

วิวัฒนาการการจ้กองค์การของรัฐบาลไทย

1. ความหมายขององค์การ

องค์การในความหมายกว้าง ๆ หมายถึงการที่มนุษย์หลาย ๆ คนมารวมกันเป็นกลุ่ม การที่มนุษย์รวมกันเป็นกลุ่มเช่นนี้เป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติ เช่นเดียวกับสัตว์จำพวกมด ผึ้ง และฝูงสัตว์ต่าง ๆ การรวมตัวเหล่านี้มีการจัดระเบียบ (Social Order) คือ มีหัวหน้า มีการแบ่งงานกันทำ สำหรับสัตว์นั้นการจัดระเบียบนี้เกิดขึ้นตามสัญชาตญาณ แต่ของมนุษย์มิใช่เพียงสัญชาตญาณเท่านั้น มนุษย์ได้ใช้สติปัญหาค้ำจุนจึงมีกรรมวิธีที่ซับซ้อนกว่าของสัตว์ คือ มีการจัดระเบียบในเรื่องสมาชิก หน้าที่ สถาบัน ข้อบังคับ หัวหน้า รายได้ รายจ่าย และความคิดเห็น¹ เมื่อองค์การคือที่รวมของคน องค์การจึงไม่ได้ตั้งอยู่ในที่ว่างเปล่า แต่จะอยู่ในสังคมหรือชุมชน หรืออาจจะเปรียบได้ว่าสังคมนั้นก็คือองค์การขนาดใหญ่ ซึ่ง Amitai Etzioni เรียกว่า สังคมเชิงองค์การ (Organizational Society)² และภายในสังคมเชิงองค์การนี้จะมี องค์การย่อยลงมาอีกมากมาย หลายชนิด หลายลักษณะและหลายวัตถุประสงค์ (The Organization of Organizations)³ โดยองค์การย่อยเหล่านี้จะมีสายใยของความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน นอกจากนี้ยังมีสิ่งเกี่ยวข้องด้วย คือ สมาชิกในสังคมที่เป็นลูกค้าของ องค์การ ค่านิยมทางสังคม วัฒนธรรม ภูมิโนเวศน์ ฯลฯ เป็นสิ่งแวดล้อม สิ่งแวดล้อมเหล่านี้มี ผลกระทบต่อวัตถุประสงค์โครงสร้าง ประสิทธิภาพและความอยู่รอดขององค์การ เพราะอย่างน้อยองค์การต่าง ๆ ก็ได้รับการกระจายแจกจ่ายทรัพยากรโดยสิ่งแวดล้อมเหล่านี้ ดังนั้น

¹ มาลัย หุวะนันทน์, "การจ้กองค์การ," หลักบริหาร (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2510), หน้า 74.

² Amitai Etzioni, Modern Organization (New Delhi : Prentice-Hall of India (Private) Ltd., 1965), P.1.

³ Ibid., p.112.

องค์การต่าง ๆ จึงต้องกำหนดเป้าหมายให้สอดคล้องกับความต้องการของสิ่งแวดล้อม ซึ่งก็เท่ากับว่าสิ่งแวดล้อมของสังคมเป็นเครื่องกำหนดถึงขนาด ลักษณะ วัตถุประสงค์ขององค์การ ดังที่ Parsons ได้ให้คำอธิบายเกี่ยวกับองค์การไว้ว่า

องค์การเป็นระบบสังคมชนิดหนึ่งซึ่งการดำเนินงานต้องอาศัยความร่วมมือสัมพันธ์ระหว่างบุคคลหลายฝ่าย ระบบสังคมชนิดนี้ต่างจากระบบสังคมชนิดอื่นตรงที่ว่าการตั้งเป้าหมายอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างไว้ เพื่อเป็นแนวดำเนินงานให้บรรลุผลตามเป้าหมายนั้น โดยดำเนินงานสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมภายนอก โดยปกติเป้าหมายขององค์การจะต้องสอดคล้องกับลักษณะ วัฒนธรรม และความปรารถนา⁴

แต่สิ่งแวดล้อมของสังคมนั้นมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา และเป็นการเปลี่ยนแปลงที่มีอัตราเพิ่มทวีขึ้นเรื่อย ๆ จากสิ่งแวดล้อมที่เรียบง่าย ๆ ไปสู่สิ่งแวดล้อมที่ยิ่งเหิงสลับซับซ้อน องค์การซึ่งมีหน้าที่สนองความต้องการของสิ่งแวดล้อมก็จะเกิดขึ้นใหม่อยู่เรื่อย ๆ และองค์การเก่าก็พยายามขยายตัวออกไปโดยขยายขอบเขตและวัตถุประสงค์ของตนออกไปเรื่อย ๆ เช่นกัน จากองค์การที่มีหน้าที่และวัตถุประสงค์เพียงอย่างเดียวไปสู่องค์การที่มีหน้าที่และวัตถุประสงค์หลายอย่าง (Multiple Organizations)⁵ การเปลี่ยนแปลงขององค์การเหล่านี้ไม่ใช่เป็นการเปลี่ยนแปลงที่มีการวางแผนล่วงหน้า แต่เป็นการเปลี่ยนแปลงไปตามแรงกดดันของสิ่งแวดล้อมในสังคม ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ได้แก่ความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาการ วัฒนธรรม สภาวะ

⁴ วิทยุ สาร, บทบาทของศึกษาธิการจังหวัด (พระนคร : โรงพิมพ์การศาสนา, 2512), หน้า 5 - 6.

⁵ Eugene Litwak and Lydia E. Hylton, "Interorganizational Analysis: A Hypothesis on Co-ordinating Agencies, Administrative Science Quarterly, 4, (1966), p. 389.

การทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง เมื่อสิ่งแวดล้อมมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น ก็จะทำให้ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรต่าง ๆ ในสังคมพลอยยุ่งเหยิงและซับซ้อนไปด้วย จนอาจจะมีเกิดการขัดแย้งกันได้ เพราะสังคมไม่สามารถกระจายแจกจ่ายทรัพยากรซึ่งมีอยู่อย่างจำกัดให้แก่องค์กรต่าง ๆ ได้อย่างเต็มที่ และเพื่อความอยู่รอดขององค์กรต่อไป องค์กรที่อยู่ในสภาวะเช่นนี้ จะมีความสัมพันธ์กันแบบแข่งขันกัน เพื่อความอยู่รอดขององค์กร (Struggle for Survival) หรืออาจจะปรับตัวเข้าหาซึ่งกันและกัน (Mutual Adaptation) โดยหันมามีความสัมพันธ์แบบร่วมมือกันยิ่งขึ้น เพื่อความอยู่รอดร่วมกัน ดังนั้น หากองค์กรใดไม่สามารถที่จะปรับตัวเองให้เข้ากับสภาวะแวดล้อมทางสังคมได้แล้ว องค์กรนั้นก็จะเป็นการให้บรรลุป่าหมายด้วยความราบรื่นได้ หรืออาจจะต้องสลายตัวไปเองในที่สุด

2. วิวัฒนาการการจัดองค์กรของรัฐบาลไทย

เพื่อที่จะได้เข้าใจถึงความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งแวดล้อมและองค์กรมากขึ้น และจะเป็นการทำให้ภาพพจน์องค์กรของรัฐบาลไทยในปัจจุบันแจ่มชัดยิ่งขึ้น จึงควรศึกษาถึงประวัติความเป็นมาในอดีตของรัฐบาลไทยเสียก่อน ซึ่งจะได้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงในการจัดองค์กรทั้งในรูปแบบจำนวน วัตถุประสงค์ในสภาวะแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา วิวัฒนาการการจัดองค์กรหรือการจัดระเบียบบริหารของไทยนั้น เมื่อจัดแบ่งตามการเปลี่ยนแปลงหลักการจัดระเบียบบริหารเป็นสำคัญแล้ว สามารถแบ่งออกได้อย่างกว้าง ๆ เป็น 4 สมัย ตามลำดับคือ

2.1 สมัยสุโขทัย

2.2 สมัยศรีอยุธยา

2.3 สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

2.4 สมัยปัจจุบัน

2.1 สมัยสุโขทัย

เนื่องจากในสมัยสุโขทัยนี้ไทยได้รบชนะขอม และยึดเมืองสุโขทัยซึ่งเป็นของขอมอยู่ก่อน พร้อมกับสถาปนาขึ้นเป็นเมืองหลวง จึงมีความจำเป็นต้องสร้างแนวป้องกันราชธานีอันเป็นศูนย์กลางของการปกครอง และรวบรวมเมืองอื่น ๆ ในอาณาเขตให้เป็นปึกแผ่นและเป็น

และเป็นอาณาเขตเดียวกันอย่างมั่นคงสืบไป นอกจากนี้เพื่อป้องกันการรุกรานจากขอมซึ่งเป็นเจ้าของเขมและภยันตรายจากเมืองหรือนครอิสระอื่น ๆ ทั้งที่เป็นชนชาติไทยด้วยกัน เช่น เมืองอุทองและชนต่างชาติ เช่น ขอม รามัญ เป็นต้น กระจักระเบียบการปกครองของไทยสมัยนี้ จึงต้องถือเอาการป้องกันบ้านเมืองซึ่งเป็นหลักวางระเบียบการปกครองอย่างทวารวดีเป็นแบบอย่างที่ดีว่าเป็นทหารทุกคน เวลาบ้านเมืองสงบรวบรวมปราศจากศึกสงคราม ก็ทำมาหากินตามปกติอย่างพลเรือน แต่เวลาเกิดสงครามก็ระดมกำลังจับอาวุธและบังคับบัญชาอย่างทหารร่วมกันทำการสู้รบป้องกันประเทศชาติ⁶ การแบ่งเขตการปกครองก็จำเป็นต้องให้สอดคล้องกับนโยบายป้องกันบ้านเมือง การแบ่งเขตการปกครองอาณาจักรจึงมีลักษณะที่เป็นการป้องกันราชธานี ซึ่งเป็นศูนย์กลางของการปกครองด้วย โดยแบ่งเขตการปกครองออกเป็น 3 ส่วน คือ เขตการปกครองที่เป็นราชธานีอันเป็นเขตที่ตั้งนครหลวงและหัวเมืองชั้นใน ส่วนที่ 2 เขตการปกครองเมืองชั้นนอก คือ เมืองพระยามหานครต่าง ๆ ซึ่งมีการปกครองกันเอง และส่วนที่ 3 เมืองประเทศราช อันมีเจ้านายชาวเมืองนั้นปกครองสิทธิขาดเหมือนอย่างพระเจ้าแผ่นดินในเมืองของตน เป็นแต่ต้องถวายเครื่องราชบรรณาการต่อพระเจ้ากรุงสุโขทัยตามกำหนด และเวลามีศึกสงครามต้องเกณฑ์กองทัพมาช่วย⁷ สำหรับระบบการปกครองยังคงใช้วิธีการปกครองแบบดั้งเดิมของมนุษย์ คือ ระบบที่ถือว่าทุกคนเป็นเครือญาติกันและนับถือหัวหน้าเป็นหลักสำคัญในการปกครอง⁸ ซึ่งมีลักษณะง่าย ๆ ไม่ยุ่งยากซับซ้อน กรมพระยาคำรงราชานุภาพได้อธิบายไว้ดังนี้คือ

⁶ ประยูร กาญจนกุล, กฎหมายปกครอง (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2485), หน้า 142.

⁷ สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ, แสดงบรรยายพงษาวดารสยาม (พระนคร : โรงพิมพ์อักษรนิติ, 2490), หน้า 25 - 26.

⁸ กระทรวงมหาดไทย, ประวัติมหาดไทย (ส่วนกลาง) ภาคที่ 1 (พระนคร, มหาดไทย, 2507), หน้า 88.

เอาลักษณะการปกครองสดุดมาเป็นหลัก โดยถือว่าบิดาเป็นผู้ปกครองครัวเรือน หลายครัวเรือนรวมกันเป็นบ้าน อยู่ในปกครองของ "พอบาน" ผู้อยู่ในปกครองเรียก "ลูกบาน" หลายบานรวมกันเป็นเมือง ถ้าเป็นเมืองขึ้นอยู่ในการปกครอง "พอเมือง" ถ้าเป็นเมืองประเทศราช เจ้าเมืองเป็น "ขุน" หลายเมืองรวมเป็นประเทศอยู่ในการปกครองของพระเจ้าแผ่นดิน แต่โบราณเรียกว่า "พดุงขุน" ข้าราชการตำแหน่งต่าง ๆ ใค่นามว่า "ลูกขุน" จึงเห็นได้ว่าวิธีการปกครองของไทยเป็นอย่างไรบิดาปกครองบุตร (Paternal Government)⁹

จะเห็นได้ว่าวิธีการปกครองแบบนี้ไม่ได้มีการแบ่งงานออกเป็น ส่วน ๆ ตามลักษณะเฉพาะ (Specialization) และมอบให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบอย่างแน่ชัด แต่เป็นการปกครองที่พระองค์ทรงรับเอาพระราชธุระในการบริหารเองทั้งปวง เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อย ให้ความยุติธรรมและป้องกันประเทศ ลักษณะการปกครองเช่นนี้จึงถือเอาอำนาสิทธิของพระเจ้าแผ่นดินเป็นหลัก พระองค์ทรงมีพระราชอำนาจเด็ดขาดในการบริหารแผ่นดินด้วยพระองค์เอง หน้าที่การบริหารทั้งหมดขึ้นอยู่กับพระมหากษัตริย์ที่มีพระบรมเดชานุภาพมาก ถ้าพระมหากษัตริย์หย่อนอนุภาพเมื่อใด ราชอาณาจักรก็อาจแตกสลายได้โดยง่าย เช่น พอลวงรัชกาลพดุงขุนรามคำแหงมหาราชแล้ว หัวเมืองที่เคยอยู่ในราชอาณาจักร เขตกั้ตั้งต้นแยกกันไปโดยตั้งตนเป็นอิสระ¹⁰ จนกระทั่งกรุงสุโขทัยต้องตกเป็นเมืองขึ้นของกรุงศรีอยุธยาไปในที่สุด

2.2 สมัยกรุงศรีอยุธยา

เมื่อสุโขทัยเสื่อมสลายไปแล้ว พระเจ้าอู่ทองทรงมีอำนาจในการปกครองประเทศ สืบแทน ทรงพระนามว่า พระรามราชาธิบดีที่ 1 มีกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี ได้ทรงยกทัพไปตี

⁹สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ, "ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ," ชุมนุมนิพนธ์ (บางเรื่อง) (พระนคร : กองการพิมพ์สลากกินแบ่งรัฐบาล, 2500), หน้า 8

¹⁰"เรื่องเดียวกัน," หน้า 9.

เมืองหลวงของเขมรได้ และกวาดต้อนเอาข้าราชการชั้นผู้ใหญ่และพวกพราหมณ์เข้ามา
กรุงศรีอยุธยาด้วย เพื่อให้มาช่วยปรับปรุงการบริหารราชการของไทย ดังนั้น ลักษณะการ
ปกครองสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนต้นจึงมีลักษณะการปกครองของไทยกับของขอมผสมกัน หลักการ
ปกครองของขอมนั้นได้แบบอย่างมาจากอินเดีย ซึ่งถือว่าพระเจ้าแผ่นดินเป็นโพธิสัตว์หรือพระ
อิศวร พระนารายณ์แห่งภาคมาลัยงโลก มีพราหมณ์เป็นเจ้าสำหรับการปกครอง ลักษณะการ
ปกครองของขอมจึงคล้ายกับนายปกครองชาว¹¹ เมื่อไทยรับเอาประเพณีการปกครองของขอม
มาใช้ก็ทำให้ฐานะของประชาชนต้องเปลี่ยนจากการเป็นลูกบ้าน ลูกเมือง มาเป็นไพร่ทาสไป

ในสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนต้นนั้น การจัดการปกครองส่วนกลางหรือราชธานีได้จัดการ
แบบขอม คือ ได้จัดแบ่งงานออกเป็น ส่วน ๆ และมอบหมายให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบ ซึ่งมีอยู่ 4
แผนก เรียกว่า จตุสดมภ์ อันแปลว่า หลักทั้ง 4 คือ เมือง วัง คลัง นา โดยมีอำนาจหน้าที่
ดังนี้

1. ขุนเมือง เป็นพนักงานปกครองท้องที่รักษาสันติสุข บังคับ
บัญชาไพร่พลบางส่วน ทั้งมีหน้าที่ปราบปรามโจรผู้ร้าย และลง
ราชทัณฑ์แก่ผู้กระทำความผิด

2. ขุนวัง เป็นหัวหน้าข้าราชการในราชสำนัก มีหน้าที่ทาง
ตุลาการหรือตำแหน่งคล้าย ๆ กันนี้ เพราะประเพณีถือกันมาแต่
โบราณว่า พระเจ้าแผ่นดินเป็นผู้ประทานความยุติธรรมให้แก่
ไพร่ฟ้าชาวแผ่นดิน แต่โดยที่พระองค์ไม่อาจชำระคดีต่าง ๆ ด้วย
พระองค์เองได้ทั้งหมด จึงต้องมอบพระราชอำนาจให้ขุนวัง ซึ่ง
เป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชิดพระองค์รับพระราชภาระนั้นไป

3. ขุนคลัง เป็นพนักงานรับจ่าย และเก็บรักษาพระราชทรัพย์
อันได้มาจากส่วยสาอากรทั้งปวง

4. ขุนนา เป็นพนักงานตรวจตราดูแลการทำไร่ นา ออกสิทธิ์
ที่นาและรักษาเสบียงอาหารสำหรับพระนคร¹²

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 7.

¹² ประยูร กาญจนกุล, เรื่องเดิม, หน้า 143 - 144.

ต่อมาในรัชสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ กรุงศรีอยุธยามีอาณาเขตกว้างขวางขึ้น ได้มีการขยายอำนาจของราชธานีออกไปให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ซึ่งเท่ากับเป็นการลดอำนาจของผู้ครองนครให้ลดน้อยลง และเพิ่มการควบคุมจากส่วนกลางให้รัดกุมยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เพราะถ้าผู้ครองนครต่าง ๆ มีอำนาจสิทธิขาดในการปกครองตนเองมากแล้ว ก็จะเป็นอุปสรรคต่อความมั่นคงของพระราชอาณาจักรเป็นส่วนรวมได้ เมื่ออำนาจส่วนกลางได้ขยายออกไปอย่างกว้างขวางเช่นนี้แล้ว วิธีการปกครองแบบเดิมก็ไม่สามารถดูแลให้ทั่วถึงและรัดกุมได้ พระองค์จึงได้ทรงปฏิรูประเบียบการปกครองเสียใหม่ เพื่อให้เหมาะสมกับการที่ได้รวมอำนาจปกครองเข้าไว้ในราชธานีให้มีความแน่นแฟ้นและใกล้ชิดยิ่งขึ้น โดยทรงตั้งตำแหน่งอัครมหาเสนาบดีเพิ่มขึ้นจากจตุสดมภ์ คือ สมุหกลาโหม มีอำนาจหน้าที่ตรวจตราว่ากล่าวราชการฝ่ายทหาร สมุหนายกมีอำนาจหน้าที่ตรวจตราว่ากล่าวพลเรือนทั่วพระราชอาณาเขต¹³ อัครมหาเสนาบดีทั้ง 2 นี้มีฐานะสูงกว่าเสนาบดีจตุสดมภ์ สำหรับจตุสดมภ์ก็ได้ปรับปรุงใหม่ โดยได้มอบหมายให้กรมคลังมีหน้าที่เป็นพนักงานเกี่ยวข้องกับชาวต่างประเทศอีกแผนกหนึ่งด้วย เรียกว่า กรมท่า ทั้งนี้ เพราะในขณะนั้นได้มีชาวต่างประเทศเข้ามาติดต่อค้าขายมากขึ้น

การตั้งตำแหน่งสมุหกลาโหมและสมุหนายกนี้ มีผลทำให้อำนาจของพระมหากษัตริย์แผ่กว้างขวางออกไปกว่าเดิม อำนาจของราชธานีเริ่มแผ่ออกไปครอบคลุมหัวเมืองต่าง ๆ เพราะอัครมหาเสนาบดีทั้งสองตำแหน่งนี้ขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์โดยตรง จึงกล่าวได้ว่าการปกครองสมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นแบบที่มีรากฐานรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง

แต่อย่างไรก็ดี การที่สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถได้ทรงแยกการทหารและพลเรือนออกจากกัน โดยให้อัครมหาเสนาบดีทั้งสองตำแหน่งมีอำนาจหน้าที่แบ่งแยกเป็นสัดส่วนนั้น ต่อมาภายหลังปรากฏว่าอำนาจหน้าที่ของอัครมหาเสนาบดีทั้งสองได้ผันแปรไปจากเดิม คือ ได้มีการแบ่งหัวเมืองออกเป็น 2 ภาค หัวเมืองฝ่ายเหนือให้สมุหนายกบังคับบัญชาทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน ส่วนหัวเมืองฝ่ายใต้ให้สมุหกลาโหมบังคับบัญชาทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน เช่น

¹³ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาถนอมพิทยางกูร, "การแสดงบรรยายพงศาวดารสยาม," เรื่องเดิม, หน้า 64.

เดียวกัน ซึ่ง Fred W. Riggs ได้เรียกการปกครองนี้ว่าเป็นแบบ "Bilateral Division"¹⁴ สาเหตุที่อำนาจและหน้าที่ของอัครมหาเสนาบดีทั้ง 2 ได้ผันแปรผิดแผกไปจากเดิมนั้น อาจเป็นเพราะว่าในระยะต่อมาเกิดศึกสงคราม พระมหากษัตริย์ก็ทรงใช้ทั้งสองฝ่ายเหมือนกันและเสมอกัน ซึ่งเรื่องนี้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีพระบรมราชาธิบายไว้ดังนี้คือ

การซึ่งแบ่งฝ่ายพลเรือนฝ่ายทหาร ซึ่งดูเหมือนว่าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนจะรักษาราชการ ฝ่ายทหารจะเป็นผู้ไปทัพ กลับกลายเป็นไปทัพเหมือนกันทั้งสองฝ่ายนี้ คงจะเป็นด้วยหัวเมืองขึ้น 2 ฝ่ายเป็นต้นเหตุ เมื่อราชการเกิดขึ้นในหัวเมืองนั้น กรมมหาดไทยก็เป็นหน้าที่กรมมหาดไทยไป เกิดขึ้นในกลาโหมก็เป็นกลาโหมไป ด้วยอาศัยเหตุว่าผู้ซึ่งได้เคยบังคับบัญชาในหัวเมืองเหล่านั้นๆ ราษฎรแลในการที่จะกะเกณฑ์ผู้คนพาหนะเสบียงอาหารก็กวาดผู้ซึ่งไม่เคยบังคับกัน เพราะผู้คนที่ใช่ฝ่ายทหารก็ดี พลเรือนก็ดี ไม่มีวิชาฝึกหัดอันใดวิเศษกว่ากัน ก็เป็นอันว่าใช้ได้เท่ากัน ครั้นเมื่อมีการศึกต่างประเทศสมัยพระนคร ซึ่งไม่เป็นหัวเมืองขึ้นฝ่ายใด หรือจะยกไปปราบปรามประเทศใด ซึ่งมีได้เป็นพระราชอาณาเขต ต้องการนายทัพนายกองและไพร่พลมาก ก็ต้องใช้รวมกันทั้งฝ่ายทหาร พลเรือน การที่แบ่งหน้าที่ฝ่ายทหารและพลเรือนเป็นอันศูนย์ไป คงอยู่แต่ชื่อ¹⁵

¹⁴ โพนบูลย์ ช่างเขียน, ลักษณะสังคมและการปกครองของไทย (พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2514), หน้า 27.

¹⁵ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน (พระนคร : โรงพิมพ์พระจันทร์, 2493), หน้า 3 - 4.

2.3 สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

หลักการจ้กระเบียบบริหารราชการแบบจตุสดมภ์ ซึ่งมีมาแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาได้ใช้เรื่อยมาจนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และหลักการปกครองที่สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถได้ทรงปฏิรูปแก้ไขไว้แล้ว ได้ผันแปรผิดแยกไปจากเดิมอย่างมากมาย ซึ่งการเปลี่ยนแปลงนี้มีลักษณะเป็นการเปลี่ยนแปลงเชิงปริมาณ (Quantitative Change) กล่าวคือ ปริมาณงานต่าง ๆ ได้เพิ่มขึ้นตามลำดับ งานในเสนาบดีจตุสดมภ์ก็ขยายเพิ่มขึ้น จนบังคับบัญชาไม่ไหว จึงต้องแยกกรมลงไปอีกเป็นชั้น ๆ และจตุสดมภ์ทั้ง 4 ซึ่งมีใ้ค้อยู่ในบังคับของอัครมหาเสนาบดีทั้งสองอยู่แล้ว กรมต่าง ๆ ที่แยกออกไปอีก ก็มีใ้ค้อยู่ในบังคับจตุสดมภ์ทั้ง 4 ด้วย ในกรมต่าง ๆ ที่แยกชั้นใหม่นี้ ถ้าแยกออกเป็นหมู่ก็พอจะแบ่งออกได้เป็น 4 พวก คือ

1. กรมที่มีหน้าที่ราชการฝ่ายพลเรือนแบ่งไว้ในฝ่ายพลเรือน คือ กรมสุรัสวดี กรมลูกขุน กรมสรรพากร กรมหมอ กรมพระอาลักษณ์ กรมพระคลังต่าง ๆ และกรมภูษามาลา
2. กรมที่มีราชการทหารแบ่งไว้ในฝ่ายทหาร คือ กรมอาสาแปลกเหล่า กรมพระตำรวจ กรมกองมอญ ฯลฯ
3. กรมที่เป็นราชการทหารแต่แบ่งไว้ในฝ่ายพลเรือน คือ กรมล้อมพระราชวัง กรมแสงปืนใหญ่ กรมช่าง กรมมา ฯลฯ
4. กรมที่เป็นราชการพลเรือนแต่แบ่งไว้ในฝ่ายทหาร คือ กรมช่างสิบหลม ฯลฯ นอกจากนี้กรมต่าง ๆ ยังมีศาลชั้นอุทธรณ์เพื่อชำระคดีเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกรมนั้น ๆ และศาลทั้งปวง ซึ่งมีพระธรรมนูญตามกฎหมายเก่า¹⁶

¹⁶ รายละเอียดการผันแปรในอำนาจหน้าที่ของจตุสดมภ์และการเพิ่มขึ้นของกรมต่าง ๆ ไปรคฤในพระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน.

จะเห็นได้ว่าการผันแปรของการจัดระเบียบราชการบริหารดังกล่าวเป็นไปอย่างไม่เหมาะสม ปริมาณงานไม่สมดุลกัน ราชการบางอย่างตกอยู่ในอำนาจของเสนาบดีหลายตำแหน่ง ทำให้เกิดการปฏิบัติราชการพร้อมกัน เกิดการก้าวท้าวสับสนไม่เป็นระเบียบ ทั้งทำให้ขาดความรับผิดชอบ ขาดการประสานงานที่ดี เพราะต่างกรมต่างก็แยกกันอยู่ ไม่มีการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น ดังที่ได้ปรากฏในพระบรมราชาธิบายตอนหนึ่งว่า

เมื่อพิจารณาหตุการให้ตลอดแล้ว ก็จะได้เห็นว่า วิธีซึ่งแบ่งไว้ แรกก่อนกับความตองการในเวลาปัจจุบันนี้ไม่ตองกันเลย การจึงตองผันแปรไปตามลำดับ จนไม่คงรูปเดิมอยู่ได้ แรกการที่ตองแปรไปนั้น เป็นไปตามเวลาที่ตองการมื่อหนึ่งคราวหนึ่ง ไม่ได้เป็นการที่คิดแบ่งสันปันส่วน เพื่อจะให้การเรียบร้อยในราชการทุกกระทรวง เป็นแต่กระทรวงใดอธิบดีมีอำนาจมากก็รวบรวมผลประโยชน์และอำนาจไว้มาก กระทรวงใดอธิบดีมีอำนาจน้อยก็เกือบจะไม่ไ้ทำการอันใด บางกระทรวงก็มีการมุกเหลือจนทำไม่ไหว บางกระทรวงก็มีผลประโยชน์เกินกว่าที่หา บางกระทรวงก็ไม่มีผลประโยชน์พอแก่การที่หา ถึงว่าจะไม่มีข้อขัดขวางอันใดแล้ว ในเวลานี้จะจัดการให้เป็นการเรียบร้อยในราชการไม่ไ้เปลืองเงินแผ่นดิน และให้ เป็นความสุขแก่ราษฎร ก็ยังจะไปไม่ไ้ด้วยผู้ซึ่งทำการมากเหลือตัว ก็ไม่สามารถจะรักษาในตำแหน่งให้เรียบร้อยไปไ้ ผู้ที่ทำการน้อย ไม่สมกับตำแหน่งก็เปลืองเบี้ยหวัด เงินเดือน ผู้ไ้ประโยชน์มากโดยง่าย ๆ ก็ไม่ตั้งใจจะทำการในตำแหน่งของตัวซึ่งไม่มีผลประโยชน์ ฝ่ายผู้ที่ทำการไ้ไม่มีผลประโยชน์ ก็คิดทอดเลย หรือแสวงหาผลประโยชน์ที่ไม่ชอบธรรมต่อไป

อนึ่ง กรมต่าง ๆ แยกกันอยู่ไม่มีผู้ใดบังคับบัญชาใครเป็นลำดับ และไม่มีการสมัครพร้อมเพรียงกัน เมื่อมีราชการอันใดเกิดขึ้นก็ขัดทอดโดยเยไป กว่าจะเดินไ้ตลอดทุกกรมบรรดาที่เกี่ยวข้องก็เป็นภาระเนิ่นช้าเสียเวลา เมื่อจะพรรณาถึงโทษที่เป็นอยู่เช่นนี้ก็จะไม่มีที่สิ้นสุดไ้ จึงตองสงบความลงว่า ในการที่จะให้ราชการทั้งปวงเรียบร้อยเป็นแบบอย่างคลองสะควักไ้ตามสมควรที่จะปกครองบ้านเมืองในเวลานี้ จำจะตองแบ่งราชการให้มีผู้เป็นหน้าทีรับผิดชอบเป็นส่วน ๆ ไป พอแก่กำลัง

ที่รักษาได้นั้นอย่างหนึ่ง จะต้องเลิกการที่กรมทั้งปวงแสวงหา
ผลประโยชน์ได้โดยลำพังตัวไม่มีกำหนดเงิน กำหนดการให้
กลับเป็นการจ่ายให้ตามสมควรแก่การที่ได้นั้นอย่างหนึ่ง
การจึงจะเป็นไปสะดวก¹⁷

นอกจากความสัมพันธ์ไม่เป็นระเบียบดังกล่าวแล้ว ยังมีเหตุที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ซึ่ง
ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงปฏิรูปการจักรระเบียบบราชการเสียใหม่ คือ
ในระบายนัทธิจักรวรรดินิยมกำลังแพร่ขยายมาทางตะวันออก พระองค์ทรงเห็นว่าการที่หัวเมือง
ต่าง ๆ โดยเฉพาะที่อยู่ตามชายพระราชอาณาเขตปกครองตามอำเภอใจเป็นเอกเทศ บางครั้ง
ก็ตั้งตัวเป็นอิสระ บางครั้งก็ไปอ่อนน้อมกับพม่าบ้าง ลาวบ้าง เขมรบ้าง หัวเมืองใหญ่ใกล้เคียง
บ้าง สุกแต่ผู้ใดจะมีอำนาจมากกว่ากันนั้น ย่อมเป็นการเปิดโอกาสให้มหาอำนาจทำการบุแหย่
หรืออาจเป็นเหตุเรียกร้องให้ถือเป็นดินแดนของพม่า หรือมะลายูและลาว เขมรหรือญวนได้ง่าย ๆ
เพราะประเทศดังกล่าวกำลังถูกมหาอำนาจตะวันตกเข้าครอบงำ พระองค์จึงทรงจัดการรวม
อำนาจมาไว้ที่ส่วนกลาง (Centralization) ใหม่มากที่สุด เพื่อสะดวกในการตรวจตรา
ควบคุมดูแลให้รัดกุมยิ่งขึ้น และจากการที่พระองค์ได้มีโอกาสเสด็จพระพาสประเทศต่าง ๆ ได้
ทรงเห็นแบบอย่างการปกครองของประเทศอื่นมา พระองค์จึงทรงเห็นสมควรปฏิรูปแก้ไขระเบียบ
บริหารราชการเสียใหม่ให้เหมาะสมแก่ความต้องการตามกาลสมัย โดยเพิ่ม เสนาบดีขึ้นอีก 6
ตำแหน่ง เพื่อจะได้ช่วยแบ่งเบาภาระหน้าที่ของเสนาบดีที่มีอยู่เดิม เมื่อรวมกับเสนาบดีเดิมที่มี
อยู่แล้ว ก็คงเป็นเสนาบดีทั้งหมด 12 ตำแหน่ง เพื่อจะได้เป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของ
เสนาบดีแต่ละตำแหน่งให้เป็นสัดส่วน ซึ่งมีดังนี้ คือ

1) กรมมหาดไทย สำหรับบังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายเหนือ
และเมืองลาว ประเทศราช

2) กรมพระกลาโหม สำหรับบังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายใต้
ตะวันตก ตะวันออกและเมืองมลายู ประเทศราช

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 57 - 59.

- 3) กรมท่า ว่าการต่างประเทศโดยเฉพาะ
- 4) กรมวัง ว่าการในพระราชวังและกรมซึ่งใกล้เคียงกับราชการในพระองค์
- 5) กรมเมือง ว่าการโปลิศ และการบัญชีคน (บัญชีทหาร) คือ กรมสุรัสวดี (สัสดี) และรักษาคณโฑษ (ราชทัณฑ์)
- 6) กรมนา ว่าการเพาะปลูก การค้าขาย ป่าไม้ บ่อแร่ กรมทั้ง 6 นี้ ตั้งตามตำแหน่งเดิม ขึ้นแต่เพียงเปลี่ยนหน้าที่ไปบ้าง เช่น แยกกรมท้าวออกจากกรมพระคลัง เป็นกระทรวงตางหากสำหรับว่าราชการต่างประเทศ
- 7) กรมพระคลัง ว่าการบรรดากาษาอากรและเงินที่จะรับจะจ่ายในแผ่นดินทั้งสิ้น
- 8) กรมยุติธรรม ให้บังคับศาลที่ชำระความ รวมกันทั้งแพ่งและอาญานครหลวงและอุทธรณ์ทั้งแผ่นดิน
- 9) กรมยุทธานธิการ เป็นพนักงาน สำหรับตรวจตราจัดการในกรม ทหารบก ทหารเรือ ซึ่งมีผู้บังคับบัญชาการทหารบก ทหารเรือ ตางหากอีกตำแหน่งหนึ่ง
- 10) กรมธรรมการ เป็นพนักงานที่จะบังคับบัญชาการเกี่ยวกับพระสงฆ์ ตำแหน่งที่พระยา พระเสด็จ และเป็นผู้บังคับบัญชาการโรงเรียน โรงพยาบาลทั่วพระราชอาณาจักร
- 11) กรมโยธาธิการ เป็นพนักงานที่จะตรวจตราการก่อสร้าง การทำถนน ซุกคลอง การช่างทั่วไป ทั้งการไปรษณีย์และการโทรเลข หรือรถไฟซึ่งจะมีต่อไปภายหน้า
- 12) กรมมรุชาธิการ เป็นพนักงานรักษาพระราชลัญจกร รักษาพระราชกำหนดกฎหมายและรักษาราชการทั้งปวง¹⁸

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 57 - 59.

การตั้งกระทรวงและเสนาบดีตั้งกล่าว เป็นการยกเลิกตำแหน่งอัครมหาเสนาบดีทั้งสองตำแหน่ง และตำแหน่งจตุสดมภ์ที่เคยมีมาแตกอน และเสนาบดีที่แต่งตั้งขึ้นใหม่ทั้งหมดมีฐานะเท่าเทียมกัน เสนาบดีทั้ง 12 ตำแหน่งนี้จะรวมประชุมปรึกษาหารือราชการต่าง ๆ เรียกว่า เสนาบดีสภา ซึ่งมีลักษณะทำนองเดียวกับลูกขุน ณ ศาลา ในสมัยก่อนนั่นเอง เมื่อได้ตั้งกระทรวงตามประกาศ ลงวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2425 ดังได้กล่าวมาแล้วนั้น ต่อมาได้มีการปรับปรุงแก้ไขเปลี่ยนแปลงกระทรวงบางกระทรวงเสียใหม่หลายครั้ง เพื่อให้เหมาะสมแก่กาลสมัยและความจำเป็นของประเทศชาติ และเมื่อสิ้นรัชสมัยของพระองค์ในปี 2453 จึงมีกระทรวงรวม 10 กระทรวง คือ

1. กระทรวงมหาดไทย
2. กระทรวงกลาโหม
3. กระทรวงนครบาล
4. กระทรวงการต่างประเทศ
5. กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ
6. กระทรวงวัง
7. กระทรวงเกษตราธิการ
8. กระทรวงยุติธรรม
9. กระทรวงโยธาธิการ
10. กระทรวงธรรมการ

การปฏิรูประเบียบบริหารราชการ รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ดังได้กล่าวมาแล้วนั้น นับได้ว่าเป็นการปรับปรุงการปกครองหรือการปฏิรูปครั้งใหญ่ที่สุด และเป็นไปในลักษณะที่ใช้เทคนิคและวิทยาการสมัยใหม่อย่างที่ว่าเรียกกันในปัจจุบันว่าการจัดองค์การ และการจัดการงาน (Organization and Management) พระองค์ได้ศึกษาถึงลักษณะและชนิดของงานราชการแผ่นดินจำแนกประเภทหรือชนิดของงานเสียใหม่ แล้วรวบรวมงานอย่างเดียวกันหรือเกี่ยวเนื่องกัน เข้าเป็นกลุ่มเดียวกัน มีการกำหนดให้เป็นภารกิจของหน่วยงานต่าง ๆ ในลักษณะที่เป็นการแบ่งงาน (Division of Work) และยุบเลิกหรือปรับปรุงหน่วย

เดิมหรือสร้างหน่วยงานใหม่ขึ้น โดยกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ (Authority and Responsibility) ของแต่ละหน่วยงานให้แน่ชัด เพื่อมิได้เหลื่อมล้ำซ้ำซ้อนกัน และการจัดตั้งกระทรวงขึ้นมาในราชการบริหารส่วนกลางนี้ก็มีความมุ่งหมายที่จะให้เป็นหน่วยงานกลางที่จะทำหน้าที่อำนวยความสะดวกการบริหารงานสาขาต่าง ๆ ของประเทศจากศูนย์กลางคือ ราชธานีได้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบังเกิดผลดีแก่ประเทศชาติมากที่สุด

2.4 สมัยปัจจุบัน

ในปี พ.ศ. 2475 ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราชมาสู่ประชาธิปไตย แต่การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมิได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างของการบริหารมากมายเท่าใดนัก เปลี่ยนแปลงแต่ในค่านิยมปริมาณ มีการจัดตั้งและขยายกระทรวงทบวงกรมเพิ่มขึ้นบ้างเท่านั้น และได้เริ่มมีพระราชบัญญัติว่าด้วยธรรมนูญราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2476 ขึ้น ซึ่งเป็นระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฉบับแรก ต่อมาได้เปลี่ยนแปลงเป็นพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารแห่งราชอาณาจักรสยามพุทธศักราช 2476 โดยได้นำหลักการกระจายอำนาจปกครองมาใช้ด้วย มีการมอบกิจการบางอย่างเกี่ยวกับการปกครองและทำนุบำรุงท้องถิ่นให้องค์การท้องถิ่นไปจัดทำเอง โดยมีหน้าที่ซึ่งได้รับการเลือกตั้งขึ้นในท้องถิ่นนั้นทั้งหมดหรือแต่บางส่วน เช่น เทศบาล เป็นต้น การที่ให้มีการกระจายอำนาจปกครองขึ้นนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ประชาชนได้ฝึกฝนการปกครองแบบประชาธิปไตย อันเป็นการสอดคล้องกับการปกครองแบบรัฐธรรมนูญด้วย¹⁹

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ใช้มาเป็นเวลาเกือบ 20 ปี จึงได้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติฉบับนี้เสียใหม่ในปี พ.ศ. 2495 ขึ้นแทน และได้ให้เหตุผลในการปรับปรุงระเบียบบริหาร

¹⁹ คำแถลงชี้แจงของหลวงประดิษฐมนูธรรมต่อสภาผู้แทน, รายงานการประชุมสภาผู้แทนสมัยสามัญ (ครั้งที่ 26/2476), หน้า 686.

ราชการดังกล่าวว่า " เนื่องจากสถานการณ์ปัจจุบันมีกิจการที่จะต้องบริหารเพื่อให้เกิดความเจริญก้าวหน้าแก่ประเทศชาติ และกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวงกรม ในขณะนี้ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาแล้วหลายตน สมควรได้มีการปรับปรุง²⁰ และพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ใช้มาจนกระทั่งทุกวันนี้ โดยมีการปรับปรุงแก้ไขถึง 11 ครั้งด้วยกันคือ

1. พระราชบัญญัติ ปรับปรุง กระทรวง ทบวงกรม พ.ศ. 2496
 2. พระราชบัญญัติ ปรับปรุง กระทรวง ทบวงกรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2497
 3. พระราชบัญญัติ ปรับปรุง กระทรวง ทบวงกรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2497
 4. พระราชบัญญัติ ปรับปรุง กระทรวง ทบวงกรม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2499
 5. พระราชบัญญัติ ปรับปรุง กระทรวง ทบวงกรม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2499
 6. พระราชบัญญัติ ปรับปรุง กระทรวง ทบวงกรม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2501
 7. พระราชบัญญัติ ปรับปรุง กระทรวง ทบวงกรม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2502
 8. พระราชบัญญัติ ปรับปรุง กระทรวง ทบวงกรม (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2503
 9. พระราชบัญญัติ ปรับปรุง กระทรวง ทบวงกรม (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2504
 10. พระราชบัญญัติ ปรับปรุง กระทรวง ทบวงกรม (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2505
- และฉบับที่ 11. พระราชบัญญัติ ปรับปรุง กระทรวง ทบวงกรม พ.ศ. 2506

โดยได้ยกเลิกพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวงกรมทั้ง 10 ฉบับดังกล่าวข้างต้นเสีย จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 ได้ใช้มาจนถึง พ.ศ. 2506 รวมเวลา 11 ปี ได้มีพระราชบัญญัติปรับปรุงถึง 11 ฉบับ เฉลี่ยแล้วเท่ากับมีการปรับปรุงปีละครั้ง แต่มีข้อที่น่าสังเกตว่า ส่วนมากเป็นการโอนขยายหรือเพิ่มหน่วยงานต่าง ๆ ขึ้นเท่านั้น เช่น การโอนมหาวิทยาลัยทั้งหมดให้มาขึ้นต่อสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นต้น สำหรับพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวงกรม พ.ศ. 2506 ซึ่งได้ใช้กันมาจนกระทั่งปี พ.ศ. 2515 นั้น เป็นการปรับปรุงกระทรวง ทบวงกรม เสียใหม่โดยได้ยุบ

²⁰ รายงานการประชุมสภาผู้แทน สมัยสามัญ, (ครั้งที่ 7/2495), หน้า 419,

กระทรวงสหกรณ์เสีย และจัดตั้งกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติขึ้นแทน รวมทั้งได้รวบรวมเอา
หน่วยงานอันเป็นพื้นฐานในทางเศรษฐกิจของชาติมาปฏิบัติจัดทำไว้ในกระทรวงเดียวกันด้วย²¹
สาเหตุที่รัฐบาลในสมัยนั้นได้มีการปรับปรุงกระทรวงทบวงกรมขึ้นใหม่ เพราะประเทศไทย
ประสบกับการแทรกซึมบ่อนทำลายของตัวแทนคอมมิวนิสต์ ซึ่งทำการยุยงส่งเสริมให้ประชาชน
เกลียดชังรัฐบาลและเจ้าหน้าที่ฝ่ายบ้านเมือง การแทรกซึมของคอมมิวนิสต์ในท้องถิ่นชนบทได้
ระบาคแพร่ขยายกว้างออกไปทุกที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในท้องถิ่นทุรกันดารและทางไกลเส้น
ทางคมนาคมของจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคใต้ และภาคเหนือ เป็นต้น รัฐบาล
ในสมัยนั้นได้ตระหนักถึงความสำคัญและความจำเป็นที่จะต้องรีบเร่งแก้ปัญหาของชนบทและ
พัฒนาให้ท้องถิ่นชนบทเจริญขึ้น เพื่อเป็นการแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่ชาวชนบทประสบอยู่ และเป็น
การป้องกันการแทรกซึมยู่แทยจากฝ่ายตรงข้ามด้วย จึงได้มีการปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม
ขึ้นใหม่ มี 13 กระทรวง คือ

- 1) สำนักนายกรัฐมนตรี
- 2) กระทรวงกลาโหม
- 3) กระทรวงการคลัง
- 4) กระทรวงการต่างประเทศ
- 5) กระทรวงเกษตร
- 6) กระทรวงคมนาคม
- 7) กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ
- 8) กระทรวงมหาดไทย
- 9) กระทรวงยุติธรรม
- 10) กระทรวงศึกษาธิการ

²¹ สภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (ทำหน้าที่นิติบัญญัติ);
(เล่ม 6; 2506), หน้า 180 - 181.

- 11) กระทรวงเศรษฐกิจ
- 12) กระทรวงสาธารณสุข
- 13) กระทรวงอุตสาหกรรม

สรุป

จากการที่ได้ศึกษาถึงวิวัฒนาการการจัดองค์การของรัฐบาลไทยดังกล่าวข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่าองค์การของรัฐบาลจะมีความสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมเป็นอย่างมาก กล่าวคือ เมื่อสภาพแวดล้อมแปรเปลี่ยนไปตามกาลเวลา ความต้องการของสภาพแวดล้อมก็จะกดดันให้องค์การแปรเปลี่ยนไปด้วย แต่ถ้าวัดโดยองค์การเปลี่ยนแปลงไปตามความกดดันของสภาพแวดล้อมแล้ว องค์การต่าง ๆ ก็จะมีอยู่ในสภาพที่สลับซับซ้อน สนับสนุน มีการซ้ำซ้อนหรือก้าวท้าวในการทำงานกัน ก่อให้เกิดปัญหาในการบริหารและเป็นอุปสรรคขัดขวางความเจริญก้าวหน้าของสังคมด้วย ดังนั้น เพื่อขจัดปัญหาดังกล่าว จึงควรมีการปรับปรุงการจัดองค์การใหม่เป็นระยะๆ ไป เพื่อให้ องค์การมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการของสถานะการณอยู่เสมอ

ในการปรับปรุงแก้ไขการจัดองค์การนั้น ต้องพิจารณาถึงโครงสร้างทางการบริหาร และความต้องการของสังคมในขณะนั้น และในอนาคตที่จะคาดคะเนได้ และจำแนกชนิดของงานออกเป็นกลุ่มงานอย่างเดี่ยวหรือเกี่ยวเนื่องกัน เพื่อจะได้แบ่งงานนั้นออกให้เป็นสัดส่วน และกำหนดขอบหมายให้เป็นภาระหน้าที่ของแต่ละองค์การให้แน่ชัดลงไป จะได้ไม่เกิดการ เหลื่อมล้ำซ้ำซ้อนกันได้

22. เชาวน์ เรียงสุวรรณ, การจัดส่วนราชการ 2512 (พระนคร : โรงพิมพ์ สหกรณ์ชายส่งแห่งประเทศไทย, 2512), หน้า 137 - 138 หลังปฏิวัติวันที่ 17 พฤศจิกายน 2514 คณะปฏิวัติได้ปรับปรุงกระทรวงทบวงกรมใหม่ ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 มี 12 กระทรวง คือ 1) สำนักนายกรัฐมนตรี 2) กระทรวงกลาโหม 3) กระทรวงการคลัง 4) กระทรวงการต่างประเทศ 5) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 6) กระทรวงคมนาคม 7) กระทรวงพาณิชย์ 8) กระทรวงมหาดไทย 9) กระทรวงยุติธรรม 10) กระทรวงศึกษาธิการ 11) กระทรวงสาธารณสุข 12) กระทรวงอุตสาหกรรม.

สำหรับการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบัน ยังคงอาศัยรากฐานที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงวางไว้ ส่วนการปรับปรุงกระทรวงทบวงกรมในระยะต่อมานั้น หากได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการบริหารแต่อย่างใด เพียงแต่เป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงจัดโอนอำนาจการบังคับบัญชา ขยายและจัดตั้งหน่วยงานเพิ่มขึ้นเท่านั้น จึงเป็นการเปลี่ยนแปลงในเชิงปริมาณ (Quantitative Change) และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ. 2506 ก็เช่นเดียวกัน หากได้มีการพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างทางการบริหารทั้งหมด ปรับปรุงแก้ไขเพียงบางส่วนเท่านั้น ดังนั้น ปัญหาในทางการบริหารก็ยังคงมีอยู่ เช่น การปฏิบัติงานก้าวกายซ้ำซ้อนกัน และขาดการประสานงาน เป็นต้น ซึ่งจะได้ศึกษาถึงรายละเอียดของปัญหานี้ในบทต่อไป