



การขยายตัวของระบบราชการไทยในสมัยระบอบสมุญญัตติ : ยุคความมั่นคงและการพัฒนา พ.ศ. 2501 - 2516¹

สรนันทน์ สรรณานุภาพ^{*}

วสันต์ เหลืองประภัสร์^{**}

บทคัดย่อ

การขยายตัวของระบบราชการไทยในห้วง พ.ศ.2501 – 2516 ซึ่งเป็นช่วงที่การเมืองไทยอยู่ภายใต้การปกครองของคณะปฏิวัติ ซึ่งนำโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และคณะทหารที่ใกล้ชิด โดยใช้เรื่องความมั่นคงและการพัฒนาเป็นวาระแห่งชาติเพื่อรวบอำนาจการปกครองโดยอาศัยขบวนการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2502 เป็นเครื่องมือรองรับอำนาจดังกล่าว และสร้างระบอบสมุญญัตติ (Sarit Regime) ภายใต้วาระดังกล่าว รัฐบาลในขณะนั้นจำเป็นต้องอาศัยระบบราชการเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนประเทศเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ ส่งผลให้มีการจัดตั้งหน่วยงานราชการทั้งในระดับกระทรวง และกรมอย่างกว้างขวางเพื่อรองรับหน้าที่และการกิจใหม่ โดยผู้วิจัยศึกษาผ่านแนวคิดแบบสถาบันนิยมใหม่ (New Institutionalism) เพื่อหาว่ามีตัวแสดง ปัจจัย และกระบวนการใดบ้างที่ส่งผลให้เกิดการขยายตัวของระบบราชการ

ผลการศึกษาพบว่า การขยายตัวของระบบราชการไทยเป็นผลจากการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่างๆ ท่ามกลางปัจจัยแวดล้อมหรือบริบททางการเมืองในขณะนั้น คือ สงครามเย็น ส่งผลให้เรื่องความมั่นคงและการพัฒนาเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ผลักดันให้ระบบราชการของไทยสามารถยึดกุมทรัพยากรงบประมาณ บุคลากร และอำนาจหน้าที่สะท้อนให้เห็นว่าระบบราชการสามารถถือครองอำนาจทั้งทางการเมือง และทางการบริหารเท่านั้น แต่มุ่งไปสู่การยึดกุมอำนาจอย่างเบ็ดเสร็จอันเกิดจากการผนึกกำลังกันระหว่างสถาบันกองทัพ และสถาบันระบบราชการ จนนำไปสู่การสถาปนาระบอบอำมาตยาธิปไตย (Bureaucratic Polity) ในการเมืองไทย

คำสำคัญ : การขยายตัวของระบบราชการ/ ระบบราชการไทย/ ระบอบสมุญญัตติ/ ระบอบอำมาตยาธิปไตย

¹ บทความชิ้นนี้จะไม่ศึกษาถึงโครงสร้างของกระทรวงกลาโหม เนื่องจากมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันและรักษาความมั่นคงของราชอาณาจักรจากภัยคุกคามทั้งภายในและภายนอกประเทศ จึงเป็นความลับเชิงยุทธการทหาร ซึ่งไม่สามารถเปิดเผยได้เพราะจะกระทบต่อความมั่นคง โดยพระราชบัญญัติจัดตั้งกระทรวงและกรม พุทธศักราช 2476 จนถึงพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 15) พ.ศ.2558 ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบันไม่เคยมีการกล่าวถึงโครงสร้างภายในของกระทรวงกลาโหมแต่อย่างใด เพียงแต่บัญญัติไว้ว่า “ราชการกระทรวงกลาโหมให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนที่มีอยู่” เท่านั้น

^{*} คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

^{**} ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ,คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,อาจารย์ที่ปรึกษา



Expansion in the Thai Public Bureaucracy Under Sarit Regime: Decisive Security and Development Era 1958 – 1973

Soranun Sorananuphap*
Wasan Luangprapat**

Abstract

This study is a modest attempt trying to define and illustrate the pattern of the Thai public bureaucracy's expansion behavior during the Sarit Regime. Under the period of 'development era' (1958 – 1973), Thailand was continually ruled by the military leaders which was later viewed by many scholars as the height of 'Bureaucratic Polity'. Under Sarit Regime with his State Security and National Development Council, there appeared several new agendas and policies of the government which consequently defined the new role of the state. Development programs and other state activities led to the expansion of the Thai bureaucracy both in term of quality and quantity. New ministries, new departments and ad hoc agencies were established for engaging and implementing the new functions. Based on this observation, the behavior of the Thai bureaucracy during this period immensely impacts and shapes the key characters of the Thai bureaucracy as we have known today. This study tries to explore and understand the nature of this expansion period. By adopting the New Institutionalism perspective, it will address several research questions by describing the roles of several key actors and their interactions as well as the institutional contexts that might possibly affected and shaped the Thai state mechanisms.

The results of this study reveals that the pattern of expansion behavior was a product of interactions among key political and administrative actors which tried to established their own domains. The new departments and agencies were the autonomous empires of these actors which had to be protected. And this behavior happened not only in the administrative mechanisms but also within the realm of the military. It means that the increasing new state functions which led to the expansion behavior were hugely shared by the military. Civilian activities such as infrastructure, community and rural development, and others were also done by the military. Even if there was an explanation that the bureaucratic polity in Thailand began in 1932 but many key characters of it's just clearly emerged during the Sarit Regime.

Keywords: Thai Public Bureaucracy/ Expansion of Public Bureaucracy/
Sarit Regime/ Bureaucratic Polity

* Faculty of Political Science, Thammasat University

** Assistant Professor Dr., Faculty of Political Science, Thammasat University, Advisor



บทนำ

การปฏิรูประบบราชการของสยามปี พ.ศ. 2435 ในสมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งต้องการจัดตั้งรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินโดยมุ่งรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง (Centralization) เพื่อให้ง่ายต่อการปกครองและเป็นการป้องกันลัทธิล่าอาณานิคม การปฏิรูปดังกล่าวทำให้สยามแปรสภาพเป็นรัฐภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) อีกทั้งยังนำไปสู่การก่อให้เกิดการก่อรูปของระบบราชการสมัยใหม่¹ ซึ่งเป็นสถาบันทางการเมือง (Political Institution) ที่มีการจัดรูปองค์กรเพื่อเป็นเครื่องมือของรัฐในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ อย่างไรก็ดี แม้จะมีการนำเอาการจัดองค์กรแบบกระทรวงมาใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน แต่การตัดสินใจต่างๆ ก็กระจายไปอยู่กับเสนาบดีของแต่ละกระทรวง และศูนย์กลางอำนาจที่แท้จริงยังคงอยู่ที่สถาบันพระมหากษัตริย์ ระบบราชการไม่มีศูนย์กลางที่รวบรวมอำนาจอย่างชัดเจนในตนเอง การจัดองค์กรระบบราชการยังไม่มีลักษณะซับซ้อนมากนัก (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2535, น. 90 – 94) ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองของสยามในปี พ.ศ. 2475 โดยกลุ่มบุคคลที่เรียกตนเองว่า คณะราษฎร ส่งผลให้สถานะของระบบราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบราชการพลเรือนมีความสำคัญมากยิ่งขึ้น ในฐานะสถาบันทางการเมือง (Political Institution) ที่มีรากฐานที่เข้มแข็งที่สุดสถาบันหนึ่งในห้วงการเมืองที่อยู่ในช่วงการเปลี่ยนผ่าน (Transitional Period) จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไปสู่ระบอบประชาธิปไตยที่มีรัฐธรรมนูญ (Constitutional Democracy) ซึ่งอยู่ในระหว่างการจัดรูปแบบความสัมพันธ์ภายในรัฐสยามใหม่ (ฉฐพล ใจจริง, 2554, น. 117 – 137) สถาบันทางการเมืองอื่นๆ ที่เกิดขึ้นอันเป็นผลจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ (ทั้งฉบับชั่วคราวและฉบับถาวร) พ.ศ. 2475 ยังอยู่ในห้วงระยะเวลาของการก่อร่างสร้างตัวตามระบอบการปกครองใหม่ ในสภาวะการณ์เช่นนี้เอง ระบบราชการในฐานะสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็งก็เริ่มที่จะมีแนวโน้มที่จะขยายตัวขึ้นเพื่อยึดพื้นที่ทางอำนาจและความมั่นคงของตนนับแต่นั้นมา (วรเดช จันทรศร, 2543, น. 1 – 6)

อย่างไรก็ดี แม้ว่าระบบราชการจะเป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็งที่สุดสถาบันหนึ่งตลอดห้วงเวลากว่า 25 ปี ระหว่าง พ.ศ. 2475 – 2500 แต่ในห้วงระยะเวลาดังกล่าว ระบบราชการยังคงมีปฏิสัมพันธ์ปะทะสังสรรค์กับสถาบันทางการเมืองอื่นๆ ที่เกิดขึ้นตามบทรัฐธรรมนูญ อำนาจทางการเมืองยังคงถูกจัดสรรกันระหว่างสถาบันทางการเมืองต่างๆ ซึ่งไม่มีสถาบันการเมืองใดสามารถเกาะกุมไว้ได้อย่างเด็ดขาด แต่การ “ปฏิวัติ” เมื่อ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 โดยคณะปฏิวัติ ซึ่งนำโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ได้ทำลายสภาวะการณ์ของการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมืองต่างๆ ลงอย่างสิ้นเชิง สถาบันทางการเมืองอื่นๆ ถูกทำลายลง อาทิ รัฐธรรมนูญ รัฐสภา² พรรคการเมือง³

¹ มีการจัดตั้งกระทรวง 12 กระทรวง เพื่อทดแทนระบบจตุสดมภ์โบราณที่ใช้มาตั้งแต่สมัยพระบรมไตรโลกนาถ.

² ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 3 ประกาศ ณ วันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501

³ ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 8 ประกาศ ณ วันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501



การเลือกตั้งในทุกระดับทั้งระดับชาติ และท้องถิ่น ฯลฯ เพราะกลุ่มผู้นำในขณะนั้นมองว่าสถาบันทางการเมืองเหล่านี้ เป็นต้นตอของความวุ่นวายต่างๆ ระบอบประชาธิปไตยแบบตะวันตกที่คณะราษฎรนำมาใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 ไม่มีความเหมาะสมกับการเมืองไทย จนกระทั่งไปสู่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 และธรรมนูญการปกครองการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 ท่ามกลางบริบทแวดล้อมในยุคสงครามเย็น (Cold War) ซึ่งคณะปฏิวัติใช้เป็นเงื่อนไขในการรวมอำนาจอย่างเบ็ดเสร็จด้วยเหตุผลด้านความมั่นคงและการพัฒนาประเทศ โดยมีมาตรา 17 เป็นหลักหมยในการมอบอำนาจเบ็ดเสร็จ (Absolute Power) ให้กับผู้ปกครองในระบอบใหม่ในฐานะนายกรัฐมนตรีอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน นำไปสู่การสถาปนาระบอบสฤษดิ์ (Sarit Regime)⁴ โดยระบอบดังกล่าวดำรงอยู่เป็นเวลากว่า 16 ปี คือ ตั้งแต่ พ.ศ. 2501 จนกระทั่งถูกโค่นล้มลงในวิกฤตการณ์เหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ซึ่งนำไปสู่การเปิดพื้นที่ให้สถาบันทางการเมืองอื่นๆ กลับเข้ามาสู่ระบบการเมืองในที่สุด จอมพลสฤษดิ์นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นยังรวบรวมอำนาจทางการเมือง การบริหารทั้งกองทัพ และระบบราชการพลเรือน มาไว้ที่ตนเพียงคนเดียว นำไปสู่การผนึกกำลังกันภายในระบบราชการระหว่างข้าราชการทหารและข้าราชการพลเรือน ส่งผลให้ระบบราชการกลายเป็นกลไกหลักเพียงกลไกเดียวที่ผู้นำประเทศใช้ในการบริหารประเทศ กอปรกับนโยบายการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของคณะปฏิวัติที่ได้รับการสนับสนุนจากมหาอำนาจโลกตะวันตกอย่างสหรัฐอเมริกาที่เล็งเห็นว่าประเทศไทยในทางภูมิรัฐศาสตร์นั้นเป็นจุดยุทธศาสตร์ทางการทหารที่สำคัญในการดำเนินนโยบายการปิดกั้นคอมมิวนิสต์ (Containment Policy) ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ส่งผลให้การเร่งรัดพัฒนาดังกล่าวกลายวาระที่สำคัญ และเป็นปัจจัยที่เกื้อหนุนให้ระบบราชการ และตัวข้าราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการพลเรือนสายวิชาการ (Technocrats) มีบทบาทที่สำคัญ และมีอำนาจในการตัดสินใจทางการเมืองอย่างมากในการกำหนดทิศทางการพัฒนา ซึ่งผู้ศึกษาขอเรียกขานห้วงระยะเวลานี้ว่า “ยุคความมั่นคงและการพัฒนา” อาจกล่าวได้ว่า การปฏิวัติ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 ของจอมพลสฤษดิ์นี้ไม่เพียงแต่จะเป็นการสร้างระบอบที่ยึดเอาธรรมเนียมคติแบบไทยโบราณมาบริหารประเทศแต่เพียงอย่างเดียว หากแต่ยังเป็นการสถาปนารัฐระบบราชการซึ่งมีกลุ่มทหารที่ยึดกุมอำนาจรัฐเป็นตัวแทนและผู้กำหนดวาระด้านความมั่นคงร่วมกับกลุ่มข้าราชการพลเรือนสายวิชาการที่เป็นตัวแทนและผู้กำหนดวาระด้านการพัฒนา ซึ่งระบบราชการมีอำนาจสูงสุดในการตัดสินใจทางการเมืองไปพร้อมกันด้วย รัฐระบบราชการที่ถูกสร้างขึ้นดังกล่าว มีลักษณะสำคัญอย่างน้อย 2 ประการ ได้แก่ การรวมศูนย์ของระบบราชการ และการขยายตัวของระบบราชการ ซึ่งในประการหลังนี้เอง เป็นประเด็นสำคัญของบทความนี้

⁴ หรือที่รู้จักกันดีว่า ระบอบพ่อขุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ ที่ดึงเอาคติโบราณแบบพ่อปกครองลูกมาใช้ในการปกครองประเทศอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ประดุจตนเป็นพ่อของบ้านที่คนในครอบครัวต้องเชื่อฟัง โปรรค (ทักษ์ เกลิมเตียรณ, 2548)



การขยายตัวของระบบราชการไทยในช่วงสมัยของการปกครองภายใต้ระบอบระบอบสมุญญัตติในห้วงปี พ.ศ. 2501 - 2516 มีผลงานวิชาการจำนวนมากที่กล่าวถึงการขยายตัวของระบบราชการในห้วงระยะเวลาดังกล่าว อย่างไรก็ตามก็เป็นการกล่าวถึงเพียงผิวเผิน ไม่ได้มีการลงลึกในรายละเอียดที่เกิดขึ้นโดยตรง ทั้งที่ห้วงดังกล่าวมีการรวมศูนย์ผูกขาดอำนาจทางการเมืองแบบเบ็ดเสร็จผ่านระบบราชการ ที่เกิดจากการประสานกำลังกันระหว่าง “ฝ่ายทหารและข้าราชการพลเรือนสายวิชาการ” ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่มีการขยายตัวอย่างมากในระบบราชการทั้งในแนวกว้าง (Widening) อันหมายถึงการขยายจำนวนหน่วยงานต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับกรมออกไปอย่างกว้างขวางในเชิงปริมาณ และในแนวลึก (Deepening) โดยการขยายออกไปในเชิงอำนาจหน้าที่ฝังลึกจนขยายตัวครอบคลุมพื้นที่ที่ปริมาตรของชีวิตประชาชนมากขึ้นอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนในการเมืองไทย ผ่านจำนวนหน่วยงาน งบประมาณรายจ่าย จำนวนข้าราชการพลเรือน และเงินเดือนค่าจ้างที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปี โดยขยายตัวของระบบราชการดังกล่าวนี้ ยังคงดำเนินต่อมาเรื่อยมาและกลายเป็นปัญหาเรื้อรังที่ยังคงแก้ไม่ตกของระบบราชการไทยจนกระทั่งถึงห้วงระยะเวลาปัจจุบัน

ทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา

ทฤษฎีแนวทางสถาบันนิยมใหม่ (New Institutionalism/Neo-Institutionalism)

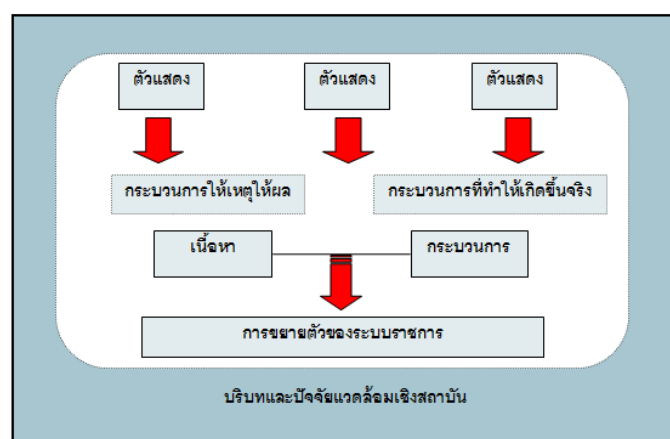
แนวคิดแบบสถาบันนิยมใหม่เริ่มปรากฏตัวขึ้นในทศวรรษที่ 1980 หลังนักรัฐศาสตร์เริ่มมองเห็นว่าทฤษฎีแบบดั้งเดิมและแบบพฤติกรรมนิยมละเลยการใช้ “รัฐ” เป็นศูนย์กลางในการวิเคราะห์ปรากฏการณ์ทางการเมือง จึงไม่สามารถอธิบายปรากฏการณ์ทางการเมืองในแนวทางวิทยาศาสตร์ให้เป็นที่ประจักษ์ ส่งผลให้เริ่มเกิดกระแสหันกลับมาสนใจมุ่งสนใจใช้ “รัฐ” เป็นศูนย์กลางในการศึกษาอีกครั้ง เนื่องจากรัฐเป็นพื้นที่ชุมนุมพบปะสังสรรค์ของสถาบันทางการเมือง⁶ และรู้ถึงความสำคัญของ “สถาบัน” เนื่องจากการกระทำของสถาบันทางการเมืองต่างๆ ในรัฐ จะก่อเหตุเกิดปฏิสัมพันธ์ทั้งทางบวกและทางลบอื่นๆ ตามมา จนกระทั่งได้ผลลัพธ์ซึ่งคือการกระทำของรัฐในท้ายที่สุด สถาบันมีฐานะเป็นตัวแปรต้น หน่วย หรือตัวแสดงภายใต้โครงสร้างความเป็นรัฐ ดังนั้นการวิเคราะห์

⁶ ผลงานวิชาการเหล่านั้น อาทิ (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2535), (วรเดช จันทรศร, 2543), (วรเดช จันทรศร, 2536), (อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์, 2542), (Siffin, 1966), (Riggs, 1966), (Voradej Chandarasorn, 1985)

⁶ สถาบันทางการเมือง (political institution) หมายถึง โครงสร้างทางการเมืองที่ดำรงอยู่ในสังคม ถูกสร้างขึ้นโดยกลุ่มบุคคลจำนวนมากในฐานะตัวสังคมที่มีชุดความคิด ความปรารถนา ความมุ่งหมาย อุดมการณ์ร่วมหรือเหมือนกัน มีองค์ประกอบและรูปแบบที่เป็นทั้งรูปธรรมหรือเป็นทางการ อาทิ กติกาทางการเมืองที่เป็นลายลักษณ์อักษร กฎหมาย องค์การที่มีโครงสร้างตายตัวจับต้องได้ และองค์ประกอบที่เป็นนามธรรมหรือไม่เป็นทางการ อาทิ ชุดความคิด ค่านิยม วัฒนธรรม บรรทัดฐาน โดยมีความมั่นคงสม่ำเสมอในห้วงเวลาหนึ่งๆ ทำหน้าที่เป็นเพื่อเป็นตัวแทนของกลุ่มบุคคลนั้นในการดำรงอยู่ในสังคมในฐานะโครงสร้างเสมือนที่เป็นตัวแทนสะท้อนความเป็นตัวตนที่ร่วมกัน โดยโครงสร้างทางการเมืองดังกล่าวมีผลต่อการกำหนดความคิด การตัดสินใจ และการกระทำที่กลุ่มบุคคลผู้สร้างขึ้น

ปรากฏการณ์ทางการเมืองในแนวทางดังกล่าวพิจารณาว่า “สถาบัน” ในการวิเคราะห์ปรากฏการณ์ต่างๆทางการเมืองอีกครั้ง เนื่องจากเห็นว่า “สถาบัน” ต่างๆ เป็นตัวแสดงที่มีชีวิตเป็นของตนเองที่ทำให้ปรากฏการณ์ทางการเมืองเกิดขึ้น อีกนัยหนึ่งการกระทำทางการเมืองของตัวแสดงต่างๆ ดำเนินไปผ่านอิทธิพลทางความคิด การเคลื่อนไหวภายใต้กรอบแนวคิดในเชิงสถาบันที่ตัวแสดงเหล่านั้นสังกัด⁷ และเป็นไปเพื่อบรรลุเป้าหมายของสถาบันนั้นๆ เนื่องจากรัฐและสถาบันทางการเมืองต่างมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด แนวคิดสถาบันนิยมใหม่นี้จึงต้องการอธิบายปรากฏการณ์ทางการเมืองผ่านรูปแบบความสัมพันธ์ทางการเมืองที่มีเหตุผลและมีชีวิตชีวา ด้วยการเน้นการศึกษายาทบาทและปฏิสัมพันธ์ระหว่างสถาบันต่างๆ จนกระทั่งเกิดผลลัพธ์ทางการเมืองในที่สุด

ในบทความนี้จะมุ่งศึกษาปฏิสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมืองที่สำคัญของไทยในฐานะตัวแสดง (Key Actors) ต่างๆ ว่ามีบทบาท (Role) อย่างไรภายใต้บริบทเชิงสถาบัน (Institutional Environment/Context) ในห้วงเวลานั้นๆ ซึ่งห้วงเวลาที่ศึกษาคือห้วง พ.ศ.2501 - 2516 ที่ไทยกำลังอยู่ในภาวะที่เผชิญกับบริบทโลกในยุคสงครามเย็นมีการเผชิญหน้าระหว่างมหาอำนาจของโลกสองขั้ว ได้แก่ ฝ่ายโลกคอมมิวนิสต์ที่นำโดยสหภาพโซเวียต กับโลกเสรีนิยมประชาธิปไตยที่นำโดยสหรัฐฯ และพันธมิตรตะวันตก โดยไทยอยู่กับฝ่ายหลัง ดังนั้นจึงมุ่งศึกษายาทบาทของตัวแสดงผ่านการกระทำต่างๆ ภายใต้ข้อจำกัดในห้วงเวลาดังกล่าว ที่นำไปสู่การขยายตัวของระบบราชการไทย นอกจากนี้ยังมุ่งแสวงหาว่าสถาบันทางการเมืองในฐานะตัวแสดงที่สำคัญเหล่านั้นใช้ความคิด หรือการตัดสินใจใดๆ ที่เป็นการให้เหตุผลให้ผล (Rationalization) ต่อการขยายตัวของระบบราชการไทย รวมไปถึงการกระทำที่ผลักดันไปสู่กระบวนการขยายตัวดังกล่าวเกิดขึ้นได้จริง (Materialization) (โปรดดูแผนภาพที่ 1)



แผนภาพที่ 1 แสดงกรอบในการศึกษา⁸

⁷ โปรดดูงานของ (Peters & Jon Pierre ed., 2007), (Peters, 2005), (March & Olsen, 1984, pp. 734 – 749). และ (March & Olsen, 1989)

⁸ ปรับปรุงจาก Toonen, A.J., 2003, pp. 467 – 477), และ Pollitt & Bouckaert, 2000, pp. 24 -38) และ (Wasan Luangprapat, 2008)



การขยายตัวของระบบราชการภายใต้ระบอบสฤษดิ์กับทฤษฎีแนวสถาบันนิยมใหม่

การบริหารประเทศอย่างเต็มรูปแบบของคณะปฏิวัติภายใต้การนำของจอมพลสฤษดิ์ตั้งแต่ 20 ตุลาคม พ.ศ.2501 จวบจนถึงเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ยุทธศาสตร์ที่มีอำนาจมาจากกระบวนราชการ ต้องการมุ่งเน้นอาศัยกลไกอำนาจรัฐ คือ ระบบราชการแต่เพียงอย่างเดียวในการบริหารประเทศ (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2535, น. 131) ประกอบกับกลุ่มผู้นำในขณะนั้นได้ให้ความสำคัญกับเรื่องการพัฒนา ซึ่งถือว่าระบอบเผด็จการ นำไปสู่การประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติเป็นครั้งแรกของไทยในปี พ.ศ. 2504 ในเวลาต่อมา การมุ่งเร่งรัดพัฒนาประเทศเหนือสิ่งอื่นใดของคณะปฏิวัติภายใต้การนำของจอมพลสฤษดิ์ส่งผลให้ระบอบการปกครองตามอุดมการณ์เพื่อประชาธิปไตยถูกแช่แข็ง (Freezing) และแทนที่ด้วยอุดมการณ์การพัฒนา รัฐไทยในช่วงเวลานี้ได้ระดมสรรพกำลังอย่างมหาศาล เฉพาะอย่างยิ่งระบบราชการในฐานะกลไกในการขับเคลื่อนการดำเนินการของรัฐเพื่อใช้การพัฒนา ซึ่งนับเป็นกิจกรรมที่ผูกพันกับบทบาทของรัฐ จึงส่งเสริมผลักดันให้อำนาจรัฐมีทั้งขอบเขตที่กว้างขวางและทวีความเข้มข้นมากยิ่งขึ้น ด้วยเหตุที่อำนาจรัฐมีขอบเขตมากขึ้นนี้เอง ระบบราชการในฐานะกลไกหลักจึงมีอำนาจมากขึ้นตามไปด้วย และในช่วงเวลาเดียวกันนี้เองได้ก่อให้เกิดกลุ่มคนกลุ่มใหม่ที่เข้ามามีบทบาทสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาในฐานะผู้มีความรู้ความสามารถจากระบบราชการ ซึ่งก็คือ กลุ่มข้าราชการพลเรือนฝ่ายวิชาการ (Technocrats) ที่เข้ามามีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาลในฐานะที่ปรึกษาผู้ให้คำแนะนำทางเทคนิค ยิ่งทำให้ระบบราชการในฐานะกลไกแกนหลักในการบริหารประเทศทวีความสำคัญยิ่งขึ้นไปอีก จนอาจเรียกได้ว่า รัฐระบบราชการ สำหรับเหตุผล (Rationalization) และกระบวนการผลักดันให้เกิดขึ้น (Materialization) ที่เป็นปัจจัยหลักที่ทำให้เกิดการขยายตัวของระบบราชการ เมื่อพิจารณาแล้ว สามารถจำแนกออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

1. บริบทแวดล้อมเชิงสถาบันและตัวแสดงภายในประเทศ

1.1 นายกรัฐมนตรีไทยภายใต้สภาวะการเมืองแบบรวมศูนย์อำนาจเบ็ดเสร็จ

จอมพลสฤษดิ์ต้องการและพยายามแสวงหาความร่วมมือจากระบบราชการในฐานะของสถาบันทางการเมืองโดยใช้วิธีต่างๆ เพื่อให้เชื่อว่ารัฐบาลในขณะนั้นมีความจริงใจในการพัฒนาประเทศ และได้รับการสนับสนุน และการสนับสนุนดังกล่าวก็จะเป็นประโยชน์มากที่สุดต่อระบบราชการในฐานะสถาบันทางการเมืองเช่นกัน โดยมุ่งหวังให้ข้าราชการระดับสูงตระหนักถึงความสำคัญของความมั่นคงแห่งชาติ การบริหารงานด้านการพัฒนาให้มีประสิทธิภาพ (ทักษ์ เฉลิมเกียรติ, น. 321) ขณะเดียวกันระบบราชการก็มุ่งแสวงหาผลประโยชน์ให้ตนเองจากผู้มีอำนาจทางการเมืองเช่นกัน โดย Wilson และ Riggs ตั้งข้อสันนิษฐานว่าหลังการปฏิวัติ พ.ศ.2475 กลุ่มผู้นำทางการเมืองส่วนใหญ่มีที่มา



จากระบบราชการ กลุ่มดังกล่าวจึงกระทำการเพื่อประโยชน์ให้กับสถาบันทางการเมืองซึ่งเป็นที่ปลูกฝังรากฐานความคิดของตนเองมากกว่ากลุ่มผลประโยชน์อื่นๆ (Wilson, 1962, p.161 และ Riggs, 1966, pp.311-356) อย่างไรก็ดี ในห้วงก่อนระบอบสฤษดิ์นั้นมิปรากฏการณ์ทางการเมืองหลายครั้งที่แสดงให้เห็นถึงการต่อสู้ช่วงชิงอำนาจภายในกลุ่มคณะราษฎร ซึ่งไม่ได้เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของระบบราชการ กลุ่มคณะราษฎรยังคงมีบทบาทและอิทธิพลทางความคิดในการเมืองไทยมาโดยตลอดหลังการปฏิวัติ 2475 ก่อนที่จะมีความพยายามดิ้นรนเพื่อควบคุมอำนาจของสมาชิกคณะราษฎรคนสุดท้ายนั่นคือจอมพล ป.พิบูลสงคราม ขณะที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีระหว่าง พ.ศ.2491 – 2500 ภายใต้การสนับสนุนของคณะทหารที่ทำการรัฐประหาร 8 พฤศจิกายน พ.ศ.2490 เหตุการณ์หลังจากนั้นเป็นการต่อสู้กันทางการเมืองของสามชั่วอำนาจหลัก กอปรด้วย จอมพล ป. – พล.ต.อ.เผ่า ศรียานนท์ – พล.อ.สฤษดิ์

ในระบอบสฤษดิ์นี้ไม่มีสถาบันทางการเมืองใดมาท้าทายระบบราชการซึ่งเป็นสถาบันที่เกือบจะมีอำนาจสูงสุดรองจาก คณะปฏิวัติ (คณะรัฐมนตรี) และสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สภานิติบัญญัติแห่งชาติ) มีการขยายขอบเขตอำนาจ ภารกิจออกไปครอบคลุมปริมาณพลชีวิตของประชาชนในทั่วภูมิภาคของประเทศอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำงานด้านการพัฒนา “ในนาม” ของนายกรัฐมนตรี โดยในห้วงเวลาประมาณ 3 เดือนแรกหลังการรัฐประหาร 20 ตุลาคม พ.ศ.2501 - 28 มกราคม พ.ศ.2502 คณะปฏิวัติภายใต้การนำของจอมพลสฤษดิ์ได้ใช้อำนาจออกประกาศของคณะปฏิวัติในกรณีต่างๆ รวมทั้งสิ้น 57 ฉบับ⁹ ดังนั้นในช่วงเวลานี้ประกาศของคณะปฏิวัติจึงกลายเป็นตัวบทกฎหมายทางการเมืองที่สำคัญที่สุด ประกาศฉบับหนึ่งที่น่าสนใจ คือ **ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 57 วันที่ 27 มกราคม พ.ศ. 2502** ซึ่งนับเป็นจุดเริ่มต้นของการเพิ่มอำนาจของสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักคณะรัฐมนตรีเดิม) มีการจัดตั้งสำนักบริหารของนายกรัฐมนตรีขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี และยุบสำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี โดยให้อิโณกิจการทั้งหมดไปยังสำนักบริหารของนายกรัฐมนตรี นอกจากนี้ประกาศคณะปฏิเวดดังกล่าวยังให้อำนาจนายกรัฐมนตรีในการการแบ่งส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี รวมทั้งมีอำนาจแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิให้ปฏิบัติราชการใดก็ได้ตามเห็นสมควร การจัดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว ทำให้ไม่เพียงหน่วยงานการเมืองเท่านั้นที่อยู่ภายใต้อำนาจของนายกรัฐมนตรีในระบอบสฤษดิ์ หากแต่ยังรวมไปถึงหน่วยงานในระดับหน่วยงานระดับนโยบายถูกผนวกเข้ารวมไว้ด้วย อาทิ สำนักงานงบประมาณ สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นอกจากนี้สำนักนายกรัฐมนตรียังเป็นเครื่องมือในรูปของระบบราชการในนามนายกรัฐมนตรีในการปฏิบัติงานพัฒนา

⁹ ดูเพิ่มเติมที่ *ประมวลประกาศและคำสั่งของคณะปฏิวัติที่ใช้เป็นกฎหมาย พร้อมทั้งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร และ พ.ร.บ. จัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ.2502, 2503)*



ต่างๆ อาทิ หน่วยพัฒนาเคลื่อนที่ มหาวิทยาลัยของรัฐต่างๆ นอกจากนี้มาตรา 17 ตามรัฐธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2502 ซึ่งเป็นหนึ่งในสัญลักษณ์และเสาหลักของระบอบสฤษดิ์ ยังให้อำนาจทั้งบริหาร นิติบัญญัติและตุลาการแก่นายกรัฐมนตรีอย่างเบ็ดเสร็จ (และจอมพลถนอมนำกลับมาใช้อีกครั้งผ่านรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515) นอกจากนี้การจัดระเบียบจัดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรียังส่งผลให้สำนักนายกรัฐมนตรี เป็นศูนย์กลางในการบริหาร (ทักษ์ เฉลิตเสธรณ, 2548, น. 324 – 330) ซึ่งเปรียบเสมือน “ศูนย์บัญชาการทางทหาร” ในการบริหารราชการแผ่นดิน¹⁰ นอกจากนี้สำนักนายกรัฐมนตรียังเป็นแกนกลางในการสั่งการให้ทุกภาคส่วน รวมทั้งระบบราชการให้มาเป็นแขนขาของนายกรัฐมนตรีในการทำหน้าที่ดังกล่าว อาทิ มหาวิทยาลัยของรัฐต่างๆ ซึ่งอยู่ในกำกับของสำนักนายกรัฐมนตรีโดยตรง รวมทั้งกรมต่างๆ โดยเฉพาะกรมซึ่งมีที่ตั้งของสำนักงานอยู่ในส่วนภูมิภาค แต่สถานะในทางกฎหมายแล้วกลับเป็นหน่วยงานที่ตั้งก่อกำกับกับการบริหารราชการส่วนกลาง อาทิ กรมทางหลวงซึ่งสังกัดกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ก่อสร้าง และดูแลทางหลวงทั่วทั้งประเทศ แต่กลับไม่มีส่วนราชการในระดับภูมิภาคเลย พิจารณาได้จากการแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง และกรมชลประทาน¹¹ อาทิ ตำแหน่งอธิบดีกรมทางหลวง ยังดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการทางหลวงจังหวัดทั่วราชอาณาจักรอีกหนึ่งตำแหน่งด้วย ซึ่งรูปแบบการจัดส่วนราชการ และการบริหารของกรมทางหลวงนั้น เป็นตัวอย่างที่ชัดเจนที่แสดงถึงการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางของหน่วยงานราชการในระดับกรม¹² โดยมีอำนาจหน้าที่เบ็ดเสร็จเด็ดขาดภายในหน่วยงาน มีลักษณะคล้ายหน่วยงานของทหาร มีตัวบ่งชี้ที่ชัดเจนเช่นการมีกองแพทย์ ซึ่งมีลักษณะเหมือนหน่วยเสนารักษ์ในกรมทหารต่างๆ

1.2 นโยบายแห่งชาติในเรื่องการพัฒนา

คำว่า “พัฒนาเศรษฐกิจ” เริ่มต้นปรากฏในห้วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 พ.ศ.2488 (ค.ศ.1945) เป็นเวลาประมาณ 16 ปี ก่อนที่ไทยจะเริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 เมื่อปี พ.ศ.2504 (ค.ศ.1961) ภายใต้บรรยากาศของสงครามเย็นที่มีการแข่งขันระหว่างมหาอำนาจตะวันตก ภายใต้การนำของสหรัฐฯ ที่เน้นการพัฒนาเศรษฐกิจแบบลัทธิทุนนิยมกับกลุ่มประเทศคอมมิวนิสต์ ภายใต้การนำของสหภาพโซเวียตที่เน้นนโยบายเศรษฐกิจแบบคอมมิวนิสต์ ซึ่งมีการควบคุมจากส่วนกลาง บริบทดังกล่าวเข้ามาสู่การเมืองไทยในห้วงที่จอมพล ป.เป็นนายกรัฐมนตรี (พ.ศ.2491 - 2500)

¹⁰ ตามความคิดแบบนายทหารที่คุมกำลัง และได้รับการศึกษาเฉพาะในประเทศ (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2535, น. 135)

¹¹ (พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ พ.ศ. 2506 มาตรา 3) และ (พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมชลประทาน กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ พ.ศ. 2506 ประกาศ มาตรา 3)

¹² (ประกาศกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ เรื่อง แต่งตั้งผู้อำนวยการทางหลวงจังหวัดตามพระราชบัญญัติทางหลวง พุทธศักราช 2482 ประกาศ ณ วันที่ 21 มิถุนายน พ.ศ. 2506)



ภายใต้การสนับสนุนของกองทัพที่นำโดยพลโทผิน ชุณหะวัณ (ยศในขณะนั้น) และคณะซึ่งมีนโยบายโอนอ่อนผ่อนตามสหรัฐฯ ในแทบจะทุกประเด็น ยกเว้นนโยบายเศรษฐกิจที่เน้นสร้าง “เศรษฐกิจไทยเพื่อคนไทย” ตามแนวทางนโยบายเศรษฐกิจแบบชาตินิยม หรือทุนนิยมโดยรัฐ/ทุนนิยมภวราชาการ (Bureaucratic Capitalism) (Muscat, 1966, pp.197 – 198) โดยสงวนสิทธิให้รัฐมีอำนาจลงทุนในวิสาหกิจขนาดใหญ่ มากกว่าที่ปฏิบัติตามตัวแบบที่สหรัฐฯ เสนอ ส่งผลให้เกิดการกระจุกตัวของเศรษฐกิจภาคอุตสาหกรรมและการเงินในกลุ่มชนชั้นนำในหัวนั้นเพียงกลุ่มเดียว โดยสร้างความรู้ประสิทธิภาพแก่ระบบเศรษฐกิจโดยรวมทำให้ไม่เป็นที่พอใจของสหรัฐฯ เนื่องจากไม่ตรงกับหลักการแบบทุนนิยมเสรีที่สหรัฐฯ เสนอไว้ อย่างไรก็ดี หลังการทำรัฐประหารรัฐบาลจอมพลถนอมช้ำอีกครั้ง เมื่อ 20 ตุลาคม พ.ศ.2501 แนวคิดการพัฒนาดังกล่าวก่อให้เกิดการเริ่มต้นโดยองค์กรโลกบาลและมหาอำนาจตะวันตกอย่างสหรัฐฯ ได้กลายเป็นแนวคิดใหม่ที่คณะรัฐประหารของจอมพลสฤษดิ์นำมาใช้ในประเทศไทย เนื่องจากเป็นแนวคิดที่สอดคล้องกับมหาอำนาจตะวันตกซึ่งระบอบสฤษดิ์ต้องพึ่งพา และทำให้ประชาชนทั่วไปยอมรับระบอบดังกล่าว เพราะถูกทำให้คิดว่าเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นสำหรับพัฒนาเศรษฐกิจไทยอย่างรวดเร็ว ภายหลังจากการสถาปนาระบอบดังกล่าวไม่นานนักมีการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อการศึกษาถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจของชาติทั้งในระยะสั้นและระยะยาวเพื่อทำหน้าที่จัดทำแผนพัฒนาฉบับถาวร แสดงให้เห็นว่าจอมพลสฤษดิ์มีเจตนาจะกำหนดแนวทางการทำงานของกระทรวงดังกล่าวในการพัฒนาประเทศ รวมทั้งหน่วยงานอื่นๆ นอกจากนี้แนวคิดว่าการพัฒนายังเป็นเครื่องมือชิ้นหนึ่งที่สร้างเป็นความชอบธรรมที่จะยกเลิกสถาบันประชาธิปไตยทั้งหมดของประเทศลง (อรรถจักร สัตยานุรักษ์, 2542) และดำเนินการปกครองด้วยการยึดอำนาจไว้ในมือตนเองและบริวารยาวนานถึง 16 ปี ปราบปรามการคัดค้านมาสิ้นสุดลงพร้อมกับจุดจบของระบอบสฤษดิ์ใน พ.ศ.2516 อย่างไรก็ดี แนวคิดว่าการพัฒนายังคงมีผลเป็นการส่งต่อไปยังกลุ่มผู้นำรุ่นหลังแบบที่เรียกได้ว่าฝังแน่นอยู่ในระบบราชการและสังคมไทยอย่างแน่นแฟ้นมาจนถึงทุกวันนี้ (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2552, น. 18-19)

1.3 การเข้ามามีบทบาทของข้าราชการพลเรือนฝ่ายวิชาการในกระบวนการนโยบาย

คณะรัฐบาลภายใต้ระบอบสฤษดิ์ โดยเฉพาะในหัวที่จอมพลสฤษดิ์ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีด้วยตนเองระหว่าง 9 ก.พ. 2502 – 8 ธ.ค. 2506 ไม่มีตั้งตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงต่างๆ โดยให้มีเพียงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเท่านั้น สะท้อนให้เห็นให้เห็นว่าบทบาทของจอมพลสฤษดิ์นั้น สามารถรวมอำนาจไว้ในที่ตนเองได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดโดยที่ไม่จำเป็นต้องจัดสรรตำแหน่งที่นักรัฐมนตรีให้กับกลุ่มผลประโยชน์อื่นใด เป็นการตอบแทน อาทิ สมาชิกคณะปฏิวัติหรือแม้แต่เนักการเมือง กอปรกับเป็นการสะท้อนให้เห็นว่าการขับเคลื่อนการบริหารราชการแผ่นดินนั้นไม่ได้มาจากคณะรัฐมนตรีมากนัก เนื่องจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างๆ เป็นผู้รับคำสั่งโดยตรงจาก



ตัวนายกรัฐมนตรีเพียงผู้เดียว โดยมีบรรดาคณะที่ปรึกษาข้าราชการพลเรือนฝ่ายวิชาการ (Technocrat)¹³ เป็นผู้ให้คำแนะนำ โดยคนกลุ่มนี้เป็นข้าราชการระดับกลาง (Middle-Level Executive) มีหน้าที่ดูแลการดำเนินงานนโยบายของรัฐบาล ซึ่งนโยบายที่สำคัญที่สุดในห้วงนั้นคือนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ คนเหล่านี้ติดตามการเปลี่ยนแปลง วิเคราะห์ของภาวะทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น คาดการณ์ผลในอนาคตและนำเสนอการกำหนดนโยบายที่เห็นสมควรก่อนจะส่งต่อไปให้กับฝ่ายบริหาร ซึ่งกระบวนการเหล่านี้เกิดขึ้นในฝ่ายโดยฝ่ายข้าราชการประจำ ทั้งนี้ สาเหตุที่ข้าราชการพลเรือนฝ่ายวิชาการ (Technocrats) จำนวนมากยินดีที่จะเข้าร่วมในการทำงานกับรัฐบาลเผด็จการอำนาจนิยม (Authoritarian Government) ของจอมพลสฤษดิ์นั้น Lande และ Hooley ได้อธิบายว่า บรรดาข้าราชการพลเรือนฝ่ายวิชาการ ในประเทศกำลังพัฒนาต้องการทำงานกับรัฐบาลเช่นนี้เพราะ การทำงานร่วมกับรัฐบาลเผด็จการอำนาจนิยมดังกล่าว จะทำให้ข้าราชการพลเรือนฝ่ายวิชาการ เป็นผู้ที่มียุทธศาสตร์สำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ และสามารถผลักดัน โครงการต่างๆ ให้เกิดขึ้นจริงได้ โดยปราศจากอุปสรรคจากความล่าช้าในระบบราชการประจำ (Red Tape) กอปรกับการปราศจากการคัดค้านใดใดจากฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับความคิดของบรรดาข้าราชการฝ่ายวิชาการ นอกจากนี้อีกสาเหตุหนึ่งที่สำคัญคือข้าราชการกลุ่มนี้สามารถลดขั้นตอนของระบบราชการจากข้าราชการชั้นผู้น้อยหรือระดับกลางสามารถขึ้นเป็นข้าราชการระดับสูง หรือบางคนอาจก้าวหน้าจนกระทั่งได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวง เหตุผลดังกล่าวจึงทำให้คนกลุ่มนี้มีความสัมพันธ์ที่ดีกับการปกครองแบบระบอบสฤษดิ์ (Lande, 1976, pp. 1151 – 1155 และ Hooley, 1976, pp. 1160 – 1161)

เมื่อประกอบกับบริบทการพัฒนาที่เข้ามาสู่การเมืองไทยในห้วงเวลาเดียวกัน ทำให้กลุ่มข้าราชการพลเรือนฝ่ายวิชาการเป็นกลุ่มที่มีบทบาทมากที่สุด เนื่องจากเป็นผู้มีความรู้จบการศึกษาจากประเทศตะวันตกและกลายมาเป็นผู้กำหนดนโยบายเศรษฐกิจมหภาคซึ่งมีความสลับซับซ้อนเกินกว่าที่กลุ่มทหารผู้ยึดอำนาจจะเข้าใจ ทำได้แต่เพียงยอมรับข้อเสนอข้อคิดเห็นต่างๆ ของกลุ่มข้าราชการพลเรือนฝ่ายวิชาการโดยไม่มีข้อแม้ อย่างไรก็ดี กลุ่มข้าราชการพลเรือนฝ่ายวิชาการก็ไม่มีอำนาจทางการเมืองเป็นของตนเองและจำต้องพึ่งพาทหารที่มีอำนาจทางการเมือง ทำให้ทั้งสองฝ่ายอยู่ในภาวะพึ่งพิงซึ่งกันและกัน ภายใต้ระบอบสฤษดิ์ ที่มีกลุ่มทหารผู้ถือครองอำนาจรัฐและข้าราชการพลเรือนฝ่ายวิชาการเป็นผู้ค้ำจุน อย่างไรก็ดี หลังการอนิจกรรมของจอมพลสฤษดิ์เมื่อ พ.ศ.2506 กลุ่มข้าราชการพลเรือนฝ่ายวิชาการเริ่มมีอำนาจทางการเมืองค่อนข้างมั่นคง และเริ่มก้าวขึ้นมาเป็นผู้ปกครองด้วยตนเอง โดยก้าวขึ้นมาเป็นรัฐมนตรีจำนวนมากในยุคถนอม-ประภาส จนกระทั่งสิ้นสุดระบอบสฤษดิ์ กลุ่ม

¹³ ในความเห็นของผู้เขียน คำว่า “เทคโนแครต” หมายถึง ข้าราชการ หรือข้าราชการฝ่ายวิชาการ ซึ่งแม้จะมีคำเรียกขานมากมายหลากหลายในวงการวิชาการ อาทิ อัมมาร สยามวาลาเรียกว่า “วิทยานิพนธ์” ในขณะที่รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ เรียกว่า “ขุนนางวิชาการ” ฯลฯ ผู้ศึกษาจึงขอใช้คำว่า “ข้าราชการพลเรือนฝ่ายวิชาการ” ซึ่งเป็นคำนิยามที่ผู้ศึกษาเห็นว่าครอบคลุมมากที่สุด.



ข้าราชการพลเรือนฝ่ายวิชาการยังคงมีอำนาจในลักษณะนี้ไปอีกระยะเวลาหนึ่ง และยังคงมีอิทธิพลมาจนถึงปัจจุบันแต่ไม่เคยมีห้วงเวลาไหนในการเมืองไทยที่คนกลุ่มนี้จะมีอำนาจมากมายเหมือนในระบบอบสฤคอีก นอกจากนี้ยังประเด็นที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งคือ ในห้วงเวลาประมาณ 3 เดือนแรกหลังการรัฐประหาร 20 ตุลาคม พ.ศ.2501 - 28 มกราคม พ.ศ.2502 มีปรากฏการณ์หนึ่งซึ่งถือว่าเป็นการเกิดของระบอบอำมาตยาธิปไตยแบบเบ็ดเสร็จ (Absolute Bureaucratic Polity) อย่างแท้จริงในการเมืองไทย ซึ่งเป็นผลมาจากประกาศใช้ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 3 เมื่อ 20 ตุลาคม พ.ศ.2501 คือการให้ปลัดกระทรวงทุกกระทรวงรักษาการณ้ตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวง โดยให้การปฏิบัติงานให้ขึ้นตรงต่อหัวหน้าคณะปฏิวัติ

สำหรับตัวอย่างข้าราชการพลเรือนฝ่ายวิชาการที่เข้ามามีบทบาทสำคัญในฐานะคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจในสังกัดกระทรวงการคลัง อาทิ ศาสตราจารย์ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ซึ่งภายหลังได้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย นายอานวย วีรวรรณ ภายหลังดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาฝ่ายเศรษฐกิจของนายกรัฐมนตรี และศาสตราจารย์บุญชนะ อัดถากร ซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อ 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2502 รวมถึงมีบทบาทสำคัญในการให้คำปรึกษาแก่คณะผู้บริหารในระบบอบสฤคโดยดำรงตำแหน่งรองเลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติระหว่าง พ.ศ.2503 – 2506 ได้รับแต่งตั้งเป็นอธิบดีกรมวิเทศสหการและรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติระหว่าง พ.ศ.2506 – 2510 และดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเศรษฐกิจระหว่าง พ.ศ.2512 – 2514

ทั้งนี้ รัฐบาลชุดที่ 21 – 28 ในห้วงก่อนระบอบสฤค ซึ่งอยู่ภายใต้การบริหารของจอมพล ป. ในฐานะนายกรัฐมนตรี ระหว่างปี พ.ศ.2491 – 2500 และการทำรัฐประหารครั้งแรกของจอมพลสฤค ระหว่าง 16 กันยายน พ.ศ.2500 – 20 ตุลาคม พ.ศ.2501 สัดส่วนรัฐมนตรีในรัฐบาลซึ่งมีที่มาจากทหารและตำรวจเป็นส่วนใหญ่ ดังนี้ 1) รัฐบาลชุดที่ 21 มีรัฐมนตรี 32 คน มีที่มาจากทหารและตำรวจ 13 คน คิดเป็นร้อยละ 40.6 2) รัฐบาลชุดที่ 22 มีรัฐมนตรี 28 คน มีที่มาจากทหารและตำรวจ 11 คน คิดเป็นร้อยละ 39.2 3) รัฐบาลชุดที่ 23 มีรัฐมนตรี 15 คน มีที่มาจากทหารและตำรวจ 8 คน คิดเป็นร้อยละ 53.4 4) รัฐบาลชุดที่ 24 มีรัฐมนตรี 25 คน มีที่มาจากทหารและตำรวจ 18 คน คิดเป็นร้อยละ 72 5) รัฐบาลชุดที่ 25 มีรัฐมนตรี 31 คน มีที่มาจากทหารและตำรวจ 22 คน คิดเป็นร้อยละ 70.9 6) รัฐบาลชุดที่ 26 มีรัฐมนตรี 31 คน มีที่มาจากทหารและตำรวจ 20 คน คิดเป็นร้อยละ 70.9 และ 7) รัฐบาลชุดที่ 28 มีรัฐมนตรี 36 คน มีที่มาจากทหารและตำรวจ 13 คน คิดเป็นร้อยละ 36.1 สรุปจากรัฐบาลชุดที่ 21 – 28 มีสัดส่วนรัฐมนตรีที่มีที่มาจากทหารและตำรวจเฉลี่ยร้อยละ 54.72 ต่อมาเมื่อจอมพลสฤคทำการปฏิวัติและสถาปนาระบอบสฤคขึ้นเมื่อ 20 ตุลาคม พ.ศ.2501 โดยระบอบดังกล่าวดำรงอยู่ถึงปี พ.ศ.2516 พบว่ามีสัดส่วนรัฐมนตรีในรัฐบาลซึ่งมีที่มาจากข้าราชการพล



เรือนเป็นส่วนใหญ่ ดังนี้ 1) รัฐบาลชุดที่ 29 มีรัฐมนตรี 18 คน มีที่มาจากข้าราชการพลเรือน 12 คน คิดเป็นร้อยละ 66.7 2) รัฐบาลชุดที่ 30 มีรัฐมนตรี 22 คน มีที่มาจากข้าราชการพลเรือน 13 คน คิดเป็นร้อยละ 59 3) รัฐบาลชุดที่ 31 มีรัฐมนตรี 28 คน มีที่มาจากข้าราชการพลเรือน 14 คน คิดเป็นร้อยละ 50 และ 4) รัฐบาลชุดที่ 32 มีรัฐมนตรี 29 คน มีที่มาจากข้าราชการพลเรือน 14 คน คิดเป็นร้อยละ 48.3 สรุปจากรัฐบาลชุดที่ 21 – 28 มีสัดส่วนรัฐมนตรีที่มีที่มาจากข้าราชการพลเรือนเฉลี่ยร้อยละ 56 สถิตินี้ดังกล่าวสามารถสะท้อนให้เห็นถึงบทบาท อำนาจ และความสำคัญของข้าราชการพลเรือนที่มีต่อระบอบสฤษดิ์อย่างชัดเจน (โปรดดูตารางที่ 2 และ 3)



ตารางที่ 2 จำนวนรัฐมนตรีในรัฐบาลชุดที่ 19 – 26 จำแนกตามภูมิหลังทางอาชีพ พ.ศ. 2490 – 2500 (ก่อนสมัยระบอบสฤษดิ์)

(Stifel, 1976, pp. 1184 – 1196 และ ธีรพงศ์ ธีระพรพันธุ์, 2532, น. 161 – 163)

ภูมิหลังทางอาชีพ	รัฐบาลชุดที่ 19 10 พ.ย. 2490 – 6 ก.พ. 2491		รัฐบาลชุดที่ 20 21 ก.พ. 2491 – 7 เม.ย. 2481		รัฐบาลชุดที่ 21 8 เม.ย. 2491 – 24 มี.ย. 2492		รัฐบาลชุดที่ 22 25 มี.ย. 2492 – 28 พ.ย. 2494		รัฐบาลชุดที่ 23 29 พ.ย. 2494 – 5 ธ.ค. 2494		รัฐบาลชุดที่ 24 6 ธ.ค. 2494 – 24 มี.ค. 2495		รัฐบาลชุดที่ 25 24 มี.ค. 2495 – 25 ก.พ. 2500		รัฐบาลชุดที่ 26 21 มี.ค. 2500 – 16 ก.ย. 2500	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
1. ทหารและตำรวจ	7	29.2	7	29.2	13	40.6	11	39.2	8	53.4	18	72.0	22	70.9	20	70.9
1.1 ทหารบก	3	12.5	2	8.3	10	31.3	9	32.2	6	40.0	10	40.0	14	45.1	14	45.1
1.2 ทหารเรือ	3	12.5	3	12.5	2	6.2	1	3.5	1	6.7	3	12.0	3	9.7	1	9.7
1.3 ทหารอากาศ	1	4.2	2	8.3	1	3.1	-	-	1	6.7	3	12.0	3	9.7	3	9.7
1.4 ตำรวจ	-	-	-	-	-	-	1	3.5	-	-	2	8.0	2	6.4	2	6.4
2. ข้าราชการพลเรือน	12	50.0	9	37.5	10	31.3	9	32.2	4	26.7	4	16.0	5	16.1	2	16.1
3. นักธุรกิจ	-	-	-	-	3	9.3	2	7.1	1	6.7	1	4.0	1	3.3	1	3.3
4. พลเรือนอื่นๆ	5	20.8	8	33.3	6	18.8	6	21.5	2	13.2	2	8.0	3	9.7	7	9.7
รวม	24	100.0	24	100.0	32	100.0	28	100.0	15	100.0	25	100.0	31	100.0	31	100.0
นายกรัฐมนตรี	กวาง อภัยวงศ์		กวาง อภัยวงศ์		จอมพล ป.		จอมพล ป.		จอมพล ป.		จอมพล ป.		จอมพล ป.		จอมพล ป.	

หมายเหตุ: จำนวนคณะรัฐมนตรีในที่นี้หมายถึงรวมถึงนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการ และรัฐมนตรีช่วยว่าการทุกคนในคณะรัฐมนตรีแต่ละชุด ซึ่งมีทั้งการย้ายเข้าและออก รวมไปถึงการโยกย้ายต่างๆ รวมไปถึงการแต่งตั้งเข้ามาใหม่ในคณะรัฐมนตรีทุกคนในช่วงอายุของรัฐบาลแต่ละชุด มิใช่ยึดเอาตามจำนวนกระทรวงในขณะนั้น โปรดดูรายละเอียดจำนวนกระทรวงในส่วนต่อๆ ไป



ตารางที่ 3 จำนวนรัฐมนตรีในรัฐบาลชุดที่ 28 – 32

จำแนกตามภูมิหลังทางอาชีพ พ.ศ. 2501 – 2516 (ภายใต้ระบอบสฤษดิ์)

(Stifel, 1976, pp. 1184 – 1196 และ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2532, น. 161 - 163 , น. 164 – 165)

ภูมิหลังทางอาชีพ	รัฐบาลชุดที่ 28 1 ม.ค. 2501 – 20 ต.ค. 2501		รัฐบาลชุดที่ 29 9 ก.พ. 2502 – 8 ธ.ค. 2506		รัฐบาลชุดที่ 30 9 ธ.ค. 2506 – 6 มี.ค. 2512		รัฐบาลชุดที่ 31 7 มี.ค. 2512 – 17 พ.ย. 2514		รัฐบาลชุดที่ 32 18 ธ.ค. 2515 – 15 ต.ค. 2516	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
1. ทหารและตำรวจ	13	36.1	5	27.8	8	36.4	12	42.8	12	41.4
1.1 ทหารบก	10	27.8	5	27.8	5	22.7	7	25.0	6	20.7
1.2 ทหารเรือ	2	5.5	-	-	-	-	1	3.5	2	6.9
1.3 ทหารอากาศ	1	2.8	-	-	2	9.1	1	3.5	2	6.9
1.4 ตำรวจ	-	-	-	-	1	4.6	3	10.7	2	6.9
2. ข้าราชการพลเรือน	12	33.3	12	66.7	13	59.0	14	50.0	14	48.3
3. นักธุรกิจ	4	11.1	-	-	-	-	2	7.2	3	10.3
4. พลเรือนอื่นๆ	7	19.5	1	5.5	1	4.6	-	-	-	-
รวม	36	100.0	18	100.0	22	100.0	28	100.0	29	100.0
นายกรัฐมนตรี	พล.ท.ถนอม		จอมพลสฤษดิ์		จอมพลถนอม		จอมพลถนอม		จอมพลถนอม	

2. บริบทแวดล้อมเชิงสถาบันและตัวแสดงภายนอกประเทศ

2.1 สหรัฐฯ และองค์กรโลกกบาลกับบทบาทต่อไทยในโลกยุคสงครามเย็น

ปัจจัยการภายนอก ในฐานะตัวแปรสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อการเมืองภายใน และมีผลต่อเปลี่ยนแปลงในเชิงสถาบัน ซึ่งในห้วงการศึกษานี้มีปรากฏการณ์ที่เป็นปัจจัยภายนอกที่สำคัญที่สุด คือ ภาวะสงครามเย็น ซึ่งเกิดความตึงเครียดระหว่างสองมหาอำนาจของโลกระหว่างค่ายเสรีนิยมประชาธิปไตยกับค่ายคอมมิวนิสต์ โดยไทยซึ่งอยู่ค่ายโลกเสรีนิยมภายใต้การนำของสหรัฐฯ ต้องเผชิญกับปัญหาภัยคอมมิวนิสต์ของประเทศไทยในช่วงสงครามเย็น ขณะกำลังดำเนินไปท่ามกลางความร้อนแรงของสงครามตัวแทนในสงครามอินโดจีนครั้งที่สอง หรือสงครามเวียดนาม ระหว่างเวียดนามเหนือซึ่งได้รับการสนับสนุนจากประเทศคอมมิวนิสต์กับเวียดนามใต้ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากสหรัฐฯ โดยมีพื้นที่สู้รบใน



เวียดนาม ลาว และกัมพูชา ระหว่าง พ.ศ.2498 - 2518 ทำให้การแผ่อิทธิพลของลัทธิคอมมิวนิสต์เข้ามาในเมืองไทยรุนแรงที่สุดในห้วงสงครามเย็น ปรากฏการณ์ดังกล่าว เกิดขึ้นในช่วงก่อนและต่อเนื่องไปตลอดในห้วงระบอบสฤษดิ์ ระบอบสฤษดิ์ซึ่งมีสหรัฐฯ สนับสนุนเห็นและสร้างวาทกรรมขึ้นว่า “คอมมิวนิสต์นั้นเป็นภัยแก่สถาบันชาติ ศาสน์ กษัตริย์” ทำให้ลัทธิคอมมิวนิสต์เป็นที่น่าหวาดกลัว และเป็นภัยแก่สังคมไทยที่ประชาชนส่วนใหญ่เกรงกลัวเป็นอย่างยิ่ง ภัยคอมมิวนิสต์ดังกล่าวก็ปรากฏมาในหลายรูปแบบ ทั้งการเกิดขึ้นของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย วิกฤตการณ์ในลาว ปี พ.ศ.2503 ที่ไทยเข้าไปเกี่ยวข้องอย่างลึกซึ้ง ซึ่งจบลงด้วยชัยชนะของลาวฝ่ายซ้ายทำให้ลาวเป็นคอมมิวนิสต์ที่อันตรายเพราะมีพรมแดนประชิดติดกับไทย (ทักษ์ เถลิงเกียรติ, 2548, น. 283-293) ฯลฯ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการป้องกันและปราบปรามในหลายรูปแบบ เห็นได้จากการจัดตั้งองค์การ SEATO (สปอ.)¹⁴ ซึ่งเป็นผลมาจากนโยบายปิดล้อมคอมมิวนิสต์ (Containment Policy) ของสหรัฐอเมริกา

การเข้ามามีบทบาทของสหรัฐฯ ในการสนับสนุนการพัฒนาของประเทศไทยในระบอบสฤษดิ์ การสนับสนุนดังกล่าวนี้เป็นส่วนหนึ่งของการรักษาผลประโยชน์ของระบบทุนนิยมในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศไทยที่ถือเป็นศูนย์กลางของภูมิภาคนี้ โดยยกเรื่องความมั่นคงจากภัยคุกคามคอมมิวนิสต์มาเป็นข้ออ้างหลัก (กุลลดา เกษบุญชู มีด, ม.ป.ป., น. 2 และดูเพิ่มเติมใน Yano, 1963, pp. 284 – 299) ซึ่งการสนับสนุนต่างๆ ของสหรัฐอเมริกาที่มีต่อประเทศไทย อาทิ เงินช่วยเหลือ เงินกู้ ความช่วยเหลือทางวิชาการ เทคโนโลยี และผู้เชี่ยวชาญในสาขาความรู้ต่างๆ ฯลฯ มิใช่เป็นการให้เปล่า แต่เป็นการแลกเปลี่ยนกับการรักษาความมั่นคงเอาไว้ในภูมิภาคนี้เพื่อรักษาผลประโยชน์ต่างๆ ของสหรัฐฯ เอง นอกจากนี้ตัวจอมพลสฤษดิ์เองยังมีความสัมพันธ์อย่างแน่นแฟ้นกับ กลุ่มผู้นำของสหรัฐฯ และสหรัฐฯ เองก็ยอมรับฐานะความเป็นผู้มีอำนาจในการเมืองไทยของจอมพลสฤษดิ์ที่มาจากจากรัฐประหาร นอกจากนี้ระบอบสฤษดิ์ยังพยายามจะผนวกไทยเข้าเป็นส่วนหนึ่งของระบบทุนนิยมโลกที่มีสหรัฐฯ เป็นแกนนำผ่านประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 33¹⁵ ซึ่งเป็นการขยายเพิ่มเติมจากประกาศ ฉบับที่ 11 เพื่อส่งเสริมการลงทุน อาทิ รัฐจะไม่ตั้งโรงงานอุตสาหกรรมใหม่เพื่อแข่งกับเอกชน จะไม่โอนกิจการอุตสาหกรรมของเอกชนมาเป็นของรัฐ เป็นต้น ขณะที่สหรัฐฯ ก็ตอบแทนการกระทำดังกล่าวภายใต้ระบอบสฤษดิ์ด้วยการเพิ่มเงินช่วยเหลือทางเศรษฐกิจแก่ไทย เมื่อ 22 ธันวาคม พ.ศ.2501 จาก 4 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ เป็น 20 ล้านดอลลาร์

¹⁴ SEATO : South East Asia Treaty Organization หรือองค์การสนธิสัญญาเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 8 กันยายน พ.ศ.2497 ในสมัยจอมพล ป. เป็นนายกรัฐมนตรี.

¹⁵ (ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 33 วันที่ 5 ธันวาคม พ.ศ.2501)



สหรัฐ รวมทั้งผลักดันให้ธนาคารโลกเข้ามามีส่วนกำหนดทิศทางเศรษฐกิจของไทยผ่านการเผยแพร่รายงานการประชุมธนาคารโลกปี พ.ศ.2502 ชื่อ “Ellsworth Report” วิเคราะห์ความล้มเหลวของระบบเศรษฐกิจไทยในห้วงสมัยจอมพล ป.เป็นนายกรัฐมนตรี (พ.ศ.2491 - 2500) โดยเสนอแนวทางแก้ไขให้ไทยสนับสนุนให้เอกชนเข้ามาลงทุนแทนเพื่อลดบทบาทของรัฐ แก้ไขระบบกฎหมาย ปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน จัดตั้งหน่วยงานเพื่อวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ และสร้างสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมต่อการลงทุนของไทยและต่างชาติ (ผาสุก พงษ์ไพจิตรและคริส เบเกอร์, 2546, น. 157) หลังจากนั้นไม่นานนักระบอบสฤษดิ์ดำเนินการตามคำแนะนำดังกล่าวด้วยการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อการศึกษาถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจของชาติทั้งในระยะสั้นและระยะยาวเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว และก่อตั้งสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ เมื่อกรกฎาคม พ.ศ.2502 เป็นต้น ปฏิสัมพันธ์ลักษณะนี้เองระหว่างไทยกับสหรัฐฯ และองค์กรระหว่างประเทศทำให้ไทยได้รับการสนับสนุนทั้งในด้านการเงิน บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ และเทคโนโลยีต่างๆ ตลอดจนภายใต้ระบอบสฤษดิ์

3. รายละเอียดการขยายตัวของระบบราชการไทยในโครงสร้างหน่วยงานระดับกระทรวงและกรม

เมื่อพิจารณาจากจำนวนและแนวโน้มการเพิ่มขึ้นของส่วนราชการระดับกระทรวง กรม และหน่วยงานที่มีฐานะเทียบเท่าในห้วงเวลา 16 ปี ภายใต้การปกครองด้วยระบอบสฤษดิ์ตั้งแต่ พ.ศ. 2501 – 2516 พบว่าจำนวนหน่วยงานระดับกรม หรือเทียบเท่าเพิ่มขึ้นถึงจุดสูงสุดในปี พ.ศ. 2514 คิดเป็นร้อยละ 21.88 หรือคิดเป็นจำนวน 21 กรม และกลับมามีจำนวนลดลงหลังจากทำรัฐประหารตนเองของจอมพลถนอมในปี พ.ศ. 2514 ทำให้ลดลงเหลือเพียงเพิ่มขึ้นร้อยละ 7.29 ในปี พ.ศ. 2515 กระทั่งสิ้นสุดระบอบสฤษดิ์ในช่วงปลายปี พ.ศ. 2516 (โปรดดูตารางที่ 4)

ตารางที่ 4 แสดงจำนวนและแนวโน้มการเพิ่มขึ้นของส่วนราชการระดับกระทรวง กรม และหน่วยงานที่มีฐานะเทียบเท่ากรมภายใต้ระบอบสฤษดิ์ ตั้งแต่ พ.ศ. 2501 - 2516 ¹⁶					
พ.ศ.	จำนวนกระทรวง	จำนวนทบวง	จำนวนกรม	ร้อยละของแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นคิดจากปี 2501 ¹⁷	
				กระทรวง	กรม
2501	12	2	96	-	-
2502	12	-	98	0.00	+ 2.08
2503	12	-	100	0.00	+ 4.17

¹⁶ รวบรวมข้อมูลจากกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง และสำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี.

¹⁷ อนึ่ง ตารางข้อมูลต่างๆ ในบทความนี้จะใช้สัญลักษณ์แทนจำนวนที่เพิ่มขึ้นด้วยเครื่องหมาย “+” ส่วนจำนวนที่ลดลงแทนด้วยเครื่องหมาย “-” สัญลักษณ์ “n.a.” ย่อมาจาก not available หมายถึง ไม่มีข้อมูล.



ตารางที่ 4 แสดงจำนวนและแนวโน้มการเพิ่มขึ้นของส่วนราชการระดับกระทรวง กรม และหน่วยงานที่มีฐานะเทียบเท่ากรมภายใต้ระบอบสฤษดิ์ ตั้งแต่ พ.ศ. 2501 - 2516 ¹⁶					
พ.ศ.	จำนวนกระทรวง	จำนวนทบวง	จำนวนกรม	ร้อยละของแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นคิดจากปี 2501 ¹⁷	
				กระทรวง	กรม
2504	12	-	102	0.00	+ 6.25
2505	12	-	105	0.00	+ 9.38
2506	12	-	108	0.00	+ 12.50
2507	12	-	109	0.00	+ 13.54
2508	12	-	112	0.00	+ 16.67
2509	12	-	113	0.00	+ 17.71
2510	12	-	114	0.00	+ 18.75
2511	12	-	115	0.00	+ 19.79
2512	12	-	115	0.00	+ 19.79
2513	12	-	115	0.00	+ 19.79
2514	12	-	117	0.00	+ 21.88
2515	11	1	103 ¹⁸	- 8.33	+ 7.29
2516	11	1	103	- 8.33	+ 7.29

ในส่วนของงบประมาณรายจ่ายประจำปี เมื่อพิจารณาจะพบว่ามีการเพิ่มขึ้นของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของหน่วยงานราชการระดับกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานที่มีฐานะเทียบเท่า ปี พ.ศ. 2487 – 2521 โดยผู้ศึกษาทำการเจาะจงศึกษาเฉพาะช่วงเวลา 16 ปี ภายใต้การปกครองระบอบสฤษดิ์ ตั้งแต่ พ.ศ. 2501 – 2516 เมื่อพิจารณาถึงการเพิ่มขึ้นของงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น จะพบว่า มีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นมาโดยตลอด หากคำนวณจากฐานในปี พ.ศ. 2501 จนกระทั่งสิ้นสุดระบอบสฤษดิ์ในปี พ.ศ. 2516 เพิ่มขึ้นมาถึงร้อยละ 1,691.20 หรือคิดเป็นร้อยละ 26.92 ต่อปี โดยในช่วงปีที่มีการเพิ่มขึ้นมากที่สุดโดยคิดเป็นร้อยละนั้นเกิดขึ้นในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2501 และ 2502 เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 222.13 หรือเกือบ 3 พันล้านบาท

¹⁸ แต่เดิมสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีนั้นมิใช่สถานะเทียบเท่ากรมมาตั้งแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งกระทรวงและกรม พุทธศักราช 2476 โดยเรียกชื่อว่า กรมเลขาธิการรัฐมนตรี ต่อมาสถานะของสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีกลายเป็นเพียงหน่วยงานหนึ่งในแต่ละกระทรวงโดยไม่มีสถานะเป็นกรมตามบทบัญญัติของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 หมวด 2 ข้อ 19 และหมวด 3 ข้อ 25 ต่อมาได้เปลี่ยนชื่อมาเป็นสำนักงานรัฐมนตรี ตามที่ได้มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 เมื่อวันที่ 2 ตุลาคม 2545 หมวด 13 มาตรา 30 จนกระทั่งถึงปัจจุบัน



ภายในช่วงรอยต่อเพียงสามเดือนเศษหลังจากการปฏิวัติ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 จนกระทั่งจอมพลสฤษดิ์ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี (โปรดดูตารางที่ 5)

ตารางที่ 5 รายจ่ายประจำปีของหน่วยงานราชการระดับกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานที่มีฐานะเทียบเท่ากรม (ไม่นับรวมกระทรวงกลาโหม) ปี พ.ศ. 2491 - 2521 ¹⁹				
พ.ศ.	จำนวน (บาท)	เพิ่ม/ลดจากปีก่อน (บาท)	เพิ่ม/ลดจากปีก่อน (ร้อยละ)	หมายเหตุ
2491	398,582,765	n.a.	n.a.	
2492	456,827,504	+ 58,244,739	+ 14.61	
2493	583,832,062	+ 127,004,558	+ 27.80	
2494	683,873,271	+ 100,041,209	+ 17.14	
2495	782,498,366	+ 98,625,095	+ 14.42	
2496	1,120,307,219	+ 337,808,853	+ 43.17	
2497	1,132,000,985	+ 11,693,766	+ 1.04	
2498	987,209,294	- 144,791,691	- 12.79	
2499	1,399,955,438	+ 412,746,144	+ 41.81	
2500	1,078,258,216	- 321,697,222	- 22.98	
2501	1,268,876,920	+ 190,618,704	+ 17.68	เพิ่มขึ้นร้อยละ 1691.20 จากปี พ.ศ. 2501 หรือคิดเป็นเพิ่มขึ้น เฉลี่ยต่อปีร้อยละ 26.92
2502	4,087,466,197	+ 2,818,589,277	+ 222.13	
2503	4,220,169,818	+ 132,703,621	+ 3.25	
2504	3,653,973,068	- 566,196,750	- 13.42	
2505	5,078,271,127	+ 1,424,298,059	+ 38.98	
2506	5,659,594,655	+ 581,323,528	+ 11.45	
2507	6,849,348,760	+ 1,189,754,105	+ 21.02	
2508	8,154,848,438	+ 1,305,499,678	+ 19.06	
2509	9,842,822,839	+ 1,687,974,401	+ 20.70	
2510	12,262,835,179	+ 2,420,012,340	+ 24.59	
2511	13,718,634,850	+ 1,455,799,671	+ 11.87	
2512	15,000,310,054	+ 1,281,675,204	+ 9.34	
2513	17,101,154,378	+ 2,100,844,324	+ 14.01	
2514	18,038,315,990	+ 937,161,612	+ 5.48	
2515	20,981,933,940	+ 2,943,617,950	+ 16.32	

¹⁹ ฐานข้อมูลเดียวกับ อ้างอิง 34.



ตารางที่ 5 รายจ่ายประจำปีของหน่วยงานราชการระดับกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานที่มีฐานะเทียบเท่ากรม (ไม่นับรวมกระทรวงกลาโหม) ปี พ.ศ. 2491 - 2521 ¹⁹				
พ.ศ.	จำนวน (บาท)	เพิ่ม/ลดจากปีก่อน (บาท)	เพิ่ม/ลดจากปีก่อน (ร้อยละ)	หมายเหตุ
2516	22,728,125,000	+ 1,746,191,060	+ 8.32	
2517	27,728,125,000	+ 5,000,000,000	+ 22.00	
2518	34,227,737,000	+ 6,499,612,000	+ 23.44	
2519	46,386,739,000	+12,159,002,000	+ 35.52	
2520	47,135,776,000	+ 749,037,000	+ 1.61	
2521	55,985,076,000	+ 8,849,300,000	+ 18.77	

ขณะที่จำนวนของข้าราชการพลเรือน ซึ่งเป็นบุคคลซึ่งรับราชการ โดยได้รับเงินจากเงินงบประมาณ ประเภทเงินเดือนในกระทรวง ทบวง กรมฝ่ายพลเรือน และรวมถึงข้าราชการตำรวจ โดยได้รับเงินเดือนจากผู้ว่าจ้างด้วย แต่ไม่รวมถึงข้าราชการฝ่ายตุลาการ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ²⁰ เมื่อพิจารณาจากข้อมูลจะพบว่าตลอดระยะเวลา 16 ปีภายใต้ระบอบสฤษดิ์นั้น มีจำนวนข้าราชการพลเรือนเพิ่มขึ้นเป็นจำนวน 79,291 คน คิดเป็นร้อยละ 37.64 จากปี พ.ศ. 2501 หรือประมาณร้อยละ 2.90 ต่อปี โดยมีจำนวนข้าราชการพลเรือนมากที่สุดในปี พ.ศ. 2516 ซึ่งมีจำนวนมากถึง 289,933 คน (โปรดดูตารางที่ 6) และเมื่อพิจารณาเพิ่มเติมจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2514 มีจำนวนทั้งสิ้น 27,710,140,057 บาท ประกอบด้วยงบประมาณรายจ่ายของแต่ละกระทรวง งบกลาง และรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจ จะพบว่าในปี พ.ศ. 2514 รัฐบาลไทยนั้นต้องจ่ายเงินเดือนค่าจ้างให้แก่ข้าราชการพลเรือนเป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น 4,018,547,000 บาท เมื่อคำนวณโดยเฉลี่ยแล้วพบว่าเงินเดือนค่าจ้างของข้าราชการพลเรือนหนึ่งคนเท่ากับ 15,888.42 บาท ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 14.50 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีทุกประเภทของรัฐบาลในขณะนั้น

ตารางที่ 6 จำนวนข้าราชการพลเรือน ปี พ.ศ. 2491 - 2521 ²¹				
พ.ศ.	จำนวน (คน)	เพิ่ม/ลดจากปีก่อน (คน)	เพิ่ม/ลดจากปีก่อน (ร้อยละ)	หมายเหตุ
2491	85,540	-	-	
2492	155,761	+ 70,221	+ 82.09	
2493	163,606	+ 7,845	+ 5.04	

²⁰ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499 มาตรา 3

²¹ ฐานข้อมูลเดียวกับ อ้างอิง 34.



ตารางที่ 6 จำนวนข้าราชการพลเรือน ปี พ.ศ. 2491 - 2521 ²¹				
พ.ศ.	จำนวน (คน)	เพิ่ม/ลดจากปีก่อน (คน)	เพิ่ม/ลดจากปีก่อน (ร้อยละ)	หมายเหตุ
2494	163,552	- 54	- 0.03	
2495	164,507	+ 955	+ 0.58	
2496	174,782	+ 10,275	+ 6.25	
2497	183,203	+ 8,421	+ 4.82	
2498	191,434	+ 8,231	+ 4.49	
2499	194,301	+ 2,867	+ 1.50	
2500	201,820	+ 7,519	+ 3.87	
2501	210,642	+ 8,822	+ 4.37	เพิ่มขึ้นร้อยละ 37.64 จากปี พ.ศ. 2501 หรือคิดเป็นเพิ่มขึ้น เฉลี่ยต่อปีร้อยละ 2.90 (รวมทั้งสิ้น 79,291 คน)
2502	218,385	+ 7,743	+ 3.68	
2503	221,437	+ 3,052	+ 1.40	
2504	226,968	+ 5,531	+ 2.50	
2505	232,986	+ 6,018	+ 2.65	
2506	243,890	+ 10,904	+ 4.68	
2507	253,765	+ 9,875	+ 4.05	
2508	261,815	+ 8,050	+ 3.17	
2509	278,837	+ 17,022	+ 6.50	
2510	189,102	- 89,735	- 32.18	
2511	210,082	+ 20,980	+ 11.09	
2512	225,210	+ 15,128	+ 7.20	
2513	234,951	+ 9,741	+ 4.33	
2514	252,923	+ 17,972	+ 7.65	
2515	243,280	- 9,643	- 3.81	
2516	289,933	+ 46,653	+ 19.18	
2517	304,561	+ 14,628	+ 5.05	
2518	320,196	+ 15,635	+ 5.13	
2519	348,083	+ 27,887	+ 8.71	
2520	341,520	- 6,563	- 1.89	
2521	440,574	+ 99,054	+ 29.00	



ภาควิเคราะห์และบทสรุป

การขยายตัวของระบบราชการที่เกิดขึ้นในห้วงของระบอบการปกครองนี้เกิดขึ้นภายใต้บริบทแวดล้อมเชิงสถาบัน (Institutional Environment/Context) คือ ห้วงสงครามเย็นโดยสหรัฐฯ พยายามการเข้ามามีบทบาทในการสนับสนุนการพัฒนาของประเทศไทยในระบอบสฤษดิ์ เพื่อรักษาผลประโยชน์ของสหรัฐฯ และระบบทุนนิยมในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยมีตัวแสดง (Actor) ที่สำคัญ ได้แก่ 1) นายกรัฐมนตรีไทยและคณะทหารใกล้ชิด ที่ใช้ประกาศคณะปฏิวัติทำลายสถาบันทางการเมืองต่างๆ ลงอย่างสิ้นเชิง ส่งผลให้ไม่มีการปฏิสัมพันธ์ทางการเมืองกับสถาบันอื่นๆ ในประเทศ นอกจากนี้ยังมีมาตรา 17 ที่ให้อำนาจอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด 2) กลุ่มข้าราชการพลเรือนฝ่ายวิชาการ ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีบทบาทมากที่สุด ในบริบทแวดล้อมเชิงสถาบันในขณะนั้น โดยเฉพาะเรื่องการพัฒนา เนื่องจากเป็นกลุ่มผู้มีความรู้จบการศึกษาจากประเทศตะวันตกและกลายมาเป็นผู้กำหนดนโยบายเศรษฐกิจมหภาค 3) สหรัฐฯ ประเทศตะวันตกและองค์กรโลกบาล ที่พร้อมจะสนับสนุนตัวแสดงทั้งสองในฐานะผู้คำนวณระบอบสฤษดิ์ ซึ่งจะทำหน้าที่ปกป้องผลประโยชน์ของสหรัฐฯ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยตัวแสดงที่สำคัญทั้งหมดใช้กระบวนการให้เหตุผล (Rationalization) ว่าด้วยแนวคิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจและความมั่นคงจากภัยคอมมิวนิสต์ โดยมีหลักหมายสำคัญคือแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พร้อมใช้กระบวนการทำให้เกิดขึ้นจริง (Materialization) ผ่านอำนาจเด็ดขาดของผู้นำไทยในการตรากฎหมายต่างๆ เพื่อให้เป็นไปตามที่ต้องการ โดยมีสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งทำหน้าที่สภานิติบัญญัติเป็นตรายางคอยผ่านกฎหมายต่างๆ ให้ ซึ่งหากไม่ต้องการใช้กระบวนการดังกล่าวก็สามารถใช้ช่องทางผ่านมาตรา 17 หรือประกาศคณะปฏิวัติแทนได้ มีวัตถุประสงค์หลัก หรือเนื้อหา (context) 2 ประการ คือ 1) เพื่อให้ระบบราชการสามารถรองรับภารกิจด้านการพัฒนาและการรักษาความมั่นคง และ 2) เพื่อเป็นกลไกในการช่วยเหลือ สนับสนุน รวมทั้งสร้างความชอบธรรมในการปกครองประเทศ โดยมีเนื้อหาสำคัญคือการขยายระบบราชการของไทยในขณะนั้นให้มีความใหญ่โตขึ้นทั้งในแนวกว้าง (Widening) อันหมายถึงการขยายจำนวนหน่วยงานต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับกรมออกไปอย่างกว้างขวางในเชิงปริมาณ และในแนวลึก (Deepening) โดยการขยายออกไปในเชิงอำนาจหน้าที่ฝังลึกจนขยายตัวครอบคลุมพื้นที่ปริมณฑลของชีวิตประชาชนมากขึ้นอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนในการเมืองไทย ผ่านจำนวนหน่วยงาน งบประมาณรายจ่าย จำนวนข้าราชการพลเรือน และเงินเดือนค่าจ้างที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปีตามที่ได้อ้างไว้ข้างต้น

อย่างไรก็ดี ปรากฏการณ์การขยายตัวของระบบราชการไทยในห้วงดังกล่าวไม่ได้เป็นการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันแบบที่วิเคราะห์ว่าการขยายตัวเพื่อสร้างอำนาจจักรของระบบราชการ แต่เป็นการ



ขยายตัวเพื่อสถาปนา “ระบอบการปกครอง” ที่รัฐภายใต้การนำของข้าราชการทั้งฝ่ายทหารและพลเรือนเป็นแกนนำผู้ยึดกุมอำนาจอธิปไตยและกำหนดทิศทางในการขับเคลื่อนประเทศอย่างเบ็ดเสร็จภายใต้ระบอบสฤษดิ์ ที่ในวงวิชาการเรียกกันอย่างกว้างว่า “ระบอบอำมาตยาธิปไตย” โดยมีกรมเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่กลไกสำคัญในการเข้าไปแทรกแซงและกำกับ หรืออาจถึงขั้นบังคับทุกปริมณฑลชีวิตของประชาชนในประเทศ ก่อนจะเริ่มเริ่มขยายอำนาจจักรของตัวเองตามงานศึกษาของวระเดช เพื่อให้อำนาจยังรากฝังลึกลงไปในการเมืองไทย ซึ่งแนวคิดแบบระบอบสฤษดิ์นี้เป็นมรดกตกทอดผ่านมือกลุ่มผู้นำไทยจากรุ่นสู่รุ่น ชำรงอยู่ในการเมืองไทยเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ดังจะเห็นได้จากการทำรัฐประหารหลายครั้งตลอดห้วงเวลาหลังจากนั้น ซึ่งจะปรากฏการณ์ก้ำกึ่งกันอย่างเข้มของตัวแสดงเดิมๆ นั่นคือข้าราชการทหารและพลเรือนที่ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดดังกล่าว แต่ด้วยการเวลาที่เปลี่ยนแปลงไปย่อมส่งผลต่อบริบททางการเมืองทั้งภายในและภายนอกประเทศในฐานะบริบทแวดล้อมเชิงสถาบันเปลี่ยนแปลงไปเช่นกัน ชุดแนวคิดเรื่องความมั่นคงและการพัฒนาถูกบั่นทอนและลดค่าลง โดยถูกแทนที่ด้วยแนวคิดเสรีนิยมประชาธิปไตยแบบตะวันตกซึ่งเริ่มแผ่อิทธิพลเข้ามายังไทยเรื่อยมา จนทำให้เกิดสถาบันทางการเมืองต่างๆ ในฐานะตัวแสดงใหม่ๆ ปรากฏขึ้นในการเมืองไทย และตัวแสดงเหล่านี้เองที่มีส่วนร่วมกันผนึกกำลังในการโค่นล้มระบอบสฤษดิ์ในปี พ.ศ. 2516 ผ่านเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 ซึ่งเป็นการเปิดพื้นที่ในตัวแสดงเหล่านี้เข้ามามีส่วนในการให้เหตุให้ผล จนผลักดันให้เกิดขึ้นจริงซึ่งนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันตามที่ปรารถนาดังเช่นที่เราได้เห็นในประวัติศาสตร์การเมืองไทย แต่จุดเน้นย้ำที่ผู้ศึกษาพิจารณาเห็นว่าสำคัญอย่างที่ได้กล่าวไว้ คือ แนวคิดแบบระบอบสฤษดิ์ยังมีอิทธิพลและดำรงในสถาบันการเมืองไทยเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งผู้ศึกษาจะไม่ขออธิบายหรืออภิปรายในบทความนี้ แต่อยากให้นักรัฐศาสตร์หันมามองการเมืองไทยในปัจจุบัน (ปี พ.ศ.2559) ว่า รัฐธำธิปไตยกลุ่มปัจจุบันซึ่งมีมาตรา 44 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ.2557 การเข้ามาบีบคั้นในคณะรัฐมนตรี และมีส่วนร่วมกำหนดนโยบายของกลุ่มเทคโนโลยีโนเครด ซึ่งปรากฏการณ์เหล่านี้ใช่แนวคิดแบบระบอบสฤษดิ์หรือไม่ ซึ่งหากใช่เช่นนั้นแล้วตลอดเวลากว่า 60 ปีที่ผ่านมา ภายใต้บริบทแวดล้อมทางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป ก็ไม่ได้ทำให้แนวคิดแบบระบอบสฤษดิ์หายไปจากการเมืองไทย

บรรณานุกรม

หนังสือและบทความในหนังสือ

กุลลดา เกษบุญชู มีด. (ม.ป.ป.). การเมืองไทยในยุคสฤษดิ์ – ถนอม ภายใต้โครงสร้างอำนาจโลก.

กรุงเทพฯ : ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.



กุลลดา เกษบุญชู มีด. (2550). การเมืองไทยในยุคสมัย-ถนอมภายใต้โครงสร้างอำนาจโลก. กรุงเทพฯ :

ทุนนิธิปริดี พนมยงค์ มูลนิธิ 50 ปี ธนาคารแห่งประเทศไทย.

เจมส์ ซี. อินแกรม. (2552). การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในประเทศไทย 1850 – 1970. กรุงเทพฯ :

มูลนิธิโตโยต้าประเทศไทย.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2535). 100 ปี แห่งการปฏิรูประบบราชการ : วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและ

อำนาจการเมือง. กรุงเทพฯ : โครงการเผยแพร่ผลงานวิจัย ฝ่ายวิจัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ทักษ์ เฉลิมเตียรณ. (2548). การเมืองระบบพ่อขุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : โรง

พิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

นิธิ เอียวศรีวงศ์. (2552). ต้นร่าง (ตุ๊กตา) ประวัติศาสตร์ไทยสังเขป : ข้อเสนอสังเขป ประวัติศาสตร์แห่งชาติ.

ประมวลประกาศและคำสั่งของคณะปฏิวัติที่ใช้เป็นกฎหมาย พร้อมทั้งธรรมนูญการปกครอง

ราชอาณาจักร และ พ.ร.บ.จัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ.2502. (2503). พระนคร:

สำนักพิมพ์ก้าวหน้า.

ผาสุก พงษ์ไพจิตรและคริส เบเกอร์. (2546). เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ พิมพ์ครั้งที่ 3.

กรุงเทพฯ : ซิลค์เวอร์ม.

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. (2532). กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย : บทวิเคราะห์เชิง

ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2475 – 2530. กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย.

วรเดช จันทรศร. (2543). การขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการไทย : ปัญหา อุปสรรค และ

แนวโน้ม พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ : สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย.

วรเดช จันทรศร. (2536). การปรับปรุงและปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย พิมพ์ครั้งที่ 2.

กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด สหยาบถ์ออกและการพิมพ์.

March, James G. and Johan P. Olsen. (1989). **Rediscovering Institution: The Organizational Basic**

of Politics. New York : The Free Press.

Muscat, R.J. (1966). **Development strategy in Thailand, a study of economic growth** New York: F.A. Praeger.

Peters, B. Guy. (2005). **Institutionalism Theory in Political Science : The New Institutionalism**

2nd ed. London : Continuum.

Peters, Guy B. and Donald J. Savoie, eds. (1995). **Governance in a Changing Environment.**

Canada : Centre for Management Development.



- Peters, B. Guy and Jon Pierre ed. (2007). **Institutionalism Volume 1**. Los Angeles : Sage Publication.
- Peters, B. Guy and Jon Pierre ed. (2007). **Institutionalism Volume 3**. Los Angeles : Sage Publication.
- Pollitt, Christopher & Geert Bouckaert. (2000). **Public Management Reform**. New York : Oxford University Press.
- Riggs, W., Fred. (1966) **Thailand; the Modernization of a Bureaucratic Polity**. Honolulu: East-West Center Press.
- Siffin, J., William. (1966). **The Thai Bureaucracy: Institutional Change and Development**. Honolulu: East-West Center Press.
- Toonen, A.J., Theo. (2003) Administrative Reform : Introduction in Peters, B., Guy and Jon Pierre, eds. **Handbook of Public Administration** London : Sage.
- Wilson, David A. (1962). **Politics in Thailand**. USA : Cornell University Press.

บทความวารสาร

- ณัฐพล ใจจริง. (2554). *กำเนิดระบอบประชาธิปไตยแบบอำนาจจำกัด : ปฏิสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยไทย 2475 – 2490*. ฟ้าเดียวกัน ปีที่ 9 ฉบับที่ 1, กรุงเทพฯ : ฟ้าเดียวกัน, น. 117 – 137.
- วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2556). *สองคลื่นแห่งการปฏิรูประบบราชการไทย: 15 ปีของความเปลี่ยนแปลงในเชิงสถาบันทางการเมือง-การบริหารไทย 2535 - 2549*, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์. (2542). *รากฐานความคิดทางการเมืองสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์*. ใน ธเนศ วงศ์ยานนาวา (บก.), *รัฐศาสตร์สาร ปี 21 ฉบับ 1*. กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- Hooley, Richard. (1976). *The Contribution of Technocrats to Development in Southeast Asia*. **Asian Survey Vol. 16, No. 12**, 1160 – 1161.
- Lande, Carl H. (1976). *Technocrats in Southeast Asia : A Symposium : Introduction*. **Asian Survey Vol. 16, No. 12**, 1151 – 1155.



Stifel, Laurence D. (1976). *Technocrats and Modernization in Thailand* in **Asian Survey Vol.16**

No.12, University of California Press.

Toru Yano. (1963). *Sarit and Thailand's 'Pro-American Policy'*. **The Developing Economies** 6, 284-299.

วิทยานิพนธ์

อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์. (2526). **สหรัฐอเมริกา กับนโยบายเศรษฐกิจไทย (1960 - 1970)**. วิทยานิพนธ์
รัฐศาสตรบัณฑิต ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ บัณฑิตวิทยาลัย ได้รับการตีพิมพ์,
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

Voradej Chandarasorn. (1985). **Patterns of Organizational Expansion in the Thai Public**

Bureaucracy : A Study Agencies' Functional Responsibilities, 1969 – 1982. A

dissertation in the Department of Public Administration submitted to the faculty of the

Graduate School of Arts and Science in partial fulfillment of the requirements for the degree

of Doctor of Philosophy at New York University.

Wasan Luangprapat. (2008). **Public Sector Reform in Thailand : Causes and Consequences**. Ph.D.

Dissertation, Kobe University.

ระเบียบและกฎหมายต่างๆ

ประกาศกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ เรื่อง แต่งตั้งผู้อำนวยการทางหลวงจังหวัดตามพระราชบัญญัติ
ทางหลวง พุทธศักราช 2482 ประกาศ ณ วันที่ 21 มิถุนายน พ.ศ. 2506.

ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 3 ประกาศ ณ วันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501.

ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 8 ประกาศ ณ วันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501.

ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 33 ณ วันที่ 5 ธันวาคม พ.ศ.2501.

ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515

พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ พ.ศ. 2506.

พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมชลประทาน กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ พ.ศ. 2506.

พระราชบัญญัติจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2476.

พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2502.

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545.

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499.