

บทที่ 3

วิวัฒนาการของระบบราชการพลเรือนไทย

ระบบราชการพลเรือนไทยถือเป็นสถาบันหลักในการผลิตและส่งมอบบริการสาธารณะมาตั้งแต่โบราณ โดยมีลักษณะเหมือนกับระบบราชการพลเรือนในประเทศที่พัฒนาแล้ว กล่าวคือ เริ่มจากการจัดตั้งระบบราชการพลเรือนเพื่อตอบสนองพระราชประสงค์ขององค์พระมหากษัตริย์แต่ต่อมาได้แปรเปลี่ยนเป็นการพิทักษ์รักษาประโยชน์สาธารณะในฐานะที่เป็นวิชาชีพ ซึ่งเท่าที่ผ่านมา ระบบราชการพลเรือนไทยมีวิวัฒนาการดังนี้

สมัยน่านเจ้า - ทวารวดี (พุทธศตวรรษที่ 11 - 18)

ถึงแม้ว่าจะไม่มีบันทึกใด ๆ ของไทยที่เป็นหลักฐานชัดเจนถึงสมัยน่านเจ้า - ทวารวดีก็ตาม แต่มีหลักฐานจากบันทึกเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ของจีนในสมัยราชวงศ์ถังว่าอาณาจักรน่านเจ้ามีการจัดระบบทางสังคมทางการทหารและการบริหารเป็นอย่างดี¹ แม้จะเป็นสมัยที่ไทยต้องทำการรวบรวมกลุ่มชนชาติเดียวกันเพื่อความมั่นคงและต้องสร้างอาณาจักรขึ้นใหม่ ในสมัยนี้เริ่มมีการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินในรูปของกระทรวงทบวงกรม (ส่วนกลาง) และการแบ่งท้องที่เป็นเขต ๆ เพื่อการปกครอง (ทำนองจังหวัดหรือมณฑลซึ่งเป็นส่วนภูมิภาค) ซึ่งเป็นรากฐานในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทยจนถึงปัจจุบัน²

สมัยสุโขทัย (พ.ศ. 1800 - 1900)

ในยุคดังกล่าวนี้จะพบว่าลักษณะโครงสร้างขององค์การไม่เห็นเด่นชัดโดยความแตกต่างระหว่างข้าราชการทหารและพลเรือนจะแยกกันได้ยาก เพราะเป็นสมัยที่ไทยกำลังสร้างชาติต้องมีการต่อสู้เพื่อความคงอยู่และเพื่อขยายอาณาเขตอยู่เสมอ ดังนั้น จึงดูเหมือนกับว่าประชาชนชาวไทยทุกคนรวมตัวอยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของผู้นำโดยเด็ดขาดในลักษณะแบบพ่อปกครองลูก³ โดยพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีพระราชอำนาจสิทธิ์ขาดแต่เพียงผู้เดียวในการบริหารราชการแผ่นดินและทรงดำรงตำแหน่งในฐานะเป็น “พ่อเมือง” หรือที่เรียกว่า “พ่อขุน” ส่วน

¹ Tin Prachyapruit (a) , “ Administrative Practices and Development - Orientedness of Civil Servants in Six Public Organizations in Thailand ” (Doctoral dissertation , University of Kansas , 1982),p. 180.

² ดัดแปลงและเรียบเรียงจาก - หลวงนฤกิจบริหาร , คำบรรยายการจัดการระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ตามหลักทั่วไปและเฉพาะประเทศไทย) (กรุงเทพฯ : บริษัทโรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิชจำกัด , 2517), หน้า 122 - 123

³ เรียบเรียงจาก - เกศินี หงสนันทน . วิวัฒนาการของระบบราชการไทย : การศึกษาเปรียบเทียบพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับต่าง ๆ (พ.ศ. 2471 - 2518) (กรุงเทพฯ : มงคลการพิมพ์ . 2523), หน้า 63

ข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ เรียกว่า “ ลูกขุน ” และราษฎรอยู่ในฐานะ “ ลูกเมือง ”⁴ ดังนั้น หน้าที่สำคัญของการปกครองลักษณะนี้ คือ พ่อ (พระมหากษัตริย์) จะให้ความเมตตาต่อลูก (ราษฎร) ให้ความสุข โดยการแบ่งชนชั้นในสมัยนี้แบ่งได้เป็นสองระดับกว้าง ๆ คือผู้ปกครองและผู้ถูกปกครอง สมัยแผ่นดินสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถแห่งกรุงศรีอยุธยา (พ.ศ. 1893 - 1974)⁶

สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงเป็นกษัตริย์องค์ที่ 8 แห่งกรุงศรีอยุธยา (พ.ศ. 1991- 2031) ในช่วง 40 ปีที่ทรงเสวยราชย์ เป็นยุคแห่งการปฏิรูประบบบริหาร ซึ่งกลายมาเป็นมรดกตกทอดมาจนถึงรัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์หรือเป็นเวลากว่า 400 ปี⁷ โดยสาเหตุสำคัญประการหนึ่งในการปฏิรูประบบบริหารคือ มีความจำเป็นต้องทำให้ระบบบริหารอย่างง่าย ๆ ในสมัยอยุธยาตอนต้นกลายเป็นระบบราชการ กล่าวคือ ภายในอาณาจักรอยุธยาที่มีความยุ่งยากซับซ้อนมากขึ้นอันเป็นผลมาจากปริมาณงานที่เพิ่มขึ้นทำให้จำเป็นต้องทำให้โครงสร้างและหน้าที่ของระบบราชการกลายเป็นสถาบันเพื่อปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ใหม่⁸ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าในสมัยนี้ได้มีการจัดระบบโครงสร้างองค์การและระบบการบริหารงานบุคคลในระบบราชการที่เริ่มเป็นแบบแผนขึ้นคือ

ระบบโครงสร้างองค์การ⁹

แต่เดิมการจัดส่วนองค์การรัฐบาลที่เป็นหน่วยกลางในราชธานี พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจ โดยสมบูรณ์ในการอำนวยการปกครอง โดยมีเสนาบดี 4 คนหรือที่เรียกว่าจตุสดมภ์ เป็นผู้ช่วยประกอบด้วยเวียงหรือเมือง วัง คลัง นา ซึ่งเสนาบดีแต่ละคนมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

เวียงหรือเมือง

เสนาบดีผู้บังคับบัญชารับผิดชอบเป็นที่ “ ขุนเมือง ” เป็นพนักงานปกครองท้องถิ่นและบังคับบัญชาหมื่นแขวงและกำนันในกรุง รักษาความสงบเรียบร้อย ปรายปรามโจรผู้ร้าย บังคับบัญชาศาลพิจารณาความฉกรรจ์มหันตโทษซึ่งเป็นแผนกความนครบาล ตลอดจนปกครองเรือนจำ

⁴ เรียบเรียงจาก - ทรงวิทย์ แก้วศรี พิพัฒน์ โกศลวัฒน์ และวิจิตร รวยเสมอ, “ บทที่ 1 การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน, ” ใน 200 ปี มหจักรบรมราชวงศ์และวิวัฒนาการของระบบราชการพลเรือน. วิลาศ สิงหวิสัย, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : บริษัททุ่งศิลป์การพิมพ์ (1977) จำกัด , 2526), หน้า 85

⁵ เรียบเรียงจาก - ลิขิต ธีรเวคิน , เรื่องเดิม , หน้า 17

⁶ เกศินี หงสนันท์ เรื่องเดิม , หน้า 63

⁷ อิศระ สุวรรณบล, เอกสารการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ ลำดับที่ 3 ราชการไทย : วิวัฒนาการและการวิเคราะห์ (กรุงเทพฯ : แผนกรรัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2519), หน้า 8

⁸ เรียบเรียงจาก - ลิขิต ธีรเวคิน , เรื่องเดิม , หน้า 29

⁹ ดัดแปลงและเรียบเรียงจาก - เกศินี หงสนันท์ , เรื่องเดิม , หน้า 63

วัง

เสนาบดีผู้บังคับบัญชารับผิดชอบเป็นที่ “ ชุนวัง ” รับผิดชอบเกี่ยวกับราชการภายในพระราชสำนัก รักษาพระราชมณเฑียร พระราชวังชั้นนอกชั้นใน จัดการพระราชพิธี บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายในทั้งปวง และมีหน้าที่ตุลาการพิจารณาตัดสินอรรถคดีทั้งหลาย

คลัง

เสนาบดีผู้บังคับบัญชารับผิดชอบเป็นที่ “ ชุนคลัง ” รับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาพระราชทรัพย์ที่เป็นรายได้เข้าสู่พระคลังและเป็นที่ย่อยเงินราชการ จัดการเกี่ยวกับภาษีอากรต่าง ๆ รวมทั้งบังคับบัญชาศาลซึ่งชำระความเกี่ยวกับพระราชทรัพย์

นา

เสนาบดีผู้บังคับบัญชารับผิดชอบเป็นที่ “ ชุนนา ” มีหน้าที่ดูแลรักษานาหลวง จัดหาและรักษาเสบียงอาหารสำหรับพระนครและพระราชวัง เก็บหางข้าวค่านาจากราษฎร จัดซื้อข้าวขึ้นฉางหลวงและจ่ายข้าวในราชการทั้งปวง รวมทั้ง มีอำนาจบังคับบัญชาศาลที่มีหน้าที่พิจารณาคดีซึ่งเกี่ยวข้องกับข้าวที่นา โค กระบือ เพื่อระงับข้อพิพาทของชาวนา

การจัดองค์การแบบจตุสดมภ์นี้ได้รับการปฏิรูปในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถโดยพระองค์ทรงพิจารณาเห็นว่า การจัดองค์การแบบเดิมซึ่งใช้หลักการปกครองแบบทหารเป็นหลักนั้นยังไม่เหมาะสมควรจะแยกกิจการทหารและพลเรือนออกจากกัน เพื่อให้การปกครองประเทศมีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบอย่างเป็นสัดส่วนไม่ก้าวก้ำกั้น โดยได้ตั้งเสนาบดีขึ้นอีกสองตำแหน่งในพระราชพงศาวดารใช้ว่า “ เอาทหารเป็นสมุหพระกลาโหม เอาพลเรือนเป็นสมุหนายก ” คือตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่อีกสองหน่วยโดยมอบหมายให้สมุหพระกลาโหมเป็นหัวหน้าฝ่ายทหารทั่วไปและสมุหนายกเป็นหัวหน้าราชการฝ่ายพลเรือนทั่วไปอีกหน่วยหนึ่ง¹⁰ หน่วยงานทั้งสองหน่วยได้รับการมอบหมายอำนาจทั้งในระดับราชธานีและระดับหัวเมือง¹¹ โดยเสนาบดีสองตำแหน่งนี้มียศเป็นอัครมหาเสนาบดีสูงกว่าเสนาบดีจตุสดมภ์¹²

¹⁰ ประวิณ ณ นคร, “ หน่วยที่ 2 วิวัฒนาการของการบริหารราชการไทย, ” ใน เรื่องเดียวกัน .
ไตรรัตน์ โภคพลกรณ์, บรรณาธิการ, หน้า 63 - 64

¹¹ Prachyapruit (a) , *op. cit.* , p. 185.

¹² ประวิณ ณ นคร, เรื่องเดิม , หน้า 64

อย่างไรก็ตาม งานของจตุสดมภ์นั้นถือว่าเป็นงานของฝ่ายพลเรือน โดยมีสมุหนายกเป็นผู้รับผิดชอบเหนือจตุสดมภ์อีกชั้นหนึ่ง ดังนั้น จะเห็นได้ว่าสำหรับงานราชการพลเรือนภายในส่วนกลางหรือราชธานี สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงจัดตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบ 5 หน่วยงานคือ จตุสดมภ์ทั้ง 4 กรม และกรมมหาดไทยหรือกระทรวงรักษาความสงบภายใน โดยมีสมุหนายกเป็นผู้บังคับบัญชา ส่วนงานที่เกี่ยวกับทหารหรือการป้องกันประเทศ (เช่น กรมม้า กรมช้าง และกรมทหารราบ เป็นต้น) มีสมุหกลาโหมเป็นผู้รับผิดชอบ¹³

นอกจากนี้ สมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถได้ทรงเปลี่ยนนามจตุสดมภ์ใหม่ดังนี้คือ กรมเมือง เรียกว่า “นครบาล” ตำแหน่งเจ้ากรมเป็นที่ “พระนครบาลเมือง” กรมวัง เรียกว่า “ธรรมาธิกรณ์” ตำแหน่งเจ้ากรมเป็นที่ “พระธรรมาธิกรณ์” กรมคลัง เรียกว่า “โกษาธิบดี” ตำแหน่งเจ้ากรมเป็นที่ “พระโกษาธิบดี” และกรมนา เรียกว่า “เกษตราธิบดี” ตำแหน่งเจ้ากรมเป็นที่ “พระเกษตราธิบดี”¹⁴

ในการจัดองค์การเช่นนี้ทำให้สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงเป็นนักปกครองที่โดดเด่นที่สุดในสมัยอยุธยา เนื่องจากพระองค์ทรงสร้างระบบราชการโดยการแบ่งตามหน้าที่ (ด้วยการแบ่งหน่วยงานราชการออกเป็นสองฝ่ายคือ กรมฝ่ายทหารและกรมฝ่ายพลเรือน รวมทั้งยังได้มีการแบ่งพลเมืองหรือไพร่ในอาณาจักรออกเป็นสองฝ่ายด้วยคือ ไพร่ทหารและไพร่พลเรือน) เพื่อรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง (โดยการขยายอำนาจส่วนกลางออกควบคุมหัวเมืองต่าง ๆ) ลักษณะเช่นนี้เป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การบริหารรัฐกิจไทยที่ระบบราชการมีลักษณะแท้จริงตามแบบเวเบอร์เรี่ยน (Weberian)¹⁵

อย่างไรก็ตาม การแบ่งอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบเป็นกิจการทหารฝ่ายหนึ่งและกิจการพลเรือนฝ่ายหนึ่ง ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรพอนานไปก็เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมคือแทนที่สมุหพระกลาโหมจะมีหน้าที่รับผิดชอบกิจการทหาร และสมุหนายกจะมีหน้าที่รับผิดชอบกิจการฝ่ายพลเรือนตามที่สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถได้ทรงวางไว้ กลับเปลี่ยนแปลงเป็นให้แบ่งหัวเมืองนอกเขตราชธานีออกเป็นสองภาคคือ หัวเมืองฝ่ายเหนือ ให้สมุหนายกบังคับบัญชาทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน และหัวเมืองฝ่ายใต้ ให้สมุหพระกลาโหมบังคับบัญชาทั้งฝ่ายทหารและพลเรือนเช่นกัน¹⁶

¹³ หลวงนรกิจบริหาร, เรื่องเดิม, หน้า 128 และ Prachyapruit (a) . op. cit. , p. 185.

¹⁴ ประวิณ ณ นคร, เรื่องเดิม, หน้า 64

¹⁵ สุภรณ์ เลิศพานิชย์กุล, “หน่วยที่ 3 การเมืองการปกครองสมัยอยุธยา,” ใน เอกสารการสอนชุดวิชาประวัติศาสตร์สังคมและการเมืองไทย หน่วยที่ 1 - 7 (80101). จุมพล นิมพานิช, บรรณาธิการ (นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัย-ธรรมศาสตร์, 2536), หน้า 150 และ Prachyapruit (a) . op. cit. , p. 185.

¹⁶ ประวิณ ณ นคร, เรื่องเดิม, หน้า 65

ระบบการบริหารงานบุคคล

ในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถได้มีการจัดระบบศักดินาขึ้น โดยกำหนดตามตำแหน่งหน้าที่จากต่ำสุดคือการเป็นประชาชนธรรมดา มีศักดินา 25 ไร่¹⁷ โดยตำแหน่งสมุหพระกลาโหมมียศและราชทินนามในทำเนียบขุนนางว่า “เจ้าพระยามหาเสนาบดีวิริยภักดีบดินทรสุรินทรฤไชย” มักเรียกกันสั้น ๆ ว่า “เจ้าพระยามหาเสนา” มีศักดินา 10,000 ไร่ ส่วนตำแหน่งสมุหนายกมียศและราชทินนามในทำเนียบขุนนางว่า “เจ้าพระยาจักรศรีองค์รัชสมุหนายกอัครเสนาบดี” มักเรียกกันสั้น ๆ ว่า “เจ้าพระยาจักรี” มีศักดินา 10,000 ไร่เช่นกัน

อนึ่ง การใช้ระบบศักดินาในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถได้มีการตราทำเนียบขุนนาง (พระอัยการตำแหน่งนาพลเรือน นาทหารหัวเมือง)¹⁸ เมื่อปี พ.ศ. 1993 เพื่อใช้กำหนดสถานภาพทางสังคมตามระบบศักดินา¹⁹ โดยทำเนียบขุนนางนี้จะระบุรายละเอียดเกี่ยวกับตำแหน่งขุนนางในกรมต่าง ๆ ไว้อย่างครบถ้วน และประกอบไปด้วยตำแหน่ง ราชทินนาม (นามที่ได้รับพระราชทาน) และศักดินา²⁰ สำหรับข้าราชการแล้ว กฎหมายที่สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถได้ทรงตราขึ้นนี้ได้เปลี่ยนสถานะข้าราชการให้กลายเป็นกลุ่มสังคม ซึ่งส่งผลยาวนานต่อสังคมไทยตราบนานนับพันปี โดยเป็นชนชั้นปกครองที่ได้รับตำแหน่ง อำนาจ และเกียรติยศ ซึ่งมีอิทธิพลในสังคม²¹

สมัยปฏิรูปการเมืองการปกครอง (พ.ศ. 2394 - 2475)

ภายหลังจากกรุงศรีอยุธยาได้เสียแก่พม่าในปี พ.ศ. 2310 สถาปนาเมืองได้แตกกระจายไปตาม “เจ้าเมือง” ที่เป็นผู้นำแต่ละท่านจนกระทั่งถึงสมัยรัตนโกสินทร์แห่งราชวงศ์จักรีในปี พ.ศ. 2325 ในสมัยรัตนโกสินทร์นี้ได้มีการเปลี่ยนแปลงและดัดแปลงระบบราชการโบราณให้ทันต่อความต้องการของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา²² พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2394 - 2411)²³ ทรงวางรากฐานการเปลี่ยนแปลงระบบราชการไทย²⁴ โดยมีการเปลี่ยนแปลงอย่างชัดเจนในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว²⁵ และมีการวางรากฐานระบบราชการพลเรือนสมัยใหม่ในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

¹⁷ เกศินี หงสนันท์ . เรื่องเดิม , หน้า 64

¹⁸ สุภรัตน์ เลิศพาณิชย์กุล . เรื่องเดิม . หน้า 150 - 152

¹⁹ เรียบเรียงจาก - ลิขิต ธีรเวคิน . เรื่องเดิม , หน้า 32

²⁰ สุภรัตน์ เลิศพาณิชย์กุล . เรื่องเดิม . หน้า 151

²¹ เรียบเรียงจาก - ลิขิต ธีรเวคิน . เรื่องเดิม , หน้า 32

²² เรียบเรียงจาก - เกศินี หงสนันท์ . เรื่องเดิม . หน้า 7

²³ ลิขิต ธีรเวคิน . เรื่องเดิม . หน้า 84

²⁴ เรื่องเดียวกัน , หน้า 97 - 99

²⁵ เกศินี หงสนันท์ . เรื่องเดิม . หน้า 64

สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2411 - 2453)

การปฏิรูปในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นการปฏิรูประบบบริหารครั้งใหญ่ที่สุดหลังจากสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถโดยถือว่าเป็นการปฏิรูประบบบริหารครั้งแรกในสมัยรัตนโกสินทร์

ระบบโครงสร้างองค์การ

การปฏิรูปโครงสร้างระบบราชการ เริ่มตั้งแต่ ร.ศ. 107 (พ.ศ. 2431) โดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตั้งกรม 6 กรมคือ กรมพระคลัง กรมยุติธรรม กรมยุทธนาธิการ กรมธรรมการ กรมโยธาธิการ และกรมมรุชาทร รวมกับเดิมที่มีอยู่แล้ว 6 กรมคือ กรมมหาดไทย กรมพระกลาโหม กรมเมือง กรมวัง กรมท่า และกรมนา ต่อมาได้ให้ยกฐานะกรมทั้ง 12 กรมเป็นกระทรวง²⁶ โดยเปลี่ยนแปลงโครงสร้างระบบราชการจาก “กรม” ซึ่งเป็นการจัดส่วนองค์การตามแบบของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถมาเป็น “กระทรวง” ซึ่งเป็นโครงสร้างระบบราชการแบบตะวันตก โดยให้ตำแหน่งเจ้ากระทรวง มีฐานะเป็นเสนาบดีเสมอกันหมดตามพระบรมราชโองการตั้งกระทรวงและตำแหน่งเสนาบดีลงวันที่ 1 เมษายน ร.ศ. 111 (พ.ศ. 2435)²⁷ โดยกระทรวงมีทั้งหมด 12 กระทรวง ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงวัง กระทรวงเกษตราธิการหรือกระทรวงเกษตรพาณิชย์การ กระทรวงเมือง (ภายหลังเรียกว่ากระทรวงนครบาล) กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ กระทรวงยุติธรรม กระทรวงธรรมการ กระทรวงมรุชาทร กระทรวงยุทธนาธิการ และกระทรวงโยธาธิการ แต่ต่อมาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงยุบเลิกกระทรวงยุทธนาธิการเข้ากับกระทรวงกลาโหมในปี พ.ศ. 2435 และกระทรวงมรุชาทรเข้ากับกระทรวงวังในปี พ.ศ. 2439 ซึ่งทำให้เหลือเพียง 10 กระทรวง ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงโยธาธิการ กระทรวงนครบาล กระทรวงวัง กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ กระทรวงยุติธรรม กระทรวงธรรมการ และกระทรวงเกษตราธิการ²⁸

²⁶ ดัดแปลงและเรียบเรียงจาก - กระทรวงมหาดไทย .ประมวลพระราชหัตถเลขารัชกาลที่ 5 ที่เกี่ยวกับการกิจของกระทรวงมหาดไทย เล่มที่ 1 ภาคที่ 1 และ 2 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น , 2513), หน้า 20 - 21

²⁷ ดัดแปลงและเรียบเรียงจาก - เกศินี หงสนันท์ .เรื่องเดิม , หน้า 7 และ สุขสมาน วงศ์สุวรรณ .ประวัติศาสตร์การปกครองของไทย (ตั้งแต่สมัยเริ่มแรกถึงเปลี่ยนเป็นประชาธิปไตย พ.ศ. 2475) (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์บำรุงสาส์น , 2527), หน้า 281

²⁸ เรียบเรียงจาก - ประวีณ ฉนกร .เรื่องเดิม , หน้า 77 - 78 ; พิทยา บวรวัฒนา (ค) .การปฏิรูประบบราชการเปรียบเทียบ : สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และไทย (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 64 ; ลิขิต ธีรเวคิน .เรื่องเดิม , หน้า 102 ; และ สุขสมาน วงศ์สุวรรณ .เรื่องเดิม , หน้า 281

นอกจากการเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการแผ่นดินส่วนกลางข้างต้นแล้ว ในสมัยนี้ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการแผ่นดินส่วนภูมิภาคด้วย * โดยตามรูปแบบเดิมแล้ว หัวเมืองหัวราชอาณาจักรได้รับการจัดแบ่งให้ขึ้นกับกรมสำคัญสามกรมคือ กรมพระกลาโหม กรมมหาดไทย กรมท่าเรือหรือกรมพระคลัง ซึ่งทำให้เสนาบดีผู้บังคับบัญชากรมทั้งสามสามารถแสวงหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากหัวเมืองที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชา ขุนนางตระกูลขุนนางนับตั้งแต่ปลายรัชกาลที่ 2 เป็นต้นมาถึงรัชกาลที่ 5 แล้วแต่ดำรงตำแหน่งสมุหพระกลาโหมและโกษาธิบดีหรือพระคลังมาโดยตลอด

การจัดหัวเมืองลักษณะเช่นนี้ทำให้ขุนนางสั่งสมอำนาจและความมั่งคั่ง จึงเป็นอันตรายต่อพระราชอำนาจและฐานะของพระมหากษัตริย์ ดังนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงโปรดฯ ให้ยกเลิกระบบการปกครองหัวเมืองแบบเดิมแล้วใช้การจัดระเบียบการปกครองหัวเมืองแบบ “ มณฑลเทศาภิบาล ” ที่รวมหัวเมืองหลาย ๆ เมืองเข้าเป็นมณฑลรวมทั้งหมด 18 มณฑลโดยแต่ละมณฑลมีข้าหลวงเทศาภิบาลหรือสมุหเทศาภิบาลเป็นผู้สำเร็จราชการซึ่งมีหน้าที่ตรวจตราดูแลและบังคับบัญชาหัวเมืองที่รวมอยู่ในมณฑลโดยขึ้นตรงต่อเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย พร้อมกันนี้ มีข้าราชการเป็นตัวแทนของกระทรวงในส่วนกลางเป็นคณะหรือกองข้าหลวงเทศาภิบาลประจำอยู่ในแต่ละมณฑล

การจัดระเบียบการปกครองหัวเมืองแบบมณฑลเทศาภิบาลทำให้สามารถรักษาความเป็นเอกภาพและเอกราชของราชอาณาจักรไทยโดยนับเป็นรากฐานของการสร้างรัฐชาติ เนื่องจากทำให้กฎระเบียบและนโยบายมีความเป็นเอกภาพส่งผลให้สามารถประสานงานได้อย่างใกล้ชิดและเป็น การสะดวกต่อการสั่งงานตามกฎระเบียบให้เป็นที่ไปด้วยความเรียบร้อยและทันต่อเหตุการณ์

อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคทำให้ระบบราชการสมัยใหม่เริ่มเป็นรูปเป็นร่างมากขึ้น โดยมีการแบ่งแยกข้าราชการออกเป็นฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนอย่างชัดเจนเนื่องจากการจัดวางสายการบังคับบัญชาที่มีกฎเกณฑ์แน่นอน และชัดเจนตามพระบรมราชโองการจัดป็นหน้าที่ระหว่างกระทรวงกลาโหมกับกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 23 ธันวาคม ร.ศ. 113 (พ.ศ. 2437)²⁹

* คำว่า “ ส่วนภูมิภาค ” ในที่นี้รวมถึง “ ส่วนท้องถิ่น ” ด้วย โดยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ยังไม่มีการใช้คำว่า “ ส่วนท้องถิ่น ” และเริ่มใช้คำทั้งสองคำนี้เมื่อปี พ.ศ. 2476 - ประเวณี ณ นคร, เรื่องเดิม, หน้า 80

²⁹ คัดแปลงและเรียบเรียงจาก - เรื่องเดียวกัน, หน้า 78 - 79 และ มานพ ถาวรวัฒน์สกุล, “ หน่วยที่ 6 ระบบขุนนางและข้าราชการ .” ใน เอกสารการสอนชุดวิชาวิวัฒนาการการเมืองไทย หน่วยที่ 1 - 7 (12301). จิตรา วีรบุรินทร์, บรรณาธิการ (นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราชา , 2532), หน้า 303 - 305

ระบบการบริหารงานบุคคล

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระราชดำริเกี่ยวกับนวัตกรรมทางการบริหารงานบุคคลในระบบราชการไทยหลายประการ³⁰ อาทิเช่น

1. การวางรากฐานวิชาชีพนิยมในระบบราชการไทย โดยแยกงานราชการออกจากงานส่วนบุคคลซึ่งเป็นการแปลงสภาพข้าราชการบริวารทั้งหลายเป็นข้าราชการ นับตั้งแต่การจัดให้มีสถานที่ทำงานของข้าราชการ การกำหนดเงินเดือนและชั่วโมงการทำงาน และการกำหนดให้ตำแหน่งทางราชการเป็นของเฉพาะบุคคล ไม่มีการสืบทอดกัน³¹

2. ระบบที่ปรึกษาราชการแผ่นดินหรือที่ปรึกษาราชการทั่วไป (General Advisers) เริ่มมีครั้งแรกในปี พ.ศ. 2435 โดยเป็นการจ้างชาวต่างประเทศที่มีความรู้ความสามารถและคุณสมบัติที่เหมาะสมเข้ามารับราชการ ซึ่งที่ปรึกษาราชการแผ่นดินจะมีอำนาจหน้าที่สามประการ ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศ การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและกิจการในประเทศ ตลอดจน การถวายคำแนะนำแก่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นการเฉพาะอย่างรวมถึงนโยบายการเมืองทั่วไป จากขอบเขตอำนาจหน้าที่เช่นนี้ทำให้ที่ปรึกษาราชการแผ่นดินมีหน้าที่ให้คำแนะนำ ควบคุมดูแล และประสานงานตามกระทรวงทบวงกรมแต่ไม่มีอำนาจสามารถบังคับให้ปฏิบัติตามได้³²

3. การพัฒนาข้าราชการ ด้วยการส่งนักเรียนไทยออกไปศึกษาอบรมต่างประเทศเพื่อเข้ามารับราชการ และเพื่อแทนที่ที่ปรึกษาราชการแผ่นดินซึ่งเป็นชาวต่างประเทศ โดยไม่ได้ทรงสนับสนุนเฉพาะฝ่ายราชวงศ์เท่านั้นแต่ได้รวมถึงคนธรรมดาสามัญทั่วไปที่มีความรู้ความสามารถอีกด้วย

³⁰ เกศินี หงสนันท์ เรื่องเดิม, หน้า 7

³¹ คัดแปลงและเรียบเรียงจาก - เรื่องเดียวกัน, หน้า 64 และ วรเดช จันทรรศ (ก), การปรับปรุงและปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย (กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2534), หน้า 10

³² คัดแปลงและเรียบเรียงจาก - เกศินี หงสนันท์ เรื่องเดิม, หน้า 8 ; ชมพูนุท นาคริทธิ์, “บทบาทของที่ปรึกษาชาวต่างประเทศในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. 2411 - พ.ศ. 2453 ” (วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาภูมิศาสตร์-ประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2513), หน้า 1, 10-11, 15-17 และ 162 ; ชัยอนันต์ สมุทวณิช (ช), 100 ปีแห่งการปฏิรูประบบราชการ : วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง (กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2538), หน้า 37 ; แลมสุข นุ่มนนท์, การเมืองและการต่างประเทศในประวัติศาสตร์ไทย (กรุงเทพฯ : บริษัทโรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิชจำกัด, 2524), หน้า 82 - 84 ; และ ภาโรติ มหพันธ์, รัตนโกสินทร์ยุคปรับปรุงประเทศ (พ.ศ. 2394 - 2475) (ชลบุรี : ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ บางแสน, 2524), หน้า 190

4. ทรงตั้งสถาบันการศึกษาเป็นข้าราชการพลเรือน โดยการตั้งโรงเรียนข้าราชการพลเรือน ซึ่งได้กลายเป็นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยนับเป็นมหาวิทยาลัยแห่งแรกของประเทศไทย³³ เมื่อวันที่ 26 มีนาคม พ.ศ. 2459 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว³⁴

5. ทรงเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การเลือกสรรบุคคลเข้ารับราชการ จากเดิมที่เอาชาติตระกูลเป็นสำคัญมาเป็นเอาความรู้ความสามารถเป็นสำคัญมากกว่าโดยทรงพิจารณาความรู้ความสามารถ คุณวุฒิ และวัยวุฒิของบุคคล เป็นใหญ่ในการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สำคัญ ดังที่ปรากฏข้อความในรายงานที่สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ทูลเกล้าฯ ถวายต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีข้อความตอนหนึ่งว่า

“..ข้าพระพุทธเจ้าจึง ได้จัดการแก้ไขคือ เมื่อผู้ใดจะสมัครเข้ารับราชการต้องให้ยื่นจดหมาย แสดงความรู้วิชาที่ตน ได้เล่าเรียนฝึกหัดมาซึ่งกระทรวงเสนาบดีก่อน เสนาบดีเห็นสมควรจะอนุญาต จึงให้รับไว้ทำการ ในชนิดซึ่งสมควรแก่ความรู้ของคนผู้นั้น ”

นวัตกรรมเหล่านี้ล้วนเป็นผลมาจากการที่ภารกิจของระบบราชการพลเรือน ได้ขยายออกไปอย่างกว้างขวางตามสภาพความเจริญของบ้านเมืองโดยครอบคลุมตั้งแต่งานเสมียน การปกครอง การรักษาความสงบเรียบร้อย งานราชทัณฑ์ สาธารณสุข กฎหมาย การศึกษา และการคลัง เป็นต้น ภารกิจจำนวนมากในทุกด้านเหล่านี้ทำให้ระบบราชการพลเรือนสมัยใหม่ถูกจัดตั้งให้มีขอบข่ายครอบคลุมในทุกด้านโดยเสริมสร้างประสิทธิภาพด้วยการจัดวางระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติ และสายการบังคับบัญชาที่เป็นลำดับขั้นตอนที่ชัดเจนประกอบกับข้าราชการพลเรือนเป็นผู้มีความรู้ความสามารถในวิทยาการเฉพาะด้านต่าง ๆ ตามแบบอย่างตะวันตก ทำให้ระบบราชการพลเรือนกลายเป็นองค์การสมัยใหม่เพียงองค์การเดียวที่มีการรวมกลุ่มจัดตั้งและมีพลังมากที่สุดในสังคมในขณะทีกลุ่มอื่น ๆ นอกกระบบราชการไม่มีบทบาทมากนัก³⁵ ซึ่งลักษณะเช่นนี้ได้ทำให้ระบบราชการพลเรือนไทยมีลักษณะของระบบอำนาจนิยมไปโดย

โดยสรุป นับตั้งแต่การปฏิรูปการเมืองการปกครองใน พ.ศ. 2435 ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงจากรัฐจารีตมาสู่รัฐชาติที่มีการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยระบบราชการพลเรือนสมัยใหม่ได้เข้ามาเป็นกลไกในการปกครองการบริหารแทนระบบราชการพลเรือนแบบเดิม³⁶

³³ เรียบเรียงจาก - เกศินี หงสนันท์, เรื่องเดิม, หน้า 7 - 8

³⁴ สุทธิลักษณ์ อัมพันวงษ์ . จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (กรุงเทพฯ : องค์การค้าของคุรุสภา , 2531), หน้า 12

³⁵ คิดแปลงและเรียบเรียงจาก - มานพ ถาวรวัฒน์สกุล . เรื่องเดิม . หน้า 305 -306 และ อุทัย หิรัญโต (ค) , “การเตรียมคนเข้ารับราชการของสมเด็จพระปิยมหาราช , ” ชุมนุมจุฬา : ฉบับปิยมหาราชานุสรณ์ 20 , 1 (- : 2509) : 4.

³⁶ มานพ ถาวรวัฒน์สกุล . เรื่องเดิม , หน้า 307

สมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2453 - 2468³⁷)

ในสมัยนี้ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบฐานันดรข้าราชการฝ่ายพลเรือนรัตนโกสินทร์ศก 130 เพื่อเป็นการยกย่องข้าราชการพลเรือนภายในระบบใหม่มากกว่าขุนนางภายในระบบเก่า โดยได้กำหนดตำแหน่งยศ (ฐานันดร) เพื่อใช้เป็นเครื่องกำหนดอำนาจหน้าที่ในกระทรวงทบวงกรมไว้ 10 ชั้นตั้งแต่ชั้นมหาอำมาตย์เอกจนถึงชั้นราชบุรุษ ซึ่งชั้นยศของข้าราชการพลเรือนใหม่นี้จะมีความสำคัญมากกว่าบรรดาศักดิ์ที่เป็นชั้นยศของขุนนาง (เช่น เจ้าพระยา พระยา พระหลวง และขุน เป็นต้น) อาทิเช่น อำมาตย์ตรีที่มีบรรดาศักดิ์เป็นขุนจะอยู่หน้ารองอำมาตย์เอกที่มีบรรดาศักดิ์เป็นหลวง เป็นต้น

นอกจากนี้พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชนิพนธ์เรื่อง “หลักราชการ” (พ.ศ. 2457) เพื่อเตือนข้าราชการพลเรือนใหม่ ไม่ให้หลงไหลไปกับหลักวิชาหรือความรู้สมัยใหม่จากประเทศมหาอำนาจตะวันตกมากเกินไป โดยทรงมีพระราชดำริว่า หลักวิชาความรู้อย่างเดียวไม่พอสำหรับการรับราชการ ต้องมีส่วนประกอบอื่นด้วยซึ่งทรงเรียกว่า “คุณวิเศษ 10 ประการ” ได้แก่ ความสามารถ ความเพียร ความมีไหวพริบ ความรู้เท่าถึงการณ์ ความซื่อตรงต่อหน้าที่ ความซื่อตรงต่อคนทั่วไป ความรู้จักนิสัยคน ความรู้จักผ่อนผัน ความมีหลักฐาน และความจงรักภักดี

ตามหลักการแล้ว “หลักราชการ” และ “หลักวิชา” มีเป้าหมายเดียวกันคือเพื่อความเจริญก้าวหน้าของประเทศ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว “หลักราชการ” เป็นเรื่องของพฤติกรรมในการปฏิบัติราชการแบบธรรมเนียมประเพณี ได้แก่ การอุปถัมภ์ ระบบอาวุโส และการยึดถือชาติตระกูลที่ยังคงเป็นวัฒนธรรมหลักในระบบราชการพลเรือน โดยที่การปฏิรูปทางการเมืองการปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นเพียงการเอารูปแบบโครงสร้างสมัยใหม่ของประเทศตะวันตกมาเท่านั้น แต่ระบบการบริหารงานบุคคลซึ่งเป็นสาระของระบบราชการสมัยใหม่ยังไม่ได้เข้ามาแทนที่ธรรมเนียมปฏิบัติดั้งเดิมอย่างเต็มที่ ทำให้หลักอุปถัมภ์และชาติตระกูลมีความสำคัญในการบรรจุแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสมัยนั้น กล่าวคือ ในช่วงก่อน พ.ศ. 2471 แล้ว การบรรจุแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนยังคงเป็นแบบถวายตัวเป็นหลัก ผู้ที่จะรับราชการต้องเป็นผู้มีการศึกษาและมีคนแนะนำพาไป ซึ่งเสนาบดีแต่ละกระทรวงมีอำนาจที่จะบรรจุแต่งตั้ง เลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง โยกย้าย และลงโทษข้าราชการ ทำให้การบริหารงานบุคคลแต่ละกระทรวงจะมีความเหลื่อมล้ำในทางปฏิบัติ และไม่มีระเบียบที่เป็นแบบอย่างเดียวกัน

³⁷ นงเยาว์ กาญจนจारी และคณะ . พระมหากษัตริย์ในพระบรมราชจักรีวงศ์กับประชาชน (กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด โรงพิมพ์ชวนพิมพ์ , 2525), หน้า -

สาเหตุที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงนำระบบอุปถัมภ์ (spoils system) มาเป็นหลักในการบริหารราชการเนื่องจากพระองค์ไม่สามารถเข้ากับบรรดาเสนาบดีที่ทำหน้าที่สืบต่อเนื่องมาตั้งแต่รัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว อีกทั้งบรรดาเสนาบดีล้วนแต่เป็นพระบรมวงศานุวงศ์ชั้นผู้ใหญ่ ทำให้พระองค์รู้สึกว่าการบริหารราชการอำนาจถูกจำกัด ด้วยเหตุนี้พระองค์จึงทรงสร้างฐานอำนาจขึ้นโดยทรงแต่งตั้งบุคคลผู้ใกล้ชิดและเป็นที่ยอมรับของพระราชกฤษฎีกาให้เข้าดำรงตำแหน่งเสนาบดี (เสนาบดี 8 ใน 12 คนเป็นคนของพระองค์) รวมทั้งข้าราชการในระดับกรมต่าง ๆ

การใช้ระบบอุปถัมภ์เป็นหลักในการบริหารราชการแผ่นดินเช่นนี้ ทำให้บรรดาข้าราชการพลเรือนมีความไม่พอใจเป็นอย่างมากโดยได้สะท้อนออกมาด้วยการเขียนบทความวิพากษ์วิจารณ์ถึงการนำระบบอุปถัมภ์ในการบริหารราชการแผ่นดินตามหน้าหนังสือพิมพ์และวารสารจนนำไปสู่การวิพากษ์วิจารณ์ในทางการเมืองว่า รัฐบาลจัดการบริหารปกครองโดยปราศจากหลักวิชาตั้งแต่ในทศวรรษ 2460 และเข้มข้นมากยิ่งขึ้นในทศวรรษ 2470³⁸

สมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ.2468 - 2477)³⁹

การปฏิรูปในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นการปฏิรูประบบบริหารครั้งที่สองในสมัยรัตนโกสินทร์โดยเกิดขึ้นใน พ.ศ. 2468 เมื่อสมเด็จพระเจ้าพี่นางเธอเจ้าฟ้ากัลยาณิวัฒนา กรมหลวงมหาดไทยได้รับสั่งในที่ประชุมอภิรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 5 ธันวาคม พ.ศ. 2468 ว่าทรงเห็นควรมีการสอบเพื่อคัดเลือกคนเข้ารับราชการ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงโปรดเกล้าฯ ให้พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ (พระยศในขณะนั้น) คิดวางระเบียบในเรื่องนี้⁴⁰ โดยทรงพระราชดำริว่าควรวางระเบียบข้าราชการพลเรือนให้เป็นระเบียบแบบแผน เพื่อให้ได้คนที่มีความรู้ความสามารถเข้ารับราชการเป็นอาชีพต่อไปโดยหาวิธีเลือกสรรที่เป็นกลางและยุติธรรม และอาชีพราชการนี้ย่อมแตกต่างจากอาชีพอื่นเพราะเป็นเครื่องมือที่รัฐบาลใช้เพื่อให้บรรลุเป้าหมายและบุคคลเหล่านี้จะต้องปฏิบัติโดยตรงต่อประชาชน จึงต้องมีกฎหมายเป็นหลักเกณฑ์ควบคุมให้การทำงานของข้าราชการมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล ทั้งนี้ ได้ทรงบันทึกพระราชดำริเมื่อวันที่ 28 ตุลาคม พ.ศ. 2469 หลังจากพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงเรียบเรียงระเบียบข้าราชการพลเรือนขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายตามรับสั่ง มีข้อความตอนหนึ่งว่า

³⁸ คัดแปลงและเรียบเรียงจาก - มานพ ถาวรวัฒน์สกุล , เรื่องเดิม , หน้า 307 - 309

³⁹ นางเยาว์ กาญจนจारी และคณะ , เรื่องเดิม , หน้า -

⁴⁰ คัดแปลงจาก - บริการสวัสดิการ ก.พ. , ประวัติ ก.พ. และการร่าง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2471 (พระนคร :- , 2507), หน้า 2 และ ประวิณ ณ นคร และคณะ , พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวกับระบบราชการพลเรือน ตอนที่ 1 ทรงวางรากฐานระบบข้าราชการพลเรือน (กรุงเทพฯ : สำนักงาน ก.พ. , 2536), หน้า (1)

“เวลานี้การศึกษาเจริญขึ้นมากแล้ว จึงเป็นการสมควรที่จะรับคนเข้าทำราชการแต่จะเพาะผู้ที่มีความรู้ดี ประกอบทั้งเวลานี้ตำแหน่งหน้าที่ราชการก็เต็มหมด มีน้อยไม่พอกับจำนวนคนที่อยากเข้ารับราชการ จึงเป็นการจำเป็นที่จะหาวิธีเลือกพั้นคนเข้ารับราชการโดยทางเปล่งกลาง เป็นยุติธรรม และให้โอกาสกับผู้ที่ได้อุสาหะพยายามเล่าเรียนมีความรู้ดี

อีกประการหนึ่ง การปกครองในกระทรวงต่าง ๆ นั้น ไม่มีระเบียบแน่นอนเหมือนกันทุกกระทรวง เห็นว่าควรวางแบบให้คล้ายกัน และให้แน่นอนสำหรับข้าราชการพลเรือนทั่วไปเพื่อข้าราชการจะได้รับความยุติธรรม และมีสิทธิหรือหน้าที่ (Duty) ต่อราชการเหมือนกันหมดเพื่อให้เป็นการสม่ำเสมอ...”

พระราชบัณฑิตดังกล่าวถือได้ว่าเป็นการวางรากฐานของระบบราชการพลเรือนตามระบบคุณธรรม (merit system) เป็นครั้งแรก โดยได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับแรกขึ้น เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2471 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2472 ตามพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้มีการสอบแข่งขันเข้ารับราชการซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของระบบคุณธรรม โดยระบบราชการพลเรือนไทยเริ่มนำระบบคุณธรรมเข้ามาแทนระบบอุปถัมภ์ในการบริหารงานบุคคลอย่างเป็นทางการในสมัยนี้⁴¹ นอกจากนี้ ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ถือได้ว่าเป็นการกำเนิดของ ก.พ. ซึ่งเรียกกันในสมัยนั้นว่ากรมการรักษาราชการระเบียบข้าราชการพลเรือนที่มีชื่อย่อว่า ก.ร.พ.⁴² เป็นผู้รักษาราชการและดำเนินการตามพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวโดยมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้ เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2471⁴³ ดังนั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 จึงเป็นหลักฐานที่บ่งชี้ให้เห็นว่าระบบราชการพลเรือนไทยมีลักษณะใกล้เคียงองค์การระบบราชการของแมกซ์ เวเบอร์ มากที่สุดนับจากสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ เนื่องจากพระราชบัญญัติฉบับนี้ยกวางโดยได้รับอิทธิพลมาจากแนวคิดองค์การระบบราชการอย่างเห็นได้ชัด⁴⁴

⁴¹ คัดแปลงและเรียบเรียงจาก - เกศินี หงสันทน์ , เรื่องเดิม , หน้า 8 - 9 และ ประวิณ ณ นคร และคณะ. เรื่องเดิม . หน้า (1) - (2)

⁴² พิทยา บวรวัฒนา (ค). เรื่องเดิม . หน้า 65

⁴³ (ก) บริการสวัสดิการ ก.พ. . เรื่องเดิม , หน้า 4

(ข) ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้วได้มีการเปลี่ยนแปลงระเบียบข้าราชการพลเรือนให้เข้ารูปตามระบอบการปกครองใหม่ โดยตราเป็นพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 24 เมษายน พ.ศ. 2477 ซึ่งเป็นวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา ตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือ “ ก.พ. ” จึงเกิดขึ้นแทน “ ก.ร.พ. ” - เรียบเรียงจาก เรื่องเดียวกัน , หน้า 4 - 5

⁴⁴ คัดแปลงและเรียบเรียงจาก - รัชอนันต์ สมุทวณิช (ค) , การเมืองกับการบริหาร (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์บรรณกิจ . 2522) , หน้า 80 - 82 และ Prachyapruit (a) , op. cit. , p. 185.

ในพระราชบัญญัติฉบับนี้มีคำปรารภว่า “ พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว มีพระบรมราชโองการดำรัสเหนือเกล้าฯ สั่งว่า

โดยที่มีพระราชประสงค์ จะทรงวางระเบียบข้าราชการพลเรือนให้เป็นไปในทางเลือกสรร ผู้มีความรู้และความสามารถเข้าเป็นราชการอาชีพ ไม่มีกั้วลด้วยการแสวงผลประโยชน์ในทางอื่น ส่วนฝ่ายข้าราชการก็ให้ได้รับประโยชน์ยิ่งขึ้น เนื่องจากความสะดุ้งพร้อมด้วยข้าราชการซึ่งมีความสามารถและรอบรู้ในวิถีและอุบายของราชการ กับทั้งหน้าที่และวินัยอันตนพึงรักษาเป็น นิตยกาล

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยบทมาตราต่อไปนี้ ”

จากพระราชบัญญัติและพระบรมราชโองการดังกล่าว สามารถสรุปได้ว่า พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงวางรากฐานระบบราชการพลเรือนภายใต้ระบบคุณธรรมไว้เป็นหลักสำคัญ 4 ประการได้แก่ ให้ข้าราชการพลเรือนทั้งหมดอยู่ภายใต้ระเบียบเดียวกัน ให้เลือกสรรผู้มีความรู้ความสามารถเข้ารับราชการ โดยเสมอภาคและยุติธรรม ให้ข้าราชการพลเรือนเป็นอาชีพ และให้ข้าราชการพลเรือนมีวินัย⁴⁵

สมัยหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง (พ.ศ. 2475 - ปัจจุบัน)⁴⁶

ในสมัยดังกล่าวนี้ยังสามารถแบ่งได้สองช่วงดังนี้

ช่วงก่อนการจัดทำแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ. 2475 - 2539)

การปฏิรูประบบบริหารครั้งที่สามเกิดขึ้น เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475⁴⁷ โดย “ คณะราษฎร ” ซึ่งนำโดยพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา นับเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งที่สำคัญที่สุดในการเมืองการปกครองของไทย เนื่องจากเป็นการเปลี่ยนแปลงจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย⁴⁸ ระบบราชการพลเรือนไทยซึ่งเคยเป็นเครื่องมือการปกครองส่วนพระองค์ของพระมหากษัตริย์ ได้กลายเป็นเครื่องมือสาธารณะ โดยยังคงรักษาโครงสร้างและรูปแบบการบริหารที่เคยเป็นมาเป็นส่วนใหญ่ แต่ได้มีการปรับปรุงในเรื่องของกระบวนการบริหารงานด้านการเงิน การพัสดุ การบุคคล ตลอดจนการประยุกต์ใช้เทคนิควิทยาการ

⁴⁵ คัดแปลงและสรุปจาก - ประเวณี ณ นคร และคณะ เรื่องเดิม , หน้า (2) - (17)

⁴⁶ เกศินี หงสนันท์ . เรื่องเดิม . หน้า 12

⁴⁷ ดิน ปรัชญพฤทธิ (จ) . การบริหารการพัฒนา : ความหมาย เนื้อหา แนวทางและปัญหา

(กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2537) , หน้า 134

⁴⁸ คัดแปลงจาก - ชูชม นवलสกุล วีระ ศรีธรรมรักษ์ และเอนก เพ็ชรอนุกุลบุตร . หนังสือเรียนสังคมศึกษา ราชวิชา ศ 401 ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 4 (ม. 4) ตามหลักสูตรมัธยมศึกษาตอนปลายพุทธศักราช 2524 (กรุงเทพฯ : วัฒนาพานิช ตำราอยุธยา , 2526) , หน้า 78

สมัยใหม่มาช่วยสนับสนุน⁴⁹ โดยในปัจจุบันได้มีการจัดแบ่งกระทรวงเป็น 14 กระทรวง 1 ทบวงคือ
 สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงกลาโหม กระทรวงการคลัง กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงมหาดไทย
 กระทรวงยุติธรรม กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงศึกษาธิการ
 กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม
 กระทรวงคมนาคม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และทบวงมหาวิทยาลัย⁵⁰

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ระบบราชการพลเรือนไทยได้มีการขยายตัวจนเป็นระบบ
 ที่มีขนาดใหญ่ อัตรากำลังประมาณ 369,421 ล้านคน (เฉพาะข้าราชการพลเรือนสามัญในพ.ศ. 2538
 ซึ่งไม่รวมตำแหน่งที่ว่าง) และมีหน่วยงานระดับต่าง ๆ จำนวนมากมายกระจายอยู่ทั่วประเทศ⁵¹ แต่
 ระบบราชการพลเรือนไทยยังคงปฏิบัติงานอย่างไม่มีประสิทธิภาพและไม่สามารถที่จะตอบสนอง
 ความต้องการของภาคธุรกิจและภาคประชาชนและชุมชนได้เท่าที่ควร แม้ว่าจะมีการปฏิรูประบบ
 ราชการพลเรือนหลายครั้งแล้วก็ตาม โดยทั่วไปแล้ว หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง การปฏิรูประ
 ระบบราชการพลเรือนเป็นเพียงการดำเนินการเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมในการเมืองการ
 ปกครอง หรือเพื่อรองรับการขยายตัวของหน่วยงานตามความต้องการในการพัฒนาประเทศ เช่น
 พระราชบัญญัติจัดตั้งกระทรวงและกรม พ.ศ. 2476 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง
 กรม พ.ศ. 2484 เป็นต้น⁵²

การปฏิรูประบบบริหารครั้งที่สี่เกิดขึ้นเมื่อมีการจัดตั้งคณะรัฐประศาสนศาสตร์ขึ้นที่
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เมื่อวันที่ 15 มิถุนายน พ.ศ. 2498 ด้วยความร่วมมือของมหาวิทยาลัย
 อินเดียนาในสหรัฐอเมริกา และเมื่อมีการจัดตั้งสถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์ขึ้นเมื่อวันที่ 1 เมษายน
 พ.ศ. 2509 และในระยะเดียวกันนั้น⁵³ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ได้เริ่มดำเนินการปฏิรูประบบราชการ
 พลเรือนอย่างจริงจังโดยการแต่งตั้ง “ คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารและองค์การของรัฐ ” ซึ่งเป็น
 คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการพลเรือนชุดแรกในสมัยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ
 วันที่ 18 เมษายน พ.ศ. 2502 ที่มีนายทวี แรงขำ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน

⁴⁹ ปรัชญา เวสารัชช์, ปฏิรูประบบราชการเพื่ออนาคต : ยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนา : เอกสารในการสัมมนาวิชาการประจำปี 2539
 เรื่องการปฏิรูปภาคราชการไทยเพื่ออนาคตของไทย (ภาคการประชุมที่ 4) ณ โรงแรมแอมบาสเตอร์ซิตี จอมเทียน จังหวัดชลบุรี
 13 - 15 ธันวาคม 2539 (กรุงเทพฯ : มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2539), หน้า 5

⁵⁰ สำนักงบประมาณ, เอกสารงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2542
 (กรุงเทพฯ : บริษัท พี. เอ. ลิฟวิ่ง จำกัด, 2541), หน้า 20

⁵¹ สรุปจาก - ปรัชญา เวสารัชช์, เรื่องเดิม, หน้า 5 และ

สัมภาษณ์ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, ศูนย์สารสนเทศ, 24 พฤศจิกายน 2540.

⁵² ทิวาศี เมฆสุวรรณค์ และคณะ, รายงานการวิจัยลำดับที่ 1 การปรับภาคราชการสู่ยุคโลกาภิวัตน์ (- -, 2539), หน้า 82

⁵³ คัดแปลงจาก - ดิน ปรัชญพฤทธิ (จ), เรื่องเดิม, หน้า 135

เจตนารมณ์ในการแต่งตั้งคณะที่ปรึกษานี้เพื่อที่จะให้เป็นคณะกรรมการชั่วคราว (Adhoc Committee) เช่นเดียวกับ ฮูเวอร์ คอมมิชชัน (Hoover Commission) ซึ่งเป็นคณะที่ปรึกษาเพื่อแก้ไขการบริหารของประธานาธิบดีทรูแมนของสหรัฐอเมริกา⁵⁴ หรือ ฟุลตัน คอมมิทที (Fulton Committee) ของสหราชอาณาจักร⁵⁵ โดยคณะที่ปรึกษานี้มีอำนาจหน้าที่เสนอแนะเพื่อการปรับปรุงระบบราชการพลเรือนและกลไกบริหารในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในลักษณะคณะกรรมการเฉพาะ แต่ได้มีการแต่งตั้งต่อมาในทุก ๆ รัฐบาล จนกลายเป็นคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ (ปรร.) ในปัจจุบัน⁵⁶

ปี พ.ศ. 2515 ช่วงรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ได้มีการปฏิรูปโครงสร้างระบบราชการพลเรือนทำให้มีการแบ่งแยกกรมกองออกมาจำนวนมากโดยมีข้าราชการสำนักงานในบางหน่วยงาน และกลายเป็นปัญหาต่อเนื่องถึงปัจจุบัน กล่าวคือ หน่วยงานราชการพลเรือนทำงานซ้ำซ้อนกันและแบ่งส่วนงานมากเกินไปประกอบกับนโยบายของรัฐบาลได้ตั้งเป้าหมายไว้กว้างเกินไป ทำให้สร้างตัวชีวิตผลการปฏิบัติงานเพื่อที่จะสะท้อนให้เห็นถึงความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการปฏิรูประบบราชการพลเรือนได้ยาก นอกจากนี้ คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการยังมีข้อบกพร่องคือ การทำงานของแต่ละคณะกรรมการค่อนข้างมีลักษณะเป็นงานประจำ ไม่เป็นไปตามแบบแผนของการปฏิรูปซึ่งจะต้องมีการวิเคราะห์วางแผนและมีนโยบายชัดเจนในการลำดับความสำคัญของการปฏิรูปก่อนหลัง ทำให้การปฏิรูประบบราชการพลเรือนไม่ได้ผลตามเป้าหมายเท่าที่ควร

ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา (พ.ศ. 2520 - พ.ศ.2539) มีความพยายามในการปฏิรูประบบราชการพลเรือนไทยอย่างต่อเนื่อง ดังจะยกตัวอย่างมาตรการที่สำคัญต่อไปนี้

มาตรการดำเนินการด้านอัตรากำลัง

รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ในปี พ.ศ. 2523 ได้มีการกำหนดมาตรการจำกัดการขยายตัวของข้าราชการและลูกจ้างไม่ให้เกินร้อยละ 2 ต่อปี โดยตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และให้ส่วนราชการวางแผนอัตรากำลัง 3 ปี ต่อมาในรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ในปี พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้ลดจำนวนข้าราชการและเกลี้ยกล่อมกำลังคนและให้ข้าราชการเกษียณอายุราชการก่อนกำหนดโดยสมัครใจ และรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ในปี พ.ศ. 2537 ได้กำหนดมาตรการกำหนดขนาดกำลังพลภาครัฐ

⁵⁴ คัดแปลงและเรียบเรียงจาก - สมาน รังสิโยภักษ์, เรื่องเดิม, หน้า 118 - 119

⁵⁵ ไพโรจน์ สติปรีชา, “วิวัฒนาการการบริหารงานบุคคล : ศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศต่าง ๆ บางประเทศ,” บรรยาย ณ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 12 พฤศจิกายน 2533, หน้า 5 (อัคราณา)

⁵⁶ คัดแปลงจาก - “คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 384 / 2540 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ,” 9 ธันวาคม พ.ศ. 2540, หน้า 1 ; ทิวาดี เมฆสวรรค์ และคณะ, เรื่องเดิม, หน้า 83 ; และ สมาน รังสิโยภักษ์, เรื่องเดิม, หน้า 142 - 148

มาตรการส่งเสริมการให้บริการแก่ประชาชน

รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ในปี พ.ศ. 2532 ได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ และรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ในปี พ.ศ. 2538 มีการปรับปรุงประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติงาน เพื่ออำนวยความสะดวกในการให้บริการประชาชน ตามโครงการส่งเสริมประสิทธิภาพในส่วนราชการ

มาตรการปรับปรุงระบบราชการ

รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ในปี พ.ศ. 2534 ได้แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และรัฐบาลชุดต่อมาทุกรัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการชุดดังกล่าวแต่มีชื่อเรียกต่างกันไป รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ในปี พ.ศ. 2534 ได้ปรับปรุงพระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ต่อมาในปี พ.ศ. 2535 ได้มีมติคณะรัฐมนตรีเรื่องมาตรการปรับปรุงระบบราชการและข้าราชการ เมื่อวันที่ 6 มีนาคม พ.ศ. 2535

มาตรการปรับปรุงภารกิจของระบบราชการพลเรือน

รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ในปี พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้กระจายงานที่ระบบราชการพลเรือนไม่จำเป็นต้องทำให้แก่ภาคธุรกิจเอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทน

มาตรการปรับปรุงระบบบริหารงานบุคคล

รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ในปี พ.ศ. 2535 ได้ออกพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 และรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ในปี พ.ศ. 2538 ได้ปรับปรุงบัญชีอัตราเงินเดือน⁵⁷

ในช่วงก่อนแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ การประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 เมื่อวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2535⁵⁸ ถือเป็นจุดหักเหสู่การเปลี่ยนแปลงของระบบราชการพลเรือนที่สำคัญที่สุด เนื่องจากได้มีการนำแนวคิดการจัดการนิยมมาประยุกต์ใช้เพื่อให้ระบบราชการพลเรือนสามารถผลิตและส่งมอบบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการกำหนดขนาดกำลังคน การปรับเปลี่ยนบทบาท การปรับปรุงงาน การกระจายอำนาจและการนำเทคโนโลยีทันสมัยมาใช้ และมีสาระสำคัญในเรื่องการแบ่งกลุ่มตำแหน่งข้าราชการเป็นสามประเภทคือ ประเภททั่วไป ประเภทวิชาชีพเฉพาะและเชี่ยวชาญเฉพาะ และประเภทบริหารระดับ

⁵⁷ คัดแปลงและเรียบเรียงจาก - ทิพาวิดี มณฑวรรักษ์ และคณะ .เรื่องเดิม .หน้า 83 - 84

⁵⁸ ชาชีวัฒน์ ศรีแก้ว และคณะ. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535

กลางและระดับสูง เพื่อประโยชน์ในการจัดทำบัญชีอัตราเงินเดือนและการกำหนดตำแหน่ง รวมทั้งการสร้างควมก้าวหน้าในสายอาชีพ และการกำหนดระดับความยากง่ายของงานในตำแหน่งระดับต่าง ๆ ให้มีความเหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงการจัดทำมาตรฐานการกำหนดตำแหน่ง โดยการระบุประเภทตำแหน่งให้ชัดเจน นอกจากนี้ ยังปรับปรุงแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องเพื่อเอื้ออำนวยต่อการกำหนดตำแหน่ง เช่น การประสานงานและการมอบอำนาจ เป็นต้น⁵⁹

ในการเปลี่ยนแปลงของระบบราชการพลเรือนไทยเช่นนี้ วิลเลียม เจ ซิฟฟิน (William J. Siffin) ได้ให้ข้อสังเกตประการหนึ่งว่า การเปลี่ยนแปลงขนาดใหญ่ของระบบราชการพลเรือนไทยในส่วนประกอบที่เป็นทางการอาทิเช่น โครงสร้างองค์การและระบบการบริหารงานบุคคล เป็นต้น อาจจะไม่ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์การ ที่เป็นส่วนประกอบที่ไม่เป็นทางการ ให้เป็นไปในแนวทางที่พึงปรารถนา นอกจากนี้ ถ้าวัฒนธรรมองค์การดังกล่าวไม่สอดคล้องกับความจำเป็นในการพัฒนาที่ได้กำหนดไว้ การปฏิรูประบบราชการพลเรือนไทยในลักษณะเช่นนี้ย่อมไม่บรรลุผลในการพัฒนาดังที่พึงปรารถนา⁶⁰ โดยข้อสังเกตของซิฟฟินเช่นนี้แสดงถึงความล้มเหลวในการปฏิรูประบบราชการพลเรือนไทย ซึ่งส่งผลให้ระบบราชการพลเรือนไทยมีลักษณะตามรูปแบบการบริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิมดังต่อไปนี้

1. มีการกำหนดสายการบังคับบัญชาชัดเจน ระบบราชการพลเรือนไทยเป็นองค์การขนาดใหญ่ที่สลับซับซ้อน แบ่งส่วนราชการออกเป็นกระทรวง ทบวง กรม กอง ฝ่าย ฯลฯ โดยมีลำดับชั้นการบังคับบัญชาที่ลดหลั่นกันลงมา

2. มีการแบ่งงานกันทำตามความถนัด โดยแบ่งงานตามภารกิจเฉพาะด้านทั้งในระดับกระทรวงและระดับกรม ตามหลักการแล้วยังคงยึดถือระบบคุณธรรมโดยคำนึงถึงความรู้ความสามารถและทักษะในการปฏิบัติงาน

3. มีระบบของกฎเกณฑ์ไว้อย่างแน่นอน และการมุ่งปฏิบัติตามกฎเกณฑ์โดยใช้เหตุผลโดยการก่อตั้งหน่วยงาน ภารกิจ การกำหนดขั้นตอนการทำงาน การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบเป็นไปตามพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด ระเบียบคำสั่ง ข้อบังคับ มติหรือหนังสือเวียน ผู้ปฏิบัติต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบเหล่านี้อย่างเคร่งครัดโดยมีดุลยพินิจน้อยมาก กล่าวคือจะอาศัยกฎระเบียบข้อบังคับเป็นกรอบกำหนดแนวทางการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ ยังปฏิบัติตามนัยแห่งลายลักษณ์อักษรมากกว่าเจตนารมณ์ของกฎระเบียบ⁶¹

⁵⁹ คัดแปลงและเรียบเรียงจาก - ทิวาดี เมฆสวรรค์ และคณะ, เรื่องเดิม, หน้า 86 - 87

⁶⁰ William J. Siffin, *The Thai Bureaucracy: Institutional Change and Development* (Honolulu: East-West Center Press, 1966), p. 252.

⁶¹ ทิวาดี เมฆสวรรค์ และคณะ, เรื่องเดิม, หน้า 97 และปรัชญา เวสารัชช, เรื่องเดิม, หน้า 5

4. ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลมีลักษณะไม่เป็นส่วนตัว เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 82 มาตรา 91 และมาตรา 97 ได้กำหนดให้ข้าราชการจะต้องเป็นกลางทางการเมืองและในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งเกี่ยวข้องกับประชาชน ดังนั้น จึงต้องปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ เสมอภาค และยุติธรรม ตามขั้นตอน ระเบียบแบบธรรมเนียมของทางราชการ และจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือนตามข้อบังคับที่ ก.พ. กำหนดโดยไม่คำนึงถึงปัญหาเฉพาะ⁶²

ลักษณะเช่นนี้ทำให้ระบบราชการพลเรือนไทยเป็นกลไกการบริหารที่ไม่อาจตอบสนองความต้องการของภาครัฐกิจและภาคประชาชนและชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากรูปแบบการบริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิมนี้ได้ทำให้เกิดปัญหาในระบบราชการพลเรือนไทยซึ่งสามารถจำแนกเป็นหกด้านได้แก่ วัฒนธรรมองค์การ โครงสร้าง การขยายตัวของหน่วยงานและขนาดอัตรากำลัง ระบบการบริหารงานบุคคล กฎหมายและระเบียบวิธีปฏิบัติราชการ กระบวนการบริหารการเงิน การคลัง และเทคโนโลยีที่สนับสนุนการปฏิบัติงาน โดยปัญหาแต่ละด้านมีรายละเอียดดังนี้

ปัญหาด้านวัฒนธรรมองค์การ

ระบบราชการพลเรือนไทยนิยมใช้ระบบอุปถัมภ์มากกว่าระบบคุณธรรม และมีพฤติกรรมการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงกว้าง ก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติ การย่อหย่อนในการให้บริการประชาชน การทำลายโอกาสพัฒนาข้าราชการพลเรือนให้มีวิชาชีพนิยม รวมทั้ง การขัดขวางของข้าราชการพลเรือนมิให้มีการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ที่จะตัดโอกาสในการเรียกร้องประโยชน์ส่วนบุคคล นอกจากนี้ ข้าราชการพลเรือนไทยยังขาดจิตสำนึกในการให้บริการประชาชน โดยยึดคติคตินิยมเดิมที่ว่าราชการเข้าง่ายออกยากสามารถอยู่ได้จนเกษียณ และประชาชนมาขอรับบริการเนื่องจากกฎหมายกำหนด จากวัฒนธรรมองค์การเช่นนี้ทำให้ข้าราชการพลเรือนไทยทำงานโดยไม่คำนึงถึงเป้าหมายและคำนึงถึงประโยชน์ส่วนบุคคลมากกว่าประโยชน์สาธารณะ ตลอดจนให้บริการเฉพาะที่กฎหมายกำหนด ไม่สนใจพัฒนาความรู้ความสามารถและต่อต้านการเปลี่ยนแปลง ซึ่งได้ทำให้ระบบราชการพลเรือนไทยมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานลดลง⁶³

⁶² คัดแปลงจาก - ทิพาวดี เมฆสวรรค์ และคณะ, เรื่องเดิม, หน้า 97 และ

พิพัฒน์ วิเชียรสุวรรณ (ข), เรื่องเดิม, หน้า 44 - 46 และ 248 - 249

⁶³ คัดแปลงและเรียบเรียงจาก - ทิพาวดี เมฆสวรรค์ และคณะ, เรื่องเดิม, หน้า 24 - 25 และ 28 และ

อมร รักษาตย์ (ก). เอกสารการศึกษาวิจัยรัฐประศาสนศาสตร์อันดับที่ 54 การปรับปรุงและปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อให้บริการสู่สังคมของชาติ (กรุงเทพฯ : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2529), หน้า 16

ปัญหาด้านโครงสร้าง

ระบบราชการพลเรือนไทยมีโครงสร้างใหญ่โตและมีลักษณะรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง โดยมีขั้นตอนการบังคับบัญชาจำนวนมากจนเกิดปัญหาในการบริหารทรัพยากรและประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานเป็นอย่างมาก นอกจากนี้ ระบบราชการพลเรือนไทยยังขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานและภายในหน่วยงานเอง ทำให้หน่วยงานแต่ละแห่งกลายเป็นอาณาจักรย่อยต่างทำงานเฉพาะเรื่องจนส่วนราชการ โดยเฉพาะระดับกระทรวงขาดเอกภาพในการบังคับบัญชาไม่สามารถควบคุมดูแลการนำนโยบายไปปฏิบัติของกรมในสังกัดให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนได้อย่างมีประสิทธิภาพได้⁶⁴

ปัญหาด้านการขยายตัวของหน่วยงานและขนาดอัตรากำลัง

ระบบราชการพลเรือนไทยเน้นบทบาท ในการผลิตและส่งมอบบริการสาธารณะมากกว่า การบริหารนโยบาย โดยขาดเป้าหมาย ทิศทาง และนโยบายที่ชัดเจนและประเมินได้จริง ขาดการกำหนดบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานอย่างชัดเจนและขาดการทบทวนภารกิจหลัก⁶⁵ ตลอดจนเชื่อว่าระบบราชการพลเรือนเท่านั้นที่มีความรู้ความเข้าใจและความสามารถในการพัฒนาประเทศ⁶⁶ ด้วยลักษณะเช่นนี้เองทำให้ระบบราชการพลเรือนไทยมีการขยายตัวของหน่วยงานและอัตรากำลังเพื่อประโยชน์ส่วนตนและหน่วยงานมากกว่าประโยชน์สาธารณะ⁶⁷ โดยเพิ่มหน่วยงานและอัตรากำลังในโครงสร้างเดิมอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจเพิ่มหน่วยงานในระดับกอง กรม หรือสำนักงานเพื่อแบ่งงานกันทำในหน้าที่เดิมและรักษาหน่วยงานเดิมไว้ต่อไป⁶⁸ ทำให้เป็นภาระทางด้านงบประมาณและเป็นปัญหาในการประสานงาน⁶⁹ จนส่งผลให้ระบบราชการพลเรือนไทยไม่สามารถที่จะตอบสนองความต้องการของภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชนและชุมชนได้อย่างเพียงพอและได้มาตรฐาน⁷⁰

⁶⁴ ทิพาวดี เมฆสุวรรณค์ และคณะ , เรื่องเดิม , หน้า 24 และ 34

⁶⁵ เรื่องเดียวกัน , หน้า 27

⁶⁶ คัดแปลงจาก - ปรัชญา เวสารัชช , เรื่องเดิม , หน้า 33

⁶⁷ ชัยอนันต์ สมุทวณิช (ก) , เรื่องเดิม , หน้า 75

⁶⁸ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก) , “แผนปฏิบัติการปฏิรูประบบราชการตามนโยบายของรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ 6 มกราคม 2540 ,” ใน ก้าวใหม่ของการบริหารงานบุคคลภาครัฐ 2538 - 2540 . ทิพาวดี เมฆสุวรรณค์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : สำนักงาน ก.พ. และ สำนักนายกรัฐมนตรี , 2540), หน้า 37

⁶⁹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช และปรธาน สุวรรณมงคล , “หน่วยที่ 13 ปัญหาของการบริหารราชการไทยและแนวทางแก้ไข ,” ใน การบริหารราชการไทย หน่วยที่ 9 - 15 (33201) . ไตรรัตน์ โกศพลากรณ์ , บรรณาธิการ (นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช , 2539), หน้า 782 - 784 และ วรเดช จันทรร (ก) , เรื่องเดิม , หน้า 51

⁷⁰ คัดแปลงจาก - พชร อิศรเสนา ณ อยุธยา , เรื่องเดิม , หน้า 34

ปัญหาทางด้านระบบการบริหารงานบุคคล

ระบบราชการพลเรือนไทยไม่ได้มีการพัฒนาระบบการบริหารงานบุคคลอย่างเป็นระบบ และเพียงพอ จึงทำให้เกิดปัญหาทางการบริหารงานบุคคล เช่น ปัญหาการสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง โดยมักไม่สัมพันธ์กับความจำเป็นที่แท้จริง และมีปริมาณคนล้นงานแต่ขาดบุคคลที่มีความรู้ความสามารถในงานที่ต้องใช้ความเชี่ยวชาญสูง เนื่องจากขาดการประสานการผลิต การใช้ และพัฒนา กำลังคน ปัญหาการกำหนดหน้าที่ของตำแหน่งแต่ละตำแหน่งยังไม่ชัดเจนและขาดการประสานงานตามที่ต้องการ ปัญหาความก้าวหน้าในอาชีพโดยระบบการพิจารณาความดีความชอบไม่ได้ขึ้นกับการประเมินผลการปฏิบัติงานแต่ขึ้นกับปัจจัยอื่น ๆ เช่น ความสามารถในการทำตนให้เป็นที่พอใจของผู้บังคับบัญชา ความมีอาวุโส และความผูกพันกับนักการเมือง เป็นต้น ปัญหาเกี่ยวกับแรงจูงใจหรือค่าตอบแทน โดยข้าราชการพลเรือนส่วนใหญ่มีรายได้อยู่ในระดับต่ำกว่าค่าครองชีพ และไม่ทัดเทียมกับภาคธุรกิจเอกชน ปัญหาการพัฒนาบุคลากรซึ่งไม่จัดให้ตรงตามเป้าหมายและความต้องการเท่าที่ควร ทำให้ข้าราชการพลเรือนขาดความรู้ความสามารถที่เหมาะสมกับงานในยุคสารสนเทศ ปัญหาการขาดมาตรฐานในการบริหารงานบุคคล เนื่องจากมีองค์การกลางบริหารงานบุคคลหลายแห่ง โดยแต่ละแห่งต่างแข่งขันกันแสวงหาประโยชน์ให้แก่บุคลากรในสังกัดมากกว่าจะพัฒนาประสิทธิภาพ⁷¹ จนเกิดปัญหาความสับสนในขั้นตอนต่าง ๆ ของการบริหารงานบุคคลที่กระทบต่อประสิทธิภาพในการผลิตและส่งมอบบริการสาธารณะ⁷² และปัญหาการใช้ระบบอุปถัมภ์ในกระบวนการบริหารงานบุคคล⁷³ เป็นต้น

ปัญหาทางด้านกฎหมายและระเบียบวิธีปฏิบัติราชการ

ระบบราชการพลเรือนไทยมีหน่วยงานจำนวนมากที่ยังคงใช้กฎหมายเก่าซึ่งไม่เคยแก้ไขปรับปรุงมากกว่า 70 - 80 ปี ทำให้กฎหมายเหล่านั้นมีเนื้อหาไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน เพราะเนื้อหาส่วนใหญ่เน้นการป้องกันการผิดกฎระเบียบและการควบคุมตรวจสอบ จะมีการอนุมัติเมื่อผ่านขั้นตอนต่าง ๆ ครบถ้วนแล้ว⁷⁴ ประกอบกับการยึดกฎระเบียบและระเบียบวิธีปฏิบัติราชการโดยเน้นการควบคุมตามกฎระเบียบ และตีความอย่างเคร่งครัดโดยไม่คำนึงถึงเป้าหมาย ผลที่ตามมาคือความล่าช้าในการตอบสนองความต้องการของภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชนและชุมชน

⁷¹ ทิวาดี เมฆสุวรรณค์ และคณะ . เรื่องเดิม , หน้า 28 และ 46 - 49

⁷² คัดแปลงจาก - อูทัย เลหาวิเชียร . เอกภาพของการบริหารงานบุคคลในราชการพลเรือน (กรุงเทพฯ : มุลนิธิ 30 ปี คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ , 2533), หน้า 1 - 2

⁷³ คัดแปลงและเรียบเรียงจาก - ทิวาดี เมฆสุวรรณค์ และคณะ , เรื่องเดิม , หน้า 49 - 50

⁷⁴ คัดแปลงจาก - สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ช) , สรุปสาระสำคัญเรื่องการบริหารปรับปรุงระบบราชการและระบบข้าราชการตามนโยบายของรัฐบาล : เอกสารประกอบการสัมมนา ณ โรงแรมเอเชียพญา จังหวัดชลบุรี 19 - 20 ตุลาคม พ.ศ. 2534 (กรุงเทพฯ : สำนักงาน ก.พ. , 2534), หน้า 3

เปิดโอกาสให้นักรายการบ้างหลงโดยอาศัยช่องว่างของกฎหมายและระเบียบวิธีปฏิบัติราชการ รวมทั้งจำกัดการใช้ดุลยพินิจในการปฏิบัติงานด้วย⁷⁵

ปัญหาทางด้านกระบวนการบริหารการเงินการคลัง

ในการจัดสรรงบประมาณที่ผ่านมา การตรวจสอบส่วนใหญ่จะเน้นปัจจัยนำเข้าเป็นหลัก โดยขาดการวัดผลผลิตและผลลัพธ์ เนื่องจากระบบงบประมาณแบบแผนงานยังไม่สมบูรณ์จึงใช้ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการไว้เป็นส่วนหนึ่ง ทำให้เกิดความลำบากในการประเมินผลงาน และเป็นอุปสรรคต่อการบริหารงบประมาณ⁷⁶ นอกจากนี้ กลไกและวิธีบริหารงบประมาณรวมถึงกระบวนการใช้จ่ายงบประมาณยังไม่คล่องตัวเพียงพอ ที่จะสนับสนุนการทำงานของระบบราชการพลเรือน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ การจัดสรรและกลไกวิธีทางการงบประมาณดังกล่าวจึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ระบบราชการพลเรือนไทยมุ่งแสวงหางบประมาณเพิ่ม และดำเนินการให้ถูกต้องตามขั้นตอนมากกว่าการบรรลุผลลัพธ์ของงาน ดังนั้น การใช้จ่ายงบประมาณจึงไม่คุ้มค่าและไม่สอดคล้องกับนโยบายและเป้าหมายการพัฒนาประเทศจนทำให้มีการสูญเสียงบประมาณแบบสูญเปล่าประมาณถึงหนึ่งในสามของยอดงบประมาณรายจ่ายรวมในแต่ละปี⁷⁷

ปัญหาทางด้านเทคโนโลยีที่สนับสนุนการปฏิบัติงาน

แม้ว่าระบบราชการพลเรือนจะนำเทคโนโลยีสารสนเทศ มาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงานเป็นเวลาสามทศวรรษแล้วก็ตาม แต่ระบบราชการพลเรือนไทยกลับมีการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศอย่างไม่มีประสิทธิภาพและไม่เป็นระบบ โดยขาดโครงสร้างพื้นฐานด้านสารสนเทศ อาทิเช่น ระบบสื่อสาร โทรคมนาคม เป็นต้น และขาดการวางแผนการพัฒนาระบบงานสารสนเทศที่เหมาะสมและเป็นระบบ ได้แก่ แผนการจัดทำเครือข่ายสารสนเทศภาครัฐ แผนการจัดทำระบบฐานข้อมูลพื้นฐานระหว่างหน่วยงานภาครัฐ แผนการพัฒนาโปรแกรมปฏิบัติงาน (software) ที่เป็นมาตรฐานกลางในภาครัฐ แผนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ และแผนการส่งเสริมอุตสาหกรรมเทคโนโลยีสารสนเทศ⁷⁸ นอกจากนี้ ระบบราชการพลเรือนไทยยังมีปัญหาใน

⁷⁵ คัดแปลงจาก - ทิวาดี เมฆสุวรรณค์ และคณะ , เรื่องเดิม , หน้า 24 และ

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก) , เรื่องเดิม , หน้า 42

⁷⁶ เรียบเรียงจาก - ณรงค์ สัจพันโรจน์ . การจัดทำ อนุมัติ และบริหารงบประมาณแผ่นดิน

(กรุงเทพฯ : บริษัท บพิตรการพิมพ์ จำกัด , 2539) , หน้า 218 - 219 และ ทิวาดี เมฆสุวรรณค์ และคณะ . เรื่องเดิม . หน้า 56

⁷⁷ เรียบเรียงจาก - สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก) . เรื่องเดิม . หน้า 18 และ 42

⁷⁸ เรียบเรียงจาก - ครรชิต มาลัยวงศ์ (ช) . แนวทางการใช้ไอทีในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ

(กรุงเทพฯ : ศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ , 2541) , หน้า 39 - 53 และ

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก) , เรื่องเดิม , หน้า 55

ด้านระบบพัสดุ ซึ่งขาดแคลนวัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็นบางประเภทและมีวัสดุอุปกรณ์ที่ไม่จำเป็นหรือใช้การไม่ได้หลายประเภท ซึ่งสภาพการณ์เช่นนี้ได้ทำให้สมรรถนะในการผลิตและส่งมอบบริการสาธารณะของระบบราชการพลเรือนไทยลดลง⁷⁹

แม้ว่าระบบราชการพลเรือนไทยที่มีการปฏิรูปหลายครั้งจะมีข้อบกพร่องดังกล่าวแต่ความสำเร็จในการพัฒนาประเทศเท่าที่ผ่านมา ได้แก่ ประเทศมีความเป็นปึกแผ่นและมั่นคง มีระบอบการเมืองการปกครองพัฒนาเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ระบบเศรษฐกิจขยายตัวอย่างต่อเนื่องและมีเสถียรภาพ ภาวะความยากจนลดลงอย่างมาก มีการกระจายบริการทางด้านการศึกษาสาธารณะสุข และโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง ตลอดจนประเทศมีบทบาทมากขึ้นทางด้านสังคมและเศรษฐกิจโลก เป็นต้น ล้วนเกิดขึ้นมาจากปัจจัยหลายประการ อาทิเช่น เอกลักษณะของสังคมไทย คุณภาพของทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายและแข็งแกร่งของภาคธุรกิจเอกชน เป็นต้น แต่เป็นที่ชัดเจนว่าความสำเร็จต่าง ๆ นั้นขึ้นอยู่กับสมรรถนะของระบบราชการพลเรือนไทยในอดีตเป็นอย่างมาก ในช่วง 65 ปีหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง มีรัฐบาลทั้งจากการเลือกตั้งและแต่งตั้งมาแล้ว 54 ชุดซึ่งอายุของรัฐบาลโดยเฉลี่ยคือประมาณ 1 ปี 3 เดือน ภายใต้การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้งเช่นนี้ ถ้าหากไม่มีระบบราชการพลเรือนไทยเป็นสถาบันหลักซึ่งให้ความต่อเนื่องในทิศทางการพัฒนาประเทศและแนวทางปฏิบัติในการแก้ไขปัญหาของประชาชนคงจะเป็นเรื่องยากที่ประเทศไทยจะพัฒนาจนถึงจุดนี้ได้⁸⁰

ช่วงแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ. 2540 - 2544)

การปฏิรูประบบบริหารครั้งที่ห้าเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2540 ซึ่งถือเป็นการปฏิรูปขนานใหญ่ครั้งที่สองนับตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยระบบราชการพลเรือนไทยมีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนแปลงจากรูปแบบดั้งเดิมมาสู่รูปแบบการตลาดและรูปแบบการมีส่วนร่วมเนื่องจากปัจจัยสามประการได้แก่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ. 2540 - 2544)

⁷⁹ ดัดแปลงจาก - ทิพาดี เมฆสวรรค์ และคณะ , เรื่องเดิม , หน้า 28

⁸⁰ ดัดแปลงและเรียบเรียงจาก - จลองภพ สุสังกร์กาญจน์ และ อภิชัย พันธเสน . ภาคราชการกับอนาคตการพัฒนาประเทศไทย : เอกสารในการสัมมนาวิชาการประจำปี 2539 เรื่อง ปฏิรูประบบราชการไทยเพื่ออนาคตไทย (ภาคการประชุมที่ 1) ณ โรงแรมแอมบาสเตอร์ ซิตี้ จอมเทียน จังหวัดชลบุรี 13 - 15 ธันวาคม 2539 (กรุงเทพฯ : มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนา - ประเทศไทย , 2539), หน้า 2 - 3

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544) *

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 ได้กำหนดยุทธศาสตร์และยุทธวิธีในการปฏิรูประบบราชการพลเรือนไว้ดังนี้

1. ปรับบทบาทของระบบราชการพลเรือน จากการตรวจสอบควบคุมเป็นการกำกับ ดูแล ส่งเสริมพร้อมทั้งลดบทบาทการดำเนินกิจกรรมของภาครัฐ เพื่อส่งเสริมให้ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชนและชุมชนเข้ามามีบทบาทมากขึ้น
2. ลดขนาดระบบราชการพลเรือน โดยจำกัดการขยายตัวของหน่วยราชการและตึกอัตรากำลังในภาครัฐ พร้อมทั้งเร่งรัดการปรับปรุงโครงสร้างองค์กร ภารกิจ บุคลากร และขั้นตอนในการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง
3. ปรับปรุงระบบการบริหารการจัดการของหน่วยงานกลาง ** และกระทรวง ทบวง กรม ทั้งในด้านการวางแผน ด้านงบประมาณ ด้านบุคลากร และด้านการให้บริการ ให้มีความอิสระและมีการบริหารจัดการแบบสมัยใหม่มากขึ้น เช่น การสร้างเกณฑ์ชี้วัดผลการปฏิบัติงาน เป็นต้น
4. กระจายอำนาจตามระดับการบังคับบัญชาหรือมอบอำนาจในการตัดสินใจ ในหน่วยงานกลาง และกระทรวง ทบวง กรม สู่หน่วยงานปฏิบัติและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้เหมาะสมกับระดับงานแต่ละระดับมากขึ้น โดยสามารถใช้ดุลยพินิจตัดสินใจแบบเบ็ดเสร็จและทันต่อเหตุการณ์
5. เร่งรัดระบบตรวจสอบผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการและข้าราชการ เพื่อสร้างความโปร่งใสทางการบริหาร และความรับผิดชอบต่อภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชนและชุมชน

* แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544) ได้มีการจุลประกาศความคิดเห็นที่โรงแรมเอเชียพญาในวันที่ 19 ธันวาคม 2537 โดยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับนี้ เน้นคนเป็นศูนย์กลางในการพัฒนาและเปิดโอกาสให้ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชนและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น พร้อมกับยอมรับแนวคิดและเทคนิคการบริหารจัดการสมัยใหม่ในการปฏิรูประบบราชการพลเรือนไทย - *เรียบเรียงจาก* ชัชวรินทร์ ไชยวัฒน์ และทีมงานอาทิตยราชศัพท์ , “ แทะกลองความฝันแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 , ” ใน *Thailand Tier* เลือกลำบาก . ชัชวรินทร์ ไชยวัฒน์ และทีมงานอาทิตยราชศัพท์ , บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สมพันธ์ , -) , หน้า 226 และ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ , กองศึกษาและเผยแพร่การพัฒนา (ช) , “ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544) : สรุปสาระสำคัญ , ” *วารสารสุโขทัยธรรมมาธิราช* 10 , 2 (พฤษภาคม - สิงหาคม 2540) : 5 - 6 .

** หน่วยงานกลางในที่นี้ หมายถึง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา - *เรียบเรียงจาก* คณะกรรมการการประศาสน์ ศาตราจารย์ธรรมานูญ (ช) , *เรื่องเดิม* , หน้า 29 และ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ . *เรื่องเดิม* . หน้า 158

6. ปรับปรุงประสิทธิภาพระบบราชการพลเรือนดังนี้

6.1 เพิ่มบทบาทส่วนราชการในพื้นที่ พร้อมทั้งลดบทบาทการบริหารราชการส่วนกลาง ตลอดจนลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็นในการบริหารการจัดการด้านแผนงาน งบประมาณ การคลัง และการบริหารงานบุคคล เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและอิสระในการจัดการของหน่วยงานของพื้นที่ ไปสู่ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นอย่างครบวงจร

6.2 เพิ่มบุคลากรในการดำเนินงานของส่วนราชการในพื้นที่ พร้อมทั้งกระจายหรือลดอัตรา กำลังภาครัฐในการบริหารราชการส่วนกลาง เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในภูมิภาค และชนบทอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ

6.3 ปรับปรุงประสิทธิภาพระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐ เพื่อจูงใจและรักษาคคนที่มีความรู้พร้อมคุณธรรมไว้ในระบบราชการพลเรือน โดยการปรับปรุงค่าตอบแทนให้ใกล้เคียงหรือเท่าเทียมกับภาคธุรกิจเอกชน ส่งเสริมความก้าวหน้าในอาชีพอย่างเป็นธรรม พัฒนาศักยภาพของบุคลากร และเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

7. ปรับปรุงการดำเนินงานบริหารรัฐกิจเป็นระบบการจัดการ โดยเน้นทั้งพื้นที่กับการกิจของหน่วยงานและการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างได้สมดุล

8. ยกระดับความสำคัญของหน่วยการบริหารส่วนจังหวัด โดยกำหนดให้จังหวัดเป็นหน่วยงานหลักเพื่อพัฒนาทุกด้านของพื้นที่ในความรับผิดชอบ พร้อมทั้งกระจายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการวางแผนงานงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการติดตามประเมินผลการพัฒนาโดยรวมอย่างเป็นเอกภาพและต่อเนื่องเพื่อให้มีความคล่องตัวและอิสระในการบริหารจัดการภารกิจของตนอย่างเต็มที่

9. ปรับบทบาทของหน่วยงานกลางและหน่วยราชการในส่วนกลางให้มีหน้าที่ในการวางแผนกำหนดนโยบายในเชิงยุทธศาสตร์ ประสานงาน และสนับสนุนทางเทคนิคและอื่น ๆ เช่น ทรัพยากรและขวัญกำลังใจ เป็นต้น ให้แก่ส่วนราชการในภูมิภาคและท้องถิ่นเป็นสำคัญ

10. เพิ่มบทบาทของหน่วยงานในจังหวัดและสนับสนุนการพัฒนาศักยภาพหน่วยงานในจังหวัดให้สามารถวางแผน บริหารงบประมาณ และบริหารงานบุคคลได้อย่างมีประสิทธิภาพ⁸¹

⁸¹ ดัดแปลงและเรียบเรียงจาก - เรื่องเดียวกัน ,หน้า 149 -151

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดมาตรการเพิ่มสิทธิ เสรีภาพ และการมีส่วนร่วมของพลเมือง ความพร้อมที่จะให้ตรวจสอบ ทั้งในระบบการเมืองและระบบราชการ พลเรือน การปฏิรูประบบราชการพลเรือน และการปฏิรูประบบผู้แทน⁸² ซึ่งจะนำไปสู่การปฏิรูปทางการเมือง (Political Reform)⁸³ เพื่อบรรลุสู่ประศาสนการ เช่น มาตรการเกี่ยวกับความโปร่งใสในการผลิตและส่งมอบบริการสาธารณะของระบบราชการพลเรือน ได้แก่ มาตรา 58 การเปิดกว้างให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ มาตรา 59 การอนุญาตหรือการดำเนินการโครงการหรือกิจกรรมใดที่มีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียของประชาชนหรือชุมชนท้องถิ่น รัฐต้องจัดให้มีการทำประชาพิจารณ์ให้ประชาชนผู้เกี่ยวข้องได้ทราบข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผล ชักถาม และแสดงความคิดเห็นอย่างเป็นธรรมเพื่อประกอบการพิจารณาของรัฐ และ มาตรา 60 การวินิจฉัยสั่งการทางปกครองที่มีผลกระทบต่อเสรีภาพของประชาชนหรือธุรกิจเอกชน เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องให้ประชาชนหรือธุรกิจเอกชนที่มีส่วนได้เสียเข้ามีส่วนร่วมในการกระบวนพิจารณาทางปกครองนั้นด้วย เพื่อที่จะให้ทราบข้อเท็จจริงและเหตุผลเพื่อที่จะใช้สิทธิในการคัดค้านหรืออุทธรณ์ เป็นต้น⁸⁴

แผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ. 2540 - 2544)

หลังจากรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธได้แถลงนโยบายในการบริหารประเทศต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม พ.ศ. 2539 โดยมีความมุ่งมั่นที่จะปฏิรูประบบราชการพลเรือน ควบคู่กับการปฏิรูปทางการเมือง นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 12 / 2540 ลงวันที่ 9 มกราคม พ.ศ. 2540 แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการพลเรือน เพื่อให้เสนอแนวทางและวิธีพัฒนา

⁸² (ก) ดัดแปลงและเรียบเรียงจาก - คณะกรรมาธิการประชาสัมพันธ์ สภาร่างรัฐธรรมนูญ (ก), เรื่องเดิม, หน้า 1 ; คณะกรรมาธิการประชาสัมพันธ์ สภาร่างรัฐธรรมนูญ (ข), เรื่องเดิม, หน้า 1 ; และ อมร รัชยาต์ศย์ (ข), รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนพร้อมบทวิจารณ์ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2541), หน้า 23 - 42

(ข) กระแสเรียกร้องการปฏิรูปการเมืองโดยการมีรัฐธรรมนูญใหม่ เริ่มในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2537 แต่ได้เริ่มร่างเมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2539 - โปรดดู คณะกรรมาธิการประชาสัมพันธ์ สภาร่างรัฐธรรมนูญ (ค) , (ร่าง) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับประชาชน สิงหาคม พ.ศ. 2540 (กรุงเทพฯ : คณะกรรมาธิการประชาสัมพันธ์ สภาร่างรัฐธรรมนูญ , 2540), หน้า 91 และ 94 และ นันทวัฒน์ บรมานันท์ , ถกรัฐธรรมนูญ 2540 (กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา , 2540), หน้า 3

⁸³ ดัดแปลงและเรียบเรียงจาก - ประเวศ วะสี , การปฏิรูปทางการเมือง : ทางออกของประเทศไทย (กรุงเทพฯ : เรือนแก้วการพิมพ์ , -), หน้า 12 และ อมร รัชยาต์ศย์ (ข) , เรื่องเดิม , หน้า 9

⁸⁴ ดัดแปลงและเรียบเรียงจาก - คณะกรรมาธิการประชาสัมพันธ์ สภาร่างรัฐธรรมนูญ (ก), เรื่องเดิม, หน้า 4 ; คณะกรรมาธิการประชาสัมพันธ์ สภาร่างรัฐธรรมนูญ (ข), เรื่องเดิม, หน้า 17 - 18 ; และ อมร รัชยาต์ศย์ (ข) , เรื่องเดิม, หน้า 258

ระบบราชการพลเรือนตามนโยบายของรัฐบาลต่อนายกรัฐมนตรี ตลอดจนปฏิบัติงานอื่น ๆ ตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายโดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ มีนายโกคิน พลกุล รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นรองประธานกรรมการ และมีนายศุภรัชต์ โชติคุณาณเป็นกรรมการและเลขานุการ

คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ ได้มีมติให้จัดทำแผนแม่บทและแผนปฏิบัติการการปฏิรูประบบราชการเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล⁸⁵ โดยแผนแม่บทนี้เป็นแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการพลเรือนฉบับแรกในการบริหารการพัฒนาของไทย⁸⁶ ซึ่งฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ ได้นำไปจัดทำประชาพิจารณ์ทั่วประเทศรวมทั้งหมด 7 ครั้ง ทั้งในกรุงเทพมหานครจำนวน 3 ครั้ง และในต่างจังหวัด 4 ครั้ง (ได้แก่ จังหวัดสงขลา ขอนแก่น เชียงใหม่ และนครราชสีมา ตามลำดับ) เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องในภาครัฐ ภาคธุรกิจ เอกชน นักวิชาการ สื่อมวลชน และประชาชน⁸⁷ จากนั้นฝ่ายเลขานุการ ฯ จึงได้เสนอแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 17 มิถุนายน พ.ศ. 2540 และได้มอบให้คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบในการดำเนินการในรายละเอียด เพื่อให้เกิดผลเป็นรูปธรรม⁸⁸ ต่อมาในวันที่ 11 สิงหาคม พ.ศ. 2540 นายกรัฐมนตรีได้ประกาศใช้ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2540 โดยได้ยกเลิกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 12 / 2540 เรื่องการแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการลงวันที่ 9 มกราคม พ.ศ. 2540 และให้มี “คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการหรือปรร.” ขึ้น⁸⁹ เพื่อเป็นหน่วยงานที่ปฏิบัติงานแทนสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการที่จะมีการจัดตั้งขึ้นตามร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. ...ที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา⁹⁰

⁸⁵ *ดัดแปลงและเรียบเรียงจาก* - โกคิน พลกุล . การปฏิรูประบบราชการในยุคโลกาภิวัตน์ : การดำเนินการที่ผ่านมาและการดำเนินการที่ต้องผลักดันต่อไป (กรุงเทพฯ : คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ , 2540), หน้า 31 - 33

⁸⁶ *ดัดแปลงจาก* - ที่ปรึกษาด้านวิชาการ คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ และฝ่ายเลขานุการ คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ , *แผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ. 2540 - 2544)* (กรุงเทพฯ : คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ , 2540), หน้า 5

⁸⁷ *ดัดแปลงและเรียบเรียงจาก* - โกคิน พลกุล . *เรื่องเดิม* . หน้า 33 และ
วราเช จันทรศร (ช) . *การพัฒนาระบบราชการไทย* (กรุงเทพฯ : คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ , 2540), หน้า 65

⁸⁸ โกคิน พลกุล , *เรื่องเดิม* , หน้า 33 - 34

⁸⁹ *เรียบเรียงจาก* - “ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2540 , ”
11 สิงหาคม 2540 . หน้า 1 - 2

⁹⁰ “ วาระการประชุมที่ 3.1 การจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ , ” เอกสารในระเบียบวาระการประชุมคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ ครั้งที่ 1 / 2540 ณ ห้องประชุม 1 ชั้น 2 สำนักงาน ก.พ. 22 ธันวาคม 2540. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่) , หน้า 1

แผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ. 2540 - 2544) มีวัตถุประสงค์หลักในการแก้ไขสภาพปัญหาพื้นฐานหลักของระบบราชการพลเรือนไทย ซึ่งได้แก่การรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางที่เป็นปรัชญาในการบริหารราชการแผ่นดินมากกว่า 100 ปี มาสู่หลักการใหม่สองหลักการคือ⁹¹

1. ปรับบทบาท ภารกิจ และขนาดของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีสิบสองวิธีการ ได้แก่ จัดกลุ่มภารกิจของรัฐ จัดโครงสร้างส่วนราชการให้สอดคล้องกับการจัดกลุ่มภารกิจ กระจายอำนาจการปกครองสู่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มอบอำนาจการบริหารราชการจากกระทรวง กรม ไปสู่กอง จังหวัด และประชาชน ปรับปรุงกลไกและวิธีในการบริหารงบประมาณแผ่นดิน ปรับปรุงกลไกและวิธีการเกี่ยวกับการบริหารพัสดุ แปรสภาพกิจกรรมของรัฐเป็นกิจกรรมเอกชน ปรับปรุงโครงสร้างและระบบงานของรัฐวิสาหกิจ พัฒนาประสิทธิภาพของหน่วยงานของรัฐ เสริมสร้างประสิทธิภาพเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ลดขนาดอัตรากำลังของหน่วยงานของรัฐ ตลอดจนพัฒนาและนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ ในการปรับปรุงการทำงานในหน่วยงานของรัฐ⁹²

2. ปรับปรุงระบบการทำงานของหน่วยงานของรัฐ มีสิบวิธีการ ได้แก่ ให้นำหน่วยงานของรัฐต้องมีการรายงานแผนงานต่อประชาชน ให้มีทศวรรษแห่งการส่งเสริมการให้บริการประชาชนของรัฐ ให้นำหน่วยงานของรัฐจัดให้มีประชาพิจารณ์ในนโยบาย กิจการ หรือโครงการสำคัญที่มีผู้มีส่วนได้เสียหลายฝ่าย ให้นำหน่วยงานของรัฐมีการประเมินผลการปฏิบัติงานเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐในระบบเปิด ให้มีคณะกรรมการส่งเสริมการบริการประชาชนของรัฐประจำจังหวัด จัดทำคู่มือและการประชาสัมพันธ์ในรูปแบบต่าง ๆ ส่งเสริมให้มีอาสาสมัครประชาชน จัดทำมาตรฐานการปฏิบัติงานการให้บริการระหว่างหน่วยงานของรัฐและประชาชน จัดตั้งหน่วยงานถาวรในการปฏิรูประบบราชการ และ ส่งเสริมสนับสนุนการให้รางวัลหน่วยงานดีเด่นและเจ้าหน้าที่ดีเด่นของหน่วยงานของรัฐจากประชาชน⁹³

จากหลักการทั้งสองประการในแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการได้ดำเนินการไปแล้วหลายเรื่อง เช่น การพัฒนาและนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ปรับปรุงการผลิตและส่งมอบบริการสาธารณะในหน่วยงานของรัฐ การจัดทำร่างกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชนอิสระ การจัดตั้งหน่วยงานถาวรในการปฏิรูประบบราชการ การจัดทำร่างกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการส่วนท้องถิ่น การจัดกิจกรรมปีส่งเสริมการบริการประชาชนของรัฐในปี พ.ศ. 2540 - 2541 และการใช้ระบบเปิดในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน เป็นต้น⁹⁴

⁹¹ คัดแปลงจาก - วรเดช จันทพร (ช), เรื่องเดิม, หน้า 65

⁹² ที่ปรึกษาด้านวิชาการ คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ และฝ่ายเลขานุการ คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, เรื่องเดิม, หน้า 16

⁹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 29

⁹⁴ คัดแปลงและเรียบเรียงจาก - โภคิน พลกุล, เรื่องเดิม, หน้า 35 - 50

โดยสรุป ปัจจัยทั้งสามได้แก่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ ทำให้ระบบการจัดการบริหารปกครองของไทยมีแนวโน้มที่จะมีการประสานกันระหว่างระบบราชการพลเรือน ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชนและชุมชน ซึ่งแสดงถึงนัยของการเปลี่ยนแปลงในระบบราชการพลเรือนไทยจากรูปแบบการบริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิมไปสู่รูปแบบการบริหารรัฐกิจแบบการตลาดและ/หรือแบบการมีส่วนร่วมในที่สุด โดยผู้วิจัยเห็นว่ากระแสการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารรัฐกิจของระบบราชการพลเรือนไทยเริ่มต้นจากช่วงปี พ.ศ. 2535 - 2537 กล่าวคือจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ไปสู่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ ซึ่งกระแสเหล่านี้ได้สะท้อนให้เห็นถึงกระแสความคิดประชาธิปไตยแบบโดยตรง กระแสความคิดการจัดการนิยม และ กระแสความคิดเศรษฐศาสตร์สำนักนีโอคลาสสิก ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่สอง

สรุป

ระบบราชการพลเรือนไทยเป็นสถาบันในการผลิตและส่งมอบบริการสาธารณะเพื่อบรรลุถึงการจัดการบริหารปกครองที่ดีซึ่งมีวิวัฒนาการเพื่อให้สอดคล้องกับบริบททางการบริหารรัฐกิจมาตั้งแต่สมัยรัฐอาณาจักร (สมัยน่านเจ้า - สมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น) จนถึงสมัยรัฐชาติ (รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว - ปัจจุบัน) โดยแนวความคิดในการปฏิรูประบบราชการพลเรือนไทยในปัจจุบันได้พยายามเปลี่ยนแปลงจากบทบาทของการเป็นสถาบันหลักในการผลิตและส่งมอบบริการสาธารณะมาเป็นการลดบทบาทในการผลิตและส่งมอบบริการสาธารณะโดยการเปิดโอกาสให้แก่ภาคธุรกิจเอกชนและ/หรือภาคประชาชนและชุมชนเข้ามาดำเนินการแทนพร้อม ๆ กับการนำแนวคิดและเทคนิคการบริหารจัดการสมัยใหม่เข้ามาประยุกต์ใช้ในการปรับปรุงสมรรถนะการบริหารจัดการภายในของตนเพื่อตอบสนองความต้องการของภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชนและชุมชนในยุคโลกาภิวัตน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และความประหยัด