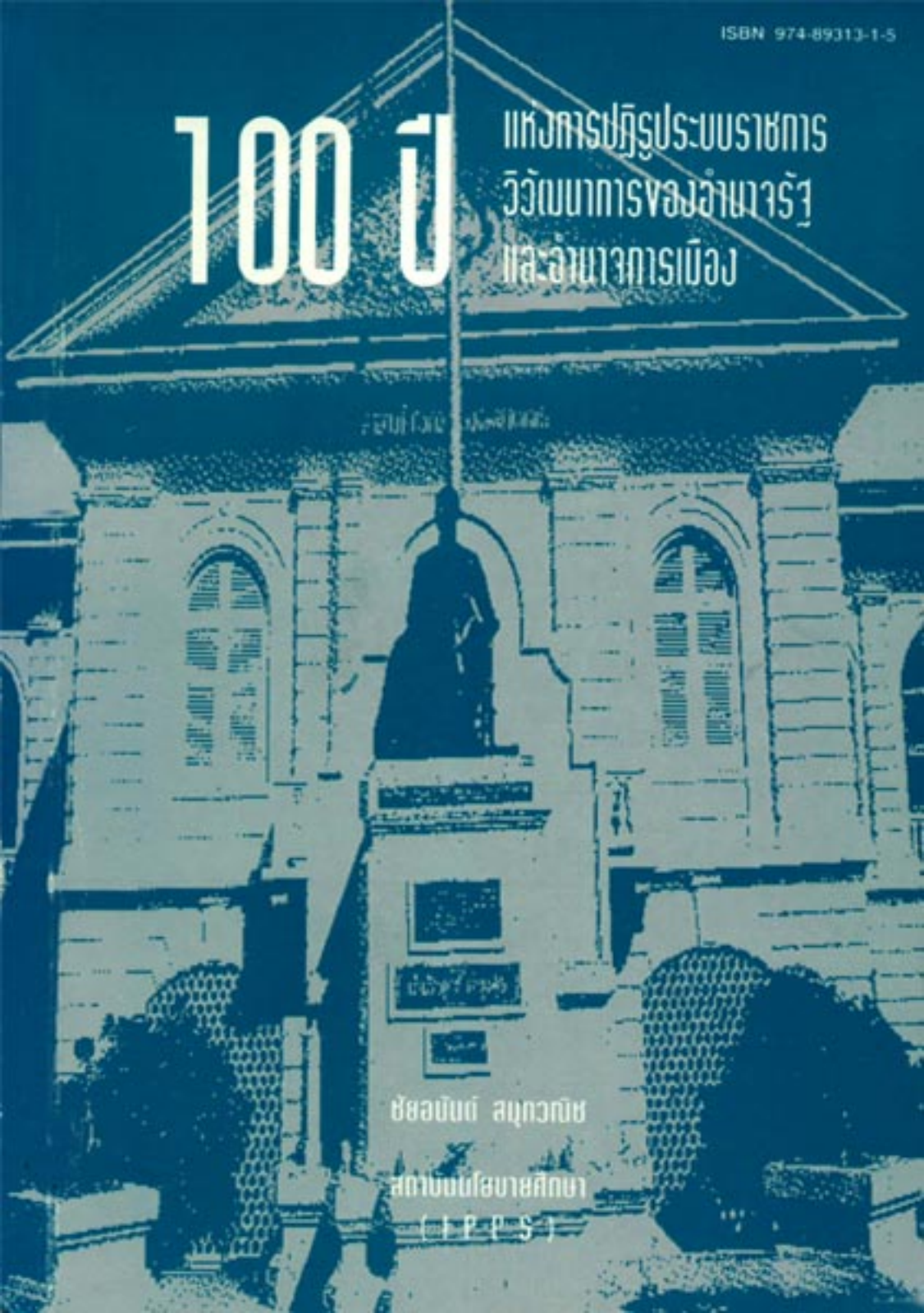
ISBN 974-89313-1-5

100 ปี แห่งการปฏิรูประบบราชการ วิวัฒนาการของอำนาจรัฐ และอำนาจการเมือง



ชัยอนันต์ สมุทวณิช

สถาบันนโยบายศึกษา
(I P P S)

100 ปีแห่งการปฏิรูประบบราชการ วิวัฒนาการของอำนาจรัฐ และอำนาจการเมือง

ชัยอนันต์ สมุทวณิช

ชื่อหนังสือ **100 ปี แห่งการปฏิรูประบบราชการ-วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง**

ผู้เขียน ศาสตราจารย์ ชัยอนันต์ สมุทวณิช (ราชบัณฑิต)

พิมพ์ครั้งที่ 1 2,000 เล่ม

ปีที่พิมพ์ สิงหาคม พ.ศ. 2538

เจ้าของ สถาบันนโยบายศึกษา
12-18 ตรอกโรงไหม ถนนเจ้าฟ้า แขวงชนะสงคราม
เขตพระนคร กรุงเทพฯ 10200
โทร. 280-1035 ต่อ 445, 204 โทรสาร 282-6880

ดำเนินการพิมพ์ บริษัท พี. เพรส จำกัด

พิมพ์ที่ บริษัท สุขุมและบุตร จำกัด

ISBN 974-89313-1-5

คำนำในการพิมพ์ครั้งที่ 2

"100 ปีแห่งการปฏิรูปฯ" เป็นหนังสือที่เกิดจากงานวิจัยที่ข้าพเจ้าทำให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในปี พ.ศ. 2535 หนังสือนี้ พิมพ์ครั้งแรกเพียง 500 เล่ม และได้ขาดตลาดภายหลังการพิมพ์เผยแพร่เพียงไม่กี่เดือน

งานวิจัยชิ้นนี้ เป็นที่ต้องการมาก ทาง **สถาบันนโยบายศึกษา** (Institute of Public Policy Studies -IPPS) จึงได้จัดพิมพ์ขึ้นใหม่ ด้วยความสนับสนุนจาก **มูลนิธิคอนราด อเดนาวร์** (Konrad Adenauer Foundation) อนึ่งในปี 2538 นี้ ก็เป็นช่วงเวลาที่สาธารณชนกำลังสนใจเรื่องการปฏิรูปทางการเมืองอยู่พอดี หนังสือ 100 ปีแห่งการปฏิรูปฯ จึงให้ภูมิหลังและแง่มุมที่เป็นประเด็นสำคัญของความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจรัฐราชการกับอำนาจการเมืองเป็นอย่างดี

ในบทที่ 6 "สู่ศตวรรษที่ 21 : การปรับเปลี่ยนที่จำเป็นของเอกรัฐในพหุสังคม" ข้าพเจ้าได้ชี้ให้เห็นว่า การที่ประเทศไทยจะเข้าสู่ระบอบการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยได้ ก็จะต้องดำเนินการปรับปรุงโครงสร้างกลไกอำนาจรัฐอย่างสอดคล้องกับเงื่อนไขประชาธิปไตย มิฉะนั้นแทนที่รัฐเดี่ยวจะก่อให้เกิดเอกภาพและเสถียรภาพ ก็จะกลายเป็นข้อจำกัดและต้นเหตุของความขัดแย้งเสียเอง

ความหมายที่ซ่อนอยู่ในข้อสังเกตข้างต้นของข้าพเจ้าก็คือ เมื่อ 100 ปีมาแล้ว การเกิดรัฐประชาชาติโดยเลือกรัฐเดี่ยว (Unitary State) เป็นรูปแบบแห่งการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจนั้น ได้นำมาซึ่งเสถียรภาพในขั้นตอนหนึ่งของประวัติศาสตร์ ในระยะเวลา 100 ปีที่ผ่านมา เอกภาพกับเสถียรภาพเป็นเหมือนสิ่งเดียวกัน ด้วยเหตุนี้เองที่รัฐไทยได้สร้างกติกา กลไก และกระบวนการเพื่อเป้าหมายนี้ ผลที่ตามมาก็คือ การมีเอกภาพและการรวมศูนย์อำนาจมากล้นเกินไป จนก่อให้เกิดความขัดแย้งในสังคม เอกภาพที่ล้นมากเกินไปได้ทำให้เกิดสภาวะไร้เสถียรภาพทางการเมืองมาตลอดระยะเวลา 60 กว่าปีที่ผ่านมา

โลกปัจจุบันได้เปลี่ยนไปอย่างรวดเร็ว เอกภาพกับเสถียรภาพไม่จำเป็นจะต้องอยู่คู่กันเสมอไป ความหลากหลาย การกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางของพลังส่วนต่าง ๆ ของสังคม ย่อมนำมาซึ่งเสถียรภาพที่มีพลวัตได้

ข้าพเจ้าจึงได้เสนอแนวทางในการปรับเปลี่ยนสัมพันธภาพทางอำนาจทั้งทางด้านการเมืองและทางการบริหาร โดยมีข้อเสนอที่ชัดเจนในบทสุดท้าย ข้อเสนอดังกล่าวนี้เป็นเงื่อนไขสำคัญของการปฏิรูปทางการเมือง ทั้งนี้เนื่องจากอำนาจทางการเมืองนั้นเป็นอำนาจรัฐ จึงเกี่ยวข้องโดยตรงกับบทบาทและภารกิจของรัฐ ข้าพเจ้าได้สรุปว่าการศึกษาเรื่องนี้มีนัยสำคัญทางทฤษฎี เพราะเป็นการอธิบายและวิเคราะห์ และเสนอแนะแนวทาง-วิธีการแบ่งปันอำนาจ

ดังนั้น ท่ามกลางวิกฤตแห่งความชอบธรรมของสถาบันทางการเมือง ซึ่งได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนในระหว่างรัฐบาลชวน และรัฐบาลภายใต้การนำของนายบรรหารนี้ ข้าพเจ้าจึงหวังว่า แนวทาง-วิธีการที่มีการเสนอไว้อย่างเป็นรูปธรรมในหนังสือเล่มนี้จะก่อให้เกิดการถกถียง พิจารณา ปรึกษา หารือ กันอย่างกว้างขวางทั้งในหมู่นักวิชาการ นักศึกษา และสาธารณชนผู้สนใจในกิจการบ้านเมืองโดยทั่วหน้า

ชัยอนันต์ สมุทวณิช
ประธานสถาบันนโยบายศึกษา (IPPS)
สิงหาคม 2538

คำนำในการพิมพ์ครั้งที่ 1

ในสังคมที่ยังขาดฉันทานุมัติในประเด็นปัญหาพื้นฐานทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นทางด้านกติกาหลักของระบอบการเมือง หรือนโยบายทางการปกครอง-การบริหาร ย่อมส่งผลให้ภารกิจของนักรัฐศาสตร์ มีมิติแตกต่างไปจากภารกิจของผู้มีวิชาชีพเดียวกันในสังคมที่ไม่ต้องประสบกับปัญหาพื้นฐานดังกล่าว นักรัฐศาสตร์ไทยจึงต้องเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง-การบริหาร ในฐานะของ "ที่ปรึกษา" หรือไม่ก็เป็นกรรมการในคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ที่รัฐบาลจัดตั้งอยู่เป็นระยะ ๆ

การเข้าไปมีบทบาทเช่นนี้จะมีผลเสียต่อวงวิชาการ หากผู้เข้าไปเกี่ยวข้องขาดความรู้ความเชี่ยวชาญทางทฤษฎี และที่สำคัญก็คือ ความรู้ความเข้าใจในประเด็นปัญหาที่จะต้องพิจารณาแก้ไข จะต้องมีอย่างลึกซึ้งกว้างขวาง และตั้งอยู่บนพื้นฐานของการวิเคราะห์-หาข้อสรุป โดยปราศจากอคติหรือผลประโยชน์ส่วนตัว นอกจากนี้ประสบการณ์ก็มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าความรู้ทางทฤษฎี ทั้งนี้เนื่องจากบทบาทของที่ปรึกษานั้นมักจะเกี่ยวข้องกับผู้ปฏิบัติงานประจำอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การประสานสัมพันธ์กับผู้ปฏิบัติงานทั้งด้านการเมืองและด้านงานประจำ เรียนรู้ถึงสภาพปัญหา ข้อจำกัด ตลอดถึงความรู้สึกนึกคิดของบุคคลเหล่านี้จึงเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นและสำคัญต่อการวิเคราะห์ปัญหาเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะที่นำไปสู่ผลสำเร็จได้

การทำงานวิจัยเชิงนโยบายในประเทศไทยยังเป็นของใหม่ และผู้วิจัยมักจะเผชิญกับปัญหาของความยากลำบากในการทำให้ข้อเสนอแนะได้รับการยอมรับนำไปถือปฏิบัติ ข้อเสนอทางนโยบายด้านต่าง ๆ มีมากมายไม่ว่าจะเป็นเรื่องการรักษาสิ่งแวดล้อม หรือทิศทางการพัฒนา เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม แต่กว่าจะมีการตระหนักถึงความจำเป็นในการนำข้อเสนอไปปฏิบัติปัญหาที่มีมานานก็มักจะทับถมเสียจนสายเกินแก้ ตัวอย่างที่ดีก็คือ การวางแผนจัดการกับการขนส่งมวลชนในเขตเมืองใหญ่และการแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินทำกิน เป็นต้น

ข้าพเจ้าเป็นผู้ที่เชื่อว่าการวิจัยภายใต้สภาพแวดล้อมของสังคมและระบบการเมือง-บริหารราชการไทยนั้นน่าจะใช้แนวทางการวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งต้องอาศัยเวลานาน และวิธีการแสวงหาข้อมูล ตลอดจนความรู้ความเข้าใจอย่างอดทน โดยไม่ยึดถือแนวทางการทอดแบบสอบถาม หรือการสัมภาษณ์อย่างเป็นทางการ การวิจัยที่เรียกกันว่า unobtrusive น่าจะกินความหมายกว้างไปถึงการสร้างความเชื่อถือศรัทธาในตัวผู้วิจัยด้วย เพื่อนำไปสู่การแลกเปลี่ยนความคิดเห็นอย่างตรงไปตรงมาไม่มีม่านขวางกั้น เนื่องจากการเมือง-การบริหารของไทยอยู่ในสภาวะลื่นไหลไม่แน่นอนอยู่เป็นระยะ ๆ การวิจัยเพื่อให้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงลักษณะทางการเมือง-การบริหารจึงต้องเผชิญกับปัญหาของความไม่ต่อเนื่องเสมอ

ข้าพเจ้าเห็นว่า การศึกษา-วิจัยเกี่ยวกับการเมือง-การบริหารนั้น ผู้วิจัยจะต้องมีความรู้ความเข้าใจในมิติทางประวัติศาสตร์ด้วยเป็นลำดับแรก เพราะปัญหาต่าง ๆ ในปัจจุบันล้วนแล้วแต่เป็นเสมือนส่วนบนของภูเขาน้ำแข็งเท่านั้น มิติทางประวัติศาสตร์ย่อมช่วยให้เราเข้าใจถึงเหตุผลและความเป็นมาอันต่อเนื่องยาวนานของประเด็นการวิจัย นอกจากมิติทางประวัติศาสตร์แล้ว ผู้วิจัยจะต้องอาศัยเอกสารทางกฎหมาย กฎระเบียบต่าง ๆ ด้วย โดยปกติแล้ว นักสังคมศาสตร์ที่ได้รับการศึกษาจากต่างประเทศส่วนมากมักจะเห็นว่า การไปดูกฎหมาย กฎ ระเบียบนั้น เป็นแนวทางการศึกษาที่ล้าสมัย เพราะการศึกษาแบบตะวันตกเน้นการวิเคราะห์ทางพฤติกรรมหรือไม่ก็หาสหสัมพันธ์ทางสถิติระหว่างตัวแปรหลาย ๆ ตัว ข้าพเจ้าคิดว่าสังคมตะวันตกได้วิวัฒนาการมาจน

มีระบบการเมือง-การบริหารที่เป็นแบบแผน มีพฤติกรรมของกลุ่ม และปัจเจกบุคคลที่สามารถวัดได้เพราะกลุ่มและปัจเจกบุคคลได้ผ่านกระบวนการกล่อมเกลาทางสังคมที่มีแบบฉบับมาแล้ว ส่วนในสังคมไทยนั้น เรายังไม่มีแม้แต่ความเห็นพ้องต้องกันในกติกาการปกครองประเทศ รัฐธรรมนูญของเรายังคงเป็นสิ่งที่ข้าพเจ้าเรียกว่า "ยุทธภูมิการต่อสู้แข่งขัน" (contested terrain) ระหว่างฝักฝ่ายต่าง ๆ อยู่ ดังนั้น การวิเคราะห์ลักษณะของกฎหมายฉบับสำคัญ ๆ จึงเป็นเงื่อนไขที่จำเป็น เพราะผลของการต่อสู้ระหว่างพลังต่าง ๆ โดยเฉพาะ ภายในระบบการเมือง-ระบบบริหารนั้นมักจะลงเอยและสะท้อนจากการกำหนดเงื่อนไขที่เป็นประโยชน์ของฝ่ายที่มีอำนาจเหนือกว่าไว้ในกฎหมาย กฎหมาย กฎ ระเบียบ ที่มีอยู่อย่างมากมายในระบบบริหารราชการไทย จึงเป็นสิ่งสำคัญที่แสดงถึงความสามารถในการรักษาสถานภาพเดิม และการปกป้องการเข้าควบคุม แทรกแซง ของพลังทางสังคม โดยกลไกอำนาจรัฐ

ข้าพเจ้ายังมีความเห็นต่อไปด้วยว่า เนื่องจากสังคมไทยเป็นสังคมที่รัฐแข็งกว่าสังคมมาเป็นเวลานาน การวิเคราะห์ลักษณะทางโครงสร้างอำนาจ (structure of power) จึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ และน่าจะนำมาเป็นจุดหลักหรือหน่วยของการวิเคราะห์ (unit of analysis) การวิเคราะห์โครงสร้าง-หน้าที่ย่อมรวมไปถึงกระบวนการ และความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างกับสภาพแวดล้อมด้วย ข้าพเจ้าจึงใช้แนวทางนี้ในการศึกษา แต่ก็มิได้ละเลยความสำคัญของปัจจัยด้านอุดมการณ์ ความคิด ความเชื่อ ทัศนคติของกลุ่มผู้มีอำนาจ การปะทะสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผู้นำ และกลุ่มยุทธศาสตร์ต่าง ๆ ตลอดจนการวิเคราะห์กระบวนการการตัดสินใจในนโยบายที่เกี่ยวข้อง

ที่สำคัญก็คือ การเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ ซึ่งจัดว่าเป็นการวิจัยแบบมีส่วนร่วม ในกรณีที่ผู้วิจัยเข้าไปมีส่วนร่วมเป็นเวลาที่ยาวนานพอสมควร การได้สัมผัสกับความคิดเห็น ทัศนคติ อารมณ์ ความรู้สึกของผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญ ๆ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ ๆ เกี่ยวข้อง รวมถึงบรรยากาศในการพิจารณาปัญหาข้อจำกัดของแต่ละฝ่าย ล้วนแล้วแต่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาวิจัยอย่างเปรียบเทียบกับ "วิธีการที่เป็นวิทยาศาสตร์" ของการทอดแบบสอบถามไม่ได้เลย การคลุกคลีกับแหล่งอำนาจต่าง ๆ โดยที่ผู้วิจัยสังวรณ์ระมัดระวังตัวอยู่เสมอว่า แม้จะได้รับมอบหมายให้มีบทบาทสำคัญแต่เมื่อถึงที่สุดแล้ว บทบาทที่แท้จริงก็คือการเป็นนักวิชาการและภารกิจหลัก คือ การถ่ายทอดความเห็น-ประสบการณ์ หลังจากที่ได้เข้าไปสัมผัสกับวงอำนาจในการตัดสินใจออกมาเป็นงานวิชาการที่เปิดเผย เป็นลายลักษณ์อักษร ย่อมเป็นการยืนยันในจุดยืนอย่างไม่ต้องมีการอธิบายขยายความอะไรให้มากไปกว่านั้น

ข้าพเจ้าเริ่มเข้าไปมีส่วนร่วมในวงอำนาจการตัดสินใจระดับสูงตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. 2516 ด้วยการเป็นกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, กรรมการร่างพระราชบัญญัติเลือกตั้ง, พระราชบัญญัติพรรคการเมืองและเลขานุการคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาปรับปรุงสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา นอกจากนี้ ยังได้คลุกคลีสัมผัสกับนักการเมือง ข้าราชการประจำระดับสูงมาตั้งแต่บัดนั้น ในปี พ.ศ. 2523 ข้าพเจ้าได้รับแต่งตั้งเป็นที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี และมีบทบาทในการทำงานในคณะกรรมการระดับสูงหลายคณะ ที่สำคัญได้แก่ คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ ในระหว่าง พ.ศ.2523-2534 ข้าพเจ้าได้เกี่ยวข้องกับงานด้านการปฏิรูประบบราชการอย่างต่อเนื่อง และได้รับประสบการณ์อย่างมากในการเป็นอนุกรรมการ ตำแหน่งและอัตราเงินเดือนคณะที่ 3 ของ ก.พ. ซึ่งเกี่ยวข้องกับงานของสำนักนายกรัฐมนตรีและกระทรวงศึกษาธิการเป็นเวลาหลายปี

ในช่วงเวลาเดียวกันข้าพเจ้าและเพื่อนร่วมงานได้มีส่วนในการเสนอระบบบริหาร สำหรับการพัฒนาชนบทยากจน, ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน, การปรับปรุงสำนักเลขาธิการ

คณะรัฐมนตรี, การพัฒนาองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ, การกระจายอำนาจงบประมาณไปสู่จังหวัด, การสร้างความโปร่งใส ให้กับระบบราชการ, การกำหนดแนวทางในการตรวจราชการ, การกำหนดแนวทางในการทบทวนภารกิจหลักของรัฐ, การจัดกลุ่มงานด้านการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม, การวางแผนด้านสังคม-การเมืองในการพัฒนา ชายฝั่งทะเลตะวันออก, การจัดทำแผนแม่บทในการพัฒนาลุ่มน้ำแม่แจ่ม เป็นต้น งานเหล่านี้ทำให้ข้าพเจ้าได้ความรู้และประสบการณ์มากมาย และเป็นปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้ข้าพเจ้าเสนอแนวทางในการปรับปรุงโครง- สร้างใหญ่ของระบบราชการ ซึ่งได้รับการตอบสนองในเดือนมกราคม 2534 โดยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ แต่งตั้งคณะที่ปรึกษาราชการฝ่ายบริหารขึ้นตามคำแนะนำของข้าพเจ้า มีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นประธาน และข้าพเจ้าเป็นเลขานุการ วัตถุประสงค์ของคณะที่ปรึกษาราชการฝ่ายบริหารชุดนี้ได้แก่ การเสนอแนวทาง กลยุทธ์ และมาตรการการปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยเน้นการทบทวนภารกิจของรัฐ และการกระจายอำนาจเป็นสำคัญ

ในระยะเวลาที่ใกล้เคียงกัน ข้าพเจ้าได้รับทาบทามจากฝ่ายวิจัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ให้เสนอทำการวิจัยเกี่ยวกับผลกระทบของการปฏิรูปการปกครอง พ.ศ.2435 ซึ่งข้าพเจ้ามีความคิดอยู่แล้วว่า ข้อเสนอในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างใหญ่ของระบบราชการที่ข้าพเจ้าสนใจทำอยู่ น่าจะผลักดันให้บรรลุผลเมื่อครบ 100 ปีแห่งการปฏิรูปการปกครอง งานวิจัยขั้นนี้จึงเกิดขึ้น

ในการทำวิจัยนี้ ข้าพเจ้าได้ประสานความรู้ความเข้าใจทางทฤษฎีกับประสบการณ์ดังกล่าวข้างต้นเข้าด้วยกัน และดำเนินการวิจัยแบบที่เรียกว่า unobtrusive และ participative ในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2534 นายกรัฐมนตรีนายอานันท์ ปันยารชุน ได้แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการขึ้นมาเพื่อสานงานที่ค้างไว้ ข้าพเจ้าได้มีส่วนร่วมในคณะกรรมการชุดนี้ด้วย นับว่าเป็นประโยชน์ที่จะได้สัมผัสกับประเด็นปัญหาที่ยังคั่งค้างอยู่ต่อไป

ข้าพเจ้าขอขอบคุณฝ่ายวิจัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ได้ให้ความสนับสนุนอย่างดียิ่ง ขอขอบคุณพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นายอานันท์ ปันยารชุน นายอนันต์ อนันตกูล นายอภิลาศ โอสถานนท์ นายบดี จุณณานนท์ ศาสตราจารย์ ดร. สมศักดิ์ ชูโต ศาสตราจารย์ ดร. วิจิตร ศรีสอ้าน นายพิสิฏฐ ภัคเกษม นายโฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์ นายเสริมสุข โกวิทวานิช นายสติ ศรีบุญเรือง นางศศิพัฒน์ เศวตวัฒนา นายสนธิ ลิ้มทองกุล นายมนุชญ์ วัฒนโกเมร ดร.ปรัชญา เวสารัชช์ ดร.บุญญรักษ์ นิงสานนท์ ดร. ปธาน สุวรรณมงคล นางทิพาวดี เมฆสวรรค์ ดร. ชิงชัย หาญเจนลักษณ์ นายกำธร จันทรแสง นายเชาว์ อรรถมานะ นางสาวขนิษฐา วงษ์พานิช และนายเชาวนะ ไตรมาศ ที่มีส่วนช่วยไม่ทางใดก็ทางหนึ่งให้ผู้วิจัยได้ข้อมูล ความคิดเห็น ที่เป็นประโยชน์ ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักงบประมาณ สำนักงาน ก.พ. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีอีกหลายท่านซึ่งได้ให้ความร่วมมือในการวิจัยนี้ และเจ้าหน้าที่สถาบันนโยบายศึกษา ซึ่งทำงานนอกเวลาช่วยพิมพ์ต้นฉบับ

ชัยอนันต์ สมุทวณิช

พ.ศ. 2535

สารบัญ

		หน้า
คำนำในการพิมพ์ครั้งที่ 2		I
คำนำในการพิมพ์ครั้งที่ 1		II
บทที่ 1	แนวความคิดในการศึกษาอำนาจรัฐและอำนาจทางการเมือง	1
บทที่ 2	กลไกรัฐใหม่ในระบอบการเมืองแบบเก่า	25
บทที่ 3	กลไกรัฐเก่าในระบอบการเมืองแบบใหม่	58
บทที่ 4	จากอำนาจทางการเมืองสู่อำนาจทางการบริหาร	81
บทที่ 5	การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง กับการปรับตัวของกลไกอำนาจรัฐ	102
บทที่ 6	สู่ศตวรรษที่ 21 : การปรับเปลี่ยนที่จำเป็นของเอกรัฐในพหุสังคม	124
ภาคผนวก		187
บรรณานุกรม		229

บทที่ 1

แนวความคิดในการศึกษาอำนาจรัฐ และอำนาจทางการเมือง

แม้ว่าตลอดระยะเวลาหนึ่งศตวรรษที่ผ่านมา สังคมไทยจะมีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องทางด้านประชากร การเติบโตของเมือง การขยายตัวทางเศรษฐกิจ โครงสร้างด้านอาชีพและการทำงาน การเปลี่ยนแปลงด้านสังคม โดยเฉพาะด้านการศึกษาและเทคโนโลยี ตลอดจนทางการสื่อสารคมนาคม ด้านค่านิยมและทัศนคติ ตลอดจนทางด้านวัฒนธรรมก็ตาม แต่การเปลี่ยนแปลงทั้งหมดดังกล่าวมาแล้วนี้ เกิดขึ้นภายใต้โครงสร้างทางด้านการเมืองและการบริหารที่มีการปรับตัวน้อยมาก

โดยปกติแล้ว พัฒนาการทางสังคมและเศรษฐกิจมักจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญของลักษณะทางการเมืองอันได้แก่ ระบอบการเมือง และความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจรัฐกับแหล่งอำนาจอื่น ๆ ที่อยู่นอกกลไกอำนาจรัฐ ซึ่งในสังคมยุโรปนั้นกลไกของรัฐมีส่วนสำคัญยิ่งในการเอื้ออำนวยต่อการสร้างและการสืบทอดพลังทางเศรษฐกิจ ดังที่ Perry Anderson ชี้ให้เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงจากสังคมศักดินาไปสู่สังคมทุนนิยมนั้น เป็นไปได้ก็เพราะมีการสร้างกลไกของรัฐที่ส่งเสริมและสืบทอดระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ซึ่งได้แก่ การจัดตั้งกองทหารประจำการและระบบราชการ มีการเก็บภาษีอย่างทั่วถึงทั่วประเทศ การมีประมวลกฎหมาย และการมีข่ายการตลาดที่มีเอกภาพ ลักษณะของกลไกเหล่านี้เอื้อต่อการพัฒนาของระบบทุนนิยม เพราะการจัดตั้งสถาบันดังกล่าวไปประจวบกับการเสื่อมสลายของระบบไพร่ ซึ่งเป็นสถาบันแก่นแกนของวิถีการผลิตแบบศักดินาในยุโรป[1]

ผลของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวข้างต้น เท่ากับว่ากลไกของรัฐนั้นเองได้มีส่วนเสริมสร้างความแข็งแกร่งเป็นปึกแผ่นแน่นหนาให้กับส่วนที่อยู่นอกกลไกและขอบวงของอำนาจรัฐ ซึ่งเรียกกันว่า **ประชาสังคม** (civil society) ดังนั้น การสร้างกลไกของรัฐให้มีระบบจึงมิได้เป็นจุดมุ่งหมายในตัวของมันเอง หากเป็นหนทางในการก่อให้เกิดกลไกและกระบวนการที่จะปกป้องและส่งเสริมการเติบโตของส่วนอื่น ๆ ในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคเศรษฐกิจเอกชน

ปรากฏการณ์ดังกล่าวเป็นไปได้ในสังคมยุโรปและอังกฤษ ก็เพราะในระยะเวลาที่มีการปรับปรุงกลไกอำนาจรัฐให้เป็นระบบมากขึ้นนั้น พลังทางเศรษฐกิจที่เติบโตก็ได้มีส่วนสำคัญในการล้มล้างอำนาจเดิมของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และเปลี่ยนระบอบการเมืองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยที่กลุ่มผู้กุมอำนาจทางการเมืองสามารถควบคุมกลไกอำนาจรัฐได้ กล่าวอีกทางหนึ่งก็คือ มิได้มีการเปลี่ยนแปลงเฉพาะด้านกลไกการบริหารเท่านั้น หากมีการเปลี่ยนแปลงลักษณะของระบอบการเมือง ซึ่งก่อให้เกิดการสร้างกลไกทางการเมืองที่มีความต่อเนื่อง และสามารถสืบทอดจนมีความเป็นสถาบันได้ด้วย

---

[1] Perry Anderson, Linages of the Absolute State (London : NLB, 1974) P. 17.

เมื่อพิจารณาการเปลี่ยนแปลงด้านอำนาจรัฐที่เกิดขึ้นในประเทศไทยจะเห็นได้ว่า การรับรู้เกี่ยวกับระบอบการเมืองแบบอื่นที่ไม่ใช่ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ได้มีมาในหมู่กลุ่มผู้นำทางการเมืองนับตั้งแต่ต้นรัชกาลที่ 5 และการตระหนักถึงระบอบรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นทางเลือกในการเปลี่ยนแปลงก็ได้มีมาตลอดรัชสมัยของพระมหากษัตริย์ ภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แต่สิ่งที่ควรศึกษาวิเคราะห์ก็คือ ผลกระทบของ**การเลือกใช้บางส่วน**ของระบอบการเมือง ระบบการบริหารของตะวันตก แทนที่จะรับเอาระบบทั้งหมดมาใช้ว่ามีต่อการพัฒนาทางการเมือง และการบริหารในสมัยต่อมาอย่างไร

การเลือกนโยบายปรับปรุงประเทศให้ทันสมัย เป็นปฏิกริยาที่มีต่อการท้าทายจากภายนอกมากกว่าการกดดันจากพลังภายในสังคม ผู้ปกครองประเทศจึงเป็นฝ่ายที่สามารถกำหนดวิถีของการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและการบริหารได้ ระบบบริหารแบบตะวันตกได้รับการยอมรับว่าเป็นเทคนิคในการจัดการที่ทันสมัยและมีความเหนือกว่าวิธีการจัดการแบบดั้งเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเล็งเห็นประโยชน์ต่อการเพิ่มพูนอำนาจทั้งด้านการคลัง การปกครองอาณาเขต และการบริหารราชการ ประเด็นเหล่านี้ไม่เป็นประเด็นทางการเมืองเพราะไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการเปลี่ยนแปลงในลักษณะของความสัมพันธ์ทางการเมือง

ดังนั้น การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบบริหารจึงไม่ก่อให้เกิดการสร้างกลไกของรัฐ เพื่อส่งเสริมระบบทุนนิยม แต่เป็นการสร้างกลไกของรัฐเพื่อสร้างรัฐซึ่งเป็นรัฐที่ยังขาดอำนาจที่แท้จริงทั้งด้านการคลังและการปกครองเหนือดินแดนตามแบบดั้งเดิมมากกว่า

เนื่องจากกระบวนการสร้างความทันสมัย (modernization) ของไทยเป็นกระบวนการที่ริเริ่มและควบคุมโดยผู้มีอำนาจรัฐ และเนื่องจากอำนาจรัฐไทยนับตั้งแต่ต้นรัตนโกสินทร์จนถึงระยะแห่งการปฏิรูปเป็นอำนาจรัฐที่มีความต่อเนื่องมิได้ถูกสลายโดยอำนาจของเจ้าอาณานิคมจากภายนอกโดยสิ้นเชิง หากเป็นแต่ถูกกดดันโดยอำนาจภายนอก ซึ่งสามารถมีอำนาจภายในรัฐเฉพาะส่วนคือ การมีสิทธิเสรีภาพนอกอาณาเขตเท่านั้น อำนาจรัฐไทยจึงมีความแข็งแกร่งตราบเท่าที่ศูนย์อำนาจมีเอกภาพและไม่มีการแตกแยกเป็นฝักฝ่าย การปลอดจากการตกเป็นอาณานิคมนี้เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ผู้ปกครองสามารถกำหนดวิถีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง โดยเฉพาะการจัดรูปการปกครองและการบริหารได้ ดังนั้นกรณีของรัฐไทยจึงเป็นกรณีพิเศษแตกต่างไปจากพัฒนาการของสังคมอื่น ๆ ที่เคยตกเป็นอาณานิคม และมีการเคลื่อนไหวจากพลังภายในสังคมเพื่อกอบกู้เอกราช ซึ่งการเคลื่อนไหวดังกล่าวมีลักษณะเป็นกิจกรรมทางการเมือง อันจะต้องอาศัยการจัดตั้งองค์กรทางการเมืองมารองรับ

ดังนั้น กระบวนการสร้างความทันสมัยของไทยจึงเป็นการสร้างรัฐ (state-building) มากกว่า การสร้างชาติ (nation-building) ทั้งนี้เพราะในการสร้างรัฐนั้นเป็นการระดมทรัพยากรภายในสังคมเพื่อขยายอำนาจหน้าที่และบทบาทของรัฐ โดยไม่มีมิติของการเปิดช่องทางให้มีการมีส่วนร่วมจากพลังส่วนอื่น ๆ นอกวงอำนาจรัฐ มีแต่การดูดซับกำลังคนและทรัพยากรจากสังคมเข้ามาตอบสนองเป้าหมายและภารกิจของรัฐ และการจัดระบบความสัมพันธ์**ภายใน** และ**ระหว่าง**กลไกอำนาจรัฐด้วยกันเอง มากกว่าที่จะจัดความสัมพันธ์ระหว่างกลไกอำนาจรัฐกับพลังส่วนอื่น ๆ ในสังคม

การสร้างรัฐต่างกับการสร้างชาติ ตรงที่การสร้างรัฐไม่จำเป็นต้องสร้างความรู้สึกร่วมกันของความเป็นชาติ การเริ่มกระบวนการสร้างความทันสมัยโดยมิได้มีมิติในด้านการสร้าง ความสำนึกในความเป็นชาตินี้เกิดขึ้นควบคู่ไปกับการสร้างความแข็งแกร่งและความเป็นปึกแผ่น แน่นหนา (consolidation) ของศูนย์กลางมากกว่าที่จะมีการกระจายอำนาจและการให้อาณาบริเวณรอบนอกมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง

พัฒนาการของรัฐไทย ทำให้มีความจำเป็นในการใช้กรอบการวิเคราะห์หลายมิติ แทนที่จะเป็นการอาศัยกรอบการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงแบบวิถีเดียวที่มีลักษณะเชิงคุณภาพ เช่น จากลักษณะศักดินาสู่ลักษณะทุนนิยมหรือประชาธิปไตย เพราะการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างที่สำคัญในระยะแรกมิใช่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ หากเป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการบริหาร ซึ่งมีผลทำให้เกิดกลุ่มบุคคลที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน แต่เป็นกลุ่มบุคคลที่เกิดขึ้นพร้อม ๆ กับการขยายตัวของกลไกของรัฐ

การปรับกลไกของรัฐ การขยายระบบราชการและกองทัพอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง ได้นำไปสู่กำเนิดของชนชั้นใหม่ที่โดยทั่วไปแล้วมีผลประโยชน์ผูกพันกับชนชั้นนำทางเศรษฐกิจในระบอบเก่า (เจ้าที่ดินและเจ้าของทุน) น้อยมาก หากมีผลประโยชน์ผูกพันกับอำนาจและบทบาทของกลไกของรัฐในส่วนที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์กับชนชั้นนายทุนซึ่งโดยทั่วไปเป็นคนต่างชาติ โดยเฉพาะชาวจีนซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อยนั้น ข้าราชการเป็นผู้มีสถานภาพเหนือกว่าเพราะเป็นฝ่ายที่ยึดกุมการควบคุมการใช้ทรัพยากรและการกำหนด ตลอดจนใช้กฎระเบียบต่าง ๆ ในการรักษาผลประโยชน์ของการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

เนื่องจากการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม จะต้องคำนึงถึงคุณลักษณะของรัฐที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงภายในสังคมและพลังกดดันจากภายนอกสังคม กรอบการวิเคราะห์หลายมิติจึงควรมุ่งเน้นไปที่การระบุเป้าหมาย และอาณาบริเวณที่รัฐดำเนินกิจกรรมเป็นด้านหลักมากกว่าที่จะวางน้ำหนักไปที่การเปลี่ยนแปลงเชิงคุณภาพทั่วทุกส่วน เพราะการเน้นภารกิจบางด้านของรัฐเพื่อตอบสนองต่อภยันตรายที่ท้าทายอำนาจรัฐมากที่สุด ย่อมก่อให้เกิดความไม่สม่ำเสมอในการพัฒนาทางการเมืองและการบริหาร

ในกรณีที่การเปลี่ยนแปลงมีลักษณะรัฐนำสังคม ดังที่ข้าพเจ้าเรียกว่า **สกรรมรัฐ**[2] คือรัฐที่เคลื่อนไหวสูงเป็นฝ่ายกระทำการมากกว่าเป็นฝ่ายรับและถูกกระทำนั้น หน่วยของการวิเคราะห์จะต้องอยู่ที่ **โครงสร้างส่วนบน** ของรัฐ คืออำนาจรัฐและกลไกอำนาจรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ศูนย์กลางของอำนาจดังกล่าว

สกรรมรัฐเป็นรัฐที่มีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงและปรับตัวเป็นระยะ ๆ โดยเลือกปรับเปลี่ยนตามน้ำหนักและความเร่งด่วนของพลังกดดัน การปรับตัวของรัฐมีลักษณะสามด้าน ซึ่งอาจเกิดขึ้นพร้อม ๆ กัน หรือเกิดขึ้นทีละด้านก็ได้ นั่นคือ

(ก) การปรับเปลี่ยน "เหตุผลของรัฐ" ซึ่งนำไปสู่การปรับอุดมการณ์หลักของระบอบการเมือง-เศรษฐกิจและสังคม คือการปรับตัวในระดับ "ระบอบ"

(ข) การปรับเปลี่ยนกลไกทั้งที่เป็นกลไกด้านการใช้กำลังบังคับ และกลไกด้านการกล่อมเกลาทางสังคมเพื่อรับกับการเจริญเติบโตขององค์กรอำนาจใหม่ภายในสังคม

(ค) การผนึกกำลังระหว่างกลไกของรัฐ เพื่อเผชิญกับวิกฤตการณ์ทั้งภายใน และ ภายนอกประเทศ

รัฐที่มีความสามารถในการปรับตัวสูงจะต้องเป็นรัฐที่มีเอกภาพในระดับหนึ่งโดยเฉพาะเอกภาพทางอำนาจของกลุ่มผู้นำทางการเมือง และจะมีประสิทธิภาพได้ก็ต่อเมื่อกลุ่มผู้นำสามารถสร้าง ความชอบธรรมในวงแคบ ๆ ระหว่างเจ้าหน้าที่ ๆ คุมกลไกอำนาจรัฐไว้ได้ การพึ่งพากลุ่มข้าราชการของรัฐให้พิทักษ์ระบอบการเมืองนี้เอง ทำให้เกิดลักษณะอำนาจรัฐซ้อนอำนาจรัฐ เพราะการสร้างรัฐ (state-building) เป็น

---

[2] ชัยอนันต์ สมุทวณิช, **รัฐ** (กรุงเทพ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530) หน้า 235

การสร้างกลุ่มข้าราชการโดยไม่มีการส่งเสริมให้เกิดระบบการถ่วงดุลทางอำนาจภายนอกจากสังคม เพราะขาดมิติของการมีส่วนร่วมทางการเมือง เนื่องจากการมีส่วนร่วมทางการเมือง ยังมิได้มีลำดับความสำคัญในฐานะเป้าหมายด้านหนึ่งของรัฐ

ข้าพเจ้าได้เคยกล่าวไว้ในงานชิ้นอื่น[3] แล้วว่า การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม ควรพิจารณาจากกรอบของลักษณะสามด้านของความสัมพันธ์ดังกล่าว คือ มิติความมั่นคง มิติการพัฒนา และมิติการมีส่วนร่วม ซึ่งทำให้ข้าพเจ้าเรียกรัฐที่มีลักษณะความสัมพันธ์กับ สังคมนี้ว่า "ไตรลักษณรัฐ"

ในการศึกษารัฐไทย ข้าพเจ้าได้ให้ความเห็นไว้ว่า รัฐไทยสมัยใหม่ได้ก่อตัวขึ้นโดยมีความไม่สม่ำเสมอในมิติทั้งสาม กล่าวคือ ได้เน้นหนักไปทางมิติความมั่นคงมาโดยตลอด โดยเฉพาะในสมัยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 และแม้แต่ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ซึ่งกระทำเพื่อเป้าหมายของการขยายมิติการมีส่วนร่วม แต่ก็ปรากฏว่ามิตินี้ยังไม่สามารถผนึกกำลังเป็นปึกแผ่นแน่นหนาได้ ไม่ว่าจะเป็นด้านอุดมการณ์ ค่านิยม หรือด้านสถาบันที่รองรับอุดมการณ์นั้น

ข้าพเจ้าเห็นว่า มิติ 2 มิติที่ประสานตัวกันมากที่สุดและเอื้ออำนวยต่อกันมากที่สุด คือ มิติความมั่นคงและมิติการพัฒนา ซึ่งการขยายกิจกรรมในสองด้านนี้ส่งผลให้ระบบราชการโดยเฉพาะกลไกของรัฐด้านการใช้กำลังบังคับมีความกล้าแข็งเป็นปึกแผ่นแน่นหนามากที่สุด การพัฒนาในทศวรรษที่ 1960 ได้ตอกย้ำความสำคัญของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ดูแลการปกครองท้องที่ทั่วประเทศ

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ซึ่งได้มีการกำหนดลักษณะของระบอบการเมืองใหม่ภายใต้กลไกอำนาจรัฐที่มีมาอย่างต่อเนื่อง นับจากสมัยปฏิรูปการปกครอง พ.ศ. 2435 นั้น ปัญหาหลักที่ตลอดระยะเวลาหกสิบปีที่ผ่านมายังไม่มีฉันทานุมัติ (consensus) ในสังคมไทยก็คือปัญหาประชาธิปไตย แต่ในเนื้อแท้แล้วปัญหานี้มีสองระดับคือ ระดับความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐกับประชาชน และระดับความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างฝ่ายที่ควบคุมกลไกอำนาจรัฐ (กองทัพและระบบราชการ) กับฝ่ายที่ควบคุมกลไกอำนาจทางการเมือง (สถาบันทางการเมือง)

ในระยะเวลาหกสิบปีที่ผ่านมา ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงทางกติกาหลักของการปกครองประเทศโดยมีรัฐธรรมนูญถึง 15 ฉบับ ดังนั้นพิจารณาในแง่นี้ วาทกรรม (discourse) เกี่ยวกับอำนาจทางการเมืองจึงยังไม่สิ้นสุดและไม่มีข้อยุติ และถ้าจะคำนึงถึงการเริ่มสถาปนาองค์กรที่อยู่ในขอบวงอำนาจรัฐแต่มิใช่ส่วนประกอบของระบบราชการคือ สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน และสภาที่ปรึกษาในพระองค์นับตั้งแต่ พ.ศ. 2417 แล้ว ก็จะเห็นได้ว่าตลอดระยะเวลาอันยาวนานนี้รัฐไทยก็ยังไม่อาจมีข้อยุติในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจรัฐกับอำนาจทางการเมืองได้ และนับวันก็จะเห็นได้ชัดว่า แม้จะมีระบอบการเมืองโดยมีรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่ประเด็นปัญหาสำคัญก็คือ ความสัมพันธ์ระหว่างกลไกทางการเมืองกับกลไกทางการบริหาร

โดยทั่วไปแล้ว มักจะมองกันว่าปี พ.ศ. 2475 มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่สำคัญ เพราะมีการยึดอำนาจจากพระมหากษัตริย์และมีการสถาปนาระบอบรัฐธรรมนูญขึ้น ทั้งนี้ โดยเรามักจะมุ่งเน้นไปที่การวิเคราะห์กฎหมายรัฐธรรมนูญ แต่ที่ควรตั้งข้อสังเกตก็คือระบอบรัฐธรรมนูญที่สถาปนาขึ้นใหม่นี้ ขาดกลไก

---

[3] ชัยอนันต์ สมุทวณิช, **ไตรลักษณรัฐไทยในพหุสังคมสยาม** (กรุงเทพ : สำนักพิมพ์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532).

ทางการเมืองที่เป็นรากฐานคือพรรคการเมือง มีแต่การเลือกตั้งและมีสภาผู้แทนราษฎรที่สำคัญก็คือ การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 มิได้ส่งผลสะเทือนต่ออำนาจของระบบราชการเลย ในทางตรงกันข้ามกลับมีผลทำให้ระบบราชการปลอดจากการควบคุมทางการเมืองอย่างกระทันหัน

ประเด็นที่ควรพิจารณาก็คือ เหตุใดรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งมีระบบราชการเป็นกลไกอำนาจรัฐที่สำคัญจึงล้มทะลายลงอย่างง่ายดายใน พ.ศ. 2475 แม้ว่าจะมีปัญหาการตกต่ำทางเศรษฐกิจทั่วโลกซึ่งถือกันว่าเป็นปัจจัยสำคัญก็ตาม แต่คำถามก็ยังมีว่า กลไกในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาระดับบนสุดของระบอบเป็นอย่างไรจึงไม่สามารถจัดการกับวิกฤตการณ์นั้นได้ อีกประเด็นหนึ่งก็คือ แม้ว่ากลไกและกระบวนการตัดสินใจไม่อาจแบกรับปัญหาอันหนักหน่วงซึ่งอยู่นอกเหนือการควบคุมนั้นได้ เพราะเหตุใด กลุ่มผู้นำจึงไม่สามารถอาศัยสถาบันที่มีอยู่ประคับประคองระบอบให้อยู่รอดได้ น่าจะมีจุดที่เป็นปัญหาในกลไกระดับบนสุดของระบอบที่ควรแก่การวิเคราะห์เพื่อหาคำตอบดังกล่าวได้ ข้อสงสัยที่น่าพิจารณาก็คือ ทั้งกลไกการเมืองระดับบนสุดและกลไกการบริหารด้านต่างๆ ของรัฐมิได้มีความแข็งแกร่งหรือมีความสามารถในการจัดการกับวิกฤตการณ์สำคัญ ๆ กลไกการเมืองและการบริหารของระบอบเก่าอาจจัดการกับปัญหาภายในที่มีความรุนแรงและความสลับซับซ้อนไม่มากนักได้ แต่เมื่อต้องเผชิญกับวิกฤตการณ์ที่รุนแรงเช่นภาวะตกต่ำทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง กลไกดังกล่าวก็ไม่สามารถจัดการกับวิกฤตนั้นได้

ประเด็นที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ นับตั้งแต่ พ.ศ. 2435 จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2535) รวมเวลา 100 ปี เหตุใดจึงไม่มีการปรับปรุงโครงสร้างและการทบทวนภารกิจของรัฐที่เป็นการเปลี่ยนแปลงแบบก้าวกระโดดเหมือนที่เป็นอยู่ในสมัยแห่งการปฏิรูปการปกครองเลย มีแต่การปรับเปลี่ยนแบบค่อยเป็นค่อยไป ดังเป็นที่ทราบกันดีอยู่ทั่วไปแล้วว่าในระดับโครงสร้างใหญ่คือ กระทรวงนั้นมีการเปลี่ยนแปลงน้อยมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการปรับปรุง **ระบบ** คณะรัฐมนตรี และการเปลี่ยนแปลงในเนื้อหาของอำนาจรัฐ เช่น การกระจายอำนาจ

แม้ว่าในทศวรรษที่ 1990 การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ เทคโนโลยี และการสื่อสารระหว่างประเทศจะมีสูงมาก และการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจภายในก็เริ่มเห็นได้ชัด ภาคธุรกิจเอกชนก็ขยายตัวไปอย่างรวดเร็วก็ตาม แต่เหตุใดกลไกการบริหารจึงไม่ค่อยจะมีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ

ข้อสังเกตที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ เป็นไปได้หรือไม่ที่การปฏิรูประบบราชการจะเป็นการริเริ่มจากกลุ่มข้าราชการ หรือจะต้องมาจากพลังอำนาจทางการเมือง จะมีทางเป็นไปได้อย่างไร แค่ไหนที่พลังทางการเมืองที่มีความอ่อนแอไม่เป็นปึกแผ่น จะสามารถริเริ่มและกำหนดทิศทางการปฏิรูประบบราชการได้

การศึกษา **ผล** ของการปฏิรูปการปกครองของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีความสำคัญในการช่วยให้เราเข้าใจถึงพัฒนาการของรัฐไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการทำความเข้าใจกับโครงสร้างส่วนบนของรัฐ ซึ่งเป็นส่วนสำคัญของพัฒนาการทางด้านกลไกอำนาจรัฐ ทั้งนี้โดยมีประเด็นปัญหาที่สำคัญคือการนำระบบการบริหารราชการแบบแบ่งแยกโครงสร้างอำนาจ-หน้าที่อย่างเฉพาะเจาะจงเป็นกระทรวง ทบวง กรม มาใช้ โดยมีผู้บังคับบัญชาสูงสุดคือรัฐมนตรีเจ้ากระทรวง และผู้บังคับบัญชาที่ดูแลการบริหารงานประจำคือปลัดกระทรวงและอธิบดี แต่ตัวระบบคณะรัฐมนตรีปลอดจากความรับผิดชอบทางการเมืองร่วมกัน เนื่องจากลักษณะของระบอบการเมืองเมื่อแรกใช้ระบบคณะรัฐมนตรีมิใช่ระบบรัฐสภานั้น ก่อให้เกิดปัญหาอะไรบ้าง

การมีระบบคณะรัฐมนตรีควบคุมการบริหารราชการโดยวัตถุประสงค์หลักของการปกครองระบบรัฐสภานั้นก็เพราะต้องการให้คณะรัฐมนตรีเป็นองค์คณะที่ทำการบริหารกิจการของรัฐโดยมีความรับผิดชอบร่วมกัน

(collective responsibility) ต่อรัฐสภาซึ่งประกอบด้วยตัวแทนของประชาชน ในการบริหารกิจการของรัฐ คณะรัฐมนตรีย่อมดำเนินการตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาและถูกควบคุมตรวจสอบโดยรัฐสภา

ในกรณีของไทยนั้นยังไม่อาจกล่าวได้ว่า เรามี **ระบบ** คณะรัฐมนตรีตามความหมายดังกล่าวข้างต้น แม้ว่าเราจะมีคณะบุคคลที่มีตำแหน่งและหน้าที่ ๆ เรียกว่า รัฐมนตรี มาเป็นเวลานานแล้วก็ตาม แต่ความเป็นคณะรัฐมนตรีอยู่ที่การทำงานร่วมกัน เพื่อพิจารณาประเด็นปัญหาทางนโยบายทั้งที่เกี่ยวพันกับงานของกระทรวงหนึ่งกระทรวงใด หรือหลายกระทรวงมากกว่าการพิจารณาเรื่องที่เป็นงานประจำ ยิ่งไปกว่านั้น คณะรัฐมนตรีไทยส่วนใหญ่ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมีความรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภา เพราะนอกจากระยะเวลาส่วนมากจะเป็นเวลาที่ปลอดจากการมีระบอบประชาธิปไตยแล้ว ในหลายกรณียังมีการกำหนดไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญให้ฝ่ายบริหารไม่จำเป็นต้องขอความไว้วางใจจากรัฐสภาก่อนเข้าบริหารประเทศอีกด้วย

วิวัฒนาการของการจัดตั้งระบบบริหารราชการแบบตะวันตก โดยมิได้มีบริบททางการเมืองที่มีอยู่ในสังคมตะวันตก จึงน่าจะเป็นสาเหตุสำคัญในการอธิบายลักษณะเด่นของคณะรัฐมนตรีไทย ซึ่งมีภารกิจเกี่ยวกับงานประจำมากเป็นพิเศษได้ นอกจากนั้นการที่เสนาบดีหรือรัฐมนตรีของไทยส่วนใหญ่มักจะมาจากระบบราชการก็เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่มีผลต่อพฤติกรรมการทำงานของคณะรัฐมนตรี

การปฏิรูปการปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จัดเป็นจุดเปลี่ยนที่มีความสำคัญต่อรัฐและสังคมไทย ในแง่ของการจัดระบบความสัมพันธ์ภายในกลไกอำนาจรัฐ เพื่อเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงและการท้าทายที่เกิดขึ้นจากเหตุการณ์และสภาพแวดล้อมในสมัยนั้น แม้ว่าการเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 19 จะไม่รวดเร็วและรุนแรง-กว้างขวาง-ซับซ้อนเท่ากับการเปลี่ยนแปลงในปัจจุบัน แต่เมื่อพิจารณาถึงความด้อยกว่าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีตลอดจนกำลังอำนาจของสยามประเทศต่อภัยคุกคามที่มาจากชาติตะวันตกแล้วก็จะต้องถือได้ว่าการท้าทายที่รัฐต้องเผชิญ เป็นสิ่งที่ส่งผลสะเทือนอย่างรุนแรงต่อระบบการจัดการปกครองแบบดั้งเดิมที่ใช้กันมานานอย่างต่อเนื่อง โดยไม่มีการปรับเปลี่ยน

การศึกษาเกี่ยวกับการปฏิรูปการปกครอง ในสมัยรัชกาลที่ 5 มีผู้ทำไว้มาก ไม่ว่าจะเป็นในด้านส่วนรวมหรือเฉพาะเจาะจง เช่น การศึกษาการปฏิรูประบบการปกครองท้องถิ่นและมณฑลเทศาภิบาลในภูมิภาคต่าง ๆ เป็นต้น[4] แต่ที่ยังมีการศึกษาวิจัยน้อยมาก ได้แก่ ผลกระทบของการปฏิรูปการปกครอง ในแง่ของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนที่เริ่มเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ประชาชนได้เข้าสู่กระบวนการของความเป็นราษฎรที่มีภาระหน้าที่และความผูกพันกับรัฐมากขึ้นเป็นลำดับ

ในส่วนที่เกี่ยวกับรูปแบบองค์กรของรัฐและพัฒนาการในด้านต่าง ๆ ของระบบบริหารราชการไทยหลังการปฏิรูปการปกครองนั้น งานส่วนใหญ่เป็นการเน้นหนักไปที่กิจการของกระทรวงมหาดไทย ทั้ง ๆ ที่การปฏิรูปการปกครองนั้นมีลักษณะสองด้าน กล่าวคือ ด้านหนึ่งเป็นการปรับปรุงตัวองค์กรของรัฐในรูปของการจัดตั้ง กระทรวง ทบวง กรม แต่อีกด้านหนึ่งนั้นคือ ความพยายามที่จะนำระบบการทำงานแบบคณะรัฐมนตรีมาใช้

ลักษณะสองด้านของการปฏิรูปการปกครองนี้ จำเป็นที่จะต้องมีการศึกษาวิเคราะห์ควบคู่กันไป เพราะการจัดองค์กรการบริหารแบบกำหนดอำนาจและภารกิจออกเป็นกระทรวง โดยถือเอากระทรวงเป็น

---

[4] ดู วุฒิชัย มูลศิลป์ และสมโชติ อ๋องสกุล (บรรณาธิการ) **มณฑลเทศาภิบาล : วิเคราะห์เปรียบเทียบ** (กรุงเทพ : เอกสารทางวิชาการสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2524)

โครงสร้างหลัก และเป็นจุดสูงสุดของอำนาจการบังคับบัญชานั้น ย่อมหมายความรวมไปถึง การมีระบบคณะรัฐมนตรี (cabinet system) ที่มีประสิทธิภาพทั้งในแง่ของการปฏิบัติงานและการประสานงานกัน เพื่อให้เกิดผลตามแนวนโยบายของรัฐ (และผู้มีอำนาจรัฐ) ด้วย

วิทยานิพนธ์ของ ปิยนาถ บุนนาค[5] นับว่าเป็นจุดเริ่มต้นในการศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการทำงานภายใต้ระบบคณะรัฐมนตรี โดยที่อำนาจสูงสุดยังเป็นอำนาจแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ สิ่งที่ควรมีการศึกษาต่อไปก็คือ ลักษณะและกระบวนการตัดสินใจในระบบคณะรัฐมนตรีภายหลังการปฏิรูปกับลักษณะทางโครงสร้างของกระทรวง ตลอดจนการขยายตัวอย่างรวดเร็วของกรม และกอง ในเวลาต่อมาว่าก่อให้เกิดผลต่อประสิทธิภาพของรัฐในการเผชิญหรือเตรียมการแก้ไขปัญหาในสภาพแวดล้อมใหม่ที่มีความสลับซับซ้อนมีลักษณะของการท้าทายต่างประเทศ ที่มิใช่ภัยคุกคามจากลัทธิอาณานิคมแบบเก่า หากเป็นการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจและอำนาจทางเศรษฐกิจการเงินและการลงทุนระหว่างประเทศ อย่างไร

ประเด็นการศึกษาวิจัยที่น่าสนใจอีกประการหนึ่ง ก็คือ ในระยะเวลา 100 ปี ที่ผ่านมานี้ การท้าทาย (challenges) อะไรบ้างที่ส่งผลให้รัฐต้องปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ที่รัฐมีต่อประชาชน รัฐไทยได้วิวัฒนาการมาจนถึงจุดที่เรากำลังศึกษาอยู่อย่างไร

การศึกษาที่อาศัยมิติทางประวัติศาสตร์ที่ยังมีอยู่น้อย ได้แก่ การศึกษากระบวนการตัดสินใจ และผลกระทบต่อการตัดสินใจ โดยมีกรณีศึกษาที่ชัดเจน ดังที่กล่าวไว้แล้วว่า การปฏิรูปการปกครองนั้น ด้านหนึ่งเป็นการนำระบบการจัดการบริหารประเทศ แบบมีคณะรัฐมนตรีมาใช้ด้วย ดังนั้น วิวัฒนาการของระบบคณะรัฐมนตรีไทย จึงเป็นสิ่งที่ควรมีการศึกษาให้ละเอียดลึกซึ้งมากขึ้น

ในแง่ของโครงสร้างใหญ่คือ กระทรวง นั้น ในระยะ 100 ปี ที่ผ่านมามีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของกระทรวงน้อยมาก กล่าวคือจำนวนกระทรวงยังคงมีน้อย และกรมที่อยู่ในกระทรวงเดียวกัน มิได้หมายความว่าจะปฏิบัติ **ภาคกิจหลัก** ที่สอดคล้องกัน การคงรูปกระทรวงไว้โดยไม่เปลี่ยนแปลงเช่นนี้ ทำให้เกิดปัญหาต่อการปฏิบัติงานของคณะรัฐมนตรี และต่อการประสานกิจกรรมหลักของหน่วยงานของรัฐด้วย นอกจากนั้น ยังก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างพรรคการเมืองในการแบ่งตำแหน่งรัฐมนตรี และระหว่างรัฐมนตรีในการแบ่งงานภายในกระทรวงด้วย หากเราศึกษาพระบรมราชาธิบายว่าด้วยการปรับปรุงการเปลี่ยนแปลงและการจัดการบริหาร เป็นรูปกระทรวงของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวแล้ว จะเห็นได้ว่าปัญหาหลักของการบริหารการปกครองในขณะนั้น ได้แก่ ความไม่ชัดเจนของภารกิจที่หน่วยงานแต่ละหน่วยกระทำและความไร้ระบบการจัดการที่เน้นหนักทางด้านหน้าที่ แทนที่จะขึ้นอยู่กับการแบ่งอำนาจกันคุมทั้งภารกิจและอาณาเขต ในปัจจุบัน สภาพแวดล้อมของระบบราชการได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วโดยเฉพาะอย่างยิ่งลักษณะของการท้าทายที่มาจากสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกการเติบโตของภาคธุรกิจเอกชน การเข้ามามีอิทธิพลและอำนาจในทางการเมืองของส่วนต่าง ๆ ที่อยู่นอกกลไกอำนาจรัฐ ความซับซ้อนของปัญหาในระยะการเปลี่ยนแปลงทางสังคมเศรษฐกิจ การเมืองและการตื่นตัวของกลุ่มพลังประชาชน เป็นต้น

ภายหลังการปฏิรูประบบราชการเป็นเวลาหนึ่งศตวรรษเต็ม ปัญหาหลักที่ยังแก้ไม่ตกก็คือ ปัญหาความสัมพันธ์ทางอำนาจดังกล่าวข้างต้น ซึ่งในสถานการณ์ก่อนและหลังการรัฐประหาร 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ.

---

[5] ปิยนาถ บุนนาค, **การเมืองระหว่างองค์การของรัฐ : ศึกษาเฉพาะกรณีความขัดแย้ง ระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ในสมัยปฏิรูป (พ.ศ. 2435–2453)** วิทยานิพนธ์ดุษฎีบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง, บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. 2533

2534 ได้มีความเชื่อว่าการมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมจะทำให้สามารถจัดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายราชการประจำได้ แต่ประเด็นที่ไม่มีผู้ศึกษาวิเคราะห์ไว้ก็คือ รากฐานทางอำนาจของกลไกการบริหารราชการ ซึ่งมิใช่รัฐธรรมนูญ หากเป็นธรรมเนียมปฏิบัติและความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ซึ่งให้บทบาทและลำดับความสำคัญ ตลอดจนทรัพยากรแก่กลไกรัฐบางกลไกอย่างยาวนานและต่อเนื่องด้านหนึ่งกับอำนาจของกลไกรัฐที่มาจากกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินอีกด้านหนึ่ง

ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น แม้จะมีการจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นก็ตาม แต่ไม่มีกฎหมายแม่บทกฎหมายหนึ่งกฎหมายใดโดยเฉพาะที่จัดระเบียบราชการฝ่ายบริหาร อำนาจของกระทรวงต่าง ๆ อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือประกาศ ซึ่งนับวันก็ทวีจำนวนมากขึ้นเป็นลำดับ

การขาดกฎหมายแม่บทในการกำหนดอำนาจและจัดองค์กรทั้งหมดของรัฐในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้นมีผลทำให้คณะราษฎรสามารถวางแนวทางในการจัดระเบียบราชการโดยเฉพาะของฝ่ายพลเรือนโดยไม่มีข้อจำกัดด้านกฎหมายหรือการจัดองค์กร ดังนั้นนอกจากการมีรัฐธรรมนูญกำหนดความสัมพันธ์ทางอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการแล้ว ก็จะต้องถือว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหาร และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ย่อมเป็นรากฐานทางอำนาจอันสำคัญยิ่งของกลไกอำนาจรัฐซึ่งอยู่ในฐานะที่สามารถกำหนดกรอบอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยมีการแทรกแซงจากพลังนอกระบบราชการน้อยมาก

อย่างไรก็ดี เราควรสำรวจด้วยว่าก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 นั้น กลไกอำนาจรัฐที่เป็นแกนหลักคือ ส่วนราชการใด และส่วนราชการนั้นมีรากฐานทางกฎหมายรองรับอำนาจหน้าที่อย่างไร เมื่อเกิดการเปลี่ยน **ระบอบ** การเมือง ลักษณะพื้นฐานของกฎหมายนั้นได้เปลี่ยนแปลงไปหรือไม่อย่างไร หรือมีความต่อเนื่องมาโดยตลอด

เหตุที่เราจำเป็นต้องหยิบยกประเด็นนี้มาพิจารณาก็เพราะภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้นกลไกอำนาจรัฐที่เป็นแกนหลักมีลักษณะเป็น **อำนาจคู่** ที่อาจเรียกได้ว่า แบ่งอำนาจและอิทธิพลกันควบคุมส่วนต่าง ๆ ของรัฐอยู่ อำนาจคู่นี้ก็คือ อำนาจฝ่ายมหาดไทย (พลเรือน) กับอำนาจฝ่ายกลาโหม (ทหาร) ทั้งสองฝ่ายต่างมีกลไกและโครงสร้างส่วนบนที่มีฐานะตำแหน่งเสมอกันในนามของสมุหนายก และสมุหพระกลาโหม นอกจากนี้ พระบรมราชาธิบายของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ชี้ให้เป็นอย่างชัดเจนแล้วว่าอำนาจและกลไกของทั้งสองส่วนนี้ ต่างแบ่งอาณาเขตและกิจกรรมกัน แต่ละฝ่ายต่างมีอำนาจเบ็ดเสร็จทั้งทางด้านกำลังอาวุธ การจัดเก็บภาษีและการปกครองบังคับบัญชาในปริมณฑลที่อยู่ภายใต้อำนาจของตน

แม้ตำแหน่งสมุหนายกและสมุหพระกลาโหมจะถูกยกเลิกไปเพราะการปฏิรูปการปกครอง พ.ศ. 2435 ก็ตาม แต่การจัดรูปกระทรวงตามแบบแผนของตะวันตกก็หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะรักษาโครงสร้างของการป้องกันประเทศจากศัตรูภายนอก และการปกครองควบคุมอาณาบริเวณภายในเอาไว้ ดังนั้น แม้ตำแหน่งเดิมจะหมดไป แต่โครงสร้างกลไกและรากฐานของอำนาจในรูปของกฎหมายก็ยังมีอยู่ ดังจะเห็นได้ว่ารากฐานอำนาจของมหาดไทยนั้นมีความเป็นสถาบันมากกว่ากระทรวงทบวงกรมอื่นใด เพราะความจำเป็นของรัฐในสมัยรัชกาลที่ห้านั้นมีผลโดยตรงต่อการสร้างความสำคัญให้แก่โครงสร้างราชการที่มีหน้าที่ปกครองควบคุมคนและหัวเมืองต่างๆ เมื่อเป็นเช่นนี้ อำนาจที่ได้รับการรองรับโดยกฎหมายและเป็นปริมณฑลที่ฝ่ายมหาดไทยรักษาไว้ตลอดเวลาอันยาวนาน จึงได้แก่ อำนาจหน้าที่ๆ ปรากฏอยู่ในกฎหมายหลักที่มีมาก่อน พ.ศ. 2475 และมีความต่อเนื่องมาจนปัจจุบัน กฎหมายนี้ได้แก่ ***พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ รศ. 116 (2440) ซึ่งต่อมาได้มีการจัดทำใหม่ใน พ.ศ. 2457***

อำนาจรัฐไทย ก่อนการเปลี่ยนระบอบการเมืองเมื่อ พ.ศ. 2475 จึงยืนอยู่บนสองขาหยั่ง ขาหนึ่งได้แก่ กองทัพ ซึ่งมีกฎหมายจัดการด้านองค์กรเป็นของตนเองโดยไม่ถูกแทรกแซงจากอำนาจทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองนั้น การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงองค์การของกองทัพ เป็นไปตามเหตุผลและความต้องการ **ภายใน** องค์กรเองที่ **ปลอด** จากการแทรกแซงจากภายนอก

อีกขาหยั่งหนึ่งนั้นได้แก่ มหาดไทย ซึ่งมีพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ เป็นรากฐานสำคัญของอำนาจ และแม้จะมีพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารขึ้นใหม่ก็ตาม แต่ก็มิได้กระทบกระเทือนต่ออำนาจดั้งเดิมของฝ่ายมหาดไทย กลับเสริมให้อำนาจเดิมนั้นมีความแข็งแกร่งขึ้นอย่างต่อเนื่อง ดังจะเห็นได้จากการที่มีการแก้ไข พรบ.นี้ ครั้งแรกใน พ.ศ. 2486 หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองถึง 11 ปี

เมื่อมีกฎหมายรัฐธรรมนูญ มีอำนาจทางการเมืองตามระบอบใหม่ แต่รากฐานอำนาจรัฐระดับล่างดั้งเดิม มิได้ถูกผลกระทบจึงเป็นธรรมดาที่อำนาจรัฐจะกลายเป็นคู่แข่งขันหลักของอำนาจทางการเมือง ยิ่งกลุ่มผู้นำมาซึ่งอำนาจทางการเมืองมีพื้นเพที่มาจากกลไกอำนาจรัฐด้วยแล้ว การเปลี่ยนแปลงในเชิงคุณภาพก็มีขึ้นได้ยาก กฎหมายรัฐธรรมนูญในตัวของมันเองเป็นเพียงการจัดความสัมพันธ์กว้าง ๆ ระหว่างอำนาจทางการเมืองกับอำนาจการบริหารราชการเท่านั้น อำนาจรัฐที่บังคับใช้ในชีวิตประจำวันจะต้องกระทำผ่านกลไกการบริหารราชการ

โดยเหตุนี้ การศึกษาวิเคราะห์ การพัฒนาการทางการเมืองของไทย จึงควรเน้นการวิเคราะห์รากฐานทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบราชการบริหารเป็นสำคัญ เพราะการเมืองไทยมีจุดเน้นอยู่ที่อำนาจของกลไกรัฐมากกว่ากลไกหรือสถาบันทางการเมือง การมีรัฐธรรมนูญจึงเป็นเพียงการวางกรอบความสัมพันธ์ทางอำนาจอย่างกว้าง ๆ ซึ่งอาจมีความสำคัญน้อยกว่าการวางกรอบที่กำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ ตลอดจนการจัดองค์กรกลไกของรัฐ

พิจารณาในแง่นี้ การทำงานของคณะรัฐมนตรีจึงน่าจะเกี่ยวพันกับลักษณะการจัดองค์กรของกลไกรัฐซึ่งเป็นตัวกำหนดลักษณะของโครงสร้างอำนาจคณะรัฐมนตรี และการแบ่งกิจกรรมระหว่างรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงมากกว่าบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญซึ่งไม่จำเป็นว่าจะต้องมีเงื่อนไขกำหนดกรอบความสัมพันธ์ระหว่างคณะรัฐมนตรีในด้านความรับผิดชอบร่วมกันต่อสภาผู้แทนราษฎร เพราะรัฐธรรมนูญไทยมักจะไม่ยึดหลักการปกครองในระบบรัฐสภาโดยเคร่งครัด เช่น คณะรัฐมนตรีสามารถแถลงนโยบายและเข้าบริหารราชการได้โดยไม่ต้องได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรหรือฝ่ายนิติบัญญัติ มักจะประกอบด้วยสภาที่มาจากการแต่งตั้งด้วยเป็นต้น

มีข้อควรสังเกตว่าในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้นได้มีการออกพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนตั้งแต่ พ.ศ. 2471 แต่พระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลมากกว่าที่จะเป็นกฎหมายแม่บทเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนี้ย่อมสะท้อนให้เห็นว่าระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ได้มุ่งเน้นการจัดองค์กรการบริหารราชการของฝ่ายทหารมากกว่าทางด้านพลเรือน ซึ่งยิ่งทำให้กลไกของรัฐที่เป็นฝ่ายทหารปลอดจากการควบคุมทางการเมืองมากขึ้น เพราะในขณะที่ร่างพระราชบัญญัติในการจัดกระทรวง ทบวง กรมของฝ่ายพลเรือนจะต้องผ่านการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติ เนื่องจากการจัดดังกล่าวกระทำในรูปพระราชบัญญัติ แต่การจัดองค์กรของฝ่ายทหาร กลับไม่ต้องผ่านเพราะสามารถออกเป็นประกาศ โดยอาศัยอำนาจการบริหารภายในของฝ่ายทหารได้

การศึกษาระบบคณะรัฐมนตรีและระบบราชการฝ่ายบริหารจึงเป็นสิ่งจำเป็นและสำคัญยิ่งต่อการทำความเข้าใจกับรัฐ อำนาจรัฐ และการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและการบริหารของไทย และสามารถนำไปสู่การตอบคำถามเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรค ตลอดจนทางออกของการจัดความสัมพันธ์ที่เหมาะสมระหว่างพลังอำนาจในสังคมได้ แทนที่จะเน้นไปที่การวิเคราะห์ลักษณะของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่าไม่มีผลในทางปฏิบัติเพราะรัฐธรรมนูญไทยยังไม่มีความเป็นสถาบันเนื่องจากมิได้มีฉบับใดฉบับหนึ่งที่มีความต่อเนื่อง ในขณะที่การจัดระเบียบราชการบริหาร และกลไกของรัฐนั้นเป็นสิ่งที่มีการยอมรับในหลักการสำคัญ ๆ และมีความต่อเนื่อง หากมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงก็น้อยมาก ดังจะเห็นได้ว่า การจัดแบ่งกระทรวงให้มีจำนวนน้อยแต่เป็นกระทรวงขนาดใหญ่ มีกรมหลายกรมอยู่ภายใต้โครงสร้างกระทรวง เป็นแนวทางที่ใช้กันมาตั้งแต่ พ.ศ. 2435 ไว้เป็นส่วนใหญ่

การจัดแบ่งกระทรวงให้มีจำนวนน้อย และไม่มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงลักษณะทางโครงสร้างในระยะยาวนั้น ย่อมไม่ก่อให้เกิดปัญหาทางความสัมพันธ์ระหว่างกลไกของรัฐด้วยกันหรือระหว่างกลไกของรัฐกับประชาชน ตราบเท่าที่ภายในระบบบริหารมีการกระจายอำนาจ มีการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นอย่างเป็นระบบกว้างขวางและต่อเนื่อง แต่การที่มีระบบรวมศูนย์อำนาจ และมีโครงสร้างกลไกรัฐระดับยอดสุดในลักษณะที่เป็นโครงสร้างใหญ่ มีการกระจุกตัวมากกว่าการกระจายตัวย่อมเป็นที่มาของปัญหานานัปการ ดังจะได้กล่าวต่อไป

ดังนั้น การพัฒนาทางการเมืองอาจเกิดขึ้นได้จากการปรับเปลี่ยนการจัดกลไกอำนาจรัฐเสียใหม่ด้วยการทบทวนเป้าหมายและบทบาทของรัฐเป็นลำดับแรก ซึ่งจะนำไปสู่การกำหนด **หน้าที่หลัก** ของกลุ่มกรมและกลุ่มกระทรวง และจัดระบบคณะรัฐมนตรีและระบบราชการฝ่ายบริหารเสียใหม่ให้สอดคล้องกับลักษณะของการท้าทายและการพัฒนาประเทศ ตลอดจนเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น

การปรับกลไกอำนาจรัฐ จะนำไปสู่การมีระบบคณะรัฐมนตรีที่ประกอบไปด้วยกลุ่มกระทรวงที่มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบที่ชัดเจนไม่สับสน และเป็นการง่ายต่อการสร้างกลไกทางการเมืองที่จะมาควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานของกลุ่มงานเหล่านี้

สาเหตุหนึ่งที่กลไกทางการเมือง ซึ่งมักจะมีความอ่อนแอไม่อาจควบคุมตรวจสอบกลไกของรัฐได้ ก็เพราะความไม่เป็นระบบของการจัดองค์กรการบริหารราชการนั่นเอง และเนื่องจากการปรับบทบาทของรัฐและการจัดกลุ่มกิจกรรม การกำหนดกลุ่มกรมและกระทรวง ตลอดจนระบบคณะรัฐมนตรีเป็นงานใหญ่ที่จะต้องใช้เวลา งานนี้จึงไม่มีการดำเนินการอย่างจริงจัง แต่นักการเมืองมักหันไปแก้ปัญหาด้วยการใช้อำนาจแต่งตั้งโยกย้ายบุคคลมากกว่า อันเป็นสาเหตุให้เกิดความขัดแย้งระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายข้าราชการประจำมากขึ้นเป็นลำดับ

กรอบและวัตถุประสงค์ของการวิเคราะห์

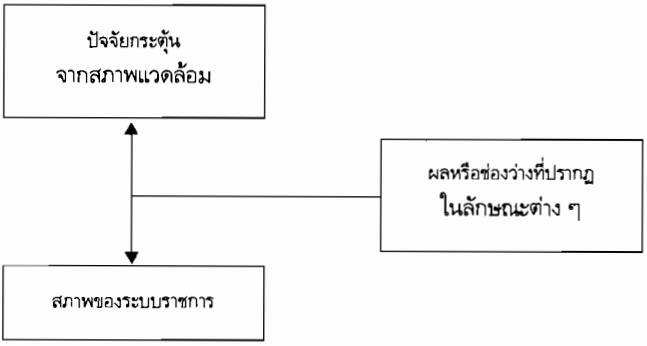
กรอบการวิเคราะห์พัฒนาการของระบบราชการซึ่งเป็นกลไกอำนาจรัฐของเราจะใช้การวิเคราะห์ปฏิสัมพันธ์ระหว่างสภาพของระบบราชการกับการเปลี่ยนแปลงในบริบทของสภาพนั้นอันได้แก่ การพิจารณาปัจจัยที่เป็นตัวกระตุ้น ซึ่งอาจอธิบายได้โดยอาศัยคำนิยามศัพท์ดังต่อไปนี้

1. **ระบบราชการ** ระบบราชการซึ่งในที่นี้จะเน้นศึกษาระบบราชการไทยเป็นหลัก เป็นสถาบันซึ่ง

ประกอบด้วย ระบบย่อย ๆ อันได้แก่ส่วนราชการต่าง ๆ ระบบย่อย ๆ เหล่านี้ถูกจัดตั้งในระยะเวลาที่แตกต่างกันโดยกฎหมายมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ กัน โดยการกำหนดอำนาจหน้าที่นั้นเป็นไปในลักษณะกว้าง ๆ จึงเปิดช่องทางให้เกิดการตีความ และขยายขอบเขตหน้าที่ของตนออกไป ระบบย่อยต่าง ๆ ถูกยึดโยงเข้าด้วยกันโดยอำนาจบริหารซึ่งมีนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบและสั่งการ และปฏิบัติหน้าที่ภายในกรอบอำนาจและระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ได้แก่ อำนาจการบริหารราชการแผ่นดิน ระเบียบการเงินการคลังและงบประมาณระเบียบการบริหารงานบุคคล เป็นต้น โดยมีทรัพยากรด้านการเงิน กำลังคนและวัสดุอุปกรณ์สนับสนุนตามความจำเป็น

ระบบราชการปฏิบัติภารกิจในสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจการเมืองและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา ในขณะที่ตัวระบบราชการเองมีการปรับเปลี่ยนช้ากว่า และก่อให้เกิดปัญหาช่องว่างหลายประการ ซึ่งอาจแสดงเป็นแบบแผนความสัมพันธ์คร่าว ๆ ดังนี้

ภาพที่ 1



ภาพที่ 1-1 ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มตัวแปรระบบ

สภาพของระบบราชการ คือ ลักษณะเด่นสำคัญที่คงสภาพอยู่ของระบบราชการ สภาพดังกล่าวนี้มีวิวัฒนาการเปลี่ยนแปลงตลอดมา มากบ้างน้อยบ้างแล้วแต่สถานการณ์ แต่โดยทั่วไปการเปลี่ยนสภาพของระบบราชการนี้เป็นไปอย่างช้า ๆ ค่อยเป็นค่อยไป และไม่สามารถตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมภายนอกได้อย่างเพียงพอ จนเกิดภาวะช่องว่าง หรือความไร้สมดุลขึ้น สภาพของระบบราชการที่เลือกวิเคราะห์นี้มี 6 ลักษณะคือ ***เหตุผลของรัฐ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคม โครงสร้างของระบบ การตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลง การเน้นกฎ ระเบียบ และ ข้อจำกัดด้านทรัพยากรการเงิน***

ปัจจัยกระตุ้น ปัจจัยกระตุ้น คือ กลุ่มตัวแปรสภาพแวดล้อม ซึ่งมีผลกระทบทั้งโดยตรงและโดยทางอ้อมต่อสภาพของระบบราชการ ปัจจัยกระตุ้นที่สำคัญต่อสภาพของระบบราชการในแต่ละเรื่องมีต่างกันออกไป เช่น ปัจจัยกระตุ้นซึ่งส่งผลกระทบต่อเหตุผลของรัฐที่สำคัญ ได้แก่ การท้าทายจากภายนอก ดังนั้นเมื่อพิจารณาจากสภาพของระบบราชการ 6 ประการดังกล่าวข้างต้นแล้ว ปัจจัยกระตุ้นที่สำคัญมี 6 ประการคือ การท้าทายจากภายนอก การเกิดขึ้นของพลัง ความต้องการบริการ และการขยายตัวทางเศรษฐกิจ

ช่องว่าง ปัจจัยกระตุ้นที่เกิดขึ้นหลายประการนี้ ระบบราชการในสภาพที่เป็นอยู่ไม่อาจตอบสนองได้อย่างสมดุลและเหมาะสม จึงเกิดช่องว่างหลายลักษณะ กล่าวคือ รูปแบบแนวคิดที่ขัดแย้งกันเกี่ยวกับเหตุผลของรัฐ ความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน โดยมิได้คำนึงถึงภาคประชาชน การขาดกรอบอ้างอิงร่วมกันระหว่างข้าราชการกับนักการเมือง การมีรัฐบาลที่อาจรับผิดชอบ แต่ไม่ตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน การขาดประสิทธิภาพในการบริหารและการขาดแคลน และทิศทางที่ชัดเจนในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่เพิ่มขึ้น

ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มตัวแปรทั้ง 3 กลุ่ม อาจแสดงในตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 1

ความสัมพันธ์ระหว่างสภาพของระบบราชการ ปัจจัยกระตุ้นและช่องว่าง

สภาพของระบบราชการ	ปัจจัยกระตุ้น	ช่องว่าง
1. เหตุผลของรัฐ	- การท้าทายจากภายนอก	- รูปแบบแนวคิดที่ขัดแย้งกันเกี่ยวกับเหตุผลของรัฐ
2. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคม	- การเกิดขึ้นของพลังนอกระบบราชการ	- ความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน โดยมิได้คำนึงถึงภาคประชาชน
3. โครงสร้างของระบบ	- การแทรกแซงทางการเมือง	- ขาดกรอบอ้างอิงร่วมกันระหว่างข้าราชการกับการเมือง
4. การตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลง	- การเปลี่ยนแปลงที่นำไปสู่ระบบระหว่างประเทศ	- การมีรัฐบาลที่รับผิดชอบแต่ไม่ตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน
5. การเน้นกฎระเบียบ	- ความต้องการบริการ	- การขาดประสิทธิภาพในการบริหาร
6. ความจำกัดด้านทรัพยากรการเงิน	- การขยายตัวทางเศรษฐกิจ	- การขาดแผนและทิศทางที่ชัดเจนในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางการเงินการคลังที่เพิ่มขึ้นในขณะที่ทรัพยากรธรรมชาติลดลง

ความสัมพันธ์ดังแสดงในตารางที่ 1 นี้อาจแจกแจงในรายละเอียดตามประเด็นของสภาพระบบราชการแต่ละประเภทดังนี้

ประเด็นแรก : เหตุผลของรัฐ ระบบราชการเกิดขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของรัฐ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ ระบบราชการเกิดขึ้นจากเหตุผลของรัฐ ซึ่งมีต่างกันไปในแต่ละช่วงของเหตุการณ์ แต่เหตุผลหลักที่สำคัญคือความอยู่รอดของรัฐ ติดตามด้วยเสถียรภาพและความมั่นคงและการพัฒนา

ในยุคแรกหรือในช่วงที่ประเทศยังต้องดิ้นรนเอาตัวรอดจากการคุกคามทั้งภายนอก และภายในระบบราชการถูกกำหนดขึ้น เพื่อเหตุผลทางความมั่นคงเป็นหลัก จุดเน้นของระบบราชการในช่วงนั้น คือการปฏิบัติภารกิจในการป้องกันประเทศ ข้าราชการในสมัยแรกคือในช่วงอาณาจักรสุโขทัยและอยุธยา จึงเป็นทั้งทหารและข้าราชการพลเรือนพร้อม ๆ กันไป การให้ความสำคัญกับหน้าที่อื่นยังมีจำกัด เมื่อการคุกคามจากภายนอกผ่อนคลายลง การจัดระเบียบภายในสังคมก็เป็นเหตุผลสำคัญในการกำหนดลักษณะของระบบราชการ บทบาทของทหารถูกแยกออกจากพลเรือน และมีการกำหนดหน่วยงานให้ทำหน้าที่เฉพาะในการดูแลความสงบเรียบร้อยภายในราชอาณาจักร และเมื่อสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกเรียกร้องให้ประเทศจำเป็นเร่งรัดพัฒนาตนเอง รัฐก็ขยายบทบาทของระบบราชการให้ครอบคลุมภารกิจส่วนนี้ตามไปด้วย ด้วยเหตุนี้ภาระหน้าที่ของระบบราชการจึงถูกกำหนดโดยเหตุผลของรัฐนั่นเอง

ลำดับเหตุผลของรัฐดังกล่าวข้างต้นนี้อาจเปลี่ยนแปลงไปได้เสมอ ขึ้นกับสภาพแวดล้อมเหตุการณ์หนึ่งหรือสถานการณ์หนึ่งอาจก่อเหตุผลให้รัฐกำหนดความสำคัญแก่ภารกิจหน้าที่หนึ่ง และเมื่อเหตุการณ์หรือสถานการณ์ดังกล่าวเปลี่ยนแปลงไป ภารกิจหน้าที่นั้นย่อมลดความสำคัญลง และรัฐหันไปให้ความสนใจกับภารกิจอื่นแทน

ในประเทศไทย เหตุผลของรัฐเกิดขึ้นตามความต้องการในการรักษาเอกราช การรักษาเสถียรภาพและความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการพัฒนาดังกล่าวแล้ว ดังจะเห็นได้ว่าในช่วงต้นกรุงรัตนโกสินทร์ รัฐได้ให้ความสนใจกับความมั่นคงภายในและการพัฒนามากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเผชิญการท้าทายจากตัวกระตุ้นภายนอก ซึ่งทำให้รัฐเร่งปรับปรุงหน้าที่และบทบาทของระบบราชการ

ตัวกระตุ้นสำคัญมี 2 เหตุการณ์ ซึ่งแต่ละเหตุการณ์ครอบคลุมระยะเวลาที่ยาวนานพอสมควร เหตุการณ์แรก ได้แก่การแผ่ขยายลัทธิอาณานิคมในสมัยรัชกาลที่ 4 และ 5 ในช่วงนั้นประเทศไทยเริ่มตระหนักถึงความด้อยของประเทศในด้านต่างๆ ทั้งด้านเศรษฐกิจ การทหาร และเทคโนโลยี หรือวิทยาการแผนใหม่ อันก่อให้เกิดภัยคุกคามต่อการอยู่รอดของประเทศโดยตรง ผู้นำของประเทศจึงพยายามเร่งรัดพัฒนาระบบราชการ ให้สามารถตอบโต้การคุกคามจากภายนอก มีการส่งคนออกไปเรียนวิทยาการจากต่างประเทศ และรับชาวต่างประเทศเข้ารับราชการ และมีการปรับปรุงโครงสร้างของระบบราชการเสียใหม่ ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยมีการขยายหน้าที่ออกไปหลายด้าน และมีการแบ่งแยกหน้าที่ภายในระบบราชการอย่างชัดเจนยิ่งขึ้น การปฏิบัติหน้าที่เฉพาะ เริ่มเข้าแทนที่การปฏิบัติหน้าที่ทั่วไปในระบบราชการ

เหตุการณ์ที่สอง ได้แก่สภาวะสงครามเย็นและการคุกคามของลัทธิคอมมิวนิสต์ ซึ่งปรากฏเด่นชัดหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. 2475 เพียงไม่ถึงสามทศวรรษ การคุกคามครั้งนี้ทำให้ผู้นำประเทศ ย้อนไปให้ความสำคัญกับหน้าที่ด้านการป้องกันประเทศ และการรักษาความมั่นคงภายในมากขึ้น นอกจากนั้น การแบ่งเป็นขั้วอำนาจในการเมืองระหว่างประเทศ โดยที่ไทยเลือกข้างโลกเสรี มีผลทำให้อิทธิพลของลัทธิปกป้องภัยคอมมิวนิสต์ด้วยการสร้างรัฐให้แข็งแกร่งทำให้หน่วยงานทหารและความมั่นคงมีบทบาทสูงและได้ขยายตัวมากขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าว

ถึงแม้โดยหลักการแล้วอาจทำให้คิดไปได้ว่า เหตุผลของรัฐคือสิ่งที่กระจ่างชัดในตัวของมันเอง แต่ในทางปฏิบัติมิใช่เช่นนั้น รัฐเป็นนามธรรม การคิดและการตัดสินใจถูกกระทำแทน โดยผู้มีอำนาจภายในรัฐ สถานการณ์เช่นนี้คือตัวการที่ทำให้เหตุผลของรัฐไม่มีความเด่นชัด และไม่อาจเป็นเช่นนั้นได้ ในเมื่อผู้มีอำนาจ

ตัดสินใจแทนรัฐมีหลายกลุ่มหลายฝ่าย และสาระ ทิศทาง หรือวิธีปฏิบัติมิได้มีเพียงสาระเดียว ทิศทางเดียว หรือวิธีเดียว ด้วยเหตุนี้ช่องว่างที่เกิดขึ้น คือความแตกต่างในแง่กรอบความคิดระหว่างผู้มีอำนาจตัดสินใจหลายฝ่าย และแม้แต่ในระบบราชการเอง

ความแตกต่างในเรื่องเหตุผลของรัฐ ซึ่งต้องมีการกำหนดใหม่ในแต่ละสถานการณ์ ซึ่งเป็นตัวกระตุ้นท้าทายจากภายนอกนี้ ก่อให้เกิดความขัดแย้งในแง่ทิศทางและนโยบายในบรรดากลุ่มผู้มีอำนาจตัดสินใจ และเกิดความขัดแย้งในเรื่องลำดับความสำคัญและการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยระบบราชการ ***แต่ละส่วนราชการต่างพยายามตีความเหตุผลของรัฐภายในขอบเขตหน้าที่ ความรับผิดชอบ และความถนัดจัดเจนของตน*** เพื่อแสวงหาทางให้ได้มาซึ่งทรัพยากรสนับสนุนหน่วยงานของตน ตัวอย่างเช่น ฝ่ายทหารพยายามตอบโต้การคุกคามของคอมมิวนิสต์ โดยการเพิ่มหน่วยงานกำลังทหาร อาวุธยุทธภัณฑ์ และอำนาจทางการเมือง ฝ่ายมหาดไทยพยายามเน้นบทบาทของตนในการจัดตั้งองค์กรประชาชน และฝ่ายวิทยาการพยายามชี้ความสำคัญในการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ ไม่ว่าด้านถนนหนทาง การเกษตร การสาธารณสุข เป็นต้น

ประเด็นที่สอง : ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคม ในฐานะที่เป็นเครื่องมือของรัฐ ระบบราชการทำหน้าที่เป็นกลไกที่เกี่ยวข้องประสานติดต่อกับประชาชนโดยตรงในหลายลักษณะ ทั้งในแง่การควบคุม จัดระเบียบ การส่งเสริมพัฒนา และการให้บริการ โดยมีส่วนราชการต่าง ๆ แบ่งแยกหน้าที่ของคนดูแลความสัมพันธ์เหล่านี้

ในช่วงแรก ระบบราชการมีบทบาทเด่นโดยเป็นสถาบันนำของสังคม บทบาทระยะแรกเน้นที่การตรวจสอบควบคุมและจัดระเบียบให้สังคม อาจกล่าวได้ว่า ในระยะแรกนอกเหนือจากอำนาจการเมืองแล้ว ระบบราชการมีอำนาจสูงสุดจนบางครั้งครอบงำทำหน้าที่การเมืองเองบางระยะ ดังนั้น ระบบราชการจึงเกือบจะปลอดจากแรงบีบคั้นกดดันจากอำนาจใดในรัฐ เว้นแต่ความกดดันที่มาจากความขัดแย้ง ช่วงชิงบทบาท อำนาจ และทรัพยากรระหว่างกันเอง ระบบราชการจึงสามารถกำหนดบทบาทหน้าที่ของตนเองได้เป็นส่วนใหญ่ และเน้นการชี้นำสังคมเป็นหลัก

ครั้นเวลาเปลี่ยนแปลงไป สังคมเริ่มพัฒนาขึ้น ฝ่ายการเมืองมีอำนาจเพิ่มขึ้น แยกตัวออกจากระบบราชการอย่างชัดเจน รวมทั้งเกิดกลุ่มอื่น ๆ ในสังคมที่มีอำนาจและมีส่วนมีเสียงในการตัดสินใจของประเทศมากขึ้น เช่น กลุ่มธุรกิจ กลุ่มวิชาชีพ สื่อมวลชนต่าง ๆ เป็นต้น กลุ่มเหล่านี้ได้มีบทบาทในการกำหนดชี้นำประเทศ และระบบราชการถูกลดบทบาทลง

ในสถานการณ์เช่นนี้ ระบบราชการไม่สามารถชี้นำสังคมได้อย่างเต็มที่ดังที่เคยเป็น อำนาจในการดำเนินการดังกล่าวถูกแบ่งออกไป ระบบราชการจึงต้องปรับเปลี่ยนบทบาทและหน้าที่ของตน โดยสร้างความสัมพันธ์ใหม่ที่ตอบสนองอำนาจกดดันของกลุ่มสังคมต่าง ๆ ถึงแม้จะไม่สามารถปรับตัวได้รวดเร็ว แต่ก็มีรูปแบบความสัมพันธ์ที่แสดงความสนองตอบของระบบราชการต่อกลุ่มสังคมดังกล่าว โดยเฉพาะกลุ่มต่าง ๆ ในภาคธุรกิจ และวิชาชีพเอกชน มีการสร้างองค์กรบางลักษณะ เช่น คณะกรรมการร่วมภาครัฐและภาคเอกชน และ มีการตอบสนองของฝ่ายราชการต่อการเรียกร้องของภาคเอกชนมากขึ้น ภาคเอกชนมีบทบาทในการตัดสินใจและดำเนินการของระบบราชการมากขึ้น

แต่ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคม ซึ่งมีระบบราชการเป็นกลไกตัวแทนของรัฐนั้นยังไม่สมบูรณ์ ช่องว่างที่เหลืออยู่คือช่องว่างความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและประชาชน ถึงแม้ระบบราชการซึ่งอาจได้รับ

แรงกดดันจากฝ่ายการเมืองและฝ่ายเอกชน รวมทั้งอาจเกิดสำนึกในบริการของตนได้พยายามพัฒนาบทบาทการให้บริการแก่ประชาชนมากขึ้น แต่โดยที่ภาคประชาชนยังมิได้เป็นพลังกดดันเพียงพอ กล่าวคือ ยังขาดการจัดตั้งรวมกลุ่มเป็นพลังที่ต่อเนื่องและแข่งขันในการตรวจสอบ และเรียกร้องกดดันกับระบบราชการการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการในการประสานสัมพันธ์เชิงส่งเสริมให้บริการ และความสนองความต้องการของประชาชนจึงยังเป็นไปอย่างจำกัด ยังเป็นช่องว่างที่มิได้รับการแก้ไขปรับปรุงเท่าที่ควร

ประเด็นที่สาม : โครงสร้างของระบบ โครงสร้างของระบบราชการเป็นโครงสร้างแนวของเวเบอร์ (Weber) ซึ่งเน้นลักษณะความเป็นอาชีพและรูปแบบทางการ โครงสร้างนี้ได้รับการสนับสนุนจากฐานกฎหมายของรัฐ และมีลักษณะที่ไม่ยืดหยุ่น ปรับตัวยาก มีขอบเขตอำนาจของตนเองที่ปรับแก้ไขยาก โดยเกิดจากเจตนารมณ์ที่จะให้ปฏิบัติหน้าที่ได้ต่อเนื่องถาวร โครงสร้างแบบนี้จึงทำให้ระบบราชการมีลักษณะตรึงตัวปรับเปลี่ยนยากหรือช้า ไม่สามารถลดตัดทอนส่วนที่หมดความจำเป็นได้ง่าย แต่กลับขยายตัวโดยการขยายต่อจากโครงสร้างเดิมได้โดยไม่จำกัด ในยุคที่ระบบราชการมีบทบาทสูงในการตัดสินใจ หรือผลักดันการตัดสินใจทางการเมืองได้ ระบบราชการได้ปักหลักสร้างฐาน และกระชับโครงสร้างของตนไว้อย่างแข็งแรง

ในระยะหลัง เมื่อฝ่ายการเมืองในระบอบประชาธิปไตยมีบทบาทมากขึ้น โดยอาศัยฐานสนับสนุนจากภายนอก ซึ่งมิใช่ระบบราชการฝ่ายการเมืองได้เริ่มเข้าแทรกแซงการตัดสินใจ และการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ของระบบราชการมากขึ้น การแทรกแซงทางการเมืองนี้กลายเป็นแรงกระตุ้นสำคัญจากภายนอกที่ส่งผลต่อบทบาทของระบบราชการ

ถึงแม้โดยหลักการแล้วระบบราชการต้องเป็นสถาบันวิชาชีพที่ปลอดจากการเมือง กล่าวคือ ข้าราชการต้องไม่เล่นการเมือง แต่ในทางปฏิบัติ หลักการนี้ถูกบิดเบือนไปเนื่องจากฝ่ายการเมืองได้มีบทบาทแทรกแซงการดำเนินการของระบบราชการในหลายแง่มุมคือ ระบบราชการต้องถูกกำกับดูแล และควบคุมโดยฝ่ายการเมืองมากขึ้น และข้าราชการบางคนได้แสวงโอกาสความก้าวหน้าและอำนาจ โดยประสานผลประโยชน์ของตนกับฝ่ายการเมือง จากการที่ระบบราชการเคยชินกับการทำงาน โดยปลอดจากการแทรกแซงทางการเมืองเป็นเวลานานพอสมควรเพื่อฝ่ายการเมืองมีอำนาจขึ้น และแทรกแซงการดำเนินการของระบบราชการ ความสัมพันธ์ระหว่างระบบราชการกับการเมืองจึงเกิดช่องว่างที่สำคัญ คือการขาดกรอบอ้างอิงร่วมกันระหว่างข้าราชการและนักการเมือง กล่าวคือ ต่างฝ่ายไม่ทราบแน่ชัดถึงขอบเขตอำนาจและบทบาทของตน จึงเกิดความขัดแย้งความลักลั่น การก้าวก่ายอำนาจและบทบาทซึ่งกันและกัน

ประเด็นที่สี่ : การตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลง ในอดีตที่ผ่านมา การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคม และการเมืองเป็นไปค่อนข้างช้า แต่ในระยะหลังการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นไปรวดเร็วขึ้น ขณะเดียวกันการเปลี่ยนแปลงของระบบราชการกลับไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงภายนอก ระบบราชการซึ่งปรับเปลี่ยนมาสู่ระบบในระบอบประชาธิปไตย เมื่อ พ.ศ. 2475 ก็มิได้ผิดแผกแตกต่างจากระบบราชการในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์เท่าใดนัก เมื่อเศรษฐกิจและสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศเปลี่ยนแปลงไปอีก ระบบราชการได้ปรับตัวอีกครั้งหนึ่ง โดยปฏิบัติงานภายในกรอบของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติขึ้น ทั้งนี้โครงสร้างและกระบวนการปฏิบัติงานได้เปลี่ยนไปบ้างแต่ไม่มากนัก

สภาพการเปลี่ยนแปลงที่มีลักษณะค่อยเป็นค่อยไปของระบบราชการเช่นนี้ นับเป็นปัญหาเมื่อเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วของสภาพเศรษฐกิจการเมืองและสังคม ซึ่งมุ่งเข้าสู่ระบบระหว่างประเทศ ในขณะ

ที่สังคมไทยต้องปรับระเบียบภายในของตนให้สอดคล้องกับระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ระบบราชการไทยเป็นกลไกสำคัญยิ่งในการดำเนินการให้เกิดผลดังกล่าว แต่ความล่าช้าของระบบราชการมีผลให้เกิดช่องว่างที่สำคัญคือ รัฐบาลเป็นรัฐบาลที่รับผิดชอบตามกฎหมาย แต่ไม่ตอบสนองต่อความต้องการของสังคม

จากการที่กลุ่มพลังนอกระบบราชการเกิดขึ้นมากมาย และมีบทบาทสนับสนุนหรือขัดขวางการใช้อำนาจของรัฐบาล รัฐบาลจึงต้องรับฟังและรับผิดชอบต่อกลุ่มต่าง ๆ และประชาชนมากขึ้น เพื่อรักษาฐานอำนาจของตน แต่การที่ระบบราชการปรับเปลี่ยนบทบาทของตนช้า จึงทำให้ไม่สามารถตอบสนองความต้องการแท้จริงของสังคมได้ ถึงแม้จะถูกเร่งรัดจากฝ่ายการเมืองและผู้มีอำนาจตัดสินใจทางการเมืองก็ตาม

ประเด็นที่ห้า : การเน้นกฎระเบียบ ระบบราชการเกิดขึ้น และปฏิบัติหน้าที่ภายในกรอบของกฎหมายและระเบียบ กฎหมายและระเบียบเหล่านี้เป็น ***แหล่งที่มาของอำนาจหน้าที่*** ของส่วนราชการต่าง ๆ ในทางปฏิบัติส่วนราชการปฏิบัติหน้าที่ที่ชอบธรรมภายในกรอบของกฎระเบียบซึ่งมีมากมาย นอกเหนือจากระเบียบซึ่งตราโดยองค์กรนิติบัญญัติ และองค์กรการเมืองแล้ว ส่วนราชการยังออกกฎระเบียบภายในของตน ซึ่งเป็นกฎระเบียบปลีกย่อยอีกมากมาย กฎ ระเบียบ เหล่านี้ เป็นแนวทางยึดถือปฏิบัติของส่วนราชการต่าง ๆ อย่างแท้จริง จึงก่อให้เกิดสภาพความไม่ยืดหยุ่นหรือปรับตัวให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป สถานการณ์เฉพาะ และสถานการณ์ซึ่งมิได้มีกฎระเบียบกำหนดให้ทำได้ ดังนั้นกฎระเบียบจึงมีลักษณะสองด้าน กล่าวคือด้านหนึ่งเป็นฐานอำนาจตามกฎหมายที่ทำให้กลไกอำนาจรัฐสามารถกระทำการต่าง ๆ ได้ แต่ในขณะเดียวกันการทำงานของระบบราชการก็ถูกจำกัดโดยกฎระเบียบต่าง ๆ เหล่านี้ด้วย

สภาพของระบบราชการดังกล่าวข้างต้นก่อให้เกิดสภาพปัญหาสำคัญ อันเนื่องจากแรงกระตุ้นจากภายนอกประการหนึ่งคือ ความต้องการจากภาคธุรกิจเอกชน และประชาชนที่เพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว ในขณะที่ระบบราชการยังเน้นการจัดระเบียบของสังคม การตรวจสอบ และควบคุม ดังนั้นแรงกระตุ้นนี้ก่อให้เกิดความขัดแย้งที่เด่นชัดในด้านความคาดหวังของประชาชน และการปฏิบัติหน้าที่ของระบบราชการ เมื่อระบบราชการถูกติดตรึงกับกฎระเบียบมากมาย และมีความล่าช้าในการปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของตนให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและสถานการณ์แล้ว ช่องว่างที่เกิดขึ้นคือ การบริหารงานที่ล่าช้า ขาดประสิทธิภาพ และการสูญเสียทรัพยากรคน เงิน วัสดุ และเวลาอย่างที่ไม่ควรเป็น อีกนัยหนึ่งก็คือระบบราชการที่ติดยึดกับกฎ ระเบียบเป็นระบบที่ไม่มีประสิทธิภาพ ไม่มีประสิทธิผล และไม่ประหยัด

ประเด็นที่หก : ความสำคัญด้านทรัพยากรการเงิน ระบบราชการปฏิบัติหน้าที่ภายในข้อจำกัดสำคัญด้านการเงิน ทั้งนี้อาจเนื่องจากรายรับของประเทศมีจำกัด และรายจ่ายถูกกระจายออกไปในด้านสำคัญ 2 ด้าน คือการใช้หนี้ทั้งภายในและภายนอกประเทศ กับค่าใช้จ่ายด้านเงินเดือน ค่าจ้าง และค่าตอบแทน ส่วนที่เหลือเพื่อใช้จ่ายด้านการลงทุน การพัฒนา และการส่งเสริมเทคโนโลยีมีจำกัด ความจำกัดด้านการเงินนี้เป็นลักษณะของระบบราชการที่เคยเป็นอยู่และระบบราชการเคยชินกับสภาพความจำกัดข้อนี้[6]

---

[6]อย่างไรก็ดี ในช่วงปลายรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ และสมัยรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ข้อจำกัดด้านการเงินเริ่มคลี่คลาย อันเนื่องจากการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างรวดเร็วและกว้างขวาง มีผลให้รายรับของประเทศขยายตัวอย่างมาก

ในสภาพเช่นนี้ ระบบราชการซึ่งเคยชินกับการทำงานในสภาพจำกัดทางการเงินไม่สามารถปรับตัวได้ทัน จึงเกิดช่องว่างสำคัญ คือการขาดแผนและทิศทางที่ชัดเจนในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่เพิ่มขึ้น

จากที่กล่าวทั้งหมดนี้จะเห็นได้ว่า แรงกระตุ้นภายนอกด้านต่างๆ เมื่อกระทบกับลักษณะสภาพของระบบราชการ ได้ก่อให้เกิดช่องว่างอันเป็นสภาพปัญหาที่ประเทศกำลังเผชิญอยู่ เพื่อให้ลดช่องว่างหรือปัญหาดังกล่าว จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะมีการปรับเปลี่ยนบทบาท และภารกิจหน้าที่ของระบบราชการให้สามารถรองรับการกระตุ้นท้าทายจากภายนอก การจะปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ดังกล่าวให้ได้ผล จำเป็นอย่างยิ่งเช่นกันที่จะต้องมีการศึกษาวิเคราะห์ เพื่อทบทวนบทบาทหน้าที่หลักของส่วนราชการต่าง ๆ ดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ตัวแปรในการวิเคราะห์ระบบราชการ การวิเคราะห์ระบบราชการเพื่อทำความเข้าใจหน้าที่หลักและหน้าที่รองของส่วนราชการนั้น จะกระทำโดยพิจารณากลุ่มตัวแปรหลัก 3 กลุ่ม คือ องค์การการจัดการทรัพยากร และการปฏิบัติงาน ซึ่งมีตัวแปรย่อย ๆ ประกอบอีกหลายตัวแปรดังนี้

องค์การ การวิเคราะห์องค์การเน้นลักษณะโครงสร้างอำนาจหน้าที่ ซึ่งช่วยบ่งบอกลักษณะการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่ศึกษา โดยพิจารณาตัวแปรย่อย 3 ตัวแปร ได้แก่ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง โครงสร้างองค์การ และหน้าที่ที่ปฏิบัติ

1) กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์การทั้งที่เป็นกฎหมายพื้นฐาน และกฎหมายเฉพาะ กฎหมายพื้นฐาน ได้แก่ กฎหมายที่จัดตั้งและกำหนดรูปแบบ ตลอดจนขอบเขตอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการทั่วไป ได้แก่ ปว.216 ปว.218 ส่วนกฎหมายเฉพาะคือ กฎหมายที่เป็นฐานจัดตั้งและกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการโดยเฉพาะ เช่น พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ที่กำหนดหน้าที่ รูปแบบ และขั้นตอนการทำงานของส่วนราชการ

การวิเคราะห์ตัวแปรย่อยนี้มีวัตถุประสงค์ในการทำความเข้าใจกรอบอำนาจตามกฎหมายและรูปแบบหรือวิธีการทำงานซึ่งกฎหมายหรือกฎระเบียบกำหนดไว้ อันจะช่วยให้สามารถวิเคราะห์ต่อเนื่องถึงการขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการในลักษณะต่าง ๆ ว่า เกิดจากฐานกฎหมายใด หรืออาศัยช่องว่างที่ไม่ระบุชัดเจนของกฎหมายหรือกฎระเบียบใด

2) โครงสร้างองค์การ โครงสร้างองค์การ คือการแบ่งส่วนราชการของส่วนราชการที่ศึกษา โดยพิจารณาทั้งโครงสร้างตามที่มีการแบ่งส่วนราชการโดยกฎหมาย และโครงสร้างที่เป็นจริงจากการแบ่งส่วนราชการภายใน เพื่อทำความเข้าใจความจำเป็นในการจัดแบ่งหน้าที่ ความสำคัญของหน้าที่ และการขยายขอบเขตหน้าที่ซึ่งอาจต่างไปจากหน้าที่หลักที่ได้รับมอบหมายของส่วนราชการ

3) หน้าที่ วิเคราะห์หน้าที่ซึ่งกฎหมายระบุ และหน้าที่ซึ่งปฏิบัติจริงโดยหาที่มาของหน้าที่ว่าเกิดจากการมอบหมายจากฝ่ายการเมือง หน่วยงานอื่น หรือเกิดจากความจำเป็นในการปฏิบัติงาน และแยกแยะว่าหน้าที่ดังกล่าวนั้นสอดคล้องกับภารกิจหลักที่กฎหมายระบุ หรือที่ควรจะเป็นของหน่วยงานเพียงใด หน้าที่ดังกล่าวซ้ำซ้อนกับหน้าที่ของส่วนราชการอื่นเพียงใด มีหน้าที่หลักแต่เดิมซึ่งถูกลดความสำคัญหรือไม่ มีอะไรเป็นปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการแปรเปลี่ยน และจัดความสำคัญของหน้าที่ของหน่วยงาน ในกรณีที่มีการซ้ำซ้อนหรือเหลื่อมล้ำหน้าที่กับส่วนราชการอื่น ได้มีการประสานหรือแก้ไขการซ้ำซ้อนเพียงใด

การจัดการทรัยากร ทรัพยากรสำคัญ ๆ ที่ส่วนราชการใช้ได้แก่ ทรัพยากรคน เงิน วัสดุอุปกรณ์ และเทคโนโลยี ในการวิเคราะห์จำต้องสำรวจทรัพยากรที่มีอยู่ พิจารณาการจัดสรรการกระจายทรัพยากร โดยเน้นทั้งการได้มาและการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ดังนี้

1) การได้มาซึ่งทรัพยากร พิจารณางบประมาณที่ส่วนราชการได้รับแต่ละรายการ และวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงของหมวดรายการในแต่ละปีว่าเพิ่มขึ้นมากน้อยเพียงใด เป็นการเพิ่มตามอัตราปกติ หรือเพิ่มจากการเพิ่มโครงการและแผนงานใหม่ ๆ

นอกจากพิจารณาทรัพยากรซึ่งได้มาโดยงบประมาณประจำปีแล้ว ยังวิเคราะห์ทรัพยากรซึ่งได้จากแหล่งอื่นที่สำคัญได้แก่ ความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ในรูปความช่วยเหลือแบบต่าง ๆ และเงินกู้ ศึกษาเหตุผลในการแสวงหาทรัพยากรที่เพิ่มขึ้น และวิธีการที่ใช้ให้ได้ทรัพยากรดังกล่าว รวมทั้งเปรียบเทียบว่า ในการหาทรัพยากรนี้ ส่วนราชการได้ให้ความสำคัญแก่หน้าที่หลัก และหน้าที่รองในสัดส่วนที่ต่างกันอย่างใด

2) การใช้ทรัพยากร พิจารณาการวางแผนและจัดทำโครงการของส่วนราชการ ทั้งในแง่ของกระบวนการกำหนดและจัดทำแผนการประสานแผนงาน แผนเงิน แผนคน การกระจายทรัพยากรในการปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ประสิทธิภาพของการใช้ทรัพยากร รูปแบบ และวิธีการติดตามและประเมินผลการใช้ทรัพยากร ความซ้ำซ้อน และการสูญเสียทรัพยากรโดยเปล่าประโยชน์ ตลอดจนประเมินความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากรในการปฏิบัติหน้าที่หลัก และหน้าที่รอง

นอกจากการใช้ทรัพยากรแล้ว จะวิเคราะห์การพัฒนาทรัพยากรเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ เช่น การพัฒนาข้าราชการโดยรูปแบบการฝึกอบรม ประเด็นความสำคัญในการพัฒนาและผลที่ได้รับ

3) การปฏิบัติงาน ศึกษารูปแบบการปฏิบัติงานว่าเป็นไปในรูปการรวมอำนาจอยู่ส่วนกลาง มอบอำนาจออกไป หรือกระจายอำนาจ และวิเคราะห์ว่าหน้าที่หลักและหน้าที่รองใดที่ปฏิบัติอยู่จริงนั้น หน่วยงานสามารถโอนถ่ายให้ท้องถิ่นทำได้เอง หรือโอนย้ายให้หน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงทำ และงานใดที่หน่วยงานยังต้องรับดำเนินการอยู่

ความสัมพันธ์ระหว่างบริบทกับระบบราชการ

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้วว่า ระบบราชการไทยปฏิบัติการอยู่ภายใต้ปัจจัยกระตุ้นหกประการ อันได้แก่ การท้าทายจากภายนอก การเกิดขึ้นของพลังนอกระบบราชการ การแทรกแซงทางการเมือง การเปลี่ยนแปลงที่นำไปสู่ระบบระหว่างประเทศ ความต้องการบริการ และการขยายตัวทางเศรษฐกิจนั้น ควรขยายความต่อไปว่าปัจจัยทั้งหกนี้แม้จะมีอยู่ตลอดเวลา แต่ก็มีน้ำหนักและการผสานตัวที่แตกต่างกันไปตามช่วงเวลาต่าง ๆ

หากจะแบ่งช่วงเวลาของบริบทที่ระบบราชการไทยมีปฏิสัมพันธ์กับปัจจัยกระตุ้นทั้งหก ออกเป็นห้าช่วง คือ ช่วงแรกตั้งแต่ พ.ศ. 2398 (การมีสนธิสัญญาเบาริง) - 2475 ช่วงที่สองตั้งแต่ 2475-2503 ช่วงที่สามตั้งแต่ พ.ศ. 2504-2516 (การเริ่มมีแผนพัฒนาฯ ฉบับแรก) จนถึงระยะเวลาที่เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมที่มีความซับซ้อนมากขึ้น ช่วงที่สี่ตั้งแต่ พ.ศ. 2517-2525 (ซึ่งเป็นบริบทที่สังคมมีทั้งความซับซ้อนและความขัดแย้งที่รุนแรง) และช่วงที่ห้าตั้งแต่ พ.ศ. 2526-2533 (ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ความขัดแย้งทางการเมือง ทั้งภายนอกและภายในเริ่มอ่อนตัวลง* แต่การขยายตัวทางเศรษฐกิจมีมากขึ้น) แล้วเราก็อาจระบุความหนัก-เบา และขอบเขตอิทธิพลของปัจจัยกระตุ้นได้ดังนี้

---

*มิได้รวมถึงช่วงเวลาตั้งแต่ต้นปี 2534 จนถึงปลายปี ซึ่งความขัดแย้งทางการเมืองภายในมีกระแสสูงขึ้น

ตารางที่ 2

ความสัมพันธ์ระหว่างบริบทกับระดับของอิทธิพลที่มีต่อระบบราชการ

ปัจจัยกระตุ้น	ระดับของอิทธิพลที่มีต่อระบบราชการ									
	2398–2475		2476–2503		2504–2516		2517–2525		2526–2533	
	สูง	ต่ำ	สูง	ต่ำ	สูง	ต่ำ	สูง	ต่ำ	สูง	ต่ำ
การท้าทายจากภายนอก	√			√	√		√			√
การเกิดขึ้นของพลังนอกระบบราชการ		√		√		√		√	√	
การแทรกแซงทางการเมือง		√	√			√	√		√	
การเปลี่ยนแปลงที่นำไปสู่ระบบระหว่างประเทศ		√		√		√		√	√	
ความต้องการบริการ		√		√	√		√		√	
การขยายตัวทางเศรษฐกิจ		√		√		√		√	√	

จากตารางข้างต้น จะเห็นได้ว่าในระยะแรกๆ ระบบราชการอยู่ภายใต้สภาพการณ์ที่มีความกดดันจากภายนอกสูงมาก แต่การเกิดขึ้นของพลังนอกระบบราชการ การแทรกแซงทางการเมือง การเปลี่ยนแปลงที่นำไปสู่ระบบระหว่างประเทศ ความต้องการบริการจากรัฐและการขยายตัวทางเศรษฐกิจ รวมทั้งการขยายตัวของประชากรยังอยู่ในระดับต่ำ ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับระบบราชการเมื่อเกิดขึ้นแล้วจึงไม่มีการเปลี่ยนแปลงที่ต่อเนื่องหากสะดุดหยุดลงเพราะปัญหาการท้าทายจากภายนอกซึ่งมีพลังมากที่สุดได้คลี่คลายลงไป และแม้ว่าจะมีความพยายามของชาติตะวันตกที่ให้เราเปิดการค้าเสรีมากขึ้นภายหลังการเซ็นต์สนธิสัญญาเบาริงแล้วก็ตาม แต่ความสัมพันธ์ระหว่างสยามกับต่างประเทศในสมัยนั้นก็มิอาจเรียกได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงที่นำสยามไปสู่ระบบระหว่างประเทศที่แท้จริง เพราะลักษณะของเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่มีความเป็นสากลของทุน (internationalization of capital) และการพึ่งพาต่อกันระหว่างประเทศ (international interdependence) ก็ยังไม่เกิดขึ้น

ในช่วงเวลาที่สองระหว่าง พ.ศ.2476-2503 นั้น อาจกล่าวได้ว่าการท้าทายจากภายนอกไม่สูงเท่ากับในช่วงเวลาแรก เพราะแม้ว่าในระยะหลังสงครามโลกครั้งที่สองจะมีการเน้นภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์มากก็ตาม

แต่ระดับของความรุนแรงก็ยังมีไม่มากนัก นอกจากนี้ไทยยังได้รับความช่วยเหลือทางด้านการทหารจากสหรัฐ-อเมริกาอย่างต่อเนื่องอีกด้วย

ในช่วงเวลาที่สาม การที่ฝ่ายคอมมิวนิสต์เข้ามากุมอำนาจในลาวได้ ทำให้การสำเหนียกภยันตรายจากภายนอกเริ่มมีระดับสูงขึ้น แต่การท้าทายจากพลังภายนอกระบบราชการยังมีน้อย เพราะในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นระยะเวลาที่มีระบอบการเมืองแบบเผด็จการส่วนใหญ่ แต่การที่ประชากรเริ่มมีมากขึ้นและรัฐบาลประกาศเน้นนโยบายการพัฒนาประเทศ ทำให้ประชาชนมีความคาดหวังในการได้รับบริการจากรัฐ และในยุคนี้เองที่เป็นการเริ่มต้นของความคิดในหมู่ประชาชนว่ารัฐมีหน้าที่ในการให้บริการทุก ๆ ด้านแก่ประชาชนเพราะการเน้นในเรื่องการพัฒนานั่นเอง

โดยสรุปแล้ว จะเห็นได้ว่าในช่วงเวลาแรกนั้น ระบบราชการอยู่ภายใต้บริบทที่มีความกดดันต่อตัวระบบราชการน้อยมาก เนื่องจากปัจจัยกระตุ้นส่วนใหญ่ยังคงมีอิทธิพลในระดับต่ำ ตัวชี้ที่แสดงความสัมพันธ์ระหว่างสภาพแวดล้อมกับผลต่อระบบราชการที่ดีที่สุดได้แก่ การใช้จ่ายของรัฐในด้านการบริหารประเทศ ซึ่งสะท้อนจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยแห่งการพัฒนาซึ่งเป็นระยะเวลาที่รัฐบาลมีนโยบายงบประมาณแบบขาดดุล เพื่อกระตุ้นการพัฒนาประเทศ

ในระหว่าง พ.ศ. 2504-2533 งบประมาณของประเทศเพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 13.4 ต่อปี ในระหว่างนี้มีบางปีที่งบประมาณเพิ่มสูงมากเป็นพิเศษคือ เพิ่มเกินกว่าร้อยละ 28 ในปี 2505, 2510, 2518, 2519 และ 2524 ส่วนปีที่งบประมาณเพิ่มขึ้นในอัตราที่ต่ำมากได้แก่ พ.ศ. 2514, 2515, 2529 และ 2530 คือต่ำกว่าร้อยละ 5

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาการเพิ่มขึ้นของงบประมาณใน 3 ช่วงเวลาใหญ่ๆ คือ 2504-2516, 2517-2525 และ 2526-2533 แล้ว จะพบว่า ในระยะเวลาที่ปัจจัยกระตุ้นมีอิทธิพลในระดับต่ำนั้น งบประมาณรายจ่ายจะเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยเพียงร้อยละ 11.8 ต่อปี ซึ่งต่ำกว่าอัตราเฉลี่ยส่วนรวมตั้งแต่ พ.ศ. 2504-2533 ซึ่งเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยร้อยละ 13.4 ต่อปี

ในช่วงเวลาที่ปัจจัยกระตุ้นเริ่มผสานตัวกัน และมีแรงอิทธิพลกดดันในด้านการท้าทายจากภายนอกในแง่ของความมั่นคงมากขึ้นนั้น จะเห็นได้ว่า งบประมาณได้เพิ่มสูงมากขึ้นในแต่ละปีคิดโดยเฉลี่ยเป็นร้อยละ 19.8 ต่อปี ในช่วงเวลาดังกล่าวนี้เองที่ทำให้งบประมาณราย จ่ายของประเทศเพิ่มขึ้นจากช่วงเวลาแรก (2504-2516) ถึง 5 เท่า คือในปี 2525 เพิ่มขึ้น เป็น 16.1 พันล้านบาท

ในระยะเวลาที่สองนี้คาบเกี่ยวกับระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 และที่ 4 และเป็นระยะที่ระบบราชการเริ่มขยายตัวมากขึ้น

ในระยะเวลาช่วงสุดท้าย (2526-2533) นั้น มีข้อสังเกตว่า การขยายตัวของฐานงบประมาณที่ขยายมากขึ้นในช่วงที่สอง น่าจะเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้การเพิ่มขึ้นของงบประมาณในช่วงเวลาที่สามมีอัตราลดลงมาก กล่าวคือ เพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยร้อยละ 9.6 ต่อปี ซึ่งทำให้งบประมาณของปี พ.ศ. 2533 เพิ่มสูงขึ้นจากงบประมาณของปี 2525 เพียงสองเท่าคือเพิ่มเป็น 335,000 ล้านบาท

ในช่วงสุดท้าย ตามตารางข้างต้นนั้น บริบทของระบบราชการมีการเปลี่ยนแปลงเชิงคุณภาพที่น่าสนใจมาก กล่าวคือ ในขณะที่มิติทางด้านความมั่นคง (การท้าทายจากภายนอก) เริ่มลดลงโดยเฉพาะการหมดสิ้นของยุคสงครามเย็น และการสลายตัวของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย แต่ปัจจัยกระตุ้นตัวที่เคยมีระดับ

ของอิทธิพลต่ำกลับมีอิทธิพลในระดับสูงมากขึ้นทุกตัว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเกิดขึ้นของพลังนอกระบบราชการ ทั้งที่เป็นภาคเอกชนและภาคประชาชน การเปลี่ยนแปลงที่นำไปสู่ระบบระหว่างประเทศ และการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ปัจจัยกระตุ้นเหล่านี้เมื่อผสานกับปัจจัยกระตุ้นที่มีระดับอิทธิพลสูงอยู่ตลอดเวลาคือ ความต้องการบริการ แล้วก็ย่อมมีผลทำให้พลังกดดันที่ต้องการให้ระบบราชการมีการตอบสนอง มีความรุนแรงมากขึ้น และก่อให้เกิดการขยายตัวในช่องว่างมากขึ้น และเมื่อเปรียบเทียบความสัมพันธ์ที่เปลี่ยนไปนี้กับสภาพภายในของตัวระบบราชการที่ยังมีการเน้นกฎระเบียบ แต่มีความสลับซับซ้อนทางด้านโครง สร้างหน้าที่ในลักษณะที่ซ้ำซ้อนกันมากขึ้นแล้ว ก็ย่อมส่งผลให้ระบบราชการต้องเผชิญกับปัญหาในด้านประสิทธิภาพในการบริหารมากยิ่งขึ้น

เมื่อคำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงในบริบทของระบบราชการดังกล่าวข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่า เหตุผลของรัฐที่เคยมีอยู่ตลอดเวลานับตั้งแต่ช่วงแรกเป็นต้นมาจนถึงช่วงที่สี่ (2517-2525) นั้น ได้เปลี่ยนแปลงไปแล้ว กล่าวคือ การท้าทายจากภายนอกหรือมิติความมั่นคงซึ่งเคยเป็นเหตุผลหลักของรัฐ และเป็นส่วนนำที่มีผลทำให้เกิดการเร่งพัฒนาประเทศต้องอ่อนตัวลง

ผลสะเทือนจากเหตุผลของรัฐ คือ ความมั่นคงนี้มีต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนมากที่สุด เพราะมิติความมั่นคงกับมิติการพัฒนามีความสอดคล้องกัน และต่างเป็นอุปกรณ์ซึ่งกันและกันที่นำไปสู่การสร้างความแข็งแกร่งให้แก่รัฐ ทำให้ระบบราชการซึ่งเป็นกลไกหลักของรัฐ สามารถเพิ่มบทบาท เพิ่มงบประมาณ กำลังคน และเข้าไปแทรกแซงจัดทำกิจกรรมอันหลากหลาย ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น

ผลที่ปรากฏก็คือ การรวมศูนย์อำนาจการปกครองและการบริหาร การมีระบบราชการที่ภายในมีงานที่ซับซ้อนและซ้ำซ้อน การผสมปนเปกันระหว่างโครงสร้างของงานที่ทำกันโดยหลายหน่วยงาน และการขาดจุดเน้นว่าอะไรเป็นหน้าที่หลัก หน้าที่รอง หรือเสริม และหน้าที่ ๆ ไม่จำเป็นหรือเป็นส่วนเกิน

สิ่งที่ควรพิจารณาให้ลึกซึ้งลงไปจึงได้แก่ การทบทวนภารกิจของหน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะหน่วยงานหลักที่มีมาแต่โบราณ และตลอดระยะเวลาที่เหตุผลของรัฐด้านความมั่นคงดำรงอยู่และมีระดับอิทธิพลสูงขึ้น ได้ก่อให้เกิดโครงสร้าง-ภารกิจย่อยที่ซับซ้อนว่า ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงในบริบท ซึ่งความมั่นคงมิได้เป็นปัจจัยกระตุ้นที่มีระดับอิทธิพลสูงอีกต่อไป เราควรจะมีการปรับเปลี่ยนภารกิจโครงสร้าง-หน้าที่ของกลไกหลักนี้ได้อย่างไร

ในการเสนอแนวทางการปรับปรุงระบบราชการฝ่ายบริหารและระบบคณะรัฐมนตรี ข้าพเจ้าจะเสนอวิวัฒนาการของการจัดกลไกอำนาจรัฐก่อนเพื่อให้เห็นมิติทางประวัติศาสตร์ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในพัฒนาการของระบบราชการฝ่ายบริหารในปัจจุบัน และเนื่องจากการวิจัยนี้เน้นไปที่ระบบคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดในการบริหารประเทศ การวิเคราะห์จึงจะเน้นไปที่องค์กรซึ่งเป็นกลไกช่วยงานของหัวหน้าฝ่ายบริหาร ซึ่งในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ได้แก่ องค์พระมหากษัตริย์ และในสมัยหลัง พ.ศ. 2475 ได้แก่ นายกรัฐมนตรีเป็นสำคัญ ดังนั้นในการเสนอแนวทางในการปรับปรุงระบบคณะรัฐมนตรีจึงจะเป็นการเสนอการปรับปรุงระบบดังกล่าวโดยเชื่อมโยงกับการจัดรูปองค์กรของรัฐเสียใหม่ และเพื่อเป็นการเสริมสร้างสมรรถนะของคณะรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นองค์คณะผู้ดำเนินการตัดสินใจระดับสูงสุด ก็จะเสนอการปรับปรุงองค์กรช่วยงานของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีด้วย ทั้งนี้เนื่องจากข้าพเจ้ามีความเห็นว่าการที่กลไกอำนาจรัฐไทยอยู่ในสภาพแวดล้อมที่เคยเผชิญเฉพาะการท้าทายจากภายนอกเป็นด้านหลักจึงทำให้มี ***การปรับตัวเฉพาะส่วน*** (partial reform) ซึ่งมีลักษณะเป็นการเปลี่ยนแปลงแบบจำกัดไม่ทั่วด้าน นอกจากนั้นการที่เรามีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

พ.ศ. 2475 ก็เนื่องมาจากการท้าทายของปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำอันเป็นปัจจัยภายนอกอีกเช่นกัน ลักษณะของอำนาจรัฐจึงไม่เปลี่ยนแปลงไป แม้ว่าลักษณะของอำนาจทางการเมืองจะเปลี่ยนไปก็ตาม เนื่องจากปัจจัยกระตุ้นจากภายในสังคมนอกกลไกของรัฐมักจะอ่อนพลัง ประกอบกับในสมัยก่อนสงครามโลกครั้งที่สองมีการสร้างความเข้มแข็งให้กับกลไกอำนาจรัฐอย่างขนานใหญ่ โครงสร้างอำนาจรัฐที่แท้จริง ซึ่งอยู่ที่ระบบราชการจึงไม่ถูกสั่นคลอน ประเด็นเรื่องการรวมศูนย์อำนาจรัฐมากจนเกินไป โดยขาดการกระจายอำนาจที่แท้จริง และประเด็นปัญหาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงยังคงเป็นปัญหาคั่งค้างและมีความเร่งด่วนเป็นพิเศษในปัจจุบัน ทั้งนี้โดยตระหนักว่าในปัจจุบันบริบทของระบบราชการได้เปลี่ยนแปลงไปจากที่เป็นมาอย่างต่อเนื่องในอดีต เพราะเป็นระยะแรกที่ตัวแปรอื่น ๆ (ดูตารางที่ 2) ซึ่งเคยมีระดับต่ำ มีระดับสูงขึ้นทุกตัวในขณะที่การท้าทายจากภายนอกมีระดับต่ำเป็นครั้งแรก

วัตถุประสงค์ในการวิจัยของเราจึงได้แก่การวิเคราะห์ว่าในสภาพการณ์เช่นนี้จะปรับกลไกอำนาจรัฐอย่างไรจึงจะทำให้กลไกอำนาจรัฐสามารถเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาของประชาชน และเอื้ออำนวยประโยชน์สุขแก่ประชาชนได้ มิใช่เป็นอุปสรรคหรือตัวปัญหาต่อชีวิตของประชาชนเสียเอง ทั้งนี้ก็โดยที่คำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมที่สำคัญในช่วงเวลานี้ จนถึงการเข้าสู่ทศวรรษแรกของศตวรรษที่ 21 ซึ่งเป็นสภาพแวดล้อมของกระแสการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของชุมชน

โดยปกติแล้ว นักรัฐศาสตร์มักมีความคิดว่าอำนาจทางการเมืองที่เชื่อมโยงกับประชาชนจะสามารถผลักดันให้กลไกอำนาจรัฐตอบสนองต่อการรับใช้ประชาชน แต่ปัญหาของประเทศไทยเป็นปัญหาที่มีลักษณะพิเศษคือ ณ จุดที่กลไกอำนาจรัฐมีสภาพทางโครงสร้างอำนาจ หน้าที่ และพฤติกรรมเช่นนี้ อำนาจทางการเมืองก็จะมีปัญหาในการอาศัยระบบราชการจัดการแก้ไขปัญหาพื้นฐานทางสังคมและเศรษฐกิจได้ ทั้งนี้เพราะลักษณะของการจัดระบบราชการในตัวของมันเอง เป็นอุปสรรคอันสำคัญยิ่งที่ทำให้การสั่งและประสานงานที่มาจากฝ่ายการเมืองขาดประสิทธิภาพ

ดังนั้น ข้าพเจ้าจึงมุ่งที่จะเสนอว่ามีความจำเป็นรีบด่วนที่เราจะทบทวนหน้าที่หลักของ กระทรวง ทบวง กรม และจัดกลุ่มกิจกรรมและกลุ่มกระทรวง และกรม เสียใหม่ เป็นลำดับแรก การจัดระบบดังกล่าวนี้เป็นการจัดระเบียบกลไกอำนาจรัฐ ซึ่งเป็นฐานสำคัญของการจัดระเบียบกลไกอำนาจทางการเมือง คือระบบคณะรัฐมนตรีต่อไป ทั้งนี้เนื่องจากการจัดระบบคณะรัฐมนตรีไม่อาจเริ่มจากการเปลี่ยนบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญได้ แต่จะต้องเริ่มจากการจัดกระทรวง ทบวง กรม ควบคู่กันไปกับการจัดระบบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นกลไกอำนาจทางการเมืองเสียก่อนเป็นลำดับแรก

การเลือกแนวทางการปรับโครงสร้างระบบราชการเกิดขึ้นเพราะวิวัฒนาการของรัฐ และกลไกอำนาจรัฐในประเทศไทย เป็นวิวัฒนาการที่รัฐและกลไกอำนาจรัฐสามารถรักษาลักษณะของโครงสร้างเดิมได้อย่างแข็งแกร่งและต่อเนื่องโดยอาศัยกฎหมายหลัก ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารราชการเป็นพื้นฐาน ดังจะเห็นได้ว่า ระบบคณะรัฐมนตรีและโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม ของไทย ยังคงลักษณะเดิมซึ่งเกิดขึ้นตั้งแต่ พ.ศ. 2435 อย่างมั่นคงแข็งแรงมาจนตราบเท่าทุกวันนี้

ในการวิจัยวิวัฒนาการของอำนาจรัฐและกลไกอำนาจรัฐนี้ ข้าพเจ้าต้องการชี้ให้เห็นว่า แม้จะมีการเปลี่ยนแปลง **ลักษณะของระบอบการปกครอง** จากสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่ระบอบรัฐธรรมนูญ แต่การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวก็มิได้มีผลกระทบต่อปราการของอำนาจรัฐซึ่งนำไปสู่วิวัฒนาการแบบคู่ขนานของอำนาจรัฐกับอำนาจ

ทางการเมืองแทนที่จะบรรจบประสานกัน นอกจากนี้การใช้แนวทางการปรับโครงสร้างยังมีผลกระทบโดยตรงต่อ **กระบวนการ** ที่จะเกิดขึ้นได้ภายใต้โครงสร้างใหม่ เพราะตลอดระยะเวลา 100 ปีที่ผ่านมา การปรับตัวของอำนาจรัฐไทยเป็นการปรับตัวเพื่อกระชับความแข็งแกร่งของอำนาจรัฐอันเป็นลักษณะเด่นของการสร้างรัฐ (state-building) และหากจะมีการเปลี่ยนแปลงก็เป็นการเปลี่ยนแปลงใน **วิธีการ** ของการแบ่งอำนาจ-มอบอำนาจ **ภายใน ระหว่าง** กลไกของรัฐด้วยกันเองมากกว่าอย่างอื่น

ข้าพเจ้ามีความเห็นว่า การเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมนอกโครงสร้างอำนาจรัฐได้เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง หากไม่มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจรัฐแล้ว อำนาจรัฐไทยจะถึงจุดอับและไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการทางสังคมที่หลากหลายได้

บทที่ 2

กลไกรัฐใหม่ในระบอบการเมืองแบบเก่า

ในการศึกษาการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง และการบริหารราชการแผ่นดินในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เราได้เห็นการตระหนักถึง **ความจำเป็น** ที่จะต้องมีการ ปรับกลไกทั้งทางการเมืองและการบริหารอย่างชัดเจน ภายหลังการครองราชย์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว การจัดตั้งที่ปรึกษาราชการในพระองค์ (Privy Council) และที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (Council of State) ตั้งแต่ พ.ศ. 2517 ย่อมเป็นเครื่องบ่งชี้ ถึงพระราชดำริในการขยายการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของพระมหากษัตริย์ภายใต้ ระบอบการเมือง-การปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟสเตตแล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นความพยายาม ครั้งแรกของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ในการนำวิธีการร่วมประชุมปรึกษาเพื่อตัดสินใจในประเด็นปัญหาสำคัญ ๆ มาใช้ในการบริหาร แม้ว่ายังไม่มีความคิดที่จะปรับปรุงเปลี่ยนแปลง **ลักษณะ** ของระบอบการเมือง แต่การนำกลไกวิธีการ และกระบวนการของการปรึกษาหารือ โดยองค์คณะบุคคลมาเสริมการตัดสินใจของบุคคลคนเดียวตามแบบแผนของสมบูรณาญาสิทธิราชย์ น่าจะเป็นสัญญาณสำคัญว่า สยามในศตวรรษที่ 19 เริ่มเห็นความไม่พอเพียงของระบอบเก่า

อย่างไรก็ดี มีข้อสังเกตว่าการมีที่ปรึกษาราชการแผ่นดินนั้น มีก่อนที่จะเกิดการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินเป็นเวลาถึงสิบแปดปี ซึ่งแสดงว่าพลังกดดันที่จะก่อให้เกิดการปรับปรุงระบบบริหารราชการแผ่นดินโดยส่วนรวมอันเป็นการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างนั้น ยังมีน้อยมากในระยะแรกของรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

ในระหว่าง พ.ศ. 2417-2535 นั้น เป็นช่วงเวลาที่สยามต้องเผชิญกับการท้าทาย จากภยันตรายของการแผ่อำนาจของอังกฤษและฝรั่งเศส ในปี พ.ศ. 2427 เจ้านายและข้าราชการที่ประจำอยู่ในสถานทูตที่ยุโรปได้ทำหนังสือกราบบังคมทูลให้มีการจัดการเปลี่ยนแปลงระเบียบ ราชการแผ่นดินเสียใหม่ โดย "เปลี่ยนแปลงประเพณี...ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวต้องทรงพระราชวินิจฉัยราชการบ้านเมืองทุกสิ่งไปในพระองค์...ให้เป็นประเพณี ซึ่งเรียกว่าคอนสติติวชั่นแนลโมนาคี ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเป็นมหาประธานของบ้านเมือง...ที่มิต้องทรงราชการด้วยพระองค์เองทั่วไปทุกอย่าง"

ข้อเสนอนี้ชี้ให้เห็นว่า ที่ปรึกษาราชการแผ่นดินซึ่งตั้งขึ้นตั้งแต่ พ.ศ. 2517 และมีระเบียบวิธีการที่เปิดโอกาสให้เสนอความเห็นในที่ประชุมได้ เป็นกลไกที่ไม่ได้ผลตามที่มุ่งหวัง เพราะกลไกและกระบวนการดังกล่าวมิได้เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นโดยตรง นอกจากนั้น การมีที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน โดยยังไม่มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของระบบบริหารราชการแผ่นดิน ไม่ว่าจะเป็นโครงสร้างทางอำนาจหรือโครงสร้างทางองค์การ ก็ทำให้คำปรึกษาของที่ปรึกษาไม่มีผลในทางปฏิบัติ

แม้ว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จะทรงเป็นพระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ก็ตาม แต่อำนาจอันสิทธิขาดของระบอบมิได้มีประสิทธิผลในทางปฏิบัติ ด้วยข้อจำกัดที่สำคัญคือพระองค์ได้รับมรดกทางการปกครองที่เก่าแก่ซึ่งเสนาบดีและข้าราชการมีผลประโยชน์ฝังแน่นอยู่กับระบบและธรรมเนียมปฏิบัติมาเป็นเวลานาน

เจ้านายและข้าราชการที่ไปรับราชการอยู่ ณ สถานทูตไทยในยุโรปมีความเห็นว่าการท้าทายของประเทศตะวันตก ซึ่งมีกำลังอำนาจทางทหารและอำนาจทางการเมืองในวงการเมืองระหว่างประเทศสูงยิ่งนั้นเป็นการท้าทายที่ระบอบการเมืองการปกครองสยามไม่อยู่ในฐานะที่จะจัดการลดภยันตรายได้ เพราะสยามยังคงยึดถือวิธีการปกครองที่อำนาจรวมศูนย์อยู่ที่ พระมหากษัตริย์เพียงพระองค์เดียว ดังว่า :-

การครอบครองของกรุงสยามอย่างเช่นมีอยู่ในปัจจุบันนี้ใช่ทำให้บ้านเมืองทำลายไปได้ฝ่ายเดียว เพราะศัตรูภายนอกจะเข้ารบเอาโดยอำนาจฤาอุบายนั้นหามิได้ โดยที่สุดถ้าปราศจากศัตรูภายนอกแล้วก็ดี การปกครองอันนี้ก็ยังไม่เป็นประเพณีของบ้านเมืองอันประเสริฐ ฤาเป็นที่ยึดมั่นได้ว่าจะถาวรอยู่เสมอแต่เพียงเท่านี้ ต่อไป เพราะการครอบครองอันนี้อยู่ได้ อุปมาเหมือนอุบะที่แขวนไว้ด้วยเชือกเส้นเดียว พวงอุบะซึ่งอาศัยเชือก อยู่นั้น ถ้ามีอันตรายเชือกขาดก็จะต้องตกถึงพื้นถึงแก่ฟกช้ำ เปลี่ยนแปลงรูปพรรณไปได้ต่าง ๆ ฤาบางทีทำลายยับเยินสิ้นทีเดียว ฉันใด การปกครองทุกวันนี้คิดด้วยเกล้าฯ เห็นว่า ถ้าประดุจหนึ่งไม่มีพระองค์ในใต้ฝ่าละอองธุลีพระบาท ทรงเป็นพระราชธุระในเวลาใดแล้ว การบ้านเมืองทุกอย่างก็จะเป็นที่ฟกช้ำระส่ำระสายและบางทีถึงจะให้เกิดจลาจลแก่บ้านเมืองได้ ผลประโยชน์การดีซึ่งสร้างได้ทำขึ้นไว้ ก็มีช่องทางที่จะอันตรธานสูญไปได้ [1]

จากเหตุผลข้างต้นนี้ เจ้านายและข้าราชการฯ จึงกราบบังคมทูลเสนอให้มีการจัดรูปการปกครองระบบคณะรัฐมนตรีแบบอังกฤษ ซึ่งพระมหากษัตริย์มีบทบาทหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินน้อย ลงดังความว่า

การป้องกันรักษา และทำนุบำรุงบ้านเมืองทุกอย่างนั้น ต้องอยู่ในความคิดความตัดสินของข้าราชการผู้ใหญ่ ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งขึ้นไว้ในที่เป็นพวกคาบิเนต แลที่จัดการไปได้โดย พระบรมราชานุญาตก่อนทุกอย่าง ข้าราชการเหล่านี้เป็นหัวหน้าของกรม หรือดิปาดเมนต์ทุก ๆ กรม แลมีอำนาจตัดสินบังคับการ รับผิดชอบของกรมนั้น ๆ ด้วยตนเองในการที่ได้ทำไปทุกอย่าง กรมเหล่านี้ต้องสามารถที่จะทำการในกรมได้เอง ดุจเครื่องจักรที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมิต้องทรงเป็นพระราชกังวลอีกต่อไป [2]

ข้อเสนอ 7 ข้อ ของเจ้านายและข้าราชการฯ นี้ จัดได้ว่าเป็นข้อเสนอที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงไม่เฉพาะแต่ทางด้านการบริหารเท่านั้น หากเกี่ยวข้องโดยตรงกับโครงสร้างอำนาจทางการเมืองทั้งในระดับชนชั้นนำและประชาชนโดยส่วนรวมด้วย ในข้อ 6 ของข้อเสนอเป็นการขอสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นตามครรลองของระบอบประชาธิปไตย

---

[1] คำกราบบังคมทูลถวายความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงราชการแผ่นดิน รศ.103 ใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช และ ขัตติยา กรรณสูต (บรรณาธิการ) **เอกสารการเมืองการปกครองไทย (พ.ศ.2417-2477)** (กรุงเทพ : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, ฉบับพิมพ์ครั้งที่ 2, 2532) หน้า 48.

[2] **เรื่องเดียวกัน** หน้า 50.

พระราชดำรัสตอบความเห็นของผู้จะให้เปลี่ยนการปกครอง สะท้อนถึงข้อจำกัดที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีอยู่ในช่วงเวลาต่าง ๆ อย่างชัดเจน และทำให้เราเข้าใจได้ว่า การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลานั้นขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ทางอำนาจภายในกลุ่มผู้นำ[3] ความสัมพันธ์ทางอำนาจนี้เป็นความสัมพันธ์ทางอำนาจที่มีพื้นฐานอยู่บนแหล่งอำนาจดั้งเดิมที่เป็นจริงและมีความต่อเนื่องยาวนาน มิใช่เป็นอำนาจขององค์พระมหากษัตริย์ในทางทฤษฎีการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ดังพระราชดำรัสตอนหนึ่งว่า

> *...อำนาจเสนาบดีได้เจริญขึ้น เพราะมีอำนาจได้ตั้งเจ้าแผ่นดินมาแต่ก่อนมากนักแล้ว จนตลอดถึงเวลาเราได้เป็นเจ้าแผ่นดินขึ้นก็เป็นเวลาเคราะห์ร้ายที่ตัวเราเป็นเด็ก เป็นโอกาสยิ่งใหญ่ที่จะถอนอำนาจเจ้าแผ่นดินได้หมด เหมือนว่าวที่ปล่อยจน หมดสายป่านไม่มีเหลือเลย ยังเหลือแต่ธุระที่เราจะทำอยู่เพียงจะชั่งกำลังตัวว่า เมื่อเราเป็นเด็กอยู่มีกำลังเพียงเท่านั้นจะรั้งว่าวนั้นไว้ไม่หกล้มฤๅจะปล่อยให้ว่าวหลุดลอยเสีย แต่เป็นเดชะบุญที่เราเป็นเด็กอยู่มีกำลังเพียงเท่านั้นได้อาศัยเอาป่านพันหลักค่อย ๆ สาวเข้ามา จนไม่มีอันตรายหลุดลอยไปได้..."*[4]

การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน จึงเป็นการเปลี่ยนแปลงที่มิได้มีมิติทางด้านเทคนิค แต่เป็นเรื่องของการเมืองในส่วนที่จะกระทบถึงแหล่งอำนาจและผลประโยชน์ของขุนนางชั้นผู้ใหญ่และระบบอุปถัมภ์ที่ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ได้อาศัยเป็นฐานอำนาจมาโดยตลอด ดังนั้น ในระยะแรกของรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงเลือกที่จะสนับสนุนกิจการใหม่ที่ไม่ใช่การปรับปรุงระบบราชการโดยตรงนั่นคือ การจัดตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน ซึ่งให้คำปรึกษาในการจัดทำกฎหมายจากพระราชดำรัสตอบความเห็นของผู้จะให้เปลี่ยนการปกครอง การเลือกทำงานด้านนี้ก่อนเป็นการหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าโดยตรงในทางอำนาจ และผลประโยชน์ ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าในระหว่างที่สมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ยังมีชีวิตอยู่นั้น ระบบบริหารราชการแผ่นดินจึงยังไม่มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง และเป็นที่น่าสังเกตด้วยว่าหลังจากที่สมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ ถึงแก่อสัญกรรมใน พ.ศ. 2425 กระแสความคิด และความพยายามที่จะผลักดัน ให้มีการจัดการบริหารราชการแผ่นดินเสียใหม่จึงได้แสดงออกอย่างรุนแรงและต่อเนื่อง

การที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเลือกแนวทางในการคานอำนาจของขุนนางชั้นผู้ใหญ่ด้วยการตั้งที่ปรึกษาราชการแผ่นดินทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัตินั้น นับว่าเป็นยุทธวิธีทางการเมืองที่ดำเนินรอยตามวิถีทางของอังกฤษ โดยถือว่าฝ่ายนิติบัญญัติอาจจะทานอำนาจของฝ่ายบริหารซึ่งตกอยู่ในมือของผู้สำเร็จราชการและเสนาบดีได้ ดังที่เปรียบเทียบว่า "ตำแหน่งเอกเสกคิวตีฟนั้นเป็นที่หวงแหนของริเยนต์และเสนาบดี แต่ลิยิสเลตีฟนั้นหาใคร่จะมีผู้ใดชอบใจไม่ เราจึงได้วันอุดหนุนการลิยิสเลตีฟขึ้น จนมีถึงเคาน์ซิลที่ปรึกษาทำกฎหมายเนือง ๆ เป็นต้น"

---

[3] เกี่ยวกับความสัมพันธ์ทางอำนาจภายในกลุ่มผู้นำ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญด้านหนึ่งที่มีผล ต่อพระราชดำริในการปฏิรูประบบการปกครอง ดู นพวรรณ วชิราภิวัชน์, พระวินิจฉัยของสมเด็จ **พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพเกี่ยวกับระบบราชการในช่วง พ.ศ. 2435–2458**, วิทยานิพนธ์ ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524 บทที่ 2 หน้า 39-77.

[4] **เรื่องเดียวกัน**, หน้า 63.

การตั้งที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน ในสมัยที่อำนาจทางการเมือง-การบริหารตกอยู่ในมือของผู้สำเร็จราชการและเสนาบดี จึงเป็นความพยายามที่จะแยกอำนาจตามวิธีการปกครองของอังกฤษ คือให้มีฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้ง ๆ ที่ตัวระบอบการเมืองยังเป็นระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ดังนั้นจากปี พ.ศ. 2417-2425 จึงเป็นช่วงเวลาที่มีความพยายามในการทำให้แหล่งอำนาจดั้งเดิมยอมรับบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติ และก็ปรากฏผลดีพอควรดังความในพระราชดำรัสตอนหนึ่งว่า "...จนตกลงเป็นเสนาบดีเป็นคอเวอนเมนต์ เรากลายเป็นหัวหน้าของพวกลิยิสเลตีฟเคาน์ซิล เป็นออปโปสิธีนของคอเวอนเมนต์โดยตรง เมื่อการภายหลังมามีเหตุการณ์ ในการคอเวอนเมนต์มากขึ้น เป็นโอกาสที่เราจะได้แทรกมือลงไปได้บ่อย ๆ เราจึงได้ถืออำนาจเอาเอกเสกคิวตีฟได้ทีละน้อยละน้อย จนภายหลังตามลำดับมาจนกระทั่งถึงบัดนี้ เรากลายเป็นตัวคอเวอนเมนต์ เราเชื่อเป็นแน่ว่าในการลิยิสเลตีฟเคาน์ซิลครั้งนั้นคงจะได้แรงเพราะเราจึงได้ทำการตลอดไปได้ ไม่มากก็น้อย ครั้นเรากลับมาเป็นเอกเสกคิวตีฟคอเวอนเมนต์เสียแล้ว การลิยิสเลตีฟไม่มีผู้อุดหนุน..."[5]

การตั้งที่ปรึกษาราชการแผ่นดินและที่ปรึกษาในพระองค์ขึ้นทันทีภายหลังการครองราชย์ครั้งที่สองนั้น แม้จะเป็นการดำเนินการอย่างระมัดระวังพระองค์ก็ตาม แต่ก็อาจกล่าวได้ว่า เป็นการดำเนินการทางการเมือง (political action) มากกว่าการริเริ่มการกำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการธรรมดา ที่สำคัญก็คือ การตั้งที่ปรึกษาราชการแผ่นดินและที่ปรึกษาในพระองค์ โดยออกเป็นพระราชบัญญัติ ซึ่งในพระราชบัญญัติระบุการดำเนินงานของสภาทั้งสองในฐานะที่เป็น **องค์กรที่แยกตัว** ออกจากกลไกของระบบบริหารราชการที่มีอยู่เดิม โดยเลือกสรรข้าราชการ **บางคน** ให้มาดำรงตำแหน่งดังกล่าวเท่ากับเป็นการแสดงว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชวินิจฉัยว่า กลไกและกระบวนการบริหารราชการที่มีอยู่เดิมนั้น ไม่พอเพียงกับพระราชกรณียกิจของพระองค์ การที่มีการกำหนดระเบียบการของสภาทั้งสองให้มี การลาและการรายงานตัว ตลอดจนมีการตั้งคณะกรรมการเพื่อประชุมปรึกษาสืบสวนข้อราชการ และชำระความเรื่องหนึ่งเรื่องใดอย่างเป็นองค์คณะนั้น ย่อมหมายถึงการมีความพยายามที่จะนำ เอาแบบอย่างการบริหารงานของตะวันตกมาใช้ โดยเฉพาะการมอบอำนาจในการตัดสินคดี ให้แก่คอมมิตตีออฟพรีวีเคาน์ซิล ที่สามารถชำระความโดยมีอำนาจเหมือนศาลได้ [6]

สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงการตระหนักในความไม่พอเพียงของระบบราชการเก่าในการสนับสนุนราชการแผ่นดิน คือ การที่กำหนดให้ผู้ที่จะเป็นที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน และที่ปรึกษาในพระองค์ต้องกระทำสัตย์สาบานถวายในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวก่อนที่จะเข้ารับตำแหน่ง แม้ว่าคำสาบานนี้จะเป็นธรรมเนียมของการเข้ารับตำแหน่งในลักษณะเดียวกันของชาติตะวันตกก็ตาม แต่การที่สมาชิกขององค์กรที่ตั้งขึ้นใหม่ทำสัตย์สาบานกับพระเจ้าแผ่นดินก็เปรียบ เสมือนการยืนยันความจงรักภักดีต่อผู้ริเริ่มแต่งตั้ง ดังนั้นแม้ว่าข้าราชการทุกคนจะต้องถวายน้ำพระพิพัฒน์สัตยาแล้วก็ตาม การเข้ารับตำแหน่งในสภาทั้งสองโดยต้องทำสัตย์สาบานอีก จึงแสดงให้เห็นถึง **เอกภาพ** (solidarity) ของสมาชิกแห่งสภาทั้งสองนี้ ว่ามีความภักดี **ทางการเมือง** ต่อองค์พระมหากษัตริย์นอกเหนือไปจากการถือน้ำพระพิพัฒน์สัตยาซึ่งกลายเป็นประเพณี **ทางราชการ** ไปแล้ว

---

[5] **เรื่องเดียวกัน**, หน้า 63-64.

[6] ดู ข้อ 15 พระราชบัญญัติปรีวีเคาน์ซิล คือที่ปรึกษาในพระองค์ ใน **เรื่องเดียวกัน**, หน้า 28 คณะกรรมการที่ตั้งขึ้นได้แก่คณะกรรมการสอบสวนพระยาอาหารบริรักษ์ (นุช บุนนาค) ที่ เกษตราธิบดี ในข้อหาส่งรายได้เข้าคลังไม่ครบและถูกถอดจากตำแหน่งที่เกษตราธิบดีและปรีวีเคาน์ซิลในฐานะที่กระทำผิดคำสาบาน

การตั้งสภาทั้งสองเป็นการดำเนินการเพื่อคานอำนาจของสมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์อย่างชัดแจ้ง แม้ว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะทรงแต่งตั้งสมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์เป็นที่ปรึกษาในพระองค์ด้วยก็ตาม แต่ก็ได้รับการปฏิเสธ โดยสมเด็จเจ้าพระยาฯ ได้มีหนังสือกราบบังคมทูลยืดยาวท้าวความถึงการรับราชการสนองพระเดชพระคุณ โดยได้รับความไว้วางใจจากพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว และพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมาโดยตลอด และน่าสังเกตถ้อยคำที่สมเด็จเจ้าพระยาฯ ใช้เกี่ยวกับบทบาทของท่านในสองรัชกาลคือ ในรัชกาลที่ 3 นั้น สมเด็จเจ้าพระยาฯ ใช้คำว่า "...เมื่อทรงพระประชวรก็ได้ให้เข้าหาเข้าไป**สั่ง**ให้ช่วยทำนุบำรุงแผ่นดิน รักษาพระราชอาณาเขต..." [7] แต่ในรัชกาลที่ 4 นั้น ใช้คำว่า "...จนทรงพระประชวรหนักแล้วได้ **มอบ**ราชการแผ่นดินให้ทำนุบำรุงอย่าให้มีการกระด้างกระเดื่องขึ้นได้" [8]

การใช้คำว่า "มอบราชการแผ่นดิน" ย่อมชี้ให้เห็นชัดเจนถึงการสื่อความว่าอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินนั้น ได้มีการมอบจากพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ให้แก่ สมเด็จเจ้าพระยาฯ ดังนั้นการที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแต่งตั้งให้สมเด็จ เจ้าพระยาฯ เป็นที่ปรึกษาราชการในพระองค์ร่วมกับคนอื่น ๆ นั้น จึงเป็นสิ่งที่สมเด็จเจ้าพระยาฯ ยอมรับไม่ได้ เพราะเท่ากับเป็นการลดฐานะหรือเป็นการนำตัวของท่านซึ่งมีอำนาจสูงสุดในทางราชการอยู่แล้วไปเป็นเพียงหนึ่งในจำนวนคน ซึ่งมีบทบาทและฐานะเท่าเทียมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่จะต้องถือคำสาบานอีก เท่ากับเป็นการแคลงใจในความซื่อสัตย์จงรักภักดี หรืออาจพิจารณาได้ว่าหากสมเด็จเจ้าพระยาฯ ยอมถือคำสาบานในฐานะที่ปรึกษาราชการในพระองค์แล้วก็เท่ากับเป็นสัญลักษณ์แห่งการยอมรับความสูงสุดทางอำนาจต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งในเวลานั้นเป็นที่ทราบกันดีอยู่ว่า มีพระราชอำนาจ**ที่เป็นทางการ**เท่านั้น ดังคำของสมเด็จเจ้าพระยาฯ ว่า

> *...ครั้งแผ่นดินประจุบัน ข้าพระพุทธเจ้าก็ได้ฉลองพระเดชพระคุณระงับเหตุโภยทั้งปวงเต็มสติปัญญา บ้านเมืองก็เป็นศุขเรียบร้อยมา ความอาสัจอาธรรม์ก็ไม่มีปรากฏแก่คนทั้งหลาย จนถึงทรงพระมหากรุณาตั้งให้เป็นสมเด็จเจ้าพระยา มียศใหญ่ยิ่งกว่าข้าราชการทั้งหลายแล้ว*
>
> *...บัดนี้จะโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ข้าพระพุทธเจ้ารับเปนที่ปรึวีเคานซิล ถือกดหมายรับคำสาบาลถัวลงเหมือนแก่คนทั้งหลาย เมื่อภายแก่ใกล้จะถวายบังคมลาออกจากโลกนั้น ข้าพระพุทธเจ้าฉลองพระเดชพระคุณไปไม่ได้* [9]

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่าในคำกราบบังคมทูลนี้ สมเด็จเจ้าพระยาฯ ลงนามเป็นภาษาอังกฤษเป็นลายเซ็นต์ S.C. Phya Sri Sury Wongse ซึ่งโดยปกติการใช้ชื่อภาษาอังกฤษนี้ทำกันเฉพาะองค์ พระมหากษัตริย์เท่านั้น

---

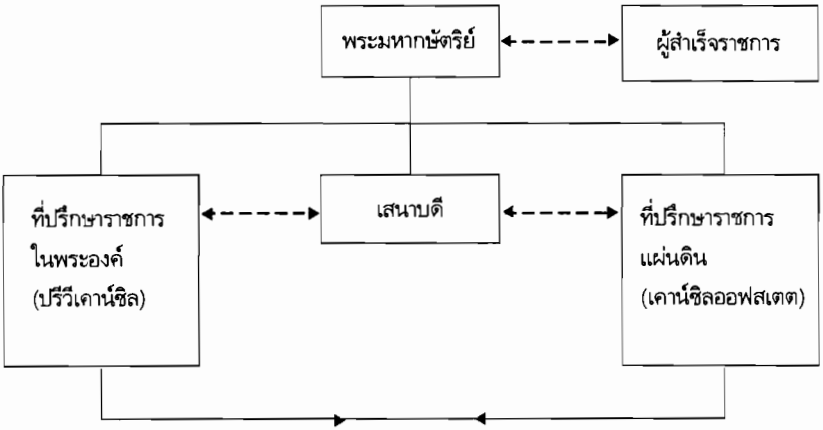
[7] เอกสารรกองจดหมายเหตุแห่งชาติ รัชกาลที่ 5 รัชกาลที่ 6 เรื่องข้อบังคับ ที่ประชุมเสนาบดีซึ่งมีคำกราบบังคมทูลของสมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์รวมอยู่ด้วย นอกจากสมเด็จเจ้าพระยาฯ แล้ว พระยาสุรวงศ์ไวยวัฒน์ (วอน บุนนาค) บุตรชาย ซึ่งดำรงตำแหน่งที่สมุหพระกลาโหมก็ได้ปฏิเสธที่จะรับเป็นปรีวีเคาน์ซิลลเช่นกันโดยอ้างเหตุสุขภาพไม่ดี

[8] **เรื่องเดียวกัน**

[9] **เรื่องเดียวกัน** อนึ่งสมเด็จเจ้าพระยาฯ ยังมีหมายเหตุไว้ด้วยว่า เพราะกดหมายยืนยันว่าถ้าผู้ใดไม่ได้ถือน้ำตามข้อสาบาลก่อน ก็ยังนับว่าเป็นที่ปรึกษาไม่ได้

ปฏิกริยาของสมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ อาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงต้องชลอการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบบริหารราชการแผ่นดินไว้พลางก่อนทั้ง ๆ ที่การตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน และสภาที่ปรึกษาในพระองค์เปรียบเสมือนการวางกรอบการบริหารราชการแผ่นดินระดับสูงสุด เพราะในพระราชบัญญัติทั้งสองนั้นเห็นได้อย่างชัดเจนว่า ต้องการให้เกิดกระบวนการตัดสินใจร่วมกันด้วยการประชุม ปรึกษา การแสดงความคิดเห็นอย่างตรงไปตรงมา ไม่ลำเอียง ไม่เกรง พลังอำนาจผู้ใด และจะต้องปฏิบัติงานอย่างซื่อสัตย์สุจริต รวมทั้งจะต้องมีความซื่อสัตย์กตัญญู และรักใคร่ในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

การจัดตั้งสภาทั้งสองขึ้นมีผลทำให้ภาพของโครงสร้างส่วนบนสุดของระบอบการปกครองเปลี่ยนไปดังภาพ



ตามแผนภาพข้างต้นนี้ เท่ากับทำให้ผู้สำเร็จราชการไม่มีความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการกับองค์กรที่ตั้งขึ้นใหม่เลย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงครองราชย์ครั้งที่ 2 เมื่อ พ.ศ. 2516 นั้น ก็เท่ากับทรงได้ว่าราชการอย่างเต็มที่ โดยพระองค์เองและตำแหน่งผู้สำเร็จราชการก็หมดไป การตั้งองค์กรใหม่ขึ้นมารองรับพระราชอำนาจใหม่ที่ยังไม่หยั่งรากลึกจึงเป็นเสมือนการรุกทางการเมืองโดยอาศัยความชอบธรรมที่เป็นทางการออกพระราชบัญญัติขึ้น ในขณะที่อำนาจดั้งเดิมของสมเด็จเจ้าพระยาฯ ยังคงมีอยู่ แม้ว่าจะพ้น จากบทบาทผู้สำเร็จราชการไปแล้วก็ตาม

เมื่อพิจารณาบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน 12 คน แล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นข้าราชการระดับพระยา ซึ่งมีความใกล้ชิดพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทั้งสิ้น เท่ากับเป็นการประกาศตัวอย่างชัดเจนว่า บุคคลทั้ง 12 นี้ เป็นฝ่ายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

อย่างไรก็ดี องค์กรทั้งสองที่จัดตั้งขึ้นเป็นโครงสร้าง **ทางการเมือง** มิใช่โครงสร้างทางการบริหาร เพราะเป็นองค์กรที่อยู่นอกระบบราชการปกติ ซึ่งยังคงเหมือนเดิมไม่มีการเปลี่ยนแปลง และเป็นองค์กรที่ยึดโยงอยู่

กับองค์พระมหากษัตริย์โดยตรง แต่ก็มิใช่องค์กรที่อยู่เหนือกระทรวง ซึ่งต่างไปจากการตั้งอภิรัฐมนตรีในสมัยรัชกาลที่ 7 ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

โครงสร้างทางการเมืองใหม่นี้จึงมิอาจนำมาใช้เพื่อควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการได้ แต่มีหน้าที่เฉพาะซึ่งไม่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเสนาบดีที่คุมกระทรวงตามแบบเก่าอยู่ ดังนั้นโครงสร้างดังกล่าวจึงเหมือนกับอยู่ในสูญญากาศทางการบริหาร และทำหน้าที่ "ลิยิสเลตีฟ" หรือ "นิติบัญญัติ" ซึ่งเป็นหน้าที่ใหม่ หน้าที่นิติบัญญัตินี้ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ก็คืออำนาจขององค์พระมหากษัตริย์ในการออกกฎหมายนั่นเอง การตั้งสภาที่ปรึกษาขึ้นเพื่อให้ทำหน้าที่ดังกล่าว จึงมีค่าเท่ากับการแบ่งพระราชอำนาจในการออกกฎหมายจากองค์พระมหากษัตริย์มาให้แก่ องค์คณะบุคคล แต่ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น ต่างกับระบบรัฐสภา เพราะในระบบรัฐสภานั้น อำนาจบริหารต้องรับผิดชอบต่อและถูกควบคุมตรวจสอบโดยสภา ซึ่งเป็นอำนาจนิติบัญญัติ การมีเคาน์ซิล ทั้งสองจึงเกิดขึ้นในสภาวะการปลอดจากการเชื่อมโยงระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร ดังนั้นฝ่ายบริหารซึ่งประกอบด้วยราชการภายใต้ระบบราชการแบบดั้งเดิม จึงยังคงอยู่ในอำนาจ ของสมเด็จเจ้าพระยาฯ อย่างไม่มีการเปลี่ยนแปลง ทั้งนี้เนื่องจากนอกจากสมเด็จเจ้าพระยาฯ แล้ว ยังมีสมาชิกตระกูลบุนนาค ระดับเจ้าพระยาดำรงตำแหน่งเจ้ากรมที่สำคัญ 3 กรมคือ กลาโหม มหาดไทย และกรมท่า ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นกรมที่มีทั้งอำนาจการควบคุมกำลังคนและอำนาจในการเก็บภาษีสำคัญ ๆ ทั้งสิ้น สถานภาพของสมเด็จเจ้าพระยาฯ จึงเป็นเสมือนหัวหน้าข้าราชการทั้งปวง หรือ "ปรัยมินิศเตอ" ของไทย[10]

โดยสรุปแล้ว การตั้งที่ปรึกษาราชการแผ่นดินจึงเป็นการสร้าง **กลไกใหม่** ที่ไม่เคยมีอยู่ใน**ระบอบเก่า**ขึ้น เนื่องจากภายในกลไกและกระบวนการของระบอบเก่านั้น องค์พระมหากษัตริย์ที่ปราศจากพระราชอำนาจอย่างแท้จริงก็มิอาจเข้าไปควบคุมจัดการได้ อย่างไรก็ดี กลไกใหม่ซึ่งทำหน้าที่เสมือนฝ่ายนิติบัญญัตินั้นก็มิใช่ฝ่ายนิติบัญญัติตามความหมายที่แท้จริงในระบบรัฐสภา เพราะมิได้เชื่อมโยงกับแหล่งอำนาจอื่นใดในสังคม ดังนั้นเมื่อจุดมุ่งหมายหลักในการจัดตั้งกลไกใหม่ ซึ่งได้แก่การอาศัยกลไกดังกล่าวดำเนินบทบาทที่จะตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจของกลุ่มอำนาจขุนนางหมดไป ความจำเป็นในการดำเนินงานของที่ปรึกษาราชการแผ่นดินก็หมดไป โดยใน พ.ศ. 2437 ได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟสเตต จ.ศ. 1236 เสีย คงเหลือไว้แต่ปรีวีเคาน์ซิล หรือสภาที่ปรึกษาราชการในพระองค์ ซึ่งได้มีการแต่งตั้งสมาชิกเพิ่มจาก 12 คนในการแต่งตั้งครั้งแรก มาเป็นถึง 227 คนในสมัยรัชกาลที่ 7 และกลายสภาพเป็นสภาที่ใหญ่มากไม่อาจทำการประชุมปรึกษากันอย่างจริงๆ จังๆ ได้ จนต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยน แปลงโดยการจัดตั้งสภากรรมการองคมนตรี มีจำนวนเพียง 40 คน ใน พ.ศ. 2470[11]

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเป็น "เอกเสกคิวตีฟคอเวอนเมนต์" อย่างเต็มที่ โดยมีพระราชอำนาจทั้งทางด้านความชอบธรรมในการเป็นองค์พระมหากษัตริย์และทางด้านการเมือง-การบริหารแล้ว การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงที่มีลำดับความสำคัญสูง จึงเป็นการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน หรือ "คอเวอนเมนต์-รีฟอม" ที่จะ "ให้พนักงานของราชการแผ่นดินทุก ๆ กรมทำการให้ได้เนื้อเต็มหน้าที่ แลให้ได้ประชุมปรึกษา

---

[10]เกี่ยวกับอำนาจและบทบาทของสมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ ดู สุกัญญา บำรุงสุข, **อำนาจหน้าที่และบทบาทของสมุหพระกลาโหมในสมัยรัตนโกสินทร์** วิทยานิพนธ์ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2525.

[11]ชัยอนันต์ สมุทวณิช และ ขัตติยา กรรณสูต, **อ้างแล้ว** หน้า 162-163.

หารือกัน ทำการเดินให้ถึงกันโดยง่ายโดยเร็ว ทำการรับผิดชอบในหน้าที่ของตัว หลีกลี้ไม่ได้" ซึ่งคอเวอนเมนต์-รีฟอมในความหมายนี้เป็นการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบการบริหาร มิใช่การเปลี่ยนแปลงในทางการเมือง

ดังนั้น พระราชดำริที่ทรงเลือกการปรับปรุงระบบบริหารราชการ เป็นงานที่มีลำดับความสำคัญนั้นจึงปรากฏเด่นชัด นับตั้งแต่ พ.ศ. 2427 เป็นต้นมา และได้มีการตระเตรียมอย่างถี่ถ้วน ดังจะเห็นได้จากการโปรดให้กรมหลวงเทวะวงศ์วโรปการเสด็จไปช่วยงานฉลองรัชกาลสมเด็จพระบรมราชินีวิคตอเรีย ครบ 50 ปี ณ ประเทศอังกฤษแทนพระองค์ ในปี 2430 และตรัสสั่งให้ไปพิจารณาแบบอย่างการปกครองของชาติต่าง ๆ ในยุโรปมาด้วย

การปฏิรูปการปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จัดเป็นความพยายามอย่างเป็นระบบในการปรับกลไกของรัฐให้อยู่ภายใต้อำนาจทางการเมืองขององค์พระมหากษัตริย์ ซึ่งภายใต้การปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มีฐานะทางอำนาจสูงสุดในรัฐ โดยสามารถใช้อำนาจควบคุมบังคับบัญชาให้คุณให้โทษแก่บรรดาข้าราชการทุกระดับ ซึ่งมีหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน

ความสามารถในการควบคุมกลไกอำนาจรัฐ จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญของการมีอำนาจทางการเมืองอย่างแท้จริง ทั้งนี้เนื่องจากการตัดสินใจในการเลือกใช้นโยบายด้านต่าง ๆ ย่อม จะไม่มีผลในทางปฏิบัติหากกลไกทางการบริหารไม่อยู่ภายใต้อำนาจการควบคุม บังคับบัญชา และตรวจสอบของผู้มีอำนาจทางการเมือง

สภาพการณ์ระหว่าง พ.ศ. 2411-2425 ซึ่งเป็นปีที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จขึ้นครองราชย์ครั้งแรก จนถึงปีที่สมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ถึงแก่อสัญกรรมนั้น จัดเป็นช่วงเวลาที่อำนาจรัฐและอำนาจทางการเมืองตกอยู่ในแหล่งอำนาจที่ต่างกัน กล่าวคือ ในสถานการณ์ปกติของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น องค์พระมหากษัตริย์เป็นศูนย์รวมของอำนาจรัฐ ซึ่งมีลักษณะสองนัยควบคู่กันไป คือเป็นทั้งอำนาจทางการเมือง (นโยบาย) และอำนาจทางการบริหาร แต่ในระหว่างที่สมเด็จเจ้าพระยาบรมมหา-ศรีสุริยวงศ์ ยังมีชีวิตอยู่นั้นอำนาจในการควบคุมกลไกของรัฐทั้งหมดตกอยู่ในมือสมเด็จเจ้าพระยาฯ และผู้สนับสนุนสมเด็จเจ้าพระยา ในขณะที่ตามประเพณีของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อำนาจและความชอบธรรม**ที่เป็นทางการ**อยู่กับองค์พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

การหลีกเลี่ยงความขัดแย้งอันจะนำไปสู่ความเป็นปฏิปักษ์อย่างไม่อาจลงรอยกันได้ จึงได้แก่การละเว้นที่จะดำเนินนโยบายอันจะมีผลกระทบถึงแหล่งอำนาจดั้งเดิมที่ควบคุมกลไกของรัฐอยู่ เพราะแม้ว่าองค์พระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ จะเป็นแหล่งที่มาของอำนาจทางการเมืองอันชอบธรรมก็ตาม แต่**ฐาน**ของอำนาจทางการเมือง ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่สำคัญที่สุดก็คือ ตัวระบบราชการอันเป็นกลไกอำนาจรัฐนั่นเอง ส่วนฐานอำนาจทางการเมืองนอกระบบราชการนั้นไม่มีส่วนใดที่จะเป็นปึกแผ่นแน่นหนาพอ

อย่างไรก็ตาม ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น ตัวบุคคลมีความสำคัญมากกว่าระบบ และสิ่งที่ซ้อนอยู่ภายในระบบราชการแบบดั้งเดิมก็มิใช่อะไรอื่น นอกจากเครือข่ายของการอุปถัมภ์ ระบบอุปถัมภ์นี้เสื่อมสลายได้อย่างรวดเร็วเมื่อผู้อุปถัมภ์หมดอำนาจ หรือมิได้ดำรงตำแหน่งที่สามารถอำนวยผลประโยชน์ให้แก่ลูกน้องได้ ดังนั้น อำนาจทางการเมืองในระบอบการปกครองแบบดั้งเดิมจึงมักจะไม่มีสมรรถนะในการสร้างอำนาจเชิงสถาบันให้ยั่งยืน

เมื่อพิจารณาลักษณะการจัดการปกครองบ้านเมืองก่อนการจัดการแก้ไขการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. 2435 แล้ว ก็เห็นได้ชัดเจนว่าเกิดจากวิวัฒนาการของรัฐที่ผ่านการทำศึกสงครามมาอย่างต่อเนื่อง จนภารกิจในการทำสงครามหรือการป้องกันภัยจากสงครามเป็นภารกิจหลักที่มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการบริหารราชการในยามสงบ การแบ่งเสนาบดีเป็น 6 ตำแหน่ง โดยมีตำแหน่ง อัครมหาเสนา สองตำแหน่ง คือ สมุหนายกบังคับกรมฝ่ายพลเรือนทั่วไป กับ สมุหพระกลาโหมบังคับการฝ่ายทหารทั่วไป อย่างไรก็ดี เมื่อนานไปการแบ่งแยกหน้าที่ดังกล่าว ก็มิได้มีผลชัดเจนในทางปฏิบัติ เพราะปรากฏว่าฝ่ายพลเรือนก็ปฏิบัติภารกิจทางการทหารเมื่อมีราชการศึกสงครามด้วย

ลักษณะของการจัดการปกครองแบบเก่าที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งได้แก่ การสะท้อนถึงการจัดแบ่งผลประโยชน์ เพราะไม่มีการรวมศูนย์การจัดเก็บเงิน ผลประโยชน์ของแผ่นดิน หากกระจัดกระจายไปอยู่ยังกรมหลายกรม

เนื่องจากการปกครองแบบดั้งเดิม อาศัยการเกณฑ์แรงงานเป็นกำลังของภาครัฐมากกว่าที่จะอาศัยการเก็บภาษีอากรจากประชาชน และการใช้จ่ายเงินแผ่นดินเพื่อสาธารณประโยชน์ก็มีน้อย บทบาทสำคัญของเสนาบดีพระคลังจึงอยู่ที่การดำเนินกิจการค้ากับต่างประเทศมากกว่าการเก็บภาษีอากรและการควบคุมดูแลการใช้จ่ายภายในประเทศ ซึ่งในสมัยประชาสังคมยังมีขนาดเล็ก บทบาทของการคลังในด้านเศรษฐกิจภายในประเทศจึงมีไม่มากนัก

การที่รัฐขาดกลไกหลักในการเก็บภาษีอากร อันเป็นรายได้หลักของแผ่นดิน ย่อมมีผลทำให้อำนาจรัฐมีความอ่อนแอ เพราะขาดรายได้ที่จะนำไปใช้ในการบริหารราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเพิ่มพูนสมรรถนะของศูนย์กลางในการควบคุมอาณาบริเวณรอบนอก ดังนั้นการจัดระบบราชการเสียใหม่จึงเท่ากับเป็นก้าวแรกของการทำให้อำนาจรัฐที่แต่เดิมมีผู้เปรียบเทียบว่า เหมือนเปลวไฟจากเทียนไข ซึ่งเมื่อห่างออกไปก็จางลงเป็นลำดับ เป็นอำนาจรัฐที่มีประสิทธิภาพในการควบคุมอาณาบริเวณรอบนอกมากขึ้น

การจัดแบ่งกิจการของรัฐออกเป็นสิบสองส่วนในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้นจัดได้ว่าเป็นการทบทวนกิจกรรมของรัฐ และจัดแบ่งให้เป็นระบบใหม่ที่เป็นการเปลี่ยนแปลงแบบก้าวกระโดด มิใช่การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแผนค่อยเป็นค่อยไป ที่สำคัญก็คือ เป็นการกำหนดให้โครงสร้างและหน้าที่ของกิจกรรมของรัฐสอดคล้องกันโดยมีเป้าหมายว่า จะก่อให้เกิดความรับผิดชอบและทำให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานมากขึ้นกว่าที่เคยเป็นมา

จากการวิเคราะห์พระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน เรามีข้อสรุปว่า การจัดรูปกระทรวงใหม่เป็นการจัดกรอบโครงสร้างของกลไกของรัฐ และกำหนดหน้าที่ให้สอดคล้องกับนโยบายทางการเมืองที่สำคัญยิ่งของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งได้แก่ การขยายอำนาจที่ได้จัดอย่างเป็นระบบแล้ว ออกไปควบคุมแหล่งอำนาจดั้งเดิมในหัวเมืองต่าง ๆ ซึ่งไม่น่าจะเรียกว่า เป็นการรวมอำนาจมาไว้ที่ศูนย์กลาง แต่น่าจะเรียกว่า การขยายขอบวงอำนาจของศูนย์กลางไปยังภูมิภาคมากกว่า การจัดกระทรวงใหม่จึงเป็นการจัดกลไกของรัฐให้สามารถเป็นเครื่องมือในการรับใช้เป้าหมายนั้น การปฏิรูปการปกครองจึงมิใช่เป้าหมายในตัวของมันเอง แต่เป็นหนทางในการบรรลุเป้าหมายที่รัฐกำหนดขึ้นนั่นเอง

เมื่อพิจารณาการปฏิรูปการปกครองในแง่นี้ จึงไม่เป็นที่น่าแปลกใจเลยที่กลไกของรัฐ ซึ่งมีความสำคัญเป็นแกนกลางในการบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว ก็คือ กระทรวงมหาดไทย ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยจึง

เป็นกลไกของรัฐที่มีความสำคัญมาอย่างต่อเนื่อง เพราะต้องมีบทบาทและหน้าที่หลักในการสร้างบูรณาการให้แก่รัฐ ด้วยการเข้าไปควบคุมจัดการทั้งการปกครองและการจัดเก็บภาษีในหัวเมืองต่าง ๆ ซึ่งแต่เดิมอยู่อย่างไม่มีการแทรกแซงจากรัฐบาลกลางมากนัก ทั้งนี้ เนื่องจากภารกิจของรัฐในสมัยแห่งการปฏิรูปการปกครองตามพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้นประกอบด้วยงานสำคัญ 3 ด้าน คือ การรักษาพระราชอาณาเขต การเก็บรายได้ และการปกครองซึ่งหมายถึงการปราบปรามโจรผู้ร้ายและชำระความขัดแย้งระหว่างราษฎร และการทำนุบำรุงอาชีพของราษฎร ซึ่งภารกิจทั้งสามนี้จุดสำคัญอยู่ที่การปกครองเพราะเป็นแกนกลางที่จะรักษาทั้งพระราชอาณาเขต และทั้งการบำรุงประโยชน์ในการทำมาหากินของราษฎร อีกทั้งเป็นการรักษาบ้านเมืองให้สงบเรียบร้อยเพื่อมิให้เกิดการกระทบกระทั่งกับประเทศ เจ้าอาณานิคมที่ขนาบอยู่ทั้งทางตะวันตกโอบไปทางเหนือ (อังกฤษ) และตะวันออกโอบไปทางเหนือ (ฝรั่งเศส) ด้วย[12]

การปรับเปลี่ยนบทบาทของกระทรวงมหาดไทย ให้มีหน้าที่สำคัญในการปกครองควบคุมพื้นที่ทุกส่วนของพระราชอาณาเขต นับว่าเป็นการจัดหน้าที่กลไกของรัฐไม่ให้มีขอบวงอำนาจที่ซ้ำซ้อนกัน และเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อได้มีการยกเลิกตำแหน่งที่สมุหพระกลาโหมและสมุหนายกไปแล้ว การยกเลิกตำแหน่งหัวหน้าเสนาบดีฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน นอกจากจะทำให้เสนาบดีทุกคนมีฐานะเท่าเทียมกันแล้ว ก็ยังเปิดโอกาสให้กระทรวงที่มีภารกิจในการรับใช้เป้าหมายหลักของรัฐ เติบโตอย่างรวดเร็วอีกด้วย การเติบโตของกระทรวงมหาดไทยหลังการปฏิรูป พ.ศ. 2435 จึงเป็นไปอย่างรวดเร็วทั้งในด้านกำลังคนและด้านงบประมาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับตั้งแต่เดือน ธันวาคม 2437 เป็นต้นไป เนื่องจากมีประกาศการจัดปันหน้าที่กระทรวงกลาโหมมหาดไทย 23 ธันวาคม รศ.113 โอนหัวเมืองชั้นในชั้นนอกประเทศราชทั้งหมดที่ขึ้นกับกระทรวงกลาโหมไปขึ้นกับกระทรวงมหาดไทย เมื่อมีการโอนอำนาจการควบคุมพื้นที่ทั่วประเทศไปขึ้นกับกระทรวงมหาดไทยแล้ว ขั้นต่อไปจึงเป็นการปรับปรุงการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งได้เริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 2437 เป็นต้นไปเป็นระยะ ๆ คือ

ความพยายามดังกล่าว จัดว่าเป็น **การสร้างรัฐ** (State-Building) เพื่อเป้าหมายสองด้าน คือ การควบคุมอาณาบริเวณชายขอบให้เรียบร้อยเพื่อแสดงให้เห็นถึงการมีอธิปไตยที่มีประสิทธิภาพเหนือดินแดนเหล่านั้นอันจะมีผลทำให้อังกฤษและฝรั่งเศสไม่อาจฉวยโอกาสเข้าแทรกแซงกิจการภายในอาณาเขตเหล่านั้นโดยง่าย เป้าหมายอีกประการหนึ่งก็คือ การสร้างความแข็งแกร่งให้กับศูนย์อำนาจทางการเมือง และมีผลทำให้อำนาจทางการเมืองของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มีประสิทธิภาพสูงขึ้น ทั้งในแง่ของการควบคุมและด้านความสามารถในการเก็บรายได้เข้ารัฐ เนื่องจากมีกลไกของรัฐที่เข้มแข็งขึ้นด้วย

ความแข็งแกร่งของรัฐภายหลังการปฏิรูปการปกครองแล้วก็ยังมีพื้นฐานอยู่บนความชอบธรรมแบบดั้งเดิมที่มิใช่ความชอบธรรมเชิงสถาบัน หากขึ้นอยู่กับตัวบุคคล ทั้งนี้เนื่องจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริว่า ในประเทศอื่น ๆ นั้น พลังจากสังคมเป็นฝ่ายริเริ่มและกดดันให้ผู้ปกครองดำเนินการเปลี่ยนแปลง และผู้ปกครองเป็นฝ่ายที่จำใจทำ ส่วนในสยามนั้น พระเจ้าแผ่นดินเป็นฝ่ายริเริ่มเห็นว่าควรจะทำจึงไม่จำเป็นที่จะต้องมีปาลิเมนต์ นอกจากนั้นพระองค์ยังทรงมีความเชื่อมั่นด้วยว่า ราษฎรมีความเชื่อถือเจ้าแผ่นดินว่าเป็นผู้อยู่ในยุติธรรมและเป็นผู้รักใคร่คิดจะทำนุบำรุงราษฎรให้อยู่เย็นเป็นสุขยิ่งกว่าผู้อื่น ดังนั้นราชานุภาพของพระเจ้าแผ่นดิน แม้จะมีมากในทางทฤษฎีที่เรียกว่าเป็นเจ้าชีวิต แต่ก็ไม่มีการใช้อำนาจเด็ดขาดนั้น

---

[12] พระราชหัตถเลขาถึงกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ วันที่ 18 มกราคม รศ.114 กองจดหมายเหตุแห่งชาติ ร.5 ม.2.11

การตัดสินใจเชิงนโยบายในการทำ "คอเวอนเมนต์รีฟอม" แทนที่จะทำ "โปลิติกัลรีฟอม" นับเป็นการตัดสินใจที่ส่งผลสะเทือนต่อความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับอำนาจส่วนอื่น ๆ ในสังคมเป็นอย่างมากในช่วงกลางและปลายรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวอันเป็นระยะเวลาที่ยาวนาน จึงทำให้นโยบายดังกล่าวมีความต่อเนื่องจนกลายเป็นรากฐานสำคัญยิ่งของระบบบริหารราชการแผ่นดินตราบเท่าทุกวันนี้

เนื่องจากเป้าหมายหลักของรัฐในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้แก่ **การสร้างรัฐ** ดังกล่าวมาแล้ว กลไกหลักของการสร้างรัฐจึงอยู่ที่กระทรวงมหาดไทย ซึ่งได้รับงบประมาณในสัดส่วนที่สูงกว่ากระทรวงอื่น ๆ อย่างต่อเนื่อง และมีขอบเขตของงานที่มีความรับผิดชอบเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ขึ้นรองรับอำนาจการควบคุมท้องที่ทุกส่วนของประเทศให้กับกระทรวงมหาดไทย ก่อนหน้านั้น อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทยก็ได้มีอยู่แล้วไม่เฉพาะทางด้านการดูแลท้องที่

พ.ศ. 2437 ตั้งมณฑลพิษณุโลก มณฑลปราจีนบุรี และมณฑลนครราชสีมา
พ.ศ. 2438 รวมหัวเมืองจัดเป็นมณฑลนครชัยศรี มณฑลนครสวรรค์ มณฑลกรุงเก่า
พ.ศ. 2439 รวมหัวเมืองจัดตั้งเป็นมณฑลนครศรีธรรมราช มณฑลชุมพร มณฑลเขมร
พ.ศ. 2440 รวมหัวเมืองมลายูตะวันออกเป็นมณฑลไทรบุรี
พ.ศ. 2442 ตั้งมณฑลเพชรบูรณ์
พ.ศ. 2443 ปรับปรุงมณฑลพายัพ มณฑลอุดร และมณฑลอีสาน
พ.ศ. 2447 ยุบมณฑลเพชรบูรณ์
พ.ศ. 2449 จัดตั้งมณฑลปัตตานี เสียมณฑลเขมรให้ฝรั่งเศส จัดตั้งมณฑลจันทบุรี
พ.ศ. 2450 ตั้งมณฑลเพชรบูรณ์ที่ยกเลิกไปขึ้นใหม่อีก
พ.ศ. 2455 แยกมณฑลอีสานออกเป็นมณฑลอุบล และมณฑลร้อยเอ็ด

จากการจัดรูปมณฑลอย่างต่อเนื่อง ตลอดรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แสดงให้เห็นถึงบทบาทอันสำคัญยิ่งของกระทรวงมหาดไทยซึ่งอาจกล่าวได้ว่า เป็นบทบาทในการสร้างรัฐเดี่ยว (Unitary State) ภายใต้สถานการณ์ที่มีแหล่งอำนาจท้องถิ่นกระจายตัวกันอยู่ทั่ว "ราชอาณาจักร" และเป็นการสร้างรัฐซึ่งมีค่าใช้จ่ายสูงในด้านการสร้างกำลังคนที่ให้ไปควบคุมพื้นที่เหล่านั้น เนื่องจากรัฐบาลมีเป้าหมายหลักในการสร้างรัฐ รายจ่ายของภาครัฐจึงทุ่มเทไปให้กับกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงกลาโหม โดยรัฐใช้จ่ายในการลงทุนด้านการผลิตทางการเกษตรน้อยมาก ซึ่งการที่ประเทศมีประชากรน้อยแต่พื้นที่กว้างขวางก็เป็นเหตุที่ทำให้การเพิ่มผลผลิตเป็นการเพิ่มด้วยการขยายพื้นที่การเพาะปลูกมากกว่าการปรับปรุงปัจจัยการผลิต ดังจะเห็นได้ จากรายจ่ายกระทรวงเกษตราธิการระหว่าง พ.ศ. 2442-2453 อยู่ระหว่างร้อยละ 2.64 - 5.49 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด[13]

การปฏิรูปการปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงมีสองมิติ มิติแรกเป็นการจัดกระทรวง ในฐานะเป็นกรอบใหญ่ของการบริหารราชการแผ่นดิน มิติที่สองเป็นการอาศัยกรอบดังกล่าว

---

[13] สุทธาดา เลขไวฑูรย์, **การใช้จ่ายเงินแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว** (พ.ศ. 2435-2453), วิทยานิพนธ์ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2525, หน้า 127.

ผนึกกำลังอำนาจของกรุงเทพ และปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นเนื้อหาสาระสำคัญของกระบวนการสร้างรัฐเดี่ยว

หากเป็นอำนาจอื่น ๆ ที่ควรจะอยู่กับกระทรวงเกษตราธิการ เช่น อำนาจในการออกโฉนดที่ดิน เป็นต้น

ปิยนาถ บุนนาค ได้ให้ความเห็นไว้ว่า ในการศึกษาความขัดแย้งที่สำคัญระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ในสมัยปฏิรูป (พ.ศ. 2435-2453) นั้น ปรากฏว่า กระทรวงที่มีวิวัฒนาการมา จากองค์การแบบจารีตที่มีอำนาจมาแต่เดิมและได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มที่จากพระมหากษัตริย์ คือ กระทรวงมหาดไทย เป็นกระทรวงที่สามารถได้งบประมาณมากกว่ากระทรวงอื่น และมีอำนาจครอบคลุมกิจการของรัฐหลายด้าน[14]

อย่างไรก็ดี ปิยนาถ มิได้อธิบายถึงลำดับความสำคัญของนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งเป็นปัจจัยหลักในการกำหนดความสำคัญของภารกิจที่กระทรวงแต่ละกระทรวงดำเนินการอยู่ การวิเคราะห์ของปิยนาถเป็นเพียงการวิเคราะห์สาเหตุภายในของความขัดแย้งในการแย่งชิงงบประมาณ และอธิบายสาเหตุของความขัดแย้งว่าเกิดจากสถานการณ์ในขณะนั้น, ความต้องการให้บรรลุ เป้าหมายของคู่ขัดแย้งและความแตกต่างในด้านต่าง ๆ ของคู่ขัดแย้ง (ระดับบุคคล และองค์การ) โดยมิได้เชื่อมโยงว่า การแบ่งปันและแก่งแย่งงบประมาณระหว่างกระทรวงต่าง ๆ นั้น เกิดขึ้นภายใต้กรอบนโยบายของรัฐที่มีเป้าหมายและการจัดลำดับความสำคัญอย่างใด ข้อสรุปที่ว่าค่านิยมแบบจารีตโครงสร้างของระบบราชการแบบใหม่ และบทบาทของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้พฤติกรรมความขัดแย้งระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ไม่มีความเข้มข้น และขยายตัวบานปลายออกไป เพราะคู่ขัดแย้งยังไม่ทันได้พัฒนาขีดความสามารถในการต่อสู้ของตนได้อย่างเต็มที่ จึงเป็นข้อสรุปที่ยังขาดน้ำหนัก เพราะการพิจารณาบทบาทของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในแง่ของผู้มีอำนาจสูงสุดในการตัดสินความขัดแย้ง ย่อมจะต้องพิจารณาเงื่อนไขที่เป็นกรอบในการตัดสินพระทัยของพระองค์ท่านด้วย และเงื่อนไขนี้น่าจะเป็นปัจจัยด้านนโยบายของรัฐมากกว่า ข้อพิจารณาด้านความสนิทสนมส่วนพระองค์ นอกจากนั้น ก็ควรมีการประเมินบทบาทของสมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพในแง่ของการเป็นเสนาบดี กระทรวงที่เป็นแกนหลักของกระบวนการสร้างรัฐด้วย ความสำคัญของตำแหน่งในกระทรวงมหาดไทยจัดว่า เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้บุคคลมีความสำคัญตามไปด้วย ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าการจัดองค์กรของรัฐตามแบบตะวันตก ซึ่งเน้นความสำคัญของ **หน่วยงาน** (office) มากกว่าตัวบุคคล จึงเป็นสาเหตุสำคัญที่เอื้ออำนวยให้อำนาจตามการจัดระบบราชการแบบใหม่ เริ่มเปลี่ยนแปลงจากตัวบุคคลไปสู่อำนาจที่เกิดจากตำแหน่งซึ่งควบคุมหน่วยงานที่มีหน้าที่รับใช้นโยบายหลักของรัฐ

การเน้นการสร้างรัฐประเภทรัฐเดี่ยวมากกว่าการสร้างรัฐประชาชาติที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ก่อให้เกิดการขยายตัวของศูนย์อำนาจระบบราชการอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง **อำนาจด้านการปกครองควบคุมบังคับบัญชา** ของระบบราชการ ซึ่งมีกลไกหลักอยู่ที่กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงกลาโหม การปฏิรูปการปกครองจึงเป็นกระบวนการสร้างอำนาจใหม่ให้กับกลไกของรัฐมากกว่าที่จะเป็นการสร้างระบบการควบคุมถ่วงดุลตรวจสอบให้ระบบราชการในรัฐสมัยใหม่มีความรับผิดชอบต่อสาธารณชน

---

[14]ดูรายละเอียดใน บทที่ 5 ของวิทยานิพนธ์เรื่อง "การเมืองระหว่างองค์การของรัฐ : ศึกษาเฉพาะกรณีความขัดแย้งที่สำคัญระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ในสมัยปฏิรูป (พ.ศ. 2435-2453)

อำนาจใหม่นี้เองทำให้ระบบราชการ โดยเฉพาะส่วนของกระทรวงที่เป็นกลไกการควบคุมและการใช้กำลังบังคับ กลายเป็นแหล่งอำนาจที่ซ้อนอยู่ภายในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อำนาจที่กลไกของรัฐเริ่มสั่งสมไว้นี้เป็นผลจากการสร้างรัฐ และการเพิ่มพูน-ขยายอำนาจรัฐซึ่งแต่เดิมมีความอ่อนแอ การขยายตัวในอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย และการเสริมสร้างกำลังทหารที่เป็นทหารประจำการนำไปสู่การเกิดอำนาจรัฐซ้อนอำนาจรัฐ จนในที่สุดกลุ่มบุคคลที่สามารถยึดอำนาจการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ได้ก็คือ ข้าราชการ ทหารและพลเรือน นั่นเอง

การที่คณะราษฎรทำการล้มล้างอำนาจสมบูรณาญาสิทธิราชย์ได้อย่างง่ายดายนั้น ส่วนหนึ่งเป็นเพราะสถาบันพระมหากษัตริย์ ซึ่งเป็นผู้มีทั้งอำนาจรัฐและอำนาจทางการเมือง ขาดกลไกทางการเมืองในการช่วยดูแลควบคุมตรวจสอบกลไกอำนาจรัฐ ดังจะเห็นได้ว่าความพยายามที่จะสร้างกลไกทางการเมืองมาเสริมเพื่อแก้ไขปัญหาการบริหารประเทศ **อย่างจริงจัง**[15] เพิ่งจะมีขึ้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เช่น การตั้งอภิรัฐมนตรีสภา, สภากรรมการองคมนตรี ตลอดจนการปรับปรุงงานในสำนักราชเลขาธิการให้มีงานการเมืองเพิ่มมากขึ้น แต่ความพยายามเหล่านี้ยังไม่อาจตามทันกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วได้

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น เมื่อสิ้นสมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์แล้ว พระราชอำนาจก็เป็นปึกแผ่นมากขึ้นจนไม่มีปัญหาการเมืองภายในกลุ่มผู้ปกครองและขุนนาง ภยันตรายทางการเมืองของระบอบและของรัฐจึงได้แก่ ภยันตรายจากชาติตะวันตกโดยเฉพาะอังกฤษและฝรั่งเศส จึงไม่เป็นที่น่าแปลกใจว่าเหตุใดพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงให้ความสำคัญแก่งานของกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงกลาโหมเป็นพิเศษ

เนื่องจากสังคมสยามในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ยังคงเป็นสังคมกสิกรรมแบบดั้งเดิมภาคเศรษฐกิจที่เป็นเอกชนด้านพาณิชยกรรมก็ยังมีขนาดเล็กและผู้ประกอบการส่วนใหญ่เป็นคนต่างชาติ "ประชาสังคม" หรือ civil society จึงไม่มีพลังเพียง พอที่จะกดดันเพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้ และไม่ได้อยู่ในฐานะที่จะท้าทายอำนาจสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ด้วยเหตุนี้ การบริหารราชการแผ่นดินจึงเป็นการบริหารราชการเพื่อเป้าหมายทางความมั่นคงของรัฐ โดยเฉพาะการป้องกันมิให้เกิดความขัดแย้งกับชาติตะวันตกเป็นด้านหลัก ในสภาพการณ์เช่นนี้ "งานการเมือง" จึงเป็นงานในหน้าที่ของกระทรวงการต่างประเทศเป็นสำคัญ โดยประสานกับกระทรวงมหาดไทยโดยเฉพาะในบริเวณจังหวัดชายแดนที่มีอาณาเขตติดต่อกับอาณานิคมของอังกฤษและฝรั่งเศส งานการเมืองจึงมีมิติด้านการต่างประเทศมากกว่าภายในประเทศ

เมื่อการบริหารราชการแผ่นดินมีลักษณะดังกล่าว การตัดสินใจเชิงนโยบายที่สำคัญ ๆ จึงเป็นการตัดสินใจที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมากกว่า การตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการภายในประเทศ ในด้านการต่างประเทศนั้น ที่ปรึกษาชาวต่างชาติจึงมีความสำคัญและเป็นฝ่ายที่ร่วมอยู่ในกระบวนการตัดสินนโยบายหลัก ๆ อยู่เสมอ ดังจะเห็นได้จากการที่เจ้าพระยาอภัยราชา ร่วมอยู่ในการประชุมที่ปรึกษาราชการแผ่นดินในขณะที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จประพาสยุโรป และได้รับคำปรึกษาอยู่เสมอ เป็นต้น

---

[15]แม้ว่าในสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จะได้มีการจัดตั้งที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน, ที่ปรึกษาราชการในพระองค์ และรัฐมนตรีสภาก็ตาม แต่องค์กรเหล่านี้ก็ขาดความสำคัญและหยุดการปฏิบัติงานไป ทั้งนี้อาจเป็นเพราะพระบารมีของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีมากเป็นล้นพ้นบดบังความจำเป็นที่จะต้องมีองค์กรซึ่งมีหน้าที่เป็นที่ปรึกษาก็เป็นได้

นอกจากนั้น บทบาทของที่ปรึกษาการคลัง และที่ปรึกษากระทรวงการต่างประเทศก็มีอยู่สูงมากในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

การจัดตั้งรัฐมนตรีสภาตามคำกราบบังคมทูลของเจ้าพระยาอภัยราชา (Rolin Jacquemyns) ตามพระราชบัญญัติสำหรับตั้งที่ประชุมปฤกษกฎหมาย (Royal Decree Constituting a Legislative Council for the Kingdom of Thailand) เมื่อ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2437[16] นับได้ว่าเป็นความพยายามที่จะรื้อฟื้นองค์กรนอกระบบราชการ ซึ่งมีกลไกและกระบวนการที่เปิดการมีส่วนร่วมระหว่างข้าราชการระดับสูงขึ้นอีกครั้งหนึ่ง และชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่าได้มีการตระหนักถึงความจำเป็นที่จะมี**เวที** สำหรับให้ข้าราชการระดับสูงที่ไม่ใช่เสนาบดี ได้มีส่วนร่วมในการบริหารประเทศ แต่เป็นการให้บทบาทในฐานะที่ปรึกษามากกว่า และเมื่อสังเกตจากระเบียบการประชุมปรึกษาของรัฐมนตรีสภาแล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นระเบียบที่ใช้ในการประชุมสภานิติบัญญัติ หรือ Legislative Council ที่ใช้อยู่ในประเทศที่เป็นอาณานิคม ซึ่งเจ้าอาณานิคม เช่น อังกฤษ เปิดโอกาสให้คนพื้นเมืองเข้ามีส่วนร่วมในการพิจารณากฎหมาย แต่ไม่ให้อำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร

การตั้งรัฐมนตรีสภาในปี พ.ศ. 2437 มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน และที่ปรึกษาในพระองค์ ประการหนึ่งก็คือ ทางด้านองค์ประกอบ ซึ่งในรัฐมนตรีสภา นั้นมีสมาชิกสองประเภท คือ เสนาบดี หรือผู้แทนเสนาบดี และผู้ที่ทรงโปรดเกล้าฯ อย่างน้อย 12 นาย แต่ไม่เกิน 36 นาย ซึ่งต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปี รวมแล้วเป็นสมาชิกรัฐมนตรีรัฐสภาไม่เกิน 48 นาย[17]

การมีสมาชิกสองประเภท โดยให้สมาชิกที่ไม่ได้เป็นเสนาบดีมีจำนวนเท่ากันหรือมากกว่าจำนวนเสนาบดีได้จนถึงสามเท่านั้น แสดงให้เห็นถึงความต้องการที่จะสร้างกลไกและกระบวนการทำงานร่วมกันระหว่างเสนาบดีกับบุคคลชั้นนำในวงราชการที่ไม่ได้เป็นเสนาบดี แต่การจัดระบบเช่นนี้มีความลำบากตามมาเพราะผู้ที่ไม่ได้เป็นเสนาบดีแต่อยู่ในรัฐมนตรีสภานั้นก็เป็นข้าราชการ มิใช่บุคคลนอกระบบราชการ และความเชื่อมโยงกับพลังภายนอกระบบราชการก็ไม่มี หากจะพิจารณาว่าบุคคลเหล่านั้นเป็นตัวแทนขององค์พระมหากษัตริย์ก็ไม่ใช่เพราะเสนาบดีที่อยู่ใน รัฐมนตรีสภาคือ ตัวแทนขององค์พระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร

เป็นที่น่าสังเกตว่า มีความมุ่งหมายแฝงอยู่ที่จะให้รัฐมนตรีสภาเป็นกลไกหลักทางการเมืองของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เพราะสภานายกได้แก่พระเจ้าน้องยาเธอกรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิธาดา[18] เสนาบดีกระทรวงมุรธาธร และกระทรวงมุรธาธร นั้นเป็นกระทรวงที่มีภารกิจหลักเกี่ยวข้องกับองค์พระมหากษัตริย์ กล่าวคือ ดูแลงานที่เหลือจากงานที่ได้แบ่งให้กระทรวงอื่น ๆ ควบคุมดูแลแล้ว ส่วนฝ่ายที่เป็นเลขานุการก็คือเจ้าหน้าที่ของกระทรวงมุรธาธรนั่นเอง

เมื่อพิจารณารายชื่อรัฐมนตรีในรัฐมนตรีสภาแล้วจะเห็นได้ว่ามีขุนนางชั้นพระยา และเป็นผู้ที่มิได้เป็นพระบรมวงศานุวงษ์กับผู้ที่เป็นพระบรมวงศานุวงษ์จำนวนใกล้เคียงกัน คือฝ่าย ขุนนางมีเจ้าพระยา 6 คน

---

[16] เอกสารกองจดหมายเหตุแห่งชาติ ร.7 รล.17/5

[17] เอกสารกองจดหมายเหตุแห่งชาติ ร.5 อ.2/9 พระราชกฤษฎีกา ฉบับที่ 3 ว่าด้วยรัฐมนตรีสภา

[18] เป็นเจ้านายพระองค์หนึ่งซึ่งมีบทบาทสำคัญในการถวายความเห็นจัดการเปลี่ยน แปลงราชการแผ่นดิน เมื่อ พ.ศ. 2427

และพระยา 18 คน นอกนั้นเป็นพระบรมวงศานุวงษ์ รัฐมนตรีสภาจึงเป็นองค์กรทางการเมืองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ในระยะที่มีการขยายตัวของระบบราชการและเริ่มมีความจำเป็นที่จะต้องให้ข้าราชการที่เป็นสามัญชน ซึ่งเป็นกำลังสำคัญของระบบได้เข้ามามีส่วนร่วม แต่ที่น่าสังเกตก็คือ ในจำนวนรัฐมนตรีสภาทั้งหมดนี้ไม่ได้มีการแต่งตั้งผู้ที่เป็นทหารเข้าร่วมด้วยเลย

เนื่องจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ในระยะที่มีการตั้งรัฐมนตรีสภานั้นเป็นระบอบที่มีผู้นำที่มีพระบารมีเป็นล้นพ้น และมีภาวะผู้นำสูงเป็นที่ยอมรับเคารพยำเกรงของเจ้านายและข้าราชการทุกระดับ รัฐมนตรีสภาจึงไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสถาบันทางการเมืองที่สำคัญได้ เพราะไม่มีความจำเป็น และรัฐมนตรีสภาก็ไม่มีบทบาทในการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้นนับตั้งแต่ พ.ศ. 2441 เป็นต้นมา สภาจึงเริ่มมีปัญหาเกี่ยวกับองค์ประชุม เช่น ในการประชุมเมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม พ.ศ. 2442 มีผู้มาประชุมเพียง 21 นาย ป่วย 6 ลา 6 และขาด 10 ซึ่งน้อยกว่าที่จะเป็นองค์ประชุม (22 นาย) ได้จึงได้มีการเปลี่ยนองค์ประชุมเป็นเพียงหนึ่งในสี่ คือ 12 คน ก็ประชุมได้ในปี พ.ศ. 2443 จึงได้มีการโอนงานการตราพระราชกำหนดกฎหมายต่าง ๆ ไปเป็นหน้าที่ของเสนาบดีสภา งานของรัฐมนตรีสภาจึงหมดความหมายลงจนในระหว่าง พ.ศ. 2443 - 2444 มีการประชุมเพียงครั้งเดียว และตั้งแต่ 1 เมษายน 2445-1 ตุลาคม 2453 ไม่มีการประชุมเลย[19]

ในเมื่อรัฐมนตรีสภามิได้มีบทบาทเป็นกลไกทางการเมืองตามความมุ่งหมายแล้ว กลไกที่มีลักษณะทางการเมืองของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อีกกลไกหนึ่งคือ เสนาบดีสภา ก็มิได้ทำหน้าที่ด้านนโยบายมากนัก และการประชุมปรึกษามักจะเป็นเรื่องการรายงานให้แต่ละกระทรวงรับรู้ถึงงานที่อีกกระทรวงหนึ่งได้ทำไปแล้วมากกว่า จากการศึกษารายงานการประชุมเสนาบดีในระยะสิบปีหลังการปฏิรูปการปกครองพบว่าการประชุมเสนาบดีเป็นกิจการที่เสนาบดีให้ความสำคัญและความสนใจน้อยมาก

การมีและใช้ที่ปรึกษาชาวต่างประเทศในการพิจารณาริเริ่มนโยบาย และโครงการสำคัญ ๆ เช่น การลงทุนของรัฐในกิจการคมนาคม น่าจะเป็นสาเหตุสำคัญที่ส่งผลให้การบริหารราชการแผ่นดินขาดความพยายามในการพัฒนาองค์กรการตัดสินใจด้านนโยบาย แม้ว่าจะมีการตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน และสภาที่ปรึกษาในพระองค์ก็ตาม แต่สภาทั้งสองก็มิได้มีบทบาทในการริเริ่มนโยบายหรือพิจารณาตัดสินปัญหาเชิงนโยบาย และเมื่อมีการจัดตั้งกระทรวงขึ้น 12 กระทรวง และต่อมามีรัฐมนตรีสภาก็ได้มีความพยายามอย่างจริงจังที่จะวางระเบียบวิธีการทำงานของเสนาบดีสภาโดยกำหนด "วิธีแลกระบวนชุมนุมปฤกษา" ของรัฐมนตรีสภาอย่างละเอียดพิสดารถึง 99 มาตรา[20] โดยมีการแยกแยะประเภทของการประชุมอย่างละเอียด ซึ่งการประชุมดังกล่าวมีลักษณะเช่นเดียวกับการประชุมรัฐสภา เช่น กำหนดให้มีการประชุมกอง แปลจาก (Committee) มีกองเลือก (คณะกรรมาธิการวิสามัญ) กองยืน (คณะกรรมาธิการสามัญ) และ กองทั้งสิ้น (คณะกรรมาธิการทั้งสภา หรือ Committee Of The Whole House) เป็นต้น ระเบียบการประชุมนี้ได้ตราไว้ตั้งแต่เดือนเมษายน รศ.111 (พ.ศ. 2436) คือ ทันทีภายหลังการตั้งกระทรวงและเสนาบดีใหม่ การที่เสนาบดีกระทรวงสำคัญ ๆ เช่น กระทรวงมหาดไทยมักไม่มาร่วมประชุมแต่ส่งผู้แทนมาร่วม และผู้แทนก็มักจะติดราชการไม่มาประชุม ส่วนเสนาบดีคนอื่น ๆ นั้นมักจะมาประชุมช้ากว่ากำหนดนัดหมาย โดยเฉพาะ

---

[19] ชาญชัย รัตนวิบูลย์ บทบาทของอภิรัฐมนตรีสภาในรัชสมัยสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ปริญญานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ (ประสานมิตร) พ.ศ. 2519 หน้า 82 และหน้า 84-85.

[20] เอกสารกองจดหมายเหตุแห่งชาติ ร. 5 รล. 5 เรื่องข้อบังคับที่ประชุมเสนาบดี

เสนาบดีที่เป็นเจ้านาย สำหรับระเบียบวาระนั้นมักจะเป็นการรายงานราชการที่กระทรวงต่าง ๆ ได้ทำไปแล้ว แทนที่จะเป็นการพิจารณาเรื่องที่จะต้องมีการตัดสินใจก่อนการดำเนินงาน[21]

นอกจากเสนาบดีสภา จะมิใช่องค์กรการตัดสินใจด้านนโยบายแล้ว ที่ปรึกษาราชการแผ่นดินก็มีลักษณะเช่นเดียวกัน

การประชุมที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน เริ่มหมดความสำคัญลงเป็นลำดับ เรื่องที่พิจารณาก็เป็นเรื่องที่ไม่มีการแยกประเภทแต่ปะปนกันไป นับตั้งแต่เรื่องการตั้งข้าราชการไปจนถึงเรื่องการทูลเกล้าถวายฎีกา[22]

จากข้อพิจารณาดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ที่ปรึกษาราชการแผ่นดินทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาองค์พระมหากษัตริย์โดยตรง แต่เมื่อมีการจัดตั้งกระทรวงโดยมีเสนาบดีเป็นผู้รับผิดชอบกิจการในกระทรวง แม้พระมหากษัตริย์จะยังทรงมีพระราชอำนาจสูงสุดก็ตาม แต่กิจการที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับองค์พระมหากษัตริย์ก็เหลืออยู่เฉพาะกิจการที่มิได้อยู่ภายใต้อำนาจของกระทรวงอื่น ๆ พระราชอำนาจที่พระมหากษัตริย์ทรงมีในการตัดสินใจโดยตรงซึ่งมีอยู่มาก และเป็นงานประจำส่วนพระองค์จึงอยู่ที่เรื่องราษฎรถวายฎีกา

จากการสำรวจเอกสารเกี่ยวกับการประชุมของที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน ที่ปรึกษาราชการในพระองค์ รัฐมนตรีสภาและเสนาบดีสภา จะเห็นได้ว่า เมื่อมีการจัดตั้งกระทรวงตามแบบตะวันตกแล้ว พระราชภารกิจขององค์พระมหากษัตริย์ก็ลดลง และอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการก็ได้กลายเป็นของเสนาบดีกระทรวงต่าง ๆ เป็นส่วนใหญ่ โดยกระทรวงสำคัญ ๆ จะมีชาวต่างประเทศเป็นที่ปรึกษา

การพึ่งพาที่ปรึกษานี้ สอดคล้องกับลักษณะของปัญหาทางการเมืองที่ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์กำลังเผชิญอยู่นั่นคือ ปัญหาความสัมพันธ์กับชาติตะวันตกที่มีผลประโยชน์ในสยาม และอาณาเขตติดต่อกับสยามจนอาจกล่าวได้ว่า สิ่งที่เป็น "นโยบาย" ซึ่งจะต้องอาศัยความเชี่ยวชาญ และการพิจารณาอย่างรอบคอบ ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น คืองานด้านการต่างประเทศ ซึ่งรวมถึงปัญหาสิทธิเสรีภาพนอกอาณาเขตด้วย

เนื่องจากกิจกรรมที่มีลักษณะเป็นนโยบายเกี่ยวข้องกับกิจการต่างประเทศ แต่ในสยามยังขาดผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายระหว่างประเทศ จึงต้องอาศัยที่ปรึกษาชาวต่างประเทศ ทำหน้าที่ให้คำแนะนำและปฏิบัติการตามนโยบายด้วย ดังจะเห็นได้ว่ามีการจัดระบบที่ปรึกษาออกเป็นที่ปรึกษาราชการทั่วไปและที่ปรึกษาประจำกระทรวงและกรม ซึ่งในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น มีที่ปรึกษาชาวต่างประเทศถึง 18 คน[23] อาจกล่าวได้ว่า ที่ปรึกษาชาวต่างประเทศนี้ **มีความเป็นสถาบัน** มากกว่าบรรดาที่ปรึกษาราชการในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งได้เกิดขึ้นและล้มเลิกไปตลอดรัชกาล ทั้งนี้เพราะการมีที่ปรึกษาราชการชาวต่างประเทศทางด้าน

---

[21]เอกสารกองจดหมายเหตุแห่งชาติ ร. 5 รล. 6 เรื่องรายงานการประชุมเสนาบดี รศ.120 ในการประชุม เมื่อวันที่ 19 ต.ค. รศ.120 ในจำนวนเสนาบดี 10 คน มีผู้ขาดประชุม 4 คน อีก 5 คน มาสายกว่าเวลากำหนดประชุมเป็นเวลาหนึ่งชั่วโมง การมาประชุมสายนี้เป็นสิ่งที่ปรากฏในการประชุมเสนาบดีทุกครั้ง

[22]เอกสารกองจดหมายเหตุแห่งชาติ ร.5 รล.6 เรื่องรายงานการประชุมที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน 15 เม.ย. รศ.116

[23]ดูรายละเอียดใน ชมพูนุช นาคีรักษ์ บทบาทของที่ปรึกษาชาวต่างประเทศในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. 2411 - พ.ศ. 2453 วิทยานิพนธ์แผนกวิชาภูมิศาสตร์-ประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กฎหมายระหว่างประเทศเป็นสิ่งที่มีความสำคัญยิ่ง และที่ปรึกษาราชการทั่วไปมีความต่อเนื่องมาก ตลอดจนมีหน้าที่สำคัญ ๆ เกี่ยวกับการปรับสถานภาพของรัฐสยามให้เป็นรัฐที่มีอธิปไตยและรักษาผลประโยชน์ในฐานะที่เป็นรัฐในระบบการเมืองระหว่างประเทศ ดังจะเห็นได้ว่า ตลอดรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว นับตั้งแต่การปฏิรูปการปกครอง พ.ศ. 2435 เป็นต้นมา เรามีที่ปรึกษาราชการทั่วไปชาวต่างประเทศคือ โรลัง ยัดมินส์ (2435-2444) เอดวาร์ด สโตรเบล (2447-2451) เจนส์ เวสเตนการ์ด (2451-2458) และยังมีที่ปรึกษาชาวต่างประเทศประจำกระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงการคลัง และกระทรวงยุติธรรม รวมทั้งกรมบางกรม เช่น กรมตำรวจ ด้วย

ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า ในระยะแรกของการปฏิรูปการปกครอง และตลอดมาจนถึงต้น รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น ระบบราชการและกลไกต่าง ๆ ที่มีขึ้นทั้งหมดมีบทบาทและหน้าที่หลักในการบริหาร**งานประจำ** มากกว่างานนโยบาย เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เนื่องมาจากนโยบายในสมัยก่อน พ.ศ. 2475 มีมิติหนักไปในด้านการต่างประเทศ มากกว่านโยบายการเมือง-การบริหารภายในประเทศ แต่งานนโยบายดังกล่าวนี้ยังขาดผู้เชี่ยวชาญที่เป็นคนไทยอยู่ กลไกสำคัญในการดำเนินนโยบายจึงผูกพันกับกลุ่มผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศ ซึ่งมีบทบาทสำคัญยิ่ง สำหรับงานด้านนโยบายภายในที่มีความสำคัญเป็นลำดับแรก ซึ่งก็ไม่มีผู้เชี่ยวชาญคนไทยอีกเช่นก็คือนโยบายการคลังและการงบประมาณ ซึ่งมักใช้ที่ปรึกษาชาวอังกฤษ ดังจะเห็นได้ว่าที่ปรึกษาการคลังชาวอังกฤษมีบทบาทสำคัญยิ่งในการเสนอรายงานการคลังและการงบประมาณ

โดยสรุปแล้ว ระบบราชการที่ได้มีการจัดตั้งขึ้นตามแบบตะวันตก จึงเป็นระบบที่ค่อนข้างจะปลอดจากการควบคุมจากพลังนอกระบบ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรที่พระมหากษัตริย์ทรงตั้งขึ้น หรือแม้แต่จากที่ปรึกษาชาวต่างประเทศซึ่งถึงแม้จะมีบทบาทสำคัญ โดยเฉพาะทางด้านการคลังและการงบประมาณและเป็นพลังที่พอจะทัดทานตรวจสอบการทำงานของกระทรวงต่าง ๆ ได้ดีพอสมควรก็ตาม แต่ก็มีข้อจำกัดเพราะเป็นชาวต่างประเทศ

อย่างไรก็ดี สังคมสยามได้มีการเปลี่ยนแปลงภายในที่สำคัญยิ่งก็คือ การขยายตัวของหนังสือพิมพ์ที่เป็นอิสระอย่างรวดเร็วการขยายตัวของหนังสือพิมพ์ที่เป็นอิสระนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งยวดต่อระบอบการปกครอง เพราะเป็นครั้งแรกที่ระบอบการปกครองและระบบราชการต้องถูกตรวจสอบ วิจารณ์ และท้าทายเหตุผลในการดำรงอยู่ของระบอบโดยพลังนอกระบบราชการพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงมีพระราชวิจารณ์เกี่ยวกับการเกิดของสิ่งพิมพ์ที่เป็นอิสระว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

เป็นที่น่าเสียดายว่า แม้ที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน และที่ปรึกษาในพระองค์จะเริ่มมีขึ้นตั้งแต่ พ.ศ. 2417 ในฐานะที่เป็นองค์กรนอกตัวระบบราชการ แต่องค์กรทั้งสองก็มิได้วิวัฒนาการไปเป็นองค์กรที่เรียกว่าองค์กรนโยบาย ในขณะเดียวกัน วิธีปฏิบัติในการพิจารณานโยบายที่สำคัญ ๆ ก็กระทำโดยการใช้ที่ปรึกษาต่างประเทศ ซึ่งที่ปรึกษาต่างประเทศนี้ก็มิได้พัฒนาไป เป็นระบบการให้คำปรึกษาที่มีองค์กร และบุคลากรที่เป็นคนไทยรองรับ

เมื่อระบอบและระบบราชการถูกวิจารณ์และท้าทายโดยหนังสือพิมพ์ ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ก็ขาดหน่วยงานที่ทำหน้าที่ประเมินข้อวิจารณ์และผลที่อาจเกิดขึ้นได้ สภาพการณ์เช่นนี้ก่อให้เกิดการท้าทายอำนาจของสมบูรณาญาสิทธิราชย์มากขึ้นเป็นลำดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในสมัยรัชกาลที่ 6 ถึงกับมีการคิดกบฏของคณะ รศ. 130

ความอ่อนแอของระบอบและระบบราชการ เกิดขึ้นอย่างเห็นได้ชัดในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ดังสะท้อนจากจำนวนบทความและเนื้อหาของบทความโจมตีระบอบอย่างรุนแรง[24] นอกจากนั้น ในรัชกาลนี้ยังได้มีการถกเถียงถึงระบอบการปกครองอื่นที่เป็นทางเลือกใหม่เช่นระบอบประชาธิปไตย เป็นต้น ซึ่งความสำคัญของปัญหานี้เริ่มมีมากขึ้นเป็นลำดับดังสะท้อนจากการแสดงพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว และพระบรมวงศานุวงษ์บางพระองค์[25] ทั้งนี้กระแสดังกล่าวได้มีมาอย่างต่อเนื่องจนถึงรัชกาลที่ 7

อาจกล่าวได้ว่า การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอย่างหนึ่งซึ่งเป็นผลโดยตรงจากการปฏิรูปการปกครอง พ.ศ. 2435 ก็คือ ในระยะยาวแล้ว อำนาจขององค์พระมหากษัตริย์ซึ่งตามทฤษฎี แล้วมีความสูงสุดเด็ดขาดและรวมศูนย์อยู่ที่องค์พระมหากษัตริย์แต่เพียงพระองค์เดียว ก็ได้มีการกระจายออกไปสู่เสนาบดีกระทรวงสำคัญ ๆ ผู้มีส่วนร่วมในการสร้างรัฐมากขึ้นเป็นลำดับ โดยเฉพาะในกระทรวงหลัก ๆ เช่น กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการคลัง กระทรวงการต่างประ-เทศ และกระทรวงยุติธรรม ซึ่งงานในสามกระทรวงนี้เมื่อมีการแบ่งแยกโครงสร้างและหน้าที่ออกไปแล้ว นับวันก็ยิ่งจะห่างไปจากการใช้พระราชอำนาจขององค์พระมหากษัตริย์มากขึ้นทุกที จึงไม่เป็นที่แปลกใจว่าในปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น ได้มีรายงานของสถานทูตรุสเซียไปยังรัฐบาลของตนว่า กรมหลวงดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย กรมหลวงเทววงศ์วโรปการ เสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศ และกรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ เสนาบดีกระทรวงยุติธรรม พยายามที่จะจำกัดขอบเขตและบทบาทของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว[26]

พระราชอำนาจในการปกครองอาณาเขตมีนัยสำคัญทางการเมืองต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ เพราะนอกจากจะเป็นการควบคุมหัวเมืองต่าง ๆ แล้ว ก็ยังเกี่ยวข้องกับอำนาจการแต่งตั้งข้าราชการกระทรวงมหาดไทยอีกด้วย สำหรับงานของกระทรวงยุติธรรมนั้น เมื่อขยายตัวกว้างขวางขึ้นก็เท่ากับเป็นการแบ่งเบาพระราชอำนาจในการพิจารณาอรรถคดีไป จะเหลืองานสำคัญอยู่ก็เฉพาะแต่ฎีกาที่ราษฎรร้องทุกข์ต่อพระมหากษัตริย์โดยตรงเท่านั้น

พิจารณาในแง่นี้จะเห็นได้ว่า เมื่อมีการปฏิรูปการปกครอง พ.ศ. 2475 นั้น ได้มีการโอนถ่ายอำนาจจากกลุ่มขุนนางมายังกลุ่มพระบรมวงศานุวงษ์ แต่ในต้นและกลางรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว อาจกล่าวได้ว่า พระบารมีขององค์พระมหากษัตริย์มีมากอย่างล้นพ้นและบดบังบทบาทและอำนาจของเสนาบดีทั้งปวง แต่ในปลายรัชสมัย อำนาจที่เกิด ขึ้นจากการบริหารงานแบบใหม่ ซึ่งมีการกระจายความรับผิดชอบไปอยู่ที่เสนาบดีมากขึ้น ก็เริ่มก่อ ตัวชัดเจนขึ้นจนเป็นที่ทราบกันดีว่า เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้มีอำนาจสูงยิ่งและมิได้ควบคุม เฉพาะงานด้านการปกครองเท่านั้น ยังคุมงานด้านตำรวจ ด้านการป่าไม้ และแร่ธาตุ งานสรรพากรนอก และงานสาธารณสุขอีกด้วย ที่สำคัญก็คือ การมีพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ตั้งแต่ พ.ศ. 2440 และปรับปรุงใน พ.ศ. 2457 ยิ่งทำให้ส่วนกลางสามารถควบคุมพื้นที่ได้หมด โดยมีระบบมณฑลและเทศาภิบาลเป็นตัวเชื่อม อย่างไรก็ดี อำนาจที่รวมอยู่ ณ ส่วนกลางนี้ ในทางปฏิบัติแล้วเป็นอำนาจ

---

[24]ดูรายละเอียดใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช **การเมือง-การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทย 2411-2475** (กรุงเทพ : บรรณกิจ, 2523) บทที่ 5, หน้า 177-178.

[25]เช่น ความเห็นเจ้าฟ้ากรมหลวงพิษณุโลกประชานาถ เรื่องจัดการเปลี่ยนแปลงราชการแผ่นดิน เป็นต้น

[26]ฉลอง สุนทราณิชย์ รุสเซีย-ไทย สมัยรัชกาลที่ 5-6 (กรุงเทพ : เทพประทาน, 2524) หน้า 292-293

หน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งตามการบริหารงานแบบตะวันตกได้แยกออกจากองค์พระมหากษัตริย์อย่างค่อนข้างเด็ดขาด

เมื่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จขึ้นครองราชย์ จึงเกิดความแตกแยกกันในหมู่กลุ่มผู้ปกครอง เพราะพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงรู้สึกว่าไม่มีพระราชอำนาจ และได้แสดงพระราชดำริที่สะท้อนสภาพการณ์ดังกล่าวว่า

> ***ถ้าตราบใดข้าพเจ้ายังไม่จำเป็นต้องลาออกจากตำแหน่ง ข้าพเจ้าจะเป็นอัครมหาเสนาบดีของข้าพเจ้าเอง ส่วนสภาการคลังจะเป็นไปได้ แต่สภาที่ปรึกษาหารือช่วยข้าพเจ้าพิจารณาในทางการเงินเท่านั้น จะเอิบเอื้อมเข้ามามีเสียงในการวางหลักประศาสนโยบายไม่ได้เป็นอันขาด***[27]

ดังนั้นผลของการสร้างอำนาจรัฐในระยะยาว จึงเป็นการกระจายอำนาจออกจากองค์พระมหากษัตริย์ไปอยู่ที่เสนาบดีกระทรวงต่าง ๆ โดยเฉพาะกระทรวงหลัก เมื่อมีการเปลี่ยนแผ่นดิน ความขัดแย้งระหว่างเสนาบดีที่มีอำนาจมาอย่างต่อเนื่องกับองค์พระมหากษัตริย์จึงเกิดขึ้น ดังจะเห็นได้จากระยะสิบปีแรกของรัชกาลที่ 6 (พ.ศ. 2453-2463) มีเสนาบดีลาออกถึง 9 คน ที่สำคัญคือ การลาออกของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยในปี พ.ศ. 2458

มีข้อสังเกตว่า ทันทีที่เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยลาออกนั้น ก็ได้มีประกาศถอนอำนาจการปกครองส่วนภูมิภาคจากกระทรวงมหาดไทยมาขึ้นตรงต่อองค์พระมหากษัตริย์ โดยมีการโอนตำแหน่งสมุหเทศาภิบาลประจำมณฑลมาจากกระทรวงมหาดไทยให้ขึ้นตรงต่อองค์พระมหากษัตริย์ แต่เมื่อรัชกาลที่ 7 เสด็จขึ้นครองราชย์ สิ่งแรก ๆ ที่ทรงดำเนินการก็คือ การออกประกาศเปลี่ยนสังกัดให้สมุหเทศาภิบาล กลับไปสังกัดอยู่ในกระทรวงมหาดไทยตามเดิม[28]

เหตุการณ์ในสมัยรัชกาลที่ 6 ซึ่งมีการลดอำนาจพระบรมวงศานุวงษ์ และมีการส่งเสริมอำนาจของขุนนางมากขึ้นนั้น แสดงให้เห็นถึงปัญหาภายในของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เอง ซึ่งการ **รวมอำนาจ** มาไว้ที่สถาบันพระมหากษัตริย์ โดยมีการ **บริหารอำนาจ** แบบมีกระทรวงแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ไปอย่างชัดเจนนั้นย่อมมีผลทำให้เกิดการแบ่งและกระจายตัวของอำนาจที่เคยรวมศูนย์อย่างเข้มข้นอยู่ในกลุ่มขุนนางตามระบอบเดิมด้วย แต่ในระบอบเดิมก่อนการปฏิรูปนั้น การร่วมส่วน (share) ในอำนาจระหว่างกลุ่มขุนนางยังมีการแบ่งระหว่างอัครมหาเสนาบดีสองฝ่าย ซึ่งในการปฏิรูประบบราชการเมื่อ พ.ศ. 2435 ได้ยกเลิกไป จึงก่อให้เกิดการฟักตัวของอำนาจ**ภายใน** และ**ระหว่าง**กระทรวงที่จัดตั้งขึ้นใหม่จนเป็นเหตุทำให้เกิดความขัดแย้งในกลุ่มผู้ปกครอง และเป็นการทำให้เกิดการสั่นคลอนในเอกภาพของกลุ่มผู้ปกครอง และต่อระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เองด้วย

---

[27] เอกสารกองจดหมายเหตุแห่งชาติ ร.6 รล. 1/66 รายงานการประชุมเสนาบดีสภา พ.ศ. 2468 เรื่องปัญหารัฐประศาสโนบาย 2 ข้อ

[28] เอกสารกองจดหมายเหตุแห่งชาติ สบ.2.47/12 ประกาศเปลี่ยนสังกัดสมุห-เทศาภิบาลขึ้นกระทรวงมหาดไทย เมษายน 2469 แผนกอภิรัฐมนตรี

ประเด็นที่เราต้องการเน้นก็คือ ในสมัยแห่งการปฏิรูปฯ นั้นได้มีการ **มุ่งสร้างกลไกอำนาจรัฐมากกว่ากลไกทางการเมือง** ทั้งนี้เพราะพระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อาศัยพระบรมวงศานุวงษ์เป็นหลักในการควบคุมกลไกอำนาจรัฐ ส่วนกลไกทางการเมืองนั้น สำหรับระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์น่าจะอยู่ที่กระทรวงวัง และราชเลขา แต่กระทรวงวัง และราชเลขาธิการนั้น ส่วนใหญ่จะทำงานประจำมากกว่างานการเมือง

งานการเมืองในที่นี้มิได้หมายถึง การสร้างสถาบันทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย แต่เป็นงานที่เกี่ยวกับการสำรวจวิเคราะห์ สดับตรับฟังตลอดจนการรักษาความชอบธรรมของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ สิ่งที่น่าสังเกตก็คือ นับตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นต้นมา ได้มีการเกิดขึ้นและการขยายตัวของสิ่งพิมพ์อย่างมาก และมีสิ่งพิมพ์ที่วิจารณ์ระบอบราชาธิปไตย และปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดจากการบริหารงานของรัฐบาลอย่างรุนแรง และต่อเนื่อง แต่รัฐบาลในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ก็มิได้มีการจัดการกับกระแสการเมืองเหล่านี้อย่างเป็นระบบ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้นเรื่องที่ เป็น "การเมือง" ก็คือ ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับต่างประเทศ โดยเฉพาะกับชาติที่มีสิทธินอกอาณาเขต เช่น อังกฤษ และฝรั่งเศส ทั้งนี้โดยกลุ่มบุคคลที่อาจก่อให้เกิดปัญหาทางการเมืองขึ้นได้ ก็คือ บุคคลที่อยู่ในอาณัติของอังกฤษและฝรั่งเศส วิธีการที่รัฐบาลสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ใช้เพื่อป้องกันปัญหาการเมืองในลักษณะนี้ก็คือ การให้เงินอุดหนุนหนังสือพิมพ์ภาษาอังกฤษ เช่น บางกอกไตม์ เดลิเมล์ฉบับภาษาอังกฤษ และสยามออบเซอร์เวอร์ เพราะต้องการให้เป็นเครื่องมือของรัฐบาล เนื่องจากยังมีสภาพนอกอาณาเขตอยู่ หากรัฐบาลไม่มีอำนาจควบคุมหนังสือพิมพ์แล้ว เรื่องที่หนังสือพิมพ์ลงก็อาจก่อให้เกิดความยุ่งยากกับประเทศที่มีสภาพนอกอาณาเขตได้ ดังนั้นในสมัยรัชกาลที่ 5 กระทรวงการต่างประเทศจึงจ่ายเงินราชการลับสนับสนุนหนังสือพิมพ์ภาษาอังกฤษดังกล่าว 3 ฉบับ โดยให้เงินอุดหนุนการดำเนินงาน ฉบับละ 8,000 บาทต่อปี [29] ส่วนในสมัยรัชกาลที่ 6 นั้น ทรงใช้วิธีซื้อหนังสือพิมพ์เสียเลย และ "เอาคนเขียนมาเลี้ยงให้เงินเดือนอย่างวิธีซื้อปาก" ในสมัยรัชกาลที่ 7 จึงได้มีความพยายามที่จะจัดการเรื่องนี้อย่างเป็นระบบด้วย การออกพระราชบัญญัติการพิมพ์ และในต้นรัชกาลมีนโยบายเลิกให้เงินอุดหนุนหนังสือพิมพ์[30] แต่หนังสือพิมพ์ไทยก็ยังคงเป็นของพระคลังข้างที่อยู่ [31]

นับตั้งแต่ปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นต้นมา ได้เริ่มมีการวิพากษ์-วิจารณ์โจมตีการทำงานของราชการอย่างรุนแรงและต่อเนื่อง ดังจะเห็นได้จากงานเขียนของเทียนวรรณ และเมื่อมีหนังสือพิมพ์และนิตยสารเพิ่มมากขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 6 ก็ยิ่งมีการลงข่าวเสียดสีติเตียนทั้งข้าราชการและรัฐบาลอยู่อย่างต่อเนื่อง และรุนแรงมากขึ้น[32]

การที่ **งานการเมือง** เกิดขึ้นอย่างล่าช้าในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ก็เป็นเพราะตลอดระยะเวลานับตั้งแต่ที่เจ้านายและข้าราชการกราบบังคมทูลถวายความเห็นฯ ในปี พ.ศ. 2427 จนถึง พ.ศ. 2475 เป็นเวลาถึงเกือบ 50 ปี นั้น ความคิดที่จะปรับเปลี่ยน **ลักษณะอำนาจทางการเมือง** จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

---

[29]หนังสือของเสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศ ที่ 215/18890 ลงวันที่ 30 ธันวาคม 2470, เอกสารกองจดหมายเหตุแห่งชาติ ร.7 รล.19/6 เรื่องเงินอุดหนุนหนังสือพิมพ์

[30]รายงานประชุมอภิรัฐมนตรีครั้งที่ 31 พุธที่ 1 ก.พ. 2470

[31]หลวงมหาสิทธิโวหาร (สอ เสถบุตร) เล่าให้ผู้เขียนฟัง

[32]แฟ้มกรมราชเลขาธิการ มีข่าวตัด น.ส.พ. ที่ลงข่าวดังกล่าวเป็นงานประจำอย่างหนึ่งของกรมราชเลขาธิการ

ไปเป็นระบอบรัฐธรรมนูญนั้น ไม่มีการตัดสินใจที่แน่นอน กลไกทางการเมืองใหม่ ๆ จึงไม่เกิดขึ้น ทั้ง ๆ ที่สภาพความคิดของข้าราชการและผู้มีการศึกษาในเขตเมืองได้เริ่มเปลี่ยนแปลงไปแล้ว

ปัญหาที่ขบไม่แตกของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ก็คือ จะดำรงระบอบเดิมไว้ได้อย่างไร โดยปรับปรุงเฉพาะส่วน และมิให้การปรับปรุงนั้นต้องส่งผลให้ลักษณะดั้งเดิมของระบอบเปลี่ยนแปลงไป เพราะการให้มีรัฐธรรมนูญ รัฐสภา พรรคการเมือง และการเลือกตั้ง เป็นเรื่องที่ไม่มีพระมหากษัตริย์ และพระบรมวงศานุวงษ์ที่รับราชการเป็นแกนหลักของอำนาจเห็นด้วย แต่ความรู้สึกว่า ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เริ่มมีปัญหา และระบบราชการไม่อาจแก้ไขปัญหาสำคัญของประเทศได้ก็มีอยู่อย่างชัดเจน โดยเฉพาะเมื่อประเทศต้องเผชิญกับภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก

การตระหนักถึงปัญหาของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น ปรากฏอย่างชัดเจนในพระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีถึงพระยากัลยาณไมตรี ทันทีที่ทรงขึ้นครองราชย์ และที่สำคัญก็คือ ข้อเสนอในการแก้ไขปัญหาของพระยากัลยาณไมตรี ในการให้ มีตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

พระยากัลยาณไมตรี เสนอให้ใช้ระบบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ต่อไป แต่แนะนำให้ระบบการมีนายกรัฐมนตรีรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินโดยตรงแทนพระมหากษัตริย์ โดยสรุปแล้วการมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าคณะรัฐบาลจะช่วยให้การปฏิบัติงานของเจ้ากระทรวงต่าง ๆ ดีขึ้น อีกทั้งยังเป็นการช่วยในการแบ่งแยกแจกแจงหน้าที่ให้เหมาะสมขึ้นกว่าที่เป็นอยู่อีกด้วย

ประโยชน์ของการมีนายกรัฐมนตรี เป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดิน ตามความเห็นของพระยากัลยาณไมตรี มีรายละเอียด 4 ประการใหญ่ ๆ ด้วยกันคือ :-

1. การมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงในการบริหารราชการแผ่นดินนั้น ถ้ารัฐบาลคอร์รับชั่นหรือถ้ามีผู้คบคิดกบฏหรือถ้ากลุ่มบุคคลที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวเข้ามามีอำนาจในรัฐบาลได้แล้วแต่ถ้าพระมหากษัตริย์ยังคงมีความจริงใจ และยอมให้มีผู้เข้าถึงพระองค์ได้แล้ว ก็จะสามารถถอดถอนนายกรัฐมนตรีได้เสมอ และทำให้ผู้คบคิดล้มล้างราชบัลลังก์ต้องประสบความยากลำบากได้ แต่พระมหากษัตริย์จะไม่มีผู้ใดสามารถถอดถอนได้ ทั้งนี้หมายความว่าทุก ๆ ประเทศควรจะมีอำนาจอย่างหนึ่งอย่างใดซึ่งนอกเหนือไปจากการปฏิวัติซึ่งสงวนไว้เสนอเพื่อที่จะถอดถอนผู้ที่แสดงให้เห็นว่าในทางปฏิบัติจริง ๆ แล้วไม่เหมาะสมที่จะบริหารราชการแผ่นดินต่อไปและในประเทศเช่นสยาม อำนาจเช่นว่านี้ควรที่จะสงวนไว้ให้พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ใช้ โดยการเปลี่ยนการบริหารราชการแผ่นดินจากภารกิจของพระมหากษัตริย์ ให้เป็นภาระของนายกรัฐมนตรีที่ได้รับแต่งตั้งนี้ สยามจะมีอำนาจที่สงวนไว้ใช้สำหรับการถอดถอนบุคคลใดก็ตามที่แสดง ให้ปรากฏว่า ไม่เหมาะสมที่จะบริหารราชการแผ่นดินโดยสันติวิธี

2. ระบบการปกครองที่มีนายกรัฐมนตรีมีผลดีในการที่ปล่อยให้มีอิสระอย่างสมบูรณ์ ในการเลือกบุคคลที่จะมารับผิดชอบในการปกครอง บุคคลที่ได้รับการเลือกให้มาดำรงตำแหน่งนี้ ไม่จำเป็นจะต้องจำกัดวงอยู่ที่พระบรมวงศานุวงศ์ แต่อาจเลือกได้อย่างเต็มที่จากข้อพิจารณา อย่างเดียวถึงความสามารถในการบริหารราชการ การบริหารราชการแผ่นดิน ควรตกเป็นภารกิจของบุคคลใดก็ตามในราชอาณาจักร ซึ่งมีความเหมาะสมต่อหน้าที่การงานนี้มากที่สุด โดยพิจารณาจากความซื่อสัตย์มั่นคง จากความเข้มแข็งของบุคลิกภาพ จากความสามารถทางการบริหาร และจากความสามารถในการนำนโยบายที่วางไว้มาปฏิบัติให้สำเร็จลุล่วงไปได้

3. การมีนายกรัฐมนตรีทำให้งานของรัฐมนตรีกระทรวงต่าง ๆ เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน มีการประสานงานกันง่ายมากขึ้น และง่ายกว่าที่เป็นอยู่ หน้าที่ของนายกรัฐมนตรี คือ การวางนโยบายทั่ว ๆ ไปที่รัฐบาลจะดำเนินการตาม และที่จะให้งานของกระทรวงต่าง ๆ ทั้งหมดเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เพื่อก่อให้เกิดผลตามเป้าหมายที่วางไว้ ในการนี้นายกรัฐมนตรีจะต้องพบปะกับผู้ที่จะต้องนำนโยบายเหล่านี้ไปปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอ นายกรัฐมนตรีจึงเป็นผู้ที่เข้าพบได้ในขณะที่การพบปะดังกล่าวเป็นไปไม่ได้ต่อพระมหากษัตริย์ ปัญหาความยุ่งยากหลายประการในรัชกาลก่อนเกิดขึ้น เพราะเหตุที่ผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการโดยตรงอย่างแท้จริงไม่ สามารถเข้าเฝ้าฯ ใกล้ชิดได้ ดังนั้น พระมหากษัตริย์ทรงตัดสินพระทัยโดยอาศัยความคิดเห็นจากกลุ่มบุคคลกลุ่มเล็ก ๆ ที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว และมิได้ประโยชน์ต่อความเจริญของสยาม เพราะเหตุที่บุคคลซึ่งหวังดีต่อประเทศชาติมากที่สุดและเป็นผู้มีวิจารณญาณไม่สามารถเข้าถึงพระองค์ท่านได้ พระองค์จึงมิได้ทรงทราบความจริงของสภาพการณ์หลายอย่างซึ่งจะต้องกระทำอยู่เนือง ๆ ดังนั้น จึงทรงปฏิบัติการไปโดยความไม่รู้ และบางครั้งก็ก่อให้เกิดผลที่น่าเสียใจ

4. การมีนายกรัฐมนตรีทำให้มีการแบ่งงาน พระมหากษัตริย์จะต้องมีพระราชกรณียกิจเกี่ยวกับพระราชพิธีต่าง ๆ นับไม่ถ้วน ซึ่งหลีกเลี่ยงไม่ได้ และต้องเสียเวลาและกำลังพระองค์ทั้งสิ้น พระมหากษัตริย์ต้องรับผิดชอบในการตัดสินพระทัยเกี่ยวกับปัญหานโยบายระดับชาติทั้งหมด ซึ่งเป็นงานที่หนัก และต้องเสียเวลาและกำลังกายมากไม่ว่าจะเป็นผู้ใดก็ตาม พระมหากษัตริย์จะต้องมีภารกิจในปัญหาที่เกี่ยวกับพระราชวงศ์ และพระราชกรณียกิจอื่น ๆ อีกนับไม่ถ้วน ซึ่งจะหลีกเลี่ยงไม่ได้เลย ความรับผิดชอบเหล่านี้มีมากมายเกินกว่าที่บุคคลคนหนึ่งไม่ว่าจะเป็นใคร จะสามารถทำได้เต็มเวลา และเต็มกำลังอย่างมีประสิทธิภาพได้...ถ้าไม่ปลดเปลื้องภาระเหล่านี้ลงเสียบ้างแล้ว อีกไม่ช้าก็จะทรงเหน็ดเหนื่อยและท้อแท้ และในไม่ใช้ก็จะตกอยู่ภายใต้อำนาจของกลุ่มบุคคล ที่หวังแต่ประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าประโยชน์ของสยาม ถ้าเป็นเหมือนในสมัยก่อนซึ่งการปกครองยังไม่ขยายใหญ่เท่านี้และการบริหารงานก็ง่าย และไม่ยุ่งยากมากนักก็คงไม่เป็นไร แต่เมื่อกิจการของรัฐบาลสลับซับซ้อนมากขึ้นทุกที อีกไม่นานก็จะพบว่าจะไม่มีผู้ใดที่จะสามารถทำงานได้ทุกอย่าง...ด้วยเหตุผลเหล่านี้จึงจำเป็นที่จะต้องปลดเปลื้องภารกิจของพระมหากษัตริย์ และให้นายกรัฐมนตรีซึ่งได้รับแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์เป็นผู้แบ่งเบาภาระลงเสียบ้าง อย่างไรก็ดี อำนาจเด็ดขาดยังคงอยู่ที่พระมหากษัตริย์พระมหากษัตริย์เพียงแต่มอบความรับผิดชอบในการบริหารราชการให้แก่นายกรัฐมนตรีผู้ซึ่งจะต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อพระองค์ พระมหากษัตริย์ก็จะทรงปลดเปลื้องพระองค์ออกจากงานปลีกย่อยที่เป็นภาระมาก ๆ แต่ปัญหาเกี่ยวกับนโยบายส่วนใหญ่ยังคงจะต้องให้พระมหากษัตริย์เป็นผู้ตัดสินพระทัยอยู่

พระยากัลยาณไมตรีถวายความเห็นว่า เนื่องจากนายกรัฐมนตรีจะต้องมีความรับผิดชอบ จึงควรที่จะให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งรัฐมนตรีกระทรวงต่าง ๆ เอง พระมหากษัตริย์ไม่ควรเลือกรัฐมนตรีเพราะถ้าเป็นเช่นนั้น นายกรัฐมนตรีก็จะไม่สามารถรับผิดชอบต่องาน ของรัฐมนตรีต่าง ๆ ได้

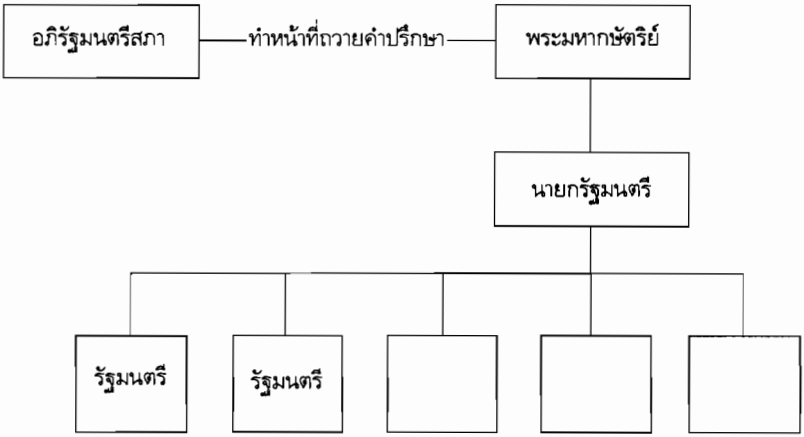
พระยากัลยาณไมตรีได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า ระบบการปกครองโดยมีนายกรัฐมนตรีและมีพระมหากษัตริย์ควบคู่กันไปด้วยนี้ อาจมีอันตรายหรือผลเสียได้อย่างหนึ่งคือ เป็นไปได้ที่นายกรัฐมนตรีจะมีอำนาจมากขึ้นทุกทีจนกลายเป็นคู่แข่งหรือมีความสำคัญมากกว่าองค์พระมหากษัตริย์ดังที่ปรากฏมาแล้วในประเทศญี่ปุ่นสมัยโชกุน อย่างไรก็ดี พระยากัลยาณไมตรียังไม่เห็นว่าปัญหาเช่นนี้จะเกิดขึ้นในสยาม เว้นเสียแต่ว่าจะมีพระมหากษัตริย์ที่ทรงอ่อนแอจริง ๆ หรือไม่สามารถที่จะปฏิบัติพระราชกรณียกิจในการบริหารได้จริง ๆ

เท่านั้น และถ้านายกรัฐมนตรีเกิดมีอำนาจขึ้นมาจริง ๆ พระมหากษัตริย์ก็ยังคงถอดถอนเสียเมื่อไรก็ได้ หรือถ้าเกรงว่าจะเกิดเหตุเช่นนี้ขึ้น ก็ยัง**มีวิธีการที่จะคอยถ่วงอำนาจของนายกรัฐมนตรีไว้ได้ โดยให้กระทรวงกลาโหมขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์ ไม่ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจควบคุมกระทรวงกลาโหม ด้วยวิธีนี้พระมหากษัตริย์ยังคงสามารถมีพระราชอำนาจควบคุมกองทัพโดยตรงและทรงแต่งตั้งผู้ที่จงรักภักดีโดยแท้จริงต่อพระองค์เท่านั้นให้ควบคุมกำลังทหาร**

ตามเค้าโครงของการจัดตั้งรัฐบาลโดยมีนายกรัฐมนตรีนี้พระยากัลยาณไมตรี ได้เสนอรูปความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์ อภิรัฐมนตรีสภาและคณะรัฐมนตรีไว้ดังนี้ :-

แผนภาพที่ 2

แสดงความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์ อภิรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรี



หมายเหตุ ให้นายกรัฐมนตรีอยู่ในอภิรัฐมนตรีสภาด้วย อภิรัฐมนตรีสภามีหน้าที่เฉพาะการถวายคำปรึกษา และพิจารณาปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับนโยบาย ซึ่งไม่เกี่ยวกับงานของคณะรัฐมนตรี

เค้าโครงการจัดตั้งรัฐบาลโดยมีนายกรัฐมนตรีนี้จัดได้ว่าเป็นข้อเสนอที่จะให้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงองค์กรที่มีอำนาจการตัดสินใจสูงสุดที่ชัดเจนและเป็นระบบที่สุดนับตั้งแต่มีการปฏิรูปการปกครอง พ.ศ. 2435 เป็นต้นมา ประเด็นหลักของข้อเสนอนี้ก็คือ การดำรงฐานะทางอำนาจของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไว้เหมือนเดิม แต่มีการแบ่งเบาภารกิจขององค์พระมหากษัตริย์ในด้านการบริหารราชการ และที่สำคัญก็คือ การปรับเปลี่ยนความรับผิดชอบสูงสุดที่องค์พระมหากษัตริย์ต้องเผชิญอยู่ไปให้กับนายกรัฐมนตรี โดยนายกรัฐมนตรีจะรับผิดชอบโดยตรงต่อองค์พระมหากษัตริย์ ในขณะที่มีความเป็นอิสระในการบริหารราชการแผ่นดิน

อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่ตามมาก็คือ การปรับเปลี่ยนกลไกทางการเมืองดังกล่าวจะต้องมีระเบียบรองรับ ในเรื่องนี้พระยากัลยาณไมตรีได้ทูลเกล้าฯ ถวายเค้าโครงรัฐธรรมนูญ 12 มาตราด้วย เค้าโครงรัฐธรรมนูญนี้ ไม่อาจเรียกได้ว่า เป็นรัฐธรรมนูญตามหลักการปกครองแบบประชาธิปไตย เพราะไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของประชาชน แต่เป็นการจัดระบบความสัมพันธ์ทางอำนาจในระดับบนสุดคือ องค์กรการบริหารราชการแผ่นดินมากกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจนิติบัญญัติยังคงอยู่กับองค์พระมหากษัตริย์ องค์กรที่มีการกล่าวถึงในเค้าโครงรัฐธรรมนูญ มีเฉพาะองค์พระมหากษัตริย์ สภาองคมนตรี อภิรัฐมนตรีสภานายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี

ข้อเสนอของพระยากัลยาณไมตรี ไม่ได้รับการนำไปปฏิบัติเนื่องจากสมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพไม่ทรงเห็นด้วย โดยมีเหตุผลว่าการมีนายกรัฐมนตรีนั้นเป็นเรื่องและวิธีการของการปกครองในระบอบรัฐสภา ไม่ใช่การปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์กับนายกรัฐมนตรีในระบบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งปราศจากรัฐสภาจึงเป็นความสัมพันธ์ที่ประหลาด เพราะถ้าพระมหากษัตริย์จะทรงถอดถอนนายกรัฐมนตรี ซึ่งทรงแต่งตั้งเองแล้ว จะหาเหตุผลอะไรมาทำให้เห็นจริงเห็นจังได้ว่า นายกรัฐมนตรีไม่อยู่ในฐานะที่จะบริหารประเทศได้ต่อไป ในการปกครองระบอบรัฐสภานั้น ผู้เสนอความเห็นและให้เหตุผลในการถอดถอนนายกรัฐมนตรี คือรัฐสภา แต่เรามีนายกรัฐมนตรีซึ่งปราศจากรัฐสภา

สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงเห็นว่าการมีหรือไม่มีนายกรัฐมนตรีไม่ใช่ปัญหาสำคัญ หรือการแก้ปัญหาของสยามที่ตรงจุด สิ่งที่จำเป็นจะต้องแก้ไขอย่างรีบด่วนคือ การปรับปรุงระบบบริหารราชการให้มีประสิทธิภาพขึ้นกว่าแต่ก่อนต่างหาก และนี่ก็เป็นปัญหาที่จะต้องทำก่อนอื่นใดทั้งหมด[33]

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ในขณะที่พระยากัลยาณไมตรี พยายามที่จะจัดรูปแบบความสัมพันธ์ทางอำนาจการบริหารสูงสุด ให้เข้ากับลักษณะการปกครองของสยาม แต่สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพกลับทรงเห็นว่าการมีนายกรัฐมนตรี โดยไม่มีรัฐสภาเป็นเรื่องที่ไม่เหมาะสม ปัญหาของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์จึงติดอยู่ที่ทำอย่างไรจึงจะมีการปฏิรูปทางการเมืองได้โดยยังไม่เปิดโอกาสให้มีรัฐสภา ประเด็นที่ควรสังเกตก็คือ นับตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 เป็นต้นมานั้น พระเจ้าแผ่นดินทุกพระองค์ ทรงเห็นประโยชน์ของการจัดระบบการปกครองและการบริหารแบบตะวันตก และได้นำเอารูปแบบของระบบคณะรัฐมนตรีในระบบรัฐสภาของอังกฤษมาใช้ ตลอดจนมีความพยายามในการจัดทำข้อบังคับการประชุมปรึกษาของเสนาบดี ให้เหมือนกับข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของอังกฤษ[34] แต่ตลอดเวลาที่มีการจัดการกับระบบบริหารราชการ และใช้ระบบคณะรัฐมนตรีนั้น ก็ยังไม่อาจตกลงเรื่องการปฏิรูปทางการเมืองได้

จะเห็นได้ว่า ความพยายามที่จะจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่ทางการเมือง เพิ่งจะเริ่มต้นกันอย่างจริงจังในสมัยรัชกาลที่ 7 ทั้งนี้น่าจะเป็นเพราะฐานะของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และองค์พระมหากษัตริย์ตลอดจนระบบราชการเองอยู่ในสภาพอ่อนแอมากตลอดรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว[35] ดังนั้น

---

[33]Memorandum ลงวันที่ 1 สิงหาคม 2469 ใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเมือง-การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทย, หน้า 97.

[34]พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำรัวในการเปิดประชุมสภากรรมการองคมนตรีว่า 'แท้จริงข้อบังคับรัฐมนตรีในรัชกาลที่ 5 นั้น ก็เป็นแบบปาเลียเมนต์นั่นเอง', เรื่องเดียวกัน, หน้า 98.

[35]ดู พระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีถึงพระยากัลยาณไมตรี ใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเมือง-การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทย, หน้า 89-90.

เมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จขึ้นครองราชย์ จึงได้ทรงรีบเร่งฟื้นฟูองค์กรที่มีอยู่เดิม และจัดตั้งสถาบันที่อาจกล่าวได้ว่า เป็นสถาบันที่มีลักษณะเป็นการเมืองของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ตลอดจนมีการปรับปรุงกรมราชเลขาธิการให้อยู่ในฐานะที่จะช่วยงานของสถาบันเหล่านี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วยองค์กรที่มีการฟื้นฟูได้แก่ สภาที่ปรึกษาในพระองค์ (สภาองคมนตรี) องค์กรที่มีการจัดตั้งขึ้นใหม่ได้แก่ อภิรัฐมนตรีสภา และสภากรรมการองคมนตรี

การตั้งอภิรัฐมนตรีสภาทันทีภายหลังเสด็จขึ้นครองราชย์นั้น จัดว่าเป็นการจัดระบบการรวมศูนย์อำนาจ การตัดสินใจตามระบบคณะรัฐมนตรีที่แท้จริง เพราะตลอดเวลาที่มีเสนาบดี และมีเสนาบดีสภานั้น เรื่องที่ถกเถียงขัดแย้งกันในที่ประชุมเสนาบดีมักจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวพันกับกระทรวงเป็นคู่กรณีไป และเป็นการแย่งชิงอำนาจที่กระทรวงควรมีต่อกิจกรรมต่าง ๆ[36] มากกว่าจะเป็นประเด็นปัญหานโยบายระดับมหภาคที่กล่าวได้ว่าเป็นนโยบายหลักของรัฐ

การที่เสนาบดีสภาตลอดจนที่ปรึกษาราชการในพระองค์ มิได้ทำหน้าที่เน้นหนักด้านนโยบายมหภาคของรัฐนั้น น่าจะเป็นเพราะนอกจากปัญหาความขัดแย้งกับต่างประเทศแล้ว รัฐในสมัยรัชกาลที่ 5 และ 6 ก็ยังมิได้เผชิญกับปัญหาร้ายแรงทางด้านเศรษฐกิจ นอกจากนั้น การมีองค์พระมหากษัตริย์ที่มีพระราชอำนาจและพระปรีชาสามารถในการบริหารราชการอย่างยาวนานต่อเนื่อง ก็เป็นสาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้เสนาบดีส่วนใหญ่มุ่งเน้นเฉพาะเรื่องของกระทรวงตนเอง และเมื่อมีวิกฤตการณ์สำคัญ เช่น กรณี รศ.130 ก็ไม่อาจช่วยให้ความเห็นแก่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้

ในต้นรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น ได้กล่าวมาแล้วว่า ประเด็นปัญหาที่มีลำดับความสำคัญสูงสุดอยู่ที่การเพิ่มสมรรถนะในการร่วมกันแก้ไขปัญหาของชาติ ซึ่งในระยะนั้น สยามต้องเผชิญกับปัญหาที่มีมิติใหม่แตกต่างไปจากปัญหาดั้งเดิมอย่างสิ้นเชิง ก่อนรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น กลุ่มผู้นำของสยามได้เผชิญกับภยันตรายจากชาติตะวันตก ที่ล่าอาณานิคมอย่างต่อเนื่อง และก็สามารถสั่งสมประสบการณ์และมีแนวทางในการดำเนินวิเทโศบายที่ผ่อนปรน และปรับตัวได้เป็นอย่างดีมาโดยตลอด อย่างไรก็ดี ปัญหาการเมืองระหว่างประเทศเป็นปัญหาที่มิได้มีผลกระทบต่อข้าราชการและราษฎรโดยตรง ในทางตรงกันข้าม ภยันตรายจากชาติตะวันตก กลับมีผลดีในการสร้างความสมัครสมานสามัคคีระหว่างพระบรมวงศานุวงษ์ ขุนนางชั้นผู้ใหญ่ และราษฎร ดังจะเห็นได้จากการประนีประนอมระหว่างกลุ่มอำนาจต่าง ๆ ในต้นรัชกาลที่ 5 นอกจากนั้น ภยันตรายจากการท้าทายของชาติตะวันตก ยังมีผลบวกในการผลักดันให้เกิดการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงประเพณี ระบบกฎหมาย ระบบการคลัง และระบบบริหารราชการ ตลอดจนนำไปสู่การใช้ที่ปรึกษาชาวต่างประเทศ และทำให้ผู้นำเปิดโลกทัศน์ให้กว้างขึ้นโดยหาประสบการณ์เพิ่มเติมในต่างประเทศ อีกทั้งมีการดำรงความสัมพันธ์กับประเทศที่จะช่วยเหลือถ่วงดุลอำนาจของอังกฤษ และฝรั่งเศสได้อีกด้วย

ในขณะที่การท้าทายและปัญหาในสมัยรัชกาลที่ 5 ส่งผลในทางบวกต่อระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกในสมัยรัชกาลที่ 7 จัดว่าเป็นปัญหาที่ทำให้กลุ่มผู้นำไม่อยู่ ในฐานะที่จะจัดการแก้ไขได้[37] นอกจากนั้นปัญหาดังกล่าวยังเกิดขึ้นในช่วงเวลาที่กลุ่มผู้นำในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มีความแตกแยกกันมากที่สุดด้วย

---

[36] ดูรายละเอียดใน ปิยนาถ บุนนาค, อ้างแล้ว, บทที่ 5

[37] ดูรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ใน มยุรี นกยูงทอง, ปัญหาเศรษฐกิจในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. 2468-2477, วิทยานิพนธ์ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ.2520

พิจารณาในแง่นี้ ระบบราชการที่เริ่มขยายตัวมาโดยตลอด นับตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 เป็นต้นมา กลับเป็นตัวปัญหาในปี พ.ศ. 2469 มีข้าราชการรวมทั้งสิ้น 80,239 คน ในขณะที่ ประชากรมีประมาณ 8 ล้านคน ในปีเดียวกันนั้นรัฐบาลมีงบประมาณรายจ่ายสูงถึง 100,551,546 บาท และแม้ว่าจะมีการตัดทอนรายจ่ายอย่างมากจนในปี พ.ศ. 2474 ลดลงเหลือเพียง 87,482,123 บาท และลดจำนวนข้าราชการลงเหลือ 78,458 คนในปีนั้น และลดลงเหลือเพียง 72,351 คนในปี 2475 ก็ตาม แต่รัฐบาลก็ยังมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้อยู่ถึง 11 ล้านบาท ทั้งนี้ มีการตัดทอนเงินเดือนข้าราชการลงจาก 36,194,652 บาทในปี พ.ศ. 2474 ลงเหลือ 33,336,106 บาทในปี พ.ศ. 2475[38]

เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่า การที่รัฐบาลไม่ใช้วิธีการกู้ยืมเงิน แต่ตัดทอนรายจ่ายลงนั้น มีผลกระทบต่อกลุ่มข้าราชการซึ่งเป็นกลุ่มผู้ที่มีรายได้ประจำมากที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเริ่มเก็บภาษีรายได้ผู้ที่มีเงินเดือนตั้งแต่ 600 บาทขึ้นไป นอกจากนั้นการลดรายจ่ายยังมีผลทำให้ เกิดการชะงักงันในหนทางความก้าวหน้าทางราชการ และการเลื่อนเงินเดือนของนายทหาร ดังเช่นกรณีการที่เสนาบดีกระทรวงการคลังไม่อนุมัติเงินเดือนสำหรับนายทหาร 92 คน ที่จะได้เลื่อนยศจนเสนาบดีกระทรวงกลาโหมต้องประท้วงด้วยการถวายบังคมลาออกจากตำแหน่ง เป็นต้น

จากที่กล่าวมาแล้วนี้จะเห็นได้ว่า ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในตัวเองเป็นระบอบที่อ่อนแอเนื่องจากขาดกลไกการตัดสินใจแก้ไขปัญหาที่มีประสิทธิภาพ ที่สำคัญก็คือ แม้องค์พระมหากษัตริย์เองก็ทรงรู้สึกในความอ่อนแอและการขาดประสิทธิภาพของตัวระบอบ ซึ่งก่อให้เกิดความคลอนแคลนในเจตนารมณ์ที่จะทำการปกครอง ดังจะเห็นได้ชัดเจนว่าพระราชปรารภของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวในหลายกรณีสะท้อนถึงความสงสัยในความสามารถของระบอบ

การสถาปนาอภิรัฐมนตรี ทันทีที่ขึ้นครองราชย์เมื่อ พ.ศ. 2468 จึงเป็นหนทางเลือกของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในการสร้างกลไกการเมืองในรูปของภาวะผู้นำร่วม (collective leadership) เพื่อระดมกำลังในการแก้ปัญหา มีข้อควรสังเกตว่าเดิมนั้นจะใช้คำว่า สมุหมนตรี ซึ่งสะท้อนถึงความปรารถนาที่จะมีตำแหน่งซึ่งอยู่เหนือเสนาบดี แต่ก็เปลี่ยนเป็นอภิรัฐมนตรี ในประกาศตั้งอภิรัฐมนตรีนี้ ได้แสดงให้เห็นถึงความไม่พอเพียงของกลไกการบริหารที่มีมาอย่างต่อเนื่องยาวนาน ไม่ว่าจะเป็นองคมนตรีหรือเสนาบดีสภา นอกจากนั้นยังได้ชี้ชัดว่า องคมนตรีและเสนาบดีสภานั้น มิใช่องค์กรที่จะช่วยพระมหากษัตริย์ในการตัดสินใจเชิงนโยบายได้ ดังความในประกาศว่า

...เราคิดเห็นว่าตามราชประเพณีซึ่งมีอยู่ ในบัดนี้พระเจ้าแผ่นดินมีมนตรีสำหรับเปน ที่ทรงปรึกษาหารือสองคณะด้วยกัน คือองคมนตรีซึ่งทรงตั้งไว้เปนจำนวนมาก สำหรับทรงปรึกษากิจการพิเศษอันเกิดขึ้นเฉพาะสิ่งเฉพาะต่างคณะ, กับเสนาบดีสภาผู้บังคับบัญชาราชการกระทรวงต่าง ๆ มีจำนวนหย่อนยี่สิบ สำหรับทรงปรึกษาหารือราชการอันกำหนดไว้เปนหน้าที่ในกระทรวงนั้น ๆ คณะหนึ่ง แต่ยังมีราชการอีกอย่างหนึ่ง ซึ่งเปนการสำคัญอย่างยิ่ง กล่าวคือที่จะคิดให้กิจการตลอดจนรัฐธาภิปาลนโยบายของรัฐบาลเปนอุปการอันหนึ่งอันเดียวกันทุกกระทรวงทบวงการ แต่ก่อนมาตกอยู่แต่ตามพระบรมราชวินิจฉัย แม้มีพระราชประสงค์จะทรงปรึกษาหารือผู้อื่น

---

[38] Chai-Anan Samudavanija, **The Politics and Administration of the Thai Budgetary Process**, Ph.D. Dissertation, University of Wisconsin, 1971, pp. 39-40.

ก็ได้อาศัยแต่เสนาบดีสภา เราเห็นว่ายังไม่เหมาะเพราะเหตุที่เสนาบดีสภาสมาชิกตั้งตามตำแหน่งกระทรวงมีจำนวนมากนั้นอย่าง 1 และล้วนเปนเจ้าหน้าที่เฉพาะกิจการกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งนั้นอีกอย่าง 1 เราจึงคิดจะตั้งมนตรีขึ้นใหม่อีกคณะหนึ่ง เรียกว่า "อภิรัฐมนตรีสภา" ให้มีจำนวนสมาชิกแต่น้อย สำหรับพระเจ้าแผ่นดินทรงปรึกษาราชการทั้งปวงเป็นนิจ เพื่อจะได้เป็นกำลังแก่การที่ทรงพระราชวินิจฉัยราชการทั้งปวง ในการตั้งอภิรัฐมนตรีนี้ ผู้ซึ่งสมควรจะเป็นสมาชิกจำต้องเป็นผู้ซึ่งมีความคุ้นเคยและชำนิชำนาญราชการมากมาแต่ก่อนและประกอบด้วยเกียรติคุณทั้งความปรีชาสามารถ สมควรเป็นที่ทรงไว้วางพระราชหฤทัยของพระเจ้าแผ่นดินตลอดจนมหาชนทั้งหลาย[39]

การตั้งอภิรัฐมนตรีนี้ ได้มีผู้มองว่าเป็นการผนึกกำลังของพวกเจ้านายระดับสูงเพื่อรักษาอำนาจ[40] แต่มีข้อพิจารณาว่า การสถาปนาอภิรัฐมนตรีสภาขึ้นนี้ น่าจะเป็นทางออกที่รัชกาลที่ 7 ทรงเลือกใช้ เพื่อให้มีกลไกที่จะดำเนินการตัดสินใจเชิงนโยบายมากกว่าดังพระราชปรารภที่ ชัดเจนว่า "มีราชการอีกอย่างหนึ่ง...คือที่จะคิดให้กิจการตลอดจนรัฐฐาภิปาลนโยบายของรัฐบาล เปนอุปการอันหนึ่งอันเดียวกันทุกกระทรวงทบวงการ" เดิมอำนาจในการตัดสินใจเชิงนโยบายนี้ อยู่ที่องค์พระมหากษัตริย์ แต่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเห็นว่า

...สู้ให้มีที่ประชุมไม่ได้ ให้รู้เห็นด้วยกันหลายคนหลายปัญญาดีกว่า เพราะทางรัฐฐาภิปาลนโยบายกว้างขวางเกินสติปัญญาคน ๆ เดียว จะคิดให้ตลอดไปได้ อีกประการ 1 ลัทธิราชาธิปไตยนั้น เดิมก็เลือกตั้งขึ้นด้วยความสามารถ แต่ภายหลังมาเกี่ยวด้วยกำเนิดอันกำเนิดนั้น ตามธรรมดามียิ่งมีหย่อน ถ้าฉวยว่าเหลวไหลไป ก็เสียหายแก่แผ่นดินยิ่งนัก เพราะฉะนั้นควรต้องให้มีประกันที่แน่ใจประกอบไปกับลัทธินี้ ที่จะมีปาลิเมนต์อย่างฝรั่งนั้น ยังไม่ใช่สมัยอภิรัฐมนตรีนี้แหละ ให้เป็นประกันอันมั่นคงของแผ่นดิน"[41]

อภิรัฐมนตรีในฐานะกลไกการตัดสินใจนโยบายนั้นมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องการที่เป็นประเพณี การรัฐประศาสน์การเงินตลอดจนบัญชีเงินเดือนข้าราชการชั้นสูง การ แต่งตั้งข้าราชการระดับสูง[42]

เมื่อมีการแต่งตั้งอภิรัฐมนตรีขึ้นแล้ว พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงให้ความสำคัญแก่อภิรัฐมนตรีมาก ดังจะเห็นได้จากการที่ทรงส่งเรื่องที่จะต้องมีการกำหนดแนวนโยบายการปฏิบัติร่วมกันไปให้อภิรัฐมนตรีสภาพิจารณาทุกครั้ง โดยที่อภิรัฐมนตรีสภานี้มีการประชุมอย่างสม่ำเสมอควบคู่ไปกับการประชุมของเสนาบดีสภา อภิรัฐมนตรีจึงมีฐานะเป็น super advisors ซึ่งในยามที่ประเทศประสบกับความตกต่ำทางเศรษฐกิจนั้น อภิรัฐมนตรีจึงทำหน้าที่เป็นองค์กรนโยบายสูงสุด ส่วนงานประจำนั้นเป็นเรื่องของเสนาบดีแต่ละกระทรวง ที่น่าสังเกตก็คือ แม้ว่า จะมีข้อเสนอให้อภิรัฐมนตรีควบคุมการปฏิบัติงานของเสนาบดีโดยให้มีสิทธิซักถามเจ้ากระทรวงได้ แต่ก็ได้มีการคัดค้านว่าควรให้สิทธิแก่เจ้ากระทรวงบ้าง เพื่อป้องกันความลับในราชการกระทรวงและป้องกันอภิรัฐมนตรีซักถามเกินไป[43] พิจารณาในแง่นี้จึงกล่าวได้ว่าเมื่อถึงปี พ.ศ. 2469 นั้น อำนาจ

---

[39] เอกสารกองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมราชเลขาธิการ ร.7 รล.7/1 เรื่องตั้งอภิรัฐมนตรี

[40] ทั้งนี้เนื่องจากอภิรัฐมนตรี ล้วนแต่เป็นพระบรมวงศานุวงษ์ชั้นผู้ใหญ่ทั้งสิ้น ซึ่งอาจเปรียบเทียบได้กับลักษณะของเสนาบดีหลังการปฏิรูปการปกครอง พ.ศ. 2435 ซึ่งเสนาบดี 9 กระทรวงใน 12 กระทรวง เป็นพระบรมวงศานุวงษ์ เมื่อเทียบกับก่อนการปฏิรูปซึ่งตำแหน่งอัครมหาเสนาบดี และเสนาบดีเป็นขุนนางทั้งหมด

[41] เอกสารกองจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.7 รล.7 เรื่องการประชุมอภิรัฐมนตรี ครั้งที่ 2 เสาร์ที่ 5 ธ.ค. 2468

[42] เรื่องเดียวกัน, การประชุมอภิรัฐมนตรีครั้งที่ 3 9 ธ.ค. 2468

[43] ชาญชัย รัตนวิบูลย์, อ้างแล้ว, หน้า 118-119

ของระบบราชการได้ก่อตัวเข้มแข็งและมีการยอมรับถึงอิสระในการทำงานของเสนาบดีเจ้ากระทรวงแล้ว แม้อภิรัฐมนตรีเองก็ยังไม่มีสิทธิที่จะเข้าไปควบคุมการบริหารราชการของเสนาบดีแต่ละกระทรวง อภิรัฐมนตรีสภาจึงมิได้มีฐานะเป็น super-ministers ดังที่มีผู้เข้าใจกัน เพราะไม่สามารถเข้าไปแทรกแซงงานในหน้าที่ของเสนาบดีกระทรวงต่าง ๆ ได้ หากทำหน้าที่เป็นสภานโยบาย

ในขณะเดียวกันกับที่มีการตั้งอภิรัฐมนตรีสภา ก็ได้มีการจัดตั้งสภากรรมการองคมนตรีขึ้นด้วยการตั้งสภากรรมการองคมนตรีนี้เกิดขึ้นภายหลังอภิรัฐมนตรีสภาสองปี และน่าจะเกิดขึ้นเพราะข้าราชการชั้นผู้ใหญ่มีความรู้สึกว่าอภิรัฐมนตรีจำนวน 5 พระองค์ ซึ่งเป็นเจ้านายทั้งสิ้นนั้น ยังไม่พอเพียงกับการเปิดโอกาสให้มีการระดมพลังเพื่อช่วยแก้ไขปัญหาของบ้านเมือง ดังคำกราบบังคมทูลของเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี ว่าควรรวมอภิรัฐมนตรี รัฐมนตรี และองคมนตรี เข้าเสียด้วยกันเป็นสภาเดียว เรียกว่า สภารัฐมนตรีเป็นที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน และมีกรรมการอำนวยการสภาคณะหนึ่ง[44]

ข้อเสนอของเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี สะท้อนถึงความรู้สึกของผู้ที่เคยอยู่ในวงการ อำนาจเป็นอย่างดีว่าสยามกำลังต้องการเวที หรือกลไกและกระบวนการใหม่ที่แตกต่างไปจากสิ่งที่มีอยู่เดิม เราไม่มีวัตถุประสงค์ที่จะกล่าวถึงสภากรรมการองคมนตรี ในรายละเอียด[45] แต่มีข้อพิจารณาว่าการตั้งสภากรรมการองคมนตรีขึ้นเพื่อทำหน้าที่เป็นสภาที่ปรึกษา โดยคัดเลือกจากข้าราชการระดับสูง ซึ่งดำรงตำแหน่งองคมนตรีมา 40 คน โดยมีพระบรมวงศานุวงษ์เพียง 12 คน นอกนั้นเป็นสามัญชน ข้าราชการชั้นสูงที่ทรงคุณวุฒิในสาขาวิชาการต่าง ๆ นั้น แสดงให้เห็นว่ามีความพยายามในการสร้างกลไกทางการเมืองนอกเหนือกลไกการบริหารแบบปกติขึ้น โดยมุ่งหวังที่จะให้เป็นองค์กรถาวรซึ่งมีเป้าหมายที่ชัดเจน กล่าวคือ เพื่อให้สภากรรมการองคมนตรีทดแทนการที่ยังไม่เปิดโอกาสให้มีรัฐสภาตามที่มีเสียงเรียกร้อง นอกจากนั้นการเลือกข้าราชการระดับสูง และพระบรมวงศานุวงษ์ เข้ามาเป็นกรรมการสภาองคมนตรีก็เท่ากับเป็นการขยายฐานการมีส่วนร่วมทางการเมืองในส่วนบนสุดของระบบราชการด้วย แต่ก็ยังนับว่าไม่เท่าทันกับกระแสการเปลี่ยนแปลงทางความคิดที่ต้องการแก้ไขปัญหาของชาติของข้าราชการระดับกลางและล่าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่ได้รับการศึกษาจากต่างประเทศ

อาจกล่าวได้ว่า เมื่อมีการตั้งสภากรรมการองคมนตรีตามพระราชบัญญัติในปี พ.ศ. 2470 แล้ว เท่ากับว่ารัฐบาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ตัดสินใจอย่างเด็ดขาดที่จะอาศัยอภิรัฐมนตรีสภา และสภากรรมการองคมนตรี เป็นกลไกเสริมสถาบันทางการบริหารที่มีอยู่เดิม ดังนั้นนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2470 เป็นต้นมาองค์พระมหากษัตริย์จึงมีหน่วยงานใหม่ที่จะช่วยเป็นเสมือนหนึ่ง คณะผู้ช่วย (staff) ในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบาย จึงอาจกล่าวได้ว่า เป็นครั้งแรกนับตั้งแต่ พ.ศ. 2417 ที่องค์พระมหากษัตริย์ได้ทรงจัดระบบช่วยงานที่เป็นคณะบุคคล และมีองค์กรรองรับอย่างถาวร ซึ่งเป็นการเสริมระบบเดิมซึ่งอาศัยที่ปรึกษาราชการชาวต่างประเทศที่ขึ้นตรงต่อเสนาบดีกระทรวงต่าง ๆ ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าระบบคณะผู้ช่วยงานหัวหน้าฝ่ายบริหารจึงเริ่มขึ้นอย่างจริงจังในสมัยนี้

เมื่อพิจารณาองค์กรที่มีหน้าที่หลักในการช่วยงานองค์พระมหากษัตริย์ คือ งานเลขานุการ ซึ่งมีมาตั้งแต่ต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้นจะเห็นได้ว่า งานเลขานุการนี้มีขอบเขตไม่กว้างขวางนัก

---

[44] หนังสือกราบบังคมทูลของเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี วันที่ 18 กรกฎาคม 2469 เอกสารกองจดหมายเหตุแห่งชาติ ร.7 รล.7/21

[45] ดูรายละเอียดใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเมือง-การเปลี่ยนแปลงทางการ เมืองไทย, อ้างแล้ว, หน้า 105-118.

และจำกัดอยู่เพียง "งานหนังสือ" จึงเรียกงานนี้ว่างานอาลักษณ์ มีกรมพระอาลักษณ์ เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง

เมื่อย้อนกลับไปถึงการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับการจัดการปกครองใน พ.ศ. 2435 จะเห็นได้ว่า ผลของการเปลี่ยนแปลงนี้จึงกระทบถึงภารกิจ โครงสร้าง บทบาท อำนาจ-หน้าที่ กำลังคน งบประมาณ ตลอดจนกระบวนการปฏิบัติงานของฝ่ายเลขานุการของผู้นำทางการเมืองด้วย เราจะเห็นต่อไปว่า การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่เกิดขึ้นในแต่ละยุคสมัย มีผลกระทบโดยตรงต่อกลไกหลักนี้มาโดยตลอด สำหรับในปี พ.ศ. 2435 นั้น การเปลี่ยนแปลงจัดแบ่งกระทรวงใหม่ มีผลทำให้ยกฐานะกรมพระอาลักษณ์ขึ้นเป็นกระทรวงมุรธาธร กระทรวงมุรธาธรนี้ มีกรมที่สำคัญ 3 กรมคือ กรมพระอาลักษณ์ กรมรัฐมนตรีสภา และกรมราชเลขานุการ

ดังนั้น งาน 3 ฝ่ายของกระทรวงมุรธาธร นั้น ได้แก่งานที่เกี่ยวเนื่องกับงานประจำ 1 งาน (กรมพระอาลักษณ์) งานการประชุม 1 งาน (กรมรัฐมนตรีสภา) และงานราชเลขานุการ ซึ่งเป็นงานที่รับใช้พระมหากษัตริย์ในฐานะที่เป็นผู้นำทางการเมือง-การบริหารสูงสุด อีก 1 งาน งานราชเลขานุการจึงเป็นงานที่สำคัญและมีบทบาท มีอำนาจมากที่สุด การมีกระทรวงมุรธาธร และมีเสนาบดีกระทรวง จึงเป็นเพียงการมีโครงสร้างใหญ่ที่ครอบซ้อนโครงสร้างหลักที่เคยมีความสำคัญอยู่แล้วเท่านั้น

การศึกษาวิวัฒนาการของกระทรวงมุรธาธร และกรมราชเลขานุการช่วยให้เราเห็นแง่มุมของภารกิจช่วยอำนวยการของหน่วยงานกลางได้เป็นอย่างดี กล่าวคือ เมื่อได้มีการนำระบบคณะรัฐมนตรีแบบอังกฤษมาใช้ในการบริหารราชการ ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ นั้น เป็นการใช้ระบบคณะรัฐมนตรีที่ไม่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับระบบรัฐสภาแต่อย่างใด เมื่อเป็นเช่นนี้งานของกระทรวงมุรธาธรจึงมีการปรับเปลี่ยนไปตามพระราชประสงค์อย่างหนึ่งกับปริมาณและความจำเป็นของงานอีกอย่างหนึ่ง

แท้ที่จริงแล้ว การจัดตั้งกระทรวงมุรธาธรขึ้นโดยให้มีเจ้ากระทรวงเป็นเสนาบดีนั้น น่าจะเป็นเพราะพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่จะให้มีระบบคณะรัฐมนตรีเต็มรูป กล่าวคือ มีระบบคณะรัฐมนตรีเป็นกลไก และกระบวนการที่อยู่กึ่งกลางระหว่างพระมหากษัตริย์ ซึ่งเป็นประมุขของประเทศกับเสนาบดีกระทรวงต่าง ๆ การจัดให้มีรัฐมนตรีสภา และมีตำแหน่งสภานายกรัฐมนตรี และอุปนายกรัฐมนตรีเป็นเครื่องแสดงถึงการจัดกลไกทางการเมืองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แต่เนื่องจากอำนาจทางการเมืองรวมศูนย์อยู่ที่องค์พระมหากษัตริย์และบรรดาเสนาบดีทั้งหลาย ก็ล้วนแต่เป็นพระบรมวงศานุวงษ์ และขุนนางชั้นผู้ใหญ่ที่ใกล้ชิด การแบ่งซอยอำนาจทางการเมือง-การบริหารออกไปโดยกำหนดโครงสร้างย่อย ๆ เป็นรัฐมนตรีสภา และให้มีกรมรัฐมนตรีสภารองรับ จึงไม่บังเกิดผลในทางปฏิบัติตามพระราชประสงค์ ดังนั้น ใน พ.ศ. 2438-2439 จึงได้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้าง ด้วยการเตรียมยกเลิกตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมุรธาธร ตั้งแต่ พ.ศ. 2438 ซึ่งได้แก่การที่พระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่นสมมติอมรพันธุ์ ลาออกจากตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมุรธาธร มาเป็นราชเลขานุการแต่เพียงตำแหน่งเดียว โดยยังคงประทับในที่ประชุมเสนาบดีสภาเสมอด้วยเสนาบดีผู้หนึ่ง และยกฐานะกรมราชเลขานุการเป็นกรมพิเศษกรมหนึ่ง ต่อมาใน พ.ศ. 2439 จึงมีพระบรมราชโองการยกเลิกตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมุรธาธร โดยให้คงมีแต่ตำแหน่งสภานายกรัฐมนตรีบังคับบัญชาข้าราชการในกรมต่าง ๆ ที่เคยขึ้นต่อกระทรวงมุรธาธร เนื้องานของกระทรวงมุรธาธรจึงเป็นงานของกรมพระอาลักษณ์มีอธิบดีเป็นหัวหน้า แต่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของสภานายกรัฐมนตรี ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พระยาเทเวศวงษ์วิวัฒน์ เป็นสภานายกรัฐมนตรี

ต่อมาใน พ.ศ. 2451 ได้มีการรวมกรมพระอาลักษณ์ และกรมรัฐมนตรีสภามาไว้กับกรมราชเลขานุการ ซึ่งเท่ากับเป็นการแสดงให้เห็นว่างานของทั้งสองกรมนี้ มีน้อยกว่าและมีความสำคัญเป็นลำดับรองกรมราชเลขานุการ และเท่ากับเป็นการแสดงให้เห็นโดยปริยายว่างานของรัฐมนตรีสภาที่ต้องการให้เป็นไปตามระบบคณะรัฐมนตรีแบบอังกฤษนั้น มิได้เป็นไปตามพระราชประสงค์กลไกที่ตั้งไว้รองรับ จึงต้องหดตัวลง และหน้าที่หลักตามความเป็นจริง คือ ฝ่ายราชเลขานุการนั้นเป็นหน้าที่ และโครงสร้างที่สำคัญที่สุด

ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว กับรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้นก็ยังมีการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับโครงสร้างของฝ่ายเลขานุการของพระมหากษัตริย์อยู่เป็นระยะ ๆ กล่าวคือใน พ.ศ. 2454 ได้มีการตั้งกระทรวงมุรธาธรขึ้นใหม่อีก เพราะงานของกรมพระอาลักษณ์มีมากขึ้นงานของกรมพระอาลักษณ์อันเป็นงานดั้งเดิม ต้นเค้าของงานส่วนหนึ่งของสำนักงานเลขานุการคณะรัฐมนตรีในสมัยหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองเรื่อยมาจนถึงปัจจุบันนี้ ได้แก่ งานทำทะเบียนยศบรรดาศักดิ์ข้าราชการ การทำทะเบียนเครื่องราชอิสริยาภรณ์ต่าง ๆ ตลอดจนการทำและรักษาทะเบียนดวงตราต่าง ๆ ที่ใช้ประจำในราชการของกระทรวงต่าง ๆ

งานราชเลขานุการ เป็นงานที่มีความต่อเนื่อง นับตั้งแต่ พ.ศ. 2435-2454 เป็นเวลาเกือบ 20 ปี ราชเลขานุการ ได้แก่ พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระสมมติอมรพันธุ์ ซึ่งทรงพระประชวรและลาออกจากตำแหน่งใน พ.ศ. 2454 โดยมีกรมหมื่นปราจิณกิติบดีมาทรงทำหน้าที่ราชเลขานุการแทน

ในปี พ.ศ. 2462 ได้มีการเปลี่ยนชื่อกรมราชเลขานุการเป็นกรมราชเลขาธิการ และได้มีประกาศกระแสพระบรมราชโองการตั้งพระยาจักรปาณีศรีศิลวิสุทธิ์ อธิบดีศาลฎีกาเป็น ราชเลขาธิการ โดยมีคำแปลตำแหน่งเป็นภาษาอังกฤษว่า His Majesty's Principal Private Secretary

กระทรวงมุรธาธร ซึ่งได้จัดตั้งขึ้นใน พ.ศ. 2454 ได้มีมาจนถึง พ.ศ. 2468 จึงได้ถูกยุบเลิกลง โดยยกงานทั้งปวงไปรวมกับกรมราชเลขาธิการ ซึ่งกรมราชเลขาธิการนี้ ยังคงมีเกียรติ ฐานะ และอาวุโสเสมอด้วยเสนาบดีเหมือนเดิม ตามประกาศเลิกกระทรวงมุรธาธรนี้ ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของงานและตำแหน่งราชเลขาธิการ ว่ามีมากเพราะการที่อธิบดีศาลฎีกา ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นราชเลขาธิการนั้น ย่อมต้องถือว่าเป็นการเลื่อนตำแหน่ง และแม้จะมีการยกเลิกตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมุรธาธรไปแล้วก็ตาม แต่ก็ยังถือว่า "ผลพิเศษที่เสนาบดีจะพึงมีพึงได้อย่างไร ราชเลขาธิการย่อมได้ทุกอย่างนับตั้งแต่วันเข้ารับหน้าที่มา หากแต่ไม่ได้เรียกว่า เสนาบดี เท่านั้น... ผู้ช่วยเลขาธิการก็ลำดับเสมอปลัดทูลฉลองโดยนัยเดียวกัน"

จากการศึกษาประวัติของหน่วยงานช่วยองค์พระมหากษัตริย์ คือ กระทรวงมุรธาธร ดังกล่าวมาแล้วนี้ จะเห็นได้ว่า การเป็นกระทรวงมีความสำคัญน้อยกว่าตำแหน่งงานในกระทรวง โดยเฉพาะตำแหน่งราชเลขาธิการ ดังนั้นโครงสร้างของหน่วยงานจะเป็นกระทรวงหรือกรมจึงไม่มีความสำคัญมากนักในงานที่เกี่ยวกับพระราชภารกิจขององค์พระมหากษัตริย์ การเลิกกระทรวงมุรธาธรจึงเป็นเรื่องธรรมดา ตราบเท่าที่ตำแหน่งราชเลขาธิการยังคงมีอยู่ ดังนั้นจึงถือว่าตำแหน่งราชเลขาธิการเป็นตำแหน่งเสมอด้วยตำแหน่งเสนาบดี และผู้ช่วยราชเลขาธิการเทียบเท่ากับตำแหน่งปลัดทูลฉลอง (หรือปลัดกระทรวงในความหมายปัจจุบัน)

สิ่งที่น่าสนใจก็คือ เมื่อมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการดำเนินงานของระบบการตัดสินใจสูงสุด คือมีการจัดตั้งอภิรัฐมนตรีสภา และสภากรรมการองคมนตรีขึ้นมาเสริมกลไกของระบบเดิมแล้ว ได้มีการปรับปรุง

หน่วยงานช่วยองค์พระมหากษัตริย์อย่างไรบ้าง จากการสำรวจการเปลี่ยนแปลงภายในกรมราชเลขาธิการระหว่างปี พ.ศ. 2469-2475[46] พบว่าในขณะที่มีการตัดทอนข้าราชการในหน่วยงานอื่น ๆ แต่กรมราชเลขาธิการมีการเพิ่มงานใหม่ ๆ และเลือกสรรบุคคลเข้ามาทำงานสำคัญ ๆ อย่างต่อเนื่อง

ในปี พ.ศ. 2469 หน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อองค์พระมหากษัตริย์เสมือนหนึ่งพระองค์ทรงเป็นเจ้ากระทรวงนั้น ได้แก่ กรมราชเลขาธิการ ซึ่งมีการแบ่งงานออกเป็น 8 งานย่อยระดับกอง คือ กรมบัญชาการ กองเสมียนตรา กองบัญชี กองรับส่ง กองรักษาหนังสือ กองรายงาน กองสารบรรณ และกองการต่างประเทศ นอกจากนั้นมี กรมอาลักษณ์ กรมกฤษฎีกา และกรมราชเลขานุการในพระองค์ซึ่งเป็นกรมขนาดเล็ก

งานที่เป็นงานหลักของกรมราชเลขาธิการคือ งานของกองสารบรรณซึ่งเกี่ยวข้องกับการรับหนังสือจากกระทรวงต่าง ๆ ที่กราบบังคมทูลราชการมายังพระเจ้าอยู่หัว โดยกองนี้จะต้องสรุปย่อเรื่อง ตลอดจนหาข้อมูลเพื่อประกอบพระบรมราชวินิจฉัย และติดต่อประสานงานกับเสนาบดีเจ้ากระทรวงเพื่อแจ้งพระราชกระแสด้วย ในปี พ.ศ. 2471 กองสารบรรณ มีแผนกถึง 4 แผนก จัดว่าเป็นกองขนาดใหญ่ที่สุดในบรรดากอง และใหญ่กว่ากรมกฤษฎีกาซึ่งมีเพียงสองแผนก การโอนนายสอ เสถบุตร มาจากกรมโลหกิจ มาเป็นปลัดกรมของแผนก 1 มีหน้าที่สรุปย่อประเด็นสำคัญของเรื่องเป็นภาษาอังกฤษถวายพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ย่อมสะท้อนถึงความสำคัญของงานในกองนี้

ในปี พ.ศ. 2472 ได้มีการตั้งกรมเลขาธิการองคมนตรีขึ้นแยกออกจากกรมราชเลขาธิการ โดยให้ผู้ช่วยราชเลขาธิการซึ่งมีตำแหน่งเทียบเท่าปลัดทูลฉลอง มาเป็นเลขาธิการองคมนตรี และให้หลวงมหาสิทธิ์โวหาร (สอ เสถบุตร) เป็นผู้ช่วยเลขาธิการ ต่อมาในปี พ.ศ.2474 ได้เปลี่ยนชื่อตำแหน่งผู้ช่วยเลขาธิการเป็นตำแหน่งเจ้ากรม (เทียบเท่าตำแหน่งอธิบดีกรมในระบบราชการปัจจุบัน) และในปี พ.ศ. 2475 ก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครองได้ลดฐานะของกรมลงเป็น กองเลขาธิการองคมนตรี โดยแบ่งงานออกเป็นแผนกอภิรัฐมนตรี และแผนกกรรมการองคมนตรี

งานเลขาธิการองคมนตรี จัดได้ว่าเป็นงานที่มีลักษณะ "งานการเมือง" มากกว่างานส่วนอื่น ๆ ของหน่วยงานภายใต้สังกัดขององค์พระมหากษัตริย์ เพราะนอกจากจะทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของการประชุมสภากรรมการองคมนตรีแล้วก็ยังทำหน้าที่ติดตามข่าวสาร และข้อวิจารณ์ต่าง ๆ ที่ปรากฏในหน้าหนังสือพิมพ์อีกด้วย

อาจกล่าวได้ว่า การจัดตั้งอภิรัฐมนตรีสภา และสภากรรมการองคมนตรี เป็นก้าวสำคัญของการสร้างองค์กรระดับสูง เพื่อมาเสริมนโยบายของผู้ปกครองประเทศ และการจัดตั้งกลไกการบริหารงานโดยให้ความสำคัญแก่งานของสภาทั้งสอง ด้วยการมีบุคลากรที่มีความสามารถรองรับก็แสดงให้เห็นถึงจุดเริ่มต้นของการมีกลไกช่วยงานด้านการเมืองของสถาบันพระมหากษัตริย์อย่างแท้จริง โดยแยกงานนี้ออกจากงานประจำของกรมราชเลขาธิการ

อย่างไรก็ดี การมีองค์กรช่วยงานด้านการเมืองนี้เกิดขึ้นล่าช้ามาก เมื่อคำนึงถึง ระยะเวลาอันยาวนานนับตั้งแต่ พ.ศ. 2417 อันเป็นปีที่มีการตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน และสภาที่ปรึกษาราชการในพระองค์เป็น

---

[46] เอกสารกองจดหมายเหตุแห่งชาติ ร.7 รล.1 ทำเนียบกรมราชเลขาธิการ

ต้นมา ความล่าช้าในการมีกลไกการบริหารของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งทำหน้าที่เน้นหนักไปทางด้านงานการเมืองที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย โดยตรงนั้นเป็นผลทำให้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มีความอ่อนแอ เพราะขาดกลไกในการเชื่อมโยงระหว่างกระทรวงต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความมีเอกภาพและการประสานงานเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ

เป็นที่น่าสังเกตว่า ตลอดระยะเวลาอันยาวนาน นับตั้งแต่มีการปฏิรูปการปกครอง พ.ศ. 2435 นั้นเกือบจะไม่มีการเปลี่ยนแปลงภายในโครงสร้างของระบบราชการเลย โครงสร้างและหน่วยงานตลอดจนภารกิจของหน่วยงานระดับกระทรวง มีการเปลี่ยนแปลงน้อยมาก และการที่เป้าหมายหลักในการปฏิรูประบบราชการได้แก่ การรักษาเอกราชและการสร้างความเป็น ปึกแผ่นให้กับรัฐ กระทรวงที่เป็นแกนหลักคือ กระทรวงการคลัง กระทรวงกลาโหม และกระทรวงมหาดไทย จึงมีความสำคัญในเชิงปฏิบัติการมากกว่าหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อองค์พระมหากษัตริย์ ซึ่งเป็นประมุขของฝ่ายบริหาร ด้วยเหตุนี้เอง งานบริหารราชการของกระทรวงหลักทั้งสามจึงมีลำดับความสำคัญสูงสุดดังสะท้อนจากสัดส่วนของงบประมาณที่กระทรวงเหล่านี้ได้รับในแต่ละปี

เนื่องจาก การปฏิรูประบบราชการเกิดขึ้นภายใต้ระบอบการเมืองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ การปฏิรูประบบราชการจึงเป็นเพียงการจัดตั้งระบบบริหารราชการที่ปลอดจากการ เชื่อมโยงกับลักษณะการควบคุมประสานงานด้านนโยบาย เพราะเสนาบดีแต่ละกระทรวงมีอำนาจ ค่อนข้างเด็ดขาดในการบริหารกิจการของกระทรวง แม้จะมีการจัดตั้งคณะเสนาบดีขึ้นก็ตาม แต่ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในตัวเองก็เป็นข้อจำกัดในการพัฒนาระบบคณะรัฐมนตรีให้เป็นเหมือน กับระบบคณะรัฐมนตรีในประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นแม่แบบในการนำเอาวิธีการบริหารราชการแบบมีการแบ่งโครงสร้างเป็นกระทรวง โดยมีหน้าที่เฉพาะมาใช้

ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า แม้ว่าเราจะมีการนำการจัดองค์กรแบบกระทรวงมาใช้ในการบริหารราชการนับตั้งแต่ พ.ศ. 2435 แล้วก็ตาม แต่การตัดสินใจวินิจฉัยสั่งการเชิงนโยบายโดยอาศัยการทำงานเป็นองค์คณะก็มิได้เกิดขึ้นควบคู่ไปกับการจัดรูปองค์กรใหม่ด้วย อำนาจในการตัดสินใจจึงแบ่งกันอยู่ตามกระทรวงแต่ละกระทรวง การขาดศูนย์กลางทางอำนาจระดับบนสุด ในลักษณะที่เป็นองค์คณะในการตัดสินใจนี้ มีผลทำให้อำนาจการตัดสินใจเชิงนโยบายสามารถอยู่กับเสนาบดีแต่ละกระทรวงอย่างต่อเนื่อง และเรื่องที่นำเข้าสู่ที่ประชุมเสนาบดีจึงมักเป็นเรื่องงานประจำ เพราะแต่ละกระทรวงต่างเฝ้าระวังอำนาจในขอบเขตหน้าที่ของตนอย่างแข็งขัน

เมื่อลักษณะของการตัดสินใจเชิงนโยบายดำเนินไปเช่นนี้นานเข้า เมื่อกระทรวงมีการขยายงานออกไปโดยแบ่งโครงสร้างย่อยลงไปเป็นกรม อำนาจในการตัดสินใจด้านนโยบายจึง เริ่มกระจายลงไประดับหัวหน้าหน่วยงานระดับกรมด้วย

ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ องค์กรของรัฐที่มีความสำคัญมากที่สุดได้แก่ กองทัพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเกิดการจัดตั้งกองทัพประจำการ โดยปกติแล้ว การจัดองค์กรของกองทัพ มีเอกภาพของอำนาจการบังคับควบคุมส่วนย่อยระดับต่าง ๆ ลดหลั่นลงไปเป็นลำดับชั้นที่ชัดเจนในสมัยที่องค์พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจสูงสุดทั้งทางการเมืองและการบริหาร กองทัพย่อมอยู่ภายใต้อำนาจทั้งทางการเมืองและการจัดการ ซึ่งมีที่มาจากแหล่งอำนาจเดียวกัน ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ การปรับเปลี่ยนองค์กรภายในกองทัพจึงอยู่ภายใต้พระบรมราชวินิจฉัยขององค์พระมหากษัตริย์โดยตรง

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงระบอบการเมืองใน พ.ศ. 2475 ปรากฏการณ์ทางการเมือง ที่สำคัญที่สุด มิใช่การมีรัฐธรรมนูญเพราะในระยะแรกนั้นเป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่า คณะราษฎรยังสามารถควบคุมสภาที่มีสมาชิก

สองประเภทอยู่ได้ดังจะเห็นได้ว่า แม้จะมีการยุบสภาเพราะรัฐบาลแพ้คะแนนเสียงในสภาสักกี่ครั้งก็ตาม ผู้ที่สภาเลือกกลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีจะวนเวียนอยู่ในแวดวงของผู้ก่อการ พ.ศ. 2475 ทั้งสิ้น ตราบจนกระทั่ง พ.ศ. 2500 จึงสิ้นสุดยุคของผู้นำทางการเมืองที่เคยเป็นแกนนำในคณะราษฎร

แต่การเปลี่ยนแปลงที่มีความสำคัญยิ่งในปี พ.ศ. 2475 ก็คือการที่กองทัพปลอดจากการควบคุมทางอำนาจโดยสิ้นเชิง เพราะเมื่อพระมหากษัตริย์หมดพระราชอำนาจลงไปแล้ว ก็มิได้มีอำนาจจากแหล่งอื่นใดที่จะมาควบคุมข้าราชการประจำในกองทัพ นอกเสียจากกองทัพได้จัดการให้เกิดการควบคุมกันเอง โดยมีการจัดองค์กรที่ปลอดจากการควบคุมโดยฝ่ายการเมืองซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

บทที่ 3

กลไกรัฐเก่าในระบอบการเมืองแบบใหม่

ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 นั้น ควรระลึกว่าแม้ว่าสยามยังไม่มีรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่ระบบกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการจัดองค์กรของรัฐมีอยู่แล้ว ดังนั้น การมีรัฐธรรมนูญจึงเป็นการก่อให้เกิดองค์กรทางการเมืองขึ้น ครอบซ้อนอำนาจรัฐเดิม ซึ่งมีเครื่องมือคือระบบราชการ โดยเฉพาะราชการฝ่ายพลเรือน

เหตุที่ราชการฝ่ายพลเรือนมีความสำคัญต่อการเมืองภายใน และต่ออำนาจใหม่ที่เกิดขึ้นนั้น ก็เพราะรากฐานของราชการฝ่ายพลเรือนได้มีอยู่อย่างแน่นหนาก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 แล้ว ที่สำคัญก็คือ ได้มีการโอนอำนาจการควบคุมท้องที่จากกระทรวงกลาโหมมายังกระทรวงมหาดไทย นับตั้งแต่ พ.ศ. 2437 อันมีผลทำให้กระทรวงมหาดไทยเป็นกระทรวงที่มีความสำคัญสูงสุดในการควบคุมความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ นอกจากนั้นในปี พ.ศ. 2457 ก็ยังไม่มีพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ออกมา ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้เองเป็นรากฐานทางอำนาจตามกฎหมายของการจัดองค์กรของรัฐภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เพราะได้กำหนดลักษณะการปกครองระดับพื้นที่ไว้

ความสำคัญของกระทรวงมหาดไทย ยังอยู่ที่การควบคุมไม่เฉพาะแต่เจ้าหน้าที่ซึ่งมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งมีมาก่อนการมีรัฐธรรมนูญเสียอีกเท่านั้น หากยังควบคุมประชาชนในระดับพื้นที่ล่างสุดโดยผ่านทางกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อีกด้วย ดังนั้นอำนาจรัฐที่แท้จริงจึงอยู่ที่กระทรวงมหาดไทย

ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น องค์พระมหากษัตริย์ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการบริหารราชการ เพราะแม้ว่าจะมีรัฐมนตรีแต่ก็ไม่มีอำนาจทางการเมือง มีแต่อำนาจทางการบริหาร เนื่องจากอำนาจทางการเมืองนั้นอยู่ที่สถาบันพระมหากษัตริย์ อนึ่งการจัดระเบียบข้าราชการพลเรือนตามที่ได้มีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 นั้น ก็เป็นการจัดระบบการบริหารงานบุคคลให้ทันสมัยและมีความเป็นวิชาชีพมากขึ้นเท่านั้น มิใช่ความพยายามในการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจการเมืองและการบริหารแต่อย่างใด

องค์กรที่มีลักษณะทางการเมืองในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ นอกเหนือไปจากองค์พระมหากษัตริย์แล้ว จึงได้แก่ อภิรัฐมนตรีสภา คณะกรรมการองคมนตรี สภาการคลัง และสภาป้องกันราชอาณาจักร ซึ่งองค์กร เหล่านี้ตั้งขึ้นในต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยทรงมีพระราชดำริให้แต่ละองค์กรเป็นส่วนช่วยให้คำปรึกษาในการบริหารราชการของพระองค์ท่าน และสภาทั้งสามคือ อภิรัฐมนตรีสภา สภาการคลัง และสภาป้องกันราชอาณาจักรก็ได้ทำหน้าที่เป็นกลไกการพิจารณาตัดสินปัญหาที่เป็นปัญหานโยบายที่สำคัญ ๆ ทางด้านต่าง ๆ ด้วย จนอาจกล่าวได้ว่า องค์กรเหล่านี้มีลักษณะเป็นกลไกทางการเมืองที่เสริมระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ นอกเหนือไปจากสำนักราชเลขาธิการซึ่งมีหน้าที่เป็นฝ่ายประสานงานและฝ่ายเลขานุการของกลไกเหล่านี้ด้วย

เมื่อคณะราษฎรทำการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 สิ่งที่เพิ่มเข้ามาในวงการเมือง-การบริหาร นอกไปจากคณะบุคคลผู้ก่อการแล้วก็คือการมีรัฐธรรมนูญและสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งในระยะแรกก็เป็นสภาที่มาจากการแต่งตั้งของคณะราษฎรทั้งสิ้น ส่วนคณะผู้บริหารราชการนั้น มีองค์กรเดิมคือเสนาบดีอยู่แล้ว คณะราษฎรเพียงแต่แต่งตั้งคนเข้ามาบริหารประเทศใหม่เท่านั้น

ในสภาพการณ์เช่นนี้ คณะราษฎร จึงจำเป็นที่จะต้องอาศัยอำนาจตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรชั่วคราว และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 เร่งจัดการสถาปนากลไกอำนาจรัฐใหม่ขึ้น การที่คณะราษฎรเลือกหนทางที่ไม่แปรสภาพตัวเองเป็นพรรคการเมือง ยิ่งทำให้เกิดความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องควบคุมกลไกอำนาจรัฐให้ได้ เพราะการยึดอำนาจเมื่อ 24 มิถุนายน 2475 นั้น เน้นการยึดอำนาจที่กลุ่มคณะราษฎร ยังไม่ได้มีความเป็นปึกแผ่นแน่นหนา ดังจะเห็นได้จากความขัดแย้งระหว่างกลุ่มขุนนางเก่า เช่น พระยามโนปกรณ์นิติธาดา และกรรมการราษฎรที่เป็นขุนนางเก่า กับสมาชิกคนสำคัญของคณะราษฎร และแม้แต่ความขัดแย้งระหว่างทหารในกรุงเทพกับทหารหัวเมือง เป็นต้น

การมีรัฐธรรมนูญและมีสภาผู้แทนราษฎร ก่อให้เกิดกรอบอำนาจใหม่ที่คณะราษฎรสามารถใช้อ้างอิงในการดำเนินการสถาปนาอำนาจรัฐใหม่ขึ้นได้ และเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 มิใช่การปฏิวัติที่มีการจัดกลุ่มอำนาจเก่าไปโดยเด็ดขาด การดำรงไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์และมีระบอบรัฐธรรมนูญโดยมีองค์พระมหากษัตริย์ที่ตามรัฐธรรมนูญยังคงมีพระราชอำนาจในการลงพระปรมาภิไธยในกฎหมายที่จะประกาศใช้ มีผลทำให้เกิดปัจจัยสำคัญในกระบวนการตัดสินใจใช้อำนาจทางการเมืองของคณะราษฎร ดังจะเห็นได้ว่า ตลอดระยะเวลานับตั้งแต่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475-การสละราชสมบัติในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2477 นั้น พระมหากษัตริย์กับคณะรัฐมนตรีมีความขัดแย้งกันตลอดเวลา และในการพิจารณากฎหมายสำคัญๆ พระมหากษัตริย์ทรงมีความเห็นส่วนพระองค์ที่ไม่เห็นด้วยกับร่างกฎหมายของรัฐบาลอยู่เสมอ มีข้อสังเกตว่าในระยะที่พระยามโนปกรณนิติธาดา เป็นนายกรัฐมนตรีอยู่นั้นได้มีความเกรงพระทัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวมาก ร่างกฎหมาย หรือเรื่องใดที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงให้ความเห็นคัดค้าน รัฐบาลพระยามโนปกรณนิติธาดาก็มักจะสนองพระราชดำริ ต่อเมื่อพระยามโนปกรณนิติธาดาพ้นจากการเป็นนายกรัฐมนตรี และพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงสละราชสมบัติแล้ว คณะราษฎรจึงสามารถเร่งสถาปนาอำนาจรัฐตามแนวทางของตนได้

สิ่งที่เผชิญหน้าคณะราษฎรภายหลังการยึดอำนาจได้แล้วคือ ทำอย่างไรจึงจะรักษาอำนาจไว้ได้ การมีรัฐธรรมนูญและสภาผู้แทนราษฎรเป็นเพียงการจัดโครงสร้าง**ทางการเมือง**ส่วนบน แต่โครงสร้างอำนาจทางการบริหารยังคงเป็นแบบเก่า และไม่มีรากฐานทางกฎหมายที่จะ**เชื่อมโยง** โครงสร้างอำนาจทางการเมืองใหม่ อันได้แก่ รัฐธรรมนูญ คณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร กับโครงสร้างอำนาจทางการบริหาร

สิ่งที่คณะราษฎรดำเนินการทันทีโดยอาศัยอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติจัดการก็คือ ยกเลิกกฎหมายซึ่งเป็นที่มาของกลไกทางการเมืองของระบอบเก่า ตลอดจนยกเลิกองค์กรที่มีลักษณะทางการเมือง ซึ่งจัดตั้งขึ้นในสมัยนั้นด้วย ในวันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ได้มี "ประกาศผลัดเปลี่ยนเสนาบดีปลัดทูลฉลองกระทรวงต่างๆ และรวมกระทรวง" ซึ่งเป็นการยกเลิกตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมุรธาธร และกระทรวงมุรธาธร คงไว้เฉพาะตำแหน่งราชเลขาธิการ ประกาศดังกล่าวจึงเป็นการล้มเลิกโครงสร้างทางการบริหารซึ่งเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์พระมหากษัตริย์ ซึ่งทรงเป็นหัวหน้าทั้งฝ่ายการเมือง-ฝ่ายบริหารโดยตรง และเนื่องจากมาตรา 2 ของ

พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 มาตรา 2 ระบุให้คณะกรรมการราษฎรเป็นผู้ใช้อำนาจการบริหารแทนราษฎร จึงได้มีประกาศยุบเลิกกรมราชเลขาธิการ ในวันที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2475 และตั้งกรมเลขาธิการคณะกรรมการราษฎร มีเลขาธิการเป็นหัวหน้าขึ้นแทน

การปรับเปลี่ยนดังกล่าว เป็นการโอนงานราชการ**แผ่นดิน**ทั้งปวง แยกมาเป็นอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของคณะกรรมการราษฎร โดยมีหน่วยงานตามระบอบใหม่คือ กรม เลขาธิการคณะกรรมการราษฎร เป็นฝ่ายเลขานุการ ส่วนงานของราชเลขาธิการจึงเหลือเฉพาะงาน**ส่วนพระองค์**ไป โดยเปลี่ยนชื่อองค์กรเป็นกรมราชเลขานุการในพระองค์

เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 ได้จึงได้มีการเปลี่ยนชื่อคณะกรรมการราษฎรเป็นคณะรัฐมนตรี กรมเลขาธิการ คณะกรรมการราษฎร จึงเปลี่ยนชื่อเป็นกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 คณะราษฎรได้อาศัยสภาผู้แทนราษฎรยกเลิกสภาป้องกันพระราชอาณาจักร ยกเลิกพระราชบัญญัติองคมนตรี พ.ศ. 2470 ยกเลิกสภาการคลัง และอภิรัฐมนตรีสภา ในวันที่ 8 กรกฎาคม 2475 ซึ่งเป็นการดำเนินการทันทีภายหลังการเปิดประชุมสภาไม่กี่ครั้ง[1] ต่อมาได้โอนกรมตรวจเงินแผ่นดินมาขึ้นต่อคณะกรรมการราษฎร[2] ดำเนินการสมทบกรมผึ้น และกรมสรรพ-สามิตต์ เข้ากับกรมสรรพากร[3] นอกจากนี้ยังได้มีการตั้งกรมพัสดุแห่งชาติ และโอนกรมร่างกฎหมายจากกระทรวงการยุติธรรมมาขึ้นต่อคณะกรรมการราษฎร

ที่ควรแก่การสังเกตก็คือ ทันทีที่มีการเปิดประชุมสภา ในการประชุมสภาครั้งที่ 2 วันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2475 ได้มีญัติจัดประกาศวางระเบียบการป้องกันราชอาณาจักร การต่อมาในเดือนกรกฎาคม 2475 ได้ให้สภาผู้แทนราษฎรผ่านร่างประกาศกำหนดหน้าที่เสนาบดีกระทรวงกลาโหม และตั้งคณะกรรมการกลางกระทรวงกลาโหม ขึ้นเป็นองค์กรกลางแทนสภาป้องกันราชอาณาจักร

จะเห็นได้ว่าระหว่างเดือนกรกฎาคม-กันยายน 2475 ก่อนที่จะมีรัฐธรรมนูญฉบับถาวร คณะราษฎรได้ใช้กลไกทางการเมืองใหม่ คือสภาผู้แทนราษฎรจัดการกับองค์กรหลักๆ ที่มีอยู่ โดยสภาผู้แทนราษฎรผ่านการพิจารณาอย่างรวดเร็ว

ในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2475 คณะกรรมการราษฎรได้ตั้งอนุกรรมการพิจารณาและจัดระเบียบราชการของกระทรวงทะบวงการขึ้นชุดหนึ่ง ประกอบด้วย พระยาเทพวิฑูรฯ เป็นประธาน อนุกรรมการอื่น ๆ ประกอบด้วย พระยาจ่าแสนยบดี พระยาราชวังสัน พระยาสุริยานุวัตร์ พระยาพหลพลพยุหเสนา พระยานิติ-ศาสตร์ไพศาลย์ พระยามานวราชเสวี โดยมี นายเรมอน บี สตีเวนส์ ที่ปรึกษากระทรวงการต่างประเทศเป็นที่ปรึกษา และนายเล้ง ศรีสมวงศ์ เป็นเลขานุการ

คณะอนุกรรมการชุดนี้ ได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยธรรมนูญบริหารราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2476 เสร็จในเดือนเมษายน พ.ศ. 2476 และนายกรัฐมนตรีได้นำขึ้นทูลเกล้าฯถวาย ดังนั้นพระราชบัญญัตินี้

---

[1] รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ 1 พ.ศ. 2475 ครั้งที่ 5/2475 8 ก.ค. 2475

[2] การประชุมสมัยที่ 1 ครั้งที่ 6/2475 11 ก.ค. 2475

[3] การประชุมสมัยที่ 1 ครั้งที่ 7/2475 13 ก.ค. 2475

จึงจัดเป็นความพยายามของคณะผู้ปกครองประเทศ ที่ต้องการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจบริหารซึ่งเป็นกลไกสำคัญของอำนาจรัฐ ให้อยู่ภายใต้อำนาจทางการเมืองของระบอบการเมืองใหม่

ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยธรรมนูญบริหารราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2476 จึงมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ารัฐธรรมนูญ เพราะเท่ากับเป็นการแปรอำนาจที่มีอยู่ตามหลักการของรัฐธรรมนูญมาเป็นอำนาจบังคับบัญชาที่เป็นจริงในทางปฏิบัติ ซึ่งรวมถึงอำนาจในการควบคุมกลไกของรัฐทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นด้วย

การร่างพระราชบัญญัตินี้ คณะอนุกรรมการได้ใช้เวลาประชุมปรึกษาเป็นเวลานาน และได้ขอความเห็นจากนายกียองค์ ผู้เชี่ยวชาญกฎหมายปกครองอีกด้วย

จากการศึกษาร่างพระราชบัญญัติฯนี้ ซึ่งตามร่างเดิมมี 21 มาตรา และเห็นได้ชัดเจนว่าเป็นการจัดองค์กรของรัฐ โดยอิงแบบอย่างการแบ่งและกระจายอำนาจแบบฝรั่งเศส หลักการสำคัญของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้แก่ การจัดระเบียบบริหารราชการฝ่ายพลเรือน โดยแบ่งออกเป็น มัชยภาค คือการบริหารกลาง มัชยานุภาค คือการบริหารภาค และมัชยวิภาค คือการบริหารท้องถิ่นโดยในร่างเดิมนั้นมีการวงเล็บคำว่า Centralisation Deconcentration และ Decentralization ไว้ด้วย ร่างพระราชบัญญัติฯ นี้ จึงจัดเป็นกฎหมายแม่บทของราชการบริหารฝ่ายพลเรือน โดยมี 4 ภาค จุดสำคัญอยู่ที่การกำหนดให้มีภาคเชื่อมโยงอำนาจที่ศูนย์กลางกับท้องที่ ซึ่งประกอบด้วยจังหวัดและอำเภอ ส่วนการปกครองท้องถิ่นนั้นระบุไว้แต่เพียงว่าการจัดตั้งระเบียบการปกครองท้องถิ่นให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ซึ่งได้แก่พระราชบัญญัติเทศบาล ที่ได้เริ่มร่างมาตั้งแต่ก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง และได้ประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล เมื่อ พ.ศ. 2476

การกำหนดให้มีภาคเป็นความพยายามที่จะสร้างจุดเชื่อมระหว่างผู้ว่าราชการภาคกับคณะรัฐมนตรี เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นขึ้นกับกระทรวงมหาดไทย จึงเท่ากับการสร้างกลไกทางการควบคุมด้านการเมืองให้คณะรัฐมนตรีสามารถควบคุมงานของจังหวัดในระดับภาคด้วย

ตามร่างเดิมนั้น ให้มีกรมภาคประกอบด้วยผู้ว่าราชการภาค และหัวหน้ากอง ซึ่งกระทรวง ทะบวง หรือกรม ได้ตั้งขึ้นเป็นผู้รับผิดชอบในภาคนั้น และมีอำนาจและหน้าที่บริหารราชการดังต่อไปนี้

(1) บริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผน
(2) ในเหตุฉุกเฉิน มีอำนาจสั่งเจ้าหน้าที่ใดๆ ในภาคนั้นให้ปฏิบัติการโดยทันที
(3) ควบคุมและตรวจตราการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ต่างๆ ในภาคนั้น
(4) มีอำนาจเรียกเจ้าหน้าที่ในภาคนั้นมาประชุมปรึกษาหารือในทางปฏิบัติราชการ
(5) ช่วยเทศบาลในภาคนั้นให้ปฏิบัติถูกต้องตามวัตถุที่ประสงค์
(6) รายงานแสดงความเห็นในกิจการทั่วไปของภาคนั้น

ในการบริหารราชการดังกล่าวข้างต้น ข้าราชการในกรมการภาคต่างๆ จะต้องรับผิดชอบในหน้าที่ของตนต่อกระทรวงทะบวงหรือกรมซึ่งตนสังกัด และจะต้องรับผิดชอบร่วมกันในนโยบายทั่วไปต่อรัฐบาล

กรมการภาคซึ่งมีผู้ว่าราชการภาคเป็นหัวหน้าและขึ้นตรงต่อคณะรัฐมนตรี แบ่งหน้าที่ราชการออกเป็นดังนี้

(1) กองกลาง มีหน้าที่ราชการทั่วไปในภาคนั้น ผู้ว่าราชการภาคเป็นหัวหน้า มีเลขานุการภาคหนึ่งนาย

(2) กองต่างๆ ซึ่งกระทรวง ทะบวง หรือกรมจะได้ตั้งขึ้น มีหน้าที่ราชการของกระทรวง ทะบวง หรือกรมที่ได้ตั้งขึ้นในภาคนั้น มีหัวหน้ากองเป็นผู้รับผิดชอบ

ถ้าจำเป็นก็ให้แบ่งราชการในกองต่าง ๆ ออกเป็นแผนก มีหัวหน้าแผนกเป็นผู้รับผิดชอบ

นายอาร์ กียอง ได้ให้ความเห็นว่าภาษาอังกฤษที่วงเล็บไว้ในร่างพระราชบัญญัติ และที่แปลเป็นภาษาไทยนั้น อาจจะไม่มีใครเข้าใจว่าหมายความว่าอย่างไร และการวงเล็บภาษาอังกฤษว่า centralisation, deconcentration และ decentralisation กับข้อความในมาตราต่างๆ ของร่างพระราชบัญญัติ ก็มิได้สื่อความหมายตรงกัน นายกียองเห็นว่าในร่างพระราชบัญญัตินั้น แท้ที่จริงแล้ว ภาคและจังหวัดก็คือ Local Administration of Civil Service นั่นเอง นอกจากนี้ในมาตรา 20 ในภาค 3 (มัธยาวิภาค) นั้น ควรมีการขยายความว่าแตกต่างไปจากการปกครองส่วนภูมิภาคอย่างไร[4]

ความเห็นของนายกียอง ยังมีสาระสำคัญน้อยกว่าพระราชกระแสของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งทรงถ่อมพระองค์ว่า "ไม่มีความรู้ความชำนาญในเรื่องการปกครองท้องที่เพียงพอที่จะกล้าคัดค้านได้" แต่ทรงขอเพียงแสดงพระราชดำริส่วนพระองค์ไว้บ้างเท่านั้น[5]

ที่สำคัญก็คือ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวไม่ทรงเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะออกพระราชบัญญัตินี้ เพราะของเก่าใช้ได้ ไม่ทราบว่าทำไมจึงจำเป็นจะต้องลบล้างแก้ไขเสียทั้งหมด ถ้าต้องการจะตัดเงินก็ทำได้ด้วยวิธีรวมจังหวัด หรือตัดจำนวนเทศาลง ทรงเห็นว่าแบบที่ใช้อยู่เหมาะสมแล้ว ควรแต่เพียงเพิ่มเรื่องเทศบาลขึ้นเท่านั้นโดยออกพระราชบัญญัติ ส่วนตำแหน่งผู้ว่าราชการภาคนั้นไม่จำเป็นต้องมี หากจะมีข้าหลวงตรวจการ ส่งไปตรวจเป็นครั้งคราวก็พอแล้ว เพราะตามอำนาจหน้าที่นั้น ผู้ว่าราชการภาคดูมีหน้าที่ครึ่ง ๆ กลาง ๆ ไม่มีอำนาจบังคับบัญชาผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง เว้นแต่ผู้ว่าราชการภาคเป็นคนที่คณะรัฐมนตรีเชื่อถือก็อาจมีอำนาจ**ทางอ้อม**มาก คือฟ้องผู้ว่าราชการจังหวัดได้ **แต่ไม่มีความรับผิดชอบ** นอกจากนั้น การให้จังหวัดขึ้นตรงต่อคณะรัฐมนตรีนั้นน่าจะลำบาก คล้ายแบบเทศาขึ้นตรงต่อพระองค์แบบรัชกาลที่ 6 ซึ่งทรงเห็นไม่ดีจึงเปลี่ยนเสียให้ขึ้นตรงต่อเสนาบดี ทรงเห็นว่า หากมีการให้อำนาจก็ควรให้ความรับผิดชอบจริง ๆ ไปด้วย โดยสรุปก็คือ พระราชบัญญัตินี้ไม่ทรงพระราชดำริเห็นด้วยทั้งฉบับและไม่ทรงเห็นจำเป็นต้องมี ทรงเห็นว่า "ควรสำเหนียกฟังเสียงเจ้าหน้าที่มหาดไทยให้มากสักหน่อย เพราะเขามีความชำนาญและต้องเป็นผู้ปฏิบัติการ ควรปรึกษาและฟังเสียงเทศากับเจ้าเมืองด้วยดีกว่าฟังแต่ theorist อย่างเดียว และอะไรที่ไม่จำเป็นต้องเปลี่ยนจะไม่เปลี่ยนไม่ได้หรือ? หรือจำเป็นจะต้องยำญวนให้หมดทุกอย่างเพื่อแสดงความสามารถของรัฐบาลใหม่"[6]

พระราชกระแสดังกล่าวนี้ นับว่าเป็นการทรงแสดงออกคัดค้านข้อเสนอของรัฐบาลใหม่อย่างแรงเป็นครั้งแรก เพราะสังเกตจากพระราชกระแสในหน้าเกษียณแห่งพระราชบัญญัติแล้ว เห็นได้ชัดเจนว่าไม่ทรงเห็นด้วยกับการมีภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การมีกรมการภาค เพราะทรงเห็นว่าหากจะใช้จังหวัดเป็นหน่วยการปกครองแล้ว

---

[4]Note on The Draft on Administrative Organization of Civil Service April 15, 1933.

[5]หนังสือที่ 52/155 กรมราชเลขานุการในพระองค์ ถึงพระยามโนปกรณนิติธาดา นายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 24 เมษายน พุทธศักราช 2476

[6]เรื่องเดียวกัน

ก็ไม่จำเป็นต้องมีกรมการภาค พระราชกระแสที่น่าสนใจคือ ที่ทรงไว้ข้าง ๆ กับมาตรา 17 ข้อ 2 หน้าที่ของนายอำเภอว่า "ราชการใด ๆ ที่มิได้มีกำหนดไว้ว่าเป็นหน้าที่ของใครโดยเฉพาะก็ให้ถือว่าเป็นหน้าที่ของกรมการอำเภอ" ทรงมีพระราชกระแสว่า "wretched bloke!" แต่เป็นอย่างนี้จริง ๆ ด้วย และเป็นมานานแล้ว[7]

โดยสรุปแล้ว ร่างพระราชบัญญัติที่ทรงลงพระปรมาภิไธย เมื่อ 3 พฤษภาคม 2476 จึงตัดส่วนที่เกี่ยวกับภาคออกหมด และไม่มีการแบ่งการบริหารราชการออกเป็นสามส่วน มีแต่ให้การบริหารราชการท้องถิ่นแบ่งท้องถิ่นออกเป็น มณฑล จังหวัด อำเภอ โดยคงให้มณฑลมีสมุหเทศาภิบาล เป็นหัวหน้าสังกัดกระทรวงมหาดไทย และในจังหวัดมีผู้ว่าราชการจังหวัด ขึ้นต่อสมุหเทศาภิบาลเหมือนเดิม สำหรับเรื่องเทศบาลนั้นได้มีมาตราระบุไว้โดยเฉพาะว่าในท้องที่ใด สมควรจะจัดตั้งเทศบาลขึ้นก็ให้จัดตั้งขึ้นได้

ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า ความพยายามที่จะนำเอากลไกของรัฐตามระบอบเดิมมาอยู่ภายใต้การควบคุมของกลุ่มอำนาจใหม่ จึงยังไม่เป็นผลสำเร็จในระยะแรก เพราะสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับเดิมที่คณะราษฎรต้องการคือ เลิกมณฑล และเทศาภิบาล เนื่องจากเป็นองค์กรของระบบเก่า และตั้งภาคแล้วให้ผู้ว่าราชการภาคขึ้นตรงต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นองค์กรทางการเมืองแทนที่จะให้ขึ้นกับกระทรวงมหาดไทย

อย่างไรก็ดี ความพยายามดังกล่าวก็มีต่อไป คือในต้นเดือนตุลาคม พ.ศ. 2476 ได้มีการตั้งกรรมาธิการขึ้นพิจารณาธรรมนูญบริหารราชการฝ่ายพลเรือนขึ้นใหม่[8] โดยมีหลวงประดิษฐ์มนูธรรมเป็นประธานกรรมาธิการ[9]

คณะกรรมาธิการชุดใหม่นี้ได้ประชุมกันระหว่างวันที่ 10-26 ตุลาคม และวันที่ 3, 4, 7, 9 และ 16 พฤศจิกายน 2476 โดยลงมติเห็นพ้องต้องกันว่า

พระราชบัญญัติว่าด้วยธรรมนูญราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2476 และพระราชบัญญัติจัดตั้งกระทรวงและกรม พ.ศ. 2476 มีบทบัญญัติเคลือบคลุมไม่ชัดเจนหลายแห่ง ทั้งหลักการที่วางไว้ก็หาเข้ารูปการปกครองโดยรัฐธรรมนูญไม่ และถ้าจะแก้พระราชบัญญัติทั้งสองนี้ ก็จะต้องทำหลายแห่งมากมายเท่ากับทำเป็นพระราชบัญญัติขึ้นใหม่ ประกอบกับในเรื่องนี้ก่อนเปลี่ยนคณะรัฐมนตรี วันที่ 2 เมษายน พ.ศ. 2476 ได้มีกรรมการชุดหนึ่ง มีพระยาเทพวิทุรพหุลศรุตาธิบดี เป็นประธานพิจารณาอยู่ และคณะกรรมการชุดนั้นได้ยกร่างขึ้นไว้แล้ว คือร่างพระราชบัญญัติจัดตั้ง กระทรวง ทะบวง กรม พ.ศ. 2475 และร่างพระราชบัญญัติธรรมนูญบริหารราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2475 ร่างพระราชบัญญัติทั้งสองนี้มีหลักการดำเนินเข้ารอยกับการปกครองโดยรัฐธรรมนูญ คณะกรรมาธิการเห็นเป็นการสมควรที่จะพิจารณาแก้ไขร่างพระราชบัญญัติทั้งสองนี้ ดีกว่าแก้ไขพระราชบัญญัติที่ได้ออกไปแล้ว จึงได้แก้ไขดัดแปลงเป็นร่างพระราชบัญญัติขึ้นใหม่[10]

---

[7] เรื่องเดียวกัน พระราชกระแสนี้แสดงให้เห็นถึงความไม่พอพระราชหฤทัยในพฤติกรรมของข้าราชการ ซึ่งเป็นปัญหาเรื้อรังมานานแล้ว ถึงการขาดความรับผิดชอบ

[8] หนังสือเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ น. 4312/2476

[9] แต่เดิม คณะกรรมาธิการชุดนี้จะมีหม่อมเจ้า วรรณไวทยากร เป็นประธาน มีหลวงประดิษฐ์มนูธรรมเป็นกรรมาธิการผู้แทนกระทรวงต่างๆ กระทรวงละ 1 นาย เป็นกรรมาธิการ และนายเดือน บุนนาค เป็นเลขานุการ แต่ได้มีการแก้ไขคำสั่งเปลี่ยนให้หลวงประดิษฐ์มนูธรรม เป็นประธานฯ ดูหนังสือกรมเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี ที่ น.4321/2476 ลงวันที่ 6 ตุลาคม 2476

[10] หนังสือจากหลวงประดิษฐ์มนูธรรม ประธานคณะกรรมาธิการพิจารณาธรรมนูญ บริหารราชการฝ่ายพลเรือน และประมวลระเบียบราชการกระทรวงพลเรือน ถึงนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 16 พฤศจิกายน 2476

จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติธรรมนูญบริหารราชการฝ่ายพลเรือนเพิ่งจะประกาศใช้เพียง 5 เดือน ก็มีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติขึ้นใหม่ โดยนำเอาหลักการสำคัญของร่างพระราชบัญญัติฯ ที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวไม่ทรงเห็นด้วย กลับมาเป็นหลักการของร่างพระราชบัญญัติฯ ที่จัดทำขึ้นใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการยกเลิกมณฑลและตำแหน่งสมุหเทศาภิบาล และจัดระเบียบราชการบริหารออกเป็นส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น และแม้ว่าไม่มีการกำหนดให้มีภาคและผู้ว่าราชการภาคก็ตาม แต่ก็จัดให้มีกรมการจังหวัด ประกอบด้วยข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นประธาน และหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ร่วมเป็นกรรมการ ในระดับอำเภอก็มีกรมการอำเภอเช่นกัน อย่างไรก็ดี ร่างพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขใหม่นี้ได้กำหนดให้มีข้าหลวงใหญ่มีอำนาจหน้าที่ตรวจ ควบคุม และสั่งราชการบริหารทั่วไปตามกฎหมาย และระเบียบแบบแผนภายในเขตต์ซึ่งจะได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดไว้ ข้าหลวงใหญ่นี้สังกัดขึ้นตรงต่อคณะรัฐมนตรี

พระราชบัญญัติฯ ฉบับใหม่นี้มีการแก้ไขเพิ่มเติมลักษณะ 3 เกี่ยวกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่นให้ละเอียดขึ้น ที่สำคัญคือ มีการแบ่งแยกราชการบริหารส่วนท้องถิ่นออกเป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมืองนครบาล และสหเทศบาล (ซึ่งได้แก่เทศบาลต่าง ๆ ซึ่งรวมกันเพื่อประกอบกิจการบางชนิด) สำหรับอำนาจและหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบลนั้น ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ตามเดิม

การปรับเปลี่ยนพระราชบัญญัติธรรมนูญบริหารราชการฝ่ายพลเรือนให้เป็นไปตามแนวคิดของหลวงประดิษฐ์มนูธรรม ผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะราษฎรให้เป็นผู้จัดระเบียบอำนาจรัฐใหม่นี้ สะท้อนถึงความคิดที่ต้องการให้มีระเบียบการจัดความสัมพันธ์**ภายใน**กลไกอำนาจรัฐเสียใหม่ และในเชิงสัญลักษณ์นั้น การยกเลิกมณฑลและตำแหน่งเทศาภิบาลเท่ากับเป็นการตอกย้ำต่อข้าราชการ ซึ่งทั้งหมดเป็นข้าราชการที่เคยอยู่ในระบอบเดิมได้รับรู้ถึง **กติกา** ใหม่ สำหรับการปฏิบัติตัวของข้าราชการฝ่ายพลเรือน จึงเรียกว่า "ธรรมนูญ" ที่ใช้เพื่อบริหารราชการฝ่ายพลเรือน

การมีระบอบการปกครองใหม่มีผลทำให้เกิดการแยกแยะความแตกต่างระหว่างสิ่งที่ เรียกว่า "การเมือง" กับ "การบริหาร" หรืออำนาจในงานนโยบายกับอำนาจในงานประจำ ซึ่งแต่เดิมในระบอบราชาธิปไตยไม่มีปัญหาดังกล่าว

สิ่งที่เป็นเรื่องใหม่สำหรับระบบราชการคือ ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจของรัฐมนตรีเจ้ากระทรวง และอำนาจของปลัดกระทรวง นอกจากนั้น ในพระราชบัญญัตินี้ในระยะแรกเริ่มยังไม่มีการกล่าวถึงอำนาจของนายกรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรี เพียงแต่กำหนดโครงสร้างและตำแหน่งของราชการบริหารส่วนต่างๆ โดยยังไม่มีการกำหนดการมอบอำนาจ เช่น กำหนดให้ปลัดกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาของสำนักงานปลัดกระทรวง มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของกระทรวง แต่ไม่มีระเบียบหรือธรรมเนียมปฏิบัติใดที่เป็นสิ่งที่กำหนดว่าราชการประเภทใดเป็นราชการประจำ ดังนั้นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีกับปลัดกระทรวงจึงยังไม่ชัดเจน เพราะไม่มีการเปิดโอกาสให้มีการสั่งราชการแทน หรือการมอบอำนาจให้ปลัดกระทรวงลงนามในคำสั่งหรือคำอนุมัติได้ จนภายหลังการออกพระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารมาในปลายปี พ.ศ. 2476 แล้ว ก็ยังต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัตินี้อีกในปีถัดไป เพราะเกิดความขัดข้องเกี่ยวกับการแบ่งและมอบอำนาจระหว่างรัฐมนตรีกับปลัดกระทรวง

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ในขณะที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 ได้ประกาศใช้โดยมีปัญหาน้อยมาก และไม่มีการแก้ไขในสาระสำคัญมากเท่าใดนัก ปัญหากลับไปตกอยู่ที่การจัดความสัมพันธ์ **ภายใน** กลไกการบริหาร

ซึ่งโดยเนื้อแท้แล้วเป็นศูนย์อำนาจที่แท้จริงของการเมืองและการบริหารของไทย ในระยะแรกเริ่มคณะราษฎรต้องปรับเปลี่ยนพระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารเป็นระยะ ๆ กล่าวคือ ระหว่าง พ.ศ. 2476-2487 มีการแก้ไขถึง 4 ครั้ง

สิ่งที่สะท้อนถึงความยากลำบากในการจัดองค์กรของรัฐตามระบอบใหม่อีกด้านหนึ่งซึ่งมีอยู่ควบคู่ไปกับการจัดแบ่งประเภทของราชการก็คือ การจัดกระทรวงทบวงกรม เพราะพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทะบวง กรม พุทธศักราช 2476 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บท ก็มีการแก้ไขระหว่าง พ.ศ. 2476-2483 ถึง 10 ครั้ง จนมีข้อสังเกตว่า มีความสับสนในพระราชบัญญัติฉบับนี้ และมีความจำเป็นที่จะยกร่างใหม่[11]

จากข้อมูลข้างต้นนี้ ย่อมเป็นเครื่องยืนยันได้ดีว่า การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 นั้นมิได้ก่อให้เกิดการ "เดินเครื่อง" ของระบอบใหม่ได้ทันทีที่มีประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 เพราะกลไกของรัฐยังมิได้อยู่ในสภาพที่มีการจัดให้เป็นระบบไม่ว่าจะเป็นด้านความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรภายในระบบราชการระดับใหญ่ หรือแม้แต่การจัดรูปกระทรวง ทะบวง กรม ซึ่งในเรื่องแรกนั้นมีความล่าช้ามาจนถึงปี พ.ศ. 2487 จึงได้มีการยกร่างพระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารเป็นฉบับที่ 4 โดยมีความละเอียดครอบคลุมประเด็นที่สำคัญๆ มากกว่าเดิม และในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดกระทรวง ทะบวง กรม นั้น ก็ได้จัดให้เป็นระบบมากขึ้นในปี พ.ศ. 2484 ซึ่งเท่ากับว่า โครงสร้างอำนาจรัฐมีปัญหาซับซ้อนมากกว่าปัญหารัฐธรรมนูญ เพราะรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 ใช้เป็นกติกาทางการเมืองเป็นกรอบใหญ่ ครอบซ้อนอยู่บนอำนาจรัฐที่ต้องมีการปรับเปลี่ยนโดยใช้เวลายาวนานกว่าสิบปีจึงจะเข้าที่

ในระหว่างที่ระบอบใหม่มีปัญหากับการสถาปนากลไกของระบบอยู่นั้น สิ่งที่ได้มีการดำเนินการไปก็คือการทำลายกลไกการบริหารของระบอบเก่าเสียให้เหลือน้อยที่สุด ดังจะเห็นได้จากกรณีการจัดการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับองค์พระมหากษัตริย์โดยตรง และประสบความสำเร็จเมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสละราชสมบัติในปี พ.ศ.2477 ในระหว่าง พ.ศ. 2477-2480 ได้มีการปรับปรุงหน่วยงานที่รับใช้องค์พระมหากษัตริย์ซึ่งจะกล่าวต่อไปดังนี้

1. ปรับปรุงกระทรวงวัง ยุบกรมมหาดเล็กและกรมวัง รวมกับสำนักงานปลัดกระทรวง พ.ศ. 2477
2. ปรับปรุงกระทรวงวัง เป็นสำนักพระราชวัง และแยกกรมราชเลขานุการเป็นสำนักงานราชเลขานุการ พ.ศ. 2478
3. ปรับปรุงสำนักพระราชวัง พ.ศ. 2480

ดังได้กล่าวมาแล้วในบทที่สองว่า ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น ได้มีความพยายามในการจัดระบบงานที่เป็นผู้ช่วย (staff) ขององค์พระมหากษัตริย์ และหน่วยงานต่าง ๆ ที่รับใช้สถาบันพระมหากษัตริย์เหล่านี้อยู่ภายใต้กระทรวงวัง ซึ่งเป็นกระทรวงที่มีความสำคัญอย่างยิ่งกระทรวงหนึ่งในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์

ก่อนที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจะทรงสละราชสมบัตินั้น เป็นที่ทราบกันดีว่าพระองค์ทรงมีความขัดแย้งกับคณะราษฎรหลายเรื่อง นับตั้งแต่ลักษณะของรัฐธรรมนูญ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 เรื่อง

---

[11]หนังสือจากนายเดือน บุนนาค ลงวันที่ 8 สิงหาคม 2484 ถึงนายกรัฐมนตรี

การออกพระราชบัญญัติป้องกันรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2476 การตัดทอนกำลังและตัดงบประมาณของทหารรักษาพระราชวัง ซึ่งรัฐบาลไม่อนุญาตให้มีอาวุธเช่นเดียวกับทหารราบ เรื่องเค้าโครงการเศรษฐกิจของหลวงประดิษฐ์มนูธรรม เรื่องพระราชบัญญัติอากรมรดก[12] ตลอดจนเรื่องพระราชบัญญัติธรรมนูญบริหารราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2476 ดังได้กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่าตลอดระยะเวลาตั้งแต่เดือนมิถุนายน 2475 - ก่อนการสละราชสมบัติใน วันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2477 เป็นเวลาเพียงไม่ถึง 2 ปีนั้น พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงแสดงให้คณะราษฎรเห็นอย่างชัดแจ้งว่า พระองค์ทรงมีพระราชประสงค์ที่จะมีส่วนร่วมในการให้คำปรึกษาในฐานะพระมหากษัตริย์ในระบอบรัฐธรรมนูญอย่างเต็มที่

ในระยะเวลาดังกล่าว นอกจากพระบรมราชวินิจฉัยเกี่ยวกับสาระของรัฐธรรมนูญ ซึ่งไม่อาจทัดทานคณะราษฎรได้แล้ว เรื่องสำคัญอื่นๆ ที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงแย้ง มักจะได้รับการสนองตอบจากรัฐบาลชุดพระยามโนปกรณนิติธาดา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดแรก ที่ควรกล่าวถึงก็คือ พระราชกระแสแย้งชื่อคณะผู้บริหารประเทศ ซึ่งหลวงประดิษฐ์มนูธรรมเลือกใช้คำว่าคณะกรรมการราษฎรโดยให้ความเห็นว่า :

> *ความประสงค์ของข้าพเจ้าอยากใช้ภาษาธรรมดาให้คนอ่านเข้าใจง่ายเช่นคำว่า กรรมการราษฎร หมายความว่า บุคคลกลุ่มหนึ่งที่ราษฎรมอบหมายมาให้ ทำหน้าที่บริหารเป็นกรรมการของราษฎร แต่คำนี้ประธานอนุกรรมการฯ ท่านว่า พระเจ้าอยู่หัวทรงทัก และมีผู้เข้าใจผิดว่าข้าพเจ้าจะนำลัทธิบางประเทศมาเผยแผ่ ข้าพเจ้าของดไม่แสดงความเห็นสนับสนุนทางใด แต่ฉะเพาะคำว่า "รัฐมนตรี" ข้าพเจ้าเห็นว่าไม่ควรใช้ เพราะมนตรีเป็นแค่เพียงที่ปรึกษาแผ่นดิน ไม่หมายความถึงผู้บริหาร*[13]

การเลือกใช้คำว่า กรรมการราษฎรจึงมีความหมายเชิงสัญลักษณ์ เพราะคำว่ารัฐมนตรีนั้นเป็นคำที่ระบอบเก่าใช้อยู่ และมีความหมายที่ไม่สื่อลักษณะของการปกครองและการบริหารประเทศในระบอบใหม่ แม้ว่าจะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายคนสนับสนุนการใช้ชื่อว่า รัฐมนตรี เช่น นายประยูร ภมรมนตรี โดยอ้างว่า คำว่ากรรมการใช้กันในบริษัทไม่ได้ใช้ในทาง การของบ้านเมือง และถ้าใช้คำว่าคณะกรรมการราษฎรฟังดูเป็นโซเวียต[14] และพระยามานวราชเสวี ซึ่งเห็นว่าคำว่ารัฐมนตรีคุ้นปากแล้วก็ตาม แต่หลวงประดิษฐ์มนูธรรมก็ยังยืนยันความเห็นเดิม โดยกล่าวว่า "ที่ว่าคุ้นปากนั้นเพียง 4-5 ปี เท่านั้น ในสมัยที่รัฐมนตรีสภามีใหม่ ๆ ต่อมารัฐมนตรีสภาไม่ได้ทำอะไรเลย เพราะฉะนั้นรู้สึกว่าเมื่อเอ่ยถึงรัฐมนตรีสภาจะชวนให้ระลึกถึงรัฐมนตรีสภาที่เคยไม่ได้ทำอะไรกัน"[15]

ข้อขัดแย้งเกี่ยวกับการเรียกชื่อคณะผู้บริหารประเทศนี้ เป็นเรื่องน้อยเรื่องมากที่จะต้องมีการลงมติตัดสินกันในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งในที่สุดฝ่ายที่ลงมติให้ใช้คำว่ารัฐมนตรีได้ 28 เสียง ควรใช้คำอื่น 7 เสียง และไม่ออกเสียง 24 เสียง พฤติกรรมดังกล่าวสะท้อนถึงการแตกแยกทางความคิดที่สำคัญ เพราะที่แท้จริงแล้ว ฝ่ายที่ไม่ต้องการให้เรียกชื่อว่ากรรมการราษฎรมีเพียง 28 คนเท่านั้น แต่ชนะไปเพราะมีผู้ไม่

---

[12] ดู ชัยอนันต์ สมุทวณิช และขัตติยา กรรณสูตร, อ้างแล้ว, หน้า 301-321.

[13] รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ 1 พ.ศ. 2475 หน้า 504.

[14] เรื่องเดียวกัน หน้า 503.

[15] เรื่องเดียวกัน หน้า 504.

ออกเสียงถึง 24 คน เนื่องจากคำว่า "คณะกรรมการราษฎร" นี้ พระเจ้าอยู่หัวทรงทักมาจึงเป็นประเด็นที่มีการถกเถียงกันมาก

ความขัดแย้งระหว่างคณะราษฎรกับพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งสิ้นสุดลงด้วยการสละราชสมบัตินั้น มีผลทำให้รัฐบาลสามารถจัดการกับหน่วยงานที่เคยเกี่ยวข้องกับองค์พระมหากษัตริย์ได้อย่างสะดวก โดยเฉพาะการอาศัยการแก้ไขพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทะบวง กรม เปลี่ยนสถานภาพของกระทรวงวัง ด้วยการโอนค่าใช้จ่ายกรมทหารรักษาวังไปตั้งไว้ในกระทรวงกลาโหม กับโอนกรมทหารรักษาวัง และกรมมหาดเล็กหลวงไปไว้ในสำนักงานปลัดกระทรวงวัง ซึ่งเป็นการยุบกรมมีผลทำให้อธิบดีของทั้งสองกรมต้องขาดจากตำแหน่งหน้าที่[15] แม้ว่าราชเลขานุการในพระองค์จะทรงคัดค้าน แต่รัฐบาลก็ให้เหตุผลว่าคณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทะบวง กรม ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมไปให้สภาผู้แทนราษฎรแล้ว การที่จะแก้ไขพระราชบัญญัติดังกล่าว ให้เป็นไปตามความประสงค์ของคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ คือให้กรมวัง และกรมมหาดเล็กหลวง ไปรวมไว้ในสำนักงานปลัดกระทรวงวัง โดยไม่ยุบกรมนั้นทำไม่ได้เพราะเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย[17] ดังนั้นเมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2477 จึงมีพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทะบวง กรม แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 (2477) แบ่งหน้าที่กระทรวงวัง เหลือเพียง 4 หน่วยงานคือ สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมพระคลังข้างที่ และกรมราชเลขานุการในพระองค์ ซึ่งเมื่อเทียบกับจำนวนกรมในกระทรวงวังภายใต้ระบอบราชาธิปไตยแล้ว กระทรวงวังจึงกลายเป็นกระทรวงขนาดเล็กลงอย่างรวดเร็ว และต่อมาอีกไม่ถึงปี คือในวันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2478 คณะรัฐมนตรีได้ลดฐานะกระทรวงวังลงเป็นกรมและแยกกรมราชเลขานุการในพระองค์ ตั้งเป็นกรมอิสระโดยให้กรมทั้งสองนี้ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี โดยมีพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทะบวง กรม แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2478 ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพียงประการเดียว คือการลดฐานะของกระทรวงวังลงเป็นกรม หลังจากนั้นอีกไม่นานคือในปี พ.ศ. 2480 ก็ได้มีพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทะบวง กรม แก้ไขเพิ่มเติมอีกฉบับหนึ่ง มีวัตถุประสงค์เฉพาะการรวมงานของสำนักพระราชวัง และสำนักงานราชเลขานุการในพระองค์ซึ่งแต่เดิมแยกกันอยู่เข้าไว้ด้วยกัน เพื่อสะดวกแก่การบังคับบัญชาและบริหารงานให้ตรงกับที่ปฏิบัติอยู่แล้ว ทั้งนี้โดยยุบรวมสองกรมมาอยู่ภายใต้กรมเดียวคือ พระราชสำนัก ซึ่งอยู่ในความอำนวยการของกองบัญชาการพระราชสำนัก

ดังนั้น ภายในเวลาเพียง 4 ปี รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทะบวง กรม ในระยะนั้น 4 ฉบับ โดยสามฉบับที่ออกใน พ.ศ. 2477, 2478 และ 2480 เป็นหน่วยงานเดียวที่มีผลกระทบมากที่สุดคือ กระทรวงวังซึ่งมีขนาดเล็กลง จนถูกยุบเป็นหน่วยงานระดับกรมเพียงกรมเดียว[18] การรวมเอาสำนักพระราชวัง และสำนักงานราชเลขานุการในพระองค์ เข้าไว้ภายใต้หน่วยงานเดียว มีผลทำให้มีตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงานเพียงตำแหน่งเดียว

จากที่กล่าวมาแล้วนี้ จะเห็นได้ว่า แม้รัฐบาลในระบอบใหม่จะจัดการกับองค์กรของอำนาจเก่าได้อย่างเด็ดขาดตั้งแต่ พ.ศ. 2477 จนถึง พ.ศ. 2480 ก็ตามแต่ ก็ยังติดขัดอยู่กับการจัดระเบียบการบริหารราชการฝ่ายพลเรือน ทั้งในด้านความสัมพันธ์ทางอำนาจ และทางด้านการจัดรูปองค์กร ซึ่งจากการศึกษาการจัด

---

[16] หนังสือกระทรวงวังที่ 147/3338 ลงวันที่ 28 มีนาคม 2477

[17] หนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 30 มีนาคม 2477 ทูลราชเลขานุการในพระองค์

[18] รายงานการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 25/2480 จันทร์ที่ 7 มีนาคม 2480

กระทรวง ทะบวง กรม ระหว่าง พ.ศ. 2475-2484 อาจสรุปได้ว่า การจัดรูปองค์กรของรัฐมิได้มีความแตกต่างในสาระสำคัญจากการจัดรูปกระทรวงในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เว้นแต่การลดบทบาทของกระทรวงวังเท่านั้น ดังนั้นกฎหมายที่มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญจึงน่าจะได้แก่ กฎหมายแม่บทสองเรื่องคือ พระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารฝ่ายพลเรือน และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทะบวง กรม ซึ่งเป็นกฎหมายรองรับการใช้อำนาจบริหารของคณะรัฐมนตรีตามระบอบการเมืองใหม่ที่ได้สถาปนาขึ้นแทนระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

การสถาปนาอำนาจทางการเมืองในรัฐเก่า

เมื่อมีการล้มล้างอำนาจทางการเมืองของสถาบันพระมหากษัตริย์ลงแล้ว รัฐบาลในระบอบใหม่ก็ได้รับมรดกทางการปกครองและการจัดองค์กรการบริหารจากระบอบเก่า ดังได้กล่าวมาแล้ว ปัญหาก็คือ ทำอย่างไรคณะรัฐบาลในระบอบใหม่จึงจะสามารถบริหารงานให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด เพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญและหลักหกประการ ซึ่งรัฐบาลได้ยึดถือเป็นนโยบายในการบริหารประเทศ

การสถาปนาอำนาจทางการเมืองจึงเกิดขึ้นภายใต้กลไกเดิมของรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ปัญหามีอยู่ว่า คณะรัฐมนตรี หรือตัวนายกรัฐมนตรีที่เป็นศูนย์อำนาจทางการเมือง ตามระบอบรัฐธรรมนูญนั้น คณะรัฐมนตรีเป็นตัวแทนอำนาจบริหาร โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าคณะ กลไกที่มาแทนกลไกเดิมที่ชัดเจนจึงมีอยู่เพียงกลไกเดียวคือ ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นกระทรวงที่นายกรัฐมนตรีเป็นเจ้ากระทรวง การศึกษาพัฒนาการของระบบคณะรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี และการจัดความสัมพันธ์ระหว่างกลไกของรัฐ ตลอดจนการจัดรูปองค์กรของรัฐพร้อม ๆ กันไปจึงจะช่วยให้เราสามารถเข้าใจถึงแก่นแกนของอำนาจรัฐ และอำนาจการเมืองไทยได้ว่ามีลักษณะเช่นใด และมีปฏิสัมพันธ์กันอย่างไร และมีผลอย่างไรต่อระบบการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดิน

แม้ว่ารัฐบาลในระบอบใหม่จะรับมรดกทางการปกครองและการบริหารมาจากระบอบเก่าก็ตาม แต่สภาพแวดล้อมหรือบริบทของการบริหารก็ได้เปลี่ยนแปลงไปเพราะสภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก ซึ่งเคยเป็นปัญหาหลักกดดันรัฐบาลราชาธิปไตยก็ได้คลี่คลายลงไปเป็นลำดับ ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าหลัง พ.ศ. 2475 มาจนถึง พ.ศ. 2495 นอกจากสงครามโลกครั้งที่สองแล้ว รัฐบาลไทยไม่ได้เผชิญกับวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่หนักหน่วงเลย

ในระยะแรกของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง คณะราษฎรต้องการจัดระบบราชการให้สอดคล้องกับลักษณะของระบอบการเมืองใหม่ แต่นอกจากการจัดราชการบริหารฝ่ายพลเรือน โดยแบ่งราชการออกเป็นสามประเภทสามระดับ และจัดให้มีการมอบอำนาจระหว่างรัฐมนตรีกับปลัดกระทรวงได้แล้ว การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกระทรวง ทบวง กรม ก็ยังมีลักษณะที่ขาดนโยบายและทิศทางที่ชัดเจน ดังจะเห็นได้ว่าในระยะสิบกว่าปีแรกหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองนั้น แม้ว่าจะมีการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ถึง 10 ครั้งก็ตาม แต่ก็ไม่มีการปรับปรุงครั้งใดที่อาจเรียกได้ว่าเป็นการปรับปรุงครั้งใหญ่ ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า รัฐบาลภายใต้การนำของคณะราษฎรจำต้องบริหารงานภายใต้กลไกของรัฐเก่าซึ่งต่างไปจากการปฏิวัติในฝรั่งเศส ซึ่งลักษณะของรัฐเปลี่ยนไปทั้งในระดับระบอบการเมืองและในระดับกลไกอำนาจรัฐ

ลักษณะของรัฐไทยอาจเปลี่ยนแปลงไปมาก หากเค้าโครงการเศรษฐกิจของหลวงประดิษฐ์มนูธรรมได้รับการยอมรับและนำไปปฏิบัติเพราะจะเกิดการวางแผนรวม และการระดมสรรพกำลังทั้งจากกลไกของรัฐ

และกลุ่มประชาชนเข้าร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจ เมื่อมิได้มีการรับเค้าโครงการเศรษฐกิจก็เท่ากับว่า ไม่มีจุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงอันจะมีผลต่อโครงสร้างทางสังคม และต่อโครงสร้างของระบบราชการ การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จึงมีผลเฉพาะการสร้างองค์กรทางการเมืองขึ้นมาใหม่ แต่องค์กรทางการเมืองใหม่นี้ก็ต้องอาศัยกลไกอำนาจรัฐที่มีมาแต่เดิม ดำเนินการในงานประจำวัน

การบริหารราชการไทย หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจึงเป็นเพียงการดำเนินราชการประจำไปเท่านั้น เพราะรัฐบาลก่อน พ.ศ. 2484 ไม่มีนโยบายอะไรเป็นพิเศษที่จะมีผลกระทบกลไกของรัฐ

จุดเปลี่ยนที่สำคัญด้านนโยบายที่มีผลโดยตรงต่อกลไกของรัฐ ได้แก่ นโยบายสร้างชาติของจอมพล ป.พิบูลสงคราม ซึ่งโดยเนื้อแท้แล้วเป็นการสร้างรัฐ (state-building) มากกว่า มีข้อสังเกตว่าการที่นโยบายสร้างชาติของจอมพล ป.พิบูลสงคราม ก่อตัวขึ้นได้นี้ก็เพราะ จอมพล ป.พิบูลสงครามสามารถผนึกอำนาจทางการเมืองได้ โดยเริ่มเป็นนายกรัฐมนตรีครั้งแรก ในปี พ.ศ. 2481 และเป็นอย่างต่อเนื่องตลอดมาจนถึง พ.ศ. 2487 นอกจากนั้น ในระหว่าง พ.ศ.2481-2485 จอมพล ป.พิบูลสงคราม ยังดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และกระทรวงมหาดไทยควบคู่กันไปด้วย การมีอำนาจทางการเมืองอย่างต่อเนื่องเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้ผู้นำทางทหารสามารถก้าวเข้ามาปรับเปลี่ยนกลไกของรัฐด้านพลเรือนให้ตอบสนองต่อนโยบายสร้างชาติ ซึ่งเป็นนโยบายที่รองรับการเถลิงอำนาจของระบอบทหารนิยม (militarism)

ทันทีที่จอมพล ป.พิบูลสงครามขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ก็ได้ดำเนินนโยบายชาตินิยม ดังจะเห็นได้ว่า ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2482-2484 ได้มีการประกาศใช้รัฐนิยมแต่ละฉบับเป็นระยะๆ[19] นอกจากการประกาศรัฐนิยมแล้วยังได้มีการเปลี่ยนชื่อประเทศจากสยามเป็นไทย ในปี พ.ศ. 2482 อีกด้วย

จอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นผู้ก่อการที่มีบทบาททางการเมืองที่สำคัญมาตลอดระยะเวลาภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง แต่เป็นบทบาทด้านการคุมกำลังมากกว่าในการจัดระบบการบริหารราชการแผ่นดิน เมื่อหลวงประดิษฐ์มนูธรรมประสบปัญหาในการผลักดันความคิด นับตั้งแต่การเสนอเค้าโครงการเศรษฐกิจเป็นต้นมา ความพยายามที่จะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกลไกของรัฐ ของหลวงประดิษฐ์มนูธรรมก็น้อยลง อีกทั้งหลวงประดิษฐ์มนูธรรมมิได้มีโอกาสที่จะดำรงตำแหน่งสำคัญ คือรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยอย่างต่อเนื่อง หากเป็นอยู่ในระหว่างเดือนกันยายน 2477-สิงหาคม 2480 เท่านั้น หลังจากนั้นก็ถูกเปลี่ยนไปเป็นรัฐมนตรี

---

[19] รัฐนิยมฉบับที่ 1 เรื่องชื่อประเทศ ประชาชน และสัญชาติ (24 มิถุนายน 2482)
รัฐนิยมฉบับที่ 2 เรื่องป้องกันภัยอันจะเกิดแก่ชาติ (3 กรกฎาคม 2482)
รัฐนิยมฉบับที่ 3 เรื่องการเรียกชื่อชาวไทยฯ (2 สิงหาคม 2482)
รัฐนิยมฉบับที่ 4 เรื่องเคารพธงชาติ เพลงชาติ และเพลงสรรเสริญพระบารมี (2 สิงหาคม 2482)
รัฐนิยมฉบับที่ 5 เรื่องให้ชาวไทยพยายามใช้เครื่องอุปโภคบริโภคที่มีกำเนิดหรือทำขึ้นในประเทศไทย (1 พฤศจิกายน 2482)
รัฐนิยมฉบับที่ 6 เรื่องทำนองและเนื้อร้องเพลงชาติ (10 พฤศจิกายน 2482)
รัฐนิยมฉบับที่ 7 เรื่องชักชวนให้ชาวไทยร่วมกันสร้างชาติ (21 มีนาคม 2482)
รัฐนิยมฉบับที่ 8 เรื่องเพลงสรรเสริญพระบารมี (1 เมษายน 2483)
รัฐนิยมฉบับที่ 9 เรื่องภาษาและหนังสือไทยกับหน้าที่พลเมืองดี (24 มิถุนายน 2483)
รัฐนิยมฉบับที่ 10 เรื่องการแต่งกายประชาชนชาวไทย (15 มกราคม 2483)
รัฐนิยมฉบับที่ 11 เรื่องกิจวัตรประจำวันของคนไทย (8 กันยายน 2483)

กระทรวงการต่างประเทศ และกระทรวงการคลัง และเมื่อจอมพล ป.พิบูลสงครามสามารถผนึกอำนาจทางการเมืองได้ หลวงประดิษฐ์มนูธรรมก็ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้สำเร็จราชการซึ่งเป็นตำแหน่งที่อยู่เหนือการเมืองในปี พ.ศ. 2484

การที่หลวงประดิษฐ์มนูธรรมลดบทบาททางการเมืองลง มีผลทำให้พลังสนับสนุนระบอบประชาธิปไตยต้องอ่อนตัวลงด้วย เมื่อจอมพล ป.พิบูลสงครามขึ้นเป็นผู้นำประเทศ แนวโน้มของการส่งเสริมอำนาจเด็ดขาดของ**บุคคล**เหนือระบอบการเมืองและระบบราชการ ก็เริ่มมีความเข้มข้นมากขึ้นเป็นลำดับ ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐเริ่มขยายบทบาทเข้าไปแทรกแซงวิถีชีวิตของประชาชนมากขึ้นทุกที นับตั้งแต่การกำหนดเอกลักษณ์ของชาติและประชาชนเสียใหม่ไปจนถึงการกำหนดว่าอะไรควรกระทำในแต่ละวัน

นโยบายของจอมพล ป.พิบูลสงคราม มีลักษณะรัฐนิยม (statism) ซึ่งกลายเป็นสิ่งที่อยู่เหนือระบอบรัฐธรรมนูญนิยม (constitutionalism) นโยบายดังกล่าวต้องการปรับเปลี่ยนคุณลักษณะทั้งของรัฐและวัฒนธรรมของชาติ ผลกระทบที่สำคัญก็คือ ทำให้กลไกของรัฐซึ่งกำลังปรับตัวเพื่อรับใช้ระบอบรัฐธรรมนูญ-นิยม[20] กลับแปรเปลี่ยนเป็นกลไกที่รับใช้อำนาจเผด็จการของผู้นำระบบคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการตัดสินใจระดับนโยบายสูงสุดที่กำลังมีความเป็นสถาบันก็ต้องเปลี่ยนแปลงกลายเป็นกลไกที่รับใช้อำนาจของผู้คุมกำลังทางทหาร ศูนย์กลางของอำนาจรัฐ ซึ่งนับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมาเริ่มอยู่ที่**องค์คณะบุคคล** คือ คณะรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นผู้รับผิดชอบ**ร่วมกัน** (collective responsibility) จึงแปรเปลี่ยนไปอยู่ที่ตัวบุคคลซึ่ง**รับผิดชอบคนเดียว** แบบ "เชื่อผู้นำชาติพ้นภัย" และที่สำคัญยิ่งไปกว่านั้นก็คือเป็นการเริ่มต้นของการที่รัฐดำเนินการระดม (mobilize) ประชาชนเป็นครั้งแรกอย่างจริงจังและต่อเนื่องเพื่อให้ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล และเป็นครั้งแรกอีกเช่นกันที่การระดมประชาชนนี้ ได้ทำให้อำนาจรัฐเป็นจริงในแง่รูปธรรมในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน

การเปลี่ยนแปลงในช่วงนี้ เป็นจุดเปลี่ยนอันสำคัญยิ่งต่อลักษณะเด่นของอำนาจทางการเมืองและอำนาจรัฐซึ่งเริ่มประสานตัวกัน เพราะเมื่อจอมพล ป.พิบูลสงครามขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี เขาเป็นทั้งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย ผู้บัญชาการทหารสูงสุดและแม่ทัพบก ลักษณะเด่นทางอำนาจรัฐ-อำนาจทางการเมืองที่ประสานตัวกันสนิท เพราะมีบุคคลคนเดียวคุมทั้งตำแหน่งทางการเมืองและตำแหน่งทางราชการที่คุมกลไกอำนาจรัฐด้วยนี้ เป็นจุดเริ่มต้นของความขัดแย้งเพื่อแยกอำนาจทางการเมืองกับอำนาจรัฐออกจากกัน และก่อให้เกิดการปฏิวัติรัฐประหารเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญหลายครั้งหลายหนตราบเท่าทุกวันนี้

นโยบายการสร้างชาติมีมิติที่สำคัญคือ การเร่งเพิ่มประชากรและดูแลประชากรซึ่งเป็นกำลังอำนาจแห่งชาติให้มีสุขภาพอนามัยดีด้านหนึ่งกับการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจโดยยึดหลักชาตินิยมอีกด้านหนึ่ง ผลกระทบต่อกลไกของรัฐจึงมีมาก เพราะมีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรมเสียใหม่ เพื่อสนองตอบต่อนโยบายดังกล่าว

จุดเน้นจุดแรกคือ การเร่งเพิ่มประชากรนั้น รัฐบาลถือว่าเป็นเรื่องที่มีลำดับความสำคัญสูงสุด ดังจะเห็นได้จากการที่นายกรัฐมนตรีให้ความสนใจและชี้แนะแนวทางเกี่ยวกับเรื่องนี้ตลอดเวลา ที่สำคัญก็คือ นโยบายนี้

---

[20] ดู ชัยอนันต์ สมุทวณิช, วัฒนธรรมกับการสร้างสังคมการเมืองประชาธิปไตย, ปาฐกถาพระยาอนุมานราชธนอนุสรณ์ (กรุงเทพ : สถาบันสยามศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, ธันวาคม 2532).

ได้นำไปสู่การจัดการปรับปรุงการแพทย์ เพื่อให้ประชากรของชาติมีอนามัยดีและได้รับการรักษาพยาบาลอย่างทั่วถึง เพราะในระยะก่อนสงครามโลกครั้งที่สองนั้น มีอัตราการตายของเด็กในเยาว์วัยมาก ทำให้การเพิ่มพลเมืองไม่เป็นไปตามสัดส่วนที่รัฐบาลตั้งเป้าหมายไว้

ก่อน พ.ศ. 2485 กิจการสาธารณสุขยังไม่ได้แยกออกมาเป็นกระทรวง หากรวมอยู่ในกระทรวงมหาดไทย เมื่อมีการตั้งคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงการแพทย์ขึ้น นายกรัฐมนตรีได้มาเป็นประธานเอง โดยมีนายทหารหลายคนเช่นพลโทมังกร พรหมโยธี พันตรีช่วง เชาวศักดิ์สงคราม และพลตรีพิชิต เกรียงศักดิ์-พิชิต ร่วมเป็นกรรมการ คณะกรรมการชุดนี้ได้จัดรวมโรงพยาบาล และสถานที่พยาบาลต่างๆ ที่เป็นของรัฐบาลและเทศบาลมารวมกันเป็นกระทรวง โดยตั้งชื่อว่า กระทรวงสาธารณสุข[21] โดยมีหน่วยงาน 7 หน่วยคือ สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวงกรมการแพทย์ กรมประชาสงเคราะห์ กรมมหาวิท-ยาลัยแพทย์ศาสตร์ กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ และกรมสาธารณสุข เมื่องานสาธารณสุขแยกออกจากกระทรวงมหาดไทยแล้ว กระทรวงมหาดไทยจึงมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในราชอาณาจักร การสาธารณูปการ และการปกครองท้องที่[22]

การปรับเปลี่ยนกลไกของรัฐด้านเศรษฐกิจ เพื่อรองรับนโยบายการสร้างชาตินำไปสู่การจัดหน่วยงานในกระทรวงเกษตราธิการ กระทรวงเศรษฐการ และกระทรวงมหาดไทย มีการเปลี่ยนชื่อกระทรวงเศรษฐการเป็นกระทรวงเศรษฐกิจ โดยเลิกกระทรวงเกษตราธิการ ตั้งกระทรวงคมนาคมขึ้น โอนงานกรมชลประทานไปไว้ในกระทรวงคมนาคม และงานกรมเจ้าท่า กรมไปรษณีย์โทรเลข กรมรถไฟ และกองการขนส่งจากกระทรวงเศรษฐการเดิมไปขึ้นอยู่กับกระทรวงคมนาคมใหม่ โดยยกกองการขนส่งขึ้นเป็นกรมน้อย

สำหรับกระทรวงเศรษฐกิจนั้น ได้โอนกรมป่าไม้ กรมเกษตรและการประมง และกองโลหกิจมาจากกระทรวงเกษตราธิการเดิมโดยยกกองการประมงและกองโลหกิจขึ้นเป็นกรมน้อย และตั้งกรมอุตสาหกรรมขึ้นใหม่ นอกจากนั้นได้โอนกรมสหกรณ์และกองที่ดินมาจากกระทรวงเกษตราธิการเดิมโดยยกฐานะกองที่ดินเป็นกรมน้อย[23]

การปรับกลไกของรัฐใน พ.ศ. 2485 นี้เกิดจากการมีนโยบายที่ชัดเจนของรัฐบาล ในการผนึกงานสี่ด้านซึ่งเป็นงานด้านเศรษฐกิจเข้าด้วยกันและอาจกล่าวได้ว่าเป็นครั้งแรกที่ได้มีการกำหนดลักษณะงานที่เกี่ยวข้องกันระหว่างกลุ่มกระทรวง คือ เกษตร, อุตสาหกรรม, พาณิชย์ ว่าเป็นงานด้านเศรษฐกิจดังที่มีการคิดคำว่า "กอุพากัม" โดยย่อมาจากเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และพาณิชยกรรม

การปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ในปี พ.ศ. 2485 นี้ นับว่าเป็นการปรับครั้งสำคัญเพราะมีการจัดกลุ่มงานของรัฐใหม่ โดยจัดกลุ่มกรมให้สอดคล้องกับงานด้านเศรษฐกิจซึ่งเป็นนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล การเกิดกระทรวงสาธารณสุขโดยแยกออกจากกระทรวงมหาดไทย ในปี พ.ศ. 2485 นี้จึงเป็นก้าวกระโดด

---

[21] รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงการแพทย์ ครั้งที่ 1 วันอังคารที่ 10 กุมภาพันธ์ 2485 ณ ห้องประชุมกระทรวงกลาโหม

[22] พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทะบวง กรม (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2485

[23] หนังสือเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ถึงนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 8 สิงหาคม 2484

สำคัญของงานสาธารณสุข การตั้งกระทรวงคมนาคม และการตั้งกรมอุตสาหกรรมขึ้นในกระทรวงเศรษฐกิจ และต่อมาได้มีการจัดตั้งกระทรวงอุตสาหกรรมขึ้นโดยโอนกรมวิทยาศาสตร์และกรมโลหกิจจากกระทรวงเศรษฐกิจมารวมกับกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม และกรมโรงงานอุตสาหกรรมที่ตั้งขึ้นใหม่ในเดือนพฤษภาคม 2485 ตลอดจนยกระดับกองบางกองขึ้นเป็นกรมขนาดเล็ก ล้วนแล้วแต่เป็นการวางพื้นฐานสำคัญของกลไกของรัฐที่แตกต่างไปจากการจัดองค์การของรัฐ ในระยะแรกของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

พิจารณาในแง่นี้จะเห็นได้ว่า อำนาจทางการเมืองของระบอบใหม่เริ่มผนึกกำลังพอที่จะจัดการปรับเปลี่ยนลักษณะของกลไกอำนาจรัฐได้ แต่ควรสังเกตด้วยว่า อำนาจทางการเมืองของระบอบใหม่นี้ก็ได้แปรเปลี่ยนไปสมานกับอำนาจรัฐ มากกว่าที่จะแยกตัวออกจากกลไกอำนาจรัฐ และคุมกลไกอำนาจรัฐด้วย อำนาจทางการเมืองที่มีลักษณะประชาธิปไตย หากพัฒนาไปสู่การรวมศูนย์อำนาจที่ตัวผู้นำคือนายกรัฐมนตรีมากขึ้น จนอาจกล่าวได้ว่ารากเหง้าที่แท้จริงของระบอบอำมาตยาธิปไตยไทยเริ่มขึ้นนับตั้งแต่ พ.ศ. 2481 เมื่อจอมพล ป.พิบูลสงคราม ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี เป็นต้นมา

ดังนั้น จึงพอสรุปได้ว่า การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ซึ่งเป็นการเปลี่ยนลักษณะอำนาจทางการเมืองของรัฐนั้น ในระยะแรกมิได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญของลักษณะอำนาจทางกลไกของรัฐตามไปด้วย ดังเห็นได้จากการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง กระทรวง ทบวง กรม อย่างค่อยเป็นค่อยไป คือ มีเพียง 7 กระทรวง และ 42 กรม หน่วยงานที่ตั้งขึ้นใหม่ก็มี แต่กระทรวงเศรษฐการและสำนักนายกรัฐมนตรีเท่านั้น

สาเหตุสำคัญที่การเปลี่ยนแปลงระบอบการเมืองยังมิได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงเชิงคุณภาพและสาระสำคัญของกลไกอำนาจรัฐ ก็เป็นเพราะนโยบายสำคัญทางเศรษฐกิจของหลวงประดิษฐ์มนูธรรม ตลอดจนความคิดก้าวหน้าทั้งปวงของหลวงประดิษฐ์มนูธรรมมิได้เป็นผลในทางปฏิบัติ เนื่องจากแนวนโยบายและแนวความคิดแบบก้าวกระโดดเป็นการสั่นสะเทือนความคิดความเชื่อ ตลอดจนความเคยชินในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จนทำให้พลังอนุรักษ์นิยมก่อตัวขึ้นแทรกช่องว่างของการขาดนโยบายหลักที่แน่นอน และในที่สุดก็มีผลทำให้พลังรัฐนิยมภายในกลไกอำนาจรัฐสามารถผนึกกันได้ โดยเฉพาะในระหว่าง พ.ศ. 2481-2487

แม้ว่าการแพ้สงครามโลกครั้งที่สองจะทำให้พลังประชาธิปไตยมีโอกาสเข้ามาบริหารประเทศได้ก็ตาม แต่ก็เป็นระยะเวลาที่สั้นมาก และเป็นระยะเวลาที่รัฐบาลขาดเสถียรภาพตลอดจนไม่สามารถอาศัยอำนาจทางการเมืองควบคุมกลไกอำนาจรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะกลไกอำนาจรัฐได้ฟักและขยายตัวไปอย่างมากแล้วในระยะเวลา 6 ปีที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่า ระหว่าง พ.ศ.2487-2489 นั้น รัฐบาลไม่สามารถควบคุมกองทัพได้ และการเกิดรัฐประหาร 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 ได้สะท้อนถึงความเป็นปึกแผ่นของกลุ่มทหาร ซึ่งเป็นกลุ่มทหารชนรุ่นที่สองต่อจากนายทหารผู้ก่อการ พ.ศ.2475 นายทหารซึ่งเป็นชนรุ่นที่สองนี้เติบโตขึ้นมาในกองทัพสมัยที่จอมพล ป.พิบูลสงคราม ดำเนินนโยบายสร้างชาติโดยอาศัยกลไกของรัฐ โดยเฉพาะกองทัพเป็นแกนหลักของการสร้างชาติด้วยการ**ระดม**ประชาชน ทำให้กลไกอำนาจรัฐมีบทบาทสูงตลอดระยะเวลานั้น และเป็นเหตุให้กลไกอำนาจรัฐสามารถพัฒนาความชอบธรรมที่มีลักษณะเด่นพิเศษออกไป คือ ความชอบธรรมในฐานะที่เป็นกลไกสำคัญในการสร้างชาติ และนำเอาความชอบธรรมนี้ไปท้าทายความชอบธรรมทางการเมืองของนักการเมืองและกลุ่มการเมือง ซึ่งตามความรู้สึกของคณะทหารแล้วก่อให้เกิดความไม่มีเสถียรภาพทำให้รัฐอ่อนแอและเป็นอุปสรรคในการสร้างชาติ

ความรู้สึกของคณะทหารและเจ้าหน้าที่ของรัฐในลักษณะนี้เกิดจากการกระตุ้นจิตสำนึก โดยอาศัยการกล่อมเกลารูปแบบต่าง ๆ ที่มีลักษณะทางทหาร (martial aspect) ของลัทธิชาตินิยมที่หลวงวิจิตรวาทการเป็นมันสมอง ลัทธิชาตินิยมสอดคล้องกับการยกระดับความสำคัญและศักดิ์ศรีของกองทัพในฐานะแกนหลักและแกนนำของชาติ อาจกล่าวได้ว่าในสมัยก่อนสงครามโลกครั้งที่สองนี้เองที่กองทัพเริ่มมีความชัดเจนและมีหลักยึดในเอกลักษณ์ (identity) ของตน เพราะนับตั้งแต่ พ.ศ. 2475 ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์หมดความสำคัญลงแล้ว กองทัพก็ขาดศูนย์รวมแห่งความภักดี และในระยะแรกเริ่มของระบอบรัฐธรรมนูญกองทัพก็มีบทบาทเป็นรองที่สำคัญก็คือ ระยะเวลาดังกล่าวเป็นระยะเวลาที่พระมหากษัตริย์ยังทรงพระเยาว์และอยู่ต่างประเทศ ในสมัยที่ประเทศไทยมีคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ จึงเป็นช่วงเวลาที่กองทัพขาดความผูกพันทางจิตใจกับสถาบันใด ๆ เมื่อมีการสร้างผู้นำมาทดแทน นายทหารรุ่นจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งมิได้ไปศึกษาเล่าเรียนในต่างประเทศ มิได้เข้าร่วมก่อการ แต่มีประสบการณ์อยู่ในยุคที่มีความสับสนทางการเมืองและการมีระบอบการเมืองใหม่ที่ก็ยังมิอาจมาทดแทนความเคยชินกับระบอบเก่าได้ ย่อมมีผลทำให้ทหารในฐานะกลไกหลักของรัฐมีแนวคิดและทิศทางของตนเองที่ชัดเจนยิ่งขึ้นคือ ลัทธิรัฐนิยมที่ทหารเป็นพลังหลักและเป็นแกนนำ มิใช่นักการเมือง ณ จุดนี้เองที่พลังของระบอบรัฐธรรมนูญนิยมเริ่มอ่อนกำลังลง และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 ซึ่งเคยมีความศักดิ์สิทธิ์ได้รับการยอมรับจากนายทหารรุ่นผู้ก่อการ เริ่มหมดความสำคัญลงจนถูกล้มล้างไปเป็นระยะ ๆ

จาก พ.ศ. 2490 ตราบจนถึงปัจจุบัน พลังรัฐนิยมได้กลายเป็นกระแสหลักที่มีความต่อเนื่อง และเป็นสาระที่แท้จริงของการเมืองไทย ในขณะที่พลังรัฐธรรมนูญนิยมเป็นกระแสรอง พลังรัฐนิยมได้สร้างกลไกอำนาจรัฐที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่มากขึ้นเป็นลำดับโดยอาศัยรากฐานอำนาจจากฐานอำนาจทางกฎหมายที่ฝ่ายตนเองเป็นผู้กำหนด คือ จากกฎหมายการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินกับกฎหมายการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งกลไกอำนาจรัฐสามารถปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับกาลสมัยตลอดเวลาโดยปลอดจากการแทรกแซงทางการเมือง ไม่ว่ารัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกติกาหลักทางการเมืองจะเปลี่ยนไปกี่ฉบับในลักษณะใดก็ตาม แต่กฎหมายหลักที่เป็นเสาค้ำอำนาจรัฐของระบบราชการก็ยังคงอยู่ในอาณาบริเวณการกำหนดทิศทางของบรรดาข้าราชการทั้งฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหาร

หลังรัฐประหาร พ.ศ. 2490 เป็นต้นมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับตั้งแต่จอมพล ป. พิบูลสงคราม กลับเข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง นับตั้งแต่เดือนเมษายน 2491 เป็นต้นมา ก็ได้มีความพยายามที่จะกระชับอำนาจรัฐกับอำนาจทางการเมืองใหม่ แต่สภาพการณ์ทางการเมืองภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองได้เปลี่ยนแปลงไปจากสมัยก่อนสงคราม และนักการเมืองฝ่ายพลเรือนได้เข้ามามีบทบาททางการเมืองมากขึ้น โดยได้มีความพยายามในการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญให้มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น เช่น รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 และ พ.ศ. 2492 เป็นต้น แต่นักการเมืองฝ่ายพลเรือนมิได้ตระหนักว่าการเปลี่ยนบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญโดยที่กลไกอำนาจรัฐมิได้ถูกปรับปรุงเปลี่ยนแปลงตามไปพร้อมๆ กันด้วยนั้น ทำให้อำนาจทางการเมืองซึ่งอ่อนแออยู่แล้วกลับถูกท้าทายโดยผู้กุมกลไกอำนาจรัฐ ทั้งที่เป็นทหารและพลเรือนมากยิ่งขึ้น รัฐบาลพลเรือนแต่ละชุดหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 นอกจากจะมีอายุการทำงานสั้นแล้ว ก็ยังไม่สามารถควบคุมบังคับบัญชาข้าราชการทหารและพลเรือนได้ ดังสะท้อนจากการทำรัฐประหาร โดยบังคับให้นายควง อภัยวงศ์ ลาออกอย่างง่ายดายในเดือนเมษายน 2491

การกลับคืนสู่อำนาจของจอมพล ป.พิบูลสงคราม มีผลในทางการเมืองและบริหารสองด้านคือ ด้านหนึ่งมีการปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ทางอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารซึ่งจัดเป็นการปรับเปลี่ยน กรอบใหญ่ที่ใช้เป็นกติกาทางการเมือง ด้วยการนำเอารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 มาแก้ไขเพิ่มเติมและการใช้ในปี พ.ศ. 2495 โดยมีสาระสำคัญอยู่ที่การมีสภาเดียว สมาชิกสองประเภทจำนวนเท่ากัน อีกด้านหนึ่งได้แก่ การปรับเปลี่ยนการจัดความสัมพันธ์ภายในกลไกอำนาจรัฐคือการปรับปรุงระบบราชการ อันได้แก่ การแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2476 ซึ่งใช้มาเป็นเวลาเกือบ 20 ปี มาเป็นพระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 ซึ่งต่อมาได้เป็นกฎหมายแม่บทที่ใช้เป็นหลักอย่างต่อเนื่องมาเป็นเวลาอีก 20 ปี จึงได้มีการแก้ไขในปี พ.ศ. 2515

มีข้อสังเกตว่า ในปี พ.ศ. 2495 นั้นได้มีการปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ทางอำนาจการเมือง กับอำนาจรัฐควบคู่กันไปโดยให้การจัดความสัมพันธ์ของการบริหารอำนาจรัฐ สอดรับกับความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจบริหารกับอำนาจนิติบัญญัติ ทั้งนี้เนื่องจากก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 นั้นการผนึกอำนาจทางการเมืองกับอำนาจรัฐเข้าไว้ด้วยกัน ได้ก่อให้เกิดปฏิกริยาต่อต้านการรวมศูนย์อำนาจจนนำไปสู่การแสวงหามาตรการในการป้องกันปัญหานี้ไว้ด้วยการแยกข้าราชการประจำออกจากตำแหน่งทางการเมือง ดังปรากฏในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 และ พ.ศ. 2490 แต่การแยก **ตำแหน่ง** มิได้ก่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติคือ แม้ข้าราชการประจำจะดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่ได้ก็ตาม แต่ข้าราชการประจำโดยเฉพาะทหารยังเป็นผู้ควบคุมกลไกอำนาจรัฐอยู่ ดังนั้น การที่รัฐธรรมนูญไม่เปิดโอกาสให้ข้าราชการมีตำแหน่งทางการเมืองได้ จึงจัดว่าเป็นมาตรการเชิงสถาบัน (institutional measure) และมาตรการทางกฎหมายที่แบ่งแยกอำนาจรัฐออกจากอำนาจทางการเมืองนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม ในระยะเวลาที่มีการแย่งชิงอำนาจทางการเมืองอยู่นั้น กลไกอำนาจรัฐก็ปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง และก็มีการจัดระบบการบริหารภายในอยู่เป็นระยะ ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารส่วนกลางกับส่วนภูมิภาค ดังจะเห็นได้ว่าในระหว่าง พ.ศ. 2487-2491 ก่อนที่จะมีการปรับปรุงพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2476 นั้น ก็ได้มีความพยายามที่จะแก้ปัญหาการบริหารงานของรัฐในส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การแบ่งอำนาจระหว่างข้าราชการส่วนกลางกับข้าราชการที่ไปประจำในจังหวัด จึงอาจกล่าวได้ว่า ก่อน พ.ศ. 2495 นั้น การจัดระบบกลไกอำนาจรัฐยังอยู่ในสภาวะที่ลื่นไหล (in flux) เปลี่ยนแปลงไม่แน่นอน ทั้งนี้เนื่องมาจากระบบมณฑลที่ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์วางรากฐานไว้นั้นได้มีความแน่นหนาจนเป็นที่ยอมรับกันแล้ว เมื่อมีการยกเลิกมณฑลไปโดยให้มีคณะกรรมการภาคและข้าหลวงตรวจการภาคของกระทรวงและกรมต่าง ๆ ขึ้นแทน คณะกรรมการภาคมิได้เป็นองค์การบริหารตามกฎหมายและไม่มีอำนาจหน้าที่ปกครองควบคุมข้าราชการส่วนภูมิภาคได้โดยตรง ช่องว่างระหว่างการบริหารส่วนกลางกับส่วนภูมิภาคจึงเกิดขึ้น ทำให้อำนาจรัฐจากกระทรวงส่วนกลางมิอาจเชื่อมโยงกับจังหวัดและอำเภอได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นจึงมีการกำหนดให้ภาคมีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีข้าหลวงภาคในการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทยเมื่อ พ.ศ. 2490

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า ก่อน พ.ศ. 2495 จึงมีความจำเป็นในการจัดทั้งระบบการเมืองและระบบการบริหารให้สอดคล้องกัน ปัญหาในระดับสูงก็คือ ทำอย่างไรจึงจะให้ข้าราชการเข้าไปมีส่วนในการร่วมอำนาจทางการเมือง โดยในขณะเดียวกันก็จะต้องแยกการใช้อำนาจทางการเมืองกับอำนาจทางการบริหารให้ชัดเจน

และไม่ก้าวก่ายแทรกแซงกัน[24] และเนื่องจากผู้แทนราษฎรยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ พ.ศ. 2476 เมื่อถึง พ.ศ. 2495 ผู้แทนราษฎรที่มิได้เป็นขุนนางเก่าหรือเป็นสมาชิกคณะราษฎรก็เริ่มมีบทบาทมากขึ้น[25] และรัฐบาลจำเป็นจะต้องอาศัยเสียงของผู้แทนราษฎรเหล่านี้สนับสนุนในสภาไม่ว่าจะมีสภาเดียวหรือสองสภา ตราบเท่าที่ระบบการเมืองยังคงยึดมั่นอยู่ในการเปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้ง

เมื่อรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2495 กำหนดให้มีสภาเดียว สมาชิกสองประเภทจึงเป็นการประนีประนอมกันระหว่างฝ่ายนักการเมืองที่มีฐานมาจากการเลือกตั้งกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีฐานอำนาจจากกลไกอำนาจรัฐ การจัดความสัมพันธ์เพื่อที่จะใช้อำนาจทางการเมืองในตำแหน่งเพื่อบริหารกลไกอำนาจรัฐ จึงเป็นการประนีประนอมระหว่างกลุ่มคนทั้งสองฝ่ายเช่นกัน ดังจะเห็นได้ว่า ในการแถลงนโยบายของรัฐบาล จอมพล ป.พิบูลสงคราม เมื่อ 21 เมษายน 2491 นั้นได้ระบุว่า จะให้ความเอาใจใส่สนับสนุนให้ข้าราชการประจำมีความมั่นคงในฐานะและช่วยเหลือข้าราชการบำนาญ ข้าราชการนอกประจำการทั้งทหารและพลเรือนด้วย[26]

อาจกล่าวได้ว่า หลังสงครามโลกครั้งที่สอง อำนาจราชการต้องเผชิญกับการเข้ามากำกับดูแลโดยตรงของผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งมากขึ้น แทนที่จะมีเฉพาะแต่การตรวจสอบควบคุมโดยทางสภาแต่ด้านเดียว การที่ผู้แทนราษฎรมาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี โดยในระยะแรก (พ.ศ. 2488) เป็นเพียงรัฐมนตรีลอย[27] แต่ต่อมาใน พ.ศ. 2490 ผู้แทนราษฎรคนสำคัญ ๆ ซึ่งเคยเป็นเพียงรัฐมนตรีลอยได้เข้ามามีตำแหน่งในกระทรวงโดยตรง เช่น นายทอง กันทาธรรม เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยระหว่าง 30 พฤษภาคม - 8 พฤศจิกายน 2490 เป็นต้น

เมื่อจอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อ 8 เมษายน 2491 ได้มีการแต่งตั้งข้าราชการประจำเข้ามาเป็นรัฐมนตรีเป็นส่วนใหญ่ แต่ก็ยังคงยอมให้ผู้แทนราษฎรคนสำคัญๆ เช่น นายเลียง ไชยกาล ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย แต่เมื่อมีการผนึกอำนาจของจอมพล ป.พิบูลสงคราม โดยการรัฐประหารเมื่อ 29 พฤศจิกายน 2494 ก็ได้เริ่มมีการนำเอานายทหารที่เป็นผู้คุมกำลังในการทำรัฐประหารเข้ามาเป็นรัฐมนตรี เช่นในคณะรัฐมนตรีคณะที่ 24 (6 ธ.ค. 2494 - 23 มีนาคม 2495) ได้แต่งตั้งพลโทสฤษดิ์ ธนะรัชต์ พันเอกประมาณ อดิเรกสาร พลเรือตรีหลวงชำนาญ อรรถยุทธ์ พล.ต.ท.เผ่า ศรียานนท์

---

[24] ในการประชุมข้าหลวงประจำจังหวัด ณ ทำเนียบรัฐบาล ในเดือนพฤษภาคม 2491 นายกรัฐมนตรี (จอมพล ป.พิบูลสงคราม) ได้ชี้แจงต่อที่ประชุมว่ามีความประสงค์ที่จะแยกอำนาจบริหารราชการฝ่ายการเมืองออกจากราชการประจำโดยเด็ดขาด ทั้งนี้โดยเห็นว่าอำนาจการบริหารของข้าราชการฝ่ายการเมืองได้เข้าไปแทรกแซงทางราชการประจำจนเป็นเหตุให้เกิดการก้าวก่ายในหน้าที่การงานของข้าราชการประจำ จะสังเกตได้ว่าก่อนหน้าที่ นายควง อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรีอยู่ ดังนั้นการกล่าวถึงการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองต่อราชการประจำของ จอมพล ป.พิบูลสงคราม จึงเป็นการวิจารณ์รัฐบาลพลเรือนซึ่งมีผู้แทนราษฎรร่วมเป็นรัฐมนตรีหลายคน และอาจกล่าวได้ว่า จอมพล ป.พูดในนามของตัวแทนอำนาจราชการ (อำนาจรัฐ)

[25] จะเห็นได้ว่า นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2487 เป็นต้นมา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้เริ่มเข้าไปมีบทบาทในการจัดระเบียบบริหารราชการ เช่น นายเลียง ไชยกาล และนายทอง กันทาธรรม เป็นต้น

[26] ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 65 ตอนที่ 22 หน้า 1609 พ.ศ. 2491

[27] เช่น รัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ คณะที่ 12 (31 ส.ค.2488-17 ก.ย.2488) มีนายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ นายเตียง ศิริขันธ์ นายถวิล อุดล นายทอง กันทาธรรม นายจำลอง ดาวเรือง เป็นรัฐมนตรี เป็นต้น

พลโทเดช เดชประดิยุทธิ์ พล.ต.อ. มุนี มหาสันทนะเวชยันตรังสฤษดิ์ และพันเอกศิริ สิริโยธิน เป็นรัฐมนตรี และต่อมาในวันที่ 11 ธันวาคม 2494 ได้แต่งตั้งให้ พลโทสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม และ พล.ต.ท.เผ่า ศรียานนท์ และพลโทเดช เดชประดิยุทธิ์ เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย และเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2495 แล้ว จึงได้มีการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี ชุดที่ 25 โดยเป็นการผนึกกำลังของกลุ่มอำนาจราชการได้อย่างเต็มที่ และรัฐบาลชุดนี้ได้อยู่ในตำแหน่งเป็นเวลายาวนานที่สุดกว่ารัฐบาลใด ๆ หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 คือ อยู่ตั้งแต่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2495 จนถึง 25 กุมภาพันธ์ 2500 และภายหลังการเลือกตั้ง (สกปรก) แล้ว จอมพล ป.พิบูลสงคราม ก็ยังสามารถอยู่ในตำแหน่งได้อีกเกือบหนึ่งปี (21 มีนาคม-16 กันยายน 2500) จึงเกิดการปฏิวัติ โดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ระยะเวลาตั้งแต่ พ.ศ. 2495 เป็นต้นมา เป็นระยะที่เกิดการผนึกกำลังของพลังอำนาจรัฐ ซึ่งสามารถประสานตัวกับอำนาจทางการเมืองได้โดยอาศัยรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 แก้ไขเปลี่ยนแปลง พ.ศ. 2495 เป็นเครื่องมือ ทั้งนี้เนื่องจากไม่มีข้อห้ามที่มิให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมืองในเวลาเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในสมัยก่อนการปฏิวัติของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นเพียงการผนึกกำลังของอำนาจข้าราชการโดยส่วนรวมเท่านั้น จึงเน้นหนักไปที่การแบ่งอำนาจระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายข้าราชการประจำ ซึ่งแท้ที่จริงแล้วก็สามารถกล่าวได้ว่าเป็นการจัดความสัมพันธ์ในการบริหารระบอบการเมืองแบบอำมาตยาธิปไตยภายในกลุ่มข้าราชการด้วยกันเอง เพราะเมื่อข้าราชการประจำไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ ก็เป็นการเปิดศึกราชของการแข่งขันระหว่างหน่วยงานด้วยกันเอง เพื่ออำนาจ บทบาทหน้าที่ และงบประมาณการปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในปี พ.ศ. 2495 จึงสะท้อนถึงการกำหนดความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กับข้าราชการที่ปฏิบัติงานประจำอยู่ จุดเน้นของพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงอยู่ที่การกำหนดขอบเขตที่ชัดเจนระหว่าง "ราชการทางการเมือง" กับ "ราชการประจำ"

ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีการกำหนดการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางออกเป็น 3 ลักษณะ คือ (1) สำนักนายกรัฐมนตรี (2) กระทรวงหรือทบวง และ (3) ทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบกรม ซึ่งจัดเป็นลักษณะพิเศษที่ไม่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติฉบับอื่นๆ นอกจากนั้นก็ยังได้กำหนดให้มีผู้ว่าราชการภาคทำหน้าที่เป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคภายในเขตภาคด้วย

เนื่องจากได้มีการจัดแบ่งงานราชการออกเป็นสองประเภทคือ ราชการการเมืองกับราชการประจำ หรืองานการเมืองกับงานบริหาร ก็จำเป็นจะต้องจัดองค์กรของรัฐให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงนี้ด้วย ที่สำคัญก็คือ นโยบายของรัฐบาลใหม่ต้องการปรับองค์กรของหัวหน้าฝ่ายบริหารให้มีระบบและมีความแข็งแกร่งมากขึ้น จุดเปลี่ยนที่สำคัญจึงอยู่ที่สำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งในระยะแรกคือ ในปี พ.ศ.2495 ยังไม่มีการแบ่งแยกลักษณะงานออกเป็นฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหาร แต่ต่อมาใน พ.ศ. 2496 ก็ได้มีการปรับปรุงให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายหลังการเลือกตั้ง พ.ศ. 2496 โดยออกพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2496 ให้มีสำนักคณะรัฐมนตรีและกระจายโครงสร้างภายในของสำนักออกเป็นงานการเมืองกับงานบริหาร อันมีผลทำให้เกิดความชัดเจนมากขึ้นระหว่างองค์กรที่ทำงานด้านนโยบายกับองค์กรที่ทำงานประจำ

สำนักคณะรัฐมนตรี จึงมีส่วนงานแยกออกเป็นสองทบวงคือ

(1) ทบวงคณะรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง

(2) ทบวงคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร

ตารางข้างล่างนี้ แสดงการแบ่งงานว่างานของหน่วยงานใดที่พระราชบัญญัติฯ พ.ศ. 2496 กำหนดให้เป็นงานการเมืองและงานใดเป็นงานบริหาร

ตารางที่ 3
งานการเมือง และ งานบริหาร
ตาม พ.ร.บ. ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2496

งานการเมือง	งานบริหาร
(1) สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรีว่าการทบวง	(1) สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรีว่าการทบวง
(2) กรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง ซึ่งทำหน้าที่สำนักงานปลัดทบวงด้วย	(2) กรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหารซึ่งทำหน้าที่สำนักงานปลัดทบวงด้วย
(3) กรมตรวจราชการแผ่นดิน	(3) กรมโยธาธิการ
(4) กรมประชาสัมพันธ์	(4) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
(5) กรมประมวลราชการแผ่นดิน	(5) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
(6) สำนักงานสภาป้องราชอาณาจักร	(6) สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
(7) สำนักงานสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ	

การแบ่งงานการเมืองกับงานบริหาร ซึ่งควบคุมบังคับบัญชาโดยนายกรัฐมนตรีที่มีพื้นฐานมาจากข้าราชการนี้ เท่ากับเป็นการผนวกเอาการเมืองมาไว้กับราชการ คือเป็นส่วนหนึ่งของราชการนั่นเอง เพราะก่อนการเลือกตั้ง พ.ศ. 2496 นั้น งานในสำนักนายกรัฐมนตรีแยกเป็น (1) สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี (2) กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ซึ่งทำหน้าที่สำนักงานปลัดกระทรวงด้วย (3) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (4) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (5) สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (6) กรมประชาสัมพันธ์ และ (7) กรมโยธาธิการ

แต่เมื่อมีการแบ่งงานการเมืองกับงานบริหาร โดยตั้งเป็นทบวงสองด้านดังกล่าวจึงทำให้องค์กรของคณะรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นแกนกลางของระบบคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้า ประกอบด้วยหน่วยงานที่เพิ่มมากขึ้นจาก 7 หน่วยเป็น 13 หน่วย ทั้งนี้โดยจัดตั้งกรมประมวลราชการแผ่นดินขึ้น และนำเอาสภาป้องกันราชอาณาจักร และสภาเศรษฐกิจแห่งชาติซึ่งมีอยู่แล้ว เข้าอยู่ในการบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีโดยจัดตั้งสำนักงานให้แก่สภาทั้งสอง อนึ่งควรสังเกตว่า การตั้งกรมประมวลราชการแผ่นดินขึ้นใหม่นี้เท่ากับเป็นการสร้างหน่วยงานทางการเมืองที่สำคัญทางด้านการข่าวเพื่อเสริมอำนาจของนายกรัฐมนตรีอีกด้วย

การจัดตั้งสำนักคณะรัฐมนตรีเป็นความคิดของหลวงวิจิตรวาทการ และเป็นจุดเริ่มต้นของการสร้างองค์กรช่วยนายกรัฐมนตรีในด้านนโยบาย ซึ่งเป็นการเปลี่ยนรูปแบบของการควบคุมให้มีลักษณะอ่อนตัวไม่ชัดเจนและแข็งกร้าวเหมือนกับสมัยก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้อาศัยกลไกทางทหารเป็นฐานอำนาจทางการเมืองเป็นด้านหลัก แต่ในสมัยหลังนี้ได้มีความพยายามที่จะอาศัยกลไกทางราชการพลเรือนมาทดแทน ที่สำคัญก็คือ มิติด้านนโยบายมีความเด่นชัดมากขึ้น ทั้งทางด้านการทหารและเศรษฐกิจ แต่เนื้อหาของการจัดการควบคุมอำนาจทางการเมืองก็ยังมีลักษณะแบบเดิมที่หลวงวิจิตรวาทการเชื่อมั่น นั่นคือ การที่หัวหน้าฝ่ายบริหารมีอำนาจเข้มแข็ง (strong executive) แต่เนื่องจากสถานการณ์และสภาพการณ์ เปลี่ยนแปลงไปประกอบกับการที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้เคยมีตราประทับว่าเป็นเผด็จการ การจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจและองค์กรของรัฐจึงมีลักษณะโน้มเอียงมาทางพลเรือนมากขึ้น

อย่างไรก็ดี ผลของความจำเป็นในการสร้างดุลแห่งอำนาจใหม่ของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ทำให้กระทรวงหลักสองกระทรวง คือ กระทรวงกลาโหม และกระทรวงมหาดไทยขยายตัวและมีบทบาททางการเมืองมากขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากหน่วยงานหลักของกระทรวงกลาโหม และกระทรวงมหาดไทย คือ กองทัพบกและกรมตำรวจ ต่างมีหัวหน้าหน่วยงานที่เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการแต่ละกระทรวงด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พล.ต.อ. เผ่า ได้สร้างกรมตำรวจให้มีลักษณะกึ่งทหาร และขยายหน่วยงานอย่างรวดเร็ว

ควรกล่าวไว้ ณ ที่นี้ว่า จอมพล ป. พิบูลสงคราม นั้นเป็นผู้ที่ให้ความสนใจต่อการสร้างชาติมาก และในการสร้างชาติ รัฐจำเป็นต้องมีกลไกที่ให้ความช่วยเหลือดูแลประชาชน ซึ่งเป็นกำลังอำนาจของชาติ ดังนั้นงานด้านการบริการสังคม เช่น งานสาธารณสุข และการประชาสงเคราะห์จึงได้รับความเอาใจใส่จากรัฐบาลมาก และใน พ.ศ. 2497 ได้มีการตั้งกรมประกันสังคมขึ้นในกระทรวงการคลัง เพราะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกันสังคมในปีนั้น

แม้ว่าจอมพล ป. พิบูลสงคราม จะพยายามสร้างอำนาจทางการเมืองที่อ่อนตัวลงกว่าในสมัยก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง และพยายามประนีประนอมระหว่างการแข่งขันระหว่างอำนาจราชการกับอำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตลอดจนแสวงหาดุลระหว่างอำนาจภายในกลไกอำนาจรัฐสองด้านคือทหาร และตำรวจ แต่ความพยายามนี้ก็ไม่เป็นผล แม้ว่าจะมีการตั้งพรรคการเมืองขึ้นมารองรับการดำเนินงานด้านการเมืองก็ตาม ทั้งนี้ก็เพราะหลังรัฐประหาร 2490 อำนาจราชการที่มีมากขึ้นเป็นลำดับนั้นได้ครอบงำวงการเมืองไว้หมด การตัดสินใจทั้งด้านนโยบาย และการปฏิบัติงานประจำก็อยู่ในมือข้าราชการที่มีอำนาจทางการเมือง จนผู้มีอำนาจเช่นจอมพลสฤษดิ์ และพล.ต.อ.เผ่า สามารถอาศัยอำนาจในตำแหน่งหน้าที่และอิทธิพลที่มีอยู่สะสมความมั่งคั่งและเครือข่ายทางเศรษฐกิจได้

ได้กล่าวมาแล้วว่า นับตั้งแต่ พ.ศ. 2476 เป็นต้นมานั้น รัฐบาลทุกคณะได้พยายามปรับปรุงเปลี่ยนแปลงส่วนราชการอยู่ตลอดเวลา แต่หน่วยงานที่เป็นหลักของกลไกอำนาจรัฐคือกระทรวงมหาดไทยนั้น เป็นกระทรวงที่มีอำนาจมากขึ้นตลอดเวลา และไม่ถูกกระทบกระเทือนโดยการเปลี่ยนระบอบการเมืองเลย ดังนั้นกระทรวงมหาดไทยจึงมีรากฐานที่มั่นคงและมีอำนาจอย่างต่อเนื่อง ทั้งในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์และสมัยรัฐธรรมนูญ ดังจะเห็นได้ว่า ในการปรับปรุงพระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดินทุกครั้งนับตั้งแต่ พ.ศ. 2476 จนถึงปัจจุบัน ประเด็นใหญ่ที่มีความสำคัญสูงสุดอยู่ที่การจัดความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยราชการส่วนภูมิภาคนั้นอาจกล่าวได้ว่าเป็นราชการที่กระทรวงมหาดไทย มีอำนาจครอบงำ

งานของหน่วยงานอื่นมาโดยตลอด ยิ่งมีการแก้ไขให้มีผู้ว่าราชการภาคควบคุมบังคับบัญชาข้าราชการของทุกกระทรวง ทบวง กรม ในภูมิภาค โดยผู้ว่าราชการภาคสังกัดกระทรวงมหาดไทย อำนาจรัฐส่วนใหญ่จึงตกอยู่ในขอบเขตงานของกระทรวงนี้

ควรสังเกตด้วยว่า ในระยะเวลา 100 ปีที่ผ่านมานี้ แม้ว่าอำนาจของผู้นำฝ่ายบริหารในทางทฤษฎีจะมีสูงสุด แต่ในทางปฏิบัติแล้ว หัวหน้าฝ่ายบริหารขาดกลไกที่จะช่วยงาน มีในระยะ พ.ศ. 2495-2496 ที่เริ่มจะมีการจัดระบบคณะรัฐมนตรี โดยจัดหน่วยงานด้านนโยบายให้อยู่ในการบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีดังได้กล่าวมาแล้ว แต่ก็ถูกล้มเลิกไป และเมื่อจอมพลสฤษดิ์ขึ้นมามีอำนาจจึงได้มีการสร้างระบบทั้งในแง่กติกาการเมือง และกลไกอำนาจรัฐให้ผู้นำเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารที่เข้มแข็งอีก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่จอมพลสฤษดิ์ธนะรัชต์ รักษาการในตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจด้วย

ดังนั้นเมื่อเปรียบเทียบกระทรวงหลาโหมกับกระทรวงมหาดไทยแล้ว จะเห็นได้ว่า กระทรวงกลาโหมนั้นมีพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการต่างหากออกไปจากฝ่ายพลเรือน และมีสภากลาโหมเป็นโครงสร้างในการตัดสินใจที่จะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการจัดระเบียบราชการเฉพาะ จึงทำให้กองทัพปลอดจากการแทรกแซงในด้านการจัดโครงสร้างจากสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งต่างกับราชการฝ่ายพลเรือน

เนื่องจากทหารมิได้เป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายอาญา แต่ข้าราชการพลเรือนโดยเฉพาะในกระทรวงมหาดไทยเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายดังกล่าว การใช้อำนาจรัฐในชีวิตประจำวันจึงอยู่ในวงอำนาจและหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย นอกจากนั้นเนื่องจากพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ได้ระบุให้กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานที่ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยทั่วราชอาณาจักร กระทรวงมหาดไทยจึงมีบทบาทมากกว่ากระทรวงกลาโหม เว้นเสียแต่ในยามสงครามหรือในระหว่างที่มีการประกาศใช้กฎอัยการศึก ไม่ว่าจะเป็นทั่วประเทศ หรือบางส่วนซึ่งทหารจะมีบทบาทสำคัญในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในด้วย

มีข้อควรพิจารณาว่า นอกจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ พ.ศ. 2495 ซึ่งพยายามสร้างระบบคณะรัฐมนตรีแล้ว ก็ไม่มีความพยายามอื่นใดเลยที่จะคำนึงถึงคณะรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นองค์คณะ แต่จะมุ่งเน้นไปที่การกำหนดอำนาจของตัวนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ตลอดจนการสั่งราชการและการมอบหมายอำนาจระหว่างนายกรัฐมนตรีกับรองนายกรัฐมนตรี ระหว่างรัฐมนตรีกับรัฐมนตรีช่วยฯ และระหว่างรัฐมนตรีกับปลัดกระทรวง กล่าวอีกทางหนึ่งก็คือ ประเทศไทยไม่เคยมีกฎหมายแม่บทที่กำหนดอำนาจและองค์กรของ**คณะรัฐมนตรี**

ด้วยเหตุนี้เองที่ทำให้คณะรัฐมนตรีของไทยขาดการจัดระบบงานที่ดี ไม่ว่าจะเป็นงานช่วยอำนวยการหรืองานประจำ เพราะได้มีการสร้างความแข็งแกร่งให้กับ**ตัว**นายกรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นรัฐมนตรีคนหนึ่งมากกว่าที่จะสร้างความแข็งแกร่งให้กับระบบคณะรัฐมนตรีทั้งหมด ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้า

ความผันผวนทางการเมืองตลอดระยะเวลาเกือบ 60 ปี ที่ผ่านมาทำให้ระบบพรรคการเมืองและระบบรัฐสภามีความอ่อนแอ ซึ่งสภาพการณ์นี้ยิ่งทำให้อำนาจรัฐมีความแข็งแกร่งมากยิ่งขึ้น จนอาจกล่าวได้ว่านับตั้งแต่ พ.ศ. 2495 เป็นต้นมา อำนาจรัฐได้กลายเป็นฐานอำนาจทางการเมืองที่แข็งแกร่งและหยั่งรากลึกที่สุด เมื่อสิ้นสุดจอมพล ป.พิบูลสงคราม รากของอำนาจรัฐได้แผ่ขยายไปกว้างขวาง จนกลายเป็นอำนาจที่หลอมละลายอำนาจการเมืองตามระบอบรัฐธรรมนูญไปเสียหมดสิ้น

หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 อำนาจทางการเมืองคือ อำนาจอันเกิดจากรัฐธรรมนูญ จัดเป็นอำนาจทางการเมืองใหม่ แต่อยู่เหนือกลไกของรัฐตามระบอบการเมืองแบบเก่า เพียง 25 ปี หลังจากนั้น อำนาจที่กลไกของรัฐมีอยู่ตามกฎหมายนี้เองได้ผนวกอำนาจทางการเมืองใหม่เข้าไปกลายเป็นส่วนหนึ่งของ ราชการดังที่เรียกว่า ราชการฝ่ายการเมือง

บทที่ 4

จากอำนาจทางการเมืองสู่อำนาจทางการบริหาร

เมื่อมีการยึดอำนาจในวันที่ 20 ตุลาคม 2501 โดยคณะรัฐประหารเรียกการยึดอำนาจในครั้งนั้นว่า 'การปฏิวัติ' นั้น อาจถือได้ว่าอำนาจของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งกุมกลไกการใช้กำลังความรุนแรง คือ กองทัพเป็นฐานนั้นได้แผ่ขยายมาครอบงำอำนาจทางการเมืองอย่างเต็มที่ เพราะนอกจากจะมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญ ยุบเลิกพรรคการเมืองและยุบสภาผู้แทนราษฎร ประกาศกฎอัยการศึกทั่วประเทศและบริหารประเทศด้วยการออกประกาศคณะปฏิวัติถึง 57 ฉบับแล้ว ลักษณะของธรรมนูญการปกครองแผ่นดินชั่วคราว ซึ่งมีมาตรา 17 ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีอย่างเด็ดขาดนั้น ย่อมชี้ให้เห็นว่า คณะผู้ปกครองประเทศซึ่งมีพื้นฐานทางอำนาจมาจากราชการนี้ต้องการมุ่งเน้นการอาศัยกลไกอำนาจรัฐคือระบบราชการแต่เพียงอย่างเดียวในการปกครองประเทศ ก่อนหน้า พ.ศ.2501 นั้น ถึงแม้ว่าพรรคการเมืองยังไม่เป็นปึกแผ่นแน่นหนานัก และอำนาจทางการเมืองก็มิได้รวมศูนย์อยู่เฉพาะในกลไกอำนาจรัฐ ก็ยังเป็นที่ยอมรับกันว่าการเมืองระบอบรัฐธรรมนูญเป็นกติกาหลักของประเทศที่ทุก ๆ ฝ่ายควรยึดถือ นอกจากนั้นในการปกครองประเทศ ก็เริ่มมีการยอมรับกันแล้วถึงอำนาจสองด้านคือ อำนาจทางการเมือง กับอำนาจในการบริหารราชการประจำ

อย่างไรก็ตาม ได้กล่าวไว้ในบทที่ 3 แล้วว่า นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2495 เป็นต้นมา อำนาจทางราชการเริ่มมีอิทธิพลเป็นแกนอำนาจหลักอย่างชัดเจนมากขึ้น ทั้งนี้ไม่เฉพาะแต่รัฐธรรมนูญจะให้ความชอบธรรมทางอำนาจแก่ข้าราชการ โดยอนุญาตให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองควบคู่ไปกับตำแหน่งราชการประจำด้วยเท่านั้น แต่ก็ยังมีการระบุประเภทของราชการว่าแบ่งออกเป็นราชการการเมืองกับราชการประจำอีกด้วย

การเคลื่อนตัวของอำนาจราชการเข้ามาครอบงำวงการเมือง นับตั้งแต่ พ.ศ. 2495 นี้ ย่อมเป็นจุดเปลี่ยนแปลงอันสำคัญยิ่งที่เป็นพื้นฐานทำให้มีการสืบต่อการผนึกกำลังของอำนาจราชการได้อีกในปี พ.ศ. 2501 ซึ่งเป็นยุคที่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากยุครัฐธรรมนูญตั้งแต่ พ.ศ.2475 เป็นต้นมาอย่างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการกำหนดหลักการปกครองประเทศโดยอาศัยแกนราชการเป็นแกนเดียว แทนที่จะยอมรับการมีส่วนร่วมของฝ่ายการเมือง ในระยะนี้เองที่รัฐธรรมนูญและกลไกทางการเมืองอื่น ๆ เช่น พรรคการเมือง และสภาผู้แทนราษฎรได้รับการโหมโจมตีอย่างต่อเนื่องจากผู้มีอำนาจรัฐว่าเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดความไม่มั่นคง และทำให้ประเทศไม่เจริญก้าวหน้า

นับตั้งแต่ พ.ศ. 2501 เป็นต้นมา การพัฒนาได้กลายมาเป็นอุดมการณ์ใหม่ทดแทน รัฐธรรมนูญ และเนื่องจากการพัฒนาเป็นกิจกรรมที่ผูกพันกับบทบาทของรัฐ จึงส่งเสริมผลักดันให้อำนาจรัฐมีทั้งขอบเขตที่กว้างขวางและทวีความเข้มข้นขึ้นด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจที่ศูนย์กลาง

หากเราศึกษาความเป็นมาของการจัดความสัมพันธ์ระหว่างกลไกอำนาจรัฐด้วยกันเอง นอกเหนือไปจากการดูเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจบริหารกับอำนาจนิติบัญญัติแล้ว จะเห็นได้ว่า ระหว่าง พ.ศ.2475-2501 นั้น ยังไม่มีความพยายามอย่างจริงจังที่จะสร้างระบบ การรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ศูนย์กลางในทางตรงกันข้ามได้มีความพยายามที่จะแบ่งเบาภาระของส่วนกลางไปยังภูมิภาคและท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ดังจะเห็นได้จากการ

แก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการในระดับภูมิภาคหลายครั้ง นอกจากนั้นในระยะเวลาดังกล่าวก็ยังไม่มีความพยายามอย่างจริงจังในการสร้างกลไกทางอำนาจให้แก่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ดังจะเห็นได้ว่าการจัดให้กรมต่าง ๆ อยู่ในสำนักนายกรัฐมนตรีหรือการจัดให้ข้าหลวงตรวจการขึ้นกับคณะรัฐมนตรีนั้น เป็นการยึดโยงกับคณะรัฐมนตรีมากกว่าต่อตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

ดังนั้น ก่อน พ.ศ. 2501 จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมีการจัดระเบียบราชการในสำนักนายกรัฐมนตรีแยกออกมาต่างหากจากพระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน แต่ภายหลังการปฏิวัติ พ.ศ.2501 ได้มีความพยายามอย่างเป็นระบบที่จะสร้างอำนาจให้กับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งเท่ากับเป็นการปรับเปลี่ยนให้นายกรัฐมนตรีซึ่งมีฐานกำลังสนับสนุนจากกองทัพอยู่แล้ว ได้มีกลไกการบริหารทางพลเรือนที่ส่งเสริมอำนาจในตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกด้วย เพราะก่อนหน้าการปฏิวัติ พ.ศ.2501 นั้น นายกรัฐมนตรีได้อาศัยอำนาจส่วนตัวในการรักษาดุลแห่งอำนาจมากกว่าอำนาจเชิงสถาบัน

การดำเนินการสร้างฐานอำนาจรัฐเพื่อควบคุมกลไกการบริหารด้านพลเรือนให้กับผู้นำที่มีฐานอำนาจจากกองทัพนี้ มีผลให้อำนาจทางราชการกับอำนาจทางการเมืองผนึกประสานได้อย่างเบ็ดเสร็จ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่ตัวนายกรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมควบคู่ไปด้วยตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมนั้นสามารถควบคุมกลไกด้านทหารไว้ได้อย่างเบ็ดเสร็จ เพราะทางทหารมีพระราชบัญญัติการบริหารราชการ แยกเป็นเอกเทศมานานแล้ว แต่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนั้น ยังมิได้ควบคุมกลไกการบริหารราชการพลเรือนได้อย่างเบ็ดเสร็จ ทั้งนี้เนื่องจากนับตั้งแต่ พ.ศ. 2435 เป็นต้นมาจนถึงก่อน พ.ศ. 2501 นั้น อำนาจทางราชการมิได้รวมศูนย์อยู่ที่ผู้บริหารสูงสุดหากกระจายอยู่ตามกระทรวง และกรมซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีพระราชบัญญัติต่าง ๆ ให้อำนาจรองรับอยู่ อำนาจทางราชการที่กระจายตัวอยู่นี้ ภายในเองก็มิใช่เป็นการกระจายแบบเท่าเทียมกัน หากมีความไม่สม่ำเสมอและมีน้ำหนักอยู่ที่กระทรวง และกรมบางกรม เช่น กระทรวงมหาดไทย กรมตำรวจ และกรมการปกครอง เป็นต้น

ตารางข้างล่างแสดงการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ตั้งแต่ พ.ศ. 2476-2534

ตารางที่ 4

เปรียบเทียบสาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยราชการบริหาร 2476–2534

พระราชบัญญัติ	อำนาจของ รมต. และการมอบอำนาจ	การบริหารราชการ	ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง–ภูมิภาค–ท้องถิ่น	งานการเมืองกับราชการประจำ
พระราชบัญญัติว่าด้วยธรรมนูญราชการฝ่ายพลเรือน พุทธศักราช 2476	ไม่ระบุ	แบ่งการบริหารราชการแผ่นดินเป็นกระทรวง	ไม่ได้กำหนด แต่ให้แบ่งท้องถิ่นเป็นมณฑล จังหวัด อำเภอ สมุหเทศาภิบาล สังกัดกระทรวงมหาดไทย แยกเรื่อง เกี่ยวกับเทศบาลออกจากการบริหารราชการท้องถิ่น	
พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2476	ไม่ระบุ	แบ่งราชการบริหารออกเป็นส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น	ราชการบริหารส่วนภูมิภาคแบ่งออกเป็นจังหวัดและอำเภอ ให้มีกรมการจังหวัดในระดับอำเภอ มีกรมการอำเภอ ยกเลิกการแบ่งท้องถิ่นออกเป็นมณฑล จังหวัด อำเภอ โดยกำหนดให้มีข้าหลวงใหญ่ขึ้นตรงต่อคณะรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่ตรวจควบคุมและแนะนำชี้แจงราชการบริหารทั่วไปในเขตต่างๆแทน รวมเอาเรื่องเทศบาล	ระบุให้ราชการทางการเมืองเป็นหน้าที่ของสำนักงานเลขานุการรัฐมนตรีและราชการประจำทั่วไปเป็นงานของสำนักงานปลัดกระทรวง

ตารางที่ 4

เปรียบเทียบสาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยราชการบริหาร 2476–2534

พระราชบัญญัติ	อำนาจของ รมต. และการมอบอำนาจ	การบริหารราชการ	ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง–ภูมิภาค–ท้องถิ่น	งานการเมืองกับราชการประจำ
			ไปไว้ในราชการบริหารส่วนท้องถิ่น แบ่งประเภทเทศบาล ออกเป็นเทศบาลตำบล เมือง นครบาล และสหเทศบาล	
พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2476 (แก้ไขเพิ่มเติม 2477)	เริ่มระบุการมอบอำนาจระหว่างรัฐมนตรีว่าการกับรัฐมนตรีช่วยว่าการ และการมอบอำนาจในการสั่งหรือการอนุญาตหรือการให้อนุมัติยังปลัดกระทรวงและอธิบดีได้	ในราชการบริหารส่วนกลางเพิ่มอำนาจให้สำนักงานปลัดกระทรวงมีหน้าที่เกี่ยวกับราชการส่วนหนึ่งส่วนใดของกระทรวง ซึ่งมิได้แยกไปให้เป็นหน้าที่ของกรมใดกรมหนึ่ง	–	–
พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2484	–	–	ให้กระทรวง ทบวง กรม ตั้งข้าหลวงตรวจการในภาคโดยรวมท้องที่หลายจังหวัดยกขึ้นเป็นภาคได้	–
พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการ	เพิ่มเติมให้มีคณะรัฐมนตรีมอบอำนาจ	–	–	

ตารางที่ 4

เปรียบเทียบสาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยราชการบริหาร 2476–2534

พระราชบัญญัติ	อำนาจของ รมต. และการมอบอำนาจ	การบริหารราชการ	ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง–ภูมิภาค–ท้องถิ่น	งานการเมืองกับราชการประจำ
บริหารแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับที่ 4) พุทธศักราช 2487	ให้รัฐมนตรีผู้หนึ่งผู้ใดเป็นผู้รักษาการแทนรัฐมนตรีในกรณีที่กระทรวงนั้นไม่มีรัฐมนตรีช่วยฯ หรือรัฐมนตรีสั่งราชการได้			
พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495	เริ่มมีการระบุการมอบอำนาจระหว่างนายกรัฐมนตรีกับรองนายกรัฐมนตรีในการสั่งราชการ การอนุญาตหรือการให้อนุมัติ ตลอดจนการมอบอำนาจจากนายกรัฐมนตรีมายังเลขาธิการคณะรัฐมนตรี	เริ่มกำหนดให้สำนักนายกรัฐมนตรีมีฐานะเป็นกระทรวงและเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการส่วนกลาง ให้เลขาธิการคณะรัฐมนตรีทำหน้าที่ปลัดกระทรวงบังคับบัญชาการประจำของสำนักนายกรัฐมนตรี	กำหนดให้มีภาคและมีส่วนราชการของภาคคือ สำนักงานภาคและสำนักงานหัวหน้าส่วนราชการประจำภาค กำหนดให้มีผู้ว่าราชการภาคสังกัดกระทรวงมหาดไทย	แยกราชการทางการเมืองกับราชการประจำอย่างชัดเจน โดยให้สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรีมีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทางการเมืองและกรมเลขาธิการ คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปในสำนักนายกรัฐมนตรี และให้สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทางการเมืองและสำนักงานปลัดกระทรวงมีหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไป

ตารางที่ 4

เปรียบเทียบสาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยราชการบริหาร 2476–2534

พระราชบัญญัติ	อำนาจของ รมต. และการมอบอำนาจ	การบริหารราชการ	ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง–ภูมิภาค–ท้องถิ่น	งานการเมืองกับราชการประจำ
ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 57 (27 มกราคม 2502)	–	จัดตั้งสำนักบริหารของนายกรัฐมนตรี โดยยุบสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี	–	–
พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2502	เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495	แยกการจัดระเบียบราชการในสำนักนายกรัฐมนตรีออกไปโดยมีพระราชบัญญัติเฉพาะ ทำให้สำนักนายกรัฐมนตรีเป็นกระทรวงที่มีฐานะสูงกว่ากระทรวงอื่น ๆ มีการปรับปรุงหน่วยงานภายในสำนักนายกรัฐมนตรี, ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีสั่งข้าราชการพลเรือนในกระทรวง ทบวง กรม อื่นๆ มาสำรองราชการสำนักนายกรัฐมนตรีได้	เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495	เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495
ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 (29 กันยายน 2515)	มีการจัดระบบการมอบอำนาจแบ่งออกเป็นสอง	เพิ่มอำนาจนายกรัฐมนตรีมากขึ้น โดยให้มีอำนาจ	ยกเลิกภาคในฐานะที่เป็นส่วนราชการ จึงมีผลทำให้ยุบ	ในระดับหน่วยงานที่ช่วยนายกรัฐมนตรี คือ สำนักเลขา

ตารางที่ 4

เปรียบเทียบสาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยราชการบริหาร 2476–2534

พระราชบัญญัติ	อำนาจของ รมต. และการมอบอำนาจ	การบริหารราชการ	ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง–ภูมิภาค–ท้องถิ่น	งานการเมืองกับราชการประจำ
	ลักษณะ คือ การรักษาราชการแทนและการปฏิบัติราชการแทน มีการมอบอำนาจจากนายกรัฐมนตรีให้รองนายกรัฐมนตรีกำกับการบริหารราชการของกระทรวงหนึ่งหรือหลายกระทรวง	กำกับโดยทั่วไปซึ่งการบริหารราชการแผ่นดินสามารถสั่งการและควบคุมราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นได้	ตำแหน่งผู้ว่าราชการภาคด้วย	ธิการคณะรัฐมนตรีและสำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี ไม่มีการแยกว่าหน่วยหนึ่งหน่วยใดทำงานด้านการเมืองหรือประจำ แต่ให้มีตำแหน่งรองเลขาธิการฝ่ายบริหารและรองเลขาธิการฝ่ายบริหารการเมืองอยู่ในสำนักงานเดียวกัน ส่วนในระดับกระทรวงยังคงเหมือนเดิมคือสำนักงานเลขานุการรัฐมนตรีมีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทางการเมืองและสำนักงานปลัดกระทรวงมีหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไป
พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.	ปรับปรุงการมอบอำนาจจากระดับบนสุดไปจนถึงระดับ	ป้องกันแก้ไขการซ้ำซ้อนของงานใน	เพิ่มอำนาจให้แก่คณะกรรมการจังหวัด โดยมีอำนาจ	เพิ่มตำแหน่งผู้ช่วยเลขาธิการ นายกรัฐมนตรี

ตารางที่ 4

เปรียบเทียบสาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยราชการบริหาร 2476–2534

พระราชบัญญัติ	อำนาจของ รมต. และการมอบอำนาจ	การบริหารราชการ	ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง–ภูมิภาค–ท้องถิ่น	งานการเมืองกับราชการประจำ
2534	หัวหน้ากองในส่วนกลางและถึงระดับหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอในส่วนภูมิภาค	ระดับกรมและกอง โดยให้มีการระบุอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการที่จะมีการจัดตั้งใหม่ไว้ในพระราชกฤษฎีกาด้วย มีการมอบอำนาจให้สำนักงาน ก.พ. และสำนักงบประมาณร่วมกันเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในการแบ่งส่วนราชการภายในและในการกำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการในพระราชกฤษฎีกา เพิ่มเติมอำนาจของนายกรัฐมนตรีในการวางระเบียบปฏิบัติราชการ	ให้ความเห็นชอบในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดกับทำหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายหรือมติของคณะรัฐมนตรีกำหนดให้หลักประกันต่ออำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยระบุว่าการยกเว้น จำกัด หรือตัดทอนอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการในจังหวัดหรือให้ข้าราชการของส่วนราชการใดมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเช่นเดียวกับผู้ว่าราชการจังหวัดจะกระทำได้ โดยตราเป็นพระราชบัญญัติ	

จากตารางข้างต้นจะเห็นได้ว่า ในระยะแรกของการเปลี่ยนแปลงการปกครองนั้น การมีคณะรัฐมนตรีในระบอบรัฐสภาที่อำนาจการบริหารอยู่ที่ **คณะรัฐมนตรี** เป็นของใหม่ เพราะในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น อำนาจการบริหารรวมศูนย์อยู่ที่องค์พระมหากษัตริย์ จึงไม่มีปัญหาในเรื่องการมอบอำนาจระหว่างเสนาบดีกับปลัดทูลฉลองแต่อย่างใด เพราะอำนาจของเสนาบดีนั้น มิใช่อำนาจเด็ดขาดสมบูรณ์ เมื่อมีการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญนั้น อำนาจบริหารเป็นอำนาจหนึ่งในอำนาจสามฝ่าย โดยอำนาจบริหารนี้ คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้ ดังนั้นปัญหาทางการใช้อำนาจจึงเกิดขึ้นเมื่อรัฐมนตรีไม่อยู่ จะเห็นได้ว่าในช่วงเวลาตั้งแต่ พ.ศ.2476-2487 นั้น ปัญหาเรื่องการใช้อำนาจของรัฐมนตรีเป็นปัญหาหลัก และมีการแก้ไขกฎหมายเพื่อปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา กล่าวคือมีการระบุการมอบอำนาจระหว่างรัฐมนตรีว่าการ กับรัฐมนตรีช่วยว่าการ และระหว่างรัฐมนตรีกับปลัดกระทรวงและอธิบดี มิฉะนั้นแล้วรัฐมนตรีจะต้องให้อนุญาตหรืออนุมัติเรื่องราวต่าง ๆ ที่เป็นงานประจำมากมาย

เป็นที่น่าสังเกตว่าระหว่าง พ.ศ.2475-2495 นั้น แม้ว่าจะมีการแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารหลายครั้งหลายหนแต่ก็มิได้มีการแก้ไขเกี่ยวกับอำนาจของนายกรัฐมนตรีหรือส่วนราชการที่ขึ้นกับนายกรัฐมนตรีเลย ทั้งนี้เนื่องจากได้มีการยึดถือธรรมเนียมปฏิบัติของระบบคณะรัฐมนตรี (Cabinet System) ตามระบอบรัฐสภา (Parliamentary System) ซึ่งไม่ได้เน้นความสำคัญต่อตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในด้านการบริหาร แต่เน้นความเป็นผู้นำของคณะรัฐมนตรีเป็นหลัก

นอกจากเรื่องการมอบอำนาจแล้ว การเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินมักจะมุ่งเน้นไปที่การจัดความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ซึ่งสะท้อนถึงความสำคัญอย่างต่อเนื่องของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งไม่ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงให้มีผู้ว่าราชการภาคหรือไม่มีอย่างไร การควบคุมบังคับบัญชาในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นก็ยังคงอยู่ในความดูแลของกระทรวงมหาดไทยอยู่

อาจกล่าวได้ว่า ตลอดเวลา 60 ปีที่ผ่านมานี้ กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ได้กลายเป็นแกนหลักของอำนาจรัฐ ซึ่งประกอบด้วยอำนาจทางการเมืองและอำนาจทางราชการ ความต่อเนื่องของกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินนี้มีมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับใด ๆ และในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขก็เป็นการเปลี่ยนแปลงที่ก่อให้เกิดการผนึกกำลังของอำนาจทางราชการมากขึ้น

การผนึกกำลังของอำนาจทางราชการนั้น สะท้อนจากการเน้นหนักในการปรับปรุงประเด็นการใช้อำนาจอยู่ตลอดเวลา และเป็นการแบ่งมอบอำนาจระหว่างรัฐมนตรีกับข้าราชการระดับสูง คือ ปลัดกระทรวง อธิบดี และผู้ว่าราชการจังหวัดมากกว่า การกระจายอำนาจ นอกจากนั้นยังสะท้อนจากการเพิ่มอำนาจของนายกรัฐมนตรี การจัดตั้งสำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรีเลียนแบบสำนักทำเนียบประธานาธิบดี และที่สำคัญก็คือการผนึกรวมเอางานการเมืองกับงานประจำเข้าไว้ในหน่วยงานเดียวกันในระดับผู้บริหารสูงสุด โดยกำหนดให้มีตำแหน่งระดับรองหัวหน้าหน่วยงานเป็นสองฝ่ายคือ ฝ่ายการเมือง กับฝ่ายบริหาร แทนที่จะแยกออกเป็นสองส่วนงาน ดังเช่นที่ปรากฏในรพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495

นับตั้งแต่ พ.ศ. 2502 เป็นต้นมา นอกจากระบอบรัฐธรรมนูญและระบบรัฐสภาจะถูกล้มเลิกไปยาวนานถึงเกือบ 10 ปีแล้ว ที่สำคัญก็คือ แนวคิดและธรรมเนียมปฏิบัติในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจทางการเมืองกับอำนาจทางราชการ ซึ่งแต่เดิมได้เคยยึดถือตามระบอบรัฐสภาก็ได้ถูกทำลายไปด้วย การเปลี่ยน

แปลงเกี่ยวกับอำนาจของฝ่ายบริหารตามกฎหมาย การบริหารราชการแผ่นดินนี้ อาจถือได้ว่าเป็นการวางรากฐานทางอำนาจทางราชการที่สำคัญยิ่ง และได้กระทำกันในระหว่างที่มีอำนาจเผด็จการเป็นระยะ ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลดความสำคัญของคณะรัฐมนตรีในฐานะองค์คณะทางการเมืองลง และเพิ่มความสำคัญบทบาทและอำนาจหน้าที่ให้แก่**ตำแหน่ง**นายกรัฐมนตรี

การสร้างกลไกอำนาจทางฝ่ายราชการพลเรือนให้มารวมศูนย์อยู่ที่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนั้น จัดว่าเป็นการผนึกกำลังอำนาจที่เข้มข้นที่สุดในประวัติศาสตร์การเมืองไทย เพราะมีความเข้มข้นเสมือนหนึ่งรวมอำนาจของสมุหพระกลาโหมและสมุหนายก เข้ามาอยู่ในตำแหน่งเดียวกัน โดยผู้ดำรงตำแหน่งสามารถควบคุมกำลังหลักในกองทัพได้

ในวันที่ 27 มกราคม พ.ศ. 2502 ได้มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 57 เกี่ยวกับการบริหารราชการของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีออกมา ควรสังเกตว่าคณะปฏิวัติยังคงใช้พระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 อยู่ มิได้เปลี่ยนแปลงแก้ไขทันทีทันใด สิ่งที่ทำทันที คือการเปลี่ยนแปลงคำว่า "สำนักคณะรัฐมนตรี" ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 มาเป็นคำว่า "สำนักนายกรัฐมนตรี" แทน และให้มีการจัดตั้งสำนักราชการขึ้นอีก สำนักหนึ่งในสำนักนายกรัฐมนตรีเรียกว่า "สำนักบริหารของนายกรัฐ-มนตรี" มีฐานะเป็นนิติบุคคลขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี สำนักบริหารของนายกรัฐมนตรีนี้มีเลขาธิการบริหารของนายกรัฐมนตรี สำนักบริหารของนายกรัฐมนตรีนี้มีเลขาธิการบริหารของนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นข้าราชการการเมืองเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการ โดยให้ยุบสำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเสีย

การเปลี่ยนแปลงคำว่า "สำนักคณะรัฐมนตรี" มาเป็นสำนักนายกรัฐมนตรีชี้ให้เห็นถึง การแปรเปลี่ยนลักษณะของอำนาจจากองค์คณะบุคคลที่มีความรับผิดชอบร่วมกัน คือ คณะรัฐมนตรีมาเป็นตัวบุคคลเพียงคนเดียวคือ นายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรีจึงมิใช่หน่วยงานหรือกลไกที่**ช่วยงานคณะรัฐมนตรี** แต่เป็น**กระทรวง** ของนายกรัฐมนตรี

การที่นายกรัฐมนตรีมีฐานะเป็น **เจ้ากระทรวง** นอกเหนือไปจากการเป็นหัวหน้าคณะรัฐมนตรี ด้วยนี้มิใช่ของใหม่ เพราะก่อนหน้านี้ก็มีหน่วยงานในสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีเป็นเจ้ากระทรวงอยู่แล้ว แต่ที่ใหม่และสำคัญก็คือ ก่อน พ.ศ. 2502 นั้น นายกรัฐมนตรี มิใช่ **เจ้ากระทรวงที่มีอำนาจ** เพราะกรมที่อยู่ในสำนักนายกรัฐมนตรี หรือสำนักคณะรัฐมนตรีนั้น เป็นกรมที่ไม่มีอำนาจเหนือกรมหรือกระทรวงอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นอำนาจในการจัดสรร ควบคุม งบประมาณ หรือ อำนาจในการตรวจสอบ ประเมินโครงการต่าง ๆ

นับตั้งแต่ พ.ศ. 2435 เป็นต้นมา การที่เรามีการนำเอาระบบการจัดกระทรวง และการบริหารงานตามระบอบการปกครองแบบรัฐสภา (Parliamentary System) มาใช้ จึงทำให้รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงบางกระทรวงมีอำนาจมากกว่าตัวนายกรัฐมนตรี เพราะกระทรวงต่าง ๆ มีอำนาจตามกฎหมายรองรับอยู่ ในขณะที่นายกรัฐมนตรีนอกจากจะเป็นประธานในการประชุมคณะรัฐมนตรีแล้ว อำนาจตามกฎหมายในการบริหารราชการแผ่นดินมีน้อยกว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรืออธิบดีกรมตำรวจเสียอีก หากนายกรัฐมนตรีคนใด จะมีอำนาจก็มักจะมาจากบารมี และความสามารถเฉพาะตัวมากกว่าอำนาจที่มาจากตำแหน่งหน้าที่ ดังที่จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เองเคยมีประสบการณ์ระหว่างที่เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม และ พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยมาแล้วว่าอำนาจที่ พล.ต.อ. เผ่า สามารถสั่งสมได้มากขึ้นเป็นลำดับนั้นอยู่ที่การเป็นรัฐมนตรีในกระทรวงมหาดไทยเป็นสำคัญ

การจัดให้มีพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2502 เมื่อ วันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2502 จึงเท่ากับเป็นการยกระดับพระราชบัญญัตินี้เสมอกับพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และเท่ากับยกระดับสำนักนายกรัฐมนตรีขึ้นให้เป็นกระทรวงเอกอันดับหนึ่งเหนือกระทรวงอื่นใด

พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรีนี้มิใช่เป็นพระราชบัญญัติจัดส่วนราชการ แต่เป็นพระราชบัญญัติที่กำหนดอำนาจให้กับนายกรัฐมนตรีอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน และเป็นอำนาจในการควบคุมบังคับบัญชาข้าราชการพลเรือนทั้งหมด

อำนาจใหม่ที่สำคัญก็คือ อำนาจในการควบคุมเงินงบประมาณแผ่นดินซึ่งโอนมาจากกระทรวงการคลัง โดยมีการจัดตั้งสำนักงบประมาณขึ้นในสำนักนายกรัฐมนตรี อำนาจหน้าที่ของสำนักนายกรัฐมนตรีนั้นครอบคลุมกิจกรรมทุกเรื่องที่มิได้อยู่ในวงอำนาจและหน้าที่ของกระทรวง หนึ่งกระทรวงใดโดยเฉพาะ และด้วยเหตุนี้เองที่ทำให้หน่วยงานต่าง ๆ เกิดขึ้นภายใต้สำนักนายกรัฐมนตรีอย่างรวดเร็ว

ในปี พ.ศ. 2502 สำนักนายกรัฐมนตรีมีส่วนราชการ 15 ส่วน ดังนี้ :-

(1) สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี
(2) สำนักบริหารของนายกรัฐมนตรี
(3) สำนักงบประมาณ
(4) สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
(5) กรมประมวลราชการแผ่นดิน
(6) กรมประชาสัมพันธ์
(7) กรมตรวจราชการแผ่นดิน
(8) สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
(9) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
(10) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
(11) สภาป้องกันราชอาณาจักร
(12) สำนักงานสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ
(13) สภาการศึกษาแห่งชาติ
(14) การพลังงานแห่งชาติ
(15) สำนักงานสภาวิจัยแห่งชาติ

จะเห็นได้ว่า หน่วยงานใหม่ที่สำคัญที่สุดคือ สำนักงบประมาณนั้นได้มีพระราชบัญญัติวิธี การงบประมาณให้อำนาจรองรับไว้ด้วย การมีสำนักงบประมาณขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี จึงจัดว่าเป็นการสร้างกลไกอำนาจที่สำคัญที่สุดเพื่อรองรับอำนาจของนายกรัฐมนตรีในฐานะรัฐมนตรีเจ้ากระทรวง นอกจากนั้น การที่มีสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำนักงานสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ กรมตรวจราชการแผ่นดิน และสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินย่อม แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า กลไกในการควบคุมระบบราชการของนายกรัฐมนตรีได้มีทั้งในแง่การเงิน ด้านนโยบายและการบริหารราชการประจำ

มาตรการที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ การให้มีปลัดบัญชาการสำนักนายกรัฐมนตรีเสมือนหนึ่งเป็นทั้งหัวหน้างานด้านนโยบาย และงานประจำ ซึ่งก็เป็นแนวทางการผนึกอำนาจระดับเหนือเลขาธิการทำเนียบนายกรัฐมนตรี กับเลขาธิการบริหารของนายกรัฐมนตรีขึ้นไป

ในการควบคุมข้าราชการระดับสูง นั้น มาตรา 18 ของพระราชบัญญัติตจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2502 ได้ ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้ข้าราชการพลเรือน ทั้งในสำนักนายกรัฐมนตรีหรือในกระทรวง ทบวง กรมอื่น ๆ มาสำรองราชการสำนักนายกรัฐมนตรี โดยให้ขาดจากอัตราเงินเดือนทางสังกัดเดิมหรือไม่ก็ได้ มาตรา 18 นี้ถือว่าเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีที่ใช้ตามดุลยพินิจทางการบริหารและ

ทางการเมือง และนับตั้งแต่ พ.ศ. 2502 เป็นต้นมา ได้มีการใช้อำนาจตามมาตรานี้ ย้ายข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ระดับปลัดกระทรวง หรือเทียบเท่า มาหลายครั้งหลายหน

เมื่อเปรียบเทียบสถานภาพของตำแหน่งนายกรัฐมนตรีที่รองรับโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2502 กับสถานภาพของตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ก่อนหน้านี้แล้ว จะเห็นได้ว่าได้มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก แท้ที่จริงแล้วอำนาจของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในฐานะนายกรัฐมนตรีมิได้มาจากลักษณะของระบอบการเมืองในขณะนั้น อันมีรากฐานมาจากธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรและการปกครองประเทศ โดยใช้กฎอัยการศึกเท่านั้น แต่มาจากการสร้างกลไกทางกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในการควบคุมกลไกอำนาจ รัฐฝ่ายพลเรือนอีกด้วย ในอดีตนั้นอาจเป็นเพราะหลังการเปลี่ยน-แปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ยังคงมีธรรมเนียมปฏิบัติที่ยึดถือระบอบรัฐสภา การเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน จึงมิได้มุ่งเน้นที่จะเพิ่มพูนอำนาจของตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแต่อย่างใด แม้แต่ในระยะเวลาก่อนสงครามซึ่งจอมพลป.พิบูลสงคราม ขึ้นสู่อำนาจก็ยังต้องปฏิบัติงานภายในกรอบ ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 และภายในกรอบของพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหาร โดยไม่มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติดังกล่าว เพื่อเสริมสถานภาพของตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแต่อย่างใด การเสริมสถานภาพของนายกรัฐมนตรีในระยะนั้นได้มีการดำเนินการในทางอุดมการณ์และการโฆษณาชวนเชื่อ ตลอดจนการเน้นบุคลิกภาพของตัวผู้นำมากกว่าที่จะสร้างอำนาจเชิงสถาบันมารองรับ

ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งก็คือ นับตั้งแต่ พ.ศ. 2435 เป็นต้นมานั้น ได้มีการใช้ที่ปรึกษาราชการชาวต่างประเทศหลายชาติด้วยกัน แต่ในด้านการคลังและการงบประมาณนั้นได้อาศัยที่ปรึกษาราชการชาวอังกฤษมาโดยตลอด จนทำให้กระทรวงการคลังเป็นกระทรวงที่มีความสำคัญ และถือว่าเป็นกระทรวงหลักมีฐานะ และอำนาจมากในหมู่กระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ในระบบราชการด้วยกัน เพราะการเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปี จัดทำโดยกรมบัญชีกลางกระทรวงการคลัง

อย่างไรก็ดี สถานการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไปภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง นอกจากอเมริกาจะขึ้นมาเป็นมหาอำนาจและเริ่มเข้ามามีบทบาทในเอเชียอาคเณย์มากขึ้นแล้ว ความสัมพันธ์ระหว่างอังกฤษกับไทยหลังสงครามโลกครั้งที่สองก็ยังเลวร้ายลงเป็นลำดับ เนื่องจากไทยเป็นฝ่ายแพ้สงครามและอังกฤษได้เรียกร้องให้ไทยชดใช้ค่าเสียหายมากมาย

ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับอเมริกา ได้มีมากขึ้นนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2493 เป็นต้นมา ซึ่งเป็นเวลาภายหลังที่อเมริกามีนโยบายป้องปรามจีน ซึ่งเพิ่งมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองไปสู่ระบอบสังคมนิยมคอม-มิวนิสต์ในปลายปี พ.ศ. 2492 ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับอเมริกาที่มีผลสะเทือนต่อกลไกอำนาจรัฐอย่างมากในเวลาต่อมา ได้แก่ การมีข้อตกลงว่าด้วยความร่วมมือทางเศรษฐกิจ และวิชาการระหว่างประเทศทั้งสองในเดือนกันยายน พ.ศ. 2493 และความตกลงว่าด้วยความร่วมมือทางทหารในเดือนตุลาคม ปีเดียวกัน

ปี พ.ศ. 2493 เป็นปีที่ไทยมีความสัมพันธ์กับต่างประเทศซึ่งมีส่วนชักนำให้หน่วยราชการต่าง ๆ ของไทย ต้องเข้าไปเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับกิจการระหว่างประเทศมากขึ้น เพราะไทยเข้าเป็นสมาชิกองค์การสหประชาชาติ และได้เข้าเป็นสมาชิกสำนักชำนัญพิเศษต่าง ๆ เช่น FAO, WHO, UNESCO, ธนาคารโลก และองค์การสหประชาชาติก็ได้เข้ามาตั้งสำนักงาน ECAFE, UNICEF และ FAO ในกรุงเทพด้วย นอกจากนั้นการกู้เงินธนาคารโลกมาบูรณะประเทศ และการตั้งคณะกรรมการ ก.ศ.ว. ตามโครงการข้อ 4 ของประธานาธิบดีทรูแมน ก็เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้สภาพแวดล้อมของระบบราชการเปลี่ยนแปลงไป

ระบบราชการซึ่งแต่เดิมเกี่ยวข้องกับการบริหารงานประจำ จึงเริ่มมีการสัมผัสกับโครงการใหม่ ๆ ที่ส่วนใหญ่ได้รับการสนับสนุนจากสหรัฐอเมริกามากขึ้น ที่สำคัญก็คือ ในช่วงเวลานี้เองที่ลักษณะของข้าราชการไทยได้เปลี่ยนแปลงไปจากการมีผู้จบการศึกษาจากต่างประเทศมาน้อย และส่วนใหญ่มาจากอังกฤษและยุโรป มาเป็นการมีผู้จบการศึกษาหรือได้รับการฝึกอบรมดูงานจากต่างประเทศโดยเฉพาะจากสหรัฐอเมริกามากขึ้น

อิทธิพลของสหรัฐอเมริกามีต่อไทยมากอย่างไรนั้น สะท้อนจากการที่จอมพลสฤษดิ์ ต้องไปเชิญนายพจน์ สารสิน อดีตเอกอัครราชทูตไทยประจำสหรัฐอเมริกา และเลขาธิการองค์การ SEATO (ซึ่งก่อตั้งขึ้นในปี 2497) มาเป็นนายกรัฐมนตรีในเดือนกันยายน 2500 เพื่อให้รัฐบาลชุดใหม่ที่มาจากการรัฐประหาร มีความชอบธรรมและได้รับความสนับสนุนจากสหรัฐอเมริกาต่อไป

อิทธิพลของสหรัฐอเมริกาต่อประเทศไทยที่ไม่ค่อยจะมีผู้สนใจศึกษากันคือ อิทธิพลต่อการจัดองค์การและการบริหารงาน ซึ่งเริ่มปรากฏเป็นรูปธรรมเมื่อมีการจัดตั้งสำนักงบประมาณขึ้น ในปี พ.ศ. 2502 และโอนงานด้านนี้จากกรมบัญชีกลางมายังสำนักงบประมาณซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี

การมีสำนักงบประมาณเป็นส่วนหนึ่งของสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างหน่วยราชการด้วยกันโดยสิ้นเชิง เพราะนอกจากสำนักงบประมาณจะมีอำนาจในการพิจารณางบประมาณของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ แล้ว ก็ยังมีอำนาจในการจัดวางระบบงานโดยมีกองจัดวางระบบงาน (O&M) ตามแบบอย่างของสำนักงบประมาณของสหรัฐอเมริกาอีกด้วย การเกิดขึ้นของสำนักงบประมาณซึ่งเป็นหน่วยงานใหม่ จึงเป็นการเกิดขึ้นของแหล่งอำนาจใหม่ทางราชการภายในระบบราชการด้วยกันเอง[1]

สำนักงบประมาณ เป็นหน่วยราชการที่มีบุคลากรระดับสูงที่จบการศึกษาจากต่างประเทศมากที่สุด และส่วนใหญ่เป็นผู้ที่จบการศึกษาจากสหรัฐอเมริกา โดยในปี พ.ศ. 2513 นั้น ในจำนวนเจ้าหน้าที่ระดับหัวหน้ากองขึ้นไป 18 คน มีผู้จบการศึกษาจากต่างประเทศถึง 15 คน การเลือกนายเรณู สุวรรณสิทธิ์ ซึ่งจบการศึกษาระดับปริญญาตรีและโทจากสหรัฐอเมริกา โดยจบปริญญาตรีทางวิศวกรรมเคมี และบริหารธุรกิจ จากมหาวิทยาลัยมินเนโซต้า ปริญญาโททางวิทยาศาสตร์ และเศรษฐศาสตร์จากวิทยาลัยสวาทมอร์ และ M.B.A. ทางการคลังและการธนาคารจากมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด เป็นผู้อำนวยการสำนักงบประมาณต่อจาก ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ในปี 2509 ย่อมชี้ให้เห็นถึงการผนึกกำลังของอิทธิพลด้านความคิดและการบริหารงานของผู้ที่จบการศึกษาจากสหรัฐอเมริกาในจุดที่เป็นศูนย์อำนาจใหม่ในระบบราชการไทยได้เป็นอย่างดี

สำนักงบประมาณได้ทำหน้าที่เป็นเครื่องมือสำคัญของนายกรัฐมนตรีในการควบคุมงบประมาณของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดี โดยมีการควบคุมด้วยการอนุมัติเงินประจำงวดตามระเบียบการบริหารงบประมาณ พ.ศ.2510 อย่างไรก็ดี เมื่อมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา สำนักงบประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จึงกลายเป็นองค์กรหลักที่ทำหน้าที่ควบคุมหน่วยราชการอื่น ๆ โดยอาศัยกรอบของแผนพัฒนาและการพิจารณางบประมาณ

---

[1] ดูรายละเอียดใน Chai-Anan Samudavanija, **The Politics and Administration of the Thai Budgetary Process** (unpublished Ph.D. Dissertation, The University of Wisconsin, 1971).

เราจะไม่กล่าวถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากการที่การอนุมัติแผนงานกับการอนุมัติงบประมาณ ไม่ประสานสอดคล้องกัน เพราะเป็นเรื่องที่ไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับงานนี้ อย่างไรก็ดี ประเด็นที่ต้องการหยิบยกขึ้นมาชี้ให้เห็นก็คือ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2502 เป็นต้นมา ได้เกิดแหล่งอำนาจใหม่ขึ้นภายในระบบราชการ และเป็นแหล่งอำนาจที่เกิดขึ้นเพราะแนวคิดใหม่ในการบริหาร ซึ่งได้รับอิทธิพลจากสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีระบอบการเมืองแบบประธานาธิบดี (Presidential System) แตกต่างไปจากระบอบการเมืองแบบรัฐสภาที่ไทยได้ใช้เป็นแนวทางการปกครองประเทศมาตลอดเวลา

พิจารณาในแง่นี้แล้ว จะเห็นได้ว่า การนำระบบฝ่ายบริหารที่เข้มแข็ง (Strong Executive) มาใช้โดยที่มีการเสริมอำนาจของตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนั้น มีผลกระทบโดยตรง ต่อการทำงานของคณะรัฐมนตรี เพราะแทนที่คณะรัฐมนตรีจะเป็นองค์กรการตัดสินใจด้านนโยบายที่ สำคัญก็เริ่มจะกลายเป็นองค์กรที่พิจารณาเรื่องที่เป็นงานประจำ เพราะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายได้มีหน่วยงานอื่นโดยเฉพาะอย่างยิ่ง สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงบประมาณ ทำหน้าที่อยู่แล้ว แม้ในหลักการหน่วยงานทั้งสองนี้จะเป็นเพียงหน่วยงานช่วยอำนวยการ (Staff Agency) ของฝ่ายบริหารก็ตาม แต่ฝ่ายบริหารในที่นี้มิใช่คณะรัฐมนตรีทั้งคณะ หากเป็นนายกรัฐมนตรี แต่ก็มิใช่นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าคณะรัฐมนตรี หากเป็นนายกรัฐมนตรีในฐานะเจ้ากระทรวงสำนักนายกรัฐมนตรี

ความสำคัญของสำนักงบประมาณและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีต่อกระบวนการตัดสินใจระดับสูงอย่างไรนั้น สะท้อนจากการที่หัวหน้าหน่วยงานทั้งสองนี้ได้รับเชิญเข้าร่วมประชุมคณะรัฐมนตรีเป็นประจำ และข้อเสนอตลอดจนคำชี้แจงทักท้วงที่มาจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมักได้รับการยอมรับจากที่ประชุมเสมอ

โดยสรุปแล้ว จุดเปลี่ยนแปลงที่สำคัญยิ่งในความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจทางการเมือง กับอำนาจทางราชการ จึงอยู่ที่การนำเอา**รูปแบบการบริหาร**ของระบอบการเมืองแบบประธานาธิบดีมาซ้อนไว้ภายในโครงสร้างการบริหารของระบบราชการไทย ซึ่งมีการจัดแบ่งเป็นกระทรวง ทบวง กรม และการจัดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น ตามแบบการปกครองในระบอบรัฐสภาปรากฏการณ์เช่นนี้มีผลโดยตรงที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงคุณภาพต่อการผนึกประสานอำนาจที่เกิดจากการดำรงตำแหน่งทางการเมืองกับอำนาจที่มีอยู่ในวงราชการ เพราะการมีพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2502 เป็นการสถาปนาอำนาจทางการบริหารของตำแหน่งนายกรัฐมนตรีที่ไม่เคยจัดให้เป็นระบบมาก่อน และเมื่อพิจารณาบัญชีเทียบตำแหน่งและกำหนดตำแหน่งซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาในท้ายพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่าเป็นครั้งแรกอีกเช่นกันที่มีการกำหนดให้มีตำแหน่งทางการเมืองประจำสำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นวิธีการที่ระบบประธานาธิบดีใช้โดยมี staff ประจำทำเนียบประธานาธิบดี

ประเด็นสำคัญที่ควรพิจารณาก็คือ การจัดองค์กรของรัฐ และการให้อำนาจนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2502 สั่งให้ข้าราชการพลเรือนในทุกกระทรวง ทบวง กรม มาสำรองราชการสำนักนายกรัฐมนตรีนั้น เกิดขึ้นในสมัยที่มีธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 และมีสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นระบอบการปกครองที่มิใช่ระบอบรัฐสภา แต่เป็นระบอบอำนาจเด็ดขาด อย่างไรก็ดี การจัดองค์กรของรัฐนี้ต่อมาได้กลายเป็นเรื่องของข้าราชการประจำไป เพราะเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งใด จุดสนใจของผู้ที่ต้องการก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงมักจะอยู่ที่รัฐธรรมนูญ มากกว่าพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หรือพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการ

สำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับหลังนี้ไม่มีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญเลย นอกจากการเพิ่มลดจำนวนหน่วยงานในสำนักนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 6 ดังจะสังเกตได้ว่า พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2502 ซึ่งมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง 7 ครั้ง ก่อนที่จะมีการจัดการปรับปรุงครั้งใหญ่ในปี พ.ศ. 2505 นั้น ก็ล้วนแล้วแต่เป็นการแก้ไขเพราะมีการเพิ่มหรือลดจำนวนหน่วยราชการในสำนักนายกรัฐมนตรีทั้งสิ้น และที่ควรสังเกตก็คือ นับตั้งแต่ พ.ศ. 2502 ซึ่งมีหน่วยงานในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีเพียง 15 หน่วยงาน ในปี พ.ศ. 2504 ได้มีหน่วยงานเพิ่มขึ้นถึง 23 หน่วยงาน ส่วนพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2505 นั้น นอกจากจะมีการเพิ่มหน่วยงานขึ้นเป็น 24 หน่วยงานแล้ว ก็ไม่มีการเปลี่ยนแปลง อื่นใดในสาระสำคัญนอกจากการกำหนดให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจ แต่งตั้งประธานที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี และที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นข้าราชการการเมืองเพื่อให้คำปรึกษาแก่นายกรัฐมนตรีได้ ซึ่งก็เป็นการนำเอาระบบที่ปรึกษาหัวหน้าฝ่ายบริหารของระบบประธานาธิบดีมาใช้อีกเช่นกัน

พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรีที่ได้ปรับปรุงใหม่ใน พ.ศ. 2505 มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีก 8 ครั้ง ซึ่งส่วนใหญ่ก็เป็นการเพิ่มจำนวนหน่วยงานในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีอีกเช่นกัน ในปี พ.ศ. 2514 จำนวนหน่วยงานเทียบเท่ากรมในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีมีมากที่สุดคือ 29 หน่วยงาน เมื่อเทียบกับในระหว่างปี พ.ศ. 2475-2495 ซึ่งมีเพียง 7 หน่วยงาน และในปี 2502 ซึ่งมีเพียง 15 หน่วยงาน

การเพิ่มขึ้นของหน่วยงานในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีอย่างรวดเร็ว ในระหว่าง พ.ศ. 2502-2514 นอกจากจะชี้ให้เห็นถึงแนวโน้มในการขยายตัวของหน่วยราชการในระยะที่มีการพัฒนาประเทศแล้ว[2] ก็ยังแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของสำนักนายกรัฐมนตรีและความต้องการของหน่วยงานใหม่ ๆ ที่จะมีนายกรัฐมนตรีเป็นเจ้ากระทรวงได้เป็นอย่างดี ดังนั้นลักษณะของสำนักนายกรัฐมนตรีจึงได้เปลี่ยนแปลงไปจากการเป็นโครงสร้างที่ครอบคลุมงานของนายกรัฐมนตรี ในฐานะที่เป็นหัวหน้าคณะรัฐมนตรีไปเป็นโครงสร้างของกระทรวงใหญ่ที่สุด ซึ่งรวมงานหลายประเภทที่ไม่สอดคล้องกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ก่อนที่จะมีการตั้งทบวงมหาวิทยาลัยซึ่งมหาวิทยาลัยทุกแห่ง และแม้แต่สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทก็ยังสังกัดอยู่กับสำนักนายกรัฐมนตรี

พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2505 ได้ถูกยกเลิกไป โดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 ซึ่งประกาศใช้เมื่อ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 เมื่อจอมพลถนอม กิตติขจร ทำการปฏิวัติเพื่อล้มเลิกรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 และยุบรัฐสภาแล้วจัดตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติขึ้นแทน

ในการปฏิวัติครั้งนั้น ได้มีการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการคือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติแม่บทที่ใช้ในการกำหนดความสัมพันธ์ทางอำนาจภายในระบบราชการต่อเนื่องกันมาเป็นเวลาถึง 20 ปี และพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2505 และพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2506

---

[2] การศึกษาการขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการไทยของวรเดช จันทรศร ชี้ให้เห็นว่าระหว่าง พ.ศ. 2500-2522 ได้มีการขยายตัวของหน่วยงานระดับกรมและกองอย่างรวดเร็ว โดยในระหว่างปี 2510-2512 กรมเพิ่มจาก 90 กรมเป็น 113 กรม และกอง เพิ่มจาก 550 เป็น 827 กอง ต่อมาใน พ.ศ. 2522 กรมเพิ่มเป็น 131 กรมและกองเพิ่มเป็น 1268 กอง ดู วรเดช จันทรศร, **การขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการไทย : ปัญหา อุปสรรค และแนวโน้ม** รายงานเสนอในการสัมมนาเรื่อง Thailand in the 1980's Significant Issues, Problems and Prospects จัดโดยสมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย 13-16 ธันวาคม 2522

การปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการดังกล่าวไม่มีการเปลี่ยนแปลงที่เป็นสาระสำคัญในด้านการจัดระบบราชการให้มีระบบและมีประสิทธิภาพ นอกเสียจากการรวมศูนย์อำนาจมาไว้ที่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและการยุบรวมพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี เข้ามาไว้ในประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 และ 218 กล่าวคือ ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดหน่วยราชการ (โครงสร้างองค์กร) ได้รวมเข้าไว้ในประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 โดยนำเอาส่วนแรกของพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี คือ อำนาจหน้าที่ของสำนักนายกรัฐมนตรีและการแบ่งส่วนราชการมาไว้เป็นหมวด 1 ของประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 และนำเรื่องการจัดระเบียบราชการ ตลอดจนตำแหน่งและอำนาจในการบังคับบัญชาสั่งราชการ มอบอำนาจของตำแหน่งต่าง ๆ ตั้งแต่ นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี ลงไปถึงเลขาธิการ ทำเนียบนายกรัฐมนตรี และหัวหน้าหน่วยงานอื่น ๆ ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีไปไว้ในหมวดที่ 1 ของประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 นอกจากนั้นได้มีการรวบรวมอำนาจของนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลให้เป็นหมวดหมู่โดยระบุไว้ในข้อ 9 ของหมวดที่ 1

การระบุอำนาจของนายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้ารัฐบาลในประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 รวม 8 ข้อนี้ สาระสำคัยยังคงอยู่ที่การให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้ข้าราชการซึ่งสังกัด กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ มาสำรองราชการสำนักนายกรัฐมนตรีได้ อำนาจนี้เป็นอำนาจที่มีลักษณะเชิงลบเพราะมักจะเป็นการใช้เพื่อลงโทษข้าราชการระดับสูง

อย่างไรก็ดี หากจะมีสิ่งใดที่เป็นของใหม่ในประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ซึ่งก็คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแล้วก็น่าจะเป็นการกระชับอำนาจของนายกรัฐมนตรีที่ ได้มีการวางรากฐานไว้ตั้งแต่ พ.ศ. 2502 อย่างต่อเนื่องมาแล้วให้มากขึ้น

อำนาจของตำแหน่งนายกรัฐมนตรีที่กระชับมากขึ้นนี้มีลักษณะเชิงบวกด้วย แทนที่จะมีลักษณะเชิงการใช้อำนาจในการควบคุมลงโทษด้วยการสั่งให้สำรองราชการแต่เพียงด้านเดียว

การทำให้ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมีอำนาจเหนือกระทรวงอื่น ๆ ใน**ทางการบริหาร**ด้วยนอกเหนือไปจากการมีอำนาจทางการเมืองในฐานะหัวหน้าคณะรัฐมนตรี อีกขั้นหนึ่งก็คือ การให้นายกรัฐมนตรีมี **อำนาจกำกับโดยทั่วไปซึ่งการบริหารราชการแผ่นดิน** โดยครอบคลุมการบริหารราชการแผ่นดินทั้งส่วนกลางส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น และสามารถมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีกำกับการบริหารราชการของกระทรวงหนึ่งหรือหลายกระทรวงได้ นอกจากนั้น ยังระบุให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารทุกตำแหน่งซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรม และยังมีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม หนึ่งไปดำรงตำแหน่งของอีกกระทรวง ทบวง กรมหนึ่งโดยให้ได้รับเงินเดือนจากระทรวง ทบวง กรม เดิมได้ แต่ถ้าเป็นการแต่งตั้งข้าราชการตั้งแต่ตำแหน่งอธิบดี หรือเทียบเท่าขึ้นไป ต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

จะเห็นได้ว่าพัฒนาการของการจัดระเบียบบริหารราชการของไทยนับตั้งแต่ พ.ศ. 2502 นั้น มีแนวโน้มไปในทางการสร้างอำนาจให้กับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมากกว่าแก่ **ระบบคณะรัฐมนตรี** ซึ่งมีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในศูนย์อำนาจกลไกและกระบวนการตัดสินใจระดับสูงสุดจากคณะรัฐมนตรีไปสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งต่างจากลักษณะของการตัดสินใจเชิงนโยบายในระหว่าง พ.ศ. 2475-2500 ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีบทบาทสำคัญต่อการกำหนดนโยบายมาก นอกจากนี้การที่ให้นายกรัฐมนตรีไปกำกับราชการของกระทรวงอื่น ๆ

นอกเหนือไปจากการกำกับราชการเฉพาะหน่วยงานภายในสำนักนายกรัฐมนตรีเท่านั้น ย่อมชี้ให้เห็นว่า อำนาจของนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นตำแหน่งที่มีลักษณะทางการเมือง เริ่มกลายเป็นอำนาจที่มีลักษณะเชิงบริหารมากขึ้น

ผลกระทบที่สำคัญยิ่งก็คือ เมื่อระบุให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจกำกับการบริหารราชการแผ่นดิน โดยไม่มีการแยกแยะให้ชัดเจนว่าเป็นงานนโยบายหรืองานประจำแล้ว จึงทำให้เรื่องที่เป็นงานประจำจำนวนมากต้องผ่านขึ้นมาให้นายกรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบก่อน เนื่องจากนายกรัฐมนตรีเป็นผู้กำกับการบริหารราชการของหน่วยงานเหล่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเมื่อคำว่า การบริหารราชการแผ่นดิน กินความเกินกว่าการกำหนดนโยบาย ย่อมมีผลทำให้เกิดการนำเรื่องที่ไม่เกี่ยวข้องกับนโยบายเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เป็นจำนวนมาก[3]

การแปรเปลี่ยนลักษณะงานนโยบายเป็นงานประจำมากขึ้น ของตำแหน่งและงานของนายกรัฐมนตรีนั้น สะท้อนได้จากการที่ภายในสำนักนายกรัฐมนตรีมีโครงสร้างของการบังคับบัญชาที่ซับซ้อนกว่าที่เป็นอยู่ในกระทรวงอื่น ๆ คือ มีปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีควบคุมบังคับบัญชากรมกลุ่มหนึ่งแต่หน่วยงานเทียบเท่ากรมอื่น ๆ มีการบังคับบัญชาโดยหัวหน้าหน่วยงานนั้น ๆ และมีคณะกรรมการคอยกำกับดูแลอีกชั้นหนึ่ง เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เป็นต้น

ดังนั้นอาจสรุปได้ว่า นับตั้งแต่ พ.ศ. 2502 เป็นต้นมาจนถึง พ.ศ. 2515 นั้นได้มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ซึ่งมิได้อาศัยบทบัญญัติตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ หากเป็นการอาศัยอำนาจ ตามกฎหมายปกครองที่มีฐานะต่ำกว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญ แท้ที่จริงแล้ว การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในระยะเวลานับตั้งแต่ พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ได้ทำให้อำนาจทางราชการมีความกล้าแข็งเป็นปึกแผ่นแน่นหนามากขึ้น โดยพัฒนาการเหล่านี้ ได้ก่อให้เกิดการสร้างอำนาจเชิงสถาบันให้แก่ ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในฐานะนักบริหาร มิใช่ในฐานะนักการเมือง และกลไกที่ได้รับการพัฒนามากที่สุดอย่างต่อเนื่องจนมีความเป็นสถาบัน จึงเป็นกลไกทางการบริหารที่มีลักษณะเป็น สถาบันทางราชการ เช่น สำนักงบประมาณ สำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มากกว่าที่จะเป็นกลไกทางการเมืองที่มีลักษณะเป็นสถาบันทางนโยบาย ตำแหน่งต่าง ๆ ที่เคยเป็นตำแหน่งทางการเมือง เช่น ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขาธิการคณะรัฐมนตรี ก็กลายมาเป็นตำแหน่งข้าราชการประจำ[4]

ในขณะที่อำนาจทางการบริหารของนายกรัฐมนตรีขยายขอบเขตกว้างขวางมากขึ้นนั้น ก็มิได้หมายความว่าเมื่อมีนายกรัฐมนตรีที่มาจากการเลือกตั้ง นายกรัฐมนตรีจะสามารถมีความคล่องตัวที่จะจัดระบบงานช่วยอำนวยการของตัวเสียใหม่ เพราะได้มีธรรมเนียมปฏิบัติเกิดขึ้นจากสมัยที่นายกรัฐมนตรีมาจากข้าราชการอย่างต่อเนื่องเป็นเวลานานว่านายกรัฐมนตรีเป็นนักบริหาร และใช้อำนาจเชิงบริหารมากกว่าเป็นนักการเมืองที่จะทำการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกลไกและกระบวนการบริหารให้สามารถเป็นเครื่องมือตอบสนองต่อนโยบายได้ จึงไม่เป็นที่แปลกใจว่าเหตุใดความพยายามในการปฏิรูประบบราชการจึงไม่ประสบผลสำเร็จ[5]

---

[3]ดูรายละเอียดใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช **สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี** (กรุงเทพ : รายงานการวิจัยในโครงการการบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม. 2532) บทที่ห้า หน้า 79-119.

[4]ตำแหน่งทั้งสองได้เปลี่ยนเป็นตำแหน่งข้าราชการประจำในปี พ.ศ. 2517

[5]ดูรายละเอียดใน วรเดช จันทรศร

ดังได้กล่าวมาแล้วว่าตลอดระยะเวลา 60 ปีที่ผ่านมานั้น การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มักจะมีจุดเน้นอยู่ที่การปรับปรุงอำนาจของทางราชการให้กระชับขึ้นเท่านั้น หรือไม่ก็เป็นการแบ่งปันอำนาจในระหว่างหน่วยราชการด้วยกันเอง ยิ่งในกรณีที่กติกาหลักทางการเมืองคือกฎหมายรัฐธรรมนูญไม่มีความยั่งยืน และโดยสภาพของรัฐธรรมนูญไทยแล้วก็ไม่มีบทบัญญัติที่จะเป็นกรอบอ้างอิงการกระจายอำนาจได้ ดังนั้นในขณะที่รัฐธรรมนูญดูเสมือนกับว่าเป็นกฎหมายหลักและเป็นกฎหมายสูงสุดที่กำหนดความสัมพันธ์ทางอำนาจ แต่ในความเป็นจริงแล้ว ความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างอำนาจรัฐอำนาจทางการเมือง กับประชาชนกลับไปปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินมากกว่า ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจรัฐกับอำนาจของประชาชนในระดับล่างสุด ก็ถูกกำหนดโดยพระราชบัญญัติ ปกครองท้องที่ซึ่งถือเป็นหลักว่า ผู้ใหญ่บ้านและกำนันเป็นกลไกตัวแทนของรัฐมากกว่าตัวแทนของประชาชน

ตลอดระยะเวลา 60 ปีที่ผ่านมาในขณะที่รัฐธรรมนูญถูกล้มล้างไปฉบับแล้วฉบับเล่า จนมีผลทำให้ส่วนน้อยนิดของกติกาความสัมพันธ์ทางอำนาจในระดับบนสุดคือ ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ กับฝ่ายบริหาร (ทางการเมือง) ต้องขาดตอนไม่ต่อเนื่อง อำนาจของรัฐในระหว่างกลไกของรัฐ เองกลับมีความต่อเนื่องและได้รับการปรับเปลี่ยนให้กระชับและคล่องตัวมากขึ้นในความสัมพันธ์**ภายใน**ที่กลไกของรัฐกระทำต่อกันมากกว่าที่จะเป็นการปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์**ระหว่าง**กลไกของรัฐ**กับ**ประชาชน

หลังการรัฐประหาร 23 กุมภาพันธ์ 2534 ได้มีการปรับปรุงแก้ไขประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 โดยเปลี่ยนชื่อเป็นพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2434 สาระสำคัญของพระราชบัญญัติฯ ที่เปลี่ยนแปลงไปนี้ชี้ให้เห็นการผนึกกำลังของอำนาจทางราชการ และการปรับปรุงการใช้อำนาจตลอดจนการแบ่งอำนาจระหว่างกันเองอย่างชัดเจน กล่าวคือ ส่วนหนึ่งเป็นการป้องกันการซ้ำซ้อนของงานในระดับกรม และกอง โดยกำหนดให้ต้องมีการระบุหน้าที่ของส่วนราชการที่ตั้งขึ้นใหม่ให้ชัดเจนในพระราชกฤษฎีกา ทั้งนี้เนื่องจากในระยะเวลายี่สิบปีที่ผ่านมา ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานระดับกองขึ้นมากมายจนทำให้เกิดงานซ้ำซ้อนขึ้น การที่กำหนดให้ต้องมีการระบุหน้าที่ของส่วนราชการซึ่งตั้งขึ้นใหม่ไว้ในพระราชกฤษฎีกานั้นก็เป็นการเริ่มต้นจัดการกับปัญหาที่หมักหมมมาเป็นเวลานาน จนอาจกล่าวได้ว่า การที่เพิ่งมาแก้ไขเรื่องนี้ไว้ในพระราชบัญญัติฯ พ.ศ.2534 น่าจะเป็นเรื่องที่สายเกินไปแล้ว เพราะแม้จะมีการป้องกันการที่งานจะซ้ำซ้อนกันไว้ก็ตามแต่ก็เป็นการป้องกันสำหรับส่วนราชการที่จะตั้งขึ้นใหม่ ส่วนงานที่ตั้งขึ้นมาซ้ำซ้อนกันก่อนหน้านี้เป็นเวลานาน ก็มิได้มีการทบทวนแก้ไขแต่อย่างใด

การแบ่งปันอำนาจระหว่างหน่วยราชการด้วยกันเองเกิดขึ้นในหลายจุด และมักจะสะท้อนถึงการประนีประนอมระหว่างแหล่งอำนาจทางราชการด้วยกันเอง ในระดับหน่วยงานกลางช่วยอำนวยการนั้นก็เห็นได้จากการที่จะต้องกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติฯ ว่า อำนาจหน้าที่ในการแบ่งส่วนราชการภายใน และการกำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการนั้นให้เป็นอำนาจ ร่วมกันระหว่างหน่วยงานกลางสองแห่งคือ สำนักงาน ก.พ. และสำนักงบประมาณ การกำหนดการร่วมกันใช้อำนาจไว้อย่างชัดแจ้งในกฎหมายเกี่ยวด้วยเรื่องนี้นั้น ก็นับว่าเป็นการสิ้นสุดของความขัดแย้ง และการช่วงชิงบทบาทในเรื่องนี้ระหว่างหน่วยงานทั้งสอง ซึ่งยืดเยื้อมาเป็นเวลานานโดยที่ตลอดมานั้น หน่วยงานทั้งสองนี้ต่างอาศัยคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการเป็นเวทีในการช่วงชิงการนำ

ประเด็นที่น่าสนใจก็คือ แม้ว่าระบบราชการมีธรรมชาติที่จะรักษาอำนาจของตนไว้ก็ตาม แต่ในการดำเนินกิจกรรมการพัฒนานั้น กลไกหลายส่วนของระบบราชการเองได้ประสบกับปัญหาภายในหลายประการ

ที่สำคัญได้แก่ การขาดการแบ่งอำนาจที่มีความคล่องตัวระหว่างกลไกของรัฐด้วยกันเอง และการแย่งชิงบทบาทหน้าในการบริหารระดับภูมิภาค ซึ่งแต่เดิมบทบาทหน้าในส่วนนี้เป็นของกระทรวงมหาดไทย แต่เมื่อกิจกรรมของรัฐในสมัยแห่งการพัฒนามีการคลี่คลายขยายตัวมากยิ่งขึ้น กระทรวงต่าง ๆ ก็เริ่มขยายงานของตนจากส่วนกลางไปยังส่วนภูมิภาค ทำให้กระทรวงมหาดไทยมิใช่เป็นกลไกของรัฐเพียงหน่วยเดียวที่สัมผัสสัมพันธ์กับ ประชาชนในจังหวัด อำเภอ และตำบล เหมือนดังที่เคยเป็นมาในอดีต การมีแผนพัฒนาชนบทยากจนในปี พ.ศ. 2524 โดยกำหนดให้มี 4 กระทรวงหลัก (ต่อมามีการเพิ่มเป็น 5) สะท้อนถึงการเปลี่ยนแปลงในบทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างกลไกของรัฐกับประชาชนได้เป็นอย่างดีว่าเริ่มกระจายวงกว้างมากขึ้น

ในบทก่อน ๆ ได้ชี้ให้เห็นแล้วว่า วิวัฒนาการของรัฐไทยนั้นมีผลอำนวยให้กระทรวงมหาดไทยเป็นกลไกหลักและกลไกนำในการบริหารราชการทั่วประเทศ ปัญหาของการที่กระทรวงมหาดไทยมีบทบาทมากกว่ากระทรวงอื่น ๆ เพราะเป็นฝ่ายดูแลควบคุมพื้นที่ทั่วราชอาณาจักรนี้ส่งผลให้กระทรวงอื่นดิ้นรนที่จะหลีกเลี่ยงการถูกอำนาจครอบงำของกระทรวงมหาดไทยโดยเฉพาะในระดับจังหวัด

การแก้ไขสาระสำคัญพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ส่วนหนึ่งก็เป็นความพยายามที่จะแบ่งอำนาจและมอบอำนาจให้ทอดสายได้ยาวขึ้น จากการหยุดอยู่ที่ระดับรองอธิบดีก็ให้มอบอำนาจลงมาได้จนถึงระดับหัวหน้ากองในส่วนกลาง และหัวหน้าส่วนราชการระดับอำเภอในส่วนภูมิภาค

ดังนั้นหากจะย้อนกลับไปดูพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินในระยะแรก ๆ (พ.ศ. 2476) แล้ว จะเห็นได้ว่า **การรวมศูนย์อำนาจภายใน** กลไกของรัฐได้มีการคลี่คลายขยายตัวทอดยาวลงมาเป็นลำดับ แต่มิได้หมายความว่า การคลี่คลายขยายตัวตลอดระยะเวลา 60 ปี นี้เป็นการเคลื่อนไคลทางการกระจายอำนาจ กล่าวอีกทางหนึ่งก็คือ อำนาจยังคงรวมศูนย์อยู่ภายในราชการ แต่ได้มีการมอบหมายตามสายงานยาวขึ้น เพราะความกดดันของความขึงตึงภายในระบบราชการด้วยกันเอง ดังจะเห็นได้ว่า ในปี พ.ศ.2476 นั้น อำนาจการบริหารราชการอยู่ที่รัฐมนตรีแต่เพียงผู้เดียว ต่อมาในปี พ.ศ. 2477 จึงมีการมอบอำนาจลงมาในระดับหนึ่งคือ ให้แก่รัฐมนตรีช่วยและปลัดกระทรวงและอธิบดี ใน พ.ศ. 2495 จึงเริ่มมีการมอบอำนาจระหว่างนายกรัฐมนตรีกับรองนายกรัฐมนตรี

กว่าจะมีการมอบอำนาจจากระดับรองอธิบดีมาสู่กลไกระดับล่างคือหัวหน้ากองในส่วนกลาง และหัวหน้าส่วนราชการของอำเภอในส่วนภูมิภาคนั้น ต้องใช้เวลาถึง 57 ปี จึงอาจกล่าวได้ว่า ก่อน พ.ศ. 2534 นั้น อำนาจที่รวมศูนย์ของราชการนั้น รวมศูนย์อย่างแคบคืออยู่ในระดับสูง แม้แต่ในระดับจังหวัดก็อยู่ในวงแคบ

ที่น่าสนใจและเป็นเครื่องยืนยันถึงความขัดแย้งและการประนีประนอมระหว่างกลไก อำนาจรัฐด้วยกันเองก็คือ ในการแก้ปัญหาความไม่คล่องตัวของการบริหารราชการนั้น แทนที่จะอาศัยแนวทางการปรับปรุงระบบราชการโดยทบทวนโครงสร้างทั้งหมด กลับนิยมการแก้ไขด้วยวิธีการคงสภาพเดิมของโครงสร้างใหญ่ไว้ไม่ว่าจะเป็นโครงสร้างทางการเมือง คือ ระบบคณะรัฐมนตรี โครงสร้างกระทรวงทบวงกรม และโครงสร้างของส่วนกลาง-ส่วนภูมิภาค-ส่วนท้องถิ่น โดยมีการปรับปรุง**การมอบอำนาจ**

การสงวนอำนาจไว้ด้วยการปรับปรุงวิธีการมอบอำนาจนี้เป็นแนวทางที่ข้าราชการได้ใช้มาโดยตลอด ดังจะเห็นได้ว่าประเด็นหลักของการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดินนั้นมักจะอยู่ที่การขยายความ วิธีการปฏิบัติราชการแทน และการรักษาราชการแทน ซึ่งจากเดิมที่ไม่มีปรากฏอยู่ในกฎหมาย

เลย จนกลายเป็นหมวดของมาตราต่าง ๆ ถึงสองหมวด และมาตราหลักในเรื่องการปฏิบัติราชการแทนนั้นก็มีอนุมาตรามากขึ้นเป็นลำดับ

ในระหว่างที่มีการปรับปรุงการมอบอำนาจโดยให้อธิบดีสามารถมอบอำนาจให้ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง และหัวหน้าส่วนราชการได้นั้น ก็เกิดปฏิกริยาจากผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเข้าใจว่ามาตรการดังกล่าวเป็นการบั่นทอนอำนาจในการบังคับบัญชาข้าราชการส่วนภูมิภาคของผู้ว่าราชการจังหวัด ในขณะเดียวกันข้าราชการครูซึ่งเคยมีประวัติความเป็นมาของการอยู่ภายใต้ สังกัดของกระทรวงมหาดไทยมาก่อน และแม้จะแยกไปอยู่กับกระทรวงศึกษาธิการในเวลาต่อมาแล้วก็ตาม แต่ก็ยังต้องการดิ้นรนที่จะปลอดจากการควบคุมของผู้ว่าราชการจังหวัด

ความขัดแย้งในการแบ่งปันอำนาจระหว่างหน่วยราชการด้วยกันเอง ได้นำไปสู่การประนีประนอมโดยยกเว้นให้ข้าราชการครูไม่ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด และในขณะเดียวกันก็ให้หลักประกันแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยระบุไว้ในกฎหมายมาตรา 58 ว่า

การยกเว้น จำกัด หรือตัดทอนอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการในจังหวัด หรือให้ข้าราชการของส่วนราชการใดมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเช่นเดียวกับผู้ว่าราชการจังหวัดจะกระทำได้โดยตราเป็นพระราชบัญญัติ

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการ ตลอดระยะเวลา 60 ปีที่ผ่านมา จึงมิได้เป็นการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในด้านที่จะทำให้เกิดความโปร่งใส ความรับผิดชอบตอบสนอง และการกระจายอำนาจออกจากศูนย์รวมของราชการ หากเป็นเพียงการปรับอำนาจรัฐและบทบาทในการใช้อำนาจดังกล่าวโดยกลไกของรัฐฝ่ายพลเรือนให้กระชับตัวขึ้นมากกว่า การปรับเปลี่ยนในระดับ**โครงสร้าง**สำคัญจึงไม่เคยเกิดขึ้น การปรับเปลี่ยนใน**กระบวนการ**จึงเกิดขึ้นไม่ได้ เพราะแนวทางที่ยึดถือกันมาโดยตลอดก็คือแนวทางการปรับวิธีการ ใช้อำนาจระหว่างกลไกอำนาจรัฐระดับต่าง ๆ เมื่อกิจกรรมของรัฐขยายตัวมากขึ้น วิธีการแบ่ง และใช้อำนาจก็มีการทอดสายลงไปยาวขึ้น ลักษณะของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนี้คือ ลักษณะเด่นของการสร้างรัฐ (State-Building) ซึ่งมีผลโดยตรงต่อการรักษาและเพิ่มพูนอำนาจให้แก่กลไกของรัฐมากกว่าที่จะเป็นการเปิดให้กลไกของรัฐต้องรับใช้และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน

การสร้างรัฐเป็นสิ่งจำเป็นต่อความคงอยู่ของรัฐ แต่การสร้างรัฐให้มีขนาดใหญ่เกินไป (Oversize) มีบทบาทและอำนาจมากเกินไป รวมศูนย์และควบคุมมากเกินไป ย่อมไม่เป็นผล ดีต่อการทำงานของกลไกรัฐท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงแบบโลกานุวัตร (Globalization) และ การปรับตัวต่อพลังของประชาชนที่ต้องการมีส่วนร่วมทั้งในทางการเมือง และการบริหารการพัฒนา ให้สอดคล้องกับความต้องการอย่างแท้จริงของกลุ่มประชาชนในระดับท้องถิ่น

เนื่องจากงานชิ้นนี้มิได้เกี่ยวข้องกับการศึกษาถึงรายละเอียดของความพยายามที่จะปฏิรูประบบราชการโดยตรง จึงเพียงแต่ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า นับตั้งแต่ พ.ศ.2435 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้เผชิญกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเศรษฐกิจและสังคม ทั้งภายในและภายนอกอยู่ตลอดเวลา แต่การปฏิรูประบบราชการให้รับกับการเปลี่ยนแปลงเช่นว่านี้มีอยู่เพียงครั้งเดียวคือ เมื่อ พ.ศ.2435 เพราะหลังจากนั้นการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ระบบราชการ ล้วนแล้วแต่เป็นการปรับปรุงเพื่อสร้างรากฐานทางอำนาจให้แก่ระบบราชการ

โดยเฉพาะต่อตำแหน่งนายกรัฐมนตรี มากกว่าที่จะให้แก่ระบบคณะรัฐมนตรีทั้งสิ้น เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เนื่องมาจากการจัดระเบียบราชการฝ่ายบริหารของไทยเรานั้น ได้อิงแบบอย่าง**ทางการบริหาร**ของระบอบรัฐสภาโดยที่มิได้มีพัฒนาการทางการเมืองในทิศทางที่เป็นการเมืองตามระบอบรัฐสภาอย่างแท้จริง รูปแบบทางการบริหารจึงมิได้ถูกควบคุมโดยรูปแบบและอำนาจทางการเมืองแบบรัฐสภา หากกลายเป็นการปรับเปลี่ยนให้ข้าราชการที่ขึ้นสู่อำนาจทางการเมือง สามารถบริหารราชการได้ โดยทำให้อำนาจทางการเมืองของตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมีลักษณะเป็นอำนาจทางการบริหารราชการมากขึ้นเป็นลำดับ

พัฒนาการเช่นนี้ทำให้ฝ่ายนักการเมืองที่ต้องการบริหารประเทศให้เป็นไปตามนโยบายไม่อาจอาศัยระบบราชการเป็นเครื่องมือได้ ดังสะท้อนจากการตั้งคณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นที่ปรึกษานโยบาย ซึ่งมีลักษณะการทำงานที่ผ่านระบบราชการ และไม่อาศัยข้าราชการในหน่วยงานเป็นเครื่องมือในการริเริ่มหรือผลักดันนโยบาย

ในปี พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นการครบ รอบ 100 ปี แห่งการปฏิรูประบบราชการประเทศไทยก็ยังคงอาศัยโครงสร้างและกระบวนการบริหารราชการแบบเดิม ซึ่งประกอบด้วยกระทรวงจำนวนน้อย (14 กระทรวง) และกรมจำนวนมากอยู่ภายใต้กระทรวง การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการ มักเป็นการแก้ไขเพื่อจัดความสัมพันธ์ภายในวงราชการด้วยกันเอง แทนที่จะมีการพิจารณาถึงการท้าทายจากพลังภายนอกและปรับเปลี่ยนกลไก วิธีการ และกระบวนการของการตัดสินใจและการปฏิบัติงานให้สอดคล้องเท่าทันกับการเปลี่ยนแปลงที่กำลังเกิดขึ้นทั้งภายในและภายนอกอย่างรวดเร็ว

ผลของการขาดแนวทางมาตรการและการปฏิบัติเพื่อปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโครงสร้างกระบวนการบริหารงาน ตลอดจนการทบทวนกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ **อย่างทั่วด้าน** ก่อให้เกิด **ช่องว่าง** ที่สำคัญระหว่างการปฏิบัติงานของกลไกรัฐกับความสามารถในการตอบสนอง ความต้องการของทั้งภาคเอกชนและประชาชนในหลายระดับด้วยกันคือ (1) ในระดับคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นองค์กรการตัดสินใจสูงสุด แต่ตัวนายกรัฐมนตรี, รัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรี ไม่สามารถจัดการควบคุมสั่งการให้หน่วยราชการหลัก ๆ โดยเฉพาะกระทรวงและกรมที่มีการรวมศูนย์อำนาจอย่างสูง ปฏิบัติการตามแนวนโยบายของนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีได้อย่างมีประสิทธิภาพ (2) ในระดับความสัมพันธ์ระหว่างกระทรวงด้วยกัน และกรมต่าง ๆ ทั้งภายในกระทรวงเดียวกัน และต่างกระทรวงได้เกิดปัญหาความขัดแย้ง ความไม่สอดคล้องกันในการปฏิบัติงาน ต่างฝ่ายต่างมีแนวทางการดำเนินงานเป็นของตนเอง โดยขาดการประสานสัมพันธ์กับงานในหน้าที่ของส่วนอื่นซึ่งเกี่ยวข้องกัน (3) ในระดับความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทางการเมืองสูงสุด (นายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี) กับประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ไม่มีโครงสร้างและกระบวนการที่จะรองรับความต้องการและการกดดันหลายๆ ด้านของประชาชน มีผลทำให้อำนาจทางการเมืองมีแต่จะเข้าสู่ความขัดแย้งกับประชาชนมากขึ้นแทนที่จะเป็นกลไกขจัดปัดเป่า บรรเทา หรือลดระดับความขัดแย้งนั้น (4) ในระดับความสัมพันธ์ระหว่างกลไกการบริหารของรัฐกับประชาชน เกิดความขัดแย้งมากขึ้นเป็นลำดับ โดยเฉพาะทางด้านที่ดินทำกิน

ในบทต่อไปจะชี้ให้เห็นถึงผลกระทบของการจัดโครงสร้างระบบราชการที่มีต่อการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน และแนวทางแก้ไข

บทที่ 5

การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง กับการปรับตัวของกลไกอำนาจรัฐ

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2501 เป็นต้นมา ระบอบรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญในการจรรโลงกระแสการเมืองไว้ในสังคมไทยก็สิ้นสุดลง โดยมีอุดมการณ์ใหม่คือ อุดมการณ์แห่งการพัฒนามาแทนที่ การที่กระแสใหม่นี้จะกลายเป็นกรอบอ้างอิงสำหรับความสัมพันธ์ทางอำนาจภายในสังคมได้ก็จำเป็นจะต้องมีอำนาจทางกฎหมายรองรับและการได้รับความสนับสนุนจากผู้นำสูงสุด การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญยิ่งซึ่งนำไป**สู่การสร้างความเป็นสถาบันให้แก่กรอบอ้างอิงทางอำนาจใหม่**นี้ ก็คือ การประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับแรกขึ้น เป็นแผนระยะเวลา 6 ปี (2504-2509)

การมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจทำให้สภาเศรษฐกิจแห่งชาติ แปรสภาพจากการเป็นเพียงสภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีไปเป็นหน่วยงานกลางที่มีความสำคัญในฐานะเป็นเครื่องมือของหัวหน้าฝ่ายบริหารที่ใช้ในการกำหนดแนวทางในการแจกจ่ายทรัพยากรระหว่างหน่วยงานของรัฐ โดยอาศัยแผนงานและโครงการเป็นจุดอ้างอิง แม้ว่าจะมีการจัดตั้งสภาเศรษฐกิจมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2496 แล้วก็ตาม แต่สภาเศรษฐกิจก็ไม่มีกฎหมายที่ให้อำนาจรองรับ เมื่อมีการประกาศแผนพัฒนาเศรษฐกิจโดยลงพระปรมาภิไธยโดยองค์พระมหากษัตริย์ด้วยจึงทำให้แผนพัฒนาเป็นเอกสารที่มีสถานภาพสูงเท่ากับกฎหมายฉบับอื่น ๆ และทำให้แผนพัฒนากลายเป็นกรอบอ้างอิงใหม่ กรอบอ้างอิงนี้มีความสำคัญต่อระบบราชการโดยตรง ในแง่ที่เป็นปัจจัยผลักดันให้ระบบราชการสามารถมีบทบาทนำในการเข้าไปแทรกแซงในวิถีชีวิตของประชาชนในสังคมได้มากขึ้น

เมื่อเทียบแผนพัฒนาเศรษฐกิจกับรัฐธรรมนูญแล้ว จะเห็นได้ว่าในขณะที่รัฐธรรมนูญเป็นการกำหนดกติกาที่ตีกรอบจำกัดอำนาจและการปฏิบัติงานของกลไกอำนาจรัฐ แผนพัฒนาฯ กลับเสริมและให้บทบาทแก่กลไกอำนาจรัฐมากขึ้น มิติการพัฒนากับมิติความมั่นคงจึงเป็นอุปกรณ์ซึ่งกันและกัน ส่วนมิติของการมีส่วนร่วมซึ่งมีลักษณะทางการเมืองก็ได้ถูกบดบังไปโดยการผนึกประสานระหว่างมิติการพัฒนาและความมั่นคง ที่สำคัญก็คือในขณะที่แผนพัฒนาฯ เป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐในการดำเนินนโยบายทั้งปวง แต่แผนพัฒนาฯ ก็เป็นเครื่องมือของฝ่ายราชการประจำโดยเฉพาะฝ่ายผู้ชำนาญการ ซึ่งปลอดจากการเข้าแทรกแซงหรือมีส่วนร่วมในการกำหนด หรือประเมินทบทวนโดยสถาบันรัฐสภา แผนพัฒนาฯ จึงกลายมาเป็นกรอบอ้างอิงทางนโยบายที่ฝ่ายการเมืองโดยเฉพาะที่มาจากการเลือกตั้ง ต้องยอมรับโดยปริยาย

เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว เกิดขึ้นในสมัยแห่งการปฏิวัติ ซึ่งเป็นระยะเวลาที่ประเทศปลอดจากการมีโครงสร้างทางการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งเป็นเวลาถึง 11 ปีเต็ม (2501-2511) ดังนั้น การดำเนินการจัดสร้างและปรับปรุงกลไกเพื่อรองรับการพัฒนาจึงขาดมิติทางการเมือง (ซึ่งจะเป็นมิติที่สำคัญในสมัยต่อมา) การกำหนดกลไกรองรับการพัฒนาจึงเป็นการสร้างกลไกการบริหารที่เกิดขึ้น และเติบโตภายในระบบราชการ

จัดว่าการเปลี่ยนแปลงด้านแผนนโยบายเศรษฐกิจภาครัฐ และการปรับเปลี่ยนกลไกระบบราชการ เป็นสิ่งที่ถูก**กำหนด** และ**ชี้นำ** โดยข้าราชการอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด

การที่ระบบการเมือง-การบริหาร เน้นความสำคัญที่ตัวนายกรัฐมนตรี มีผลทำให้เกิดการสร้างระบบบริหารช่วยอำนวยการของ**ตัวหัวหน้ารัฐบาล**แทนที่จะเป็นการปรับปรุง**ระบบคณะรัฐมนตรี** ดังจะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2505 ได้กระจายหน่วยงานกลางระดับนโยบายที่เกี่ยวข้องกับภารกิจดั้งเดิมของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีออกไปอยู่ในโครงสร้างใหม่ถึง 4 หน่วยงาน คือ แทนที่จะมีแต่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี กลับมีปลัดบัญชาการสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี นอกจากนั้น ยังมีหน่วยงานในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีอื่น ๆ อีกรวมแล้ว 26 หน่วย ในขณะเดียวกัน สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีกลับไม่มีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญเกี่ยวกับภารกิจหลัก กล่าวคือ ยังคงมีการแบ่งกอง 4 กอง และ 11 แผนก เหมือนเดิม

ดังนั้น กลไกทางการเมืองที่ขาดหายไป และกลไกทางการบริหารที่เป็นฝ่ายช่วยเหลือคณะรัฐมนตรีก็มิได้รับการสร้างเสริมลักษณะของการเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ นำไปสู่การรวมศูนย์อำนาจทางการเมือง-การบริหารไว้ที่ตัวบุคคล หรือตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเพียงตำแหน่งเดียว โดยตัว**ระบบ**คณะรัฐมนตรีมีความอ่อนแอตลอดมา

ในขณะที่การเมืองและการบริหารถูกกำหนดและชี้นำโดยรัฐบาล แต่รัฐบาลไม่อาจควบคุมระบบ และการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจได้ทั้งหมด การลงทุนของภาครัฐบาลในการก่อสร้าง ปรับปรุง ขยายพื้นฐานทางเศรษฐกิจในระยะแรกของแผนพัฒนา กลับเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดการขยายตัวทางเกษตรกรรม และพาณิชยกรรมอย่างรวดเร็ว ดังจะเห็นได้จากการปลูกพืชใหม่ๆ เช่น ปอ ข้าวโพด มันสำปะหลัง เป็นต้น ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่สอง (2510-2514) รัฐได้ทุ่มเททรัพยากรให้แก่การก่อสร้างทางหลวงระบบชลประทานและการพลังงานจนก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตภาคอุตสาหกรรมจากอุตสาหกรรมดั้งเดิมเป็นอุตสาหกรรมสมัยใหม่ เป็นการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าและผลิตผลการเกษตรที่เป็นสินค้าส่งออกมีเพิ่มมากขึ้น จากข้าว ไม้ และยาง เป็น ปอ ข้าวโพด และมันสำปะหลังด้วย นอกจากนั้นก็มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการค้าระหว่างประเทศ ทั้งโครงสร้างการนำเข้าและส่งออก มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอาชีพและการจ้างงาน เกิดการขยายตัวของกรุงเทพฯ และบริเวณรอบนอก ทำให้กรุงเทพฯ กลายเป็นศูนย์กลางด้านการบริหารราชการ การพาณิชย์ อุตสาหกรรม และการคมนาคมขยายตัวมากกว่าเมืองในภูมิภาคอื่นๆ และเกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการกระจายรายได้ ซึ่งนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำระหว่างกลุ่มชนในภาคต่างๆ เป็นอันมาก[1]

การดำเนินการของรัฐในการพัฒนาในระยะสิบปีแรก เป็นพื้นฐานสำคัญที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่ก่อให้เกิดทั้งผลดีและผลเสียทางเศรษฐกิจ-สังคม ในเวลาต่อมาหลายประการในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่

---

[1]ชวัชชัย ยงกิตติกุล "แนวโน้มและปัญหาสำคัญของเศรษฐกิจไทยในทศวรรษ 1980" ใน สมศักดิ์ ชูโต (บรรณาธิการ) **ประเทศไทยในทศวรรษ 1980 : ปัญหาสำคัญอุปสรรคและแนวโน้ม** (กรุงเทพ : สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย, 2524) หน้า 36-38. และ วีรพงษ์ รามางกูร "การพัฒนาการเศรษฐกิจตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1-4" ใน ศีรณ โร้วศิริมณี (บรรณาธิการ) **เศรษฐกิจไทย : การเปลี่ยนแปลงและการพัฒนา** (กรุงเทพ : สำนักพิมพ์สร้าง-สรรค์, 2525), หน้า 80-88.

3 (2515-2519) และแผนพัฒนาฉบับที่ 4 (2520-2524) ได้เกิดปัญหาความมั่นคง ปัญหาดุลการชำระเงิน ปัญหาความยากจนในชนบท ปัญหาการเสื่อมโทรมทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม นอกจากนั้นยังได้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศอย่างรวดเร็วและรุนแรง อันมีผลกระทบถึงระบบเศรษฐกิจไทยโดยตรง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ระบบการเงินและการค้าระหว่างประเทศที่เริ่มระส่ำระสายควบคู่ไปกับการลดค่าของเงินดอลลาร์ และการรวมกลุ่มขึ้นราคาน้ำมันของประเทศผู้ส่งน้ำมันออก

นับตั้งแต่ พ.ศ. 2515 เป็นต้นมา ภาวะเศรษฐกิจของโลกเริ่มทรุดตัวลง ทำให้การลงทุนภายในประเทศชะงักงัน ส่งผลกระทบต่อภาวะการจ้างงานอย่างรุนแรง ควบคู่ไปกับการเปลี่ยนแปลงนี้ ได้แก่ การขยายตัวของการก่อการร้ายภายในประเทศ ความขัดแย้งทางการเมือง และการเปลี่ยนแปลงในอินโดจีน

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งสำคัญ ในเดือนตุลาคม 2516 เป็นเงื่อนไขสำคัญของการกลับคืนของระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเริ่มเป็นปัจจัยเพิ่มขึ้นในกระบวนการทางการเมืองและการบริหารอีกครั้งหนึ่งภายหลังที่ได้ว่างเว้นไปเป็นเวลานาน นับตั้งแต่นั้นมา มิติทางการเมืองได้เข้ามามีส่วนสำคัญในการบริหารเศรษฐกิจมากขึ้นเป็นลำดับ

ในชั้นนี้อาจกล่าวได้ว่า การเปลี่ยนแปลงทางสังคม-เศรษฐกิจ ที่เกิดขึ้นเป็นไปอย่างรวดเร็ว และส่วนใหญ่เป็นไปตามธรรมชาติ นอกเหนือการควบคุมแทรกแซงของรัฐบาล รัฐบาลได้ขยายระบบราชการในระดับกลางและส่วนภูมิภาค เพราะรัฐนำการพัฒนาเป็นผลให้หน่วยงานกลางระดับปฏิบัติสามารถขยายขอบเขตของกิจกรรมภายใต้เหตุผลของการพัฒนาได้อย่างมากมาย ในช่วง พ.ศ. 2512-2522 ระบบราชการไทยมี "แนวโน้มการขยายตัวมากขึ้นอย่างมหาศาลในลักษณะที่เป็นการสร้างอาณาจักรให้แก่ตนเองมากกว่าที่จะก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่สังคมโดยส่วนรวม เช่น ในระดับกรมมีการจัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่ที่ไปทำหน้าที่ซ้ำซ้อนกับความรับผิดชอบของกรม กระทรวงอื่นอยู่แล้ว ถึง 7 กรม มีเพียง 6 กรมเท่านั้นที่เป็นงานใหม่แท้ ๆ ในระดับกอง มีการจัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่จากหน้าที่ซึ่งมีอยู่แล้ว หรือทำงานซ้อนกัน 454 กอง มีการจัดตั้งส่วนราชการขึ้นเพื่อทำหน้าที่ใหม่เพียง 210 กอง แต่ก็เป็นงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรม กระทรวงอื่น 94 กอง มีเพียง 116 กอง หรือร้อยละ 16.3 เท่านั้น ที่เป็นงานใหม่แท้ ๆ"[2]

การขยายตัวของระบบราชการในนามของการพัฒนานั้นแทนที่จะเป็นผลดี และเอื้ออำนวยต่อการพัฒนากลับกลายเป็นอุปสรรคและปัญหาของการพัฒนา เพราะควบคู่ไปกับการขยายตัวของระบบราชการก็คือการเพิ่มขึ้นของกฎหมาย กฎ ระเบียบ คำสั่งต่าง ๆ ที่ก่อให้เกิดอุปสรรคและความล่าช้า ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายไทยนั้น มิได้มีการแยกแยะหน้าที่ในการควบคุมกำกับ และส่งเสริมให้ชัดเจน แต่เน้นหนักไปทางด้านควบคุมมากกว่าอย่างอื่น นอกจากนั้นยังขาดความโปร่งใสที่จะแสดงให้ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบสามารถล่วงรู้ถึงสิทธิและหน้าที่ภายใต้สถานการณ์แต่ละสถานการณ์ด้วย ปัญหาที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งก็คือการที่กฎหมายไทยได้ให้อำนาจอย่างมากมายแก่อนุบัญญัติ ซึ่งข้าราชการเป็นผู้มีอำนาจเต็มในการใช้ดุลยพินิจ[3]

---

[2]ดูรายละเอียดใน วรเดช จันทรศร, **การขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการไทย : ปัญหา อุปสรรค และแนวโน้ม** (กรุงเทพ : สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทยและมูลนิธิเฟรดริช-เอแบรท, 2523).

[3]ดูรายละเอียดใน Surakiart Sathirathai, **Laws and Regulations Concerning Natural Resources, Financial Institutions and Export : Their Effects on Economic and Social Development** (TDRI, September, 1987)

ปัญหาของการพัฒนาจึงย้อนกลับเป็นลูกโซ่ กล่าวคือ การพัฒนานำไปสู่การขยายตัวของระบบราชการซึ่งกลับมาเป็นอุปสรรค-ปัญหาของการพัฒนา เหตุผลที่สำคัญประการหนึ่งก็คือการที่เกิดการขยายตัวและการเพิ่มสมรรถนะของหน่วยงานกลางระดับนโยบาย ซึ่งทำหน้าที่**วางแผน**การพัฒนา วางแผนการเงิน-การคลังของประเทศ กับหน่วยงานกลางระดับปฏิบัติการ แต่ขาด**การพัฒนาระบบและกลไกการบริหารนโยบายเศรษฐกิจ**

การบริหารนโยบายเศรษฐกิจ แม้จะมีอยู่บ้าง แต่ก็ขาดประสิทธิภาพเพราะขาดอาณัติ ขาดความชัดเจนและแตกกระจายเป็นส่วนเล็กส่วนน้อย อยู่กับหน่วยงานต่างๆ ระดับ กรม จนขาดเอกภาพและประสิทธิภาพ

เมื่อระบบเศรษฐกิจไทย เผชิญกับความผันผวนอย่างรุนแรง แรงกดดันนี้ทำให้รัฐบาลเห็นความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องจัดการกับปัญหาทางการบริหารการพัฒนา โดยได้กำหนดเป็นนโยบายการปฏิรูประบบบริหารงานพัฒนาของรัฐไว้ในส่วนที่แปดของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมของรัฐ ฉบับที่ 5 ความว่า

> การบริหารงานเศรษฐกิจของรัฐในช่วงระยะเวลาดังกล่าว[4] จึงมักมุ่งไปในการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าต่างๆ โดยมิได้มีการวางรากฐานปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคม เพื่อเป็นการแก้ปัญหาระยะยาวให้แก่ประเทศเท่าที่ควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ ไม่ได้มีการปฏิรูประบบบริหารงานพัฒนาของรัฐ ทั้งในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงหรือปรับระบบบริหารงานเศรษฐกิจ ให้ทันกับสภาพการณ์ทางเศษฐกิจการเงิน และการเมืองของโลกที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอย่างมากมายทั้ง ๆ ที่แผนพัฒนาฯ ที่ผ่านมา ได้กำหนดให้มีการปรับปรุงกลไกบริหารงานเศรษฐกิจของรัฐไว้เป็นเงื่อนไขสำคัญของการพัฒนาประเทศ [5]

ในแผนพัฒนาฯ ฉบับเดียวกัน ได้มีการสรุปประเด็นปัญหาโครงสร้างการบริหารนโยบายเศรษฐกิจและพัฒนาประเทศที่ผ่านมาว่าทำให้การแปลงแผนไปสู่ภาคปฏิบัติเป็นไปได้ยาก เพราะขาด "แกนกลาง" ในการประสานนโยบายเศรษฐกิจของชาติกล่าวคือ

> การกำหนดหรือการเสนอนโยบายเศรษฐกิจของชาติอาจแยกได้เป็น 2 ทางคือ ทางแรกมาจากเบื้องบน คือ รัฐบาล คณะรัฐมนตรี พรรคการเมืองเป็นผู้กำหนดลงมา ทางที่สองมาจากเบื้องล่างคือ เจ้าหน้าที่รัฐบาลจากหน่วยนโยบาย เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงบประมาณ สำนักงาน ก.พ. สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจ ด้านเศรษฐกิจต่าง ๆ เป็นผู้เสนอ
>
> การเสนอนโยบายเศรษฐกิจที่ผ่านมา จึงเป็นไปในลักษณะที่ว่าต่างคนต่างเสนอโดยขาดแกนกลางที่จะประสานนโยบายเศรษฐกิจด้านต่าง ๆ ให้สอดคล้องสัมพันธ์กับแผนพัฒนาฯ ของประเทศ ทำให้จุดประสงค์และนโยบายหลายด้านในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่แล้ว ๆ มาไม่มีผลทางปฏิบัติเท่าที่ควร นอกจากนั้น ในระยะที่ผ่านมายังขาดการติดตามประเมินผลการดำเนินการตามนโยบายเศรษฐกิจต่าง ๆ ว่าได้มีการนำไปปฏิบัติ และได้ผลหรือมีอุปสรรคประการใดบ้าง จึงควรมีแกนกลางในการนำนโยบายต่าง ๆ ไปสู่ภาคปฏิบัติต่อไป [6]

---

[4] คือช่วงของแผนพัฒนาฉบับที่ 3 (2514-2519) และฉบับที่ 4 (2520-2524)

[5] แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5, ส่วนที่แปด บทที่ 1 หน้า 396

[6] เรื่องเดียวกัน, หน้า 397

จากการตระหนักถึงปัญหาดังกล่าว จึงมีการเสนอให้มีองค์กรที่เป็น "แกนกลาง" เพื่อประสานนโยบายเศรษฐกิจระดับชาติขึ้น โดยมีการแต่งตั้ง "คณะกรรมการกำกับนโยบายเศรษฐกิจ" ขึ้นเป็นแกนกลางในการประสานนโยบายเศรษฐกิจของชาติ รวมทั้งการสั่งการและเร่งรัดติดตามการปฏิบัติงานตามนโยบายเศรษฐกิจของชาติ รวมทั้งการสั่งการและเร่งรัดติดตามการปฏิบัติงานตามนโยบายเศรษฐกิจต่าง ๆ อีกด้วย โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงด้านเศรษฐกิจด้านต่าง ๆ เป็นกรรมการและมีเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นกรรมการและเลขานุการ[7]

จากข้อความในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 นี้ แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า เป็นเวลาถึง 20 ปี ที่รัฐบาลเริ่มตระหนักถึงปัญหาของ**การบริหารนโยบาย**เศรษฐกิจ ซึ่งตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ได้มีการมุ่งเน้นการพัฒนาระบบบริหารราชการสองขั้ว คือ **ระบบการวางแผน** (ซึ่งมีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และหน่วยงานกลางด้านนโยบายต่าง ๆ เป็นแกน) กับ**ระบบบริหารการพัฒนา** (ซึ่งมีหน่วยงานกลางระดับปฏิบัติการ คือ กรม กอง ต่าง ๆ เป็นฝ่ายปฏิบัติการ) แต่ขาด**การประสานการบริหารนโยบาย**

แท้ที่จริงแล้ว ปัญหาของการขาดการประสานนโยบายนี้ มีรากเหง้ามาจากพัฒนาการทางการเมืองของไทย ซึ่งขาด**แหล่งที่มาด้านนโยบาย** ที่โดยปกติในประเทศที่มีระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยนั้น ที่มาของนโยบาย มาจากฝ่ายการเมืองที่เป็นพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร สำหรับประเทศไทยเรานั้น เนื่องจากที่มาด้านนโยบาย มิใช่มาจากแหล่งอำนาจอันชอบธรรมทางการเมืองเพียงแหล่งเดียว โดยระบบราชการเป็นกลไกในการนำนโยบายไปปฏิบัติ การแตกกระจายของอำนาจจึงเกิดขึ้นในหมู่กรม กระทรวงต่าง ๆ ในระบบราชการ ซึ่งแต่ละส่วนต่างกำหนด-พัฒนานโยบายขึ้นเองในหมู่กรม กระทรวง ต่าง ๆ ในระบบราชการ ซึ่งแต่ละส่วนต่างกำหนด-พัฒนานโยบายขึ้นเองแล้วเสนอขึ้นไปให้หัวหน้าคณะรัฐบาลเป็นผู้อนุมัติ โดยมีคณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรที่ประทับตราความชอบธรรมและมีหน่วยงานกลาง เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ เป็นผู้กลั่นกรอง

การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระยะเวลาที่ผ่านมาจึงขาดกลไกที่เชื่อมโยง แผนนโยบาย-การบริหารนโยบาย ทั้งนี้เนื่องจากสถาบันทางการเมืองในระหว่าง พ.ศ. 2512-2524 ซึ่งเป็นสมัยของการหวนกลับสู่ยุคประชาธิปไตย มีความผันผวนเปลี่ยนแปลงอย่างมาก กล่าวคือมีรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511, 2515, 2517, 2519, 2520 และ 2521 รวม 6 ฉบับ และมีรัฐบาลถึง 15 ชุด เฉลี่ยอยู่ในตำแหน่งชุดละ 9.6 เดือน

ความผันผวนทั้งทางเศรษฐกิจ-การเมือง-สังคมนี้ เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดช่องว่างในการประสานและบริหารนโยบาย เพราะขาดแกนกลางที่มีอำนาจพอ และก่อให้เกิดความต่อเนื่องอำนาจทางการเมืองที่มีความต่อเนื่องมากขึ้น เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2524 เป็นต้นมา ซึ่งเป็นปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ซึ่งในระหว่าง พ.ศ. 2525-2529 นี้ แม้ว่าจะมีความผันผวนทางเศรษฐกิจและการเมืองอยู่มากก็ตาม แต่ก็มีรัฐธรรมนูญเพียงฉบับเดียว (พ.ศ. 2521) แม้ว่าจะมีคณะรัฐบาล 5 คณะ แต่ก็มีนายกรัฐมนตรีเพียงคนเดียว ดังนั้นการดำเนินการใด ๆ ที่นายกรัฐมนตรีเห็นชอบและให้ความสำคัญสนับสนุน จึงเป็นผลดีก่อให้เกิดความต่อเนื่องได้ โครงสร้างใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นจึงมีโอกาสที่จะพัฒนา มีความเป็นสถาบันเป็นที่ยอมรับ และมีผู้เห็นประโยชน์ เพราะโครงสร้างดังกล่าวมีความต่อเนื่อง และได้รับการสนับสนุนจากผู้มีอำนาจทางการเมือง

---

[7] เรื่องเดียวกัน, หน้า 399

โดยสรุปแล้ว ความผันผวนทางการเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นระหว่าง พ.ศ. 2524-2531 การเปลี่ยนแปลงและปรับตัวทางการเมืองในรูปของการปรับเปลี่ยนพันธมิตรในรัฐบาลผสม เป็นไปภายใต้เสถียรภาพทางการเมืองของผู้นำรัฐบาล ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเพียงคนเดียวเป็นจุดหลักของการประสานพลังต่างๆ ปัญหาที่ควรขบคิดต่อไปก็คือ "แกนกลาง" ในการประสานนโยบายเศรษฐกิจนี้จะสามารถดำรงอยู่ภายใต้สภาพการณ์ทางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ อย่างไร

อาจกล่าวได้ว่า ระบบเศรษฐกิจไทยในทศวรรษนี้ มีประสิทธิภาพและความสามารถในการแข่งขันพอตัว สามารถต้านแรงเสียดทานที่มีมาจากความผันผวนในเศรษฐกิจโลกได้เป็นอย่างดี [8] ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ช่วยให้การบริหารนโยบายเศรษฐกิจเป็นไปได้อย่างมีเหตุผล ได้แก่ การที่ผู้นำทางการเมืองให้ความสำคัญยอมรับคำแนะนำ และดำเนินการตัดสินใจตามข้อเสนอแนะของนักวิชาการ และข้าราชการเทคโนแครท โดยอาศัยกลไกการประสานงานและบริหารนโยบาย ที่จัดตั้งขึ้นตั้งแต่ปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5

ก่อนที่จะมีเสถียรภาพทางการเมืองในปี 2524 นั้น ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหาร ได้แก่ การที่กระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจ ต่างอาศัยเงื่อนไขของการพัฒนา สร้างอาณัติและภารกิจให้แก่ตนเอง จนเกิดการแตกกระจายโครงสร้างหน้าที่ อย่างมากมายหลากหลายที่ไร้การประสานงานต่างกระทรวง ต่างกรม ต่างรัฐวิสาหกิจ ต่างมีพระราชบัญญัติ กฎหมาย คำสั่ง มติ ระเบียบต่าง ๆ ที่ให้อำนาจในการดำเนินการทั้งด้านการบริหาร และด้านการกำหนดและทบทวนนโยบาย

เมื่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจจากภายนอกรุนแรงยิ่งขึ้น โดยเฉพาะสถานการณ์น้ำมันที่มีมานับตั้งแต่ พ.ศ. 2516 เป็นต้นมา ทำให้ระบบเศรษฐกิจของไทยมีความจำเป็นในการกำหนดนโยบายด้านต่าง ๆ ที่สามารถจัดการตั้งรับกับการเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายด้านการเงิน-การคลัง

ช่องว่างที่เกิดขึ้นระหว่างการเปลี่ยนแปลง-พลวัตรของการเปลี่ยนแปลงกับความเป็นไปทางด้านการบริหารการพัฒนา ได้เปลี่ยนจุดเน้นจากการวางแผน-การลงทุนของรัฐในพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นกระบวนการพัฒนาที่ไม่สลับซับซ้อน ไม่ต้องการความสามารถในการจัดการ และการวิเคราะห์นโยบายมากนัก มาเป็นการประสานและบริหารนโยบายเศรษฐกิจด้านต่างๆ อันเป็นการเปลี่ยนแปลง**เชิงคุณภาพ**จากการเน้น**การจัดทำแผน**มาเป็น**การจัดการ-การบริหารนโยบาย**

เมื่อถึงต้นปี พ.ศ. 2523 ระบบเศรษฐกิจของไทยได้เปลี่ยนโฉมหน้าไปอย่างมากที่สำคัญก็คือ ได้ก่อให้เกิดการรวมตัว และเกาะกลุ่มทางเศรษฐกิจ ทั้งทางด้านธุรกิจการเงิน ธุรกิจการส่งสินค้าออก และธุรกิจอุตสาหกรรม[9] โดยกลุ่มสำคัญสามกลุ่มนี้เกาะกัน และร่วมมือกันอย่างใกล้ชิด จนทำให้มีข้อสังเกตว่า "อำนาจและอิทธิพลของกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่มิใช่จะมีอยู่แต่เฉพาะในทางธุรกิจเท่านั้น แต่ยังมีอิทธิพลในทางการเมือง

---

[8] ดู TDRI, **Prospects For Thai Economic Development, Productivity and Changes International Competitiveness of Thai Industries,** และ **Economic Policy Management in Thailand (1987)**

[9] เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, วิเคราะห์ลักษณะการเป็นเจ้าของธุรกิจขนาดใหญ่ในประเทศไทย (สถาบันไทยคดีศึกษาคณะเศรษฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524)

ด้วย กล่าวคือ กลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่มักจะสามารถใช้อำนาจทางเศรษฐกิจของตนต่อรองกับรัฐบาล หรือสามารถที่จะครอบงำการดำเนินนโยบายและการตัดสินใจของรัฐบาลด้วย"[10]

ปัญหามีอยู่ว่าการใช้อำนาจทางเศรษฐกิจต่อรอง หรือครอบงำการดำเนินนโยบาย และการตัดสินใจของรัฐบาลนั้น กระทำภายใต้โครงสร้างการตัดสินใจอย่างไร และทางด้านรัฐซึ่งประกอบด้วยกลไกของรัฐในระดับต่าง ๆ ตั้งแต่คณะรัฐบาล ไปจนถึงหน่วยงานกลางระดับนโยบาย ได้มีความพยายามในการตั้งรับการเปลี่ยนแปลงนี้อย่างไร

ต้นปี พ.ศ. 2523 มีความสำคัญทั้งทางด้านเศรษฐกิจ และทางด้านการเมือง จึงอาจจัดให้เป็นจุดเริ่มต้นที่มีผลสำคัญในการกำหนดบริบททางการเมือง-เศรษฐกิจ ได้ในระดับหนึ่งในทางเศรษฐกิจนั้น ได้แก่ การเป็นปีที่กำลังจะมีการเริ่มต้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (2524-2529) ซึ่งเป็นก้าวสำคัญในการวางแผนและนโยบายเศรษฐกิจที่สำคัญ และแตกต่างไปจากที่เป็นมาในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-4 หลายประการ การที่จะดำเนินตามแผน-นโยบายได้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีสภาพการณ์ทางการเมืองที่มั่นคง มีผู้นำคณะรัฐบาลที่มีความเข้าใจ สนับสนุน และยืนหยัดอยู่กับคำแนะนำของนักวางแผน-นักวิชาการ และข้าราชการเทคโนแครททั้งหลาย ในขณะเดียวกันก็จะต้องมีความโอนอ่อนผ่อนปรน และประนีประนอม ประสานประโยชน์กับกลุ่มพลังทางเศรษฐกิจที่เติบโตขึ้นมาในระดับที่เหมาะสม ในทางการเมืองนั้น พ.ศ. 2523 เป็นปีที่ระบบและกระบวนการทางการเมืองแบบ "ประชาธิปไตยครึ่งใบ" กำลังเริ่มต้น ภายใต้กติกาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 การเคลื่อนตัวของกลุ่มพลังทางเศรษฐกิจในทางการเมือง เริ่มทิศทาง เพราะความจำเป็นที่จะต้องรวมตัวและผูกพันธมิตรซึ่งกันและกัน ตามข้อบังคับของการจัดตั้งพรรคการเมือง และการส่งผู้สมัครเข้าแข่งขันในการเลือกตั้ง

เมื่อเป็นเช่นนี้ สภาพแวดล้อมทางการเมืองของการดำเนินการทางเศรษฐกิจก่อนการเริ่มต้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 จึงแตกต่างไปจากบริบททางการเมืองในระหว่างการวางแผนและการดำเนินการตามแผนฯ ที่ 1-4 เป็นอย่างมาก เงื่อนไขที่สำคัญประการหนึ่งที่ข้าราชการนักวางแผน เทคโนแครท และผู้นำทางการเมืองที่มาจากระบบราชการ จะละเลยเสียมิได้ก็คือการมีพรรคการเมือง และมีสภาผู้แทนราษฎร ที่สำคัญยิ่งไปกว่านั้นก็คือ การที่แหล่งอำนาจทางการเมืองซึ่งมาจากการเลือกตั้ง ยังคงแตกกระจาย ไม่มีเอกภาพ เป็นเหตุให้ต้องมีพรรคการเมืองหลายพรรคเข้ามาร่วมกันเป็นรัฐบาล

การมีรัฐบาลผสมนี้ จึงเท่ากับการผสมสองระดับด้วยกัน คือ ในระดับการผสมระหว่างอำนาจและตัวแทนของระบบราชการ กับอำนาจและตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้ง กับในระดับของการผสมระหว่างพรรคการเมืองด้วยกันเอง ความยุ่งยากสลับซับซ้อนจึงเกิดขึ้น เพราะการจัดตั้งรัฐบาลที่ประกอบด้วยพรรคการเมืองหลายพรรค ย่อมมีผลโดยตรงต่อการบริหารนโยบาย ทั้งนี้เนื่องจากโดยพื้นฐานแล้ว งานในภาระหน้าที่และอาณัติของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ก็ยังมีความซ้ำซ้อนคาบเกี่ยวกันอยู่ ไม่ว่าจะเป็นงานด้านแหล่งน้ำหรืองานด้านการพัฒนาอุตสาหกรรม-พาณิชยกรรม ความคาบเกี่ยวซ้ำซ้อนกันนี้ได้ดำรงอยู่มานานโดยไม่มีการแก้ไขอย่างจริงจังและเป็นระบบ ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากการละเลยในการทบทวนบทบาทของรัฐอย่างจริงจังนั่นเอง ดังนั้น

---

[10]เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, "การผูกขาดทางเศรษฐกิจและการครอบงำทางการเมืองในประเทศไทย" **วารสารธรรมศาสตร์** (กันยายน 2524) หน้า 9

จึงได้มีความพยายามแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าด้วยการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาแก้ไขปัญหานี้หลายคณะด้วยกัน ซึ่งส่วนใหญ่แล้วเป็นคณะกรรมการเพื่อประสานงานที่อยู่ภายใต้อาณัติและภาระหน้าที่ของกรมต่าง ๆ

แต่การจัดตั้งคณะกรรมการเหล่านั้น ก็เป็นความพยายามที่จะประสานนโยบายเฉพาะสาขาด้านหนึ่ง กับการปฏิบัติการของกระทรวง ทบวง กรม อีกด้านหนึ่ง สิ่งที่ยังขาดไปก็คือ องค์กรหรือแกนกลางที่จะประสานนโยบายหลาย ๆ สาขา หลาย ๆ ด้านที่ล้วนแล้วแต่มีความสำคัญคาบเกี่ยวกัน มีผลกระทบซึ่งกันและกัน และจำเป็นที่จะต้องมีพลังอำนาจเหนือกรม เหนือกระทรวงในการกำกับ-ประสานนโยบายเหล่านั้น

ปัญหาที่เผชิญหน้ารัฐบาลไทยในยามที่มีการเปลี่ยนแปลงทางสังคมเศรษฐกิจและการเมืองทั้งภายในและภายนอกอย่างรวดเร็ว ก็คือ การที่กลไกของรัฐได้กลายเป็นอุปสรรคสำคัญแทนที่จะเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายด้านต่าง ๆ นอกจากนั้น การที่มีธรรมเนียมในการตั้งคณะกรรมการระดับสูงขึ้นมามากมายหลายคณะนั้น ย่อมสะท้อนถึงการที่คณะรัฐมนตรีไม่สามารถที่จะเป็นองค์กรแกนกลางในการตัดสินปัญหาสำคัญ ๆ ได้ เพราะอำนาจของกรมและกระทรวงที่ฟักและขยายตัวอย่างรวดเร็วนับตั้งแต่เริ่มแผนพัฒนาฯ เป็นต้นมา มีผลทำให้คณะรัฐมนตรีแปรสภาพเป็นเพียงองค์ประชุมที่ขาดอำนาจสั่งการทางนโยบายที่แท้จริง แต่กลับเป็นเหล่งที่พิจารณาเรื่องที่เกี่ยวกับงานประจำจนไม่มีเวลาพอในการพิจารณาเรื่องที่มีความสำคัญทางนโยบาย[11]

การที่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ระบุปัญหาของระบบบริหารงานพัฒนาของรัฐไว้อย่างชัดเจน ดังได้กล่าวมาแล้ว และเรียกร้องให้มีองค์กรที่เป็น "แกนกลาง" เพื่อประสานนโยบายเศรษฐกิจระดับชาติขึ้น แต่ไปใช้วิธีการตั้งคณะกรรมการกำกับนโยบายเศรษฐกิจ แทนที่จะทำการปรับปรุงระบบคณะรัฐมนตรีโดยตรงนั้น ชี้ให้เห็นว่า แนวทางในการแก้ปัญหาของรัฐบาลยังมิใช่เป็นแนวทางที่แก้ปัญหาอย่างตรงจุด เพราะโครงสร้างการบริหารระดับกระทรวง โดยเฉพาะการทบทวนภารกิจของรัฐ ของกระทรวง และกรม ยังมิได้รับความสนใจจากรัฐบาล ทั้งนี้น่าจะเป็นเพราะเหตุว่า การทบทวนบทบาทของรัฐ ย่อมมีผลโดยตรงต่อการลดอำนาจ และบทบาทของรัฐนั่นเอง

เมื่อสิ้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (2520-2524) ไม่เพียงแต่นักวางแผนจะตระหนักถึงวิกฤติของขบวนการวางแผนและการบริหารนโยบายเศรษฐกิจของชาติเท่านั้น แต่ภาคเอกชนที่กำลังเติบใหญ่ก็ได้มีการแสดงออกถึงความต้องการและความจำเป็นในการปรับปรุงระบบราชการอย่างชัดเจน โดยเน้นถึงความไม่คล่องตัว ไม่มีประสิทธิภาพ มีการยึดกฎระเบียบมากจนเกินความจำเป็น ที่สำคัญก็คือ บุคคลซึ่งวิจารณ์ภาครัฐบาลและระบบราชการเสมอมา หลายคนได้มีส่วนสำคัญในการจัดตั้งพรรคการเมือง และเป็นผู้นำของพรรคการเมืองในการสมัครรับเลือกตั้งเมื่อ 22 เมษายน 2522 นับแต่นั้นมา สัดส่วนของรัฐมนตรีที่เป็นนักธุรกิจในคณะรัฐมนตรีได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จากการมีนักธุรกิจอยู่ในคณะรัฐมนตรีเพียง 2 คน (6.1%) ในจำนวน

---

[11]มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2520 ระบุว่า เรื่องต่าง ๆ ที่นำเสนอมาเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณานั้นมีเป็นจำนวนมาก บางเรื่องไม่ใช่เรื่องนโยบายหรือเรื่องสำคัญ และบางเรื่องเป็นเรื่องปฏิบัติตามปกติ ซึ่งมีระเบียบปฏิบัติแน่นอนอยู่แล้ว ไม่จำเป็นต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเป็นการเสียเวลา สมควรมอบให้นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติไปได้ จึงมีมติว่า เรื่องที่ไม่ใช่นโยบายหรือไม่ใช่เรื่องสำคัญ และมีระเบียบปฏิบัติปกติอยู่แล้ว ให้นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งได้รับมอบหมายให้สั่งหรือปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี พิจารณาให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติไปได้แล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีทราบ

รัฐมนตรี 33 คน ในสมัยพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันท์ (12 พฤศจิกายน 2520 - 23 พฤษภาคม 2522) ซึ่งเป็นรัฐบาลภายใต้การปลอดจากพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง มาเป็น 17 คน (45.9%) ในจำนวนรัฐมนตรี 37 คน ในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ สมัยแรก (12 มีนาคม 2523 - 22 มกราคม 2524) และในสมัยรัฐบาลเปรม 2 (22 มกราคม 2424 - 19 ธันวาคม 2524) ซึ่งเป็นระยะเวลาที่เริ่มมีกระแสความคิดที่จะวางแนวทางการบริหารนโยบายเศรษฐกิจนั้น สัดส่วนของนักธุรกิจที่เป็นรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีก็ยังคงมีสูงถึง 41.5%

การที่มีนักธุรกิจระดับที่เป็นผู้นำของพรรคการเมืองเข้ามาร่วมคณะรัฐมนตรี ภายใต้สถานการณ์ทางการเมืองที่หัวหน้าคณะรัฐบาลไม่ได้เป็นหัวหน้าพรรคการเมือง และต้องอาศัยความร่วมมือในการบริหารราชการจากรัฐมนตรีเหล่านี้ ก่อให้เกิดความขัดแย้งในระยะแรก ๆ อย่างรุนแรง จนถึงกับต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแนวทางการจัดวางตัวรัฐมนตรีจากพรรคร่วมรัฐบาลกันใหม่เป็นระยะ ๆ เรื่อยมา

ความขัดแย้งนี้มิได้เป็นเพียงแต่ปัญหาของการทำงานไม่ประสานกันระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเท่านั้น หากเป็นปัญหาเรื่องความรับผิดชอบร่วมกัน (collective responsibility) ของคณะรัฐมนตรีทั้งคณะอีกด้วย การบริหารนโยบายเศรษฐกิจจึงดำเนินไปอย่างไม่มีเอกภาพ ตลอดระยะเวลาของการมีรัฐบาลผสมในระยะแรกนั้น นโยบายหลัก ๆ ทางเศรษฐกิจ เช่น นโยบายการประกันราคาข้าวเปลือกสำหรับฤดูการผลิต 2523/2524 ของนายบุญชู โรจนเสถียร ก็ได้รับการต่อต้านจากพรรคชาติไทย ซึ่งเป็นพรรคร่วมรัฐบาล ส่วนโครงการโซดาแอช ซึ่งพรรคชาติไทยเป็นผู้สนับสนุนผลักดันอยู่ ก็ได้รับการคัดค้านต่อต้านอย่างหนักโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดชลบุรี พรรคกิจสังคม และผู้นำ-ผู้มีอิทธิพลท้องถิ่น ที่ให้การสนับสนุนพรรคกิจสังคม เป็นแกนนำในการต่อต้านอย่างเปิดเผย นอกจากนั้นยังมีความขัดแย้งกรณีเทเล็กซ์น้ำมัน ซึ่งพรรคชาติไทยโจมตีรัฐมนตรีพรรคกิจสังคม (นายวิสิษฐ์ ตันสัจจา) จนนายวิสิษฐ์ ต้องลาออกจากตำแหน่ง และในระหว่างที่มีความขัดแย้งกันได้มีการให้สัมภาษณ์ของรัฐมนตรีแต่ละพรรคโจมตีกันตลอดเวลา รวมทั้งมีการกล่าวหาว่า มีการนำเอกสารทางราชการไปให้ผู้สื่อข่าวนิตยสารต่างประเทศ ความขัดแย้งนี้ลุกลามถึงกับที่พรรคกิจสังคมมีแถลงการณ์ตำหนินายกรัฐมนตรีในวันที่ 2 มีนาคม 2524[12]

ความขัดแย้งภายในคณะรัฐบาลผสมนี้มีสาเหตุมาจาก **การที่การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เกิดขึ้นภายใต้โครงสร้างของระบบการบริหารราชการที่มิได้มีการปรับเปลี่ยนตามไปด้วย** กล่าวคือ แม้ว่าลักษณะของการเมืองจะปรากฏอยู่ในรูปของการกระจายตัวทางอำนาจการเมืองเนื่องจากไม่มีพรรคหนึ่งพรรคใดสามารถมีเสียงข้างมากเด็ดขาดในการเลือกตั้ง แต่โครงสร้างของกระทรวงที่มีกระทรวงจำนวนน้อย และในกระทรวงต่าง ๆ มีกรมที่มีบทบาทหน้าที่คาบเกี่ยวกัน มีผลทำให้รัฐมนตรีที่มาจากต่างพรรคและคุมกระทรวงคนละกระทรวง ต้องมีความขัดแย้งในด้านการทำงานทั้งในด้านงานนโยบายและงานประจำอยู่ตลอดเวลา โดยที่แนวทางการแก้ไขมักจะเป็นไปด้วยการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาประสานงาน

ปัจจัยที่ทำให้สภาพการณ์นี้มีความซับซ้อนยิ่งขึ้นไปอีกก็คือ ตลอดระยะเวลาของการมีแผนพัฒนาฯ ในระยะแรกเริ่ม (2504-2511) นั้น เป็นเวลาที่**ระบบราชการปลอดจากการควบคุมทางการเมือง** ข้าราชการที่

---

[12]ตระกูล มีชัย, ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มธุรกิจเอกชนและข้าราชการกับการเมืองไทย วิทยานิพนธ์รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2526, หน้า 331-343.

เติบโตขึ้นในระบบราชการและมีส่วนสำคัญในกระบวนการวางแผนและปฏิบัติตามแผนจึงเกิดความเชื่อและทัศนคติที่เห็นว่า การพัฒนาเศรษฐกิจที่ดีนั้น จะต้องอาศัยความรู้และความเชี่ยวชาญแบบนักเทคนิค และกระบวนการพัฒนาควรปลอดจากการเมือง กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การพัฒนาจะต้องเน้นความเห็นพ้องต้องกันมากกว่าจะปล่อยให้มีความขัดแย้ง ดังนั้นเมื่อมีการเปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งอีกครั้งหนึ่งในปี พ.ศ. 2512 ข้าราชการจึงไม่พอใจกับบทบาทของผู้แทนราษฎร และเมื่อมีการปฏิบัติในปี พ.ศ. 2515 นั้น สาเหตุสำคัญที่คณะปฏิวัติอ้างก็คือการที่ผู้แทนราษฎรขัดขวางการบริหารราชการ

ดังนั้นเมื่อมีรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้อำนาจทางการเมืองเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารประเทศอีกครั้งหนึ่งนั้น จึงได้มีความพยายามที่จะจัดกลไกและกระบวนการตัดสินใจระดับสูงให้มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจร่วมกันระหว่างตัวแทนของอำนาจทางการเมืองกับอำนาจของข้าราชการประจำควบคู่กันไปด้วย

จุดเริ่มต้นของความพยายามในการมี "แกนกลาง" เพื่อกำกับและประสานนโยบายเศรษฐกิจ จึงเป็นการจัดกรอบความสัมพันธ์ระหว่างนักธุรกิจ-นักการเมือง กับนักวางแผน-นักวิชาการ

ในคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 195/2523 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับนโยบายเศรษฐกิจนั้น ได้ระบุเหตุผลและขอบเขตอำนาจหน้าที่ไว้ ซึ่งควรแก่การนำมาเทียบเคียงกับคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 84/2526 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ ดังนี้

ตารางที่ 5
เปรียบเทียบเหตุผลในการจัดตั้ง กนศ. และ รศก.

ข้อเปรียบเทียบ	คณะกรรมการกำกับนโยบายเศรษฐกิจแห่งชาติ (กนศ.)	คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ (รศก.)
1. **เหตุผลและวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง**	ด้วยปัญหาทางด้านนโยบายเศรษฐกิจหลายด้าน มีความจำเป็นต้องได้รับการ**กำกับวิเคราะห์ประเมินสถานการณ์** และ**พิจารณากำหนดแนวทางในระดับนโยบาย**อย่างรอบคอบและเร่งด่วน รวมทั้งให้มี**การติดตามเร่งรัดการปฏิบัติงานตามนโยบายเศรษฐกิจ**ของรัฐบาลโดยใกล้ชิดเพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นให้บังเกิดผลดีแก่ประเทศชาติและประชาชน	โดยที่งานด้านเศรษฐกิจเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องดำเนินการโดยด่วนให้ทันกับเหตุการณ์เพื่อให้การบริหารงานด้านนโยบาย และมาตรการต่างๆ เป็นไปด้วยความรวดเร็ว
2. **อำนาจหน้าที่**	มีอำนาจติดต่อกับกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การรัฐวิสาหกิจต่างๆ และหน่วยงานที่รัฐบาลร่วมทุนหรือให้ความช่วยเหลือเพื่อขอคำชี้แจงรายการสถิติและข้อมูลต่างๆ เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการและอนุมัติให้ประธานกรรมการแต่งตั้งอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติงานอย่างหนึ่งอย่างใดอันเกี่ยวข้องกับหน้าที่ได้ตามความจำเป็น	1. พิจารณาเรื่องต่างๆที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและมาตรการด้านเศรษฐกิจ 2. ประสานงานด้านนโยบายและมาตรการต่างๆ ทางเศรษฐกิจของกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อง 3. ติดตามผลการปฏิบัติงานตามนโยบายและมาตรการที่ได้สั่งการไปแล้ว และรายงานต่อคณะรัฐมนตรี
3.	องค์ประกอบ (16)	2526 (20)*

*ต่อมาได้แต่งตั้ง นายมีชัย ฤชุพันธ์ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นกรรมการเพิ่มเติม ตามมติ ครม. เมื่อ 13 ธันวาคม 2526 หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ นร. 0202/17746 ลงวันที่ 15 ธันวาคม 2526 เรื่องแต่งตั้งกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจและกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจเพิ่มเติม

ข้อเปรียบเทียบ	คณะกรรมการกำกับนโยบายเศรษฐกิจแห่งชาติ (กนศ.)	คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ (รศก.)
	นายกรัฐมนตรี (1) รองนายกรัฐมนตรี (4) รมต.คลัง รมต.เกษตรและสหกรณ์ รมต.อุตสาหกรรม รมต.คมนาคม รมต.พาณิชย์ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เลขาธิการนายกรัฐมนตรี ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ประธานที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี (นายไพจิตร เอื้อทวีกุล) เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (กรรมการและเลขานุการ)	นายกรัฐมนตรี (1) รองนายกรัฐมนตรี (4) รมต.คลัง รมต.การต่างประเทศ รมต.เกษตรและสหกรณ์ รมต.คมนาคม รมต.พาณิชย์ รมต.มหาดไทย รมต.อุตสาหกรรม รมต.ประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (เรืออากาศโท ศุลี มหาสันทนะ) รมต.ประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (ร้อยตำรวจโท ชาญ มนูธรรม) รมช.คลัง (นายสุธี สิงห์เสน่ห์) รมช.อุตสาหกรรม (นายจิรายุ อิศรางกูรฯ) ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย (เป็นที่ปรึกษา) นายวีรพงษ์ รามางกูร (เป็นที่ปรึกษา) เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (เป็นเลขานุการ) ผู้ช่วยเลขาธิการ สศช. (นายสถาพร กวิตานนท์) (เป็นผู้ช่วยเลขานุการ)

เมื่อพิจารณาจากข้อเปรียบเทียบในตารางข้างต้น จะเห็นได้ชัดว่าวัตถุประสงค์ดั้งเดิมของการจัดตั้ง กนศ.นั้นมีอย่างชัดเจน และต้องการให้เป็นคณะรัฐมนตรีวงใน (inner cabinet) ที่จะทำหน้าที่บริหารนโยบายเศรษฐกิจอย่างแท้จริง นอกจากนั้นยังต้องการให้เป็นกล ไกในการติดตามเร่งรัดการปฏิบัติงานตามนโยบายเศรษฐกิจ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจดำเนินอยู่ด้วย พิจารณาในแง่นี้แล้ว กนศ. จึงเปรียบเสมือนการจัดศูนย์อำนาจสูงสุดในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจเสียใหม่ โดยยกระดับรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงสำคัญทางเศรษฐกิจ 5 กระทรวงขึ้นเป็นเสมือน Super-ministers โดยกำหนดให้คณะรัฐมนตรีวงในชุดนี้มีคนเพียง 16 คน โดยมีนักวางแผนเทคโนแครท และนักวิชาการที่ปรึกษาเพียง 5 คน และเลขาธิการนายกรัฐมนตรีร่วมอยู่ด้วย กนศ.จึงเป็นโครงสร้างที่เล็ก และมีวัตถุประสงค์ที่จะเข้ากำกับ กำหนดแนวทางในระดับนโยบาย ติดตามเร่งรัดการปฏิบัติงานของระบบราชการในส่วนที่เกี่ยวกับกิจกรรมด้านเศรษฐกิจ

การรุกของฝ่ายธุรกิจ-การเมืองเช่นนี้ ย่อมนำมาซึ่งการต่อต้านจากกบรรดานักวางแผน-ข้าราชการและนักวิชาการที่มีความคิด-ความเชื่อในบทบาทของรัฐในการชี้นำสังคม-เศรษฐกิจเป็นธรรมดา นอกจากนั้น ส่วนหนึ่งของกรรมการโดยเฉพาะฝ่ายที่ปรึกษายังไม่ยอมรับการนำของนายบุญชู โรจนเสถียร อีกด้วย ตัวนายก-รัฐมนตรีในขณะนั้นก็ยังไม่เข้ามาให้ความสนใจที่จะเป็นผู้นำแกนกลางการบริหารนโยบายเศรษฐกิจนี้ โดยถือว่าได้มอบหมายให้นายบุญชู ซึ่งเป็นรองนายกรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจไปแล้ว ดังนั้น กนศ.จึงไม่อาจก้าวเข้าสู่ความเป็นสถาบันได้ กนศ. จึงเป็นเพียง "การปรึกษาหารือกันระหว่างรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับทางด้านเศรษฐกิจ และยังไม่มีรูปแบบ เมื่อได้ข้อเสนอแนะอย่างไร ก็เสนอรัฐบาลไปสุดแต่งานนั้นจะเกี่ยวข้องกับกระทรวงใด รูปแบบตอนนั้นยังไม่มีในลักษณะที่เป็นองค์กร เพราะอย่างนั้นในช่วงต้นปี 2524 จึงเป็นการปรึกษาหารือกันทั่วไป พอในต้นปี 2525 ก็มีการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจโดยมีรูปแบบมากขึ้น ท่านนายกฯ เองก็เป็นประธาน"

ในแง่ของวัตถุประสงค์ของ รศก. นั้น ดูจะอ่อนลงกว่าที่เคยเป็นวัตถุประสงค์ของ กนศ. ทั้ง ๆ ที่ รศก. และ กศน. ต่างเป็นโครงสร้างที่ต้องการให้เป็นแกนกลางของการกำกับประสานนโยบายทางเศรษฐกิจเหมือนกัน โดยไปกำหนดหน้าที่ของ รศก. ตามแบบพิธีของหน้าที่คณะกรรมการที่ราชการเสนอให้รัฐบาลจัดตั้งขึ้นโดยทั่วๆ ไปกล่าวคือ ใช้คำว่า **พิจารณา ประสานงาน** และ **ติดตามผล** ส่วนในคำสั่งแต่งตั้ง กนศ.นั้น ใช้คำค่อนข้างรุนแรง คือ **กำกับ**วิเคราะห์ **ประเมิน**สถานการณ์ **พิจารณากำหนดแนวทางติดตามเร่งรัด**การปฏิบัติงาน ในขณะที่หน้าที่ของ รศก.ระบุไว้เพียงการ **ติดตามผล** ซึ่งก็เป็นหน้าที่หลักของหน่วยงานกลางระดับนโยบาย เช่น สศช. และสำนักงบประมาณอยู่แล้ว

นอกจากนั้น ในแง่ขององค์ประกอบและจำนวนคนที่เข้าร่วมอยู่ใน รศก.ก็จะเห็นได้ว่า รศก. ได้กลายเป็นแหล่งที่รัฐมนตรีและรัฐมนตรีช่วย ตลอดจนบุคคลที่มีตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งมีความใกล้ชิดนายกรัฐมนตรีเข้า**มีส่วนร่วม**ในคณะกรรมการระดับสูงที่นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และยิ่งทราบกันดีว่านายกรัฐมนตรีให้ความสำคัญมาก ก็ยิ่งมีผู้ต้องการเข้าร่วมมากขึ้นเป็นลำดับ

ตารางที่ 6
การเปลี่ยนแปลงในองค์ประกอบของ รศก.

ปี 2523	ปี 2526	ปี 2529
กระทรวงการคลัง	เพิ่ม รมช. 1	
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์		
กระทรวงอุตสาหกรรม	เพิ่ม รมช. 1	
กระทรวงคมนาคม		
กระทรวงพาณิชย์		
	กระทรวงการต่างประเทศ	เพิ่ม รมช. 1
	กระทรวงมหาดไทย	
	สำนักนายกรัฐมนตรี (3 คน)	
		กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน
5 กระทรวง (เฉพาะ รมต.)	8 กระทรวง รมต. 10 รมช. 2	9 กระทรวง รมต. 11 รมช. 3

ตารางที่ 7

สัดส่วนของฝ่ายต่าง ๆ ใน รศก.

ฝ่าย ปี	2526	2529
พรรคการเมือง		
ชาติไทย	3	4
ประชาธิปัตย์	3	4
กิจสังคม	3	4
ชาติประชาธิปไตย	1	-
ราษฎร	-	1
ไม่สังกัดพรรค		
(รวม นรม.)	8	7
ข้าราชการ	5	6
ข้าราชการการเมือง	2	4
รวม	**25**	**30**

หมายเหตุ รวมการแต่งตั้งเพิ่มเติมภายหลังคำสั่งแต่งตั้ง สำหรับข้าราชการประจำใน รศก. ตามคำสั่งแต่งตั้งที่ 111/2529 เป็นกรรมการเพียง 3 คน (เลขาธิการ รองเลขาธิการ และผู้ช่วยเลขาธิการ สศช.) นอกนั้นเป็นผู้เข้าร่วมประชุม มี 7 คน (เลขาธิการนายกรัฐมนตรี เลขาธิการคณะรัฐมนตรี โฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ประธานที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี และที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี นายวีรพงษ์ รามางกูร)

จากตารางข้างต้นจะเห็นได้ว่า เดิมทีนั้น รศก.มีรัฐมนตรีเพียง 5 กระทรวงในจำนวนรัฐมนตรีทั้งหมด 32 คน (ไม่นับนายกรัฐมนตรีและรองนายกรัฐมนตรี) ในปี พ.ศ. 2523 มาเป็นรัฐมนตรี 9 กระทรวงในจำนวน 13 กระทรวง ในปี 2529 และมีกรรมการเพิ่มจาก 16 คน เป็น 23 คน และยังมีการอนุมัติให้บุคคลต่าง ๆ อีก 7 คนเข้าร่วมประชุมคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจเป็นการถาวรได้[13] ทำให้คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจมีผู้ร่วมประชุมรวม 30 คน และหมดลักษณะของการเป็นรัฐมนตรีวงในตามความมุ่งหมายเดิมไป

ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า การเปลี่ยนแปลงนี้เกิดจากการปรับตัวจากสภาพการณ์และเงื่อนไข-สถานการณ์ทางการเมืองในช่วงต้นรัฐบาล ภายใต้การนำของพลเอกเปรมฯ แม้ว่าวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่อันเป็นอาณัติของ รศก. จะคลายพลังและความชัดเจนลง ตลอดจนองค์ประกอบได้เพิ่มมากขึ้น จนลดความเป็นคณะรัฐมนตรีวงในตามความมุ่งหมายเดิมไปแล้วก็ตาม แต่ปัจจัยสำคัญที่ รศก. มีแต่ กนศ. ขาดไปก็คือความให้การสนับสนุนและการเข้ามาเป็นประธานคอยกำกับการประชุมของตัวนายกรัฐมนตรี ซึ่งได้มีผลทำให้ รศก. เริ่มมีความสำคัญในฐานะที่เป็นโครงสร้างการตัดสินใจระดับนโยบายสูงสุดได้เป็นลำดับ

ที่สำคัญก็คือ การที่ รศก. สามารถแปรเปลี่ยนสภาพจากการเป็นโครงสร้างอำนาจใหม่ที่จะขัดแย้งกับกระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจต่างๆ ไปเป็นโครงสร้างที่เคลื่อนตัวอย่างระมัดระวัง ทั้งรุก และรับ โดยอาศัยทักษะ ความรู้สึกฉับไว ตรวจสอบสภาพการณ์ สถานการณ์ และบรรยากาศทางการเมืองของฝ่ายเลขานุการ พร้อมที่จะประนีประนอมมากขึ้น มีผลทำให้ รศก. เป็นกลไกการบริหารนโยบายเศรษฐกิจที่สำคัญของรัฐบาลภายใต้การนำของพลเอกเปรมฯ เป็นกลไกที่หน่วยวางแผนรวม คือ สศช. สามารถอาศัยในการทำหน้าที่คอยกำกับดูแลการบริหารนโยบายเศรษฐกิจด้วย โดยกระทำอย่างระมัดระวัง

ดังนั้นปัจจัยที่มีน้ำหนักที่สุด ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นที่จะเปิดโอกาสให้ รศก. ปฏิบัติหน้าที่ได้ จึงได้แก่การที่ตัวผู้นำสูงสุดทางการเมืองให้ความสำคัญและสนับสนุน โดยมีนักวางแผน-เทคโนแครท-นักวิชาการที่ปรึกษาเป็นคณะผู้ช่วย จึงอาจกล่าวได้ว่า อนาคตของ รศก.ขึ้นอยู่กับการให้ความสำคัญ และการใช้ประโยชน์โครงสร้างนี้จากผู้นำสูงสุดทางการเมือง ซึ่งจะต้องให้ความเชื่อถือในบทบาทของนักวางแผน-เทคโนแครท-นักวิชาการเป็นสำคัญ ในการชี้นำนโยบายและการบริหารนโยบายเศรษฐกิจ คำกล่าวที่ว่า "รัฐมนตรีเศรษฐกิจเป็นกรรมการที่บริหารทางด้านเศรษฐกิจ ก็หมดไปเป็นชุดๆ แล้วแต่รัฐบาลไหนจะหยิบวิธีบริหารอย่างไร" จึงเป็นสิ่งที่บ่งบอกถึงสถานภาพของ รศก. ซึ่งมีขึ้นได้โดยอาศัยอำนาจตามความในข้อ 9 (6) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ซึ่งเป็นอำนาจทางการบริหารราชการแผ่นดินของนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล

เมื่อเป็นเช่นนี้ รศก. จึงมีสถานภาพเป็นเพียงคณะกรรมการชุดหนึ่ง ซึ่งโดยธรรมชาติของระบบราชการไทยแล้ว มักจะมีแนวโน้มที่จะขยายจำนวนสมาชิกขึ้นเรื่อยๆ และลดความเข้มข้นของการเป็นโครงสร้างของกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายลงเป็นลำดับ ตลอดจนเอื้ออำนวยให้เกิดการอาศัยคณะกรรมการชุดนี้

---

[13]บันทึกรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (เรืออากาศโท ศุลี มหาสันทนะ) ถึงนายกรัฐมนตรี เรื่องการแต่งตั้งคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ ลงวันที่ 25 สิงหาคม 2529 บุคคล 7 คนที่ได้เข้าร่วมประชุมเป็นการถาวรได้ คือ เลขาธิการนายกรัฐมนตรี เลขาธิการคณะรัฐมนตรี โฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ประธานที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี และที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี (นายวีรพงษ์ รามางกูร)

เป็นแหล่งผ่านความรับผิดชอบในการตัดสินใจขึ้นไปตามลำดับชั้นด้วย จากการสัมภาษณ์รัฐมนตรีทั้งที่อยู่ในคณะกรรมการ และอยู่นอกกรรมการ ตลอดจนนักวางแผน-เทคโนแครท-นักวิชาการและกรรมการ กรอ. บางส่วน ล้วนได้ข้อสรุปภาพพจน์หลักของ รศก. ตรงกันคือ การให้ความสำคัญ-การสนับสนุนของนายกรัฐมนตรี เป็นเงื่อนไขที่จำเป็นในการดำรงอยู่ และในการปฏิบัติหน้าที่ของ รศก.[14]

อาจกล่าวได้ว่า ปัญหาสำคัญยิ่งของกระบวนการกลายเป็นสถาบันของโครงสร้างการตัดสินใจในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจ ขึ้นอยู่กับการแสวงหาจุดสมดุลที่เหมาะสม ระหว่างความปรารถนาที่จะแก้ไขและอุดช่องว่างของเป้าหมายในแผนพัฒนาฯ กับการปฏิบัติตามแผนการพัฒนาฯ และสภาพความเป็นจริงทางการเมือง ทั้งนี้ความคิดที่ปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ที่ให้มีแกนกลางในการกำกับ ประสานการบริหารนโยบายเศรษฐกิจ จึงมิอาจจะได้รับการนำไปปฏิบัติได้อย่างก้าวกระโดด แต่จะต้องดำเนินไปอย่างค่อยเป็นค่อยไป ทั้งนี้เนื่องจาก กลุ่มบุคคลผู้มีความปรารถนาที่จะแก้ไขปัญหาอันเกิดจากช่องว่างดังกล่าว ต้องเผชิญกับการต่อสู้และพลังกดดัน 2 ด้าน ด้านหนึ่งมาจาก นักธุรกิจ นักการเมือง ที่มีทัศนะในด้านลบ ต่อกลไกการบริหารของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นกลไกในระดับนโยบายหรือในระดับปฏิบัติการ อีกด้านหนึ่งนั้น จะต้องเผชิญจากแรงกดดันจากส่วนต่าง ๆ ในระบบราชการด้วยกันเอง ที่ยังต้านทานการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงบทบาทของหน่วยงานในกระบวนการพัฒนา

นับตั้งแต่ ปี พ.ศ.2523 เป็นต้นมา จนถึงปัจจุบัน (2531) พัฒนาการของโครงสร้างการตัดสินใจระดับนโยบายในการบริหารเศรษฐกิจนี้ จึงมีลักษณะเป็นการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป (incremental) มากกว่าการเปลี่ยนแบบก้าวกระโดด ปัญหาจึงมีอยู่ว่า การเปลี่ยนแปลงเช่นว่านี้ จะส่งผลสะเทือนเพียงพอหรือไม่ อย่างไร ต่อทัศนคติ และพฤติกรรม ตลอดจนระเบียบแบบแผน ข้อบังคับต่าง ๆ และความไร้ระบบของหน่วยงานของรัฐ

กรณีของการจัดตั้งคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจนี้ จัดว่าเป็นการสะท้อนถึงความพยายามอีกขั้นหนึ่งของอำนาจราชการที่ป้องกันอาณาบริเวณทางอำนาจของระบบราชการ แต่แทนที่จะมีการแยกระหว่างราชการทางการเมืองกับราชการบริหาร เหมือนดังที่เคยกระทำในปี พ.ศ. 2495 ก็เป็นการแยกระหว่างงานด้านเศรษฐกิจ กับงานด้านอื่น ๆ โดยถือว่างานด้านเศรษฐกิจเป็นงานทางเทคนิค และควรมีการเมืองเกี่ยวข้องน้อยที่สุด ที่ควรสังเกตก็คือแม้ว่างานพัฒนาเศรษฐกิจจะเป็นงานด้านนโยบายแต่ตลอดเวลาที่มีแผนพัฒนาฯ นักการเมืองมีโอกาสเข้ามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจน้อยมาก ทั้งนี้เนื่องจากงานด้านนี้ได้กลายไปเป็นส่วนหนึ่งของอาณาจักรราชการไปแล้ว

การมีคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ โดยให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นฝ่ายเลขานุการ และมีการออกมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 มกราคม 2525 กำหนดให้เรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายด้านเศรษฐกิจ เมื่อที่ประชุมรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจได้พิจารณามีมติเป็นประการใดแล้ว มอบให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบ หรืออนุมัติให้ดำเนินการแทนคณะรัฐมนตรีไปได้ แล้วให้สำนักงานพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นำเสนอคณะรัฐมนตรีทราบในภายหลัง จึงเป็น

---

[14]ดูรายละเอียดใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช, **คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ**รายงานการวิจัยในโครงการการบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม, มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2532

การโอนถ่ายอำนาจในการพิจารณาตัดสินใจ เชิงนโยบายที่สำคัญจากคณะรัฐมนตรีเต็มคณะไปสู่การตัดสินใจที่มีองค์ประกอบของที่ประชุม ซึ่งมิได้มีแต่รัฐมนตรีเท่านั้น หากมีข้าราชการ นักวิชาการ และที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ซึ่งไม่สามารถที่จะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วยได้ในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเข้าร่วมด้วย และฝ่ายที่มีส่วนสำคัญในการกำหนดระเบียบวาระการประชุมคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ คือสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตราบเท่าที่หัวหน้าสำนักงานนี้สามารถได้รับความเชื่อถือไว้วางใจจากนายกรัฐมนตรี ทิศทางต่าง ๆ ของการทำงานก็จะถูกกำหนดโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แทนที่จะเป็นการกำหนดมาจากรัฐมนตรีเจ้ากระทรวง

การมีคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ จึงเป็นการเสริมบทบาทของหน่วยงานเพียงหน่วยงานเดียวมากกว่าที่จะเป็นการเสริมระบบบคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นโครงสร้างการตัดสินใจเชิงนโยบายระดับสูงสุด คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจจึงแยกตัวออกมาจากคณะรัฐมนตรี ชุดใหญ่โดยมีอาณัติทางอำนาจพิเศษและสามารถออกมติคณะรัฐมนตรีได้อย่างเป็นเอกเทศ โดยแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบภายหลัง

ในระหว่างที่ระบอบการเมืองเป็นระบอบกึ่งประชาธิปไตยสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรีนั้น คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจได้กลายเป็นศูนย์อำนาจใหม่ ซึ่งทั้งรัฐมนตรีที่เป็นนักการเมืองและข้าราชการประจำระดับสูงต้องให้ความสำคัญและความสนใจ เนื่องจากสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วจนทำให้ปัญหาทางเศรษฐกิจ กลายเป็นประเด็นปัญหาหลักของประเทศ คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จึงมีบทบาทสูงกว่าคณะรัฐมนตรีเพราะการที่โครงการสำคัญ ๆ จะได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลนั้น นายกรัฐมนตรีได้เลือกที่จะมอบหมายให้คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจพิจารณาเสียก่อน

อาจกล่าวได้ว่า การมีคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ เป็นหนทางออกของข้าราชการเทคโนแครทในการจัดการกับการเข้ามามีบทบาทในการบริหารประเทศของนักการเมือง เมื่อถึงปี พ.ศ. 2523 ซึ่งเป็นปีแรกที่พลเอกเปรมฯ เป็นนายกรัฐมนตรีนั้น ข้าราชการเทคโนแครทได้มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายหลักๆ ของการบริหารราชการ ภายใต้กรอบของแผนพัฒนาฯ มาอย่างต่อเนื่อง เมื่อมีพรรคการเมือง การเลือกตั้งและรัฐสภานักการเมืองที่เข้ามาเป็นรัฐมนตรีร่วมรัฐบาลจึงตกอยู่ในสภาวการณ์ที่ต้องบริหารงานภายใต้กรอบของแผนพัฒนาฯ คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจจึงมีลักษณะเป็นแนวร่วมพันธมิตรใหญ่ (Grand Coaliton) ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายข้าราชการนักเทคนิคและนักวิชาการ

จากการศึกษาบทบาทของคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจนี้ จะเห็นได้ว่า ในระยะที่มีการจัดตั้งคณะกรรมการฯ ดังกล่าวขึ้นนั้น ได้มีการเปลี่ยนแปลงในบริบทของระบบราชการที่สำคัญสองประการคือ ประการแรก ได้มีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการเติบโตของภาคเอกชนอย่างรวดเร็ว และในประการที่สองได้มีการเปลี่ยนแปลงในระบบการเมือง พิจารณาในแง่นี้แล้วข้าราชการก็จะต้องมีความสัมพันธ์ทางอำนาจเพิ่มขึ้นกับผู้กระทำการ (actors) ในกระบวนการพัฒนาและบริหารประเทศสองฝ่ายคือ นักธุรกิจฝ่ายหนึ่งกับนักการเมืองอีกฝ่ายหนึ่งนอกจากนี้ยังมีนักธุรกิจบางคนที่เป็นนักการเมืองอีกด้วย

การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เป็นการเปลี่ยนแปลงที่ท้าทายต่อการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายข้าราชการโดยตรง เพราะนักการเมืองที่ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ย่อมมีอำนาจตามกฎหมายที่จะทำการบริหารงานใน

ส่วนที่รับผิดชอบได้ แต่นักการเมืองที่เข้ามาร่วมรัฐบาลมักขาดแนวคิดที่จะปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางอำนาจ หากยอมรับเงื่อนไขเดิมโดยไม่มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบทบาทและภารกิจของรัฐ ดังนั้นรากฐานของโครงสร้างอำนาจรัฐที่ข้าราชการยึดกุมและอาศัยเป็นกรอบและเครื่องมือในการควบคุมการพัฒนาและการบริหารราชการ จึงไม่ถูกกระทบกระเทือน ยิ่งไปกว่านั้นฝ่ายข้าราชการยังสามารถวางมาตรการในการตั้งรับการเข้ามามีบทบาททางการบริหารราชการของนักการเมืองได้อีกทุกระดับ กล่าวคือในระดับสูงสุดก็สามารถกำหนดบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้โดยเปิดโอกาสให้บุคคลที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สามารถดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ และได้อาศัยบทบาทของนายกรัฐมนตรีในการถ่วงดุลอำนาจทั้งทางการเมืองและทางธุรกิจ พร้อมๆ กับการจัดสรรผลประโยชน์ด้านโครงการงบประมาณ และบุคลากรภายในระบบราชการด้วยกันเองด้วย ในระดับการทำงานของคณะรัฐมนตรีก็ได้สร้างกลไกพิเศษคือ คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจขึ้นมาเป็นกลไกการตัดสินใจเชิงนโยบาย แทนที่จะปล่อยให้เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี

แม้ว่าในสมัยของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ จะมีความพยายามในการปฏิรูประบบราชการ แต่งานด้านนี้ก็มิได้เป็นงานที่มีลำดับความสำคัญเท่ากับงานคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ จึงพอสรุปได้ว่าเมื่อฝ่ายข้าราชการสามารถคุมกลไกการตัดสินใจเฉพาะหน้าประจำวันได้แล้ว ก็ไม่มีมูลเหตุจูงใจใดที่จะคิดแก้ไขปัญหาระยะยาว การปฏิรูประบบราชการจึงกลายเป็นลมปาก (lip-service) ที่รัฐบาลชอบหยิบยกขึ้นมากล่าวแต่ไม่มีแนวนโยบายและการปฏิบัติที่ชัดเจนและจริงจังในการแก้ไข

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในปี พ.ศ. 2531 โดยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี บทบาทของคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจก็ลดต่ำลง จึงมีผลทำให้บทบาทของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติลดน้อยลงด้วย การที่นายกรัฐมนตรีไม่เป็นประธานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นำไปสู่การยื่นใบลาออกของ ดร.เสนาะ อูนากูล เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยมีเหตุผลว่านายกรัฐมนตรีไม่ให้ความสำคัญแก่หน่วยงานและการอนุมัติให้ ดร.เสนาะ อูนากูล ลาออกได้โดยไม่มีการยับยั้งย่อมเป็นการยืนยันในแนวทางการบริหารของพลเอกชาติชาย ที่แตกต่างไปจากของพลเอกเปรมฯ ซึ่งได้อาศัย ดร.เสนาะฯ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นแกนหลักในการบริหารงานของนายกรัฐมนตรี

นับตั้งแต่พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี บทบาทของฝ่ายข้าราชการในการมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจระดับสูง โดยเฉพาะต่อตัวนายกรัฐมนตรีก็ลดต่ำลงอย่างรวดเร็ว สภาวการณ์เช่นนี้ย่อมก่อให้เกิดปฏิกริยาอย่างมากต่อการบริหารของรัฐบาลที่นักการเมืองและพรรคการเมืองเริ่มมีความสำคัญมากขึ้นเป็นลำดับ ตลอดระยะเวลาหลายสิบปีที่ผ่านมา ข้าราชการสามารถยึดกุมอำนาจรัฐไว้ได้ ไม่ด้วยการเข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองเสียเองก็ด้วยการอาศัยการเข้าถึงศูนย์อำนาจ (access) และได้กล่าวมาแล้วว่านับตั้งแต่ พ.ศ. 2501 เป็นต้นมาตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้กลายเป็นศูนย์อำนาจของการบริหารราชการ การเปลี่ยนแปลงในวิธีการบริหารงานและการใช้ที่ปรึกษาจึงมีผลกระทบโดยตรงต่อการมีส่วนร่วมของข้าราชการระดับสูงในกระบวนการตัดสินใจ จึงไม่น่าแปลกใจที่ตลอดสมัยของรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ จึงมีการวิจารณ์การใช้ที่ปรึกษาบ้านพิษณุโลกอย่างรุนแรงและต่อเนื่อง นอกจากนั้นยังมีการต่อต้านรัฐบาลที่มีนักการเมืองเข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี โดยข้าราชการและสื่อมวลชนในลักษณะที่ไม่ได้ความไว้วางใจในความซื่อสัตย์ ในความรู้ความชำนาญในการบริหารงาน จนเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งที่เพาะความไม่พอใจในหมู่ข้าราชการ

ระดับสูง และเมื่อมีการยึดอำนาจในวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 ข้าราชการระดับสูงที่เคยหมดบทบาทลงในสมัยรัฐบาล พลเอกชาติชาย[15] ก็ได้กลับเข้ามากุมอำนาจรัฐร่วมกับคณะทหารและก่อให้เกิดการสดุดหยุดลงของการที่อำนาจทางการเมืองเริ่มเข้ามามีบทบาทในการบริหารประเทศ เป็นเหตุให้อำนาจทางการเมืองไม่สามารถผนึกกำลังเพื่อก่อตัวเป็นส่วนสำคัญในการควบคุมกลไกอำนาจรัฐได้

พิจารณาในแง่นี้ รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ จึงก่อให้เกิดความไม่ต่อเนื่องของธรรมเนียมปฏิบัติทางการเมืองที่ได้ก่อตัวมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2523 คือ ระบอบกึ่งประชาธิปไตย ซึ่งสาระสำคัญของระบอบนี้มิได้อยู่ที่อำนาจตามรัฐธรรมนูญ หากอยู่ที่การสร้าง **ความชอบธรรมในการบริหารประเทศแบบใหม่** ที่เน้นคุณค่าด้วยการมีความรู้ทางเทคนิค ประสบการณ์ทางราชการ และการบริหารการพัฒนาที่ปลอดจากปัจจัยทางการเมืองระยะเวลาตั้งแต่ พ.ศ. 2523 จนถึง พ.ศ. 2531 เป็นเวลานานพอที่จะทำให้เกิดการยอมรับในความจำเป็นใน **การบริหารการพัฒนาเศรษฐกิจ** โดยอาศัยข้าราชการเทคโนแครทและนักวิชาการ ดังจะเห็นได้จากการยอมรับในบทบาทของนักวิชาการ เช่น นายวีรพงษ์ รามางกูร ให้เข้าร่วมรัฐบาลที่รัฐมนตรีส่วนใหญ่มาจากนักการเมือง นอกจากนั้นยังได้เกิดการยอมรับในความเป็นกลางทางการเมือง และความจำเป็นที่จะต้องมีความรู้ความชำนาญในงานด้านการคลังสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังด้วย

ความต่อเนื่องของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 มิได้มีผลทำให้อำนาจทางการเมืองของนักการเมืองเพิ่มพูนขึ้นจนสามารถควบคุมกลไกอำนาจรัฐได้ เพราะตลอดระยะเวลาดังกล่าว นักการเมืองไม่เคยพยายามที่จะทบทวนความสัมพันธ์ทางอำนาจที่เป็นจริง ซึ่งได้แก่การพิจารณาบทบัญญัติในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ปว.218) และแม้แต่การสร้างกลไกทางฝ่ายนิติบัญญัติเองก็ประสบกับความล้มเหลวตลอดมา[16] ในขณะเดียวกันฝ่ายข้าราชการก็สามารถสร้างกลไกและทัศนคติที่ป้องกันการเข้าควบคุมโดยฝ่ายการเมืองได้อย่างต่อเนื่อง ด้วยเหตุนี้เมื่อนักการเมืองเข้ามาบริหารประเทศ ก็จึงต้องอาศัยกรอบแห่งกติกาที่ฝ่ายข้าราชการเป็นผู้กำหนดไว้ไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญ แผนพัฒนาฯ, ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หรือวิธีการจัดแบ่งงานระหว่างนายกรัฐมนตรีกับรองนายกรัฐมนตรี หรือระหว่างรัฐมนตรี กับรัฐมนตรีช่วยว่าการ หรือแม้กระทั่ง การอาศัยระบบคณะกรรมการประสานงานระหว่างกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ โดยมีคณะกรรมการเป็นจำนวนมาก

เมื่อถึงปี พ.ศ.2534 ซึ่งจะครบ 100 ปี แห่งการปฏิรูประบบราชการ แม้ว่าลักษณะของการท้าทายรัฐจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก แต่การเปลี่ยนแปลงในบทบาทของรัฐก็เกิดขึ้นอย่างเชื่องช้า เพราะขาดการพิจารณาอย่างจริงจัง ผลที่เกิดขึ้นก็คือระบบราชการจึงมีช่องว่างในการปฏิบัติงานมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการให้บริการแก่ภาคเอกชน หรือแก่ภาคประชาชนจนมีผู้ตั้งข้อสังเกตว่า ระบบราชการของไทยนั้นเป็นระบบบริการตนเอง (self-serving)[17]

---

[15]เช่น ดร.เสนาะ อูนากูล ซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้เป็นรองนายกรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ ดร.เสนาะ เป็นกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการกำกับนโยบายเศรษฐกิจซึ่งต่อมาเป็นคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ ตั้งแต่ พ.ศ. 2523-2531 บุคคลอื่นๆ ที่เคยมีบทบาทสำคัญใน รศก. ที่เข้าร่วมรัฐบาลภายใต้การนำของนายอานันท์ ปันยารชุน ก็คือนายไพจิตร เอื้อทวีกุล, นายสุชี สิงห์เสน่ห์, นายมีชัย ฤชุพันธ์, นายวีรพงษ์ รามางกูร, นายโฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์ และนายสถาพร กวิตานนท์

[16]ดูรายละเอียดใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช **การพัฒนาสมรรถนะขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ** (กรุงเทพ : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2529).

[17]ไพจิตร เอื้อทวีกุล "ทำไมข้าราชการไทยไม่มีประสิทธิภาพ" อ้างใน วรเดช จันทรศร, **การปรับปรุงและปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย** (กรุงเทพ : สถาบันนโยบายศึกษา 2534)

ในปี พ.ศ. 2523 ผู้เขียนในฐานะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ ได้เสนอให้มีการศึกษาถึงปัญหาหลักของระบบริหารราชการไทย และในฐานะประธานคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจ ศึกษาปัญหาหลักของระบบราชการไทย และในฐานะประธานคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจศึกษาปัญหาหลักของระบบราชการไทย ได้ชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นเร่งด่วนในการมีแผนพัฒนาการบริหารราชการ และต่อมาในปี พ.ศ. 2530 ได้เสนอให้มีการกำหนดกรอบความคิดใหม่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างกลไกของรัฐกับกลุ่มยุทธศาสตร์และประชาชน โดยเน้นความสำคัญของการปรับปรุงระบบราชการที่คำนึงถึงความจำเป็นในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับภาคเอกชนและภาคประชาชนเสียใหม่เพื่อก่อให้เกิดการกระจายอำนาจและการมีส่วนในกระบวนการพัฒนา ทั้งนี้เพราะบริบททางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองของระบบราชการ ซึ่งเป็นกลไกของรัฐได้เปลี่ยนแปลงไปกว่าที่เคยเป็นมาในอดีตมาก[18] ข้อเสนอนี้ได้กลายไปเป็นแนวทางหลักของการทำงานของคณะที่ปรึกษาราชการฝ่ายบริหารในต้นปี พ.ศ. 2434 แต่ต้องสดุดหยุดลงเพราะมีการยึดอำนาจในเดือนกุมภาพันธ์ 2534

นอกจากการยึดอำนาจในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 จะก่อให้เกิดความชะงักงันทางการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยแล้ว ก็ยังนำไปสู่การตอกย้ำรากฐานอันมั่นคงยิ่งของอำนาจทางราชการอีกด้วย ดังจะเห็นได้ว่าอำนาจทางราชการได้ผนึกกำลังกับอำนาจทางธุรกิจขนาดใหญ่ที่มิได้เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง และมิได้มุ่งหวังที่จะเข้ามาเป็นคู่แข่งขันทางอำนาจกับฝ่ายข้าราชการ (ทหารและพลเรือน) เพียงแต่ต้องการกดดันให้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับต่างๆ ให้เสรียิ่งขึ้นเพื่อมิให้เป็นอุปสรรคและปัญหาของการขยายตัวของธุรกิจเอกชนเท่านั้น[19]

ในส่วนที่เกี่ยวกับระบบราชการ การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นภายหลังการยึดอำนาจเป็นการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายหลักในการบริหารราชการแผ่นดิน ให้อำนาจของข้าราชการกระชับตัวมากขึ้นเท่านั้น แต่ในเรื่องการทบทวนบทบาทและกิจกรรมของรัฐ ตลอดจนการปรับปรุงระบบคณะรัฐมนตรียังไม่มีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ นอกจากการแบ่งงานภายในคณะรัฐมนตรีเป็นฝ่ายความมั่นคง ฝ่ายเศรษฐกิจ และฝ่ายสังคมและกฎหมาย โดยให้รองนายกรัฐมนตรีเป็นประธานแต่ละฝ่ายและมีการกลั่นกรองเรื่องก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรีเท่านั้น โดยที่หน่วยงานของรัฐระดับกรมและกระทรวงยังคงอยู่ในสภาพเดิม ไม่มีการจัดกลุ่มใหม่แต่ประการใด

การหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้ากับปัญหาหลักของระบบราชการซึ่งได้แก่การเชื่อมโยงภารกิจของระบบราชการกับบทบาทและภารกิจของรัฐ แล้วตรวจสอบทบทวนบทบาทและภารกิจของรัฐกับบริบททางเศรษฐกิจ-สังคมนั้น มีผลทำให้ความพยายามที่จะปฏิรูประบบราชการล้มเหลวมาโดยตลอด ดังจะเห็นได้ว่า แม้จะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบในงานนี้มาตั้งแต่ พ.ศ. 2502 จนถึง 2534 แต่คณะกรรมการซึ่งมีทั้งหมด 16 ชุด[20] นี้ มีเฉพาะชุดสุดท้าย คือ คณะที่ปรึกษาราชการฝ่ายบริหารที่แต่งตั้งโดยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เมื่อ 10 มกราคม 2534 เท่านั้น ที่วางแนวทางในการปฏิรูประบบราชการด้วย

---

[18] ดู ชัยอนันต์ สมุทวณิช, **การปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม** (กรุงเทพ : มาสเตอร์เพรส, 2531)

[19] ดู ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "การโปร่งใสเฉพาะเสี้ยวของรัฐบาลเขี้ย" ใน**ผู้จัดการรายวัน** ฉบับวันอังคารที่ 10, 17, 24 กันยายน, อังคารที่ 1 และ 8 ตุลาคม 2534

[20] ดู คณะที่ปรึกษาราชการฝ่ายบริหาร, รายงานเกี่ยวกับความเป็นมาของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ และระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (คณะกรรมการที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรี 2502-2534) 16 มกราคม 2534

การพิจารณาปัญหามหภาค คือ พิจารณาแก้ไขปัญหาของระบบราชการโดยดูจากภาระหน้าที่ตามบทบาทของรัฐ และมีการจัดแบ่งกลุ่มภารกิจของกระทรวง ทบวง กรม ตามภาระหน้าที่ในบทบาทแต่ละประเภทของรัฐ อย่างไรก็ดี งานของคณะที่ปรึกษาฯ ชุดนี้ได้สิ้นสุดลง เพราะการยึดอำนาจเมื่อ 23 กุมภาพันธ์ 2534 ก่อนการเสร็จนั้นภารกิจของคณะที่ปรึกษาฯ ซึ่งกำหนดไว้ภายในเดือนเมษายน 2534

โดยสรุปแล้ว นับตั้งแต่ พ.ศ. 2502 เป็นต้นมา ลักษณะของการปรับปรุงระบบราชการมักจะเป็นการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเฉพาะส่วนย่อย ซึ่งได้แก่การปรับปรุงโครงสร้างและระบบงานในระดับกรมและกอง โดยที่การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนี้ไม่ได้มีการคำนึงถึงความโยงใยที่ภารกิจของกองและกรมที่ได้รับการปรับปรุงมีต่อภารกิจของส่วนราชการอื่นๆ และตลอดระยะเวลาอันยาวนานที่ผ่านมานับตั้งแต่ พ.ศ. 2435 ส่วนที่มีการปรับเปลี่ยนจนมีอำนาจรวมศูนย์มากที่สุดก็คือตำแหน่งนายกรัฐมนตรี มิใช่กลไกของรัฐหรือระบบคณะรัฐมนตรีโดยส่วนรวม วิวัฒนาการนี้เองที่มีผลทำให้อำนาจรัฐตกอยู่ในวงแห่งอำนาจทางราชการมาโดยตลอด การปรับเปลี่ยนที่ขาดแนวทางที่เหมาะสม, ขาดการปรับเปลี่ยนโครงสร้างใหญ่, การปรับเปลี่ยนเป็นกะบิแบบทั่วด้าน, การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและกระบวนการให้สอดคล้องกับกระแสโลกนี้ ย่อมเป็นอุปสรรคอันสำคัญยิ่งต่อการเข้าสู่ศตวรรษที่ 21 ของรัฐไทย

บทที่ 6

สู่ศตวรรษที่ 21
การปรับเปลี่ยนที่จำเป็นของเอกรัฐในพหุสังคม

ในบทที่ 1-5 เราได้วิเคราะห์วิวัฒนาการของความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจรัฐและอำนาจทางการเมืองอย่างละเอียด เพื่อศึกษาว่า ตลอดระยะเวลา 100 ปีที่ผ่านมา นับตั้งแต่มีการปฏิรูปการปกครอง พ.ศ. 2435 จนถึงปัจจุบันนั้น กลุ่มบุคคลผู้กุมอำนาจรัฐและอำนาจทางการเมืองในเวลาเดียวกัน ดังเช่นภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ต้องเผชิญกับปัญหาด้านใด และมีแนวทางการปฏิบัติเพื่อโต้ตอบกับปัญหาเหล่านั้นอย่างไร ผลตกค้างที่เกิดจากการจัดโครงสร้างกลไกอำนาจรัฐเสียใหม่มีต่อผู้มีอำนาจทางการเมืองอย่างไรบ้าง

ในบทที่ 1 นั้น เราได้วางตัวแบบและแนวทางการศึกษาไว้ โดยอาศัยแนวทาง 3 แนวทางคือ (1) การวิเคราะห์ลักษณะและความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจรัฐกับอำนาจทางการเมือง (2) ผลหรือช่องว่างที่เกิดขึ้นจากการที่สภาพของระบบราชการไม่อาจโต้ตอบกับการท้าทายจากปัญหาด้านต่าง ๆ ได้อย่างฉับไวเท่าที่ควร และ (3) ความกดดันที่มีต่อระบบราชการเพราะการเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อม โดยสรุปแล้วการเริ่มต้นจากการ**พิจารณาลักษณะของอำนาจรัฐและกลไกรัฐ** โดยยึดแนวคิดไตรลักษณรัฐว่ารัฐเกี่ยวข้องอยู่กับกิจกรรมหลัก ๆ 3 ด้านคือ ความมั่นคงการพัฒนา และการมีส่วนร่วม นับเป็นจุดเชื่อมต่อที่สำคัญยิ่งกับการพิจารณาประเด็นที่ 2 และ 3 ทั้งนี้เนื่องจากกรอบความคิดนี้สามารถนำไปวิเคราะห์วิวัฒนาการของอำนาจรัฐกับอำนาจทางการเมืองในส่วนที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์กับสังคม (ประชาชน) ในห้วงเวลาต่าง ๆ ได้ และเนื่องจากระยะเวลาภายใต้การศึกษานี้ครอบคลุมระบอบการเมืองหลายลักษณะ นับตั้งแต่ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ระบอบรัฐธรรมนูญ ระบอบเผด็จการ ระบอบกึ่งประชาธิปไตย และระบอบการเมืองที่มีสภาผู้แทนราษฎร และคณะรัฐมนตรีที่ประกอบด้วยผู้นำพรรคการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง การเน้นถึงมิติทั้งสามว่า แต่ละมิติต่างเป็นมิติหลักในยุคสมัยต่าง ๆ ย่อมช่วยให้เราเข้าใจทั้งระบอบการเมือง ระบบบริหารราชการ และภารกิจต่อสังคม-ประชาชนได้ดียิ่งขึ้น ดังจะเห็นได้ว่าในบทที่ 2 นั้น เป็นการศึกษา-วิเคราะห์ถึงความพยายามในการปรับตัว แก้ไขปรับปรุงกลไก อำนาจรัฐให้รับกับการท้าทายซึ่งมีมิติทางความมั่นคงเป็นด้านหลักได้ โดยที่กลไกอำนาจรัฐอยู่ภายใต้อำนาจทางการเมืองของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ในบทนี้เราได้ชี้ให้เห็นว่าระบอบการเมืองแบบดั้งเดิมนับตั้งแต่โบราณกาลมา ได้ริเริ่มปรับปรุงกลไกของระบอบด้วยการปฏิรูปการปกครอง ดังนั้นในสมัยรัชกาลที่ 5 ระบบราชการที่ได้มีการปฏิรูปจึงเป็น **กลไกรัฐใหม่ในระบอบการเมืองแบบเก่า** ในบทนี้เราได้วิเคราะห์ถึงความสอดคล้องกันระหว่างอำนาจทางการเมือง-อำนาจทางราชการ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่ามีลักษณะรวมศูนย์เป็นอำนาจรัฐมากขึ้นเป็นลำดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หลังอสัญกรรมของสมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์แล้ว กลไกอำนาจรัฐไม่ว่าจะเป็นกลไกที่มีลักษณะทางการเมือง หรือกลไกทางราชการ จึงเป็นสิ่งที่ผู้มีอำนาจทางการเมืองสูงสุดสามารถควบคุมและใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายด้านต่าง ๆ ได้

อย่างไรก็ดี เราได้ชี้ให้เห็นด้วยว่า ความพยายามในการสร้างกลไกทางการเมืองที่เป็นโครงสร้างพิเศษแยกออกไปจากกลไกอำนาจรัฐที่เป็นตัวระบบราชการนั้น มีอยู่เพียงชั่วระยะเวลาหนึ่ง ไม่ต่อเนื่อง และไม่สามารถก่อรูปคงตัวสืบทอด มีความเป็นสถาบันได้ ไม่ว่าจะเป็นที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน ที่ปรึกษาในพระองค์ รัฐมนตรีสภา หรือองคมนตรีสภา

สิ่งที่น่าสนใจซึ่งได้จากการศึกษาวิเคราะห์ความพยายามข้างต้นนี้ ก็คือ แม้อำนาจภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ จะมีลักษณะเด็ดขาดรวมศูนย์การตัดสินใจสูงสุดอยู่ที่องค์พระมหากษัตริย์ก็ตาม แต่เมื่อมีการสร้างกลไกใหม่ (ระบบราชการแบบตะวันตก) ให้กับระบอบเก่า อำนาจที่เคยรวมศูนย์ก็เริ่มแตกตัวมากขึ้น ที่กล่าวเช่นนี้มิได้หมายความว่า อำนาจภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ก่อนการปฏิรูปการปกครองมีการรวมศูนย์อย่างแน่นหนา ตรงกันข้ามเราทราบดีจากข้อมูลทางประวัติศาสตร์ว่าก่อนสมัยรัชกาลที่ 5 นั้น อำนาจรัฐมีการแบ่งปันกันระหว่าง พระมหากษัตริย์ พระบรมวงศานุวงษ์ และขุนนาง แต่ปรากฏการณ์ใหม่ที่เกิดขึ้นภายหลังการปฏิรูปการปกครอง พ.ศ. 2435 ก็คือ กำเนิดของ**อำนาจเจ้ากระทรวง**ที่มีการรองรับโดยรากฐาน ทางกฎหมายและมีองค์กรการจัดระเบียบแบบแผนการทำงาน กระบวนการทำงาน การบริหารงานบุคคล การจัดการกับทรัพยากรด้านงบประมาณ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยย่อยภายในกระทรวงเดียวกันและระหว่างกระทรวงที่สลับซับซ้อนยิ่งขึ้นเรื่อย ๆ จนทำให้อำนาจรัฐที่มีพื้นฐานอยู่ที่ระบบราชการสามารถฟักตัว และด้วยความต่อเนื่องและความจำเป็น ซึ่งผู้นำต้องอาศัยเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างรัฐก็เริ่มกลายเป็นศูนย์อำนาจในตัวเอง จนในที่สุดการแตกตัวของอำนาจรัฐออกจากอำนาจทางการเมืองจึงเกิดขึ้นทั้ง ๆ ที่ระบอบการเมืองยังมิได้เปลี่ยนไปในสาระสำคัญ

ข้อสรุปที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ ในสังคมที่รัฐมีความกล้าแข็งและได้รับการสร้างเสริมเป็นลำดับแรกและมีพัฒนาการอย่างต่อเนื่องนั้น ย่อมเป็นการยากที่แหล่งอำนาจอื่น ๆ ในสังคมจะควบคุมตรวจสอบ หรือนำมาใช้เป็นเครื่องมือได้ แม้ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์เองก็มีปัญหาของการที่กระทรวงมหาดไทย และเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เริ่มมีอำนาจที่แท้จริงยิ่งไปกว่าองค์พระมหากษัตริย์ดังที่เป็นปรากฏการณ์ในปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ต่อกับต้นรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว อำนาจดังกล่าวนี้เกิดจากการดำรงตำแหน่งที่เป็นทางการตามแบบอย่างการจัดรูปกระทรวง ทบวง กรม ใหม่แบบตะวันตก ดังนั้นจะเห็นได้ว่าสายใยที่ทอดเป็นลำดับชั้นในระบบมณฑลเทศาภิบาลจะตรงไปขึ้นอยู่กับเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยแทนที่จะขึ้นต่อคณะเสนาบดี หรือองค์พระมหากษัตริย์ จึงไม่เป็นที่แปลกใจที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงถอนอำนาจการปกครองส่วนภูมิภาคจากกระทรวงมหาดไทย มาขึ้นตรงต่อองค์พระมหากษัตริย์ด้วยการโอนตำแหน่งสมุหเทศาภิบาลประจำมณฑลจากกระทรวงมหาดไทยให้ขึ้นตรงต่อองค์พระมหากษัตริย์

ในการศึกษาประวัติศาสตร์การเมืองไทยในสมัยรัชกาลที่ 6 และรัชกาลที่ 7 มักมีผู้ให้ความเห็นว่า ในสมัยรัชกาลที่ 6 นั้น เกิดการลดอำนาจพระบรมวงศานุวงษ์ และมีการส่งเสริมอำนาจของขุนนางมากขึ้น ปรากฏการณ์นี้เมื่อพิจารณาจากทัศนะของเราแล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นเพียงอาการของปัญหา รากเหง้าของปัญหานั้นมาจากผลที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงของการปฏิรูป การปกครองที่มีมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ พ.ศ. 2435 ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์จึงเผชิญกับปัญหาที่ขบไม่แตกคือ การปฏิรูปการปกครอง พ.ศ. 2435 นั้น เป็นการนำ**กลไกใหม่** ของตะวันตกมาใช้ต่อสู้กับ **กลไกเก่า** ของระบอบเก่า ข้อที่ควรสังเกตก็คือ ในระยะแรกของการ

ช่วงชิงอำนาจระหว่างพระมหากษัตริย์กับขุนนางนั้น ได้มีความพยายามที่จะอาศัยกลไก**ทางการเมือง**และกลไกทาง**การบริหาร** ควบคู่กันไปในการสลายพลังของกลุ่มอำนาจเก่าที่ขุนนางเป็นส่วนหลัก เราจึงใช้เนื้อที่ค่อนข้างมากในการอธิบายถึงวิวัฒนาการของกลไกทางการเมืองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งเราต้องการชี้ให้เห็นว่า ปัญหาของการจัดวางความสัมพันธ์ระหว่างกลไกทางการเมืองกับกลไกทางการบริหารให้เหมาะสมนี้ มิใช่เป็นปัญหาใหม่ภายหลัง พ.ศ. 2475 หากเป็นปัญหาเก่าที่มีความเป็นมาอันยาวนานตลอดเวลา 100 ปีที่ผ่านมา และมีความชัดเจนมากขึ้น เมื่อใดก็ตามที่ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เกิดวิกฤตการณ์ไม่สามารถอาศัยกลไกทางการบริหาร แก้ไขการท้าทายจากภายนอกระบบได้ ในสมัยรัชกาลที่ 7 การท้าทายเป็นเรื่องของสภาวะตกต่ำทางเศรษฐกิจ และการขาดความเป็นเอกภาพระหว่างกลุ่มชนชั้นนำด้วยกันเอง ในท้ายบทที่ 2 เราจึงอธิบายในรายละเอียดถึงความพยายามในการจัดตั้งองค์กรหรือสถาบันที่มีลักษณะทางการเมือง ขึ้นมาเสริมองค์กรทางการบริหาร ซึ่งเมื่อถึง พ.ศ. 2475 (หลังจากการปฏิรูปฯ มาได้ 40 ปี) ก็เริ่มจะเป็นระบบที่สร้างปัญหามากกว่าที่จะแก้ปัญหา ดังนั้นจึงมีการจัดตั้งอภิรัฐมนตรีสภา สภาที่ปรึกษาการคลัง สภากรรมการองคมนตรี อีกทั้งมีการปรับปรุงกลไกช่วยงานขององค์พระมหากษัตริย์คือ กรมราชเลขาธิการด้วย

มุมมองมิติใหม่ที่ได้จากการศึกษา-วิเคราะห์ดังกล่าวนี้ ก็คือปรากฏการณ์ของการสถาปนาองค์กรใหม่ๆ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว สะท้อนถึงการที่ระบบราชการเริ่มเป็นระบบที่สร้างปัญหาและไม่มีความสามารถ-คล่องตัวพอในการแก้ไขปัญหาได้อย่างฉับไว ดังนั้นจึงเกิดความจำเป็นในการจัดหาสถาบันและกระบวนการตัดสินใจที่อยู่เหนือและนอกระบบราชการปกติ เช่น อภิรัฐมนตรีสภา และคณะกรรมการระดับสูงหลายคณะมาใช้มากกว่าที่จะเป็นความพยายามของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ที่จะสร้างอำนาจเพิ่มขึ้น

หากพิจารณาวิวัฒนาการของการแตกตัวระหว่างอำนาจรัฐกับอำนาจทางการเมืองแล้ว ในบทที่ 3 จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า สถานการณ์ได้กลับกันกับในสมัย พ.ศ. 2435 กล่าวคือ ในสมัย พ.ศ. 2435 นั้น ระบอบการเมืองแบบดั้งเดิมได้อาศัยกลไกรัฐแบบใหม่เป็นเครื่องมือในการช่วงชิงอำนาจควบคู่กันไปกับการทำประเทศให้ทันสมัย มีการรวมศูนย์อำนาจสู่ส่วนกลางให้สามารถควบคุมอาณาเขตรอบนอกได้มากขึ้น แต่ในสมัย พ.ศ. 2475 นั้น ได้มีการเปลี่ยนแปลงระบอบการเมืองไปสู่ระบอบใหม่คือ ระบอบประชาธิปไตย แต่ระบอบการเมืองแบบใหม่ต้องอาศัยกลไกรัฐที่กลายเป็นของเก่า และเริ่มเป็นปัญหาดังกล่าวมาแล้ว

ด้วยเหตุนี้เอง อำนาจทางการเมืองตามระบอบใหม่จึงไม่มีประสิทธิผล และนำการเปลี่ยนแปลงไม่ได้ ความพยายามของหลวงประดิษฐ์มนูธรรมที่จะอาศัยเค้าโครงเศรษฐกิจ ปรับบทบาทของกลไกรัฐเก่า (ระบบราชการ) โดยให้เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับประชาชนโดยตรง ด้วยการแก้ปัญหาง่าย ๆ ให้ราษฎรเป็นลูกจ้างรัฐเป็นส่วนใหญ่ แทนที่จะแยกราชการออกจากราษฎรก็เกิดปัญหาเช่นกัน

ดังนั้นแม้จะมีรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 เป็นกรอบความสัมพันธ์ทางอำนาจแบบใหม่ก็ตาม แต่กรอบทางการเมืองนั้นก็วางครอบอยู่บนรากฐานทางอำนาจรัฐดั้งเดิม ดังจะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 นั้น ไม่ได้มีการแก้ไขตราบจน พ.ศ. 2486 นอกจากนั้น ในบทนี้ยังได้มีการวิเคราะห์ให้เห็นว่า คณะราษฎรไม่มีปัญหาในการกำหนดรัฐธรรมนูญเลย แต่พบกับปัญหาอย่างมากใน**การประสานอำนาจทางการเมืองกับอำนาจรัฐราชการ** ดังจะเห็นได้จากการที่ต้องแก้ไขปรับปรุงเพิ่มเติม พระราชบัญญัติว่าด้วยธรรมนูญการบริหารราชการฝ่ายพลเรือนอยู่ตลอดระยะเวลา 10 ปีแรกของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ในขณะที่ไม่ประสบปัญหาที่เป็นสาระสำคัญเกี่ยวกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475

เนื่องจากอำนาจทางการเมืองที่เกิดขึ้นในระบอบการเมืองเก่า มีที่มาและรากฐานอยู่กับกลไกอำนาจรัฐ มิใช่ก่อเกิดจากพลังทางสังคม ระบอบการเมืองใหม่ภายใต้กลไกรัฐเก่าจึงไม่อาจคงสภาพหลักการทางประชาธิปไตยไว้ได้ เพราะโดยเนื้อแท้แล้วหลักการและกระบวนการทางประชาธิปไตยมีผลโดยตรงต่อการจำกัดอำนาจทางราชการ พิจารณาในแง่นี้แล้ว กระแสการนิยมการอาศัยรัฐเป็นเครื่องมือสร้างสังคมไม่ว่าจะเป็นแบบฟาสซิสต์ หรือแบบสังคมนิยม จึงล้วนแต่มีผลในการสร้างความแข็งแกร่งซึ่งนำไปสู่การรวมศูนย์อำนาจมากเกินขอบเขต ให้แก่ระบบราชการด้วยกันทั้งสิ้น

สิ่งที่พึงสังเกตก็คือสถานการณ์แวดล้อมในทางสากลในระยะหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองไม่นาน มีลักษณะเป็นสภาพแวดล้อมที่เน้นความสำคัญและความเหนือกว่าของรัฐต่อปัจเจกชน นับตั้งแต่ พ.ศ. 2482 เป็นต้นมา กลไกของรัฐแทนที่จะเป็นปัจจัยเกื้อหนุนการสร้างชาติ ในแง่ของการส่งเสริมระบอบการเมืองและระบบเศรษฐกิจแบบเสรี กลับเป็นเครื่องมือในการสถาปนาระบอบรัฐนิยมซึ่งเน้นความสำคัญของลัทธิทหาร

กระแสรัฐ-นิยม ในระยะเวลาก่อนและระหว่างสงครามนี้ จัดเป็นอีกก้าวหนึ่งที่ทำให้อำนาจทางราชการซึ่งมีรากฐานมั่นคงอยู่แล้ว มีกำลังกล้าแข็งขึ้นอีก จึงไม่เป็นที่แปลกใจว่าแม้ผลของสงครามโลกครั้งที่ 2 จะทำให้ลัทธิทหารนิยมเสื่อมกำลังลง แต่ก็เป็นเพียงชั่วคราวเพราะรากของอำนาจราชการยังคงหยั่งลึกอยู่

บทที่ 3 ตอนท้าย ชี้ให้เห็นปัญหาเรื้อรังที่ยังคงแก้ไม่ตกมาตลอด นั่นคือ ความจำเป็นที่จะต้องมีการปรับปรุงกลไกอำนาจรัฐ ทั้งนี้เนื่องจากในระยะยาวผู้มีอำนาจทางการเมืองแม้จะมาจากข้าราชการไม่ว่าจะเป็นทหารหรือพลเรือนก็ตาม ต่างต้องเผชิญกับปัญหาของการไม่สามารถอาศัยระบบราชการเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายได้ การศึกษาการปรับปรุงพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทยก่อน พ.ศ. 2495 แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ก่อน พ.ศ. 2495 นั้น การจัดระบบกลไกอำนาจรัฐยังมีความไม่แน่นอน แต่ปัญหาสำคัญที่ใหญ่ยิ่งกว่านี้ก็เป็นปัญหาเดิมคือ **การจัดความสัมพันธ์ที่เหมาะสมระหว่างอำนาจทางการเมือง** (หรืออำนาจที่มาจากการดำรงตำแหน่งทางการเมือง) **กับอำนาจทางการบริหาร** แม้จอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งมีอำนาจสูงสุดก็ยังต้องเผชิญกับปัญหานี้ ประเด็นนี้สะท้อนถึงความเป็นจริงที่ว่า ไม่ว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะมาจากข้าราชการประจำหรือไม่ ก็จะต้องพบกับปัญหาพื้นฐานของการประสานอำนาจทางการเมืองกับอำนาจข้าราชการอยู่เสมอ ในระหว่าง พ.ศ. 2475-2495 และต่อมาถึง พ.ศ. 2500 ความพยายามในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจการเมืองกับอำนาจรัฐ มักจะอาศัยการแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหาร โดยยังคงยึดถือรัฐธรรมนูญเป็นกรอบใหญ่ที่กำหนดความสัมพันธ์ทางด้านแนวคิด ส่วนในทางปฏิบัตินั้นจะเห็นว่าได้มีการวางเส้นแบ่งระหว่างกิจกรรมทางการเมืองกับกิจกรรมทางราชการอยู่เป็นระยะๆ แต่ความสับสนเกิดขึ้นจากการที่ผู้มาดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น มักจะมีฐานกำลังอยู่ภายในกลไกอำนาจรัฐ แทนที่จะอยู่ในสังคมโดยทั่วๆ ไป ปัญหาทางการเมืองที่เกิดขึ้นจึงยังไม่มีความสลับซับซ้อนนัก เพราะพลังนอกระบบราชการยังคงมีจำกัด ที่สำคัญก็คือสภาผู้แทนราษฎรและหนังสือพิมพ์

การแก้ปัญหาการประสานอำนาจการเมือง กับอำนาจรัฐในสมัยที่ระบอบรัฐธรรมนูญยังมีความสำคัญอยู่จึงเป็นเพียงการแบ่ง **ราชการ** ออกเป็นสองประเภทคือ **ราชการทางการเมืองกับราชการประจำ** ซึ่งเป็นความสะดวกสำหรับการแบ่งบทบาทสองด้านของตัวข้าราชการเอง ว่าเมื่อไปมีตำแหน่งทางการเมืองก็เป็นข้าราชการการเมือง และการที่การแบ่งประเภทข้าราชการยังคงยึดถือแนวทางนี้ตราบจนปัจจุบัน ย่อมแสดงให้เห็นถึงความสำเร็จของอำนาจราชการที่สามารถ**ผนวกเอาอำนาจทางการเมืองให้มาเป็นส่วนหนึ่ง และมีความสัมพันธ์**

แบ่งแยกอำนาจหน้าที่อย่างมีสถานภาพทัดเทียมกัน แทนที่จะต้องเป็นเครื่องมือหรือขึ้นต่ออำนาจทางการเมือง หลักประกันของความเป็นอิสระไม่ถูกแทรกแซงโดยอำนาจทางการเมืองนี้ เป็นหลักการคนละหลักกับหลักความสัมพันธ์ระหว่างรัฐมนตรี (นักการเมือง) กับข้าราชการประจำ ในระบบรัฐสภาแบบอังกฤษ เพราะในระบบรัฐสภาแบบอังกฤษนั้น รัฐมนตรีมิได้มาจากข้าราชการประจำ ในขณะที่ของไทยรัฐมนตรีส่วนใหญ่มาจากข้าราชการประจำ

เราได้กล่าวไว้ในบทที่ 1 อย่างชัดเจนแล้วว่า แม้จะมีการนำการจัดระบบกระทรวง ทบวง กรม ตามแบบระบบคณะรัฐมนตรีของอังกฤษมาใช้ แต่ความสัมพันธ์และกระบวนการทางการเมืองในระบบรัฐสภาของอังกฤษก็มิได้เกิดขึ้นในประเทศไทยเลย วิวัฒนาการในรอบ 100 ปีที่ผ่านมาจึงก่อเกิดลักษณะเทียมแฝงของทุกๆ ส่วน คือ แม้จะมีคณะรัฐมนตรีแต่ก็ไม่มีการทำงานเป็นคณะและการแบ่งงานกันตาม **ระบบ** คณะรัฐมนตรี หรือแม้จะมีรัฐสภา แต่ก็ขาดการทำงานตามกระบวนการในระบบรัฐสภาที่แท้จริง

เป็นที่น่าสังเกตว่า ไม่ว่านายกรัฐมนตรีจะมีอำนาจมากเพียงใด แต่ถ้าหากไม่คุมตำแหน่งกระทรวงสำคัญสองกระทรวงคือ กระทรวงกลาโหม และกระทรวงมหาดไทยไว้ด้วยแล้ว อำนาจในตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเพียงตำแหน่งเดียวก็จะค่อย ๆ หมดความหมายไป ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเอง ก่อน พ.ศ. 2502 ก็ไม่มีอำนาจพิเศษอะไรมากไปกว่าการเป็นหัวหน้าคณะรัฐบาล และหากนายกรัฐมนตรีไม่มีฐานะเป็น "เจ้ากระทรวง" อำนาจประจำวันตามกฎหมายที่สามารถใช้ต่อกลไกของรัฐทั้งมวลได้ก็จะขาดไป และเนื่องจากข้าราชการผู้ขึ้นมามีอำนาจทางการเมืองไม่ประสงค์ที่จะสร้างระบบการเมือง สถาบันทางการเมืองและอำนาจทางการเมืองให้มีรากฐานทางกฎหมายรองรับ และสร้างเสริมสมรรถนะของสถาบันทางการเมืองให้ควบคุมระบบราชการไว้ได้ ผู้นำรัฐบาลที่มาจากข้าราชการจึงมีแนวทางในการจัดการกับระบบราชการด้วยการสร้าง**มาตรการแบบราชการ** เพื่อมาควบคุมตรวจสอบระบบราชการ แต่มิใช่มาตรการทางการเมือง ดังจะเห็นได้จากการที่มีการสร้างตำแหน่งเจ้ากระทรวงให้กับนายกรัฐมนตรีและรวบรวมเอาหน่วยงานระดับกรมให้มาอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของตัวนายกรัฐมนตรี หรือไม่ก็สร้างองค์กรขึ้นมาใหม่โดยมีกฎหมายรองรับเฉพาะ เช่น สำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน โดยให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้กำกับราชการของหน่วยงานเหล่านี้ และที่น่าสนใจก็คือ แม้ว่าหน่วยงานเหล่านี้จะทำหน้าที่เหมือนฝ่ายอำนวยการของนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นตำแหน่งทางการเมือง แต่ก็มีความพยายามที่จะแปรเปลี่ยนตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงานเหล่านี้ ซึ่งเดิมเป็นตำแหน่งทางการเมืองให้เป็นตำแหน่งข้าราชการประจำ เช่น ตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ตำแหน่งเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เป็นต้น จนในที่สุดงานช่วยอำนวยการต่อตำแหน่งทางการเมืองได้กลายไปเป็นงานประจำ ที่ฝ่ายข้าราชการเทคโนแครทเรียกร้องให้นายกรัฐมนตรีทุกคนป้องกันมิให้นักการเมืองเข้าแทรกแซง หรือแม้แต่จะทำการตรวจสอบ หรือผ่านการพิจารณาเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร

ในบทที่ 4 เราต้องการสานต่อภาพให้สมบูรณ์ถึงการแปรสภาพอำนาจทางการเมืองสู่อำนาจทางการบริหารที่เกิดขึ้นในสมัยแรกเริ่มแห่งการพัฒนา ซึ่งเป็นระยะเวลาที่ปลอดจากการมีระบอบการเมืองแบบมีส่วนร่วมเป็นเวลานาน เราได้ชี้ให้เห็นว่า แม้จะไม่มีรัฐธรรมนูญและไม่มีสภาผู้แทนราษฎร แต่ระบอบการปกครองก็มีกลไกทั้งทางกฎหมายและทางการบริหารอย่างพร้อมมูลในการผลักดันการพัฒนา ซึ่งต่อมาได้กลายเป็นกรอบความคิดและเครื่องมือสำคัญของอำนาจรัฐและราชการในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยราชการด้วยกันเอง ระหว่างอำนาจราชการกับภาคเอกชนซึ่งเติบโตขึ้นเป็นลำดับ และต่อประชาชนผู้เป็น "ลูกค้า" ผู้รับ

บริการรายใหญ่ที่สุดของระบบราชการ การพัฒนาในระยะ 30 ปีที่ผ่านมา กลายเป็นจุดอ้างอิงของเหตุผลนานัปการในการขยายขอบเขตอำนาจรัฐที่แต่เดิมก็มีอยู่ทั่วทุกหัวระแหงตามสายงานของกระทรวงมหาดไทยอยู่แล้ว ลงไปมีกิจกรรมการพัฒนาอื่น ๆ ซึ่งไม่เคยปรากฏมาก่อนในอดีต โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการเกษตร และการควบคุมพื้นที่ป่าไม้และที่ดินทั่วประเทศ

ไม่ว่าผู้นำอย่างจอมพลสฤษดิ์ จะมีอำนาจมากมายสักเพียงใด หรือการพัฒนาจะสามารถนำมาเป็นเครื่องมือในการสร้างอำนาจใหม่ของรัฐได้อย่างกว้างขวางทั่วด้านเพียงใดก็ตาม แต่สิ่งเหล่านี้ล้วนเกิดขึ้น**ภายใต้โครงสร้างเดิม** ที่มีมานับตั้งแต่ พ.ศ. 2435 โดยเฉพาะโครงสร้างองค์กรสองระดับคือ ระดับคณะรัฐมนตรี และระดับการจัดกระทรวง ทบวง กรม ทั้งนี้โดยมีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเป็นกฎหมายกำหนดโครงสร้างการปกครองระดับต่าง ๆ และการแบ่งปัน-มอบอำนาจทางการบริหารระหว่างเจ้ากระทรวง (รัฐมนตรี ซึ่งมีสถานภาพเหมือนอภิปลัดกระทรวง) กับปลัดกระทรวง เรื่อยลงไปจนถึงระดับล่างสุด

ปัญหาที่ยังตกค้างอยู่ก็คือ ทำอย่างไรผู้นำทางการเมืองจึงจะสามารถใช้เครื่องมือทางราชการผลักดันนโยบายได้ เป็นที่น่าสังเกตว่า ไม่เคยมีการคิดทบทวนโครงสร้างเก่า หรือจัดการแบ่งกลุ่มกรมตามกิจกรรมของรัฐเสียใหม่ หากมีแต่การหนีปัญหาด้วยการสร้างหน่วยงานใหม่ ๆ ให้กับนายกรัฐมนตรีบ้างหรือใช้วิธีการจัดตั้งคณะกรรมการระดับชาติบ้าง เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ-สังคม วิธีการโต้ตอบกับการเปลี่ยนแปลงก็คือการจัดตั้งคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ และคณะกรรมการร่วมมือภาครัฐ-เอกชนขึ้นมาแก้ปัญหาแทนการพิจารณาในระดับมหภาคเป็นส่วนรวม

จากการพิจารณาลักษณะของอำนาจรัฐกับอำนาจทางการเมืองนี้ เรามีข้อสรุปว่า ปัญหาเรื้อรังของความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจการเมืองกับอำนาจราชการนั้น แท้ที่จริงแล้วมีรากเหง้าหยั่งลึกไปกว่าการคำนึงถึงแต่เพียงการจัดความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติ กับอำนาจบริหารในกฎหมายรัฐธรรมนูญเท่านั้น ปัญหาความขัดแย้งระหว่างอำนาจรัฐกับอำนาจทางการเมืองมิใช่เป็นเรื่องของข้าราชการกับนักการเมือง แต่อยู่ที่การปล่อยปละละเลยให้เกิดวิวัฒนาการของการแปรเปลี่ยนอำนาจทางการเมืองให้เข้าสู่วงรอบแห่งอำนาจราชการ โดยผนวกเอาอำนาจทางการเมืองเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจรัฐ จนกลายเป็นความเชื่อและทัศนคติที่ฝังแน่นในหมู่ข้าราชการทั้งพลเรือนและทหารระดับสูงว่าอำนาจทางการเมืองเป็นตัวแทนของความไม่รับผิดชอบของผลประโยชน์ที่คับแคบของการโกงกินหรือแม้แต่อาจเป็น "เผด็จการทางรัฐสภา" เหตุการณ์ก่อนการยึดอำนาจ 23 กุมภาพันธ์ 2534 และพฤติกรรมของนายทหารระดับสูง ตลอดจนข้าราชการและนักวิชาการที่เข้าร่วมรับใช้คณะรัฐประหารสะท้อนถึงความคิดความเชื่อและพฤติกรรมดังกล่าวข้างต้นได้เป็นอย่างดี

พิจารณาในแง่นี้ การจัดความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจรัฐกับอำนาจทางการเมืองเสียใหม่จึงกว้างไกลกว่าการมีบทบัญญัติว่าด้วยความสัมพันธ์ ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารในรัฐธรรมนูญ หากต้องทบทวนพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งเป็นฐานหลักของอำนาจรัฐด้วย นอกจากนั้นยังจะต้องปรับปรุงการจัดกลไกของรัฐเสียใหม่ ให้อยู่ในลักษณะที่อำนาจทางการเมืองสามารถควบคุมและใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายได้ แทนที่จะปล่อยให้เป็นระบบที่รับใช้ตัวเองและไม่สามารถแก้ไขปัญหาหลัก ๆ ของประชาชนและประเทศชาติได้

การที่จะแก้ปัญหานี้ได้ จึงจะต้องเป็นการทบทวนโครงสร้างของอำนาจรัฐทั้งหมด และแก้ไขจุดสำคัญพร้อม ๆ กันไป ที่จำเป็นได้แก่

(ก) การปรับโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม เสียใหม่

(ข) การปรับระบบคณะรัฐมนตรีซึ่งจะเป็นผลตามมาจากการปรับโครงสร้างกระทรวง

(ค) การแก้ไขให้การแบ่งอำนาจระหว่างกลไกของรัฐ เปลี่ยนไปเป็นการแบ่งหรือกระจายอำนาจจากรัฐสู่ชุมชนอย่างรอบด้าน

จากการศึกษาความเป็นมาและผลกระทบของการปฏิรูปการปกครอง พ.ศ. 2435 โดยนำการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 และลักษณะของระบอบการเมืองหลังจากที่ได้มีการเปลี่ยนระบอบการเมืองใหม่ (จากสมบูรณาญาสิทธิราชย์ สู่ระบอบรัฐธรรมนูญและระบอบเผด็จการ) แล้ว เรามีข้อสรุปว่าปัญหาหลักที่มีอยู่ในระบอบการเมืองไทยมาโดยตลอดมีรากเหง้าที่ฝังลึก การปรับปรุงแบบค่อยเป็นค่อยไปเฉพาะจุดจึงไม่อาจช่วยให้เกิดการผลักดันให้กลไกอำนาจรัฐ สามารถตอบสนองต่อความต้องการที่นับวันจะมีแต่ความหลากหลายขึ้นของประชาชนได้ ไม่ว่าผู้ขึ้นมาดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะมีรากฐานทางอำนาจแข็ง-แกร่งสักเพียงใด (เช่น มีความสนับสนุนจากกองทัพ) มีความชอบธรรมอย่างแน่นหนาทางการเมือง (เป็นตัวแทนของพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร) หรือจะมีความรู้ความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษตลอดจนมีสายตายาวไกล เข้าใจกระแสการเปลี่ยนแปลงในด้านการต่างประเทศ (เช่น นายอานันท์ ปันยารชุน) เขาจะต้องพบกับปัญหาที่ไม่สามารถอาศัยกลไกอำนาจรัฐผลักดันนโยบายได้ ทั้ง ๆ ที่เขามีอำนาจตามตำแหน่งหน้าที่ทางการเมือง ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากการสะสมทับถมของปัญหาทางโครงสร้าง และกระบวนการทำงานตลอดจนกฎหมาย กฎ ระเบียบต่าง ๆ รวมทั้งความคิด ความเชื่อ ทัศนคติ พฤติกรรมของส่วนต่าง ๆ ภายในโครงสร้างอำนาจรัฐ เป็นอุปสรรคสำคัญนั่นเอง

ผู้นำทางการเมือง ส่วนใหญ่มักเกรงกลัวที่จะดำเนินการปฏิรูประบบราชการแบบทั่วด้านด้วยการทบทวนโครงสร้างใหญ่ และจัดกลุ่มกรมเสียใหม่ เราเห็นว่ามีหนทางเดียวเท่านั้นที่จะแก้ไขปัญหากลไกอำนาจรัฐได้ และจะเสนอในบทนี้ว่าควรมีการดำเนินการอย่างไร

เหตุผลและหลักการในการเสนอแนวทางการทบทวนและปรับโครงสร้างใหญ่ของอำนาจรัฐ

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงริเริ่มปฏิรูปการปกครองครั้งใหญ่ ในปี พ.ศ. 2435 นั้น ลักษณะของรัฐสยาม และอำนาจรัฐยังมิได้เป็น "รัฐเดี่ยว" (unitary state) ตามความหมายที่แท้จริง ในทางตรงกันข้ามความพยายามที่จะรวมศูนย์อำนาจการปกครองให้มาอยู่ที่ส่วนกลาง และจัดสายสัมพันธ์ทางอำนาจใหม่ให้ทอดยาวลดหลั่นลงไปสู่จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน โดยมีมณฑลเป็นจุดเชื่อมระหว่างเมืองหลวงกับส่วนย่อยต่างๆ ของราชอาณาจักรนั้น กล่าวได้ว่า เป็นกระบวนการสร้างรัฐเดี่ยวขึ้นมาทดแทนแหล่งอำนาจย่อยๆ ที่อยู่ร่วมกันภายใต้อำนาจทางกำลังบังคับของศูนย์อำนาจที่เข้มแข็งในเพียงชั่วขณะหนึ่ง ภาวะลื่นไหลทางความสัมพันธ์ด้านอำนาจระหว่างศูนย์อำนาจหลักกับแหล่งอำนาจย่อยนั้น สะท้อนจากการต่อต้าน การแยกตัวออกเป็นอิสระด้านการปกครองและการอยู่ใต้อำนาจบางอย่าง เช่น การถูกเก็บภาษีของส่วนย่อยต่าง ๆ ซึ่งมีอยู่เป็นระยะ ๆ นอกจากนี้การที่การแบ่งเส้นเขตแดนรวมของอำนาจศูนย์กลางที่เคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดสมัยสุโขทัย อยุธยา และรัตนโกสินทร์ตอนต้นก็เป็นภาพสะท้อนอีกด้านหนึ่งของความไม่มั่นคง-ไม่แน่นอนของความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้

การปฏิรูปการปกครองทั้งส่วนกลาง (การจัดกระทรวงใหม่) และส่วนภูมิภาค (มณฑลเทศาภิบาล) และท้องถิ่น (พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ รศ.116) จึงเป็นนโยบายเดียวกัน ซึ่งทั้งสามด้านเป็นส่วนประกอบของกระบวนการสร้างรัฐเดียวภายใต้สภาพแวดล้อมที่บางส่วนของอาณาจักรมีศักยภาพที่จะก่อให้เกิดความสัมพันธ์กับส่วนกลางแบบสหรัฐ (Federal system) หรือสมาพันธรัฐ (confederation) ได้ เช่น ทางตอนใต้ ตะวันออกเฉียงเหนือ และเหนือของประเทศ ดังจะสังเกตได้ว่าในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น ชนชาติที่มิได้เรียกตัวเองว่า "ไทย" ได้อยู่ร่วมกันเป็นพหุลักษณสังคมสยาม[1]

ดังนั้น โครงสร้างอำนาจรัฐที่วิวัฒนาการมาตั้งแต่ พ.ศ. 2435 จึงเกิดจากวัตถุประสงค์หลักของการสร้างรัฐเดี่ยว การจำลองแบบการปกครองจากตะวันตกที่นำระบบคณะรัฐมนตรี และระบบกระทรวง ตลอดจนการแบ่งลักษณะการปกครองออกเป็นส่วนกลาง, ภูมิภาค, ท้องถิ่น จึงเป็นไปเพื่อตอบสนองต่อการสร้างรัฐเดี่ยว ส่วนการที่จะค่อย ๆ ดัดแปลงปรับปรุงให้เกิดความอ่อนตัวไม่ขึงตึงกับความหลากหลายทางเชื้อชาติ และขนบธรรมเนียมประเพณีนั้น ถือว่าเป็นเรื่องรอง แต่ก็มีความสำคัญ เพราะรัฐบาลในส่วนกลางยังมีข้อจำกัดด้านความสามารถในการควบคุมอย่างเด็ดขาดอยู่ เนื่องจากปัญหาหลายด้านที่สำคัญได้แก่ การคมนาคมและกำลังคนจากส่วนกลางที่จะเข้าไปทำการควบคุม

ในบทก่อน ๆ เราได้สำรวจความเป็นมาของกฎหมาย และโครงสร้างอำนาจรัฐ ในช่วงเวลาอันยาวนาน และพบความเป็นจริงอย่างหนึ่งว่า บรรดากฎหมายหลัก ๆ และการจัดโครงสร้างอำนาจรัฐนั้น ล้วนแล้วแต่อาศัยหลักความมีเอกภาพ (unity) และความเป็นแบบแผนเดียวกันเพื่อใช้กับทุกส่วนที่อยู่ภายใต้อำนาจการปกครอง (uniformity) ทั้งสิ้น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116 (2441) ใช้กับหัวเมืองทั่วทุกมณฑลเทศาภิบาล ในลักษณะของการวางแบบแผนเดียวกัน คือ การกำหนด บ้าน เจ้าบ้าน หมู่บ้าน ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน นายอำเภอ ลักษณะการปกครองตำบล กรมการอำเภอ ตลอดจนอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ แต่เมื่อสังเกตการแบ่งมณฑลและเรียกชื่อมณฑลต่าง ๆ แล้ว จะเห็นได้ว่า การแบ่งและการเรียกชื่อมณฑลสะท้อนลักษณะทางเชื้อชาติ-วัฒนธรรม ในขณะที่กฎหมายหลักๆ พยายามสร้างมาตรฐาน (standardization) เดียวกันทางด้านความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างผู้ปกครองกับผู้ใต้ปกครอง

พิจารณาในแง่นี้ เหตุผลของรัฐคือ การสร้างรัฐเดี่ยว เพราะรัฐเดี่ยวเป็นคำตอบที่ดีสำหรับวัตถุประสงค์ย่อยอื่น ๆ ของผู้ปกครอง วัตถุประสงค์ย่อยเหล่านั้นได้แก่ การโต้ตอบกับการกดดันจากชาติตะวันตก ทั้งในแง่การรักษาดินแดนและผลประโยชน์ที่เป็นรูปธรรมอื่น ๆ : การโต้ตอบกับแหล่งอำนาจย่อยทั้งที่อยู่ในศูนย์กลางกับที่อยู่ตามหัวเมือง : การสร้างความเป็นปึกแผ่นทางอำนาจการปกครองและอำนาจเศรษฐกิจให้กับผู้ปกครองที่ศูนย์กลาง : การสร้างเครื่องมือการบริหารที่มีประสิทธิภาพ

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคม ที่เกิดขึ้นจากเหตุผลของรัฐ ที่เน้นความมั่นคง-ความมีเอกภาพนี้ จึงเป็นความสัมพันธ์ที่มีจุดเน้นอยู่ที่รัฐ (state-centric) ซึ่งรัฐเดี่ยวจะเป็นรัฐที่แข็งแกร่งในขณะที่สังคมยังอ่อนแอ (strong state-weak society) และก่อให้เกิดสภาวะที่ข้าพเจ้าเรียกว่ารัฐล้อมสังคม

โครงสร้างของระบบการเมืองและระบบบริหาร จึงเป็นโครงสร้างที่อาศัยตัวแบบการจัดองค์กรแบบราชการ มีการสร้างกฎระเบียบแบบแผนให้กลไกย่อยทั้งปวงรับรู้ร่วมกันและถือปฏิบัติเป็นแบบแผนเดียวกัน

---

[1] ดูความเห็นเรื่องนี้ใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช **รัฐกับสังคม : ไตรลักษณรัฐในพหุสังคมสยาม** (กรุงเทพ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533)

ในสภาพแวดล้อมที่การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีมีไม่สูงนัก และกระแสกดดันจากภายในมีน้อย โครงสร้างอำนาจรัฐจึงเป็นโครงสร้างที่จัดการกับกระแสการแทรกแซงจากภายนอก และเป็นเครื่องมือของผู้มีอำนาจรัฐในการสร้างความมั่นคงภายใน มากกว่าการใช้กลไกรัฐเป็นเครื่องสร้างความสมานฉันท์หรือการตกลงต่อรองประนีประนอมเหมือนดังที่เป็นอยู่ในความสัมพันธ์ภายในรัฐแบบสหรัฐหรือสมาพันธรัฐ

การโต้ตอบดิ้นรนต่อสู้กับความพยายามในการสร้างรัฐเดี่ยว ปรากฏขึ้นเป็นระยะในภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ ในรูปแบบและความรุนแรงที่แตกต่างกันไป แต่โดยส่วนรวมแล้ว ปฏิกริยาเหล่านี้เป็นการโต้ตอบและดิ้นรนของแหล่งอำนาจย่อยที่จะหลุดพ้นจากการครอบคลุมแผนใหม่ โดยอาศัยเทคนิคด้านการจัดโครงสร้างอำนาจรัฐแบบใหม่ของตะวันตก

ธรรมชาติของรัฐเดี่ยวที่สำคัญที่สุดคือ การกำหนดแบบแผนรวมที่เรียกว่า uniformity ซึ่งก่อให้เกิดความขึงตึง (rigidity) ทางการปกครอง-การบริหารงาน แต่การมีเอกภาพ-มีแบบแผนรวมเป็นหนึ่งเดียว-ความขึงตึงนี้ ล้วนเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นของการสร้างรัฐเดี่ยว ภายใต้สถานการณ์ที่มีแหล่งอำนาจย่อยหลายแหล่งซึ่งยังคงมีความสำนึกเป็นเชื้อชาติ ภาษา และวัฒนธรรมที่แปลกแยกไปจากศูนย์อำนาจส่วนกลางอยู่

ความจำเป็นดังกล่าวนี้เป็นคำอธิบายว่า เหตุใดลักษณะการปกครองและระบบบริหารราชการของไทยเราจึงมีการรวมศูนย์อำนาจมาก และเหตุใดความพยายามที่จะกระจายอำนาจจึงเกิดขึ้นได้ยาก

การปฏิรูปการปกครองมิได้เริ่มขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2435 ก่อนหน้านั้นได้มีการริเริ่มจัดตั้งองค์กรแบบตะวันตกมาเป็นระยะ นับตั้งแต่ พ.ศ. 2416 (พ.ร.บ.หอรัษฎากรพิพัฒน์), พ.ศ. 2419 (รัฐมนตรีสภา), พ.ศ. 2430 (กรมยุทธนาธิการ), พ.ศ. 2431 (เพิ่มกระทรวงใหม่ 6 กระทรวง) แต่ปี พ.ศ. 2435 จัดว่าเป็นการเริ่มผนึกกำลัง (consolidation) ในการสร้างรัฐเดี่ยว

การมีรัฐเดี่ยวเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการสร้างรัฐ และสอดคล้องกับลักษณะของรัฐที่อยู่ภายใต้สภาพแวดล้อมที่มีการท้าทายด้านความมั่นคงจากภายนอกและภายในเสมอ ในบทที่ 1 (ตารางที่ 2) เราได้แสดงให้เห็นว่า สภาพแวดล้อม หรือบริบทของกลไกอำนาจรัฐ (ระบบราชการ) ในช่วงเวลา 100 กว่าปีที่ผ่านมานั้น มีมิติที่เปลี่ยนแปลงไป และถ้าจะวิเคราะห์ถึงอิทธิพลที่สภาพแวดล้อมมีต่อระบบราชการแล้ว จะเห็นได้ว่า **การสร้างรากฐานของระบบราชการซึ่งเป็นกลไกอำนาจรัฐ** ตลอดจนการกำหนดตัวบทกฎหมายหลัก ๆ ของอำนาจรัฐล้วนแล้วแต่เกิดขึ้นในระหว่าง พ.ศ. 2398-2475 ซึ่งเป็นระยะเวลาที่การท้าทายจากภายนอกมีกระแสสูงทั้งสิ้น การที่โครงสร้างอำนาจรัฐเกิดขึ้นภายใต้บริบททางสากลเช่นนี้ ได้รับการเสริมโดยปัจจัยของความต้องการที่จะสร้างความเป็นปึกแผ่นมั่นคงให้กับศูนย์กลาง เพื่อจัดการปกครองหัวเมืองรอบนอกได้

ในบทที่ 1, 2, 3 เราจึงชี้ให้เห็นว่า การก่อสร้างรัฐเดี่ยว อำนาจรัฐ และโครงสร้างอำนาจรัฐ ได้เกิดขึ้นอย่างไร จนอาจกล่าวได้ว่า แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ลักษณะของรัฐและอำนาจรัฐก็หาได้เปลี่ยนไปในสาระสำคัญไม่ ประเด็นนี้เป็นข้อสังเกตที่สำคัญในการศึกษาผลกระทบของการปฏิรูปการปกครอง พ.ศ. 2435 ซึ่งเกิดขึ้นก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2435 ถึง 40 ปี และเป็นกระบวนการที่สามารถดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่องมีเอกภาพในด้านการตัดสินใจ-นโยบาย ภายใต้การครองราชย์อันยาวนานของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยสมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพอย่างเข้มแข็งและต่อเนื่อง

เมื่อการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ซึ่งเป็นการเปลี่ยนระบอบการเมือง ยังไม่สามารถปรับเปลี่ยนรากฐานอันหนักแน่น กว้างขวาง ทั้งด้านโครงสร้างกระบวนการ และทัศนคติได้ โครงสร้างเดิมจึงยังคงอยู่แม้ระบอบความสัมพันธ์ทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญจะเปลี่ยนแปลงไป แต่การคงความเป็นรัฐเดี่ยวและมีระบบรัฐสภา ระบบคณะรัฐมนตรีแบบรัฐเดี่ยวไว้ ย่อมมีผลดีต่อการสืบทอดอำนาจรัฐเดิมโดยกลุ่มอำนาจใหม่ ซึ่งในระยะยาว กลุ่มอำนาจใหม่ก็ได้อาศัยโครงสร้างอำนาจรัฐเดิมนั้น สร้างความเป็นปึกแผ่นให้กับกลุ่มตน ตราบจนเกิดความขัดแย้งภายในระหว่างกันเอง

โครงสร้างอำนาจรัฐแบบเก่า ยังไม่เป็นอุปสรรคต่อการปกครองและการบริหารตราบเท่าที่สภาพแวดล้อมไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปมากนัก ในตารางที่ 2 ช่วงเวลาตั้งแต่ พ.ศ. 2476-2503 มีลักษณะไม่แตกต่างไปจากระยะ พ.ศ.2398-2475 มากเท่าใดนัก นอกจากจะมีการแทรกแซงทางการเมืองต่อระบบราชการสูง แต่การท้าทายจากภายนอกก็ยังมีไม่มาก เพราะสงครามโลกครั้งที่ 2 ก็มิได้ทำให้ไทยต้องสูญเสียอย่างหนักเหมือนกับหลายประเทศในยุโรปและเอเชีย ขบวนการก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ก็ยังไม่ได้เป็นปัญหาหนักเหมือนในระยะเวลาต่อมา ด้วยเหตุนี้เองโครงสร้างอำนาจรัฐจึงยิ่งกระชับตัวแน่นเข้า และมีการเปลี่ยนแปลงเฉพาะส่วนเล็กส่วนน้อย มิใช่ในสาระสำคัญ ยิ่งในช่วงเวลาที่สองนี้ มีกระบวนการสร้างรัฐและลัทธิทหารมากก็ยิ่งทำให้กลไกอำนาจรัฐทั้งฝ่ายพลเรือนและทหาร สามารถพัฒนาองค์กร บุคลากร กระบวนการปฏิบัติงาน โดยแยกออกมาเป็นเอกเทศ ไม่ต้องสัมพันธ์ในเชิงขึ้นต่อกับโครงสร้างอำนาจทางการเมือง ซึ่งเป็นโครงสร้างใหม่ที่ประสบปัญหาในการสร้างความเป็นสถาบันมาโดยตลอด

ในระยะเวลาที่สภาพแวดล้อมภายนอก (สากล) และภายใน (การก่อตัวของกลุ่มธุรกิจเอกชน และกลุ่มพลังประชาชน ตลอดจนความก้าวหน้าของสื่อสารมวลชน) เปลี่ยนแปลงไป ปัญหาของกลไกอำนาจรัฐก็เริ่มปรากฏให้เห็นชัดแจ้งมากขึ้นเป็นลำดับ แต่การแก้ไขก็มิได้เป็นไปอย่างเป็นระบบด้วยเหตุผลหลายประการที่สำคัญ ได้แก่ การขาดการศึกษาวิเคราะห์ที่ลึกซึ้งและทั่วด้าน: การขาดเจตนารมย์อันชัดเจนและแน่วแน่จากผู้มีอำนาจพอที่จะก่อให้เกิดการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงได้ (ต่างกับการมีเจตนารมย์และการเข้าใจปัญหาอย่างละเอียดลึกซึ้งของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว): การต่อต้านของแหล่งอำนาจภายในระบบราชการเอง: การขาดความต่อเนื่องในการแก้ปัญหา : การยึดหลักการปรับปรุงแบบเฉพาะส่วนค่อยเป็นค่อยไป

เมื่อถึงช่วงเวลาสุดท้าย (ดูตารางที่ 2) คือระหว่าง พ.ศ.2526 - 2533 ซึ่งเป็นขั้นตอนของการก้าวเข้าสู่ศตวรรษใหม่ที่ 21 นี้ การท้าทายจากภายนอกในด้านความมั่นคงได้คลี่คลายลงอย่างเห็นได้ชัด ไม่ว่าจะเป็นการสิ้นสุดของยุคสงครามเย็น การสิ้นสุดของการปฏิบัติการก่อการร้ายภายในประเทศ การเปลี่ยนแปลงในยุโรปตะวันออก สหภาพโซเวียต การลดกำลังอาวุธนิวเคลียร์ การลดลงในความขัดแย้งของปัญหากัมพูชา การเปลี่ยนแปลงทางสากลในลักษณะของการเกิดโลกานุวัตร (globalization) ทั้งด้านการสื่อสารคมนาคม การเงินระหว่างประเทศ และการค้าขาย ตลอดจนการยอมรับในพลังของกลไกตลาด และการกระจายอำนาจทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจ รวมไปถึงความเป็นสากลในการยึดมั่นคุณค่าร่วมกันทางสิทธิมนุษยชน การรักษาสภาพแวดล้อม การแบ่งปันทรัพยากรและเทคโนโลยี การสร้างระบบการค้าที่เสรี เป็นต้น

กระแสเหล่านี้ ล้วนแล้วแต่เป็น **กระแสของการกระจายอำนาจ** การลดการควบคุมสั่งการแบบลำดับชั้น การติดต่อร่วมมือกันแบบเครือข่าย (networking) สภาพแวดล้อมของกลไกอำนาจรัฐ ในขณะนี้จึง**ขัดแย้ง**กับโครงสร้างและกระบวนการปฏิบัติงานของกลไกอำนาจรัฐอย่างชัดแจ้ง ปัจจุบันพลังนอกระบบราชการไม่ได้

มีแต่เฉพาะภาคธุรกิจเอกชน หากมีองค์กรอาสาสมัครเอกชนมากมายหลากหลายที่ตื่นตัวและทำหน้าที่เป็นเสมือน "สายพาน" ที่ลำเลียงความทุกข์ยาก ความเดือดร้อน ความต้องการ และปฏิกิริยาของกลุ่มประชาชนทั้งในเมืองและชนบทไปสู่ระบบราชการ การแทรกแซงทางการเมืองที่มีต่อระบบราชการมีสูงเพราะระบอบประชาธิปไตยเปิดกว้างให้พรรคการเมืองและสภาที่มาจากการเลือกตั้งมีบทบาทนำเป็นระยะ ๆ การเปลี่ยนแปลงที่นำไปสู่ระบบระหว่างประเทศมีกระแสสูง ความต้องการบริการของประชาชนมีมากขึ้นและหลากหลาย ทั้งจากชนชั้นกลางซึ่งเพิ่มมากขึ้นและชนชั้นล่าง ในเวลาเดียวกัน การขยายตัวทางเศรษฐกิจที่มีอย่างต่อเนื่อง ทำให้คนระดับล่างและกลางมีความหวังสูงขึ้นกว่าที่เคยเป็นมาในอดีต

กลไกอำนาจรัฐ (ระบบราชการ) มิได้เริ่มจะมีปัญหากับผู้ใช้บริการเท่านั้น แต่ภายในระบบเองก็มีปัญหาด้วย ไม่ว่าจะเป็นปัญหาด้านประสิทธิภาพ, ค่าตอบแทนและสวัสดิการ, โอกาสและความก้าวหน้า, ข้อจำกัดทางทรัพยากร, ความขึงตึงไม่คล่องตัวของกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่ถูกละเลย ขาดความเอาใจใส่อย่างจริงจัง เป็นระบบและต่อเนื่องที่จะแก้ไข การทุจริตภายใน การเสื่อมลงของเกียรติภูมิ, การถูกวิพากษ์วิจารณ์จากประชาชนและสื่อมวลชน เป็นต้น

ท่ามกลางการเปลี่ยนไปของปัจจัยแวดล้อมนี้ ความเป็นรัฐเดี่ยวเริ่มส่งผลสะเทือนต่อธรรมชาติของสภาพแวดล้อมที่มีลักษณะหลากหลาย, กระจายตัว, เกี่ยวโยงเป็นเครือข่ายมากกว่าควบคุมเป็นลำดับขั้น, เปิดกว้างและโปร่งใส, ต้องการเข้าถึงได้ง่าย, มีการสื่อสาร เต็มไปด้วยพลังที่ตื่นตัวอยากมีส่วนร่วมในการตัดสินใจระดับต่างๆ และพร้อมที่จะเคลื่อนไหวโต้ตอบต่อการใช้อำนาจรัฐที่มีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของคน

ความเป็นรัฐเดี่ยวที่ก่อให้เกิดโครงสร้างอำนาจรัฐที่ขึงตึงมีเอกภาพ มีสายบังคับบัญชาที่ชัดเจน มีการมอบหมายอำนาจลดหลั่นกันไป มีการแบ่งการควบคุมออกเป็นส่วนกลาง ภูมิภาค ท้องถิ่น มีการจัดโครงสร้างเป็นกระทรวง ทบวง กรม แบบดั้งเดิมไม่ต่างไปจากในสมัย 100 ปีมากนัก กำลังเป็นสาเหตุและเงื่อนไขที่ทำให้อำนาจรัฐไม่มั่นคง ถูกท้าทายจากพลังรอบด้าน เพราะการขาดการปรับตัวอย่างทั่วด้าน การปรับตัว เป็นจุด ๆ แบบค่อยเป็นค่อยไป โดยไม่ยอมกระทบโครงสร้างอำนาจรัฐเดิม ยิ่งก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกลไกของรัฐด้วยกันเอง และระหว่างกลไกของรัฐกับประชาชนมากขึ้นเป็นลำดับ ไม่ว่าผู้นำรัฐบาลจะมีความพยายามในการเปลี่ยนบทบาทของรัฐจากการควบคุม กำกับ มาเป็นการส่งเสริม หรือมีการกระจายอำนาจให้จังหวัด และอำเภอ ตำบล อย่างไรก็ตาม แต่เมื่อสิ่งเหล่านี้เกิดขึ้นในโครงสร้างเก่า ผลที่ได้รับก็คือ ส่วนย่อยของโครงสร้างเก่านั้นสามารถดูดซับทรัพยากรที่รัฐบาลต้องการกระจายลงไปให้แก่ประชาชนไว้ การกระจายอำนาจจึงตกไปอยู่ที่โครงสร้างอำนาจย่อยระดับจังหวัด และอำเภอ แทนที่จะลงไปถึงองค์กรประชาชนระดับชุมชน อย่างแท้จริง

เมื่อ 100 ปี มาแล้วผู้นำประเทศ เผชิญปัญหาเฉพาะหน้าที่ต้องแก้ไขอย่างรีบด่วน เพื่อรักษาเอกราชและอำนาจทางการเมืองควบคู่กันไป เป้าหมายของการรักษาเอกราชกับการรักษาอำนาจทางการเมืองนี้ไม่ขัดแย้งกันหากเป็นอุปกรณ์ซึ่งกันและกัน การเผชิญหน้ากับปัญหาใดๆ ก็ตามในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มีการโต้ตอบแบบรวมศูนย์มีเอกภาพ แต่ในปัจจุบันสังคมมีความแตกต่างหลากหลาย ศูนย์อำนาจมีหลายศูนย์ที่สำคัญก็คือ ในขณะที่เมื่อ 100 ปีที่แล้ว อุปสรรคของการปฏิรูปอยู่ที่คนเพียงไม่กี่คน และโครงสร้างอำนาจที่แข็งแกร่งยังไม่เกิดขึ้นมากเท่าทุกวันนี้ ความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขปัญหา อำนาจรัฐ-กลไกรัฐเพื่อให้ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงและฉับไวต่อการเอาใจใส่ดูแลแก้ไขบรรเทาปัญหาให้กลุ่มชนต่างๆ จึงมีลำดับความสำคัญสูง

ที่สำคัญก็คือ อำนาจรัฐ เริ่มมีการแยกส่วนเป็นสองเส้า เส้าหนึ่งเป็นอำนาจรัฐที่มีรากฐานอยู่บนความสามารถที่จะใช้กำลังความรุนแรง (ทหาร-ตำรวจ) อีกเส้าหนึ่งได้แก่ ฝ่ายราชการพลเรือน ทั้งสองเส้าของอำนาจนี้ร่วมกันเป็นพันธมิตรในการรักษาความเป็นอิสระอย่างมากที่สุดเท่าที่จะทำได้จากการถูกควบคุม สั่งการ ตรวจ-สอบ ประเมินจากสื่อมวลชน ประชาชน และแหล่งอำนาจใหม่ทางการเมือง

โครงสร้างอำนาจทางกองทัพมีความระมัดระวังและรู้สึกไวเป็นพิเศษต่อการมีความเป็นอิสระ ดังจะเห็นได้จากการตอบโต้ต่อคำวิจารณ์ของนักวิชาการเพียงคนเดียว เกี่ยวกับการจัดหลักสูตรของกองทัพด้วยการแสดงพลังอย่างเกินขอบเขต การระแวดระวังสงสัยต่อข้อเสนอในการจัดตั้งทบวงตำรวจในแง่ที่ว่านักการเมืองต้องการสร้างตำรวจให้เป็นองค์กรที่มาคานอำนาจของกองทัพ การสื่อข่าวสารผิดในเรื่องข้อเสนอของข้าพเจ้าเองในการให้มีทบวงทหารบก เรือ อากาศ ว่าเป็นเจตนาที่จะแยกสลายและทำลายเอกภาพของกองทัพ เป็นต้น

ในปัจจุบันและอนาคตอันใกล้นี้ กระแสโลกเป็นกระแสประชาธิปไตย ของการกระจายอำนาจ ดังนั้นระบอบการเมืองแบบเผด็จการจึงไม่อาจอยู่รอดได้ภายใต้สภาพการณ์ทั้งภายนอกและภายในเช่นนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมโลก ซึ่งมีแนวโน้มทางประชาธิปไตยที่เน้นการมีส่วนร่วมมากขึ้น ระบอบการเมืองแบบประชา-ธิปไตยจึงจะมีลักษณะขัดแย้งกับโครงสร้างอำนาจรัฐที่เป็นอยู่ด้วยประการทั้งปวง **ดังนั้นการไปสู่ระบอบการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยจะเกิดขึ้นได้ มิใช่ด้วยการมีรัฐธรรมนูญที่จำกัดอำนาจของผู้แทนราษฎร หรือมุ่งสร้างเสถียรภาพให้แก่ข้าราชการที่จะเข้าไปมีบทบาททางการเมือง แต่ด้วยการปรับปรุงโครงสร้างกลไกอำนาจรัฐอย่างสอดคล้องกับเงื่อนไขประชาธิปไตย** มิฉะนั้น รัฐเดี่ยวจะกลายเป็นข้อจำกัดและเป็นต้นเหตุของความขัดแย้งระหว่างกลไกภายในรัฐด้วยกันเอง ระหว่างกลไกรัฐกับประชาชน และแม้แต่ระหว่างประชาชนกับประชาชนด้วยกันเอง ทั้งนี้เนื่องจากการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกลไกอำนาจรัฐในรัฐเดี่ยวนั้น มีปัญหาหลักอยู่ที่ข้ออ้างที่ว่า หากจะมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอะไรนั้นจะต้องเป็นไปโดยอาศัยแบบแผนเดียวกัน แม้จะมีข้อยกเว้นก็มักจะปรากฏขึ้นนานๆ ครั้ง และถือว่าเป็นกรณีพิเศษ ดังจะเห็นได้จากการยอมให้กรุงเทพมหานครและพัทยามีการปกครองตนเอง แต่ก็ยังยึดโยงอยู่กับอำนาจของกระทรวงมหาดไทยในระดับหนึ่ง หรือกรณีการพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออก ซึ่งเกิดปัญหาการสั่งการให้เป็นระบบ แต่กระทำได้ยากเพราะกิจกรรมในเขตการพัฒนาเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน ซึ่งสังกัดหลายกระทรวง เป็นต้น

การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในรัฐเดี่ยว จึงจะต้องยึดหลักการสำคัญ ๆ คือ ทำอย่างไรจึงจะมีการกระจายอำนาจ การเชื่อมโยงกลไกของรัฐแบบเครือข่ายโดยให้มีความคล่องตัว และการสื่อสารทั้งระหว่างนอกเครือข่ายกับหน่วยแต่ละหน่วย กับระหว่างหน่วยภายในเครือข่ายเดียวกัน, การมีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่สอดคล้องกับลักษณะของกิจกรรมนั้น ที่กลุ่มชนและลักษณะของผลประโยชน์ทางธุรกิจและเศรษฐกิจประชาชนที่หลากหลาย โดยให้มีความยืดหยุ่นคล่องตัวแทนที่จะใช้กฎระเบียบเดียวกันกับสิ่งที่แตกต่างหลากหลาย การปรับความคิด-ความเชื่อ และทัศนคติของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เข้าใจและยอมรับว่า ความแตกต่างมิได้ก่อให้เกิดความแตกแยกเสมอไป

แม้ว่าการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงจะเกี่ยวข้องกับความคิด ความเชื่อ ทัศนคติ และพฤติกรรมอย่างแยกไม่ออกก็ตาม แต่การปรับโครงสร้างย่อมส่งผลให้เกิดการปรับบริบทของกระบวนการ และน่าจะนำไปสู่การมีสภาพแวดล้อมทางโครงสร้างอำนาจใหม่ ในการก่อเกิดความสัมพันธ์ที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมภายนอกที่ใหญ่กว่า และมีพลวัตรแรงกว่าตัวระบบราชการ

โดยสรุปแล้ว การเสนอให้มีการปรับโครงสร้างกลไกอำนาจรัฐ และการกระจายอำนาจมิได้หมายความว่าจะเป็นการลดหรือลบล้างอำนาจรัฐ ข้าพเจ้าเคยเปรียบเทียบไว้ว่า อำนาจรัฐไทย ปัจจุบันนั้นเปรียบเสมือนโคมไฟใหญ่ที่แขวนไว้กลางห้อง แสงสว่างที่เกิดจากโคมไฟนั้น หากห้องเป็นห้องเล็กๆ แคบๆ ก็จะส่องสว่างได้ทั่ว แต่หากห้องใหญ่และเป็นห้องที่มีการแบ่งแยกซอยออกเป็นส่วนเป็นหลืบเล็กๆ น้อยๆ แสงของโคมไฟนั้นแม้จะมีแรงเทียนสัก 500 วัตต์ ก็จะส่องไม่ทั่วห้อง

การกระจายอำนาจ มิได้หมายความว่า แสงไฟเดิมมีอยู่ 500 วัตต์ จะลดลงเหลือเพียง 100 วัตต์ แต่หมายถึงการลดแรงไฟที่ส่วนกลางลงเหลือเพียง 100 วัตต์ และจัดให้ส่วนอื่นๆ แบ่งกระจายแรงไฟไปเป็นจุดๆ ที่ละ 50 บ้าง 100 บ้าง แต่ให้มีการกระจายตัวกัน แสงไฟเมื่อรวมกันแล้วก็จะเป็น 500 วัตต์เท่าเดิม ทุก ๆ ส่วนของห้องที่ใหญ่และซับซ้อนก็จะได้รับแสงอย่างเท่าเทียมกันมากขึ้น

ข้อเสนอของข้าพเจ้าจึงเป็นการประสาน 3 ส่วนคือ

(1) การปรับโครงสร้างใหญ่ของกลไกอำนาจรัฐระดับกระทรวงและกรม ด้วยการทบทวนจัดกลุ่มกิจกรรมของรัฐ โดยคำนึงถึงบทบาทความมากน้อยในการมีบทบาทของรัฐ เมื่อเทียบกับความสามารถที่ภาคเอกชน และภาคประชาชนตามชุมชนต่าง ๆ มีอยู่ ทั้งนี้เพื่อกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมเสียใหม่ ให้กลไกอำนาจรัฐสะท้อนความเป็นจริงทางสังคม และปฏิบัติงานอยู่ภายในสังคมได้ ในฐานะเครื่องมือช่วยเหลือกลุ่มชนในสังคมมิใช่เครื่องมือในการกดขี่ เอารัดเอาเปรียบ หรือกีดขวางความร่วมมือระหว่างประชาชนด้วยกันเอง

(2) การปรับโครงสร้างใหญ่ โดยปรับจากกลไกอำนาจรัฐ จะนำไปสู่การปรับโครงสร้างการบริหารทางการเมือง คือ มีผลกระทบต่อการจัดระบบคณะรัฐมนตรีเสียใหม่

(3) การกำหนดให้การกระจายอำนาจ และการจัดการแบบเครือข่ายเป็นมาตรการสำคัญในการปฏิบัติงานของโครงสร้างใหม่ ซึ่งจะมีการจัดกลุ่มที่เล็กลง ที่สอดคล้องกัน และประสานสัมพันธ์ไม่เฉพาะระหว่างกันเอง แต่กับภาคเอกชนและภาคประชาชนด้วย

การรวมอำนาจ เป็นสิ่งจำเป็นต่อประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยวหรือเอกรัฐ แต่การรวมอำนาจเกินไปหรือเกินขอบเขต (over centralization) ย่อมสร้างปัญหาให้กับความมั่นคง และการพัฒนาของเอกรัฐนั้น จนอาจก่อให้เกิดความแตกแยกและล่มสลายของอำนาจภายในรัฐเดี่ยวนั้นได้

ในกรณีที่เหตุผลของรัฐคือ การคงรูปรัฐเดี่ยวไว้ไม่มีการเปลี่ยนแปลงไปเป็นรัฐรูปแบบอื่น ความอยู่รอดของเอกรัฐในศตวรรษที่ 21 อยู่ที่ความสามารถในการปรับเปลี่ยนให้มีโครงสร้างใหม่ที่เหมาะสม เป็นโครงสร้างที่มีลักษณะเป็น **วงกลม** (○) มากกว่าสามเหลี่ยม (△) จะต้องเปิดโอกาสให้มีการกระจายอำนาจ ยอมให้ชุมชนที่มีลักษณะเฉพาะสามารถมีวิถีชีวิตที่ตนเป็นผู้กำหนด ยอมให้ชุมชนมีระเบียบของชุมชนเอง แทนที่จะอ้างเหตุของการเป็นรัฐเดี่ยวที่ต้องใช้ระเบียบแบบเดียวกันกับทุกๆ ส่วนของรัฐ แนวทางนี้เท่านั้นที่จะนำประเทศไทยเข้าสู่ศตวรรษที่ 21 ได้โดยเป็นชาติที่มีอิสรภาพ เอกราช มีศักดิ์ศรี มีความมั่นคง ร่มเย็น-เป็นสุข มีส่วน-มีเสียง และเป็นธรรม-เป็นไท และเป็นการแสดงถึงความสามารถ โดยองค์รวมของทุก ๆ ส่วนในชาติ ในการนำชาติสู่สังคมโลก

สัมพันธภาพทางอำนาจใหม่ภายใต้โครงสร้างอำนาจเก่า

เมื่อมีการปฏิรูปการปกครอง พ.ศ. 2435 นั้น อำนาจทางการเมืองกับอำนาจทางการบริหารต่างเกื้อกูลซึ่งกันและกัน การปกครอง (governance) จึงมีความหมายกินความรวมถึงเอกภาพของการใช้อำนาจรัฐซึ่งมีทั้งด้านการเมืองและด้านการบริหาร ความเกื้อกูลกันระหว่างอำนาจทางการเมืองกับอำนาจบริหารนี้ มีผลทำให้รัฐและอำนาจรัฐมีความแข็งแกร่งมากยิ่งขึ้นเป็นลำดับ พัฒนาการเช่นนี้เกิดจากการที่อำนาจทางการเมืองภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ปรับปรุงเครื่องมือหรือกลไกการจัดการทรัพยากรที่มีอยู่เพื่ออาศัยเครื่องมือนั้น เพิ่มพูนทรัพยากรให้มากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ อำนาจทางการเมืองที่เป็นบ่อเกิดของอำนาจทางการบริหารจึงสามารถควบคุมกลไกของรัฐได้และอาศัยระบบบริหารเป็นเทคนิคสมัยใหม่ในการระดมทรัพยากรหลาย ๆ ด้านด้วยกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านกำลังคนและกำลังเงิน

การศึกษาของเราในบทก่อน ๆ ชี้ให้เห็นว่า สัมพันธภาพระหว่างอำนาจทางการเมืองกับอำนาจทางการบริหารได้เปลี่ยนแปลงไปในระยะยาว จากการที่กลไกทางการบริหารเป็นเพียงเครื่องมือและมีฐานะขึ้นต่ออำนาจทางการเมืองไปเป็นมีอำนาจในตัวของมันเอง และสามารถท้าทายและเปลี่ยนแปลงกลุ่มผู้มีอำนาจทางการเมืองได้ อย่างไรก็ดี การศึกษานี้ได้ชี้ให้เห็นว่าโดยเนื้อแท้แล้ว โครงสร้างอำนาจทางการเมืองนับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา มิได้เปลี่ยนไปในสาระสำคัญ แต่กลายเป็นการทดแทนด้วยโครงสร้างอำนาจรัฐซึ่งมีรากฐานอยู่บนกฎหมายดั้งเดิมที่ให้อำนาจอย่างเป็นทางการแก่กลไกการบริหาร และแหล่งอำนาจที่มีความต่อเนื่องนี้เองที่มีบทบาทสำคัญในการแยกสลาย การก่อตัวของอำนาจทางการเมืองในความหมายที่แท้จริง นอกจากนั้นยังได้ประสบผลสำเร็จในการแยกส่วนการเมืองกับอำนาจรัฐออกจากกันอีกด้วย ไม่ว่าจะเป็นทางด้านความคิด ทัศนคติ และพฤติกรรม ข้าราชการทั้งทหารและพลเรือน ซึ่งเข้าไปมีอำนาจและบทบาททางการเมือง จึงมักจะยืนยันว่าพวกเขาไม่ใช่ "นักการเมือง" หากเป็นผู้พิทักษ์ผลประโยชน์ของรัฐมากกว่า

ในสมัยแห่งการพัฒนาก็เป็นระยะเวลาที่อำนาจรัฐแข็งแกร่งขึ้นเช่นกัน เพราะกลไกรัฐเป็นฝ่ายก่อกำเนิดและดำเนินการพัฒนาประเทศ ดังนั้นตลอดระยะเวลาที่ไทยมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม**แห่งชาติ** กลไกของรัฐจึงเป็น **ตัวนำ** ในการสร้างประชาสังคม (civil society) พิจารณาในแง่นี้ อำนาจรัฐจึงอยู่ในสภาวะที่ปลอดจากการท้าทายจากประชาสังคม แม้ว่าจะมีความแตกแยกขัดแย้งกันภายในกลไกอำนาจรัฐซึ่งนำไปสู่การปฏิวัติรัฐประหารหลายครั้งหลายหนก็ตาม การท้าทายจากพลังภายในสังคมแม้จะมีปรากฏแต่ก็มีลักษณะชั่วคราวไม่ต่อเนื่อง และมักจะถูกป้องปรามโดยอำนาจรัฐมาโดยตลอด พลังทางสังคมที่ต้องการอยู่รอดจึงต้องประนีประนอมและเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกผู้ด้อยกว่าของอำนาจรัฐ ไม่ว่าจะเป็นภาคธุรกิจเอกชน หรือพรรคการเมือง เมื่อใดก็ตามที่พลังเหล่านี้ต้องการเป็นอิสระ หรือเปลี่ยนสถานภาพทางอำนาจ เมื่อนั้นอำนาจรัฐจะไหวตัวและรวมพลังกันทำลายกรอบความสัมพันธ์ที่เอื้ออำนวยให้พลังนอกระบบราชการสามารถควบคุมกลไกอำนาจรัฐได้ การล้มล้างรัฐธรรมนูญเป็นระยะๆ สะท้อนถึงความขัดแย้งดังกล่าวนี้

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในเดือนกุมภาพันธ์ 2534 การจัดตั้งระบบอำนาจรัฐคู่ โดยอาศัยธรรมนูญการปกครองชั่วคราวเป็นสายพานทางอำนาจ แบ่งบทบาทระหว่างสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (การคงอำนาจและโครงสร้างอำนาจรัฐประหาร ซึ่งโดยเนื้อแท้เป็นอำนาจที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายในสภาวะปกติไว้ โดยอาศัยธรรมนูญการปกครองชั่วคราว) กับรัฐบาลเป็นการสะท้อนถึงความยากลำบากของอำนาจรัฐ

ที่จะปฏิบัติการอย่างเป็นเอกเทศ เหมือนดังที่เคยเป็นมาในอดีต การตกต่ำอย่างรวดเร็วของภาพพจน์และความชอบธรรมของอำนาจที่แท้จริงซึ่งไม่สามารถยอมรับสถาบันทางการเมืองที่แปลกแยกไปจากอำนาจรัฐ ได้ชี้ให้เห็นว่าอำนาจรัฐในตัวของมันเองเริ่มมีปัญหาสองระดับ

ระดับแรก คือ ความไม่สามารถในการใช้**อำนาจโดยตรง**ได้ภายหลังการรัฐประหาร ซึ่งต่างกับในสมัย พ.ศ. 2502 หรือ พ.ศ. 2514 แต่ต้องอาศัยรัฐบาลซึ่งผู้นำรัฐบาลมีสถานภาพที่เป็นอิสระ และทำให้อำนาจดิบๆ ของคณะรัฐประหารต้องต่อรองประนีประนอม แทนที่จะสั่งการ หรือครอบงำเหมือนกับที่เคยเป็นมาในอดีต ที่สำคัญคือไม่สามารถเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการตัดสินใจระดับสูงทางเศรษฐกิจได้ เพราะพลังทางธุรกิจที่เข้ามามีส่วนร่วมกับพลังทางทหารนั้น ก็มีผลประโยชน์ในการรักษาระบบเศรษฐกิจเสรีไว้ มิให้พลังอำนาจรัฐเข้าแทรกแซงหรือผนวกเข้าเป็นภาคีสมาชิกผู้ขึ้นต่อได้ การร่วมกันครองอำนาจระหว่างพลังอำนาจรัฐกับพลังด้านธุรกิจเอกชนนี้จึงเป็นไปอย่างไม่ราบรื่น มีความตึงเครียด แต่ก็คงอยู่ได้เพราะพลังอำนาจรัฐ และพลังอำนาจธุรกิจ-เอกชนต่างมีศัตรูร่วมกัน คือพรรคการเมืองและนักการเมือง ซึ่งบางส่วนมีพฤติกรรมไปในทางแสวงหาอิทธิพลและผลประโยชน์โดยตรงกับภาคธุรกิจเอกชน

ปัญหาหลักของพันธมิตรอำนาจรัฐ-อำนาจธุรกิจเอกชน ก็คือทำอย่างไรจึงจะคงสถานภาพของความร่วมมือกันลดอำนาจและอิทธิพลของพรรคการเมืองและนักการเมืองได้ วิธีการที่ใช้ก็คือ การอาศัยอำนาจรัฐที่มีลักษณะพิเศษกดดันแหล่งอำนาจของพรรคการเมือง (การตั้งคณะกรรมการสอบสวนนักการเมืองผู้ร่ำรวยผิดปกติ) และการเข้าไปแทรกแซงกระบวนการเลือกสรรผู้นำทางการเมือง โดยจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นเอง ให้ความสนับสนุนบุคคลที่โดยแท้จริงแล้วคือ สมาชิกของกลไกอำนาจรัฐให้กุมอำนาจในพรรคการเมือง ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผู้กุมอำนาจรัฐที่มีตำแหน่งในกองทัพ กับพรรคความหวังใหม่ก็สะท้อนถึงปัญหาที่เกิดจากความต้องการของฝ่ายหลังที่จะอาศัยกติกาประชาธิปไตยเป็นกรอบ บีบให้อำนาจรัฐขึ้นต่ออำนาจทางการเมือง

ระดับที่สอง ได้แก่ ความไม่สามารถของผู้นำทั้งทางทหารและทางภาคธุรกิจเอกชนที่จะควบคุมและอาศัยกลไกการบริหารในการสนองนโยบาย ดังจะเห็นได้จากการที่ นายอานันท์ ปันยารชุน แสดงความเห็นอย่างรุนแรงเป็นระยะ ๆ เกี่ยวกับความไร้ประสิทธิภาพของกลไกการบริหาร ไม่ว่าจะเป็นกระทรวง ทบวง กรม โดยทั่วไป หรือรัฐวิสาหกิจ

พิจารณาในแง่นี้ อำนาจทางการเมืองกับอำนาจทางการบริหารในปัจจุบัน จึงไม่มีเอกภาพ ไม่เกื้อกูลกันและไม่สามารถที่จะผนึกกำลังร่วมกันเพื่อผลักดันประเทศให้รับกับการเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมได้ ซึ่งต่างไปจากเมื่อ 100 ปีมาแล้ว ปรากฏการณ์ที่ชัดเจนก็คือ อำนาจรัฐ ไม่สามารถมีกระบวนการแก้ไขข้อขัดแย้ง ประนีประนอม ชักจูงใจ หรือตอบแทนการเสียประโยชน์ของประชาชนได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัญหาที่ดินทำกิน ที่อยู่อาศัย การสร้างเขื่อน ฯลฯ ดังนั้น แม้จะมีการรัฐประหาร มีกฎระเบียบที่เคร่งครัดและมีการแสดงในเชิงการขู่ว่าจะใช้กำลังความรุนแรง แต่โดยแท้จริงแล้ว อำนาจรัฐได้หย่อนประสิทธิภาพและความสามารถในการดำเนินการตามเป้าหมายกลับลดต่ำลงมาก กรณีพระประจักษ์ แสดงให้เห็นถึงความคับข้องใจสูงสุดของผู้ที่เคยมีอำนาจแต่ไม่สามารถใช้อำนาจได้เหมือนแต่ก่อน แต่สภาพจิตสำนึกยังไม่เปลี่ยนแปลงจึงนำไปสู่การปะทะกับพระ ซึ่งเป็นตัวแทนของพระศาสนา กรณีการคัดค้านการสร้าง "เขื่อน" ปากมูล ที่ขยายวงไปจนถึงการประท้วงธนาคารโลก แหล่งให้เงินกู้ ก็เป็นอีกมิติหนึ่งที่ชี้ให้เห็นถึงการโต้ตอบของพลังภาคประชาชนที่กำลังแยกตัวออกมาเป็นเอกเทศ ไม่สัมพันธ์กับพรรคการเมือง แต่มีเครือข่ายที่เกาะกลุ่มระหว่างกันเอง

ทั้งหมดนี้ เป็นความล้มเหลวของอำนาจรัฐในการกำหนดความสัมพันธ์ใหม่ กับพลังที่ตื่นตัวและเป็นพลังใหม่ในประชาสังคม กลไกอำนาจรัฐจึงกลายเป็นตัวปัญหาใหญ่ เป็นเครื่องเหนี่ยวรั้งการบรรลุความต้องการและผลประโยชน์ของทุก ๆ ส่วนในประชาสังคม ไม่ว่าจะเป็นภาคธุรกิจเอกชน หรือภาคประชาชน หรือแม้แต่ภายในระบบราชการด้วยกันเอง

การแก้ปัญหาข้างต้นที่กระทำโดยพันธมิตรอำนาจรัฐ กับอำนาจธุรกิจเอกชน เป็นการแก้ปัญหาที่ขาดการพินิจพิจารณาอย่างลุ่มลึก ขาดความรู้ความเข้าใจในแก่นแกนของสมุหฐานของปัญหา สภาวการณ์ภายหลังรัฐประหาร 23 ก.พ. 2534 ตลอดระยะเวลาหนึ่งปี จึงเป็นสภาวการณ์ที่ทุกฝ่ายสับสนลุกลนและไม่เห็นทางออก การร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่ก็แสดงให้เห็นชัดเจนยิ่งขึ้นว่ามิใช่การแก้ปัญหา กลับทำให้ผู้มีอำนาจเกิดความวิตกกลัว ซึ่งเป็นปัญหาที่กลืนไม่เข้าคายไม่ออก (dilemma) ทั้งนี้เนื่องจากในการโค่นล้มสถาบันทางการเมืองนั้น ตัวแทนอำนาจรัฐและพันธมิตร ได้ประณามสถาบัน กระบวนการ และพฤติกรรมทางการเมืองอย่างทั่วด้านและเป็นการโจมตีตำหนิแบบตีเหมา (generalization) ดังนั้นการเปิดเสรีทางการเมืองอีกครั้งหนึ่ง ย่อมนำไปสู่ความตึงเครียดชนิดเดียวกันทันทีภายหลังการเลือกตั้ง นั่นคือการแก่งแย่งกันคุมอำนาจในโครงสร้างอำนาจรัฐที่ยังคงมีลักษณะขึงตัว และมีโครงสร้างเหมือนเมื่อ 100 ปีก่อน คือมีจำนวนกรมใหญ่ ๆ มาก แต่มีกระทรวงจำนวนน้อย การแบ่งสรรอำนาจจึงยากที่จะลงตัวได้ วิธีการที่ตัวแทนอำนาจรัฐอยากใช้ก็คือ การ "แยกอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร" หรือถ้าจะกล่าวให้ชัดเจนก็คือการมอบบทบาทในทางสภาให้กับพรรคการเมือง และมอบบทบาทให้ทางการบริหารกลไกอำนาจรัฐให้แก่ข้าราชการ หรือผู้ที่ข้าราชการยอมรับไว้วางใจนั่นเอง นี่คือความต้องการของตัวแทนและพันธมิตรของอำนาจรัฐ ที่จะรักษาสถานภาพของตนเอง

เราได้กล่าวไว้ในบทแรกๆ ว่า เมื่อมีการปฏิรูปการปกครอง พ.ศ. 2435 นั้น ตัวแบบระบบรัฐสภาของอังกฤษที่นำมาใช้เป็นตัวแบบระบบคณะรัฐมนตรี แต่ตัวแบบของอังกฤษนี้แท้จริงแล้วเป็นผลพวงของการต่อสู้ และการลงเอยระหว่างอำนาจดั้งเดิมของพระมหากษัตริย์และขุนนางกับอำนาจเศรษฐกิจ อุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมใหม่ ซึ่งต่อมาก็ได้ปรับตัวยอมรับพลังของภาคประชาชน โดยอาศัยพรรคการเมืองและการเลือกตั้งเป็นสายพานเชื่อมโยงสัมพันธภาพดังกล่าวนี้ โดยใช้เวลานานนับเป็นร้อยปี ดังนั้นหลักของความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรี (collective responsibility) ก็ดี ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ ความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการประจำ ความสัมพันธ์ระหว่างพรรค - ผู้นำพรรคกับนักการเมืองลูกพรรค ตลอดจนความเกี่ยวพันกันระหว่างพรรคการเมือง - รัฐบาล กับกลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ และประชาชนผู้มีสิทธิ์ออกเสียงเลือกตั้งทั่วไปก็ดี จึงยึดโยงกันอย่างเป็นระบบ แม้จะมีปัญหาอยู่บ้าง แต่ก็มิใช่ปัญหาเชิงระบบหรือปัญหาด้านกติกาหลัก กรอบใหญ่ของความสัมพันธ์อันซับซ้อนระหว่างพลังต่าง ๆ ภายในประชาสังคมยังคงมีการยึดถือกันอย่างเคร่งครัด เป็นฉันทานุมัติ ซึ่งต่างกับที่เป็นอยู่ในประเทศไทย

ระบบรัฐสภาแบบอังกฤษมีธรรมเนียมปฏิบัติที่ทุก ๆ ฝ่ายยอมรับเป็นกรอบอ้างอิงของการประพฤติปฏิบัติ ความอับจนของการเมือง - การบริหารไทย ได้ขยายวงกว้างไปเรื่อย ๆ จนไปถึงฝ่ายตุลาการ ก็เพราะไม่มีความคิดที่ชัดเจนในการจัดระบบมหภาคใหม่นั่นเอง ปัญหาระหว่างคณะกรรมการตุลาการกับรัฐมนตรีกระทรวงยุติธรรม ซึ่งลากไปให้เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการกฤษฎีกาอีก เป็นภาพสะท้อนที่ดีว่าระบบความสัมพันธ์ทางอำนาจภายใต้ระบบรัฐสภาแบบอังกฤษซึ่งไทยเรานำมาใช้ ได้เข้าสู่จุดอับและตกต่ำถึงขีดสุด และนำมาซึ่งความรู้สึกสูญเสียกำลังใจและความเชื่อมั่นใน**ระบบ** อย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน

หากวิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจทางการเมืองในประเทศไทย เป็นไปในลักษณะเดียวกับที่เป็นอยู่ในอังกฤษ โครงสร้างทางการเมืองและการบริหารที่เรานำมาใช้ก็ไม่จำเป็นจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงมากนัก ทั้งนี้เพราะระบบรัฐสภา โดยมีคณะรัฐมนตรีและสภาผู้แทนราษฎรที่มีอำนาจมากด้วยกันทั้งคู่ เพราะมีความสัมพันธ์ที่เป็นเอกภาพนั้น เป็นตัวแบบที่กลไกอำนาจรัฐ จะต้องยอมเป็นเครื่องมือ และมีสถานภาพทางอิทธิพลและอำนาจ**ที่เป็นทางการ** และ**อำนาจที่ไม่เป็นทางการ**ปัญหาจึงเกิดขึ้น

อย่างไรก็ดี การสละละทิ้งตัวแบบคณะรัฐมนตรีและระบบรัฐสภาย่อมเป็นไปไม่ได้ แต่การคงโครงสร้างของระบบคณะรัฐมนตรีแบบอังกฤษไว้ โดยไม่ปรับปรุงให้เข้ากับความสัมพันธ์ทางอำนาจที่เป็นจริง และการเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมย่อมทำให้อำนาจรัฐ อำนาจทางการเมือง อำนาจธุรกิจเอกชน และพลังประชาชนขัดแย้งและปะทะกันอย่างรุนแรงมากขึ้นเป็นลำดับ

แนวทางในการปรับเปลี่ยนสัมพันธภาพทางอำนาจ

(ก) สัมพันธภาพทางการเมือง

ถ้าระบอบประชาธิปไตยแบบตะวันตกไม่เหมาะสมกับสังคมไทยจริงดังที่มีผู้เสนอความเห็นไว้เป็นระยะๆ นับตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์จนถึงปัจจุบันแล้ว เราน่าจะพิจารณาให้ถ่องแท้ว่าความไม่เหมาะสมนั้นอยู่ ณ จุดใด ในสมัยที่คนไทยส่วนใหญ่ยังขาดการศึกษา ระดับและการแพร่ขยายของการศึกษาในหมู่ประชาชนจึงเป็นข้ออ้างสำคัญในการชลอการให้สิทธิ์การเลือกตั้งโดยตรงแก่ประชาชน ดังระบุไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับแรก (10 ธันวาคม 2475) ต่อมาเมื่อการศึกษาขยายไปมากขึ้น ข้ออ้างต่อไปก็คือ คนไทยยังไม่มีความรู้ความเข้าใจในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเท่ากับว่าแม้ประชาชนจะได้รับการศึกษาในระบบโรงเรียนแล้วก็ตาม แต่การศึกษาทางการเมืองยังด้อยอยู่ เราจึงเห็นโครงการ "สี่ทหารเสือ" เผยแพร่ประชาธิปไตยใน พ.ศ. 2534 เกือบ 60 ปี หลังจากที่คณะราษฎรได้เคยเผยแพร่รัฐธรรมนูญด้วยการนำพานจำลองรัฐธรรมนูญไปตั้งแสดงให้ประชาชนชมในจังหวัดต่าง ๆ มาแล้ว

เมื่อเราสำรวจรัฐธรรมนูญทุกฉบับ จะพบว่าสิทธิเสรีภาพที่ประชาชนพึงมีนั้น เป็นสิทธิเสรีภาพที่ปรากฏในระบอบประชาธิปไตยแบบตะวันตกเช่นกัน ดังนั้นความไม่เหมาะสมของระบอบประชาธิปไตยแบบตะวันตกจึงมิได้อยู่ที่คุณค่าเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ

การที่มีการปฏิวัติรัฐประหารทุกครั้ง และคณะปฏิวัติรัฐประหารก็กลับมาจัดการให้มีรัฐธรรมนูญ มีพรรคการเมือง มีการเลือกตั้ง และมีสภาผู้แทนราษฎรทุกครั้งนั้นก็ย่อมแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนแล้วว่า แม้ผู้ล้มล้างระบอบก็ไม่มีทางเลือกอื่น และจำใจยอมรับในคุณค่าของระบอบประชาธิปไตย อาจกล่าวได้ว่าแม้คณะผู้ล้มล้างรัฐธรรมนูญ และพันธมิตรจะขาดศรัทธาในระบอบประชาธิปไตยก็ตาม แต่ก็ไม่อาจหลีกเลี่ยงไปนำระบอบอื่นใดมาทดแทนระบอบประชาธิปไตยได้

แท้ที่จริงแล้ว แก่นแกนของปัญหาทางการเมืองไทยจึงอยู่ที่ประเด็นเพียงประเด็นเดียวอันเป็นผลที่เกิดจากการใช้ระบอบประชาธิปไตยแบบตะวันตก ผลนี้ก็คือ **ความสัมพันธ์ทางอำนาจที่เกิดขึ้นอย่างเป็นทางการตามกฎหมาย** ภายหลังการใช้รัฐธรรมนูญ ดังนั้นหากระบอบประชาธิปไตยแบบตะวันตกจะมีจุดที่ไม่เหมาะสมกับสังคมไทย จุดนั้นก็คือ ความสัมพันธ์ทางอำนาจอย่างเป็นทางการตามระบอบประชาธิปไตยตะวันตกนั้น **ขัดแย้ง**

กับโครงสร้างทางอำนาจของสังคมไทย และยังไม่มีผู้ใดที่สามารถหาหนทางในการแก้ไขปัญหานี้ได้ เราจึงวนเวียนอยู่ในวงจรอุบาทว์ตลอดระยะเวลา 60 ปีที่ผ่านมา

ประเด็นมีอยู่ว่า เราสามารถคงลักษณะเด่นของระบอบประชาธิปไตยแบบตะวันตก (การยึดหลักกฎหมาย ความเสมอภาค เสรีภาพ การมีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร การมีสภาผู้แทนราษฎร การมีพรรคฝ่ายค้าน) ไว้ได้หรือไม่ ภายใต้การจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจที่เป็นทางการในรัฐธรรมนูญเสียใหม่ ให้สอดคล้องกับโครงสร้างทางอำนาจที่เป็นจริงในการเมืองไทย กล่าวอีกทางหนึ่งก็คือ เป็นไปได้หรือไม่ที่โครงสร้างอำนาจที่มีอยู่จริง จะได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการโดยมีความชอบธรรม แต่การยอมรับดังกล่าวนี้จะไม่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน หากจะเพิ่มพูนสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต โดยเฉพาะของผู้ด้อยโอกาสทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง

ในอดีต ปัญหาเกิดขึ้นเมื่อมีการยอมรับอำนาจที่เป็นจริงอย่างเป็นทางการ ด้วยการมีธรรมนูญการปกครอง หรือรัฐธรรมนูญ ซึ่งตัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนและการมีส่วนร่วม ในปัจจุบันเรามีปัญหาที่ซับซ้อนมากขึ้น ดังได้แสดงมาอย่างละเอียดแล้วว่า เกิดปัญหาความชอบธรรมของสถาบันผู้แทนราษฎร ดังสะท้อนจากบรรยากาศก่อนการรัฐประหาร 23 กุมภาพันธ์ 2534 โดย ทหาร ข้าราชการ นักวิชาการ นิสิตนักศึกษา นักธุรกิจ สื่อมวลชน กลุ่มพลังประชาชน พากันโจมตีพรรคการเมือง นักการเมือง และสภาผู้แทนราษฎร ถึงขนาดประณามว่ามีเผด็จการรัฐสภา

เมื่อมีการรัฐประหารแล้ว แทนที่จะมีการขบคิดอย่างจริงจังเพื่อหารูปแบบใหม่ด้านกลไกอำนาจรัฐ และกลไกทางการเมืองเพื่อหลีกเลี่ยงการกลับสู่วงจรอุบาทว์อีก ก็มีการซ้ำร้อยเดิมด้วยการร่างรัฐธรรมนูญแบบเก่า และไม่มีแนวทางในการปรับเปลี่ยนกลไกอำนาจรัฐอย่างเป็นระบบ หากมีการปรับเปลี่ยนภายใต้โครงสร้างเดิม โดยใช้วิธีเปลี่ยนแปลงทีละน้อยในระบบบริหารงานบุคคล และกระบวนการปฏิบัติงาน ซึ่งตราบใดที่ระบบย่อยและกระบวนการนี้ยังคงอยู่ในโครงสร้างอำนาจรัฐแบบเดิม การเปลี่ยนแปลงที่แท้จริงก็ไม่อาจเกิดขึ้นได้

ในกรณีที่**สถาบันผู้แทน** มีปัญหาด้านความชอบธรรม และพฤติกรรมของนักการเมืองยังคงเป็นเพียงกลุ่มคนซึ่งยึดอาชีพในการสมัครรับเลือกตั้ง โดยขาดหลักการ แต่เคลื่อนย้ายถ่ายเทไปสุดแล้วแต่ผู้มีอำนาจใหม่จะบงการกวาดต้อนเข้าพรรคแล้ว การที่สถาบันผู้แทนจะได้รับความชอบธรรมและมีอำนาจอย่างเป็นทางการเหนือสถาบันอื่นๆ ในสังคม ก็จะนำเรากลับสู่สถานการณ์เดิมอีก คือ การต่อรองทางตำแหน่ง การใช้ตำแหน่งหาอิทธิพลและผลประโยชน์ การมีตำแหน่งสูงแต่ไม่มีความรู้ ความคิดริเริ่ม ความชำนาญ และความสามารถที่จะได้รับการยอมรับจากเทคโนแครท และข้าราชการโดยทั่วไป

ในปัจจุบันได้กล่าวมาแล้วว่า ภายในสังคมได้เกิดพลังใหม่ ๆ ที่กำลังก่อตัวเป็นองค์กร และมีความตื่นตัว ตลอดจนสามารถทำหน้าที่เชื่อมโยงกับประชาชนได้ดีกว่าพรรคการเมือง นั่นคือ องค์กรเอกชนอาสาสมัคร ซึ่งมีการทำงานที่เป็นระบบมากกว่ากลไกหลักของระบบรัฐสภา (พรรคการเมือง) แต่องค์กรเอกชนนี้มิใช่กลไก หรือสถาบันทางการเมืองที่เป็นทางการในระบอบประชาธิปไตย ตรงกันข้ามกลับมีพระราชบัญญัติฯ ห้ามองค์กร เหล่านี้มีกิจกรรมทางการเมือง ในขณะเดียวกันกลไกของรัฐกลับเข้าสู่ความขัดแย้งโดยตรงกับประชาชนมากขึ้นเป็นลำดับ และปัญหานี้จะยืดเยื้อต่อไป แม้จะมีรัฐธรรมนูญและมีรัฐสภาใหม่ นอกจากนั้นสถาบันการเมืองที่เป็นทางการ เช่น สภาผู้แทนราษฎร และพรรคการเมือง ก็จะไม่สามารถผนวกเอาองค์กรเอกชนอาสาสมัครเหล่านี้ไปเป็นส่วนควบของตนได้ ตรงกันข้ามองค์กรเอกชนอาสาสมัครที่ตื่นตัว มีบทบาท

และสัมผัสสัมพันธ์กับประชาชนมากกว่าพรรคการเมือง จะดำรงความเป็นอิสระและเคลื่อนไหวอย่างเป็นเอกเทศมากขึ้น เพราะในพรรคการเมืองส่วนใหญ่มีตัวแทนของผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกับผลประโยชน์ของประชาชนอยู่มากในหลายท้องถิ่น กลุ่มนายทุนที่ตัดไม้ทำลายป่า กลับเป็นฐานสำคัญของผู้สมัครและพรรคการเมือง หรือในบางท้องถิ่น ผู้มีอิทธิพลในทางผิดกฎหมายกลับเป็นผู้สนับสนุนสำคัญของนักการเมือง และพรรคการเมือง หรือไม่ก็เป็นผู้แทนราษฎรและรัฐมนตรีเสียเอง

การขาดแนวคิดในการแก้ปัญหานี้ นำไปสู่การแก้ปัญหาที่มีผลลบต่อกลไกอำนาจรัฐ เช่น กองทัพ เพราะกองทัพมักจะเลือกหนทางในการสนับสนุนพรรคหรืออยู่เบื้องหลังในการสร้างพรรคใหม่ และเข้ามามีบทบาทมากขึ้นทั้งในทางการเมือง และการพัฒนา ซึ่งในที่สุดการเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาในสถานการณ์ปกติที่ไม่มีการก่อการร้าย ด้วยการเข้าไปเกี่ยวข้องด้วยความตั้งใจดีในการจัดที่ทำกิน โยกย้ายถิ่นฐานของประชาชนนี้มีผลทำให้กองทัพเข้าสู่ความขัดแย้งโดยตรง กับประชาชนทุกระดับโดยไม่จำเป็น

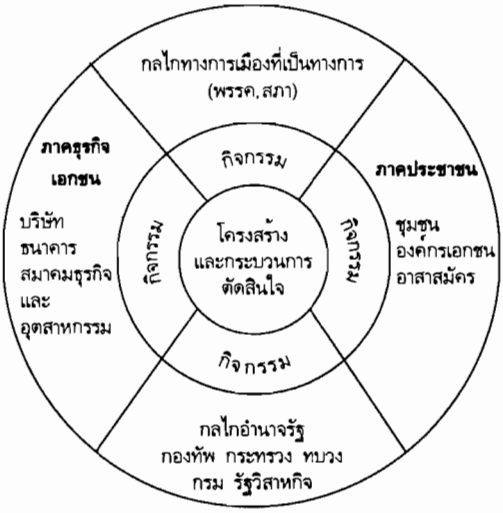
การศึกษาวิวัฒนาการอำนาจรัฐ และอำนาจทางการเมือง มีข้อสรุปว่า จำเป็นจะต้องมีการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจเสียใหม่ให้สอดคล้องกับความเป็นจริงในสังคม โดยจะต้องคงหลักสิทธิเสรีภาพ และการมีส่วนร่วมไว้ด้วยการผนึกการกระจายอำนาจเข้าไปในโครงสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจทุกระดับ และในกระบวนการปฏิบัติงานของกิจกรรมที่ควรเน้นการมีส่วนร่วม

การจะจัดความสัมพันธ์ใหม่ได้ จึงต้องเริ่มจากการทบทวนความคิดเกี่ยวกับสถาบันผู้แทน และสถาบันตัวแทนดังกล่าวมาแล้ว โดยเชื่อมโยงสถาบันทั้งสองประเภทกับกลไกของรัฐ และจัดสัดส่วนของอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบให้เหมาะสมในกิจกรรมต่าง ๆ ที่สำคัญก็คือ จะต้องมีการจัดโครงสร้างระบบราชการเสียใหม่ เพราะการจัดโครงสร้างใหญ่ระดับกระทรวงเสียใหม่จะส่งผลให้โครงสร้างการตัดสินใจระดับสูงสุด คือ คณะรัฐมนตรีเปลี่ยนแปลงไปด้วย นอกจากนั้นเมื่อนำหลักการมีส่วนร่วมและการกระจายอำนาจเข้าไปรวมกับการทบทวนบทบาทระหว่างรัฐกับสังคมเสียใหม่แล้ว โครงสร้างใหม่ทางการเมืองและการบริหารก็จะไม่เป็นโครงสร้างที่รวมศูนย์อำนาจ แต่จะมีลักษณะกระจายตัว มีการประสานสัมพันธ์แบบพหุวิถี และมีลักษณะเป็นเครือข่ายกระจายอำนาจในกิจกรรมหลายประเภท มากกว่าจะเป็นรูปสามเหลี่ยมปิรามิด และรวมศูนย์แบบเดิมที่ใช้กันมานับร้อยปี

แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะไม่มีบทบัญญัติที่มีการจัดความสัมพันธ์แบบใหม่ก็ตาม แต่การปรับปรุงพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พระราชบัญญัติการจัดกระทรวง ทบวง กรม ตลอดจนพระราชบัญญัติ ระเบียบ ข้อบังคับ และปรับเปลี่ยนแนวคิด-กระบวนการทำงานต่างๆ มีการยอมรับทั้งพลังอำนาจดั้งเดิม (ระบบราชการโดยเฉพาะทหาร) แต่ยอมรับพลังอำนาจใหม่ (ชุมชน, องค์กรประชาชน, องค์กรเอกชนอาสาสมัคร) ในกระบวนการตัดสินนโยบาย แผน และโครงการต่าง ๆ ก็สามารถกระทำได้ในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาจเลือกดำเนินการในนโยบายและการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และที่ดินทำกินก่อน เพราะเป็นปัญหาเร่งด่วนที่ต้องการกลไกและกระบวนการแก้ไขความขัดแย้งซึ่งกำลังมีอยู่ทั่วประเทศ

ตัวแบบข้างล่างนี้ เป็นข้อเสนอในการจัดความสัมพันธ์ทางการมีส่วนร่วมของพลังหลักในสังคมไทยภายใต้กรอบของหลักการประชาธิปไตย แต่ความแตกต่างจากระบอบประชาธิปไตยแบบตะวันตก คือ สถานภาพทางอำนาจ และลักษณะการอยู่เหนือกว่าของสถาบันผู้แทนราษฎรตามระบบรัฐสภา หากเป็นการร่วมส่วนใน

การใช้อำนาจตามกิจกรรมที่บางกิจกรรมพลังหนึ่งๆ อาจเป็นแกนหลัก แต่**ไม่มีสถานการณ์ที่พลังใดพลังหนึ่งเป็นแกนหลัก หรือมีบทบาทนำในทุกกิจกรรม**



ถ้าเราแบ่งพลังหลักในสังคมออกเป็น 4 พลังหลัก คือ กลไกอำนาจรัฐ, กลไกทางการเมืองที่เป็นทางการ (พรรคการเมือง และสถาบันที่มาจากการเลือกตั้ง ตั้งแต่ระดับชาติจนถึงท้องถิ่น), ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน แล้วตามภาพนี้ตามความเป็นจริง แต่ละพลังหลักต่างมีจุดและอาณาบริเวณตลอดจนกิจกรรมของตัวเอง ในตัวแบบของระบบรัฐสภาแบบตะวันตก กลไกทางการเมืองจะทำหน้าที่เป็นสายพานทุกระดับตั้งแต่การแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ การรวบรวมผลประโยชน์ไปจนถึงการเสนอนโยบาย การทำให้นโยบายทางอำนาจของสถาบันทางการเมือง จะอยู่เหนือกลไกอำนาจรัฐ (ระบบราชการ) แต่ในตัวแบบนี้ทุกพลังหลักคงอยู่ร่วมกัน (coexist) โดยไม่มีส่วนใดที่มีอำนาจหรือกลไกกระบวนการที่เป็นทางการ ซึ่งครอบงำบังคับส่วนอื่นๆ พลังแต่ละส่วนอาจมีบทบาทนำในบางกิจกรรม เช่น ภาคประชาชน โดยชุมชน องค์กร ประชาชน และองค์กรเอกชนอาสาสมัคร มีบทบาทนำในด้านการจัดที่ดินทำกิน การแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม ในขณะที่กองทัพมีบทบาทนำในบางกิจกรรม ซึ่งเป็นภารกิจหลัก (การป้องกันประเทศ) แต่มีบทบาทเสริมในบางกิจกรรม (การจัดที่ดินทำกิน การพัฒนาชนบท) ส่วนภาคธุรกิจเอกชน มีบทบาทนำในการพัฒนากำลังการผลิตทางอุตสาหกรรม และการหาตลาดเพื่อการส่งออก โดยมีกลไกของรัฐที่ทำงานเกี่ยวข้องเป็นฝ่ายส่งเสริมและกำกับ

ปัญหาที่เกิดขึ้นเวลานี้ก็คือ กลไกของรัฐยังไม่มีการจัดระบบเป็นกลุ่มกิจกรรมที่ประสานกันภายใต้โครงสร้างเดียวกัน นอกจากนั้นกลไกของรัฐบางส่วนยังมีความพยายามที่จะเข้าไปมีบทบาทนำในภารกิจ ซึ่งมิใช่ภารกิจหลักของตน และเนื่องจากภายในกลไกของรัฐด้วยกันเองยังมีความสับสนในการจัดระบบงานอยู่ การเข้าไปมีบทบาทของกลไกของรัฐในกิจกรรมที่มิใช่ภารกิจหลักกลับเพิ่มและขยายขอบเขตความรุนแรงของปัญหาแทนที่จะลดปัญหา

กลไกและกระบวนการไม่ว่าจะเป็นทางการเมืองหรือการบริหาร มีอยู่เพื่อลด มิใช่เพื่อเพิ่มปัญหากลไกและกระบวนการที่มีการจัดโครงสร้างอำนาจไม่เหมาะสม แทนที่จะเป็นกลไกและกระบวนการที่แก้ปัญหากลับเป็นปัญหาในตัวของมันเอง ซึ่งเท่ากับทำให้สภาพการณ์เลวร้ายลงไปอีก

ภาพข้างบนเป็นกรอบของความคิดในการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจแบบร่วมส่วน โดยจุดศูนย์กลางมิใช่สถาบันใดสถาบันหนึ่ง แต่เป็นกลไกและกระบวนการตัดสินใจแบบพหุวิถี ซึ่งสัดส่วนของบทบาทขึ้นอยู่กับลักษณะของกิจกรรม เนื่องจากกลไกของรัฐมิใช่แกนหลักในทุกเรื่องทุกกรณี บทบาทของกลไกของรัฐจึงผันแปรไปตามลักษณะของกิจกรรม การที่ในภาพแสดงแต่ละส่วนเท่ากันนั้นเพื่อชี้ให้เห็นว่า แม้ภาคประชาชนจะใหญ่กว่าภาคธุรกิจเอกชนในแง่ปริมาณคน แต่ในแง่ของกำลังทางเศรษฐกิจภาคธุรกิจเอกชนใหญ่กว่า ในขณะเดียวกันแม้ภาคธุรกิจเอกชนจะมีการลงทุนและทรัพย์สินมากกว่าการลงทุน และงบประมาณของภาครัฐก็ตาม แต่ภาครัฐก็ยังคงผูกขาดด้านกฎหมาย กฎระเบียบ และอำนาจการใช้กำลังบังคับไว้ ดังนั้นการแสดงภาพจึงแบ่งแต่ละส่วนในขนาดใกล้เคียงหรือเท่ากัน

การปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ทางอำนาจนี้ ไม่จำเป็นจะต้องกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เพราะรัฐธรรมนูญ เป็นเพียงกรอบใหญ่ของการระบุความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการของพลังแค่ **สองฝ่าย** คือ ฝ่ายการเมืองกับกลไกอำนาจรัฐ ในรูปของสถาบันสามประเภทคือ สถาบันนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ แต่ความขัดแย้งทางการเมืองที่เกิดขึ้น และนำไปสู่การทำลายรัฐธรรมนูญและกลไกทางการเมืองเป็นระยะ ๆ มีที่มาจากความพยายามที่พลังแต่ละฝ่าย (การเมือง และอำนาจรัฐ) ต้องการควบคุมอีกฝ่ายหนึ่งอย่างสิ้นเชิง โดยมิได้แยกแยะสัดส่วนของบทบาทและกิจกรรมเพราะการแยกแยะเช่นว่านี้ ไม่อาจเป็นไปได้ตามลักษณะโครงสร้างเดิมของกลไกรัฐ ซึ่งโครงสร้างนี้เพิ่มปัญหาและความขัดแย้งมากกว่าช่วยแก้ปัญหา ที่สำคัญก็คือ โครงสร้างปัจจุบันเป็นโครงสร้างที่เน้นการรวมศูนย์อำนาจ เช่น การมีกระทรวงมหาดไทย ที่มีกรมมากมาย และมีภารกิจรวมในอาณัติของ "การบำบัดทุกข์-บำรุงสุข" ซึ่งนำไปสู่การทำกิจกรรมย่อยหลายประการที่มิใช่ภารกิจหลักของกระทรวงนี้ การรกระจายอำนาจจึงไม่สามารถเกิดขึ้นภายใต้โครงสร้างที่เน้นกรมเป็นจุดความสัมพันธ์หลักระหว่างกลไกอำนาจรัฐได้ แทนที่จะเน้นไปที่ชุมชนและประชาชนผู้รับบริการจากรัฐ

(ข) สัมพันธภาพทางการบริหาร

ปัญหาหลักของประเทศไทยเวลานี้ ไม่ใช่ปัญหาทางเศรษฐกิจของภาคธุรกิจเอกชน ที่ผูกพันอยู่กับตลาดต่างประเทศ หากเป็นปัญหาทางการเมืองและการบริหาร ซึ่งเรายังแก้ไม่ตก และเวียนว่ายอยู่ในวงจรอุบาทว์มามากกว่าครึ่งศตวรรษแล้ว ปัญหาทางการเมืองกับปัญหาทางการบริหารเกี่ยวพันกันอย่างแยกไม่ออก เพราะช่องว่างระหว่างนโยบายและการปฏิบัติงานขององคาพยพทั้งหลายเป็นแผนโครงการ และการปฏิบัติงานในพื้นที่ และกิจกรรมต่าง ๆ นับวันยิ่งถ่างห่างมากขึ้นเป็นลำดับ ดังได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น

ในทศวรรษหน้านี้ ปัญหาหลักที่เผชิญเราอยู่ก็คือ ทำอย่างไรพลังของทุกส่วนของสังคมจะร่วมกันแก้ไขปัญหาของชาติได้ ปัญหาของชาติมีหลายด้านหลายระดับ มีความรุนแรงมากน้อยต่างกัน มีลักษณะแตกต่างกันในแง่ของโอกาส และความสามารถของส่วนที่จมปลักอยู่กับปัญหา อุปสรรคในการถอนตัวออกจากสภาพอันไม่พึงปรารถนานั้น

การจัดลำดับความสำคัญ ความเร่งด่วนของปัญหาในการได้รับการตอบสนองอย่างจริงจัง ต่อเนื่องโดยมีการระดมทุ่มเททรัพยากรเพื่อลดปัญหาและเพิ่มขีดความสามารถในการดำรงตนอยู่ได้ของกลุ่มชนทั้งหลาย

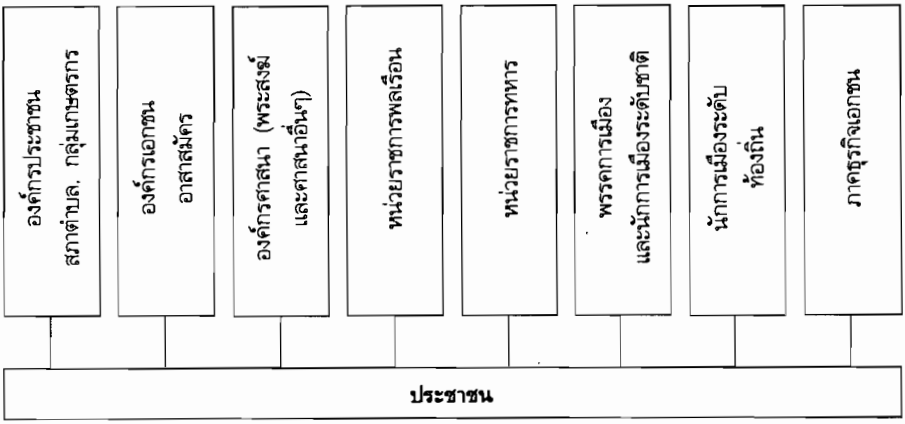
เป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับโครงสร้างอำนาจทางการเมือง ทำอย่างไรโครงสร้างอำนาจนี้จึงจะมีตัวแทนของส่วนต่างๆในสังคมร่วมในกระบวนการตัดสินใจได้ และจะเป็นไปในระดับใดในกิจกรรมใด ทรัพยากรของรัฐและองค์กรของรัฐควรปรับเป้าหมายและบทบาท โดยให้น้ำหนักในการช่วยแก้ปัญหาให้แก่ส่วนใดของสังคม จะมีกลไกและกระบวนการใดในการเชื่อมโยงปัญหากับนโยบาย และการปฏิบัติเพื่อแก้ปัญหาเหล่านี้

ในตัวแบบข้างต้นซึ่งจัดให้กลไกและกระบวนการตัดสินใจ นับตั้งแต่ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย ไปจนถึงการแปลงนโยบายเป็น แผน โครงการ ตลอดจนการร่วมกันติดตามประเมินผล ปรับปรุงการดำเนินงานอยู่ตรงศูนย์กลาง โดยให้พลังส่วนต่างๆ ได้เข้ามาร่วมมือกันนั้น เท่ากับเป็นการเปลี่ยนโฉมของการดำเนินงานแบบดั้งเดิม ที่ไม่อาจช่วยแก้ปัญหาได้

การดำเนินงานที่ดำรงอยู่อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการมีโครงสร้างย่อยที่สับสนการขาดกลไก และกระบวนการเชื่อมโยงส่วนประกอบต่างๆทั้งภายในระบบราชการด้วยกันเองและระหว่างระบบราชการกับส่วนอื่นๆในสังคมนี้จะต้องได้รับการแก้ไขอย่างรีบด่วน โดยเฉพาะทางด้านปัญหาป่าไม้ ที่ดินทำกิน และสิ่งแวดล้อมซึ่งเกี่ยวพันกัน ในปัจจุบันลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่างๆ ต่อประชาชน เป็นดังเช่นภาพข้างล่างนี้

ภาพที่ 3

ความสัมพันธ์ระหว่างพลังส่วนต่าง ๆ กับประชาชน



จากภาพข้างบนนี้ แต่ละส่วนต่างมีความสัมพันธ์กับประชาชนทั้งในพื้นที่เดียวกันกิจกรรมคล้ายคลึงกัน หรือไม่ก็คนละพื้นที่ต่างกิจกรรมกัน หรือพื้นที่เดียวกันต่างกิจกรรม หรือกิจกรรมเดียวกันแต่ต่างพื้นที่ อย่างไรก็ดีโดยส่วนรวมแล้ว แม้จะมีการติดต่อสัมพันธ์กันระหว่างส่วนต่างๆ แต่ก็เป็นความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นระบบ มีความไม่สม่ำเสมอ ไม่ต่อเนื่อง ขาดการคิดร่วมกันขาดการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร และบทเรียนจากประสบการณ์ร่วมกัน ขาดการนำเอาผลสำเร็จของโครงการไปขยายผล สิ่งที่เกิดขึ้นก็คือ แม้จะมีการตั้งคณะกรรมการ

ขึ้นพิจารณาปัญหาบางเรื่อง แต่มักจะเป็นการตั้งกรรมการจากหน่วยราชการด้วยกัน ส่วนการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชนยังมีน้อย และยังไม่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางเท่าที่ควร

การแยกส่วนเช่นนี้ ไม่เป็นผลดีต่อประชาชน และต่องานของแต่ละส่วนในระยะยาว การแยกส่วนโดยขาดกลไกและกระบวนการเชื่อมประสานก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างส่วนต่าง ๆ หรือความขัดแย้งระหว่างกลไกของรัฐด้วยกันเอง ระหว่างรัฐกับประชาชน และระหว่างประชาชนซึ่งรัฐไม่สามารถไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้งได้อย่างฉับไว และมีประสิทธิภาพ

การที่จะทำให้ส่วนต่าง ๆ สามารถร่วมกันแก้ปัญหาสำคัญ ๆ ของประชาชนได้นั้น สิ่งสำคัญที่สุดก็คือจะต้องมีการระบุกิจกรรม และภารกิจหลักของแต่ละส่วนให้ได้เสียก่อนดังได้กล่าวมาแล้ว และโดยที่การปรับโครงสร้างใหม่ของระบบราชการเป็นเรื่องระยะยาว แต่ปัญหาด้านทรัพยากร ที่ดินทำกิน เป็นเรื่องเร่งด่วน จึงควรมีการระบุ **จุดร่วม** หรือ **อาณาบริเวณร่วม** ซึ่งทุก ๆ ส่วนยอมรับว่าเป็นปัญหาของชาติที่ต้องการความร่วมมือร่วมใจกันแก้ไข การระบุจุดร่วม หรือ common ground นี้ จะช่วยให้แต่ละส่วนร่วมกันกำหนดบทบาททรัพยากรบุคคล ทรัพยากรการเงิน เทคนิคและเทคโนโลยี ประสบการณ์ที่จะนำเข้าไปใช้ร่วมกันได้ ดังนั้น **การร่วมกัน**จึงมิใช่เป็นเพียงการร่วมในแง่ของโครงสร้าง แต่เป็นการร่วมกันในแง่ของบทบาท และกำลังด้านต่างๆ ดังกล่าวมาแล้วด้วย ที่สำคัญก็คือ การร่วมงานกันในตัวของมันเองก็เป็นเทคโนโลยีของการทำงานแบบใหม่ที่แตกต่างไปจากการทำงานแบบดั้งเดิม ที่ใช้กันมาในยุคแรกของการปฏิวัติอุตสาหกรรม จนเป็นแบบฉบับขององค์กรในรูปลักษณ์ของสามเหลี่ยมที่องค์กรต่างสร้างความพอเพียงทางด้านกำลังคน งบประมาณ เทคโนโลยีในตัวของมันเอง แทนที่จะทำงานแบบวงกลมเป็นเครือข่ายและแบ่งส่วนกันในการทำงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมาย ตลอดจนกลุ่มเป้าหมายเดียวกัน

การกำหนดจุดหรืออาณาบริเวณนโยบายร่วมนี้ เป็นไปได้เพราะในบางจุดหรือบางอาณาบริเวณ เรามีฉันทานุมัติร่วมกันแล้ว ไม่ว่าจะเป็นความจำเป็นที่จะต้องรักษาพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธาร ซึ่งเวลานี้เหลือเพียงร้อยละ 18 ในขณะที่มาตรฐานขั้นต่ำต้องการพื้นที่ถึงร้อยละ 20 หรือปัญหาที่ดินทำกิน และการสาธารณสุขมูลฐานเป็นต้น

แม้ว่าในหลายจุดหลายอาณาบริเวณของกิจกรรม ยังมีปัญหาของการมองต่างมุมระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนและภาคประชาชนอยู่ก็ตาม แต่ถ้าหากเราเริ่มจากจุดร่วมที่มีความขัดแย้งน้อยที่สุด อย่างน้อยที่สุดก็ในแง่ความพึงปรารถนาของการมีนโยบายร่วมกันแล้ว โอกาสที่จะนำตัวแบบของการบริหารใหม่ไปใช้ก็จะมีมากขึ้น เพราะการค่อย ๆ ทำงานร่วมกันระหว่างส่วนต่าง ๆ ย่อมก่อให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ในเชิงสร้างสรรค์ ที่จะยังประโยชน์แก่ทุกฝ่าย

ตารางที่ 8

จุด-อาณาบริเวณร่วม

อาณาบริเวณ / ภาคส่วน	เป้าหมาย	กลุ่มเป้าหมายและพื้นที่	นโยบาย	แผน	โครงการ
• หน่วยงานพลเรือน	การลดความยากจน	ประชาชนผู้ยากจนในพื้นที่ต่างๆ	การจัดความสัมพันธ์ที่เหมาะสมระหว่างป่า-ไม้ กับที่ดินและชุมชน	การป้องกันพื้นที่ต้นน้ำลำธาร การจัดที่ดินทำกิน ป่าชุมชน	
• หน่วยงานทหาร					โครงการ
• องค์กรเอกชนอาสาสมัคร					โครงการ
• พระสงฆ์และองค์กรศาสนาอื่นๆ					โครงการ
• องค์กรชุมชน					
• มหาวิทยาลัย และวิทยาลัย					
• องค์กรธุรกิจเอกชน					โครงการ
• สถาบันผู้แทนราษฎร					
• สถาบันตัวแทนระดับท้องถิ่น (สภาจังหวัด เทศบาล, สุขาภิบาล, สภาตำบล, กลุ่มเกษตรกร ฯลฯ					โครงการ โครงการ โครงการ

ตารางข้างต้นแสดงให้เห็นว่า จำเป็นจะต้องหาจุดร่วมด้านเป้าหมายเสียก่อน เพราะหากแต่ละส่วนต่างคิดแบบแยกส่วนแล้ว เจ้าหน้าที่กรมป่าไม้อาจเน้นหนักไปที่การกำหนดชั้นของพื้นที่ต้นน้ำลำธารเป็นพื้นที่ A1, A2 และมีแผนงาน โครงการในการป้องกันรักษาป่า แต่อาจมิได้รวมเอามิติทางสังคมวัฒนธรรมเข้าไป ทางด้านกองทัพ ซึ่งก็ต้องการรักษาป่าเช่นกันอาจมีโครงการจัดที่ทำกินให้ราษฎรที่มุ่งเน้นการโยกย้ายอพยพผู้คนจากถิ่นฐานเดิม กรมประชาสงเคราะห์ต้องการแก้ไขปัญหาชาวเขาที่ปลูกฝิ่นโดยส่งเสริมอาชีพใหม่, พระสงฆ์ซึ่งอยู่ร่วมกับชาวบ้านต้องลงมาร่วมกิจกรรมกับชาวบ้านในฐานะที่พึ่ง และไม่อาจหลีกเลี่ยงจากความขัดแย้งกับเจ้าหน้าที่ซึ่งมีเป้าหมายในการช่วยชาวบ้านเหมือนกัน แต่มีความคิดและวิธีการปฏิบัติแตกต่างกัน ส่วนองค์กรพัฒนาที่เป็นอาสาสมัคร (NGO) มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับชาวบ้าน เรียนรู้ภูมิปัญญาของชาวบ้าน มีศรัทธาในความสามารถในการรักษาป่าของชุมชน

หากเราพิจารณาอาณาบริเวณร่วมที่เป็นเป้าหมายร่วมสูงสุดแล้ว ปัญหาทั้งหลายที่เรากล่าวถึงล้วนมีสมุหฐานจากความยากจน เป้าหมายรวมใหม่สูงสุดจึงได้แก่ การลดความยากจนซึ่งมีเป้าหมายรองอีกมากมายที่สัมพันธ์กัน หากยังคงมีโครงสร้างและกระบวนการตัดสินใจด้านนโยบาย แผน โครงการ การปฏิบัติงาน การติดตามประเมินผลงานที่แยกส่วน แต่ละส่วนก็อาจ**หลงทาง**ว่าเป็นเป้าหมายย่อย เป็นเป้าหมายใหญ่ แม้จะทำงานอย่างมี**ประสิทธิภาพ** เช่น สามารถโยกย้ายคนออกจากพื้นที่ได้ แต่ก็มิอาจบรรลุ**ประสิทธิผล** คือ การลดความยากจนลงได้

การร่วมกันโดยมีอาณาบริเวณ หรือจุดร่วมด้านเป้าหมายรวม กลุ่มเป้าหมายและพื้นที่โดยปรับกลไกและกระบวนการปฏิบัติงานเสียใหม่ ดังภาพข้างล่างนี้ จะก่อให้เกิดการประสานระหว่างนโยบายกับการปฏิบัติได้

ในภาพนี้ แต่ละส่วนต่างมีทรัพยากร ประสบการณ์ เทคโนโลยี และความสันทัดในกิจกรรมที่หลากหลาย สถาบันศาสนามีบทบาทและมีส่วนสำคัญด้านจริยธรรม และการเป็นผู้นำด้านจิตวิญญาณ ภาครัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานพลเรือนและทหาร มีบทบาทด้านการควบคุมดูแลกฎหมาย แต่ก็มีหน้าที่ด้านการให้บริการประชาชนด้วย ภาคธุรกิจเอกชนมีบทบาทในชีวิตประจำวันของประชาชนอยู่แล้ว และสามารถมีส่วนเสริมภาครัฐและภาคประชาชนได้ ภาคประชาชนมีองค์กรชุมชน องค์กรอาสาสมัครที่มีประสบการณ์ในจุดและกิจกรรมต่างๆ ที่ลึก แม้จะไม่แพร่หลายกว้างขวางทุกจุด และทุกกิจกรรมในประเทศ แต่ภาครัฐสามารถเรียนรู้และร่วมมือกับองค์กรเหล่านี้ได้ ส่วนอื่น ๆ ก็มีบทบาทและประสบการณ์ที่สามารถนำมาระดมใช้ร่วมกันในเป้าหมาย กลุ่มเป้าหมายและพื้นที่ ๆ ชัดเจนได้

โดยสรุปแล้ว การแสวงหาอาณาบริเวณร่วมด้านนโยบายบางส่วน อาจนำไปสู่การทำงานระหว่างพลังส่วนต่างๆ ทางการเมืองที่มีความชัดเจนมากขึ้น และการกำหนดอาณาบริเวณร่วมนี้ ไม่จำเป็นว่าในทุก

กิจกรรมหรือทุกนโยบาย แต่ละส่วนจะต้องมีบทบาทและน้ำหนักทัดเทียมกันในด้านความมั่นคงบริเวณชายแดน แน่นอนว่า กองทัพจะต้องมีบทบาทนำ แต่ทางด้านการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ที่ดินทำกิน และสิ่งแวดล้อม การร่วมส่วนระหว่างพลังต่าง ๆ จะต้องมีลักษณะกระจายตัวเพื่อการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง แทนที่จะรวมศูนย์

ไม่มีประเทศใดที่จะมีการกระจายอำนาจแบบสุดโต่ง เพราะนั่นหมายถึงการบรรลุสังคมอุดมคติที่ยังไม่เคยปรากฏในโลกแห่งความเป็นจริง แต่การมีรัฐประชาชาติที่เป็นรัฐเดี่ยวโดยมีความแตกต่างหลากหลายที่นับวันจะมีความเข้มข้น และขอบเขตกว้างมากขึ้นในขณะที่กรอบใหญ่ของการจัดการทางการเมืองและการบริหารกลับไม่มีกลไก-กระบวนการในการรองรับความแตกต่างหลากหลาย โดยมีจุดร่วม (common ground) ย่อมจะนำรัฐประชาชาติไปสู่ความแตกสลายในที่สุด

โดยสรุปแล้ว จึงมีความจำเป็นรีบด่วนในการทบทวนกรอบความคิดเกี่ยวกับอำนาจและอำนาจการเมืองเสียใหม่ แล้วจัดระบบความสัมพันธ์ที่อยู่ภายใต้โครงสร้างที่กระจายตัว แม้จะมีโครงสร้างหลัก (กระทรวง) จำนวนมาก แต่ขนาดของแต่ละกระทรวงก็เล็ก แทนที่จะมีจำนวนน้อย แต่ขนาดใหญ่ดังที่เป็นอยู่ ทั้งนี้การกระจายโครงสร้างกลไกรัฐ จะต้องกระทำควบคู่ไปกับการจัดระบบการมีส่วนร่วมและการกระจายอำนาจดังได้กล่าวมาแล้วด้วย

การปรับเปลี่ยนที่จำเป็น

การปรับเปลี่ยนโครงสร้างใหญ่ เปรียบเสมือนการสร้างกรอบความสัมพันธ์ให้กระบวนการประสานสัมพันธ์ปรับเปลี่ยนตามไปด้วย และจะต้องทำให้ผลประโยชน์และความต้องการของทุก ๆ ส่วนมีผลรวมในทางบวกมากกว่าทางลบ เป็นสิ่งที่เรียกว่า positive-sum gam มิใช่ negative-sum game

ในปัจจุบันและในอนาคต เราพอจะวิเคราะห์จุดยืนหยัดที่พลังแต่ละฝ่ายต่างปรารถนาที่จะรักษาไว้ให้ได้ดังนี้

1. กลไกอำนาจรัฐ

(ก) ฝ่ายทหาร ปรารถนาที่จะรักษาอำนาจในการตัดสินใจมีทรัพยากรและการปฏิบัติการในมิติความมั่นคงภายนอก และบริเวณแนวชายแดน ตลอดจนความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านไว้ให้อยู่ในแวดวงการตัดสินใจของตน โดยปลอดจากการแทรกแซงของฝ่ายการเมือง ภาคธุรกิจเอกชน หรือภาคประชาชน

(ข) ฝ่ายพลเรือน ด้านการปกครอง การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในและกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับราชการฝ่ายบริหาร (ตำรวจ, นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด สำนักอัยการสูงสุด) ยังคงต้องการรักษาอำนาจรวมศูนย์ในการจัดการควบคุมสังคมบางส่วนไว้ โดยเฉพาะอำนาจเกี่ยวกับการปกครองท้องที่ อำนาจในการออกใบอนุญาต อำนาจในการสอบสวน จับกุม และดำเนินคดี อำนาจเหล่านี้เป็นพื้นฐานอำนาจรัฐที่โอนถ่ายให้แก่ภาคเอกชน หรือภาคประชาชนไม่ได้ ดังนั้นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นต่อโครงสร้างอำนาจของกลไกรัฐ ด้านนี้จึงเป็นความขัดแย้งระหว่างกลไกอำนาจรัฐด้วยกันเอง เช่น ระหว่างตำรวจกับอัยการ ตำรวจกับเจ้าหน้าที่กรมการปกครอง เกี่ยวกับอำนาจการสอบสวนและการออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงแรม สถานเริงรมย์ เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งมักจะมีการต่อสู้ช่วงชิงระหว่างฝ่ายปกครองด้วยกันเอง (ตำรวจกับอำเภอ) และระหว่างฝ่ายปกครองกับอัยการเป็นระยะๆ

เมื่อกรมอัยการแยกตัวออกมาจากโครงสร้างกระทรวงมหาดไทยทันทีภายหลังรัฐประหาร 23 กุมภาพันธ์ 2534 ก็ได้รีบดำเนินการโอนอำนาจการสอบสวนมาไว้กับสำนักอัยการสูงสุดด้วย อย่างไรก็ดี เนื่องจากกลไกอำนาจรัฐด้านการปกครองเป็นกลไกพื้นฐานของรัฐมาเป็นเวลานาน และพัฒนาการของระบบราชการในอดีตได้เอื้ออำนวยให้กลไกด้านนี้รับเอาภารกิจด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน เข้ามารวมอยู่ในโครงสร้างย่อยของกลไกฝ่ายปกครองด้วย กลไกด้านการปกครองจึงมีภารกิจทั้งด้านหลักและด้านรอง ซึ่งภารกิจด้านรองเช่นการพัฒนาอาชีพก็ดี การสร้างถนนหนทางในนอกเขตเทศบาล การจัดการจราจรก็ดี เหล่านี้ได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของภารกิจไป แม้จะมีกลไกของรัฐนอกกระทรวงมหาดไทยมาทำหน้าที่เหล่านี้ และชุมชนเทศบาลจะเปลี่ยนแปลงไปมากอย่างไรก็ตาม แต่ก็ยังไม่มีการทบทวนภารกิจของโครงสร้างทางการปกครองเสียใหม่

การที่สังคมเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไป ทำให้กลไกของรัฐด้านการปกครองถูกวิพากษ์วิจารณ์และกดดันจากพลังนอกระบบราชการมากขึ้น และการที่ไม่มีการแยกแยะปรับเปลี่ยนบทบาทเสียใหม่มีผลทำให้กลไกของกระทรวงมหาดไทยที่มีลักษณะรวมศูนย์อำนาจ ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนบางส่วนได้ ไม่ว่าจะเป็นด้านการปฏิบัติภารกิจหลัก (การป้องกันปราบปรามอาชญากรรม) หรือการปฏิบัติภารกิจที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตของประชาชน (การพัฒนาอาชีพ การจัดที่ทำกิน) จนในที่สุดทำให้กลไกอำนาจรัฐด้านการใช้กำลังบังคับ คือ กองทัพ เข้ามามีบทบาทในการจัดที่ดินทำกินและเป็นเหตุให้กองทัพกลายเป็นคู่ขัดแย้งโดยตรงกับประชาชนไป แทนที่จะช่วยเหลือประชาชนดังเช่นกรณีพระประจักษ์ เป็นต้น อย่างไรก็ดี กรมการปกครองก็ได้อาศัยการระบุภารกิจแบบครอบจักรวาลคือ "การบำบัดทุกข์ - บำรุงสุข" ขยายบทบาทของหน่วยงาน โดยเข้าไปจัดทำโครงการจัดที่ทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (คจก.) ขึ้น ในขณะที่ กอ.รมน.ของทหารก็มีโครงการนี้เช่นกัน

กลไกการปกครองจะต้องมุ่งทำภารกิจหลักที่เป็นหน้าที่พื้นฐานของรัฐ และกำหนดจุดเน้นในบทบาทหน้าที่การใช้ทรัพยากรตลอดจนความสัมพันธ์กับกลไกของรัฐส่วนอื่น ๆ และภาคธุรกิจเอกชน - ภาคประชาชนเสียใหม่

(ค) กลไกอำนาจรัฐที่เป็นฝ่ายกล่อมเกลาด้านการศึกษา กลไก ด้านนี้จะต้องมีการปรับตัวเช่นกันโดยเฉพาะในระดับสูง เพราะนับวันเอกชนก็ยิ่งมีความสนใจที่จะเข้ามาเกี่ยวข้องกับการศึกษาระดับสูงมากขึ้น แนวคิดและการปฏิบัติเพื่อแยกมหาวิทยาลัยออกจากระบบราชการ เป็นก้าวแรกของการตระหนักถึงอุปสรรคและปัญหาในการจัดการการศึกษาระดับสูง ซึ่งต้องการการลงทุนด้านการวิจัยและพัฒนามากเกินกว่าที่รัฐจะทุ่มเททรัพยากรลงไปให้ได้ นอกจากนั้นยังมีประเด็นด้านความคล่องตัวของการจัดการศึกษาระดับมหาวิทยาลัยให้สอดคล้องกับกลไกการตลาด และสามารถมีความยืดหยุ่นหลากหลายมากขึ้น แทนที่จะอาศัยหลักเอกภาพของบัญชีเงินเดือนตามแบบเก่า

เท่าที่ผ่านมาโดยเฉพาะหลัง พ.ศ. 2475 รัฐได้ทุ่มเทงบประมาณให้กับการจัดการศึกษามากเท่าๆ หรือยิ่งกว่างบประมาณด้านการป้องกันประเทศ และการพัฒนาเศรษฐกิจ ดังนั้น พื้นฐานทางการศึกษาของไทย จึงอยู่ในสภาพที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาทางสังคมและเศรษฐกิจได้ดีพอสมควร แม้ว่ารัฐยังคงมีภารกิจหลักทางการให้บริการการศึกษาอยู่ทุกระดับ แต่ประเด็นสำคัญอยู่ที่การเปลี่ยนจุดเน้นหันมาให้ความสนใจแก่การพัฒนาคุณภาพ ทัศนคติ ค่านิยมของผู้เรียนมากขึ้น แทนที่จะเป็นการให้ความรู้ทางเทคนิคแต่เพียงด้านเดียว ความสนใจที่รัฐบาล นายอานันท์ ปันยารชุน ให้กับเด็กปฐมวัยและการปรับสถานภาพของมหาวิทยาลัย จึงเป็นแนวทางที่ควรมีการสานต่อในอนาคต

อีกส่วนหนึ่งที่สัมพันธ์กับกลไกด้านการกล่อมเกลา ก็คือกลไกของรัฐด้านการประชาสัมพันธ์ สื่อมวลชน วิทยุ โทรทัศน์ และกลไกด้านศาสนา - วัฒนธรรม ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาด้านการปรับบทบาท ท่าที และการผ่อนคลายให้ฝ่ายเอกชนและชุมชนได้เข้ามีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางมากกว่าปัญหาด้านโครงสร้าง แม้จะมีความจำเป็นในการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารด้านนี้ในระดับหนึ่งก็ตาม แต่มิใช่การปรับแบบทำโครงสร้างให้ใหญ่หรือรวมศูนย์ การรวมโครงสร้างย่อยทางวัฒนธรรมให้เข้ามาอยู่ด้วยกันไม่กระจัด-กระจาย โดยแยกออกจากโครงสร้างด้านการศึกษาที่มีจุดเน้นอยู่ที่โรงเรียนและการเรียนในชั้นเรียน โดยไม่ได้ทำให้โครงสร้างใหม่มีความใหญ่โต หรือรวมอำนาจ แต่มีลักษณะเป็นโครงสร้างที่เชื่อมประสานเครือข่ายกับภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ย่อมเป็นสิ่งจำเป็นและสำคัญต่อการปรับเปลี่ยนกลไกของรัฐด้านนี้

(ง) กลไกของรัฐด้านการให้บริการทางสาธารณสุข กลไกด้านนี้พัฒนาการไปอย่างรวดเร็ว แม้ว่าจะเพิ่งมีการแยกโครงสร้างการสาธารณสุขออกมาจากกระทรวงมหาดไทย เมื่อ 40 กว่าปีมานี้เอง ในระยะเวลา 20 ปีที่ผ่านมา การให้บริการทางสาธารณสุขได้พัฒนาไปในทิศทางที่ถูกต้อง คือ มีการกระจายตัวมากกว่าการกระจุกตัว การปรับโครงสร้างด้านนี้จึงเป็นการปรับกลไกภายใน เพื่อให้ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงแนวทางการให้บริการด้านสาธารณสุข ที่เน้นหนักไปทางด้านการป้องกันมากกว่าการรักษา และการกระจายการให้บริการมากขึ้นเท่านั้น

(จ) กลไกของรัฐด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ แต่เดิมมารัฐถือว่าภาคเอกชนและภาคประชาชน ยังไม่แข็งแกร่ง รัฐจึงเข้าไปกระตุ้นและดำเนินการทางเศรษฐกิจเสียเอง ดังจะเห็นได้จากการตั้งรัฐวิสาหกิจ และให้หน่วยราชการมีภารกิจในการควบคุมระบบเศรษฐกิจ หรือการให้สิ่งจูงใจ แต่มีการบริหารการให้การส่งเสริมแบบควบคุมค่อนข้างมาก ดังเช่นกรณีของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เป็นต้น

กลไกของรัฐด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ อาจแบ่งออกได้เป็นกลไกด้านการพาณิชย์, การลงทุน, การจัดการทรัพยากร , การเกษตร และการวางแผน เนื่องจากได้มีการเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมทางสากลและภายในประเทศอย่างรวดเร็ว กลไกของรัฐด้านนี้จึงมีการปรับตัวทางด้านบทบาทสูงเป็นพิเศษ และเป็นที่ยอมรับกันว่าจะต้องปรับเปลี่ยนบทบาทด้านการกำกับควบคุม หรือจัดการเอง มาเป็นการส่งเสริมอำนวยความสะดวก ลดกฎระเบียบข้อบังคับที่เป็นอุปสรรคต่อการลงทุน และการจัดการทางเศรษฐกิจ พิจารณาจัดการปรับเปลี่ยนลักษณะกิจการจากการเป็นรัฐวิสาหกิจ ไปเป็นธุรกิจเอกชนที่เรียกว่า privatization เป็นต้น

อย่างไรก็ดี แม้ว่าจะมีการยอมรับในบทบาทที่เพิ่มขึ้นของภาคธุรกิจเอกชนก็ตาม แต่การปรับตัวเป็นเพียงการจัดให้มีระบบคณะกรรมการร่วมมากกว่าที่จะมีการทบทวนภารกิจและการเกี่ยวข้องกันระหว่างกระทรวง ที่ทำหน้าที่ในกิจกรรมคาบเกี่ยวกัน หรือระหว่างกรมในกระทรวงและต่างกระทรวง ดังนั้นปัญหาจึงเกิดขึ้นจากการดำเนินการแบบแยกส่วนโดยขาดยุทธศาสตร์รวม และการคำนึงถึงผลกระทบที่ผลงานของส่วนหนึ่งจะกระทบถึงงานของอีกส่วนหนึ่ง เช่น ความพยายามในการส่งเสริมการเลี้ยงกุ้งกุลาดำของกรมประมงกับความพยายามในการรักษาป่าชายเลนของกรมป่าไม้ หรือความขัดแย้งกันระหว่างกรมป่าไม้ในการรักษาป่าสงวนกับกรมที่ดิน ซึ่งออกโฉนดและเอกสารสิทธิในการทำกินให้แก่ประชาชน เป็นต้น

ปัญหาที่รุนแรงที่สุดคือการที่การพัฒนาเศรษฐกิจของไทยในอดีตเป็นการพัฒนาแบบใช้ทรัพยากรธรรมชาติในการขยายกำลังผลผลิตและเพิ่มความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยมิได้พัฒนาศักยภาพทางการผลิตนอกภาคเกษตรกรรม หรือพัฒนาคุณภาพการผลิตในภาคเกษตรกรรมมากเท่าที่ควร การพัฒนาโดยอาศัย

แต่เพียงการใช้ทรัพยากรธรรมชาตินี้ ในที่สุดก็นำไปสู่การสูญเสียพื้นที่ป่าไม้รวมตลอดถึงพื้นที่ป่าไม้ที่เป็นเขตต้นน้ำลำธาร การเกิดความขัดแย้งกันในการใช้ที่ดินและปัจจัยการผลิตอื่น ๆ โดยเฉพาะน้ำ จนในที่สุดปัญหาการจัดการทรัพยากรและการรักษาสิ่งแวดล้อม กลายเป็นปัญหาที่พัวพันกับการพัฒนาเศรษฐกิจ ทั้งในภาคธุรกิจเอกชนกับภาคประชาชนอย่างไม่มีกติการ่วมกัน ทั้ง ๆ ที่ความต้องการอยู่ในต่างระดับและสถานภาพทางการต่อรองแตกต่างกัน

การขาดนโยบายที่ชัดเจน และเป็นที่ยอมรับกันในส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ก่อให้เกิดความขัดแย้งที่เป็นผลลบต่อกลุ่มเป้าหมายที่ผู้เกี่ยวข้องแต่ละฝ่ายต่างถือเป็นกลุ่มที่อ้างตัวว่าจะรับใช้ เช่นกรณีการจัดตั้งสภาเกษตร และการขัดแย้งในแนวทางการรักษาป่าและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น นอกจากนั้นกลไกและกระบวนการกำหนดนโยบายที่แยกส่วนและขาดการประสานเชื่อมโยงกับประชาชน มีผลทำให้เป้าหมายที่รัฐบาลวางไว้ขัดกับผลประโยชน์ของประชาชนจนเกิดความรุนแรงขึ้น เช่นกรณีการจะทำให้เขตชุมชนบางกระเจ้าเป็น "ปอด" ของกรุงเทพ เป็นต้น

ความขัดแย้งระหว่างกลไกของรัฐด้วยกันเอง และระหว่างกลไกของรัฐกับประชาชน ที่ทวีปริมาณเพิ่มขึ้น และมีความลุ่มลึกและรุนแรงมากขึ้น ย่อมชี้ให้เห็นถึงความล้มเหลวของโครงสร้างและกระบวนการจัดการแก้ไขปัญหาเหล่านี้ของรัฐ อันมีผลทำให้ประชาชนกับกลไกของรัฐต้องประจัญหน้ากันก่อนแล้วต่อรองกันทีหลัง แทนที่จะอาศัยกลไกและกระบวนการปกติจัดการกับปัญหา ดังนั้นจึงมีความจำเป็นในการทบทวนโครงสร้างกระบวนการและความสัมพันธ์ระหว่างกลไกของรัฐด้วยกันเอง และระหว่างกลไกของรัฐกับภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในด้านการใช้ทรัพยากรและการรักษาสิ่งแวดล้อม

(ฉ) กลไกของรัฐด้านการวางแผน การจัดสรรงบประมาณ การจัดหารายได้ การจัดการด้านบุคลากร และการช่วยอำนวยการในแง่การช่วยฝ่ายบริหาร การติดตามตรวจสอบและประเมินผล กลไกของรัฐเหล่านี้ต้องทำงานใกล้ชิดกับฝ่ายบริหาร เท่าที่ผ่านมา ได้มีการใช้ระบบของสหรัฐอเมริกา ไม่ว่าจะเป็นการแยกงานด้านการจัดทำและควบคุมงบประมาณ ออกมาจากกระทรวงการคลัง การให้สำนักงบประมาณมีหน้าที่ในการจัดวางระบบงานด้วยการให้มีหน่วยงานวางแผนพัฒนา ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี และการจัดระบบการบริหารงานบุคคลตามการจัดประเภทบุคลากรแบบการจำแนกตำแหน่ง (Position Classification) การมีหน่วยงานช่วยอำนวยการนายกรัฐมนตรี อยู่ในระบบราชการโดยถือว่าเป็นหน่วยงานของข้าราชการประจำแทนที่จะเป็นคณะผู้ช่วยทางการเมือง ดังนั้นความสับสนจึงเกิดขึ้นหลายประการด้วยกัน คือ ในระบบคณะรัฐมนตรีแบบอังกฤษนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังที่เกิดขึ้นในสมัยแห่งการพัฒนาได้อาศัยระบบการทำงานแบบสหรัฐอเมริกา ดังนั้นการประสานงานระหว่างการจัดเก็บรายได้กับการจัดสรรงบประมาณ และการบริหารงบประมาณจึงเป็นจุดที่มีความตึงเครียดระหว่างหน่วยงานของกระทรวงการคลัง เช่น กรมบัญชีกลางกับสำนักงบประมาณ กล่าวคือ การบริหารงบประมาณโดยการจัดสรรเงินประจำงวด ก่อให้เกิดการตรวจก่อนจ่าย (pre - audit) ซึ่งสร้างความล่าช้าในการเบิกจ่ายงบประมาณที่หน่วยราชการต่าง ๆ ได้รับอนุมัติวงเงินไปแล้ว หรือการที่กรมบัญชีกลางสนับสนุนให้มีการกระจายอำนาจการจัดซื้อไปยังหน่วยราชการในจังหวัดต่าง ๆ แต่ทางสำนักงบประมาณไม่กระตือรือล้นในเรื่องนี้ เป็นต้น นอกจากนั้นการแบ่งงานด้านการให้คำปรึกษาแก่หัวหน้าฝ่ายบริหารในด้านการจัด และปรับปรุงองค์กรของราชการฝ่ายบริหาร ระหว่างสำนักงาน ก.พ. กับสำนักงบประมาณก็ยังคงไม่ประสานสอดคล้องกัน ทั้งนี้ยังมิได้กล่าวถึงการจัดสรรงบประมาณของ ก.พ. ให้แก่ตำแหน่งต่างๆ กับการจัดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนภายใต้การดูแลของสำนักงาน ก.พ. ซึ่งมีปัญหาไม่

สอดคล้องกันมาโดยตลอด นอกจากนี้ยังมีปัญหาด้านการติดตามและประเมินผลงานภายในระบบราชการด้วยกันเอง ที่อาศัยระบบผู้ตรวจราชการและกองติดตามและประเมินผลงานของหน่วยราชการต่าง ๆ อีกด้วย

อย่างไรก็ดี ปัญหาที่ใหญ่ที่สุดก็คือ ตลอดเวลาที่ปัญหาแต่ละด้านขยายตัวมากขึ้น สมรรถนะในการคิดเปลี่ยนแปลงให้พ้นจากวังวนของปัญหากลับลดน้อยลง จนในที่สุดระบบราชการที่เคยเป็นแหล่งอาชีพอันทรงเกียรติและมีความมั่นคงดึงดูดทรัพยากรบุคคล กลับกลายเป็นอาณาจักรที่กำลังล่มสลายมีแต่ความสิ้นหวัง ท้อแท้ และความสงสารตัวเองของบรรดาข้าราชการด้วยกัน

โดยสรุปแล้ว กลไกอำนาจรัฐ**ทุกประเภท** กำลังได้รับการท้าทายจากพลังส่วนอื่น ๆ ของสังคมและการกดดันจากพลังภายนอกแต่ตราบเท่าทุกวันนี้ สิ่งที่เกิดขึ้นคือการดิ้นรนของกลไกรัฐแต่ละด้านที่จะรักษาสถานภาพ หรือเพิ่มพูนอำนาจของตัวเอง หรือไม่ก็ปรับเปลี่ยนบทบาทไปในทางที่เข้าไปเกี่ยวข้องจัดการภารกิจที่ไม่ใช่**ภารกิจหลัก**ของตน ความสับสนจึงมีเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ

2. กลไกทางการเมือง

ตลอดระยะเวลาเกือบหกสิบปีที่ผ่านมา กลไกทางการเมืองประสบปัญหาหลัก ๆ ประการ คือ ปัญหาด้านความชอบธรรมในการเป็นกลไกหลัก หรือกลไกนำในการใช้อำนาจทางการเมือง และการควบคุมกลไกอำนาจรัฐ ทั้งนี้เนื่องจากกลไกอำนาจรัฐมักจะโต้ตอบกับความพยายามดังกล่าวด้วยการปฏิวัติรัฐประหาร หรือการกดดันด้วยวิธีการอื่นเป็นระยะ ๆ ก็ไม่สามารถหาความชอบธรรม หรือหาทางจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลที่ไม่ได้มีสมาชิกเป็นผู้ที่มาจากการเลือกตั้ง กับสภาที่มาจากการเลือกตั้งได้ รัฐธรรมนูญที่ปรากฏตามร่างใหม่จึงไม่มีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ เพราะตราบเท่าที่โครงสร้างของอำนาจรัฐในการแบ่งกระทรวงยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมือง หรือระบบคณะรัฐมนตรีก็ยังคงไม่มีการเปลี่ยนแปลงเพราะโครงสร้างทางการเมืองสะท้อนโครงสร้างอำนาจรัฐ แต่อำนาจทางการเมืองกับอำนาจรัฐมิได้รวมศูนย์อยู่ที่สถาบันทางการเมือง หากแยกออกจากกันดังได้กล่าวมาแล้ว

การแยกศูนย์อำนาจการเมืองกับอำนาจรัฐ ย่อมก่อให้เกิดความขัดแย้งอย่างไม่สามารถลงรอยกันได้ หากไม่มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจรัฐเสียใหม่ ให้มีการกระจายตัวออกเพื่อระบุอาณาบริเวณที่อำนาจรัฐและอำนาจการเมืองสามารถคงอยู่ร่วมกัน (coexist) ได้แทนที่จะอยู่อย่างครอบงำ มีอำนาจเหนือกันอย่างเด็ดขาด เหมือนกับที่เป็นอยู่ในระบอบประชาธิปไตยของตะวันตก การคงอยู่ร่วมกันโดยมีการแบ่งอาณาบริเวณความรับผิดชอบ จะมีผลในทางบวกต่อการตอบสนองความต้องการของประชาชน แทนที่จะมีการแย่งชิงอำนาจกันโดยต่างฝ่ายต่างอ้างประชาชน เพื่อให้ได้มาซึ่งความชอบธรรม การอยู่ร่วมกันโดยอำนาจที่มีที่มาแตกต่างกันสามารถเป็นไปได้ หากอาศัยแนวคิดไตรลักษณรัฐ ซึ่งยอมรับการคงอยู่ร่วมกันของมิติความมั่นคงการพัฒนา และการมีส่วนร่วม โดยไม่จำเป็นว่ามิติใดมิติหนึ่งจะมีอำนาจเด็ดขาดเหนือมิติอื่นทั้งหมด กระบวนการตัดสินใจในแต่ละมิติอาจแยกกันได้ แต่สามารถประสานเชื่อมโยงกันได้หากมีการจัดโครงสร้างองค์กรอำนาจรัฐเสียใหม่ ให้เปลี่ยนไปจากโครงสร้างเดิมซึ่งเป็นที่ประจักษ์แล้วว่าก่อให้เกิดความตึงเครียด ความขัดแย้ง การแข่งขันช่วงชิงอำนาจในเชิงลบ ซึ่งไม่เป็นผลดีแก่ฝ่ายใดทั้งสิ้น หากนำความแตกแยกมาสู่สังคมโดยส่วนรวม

หากมีการจัดระบบความสัมพันธ์ใหม่ โดยคำนึงถึงลักษณะเด่นของฝ่ายการเมืองว่ามีความสัมพันธ์ในแง่การต้องพึ่งพาอาศัย การสนับสนุนจากเสียงในการเลือกตั้ง การอยู่ใกล้ชิดพื้นที่และประชาชนมีความเคยชินในการขอความช่วยเหลือจากผู้แทนราษฎรเมื่อมีความเดือดร้อน แล้วการพัฒนาในการแบ่งสรรหน้าที่ความรับผิดชอบในการบริหารกลไกของรัฐ ที่มีลักษณะเน้นความสัมพันธ์กับประชาชนก็เป็นไปได้ ในขณะที่

ยอมให้พลังอำนาจรัฐที่เป็นกลไกด้านกำลังบังคับ (กองทัพ) มีอำนาจการตัดสินใจในอาณาบริเวณความมั่นคง และกลไกด้านการปกครอง มีอำนาจการตัดสินใจในอาณาบริเวณการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม ทั้งนี้ โดยมีการคานอำนาจระหว่างกลไกอำนาจรัฐด้วยกันเองระดับหนึ่ง และจากพลังภาคประชาชนอีกระดับหนึ่ง รายละเอียดเกี่ยวกับการจัดสัมพันธภาพทางอำนาจแบบการคงอยู่ร่วมกันนี้ จะพิจารณาต่อไป ปัญหาที่สองก็คือ ปัญหาการจัดตั้งองค์กรของอำนาจทางการเมืองที่ขาดความเป็นระบบ ขาดทรัพยากร ไม่ว่าจะเป็นองค์กรของพรรคการเมือง หรือของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งมีผลกระทบถึงบทบาทหน้าที่และประสิทธิภาพในการทำงานของสถาบันทางการเมืองโดยส่วนรวมและขององค์กรแต่ละระดับโดยเฉพาะปัญหาที่สามได้แก่ การขาดความต่อเนื่อง การขาดเสถียรภาพภายในองค์กร การเปลี่ยนแปลงโยกย้ายพรรค และพฤติกรรมทางการเมืองที่เบี่ยงเบนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ปัญหาที่สี่ได้แก่ การขาดการเชื่อมโยงที่เป็นระบบระหว่างองค์กรทางการเมืองประเภทต่าง ๆ เช่น ระหว่างสภาผู้แทนราษฎร พรรคการเมือง กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ โดยเฉพาะพลังที่ตื่นตัวของประชาชน

อย่างไรก็ดี ประเด็นปัญหาที่สำคัญที่สุดมิใช่การปรับปรุงกลไกทางการเมืองแต่เพียงด้านเดียว แต่เป็นปัญหาความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างพลังส่วนต่างๆ ทั้งนี้เนื่องจากโดยหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น สถาบันทางการเมืองจะต้องมีอำนาจเหนือกลไกอำนาจรัฐ แต่ปรากฏการณ์ทางการเมืองไทยชี้ให้เห็นว่า กลไกอำนาจรัฐมิได้ยอมรับหลักการข้อนี้ และเมื่อมีความพยายามที่จะปฏิบัติตามหลักการดังกล่าว กลไกอำนาจรัฐก็โจมตีระบอบประชาธิปไตยและสถาบันทางการเมืองอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง ตัวอย่างที่ชี้ให้เห็นปรากฏการณ์นี้อย่างชัดเจน ได้แก่ แถลงการณ์แสดงเหตุผลในการยึดอำนาจของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ เมื่อ 23 ก.พ. 2534 โดยเฉพาะอย่างยิ่งการระบุว่า ระบอบประชาธิปไตยที่ให้อำนาจพรรค หรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาฯ นั้นเป็น "เผด็จการทางรัฐสภา" ดังนั้นปัญหาเฉพาะหน้าของฝ่ายการเมืองที่จะต้องแก้ไข จึงมิใช่การสลายอำนาจของกลไกอำนาจรัฐ ซึ่งเป็นไปไม่ได้ในระยะสั้น ทั้งนี้เพราะองค์กรทางการเมืองที่เข้าแข่งขันช่วงชิงอำนาจทางการเมือง มิใช่องค์กรที่พลังธุรกิจเอกชน และประชาชนสนับสนุน ยอมรับในลักษณะที่เห็นว่า องค์กรทางการเมืองนี้ควรมีอำนาจเหนือกว่ากลไกอำนาจรัฐ หรือปลอดจากการเข้าแทรกแซงของการใช้กำลังทหารเข้าทำการยึดอำนาจ เมื่อมีความขัดแย้งเกิดขึ้น เมื่อเป็นเช่นนี้ ปัญหารีบด่วนขององค์กรทางการเมืองก็คือ การกำหนดขอบวงของการร่วมกันใช้อำนาจทางการเมืองกับพลังส่วนอื่น ๆ ของสังคมรัฐประหาร 23 กุมภาพันธ์ 2534 แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า หลักการที่ว่ารัฐมนตรีจะต้องมาจากการเลือกตั้งทั้งหมด หรือเป็นส่วนใหญ่เป็นสิ่งที่ทั้งกลไกอำนาจรัฐ พลังด้านธุรกิจเอกชน พลังประชาชน และสื่อมวลชนไม่ยอมรับว่าเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นเด็ดขาดกับการมีประชาธิปไตย และรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ดี ฝ่ายการเมืองก็ไม่มีแนวคิดในการปรับความสัมพันธ์ดังกล่าว นอกจากจะยืนหยัดคัดค้านการกำหนดเงื่อนไขของความสัมพันธ์ทางอำนาจไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยฝ่ายอำนาจรัฐ พัฒนาประเทศแล้ว[2]

---

[2]การศึกษาการขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการไทยของวรเดช จันทรศร ชี้ให้เห็นว่าระหว่าง พ.ศ. 2500-2522 ได้มีการขยายตัวของหน่วยงานระดับกรมและกองอย่างรวดเร็ว โดยในระหว่างปี 2510-2512 กรมเพิ่มจาก 90 กรมเป็น 113 กรม และกองเพิ่มจาก 550 เป็น 827 กอง ต่อมาใน พ.ศ. 2522 กรม เพิ่มเป็น 131 กรมและกองเพิ่มเป็น 1268 กอง ดู วรเดช จันทรศร, **การขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการไทย : ปัญหา อุปสรรค และแนวโน้ม** รายงานเสนอในการสัมมนาเรื่อง Thailand in the 1980's Significant Issues, Problems and Prospects จัดโดยสมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย 13-16 ธันวาคม 2522

ก็ยังแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของสำนักนายกรัฐมนตรีและความต้องการของหน่วยงานใหม่ ๆ ที่จะมีนายกรัฐมนตรีเป็นเจ้ากระทรวงได้เป็นอย่างดี ดังนั้นลักษณะของสำนักนายกรัฐมนตรีจึงได้เปลี่ยนแปลงไปจากการเป็นโครงสร้างที่ครอบคลุมงานของนายกรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นหัวหน้าคณะรัฐมนตรี ไปเป็นโครงสร้างของกระทรวงใหญ่ที่สุด ซึ่งรวมงานหลายประเภทที่ไม่สอดคล้องกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ก่อนที่จะมีการตั้งทบวงมหาวิทยาลัยซึ่งมหาวิทยาลัยทุกแห่งและแม้แต่สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทก็ยังสังกัดอยู่กับสำนักนายกรัฐมนตรี

พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2505 ได้ถูกยกเลิกไปโดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 ซึ่งประกาศใช้เมื่อ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 เมื่อจอมพลถนอม กิตติขจร ทำการปฏิวัติเพื่อล้มเลิกรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 และยุบรัฐสภาแล้วจัดตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติขึ้นแทน

ในการปฏิวัติครั้งนั้น ได้มีการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการคือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติแม่บทที่ใช้ในการกำหนดความสัมพันธ์ทางอำนาจภายในระบบราชการต่อเนื่องกันมาเป็นเวลาถึง 20 ปี และพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2505 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2506

การปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการดังกล่าวไม่มีการเปลี่ยนแปลงที่เป็นสาระสำคัญในด้านการจัดระบบราชการให้มีระบบและมีประสิทธิภาพ นอกเสียจากการรวมศูนย์อำนาจมาไว้ที่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและการยุบรวมพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายก

3. พลังจากภาคธุรกิจเอกชน

ในที่นี้จะไม่กล่าวถึงพลังทางเศรษฐกิจในรายละเอียด เนื่องจากการศึกษานี้มุ่งเน้นที่ความสัมพันธ์ระหว่างพลังภาคธุรกิจเอกชน กับกลไกอำนาจรัฐและกลไกทางการเมืองเท่านั้น ประเด็นที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการปรับโครงสร้างกลไกอำนาจรัฐ ก็คือ การที่ภาคธุรกิจเอกชนขยายตัวอย่างรวดเร็วและมีความผูกพันกับระบบเศรษฐกิจโลกมากขึ้น ในขณะที่กฎระเบียบต่าง ๆ ที่ภาครัฐเคยกำหนดขึ้นเพื่อควบคุมภาคธุรกิจ เริ่มเป็นอุปสรรคในการขยายตัวและการดำเนินงานของภาคธุรกิจ เพื่อก่อให้เกิดความสามารถในการแข่งขันทางตลาดสากลเพิ่มมากขึ้น ดังนั้นแรงกดดันที่ภาคธุรกิจเอกชนกระทำต่ออำนาจรัฐจึงมิใช่เพื่อแปรเปลี่ยนลักษณะทางการเมือง แต่เป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ทางธุรกิจเป็นด้านหลัก การที่ผู้นำธุรกิจเอกชน เช่น นายอานันท์ ปันยารชุน เน้นเรื่องการสร้างตลาดการค้าเสรีในภูมิภาคเอเชียอาคเณย์ การปรับเปลี่ยนบทบาทของระบบราชการ การสร้างความโปร่งใสและการแข่งขันที่เสรีภายในระบบเศรษฐกิจ ล้วนแล้วแต่เป็นการกดดันให้อำนาจรัฐอ่อนตัวลงไม่กีดขวางการเติบโตของภาคธุรกิจเอกชน

พิจารณาในแง่นี้ ผลประโยชน์ของภาคธุรกิจเอกชนในการที่จะปรับเปลี่ยนลักษณะของอำนาจรัฐจึงมีเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับผลประโยชน์ของภาคธุรกิจเอกชนเท่านั้น มิได้รวมไปถึงผลประโยชน์ของภาคประชาชนด้วย แม้ว่าจะมีการกล่าวถึงความสำคัญในการช่วยเหลือภาคประชาชนก็ตาม แต่เป้าหมายหลักอยู่ที่การเปิดระบบราชการให้เอื้ออำนวยต่อภาคธุรกิจเอกชนมากกว่า ดังนั้นภาคธุรกิจเอกชนจึงสนใจที่จะปรับปรุงกระบวนการทำงานของระบบราชการ มากกว่าการปรับปรุงโครงสร้าง ที่สำคัญก็คือความต้องการที่จะจำกัดมิให้ระบบราชการขยายตัวไปมากกว่าที่เป็นอยู่ เพราะเห็นว่ากิจกรรมหลายอย่างภาคเอกชนควรเป็นฝ่ายกระทำมากกว่าที่จะให้รัฐเข้าจัดการโดยตรง หรือเข้าแทรกแซง ทั้งนี้เนื่องจากภาคธุรกิจเอกชนไม่เชื่อในประสิทธิภาพของระบบราชการนั่นเอง

4. พลังจากภาคประชาชน

ตลอดระยะเวลา 30 ปี ของการพัฒนาเศรษฐกิจ ภาคประชาชนได้ถูกเหมารวมไปอยู่ในภาคเอกชน แต่ในระยะห้าปีที่ผ่านมานี้ได้มีการยอมรับว่าภาคเอกชน คือ ภาคธุรกิจ มิใช่เศรษฐกิจทั้งหมด เพราะเศรษฐกิจของประชาชน กับเศรษฐกิจของภาคธุรกิจมีความแตกต่างกัน นอกจากนี้ความล้มเหลวของกลไกอำนาจรัฐในการช่วยเหลือประชาชนผู้ยากไร้ ยังมีส่วนทำให้เกิดการตื่นตัวในการช่วยจัดการแก้ไขปัญหากันเองภายในชุมชน หรือการที่พลังอิสระ เข้าไปจัดตั้งช่วยเหลือประชาชน โดยผ่านองค์กรอาสาสมัครต่าง ๆ จนในที่สุด การแบ่งแยกความแตกต่างระหว่างเศรษฐกิจของภาคธุรกิจ กับเศรษฐกิจของประชาชนก็สะท้อนออกมาอย่างชัดเจนที่สุด ในระหว่างการประชุมธนาคารโลก กับการจัดเวทีชาวบ้าน ในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2534 ปัญหาของภาคประชาชน เช่นเรื่องที่ดินทำกินในเขตป่าสงวนเกี่ยวพันกับการรักษาสิ่งแวดล้อมด้วย และความขัดแย้งที่ปรากฏในท้องถิ่นทุกภูมิภาค ชี้ให้เห็นว่าจำเป็นจะต้องมีการปรับบทบาทของกลไกอำนาจรัฐในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดการ และการรักษาทรัพยากรเสียใหม่ โดยให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการรักษาสภาพแวดล้อมของชุมชน แทนที่จะปล่อยให้อำนาจรัฐไล่ประชาชนด้วยการใช้อำนาจออกกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือทำโครงการมาจัดการกับประชาชน ดังที่มีข้อสรุปของเวทีชาวบ้านไทยว่า:-

> "ปัญหาในอนาคตจะทวีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ยากที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะแก้ไขได้โดยลำพัง การแก้ไขปัญหาจึงควรอาศัยการมีส่วนร่วมที่กว้างขวางที่สุด นั่นคือมีประชาชนเป็นพื้นฐานและศูนย์กลางของการพัฒนา มีการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากร มีการยอมรับภูมิปัญญาและวัฒนธรรมเดิม พร้อมเทคโนโลยีใหม่ และมีการยอมรับฐานะทางนิติบุคคลขององค์กรชุมชน"[3]

โดยสรุปแล้ว การกล่าวถึงพลังสี่ฝ่ายดังกล่าวมาแล้ว เป็นการระบุตัวกระทำการ (actors) ใน **เวทีการอยู่ร่วมกันทางอำนาจ**มากกว่าการที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะมีอำนาจครอบงำ อีกฝ่ายหนึ่งอย่างเด็ดขาด ที่สำคัญก็คือ ภายใต้บริบทนี้กระแสการกระจายอำนาจ การให้ชุมชนมีส่วนร่วม การประสานเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายได้ทวีความสำคัญมากขึ้นทุกขณะ ดังนั้นการปรับเปลี่ยนโครงสร้างกลไกอำนาจรัฐจึงจะต้องคำนึงถึงประเด็นเหล่านี้ไว้ด้วย

ความขัดแย้งอันเป็นผลจากการขาดการทบทวนภารกิจของรัฐ

เนื่องจากอำนาจรัฐและกลไกอำนาจรัฐได้ครอบคลุมและครอบงำกิจกรรมในสังคมมาอย่างต่อเนื่องยาวนาน โดยไม่มีการทบทวนอย่างเป็นระบบ จึงมีความจำเป็นในลำดับแรกที่จะต้องทบทวนภารกิจของรัฐ และความสัมพันธ์ด้านบทบาทของรัฐกับส่วนอื่นๆ ของสังคมก่อน แล้วจึงจะกำหนดการจัดกลไกรัฐใหม่ ให้สอดคล้องกับภารกิจและบทบาทใหม่ของรัฐได้

การจัดกลไกรัฐใหม่ มีความจำเป็นในสภาพแวดล้อมที่โครงสร้างและกระบวนการที่มีอยู่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ ที่สำคัญก็คือ การทับถมของปัญหาหลายๆ ด้านเกิดจากการขาดการเตรียมการคาดคะเนผลกระทบของการดำเนินโครงการพัฒนา หรือโครงการธุรกิจไว้ล่วงหน้า ตลอดจนหากลไก กระบวนการ และมาตรการเตรียมรับผลกระทบนั้น ตัวอย่างได้แก่ การกระจายตัวของการเลี้ยงกุ้งกุลาดำในบริเวณภาคกลาง

---

[3]สรุปเวทีชาวบ้านไทย, **เวทีชาวบ้าน' 34, 8-18 ตุลาคม** (เอกสารโรเนียว) หน้า 5.

ภาคตะวันออก และได้เคลื่อนย้ายไปสู่ภาคใต้ฝั่งตะวันออกอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะในเขตลุ่มน้ำปากพนัง คือ อำเภอปากพนัง อำเภอเชียรใหญ่ และอำเภอหัวไทร จังหวัดนครศรีธรรมราช และอำเภอระโนด จังหวัดสงขลา ซึ่งการทำนากุ้งกุลาดำ ได้ก่อให้เกิดปัญหาน้ำเน่า-น้ำเสีย อันเป็นผลโดยตรงต่อผู้ทำนาข้าว จนผู้ทำนาข้าวต้องออกไปทำงานนอกพื้นที่ส่วนผู้ที่อยู่ก็ไม่สามารถประกอบอาชีพในการทำนาข้าวได้ อีกทั้งมีรายจ่ายเพิ่มเติมเพราะต้องซื้อน้ำมาอุปโภคบริโภค เพราะไม่สามารถใช้น้ำที่เน่าเสียได้[4]

การทบทวนภารกิจของรัฐ จึงจะต้องมองให้ไกลนอกขอบเขตของ **การจัดองค์กรภายในของรัฐด้วยกันเอง** ซึ่งเป็นแนวทางที่ใช้กันมาตลอดเวลาหลายสิบปี และก่อให้เกิดการขยายตัวของระบบราชการมีตำแหน่งมากขึ้น ระดับสูงขึ้น มีการแบ่งซอยโครงสร้างย่อยลงไปมากขึ้น แต่การเปลี่ยนแปลงนี้ไม่ได้ช่วยแก้ปัญหาของประชาชน กลับไปสร้างความซับซ้อนล่าช้าไม่ประสานงานกันระหว่างหน่วยงานของรัฐมากขึ้น ดังนั้นการทบทวนภารกิจของรัฐ จึงต้องกระทำโดย **มองออกนอกกลไกของรัฐไปยังสังคม ซึ่งมีชุมชนและคนเป็นศูนย์กลางแทนที่จะเอารัฐเป็นศูนย์กลาง** การตกลงเบื้องต้นให้มีความเข้าใจร่วมกันระหว่าง **ส่วนต่าง ๆ** ในฐานะภาคส่วนที่เท่าเทียมกัน แทนที่จะยึดถือแนวทางเดิม **ที่ภาครัฐ** เป็นผู้กำหนดกรอบของความสัมพันธ์ที่ฝ่ายรัฐกำหนดขึ้นนั้น มีลักษณะขึงตึงไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในพื้นที่ เพราะการวางแผนรวมของภาครัฐซึ่งเป็นรัฐเดี่ยวนั้น ไม่สามารถลงลึกในรายละเอียดไปรองรับความหลากหลายของภูมิภาคต่าง ๆ ได้ การทบทวนภารกิจของรัฐจึงต้องอาศัยการคำนึงถึง **การมีอยู่ของพลังประชาชนที่เป็นผู้อยู่กับปัญหา รู้หนทางแก้ปัญหา แต่ไม่มีอำนาจในการแก้ปัญหา แล้วอาศัยประสบการณ์ความรู้จากชุมชน และองค์กรประชาชนในการทบทวนภารกิจของรัฐอันจะนำไปสู่การกระจายอำนาจการตัดสินใจให้กับชุมชนอย่างแท้จริง**

ปัญหาอันยิ่งใหญ่สำหรับประชาชนก็คือ อำนาจที่ชอบธรรมในการจัดการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งภายในชุมชน หรือระหว่างพลังภายนอกกับชุมชนนั้น **มีการวางน้ำหนักและขอบข่ายไปอยู่ที่กลไกอำนาจรัฐมากเกินไป** เมื่อกลไกอำนาจรัฐไม่สามารถแก้ปัญหาให้แก่ผู้ประสบปัญหาได้ ส่วนผู้รู้และผชิญกับปัญหาก็ขาดอำนาจที่กฎหมายรองรับในการแก้ปัญหาได้ ความขัดแย้งและความรุนแรงก็จะเกิดขึ้นมากเป็นลำดับอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน และระหว่างประชาชนกับประชาชนทวีจำนวนมากขึ้นเป็นลำดับภายใต้สภาพแวดล้อมหลังสงคราม "ประชาชน" ที่มีพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยเป็นแกนนำ ดังนั้นแม้สงคราม "ประชาชน" จะสงบลง แต่ความขัดแย้งในเรื่องปัญหาพื้นฐาน เช่น เรื่องที่ดินทำกิน หรือแม้แต่ที่อยู่อาศัยของคนจนในเขตเมืองใหญ่ก็ไม่ได้รับการแก้ไขให้เรียบร้อย กลไกและกระบวนการตัดสินใจของรัฐขาดความละเอียดอ่อน และวิธีคิด วิธีทำตามแบบของราชการยังผลให้รัฐและกลไกของรัฐกลับกลายเป็นคู่ขัดแย้งโดยตรงกับประชาชนอย่างไม่จำเป็น

กลไกของรัฐที่เคยประสบความสำเร็จในการต่อสู้กับพรรคคอมมิวนิสต์ อย่างเช่น กองทัพ เมื่อสิ้นสงครามประชาชน โครงสร้างการจัดและกิจกรรมที่กองทัพกระทำกับมวลชนยังคงเหลืออยู่ แท้ที่จริงแล้วภารกิจในการต่อสู้กับพรรคคอมมิวนิสต์ของกองทัพทำให้กองทัพเป็นองค์กรนำ โดยมีกลไกของรัฐฝ่ายพลเรือนร่วมมือด้วย ในรูปโครงสร้างกองอำนวยการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ (กอ.รมน.) ภายใต้สถานการณ์ดังกล่าว

---

[4]จากการรายงานของชาวบ้านอำเภอหัวไทร นครศรีธรรมราช ในการสัมมนา "สิ่งแวดล้อมกับความมั่นคง" วันที่ 22 ตุลาคม 2534 ณ ห้องประชุมโรงแรมสมิหรา สงขลา

กลไกและกระบวนการนี้สามารถผนึกกำลังทำโครงการที่เรียกว่า กิจการพลเรือน ที่มุ่งเน้นการพัฒนา การระดมประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่เมื่อสถานการณ์เปลี่ยนไปแทนที่จะมีการทบทวนบทบาทหน้าที่ และวิธีการดำเนินงานอย่างเป็นระบบ กลับมีการรักษาภารกิจเดิมไว้หรือไม่ก็ขยายบทบาทในรูปของโครงการจัดที่ดินทำกินให้ประชาชนในเขตป่าเสื่อมโทรมบ้าง

ความปรารถนาในการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินของกองทัพ เป็นความปรารถนาที่ดี แต่ภายใต้สถานการณ์ปกติมีข้อน่าคิดว่า กลไกและวิธีการโยกย้ายประชาชนแบบที่กองทัพทำในหลายพื้นที่เป็นการเหมาะสมหรือไม่ เพราะโดยปกติแล้วปัญหาการเคลื่อนย้ายประชาชนจากถิ่นฐานเดิมเป็นเรื่องละเอียดอ่อน ที่ทุกประเทศที่มีโครงการดังกล่าวต้องเผชิญมาแล้ว ไม่ว่าจะเป็นในสหรัฐอเมริกา แคนาดา ลาตินอเมริกา หรืออินโดนีเซีย ในประเทศอื่น การย้ายถิ่นฐานของประชาชน โดยอำนาจรัฐเป็นเรื่องที่ต้องอาศัยกลไกทางพลเรือนที่มีการศึกษาสำรวจโดยนักวิชาการอย่างละเอียดเสียก่อน และดำเนินการโดยให้องค์กรเอกชนมีส่วนร่วมในฐานะสื่อกลางระหว่างรัฐกับชุมชน แต่ในประเทศไทย ด้วยปัจจัยของสถานการณ์การก่อการร้าย กลไกที่ทำภารกิจนี้จึงเป็นกองทัพ และได้ทำภารกิจอย่างต่อเนื่องโดยไม่มีการปรับเปลี่ยนวิธีการทำงาน ผลที่เกิดขึ้นก็คือ ชุมชนที่ได้รับผลกระทบและไม่มีกระบวนการร้องเรียนแก้ไขปัญหาที่มีประสิทธิภาพ หรือเจ้าหน้าที่ ๆ เข้าใจปัญหาของประชาชนอย่างจริงจัง จึงต้องอาศัยองค์กรอาสาสมัครเอกชนช่วยเหลือ และทั้งชุมชน องค์กร อาสาสมัครเอกชน กลายเป็นคู่ขัดแย้งกับกลไกอำนาจรัฐ แทนที่ทั้งสามฝ่ายจะร่วมมือกันแก้ปัญหา

โครงการจัดที่ทำกินให้ราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (คจก.) ได้ก่อให้เกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรงระหว่างทหารกับประชาชน และโครงการนี้มีแผนการที่จะดำเนินการในภาคใต้ต่อไป ซึ่งน่าเป็นห่วงว่าจะก่อให้เกิดความขัดแย้งรุนแรงมากขึ้นอีก

ปัญหามีอยู่ว่า เหตุใดกลไกของรัฐจึงต้องมีบทบาทนำในเรื่องนี้ เราจะให้องค์กรอาสาสมัครเอกชนที่อยู่ใกล้ชิดสัมพันธ์กับประชาชนในพื้นที่ เป็นตัวนำในการจัดการปัญหานี้โดยรัฐเป็นฝ่ายให้ความร่วมมือ และปฏิบัติการตามข้อเสนอ และคำแนะนำขององค์กรอาสาสมัครเอกชนร่วมกับชุมชนที่ได้รับผลกระทบได้หรือไม่

การกำหนดกรอบความคิดใหม่

ในงานชิ้นอื่นของผู้เขียน โดยเฉพาะเรื่อง "การกำหนดกรอบความคิดใหม่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างกลไกของรัฐกับกลุ่มยุทธศาสตร์และประชาชน"[5] ได้มีข้อเสนอที่สำคัญ 5 ประการ คือ

1. จะต้องมีการเปลี่ยนกรอบความคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน จึงจะสามารถคิดหาแนวทางและมาตรการในการกระจายอำนาจได้

2. จะต้องมีการแยกแยะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนว่า มีหลายระดับชั้น และการทำความเข้าใจกับความสัมพันธ์ในแต่ละระดับชั้นเป็นก้าวแรก ที่จะทำให้เราสามารถแยก แยะรูปแบบของการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมกับกระบวนการพัฒนาได้

---

[5] ชัยอนันต์ สมุทวณิช, **การปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม** (กรุงเทพ : มาสเตอร์เพรส, กรกฎาคม 2531) หน้า 91-115.

3. แม้ว่ารัฐไทยจะเป็นรัฐเดี่ยว (unitary state) แต่ในทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมแล้ว มีความหลากหลายและความแตกต่างกันระหว่างภาคธุรกิจเอกชน และภายในภาคประชาชนด้วยกันเอง ดังนั้นความสัมพันธ์ระหว่างกลไกของรัฐเดี่ยวกับกลุ่มธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน จึงควรจะมีความยืดหยุ่นไม่ตึงตัว เพื่อให้ประสานสัมพันธ์กันในลักษณะพหุรูป (หลายรูปแบบ) แทนที่จะมีเพียงรูปแบบเดียว (เอกรูป)

รูปแบบความสัมพันธ์ที่หลากหลาย และต่างระดับนี้จะมีลักษณะอย่างไร มีความมากน้อยอย่างไรนั้น จุดที่จะเป็นจุดแห่งความสัมพันธ์แบบพหุรูปนี้ได้ ก็คือ **กิจกรรม**

4. จะต้องมีการจัดความสัมพันธ์ระหว่างพลังส่วนต่าง ๆ เสียใหม่ โดยอาศัยการประสานสัมพันธ์แบบพหุรูป ซึ่งหมายความถึงการแยกแยะความแตกต่างที่เกี่ยวพันกันอย่างลึกซึ้งระหว่างความเป็นตัวแทนและความเป็นผู้แทน เพราะในสังคมไทย ความเป็นผู้แทนยังไม่ครอบสนิทเป็นเนื้อเดียวกับความเป็นตัวแทน หากยังมีส่วนเหลื่อมกันหรือขัดแย้งกันอยู่ โดยสถาบันผู้แทนราษฎร ยังมิอาจมีความชอบธรรมในการทำหน้าที่เป็น**ผู้แทน**ของสถาบัน **ตัวแทน**ต่าง ๆ ได้ ทั้งนี้เพราะก่อนและระหว่างที่มีการสะดุดหยุดลงในการทำงานของระบอบประชาธิปไตย ได้มีการ**ทดแทน** การขาดหายไปของสถาบันผู้แทนราษฎร ด้วยสถาบันตัวแทนนี้มิได้มีลักษณะเป็น**เอกรูป** หรือ **รวมศูนย์** อยู่ที่พรรคการเมือง หรือ สภาผู้แทนราษฎร หากเป็น **พหุรูป** และ **กระจายตัว**ไปอยู่ที่ระบบราชการ วัด, กลุ่มธุรกิจเอกชน, ปัญญาชน, นิสิตนักศึกษา, สื่อมวลชน และองค์กรอาสาสมัครต่างๆ และที่สำคัญสุดยอดคือ ที่สถาบันพระมหากษัตริย์

ในสังคมตะวันตกนั้น พหุประชาธิปไตย (pluralist democracy) เป็นระบบที่มีศูนย์อำนาจหลายศูนย์ที่กระจายตัว โดยมีรัฐเป็นเพียงศูนย์อำนาจศูนย์หนึ่งเท่านั้น แต่ที่สำคัญก็คือ การกระจายตัวของศูนย์อำนาจนอกกลไกของรัฐนี้เป็นการกระจายตัวที่ยึดโยงกับกลไกตลาด ทางภาคธุรกิจเอกชน และเชื่อมโยงกับกลไกทางการเมือง เป็นสาเหตุให้เกิดการกระจายตัวทางอำนาจที่ประสานสัมพันธ์เป็นโครงสร้างย่อย และกระบวนการของระบอบประชาธิปไตยซึ่งอาศัย**กรอบ** หรือกติกาทางการเมืองที่ทุกๆ ภาคส่วนยอมรับนับถือ และตกลงต่อรองขัดแย้ง ประนีประนอมกันภายใต้กติกานั้น ไม่มีภาคส่วนใดที่ต้องการ **โค่นล้ม** หรือ **อยู่เหนือกติกา**นั้น

สำหรับสังคมไทยเรานั้น การกระจายตัวของสถาบันตัวแทน และสถาบันผู้แทนยังเป็นการกระจายตัวแบบแยกแยะ ไม่ยึดโยงกัน สถาบันทางการเมืองก็มิได้มีอำนาจที่พอเพียงแม้แต่จะรักษาความอยู่รอดของตัวเอง โดยไม่ต้องกล่าวถึงอำนาจในการร่วมเป็นภาคส่วนที่เสมอกับกลไกอำนาจรัฐ

สถาบันทางการเมือง มิได้มีบทบาทหลักในการเป็นผู้แทนของตัวแทนทั้งหมดในเวลาเดียวกัน หากเป็นเพียง **ผู้แทน** โดยยังคงมีระบบราชการเป็น **ตัวแทน** ของประชาชนอยู่ ดังจะเห็นได้ว่าปัญหาระหว่างกลไกอำนาจรัฐ กับกลไกอำนาจทางการเมืองที่มีอยู่ตลอดเวลา และมีการท้าทายความชอบธรรมซึ่งกันและกันว่า ฝ่ายใดคือตัวแทนที่ชอบธรรมของประชาชนนี้ เกิดขึ้นเพราะการนำระบอบประชาธิปไตยแบบตะวันตกมาใช้ มิได้มีการปรับความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ให้ทำงานร่วมกันได้ โดย**ร่วมส่วนทางอำนาจ** แต่มักจะมีการกำหนดกติกาทางรัฐธรรมนูญให้เป็นไปด้านใดด้านหนึ่งอย่างสุดขั้ว จนเป็นสาเหตุให้มีการล้มล้างกติกานั้นเป็นระยะ ๆ

5. จะต้องมีการจัดกลุ่มกลไกอำนาจรัฐเสียใหม่ ให้มีการกระจายตัวมากกว่านี้ เพราะกลไกอำนาจรัฐในปัจจุบันมีการจัดโครงสร้างที่ไม่เกื้อกูลต่อยุทธศาสตร์การเปลี่ยนแปลงเพื่อให้เกิดการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วม

กลไกอำนาจรัฐปัจจุบันมีการจัดองค์กรในรูปกรม ซึ่ง**มีจำนวนมาก** แต่รวมกลุ่มกันอยู่ภายใต้โครงสร้างของกระทรวง**จำนวนน้อย** กลุ่มของกรมที่รวมกันอยู่ภายใต้กระทรวงแต่ละกระทรวง ยังไม่มีความสัมพันธ์กันที่เป็นระบบ หากมีความสับสนทำให้กระบวนการประสานเชื่อมโยง และการปฏิบัติงานมีปัญหามากมายหลายประการ[6]

6. จะต้องมีการจัดโครงสร้างอำนาจทางการเมืองให้สอดคล้องกับการร่วมส่วนทางอำนาจ และการคงอยู่ร่วมกันอย่างสันติระหว่างพลังสี่ฝ่ายคือ กลไกอำนาจรัฐฝ่ายกองทัพ กลไกอำนาจรัฐฝ่ายพลเรือน ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน และโครงสร้างอำนาจนี้จะต้องอาศัยพื้นฐานของการจัดแบ่งภารกิจและความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชนเสียใหม่ โดยเน้นการร่วมส่วนและการกระจายอำนาจตามกิจกรรมที่เหมาะสม

เนื่องจากการศึกษานี้ มิได้เน้นการเสนอการจัดกระทรวง ทบวง กรมใหม่ในรายละเอียด เพราะการกระทำดังกล่าวสามารถจัดได้หลายรูปแบบ แต่จุดสำคัญของการศึกษานี้ได้แก่ การเสนอกรอบความคิดใหม่ ซึ่งจะเป็นแนวทางในการจัดกระทรวง ทบวง กรม ในรายละเอียดได้ เราจึงจะจำกัดขอบเขตของข้อเสนอแนะอยู่เฉพาะการวางกรอบความคิดใหม่ โดยรายละเอียดเกี่ยวกับการแบ่งกลุ่มกิจกรรมของรัฐและกรมที่สังกัดอยู่ในแต่ละกลุ่มกิจกรรม โดยแยกเป็นกิจกรรมที่เป็นงานหลัก และงานรองจะรวมไว้ในภาคผนวก

การปรับปรุงบทบาทและภารกิจของรัฐ[7]

เพื่อความชัดเจนในด้านความสัมพันธ์ระหว่างบทบาทของรัฐกับสังคม จึงสมควรจัด แบ่งกลุ่มกิจกรรมในสังคมออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ

ก) กลุ่มกิจกรรมที่รัฐยังต้อง**มีบทบาทนำเป็นด้านหลัก** และจำเป็นจะต้องใช้ทรัพยากร ทั้งกำลังคน - กำลังเงิน เพื่อดำเนินกิจกรรมขั้นพื้นฐานเหล่านั้น

ข) กลุ่มกิจกรรมที่รัฐมีบทบาท**ร่วมกับภาคเอกชน และภาคประชาชน** ในสัดส่วนที่มาก-น้อยตามความเหมาะสมของกิจกรรมเหล่านั้น ทั้งนี้บทบาททางด้านการบริหารและการจัดการของภาครัฐจะลดลงไปเรื่อย ๆ

ค) กลุ่มกิจกรรมที่**รัฐไม่ควรมีภารกิจที่**จะต้องใช้ทรัพยากรลงไปกระทำเลย เพราะภาคเอกชน และ/หรือภาคประชาชนสามารถดำเนินกิจกรรมเหล่านั้นได้เอง

วัตถุประสงค์ในการจัดกลุ่มกิจกรรมในข้อ ข และ ค ก็เพื่อที่จะเปิดโอกาสให้ภาคเอกชน และประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้นในการพัฒนาประเทศ

การให้ภาคเอกชนและองค์กรประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมดำเนินภารกิจของรัฐ มีได้หลายรูปแบบและหลายสัดส่วนมาก-น้อยระหว่างบทบาทอำนาจรัฐกับเอกชน และองค์กรประชาชนซึ่งแล้วแต่รูปแบบของการมีส่วนร่วม

ภารกิจที่รัฐควรให้เอกชนและประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการ หรือรัฐไม่ควรลงไปกระทำเลยอาจจำแนกออกเป็น 5 รูปแบบเพื่อความง่ายต่อการทำความเข้าใจและการเรียงลำดับสัดส่วนระหว่างบทบาทรัฐกับเอกชน และองค์กรประชาชน ซึ่งได้แก่

---

[6] ดูรายละเอียดใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช. **เรื่องเดียวกัน**, หน้า 69-85.

[7] ผู้เขียนขอขอบคุณฝ่ายเลขานุการของคณะที่ปรึกษาราชการฝ่ายบริหารที่ได้ช่วยจัดทำตัวแบบแสดงสัดส่วนบทบาทของรัฐกับเอกชนตามแนวความคิดของผู้เขียนไว้ ณ ที่นี้ด้วย

(1) ภารกิจที่สามารถว่าจ้างให้ธุรกิจเอกชน และปล่อยให้องค์กรประชาชนดำเนินการได้บ้าง

(2) ภารกิจที่เอกชนหรือองค์กรประชาชน สามารถเช่ากิจการไปดำเนินการบางส่วน

(3) ภารกิจที่ร่วมดำเนินการระหว่างรัฐ-เอกชน หรือองค์กรประชาชน โดยอาจร่วมในแง่ทุนหรือแบ่งสัดส่วนความรับผิดชอบ

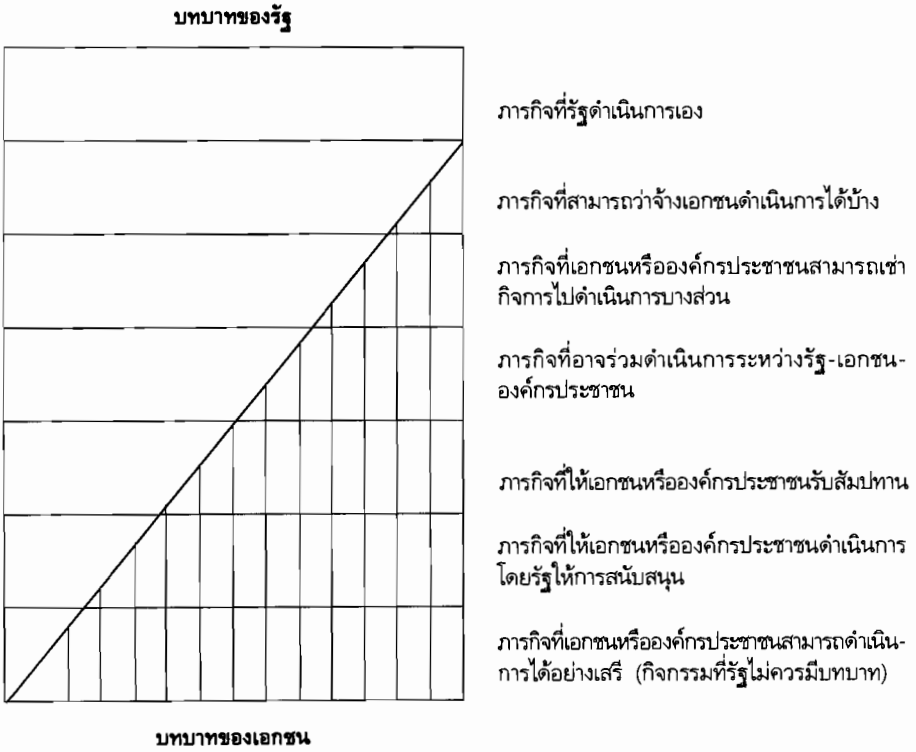
(4) ภารกิจที่ให้เอกชน หรือองค์กรประชาชน รับสัมปทาน

(5) ภารกิจที่เอกชน หรือองค์กรประชาชน สามารถดำเนินการได้โดยรัฐให้การสนับสนุน

รูปแบบกิจกรรมที่รัฐมีบทบาทร่วมกับภาคเอกชน และภาคประชาชนทั้ง 5 ประการนี้ เมื่อนำไปรวมกับกลุ่มกิจกรรมที่รัฐต้องดำเนินการและกลุ่มกิจกรรมที่รัฐไม่ควรดำเนินการจะได้ตัวแบบ (Model) สำหรับใช้วิเคราะห์กับกลุ่มกิจกรรมหลักของรัฐได้ดังนี้

ภาพที่ 4

ตัวแบบ (Model) แสดงสัดส่วนบทบาทของรัฐ – ธุรกิจเอกชนและองค์กรประชาชนในการมีส่วนร่วมดำเนินการ



การมีส่วนร่วมของประชาชนควรมีในทุกเรื่องที่รัฐดำเนินการซึ่งสัดส่วนการมีส่วนร่วมย่อมขึ้นอยู่กับลักษณะของภารกิจและสภาพแวดล้อมในแต่ละกรณีๆ

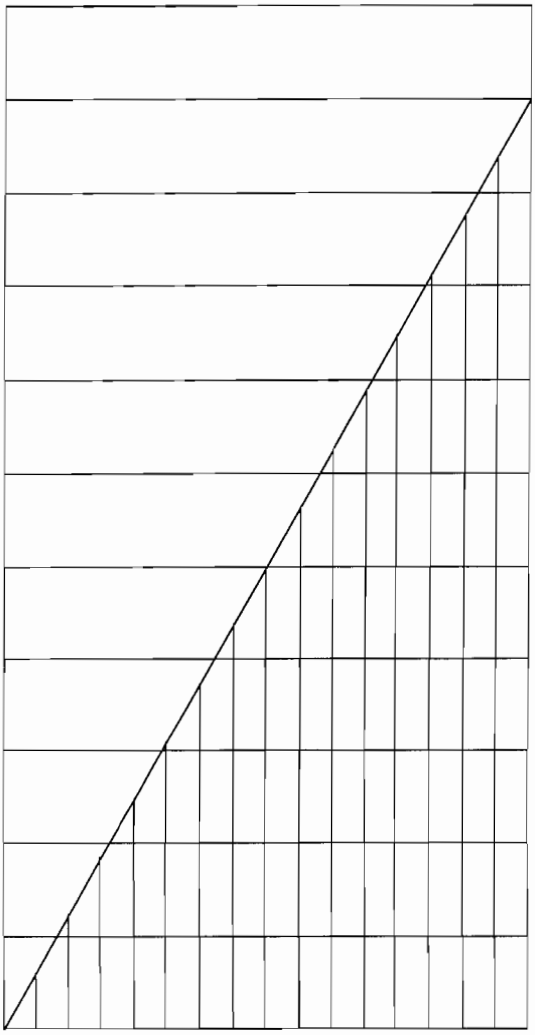
สำหรับกลุ่มกิจกรรมหลักของรัฐที่จะนำมาวิเคราะห์กับตัวแบบ (Model) ดังกล่าว มี 11 กลุ่มกิจกรรม คือ

1. กลุ่มความมั่นคงและกระบวนการยุติธรรม
2. กลุ่มการบริหาร
3. กลุ่มการคลังและเศรษฐกิจมหภาค
4. กลุ่มกิจการต่างประเทศ
5. กลุ่มพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ วัฒนธรรม และคุณภาพชีวิต
6. กลุ่มทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม
7. กลุ่มวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
8. กลุ่มโครงสร้างพื้นฐานและพลังงาน
9. กลุ่มพัฒนาชนบท ชุมชน และเมือง
10. กลุ่มเกษตรกรรม
11. กลุ่มกิจกรรมพิเศษและรัฐวิสาหกิจ

ผลการวิเคราะห์สามารถสรุปเป็นตาราง ดังตัวแบบ (Model) ข้างล่างนี้

ตัวแบบ (Model) แสดงสัดส่วนระหว่างบทบาทของรัฐกับเอกชนในแต่ละกลุ่มกิจกรรม

บทบาทของรัฐ



- กลุ่มความมั่นคงและกระบวนการยุติธรรม
- ภารกิจพิเศษที่มีลักษณะเฉพาะ
- กลุ่มกิจการต่างประเทศ
- กลุ่มบริหาร
- กลุ่มการคลังและเศรษฐกิจมหภาค
- กลุ่มพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ วัฒนธรรม และคุณภาพชีวิต
- กลุ่มพัฒนาชนบท ชุมชน และเมือง
- กลุ่มเกษตรกรรม
- กลุ่มวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
- กลุ่มทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- กลุ่มโครงสร้างพื้นฐานและพลังงาน
- ภารกิจที่เอกชนมีความพร้อมสูง และกิจกรรมที่รัฐวิสาหกิจเคยดำเนินการแต่ได้ผลไม่คุ้มการลงทุน

เมื่อพิจารณาจากตัวแบบ (Model) ที่แสดงสัดส่วนระหว่างบทบาทของรัฐกับเอกชน ทำให้ได้ข้อสรุปดังนี้

(1) กิจกรรมที่รัฐยังต้องมีบทบาทนำเป็นด้านหลัก คือ กลุ่มความมั่นคง และกระบวนการยุติธรรม ได้แก่การรักษาความมั่นคงของประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม การดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งภารกิจพิเศษที่มีลักษณะเฉพาะเช่น การป้องกัน และปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวง การป้องกันและปราบปรามยาเสพติด เป็นต้น

(2) กิจกรรมที่รัฐควรมีบทบาทร่วมกับเอกชน ซึ่งรูปแบบการร่วมจะมีลักษณะ ตั้งแต่การให้เอกชนเข้ามามีบทบาทน้อยที่สุด ซึ่งได้แก่การจ้างเหมาไปจนถึงการให้เอกชนมีบทบาทมากที่สุด คือการให้ดำเนินการได้โดยเสรี ดังตัวแบบ (Model) ได้กล่าวไว้แล้วในตอนต้น กลุ่มกิจกรรมที่เข้าลักษณะดังกล่าวนี้ จะมีอยู่ 9 กลุ่ม แต่ละกลุ่มจะมีสัดส่วนของการที่เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมจากน้อยสุดไปจนถึงมากที่สุด โดยเรียงลำดับดังนี้

2.1) กลุ่มกิจการต่างประเทศ ลักษณะการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมคือ การสนับสนุนให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินกิจการคุ้มครองดูแลแรงงานไทยในต่างประเทศ การหาตลาดสินค้าในต่างประเทศ หรือการดูแลนักเรียนไทยในต่างประเทศ เป็นต้น

2.2) กลุ่มบริหาร ตัวอย่างเช่น การว่าจ้างให้เอกชนดำเนินการศึกษาวิจัยเพื่อนำผลการศึกษามากำหนดเป็นนโยบายควบคุมและจัดสรรทรัพยากรบริหารต่างๆ รวมทั้งงานช่วยอำนวยการต่างๆ อันได้แก่ งานดูแลสถานที่ งานรักษาความสะอาด เป็นต้น

2.3) กลุ่มการคลังและเศรษฐกิจ ตัวอย่างเช่น จ้างเหมาเอกชนศึกษา วิจัย เพื่อกำหนดนโยบายและการดำเนินการเกี่ยวกับการคลัง การพาณิชย์และการอุตสาหกรรม หรือการให้เอกชนประมูลดำเนินการจัดเก็บภาษีบางประเภทที่มีระบบชัดเจนแล้ว หรือดำเนินการผลิต และจำหน่ายสุรา บุหรี่ เป็นต้น

2.4) กลุ่มพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ วัฒนธรรม และคุณภาพชีวิต ตัวอย่างเช่น การให้เอกชนเข้ามาดำเนินการจัดตั้ง สถาบันการศึกษาหรือสถานพยาบาล โดยรัฐให้การสนับสนุนการให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการส่งเสริมกีฬา การสวัสดิการสังคม รวมทั้งการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในรูปแบบต่าง ๆ เป็นต้น

2.5) กลุ่มพัฒนาชนบท ชุมชนและเมือง ตัวอย่างเช่น การจ้างเหมาให้เอกชนเข้ามาดำเนินการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในเขตชนบทและเมือง ซึ่งได้แก่ ถนน ประปา ไฟฟ้า โทรศัพท์ ฯลฯ รวมทั้งการเปิดโอกาสให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนหรือรับสัมปทานดำเนินการด้านการคมนาคม ขนส่ง หรือให้เอกชนรับจ้างศึกษาเพื่อวางผังพัฒนาเมืองและจัดระบบการจราจร เป็นต้น

2.6) กลุ่มเกษตรกรรม ตัวอย่างเช่น การจ้างเหมาให้เอกชนศึกษาค้นคว้า วิจัย เพื่อพัฒนาเทคโนโลยีด้านวิทยาศาสตร์การเกษตร และการพัฒนาสหกรณ์ การเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาดำเนินการด้านอุตสาหกรรมเกษตรด้านผลิตเมล็ดพันธุ์พืชเพื่อลดบทบาทการส่งเสริมการเกษตร และส่งเสริมสหกรณ์ของรัฐ รวมทั้งเพื่อเป็นการยกมาตรฐานของเทคโนโลยีด้านการเกษตร การให้องค์กรประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้านการผลิตและการจัดจำหน่าย โดยกลุ่มเกษตรกรและสหกรณ์ต่าง ๆ

2.7) กลุ่มวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ตัวอย่างเช่น การจ้างเหมาเอกชนดำเนินการค้นคว้าทดลอง เพื่อพัฒนาเทคโนโลยีทางวิทยาศาสตร์ การร่วมลงทุนกับภาคเอกชนในการผลิต ผลิตภัณฑ์วิทยาศาสตร์และ

เทคโนโลยี รวมทั้งการสนับสนุนให้องค์กรเอกชนดำเนินการอย่างเสรีเกี่ยวกับการค้นคว้า ทดลอง และพัฒนาเทคโนโลยีต่างๆ โดยรัฐให้การสนับสนุน เป็นต้น

2.8) กลุ่มทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตัวอย่างเช่น การร่วมลงทุนระหว่างรัฐกับเอกชนดำเนินการด้านสถานที่ท่องเที่ยว การให้ประชาชนจัดการดูแลรักษาป่าของชุมชน การให้เอกชนเช่าพื้นที่ปลูกป่า การให้องค์กรประชาชนดูแลบูรณะพัฒนาพื้นที่ป่าสงวน การให้องค์กรอาสาสมัครเอกชนดำเนินการเพื่อรณรงค์อนุรักษ์สภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ เพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยรัฐให้การสนับสนุน เป็นต้น

2.9) กลุ่มโครงสร้างพื้นฐานและพลังงาน ตัวอย่างเช่น การให้เอกชนจ้างเหมาก่อสร้าง บูรณะซ่อมแซม โครงสร้างพื้นฐาน (infra - structure) ต่าง ๆ ซึ่งได้แก่ ถนน สะพาน เขื่อน ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ หรือการให้เอกชนรับสัมปทานในการดำเนินการและจัดเก็บรายได้จากถนน ทางด่วน ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ หรือการให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนในกิจการรัฐวิสาหกิจบางประเภท

(3) กลุ่มกิจกรรมที่รัฐไม่ควรมีภารกิจอีกต่อไป คือ กลุ่มรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นมาด้วยเหตุผลทางด้านการค้าหากำไร **แต่**เมื่อดำเนินการแล้วไม่สามารถเลี้ยงตัวได้ สมควรหาทางให้เอกชนมีการแข่งขันดำเนินการได้ แต่อย่างไรก็ตาม มีรัฐวิสาหกิจบางแห่งแม้จะดำเนินการแล้วขาดทุน แต่หากรัฐวิสาหกิจจัดตั้งขึ้นด้วยเหตุผลทางด้านความมั่นคงของรัฐ การอนุรักษ์ หรือเพื่อการสาธารณูปโภค และสาธารณูปการก็อาจใช้วิธีร่วมลงทุนกับเอกชน

จากตัวแบบ (Model) ของกลุ่มกิจกรรมที่นำเสนอและจากประเด็นที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ อาจจะกล่าวโดยสรุปได้ว่า เป็นตัวแบบและประเด็นที่แสดงให้เห็นรูปร่างหน้าตาของระบบราชการไทยที่กำลังจะเกิดมีขึ้นในอนาคตข้างหน้านี้ ประโยชน์ที่จะได้จากการวิเคราะห์และพิจารณาตัวแบบของกลุ่มกิจกรรมลงในระบบราชการไทย ดังกล่าวนี้จะมีประโยชน์ต่อการกำหนดมาตรการสำหรับดำเนินการปรับปรุงระบบราชการต่อไปอย่างน้อย 3 ประการดังนี้คือ

(1) เพื่อจำกัดขนาดของระบบราชการให้อยู่ในขนาดที่กระทัดรัด คล่องตัวแต่มีคุณภาพ ซึ่งเมื่อทรัพยากรที่ต้องใช้ในกิจกรรมที่รัฐไม่ควรดำเนินการลดลง ก็จะสามารถนำทรัพยากรดังกล่าว มาสร้างเสริมคุณภาพข้าราชการและระบบราชการให้ทันสมัยมากยิ่งขึ้นได้

(2) เพื่อกำหนดกรอบภารกิจของรัฐในแต่ละด้านให้ชัดเจน อันจะทำให้การจัดสรรทรัพยากร เงิน คน วัสดุอุปกรณ์มีความคมชัดมากขึ้น

(3) เพื่อเป็นแนวทางในการลดบทบาทของรัฐและให้เอกชนและประชาชน ได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศมากยิ่งขึ้น

การจัดกลุ่มกิจกรรมตามตัวแบบนี้ เป็นการทบทวนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมที่จะมีผลโดยตรงต่อการยกเลิกภารกิจบางอย่าง ที่หน่วยงานบางหน่วยดำเนินการอยู่ ลดความซ้ำซ้อนของงานและโครงสร้างย่อย จัดกลุ่มงานของรัฐให้กระทัดรัด ประสานสอดคล้องกันมากขึ้น ปรับลดและโอนถ่ายกำลังคนจากส่วนหนึ่งไปสู่อีกส่วนหนึ่ง ลดงบประมาณของงานที่ไม่จำเป็นแบบค่อยเป็นค่อยไปแบบ decremental budgeting กำหนดการวางแผนกำลังคนและการฝึกอบรม โดยปรับปรุงความรู้ความสามารถใหม่ ๆ ให้กับกำลังคนเดิม วางเครือข่ายการใช้ข้อมูลร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ และจัดความสัมพันธ์แบบเครือข่ายระหว่างหน่วยงานของรัฐ กับองค์กรธุรกิจเอกชน และองค์กรอาสาสมัครเอกชน และองค์กรประชาชน เป็นต้น

การกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วม ความเป็นตัวแทน และความเป็นผู้แทน

การกระจายอำนาจ (decentralization) และการมีส่วนร่วม (participation) เป็นสิ่งที่คนส่วนใหญ่สนับสนุน แต่ก็ยากที่จะเกิดขึ้นได้ ในกรณีของไทยนั้นการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เท่ากับเป็นการเปิดศักราชของการมีส่วนร่วมทางการเมือง (political participation) ของประชาชน แต่การที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองเพิ่มมากขึ้น มิได้หมายความว่า อำนาจทางการเมืองของประชาชน ได้มีมากขึ้นตามไปด้วย เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะ **การมีอยู่ของการมีส่วนร่วมทางการเมือง มิได้สัมพันธ์กับการแปรเปลี่ยนลักษณะของอำนาจทางการบริหาร**

ในขณะที่การมีส่วนร่วมทางการเมือง ได้รับการยอมรับและมีหลักประกัน โดย**รัฐธรรมนูญ**เป็นระยะ ๆ แต่การกระจายอำนาจทางการเมือง และการบริหารในระดับต่าง ๆ กลับไม่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมทางการเมือง เพราะการรวมศูนย์-การแบ่งอำนาจรัฐ ยังคงอยู่ในอาณาบริเวณของการตัดสินใจระหว่างข้าราชการด้วยกันเอง ซึ่งได้กล่าวไปแล้วว่ามีการช่วงชิงแข่งขันกันภายในระบบราชการฝ่ายพลเรือน โดยที่กลไกกองทัพสามารถอยู่ได้โดยปลอดจากการแทรกแซงในการจัดระเบียบองค์กรของนักการเมือง เพราะมีพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2503 ให้อำนาจในการแบ่งส่วนราชการภายในกระทรวงไว้ โดย**ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา** ในขณะที่ทางฝ่ายพลเรือนการจัดระเบียบองค์กร คือ การจัดตั้งหรือยุบกระทรวง ทบวง กรม จะต้อง **ตราเป็นพระราชบัญญัติ** นอกจากนี้ในขณะที่การแบ่งส่วนราชการภายในหน่วยงานระดับกรมของทางทหารสามารถกระทำได้โดยระเบียบของกระทรวงกลาโหมเอง แต่ของฝ่ายพลเรือนจะต้องทำเป็นพระราชกฤษฎีกา

ดังนั้นรัฐธรรมนูญจึงไม่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการจัดความสัมพันธ์ระหว่างกลไกอำนาจรัฐ การกระจายอำนาจหรือไม่กระจายอำนาจ เป็นการตัดสินใจทางการบริหารมากกว่าการตัดสินใจทางการเมือง

สาเหตุหนึ่งที่การกระจายอำนาจเป็นไปได้ยากในประเทศไทย ก็เพราะข้าราชการซึ่งไม่ต้องการสูญเสียอำนาจแบบรวมศูนย์ มักจะอ้างว่าประเทศไทยเป็นรัฐเดี่ยว การกระจายอำนาจแบบที่ให้อิสระเต็มที่แบบการโอนอำนาจให้ชุมชนทำการตัดสินใจ และจัดการกับปัญหาบางเรื่อง เช่น การใช้ทรัพยากรป่าไม้แบบการจัดป่าชุมชน และเรื่องอื่นๆ เป็นการขัดกับลักษณะของรัฐเดี่ยว การถกเถียงกันตลอดระยะเวลาเกือบหกสิบปีในเรื่องการกระจายอำนาจ ไม่สามารถก่อให้เกิดมรรคผลได้ก็เพราะ ไม่มีการแยกแยะปัจจัยสำคัญสองประเภท คือ

ก. ระดับของการมีส่วนร่วม และความเกี่ยวโยงกันระหว่างรัฐกับประชาชน เพื่อระบุอาณาบริเวณแต่ละระดับของการมีส่วนร่วมกับการกระจายอำนาจ

ข. ลักษณะและประเภทของกิจกรรม ที่จะเป็นเนื้อหาของการกระจายอำนาจ

หากมีการแยกแยะปัจจัยทั้งสอง และนำไปเชื่อมโยงกับการทำความเข้าใจกับปัจจัยอีกสองประการดังกล่าวมาแล้ว คือ

ก. การแยกแยะระหว่างกลไกอำนาจรัฐ สถาบันตัวแทน และสถาบันผู้แทน

ข. การปรับปรุงบทบาทและภารกิจของรัฐ

การพิจารณาปัจจัยทั้งสี่ร่วมกันนี้ สามารถกระทำได้ภายใต้กรอบความคิดไตรลักษณรัฐ ซึ่งยอมรับการอยู่ร่วมกันของพลังต่างๆ ใน 3 มิติ คือ มิติความมั่นคง มิติการพัฒนา และมิติประชาธิปไตย ซึ่งสามารถกำหนดตัวแบบความสัมพันธ์ได้ดังนี้

ตารางที่ 9

ความสัมพันธ์ระหว่างการมีส่วนร่วมกับกิจกรรมในสามมิติ

การมีส่วนร่วมในกิจกรรม / การรวม-กระจายอำนาจ	ประเภทของกิจกรรมในมิติ					
	ความมั่นคง		การพัฒนา		ประชาธิปไตย	
	มาก	น้อย	มาก	น้อย	มาก	น้อย
การรวมอำนาจ	√			√		√
การแบ่งอำนาจ		√	√		√	
การกระจายอำนาจ		√	√		√	
การโอนอำนาจ		√	√		√	

สำหรับในรายละเอียดด้านขั้นตอนและเนื้อหาของกิจกรรมแล้ว มีความจำเป็นจะต้องระบุให้ชัดเจนว่าเราต้องการการร่วมส่วนของพลังต่าง ๆ อย่างไร เพราะในปัจจุบันสถาบันผู้แทนราษฎร ได้รับการยอมรับเพียงส่วนน้อย แต่มีการกล่าวหามากว่าสถาบันผู้แทนราษฎรเป็นเพียงสถาบันตัวแทนของนักการเมือง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นตัวแทนของอำนาจและอิทธิพลเถื่อน หรือที่มีผลประโยชน์คับแคบ มิใช่สถาบันที่เป็นผู้แทนในความหมายที่เป็นตัวแทนของประชาชนส่วนใหญ่ได้ ดังนั้น การร่วมส่วนของพลังฝ่ายต่าง ๆ จะคงอยู่ร่วมกันอย่างสันติไม่ล้มล้างระบอบใหญ่ได้ จึงมิใช่อยู่ที่การจัดความสัมพันธ์ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ หากขึ้นอยู่กับการจัดส่วนร่วมทางกิจกรรมที่หลากหลายต่างระดับ โดยให้**พหุวิถี** (หนทางหลากหลาย) เพื่อลดความขึงตึงของ**เอกวิถี** (หนทางแบบเดียวใช้กับเนื้อหาที่แตกต่างกัน)อันเป็นลักษณะเด่นของการบริหารงานภายใต้ระบบราชการของรัฐเดี่ยว

เราจะสังเกตว่า เมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญนั้น การถกเถียงกันไม่เคยมีฉันทานุมัติ เพราะเป็นการโต้เถียงกันในเรื่องการแบ่งอำนาจโดยมวลรวม ไม่มีการระบุส่วนย่อย

แท้ที่จริงแล้วเป็นเรื่องธรรมดาที่การจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจในกฎหมายรัฐธรรมนูญมักจะเน้นเฉพาะจุดใหญ่ ๆ คือจุดที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ แต่ปัญหาจะเกิดขึ้นน้อยในกรณีที่ภาคส่วนต่าง ๆ ทางการเมืองมีความยืดโยงกัน และสามารถทำงานร่วมกับภาคส่วนต่าง ๆ ภายในกลไกทางการบริหารได้หรือไม่ **อำนาจทางการเมืองก็สามารถปรับเปลี่ยนกลไกอำนาจรัฐ** ให้เป็นไปตามนโยบายทางการเมืองได้

ปัญหาของไทย คือการได้ตำแหน่งทางการเมืองก่อให้เกิด**อำนาจตามกฎหมาย** ที่จะควบคุมและอาศัยตำแหน่งนั้นแสวงหาอำนาจ และผลประโยชน์ในระยะยาวได้ นอกจากนั้นยังมีการรวมศูนย์อำนาจไว้ในบางกระทรวง เช่น กระทรวงมหาดไทยมากจนเกินไป จนเกิดการแก่งแย่งกันควบคุมกระทรวงสำคัญๆ ซึ่งมีจำนวนน้อย แล้วแบ่งกันคุมกรมต่างๆ ภายในกระทรวงนั้นแทนที่จะมีหลักการแบ่งงานระหว่างรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงที่มีอำนาจคุมกระทรวงทั้งหมดกับหลักความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรี โดยการจัดระบบงานของคณะรัฐมนตรีที่มีฐานะทางอำนาจ และความรับผิดชอบลดหลั่นกันของไทยกลับเกิดการแบ่งอาณาจักรกันระหว่างนักการเมืองที่เข้าไปเป็นรัฐมนตรี โดยรัฐมนตรีช่วยมิได้มีฐานะเป็น**ผู้ช่วยของรัฐมนตรี** หากเป็นรัฐมนตรีที่คุมอำนาจกลุ่ม กรม ที่มิใช่กรมใหญ่ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการไปคุมอำนาจอยู่แล้ว

ดังนั้น การจัดแบ่งอาณาบริเวณของการร่วมส่วนใช้อำนาจ จึงน่าจะอาศัยแนวทางพหุวิถี มากกว่าเอกวิถี เพราะแนวทางเอกวิถีนั้น เอารัฐเป็นศูนย์กลาง แต่แนวทางพหุวิถี มิได้เอารัฐเป็นศูนย์กลาง แต่เป็น continuum หรือสายสัมพันธ์ที่มีความมากน้อยกระจายเป็นจุดอยู่บนเส้นยาว มากกว่าจะมีจุดเดียว กล่าวคือ:-

1. กลไกของรัฐเป็นผู้กำหนดเป็นแกนหลัก
2. ทั้งตัวแทนพลังต่าง ๆ และผู้แทนราษฎร มีส่วนร่วมกับกลไกของรัฐ
3. เฉพาะตัวแทนกลุ่มพลัง มีส่วนร่วมกับกลไกของรัฐ
4. เฉพาะผู้แทนราษฎรมีส่วนร่วมกับกลไกของรัฐ
5. ตัวแทนกลุ่มพลัง เป็นผู้กำหนดหรือเป็นแกนหลัก
6. ตัวแทนและผู้แทนร่วมกันกำหนด
7. ผู้แทนเป็นผู้กำหนดหรือเป็นแกนหลัก

กรณีที่ 1 และที่ 7 เป็นกรณีสุดโต่ง (extreme cases)เพราะหากกลไกของรัฐเป็นผู้กำหนดนโยบายและดำเนินกิจกรรมทั้งปวง ก็จะเกิดสภาพการณ์ที่มีการรวมศูนย์อำนาจ และไม่มีการมีส่วนร่วม และหากผู้แทนราษฎรเป็นฝ่ายกำหนดนโยบายทั้งหมดในทุกกิจกรรม ระบบราชการก็จะมีแต่เฉพาะส่วนปฏิบัติการตามนโยบายไม่จำเป็นต้องมีส่วนศึกษาวิเคราะห์ วิจัย และพัฒนา

เราจะระบุได้ว่า ควรใช้กรณีใดก็ต่อเมื่อเรานำเอากิจกรรมมาเป็นแกนหรือจุดเน้น หากแกนหรือจุดเน้นนี้เองที่เราจะพิจารณาความเหมาะสม ความเป็นไปได้ การคาดคะเน ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของกิจกรรมแต่ละชนิด

ดังนั้น ข้อเสนอของเราจึงมิใช่ข้อเสนอที่เน้นเฉพาะปัญหาด้านโครงสร้าง แต่เป็นข้อเสนอที่ประสานแนวคิดใหม่ในการนำเอาการจัดอำนาจ,โครงสร้าง,กระบวนการ และกิจกรรม เข้ามาประกอบกันอย่างสันติของสามมิติ และอาศัยแนวทางพหุวิถี แก้ไขความขึงตึงของเอกวิถีในเอกรัฐ

ที่สำคัญก็คือ การมีกรอบความคิดใหม่นี้จะช่วยแก้ปัญหาเรื้อรังของความสัมพันธ์ทางอำนาจการเมือง - การบริหารได้หลายประการ คือ

1. แก้ไขความขัดแย้งไม่ลงรอยและแก่งแย่งแข่งขันแบบนิเสธ ระหว่างพลังต่าง ๆ ได้

2. เกิดความชัดเจนในการแบ่งอาณาบริเวณของการร่วมส่วนทางอำนาจได้

3. เกิดจุดทะลวงการตีบตันของอำนาจที่รวมศูนย์ให้เกิดการกระจายอำนาจ และเกิดความชัดเจนจนแต่ละฝ่ายที่เกี่ยวข้องสามารถมีจุดร่วมที่จะตกลงประนีประนอมในการร่วมส่วนทางอำนาจได้

กิจกรรมที่กล่าวถึงเป็นกิจกรรมของการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ แต่ถ้าจะนำเอาการจัด**ประเภท**กิจกรรมของรัฐ 7 รูปแบบ และการจัด**กลุ่ม** กิจกรรม มาพิจารณาร่วมกันแล้วก็จะสามารถจัดแบ่งอาณาบริเวณการร่วมส่วนกันได้ กล่าวคือ ในกลุ่มความมั่นคงและกระบวนการยุติธรรม บทบาทของกลไกภาครัฐยังคงเป็นแกนอยู่ในกลุ่มกิจการต่างประเทศ สถาบันตัวแทน (ภาคธุรกิจเอกชน) และสถาบันผู้แทนราษฎร ตลอดจนสถาบันตัวแทนกลุ่มอิทธิพลสามารถเข้ามีส่วนร่วมได้ สำหรับกิจกรรมกลุ่มอื่น ๆ โดยเฉพาะกลุ่มทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมน่าจะให้ภาคประชาชนเป็นแกนนำ ซึ่งหากนำกรณีนี้มาเป็นตัวอย่างแล้วก็จะได้ภาพของความสัมพันธ์ ดังนี้

ตารางที่ 10

ความสัมพันธ์ระหว่างกลไกของรัฐ/สถาบันตัวแทน/สถาบันผู้แทนในกิจกรรมกลุ่มทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กิจกรรมองค์กร	กำหนดนโยบาย	ออกกฎหมาย	แสดงความคิดเห็น	วางแผน	ทำแผนงาน	ทำโครงการ	ปฏิบัติตามแผนฯ	ติดตามประเมินผล	ไกล่เกลี่ยพิพาท	บริหารทรัพ
กลไกของรัฐ ● บังคับ									×	×
● ควบคุม									×	×
● วางแผน				×	×			×		
● บริการ						×				
● ส่งเสริม						×				
ชุมชน				×	×	×	×		×	×
องค์กรอาสาสมัคร			×	×	×		×		×	×
ผู้แทนฯ	×	×						×	×	×

ความสัมพันธ์ตามตารางข้างต้น มิใช่ความสัมพันธ์ที่ดำรงอยู่ในปัจจุบัน เพราะในปัจจุบัน กลไกอำนาจรัฐ เป็นฝ่ายกระทำการทุกขั้นตอนแต่เพียงกลไกเดียว โดยขาดการประสานสัมพันธ์กับภาคส่วนอื่น ๆ ในกรอบความสัมพันธ์ใหม่ แม้แต่กลไกของรัฐเองก็ยังมีการแยกประเภทให้กระทำการต่างหน้าที่กัน ในแง่นี้กลไกกำลังบังคับ เช่น กองทัพจะไม่มีบทบาทในการกำหนดว่าจะย้ายใครออกจากพื้นที่ใด แต่จะคอยไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและร่วมกันควบคุมกับฝ่ายปกครอง เมื่อประชาชนกับประชาชนเกิดขัดแย้งกัน (เช่นกรณีน้ำเสียว กรณีชาวนากุ้ง - ชาวนาข้าว) หรือเมื่อรัฐกับประชาชนเกิดขัดแย้งกันจนจะเกิดความรุนแรง ส่วนกลไกของรัฐด้านการวางแผน การบริการ และการส่งเสริมก็จะทำหน้าที่ตามขั้นตอนต่าง ๆ แต่สถาบันตัวแทนชุมชนและองค์กรอาสาสมัครเอกชน จะมีบทบาทมาก

เหตุที่มีข้อเสนอเช่นนี้ มิได้หมายความว่ารัฐจะไม่มีบทบาทเสียเลย รัฐยังคงกำหนดนโยบายการใช้ทรัพยากรและดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมอยู่ แต่กระบวนการกำหนดนโยบายและกำกับดูแลนั้นจะมีข้อมูลจากสนาม ซึ่งมาจากฝ่ายสถาบันตัวแทนชุมชนของภูมิภาค และจังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้านต่าง ๆ เป็นพื้นฐานของการตัดสินใจ การที่จะมีกระบวนการเช่นนี้ได้จะต้องมีการประสานโครงสร้างและกระบวนการทำงานต่าง ๆ ในระดับภูมิภาค และชุมชนด้วย

การประสานโครงสร้างต่าง ๆ ในระดับภูมิภาค

เนื่องจากในระดับชาติ และจังหวัด - อำเภอ มีโครงสร้างย่อยของความเป็นตัวแทน และความเป็นผู้แทนมากกว่าหนึ่งโครงสร้าง แต่ขาดโครงสร้างใหญ่ และกิจกรรมที่จะรองรับ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีกลไกมาเชื่อม - ประสานโครงสร้างที่เป็นกลไกของรัฐกับโครงสร้างที่เป็นตัวแทน และผู้แทนในระดับต่าง ๆ ซึ่งในที่นี้ข้อเสนอระดับภูมิภาคเป็นระดับใหญ่สุดของการเชื่อมประสาน แต่ทั้งนี้เมื่อมีการจัดกรอบความสัมพันธ์ใหม่ระหว่างกลไกอำนาจรัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชนตามข้อเสนอข้างต้นแล้ว โครงสร้างใหม่ในระดับภูมิภาค จึงเป็นโครงสร้างที่ประสานกับพลังจากเบื้องล่าง ข้อเสนอในการประสานโครงสร้างต่าง ๆ ในระดับภูมิภาค **จึงมิใช่ข้อเสนอในการขยายอำนาจของส่วนกลาง** หากเป็นการจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจจากส่วนกลาง กับอำนาจในท้องถิ่นที่มีพื้นฐานจากประชาชนเสียใหม่ โดยมีศูนย์ประสานงานอยู่ที่ภูมิภาคเพื่อลดความเข้มข้นของอำนาจจากส่วนกลาง ซึ่งห่างไกลจากงานสนามและปัญหาในพื้นที่ดังตารางข้างล่างนี้

ตารางที่ 11

ความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างกับระดับพื้นที่

โครงสร้าง	ระดับ					
	ชาติ	ภูมิภาค	จังหวัด			
			จังหวัด	อำเภอ	ตำบล	หมู่บ้าน
กลไกของรัฐ						
รัฐมนตรี	√					
หน่วยราชการ	√	√	√	√	√	√
สถาบันผู้แทน						
สภา	√		√		√	
สถาบันตัวแทน						
คณะกรรมการ	√		√			√
สภา			√		√	
หอการค้า	√		√			
สมาคม	√		√			
องค์กรอาสาสมัคร	√		√	√	√	√
กิจกรรมการพัฒนา	√	√	√	√	√	√

หากเราใช้กรอบความคิดเดิม คือ นำเอากิจกรรมการพัฒนามาเป็นแกนหลักในการพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างกลไกของรัฐ (ฝ่ายการเมือง - คณะรัฐมนตรีและระบบราชการ) กับสถาบันผู้แทนและสถาบันตัวแทน เราจะพบว่า

(1) ในขณะที่กิจกรรมการพัฒนามีอยู่ในทุกระดับตั้งแต่ ระดับชาติ-ภูมิภาค-จังหวัด-อำเภอ-ตำบล-หมู่บ้าน และกลไกของรัฐ (หน่วยราชการ) ก็มีอยู่มากระดับเช่นกัน แต่ส่วนสำคัญของกลไกของรัฐ คือคณะรัฐมนตรีกลับมีลักษณะรวมศูนย์ และมีการขยายตัวของหน่วยงานระดับกรมและกอง โดยมีการขยายตัวหรือแตกตัวของกระทรวงน้อยมาก ดังนั้น การจัดกลุ่มงานจึงเป็นการจัดกลุ่มงานในระดับกรมและกอง โดยมีการแตกตัวในระดับต่ำกว่ากรมมาก จนกระทั่งระดับกระทรวง (หน่วยนโยบายและวางแผน) และหน่วยงานที่เป็นฝ่ายอำนวยการวางแผนงาน, แผนเงิน, แผนคน (สศช., สงป., และ กพ.) ไม่สามารถควบคุมแผนทั้งสามให้ประสานสัมพันธ์กันได้ เนื่องจากการจัดทำโครงสร้างของโครงการต่าง ๆ นั้น ไม่อาจกระทำได้ และกระทรวงเองก็เกิดปัญหากับอำนาจของกรมที่มีอยู่ตามกฎหมาย โดยเฉพาะอำนาจในการปฏิบัติการ (operational power) ซึ่งเป็นอำนาจที่แท้จริง

(2) ในประการต่อไป ในขณะที่หน่วยงานส่วนกลางส่วนใหญ่มีสาขาย่อยอยู่ในระดับจังหวัด และระดับภูมิภาค แต่โครงสร้างกลไกของรัฐทางการเมือง ไม่มีตัวแทนไปคอยตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลโครงการต่าง ๆ ที่กระทำอยู่ในกลุ่มจังหวัดต่าง ๆ (ซึ่งแบ่งออกได้ทั้งตามลักษณะทางภูมิศาสตร์ และลักษณะทางเศรษฐกิจ) ดังนั้นรัฐจึงไม่มีกลไกทางการเมือง ในระดับภูมิภาคที่จะเชื่อมโยงระดับชาติกับระดับท้องถิ่น ปัญหาท้องถิ่นจำนวนมากที่ควรจะแก้ไข และบรรเทาสกัดได้ในระดับจังหวัด จึงลุกลามกลายเป็นปัญหาระดับชาติ (เช่น การเดินขบวนของชาวไร่อ้อย ชาวนา กรณีโรงงานแทนทาลัม กรณีพระประจักษ์ กรณีเขื่อนปากมูล ฯลฯ) และแม้ว่าจะมีนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี ไปตรวจเยี่ยมราษฎรอยู่เนือง ๆ แต่ก็เป็นการไปในระยะสั้น มิได้มีตัวแทนของรัฐในทางการเมืองที่มีสำนักงาน และอยู่ปฏิบัติงานในเขตนอกเมืองหลวง

(3) เมื่อพิจารณาโครงสร้างสถาบันผู้แทน และสถาบันตัวแทนแล้ว จะเห็นได้ว่าในระดับชาติ สถาบันผู้แทน ได้แก่ รัฐสภา ในระดับจังหวัด ได้แก่ สภาจังหวัด สภาเทศบาล และสภาตำบล ส่วนสถาบันตัวแทนนั้นส่วนใหญ่มีอยู่ในระดับชาติและจังหวัด แต่โครงสร้างระดับภาคที่จะเชื่อมโยงโครงสร้างสถาบันผู้แทนและสถาบันตัวแทนยังไม่มี

รัฐมนตรีประจำภาค

ในการนี้ จึงเห็นควรให้มีการจัดโครงสร้างทางการเมืองในระดับภาค เพื่อประสานสัมพันธ์กับกิจกรรมการพัฒนาในแต่ละภาค โดยใช้สถาบันผู้แทนและสถาบันตัวแทนประชาชนระดับต่าง ๆ เป็นกลไกของการมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา

อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีประจำภาคได้แก่ การตรวจสอบ, ติดตาม, ประเมินผล อย่างเป็นเอกเทศหรือร่วมกับผู้ตรวจราชการของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ในกิจกรรมที่เกี่ยวกับการพัฒนา ทั้งนี้โดยไม่มีอำนาจในการโยกย้ายข้าราชการ แต่การเสนอรายงานการตรวจสอบ, ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติงานย่อมนำไปสู่การพิจารณาของหน่วยงานเจ้าสังกัดได้

รัฐมนตรีประจำภาคอาจมีได้ใน

1. ภาคกลาง
2. ภาคตะวันตก
3. ภาคเหนือตอนบน

4. ภาคเหนือตอนล่าง
5. ภาคใต้ทั่วไป (ยกเว้นสี่จังหวัด)
6. ภาคใต้สี่จังหวัด
7. ภาคอิสานเหนือ
8. ภาคอิสานใต้

รัฐมนตรีประจำภาค จะต้องมีสำนักงาน อุปกรณ์การสื่อสาร งบประมาณ และกำลังคนที่พอเพียง และ ควรใช้ประโยชน์จากมหาวิทยาลัย วิทยาลัยคร วิทยาลัยเกษตรกรรม และมหาวิทยาลัยเอกชนในจังหวัดต่าง ๆ ของภูมิภาคนั้น เป็นทรัพยากรมนุษย์ที่สำคัญในการดำเนินกิจกรรมในหน้าที่

รัฐมนตรีประจำภาคควรมีการร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับหน่วยงานทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรประชาชนในการวางแผนโครงการ การตรวจสอบ, ติดตาม และประเมินผล

การมีรัฐมนตรีประจำภาคตามข้อเสนอนี้ จะเป็นผลดีมากกว่าผลเสีย เพราะข้อเสนอให้มีรัฐมนตรีภาคนี้ มิใช่เป็นข้อเสนอโดดๆ แต่เป็นส่วนหนึ่งของข้อเสนอรวมทั้งหมดดังกล่าวมาแล้ว และเป็นส่วนที่จะรองรับการกระจายอำนาจให้แก่ชุมชน โดยมีองค์กรอาสาสมัครเอกชนเป็นตัวเชื่อมประสาน

การเสนอให้มีโครงสร้างทางการเมืองระดับภาคเพื่อประสานงานนี้ ก็เพื่อที่จะลดความขึงตึงของการบริหารงานในรัฐเดี่ยวที่มักจะไม่สอดคล้องกับการแก้ปัญหาในพื้นที่ เนื่องจากกลไกส่วนกลางของรัฐเดี่ยวกุมอำนาจมากจนเกินไป ทำให้ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ซึ่งแม้จะรู้ปัญหา แต่ก็ขาดอำนาจในการสั่งการ นอกจากนั้นการที่ศูนย์อำนาจรวมตัวอยู่ในกรุงเทพมากเกินไป ก็มีส่วนทำให้ผู้มีอำนาจที่จะตัดสินใจทางการเมืองเหินห่างจากสภาพความเป็นจริง และไม่ทันกับเหตุการณ์ในพื้นที่ด้วย

เป็นที่น่าสังเกตว่า ในระยะเวลาเกือบสิบปีที่ผ่านมา (2527 - 2535) ในขณะที่กลไกของรัฐมีการปรับตัวทางโครงสร้างน้อยมาก แต่องค์กรอาสาสมัคร โดยเฉพาะองค์กรพัฒนาเอกชนไทย ได้มีการปรับและขยายตัวอย่างเป็นระบบ และรวดเร็ว[8] นับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 เป็นต้นมา รัฐได้ยอมรับบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชน โดยในปี 2528 ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชนพัฒนาชนบทแห่งชาติขึ้น ประกอบด้วยสมาชิกประมาณ 139 องค์กร ที่มีฐานการปฏิบัติงานอยู่ในกรุงเทพและพื้นที่ชนบทใน 4 ภูมิภาค ทั่วประเทศไทย อย่างไรก็ตามการประสานร่วมมือดังกล่าวในช่วง 4 - 5 ปีแรก เป็นไปอย่างค่อยเป็นค่อยไป เพราะฝ่ายรัฐยังมีความหวาดระแวงอยู่[9]

มีข้อสังเกตว่า กลไกของรัฐที่ยอมรับและมีการประสานงานกับองค์กรพัฒนาเอกชน มักเป็นหน่วยงานที่มีประสบการณ์การทำงานพัฒนาในพื้นที่ โดยมีตัวแทนระดับตำบล เช่น กรมการพัฒนาชุมชน และกรมส่งเสริมการเกษตร และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ ส่วนหน่วยงานที่เป็นกลไกรัฐด้านกำลังบังคับ เช่น กองทัพ และกรมการปกครอง มักจะมีการร่วมมือน้อย แต่มีความระแวงต่อการปฏิบัติงานขององค์กรพัฒนาเอกชนสูง

---

[8] ดู เอนก นาคะบุตร "ภาพรวม บทบาท และพัฒนาการขององค์กรพัฒนาเอกชนไทย ในการพัฒนาชนบทและสังคม" ใน **ทิศทางการพัฒนาประเทศ : ทัศนะประชาชนและองค์กรพัฒนา** (กรุงเทพ : โครงการศึกษาทางเลือกการพัฒนา สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 23-24 กุมภาพันธ์ 2533) หน้า 33-67.

[9] เรื่องเดียวกัน, หน้า 46.

ประเด็นของเราก็คือ การที่คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ยอมรับบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนโดยตั้งเป็นคณะกรรมการประสานงานองค์กรเอกชน พัฒนา ชนบท (กป.อพช.) นั้น แม้จะเป็นสิ่งจำเป็นต่อการร่วมมือแต่ก็ยังไม่พอเพียงกับการส่งเสริมบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งเป็นสายพานเชื่อมโยงภาครัฐกับภาคประชาชน ทั้งนี้ก็เพราะยังไม่มีการปรับกรอบความคิดใหม่ในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างกลไกอำนาจรัฐกับกลไกของภาคประชาชนนั่นเอง

ตามความคิดเก่า รัฐเท่านั้นที่มีอำนาจตามกฎหมาย และความชอบธรรมที่จะจัดการกิจกรรมการพัฒนา กล่าวอีกทางหนึ่งก็คือ ตลอดระยะเวลา 100 ปีที่ผ่านมานี้ กลไกอำนาจรัฐได้ผูกขาดการเป็นเจ้าของประชาชนเอาไว้ โดยผ่อนคลายให้องค์กรภาคธุรกิจเอกชน และองค์กรอาสาสมัครพัฒนาที่มิใช่เป็นฝ่ายราชการเข้ามามีส่วนร่วมในการช่วยเหลือประชาชน ภายใต้ร่มเงาของการบริหารของรัฐ

ในบทก่อน ๆ เราได้ชี้ให้เห็นแนวโน้มนี้โดยยกกรณีตัวอย่างของคณะกรรมการร่วมภาครัฐ และเอกชน การที่ฝ่ายรัฐตั้ง กป.อพช.ขึ้นก็มีลักษณะเดียวกับการตั้ง กรอ. แต่รัฐปรับเพียงการประสานกลไกของรัฐกับพลังที่ก่อตัวขึ้นใหม่ มิได้ยอมมอบอำนาจการตัดสินใจให้มีการตัดสินใจร่วมกัน และมิได้มีการปรับอาณาบริเวณของความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับสังคมเสียใหม่ การที่รัฐยอมโอนอ่อนร่วมมือกับภาคประชาชนในระดับหนึ่งนี้ ปัจจัยสำคัญคือ การกดดันของกระแสโลกที่มาจากองค์การสหประชาชาติ และประเทศตะวันตก ที่เริ่มเปลี่ยนนโยบายการให้ความช่วยเหลือ โดยนิยมให้ผ่านองค์กรเอกชนมากกว่าหน่วยงานของรัฐบาล

การขาดโครงสร้างและกระบวนการเชื่อมประสานที่มีอำนาจในการตัดสินใจแก้ปัญหา หรือปรับเปลี่ยนนโยบายนี้ ทำให้ กป.อพช. ต้องประสบปัญหาความล่าช้าในการที่ฝ่ายรัฐจะตอบสนอง ดังเช่นการเสนอให้รัฐออกพระราชบัญญัติป่าชุมชน ให้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน เป็นต้น ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าขณะนี้องค์กรพัฒนาเอกชนมีความพร้อมเต็มที่ และสามารถเป็นสถาบันตัวแทนของภาคประชาชนได้ดีกว่าสถาบันผู้แทนราษฎร ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของภาครัฐที่จะต้องปรับกรอบความคิด และปรับกลไก-กระบวนการทำงานเสียใหม่ โดยถือว่า กิจกรรมบางประเภท เช่นด้านทรัพยากรสิ่งแวดล้อม และที่ดินทำกินนั้น จะต้องให้องค์กรอาสาสมัครและชุมชนเป็นแกนนำในการกำหนดนโยบาย ตลอดจนการทำแผนและโครงการโดยมีฝ่ายรัฐทำหน้าที่กำกับดูแลและส่งเสริมเหมือนกับที่ฝ่ายรัฐได้ปรับเปลี่ยนแนวทางในการทำงานร่วมกับภาคธุรกิจเอกชนโดยรัฐลดการควบคุมลง และทำหน้าที่กำกับและส่งเสริมเป็นด้านหลัก

แม้ว่าในการวางแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 จะมีการเปิดโอกาสให้มีตัวแทน กป.อพช. เข้าร่วมด้วยก็ตาม แต่ปัญหาที่ใหญ่ที่สุดมิได้อยู่ที่การวางแผน หากอยู่ที่การดำเนินแผนงานและโครงการต่าง ๆ ซึ่งหน่วยราชการมากมายหลายหน่วย ต่างปฏิบัติตามทัศนะและพฤติกรรมดั้งเดิมของตน การประสานระหว่างรัฐกับองค์กรพัฒนาเอกชนในระดับชาติ จึงมิได้ช่วยแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นทุกวันในพื้นที่ เพราะแม้ว่า กป.อพช.จะมีองค์กรระดับพื้นที่ก็ตาม แต่ก็มิได้เข้าร่วมในการแก้ไขปัญหากับหน่วยราชการในระดับพื้นที่ ดังจะเห็นได้จากกรณีความขัดแย้งเรื่องพระประจักษ์ และเขื่อนปากมูล ตลอดจนเรื่องอื่น ๆ อีกมากมาย ซึ่งกลไกของรัฐกำลังขัดแย้งกับประชาชน และองค์กรพัฒนาเอกชนมากขึ้นทุกขณะ ดังจะเห็นได้จากการรายงานสถานการณ์การพัฒนาชนบทไทยในภูมิภาคต่าง ๆ[10]

---

[10] **เรื่องเดียวกัน**, หน้า 125-157.

เนื่องจากองค์กรพัฒนาเอกชนส่วนใหญ่ทำงานกับประชาชน โดยมีความรู้ประสบการณ์ และแนวทาง - วิธีการในการแก้ไขปัญหาอย่างชัดเจน แต่ขาดการคิดค้านและพยายามที่จะปรับเปลี่ยนบทบาทและกลไกอำนาจรัฐอย่างเป็นระบบ ดังนั้นในการสรุปรายงานแต่ละปี ปัญหาเก่า ๆ ก็ยังแก้ไขไม่ได้ และปัญหาใหม่ ๆ ก็เพิ่มมากขึ้น แม้ว่าองค์กรพัฒนาเอกชนจะมีข้อเสนอในการปรับโครงสร้างองค์กรของรัฐอยู่บ้าง เช่น ทางด้านการพัฒนาสลัมและชุมชนแออัด[11] แต่ก็เป็นข้อเสนอเฉพาะส่วนที่มิได้มองภาพรวมทั้งหมด ดังนั้นสถานการณ์ในขณะนี้คือ การดำเนินไปของการพัฒนาแบบคู่ขนาน คือ ทางฝ่ายรัฐก็มีกลไกของรัฐและฝ่ายนอกกลไกรัฐก็สร้างและขยายองค์กรของตน ด้วยการมีสถาบัน มีระบบงานของตนเอง มีเครือข่ายที่ขยายตัวคล้าย ๆ กับของระบบราชการ คือ มีระดับชาติ ระดับภาค และระดับท้องถิ่น แต่ในเนื้อแท้แล้วมีวิธีการทำงานที่ต่างจากระบบราชการ คือ ใช้การทำงานแบบเครือข่าย[12]

แม้ว่าองค์กรนอกระบบราชการจะเป็นการเลือกใหม่ของการบริหารการพัฒนาก็ตาม แต่มีข้อควรคำนึงว่า กลไกของรัฐก็ยังคงปฏิบัติงานอยู่ และแม้ว่าองค์กรนอกระบบราชการ เช่น สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนาจะมีแผนงานและกิจกรรมที่เป็นระบบ มีงบประมาณพอเพียงในการจัดกิจกรรมที่เป็นผลดีต่อชุมชนหมู่บ้านก็ตาม แต่กลไกของรัฐก็ยังมิได้อาศัยตัวแบบนี้ปรับเปลี่ยนกลไก กระบวนการและวิธีการทำงานของตน

การปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางการเมือง - การบริหารของรัฐแบบทั่วด้าน จึงเป็นสิ่งจำเป็นและสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงที่กำลังเกิดขึ้นในปัจจุบัน กลไกรัฐควรได้รับการเรียนรู้จากวิธีการคิด และการทำงานขององค์กรนอกระบบราชการ อย่างเช่น สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา และแสวงหากลไกและกระบวนการในระดับภูมิภาคและท้องถิ่นร่วมกัน เพื่อแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชน โดยภาครัฐน่าจะศึกษาและถือเอาผลสำเร็จของแผนงานและโครงการขององค์กรนอกระบบราชการเป็นตัวแบบในการทำงาน หาไม่แล้วความขึงตึงไม่ปรับตัวของกลไกอำนาจรัฐจะเป็นอุปสรรคสำคัญยิ่งต่อการรับใช้ประชาชน

การจัดกลุ่มกรมเพื่อกระจายกระทรวงและปรับปรุงระบบคณะรัฐมนตรี

เมื่อผู้เขียนเสนอเรื่องการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ในปี พ.ศ. 2531 ได้มีผู้เข้าใจผิดในสาระสำคัญว่า ข้อเสนอดังกล่าวเป็นความพยายามที่จะขยายขนาดของระบบราชการ ด้วยการเพิ่มจำนวนกระทรวงหรือไม่ก็เป็นมาตรการทางการเมืองที่จะเพิ่มจำนวนรัฐมนตรี

ในงานชิ้นนี้ จากการที่เราได้พิจารณาวิวัฒนาการ อุปสรรค และปัญหาของกลไกอำนาจรัฐกับช่องว่างที่เกิดขึ้นจากความไม่สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ ได้ ย่อมเป็นพื้นฐานที่ดีในการทำความเข้าใจที่ถูกต้องว่า การปรับระบบราชการฝ่ายบริหารและระบบคณะรัฐมนตรีนี้เป็นผลที่จะเกิดขึ้นตามไปกับการปรับเปลี่ยนกรอบความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจรัฐกับอำนาจทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง โดยมุ่งเน้นการจัดความสัมพันธ์แบบใหม่ที่กลไกอำนาจรัฐจะมิใช่ศูนย์อำนาจหลัก หรือแกนกลางในความสัมพันธ์อันซับซ้อน และหลากหลายภายในสังคม ที่สำคัญก็คือ การปรับบทบาทและภารกิจของรัฐดังกล่าวมาแล้ว ควบคู่

---

[11] ดู สิน สื่อสวน "ทิศทางการพัฒนาสลัมและชุมชนแออัด" ในเรื่องเดียวกัน, หน้า 103.

[12] เช่น การจัดองค์กรของสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา เป็นต้น ดูใน **ทิศทางไท** ปีที่ 1 ฉบับที่ 1 กันยายน 2534, หน้า 4-16.

ไปกับการหาจุดร่วมหลาย ๆ จุดในการกระจายอำนาจโดยคำนึงถึงลักษณะของกิจกรรม โดยให้พลังนอกระบบราชการได้มีส่วนร่วมอย่างแท้จริง เป็นเป้าหมายสำคัญของการจัดกลุ่มกรมเสียใหม่

เนื่องจาก **กรม** เป็นจุดหลักของอำนาจรัฐที่มีวิวัฒนาการต่อเนื่องยาวนาน มีฐานทางกฎหมายรองรับอำนาจ มีทรัพยากรกำลังคน อุปกรณ์และงบประมาณ กรมจึงเป็นจุดที่ต้องมีการปรับเปลี่ยน โดยจะต้องมีการทบทวนภารกิจหลักและภารกิจรองเสียใหม่ เพราะแผนงานและโครงการที่กรมจัดทำนั้น ก็คือเนื้องานของกระทรวงนั่นเอง แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ ตลอดระยะเวลาอันยาวนานที่ผ่านมานั้น ยังไม่เคยมีการปรับตัวขนาดใหญ่ โดยการทบทวนกรอบใหญ่ทั้งหมด ดังนั้นเมื่อมีการทบทวนภารกิจของรัฐตามข้อเสนอแนะในส่วนแรกของบทนี้แล้ว ก็จำเป็นต้องมีการจัดกลุ่มกรมเสียใหม่ เพราะในปัจจุบันการรวมกลุ่มของกรมยังเป็นอุปสรรคต่อการปรับกระบวนการทำงาน และการประสานสัมพันธ์ทั้งภายในกลไกของรัฐเอง และระหว่างกลไกของรัฐกับพลังภายนอกอยู่

การจัดกลุ่มกรมใหม่ มิได้มีผลทำให้ระบบราชการใหญ่ขึ้น แท้ที่จริงแล้วเป็นยุทธศาสตร์หลักของการลดขนาดของระบบราชการลง โดยตัดงานที่ซ้ำซ้อนออกไป หรือโอนถ่ายให้สถาบันนอกกลไกอำนาจรัฐ และชุมชนเป็นผู้ทำแทน

การจัดกลุ่มกรมใหม่ จะนำไปสู่การทบทวนเปรียบเทียบกลุ่มกิจกรรม และการเชื่อมโยงระหว่างกันได้ โดยยังไม่คำนึงถึงโครงสร้างใหญ่ที่เป็นกระทรวง แต่ในบั้นปลายกลุ่มกรมจะมีความเกี่ยวโยงกัน และน่าจะแยกออกเป็นโครงสร้างย่อยที่มีขนาดเล็ก แต่มีจำนวนของกลุ่มมากขึ้น แทนที่จะมีจำนวนของกลุ่มน้อย แต่โครงสร้างย่อยมีขนาดใหญ่

กล่าวอีกทางหนึ่งก็คือ การจัดกลุ่มกรมใหม่โดยแยกเป็นโครงสร้างย่อยๆ จะทำให้ป้องกันการขยายหน่วยงานระดับกองได้ และจะมีผลทำให้จำนวนกระทรวงมีมากขึ้น แต่จำนวนกรมที่สังกัดแต่ละกระทรวงมีน้อยลง และในที่สุดการที่ขนาดของกระทรวงเล็กลง และการจัดให้มีกรมที่เกี่ยวข้องกันในแต่ละกระทรวงย่อมเป็นการสะดวกที่จะจัดความสัมพันธ์ระหว่างกลไกของรัฐที่มีการกระจายตัวเล็กลงกับภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชนตามตัวแบบที่เสนอไว้ นอกจากนั้น การจัดกลุ่มกรมเพื่อกระจายกระทรวง ยังจะเปิดโอกาสให้มีการลดอัตรากำลัง และการเกลี่ยบุคลากร ตลอดจนการลดงบประมาณงานที่ควรมีจุดสิ้นสุดแบบค่อยลดลง (decremental budgeting) ในระยะยาวอีกด้วย

การจัดกลุ่มกรมเสียใหม่จะมีผลดีในการทำให้เกิดความชัดเจนทางด้านอำนาจหน้าที่ และการประสานแผนงาน, แผนเงิน และแผนคนได้ เพราะขนาดของกระทรวงจะเล็กลง พอที่จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการวางแผน และประสานแผนในระดับกระทรวง (ที่มีกรมน้อยลง) และระหว่างกระทรวง (ที่มีการแบ่งกลุ่มกรมใหม่) ได้

ในระบบคณะรัฐมนตรีเอง คณะรัฐมนตรีย่อย เช่น ครม.เศรษฐกิจ และ ครม.สังคม ก็จะจัดได้ง่ายเข้า เพราะจะมีกลุ่มกระทรวงที่มีกรมที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมด้านเศรษฐกิจ และสังคมโดยตรงเข้าร่วม

ในระบบการวินิจฉัยสั่งการ และการติดตามมติคณะรัฐมนตรีก็จะกระทำได้สะดวกยิ่งขึ้น

ในการแก้ไขปัญหาหลัก ๆ ของระบบราชการไทย เช่น การซ้ำซ้อนของงาน ขั้นตอนที่มากมายเกินควร

และความล่าช้าของหน่วยราชการในการให้บริการต่อประชาชน และการจัดทำแผนปฏิบัติการของกรม ฯลฯ ก็จะทำได้ง่ายและมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

ที่สำคัญก็คือ การจัดกลุ่มกรม และกระจายออกเพื่อให้มีกระทรวงและทบวงมากขึ้น จะนำไปสู่ความเป็นไปได้ในการจัดแบ่งสาขา (sector) และสาขาย่อย (sub-sector) ของกิจกรรมด้านต่าง ๆ ดังได้เสนอไว้แล้ว

เมื่อจัดกลุ่มกรมตามสาขา และสาขาย่อยของกิจกรรมได้แล้ว การกำหนดนโยบายและการผนึกกำลังในการปฏิบัติงานอย่างครบวงจร เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ก็จะดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะผู้วางแผนจะสามารถระบุจุดยุทธศาสตร์ทางการบริหารและกฎหมายกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการวางแผนกำลังคนที่จำเป็นที่จะต้องปรับปรุงเพื่อรองรับกับยุทธศาสตร์ของการพัฒนาได้

การจัดกลุ่มกรม เพื่อให้มีกระทรวงและทบวงเพิ่มขึ้นนั้น ย่อมมีผลในการลดความเข้มข้นของอำนาจระดับกรมที่เป็นอุปสรรคของการวางและประสานแผนงาน แผนเงิน และแผนคน ในระดับเหนือกรม (ระหว่างกรมในกระทรวงหรือทบวงเดียวกัน) ด้วย

การจัดกลุ่มกรม เพื่อให้มีกระทรวงและทบวงเพิ่มขึ้นนั้น ไม่ต้องใช้งบประมาณเพิ่มขึ้นมากนัก เพราะตำแหน่งที่จะเพิ่มขึ้น เช่น ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง นั้น ผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งเหล่านี้ ล้วนแล้วแต่มีเงินเดือนเต็มระดับ 10 เมื่อได้เลื่อนขึ้นเป็นระดับ 11 ก็ได้แต่เพียงระดับตำแหน่งสูงขึ้นเท่านั้น

ในทางการเมือง การจัดกลุ่มกรม และให้มีกระทรวง-ทบวงเพิ่มมากขึ้น โดยกระทำควบคู่ไปกับการจัดให้มีรัฐมนตรีประจำภาคนั้น เป็นผลดีต่อการพัฒนาทางการเมือง และเป็นนวัตกรรมทางการเมือง (political innovation) ที่มีลักษณะสร้างสรรค์มากกว่าข้อเสนอที่ให้มีการแยกอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารออกจากกัน ผลดีที่สำคัญ ๆ ได้แก่

(ก) การจัดกลุ่มกรม ให้สอดคล้องกับสาขาและสาขาย่อยของกิจกรรม แล้วจัดตั้ง กระทรวง-ทบวงเสียใหม่ จะทำให้เกิดความชัดเจนว่า กลุ่มกรมใด มีลักษณะงานที่เป็นเทคนิค จำเป็นต้องใช้รัฐมนตรีและรัฐมนตรีช่วยว่าการ ที่มีความเชี่ยวชาญเป็นนักวิชาการเทคนิค (technocrat): กลุ่มกรมใดมีลักษณะงานที่เป็นการให้บริการซึ่งจำต้องใช้รัฐมนตรีและรัฐมนตรีช่วยว่าการที่ใกล้ชิดกับประชาชนผู้รับบริการ

(ข) กระทรวง และทบวง ที่จะจัดขึ้นใหม่จะมีความสำคัญลดหลั่นกันไป ทำให้พรรคการเมืองสามารถพิจารณากำหนดตัวบุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งตามอาวุโส ความรู้-ความเชี่ยวชาญ-ความสนใจ ประสบการณ์ได้โดยมีทางเลือกมากขึ้น

(ค) ตำแหน่งทางการเมืองจะมีมากขึ้น แต่จะเป็นตำแหน่งทางการเมืองที่มีการแบ่งสาขา และสาขาย่อยของกิจกรรมที่ชัดเจนกว่าแต่ก่อน และสามารถเชื่อมโยงกับลักษณะของการแบ่งกิจกรรมในรัฐสภา (คณะกรรมาธิการสามัญประจำรัฐสภา)

จุดเชื่อมระหว่างฝ่ายบริหาร (กระทรวง, ทบวง) กับฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) ในด้านตำแหน่งทางการเมือง นอกจากรัฐมนตรี รัฐมนตรีช่วยแล้ว ก็ควรให้มีตำแหน่งเลขาธิการรัฐมนตรี ทำหน้าที่ประสานงานกับคณะกรรมาธิการสามัญของรัฐสภา ส่วนตำแหน่งเลขานุการรัฐมนตรีนั้น ก็ยังคงมีอยู่ โดยทำหน้าที่เลขานุการ (จัดตารางนัดหมาย, พบผู้มาติดต่อ ฯลฯ)

ดังนั้นระดับชั้นของตำแหน่งทางการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะก้าวไปแต่ละขั้น และเรียนรู้ตลอดจนสร้างความสัมพันธ์อันดีเชิงสร้างสรรค์กับข้าราชการก็จะมีมากขึ้นดังนี้

ภาพที่ 5

ลำดับชั้นตำแหน่งทางการเมือง

นายกรัฐมนตรี

รองนายกรัฐมนตรี

รัฐมนตรีว่าการกระทรวง

รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง

รัฐมนตรีประจำภาค

รัฐมนตรีว่าการทบวง

เลขาธิการนายกรัฐมนตรี

รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

เลขาธิการนายกรัฐมนตรี

รองเลขาธิการรัฐมนตรี

เลขานุการรัฐมนตรี

ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรี

หมายเหตุ **ใน** คือตำแหน่งที่จะมีขึ้นใหม่ตามข้อเสนอ

(ง) สภาพความเป็นจริงของการเมืองไทย ซึ่งแต่เดิมและในปัจจุบันเกิดทางตัน เพราะมีกระแสความขัดแย้งที่ลงรอยกันไม่ได้กับฝ่ายทหาร-ข้าราชการ-เทคโนแครท กับพรรคการเมือง-ผู้แทนราษฎร โดยมีกลุ่มพลังที่เป็นกลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ ต่างฝ่ายต่างมุ่งระดมความสนับสนุนจากกลุ่มยุทธศาสตร์ และประชาชนเพื่อช่วงชิงอำนาจ ก็จะมี **เวทีใหม่** ที่มี **กติกาใหม่** มี **โครงสร้าง** และ **กิจกรรมที่สัมพันธ์กับประชาชนมากขึ้น** มิใช่มีแต่เพียง **เวทีระดับชาติ** แต่มี **เวทีระดับภูมิภาค** ซึ่งจะเป็นจุดเชื่อมประสานระหว่างพลังระดับชาติ กับพลังระดับท้องถิ่นได้ดีกว่าที่เป็นอยู่ในระบบปัจจุบัน

(จ) การกระจายอำนาจในรูปแบบต่าง ๆ ที่สอดคล้องกับสาขา และสาขาย่อยของกิจกรรมจะเป็นไปได้แทนที่จะติดยึดอยู่กับการกระจายอำนาจเพียงรูปแบบเดียว โดยที่ตัวแทนของกลุ่มยุทธศาสตร์ ตัวแทนของประชาชน (ที่มิได้เชื่อมโยงกับพรรคการเมือง) และผู้แทนราษฎร (ซึ่งอาจเป็นเพียงตัวแทนของพรรคการเมืองหรือเป็นทั้งตัวแทนของพรรคและของผู้แทนของราษฎรก็เป็นได้) สามารถเข้ามีส่วนร่วมในโครงสร้างและกระบวนการใหม่ได้

(ฉ) การจัดกลุ่มกรม เพื่อให้มีกระทรวงและทบวงเพิ่มขึ้น โดยมีรัฐมนตรีประจำภาคด้วยนั้น จะก่อให้เกิดการกระจายอำนาจทางการเมืองในระดับสูงสุดด้วย และเมื่อมีการจัดกลุ่มกรมใหม่แล้ว การมีรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีหลาย ๆ คน (โดยมีการแบ่งกันคุมกรมและรัฐวิสาหกิจ ภายในสำนักนายก-รัฐมนตรี) ก็ไม่มีความจำเป็นอีกต่อไป แต่ควรจะมีรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเพียงไม่เกินสองคน คนหนึ่งดูแลกรมในสังกัด อีกคนหนึ่งดูแลโครงการพิเศษที่เป็นนโยบายของรัฐที่สำคัญและจำเป็นที่จะต้องให้มีคนควบคุมดูแลอยู่ ณ จุดศูนย์กลาง เช่น นโยบายเกี่ยวกับน้ำมัน, นโยบายการพัฒนาชนบท, นโยบายการพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออก เป็นต้น

แนวทางการปรับปรุงระบบคณะรัฐมนตรี

ระบบคณะรัฐมนตรี ที่จะเป็นผลจากการจัดกรอบความสัมพันธ์ใหม่ตามตัวแบบที่เสนอ จะมีลักษณะของการกระจายตัวทั้งระดับชาติและระดับภาค การกระจายตัวระดับชาติเกิดขึ้นจาก การจัดกลุ่มกรม และกระทรวงเสียใหม่ ซึ่งเน้นหลักการที่จำแนกลักษณะของกระทรวง ทบวง กรม ตามความสัมพันธ์กับส่วนต่างๆ ในสังคม มิได้เอากระทรวง ทบวง กรมเป็นศูนย์กลางในทุกเรื่องไป ดังนั้น ลักษณะของการจัดองค์กรของกระทรวง ทบวง กรมแต่ละประเภทกิจกรรม จึงควรมีความแตกต่างกันในแง่ของขนาด บทบาท หน้าที่ กระบวนการทำงาน ที่สำคัญก็คือ การทำงานแบบเครือข่ายระหว่างกลไกของรัฐด้วยกันเอง และระหว่างกลไกของรัฐกับหน่วยต่าง ๆ นอกภาครัฐก็จะมีมากขึ้น

พิจารณาในแง่นี้ ระบบคณะรัฐมนตรีใหม่จะวางน้ำหนักให้แต่ละกระทรวง และกลุ่มกระทรวง ไม่เท่ากัน แม้กระทรวงจะมีสถานภาพทางกฎหมายเหมือนกัน แต่จะมีสถานภาพทางการเมืองและการบริหารแตกต่างกัน

ในประเทศที่มีระบบรัฐสภา แต่มีการปรับปรุงระบบคณะรัฐมนตรีอยู่เป็นระยะ เช่น ประเทศคานาดา ได้มีการแบ่งรัฐมนตรีออกเป็น 4 ประเภท ซึ่งเป็นการจัดระบบคณะรัฐมนตรีที่ควรนำมาพิจารณา คือ

(1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวง

(2) รัฐมนตรีที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบโดยเฉพาะกับรัฐสภา

(3) รัฐมนตรีลอย ไม่สังกัดกระทรวง

(4) รัฐมนตรีแห่งรัฐ (minister of state) ซึ่งมีอยู่สามประเภท คือ (ก) รัฐมนตรีที่มีหน้าที่รับผิดชอบนโยบายใหม่ ๆ ที่มีขอบเขตกว้างขวางในกิจกรรมที่มีความสำคัญเร่งด่วน โดยได้รับอาณัติจากรัฐบาล รัฐมนตรีประเภทนี้อาจมีอำนาจหน้าที่และสามารถกำกับ ควบคุมบางส่วนของระบบราชการได้ และอาจของบประมาณจากรัฐสภาเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายทางการบริหารและการปฏิบัติงานได้ (ข) รัฐมนตรีที่ได้รับการแต่งตั้งให้

ช่วยงานรัฐมนตรีว่าการกระทรวง รัฐมนตรีประเภทนี้ อาจมีอำนาจและหน้าที่ตามที่รัฐมนตรีว่าการมอบหมายให้ โดยที่รัฐมนตรีว่าการยังคงมีอำนาจทางกฎหมายขั้นเด็ดขาดอยู่ (ค) รัฐมนตรีที่อาจได้รับการแต่งตั้งโดยเป็นส่วนหนึ่งของกระทรวง แต่ไม่ได้รับมอบหมายให้ช่วยเหลือรัฐมนตรีคนหนึ่งคนใด

ระบบคณะรัฐมนตรีของคานาดา ประกอบด้วยคณะกรรมการของคณะรัฐมนตรี เช่นเดียวกับระบบคณะรัฐมนตรีของออสเตรเลีย ทั้งนี้เนื่องจากคณะรัฐมนตรีมีประเด็นปัญหาทางนโยบายที่จะพิจารณามาก ซึ่งไม่สามารถพิจารณาโดยอาศัยการประชุมรัฐมนตรีเป็นจำนวนมากได้ จึงต้องมีการแบ่งงานกันโดยมีการมอบหมายให้คณะกรรมการคณะต่าง ๆ เป็นผู้พิจารณากลั่นกรองก่อน

การริเริ่มจัดระบบคณะรัฐมนตรีของไทยใหม่นี้ ได้ดำเนินไปโดยที่ยังไม่มีการจัดกลุ่ม กรม และกระจายกระทรวงใหม่ ในปลายเดือนมกราคม 2534 นายอานันท์ ปันยารชุน ในฐานะประธานคณะที่ปรึกษาราชการฝ่ายบริหาร ได้แสดงความสนใจในการนำตัวแบบระบบคณะรัฐมนตรีของคานาดามาใช้[13] และเมื่อนายอานันท์ ปันยารชุน เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในเดือนมีนาคม 2534 ก็ได้นำระบบคณะกรรมการกลั่นกรองงานมาใช้ช่วยงานของคณะรัฐมนตรี ซึ่งนับว่าเป็นก้าวแรกของการจัดระบบคณะรัฐมนตรี แม้จะยังไม่มีการทบทวนระบบโครงสร้างกระทรวงใหม่ทั้งหมดก็ตาม

ตัวแบบของคานาดาน่าสนใจ เพราะคานาดาใช้ระบบรัฐสภา แต่มีรูปของรัฐแบบสหพันธรัฐ (Federal System) ซึ่งทำให้ระบบรัฐสภาสามารถมีความยืดหยุ่นในการตัดสินประเด็นปัญหาสำคัญ ๆ โดยมีการแบ่งระดับปัญหาของชาติ และของแต่ละรัฐ และเปิดโอกาสให้แต่ละรัฐสามารถดำเนินนโยบายระดับท้องถิ่นได้อย่างคล่องตัว

ที่ควรพิจารณาก็คือ การจัดองค์กรของรัฐมีหลายรูปแบบ มิได้จัดเป็นประเภทกระทรวง ทบวง กรม ประเภทเดียว โดยองค์กรแต่ละประเภทจัดตามลักษณะของการให้บริการ

ในกรณีของไทย หากมีการปรับโครงสร้างของกรมและกระทรวงใหม่ ตามข้อเสนอดังกล่าวข้างต้น ระบบคณะรัฐมนตรีก็ควรเปลี่ยนแปลงไปด้วย โดยน่าจะเปลี่ยนลักษณะของการแบ่งรัฐมนตรีในปัจจุบันซึ่งแบ่งเป็น รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการ รัฐมนตรีช่วยว่าการ และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี โดยจัดแบ่งประเภทรัฐมนตรีให้สอดคล้องกับระบบรัฐสภา และลักษณะของงานที่กลุ่มกรม และกระทรวงต่าง ๆ เกี่ยวข้อง

โดยสรุปแล้ว การปรับระบบคณะรัฐมนตรีจะต้องเป็นผลจากการปรับระบบความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจรัฐกับอำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมเสียใหม่ การปรับระบบคณะรัฐมนตรีจึงมิใช่การเปลี่ยนแปลงจากระดับสูงสุด แต่เป็นผลพลอยได้โดยตรงจากการปรับเปลี่ยนภารกิจของรัฐ และความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน

อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันนี้ ยังมีปัญหาที่ยังไม่ได้รับการพิจารณาอย่างจริงจังอยู่หลายปัญหา เพราะขาดกรอบความคิดร่วมกัน ปัญหาเหล่านี้ได้แก่:-

---

[13] จดหมายลงวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2534 ของที่ปรึกษาสถานเอกอัครราชทูตคานาดา ถึง นายอานันท์ ปันยารชุน ส่งเอกสารเกี่ยวกับเรื่องนี้มาให้

(1) บทบาท - ภารกิจทางรัฐและสังคม ครอบซ้อนกัน : การเข้ามีส่วนร่วม, อำนาจ, ผลประโยชน์ทั้งทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ถูกกำหนดโดยฝ่ายกลไกรัฐ (กลไกรัฐจึงแยกตัวห่างจากสังคม)

(2) กิจกรรมทั้งทางสังคม - เศรษฐกิจ และการเมืองของกลไกรัฐ ขาดกรอบอ้างอิงทางนโยบายจากฝ่ายสังคม (กิจกรรมของกลไกรัฐขาดกรอบอ้างอิงเชิงนโยบายและไม่สนองตอบต่อสังคม)

(3) กลุ่มอ้างอิงบทบาท - ภารกิจของรัฐและสังคมถูกปิดกั้น (กลไกรัฐจึงผูกขาดบทบาทนำทั้งหมดและขยายภารกิจในอาณาบริเวณกว้าง กลไกจึงขยายตัวเกินขนาดและความจำเป็น)

(4) ขนาดของกลไกรัฐระดับนโยบาย (กระทรวง) ถูกจำกัดด้วยจำนวน ขณะที่บทบาทและภารกิจขยายออกไปอย่างกว้างขวางจนเกิดความคลุมเครือ กลไกรัฐระดับนโยบายจึงเกิดความลังเลในการตัดสินใจและการริเริ่มนโยบายใหม่ เนื่องจากความคลุมเครือของบทบาทภารกิจที่ไม่ได้มีการจำแนกตามกลุ่มกิจกรรมให้ชัดเจนและกระทัดรัด

(5) กลไกการตัดสินใจและกำหนดนโยบาย (ครม.) กำหนดและจำแนกตามกระทรวงที่มีบทบาท - ภารกิจ คลุมเครือ เนื่องจากไม่ได้มีการจำแนกตามลักษณะกลุ่มกิจกรรม และระดับพื้นที่ให้ชัดเจนกระทัดรัด (ทำให้กลไกระดับการตัดสินใจและกำหนดนโยบายเกิดความล่าช้า-ลังเล และความผิดพลาดในการตัดสินใจและริเริ่มนโยบายใหม่ ๆ)

(6) กลไกราชการระดับกระทรวงจำกัดด้วยจำนวน ขณะที่ในระดับกรม กอง ขยายตัวอย่างมากตามความคลุมเครือของบทบาท - ภารกิจการปฏิบัติหน้าที่ - การใช้ทรัพยากรมีความซ้ำซ้อนและขัดแย้งช่วงชิงทรัพยากรกันทั้งระหว่างหน่วยงานในระดับกระทรวงเดียวกัน ระหว่างกระทรวง และระหว่างราชการกับการเมือง

(7) ขอบข่ายอาณาบริเวณและระดับความเข้มข้นของบทบาท - ภารกิจ และกฎหมาย - อำนาจของกลไกรัฐขาดการกำหนดจุดเน้นตามความสำคัญของลักษณะกิจกรรม ระดับพื้นที่

(8) ขอบข่ายอาณาบริเวณและระดับความเข้มข้นของนโยบาย - แผน - โครงการ และทรัพยากรของกลไกรัฐไม่ได้กระจายตามลักษณะความสำคัญและจุดเน้นของกลุ่มกิจกรรม

สรุปลักษณะระบบคณะรัฐมนตรีตามโครงสร้างใหม่

1. ลักษณะทางโครงสร้าง

1.1 มีการกระจายตัว

1.2 ขนาดและขอบข่ายภารกิจเล็กกะทัดรัดและชัดเจน

1.3 มีการกระจายศูนย์อำนาจ การตัดสินใจลงสู่ระดับย่อยตามลักษณะพื้นที่กิจกรรม ฯลฯ

2. ลักษณะทางภารกิจ

2.1 มีการกำหนดจุดเน้นของขนาดและขอบเขตอำนาจ - หน้าที่ตามลักษณะของกลุ่มกิจกรรม

2.2 การตัดสินใจ - วินิจฉัยสั่งการมีที่มาของกรอบอ้างอิงแน่ชัด

2.3 มีเวลาตัดสินใจนโยบายหลักที่สำคัญและริเริ่มนโยบายใหม่ ภายในขอบข่ายที่แน่นอน

2.4 มีการแยกแยะกิจกรรมในหลายระดับและโอนถ่ายอำนาจ - กิจกรรมบางระดับ - บางด้านสู่ภาคเอกชน และภาคประชาชนมากขึ้น

2.5 การกำหนดขอบข่ายของภารกิจของกลไกการบริหารระดับปฏิบัติ มีความชัดเจน

2.6 การจัดสรรทรัพยากรลงสู่กลไกบริหารระดับปฏิบัติ มีความชัดเจน

2.7 มีการจัดแบ่งช่วงชั้นของระดับการตัดสินใจ (วงใน-วงนอก) และการแบ่งงานออกเป็นส่วนย่อยที่สัมพันธ์กัน

3. ลักษณะทางกลไกการประสาน

3.1 ความขัดแย้งในระดับต่าง ๆ จะลดลงเนื่องจากมีการแบ่งแยกขอบเขตอำนาจ-หน้าที่ระหว่างฝ่ายการเมือง-บริหารที่ชัดเจน

3.2 ลักษณะการประสานงานระหว่างกลไกต่าง ๆ มีความคล่องตัว - รอบทิศทาง

3.3 เน้นเทคนิคและกลไกการบริหารงานและประสานแผนแบบเครือข่ายที่กว้างขวาง และหลากหลาย

3.4 ติดตั้งระบบสารสนเทศ (management Information System)

3.5 การวางแผนและประสานแผนทั้งในระดับกระทรวง และระหว่างกระทรวง มีประสิทธิภาพสูงขึ้น

3.6 มีการปรับบทบาทของหน่วยงานกลางระดับนโยบายด้านการประสานนโยบายและแผนแบบใหม่ โดยแยกแยะระหว่างนโยบายหลัก และนโยบายรองเฉพาะพื้นที่

ปัจฉิมลิขิต : ข้อสรุปทางทฤษฎี

กล่าวโดยสรุปแล้ว ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ที่กำลังเกิดขึ้นก่อนเข้าสู่ศตวรรษใหม่นี้ โครงสร้างเดิมของระบบราชการและระบบคณะรัฐมนตรี เมื่อ 100 ปีที่แล้ว กำลังเผชิญกับปัญหาที่มีลักษณะแตกต่างไปจากปัญหาในอดีตอย่างสิ้นเชิง

ในอดีตนั้น ปัญหาความมั่นคงเป็นปัญหาที่ชัดเจน ไม่ซับซ้อน รัฐสามารถรู้มิตรรู้ศัตรู และการท้าทายจากภายนอกก็เน้นหนักไปในด้านการยึดอาณาเขต หรือในกรณีการค้าก็เป็นการกดดันกันตรง ๆ โดยการกระทำที่เรียกว่า "วิเทโศบายเรือปืน" (gunboat diplomacy)

ในปัจจุบัน การผ่านพ้นของสงครามเย็นและสงครามประชาชน ที่มีพรรคคอมมิวนิสต์เป็นศัตรูที่ชัดเจน ท้าทายอำนาจรัฐทั่วด้าน มิได้ทำให้รัฐปลอดจากการท้าทายที่รุนแรง ตรงกันข้าม ปัญหาที่ดินทำกิน ปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชน ทั้งในเขตเมืองและชนบท ระหว่างที่มีอาชีพทางอุตสาหกรรมและเกษตร-กรรม หรือแม้แต่ระหว่างเกษตรกรด้วยกันเอง ล้วนแล้วแต่เรียกร้องให้รัฐต้องทบทวนบทบาทใหม่ แต่การทบทวนบทบาทนี้ จะต้องกระทำโดยเอาประชาชน ชุมชน สังคม เป็นศูนย์กลาง เพราะในกระแสโลกใหม่นั้น รัฐประชาชาติจะรอดอยู่ได้ก็ต่อเมื่อมีความยืดหยุ่นพอ รัฐเดี่ยวที่เป็นรัฐประชาชาติ ไม่อาจอาศัยเพียงกลไกอำนาจรัฐในการเพิ่มพูนความมั่งคั่ง และบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้ประชาชน หากจะต้องร่วมมือประสานกับพลังชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ยากไร้ที่ต้องการ การบริบาลจากรัฐมากยิ่งกว่ากลุ่มอื่นใดที่ช่วยตัวเองได้อยู่แล้ว

เมื่อหนึ่งร้อยปีมาแล้ว สังคมยังขาดเทคโนโลยีและเทคนิคในการจัดการระบบราชการและรัฐประชาชาติ จึงเป็นสิ่งที่ตอบสนองความจำเป็นของสังคมในระยะนั้น เมื่อโลกเปลี่ยนไป โครงสร้างของรัฐควรที่จะเปลี่ยนไปด้วย การที่โครงสร้างของรัฐมีการเปลี่ยนแปลงช้านี้เป็นธรรมดาของธรรมชาติอำนาจรัฐ ซึ่งหากไม่มีการท้าทายและช่องว่างที่ถ่างมากขึ้น ระหว่างปัญหากับความสามารถในการแก้ไขปัญหาแล้ว การเปลี่ยนแปลงก็จะเป็นไปอย่างค่อยเป็นค่อยไป

ศตวรรษที่ 21 กำลังจะมาถึง บรรพชนของเราได้พาชาติบ้านเมืองผ่านการท้าทาย และวิกฤตในศตวรรษที่ 19 และ 20 มาได้ จนเรามีความภาคภูมิใจในความสามารถของเรา ภารกิจในการเผชิญกับศตวรรษที่ 21 เป็นภารกิจของชนรุ่นเรา ที่จะต้องสืบสานต่อจากบรรพชนเพื่ออนุชนรุ่นหลัง

ภารกิจนี้ จะต้องอาศัยการร่วมมือร่วมใจกันขบคิด หาหนทางใหม่ในการแก้ปัญหาเรื้อรังมานาน ไม่ว่าเป็นปัญหาการสืบทอดแข่งขันกันชิงอำนาจรัฐระหว่างชนชั้นนำ หรือปัญหาด้านนโยบายต่างๆ ตลอดระยะเวลา 100 ปีที่ผ่านมา บรรพชนของเราร่วมมือกันมากกว่าทำลายกัน บรรพชนของเรามุ่งรักษาชาติมากกว่ารักษาอำนาจส่วนบุคคล หรือของกลุ่ม ในปี พ.ศ.2535 อันเป็นวาระครบรอบ 100 ปี แห่งการปฏิรูประบบราชการนี้ เราหวังจะเห็นก้าวแรกที่มั่นคงของการเปลี่ยนแปลงในอนาคต การเปลี่ยนแปลงที่จะทำให้เราทั้งปวงเข้าสู่ศตวรรษที่ 21 อย่างมั่นใจและร่วมใจกัน

การศึกษาวิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจทางการเมืองที่ได้กระทำมาโดยอาศัยข้อมูลทางประวัติศาสตร์ประกอบกับการวิเคราะห์ความสัมพันธ์เชิงโต้ตอบกันระหว่างรัฐกับประชาสังคมในบริบทและขั้นตอนต่าง ๆ นี้ ได้ก่อให้เกิดข้อสังเกตทางทฤษฎีที่สำคัญ ๆ หลายประการ คือ

1. การให้คำนิยามการเมืองว่าเป็นการแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าในสังคม โดยอำนาจที่ชอบธรรม (The authoritative allocation of values in society) นั้น น่าจะได้มีการทบทวนเสียใหม่ เพราะตามความหมายนี้การแบ่งปันคุณค่าซึ่งออกมาในรูปของนโยบายและมาตรการต่าง ๆ อันมีผลในทางให้คุณให้โทษต่อบุคคลและกลุ่มบุคคลในสังคมนั้น กระทำโดยอำนาจรัฐที่ได้รับการยอมรับว่ามีความชอบธรรม ดังนั้นอำนาจรัฐจึงเป็นตัวกระทำในการแบ่งปันคุณค่า

แต่การศึกษานี้ชี้ให้เห็นว่า ตัว **อำนาจรัฐ** นั้น ในตัวของมันเองยังคงเป็นสิ่งที่จะต้องถูกแบ่งปันทั้งภายในกลุ่มกลไกอำนาจรัฐด้วยกันเอง และระหว่างอำนาจรัฐกับแหล่งอำนาจอื่น ๆ ในสังคม ปัญหาการแบ่งปันอำนาจรัฐจึงเป็นมูลเหตุสำคัญที่ส่งผลถึงการแบ่งปันคุณค่าอื่น ๆ ในสังคม เมื่อเป็นเช่นนี้ ยุทธภูมิการแข่งขันและแบ่งปันอำนาจรัฐจึงยังไม่สิ้นสุด ยังไม่เป็นระบบ

2. การศึกษานี้ชี้ให้เห็นถึงการที่ **บริบท** มีส่วนสำคัญในการเสริมสร้างอำนาจกลไกของรัฐ มีผลทำให้เกิดการกระจุกตัวของอำนาจรัฐ เพราะสถานการณ์ทั้งทางสากลและภายในประเทศ ในศตวรรษที่ 20 เป็นสถานการณ์ที่ทำให้มิติความมั่นคง เป็นมิตินำ แม้แต่มิติการพัฒนาก็ยังสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับมิติความมั่นคง ความสำคัญของบริบทอันได้แก่ปัจจัยแวดล้อมซึ่งมีลักษณะโน้มเอียงไปในด้านความมั่นคงทางการทหาร และความมั่นคงภายในนี้ เป็นส่วนสำคัญที่ทำให้เกิดการสร้างรัฐมากกว่าการที่จะมีการเน้นมิติการมีส่วนร่วม

3. บทบาทของรัฐตามทฤษฎีแนวคิดทั่วไปนั้นทำหน้าที่ทั้งการควบคุม การดูดซับและการแบ่งปันแจกแจงทรัพยากร กลไกของรัฐ (ระบบราชการ กองทัพ) มีหน้าที่ในการปฏิบัติการ โดยที่สถาบันทางการเมืองเป็นฝ่ายกำหนดนโยบายการดูดซับ-การแบ่งปันแจกแจงทรัพยากร แต่การศึกษานี้พบว่า กลไกอำนาจรัฐในระยะก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง มีบทบาทในการดูดซับมากกว่าแจกแจงทรัพยากร การให้บริการของรัฐมีมากและกว้างขวางขึ้นหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง แต่การเปลี่ยนระบอบการเมืองมิได้มีผลทำให้เกิดการแยกบทบาทระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายราชการ การเปลี่ยนแปลงระบอบการเมืองมิได้มีผลก่อให้เกิดการแบ่งปันอำนาจที่ฝ่ายการเมืองสามารถผนึกกำลัง (consolidate) ได้ในระยะยาวอย่างต่อเนื่อง ในทางตรงกันข้าม การเมืองกลับถูกผนวกเข้าไปเป็นส่วนควบของอำนาจราชการดังสะท้อนจากคำว่า "ข้าราชการการเมือง"

อำนาจรัฐสมัยใหม่ที่มีมิติการพัฒนาเพิ่มเข้ามาได้แบ่งปันแจกแจงทรัพยากรไปยังส่วนต่าง ๆ ของสังคมมากขึ้นกว่าในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ในรูปของงบประมาณด้านการศึกษา สาธารณสุข การพัฒนาสาธารณูปโภค ฯลฯ แต่สิ่งเดียวที่อำนาจรัฐมิได้แบ่งปันออกไปคือ **อำนาจ** การกระจายอำนาจในความหมายที่แท้จริงจึงยังมิได้เกิดขึ้น แม้ว่าจะมี **การมอบอำนาจ** แต่ก็เป็นการมอบอำนาจระหว่างและภายในระบบราชการมากกว่าการมอบหรือโอนถ่าย หรือแบ่งปันอำนาจให้กลุ่มทางสังคมหรือชุมชน

4. การศึกษานี้จึงเป็นการวิเคราะห์พฤติกรรมในการรวม, รักษา และป้องกันอำนาจรัฐโดยกลไกของอำนาจอันได้แก่ ราชการพลเรือนและทหารว่าจะปันอำนาจในส่วนใดให้กับกลุ่มใด เช่นกลุ่มธุรกิจเอกชนให้ในเวลาใด และให้อย่างไร ประเด็นสำคัญก็คือ ระยะ 100 ปีที่ผ่านมานี้ รัฐมีวิธีการแบ่งปันทรัพยากรในสังคมหลายรูปแบบ การพัฒนาก็เป็นการกำหนดการแบ่งปันทรัพยากรเช่นกัน ซึ่งแทนที่กลไกของรัฐจะแบ่งปันอำนาจซึ่งเป็นทรัพยากรทางการเมือง กลับรักษาอำนาจไว้ หากแบ่งปันทรัพยากรการเงิน และทรัพยากรธรรมชาติจนถึงจุดอิ่มตัวที่เกิดความขาดแคลนทางด้านทรัพยากรธรรมชาติ (ที่ดิน ป่าไม้) ขึ้น

ดังนั้นเมื่อสิ้นศตวรรษที่ 20 กลไกของรัฐจึงเหลือทรัพยากรประเภทเดียวที่ถูกสังคมกดดันให้แบ่งปันมากขึ้น นั่นคืออำนาจซึ่งสงวนไว้โดยอาศัยการผูกขาดในการกำหนดกติกา กฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ แต่ฝ่ายเดียว การหยิบยกตัวอย่างกรณีศึกษาเรื่อง กรอ. ก็เพื่อชี้ให้เห็นว่าฝ่ายธุรกิจเอกชนเริ่มรุกมากขึ้น และเมื่อมีรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน พฤติกรรมเด่นชัดที่สุดของรัฐบาลนี้ก็คือ ความพยายามของภาคธุรกิจเอกชนในการกดดันให้กลไกของรัฐลดความเข้มข้นในการผูกขาดการควบคุมบังคับประชาสังคมลง การปรับบทบาทของรัฐจากการควบคุมมาเป็นเพียงกำกับและส่งเสริม ย่อมสะท้อนแนวโน้มนี้เป็นอย่างดี แต่ก็มีข้อสังเกตว่าภาคธุรกิจเอกชนยังไม่กล้าที่จะขอแบ่งปันอำนาจทางการเมืองจากกลไกอำนาจรัฐ

5. การศึกษานี้พบว่า โครงสร้างอำนาจรัฐที่ไม่มีการปรับเปลี่ยนเป็นเวลานานทั้ง ๆ ที่สถานการณ์แวดล้อมเปลี่ยนแปลงไป โดยมิติความมั่นคง และความขัดแย้งทางการเมือง-การทหารในโลก ภูมิภาคและภายในประเทศลดต่ำลงแล้ว ทำให้กลไกของรัฐเกิดปัญหาในฐานะที่เป็นตัวปัญหาเอง มิใช่กลไกในการช่วยแก้ไขบรรเทาปัญหาอีกต่อไป ดังสะท้อนจากการที่กลไกของรัฐกลับเข้าสู่ความขัดแย้งโดยเป็นคู่ขัดแย้งโดยตรงกับประชาชนเสียเอง สาเหตุมาจากการที่กลไกของรัฐขาดการทบทวนบทบาท จึงต้องการเข้าแทรกแซงเป็นฝ่ายนำโดยไม่แบ่งปันอำนาจให้กับส่วนอื่น ๆ ของสังคมบ้าง

6. การศึกษานี้พบว่า พัฒนาการของอำนาจรัฐกับอำนาจทางการเมืองนับวันจะมีการแยกส่วนมากกว่าการประสานเป็นเนื้อเดียวกัน ทั้งนี้เนื่องจากโครงสร้างหน้าที่ค่านิยมและพฤติกรรมของส่วนอำนาจรัฐได้ตกผลึกและมีความเป็นสถาบันในระดับหนึ่งแล้ว อีกทั้งยังก้าวล่วงไปยึดกุมอาณาบริเวณ **ทางการเมือง** ของสถาบันทางการเมืองไว้ได้อย่างต่อเนื่อง ดังสะท้อนจากความสามารถที่จะรักษาสถาบันวุฒิสภาในสัดส่วนที่เกือบใกล้เคียงกับสภาผู้แทนราษฎร และการตั้งกติการัฐธรรมนูญได้ตามความมุ่งหมาย ตลอดจนการทำรัฐประหารเพื่อหยุดยั้งการผนึกกำลังของแหล่งอำนาจทางธุรกิจการเมืองได้โดยประชาชนไม่ต่อต้านทันที

ดังนั้นการแยกส่วนและความเป็นสถาบันของกลไกอำนาจรัฐ จึงทำให้กลไกของรัฐเป็นฝ่ายแบ่งปันอำนาจให้แก่สถาบันทางการเมืองในเงื่อนไข เงื่อนเวลา และในสัดส่วนที่ฝ่ายการเมืองไม่มีอำนาจต่อรองมากนัก

7. การศึกษานี้พบว่า การแยกตัวของอำนาจรัฐออกจากอำนาจทางการเมือง ย่อมก่อให้เกิดความจำเป็นในการใช้แนวทางและรูปแบบ การแบ่งปันอำนาจ โดยคำนึงถึงลักษณะเด่นดังกล่าวมาแล้ว แทนที่จะ

หวังว่าระบอบประชาธิปไตยจะต่อเนื่องและจะก่อให้เกิดอำนาจทางการเมืองที่ชอบธรรมในระยะยาว ทั้งนี้เพราะไม่มีพลังใดที่มี **ความชอบธรรม** โดยสิ้นเชิงเด็ดขาด ระดับของความชอบธรรมของสถาบันทางการเมืองมิได้อยู่เหนือกลไกอำนาจรัฐ แต่อยู่ต่ำกว่าหรืออย่างดีก็ในระดับเดียวกัน นอกจากนั้นสถาบันผู้แทนราษฎรก็มีความชอบธรรมเพียงเสี้ยวเดียว แต่มีสถาบันตัวแทนอื่น ๆ โดยเฉพาะองค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรชุมชนของชาวบ้านที่เติบโตขึ้นทุกขณะ โดยมิได้ผนวกเข้าเป็นส่วนควบ หรือขึ้นต่อสถาบันทางการเมืองไม่ว่าจะเป็นพรรคการเมืองหรือรัฐสภา

8. การศึกษานี้จึงเสนอให้มีการแบ่งปันอำนาจใหม่ โดยคำนึงถึงความเป็นจริงที่ว่า อำนาจที่ดำรงอยู่แต่ละส่วนจะไม่ยอมขึ้นต่ออำนาจแหล่งอื่น การร่วมมีส่วนของแหล่งอำนาจอย่างคงอยู่ร่วมกัน (coexistence) น่าจะเป็นจุดร่วมหรืออาณาบริเวณที่ทุก ๆ ฝ่ายตกลงปรองดองกันได้ แทนที่จะพัฒนาไปเป็นแบบตะวันตกซึ่งสถาบันทางการเมืองมีอำนาจระดับเหนือแหล่งอำนาจอื่น ๆ ทั้งนี้มิได้หมายความว่าจะละทิ้งระบอบประชาธิปไตย แต่ได้เสนอวิธีการกระจายอำนาจไว้ โดยคำนึงถึง **กิจกรรม** เป็นสำคัญ และทำให้มีรูปแบบและวิถีหลายอย่างได้แทนที่จะเป็นการโอนถ่ายอำนาจในทุกกิจกรรม หรือในการตัดสินใจในทุก ๆ เรื่อง ข้อเสนอมีเพียงว่าในระยะของการเปลี่ยนผ่านนี้ จะต้องมีการตกลงร่วมกันให้ได้ระหว่างพลังส่วนต่าง ๆ ให้ได้ในระดับหนึ่งเสียก่อนจึงจะมีพลังและประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาของประชาชนได้

9. การศึกษานี้มีนัยสำคัญทางทฤษฎี เพราะเป็นการอธิบายและวิเคราะห์ และการเสนอแนะการแบ่งปันอำนาจ (allocation of power) ว่าเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นในการจัดการปกครอง (governance) การศึกษานี้ชี้ว่า ปัญหาของการจัดการปกครองมีอยู่สองระดับ ระดับแรกก็คือ ปัญหาการแบ่งปันอำนาจ ระดับต่อไป คือปัญหาการแบ่งปันคุณค่าในสังคม โดยอำนาจที่แบ่งปันกันมีความตกลงเป็นกติการ่วมกันในระดับหนึ่งแล้ว

การศึกษานี้มีข้อสรุปว่า รัฐสยามผ่านพ้นวิกฤตมาได้ก็เพราะมีการแก้ปัญหาของการจัดการปกครอง (governance) ในระดับแรกได้ก่อน คือแก้ปัญหาการแบ่งปันอำนาจได้ จึงใช้อำนาจไปส่งผลต่อสังคมได้ แต่ในระยะที่เรากำลังจะเข้าสู่ศตวรรษที่ 21 นี้ เรากลับมีปัญหาการแบ่งปันอำนาจ ซึ่งย่อมมีผลบั่นทอนสมรรถนะของรัฐในการจัดการกับปัญหาอันซับซ้อนของสังคม และจะมีผลในการบั่นทอนความมั่นคงของรัฐและของชาติอย่างรุนแรง หากไม่มีการตกลงกันอย่างรีบด่วน

ภาคผนวก

การจัดกลุ่มกิจกรรมของรัฐ

จัดทำโดย

ฝ่ายเลขานุการ

คณะที่ปรึกษาราชการฝ่ายบริหาร

14 กุมภาพันธ์ 2534

1. กลุ่มความมั่นคงและกระบวนการยุติธรรม

ได้แก่ส่วนราชการที่รับผิดชอบในภารกิจด้านต่าง ๆ ดังนี้

1.1 ภารกิจที่ดำเนินการเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ ได้แก่การปฏิบัติงานป้องกันเอกราชและอธิปไตยของประเทศ การศึกษาวิเคราะห์สถานการณ์ที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ โดยมีขอบเขตของงานในการเสนอแนะนโยบายความมั่นคงของประเทศต่อรัฐบาล การข่าวกรองและการต่อต้านข่าวกรองเพื่อความมั่นคง ตลอดจนกิจกรรมของกองกำลังเพื่อการสู้รบของรัฐ

1.2 ภารกิจที่ดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกัน ปราบปราม และรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน และการส่งเสริม ควบคุม ดูแลประชาชนเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและความเป็นธรรมในสังคม

1.3 ภารกิจตามกระบวนการทางกฎหมายการสืบสวน สอบสวน ฟ้องคดี พิพากษา ตัดสิน อุทธรณ์ ร้องทุกข์ และบังคับคดี ระหว่างรัฐกับประชาชน ประชาชนกับประชาชน และรัฐกับข้าราชการ ตลอดจนการราชทัณฑ์

1.1 การดำเนินการเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติ

ส่วนราชการ	หน้าที่หลัก	หน้าที่รอง
– สำนักนายกรัฐมนตรี		
1. สำนักข่าวกรองแห่งชาติ	√	
2. สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ	√	
3. กรมประชาสัมพันธ์		√
– กระทรวงมหาดไทย		
1. กรมการปกครอง	√	
2. กรมตำรวจ	√	
– กระทรวงต่างประเทศ		
1. สำนักงานปลัดกระทรวง		√
2. กรมการเมือง		√
3. กรมสนธิสัญญา		√
4. กรมสารนิเทศ		√
5. กรมองค์การระหว่างประเทศ		√
6. กรมอาเซียน		√

(รวม 3 กระทรวง 11 กรม)

1.2 การดำเนินการเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม

ส่วนราชการ	หน้าที่หลัก	หน้าที่รอง
– สำนักนายกรัฐมนตรี		
1. สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี (คกก.ฯ อุบัติภัยแห่งชาติ)	√	
2. สำนักงาน ป.ป.ส.		√
3. กรมประชาสัมพันธ์		√
– กระทรวงมหาดไทย		
1. สำนักงานปลัดกระทรวง	√	
2. กรมการปกครอง	√	
3. กรมตำรวจ	√	

(รวม 2 กระทรวง 6 กรม)

1.3 การรักษาความยุติธรรมของสังคม

ส่วนราชการ	หน้าที่หลัก	หน้าที่รอง
- สำนักนายกรัฐมนตรี		
1. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา	√	
2. สำนักงาน ก.พ		√
- กระทรวงมหาดไทย		
1. กรมราชทัณฑ์	√	
2. กรมอัยการ	√	
3. กรมตำรวจ	√	
- กระทรวงยุติธรรม		
1. กรมบังคับคดี	√	
2. สำนักงานฯ ส่งเสริมงานตุลาการ	√	

(รวม 3 กระทรวง 7 กรม)

สรุป กลุ่มที่ 1

ปัจจุบันมีส่วนราชการที่รับผิดชอบ 4 กระทรวง 20 กรม เป็นหน้าที่หลัก 13 กรมหน้าที่รอง 7 กรม

2. กลุ่มการบริหาร

ได้แก่ ส่วนราชการที่ดำเนินการกิจเกี่ยวกับงานช่วยอำนวยการในการบริหารราช การแผ่นดินแก่รัฐบาล การกำหนดนโยบายและแผนงานของรัฐบาล การจัดสรรและควบคุมทรัพยากรในการบริหารทั้งในด้านการจัดหางบประมาณ การจัดทำแผนปฏิบัติการ การบริหารงานบุคคล การจัดรวบรวมข้อมูลและการสนเทศ การวางกฎ ระเบียบต่าง ๆ การสั่งการและอำนวยการบริหาร ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และที่เกี่ยวกับส่วนท้องถิ่นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

2.1 งานช่วยอำนวยการแก่รัฐบาล

ส่วนราชการ	หน้าที่หลัก	หน้าที่รอง
- สำนักนายกรัฐมนตรี		
1. สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี	√	
2. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี	√	
3. สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี	√	
4. กรมประชาสัมพันธ์	√	

(รวม 1 กระทรวง 4 กรม)

2.2 การจัดสรรและควบคุมทรัพยากรการบริหาร

ส่วนราชการ	หน้าที่หลัก	หน้าที่รอง
- สำนักนายกรัฐมนตรี		
1. สำนักงบประมาณ	√	
2. สำนักงาน ก.พ.	√	
3. กรมวิเทศสหการ	√	
4. กรมบัญชีกลาง	√	

(รวม 1 กระทรวง 3 กรม)

2.3 การกำหนดนโยบายและแผน

ส่วนราชการ	หน้าที่หลัก	หน้าที่รอง
- สำนักนายกรัฐมนตรี		
1. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ	√	
2. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม	√	
3. สำนักงานสถิติแห่งชาติ	√	

(รวม 1 กระทรวง 3 กรม)

2.4 การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น

ส่วนราชการ	หน้าที่หลัก	หน้าที่รอง
– กระทรวงมหาดไทย		
1. สำนักงานปลัดกระทรวง	√	
2. กรมการปกครอง	√	
3. สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย	√	

(รวม 1 กระทรวง 3 กรม)

สรุป กลุ่มที่ 2

ปัจจุบันมีส่วนราชการที่รับผิดชอบ 2 กระทรวง 13 กรม เป็นหน้าที่หลัก ทั้ง 13 กรม

3. กลุ่มการคลังและเศรษฐกิจ

ได้แก่ส่วนราชการที่รับผิดชอบภารกิจในด้านต่าง ๆ ดังนี้

3.1 ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายการเงิน การคลัง และเศรษฐกิจของประเทศ การจัดเก็บภาษีอากร การบริหารการเงินและผลประโยชน์อันเป็นหน้าที่ของรัฐ รวมทั้ง การธนาคารและสถาบันการเงิน

3.2 ภารกิจในการกำหนดนโยบาย ส่งเสริม กำกับ เกี่ยวกับการพาณิชย์ทั้งภายใน และระหว่างประเทศ ตลอดจนเรื่องการเจรจาการค้าและการลงทุน

3.3 ภารกิจในการกำหนดนโยบาย ส่งเสริม กำกับ เกี่ยวกับการอุตสาหกรรม และ กระบวนการเทคโนโลยีในการผลิตสินค้า และมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม

3.1 ด้านการเงิน การคลัง และเศรษฐกิจของประเทศ

ส่วนราชการ	หน้าที่หลัก	หน้าที่รอง
– กระทรวงการคลัง		
1. สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง	√	
2. กรมธนารักษ์	√	
3. กรมบัญชีกลาง	√	
4. กรมศุลกากร	√	
5. กรมสรรพสามิต	√	
6. กรมสรรพากร	√	

(รวม 1 กระทรวง 6 กรม)

3.2 ด้านการพาณิชย์

ส่วนราชการ	หน้าที่หลัก	หน้าที่รอง
– กระทรวงพาณิชย์		
1. สำนักงานปลัดกระทรวง	√	
2. กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์	√	
3. กรมการค้าต่างประเทศ	√	
4. กรมการค้าภายใน	√	
5. กรมทะเบียนการค้า	√	
6. กรมส่งเสริมการส่งออก	√	
7. กรมการประสานภัย	√	
– กระทรวงการต่างประเทศ		
1. สำนักงานปลัดกระทรวง		√
2. กรมเศรษฐกิจ	√	
3. กรมสนธิสัญญา		√
4. กรมสารนิเทศ		√
5. กรมองค์การฯ		√
6. กรมอาเซียน		
– กระทรวงเกษตรและสหกรณ์		
1. กรมตรวจบัญชีสหกรณ์	√	
2. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร	√	

(รวม 3 กระทรวง 15 กรม)

3.3 ด้านอุตสาหกรรม

ส่วนราชการ	หน้าที่หลัก	หน้าที่รอง
- สำนักนายกรัฐมนตรี		
1. สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน	√	
- กระทรวงอุตสาหกรรม		
1. สำนักงานปลัดกระทรวง	√	
2. กรมทรัพยากรธรณี	√	
3. กรมโรงงานอุตสาหกรรม	√	
4. กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม	√	
5. สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม	√	

(รวม 2 กระทรวง 6 กรม)

สรุป กลุ่มที่ 3

ปัจจุบันมีส่วนราชการที่รับผิดชอบ 6 กระทรวง 27 กรม เป็นหน้าที่หลัก 22 กรมหน้าที่รอง 5 กรม

4. กลุ่มกิจการต่างประเทศ

ได้แก่ส่วนราชการที่รับผิดชอบภารกิจด้านต่าง ๆ ดังนี้

4.1 ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการติดต่อสัมพันธ์ทางการเมือง การทูต เศรษฐกิจ สังคม การศึกษา และวัฒนธรรมกับต่างประเทศ และภารกิจที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ สนธิสัญญา สัตยาบัน และความตกลงระหว่างประเทศ

4.2 ภารกิจด้านการคุ้มครอง ดูแล และรักษาผลประโยชน์ของคนไทยในต่างประเทศ

4.1 ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการติดต่อสัมพันธ์ทางการเมือง การทูต เศรษฐกิจ สังคม ฯลฯ

ส่วนราชการ	หน้าที่หลัก	หน้าที่รอง
- สำนักนายกรัฐมนตรี		
1. กรมวิเทศสหการ	√	
2. กรมประชาสัมพันธ์		√
3. สำนักงาน ก.พ.		√
- กระทรวงการต่างประเทศ		
1. สำนักงานปลัดกระทรวง	√	
2. กรมเศรษฐกิจ	√	
3. กรมสนธิสัญญา	√	
4. กรมสารนิเทศ	√	
5. กรมองค์การ	√	
6. กรมอาเซียน	√	
7. กรมการเมือง	√	
8. กรมพิธีการทูต	√	
- กระทรวงพาณิชย์		
1. สำนักงานปลัดกระทรวง		√
2. กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์	√	
3. กรมส่งเสริมสินค้าออก		√
- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์		
1. สำนักงานปลัดกระทรวง		√
- กระทรวงวิทยาศาสตร์		
1. สำนักงานปลัดกระทรวง		√
- กระทรวงการคลัง		
1. สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง		√
2. กรมศุลกากร		√
- กระทรวงอุตสาหกรรม		
1. สำนักงานปลัดกระทรวง		√
- กระทรวงมหาดไทย		
1. กรมแรงงาน		√

(รวม 8 กระทรวง 18 กรม)

4.2 ภารกิจด้านการคุ้มครอง ดูแล รักษาผลประโยชน์ของคนไทยในต่างประเทศ

ส่วนราชการ	หน้าที่หลัก	หน้าที่รอง
- สำนักนายกรัฐมนตรี		
1. สำนักงาน ก.พ.		√
- กระทรวงการต่างประเทศ		
1. สำนักงานปลัดกระทรวง	√	
2. กรมสนธิสัญญา	√	
- กระทรวงมหาดไทย		
1. กรมแรงงาน		√

(รวม 3 กระทรวง 4 กรม)

สรุป กลุ่มที่ 4

ปัจจุบันมีส่วนราชการรับผิดชอบ 8 กระทรวง 17 กรม เป็นหน้าที่หลัก 11 กรมหน้าที่รอง 6 กรม

5. กลุ่มพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ วัฒนธรรม และคุณภาพชีวิต

ได้แก่ ส่วนราชการที่รับผิดชอบภารกิจด้านต่าง ๆ ดังนี้

5.1 ภารกิจที่เกี่ยวกับการศึกษาในระดับก่อนวัยเรียน ประถมศึกษา มัธยมศึกษา และอุดมศึกษา ตลอดจนการศึกษานอกโรงเรียน

5.2 ภารกิจที่เกี่ยวกับแผนพัฒนาคุณภาพทรัพยากรมนุษย์ของชาติ รวมทั้งการพัฒนาฝีมือแรงงาน และการพัฒนาอาชีพ

5.3 ภารกิจที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและการพัฒนาสตรี การพัฒนาเด็กและเยาวชน

5.4 ภารกิจที่เกี่ยวกับการนันทนาการ และการกีฬา

5.5 ภารกิจที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและอนุรักษ์ขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรม ศิลปกรรม และสถาปัตยกรรมของชาติ รวมทั้งการสร้างเอกลักษณ์ของชาติ

5.6 ภารกิจที่เกี่ยวกับการส่งเสริม ทำนุบำรุงศาสนาประจำชาติ ตลอดจนงานด้านจริยธรรม และการศาสนาอื่น ๆ

5.7 ภารกิจที่เกี่ยวกับการสาธารณสุข ทั้งในด้านการป้องกันและบำบัดรักษาโรค และการพัฒนาสุขภาพของประชาชน รวมตลอดจนการศึกษาวิจัยค้นคว้า เทคนิค วิทยาการด้านการแพทย์และการสาธารณสุขสมัยใหม่

5.8 ภารกิจที่เกี่ยวกับการประกันสังคม และการจัดสวัสดิการสังคมตลอดจนการสงเคราะห์กลุ่มผู้ด้อยโอกาสในสังคม

5.1 ภารกิจที่เกี่ยวกับการศึกษา

ส่วนราชการ	หน้าที่หลัก	หน้าที่รอง
- สำนักนายกรัฐมนตรี		
1. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ	√	
- กระทรวงมหาดไทย		
1. กรมการปกครอง		√
- กระทรวงศึกษาธิการ		
(ทุกกรม)	√	
- ทบวงมหาวิทยาลัย		
(ทุกกรม)	√	

(รวม 4 กระทรวง 34 กรม)

5.2 การพัฒนาฝีมือแรงงาน พัฒนาอาชีพ ฯลฯ

ส่วนราชการ	หน้าที่หลัก	หน้าที่รอง
- กระทรวงมหาดไทย		
1. กรมแรงงาน	√	
2. กรมการพัฒนาชุมชน	√	
3. กรมประชาสงเคราะห์		√
4. รพช.		√
5. กรมราชทัณฑ์		√
- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์		
1. กรมส่งเสริมการเกษตร	√	
2. กรมประมง	√	
3. กรมปศุสัตว์	√	
- กระทรวงอุตสาหกรรม		
1. กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม	√	

(รวม 3 กระทรวง 9 กรม)

5.3 การพัฒนาสตรี เด็ก และเยาวชน

ส่วนราชการ	หน้าที่หลัก	หน้าที่รอง
- สำนักนายกรัฐมนตรี		
1. สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (กองกลาง คกก.พัฒนาสตรี)		√
2. สนง.คกก. ส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ	√	
- กระทรวงมหาดไทย		
1. กรมการพัฒนาชุมชน	√	
2. กรมประชาสงเคราะห์	√	
- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์		
1. กรมส่งเสริมการเกษตร	√	

(รวม 3 กระทรวง 5 กรม)

5.4 นันทนาการ และการกีฬา

ส่วนราชการ	หน้าที่หลัก	หน้าที่รอง
- กระทรวงศึกษาธิการ		
1. กรมพลศึกษา	√	

(รวม 1 กระทรวง 1 กรม)

5.5 การส่งเสริม อนุรักษ์ วัฒนธรรม ศิลปกรรม ฯลฯ

ส่วนราชการ	หน้าที่หลัก	หน้าที่รอง
- สำนักนายกรัฐมนตรี		
1. สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี (คกก.ฯ เอกลักษณ์)		√
- กระทรวงศึกษาธิการ		
1. กรมศิลปากร	√	
2. สนง.คกก.วัฒนธรรม	√	

(รวม 2 กระทรวง 4 กรม)

5.6 การส่งเสริม ทำนุบำรุง ศาสนา ฯลฯ

ส่วนราชการ	หน้าที่หลัก	หน้าที่รอง
– กระทรวงศึกษาธิการ		
1. กรมการศาสนา	√	

(รวม 1 กระทรวง 1 กรม)

5.7 งานสาธารณสุข

ส่วนราชการ	หน้าที่หลัก	หน้าที่รอง
– กระทรวงสาธารณสุข		
(ทุกกรม)	√	

(รวม 1 กระทรวง 15 กรม)

5.8 งานสวัสดิการสังคม

ส่วนราชการ	หน้าที่หลัก	หน้าที่รอง
– สำนักนายกรัฐมนตรี		
1. สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี (คกก.คุ้มครองผู้บริโภค)		√
2. สำนักงานปลัดสำนักนายกฯ (คกก.ช่วยเหลือเกษตรการฯ)		√
– กระทรวงมหาดไทย		
1. กรมประชาสงเคราะห์	√	
2. กรมแรงงาน	√	
3. สำนักงานสวัสดิการสังคม	√	
– กระทรวงสาธารณสุข		
1. สำนักงานปลัดกระทรวง	√	

(รวม 3 กระทรวง 6 กรม)

สรุป กลุ่มที่ 5

ปัจจุบันมีส่วนราชการรับผิดชอบ 7 กระทรวง 66 กรม เป็นหน้าที่หลัก 62 กรม หน้าที่รอง 4 กรม)

6. กลุ่มทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ได้แก่ ส่วนราชการที่รับผิดชอบภารกิจด้านต่าง ๆ ดังนี้

6.1 ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการควบคุม ดูแล จัดการ และดำเนินการตามกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรทางธรรมชาติ ในด้านการออกเอกสารสิทธิ์ การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมการจัดสรรการปฏิรูป การให้สัมปทาน การให้เช่า การผลิตและการใช้ประโยชน์ ตลอดจนการดูแลรักษาและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

6.2 ภารกิจที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและดำเนินการด้านการอนุรักษ์ ส่งเสริมควบคุม แก้ไขมลภาวะและสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ ทั้งในด้านดิน น้ำ อากาศ รวมทั้งการจัดระบบสุขาภิบาลในชุมชน การจัดระบบเก็บและทำลายขยะมูลฝอย การบ่อนทำลายสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติและที่มนุษย์สร้างขึ้น

6.1 ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการควบคุม ดูแล จัดการและดำเนินการตามกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรทางธรรมชาติ ในด้านการออกเอกสารสิทธิ์ การจดทะเบียนสิทธิ และนิติกรรม การจัดสรร การปฏิรูป การให้สัมปทาน การให้เช่า การผลิต และการใช้ประโยชน์ ตลอดจนการดูแลรักษาและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

ส่วนราชการ	หน้าที่หลัก	หน้าที่รอง
- กระทรวงมหาดไทย		
1. กรมที่ดิน	√	
- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์		
1. กรมป่าไม้	√	
2. สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	√	
- กระทรวงการคลัง		
1. กรมธนารักษ์	√	
- กระทรวงอุตสาหกรรม		
1. กรมทรัพยากรธรณี	√	

(รวม 4 กระทรวง 5 กรม)

6.2 ภารกิจที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย และดำเนินการด้านการอนุรักษ์ ส่งเสริม ควบคุม แก้ไขมลภาวะและสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ ทั้งในด้านดิน น้ำ อากาศ รวมทั้งการจัดระบบสุขาภิบาลในชุมชน การจัดระบบเก็บและทำลายขยะมูลฝอย การบ่อนทำลายสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ และที่มนุษย์สร้างขึ้น

ส่วนราชการ	หน้าที่หลัก	หน้าที่รอง
– กระทรวงมหาดไทย		
1. กรมการปกครอง	√	
– กระทรวงเกษตรและสหกรณ์		
1. กรมป่าไม้	√	
– กระทรวงอุตสาหกรรม		
1. กรมโรงงานอุตสาหกรรม	√	
– กระทรวงสาธารณสุข		
1. กรมอนามัย	√	
– กระทรวงวิทยาศาสตร์		
1. สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ	√	

(รวม 5 กระทรวง 5 กรม)

สรุป กลุ่มที่ 6

ปัจจุบันมีส่วนราชการที่รับผิดชอบ 6 กระทรวง รวม 9 กรม โดยเป็นหน้าที่หลักของทั้ง 9 กรม

7. กลุ่มวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

ได้แก่ ส่วนราชการที่รับผิดชอบในภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายการรวบ รวมข้อมูล การศึกษา วิเคราะห์ วิจัย ค้นคว้า พัฒนา ทดลอง และประดิษฐ์ผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพื่อพัฒนาการทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และเพื่อประโยชน์ในด้านต่าง ๆ เช่น การเกษตร อุตสาหกรรม และการผลิตผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ

7. ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย การรวบรวมข้อมูล การศึกษา วิเคราะห์ วิจัย ค้นคว้า พัฒนา ทดลอง และประดิษฐ์ผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และเพื่อประโยชน์ในด้านต่าง ๆ เช่น การเกษตร อุตสาหกรรม และการผลิตผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ

ส่วนราชการ	หน้าที่หลัก	หน้าที่รอง
- กระทรวงอุตสาหกรรม		
1. กรมทรัพยากรธรณี	√	
2. กรมโรงงานอุตสาหกรรม	√	
3. กรมส่งเสริมมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม	√	
4. สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม	√	
- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์		
1. กรมวิชาการเกษตร	√	
2. กรมพัฒนาที่ดิน	√	
3. กรมป่าไม้	√	
4. กรมประมง	√	
5. กรมปศุสัตว์	√	
6. กรมชลประทาน	√	
- กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ		
1. สำนักงานปลัดกระทรวง	√	
2. กรมวิทยาศาสตร์บริการ	√	
3. สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ	√	
4. สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ	√	
- กระทรวงสาธารณสุข		
1. กรมการแพทย์	√	
2. กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์	√	
3. กรมอนามัย	√	
4. สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา	√	

สรุป กลุ่มที่ 7

ปัจจุบันนี้ ส่วนราชการที่รับผิดชอบ 4 กระทรวง รวม 18 กรม โดยเป็นหน้าที่หลักของทั้ง 18 กรม

8. กลุ่มโครงสร้างพื้นฐานและพลังงาน

ได้แก่ส่วนราชการที่รับผิดชอบภารกิจด้านต่าง ๆ ดังนี้

8.1 ภารกิจที่เกี่ยวกับการก่อสร้าง พัฒนา บูรณะ การใช้ประโยชน์ การให้บริการและการกำกับดูแลด้านการคมนาคมขนส่งผู้โดยสารและสินค้าทางบก ได้แก่ทางหลวงแผ่นดิน และถนนหลวงสายต่าง ๆ รวมทั้งถนนในระหว่างอำเภอและชนบท เส้นทางรถไฟ สะพาน ตลอดจนการจัดเก็บค่าธรรมเนียม ค่าทะเบียนพาหนะ การออกใบอนุญาตตามกฎหมาย เป็นต้น

8.2 ภารกิจที่เกี่ยวกับการก่อสร้าง พัฒนา บูรณะ การใช้ประโยชน์ การให้บริการและการกำกับดูแลด้านการคมนาคมและการขนส่งทางน้ำ ได้แก่ แม่น้ำ ลำคลอง ทะเล ทะเลสาบตลอดจนการจัดเก็บค่าธรรมเนียมและการออกใบอนุญาตตามกฎหมาย

8.3 ภารกิจที่เกี่ยวกับการก่อสร้าง พัฒนา บูรณะ การใช้ประโยชน์ การให้บริการและการกำกับดูแลด้านการคมนาคมขนส่งผู้โดยสารและสินค้าทางอากาศ ได้แก่ กิจการการบิน การท่าอากาศยานภายในประเทศและระหว่างประเทศ ตลอดจนการจัดเก็บค่าธรรมเนียมและการออกใบอนุญาตตามกฎหมาย

8.4 ภารกิจที่เกี่ยวกับการก่อสร้าง พัฒนา บูรณะ การใช้ประโยชน์ การให้บริการและการกำกับดูแลด้านระบบการสื่อสารโทรคมนาคม ได้แก่ ไปรษณีย์โทรเลข โทรศัพท์ โทรคมนาคม การใช้ประโยชน์จากดาวเทียม การควบคุมระบบคลื่นและระบบการสื่อสารคมนาคม

8.5 ภารกิจที่เกี่ยวกับงานอุตุนิยมวิทยา ได้แก่การวิเคราะห์ วิจัย การพยากรณ์อากาศ การพยากรณ์ภัยทางธรรมชาติ การพยากรณ์การเปลี่ยนแปลงทางธรรมชาติ เช่น น้ำขึ้นน้ำลง

8.6 ภารกิจที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายด้านพลังงาน การก่อสร้างเขื่อนเพื่อนำน้ำมาใช้เป็นพลังงาน รวมทั้งการควบคุมการผลิต การจำหน่าย การใช้ประโยชน์พลังงานต่าง ๆ เช่น น้ำมัน ไฟฟ้า แก๊ส ถ่านหิน ยูเรเนียม ตลอดจนการควบคุม ดูแลสถานประกอบการ การผลิต การจำหน่าย การขนส่งและขนถ่ายพลังงาน การแนะนำและป้องกันภัยอันเกิดจากการใช้พลังงานต่าง ๆ

8.1 ภารกิจที่เกี่ยวกับการก่อสร้าง พัฒนา บูรณะ การใช้ประโยชน์ การให้บริการและการกำกับ ดูแลด้านการคมนาคมขนส่ง ผู้โดยสารและสินค้าทางบก ได้แก่ ทางหลวงแผ่นดินและถนนหลวงสาย ต่าง ๆ รวมทั้งถนนในระหว่างอำเภอและในชนบท เส้นทางรถไฟ สะพาน ตลอดจนการจัดเก็บค่าธรรมเนียม ค่าทะเบียนพาหนะ การออกใบอนุญาตตามกฎหมาย เป็นต้น

ส่วนราชการ	หน้าที่หลัก	หน้าที่รอง
– กระทรวงมหาดไทย		
1. กรมการปกครอง	√	
2. กรมโยธาธิการ	√	
3. สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท	√	
– กระทรวงคมนาคม		
1. กรมทางหลวง	√	
2. กรมการขนส่งทางบก	√	

(รวม 2 กระทรวง 5 กรม)

8.2 ภารกิจที่เกี่ยวกับการก่อสร้าง พัฒนา บูรณะ การใช้ประโยชน์ การให้บริการ และการกำกับดูแล ด้านการคมนาคมและการขนส่งทางน้ำ ได้แก่ แม่น้ำ ลำคลอง ทะเล ทะเลสาบ ตลอดจนการจัดเก็บค่าธรรมเนียมและการออกใบอนุญาตตามกฎหมาย

ส่วนราชการ	หน้าที่หลัก	หน้าที่รอง
– กระทรวงคมนาคม		
1. กรมเจ้าท่า	√	
2. สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมกิจการพาณิชย์นาวี	√	

(รวม 1 กระทรวง 2 กรม)

8.3 ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้าง พัฒนา บูรณะ การใช้ประโยชน์ การให้บริการและการกำกับดูแลด้านการคมนาคม ขนส่งผู้โดยสาร และสินค้าทางอากาศ ได้แก่กิจการการบิน การท่าอากาศยานภายในประเทศและระหว่างประเทศ ตลอดจนการจัดเก็บค่าธรรมเนียม และระบบการสื่อสารคมนาคม

ส่วนราชการ	หน้าที่หลัก	หน้าที่รอง
– กระทรวงคมนาคม		
1. กรมการบินพาณิชย์	√	

(รวม 1 กระทรวง 1 กรม)

8.4 ภารกิจที่เกี่ยวกับการก่อสร้าง พัฒนา บูรณะ การใช้ประโยชน์ การให้บริการ และการกำกับดูแล ด้านระบบการโทรสาร โทรคมนาคม ได้แก่ ไปรษณีย์ โทรเลข โทรศัพท์ โทรคมนาคม การใช้ประโยชน์จากดาวเทียม การควบคุมระบบคลื่น และระบบการสื่อสารคมนาคม

ส่วนราชการ	หน้าที่หลัก	หน้าที่รอง
– กระทรวงคมนาคม		
1. กรมไปรษณีย์โทรเลข	√	

(รวม 1 กระทรวง 1 กรม)

8.5 ภารกิจที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายด้านพลังงาน การก่อสร้างเขื่อนเพื่อนำมาใช้เป็นพลังงาน รวมทั้งการควบคุมการผลิต การจำหน่าย การใช้ประโยชน์ พลังงานต่าง ๆ เช่น น้ำมัน ไฟฟ้า แก๊ส ถ่านหิน ยูเรเนียน ตลอดจนการควบคุมดูแลสถานประกอบการ การผลิต การจำหน่ายการขนส่ง และขนถ่ายพลังงานการแนะนำ และป้องกันภัยอันเกิดจากการใช้พลังงานต่าง ๆ

ส่วนราชการ	หน้าที่หลัก	หน้าที่รอง
– กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ		
1. สำนักงานพลังงานแห่งชาติ	√	
2. สำนักงานพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ	√	
– กระทรวงพาณิชย์		
1. กรมทะเบียนการค้า	√	
– กระทรวงมหาดไทย		
1. กรมโยธาธิการ	√	

(รวม 3 กระทรวง 4 กรม)

สรุป กลุ่มที่ 8

ปัจจุบันมีส่วนราชการที่รับผิดชอบ 4 กระทรวง 13 กรม โดยมีหน้าที่หลักของทั้ง 13 กรม

9. กลุ่มพัฒนาชนบท ชุมชน และเมือง

ได้แก่ส่วนราชการที่รับผิดชอบภารกิจด้านต่าง ๆ ดังนี้

9.1 ภารกิจที่เกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในชนบท และชุมชนที่ด้อยโอกาสต่าง ๆ วางผังพัฒนาเมืองหลัก ชนบทระดับตำบล การบริการด้านการช่าง ออกแบบก่อสร้างและควบคุมงานก่อสร้างของส่วนราชการ และภาคเอกชน

9.2 ภารกิจที่เกี่ยวกับการพัฒนาและปรับปรุงชุมชนแออัด การโยกย้ายถิ่นฐานมนุษย์ การพัฒนาเทศบาล สุขาภิบาล

9.3 ภารกิจที่เกี่ยวกับการวางผังพัฒนาเมือง และการจัดระบบการจราจรในเมือง

9.1 ภารกิจที่เกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในชนบท และชุมชนที่ด้อยโอกาสต่าง ๆ วางผังพัฒนาเมืองหลักชนบทระดับตำบล การบริการด้านการช่างออกแบบก่อสร้างและควบคุมงานก่อสร้างของส่วนราชการและภาคเอกชน

ส่วนราชการ	หน้าที่หลัก	หน้าที่รอง
– สำนักนายกรัฐมนตรี		
1. สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี (งาน กสข.)		√
– กระทรวงมหาดไทย		
1. กรมการปกครอง	√	
2. กรมโยธาธิการ	√	
3. สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท	√	
4. สำนักผังเมือง	√	
5. กรมประชาสงเคราะห์	√	
6. กรมพัฒนาชุมชน	√	
– กระทรวงเกษตรและสหกรณ์		
1. กรมส่งเสริมการเกษตร	√	
2. กรมส่งเสริมสหกรณ์	√	
3. กรมป่าไม้		√

(รวม 3 กระทรวง 10 กรม)

9.2 ภารกิจที่เกี่ยวกับการพัฒนาและปรับปรุงชุมชนแออัด การโยกย้ายถิ่นฐานมนุษย์ การพัฒนาเทศบาล สุขาภิบาล

ส่วนราชการ	หน้าที่หลัก	หน้าที่รอง
– กระทรวงมหาดไทย		
1. กรมการปกครอง	√	
2. กรมประชาสงเคราะห์	√	
3. กรมการพัฒนาชุมชน	√	

(รวม 1 กระทรวง 3 กรม)

9.3 ภารกิจที่เกี่ยวกับการวางผังพัฒนาเมือง และการจัดระบบการจราจรในเมือง

ส่วนราชการ	หน้าที่หลัก	หน้าที่รอง
– กระทรวงมหาดไทย		
1. สำนักผังเมือง	√	
2. กรมตำรวจ		√

(รวม 1 กระทรวง 2 กรม)

สรุป กลุ่มที่ 9

ปัจจุบันมีส่วนราชการที่รับผิดชอบ 3 กระทรวง รวม 11 กรม โดยในจำนวนนี้ เป็นหน้าที่หลักของส่วนราชการ 8 กรม และเป็นหน้าที่รองของส่วนราชการ 3 กรม

10. กลุ่มเกษตรกรรม

ได้แก่ส่วนราชการที่รับผิดชอบภารกิจต่าง ๆ ดังนี้

10.1 ภารกิจที่ดำเนินการเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและแผนการพัฒนาการเกษตร

10.2 ภารกิจที่ดำเนินการเกี่ยวกับงานวิเคราะห์ วิจัย พัฒนา ปรับปรุงทางด้านวิทยาศาสตร์เกษตร ซึ่งได้แก่ ข้าว พืชไร่ พืชสวน พืชน้ำมัน พืชเส้นใยหม่อนไหม การป้องกัน กำจัดศัตรูพืช การจัดการฟาร์ม การเคหกิจเกษตร การประมง การปศุสัตว์ และพื้นที่เกษตรกรรม

10.3 ภารกิจที่เกี่ยวกับการส่งเสริม สนับสนุน ให้ความช่วยเหลือให้การอบรมและ แก้ไขปัญหาด้านการเกษตร เคหกิจเกษตร ประมง ปศุสัตว์ และพื้นที่เกษตรกรรม

10.4 ภารกิจทางด้านการจัดสรรน้ำ การเกษตรชลประทาน การสร้างเขื่อน ฝาย คู คลอง เพื่อการเกษตร

10.1 ภารกิจที่ดำเนินการเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและแผนการพัฒนาการเกษตร

ส่วนราชการ	หน้าที่หลัก	หน้าที่รอง
- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์		
1. สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร		

(รวม 1 กระทรวง 1 กรม)

10.2 ภารกิจที่ดำเนินการเกี่ยวกับงานวิเคราะห์ วิจัย พัฒนา ปรับปรุงทางด้านวิทยาศาสตร์เกษตร ซึ่งได้แก่ ข้าว พืชไร่ พืชสวน พืชน้ำมัน พืชเส้นใย หม่อนไหม การป้องกันกำจัดศัตรู การจัดการฟาร์ม การเคหกิจเกษตร การประมง การปศุสัตว์ และพื้นที่เกษตรกรรม

ส่วนราชการ	หน้าที่หลัก	หน้าที่รอง
- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์		
1. กรมวิชาการเกษตร		
2. กรมพัฒนาที่ดิน		
3. กรมปศุสัตว์		
4. กรมประมง		

(รวม 1 กระทรวง 4 กรม)

10.3 ภารกิจที่เกี่ยวกับการส่งเสริม สนับสนุนให้ความช่วยเหลือในการอบรมและแก้ไขปัญหาด้าน การเกษตรเคหกิจเกษตร ประมง ปศุสวัตว์ และพื้นที่เกษตรกรรม

ส่วนราชการ	หน้าที่หลัก	หน้าที่รอง
- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์		
1. กรมส่งเสริมการเกษตร	√	
2. กรมปศุสัตว์	√	
3. กรมประมง	√	
4. กรมส่งเสริมสหการ	√	
5. กรมพัฒนาที่ดิน	√	
6. สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม		√

ส่วนราชการ	หน้าที่หลัก	หน้าที่รอง
- กระทรวงมหาดไทย		
1. สำนักงาน รพช.		√
- สำนักนายกรัฐมนตรี		
1. สำนักงาน ปปส.		√

(รวม 3 กระทรวง 8 กรม)

10.4 ภารกิจด้านการจัดสรรน้ำ การเกษตรชลประทาน การสร้างเขื่อน ฝาย คู คลอง เพื่อการเกษตร

ส่วนราชการ	หน้าที่หลัก	หน้าที่รอง
- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์		
1. กรมชลประทาน	√	
2. กรมส่งเสริมสหกรณ์	√	
3. สำนักงานจัดรูปที่ดิน สำนักงานปลัดกระทรวง	√	

(รวม 1 กระทรวง 3 กรม)

สรุป กลุ่มที่ 10

ปัจจุบันมีส่วนราชการที่รับผิดชอบ 3 กระทรวง รวม 13 กรม โดยในจำนวนนี้เป็นหน้าที่หลักของส่วนราชการ 10 กรม และเป็นหน้าที่รองของส่วนราชการ 3 กรม

11. กลุ่มกิจการพิเศษและรัฐวิสาหกิจ

ได้แก่หน่วยงานที่รับผิดชอบภารกิจด้านต่าง ๆ ดังนี้

11.1 ภารกิจที่เป็นกิจกรรมรัฐวิสาหกิจ

11.2 ภารกิจพิเศษที่มีลักษณะเฉพาะ เช่น งานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ งานโครงการตามพระราชดำริ เป็นต้น

11.1 ภารกิจที่เป็นกิจการของรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจทุกประเภท ทุกแห่ง

การแบ่งกลุ่มรัฐวิสาหกิจตามลักษณะการดำเนินงานและการจัดตั้ง

1. ประเภทที่หารายได้ให้รัฐ

1. โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง
2. สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

2. ประเภทที่เป็นสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ

- ***สาธารณูปโภค***
  1. การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย
  2. การไฟฟ้านครหลวง
  3. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค
  4. การประปานครหลวง
  5. การประปาส่วนภูมิภาค
- ***สาธารณูปการ***
  1. การทางพิเศษแห่งประเทศไทย
  2. การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย
  3. การท่าเรือแห่งประเทศไทย
  4. การรถไฟแห่งประเทศไทย
  5. องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพฯ
  6. องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย
  7. องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย
  8. การสื่อสารแห่งประเทศไทย
  9. บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด
  10. การเคหะแห่งชาติ
  11. การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

3. ประเภทที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการตามนโยบายพิเศษของรัฐ

- ***สถาบันการเงิน***
  1. ธนาคารกรุงไทย จำกัด
  2. ธนาคารออมสิน
  3. ธนาคารอาคารสงเคราะห์
  4. ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร
  5. สำนักงานธนานุเคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์

- ***อนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ***

1. การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย
2. องค์การเหมืองแร่ในทะเล
3. องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้

- ***เกษตรกรรมและพาณิชยกรรม***

1. องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย
2. องค์การสวนยาง
3. องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร
4. องค์การสะพานปลา
5. องค์การอุตสาหกรรมห้องเย็น
6. องค์การตลาด
7. องค์การคลังสินค้า
8. บริษัทปราจีนบุรีจังหวัดพาณิชย์ จำกัด
9. บริษัทลำพูนจังหวัดพาณิชย์ จำกัด
10. บริษัทจังหวัดสุรินทร์ จำกัด
11. บริษัทไม้อัดไทย จำกัด
12. โรงพิมพ์ตำรวจ
13. โรงงานไพ่ กรมสรรพสามิต
14. องค์การสุรา กรมสรรพสามิต
15. องค์การเภสัชกรรม
16. องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์
17. บริษัทไทยเดินเรือทะเล จำกัด
18. บริษัทการบินไทย จำกัด
19. บริษัทขนส่ง จำกัด
20. บริษัทอู่กรุงเทพ จำกัด

- ***ส่งเสริม***

1. การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย
2. การกีฬาแห่งประเทศไทย
3. องค์การสวนสัตว์
4. สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
5. สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย
6. สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง

4. ประเภทที่ตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เดิมเพื่อความมั่นคงของประเทศ

1. องค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป
2. องค์การแก้ว
3. องค์การแบตเตอรี่
4. องค์การฟอกหนัง

5. ประเภทที่ตั้งขึ้นหรือได้มาด้วยเหตุผลอื่น

1. บริษัททิพยประกันภัย จำกัด
2. บริษัทสหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยว จำกัด
3. บริษัทหินอ่อน จำกัด
4. โรงงานน้ำตาล กรมโรงงานอุตสาหกรรม

หมายเหตุ

1. รายชื่อรัฐวิสาหกิจ ณ วันที่ 17 มิถุนายน 2532
2. การจำแนกประเภทรัฐวิสาหกิจนี้ ไม่ได้รวมธนาคารแห่งประเทศไทย บริษัทบางจากปิโตรเลียม จำกัด และบริษัท ปตท. สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด
3. รัฐวิสาหกิจที่มีเครื่องหมาย คือ 17 รัฐวิสาหกิจสำคัญที่เป็นฐานข้อมูลสำหรับตารางที่ 3 ซึ่งรวมบริษัทเดินอากาศไทยด้วย ปัจจุบันเดินอากาศไทยเป็นส่วนหนึ่งของการบินไทย

การแบ่งกลุ่มรัฐวิสาหกิจตามลักษณะสังกัดกระทรวง

สังกัดกระทรวง	ปีที่ก่อตั้ง	ลักษณะการตั้ง	กลุ่มประเภทรัฐวิสาหกิจ
1. สำนักนายกรัฐมนตรี			
1. การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย	2511	พ.ร.บ.	สาธารณูปโภค
2. องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย	2530	พ.ร.ก	สาธารณูปโภค
3. การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย	2522	พ.ร.บ.	ส่งเสริม
4. การกีฬาแห่งประเทศไทย	2528	พ.ร.บ.	ส่งเสริม
5. องค์การสวนสัตว์	2497	พ.ร.ก.	ส่งเสริม
2. กระทรวงการคลัง			
1. โรงงานยาสูบ	2496	มติ ครม.	หารายได้ให้รัฐ
2. สนง.สลากกินแบ่งรัฐบาล	2517	พ.ร.บ.	หารายได้ให้รัฐ
3. ธนาคารกรุงไทย	2509	กม.แพ่งและพาณิชย์	เพื่อดำเนินการตามนโยบายพิเศษของรัฐ
4. ธนาคารออมสิน	2483	พ.ร.บ.	เพื่อดำเนินการตามนโยบายพิเศษของรัฐ
5. ธนาคารอาคารสงเคราะห์	2496	พ.ร.บ.	เพื่อดำเนินการตามนโยบายพิเศษของรัฐ
6. ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์	2509	พ.ร.บ.	เพื่อดำเนินการตามนโยบายพิเศษของรัฐ
7. โรงงานไพ่ กรมสรรพ-สามิต	2482	มติ ครม.	เกษตรกรรมและพาณิชยกรรม
8. องค์การสุรา	2506	มติ ครม.	เกษตรกรรมและพาณิชยกรรม
3. กระทรวงมหาดไทย			
1. การไฟฟ้านครหลวง	2501	พ.ร.บ.	สาธารณูปโภค
2. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค	2503	พ.ร.บ.	สาธารณูปโภค
3. การประปานครหลวง	2510	พ.ร.บ.	สาธารณูปโภค
4. การประปาส่วนภูมิภาค	2522	พ.ร.บ.	สาธารณูปโภค

การแบ่งกลุ่มรัฐวิสาหกิจตามลักษณะสังกัดกระทรวง

สังกัดกระทรวง	ปีที่ก่อตั้ง	ลักษณะการตั้ง	กลุ่มประเภทรัฐวิสาหกิจ
5. การทางพิเศษแห่งประเทศไทย	2515	ประกาศคณะปฏิวัติ	สาธารณูปโภค
6. การเคหะแห่งชาติ	2515	ประกาศคณะปฏิวัติ	สาธารณูปการ
7. สนง.ธนานุเคราะห์	2517	คำสั่งกระทรวงมหาดไทย	เพื่อดำเนินการตามนโยบายพิเศษของรัฐ
8. องค์การตลาด	2496	พ.ร.ก.	เกษตรกรรมและพาณิชยกรรม
9. โรงพิมพ์ตำรวจ	2496	พ.ร.ก	เกษตรกรรมและพาณิชยกรรม
4. กระทรวงคมนาคม			
1. การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย	2522	พ.ร.บ.	สาธารณูปการ
2. การท่าเรือแห่งประเทศไทย	2494	พ.ร.บ.	สาธารณูปการ
3. การรถไฟแห่งประเทศไทย	2494	พ.ร.บ.	สาธารณูปการ
4. องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ	2517	พ.ร.ก.	สาธารณูปการ
5. องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย	2497	พ.ร.บ.	สาธารณูปการ
6. การสื่อสารแห่งประเทศไทย	2519	พ.ร.บ.	สาธารณูปการ
7. บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด	2491	กฎหมายแพ่งและพาณิชย์	สาธารณูปการ
8. องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์	2496	พ.ร.ก	เกษตรกรรมและพาณิชยกรรม
9. บริษัท ไทยเดินเรือทะเล จำกัด	2483	กฎหมายแพ่งและพาณิชย์	เกษตรกรรมและพาณิชยกรรม
10. บริษัทการบินไทย จำกัด	2505	กฎหมายแพ่งและพาณิชย์	เกษตรกรรมและพาณิชยกรรม

การแบ่งกลุ่มรัฐวิสาหกิจตามลักษณะสังกัดกระทรวง

สังกัดกระทรวง	ปีที่ก่อตั้ง	ลักษณะการตั้ง	กลุ่มประเภทรัฐวิสากิจ
11. บริษัทขนส่ง จำกัด	2490	กฎหมายแพ่งและพาณิชย์	เกษตรกรรมและพาณิชยกรรม
5. กระทรวงอุตสาหกรรม			
1. การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย	2515	ประกาศคณะปฏิวัติ	สาธารณูปการ
2. การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย	2521	พ.ร.บ.	อนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ
3. องค์การเหมืองแร่ในทะเล	2518	พ.ร.ก.	อนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ
4. บริษัทอุตสาหกรรมน้ำตาลชลบุรี จำกัด	2498	กฎหมายแพ่งและพาณิชย์	ที่ตั้งขึ้นหรือได้มาด้วยเหตุผลอื่น
5. โรงงานน้ำตาลกรมโรงงานอุตสาหกรรม	2511	มติ ครม.	ที่ตั้งขึ้นหรือได้มาด้วยเหตุผลอื่น
6. กระทรวงพาณิชย์			
1. องค์การคลังสินค้า	2498	พ.ร.ก.	เกษตรกรรมและพาณิชยกรรม
2. บริษัทปราจีนบุรี จังหวัดพาณิชย์ จำกัด	2503	กฎหมายแพ่งและพาณิชย์	เกษตรกรรมและพาณิชยกรรม
3. บริษัทลำพูนจังหวัด จำกัด	2503	กฎหมายแพ่งและพาณิชย์	เกษตรกรรมและพาณิชยกรรม
4. บริษัทจังหวัดสุรินทร์ จำกัด	2503	กฎหมายแพ่งและพาณิชย์	เกษตรกรรมและพาณิชยกรรม
7. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์			
1. องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย	2514	พ.ร.ก.	เกษตรกรรมและพาณิชยกรรม
2. องค์การสวนยาง	2504	พ.ร.ก.	เกษตรกรรมและพาณิชยกรรม
3. องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร	2517	พ.ร.ก.	เกษตรกรรมและพาณิชยกรรม

การแบ่งกลุ่มรัฐวิสาหกิจตามลักษณะสังกัดกระทรวง

สังกัดกระทรวง	ปีที่ก่อตั้ง	ลักษณะการตั้ง	กลุ่มประเภทรัฐวิสาหกิจ
4. องค์การสะพานปลา	2496	พ.ร.บ.	เกษตรกรรมและพาณิชยกรรม
5. องค์การอุตสาหกรรมห้องเย็น	2501	พ.ร.ก.	เกษตรกรรมและพาณิชยกรรม
6. บริษัท ไม้อัดไทย จำกัด	2495	กฎหมายแพ่งและพาณิชย์	เกษตรกรรมและพาณิชยกรรม
7. สำนักงานกองทุนสงเคราะห์ การทำสวนยาง	2507	พ.ร.บ.	ส่งเสริม
8. กระทรวงกลาโหม			
1. บริษัท อู่กรุงเทพ จำกัด	2457	กฎหมายแพ่งและพาณิชย์	เกษตรกรรมและพาณิชยกรรม
2. องค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป	2498	พ.ร.ก.	เพื่อความมั่นคงของประเทศ
3. องค์การแก้ว	2498	พ.ร.ก.	เพื่อความมั่นคงของประเทศ
4. องค์การทอผ้า	2498	พ.ร.ก.	เพื่อความมั่นคงของประเทศ
5. องค์การแบตเตอรี่	2498	พ.ร.ก.	เพื่อความมั่นคงของประเทศ
6. องค์การฟอกหนัง	2498	พ.ร.ก.	เพื่อความมั่นคงของประเทศ
9. กระทรวงสาธารณสุข			
1. องค์การเภสัชกรรม	2509	พ.ร.บ.	ส่งเสริม
10. กระทรวงวิทยาศาสตร์			
1. สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนยีแห่งประเทศไทย	2506	พ.ร.บ.	เกษตรกรรมและพาณิชยกรรม

การแบ่งกลุ่มรัฐวิสาหกิจตามลักษณะสังกัดกระทรวง

สังกัดกระทรวง	ปีที่ก่อตั้ง	ลักษณะการตั้ง	กลุ่มประเภทรัฐวิสากิจ
11. กระทรวงศึกษาธิการ			
11.1 สถาบันส่งเสริมการการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	2515	พ.ร.บ.	ส่งเสริม

11.2 ภารกิจที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะ เช่น งานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เป็นต้น

ส่วนราชการ	หน้าที่หลัก	หน้าที่รอง
– หน่วยงานอิสระ		
1. สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน	√	
2. สำนักพระราชวัง	√	
3. สำนักราชเลขาธิการ	√	
4. สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา	√	
5. ราชบัณฑิต	√	
– สำนักนายกรัฐมนตรี		
1. สำนักงาน ปปป.	√	

สรุป กลุ่มที่ 11

ปัจจุบันมีส่วนราชการที่รับผิดชอบ 6 หน่วยงาน และรัฐวิสาหกิจทุกแห่งทุกประเภทที่สังกัดอยู่ในกระทรวงต่าง ๆ

บรรณานุกรม

เอกสารชั้นต้น

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ 1 พ.ศ. 2475 (ครั้งที่ 5/2475 8 ก.ค.2475, ครั้งที่ 6/2475 11 ก.ค. 2475, ครั้งที่ 7/2475 13 ก.ค. 2475

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, Note on The Draft on Administrative Organization of Civil Service April 15, 1933 ของ นาย R. Guyon

" " หนังสือที่ 52/155 กรมราชเลขานุการในพระองค์ ถึง พระยามโนปกรณ์นิติธาดา นายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 24 เมษายน พุทธศักราช 2476

" " หนังสือเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ น.4312/2476

" " หนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ น.4321/2476

" " หนังสือจากหลวงประดิษฐ์มนูธรรม ประธานคณะกรรมาธิการพิจารณาธรรมนูญบริหารราชการฝ่ายพลเรือนและประมวลระเบียบราชการกระทรวงพลเรือนถึงนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 16 พฤศจิกายน 2476

" " หนังสือจากนายเดือน บุนนาค ถึง นายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 8 สิงหาคม 2484

" " หนังสือกระทรวงวังที่ 147/3338 ลงวันที่ 28 มีนาคม 2477

" " หนังสือกรมเลขาธิการรัฐมนตรี ลงวันที่ 30 มีนาคม 2477

" " รายงานการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 25/2480 จันทร์ที่ 7 มีนาคม 2480

" " รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงการแพทย์ ครั้งที่ 1 วันอังคารที่ 10 กุมภาพันธ์ 2485

" " พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทะบวง กรม ฉะบับที่ 3) พุทธศักราช 2485

" " หนังสือเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ถึง นายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 8 สิงหาคม 2484

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 65 ตอนที่ 22 หน้า 1609 พ.ศ. 2491

กองจดหมายเหตุแห่งชาติ ร.5 รล.5 เรื่องข้อบังคับที่ประชุมเสนาบดี

" " ร.5 รล.6 เรื่องรายงานการประชุมเสนาบดี รศ.120

" " ร.5 รล.6 เรื่องรายงานการประชุมที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน 15 เม.ย. รศ.116

" " ร.5 ม.2.11 พระราชหัตถเลขาถึงกรมหมื่นดำรงราชานุภาพ

" " ร.7 รจ. 17/53

" " ร.5 อ. 2/9 พระราชกฤษฎีกา ฉบับที่ 3 ว่าด้วยรัฐมนตรีสภา

" " ร.6 รล.1/66 รายงานการประชุมเสนาบดีสภา พ.ศ. 2468

กองจดหมายเหตุแห่งชาติ สบ.2.47/12 ประกาศเปลี่ยนสังกัดสมุหเทศาภิบาลขึ้นกระทรวงมหาดไทย เมษายน 2469 แผนกอภิรัฐมนตรี

" " ร.7 รล.19/16 เรื่องเงินอุดหนุนหนังสือพิมพ์

" " ร.7 รล.7/1 เรื่องตั้งอภิรัฐมนตรี

" " ร.7 รล.7 เรื่องการประชุมอภิรัฐมนตรีครั้งที่ 2 และ 3 (5 ธ.ค. และ 9 ธ.ค. 2468)

" " ร.7 รล.7/21 หนังสือกราบบังคมทูลของเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี

" " ร.7 รล.1 ทำเนียบกรมราชเลขาธิการ

หนังสือและบทความภาษาไทย

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, **วิเคราะห์ลักษณะการเป็นเจ้าของธุรกิจขนาดใหญ่ในประเทศไทย**. กรุงเทพ : สถาบันไทยคดีศึกษา-คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524.

_____."การผูกขาดทางเศรษฐกิจและการครอบงำทางการเมืองในประเทศไทย" **วารสารธรรมศาสตร์** (กันยายน 2524).

ฉลอง สุนทราวณิชย์, **รุสเซีย-ไทย สมัยรัชกาลที่ 5-6** (กรุงเทพ : เทพประทานพร, 2524)

ชัยอนันต์ สมุทวณิช, **วัฒนธรรมกับการสร้างสังคมการเมืองประชาธิปไตย** ปาฐกถาพระยาอนุมานราชธน (กรุงเทพ : สถาบันสยามศึกษา, สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, ธันวาคม, 2532).

_____.**การเมือง-การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทย 2411-2475** (กรุงเทพ : บรรณกิจ, 2523).

_____.**รัฐ** (กรุงเทพ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530).

_____.**ไตรลักษณรัฐในพหุสังคมสยาม** (กรุงเทพ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532)

ชัยอนันต์ สมุทวณิช และ ขัตติยา กรรณสูต (บรรณาธิการ) **เอกสารการเมือง-การปกครองไทย (พ.ศ.2417-2477)** (กรุงเทพ : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, พิมพ์ครั้งที่ 2, 2532.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช, **การพัฒนาสมรรถนะขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ** (กรุงเทพ : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2529)

_____.**คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ** (กรุงเทพ : รายงานการวิจัยในโครงการการบริหารเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2532).

_____.**สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี** (กรุงเทพ : รายงานการวิจัยในโครงการการบริหาร เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม, มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2532).

_____.**การปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม** (กรุงเทพ : มาสเตอร์เพรส, 2531)

_____."การโปร่งใสเฉพาะเสี้ยวของรัฐบาลเขี้ย" ใน **ผู้จัดการรายวัน** ฉบับวันอังคารที่ 10, 17, 24 กันยายน อังคารที่ 1 และ 8 ตุลาคม, 2534.

ธวัชชัย ยงกิตติกุล, "แนวโน้มและปัญหาสำคัญของเศรษฐกิจไทยในทศวรรษ 1980" ใน สมศักดิ์ ชูโต (บรรณาธิการ) **ประเทศไทยในทศวรรษ 1980 : ปัญหาสำคัญ อุปสรรค และแนวโน้ม** (กรุงเทพ : สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย, 2524)

วุฒิชัย มูลศิลป์ และ สมโชติ อ๋องสกุล (บรรณาธิการ) **มณฑลเทศาภิบาล : วิเคราะห์เปรียบเทียบ** (กรุงเทพ : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2524)

วรเดช จันทรศร, **การขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการไทย : ปัญหา อุปสรรค และแนวโน้ม** รายงานเสนอในการสัมมนาเรื่อง Thailand in the 1980's : Significant Issues, Problems and Prospects จัดโดย สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย 13-16 ธันวาคม 2522.

วีรพงษ์ รามางกูร, "การพัฒนาเศรษฐกิจตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 1-4" ใน ตีรณ โง้วศิริมณี (บรรณาธิการ) **เศรษฐกิจไทย : การเปลี่ยนแปลงและการพัฒนา** (กรุงเทพ : สำนักพิมพ์สร้างสรรค์, 2525).

ทิศทางไท, ปีที่ 1 ฉบับที่ 1 กันยายน 2534

คณะที่ปรึกษาราชการฝ่ายบริหาร, **รายงานเกี่ยวกับความเป็นมาของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน 16 มกราคม 2534**

สรุปเวทีชาวบ้านไทย, **เวทีชาวบ้าน' 34, 8-18 ตุลาคม** (เอกสารโรเนียว)

สิน สื่อสวน "ทิศทางการพัฒนาสลัมและชุมชนแออัด" ใน **ทิศทางการพัฒนาสลัมและชุมชนแออัด**

เอนก นาคะบุตร "ภาพรวม บทบาทและพัฒนาการขององค์กรพัฒนาเอกชนไทยในการพัฒนาชนบทและสังคม" ใน **ทิศทางการพัฒนาประเทศ : ทัศนะประชาชนและองค์กรพัฒนา** (กรุงเทพ : โครงการศึกษาทางเลือกการพัฒนาสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 23-24 กุมภาพันธ์, 2533)

หนังสือและเอกสารภาษาอังกฤษ

Anderson, Perry, **Linages of the Absolute State** (London : NLB, 1974)

Samudavanija, Chai-Anan, **The Politics and Administration of the Thai Budgetary Process,** unpublished Ph.D. Dissertation, University of Wisconsin, 1971.

Surakiart Sathirathai, **Laws and Regulations Concerning Natural Resources, Financial Institutions and Export : Their Effects on Economic and Social Development** (TDRI, September, 1987).

วิทยานิพนธ์

ชมพูนุช นาคีรักษ์, บทบาทของที่ปรึกษาชาวต่างประเทศในรัชสมัย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ.2411-2453 วิทยานิพนธ์แผนกวิชาภูมิศาสตร์-ประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ชาญชัย รัตนวิบูลย์, **บทบาทของอภิรัฐมนตรีสภาในรัชสมัย พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว** ปริญญานิพนธ์ การศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ (ประสานมิตร) พ.ศ.2519.

ตระกูล มีชัย, "ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มธุรกิจเอกชนและข้าราชการกับการเมืองไทย", วิทยานิพนธ์รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526.

นพวรรณ วชิราภิวัชน์, **พระวินิจฉัยของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ เกี่ยวกับระบบราชการในช่วง พ.ศ. 2435-2458** วิทยานิพนธ์ภาควิชาประวัติศาสตร์บัณฑิตวิทยาลัย, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2524

ปิยนาถ บุนนาค, '**การเมืองระหว่างองค์การของรัฐ : ศึกษาเฉพาะกรณีความขัดแย้งระหว่างกระทรวงต่างๆ ในสมัยปฏิรูป (พ.ศ.2435-2453)** วิทยานิพนธ์ดุษฎีบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง, บัณฑิตวิทยาลัย, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. 2533)

มยุรี นกยูงทอง, "**ปัญหาเศรษฐกิจในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. 2468-2477** วิทยานิพนธ์ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. 2520

สุกัญญา บำรุงสุข, **อำนาจหน้าที่และบทบาทของสมุหพระกลาโหมในสมัยรัตนโกสินทร์** วิทยานิพนธ์ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525

สุทธาดา เลขไวฑูรย์, **การใช้จ่ายเงินแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ.2435-2453)** วิทยานิพนธ์ ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. 2525

พบกับรายการ ***"โครงการศึกษานโยบายสาธารณะทางวิทยุ"*** ดำเนินรายการ โดย ศ.ดร.สมศักดิ์ ชูโต และคุณดุ่ย ณ บางน้อย ทุกวันเสาร์ เวลา 17.00-18.00 น. ทางสถานีวิทยุ ททท.เอ.เอ็ม. 1494 และวันอาทิตย์ เวลา 06.00-07.00 น. สถานีวิทยุ กทม. เอ.เอ็ม. 873

.....

สถาบันนโยบายศึกษาประสงค์ที่จะเผยแพร่วิดิทัศน์ รายการโทรทัศน์ชุด ***"สู่สังคมประชาธิปไตย"*** และ ***"สังคมสี่มิติ"*** ซึ่งออกอากาศทางสถานีวิทยุโทรทัศน์ ช่อง 11 ในระหว่างปี พ.ศ. 2535-2537 แก่ผู้สนใจเพื่อเป็นสื่อเสริมการเรียนการสอน และเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจในปัญหาสาธารณะต่าง ๆ

.....

จดหมายข่าวรายเดือน ***"ปฏิรูปการเมือง"*** นำเสนอสาระข้อมูล และบทวิเคราะห์ทางการเมือง และนโยบายสาธารณะ เป็นอภินันทนาการแก่สมาชิกของสถาบันฯ และสถาบันการศึกษาที่สนใจ

.....

สนใจสมัครเป็นสมาชิกเพื่อรับจดหมายข่าว และส่วนลดราคาสิ่งพิมพ์และสื่อต่าง ๆ ของสถาบันนโยบายศึกษา (IPPS) ได้ที่ 12-18 ตรอกโรงไหม ถนนเจ้าฟ้า แขวงชนะสงคราม เขตพระนคร กรุงเทพฯ 10200 โทร. 280-1067 โทรสาร 282-6880

หนังสือสถาบันนโยบายศึกษา

อุตสาหกรรมต่างจังหวัด (2536)
โฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์ ราคา 60 บาท

การไต่สวนสาธารณะ : มาตรการยุติข้อขัดแย้งในการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม (2536)
(พร้อมสรุปสัมมนาท้ายเล่ม) *แก้วสรร อติโพธิ* ราคา 50 บาท

มติสำคัญของคณะรัฐมนตรี ว่าด้วยเศรษฐกิจยุครัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (2536)
รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ ราคา 600 บาท

โครงการพัฒนาจังหวัด (2536)
ตระกูล มีชัย ราคา 80 บาท

ร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.....(2536)
เธียรชัย ณ นคร ราคา 80 บาท

วัฒนธรรมกับการสร้างสังคมการเมืองประชาธิปไตย (2537)
ชัยอนันต์ สมุทวณิช ราคา 15 บาท

โครงสร้างและกลไกทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ (พิมพ์ครั้งที่ 2, 2537)
อมร จันทรสมบูรณ์ ราคา 60 บาท

คอนสติติวชั่นแนลลิสม์ (Constitutionalism) ทางออกของประเทศไทย (พิมพ์ครั้งที่ 2, 2537)
อมร จันทรสมบูรณ์ ราคา 60 บาท

ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อการปฏิรูปทางการเมืองตามแนวทางคอนสติติวชั่นแนลลิสม์ (2537)
อมร จันทรสมบูรณ์ ราคา 40 บาท

สยามสู่ศตวรรษที่ 21 (พิมพ์ครั้งที่ 2, 2537)
ชัยอนันต์ สมุทวณิช ราคา 50 บาท

บริษัท การบินไทย จำกัด (2537)
บัณฑิต จันทร์โรจนกิจ ราคา 120 บาท

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (2537)
บัณฑิต จันทร์โรจนกิจ กัลยา อุดมวิทิต วิมลรัตน์ สุขเจริญ ราคา 80 บาท

โครงการทางด่วนพิเศษขั้นที่สอง (2537)
วิมลรัตน์ สุขเจริญ ราคา 50 บาท

งบประมาณจังหวัด (2537)
ชัยอนันต์ สมุทวณิช ราคา 60 บาท

สภาตำบล (2537)
ตระกูล มีชัย ราคา 150 บาท

นโยบายพรรคการเมืองไทยในการเลือกตั้ง 2538 (2538)
กีรติพงศ์ แนวมาลี ณัฐทยา ขวัญรักษ์ ประจักษ์ ก้องกีรติ วิน พรหมแพทย์ ราคา 20 บาท

กระบวนทัศน์ใหม่ในการศึกษารัฐและสังคม (พิมพ์ครั้งที่ 2, 2538)
ชัยอนันต์ สมุทวณิช ราคา 40 บาท

การปฏิรูปทางการเมือง (2538)
ชัยอนันต์ สมุทวณิช ราคา 20 บาท

100 ปี แห่งการปฏิรูประบบราชการ วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง (พิมพ์ครั้งที่ 2, 2538)
ชัยอนันต์ สมุทวณิช ราคา 150 บาท

สนใจรายการหนังสือต่าง ๆ กรุณาติดต่อ สถาบันนโยบายศึกษา (IPPS) 12-18 ตรอกโรงไหม ถนนเจ้าฟ้า แขวงชนะสงคราม เขตพระนคร กรุงเทพฯ 10200 โทร. 280-1067 โทรสาร 282-6880