บทความวิจัย

สถานภาพความรู้จากพัฒนาการของระบบราชการภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไทย 2534-2560

กฤษฎา พรรณราย[a] โกสินทร์ เตชะนิยม[b] เฉลิมชัย กิตติศักดิ์นาวิน[c]

บทคัดย่อ

ระบบราชการกับระบบการเมืองเป็นความสัมพันธ์ที่มีความเกี่ยวเนื่องกัน การปฏิรูปการเมืองในประเทศไทยเกิดขึ้นนับตั้งแต่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา การปฏิรูประบบราชการจึงเป็นส่วนหนึ่งในการปฏิรูปการเมืองในประเทศไทยนั้นมาโดยตลอด การศึกษาวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ดังนี้ 1) เพื่อประเมินสถานภาพความรู้เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญไทยทั้ง 6 ฉบับ ได้แก่ พ.ศ. 2534, 2540, 2549, 2550, 2557 และ 2560 ว่ามีบทบัญญัติที่มีความสัมพันธ์กับระบบราชการอย่างไร และ 2) เพื่อเสนอประเด็นการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่มีความสัมพันธ์กับระบบราชการให้มีความสอดคล้องหรือเท่าทันกับสภาวการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในปัจจุบัน วิธีการดำเนินการวิจัยใช้การวิจัยเชิงเอกสารเพื่อวิเคราะห์เนื้อหาจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญทั้ง 6 ฉบับ ผลการวิจัยพบว่า 1) เมื่อประเมินสถานภาพความรู้เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญไทยทั้ง 6 ฉบับ พ.ศ. 2534, 2540, 2549. 2550, 2557 และ 2560 มีบทบัญญัติที่มีความสัมพันธ์กับระบบราชการใน 4 ลักษณะ คือ 1.1 โครงสร้างของระบบราชการ, 1.2 กระบวนการทำงานของระบบราชการ, 1.3 เทคนิควิธีการบริหารงานราชการ และ 1.4 ความสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารงานภาครัฐร่วมสมัย และ 2) ประเด็นการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่มีความสัมพันธ์กับระบบราชการให้มีความสอดคล้องหรือเท่าทันกับสภาวการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในปัจจุบันมี 3 ประเด็นดังนี้ 2.1 สภาพการณ์ของระบบราชการที่เป็นอยู่จริงภายใต้รัฐธรรมนูญ 2560, 2.2 ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่ส่งผลต่อระบบราชการในปัจจุบัน, 2.3 ช่องว่างในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ 2560 ที่มีความสัมพันธ์กับระบบราชการ ผลการวิจัยนี้แสดงถึงความสำคัญของการออกแบบรัฐธรรมนูญในการ

[a] คณะศิลปศาสตร์และวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ (ผู้ประพันธ์อันดับแรก) Email: aj.gridsada@hotmail.com

[b, c] คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยศิลปากร (ผู้ประพันธ์บรรณกิจ) Email: kosincoke@gmail.com, cknawin@gmail.com

รับบทความ: 17 พฤษภาคม 2569 แก้ไขบทความ: 19 มิถุนายน 2569 ตอบรับบทความ: 3 กรกฎาคม 2569

กำหนดความสามารถในการปรับตัวและประสิทธิผลของระบบราชการของไทยในบริบทของการปฏิรูปการเมืองที่กำลังดำเนินอยู่ในปัจจุบัน

คำสำคัญ: รัฐธรรมนูญไทย, การปฏิรูปการเมือง, ระบบราชการ, การบริหารรัฐกิจ

Research

The State of Knowledge on the Development of the Thai Bureaucratic System under the Provisions of Thailand's Constitutions, 1991–2017

Gridsada Pannarai[a] Kosin Techaniyom[b] Chalermchai Kittisaknawin[c]

Abstract

The bureaucratic system and the political system are interconnected. Political reform in Thailand has been ongoing since the promulgation of the 1997 Constitution of the Kingdom of Thailand. Therefore, bureaucratic reform has consistently been an integral part of this political reform process in Thailand. This study has two main objectives: (1) to assess the state of knowledge regarding the 6 Thai constitutions, namely: 1991, 1997, 2006, 2007, 2014 and 2017 Thai Constitutions, particularly with respect to provisions concerning the bureaucracy; and (2) to propose research issues for developing constitutional provisions on the bureaucracy so that they correspond to, or keep pace with, contemporary economic, social, and political conditions. The study employs a documentary research method to analyze the content of the six constitutions. The findings indicate, first, that constitutional provisions related to the bureaucracy can be categorized into four dimensions: (1.1) the structure of the bureaucratic system, (1.2) bureaucratic processes and procedures, (1.3) administrative techniques, and (1.4) consistency with contemporary concepts of public administration. Second, research issues for developing constitutional provisions concerning the bureaucracy in line with present

[a] Faculty of Liberal Arts and Management Sciences, Prince of Songkla University, (First author). Email: aj.gridsada@hotmail.com

[b, c] Faculty of Management Science, Silpakorn University, (Corresponding author). Email: kosincoke@gmail.com, cknawin@gmail.com

Received: 17 May 2026 *Revised: 19 June 2026* *Accepted: 3 July 2026*

circumstances can be identified in three areas: (2.1) the actual conditions of the bureaucratic system under the 2017 Constitution, (2.2) the economic, social, and political factors affecting the current bureaucracy, and (2.3) the constitutional gaps in the 2017 provisions related to the bureaucracy. These findings underscore the importance of constitutional design in shaping the adaptability and effectiveness of the Thai bureaucratic system within the broader context of ongoing political reform.

Keywords: Thai constitutions, Political Reform, Bureaucracy, Public Administration

บทนำ

การแยกการบริหารออกจากการเมือง (Politics – Administration Dichotomy) คือแนวคิดตั้งต้นของการศึกษาการบริหารภาครัฐอันเกิดขึ้นจากแนวคิดของ Woodrow Wilson ที่ปรากฏในบทความเรื่อง “The Study of Administration” ในปี ค.ศ. 1887 (Wilson, 1887, as cited in Prachyapruit, 1995, pp. 308–309) แต่ในราวหนึ่งร้อยปีต่อมาแนวคิดนี้ถูกท้าทายโดยแนวคิดของ Gary Wamsley และคณะ ในงานเขียนเรื่อง "Blacksburg Manifesto" (Wamsley et al., 1990, as cited in Tamronglak, 2010, p. 8) ว่าแท้จริงแล้วการบริหารก็คือเรื่องการเมือง และยืนยันว่าแนวคิดการบริหารกับการเมืองเป็นเรื่องที่ไม่สามารถแยกออกจากกันได้ (No Politics – Administration Dichotomy) การศึกษาการบริหารภาครัฐในปัจจุบันจึงต้องพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างแนวคิดการบริหารกับการเมืองร่วมกันไปด้วย การบริหารภาครัฐในประเทศไทยเรียกกันทั่วไปว่า “ระบบราชการ” โดยในพจนานุกรมศัพท์รัฐศาสตร์ฉบับราชบัณฑิตยสถาน (Royal Institute, 2009) บัญญัติศัพท์คำว่า Bureaucracy ว่าหมายถึง “องค์การที่เป็นทางการหรือองค์การที่เน้นรูปแบบ หมายถึง องค์การสังคม มีลักษณะสำคัญคือ 1. มีการบริหารที่ยึดถือกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ 2. มีการยึดถือแบบแผนและความเป็นทางการ 3. มีลำดับชั้นการบังคับบัญชา (hierarchy) 4. มีการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ และ 5. มีการสื่อสารเป็นลายลักษณ์อักษร ระบบราชการเป็นต้นแบบและนำมาใช้ในภาครัฐทุกประเทศอย่างกว้างขวางจนมีผู้นิยมเรียกว่า “ระบบราชการ” อย่างไรก็ตามได้มีการนำไปใช้แพร่หลายในธุรกิจเอกชนทั่วโลกด้วย” (p. 41)

ระบบราชการไทยก่อรูปเป็นระบบราชการสมัยใหม่มานับตั้งแต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงปฏิรูประบบราชการในปี พ.ศ. 2435 และค่อย ๆ ขยายอำนาจครอบงำระบบการเมืองได้ แนวคิดนี้เป็นของ Riggs (1966) นักรัฐศาสตร์ชาวสหรัฐอเมริกาที่เข้ามาศึกษาปรากฏการณ์ทางการเมืองของไทยในช่วงเวลานั้นอธิบายถึงการเมืองการปกครองไทยในผลงานหนังสือ ชื่อว่า “*Thailand: The Modernization of a Bureaucratic Polity*” ในงานชิ้นนี้อธิบายว่าการเมืองการปกครองของไทยนับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมาจนถึงปี พ.ศ. 2500 มีลักษณะ Bureaucratic Polity โดยพจนานุกรมศัพท์รัฐศาสตร์ฉบับราชบัณฑิตยสถาน (Royal Institute, 2009) บัญญัติศัพท์คำนี้เป็นภาษาไทยว่า “อำมาตยาธิปไตย” และกำหนดความหมายของคำศัพท์นี้ว่า “ระบอบการปกครองที่ข้าราชการทั้งทหารและพลเรือนเป็นใหญ่ มีอิทธิพลครอบงำระบบการเมืองส่วนใหญ่ นักรัฐศาสตร์อเมริกันชื่อ เฟรด ดับเบิลยู ริกส์ (Fred W. Riggs) ได้บัญญัติศัพท์คำนี้ขึ้นเพื่อใช้อธิบายระบอบการปกครองของไทยภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475” (p. 41) แสดงให้เห็นว่าระบบราชการไทยมีความสัมพันธ์กับการเมืองอย่างแนบแน่นมานับตั้งแต่อดีตแล้ว

ในผลงานหนังสือเรื่อง 100 ปีแห่งการปฏิรูประบบราชการ: วิวัฒนาการของอำนาจรัฐ และอำนาจการเมือง ที่ศึกษาความสัมพันธ์กันระหว่างการเมืองกับการบริหาร Samudavanija (2011) ได้กล่าวไว้ในส่วนหนึ่งของคำนำในการพิมพ์ครั้งที่ 1 ปี พ.ศ. 2535 ว่า “รัฐธรรมนูญของเรายังคงเป็นสิ่งที่ข้าพเจ้า เรียกว่า “ยุทธภูมิการต่อสู้แข่งขัน” (Contested terrain) ระหว่างฝ่ายต่าง ๆ อยู่ ดังนั้น การวิเคราะห์ลักษณะของกฎหมายฉบับสำคัญ ๆ จึงเป็นเงื่อนไขที่จำเป็น เพราะผลของการต่อสู้ระหว่างพลังต่าง ๆ โดยเฉพาะภายในระบบการเมือง-การบริหารนั้น มักจะลงเอยและสะท้อนจากการกำหนดเงื่อนไขที่เป็นประโยชน์ของฝ่ายที่มีอำนาจเหนือกว่าไว้ในกฎหมาย กฎ ระเบียบที่มีอยู่อย่างมากมายในระบบบริหารราชการไทย จึงเป็นสิ่งสำคัญที่แสดงถึงความสามารถในการรักษาสถานภาพเดิม และการปกป้องการเข้าควบคุมแทรกแซงของพลังทางสังคมโดยกลไกอำนาจรัฐ” (p. vii) จากคำกล่าวนั้นแสดงให้เห็นว่าการเมืองไทยกับระบบราชการไทยนั้นมีความสัมพันธ์กัน โดยเราสามารถพิจารณาจากบทบัญญัติในกฎหมายต่าง ๆ ได้ และกฎหมายที่มีความสำคัญสูงสุดของรัฐที่แสดงความชี้ชัดถึงความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการกับการเมืองได้คือกฎหมายรัฐธรรมนูญ

ภายหลังเหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมืองในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 เกิดกระแสให้มีการปฏิรูปการเมือง โดยส่วนหนึ่งของการปฏิรูปการเมืองไทย คือ การให้มีการปฏิรูประบบราชการด้วยจนนำไปสู่การศึกษาวิจัยการปฏิรูประบบราชการไทยในเวลาต่อมา Vesarat (1996) ได้เสนอผลการวิจัยเรื่องการปฏิรูปภาคราชการเพื่ออนาคตของไทยว่า “ระบบราชการที่พึงประสงค์อันเป็นเป้าหมายของการปฏิรูปฯ อย่างน้อยต้องมีลักษณะสำคัญ 5 ประการ คือ การเป็นระบบที่มีวิสัยทัศน์ เป็นองค์การเรียนรู้ ยืดหยุ่นและปรับตัว เน้นผลการทำงาน และมีลักษณะเสริมแรง ทั้งนี้โดยมุ่งให้ระบบราชการเป็นกลไกนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน” และ “เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวข้างต้น ผู้ที่รับผิดชอบต้องร่วมกันกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจน เป็นรูปธรรม กำหนดยุทธศาสตร์และมาตรการที่เป็นไปได้ กำหนดองค์กรรับผิดชอบต่อเนื่องและผลักดันให้เกิดผลทั้งในระยะสั้นและระยะยาว การปฏิรูประบบราชการมิใช่เรื่องที่สามารถบันดาลให้เป็นผลได้ในช่วงหนึ่งหรือสองปี อันจะเป็นข้ออ้างผลงานสำหรับผู้นำทางการเมืองแต่ละยุคสมัย แต่เป็นกระบวนการที่ต้องทำโดยหวังผลระยะยาว ถึงแม้ผลที่จะเกิดนั้นอยู่ในช่วงของกลุ่มการเมืองอื่นก็ตาม การปฏิรูประบบราชการจึงมิใช่เป็นการวัดสติปัญญา ความเข้าใจ และความตั้งใจแน่วแน่เท่านั้น แต่ยังเป็นการวัดสำนึกความรับผิดชอบของผู้นำการเมืองการบริหารด้วย” (p. 51) จากข้อความดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการปฏิรูประบบราชการที่เริ่มก่อตัวขึ้นนั้นมีความสัมพันธ์แบบแยกออกจากกันไม่ได้กับการใช้อำนาจทางการเมือง และในการดำเนินการเพื่อการปฏิรูประบบราชการในเวลาต่อมานั้นก็เช่นกัน โดยงานของ Ockey (2004) ยืนยันอย่างชัดเจนว่า “ในสมัยรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ได้ดำเนินการปฏิรูปการบริหารราชการไทยครั้งใหญ่ที่สุดนับตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพยายามปรับปรุง

ระบบราชการให้ทันสมัยในศตวรรษที่ 19 ซึ่งเป็นการพยายามปฏิรูปการบริหารราชการที่รัฐบาลมองว่าไม่ตอบสนอง ไม่มีประสิทธิภาพ และเทอะทะ เป็นอุปสรรคต่อประชาธิปไตย" (p. 143)

Maneekarn and Pannarai (2023) ได้เสนอบทความวิชาการเรื่อง "รถคันเก่ากับเครื่องยนต์ใหม่: การทำความเข้าใจการปฏิรูประบบราชการไทยและปัญหาในอนาคต" บทความนี้อธิบายถึงรูปแบบการปฏิรูประบบราชการไทยและปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต โดยอาศัยการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงประวัติศาสตร์ พบว่า "การปฏิรูประบบราชการมีสองรูปแบบหลัก ได้แก่ การปฏิรูปเชิงโครงสร้างและการปฏิรูปเชิงวิธีการทำงาน การปฏิรูปเชิงโครงสร้างสามารถกระทำได้อย่างรวดเร็วและเห็นผลอย่างเป็นรูปธรรม แต่จะต้องอาศัยอำนาจทางการเมืองที่เข้มข้น เป็นเอกภาพ อย่างไรก็ตามการปฏิรูปเชิงโครงสร้างมักจะนำไปสู่การรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางหรือตัวผู้ปกครอง ส่วนการปฏิรูปเชิงวิธีการทำงาน มักเป็นผลมาจากวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจและความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี และอาศัยช่วงเวลาที่ยาวนานกว่าในการเปลี่ยนแปลงโดยที่ผ่านมานั้นระบบราชการของไทยได้มีการปฏิรูปทั้งในสองรูปแบบ การปฏิรูปเชิงวิธีการทำงานปรากฏอย่างชัดเจนตั้งแต่สมัยนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร และสืบเนื่องต่อมาจนกระทั่งปัจจุบันภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปีส่งผลให้การบริการสาธารณะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพิ่มมากขึ้น ขณะที่การปฏิรูปเชิงโครงสร้างกลับไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงมากนัก ยังคงเน้นไปที่อำนาจของราชการส่วนกลาง ลำดับชั้นการบังคับบัญชาที่เข้มแข็งการจำกัดบทบาทและควบคุมราชการส่วนท้องถิ่นและภาคประชาสังคม เป็นต้น ซึ่งจะส่งผลให้ในระยะยาว ระบบราชการจะไม่สามารถทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้อย่างในช่วงแรกและจะเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งในการดำเนินตามยุทธศาสตร์ชาติและแผนปฏิรูปประเทศในหลายด้าน การปฏิรูปเชิงโครงสร้างจึงมีความจำเป็น เพียงแต่จะต้องอาศัยอำนาจทางการเมืองที่เข้มแข็งในการเปลี่ยนแปลงและกระทำอย่างระมัดระวังเพื่อไม่ให้เกิดการรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลางเหมือนที่ผ่านมา" (pp. 173–174) บทความวิชาการนี้เสนอในลักษณะของการย้ำว่าการปฏิรูประบบราชการในปัจจุบันต้องมีความสัมพันธ์กับการใช้อำนาจทางการเมืองด้วย

จากผลงานวิชาการต่าง ๆ ดังที่กล่าวมานั้นทำให้คณะผู้วิจัยมีความสนใจที่จะศึกษาว่านับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 เป็นต้นมาที่เกิดกระแสการปฏิรูปการเมืองจนนำไปสู่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวรซึ่งมีเจตนาว่าจะเป็นการปฏิรูปการเมืองมาแล้ว 4 ฉบับนั้น คือ 1) ฉบับที่ 15 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534, 2) ฉบับที่ 16 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, 3) ฉบับที่ 18 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และ 4) ฉบับที่ 20 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 และรัฐธรรมนูญที่เป็นผลจากการรัฐประหาร 2 ครั้ง คือ 1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 และ 2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 รวมช่วงเวลามากกว่าสามทศวรรษนั้น ยังไม่ปรากฏว่ามีผลงานทางวิชาการหรือผลงานวิจัยใดที่

นำเสนอพัฒนาการของระบบราชการไทยตลอดช่วงเวลานับแต่มีกระแสให้มีการปฏิรูปการเมืองดังกล่าว โดยเฉพาะช่วงหลังความขัดแย้งทางการเมืองในปี พ.ศ. 2548 เป็นต้นมาจนนำไปสู่การรัฐประหารในปี พ.ศ. 2549 และการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 ว่าส่งผลต่อพัฒนาการของระบบราชการไทยอย่างไร เมื่อคณะผู้วิจัยพิจารณาถึงสภาวการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่มีความเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากตลอดช่วงเวลาที่ผ่านมากว่า 35 ปีแล้ว ผู้วิจัยจึงสนใจศึกษาว่าในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้ง 6 ฉบับที่ผ่านมาส่งผลอย่างไรต่อภูมิทัศน์ของระบบราชการไทย และประเด็นการศึกษาวิจัยใดบ้างที่น่าสนใจที่ควรนำมาใช้ในการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญให้เอื้อต่อการพัฒนาระบบราชการของไทยให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นในอนาคต

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อประเมินสถานภาพความรู้เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญไทยทั้ง 6 ฉบับ ได้แก่ พ.ศ. 2534, 2540, 2549, 2550, 2557 และ 2560 ว่ามีบทบัญญัติที่มีความสัมพันธ์กับระบบราชการอย่างไร

2. เพื่อเสนอประเด็นการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่มีความสัมพันธ์กับระบบราชการให้มีความสอดคล้องหรือเท่าทันกับสภาวการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในปัจจุบัน

วิธีการวิจัย

การวิจัยนี้ใช้การศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เพราะปรากฏการณ์ที่ศึกษาในงานวิจัยนี้เป็นปรากฏการณ์ในอดีต (Chantavanich, 2006) คณะผู้วิจัยใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นหน่วยวิเคราะห์ เกณฑ์สำหรับการคัดเลือกเอกสารมาใช้ในการวิจัยนั้นคณะผู้วิจัยใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้ง 6 ฉบับที่เป็นฉบับที่มีการแก้ไขครั้งสุดท้ายในแต่ละฉบับแล้วเท่านั้น เอกสารที่ใช้ในการวิจัยคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 6 ฉบับได้แก่ 1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534, 2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, 3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พุทธศักราช 2549, 4) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550, 5) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พุทธศักราช 2557 และ 6) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ขั้นตอนการวิเคราะห์เนื้อหาผู้วิจัยพิจารณาจากบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับกรอบการวิเคราะห์เนื้อหาคือคำว่า สถานภาพความรู้ ในบทความวิจัยนี้หมายถึง ขอบเขตของข้อมูลการบริหารราชการที่ปรากฏอยู่ในหมวดหมู่แนวนโยบายแห่งรัฐเป็นหลักเท่านั้น เหตุผลที่เลือกใช้หมวดนี้เพราะเป็นหมวดที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการบริหารราชการของรัฐไทยมากที่สุด ซึ่งรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับอาจจะไม่มีหมวดหมู่นี้ หรือหากมีจะปรากฏหมวดหมู่นี้ในเลขหมวดที่มีความ

แตกต่างกันไปเพื่อแสดงให้เห็นว่าบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแสดงถึงความสัมพันธ์กับการบริหารราชไทยอย่างไร กรอบการศึกษาสำคัญที่ใช้สำหรับการวิจัยนี้คือแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) Singkaneti (2025) อธิบายว่า “แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมเป็นแนวคิดที่อาศัย “รัฐธรรมนูญ” ที่เป็นลายลักษณ์อักษรวางโครงสร้างพื้นฐานของระบบการเมืองการปกครอง และวางโครงสร้างของสถาบันทางการเมือง ตลอดจนความสัมพันธ์ขององค์กรดังกล่าว” (p. 12) รัฐธรรมนูญในฐานะกฎหมายสูงสุดจึงเป็นเครื่องมือในการกำหนดรูปแบบการปกครองและกำหนดกลไกอันเป็นโครงสร้างพื้นฐานในการจัดองค์กรบริหารรัฐ (ทั้งองค์กรทางการเมือง และองค์กรระบบราชการเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน งานวิจัยนี้ใช้วิธีตรวจสอบความน่าเชื่อถือของการตีความโดยผู้วิจัยศึกษาเอกสารทางวิชาการอื่น ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับถาวรทั้ง 4 ฉบับ เพื่อแสวงหาข้อมูลในเชิงการตรวจสอบโดยการสืบค้นข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการนำมาใช้ในการวิจัยสภาพความเป็นจริงหรือลักษณะทั่ว ๆ ไปของสิ่งที่วิจัย เพื่อยืนยันความเชื่อถือได้ของการตีความโดยคณะผู้วิจัย นอกจากนั้นการตรวจสอบความน่าเชื่อถือของกระบวนการวิเคราะห์ และผลการวิเคราะห์ คณะผู้วิจัยใช้การสืบค้นจากผลงานทางวิชาการ และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง หรือบทสัมภาษณ์ของนักวิชาการที่มีการศึกษาและการให้ข้อมูลที่มีความสัมพันธ์กับกระบวนการวิจัย และผลการวิจัยประกอบกันไปด้วย

ผลการวิจัยและการอภิปรายผล

วัตถุประสงค์ข้อที่ 1 ผลการประเมินสถานภาพความรู้เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญไทยทั้งฉบับ พ.ศ. 2534, 2540, 2549, 2550, 2557 และ 2560

1. ผลการประเมินสถานภาพความรู้เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญไทยทั้ง 6 ฉบับ จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

เมื่อคณะผู้วิจัยพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 พบว่าบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการปรากฏอยู่ในหมวด 5 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 59 – 84 รวมทั้งสิ้น 26 มาตรา, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พบว่าบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการปรากฏอยู่ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 71 – 89 รวมทั้งสิ้น 19 มาตรา, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 พบว่าไม่ปรากฏหมวดหมู่นี้แต่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการ, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พบว่าบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการปรากฏอยู่ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 75 – 87 รวมทั้งสิ้น 13 มาตรา, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 พบว่าไม่ปรากฏหมวดหมู่นี้แต่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการ และรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พบว่าบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการปรากฏอยู่ในหมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 64 – 78 รวมทั้งสิ้น 15 มาตรา คณะผู้วิจัยได้นำบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้ง 6 ฉบับดังกล่าวข้างต้นมาวิเคราะห์โดยแยกทีละฉบับ ซึ่งสรุปได้ว่าพัฒนาการของการบริหารราชการไทยที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญทั้ง 6 ฉบับนั้น ผู้วิจัยได้ใช้แนวคิดการวิเคราะห์ปัจจัยภายในองค์การ 7 ปัจจัย หรือ 7S (Waterman et al., 1980) ได้แก่ โครงสร้าง (Structure), กลยุทธ์ (Strategy), ระบบการทำงาน (Systems), ค่านิยมร่วม (Shared Values), รูปแบบการบริหาร (Style), บุคลากร (Staff) และทักษะ (Skills) โดยจำแนกออกได้เป็น 3 ประเด็น และอีกประเด็นหนึ่งคือ คณะผู้วิจัยต้องการวิเคราะห์ว่าบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับมีความสัมพันธ์กับศาสตร์การบริหารภาครัฐอย่างไร

1) ประเด็นโครงสร้างของระบบการบริหารราชการ (Structure of the Public Administration System)

2) ประเด็นกระบวนการบริหารราชการ (Processes of Public Administration)

3) ประเด็นเทคนิควิธีการบริหารราชการ (Techniques and Methods of Public Administration)

4) ประเด็นความสัมพันธ์กับศาสตร์การบริหารราชการร่วมสมัย (Relevance to Contemporary of Public Administrative Science)

ผู้วิจัยขอนำเสนอรายละเอียดของการบริหารราชการที่ปรากฏในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแต่ละฉบับทั้ง 6 ฉบับ ดังต่อไปนี้

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ปรากฏอยู่ในหมวด 5 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 59 – 84 รวมทั้งสิ้น 26 มาตรา ปรากฏบทบัญญัติในมาตราที่มีความสัมพันธ์กับการบริหารราชการของไทยมากที่สุด 2 มาตรา คือ มาตรา 64 และมาตรา 71 (Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2534, 1991)

มาตรา 64 รัฐพึงจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพ ขจัดขั้นตอนที่ไม่จำเป็น และกำหนดขอบเขตการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ชัดเจน และพึงดำเนินการทุกวิถีทางเพื่อป้องกันและปราบปรามการเลือกปฏิบัติหรือการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ

มาตรา 71 รัฐพึงส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจทางการคลังแก่ท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นมีความสามารถในการจัดเก็บรายได้ และการบริหารรายได้เพื่อประโยชน์ในการให้บริการที่ดีแก่ประชาชน

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติใน 2 มาตราดังกล่าวแล้วมีความเกี่ยวข้องกับการบริหารราชการทั้ง 4 ประเด็นดังนี้

1.1 ประเด็นโครงสร้างของระบบการบริหารราชการ

เน้นการใช้โครงสร้างการบริหารราชการที่มีอยู่เดิมคือประกอบด้วย ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น

1.2 ประเด็นกระบวนการบริหารราชการ

เน้นการบริหารราชการที่มีอยู่เดิมเพียงแต่ต้องขจัดขั้นตอนที่ไม่จำเป็น และกำหนดขอบเขตการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ชัดเจน และพึงดำเนินการทุกวิถีทางเพื่อป้องกันและปราบปรามการเลือกปฏิบัติหรือการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ และเน้นการส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจทางการคลังแก่ท้องถิ่น

1.3 ประเด็นเทคนิควิธีการบริหารราชการ

เน้นการบริหารราชการให้เกิดผลการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ และเน้นการบริหารราชการที่ก่อให้เกิดประโยชน์ในการให้บริการที่ดีแก่ประชาชน

1.4 ประเด็นความสัมพันธ์สอดคล้องกับศาสตร์การบริหารราชการร่วมสมัย

เน้นการบริหารราชการที่มีความสอดคล้องกับการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม (Traditional Public Administration) โดยแม้ในมาตรา 64 จะมีการบัญญัติให้มีข้อความ “ขจัดขั้นตอนที่ไม่จำเป็น” ไว้ แต่บทบัญญัติท่อนแรกที่มาก่อน ในมาตรา 64 ว่า “รัฐพึงจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพ” นั้น แสดงให้เห็นว่าเป็นการบริหารราชการที่มีความสอดคล้องกับการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม (Traditional Public Administration) มากกว่าการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)

2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ปรากฏอยู่ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 71 – 89 รวมทั้งสิ้น 19 มาตรา ปรากฏบทบัญญัติในมาตราต่างๆ ที่มีความสัมพันธ์กับการบริหารราชการของไทยมากที่สุดมีถึง 4 มาตรา คือ มาตรา 75 มาตรา 76 มาตรา 77 และมาตรา 78 (Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2540, 1997) คือ

มาตรา 75 รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพและอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนอย่างรวดเร็วและเท่าเทียมกัน รวมทั้งจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน

รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้พอเพียงกับการบริหารงานโดยอิสระของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

มาตรา 76 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ

มาตรา 77 รัฐต้องจัดให้มีแผนพัฒนาการเมือง จัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และพนักงานหรือลูกจ้างของรัฐเพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ และเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่

มาตรา 78 รัฐต้องกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติใน 4 มาตราดังกล่าวแล้วมีความเกี่ยวข้องกับการบริหารราชการทั้ง 4 ประเด็นดังนี้

2.1 ประเด็นโครงสร้างของระบบการบริหารราชการ

เน้นการใช้โครงสร้างการบริหารราชการที่มีอยู่เดิมคือประกอบด้วย ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น แต่มีการเพิ่มองค์กรอิสระคือคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มาเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรของรัฐด้วย

2.2 ประเด็นกระบวนการบริหารราชการ

เน้นการบริหารราชการที่มีอยู่เดิมเพียงแต่ต้องจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และเน้นการตรวจสอบการบริหารราชการจากองค์กรอิสระต่าง ๆ รวมทั้งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายและการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ

2.3 ประเด็นเทคนิควิธีการบริหารราชการ

เน้นการบริหารราชการให้เกิดผลการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมทั้งเน้นการจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการ และพนักงานหรือลูกจ้างของรัฐเพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ และเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่

2.4 ประเด็นความสัมพันธ์สอดคล้องกับศาสตร์การบริหารราชการร่วมสมัย

เน้นการบริหารราชการที่มีความสอดคล้องกับการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม (Traditional Public Administration) โดยพิจารณาจากบทบัญญัติในมาตรา 75 ท่อนแรก “รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย” ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม แต่พยายามนำแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) มาใช้บ้างแล้ว

3. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 (Constitution of the Kingdom of Thailand (Interim), B.E. 2549, 2006) ไม่ปรากฏหมวดหมู่แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติใดที่แสดงให้เห็นว่ามีการปรับโครงสร้างของระบบการบริหารราชการแสดงให้เห็นว่ายังคงเน้นการใช้โครงสร้างของระบบการบริหารราชการที่มีอยู่เดิมแล้ว, ไม่ปรากฏบทบัญญัติใดที่แสดงให้เห็นว่ามีการปรับกระบวนการบริหารราชการแสดงให้เห็นว่ายังคงเน้นการใช้กระบวนการบริหารราชการที่มีอยู่เดิมแล้ว, ไม่ปรากฏบทบัญญัติใดที่แสดงให้เห็นว่ามีการปรับเปลี่ยนเทคนิควิธีการบริหารราชการแสดงให้เห็นว่ายังคงเน้นการใช้เทคนิคการบริหารราชการที่มีอยู่เดิมแล้ว และไม่ปรากฏบทบัญญัติใดที่แสดงให้เห็นว่ามีความสัมพันธ์สอดคล้องกับศาสตร์การบริหารราชการร่วมสมัย

4. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ปรากฏอยู่ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 75 – 87 รวมทั้งสิ้น 13 มาตรา ปรากฏบทบัญญัติในมาตราที่มีความสัมพันธ์กับการบริหารราชการมากที่สุด คือ บทบัญญัติในส่วนที่ 3 แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา 78 (Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2550, 2007)

มาตรา 78 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(1) บริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปเพื่อการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศอย่างยั่งยืน โดยต้องส่งเสริมการดำเนินการตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติในภาพรวมเป็นสำคัญ

(2) จัดระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบที่ชัดเจนเหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศ และสนับสนุนให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่

(3) กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐาน

สารสนเทศในท้องถิ่น ให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

(4) พัฒนาระบบงานภาครัฐ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรม และจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ควบคู่ไปกับการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการทำงาน เพื่อให้การบริหารราชการแผนดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ

(5) จัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่น เพื่อให้การจัดทำและการให้บริการสาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน

(6) ดำเนินการให้หน่วยงานทางกฎหมายที่มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐตามกฎหมายและตรวจสอบการตรากฎหมายของรัฐ ดำเนินการอย่างเป็นอิสระ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามหลักนิติธรรม

(7) จัดให้มีแผนพัฒนาการเมือง รวมทั้งจัดให้มีสภาพัฒนาการเมืองที่มีความเป็นอิสระ เพื่อติดตามสอดส่องให้มีการปฏิบัติตามแผนดังกล่าวอย่างเคร่งครัด

(8) ดำเนินการให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับสิทธิประโยชน์อย่างเหมาะสม

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติในมาตราดังกล่าวแล้วมีความเกี่ยวข้องกับการบริหารราชการทั้ง 4 ประเด็นดังนี้

4.1 ประเด็นโครงสร้างของระบบการบริหารราชการ

เน้นการใช้โครงสร้างการบริหารราชการที่มีอยู่เดิมคือประกอบด้วย ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น และองค์กรอิสระคือคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

4.2 ประเด็นกระบวนการบริหารราชการ

เน้นการบริหารราชการที่มีอยู่เดิมโดยต้องให้มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบที่ชัดเจนเหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศ และสนับสนุนให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ รวมทั้งกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศอย่างยั่งยืน โดยต้องส่งเสริมการดำเนินการตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติในภาพรวมเป็นสำคัญ

4.3 ประเด็นเทคนิควิธีการบริหารราชการ

เน้นการบริหารราชการโดยการจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่น เพื่อให้การจัดทำและการให้บริการสาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน

4.4 ประเด็นความสัมพันธ์สอดคล้องกับศาสตร์การบริหารราชการร่วมสมัย

เน้นการบริหารราชการที่มีความสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) (Hood, 1991) ผสมผสานกับการจัดการภาครัฐตามแนวคิด Neo-Weberian State (Pollitt & Bouckaert, 2017) กล่าวคือเป็นแนวคิดที่ผสมผสานรูปแบบระบบราชการแบบดั้งเดิมเข้ากับรูปแบบการจัดการภาครัฐแนวใหม่เพื่อให้รัฐมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตอบสนองต่อประชาชนได้ดียิ่งขึ้น แนวคิดนี้ยังคงให้บทบาทหลักในการจัดทำบริการสาธารณะกับรัฐแต่เพิ่มความเป็นมืออาชีพของข้าราชการในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชนมากขึ้น

5. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 (Constitution of the Kingdom of Thailand (Interim), B.E. 2557, 2014) ไม่ปรากฏหมวดหมู่แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติใดที่แสดงให้เห็นว่ามีการปรับโครงสร้างของระบบการบริหารราชการแสดงให้เห็นว่ายังคงเน้นการใช้โครงสร้างของระบบการบริหารราชการที่มีอยู่เดิมแล้ว, ไม่ปรากฏบทบัญญัติใดที่แสดงให้เห็นว่ามีการปรับกระบวนการบริหารราชการแสดงให้เห็นว่ายังคงเน้นการใช้กระบวนการบริหารราชการที่มีอยู่เดิมแล้ว, ไม่ปรากฏบทบัญญัติใดที่แสดงให้เห็นว่ามีการปรับเปลี่ยนเทคนิควิธีการบริหารราชการแสดงให้เห็นว่ายังคงเน้นการใช้เทคนิคการบริหารราชการที่มีอยู่เดิมแล้ว และไม่ปรากฏบทบัญญัติใดที่แสดงให้เห็นว่ามีความสัมพันธ์สอดคล้องกับศาสตร์การบริหารราชการร่วมสมัย

6. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ปรากฏอยู่ในหมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐมาตรา 64 – 78 รวมทั้งสิ้น 15 มาตรา ปรากฏบทบัญญัติในมาตราที่มีความสัมพันธ์กับการบริหารราชการมากที่สุดคือ มาตรา 65 มาตรา 76 และมาตรา 78 (Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560, 2017)

มาตรา 65 รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่างๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว

การจัดทำ การกำหนดเป้าหมาย ระยะเวลาที่จะบรรลุเป้าหมาย และสาระที่พึงมีในยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึงด้วย

ยุทธศาสตร์ชาติ เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

มาตรา 76 รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่น ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยหน่วยงานของรัฐต้องร่วมมือและช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำบริการสาธารณะและการใช้จ่ายเงินงบประมาณมีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน รวมตลอดทั้งพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความซื่อสัตย์สุจริต และมีทัศนคติเป็นผู้ให้บริการประชาชนให้เกิดความสะดวก รวดเร็ว ไม่เลือกปฏิบัติ และปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ

รัฐพึงดำเนินการให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐ ให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม โดยกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีมาตรการป้องกันมิให้ผู้ใดใช้อำนาจ หรือกระทำการโดยมิชอบที่เป็นการก้าวก่ายหรือแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ หรือกระบวนการแต่งตั้งหรือการพิจารณาความดีความชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

รัฐพึงจัดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรม เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นหลักในการกำหนดประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าว

มาตรา 78 รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศด้านต่างๆ การจัดทำบริการสาธารณะทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมตลอดทั้งการตัดสินใจทางการเมือง และการอื่นใด บรรดาที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนหรือชุมชน

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติใน 3 มาตราดังกล่าวแล้วมีความเกี่ยวข้องกับการบริหารราชการทั้ง 4 ประเด็นดังนี้

6.1 ประเด็นโครงสร้างของระบบการบริหารราชการ

เน้นการใช้โครงสร้างการบริหารราชการที่มีอยู่เดิมคือประกอบด้วย ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น และองค์กรอิสระคือคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และงานของรัฐอย่างอื่น

6.2 ประเด็นกระบวนการบริหารราชการ

เน้นการบริหารราชการที่มีอยู่เดิมโดยมียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่างๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมาย และมีการกำหนดประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศด้านต่างๆ การจัดทำบริการสาธารณะทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมตลอดทั้งการตัดสินใจทางการเมือง และการอื่นใด บรรดาที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนหรือชุมชน

6.3 ประเด็นเทคนิควิธีการบริหารราชการ

เน้นการบริหารราชการโดยระบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่น ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยหน่วยงานของรัฐต้องร่วมมือและช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำบริการสาธารณะและการใช้จ่ายเงินงบประมาณมีประสิทธิภาพสูงสุด

6.4 ประเด็นความสัมพันธ์สอดคล้องกับศาสตร์การบริหารราชการร่วมสมัย

เน้นการบริหารราชการที่มีความสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารภาครัฐแบบอำนาจนิยม (Authoritative Governance) (Hajer, 2009) โดยใช้สิทธิอำนาจที่มีความชอบธรรมในการตรากฎหมายควบคุมการบริหารภาครัฐ รูปแบบการบริหารภาครัฐตามแนวคิดการบริหารภาครัฐแบบอำนาจนิยมนั้นจะมีจุดเน้นสำคัญคือการที่ผู้มีอำนาจรัฐต้องมีสิทธิอำนาจที่มีความชอบธรรมในการใช้อำนาจในการกำกับดูแลและการบริหารจัดการที่เน้นการใช้อำนาจหรือการตัดสินใจจากหน่วยงานในส่วนกลางที่มีอำนาจสูงสุด เพื่อให้การบริหารภาครัฐในภาพรวมเป็นไปตามมาตรฐาน นโยบาย หรือกฎระเบียบที่กำหนดไว้ โดยผู้มีอำนาจหรือหน่วยงานส่วนกลางที่มีความชอบธรรมจะเป็นผู้กำหนดทิศทางทั้งหมด ซึ่งสำหรับประเทศไทยแล้วความชอบธรรมในการใช้อำนาจการบริหารจัดการภาครัฐถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 (National Strategy Preparation Act, B.E. 2560, 2017)

2. ผลการประเมินสถานภาพความรู้เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญไทยทั้งฉบับ พ.ศ. 2534, 2540, 2549, 2550, 2557 และ 2560 โดยการพิจารณาจากเอกสารสำคัญที่เกี่ยวข้อง

คณะผู้วิจัยพิจารณาว่านอกจากบทบัญญัติที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแล้ว ควรพิจารณาจากเอกสารสำคัญตามช่วงเวลาที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่ในแต่ละครั้งด้วย เพื่อให้เห็นพัฒนาการทางความคิดในการบริหารราชการจากผลงานทางวิชาการสำคัญอื่น ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการปฏิรูประบบราชการที่ผันเปลี่ยนไปตามรัฐธรรมนูญฉบับถาวรทั้ง 4 ฉบับ คณะผู้วิจัยใช้การแบ่งช่วงเวลาตามรัฐธรรมนูญทั้ง 4 ฉบับด้วยเหตผล 2 ประการ คือ 1) ความเป็น

รัฐธรรมนูญฉบับถาวร และ 2) ความเป็นรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติที่ส่งผลต่อการบริหารราชการอย่างชัดเจนด้วยการกำหนดบทบัญญัติไว้ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว จากเหตุผลทั้ง 2 ประการที่กล่าวมาคณะผู้วิจัยจึงได้จัดแบ่งตามช่วงเวลาเหล่านั้นได้ 4 ช่วงเวลา ได้แก่

1) ช่วงหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

2) ช่วงหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

3) ช่วงหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

4) ช่วงหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

โดยงานเขียนชิ้นสำคัญในแต่ละช่วงเวลาผู้วิจัยของยกมาเพียงช่วงเวลาละ 1 ชิ้น นั้นคณะผู้วิจัยต้องการแสดงตัวอย่างของผลงานทางวิชาการที่มีคุณสมบัติ 2 ประการ คือ 1) เป็นงานวิชาการส่งผลต่อการศึกษาระบบราชการไทยในช่วงเวลานั้น และ 2) ผลงานทางวิชาการนั้นเป็นผลงานของบุคคลที่มีชื่อเสียงและมีบทบาทสำคัญต่อการศึกษาระบบราชการทั้งในวงวิชาการและการปฏิบัติการเพื่อการเปลี่ยนแปลงของการบริหารราชการของไทย ทั้ง 2 ประการนี้เป็นหลักเกณฑ์ที่คณะผู้วิจัยใช้ในการคัดเลือกตัวอย่างงานวิชาการที่มีความเกี่ยวข้องในทั้ง 4 ช่วงเวลาดังกล่าว โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. ช่วงหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

งานเขียนสำคัญของชัยอนันต์ สมุทวณิช เรื่อง 100 ปีแห่งการปฏิรูประบบราชการ: วิวัฒนาการของอำนาจรัฐ และอำนาจการเมือง ที่ออกมาในปีพุทธศักราช 2535 งานเขียนชิ้นนี้พัฒนาขึ้นจากผลงานวิจัย โดยในงานเขียนชิ้นนี้มีการสรุปความสัมพันธ์ระหว่างสภาพของระบบราชการ ปัจจัยกระตุ้น และช่องว่าง เป็นกรอบแนวคิดหลักในการศึกษาไว้ตามตารางที่ 1 (Samudavanija, 1992) ดังนี้

ตารางที่ 1 กรอบแนวคิดหลักในการศึกษา

สภาพของระบบราชการ	**ปัจจัยกระตุ้น**	**ช่องว่าง**
1. เหตุผลของรัฐ	การท้าทายจากภายนอก	รูปแบบแนวคิดที่ขัดแย้งกันเกี่ยวกับเหตุผลของรัฐ
สภาพของระบบราชการ	**ปัจจัยกระตุ้น**	**ช่องว่าง**
2.ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม	การเกิดขึ้นของพลังนอกระบบราชการ	ความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนโดยมิได้คำนึงถึงภาคประชาชน

สภาพของระบบราชการ	ปัจจัยกระตุ้น	ช่องว่าง
3. โครงสร้างของระบบ	การแทรกแซงทางการเมือง	ขาดกรอบอ้างอิงร่วมกันระหว่างข้าราชการกับการเมือง
4. การตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลง	การเปลี่ยนแปลงที่นำไปสู่ระบบระหว่างประเทศ	การมีรัฐบาลที่รับผิดชอบแต่ไม่ตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน

หมายเหตุ จาก Samudavanija (1992, p. 13)

ผลการวิจัยของ Samudavanija (1992) ได้กล่าวปิดท้ายหลังแสดงผลการศึกษาวิจัยไว้ว่า “ในการวิจัยวิวัฒนาการของอำนาจรัฐและกลไกอำนาจรัฐนี้ ข้าพเจ้าต้องการชี้ให้เห็นว่า แม้จะมีการเปลี่ยนแปลง ลักษณะของระบอบการปกครอง จากสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่ระบอบรัฐธรรมนูญ แต่การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวก็มิได้มีผลกระทบต่อปราการของอำนาจรัฐซึ่งนำไปสู่วิวัฒนาการแบบคู่ขนานของอำนาจรัฐกับอำนาจทางการเมืองแทนที่จะบรรจบประสานกัน นอกจากนี้การใช้แนวทางการปรับโครงสร้างยังมีผลกระทบโดยตรงต่อกระบวนการที่จะเกิดขึ้นได้ภายใต้โครงสร้างใหม่ เพราะตลอดระยะเวลา 100 ปีที่ผ่านมา การปรับตัวของอำนาจรัฐไทยเป็นการปรับตัวเพื่อกระชับความแข็งแกร่งของอำนาจรัฐอันเป็นลักษณะเด่นของการสร้างรัฐ (state building) และหากจะมีการเปลี่ยนแปลงก็เป็นการเปลี่ยนแปลงใน วิธีการ ของการแบ่งอำนาจ มอบอำนาจภายใน ระหว่าง กลไกของรัฐด้วยกันเองมากกว่าอย่างอื่น ข้าพเจ้ามีความเห็นว่า การเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมนอกโครงสร้างอำนาจรัฐได้เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง หากไม่มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจรัฐแล้ว อำนาจรัฐไทยจะถึงจุดอับและไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการทางสังคมที่หลากหลายได้” (pp. 23–24)

บทสรุปลงท้ายของชัยอนันต์ สมุทวณิช นี้แสดงให้เห็นถึงข้อเสนอสำคัญจากงานวิจัยว่าประเทศไทยในเวลานั้นควรหันให้ความสำคัญกับการปฏิรูปการเมืองเพื่อปรับเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจรัฐ งานเขียนนี้เป็นที่มาสำคัญอันหนึ่งของกระแสการปฏิรูปการเมืองและการปฏิรูประบบราชการจนนำไปสู่การยกร่างและประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

2. ช่วงหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประกาศใช้แล้วปรากฏงานเขียนชิ้นสำคัญชิ้นหนึ่งที่กล่าวถึงการปฏิรูประบบราชการไทยให้สอดคล้องไปกับรัฐธรรมนูญด้วย งานเขียนชิ้นนั้นเป็นงานเขียนของ Pongpaew (2001) กล่าวถึงวิสัยทัศน์ของการปฏิรูประบบราชการว่าการปฏิรูประบบ

ราชการจะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับปรัชญาการบริหารงานตามเจตนารมย์รัฐธรรมนูญ แนวทางการพัฒนาประเทศดังที่ระบุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายรัฐบาลอย่างต่อเนื่องและจริงจัง โดยถือประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติเป็นเป้าหมาย อันได้แก่ 1. เป็นระบบที่สร้างประโยชน์ให้ประชาชนและประเทศชาติ 2. เป็นที่เชื่อถือศรัทธาของประชาชน 3. เป็นระบบที่มีความรับผิดชอบและเป็นที่พึ่งของประชาชน 4. เป็นระบบที่เข้มแข็ง ทนทานต่ออุปสรรค กล้าหาญต่อสู้เพื่อคุณธรรม มีเกียรติภูมิ และมีศักดิ์ศรี 5. เป็นระบบที่ทันสมัยทันการณ์ และ 6. เป็นระบบที่มีวัฒนธรรมที่มุ่งความเป็นเลิศของงาน โดยการปฏิรูประบบราชการจะครอบคลุมใน 5 ด้านดังนี้ 1. แผนการปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจและวิธีการบริหารงานของภาครัฐ 2. แผนการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณเป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานและผลลัพธ์ 3. แผนการปรับเปลี่ยนระบบบริหารบุคคล 4. แผนการปรับเปลี่ยนกฎหมาย และ 5. แผนการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยม และกล่าวถึงเงื่อนไขความสำเร็จในการปฏิบัติงานเพื่อให้การปฏิรูปเกิดผลอย่างจริงจัง อาจกำหนดยุทธศาสตร์ในการปฏิรูปดังต่อไปนี้ 1. สร้างกลไกรับผิดชอบที่ชัดเจน 2. สร้างผู้นำการเปลี่ยนแปลง 3. สร้างการเปลี่ยนแปลงให้เกิดผลเป็นตัวอย่าง 4. สร้างระบบคู่ขนาน 5. ให้ประชาชนและข้าราชการมีส่วนร่วมในการเสนอแนะและติดตามประเมินผลการทำงานของภาครัฐ 6. การทำความเข้าใจอย่างต่อเนื่อง

งานเขียนของพรศักดิ์ ผ่องแผ้วนี้ เป็นดั่งการตั้งต้นของการเรียกร้องให้เกิดการปฏิรูประบบราชการของไทยในปีพุทธศักราช 2545 โดยมีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) อันเป็นผลมาจากการปฏิรูประบบราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 (National Administration Act (No. 5), B.E. 2545, 2002) และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 (Ministries, Bureaus, and Departments Reorganisation Act, B.E. 2545, 2002)

3. ช่วงหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

หลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกาศใช้ ปรากฏงานเขียนชิ้นสำคัญที่มีผลต่อการปรับรูปแบบการบริหารราชการไทย งานเขียนชิ้นนั้นเป็นงานเขียนของ Nitikraipot (2009) กล่าวถึงการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยใช้อำนาจทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ว่า “การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2550 ประกอบด้วย มาตรการต่าง ๆ ดังนี้ 1. การซักถามและการอภิปรายนโยบายของคณะรัฐมนตรี 2. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ 3. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 4. การพิจารณา

พระราชกำหนด 5. การเสนอญัตติ การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไป 6. การใช้กลไกคณะกรรมาธิการ 7. การให้ความเห็นชอบในเรื่องที่สำคัญ ๆ" (pp. 45–70)

งานเขียนชิ้นนี้ของสุรพล นิติไกรพจน์ เป็นการย้ำถึงบทบาทของการใช้อำนาจทางการเมืองผ่านองค์กรทางการเมือง ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ และองค์กรอิสระต่าง ๆ เข้าไปมีบทบาทควบคุมการใช้อำนาจในการบริหารราชการอย่างชัดเจนขึ้น

4. ช่วงหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

หลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกาศใช้ มีบทความวิจัยที่น่าสนใจที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจขององค์กรอิสระต่อการบริหารราชการ คืองานของ Ratchatapibhunphob (2024) ที่ศึกษาการควบคุมการกระทำของรัฐบาลโดยศาลรัฐธรรมนูญ ผลการศึกษาพบว่า "การควบคุมตรวจสอบการกระทำของรัฐบาลโดยศาลรัฐธรรมนูญ หากศาลรัฐธรรมนูญขยายขอบเขตการควบคุมมากเกินไปเท่ากับว่าการบริหารราชการแผ่นดินต้องได้รับความเห็นชอบจากศาลรัฐธรรมนูญเสียก่อนจึงเป็นการขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ ปัญหาการควบคุมตรวจสอบการกระทำของรัฐบาลโดยศาลรัฐธรรมนูญทั้งก่อนการกระทำของรัฐบาลมีผลในทางกฎหมายและภายหลังการกระทำของรัฐบาลมีผลผูกพันในทางกฎหมายปรากฏใน 3 ลักษณะกล่าวคือ ความไม่เจาะจงของถ้อยคำในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญขอบเขตอำนาจในการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและการขาดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการกระทำของรัฐบาล" (pp. 540–541) วิทยานิพนธ์เล่มนี้จึงเสนอแนะแนวทางการควบคุมตรวจสอบการกระทำของรัฐบาลโดยศาลรัฐธรรมนูญด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์พิจารณาการกระทำของรัฐบาลประกอบด้วยองค์กรผู้ใช้อำนาจ ลักษณะการกระทำและฐานหรือที่มาของอำนาจ โดยมีลำดับขั้นการพิจารณาควบคุมตรวจสอบออกเป็น 2 ลำดับขั้นที่สำคัญ กล่าวคือ ลำดับขั้นที่หนึ่ง การพิจารณาขอบเขตการควบคุมตรวจสอบของศาลรัฐธรรมนูญให้สิ้นสุดหยุดลงตามข้อบัญญัติที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ ลำดับขั้นที่สอง หากปรากฏข้อความที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญไม่เจาะจง มีลักษณะเป็นนามธรรมไม่ชัดแจ้ง ขอบเขตพิจารณาควบคุมตรวจสอบของศาลรัฐธรรมนูญต่อถ้อยคำของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่ไม่เจาะจงจะทำการตรวจสอบในขอบเขตตามลำดับดังนี้ ก) การอ้างอิงหลักฐานหรือข้อเท็จจริงมาเป็นเหตุเพื่ออธิบายถ้อยคำที่ไม่เจาะจงของบทบัญญัติครบถ้วนและสมบูรณ์ ข) หลักฐานหรือข้อเท็จจริงที่นำมากล่าวอ้างเพื่ออธิบายถ้อยคำที่ไม่เจาะจงสามารถอธิบายถึงความหมายของถ้อยคำดังกล่าวได้ถูกต้อง ค) การใช้เครื่องมือหรือวิธีการอื่นใดเฉพาะในการประเมินถ้อยคำที่ไม่เจาะจงหรือในการพิสูจน์ชี้ชัดว่าถ้อยคำไม่เจาะจงตามที่กล่าวอ้างเกิดขึ้นจริงหรือไม่ หากมีเครื่องมือหรือวิธีการประเมินเฉพาะที่สามารถพิสูจน์ทราบถ้อยคำที่ไม่เจาะจงดังกล่าวได้ หากฝ่ายบริหารไม่ได้ดำเนินการด้วยเครื่องมือหรือวิธีการข้างต้นส่งผลให้ฝ่ายบริหาร

บกพร่อง ง) การให้เหตุผลเหมาะสมสอดคล้องกับถ้อยคำที่ไม่เจาะจง จ) การปรับข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกฎหมายอย่างถูกต้องชัดเจนและสมเหตุสมผล

บทความวิจัยนี้ แสดงให้เห็นถึงบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญว่านอกจากจะมีผลต่อการกระทำของรัฐบาลในฐานะที่รัฐบาลเป็นผู้นำทางการเมืองของประเทศแล้ว แต่การใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญต่อรัฐบาลยังส่งผลต่อการบริหารราชการด้วย

3. ผลการสร้างประเด็นการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่มีความสัมพันธ์กับระบบราชการ

เมื่อคณะผู้วิจัยพิจารณาจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และศึกษาเอกสารสำคัญที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญทั้ง 4 ช่วงเวลาแล้ว ผู้วิจัยได้สร้างประเด็นการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่มีความสัมพันธ์กับระบบราชการให้มีความสอดคล้องหรือเท่าทันกับสภาวการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในปัจจุบันใน 3 ประเด็นดังนี้

3.1 สภาพการณ์ของระบบราชการที่เป็นอยู่จริงภายใต้รัฐธรรมนูญ 2560 (The actual condition of the bureaucratic system under the 2017 Constitution) เพื่อศึกษาว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างระบบราชการกับการเมืองไทยอย่างไร, สถานะของระบบราชการยังคงมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศมากน้อยเพียงใด และในทางปฏิบัติแล้วการบริหารราชการไทยนั้นยังคงรวมศูนย์อำนาจหรือกระจายอำนาจอย่างไร

3.2 ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่ส่งผลต่อระบบราชการในปัจจุบัน (Economic, social, and political factors influencing the current bureaucratic system) เพื่อศึกษาว่าปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในปัจจุบัน ทั้งภายในและภายนอกที่ส่งผลต่อรัฐไทยปัจจัยใดบ้างที่ส่งผลกระทบสำคัญต่อระบบราชการไทย

3.3 ช่องว่างในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ 2560 ที่มีความสัมพันธ์กับระบบราชการ (Gaps in the provisions of the 2017 Constitution related to the bureaucratic system) เพื่อศึกษาว่าหากต้องการเพิ่มประสิทธิภาพ ประสิทธิผลในการจัดทำบริการสาธารณะให้กับระบบราชการไทย ทั้งในแง่ของการกระจายอำนาจ และการสร้างธรรมาภิบาลในระบบราชการ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ต้องลดช่องว่างที่มีในบทบัญญัติอย่างไรบ้าง

สรุปและอภิปรายผล

คณะผู้วิจัยได้สรุปสถานภาพความรู้จากพัฒนาการของระบบราชการภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ 2534-2560 จากการพิจารณาเนื้อหาบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้ง 6 ฉบับ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพิจารณาจากเอกสารงานเขียนชิ้นสำคัญในแต่ละช่วงเวลาได้ผลสรุปการศึกษาตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในตอนต้นดังนี้

1. เมื่อประเมินสถานภาพความรู้เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญไทยทั้ง 6 ฉบับ พ.ศ. 2534, 2540, 2549. 2550, 2557 และ 2560 มีบทบัญญัติที่มีความสัมพันธ์กับระบบราชการใน 4 ลักษณะคือ 1.1 โครงสร้างของระบบราชการ, 1.2 กระบวนการทำงานของระบบราชการ, 1.3 เทคนิควิธีการบริหารงานราชการ และ 1.4 ความสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารงานภาครัฐร่วมสมัย โดยมีรายละเอียดตามตารางดังนี้

ตารางที่ 2 ผลการประเมินสถานภาพความรู้เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญไทยทั้งฉบับ พ.ศ. 2534, 2540, 2549, 2550, 2557 และ 2560

ข้อที่	ประเด็น	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย					
		2534	2540	2549	2550	2557	2560
1	โครงสร้างการบริหารภาครัฐ	การรวมศูนย์อำนาจสูงมาก ส่วนกลางกำหนดแนวนโยบายทุกระดับ ทั้งส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น	การปรับสมดุลอำนาจระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น มีการกระจายอำนาจชัดเจนและเป็นรูปธรรม แต่เป็นท้องถิ่นในระบบราชการ	ไม่ปรากฏบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง	ใช้โครงสร้างจากปี 2540 แต่ให้ส่วนกลางมีอำนาจกำกับดูแลท้องถิ่นมากขึ้นในฐานะที่ท้องถิ่นเป็นองค์กรในระบบราชการ	ไม่ปรากฏบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง	การปฏิรูปแต่กลับเน้นการทำให้โครงสร้างมีลักษณะรวมศูนย์ที่มีการควบคุมจากส่วนกลางมากขึ้น โดยการใช้ยุทธศาสตร์ชาติ

ข้อที่	ประเด็น	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย					
		2534	2540	2549	2550	2557	2560
2	กระบวนการบริหารภาครัฐ	เน้นการขับเคลื่อนกระบวนการบริหารภาครัฐโดยราชการประจำ ไม่เน้นการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนอื่น ๆ ไม่ปรากฏบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับ	เน้นบทบาทของภาคประชาชน ให้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารภาครัฐ และเป็นเป้าหมายของการบริหาร	ไม่ปรากฏบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง	เน้นกระบวนการบริหารภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ และให้ความสำคัญกับการควบคุมความเสี่ยงของภาครัฐโดยส่วนกลาง	ไม่ปรากฏบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง	เน้นการเพิ่มเครื่องมือควบคุมภาครัฐเพื่อสร้างประสิทธิภาพ เช่น ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ผูกพันการบริหารราชการ
3	เทคนิควิธีการบริหารภาครัฐ	การบริหารภาครัฐตามแนวคิดระบบราชการ (Bureaucracy)	การบริหารภาครัฐตามแนวคิดระบบราชการ (Bureaucracy) แต่มีบทบัญญัติที่ขยายอำนาจหน้าที่ส่งผลให้ระบบราชการต้องขยายตัวจึงนำแนวคิดการบริหารจัดการ	ไม่ปรากฏบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง	การบริหารภาครัฐโดยการผสมผสานแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ New Public Management (NPM) มาผสมผสานกับแนวคิดระบบ	ไม่ปรากฏบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง	การบริหารภาครัฐโดยการเน้นแนวคิดระบบราชการ (Bureaucracy) มากำหนดแผนและควบคุมมากกว่าแนวคิดการบริหารจัดการ

ข้อที่	ประเด็น	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย					
		2534	2540	2549	2550	2557	2560
			ภาครัฐแนวใหม่ New Public Management (NPM) มาใช้เป็นหลักสำคัญ		ราชการ (Bureaucracy) ที่มีการขยายขนาดขององค์กรให้ใหญ่มากขึ้น		ภาครัฐแนวใหม่ New Public Management (NPM)
4	ความสอดคล้องกับศาสตร์การบริหารภาครัฐ	มีความสอดคล้องกับการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม (Traditional Public Administration)	สอดคล้องกับการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม (Traditional Public Administration) แต่พยายามนำแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้	ไม่ปรากฏบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง	มีความสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ผสมผสานกับแนวคิด Neo-Weberian State	ไม่ปรากฏบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง	แนวคิดการบริหารภาครัฐแบบอำนาจนิยม (Authoritative Governance) ใช้กฎหมาย-ยุทธศาสตร์ควบคุม

2) ประเด็นการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่มีความสัมพันธ์กับระบบราชการให้มีความสอดคล้องหรือเท่าทันกับสภาวการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในปัจจุบันมี 3 ประเด็นดังนี้ 2.1 สภาพการณ์ของระบบราชการที่เป็นอยู่จริงภายใต้รัฐธรรมนูญ 2560, 2.2 ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่ส่งผลต่อระบบราชการในปัจจุบัน, 2.3 ช่องว่างในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ 2560 ที่มีความสัมพันธ์กับระบบราชการ โดยการสร้างทั้ง 3 ประเด็นเพื่อการศึกษาวิจัยนี้ขึ้นตั้งอยู่บนฐานคิด 2 ประการคือ

1) ประเทศในโลกทุกประเทศย่อมใช้ระบบราชการเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาประเทศทั้งสิ้น ดังที่ Serpa and Ferreira (2019) กล่าวว่า “ระบบราชการ (Bureaucracy) ของแม็ก เวเบอร์ (Max Weber) เป็นแนวคิดที่มีความแพร่หลายและกว้างขวางทั้งในทางสังคมวิทยาและทฤษฎีองค์การ” (p. 12) การสร้างประเด็นการศึกษาวิจัยการปฏิรูประบบราชการจึงเกี่ยวข้องกับการมีมุมมองว่าระบบราชการมีฐานะเป็นองค์การหนึ่งที่ต้องเริ่มศึกษาวิจัยจากการทำความเข้าใจสภาพการณ์ที่เป็นอยู่จริงขององค์การในปัจจุบันเสียก่อน จากนั้นจึงศึกษาวิจัยปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่ส่งผลต่อองค์การในระบบราชการในปัจจุบัน แล้วจึงตามด้วยการศึกษาวิจัยช่องว่างในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ 2560 ที่มีความสัมพันธ์กับองค์การระบบราชการต่อไป แนวทางการศึกษาวิจัยนี้มีความสอดคล้องกับการศึกษาของ Samudavanija (1992) ที่ศึกษาวิจัยระบบราชการไทยในเวลานั้นเพื่อทราบถึงสภาพของระบบราชการ, ปัจจัยที่ส่งผลต่อการกระตุ้นระบบราชการ และช่องว่างของระบบราชการในฐานะที่เป็นองค์การหนึ่งเพื่อสร้างแนวทางการพัฒนาระบบราชการจนนำไปสู่การสร้างกระแสการปฏิรูประบบราชการในเวลาต่อมาซึ่งกว่าสองทศวรรษที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันยังไม่ได้มีการศึกษาในประเด็นดังกล่าวซ้ำอีก และไม่มีงานวิจัยร่วมสมัยที่ศึกษาความสัมพันธ์ในเชิงพัฒนาการระหว่างรัฐธรรมนูญกับระบบราชการด้วยประเด็นนี้จึงเป็นช่องว่างความรู้ที่สำคัญสำหรับการศึกษาวิจัยค้นคว้าในประเด็นนี้

2) บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมีความสัมพันธ์กับระบบราชการ การศึกษาวิจัยในอดีตของ Pongpaew (2001) กล่าวถึงการปฏิรูประบบราชการว่า “การปฏิรูประบบราชการจะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับปรัชญาการบริหารงานตามเจตนารมย์รัฐธรรมนูญ แนวทางการพัฒนาประเทศดังที่ระบุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายรัฐบาลอย่างต่อเนื่องและจริงจัง โดยถือประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติเป็นเป้าหมาย” (pp. 78–79) จากผลการวิจัยดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการปฏิรูประบบราชการนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีความสัมพันธ์กับรัฐธรรมนูญ เพราะรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐ การปฏิรูประบบราชการจึงจำเป็นต้องเกิดผลในทางที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญด้วย ขณะที่ Nitikraipot (2009) กล่าวว่า “การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินถือเป็นกลไกหนึ่งในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ” (p. 11) แสดงให้เห็นได้ชัดเจนว่าบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมีบทบาทในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินได้ เพราะรัฐธรรมนูญจะทำหน้าที่กำหนดการใช้อำนาจทางการเมืองที่จะมีผลต่อการบริหารราชการแผ่นดินตามไปด้วย นอกจากนี้ Ratchatapibhunphob (2024) ได้ศึกษาผลจากการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญ แสดงให้เห็นว่าการควบคุมการกระทำของรัฐบาลโดยศาลรัฐธรรมนูญอันเป็นองค์กรอิสระที่ใช้อำนาจควบคุมรัฐบาลในการใช้อำนาจทางการเมืองนั้น พบว่า “การควบคุมตรวจสอบการกระทำของรัฐบาลโดยศาลรัฐธรรมนูญ หากศาลรัฐธรรมนูญขยายขอบเขตการควบคุมมากเกินไปเท่ากับว่าการบริหารราชการ

แผ่นดินต้องได้รับความเห็นชอบจากศาลรัฐธรรมนูญเสียก่อนจึงเป็นการขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ ปัญหาการควบคุมตรวจสอบการกระทำของรัฐบาลโดยศาลรัฐธรรมนูญทั้งก่อนการกระทำของรัฐบาลมีผลในทางกฎหมายและภายหลังการกระทำของรัฐบาลมีผลผูกพันในทางกฎหมายด้วย ” (p. 540) จากเอกสารทางวิชาการที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าบทบัญญัติที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญมีความสัมพันธ์กับการบริหารงานของระบบราชการอย่างมิอาจปฏิเสธได้ ดังนั้นสภาวการณ์ที่ดำรงอยู่ของระบบราชการและการปฏิรูประบบราชการที่จะเกิดขึ้นในอนาคตจึงมีความสัมพันธ์กับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเป็นอย่างมาก ช่องว่างความรู้ที่สำคัญที่เชื่อมโยงกับแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมคือรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นกฎหมายสูงสุดที่ต้องมีการปรับปรุงแก้ไขควรกำหนดให้ระบบราชการไทยมีขอบเขตอำนาจมากน้อยเพียงใดเพื่อดำรงไว้ซึ่งการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ให้ได้มากที่สุด

ข้อเสนอแนะ

บทความวิจัยชิ้นนี้คณะผู้วิจัยได้พยายามประเมินสถานภาพความรู้เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญไทยทั้ง 6 ฉบับนับตั้งแต่เกิดกระแสการปฏิรูปการเมืองในสังคมการเมืองไทยเป็นต้นมา คือรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534, 2540, 2549, 2550, 2557 และ 2560 ว่ามีบทบัญญัติที่มีความสัมพันธ์กับระบบราชการอย่างไร และในแต่ละช่วงเวลาที่รัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ประกาศใช้นั้นมีการศึกษาวิจัยในประเด็นรัฐธรรมนูญกับระบบราชการในประเด็นใดไปแล้วบ้าง และพร้อมกันนี้คณะผู้วิจัยได้เสนอประเด็นการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาเป็นข้อเสนอแนวทางการพัฒนาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่มีความสัมพันธ์กับระบบราชการให้มีความสอดคล้องหรือเท่าทันกับสภาวการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในปัจจุบันไว้ใน 3 ประเด็น จากการศึกษาวิจัยนี้มีข้อเสนอแนะสำคัญ 2 ประการ คือ

1. ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยในครั้งต่อไป คือ การสืบค้นในเชิงพัฒนาการอย่างละเอียดมากขึ้นว่ามีงานวิจัยร่วมสมัยชิ้นใดบ้างทั้งในสังคมไทยและในสังคมต่างประเทศที่มีความเชื่อมโยงกับการพัฒนาระบบราชการภายใต้กรอบของการออกแบบกฎหมายรัฐธรรมนูญ

2. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย คือ การกำหนดให้มีการทบทวนผลสัมฤทธิ์ของการปฏิรูประบบราชการว่าตลอด 35 ปีที่ผ่านมา การปฏิรูประบบราชการนั้นมีความสัมพันธ์สอดคล้องหรือชัดแย้งหรือกระทั่งเหลื่อมล้ำกับบทบัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับมากน้อยเพียงใด

กิตติกรรมประกาศ

การวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการสู่การปฏิรูปการเมืองไทยและการเขียนรัฐธรรมนูญใหม่อย่างยั่งยืน สนับสนุนโดย สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม และรับทุนจาก สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ (National Research Council of Thailand - NRCT)

เอกสารอ้างอิง

Chantavanich, S. (2006). *Qualitative research methods* [In Thai]. Chulalongkorn University Press.

Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2534. (1991, December 9). *Government Gazette*. No. 108 Section 216 (Special). page 1–80. Ratchakitcha [In Thai]. https://ratchakitcha.soc.go.th/documents/1613368.pdf

Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2540. (1997, October 11). *Government Gazette*. No. 114 Section 55 A. page 1–99. Ratchakitcha [In Thai]. https://ratchakitcha.soc.go.th/documents/1682695.pdf

Constitution of the Kingdom of Thailand (Interim), B.E. 2549. (2006, October 1). *Government Gazette*. No. 123 Section 102 A. page 1–14. Ratchakitcha [In Thai]. https://ratchakitcha.soc.go.th/documents/198155.pdf

Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2550. (2007, August 24). *Government Gazette*. No. 124 Section 47 A. page 1–127. Ratchakitcha [In Thai]. https://ratchakitcha.soc.go.th/documents/223154.pdf

Constitution of the Kingdom of Thailand (Interim), B.E. 2557. (2014, July 22). *Government Gazette.* No. 131 Section 55 A. page 1–17. Ratchakitcha [In Thai]. https://ratchakitcha.soc.go.th/documents/2014874.pdf

Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560. (2017, April 6). *Government Gazette*. No. 134 Section 40 A. page 1–90. Ratchakitcha [In Thai]. https://ratchakitcha.soc.go.th/documents/2103519.pdf

Hajer, M. A. (2009). *Authoritative governance: Policy making in the age of mediatization.* Oxford University Press.

Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, *69*(1), 3–19. https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x

Maneekarn, N., & Pannarai, G. (2023). Old car with new engine: Understanding bureaucratic reform in Thailand and future problem [In Thai]. *School of Administrative Studies Academic Journal, 6*(2), 173–189. https://so05.tci-thaijo.org/index.php/SASAJ/article/view/262578

Ministries, Bureaus, and Departments Reorganisation Act, B.E. 2545. (2002, October 2). *Government Gazette.* No. 119 Section 99 A. page 14–34. Ratchakitcha [In Thai]. https://ratchakitcha.soc.go.th/documents/637858000131851080.pdf

National Administration Act (No. 5), B.E. 2545. (2002, October 2). *Government Gazette.* No. 119 Section 99 A. page 1–13. Ratchakitcha [In Thai]. https://ratchakitcha.soc.go.th/documents/637857969328882504.pdf

National Strategy Preparation Act, B.E. 2560. (2017, July 31). *Government Gazette.* No. 134 Section 79 A. page 1–12. Ratchakitcha [In Thai]. https://ratchakitcha.soc.go.th/documents/2112624.pdf

Nitikraipot, S. (2009). *Encyclopedia of the Constitution of Thailand B.E. 2550, subject: Control of state administration* [In Thai]. King Prajadhipok's Institute.

Ockey, J. (2004). State, bureaucracy and polity in modern Thai politics. *Journal of Contemporary Asia, 34*(2), 143–162. https://doi.org/10.1080/00472330480000021

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: A comparative analysis—Into the age of austerity* (4th ed.). Oxford University Press.

Pongpaew, P. (2001). *Encyclopedia of the Constitution of the Kingdom of Thailand (B.E. 2540) general section, subject 3: Bureaucratic reform under the constitution* [In Thai]. Kurusapa Business Organization.

Prachyapruit, T. (1995). *Dictionary of public administration* [In Thai]. Chulalongkorn University Press.

Ratchatapibhunphob, P. (2024). Constitutional Court and its power to review the act of government [In Thai]. *Graduate Law Journal, 17*(3), 540–564. https://so01.tci-thaijo.org/index.php/gradlawtujournal/article/view/271704

Riggs, F. W. (1966). *Thailand: The modernization of a bureaucratic polity*. East-West Center Press.

Royal Institute. (2009). *Dictionary of political science, Royal Institute edition* [In Thai]. Arun Printing.

Samudavanija, C. (1992). *100 years of bureaucratic reform: Evolution of state power and political power* [In Thai]. P. Press.

Samudavanija, C. (2011). *100 years of bureaucratic reform: Evolution of state power and political power* (4th ed.) [In Thai]. Institute of Public Policy Studies.

Serpa, S., & Ferreira, C. M. (2019). The concept of bureaucracy by Max Weber. *International Journal of Social Science Studies, 7*(2), 12–18. https://doi.org/10.11114/ijsss.v7i2.3979

Singkaneti, B. (2025). *Constitutionalism and the organization of political institutions* (2nd ed.) [In Thai]. Winyuchon.

Tamronglak, A. (2010). *Public governance: Public administration in the 21st century* [In Thai]. Thammasat University Press.

Vesarat, P. (1996, December 13–15). *Reforming the public sector for Thailand's future* [In Thai] [Paper presentation]. TDRI 1996 Year-End Conference on "Government Reform for the Future of Thailand", Ambassador City Jomtien Hotel, Chonburi, Thailand.

Waterman, R. H., Peters, T. J., & Phillips, J. R. (1980). Structure is not organization. *Business Horizons, 23*(3), 14–26. https://doi.org/10.1016/0007-6813(80)90027-0