

**บทบาทและอิทธิพลของข้าราชการกระทรวงมหาดไทย ในสังคมไทย**

**พันตำรวจโท ฤชากร จรเจวุฒิ**



**สถาบันวิทยบริการ**

**จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย**

**วิทยานิพนธ์นี้ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต**

**ภาควิชาการปกครอง**

**บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย**

**ปีการศึกษา 2539**

**ISBN 974-634-155-1**

**ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย**

I17424185

**THE ROLE AND INFLUENCE OF INTERIOR MINISTRY OFFICERS  
IN THE THAI SOCIETY**

**Police Lieutenant Colonel Ruechagorn Jonjewuti**



สถาบันวิทยบริการ

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Arts**

**Department of Government**

**Graduate School**

**Chulalongkorn University**

**Academic Year 1996**

**ISBN 974-634-155-1**

หัวข้อวิทยานิพนธ์      บทบาทและอิทธิพลของข้าราชการกระทรวงมหาดไทย ในสังคมไทย  
โดย                              พันตำรวจโท ฤชากร จรเจวุฒิ  
ภาควิชา                              การปกครอง  
อาจารย์ที่ปรึกษา              รองศาสตราจารย์ ประหยัด หงษ์ทองคำ

---

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยนี้เป็นส่วนหนึ่ง  
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญามหาบัณฑิต

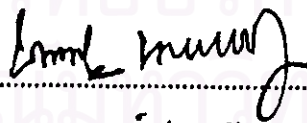


..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย  
(รองศาสตราจารย์ ดร. สันติ ฤงสุวรรณ)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์



..... ประธานกรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ดร. พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว)



..... อาจารย์ที่ปรึกษา  
(รองศาสตราจารย์ ประหยัด หงษ์ทองคำ)



..... กรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ไชยันต์ ไชยพร)

พิมพ์ค้นฉบับบทความวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสีเขียวนี้เพียงแผ่นเดียว

อุทากร จรุงวุฒิ, พ.ต.ท. : บทบาทและอิทธิพลของข้าราชการกระทรวงมหาดไทย ในสังคมไทย  
( THE ROLE AND INFLUENCE OF INTERIOR MINISTRY OFFICERS IN THE THAI SOCIETY )  
อ.ที่ปรึกษา : รศ.ประหยัด หงษ์ทองคำ , 191 หน้า , ISBN 974-634-155-1

วัตถุประสงค์ในการทำวิทยานิพนธ์นี้ มุ่งที่จะศึกษาถึงลักษณะของบทบาทและอิทธิพลของข้าราชการกระทรวงมหาดไทยที่เกิดขึ้นในสังคมไทย โดยพิจารณาถึงบทบาทที่ก่อให้เกิดอิทธิพล ลักษณะพิเศษที่เกิดขึ้น ปฏิกริยาย้อนกลับและการขยายขอบเขตของอิทธิพล ซึ่งสิ่งที่เกิดขึ้นนี้มีผลกระทบต่อสังคมและระบบการเมืองของไทย

วิธีการศึกษาเน้นการศึกษา โดยการวิจัยจากข้อมูลจากเอกสารและการสัมภาษณ์กลุ่มประชากร 2 กลุ่ม ทั้งประชาชนและข้าราชการควบคู่กันไป วิธีการสัมภาษณ์เป็นการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก ที่ผู้ศึกษาสามารถซักถามและตั้งคำถามหาข้อเท็จจริงในประเด็นที่ต้องการศึกษา ตามวัตถุประสงค์และปัญหาของการศึกษาได้

ผลการศึกษาพบว่าการจัดองค์การและบทบาทอำนาจหน้าที่ ซึ่งมีพัฒนาการและความต่อเนื่องจากอดีตถึงปัจจุบัน เป็นปัจจัยหลักที่ทำให้กระทรวงมหาดไทยมีระบบราชการที่เข้มแข็ง ประกอบทั้งลักษณะของวัฒนธรรมความเชื่อทางการเมืองของสังคมไทย ที่มีลักษณะของวัฒนธรรมแบบดั้งเดิมตั้งแต่อดีต ยังคงมีอิทธิพลต่อความรู้สึกนึกคิดของประชาชนอยู่มาก ทำให้อิทธิพลของข้าราชการกระทรวงมหาดไทยสามารถเกิดขึ้นและแพร่ขยายออกเป็นวงกว้างขึ้นในสังคมไทย

อิทธิพลของข้าราชการกระทรวงมหาดไทย เป็นอิทธิพลที่ค่อยก่อร่างขึ้นและมีระดับการขยายเป็นไปอย่างช้า ๆ แต่ต่อเนื่องและแน่นอน โดยมีการขยายตัวออกไปรอบด้านและมีปฏิกริยาที่ย้อนกลับสู่ความคิดความเชื่อทางการเมืองของประชาชน ในลักษณะของการปลุกฝังให้ยอมรับอิทธิพลของข้าราชการกระทรวงมหาดไทยที่เกิดขึ้น และกระทบต่อการปรับตัวด้านโครงสร้าง บทบาท อำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยเอง อิทธิพลดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสังคมไทยและระบบการเมือง ทั้งในทางตรงและทางอ้อม ลักษณะของกระทรวงมหาดไทยเป็นศูนย์กลางแห่งอำนาจในระบบการเมือง เป็นทั้งผู้ให้และผู้ถูกให้อำนาจเพื่อประโยชน์นานาประการ เปรียบเสมือนสูตรสำเร็จแห่งการครอบครองอำนาจทางสังคมและการเมือง ซึ่งนักการเมืองย่อมเล็งเห็นความสำคัญของกระทรวง ๆ นี้ อันจะนำมาใช้หาประโยชน์ทางการเมืองได้



ภาควิชา ..... การปกครอง  
สาขาวิชา ..... การปกครอง  
ปีการศึกษา ..... 2539

ลายมือชื่อนิสิต พ.ต.ท. ....  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา รศ. ....  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษารวม .....

พิมพ์ต้นฉบับบทคัดย่อวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสีเขียวนี้เพียงแผ่นเดียว

# # C731521 : MAJOR GOVERNMENT

KEY WORD : ROLE / INFLUENCE / INTERIOR MINISTRY OFFICERS / THAI SOCIETY

RUECHAGORN JONJEWUTI ,POL.LT.COL . : THE ROLE AND INFLUENCE OF INTERIOR  
MINISTRY OFFICERS IN THE THAI SOCIETY. , THESIS ADVISOR : ASSO. PROF. PRAYAD  
HONGTONGKUM , 191 pp. ISBN 974 -634 -155 -1

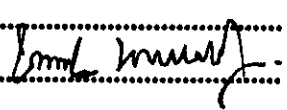
The research is aimed at studying the roles and importance of the Interior Ministry officers in the Thai society by examining the roles of the Ministry that cause its influence , its unique characteristics , its reactionary effects , and the expansion in the scope of its influence. These all impact the Thai politics and society.

The methods used in the study are documentary research and in-depth interviews of both government officers and civilians.

The outcome of the study shows that the government , roles , and authority of the Interior Ministry , which have had a long , continual development , are the factors that cause its strong bureaucratic structure. In addition , the traditional Thai political culture still influence people's views of politics. This , in turn results in an increased importance of the Interior Ministry officers.

The importance of these officers has gradually but steadily and continually increased in all directions. This has a reactionary effect on people's views of politics ,in that they come to accept the importance of the officers. Also , both directly and indirectly , the roles , functions , and power of the Interior Ministry , as well as the Thai society and politics are all affected the Interior Ministry becomes the center of politics. Its resources have been used for various purposes. As a result ,the Interior Ministry seems like a political tool for the acquisition of social and political power which have been realized by many politicians.

ภาควิชา ..... การปกครอง  
สาขาวิชา ..... การปกครอง  
ปีการศึกษา ..... 2539

ลายมือชื่อนิติกร พ.ด.ท.  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา รศ.   
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษารวม .....

## กิตติกรรมประกาศ

“ กตัญญู กตเวทิตา ” คือ คุณสมบัติของพุทธศาสนิกชนชาวไทยทุกคน ที่ได้ยึดถือปฏิบัติเป็นมรดกที่ดั่งามสืบทอดกันมา หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้ตกสู่สายตาของท่านทั้งหลาย โดยปราศจากการระลึกถึงผู้มีพระคุณแล้ว ผู้ทำวิทยานิพนธ์มีความรู้สึกกว่าวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีโอกาสสมบูรณ์ไปได้ด้วยความภูมิใจ หรือมีคุณค่าทางใจอย่างยิ่งแต่ประการใด

ความสำเร็จแห่งการทำวิทยานิพนธ์นี้ สามารถลุล่วงไปได้ เป็นผลสืบเนื่องมาจากท่านผู้มีพระคุณหลายท่านได้กรุณาให้กำลังใจ ให้ความรู้ ถ่ายทอดประสบการณ์ที่แต่ละท่านได้สั่งสมมาแล้วนำมาเรียบเรียงเป็นอักษรสู่ท่าน เริ่มด้วยพระคุณอันมีค่ายิ่งของ คุณพ่อและคุณแม่ ที่ได้ปลูกฝังมาแต่เล็ก ให้เป็นคนใฝ่รู้ ให้กำลังใจและทุนทรัพย์ในการศึกษามาโดยตลอด จวบจนสามารถเลี้ยงชีพด้วยรายได้ของตนเองได้ พระคุณที่ลืมิได้อีก คือ พระคุณของคณาจารย์หลายท่านซึ่งมีอาจกล่าวนามได้หมดจากหลายสถาบันอันได้ผ่านการศึกษามา ที่ได้กรุณาให้ความรู้เพิ่มพูนขึ้นตามลำดับชั้นและวัย จนเป็นรากฐานแห่งการศึกษาในปัจจุบัน

ขอกราบขอบพระคุณท่าน รองศาสตราจารย์ ดร.พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ , ท่าน ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ไชยันต์ ไชยพร กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และท่าน รองศาสตราจารย์ ประหยัด หงษ์ทองคำ หัวหน้าภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในฐานะท่านอาจารย์ที่ปรึกษา ทั้งสามท่านเป็นอาจารย์ผู้ให้ความรู้ตลอดหลักสูตรการศึกษานี้ จนกระทั่งผ่านขั้นตอนการทำวิทยานิพนธ์ด้วยความราบรื่น , อีกท่านหนึ่ง คือ พันตำรวจโท ดร.โสภณ วาราชนนท์ ผู้บัญชาการกองบัญชาการตำรวจนครบาล ที่เป็นผู้แนะนำ ให้แนวความคิด ข้อปรึกษา จากประสบการณ์หลายด้านที่มีคุณค่าและได้มาด้วยความสามารถอย่างสูงยิ่งของท่านเองมาโดยตลอด

ผู้มีพระคุณอีกหลาย ๆ ท่าน ที่ยังระลึกถึงและจดจำได้ตลอดเวลา อันมีอาจกล่าวถึงได้ครบทุกท่านไม่ว่าจะเป็น ผู้บังคับบัญชา เพื่อนร่วมงาน เพื่อนร่วมสถานศึกษาทุกสถาบันน้อง ๆ และผู้ใต้บังคับบัญชา ทุกๆ ท่าน ล้วนมีค่ายิ่งต่อการศึกษาของผู้ทำวิทยานิพนธ์ทั้งสิ้น คุณประโยชน์หรือคุณค่าใด ๆ ที่ผู้อ่านได้รับจากวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ขอยกความดีทั้งหมดให้กับผู้มีพระคุณทุกท่านที่ได้กล่าวถึงมาแล้วข้างต้น ประการสุดท้าย ผู้ที่ก่อให้เกิดกำลังใจในครั้งนั้นก็คือ ภรรยาและบุตรชายทั้งสองคน ผู้ซึ่งเป็นความหวัง เพื่อความสำเร็จในการศึกษา เพื่อความก้าวหน้าในการทำงาน และเพื่อประโยชน์ในการวางแผนทางการดำเนินชีวิตที่ดีต่อไป.

พันตำรวจโท ฤชากร จรเจวุฒิ



## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญตาราง	ญ
สารบัญแผนภาพ	ฎ
บทที่	
1	บทนำ ..... 1
	สภาพปัญหาและความสำคัญ ..... 1
	คำนิยามและความหมาย ..... 5
	ขอบข่ายและข้อจำกัดในการศึกษา ..... 6
	วัตถุประสงค์ในการศึกษา ..... 7
	สมมติฐาน ..... 7
	แนวทางในการศึกษาวิจัย ..... 8
	ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ ..... 11
	การนำเสนอผลการศึกษา ..... 11
2	แนวความคิดและทฤษฎีที่ใช้เป็นกรอบในการศึกษา ..... 13
	แนวความคิดเกี่ยวกับระบบราชการ ..... 13
	ความเป็นมาของระบบราชการ ..... 14
	กำเนิดระบบราชการสมัยใหม่ ..... 16
	ความหมายของระบบราชการ ..... 17
	การจัดองค์การแบบระบบราชการ ..... 20
	ระบบราชการต่อการสร้างความทันสมัย ..... 24
	ระบบราชการไทย ..... 25
	แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจและอิทธิพล ..... 29
	ปัจจัยที่ส่งเสริมให้บุคคลมีอิทธิพล ..... 32
	แนวความคิดเกี่ยวกับกลุ่มอิทธิพล และกลุ่มผลประโยชน์ ..... 34

สารบัญ ( ต่อ )

บทที่	หน้า
แนวความคิดเกี่ยวกับวัฒนธรรมทางการเมืองไทย .....	39
ประเภทของวัฒนธรรมทางการเมือง .....	42
อิทธิพลของการปกครองในอดีต .....	43
กระบวนการถ่ายทอดวัฒนธรรมต่าง ๆ .....	45
วัฒนธรรมทางการเมืองของชนชั้นนำกับประชาชน .....	46
วัฒนธรรมทางการเมืองที่สำคัญ ๆ ของไทย .....	47
แนวความคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างระบบการเมืองกับระบบราชการ	51
ผลการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง .....	53
สรุป .....	56
3    วิวัฒนาการและบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบด้านการเมืองการปกครอง	
ของกระทรวงมหาดไทย .....	60
ประวัติกระทรวงมหาดไทย .....	60
โครงสร้างบทบาทหน้าที่ของกรมการปกครอง .....	71
ภารกิจหน้าที่และความรับผิดชอบ .....	71
การแบ่งส่วนราชการ .....	73
โครงสร้างบทบาทหน้าที่ของกรมตำรวจ .....	76
ภารกิจหน้าที่และความรับผิดชอบ .....	77
การแบ่งส่วนราชการ .....	80
บทบาททางด้านการเมืองการปกครองของข้าราชการกระทรวงมหาดไทย ...	83
ด้านการเมืองการปกครอง .....	95
ด้านความสงบเรียบร้อยภายในสังคม .....	102
ด้านการพัฒนาและการบริการ .....	108



สารบัญ ( ต่อ )

บทที่		หน้า
4	บทบาทและอิทธิพลของข้าราชการกระทรวงมหาดไทยในสังคมไทย .....	110
	ด้านการจัดองค์การและบทบาทอำนาจหน้าที่ .....	113
	การจัดองค์การ .....	113
	บทบาทอำนาจหน้าที่ .....	115
	ด้านของพัฒนาการและความต่อเนื่องขององค์การ .....	117
	ด้านสถานะทางสังคมของข้าราชการกระทรวงมหาดไทย .....	119
	อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย .....	121
	ผลประโยชน์ระหว่างกันและกัน .....	122
	ความสัมพันธ์ส่วนตัว .....	123
	วัฒนธรรมทางการเมือง .....	124
	บุคลิกภาพส่วนตัว .....	125
	ด้านผลกระทบของอิทธิพลข้าราชการกระทรวงมหาดไทยต่อสังคมไทย .....	127
	ผลกระทบต่อปัจเจกชน .....	127
	ผลกระทบต่อสังคม .....	129
	ด้านความสำคัญเชิงการเมืองจากอิทธิพลข้าราชการกระทรวงมหาดไทย ....	131
	ความสำคัญต่อระบบการเมือง .....	132
	ความสำคัญต่อพรรคการเมือง .....	136
	ความสำคัญต่อนักการเมือง .....	137
	ลักษณะพิเศษของอิทธิพลข้าราชการกระทรวงมหาดไทย .....	138
	การเกิดอิทธิพลของข้าราชการกระทรวงมหาดไทย .....	139
	วัฒนธรรมความเชื่อทางการเมือง .....	141
	ความเข้มแข็งของระบบราชการ .....	143
	ปฏิกริยาย้อนกลับของอิทธิพลข้าราชการกระทรวงมหาดไทย .....	147
	การขยายขอบเขตของอิทธิพลข้าราชการกระทรวงมหาดไทย .....	149
	การยอมรับจากประชาชน .....	149
	การปฏิบัติงานของข้าราชการ .....	150

สารบัญ ( ต่อ )

บทที่	หน้า
การร่วมมือกับหน่วยราชการอื่น .....	150
การร่วมมือกับนักการเมือง .....	151
5    บทสรุปและข้อเสนอแนะ .....	154
ข้อดีข้อเสียของอิทธิพลข้าราชการกระทรวงมหาดไทย .....	158
ข้อดี .....	160
ข้อเสีย .....	161
ประโยชน์ในทางตรง .....	165
ประโยชน์ในทางสังคม .....	166
ประโยชน์ในทางการเมือง .....	167
ประโยชน์ในทางอ้อม .....	168
ประโยชน์ในทางสังคม .....	168
ประโยชน์ในทางการเมือง .....	169
ข้อเสนอแนะ .....	176
ด้านโครงสร้างที่รวมศูนย์ .....	178
ด้านกระบวนการที่ประชาชนขาดการมีส่วนร่วม .....	179
ด้านทัศนคติ ค่านิยม และวัฒนธรรมทางการเมือง .....	180
รายการอ้างอิง.....	185
ประวัติผู้เขียน .....	191

## สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่		หน้า
3.1	แสดงการแบ่งส่วนราชการของกระทรวงมหาดไทยในปัจจุบัน .....	70
3.2	แสดงการแบ่งส่วนราชการของกรมการปกครองในปัจจุบัน .....	75
3.3	แสดงการแบ่งส่วนราชการของกรมตำรวจในปัจจุบัน .....	82
3.4	แสดงความสัมพันธ์ขององค์การและข้าราชการ กับสังคมในระดับต่าง ๆ ของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย .....	92
3.5	แสดงความสัมพันธ์ขององค์การและข้าราชการ กับสังคมในระดับต่าง ๆ ของกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย .....	93
4.1	แสดงการกระจายและการบังคับบัญชาหน่วยงานราชการในสังกัดกระทรวง มหาดไทย ( กรมการปกครองและกรมตำรวจ ) ที่กระจายครอบคลุมทั้ง ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น .....	115
4.2	แสดงปัจจัยที่ทำให้ ข้าราชการฝ่ายปกครองและข้าราชการตำรวจมี สถานะทางสังคมที่เหนือกว่าประชาชน .....	126
4.3	แสดงอิทธิพลของข้าราชการฝ่ายปกครองและข้าราชการตำรวจ ที่ผ่าน มาตามสายงานการบังคับบัญชา และเกิดผลกระทบต่อสังคม .....	130
4.4	แสดงพัฒนาการวัฒนธรรม ความเชื่อทางการเมือง และความเข้มแข็ง ของกระทรวงมหาดไทย .....	146
4.5	แสดงการเกิดอิทธิพลของกระทรวงมหาดไทย และปฏิภิรยาย้อนกลับ ของวัฒนธรรมความเชื่อทางการเมือง และความเข้มแข็งของกระทรวง มหาดไทย .....	148
4.6	แสดงการขยายขอบเขตของอิทธิพลข้าราชการกระทรวงมหาดไทยที่ได้ กระจายออกไปในทิศทางและลักษณะต่าง ๆ .....	152