

บทที่ 1

บทนำ



ความนำ

การบริหารราชการแผ่นดินในสมัยก่อนการปฏิรูประบบราชการแผ่นดิน แม้จะมีการจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม แต่ก็ไม่มีกฎหมายแม่บทโดยเฉพาะที่จัดระเบียบราชการฝ่ายบริหารอำนาจต่าง ๆ มาจากประกาศ หรือพระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์ จนกระทั่งมีการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2435 มีการจัดระบบราชการครั้งสำคัญทั้งในด้านการจัดระเบียบองค์กรและการจัดการ โดยตราเป็นกฎหมายออกมาใช้บังคับเพื่อจัดระเบียบโครงสร้างและหลักการปฏิบัติ ทั้งนี้ เพื่อให้การปกครองที่เคยอิงอยู่กับตัวบุคคล คือ พระมหากษัตริย์ หรือเสนาบดีเปลี่ยนมาอิงกับระบบกฎเกณฑ์และข้อบังคับ ที่ได้ตราออกมาเป็นพระราชบัญญัติกฎหมายใช้บังคับอย่างชัดเจน ดังนั้น ไม่ว่าจะ เป็นเรื่องการจัดองค์กรหน่วยงาน หรือระบบการบริหารในราชการส่วนจะต้องมีกฎหมายรับรองทั้งสิ้น กฎหมายที่สำคัญคือ กฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และกฎหมายปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งถือเป็นกฎหมายแม่บทในการกำหนดอำนาจและจัดองค์กรของการบริหารราชการแผ่นดิน การบริหารราชการแผ่นดินจึง เป็นการจัดการระบบสังคมโดยอาศัยกฎหมาย

ความสำคัญของปัญหา

การปรับปรุงและปฏิรูประบบบริหารราชการมีส่วนสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมาก นับแต่ก่อตั้งประเทศไทยมากกว่า 700 ปี อาจกล่าวได้ว่าประเทศไทยมีการปฏิรูป

ระบบบริหารราชการแผ่นดินอย่างใหญ่มาแล้ว 2 ครั้ง¹ ครั้งแรกเป็นการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินโดยการปรับระบบจตุสดมภ์ให้ดีขึ้น ในสมัยพระบาทสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ และพระบาทสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 2 ประมาณ พ.ศ. 1991 - 2072 ครั้งที่สอง คือ เมื่อ 1 เมษายน 2435

ในยุคต้นรัชสมัยรัชกาลที่ 5 สภาพแวดล้อมทางด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม เป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การปฏิรูปทางสังคมและการปกครองที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องตลอดรัชสมัยของพระองค์ การปฏิรูปทางด้านการคลัง การสร้างสถาบันการเมือง การยกเลิกระบบไพร่ และระบบทาส ส่วนเป็นเครื่องมือสำคัญของการรวมอำนาจเข้าสู่สถาบันกษัตริย์ การรวมคนไทยเข้าด้วยกันในรูปของชาติเกิดขึ้นอย่างจริงจังในสมัยนี้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการปฏิรูปด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะด้านการเมือง การปกครอง สังคม และเศรษฐกิจ เพื่อให้สามารถใช้อำนาจปกครองประเทศได้อย่างทั่วถึง จึงอาจกล่าวได้ว่าการปฏิรูปในสมัยรัชกาลที่ 5 นำมาซึ่งความเปลี่ยนแปลงทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ที่เป็นรากฐานของการเปลี่ยนแปลงต่อ ๆ มาในยุคหลัง

จากการศึกษาประวัติศาสตร์ของการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน ในสมัยรัชกาลที่ 5 กระบวนการในการปฏิรูปเป็นกระบวนการที่สลับซับซ้อนและมีการวางรากฐานในการปฏิรูปมาตั้งแต่สมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งรัชกาลที่ 5 ได้ทรงเริ่มต้นกระบวนการในการปฏิรูป โดยการหาทางที่จะผนวกพระราชอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน เครื่องมือสำคัญที่พระองค์ท่านนำใช้ในการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน คือ กฎหมาย ในสมัยพระองค์มีการออกกฎหมายต่าง ๆ มากมาย เกี่ยวกับระบบการคลัง ระบบการควบคุมกำลังคน เช่น พระราชบัญญัติหอรัษฎากรพิพัฒน์ พระราชบัญญัติกรมพระคลังมหาสมบัติ พระราชบัญญัติลักษณะ

¹ วรเดช จันทรศร, การปรับปรุงและปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย (กรุงเทพมหานคร : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2524), หน้า ก.

เกณฑ์ทหาร ฯลฯ เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับสถาบันกษัตริย์ เมื่อสถาบันกษัตริย์มีความเข้มแข็งมากขึ้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเริ่มกระบวนการปรับปรุงประเทศ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาวะการณ์ภายนอกที่เปลี่ยนแปลงไป

กระบวนการทางนิติบัญญัติ จึงถือเป็นเครื่องมือสำคัญที่เข้าในการปฏิรูประบบบริหารราชการ แม้ภายหลังการปฏิรูปใหญ่ พ.ศ. 2435 แล้ว กฎหมายยังคงถูกใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมการบริหารงานของรัฐให้ดำเนินไปอย่างถูกต้องและรวดเร็ว มีการออกกฎหมายบังคับใช้ทั่วประเทศ เพื่อให้มีการจัดการปกครองเป็นลักษณะเดียวกันหมด เช่น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440)

นับตั้งแต่การปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินในครั้งนั้นจนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยก็ยังมีได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของระบบบริหารราชการแผ่นดิน ที่รัชกาลที่ 5 ทรงวางไว้เลย การเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ในช่วงประมาณ 100 ปีที่ผ่านมาเป็นแต่เพียงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างย่อยภายในระบบเท่านั้น² และการเปลี่ยนแปลงในรูปของการออกกฎหมายให้สอดคล้องกับการบริหารราชการแผ่นดิน ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข กฎหมายในการกำหนดอำนาจและจัดองค์กรจึงมีความสำคัญยิ่งในการบริหาร นอกเหนือจากการมีรัฐธรรมนูญ กำหนดความสัมพันธ์ทางอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการแล้ว ก็จะต้องถือว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหาร และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม เป็นรากฐานทางอำนาจอันสำคัญยิ่งของกลไกอำนาจรัฐ ซึ่งอยู่ในฐานะที่สามารถกำหนดกรอบอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยมีการแทรกแซงจากพลังนอกระบบราชการน้อยมาก³

² เรื่องเดียวกัน.

³ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 100 ปี แห่งการปฏิรูประบบราชการ : วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 13.

ดังนั้น การศึกษาวิเคราะห์ถึงพัฒนาการของระบบราชการไทย จึงควรเน้นการวิเคราะห์รากฐานทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดระเบียบราชการบริหารเป็นสำคัญ เพราะการเมืองไทยมีจุดเน้นอยู่ที่อำนาจของกลไกรัฐมากกว่ากลไกหรือสถาบันทางการเมือง การมีรัฐธรรมนูญจึงเป็นเพียงการวางกรอบความสัมพันธ์ทางอำนาจอย่างกว้าง ๆ ซึ่งอาจมีความสำคัญน้อยกว่าการวางกรอบที่กำหนดบทบาท อำนาจหน้าที่ ตลอดจนการจัดองค์กรกลไกของรัฐ⁴

วัตถุประสงค์และขอบเขตศึกษา

วิทยานิพนธ์นี้เป็นการศึกษาวิเคราะห์พัฒนาการของกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินของไทย ตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจนถึง พ.ศ. 2534 โดยเน้นการศึกษาระบบบริหารราชการส่วนกลางเป็นหลัก และมีวัตถุประสงค์สำคัญ ดังนี้

1. เพื่อให้ทราบถึงวิวัฒนาการของกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และกฎหมายปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม ตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน
2. เพื่อให้ทราบถึงความสำคัญของการนิติบัญญัติโดยเฉพาะกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและกฎหมายปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ว่าเป็นเครื่องมือที่มีส่วนสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาประเทศให้มีความเจริญทัดเทียมกับนานาประเทศ
3. เพื่อให้เกิดความเข้าใจถึงกรอบอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและรูปแบบ หรือวิธีการดำเนินงาน ซึ่งกฎหมายหรือกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับองค์การกำหนดไว้ว่า อำนาจหน้าที่ของส่วนราชการในลักษณะต่าง ๆ นั้นเกิดจากฐานกฎหมายใด
4. เพื่อวิเคราะห์ถึงสาเหตุเบื้องหลังอันเป็นสาระสำคัญของวิวัฒนาการของระบบราชการไทย โดยศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องทุกฉบับแล้ว เปรียบเทียบให้เห็นถึงความแตกต่าง

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 15.

5. ทำให้ทราบถึงปัญหา ตลอดจนอุปสรรคของการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาของระบบราชการไทย ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 จนถึงพ.ศ. 2534 โดยศึกษา วิเคราะห์ จากกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และกฎหมายปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม

สมมติฐานการวิจัย

กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และกฎหมายปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม เป็นกฎหมายแม่บทในการจัดระเบียบราชการบริหารแผ่นดินและจัดองค์การ และเป็นตัวเชื่อมโยงระบอบการเมืองใหม่ ซึ่งประกอบด้วยรัฐสภา และคณะรัฐมนตรี เข้ากับโครงสร้างอำนาจบริหารของระบบราชการ กฎหมายดังกล่าวมีส่วนสำคัญยิ่งในการเสริมสร้างความมั่นคงให้ระบบราชการ ทำให้ระบบราชการมีสถานภาพและบทบาทเหนือกว่าสถาบันการเมืองอื่น ๆ

วิธีดำเนินการวิจัย

ในการศึกษาค้นคว้านี้ เป็นการพรรณนาและวิเคราะห์ความถูกต้องไปโดยค้นคว้ารวบรวมข้อมูลเอกสารจากห้องสมุดมหาวิทยาลัยต่าง ๆ เช่น กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร รวมทั้งบทความและสิ่งตีพิมพ์ต่าง ๆ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อให้ทราบถึงระบบการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน ในรัชสมัยรัชกาลที่ 5 ตลอดจนปัจจัยและเงื่อนไขที่สนับสนุนให้มีการปฏิรูป เช่น การไม่มีพระราชอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินอย่างแท้จริง การคุกคามของลัทธิจักรวรรดินิยมตะวันตก
2. เพื่อให้ทราบถึงรูปแบบและกระบวนการบริหารในช่วงก่อนและหลังการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน

3. เพื่อให้ทราบถึงการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการของระบบราชการไทย ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

4. เพื่อให้ทราบถึงการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการของกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และกฎหมายปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม