

การบริหารจัดการเมืองในรัชสมัยพระบาท สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

The Muang Administrative Management in the Reign of King Chulalongkorn

ว่าที่ร้อยตรี นรเสฏฐ์ นาคภัทระพงศ์¹

¹ Acting Sub.Lt. Norraseth Nakpattharapong หลักสูตรปริญญาตรีบัณฑิต สาขา
วิชาการจัดการ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยสยาม เบอร์โทรศัพท์ 085- 9144595 E-mail: nnak-
pat@gmail.com

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา การบริหารจัดการมณฑลเทศาภิบาลในรัชสมัยพระบาท สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) โดยการใช้แนวการศึกษาเชิงประวัติศาสตร์ (Historical Approach) และเชิงการบริหารจัดการ (Management Approach) ผลการวิจัยพบว่า สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงได้รับพระบรมราชโองการจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวให้ดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยพระองค์แรก ทรงนำทฤษฎีระบบราชการ (Bureaucracy) มาใช้รวมทั้งมี **การวางแผน** (Planning) ใช้เวลาถึง ๖ เดือนเพื่อศึกษาดูงานของกระทรวงมหาดไทยเพื่อวางแผนในการแบ่งมณฑลโดยใช้แม่น้ำเป็นเส้นแบ่ง หลังจากนั้น มี **การจัดตั้งองค์การ** (Organizing) มณฑล เมือง อำเภอ และตำบลหมู่บ้านเพื่อทำ **การจัดคนเข้าทำงาน** (Staffing) ระดับมณฑล (ข้าหลวงเทศาภิบาล) ระดับเมืองยกเลิกระบบ “กิน เมือง” เปลี่ยนจาก “เจ้าเมือง” มาเป็น “ผู้ว่าราชการเมือง” โดยลดจากเจ้ามาเป็นข้าราชการในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและรับเงินเดือนจากรัฐบาลมี **การอำนวยการ** (Directing) ด้วยการจัดให้มีบ้านพัก ข้าราชการและศาลากลางสำหรับทำงานในเมืองนั้นๆ **การประสานงาน** (Co- Coordinating) ทั้งในกระทรวงนอกกระทรวงโดยช่วยเก็บภาษีอากรที่ค้างค้างแทนกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ **การรายงาน** (Reporting) ในการประชุมเทศาภิบาลประจำปีจะมีรายงานทั้งด้วยวาจาและเป็นลายลักษณ์อักษร **การงบประมาณ** (Budgeting) มีการจัดทำงบประมาณของกระทรวงมหาดไทยเป็นครั้งแรก **การตรวจราชการ** (Inspection) เพื่อติดตามและประเมินผลงานทางด้านการบริหารจัดการ หายที่สุดเพื่อให้เกิดความเข้าใจกฎหมายและระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ อย่างถูกต้องตรงกันของบรรดาผู้บริหารกระทรวงมหาดไทยกำหนดให้มี **การ**

ประชุม (Meeting) ทุกเช้าก่อนทำงานและให้มีการประชุมในระดับอำเภอ “เมือง” มณฑลและประชุมเทศบาลอย่างสม่ำเสมอเป็นประจำทุกปี

คำสำคัญ : การบริหารจัดการ, รัชกาลที่ ๕, การศึกษาเชิงประวัติศาสตร์ และการบริหารจัดการ

Abstract

The purpose of this research was to study the administrative management of The Etsapipal Contries during the Reign of King Chulalongkorn. It is a qualitative research with historical approach and research in management. The research reveals that Prince Damrong Rajanupab was appointed as the first minister of the Ministry of Interior. He laid down the management system according to the bureaucracy theory, there were planning, spending 6 months to study the work of Ministry of Interior, having plan to divide geographic area using the rivers as the diving lines. Afterward, set up organization such as District, Town, Tumbon, Amphoe and Village in order to recruit staff at district and township level, revoke the “Kin Muang” system, changing “The Chao Muang” to “the lieutenant governor” of a circle, transforming from royal relatives to administrative officials under the King and receiving salary from the government. For directing, the officials residential were set up together with the central office for provincial administration and issuing of law to specify the authority and responsibility of officials in all level, furthermore, the coordination between ministries leading to the collection of pending tax from previous administrative arrangement “Ministry of Finance”. It is the duty of “Superintendent Commissioner” to report to Ministry of Interior in the annual meeting verbally and in writing. Together with the capability of the King in budgeting, the Ministry of Interior received the most budget of all, in addition, the astonishing activity

of Prince Damrong Rajanupab was the inspection to monitoring and evaluating the management of Ministry of Interior for the final result in more understanding in rules and regulations among officials and management of Ministry of Interior, the meeting was held every morning before working starting of the day and to have annual meeting at provincial, districts and sub-districts, too.

Keywords : Administrative Management, King Chulalongkorn,
Historical and Management Approach

บทนำ

ความสำคัญของปัญหา

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีการปฏิรูปการปกครองครั้งใหญ่ โดยเปลี่ยนการปกครองจากระบบจตุสดมภ์ เป็นกระทรวง ๑๒ กระทรวงตามแบบประเทศตะวันตก สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเป็นพระองค์แรก ทรงได้รับนโยบายในการดัดอำนาจเข้ามาสู่ศูนย์กลาง เนื่องจากขณะนั้นประเทศไทยได้รับภัยคุกคามจากอังกฤษและฝรั่งเศสในการที่ต้องการได้ประเทศไทยเป็นเมืองขึ้นเพื่อประโยชน์ในด้านเศรษฐกิจและการค้า ประกอบกับประเทศไทยในขณะนั้นยังปกครองแบบเมืองประเทศราชโดยให้หัวเมืองบางแห่งที่อยู่ห่างไกลปกครองตนเอง โดยเพียงแต่ส่งเครื่องราชบรรณาการมาถวายพระมหากษัตริย์ไทย ทุก ๓ ปี เช่น เชียงใหม่ เป็นต้น

เพื่อให้เป็นไปตามพระราชประสงค์ดังกล่าว สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงส่งข้าราชการไปดูงานทางด้านการปกครองที่อังกฤษใช้ในการปกครองพม่าและมลายูในขณะนั้น มาปรับปรุงใช้กับการปกครองของไทยเรียกว่า “ระบบเทศาภิบาล” โดยการแบ่งการปกครองออกเป็น มณฑล เมือง อำเภอ ตำบล และหมู่บ้านตามลำดับและได้ยกเลิกระบบเมืองประเทศราชเพื่อเป็นการสร้างความเป็นเอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command) โดยดัดอำนาจในการบริหารเข้ามาสู่องค์พระมหากษัตริย์เพื่อความมั่นคงของประเทศเป็นสำคัญ จึงเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้ผู้วิจัยสนใจที่จะศึกษาว่า การเปลี่ยน แปลงจากรูปแบบการปกครองจากแบบเก่ามาเป็นแบบใหม่นั้นเป็นอย่างไร และมีความสำคัญอย่างไรในการที่จะสร้างความเข้มแข็งให้แก่หัวเมืองในการป้องกันประเทศ และมีเอกภาพในการบังคับบัญชา (สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, ๒๕๔๕)

วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อศึกษาการบริหารจัดการเมืองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

ขอบเขตการวิจัย

การศึกษาในช่วง พ.ศ. ๒๔๑๑ ถึง พ.ศ. ๒๔๕๓ (สมัยรัชกาลที่ ๕)

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) โดยใช้การศึกษาเชิงประวัติศาสตร์ (Historical Approach) และเชิงการบริหารจัดการ (Management Approach) ทั้งนี้โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะใช้ข้อมูลที่ได้มาจากเอกสารชั้นต้น (Primary Sources) และเอกสารชั้นรองควบคู่กันไป โดยค้นคว้าจากสำนัก หอสมุดแห่งชาติ และหอสมุดแห่งอื่นๆ

ผลการวิจัย

ในงานวิจัยนี้ได้ค้นพบคำตอบของโจทย์วิจัยที่ตั้งไว้ว่า “การบริหารจัดการเมืองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมีลักษณะเป็นอย่างไร”

คำว่า “เมือง” เปลี่ยนมาเป็น “จังหวัด” ในสมัยรัชกาลที่ ๖ ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ ๑๙ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๕๙ (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๓๓ หน้า ๕๑ ลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๕๙) จากการวิจัยจะเห็นได้ว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและสมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพได้นำทฤษฎีระบบราชการ (Bureaucracy) มาใช้ในการบริหารจัดการ “เมือง” ในขณะนั้นอย่างเต็มรูปแบบ โดยการนำทฤษฎีการบริหารจัดการตามระบบราชการของแมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) (Max Weber’s Bureaucratic Management)

ซึ่งได้เกิดขึ้นในช่วง ค.ศ.๑๘๖๔ ถึง ค.ศ.๑๙๒๐ (พ.ศ.๒๔๐๗ ถึง พ.ศ.๒๔๖๓) ตรงกับช่วงครองราชย์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ.๒๔๑๑ ถึง พ.ศ.๒๔๕๓) ขณะนั้นพระองค์ได้ทรงศึกษาแบบแผนการปกครองของประเทศตะวันตกเพื่อนำมาปรับปรุงประเทศในการปฏิรูปการปกครองใน พ.ศ.๒๔๓๕ เช่นเดียวกัน

ถ้าจะกล่าวตามทฤษฎีสสมัยใหม่ ทั้งสองพระองค์ถือว่าเป็นผู้นำแห่งการเปลี่ยนแปลงตามทฤษฎี ที่เรียกว่า Change Management เพราะการเปลี่ยนแปลงหมายถึง การกระทำให้การเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นอย่างมีระบบตามแผนที่ได้จัดทำไว้ รวมถึงการนำระบบและวิธีการใหม่ๆ มาปฏิบัติในองค์การได้อย่างมีประสิทธิภาพ จะเห็นได้ว่าในภาพรวมของประเทศพระองค์ได้ปรับโครงสร้าง (Structure) ในการบริหารประเทศไทยใหม่หมดจากระบบจตุสดมภ์มาเป็นการบริหารราชการตามแบบประเทศในยุโรป โดยจัดตั้งเป็น ๑๒ กระทรวง มีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ของแต่ละกระทรวงอย่างชัดเจน และเป็นการดำเนินการที่ใช้มาจนถึงปัจจุบัน ถือว่าเป็นการแบ่งงานกันทำ (Division of Work) ซึ่งจะทำให้เกิดความชำนาญเฉพาะด้าน ซึ่งแต่เดิมมายังไม่เคยเกิดความชัดเจนในเรื่องอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบเช่นนี้มาก่อนซึ่งพระองค์ได้ทรงเคยปรารภว่า “...เป็นเรื่องจำเป็นที่จะต้องรู้วิธีการปกครองแบบยุโรปเพราะ ชาวยุโรปมีความเชี่ยวชาญกว่าเราหลายร้อยเท่าในเรื่องนี้ ฉะนั้น เราจำเป็นต้องว่าจ้างใครสักคนหนึ่งที่จะรู้วิธีการเหล่านี้ เพื่อที่จะมาวางกฎเกณฑ์การปกครองแบบใหม่”

ในส่วนของกระทรวงมหาดไทยก็เช่นเดียวกัน พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าอยู่หัวทรงให้ สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ มาช่วยดำเนินการ โดยมีกระแสพระราชดำรัสว่า “ฉันรู้ว่าเธออ่านภาษาอังกฤษได้และรู้ว่าการจัดระเบียบกรมธรรมการของเธอนั้นถือเป็นแบบอย่างได้อย่างดี ฉะนั้น ฉันจึงต้องการให้เธอช่วยวางแผนจัดระเบียบกระทรวงมหาดไทยเสียใหม่เพื่อที่จะดึงเอาข้อขัดข้อง ที่เธอสงสัยว่าจะเป็นการกีดขวางความเจริญก้าวหน้าออกมา แลช่วยแก้ไขปัญหา

เหล่านั้น โดยนำวิธีการแบบยุโรปมาปรับใช้เข้ากับวิธีการปกครองแบบไทยๆ”

สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพทรงดำเนินการที่น่าจะเรียกว่า “Reengineering” แปลเป็น ภาษาไทยว่า “การรื้อปรับระบบ” ในการบริหารจัดการในส่วนภูมิภาครวมทั้งการบริหารจัดการเมืองเลยทีเดียว เพราะการรื้อปรับระบบนั้นเป็นการเริ่มต้นกันใหม่โดยไม่ยึดติดกับสิ่งที่เกิดขึ้นใน อดีตจนถึงปัจจุบัน และไม่ใช้การเปลี่ยนแปลงทีละเล็กละน้อยที่ยังคงยึดติดกับฐานโครงสร้างปัจจุบันอยู่และไม่ใช้การซ่อมแซมระบบปัจจุบันให้ดีกว่าเดิม แต่เป็นการละทิ้งกระบวนการที่ทำมายาวนานแล้ว หากกระบวนการใหม่ที่ทันสมัยตามที่สภาพงานในขณะนั้นต้องการ เพื่อสร้างคุณค่าในการบริการที่ดีให้กับราษฎรส่วนนี้ที่เห็นชัดเจนที่สุด ๒ ประการด้วยกัน

ประการแรก จะเห็นได้จากในส่วนของการบริหารจัดการเมืองในขณะนั้น พระองค์ทรงยกเลิกระบบ “กินเมือง” ที่มีการใช้มาอย่างยาวนานจนถึงสมัยรัชกาลที่ ๕ ในช่วงต้นก่อนที่จะมีการปฏิรูปการปกครอง ระบบนี้เปิดโอกาสให้เจ้าเมืองได้หาประโยชน์ในการบริหารราชการในเมืองที่ตนเอง รับผิดชอบ เพราะขณะนั้นเจ้าเมืองไม่มีรายได้จากทางรัฐบาลกลางแต่ประการใด สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพทรงยกเลิกระบบดังกล่าว และยกเลิกตำแหน่ง “เจ้าเมือง” ลงด้วย เพราะเหตุว่าเจ้าเมืองสมัยก่อนมีอำนาจมาก เพราะสามารถใช้อำนาจทั้งทางฝ่ายบริหารและตุลาการควบคู่กันไปด้วยและส่วนมากเจ้าเมืองทั้งหลายประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพจากการปกครองท้องถิ่น โดยใช้ตำแหน่งหน้าที่ของตนเพิ่มพูนผลประโยชน์ทางการค้า และพยายามทำให้ขั้นตอนทางกฎหมายยืดเยื้อเพื่อจะได้ค่าธรรมเนียมศาลและเก็บเงินรัชฎาการของรัฐบาลกลางไว้เป็นของตนเองให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ เหตุผลที่ยกเลิกระบบกินเมือง และตำแหน่งเจ้าเมือง เพราะว่าต้องการให้ตำแหน่งนี้เป็นเพียงข้าราชการพลเรือนคนหนึ่งโดยให้เรียกชื่อใหม่ว่า “ผู้ว่าราชการเมือง” โดยเปลี่ยนฐานะความรู้สึกจากคำว่า “เจ้า” มาเป็นเพียงข้าราชการพลเรือนคนหนึ่งของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ให้มีเงินเดือนจากทางราชการแทนการ

กินเมือง เพื่อให้สามารถรับราชการเป็นอาชีพที่สร้างความมั่นคงให้กับชีวิตได้

ประการที่สอง พระองค์ได้ทรงยกเลิกระบบเมืองประเทศราช ทั้งนี้เพื่อต้องการที่จะตั้งอำนาจในการบริหารเข้ามาสู่ศูนย์กลางที่องค์พระมหากษัตริย์ เพื่อเป็นการสร้างเอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command) เหตุผลที่สำคัญที่สุดคือเพื่อความมั่นคงของประเทศเป็นสำคัญ เพราะเป็นที่ทราบอย่างแน่ชัดว่า ขณะนั้นประเทศไทยได้รับภัยคุกคามจากลัทธิล่าอาณานิคมอย่างมาก นอกจากนี้ในการบริหารจัดการเมืองนั้นยังสามารถใช้ทฤษฎีทางการบริหารจัดการอธิบายได้ดังต่อไปนี้

การบริหารโดยทฤษฎีระบบราชการ (Bureaucracy) ของ แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber)

ทฤษฎีระบบราชการ อาจแยกพิจารณาได้ เป็น ๒ แบบด้วยกันคือ แบบที่หนึ่ง ในฐานะเป็นสถาบันทางสังคม (Social Institute) สถาบันหนึ่ง คือ การเป็นสถาบันบริหารการปกครองของรัฐ ด้วยเหตุผลดังนี้คือ

- 1) ถือว่าเป็นสถาบันหนึ่งของกระบวนการในการปกครองประเทศ
- 2) เป็นสถาบันที่มีหน้าที่จะต้องปกป้อง ดูแล รักษาผลประโยชน์ตลอดจนสร้างความมั่นคง
- 3) มีความต้องการความอิสระในการบริหารงาน เป็นสถาบันที่มั่นคง ยากต่อการเปลี่ยนแปลงแก้ไข

แบบที่สอง Bureaucracy ในฐานะที่เป็นรูปแบบหนึ่งของการจัดองค์การ (A Form of Organization) ในรูปแบบ bureaucracy

- 1) เป็นระบบการบริหารหรือการทำงานระบบหนึ่ง
- 2) มีโครงสร้างแบบที่เรียกว่า “Weberian Bureaucracy”
- 3) สามารถแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงตามความเหมาะสมกับสภาพการต่างๆ ในระบบราชการ

จากแนวคิดทั้งสองรูปแบบดังกล่าวมาแล้วข้างต้นองค์การราชการตาม

แนวคิดของ แม็กซ์ เวเบอร์จะต้อง ประกอบไปด้วยโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญ ๗ ประการคือ

๑ หลักลำดับชั้น (Hierarchy)

ในหลักการนี้มีเป้าหมายที่จะทำให้องค์การต้องอยู่ภายใต้การควบคุมโดยมีความเชื่อ การบริหารที่มีความเป็นลำดับชั้น จะทำให้ระบบการสั่งการและการควบคุมมีความรัดกุมทำให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพ

จะเห็นได้จากการบริหารราชการในกระทรวงมหาดไทยนั้นจะเป็นการบริหารตามลำดับชั้น โดยเริ่มตั้งแต่กระทรวงมหาดไทย เสนาบดีในขณะนั้นคือ สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงเป็นผู้บริหารสูงสุดในกระทรวง ต่อมาในส่วนภูมิภาค คือ ข้าหลวงเทศาภิบาลซึ่งเป็นผู้บริหารในระดับมณฑล ต่อมาคือผู้ว่าราชการเมืองเป็นผู้ที่มีอำนาจสูงสุดภายในเมืองนั้น ต่อจากเมืองจะมีนายอำเภอเป็นผู้บริหารสูงสุดภายในอำเภอนั้นๆ และตามด้วยกำนันบริหารในระดับตำบล ท้ายสุดของการบังคับบัญชาคือผู้ใหญ่บ้านซึ่งบริหารในระดับหมู่บ้าน โดยแต่ละหน่วยงานจะต้องขึ้นตรงต่อหน่วยงานที่อยู่เหนือขึ้นไปเป็นลำดับชั้นตามลำดับ

ดังนั้น การบริหารราชการตามแบบแผนสมัยใหม่จึงมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบตลอดจนขนาดเรียงตามลำดับของสายการบังคับบัญชา (Hierarchical Structure) จากเล็กไปหาใหญ่ดังนี้ ชั้นที่ ๑ การปกครองหมู่บ้าน, ชั้นที่ ๒ การปกครองตำบล, ชั้นที่ ๓ การปกครองอำเภอ (และเมืองขึ้น), ชั้นที่ ๔ การปกครองเมือง , ชั้นที่ ๕ การปกครองมณฑล

๒ หลักความรับผิดชอบ (Responsibility)

ข้าราชการต้องมีส่วนรับผิดชอบต่อการกระทำของตนเป็นสำคัญ ความรับผิดชอบ หมายถึง การรับผิดชอบต่อการกระทำใดๆ ที่ตนได้ทำลงไปและความพร้อมที่จะให้มีการตรวจ สอบโดยผู้บังคับบัญชาอยู่ตลอดเวลา

ด้วย ส่วนอำนาจ (Authority) หมายถึง ความสามารถในการสั่งการ บังคับบัญชา หรือกระทำใดๆ เพื่อให้มีการดำเนินการ หรือปฏิบัติการต่างๆ ตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย

- อำนาจหน้าที่เป็นสิ่งที่ได้มาอย่างเป็นทางการตามตำแหน่ง
- อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบจะต้องมีความสมดุลกันเสมอ
- การได้มาซึ่งอำนาจในทัศนะของแม็กซ์ เวเบอร์ คือ การได้อำนาจตามกฎหมาย (Legal Authority)

การบริหารเมืองในสมัยนั้น จะเน้นการบริหารราชการบนพื้นฐานของกฎหมายเป็นหลักเช่นเดียวกัน ทั้งนี้จะเห็นได้จากการที่สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงดำเนินการในการออกกฎหมายถึง ๒ ฉบับด้วยกัน คือ ข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมือง ร.ศ. ๑๑๖ (พ.ศ. ๒๔๔๐) เพื่อกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการบริหารเมืองในขณะนั้น และ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.๑๑๖ (พ.ศ. ๒๔๔๐) ซึ่งวางรูปแบบในการบริหารจัดการในระดับอำเภอ ตำบล และหมู่บ้านตามลำดับ

- ภาระหน้าที่ (Duty) หมายถึงภารกิจหน้าที่การทำงานที่ถูกกำหนด หรือได้รับมอบหมายให้กระทำ

กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดอำนาจหน้าที่ต่างๆ เช่น ตำแหน่งผู้ว่าราชการเมืองจะต้องรับผิดชอบอย่างไร ปลัด ยกกระบัตร ศุภมาตรา และตำแหน่งอื่นๆ เช่น นายอำเภอ กำนัน รวมทั้งผู้ใหญ่บ้านจะต้องมีหน้าที่รับผิดชอบอย่างไร ซึ่งกฎหมายได้กำหนดให้ เจ้าหน้าที่หน่วยงานราชการทุกตำแหน่งจะต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบข้อบังคับในการปฏิบัติงาน รวมถึงอำนาจในการบังคับบัญชาในแต่ละระดับมีความชัดเจนและแน่นอน ซึ่งในการกำหนดกฎระเบียบหรือข้อบังคับนั้น สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพทรงมุ่งหวังที่จะให้การทำงานเกิดความเที่ยงตรง และเกิดความต่อเนื่องในการปฏิบัติงาน ซึ่งรวมถึงเรื่องการกำหนดคุณสมบัติของ

ข้าราชการรวมทั้งเจ้าหน้าที่เพื่อให้ตรงกับความต้องการของหน่วยงานราชการในขณะนั้นมากที่สุด

๓ หลักแห่งความสมเหตุสมผล (Rationality)

ความถูกต้องเหมาะสมของแนวทางปฏิบัติที่จะนำมาใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานให้บรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพ (Efficiency) คือความสามารถในการที่จะใช้ทรัพยากรบริหารต่างๆ ที่มีอยู่อย่างจำกัดซึ่งได้แก่ คน เงิน วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ รวมทั้งเวลาไปในทางที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการดำเนินงานนั้นๆ ให้มากที่สุด โดยจะเห็นได้จากในเบื้องต้นสมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงจ้างเจ้าหน้าที่ในแต่ละเมืองเท่าที่จำเป็นให้พอเพียงแก่หน่วยราชการในเมืองนั้นๆ เป็นหลักเพราะเมื่อมีการยกเลิกระบบกินเมืองแล้ว ก็จำเป็นที่จะต้องสร้างศาลากลางประจำเมืองต่างๆ เพื่อใช้เป็นสถานที่ทำงาน รวมทั้งการสร้างบ้านพักให้กับข้าราชการที่ย้ายไปจากกรุงเทพ ฯ หรือต่างเมืองได้มีที่พัก อันเป็นการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนข้าราชการในขณะนั้นได้อีกทางหนึ่งด้วย ทั้งนี้รวมทั้งการจัดซื้อ อุปกรณ์ เครื่องใช้สำนักงานต่างๆ เพื่อให้พอเพียงกับความต้องการของหน่วยราชการในระดับเมือง และอำเภอ เพื่อให้สามารถบริการที่สะดวกรวดเร็วกับราษฎรต่างๆ ที่เข้ามาติดต่อหน่วยราชการทั้งในระดับเมืองและอำเภอ ส่วนในเรื่องประสิทธิภาพ (Effective) ได้แก่ การทำงานหรือการดำเนินกิจการใดๆ ที่สามารถประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งในข้อบังคับลักษณะการปกครองหัวเมือง ร.ศ. ๑๑๖ ได้วางกำหนดกฎเกณฑ์ไว้ว่า ทุกเช้าก่อนการทำงานในแต่ละวันให้ผู้ว่าราชการเมืองและข้าราชการภายในเมือง นั้นจะต้องมีการประชุมทุกเช้าเพื่อที่จะประเมินผลการทำงานในวันที่ผ่านมาว่า สามารถทำงานบรรลุผลตามเป้าหมายที่ทางราชการได้กำหนดไว้หรือไม่และมีอะไรต้องแก้ไขปรับปรุง

นอกจากนี้ยังได้วางกฎระเบียบให้ข้าราชการตั้งแต่ระดับอำเภอเป็นต้นไปจะต้องนำเสนอรายวันราชการให้กับทางผู้ว่าราชการเมืองได้ตรวจสอบว่าการปฏิบัติ

หน้าที่ต่างๆ ถูกต้องตามตัวบทกฎหมายหรือไม่ โดยให้เขียนรายงานใส่กระดาษ ฟูลสแคป (Foolscap) พับครึ่งโดยครึ่งหนึ่งเขียนรายงานไว้ ส่วนอีกครึ่งหนึ่งเพื่อให้ผู้ว่าราชการเมืองตรวจสอบว่าถูกต้องหรือไม่ ถ้าคำสั่งนั้นไม่ถูกต้องจะต้องแก้ไขหรือดำเนินการอย่างไรต่อไป และเพื่อให้เป็นแนวทางในการรับราชการของข้าราชการสมัยนั้นซึ่งถือว่ายังใหม่ต่อหน้าที่เป็นอย่างมาก เนื่องจากขาดคนที่มีความรู้ความสามารถเพียงพอในการรับราชการ สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ จึงทรงออกวารสารรายเดือนชื่อ “เทศาภิบาล” เพื่อให้ข้าราชการชั้นสูงของกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้นได้เขียนถ่ายทอดความรู้ในการปฏิบัติราชการ การสั่งราชการ ที่ถูกต้อง เพื่อให้ข้าราชการในหัวเมืองได้ศึกษาหาความรู้อีกทางหนึ่งด้วย ส่วนการประหยัด (Economic) คือ ความสามารถในการที่จะประหยัดทรัพยากรในการบริหาร โดยให้ผลงานในการบริหารได้ในระดับเดิมคือในแต่ละเมืองนั้น กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดตำแหน่งข้าราชการไม่มากนัก โดยการจ้างอัตราเงินเดือนในระดับต่ำก่อนแล้วจึงค่อยๆ ขึ้นเงินเดือนให้ในภายหลัง และจ้างเท่าที่จำเป็นเพื่อให้สามารถบริการประชาชนให้ได้รับความสะดวกและบริการที่ดีจากหน่วยงานราชการนั้นได้

ซึ่งแนวทางที่จะแสดงถึงความสมเหตุสมผลหรือประสิทธิภาพก็คือ การบริหารราชการในระดับเมืองในขณะนั้นได้มีการกำหนดระเบียบปฏิบัติงานขึ้นมาอย่างชัดเจนในรูปแบบ ของกฎหมายรวมถึงกฎระเบียบ ข้อบังคับทั้งในระดับเมืองและอำเภอเป็นต้น รวมทั้งยังกำหนดเวลาในการรับราชการในขณะนั้นซึ่งกฎหมายกำหนดว่า ให้ทำงานตั้งแต่ ๔ โมงเช้าถึง ๔ โมงเย็น และให้หยุดราชการในวันพระและวันนักขัตฤกษ์

๔ หลักการมุ่งสู่ผลสำเร็จ (Achievement Orientation)

การปฏิบัติราชการจะต้องมุ่งสู่เป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ของทางราชการเสมอ

ประการแรก เจ้าหน้าที่ต้องมีหลักการและวิธีการในการตัดสินใจได้อย่างถูกต้อง เนื่องจากช่วงนั้นเป็นช่วงปฏิรูประบบราชการจากแบบเก่ามาเป็นแบบใหม่ จึงทำให้ข้าราชการแต่ละคนยังขาดความรู้ความชำนาญในการบริหารราชการดังกล่าว ดังนั้น หนังสือ เทศาภิบาล ถือเป็นส่วนหนึ่งในการนำแนวทางที่เป็นความรู้ในการปฏิบัติราชการ และการออกคำสั่งรวมทั้งระเบียบปฏิบัติในการสั่งงานของข้าราชการในตำแหน่งต่างๆ ที่ผ่านมามีแนวทางในการประพฤติปฏิบัติและออกคำสั่งในกรณีนั้นๆเป็นอย่างไร นอกจากนี้ในข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมือง ร.ศ. ๑๑๖ และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. ๑๑๖ ทั้ง ๒ ฉบับได้วางรูปแบบและรายละเอียดในการทำงานของเจ้าหน้าที่ต่างๆ ตั้งแต่ระดับเมืองลงมาค่อนข้างจะครบถ้วนรัดกุมที่สุด ซึ่งถือว่าเป็นพระปรีชาสามารถของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยพระองค์แรกคือ สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ที่ทรงวางรากฐานในการบริหารราชการในระดับเมืองไว้อย่างดีเยี่ยม และได้ใช้เป็นรูปแบบมาจนถึงปัจจุบันอีกส่วนหนึ่งด้วยเช่นกัน

ประการที่สอง จะต้องมีการแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะด้าน โดยจะเห็นได้ว่าเมื่อสามารถบริหารงานในกระทรวงมหาดไทยได้อย่างมีเอกภาพแล้ว สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพได้ทรงย้ายหน่วยงานที่ไม่เกี่ยวกับการปกครองไปยังหน่วยงานที่เหมาะสม โดยทรงยกเลิกอำนาจหน้าที่ ของผู้ว่าราชการเมืองซึ่งแต่ก่อนได้รวมอำนาจในการตัดสินใจซึ่งเป็นอำนาจของตุลาการไว้ด้วย มอบให้กระทรวงยุติธรรมเป็นผู้ดำเนินการตัดสินใจคดีตามความรู้ความชำนาญในด้านตัวบทกฎหมายเป็นหลัก

ประการสุดท้าย การบริหารราชการจะเกิดประสิทธิผลสูงสุดต่อเมื่อมีการกำหนดวิธีปฏิบัติงานให้ถูกต้องเหมาะสมกับลักษณะงาน สถานที่ ช่วงเวลาและสภาพแวดล้อม ในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองรวมถึงเป้าหมายผลสำเร็จที่ต้องการ

๕ หลักการทำให้เกิดความแตกต่างหรือความชำนาญเฉพาะด้าน (Differentiation Specialization)

ลักษณะทางโครงสร้างขององค์การแบบราชการ ต้องมีการแบ่งงานและจัดแผนงานหรือจัดส่วนงานขึ้นมา เพราะภารกิจการทำงานขององค์การขนาดใหญ่มีจำนวนมาก จึงต้องมีการแบ่งงานที่ต้องทำออกเป็นส่วนๆ แล้วมีหน่วยงานรองรับซึ่งการจัดส่วนงานอาจจะจัดการได้หลายรูปแบบคือ

๑) **แบ่งส่วนงานตามพื้นที่** เป็นการแบ่งงานโดยกำหนดพื้นที่ ที่จะต้องรับผิดชอบไว้อย่างชัดเจน และมีการกำหนดภารกิจ บทบาท อำนาจหน้าที่ ที่องค์การจะต้องบริหารจัดการด้วย

ซึ่งในเรื่องนี้จะเห็นได้ว่า กระทรวงมหาดไทยในสมัยนั้นได้แบ่งขอบเขตในการรับผิดชอบในระดับเมือง รองลงไปคือ อำเภอ ตำบล และหมู่บ้านตามลำดับ โดยข้าราชการตั้งแต่ระดับ ผู้ว่าราชการเมืองจะต้องรับผิดชอบในเขตของเมืองนั้นๆ เป็นหลัก ส่วนนายอำเภอก็ต้องรับผิดชอบในเขตอำเภอที่ตนเองรับผิดชอบโดยการแบ่งพื้นที่ในการรับผิดชอบที่ชัดเจน โดยในข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมือง ร.ศ. ๑๑๖ ข้อ ๑ กำหนดว่า “**ท้องที่หลายๆ อำเภอรวมกัน กำหนดเป็นหัวเมืองหนึ่ง**” จะเห็นได้ว่า กฎหมายได้กำหนดขอบเขตในการบริหารและปกครองบังคับบัญชาที่ชัดเจนมาก จะสังเกตได้ว่าการแบ่งเขตเมืองในสมัยนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงวางแผนที่ขึ้นบนโต๊ะแล้วทรงช่วยกันพิจารณาในการตั้งเมืองต่างๆ โดยใช้เส้นทางน้ำเป็นแนวแบ่งเขตเมือง ทั้งนี้ด้วยเหตุผลที่ว่า สมัยก่อนนั้นการคมนาคมทางน้ำเป็นการคมนาคมที่สะดวกและรวดเร็วที่สุด

๒) **แบ่งตามหน้าที่** หรือภารกิจที่องค์การจะต้องจัดทำ เช่น ในระดับเมือง มีการแบ่งตำแหน่งตั้งแต่ระดับ ผู้ว่าราชการเมือง ปลัด ยกกระบัตร ศุภมาตรา

เป็นต้น ซึ่งแต่ละตำแหน่งหน้าที่มีกฎหมายกำหนดตำแหน่งอำนาจหน้าที่ของข้าราชการต่างๆ ไว้อีกส่วนหนึ่งด้วย

จากข้อบังคับดังกล่าวใน ข้อ.๒ ได้กำหนดไว้ว่า “หัวเมืองหนึ่ง มีผู้ว่าราชการเมืองเป็นผู้บังคับบัญชาคนหนึ่งและมีกรรมการเมืองประจำหน้าที่ราชการต่างๆ แลเป็นที่ปรึกษาหารือมีจำนวนตามอัตรา ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปข้างหน้า” ข้อ.๓ กำหนดว่า “ตำแหน่งกรรมการเมืองต่างกันเป็น ๒ อย่าง อย่างหนึ่งเรียกว่า กรรมการในทำเนียบ คือ ตำแหน่งปลัด ยกกระบัตร ผู้ช่วยราชการ จัดเป็นกรรมการผู้ใหญ่ ๓ ตำแหน่ง จำเมือง สัสดี แพ่ง ศุภมาตรา แลสาระเลข จัดเป็นกรรมการผู้น้อย ๕ ตำแหน่ง อีกอย่างหนึ่ง เรียกว่ากรรมการนอกทำเนียบ คือ ผู้ทรงคุณวุฒิ หรือเป็นคฤหบดีในเมืองนั้นซึ่งได้มีบรรดาศักดิ์เป็นกรรมการ”

๓) แบ่งเป็นขั้นตอนหรือกระบวนการในการทำงาน โดยคำนึงถึงว่างานที่จะสามารถแบ่งออกเป็นกี่ขั้นตอนอะไรบ้าง แล้วกำหนดหน่วยงานมารองรับ เช่น การติดต่องานราชการอาจจะเริ่มจากระดับหมู่บ้าน คือ ผู้ใหญ่บ้านเป็นลำดับแรก ต่อจากหมู่บ้านขึ้นไประดับตำบลต้องได้รับความเห็นชอบจากกำนัน ส่งไปยังอำเภอมีนายอำเภอเป็นผู้รับผิดชอบ จนถึงขั้นสุดท้ายในการตัดสินใจอาจจะอยู่ที่ตัวผู้ว่าราชการเมืองเป็นที่สุด

จากข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมือง ร.ศ.๑๑๖ ข้อ ๕๑ ได้กำหนดว่า “การที่จะบอกรายงาน หรือบอกหารือในข้อราชการ ให้มีใบบอกไปยังข้าหลวงเทศาภิบาลทุกอย่าง ให้ผู้ว่าราชการเมืองมีใบบอกตรงเข้ามายังเสนาบดี เจ้ากระทรวงในกรุงเทพ ฯ”

ข้อ ๕๕ “เรื่องราวซึ่งมีผู้ยื่นต่อผู้ว่าราชการเมืองจะเป็นเรื่องราวของเอกชนก็ดี หรือบริษัทก็ดีควรรับไว้พิจารณา ถ้าเป็นการร้องทุกข์ หรือขอความอนุเคราะห์ซึ่งอยู่ในอำนาจที่ผู้ว่าราชการเมืองจะช่วยปลดเปลื้องทุกข์ร้อนหรืออุปการะได้ ก็ให้กระทำการตามควร ถ้าเป็นการเหลือกำลังแล้วผู้ว่าราชการเมืองจะ

ทำได้ ก็ให้ชี้แจงข้อความไปยังข้าหลวงเทศาภิบาล”

ที่กล่าวมาข้างต้นเป็นแนวทางในการนำเสนอข้อร้องเรียนผ่านทางผู้ว่าราชการเมือง เพื่อให้ช่วยสงเคราะห์ในการดำเนินงานผ่านหน่วยงานของทางราชการ ซึ่งตามกฎหมายได้มีการกำหนดรายละเอียดเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจน เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติของข้าราชการในตำแหน่งนั้นๆ

๖ หลักระเบียบวินัย (Discipline)

การทำงานต่างๆ จะต้องมีการกำหนดระเบียบวินัยและบทลงโทษ ขึ้นมาเพื่อเป็นกลไกในการควบคุมความประพฤติของข้าราชการในระดับเมืองทุกคน

ในกฎหมายลักษณะปกครองหัวเมือง ร.ศ.๑๑๖ (พ.ศ.๒๔๔๐) ได้กำหนดโทษและความผิดของข้าราชการไว้ดังนี้

ข้อ ๑๑๓ กำหนดว่า “สถานที่ต่างๆ ซึ่งอยู่ในกรมการหรือพนักงานตำแหน่งใดเป็นผู้อุปการรักษา กรมการแลพนักงานตำแหน่งนั้น เป็นผู้รับผิดชอบในการที่จะดูแล ให้การโรงแลผู้รักษาสถานที่นั้นๆ รักษาให้เรียบร้อยแลสะอาดหมดจดเป็นต้นว่า

(๑) ศาลากลาง อยู่ในหน้าที่ตำแหน่งเจ้าเมือง (๒) ศาล อยู่ในหน้าที่ยกกระบัตร์ศาล (๓) ตราง อยู่ในหน้าที่พธำมรงค์ (๔) โรงภาษี อยู่ในหน้าที่ผู้จัดการภาษีนั้นๆ ดังนี้เป็นตัวอย่าง สถานที่อื่นๆ ก็ให้ผู้ว่าราชการเมืองมอบหมาย ให้เป็นหน้าที่มีตำแหน่งเป็นผู้รับผิดชอบในการรักษาตามทำนองนี้

ข้อ ๑๑๕ กำหนดว่า “ถ้าผู้ใดปล่อยให้สถานที่หรือสิ่งของหลวง ซึ่งตัวรับผิดชอบรักษาเสียหายไปโดยไม่ระวังรักษาตามสมควร ผู้ว่าราชการเมืองมีอำนาจที่จะปรับให้ผู้นั้นทำใช้หรือจะให้ใช้ค่าซ่อมแซมหรือให้ซื้อของใช้แทนก็ได้”

นอกจากที่กล่าวมานี้จะเป็นกฎระเบียบของกระทรวงมหาดไทยที่ สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงวางไว้และการเลื่อนตำแหน่งให้กับ

ข้าราชการที่กลัมารับราชการในต่างหัวเมืองว่า ให้มีโอกาask้าวหน้าในอาชีพราชการมากกว่าข้าราชการที่ทำงานอยู่ในกรุงเทพ ฯ ทั้งนี้เพื่อเป็นการลดความขาดแคลนข้าราชการที่จะไปรับราชการตามหัวเมือง ทั้งนี้เนื่องจากมีความเข้าใจขนบธรรมเนียมการรับราชการที่ผิด เพราะไปคิดว่า การที่ข้าราชการถูกโยกย้ายไปรับราชการในหัวเมืองนั้นถือว่าเป็นการถูกลงโทษ ในสมัยนั้นจึงไม่ค่อยที่จะมีข้าราชการที่เต็มใจไปรับราชการในหัวเมืองมากมายนักจึงทำให้ขณะนั้นข้าราชการที่จะไปรับราชการในต่างเมืองเกิดการขาดแคลน แต่ด้วยพระอัจฉริยภาพของสมเด็จพระปรมพระยาดำรงราชานุภาพ ที่ทรงอำนายความสะดวกให้กับข้าราชการในต่างเมืองให้มีศาลากลางประจำเมืองสำหรับทำราชการ และบ้านพักสำหรับข้าราชการ จึงทำให้การขาดแคลนข้าราชการสามารถแก้ไขไปได้ในที่สุด เพราะเมื่อก้าวไปรับราชการต่างหัวเมืองแล้วจะประสบความสำเร็จและความก้าวหน้ารวดเร็วกว่าข้าราชการที่อยู่ในกรุงเทพ ฯ

๗. หลักความเป็นวิชาชีพ (Professionalization)

๑) ผู้ปฏิบัติงานในองค์การถือเป็นอาชีพอย่างหนึ่งและต้องปฏิบัติงานเต็มเวลาซึ่งแต่เดิมมาตำแหน่งผู้ว่าราชการเมือง เรียกว่าเจ้าเมือง มีรายได้และผลประโยชน์จากการกินเมือง คือ ได้ผลประโยชน์จากค่าธรรมเนียมต่างๆ รวมทั้งการเกณฑ์แรงงานของราษฎรรวมทั้งมีรายได้จากการที่ราษฎรแบ่งปันผลประโยชน์เพื่อให้เจ้าเมืองสามารถเลี้ยงชีพอยู่ได้ แต่เมื่อมีการปฏิรูประบบราชการแล้วสมเด็จพระปรมพระยาดำรงราชานุภาพ ต้องการที่จะเปลี่ยนฐานะของเจ้าเมือง จากคำว่า เจ้ามาเป็นเพียงข้าราชการพลเรือนธรรมดาคนหนึ่งจึงเปลี่ยนมาเป็น ผู้ว่าราชการเมือง มีรายได้โดยได้รับเงินเดือนจากทางราชการแทน โดยมีสถานที่ทำงานที่ชัดเจนและให้ทำงานเต็มเวลา โดยจะเห็นได้อย่างชัดเจนในกรณีของข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมือง ร.ศ.๑๑๖ ข้อ ๒๗ ที่กำหนดไว้ว่า “ทุกๆ เมืองให้มีศาลากลางเป็นที่สำหรับทำราชการเมือง แลให้ผู้ว่าราชการเมือง กรมการผู้ใหญ่ผู้น้อยเสมียนพนักงาน ซึ่ง

มีตำแหน่งหน้าที่ทำราชการเมือง บรรดาไม่จำเป็นต้องไปทำราชการ ณ ที่อื่น เพราะเหตุหรือประเภทของการที่ทำนั้น แต่เวลา ๔ โมงเช้าจนเวลาบ่าย ๔ โมงทุกวัน เว้นแต่วันพระ และวันนักขัตฤกษ์ที่หยุดทำการ”

๒) ความเป็นวิชาชีพ “รับราชการ” นั้นผู้ปฏิบัติงานจะต้องมีความรู้เกี่ยวกับ กฎระเบียบ ข้อบังคับตลอดจนตัวบทกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการในหน้าที่ของตน

ซึ่งในช่วงต้นนั้นสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงจัดการฝึกสอนให้กับข้าราชการ ในระดับอำเภอ โดยให้มีการสอน ณ ที่ทำการในแต่ละมณฑลนั้น เพื่อเป็นการฝึกหัดและอบรมความรู้ในเรื่องกฎระเบียบตลอดจนตัวบทกฎหมายต่างๆ เพื่อให้ข้าราชการได้มีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริง เพื่อให้สามารถเข้ามารับราชการได้

๓) มีระบบการคัดเลือกบุคคลเพื่อเข้ารับราชการ การสรรหาบุคคลเพื่อบรรจุแต่งตั้งเข้ารับราชการเพื่อดำรงตำแหน่งสำคัญในส่วนภูมิภาคเช่นตำแหน่งผู้ว่าราชการเมือง กรมการเมืองและกรมการ อำเภอ ในตอนแรกๆ จำเป็นต้องอาศัยแต่งตั้งจากชาวพื้นเมืองที่มีความรู้ความสามารถเคยปฏิบัติราชการมาก่อนและได้เล่าเรียนมาพอสมควร ซึ่งก็ได้แก่ผู้ที่ดำรงตำแหน่งอยู่เดิมนั่นเอง จะปลดออกบ้าง แต่เพียงบางคน ส่วนตำแหน่งนายอำเภอ ก็ได้จากบุคคลที่เคยเป็นกรมการเมืองมาก่อน ในขั้นแรกนั้นสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงให้เลือกรับจากชาวพื้นเมืองนั่นเองได้แก่ผู้ที่เคยรับราชการในตำแหน่งมูลนาย หรือเป็นกรมการ หรือเป็นคหบดีในอำเภอนั้น และเป็นคนในบังคับข้าหลวงเทศาภิบาลเห็นสมควร ออกหมายตั้งให้เป็นและมีใบบอกเข้ามาในกระทรวง

กล่าวโดยสรุป องค์การแบบราชการการ ของ แมกซ์ เวเบอร์ เมื่อนำมาใช้กับความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในระบบราชการไทยมีข้อที่ควรพิจารณาหลายประการ คือ

ประการแรก ราชการไทยเป็นระบบอุปถัมภ์ กับการไม่คำนึงถึงความสัมพันธ์ที่เป็นส่วนตัว

หากพิจารณาถึงวัฒนธรรมองค์การของระบบราชการไทยและสังคมไทย แต่อดีตมามีลักษณะเป็นระบบอุปถัมภ์ ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะระบบสังคมไทยมีระบบเจ้าขุนมูลนาย ไพร่ส่วย ไพร่สม ซึ่งเป็นประเพณี ที่ให้ความสำคัญในเรื่องชนชั้นในสังคมไทยเป็นอย่างมาก ทำให้เกิดมีกลุ่มมีพวกมีพ้องขึ้นในสังคม จึงทำให้ระบบสังคมไทยและระบบราชการของไทยจึงมีวิวัฒนาการมาจากระบบดังกล่าว ทำให้การทำงานของข้าราชการไทยในปัจจุบันเต็มไปด้วยระบบอุปถัมภ์เล่นพรรคเล่นพวก และจากระบบอุปถัมภ์ นี้เองจึงเป็นระบบที่ค่อนข้างจะขัดแย้งกับแนวคิดของแม็กซ์ เวเบอร์ ที่เสนอให้คนทุกคนในองค์การทำงานโดยไม่เห็นแก่พวกพ้องและความสัมพันธ์ที่เป็นส่วนตัว จึงทำให้มองเห็นถึงความขัดแย้ง กับทฤษฎีในส่วนนี้อยู่มาก

ประการที่สอง ระบบเส้นสายกับการคัดเลือกภายใต้หลักเกณฑ์หรือความสามารถ

การคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการในระบบราชการของไทย บางหน่วยงานมีลักษณะของการใช้สิทธิพิเศษจากความสัมพันธ์เป็นส่วนตัวมากกว่าการมองที่ความสามารถ หรือผลงานลักษณะดังกล่าวขัดแย้งกับหลักการของ แม็กซ์ เวเบอร์ ที่ให้ความสำคัญกับการคัดเลือกคนโดยพิจารณาจากความรู้ความสามารถเป็นหลัก และความพยายามทำให้เกิดความส่งเสริมระบบคุณธรรมขึ้นในระบบราชการ

ประการสุดท้าย ข้อจำกัดของระบบราชการไทยต่อการใช้แนวทฤษฎีดังกล่าว

องค์การราชการไม่ใช่รูปแบบที่ตายตัวหรือเป็นสูตรสำเร็จที่สามารถใช้ได้กับทุกองค์การ ทั้งนี้ล้วนแต่ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของแต่ละหน่วยงานหรือองค์การนั้นๆ เป็นสำคัญ เป้าประสงค์ที่สำคัญขององค์การราชการไทย ในแนวทางที่สมเด็จพระยามหาราชราชนาถ ทรงตั้งเป้าหมายไว้เพื่อการบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้กับ

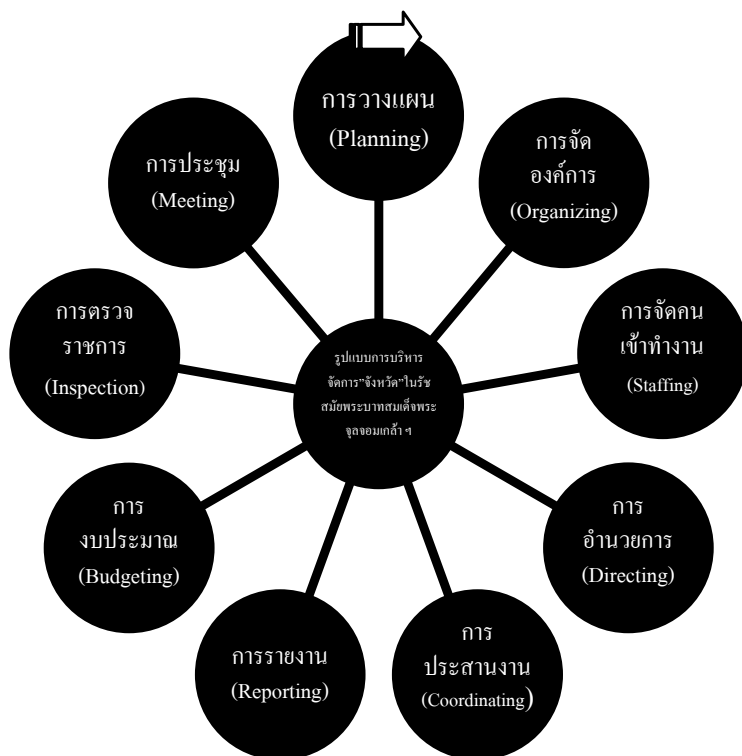
ราชการเป็นสำคัญแต่อย่างไรก็ตามถือว่าระบบราชการตามแนวคิดของ เวเบอร์ ได้ถูกนำมาผสมผสานและเป็นต้นแบบให้กับหน่วยงานของระบบราชการไทย ตั้งแต่ในอดีตถึงปัจจุบัน

สรุปผลการวิจัย

ผลจากการวิจัยได้รูปแบบ (Model) โดยการประยุกต์ ใช้ทฤษฎี การบริหารจัดการ (Management) เปรียบเทียบกับการบริหารจัดการเมืองในรัชสมัย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยใช้แนวคิดทฤษฎีของ ลูเธอร์ กุลลิก (Luther Gulick) คือ POSDCORB (Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, Reporting and Budgeting) (ติน ปรัชญพาทย์, ๒๕๓๔) โดยเฉพาะในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าควรที่จะเพิ่มหน้าที่เข้าไปอีก ๒ ส่วนคือ การ Inspection (การตรวจราชการ) ซึ่งถือเป็นงานที่สำคัญเป็นอย่างมาก ในการบริหารจัดการเมืองในขณะนั้น และ Meeting (การประชุม) เป็นงานที่สำคัญ อีกเช่นเดียวกัน

การวางแผน (P = Planning) หน้าที่ที่สำคัญของผู้บริหาร คือ การวางแผนและการกำหนดนโยบาย (Policy) ให้บรรลุตามเป้าหมายขององค์กรที่วางไว้ พร้อมทั้งกำหนดแนวทางในการปฏิบัติ ซึ่งในการบริหารจัดการเมืองในสมัยนั้น สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงรับสนองพระบรมราชโองการจาก พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในเบื้องต้น จะเน้นในเรื่องการ **“บำบัดทุกข์ บำรุงสุข”** และรักษาความมั่นคงของประเทศเป็นสำคัญเนื่องจากขณะนั้น ประเทศไทยได้รับภัยคุกคาม จากจักรวรรดินิยม คืออังกฤษและฝรั่งเศส (สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพและพระยาราชเสนา, ๒๕๔๕)

The Muang Administrative Management Model



การจัดองค์การ (O = Organizing) เพื่อให้มีหน่วยงานที่จะต้องรับผิดชอบปฏิบัติงานให้บรรลุตามเป้าหมายที่องค์การตั้งไว้ผู้บริหารจะต้องตระหนักถึงวัตถุประสงค์ขององค์การ (Objective Awareness) เป็นหลักทั้งนี้ จะได้จัด แบ่ง หน่วยงานให้เหมาะสมกับลักษณะของงานและวัตถุประสงค์ของหน่วยงานเหล่านั้น ในช่วงเริ่มต้นนั้นงานของระดับเมืองมีหน่วยงานไม่มาก ทำให้หน่วยงานของแต่ละกระทรวง จะอยู่ที่มณฑลเป็นส่วนใหญ่ ส่วนในระดับเมืองหรือจังหวัด มีองค์การในการทำงานค่อนข้างน้อย ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะเป็นช่วงการเริ่มต้นในการปฏิรูประบบราชการ จากระบบ “กินเมือง” และได้ลดบทบาทของเจ้าเมืองลง

มา (จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, ๒๕๔๕)

การจัดคนเข้าทำงาน (S = Staffing) เป็นหน้าที่ของผู้บริหารที่สำคัญในการ จัดคนเข้าทำงานให้เหมาะสม กับความรู้ความสามารถ และควรจะเป็นผู้นำในการ สร้างคนในองค์กรของตนให้มีทัศนคติ (Attitude) ที่ดีต่อองค์กร ซึ่งในการ คัดเลือกบุคคลเข้าทำงานนั้น สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงมีความ สามารถเป็นพิเศษและการดำรงตำแหน่งข้าหลวงเทศาภิบาลและผู้ว่าราชการเมือง นั้นจะต้องได้รับการไว้วางใจจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (เดช บุนนาค, ๒๕๔๘)

การอำนวยการ (D = Directing) เนื่องจากประเทศไทยเริ่มปฏิรูประบบราชการแบบยุโรป กระทรวงมหาดไทยได้มีการออกหนังสือรายเดือนชื่อ เทศาภิบาล เพื่อเป็นสื่อกลางและอำนวยการความรู้ต่างๆ ในการรับราชการสำหรับ ข้าราชการที่ไปรับราชการตามหัวเมืองเพื่อให้มีความรู้ในการออกคำสั่ง หรือ ปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายที่ทางกระทรวงมหาดไทยกำหนดได้ถูกต้องชัดเจน และอำนวยการยุติธรรมให้กับราษฎรในการติดต่อกับหน่วยงานราชการในระดับ อำเภอและระดับเมืองในขณะนั้นด้วย (สมเด็จพระยาดำรงราชา นุภาพและ พระยาราชเสนา, ๒๕๔๕)

การประสานงาน (Co = Coordinating) ผู้บริหารต้องทำหน้าที่ ประสานงานระหว่างหน่วยงานย่อยในองค์กร เพื่อให้การทำงานมีความสอดคล้อง ประสานไป ในแนว ทางเดียวกันกับเป้าหมายขององค์กร นอกจากทำหน้าที่ ประสานงานในองค์กร ดังกล่าวแล้ว ผู้บริหารยังจำเป็นต้องประสานงานกับ องค์กรอื่นหรือบุคคลภายนอกด้วยเพื่อให้บรรลุตามแผนงานและนโยบายที่วาง ไว้ จะเห็นได้ว่าสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ในขณะนั้น นอกจากจะบริหารงานของกระทรวงมหาดไทยแล้ว พระองค์ยังช่วย ทำหน้าที่เก็บส่วยภาษีอากรที่คั่งค้าง ในหัวเมืองต่างๆ แทนกระทรวงพระคลังมหา สมบัติอีกส่วนหนึ่งด้วย (จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, ๒๕๔๕)

การรายงาน (R = Reporting) นอกเหนือจากผู้บริหารจะต้องมีหน้าที่รายงานความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับงาน ให้ทุกฝ่ายในองค์กรได้รับทราบแล้ว พนักงานภายในองค์กรก็จำเป็นต้องรายงานถึงการดำเนินงานต่าง ๆ ว่าเป็นไปตามเป้าหมายขององค์กรหรือไม่ในการบริหารจัดการเมืองนั้น จะมีกฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจนในการที่จะต้องทำรายงาน ตั้งแต่ระดับอำเภอ ขึ้นไปถึงระดับมณฑล เพื่อเป็นข้อมูลให้เทศบาลมณฑลใช้เป็นข้อมูลในการที่จะชี้แจง ในที่ประชุมเทศบาลแต่ละปีและ ยังเป็นข้อมูล ให้กับกระทรวงทบวงกรมอื่นๆ ในการประชุมเทศบาลในแต่ละปีด้วย (สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพและพระยาราชเสนา, ๒๕๔๕)

การงบประมาณ (B = Budgeting) ผู้บริหารต้องทำหน้าที่ในการจัดหาอนุมัติ และควบคุมการใช้งบ ประมาณขององค์กรเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยจะต้องไม่ให้ขาดสภาพคล่อง งบประมาณ ถือว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างยิ่งต่อการบริหารองค์กรหลายด้านผู้บริหาร ต้องรู้จักวิธีใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือ ในการบริหารงานขององค์กรตามนโยบายของรัฐบาล รวมทั้งต้องรู้จักใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือ ในทางเศรษฐกิจ, สังคม, ตลอดจนประชาสัมพันธ์ ในการทำงบประมาณนั้น เริ่มจากอำเภอ จะต้องเสนองบประมาณผ่านเมือง ไปยังมณฑลเพื่อให้ข้าหลวงเทศาภิบาลนำเข้าไปประชุม เพื่อเสนอเสนอบติกระทรวงมหาดไทย ผ่านไปยังกระทรวงพระคลังมหาสมบัติเป็นที่สุด นับว่าเป็นพระอัจฉริยภาพของสมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพที่กระทรวงมหาดไทยมักจะได้งบประมาณสูงกว่ากระทรวงอื่นๆ (ปิยนาด บุนนาค, ๒๕๕๐)

การตรวจราชการ (I = Inspection) ถือว่าเป็นภารกิจที่สำคัญของผู้บริหาร ความสำคัญของการตรวจราชการถือว่าการเร่งรัดงานต่างๆ ตามนโยบายที่ได้สั่งการไป รวมทั้งยังเป็นการปรับปรุงแก้ไข กระตุ้น บำรุง ขวัญและให้กำลังใจกับพนักงานการตรวจราชการถือว่าการเก็บรวบรวมข้อมูลต่างๆ รวมทั้งรับฟังความคิดเห็น และแก้ไขความเดือดร้อนต่างๆ ให้ราษฎรซึ่งในตอนเริ่มต้น

ที่จะเข้ามาบริหารราชการที่กระทรวงมหาดไทย สมเด็จพระยาตากษานนภาพทรงให้คิดว่า “**เป็นข้าราชการต้องร้องเท้าขาดก่อนกางเกงขาด**” ทรงใช้เวลาในช่วงต้นเริ่มตรวจราชการในเมืองต่างๆ เพื่อเป็นการสร้างความคุ้นเคย และเป็นการรวบรวมข้อมูลในการบริหารงานของกระทรวงมหาดไทย เพื่อที่จะทราบดินแดน และ อาณาเขตของประเทศไทยในขณะนั้น เพื่อเป็นข้อมูลในการแบ่งเขตการปกครองแบบเทศาภิบาลในเวลาต่อมา (สมเด็จพระยาตากษานนภาพ และพระยาราชเสนา, ๒๕๔๕)

การประชุม (M = Meeting) ถือว่าเป็นงานที่สำคัญมาก เพราะการประชุมเป็นการทำความเข้าใจในเรื่องการดำเนินงานต่างๆ เมื่อมีปัญหาเร่งด่วนที่ไม่สามารถตัดสินใจด้วยตนเองเพียงคนเดียว เพื่อต้องการให้เกิดความร่วมมือร่วมใจ ร่วมกันปฏิบัติระหว่างบุคคลตลอดทั้งการชี้แจงกฎหมาย กฎระเบียบข้อบังคับต่างๆ ให้แก่ข้าราชการในการประเมินผลการกิจ การมีข้อตกลงร่วมกันในการวางแผน หรือแนวปฏิบัติร่วมกัน ในการพัฒนาบุคลากรจะเห็นได้ว่า ในช่วงเริ่มปฏิรูปการปกครอง เปลี่ยนการบริหารราชการมาเป็น ๑๒ กระทรวงแบบประเทศตะวันตกที่เจริญแล้ว ในเบื้องต้นนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในฐานะหัวหน้ารัฐบาลในขณะนั้น ได้มีการเรียกประชุมคณะเสนาบดี ของพระองค์เป็นประจำ เพื่อทำความเข้าใจในนโยบายต่างๆ ของรัฐบาลและเสนาบดี แต่ละกระทรวงต้องมาประชุมข้าราชการ ภายในกระทรวงของตนเองโดยเฉพาะ กระทรวงมหาดไทย ภายใต้การบริหารของสมเด็จพระยาตากษานนภาพแล้ว การประชุมถือว่าเป็นนโยบายที่สำคัญที่สุดของพระองค์ โดยกำหนดให้มีการประชุมประจำปีของเทศาภิบาลเป็นประจำทุกปีและในแต่ละเมืองก็ต้องมีการประชุม เพื่อรวบรวมรายงานการประชุมของแต่ละเมืองเพื่อให้ข้อมูลกับข้าหลวงเทศาภิบาลในการไปประชุมประจำปีและกฎหมายยังกำหนดไว้ว่า ทุกเช้าก่อนการทำงานผู้ว่าราชการเมืองจะต้องประชุมข้าราชการในเมืองนั้นก่อนการทำงานทุกวัน ทั้งนี้เพื่อสรุปข้อผิดพลาดของการทำงานและการสั่งราชการที่ผ่านมาและ

แนวทางในการแก้ไข เพื่อให้บริการที่ดีกับประชาชนสมดังคำขวัญที่ว่า “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” (ข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมือง ร.ศ.๑๑๖ พ.ศ.๒๔๔๐)

ข้อเสนอแนะ

๑) ควรจะมีการศึกษาเปรียบเทียบการวางแผนกลยุทธ์ในการรักษาเอกราชของชาติไทย ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

๒) ควรให้นักศึกษาในระดับปริญญาเอกได้มีการศึกษา ในแนวทางวิจัยเชิงประวัติ ศาสตร์เพิ่มมากขึ้นอันจะเป็นประโยชน์ ทำให้เข้าใจสถานการณ์ และประเด็นปัญหาในปัจจุบันอย่างมีเหตุผล ด้วยหลักฐานที่อ้างอิงได้ และยังเป็นแนวทางสู่การคาดการณ์ในอนาคตอย่างสมเหตุสมผล

๓) ควรทำวิจัยพระราชนิพนธ์กิจ ด้านอื่นๆ ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เพิ่มเติมซึ่งเอกสารของพระองค์ได้รับการรับรองจาก UNESCO ได้ขึ้นทะเบียนเป็น “มรดกความทรงจำแห่งโลก” หรือ บันทึกความทรงจำแห่งโลก (Memory of the World Register) ใน พ.ศ.๒๕๕๒

เอกสารอ้างอิง

- จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ. (๒๕๔๕). สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพกับกระทรวง มหาดไทย. พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน
- ติน ประยูรฤทธิ์ (๒๕๓๔). ทฤษฎีองค์การ. กรุงเทพฯ ฯ : บริษัท โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด.
- เตช บุนนาค (๒๕๔๘). การปกครองระบบเทศบาลของประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๓๕-๒๕๔๘. ภาณูกาญจน์ฐิติ, แปล. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ปิยนถ บุนนาค (๒๕๕๐). ประวัติศาสตร์ไทยสมัยใหม่ (ตั้งแต่การทำสนธิสัญญาบาวริง ถึง เหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ.๒๕๑๖). พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพฯ ฯ : โครงการเผยแพร่ผลงานวิชาการ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ (๒๕๔๕). เทศาภิบาล. กรุงเทพฯ ฯ: บริษัท พิมพ์เศส พรินท์ติ้ง เซ็นเตอร์ จำกัด.

กฎหมาย

ข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมือง ร.ศ.๑๑๖ (พ.ศ.๒๔๔๐)