

## คำนำจากสถาบันนโยบายศึกษา

ระบบราชการถือเป็นกลไกที่สำคัญยิ่งในการบริหารและปกครองประเทศ อีกทั้งยังเป็นส่วนเชื่อมต่อระหว่างผู้ปกครองหรือผู้บริหารประเทศกับผู้ถูกปกครองหรือประชาชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 นับเป็นมิติใหม่ในการกำหนดกติการะหว่างผู้ปกครอง กล่าวคือฝ่ายแรกได้ถูกจำกัดหรือริดรอนอำนาจ และหน้าที่ลง ในขณะที่ฝ่ายหลังได้รับการส่งเสริมเพิ่มสิทธิต่างๆ รวมทั้งเพิ่มเสรีภาพและอำนาจในสถานภาพของผู้ถูกปกครองให้มากขึ้น

หากไม่มีการเปลี่ยนแปลงในระบบราชการแล้วย่อมไม่มีทางที่รัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปจะบรรลุถึงเจตนารมย์ได้ แต่อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงใดๆ ไม่ใช่สิ่งที่เกิดขึ้นง่ายๆ หรือเกิดอย่างรวดเร็ว

ระบบราชการจำเป็นต้องมีการจัดระเบียบใหม่ ปรับวิสัยทัศน์และกระบวนทัศน์ต่างๆ เพื่อให้บรรดาผู้ที่อยู่ในระบบได้เปลี่ยนแปลงจิตสำนึกและวิธีการคิดใหม่ ให้รับกับบทบาทใหม่ที่จะเกิดขึ้นกับระบบราชการไทยที่จะต้องมีการผ่อนคลายและถ่ายโอนอำนาจ ภารกิจและการบริการต่างๆ ให้แก่ภาคเอกชนมากขึ้นเป็นลำดับ

สถาบันนโยบายศึกษาขอขอบพระคุณ ดร.เชาวนะ ไตรมาศ ที่ได้  
สร้างสรรค์ผลงานอันเป็นแนวคิดในการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงระบบราชการไทยให้  
มีบทบาทใหม่ภายใต้บริบทแห่งรัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

และขอขอบพระคุณมูลนิธิคือนราด อเดนาร์ ที่ได้ให้การสนับสนุนการ  
จัดพิมพ์ในครั้งนีมา ณ โอกาสนี้ด้วย

**ยศวดี บุญยเกียรติ**

ผู้อำนวยการร่วม

สถาบันนโยบายศึกษา

ธันวาคม 2542

## คำนำจากผู้เขียน

รัฐธรรมนูญปัจจุบัน ซึ่งเรียกกันว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปนั้น ถือได้ว่าเป็นชุมพลังของความมุ่งหมายร่วมกันระหว่างฝ่ายประชาชนกับฝ่ายผู้ปกครอง ในอันที่จะใช้กติกาแห่งรัฐมาเป็นเครื่องมือในการสร้างความเปลี่ยนแปลงเพื่อผลในการพัฒนาประเทศโดยรวม โดยเฉพาะการพัฒนาในส่วนสำคัญ 3 ด้าน คือ (1) ด้านการเมืองการปกครอง (2) ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน และ (3) ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้น นับได้ว่าเราได้ประสบความสำเร็จในขั้นเริ่มต้นที่ได้ช่วยกันสร้างลูกตุ้มพัฒนาขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ผลักดันการเปลี่ยนแปลงไปสู่หนทางที่ก้าวหน้าขึ้นมาอีกครั้งหนึ่งสำหรับเตรียมการพัฒนาประเทศในอนาคต ซึ่งตามนัยของการเป็นรัฐธรรมนูญปฏิรูปก็คือ การที่คน 3 ฝ่าย แบ่งหน้าที่กันทำ 3 อย่าง เพื่อบรรลุเป้าหมายในการพัฒนาทั้ง 3 ด้านดังกล่าวข้างต้น คือ (1) ประชาชนทำหน้าที่ใช้รัฐธรรมนูญสร้างนิติรัฐ (2) ผู้ปกครองใช้นิติรัฐสร้างนิติธรรม และ (3) ข้าราชการใช้นิติธรรมสร้างธรรมรัฐ นั่นเอง

ถ้าจะให้เปรียบเทียบอย่างตรงไปตรงมาของผลกระทบจากรัฐธรรมนูญที่จะตกแก่ฝ่ายประชาชนกับฝ่ายผู้ปกครองแล้ว กล่าวได้ว่า ประชาชนจะเป็นฝ่ายที่ได้รับประโยชน์โดยตรง โดยเฉพาะในด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและการเพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ขณะที่ฝ่ายปกครองนั้นแม้

ดูเหมือนว่าจะเสียประโยชน์บ้างในบางส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจำกัดอำนาจรัฐและการเพิ่มความเข้มงวดในการควบคุมตรวจสอบ การเข้าสู่อำนาจ การดำรงรักษาอำนาจ การใช้อำนาจและการพ้นจากอำนาจของผู้ปกครองมากขึ้นก็ตาม แต่หากพิจารณาถึงผลในบั้นปลายแล้วผลดีก็จะตกแก่ประเทศโดยรวม โดยเฉพาะผลต่อการจัดสรรอำนาจระหว่างองค์กรของรัฐที่มีความสัมพันธ์กันอย่างราบรื่น แบ่งแยกหน้าที่กันอย่างได้คุณภาพและหวังผลต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารประเทศได้มากขึ้น

ดังนั้นจุดเริ่มต้นในความสำเร็จของการปฏิรูปจึงอยู่ที่ความสำนึกของฝ่ายผู้ปกครองเป็นสำคัญ ในอันที่จะเข้าใจและยอมรับความสำคัญของการเปลี่ยนแปลงตามรัฐธรรมนูญ ยอมลดละความเบ็ดเสร็จเด็ดขาดของอำนาจที่เคยมีและใช้อยู่เดิม ยอมผ่อนคลายนอำนาจส่วนเกินที่อยู่นอกกรอบกำหนดของรัฐธรรมนูญ รวมทั้งการปรับทำที่เสียใหม่ให้ยอมรับต่อบทบาทที่เพิ่มขึ้นใหม่ของประชาชนด้วย

ระบบบริหารราชการ นับเป็นกลไกสำคัญในฐานะที่เป็นข้อต่อของการยึดโยงระหว่างรัฐกับประชาชน เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบต่อการใช้อำนาจรัฐที่ได้รับมอบหมายและการกำกับจากผู้ปกครอง เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนและต่อประเทศโดยรวม เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้เพิ่มภาระหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งการเพิ่มพันธะผูกพันของรัฐที่ต้องรับผิดชอบต่อการบริหารประเทศในด้านต่างๆ การให้การอำนวยความสะดวกและการแก้ไขปัญหาให้สอดคล้องและสนองต่อความต้องการของประชาชนเพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นผลโดยตรงให้ราชการต้องเข้าแบกรับภาระดังกล่าวมาปฏิบัติจัดทำบ้างเกิดผลอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ปมปัญหาที่ใหญ่ยิ่งของการปฏิรูปอันเนื่องมาจากการทำการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนุญ ก็คือ ปัญหาทางประวัติศาสตร์ของระบบการเมืองและการบริหารของเราเองที่เร็วเวทีการปฏิรูปมาเป็นเวลาช้านาน นับ

ตั้งแต่สมัยล้นเกล้ารัชกาลที่ 5 จนทำให้ความล้าหลังได้เจริญวัฒนามาเป็นลำดับ จนหยั่งรากลึกตกตะกอนเป็นผลึกของสุสานซากดึกดำบรรพ์ไปแล้ว ดังนั้น การคาดหวังในความเปลี่ยนแปลงตามจุดมุ่งหมายการปฏิรูปของรัฐธรรมนุญ เราอาจจำเป็นต้องเผื่อใจไว้สำหรับการรอคอยอย่างอดทน อดกลั้น และเพิ่มความใส่ใจที่จะช่วยกันสร้างสันติให้เกิดขึ้นในกระบวนการของการเปลี่ยนแปลงอย่างแยบยล รวมทั้งการระมัดระวังเรื่องอุบัติเหตุอันไม่คาดฝันอันจะก่อให้เกิดผลกระทบอันไม่พึงประสงค์ไว้ด้วย ตามกฎที่ว่า “มีการเปลี่ยนแปลงที่ไหน ย่อมมีการต่อต้านที่นั่น”

ในความเห็นส่วนตัว ผู้เขียนเชื่อว่าความสำเร็จของการปฏิรูปในภาคราชการนั้น นอกจากการเตรียมความพร้อมในเรื่องยุทธศาสตร์การปฏิรูปด้านต่างๆ แล้ว สิ่งสำคัญอย่างยิ่งที่ราชการจะละเลยไม่ได้ ก็คือ “การรักษาความเป็นกลางทางการเมืองอย่างเคร่งครัด” ตามหลักบัญญัติของรัฐธรรมนุญ ทั้งนี้ ผู้เขียนมีความคาดหวังให้งานเขียนเรื่อง “บทบาทใหม่ของราชการไทย : ในบริบทของรัฐธรรมนุญปัจจุบัน” นี้ได้ใช้ให้เกิดประโยชน์ใน 3 วัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ (1) ใช้สำหรับเป็นคู่มือการปรับบทบาทและแนวทางการปฏิบัติราชการของข้าราชการและพนักงานของรัฐ (2) ใช้สำหรับเป็นยุทธศาสตร์แม่บทในการปรับบทบาทของระบบราชการและหน่วยงานของรัฐโดยรวมทั้งระบบ ให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์และหลักการสำคัญของรัฐธรรมนุญ รวมทั้งความเหมาะสมกับเงื่อนไขของบริบทแวดล้อมภายนอกอื่น ๆ ด้วย (3) ใช้สำหรับเป็นประเด็นทางความคิดในการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการปฏิรูประบบบริหารราชการ

เชาวนะ ไตรมาศ

กันยายน 2542

# สารบัญ

	หน้า
คำนำจากสถาบันนโยบายศึกษา	i
คำนำจากผู้เขียน	iii
บทบทาใหม่ของราชการไทย : ในบริบทของรัฐธรรมนูญปัจจุบัน	1
1. แนวคิดพื้นฐานของรัฐธรรมนูญปฏิรูป	4
2. รัฐธรรมนูญปฏิรูป	4
3. ย้อนรอยราชการไทย	8
4. ราชการไทยทำไมต้องเปลี่ยนแปลง	11
5. รัฐธรรมนูญปัจจุบันเกี่ยวข้องกับราชการอย่างไร	14
6. นัยสำคัญของรัฐธรรมนูญต่อการปรับบทบาทของราชการไทย	18
7. แนวโน้มการปรับบทบาทใหม่ของราชการไทย	21
8. บทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการ	24
9. ทศบัญญัติของราชการไทยในสหัสวรรษใหม่	26
About the Book	
ประวัติย่อ	