๒๐๐ปี
มหาจักรีบรมราชวงศ์
วิวัฒนาการของระบบข้าราชการพลเรือน

๒๐๐ปี มหาจักรีบรมราชวงศ์
และ
วิวัฒนาการของระบบข้าราชการพลเรือน

จัดพิมพ์โดย
สำนักงาน ก.พ.
และ
สำนักงานเสริมสร้างเอกลักษณ์ของชาติ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

๒๐๐ปี มหาจักรีบรมราชวงศ์
และ
วิวัฒนาการของระบบข้าราชการพลเรือน

พิมพ์ครั้งแรก มิถุนายน 2526

จำนวนพิมพ์ 4,000 เล่ม

เจ้าของ : สำนักงาน ก.พ.

ร่วมกับ

สำนักงานเสริมสร้างเอกลักษณ์ของชาติ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

ผู้เขียน

นายทองต่อ กล้วยไม้ ณอยุธยา
ท่านผู้หญิง สมโรจน์ สวัสดิกุล ณอยุธยา
นางเมทินี พงษ์เวช
นายวีระ ไชยธรรม
นางสาวขนิษฐา สุดกังวาล
นายทรงวิทย์ แก้วศรี
นางสาว สุชาดา นรัตถรักษา
นางทัศนีย์ รัศมินทราทิพย์
นายสุดใจ นิลวัฒน์
นายปรีชา วิชัยดิษฐ์
นายบุญรอด สิงหวัฒนาศิริ
นางสาววราภรณ์ รุจิวิวัฒนกุล
นายสุวรรณ ชนะสงคราม
นางสาวทัศนีย์ ดุสิตสุทธิรัตน์
นางสาวมารศรี ศิวเสน

บรรณาธิการ นายวิลาศ สิงหวิสัย

คณะบรรณาธิการ นางสาวมารศรี ศิวเสน, นายอิทธิพร พยัคฆันตร, นายวีระ ไชยธรรม, นางสาวเปรมจิตต์ สถิรแพทย์, นายวรเทพ สวัสดี, นางสาวสุนันท์ ลีลาวชิโรภาส, นายอดุล จันทรศักดิ์, นายปรีชา วัชราภัย

ปก นายมนตรี จตุรภัทร

ภาพประกอบ นางสาวเปรมจิตต์ เหมินทร์

พิมพ์ที่ บริษัทรุ่งศิลป์การพิมพ์ (1977) จำกัด
85—95 ถนนมหานคร กทม.10500 โทร. 2339563, 2340943—4
นายชลชาย จิวิจฉรานุกูล ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา พ.ศ. 2526

บทบรรณาธิการ

นับตั้งแต่พุทธศักราช 2522 เป็นต้นมา ถือกันว่าวันที่ 1 เมษายน ซึ่งเป็นวันเริ่มใช้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับแรก คือพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 นั้นเป็น "วันข้าราชการพลเรือน" สำนักงาน ก.พ. ซึ่งเป็นองค์การกลางบริหารงานบุคคล ก็ได้ใช้โอกาสนี้จัดงานวันข้าราชการพลเรือนขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่งานของบรรดาข้าราชการพลเรือน ซึ่งจะเป็นส่วนสำคัญในการสร้างภาพพจน์ที่ดีให้เกิดขึ้นเมื่อมีการกล่าวถึงระบบราชการ กับเพื่อเป็นการเตือนย้ำและปลูกฝังทัศนคติที่ดีงามให้บรรดาข้าราชการพลเรือนได้ตระหนักถึงบทบาทและหน้าที่ของตนที่มีต่อประเทศชาติอย่างแท้จริง

การจัดงานวันข้าราชการพลเรือนเท่าที่ผ่านมานั้น เป็นการจัดกิจกรรมหลายอย่างอันแสดงถึงประวัติความเป็นมา วิวัฒนาการและเป้าหมายร่วมของราชการพลเรือน กิจกรรมดังกล่าวนั้นมีทั้งการจัดนิทรรศการแสดงผลงานของส่วนราชการและผลงานของข้าราชการพลเรือน มีการจัดอภิปราย การแสดงปาฐกถา และกิจกรรมอื่น ๆ อันเป็นสาระประโยชน์อีกหลายรายการ

จนถึงปีพุทธศักราช 2525 ซึ่งเป็นปีที่รัฐบาลได้จัดงานสมโภชในโอกาสที่กรุงรัตนโกสินทร์มีอายุครบ 200 ปี ขึ้น สำนักงาน ก.พ.จึงได้กำหนดแนวทางในการจัดกิจกรรมวันข้าราชการพลเรือน ปี 2525 ให้มีลักษณะอันประสานสอดคล้องกับงานของฝ่ายรัฐบาลด้วย ทั้งนี้โดยมีความมุ่งหมายที่จะให้กิจกรรมที่จัดขึ้นเนื่องในโอกาสวันข้าราชการพลเรือนนั้น มีลักษณะต่อเนื่อง เพื่อจะได้ปลูกฝังความรู้สึกอันดีงาม สำนึกอันถูกต้องและทัศนคติที่พึงประสงค์ให้เกิดขึ้นแก่ราชการโดยส่วนรวม

คณะทำงานวันข้าราชการพลเรือนจึงได้จัดกิจกรรมเฉพาะในส่วนที่เป็นนิทรรศการโดยแบ่งการจัดนิทรรศการออกเป็นสามส่วน ส่วนแรกว่าด้วยพระราชกรณียกิจในการบริหารราชการแผ่นดินของพระมหากษัตริย์ในมหาจักรีบรมราชวงศ์ ส่วนที่สองว่าด้วยวิวัฒนาการของระบบข้าราชการฝ่ายพลเรือนในสมัยรัตนโกสินทร์ และส่วนที่สามคือการแนะนำข้าราชการพลเรือนดีเด่นในรอบ 200 ปี แห่งกรุงรัตนโกสินทร์

และเพื่อเป็นการน้อมรำลึกถึงพระราชกรณียกิจอันยิ่งใหญ่ล้ำลึกของบุรพมหากษัตริยาธิราชเจ้าที่ได้ทรงคุณูปการทั้งต่อแผ่นดิน ต่อพสกนิกร และต่อบรรดาข้าราชบริพารทั้งหลาย กับด้วยความประสงค์ที่จะบันทึกถึงวิวัฒนาการของระบบข้าราชการพลเรือนในยุครัตนโกสินทร์นี้ไว้ มิให้จบสิ้นลงเพียงแค่การจัดงานวันข้าราชการพลเรือน ซึ่งเป็นช่วงระยะเวลาอันสั้นมาก และคงมีผู้ที่สนใจอีกจำนวนไม่น้อยที่ยังไม่มีโอกาสได้รับรู้ถึงเรื่องราวอันเป็นสาระประโยชน์อย่างยิ่งเหล่านี้ สำนักงาน ก.พ.จึงได้รวบรวมผลงานจากการจัดนิทรรศการใน

วันข้าราชการพลเรือนดังกล่าว มาจัดทำเป็นต้นฉบับเพื่อตีพิมพ์เผยแพร่เรื่องราวอันมีคุณค่านี้ให้กระจายออกไปสู่การร่วมรับรู้ในวงกว้าง ซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการศึกษา ค้นคว้า อ้างอิง รวมทั้งเพื่อประโยชน์ในด้านการรับรู้ด้วย

สำนักงาน ก.พ. จึงได้ติดต่อขอความอนุเคราะห์จากสำนักงานเสริมสร้างเอกลักษณ์ของชาติ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี และได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดียิ่งในการจัดสรรงบประมาณส่วนหนึ่งของสำนักงานเสริมสร้างเอกลักษณ์ของชาติ มาเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดพิมพ์หนังสือเล่มนี้

"200 ปี ของมหาจักรีบรมราชวงศ์ และวิวัฒนาการของระบบข้าราชการพลเรือน" เล่มนี้ จึงเป็นผลสืบเนื่องมาจากการจัดงานวันข้าราชการพลเรือนประจำปี 2525 เป็นการรวบรวมกิจกรรมใน 2 ส่วน มาตีพิมพ์ ส่วนแรก คือส่วนที่เกี่ยวกับพระราชกรณียกิจของพระมหากษัตริยาธิราชเจ้าแห่งยุครัตนโกสินทร์ และส่วนที่สองคือส่วนที่ว่าด้วยวิวัฒนาการของระบบข้าราชการพลเรือน สำหรับเรื่องราวเกี่ยวกับอดีตข้าราชการพลเรือนดีเด่นนั้น ไม่สามารถนำมารวมในเล่มนี้ได้ เนื่องจากข้อจำกัดทางด้านงบประมาณ จึงได้นำลงพิมพ์ต่อเนื่องในวารสารข้าราชการ ซึ่งเป็นวารสารรายเดือนของสวัสดิการสำนักงาน ก.พ. หลังจากฉบับเมษายน 2525 เป็นต้นมา

ต้นฉบับในส่วนที่เกี่ยวกับพระราชกรณียกิจของพระมหากษัตริยาธิราชเจ้าในยุครัตนโกสินทร์ นั้น นายทองต่อ กล้วยไม้ ณ อยุธยา ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผน กรุงเทพมหานคร เป็นผู้เรียบเรียง ส่วนเรื่องความสัมพันธ์กับต่างประเทศในสมัยรัชกาลที่ 4 แห่งมหาจักรีบรมราชวงศ์ และเรื่องการปฏิรูปการบริหารราชการยุครัชกาลที่ 4 และรัชกาลที่ 5 นั้นผู้เขียนล้วนเป็นเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ก.พ. ซึ่งได้เขียนเชิงวิเคราะห์โดยได้รับคำแนะนำจากผู้รู้ในด้านนี้อย่างแท้จริง คือนายทองต่อ กล้วยไม้ ณ อยุธยา นอกจากนี้ยังมีบทกวีอาศิรพาทเทอดพระเกียรติพระมหากษัตริย์รจนาโดยท่านผู้หญิงสมโรจน์ สวัสดิกุล ณ อยุธยา ซึ่งเป็นการเพิ่มคุณค่าให้แก่หนังสือในส่วนนี้เป็นอย่างยิ่ง

สำหรับในส่วนที่สอง ซึ่งว่าด้วยวิวัฒนาการของระบบข้าราชการพลเรือน คณะทำงานและผู้เขียนแต่ละบท ได้รับคำแนะนำในการกำหนดเค้าโครงและเป้าหมายรวมทั้งการตรวจทานแก้ไขจากนายประวีณ ณ นคร ที่ปรึกษาสถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน และในส่วนที่สองนี้ ผู้เขียนส่วนใหญ่เป็นข้าราชการสังกัดสำนักงาน ก.พ. มีอยู่ท่านหนึ่งที่เป็นข้าราชการสังกัดกองหอสมุดแห่งชาติ กรมศิลปากร คือนายทรงวิทย์ แก้วศรี ซึ่งมีส่วนช่วยเหลือในด้านการค้นคว้าเป็นอย่างมาก

แบบปกของหนังสือเล่มนี้ได้รับความอนุเคราะห์ออกแบบให้จากอาจารย์มนตรี จตุรภัทร แห่งวิทยาลัยครูพระนคร และภาพลายเส้นประกอบแต่ละบทนั้น เป็นฝีมือของนางสาวเปรมจิตต์ เหมินทร์ กองตรวจสอบและทะเบียนประวัติ สำนักงาน ก.พ.

สำนักงาน ก.พ. จึงขอขอบคุณสำนักงานเสริมสร้างเอกลักษณ์ของชาติ และเจ้าหน้าที่ของสำนักงานเสริมสร้างเอกลักษณ์ของชาติ ซึ่งเป็นผู้ประสานงานกับสำนักงาน ก.พ. และอำนวยความสะดวกในด้านต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดทำหนังสือเล่มนี้จนสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี คือนางสาวปัทมา พรรณโรจน์ และนายชลินทร์ มิลินทสูต กับขอขอบคุณท่านผู้หญิงสมโรจน์ สวัสดิกุล ณ อยุธยา นายทองต่อ กล้วยไม้ ณ อยุธยา นายประวีณ ณ นคร นายทรงวิทย์ แก้วศรี นายมนตรี จตุรภัทร นางสาวเปรมจิตต์ เหมินทร์ และท่านผู้มีส่วนร่วมในการเขียน การจัดทำและช่วยเหลือจนหนังสือเล่มนี้สำเร็จเป็นรูปเป็นร่างขึ้นมาอย่างที่ท่านกำลังเห็นอยู่นี้

(นายวิลาศ สิงหวิสัย)
รองเลขาธิการ ก.พ.
บรรณาธิการ
21 มิถุนายน 2526

สารบาญ

หน้า

1. สองร้อยปีมหาจักรีบรมราชวงศ์

สถาบันพระมหากษัตริย์ . . . . . ท.กล้วยไม้ ณ อยุธยา 1
สองร้อยปีของมหาจักรีบรมราชวงศ์ . . . . . ท.กล้วยไม้ ณ อยุธยา 9
พระราชานุกิจ . . . . . ท.กล้วยไม้ ณ อยุธยา 29
เย็นศิระเพราะพระบริบาล . . . . . ท.กล้วยไม้ ณ อยุธยา 35
ในหลวงของเรา . . . . . ท่านผู้หญิงสมโรจน์ สวัสดิกุล ณ อยุธยา 62
ความสัมพันธ์กับประเทศตะวันตกในสมัยรัชกาลที่ 4 . . . . . เมทินี พงษ์เวช 65
การปฏิรูปการบริหารราชการ : รัชกาลที่ 4 และรัชกาลที่ 5 . . . . . วีระ ไชยธรรม, ชนิษฐา สุดกังวาล 75

2. วิวัฒนาการของระบบข้าราชการฝ่ายพลเรือนในสมัยรัตนโกสินทร์ 200 ปี

บทที่ 1 : การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน . . . . . พิพัฒน์ โกศัลวัฒน์, วิจิตร รวยเสมอ 84
บทที่ 2 : ประเภทข้าราชการฝ่ายพลเรือน . . . . . ทรงวิทย์ แก้วศรี, สุชาดา นรัตถรักษา 92
บทที่ 3 : ระบบการบริหารงานบุคคล . . . . . ทรงวิทย์ แก้วศรี, ทัศนีย์ รัศมินทราทิพย์ 110
บทที่ 4 : ระบบการเข้ารับราชการ . . . . . ทรงวิทย์ แก้วศรี, สุดใจ นิลวัฒน์ 148
บทที่ 5 : สถานภาพของข้าราชการ . . . . . ทรงวิทย์ แก้วศรี, ปรีชา วิชัยดิษฐ์ 168
บทที่ 6 : การให้ค่าทดแทนและบำเหน็จความชอบ . . . . . ทรงวิทย์ แก้วศรี, บุญรอด สิงหวัฒนาศิริ, วราภรณ์ รุจิวิวัฒนกุล 180
บทที่ 7 : ระบบการพัฒนาข้าราชการ . . . . . ทรงวิทย์ แก้วศรี, เมทินี พงษ์เวช 210
บทที่ 8 : ระบบวินัยข้าราชการ . . . . . ทรงวิทย์ แก้วศรี, สุวรรณ ชนะสงคราม 238
บทที่ 9 : ระบบการออกจากราชการและบำเหน็จบำนาญ . . . . ทรงวิทย์ แก้วศรี, ทัศนีย์ ดุสิตสุทธิรัตน์ 256
บทที่ 10 : การควบคุมระเบียบข้าราชการ . . . . . ทรงวิทย์ แก้วศรี, มารศรี ศิวเสน 278

๒๐๐ปี มหาจักรีบรมราชวงศ์

สถาบันพระมหากษัตริย์

ท. กล้วยไม้ ณอยุธยา

เป็นการยากมากที่จะกล่าวว่าสถาบันพระมหากษัตริย์ไทย ได้เริ่มต้นแต่เมื่อใด แต่อย่างใดก็ตามเราก็อาจสันนิษฐานถึงที่มาแห่งสถาบันกษัตริย์ได้จากตำนานปรัมปราของเรา เช่น พงศาวดารลานช้างตอนต้น ๆ ทั้งนี้เพราะนักวิชาการได้ยอมรับแล้วว่า เรื่องตำนานปรัมปรานั้นไม่ใช่เรื่องเหลวไหล ปัญหามีอยู่ว่าเราจะสามารถขุดค้นความหมายจากตำนานได้เพียงใดเท่านั้น

พงศาวดารลานช้างนั้นเรามีหลายสำนวน เช่น ในประชุมพงศาวดารภาคที่ 1 ภาคที่ 5 ภาคที่ 11 และหนังสือต่าง ๆ ที่นักประวัติศาสตร์ชาวฝรั่งเศสเรียบเรียง เช่น ฉบับของ นายปอลเลอ บูลางเยร์ ผู้เคยเป็นปลัดมณฑลลาว แต่งเมื่อ พ.ศ. 2473 เมื่อเราเอาหลักฐานเหล่านี้ประมวลกันเข้าแล้วก็ดำเนินเรื่องได้ว่า มีคนผู้ใหญ่สามคน **ชื่อปู่ลางเชิง ขุนเด็ก** และ**ขุนคาน** สร้างบ้านเมืองอยู่ในลุ่มซึ่งเป็นเขตสิบสองจุไทย เวลาได้ข้าวได้ปลาไม่ได้เซ่นไหว้บอกกล่าวผี ผีจึงโกรธ บันดาลให้น้ำท่วมบ้านท่วมเมือง คนทั้งสามต้องต่อแพตนเองและลูกเมียลงอยู่ในแพจึงรอดชีวิตอยู่ได้ ขุนทั้งสามจึงนำแพทวนน้ำขึ้นไปถึงเมืองสวรรค์ไปเฝ้า**พระยาแถน**เทพเจ้าองค์ใหญ่ ซึ่งประทับอยู่บนสวรรค์ เพื่อฟ้องร้องเรื่องผีทำให้น้ำท่วม พระยาแถนก็กรุณาต้อนรับเป็นอย่างดีจัดที่อยู่ให้ แต่พวกนั้นไม่เคยอยู่เมืองสวรรค์กลับเบื่อหน่ายพากันไปทูลว่า **"ข้อยนี้อยู่ในเมืองบนบ่แก่วน แล่นเมืองฟ้าบ่เป็น"** คือเหาะกับเขาก็ไม่ได้ ขออนุญาตกลับไปอยู่เมืองมนุษย์ตามเดิม พระยาแถนก็อนุญาตให้กลับและให้ควายมาด้วยเพื่อช่วยเป็นแรงงานในการกสิกรรม คนทั้งสามลงจากสวรรค์ที่ตำบลซึ่งมีชื่อหลายอย่าง คือ **นาน้อย** หรือ**นาบ่อน้อย** หรือ**นาบ่อน้อยอ้อยหนู** ปัจจุบันเรียก **เมืองแถง**ซึ่งฝรั่งเรียก**เดียนเบียนภู** อันมีความสำคัญสมัยหลังสงครามโลกครั้งที่สองประการใดไม่ต้องกล่าว

ต่อมามีน้ำเต้าใหญ่ผลหนึ่ง เกิดขึ้นที่ตำบลนาน้อยนั้นใหญ่เหลือประมาณ เมื่อเติบโตขึ้นเต็มที่ ก็ได้ยินเสียงคนอยู่ในนั้นเป็นจำนวนมาก คนทั้งสามที่ได้ควายมาจากสวรรค์จึงเอาสิ่วไปเจาะผลน้ำเต้านั้น คนก็ไหลออกมาจากรูที่เจาะเป็นห้าสาย ไหลออกตั้งสามวันสามคืนเป็นจำนวนคนมากมายเหลือที่จะนับ แยกออกเป็นไทยสายต่าง ๆ

เมื่อมีคนออกจากลูกน้ำเต้ามากมาย เช่นนี้ **ปู่ลางเชิง ขุนเด็ก** และ**ขุนคาน**ก็พยายามช่วยเหลือ สอนให้ทำไร่ทำนาทอผ้าซิ่น ให้อยู่ด้วยกันเป็นครอบครัวผัวเมีย แต่คนทั้งสามไม่สามารถควบคุมคนมากมายเหล่านั้นให้อยู่เรียบร้อยได้ จึงต้องพากันขึ้นไปบนสวรรค์รบกวนขอความช่วยเหลือจากพระยาแถนอีกครั้งหนึ่ง พระยาแถนส่งเทวดามาให้

สององค์ มากลายเป็นมนุษย์ชื่อ **ขุนครู กับขุนครอง** แต่ขุนทั้งสองก็ไม่สามารถปกครองรักษาความสงบเรียบร้อยได้ ร้อนถึงพระยาแถนต้องส่งเทวดามาให้อีกองค์หนึ่ง ชื่อ**ขุนมูล หรือพ่อขุนบรม** ส่งลงมาพร้อมด้วยอาญาสิทธิที่จะลงโทษคนผิด และให้พวกเทวดาอีกหลายองค์มาเป็นมุขมนตรี แบ่งปันหน้าที่กันทำงานต่าง ๆ ช่วยพ่อขุนบรม

ความข้างต้นนี้อาจแปลออกมาได้ว่าประวัติศาสตร์ของไทยเราแต่โบราณนั้นไม่ได้เริ่มต้นด้วยการใช้อำนาจบังคับทันที เพราะรัฐบาลของไทยเรานั้น ฟักตัวมาจากครอบครัว การปกครองจึงเริ่มด้วยความเมตตากรุณา ความอ่อนโยน เริ่มต้นด้วยให้การศึกษา สอนงานอาชีพก่อน คือ ปู่ลางเชิง ขุนเด็ก และขุนคาน สอนการทำไร่ทำนา การทอผ้า แล้วก็มีคนมีความรู้ขนาดครูอาจารย์สอนวิชาชั้นสูงขึ้นไป ซึ่งเทียบกับการที่สวรรค์ส่ง "ขุนครู" มาให้ คนไทยจึงนับถือครูบาอาจารย์ยิ่งมาตั้งแต่โบราณ ส่วนผู้ปกครองคือ "ขุนครอง" นั้น ชั้นเดิมก็คือหัวหน้าครอบครัว หัวหน้าตระกูลปกครองด้วยความเมตตากรุณาไม่ลงโทษใครรุนแรง เพราะเป็นลูกเป็นหลานด้วยกันทั้งนั้น ขุนครองเป็นแต่ปกครองมิได้บังคับบัญชา วิธีการนี้ใช้ได้เมื่อยังเป็นชนหมู่น้อย ๆ อยู่ เมื่อมีคนมากขึ้นวิธีการนี้ก็ไปไม่รอด ต้องมีผู้ถืออาญาสิทธิลงโทษคนผิดได้เต็มที่จึงเกิดมีขุนมูลขึ้นมา นอกจากนั้นความข้างต้นยังให้ความรู้ทางทฤษฎีรัฐศาสตร์ประการหนึ่งว่าขณะที่พวกฝรั่งถกเถียงกันว่าพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์นั้นมาจากไหน เราถือว่าพระราชอำนาจมาจากสวรรค์ เพราะพ่อขุนบรมเป็นบุคคลที่สวรรค์ส่งลงมาพร้อมด้วยอาญาสิทธิ์

ทีนี้เราเข้าไปหาประวัติศาสตร์ ที่มีหลักฐานแน่นแฟ้นยิ่งขึ้น คือ**ศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหง** ซึ่งจารึกในระหว่าง พ.ศ. 1825 ถึง 1835 มีข้อความเกี่ยวกับสถาบันกษัตริย์อยู่หลายแห่ง เช่น **"พ่อกูตาย ยังพี่กู กูพร่ำบำเรอแก่พี่กูดั่งบำเรอแก่พ่อกู พี่กูตายจึงได้เมืองแก่กูทั้งกลม" "เมื่อชั่วพ่อขุนรามคำแหง เมืองสุโขทัยนี้ดี ในน้ำมีปลา ในนามีข้าว เจ้าเมืองบ่เอาจกอบในไพร่ลู่ทาง"** ข้อความจากศิลาจารึกทำให้เราทราบว่า ตำแหน่ง **"เจ้าเมือง"** นั้นมียศเป็น **"พ่อขุน"** ซึ่งเป็นใหญ่กว่า **"ขุน"** ธรรมดา เช่น ขุนสามชนเจ้าเมืองฉอด และการสืบราชสมบัติก็มีทั้งจากพ่อมาลูก และจากพี่มาน้อง เป็นที่น่าเสียดายว่าศิลาจารึกไม่ได้อธิบายว่าพ่อขุนรามคำแหงได้เมืองมาเพราะพ่อขุนบาลเมืองไม่มีลูกสืบราชสมบัติ หรือเพราะเหตุอื่นใด แต่ก็ยืนยันว่าพ่อขุนนั้นได้ **"ปลูกเลี้ยงฝูงลูกบ้านลูกเมืองนั้น ชอบด้วยธรรมทุกคน"**

ในบทความเรื่อง**บรมราชาภิเษก** พระนิพนธ์**พระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยลาภพฤฒิยากร** ทรงแสดงทรรศนะของไทยในเรื่องตำแหน่งพระมหากษัตริย์ไว้ว่า ไทยเรานำวัฒนธรรมเดิมของเรามาจากจีนตอนใต้ส่วนหนึ่ง รับวัฒนธรรมอินเดียเข้าไว้อย่างสนิทสนมส่วนหนึ่ง แล้วรับวัฒนธรรมเขมรเข้าไว้อย่างเผิน ๆ อีกส่วนหนึ่ง ในวัฒนธรรมเดิมของไทยเรานั้น พระมหากษัตริย์มีหน้าที่เป็นดุจพ่อเมือง เป็นผู้นำออกรบพุ่งในเวลามีศึก เป็นทั้งพ่อผู้ปกครอง เป็นทั้งตุลาการของราษฎรในเวลาปกติ ความสัมพันธ์ระหว่างพระมหา-

กษัตริย์กับประชาชนเป็นไปอย่างสนิทสนมมาก ต่อมาเมื่อไทยอพยพมาสู่ลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาได้รับวัฒนธรรมมอญแห่งคัมภีร์พระธรรมศาสตร์มาเจือปนก็เข้ากันได้สนิทดี มีความนิยมที่จะให้พระมหากษัตริย์ทรงเป็นธรรมิกราช ดุจดั่งพระเจ้ามหาสมมติราช แห่งคัมภีร์พระธรรมศาสตร์นั้น โดยทรงบำเพ็ญทศพิธราชธรรม ทรงประกอบสังคหวัตถุทั้ง 4 ประการ ดำรงพระองค์อยู่ในจักรวรรดิวัตร นอกจากนั้นยังมีธรรมเนียมอื่น ๆ ที่จดจำกันมาโดยไม่ปรากฏว่าได้มาจากตำราใดเป็นต้นว่า พระมหากษัตริย์ขึ้นเสวยราชย์โดยสโมสรสมมติของประชาชน ครั้นไทยได้สมาคมกับเขมรแล้ว ฐานะของพระมหากษัตริย์ได้แปรรูปไปบ้าง คือ รับเอาขนบธรรมเนียมแห่งลัทธิเทวราชของเขมรมาใช้ ซึ่งหมายความว่าพระมหากษัตริย์เป็นอวตารของพระผู้เป็นเจ้าบนสวรรค์ แต่อย่างไรก็ดีลัทธิเทวราชของเขมรนั้นติดอยู่แต่ภายนอก ถ้าจะพิจารณาให้ซึ้งลงไปถึงจิตใจของคนไทยแล้วไม่รู้สึกว่าพระมหากษัตริย์จะเป็นพระเจ้าไปได้อย่างใด

นอกจากนั้นพระมหากษัตริย์ยังทรงมีฐานะเป็นเจ้าชีวิตและเจ้าแผ่นดิน โดยเฉพาะเรื่องทรงเป็นเจ้าแผ่นดิน ปรากฏในกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ ซึ่งพระเจ้าอู่ทองเป็นผู้ประกาศไว้ เมื่อ พ.ศ. 1903 ว่า "ที่ในแว่นแคว้นกรุงเทพพระมหานครศรีอยุธยาดิลกภพนพรัตนราชธานีบุรีรมย์ เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว หากให้ราษฎรทั้งหลายผู้เป็นข้าแผ่นดินอยู่ จะได้เป็นที่ราษฎรหามิได้" ส่วนพระราชอำนาจทางการเมืองเล่า พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงแถลงไว้ในพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดินตอนหนึ่งว่า "อนึ่งพระบรมราชานุภาพของพระเจ้าแผ่นดินกรุงสยามนี้ ไม่ได้มีปรากฏในกฎหมายอันหนึ่งอันใด ด้วยเหตุถือว่าเป็นที่ล้นที่พ้น ไม่มีข้อใด สิ่งอันใดหรือผู้ใดจะเป็นผู้บังคับขัดขวางได้ แต่เมื่อว่าตามความที่เป็นจริงแล้วพระเจ้าแผ่นดินจะทรงประพฤติการณ์อันใดก็ต้องเป็นไปตามทางที่สมควรแลที่เป็นยุติธรรม" นี่เป็นเรื่องของสถาบันพระมหากษัตริย์ไทย ซึ่งยึดถือมาตั้งแต่เริ่มตั้งหลักปักแหล่งในเอเชียอาคเนย์ จนถึงสิ้นรัชกาลที่สาม จากนั้นก็ค่อย ๆ แปรเปลี่ยนเข้าหาสากลนิยมจนกระทั่งเป็นรูปเช่นปัจจุบัน

เพื่อให้ได้เนื้อความโดยสมบูรณ์ และได้อ่านสำนวนพระนิพนธ์โดยตรง จึงขอเชิญพระนิพนธ์ดังกล่าวมาประมวลไว้ด้วยดังนี้

ทัศนะของไทยในเรื่องตำแหน่งพระมหากษัตริย์

ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ชาติไทยมีวัฒนธรรมเดิมมาแต่จีนใต้ส่วนหนึ่ง ในวัฒนธรรมเดิมนี้หน้าที่พระมหากษัตริย์เป็นดุจพ่อเมือง เป็นผู้นำออกรบพุ่งในเวลามีศึก เป็นทั้งพ่อผู้ปกครองทั้งตุลาการของราษฎรในเวลาสงบศึก พระมหากษัตริย์ทรงคุ้มครองราษฎรอย่างสนิทสนม เพราะฉะนั้นจึงปรากฏว่า **ในปากปตูมีกดิ่งอันนฉิ่ง แขวนไว้ห่นนไพร่ฟ้าหน้าใสกลางบ้านเมืองมีถ้อยมีความเจบท้อง (ข้) องใจมนนจกกกล่าวเถิงเจ้าขุนตนบ่ไร้ ไป**

ลนนกดิ่งอ (น) นท่านแขวนไว้พ่ขุนรามคำแหงเจ้าเมืองได้ยินเรียกเมื่ออถามสวนความแก่มนนด้วยชื่ ธรรมเนียมที่ราษฎรมีสิทธิจะร้องทุกข์โดยตรงถึงพระมหากษัตริย์นี้ ยังคงมีตลอดมาจนถึง พ.ศ. 2475 โดยแปรรูปไปบ้างเล็กน้อย คือแทนที่จะมีกระดิ่งแขวนไว้ได้มีตำรวจหลวงยืนอยู่หน้าพระบรมมหาราชวัง เพื่อรับคำร้องทุกข์สุดแต่ใครจะถวาย การที่พระมหากษัตริย์ทรงรับผิดชอบมากมายเช่นนี้ย่อมเป็นเหตุให้คนรักใคร่นับถือ แต่ถ้ามีอุปัทวเหตุน้อยใหญ่แม้แต่เพียงทำนาไม่ได้ผลดี ราษฎรก็พลอยโทษท่านไปด้วย

ระเบียบพ่อเมืองดั่งได้กล่าวมานี้เมื่อได้รับวัฒนธรรมมอญแห่งคัมภีร์พระธรรมศาสตร์มาเจือปน ก็เข้ากันได้สนิทสนมดี ความนิยมที่จะให้พระมหากษัตริย์ทรงเป็นธรรมิกราช ดุจดั่ง**พระเจ้ามหาสมมตราช**แห่งคัมภีร์พระธรรมศาสตรนั้น ก็เป็นเรื่องมาจากส่วนเก่าแก่ของพระไตรปิฎก เช่น อคฺคญฺสุตฺต และ จกฺกวตฺติ สุตฺต แห่งทีฆนิกาย ปาฏิกวคฺค ฉะนั้นจึงจะขอคัดความแห่งหนังสือโบราณเหล่านี้ เฉพาะตอนที่แสดงด้วยลักษณะของพระมหากษัตริย์มา เพื่อเปรียบเทียบกันไว้ว่าความนิยมของประชาชนไทยเป็นอย่างไรในเรื่องพระมหากษัตริย์นี้

คัมภีร์พระธรรมศาสตรกล่าวว่า พระเจ้ามหาสมมตราช ตั้งอยู่ในราชธรรม 10 ปรการ ทรงเบญจางคิกะศีลเป็นปรกติศีล แลอัษฎางคิกะศีลเป็นอุโบสถศีล เมตตากรุณาแก่สัตวทั้งปวง แล้วทรงพระอุสาหะมะนะสีการะซึ่งคัมภีร์พระธรรมศาสตรเป็นนิจกาล ทรงประพฤติธรรม 4 ปรการ คือพิจารณาซึ่งความชอบความผิดแห่งผู้กระทำให้เป็นประโยชน์แลมิได้เป็นประโยชน์แก่พระองค์ 1 ทะนุบำรุงซึ่งบุคคลผู้มีศีลสัจ 1 ปรมูลมาซึ่งพระราชทรัพย์โดยยุติธรรม 1 รักษาพระนครราชเสมาให้ศุขเกษมโดยยุติธรรม 1 เป็น 4 ปรการ แลตั้งอยู่ในราชกิจประเพณีมิได้ขาด

ส่วนพระธรรมิกราชเป็นอย่างไรนั้น เราจะเห็นได้จาก จกฺกวตฺติ สุตฺต ซึ่งอธิบายลักษณะแห่งจักรพรรดิ ดั่งได้คัดความมาต่อไปนี้

วัตร คือหน้าที่ของพระจักรพรรดิ จะต้องเป็นผู้นิยมนับถือธรรม เป็นผู้สนับสนุนธรรมจะต้องเอาพระทัยใส่คุ้มเกรงรักษาบรรดาผู้อาศัยอยู่ในแว่นแคว้นของพระองค์ คือผู้เป็นอันโตชนผู้เป็นพลกาย ผู้เป็นขัตติย ผู้เป็นอนุยนตติดสอยห้อยตาม ผู้เป็นพราหมณ์และคหบดี ผู้เป็นชาวบ้าน ชาวชนบท ผู้เป็นสมณพราหมณ์ตลอดจนสัตว์สี่เท้าสองเท้า ต้องทรงสอดส่องมิให้มีการอธรรมเกิดขึ้นได้ในแว่นแคว้นของพระองค์ และเกื้อกูลคนจนด้วย

อนึ่ง เมื่อผู้มีศีลผู้รู้จักสำรวมตนและปฏิบัติตน เพื่อความดีมาสู่พระองค์ และทูลถามถึงอะไรดีอะไรชั่ว อะไรผิด อะไรชอบ อะไรพึงทำ อะไรพึงเว้น พระองค์จะต้องฟังเขาโดยตลอด แล้วห้ามปรามอย่าให้เขาไปในทางที่ชั่ว สนับสนุนให้เขาไปในทางที่ดี ดังนี้

พระราชามหากษัตริย์ผู้รับอภิเษก เมื่อได้ทรงปฏิบัติจักรวรรดิวัตรดั่งข้างบนนี้แล้วครั้นถึงวันเพ็ญพระจันทร์เต็มดวง จึ่งโสดสรงพระมูรธาภิเษก เสด็จขึ้นสู่ปราสาท

เบื้องบน **ขณะนั้นแลจึ่งทิพยจักรรัตนปรากฏขึ้นเฉพาะพระพักตร์** พระราชาเสด็จลุกขึ้น ทรงสะพักภูสิตาภรณ์เฉวียงพระอังสาเพื่อแสดงความเคารพ ทรงหยิบพระภิงคารด้วยพระหัตถ์ซ้าย หลั่งน้ำลงบนพระหัตถ์ขวาแล้วลูบไล้ทิพยจักรรัตน พลางตรัสให้จักรนั้นหมุน (วรรติ) ไป จึ่งทิพยจักรนั้นได้เริ่มหมุนไปทิศตะวันออกก่อน พระราชาก็เสด็จตามไปด้วยจตุรงคโยธา แห่งใดที่ทิพยจักรหยุดลงพระองค์ก็ยับยั้งอยู่ด้วย บรรดาพระราชาผู้ปรปักษ์แก่พระองค์ในทิศตะวันออกนั้น ก็พากันมาเฝ้าและทูลว่า ข้าแต่มหาราชขอเชิญเสด็จมาเถิด พระองค์เสด็จมาด้วยดีแล้ว สรรพสมบัติเป็นของพระองค์หมดแล้ว พระองค์จงประทานอนุศาสนาแก่หม่อมฉันทั้งหลายด้วยเถิด ลำดับนั้นพระจักรพรรดิจึ่งประทานอนุศาสน ห้ามฆ่าสัตว์ตัดชีวิต ห้ามลักขะโมย ห้ามประพฤติผิดในกาม ห้ามมุสาวาท ห้ามดื่มสิ่งมึนเมา และทรงอนุญาตว่าให้บริโภคทรัพยศฤงคารไปดุจเดิม พระราชาปรปักษ์ในทิศตะวันออกเหล่านั้นต่างก็พากันอ่อนน้อมต่อพระจักรพรรดิราช ทิพยจักรก็เวียนไปตามทิศทั้งสี่ เหตุการณ์ได้เป็นไปดุจในทิศตะวันออกอีก จนครบรอบจักรวาฬแล้ว จึ่งกลับเข้าสู่ราชธานีประดิษฐานอยู่ในท้องพระโรงหน้าพระราชมณเฑียร โดยมีรัศมีส่องสว่างกระจ่างไปทั่วพระราชมณเฑียรแห่งพระจักรพรรดิผู้เป็นเจ้าโลกนั้น

นิยายอันเป็นที่นิยมของคนโบราณนี้ มีคติสำคัญอยู่ที่ว่า พระราชาผู้ทรงธรรมย่อมเป็นที่นิยมกว่าผู้มีชัยด้วยคมอาวุธ ทรงดำรงอยู่ในธรรม ทรงเป็นผู้ประกาศธรรมด้วยพระราโชวาท และทรงกว้างขวาง พยายามคบคนดีทั่วไป นอกจากคตินี้แล้ว เราพึงสังเกตว่า รายละเอียดของนิยายนี้ ได้ช่วยประกอบรูปพิธีบรมราชาภิเษก ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปข้างหน้า โดยเฉพาะในข้อที่ว่าพระธรรมิกราชเวียนไปรอบโลก ได้ชัยชนะด้วยธรรมเหนือปรปักษ์คราวละทิศ คล้าย ๆ พิธีประทับพระที่นั่งอัฐทิศ

เราย่อมได้ยินได้ฟังเนือง ๆ ว่า พระมหากษัตริย์ผู้เป็นธรรมิกราชควรจะเป็นอย่างไร คือทรง**ทศพิธราชธรรม** ทรงประกอบ**สังคหวัตถุทั้ง 4 ประการ** ทรงดำรงพระองค์อยู่ใน**จกฺกวตฺติวตฺต** อยากจะทราบเรื่องพิสดารขอให้ดูโคลงท้ายเตลงพ่าย หรือในท้ายเรื่องบรมราชาภิเษกของกรมพระนราธิปฯ ถ้าจะอ่านเป็นร้อยแก้วให้พิสดารยิ่งกว่านั้น ก็ให้อ่านหนังสือจดหมายเหตุพระราชพิธีบรมราชาภิเษกรัชกาลที่ 6 หน้า 54 ถึง 75

ยังมีขนบธรรมเนียมอื่น ๆ ที่จดจำกันมา โดยไม่ปรากฏว่าได้มาจากตำราใดอีก ซึ่งถ้าไม่นำมากล่าวในที่นี้ ก็จะทำให้ภาพของเราแหว่งไป ประเพณีเหล่านี้มีเป็นต้นว่า พระมหากษัตริย์ขึ้นเสวยราชย์โดยสโมสรสมมตของประชาชน คือในขณะที่พระมหากษัตริย์พระองค์ก่อนเสด็จสวรรคตลง พระบรมวงศานุวงศ์และข้าราชการและบางทีประมุขสงฆ์ด้วย ประชุมพร้อมตกลงกันว่าจะเชิญใครขึ้นเสวยราชสมบัติ จริงอยู่ ธรรมเนียมนี้บางทีก็เห็นจะละเลยกันบ้างเหมือนกัน แต่คาดว่าจะเป็นส่วนน้อยที่สุด

ข้าพเจ้าจะไม่ขอเดาว่า พระมหากษัตริย์ทรงเป็นเจ้าชีวิตของคนไทยมาตั้งแต่ครั้งใด แต่อย่างไรก็ตาม ที่เรียกกันเช่นนี้ก็คงเป็นเพราะพระองค์มีสิทธิเหนือชีวิตราษฎรของพระองค์จริง ๆ ซึ่งถ้าจะเปรียบกับสังคมโบราณ ไม่ว่าส่วนใด ๆ ของโลกแล้ว ก็หาใช่เป็นอาการแปลกประหลาดประการใดไม่ นอกจากเป็นเจ้าชีวิตแล้ว พระมหากษัตริย์ยังทรงเป็นเจ้าแผ่นดินอีกด้วย ในกฎหมายลักษณเบ็ดเสร็จ ซึ่งพระเจ้าอู่ทองเป็นผู้ประกาศไว้เมื่อ พ.ศ. 1903 กล่าวว่า ที่ในแว่นแคว้นกรุงเทพมหานครศรีอยุธยาดิลกภพนพรัตนราชธานีบุรีรมย์ เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว หากให้ราษฎรทั้งหลายผู้เป็นข้าแผ่นดินอยู่ จะได้เป็นที่ราษฎรหามิได้ เหตุดั่งนั้นจึ่งได้มีระเบียบศักดินา ซึ่งกำหนดให้ราษฎรทุกคน ตั้งแต่ชั้นสูงลงมาหาชั้นต่ำ มีสิทธิที่จะครอบครองที่ดินเป็นจำนวนเนื้อที่มากน้อยแล้วแต่ฐานะของตน ในเรื่องคำว่าพระเจ้าแผ่นดินนี้ กรมหลวงราชบุรี ฯ ได้ทรงอธิบายไว้ตรงกันกับที่กล่าวมานี้ (ดูเล็กเชอรกรมหลวงราชบุรีหน้า 189)

ในเรื่องหน้าที่นิติบัญญัตินั้น คัมภีร์พระธรรมศาสตรจำแนกออกเป็น 2 ประเภท เรียกว่ามูลคดีแห่งผู้พิพากษาตุลาการ 10 ข้อ และมูลคดีวิวาทของราษฎรอีก 29 ข้อ บรรดากฎหมายโบราณทั้งปวง เมื่อพระมหากษัตริย์จะทรงบัญญัติออกไปอย่างไร ย่อมทรงอ้างมูลคดีอันใดอันหนึ่ง ใน 39 นี้เสมอ ดูเหมือนกับว่าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงถือสิทธิที่จะทำการนิติบัญญัตินอกเหนือ คัมภีร์พระธรรมศาสตร ได้อย่างไรเลย ถ้าจะใช้ภาษาสมัยปัจจุบันก็แทบจะอ้างเอาได้ว่าคัมภีร์พระธรรมศาสตรเป็นรัฐธรรมนูญ จำกัดพระราช-อำนาจทางนิติบัญญัติมาแต่โบราณกาล

นักเขียน ที่เป็นชาวต่างประเทศ ไม่ใคร่เข้าใจ ฐานะของพระมหากษัตริย์ที่เกี่ยวกับศาสนา เช่น ดร. เวลส์ ก็อธิบายว่าเป็น High Priest ด้วย ข้าพเจ้าเชื่อแน่ว่าข้อนี้ไม่มีมูลอันใดแม้แต่ดั้งเดิมมา เพราะพระมหากษัตริย์ตัวอย่าง (พระเจ้ามหาสมมตราช) ของมัธยมประเทศโบราณ ดั่งปรากฏในพระไตรปิฎกนั้น เป็นสกุลขัตติย คือนักรบ ถึงแม้ทางพุทธศาสนาจะไม่นิยมการรบพุ่งเบียดเบียนผู้อื่น ก็ไม่หนีหลักที่ว่าเป็นนักรบนี้ไปได้ พระมหากษัตริย์ของไทยเกี่ยวกับศาสนา ในฐานะเป็นผู้เลื่อมใสในพระพุทธศาสนาและเป็นผู้ค้ำจุนศาสนาหรือศาสนูปถัมภกเท่านั้น

เมื่อไทยมาเกี่ยวกับเขมรแล้ว ฐานะพระมหากษัตริย์แปรรูปไปบ้าง คือรับเอาขนบธรรมเนียมแห่งลัทธิเทวราชของเขมรมาใช้ ดั่งปรากฏในพิธีใหญ่ ๆ เช่น **พิธีบรมราชาภิเษก** และ**มฤตกพิธี** ในพิธีบรมราชาภิเษก พราหมณ์สาธยายมนต์อัญเชิญพระเป็นเจ้าให้ลงมาสู่พระองค์พระมหากษัตริย์ แล้วใช้คำพูดแก่พระองค์ดุจแก่พระอีศวรเป็นเจ้า คำสั่งของพระองค์ก็เรียกว่า**โองการ** คือคำสั่งของพระเป็นเจ้าทั้งสาม ทั้งฉวายพระสังวาลย์ธุรำอันพราหมณ์ในอินเดียถือว่าเป็นเครื่องทรงอันหมายเฉพาะถึงพระอีศวร ในจำพวกพระแสงราชาวุธทั้งแปด ก็มีพระแสงตรีของพระอีศวร และพระแสงจักรของพระนารายณ์ ในพระบรมนามาภิไธยเต็มก็มีสำนวนว่า **ทิพยเทพาวตาร** ซึ่งแปลว่าเป็นอวตารของพระเป็นเจ้า

บนสวรรค์ ในมฤตกพิธีพระบรมศพ ก็ใช้โกศทรงพระบรมศพ โกศนี้ใช่อื่นไกลอันใด คือครอบสำหรับเครื่องหมายพระอีศวรตามที่ใช้กันอยู่ในประเทศเขมร ในสมัยลัทธิเทวราชที่ถือว่าพระมหากษัตริย์คือองค์พระเป็นเจ้านั้น จริงอยู่ ทุกวันนี้แม้แต่ศพเจ้านายและข้าราชการผู้ใหญ่ก็อาจใส่โกศได้ แต่เป็นธรรมดาอยู่เองที่เครื่องยศต่าง ๆ สำหรับที่สูง ย่อมขยายกว้างขวางออกไปทุกที อย่างไรก็ดี ลัทธิเทวราชของเขมรติดอยู่แต่ภายนอก ถ้าจะพิจารณาให้ซึ้งลงไปถึงจิตใจของคนไทยแล้ว คงไม่มีใครเชื่อเป็นจริงจังว่า พระสังวาลย์ธุรำก็ดี พระแสงราชาวุธก็ดี พระบรมโกศก็ดี ได้ทำให้พระมหากษัตริย์ของเรากลายเป็นพระอีศวรไปได้เลย เรารู้สึกแต่เพียงว่าสิ่งเหล่านี้เป็นเครื่องประกอบพระราชอิศริยยศเท่านั้น นอกจากนั้นเราเป็นพุทธศาสนิก ย่อมไม่นิยมที่จะยึดถือว่าพระองค์คือพระอีศวรเป็นเจ้า

ตามที่ได้ลำดับ อาการเปลี่ยนแปลงแห่งความยึดถือของคนไทย ในลักษณะแห่งตำแหน่งพระมหากษัตริย์ทั้งนี้ นับว่าความยึดถือดังนี้ได้เป็นอยู่ตลอดสมัยกรุงศรีอยุธยามาจนถึงรัชกาลที่สามแห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ส่วนตั้งแต่รัชกาลที่สี่มาจนถึงปัจจุบัน เพียง พ.ศ. 2475 นั้น ลักษณะแห่งตำแหน่งพระมหากษัตริย์เปลี่ยนแปลงไปในทางจะให้เหมาะสมกับสมัยปัจจุบัน อันโลกย่อมอนุโลมเข้าหาแบบแผนทางยุโรปมากขึ้นทุกที ส่วนภายหลัง พ.ศ. 2475 นั้น ไม่อยู่ในขอบเขต แห่งปาฐกถาอันนี้

ในระยะนี้ (ตั้งแต่รัชกาลที่ 4 มา และก่อนนั้นเล็กน้อย) การที่จะจำกัดให้ออกกฎหมายภายในมูลคดี 39 ข้อ เป็นไปไม่ได้เสียแล้ว เพราะปัญหาปกครองบ้านเมืองกว้างขวางขึ้นหลายเท่าพันทวี เช่น จะออกกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ก็ไม่รู้จะเอาเข้าในมูลคดีข้อใด พระมหากษัตริย์จึ่งทรงใช้อำนาจทางนิติบัญญัติเต็มที่ การผ่อนผันเข้าหาปัจจุบันสมัยนั้น **ส่วนที่เกี่ยวกับตำแหน่งพระมหากษัตริย์ โดยมากย่อมเป็นไปในทางที่จะจำกัดพระราชอำนาจลงโดยลำดับ โดยพระองค์ทรงริเริ่มขึ้นเองทุกเรื่อง** อาทิคือ การเลิกทาส การแยกเงินแผ่นดินออกไว้เป็นส่วนหนึ่งต่างหาก (รัชกาลที่ 5) และการสละสิทธิยกเว้นภาษีอากรให้แก่พระคลังข้างที่ (รัชกาลที่ 6) การถือน้ำซึ่งข้าราชการสาบานว่าจะซื่อตรงต่อพระเจ้าแผ่นดินเล่า แต่เดิมมาข้าราชการถือฝ่ายเดียวต่อมาพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตั้งธรรมเนียมใหม่ คือทรงดื่มน้ำพระราชทานสัตย์แก่ข้าราชการด้วย การสืบราชสมบัตินั้นถึงแม้ว่าจะได้อนุโลมเข้าหาธรรมเนียมฝรั่ง ที่ว่า ให้พระราชโอรสพระองค์ใหญ่มีสิทธิที่จะรับสืบราชสันตติวงศ์ แต่ก็ยังต้องรับรองกันในที่ประชุมเจ้านายและข้าราชการผู้ใหญ่อยู่ดีธรรมเนียมนี้ยังใช้อยู่จนถึงเมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวขึ้นเสวยราชย์สืบต่อจากสมเด็จพระบรมเชษฐาธิราชเพราะไม่มีพระโอรส.

สองร้อยปีของมหาจักรีบรมราชวงศ์

ท. กล้วยไม้ ณอยุธยา*

เมื่อเจ้าพระยามหากษัตริย์ศึกกรีธาทัพกลับมาถึงพระนครเมื่อวันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2325 ข้าราชการและประชาชนพากันชื่นชมยินดีและอัญเชิญให้ปราบดาภิเษกปราบยุคเข็ญ พระองค์จึงเป็นพระปฐมบรมกษัตริย์ในมหาจักรีบรมราชวงศ์ ทรงสถาปนากรุงเทพมหานครอมรรัตนโกสินทร์ขึ้นเป็นราชธานีที่สถิตของพระพุทธมหามณีรัตนปฏิมากร และทรงสืบราชสันตติวงศ์มาด้วยความเรียบร้อยมีสามัคคีรสมาถึง 9 รัชกาล อันจะครบสองร้อยปีใน พ.ศ. 2525 นี้

เนื่องจากพระมหากษัตราธิราชเจ้าในมหาจักรีบรมราชวงศ์ทุกพระองค์ ได้ทรงบำเพ็ญพระราชกรณียกิจเป็นคุณประโยชน์แก่ชาติบ้านเมือง โดยแต่ละรัชกาลทรงเน้นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งอันจำเป็นแก่กาลสมัย เช่นการสงครามป้องกันประเทศ การทะนุบำรุงเศรษฐกิจและบ้านเมือง การรักษาสัมพันธไมตรีระหว่างประเทศ และการปรับปรุงการปกครองวัฒนธรรมประเพณีให้ทันสมัย ดังนั้นจึงใคร่ขออัญเชิญพระราชประวัติและพระราชกรณียกิจโดยย่อของแต่ละรัชกาลพอเหมาะแก่วัตถุประสงค์ของผู้จัดทำหนังสือ มาเผยแพร่แก่อนุชนเพื่อจักได้รำลึกถึงพระมหากรุณาธิคุณ และเป็นบทเรียนในการร่วมมือกันสร้างความเจริญก้าวหน้าให้แก่ชาติไทยที่รักยิ่งของเราสืบไป.

---

* นายทองต่อ กล้วยไม้ ณ อยุธยา

– กรรมการดำเนินงานมูลนิธิพระบรมราชานุสรณ์ พระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย ในพระบรมราชูปถัมภ์

– อนุกรรมการจัดทำเอกสารภาษาไทย ในคณะกรรมการเอกลักษณ์ของชาติ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

– อนุกรรมการประมวลเอกสาร ในคณะกรรมการจัดงานสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ 200 ปี

– อนุกรรมการจัดทำหนังสือประวัติครู ในคณะกรรมการบริหารคุรุสภา

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาจักรีบรมนาถ พระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก มหาราช

.....

เสด็จพระบรมราชสมภพ	วันที่ 20 มีนาคม พ.ศ. 2279
เสด็จปราบดาภิเษก	วันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2325
ขณะพระชนมายุ	45 ปี กับ 18 วัน
เสด็จสวรรคต	วันที่ 7 กันยายน พ.ศ. 2352
ระยะเวลาครองราชสมบัติ	27 ปี 5 เดือน กับ 2 วัน
สิริรวมพระชนมายุ	72 ปี 5 เดือน กับ 19 วัน

พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช พระนามเดิมด้วงหรือทองด้วง เป็นบุตร**พระอักษรสุนทร (ทองดี)** กับ**ท่านหยก** ธิดาเศรษฐีจีน เป็นมหาดเล็กในสมเด็จเจ้าฟ้าอุทุมพร กรมขุนพรพินิต และได้เป็นหลวงยกกระบัตรเมืองราชบุรี เมื่อ พ.ศ. 2311 เข้ามารับราชการในกรุงธนบุรีเป็นพระราชวรินทร์ในกรมพระตำรวจหลวง ทรงเป็นกำลังสำคัญของสมเด็จพระเจ้ากรุงธนบุรีในการกู้บ้านเมืองและขยายพระราชอาณาจักรมาตลอดระยะเวลา 14 ปี จนมีบรรดาศักดิ์และราชทินนามเป็นเจ้าพระยามหากษัตริย์ศึก มียศเทียบเท่าเจ้าต่างกรม ประชาชนจึงขนานพระนามว่าสมเด็จเจ้าพระยา

ต่อมากรุงธนบุรีได้เกิดจลาจล เนื่องจากกรรมบันดาลให้สมเด็จพระเจ้ากรุงธนบุรีมีพระอัธยาศัยผิดปกติไปจากพระองค์เดิม ก่อความเดือดร้อนแก่ผู้คนทั้งพระภิกษุสงฆ์และฆราวาส พระยาสรรค์กับพวกจึงคบคิดกันเป็นขบถ คุมองค์สมเด็จพระเจ้ากรุงธนบุรีไปขังไว้แล้วตนเองออกว่าราชการ จึงเกิดการรบพุ่งกันระหว่างพวกขบถกับพวกปราบขบถ ขณะนั้นเจ้าพระยามหากษัตริย์ศึกกำลังไปราชการทัพอยู่ที่ประเทศกัมพูชา เมื่อได้ข่าวจลาจลจึงรีบยกกองทัพกลับมาถึงกรุงธนบุรีเมื่อวันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2325 ข้าราชการและราษฎรจำนวนมากพากันชื่นชมยินดีออกไปต้อนรับและอัญเชิญขึ้นเป็นพระมหากษัตริย์ปราบยุคเข็ญ พระองค์จึงทรงเป็นพระปฐมบรมกษัตริย์ในมหาจักรีบรมราชวงศ์

พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชได้ทรงสร้างกรุงเทพมหานครอมรรัตนโกสินทร์ขึ้นที่ฝั่งขวาของแม่น้ำเจ้าพระยาแต่เพียงฝั่งเดียว ทำพิธียกเสาหลักเมืองเมื่อวันอาทิตย์ที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2325 เวลา 06.54 นาฬิกา เพื่อเป็นการแถลงนโยบายว่าจะสร้างราชธานี ณ ตำบลบางกอกนี้เป็นการแน่นอน แล้วทรงสร้างพระบรมมหาราชวังเป็นที่ประทับและเป็นศูนย์บริหารราชการแผ่นดิน สร้างวัดพระศรีรัตนศาสดารามขึ้นในบริเวณพระบรมมหาราชวัง เพื่อเป็นที่สถิตของพระพุทธมหามณีรัตนปฏิมากรพระแก้วมรกต พระพุทธรูปคู่พระบารมีของพระองค์และของบ้านเมือง

ในรัชกาลยังต้องทำสงครามป้องกันรักษาอิสรภาพของประเทศจากพม่า ข้าศึกถึง 7 ครั้ง ครั้งที่สำคัญคือสงคราม 9 ทัพเมื่อ พ.ศ. 2328 กองทัพพม่ามีกำลังพลถึง 144,000 คน แยกย้ายเข้าโจมตีประเทศไทยตั้งแต่ทิศเหนือจดทิศใต้ แต่กองทัพไทยซึ่งมีกำลังเพียงครึ่งเดียวก็สามารถเอาชัยชนะได้ และในปีต่อมาพม่าพยายามแก้ตัวใหม่อีกครั้ง เกิดสงครามท่าดินแดงและสามสบในเขตจังหวัดกาญจนบุรี ซึ่งไทยก็ชนะอย่างงดงามอีกครั้ง ในรัชกาลได้แผ่ขยายพระราชอาณาเขตมีประเทศราชมาขอพึ่งพระบรมโพธิสมภารมากมาย ราชอาณาจักรไทยจึงมีดินแดนกว้างใหญ่ที่สุดตั้งแต่เป็นประเทศมา

พระราชกรณียกิจสำคัญของพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช ก็คือทรงฟื้นฟูวัฒนธรรมของชาติให้คงดีสู่สภาพเดิม ทั้งในด้านสถาปัตยกรรมการก่อสร้างบ้านเมืองและอาคารสำคัญ ๆ งานบำรุงรักษาศิลปหัตถกรรมต่าง ๆ จนหลายชิ้นดีเกินกว่าสมัยกรุงศรีอยุธยา งานวรรณกรรมก็เป็นการประมวลรักษาไว้ซึ่งวรรณคดีเก่า ๆ ให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ และพระราชกรณียกิจที่นับว่าเป็นเพชรล้ำค่าประดับพระมหามงกุฎก็คือการสังคายนาพระไตรปิฎกให้ถูกต้องบริบูรณ์ และการจัดทำประมวลกฎหมายที่เรียกกันว่ากฎหมายตราสามดวง เพื่อเป็นหลักในการบริหารราชการแผ่นดินและเป็นแนวทางของการอยู่ร่วมกันด้วยสันติของประชาชน สมเด็จพระปฐมบรมกษัตริย์มีพระราชปณิธานอย่างแน่วแน่ว่า

"ตั้งใจจะอุปถัมภก ยอยกพระพุทธศาสนา
จะป้องกันขอบขัณฑสิมา รักษาประชาชนและมนตรี"

พระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาอิศรสุนทร พระพุทธเลิศหล้านภาลัย

เสด็จพระบรมราชสมภพ	วันที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2310
เสด็จเถลิงถวัลยราชสมบัติ	วันที่ 7 กันยายน พ.ศ. 2352
ขณะพระชนมายุ	41 ปี 6 เดือน กับ 15 วัน
เสด็จสวรรคต	วันที่ 21 กรกฎาคม พ.ศ. 2367
ระยะเวลาครองราชสมบัติ	14 ปี 10 เดือน กับ 15 วัน
สิริรวมพระชนมายุ	56 ปี 4 เดือน กับ 28 วัน

พระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย มีพระนามเดิมว่า **"ฉิม"** เป็นพระราชโอรสใน**พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช** พระปฐมบรมกษัตริย์ของมหาจักรีบรมราชวงศ์ กับ**สมเด็จพระอมรินทราบรมราชินี** ตั้งแต่มีพระชนมายุได้ 8 พรรษาก็ติดตามสมเด็จพระบรมชนกนาถไปราชการสงครามด้วยทุกครั้ง แม้กระทั่งในสมัยสถาปนากรุงรัตนโกสินทร์แล้ว เมื่อพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชเสด็จเป็นจอมทัพออกไปสู้อริราชศัตรู ก็ทรงทำหน้าที่ยกกระบัตรทัพใกล้ชิดติดพระองค์ไปด้วยเช่นเคย จึงทรงเป็นนักรบที่มีทั้งความรู้และประสบการณ์อย่างยอดเยี่ยมพระองค์หนึ่ง

ในปลายรัชกาลสมเด็จพระบรมชนกนาถ ทรงรับสถาปนาเป็นกรมพระราชวังบวรสถานมงคล ที่มหาอุปราชรับรัชทายาท รับราชการสนองพระเดชพระคุณในพระบรมมหาราชวังเช่นเดิมอยู่ 3 ปี จึงเสด็จเถลิงถวัลยราชย์เป็นพระมหากษัตริย์พระองค์ที่ 2 ในมหาจักรีบรมราชวงศ์ พระองค์ได้ทรงป้องกันพระราชอาณาจักรไว้อย่างเต็มความสามารถ เพราะพม่าข้าศึกก็ยังเตรียมการรุกรานประเทศไทยอยู่ ดังตอนที่เสด็จเสวยราชสมบัติได้เพียง 2 เดือนก็เกิดศึกเมืองถลางและหัวเมืองปากใต้ เมื่อเสร็จสงครามครั้งนี้แล้วก็ต้องส่งกองทัพออกไปขัดตาทัพไว้ที่เมืองกาญจนบุรีเตรียมป้องกันประเทศอยู่อีกหลายปี นอกจากนั้นทางประเทศญวนเริ่มรวมกำลังกันติด มีทีท่าว่าจะเบียดเบียนพระราชอาณาเขตทางตะวันออกเข้ามา จึงได้ทรงสร้างเมืองสมุทรปราการและเมืองนครเขื่อนขันธ์ไว้อย่างแข็งแรงเพื่อป้องกันข้าศึกรุกรานมาทางปากน้ำเจ้าพระยา นอกจากนั้นก็ได้ทรงเตรียมกำลังสรรพาวุธยุทโธปกรณ์พร้อมด้วยสะเบียงอาหารไว้พร้อมสรรพ

พระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัยทรงปกครองไพร่ฟ้าข้าแผ่นดินให้ได้รับความร่มเย็นเป็นสุข พระราชทานเสรีภาพแก่ชายฉกรรจ์ในการเลือกสังกัดผู้บังคับบัญชา โปรดให้ผ่อนผันการเข้ารับราชการของพลเมืองชายเหลือเพียงปีละ 3 เดือน คือมารับราชการ

1 เดือน แล้วได้พักไปทำมาหากินส่วนตัว 3 เดือน นอกจากนั้นยังทรงพระกรุณาให้ใช้เงินหลวงจ้างแรงงานกรรมกรจีนทำงานโยธา เช่น การขุดคลอง แทนการเกณฑ์แรงงานประชาชนดังแต่ก่อน ในด้านคุณภาพของประชาชนก็ทรงกวดขันมิให้เป็นนักเลงการพนัน สูบฝิ่นกินกัญชา ทรงโน้มนำให้ราษฎรสนใจในพระพุทธศาสนาแข่งขันกันทำบุญสุนทาน ดังเช่นโปรดให้จัดงานวิสาขบูชาเป็นงานสำคัญระดับชาติ มีการทำบุญให้ทานฟังพระธรรมเทศนาถึง 3 วัน 3 คืนทุกปี และในรัชกาลนี้การศึกษาพระปริยัติธรรมก็เจริญรุ่งเรือง มีการจัดหลักสูตรการศึกษาออกเป็นเปรียญ 1 ประโยคถึง 9 ประโยค ในรัชกาลเมืองไทยมีการเดินเรือสำเภาออกไปค้าขายยังต่างประเทศอย่างเป็นล่ำเป็นสัน จนกระทั่งต้องทรงพระกรุณาให้ใช้รูปช้างเผือกสีขาวประดับบนพื้นธงสีแดงเป็นธงชาติประจำเรือสำเภาไทย และได้เป็นมรดกตันเค้าของธงราชนาวีไทยจนปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเป็นเอกอัครศิลปินแทบทุกสาขา ทรงโปรด-ปรานในงานปฏิมากรรมปั้นหุ่นพระพุทธรูป ทำหัวหุ่นหัวโขนด้วยพระองค์เอง บานประตูไม้พระวิหารหลวงวัดสุทัศนเทพวรารามซึ่งทรงมีส่วนแกะสลักอาจกล่าวได้ว่างดงามที่สุดของประเทศไทย ทรงเชี่ยวชาญในการบรรเลงซอสามสายและมีเพลงพระราชนิพนธ์เช่น บุหลันลอยเลื่อนเป็นเพลงที่ไพเราะเป็นอมตะจนปัจจุบัน และโดยเฉพาะพระราชนิพนธ์บทละคอนเรื่องอิเหนา เรื่องรามเกียรติ์บางตอน หรือบทเสภาเรื่องขุนช้างขุนแผนบางตอน ต้องยอมรับว่าทรงเป็นรัตนกวีแห่งชาติไทยอย่างแท้จริง.

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาเจษฎาบดินทร์ พระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว

เสด็จพระบรมราชสมภพ	วันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2330
เสด็จเถลิงถวัลยราชสมบัติ	วันที่ 21 กรกฎาคม พ.ศ. 2367
ขณะพระชนมายุ	36 ปี 3 เดือน กับ 21 วัน
เสด็จสวรรคต	วันที่ 2 เมษายน พ.ศ. 2394
ระยะเวลาครองราชสมบัติ	26 ปี 8 เดือน กับ 13 วัน
สิริรวมพระชนมายุ	63 ปี กับ 2 วัน

พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว มีพระนามเดิมว่า **พระองค์เจ้าทับกรมหมื่นเจษฎาบดินทร์** เป็นพระราชโอรสใน**พระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย** กับ**เจ้าจอมมารดาเรียม** ซึ่งต่อมาทรงเฉลิมพระยศเป็น**กรมสมเด็จพระศรีสุลาลัย** ทรงเป็นกำลังสำคัญของสมเด็จพระบรมชนกนาถ โดยเป็นผู้บัญชาการกรมท่า จัดสำเภาหลวงออกไปค้าขายถึงเมืองจีนได้กำไรมาก และโปรดเกล้าฯ ให้บังคับบัญชากรมพระตำรวจหลวง ซึ่งทำหน้าที่คล้ายทหารมหาดเล็กรักษาพระองค์ในปัจจุบัน มีผู้คนยำเกรงนับถืออยู่มาก เมื่อ**พระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย**เสด็จสวรรคตอย่างกะทันหันมิได้ตรัสมอบราชสมบัติให้แก่ผู้ใด **สมเด็จเจ้าฟ้ามงกุฎสมมติเทวาวงศ์** พระราชโอรสที่ประสูติจากพระอัครมเหษี ก็มีพระชนมายุเพียง 20 พรรษา กำลังทรงผนวชเป็นพระภิกษุตามราชประเพณีก่อนพระราชบิดาสวรรคตเพียง 15 วัน ที่ประชุมพระราชวงศ์และคณะเสนาบดีเห็นสมควรถวายราชสมบัติแก่**กรมหมื่นเจษฎาบดินทร์** บ้านเมืองจึงจะสงบเรียบร้อยได้ จึงเสด็จเถลิงถวัลยราชสมบัติเป็นพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่สามในมหาจักรีบรมราชวงศ์

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงสนพระราชหฤทัยในการสะสมกำลังศาสตราวุธเรือใช้ในการสงครามทั้งในแม่น้ำและทางทะเล และต้องทรงใช้เวลาปราบปรามเมืองมลายูประเทศราชที่เกิดความไม่สงบเรียบร้อยอยู่หลายปี ในรัชกาลเจ้าอนุวงศ์แห่งเมืองเวียงจันได้ก่อการขบถ ยกกองทัพเข้ามากวาดต้อนผู้คนจนถึงเมืองสระบุรี ต้องโปรดฯ ให้กรมพระราชวังบวรสถานมงคลเป็นจอมพลยกกำลังออกไปปราบปรามจนกระทั่งได้เมืองเวียงจันและจับตัวเจ้าอนุวงศ์ส่งลงมากรุงเทพมหานครได้ จากนั้นก็สั่งกองทัพไปต่อสู้กับญวนในดินแดนประเทศกัมพูชาเป็นศึกยืดเยื้อนับสิบปี เพื่อรักษาความเป็นเจ้าเป็นใหญ่ในกัมพูชาที่เคยอยู่ในร่มพระโพธิสมภาร ผลที่สุดก็ตกลงประนีประนอมยอมให้ไทยแต่งตั้งพระมหากษัตริย์กรุงกัมพูชาได้โดยไม่ขัดขวางต่อการที่กัมพูชาจะไปถวายเครื่องราชบรรณาการให้แก่แผ่นดินญวน

แผ่นดิน**พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว** สิ่งก่อสร้างต่าง ๆ ในสมัย**พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก**ทรงสถาปนาไว้เริ่มหมดอายุชำรุดทรุดโทรม จึงเป็นพระราชภาระที่จะต้องซ่อมแซมปฏิสังขรณ์ปราสาทพระราชวัง ป้อมปราการ และพระอารามหลวงต่าง ๆ โดยเฉพาะพระอารามนั้นส่วนใหญ่เป็นการซ่อมแซมเหมือนกับสร้างใหม่ อาทิ**วัดพระเชตุพนวิมลมังคลาราม** ได้ทรงรื้อพระอุโบสถสร้างให้ใหญ่กว่าเดิม สร้างพระมหาเจดีย์ สร้างวิหารพระพุทธไสยาสน์ และจารึกสรรพวิชาการต่าง ๆ ถึง 8 สาขาไว้บนแผ่นหินอ่อนประดับตามผนังศาลาและอาคารต่าง ๆ เท่ากับเป็นมหาวิทยาลัยเปิดแห่งแรกของประเทศไทย พระอารามหลวงที่งดงามเป็นศรีสง่าแก่พระนครล้วนแต่เนื่องจากพระราชกรณียกิจในการก่อสร้างและปฏิสังขรณ์แทบทั้งสิ้น

เหตุที่เคยทรงบัญชาการการค้าสำเภาหลวงหารายได้เข้าสู่ท้องพระคลัง เมื่อเสวยราชสมบัติแล้วก็ทรงสะสมทรัพย์สมบัติไว้ให้แก่แผ่นดินอย่างไม่หยุดยั้ง ครั้นปลายรัชกาลทรงพระประชวรหนักก็ตรัสมอบคืนราชสมบัติให้แก่ที่ประชุมเจ้านายและเสนาบดีเพื่อสรรหาพระราชวงศ์ที่มีวัยวุฒิปรีชารอบรู้ สามารถปกป้องไพร่ฟ้าอาณาประชาราษฎร์รักษาแผ่นดินให้เป็นสุขสวัสดิ์ได้ พร้อมทั้งทรงสั่งเสียว่า **"การศึกสงครามข้างญวนข้างพม่าก็เห็นจะไม่มีแล้วจะมีอยู่ก็แต่ข้างพวกฝรั่ง ให้ระวังให้ดีอย่าให้เสียทีแก่เขาได้ การงานสิ่งใดของเขาที่คิดควรจะเรียนเอาไว้ก็ให้เอาอย่างเขา แต่อย่าให้นับถือเลื่อมใสไปทีเดียว"** นับว่าเป็นพระมหากษัตริย์ที่ทรงเล็งเห็นการณ์ไกลและถูกต้องเป็นอย่างยิ่ง.

พระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหามกุฎ พระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

เสด็จพระบรมราชสมภพ	วันที่ 18 ตุลาคม พ.ศ. 2347
เสด็จเถลิงถวัลยราชสมบัติ	วันที่ 2 เมษายน พ.ศ. 2394
ขณะพระชนมายุ	46 ปี 5 เดือน กับ 16 วัน
เสด็จสวรรคต	วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2411
ระยะเวลาครองราชสมบัติ	17 ปี 5 เดือน กับ 29 วัน
สิริรวมพระชนมายุ	63 ปี 11 เดือน กับ 14 วัน หรือคำนวณทางจันทรคติได้ 64 พรรษาบริบูรณ์

พระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหามกุฎ พระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีพระนามเดิมว่า **เจ้าฟ้ามงกุฎสมมติเทวาวงศ์** เป็นพระราชโอรสในพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย กับ**สมเด็จพระศรีสุริเยนทราบรมราชินี** เมื่อสมเด็จพระบรมชนกนาถเสด็จสู่สวรรคาลัย พระองค์เพิ่งทรงผนวชเป็นพระภิกษุตามพระราชประเพณีได้เพียง 15 วัน จึงทรงตัดสินพระราชหฤทัยทรงผนวชต่อไป โดยศึกษาหาความรู้ทางพระพุทธศาสนาอย่างแตกฉาน ทำให้ทราบว่าการประพฤติปฏิบัติของคณะสงฆ์ไทยในขณะนั้นยังคลาดเคลื่อนต่อพระธรรม-วินัย จึงได้ทรงชักนำให้พระภิกษุในคณะของพระองค์ปฏิบัติเสียให้ถูกต้อง เอื้อเฟื้อในกิจวัตรของสงฆ์ แต่เป็นไปด้วยเหตุผลมิใช่ความงมงาย ซึ่งต่อมาพระภิกษุเหล่านี้ได้รับนามว่า**คณะธรรมยุติกนิกาย** ครั้นทรงเสวยราชย์แล้วก็ได้พระราชทานเสรีภาพในการนับถือศาสนาของประชาชนอย่างเต็มที่ เพราะทรงยอมรับว่าความเห็นในเรื่องพระธรรมวินัยนั้นจะให้เห็นชอบตรงกันย่อมเป็นการยาก นอกจากนั้นในระหว่างทรงผนวชทรงรับโอกาสเสด็จออกธุดงค์ไปยังปูชนียสถานต่าง ๆ ตามหัวเมือง ทำให้ทรงรู้จักผืนแผ่นดินไทยและสภาพความเป็นอยู่ความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ทรงศึกษาวิชาภาษาต่างประเทศทำให้มีพระปรีชาญาณรู้เท่าทันสภาพเหตุการณ์ของโลกตะวันตกเป็นอย่างดี อันเป็นผลเท่ากับเป็นการเตรียมพระองค์เป็นพระเจ้าแผ่นดินที่ทันสมัย สามารถนำสยามรัฐนาวาผ่านพ้นจากภัยของลัทธิล่าอาณานิคมของชาติมหาอำนาจตะวันตกมาได้

พระราชกรณียกิจสำคัญที่สุดของ**พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว** คือการเปิดประตูเมืองออกติดต่อค้าขายกับชาติตะวันตก เพราะทรงทราบผลจากการที่ประเทศเพื่อนบ้านไม่ยอมประนีประนอมในการติดต่อกับประเทศตะวันตก ต้องถูกบังคับจนถึงเสียเอกราชไปก็มี ดังนั้นจึงทรงยินยอมที่จะทำสนธิสัญญาการค้าอันเสียเปรียบในเรื่อง

สิทธิสภาพนอกอาณาเขต คือสถานกงสุลต่างประเทศมีอำนาจศาลพิจารณาคดีคนในบังคับของตนได้ และถูกจำกัดการขึ้นอัตราภาษีศุลกากร เพื่อเป็นการแลกกับเอกราชของชาติ นอกจากนั้นการยินยอมเลิกระบบการค้าผูกขาดของทางราชการไทยกลับทำให้เศรษฐกิจส่วนรวมของประเทศดีขึ้น มีการส่งสินค้าไปขายต่างประเทศมากกว่าเดิม พร้อมกันนั้นก็ทรงยอมรับอารยธรรมความเจริญทางเทคนิควิทยาของชาวตะวันตกมาใช้ เช่นการสำรวจทำแผนที่พระราชอาณาจักร การฝึกหัดทหารแบบยุโรป การต่อเรือกลไฟ การนำเครื่องยนต์กลไก ของฝรั่งมาเป็นประโยชน์ อาทิการตั้งโรงพิมพ์หนังสือราชกิจจานุเบกษา การตั้งโรงงานทำเหรียญกษาปณ์ โรงสีข้าว โรงเลื่อยไม้ แม้พระองค์เองนอกจากการศึกษาภาษาต่างประเทศอย่างแตกฉานแล้ว ยังมีพระวิญญาณเป็นนักวิทยาศาสตร์สนพระราชหฤทัยในวิชาดาราศาสตร์ ถึงขั้นสามารถพยากรณ์การเกิดสุริยุปราคาไว้ล่วงหน้าเป็นปีได้อย่างละเอียดถูกต้องที่สุด จนสมาคมนักวิทยาศาสตร์ไทยถือว่าวันมีสุริยุปราคาที่ตำบลหว้ากอ จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ครั้งนั้น เป็นวันวิทยาศาสตร์ไทย

พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นพระมหากษัตริย์ที่ทรงบำเพ็ญทศพิธราชธรรมได้อย่างบริบูรณ์ ทรงสอดส่องการปฏิบัติงานของข้าราชการอย่างใกล้ชิดมิให้เบียดเบียนประชาชน ใครมีทุกข์ร้อนก็สามารถเขียนฎีกามาร้องทุกข์ถวายต่อพระหัตถ์ได้ พระราชทานเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนด้วยการยินยอมให้ออกหนังสือพิมพ์ และสุดท้ายเมื่อจะเสด็จสวรรคตก็ทรงเวนคืนราชสมบัติให้ที่ประชุมเจ้านายและคณะเสนาบดีสรรหาพระเจ้าแผ่นดินที่ดีที่สุดองค์ต่อไป เหมือนที่พระองค์ได้รับอัญเชิญให้ครองราชสมบัติจากมติของที่ประชุมเช่นเดียวกัน.

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาจุฬาลงกรณ์ พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

เสด็จพระบรมราชสมภพ	วันที่ 20 กันยายน พ.ศ. 2396
เสด็จเถลิงถวัลยราชสมบัติ	วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2411
ขณะพระชนมายุ	15 ปี กับ 10 วัน
เสด็จสวรรคต	วันที่ 23 ตุลาคม พ.ศ. 2453
ระยะเวลาครองราชสมบัติ	42 ปี กับ 23 วัน
สิริรวมพระชนมายุ	57 ปี 1 เดือน กับ 3 วัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาจุฬาลงกรณ์ พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งได้รับการถวายพระราชสมัญญาว่า **"พระปิยมหาราช"** คือพระราชาผู้เป็นที่รักของประชาชน ทรงเป็นเทพเจ้าที่เสด็จพระราชสมภพมาสร้างประเทศไทยให้เจริญก้าวหน้าเยี่ยงอารยประเทศ พระองค์มีพระนามเดิมว่า **สมเด็จเจ้าฟ้าจุฬาลงกรณ์ กรมขุนพินิตประชานาถ** เป็นพระราชโอรสใน**พระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหามกุฎ พระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว** กับ **สมเด็จพระเทพศิรินทราบรมราชินี** เมื่อเสด็จขึ้นครองราชสมบัติพระชนมายุยังน้อยจึงต้องมีผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน ทรงศึกษาการบริหารราชการแผ่นดิน และเสด็จประพาสสิงคโปร์ ปัตตาเวีย และสมารัง ครั้งหนึ่ง และเสด็จประพาสพม่าและอินเดียของอังกฤษอีกครั้งหนึ่ง เพื่อทอดพระเนตรความเจริญก้าวหน้ามาปรับปรุงประเทศในโอกาสต่อไป

ครั้นทรงบรรลุนิติภาวะได้ทรงผนวชเป็นพระภิกษุเป็นเวลา 15 วัน แล้วประกอบพระราชพิธีบรมราชาภิเษกเป็นครั้งที่สอง เพื่อแสดงว่าต่อไปนี้จะได้ทรงรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินอย่างเต็มพระองค์ ระยะเวลา**เกือบ 42 ปีเต็ม**ในรัชกาลได้ทรงบำเพ็ญพระราชกรณียกิจเป็นประโยชน์ยิ่งแก่ประเทศแทบทุกด้านทุกสาขา อาทิ

1 ทรงปฏิรูประเบียบบริหารราชการแผ่นดินจากระบบจตุสดมภ์ซึ่งใช้กันมาถึง 400 ปี เป็นกระทรวงทบวงกรมดังปัจจุบัน

2 ทรงปฏิวัติระบบการคลังของประเทศ เลิกการให้หน่วยราชการหาผลประโยชน์มาบริหารราชการหน่วยของตน เป็นการตั้งงบประมาณแผ่นดิน ทุกหน่วยราชการที่มีผลประโยชน์ต้องนำส่งกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ และเบิกเงินไปบริหารงานตามงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับ

3 พระราชทานเงินเดือนให้แก่ข้าราชการแทนการมีผลประโยชน์จากส่วนลดภาษีอากรหรือจากการเก็บค่าธรรมเนียมต่าง ๆ

4 ทรงแยกเงินพระคลังข้างที่ซึ่งใช้สอยส่วนพระองค์ออกจากเงินงบประมาณแผ่นดิน

5 ทรงวางระบบมณฑลเทศาภิบาลปกครองท้องที่ โดยรวบรวมท้องที่ขึ้นเป็นหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ เมือง และมณฑล สร้างความเป็นเอกภาพให้แก่ประเทศ พร้อมทั้งริเริ่มการปกครองท้องถิ่นในรูปสุขาภิบาล

6 ทรงจัดกองทัพของชาติให้ทันสมัย พร้อมกับตั้งโรงเรียนนายร้อยและโรงเรียนนายเรือ

7 ทรงเลิกระบบไพร่หรือการเกณฑ์แรงงานประชาชนมารับราชการโดยไม่ได้รับค่าตอบแทน ด้วยการออกกฎหมายลักษณะเกณฑ์ทหารแทน

8 ทรงเลิกระบบทาส ด้วยการออกกฎหมายกำหนดค่าตัวลูกทาสให้มีค่าตัวลดต่ำลงตามลำดับจนเป็นไทแก่ตัว ซึ่งต้องใช้เวลาถึง 30 ปี โดยให้ทุกฝ่ายได้ยอมรับปรับสภาพของตนทัน และห้ามการซื้อขายตัวเป็นทางอีกต่อไป

9 ทรงวางรากฐานระบบการศึกษาของชาติ ด้วยการจัดตั้งโรงเรียนประถมศึกษาทั่วราชอาณาจักร ตั้งกรมศึกษาธิการวางแผนการศึกษาชาติ ตั้งโรงเรียนวิชาชีพชั้นสูง เช่น โรงเรียนมหาดเล็ก โรงเรียนราชแพทย์ โรงเรียนกฎหมาย โรงเรียนฝึกหัดอาจารย์ อันจะเป็นสถาบันระดับอุดมศึกษาต่อไป

10 ทรงวางรากฐานงานสาธารณสุขของชาติด้วยการตั้งโรงพยาบาล สถานีโอสถกรรม และโรงเรียนแพทย์

11 ทรงดำเนินงานสาธารณูปโภคให้แก่ชาติ เช่น การรถไฟหลวง การตัดถนน การไฟฟ้าและประปา การไปรษณีย์โทรเลข

12 ทรงปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม ด้วยการออกประมวลกฎหมายที่ทันสมัย เลิกการสอบสวนแบบจารีตนครบาล ให้อำเภอและตำรวจเป็นพนักงานสอบสวนนำสำนวนส่งอัยการ จัดตั้งระบบศาลสถิตย์ยุติธรรมทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และปรับปรุงกิจการราชทัณฑ์

13 ทรงปรับปรุงการเกษตรและการจัดการทรัพยากรของชาติด้วยการสร้างกระทรวงเกษตราธิการ ดำเนินงานทางวิชาการเกษตร การออกโฉนดที่ดิน การจัดทำชลประทานการควบคุมงานทำป่าไม้และเหมืองแร่

14 ทรงปฏิรูประบบการปกครองคณะสงฆ์ด้วยการออกกฎหมายปกครองคณะสงฆ์ มีมหาเถรสมาคมเป็นคณะผู้บริหาร จัดรูปการปกครองคณะสงฆ์ในภูมิภาคให้สอดคล้องกับการปกครองบ้านเมือง ตั้งสถาบันการศึกษาชั้นสูงทางศาสนาคือมหามกุฏราชวิทยาลัยและมหาจุฬาลงกรณ์ราชวิทยาลัย สร้างพระไตรปิฎกฉบับสยามรัฐพิมพ์เป็นอักษรไทย สร้างพระอารามหลวงใหม่ 4 วัด คือวัดราชบพิธ วัดเทพศิรินทราวาส วัดเบญจมบพิตร และวัดนิเวศธรรมประวัติ ล้วนแต่เป็นพระอารามที่มีศิลปกรรมงดงามเป็นมรดกอันล้ำค่าของชาติ

พระราชกรณียกิจแห่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมีมากมายสุดที่จะพรรณนาได้โดยย่อ ทวยราษฎร์จึงรักบาทแม้ยิ่งด้วยปิตุรงค์.

พระบาทสมเด็จพระรามาธิบดี ศรีสินทรมหาวชิราวุธ พระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

เสด็จพระบรมราชสมภพ	วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2423
เสด็จเถลิงถวัลยราชสมบัติ	วันที่ 23 ตุลาคม พ.ศ. 2453
ขณะพระชนมายุ	29 ปี 9 เดือน กับ 23 วัน
เสด็จสวรรคต	วันที่ 26 พฤศจิกายน พ.ศ. 2468
ระยะเวลาครองราชสมบัติ	15 ปี กับ 5 วัน
สิริรวมพระชนมายุ	44 ปี 9 เดือน กับ 26 วัน

พระบาทสมเด็จพระรามาธิบดี ศรีสินทรมหาวชิราวุธ พระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว มีพระนามเดิมว่า **สมเด็จเจ้าฟ้ามหาวชิราวุธ กรมขุนเทพทวาราวดี** เป็นพระราชโอรสใน **พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาจุฬาลงกรณ์ พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว** และ**สมเด็จพระศรีพัชรินทราบรมราชินีนาถ** เมื่อพระชนมายุได้ 12 พรรษาได้เสด็จไปศึกษาที่ประเทศอังกฤษ รวมเป็นเวลานานถึง 9 ปี โดยเสด็จเข้าศึกษาวิชาประวัติศาสตร์ รัฐศาสตร์ และนิติศาสตร์ที่วิทยาลัยไครสต์ เชิช แห่งมหาวิทยาลัยออกซฟอร์ด แล้วเสด็จเข้าศึกษา ณ โรงเรียนนายร้อยทหารบกแซนด์เฮิสต์ สำเร็จแล้วยังไปประจำกรมทหารราบเบาดะรัมแห่งกองทัพบกอังกฤษอีกระยะหนึ่ง จึงเสด็จนิวัตพระนครผ่านสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น

พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงรับสถาปนาเป็นสมเด็จพระบรมโอรสาธิราช เจ้าฟ้ามหาวชิราวุธ สยามมกุฎราชกุมาร เมื่อ พ.ศ. 2437 ขณะที่ยังเสด็จประทับศึกษา ณ ประเทศอังกฤษ พระองค์ทรงรับราชการสนองพระเดชพระคุณสมเด็จพระบรมชนกนาถอย่างใกล้ชิดถึง 8 ปี ดำรงพระยศเป็นนายพลเอกราชองครักษ์ จเรทัพบก และผู้บังคับการกรมทหารมหาดเล็กรักษาพระองค์ ทั้งทรงเป็นประธานคณะผู้รักษาพระนครเมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จประพาสทวีปยุโรปครั้งที่สอง เมื่อสมเด็จพระบรมชนกนาถเสด็จสวรรคตแล้วจึงสืบราชสมบัติเป็นพระมหากษัตริย์รัชกาลที่ 6 ในมหาจักรีบรมราชวงศ์

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระองค์นี้ทรงเน้นในเรื่องปลุกใจให้คนไทยตื่นตัวรักชาติ นิยมความเป็นไทย ดำรงสัญญลักษณ์แบบไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งทรงอุปถัมภ์ศิลปินในด้านนาฏศิลป์และดุริยางคศิลป์เป็นอย่างยิ่ง ทรงจัดตั้งกิจการเสือป่าเพื่อฝึกหัดพลเรือนให้มีความรู้ทางทหารไว้เสริมกำลังกองทัพเมื่อชาติบ้านเมืองต้องการ อันเป็นต้น

เค้าของกิจการรักษาดินแดนในปัจจุบัน ทรงสถาปนาสภากรรมการจัดการลูกเสือแห่งสยาม เพื่อดำเนินการฝึกอบรมให้กุลบุตรไทยเป็นผู้มีอุดมการณ์เสียชีพดีกว่าเสียสัตย์ และยึดมั่นต่อการบำเพ็ญตนให้เป็นประโยชน์แก่ผู้อื่น พระราชกรณียกิจที่สำคัญในการศึกษาคือทรงตราพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 บังคับให้เด็กทุกคนที่มีอายุตั้งแต่ 7 ปีบริบูรณ์เข้าเรียนหนังสือในโรงเรียนจนอายุครบ 14 ปีหรือจนกว่าจะจบหลักสูตรประถมศึกษา โดยไม่ต้องเสียเงินค่าเล่าเรียน นอกจากนี้ยังทรงสถาปนาโรงเรียนข้าราชการพลเรือนของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวขึ้นเป็นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เพื่อเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระบรมชนกนาถ

เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2460 ได้ทรงประกาศสงครามกับประเทศเยอรมนีและออสเตรีย ฮังการี เพื่อรักษาความชอบธรรมระหว่างนานาประเทศ ส่งกองทหารออกไปร่วมรบในยุโรป เมื่อสงครามสิ้นสุดแล้ว ประเทศไทยได้รับการยกย่องให้มีฐานะและสิทธิเท่าเทียมกับประเทศสัมพันธมิตรทั้งหลาย ได้เป็นสมาชิกองค์การสันนิบาตชาติ และยกเลิกสนธิสัญญากับประเทศเยอรมนีและออสเตรีย ฮังการี ที่ทำให้ไทยต้องเสียเปรียบเรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขตหรือเรื่องอำนาจศาลกงสุล กับการจำกัดมิให้ขึ้นอัตราภาษีศุลกากร ที่สำคัญคือเป็นโอกาสให้ประเทศไทยได้เจรจาเรียกร้องขอแก้ไขสนธิสัญญาอันไม่เป็นธรรมเช่นนี้จากนานาประเทศคู่สัญญาได้สำเร็จในเวลาต่อมา

พระบาทสมเด็จพระรามาธิบดี ศรีสินทรมหาวชิราวุธ พระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว มีพระอัจฉริยะด้านการประพันธ์จนได้รับพระราชสมัญญาว่า **"พระมหาธีรราชเจ้า"** คือพระมหากษัตริย์ผู้เป็นนักปราชญ์ ทรงพระราชนิพนธ์หนังสือทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นร้อยแก้วหรือร้อยกรองรวมทั้งการแปลหนังสือจากภาษาต่างประเทศเป็นภาษาไทย ตลอดจนพระราชนิพนธ์เป็นภาษาอังกฤษและภาษาฝรั่งเศส พระราชนิพนธ์บทละครพูดคำฉันท์เรื่องมัทนะพาธาหรือตำนานแห่งดอกกุหลาบ ได้รับการยกย่องว่าเป็นวรรณกรรมที่ยอดเยี่ยม เช่นเดียวกับเรื่องปลุกใจเสือป่าและบทความเรื่องเมืองไทยจงตื่นเถิด ที่สร้างความสำนึกถึงความเป็นไทยไว้ได้อย่างประทับใจที่สุดยังนำมาใช้ได้แม้จนปัจจุบัน.

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

เสด็จพระบรมราชสมภพ	วันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2436
เสด็จเถลิงถวัลยราชสมบัติ	วันที่ 26 พฤศจิกายน พ.ศ. 2468
ขณะพระชนมายุ	32 ปี กับ 19 วัน
สละราชสมบัติ	วันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2477
ระยะเวลาครองราชสมบัติ	9 ปี 3 เดือน กับ 4 วัน
เสด็จสวรรคต	วันที่ 30 พฤษภาคม พ.ศ. 2484
สิริรวมพระชนมายุ	47 ปี 6 เดือน 23 วัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว มีพระนามเดิมว่า **สมเด็จเจ้าฟ้าประชาธิปกศักดิเดช กรมขุนสุโขทัยธรรมราชา** เป็นพระราชโอรสใน**พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาจุฬาลงกรณ์ พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว** และ**สมเด็จพระศรีพัชรินทราบรมราชินีนาถ** โดยเป็นพระอนุชาธิราชพระองค์สุดท้ายของพระบาทสมเด็จพระรามาธิบดีศรีสินทรมหาวชิราวุธ พระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อโสกันต์แล้วได้เสด็จไปศึกษาวิชาการที่ประเทศอังกฤษโดยเริ่มศึกษาวิชาสามัญที่วิทยาลัยอีตัน แล้วเสด็จเข้าโรงเรียนนายร้อยเมืองวูลิช แผนกวิชาทหารปืนใหญ่ม้า ทรงสามารถสอบไล่ได้เต็มหลักสูตร แล้วเสด็จไปประจำกรมทหารปืนใหญ่ม้าเมืองออลเดอซอดอยู่อีกระยะเวลาหนึ่งจึงเสด็จนิวัตกลับพระนคร หลังจากเสด็จกลับมารับราชการในประเทศไทยแล้ว จน พ.ศ. 2463 ทรงพระประชวรต้องเสด็จไปรักษาพระองค์ยังทวีปยุโรป เมื่อพระสุขภาพเป็นปกติดีแล้วก็ได้ขอรับพระบรมราชานุญาตเข้าศึกษาในโรงเรียนเสนาธิการทหารชั้นสูงสุดของฝรั่งเศสจนสำเร็จอีกครั้งหนึ่ง เนื่องจากพระเชษฐาธิราชร่วมพระราชชนนีเดียวกันกับพระองค์ได้ทิวงคตและสิ้นพระชนม์ไปหมดสิ้น ประกอบกับพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวมีแต่พระราชธิดา พระองค์จึงได้รับราชสมบัติสืบต่อจากสมเด็จพระบรมเชษฐาธิราชเจ้าเป็นพระมหากษัตริย์รัชกาลที่ 7 ในมหาจักรีบรมราชวงศ์

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพยายามทะนุบำรุงบ้านเมืองและประชาชนให้เจริญได้รับความผาสุกอยู่ตลอดมา ทรงริเริ่มสร้างสะพานพระพุทธยอดฟ้าเนื่องในโอกาสฉลองกรุงรัตนโกสินทร์ครบรอบ 150 ปี ทำให้ความเจริญแผ่ขยายออกไปทางทิศตะวันตกของพระนคร ทรงจัดตั้งกรมเพาะพันธุ์สัตว์น้ำขึ้นในกระทรวงเกษตราธิการส่งเสริมกิจการสหกรณ์ให้กว้างขวางยิ่งขึ้นด้วยการออกกฎหมายมารองรับ ทรงวางรากฐาน

ระบบบริหารงานบุคคลของชาติให้เป็นไปตามระบบคุณธรรมด้วยการออกพระราชบัญญัติ**ระเบียบข้าราชการพลเรือน** พ.ศ. 2471 และทรงพยายามสร้างความนิยมในการมีสามีภรรยาเพียงคนเดียว ด้วยการแก้ไขกฎหมายลักษณะผัวเมียริเริ่มให้มีการจดทะเบียนสมรส ทะเบียนหย่า และทะเบียนรับรองบุตร ก่อนที่จะมีการบังคับตามกฎหมายอย่างจริงจัง

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระองค์นี้มีพระราชประสงค์จะให้ประเทศไทยมีการปกครองแบบประชาธิปไตยอย่างค่อยเป็นค่อยไปด้วยความระมัดระวัง ทรงสถาปนาอภิรัฐมนตรีสภาเป็นที่ปรึกษาราชการชั้นสูง ไม่ตัดสินพระราชหฤทัยตามลำพังพระองค์เดียว ทรงปรับปรุงเสนาบดีสภาให้เป็นกิจจะลักษณะ รู้จักการทำงานรับผิดชอบเป็นคณะ และทรงแก้ไขกฎหมายองคมนตรีโดยเลือกองคมนตรีขึ้นมาจำนวนหนึ่งเป็นสภาองคมนตรี ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาหารือในการร่างกฎหมาย โดยมีพระราชดำริที่จะให้สภาองคมนตรีเป็นที่ฝึกการประชุมแบบรัฐสภา ได้มีการร่างกฎหมายเทศบาลให้ประชาชนรู้จักรับผิดชอบการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นเรียบร้อยแล้ว และเตรียมพระราชทานรัฐธรรมนูญแก่ประชาชน เนื่องในโอกาสสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ครบ 150 ปี แต่มีพระบรมวงศ์บางพระองค์คัดค้านว่ายังไม่สมควรแก่เวลา จึงได้เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ขึ้น ก็ได้ทรงให้ความร่วมมือยอมรับการเปลี่ยนแปลงนั้นโดยสันติวิธี และพยายามให้รัฐธรรมนูญมีลักษณะเป็นประชาธิปไตยมากที่สุด แต่เมื่อไม่ทรงสามารถจะคุ้มครองสิทธิของประชาชนได้ ก็ทรงสละราชสมบัติและประทับอยู่ ณ ประเทศอังกฤษ อย่างสงบจนกระทั่งเสด็จสวรรคตโดยฉับพลันด้วยพระโรคพระหฤทัยวาย และถวายพระเพลิงเสร็จ ณ ประเทศอังกฤษนั้น คงทิ้งความสำนึกในพระมหากรุณาธิคุณอยู่แต่ลายพระราชหัตถเลขาสละราชสมบัติที่มีความตอนหนึ่งว่า

"ข้าพเจ้ามีความเต็มใจที่จะสละอำนาจอันเป็นของข้าพเจ้าอยู่แต่เดิมให้แก่ราษฎรโดยทั่วไป แต่ข้าพเจ้าไม่ยินยอมยกอำนาจทั้งหลายของข้าพเจ้าให้แก่ผู้ใดคณะใดโดยเฉพาะเพื่อใช้อำนาจนั้นโดยสิทธิขาดและโดยไม่ฟังเสียงอันแท้จริงของประชาราษฎร."

พระบาทสมเด็จพระปรเมนทร มหาอานันทมหิดล

เสด็จพระบรมราชสมภพ	วันที่ 20 กันยายน พ.ศ. 2468
เสด็จเถลิงถวัลยราชสมบัติ	วันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2477
ขณะพระชนมายุ	8 ปี 5 เดือน กับ 11วัน
เสด็จสวรรคต	วันที่ 9 มิถุนายน พ.ศ. 2489
ระยะเวลาครองราชสมบัติ	12 ปี 3 เดือน กับ 8 วัน
สิริรวมพระชนมายุ	20 ปี 8 เดือน กับ 19 วัน

พระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาอานันทมหิดล พระนามเดิมว่า **พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอานันทมหิดล** เป็นพระราชโอรสในสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ **เจ้าฟ้ามหิดลอดุลยเดช กรมหลวงสงขลานครินทร์** ซึ่งต่อมาทรงสถาปนาพระเกียรติเป็น **สมเด็จพระมหิตลาธิเบศร อดุลยเดชวิกรม พระบรมราชชนก** และ**หม่อมสังวาลย์** ซึ่งทรงสถาปนาพระเกียรติเป็น **สมเด็จพระศรีนครินทราบรมราชชนนี** พระองค์เสด็จพระราชสมภพ ณ เมืองไฮเดลเบิก ประเทศเยอรมนี มีพระเชษฐภคินีพระองค์หนึ่งคือ สมเด็จพระเจ้าพี่นางเธอ เจ้าฟ้ากัลยาณิวัฒนาและพระราชอนุชาอีกพระองค์ได้แก่ สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้าภูมิพลอดุลยเดช พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลปัจจุบัน

เมื่อ พ.ศ. 2471 พระองค์ได้ตามเสด็จสมเด็จพระบรมราชชนกกลับเข้ามาประทับ ณ วังสระปทุม กรุงเทพฯ ปีรุ่งขึ้นสมเด็จพระบรมราชชนกสิ้นพระชนม์จึงทรงกำพร้าพระราชบิดาตั้งแต่พระชนมายุได้ 5 พรรษา ใน พ.ศ. 2476 สมเด็จพระบรมราชชนนีได้ขอพระราชทานพระราชานุญาตจากสมเด็จพระศรีสวรินทิราบรมราชเทวี พระพันวัสสาอัยยิกาเจ้า พาเสด็จไปประทับ ณ เมืองโลซานน์ ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ เพื่อการศึกษาและพระอนามัยของพระโอรส พระธิดา ขณะที่ทรงประทับ ณ เมืองโลซานน์นั้น พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงสละราชสมบัติ ด้วยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรี โดยอนุวรรตน์ตามความในมาตรา 9 แห่งรัฐธรรมนูญ และมาตรา 8 แห่งกฎมณเฑียรบาล ว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467 จึงได้ขอพระราชทานอัญเชิญให้พระองค์ขึ้นครองราชสมบัติสืบต่อไป เป็นพระมหากษัตริย์รัชกาลที่ 8 ในมหาจักรีบรมราชวงศ์

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดลได้เสด็จนิวัตเยือนประเทศไทยเป็นครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2481 เป็นเวลา 2 เดือน จึงเสด็จกลับไปศึกษาต่อที่ประเทศสวิตเซอร์

แลนด์ตามเดิม ประชาชนพากันมารับเสด็จอย่างเนืองแน่น และมีความรู้สึกผูกพันห่วงใยในพระยุวกษัตริย์เป็นอย่างยิ่ง ครั้นสงครามโลกครั้งที่สองยุติแล้ว พระองค์จึงเสด็จนิวัตมาเยือนมาตุภูมิอีกครั้ง ใน พ.ศ. 2488 และพระชนมายุครบ 20 พระพรรษาแล้ว มีศิริโฉมสง่างามทรงพระเจริญเป็นหนุ่มเต็มพระองค์ ประกอบไปด้วยพระจริยาวัตรที่งดงามเรียบร้อย จึงเป็นที่เคารพบูชาของประชาชนเป็นอย่างยิ่ง ในระหว่างที่เสด็จนิวัตครั้งนี้ได้เสด็จไปเยี่ยมพสกนิกรในพระนครและจังหวัดใกล้เคียง เสด็จไปทอดพระเนตรศึกษากิจการต่าง ๆ ของหน่วยราชการทั้งทหารและพลเรือน และได้เตรียมเสด็จกลับไปศึกษาวิชาต่อในต่างประเทศอีกครั้งก็เกิดเหตุสวรรคตด้วยพระแสงปืน

เหตุที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล เสด็จสวรรคตโดยยังมิได้ประกอบพระราชพิธีบรมราชาภิเษกจึงเป็นแต่เพียงสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว การถวายพระเกียรติแด่พระบรมศพเช่นการถวายฉัตรกางกั้นพระบรมโกศก็เป็นฉัตร 7 ชั้นแทนที่จะเป็นฉัตร 9 ชั้น ดังนั้นพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลปัจจุบันจึงได้ประกาศเฉลิมพระปรมาภิไธย เป็น **"พระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาอานันทมหิดล อดุลยเดชวิมล รามาธิบดี จักรีนฤบดินทร สยามินทราธิราช พระมหากษัตริย์แห่งประเทศไทย"** และให้เจ้าพนักงานพระราชพิธีจัดนพปฐลเศวตฉัตรกางกั้นถวายสืบไป แม้ว่าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระองค์นี้ทรงเสด็จขึ้นครองราชย์ตั้งแต่ทรงพระเยาว์ ต้องมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ทำหน้าที่พระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตย และเสด็จประทับอยู่ในประเทศไทยในระยะเวลาอันสั้นก็ตาม แต่พระจริยาวัตรอันงดงามและพระราชหฤทัยที่ผูกพันต่อประชาชนทำให้ผู้ที่มีชีวิตอยู่ในรัชกาลจะต้องรำลึกถึงพระองค์อย่างอาลัยอาวรณ์อยู่ตลอดไป.

พระบาทสมเด็จพระปรมินทร มหาภูมิพลอดุลยเดช

เสด็จพระบรมราชสมภพ	วันที่ 5 ธันวาคม พ.ศ. 2470
เสด็จเถลิงถวัลยราชสมบัติ	วันที่ 9 มิถุนายน พ.ศ. 2489
ขณะพระชนมายุ	18 ปี 5 เดือน กับ 4 วัน
พระราชพิธีบรมราชาภิเษก	วันที่ 5 พฤษภาคม พ.ศ. 2493

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระนามเดิมว่า **พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าภูมิพลอดุลยเดช** เป็นพระราชโอรสใน**สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอเจ้าฟ้ามหิดลอดุลยเดช กรมหลวงสงขลานครินทร์** ซึ่งต่อมาทรงสถาปนาพระเกียรติเป็น **สมเด็จพระมหิตลาธิเบศร อดุลยเดชวิกรม พระบรมราชชนก** และ**หม่อมสังวาลย์** ซึ่งทรงสถาปนาพระเกียรติเป็น **สมเด็จพระศรีนครินทราบรมราชชนนี** เสด็จพระราชสมภพ ณ เมืองเคมบริดจ์ รัฐแมสซาจูเสตต์ สหรัฐอเมริกา เป็นสมเด็จพระอนุชาธิราชของสมเด็จพระเจ้าพี่นางเธอ เจ้าฟ้ากัลยาณิวัฒนา และพระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาอานันทมหิดล

เมื่อ พ.ศ. 2471 ได้ตามเสด็จสมเด็จพระบรมราชชนก กลับมาประทับ ณ วังสระปทุม กรุงเทพฯ ปีต่อมาสมเด็จพระบรมราชชนกสิ้นพระชนม์ ใน พ.ศ. 2476 สมเด็จพระบรมราชชนนีจึงได้ขอพระราชานุญาตจากสมเด็จพระศรีสวรินทิราบรมราชเทวี พระพันวษาอัยยิกาเจ้า พาเสด็จไปประทับ ณ เมืองโลซานน์ ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ เพื่อการศึกษาของพระราชโอรสและพระธิดา ครั้น พ.ศ. 2477 พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงสละราชสมบัติ พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าอานันทมหิดล ได้รับอัญเชิญขึ้นเป็นพระมหากษัตริย์ พระองค์จึงได้รับสถาปนาพระอิสริยยศเป็น สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้าภูมิพลอดุลยเดช และได้สืบราชสมบัติต่อจากสมเด็จพระบรมเชษฐาธิราชเป็นพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 9 ในมหาจักรีบรมราชวงศ์

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงประกอบพระราชพิธีบรมราชาภิเษกตามโบราณราชประเพณีเมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม พ.ศ. 2493 ซึ่งเราเรียกวันที่ 5 พฤษภาคมว่าเป็นวันฉัตรมงคล ประจำรัชกาลปัจจุบัน ทรงรับการเฉลิมพระบรมนามาภิไธยว่า “พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มหิตลาธิเบศรรามาธิบดี จักรีนฤบดินทร์ สยามินทราธิราช บรมนาถบพิตร” และทรงประกอบพระราชพิธีราชาภิเษกสมรสกับหม่อม

ราชวงศ์สิริกิติ์ กิติยากร ซึ่งต่อมาเฉลิมพระอิสริยยศเป็น **สมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์** พระบรมราชินีนาถ มีพระราชโอรสพระราชธิดา 4 พระองค์ คือ

1 สมเด็จพระเจ้าลูกเธอ เจ้าฟ้าอุบลรัตนราชกัญญา ศิริวัฒนาพรรณวดี ต่อมาได้ทรงลาออกจากฐานันดรศักดิ์

2 สมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอ เจ้าฟ้าวชิราลงกรณ์ ต่อมาทรงสถาปนาเป็น สมเด็จพระบรมโอรสาธิราช เจ้าฟ้าวชิราลงกรณ์ สยามมกุฎราชกุมาร

3 สมเด็จพระเจ้าลูกเธอ เจ้าฟ้าสิรินธรเทพรัตนสุดา กิติวัฒนาดุลโสภาคย์ ต่อมาทรงสถาปนาเป็น สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดา เจ้าฟ้ามหาจักรีสิรินธร รัฐสีมาคุณากร-ปิยชาติ สยามบรมราชกุมารี

4 **สมเด็จพระเจ้าลูกเธอ** เจ้าฟ้าจุฬาภรณ์วไลลักษณ์ อัครราชกุมารี

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมีพระราชศรัทธาในพระบวรพุทธศาสนาเสด็จออกทรงผนวชเป็นพระภิกษุเป็นเวลา 15 วัน ทรงเปี่ยมไปด้วยทศพิธราชธรรมโดยเฉพาะข้ออวิโรธนะ คือความโอนอ่อนผ่อนปรน การประสมประสานสร้างความสามัคคีในชาติ ดังที่ทรงระงับเหตุการณ์จลาจลวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 มิให้เกิดการต่อสู้ปะทะกันระหว่างฝ่ายรัฐบาลกับผู้เดินขบวนเรียกร้องสิทธิขอมีรัฐธรรมนูญ และมีพระราชหฤทัยผูกพันต่อทุกข์สุขของปวงอาณาประชาราษฎร โดยทรงอุทิศเวลาส่วนใหญ่ออกเยี่ยมเยียนประชาชน ไม่เลือกเชื้อชาติศาสนา ในพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วราชอาณาจักร โดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่ห่างไกลการคมนาคมขาดความช่วยเหลือของทางราชการ จึงมีพระราชดำริให้จัดตั้งโครงการต่าง ๆ ขึ้นช่วยเหลือประชาชนด้วยหลักการให้ประชาชนได้รู้จักช่วยเหลือตนเองและทำงานร่วมกันเป็นหมู่คณะ โครงการตามพระราชดำริที่ประสบผลสำเร็จมีมากมายหลายโครงการ อาทิ โครงการหลวงพัฒนาภาคเหนือเป็นการสนับสนุนโครงการพัฒนาเศรษฐกิจชาวไทยภูเขาขององค์การสหประชาชาติ โครงการหลวงพัฒนาต้นน้ำ โครงการจัดพัฒนาที่ดินตามพระราชประสงค์ มีการจัดสรรที่ดินและรวมตัวกันเป็นหมู่บ้านก่อตั้งสหกรณ์การเกษตรขึ้น และโครงการระบายน้ำตามพระราชดำริ ได้แก่การขุดคลองระบายน้ำออกจากพรุลงสู่ทะเล พรุคือที่ดินที่เป็นแอ่งมีน้ำขังอยู่ตลอดปี มีอยู่ตามพื้นที่จังหวัดนราธิวาสและจังหวัดใกล้เคียง นอกจากการดำเนินงานตามพระราชดำริในโครงการต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้ว เมื่อเสด็จพระราชดำเนินไปเยี่ยมเยียนราษฎรได้พบผู้ประสบปัญหาข้อขัดข้องต่าง ๆ อาทิ ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากเจ้าหน้าที่บ้านเมือง ประสบภัยพิบัติจากธรรมชาติ หรือเจ็บไข้ได้ป่วย ก็ทรงพยายามช่วยเหลือประชาชนเหล่านั้นอย่างเต็มที่ เช่นมีหน่วยแพทย์หลวงตามเสด็จไปตรวจเยี่ยมดูแลโรคภัยไข้เจ็บ หรือทรงขอให้เจ้าหน้าที่บ้านเมืองได้รับปัญหานั้น ๆ ไปพิจารณาแก้ไข พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพร้อมทั้งพระบรมวงศ์ที่ทรงอุทิศพระองค์เพื่อประชาชนชาวไทยตลอดมานั้น จึงได้รับความสำนึกในพระมหากรุณาธิคุณอย่างจริงใจ และล้วนต่างร่วมจิตร่วมพลังใจถวายพระพรขอให้ทรงพระเจริญตลอดกาลนาน.

พระราชานุกิจ

ท. กล้วยไม้ ณ อยุธยา

พระราชานุกิจคือระเบียบวิธีปฏิบัติพระราชกรณียกิจประจำวันของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ซึ่งถ้าวิเคราะห์แล้วจะเห็นได้ว่ารับเอาอิทธิพลของวัฒนธรรมอินเดียมาถือปฏิบัติอยู่มิใช่น้อย นอกจากนั้นการศึกษาเรื่องพระราชานุกิจจะทำให้เราทราบถึงวิธีปฏิบัติราชการตลอดจนการให้ความสำคัญในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นพิเศษ ผู้เขียนขอยกเอาพระราชานุกิจของ**พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาจักรีบรมนาถ พระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชเจ้า พระปฐมบรมกษัตริย์ในพระบรมราชจักรีวงศ์** เป็นตัวอย่างของพระมหากษัตริย์ในยุคแรก คือจากรัชกาลที่ 1 ถึงรัชกาลที่ 3 ซึ่งมีพระราชานุกิจคล้ายคลึงกัน นอกจากนั้นพระราชอัธยาศัยแห่งพระปฐมบรมกษัตริย์ทรงรักระเบียบเคร่งครัด ทรงปฏิบัติพระราชานุกิจอย่างเดียวกันสม่ำเสมอจนตลอดพระชนมายุดังจะขอคัด**พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 1 ของเจ้าพระยาทิพากรวงศ์** (โรงพิมพ์คุรุสภา กรุงเทพมหานคร, พ.ศ. 2503 หน้า 347 – 349) ดังนี้

"พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวตั้งแต่ดำรงสิริราชสมบัติมาทรงประพฤติพระอิริยาบถในพระราชานุกิจโดยปกติ เวลาเช้าเสด็จทรงบาตรแล้ว เสด็จออกท้องพระโรงถวายภัตตาหารเลี้ยงพระสงฆ์ฉันเวร พระกลับแล้วทรงฟังรายงานชาวพระคลังมหาสมบัติกราบบังคมทูลการจ่ายเงินพระคลัง แล้วเสด็จขึ้นพระแท่นที่ออกขุนนาง พระราชวงศานุวงศ์และตำรวจเฝ้าก่อน ในเวลานี้ข้าราชการมีจางวางและเจ้ากรมปลัดกรมตำรวจเป็นต้นที่ได้ว่าความรับสั่ง นำรายงานการคดีขึ้นกราบบังคมทูล ทรงพระราชวินิจฉัยด้วยอรรถคดีของราษฎรตามสมควรแล้ว จึงให้เบิกข้าราชการฝ่ายทหารพลเรือนกรมอื่นเข้าเฝ้า ทรงประภาษด้วยราชการแผ่นดินในเวลาเช้าแต่เล็กน้อยแล้วเสด็จขึ้นเสวยพระกระยาหารแล้วเสด็จออกข้างใน ข้าราชการฝ่ายในเฝ้าทรงประภาษด้วยราชการภายในพระบรมมหาราชวังพอสมควรแล้วเสด็จขึ้นในที่ เวลาค่ำเสวยพระกระยาหารแล้วเสด็จออกท้องพระโรงทรงสดับพระธรรมเทศนากัณฑ์ 1 แล้วทรงฟังรายงานชาวพระคลังในซ้ายคลังในขวาและคลังวิเศษกราบบังคมทูลรายการจ่ายของพระคลัง และรายงานมหาดเล็กกราบบังคมทูลพระอาการประชวรของพระราชวงศานุวงศ์ หรืออาการป่วยของข้าราชการผู้ใหญ่ บรรดาที่ได้โปรดให้มีรายงานอาการกราบบังคมทูลนั้น ถ้ามีการก่อสร้างซึ่งโปรดให้มหาดเล็กตรวจ ก็รายงานกราบบังคมทูลในเวลานั้นด้วย เมื่อหมดรายงานแล้วจึงเสด็จขึ้นพระแท่นที่ออกขุนนาง เบิกข้าราชการฝ่ายทหารพลเรือนเข้าเฝ้าพร้อมกัน **มหาดไทย** กลาโหม กรมท่า นำใบบอกราชการหัวเมืองกราบบังคมทูล และทรงพระราชวินิจฉัยด้วยราชการแผ่นดินจนเวลาประมาณยามเศษ 4 ทุ่ม จึงเสด็จขึ้น ถ้าคราวปรึกษาการทัพศึกหรือเวลามีราชการสำคัญก็เสด็จขึ้นถึง 7 ทุ่ม

8 ทุ่ม ทรงปฏิบัติพระราชานุกิจดังนี้เสมอมา จนทรงพระชราลงมีพระโรคชราเบียดเบียน ไม่สามารถจะเสด็จออกท้องพระโรงได้ จึงเสด็จลงมาประทับอยู่ในพระที่นั่งหลัง 11 ห้อง ซึ่งมีนามในภายหลังมาว่าพระที่นั่งไพศาลทักษิณนั้น ครั้นเวลาเช้า ๆ โปรดให้ข้าราชการเข้าเฝ้าที่ชาลาข้างท้องพระโรงด้านตะวันตก ทรงพระอุตสาหะเสด็จออกขุนนางที่พระบัญชรพระที่นั่งไพศาลทักษิณมิได้ขาด"

จากพระราชานุกิจดังกล่าวจะเห็นได้ว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไทย ทรงให้ความสนพระราชหฤทัยในพระบวรพุทธศาสนาเป็นอย่างยิ่งในชีวิตประจำวัน สมดังพระราชปณิธานที่ทรงไว้ในพระราชนิพนธ์เพลงยาวรบพม่าท่าดินแดงตอนหนึ่งว่า **"ตั้งใจจะอุปถัมภก ยอยกพระพุทธศาสนา"** ดังนั้นทุกเวลาเช้าจะเสด็จทรงบาตรด้วยพระองค์เอง โดยมีพระสงฆ์วัดบางว้าใหญ่คือวัดระฆังโฆษิตาราม และวัดโพธารามหรือวัดพระเชตุพนวิมลมังคลาราม ผลัดเวรกันวัดละ 7 วันเข้ามารับบิณฑบาต เหตุที่นิมนต์เฉพาะพระสงฆ์ 2 วัดนี้ปรากฏในตอนต้นของพระราชพงศาวดารว่า เมื่อแรกเสด็จปราบดาภิเษกเถลิงถวัลยราชสมบัติใน พ.ศ. 2325 ได้ทรงจัดการข้างฝ่ายพระพุทธจักร ทำนุบำรุงพระพุทธศาสนาซึ่งเสื่อมทรุดเศร้าหมองนั้นให้วัฒนารุ่งเรืองสืบไป โดยดำรัสให้สมเด็จพระสังฆราช (ศรี) วัดบางว้าใหญ่ พระพุฒาจารย์ วัดบางว้าน้อย (วัดอมรินทรโฆษิตาราม) และพระพิมลธรรมวัดโพธาราม ซึ่งสมเด็จพระเจ้ากรุงธนบุรีให้ลงโทษถอดเสียจากพระราชาคณะเพราะไม่ยอมถวายบังคมนั้น โปรดให้คงที่สมณฐานันดรศักดิ์ดังเก่าให้คืนไปอยู่ครองพระอารามตามเดิม พร้อมกับมีพระราชดำรัสสรรเสริญว่า พระผู้เป็นเจ้าทั้ง 3 พระองค์นี้มีสันดานสัตย์ซื่อมั่นคง ดำรงรักษาพระพุทธศาสนาโดยแท้ มิได้อาลัยแก่ร่างกายและชีวิต ควรเป็นที่นับถือไหว้นบเคารพสักการะบูชา ฯลฯ ในรัชกาลต่อมาได้นิมนต์พระสงฆ์ในวัดประจำรัชกาลและวัดอื่นเข้าสมทบ รับพระราชทานอาหารบิณฑบาตรจำนวนมากวัดขึ้น และเลื่อนเวลาทรงบาตรจากเช้ามืดเป็นเวลา 09.00 น. เนื่องจากเกิดเหตุการณ์ในปลายรัชกาลที่ 1 มีคนร้ายลอบปะปนพระสงฆ์เข้าไปรับบิณฑบาตรจะเข้าทำร้ายสมเด็จพระบวรราชเจ้า จึงต้องมีการกวดขันและเปลี่ยนเวลาเป็นสว่างเต็มที่

เมื่อเสด็จทรงบาตรแล้วจึงเสด็จออกท้องพระโรงถวายภัตตาหารเลี้ยงพระสงฆ์ฉันเวรในพระที่นั่งอมรินทรวินิจฉัยมไหศูรยพิมาน เวลาค่ำเสวยพระกระยาหารแล้วเสด็จออกท้องพระโรงทรงสดับพระธรรมเทศนากัณฑ์ 1 หัวข้อพระธรรมเทศนานั้นจะทรงกำหนดไปล่วงหน้า เป็นเหตุให้พระสงฆ์ต้องขวนขวายศึกษาค้นคว้าพระไตรปิฎกอยู่ตลอดเวลา นอกจากนั้นยังมีพระราชปุจฉานมัสการพระเถรานุเถระให้ถวายวิสัชนาปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวแก่พระพุทธศาสนา โดยมีพระราชปุจฉาด้วยพระองค์ต่อหน้าพระสงฆ์ หรือโปรดให้ราชบัณฑิตอัญเชิญกระแสรับสั่งไปเผดียงแก่สมเด็จพระสังฆราช ด้วยวิธีการนี้นับว่าเป็นการทะนุบำรุงการศึกษาในพระบวรพุทธศาสนาเป็นอย่างดี

ส่วนการบริหารราชการแผ่นดินนั้น จากพระราชานุกิจจะเห็นได้ว่าตอนภาคเช้า

ทรงตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินแล้วทรงว่าราชการฝ่ายตุลาการ โดยมีกรมตำรวจคือกรมทหารมหาดเล็กรักษาพระองค์ในปัจจุบัน เป็นผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับคดีความเข้ากราบบังคมทูลรายงานผลการดำเนินคดี และตอนค่ำซึ่งบางทีก็กินเวลาไปเกือบถึงเที่ยงคืนเป็นเวลาทรงบริหารราชการแผ่นดินทั่ว ๆ ไป เหตุที่ทรงประชุมปรึกษาหารือข้อราชการแผ่นดินในตอนกลางคืน เข้าใจว่าเพื่อผ่อนคลายความร้อนอบอ้าวของอากาศตอนกลางวันนั่นเอง **ทั้งนี้มีพระนิพนธ์สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ เรื่องเทศาภิบาล** (สำนักพิมพ์คลังวิทยา พระนคร, พ.ศ. 2495 หน้า 16 – 18) ทรงบรรยายถึงระเบียบปฏิบัติราชการในท้องพระโรงไว้ดังนี้

"ถ้าใบบอกฉบับใดที่จะต้องกราบบังคมทูล เสนาบดีก็สั่งให้ปลัดทูลฉลองคัดความขึ้นกราบบังคมทูล ลักษณะคัดความอย่างนั้นเรียกว่า **"คัดทูลฉลอง"** คือเก็บแต่เนื้อความใบบอก แต่ต้องระวังมิให้ผิดเพี้ยนบกพร่องขึ้นกราบบังคมทูล วิธีกราบบังคมทูลนั้นตามประเพณีโบราณซึ่งยังใช้มาจนรัชกาลที่ 3 อันพึงเห็นได้ในหนังสือ **"จดหมายเหตุหลวงอุดมสมบัติ"** ซึ่งหอพระสมุดพิมพ์เมื่อ พ.ศ. 2458 โดยปรกติพระเจ้าแผ่นดินเสด็จออกขุนนางในท้องพระโรงวันละ 2 ครั้งเป็นนิจ เสด็จออกเวลาเช้าทรงว่าราชการฝ่ายตุลาการ คือพิพากษาฎีกาของราษฎรเป็นต้น เสด็จออกเวลาค่ำทรงว่าราชการบ้านเมือง เสนาบดีต้องไปเฝ้าพร้อมกันหมด มีใบบอกราชการอย่างไรมาแต่หัวเมือง เมื่อเสนาบดีเจ้ากระทรวงทูลเบิกแล้ว ปลัดทูลฉลองอ่านใบบอกที่คัดนั้นถวายทรงฟัง เมื่อทรงฟังตลอดแล้วตรัสปรึกษาหารือกับเสนาบดีเป็นยุติแล้วตรัสสั่งให้ทำอย่างไร ปลัดทูลฉลองก็เป็นผู้จดจำกระแสรับสั่งมาจัดการ ถ้าเป็นราชการสำคัญโปรดให้นำร่างตราขึ้นถวายทรงตรวจแก้ก่อนก็เป็นหน้าที่ปลัดทูลฉลองที่จะนำร่างตราเข้าไปอ่านถวายและแก้ไขตามรับสั่งในเวลาเสด็จออกขุนนางเหมือนเมื่ออ่านใบบอก ราชการแผ่นดินทำเป็นการเปิดเผยดังพรรณนามา จึงถือกันว่าท้องพระโรงเป็นที่ศึกษาราชการของข้าราชการทั้งปวงอันมีตำแหน่งเฝ้าในท้องพระโรง แต่ต่อมาข้าพเจ้าเข้าใจว่าในรัชกาลที่ 4 เมื่อมีกิจเกี่ยวข้องกับรัฐบาลฝรั่งต่างประเทศมากขึ้น จึงเริ่มกำหนดราชการเป็น 2 ประเภทต่างกัน คือราชการอันควรเปิดเผย 1 ราชการอันไม่ควรเปิดเผยประเภท 1 อ่านใบบอกกราบทูลในเวลาเสด็จออกขุนนางแต่ราชการประเภทเปิดเผย ถ้าเป็นราชการประเภทที่ไม่เปิดเผย ให้ทำเป็นจดหมายบันทึกทูลเกล้า ฯ ถวาย ถ้าจะทรงปรึกษาหารือเสนาบดีคนไหนก็มีรับสั่งให้หาเข้าไปเฝ้าในที่รโหฐาน เมื่อข้าพเจ้ายังเป็นเด็ก เคยเห็นสมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ เมื่อยังเป็นสมุหพระกลาโหมเข้าเฝ้าอย่างนั้นเนือง ๆ จดหมายบันทึกที่คัดเขียนในสมุดดำเหมือนอย่างใบบอกที่อ่านในท้องพระโรง แต่มีดินสอขาวเหน็บไปกับใบปกสมุดสำหรับทรงเขียนลายพระราชหัตถ์ตรัสสั่งแล้วส่งกลับออกมา วิธีกราบทูลราชการหัวเมืองจึงเกิดเป็น 2 อย่าง คืออ่านกราบทูลในเวลาเสด็จออกขุนนางอย่าง 1 กับเขียนเป็นจดหมายบันทึกทูลเกล้าฯ ถวายอย่าง 1 ต่อมาขนบธรรมเนียมในราชสำนักเปลี่ยนมาโดยลำดับ ด้วยพระเจ้าอยู่หัวมีราชกิจอย่างอื่นมากขึ้น ไม่มีเวลาจะเสด็จออกขุนนางในท้องพระโรงได้วันละ 2 ครั้งเหมือนอย่าง

โบราณ ราชการต่าง ๆ ที่เจ้ากระทรวงกราบบังคมทูลจึงใช้เป็นจดหมาย และดำรัสสั่งด้วยลายพระหัตถเลขามากขึ้น ถึงรัชกาลที่ 5 ประเพณีที่เสด็จออกขุนนางเสด็จออกแต่เวลาบ่ายวันละครั้งเดียว และไม่มีการปรึกษาหารือราชการในเวลาออกขุนนางเหมือนอย่างแต่ก่อน เสนาบดีก็เลยไม่เข้าไปเฝ้าในเวลาเสด็จออกขุนนาง การอ่านใบบอกหัวเมืองกราบทูล ก็กลายเป็นแต่อย่างพิธีเพื่อรักษาขนบธรรมเนียมเดิมไว้"

มาถึงรัชสมัย**พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาจุฬาลงกรณ์ พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว** ทรงพระราชปรารภจะปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน เพราะระบบจตุสดมภ์มีอัครมหาเสนาบดี 2 คนจำนวนน้อยเกินไป เมื่อ พ.ศ. 2430 จึงโปรดให้**สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาเทววงศวโรปการ** แต่ยังเป็นกรมหลวง เสด็จไปช่วยงานฉลองรัชกาลสมเด็จพระบรมราชินีนิวิคตอเรียครบรอบ 50 ปี ณ ประเทศอังกฤษแทนพระองค์ ตรัสสั่งไปให้พิจารณาแบบคณะเสนาบดีในยุโรปว่าเขาเอาอะไรเป็นหลักกำหนดตำแหน่งเสนาบดี **สมเด็จกรมพระยาเทววงศ์ฯ** เสด็จกลับมาทูลรายงาน จึงทรงกำหนดคณะเสนาบดีที่จะจัดใหม่เป็น 12 กระทรวง และทรงเลือกหาตัวบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งเสนาบดีไว้แล้ว แต่ยังทรงพระวิตกเกรงว่าหากประกาศตั้งเสนาบดี 12 ตำแหน่งตามกำหนดใหม่ทันทีจะเป็นการไม่เรียบร้อย จึงทรงทดลองระเบียบการที่จะจัดใหม่และฝึกหัดผู้ซึ่งจะเป็นเสนาบดีขึ้นใหม่มาแต่ พ.ศ. 2431 โปรดให้จัดที่ประชุมเสนาบดีขึ้นที่มุขกระสัน พระที่นั่งดุสิตมหาปราสาท ให้เสนาบดีเก่ากับทั้งผู้ซึ่งจะเป็นเสนาบดีใหม่เข้าไปประชุมกันและเสด็จลงประทับ เป็นประธานในที่ประชุม ทรงปรึกษาราชการต่าง ๆ ซึ่งทรงเคยบัญชาแต่ลำพังพระองค์มาแต่ก่อนสัปดาห์ละครั้ง ถ้ามีราชการมากก็ประชุมติดต่อกันไปคราวละหลายคืน ก็มีจนกระทั่งถึงวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2435 จึงได้มีพระบรมราชโองการสถาปนากระทรวงและเสนาบดีใหม่เป็นทางราชการ (เทศาภิบาล หน้า 4 – 5) เป็นอันว่าได้ยกเลิกพระราชานุกิจที่เสด็จออกท้องพระโรงว่าราชการตั้งแต่ พ.ศ. 2431 เป็นต้นมา

แต่อย่างใดก็ตามการบริหารราชการแผ่นดินโดยระบบคณะเสนาบดีซึ่งมีพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเสด็จประทับเป็นประธานในที่ประชุม ก็ยังไม่เป็นที่สบพระราชหฤทัยของ**พระบาทสมเด็จพระพุทธเจ้าหลวง**นัก เพราะเสนาบดีส่วนมากมักจะไม่ค่อยยอมอภิปรายแสดงความคิดเห็นกันเท่าที่ควร ซึ่งอาจสืบเนื่องมาจากวัฒนธรรมเดิมที่การตัดสินปัญหาต่าง ๆ ก็สุดแต่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ จนกระทั่งถึงกับมีพระราชหัตถเลขาถึง**เจ้าพระยายมราช (ปั้น สุขุม)** แต่ยังเป็นพระยาสุขุมนัยวินิต เสนาบดีกระทรวงโยธาธิการ ฉบับลงวันที่ 2 มีนาคม รัตนโกสินทร์ศก 125 (พ.ศ. 2449) ความตอนหนึ่งทรงว่า **"ในโต๊ะเสนาบดี มีคนที่จะมีปากเสียงพูดจาอะไรได้อยู่น้อย มีแต่ปลัดทูลฉลองเข้ามานั่งปรกเสียมาก การนั่งปรกในที่ประชุมบางทีคนอื่นเขาจะชอบใจ ถ้าตัวเราผู้เป็นเจ้าแผ่นดินแล้วชอบเสนาบดีที่มีปากมากกว่ามานั่งปรก บางทีถ้าคนที่พูดได้น้อยตัวไป ได้เคยว้าเหว่ใจปรับทุกข์กับกรมดำรงมาไม่รู้ว่าเท่าใดต่อเท่าใด เพราะใจข้ารักคนทำงานแลคนคิด คนที่นอน ๆ

นิ่งๆ เคยนึกว่าไม่มีคน นั่งกันอยู่เป็นกอง เคยร้องว่าไม่มีใครก็มี" (สำเนาพระราชหัตถเลขา ส่วนพระองค์ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ถึงเจ้าพระยายมราช (ปั้น สุขุม) พิมพ์แจกในงานพระราชทานเพลิงศพเจ้าพระยายมราช วันที่ 10 เมษายน พ.ศ. 2482, โรงพิมพ์บำรุงธรรม พระนคร, พ.ศ. 2482 หน้า 25)

พระราชหัตถเลขาอีกฉบับหนึ่งถึง**พระยาสุริยานุวัตร (เกิด บุนนาค)** อัครราชทูตไทยประจำกรุงปารีส ลงวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2444 แสดงพระราชดำริเกี่ยวแก่เสนาบดีสภาไว้ว่า "อีกประการหนึ่งแคบิเนตของไทย จะเข้าใจว่าตั้งขึ้นได้แล้วอย่างฝรั่งนั้นไม่ได้ มันเป็นต่างคนต่างทำอยู่โดยมาก บางคราวการนอกหน้าที่กระทบกันเข้าก็ไม่ใคร่จะได้ บางทีเจ้าหน้าที่ต้องการปรึกษาก็ไม่มีใครออกความเห็น การที่จะเชื่อมในระหว่างเสนาบดีเหล่านั้นก็มีแต่ตัวเรา เมื่อพูดมาถึงเช่นนี้ มักจะมีผู้เห็นว่าเพราะไม่มีไปรมินิสเตอด้วยเหตุเราเป็นที่รังเกียจ ความเห็นอันนี้เป็นแต่ความเห็นของคนภายนอก แต่ถ้าถามตัวเสนาบดีเอง ไม่มีผู้ใดหาญจะเป็นสักคนหนึ่ง ไม่ใช่เพราะกลัวทนเราไม่ไหวหรือไภยอันตรายอันใด เพราะรู้แน่ว่าหาเพื่อนครบตำแหน่งไม่ได้ ถ้าเป็นขึ้นเมื่อไรงานก็หยุดเมื่อนั้น การซึ่งเป็นดังนี้ก็เพราะเหตุซึ่งขัดข้องตัวคน" (เพราะบรมราโชวาทและพระราชหัตถเลขา สมเด็จพระรามาธิบดีศรีสินทรมหาจุฬาลงกรณ์ พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชทานแด่มหาอำมาตย์เอก พระยาสุริยานุวัตร พิมพ์แจกในงานพระราชทานเพลิงศพพระยาสุริยานุวัตร โรงพิมพ์ศรีกรุง พระนคร, พ.ศ. 2479 หน้า 44)

ดังนั้นเมื่อล่วงเข้ารัชสมัยพระสมเด็จพระรามาธิบดีศรีสินทรมหาวชิราวุธ พระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงไม่โปรดที่จะให้มีการประชุมเสนาบดีสภา กลับทรงพอพระราชหฤทัยที่จะปรึกษาหารือกับเสนาบดีเฉพาะท่านหรือคณะที่ปรึกษาบางคณะที่ทรงสถาปนาขึ้น เช่นสภาป้องกันราชอาณาจักร สภาเผยแผ่พาณิชย์ สภากรรมการรถไฟ และสภาการคลัง นอกจากนั้นยังมีวิธีการอื่น ๆ ที่แสดงให้เห็นว่าไม่โปรดการประชุมของเสนาบดีสภา เช่น ไม่เสด็จลงมาประทับเป็นประธานในการประชุมด้วยพระองค์เอง แต่โปรดให้มีผู้แทนพระองค์ทั้ง ๆ ที่ยังเสด็จประทับอยู่ในพระนครหรือการไม่กำหนดสถานที่ประชุมเสนาบดีสภาให้เป็นการแน่นอนเป็นต้น (นายทองต่อ กล้วยไม้ ณอยุธยา และคณะ, **พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวกับการปกครองระบบรัฐสภา**, กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา กรุงเทพมหานคร, พ.ศ. 2424 หน้า 92 – 93)

ในรัชสมัยของ**พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว** ทรงชื่นชมในรัฐประศาสโนบายแห่ง**สมเด็จพระบรมชนกนาถ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว** จึงทรงพยายามที่จะรื้อฟื้นการบริหารราชการแผ่นดินให้กลับไปสู่สมัยเดิม เช่นการโปรดเกล้า ฯ ให้เสนาบดีสภาถวายคำปรึกษาราชการแผ่นดินตามราชประเพณี ทรงฟื้นฟูบทบาทของเสนาบดีสภาให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ดังมีพระราชดำริเกี่ยวแก่การประชุมเสนาบดีสภาว่า **"โดยปกติการประชุมเสนาบดีสภาควรมีเสมอ ถ้าไม่ติดขัดกับ**

การอื่น ถึงแม้จะไม่มีเรื่องอะไรก็ควรประชุม เพราะว่าเป็นโอกาสที่เสนาบดีได้พบกันอาทิตย์ละครั้ง และอาจมีการจรเสมอ....." ดังนั้นจึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้มีการประชุมเสนาบดีสภาทุกวันจันทร์ โดยจะเสด็จเป็นประธานที่ประชุมทุกครั้ง มีระเบียบวาระการประชุม มีการลงมติ และมีรายงานการประชุมทำนองเดียวกับการประชุมคณะรัฐมนตรีในปัจจุบัน จนกระทั่งมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง วันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 พระราชานุกิจในการบริหารราชการแผ่นดินตามระบบสมบูรณาญาสิทธิราชจึงเป็นอันสิ้นสุดลง (**นายทองต่อ กล้วยไม้ ณอยุธยา กับคณะ** หน้า 93 – 94).

เย็นศิระเพราะพระบริบาล

ท. กล้วยไม้ ณ อยุธยา

จำเดิมตั้งแต่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาจักรีบรมนาถ พระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชเจ้า พระประถมบรมกษัตริย์ในพระบรมราชจักรีวงศ์ ได้เสด็จเถลิงถวัลยราชสมบัติสถาปนากรุงรัตนโกสินทร์เป็นราชธานีแล้ว ทรงดำรงรักษาอิสระเสรีภาพของประเทศไว้ด้วยพระวิริยภาพ ทรงกรีธาทัพออกต่อต้านอริราชศัตรูด้วยพระองค์เอง และสามารถนำชัยชนะมาสู่ชาติไทยแม้จะมีทะแกล้วทหารน้อยกว่าข้าศึกถึงครึ่งหนึ่งก็ตาม ต่อจากนั้นก็ทรงพยายามสร้างสมศิลปวัฒนธรรมไว้ให้เป็นมรดกแก่ลูกหลานไทย สมเด็จพระบูรพมหากษัตริยาธิราชเจ้ารัชกาลต่อ ๆ มาก็ทรงดำเนินรัฐประศาสโนบายอย่างสุขุมคัมภีรภาพ แก้ปัญหาที่เกิดขึ้นเฉพาะหน้าได้อย่างเหมาะสม ทรงประคับประคองสยามรัฐนาวาให้พ้นจากภัยคลื่นมรสุมของลัทธิล่าอาณานิคม ที่มหาอำนาจชาติตะวันตกได้แผ่ขยายเข้ามาครอบงำประเทศในทวีปเอเชียได้เกือบทั้งหมด จากนั้นก็ทรงพยายามปรับปรุงระบบบริหารราชการแผ่นดิน และยอมรับความรู้ความเจริญของชาติตะวันตกมาดัดแปลงใช้ให้เข้ากับวิถีชีวิตของคนไทย จนในที่สุดก็ทรงพระราชทานรัฐธรรมนูญกำหนดให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย ประชาชนต้องรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินด้วยตนเอง พระมหากษัตริย์ทรงเป็นแต่ประมุขของประเทศ กระนั้นก็มิได้ทรงทอดทิ้งประชาชน กลับทรงมีพระวิริยอุตสาหะเสด็จออกเยี่ยมเยียนประชาชนในท้องถิ่นห่างไกลทุรกันดาร เพื่อส่งเสริมการทำมาหากินและดูแลสุขภาพอนามัยของพสกนิกร ดังจะได้พรรณนาถึงพระราชกรณียกิจอันเป็นคุณประโยชน์แก่ประเทศชาติอย่างสรุปเพียงรัชกาลละ 1 – 2 ประการ เพื่อเป็นเครื่องเฉลิมพระเกียรติสืบไป

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาจักรีบรมนาถ พระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก มหาราชเจ้า การสังคายนาพระไตรปิฎกและการชำระประมวลกฎหมาย

1. สถานการณ์ เมื่อกรุงศรีอยุธยาได้สูญเสียแก่ข้าศึกเมื่อ พ.ศ. 2310 แล้ว ข้าศึกได้กวาดต้อนข้าราชการนักปราชญ์ช่างฝีมือและทรัพย์สมบัติไปเกือบหมดสิ้น บ้านเมืองถูกเผาผลาญเกิดความสูญเสียอย่างใหญ่หลวง ผู้คนแตกฉานซ่านเซ็นออกไปชุมนุมกันเป็นก๊กรบราฆ่าฟันกันชิงความเป็นใหญ่ **สมเด็จพระเจ้ากรุงธนบุรี**ได้ทรงกอบกู้เอกราชของชาติคืนมาได้ และปราบปรามก๊กต่าง ๆ เข้าเป็นอันหนึ่งอันเดียว แต่ในรัชกาลของพระองค์ยังอยู่ในภาวะสงคราม จึงไม่สามารถมีเวลามาสนพระราชหฤทัยปรับปรุงฟื้นฟูพระบวรพุทธศาสนาและการชำระประมวลตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้ ครั้นถึงรัชกาล**พระบาทสมเด็จ**

พระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก มหาราชเจ้า เมื่อทรงว่างเว้นจากราชการสงครามแล้วจึงหันมาดำเนินการในเรื่องดังกล่าว

2. การมองปัญหาและความเข้าใจปัญหา เรื่องพระพุทธศาสนานั้นนับว่ามีอิทธิพลเข้าถึงชีวิตประจำวันของประชาชน เป็นเครื่องกำหนดค่านิยม โลกทัศน์ และช่วยในด้านการปกครอง ส่วนกฎหมายก็เป็นมาตรฐานกำหนดขอบเขตสิทธิและหน้าที่ของประชาชนที่มีต่อรัฐและต่อประชาชนด้วยกันเอง ปัญหาขณะนั้นคือพระไตรปิฎกและประมวลกฎหมายชำรุดสูญหาย ที่คงเหลืออยู่ก็มีส่วนผิดเพี้ยนหรือไม่ตรงกับความยุติธรรม ดังนั้นการสังคายนาพระไตรปิฎกและประมวลกฎหมายให้ครบถ้วนถูกต้อง เป็นหลักในการปฏิบัติของทั้งฝ่ายประชาชนและฝ่ายบ้านเมือง จึงเป็นความจำเป็นและประเมินความสำคัญได้ถูกต้อง

3. วิธีดำเนินการ พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก มหาราชเจ้า ได้โปรดให้สร้างพระไตรปิฎกขึ้นชุดหนึ่งเพื่อทดแทนส่วนที่สูญหายไป ต่อมาความปรากฏว่าพระไตรปิฎกที่ทรงสร้างนั้น "อักขระบทพยัญชนะตกวิปลาสอยู่แต่ฉบับเดิมมาหาผู้จะทำนุบำรุงตกแต้มดัดแปลงให้ถูกต้องบริบูรณ์ขึ้นมิได้ ครั้นทรงสดับจึ่งทรงพระปรารภว่า พระบาลีและอรรถกถาฎีกาพระไตรปิฎกทุกวันนี้ เมื่อแลผิดเพี้ยนพิปลาสอยู่เป็นอันมากฉะนี้ จะเป็นต้นมูลพระศาสนากระไรได้ อนึ่งท่านผู้รักษาพระไตรปิฎกมีอยู่ทุกวันนี้ก็น้อยนัก ถ้าสิ้นท่านเหล่านี้แล้วเห็นว่าพระปริยัติศาสนาและปฏิบัติศาสนา และปฏิเวทศาสนาจะเสื่อมสูญเป็นอันเร็วนัก สัตว์โลกทั้งปวงจะหาที่พึ่งบมิได้ในอนาคตภายหน้า ควรจะทะนุบำรุงพระบวรพุทธศาสนาไว้ให้ถาวรวัฒนาการ เป็นประโยชน์แก่เทพยดามนุษย์ทั้งปวงจึ่งจะเป็นทางพระโพธิญาณบารมี....." (พระราชพงศาวดารรัชกาลที่ 1 โรงพิมพ์พระจันทร์ พระนคร, พ.ศ. 2478, หน้า 160 – 172)

จึงทรงเรียกประชุมพระบรมวงศานุวงศ์ แล้วอาราธนาสมเด็จพระสังฆราช พระราชาคณะ 100 รูปมารับพระราชทานฉันภัตตาหาร แล้วตรัสถามพระสงฆ์ถึงภาวะแห่งพระไตรปิฎก เมื่อได้ความว่าชำรุดบกพร่อง จึงมีพระราชดำรัสให้จัดการทำสังคายนา ณ วัดมหาธาตุ ทรงพระราชศรัทธา เสด็จไปถวายอาหารด้วยพระองค์เองทุก ๆ วัน วันละ 2 เวลา เวลาเย็นถวายน้ำอัฏฐบาลและธูปเทียนเป็นนิตย์ ครบ 5 เดือนจึงสำเร็จ

ส่วนการชำระประมวลกฎหมายนั้น ปรากฏว่าพระราชกำหนดกฎหมายสิบส่วนหายไปถึงเก้าส่วน ต่อมาเกิดคดีฟ้องหย่าขึ้นรายหนึ่ง ลูกขุน ณ ศาลหลวงปรึกษาแล้วเห็นว่าหญิงหย่าชายให้ขาดกันได้ จึงพระราชดำริว่าหญิงนอกใจชายแล้วมาฟ้องหย่าชาย ลูกขุนปรึกษาให้หย่าได้นั้นไม่เป็นยุติธรรม เมื่อเอากฎหมายทุกฉบับมาสอบทานกันก็เป็นไปเช่นที่ลูกขุนมีความเห็น จึงตรัสว่า ฝ่ายพุทธจักรก็ได้โปรดให้ชำระพระไตรปิฎกไว้เป็นหลักเป็นพุทธการกธรรมกองการกุศลอันประเสริฐแล้ว และฝ่ายข้างอาณาจักรกฎหมายยัง

ฟั่นเฟือนวิปริตผิดต่างกันไปเป็นอันมาก จึงโปรดให้มีกรรมการชำระกฎหมายประกอบด้วยอาลักษณ์ 4 ลูกขุน 3 ราชบัณฑิต 4 ให้ **"ชำระพระราชกำหนดบทพระอัยการ อันมีอยู่ในหอหลวง ตั้งแต่พระธรรมศาสตรไป ให้ถูกถ้วนตามบาลีแลเนื้อความมิให้ผิดเพี้ยนซ้ำกันได้ จัดเป็นหมวดเป็นเหล่าเข้าไว้ แล้วทรงพระอุตสาหะทรงชำระดัดแปลงซึ่งบทอันวิปลาสนั้น ให้ชอบโดยยุติธรรมไว้ ด้วยพระทัยทรงพระมหากรุณาคุณจะให้เป็นประโยชน์แก่กระษัตรอันจะดำรงแผ่นดินไปในภายหน้า....."** กรรมการได้ชำระกฎหมายดังกล่าวเสร็จภายใน 11 เดือน

4. สิ่งที่ช่วยสนับสนุน การสังคายนาพระไตรปิฎกถือว่าเป็นการบำเพ็ญกุศลที่ได้ผลบุญสูงมาก เช่นเดียวกับประมวลกฎหมายก็เป็นหลักของแผ่นดินให้คนอยู่ร่วมกันได้ด้วยความสงบสุข ดังนั้นพระราชกรณียกิจทั้ง 2 ประการนี้จึงได้รับการสนับสนุนจากนักปราชญ์ราชบัณฑิตสมัยนั้นอย่างเต็มใจยิ่ง

5. ผลในการปรับปรุง พระไตรปิฎกฉบับ**พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก มหาราชเจ้า** ได้ใช้เป็นหลักในการตีพิมพ์เป็นเล่มในรัชสมัยรัชกาลที่ 5 และที่ 7 นับว่าเป็นประโยชน์ในการศึกษาค้นคว้าเป็นอย่างมาก ส่วนกฎหมายตราสามดวงนั้นก็ได้ใช้สืบต่อกันมาถึงสมัยรัชกาลที่ 4 จึงทรงดัดแปลงแก้ไขเพิ่มเติม และมาเริ่มมีกฎหมายที่ทันสมัยตามมาตรฐานของชาวตะวันตกในรัชสมัยรัชกาลที่ 5 ตราออกมาบังคับใช้และยกเลิกกฎหมายตราสามดวงไปเป็นส่วน ๆ จนกระทั่งฉบับสุดท้ายคือกฎหมายลักษณะผัวเมียได้ถูกยกเลิกเมื่อมีประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บรรพ 5 ว่าด้วยครอบครัวออกบังคับใช้ นับว่ากฎหมายตราสามดวงนี้เป็นประโยชน์ได้มีส่วนทำให้สังคมสมัยนั้น ๆ อยู่ร่วมกันได้ด้วยความสงบเรียบร้อยเป็นอย่างดี

พระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาอิศรสุนทร พระพุทธเลิศหล้านภาลัย

การฟื้นฟูพระพุทธศาสนาและศิลปวัฒนธรรม

1. สถานการณ์ ในรัชสมัย**พระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย** แผ่นดินอยู่เย็นเป็นสุข ทรงยอมรับไมตรีกับพม่าข้าศึก จึงทรงมีเวลาที่จะฟื้นฟูงานศิลปวัฒนธรรมสืบต่อจากสมเด็จพระบรมชนกนาถ

2. ความเข้าใจในปัญหา ประเทศไทยตกอยู่ในภาวะสงครามมาก่อนเสียกรุงศรีอยุธยา ในสมัยกรุงธนบุรีต้องต่อสู้เพื่อประกาศอิสรภาพและปราบปรามการแบ่งแยกเป็นก๊กเป็นเหล่า ถึงรัชสมัย**พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช**ก็ยังมีงานพระราชสงครามอีกถึง 7 ครั้ง จิตใจของประชาชนจึงเคร่งเครียดมองเห็นการรบราฆ่าฟันเป็นเรื่องธรรมดา ดังนั้นเมื่อบ้านเมืองเข้าสู่ภาวะปกติแล้ว การฟื้นฟูจิตใจของประชาชนให้อ่อนโยนลงจึงเป็นเรื่องจำเป็นของการปกครองประเทศ

3. การดำเนินงาน **พระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย**ได้ทรงฟื้นฟูจิตใจของประชาชนโดยอาศัยสื่อ 2 ประการคือ พระบวรพุทธศาสนาและงานิส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม การส่งเสริมพระบวรพุทธศาสนานั้น มีการปรับปรุงการศึกษาพระปริยัติธรรมจากเปรียญตรีโทเอกเป็นเปรียญ 1–9 ประโยค ทรงก่อสร้างปฏิสังขรณ์พระอารามหลวงต่าง ๆ ที่สำคัญคือ**วัดอรุณราชวราราม** ทรงสร้างพระอุโบสถ พระระเบียง และพระวิหาร อย่างวิจิตรบรรจง ในรัชกาลได้ออกแบบพุทธปรางค์สูงถึง 1 เส้น 13 วาเศษ ประกอบไปด้วยพระปรางค์ทิศทั้ง 4 ด้าน ประดับด้วยกระเบื้องเคลือบเป็นถ้วย จานชาม ต่าง ๆ ประกอบกันเป็นลวดลาย ได้ก่อรากฐานเริ่มลงมือก่อสร้างแล้วก็พอดีสิ้นรัชกาล การปฏิบัติบูชาที่สำคัญอีกประการ คือการฟื้นฟูพิธีวิสาขบูชาเป็นงานสำคัญของชาติถึง 3 วัน 3 คืน ดังมีพระราชกำหนดข้อความบางตอนว่า

"แต่นี้สืบไปถึง ณ วันเดือนหกขึ้นสิบสี่ค่ำสิบห้าค่ำแรมหนึ่งค่ำ เป็นวันพิธีวิสาขบูชานักขัตฤกษ์ใหญ่ พระบาทสมเด็จพระพุทธเจ้าอยู่หัวจะทรงรักษาพระอุโบสถศีลปรนนิบัติพระสงฆ์สามวัน ปล่อยสัตว์สามวัน ห้ามมิให้ผู้ใดฆ่าสัตว์ตัดชีวิตเสพสุราเมรัยในสามวัน ถวายประทีปตั้งโคมแขวนเครื่องสักการะบูชา..... ฝ่ายฆราวาสนั้นจงรักษาพระอุโบสถศีล ถวายบิณฑบาต ทำทานปล่อยสัตว์ตามศรัทธาทั้งสามวัน ดุจวันตรุษสงกรานต์ เพลาเพลแล้วมีพระธรรมเทศนาในอาราม ครั้นเพลาบ่ายให้ตกแต่งเครื่องสักการะบูชาพวงดอกไม้มาลากระทำให้วิจิตรต่าง ๆ รูปเทียนชวาลาธงผ้าธงกระดาษออกไปยังพระอารามบูชาพระรัตนตรัย.....ครั้นเพลาค่ำให้บูชาพระรัตนตรัยด้วยเครื่องบูชาประทีปโคมตั้ง โคมแขวนจงทุกหน้าชานร้านโรงเรือนและเรือแพทุกแห่งทุกตำบล ให้ฆราวาสทำดังกล่าวนี้จงถ้วนครบสามวัน.....พระภิกขุที่เป็นธรรมกถึกจงมีจิตปราศจากโลภโลกามิส ให้ตั้งเมตตาศรัทธาเป็นปุเรจาริก จงสำแดงธรรมเทศนาให้พระสงฆ์สามเณรและสัปปุรุษฟังโดยอันควรแก่ราตรีวันนั้น ทุกอาราม ให้กระทำตามพระราชบัญญัติดังกล่าวมานี้เสมอไปทุกปีอย่าให้ขาด ถ้าฆราวาสพระสงฆ์และสามเณรรูปใดเป็นพาลทุจริตคะนองหยาบช้าหามีศรัทธาไม่ กระทำความอันมิชอบให้เป็นอันตรายแก่ผู้กระทำวิสาขบูชาในวันนักขัตฤกษ์นั้น ก็ให้ร้อยแขวงนายบ้านนายอำเภอกำชับตรวจตราสอดแนมจับกุมเอาตัวผู้กระทำผิดให้จงได้.....

ส่วนการฟื้นฟูศิลปวัฒนธรรมนั้น อาจกล่าวได้ว่ารัชสมัยรัชกาลที่ 2 เป็นยุคทองของงานศิลปวัฒนธรรม ทั้งนี้เพราะพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเป็นศิลปินด้วยพระองค์เองหลายด้านหลายสาขา คือวรรณคดี ประติมากรรม สถาปัตยกรรม และดุริยางคศิลป ทรงพระราชนิพนธ์บางตอนของรามเกียรติ์ โดยปรับปรุงจากของเดิมให้ประณีตไพเราะจับใจ บางตอนของบทเสภาเรื่องขุนช้างขุนแผน และบทละครเรื่องอิเหนาซึ่งได้รับการยกย่องว่าเป็นบทละครที่ดีที่สุดของไทย กล่าวคือดีทั้งเนื้อเรื่อง ดีทั้งบทเจรจาโต้ตอบที่เข้าถึงธรรมชาติของมนุษย์ ดีทั้งแง่คิดเชิงปรัชญา และดีทั้งสำนวนกลอน งานแกะสลักไม้ฝีพระหัตถ์ได้ปรากฏฝากผลงานอยู่ที่บานทวารพระวิหารหลวงวัดสุทัศนเทพ-

วราราม ทรงสลักไม้เป็นลายเครือเถา มีสัตว์ป่าจตุบาททวิบาทออกโลดไล่กันราวกับมีชีวิต และในด้านดุริยางคศิลปเล่าก็ปรากฏว่าทรงเชี่ยวชาญในการบรรเลงซอสามสาย เพลงพระราชนิพนธ์ที่เลื่องลือในหมู่ครูบาอาจารย์ทางดุริยางคศิลปไทย คือเพลงสรรเสริญพระจันทร์ หรือบุหลันลอยเลื่อน ในรัชกาลที่ 6 โปรดให้เชิญเพลงนี้ออกมาทำเป็นโน้ตสากล ใช้เป็นเพลงสรรเสริญพระบารมีสำหรับกองเสือป่า จึงเรียกย่อ ๆ ว่าเพลงสรรเสริญเสือป่า

3. สิ่งที่ช่วยสนับสนุนหรืออุปสรรค การฟื้นฟูพระพุทธศาสนาและศิลปวัฒนธรรมของ**พระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย** นับว่าได้รับความสำเร็จด้วยดี เพราะพระพุทธศาสนานั้นนับว่าเป็นส่วนหนึ่งของชีวิต คนไทยสมัยนั้นจึงให้การสนับสนุนเป็นอย่างดี ส่วนงานส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม เมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงลงมาร่วมปฏิบัติด้วยพระองค์เองในฐานะศิลปินผู้หนึ่ง การสนับสนุนจากราชสำนักและข้าราชการชั้นผู้ใหญ่จึงเป็นไปอย่างเข้มแข็งเป็นธรรมดา

4. ผลงาน ความเจริญก้าวหน้าของศาสนจักรในปัจจุบัน ต้องถือว่ามีรากฐานมาจากการส่งเสริมของ**พระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย** โดยเฉพาะในด้านการศึกษาพระปริยัติธรรม และงานศิลปวัฒนธรรมก็เป็นปัจจัยอย่างหนึ่งในความมั่นคงของชาติ ทำให้เกิดเอกลักษณ์ของชาติ มีลักษณะเฉพาะของตนเอง ทำให้เกิดความรักความหวงแหนในความเป็นชาติของตน เป็นแรงต่อต้านวัฒนธรรมที่ไม่ดีของต่างชาติ และเป็นรากฐานให้คนรุ่นปัจจุบันได้คิดประดิษฐ์เพิ่มเติม หรือดัดแปลงของเดิมให้เข้ากับกาลสมัย แต่ยังคงรักษาวิญญาณแบบไทยไว้ได้ตลอดมา

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาเจษฎาบดินทร์ พระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว

การสร้างและซ่อมถาวรวัตถุของบ้านเมือง

1. สถานการณ์ทั่วไป ในรัชกาลอันยาวนานถึง 26 ปีเศษของ**พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว** แม้จะเกิดความไม่สงบเรียบร้อยในเมืองประเทศราชด้านมลายูและเวียงจันทน์ ตลอดจนต้องทรงทำสงครามกับญวนยืดเยื้อร่วม 10 ปีเพื่อรักษาอิทธิพลในประเทศเขมร ได้ทรงสนพระราชหฤทัยในการเพิ่มพูนเงินในท้องพระคลัง ด้วยการค้าระหว่างประเทศที่ทรงถนัดมาตั้งแต่รัชกาลก่อน และทรงปรับปรุงการเก็บภาษีอากรให้รัดกุมมากขึ้น ดังนั้นจึงทรงสามารถสร้างและปฏิสังขรณ์ถาวรวัตถุต่าง ๆ ไว้มากมาย ประกอบกับเป็นระยะเวลาที่เครื่องก่อสร้างต่าง ๆ ในสมัยรัชกาลที่ 1 เริ่มชำรุดหักพังตามกาลเวลา จึงเป็นสาเหตุหนึ่งให้ต้องทรงบูรณะปฏิสังขรณ์ถาวรวัตถุเหล่านั้น

2. ความเข้าใจในปัญหา ถาวรวัตถุต่าง ๆ ของบ้านเมือง เช่น ป้อม ค่าย อาวุธยุทธภัณฑ์ เรือรบ ปราสาทราชฐาน พระอารามต่าง ๆ ล้วนแต่เป็นปัจจัยสำคัญของ-

พระมหาธานี จำเป็นที่จะต้องซ่อมแซมหรือก่อสร้างเพิ่มเติมให้บริบูรณ์มั่นคง ประกอบกับฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศมั่นคงพอที่จะสนองนโยบายเรื่องนี้ได้

3. การดำเนินงาน **พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว**ทรงสนพระราชหฤทัยในการสร้างถาวรวัตถุไว้ให้แก่บ้านเมืองเป็นจำนวนมาก ดังอาจแบ่งแยกประเภทได้คือ

3.1 ถาวรวัตถุสำหรับบำรุงพระพุทธศาสนา ได้แก่พระอารามหลวง ที่ทรงสถาปนาใหม่ 3 วัดคือ **วัดเฉลิมพระเกียรติ วัดเทพธิดา** และ**วัดราชนัดดา** นอกจากนั้นเป็นการปฏิสังขรณ์วัดเก่าถึง 33 วัด พระอารามเดิมที่มีความสำคัญยิ่งและทรงซ่อมแซมเกือบจะเรียกได้ว่าสร้างใหม่ทั้งวัดได้แก่ **วัดพระศรีรัตนศาสดาราม** เป็นการซ่อมใหญ่ครั้งสำคัญที่สุดทั่วทั้งวัด ถัดมาคือ**วัดพระเชตุพนวิมลมังคลาราม** ซึ่งทรงใช้เวลาซ่อมและสร้างอยู่ถึง 16 ปี โดยตั้งพระราชหฤทัย จะให้เป็นสถานที่ศึกษาสรรพวิทยาการด้วยตนเอง ดุจมหาวิทยาลัยเปิดในปัจจุบัน ในวัดจึงมีศิลาจารึกประดับตามฝาผนัง มีรูปหล่อด้วยดีบุก มีแผนผังแผนที่ มีสวนต้นไม้สมุนไพร วิชาที่ผู้สนใจสามารถมาศึกษาค้นคว้าได้ด้วยตนเองนั้นมีถึง 8 สาขาวิชา คือประวัติศาสตร์ ตำรายา อนามัยบุคคล ประเพณี วรรณคดี สุภาษิต ทำเนียบนามต่าง ๆ และพระพุทธศาสนา วัดสำคัญอื่น ๆ ที่ทรงซ่อมคือ วัดสุทัศนเทพวราราม วัดราชโอรส วัดอรุณวราราม วัดสระเกศวรวิหาร และวัดมหาธาตุ

3.2 ถาวรวัตถุที่ทรงสร้างซ่อมเฉลิมพระราชอิศริยยศ ได้แก่พระราชมณเฑียรในหมู่พระที่นั่งดุสิตมหาปราสาท พระมหามณเฑียรหมู่พระที่นั่งจักพรรดิพิมาน พระที่นั่งสุทไธสวรรย์ ศาลาลูกขุนใน คลัง ห้องเครื่อง ทิมดาบ โรงปืนใหญ่ ประตูพระราชวังหอกลอง และประตูพระนคร

3.3 ถาวรวัตถุที่ทรงสร้างสำหรับรักษาราชอาณาเขตร ได้แก่ป้อมรักษาแม่น้ำเจ้าพระยาที่เมืองนครเขื่อนขัณฑ์ และเมืองสมุทรปราการ เพิ่มเติมจากของเดิมจำนวนหลายป้อม นอกจากนั้นยังมีป้อมที่เมืองสมุทรสาคร เมืองสมุทรสงคราม และเมืองฉะเชิงเทรา ทรงสร้างเมืองป้อมปราการเป็นเมืองหน้าศึก 3 เมือง คือเมืองกาญจนบุรี เมืองจันทบุรี และเมืองสงขลา นอกจากนั้นยังมีเรือที่ใช้ในการสงคราม มีทั้งเรือแล่นในแม่น้ำ 24 ลำ เรือสำหรับอ่าวทะเลเรียกว่ากำปั่นแปลง 31 ลำ และเรือกำปั่นแล่นใบในทะเลอีก 12 ลำ ส่วนปืนใหญ่ก็โปรดให้หาช่างหล่อเหล็กจากเมืองจีนมาสร้างปืนใหญ่เหล็กขึ้นเป็นจำนวนมาก

3.4 ถาวรวัตถุที่ทรงสร้างสำหรับบำรุงบ้านเมือง คือการตั้งเมืองในส่วนภูมิภาคขึ้นใหม่ถึง 25 เมือง และขุดแต่งคลองสุนัขหอนในแขวงเมืองสมุทรสาครกับสมุทรสงคราม คลองบางบอนในแขวงเมืองธนบุรี และคลองบางขนากในแขวงพระนครกับเมืองฉะเชิงเทรา ทำให้สะดวกในการคมนาคมและเกิดประโยชน์ด้านกสิกรรมมาก

4. ปัจจัยในการดำเนินงาน คือการสะสมพระราชทรัพย์ไว้อย่างเพียงพอในการบูรณะปฏิสังขรณ์บ้านเมือง

5. ผลงาน คือมรดกที่เราเห็นในกรุงรัตนโกสินทร์ในส่วนใหญ่ เนื่องมาจากพระเดชพระคุณแห่งพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวแทบทั้งสิ้น

พระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหามงกุฎ พระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

การรักษาเอกราชของชาติและรับความเจริญของตะวันตก

1. สถานการณ์ ภัยจากลัทธิล่าอาณานิคมได้แผ่ขยายมาถึงทวีปเอเชีย ประเทศที่เคยเจริญยิ่งใหญ่เช่นอินเดียต้องตกเป็นอาณานิคมของมหาอำนาจชาติตะวันตก และภัยนั้นได้มาประชิดถึงประเทศไทยโดยตรง

2. การเข้าใจปัญหา พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเข้าพระราชหฤทัยถึงปัญหาเฉพาะหน้าของประเทศเป็นอย่างดีว่า การที่จะตื้อปิดประตูเมืองไม่ยอมติดต่อกับประเทศมหาอำนาจนั้น ก็จะต้องถูกบังคับด้วยกำลังซึ่งมีแสนยานุภาพยิ่งใหญ่กว่าประเทศไทย ดังนั้นจึงจำเป็นต้องดำเนินวิเทโศบายด้วยทางการทูต ยอมประนีประนอมเสียสละผลประโยชน์ส่วนน้อยเพื่อแลกกับผลประโยชน์ส่วนใหญ่คือเอกราชของชาติไว้ พร้อมกันนั้นก็ทรงยอมรับวิชาการและเทคโนโลยีของตะวันตกเข้ามาใช้ เพื่อเร่งรัดปรับปรุงประเทศให้เจริญเท่าเทียมกับเขา

3. การเตรียมการ—กลยุทธ พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเตรียมแก้ไขสถานการณ์ด้วยการศึกษาภาษาอังกฤษ เพื่อเป็นสื่อในการทำความรู้จักและเข้าใจโลกตะวันตก ทรงเป็นมิตรกับชาวตะวันตก และทรงพยายามใช้ยุทธวิธีทางการทูตแทนการใช้กำลังเข้าต่อต้าน

4. ปัจจัยที่สนับสนุน อาจกล่าวได้ว่าเป็นโชคดีของประเทศไทยก็ได้ ที่ทำให้**เจ้าฟ้ามงกุฎ**ไม่ได้ทรงสืบราชสมบัติต่อจากสมเด็จพระบรมชนกนาถรัชกาลที่ 2 โดย**กรมหมื่นเจษฎาบดินทร์** พระราชโอรสพระองค์ใหญ่ซึ่งมีอิทธิพลในการบริการราชการแผ่นดิน ได้รับอัญเชิญขึ้นเสวยราชย์เป็นเวลา 26 ปี จึงเป็นโอกาสให้**พระภิกษุเจ้าฟ้ามงกุฎ**ได้ทรงมีเวลาศึกษาวิชาการสมัยใหม่ ได้เสด็จจาริกไปมนัสการปูชนียสถานสำคัญ ๆ ในส่วนภูมิภาค ทำให้ทรงทราบถึงสภาพของบ้านเมืองและทุกข์สุขของประชาชนเป็นอย่างดี เท่ากับเป็นการเตรียมพระองค์เป็นพระมหากษัตริย์ที่ทรงพระปรีชาสามารถในเวลาต่อมา

5. ผลในการบำเพ็ญพระราชกรณียกิจ ได้ทรงยินยอมทำสนธิสัญญาพันธไมตรีและการค้ากับชาติต่าง ๆ แม้ประเทศไทยจะเป็นฝ่ายเสียเปรียบที่ถูกจำกัดอำนาจการกำหนดอัตราภาษีศุลกากร และยอมรับสิทธิสภาพนอกอาณาเขต คือให้มีศาลกงสุลพิจารณาคดีคนในบังคับของตนได้ และเป็นสนธิสัญญาที่ไม่กำหนดอายุ แต่มีผลทำให้เลิกการค้าผูกขาดของทางราชการเป็นระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม การค้าขายและฐานะของประชาชนดีขึ้นมาก มีการปลูกข้าวเป็นสินค้าออก แทนที่จะใช้บริโภคภายในประเทศเท่านั้น และที่

สำคัญคือทำให้ไทยสามารถรักษาอธิปไตยของชาติไว้ได้จนปัจจุบัน

ทั้งนี้ขอได้โปรดอ่านบางตอนของหนังสือ **"เล่าเรื่องพระจอมเกล้าฯ"** โดย **ท. กล้วยไม้ ณอยุธยา** (โรงพิมพ์ภักดีประดิษฐ์ พระนคร, พ.ศ. 2508 หน้า 16—18 ดังนี้)

"ในแง่การทูต **พระจอมเกล้าฯ** ทรงเป็นนักการทูตที่เลอเลิศคนหนึ่งของไทยเท่าที่เคยมีมา ทรงดำเนินวิเทโศบายอย่างฉลาดสุขุมคัมภีรภาพ และทรงทำงานอย่างมีแผนการ เช่น เริ่มต้นก็ทรงคิดอ่านสนิทสนมกับผู้สำเร็จราชการประจำปีนัง ต่อไปก็ขยายความสนิทสนมออกไปถึงสิงคโปร์ ฮ่องกง และในที่สุดก็ถึงองค์สมเด็จพระบรมราชินีนาถกรุงอังกฤษ และตลอดไปทั่วโลก เช่น **เคยมีพระราชสาสน์ถึงประธานาธิบดีลินคอน** แห่งสหรัฐอเมริกา ขอส่งช้างไปช่วยในงานสงครามกลางเมืองเมื่อเลิกทาส การที่ทรงมีสัมพันธไมตรีกับประเทศอังกฤษเป็นอย่างดีตลอดพระชนม์ชีพ ทำให้อังกฤษละอายแก่ใจที่จะรุกรานประเทศไทยอย่างรุนแรงและซึ่ง ๆ หน้า และการดำเนินชั้นเชิงทางการทูตของพระองค์ก็ทรงตระหนักดี ถึงแสนยานุภาพทางทหารของประเทศไทยว่า มีหนุนหลังพระองค์เพียงใด พระราชหัตถเลขาฉบับหนึ่งถึงนายโอบาเรต์ กงสุลฝรั่งเศสประจำประเทศไทยก็มีข้อความกล่าวว่า **"ชนที่อ่อนแอนั้นย่อมไม่พึงถือว่าเป็นศัตรูของใคร ถึงแม้จะบ้าคลั่งไปก็ไร้ประโยชน์เพราะรังแต่จะถูกหาว่าก่อกวนความสงบสุขเท่านั้น"** ดังนั้น เมื่อมีกรณีพิพาทระหว่างประเทศเกิดขึ้น จึงทรงแก้ไขอย่างรอบคอบ ดังพระราชหัตถเลขาถึงองค์พระนโรดม พระเจ้าแผ่นดินเขมร เมื่อ พ.ศ. 2407 ตอนหนึ่งมีความว่า **"บ้านเมืองอำนาจน้อย มาพัลวันกับอำนาจใหญ่ ไม่ได้พูดจากันให้เข้าใจก่อน จะทำไปกลัวผิด ๆ ชอบ ๆ ต้องรั้งรอฟังราชการให้แน่ใจก่อนจึงได้รั้งรอมา....."** และพระราชหัตถเลขาฉบับเดียวกันนี้ ทรงแสดงถึงวิธีป้องกันการกดขี่จากมหาประเทศโดยพยายามให้เขาเกิดหิริโอตตัปปะดังความว่า **".....ก็กรุงเทพนี้ มีกงสุลมาประจำอยู่ 8 บ้าน 8 เมือง เมื่อมีการเกี่ยวข้องถุ้งเถียงกันประการใดบ้าง กงสุลเมืองอื่นก็เป็นพยานรู้เห็นอยู่มาก ใครจะมาทำเกิน ๆ ผิดกฎหมาย แลยุติธรรมไปก็ละอายกันอยู่การก็ค่อยยังชั่ว....."** วิธีการเช่นนี้ ปรากฏอยู่อีกแห่งหนึ่งในพระราชหัตถเลขาถึงพระยาสุรวงศ์ไวยวัฒน์ ราชทูตไปประเทศฝรั่งเศสเพื่อเจรจาเรื่องปันเขตแดนไทย กำหนดพิกัดอัตราภาษีศุลกากรขาเข้าของภาษีสุราและฟ้องกล่าวโทษความประพฤติของนายโอบาเรต์ กงสุลฝรั่งเศส มีข้อความตอนหนึ่งว่า **".....ถ้าเอมเปรอจะว่าผิด ๆ ไปโกง ๆ ไป ข้าพเจ้าเข้าใจว่า ความอายไม่ตกอยู่แก่ข้าพเจ้า จะต้องเก้ออยู่แก่เอมเปรอเอง เพราะเมืองเราเป็นเมืองน้อย จะรู้ที่ทำอย่างไร แต่การที่ทูตไปว่ากระไรก็เซ็งแซ่มี่ฉาวแล้ว ใคร ๆ เขาก็รู้"** การดำเนินการทูตเช่นนี้ในที่สุดก็ได้ผลสมพระราชประสงค์ ในรัชกาลได้มีการส่งราชทูตพิเศษไปยุโรปถึง 4 หน คือทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ส่งพระยามนตรีสุรวงศ์ และพระยาศรีพิพัฒน์เป็นราชทูตพิเศษไปสู่ราชสำนักอังกฤษ เมื่อ พ.ศ. 2400 และ 2403 ส่งพระยาศรีพิพัฒน์ และพระยาสุรวงศ์ไวยวัฒน์ไปสู่ราชสำนักฝรั่งเศส เมื่อ พ.ศ. 2403 และ 2410 และนอกจากนั้นก็ยังได้ทรงตั้งกงสุลสยามประจำต่างประเทศอีกหลายแห่ง

สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส ได้ทรงนิพนธ์**เทศนาพระราชประวัติพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว**ไว้ตอนหนึ่งว่า "...กำลังภายนอกนี้เป็นเหตุเปลี่ยนแปลงความเป็นไปของราชอาณาจักรนี้ สงครามที่เคยมีกับพม่าบ้างญวนบ้างก็เป็นอันสงบลงไป พลรบพาหนะนาวาศาสตราวุธยุทธภัณฑ์อันเป็นกำลังทำศึกก็เป็นของล่วงสมัย ความเข้าใจในอุบายดำเนินราชการรักษาบ้านเมืองตามที่เคยก็กลับเป็นเลื่อยล้า เมื่อรวบกล่าวก็เท่ากับแปลงอาณาจักรใหม่ พระองค์เสด็จเถลิงราไชศวรรย์เหมาะแก่เวลา ราวกับชาตาของพระราชอาณาจักรหากบันดาลให้เป็นไป...." พระนิพนธ์นี้น่าจับใจมาก ได้ทรงเน้นให้เห็นถึงอิทธิพลของอารยธรรมตะวันตกที่บ่าหลั่งไหลเข้ามาสู่ราชอาณาจักรไทย และถ้าไม่ระมัดระวังให้ดีแม้เพียงน้อยเดียว ชาติไทยทั้งชาติก็จะถูกอารยธรรมเหล่านั้นท่วมทันจนถึงแก่ความตายได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการยึดครองบ้านเมืองชาวตะวันออกด้วยการอ้างว่าจะนำอารยธรรมอันเจริญมาให้ ดังนั้นพระราชภาระอันใหญ่ยิ่งประการแรกของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็คือการรักษาเอกราชของชาติ"

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาจุฬาลงกรณ์ พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
การปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินและการสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของราชอาณาจักร

1. **สภาพการณ์ทั่วไป** ภัยจากลัทธิล่าอาณานิคมของมหาอำนาจชาติตะวันตกยังพัดกระหน่ำไปแทบทั่วโลก พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงต้องทรงดำเนินรัฐฐาภิบาลนโบายเช่นเดียวกับสมเด็จพระบรมชนกนาถ คือดำเนินการทูตแบบยอมประนีประนอม เสียสละผลประโยชน์ส่วนน้อยเพื่อแลกอธิปไตยของชาติไว้ พร้อมกันนั้นก็ทรงเร่งพัฒนาประเทศไปสู่ความเจริญอย่างรีบด่วน ซึ่งพระราชกรณียกิจของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระองค์นี้ ได้ทรงบำเพ็ญเป็นผลดีแก่ประเทศชาติทุกด้านทุกสาขา พันต่อการพรรณนาให้ครบถ้วน จึงจำเป็นต้องขออัญเชิญพระราชกรณียกิจแต่เรื่องทรงปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน และการสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวของราชอาณาจักรมาบรรยายโดยสรุป

2. **การมองและเข้าใจปัญหา** เรื่องการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินมีความสำคัญและจำเป็นอย่างรีบด่วนที่จะต้องทำ ก่อนที่จะปรับปรุงส่วนราชการแต่ละส่วนต่อไป เพราะการบริหารราชการแบบจตุสดมภ์คือแบ่งออกเป็นราชการทหารและราชการพลเรือน ราชการทหารมีสมุหพระกลาโหมเป็นอัครเสนาบดี ราชการพลเรือนมีสมุหนายกเป็นอัครเสนาบดี แบ่งส่วนราชการออกเป็น 4 แผนก คือ เวียง วัง คลัง นา มีเสนาบดีเป็นผู้รับผิดชอบ ถือปฏิบัติมาตั้งแต่สมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ เป็นเวลาถึง 400 ปี การ

แบ่งส่วนราชการดังกล่าวก็ค่อย ๆ สับสนก้าวก่ายอำนาจซึ่งกันและกัน จนแยกไม่ออกว่าเป็นราชการทหารหรือราชการพลเรือน เช่น สมุหพระกลาโหม ซึ่งเป็นทหารแต่ต้องรับผิดชอบในการปกครองส่วนภูมิภาคทางปักษ์ใต้ ต่อมาสมัยหนึ่งมีความต้องการจะลดอำนาจในการปกครองของสมุหพระกลาโหมลง จึงแบ่งหัวเมืองชายทะเลตะวันออกให้กรมท่าหรือคลังปกครอง สมุหนายกซึ่งรับผิดชอบราชการพลเรือนก็ต้องเป็นแม่ทัพออกงานราชการสงครามเหมือนทหารทั่วไป ดังเช่นพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก มหาราช ขณะทรงดำรงตำแหน่งเจ้าพระยาจักรีที่สมุหนายก ก็ต้องทรงเสด็จออกบัญชาการทัพตลอดเวลา แม้จนกระทั่งล่วงเข้ารัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว เจ้าพระยาบดินทรเดชาสมุหนายกก็ต้องเป็นแม่ทัพไปราชการสงครามประเทศลาว ประเทศเขมร และประเทศญวน เป็นเวลาร่วม 10 กว่าปี การมีเสนาบดีน้อยตำแหน่งจึงไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติราชการซึ่งมีภาระกิจแปลก ๆ ใหม่ ๆ เพิ่มขึ้นทุกขณะ

ส่วนการรวมอำนาจการปกครองสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวให้แก่ราชอาณาจักรนั้นเล่า ก็เป็นการต่อต้านลัทธิล่าอาณานิคมโดยตรง เพราะแต่เดิมประเทศไทยมีการปกครองแบบจักรวรรดินิยม (EMPIRE) คือมีเมืองหลวง เมืองชั้นใน เมืองชั้นนอก และเมืองประเทศราช การปกครองจึงมีลักษณะหลวม ๆ โดยเฉพาะหัวเมืองประเทศราชนั้นมีอิสรภาพในการปกครองตนเองเกือบสมบูรณ์ เป็นแต่แสดงว่ายอมอยู่ภายในอิทธิพลของเมืองหลวง ด้วยการส่งเครื่องราชบรรณาการเป็นเครื่องหมายแสดงความอ่อนน้อม เดินทางมาร่วมพิธีการสำคัญ ๆ ส่งกำลังทหารและเสบียงอาหารให้เมืองหลวงเมื่อเกิดความไม่สงบหรือการสงคราม พร้อมกันนั้นก็ได้รับความคุ้มครองมิให้ชาติอื่นมาเบียดเบียน พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงพยายามสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวของชาติ ให้ประเทศเป็นราชอาณาจักร (KINGDOM) อันหนึ่งอันเดียวกัน ด้วยระบบการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาล กล่าวคือรวมหมู่บ้านขึ้นเป็นตำบล หลาย ๆ ตำบลรวมเป็นอำเภอ จากอำเภอเป็นเมือง จากเมืองเป็นมณฑลเทศาภิบาล และจากมณฑลก็ขึ้นตรงต่อกระทรวงมหาดไทย ค่อย ๆ เลิกระบบกินเมืองและเมืองประเทศราชทีละเล็กละน้อยจนสำเร็จ

3. การเตรียมการและกลยุทธ์ ในเรื่องการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน สมเด็จพระปิยมหาราชทรงดำเนินการอย่างสุขุมคัมภีรภาพ กล่าวคือได้โปรดให้สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาเทววงศ์วโรปการ แต่ยังเป็นกรมหลวง เสด็จไปช่วยงานฉลองรัชกาลสมเด็จพระบรมราชินีวิคตอเรีย ครบ 50 ปี ณ ประเทศอังกฤษ ตรัสสั่งให้ไปพิจารณาแบบคณะเสนาบดีในยุโรป ว่าเขาเอาอะไรเป็นหลักในการกำหนดตำแหน่ง ซึ่งในที่สุดก็ได้ทรงกำหนดรูปแบบกระทรวงที่จะปฏิรูปทั้งเก่าและใหม่ รวมเป็น 12 กระทรวงด้วยกัน แต่ในชั้นแรกยังเรียกว่ากรมตามเดิมคือ กรมมหาดไทย กรมพระกลาโหม กรมท่า กรมวัง กรมเมือง กรมนา ทั้ง 6 กรมนี้ เป็นกรมเดิมเป็นแต่เปลี่ยนหน้าที่ไปบ้าง คือกรมพระกลาโหม ยังคงบังคับบัญชาหัวเมืองปักษ์ใต้ และเมืองมลายูประเทศราช กรมท่า

ว่าการต่างประเทศอย่างเดียวไม่ต้องว่าหัวเมือง กรมใหม่อีก 6 กรมคือ กรมพระคลัง กรมยุติธรรม กรมยุทธนาธิการ มีหน้าที่ตรวจตราจัดการในกรมทหารบกทหารเรือ กรมธรรมการ กรมโยธาธิการ และกรมมรุธาธิการ **มีหน้าที่รักษาพระราชลัญจกร** รักษา**พระราชกำหนดกฎหมายและหนังสือราชการทั้งปวง** ซึ่งขอให้อ่านรายละเอียดใน **"พระราช**ดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน"

ปรากฏมีพระราชดำริเกรงว่าถ้าประกาศตั้งเสนาบดี 12 ตำแหน่ง ตามกำหนดใหม่ทันทีจะไม่เป็นการเรียบร้อย เพราะกรมต่าง ๆ อันจะรวมเข้าในกระทรวงเสนาบดีแบบใหม่ยังเป็นกรมอิสระโดยมาก ทั้งตัวผู้ซึ่งจะเป็นเจ้ากระทรวงใหม่ก็ยังไม่คุ้นเคยกับหน้าที่เสนาบดี จึงทรงทดลองระเบียบการที่จะจัดใหม่และฝึกหัดผู้ซึ่งจะเป็นเสนาบดีขึ้นใหม่ตั้งแต่ พ.ศ. 2431 โปรดให้จัดที่ประชุมเสนาบดีขึ้นที่มุขกระสันพระที่นั่งดุสิตมหาปราสาท ให้เสนาบดีเก่ากับทั้งผู้ที่จะเป็นเสนาบดีใหม่เข้าไปประชุมกัน และเสด็จลงประทับเป็นประธานในที่ประชุมสัปดาห์ละครั้ง ถ้ามีราชการมากก็ประชุมติดต่อกันไปคราวละหลายคืนก็มี จนถึงวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2435 จึงมีพระบรมราชโองการสถาปนากระทรวงและเสนาบดีเป็นทางราชการ (สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ, เทศาภิบาล, สำนักพิมพ์คลังวิทยา พระนคร, พ.ศ. 2495 หน้า 4—5)

ส่วนเรื่องการจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลปกครองท้องที่ เดิมก่อน พ.ศ. 2437 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้โปรดให้รวมกลุ่มจังหวัดชั้นนอกเข้าเป็นมณฑล รวม 6 มณฑลด้วยกันคือ มณฑลลาวเฉียงต่อมาเรียกมณฑลพายัพ มณฑลลาวพวนต่อมาเรียกมณฑลอุดร มณฑลลาวกาวต่อมาเรียกมณฑลอุบล มณฑลเขมรต่อมาเรียกมณฑลบูรพา มณฑลลาวกลางต่อมาเรียกมณฑลนครราชสีมาและมณฑลภูเก็ต ผู้ปกครองมณฑลเรียกข้าหลวงใหญ่ ยกเว้นมณฑลอุดรกับมณฑลอุบล มีพระเจ้าน้องยาเธอออกไปปกครอง จึงโปรดให้เรียกชื่อเป็นพิเศษว่า ข้าหลวงต่างพระองค์ สำเร็จราชการมณฑล ตั้งแต่ พ.ศ. 2437 เป็นต้นมาได้เริ่มตั้งแต่มณฑลเทศาภิบาลขึ้น จึงรวมมณฑลเดิม 6 มณฑลเป็นมณฑลเทศาภิบาลด้วย จนในที่สุดมีมณฑลทั้งสิ้น 21 มณฑล ผู้ปกครองเรียกว่า ข้าหลวงเทศาภิบาล สำเร็จราชการมณฑล ถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเปลี่ยนเป็น สมุหเทศาภิบาลมณฑล เหมือนกันหมด

4. อุปสรรคของการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน สรุปได้ว่าเป็นการฝืนความเคยชินของข้าราชการและประชาชนทั่วไป อันได้ยึดถือเป็นประเพณีถือปฏิบัติต่อกันมาถึง 400 ปี การเปลี่ยนแปลงแบบใหม่จะได้รับผลดีหรือไม่ก็ยังไม่ทราบ และที่สำคัญคือเป็นการกระทบกระเทือนผลประโยชน์ที่ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่เคยได้รับหลายด้านหลายประการ คือกระทบกระเทือนทั้งเกียรติภูมิ อำนาจ และเงินทอง ส่วนอุปสรรคสำคัญของการจัด

ตั้งมณฑลเทศาภิบาล คือปัญหาเรื่องตัวบุคคลที่จะมีความรู้ความสามารถเพียงพอออกไปรับราชการต่างพระเนตรพระกรรณ การจัดสรรบุคคลออกไปเป็นสมุหเทศาภิบาลต้องพิจารณาในวงกว้างไม่เฉพาะแต่ข้าราชการกระทรวงมหาดไทย สมุหเทศาภิบาลจึงมาจากผู้เคยดำรงตำแหน่งเอกอัครราชทูต อธิบดีผู้พิพากษา แม่ทัพ ก็มี และแม้กระทั่งข้าราชการชั้นผู้น้อย มณฑลก็ต้องตั้งโรงเรียนเปิดการฝึกอบรมกันขึ้นเอง จนเกิดโรงเรียนมหาดเล็กเพื่อฝึกหัดวิชาข้าราชการพลเรือนในเวลาต่อมา อุปสรรคอีกประการคือปัญหาเรื่องงบประมาณ โดยที่งบประมาณแผ่นดินขณะนั้นมีจำกัด และระบบมณฑลเทศาภิบาลเป็นการเลิกระบบกินเมือง คือเจ้าเมืองต้องหาผลประโยชน์จากการเก็บค่าธรรมเนียมหรือได้ส่วนลดจากภาษีอากร มาเป็นรับพระราชทานเงินเดือนแทน การขอสร้างที่ทำการก็ดี การขอกำหนดตำแหน่งอัตราใหม่ก็ดี จึงเป็นเรื่องยากลำบากมาก จนกระทั่งบางมณฑลขอทดลองเลิกระบบเจ้าภาษีนายอากรโดยให้ทางราชการเก็บภาษีอากรแทน ทำให้เกิดรายรับมากกว่าเดิม กระทรวงพระคลังมหาสมบัติจึงยินยอมผ่อนปรนเรื่องการสร้างสถานที่ราชการและขอกำหนดอัตราเงินเดือนสำหรับตำแหน่งข้าราชการที่จำเป็น

อุปสรรคที่สำคัญที่สุดคือ ระบบมณฑลเทศาภิบาลนี้เป็นการเลิกระบบเมืองประเทศราช การดำเนินงานจึงต้องทำอย่างสุขุมรอบคอบที่สุด เริ่มตั้งแต่ส่งข้าราชการกรุงเทพฯ ขึ้นหรือลงไปช่วยเจ้าผู้ครองนครปฏิบัติราชการ เรียกว่าข้าหลวงประจำหัวเมือง แต่เจ้าผู้ครองนครยังมีอิสระภายในโดยเฉพาะไม่ต้องส่งภาษีอากรที่เก็บได้ให้แก่กรุงเทพ ประกอบกับเป็นดินแดนที่มหาอำนาจชาติตะวันตกสนใจที่จะยื้อแย่งไป เพราะมีความอุดมสมบูรณ์เป็นอย่างมาก เมื่อจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลขึ้นแล้วจะยกเลิกระบบเมืองประเทศราชจึงต้องทำอย่างค่อยเป็นค่อยไป มีข้อบังคับการปกครองเป็นพิเศษ เช่น “กฎเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเป็นข้อบังคับสำหรับการปกครองมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ ร.ศ. 119” (พ.ศ. 2443) มณฑลนี้คือมณฑลพายัพซึ่งมีเจ้านายทางเหนือปกครองอยู่เดิม เพื่อความสะดวกในการบริหารจึงกำหนดชื่อข้าราชการในมณฑลเป็นภาษาถิ่น คือ ข้าหลวงเทศาภิบาลเรียกข้าหลวงใหญ่ ผู้ว่าราชการเมืองเรียกเค้าสนามหลวง อำเภอเรียกแขวง กำนันเรียแคว้น ผู้ใหญ่บ้านเรียกแก่บ้าน ข้าหลวงใหญ่มีอำนาจปกครองบังคับบัญชาเหนือเค้าสนามหลวงทั้งปวง และร่วมกับข้าหลวงยุติธรรมออกกฎหมายเพื่อบังคับใช้ในมณฑล โดยส่งร่างกฎหมายเข้ามาขอรับพระบรมราชานุญาต ส่วนการบริหารราชการในแต่ละนครหรือเมืองประกอบไปด้วย เจ้าผู้ครองนครหรือผู้ครองเมือง ข้าหลวงประจำนครหรือเมือง และข้าหลวงผู้ช่วยอีก 1 คน เจ้าผู้ครองนครยังมีอำนาจหน้าที่รักษาราชการบ้านเมืองให้เรียบร้อย ยังเป็นผู้รักษาวงศ์ตระกูล คือตรวจตราดูแลมิให้เจ้านายบุตรหลานพระยาแสนท้าวประพฤติชั่ว และให้รับราชการสนองพระเดชพระคุณเต็มที่ เค้าสนามหลวงคนที่สอง คือข้าหลวงประจำนคร เป็นผู้ตรวจราชการในพื้นเมืองต่างหูต่างตาข้าหลวงใหญ่ โดยมีข้าหลวงผู้ช่วยเป็นมือรอง วิธีดำเนินงานที่สำคัญ คือตัดอำนาจการติดต่อกับต่างประเทศของเจ้าผู้ครอง

นครโดยเด็ดขาด ภาษีอากรที่เก็บได้โดยเฉพาะภาษีตอไม้ต้องส่งเข้ารัฐบาลที่กรุงเทพฯ โดยทรงพระกรุณาพระราชทานเงินเดือนให้เจ้าผู้ครองนคร เจ้าอุปราช เจ้าราชวงศ์ เจ้าภาคิไนย แทน จากนั้นก็ค่อย ๆ ปรับปรุงการปกครองให้มีลักษณะเหมือนท้องถิ่นอื่นทีละน้อย ๆ จนในที่สุดสิ้นชีวิตเจ้าผู้ครองนครแล้วก็เป็นอันสิ้นสุดระบบเมืองประเทศราชโดยสมบูรณ์

ข้อบังคับการปกครองเป็นพิเศษอีกแห่งคือ การปกครองในบริเวณ 7 หัวเมืองอิสลามภาคใต้ ได้แก่เมือง ตานี หนองจิก ยะหริ่ง สายบุรี ยะลอ รามัน และระแงะ ซึ่งมีสภาพการปกครองสรุปได้ว่า การปกครองยังเป็นแบบกินเมือง พระยาเมืองจะทำอย่างไรก็ได้สุดแต่อย่าขัดขืนคำสั่ง ผู้ว่าราชการเมืองสงขลาหรือเมืองนครศรีธรรมราช ซึ่งตนสังกัดอยู่เท่านั้น และการชำระตัดสินความอยู่ในอำนาจ "โต๊ะกาลี" ซึ่งเป็นอาจารย์ทางฝ่ายศาสนาอิสลาม เว้นเมืองหนองจิกเมืองเดียวที่ใช้กฎหมายไทย การปรับปรุงแก้ไขจึงให้ราษฎรเสียภาษีอากรเช่นเดิมแต่เลิกการผูกขาด เลือกตั้งอาจารย์ทางศาสนาอิสลามขึ้นเป็น "ดาโต๊ะยุติธรรม" ราว 20 คน ไว้ตัดสินคดีที่คนมุสลิมเป็นความกัน หรือเป็นจำเลยในความครอบครัวและมรดก ให้คู่ความเลือกดาโต๊ะยุติธรรมเป็นอนุญาโตตุลาการฝ่ายละคนหรือหลายคน มานั่งชำระตัดสินคดีในศาลไทย คดีนอกจากนี้ต้องขึ้นศาลไทยทั้งสิ้น ส่วนพระยาเมืองที่ขาดผลประโยชน์ไปก็พระราชทานเงินชดเชยให้ เมื่อกำหนดนโยบายเช่นนี้แล้วจึงตรา "กฎข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ 7 หัวเมือง ร.ศ. 120" (พ.ศ. 2444) ขึ้น (ดูรายละเอียดในหนังสืองานพระราชทานเพลิงศพเจ้าพระยายมราช, โรงพิมพ์บำรุงธรรม พระนคร พ.ศ. 2482, หน้า 85–86)

กฎข้อบังคับดังกล่าว มีข้าหลวงใหญ่ประจำบริเวณ รองลงไปจากข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนครศรีธรรมราช เป็นผู้ปกครองดูแล แต่ละเมืองมีกองปัญชาการเมืองเป็นผู้ปกครองประกอบไปด้วยพระยาเมือง ยกกระบัตรเมือง ปลัดเมือง และผู้ช่วยราชการเมือง การปกครองแบบพิเศษนี้กินเวลาอยู่ 5 ปี จน พ.ศ. 2447 จึงได้ยกหัวเมืองทั้ง 7 ขึ้นเป็นมณฑลปัตตานี

อย่างไรก็ตามการเลิกระบบเมืองประเทศราช แม้ดูจะเป็นไปด้วยความราบรื่น แต่ก็มีปฏิกิริยาต่อต้านอยู่เกือบทุกแห่งซึ่งออกมาในรูปต่าง ๆ เช่น กบฏผีบุญเมืองอุบลราชธานี กบฏเงี้ยวพะกาหม่องเมืองแพร่ กบฏพระยาเมืองปัตตานี ซึ่งมีนักประวัติศาสตร์รุ่นปัจจุบันได้ศึกษาวิเคราะห์นำเสนอแพร่หลายพอสมควรแล้ว เช่น "เตช บุนนาค, ขบถ ร.ศ. 112, ไทยวัฒนาพานิช กรุงเทพมหานคร, 2504" จึงขอผ่านไป

5. ผลในการปฏิรูป การปฏิรูประบบบริหารราชการจากระบบจตุสดมภ์เป็นกระทรวงทบวงกรมเช่นปัจจุบัน นับว่าเป็นการบุกเบิกการบริหารราชการแบบใหม่ อันนำความเจริญก้าวหน้ามาสู่ประเทศ ส่วนการสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวของราชอาณาจักร

รวมอำนาจจากภูมิภาคเข้าสู่องค์พระมหากษัตริย์เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ประเทศไทยคงดำรงความเป็นอิสรภาพอยู่ได้

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระราชนิพนธ์คำนำหนังสือ "พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน" ตอนหนึ่งทรงว่า

"การเปลี่ยนแปลงการปกครองจากแบบเดิม เป็นตั้งกระทรวง 11 กระทรวงนี้ ต้องนับว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวง ซึ่งเรียกได้อย่างพูดกันตามธรรมดาว่า "พลิกแผ่นดิน" ถ้าจะใช้คำอังกฤษก็ต้องเรียกว่า "Revolution" ไม่ใช่ "Evolution"

การเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวงดังนี้ มีน้อยประเทศนักที่จะสำเร็จไปได้โดยราบคาบ ปราสจากการจลาจล หรือจะว่าไม่มีเลยก็เกือบจะว่าได้ ประเทศญี่ปุ่นได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองอย่าง "พลิกแผ่นดิน" เหมือนประเทศสยามแต่หาได้ดำเนินการไปได้โดยสงบราบคาบเหมือนอย่างประเทศสยามไม่ ยังต้องมีการจลาจลในบ้านเมือง เช่น มีขบถสัตสุมา Sutsuma Rebellion เป็นต้น

พระบาทสมเด็จพระรามาธิบดี ศรีสินทรมหาวชิราวุธ พระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว การสถาปนากองเสือป่าลูกเสือและการร่วมสงครามโลกครั้งที่ 1

1. สถานการณ์ รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นรัชสมัยแห่งความสงบสุข อันเนื่องมาจากความมั่นคงรุ่งเรืองในปลายรัชกาลก่อน แต่แนวความคิดเห็นในเรื่องเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศเป็นระบอบประชาธิปไตยเริ่มคุกรุ่นขึ้นมาตามลำดับ จนกระทั่งเกิดขบถ ร.ศ. 130 ขึ้นมาในต้นรัชกาล ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพิจารณาแล้วเห็นว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น จำเป็นที่ประชาชนจะต้องมีความรู้เข้าใจถึงสิทธิและหน้าที่ของตน จึงได้ทรงพยายามที่จะเผยแพร่แนวความคิดและวิธีปฏิบัติตามระบอบประชาธิปไตยในรูปต่าง ๆ ที่สำคัญก็คือการตราพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2464 ซึ่งเป็นการศึกษาภาคบังคับ อันนับว่าเป็นรากฐานสำคัญประการหนึ่งของการปกครองระบอบนี้ พร้อมกันนั้นได้ทรงสร้างอุดมการณ์ของชาติอันได้แก่ "ชาติ–ศาสนา- พระมหากษัตริย์" ทั้ง 3 สถาบันนี้จะต้องอยู่ควบคู่กัน และถ้าหากประชาชนยึดมั่นในอุดมการณ์นี้แล้วก็จะนำความเจริญก้าวหน้ามาสู่ประเทศไทย

ส่วนสถานการณ์เรื่องสงครามโลกครั้งที่หนึ่งนั้น พระองค์ทรงพิจารณาแล้วเห็นว่าประเทศไทยอยู่ในท่ามกลางอาณานิคมของฝ่ายสัมพันธมิตร การเข้ากับฝ่ายตรงกันข้ามย่อมนำอันตรายมาสู่ประเทศโดยมิพึงสงสัย และทรงเล็งเห็นว่าฝ่ายสัมพันธมิตรน่าจะ

เป็นฝ่ายมีชัยชนะ การเข้ากับฝ่ายนี้ย่อมทำให้ประเทศชาติมีศักดิ์ศรีทัดเทียมกับอารยประเทศอื่น ๆ และอาจขอแก้ไขสนธิสัญญาที่ไม่เป็นธรรมได้

2. ความเข้าใจปัญหา ในการสร้างความเจริญให้แก่ชาตินั้นพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเลือกใช้ ลัทธิชาตินิยมเป็นสื่อ ในการนี้พระองค์จึงทรงจำเป็นที่จะต้องปลูกความรักชาติให้เกิดขึ้นในใจของชาวไทยให้ได้ ซึ่งได้ทรงใช้พระราชนิพนธ์ต่าง ๆ รวมทั้งศิลปการแสดงเป็นเครื่องปลุกใจ สื่อสำคัญอีกประการที่พระองค์ใช้คือการสถาปนากองเสือป่าและลูกเสือ เพื่อให้ผู้สมัครเป็นสมาชิกเกิดความซาบซึ้งต่อชาติ–ศาสนา–พระมหากษัตริย์ เกิดความรักความสามัคคีในหมู่คณะอันจะช่วยชาติได้ในที่สุด

3. การเตรียมการและกลยุทธ์ ในเรื่องการจัดตั้งกองเสือป่านั้น พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระราชดำริมาตั้งแต่ยังทรงเป็นสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชสยามมกุฎราชกุมาร แต่ได้ทรงรอหาช่วงเวลาที่เหมาะสมจนเสด็จเสวยราชสมบัติแล้วจึงได้ทรงดำเนินการ ดังปรากฏในพระราชนิพนธ์จดหมายเหตุรายวัน วันที่ 6 พฤษภาคม พ.ศ. 2434 (โรงพิมพ์มหามกุฎฯ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2517 หน้า 30) ว่า

"ตั้งกองเสือป่า วันเสาร์ที่ 6 วันนี้เป็นวันฤกษดี จึ่งเลือกเป็นวันทำพิธีตั้งกองเสือป่าขึ้น ความคิดความประสงค์ในการตั้งกองนี้มีอยู่อย่างไร ได้กล่าวไว้ชัดเจนในคำปรารภต้นข้อบังคับของกองนี้แล้ว การที่คิดตั้งกองเช่นนี้ขึ้นไม่ใช่จะพึ่งริคิดขึ้น มีมานานแล้ว เกิดจากเล่นซ้อมรบที่สนามจันท์ และเห็นว่าผู้ที่ได้เข้าซ้อมเช่นนั้นแล้วเป็นคนที่ใช้คล่องแคล่วดีขึ้น จึงได้เกิดความคิดจะตั้งเป็นกองอย่างเช่นกองเสือป่านี้ เมื่อไปเที่ยวมณฑลปักษ์ใต้ ปี ร.ศ. 128 นั้น ได้พูดกันเรื่องตั้งกองเช่นเสือป่านี้อยู่มาก แต่เราเห็นว่าในเวลานั้นยังไม่เป็นเวลาอันเหมาะที่จะตั้งขึ้น เพราะคนที่จะไม่เข้าใจความมุ่งหมาย ฤาที่จะแกล้งทำไม่เข้าใจมีอยู่หลายคน ผู้ที่พอใจจะหาว่าเราจะเป็นขบถนั้นก็มีอยู่..... เราจึ่งได้พักการตั้งกองเสือป่าไว้ เพื่อรอหาโอกาสให้เหมาะก่อน....."

ส่วนการประกาศร่วมสงครามโลกครั้งที่หนึ่งโดยเป็นฝ่ายสัมพันธมิตรนั้นนับว่าเป็นการฝืนความนิยมของปัญญาชนไทยสมัยนั้น เพราะประเทศเยอรมันไม่เคยมีสาเหตุโกรธเคืองกับไทย ผิดกับประเทศอังกฤษและฝรั่งเศสที่ได้ยื้อแย่งดินแดนของไทยไปเป็นอันมาก นอกจากนั้นประชาชนทั่ว ๆ ไปยังนิยมยกย่องสินค้าเยอรมันและมีสัมพันธไมตรีต่อกันด้วยดี แต่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระปรีชาญาณลึกซึ้ง เห็นลู่ทางที่ฝ่ายสัมพันธมิตรจะชนะแน่ จึงทรงใช้พระราชอำนาจตามระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชโดยทรงขอรับผิดชอบแต่เพียงพระองค์ ที่ประชุมเสนาบดีจึงต้องยินยอม

4. ผลแห่งพระราชกรณียกิจ การจัดตั้งกองเสือป่านั้นมีพระราชประสงค์จะให้เป็นกองทัพรักษาดินแดน กล่าวคือให้มีนายทหารชั้นสัญญาบัตรและประทวนเป็นทหารอาชีพประจำการรับเงินเดือน แต่พลทหารนั้นจะเพิ่มโดยมีกองอาสารักษาดินแดนเป็นอาสา

สมัคร ซึ่งระบบของอังกฤษกองทัพรักษาดินแดนเป็นส่วนหนึ่งของกองทัพบก· มีเครื่องแบบและยศเช่นเดียวกับกองทัพบก แต่ของไทยกองรักษาดินแดนใหม่พระราชทานชื่อว่ากองเสือป่า อยู่ใต้บังคับบัญชาของพระองค์โดยตรง แยกไปจากกองทัพบกและกระทรวงกลาโหม และเหตุที่ทรงใกล้ชิดสนิทสนมกับกองเสือป่าเป็นอย่างมาก กองทัพจึงมีความรู้สึกว่าถูกพระองค์ทอดทิ้ง จึงทำให้เกิดความรังเกียจกันขึ้นระหว่างทหารกับเสือป่า ด้วยเหตุนี้เมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเสวยราชสมบัติ จึงโปรดให้เลิกกองเสือป่าเสีย คงเหลือแต่กองลูกเสือเป็นอนุสรณ์ถึงสมเด็จพระมหาธีรราชเจ้าอยู่ทุกวันนี้

พระราชนิพนธ์จากหมายเหตุรายวันที่กล่าวมาข้างต้น ได้บรรยายถึงความชื่นชมยินดีของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (วันที่ 2 กันยายน พ.ศ. 2434 หน้า 34) ไว้ดังนี้

"ปลื้มใจด้วยเสือป่าและลูกเสือ การที่ได้เห็นเสือป่าและลูกเสือตั้งขึ้นได้โดยรวดเร็ว และเป็นที่นิยมแห่งคนทั้งหลายทั่วถึงกันเช่นนี้ ทำให้เรารู้สึกยินดีหาที่เปรียบได้โดยยาก รู้สึกว่าถึงอย่างไร ๆ ก็จะได้เขียนชื่อตนเองไว้ในพงศาวดารตำนานของชาติไทยแล้วอย่างน้อยบรรทัดหนึ่ง นับว่าไม่เสียชาติที่เกิดมา ถ้าเสือป่ายังตั้งยั่งยืนอยู่ตราบใด ชื่อเราก็คงจะยั่งยืนอยู่ได้ตราบนั้น การที่ได้ตั้งเสือป่าขึ้นสำเร็จเช่นนี้ ทำให้เกิดปิติยิ่งกว่าได้ทำสิ่งใด ๆ มาแล้ว เพราะรู้สึกว่าได้เป็นผู้นำทางให้คนไทยรู้จักชาติของตน และรู้จักประโยชน์แห่งความสามัคคี เท่านี้ก็เป็นบำเหน็จพออยู่แล้ว.....ฯลฯ.....ผู้ที่เคยต้องคอยประคับประคองก็มาแข็งแรงขึ้น จนเลี้ยงตัวได้มากขึ้นเป็นลำดับ ที่เคยอ่อนแอก็กลับแข็งแรง ที่เคยตามใจตัวอยู่เป็นเนืองนิตย์ก็กลับคิดทรมานจิตรของตนให้นึกถึงผู้อื่นและนึกถึงคณะที่เคยสำมะเลเทเมาอยู่ก็มาลดหย่อนลง และตั้งใจกลับตัวประพฤติให้เรียบร้อย.....ฯลฯ ..... เหล่านี้ล้วนเป็นพยานปรากฏอยู่ว่า คนไทยเราที่จริงเป็นผู้ที่รักชาติ และมีใจดีแต่ในเมื่อก่อน ๆ นี้เหมือนหนึ่งคนนอนหลับ การตั้งเสือป่าขึ้นเหมือนปลุกให้ตื่นแล้ว อีกประการหนึ่งแต่ก่อนนี้ความสามัคคีในหมู่ข้าราชการต่างกระทรวงไม่ใคร่จะมีต่อกัน เพราะต่างคนต่างคิดแต่จะหาความชอบความดีในแผนกของตน และต่างคนต่างมุ่งนิยมอยู่แต่เฉพาะในตัวบุคคลผู้เป็นนายเหนือตน ได้เคยมีผู้บ่นอยู่มากแล้วเมื่อตอนปลายรัชกาลที่ 5 แต่ยังมิได้มีใครหายาวางให้ถูกได้เลย ฝ่ายตัวเรานี้ได้นึกอยู่ว่าเสือป่านี้เองจะเปนยาขนานที่ถูก....."

ส่วนผลจากการมีประกาศกระแสพระบรมราชโองการ ว่าด้วยการประกาศสงครามต่อประเทศเยอรมนี และออสเตรีย–ฮังการี เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2460 รัฐบาลไทยได้จับกุมชาวเยอรมัน ออสเตรเลีย ไปให้อังกฤษควบคุมตัวที่อินเดีย ยึดเรือสินค้าเยอรมันพร้อมด้วยลูกเรือ และส่งกองทหารอาสาประมาณ 1,200 คน ไปร่วมรบในสมรภูมิยุโรป มีทั้งกองบินทหารบกและกองรถยนต์ทหารบก เมื่อสงครามโลกยุติลงเมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน พ.ศ. 2461 กองทหารไทยก็ได้ร่วมสวนสนามฉลองชัยชนะในกรุงปารีส กรุงลอนดอน

และกรุงบรัสเซลส์ด้วย

การที่ไทยเข้าร่วมในสงครามโลกครั้งนี้มีผลดีหลายประการคือ ไทยได้รับการยกย่องให้มีฐานะและสิทธิเท่าเทียมกับประเทศสัมพันธมิตรทั้งหลาย ได้เข้าร่วมในการประชุมสันติภาพที่ประเทศฝรั่งเศส ได้เข้าเป็นสมาชิกองค์การสันนิบาตชาติ เยอรมนีและออสเตรีย–ฮังการี ยอมยกเลิกสัญญาที่ผูกมัดไทยในด้านอำนาจศาลกงสุลและภาษี-ศุลกากร และที่สำคัญคือผู้แทนไทยได้มีโอกาสในที่ประชุมสันติภาพ ณ พระราชวังแวร์ซายส์ ประเทศฝรั่งเศส แถลงถึงความไม่เป็นธรรมที่ไทยได้รับจากสนธิสัญญาต่าง ๆ ที่ทำไว้แต่ก่อน และขอร้องให้มีการแก้ไขสนธิสัญญาที่ไม่เสมอภาคเช่นนี้ ประธานาธิบดีวิลสันแห่งสหรัฐอเมริกาได้สนับสนุนข้อเสนอดังกล่าวของไทยอย่างเต็มที่

ใน พ.ศ. 2460 นั้นเอง ดร. เอลดอน เจมส์ (Eldon James) ที่ปรึกษากระทรวงการต่างประเทศชาวอเมริกัน เสนอให้รัฐบาลไทยมอบอัครราชทูตไทยประจำกรุงวอชิงตัน ขอแก้ไขสนธิสัญญากับรัฐบาลอเมริกันในเรื่องอัตราภาษีศุลกากรการค้า และสิทธิสภาพนอกอาณาเขตของคนในบังคับอเมริกันในเมืองไทย การเจรจากินเวลาหลายเดือน ในที่สุดได้ลงนามสนธิสัญญาไทย–อเมริกา พ.ศ. 2463 มีสาระสำคัญคือ

1. ยกเลิกสิทธิสภาพนอกอาณาเขตคนในบังคับอเมริกันในประเทศไทย แต่กงสุลอเมริกันยังมีอำนาจถอนคดีไปว่าความเองได้นอกจากคดีนั้นได้ขึ้นสู่ศาลฎีกาแล้ว สิทธิในการถอนคดีไปว่าความเองยังมีจนกว่าไทยจะประกาศบังคับใช้ประมวลกฎหมายที่แก้ไขปรับปรุงตามแบบตะวันตกแล้ว 5 ปี

2. ยกเลิกภาษีร้อยชัก 3 ให้ไทยมีสิทธิตั้งพิกัดอัตราภาษีศุลกากรได้เอง

3. กำหนดให้สนธิสัญญานี้มีผลบังคับใช้ภายในระยะเวลา 10 ปี

ภายหลังที่ทำสนธิสัญญาเสมอภาคกับอเมริกาแล้ว ประเทศญี่ปุ่นได้ยินยอมทำสนธิสัญญาด้วยเป็นประเทศที่สองในปี พ.ศ. 2467 แต่ประเทศอื่น ๆ ยังคงสงวนสิทธิอันได้เปรียบอยู่ ใน พ.ศ. 2466 ดร.ฟรานซิส บี แซร์ (Francis B. Sayre) ศาสตราจารย์วิชากฎหมายมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด เข้ารับตำแหน่งที่ปรึกษากระทรวงการต่างประเทศ ดร.แซร์เสนอให้รัฐบาลไทยส่งผู้แทนไปเจรจากับประเทศต่าง ๆ ในยุโรปโดยตรง พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้ง ดร.แซร์เป็นผู้แทนไทยผู้มีอำนาจเต็มในการเจรจาต่อรองกับประเทศต่าง ๆ ในยุโรป เพื่อแก้ไขปัญหาสิทธิสภาพนอกอาณาเขตและการกำหนดอัตราภาษีศุลกากร ดร. แซร์เริ่มออกปฏิบัติงานตั้งแต่ พ.ศ. 2467 ใช้เวลาเกือบ 2 ปี ประเทศในยุโรป 10 ประเทศจึงยินยอมลงนามในสนธิสัญญากับไทย ซึ่งมีข้อความทำนองเดียวกับที่ทำกับอเมริกา ในการนี้พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้พระราชทานบรรดาศักดิ์ให้ ดร. แซร์เป็นพระยากัลยาณไมตรี เพื่อเป็นการตอบแทนคุณงามความดีของท่าน ต่อมา พ.ศ. 2479 รัฐบาลในสมัยประชาธิปไตยได้ขอ

เปิดการเจรจากับประเทศต่าง ๆ เพื่อร่นระยะเวลาการใช้สิทธิถอนคดี เพราะประมวลกฎหมายต่าง ๆ ได้ประกาศใช้ครบถ้วนแล้ว สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศแรกที่มีไมตรีจิตต่อไทย ยอมเลิกสิทธิถอนคดีก่อนกำหนดเวลาถึง 2 ปี และประเทศอื่น ๆ ก็ได้ยินยอมตาม ๆ กันจนเรียบร้อยใน พ.ศ. 2481 ประเทศไทยจึงได้รับเอกราชในด้านการศาลและการเศรษฐกิจโดยสมบูรณ์

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

การปลูกฝังระบอบประชาธิปไตยในผืนแผ่นดินไทย

1. สภาพการณ์ทั่วไป การเรียกร้องการปกครองแบบประชาธิปไตยได้เกิดขึ้นในบรรดาผู้ได้รับการศึกษา โดยเฉพาะผู้ที่ผ่านการศึกษามาจากยุโรปและสหรัฐอเมริกาย่อมมีความรู้สึกอย่างบริสุทธิ์ใจ ต้องการจะให้ประชาชนได้มีส่วนในการปกครองบ้านเมือง **พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว**เองก็ทรงได้รับการศึกษามาจากประเทศอังกฤษประเทศที่ถือกันว่าเป็นเมืองมารดรของลัทธิประชาธิปไตย แต่พระองค์มีพระราชประสงค์ที่จะฝึกสอนการดำเนินงานปกครองตนเองให้เป็นที่เข้าใจกันเสียก่อน แม้เมื่อเกิดการปฏิวัติ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ขึ้น ก็มีพระราชประสงค์ที่จะช่วยประคับประคองให้การปกครองแบบใหม่เป็นไปอย่างราบรื่นถูกต้องตามอุดมการณ์ จนกระทั่งเมื่อทรงพิจารณาว่าพระองค์ไม่สามารถที่จะคัดค้านผู้ครองอำนาจในขณะนั้นได้แล้ว ก็ทรงถอยพระองค์ออก เพื่อให้ผู้ที่เหมาะสมกว่าเข้ามาแก้ไขสถานการณ์แทนสืบไป

2. การเข้าใจปัญหา แนวพระราชดำริของ**พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว**ที่แสดงให้เห็นว่า ทรงทอดพระเนตรเห็นปัญหาและเข้าพระราชหฤทัยถึงปัญหานั้นเป็นอย่างดีมีอยู่หลายประการ ที่จะหยิบยกเป็นตัวอย่าง ณ ที่นี้คือ พระราชบันทึกเรื่อง Democracy in Siam ซึ่งเป็นเรื่องการปรับปรุงสภากรรมการองคมนตรี อันมีประเด็นโต้เถียงกันว่าจะให้สภานี้มีอำนาจเรียกประชุมได้เองหรือเป็นพระราชอำนาจ ม.จ. สิทธิพร กฤดากร กรรมการท่านหนึ่งมีความเห็นแย้งความเห็นส่วนใหญ่ว่า สภากรรมการองคมนตรีที่จะจัดตั้งใหม่นี้เป็นวิธีการอย่างหนึ่งของการเตรียมตัวเป็นประชาธิปไตย ดังนั้นจึงควรให้มีอำนาจอิสระพอสมควร ซึ่งกรรมการส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วย เมื่อนำร่างกฎหมายนี้ขึ้นทูลเกล้าฯ ทรงวินิจฉัยแล้ว ได้พระราชทานบันทึกเป็นภาษาอังกฤษชื่อ Democracy in Siam แก่ที่ประชุมสรุปได้ว่า ทรงเชื่อระบอบประชาธิปไตยในแง่ที่เป็นอุดมคติแต่ยังไม่ทรงเชื่อว่าเป็นการปกครองที่เหมาะสมกับประเทศไทยในขณะนั้น จำเป็นต้องมีการฝึกหัดทดลองกันทีละน้อย ๆ ก่อน และในเรื่องอำนาจของสภากรรมการองคมนตรีในการเรียกประชุมก็ทรงเดินทางสายกลาง คือให้สภามีอำนาจริเริ่มขอพระบรมราชานุญาตเสียก่อน

แทนที่จะเป็นอำนาจของสภาโดยเด็ดขาด หรือสงวนไว้เป็นพระราชอำนาจที่จะทรงริเริ่มให้มีการประชุมแต่ฝ่ายเดียว ดังความในมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติองคมนตรี พ.ศ. 2470 ว่า

"อนึ่งถ้ากรรมการองคมนตรีมีจำนวนไม่น้อยกว่า 5 คน พร้อมกันเข้าชื่อทำหนังสือยื่นต่อนายกแห่งสภากรรมการองคมนตรี ว่ามีข้อความสำคัญเกี่ยวกับสวัสดิภาพแห่งบ้านเมืองและประชาชน อันควรจะได้ประชุมปรึกษาถวายความเห็นโดยรัให้สภานายกนำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาพระราชทานพระบรมราชานุญาตเพื่อให้ปรึกษากันได้"

อีกแห่งคือพระราชบันทึกเรื่องการปกครอง (Problems of Siam) เป็นเอกสารส่วนพระองค์ที่พระราชทานแก่พระยากัลยาณไมตรี (Dr. Francis B. Sayre) เมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม พ.ศ. 2469 ขณะที่พระยากัลยาณไมตรี อดีตที่ปรึกษาการต่างประเทศของไทย ซึ่งลาออกจากตำแหน่งแล้วได้เดินทางกลับมาเยี่ยมประเทศไทย จึงทรงตั้งคำถามเกี่ยวกับปัญหาของประเทศที่ทรงคิดว่าสำคัญในขณะนั้น 9 ข้อ โดยมีเรื่องการปกครองแบบประชาธิปไตย ถึง 4 ข้อ ข้อที่ 4 มีพระราชบันทึกว่า **"เมืองไทยพร้อมที่จะปกครองในรูปแบบรัฐสภาแล้วหรือ ความเห็นของข้าพเจ้าต่อคำถามนี้คือยืนกรานว่ายังไม่พร้อม"** แต่พร้อมกันนั้นก็ทรงบรรยายถึงจุดอ่อนของการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราช ซึ่งได้ทรงพยายามแก้ด้วยการจะปรับปรุงกฎมณเฑียรบาลในเรื่องการกำหนดผู้สืบราชสมบัติให้ได้ผู้ที่เหมาะสมที่สุด และทรงพยายามที่จะตั้งสภาที่ปรึกษารูปต่าง ๆ เพื่อหน่วงพระราชอำนาจและระดมความคิดของคนหลาย ๆ คน

3. การเตรียมการและกลยุทธในการปลูกฝังระบอบประชาธิปไตย

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเป็นสุภาพบุรุษนักประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ซึ่งอาจเป็นเพราะได้ทรงรับการอบรมสั่งสอนมาจากประเทศประชาธิปไตยเช่นอังกฤษและฝรั่งเศสเป็นระยะเวลาอันยาวนาน เมื่อเสด็จขึ้นรับราชสมบัติได้เพียง 2 วัน ก็โปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้สถาปนาอภิรัฐมนตรีสภาขึ้นเป็นคณะที่ปรึกษาราชการแผ่นดินระดับสูง ดังพระราชดำริที่พระราชทานพระยากัลยาณไมตรีว่า ".....**สมองคน ๆ เดียว จะคิดการให้รอบคอบไปทุกอย่างนั้นไม่ได้ ยิ่งเป็นการแผ่นดินด้วยแล้วต้องระวังให้มาก**....." การตั้ง**อภิรัฐมนตรีสภา**จึงเป็นการยืนยันว่า ไม่มีพระราชประสงค์จะบริหารราชการแผ่นดินด้วยพระราชดำริแต่เพียงพระองค์เดียว หากแต่ทรงเคารพต่อความคิดเห็นของท่านผู้มีประสบการณ์ในราชการมามากกว่าพระองค์ อภิรัฐมนตรีสภาจึงมีหน้าที่ถวายความเห็นเกี่ยวแก่นโยบายด้านการเมือง การคลัง และการบริหารข้าราชการระดับสูง เช่นการแต่งตั้งเสนาบดี การเลื่อนยศข้าราชการระดับเจ้าพระยา ตลอดจนถวายคำปรึกษาเกี่ยวกับปัญหาภายในพระราชวงศ์

เรื่องต่อไปคือ**การปรับปรุงฟื้นฟูเสนาบดีสภา** อันประกอบไปด้วยเสนาบดีประจำกระทรวงต่าง ๆ เหมือนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงในปัจจุบัน ได้ทรงปรับปรุงการทำงานของ

เสนาบดีสภา ด้วยการกำหนดสถานที่ประชุม และวันเวลาประชุมให้แน่นอน มีระเบียบวาระการประชุม มีรายงานการประชุมเป็นกิจจะลักษณะ และประเด็นสำคัญทรงพยายามให้คณะเสนาบดีมีความรับผิดชอบร่วมกัน เรื่องใดที่ผ่านมติที่ประชุมเสนาบดีสภาไปแล้วทุกกระทรวงต้องรับไปปฏิบัติเสมอกัน ทั้งนี้จะเสด็จพระราชดำเนินมาประทับเป็นประธานที่ประชุมทั้งอภิรัฐมนตรีสภาและเสนาบดีสภาเป็นประจำ

การเตรียมประเทศไปสู่การปกครองแบบประชาธิปไตยขั้นสำคัญคือ **การปรับปรุงองคมนตรีสภา** ตำแหน่งองคมนตรีที่ปรึกษาราชการแผ่นดินนั้น ได้มีกำเนิดมาแต่รัชสมัย**พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว** แต่เมื่อมาถึงแผ่นดิน**พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว**ก็กลายเป็นตำแหน่งกิตติมศักดิ์ คือพระราชทานตำแหน่งองคมนตรีให้แก่ข้าราชการระดับพระยาพานทองหรือข้าราชการที่ทรงเห็นสมควร รวมแล้วมีจำนวนถึง 227 ท่าน โดยมิได้มีหน้าที่ถวายคำปรึกษาราชการแผ่นดินแต่ประการใด **พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว**จึงทรงปรับปรุงด้วยการเลือกองคมนตรีจำนวนมากนั้นมาเพียง 40 คน เป็นองคมนตรีสภา ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน และในประเด็นสำคัญคือ มีพระราชประสงค์ให้องคมนตรีสภานี้ เป็นที่ฝึกหัดการประชุมทำนองรัฐสภา เพื่อปูทางการปรับปรุงการปกครองให้เป็นแรัชาธิปไตยในเวลาต่อมา ดังมีกระแสพระราชดำรัสวันเปิดประชุมสภากรรมการองคมนตรี เมื่อวันที่ 30 ธันวาคม พ.ศ. 2470 ตอนหนึ่งว่า

“.....เรามีความประสงค์ที่จะทดลองและปลูกฝังการศึกษาในวิธีการปรึกษาโต้เถียงให้สำเร็จเป็นมติตามแบบอย่างที่ประชุมใหญ่ เพราะฉะนั้นจึงได้ดัดแปลงสิ่งที่มีอยู่แล้ว ให้ใช้การได้เหมาะกับสภาพของบ้านเมืองที่มีอยู่ในเวลานี้ ถ้าหากถึงเวลาอันควรที่จะเปลี่ยนแปลงวิธีการปกครองประเทศก็จะทำได้โดยสะดวก....”

นอกจากการพัฒนาการเมืองจากระดับบนลงมาสู่ระดับล่างแล้ว **พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว**ยังมีพระราชดำริที่จะพัฒนาการเมืองระดับล่างขึ้นไปสู่ระดับบนพร้อม ๆ กัน นั่นคือ**การฝึกอบรมให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นด้วยรูปเทศบาล** การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลนั้น มีฐานะเป็นนิติบุคคลหรือองค์การอิสระสามารถมีทรัพย์สินเป็นของตนเองและสามารถทำนิติกรรมได้ มีผู้บริหารกิจการมาจากการเลือกตั้งของประชาชน และมีอำนาจอิสระในการดำเนินงานพอสมควรภายในขอบเขตที่รัฐบาลมอบหมาย ที่สำคัญก็คือมีงบประมาณรายรับรายจ่ายเป็นของตนเอง จึงสามารถกำหนดนโยบายว่าจะบริหารงานหนักไปทางใดก็ได้ แล้วแต่ความประสงค์ของประชาชนในท้องถิ่น ส่วนอำนาจหน้าที่ของเทศบาลนั้น กล่าวโดยสรุปคือการให้บริการเกี่ยวกับชีวิตประจำวันของประชาชนในท้องถิ่นที่ไม่กระทบกระเทือนต่อการปกครองของส่วนรวม เช่นการรักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้างอาคาร การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง การแพทย์และการอนามัย และการศึกษาภาคบังคับ

ทั้งนี้มีพระราชบันทึกพระราชทานพระยากัลยาณไมตรี ลงวันที่ 23 กรกฎาคม พ.ศ. 2469 เป็นภาษาอังกฤษซึ่งแปลเป็นไทยมีข้อความตอนหนึ่งว่า "การเปลี่ยนแปลงสำคัญอย่างหนึ่งที่ฉันกำลังคิดอยู่ในขณะนี้ คือการจัดตั้งสภาเทศบาล ฉันคิดว่าตอนแรกสภาเหล่านี้ควรมาจากการแต่งตั้ง ต่อไปเราจะทดลองมีสภาจากการเลือกตั้ง เรื่องนี้จะให้ข้อคิดบางอย่างว่าสามารถนำการปกครองแบบประชาธิปไตยมาใช้ได้หรือยัง พวกที่มีความคิดก้าวหน้าของประเทศจะพอใจ และจะเป็นการแสดงให้เห็นเป็นอย่างดีว่า ประชาชนพร้อมหรือยังที่จะมีสิทธิมีเสียงในกิจการของประเทศ"

ในโอกาสต่อมา ก็ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯให้กระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อศึกษากิจการเทศบาลประเทศต่าง ๆ และได้ร่างเป็นพระราชบัญญัติเทศบาลขึ้นเรียบร้อย แต่ขณะที่ร่างกฎหมายฉบับนี้อยู่ในระหว่างการพิจารณาของกรมร่างกฎหมาย ก็ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองขึ้นเสียก่อน ซึ่งรัฐบาลในสมัยประชาธิปไตยก็ได้นำร่างพระราชบัญญัตินี้มาดัดแปลงเล็กน้อย เสนอออกมาเป็น**พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476** ทำให้เกิดเทศบาลขึ้นมาสมพระราชหฤทัย

พระราชกรณียกิจที่สำคัญยิ่งในการเตรียมการปกครองแบบประชาธิปไตยคือได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าให้ นายเรมอนด์ บี. สตีเวนส์ ที่ปรึกษากระทรวงการต่างประเทศและพระยาศรีวิศาลวาจา ปลัดทูลฉลองกระทรวงการต่างประเทศ อันเป็นตำแหน่งตรงกับปลัดกระทรวงในปัจจุบัน **ร่างรัฐธรรมนูญถวาย เพื่อเตรียมพระราชทานแก่ปวงชนชาวไทยในโอกาสวันฉลองพระนครครบรอบ 150 ปี** วันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2475 แต่ได้มีพระบรมวงศ์บางพระองค์ได้ทรงคัดค้านว่ายังไม่ถึงเวลาอันสมควรที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญ การเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยจากพระมหากษัตริย์ผู้ทรงอำนาจโดยสิทธิขาดจึงต้องชงักรอเวลาไป

4. อุปสรรคในการบำเพ็ญพระราชกรณียกิจ ในระหว่างที่มีการแปรพระราชฐานเสด็จพระราชดำเนินไปประทับที่ **"สวนไกลกังวล"** อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เช้ามืดของวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ได้มีบุคคลคณะหนึ่งเรียกตนเองว่า **"คณะราษฎร"** เข้ายึดอำนาจการปกครองแผ่นดินที่กรุงเทพมหานครไว้ได้ โดยเข้าจับกุมพระบรมวงศ์และข้าราชการตำแหน่งสำคัญ ๆ ไว้เป็นตัวประกัน จากนั้นก็ได้มีหนังสือไปกราบบังคมทูลเชิญเสด็จกลับคืนสู่พระนคร เป็นพระมหากษัตริย์อยู่ใต้ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินที่คณะราษฎรได้สร้างขึ้น ถึงแม้ว่า**พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว**จะได้ทรงตระเตรียมพระราชทานอำนาจอธิปไตยนี้อยู่แล้ว ถึงกับร่างรัฐธรรมนูญขึ้นดังได้กล่าวมาแล้ว แต่เมื่อมี **"คณะราษฎร"** แสดงปรารถนาอันแรงกล้าเช่นนี้แล้ว พระองค์ก็มิได้ถือทิฐิมานะทรงละพระเดชานุภาพ ด้วยไม่มีพระราชประสงค์จะให้มีการขัดใจในระหว่างชาวไทยด้วยกัน ทรงปลดพระราชาภิสิทธิลงทุกสถานเพื่อให้พอใจผู้ริเริ่มการนี้

หลังจากเสด็จพระราชดำเนินคืนสู่พระนครแล้ว ในวันที่ 27 ธันวาคม พ.ศ. 2475 ก็ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยในพระราชกำหนดนิรโทษกรรมแก่ผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองและในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 ครั้นถึงวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 ก็มีพระราชพิธีพระราชทานรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม โดยในพระราชปรารภนั้นหวังว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ จะเป็นที่สถาพรมีประสิทธิภาพ เป็นบ่อเกิดแห่งความสุขของประชาชน และนำให้ประเทศไทยบรรลุถึงความเจริญวัฒนา แต่แล้วก็มีความคิดเห็นขัดแย้งกันระหว่างพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวกับรัฐบาลในเรื่องหลักการสำคัญ ๆ เช่นรัฐบาลได้แต่งตั้งพรรคพวกเข้าเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่สอง และรัฐบาลมิได้ให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนอย่างเพียงพอ ดังนั้นระหว่างที่เสด็จพระราชดำเนินไปรักษาพระเนตรที่ประเทศอังกฤษจึงได้ทรงสละราชสมบัติเมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2477 และเสด็จประทับอยู่ที่ประเทศอังกฤษอย่างเงียบ ๆ ต่อไป

มีพระราชบันทึกถึงรัฐบาล แสดงให้เห็นเหตุการณ์ในการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ว่ากระทบกระเทือนมาถึงสถาบันพระมหากษัตริย์อย่างใด สมควรที่จะตัดตอนมาศึกษาดูดังนี้

"ภายหลังที่ฉันได้ลงนามในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ฉันได้เชิญพระยามโนฯ พระยาศรีวิศาลฯ พระยาพหลฯ พระยาปรีชาชลยุทธ และหลวงประดิษฐ์ฯ มาพบที่วังศุโขทัย และได้ชี้แจงในคราวนั้นว่า **ฉันได้กลับขึ้นมากรุงเทพฯ เพื่อจะช่วยให้การเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นแบบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นไปโดยเรียบร้อย** แต่ฉันเห็นว่าถ้าฉันได้ลงนามในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสร็จแล้ว และรัฐธรรมนูญแบบใหม่ได้ตั้งขึ้นโดยมั่นคงพอสมควรแล้ว ฉันเห็นว่าฉันได้ทำหน้าที่ของฉันโดยบริบูรณ์แล้ว และฉันอยากจะลาออก ทั้งนี้เพราะฉันเล็งเห็นอยู่แล้วว่า ถ้าอยู่ต่อไปอาจเป็นการลำบาก และอาจเกิดความยุ่งยากต่าง ๆ ขึ้นได้ ตัวอย่างในพงศาวดารของโลกย่อมมีอยู่มากหลายและจะเห็นได้โดยชัดว่า ไม่มีพระเจ้าแผ่นดินพระองค์ใดที่ทรงอำนาจสมบูรณาญาสิทธิราชย์แล้วถูกลดอำนาจลงโดยการกบฏ ที่จะทรงดำรงตำแหน่งพระมหากษัตริย์อยู่ได้ตลอดไป เพราะถึงแม้พระองค์จะทรงยินยอมโดยดี และไม่มีพระประสงค์ที่จะได้อำนาจสมบูรณ์กลับคืน ก็ยังมีผู้อื่นที่ไม่พอใจในการเปลี่ยนแปลงนั้น คิดการที่จะเปลี่ยนแปลงให้กลับเป็นอย่างเดิมอยู่เสมอ และทำให้เกิดการระแวงสงสัยและบาดหมางกันระหว่างอำนาจที่เกิดขึ้นใหม่กับอำนาจเก่าที่ถูกล้มลง ผลสุดท้ายพระเจ้าแผ่นดินเหล่านั้นก็ต้องถูกปลงพระชนม์เสียบ้าง ต้องถูกอยู่ในที่คุมขังบ้าง หรืออย่างดีก็ต้องถูกเนรเทศไปเสียจากประเทศ ฉันยังนึกไม่ออกเลยว่า มีรายใดที่จะเรียบร้อยอยู่ได้ตลอด"

"ถ้าฉันลาออกจากตำแหน่งเสียแล้ว ให้สภาฯ เลือกเจ้านายพระองค์ใดพระองค์หนึ่ง แล้วแต่จะเห็นควรขึ้นเป็นพระมหากษัตริย์แทนจะไม่ดีกว่าหรือ ถ้าทำตามที่ว่านี้จะได้ผลดีดังต่อไปนี้

1. จะไม่มีใครคิดที่จะ **"ถวายพระราชอำนาจคืน"** เพราะฉะนั้นจะไม่ต้องมีข้อระแวงสงสัยเลยว่า สมบูรณาญาสิทธิราชย์จะเกิดฟื้นตัวขึ้นได้

2. ความระแวงสงสัยและข้อบาดหมางต่าง ๆ ระหว่างพระมหากษัตริย์กับรัฐบาลและสภา ฯ ก็หมดไป เพราะพระมหากษัตริย์พระองค์ใหม่จะเป็นผู้ที่รัฐบาลและสภา ฯ แต่งตั้งขึ้นน่าจะกลมเกลียวกันได้

ทางเสียหายมีอยู่ได้ทางเดียว ที่ยังอาจมีผู้คิดที่จะล้มพระมหากษัตริย์องค์ใหม่เสียและขอให้ฉันกลับขึ้นครองตำแหน่งตามเดิม แต่ถ้าหากฉันได้ประกาศไว้เสียโดยชัดเจนว่าจะไม่ยอมรับขึ้นครองตำแหน่งใหม่อีกเป็นอันขาด ผู้ที่จะคิดการเช่นนั้นก็อาจท้อถอยไป"

ผลที่สุดเมื่อรัฐบาลนำข้อข้องพระราชหฤทัยต่าง ๆ เข้าปรึกษาหารือในสภาผู้แทนราษฎรก็ไม่สามารถตกลงกันได้ เมื่อ**พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว**ทอดพระเนตรรายงานการประชุมนั้นแล้ว ก็ทรงตัดสินพระราชหฤทัยสละราชสมบัติทันที พระราชหัตถเลขาสละราชสมบัติ ซึ่งทรงด้วยลายพระหัตถ์ของพระองค์เอง ยาว 6 หน้า นับว่าเป็นเอกสารสำคัญที่สุดชิ้นหนึ่งของชาติไทย ทรงเขียนออกมาจากความรู้สึกอันแท้จริงของพระองค์มีข้อความประทับใจยิ่ง ดังข้อความบางตอนว่า

"ข้าพเจ้าเห็นว่า คณะรัฐบาลและพวกพ้องใช้วิธีการปกครองซึ่งไม่ถูกต้องตามหลักการของเสรีภาพในตัวบุคคลและหลักความยุติธรรมตามความเข้าใจและยึดถือของข้าพเจ้า ข้าพเจ้าไม่สามารถที่จะยินยอมให้ผู้ใดคณะใด ใช้วิธีการปกครองอย่างนั้นในนามของข้าพเจ้าต่อไปได้

ข้าพเจ้ามีความเต็มใจที่จะสละอำนาจอันเป็นของข้าพเจ้าอยู่แต่เดิมให้แก่ราษฎรโดยทั่วไป แต่ข้าพเจ้าไม่ยินยอมยกอำนาจทั้งหลายของข้าพเจ้าให้แก่ผู้ใดคณะใดโดยเฉพาะเพื่อใช้อำนาจนั้นโดยสิทธิขาด และโดยไม่ฟังเสียงอันแท้จริงของประชาราษฎร

บัดนี้ข้าพเจ้าเห็นว่าความประสงค์ของข้าพเจ้าที่จะให้ราษฎรมีสิทธิออกเสียงในนโยบายของประเทศโดยแท้จริงไม่เป็นผลสำเร็จ และเมื่อข้าพเจ้ารู้สึกว่าบัดนี้เป็นอันหมดหนทางที่ข้าพเจ้าจะช่วยเหลือหรือให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนได้ต่อไปแล้ว ข้าพเจ้าจึงขอสละราชสมบัติ และออกจากตำแหน่งพระมหากษัตริย์แต่บัดนี้เป็นต้นไป....."

ท่านที่สนใจพระราชกรณียกิจของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงปลูกฝังการปกครองแบบประชาธิปไตยให้แก่ประเทศไทย ขอได้โปรดอ่านจาก

1. นายทองต่อ กล้วยไม้ ณอยุธยา และคณะ, **พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวกับการปกครองระบบรัฐสภา**, กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา กรุงเทพมหานคร, พ.ศ. 2524

2. ทองต่อ กล้วยไม้ ณอยุธยา, **พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว** (หนังสืออ่านเพิ่มเติมของกรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ), โรงพิมพ์ยูไนเต็ดโปรดักชั่น กรุงเทพ

มหานคร, พ.ศ. 2524

3. ท. กล้วยไม้ ณอยุธยา, **พระปกเกล้าฯ สละราชสมบัติ**, นิตยสารท้องถิ่นของสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ฉบับมีนาคม 2511

พระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาอานันทมหิดล พระราชกรณียกิจแห่งพระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตย

1. สถานการณ์ **พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล**เป็นพระมหากษัตริย์พระองค์แรกที่เสด็จเสวยราชสมบัติเมื่อประเทศเปลี่ยนระบอบการปกครองแล้ว ดังนั้นบทบาทของพระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตยควรจะมีขอบเขตเพียงใดจึงนับว่าเป็นเรื่องใหม่ของประเทศ ประกอบกับประชาชนก็ยังอยู่ในระยะหัวเลี้ยวหัวต่อเรื่องการปกครองแบบเดิมกับแบบใหม่ พระราชกรณียกิจของพระมหากษัตริย์รัชกาลที่ 8 ในระยะที่ทรงบรรลุนิติภาวะแล้ว จึงเป็นมาตรฐานสำคัญที่จะทำให้ประชาชนยอมรับต่อไป

2. พระราชกรณียกิจ **เมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล**เสด็จนิวัตประเทศไทยเป็นครั้งที่ 2 เมื่อ พ.ศ. 2488 มีพระชนมายุ 21 พรรษา ได้มีพระราชอุตสาหะ ศึกษากิจการของหน่วยราชการต่าง ๆ ด้วยการทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ข้าราชการกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ผลัดกันเข้าเฝ้าถวายรายงานกิจการในหน้าที่ และเสด็จพระราชดำเนินเยี่ยมหน่วยราชการต่าง ๆ นอกจากนั้นได้เสด็จพระราชดำเนินเยี่ยมเยียนประชาชนในจังหวัดใกล้เคียงกับพระนคร ประชาชนซึ่งว้าเหว่ขาดพระมหากษัตริย์ประทับเป็นมิ่งขวัญในประเทศมาเป็นเวลาช้านาน จึงมีความชื่นชมยินดีและเชื่อมั่นในพระราชจริยาวัตรเป็นอย่างมาก การเสด็จเยี่ยมประชาชนครั้งสำคัญ คือการเสด็จประพาสสำเพ็งซึ่งเป็นถิ่นที่พ่อค้าจีนตั้งหลักแหล่งค้าขายหนาแน่น ขณะที่สงครามโลกครั้งที่สองสงบใหม่ ๆ นั้น คนจีนบางพวกในประเทศไทยคิดว่าจีนเป็นฝ่ายได้ชัยชนะเพราะอยู่ข้างประเทศสัมพันธมิตร และว่าไทยเป็นประเทศแพ้สงคราม จึงเกิดความฮึกเหิมก่อความไม่สงบขึ้นในสถานที่หลายแห่ง โดยเฉพาะที่ซึ่งเป็นถิ่นคนจีนอาศัยอยู่หนาแน่น รัฐบาลต้องใช้กำลังปราบปรามอย่างรุนแรง จึงทำให้สัมพันธไมตรีระหว่างชาวไทยกับชาวจีนบางพวกร้าวฉานไป การเสด็จประพาสสำเพ็งโดยพระราชดำเนินด้วยพระบาทถึง 4 ชั่วโมงนั้น ได้สร้างความจงรักภักดีแก่ชาวจีนผู้มาพึ่งพระบรมโพธิสมภารเป็นอย่างมาก บางรายได้อัญเชิญขอให้เสด็จเหยียบบนผ้าแดงหรือประทับบนเก้าอี้เพื่อเก็บไว้เคารพบูชาเป็นสิริมงคล เมื่อชาวไทยได้ทราบถึงการแสดงความเคารพรักของชาวจีนต่อองค์พระประมุขของชาติแล้วก็คลายความขุ่นข้องหมองใจไป ความสัมพันธ์ระหว่างชาวไทยกับชาวจีนที่มีต่อกันประดุจญาติสนิทก็รื้อฟื้นกลับคืนมาเช่นเดิม

พระราชกรณียกิจที่เสด็จเยี่ยมประชาชนครั้งสุดท้ายก่อนวันเสด็จสวรรคตเพียง 4 วัน คือ วันที่ 5 มิถุนายน พ.ศ. 2489 ได้เสด็จพระราชดำเนินเยี่ยมเยียนประชาชนที่บางเขน และทรงชมกิจการของสถานีเกษตรกรรมกลางบางเขน ทรงรับชะลอมใส่พืชผักผลไม้ที่ชาวสวนนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย และได้พระราชทานเงินกันถุงไว้เป็นสิริมงคลทอดพระเนตรการสาธิตวิธีทำนาด้วยความสนพระราชหฤทัย และได้ทรงหว่านข้าวเปลือกลงสู่ผืนแผ่นดินไทย เพื่อพืชพันธุ์ธัญญาหารจะได้เจริญงอกงามสืบไป ครั้นเช้าวันที่ 9 มิถุนายน พ.ศ. 2489 นั้นก็มีข่าวมาว่าในหลวงเสด็จสวรรคตเสียแล้ว เป็นข่าวที่กระทบกระเทือนจิตใจของประชาชนอย่างรุนแรง จนหลายคนไม่ยอมเชื่อข่าวนี้ พระราชกรณียกิจที่ทรงมีต่อประชาชนด้วยพระราชจริยาวัตรอันงดงามนุ่มนวลจึงประทับในจิตใจของอาณาประชาราษฎร์ผู้พบเห็นไปนานเท่าแสนนาน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช พระมหากษัตริย์ที่ทรงรักและห่วงใยประชาชน

ดังทราบกันแล้วว่า พระมหากษัตริย์ในระบอบประชาธิปไตยนั้นทรงปลอดจากพระราชภาระในทางการเมือง แต่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลปัจจุบันของเรา ก็ยังทรงผูกพันต่อทุกข์สุขของประชาชนเต็มเปี่ยมพระราชหฤทัย ทรงอุทิศเวลาส่วนใหญ่แม้จะเป็นเวลาที่ควรทรงพักผ่อนส่วนพระองค์ออกทรงเยี่ยมราษฎร ไม่เลือกเชื้อชาติและศาสนา ในพื้นที่จังหวัดต่าง ๆ ทั่วพระราชอาณาจักร ทำให้ทรงทราบถึงสภาพความทุกข์ร้อนอันแท้จริงของประชาชนซึ่งส่วนใหญ่ก็เป็นเกษตรกร ดังนั้นจึงได้เกิดโครงการพัฒนาต่าง ๆ ขึ้น โดยมีหลักการสำคัญที่จะให้มีความร่วมมือกันระหว่างประชาชนกับราชการมิใช่เป็นการช่วยเหลือของทางราชการแต่ฝ่ายเดียว

อนึ่งก่อนที่จะมีพระราชดำริให้จัดตั้งโครงการพัฒนาแต่ละโครงการนั้น เริ่มต้นจะทรงศึกษาพิจารณา และปรึกษาหารืออย่างละเอียดถี่ถ้วนกับเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องตลอดจนตัวแทนราษฎรในท้องถิ่นนั้น ทรงเน้นอยู่เสมอว่า พระราชดำริต่าง ๆ เป็นแต่เพียงข้อเสนอแนะเท่านั้น ผู้ร่วมหารือผู้ใดเห็นว่าไม่เหมาะสมก็สามารถทักท้วงขอแก้ไขได้ตลอดเวลาในการริเริ่มตั้งโครงการ ทรงคำนึงถึงความจำเป็นในการศึกษาข้อมูลอย่างละเอียดทุกแง่ทุกมุม การหาวิธีให้ประชาชนได้รู้จักช่วยตนเองและทำงานร่วมกันเป็นหมู่คณะ และเมื่อมีการดำเนินงานตามโครงการแล้ว ก็จะทรงติดตามผลงานตลอดจนอุปสรรคข้อขัดข้องอยู่ทุกระยะ หากมีโอกาสก็จะเสด็จฯ ไปทอดพระเนตรกิจการ ทรงศึกษารายงานของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องส่งขึ้นทูลเกล้าฯอย่างถี่ถ้วน หากสิ่งใดไม่คุ้มกับการลงแรงลงทุนก็จะเปลี่ยนแปลงได้ตามความเหมาะสม สิ่งใดที่เป็นประโยชน์จริงก็นำออกสาธิตให้ประชาชนศึกษาเป็นแบบอย่าง โดยเน้นในเรื่องการใช้วัสดุในท้องถิ่นมากกว่าการใช้เครื่องจักรกลที่

ไม่จำเป็น ฝึกในเรื่องการใช้ประโยชน์จากพื้นดินและวัสดุเหลือใช้ให้เต็มที่ โดยเฉพาะในเรื่องการปลูกพืชหมุนเวียน การทำและใช้ปุ๋ยคอกปุ๋ยหมักอันเป็นการช่วยอนุรักษ์ดินและประหยัดเงินที่จะต้องซื้อปุ๋ยเคมีราคาแพงจากต่างประเทศอีกด้วย

โครงการหลวงพัฒนาภาคเหนือ

โครงการพัฒนาที่น่าสนใจและนำมาเล่าสู่กันฟังเป็นตัวอย่างคือ **โครงการหลวงพัฒนาภาคเหนือ** ในการเสด็จฯ ทรงเยี่ยมราษฎรในพื้นที่ต่าง ๆ ภาคเหนือ ได้ทอดพระเนตรเห็นชาวไทยภูเขาทำลายป่าต้นน้ำลำธารโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ เช่น ถางป่าทำไร่เลื่อนลอย ปลูกฝิ่นหรือพืชบางอย่างที่ไม่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม จึงมีพระราชดำริให้จัดตั้ง**โครงการหลวงพัฒนาภาคเหนือ**ขึ้นมา ดำเนินงานร่วมกับ**โครงการพัฒนาเศรษฐกิจชาวไทยภูเขา**ขององค์การสหประชาชาติสำรวจข้อมูลต่าง ๆ ตั้งสถานีทดลองปลูกพืชฤดูหนาว เพื่อทดลองและวิจัยพันธุ์พืชและพันธุ์สัตว์ต่าง ๆ ที่เหมาะสมกับภูมิประเทศดินฟ้าอากาศ โดยได้รับความช่วยเหลือเรื่องพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ จากมิตรประเทศที่สนใจในโครงการนี้ เพื่อจะได้แนะนำให้ราษฎรเหล่านี้นำพันธุ์พืชและพันธุ์สัตว์ไปปลูกไปเลี้ยงเป็นการถาวร แทนการโยกย้ายทำลายป่าเรื่อยไป ทั้งนี้ทางโครงการได้ดำเนินการศึกษาเรื่องการเก็บรักษาผลิตผล การขนส่งไปสู่ตลาด การจัดหาตลาดทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ มีการคัดเลือกหมู่บ้านชาวไทยภูเขาในท้องที่เขตจังหวัดเชียงใหม่ตั้งเป็นหมู่บ้านหลัก และจะมีหมู่บ้านบริวารจำนวนหนึ่ง เป็นที่วิจัยและทดลองในเรื่องดังกล่าวในสภาพอันแท้จริง ตลอดจนฝึกอบรมราษฎรในพื้นที่ใกล้เคียงให้เข้าใจในหลักวิชาการเกษตรที่สูงและการสัตวบาล

นอกจากนั้นยังมีโครงการสำคัญเร่งด่วนอีกเรื่อง คือ **โครงการหลวงพัฒนาต้นน้ำ** ดำเนินการปลูกป่าทดแทน ทดลองค้นคว้าหาพันธุ์ไม้ยืนต้นที่เหมาะสมในการปลูกทดแทนป่าที่ถูกทำลายเพื่อเป็นการปรับปรุงบริเวณต้นน้ำ โดยได้รับความร่วมมือจากกรมป่าไม้

โครงการจัดพัฒนาที่ดินตามพระราชประสงค์

เหตุที่ทรงตระหนักว่า ปัญหาชาวไร่ชาวนาไม่มีที่ดินทำกินเป็นปัญหาใหญ่ของประเทศ จึงทรงมุ่งมั่นที่จะแก้ไขปัญหานี้ด้วยความร่วมมือจากหน่วยราชการและภาคเอกชนที่ปรารถนาดี เลือกหาป่าสงวนแห่งชาติที่ถูกบุกรุกจนหมดสภาพกลายเป็นที่รกร้างว่างเปล่าให้กลับมีความอุดมสมบูรณ์โดยมีการวิจัยพื้นที่ หาข้อมูลจากการทดลองปลูกพืช แล้วก็เริ่มบุกเบิกที่ดิน สร้างบ่อน้ำและสิ่งจำเป็นให้เกษตรกรจำนวนหนึ่งเข้าทดลองเพาะปลูก เมื่อได้ผลดีจึงขยายที่ดินให้แก่ราษฎรที่ต้องการช่วยตัวเอง โดยจัดสรรที่ดินให้ตามแผนผังและกฎเกณฑ์ที่วางไว้ จากนั้นจึงรวมกันเป็นหมู่บ้าน ก่อตั้งสหกรณ์การเกษตร เพื่อให้มีทุนหมุนเวียนในระยะแรก สหกรณ์จะเป็นผู้ถือกรรมสิทธิที่ดินไว้เป็นส่วนรวม ทั้งนี้เพื่อมิให้ที่ดินได้หลุดมือไปได้ เกษตรกรผู้เป็นสมาชิกสหกรณ์จะได้รับสิทธิทำกินที่ดินจัดสรรไปชั่วลูกหลาน สหกรณ์ทำหน้าที่รับซื้อผลผลิตและหาตลาด ตลอดจนจัดหาเครื่องอุปโภค

บริโภคที่จำเป็นมาจำหน่ายแก่สมาชิก ทางราชการก็เข้ามาร่วมมือด้วยการสร้างถนน พัฒนาแหล่งน้ำ ตั้งศูนย์ส่งเสริมการเกษตรให้ความรู้และจัดหาพันธุ์พืชสัตว์ ตลอดจนฝึกสอนงานหัตถกรรมให้แก่ผู้หญิงและเด็ก หมู่บ้านสหกรณ์ที่ประสบผลสำเร็จตามโครงการจัดพัฒนาที่ดินตามพระราชประสงค์ที่มีชื่อเสียงมีหลายแห่ง เช่นที่ หุบกระพง เขาเต่าหัวหิน และที่จังหวัดเชียงใหม่

โครงการระบายน้ำตามพระราชดำริ

ในการเสด็จฯ ไปทรงเยี่ยมราษฎรในจังหวัดภาคใต้ ความทราบฝ่าละอองธุลีพระบาทว่า ในพื้นที่จังหวัดนราธิวาสและจังหวัดใกล้เคียง มีพรุคือที่ดินซึ่งมีน้ำขังตลอดปีอยู่หลายลูก ในฤดูมรสุมกระแสน้ำจะไหลเอ่อจากพรุท่วมไร่นาเสียหายทุกปี จะใช้เพาะพันธุ์สัตว์น้ำจืดก็ไม่ได้ เพราะน้ำมีปริมาณกรดสูงเกินไป จะเป็นประโยชน์บ้างเล็กน้อยก็คือเป็นแหล่งมีต้นกระจูดขึ้นให้ราษฎรตัดไปสานเสื่อ เมื่อเสด็จทอดพระเนตรศึกษาพื้นที่แล้วจึงมีกระแสพระราชดำริให้กรมชลประทานและหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ขุดคลองระบายน้ำออกจากพรุลงสู่ทะเล แล้วสร้างอาคารชลประทานบังคับน้ำ ปรากฏว่าพื้นที่บางแห่งเมื่อระบายน้ำออกไปแล้วสามารถปลูกข้าวได้หลายหมื่นไร่ โปรดให้วางแผนพัฒนาใช้ประโยชน์จากที่ดินให้ได้รับผลดีที่สุด เช่นใช้เป็นทุ่งเลี้ยงสัตว์ หรือเป็นแหล่งเพาะเลี้ยงพันธุ์ปลาน้ำจืด เมื่อน้ำมีการถ่ายเทและลดปริมาณกรดลงแล้ว ก็อาจชักน้ำไปใช้ในการชลประทานเพื่อการเกษตรได้อีกด้วย ทั้งนี้ได้เสด็จฯ ไปทรงติดตามผลงานอย่างใกล้ชิดอยู่ทุกปี ทำให้เกิดกำลังใจแก่เจ้าหน้าที่และประชาชนในท้องถิ่นเป็นอย่างดียิ่ง

จากการที่ทรงมีประสบการณ์ในเรื่องการชลประทานนี้ เมื่อกรุงเทพมหานครได้เกิดอุทกภัยน้ำขังในบริเวณใกล้ทุ่งแสนแสบ ท้องที่เขตบางกะปิและเขตพระโขนง เมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2523 นี้ ทำให้บ้านเรือนและทรัพย์สินได้รับความเสียหาย ประชาชนลำบากในการเดินทางไปประกอบอาชีพ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจึงทรงรับสั่งให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเข้าเฝ้าฯ เพื่อร่วมศึกษาสถานการณ์ และพระราชทานกระแสพระราชดำริวิธีการแก้ชักน้ำจากคลองแสนแสบออกสู่อ่าวไทยทางด้านตะวันออก หลังจากนั้นไม่กี่วันก็เสด็จฯ พร้อมด้วยสมเด็จพระบรมโอรสาธิราช ไปทอดพระเนตรสถานที่จริง และพระราชทานคำแนะนำแก่เจ้าหน้าที่จนชัดเจน นับว่าเป็นพระมหากรุณาธิคุณอย่างล้นพ้น

เนื่องในโอกาสเฉลิมฉลองสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ครบรองสองร้อยปี และเป็นสองร้องปีแห่งพระบรมราชจักรีวงศ์ด้วย ประชาชนชาวไทยทุกคนจึงมีความสำนึกในพระมหากรุณาที่ทรงลำบากตรากตรำพระวรกาย เพื่อความสุขความเจริญของประชาชนทุกคนทราบซึ้งในหัวใจเป็นอย่างยิ่งว่า พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชทรงเป็นร่มโพธิ์ทองคุ้มเกล้าคุ้มกระหม่อมชาวไทย จึงพร้อมใจกันถวายพระพรชัยมงคลให้ทรงพระเจริญยิ่งกาลนาน.

"ในหลวงของเรา"

คุณหญิงสมโรจน์ สวัสดิกุล ณ อยุธยา ประพันธ์

พระผ่านเกล้า.....
หุบห้วยเหวละหานพนานต์ไพร
ถามพุ่มพฤกษ์เถื่อนถ้ำสำสัตว์
ถามทะเลแม่น้ำและลำธาร
เสด็จผ่านย่านนี้บ้างหรือไม่
สรรพสัตว์พูดจาภาษาคน
ท่านมาแต่ไหนทำไมเล่า
มีป่าเขาลำเนาไหนที่ทรงธรรม
พวกเราทั่วสยามคามพิสัย
เสด็จผ่านเยี่ยมประชาทั้งตาปี
พร้อมพระแม่เจ้าเราทั้งผอง
ทรงแผ่พระเมตตาทั่วหน้าไทย
ทรงจัดทางหากินให้สิ้นทุกข์
พระราชทานที่ดินแก่ปวงชน
ไหนจะทรงห่วงใยในแนวหน้า
อาสารักษาแดนแคว้นมารดร
สละชีพล้างอริมาให้สิ้นทราก
เขาบาดเจ็บเหน็บหนาวปวดร้าวกาย
คนไทยแนวหลังยังเป็นสุข
ครอบครัวข้างหลังเขายังมี
พระพ่อเจ้าภูมิพลของคนยาก
ของคนกล้าผู้รักษาแผ่นดินไทย
ภูผาสูงดงดึกลึกเพียงไหน
ทรงปัดทุกข์บันสุขปลุกกมล
แก่ชาติศาสนามหากษัตริย์
พระเมตตาเหลือล้ำทรงค้ำจุน
โอ้พระภูมิพลพระพ่อเจ้า
บทมาลย์ทั้งคู่ของภูวนัย
พวกเราป่าเขาลำเนาไม้
แม้ใครถามขุนเขาน้อยใหญ่
ที่ยืนเฝ้าแคว้นไทยมานมนาน
ดงชัฏแดนไทยอันไพศาล
ว่าเคยเห็นภูบาลพระภูมิพล
ถ้าเขินเขาลำเนาไม้ในไพรสณฑ์
คงภูมิใจเหลือล้นได้ตอบคำ
เที่ยวไล่ถามพวกเราช่างน่าขำ
มิเคยดำเนินผ่านท่านตอบที
ล้วนเคยได้เฝ้าองค์พระทรงศรี
ทั่วพื้นธรณีของภูวนัย
น้ำพระทัยยิ่งน้ำทองอันสุกใส
ให้เขารอดปลอดภัยไร้ทุกข์ทน
ทรงปลุกชาวไทยให้ขวายขวน
เราได้ยลยินคำถวายพระพร
ตำรวจทหารกล้ากลางสมร
ซึ่งต้องนอนกลางดินกินกลางทราย
เขาบั่นบากจนชีวิตสิ้นสลาย
ล้วนถวายชีวิตเป็นชาติพลี
เพราะแนวหน้ารับทุกข์ไว้เต็มที่
ทุกข์ทวีแก่เขาเฝ้าห่วงใย
ทรงเห็นความลำบากอันยิ่งใหญ่
ทั้งเหนือใต้สู้เสด็จไปเยี่ยมยล
จอมไทยบันบุกทุกแห่งหน
ของเหล่าชนผู้ที่แทนพระคุณ
ได้ปฏิบัติงานไปไม่ว้าวุ่น
ให้เขาอุ่นอกด้วยสายใจไทย
ชีวิตเขาขอฝากไว้เบื้องใต้
บุญใดให้เขาเกิดใต้บาทบงส์
ทั้งเทพเจ้าในไพรระหง

ร่วมกับเหล่าชาวไทยใจซื่อตรง
แม้นชาติหน้ามีจริงไม่กริ่งจิต
ขอเกิดในใต้หล้าฝ่ายุคล
ถวายพระจตุพรบวรวิเศษ
พระขันติวิริยะของทรงชัย
ผองพระโรคาพาธพินาศสิ้น
เอกราชไทยมั่นนิรันดร์กาล

ขอภักดีแด่องค์พระภูมิพล
ชีวิตเกิดได้อีกสักหน
บาทวิมลของพระพ่อทุกชาติไป
ขอพระเมตตาธรรมอันยิ่งใหญ่
เป็นปัจจัยให้เจริญพระชนมาน
พระบารมีปกแผ่นดินเป็นสุขสานต์
ภัยพาลอริร้ายสลายเทอญ

ความสัมพันธ์กับประเทศตะวันตกในสมัยรัชกาลที่ 4 ในมหาจักรีบรมราชวงศ์

..... เมทินี พงษ์เวช

พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นพระราชโอรสองค์ที่ 43 ของพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย ประสูติแต่สมเด็จพระศรีสุริเยนทรามาตย์ เมื่อวันที่ 18 ตุลาคม พ.ศ. 2347 พระนามเดิมว่า "สมเด็จเจ้าฟ้ามงกุฎ สมมติเทวาวงศ์ พงศาอิศวรกษัตริย์ ขัตติยราชกุมาร" ได้เสด็จขึ้นครองราชสมบัติเมื่อวันที่ 2 เมษายน พ.ศ. 2394 เมื่อมีพระชนมายุได้ 47 พรรษา ทรงครองราชสมบัติได้ 18 ปี และเสด็จสวรรคตเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2411 เมื่อพระชนมายุได้ 65 พรรษา

พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเป็นพระมหากษัตริย์ผู้ทรงพระปรีชาสามารถ ทรงรอบรู้ในด้านการเมือง ศาสนา วิทยาศาสตร์ โหราศาสตร์ ดาราศาสตร์ และทั้งยังทรงเชี่ยวชาญทั้งภาษาอังกฤษ และภาษาบาลี พระองค์ได้ทรงปกครองอาณาประชาราษฎร์ให้ดำรงอยู่ด้วยความสงบสุขตลอดรัชสมัย และได้ทรงวางพื้นฐานแห่งความเจริญก้าวหน้าของชาติไทย ในรัชสมัยของพระองค์ปรากฏว่าได้ทรงบำเพ็ญพระราชกรณียกิจอันเป็นคุณประโยชน์แก่ประเทศชาติเป็นเอนกประการ แต่ในที่นี้จะขอกล่าวเฉพาะพระราชกรณียกิจในด้านความสัมพันธ์กับต่างประเทศ และการปรับปรุงแก้ไขการบริหารราชการในบางเรื่องตามแบบอารยธรรมตะวันตก ซึ่งแสดงให้เห็นถึงพระปรีชาสามารถ และพระปัญญาบารมีอัจฉริยะในการปกครองบ้านเมือง

สภาพการณ์และมูลเหตุทั่วไป

ในระยะที่พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงขึ้นครองราชย์จนสิ้นรัชสมัยของพระองค์นั้น เป็นระยะที่ประเทศไทยต้องประสบกับปัญหาการเมืองระหว่างประเทศเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากประเทศมหาอำนาจตะวันตกอันได้แก่ อังกฤษ และฝรั่งเศส มีนโยบายการแสวงหาอาณานิคมในภูมิภาคเอเชียอาคเนย์อย่างกว้างขวาง ชาติมหาอำนาจต่าง ๆ เหล่านี้ได้ถือเอาว่าเป็นผู้เจริญแล้ว จะต้องเข้ามาจัดการบ้านเมืองของประเทศที่ด้อยความเจริญกว่า และยังถือว่าการที่ประเทศในเอเชียไม่ยอมเปิดการค้าขายกับต่างชาติในยุโรปนั้นเป็นการเหนี่ยวรั้งความเจริญของชาวยุโรปที่ไม่อาจเข้ามาค้าขาย และไม่สามารถนำเอาวัตถุดิบที่มีอยู่ในประเทศด้อยพัฒนาต่าง ๆ นี้ไปป้อนโรงงานอุตสาหกรรมที่กำลังแผ่ขยายตัวอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้นในประเทศของตนได้ ดังนั้น มูลเหตุจูงใจที่แท้จริงนั้น เกิดขึ้นจาก

ความต้องการผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมากกว่าอย่างอื่น นอกจากนั้นในระยะนั้น อิทธิพลของโลกตะวันตกยังหลั่งไหลเข้าสู่ประเทศไทยในรูปของวัฒนธรรม ความรู้ และเทคโนโลยีที่ก้าวหน้าทันสมัย โดยส่วนหนึ่งเข้ามากับการเผยแพร่ศาสนาของคณะมิชชันนารี และอีกส่วนหนึ่งจากการค้าขายกับต่างชาติที่ขยายวงกว้างขวางขึ้น

อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวได้ว่า ต้นเหตุของความยุ่งยากหรือปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการที่ต่างชาติต้องการยึดเอาเป็นอาณานิคมนั้น ส่วนหนึ่งก็ย่อมมาจากการปกครองรักษาแผ่นดินที่ไม่เหมาะสมอีกด้วย ทางเลือกของประเทศไทยในขณะนั้น ดูเหมือนจะเหลือเพียง 2 ทาง คือ การจัดการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงประเทศ หรือยอมเป็นเมืองขึ้นของมหาอำนาจตะวันตก

การพิจารณาและเข้าใจถึงปัญหาของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตระหนักดีถึงความจำเป็นที่จะต้องทำประเทศให้ทันสมัย และทรงเห็นว่านโยบายปิดประเทศ จำกัดการค้าขายกับคนต่างชาติเพื่อไม่ให้เกิดการแทรกแซงดังที่เป็นนโยบายเดิมในสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น ไม่เป็นผลดีต่อประเทศอย่างแน่นอน พระองค์ทรงทราบดีถึงสาเหตุที่อังกฤษได้ผนวกเอารัฐพะโคของพม่าเข้าไว้ใน พ.ศ. 2395 ซึ่งเป็นเวลาเพียงปีเศษหลังจากที่ได้ทรงขึ้นครองราชย์ ตามข้อเท็จจริงแล้ว อังกฤษในขณะนั้นเพียงแต่มีวัตถุประสงค์ที่จะให้การตกลงเงื่อนไขต่าง ๆ กับพม่าในทางการค้าเป็นไปอย่างราบรื่น และให้ชาวอังกฤษในพม่ามีความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สินมากขึ้น การที่พม่าปฏิเสธการเจรจานั้น ทำให้เกิดการเข้าใจผิดและสร้างความเกลียดชังขึ้น จึงทำให้อังกฤษผนวกเอาดินแดนพะโคไว้ได้ พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้ทรงเห็นพม่าเป็นตัวอย่าง ทำให้สามารถคาดการณ์ได้ว่าจะมีผลร้ายแรงต่อประเทศมาก หากไม่สามารถตกลงตามข้อเสนอของอังกฤษที่จะเข้ามาเจรจาในเวลาต่อมาได้ ความเข้าพระทัยในปัญหาของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะเห็นได้ชัดเจนจากข้อสังเกตที่ได้พระราชทานไว้ในพระราชหัตถเลขาพระราชทานเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์[1] สรุปได้ว่าพระองค์ทรงเห็นว่าประเทศไทยถูกรายล้อมด้วยประเทศมหาอำนาจ ซึ่งประเทศที่เล็กอย่างประเทศไทยจะตอบโต้อย่างไรก็ได้ไม่ จึงทรงเห็นว่าอาวุธที่เราจะใช้ได้มีเพียงปากและสมองเท่านั้น

นอกจากนั้น ในขณะที่พระองค์ทรงตระหนักดีถึงอันตรายจากต่างชาติ อันเนื่องจากไทยขาดการโอนอ่อนผ่อนปรนแล้ว พระองค์ก็ทรงเล็งเห็นผลประโยชน์ที่ไทยจะได้รับ

---

(1) Siffin, W.J., The Thai Bureaucracy : Institutional Change and Development; East—West Center Press, 1966 หน้า 47

หากมีการค้าขายกับต่างประเทศมากขึ้นด้วย และได้ทรงให้มีการแก้ไขปรับปรุงระเบียบปฏิบัติบางเรื่อง เช่น ให้ยกเลิกการห้ามส่งข้าวออกนอกประเทศ ดังจะได้กล่าวโดยละเอียดในตอนต่อไป

การแก้ไขปัญหาต่าง ๆ

พระปรีชาสามารถของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในการเข้าใจปัญหาและการวางแผนและการดำเนินพระบรมราโชบาย อาจเห็นได้ชัดเจนยิ่งขึ้นจากการวิเคราะห์พระราชกรณียกิจต่าง ๆ ซึ่งจะได้กล่าวละเอียดต่อไป ดังนี้

1. ความสัมพันธ์กับต่างประเทศ

ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ไทยได้เริ่มเปิดประเทศต่อโลกตะวันตก โดยได้ทำสนธิสัญญากับชาติต่าง ๆ ในยุโรป รวม 10 ประเทศ

ก. ประเทศอังกฤษ

สนธิสัญญาเบาว์ริ่ง เป็นสัญญาที่ไทยทำกับอังกฤษ และเป็นแบบฉบับของสัญญาที่ทำกับประเทศอื่น ๆ ในภายหลัง ถึงแม้จะเป็นสัญญาซึ่งโดยส่วนรวมแล้วไทยเสียเปรียบต่ออังกฤษ แต่ก็ไม่ใช่เป็นเพราะไทยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงดำเนินพระบรมราโชบายอย่างรอบคอบ เพราะทรงเห็นว่าผลร้ายจะเกิดขึ้นอย่างแน่นอน หากเราไม่สามารถผ่อนปรนต่อข้อเสนอของอังกฤษและด้วยเหตุนี้เพื่อไม่ให้เกิดปัญหา ซึ่งพระองค์ได้ทรงทราบมาแล้วจากคณะของเซอร์เจมส์ บรู๊ค (Sir James Brooke) ที่ได้เข้ามาขอเจรจาครั้งแรกในช่วงระยะก่อนพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวจะสวรรคต และเซอร์เจมส์บรู๊ค ได้รับมอบหมายให้มาเจรจาที่กรุงเทพฯ อีกครั้งใน พ.ศ. 2394 ซึ่งเป็นระยะที่พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จขึ้นครองราชย์ใหม่ ๆ พระองค์จึงทรงขอเลื่อนเวลาที่จะเจรจากับคณะทูตของอังกฤษ โดยทรงมีพระราชหัตถเลขาถึงผู้ว่าราชการอังกฤษที่สิงคโปร์ในทันที ขอให้เลื่อนเวลาการส่งทูตมาเจรจาเป็นภายหลังที่ได้จัดงานถวายพระเพลิงพระบรมศพพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวเสียก่อน และในระหว่างระยะเวลานี้พระองค์ก็ได้ทรงพยายามแก้ไขปรับปรุงเรื่องต่าง ๆ โดยเฉพาะที่เกี่ยวแก่ภาษีขาเข้าและการส่งข้าวออกนอกประเทศ พร้อมกับทรงเสริมสร้างพระราชอำนาจให้เป็นปึกแผ่น อีก 4 ปีต่อมา อังกฤษจึงส่งคณะทูตมายังประเทศไทย

ในการเจรจากับอังกฤษเพื่อทำสนธิสัญญาเบาว์ริ่งนี้ พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงดำเนินพระบรมราโชบายอย่างรอบคอบมาก เพื่อให้การเจรจาลุล่วงไปด้วยดี โดยได้ทรงวางแผนและเสนอแนะไปทางอังกฤษว่าผู้ที่จะเป็นหัวหน้าคณะทูตมาควรจะเป็นเซอร์จอห์น เบาว์ริ่ง (Sir John Bowring) ซึ่งพระองค์ได้เคยทรงติดต่อรู้จักกันมาก่อน นอกจากนั้นยังได้ทรงขอให้คณะทูตแจ้งให้ทางไทยทราบล่วงหน้าอย่างน้อย 3 เดือน

ก่อนจะเดินทางมา โดยทรงอ้างว่า เพื่อที่จะได้จัดเตรียมการต้อนรับให้สมเกียรติ นอกจากนั้น ไทยจะได้เตรียมการหามาตรการป้องกันเพื่อไม่ให้เกิดความตระหนกตกใจในหมู่ประชาชน เนื่องจากเรือต่างชาติที่เข้ามาในประเทศไทยยังมีจำนวนน้อยอยู่มาก และในพระราชสาส์นฉบับเดียวกันนี้ ก็ยังได้ทรงขอให้เซอร์จอห์น เบาว์ริ่ง ได้ให้เค้าโครงของการเจรจามาด้วย โดยทรงแจ้งว่า ประเทศไทยจะได้นำไปหารือกับพระบรมวงศานุวงศ์และฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เพื่อที่จะได้ทราบล่วงหน้าว่าข้อใดจะเป็นที่ยอมรับหรือไม่ยอมรับเพียงไร ซึ่งจะได้ทรงรวบรวมและแจ้งให้ทางคณะทูตทราบเพื่อพิจารณา จะได้เป็นการประหยัดเวลาเมื่อเดินทางมาถึงประเทศไทย อีก 6 เดือนต่อมา ทรงมีพระราชสาส์นไปอีกครั้งหนึ่ง เพื่อแจ้งให้เซอร์จอห์น เบาว์ริ่ง ทราบว่าการจัดเตรียมพร้อมแล้ว รัฐบาลไทยพร้อมที่จะต้อนรับ สำหรับระยะเวลาที่ได้ทรงประวิงไว้ ก็ได้ทรงพยายามหาแรงสนับสนุนในเรื่องต่าง ๆ ที่ทรงคาดว่าจะหลีกเลี่ยงไม่ยอมอังกฤษไม่ได้ พระบรมราโชบายของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเรื่องนี้จึงเห็นได้ชัดว่าเป็นไปอย่างแนบเนียนมาก การเจรจากับเซอร์จอห์น เบาว์ริ่ง ใช้เวลาไม่ถึงเดือน

ในการเจรจากับอังกฤษครั้งต่อมา ในราว พ.ศ. 2408 เกี่ยวแก่กรณีตรังกานู ซึ่งไทยได้ถือโอกาสครอบครองในระหว่างที่มลายูมีปัญหาขัดแย้งกันภายใน อังกฤษในสิงคโปร์จึงส่งเรือรบมาบังคับให้กองกำลังอารักขาของไทยที่ตรังกานูยอมแพ้และเมื่อสุลต่านที่ตรังกานูปฏิเสธ อังกฤษก็ถล่มป้อม ทำให้สุลต่านต้องหนีไป ดังนั้น เมื่อเรือของอังกฤษที่ถล่มป้อมที่ตรังกานู ภายใต้การนำของลอร์ด จอห์น เฮย์ (Lord John Hay)มาถึงปากน้ำเจ้าพระยา ก็ได้ก่อให้เกิดความตระหนกตกใจเป็นอันมาก ในเรื่องนี้ พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ได้ทรงใช้วิธีการดำเนินการทางการทูตอย่างละเมียดละไม ซึ่งพระบรมราโชบายของพระองค์จะเห็นได้ชัดจากพระราชหัตถเลขาที่มีถึงกรมหมื่นบวรวิชัยชาญโดยทรงชี้ให้เห็นว่า การที่ไทยจะขัดขืนลอร์ดจอห์น เฮย์นั้นเป็นไปได้ยาก เนื่องจากอังกฤษก็จะเข้ามาอยู่ดี และผ่านป้อมปราการอะไรก็คงจะทำลาย เช่นเดียวกับที่ทำกับจีนหรือที่อื่น ดังนั้น แทนที่จะขัดขืน พระองค์ก็ได้มีพระบรมราชานุญาตให้ลอร์ดเฮย์ เข้ามาได้โดยแจ้งให้ทราบว่าจะได้รับการต้อนรับจากประเทศพันธมิตร เมื่อลอร์ดเฮย์ เข้ามาก็ได้รับการต้อนรับเป็นอย่างดี และได้รับพระบรมราชานุญาตให้เข้าเฝ้า ทรงสอบถามถึงวัตถุประสงค์ ซึ่งลอร์ดเฮย์ก็ได้กราบทูลว่า ต้องการที่จะมาถวายบังคม เพราะได้ทราบมาว่าพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสนพระทัยในชาวอังกฤษมากจนกระทั่งได้ทรงมีความรู้แตกฉานในภาษาอังกฤษ ในกรณีนี้ หากไทยขัดขืนไม่ให้ลอร์ดเฮย์เข้ามา เรื่องก็อาจจะกลายเป็นร้ายแรงได้ ดังรายละเอียดปรากฏในพระราชหัตถเลขาต่อไปนี้

"จึงได้คิดเห็นพร้อมกันว่า ถ้าจะไม่ยอมให้เรือรบขึ้นมา จะเอาแต่เรือกลไฟเล็กไปรับตัว เลอร์ดยอนเฮขึ้นมาดังครั้งเซอเยมสบรุค ก็จะเป็นที่ก่อเหตุให้เกิดวิวาทนอกเรื่องขึ้น ก็เมื่อเขาจะเข้ามาให้ได้แล้ว ป้อมปากน้ำปากลัดจะจัดการต่อสู้ก็ไม่ทัน จะเรียกกันในคืนเดียววันเดียวมารักษาก็ไม่ได้ ก็ถ้าเป็นความขัดเคืองกันขึ้นด้วยเรื่องไม่ให้เรือรบเข้ามา เขาจะขืนเข้ามาให้ได้โดยความขัดใจแล้ว เมื่อมาถึงป้อมใด ๆ เขาก็จะให้ทหารขึ้นเอาเหล็กตะปูอุดชนวนปืน และคัดปืนลงจากราง ทำการต่าง ๆ อย่างเช่นทำที่เมืองจีน แลอื่น ๆ ไปไม่เข้าเรื่อง จึงเห็นพร้อมกันว่า ให้ทำหนังสือยอมลงไปให้ขึ้นมาโดยดี เมื่อมีเหตุอะไรก็ให้พูดกันโดยฉันเมืองเป็นไมตรี ไม่ห้ามปรามขัดขวาง แต่ในกลางคืนวัน $3\frac{7}{3}$ ค่ำนั้น ได้แต่งให้พระยาพิพัฒน์โกษา กับหม่อมราโชทัยรีบลงไปคอยรับอยู่ที่ด่านปากน้ำ เพื่อจะให้ไกล่เกลี่ยเกลี้ยกล่อมเสียให้ดี อย่าให้ตื่นเข้าแย่งป้อมอุดชนวนปืนวุ่นวายไป.....

ครั้นวัน $7\frac{7}{7}$ ค่ำ ลอร์ดยอนเฮ กัปตันอาเลกแษนเดอร์ กับขุนนางมียศเป็นเซอแลหมอรวมกัน 9 นาย เข้ามาหา ฯข้าฯ ในท่ามกลางเจ้านาย ขุนนาง ฯข้าฯ ได้ปราไสว่าท่านมานี้ด้วยประสงค์ธุระสิ่งไร ก็ว่าไม่มีธุระอันใดเป็นแต่ได้ฟังกิติศัพท์ว่าพระเจ้าแผ่นดินฝ่ายไทยโปรดอังกฤษมาก จนหัดเรียนเขียนอ่านภาษาอังกฤษได้ เลอร์ด ยอนเฮ อยากเห็นอยากชมก็เข้ามา แลว่าเวรที่ต้องอยู่ในทเล ยังเหลืออยู่อีก 5 เดือน แล้วจะกลับไปลอนดอน จะได้กราบทูลแก่กวีนวิกตอเรียว่าได้เข้ามาเฝ้าพระเจ้าแผ่นดินไทยก็จะเป็นอันบำรุงรักษาทางพระราชไมตรี....."(1)

ข. ประเทศฝรั่งเศส

การติดต่อกับฝรั่งเศสนั้น สืบเนื่องมาจากเขมร ในสมัยนั้นสมเด็จพระเจ้านโรดม (นักองค์ราชาวดี) ครองประเทศเขมร และได้เกิดกบฏขึ้นในบ้านเมือง โดยสมเด็จพระเจ้านโรดมหนีไปอยู่ที่เมืองพระตะบอง พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงโปรดเกล้าฯ ให้ส่งกองทัพออกไปช่วยปราบปรามพวกกบฏ และให้สมเด็จพระเจ้านโรดม เป็นกษัตริย์ปกครองเขมรต่อไปตามเดิม แต่ขึ้นอยู่กับไทย ครั้นต่อมาใน พ.ศ. 2406 ฝรั่งเศสได้ส่งกองทัพเข้ามา บังคับให้สมเด็จพระเจ้านโรดมทำสัญญายอมอยู่ใต้อารักขาของฝรั่งเศส และใน พ.ศ. 2408 ฝรั่งเศสได้ให้นายทหารเรือ เกเบรียล ออบาร์เรต์ (Gabriel Aubaret) ซึ่งเป็นกงสุลที่กรุงเทพ ทำสัญญาโดยขอให้ไทยยอมรับว่าฝรั่งเศสคุ้มครองเขมร แต่ในขณะเดียวกันก็ยังถือว่าเขมรยังมีอิสรภาพอยู่ สามารถส่งเครื่องบรรณาการมาให้ไทยได้ นอกจากนี้ในสัญญานี้ ฝรั่งเศสยอมรับว่า พระตะบองและนครวัดและนครธมและดินแดนบางส่วนเป็นของไทย เมื่อทางกรุงปารีสได้ทราบเงื่อนไขข้อตกลงในสัญญานี้ ก็ไม่ยอมรับ เพราะเห็นว่าให้ประโยชน์แก่ไทยมากเกินไป ออบาร์เรต์จึงได้รับมอบหมายให้มาปรับปรุง

---

(1) พระราชหัตถเลขา พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, โรงพิมพ์มหามกุฏราชวิทยาลัย กรุงเทพมหานคร, 2521 หน้า 89–91

แก้ไขอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงปฏิเสธการเจรจาด้วย ทำให้ออบาร์เรต์ไม่พอใจ และแสดงกิริยาที่ไม่เหมาะสม ดังนั้น ใน พ.ศ. 2410 จึงทรงโปรดเกล้าฯ ส่งคณะทูตไปยังกรุงปารีส ซึ่งในตอนแรกนั้น มีพระราชดำริจะขอความร่วมมือจากเซอร์จอห์นเบาว์ริ่ง แต่ก็ได้ทรงเปลี่ยนพระทัย เพราะทรงเห็นว่าในระยะหัวเลี้ยวหัวต่อเช่นนั้น จะไว้ใจได้เฉพาะคนไทยด้วยกันเท่านั้น พระองค์ได้พระราชทานข้อคิดแก่คณะทูตว่า อังกฤษและฝรั่งเศสมีความสัมพันธ์นับถือซึ่งกันและกันในฐานะประเทศที่มีความเจริญทางอารยธรรมด้วยกัน แต่เห็นไทยเป็นประเทศด้อยอารยธรรมกว่า ซึ่งทำให้เดาได้ยากว่าทั้ง 2 ประเทศนั้นจะคิดแบ่งดินแดนประเทศไทยกันอย่างไร ฝรั่งเศสกำลังมีกรณีพิพาทกับไทย ถ้าไทยไปขอความคุ้มครองช่วยเหลือจากอังกฤษ เราก็จะอยู่ภายใต้อังกฤษตลอดไป เหมือนกับหลาย ๆ ประเทศ พระองค์ทรงตระหนักดีถึงอันตรายและทรงเข้าพระทัยดีว่า ถ้าไทยเดินหมากผิดไปแม้เพียงนิดเดียว จะเกิดเรื่องร้ายแรงแน่ และทรงหวังว่าการที่ออร์บาร์เรต์แสดงปฏิกิริยาไปเช่นนั้น ก็เป็นเรื่องเฉพาะออบาร์เรต์ ไม่ใช่เพราะทางกรุงปารีสสั่ง ซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้น ก็ทรงคาดว่าการเจรจาคงจะไม่ยืดเยื้อนัก แต่หากเป็นเพราะกรุงปารีสให้ทำเช่นนั้น เราก็ควรพร้อมที่จะยอมเสียสละบางอย่าง เพื่อให้เหตุการณ์ที่ไม่ดีได้คลี่คลายลง และทรงขอให้ออบาร์เรต์ไปจากไทย และยังได้ทรงกำชับไปด้วยว่าหากมีปัญหาอย่างไรก็ให้ข้ามไปอังกฤษ ขอความช่วยเหลือจากขุนนางอังกฤษ โดยเฉพาะ เซอร์จอห์น เบาว์ริ่ง พระองค์ได้ทรงเปรียบเทียบว่าประเทศไทยเหมือนอยู่ระหว่างจรเข้และปลาวาฬ ไทยจะต้องตัดสินใจว่าจะทำอย่างไร จะว่ายทวนน้ำไปผูกมิตรกับจรเข้หรือจะว่ายออกทะเลไปอาศัยพึ่งพิงปลาวาฬ ดังนั้น อาจจะเป็นการจำเป็น ถ้าเราต้องยอมสละอำนาจหรืออิทธิพลที่มีอยู่บางอย่าง ในที่สุด ไทยก็ยอมทบทวนการทำสัญญากับฝรั่งเศสใหม่ โดยรับรองอำนาจอารักขาของฝรั่งเศสในประเทศเขมร เมื่อ 15 กรกฎาคม พ.ศ. 2410 นั่นคือ ประเทศไทยได้เสียดินแดนประเทศเขมรให้แก่ฝรั่งเศสเป็นครั้งแรก และชาวฝรั่งเศสก็ได้รับสิทธิให้ทำการค้าในลุ่มแม่น้ำโขงได้

ค. ประเทศตะวันตกอื่น ๆ

ในระหว่าง พ.ศ. 2399—2411 บรรดาประเทศต่าง ๆ ในยุโรปรวม 8 ประเทศก็ได้จัดส่งอัครราชทูตเข้ามาทำสัญญาทางพระราชไมตรีกับไทย ได้แก่อเมริกา เดนมาร์ก โปรตุเกส เยอรมัน ฮอลแลนด์ นอร์เวย์ เบลเยี่ยม และอิตาลี โดยอาศัยเค้าโครงสัญญาของสนธิสัญญาเบาว์ริ่ง ที่ทำไว้กับอังกฤษ เป็นแบบอย่าง

นอกจากสนธิสัญญาซึ่งได้ทำไว้กับประเทศตะวันตกต่าง ๆ แล้ว ในด้านความสัมพันธ์กับต่างประเทศ พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงพยายามให้ต่างประเทศรู้จักไทยมากขึ้น ทรงโปรดเกล้าฯ ให้อัครราชทูตเจริญสัมพันธ์ไมตรีตอบแทนประเทศอังกฤษในรัชกาลของสมเด็จพระนางเจ้าวิกตอเรียครั้งหนึ่ง และไปเยี่ยมฝรั่งเศสในรัชกาลพระเจ้านโปเลียนที่ 3 อีกครั้งหนึ่ง นอกจากนั้นในระหว่างรัชสมัยของพระองค์

ก็ได้มีพระราชสาส์นถึงประมุข หรือบุคคลสำคัญต่าง ๆ ของต่างประเทศอย่างสม่ำเสมอ เช่น สันตปาปา Pius ที่ 9 เป็นต้น

2. การนำเทคโนโลยีและอารยธรรมตะวันตกมาเพื่อทะนุบำรุงประเทศ

โดยที่พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเล็งเห็นว่า เพื่อนบ้านรอบข้างได้ตกเป็นเมืองขึ้นของต่างประเทศ จึงควรจะต้องมีการปรับปรุงสร้างความเจริญให้ประเทศด้วย สำหรับพระราชกรณียกิจที่สำคัญในด้านนี้ มีดังนี้

ก. ทรงเริ่มจ้างชาวต่างประเทศเป็นที่ปรึกษาในการบริหารงานแผ่นดิน ในรัชสมัยของพระองค์ มีชาวต่างประเทศรับราชการอยู่ประมาณ 84 คน

ข. ทรงทะนุบำรุงการศึกษา โดยทรงตระหนักว่าเป็นคุณต่อประเทศชาติและทางราชการในอนาคต โดยเฉพาะการเรียนรู้ภาษาต่างประเทศ เพราะพระองค์ทรงเห็นการณ์ไกลว่าต่อไปในอนาคต การติดต่อกับต่างประเทศจะต้องมีมากขึ้น จึงโปรดเกล้าฯ ให้จ้างแหม่มลีโอโนเวนส์ (Leonowens) มาจากสิงคโปร์เพื่อถวายการสอนภาษาและวรรณคดีที่จะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารของประเทศ แก่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งขณะนั้นมีพระชนมายุได้ 9 พรรษา พระราชโอรสพระบรมวงศานุวงศ์ และข้าราชการตลอดจนลูกหลาน ซึ่งแหม่มลีโอโนเวนส์ ได้รับใช้เบื้องพระยุคลบาทในฐานะครูสอนภาษาอังกฤษ และเป็นราชเลขานุการในการโต้ตอบจดหมายต่างประเทศอยู่เป็นเวลา 5 ปี หลังจากนั้นก็ทรงโปรดฯ ให้มิสเตอร์โรเบิร์ต มอร์รันต์ (Robert Morant) เป็นผู้ถวายการสอนภาษาอังกฤษแก่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวต่อไป

การที่ให้โอกาสพระบรมวงศานุวงศ์ได้ศึกษาภาษาอังกฤษกับคนต่างชาตินั้น ถึงแม้จะมีข้อเสียบางประการ แต่ก็นับว่าเป็นประโยชน์ เพราะคนไทยได้เข้าใจในขนบธรรมเนียมประเพณีต่าง ๆ ของทางตะวันตกอย่างจริงจังและลึกซึ้ง ซึ่งนับว่ามีบทบาทต่อการปูรากฐานอันมั่นคงเพื่อความอยู่รอดของประเทศเป็นอย่างมาก

ค. ตามที่ได้ทรงทราบว่า พวกฝรั่งได้ดูหมิ่นข้าราชการไทยมากในการที่ไม่สวมเสื้อ เพราะฉะนั้นเมื่อได้เสด็จขึ้นเสวยราชสมบัติแล้ว จึงมีพระราชดำรัสโปรดเกล้าฯ ให้ข้าราชการทุกคนต้องสวมเสื้อเวลาเข้าเฝ้า

ง. ทรงโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งกองพลตระเวนสังกัดกรมพระนครบาลขึ้นเป็นครั้งแรก เพื่อรักษาความเรียบร้อยของพระนคร และรักษาทรัพย์สมบัติของชาวต่างประเทศที่เข้ามาอยู่ในพระนครมากขึ้นด้วย

3. การปรับปรุงแก้ไขเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวแก่การส่งข้าวออกนอกประเทศ

แต่เดิมนั้น มีการห้ามส่งข้าวออกนอกประเทศ เพื่อป้องกันการขาดแคลนข้าวบริโภคภายในประเทศ ซึ่งในระหว่างนั้น ผลประโยชน์จะตกอยู่กับผู้บริโภค ซึ่งสามารถ

ซื้อข้าวได้ในราคาต่ำ แต่ปีใดที่การเก็บเกี่ยวข้าวดี เกษตรกรก็ต้องพบกับภาวะเดือดร้อน เพราะราคาข้าวจะลงต่ำจนในที่สุดก็เลิกปลูกข้าวอีกต่อไป และคืนที่ดินให้แก่หลวง ซึ่งทำให้ทางราชการขาดรายได้จากภาษีการทำนา นอกจากนั้น เมื่อดินฟ้าอากาศไม่เอื้ออำนวยให้การเก็บเกี่ยวในพื้นที่เพาะปลูกที่น้อยก็จะทำให้เกิดภาวะขาดแคลนขึ้น ราคาข้าวก็ขึ้นสูงมาก พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงเห็นว่าการห้ามส่งข้าวออกนอกประเทศไม่ก่อให้เกิดผลดีแต่อย่างใด นอกจากนี้ก็ทรงตระหนักดีถึงความขัดแย้งระหว่างเกษตรกรและผู้บริโภค จึงโปรดเกล้าฯ ให้มีการส่งข้าวออกนอกประเทศได้ โดยคาดว่าจะช่วยลดความขัดแย้งภายในได้ และคงจะได้ผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจจากการค้าขายกับต่างชาติ ซึ่งทำให้ราชการมีรายได้เพิ่มขึ้นด้วย เมื่อมีการอนุญาตให้มีการส่งข้าวออกได้ พระองค์ก็ทรงหามาตรการเพื่อจูงใจให้มีการเพาะปลูกข้าวให้มากขึ้น เช่น ทรงโปรดเกล้าฯให้มีการปรับและแก้ระบบการจัดเก็บภาษีการทำนา โดยการยกเว้นเก็บภาษีการทำนาใหม่ที่นำไปใช้ในการเพาะปลูก และใน พ.ศ. 2400 ก็ได้มีพระราชกำหนดยกเว้นการเก็บภาษีการทำนาที่กำลังอยู่ในช่วงปีแรกของการปลูกข้าว และให้มีการเก็บภาษีในอัตราที่ต่ำในปีถัด ๆ ไป ในขณะเดียวกัน พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ได้ทรงตระหนักถึงราคาข้าวซึ่งเพิ่มสูงขึ้น เนื่องจากการส่งออกอันเป็นผลดีต่อพ่อค้าและเกษตรกร โดยเฉพาะพ่อค้าต่างชาติยกเว้นผู้บริโภค พระองค์จึงมีพระราชดำริที่จะเพิ่มที่เพาะปลูกให้มากขึ้น ซึ่งนโยบายนี้ก็ได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มที่และจริงจังขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5

ปัจจัยที่สนับสนุน

ถ้าจะพิจารณาถึงปัจจัยที่ช่วยเสริมสร้างให้ความสัมพันธ์กับต่างประเทศในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นไปอย่างดียิ่ง ดังได้กล่าวมาแล้ว นั้น ก็อาจสรุปได้ว่า ปัจจัยที่สำคัญที่สุดคือ การที่มิได้เสวยราชสมบัติสืบต่อโดยตรงจากสมเด็จพระบรมชนกนาถ พระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย ถึงแม้พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะเป็นพระราชโอรสอันประสูติจากพระเอกอัครมเหษี แต่เพราะพระองค์ยังพระชนมายุน้อย ราชสมบัติจึงตกแก่พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งปรากฏว่าเป็นผลดีแก่พระองค์และประเทศชาติหลายประการ คือ

ก. ทำให้พระองค์ทรงรอบรู้เหตุการณ์ของบ้านเมืองและความบกพร่องต่าง ๆ ของบ้านเมือง

ข. เป็นโอกาสให้พระองค์ได้ทรงศึกษาหาความรู้อันทันสมัยในยุคนั้น เช่น ทรงศึกษาภูมิศาสตร์ ฟิสิกส์ เคมี ประวัติศาสตร์ และวิทยาศาสตร์ จนแตกฉานและทรงมีพระปรีชาสามารถทางการคำนวณและทางดาราศาสตร์ ซึ่งล้วนแต่เป็นคุณประโยชน์แก่ประเทศชาติ เมื่อพระองค์ได้เสวยราชสมบัติแล้ว

นอกจากนั้นในระหว่างที่ทรงผนวช ก็ได้ศึกษาภาษาจากชาวต่างประเทศมากมาย

เช่น ศึกษาภาษาลาตินกับบาทหลวงปาลิกัว (Bishop Palligoix) และทรงช่วยบาทหลวงในการเรียบเรียงดิกชันนารีภาษาไทย–ภาษาอังกฤษ และยังได้ทรงติดต่อและมีความสัมพันธ์อันดีกับมิชชันนารีที่เข้ามาเผยแพร่ศาสนา ทรงสนพระทัยในงานทางด้านการแพทย์ของมิชชันนารี และความรู้ตลอดจนเทคโนโลยีต่าง ๆ ที่มิชชันนารีนำเข้ามา ทรงเริ่มศึกษาภาษาอังกฤษกับหมอบรัดเลย์ (Dan Beach Bradley) ในตอนแรก และภายหลังกับหมอแคสเวล (Jesse Casswell) ในขณะเดียวกัน ได้ทรงทำความรู้จักกับชาวต่างประเทศหลายสาขาวิชาชีพ เช่น พ่อค้า นายเรือ เป็นต้น ทรงมีหนังสือ ตลอดจนเครื่องมือที่ทันสมัยของตะวันตกบางอย่าง ดังเห็นได้จากการที่ได้ทรงตั้งโรงพิมพ์ขึ้นในวัด นับเป็นโรงพิมพ์แห่งแรกที่ดำเนินการโดยคนไทย

การที่ได้ทรงรู้จักกับชาวตะวันตกเป็นจำนวนมากนั้น พระองค์ได้มีโอกาสเรียนรู้นิสัยใจคอของชาวตะวันตกที่เริ่มเข้ามาในยุคนั้น และการที่ได้ทรงมีความรู้ภาษาอังกฤษอย่างแตกฉานจนสามารถสนทนากับฝรั่งและแปลสนธิสัญญาระหว่างประเทศได้ก็นับว่าเป็นปัจจัยที่ช่วยสนับสนุน ทำให้ประเทศไทยคงความเป็นเอกราชไว้ได้ในสมัยที่ชาติตะวันตกกำลังแผ่อิทธิพลมาทางเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อย่างมากมาย

ปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่มีส่วนทำให้พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงดำเนินนโยบายต่างประเทศ ดังที่เป็นนั้น คือ การที่พม่าและจีนไม่ประสบผลสำเร็จในการเจรจาทำสนธิสัญญากับมหาอำนาจตะวันตก ทำให้ต้องสูญเสียอิสรภาพ เสียดินแดน หรือถูกโจมตีป้อมปราการเสียหาย ซึ่งเป็นตัวอย่างที่ดีต่อทิศทางการกำหนดนโยบายต่างประเทศที่ประเทศไทยควรยึดถือ

ผลที่ได้รับ

ผลที่ได้รับจากการดำเนินพระบรมราโชบายทางด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศตะวันตกนั้น คือการเปิดประเทศทางด้านการค้า ซึ่งมีผลโดยส่วนรวม คือ ทำให้เมืองไทยก้าวเข้าไปมีบทบาททางเศรษฐกิจของโลกตะวันตก ในฐานะผู้จัดส่งอาหารและวัตถุดิบ เช่น ดีบุก และไม้สัก และเป็นผู้ซื้อสินค้าสำเร็จรูป ถึงแม้บทบาทของไทยในเรื่องความสัมพันธ์กับต่างประเทศทางด้านเศรษฐกิจนี้ หากมองอย่างผิวเผิน อาจคล้ายคลึงกับการเป็นอาณานิคม แต่มีข้อแตกต่างกันอย่างมาก เนื่องจากไทยไม่ได้มีสัญญากับชาติหนึ่งชาติใดโดยเฉพาะ แต่ทำกับประเทศตะวันตกทุกประเทศที่มีความสัมพันธ์กัน สนธิสัญญาที่ได้ทำกับชาติตะวันตกนั้น ถึงแม้จะมีข้อที่เป็นผลเสียต่อประเทศไทย คือการที่ให้คนต่างชาติมีสิทธิสภาพนอกอาณาเขตในประเทศไทย นั่นคือชาวต่างชาติและคนในบังคับไม่ต้องขึ้นศาลไทย แต่ขึ้นศาลกงสุลของชาติตน ตลอดจนไทยจะเก็บภาษีสินค้าขาเข้าไม่ว่าประเภทใด ๆ ได้ไม่เกินร้อยละสามก็ตาม สนธิสัญญาดังกล่าวก็เป็นส่วนสำคัญที่ทำให้รายได้ของรัฐและเศรษฐกิจของประเทศดีขึ้น ตลอดจนความสัมพันธ์กับต่างประเทศก็ดีขึ้น ซึ่งช่วยลดความ

ต้องการของมหาอำนาจตะวันตกที่จะยึดเอาเป็นอาณานิคมลงไป

จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ผลอันเนื่องมาจากการดำเนินพระบรมราโชบายติดต่อค้าขายกับต่างประเทศ ตลอดจนการปรับปรุงประเทศตามอารยธรรมตะวันตกในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนี้ นอกจากจะทำให้ประเทศไทยรอดพ้นจากการตกเป็นอาณานิคมของมหาอำนาจตะวันตกแล้ว นับว่ามีผลคือการปูพื้นฐานที่จำเป็นและสำคัญยิ่งสำหรับการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินในรัชกาลต่อมา

การปฏิรูปการบริหารราชการ : รัชกาลที่ 4 และ 5 ในมหาจักรีบรมราชวงศ์

วีระ ไชยธรรม
ขนิษฐา สุดกังวาล

ระบบการบริหารราชการของประเทศไทยในปัจจุบัน เป็นผลสืบเนื่องมาจากการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงต่อเนื่องกันมาเป็นเวลาช้านาน เริ่มจากสมัยสุโขทัย ซึ่งเป็นเมืองหลวงแห่งแรกที่มีหลักฐานทางประวัติศาสตร์พอสมควร มีการปกครองด้วยระบบบิดากับบุตร พระมหากษัตริย์เปรียบได้แก่ "บิดา" ของประชาชน ต่อมาในสมัยอยุธยารูปแบบการปกครองเปลี่ยนเป็นพระมหากษัตริย์ทรงธำรงไว้ซึ่งอำนาจสูงสุด ระบบการบริหารยังไม่เป็นระบบและมีแบบแผนอย่างสมบูรณ์ จนกระทั่งในสมัยมหาจักรีบรมราชวงศ์ได้นำระบบการบริหารแบบตะวันตกมาปรับปรุงประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ของบ้านเมือง

ข้อเขียนนี้จะเน้นถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ด้านการบริหารราชการ

การปฏิรูปในสมัยมหาจักรีบรมราชวงศ์

พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2394 – 2411) ทรงเล็งเห็นสถานการณ์ของประเทศไทยในขณะนั้นว่ามีอันตรายอย่างยิ่ง เนื่องจากประเทศเพื่อนบ้านได้ตกเป็นเมืองขึ้นของมหาอำนาจตะวันตก ประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศเล็กจะสามารถรักษาอิสรภาพไว้ได้ก็ด้วยความสามารถในการเจรจา และความหลักแหลมในการดำเนินนโยบายบริหารประเทศเท่านั้น ความประทับใจในการที่ทรงเล็งเห็นสถานการณ์ได้อย่างลึกซึ้ง และสุขุมรอบคอบครั้งนี้มีผู้สรุปเรื่องที่พระองค์ได้ทรงตั้งข้อสังเกตไว้ ดังนี้

"ขณะนี้ประเทศเราล้อมรอบด้วยชาติมหาอำนาจ ประเทศเล็กๆ อย่างเราจะทำอย่างไร สมมติว่าเราสามารถค้นพบบ่อทองคำมูลค่ามหาศาล ซึ่งสามารถซื้อเรือรบและอาวุธมากมาย แต่เราก็ไม่สามารถต่อสู้เขาได้ เพราะเราต้องซื้อเรือรบและอาวุธเหล่านั้นจากประเทศเหล่านี้ เพราะว่าไม่สามารถผลิตได้เองหรือแม้ว่าเขาขายให้เราแล้ว เขาก็อาจจะหยุดขายเมื่อใดก็ได้ที่เขาเห็นเราเป็นอันตรายต่อเขา ดังนั้นอาวุธที่ดีที่สุดที่จะใช้ได้จริงในการรักษาและป้องกันประเทศของเราในอนาคตอันใกล้นี้คือการเจรจา การใช้ความคิดและสติปัญญาอย่างฉลาด" (Siffin 1966, หน้า 47)

ข้อมูลทางประวัติศาสตร์และข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้อง

ในสมัยมหาจักรีบรมราชวงศ์ตอนต้นระยะท้าย ๆ ประเทศไทยไม่มีศึกสงคราม

เป็นช่วงเวลาที่สงบสุข เนื่องจากอังกฤษเข้ายึดครองพม่า ซึ่งเป็นประเทศคู่สงครามของไทยตลอดมา อย่างไรก็ดีได้เกิดปัญหาทางชายแดนตะวันออกของประเทศ ซึ่งสืบเนื่องมาจากการแสวงหาอาณานิคมของฝรั่งเศส ปัญหานี้ได้หมดไปใน พ.ศ. 2450 โดยการทำความตกลงของทั้งสองประเทศ ในการนี้ไทยต้องเสียอาณาเขตให้แก่ฝรั่งเศส รวม 70,000 ถึง 80,000 ตารางไมล์ ใน พ.ศ. 2536 (ร.ศ. 112) ก่อนมีการทำความตกลงนี้มีเหตุการณ์ตึงเครียดเกิดขึ้น เมื่อฝรั่งเศสส่งเรือรบเข้ามาในแม่น้ำเจ้าพระยา และเข้ายึดเมืองจันทบุรี อันเป็นเหตุให้มีการปฏิรูประบบการปกครองบางส่วน พระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวภายหลังเหตุการณ์เรือรบฝรั่งเศสเข้าแม่น้ำเจ้าพระยา แสดงถึงความจำเป็นในการปฏิรูปการบริหารราชการ ซึ่งสรุปได้ว่า **"การที่ชาติมหาอำนาจเข้ามาแสวงหาอาณานิคมในภูมิภาคนี้ และเข้ายึดครองประเทศเพื่อนบ้าน ทำให้ประเทศไทยตกอยู่ในภาวะอันตรายจากการถูกยึดเป็นเมืองขึ้น สิ่งสำคัญคือการปกป้องดินแดนไว้ ซึ่งอาจดำเนินการได้ 3 ประการคือ**

1. ดำเนินการทางการทูตให้เป็นมิตรกับทุกประเทศ
2. บำรุงรักษากองทัพให้เข้มแข็ง
3. จัดการปกครองให้เป็นระเบียบ

การบริหารประเทศที่ได้ผลดีต้องทำให้ประชาชนมีโอกาสทำมาหาเลี้ยงชีพอย่างสุขสบาย มีความสามารถเสียภาษีให้แก่รัฐ และทำให้สภาวะทางเศรษฐกิจมั่นคง ดังนั้นจุดมุ่งหมายหลักได้แก่การบริหารที่มีประสิทธิภาพและการทำให้ประชาชนอยู่ดีกินดี"

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเป็นองค์ริเริ่มการปฏิรูปการบริหารราชการ โดยว่าจ้างที่ปรึกษาชาวต่างประเทศจากประเทศต่าง ๆ กัน เพื่อรักษาดุลอำนาจของแต่ละประเทศ ในขณะเดียวกันก็ได้รับผลดีจากการแข่งขันกันทำงานของที่ปรึกษาเหล่านี้ด้วย

พระมหากษัตริย์ในมหาจักรีบรมราชวงศ์ ทรงตระหนักดีว่าเมื่อเผชิญภาวะกดดันจากผู้แสวงหาอาณานิคม การดำเนินการเพื่อธำรงไว้ซึ่งอิสรภาพของประเทศไม่อาจทำได้โดยการหาเกราะกำบังหรือปิดประเทศ แต่ต้องดำเนินวิถีทางการทูตเพื่อให้เกิดการถ่วงดุลอำนาจของชาติมหาอำนาจตะวันตกที่อยู่ในเขตประเทศ โดยดำเนินนโยบายให้สิทธิสภาพนอกอาณาเขต และสิทธิพิเศษทางการค้าพร้อมกันนี้ก็ต้องพัฒนานโยบายการบริหารประเทศมิให้ชาวต่างชาติสามารถแผ่อิทธิพลเข้ามาเกี่ยวข้องกับกิจการภายในได้

รูปแบบทางการเมือง

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช การปกครองเป็นแบบพระมหากษัตริย์มีอำนาจสูงสุด และทรงมีอำนาจปกครองหัวเมืองประเทศราชเป็น

แบบเดียวกับการปกครองสมัยอยุธยา ซึ่งได้แผ่ขยายเป็นรูปการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราช พฤติกรรมซึ่งเป็นลักษณะเด่นอื่น ๆ ได้แก่ ความยินยอมพร้อมใจของประชาชนในการให้ผู้บริหารราชการมีอำนาจในการตัดสินใจ และประชาชนยังไม่ค่อยมีความกระตือรือร้นทางการเมือง ในสมัยนั้นขุนนางและข้าราชการมีอำนาจเหนือประชาชนแต่อยู่ภายใต้พระมหากษัตริย์ประชาชนส่วนใหญ่ทั้งไทและทาสมีอาชีพเป็นชาวนา

สมัยรัชกาลที่ 4 และ 5 (พ.ศ. 2394—2453) มีประเด็นสำคัญที่น่าหยิบยกมาพิจารณาได้แก่ การที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ เอง ซึ่งเป็นผลให้ข้าราชบริพารและประชาชนยอมรับการเปลี่ยนแปลง และการปฏิรูปโดยดุษณี **โดยเฉพาะในรัชกาลที่ 5 มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกัน 3 ประการ ประการแรกได้แก่ การปรับปรุงระบบกษัตริย์จากสมมติเทพให้เป็นประธานการบริหารงานของรัฐบาล ประการที่สอง ได้แก่ การจัดองค์กรการบริหารใหม่เพื่อให้รัฐบาลกลางมั่นคงยิ่งขึ้น และจัดแบ่งหน้าที่กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ เสียใหม่ให้เหมาะสมกับลักษณะงาน ประการที่สามได้แก่ การเริ่มต้นปฏิรูปกฎหมาย โดยมุ่งเน้นให้กฎหมาย กฎ ระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ เป็นที่เชื่อถือและยอมรับของประเทศตะวันตก**

วัตถุประสงค์ของการปฏิรูป

ด้วยเหตุที่ประเทศไทยได้รับความกดดันจากภายนอกอย่างรุนแรง ซึ่งไม่อยู่ในสภาวะที่พระมหากษัตริย์ และคณะเสนาบดีจะควบคุมได้ รวมทั้งนโยบายการต่างประเทศของไทยในขณะนั้นไม่เป็นผลดีแก่ประเทศ เนื่องจากในการต่อรองกับประเทศตะวันตกนั้นประเทศไทยต้องยอมเสียเปรียบเสมอมา ทำให้เกิดความจำเป็นในการปฏิรูประบบต่าง ๆ ภายในประเทศ การรวมอำนาจและการจัดองค์กรใหม่เป็นสิ่งจำเป็นเพื่อความมั่นคงของประเทศ ในอันที่จะเผชิญกับเหตุการณ์ของโลกที่เปลี่ยนแปลงไป

สรุปได้ว่าวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปการบริหารราชการ มี 2 ประการ คือ ทำให้ประเทศไทยเจริญก้าวหน้าทันประเทศอื่นและการธำรงรักษาเอกราชของชาติไว้

กลยุทธในการปฏิรูป

ปีแรกที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีอำนาจในการปกครองเต็มที่ พระองค์ทรงตั้งที่ปรึกษาราชการแผ่นดินและที่ปรึกษาในพระองค์ **โดยมีพระราชปรารภว่า ถึงเวลาที่ต้องแก้ไขข้อขัดข้องต่าง ๆ ที่พระมหากษัตริย์ไม่สามารถแก้ไขได้ด้วยพระองค์เอง การรวมกำลังความคิดจากข้าราชการที่มีสติปัญญา ให้เป็นที่ปรึกษาจะช่วยแก้ปัญหาได้**

พระองค์ทรงรออยู่จนถึง พ.ศ. 2435 (19 ปี หลังจากมีพระราชอำนาจเต็ม) จึงได้ทรงปรับปรุงการจัดองค์กรครั้งใหญ่ ในระหว่างนั้นได้ทรงเปลี่ยนแปลงเรื่องที่มีความสำคัญรองลงไปด้วย การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอันหนึ่งได้แก่การกำหนดตำแหน่งสมุหเทศาภิบาลประจำท้องที่ห่างไกล ซึ่งเป็นการสร้างระบบการปกครองเป็นแบบเดียวกันทั้งประเทศแทนการปกครองตามขนบธรรมเนียมของแต่ละท้องถิ่น ต่อมาได้มีพระบรมราชโองการปรับปรุงการจัดองค์กรโดยยกกรมที่มีอยู่เดิม 6 กรม ได้แก่ มหาดไทย กลาโหม นครบาล วัง พระคลัง เกษตราธิการขึ้นเป็นกระทรวงใหม่ 12 กระทรวง เสนาบดีมียศและศักดินาเท่ากันหมด ได้แก่ มหาดไทย กลาโหม วัง นครบาล เกษตรพาณิชการ ต่างประเทศ พระคลัง ยุติธรรม ยุทธนาธิการ ธรรมการ โยธาธิการ มุรธาธิการ (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 9 พ.ศ. 2435) แต่ละกระทรวงประกอบด้วยกรมต่าง ๆ ที่ตั้งขึ้นตามลักษณะหน้าที่ความรับผิดชอบเฉพาะเรื่อง และมีความสำคัญเท่าเทียมกัน เป็นการจัดแบ่งอำนาจด้านการปกครอง การทหาร การคลัง กระบวนการยุติธรรมที่เคยกระจัดกระจายอยู่ในกรมต่าง ๆ เข้ามารวมกันอย่างมีระเบียบแบบแผน การควบคุมการบริหารประเทศของพระมหากษัตริย์ จึงทำได้อย่างรัดกุมขึ้น นอกจากนั้นยังกำหนดให้ข้าราชการรับเงินเดือนประจำแทนการเก็บค่าสินไหมจากผู้รับบริการ ทำให้การควบคุมเป็นไปอย่างดียิ่งขึ้น

ปัญหาด้านกฎหมายเป็นปัญหาหลักที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์กับมหาอำนาจยุโรป ความพยายามที่จะกำจัดสิทธิสภาพนอกอาณาเขต ซึ่งหมายถึงการปฏิวัติการบริหารกระบวนการยุติธรรมและตัวบทกฎหมายอย่างสิ้นเชิง ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำหน้าที่ศึกษาปัญหาและพิจารณาทบทวนตัวบทกฎหมายในปี พ.ศ. 2440 เพื่อให้มีกฎหมายที่มีแบบแผนและได้มาตรฐานเป็นที่ยอมรับจากมหาอำนาจ และเป็นรากฐานที่จะนำไปสู่การยกเลิกศาลกงสุลให้หมดไป ใน พ.ศ. 2450 ได้ประกาศใช้ประมวลกฎหมายลักษณะอาญา เป็นผลให้อังกฤษตกลงรับหลักการที่จะยกเลิกสิทธิสภาพนอกอาณาเขตที่มีมาเกือบ 30 ปี ในปีต่อมา

สรุปว่า พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงปรับปรุงระบบกษัตริย์ให้ทันสมัยยิ่งขึ้น จัดรูปรัฐบาลให้เป็นแบบตะวันตก คือ จัดกลุ่มความรู้ความชำนาญเฉพาะเรื่อง การรวมอำนาจ ก่อตั้งระบบราชการให้การฝึกอบรม กำหนดอัตราเงินเดือนข้าราชการ เลิกทาสและให้ประชาชนมีสิทธิมีเสียงเสนอแนะหรือคัดค้านการบริหารของพระมหากษัตริย์ได้ เริ่มจัดตั้งระบบการคมนาคมและการสื่อสารที่ทันสมัย ส่งเสริมการอุตสาหกรรม และการติดต่อค้าขายกับชาติตะวันตก ซึ่งเป็นเหตุให้ต้องเปลี่ยนแปลงด้านกฎหมาย กระบวนการยุติธรรมและเศรษฐกิจครั้งใหญ่

พระมหากษัตริย์ทั้ง 2 พระองค์ ทรงวางแผนอย่างมีหลักการ และใช้แผนได้เหมาะกับเหตุการณ์ รวมทั้งการใช้ทรัพยากรมนุษย์ที่มีอยู่ให้ได้ประโยชน์สูงสุด เห็นได้จากการที่ทรงมีพระบรมราชโองการให้สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการ

เป็นผู้แทนพระองค์ไปร่วมพระราชพิธีฉลองการขึ้นครองราชสมบัติครบรอบ 50 ปี ของสมเด็จพระบรมราชินีวิคตอเรีย เมื่อ พ.ศ. 2430 นั้น ศึกษารูปแบบของคณะรัฐมนตรีและการจัดรูปกระทรวงทบวงกรมของอังกฤษ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการวางแผนสำหรับการปรับปรุงองค์การบริหารราชการ ได้มีการทดลองการจัดรูปแบบใหม่นี้อย่างระมัดระวังก่อนที่จะนำไปใช้เป็นทางการ ในปีนั้นก็ทรงเริ่มให้มีการประชุมเป็นประจำทุกสัปดาห์ในพระบรมมหาราชวัง เพื่อคัดเลือกและฝึกฝนบุคคลที่อยู่ในข่ายได้รับการแต่งตั้งเป็นเสนาบดีกระทรวงใหม่

นอกจากนั้นพระองค์ยังทรงตั้งโรงเรียนมหาดเล็กขึ้น เพื่อฝึกคนเป็นข้าราชการ (ภายหลังกลายเป็นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) ส่งบุตรหลานเชื้อพระวงศ์ ขุนนาง และบุคคลชั้นสูงไปศึกษาวิชาในทวีปยุโรป และการจัดการทหารให้เป็นไปตามระบบสากล

องค์ประกอบซึ่งช่วยส่งเสริมหรือเป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูป

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า พระมหากษัตริย์และขุนนางมีบทบาทสำคัญต่อการบริหาร การแต่งตั้งที่ปรึกษาชาวต่างประเทศให้รับผิดชอบและปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเสนาบดีหรืออธิบดีเฉพาะระยะเวลาเริ่มตั้งแต่หน่วยงานใหม่ ๆ จึงมีผลดีเพราะบุคคลเหล่านี้มีจุดประสงค์ให้มีผลงานปรากฏ ราชการส่วนรวมก็ได้รับประโยชน์จากการอุทิศตนทำงาน **สร้างสรรค์เพื่อปรับปรุงระบบราชการใหม่ของท่านเหล่านี้ เสนาบดีชาวไทยที่เฉลียวฉลาด** และมีความสามารถมากพระองค์หนึ่งได้แก่ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ผู้ทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเป็นเวลา 18 ปี ได้ทรงพัฒนาระบบการปกครองส่วนท้องถิ่น และจัดระบบราชการใหม่ มีผู้กล่าวเปรียบเทียบว่า **"ถ้าเปรียบพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นสถาปนิก สมเด็จฯกรมพระยาดำรงราชานุภาพก็เปรียบเสมือนนายช่างหัวหน้าโครงการ โครงสร้างทางการบริหารที่ได้ก่อตั้งระหว่าง ค.ศ. 1792 ถึง 1959 เป็นโครงสร้างที่มั่นคงยืนยาว สำหรับระบบการบริหารและการปกครองที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน (1966) นั้น เมื่อพิจารณาอย่างลึกซึ้งลงไปแล้วจะเห็นว่าเป็นสิ่งเดียวกัน"** (Riggs, 1966, หน้า 119)

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเป็นบุคคลสำคัญที่สุดในการปฏิรูปในหลาย ๆ ด้าน เช่น การริเริ่ม การคาดการณ์หรือการพยากรณ์ และการเป็นผู้นำ **พระองค์ทรงมีพระปรีชาสามารถในการวางแผนและดำเนินการตามแผนอย่างมีประสิทธิภาพ** เป็นขั้นตอนจนประสบผลสำเร็จโดยอาศัยพื้นฐานที่พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงวางไว้

อย่างไรก็ดีประชาชนและข้าราชการยังคุ้นเคยกับระบบการปกครองที่มีพระมหากษัตริย์หรือที่ปรึกษาเป็นผู้นำ จึงไม่เข้ามาร่วมมือหรือให้ความสนใจในการเปลี่ยนแปลงนี้มากเท่าที่ควร เพราะความรู้สึกนึกคิด ค่านิยม พฤติกรรม และแนวโน้มของสังคมที่ยึดถือ

ตัวบุคคลและฐานะทางสังคมของบุคคล ตลอดจนโครงสร้างทางการบริหารที่ยังไม่รัดกุมดีพอ องค์ประกอบเหล่านี้ทำให้การปฏิรูปทางสังคมไม่ได้ผลเท่าที่ควร และบางเรื่องเป็นผลต่อมาตราบจนกระทั่งทุกวันนี้

สรุปผลที่ได้รับจากการปฏิรูป

ความพากเพียรพยายามปรับปรุงประเทศของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เกิดจากการที่ทั้งสองพระองค์ทรงตระหนักดีว่า**ความอยู่รอดของประเทศขึ้นอยู่กับการปรับปรุงประเทศ เพื่อธำรงรักษาเอกราชของชาติ และนำความเจริญมาสู่ชาวไทยส่วนรวม การเปลี่ยนแปลงอย่างค่อยเป็นค่อยไปเป็นเหตุให้เกิดการปฏิรูปภายหลัง ซึ่งส่งผลหลายด้าน แต่ที่เด่นชัดที่สุดได้แก่การดำรงเอกราชของชาติ**

การปฏิรูประบบการบริหารราชการครั้งใหญ่นี้เป็นเหตุให้เกิดการปรับปรุงที่เกี่ยวพันไปถึงระบบการเมือง สังคมและเศรษฐกิจและยังทำให้การบริหารงานบุคคลเริ่มมีระบบที่ดีขึ้นด้วย เช่น การวางแผน การสรรหาและพัฒนาเจ้าหน้าที่ระดับบริหาร การสอบการใช้ระบบชั้นยศ หรือการจำแนกตำแหน่งให้เหมาะสมกับลักษณะงานของแต่ละกระทรวงและเหมาะสมกับรูปแบบการบริหารงานบุคคลของไทย ซึ่งเป็นรากฐานของระบบราชการในปัจจุบัน นับว่าพระมหากษัตริย์ในมหาจักรีบรมราชวงศ์ทรงมีพระปรีชาสามารถ ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงระบบราชการได้เหมาะสมและทันต่อเหตุการณ์

การดำเนินนโยบายปฏิรูปการบริหารราชการในสมัยรัชกาลที่ 4 และ 5 นั้นเป็นไปตามหลักวิชาการสมัยใหม่ทุกประการ เริ่มตั้งแต่เป้าหมายของการปฏิรูป เพื่อพัฒนาระบบจตุสดมภ์ มาเป็นระบบการบริหารแบบกระทรวง ซึ่งแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบในแต่ละเรื่องขาดจากกัน (ตาม FUNCTION ของงาน) การบริหารในภูมิภาคก็จัดแบบแผนใหม่ใช้ระบบเทศาภิบาลเป็นการรวมอำนาจมาไว้ในส่วนกลาง (CENTRALIZATION) แทนระบบหัวเมืองประเทศราช ทำให้ประเทศมั่นคงขึ้นมีฐานะเป็นรัฐประชาชาติ (NATION-STATE)

การส่งบุตรหลานเชื้อพระวงศ์และขุนนางไปศึกษาวิชา ณ ต่างประเทศ และการตั้งโรงเรียนเพื่อฝึกหัดข้าราชการนั้น เป็นการพัฒนาคุณภาพของเจ้าหน้าที่วิธีหนึ่ง นอกจากนั้นยังทรงตั้งข้าราชการผู้มีความรู้ความสามารถเป็นที่ปรึกษาและว่าจ้างที่ปรึกษาชาวต่างประเทศมาช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานอีกด้วย

พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีเวลาจัดเตรียมการปฏิรูปอย่างพอเพียง เพราะพระองค์ทรงออกผนวชและเสด็จธุดงค์ไปในที่ต่าง ๆ ได้เห็นสภาพความเป็นจริงของบ้านเมืองทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ การปกครอง สภาพแวดล้อมในเมืองและหัวเมือง ทรงศึกษาภาษาอังกฤษอย่างแตกฉาน ทรงให้ความใกล้ชิดสนิทสนมกับมิชชั่นนารี

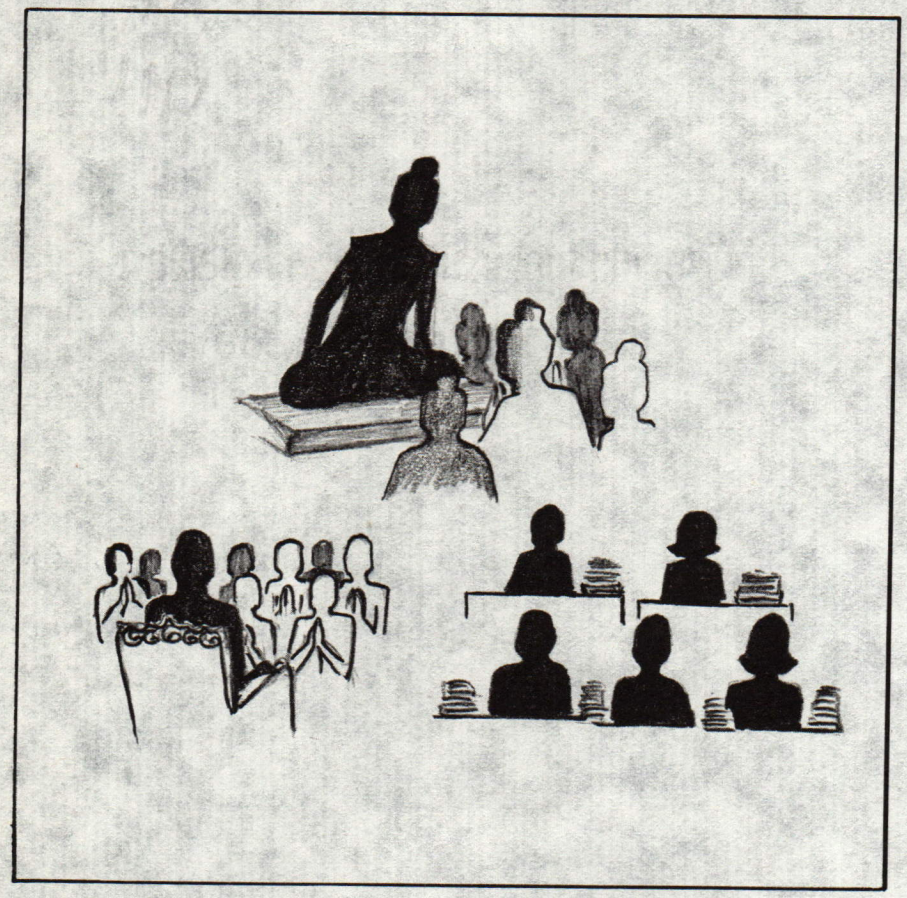
สามารถเข้าพระทัยความรู้สึกนึกคิด ทัศนคติของชาวตะวันตกที่มีต่อประเทศไทย และประเทศอื่นในภูมิภาคเอเชียอาคเนย์ ทรงศึกษารูปแบบทางวิชาการด้านต่าง ๆ ของชาวตะวันตก ครั้นเสวยราชย์แล้วจึงทรงวินิจฉัยเหตุการณ์บ้านเมืองได้อย่างถูกต้องกับความเป็นจริง และนำอารยธรรมตะวันตกมาประยุกต์ใช้ในสังคม ประเพณีและการศึกษาของไทยได้อย่างนุ่มนวลแนบเนียนและมีประสิทธิผล

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงมีเวลาศึกษาเหตุการณ์บ้านเมืองเช่นกัน โดยทรงพิจารณาศึกษาในระยะที่ยังมีผู้สำเร็จราชการคอยช่วยว่าราชการเป็นเวลาประมาณ 14 ปี หลังจากพระราชพิธีบรมราชาภิเษกครั้งที่ 2 ในปี 2416 แล้วพระองค์ทรงเปลี่ยนแปลงระบบต่าง ๆ ทีละน้อย ๆ จนผลกลายเป็นการปฏิรูปครั้งใหญ่ทั้งด้านการเมือง สังคมและเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นผลดีแก่ประเทศไทยมาตราบเท่าทุกวันนี้

วิวัฒนาการของระบบข้าราชการพลเรือน
ในสมัยรัตนโกสินทร์ ๒๐๐ปี

บทที่ 1
การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

ทรงวิทย์ แก้วศรี
พิพัฒน์ โกศัลวัฒน์
วิจิตร รวยเสมอ



ภาพประกอบ : เปรมจิตต์ เหมินทร์

1.1 บทนำ

"...การปกครองบ้านเมืองของเราซึ่งได้จัดมาแต่ก่อนนั้น ได้แบ่งเสนาบดีเป็น 6 ตำแหน่ง ยกเป็นอัครมหาเสนา 2 คือสมุหนายก ได้บังคับกรมฝ่ายพลเรือนทั่วไป สมุหพระกลาโหม ได้บังคับกรมฝ่ายทหารทั่วไป เมื่อพิเคราะห์ดูตามตำแหน่งที่ตั้งขึ้นแต่เดิมก็ดูเหมือนจะให้บังคับการได้สิทธิ์ขาดตลอดในการพลเรือนฝ่ายหนึ่ง การทหารฝ่ายหนึ่ง แต่เมื่อตรวจดูตามพระราชพงศาวดาร ก็ไม่เห็นได้ว่า อัครมหาเสนาธิบดีทั้ง 2 คนนี้ได้บังคับการทั่วไปในฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหารสิทธิ์ขาดดังที่ตั้งขึ้น เป็นแต่เหมือนกับสมุหบัญชีที่จะรวบรวมจำนวนคนฝ่ายพลเรือนคนหนึ่ง ฝ่ายทหารคนหนึ่งเท่านั้น อีกประการหนึ่ง การซึ่งแบ่งเป็นฝ่ายพลเรือน ฝ่ายทหารนั้น ถือว่ากฎหมายจะรีบยกไพร่หลวงฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนผิดกันบ้างในที่บางแห่ง แต่การที่ใช้ไปทัพจับศึกอันใด ใช้ทั้งสองฝ่ายเหมือนกันเสมอกันจนไม่เข้าใจได้ว่า การที่แบ่งเป็นฝ่ายทหารฝ่ายพลเรือนนี้มีประสงค์แต่เดิมอย่างไร แต่คงต้องเข้าใจว่า การที่แบ่งไว้แต่เดิมเช่นนี้คงมีตำแหน่งหน้าที่ผิดกัน แต่หากเลือน ๆ กันมาด้วยเหตุต่าง ๆ จนคงเป็นแต่สมุหบัญชีอย่างเช่นเป็นกันอยู่ในปัจจุบันนี้..."

พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไข การปกครองแผ่นดิน พ.ศ. 2430.[1]

ก่อนที่จะกล่าวถึงวิวัฒนาการของระบบราชการพลเรือนสมัยรัตนโกสินทร์ จะขอกล่าวถึงลักษณะการปกครองของไทยตั้งแต่สมัยโบราณจนถึงสมัยการปกครองแผ่นดินในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวโดยสังเกตดังต่อไปนี้

สมัยกรุงสุโขทัย

ในสมัยแรกเริ่ม ก่อนที่จะมีการสถาปนากรุงสุโขทัย การปกครองได้รับอิทธิพลจากขอม **คือ เป็นการปกครองแบบนายปกครองบ่าว** ต่อมาเมื่อพ่อขุนบางกลางท่าวหรือพ่อขุนศรีอินทราทิตย์ได้ปกครองสุโขทัย การปกครองตลอดสมัยราชวงศ์พระร่วงจึงเป็น**การปกครองแบบพ่อปกครองลูก** พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีพระราชอำนาจสิทธิ์ขาดในการบริหารราชการแผ่นดิน ทรงดำรงตำแหน่งในฐานะเป็น "พ่อเมือง" หรือเรียกว่า "พ่อขุน" ข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ เรียกว่า "ลูกขุน" ส่วนราษฎรอยู่ในฐานะ "ลูกเมือง"

---

(1) ศิลปากร, กรม. **เจ้านายและข้าราชการกราบบังคมทูลความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงราชการแผ่นดิน ร.ศ. 103 และ พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน**. (กรุงเทพฯ, ร.พ.กรมสรรพสามิต, 2510), หน้า 62.

การปกครองในสมัยกรุงสุโขทัย แบ่งเมืองออกเป็น 4 ชั้น คือ เมืองหลวง และเมืองลูกหลวงครองหน้าด่านอยู่ 4 ด้าน และมีการแต่งตั้งเชื้อพระวงศ์ไปกินเมือง

สมัยกรุงศรีอยุธยา

กรุงศรีอยุธยาในสมัยต้นก็มีลักษณะการปกครองตามอิทธิพลของขอม ซึ่งครองดินแดนแถบนี้มาแต่เดิม กล่าวคือ **ปกครองแบบนายปกครองบ่าว ถือหลักอย่างการปกครองทหาร ราษฎรชายทุกคนต้องเป็นทหาร** การปฏิบัติหน้าที่ราชการฝ่ายพลเรือนก็ฝากให้ทหารช่วยทำ เจ้ากระทรวงฝ่ายพลเรือนจึงเรียกว่า "เสนาบดี" ซึ่งหมายถึง "แม่ทัพ"

หลักการปกครองในสมัยกรุงศรีอยุธยา ได้วิวัฒนาการออกไปโดยลำดับ ในระยะแรกจัดรูปการปกครองเป็น 4 กรม เรียก **จตุสดมภ์** คือ เมือง (เวียง) วัง คลัง นา ต่อมาในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ได้แยกราชการบริหารออกเป็น 2 ฝ่ายคือ **ฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน โดยเอาทหารเป็นสมุหพระกลาโหม และเอาพลเรือนเป็นสมุหนายก** นอกจากนี้ยังทรงสถาปนาระบบศักดินาขึ้น ส่วนการบริหารราชการส่วนภูมิภาคยังใช้หลักเดิม คือ แบ่งเมืองเป็นเมืองราชธานี หัวเมืองชั้นในกับหัวเมืองชั้นนอก

การแต่งตั้งตำแหน่งเสนาบดีหรือขุนนางไทยตามที่ปรากฏในกฎหมายทำเนียบศักดินาพลเรือนและทหาร[1] ได้เป็นแบบอย่างการแต่งตั้งขุนนางสืบมาจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ซึ่งสรุปได้ว่าจะมีตำแหน่งเสนาบดีใหญ่น้อยลดหลั่นกันดังนี้

ก. เสนาบดีชั้นที่ 1 เรียกว่าอัครมหาเสนาบดี มีทั้งฝ่ายพลเรือนและทหาร
ข. เสนาบดีชั้นที่ 2 เรียกว่า เสนาบดีจตุสดมภ์
ค. เสนาบดีชั้นที่ 3 เรียกว่า เสนาบดีสีหราช
ง. เสนาบดีชั้นที่ 4 เรียกว่า มนตรี

---

(1) กฎหมายตรา 3 ดวง

สมัยกรุงธนบุรี

เมื่อสมเด็จพระเจ้าตากสินได้สถาปนากรุงธนบุรีขึ้นเป็นราชธานี ในปี พ.ศ. 2311 การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคคงดำเนินตามแบบกรุงศรีอยุธยา

1.2 การบริหารราชการส่วนกลาง

1.2.1 สมัยรัชกาลที่ 1-5 ตอนต้น

ลักษณะการปกครองสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ กำหนดแบ่งเป็น 3 ระยะ คือ **ระยะแรก**นับแต่รัชกาลที่ 1 ถึงต้นรัชกาลที่ 5 **ระยะที่ 2** สมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งปฏิรูปการปกครองใหม่ถึงรัชกาลที่ 7 ตอนต้น และ**ระยะที่ 3** คือรัชกาลที่ 7 จนถึงปัจจุบัน ซึ่งเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบราชาธิปไตยเป็นระบอบประชาธิปไตย

ในระยะแรก แม้จะดำเนินการปกครองแบบกรุงศรีอยุธยา แต่ก็มีการแก้ไขบ้างเพียงเล็กน้อย พระมหากษัตริย์ทรงถือพระราชอาญาสิทธิ์ขาด เมื่อมีราชการศึกสงครามก็ควบคุมกองทัพไปต่อสู้ข้าศึก ในยามปกติก็ร่วมกันปฏิบัติราชการบ้านเมือง มีการประชุมปรึกษาหารือกัน ณ ที่ประชุมเสนาบดี ซึ่งเรียกรวม ๆ ว่า **ศาลาลูกขุน**

1.2.2 สมัยรัชกาลที่ 5 - รัชกาลที่ 7 ตอนต้น

โดยที่ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 4) ได้มีคนชาติในยุโรปหลายชาติเข้ามาอยู่ในประเทศไทย เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส ฮอลันดา ฯลฯ ยิ่งต่อมาในระหว่าง พ.ศ. 2411—2453 คนชาติต่าง ๆ เข้ามายุ่งในประเทศไทยเพิ่มมากขึ้น ความยุ่งยากในทางปกครองและทางการเมืองระหว่างประเทศ ตลอดจนการจัดเก็บภาษีอากรก็มีมากขึ้นเป็นลำดับ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตระหนักถึงเหตุการณ์ดังกล่าวเป็นอย่างดี และด้วยพระปรีชาสามารถจึงได้ทรงปรับปรุงแก้ไขการบริหารบ้านเมืองทั้งกิจการภายนอกและกิจการภายในประเทศ

ในทางการปกครองหรือการบริหาร พระองค์ได้ทรงปฏิรูปการปกครองใหม่ โดยปรับปรุงแก้ไขทั้งราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และได้ทรงเริ่มให้มีการจัดการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางนั้นพระองค์เลิกตำแหน่งสมุหนายก และสมุหกลาโหม กับจัตุสดมภ์ โดยทรงปรับปรุงแก้ไขการแบ่งส่วนราชการใหม่ ได้ทรงแบ่งหน้าที่โดยถือเอางานที่ปฏิบัติเป็นหลัก ถ้างานมีลักษณะอย่างเดียวกันก็เอามารวมไว้แห่งเดียวกัน ได้มีการแยกหน้าที่ออกไปตามลักษณะของงาน เช่น มหาดไทย ก็ให้มีหน้าที่ในทางปกครอง กลาโหมมีหน้าที่ทางทหาร ส่วนศาลก็ให้มีทบวงการนี้ขึ้นโดยเฉพาะ เป็นต้น

นับว่าเป็นครั้งแรกที่ประเทศไทยเราได้จัดระเบียบบริหารราชการ โดยแยกหน้าที่การงานออกเป็นส่วนสัดแบบนานาประเทศ

ในชั้นต้น พระองค์ได้ทรงแบ่งหน้าที่เป็น 12 ส่วน เรียกว่า **กรม** แล้วต่อมาจึงเรียก**กรม** ว่า **กระทรวง** และได้ทรงตั้งตำแหน่งเสนาบดีขึ้น มีฐานะเทียบเท่ากันทุกกระทรวง

กรมที่เคยตั้งแล้วเปลี่ยนเป็นกระทรวงมีดังนี้

1. กรมมหาดไทย
2. กรมกลาโหม
3. กรมท่า
4. กรมวัง
5. กรมเมือง (ต่อมาเป็นกระทรวงนครบาล)
6. กรมนา
7. กรมพระคลัง
8. กรมยุทธนาธิการ (ต่อมาตั้งกระทรวงได้ไปรวมอยู่กับกลาโหม)
9. กรมธรรมการ
10. กรมยุติธรรม
11. กรมโยธาธิการ
12. กรมมุรธาธิการ

นอกจากนี้ในปี พ.ศ. 2435 พระองค์ได้ทรงตั้ง**เสนาบดีสภา**[1] ขึ้นเพื่อเป็นที่ประชุมเสนาบดีกระทรวงต่าง ๆ ด้วย

สำหรับการปรับปรุงแก้ไขระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ได้ทรงปรับปรุงแก้ไขตั้งแต่ พ.ศ. 2437 จนถึง พ.ศ. 2449 จึงเป็นที่เรียบร้อย โดยจัดให้มีการปกครองแบบ **เทศาภิบาล** ซึ่งมีหลักการสำคัญ โดยมอบทั้ง **"ความรับผิดชอบ"** และ **"อำนาจการปกครองบังคับบัญชา"** แก่สมุหเทศาภิบาล หรือ ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือ อำเภอแล้วแต่กรณี

1.2.3 สมัยรัชกาลที่ 7 - ปัจจุบัน

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า การจัดระบบการบริหารราชการได้เริ่มมีระเบียบขึ้นอย่างเห็นได้ชัดในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แต่อย่างไรก็ตาม การปกครองประเทศในระยะนั้นก็ยังเป็นการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราช หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 แล้ว รูปการปกครองของประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงไป พระมหากษัตริย์เป็นประมุขของชาติและอยู่ภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญ ทรงใช้

---

(1) หลวงนรกิจบริหาร, **คำบรรยาย การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน; ตามหลักทั่วไปและเฉพาะประเทศไทย** (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2517), หน้า 131–140.

อำนาจนิติบัญญัติทางสภาผู้แทนราษฎร อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรีและอำนาจตุลาการทางศาล

ในปีต่อมา ได้มีการกำหนดพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งพระราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 และแก้ไขเพิ่มเติมใหม่อีกหลายครั้งจนถึง ฉบับ พ.ศ. 2495 ซึ่งมีสาระสรุปได้ดังนี้

1. ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ได้แก่ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง กรม ทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบกรม

2. ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ ภาค จังหวัด อำเภอ

3. ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาล สุขาภิบาล

การจัดระบบการบริหารราชการ (การจัดส่วนราชการ) ได้เปลี่ยนแปลงแก้ไขเรื่อย ๆ กันมาโดยตลอด หลังจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2503 เป็นต้นมา รัฐบาลได้เน้นความสำคัญการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางมาก ได้ปรับปรุงการแบ่งส่วนราชการในกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น เพื่อให้การบริหารราชการเป็นไปอย่างเรียบร้อย ประหยัด รวดเร็ว และขจัดปัญหางานซ้ำซ้อนกัน โดยให้มีกระทรวงและส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกระทรวงจำนวน 12 กระทรวง คือ

1. สำนักนายกรัฐมนตรี
2. กระทรวงกลาโหม
3. กระทรวงการคลัง
4. กระทรวงการต่างประเทศ
5. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
6. กระทรงคมนาคม
7. กระทรวงพาณิชย์
8. กระทรวงมหาดไทย
9. กระทรวงยุติธรรม
10. กระทรวงศึกษาธิการ
11. กระทรวงสาธารณสุข
12. กระทรวงอุตสาหกรรม

และส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง

ต่อมาคณะปฏิวัติได้พิจารณาเห็นว่า การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของเดิม ควรจะมีการปรับปรุงให้เหมาะสมยิ่งขึ้น จึงได้มีประกาศฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 ก.ย. พ.ศ. 2515 แก้ไขปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดินใหม่ โดยแบ่งการบริหารออกเป็น

3 ส่วนดังนี้

1. **ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง** ได้แก่สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นมีฐานะเทียบเท่ากรม

2. **ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค** ได้แก่จังหวัดและอำเภอ

3. **ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น** ได้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและสุขาภิบาล

1.3 การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

1.3.1 สมัยรัชกาลที่ 1-4

ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น แต่เดิมได้แบ่งหัวเมืองออกเป็น 3 ประเภทคือ

1. **หัวเมืองชั้นใน** ได้แก่บรรดาเมืองเล็ก ๆ ที่อยู่รายรอบราชธานี มีผู้รั้งกับกรมการเมืองเป็นผู้ดูแลปกครอง ขึ้นตรงต่อเจ้ากระทรวงในราชธานี

2. **หัวเมืองชั้นนอก** ได้แก่เมืองที่อยู่ไกลออกไป แบ่งเป็นเมืองชั้นเอก โท ตรี และจัตวา ตามขนาดความสำคัญของแต่ละเมือง พระมหากษัตริย์ทรงตั้งพระราชวงศ์หรือข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ไปปกครองดูแล(1)

3. **เมืองประเทศราช** ได้แก่เมืองที่อยู่ห่างไกลถึงชายแดน ส่วนมากเป็นเมืองต่างชาติต่างภาษา มีเจ้านายปกครองอิสระ เมืองประเทศราชจะต้องส่งบรรณาการมาถวายพระมหากษัตริย์ในเมืองหลวง 2 ปีต่อครั้ง

1.3.2 สมัยรัชกาลที่ 5-7 ตอนต้น

การปกครองหัวเมืองแต่เดิม ยังใช้เรียกในก.ม.เก่าว่า "กินเมือง" ต่อมาในภายหลังเรียกใหม่ว่า "ว่าราชการเมือง" วิธีปกครองผู้เป็นเจ้าเมืองต้องปกครองให้ราษฎรอยู่เย็นเป็นสุข ราษฎรก็ต้องตอบแทนด้วยการออกแรงช่วยทำงาน หรือแบ่งสิ่งของที่หาทำมาได้เป็นของกำนัลแก่เจ้าเมืองคนละเล็กละน้อย ต่อมา ความเปลี่ยนแปลงในสังคมทำให้การเลี้ยงชีพฝืดเคือง ผลประโยชน์ที่เจ้าเมืองกรมการได้รับอย่างโบราณก็ไม่พอเลี้ยงชีพ จึงต้องคิดหาผลประโยชน์เพิ่มพูนในทางอื่น เช่น ทำไร่นา ค้าขาย เป็นต้น จึงเกิดประเพณีหากินด้วยอาศัยตำแหน่งในราชการแทบทั่วไป(2)

ในสมัยปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน รัชกาลที่ 5 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงปรับปรุงแก้ไขระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ตั้งแต่ พ.ศ. 2437

---

(1) เฉลิม วันปฐมพงศ์และคนอื่น ๆ , **ประวัติศาสตร์สังคมไทย** 1 กรุงเทพ : สำนักพิมพ์เสถียรไทย, 2520) หน้า 63–65

(2) ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จฯ กรมพระยา, **เทศาภิบาล** (กรุงเทพ : ศรีเมืองการพิมพ์, 2510) หน้า 26

จนถึง พ.ศ. 2449 จึงเป็นที่เรียบร้อย โดยจัดให้มีการปกครองแบบเทศาภิบาล ซึ่งมีหลักการสำคัญ โดยมอบทั้ง**ความรับผิดชอบ** และ **อำนาจในการปกครองบังคับบัญชา** แก่สมุหเทศาภิบาล หรือผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอแล้วแต่กรณี

1.3.3 สมัยรัชกาลที่ 7 - ปัจจุบัน

นับตั้งแต่ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมาได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 กำหนดให้มีระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นแยกต่างหากจากระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง[1] กล่าวคือ

ก. ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ประกอบด้วย

จังหวัด อำเภอ

ในกรณีหน่วยงาน การปกครองท้องที่ที่รองลงมาจากอำเภอแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ กิ่งอำเภอ ตำบลและหมู่บ้าน

ข. ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด
2. เทศบาล
3. สุขาภิบาล
4. องค์การบริหารส่วนตำบล

นอกจากนี้ ยังมีการจัดรูปการปกครองและการบริหารให้มีลักษณะพิเศษเพิ่มขึ้น คือ การจัดตั้ง "กรุงเทพมหานคร" และ "เมืองพัทยา" ซึ่งปัจจุบันกรุงเทพมหานครเป็นองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 มีฐานะเป็นทบวงการเมือง ผู้บริหารประกอบด้วยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสภากรุงเทพมหานคร มีการแบ่งส่วนราชการเป็นเขต เขตแบ่งออกเป็นแขวง มีหัวหน้าเขตและหัวหน้าแขวงคอยรับผิดชอบการปฏิบัติราชการ

ส่วนเมือง**พัทยา** ได้จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น.

---

(1) ผุสดี สัตยมานะ **การบริหารรัฐกิจ** (กรุงเทพมหานคร, โอเดียนสโตร์ 2521) หน้า 180

บทที่ 2
ประเภทข้าราชการฝ่ายพลเรือน

ทรงวิทย์ แก้วศรี
สุชาดา นรัตถรักษา

ภาพประกอบ : เปรมจิตต์ เหมินทร์

แต่เดิมมาตั้งแต่สมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์ ข้าราชการมีเพียง 2 ประเภท คือ ข้าราชการฝ่ายทหาร และข้าราชการฝ่ายพลเรือน และยังไม่มีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบให้เป็นสัดส่วน การปฏิบัติหน้าที่ราชการยังคงก้าวก่ายสับสนกันอยู่ ในยามบ้านเมืองสงบข้าราชการทั้งหมดก็จะทำหน้าที่รับใช้ต่อองค์พระมหากษัตริย์ เมื่อถึงยามศึกสงครามจะออกรบป้องกันประเทศ พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจสิทธิขาดที่จะทรงวินิจฉัยมอบหมายให้ข้าราชการผู้ใดปฏิบัติหน้าที่อะไรได้ตามพระราชอัธยาศัย ซึ่งเป็นรูปแบบการบริหารที่ยึดถือสืบเนื่องกันมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา จนกระทั่งในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) มีการเปลี่ยนแปลงปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินครั้งใหญ่ และมีการพัฒนาระบบการบริหารทั่วไปให้เจริญก้าวหน้า ได้มีการนำรูปแบบการบริหารงานบุคคลแบบตะวันตกมาใช้เป็นครั้งแรก โดยกำหนดให้มีการจัดรูปการบริหารราชการเป็นแบบกระทรวง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงจัดตั้งกระทรวงขึ้น 12 กระทรวง และกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบให้แต่ละกระทรวงปฏิบัติไม่ปะปนกัน ทำให้ข้าราชการเริ่มมีหน้าที่ความรับผิดชอบแน่นอน มีสังกัดเป็นสัดส่วน มีระเบียบแบบแผนมากขึ้น และได้มีการแบ่งแยกข้าราชการฝ่ายทหารและข้าราชการฝ่ายพลเรือนออกจากกันโดยเด็ดขาดไม่ปะปนกันอย่างในสมัยก่อน ต่อจากนั้นมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 7) ทรงเห็นว่าระบบราชการมีขอบเขตกว้างขวางขึ้น ข้าราชการมีจำนวนมากขึ้น การปฏิบัติหน้าที่ราชการยังไม่มีระเบียบแบบแผนที่แน่นอน ไม่เสมอหน้ากัน จึงทรงวางระเบียบการบริหารงานบุคคลในราชการพลเรือนขึ้นเป็นครั้งแรก โดยทรงประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ พ.ศ. 2471 บังคับใช้แก่ข้าราชการพลเรือนทั่วไป โดยเสมอหน้าเท่าเทียมกัน และนับแต่นั้นมาข้าราชการฝ่ายพลเรือนก็เริ่มแบ่งแยกออกเป็นประเภทต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงานบุคคลมาจนกระทั่งปัจจุบัน ซึ่งจะได้แสดงรายละเอียดวิวัฒนาการความเป็นมาของประเภทข้าราชการฝ่ายพลเรือนตั้งแต่ตอนต้นกรุงรัตนโกสินทร์จนกระทั่งถึงปัจจุบันในตอนต่อไป โดยจะได้แสดงเป็น 3 ระยะคือ ระยะก่อนสมัยรัชกาลที่ 5 ระยะสมัยรัชกาลที่ 5 – รัชกาลที่ 7 ตอนต้น และระยะสมัยรัชกาลที่ 7 – ปัจจุบัน

2.1 ก่อนสมัยรัชกาลที่ 5

ก่อนสมัยรัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ข้าราชการแบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน มีผู้บังคับบัญชา เรียกว่าอัครมหาเสนาบดี ซึ่งมีสมุหพระกลาโหมเป็นผู้บังคับกรมฝ่ายทหารทั่วไป และสมุหนายกเป็นผู้บังคับกรมฝ่ายพลเรือนทั่วไปแม้จะได้แบ่งข้าราชการออกเป็น 2 ประเภทเช่นนี้ แต่หน้าที่ก็เป็นเช่นเดียวกันทั้งในฐานะพลเรือนและทหาร มีต่างกันบ้างก็เฉพาะการแบ่งเขตปกครองหัวเมืองเท่านั้น คือ สมุหนายกได้บังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายเหนือ และสมุหพระกลาโหมได้บังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายใต้แถบชายทะเลตะวันตกและตะวันออก

ฝ่ายทหารและพลเรือนในตอนนั้นมีลักษณะงานเหมือนกันจนแยกไม่ออก กล่าวคือ แยกเฉพาะแบ่งเขตหัวเมืองปกครองเท่านั้น ทั้งสองอัครมหาเสนาบดีต้องทำหน้าที่ว่าการบ้านเมืองด้วย ว่าการยุติธรรมด้วย ว่าการทหารด้วย ว่าการคลังด้วย คือเป็นเสนาบดีทุกกระทรวงทบวงกรม ที่มีอยู่ในเวลานั้น

นอกจากนี้ในฝ่ายพลเรือนยังมีกรมแยกไปอีก 4 กรม คือ เวียง(เมือง) วัง คลัง และนา เมื่อรวมกับของเดิมที่แบ่งเป็น 2 กรม จึงมีกรมระดับเสนาบดีว่าการถึง 6 กรม เมื่อกาลเวลาเปลี่ยนไปตามลำดับ บางกรมงานมาก บางกรมงานน้อย บางกรมก็มีผลประโยชน์มาก บางกรมมีผลประโยชน์น้อย กรมที่งานมากและผลประโยชน์มากก็แยกกรมย่อยออกไปอีก ต่อมากรมต่าง ๆ ซึ่งแยกออกไปก็อาจเป็นกรมใหญ่มีหน้าที่เสมอกับเสนาบดีหรือยิ่งไปกว่าเสนาบดีที่ตนเคยสังกัดอยู่ จึงมีอิสระในตัวเองและมิได้ขึ้นอยู่กับกรมเดิมของตนต่อไป ทำให้ระบบการแบ่งส่วนราชการค่อนข้างสับสน ข้าราชการก็ต้องแยกออกไปตามสังกัดของกรมนั้น ๆ ซึ่งต่างก็มีอิสระในการควบคุมเป็นของตัวเอง และขึ้นตรงต่อองค์พระมหากษัตริย์

ก่อนการปฏิรูปใหญ่ในสมัยรัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ข้าราชการแบ่งออกเป็นประเภทใหญ่ ๆ ได้ 4 ประเภทคือ

1. **ข้าราชการฝ่ายพลเรือนแท้แบ่งไว้ในฝ่ายพลเรือน** ได้แก่ข้าราชการที่สังกัดในกรมพระสุรัสวดี กรมลูกขุน กรมธรรมการ กรมหมอ กรมพระอาลักษณ์ กรมพระคลังต่าง ๆ มีพระคลังมหาสมบัติเป็นต้น และกรมภูษามาลา

2. **ข้าราชการฝ่ายทหารแท้แบ่งไว้ในฝ่ายทหาร** ได้แก่ข้าราชการที่สังกัดอยู่ในกรมอาสาแปดเหล่า กรมอาษาต่างชาติ กรมพระตำรวจ[1] กรมทหารรักษาพระองค์ กรมกองมอญ เป็นต้น

3. **ข้าราชการฝ่ายทหารแบ่งไว้ในฝ่ายพลเรือน** ได้แก่ข้าราชการที่สังกัดอยู่ในกรมล้อมพระราชวัง กรมแสงปืนโรงใหญ่ กรมช้าง และกรมม้า เป็นต้น

4. **ข้าราชการฝ่ายพลเรือนแบ่งไว้ในฝ่ายทหาร** ได้แก่ข้าราชการที่สังกัดอยู่ในกรมช่างสิบหมู่ เป็นต้น

2.2 สมัยรัชกาลที่ 5 — รัชกาลที่ 7 ตอนต้น

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) ได้ทรงปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินขึ้นใหม่ ทรงตั้งกระทรวงขึ้น 12 กระทรวง ในปี พ.ศ. 2435 นั้น มีผลให้ข้าราชการฝ่ายต่าง ๆ ต้องเข้าไปสังกัดอยู่ในกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งแน่นอน

---

(1) ขอให้สังเกตว่า กรมตำรวจนั้น เดิมขึ้นอยู่กับฝ่ายทหารมาก่อน

มากขึ้นและเมื่อได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในสมัยต่อ ๆ มา เป็นผลให้ข้าราชการมีสังกัดแน่นอนยิ่งขึ้น

1. ข้าราชการกระทรวงกลาโหม (ฝ่ายทหาร)

ในสมัยรัตนโกสินทร์ การทหารได้ทวีความสำคัญมากยิ่งขึ้น ได้มีการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงระเบียบวิธีการจัดกำลังทหารและการบังคับบัญชาให้สอดคล้องกับสถานการณ์ ได้มีการจัดกำลังทัพขึ้นเป็นกรมกองแยกเป็นหมู่เป็นเหล่าขึ้น ให้ทำหน้าที่ป้องกันประเทศในยามรบ ให้มีหน้าที่สอดส่องดูแลและปราบปรามโจรผู้ร้ายในยามสงบ และให้ทำหน้าที่อารักขาและเข้าขบวนพิธีต่าง ๆ

ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อมีการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินใหม่ กระทรวงกลาโหมจึงมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกิจการทหารบก เรือ และอากาศทั้งหมดเสียอย่างเดียว และเป็นผลให้ข้าราชการฝ่ายต่าง ๆ ที่มาสังกัดกองทัพบก กองทัพเรือ กองทัพอากาศ เป็นข้าราชการฝ่ายทหารทั้งหมด และแยกระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายทหารเป็นเด็ดขาดมาตั้งแต่บัดนั้น

2. ข้าราชการกระทรวงมหาดไทย (ฝ่ายพลเรือน)

กระทรวงมหาดไทย ซึ่งถือว่าเป็นหัวหน้าราชการฝ่ายพลเรือน และบังคับหัวเมืองฝ่ายเหนือทั้งปวงมาแต่เดิม ได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโครงสร้างในเรื่องการบังคับบัญชาข้าราชการมาแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว กล่าวคือ ได้ปลดการในหน้าที่สมุหนายกส่งไปกระทรวงอื่น คือส่งการหมายสั่งราชการทั้งทางฝ่ายทหารและพลเรือนต่อไปอย่างหนึ่ง ส่งศาลอุทธรณ์ความหัวเมืองกับทั้งเรือนจำโอนไปยังกระทรวงยุติธรรมที่ตั้งขึ้นใหม่

ภายในกระทรวงมหาดไทยเอง สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ซึ่งทรงรับเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเป็นองค์แรก เมื่อได้มีการประกาศตั้งกระทรวง 12 กระทรวง เมื่อ พ.ศ. 2435 นั้น ได้ทรงจัดระเบียบกรมภายในกระทรวงใหม่ คือ ให้กรมมหาดไทยกลางเป็นพนักงานทำการทุกอย่าง ซึ่งมิได้แยกออกไปเป็นหน้าที่กรมอื่น กรมมหาดไทยฝ่ายเหนือให้เป็นเจ้าหน้าที่แผนกการปราบปรามโจรผู้ร้าย กับการที่เกี่ยวข้องกับชาวต่างประเทศ และเมื่อวางหน้าที่เกี่ยวข้องกับชาวต่างประเทศออกไปให้ปลัดทูลฉลอง (ปลัดกระทรวง) กรมมหาดไทยฝ่ายเหนือจึงเป็นเจ้าหน้าที่แผนกอัยการ และอีกกรมหนึ่งซึ่งมีมาแต่เดิม คือกรมพลัมพังให้เป็นเจ้าหน้าที่ปกครองท้องที่ รวมว่ามี 3 กรม อยู่ในกระทรวงมหาดไทย คือ กรมกลาง กรมฝ่ายเหนือ และกรมพลัมพัง

มีกรมอีก 2 กรมที่ขึ้นอยู่กับมหาดไทยมาแต่เดิม คือ กรมตำรวจภูธร และกรมตำรวจภูบาล ซึ่งมีหน้าที่เดิมไม่ทราบว่าเป็นอย่างไร แต่สมัยสมเด็จฯกรมพระยาดำรงราชา

นุภาพ สองกรมนี้เป็นแต่คุมพลไพร่หลวง สมเด็จฯกรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงสันนิษฐานว่า หน้าที่เดิมน่าจะเป็นพนักงานตรวจด่านทางปลายแดน ซึ่งภายหลังเมื่อมีมอญเข้ามาสวามิภักดิ์อยู่เมืองไทยมาก ให้พวกมอญเป็นพนักงานตรวจตระเวนทางต่อแดนเข้าไปได้จนถึงเมืองพม่าจึงโอนการตรวจตระเวนชายแดนจากกรมตำรวจทั้ง 2 นั้นไปเป็นหน้าที่ของพวกมอญ ซึ่งตั้งขึ้นเป็นอีกกรมหนึ่งเรียกว่า "กรมอาทมาต" กรมตำรวจภูธรกับกรมตำรวจภูบาลจึงเป็นแต่คุมไพร่ขึ้นอยู่ในกระทรวงมหาดไทย ต่อมาได้จัดให้กรมตำรวจภูธรเป็นกรมนักสืบ ขึ้นอีกกรมหนึ่ง ในสมัยรัชกาลที่ 6 ได้จัดตั้งกรมตำรวจภูบาลขึ้นอีกกรมหนึ่ง เมื่อวันที่ 13 กันยายน พ.ศ. 2456 แต่เมื่อได้มีการรวมกรมตำรวจภูธรกับกรมพลตระเวนเป็นกรมเดียวแล้ว กรมตำรวจภูบาลจึงถูกเลิกไปเมื่อ พ.ศ. 2457 ครั้งถึงสมัยที่สมเด็จเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วรพินิตเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ในสมัยรัชกาลที่ 7 ทรงจัดตั้งกรมตำรวจกลางขึ้น โดยรวมกรมตำรวจภูธรกับกรมตำรวจภูบาลเข้าด้วยกัน อนึ่งในสมัยเดียวกันนี้ได้มีการจัดตั้งกรมตำรวจขึ้นมาใหม่อีกกรมหนึ่งเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน พ.ศ. 2473 ให้มีหน้าที่เป็นกำลังส่งไปช่วยปราบปรามโจรผู้ร้าย ในเมื่อเกิดฉุกเฉินขึ้นเหลือกำลังท้องที่จะปราบปรามได้ และเรียกชื่อกรมใหม่นี้ว่าเป็นกรมตำรวจภูบาลอีกครั้งหนึ่ง

อนึ่ง ในสมัยที่สมเด็จฯกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยอยู่นั้น ได้รับพระบรมราชโองการให้จัดตั้งกรมใหม่ขึ้นมาอีก 2 กรมคือ กรมป่าไม้ ซึ่งต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 6 โปรดให้โอนกรมป่าไม้ไปสังกัดกระทรวงเกษตราธิการเมื่อวันที่ 7 เมษายน พ.ศ. 2464 ส่วนอีกกรมหนึ่งคือกรมแร่ ซึ่งมีชื่อหลวงขนานว่า "กรมราชโลหกิจ-ภูมิพิทยา" ตั้งขึ้นให้สังกัดอยู่ในกระทรวงเกษตราธิการ เมื่อปี พ.ศ. 2434 แต่พวกกรมแร่ไม่ค่อยรู้ขนบธรรมเนียมในบ้านเมือง ไปทำงานตามหัวเมืองมักไม่ปรองดองกับเจ้าเมือง กรมการจึงโปรดฯให้โอนมาสังกัดอยู่กับกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้ปรับกิจการที่เกี่ยวข้องกับหัวเมืองให้เรียบร้อย ครั้นถึงปลายรัชกาลที่ 5 จึงโปรดฯให้ย้ายสังกัดกรมแร่นี้ไปขึ้นกับกระทรวงเกษตราธิการตามเดิม

อนึ่ง ในช่วงสมัยดังกล่าวนี้ ทรงพระราชดำริเห็นว่าควรจะรวมการบังคับบัญชาหัวเมืองทั้งปวงให้ขึ้นอยู่แต่ในกระทรวงมหาดไทยกระทรวงเดียว และรวมหัวเมืองเข้าเป็นมณฑล มีผู้ปกครองมณฑลขึ้นต่อกระทรวงมหาดไทยอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งโปรดให้เริ่มจัดมาแต่ปี พ.ศ. 2437 และมาสำเร็จบริบูรณ์ในปี พ.ศ. 2449 ทั่วราชอาณาจักร รวมกันเป็นหัวเมืองได้ 18 มณฑล อนึ่ง ในปี พ.ศ. 2440 ได้มีประกาศใช้ พ.ร.บ.ลักษณะปกครองหัวเมือง ร.ศ. 116 ขึ้น กำหนดให้จัดแบ่งมณฑลออกเป็นเมือง (จังหวัด) แต่ละเมืองแบ่งเป็นอำเภอแต่ละอำเภอแบ่งเป็นตำบล แต่ละตำบลแบ่งเป็นหมู่บ้าน การปกครองหัวเมืองทั้งปวงจึงตกเป็นของกระทรวงมหาดไทยโดยสิ้นเชิงมาตั้งแต่ พ.ศ. 2449

3. ข้าราชการฝ่ายพลเรือนในกระทรวงอื่น ๆ

ในสมัยรัชกาลที่ 5 ที่มีการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน ข้าราชการกระทรวงอื่น ๆ ก็ล้วนเป็นฝ่ายข้าราชการพลเรือน เช่น กรมท่าซึ่งต่อมาเป็นกระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงวัง ว่าการในพระราชวังและกรมซึ่งใกล้เคียง รับราชการในพระองค์พระเจ้าแผ่นดิน สมัยปัจจุบันหน้าที่ส่วนนี้ไปสังกัดสำนักพระราชวัง กระทรวงเมือง ว่าการโปลิศและการบัญชีคน คือกรมสุรัสวดีและรักษาคนโทษ ปัจจุบันหน้าที่ส่วนนี้แยกไปขึ้นกระทรวงมหาดไทยและกลาโหม กระทรวงนาเปลี่ยนเป็นกระทรวงเกษตร มีหน้าที่อย่างสมัยรัชกาลที่ 5 ทุกประการ เพียงแต่ปัจจุบันเพิ่มการสหกรณ์เข้ามาด้วย กระทรวงพระคลัง เป็นกระทรวงการคลังคงมีหน้าที่อย่างเดิม กระทรวงยุติธรรม คงเหมือนเดิม นอกจากข้อปลีกย่อยที่ปัจจุบันแยกข้าราชการฝ่ายตุลาการออกไปอีกประเภทหนึ่ง กระทรวงยุทธนาธิการได้กลายมาทำหน้าที่เป็นกระทรวงกลาโหม ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น กระทรวงธรรมการเปลี่ยนมาเป็นกระทรวงศึกษาธิการ แต่ได้แยกส่วนการบังคับการโรงพยาบาลทั้งหมดไปขึ้นกับกระทรวงสาธารณสุข และโอนเอาการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาขั้นมหาวิทยาลัยไปสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย ซึ่งปัจจุบันได้แยกออกไปเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนอีกประเภทหนึ่ง คือ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย กระทรวงโยธาธิการ มีหน้าที่เป็นพนักงานที่จะตรวจคนก่อสร้าง ทำถนน ขุดคลอง และการช่างทั่วไป ทั้งการไปรษณีย์และโทรเลข และการรถไฟได้แยกออกไปสังกัดอยู่ในกระทรวงมหาดไทยบ้าง กระทรวงคมนาคมบ้าง ตลอดถึงองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ เช่นกรุงเทพมหานคร เป็นต้น และสุดท้ายคือ กระทรวงมุรธาธิการ ซึ่งมีหน้าที่รักษาพระราชลัญจกร รักษาพระราชกำหนดกฎหมายและหนังสือราชการทั้งปวงได้แยกหน้าที่ไปเป็นของสำนักพระราชวังส่วนหนึ่ง ส่วนการรักษาพระราชกำหนดกฎหมายและหนังสือราชการทั้งปวง เมื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. 2475 แล้ว ตกเป็นหน้าที่ของกระทรวงทบวงกรมนั้น ๆ เป็นผู้รับผิดชอบ

จึงสรุปได้ว่า การแบ่งประเภทข้าราชการแต่เดิมมาก่อน พ.ศ. 2471 ก็คงเป็นฝ่ายทหารและพลเรือนตามสังกัดเดิม เพียงแต่หน้าที่และความรับผิดชอบของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ยังคาบเกี่ยวและลักลั่นกันอยู่ เพิ่งจะมาปรากฏชัดในสมัยรัชกาลที่ 5 ต่อสมัยรัชกาลที่ 6 และยุติลงตัวแน่นอนในสมัยรัชกาลที่ 7 นับแต่ พ.ศ. 2471 เป็นต้นมา

2.3 สมัยรัชกาลที่ 7 — ปัจจุบัน

เมื่อปรากฏว่าจำนวนข้าราชการในกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้นและมีการขยายงานราชการออกไปในส่วนภูมิภาค จึงต้องมีการวางระเบียบแบบแผนในการบริหารงานบุคคลให้รัดกุมดังที่พระบาทสมเด็จพระปกเล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 7) ทรงมีพระราชกระแสเมื่อคราวสมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทูลเกล้าฯ ถวายโครงร่างระเบียบข้าราชการพลเรือน เมื่อวันที่ 28 ตุลาคม 2469 ว่า ทรงพระราชดำริเห็นว่า “....

การปกครองภายในกระทรวงต่าง ๆ ยังไม่มีระเบียบแน่นอนเหมือนกันทุกกระทรวง เห็นว่าควรวางแบบให้คล้ายคลึงกันและให้แน่นอน สำหรับข้าราชการพลเรือนทั่วไป เพื่อข้าราชการจะได้รับความยุติธรรมและมีสิทธิหรือหน้าที่ (Duty) ต่อราชการเหมือนกันหมด เพื่อให้เป็นการสม่ำเสมอ....." ในที่สุดในปี พ.ศ. 2471 จึงได้มีการจัดระเบียบข้าราชการพลเรือนใหม่ ให้เป็นระเบียบแบบแผนเหมือนกันในทุกกระทรวง โดยได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ขึ้นใช้เป็นฉบับแรก และแยกข้าราชการตุลาการออกไปมีกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตุลาการเป็นเอกเทศ เพื่อให้เป็นการสอดคล้องกับหลักการที่อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการควรจะแยกจากกันเพื่อให้ผู้พิพากษาตุลาการมีอิสระในการดำเนินงาน พิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งเป็นหลักการที่ยอมรับนับถือกันในหมู่นานาอารยะประเทศทั้งหลาย จึงเป็นการแบ่งข้าราชการฝ่ายพลเรือนเป็น 2 ฝ่าย คือ ข้าราชการพลเรือนและข้าราชการตุลาการ หลังจากนั้นในปี พ.ศ. 2475 ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชเป็นระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขและมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศ จึงมีการเปลี่ยนแปลงระเบียบ กฎเกณฑ์และโครงสร้างของระบบราชการให้สอดคล้องกับรูปแบบการปกครองประเทศ ข้าราชการฝ่ายพลเรือนเริ่มมีจำนวนมากขึ้น และแบ่งแยกเป็นประเภทตามหน้าที่ความรับผิดชอบและลักษณะงานเฉพาะด้าน เพื่อความคล่องตัวในการบริหารงานบุคคล และประกอบกันได้ปรับปรุงรูปแบบการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเสียใหม่ โดยแบ่งลักษณะการบริหารราชการแผ่นดินเป็น 3 ส่วน คือ การบริการราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น จึงเกิดข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น ได้แก่ พนักงานสุขาภิบาล พนักงานเทศบาล ข้าราชการส่วนจังหวัด ข้าราชการกรุงเทพมหานครและพนักงานเมืองพัทยา ซึ่งแม้จะไม่ได้อยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนและมีระบบการบริหารงานบุคคลแยกเป็นเอกเทศ แต่ก็ถือเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนเพราะเป็นผู้ทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินฝ่ายพลเรือนด้วยกัน

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471

เป็นพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนที่ได้ตราขึ้นเป็นฉบับแรกซึ่งกำหนดว่าข้าราชการพลเรือนได้แก่ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้รับราชการอยู่ในกระทรวง ทบวง กรม ฝ่ายพลเรือนทั้งหมด โดยให้รวมข้าราชการฝ่ายพลเรือนในกระทรวงฝ่ายทหาร ซึ่งได้แก่พวกที่ปฏิบัติหน้าที่ทางด้านธุรการในกระทรวงฝ่ายทหารด้วย แต่ไม่รวมข้าราชการตุลาการ

และเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานบุคคลจึงได้มีการแบ่งข้าราชการพลเรือนเป็น 3 ประเภท คือ ข้าราชการพลเรือนสามัญ ข้าราชการพลเรือนวิสามัญ และเสมียนพนักงาน แต่ละประเภทจะมีระเบียบกฎเกณฑ์ในการบริหารงานบุคคลแตกต่างกันเพื่อให้เกิดความคล่องตัวและความเหมาะสมกับลักษณะที่แตกต่างกันของข้าราชการแต่ละประเภท ดังนี้

1. **ข้าราชการพลเรือนสามัญ** คือ ข้าราชการที่รัฐบาลได้เลือกสรรและแต่งตั้งขึ้นตามระเบียบที่กำหนดไว้ ข้าราชการประเภทนี้ต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดและต้องสอบเข้ารับราชการ

2. **ข้าราชการพลเรือนวิสามัญ** คือ ผู้ที่มีความรู้ความสามารถพิเศษ ซึ่งรัฐบาลได้จ้างไว้เป็นการชั่วคราว และรวมทั้งข้าราชการฝ่ายรัฐพาณิชย์ด้วย ข้าราชการพลเรือนวิสามัญนี้จะมีสิทธิในเรื่องผลประโยชน์ต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้าง หรือระเบียบข้อบังคับของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติสำหรับข้าราชการประเภทนี้โดยเฉพาะ และสามารถเข้ารับราชการได้โดยไม่ต้องสอบเหมือนข้าราชการพลเรือนสามัญ

3. **เสมียนพนักงาน** คือ ข้าราชการขั้นต้นที่มีสิทธิได้รับเงินเดือนตามอัตรา ซึ่งกรมและกระทรวงผู้จ้างได้ตกลงกับกระทรวงพระคลังมหาสมบัติและไม่ต้องสอบเข้ารับราชการ

ต่อมาภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศในปี พ.ศ. 2475 ข้าราชการซึ่งแต่เดิมมีลักษณะเป็นข้าราชบริพารของพระมหากษัตริย์ ได้เปลี่ยนมาในลักษณะที่เป็นพนักงานของรัฐ มีหน้าที่ปฏิบัติงานประจำและรับนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติ จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงระเบียบข้าราชการพลเรือนเสียใหม่ให้สอดคล้องกับระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย โดยตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับใหม่ขึ้นแทนฉบับแรก

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับนี้ ข้าราชการพลเรือน คือ บุคคลที่เป็นพนักงานของรัฐบาล โดยได้รับแต่งตั้งให้ทำการงานของรัฐ ในกระทรวง ทบวง กรม ฝ่ายพลเรือนทุกแห่งเว้นแต่ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ซึ่งมีสาระสำคัญที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมบางประการ คือ

1. ข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้แยกข้าราชการฝ่ายพลเรือนในกระทรวงฝ่ายทหาร ออกไปจากระบบข้าราชการพลเรือนไปอยู่ในระบบข้าราชการทหาร

2. รวม "เสมียนพนักงาน" ไว้เป็นตำแหน่งขั้นต้นของข้าราชการพลเรือนสามัญ เนื่องจากมีลักษณะการปฏิบัติงานเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนสามัญ เพียงแต่ใช้ความรู้เพียงแค่ระดับพื้นฐานเบื้องต้นต่ำกว่าข้าราชการพลเรือนสามัญอื่น ๆ เท่านั้น

3. เพิ่มประเภทข้าราชการพลเรือนจากเดิมเป็น 5 ประเภท คือ นอกจากข้าราชการพลเรือนสามัญ ข้าราชการพลเรือนวิสามัญแล้วยังมีข้าราชการพลเรือนรัฐพาณิชย์ ข้าราชการพลเรือนในพระองค์ และข้าราชการการเมืองเพิ่มขึ้นมา ด้วยเหตุผลดังนี้

ข้าราชการพลเรือนรัฐพาณิชย์ ได้แก่ข้าราชการที่ปฏิบัติงานด้านรัฐพาณิชย์ เช่น

กรมรถไฟ และกรมไปรษณีย์โทรเลข ซึ่งขึ้นอยู่กับกระทรวงพาณิชย์และคมนาคม[1] และกองไฟฟ้าหลวงของกรมโยธาเทศบาล แต่เดิมตามพระราชบัญญัติฉบับแรกถือว่าข้าราชการประเภทนี้เป็นข้าราชการพลเรือนวิสามัญ เนื่องจากมีลักษณะการทำงานตลอดจนการได้รับค่าตอบแทนในลักษณะที่ต่างจากข้าราชการพลเรือนทั่วไป ดังที่พระเจ้าพี่ยาเธอกรมหลวงกำแพงเพ็ชรอัครโยธิน เสนาบดีกระทรวงพาณิชย์และคมนาคมได้กราบบังคมทูลพระกรุณาต่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 7) ในคราวที่มีการร่างระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับแรกขึ้นดังนี้ "..... ในเวลานี้มีข้าราชการอยู่ประเภทหนึ่ง ซึ่งมีลักษณะแตกต่างกันออกไปกว่าข้าราชการพลเรือนสามัญธรรมดา คือ ข้าราชการกรมรัฐพาณิชย์ แต่เดิมมาการรัฐพาณิชย์อยู่ในมือชนชาวต่างประเทศมาก ผลประโยชน์แผ่นดินที่พึงจะได้มากได้น้อยเป็นหน้าที่ชาวต่างประเทศหาให้ แต่ครั้นมาบัดนี้ตั้งแต่ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้รวมรถไฟสายเหนือ สายใต้และจัดการให้มีคนไทยรับราชการฉลองพระเดชพระคุณมากขึ้น ทางการจึงเปลี่ยนไปให้การวินิจฉัยหาผลประโยชน์เข้าแผ่นดินในทางค้าขายนั้นมาอยู่แก่ข้าราชการไทย ซึ่งอยู่ในประเภทข้าราชการแผนกรัฐพาณิชย์แปลกไปจากข้าราชการพลเรือน....."

โดยเหตุนี้การรัฐพาณิชย์จึงเป็นหน่วยงานราชการที่มีการดำเนินงานในลักษณะของธุรกิจ หารายได้และผลประโยชน์เข้าแผ่นดินในทางค้าขาย ลักษณะดังกล่าวจึงต้องมีการบริหารงานบุคคลที่มีประสิทธิภาพและคล่องตัว ทันกับธุรกิจเอกชนจึงต้องแยกจากข้าราชการพลเรือนสามัญ เพื่อให้การดำเนินการเรื่องการแต่งตั้ง เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนเงินเดือน และการออกจากตำแหน่งเป็นไปโดยสะดวกคล่องตัว

ข้าราชการพลเรือนในพระองค์ ได้แก่ข้าราชการที่มีหน้าที่ปฏิบัติกิจการต่าง ๆ ขององค์พระมหากษัตริย์ ซึ่งมีลักษณะหน้าที่ความรับผิดชอบต่างจากข้าราชการพลเรือนสามัญดังที่เจ้าพระยาวรพงษ์พิพัฒ เสนาบดีกระทรวงวัง[2] ได้แสดงความเห็นในคราวที่มีการร่างระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับแรกเมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2469 ดังนี้ "..... หน้าที่ข้าราชการกระทรวงวังหาได้เหมือนกระทรวงอื่นไม่ เพราะกระทรวงวังมีหน้าที่ต้องปฏิบัติพระราชกิจในพระองค์ราชประเพณีเดิมและราชการของรัฐบาลกล่ำกันไป ส่วนเจ้าหน้าที่เล่าต้องมีทั้งชายหญิง ทั้งขั้นต่ำและสูงและยังต้องใช้ผู้ที่มีความรู้ชำนิชำนาญในวิชาวิสามัญยิ่งกว่าวิชาสามัญไม่น้อย บางหน้าที่ยังต้องอาศัยตระกูลอีกประการ 1 หากจะทรงพระมหากรุณาแต่พระราชวงศ์หรือผู้ใดผู้หนึ่งซึ่งควรได้รับพระมหากรุณาก็จะไม่เป็นที่ขัดข้อง นอกจากนี้ก็มีข้าราชการเช่นพราหมณ์, โหร, ภูษามาลา, สนม, มหรสพ, ทนาย-

---

(1) ประวีณ ณ นคร **ประวัติ ก.พ.และการร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2471** (พระนคร : บริการสวัสดิการ ก.พ., 2507) หน้า 123

(2) เรื่องเดียวกัน, หน้า 121

วัง, พันเด็กชา, โชลนจ่า เป็นต้น ต้องมีประจำจะเรียกหาจ้างชั่วคราว เช่น กระทรวงอื่นหาได้ไม่....." และเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศเป็นระบอบประชาธิปไตย ถือว่าข้าราชการทุกคนต้องอยู่ภายใต้บังคับของรัฐบาล เป็นพนักงานของรัฐ และต้องมีการบริหารงานบุคคลตามระบบคุณธรรม ส่วนข้าราชการพลเรือนในพระองค์ ซึ่งมีหน้าที่ปฏิบัติกิจการขององค์พระมหากษัตริย์และอยู่ภายใต้บังคับของพระองค์ การบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการประเภทนี้จึงต้องให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย จึงต้องกำหนดไว้เป็นข้าราชการประเภทหนึ่ง เพื่อให้สามารถกำหนดระบบการบริหารงานบุคคลให้เหมาะสมและมีความคล่องตัวยิ่งขึ้น

ข้าราชการการเมือง ข้าราชการประเภทนี้เกิดขึ้นเนื่องจากการปกครองของประเทศในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมีการตรารัฐธรรมนูญขึ้นใช้เป็นกฎหมายแม่บทในการปกครองประเทศ และมีการบริหารประเทศโดยฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ฝ่ายบริหารก็จะได้แก่ คณะรัฐบาล ซึ่งประกอบด้วยคณะรัฐมนตรีที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้า จึงต้องมีการกำหนดให้มีข้าราชการการเมืองขึ้น ซึ่งได้แก่ตำแหน่งรัฐมนตรี เลขานุการรัฐมนตรี ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี เป็นต้น และโดยที่ข้าราชการประเภทนี้เข้าดำรงตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่งตามวาระด้วยวิถีทางทางการเมืองและมีระบบการบริหารงานบุคคลที่แตกต่างจากข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งบริหารงานบุคคลในระบบคุณธรรม จึงต้องกำหนดไว้เป็นประเภทหนึ่งแยกจากข้าราชการพลเรือนสามัญ

อนึ่ง ในระหว่างนี้ได้มีการจัดองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในรูปเทศบาล จึงมีพนักงานเทศบาล ซึ่งมีฐานะเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่นประเภทหนึ่งตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2476 พนักงานเทศบาลมีหน้าที่ปฏิบัติงานประจำของเทศบาลรับนโยบายของคณะเทศมนตรีมาปฏิบัติ

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2479 พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ตราขึ้นเมื่อวันที่ 27 ธันวาคม 2479 โดยเพิ่มประเภทข้าราชการจากที่มีอยู่เดิม 5 ประเภท เป็น 6 ประเภท คือเพิ่ม **ข้าราชการพลเรือน**ฝ่าย**สภาผู้แทนราษฎร** ทั้งนี้เนื่องจากการจัดแบบการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งถือว่าอำนาจอธิปไตยจะแบ่งเป็น 3 ฝ่าย แต่ละฝ่ายจะเป็นอิสระไม่ขึ้นแก่กัน คืออำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ สำหรับฝ่ายตุลาการและฝ่ายบริหารต่างก็มีข้าราชการประจำปฏิบัติกิจการทั่วไปของตัวเอง ดังนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติจึงต้องมีข้าราชการเพื่อดำเนินกิจการทั่วไปของตนเองบ้างเช่นกัน จึงได้กำหนดให้มีข้าราชการพลเรือนฝ่ายสภาผู้แทนราษฎรขึ้น สังกัดกรมเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งกรมเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรนี้ต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็นสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาตามลำดับ

อนึ่ง ในระหว่างนี้ได้มีการตราพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2478 ขึ้นกำหนดฐานะและหน้าที่ความรับผิดชอบของพนักงานอัยการซึ่งแต่เดิมนั้นอัยการ คือข้า-

ราชการ ซึ่งมีหน้าที่เป็นทนายหลวง ว่าความดำเนินคดีอาญาแทนแผ่นดิน ถือว่าเป็นข้าราชการฝ่ายตุลาการสามารถสับเปลี่ยนหน้าที่กันได้ สังกัดอยู่กับกระทรวงยุติธรรม ต่อมาในปี พ.ศ. 2465 มีการโอนกรมอัยการจากกระทรวงยุติธรรมไปสังกัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งปรากฏในพระราชโองการในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 6)(1) ตอนหนึ่งว่า "....กรมอัยการแต่เดิมมาทางกรุงเทพฯ ขึ้นอยู่กับกระทรวงยุติธรรมแต่ฝ่ายหัวเมืองขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทย และภายหลังได้ยกไปรวมไว้เป็นกรมเดียวกันขึ้นอยู่กับกระทรวงยุติธรรมนั้น บัดนี้ สมควรที่จะยกมาไว้ในกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ปฏิบัติถนัดขึ้น เพราะฉะนั้นการโอนกรมอัยการจากกระทรวงยุติธรรมมาขึ้นในกระทรวงมหาดไทยตั้งแต่บัดนี้ไป" ดังนั้น ข้าราชการอัยการจึงมีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ และอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนตั้งแต่ปี พ.ศ. 2476 เป็นต้นมา และแม้จะได้มีการตราพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2478 พนักงานอัยการก็ยังคงมีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญอยู่ใต้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2503 จึงได้แยกออกไปเป็นข้าราชการอีกประเภทหนึ่งและมีกฎหมายว่าด้วยระเบียบการบริหารงานบุคคลของตนเองเป็นเอกเทศ และมีวิธีการบริหารงานบุคคลแตกต่างจากข้าราชการพลเรือนสามัญ กล่าวคือได้ใช้การจำแนกตำแหน่ง (Position Classification) เป็นแกนกลางในการบริหารงานบุคคล โดยมิได้ใช้ชั้นของตัวบุคคล (Rank Classification) เหมือนข้าราชการพลเรือนและมีคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) เป็นองค์การกลางบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการอัยการโดยเฉพาะ

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2485

ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ยก ข้าราชการพลเรือนฝ่ายสภาผู้แทนราษฎรมาเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญตามเดิม ด้วยเหตุผลที่ว่ารัฐบาลมีหน้าที่ให้บริการแก่สภานิติบัญญัติอยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องมีการแยกข้าราชการประเภทนี้ออกไปอีกแต่อย่างใด ดังนั้นข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงเหลือเพียง 5 ประเภท

อนึ่ง ในปี พ.ศ. 2489 ได้มีการตราพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. 2489 แยกกิจการคลังออมสินของกรมไปรษณีย์โทรเลขไปเป็น "ธนาคารออมสิน" ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจเพื่อให้การประกอบธุรกิจการธนาคารของรัฐบาลมีประสิทธิภาพและมีความคล่องตัวในการบริหารงานบุคคล ข้าราชการรัฐพาณิชย์ของกรมไปรษณีย์โทรเลขในส่วนนี้จึงต้องเปลี่ยนฐานะไปเป็นพนักงานของธนาคารออมสิน และในปี พ.ศ. 2494 ได้มีการตราพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 โอนกิจการของกรมรถไฟไปจัดตั้งเป็น "การรถไฟแห่งประเทศไทย" ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจเพื่อให้การประกอบธุรกิจการรถไฟของ

---

(1) หลวงอรรถปรีชาชนูปการ "ความเป็นมาของอัยการ" **รัฐประศาสนศาสตร์** (วันที่ 30 พฤศจิกายน 2503), หน้า 61

รัฐมีประสิทธิภาพสามารถให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง ข้าราชการรัฐพาณิชย์ของกรมรถไฟ จึงเปลี่ยนฐานะเป็นพนักงานของการรถไฟแห่งประเทศไทย

ในปี พ.ศ. 2488 ได้มีพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 จัดตั้ง "คุรุสภา" ขึ้นทำหน้าที่แทน ก.พ.ในการบริหารงานบุคคลของครู จึงมีคำว่า "ข้าราชการครู" เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ แต่ก็มีความหมายเฉพาะเพื่อให้คุรุสภาทำหน้าที่แทน ก.พ.เท่านั้น ส่วนฐานะยังคงเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ หรือข้าราชการพลเรือนวิสามัญตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนอยู่

ต่อมาในปี พ.ศ. 2491 ได้มีการโอนการศึกษาประชาบาลทั้งหมดทั่วประเทศมาอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการ และรัฐบาลได้ออกกฎหมายยกฐานะครูประชาบาลซึ่งแต่เดิมมีฐานะเป็นลูกจ้างของท้องถิ่นขึ้น เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญและข้าราชการพลเรือนวิสามัญแล้วแต่กรณี สังกัดกรมสามัญศึกษา มีศักดิ์และสิทธิเป็นข้าราชการพลเรือนทุกประการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2491 ทั้งนี้ เพื่อให้ครูประชาบาลสามารถได้รับสิทธิและประโยชน์ตอบแทนต่าง ๆ เท่ากับข้าราชการครูอื่น ๆ ที่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งมีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญและข้าราชการพลเรือนวิสามัญ

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2495 พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้มีข้าราชการพลเรือนเพิ่มขึ้นจากเดิมอีก 2 ประเภท คือ ข้าราชการตำรวจและข้าราชการครู

1. **ข้าราชการตำรวจ** แต่เดิมมานั้นข้าราชการตำรวจมีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ อยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน แต่โดยเหตุที่ข้าราชการตำรวจมีลักษณะแตกต่างจากข้าราชการพลเรือนสามัญหลายประการ ได้แก่ลักษณะโครงสร้างของตำรวจจะมีการจำแนกชั้นยศแบบทหาร ลักษณะการปกครองบังคับบัญชาตลอดจนสภาพแวดล้อมในการทำงานและวิธีการปฏิบัติงานมีลักษณะคล้ายคลึงกับข้าราชการทหารมากกว่า จึงต้องมีระบบการบริหารงานบุคคลแตกต่างไปจากข้าราชการพลเรือนสามัญ จึงต้องแยกไว้เป็นข้าราชการพลเรือนอีกประเภทหนึ่ง

2. **ข้าราชการครู** หมายถึงข้าราชการพลเรือนซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นผู้สอนประจำสถานศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ หรือซึ่งดำรงตำแหน่งอื่นในกระทรวงศึกษาธิการอันเกี่ยวกับการให้การศึกษา ตามพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 กำหนดให้มีคุรุสภาซึ่งจะทำหน้าที่แทน ก.พ.ในการบริการงานบุคคล ในระยะแรกข้าราชการการครูมีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ อยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน แต่ต่อมาโดยที่ข้าราชการครูมีอยู่เป็นจำนวนมากกระจัดกระจายอยู่ทั่วประเทศ มีสภาพแวดล้อมในการปฏิบัติงานและมีหน้าที่ความรับผิดชอบแตกต่างจากข้าราชการพลเรือนสามัญโดยทั่วไป

ตลอดจนลักษณะการกำหนดตำแหน่งที่จำเป็นต้องคำนึงถึงตัวบุคคลและประสบการณ์ของบุคคลเป็นหลัก จึงต้องกำหนดให้มีข้าราชการพลเรือนประเภทข้าราชการครูขึ้นมาเพื่อจะได้สามารถกำหนดระเบียบกฎเกณฑ์ในการบริหารงานบุคคลให้เหมาะสม สอดคล้องกับสภาพของข้าราชการครูโดยทั่วไป ซึ่งจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพและความคล่องตัว ตลอดจนเป็นการดึงดูดใจให้ข้าราชการครูมีขวัญกำลังใจที่จะปฏิบัติงานราชการต่อไปนาน ๆ

อนึ่ง ในระหว่างนี้ได้มีการตราพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 จัดให้มีการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในรูปสุขาภิบาล จึงมี "พนักงานสุขาภิบาล" เป็นพนักงานส่วนท้องถิ่นอีกประเภทหนึ่งมีหน้าที่เป็นพนักงานประจำ ปฏิบัติหน้าที่ดูแลรับผิดชอบบริหารงานของสุขาภิบาล

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้เพิ่มข้าราชการพลเรือนอีกประเภทหนึ่งเป็น 8 ประเภท คือ **ข้าราชการประจำต่างประเทศพิเศษ** ด้วยเหตุที่ว่า เพื่อรัฐบาลจะได้สามารถนำคนที่อยู่นอกระบบราชการให้สามารถเข้ารับราชการได้เช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนอื่น ๆ ด้วยเหตุผลทางการเมือง โดยให้ไปปฏิบัติงานประจำยังต่างประเทศในตำแหน่งเอกอัครราชทูต กงศุลใหญ่ หรือกงศุล เป็นต้น ตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งรัฐบาลสามารถเลือกสรรคนที่เหมาะสมได้คล่องตัวขึ้น

อนึ่ง ในปี พ.ศ. 2497 ได้มีการตราพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 โอนกิจการของกองโทรศัพท์และกองโทรเลข กรมไปรษณีย์ไปจัดตั้งเป็น "องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย" ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้การดำเนินกิจการโทรศัพท์ของรัฐ มีความคล่องตัวในการบริหารงานบุคคลในลักษณะธุรกิจ ข้าราชการรัฐพาณิชย์ส่วนนี้จึงต้องเปลี่ยนฐานะไปเป็นพนักงานขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย มีฐานะเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจ

ต่อมาปี พ.ศ. 2501 ได้ตราพระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. 2501 ได้มีการรวมกิจการไฟฟ้าของกองไฟฟ้าหลวง กรมโยธาเทศบาล และกองไฟฟ้ากรุงเทพฯ กระทรวงมหาดไทย จัดตั้งเป็น "การไฟฟ้านครหลวง" ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจเพื่อปรับปรุงระบบการไฟฟ้าของรัฐ ให้กว้างขวางสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ข้าราชการรัฐพาณิชย์ในส่วนนี้จึงต้องเปลี่ยนฐานะเป็นพนักงานของการไฟฟ้านครหลวงเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจ

พ.ศ. 2498 ได้มีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 จัดให้มีองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่ง ทำให้มี "ข้าราชการส่วนจังหวัด" ซึ่งเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้น มีหน้าที่ประจำในการบริหารและปฏิบัติการในกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

พ.ศ. 2500 ได้มีการยกฐานะเจ้าหน้าที่ในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ให้เป็นข้าราชการพลเรือนเหมือนข้าราชการในมหาวิทยาลัยอื่น ๆ

พ.ศ. 2502 ได้มีพระราชบัญญัติโอนมหาวิทยาลัยห้าแห่งที่มีอยู่ในขณะนั้น ได้แก่ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และมหาวิทยาลัยศิลปกร ซึ่งสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ สังกัดกระทรวงเกษตร และมหาวิทยาลัยแพทย์ศาสตร์ สังกัดกระทรวงสาธารณสุข ไปสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยให้มหาวิทยาลัยเหล่านี้เป็นทบวงการเมืองมีฐานะเทียบเท่ากรมเพื่อประโยชน์ในการควบคุมมาตรฐานการศึกษา และสะดวกในการดำเนินงานทั้งทางวิชาการและการบริหารงานบุคคล ข้าราชการของมหาวิทยาลัยแต่เดิมซึ่งมีการบริหารงานบุคคล ภายใต้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ไปมีระบบการบริหารงานบุคคลตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ซึ่งได้มีการกำหนดให้มีคณะกรรมการข้าราชการมหาวิทยาลัย (กม.) เป็นองค์การกลางบริหารงานบุคคลต่างหากจากข้าราชการพลเรือนโดยทั่วไป

พ.ศ. 2509 ได้มีการโอนการศึกษาประชาบาลทั้งหมดไปอยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อมุ่งกระจายอำนาจการบริหารงานจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น จึงได้มีการโอนข้าราชการครู[1] ที่เป็นครูประชาบาลสังกัดกรมสามัญศึกษา จำนวนประมาณ 120,000 คน ซึ่งมีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญไปเป็นข้าราชการส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด

พ.ศ. 2515 คณะปฏิวัติได้มีประกาศเมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ให้โอนบรรดาข้าราชการพนักงานและลูกจ้างขององค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพธนบุรี เทศบาลนครหลวง สุขาภิบาลในเขตนครหลวงกรุงเทพธนบุรีไปเป็นข้าราชการและลูกจ้างของกรุงเทพมหานคร และในปี 2516 จึงได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2516 กำหนดให้กรุงเทพมหานครเป็นทบวงการเมือง มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนครหลวง และกำหนดให้มี "ข้าราชการกรุงเทพมหานคร" ซึ่งหมายถึงข้าราชการซึ่งปฏิบัติหน้าที่ราชการประจำของกรุงเทพมหานครทั้งหมด มีฐานะเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นนครหลวง

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 เป็นพระราชบัญญัติที่ใช้เป็นหลักอยู่ในปัจจุบัน ได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขหลักการสำคัญหลายประการแตกต่างไปจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 โดยมีสาระสำคัญดังนี้

---

(1) ประยูร ศรีประสาธน์ "บทนำ" **การศึกษาแห่งชาติ** (ปีที่ 14 : ฉบับที่ 3 กุมภาพันธ์ – มีนาคม 2523), หน้า 5

1. ยกเลิกข้าราชการพลเรือนวิสามัญ เนื่องจากลักษณะเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ แต่เดิมตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ข้าราชการพลเรือนวิสามัญจะหมายถึงบุคคลที่รัฐบาลจ้างมาทำงานเป็นการชั่วคราว แต่ต่อมาภายหลังได้มีข้าราชการประเภทลูกจ้างเกิดขึ้นมาในลักษณะเดียวกับข้าราชการพลเรือนวิสามัญ ข้าราชการพลเรือนวิสามัญจึงเปลี่ยนแปลงลักษณะไปเป็นบุคคลที่บรรจุเข้ามารับราชการ โดยไม่เป็นไปตามกระบวนการของระบบคุณธรรมอันเป็นกระบวนการบรรจุข้าราชการพลเรือนสามัญ ลักษณะหน้าที่ความรับผิดชอบและฐานะของข้าราชการพลเรือนวิสามัญ ในชั้นหลังจึงไม่แตกต่างกับข้าราชการพลเรือนสามัญจะแตกต่างก็เพียงวิธีการบรรจุเท่านั้น ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 จึงได้ยกฐานะข้าราชการพลเรือนวิสามัญเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ โดยมีบทเฉพาะกาลให้คนที่ยังไม่มีคุณสมบัติที่จะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญคงเป็นข้าราชการพลเรือนวิสามัญต่อไป แต่จะไม่มีการบรรจุข้าราชการประเภทนี้อีกต่อไป

2. แยกข้าราชการการเมืองออกไปจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนเป็นเอกเทศ[1] ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่กำหนดมิให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมืองในขณะเดียวกันเพื่อให้ข้าราชการประจำวางตัวเป็นกลางทางการเมืองให้มากที่สุดและสามารถปฏิบัติงานประจำต่อเนื่องกันโดยไม่ต้องหวั่นเกรงว่าพรรคการเมืองใดจะมาเป็นรัฐบาลบริหารประเทศ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2518 กำหนดเกี่ยวกับตำแหน่งและคุณสมบัติของข้าราชการการเมืองตลอดจนระเบียบ หลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งและการพ้นจากตำแหน่งของข้าราชการการเมืองโดยเฉพาะ

3. แยกข้าราชการในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาไปเป็นข้าราชการฝ่ายรัฐสภา มีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภาและพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา กำหนดระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายรัฐสภาโดยเฉพาะ และมีคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภาทำหน้าที่เช่นเดียวกับ ก.พ. เนื่องมาจากในปี พ.ศ. 2517[2] สภานิติบัญญัติได้เสนอร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา โดยมีเหตุผลว่าข้าราชการผู้ปฏิบัติงานในสภานิติบัญญัติอยู่ภายใต้การบังคับควบคุมของสภานิติบัญญัติ ถ้าจะให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้จัดการแบ่งส่วนราชการจัดการด้านการบริหารงานบุคคลและให้มีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนจะทำให้การปฏิบัติงานฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีประสิทธิภาพ

---

(1) คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, สำนักงาน. **พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518, พร้อมด้วยคำชี้แจง** (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มงคลการพิมพ์, 2518), หน้า 52 – 53

(2) สงวน คำวงษา "ประวัติและบทบาทของ ก.ร." **หนังสือที่ระลึกครบรอง 50 ปี แห่งการใช้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน** (กรุงเทพฯ โดยพิมพ์โรงพิมพ์อักษรเลขการพิมพ์)

และไม่สามารถอำนวยความสะดวกให้แก่ฝ่ายนิติบัญญัติได้อย่างเต็มที่ ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2518 จึงแยกข้าราชการฝ่ายรัฐสภาออกไป ดังกล่าว

อนึ่ง ในปี พ.ศ. 2519 ได้มีการตราพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 แยกกิจการในส่วนที่เกี่ยวกับการให้บริการและการปฏิบัติการด้านไปรษณีย์โทรเลข และคมนาคมจัดตั้งเป็น "การสื่อสารแห่งประเทศไทย" มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจเพื่อเป็นการปรับปรุงระบบการบริหารงานไปรษณีย์และโทรเลข ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สามารถขยายงานและสนองความต้องการของผู้ใช้บริการได้ทันท่วงที บรรดาข้าราชการและลูกจ้างของกรมไปรษณีย์โทรเลขในส่วนนี้จึงมีฐานะเป็นพนักงานของการสื่อสารแห่งประเทศไทย

ต่อมาในปี พ.ศ. 2521 ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ แยกข้าราชการตำรวจออกจากกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน เพื่อความคล่องตัวในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจ ซึ่งมีลักษณะการบริหารงานบุคคลแตกต่างจากข้าราชการพลเรือนประเภทอื่น ๆ

ในปีเดียวกันนี้ ในส่วนของการปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่นในเขตสุขาภิบาลนาเกลือ อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี เป็น "เมืองพัทยา" มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเพื่อให้การจัดระเบียบเมืองพัทยามีประสิทธภาพเหมาะสมกับสภาวะเศรษฐกิจ และสังคมที่มีความเจริญก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว โดยได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 จึงมี "พนักงานเมืองพัทยา" ขึ้นมาเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นอีกประเภทหนึ่งมีหน้าที่ปฏิบัติงานประจำด้านการบริหารกิจการเมืองพัทยา

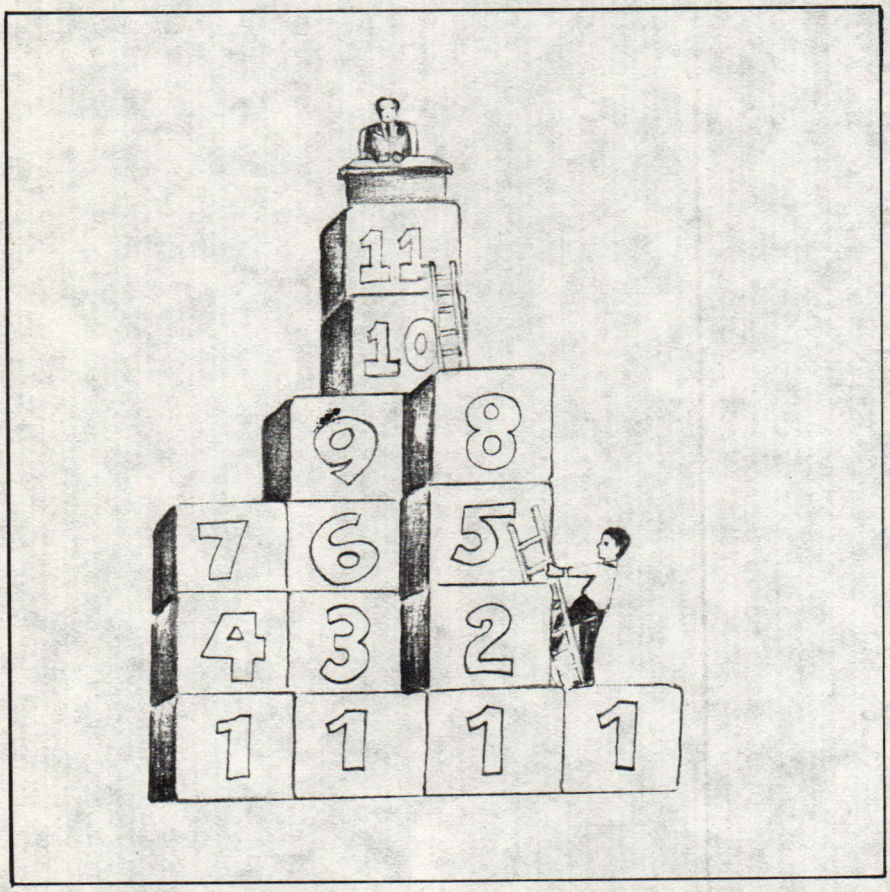
และในปี พ.ศ. 2523 ได้มีการตราพระราชบัญญัติโอนกิจการบริหารโรงเรียนประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไปเป็นของสำนักงานคณะกรรมการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ จึงเป็นการเปลี่ยนฐานะข้าราชการครูส่วนจังหวัดมาเป็นข้าราชการครู สังกัดกระทรวงศึษาธิการอีกครั้งหนึ่ง และในปีเดียวกันนี้ก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 แยกข้าราชการครูออกจากกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ให้มีกฎหมายและองค์การกลางบริหารงานบุคคลของตนเองเป็นเอกเทศ เพื่อให้เกิดความคล่องตัว และประสิทธิภาพในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูทั่วประเทศ ซึ่งมีเป็นจำนวนมาก

โดยสรุปแล้ว จะเห็นได้ว่าในระบบราชการไทย ตั้งแต่สมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์ ข้าราชการฝ่ายพลเรือนยังมีจำนวนไม่มากนัก และยังมิได้มีการแบ่งแยกเป็นประเภทต่าง ๆ อย่างเช่นในปัจจุบัน เพราะราชการฝ่ายพลเรือนยังมีหน้าที่ความรับผิดชอบ ไม่ยุ่งยากสับสน และยังไม่มีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบเป็นการเฉพาะด้านมากนัก การปฏิบัติหน้าที่ยังคง

ปะปนกันอยู่ จนกระทั่งได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน เป็นฉบับแรกในปี พ.ศ. 2471 จึงเริ่มมีการแบ่งแยกข้าราชการฝ่ายพลเรือนออกเป็นประเภทต่าง ๆ ตามลักษณะหน้าที่ความรับผิดชอบความรู้ความชำนาญ ปัจจุบันราชการพลเรือนไทยมีวิวัฒนาการก้าวหน้า มีขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบกว้างขวาง มีปัญหาต่าง ๆ เกิดขึ้นมากมาย ผลของความเจริญเติบโตและความยุ่งยากดังกล่าวนี้เองจึงทำให้ข้าราชการมีจำนวนเพิ่มขึ้นมาก การควบคุมดูแลก็ย่อมยุ่งยากขึ้นตามลำดับ ดังนั้นข้าราชการฝ่ายพลเรือนที่มีอยู่ทั้งสิ้นประมาณแปดแสนกว่าคน จึงได้แบ่งแยกออกเป็นประเภทต่าง ๆ กว่า 10 ประเภท แต่ละประเภทต่างก็มีกฎหมายและองค์การกลางบรหารงานบุคคลของตนเอง เพื่อความคล่องตัวและการมีประสิทธิภาพในการบริหารงานบุคคล สำหรับข้าราชการพลเรือนที่อยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ปัจจุบันตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 จึงมีอยู่เพียง 4 ประเภท คือ ข้าราชการพลเรือนสามัญ ข้าราชการพลเรือนในพระองค์ ข้าราชการประจำต่างประเทศพิเศษ และข้าราชการพลเรือนรัฐพาณิชย์ ซึ่งปัจจุบันข้าราชการพลเรือนรัฐพาณิชย์ยังคงมีชื่ออยู่ในพระราชบัญญัติเท่านั้น แต่โดยข้อเท็จจริงไม่มีข้าราชการประเภทนี้อยู่อีกแล้ว สำหรับข้าราชการพลเรือนวิสามัญนั้น ยังคงมีเฉพาะผู้ที่เป็นตามบทเฉพาะกาลอยู่บ้างเท่านั้น.

บทที่ 3
ระบบการบริหารงานบุคคล

ทรงวิทย์ แก้วศรี
ทัศนีย์ รัศมินทราทิพย์



ภาพประกอบ : เปรมจิตต์ เหมินทร์

3.1 ระบบโครงสร้างที่ใช้ในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายพลเรือน

3.1.1 สมัยแรกเริ่มกรุงรัตนโกสินทร์ — พ.ศ. 2471

ระบบโครงสร้างที่ใช้ในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการในสมัยนั้น ประกอบด้วยยศถาบรรดาศักดิ์ ตลอดจนตำแหน่งและศักดินาของบุคคลตามที่กำหนดไว้แต่โบราณ ซึ่งได้ดำเนินและวิวัฒนาการเรื่อยมาจนถึงสมัยที่ พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ประกาศใช้

ก่อนที่จะกล่าวถึงโครงสร้างที่ใช้ในการบริหารงานบุคคล ใคร่ขอทำความเข้าใจเรื่ององค์ประกอบยศขุนนางไทยสักเล็กน้อย (เพราะขุนนางอาจจะแต่งตั้งจากเจ้านายหรือสามัญชนทั่วไปก็ได้) ประเพณียศศักดิ์ของขุนนางไทยแต่โบราณ ประกอบด้วยองค์ 4 คือ ยศหรือบรรดาศักดิ์ นามบรรดาศักดิ์หรือราชทินนาม ตำแหน่งและดวงตราหรือตราประจำตำแหน่ง[1] ขุนนางไทยในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ นับตั้งแต่รัชกาลที่ 1 เป็นลำดับมานั้น ปรากฏว่าได้มีธรรมเนียมแต่งตั้งข้าราชการจากสามัญชน และจากเจ้านายในพระบรมวงศานุวงศ์ให้ดำรงยศบรรดาศักดิ์เป็นขุนนางสืบสกุลวงศ์เสมอมา ดังมีหลักฐานปรากฏในประกาศพิธีสมโภชพระนครครบ 100 ปี ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวว่า

> "...ตั้งแต่พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกย์ ได้ทรงประดิษฐานกรุงรัตนโกสินทร์ ปราบปรามเสี้ยนศัตรูทั้งภายในภายนอกราบคาบ และได้ตั้งพระบรมราชวงษ์ประจุบันนี้ สืบสันตติวงษ์เนื่องมาถึง 5 พระองค์ ทั้งแผ่นดินปัตยุบันนี้แล้ว พระบาทสมเด็จพระเจ้าแผ่นดิน ซึ่งได้เถลิงถวัลย์ราชสมบัติแต่ประถมแลสืบต่อ ๆ มา ก็ได้ทรงทนุบำรุงชุบเลี้ยงพระบรมวงษานุวงษข้าราชการให้ดำรงยศบันดาศักดิ์สืบตระกูลวงษ์เนือง ๆ มา..."[2]

ยศคือเครื่องกำหนดหมายฐานะหรือชั้นของบุคคล หรือฐานันดรที่กำหนดระเบียบตามลำดับชั้น ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงกำหนดฐานันดรนี้เป็น 2 ประเภท คือ ยศประจำตัว และยศประจำตำแหน่ง[3] ยศประจำตัวเป็นยศที่

---

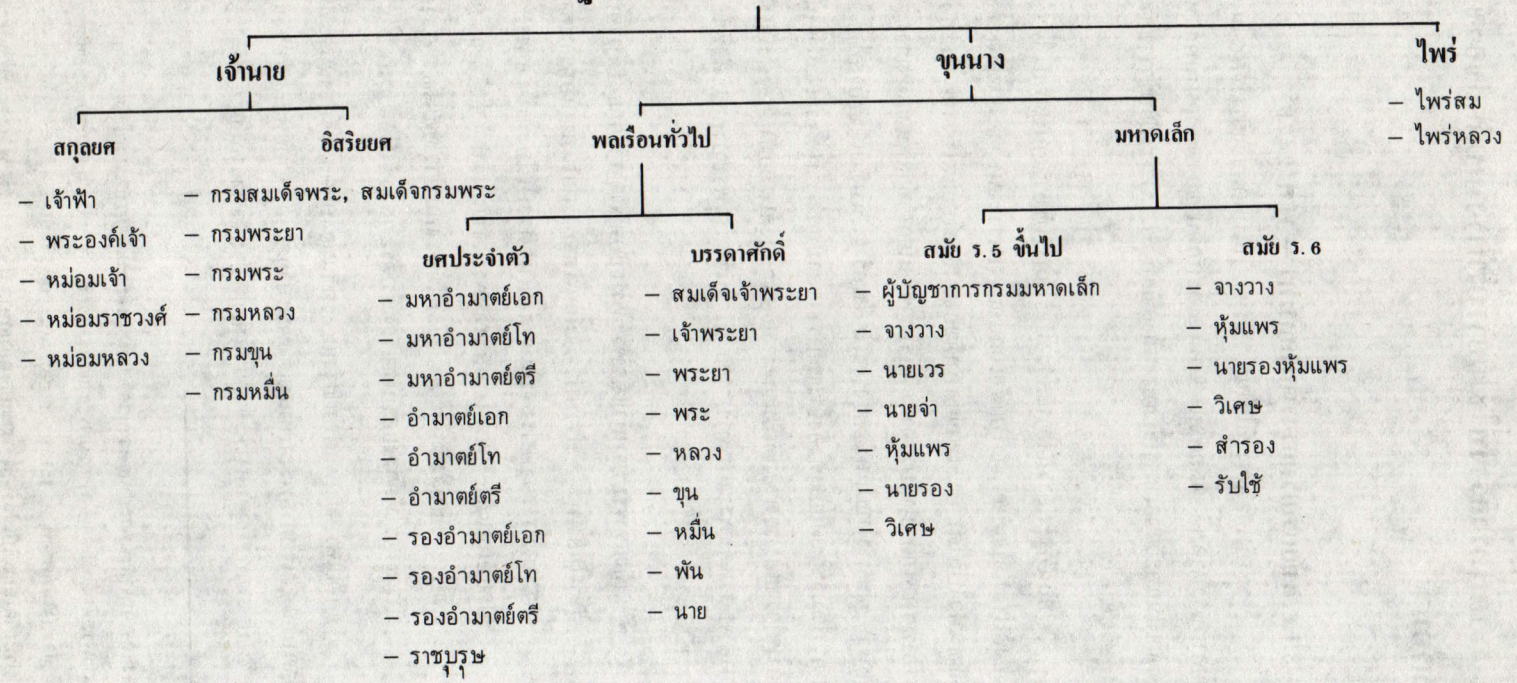
(1) สมเด็จเจ้าฟ้ากรมพระยานริศรานุวัดติวงศ์ และสมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ, สาส์นสมเด็จ ลายพระหัตถ์สมเด็จเจ้าฟ้ากรมพระยานริศรานุวัดติวงศ์ และสมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ (ภาคที่ 43) (พิมพ์ครั้งที่ 2, ม.ป.ท., 2503), หน้า 18.

(2) "ประกาศเอกซฮิบิเชนที่ 1, **"ราชกิจจานุเบกษา**, 1(จ.ศ. 1243, พ.ศ. 2424), หน้า 21.

(3) "พระราชบัญญัติระเบียบถานันดรข้าราชการฝ่ายพลเรือน ร.ส. 130," หน้า 126.

โครงสร้างของข้าราชการ ก่อน พ.ศ. 2471

ฐานันดรและองค์ประกอบยศ



พระเจ้าแผ่นดินทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯตั้งให้ ยศประจำตัวได้แก่ ยศมหาอำมาตย์ อำมาตย์ รองอำมาตย์ เป็นต้น ส่วนยศประจำตำแหน่งนั้น ตำแหน่งใดที่ทรงพระกรุณาให้กำหนดว่ามียศชั้นใด ผู้รับราชการในตำแหน่งนั้นก็มียศตามที่กำหนดประจำตำแหน่งไว้ตลอดเวลาที่รับราชการในตำแหน่ง จะพ้นจากยศประจำตำแหน่งเมื่อผู้นั้นออกจากตำแหน่งนั้น ๆ ยศประจำตำแหน่งเป็นยศที่ไม่มีสัญญาบัตร

ยศเจ้านาย

เจ้านายในราชสกุลดำรงยศ 2 ประเภทคือ สกุลยศ และ อิสริยยศ ซึ่งแตกต่างกันดังต่อไปนี้

ก. สกุลยศ

สกุลยศเจ้านายมีมาแต่โบราณ ตามที่ปรากฏในพระราชกำหนดกฎมณเฑียรบาล[1] ซึ่งบัญญัติไว้ในรัชกาลสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 (พระเจ้าอู่ทอง) สมัยกรุงศรีอยุธยา ในปีจุลศักราช 720 แบ่งเจ้านายออกเป็น 4 ชั้น คือ

ชั้นที่ 1 "สมเด็จหน่อพระพุทธเจ้า" ได้แก่ พระเจ้าลูกยาเธอซึ่งประสูติในพระอัครมเหสี ทรงดำรงพระยศใหญ่กว่าเจ้านายทั้งปวง และประทับ ณ พระมหานคร หรือเมืองหลวงในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงออกประกาศยกเลิกตำแหน่งพระมหาอุปราชฝ่ายหน้าในปี พ.ศ. 2428 ต่อมาทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีการพระราชพิธีรับพระปรมาภิไธยและสถาปนา สมเด็จพระเจ้าลูกเธอ เจ้าฟ้าราชกุมารพระองค์ใหญ่ คือ สมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอ เจ้าฟ้ามหาวชิรุณหิศ ขึ้นเป็น สมเด็จพระบรมโอรสาธิราชสยามมงกุฎราชกุมาร และดำรงตำแหน่งรัชทายาท นับว่าสมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอเจ้าฟ้ามหาวชิรุณหิศ ทรงดำรงตำแหน่ง สมเด็จพระบรมโอรสาธิราชสยามมงกุฎราชกุมาร เป็นพระองค์แรกในพระบรมราชจักรีวงศ์แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ตำแหน่งพระยศเดิมซึ่งบัญญัติไว้ในกฎมณเฑียรบาลว่า สมเด็จหน่อพระพุทธเจ้า จึงเปลี่ยนไป ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 ทรงตรากฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ขึ้นในปี พ.ศ. 2467 มาตรา 4 ข้อ (3) มีความว่า "(3) "สมเด็จหน่อพระพุทธเจ้า" คือสมเด็จพระบรมราชโอรสพระองค์ใหญ่ในสมเด็จพระอัครมเหสี"[2] ดังนั้นความหมายคำว่า สมเด็จหน่อพระพุทธเจ้า จึงตรงกับกฎมณเฑียรบาลครั้งกรุงศรีอยุธยา ส่วนพระรัชทายาทตามกฎมณเฑียรบาล ฉบับ พ.ศ. 2467 นั้น ได้บัญญัติตามมาตรา 4 ข้อ (1) และ ข้อ (2) ว่าดังนี้

---

(1) **กฎหมายตราสามดวง**, เล่ม 1, หน้า 69 – 159, กฎมณเฑียรบาล.

(2) "กฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์," **ราชกิจจานุเบกษา**, 41 (21 พฤศจิกายน, 2467), 200.

(1) "พระรัชทายาท" คือ เจ้านายเชื้อพระบรมราชวงศ์พระองค์ที่สมเด็จพระ-เจ้าอยู่หัวได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ สมมตขึ้น เพื่อเป็นผู้ทรงสืบราชสันตติวงศ์สนองพระองค์ต่อไป

(2) "สมเด็จพระยุพราช" คือ พระรัชทายาทที่สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงสถาปนาขึ้นเป็นตำแหน่งสมเด็จพระยุพราช โดยพระราชทานยุพราชาภิเษก หรือโดยพิธีอย่างอื่นสุดแท้แต่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ

กฎมณเฑียรบาลฉบับ พ.ศ. 2467 นี้ คงใช้มาจนถึงปัจจุบัน

ชั้นที่ 2 เจ้าฟ้าลูกหลวงชั้นเอก เป็นพระราชโอรสของพระเจ้าแผ่นดินและพระราชมารดาต้องเป็นพระราชธิดาของพระเจ้าแผ่นดินเช่นกัน จึงเรียกพระราชโอรสในชั้นนี้ว่า ลูกหลวงเอก ทรงครองหัวเมืองชั้นเอก คือ พิษณุโลกและสุโขทัย เป็นต้น

ชั้นที่ 3 เจ้าฟ้า ลูกหลวงชั้นโท ได้แก่พระราชโอรสของพระเจ้าแผ่นดิน พระมารดาเป็นพระราชนัดดา (หลาน) ของพระเจ้าแผ่นดินโดยตรง ได้ครองเมืองชั้นโท คือ สวรรคโลก สุพรรณบุรี

เจ้านายชั้น เจ้าฟ้าซึ่งเป็นลูกหลวง มี 2 ชั้นดังกล่าวมานี้ เป็นผู้มีสิทธิได้ครองเมืองลูกหลวง สามัญชนจึงเรียกเจ้าเมืองว่า เจ้าฟ้า เพราะประสงค์จะยกย่องพระเกียรติยศเสมือนหนึ่ง "เป็นเจ้ามาจากฟ้า"

ชั้นที่ 4 พระเยาวราช คือราชโอรสอันเกิดด้วยพระสนม ไม่มีพระยศเป็นเจ้าฟ้า เจ้านายตามลำดับชั้นที่ 1 ถึงที่ 4 นี้ เป็นธรรมเนียมมีมาตามกฎมณเฑียรบาล ต่อมาได้ยกเลิกธรรมเนียมให้เจ้านายไปครองเมืองเนื่องจากเกิดการแย่งชิงราชสมบัติกันขึ้นหลายครั้ง ถึงกระนั้น ยศเจ้านายชั้นเจ้าฟ้ายังคงดำรงอยู่กับเจ้านายผู้มีฐานันดรศักดิ์เช่น ลูกหลวงหรือหลานหลวง ในระยะหลังยศสมเด็จหน่อพระพุทธเจ้า พระราชโอรสในพระอัครมเหสีก็สูญหายไป คงเหลือพระยศเพียงเจ้าฟ้า เพราะพระเจ้าแผ่นดินมิได้ทรงยกย่องพระอัครมเหสีองค์ใดให้ทรงดำรงฐานันดรศักดิ์เหลื่อมล้ำกันนัก พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระบรมราชาธิบายว่าด้วยเรื่องผู้มียศควรจะเป็นเจ้าฟ้าตามธรรมเนียม ตั้งแต่กรุงศรีอยุธยาจนถึงกรุงรัตนโกสินทร์ในรัชกาลพระองค์ท่านว่า มี 7 ประการ(1) ดังต่อไปนี้

(ก) เมื่อพระเจ้าแผ่นดินทรงปราบดาภิเษกใหม่ ทรงสถาปนา พระพี่ยาเธอ พระพี่นาง พระน้องยาเธอ พระน้องนางที่ร่วมพระชนกชนนี และพระโอรสในพระบรมวงศ์องค์ใดองค์หนึ่งขึ้นเป็นเจ้าฟ้าได้

(ข) พระราชโอรส ประสูตแต่ลูกหลวง หรือพระราชธิดาในพระเจ้าแผ่นดิน

---

(1) พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, **ธรรมเนียมราชตระกูลในกรุงสยาม** (กรุงเทพฯ : ร.พ.มหามกุฎราชวิทยาลัย, 2501), หน้า 6.

นับว่าเป็นเจ้าฟ้าตรงตามตำแหน่ง

(ค) พระราชโอรส ประสูติแต่หลานหลวง หรือพระราชนัดดาของพระเจ้าแผ่นดิน ซึ่งได้รับการสถาปนาให้ดำรงยศชั้นพระองค์เจ้าก่อน พระราชโอรสจึงจะทรงดำรงพระยศเจ้าฟ้าได้

(ง) พระราชโอรสในเจ้าประเทศราช ทรงดำรงพระยศเจ้าฟ้าตามธรรมเนียม

(จ) พระโอรส พระธิดา ในสมเด็จพระเจ้าน้องนางเธอ หรือพระเจ้าลูกเธอ แม้จะทรงมีพระบิดาเป็นพระองค์เจ้า หรือพระองค์เจ้าต่างกรมก็ดี พระโอรส พระธิดา พระองค์นั้น คงดำรงพระยศชั้น เจ้าฟ้า ตามราชินิกุลฝ่ายพระมารดา

(ฉ) พระโอรส พระธิดาในกรมพระราชวังบวรสถานมงคล (วังหน้า) ซึ่งพระมารดาเป็นเจ้าฟ้า จะดำรงพระยศเจ้าฟ้าได้ต่อเมื่อพระเจ้าแผ่นดินทรงพระกรุณาโปรดฯ แต่งตั้ง

(ช) พระราชบุตรในพระเจ้าแผ่นดินซึ่งมีพระมารดาเป็นธิดาของเสนาบดีชั้นผู้ใหญ่ผู้มีความดีความชอบ เมื่อแรกเสด็จเถลิงถวัลย์ราชสมบัติ พระเจ้าแผ่นดินจะทรงพระกรุณาโปรดฯ แต่งตั้ง ก็ดำรงพระยศชั้นเจ้าฟ้าได้

เจ้านายอื่น ๆ นอกจากเจ้าฟ้าที่กำหนดไว้ 7 ชั้นนี้ไม่เป็นเจ้าฟ้า ฉะนั้นสกุลยศชั้นเจ้าฟ้า จึงนับว่าเป็นยศชั้นสูง "เป็นยศหัวหน้าของเจ้านายทีเดียว"

สกุลยศชั้นรองแต่เจ้าฟ้าลงมา คือ พระองค์เจ้า พระบรมราชาธิบายในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แบ่งสกุลยศชั้นพระองค์เจ้าออกเป็น 5 ชั้น คือ

(ก) พระราชบุตร พระราชบุตรีของพระเจ้าแผ่นดิน ที่ประสูติจากพระสนมหรือเจ้าจอมมารดา มียศเรียกว่า พระองค์เจ้า

(ข) พระบุตร พระบุตรี ของกรมพระราชวังบวรสถานมงคลฝ่ายหน้าในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ทรงพระกรุณาโปรดฯ ให้เป็น พระองค์เจ้า ทั้งสิ้น

(ค) พระโอรส พระธิดาของกรมพระราชวังบวรสถานพิมุขฝ่ายหลังที่ประสูติแต่บริจาริกา นับเป็น พระองค์เจ้า

(ง) พระบุตร พระบุตรี ของเจ้าฟ้า เจ้าต่างกรม พระองค์เจ้า พระองค์เจ้าถ้ามารดาเป็น พระองค์เจ้า คงดำรงพระยศ พระองค์เจ้าด้วย

(จ) หม่อมเจ้าซึ่งเป็นพระบุตร พระบุตรี องค์ใหญ่ของเจ้าต่างกรม และพระองค์เจ้าซึ่งทรงมีความดีความชอบ พระเจ้าแผ่นดินทรงพระกรุณาโปรดฯ แต่งตั้งเป็น พระองค์เจ้าได้ ยกเว้น พระบุตร พระบุตรีของเจ้าต่างกรม หรือพระองค์เจ้าวังหน้า (กรมพระราชวังบวรสถานมงคล)

นอกจากนี้ ยศเจ้านายชั้นพระองค์เจ้ายังมียศสูงต่ำต่างกันไป ดังจะสังเกตจากคำนำหน้าพระนามข้างหน้าซึ่งแสดงให้เห็นฐานันดรศักดิ์ของเจ้านายได้อีกว่า พระองค์ใด

เป็นพระองค์เจ้าชั้นเอก ชั้นโท หรือชั้นตรี สกุลยศชั้นรองจากพระองค์เจ้าคือ หม่อมเจ้า ส่วนสกุลยศชั้นราชปนัดดา คือ หม่อมราชวงศ์ และชั้นต่ำสุดคือชั้น หม่อมหลวง บุตร ธิดาของหม่อมราชวงศ์

สมเด็จฯกรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงอธิบายเพิ่มเติมว่า(1) อันราชสกุลยศ ซึ่งเรียกว่าหม่อมราชวงศ์ในทำเนียบศักดินาพลเรือนก็มี แต่สงสัยว่าจะเป็นของเติมเข้าใหม่ เพราะคำว่าหม่อมราชวงศ์พึ่งใช้ในราชการเมื่อรัชกาลที่ 4 กรุงรัตนโกสินทร์ แต่ก่อนนั้น เรียกกันว่า เจ้าบ้าง คุณบ้าง ครั้งกรุงศรีอยุธยาจะเรียกกระไรไม่ปรากฏ ราชสกุลยศชั้นรอง หม่อมราชวงศ์ลงมา เรียกว่าหม่อมหลวง คือโอรสธิดาของหม่อมราชวงศ์ ราชสุกลยศ นับเพียงชั้นหม่อมหลวงเป็นที่สุด

อันคำว่า หม่อมหลวง มีในประกาศรัชกาลที่ 4 ออกเมื่อปี พ.ศ. 2407 ว่า "หม่อมราชวงศ์ที่ในข้าราชการเรียกว่าหม่อมหลวง ที่ไพร่ก็เรียกว่าเจ้า" ดังนี้ ดูเหมือนเดิม จะนับว่าหม่อมหลวงเป็นชั้นเดียวกับหม่อมราชวงศ์ ถึงรัชกาลที่ 5 จึงโปรดฯให้ลดลงมา ใช้เรียกบุตรหม่อมราชวงศ์เป็นระเบียบสืบมาจนบัดนี้

ข. อิสริยยศ

อิสริยยศ มีความหมายว่า ผู้มียศอันยิ่งใหญ่ เป็นยศที่พระเจ้าแผ่นดินทรงสถาปนาแต่งตั้งในทางราชการ(2) เช่น ทรงสถาปนาหม่อมเจ้าเป็นพระองค์เจ้า หรือเป็นเจ้านายทรงกรม เช่น กรมพระยา กรมพระ กรมหลวง กรมขุน และกรมหมื่น เป็นต้น การสถาปนาเจ้านายในพระบรมวงศานุวงศ์ให้ทรงกรมนั้น นับว่าเป็นพระราชประเพณี มีมาแต่ครั้งกรุงศรีอยุธยา ปรากฏครั้งแรกในรัชกาลสมเด็จพระนารายณ์มหาราช โปรดให้สถาปนาสมเด็นพระบรมราชภคินีเป็นกรมหลวงโยธาทิพ ส่วนสมเด็จพระเจ้าลูกเธอเป็นกรมหลวงโยธาเทพ(3)

---

(1) ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จฯกรมพระยา, **ประชุมพระนิพนธ์เบ็ดเตล็ด ตอนว่าด้วย "อธิบายว่าด้วยยศเจ้า"**. (กรุงเทพฯ : องค์การค้าของคุรุสภา ศึกษาภัณฑ์พาณิชย์, 2504), หน้า 81 – 82.

(2) สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ, "อธิบายว่าด้วยยศเจ้า," **จดหมายเหตุเรื่องทรงตั้งพระบรมวงศานุวงศ์กรุงรัตนโกสนิทร์**, รวบรวมโดย กรมพระสมมตอมรพันธุ์, หน้า 1.

(3) หลวงประเสริฐอักษร, กรมสมเด็จพระปรมานุชิตชิโนรส และพระวิเชียรปรีชา (น้อย), **พระราชพงศาวดารกรุงศรีอยุธยา (ฉบับหลวงสารประเสริฐและฉบับกรมพระปรมานุชิตฯ) และพงศาวดารเหนือ ฉบับพระวิเชียรปรีชา (น้อย)**, เล่ม 2 : พระราชพงศาวดาร **กรุงศรีอยุธยา ฉบับกรมสมเด็จพระปรมานุชิตชิโนรส** (พระนคร : องค์การค้าของคุรุสภา, 2504), หน้า 96.

ส่วนประเพณีการตั้งกรมเจ้านายนั้น มีพระบรมราชาธิบายในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว[1] บรรดาเจ้านายทั้งหลายที่มีข้าไทเลกสม (หมายถึงชายฉกรรจ์หรือพลเมืองสามัญ) สังกัดขึ้นมาก พระเจ้าแผ่นดินจึงโปรดให้รวมคนหมู่มากนั้นตั้งขึ้นเป็นกรมต่างหากกรมหนึ่งอยู่ในสังกัดเจ้านายพระองค์นั้น และทรงตั้งให้บังคับบัญชากรมนั้น ๆ นอกจากนี้ยังมีอำนาจในการตั้งเจ้ากรมเป็นพระยา พระ หลวง ขุน หมื่น ปลัดกรมเป็นพระ หลวง ขุน หมื่น สมุห์บาญชี (บัญชี) เป็น หลวง ขุน หมื่น โดยมีชื่อตำแหน่ง ส่วนเจ้านายผู้บังคับบัญชากรมนั้นมีพระยศชั้นเจ้าฟ้า หรือพระองค์เจ้าองค์ใดองค์หนึ่ง ซึ่งยังคงมีพระนามตามเดิม ความแตกต่างระหว่างกรมเจ้านายกับกรมทางราชการนั้นอยู่ตรงที่ว่ากรมทางราชการมีชื่อเฉพาะ เช่น กรมสรรพากร และมีชื่อเจ้ากรมว่า หลวงอินทรมนตรี แต่กรมเจ้านายนั้นไม่มีชื่อกรม ชั้นสามัญนิยมออกพระนามกรมมากว่าพระนามเดิมของเจ้านาย เช่น จะออกพระนามกรมหลวงจักรเจษฎาว่า สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอเจ้าฟ้าลา เช่นนี้ดูจะเป็นการต่ำสูง จึงเรียกเสียว่า สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอเจ้าฟ้ากรมหลวงจักรเจษฎา ตามชื่อเจ้ากรม ซึ่งเป็นหัวหน้าข้าไทของสมเด็จเจ้าฟ้าพระองค์นั้น โดยเหตุนี้เองจึงทำให้ชื่อเจ้านายผู้เป็นเจ้าของกรมต่อไปอีก อย่างไรก็ตามปรากฏว่า กรมเจ้านายนั้นมีอยู่ชั่วระยะชื่อเจ้ากรมของเจ้านายกลายเป็นชื่อกรมนั้น ๆ ไป ต่อมาภายหลังก็กลายเป็นพระนามเจ้านายผู้เป็นเจ้าของกรมต่อไปอีก อย่างไรก็ตามปรากฏว่า กรมเจ้านายนั้นมีอยู่ชั่วระยะเวลาที่เจ้านายพระองค์นั้นยังทรงพระชนม์อยู่ ถ้าสิ้นพระชนม์กรมนั้นก็สูญไป การที่ทรงสถาปนาเจ้านายทรงกรมหรือที่เรียกว่า **"พระยศเจ้าต่างกรม"** นั้นเป็นอิสริยยศที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯแต่งตั้งให้เจ้านายทรงกรม หรือทรงสถาปนาอิสริยยศแก่ขุนนางผู้มีความดีความชอบในราชการ โดยทรงพระราชทานบรรดาศักดิ์สูงขึ้น พร้อมทั้งเครื่องยศตามที่โปรดพระราชทาน ส่วนการเลิกตำแหน่งกรมเจ้านายนั้นเกิดขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 เมื่อมีประกาศพระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหาร ร.ศ. 124 (พ.ศ. 2448)[2] โดยโปรดฯ ให้ยกทะเบียนไพร่พลบางกรมมาฝึกหัดจัดทหารอย่างใหม่ และให้กระทรวงกลาโหมมีหน้าที่ดำเนินการคัดเลือกชายฉกรรจ์ส่งมายังกรมทหาร พร้อมทั้งจัดทำบัญชีพลบรรดาข้าไทในกรมเจ้านายจึงถูกเกณฑ์และคัดเลือกส่งไปกรมทหารเป็นจำนวนมาก

อย่างไรก็ดี การสถาปนาพระยศเจ้านายขึ้นเป็นเจ้าต่างกรมในสมัยกรุงศรีอยุธยาและสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ มีธรรมเนียมแตกต่างกันอยู่บ้าง กล่าวคือ อิสริยยศเจ้านาย-ต่างกรม ครั้งกรุงศรีอยุธยาและกรุงธนบุรี แบ่งออกเป็น 4 ชั้น ดังนี้

---

(1) พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, **พระบรมราชาธิบายในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวว่าด้วยพระยศเจ้าต่างกรมและยศขุนนาง** (พระนคร : ร.พ. โสภณพิพรรฒธนากร, 2465), หน้า 1 – 2.

(2) **"พระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหาร รัตนโกสินทร์ศก 124,"** ราชกิจจากนุเบกษา, 22 (3 กันยายน, 2448), หน้า 513 – 519.

ชั้นที่ 1 กรมพระ เป็นพระอิสริยยศสำหรับพระพันปีหลวง (คำเรียกพระราชชนนี) และพระมหาอุปราช กรมพระราชวังบวร

ชั้นที่ 2 กรมหลวง เป็นพระอิสริยยศสำหรับพระมเหสี

ชั้นที่ 3 กรมขุน เป็นพระอิสริยยศสำหรับเจ้าฟ้าราชกุมาร

ชั้นที่ 4 กรมหมื่น เป็นพระอิสริยยศสำหรับพระองค์เจ้า

ต่อมาในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ นับตั้งแต่รัชกาลที่ 1 พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก อิสริยยศเจ้านายต่างกรมมี 4 ชั้น แต่ทรงสถาปนาเจ้านายต่างกว่าสมัยกรุงศรีอยุธยา ดังนี้คือ

ชั้นที่ 1 กรมพระ เป็นพระอิสริยยศสำหรับสถาปนาพระมหาอุปราช กรมพระราชวังบวรสถามงคล (วังหน้า) กรมพระราชวังบวรสถานภิมุข (วังหลัง) ทรงสถาปนาสมเด็จพระเจ้าพี่นางเธอ 2 พระองค์ เป็นกรมพระ เทียบพระอิสริยยศกรมพระเทพามาตย์ (พระราชชนนี) แต่มิได้ใช้พระนามว่ากรมพระเทพามาตย์

ชั้นที่ 2 กรมหลวง เป็นพระอิสริยยศสำหรับสถาปนาเจ้าฟ้าชายและหญิงที่ทรงเจริญพระชันษาแล้ว มิได้ถือเป็นพระยศฝ่ายในเหมือนสมัยกรุงศรีอยุธยา

ชั้นที่ 3 กรมขุน เป็นอิสริยยศสำหรับสถาปนาเจ้าฟ้าชายและหญิงที่ยังไม่ทรงพระเจริญด้วยวัยวุฒิและคุณวุฒิ และเป็นพระยศสำหรับสถาปนาเลื่อนพระยศพระองค์เจ้าที่เป็นกรมหมื่นอยู่แล้ว ให้มีพระอิสริยยศสูงขึ้น ซึ่งแตกต่างจากสมัยกรุงศรีอยุธยา พระยศพระองค์เจ้าเป็นกรมหมื่นเท่านั้น

ชั้นที่ 4 กรมหมื่น เป็นพระอิสริยยศสำหรับสถาปนาพระองค์เจ้า

ในสมัยรัชกาลที่ 2 ทรงสถาปนาและเลื่อนอิสริยยศเจ้านายต่างกรมตามระเบียบแบบอย่างรัชกาลที่ 1 แต่ทรงแก้ไขกรมสมเด็จพระบรมราชชนนี ให้เรียกว่า **"กรมสมเด็จพระ"** ต่อมาในรัชกาลที่ 4 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงสถาปนาพระองค์เจ้าต่างกรมชั้นผู้ใหญ่เป็น "กรมสมเด็จพระ"(1) นับเป็นขั้นสูงพิเศษอีกชั้นหนึ่ง และยังทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เจ้านายชั้นพระองค์เจ้าเลื่อนพระอิสริยยศเป็นได้ถึงชั้น "สมเด็จกรมพระ"(2) ตัวอย่างเช่น กรมสมเด็จพระเดชาดิศร ดังนั้นพระอิสริยยศเจ้านาย

---

(1) "ประกาศให้ใช้คำว่า สมเด็จ ให้ถูกตามเกียรติยศ," ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4 พ.ศ. 2394 – 2404, หน้า 28.

(2) สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ, "อธิบายว่าด้วยยศเจ้า," จดหมายเหตุเรื่องทรงตั้งพระบรมวงศานุวงศ์กรุงรัตนโกสินทร์, รวบรวมโดย กรมพระสมมตอมรพันธุ์, หน้า 19.

ต่างกรมทุกชั้นจึงเป็นได้ทั้งเจ้าฟ้าและพระองค์เจ้า นอกจากมีความแตกต่างกันอยู่ที่เจ้าฟ้านั้นทรงได้รับสถาปนาครั้งแรกเป็น กรมขุน ส่วนพระองค์เจ้าแรกรับกรมเป็นกรมหมื่นตามแบบเดิม

ยศข้าราชการฝ่ายพลเรือน

ยศสำหรับข้าราชการฝ่ายพลเรือนนั้น ได้มีพระราชบัญญัติระเบียบฐานันดร ร.ศ. 130 (พ.ศ. 2454) ยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบรรดาศักดิ์ ร.ศ. 117 (พ.ศ. 2441) ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว[1] บทบัญญัติในพระราชบัญญัติระเบียบฐานันดรข้าราชการฝ่ายพลเรือน ร.ศ. 130 นั้น กำหนดยศไว้ 10 ชั้น ดังนี้[2]

1. มหาอำมาตย์เอก	เทียบเท่า	นายพลเอก	ทหารบก
2. มหาอำมาตย์โท	เทียบเท่า	นายพลโท	ทหารบก
3. มหาอำมาตย์ตรี	เทียบเท่า	นายพลตรี	ทหารบก
4. อำมาตย์เอก	เทียบเท่า	นายพันเอก	ทหารบก
5. อำมาตย์โท	เทียบเท่า	นายพันโท	ทหารบก
6. อำมาตย์ตรี	เทียบเท่า	นายพันตรี	ทหารบก
7. รองอำมาตย์เอก	เทียบเท่า	นายร้อยเอก	ทหารบก
8. รองอำมาตย์โท	เทียบเท่า	นายร้อยโท	ทหารบก
9. รองอำมาตย์ตรี	เทียบเท่า	นายร้อยตรี	ทหารบก
10. ราชบุรุษ	เทียบเท่า	**นายดาบ**	

ส่วนยศของมหาดเล็กนั้น เริ่มมีมาในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว[3] ยศมหาดเล็กได้แก่ เสวกเอก ชั้นหัวหมื่น เสวกโท ชั้นรองหัวหมื่น และเสวกตรี ชั้นนายจ่า ดังนี้เป็นต้น

ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 แล้ว ได้มีประกาศยกเลิกยศข้าราชการพลเรือน อันได้แก่ มหาอำมาตย์ อำมาตย์ และรองอำมาตย์ เป็นต้น ซึ่งได้พระราชทานแก่ผู้หนึ่งผู้ใดที่ดำรงชีวิตอยู่ในวันออกประกาศนี้เสียสิ้น[4] เนื่องจากมีพระราช

---

(1) "พระราชบัญญัติระเบียบบรรดาศักดิ์," **ราชกิจจานุเบกษา**, 15 (19 มีนาคม, ร.ศ. 117 พ.ศ. 2441), 554—556

(2) "พระราชบัญญัติระเบียบฐานันดรข้าราชการฝ่ายพลเรือน ร.ศ. 130," หน้า 126.

(3) รำภี กุลสมบูรณ์. **ประวัติบรรดาศักดิ์ขุนนางไทย** (วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตร์มหาบัณฑิต (แผนกวิชาบรรณารักษศาสตร์) บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2515) หน้า 61.

(4) "ประกาศเรื่องการยกเลิกยศข้าราชการพลเรือน," **ราชกิจจานุเบกษา**, 59 (30 กรกฎาคม 2485), 1402—1403

บัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนแบ่งยศและตำแหน่งข้าราชการต่าง ๆ ไว้แล้ว แต่ในปี พ.ศ. 2487 รัฐบาลก็ได้ออกประกาศพระบรมราชโองการคืนบรรดาศักดิ์และคืนยศให้แก่ผู้ที่เคยได้รับพระราชทานกลับมียศได้ดังเดิม(1)

บรรดาศักดิ์

บรรดาศักดิ์นับเป็นองค์ประกอบยศขุนนางไทยอย่างหนึ่ง หมายถึงลำดับชั้นยศของขุนนางทั้ง 4 ฝ่าย คือ ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการฝ่ายราชสำนัก ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการทหารและตำรวจ ซึ่งมีลดหลั่นตามฐานันดรตามลำดับ ตั้งแต่ชั้นสมเด็จเจ้าพระยา, เจ้าพระยา, พระยา, พระ, หลวง, จมื่น, ขุน, หมื่น, พัน, นาย ดังนี้เป็นต้น นอกจากนี้ก็ยังมีบรรดาศักดิ์ของสตรีฝ่ายราชสำนักอีกด้วย บรรดาศักดิ์ของขุนนางอาจเปลี่ยนไปตามตัวบุคคลได้ เช่น ขุนสารประเสริฐ มีความดีความชอบพิเศษก็โปรดฯพระราชทานให้เป็นที่ พระสารประเสริฐ ได้ ความเป็นมาแห่งฐานันดรของบรรดาศักดิ์ชั้นต่าง ๆ มีดังนี้

สมเด็จเจ้าพระยา – ยศหรือบรรดาศักดิ์ชั้นนี้ไม่ปรากฏชัดว่ามีมาแต่สมัยใด แม้ในทำเนียบศักดินา (ซึ่งจะกล่าวข้างหน้า) ก็ไม่ปรากฏ มาปรากฏเมื่อสมัยกรุงธนบุรีที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯสถาปนาเจ้าพระยาจักรี เมื่อกลับจากราชการสงครามปราบปรามเขมร ในปี พ.ศ. 2320 ตั้งให้เป็น "สมเด็จเจ้าพระยามหากระษัตริย์ศึกพิภุกมหิมาทุกนัครา ระอาเดชนเรศวรราชสุริยวงษ์องค์อัครบาทมุลิลากรบวรรัตนบรินายก" แล้วพระราชทานพานทองเครื่องยศเหมือนอย่างเจ้าต่างกรม ใหญ่ยิ่งกว่าท้าวพระยาข้าทูลละอองพระบาททั้งปวง(2)

ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ บรรดาศักดิ์ชั้นสมเด็จเจ้าพระยา เริ่มมีขึ้นเป็นครั้งแรกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4 โดยทรงพระกรุณาโปรดเกล้าตั้งเจ้าพระยาพระคลัง (ดิศ) ว่าที่สมุหพระกลาโหม เป็น สมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาประยูรวงศ์ ถือศักดินา 30,000 และพระราชทานเครื่องยศอย่างพระองค์เจ้าต่างกรม(3) พร้อมทั้งโปรดฯสถาปนาพระศรีพิพัฒน์ (ทัด) ขึ้นเป็น สมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาพิชัยญาติดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการพระนครอีกด้วย(4)

---

(1) "ประกาศเรื่องให้ยกเลิกประกาศพระบรมราชโองการ เรื่องการยกเลิกยศและบรรดาศักดิ์ พ.ศ. 2487," หน้า 1282–1284

(2) กรมศึกษาธิการ, **หนังสือพระราชพงศาวดาร เล่ม 3**, หน้า 145.

(3) เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, **พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 4**, เล่ม 1, หน้า 66 – 67 "ทรงแต่งตั้งขุนนาง".

(4) กรมพระสมมตอมรพันธุ์, ผู้รวบรวม, **เรื่องตั้งเจ้าพระยากรุงรัตนโกสินทร์**, หน้า 49.

เจ้าพระยา – บรรดาศักดิ์ขุนนางชั้นนี้มีปรากฏแต่ครั้งกรุงสุโขทัย[1] ในสมัยกรุงศรีอยุธยาถือเป็นบรรดาศักดิ์ขุนนางชั้นสูงสุด ถือศักดินาคนละ 10,000 ไร่ ตามที่ปรากฏในกฎหมายทำเนียบศักดินา พระไอยการตำแหน่งนาพลเรือน และตำแหน่งนาทหารหัวเมือง[2] มีอยู่ 5 ตำแหน่งคือ (1) เจ้าพระยามหาอุปราช เป็นตำแหน่งสูงกว่าตำแหน่งอัครมหาเสนาบดีทั้ง 2 ฝ่าย (คือ สมุหนายก และสมุหพระกลาโหม) ยังหาหลักฐานไม่ปรากฏว่าเคยมีผู้ใดได้รับพระราชทานบรรดาศักดิ์ชั้นนี้ (2) เจ้าพระยาจักรี ตำแหน่งที่สมุหนายก (3) เจ้าพระยามหาเสนาบดี ที่สมุหพระกลาโหม (4) เจ้าพระยาสุรศรี (สีรสีห) เจ้าเมืองพิษณุโลก และ (5) เจ้าพระยาศรีธรรมราช เจ้าเมืองนครศรีธรรมราช

พระยา – ในกฎหมายทำเนียบศักดินา บรรดาศักดิ์ชั้นรองจากเจ้าพระยา คือ ชั้นออกพญา หรือ ออกญา เป็นระดับเสนาบดีชั้นจตุสดมภ์ หรือไม่ก็ต้องเป็นเจ้ากรมใหญ่เจ้าเมืองครองหัวเมืองเอก โท ตรี จัตวา นอกจากนี้ ปรากฏว่าได้ใช้คำนำหน้าว่า "ออก" ลงมาถึงขั้น "ออกพระ", "ออกหลวง" และ "ออกขุน" ก็มี เช่น ออกพระนนทเสน, ออกหลวงมงคลรัตนราชมนตรี และ ออกขุนจักรวัดจินดา เป็นต้น[3]

พระ – เป็นบรรดาศักดิ์รองจากชั้น พระยา เดิมทีเป็นคำสูงส่งใช้เป็นคำนำหน้านามพระเจ้าแผ่นดินและเจ้านายชั้นสูง หรือของที่เกี่ยวข้องกับพระเจ้าแผ่นดิน โดยเฉพาะในสมัยสุโขทัย ในสมัยกรุงศรีอยุธยา บรรดาศักดิ์ขุนนางชั้นพระตามที่กำหนดในทำเนียบศักดินาปรากฏว่ามีศักดินาตั้งแต่ 1,000, 1,400, 1,600, 3,000 จนถึง 5,000

หลวง – ตำแหน่งบรรดาศักดิ์รองชั้นพระลงมา ในสมัยกรุงศรีอยุธยา ราษฎรนิยมเรียกพระนามพระเจ้าแผ่นดินเมื่อล่วงรัชกาลแล้วนั้นว่า "ขุนหลวง" เช่น ขุนหลวงเพทราชา, ขุนหลวงเสือ, ขุนหลวงท้ายสระ และ ขุนหลวงหาวัด เป็นต้น อนึ่ง คำว่าหลวงยังเป็นคำที่เกี่ยวข้องด้วยพระเจ้าแผ่นดิน เช่น คนหลวง, ช้างหลวง, เรือหลวง เป็นต้น ส่วนบรรดาศักดิ์หลวง หรือ ออกหลวง ถือศักดินากำหนด 3,000, 1,400, 1,200 1,000 และ 800 ลงมาตามลำดับตำแหน่งหน้าที่

จมื่น หรือ เจ้าหมื่น – เป็นบรรดาศักดิ์ของตำแหน่งหัวหมื่นในเวรมหาดเล็กทั้งสี่ถือว่าเป็นข้าราชสำนัก สามัญชนนิยมเรียกสรรพนามบรรดาศักดิ์ชั้นนี้ว่า "พระนาย" เดิมบรรดาศักดิ์ชั้นนี้เรียก "จมื่น" ในรัชกาลที่ 4 ทรงเปลี่ยนเป็น "เจ้าหมื่น"[4]

---

(1) สำนักนายกรัฐมนตรี คณะกรรมการจัดพิมพ์เอกสารทางประวัติศาสตร์วัฒนธรรมและโบราณคดี, **ประชุมศิลาจารึก** ภาคที่ 3..., หน้า 48.

(2) **กฎหมายตราสามดวง**, เล่ม 1, หน้า 224.

(3) ดูรายละเอียดในกฎหมายตราสามดวง เล่ม 1, หน้า 242, 239, 247 และ 312.

(4) เจ้าพระยาทิพากรวงศ์, **พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 4**, เล่ม 2, หน้า 154.

ในทำเนียบพระไอยการนาพลเรือน ระบุบรรดาศักดิ์ ราชทินนาม และศักดินาไว้พร้อม แต่มิได้ระบุหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน เจ้าหมื่นถือศักดินาคนละ 1,000 ไร่

อนึ่ง ในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้ทรงตราพระราชบัญญัติกำหนดหน้าที่กรมมหาดเล็กเปลี่ยนแปลงใหม่ ในปี พ.ศ. 2436[1] นับเป็นกรมที่มีตำแหน่งราชการในพระราชสำนักร่วมอยู่ในกรมวัง และเป็นสถานศึกษาแห่งหนึ่งของบรรดาบุตรข้าราชการชั้นผู้ใหญ่และผู้น้อย

ขุน – ยศที่เรียกว่า ขุน นั้น แต่เดิมเป็นยศของพระเจ้าแผ่นดิน ต่อมาลดลงเป็นยศขุนนางชั้นต่ำ[2] ระดับรองชั้นหลวงลงมา ตำแหน่งขุนถือศักดินาต่างกันตามหน้าที่ คือตั้งแต่ 1,000, 800, 600, 400 และ 300 ลงมา

หมื่น – ชื่อตำแหน่งราชการเหนือตำแหน่ง พัน ขึ้นไป ถือศักดินามากน้อยตามตำแหน่งหน้าที่ราชการ คือตั้งแต่นา 500, 400, 300 และ 200[3]

พัน – บรรดาศักดิ์ชั้นต่ำกว่าหมื่น ชื่อตำแหน่งหัวหน้านายเวร ในกระทรวงมหาดไทยและกลาโหม ตำแหน่งหัวหน้าทหารสมัยโบราณสูงกว่า หัวปาก (คือนายร้อย) บรรดาศักดิ์นี้ถือศักดินา 600, 500, 400, 200 และ 100 ตามตำแหน่งหน้าที่[4]

นาย – คำนำหน้าตำแหน่ง ยศ บรรดาศักดิ์ของข้าราชการ เช่น นายม้าต้น นายพล นายสุจินดา บรรดาศักดิ์ชั้น นาย ถือศักดินาตั้งแต่ 600, 500, 400 และ 200[5]

บรรดาศักดิ์ขุนนางไทยตามที่ปรากฏอยู่ใน "พระไอยการตำแหน่งนาพลเรือน และพระไอยการตำแหน่งนายทหารหัวเมือง ได้แก่ บรรดาศักดิ์ดังกล่าวมานี้ เป็นบรรดาศักดิ์ที่หมายถึงฐานันดรศักดิ์ของขุนนางที่ได้รับพระราชทานแต่งตั้ง หรือทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯให้เจ้ากรมหรือเจ้ากระทรวงเป็นผู้ตั้ง

นามบรรดาศักดิ์หรือราชทินนาม

ราชทินนาม หรือนามบรรดาศักดิ์ เป็นนามที่พระเจ้าแผ่นดินทรงพระราชทานแก่ข้าราชการสัญญาบัตร เป็นเครื่องหมายที่แสดงความรู้ความสามารถ และความเป็นผู้มีเกียรติของขุนนางผู้นั้น ราชทินนามจะอยู่หลังคำที่แสดงยศหรือบรรดาศักดิ์ ในกฎหมาย

---

(1) "พระราชบัญญัติกรมมหาดเล็ก," **ราชกิจจานุเบกษา**, 10 (23 กรกฎาคม, ร.ศ. 112 พ.ศ. 2436) หน้า 201 – 205.

(2) สมเด็จเจ้าฟ้ากรมพระยานริศรานุวัดติวงศ์ และสมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ, **สาส์นสมเด็จ**... (ภาคที่ 21), หน้า 55.

(3) กฎหมายตราสามดวง, เล่ม 1, หน้า 224 – 315.

(4) กฎหมายตราสามดวง, เล่ม 1, หน้า 224 – 314.

(5) กฎหมายตราสามดวง, เล่ม 1, หน้า 224 – 313.

ศักดินาโบราณกำหนดนามบรรดาศักดิ์ของขุนนางในตำแหน่งต่าง ๆ คือ ตำแหน่งอัครมหาเสนาบดี, ตำแหน่งเสนาบดีจตุสดมภ์ และตำแหน่งอื่น ๆ โดยวิธีแจ้งฐานันดรแห่งบรรดาศักดิ์ หรือลำดับชั้นยศ, นามบรรดาศักดิ์หรือราชทินนาม, ตำแหน่ง, ศักดินา และดวงตราประจำตำแหน่งกำกับไว้ครบองค์ประกอบยศขุนนาง(1)

ต่อไปนี้เป็นตารางแสดงทำเนียบ บรรดาศักดิ์และราชทินนามของอัครมหาเสนาบดีและเสนาบดีจตุสดมภ์ ก่อนสมัยรัชกาลที่ 5 ที่จะมีการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2435 ตามที่ได้มีผู้จัดทำไว้(2)

ลำดับสมัยทางประวัติศาสตร์ ตามพระไอยการตำแหน่งพลเรือน นายทหาร		ทำเนียมนามบรรดาศักดิ์ อัครมหาเสนาบดี ที่สมุหนายก	ทำเนียบนามบรรดาศักดิ์ อัครมหาเสนาบดี ที่สมุหพระกลาโหม
สมัยกรุงศรีอยุธยา		เจ้าพระยาจักรี	เจ้าพระยามหาเสนา
สมัยกรุงรัตนโกสินทร์	รัชกาลที่ 1	เจ้าพระยารัตนาพิพิธ	เจ้าพระยามหาเสนา
”	รัชกาลที่ 2	เจ้าพระยารัตนาธิเบศร์ เจ้าพระยาอภัยภูธร	เจ้าพระยาอรรคมหาเสนา เจ้าพระยาวงษาสุรศักดิ์
”	รัชกาลที่ 3	เจ้าพระยาอภัยภูธร เจ้าพระยาราชสุภาวดี พระยาราชสุภาวดี	เจ้าพระยาอรรคมหาเสนา เจ้าพระยาพระคลัง
”	รัชกาลที่ 4	เจ้าพระยานิกรบดินทร์ เจ้าพระยาภูธราภัย	สมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาประยูรวงศ์ เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์
”	รัชกาลที่ 5	เจ้าพระยารัตนบดินทร์	เจ้าพระยาสุรวงศ์ไวยวัฒน์ เจ้าพระยารัตนธิเบศร์ พระยามนตรีสุริยวงศ์

(1) ดูกฎหมายตราสามดวง, เล่ม 1, หน้า 224 – 313.

(2) รำภี กุลสมบูรณ์, **ประวัติบรรดาศักดิ์ขุนนางไทย**. (วิทยานิพนธ์ขั้นปริญญาอักษรศาสตร์มหาบัณฑิต (แผนกวิชาบรรณารักษศาสตร์) บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2515, หน้า 86 – 89.

ลำดับสมัย ตามประวัติศาสตร์ไทย	เสนาบดีจตุสดมภ์			
	เสนาบดีกรมเมือง	เสนาบดีกรมวัง	เสนาบดีกรมพระคลัง	เสนาบดีกรมนา
สมัยกรุงศรีอยุธยา				
รัชกาลสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ	พญายมราช	พญาธรรมาธิบดี	ออกพญาศรีธรรมราช	ออกญาพลเทพ
รัชกาลสมเด็จพระเจ้าบรมโกศ	"	"	เจ้าพระยาบริรักษ์	"
สมัยกรุงรัตนโกสินทร์				
รัชกาลที่ 1	พระยายมราช	เจ้าพระยาธรรมาธิกรณ์	เจ้าพระยาพระคลัง	เจ้าพระยาพลเทพ
รัชกาลที่ 2	เจ้าพระยายมราช	"	"	"
รัชกาลที่ 3	"	"	"	"
รัชกาลที่ 4	เจ้าพระยายมราช แต่ทรงตั้งสร้อยนามใหม่เป็น เจ้าพระยายมราชชาติเสนาศรินทรมหินทราธิบดีศรีวิชัย...	"	เจ้าพระยาพระคลัง สมเด็จเจ้าพระยาบรมมหาประยูรวงศ์	"
รัชกาลที่ 5	เจ้าพระยายมราช	"	เจ้าพระยาภาณุวงศ์	"

ที่ยกมาแสดงข้างบนนี้เป็นเพียงนามบรรดาศักดิ์ หรือราชทินนามของอัครมหาเสนาบดี และเสนาบดีจตุสดมภ์เท่านั้น โดยเฉพาะในช่วงสมัยรัชกาลที่ 4–6 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ได้มีราชทินนามเกิดใหม่ขึ้นมาก ราชทินนามนี้เป็นของคู่กับบรรดาศักดิ์ เมื่อมีการพระราชทานบรรดาศักดิ์แก่ขุนนางผู้ใดชั้นใด ก็จะพระราชทานราชทินนามควบคู่บรรดาศักดิ์แก่ขุนนางผู้นั้นในชั้นนั้นเสมอ นามบรรดาศักดิ์หรือราชทินนามนี้ได้ถูกยกเลิกไปโดยประกาศเรื่องการยกเลิกยศข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2485 แต่รัฐบาลก็ได้ออกประกาศพระบรมราชโองการคืนบรรดาศักดิ์และยศให้แก่ผู้ที่เคยได้รับพระราชทานมาแล้ว ในปี พ.ศ. 2487 แม้กระนั้น นับแต่บัดนั้นมา รัฐบาลก็มิได้ดำเนินการให้มีการขอพระราชทานบรรดาศักดิ์แก่ขุนนางหรือข้าราชการอีกเลย ดังมีรายละเอียดกล่าวไว้แล้วข้างต้นตอนที่ว่าด้วยบรรดาศักดิ์

นามบรรดาศักดิ์ของมหาดเล็ก

ธรรมเนียมมหาดเล็กเป็นของมีมาแต่เดิม[1] ในสมัยรัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ โปรดฯให้จัดข้อบังคับสำหรับราชการในกรมมหาดเล็กขึ้นใหม่ ในปี พ.ศ. 2436[2] โดยจัดให้กรมมหาดเล็กสังกัดอยู่ในพระราชสำนัก รวมอยู่ในกระทรวงวัง ตำแหน่งมหาดเล็กแบ่งออกเป็น 4 ประเภท คือ

1. **มหาดเล็กบรรดาศักดิ์** ได้แก่ บรรดามหาดเล็กที่ได้รับพระราชทานสัญญาบัตรมีกำหนดให้เข้าเวรรับราชการ หรือไม่ต้องเข้าเวรรับราชการก็ได้

2. **มหาดเล็กวิเศษ** ได้แก่ บรรดาบุตรข้าราชการที่ถวายตัวเป็นมหาดเล็ก ซึ่งตามธรรมเนียมต้องเป็นมหาดเล็กวิเศษก่อน โดยไม่มีกำหนดเวลาแล้วแต่จะโปรดเกล้าฯว่าเมื่อใดและไม่มีจำนวนจำกัด ไม่เป็นตำแหน่งสัญญาบัตร หากโปรดเกล้าฯก็อาจพระราชทานสัญญาบัตรให้รับตำแหน่งราชการในกรมอื่น ๆ ตำแหน่งของมหาดเล็กวิเศษเป็นอย่างเดียวกับชั้นหุ้มแพรและนายรอง ถ้ามีหน้าที่ราชการก็ได้รับพระราชทานเงินเดือน ถ้าไม่มีหน้าที่ราชการก็ไม่ได้รับพระราชทานเงินเดือน

3. **มหาดเล็กคงกรม** ได้แก่ บรรดามหาดเล็กพวกต่าง ๆ เช่น หม่อมราชวงศ์, ยามค่ำเดินหมาย ห้องเครื่อง หอศาตราคม อินทร์พรหม ช่าง ต่างภาษา พิณพาทย์ รวมทั้งบรรดาคนที่จางวาง หัวหมื่น และนายเวรจัดเข้ารับราชการ และบรรดาผู้ที่มิได้ถวายตัว

---

(1) **เรื่องมหาดเล็ก**. (พระนคร : โรงพิมพ์พระจันทร์, 2493), หน้า 1, ตำราหน้าที่มหาดเล็ก.

(2) "พระราชบัญญัติกรมมหาดเล็ก," **ราชกิจจานุเบกษา**, 10 (23 กรกฎาคม ร.ศ. 112, พ.ศ. 2436).

4. มหาดเล็กยาม ได้แก่ บรรดามหาดเล็กที่จางวางคัดเลือกจากมหาดเล็กวิเศษหรือมหาดเล็กคงกรม ซึ่งมีคุณวุฒิสมควรจะรับราชการได้ ยกขึ้นเป็นมหาดเล็กประจำการเข้าเวรรับราชการ

ตำแหน่งราชการในกรมมหาดเล็กตามธรรมเนียมดั้งเดิมจัดเป็น 4 เวร คือ เวรศักดิ์, เวรสิทธิ์, เวรฤทธิ์ และเวรเดช ปฏิบัติหน้าที่ราชการแบบเดียวกัน คือรักษาเครื่องราชูปโภค ฯลฯ และต้องอยู่เวรตามข้างขึ้นข้างแรม โดยมีเวลาผลัดเปลี่ยนกันใน 4 เวรนี้ ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้แยกหน้าที่ราชการเวรต่าง ๆ ออกไป เช่น เวรศักดิ์เป็นเวรรับราชการประจำใกล้ชิดพระองค์ มีฐานะเป็นมหาดเล็กประจำการ ปฏิบัติหน้าที่ราชการ เช่น เป็นพนักงานประจำพระองค์สำหรับรับใช้ทุกเวลา มีหน้าที่จัดการในงานเลี้ยงอาหาร ตั้งเครื่อง จัดเครื่องราชูปโภค และเชิญพระราชหัตถเลขาต่าง ๆ เป็นต้น เวรสิทธิ์มีหน้าที่ในการโยธา พนักงานตกแต่งพระที่นั่งประทับจัดการประทีปโคมไฟในพระราชฐาน จัดการคู่แห่อินทร์พรหม จัดการพระราชพิธี เวรฤทธิ์มีหน้าที่ในราชการรถม้าทั้งปวงในกรมรถ และเวรเดช มีหน้าที่ตรวจรายงาน ตรวจสอบความรู้ของมหาดเล็กที่จะรับราชการในกระทรวงต่าง ๆ ฝึกหัดอบรมระเบียบเฝ้าแหนและกริยามารยาทของมหาดเล็กในเวรของตน

บรรดาศักดิ์ข้าราชการมหาดเล็กตามพระไอยการตำแหน่งนาพลเรือน ในตำแหน่งตั้งแต่หัวหมื่นลงมานั้น เป็นตำแหน่งประจำเวร ตำแหน่งประจำเวรนี้ในรัชกาลที่ 5 ได้จำแนกไว้อย่างชัดเจน ดังนี้

เวรศักดิ์ – เจ้าหมื่นสรรพเพธภักดี, หลวงศักดิ์นายเวร, นายจ่ายง, นายฉันหุ้มแพรต้นเชือก, นายสนิทหุ้มแพร, นายขรรค์ชัยหุ้มแพร, นายสนองราชบรรหาร, นายพินัยราชกิจ และมีนายรองอีก 5 คนตรงกับหุ้มแพร

เวรสิทธิ์ – เจ้าหมื่นเสมอใจราช, หลวงสิทธิ์นายเวร, นายจ่ายวด, นายชิดหุ้มต้นเชือก, นายสุจินดาหุ้มแพร, นายพลพ่ายหุ้มแพร, นายเสนองานประพาสหุ้มแพร, นายพินิจราชการ และมีนายรองตรงกับหุ้มแพรอีก 5 คน

เวรฤทธิ์ – เจ้าหมื่นไวยวรนารถ, หลวงฤทธิ์นายเวร, นายจ่าเรศ, นายกวดหุ้มแพรต้นเชือก, นายเล่ห์อาวุธหุ้มแพร, นายพลพันหุ้มแพร, นายบำเรอบรมบาทหุ้มแพร, นายพิจิตรสรรพการหุ้มแพร และมีนายรอง 5 คนตรงกับหุ้มแพร

เวรเดช – เจ้าหมื่นศรีสรรักษ์, หลวงเดชนายเวร, นายจ่ารง, นายขันหุ้มแพรต้นเชือก, นายเสน่ห์หุ้มแพร, นายสรรพวิชัยหุ้มแพร, นายบำรุง-

ราชบทมาลย์หุ้มแพร, นายพิจารณ์สรรพกิจหุ้มแพร และมีนายรองอีก 5 คนตรงกับหุ้มแพร

ในสมัยรัชกาลที่ 6 มหาดเล็กจัดไว้ในทำเนียบเป็น 2 ประเภทคือ ประเภทแรกเป็นมหาดเล็กในกรมมหาดเล็กหลวง ประเภทที่สอง เป็นมหาดเล็กฝ่ายกรมพระราชวังบวร นอกจากนี้ยังมีมหาดเล็กในกรมต่าง ๆ อีกประเภทหนึ่ง ซึ่งนับว่าเป็นบรรดาศักดิ์ประดับฐานันดรของเจ้านายต่างกรม บรรดามหาดเล็กดังกล่าวนี้ย่อมมีบรรดาศักดิ์และตำแหน่งหน้าที่หลายตำแหน่ง สำหรับมหาดเล็กฝ่ายกรมพระราชวังบวรนั้น เนื่องจากตำแหน่งพระอิสริยยศกรมพระราชวังบวรยกเลิกใช้แล้ว แต่ยังคงมีข้าราชการฝ่ายพระราชวังบวรอยู่ จึงมีหลักเกณฑ์ให้ใช้คำว่า ผู้ช่วยต่อท้ายตำแหน่ง เช่น หัวหมื่นฝ่ายพระราชวังบวร ให้เรียกว่า หัวหมื่นผู้ช่วย

บรรดาศักดิ์ชั้นพระยา, พระ, หลวง, ขุน นั้นเทียบกับชั้นบรรดาศักดิ์ในกรมมหาดเล็ก ดังนี้คือ พระยา เทียบ หัวหมื่น, พระ เทียบ นายเวร หรือ จ่า ตามตำแหน่งราชการ, หลวง เทียบ หุ้มแพร, ขุน เทียบ นายรอง

บรรดาศักดิ์ของมหาดเล็กสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ยศชั้นหัวหมื่นหรือเสวกเอกนั้นถือศักดินา 1,000 ไร่ ได้แก่ จมื่น หรือ เจ้าหมื่นทั้ง 4 เวร คือ เจ้าหมื่นสรรพเพธภักดี, เจ้าหมื่นศรีสรรักษ์, เจ้าหมื่นไวยวรนารถ และ เจ้าหมื่นเสมอใจราช

มหาดเล็กชั้นรองหัวหมื่น หรือเสวกโท คือ นายเวรทั้ง 4 ซึ่งใช้สรรพนามเรียกสามัญว่า "หลวงนาย" ถือศักดินา 800 ไร่ ได้แก่ หลวงศักดิ์, หลวงสิทธิ์, หลวงฤทธิ์ และ หลวงเดช มีบรรดาศักดิ์เป็น "หลวง"

มหาดเล็กตำแหน่งอื่น ๆ เช่น หุ้มแพร มีบรรดาศักดิ์เป็น "นาย" เช่น นายกวด, นายขัน, นายฉัน, นายชิด เป็นต้น การออกนามบรรดาศักดิ์มหาดเล็กผู้มีบรรดาศักดิ์เป็น "นาย" นั้น จะต้องใช้ประกอบกับราชทินนามเสมอ ห้ามเปลี่ยนเป็น "คุณ"(1)

ตำแหน่งขุนนางไทย

ตำแหน่งคือฐานันดรอันเป็นเครื่องกำหนดอำนาจและหน้าที่ในกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ เช่น เสนาบดี ปลัดทูลฉลอง หรือเจ้ากรม ปลัดกรม เป็นต้น(2) ตำแหน่งขุนนางไทยมีมาแต่โบราณ แต่เดิมขุนนางมิได้แบ่งออกเป็นฝ่ายทหารหรือฝ่ายพลเรือน เพราะแม้จะมีบรรดาศักดิ์อัครมหาเสนาบดีทั้งสองฝ่าย แต่ก็ปฏิบัติราชการในฐานะเป็นทหารและ

---

(1) ม.ล.ปีย์ มาลากุล, **ระเบียบสำนักพระราชวังที่เกี่ยวกับข้าราชการและประชาชน** (พระนคร : ร.พ.กรมสารบรรณทหารอากาศ, 2512), หน้า 74.

(2) "พระราชบัญญัติระเบียบฐานันดรข้าราชการพลเรือน ร.ศ. 130," หน้า 128.

พลเรือนอย่างเดียวกัน ในเวลาเข้าเฝ้า พลเรือนเฝ้าฝ่ายขวาของพระมหากษัตริย์ ฝ่ายทหารนั้นเข้าเฝ้าฝ่ายซ้าย[1] ตำแหน่งสมุหนายกและสมุหพระกลาโหมเป็นหัวหน้าเสนาบดี คำว่า สมุห แปลว่า เจ้าหมู่ ส่วนคำว่า เสนาบดี เป็นคำเรียกตำแหน่ง

ตำแหน่งอัครมหาเสนาบดี เป็นตำแหน่งสูงกว่าเสนาบดีที่จตุสดมภ์ทั้ง 4 ครั้นในปี พ.ศ. 2435 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ จัดระเบียบราชการบริหารแบบกระทรวงทบวงกรมขึ้นใหม่ ทรงปรับระดับตำแหน่งอัครมหาเสนาบดีและเสนาบดีทั้ง 6 กรม เป็นชั้นเดียวกันหมด เรียกชื่อว่า เสนาบดีกระทรวง มีทั้งหมด 12 กระทรวงด้วยกัน[2]

ต่อมาคำว่าเสนาบดีได้เปลี่ยนเป็นรัฐมนตรี ในปี พ.ศ. 2475 ตาม "พระราชบัญญัติเทียบตำแหน่งรัฐมนตรีกับตำแหน่งเสนาบดีแต่ก่อน พุทธศักราช 2475"[3] ในสมัยรัชกาลที่ 8 ได้มีประกาศพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน ฉบับที่ 2 ขึ้น เมื่อปี พ.ศ. 2484[4] กำหนดตำแหน่งข้าราชการพลเรือนออกเป็นสามัญ, วิสามัญ และยังมีตำแหน่งอื่น ๆ อีก 7 ตำแหน่ง คือ ตำแหน่งเสมียนพนักงาน, ประจำแผนก, หัวหน้าแผนก, หัวหน้ากอง, หัวหน้ากรม, อธิบดีและปลัดกระทรวง และยังมีตำแหน่งอื่น ๆ ที่ ก.พ. กำหนดเทียบและตั้งชื่อเรียกตามกฎ ก.พ.ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ

ตำแหน่งมหาดเล็ก

ตำแหน่งต่าง ๆ ในกรมมหาดเล็กสมัยรัชกาลที่ 5 มีทั้งหมด 7 ตำแหน่ง คือ

1. **ตำแหน่งผู้บัญชาการกรมมหาดเล็ก** – เป็นตำแหน่งสูงสุดในกรมมหาดเล็ก ผู้ดำรงตำแหน่งนี้ต้องเป็นผู้ที่ทรงไว้วางพระราชหฤทัยเป็นอย่างยิ่ง **ในสมัยรัชกาลที่ 5** ผู้ที่ได้รับตำแหน่งนี้คือ สมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอ เจ้าฟ้ากรมขุนศรีธรรมราชธำรงฤทธิ์ เมื่อสมเด็จเจ้าฟ้าพระองค์นั้นสิ้นพระชนม์ลงแล้ว ก็มิได้โปรดฯตั้งผู้ใดเป็นอีก

---

(1) พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, "**ธรรมเนียมขุนนางไทยโบราณ**," หน้า (3).

(2) "ประกาศตั้งตำแหน่งเสนาบดี," **ราชกิจจานุเบกษา**, 9 (24 เมษายน, ร.ศ. 111, พ.ศ. 2435), หน้า 25 – 28.

(3) "พระราชบัญญัติเทียบตำแหน่งรัฐมนตรีกับตำแหน่งเสนาบดีแต่ก่อน พุทธศักราช 2475," **ราชกิจจานุเบกษา**, 49 (25 ธันวาคม, 2475), หน้า 578.

(4) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ฉบับที่ 2, **ราชกิจจานุเบกษา**, (9 กันยายน 2484), หน้า 1097 – 1098

2. ตำแหน่งจางวาง – เป็นตำแหน่งยศข้าราชการชั้นสูงในกรมมหาดเล็ก คือ เป็นตำแหน่งผู้กำกับการ หรือตำแหน่งหัวหน้ารับใช้ของเจ้านายชั้นบรมวงศ์หรือทรงกรม เดิมทีตำแหน่งจางวาง เป็นตำแหน่งเหนือหัวหมื่นขึ้นไป ต่อมาจางวางมีหน้าที่รับผิดชอบราชการในกรมมหาดเล็ก เป็นต้นว่า แนะนำขนบธรรมเนียมจรรยาวัตรมหาดเล็ก รวบรวมบัญชีระเบียบยศ ระเบียบตำแหน่ง ทะเบียนประวัติของข้าราชการในกรมมหาดเล็ก ควบคุมดูและมหาดเล็กทั้ง 4 ประเภท รวมทั้งหัวหมื่นและนายเวรทั้งหลาย จัดมหาดเล็กเข้าสมทบรับราชการอยู่ประจำเวรในเวลาเสด็จพระราชดำเนินเป็นการพิเศษ เสนอความดีความชอบแก่มหาดเล็ก หน้าที่นี้มีหุ้มแพรวิเศษช่วยทำการอยู่ด้วย

3. ตำแหน่งนายเวร – รองจากตำแหน่งจางวาง หัวหมื่น เป็นหัวหน้าควบคุมดูแลมหาดเล็กประจำราชการที่เข้าเวรทั้ง 4 คือ เวรศักดิ์, เวรสิทธิ์, เวรฤทธิ์ และเวรเดช นายเวรเหล่านี้มีบรรดาศักดิ์ชั้นหลวง ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

4. ตำแหน่งนายจ่า – เป็นตำแหน่งบรรดาศักดิ์ในราชการราชสำนัก และเป็นตำแหน่งนายจ่าเวรมหาดเล็กทั้ง 4 เช่น นายจ่ายง, นายจ่ายวด, นายจ่าเรศ และ นายจ่ารง เป็นต้น ตำแหน่งนายจ่าทั้ง 4 นี้ รองจากนายเวรลงมา

5. ตำแหน่งหุ้มแพร – เป็นตำแหน่งยศมหาดเล็ก รองจ่าลงมา คำว่าหุ้มแพร มีผู้สันนิษฐานว่า เป็นระบายดาบฝักหุ้มแพรตามชั้นยศ เริ่มด้วยดาบฝักหุ้มแพรแดงชั้นพลทหาร สูงขึ้นมาดาบฝักหุ้มผ้าแดงมีแผ่นเงินสลักลวดลายรัดฝักดาบเป็นบั้ง ๆ ชั้นต่อไปเป็นดาบฝักเงิน ชั้นต่อไปฝักหุ้นเงินบั้งถมเงิน แล้วจึงถึงดาบฝักกะไหล่ทอง หรือบางครั้งเป็นดาบฝักคร่ำบั้งทอง[1] อนึ่ง ตำแหน่งหุ้มแพรนั้นยังมีคำว่า ต้นเชือก และปลายเชือกอีกด้วย ซึ่งสมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงเข้าพระทัยว่า เป็นมหาดเล็กคู่แห่ต้นกระบวน เมื่อเวลาเสด็จพระราชดำเนินกระบวนถยุหยาตรา เพื่อรักษาแถวกระบวนแห่ให้เรียบร้อย ป้องกันมิให้ผู้คนล่วงล้ำเข้ามาในกระบวนแห่ได้ จึงมีคำเรียกตำแหน่งหุ้มแพรว่า ต้นเชือก ปลายเชือก[2] หุ้มแพรปลายเชือกนั้นคงเป็นหัวหมื่นอยู่ปลายเชือก ซึ่งอยู่ใกล้พระราชยาน ในสมัยก่อนเวลาเดินกระบวนแห่ต้องประสานมือเพียงชายพก ใช้หัวแม่มือสอดคล้องห่วงเชือกเป็นรายริ้ว ซึ่งคนเรียกต่อมาว่า ริ้วกระบวน คือกระบวนมีริ้วเชือกเป็นระยะ ๆ ตำแหน่ง

---

(1) สิริกุตฺโต ภิกฺขุ (จมื่นมานิตย์นเรศร์), "รวมเมืองไทย," **อนุสรณ์ "ศุกรหัศน์"** (พระนคร : ร.พ. มหามกุฏราชวิทยาลัย, 2511), หน้า 245.

(2) สมเด็จเจ้าฟ้ากรมพระยานริศรานุวัดติวงศ์ และสมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ, สาส์สนสมเด็จ.. (ภาคที่ 27), หน้า 48.

หุ้มแพรได้มีการเปลี่ยนแปลงนามบรรดาศักดิ์อีกหลายสมัย โดยเฉพาะในสมัยรัชกาลที่ 4 ที่ 5 และที่ 6 มีจำนวนรวมทั้งหมด 20 นาย ซึ่งของเดิมตามทำเนียบศักดินาตามที่กำหนดในกฎหมายตราสามดวง มีเพียง 12 นายเท่านั้น

6. ตำแหน่งนายรอง – เป็นตำแหน่งรองจากชั้นหุ้มแพรลงมา มีทั้งหมดรวม 20 นาย เท่ากับตำแหน่งหุ้มแพร มีนามบรรดาศักดิ์เหมือนตำแหน่งหุ้มแพร แต่ใช้คำนำหน้านามว่า นายรองขึ้นต้น เช่น นายรองกวด นายรองขัน นายรองฉัน และนายรองชิต เป็นต้น

อนึ่ง ยังมี**ตำแหน่งมหาดเล็กฝ่ายพระราชวังบวร** เป็นมหาดเล็กที่ยกมาสมทบรวมอยู่ในกรมมหาดเล็ก แต่เดิมมามีตำแหน่งที่จางวาง 2 ตำแหน่ง ได้แก่ พระยาบำเรอบริรักษ์ และพระยาภักดีภูบาล มีเวร 4 เวร คือ เวรชิดภูบาล เวรชาญภูเบศร์ เวรเสน่ห์-รักษา และเวรมหาใจภักดิ์ แต่ละเวรมีหัวหมื่น นายเวร จ่า และหุ้มแพรต้นเชือก รวมเป็น 16 นาย

7. ตำแหน่งมหาดเล็กวิเศษ – เป็นตำแหน่งที่ไม่มีสัญญาบัติ ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 6 จึงเป็นตำแหน่งที่มีสัญญาบัตร

กรมมหาดเล็กในสมัยรัชกาลที่ 6 นี้ เป็นกรมใหญ่ไม่ขึ้นต่อกระทรวงวัง มีหน้าที่รับใช้ใกล้ชิดพระองค์ ตำแหน่งมหาดเล็กในรัชกาลที่ 6 เริ่มจากชั้นต้นไปมีดังนี้

1. มหาดเล็กรับใช้ – ทรงคัดเลือกจากนักเรียนโรงเรียนมหาดเล็กหลวง สุดแต่จะโปรดเกล้าฯให้รับใช้ในราชการพิเศษต่าง ๆ ได้รับพระราชทานเครื่องแต่งกายสำหรับตำแหน่ง แต่ไม่มีเงินเดือน มหาดเล็กชั้นต้นนี้เรียกว่า เด็กชา ชั้นต่อมาเลื่อนเป็นพันเด็กชา จนถึงพันจ่าเด็กชา เทียบยศได้เท่ากับ จ่านายสิบกองทัพบก

2. มหาดเล็กสำรอง – เลื่อนจาก พันจ่าเด็กชาขึ้นมา มียศเทียบว่าที่นายร้อยตรีกองทัพบก เป็นชั้นสัญญาบัตร

3. มหาดเล็กวิเศษ – ชั้นสัญญาบัตร ยศเทียบชั้นนายร้อยตรี

4. นายรองหุ้มแพร – มี 20 ตำแหน่ง เทียบยศเท่านายร้อยโท

5. หุ้มแพร – มี 20 ตำแหน่ง เทียบยศเท่านายร้อยเอก

บรรดาตำแหน่งมหาดเล็กดังกล่าวนี้ อยู่ใต้บังคับบัญชาของจางวาง ผู้รับผิดชอบในราชการกรมมหาดเล็ก

ขุนนางไทย หรือที่ต่อมาเรียกว่า ข้าราชการ นั้น มีระเบียบฐานันดร 3 อย่าง คือ ยศ บรรดาศักดิ์ และตำแหน่ง อันเป็นระเบียบตามพระราชบัญญัติระเบียบฐานันดรข้าราชการฝ่ายพลเรือน ร.ศ. 130 ส่วนองค์ประกอบขุนนางไทยแต่โบราณนั้น ย่อมประกอบด้วย บรรดาศักดิ์ นามบรรดาศักดิ์ หรือราชทินนาม ตำแหน่ง รวมทั้งดวงตราหรือตราประจำตำแหน่งด้วย และได้มีวิวัฒนาการเป็นลำดับดังที่ปรากฏในทุกวันนี้

ศักดินา

ระบบศักดินานี้เชื่อกันว่าจะมีมาแต่สมัยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 (พระเจ้าอู่ทอง) เดิมคงเป็นการจัดอย่างง่าย ๆ แล้วค่อยวิวัฒนาการมาจนถึงสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ จึงได้วางกฎเกณฑ์ขึ้น เมื่อปี พ.ศ. 1948 เรียกว่า **"พระไอยการตำแหน่งนาพลเรือน"** มี 28 มาตรา และ **"พระอัยการตำแหน่งนายทหารหัวเมือง"** มี 31 มาตรา[1] ทำเนียบศักดินานี้กำหนดว่า เจ้านาย ขุนนางบรรดาศักดิ์ ตลอดจนไพร่และทาส จะมีศักดิ์ถือนาได้คนละเท่าใด เช่น กำหนดไว้ว่า พระอนุชาธิราช ทรงศักดินา 20,000 ไร่ มีสิทธิ์ลงอาญาตีจำได้แต่ในกรม ถ้ามีกรม (ทรงกรม) ทรงศักดินาได้ 50,000 ไร่ และถ้าได้เฉลิมพระราชมนเทียรที่พระมหาอุปราช ดำรงศักดินาถึง 100,000 ไร่ ดังนี้เป็นต้น

คำว่า **"ศักดินา"** มีผู้ให้ความหมายไว้ว่า[2] การตีความศักดินาก็คือการตีความว่าตัวเลขที่ต่อท้ายตำแหน่งต่าง ๆ ที่ระบุไว้ในพระอัยการตำแหน่งนาพลเรือน และนาทหารหัวเมืองนั้นมีความหมายว่าอย่างไร เช่น สมเด็จพระอนุชา (เจ้าฟ้า) ที่ทรงกรมแล้วศักดินา 50,000 ไร่ เจ้าพระยาจักรีศรีองครักษ์อัครมหาเสนาบดีว่าที่ (ตำแหน่ง) สมุหนายกศักดินา 10,000 ไร่ นางท้าวพระสนมเอกทั้ง 4 (คือ ท้าวอินทร์สุเรนทร์, ท้าวศรีสุดาจันทร์, ท้าวอินทรเทวี, ท้าวศรีจุฬาลักษณ์) ศักดินา 1,000 ไร่ พระครูรู้ธรรมเสมอมา 2,400 ไร่ ตัวเลขเหล่านี้จะเป็นสิทธิและอำนาจในการครอบครองที่นาได้หรือไม่ จะเกี่ยวข้องกับการวัดฐานะทางสังคมบุคคลหรือไม่อย่างใด

ในเรื่องการตีความนี้ นักประวัติศาสตร์ได้มีความคิดเห็นขัดแย้งกันเป็น 3 กลุ่ม คือ

ก. พวกหนึ่งมีความเห็นว่า ศักดินาเป็นระบบในสังคมโบราณ ที่ใช้กำหนดสิทธิและหน้าที่ของเจ้านาย ขุนนาง ตลอดลงมาจนถึงไพร่และทาสไว้อย่างทั่วถึงตามพระราชกำหนดกฎหมาย ไม่ใช่เป็นกรรมสิทธิ์ในที่นา

ข. พวกหนึ่งมีความเห็นว่า ระบบศักดินาคือระบบที่ว่าด้วยกรรมสิทธิ์และอำนาจในการครอบครองที่นาของบุคคล โดยให้แต่ละบุคคลเป็นเจ้าของที่นาได้มากและน้อยกว่ากันตามยศศักดิ์

ค. พวกหนึ่งมีความเห็นว่า ระบบศักดินาคืออำนาจในการครอบครองที่ดินอันเป็นปัจจัยสำคัญในการทำมาหากิน พวกเจ้านายชั้นสูงเท่านั้นได้รับ

---

(1) กฎหมายตราสามดวง, เล่ม 1, **"พระไอยการตำแหน่งนาพลเรือน,"** หน้า 219 – 277, **"พระไอยการตำแหน่งนาทหารหัวเมือง,"** หน้า 278 – 327 (พระนคร : องค์การค้าของคุรุสภา, 2505).

(2) ศุภรัตน์ เลิศพาณิชย์กุล, **ระบบศักดินา**, วารสารธรรมศาสตร์, 6 (มิ.ย. – ก.ย. 2519), หน้า 24 – 25.

ประโยชน์มากกว่า นอกจากจะได้รับสิทธิ์ครอบครองที่ดินมากแล้ว ยังได้รับประโยชน์จากภาษีอากรต่าง ๆ ค่าเช่า ดอกเบี้ย และการผูกขาดภาษีอีกด้วย

อย่างไรก็ดี ในที่นี้ไม่ประสงค์จะยกเรื่องระบบศักดินาขึ้นมาวิพากย์วิจารณ์ แต่ต้องการจะชี้ให้เห็นว่า แม้ในสมัยโบราณก็ได้มีการกำหนดยศ บรรดาศักดิ์ ราชทินนาม และตำแหน่งต่าง ๆ ไว้โดยละเอียด ซึ่งเป็นระเบียบแก่การจัดโครงสร้างของขุนนาง หรือข้าราชการไทยทั้งในสมัยอดีตและปัจจุบันไว้ดีมาก แสดงความสัมพันธ์ระหว่างยศศักดิ์ บรรดาศักดิ์ และตำแหน่งของชั้นบุคคลที่เป็นข้าราชการไว้อย่างเด่นชัด ซึ่งผู้ประสงค์จะทราบโดยพิศดารเกี่ยวกับทำเนียบศักดินาอันแสดงฐานันดรของบุคคล ขอให้ศึกษาได้จากหนังสือกฎหมายตราสามดวงดังอ้างไว้แล้ว

ฐานันดรไพร่

ฐานันดรไพร่ เป็นเรื่องของสถาบันใหญ่อันเป็นรากฐานของสังคมไทยในอดีต คือสถาบันนั้นกำหนดให้ชายฉกรรจ์ทุกคนต้องสังกัดอยู่เป็นหมวดหมู่ จะต้องมีเจ้าขุนมูลนาย ส่วนครอบครัวของชายฉกรรจ์นั้นก็จะต้องสังกัดในเจ้าขุนมูลนายนั้นด้วย ฐานันดรไพร่เป็นฐานันดรที่ใหญ่ที่สุดเป็นองค์ประกอบของฐานันดรอื่น คือ ฐานันดรกษัตริย์ ฐานันดรขุนนาง และฐานันดรภิกษุสงฆ์ เรื่องฐานันดรไพร่นี้ ศาสตราจารย์ ขจร สุขพานิช ได้ประมวลและวิจัยวิจารณ์ไว้โดยละเอียด ในหนังสือ "ฐานันดรไพร่"(1) ซึ่งจะขอสรุปนำมากล่าวไว้พอเป็นแนวทางดังต่อไปนี้

ก่อนสมัยรัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ พ.ศ. 2448 ขึ้นไป หรือนับแต่ พ.ศ. 1884 ลงมา ไพร่หรือชายกรรจ์มีหน้าที่ต้องรับใช้ราชการ โดยสังกัดอยู่กับเจ้าขุนมูลนายที่ตนสมัครอยู่ด้วย และถ้าเจ้าขุนมูลนายท่านสังกัดอยู่ในกรมกระทรวงใด คือ เวียง (นครบาล) วัง (สำนักพระราชวัง) คลัง (กระทรวงพระคลัง, กระทรวงการต่างประเทศ, กระทรวงพาณิชย์) และ นา (กระทรวงเกษตร) ไพร่ผู้นั้นก็ต้องสังกัดตามเจ้านายด้วย **เรียกว่า เป็นข้าราชการทุกชายฉกรรจ์** แต่มีลักษณะพิเศษที่เป็นข้าราชการไม่มีเบี้ยหวัดเงินเดือน ต้องหาเลี้ยงปากเลี้ยงท้องเองตามอัตภาพ ฉะนั้น ไพร่บางส่วนจึงสมัครอยู่ในบ้านเจ้าขุนมูลนายเพื่อรับเลี้ยงจากท่าน ทำให้เกิดคำว่า **บ่าวไพร่** ขึ้น

อย่างไรก็ดี ไพร่มิใช่ทาส มีอิสรเสรีในการเลือกเจ้านายเพื่อตนจะสังกัดอยู่ มีหน้าที่จะต้องเข้าเวรประจำทำงาน โดยมากเป็นงานโยธา เช่น ขุดคลอง ทำสะพานเป็นสาธารณประโยชน์แก่แผ่นดิน ในยามสงบบ้านเมืองไม่มีศึกสงคราม การเข้าเวรมีกำหนดเข้าเดือนหนึ่งออกเดือนหนึ่งสลับกันไปตลอดปี ปีหนึ่งจึงเข้ารับราชการ 6 เดือน ทำงาน

---

(1) ขจร สุขพานิช, **ฐานันดรไพร่**. (กรุงเทพฯ : ภาควิชาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, 2519), 91 หน้า.

ให้ตนเอง 6 เดือน หรืออยู่บ้านเจ้านายก็ต้องหาบน้ำ ผ่าฟืน เป็นต้น ไพร่จึงเป็นไพร่รับใช้ราชการ 6 เดือน เป็นบ่าวไพร่ ให้เจ้านายใช้สอย 6 เดือน ที่สมัครใจจะหาเลี้ยงครอบครัวของตนก็คงมีมาก

ไพร่ที่สังกัดกรมกองของเจ้าขุนมูลนายเป็นคนของแผ่นดิน เรียกว่า **ไพร่หลวง** ส่วนไพร่ที่สังกัดวังเจ้าทรงกรม หรือที่ยังมิได้ทรงกรมก็ดี (เช่น วังหน้า และวังหลัง) อยู่ในประเภทไพร่สม หรือ เลข (เลก)

การเข้าเวรของไพร่มาเปลี่ยนแปลงในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ เมื่อรัชกาลที่ 1 ทรงให้เข้าเวรเดือนหนึ่ง ออกเวร 2 เดือน ในสมัยรัชกาลที่ 3 โปรดฯให้ไพร่เข้าเวรเดือนหนึ่งออกเวร 3 เดือน ในปีหนึ่งไพร่ฉกรรจ์จึงต้องรับใช้ราชการแผ่นดินเพียง 3 เดือน และมีอิสระในการทำมาหากินเลี้ยงครอบครัว 9 เดือน เป็นเช่นนี้เรื่อยมาจนมายุบเลิกเอาในปลายรัชกาลที่ 5 ในปี พ.ศ. 2448

ในปี พ.ศ. 2448 นี้ ทางราชการได้ออกกฎหมายใหม่มาฉบับหนึ่ง เรียกว่า "พ.ร.บ. ลักษณะเกณฑ์ทหาร ร.ศ. 124" ให้ชายฉกรรจ์ที่มีอายุครบ 18 ปี รับราชการในกองประจำการมีกำหนด 2 ปี แล้วปลดออกไปอยู่ในกองหนุน ผู้ที่ได้รับราชการนายเวรในกองประจำการแล้วทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พ้นจากที่จะต้องเสียเงินค่าราชการใด ๆ จนตลอดชีวิต อย่างไรก็ดี ในปี พ.ศ. 2448 ก็ได้มีการเกณฑ์ทหารเพียง 4 มณฑลเท่านั้น กฎหมายเกณฑ์ทหารยังครอบคลุมไปไม่ทั่วราชอาณาจักร เพราะฉะนั้นฐานันดรไพร่จึงยุบเลิกไปเฉพาะบางมณฑลเท่านั้น จวบจน พ.ศ. 2495 บรรดาชายฉกรรจ์จึงหลุดพ้นจากฐานันดรไพร่โดยทั่วกัน พร้อมกับ **"ตราพระราชบัญญัติทาส รัตนโกสินทร์ศก 124"**

3.1.2 สมัยรัชการที่ 7 พ.ศ. 2471 - ปัจจุบัน

เมื่อได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับแรกขึ้นนั้น ได้ใช้ชั้นและยศแสดงฐานะของข้าราชการฝ่ายพลเรือน โดยได้กำหนดให้ข้าราชการแบ่งเป็น 2 ชั้น คือ ชั้นสัญญาบัตรและชั้นราชบุรุษ และให้มียศดังนี้ คือ

ชั้นสัญญาบัตร

มหาอำมาตย์เอก
มหาอำมาตย์โท
มหาอำมาตย์ตรี
อำมาตย์เอก
อำมาตย์โท
อำมาตย์ตรี

รองอำมาตย์เอก
รองอำมาตย์โท
รองอำมาตย์ตรี

ชั้นราชบุรุษ

ราชบุรุษ

สำหรับยศเจ้านายและบรรดาศักดิ์ประกอบยศต่าง ๆ ที่มีอยู่แต่เดิมนั้นมิได้นำมาใช้ในการบริหารงานบุคคลอีกต่อไป

บทบัญญัติที่เกี่ยวกับชั้นยศและตำแหน่งของพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้แสดงให้เห็นว่าตำแหน่งซึ่งหมายถึงฐานะหน้าที่การงานในเวลานั้น มีความสัมพันธ์ควบคู่กันไปกับชั้นและยศซึ่งหมายถึงฐานะของข้าราชการ ถึงแม้มิได้บัญญัติเกี่ยวกับตำแหน่งไว้ชัดแจ้งในการบรรจุเข้ารับราชการ แต่ในขณะเดียวกันก็ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเลื่อนฐานะข้าราชการชั้นสัญญาบัตรไว้ว่าเป็นการ**เลื่อนตำแหน่ง**(1) และมีการเทียบตำแหน่งกับยศของข้าราชการพลเรือน พร้อมทั้งอัตราเงินเดือนที่ได้รับสำหรับตำแหน่งและยศนั้น ๆ(2) ไว้ด้วย

---

(1) และ (2) มาตรา 25 และมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 45 ลงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2471

ประกาศ
ตารางเทียบตำแหน่ง และ ยศข้าราชการพลเรือน

สภาการคลัง รับพระบรมราชโองการใส่เกล้า ฯ ให้ประกาศตารางเทียบตำแหน่ง และ ยศของข้าราชการพลเรือน โดยถืออัตราเงินเดือนขั้นสูงสุดที่รับอยู่เป็นเกณฑ์เทียบดั่งต่อไปนี้

ตำแหน่ง	เงินเดือนขั้นสูงสุดไม่เกิน	ยศอย่างสูง
เสนาบดี	3,000	มหาอำมาตย์เอก
อธิบดีชั้น 1	1,900	,, โท
อธิบดีชั้น 2	1,300	,, ตรี
เจ้ากรมชั้น 1	700	อำมาตย์เอก
เจ้ากรมชั้น 2	500	,, โท
ปลัดกรมชั้น 1	400	,, ตรี
ปลัดกรมชั้น 2	300	รองอำมาตย์เอก
นายเวรชั้น 1	200	,, โท
นายเวรชั้น 2	100	,, ตรี
รองเวร	50–80	ราชบุรุษ

ตำแหน่งที่เรียกเป็นอย่างอื่น ให้เทียบเข้าหาตำแหน่งในแบบกลางนี้

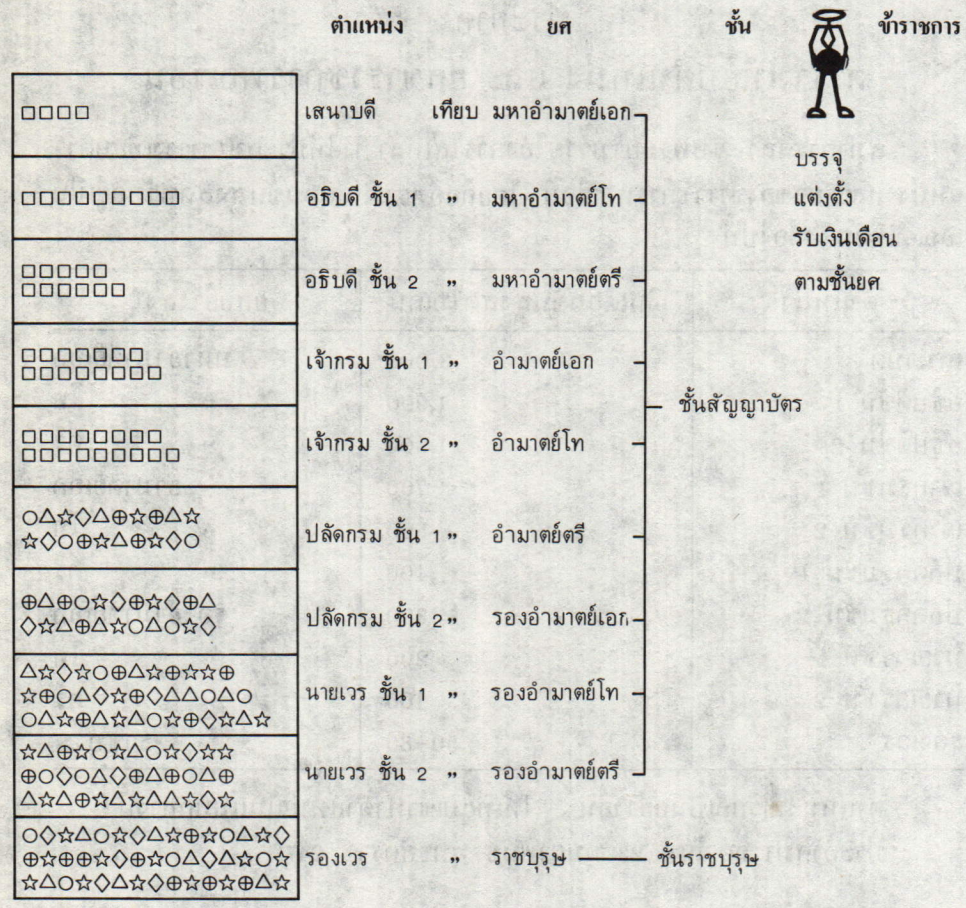
ประกาศมา ณ วันที่ 23 กุมภาพันธ์ พุทธศักราช 2471

(ลงชื่อ) กิติยากร

(กรมพระจันทบุรีนฤนาถ)

นายกสภาการคลัง

โครงสร้างการบริหารงานบุคคลในราชการพลเรือน ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471



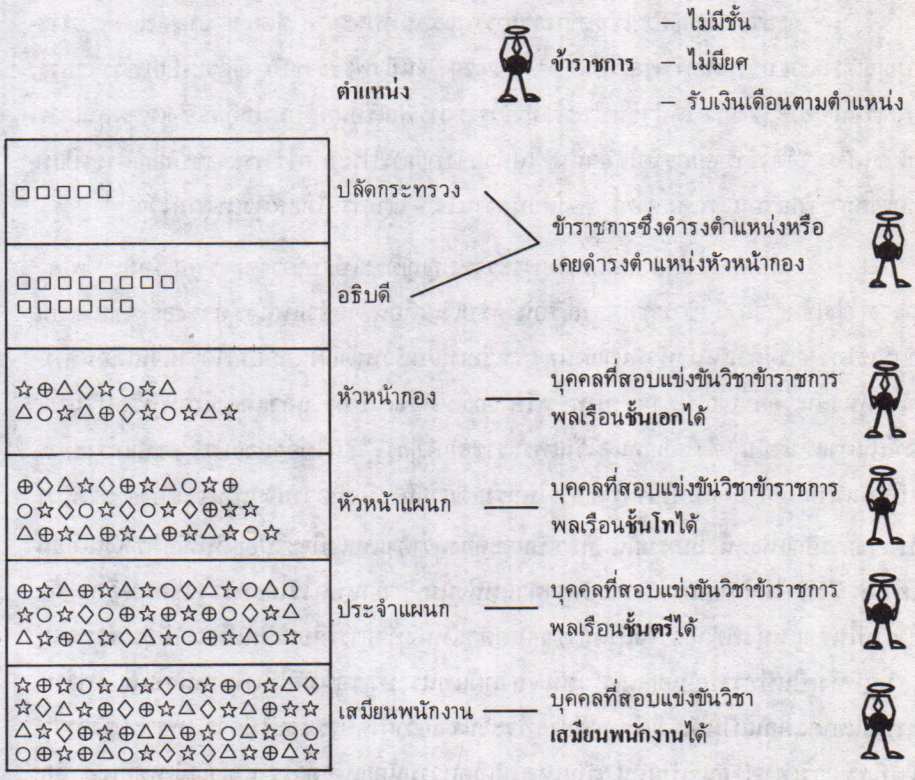
พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับต่อมา คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 ได้เปลี่ยนแปลงการบริหารงานบุคคลไปในแนวทางที่จะนำระบบจำแนกตำแหน่งเข้ามาใช้ กล่าวคือ ให้ยกเลิกชั้นและยศประจำตัวข้าราชการหันมายึดตำแหน่งเป็นแกนกลางในการบรรจุ แต่งตั้ง และการรับค่าตอบแทน สำหรับในด้านตำแหน่งนั้นได้ระบุให้มีตำแหน่งข้าราชการพลเรือน 6 ตำแหน่ง ได้แก่

ปลัดกระทรวง

อธิบดี

หัวหน้ากอง
หัวหน้าแผนก
ประจำแผนก และ
เสมียนพนักงาน

โครงสร้างการบริหารงานบุคคลในราชการพลเรือน ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476



ส่วนตำแหน่งที่มีชื่ออย่างอื่นให้ ก.พ. กำหนดเทียบกับตำแหน่งเหล่านี้ ถึงแม้ว่าตามพระราชบัญญัติฉบับนี้จะไม่กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนมีชั้นยศดังเช่น ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 แต่ในการบรรจุหรือแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งก็ได้กำหนดให้บรรจุและแต่งตั้งจากผู้ที่สอบแข่งขันวิชาข้าราชการพลเรือน ในวิชาเสมียน

พนักงาน วิชาข้าราชการพลเรือนชั้นตรี วิชาข้าราชการพลเรือนชั้นโท และวิชาข้าราชการพลเรือนชั้นเอก ชั้นที่ใช้กันมาแต่เดิมจึงยังคงมีอยู่ในลักษณะที่เป็นชั้นของความรู้เพื่อการบรรจุ หรือแต่งตั้งข้าราชการเท่านั้น นอกจากใช้ตำแหน่งเป็นแกนกลางในการบริหารงานบุคคลแล้วพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการใช้คนให้ตรงกับงาน (put the right man to the right job) และการให้รับค่าตอบแทนตามค่าของงาน (equal pay for equal work) ตามหลักการของระบบจำแนกตำแหน่ง ซึ่งได้แก่การกำหนดให้การโยกย้ายข้าราชการให้กระทำได้ในตำแหน่งที่ไม่สูงไปกว่าตำแหน่งเดิม และราชการทั้งสองตำแหน่งมีลักษณะงานเช่นเดียวกัน(1) และการที่กำหนดให้ ก.พ. กำหนดอัตราเงินเดือนขั้นต่ำและขั้นสูงของตำแหน่งต่าง ๆ โดยคำนึงถึงคุณภาพและปริมาณงานด้วย(2)

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนที่ประกาศใช้ต่อ ๆ มา ตั้งแต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2479 จนถึงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 ได้นำชั้นประจำตัวข้าราชการพลเรือนกลับมาใช้อีก ซึ่งเหตุผลในการนำชั้นประจำตัวข้าราชการมาใช้อีกนั้น ในคำอธิบายการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2479 ของสำนักงานโฆษณาการ ได้แสดงเหตุผลไว้ว่า(3)

.....ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 ซึ่งใช้อยู่เวลานี้ ข้าราชการพลเรือนได้รับเงินเดือนตามตำแหน่งที่ดำรงอยู่ เช่น เป็นข้าราชการดำรงตำแหน่งหัวหน้าแผนก หรือเทียบหัวหน้าแผนกก็อาจได้รับเงินเดือนตามตำแหน่งนั้น คือ 140 – 190 บาท หรือ 200 – 280 บาท แล้วแต่คุณภาพหรือปริมาณงานในตำแหน่งนั้น ซึ่งได้กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา วิธีนี้ไม่อำนวยประโยชน์แก่ราชการเป็นอันมาก มีอาทิ แม้เป็นข้าราชการในกรมเดียวกัน เมื่อมีความจำเป็นจะต้องย้าย ให้มารับราชการอีกแห่งหนึ่งในกรมนั้น ก็จำเป็นจะต้องดูว่าตำแหน่งที่จะไปอยู่ใหม่มีอัตราเงินเดือนเท่าใด ซึ่งทำไม่สู้ง่ายนัก เพราะอัตราตำแหน่งนั้น ๆ กำหนดไว้โดยพระราชกฤษฎีกา ถ้าย้ายไปในตำแหน่งที่ต่ำกว่าจึงเป็นการถูกลดตำแหน่งทั้งการเลื่อนเงินเดือนก็มีอุปสรรคอยู่เสมอ ซึ่งเป็นที่ทราบกันอยู่แล้ว เช่น สภาผู้แทนราษฎรอนุมัติให้เพียงหนึ่งในสี่ เพราะการเงินขาดแคลนเป็นต้น ก็เป็นการยากที่จะวินิจฉัยว่าผู้ใดควรและไม่ควร เพราะบางคราวมีผู้ที่สมควรเท่า ๆ กัน เป็นต้น เป็นเหตุให้เกิดความน้อยเนื้อต่ำใจ และยังมีเหตุอื่น ๆ อีกมากหลาย

โดยเหตุนี้ ตามพระราชบัญญัติฉบับใหม่นี้ จึงได้วางหลักให้ข้าราชการรับเงินเดือนตามขั้น และอัตราเงินเดือนเป็นสากล.....อัตราสากล.....หมายถึงอัตราเงินเดือนซึ่ง

(1) และ (2) มาตรา 16 และมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 51 ลงวันที่ 24 เมษายน 2477

(3) สำนักงานโฆษณาการ, พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนพุทธศักราช 2479 และคำอธิบาย (พระนคร) โรงพิมพ์อักษรนิติ, 2479 หน้า 3 – 4, 6 – 11

ต่างจากอัตราเงินเดือนประจำตำแหน่งอย่างที่เป็นอยู่ในเวลานี้ ขอยกอุทธาหรณ์ ซึ่งจะชี้ให้เข้าใจดีขึ้น เช่น กรม ๆ หนึ่งได้รับงบประมาณประเภทเงินเดือนเวลานี้รวมทั้งสิ้นประมาณหนึ่งแสนบาท ตามที่ปฏิบัติอยู่ในเวลานี้เราตั้งงบประมาณโดยคำนึงถึงตำแหน่งต่าง ๆ ว่ามีอัตราเท่านั้นเท่านี้ ซึ่งเป็นการลำบากอย่างยิ่ง ในเมื่อมีข้าราชการในตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งออกจากตำแหน่งไปด้วยประการใด ๆ เราจะต้องหาข้าราชการในตำแหน่งอื่นมาให้ดำรงตำแหน่งก็ยาก เพราะจะต้องคำนึงถึงอัตราเงินเดือนของข้าราชการที่จะย้ายมาและคุณวุฒิความสามารถทั่ว ๆ ไปด้วย.....

จากคำอธิบายทั้งหมดของสำนักงานโฆษณาการ พอสรุปได้ว่า การที่นำชั้นประจำตัวข้าราชการมาใช้อีกนั้น เนื่องจากเกิดปัญหาขัดข้องในเรื่องการแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่ง การกำหนดอัตราเงินเดือนและการเลื่อนเงินเดือน ในด้านการแต่งตั้งคนให้ดำรงตำแหน่งได้อธิบายว่า เกิดความลำบากในการแต่งตั้งคนให้ดำรงตำแหน่งที่มีอัตราเงินเดือนแตกต่างกัน ซึ่งได้แก้ปัญหาโดยให้ข้าราชการมีชั้นประจำตัว เพื่อให้รับเงินเดือนตามชั้น และใช้ชั้นเป็นแกนกลางในการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่ง..... ชั้นของข้าราชการที่นำกลับมาใช้ตามพระราชบัญญัตินี้ แตกต่างจากชั้นยศตามที่เคยกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2471 กล่าวคือ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ที่ได้กำหนดให้ข้าราชการมี 2 ชั้น คือชั้นสัญญาบัตร และชั้นราชบุรุษนั้น เป็นการจำแนกข้าราชการในลักษณะของการแบ่งชนชั้น (class) ของข้าราชการ คือแบ่งเป็นพวก**นายงาน** และพวก**ลูกมือปฏิบัติงาน** ทำนองเดียวกับการแบ่งชั้นของข้าราชการในประเทศอังกฤษซึ่งแบ่งเป็น Clerical-class, Executive-class, Administrative-class, และ Scienceitfic-class แต่การแบ่งชั้นตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2479 ได้กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนมี 5 ชั้น ได้แก่ **ชั้นจัตวา ตรี โท เอก และพิเศษ** โดยมิได้กำหนดให้มียศในแต่ละชั้นอีก และการกำหนดชั้น เป็นไปในลักษณะของจำแนกชั้นของตัวบุคคล (Personal Rank) เพื่อให้เป็นแกนกลางในการบริหารงานบุคคล คือเพื่อใช้ใน การบรรจุ แต่งตั้ง ย้ายโอน เลื่อนฐานะเลื่อนเงินเดือน ฯลฯ นอกจากนี้ในแต่ละชั้นยังซอยออกไปเป็นอันดับ ทำนองเดียวกับการจำแนกชั้นยศของข้าราชการทหารที่แบ่งแยกชั้นยศนายร้อย นายพัน นายพล ออกไป เป็นร้อยตรี ร้อยโท ร้อยเอก พันตรี พันโท พันเอก ฯลฯ ซึ่งขั้นของข้าราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2479 นี้ ได้ใช้ต่อมาจนถึงปี พ.ศ. 2518 โดยมีอันดับในแต่ละชั้น ในลักษณะคล้ายกับชั้นย่อย ๆ เนื่องจากการกำหนดตำแหน่งและการรับเงินเดือน ได้ยึดถือทั้งชั้นและอันดับเป็นเกณฑ์ในการกำหนด เช่น ตำแหน่งอธิบดี เป็นตำแหน่งสำหรับข้าราชการพลเรือนชั้นพิเศษดับดับ 3 ตำแหน่งรองอธิบดีเป็นตำแหน่งสำหรับข้าราชการพลเรือนชั้นพิเศษอันดับ 2 ตำแหน่งผู้อำนวยการกองเป็นตำแหน่งสำหรับข้าราชการพลเรือนชั้นพิเศษอันดับ 1 เป็นต้น

หลังจากปี พ.ศ. 2479 เป็นต้นมา ได้มีการเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนอีกหลายฉบับ ในบางครั้งก็มีการเพิ่มเติมตำแหน่งหลักในราชการพลเรือนจาก 6 ตำแหน่งเป็น 7 ตำแหน่ง และในบางครั้งก็เปลี่ยนกลับมาเป็น 6 ตำแหน่งตามเดิม ซึ่งการกำหนดให้มีตำแหน่งในราชการพลเรือนไว้ในพระราชบัญญัติเช่นนี้ **เป็นการกำหนดประเภทของตำแหน่งไว้ตามความสูงต่ำของหน้าที่ความรับผิดชอบ ทำนองเดียวกับการจัดระดับตำแหน่งในปัจจุบันเท่านั้นมิได้จำแนกไว้ตามลักษณะของงาน ซึ่งจะต้องใช้คนประเภทต่าง ๆ ด้วย จะเห็นได้ว่าโครงสร้างการบริหารงานบุคคลเช่นนี้ ยังไม่อาจเป็นผลให้มีการใช้คนให้เหมาะสมกับตำแหน่งได้** แม้จะได้มีบทบัญญัติไว้ให้บรรจุหรือแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งบางกรณีโดยพิจารณาคุณวุฒิหรือประสบการณ์ของบุคคล และลักษณะงานของตำแหน่ง แต่ก็เป็นการกำหนดไว้สำหรับบางกรณี ไม่ครอบคลุมการบรรจุและแต่งตั้งทุกกรณี และยังไม่มีมาตรการที่เป็นบรรทัดฐานในการพิจารณาให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้โดยชัดเจน การที่เขียนกำหนดไว้ในกฎหมายเท่าที่ผ่านมา ในทางปฏิบัติจึงเป็นเพียงแนวทางสำหรับการพิจารณาเป็นราย ๆ ไปเท่านั้น

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับสุดท้าย ก่อนที่จะมีการนำระบบจำแนกตำแหน่งมาใช้ในราชการพลเรือนอีกครั้งหนึ่ง คือพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 ยังคงกำหนดให้ข้าราชการมีชั้นประจำตัว และยังคงใช้ชั้นของข้าราชการเป็นแกนกลางในการบรรจุ แต่งตั้ง รับเงินเดือน เลื่อนเงินเดือน ฯลฯ กล่าวคือ **บุคคลที่รับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนจะสอบแข่งขันเข้ามาเพื่อรับการบรรจุและสอบเพื่อเลื่อนฐานะเป็นข้าราชการชั้นต่าง ๆ เมื่อเป็นข้าราชการชั้นต่าง ๆ แล้วในการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใดก็จะพิจารณาแต่งตั้งจากข้าราชการในชั้นที่กำหนดไว้สำหรับตำแหน่งนั้น ๆ การรับเงินเดือนและการเลื่อนเงินเดือน ก็เป็นไปตามชั้นประจำตัวของข้าราชการเช่นกัน** สำหรับในด้านการกำหนดตำแหน่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้กำหนดประเภทของตำแหน่งเพิ่มขึ้น จากพระราชบัญญัติฉบับที่แล้ว ๆ มา คือ กำหนดให้มีตำแหน่งหลักในราชการพลเรือน 11 ตำแหน่ง ได้แก่

ปลัดกระทรวง
รองปลัดกระทรวง
ปลัดทบวง
รองปลัดทบวง
อธิบดี
รองอธิบดี
ผู้อำนวยการกอง
หัวหน้ากอง
หัวหน้าแผนก

ประจำแผนก
เสมียนพนักงาน

และสำหรับตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่น ก็ให้ ก.พ.เทียบกับตำแหน่งหลักเหล่านั้น การกำหนดให้มีตำแหน่งข้าราชการพลเรือน 11 ตำแหน่งเช่นนี้ก็ยังคงเป็นการจำแนกประเภทของตำแหน่งตามความสูงต่ำของระดับความรับผิดชอบตามหลักการที่ใช้กันมาแต่เดิม ซึ่งต่อมาบางส่วนได้กลายมาเป็นแนวทางในการกำหนดระดับตำแหน่งในระบบจำแนกตำแหน่งดังที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบัน

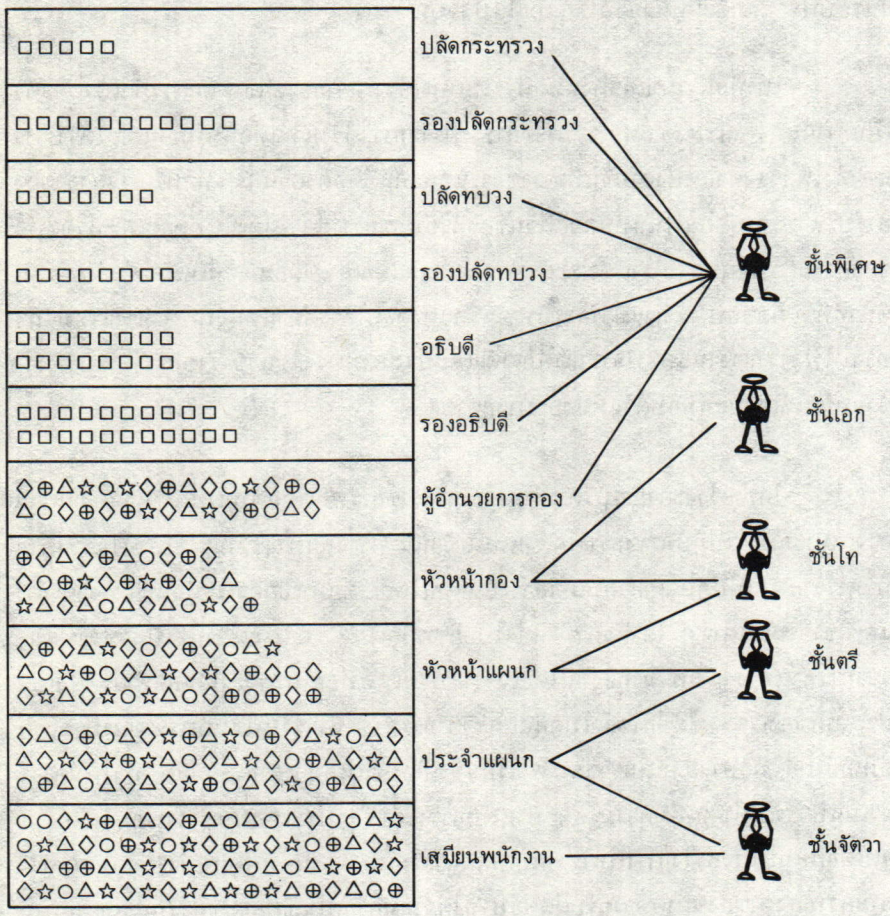
เท่าที่กล่าวมาแล้วทั้งหมดนี้ จะเห็นได้ว่า จากการที่ข้าราชการมีชั้นประจำตัวเป็นการแสดงฐานะสูงต่ำในการรับราชการ ข้าราชการได้รับเงินเดือนตามชั้นและได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตามชั้นที่ข้าราชการแต่ละคนมีติดตัวอยู่นั้น ทำให้โครงสร้างของการบริหารงานบุคคล เน้นหนักอยู่ที่ชั้นของตัวข้าราชการ โดยมิได้เน้นที่ประเภทหรือชนิดของความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ และคุณสมบัติอื่น ๆ ที่เหมาะสมกับงานในหน้าที่ที่รับผิดชอบ ถึงแม้ว่าการบรรจุหรือแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในบางกรณีจะมีแนวทางให้พิจารณางานและพิจารณาคุณวุฒิและประสบการณ์ของข้าราชการที่จะมาดำรงตำแหน่งให้เหมาะสมกับตำแหน่งอยู่บ้างก็ตาม

โครงสร้างของการบริหารงานบุคคลในราชการพลเรือนตามระบบชั้นยศดังกล่าวนี้อาจเหมาะกับการปฏิบัติราชการพลเรือนในสมัยนั้น ๆ ซึ่งลักษณะงานราชการเป็นงานด้านบริหารและงานที่ปฏิบัติเกี่ยวกับเอกสารเป็นส่วนใหญ่ ต่อมาเมื่อความก้าวหน้าทางวิชาการและวิชาชีพด้านต่าง ๆ ได้พัฒนารุดหน้าไปอย่างรวดเร็ว ลักษณะงานที่เป็นวิชาชีพและวิชาการด้านต่าง ๆ ก็ทวีมากยิ่งขึ้นโดยเฉพาะประเทศที่อยู่ในภาวะที่กำลังพัฒนาดังเช่นประเทศของเรา ได้มีการนำเทคนิคและวิชาการสมัยใหม่เข้ามาใช้ในการพัฒนาประเทศเป็นอันมาก ลักษณะงานในราชการพลเรือนจึงเกิดมีขึ้นหลายหลากมากชนิด ทำให้มีความจำเป็นที่จะต้องใช้คนที่มีความรู้และประสบการณ์ต่าง ๆ ประเภทมากยิ่งขึ้นตามกันไปด้วย **แต่โดยเหตุที่โครงสร้างการบริหารงานบุคคลในขณะนั้น ในด้านตำแหน่งได้จัดจำแนกไว้ตามความสูงต่ำของขนาดความรับผิดชอบ มิได้จำแนกไว้ตามลักษณะของงาน และในด้านตัวข้าราชการก็ได้จำแนกไว้ตามฐานะการรับราชการของบุคคล มิได้จำแนกไว้ตามชนิดของความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ในการทำงาน โครงสร้างการบริหารงานบุคคลดังกล่าวนี้ จึงไม่เอื้ออำนวยต่อการที่จะใช้คนให้เป็นประโยชน์สูงสุดต่อราชการได้** ทั้งนี้เนื่องจากโครงสร้างการบริหารงานบุคคลในลักษณะนี้ เปิดทางให้เกิดความสับสนในการใช้คน เช่น สามารถที่จะแต่งตั้งตัวบุคคลที่มีคุณวุฒิและประสบการณ์ในด้านใดสาขาใดก็ได้ให้ดำรงตำแหน่งประจำแผนกหรือหัวหน้ากอง ถ้าหากบุคคลนั้น ๆ เป็นข้าราชการชั้นจัตวา ตรี โท หรือเอกมาแล้ว ตามที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้ ทั้ง ๆ

โครงสร้างการบริหารงานบุคคลในราชการพลเรือน ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497

ตำแหน่ง – มี 11 ประเภท
ตามขนาดของความรับผิดชอบ

ข้าราชการ – มีชั้นประจำตัว
– รับเงินเดือนตามชั้นและอันดับ
– ได้รับการบรรจุแต่งตั้งตามชั้น



ที่ตำแหน่งประจำแผนก หรือหัวหน้ากองนั้น อาจต้องการผู้ที่มีคุณวุฒิ ความรู้ความสามารถ และประสบการณ์ เฉพาะด้าน เฉพาะสาขา

ในปี พ.ศ. 2516 ได้เริ่มนำระบบจำแนกตำแหน่งเข้ามาใช้ในการบริหารงานบุคคลในราชการพลเรือนอีกครั้งหนึ่ง จากการริเริ่ม ศึกษา ค้นคว้า และดำเนินการโดยสำนักงาน ก.พ. เนื่องจากได้ตระหนักถึงความสำคัญของการบริหารงานบุคคลตามหลักการใช้คนให้เหมาะกับงานและให้ผู้ปฏิบัติงานได้รับค่าตอบแทนตามค่าของงาน แต่โดยเหตุที่การบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในขณะนั้น อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ซึ่งกำหนดโครงสร้างการบริหารงานบุคคลเน้นหนักอยู่ที่ชั้นประจำตัวข้าราชการ การนำระบบจำแนกตำแหน่งเข้ามาใช้เมื่อ ปี พ.ศ. 2516 จึงได้นำมาใช้ในส่วนราชการต่าง ๆ ทีละกรมโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2512 ที่บัญญัติไว้ว่า "ในกรณีที่ ก.พ. เห็นเป็นการสมควรจัดระเบียบข้าราชการพลเรือนให้เหมาะสำหรับส่วนราชการใด ก.พ. จะกำหนดตำแหน่งและเงินเดือนที่ควรได้รับ คุณสมบัติ และความรู้ของผู้ดำรงตำแหน่ง วิธีการคัดเลือก วิธีการสอบ การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนเงินเดือน หรือการเลื่อนชั้นเป็นอย่างอื่นสำหรับส่วนราชการนั้นโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาก็ได้" การดำเนินการดังกล่าวได้ดำเนินการในสำนักงาน ก.พ. เป็นแห่งแรก และทะยอยใช้ในส่วนราชการอื่น ๆ ต่อมา ในระยะนั้นการบริหารงานบุคคลในราชการพลเรือนจึงมีอยู่ 2 ลักษณะคือมีทั้งระบบชั้นยศ (Rank Classification) และระบบจำแนกตำแหน่ง (Position Classification) ถึงแม้ว่าในขณะนั้นการบริหารงานบุคคลตามระบบชั้นยศจะมีอยู่ในส่วนราชการต่าง ๆ อีกเป็นส่วนใหญ่ แต่แนวทางปฏิบัติในการบริหารงานบุคคล ซึ่งได้แก่การกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนและการกำหนดมาตราการต่าง ๆ ในการบรรจุแต่งตั้ง รับเงินเดือน ฯลฯ ก.พ. ก็ได้กำหนดโดยยึดถือตำแหน่งเป็นหลักในการดำเนินการ การบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนจึงได้เริ่มหันมาเน้นหนักที่หน้าที่ความรับผิดชอบของตำแหน่ง ชั้นประจำตัวของข้าราชการที่มีอยู่ในขณะนั้น จึงเริ่มลดความสำคัญลงไปตามลำดับ

อันที่จริง การบริหารงานบุคคลตามระบบจำแนกตำแหน่งนี้ ได้ใช้ในข้าราชการฝ่ายพลเรือนบางประเภทอยู่บ้างแล้ว ก่อนที่จะนำมาใช้ในข้าราชการพลเรือนสามัญ ข้าราชการฝ่ายพลเรือนที่กล่าวถึงนี้ ได้แก่ข้าราชการตุลาการซึ่งมีกฎหมายการบริหารงานบุคคลแยกต่างหากออกไปจากข้าราชการฝ่ายพลเรือนทั้งหลายมาตั้งแต่ พ.ศ. 2471 และได้นำระบบจำแนกตำแหน่งมาใช้ ตั้งแต่ พ.ศ. 2497 ตามพระราชบัญญัติข้าราชการตุลาการ พ.ศ. 2497 ต่อมาในปี พ.ศ. 2503 พนักงานอัยการซึ่งเคยเป็นข้าราชการพลเรือนอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ก็แยกตัวออกไปใช้กฎหมายการบริหารงานบุคคลของตนเอง อันได้แก่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2503 โดยใช้ระบบจำแนกตำแหน่งเช่นเดียวกับข้าราชการตุลาการ ข้าราชการฝ่ายพลเรือนทั้งสองประเภทนี้ จึงได้ใช้ระบบจำแนกตำแหน่งก่อนข้าราชการพลเรือนประเภทอื่น ๆ และยังคงใช้ต่อมาจนถึงปัจจุบันนี้

นอกจากโครงสร้างการบริหารงานบุคคลในสองลักษณะดังที่กล่าวมาแล้ว ในราชการฝ่ายพลเรือนยังมีโครงสร้างอีกลักษณะหนึ่ง ซึ่งใช้สำหรับงานในตำแหน่งผู้สอน

หรือผู้ที่ให้การศึกษา ได้แก่ โครงสร้างตามระบบจำแนกวิทยะฐานะ (Academic Rank Classification) โครงสร้างตามระบบนี้ เน้นความสำคัญที่คุณวุฒิ ผลงานทางวิชาการ และประสบการณ์ในการสอน ซึ่งเหมาะสมกับลักษณะงานของผู้ที่เป็นครูหรืออาจารย์ในสถานศึกษาต่าง ๆ ที่ไม่อาจใช้ตำแหน่งหรือชั้นประจำตัวบุคคลอย่างหนึ่งอย่างใดเป็นหลักในการบริหารบุคคลในลักษณะนี้อย่างมีประสิทธิภาพได้

ในปี พ.ศ. 2518 ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ซึ่งมีสาระสำคัญที่เปลี่ยนแปลงโครงสร้างระบบการบริหารงานบุคคลให้เป็นไปตามหลักการใช้คนให้เหมาะสมกับงาน (put the right man to the right job) และ การให้ผู้ที่รับราชการได้รับค่าตอบแทนตามค่าของงาน (equal pay for equal work) ซึ่งได้กำหนดให้มีการจำแนกตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญทั้งหมดออกเป็นสายงานและระดับและให้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ไว้ โดยยึดถือลักษณะหน้าที่ความรับผิดชอบคุณภาพและปริมาณงาน[1] เป็นหลักในการพิจารณา พร้อมทั้งได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้ตำแหน่งในราชการพลเรือนปี 11 ระดับ อันเป็นหลักเกณฑ์ที่ได้แนวทางส่วนหนึ่งมาจากการจัดประเภทของตำแหน่งหลัก 11 ตำแหน่งในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น

โครงสร้างของระบบการบริหารงานบุคคล ที่ได้วิวัฒนาการมาตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับต่าง ๆ ดังที่กล่าวมาแล้ว ทั้งหมดนั้นถูกนำมาใช้โดยตรงกับข้าราชการพลเรือนสามัญ สำหรับข้าราชการพลเรือนประเภทอื่นซึ่งอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลอื่น ๆ นอกเหนือไปจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนที่กล่าวในตอนต้นทั้งหมดนั้น อาจจะมีโครงสร้างที่เหมือนกันหรือแตกต่างกันไป สุดแท้แต่จะนำบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งการบรรจุ การแต่งตั้ง และการรับเงินเดือนหรือค่าตอบแทนที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญไปใช้เช่นเดียวกันทุกประการหรือนำไปใช้เฉพาะในบางเรื่องบางส่วนมากน้อยเพียงใด ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมและเหตุผลความจำเป็นตามลักษณะของงานและลักษณะของการใช้คนของราชการแต่ละประเภทไป

การบริหารงานบุคคลในระบบจำแนกตำแหน่ง ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 นั้น ได้ยกเลิกชั้นประจำตัวข้าราชการเนื่องจากโครงสร้างการบริหารงานบุคคลตามระบบนี้เน้นความสำคัญของตำแหน่ง ซึ่งหมายถึงลักษณะหน้าที่ความรับผิดชอบของตำแหน่ง จึงได้หันมาใช้ระดับของตำแหน่งเป็นแกนกลางในการบรรจุแต่งตั้ง รับเงินเดือน ฯลฯ และโดยเฉพาะการบรรจุและแต่งตั้งนั้น ต้องบรรจุและ

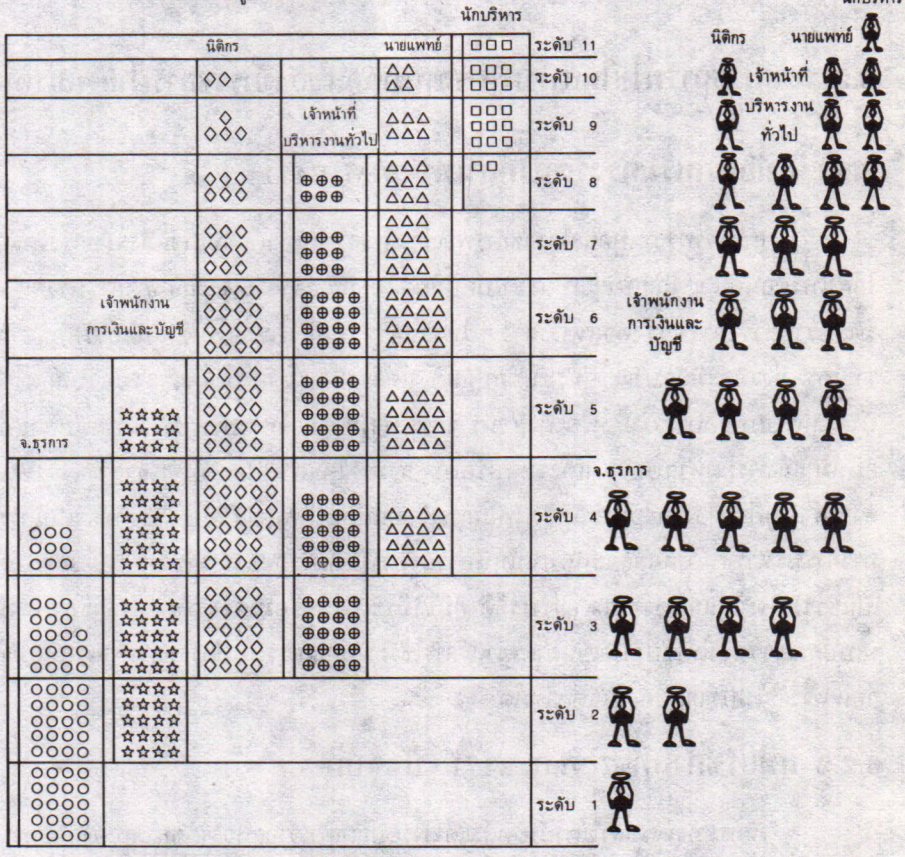
---

(1) มาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ราชกิจจานุเบกษาเล่ม 92 ตอนที่ 26 ฉบับพิเศษ ลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2518

โครงสร้างการบริหารงานบุคคลในราชการพลเรือน
ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518

ตำแหน่ง — จำแนกเป็นสายงานและระดับตามลักษณะหน้าที่ความรับผิดชอบคุณภาพและปริมาณงาน
กำหนด วุฒิ ประสบการณ์ และความรู้ความสามารถของผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่ง

ข้าราชการ — ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามวุฒิ ประสบการณ์ความรู้ ความสามารถ
รับเงินเดือนตามตำแหน่ง



แต่งตั้งจากบุคคลที่มีคุณวุฒิ ประสบการณ์และคุณสมบัติอื่น ๆ ตามคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่ง ซึ่ง ก.พ. ได้จัดจำแนกไว้เป็นสายงานและระดับต่าง ๆ ตามลักษณะงาน และขนาดของความรับผิดชอบแล้ว **การรับเงินเดือนหรือการเลื่อนเงินเดือน ก็ต้องเป็นอัตราเงินเดือนที่กำหนดไว้สำหรับตำแหน่งในระดับนั้น** ทางด้านการบริหารราชการ ข้าราชการพลเรือนก็ไม่จำเป็นต้องใช้ชั้นยศในการปกครองบังคับบัญชาดังเช่นข้าราชการทหาร หรือ

ข้าราชการตำรวจ และนอกจากชั้นยศของข้าราชการพลเรือนจะไม่มีความจำเป็นในระบบบริหารงานบุคคลและการบริหารราชการโดยทั่วไปของข้าราชการพลเรือนแล้ว แนวความคิดของสังคมในยุคประชาธิปไตยยังมีความเห็นกันว่า การให้ข้าราชการพลเรือนมีชั้นยศประดับนั้น เป็นการแสดงความเป็นเจ้าขุนมูลนาย เน้นความแตกต่างระหว่างข้าราชการกับประชาชน ซึ่งทำให้ข้าราชการเข้ากับประชาชนได้ยากอีกด้วย ชั้นยศประจำตัวของข้าราชการจึงมิได้นำมาใช้ในราชการพลเรือนสามัญอีกต่อไป

3.2 ระบบวิธีการที่ใช้ในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายพลเรือน

3.2.1 สมัยแรกเริ่มกรุงรัตนโกสินทร์ - พ.ศ. 2471

การบริหารงานบุคคลในราชการพลเรือนไทยเรานั้น แต่เดิมมาจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ๆ มีลักษณะเป็นระบบอุปถัมภ์ (Patronage System) ทั้งการบรรจุเข้ามารับราชการ การดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในราชการ วินัย การลงโทษ และการออกจากราชการ ถึงแม้จะมีลักษณะเป็นระบบอุปถัมภ์ แต่ก็ยังมีการใช้ระบบคุณธรรมควบคู่กันไปบ้างสำหรับบางยุคบางสมัย หรือบางส่วนราชการ ที่ผู้มีอำนาจทางบริหารตั้งแต่ระดับสูงสุดอันหมายถึงพระมหากษัตริย์ และระดับรอง ๆ ลงมา ได้แก่ เสนาบดี ขุนนางต่าง ๆ เห็นความสำคัญที่จะต้องยึดถือประสิทธิภาพในการทำงานเป็นเป้าหมายสำคัญ วิธีการดำเนินการทางการบริหารงานบุคคลก็จะหันมาเน้นที่ความรู้ความสามารถของข้าราชการ และความเป็นธรรมที่จะให้แก่ข้าราชการ อย่างไรก็ดี ก็มิได้มีระเบียบหรือมาตรการทางด้านวิธีการตามระบบคุณธรรมไว้ให้ใช้ปฏิบัติเป็นมาตรฐาน การใช้ระบบคุณธรรมในข้าราชการพลเรือนสมัยก่อน จึงยังไม่ปรากฏชัดเจนแต่อย่างใด

3.2.2 สมัยรัชกาลที่ 7 พ.ศ. 2471 - ปัจจุบัน

จนกระทั่งถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 7) วิธีการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนตามระบบคุณธรรม (Merit System) จึงได้ปรากฏชัดเจนขึ้นเมื่อได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ด้วยพระราชปรารภในการร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ความว่า

"พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว มีพระบรมราชโองการดำรัสเหนือเกล้าฯ สั่งว่า

โดยที่มีพระราชประสงค์ จะทรงวางระเบียบข้าราชการพลเรือนให้เป็นไปในทางเลือกสรร ผู้มีความรู้ และความสามารถเข้ารับราชการเป็นอาชีพ ไม่มีกังวลด้วยการแสวงผลประโยชน์ในทางอื่น ส่วนฝ่ายข้าราชการก็ให้ได้รับประโยชน์ยิ่งขึ้น เนื่องจากความสพรั่ง

พร้อมด้วยข้าราชการ ซึ่งมีความสามารถและรอบรู้ในวิถีและอุบายของราชการ กับทั้งหน้าที่และวิสัยอันตนพึงรักษาเป็นนิตยกาล

จึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยบทมาตราต่อไปนี้"(1)

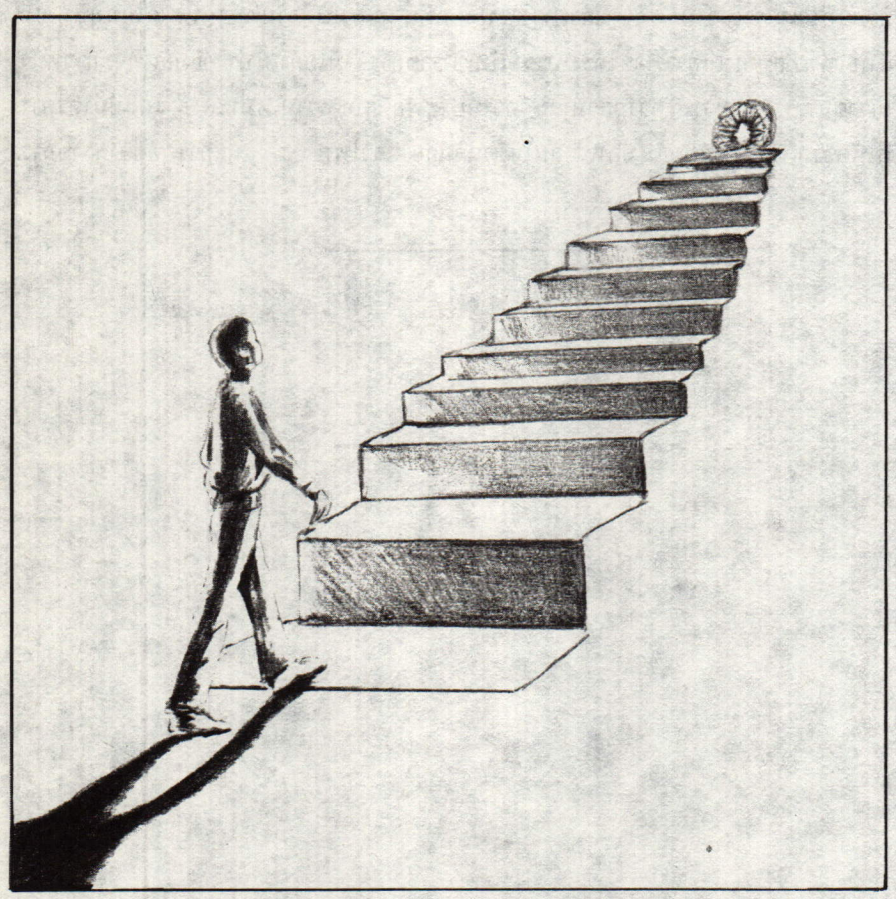
ต่อจากนั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับต่อ ๆ มาก็ยิ่งเน้นให้เห็นการบริหารงานบุคคลในราชการพลเรือนเป็นระบบคุณธรรมมากยิ่งขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งสรุปได้ว่านับตั้งแต่บัดนั้นมาจนกระทั่งบัดนี้ การเข้ารับราชการในราชการพลเรือนโดยทั่วไปต้องสอบแข่งขันความรู้ ความสามารถ บุคคลที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายมีสิทธิเท่าเทียมกันในการที่จะได้รับบรรจุเป็นข้าราชการ มีโอกาสเท่าเทียมกันที่จะก้าวหน้าในราชการได้ตามความรู้ความสามารถ ความประพฤติและความเหมาะสม และมีมาตรการที่ให้ความเป็นธรรมโดยเสมอหน้ากันในด้านวินัยการลงโทษ และการออกจากราชการ.

---

(1) "พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2471" ราชกิจจานุเบกษา, 45 (23 กุมภาพันธ์ 2471)

บทที่ 4
ระบบการเข้ารับราชการ

ทรงวิทย์ แก้วศรี
สุดใจ นิลวัฒน์



ภาพประกอบ : เปรมจิตต์ เหมินทร์

4.1 ก่อนสมัยรัชกาลที่ 5

ระบบการเข้ารับราชการก่อนสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 โดยเฉพาะก่อน พ.ศ. 2435 นั้น ย่อมอนุวัติตามฐานันดรคือ ลำดับชั้นชาติกำเนิดของบุคคลอยู่มาก เพราะบุคคลที่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เข้ารับราชการในตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งมักจะจำกัดอยู่โดยปริยายกับบุคคล 3 จำพวกคือ เจ้านาย 1 ขุนนาง 1 และไพร่ 1 แต่โดยวิธีการที่จะให้บุคคลเข้ารับราชการก็จะมีอยู่ 4 ทาง คือ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ 1 ถวายตัวให้เข้ารับราชการ 1 เกณฑ์ให้เข้ารับราชการ 1 และคัดเลือกให้เข้ารับราชการ 1 ซึ่งจะได้บรรยายในรายละเอียดต่อไป

4.1.1 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ

เจ้านายในราชตระกูลนั้นกล่าวได้ว่า ถือกำเนิดมาเพื่อรับราชการโดยแท้ เมื่อเจริญพระชันษาและทรงได้รับการศึกษาอันควรแล้วก็จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ดำรงอิสริยยศและโปรดเกล้าฯ ให้ทรงรับราชการในตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งอันควรแก่ฐานานุรูปแห่งฐานันดร ดังเช่นตำแหน่งพระมหาอุปราช มักจะได้แก่สมเด็จพระอนุชาธิราช โดยเฉพาะในสมัยรัชกาลที่ 1–4 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ดังปรากฏในพระราชพงศาวดารรัชกาลที่ 5 ว่า "...เห็นราชประเพณีที่เคยมีมาแต่ก่อน ครั้งรัชกาลที่ 1 เมื่อพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกเสด็จปราบดาภิเษก ก็ทรงตั้งสมเด็จพระอนุชาธิราช เป็นกรมพระราชวังบวรสถานมงคล รัชกาลที่ 2 พระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย ก็ทรงตั้งสมเด็จพระอนุชาธิราชเป็นกรมพระราชวังบวร ถึงรัชกาลที่ 3 พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็ทรงตั้งกรมหมื่นศักดิพลเสพย์เป็นกรมพระราชวังบวร มาในรัชกาลที่ 4 พระบาทสมเด็จฯ พระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็ทรงตั้งสมเด็จพระอนุชาธิราช เป็นพระบาทสมเด็จพระปิ่นเกล้าเจ้าอยู่หัว เห็นเคยทรงตั้งมาทุกรัชกาล....."[1]

การที่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ผู้ใดเข้ารับราชการสนองพระเดชพระคุณนั้น บุคคลประเภทแรกได้แก่เจ้านายพระบรมวงศานุวงศ์ที่จะทรงตั้งให้ดำรงตำแหน่งตามฐานานุศักดิ์อีกพวกหนึ่งได้แก่ขุนนางผู้มีความดีความชอบในราชการอยู่ก่อนแล้ว หรือได้รับราชการสนองพระเดชพระคุณมาแต่เดิมและลาออกไป ภายหลังโปรดให้เข้ารับราชการดังเดิม แต่อาจเป็นในตำแหน่งที่สูงขึ้น ส่วนอีกพวกหนึ่ง เห็นจะได้แก่บุคคลไม่จำกัดว่าจะดำรงฐานะเป็นชนชั้นใด คือเจ้านาย ขุนนางหรือไพร่สามัญชน แต่เป็นที่ต้องพระราชหฤทัย หรือมีความสามารถเป็นที่ปรากฏ หรือได้แสดงความซื่อสัตย์สุจริตให้ปรากฏต่อพระเนตรพระกรรณ ก็จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ หรือชุบเลี้ยงให้ดำรงตำแหน่งหน้าที่

---

(1) สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ, **พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 5** (กรุงเทพฯ : องค์การค้าของคุรุสภา, 2504), หน้า 26.

ในราชการตามควรแก่ฐานะ หรือสุดแต่พระราชอัธยาศัย ทั้งนี้อาจจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามคำกราบบังคมทูลของเจ้านายหรือขุนนางชั้นผู้ใหญ่อีกต่อหนึ่งก็ได้

4.1.2 ถวายตัวให้เข้ารับราชการ

เป็นธรรมเนียมของผู้เป็นขุนนางน้อยใหญ่ในสมัยโบราณ มีบุตรต้องถวายตัวพระเจ้าแผ่นดินเป็นมหาดเล็กรับราชการ ดังพระบรมราชาธิบายในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวว่า

"...ขุนนางในเมืองเรานี้ ไม่ได้เป็นสืบตระกูลเหมือนประเทศข้างตะวันตก เป็นธรรมเนียมคล้ายกับเมืองจีน ยศบรรดาศักดิ์กับออฟฟิศร่วมกัน เมื่อมียศบรรดาศักดิ์แล้วก็มีออฟฟิศว่าด้วย ถ้าออกจากออฟฟิศแล้วก็สิ้นยศบรรดาศักดิ์ไป เว้นแต่ที่พระเจ้าแผ่นดินโปรดให้มียศคงอยู่ โดยผู้นั้นมีความชอบมาแต่เดิม เพราะฉะนั้นขุนนางจึงได้รับราชการตลอดอายุโดยมาก เมื่อขุนนางผู้ใหญ่ผู้น้อยก็ดี มีบุตรต้องถวายตัวพระเจ้าแผ่นดินเป็นมหาดเล็กรับราชการเป็นแต่การใช้สอยเล็กน้อยใกล้เคียงพระเจ้าแผ่นดินมีเบี้ยหวัดบ้างนิดหน่อย เมื่อได้รับราชการอยู่ใกล้พระเจ้าแผ่นดินดังนั้น ก็ได้ยินได้ฟังราชการขุนนางเจ้าพนักงานนำมากราบทูล และพระเจ้าแผ่นดินรับสั่งไปเป็นการเรียนราชการอยู่เสมอ เมื่อพระเจ้าแผ่นดินเห็นว่าผู้นั้นคุ้นเคยในราชการเข้าบ้างแล้ว ก็ใช้ให้ไปตรวจการต่าง ๆ นำความมากราบทูลแลใช้ให้ไปสั่งเสียด้วยราชการต่าง ๆ บ้าง มหาดเล็กผู้นั้นต้องคิดเรียบเรียงถ้อยคำที่จะกราบทูลด้วยปากบ้าง ด้วยหนังสือบ้าง เป็นเหมือนหนึ่งเอเซ จน พระเจ้าแผ่นดินเห็นว่าผู้นั้นสมควรจะมีตำแหน่งราชการก็ค่อยเลื่อนยศขึ้นไปทีละน้อย ๆ ตามลำดับ ไม่ว่าบุตรขุนนางผู้ใหญ่ผู้น้อยแล้วแต่พระเจ้าแผ่นดินจะโปรดองค์เดียว เพราะธรรมเนียมเป็นดังนี้ ถ้าขุนนางผู้ใหญ่ผู้น้อยผู้ใดมีบุตรดีที่ได้ทดลองแล้ว พระเจ้าแผ่นดินเห็นสมควรที่จะได้รับราชการสืบตระกูลบิดาได้ ก็ให้เลื่อนยศให้สืบตระกูลบิดาไปบ้าง ที่ไม่ได้สืบตระกูลบิดาเสียนั้นโดยมากเพราะบุตรไม่ดีเหมือนบิดา..."(1)

สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ได้ทรงอธิบายถึงระบบการเข้ารับราชการในสมัยก่อนว่า "...บรรดาข้าราชการที่มีหน้าที่ทำงานในศาลาลูกขุน (หมายถึงที่ทำการของกระทรวงมหาดไทยแต่เดิม – ผู้เขียน) ล้วนอยู่ในบุคคล 2 จำพวก จำพวกหนึ่งเกิดในตระกูลของข้าราชการผู้ใหญ่ในกระทรวงมหาดไทย ถวายตัวเป็นมหาดเล็ก ได้เฝ้าแหนในท้องพระโรงจนรู้ราชการงานเมืองบ้างแล้ว ได้รับสัญญาบัตรเป็นขุนนางอยู่กรมอื่นก่อนบ้าง ตรงมาเป็นขุนนางในกระทรวงมหาดไทยบ้าง ต่อไปได้เป็นเจ้าบ้านผ่านเมืองก็มี รับ

---

(1) **พระบรมราชาธิบาย ว่าด้วยยศขุนนาง**, พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชนิพนธ์เมื่อ พ.ศ. 2430 ใน **การแต่งตั้งขุนนางไทยในสมัยรัชกาลที่ 5** กองหอจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร จัดพิมพ์เผยแพร่ พ.ศ. 2522 (กรุงเทพฯ : 2522), หน้า (9).

ราชการอยู่ในกระทรวงมหาดไทยจนแก่เฒ่าก็มี อีกจำพวกหนึ่งเป็นลูกคฤหบดีซึ่งสมัครเข้าฝึกหัดรับราชการในกระทรวงมหาดไทย ตั้งแต่ยังเป็นเด็กหนุ่ม ฝากตัวเป็นศิษย์ให้นายเวรใช้สอยและฝึกหัดเป็นเสมียนมาแต่ก่อน จนมีความรู้ได้เลื่อนตำแหน่งขึ้นโดยลำดับด้วยความสามารถ จนได้เป็นรองนายเวรและนายเวร นายเวรล้วนขึ้นจากคนจำพวกเสมียนทั้งนั้น จึงชำนิชำนาญกระบวนการในกระทรวงยิ่งกว่าพวกผู้ดีที่ได้เป็นขุนนางโดยสกุล แต่จำพวกนี้น้อยตัวที่จะได้รับสัญญาบัตรเป็นขุนนาง ถึงกระนั้นนายเวรบางคนได้เป็นข้าราชการผู้ใหญ่ในกระทรวงมหาดไทย ถึงชั้นพระยาพานทองก็มี จะยกตัวอย่างที่ฉันรู้จักตัว เช่น พระยาจ่าแสนยมดี (ขลิบ) และพระยาราชวรานุกูล (อ่วม) เป็นต้น พระยาจ่าแสนยมดี (ไทย) ก็ขึ้นจากจำพวกเสมียน เคยเป็นนายเวรมาก่อนเหมือนกัน พิเคราะห์ดูเห็นจะเป็นวิธีมีมาแต่โบราณที่กระทรวงต่าง ๆ ต้องหัดใช้คนในกระทรวงเอง แม้กระทรวงอื่นก็คงเป็นเช่นเดียวกัน การที่รับคนแปลกหน้าเรียนมาจากที่อื่นเพิ่งเกิดขึ้นเมื่อมีกระทรวงเสนาบดีเป็น 12 กระทรวงแล้ว..."(1)

จากข้อความข้างบนนี้แสดงว่า นอกจากบุตรขุนนางที่ถวายตัวเป็นมหาดเล็กรับราชการในองค์พระเจ้าแผ่นดินแล้ว ยังมีบุตรคฤหบดีตลอดถึงสามัญชนโดยทั่วไปที่ขออาสาเข้าไปรับใช้ฝึกหัดเป็นเสมียนหรือยอมเป็นศิษย์ให้นายเวรใช้สอยอยู่ชั่วระยะหนึ่งก่อน จนรู้ราชการดีแล้วก็จะได้รับหน้าที่ในราชการจนเจริญขึ้นโดยลำดับ

อีกจำพวกหนึ่ง ได้แก่ ข้าหรือบริวารโดยทั่วไปที่รับใช้อยู่ตามวังของเจ้านายต่าง ๆ เมื่อเจ้านายพระองค์นั้นได้รับเฉลิมพระอิสริยยศให้เป็นเจ้าต่างกรม ก็จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้บริวารของเจ้านายพระองค์นั้นเข้ารับราชการเป็นเจ้ากรม ปลัดกรม และสมุหบาญชีกรม เป็นต้น ซึ่งก็คงจะมีไพร่หรือข้าทาสบางคนที่เป็นผู้ที่โปรดปรานของเจ้านายองค์นั้นได้ว่าหน้าที่ราชการในตำแหน่งสูง ๆ บางตำแหน่งด้วย อนึ่ง ย่อมจะมีไพร่หรือสามัญชนทั่วไปที่รู้จักใกล้ชิดหรือสนิทสนมกับเจ้านายองค์นั้น หรือผู้ที่รับใช้ใกล้ชิดในวังเจ้านายองค์นั้นนำบุตรหลานของตนหรือของมิตรสหายแห่งตนเข้าไปถวายตัว หรือฝากฝังให้เข้ารับราชการอยู่กับเจ้านายพระองค์นั้นด้วยแต่ละวังเป็นจำนวนมาก

4.1.3 เกณฑ์ให้เข้ารับราชการ

สถานภาพของคนไทยแต่เดิมมีจำกัดเหลื่อมล้ำอยู่ตามฐานันดรคือความเป็นเจ้านาย, ขุนนาง และไพร่หรือสามัญชน ก็เจ้านายนั้นมักมีโอกาสที่จะได้รับพระมหากรุณาธิคุณโปรดเกล้าฯ ให้เข้ารับราชการ โดยเฉพาะในตำแหน่งสูง ๆ เช่น ตำแหน่งที่พระมหาอุปราช เจ้ากรมเสนาบดี ฯลฯ ส่วนพวกขุนนางนั้นก็มักจะเข้ารับราชการสืบสายสกุลโดยลำดับ แม้มิใช่โดยสายเลือดแต่ก็โดยการนำฝากเข้าถวายตัวเป็นมหาดเล็ก เพื่อฝึกหัดงานในหน้าที่

---

(1) สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ, **เทศาภิบาล**. (กรุงเทพฯ : ศรีเมืองการพิมพ์, 2510), หน้า 15 – 16.

ราชการ หรือบางพวกก็ไปเป็นศิษย์นายเวรฝึกหัดเป็นเสมียนในกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ พวกที่มีโอกาสน้อยที่สุดเห็นจะได้แก่ไพร่หรือสามัญชนทั่วไป

ฐานันดรไพร่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 2 โดยสังเขปแล้ว ในที่นี้จะขอกล่าวย้ำเฉพาะการถูกเกณฑ์เข้ามารับราชการเท่านั้น กล่าวคือ ก่อนสมัยรัชกาลที่ 1 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ พวกไพร่มีภาวะปกติต้องเข้ามารับราชการเดือนหนึ่ง ออกไปทำมาหากินของตนเดือนหนึ่ง สลับกันไปเรียกว่า "เข้าเดือน ออกเดือน" ครั้นถึงสมัยรัชกาลที่ 1 ทรงพระกรุณาผ่อนผันให้พวกไพร่เข้ามารับราชการเดือนหนึ่ง ออกไปเป็นอิสระแก่ตนสองเดือน ในสมัยรัชกาลที่ 3 โปรดเกล้าฯ ให้เข้ารับราชการเดือนหนึ่ง ออกเวร 3 เดือน ซึ่งประกาศพระบรมราชโองการฉบับนั้นออกมาเมื่อปี พ.ศ. 2353 และมีผลประกาศใช้ต่อมาถึงต้นสมัยรัชกาลที่ 5 จึงมีประกาศพระบรมราชโองการออกมา เมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม พ.ศ. 2420 กล่าวว่าไพร่มีหลายจำพวก การถูกเกณฑ์เข้ามารับราชการก็มีแตกต่างกันไปบ้าง เช่น ไพร่หลวงและไพร่สมเป็นบุคคลสองจำพวกที่มีสภาพและฐานะไม่เหมือนกัน คือ ไพร่หลวงมีหน้าที่ต้องรับราชการปีหนึ่ง 3 เดือน ส่วนไพร่สมมีหน้าที่รับราชการเพียงเดือนเดียว นอกจากนี้พวกทาสก็จะถูกเกณฑ์เข้ามารับราชการอีกด้วย แต่เพียง 8 วันต่อปีเท่านั้น ผู้ที่ถูกเกณฑ์เข้ามารับราชการมีสิทธิ์ที่จะชำระเงินช่วยราชการแทนตัวคือไม่ต้องไปเข้ารับราชการ โดยไพร่หลวงจะต้องจ่ายปีละ 18 บาท ไพร่สมปีละ 6 บาท และทาสปีละ 6 สลึง(1)

โดยสรุปก็คือว่า ไพร่ทุกจำพวกรวมทั้งทาสจะต้องถูกเกณฑ์ให้มาเข้ารับราชการทั้งในยามสงครามและยามปกติ ในยามนั้น ไพร่และทาสที่ขึ้นสังกัดอยู่กับเจ้าขุนมูลนายใดก็จะถูกเรียกตัว โดยเจ้าขุนมูลนายนั้นให้ออกไปรบทัพจับศึก ส่วนในยามปกติก็จะต้องถูกเกณฑ์ไปเข้ารับราชการจำพวกงานโยธาต่าง ๆ เช่น ขุดลอกคูคลอง หรืองานสาธารณประโยชน์อื่น ๆ ของแผ่นดิน เป็นต้น

4.1.4 คัดเลือกให้เข้ารับราชการ

การคัดเลือกบุคคลให้เข้ามารับราชการในตำแหน่งต่าง ๆ เป็นการสำคัญมีมาทุกยุคทุกสมัย โดยต้องคำนึงถึงความรู้ความสามารถเป็นเครื่องประกอบฐานันดรอยู่บ้างไม่มากก็น้อย และยิ่งไปกว่านี้คือ ต้องมีความซื่อสัตย์สุจริตและจงรักภักดีต่อพระเจ้าแผ่นดินหรือเจ้านายผู้ทรงชุบเลี้ยงตนเป็นที่ตั้ง ข้อนี้จะเห็นได้จากคำถวายโอวาทซึ่งเจ้าพระยาทิพากรวงศ์แต่งถวายในรัชกาลที่ 5 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อราวปีมะโรง พุทธศักราช 2411 ความข้อ 4 และข้อ 5 ว่า

"ข้อ 4 พระราชวงศานุวงศ์ฝ่ายหน้าฝ่ายในผู้ใหญ่ผู้น้อย จะต้องทำนุบำรุงให้ได้ความสุขทั่วไป พระองค์ใดมีวิชาอย่างไรบ้าง ยังมิได้ทำราชการลี้ลับอยู่ จะเป็นพระองค์

---

(1) ขจร สุขพานิช, **ฐานันดรไพร่**. (กรุงเทพฯ : ภาควิชาประวัติศาสตร์ มศว. ประสานมิตร, 2519), หน้า 40 – 41.

เจ้าก็ดี หม่อมเจ้าก็ดี หม่อมราชวงศ์ก็ดี ที่เป็นช่างต่าง ๆ ขอให้สืบเสาะเอามาชุบเลี้ยงขึ้น จะได้มีน้ำใจทำราชการฉลองพระเดชพระคุณ ดีกว่าเอาคนป่า ๆ เถื่อน ๆ มาชุบเลี้ยง

ข้อ 5 พระบรมวงศานุวงศ์และข้าราชการผู้ใดที่ซื่อตรง ก็ต้องชุบเลี้ยงขึ้น ผู้ใดที่เป็นคนพาล ถึงมีวาสนาอยู่แล้วก็ต้องกำจัดเสีย ถ้าจะกำจัดคนพาลและผู้กระทำผิดก็ต้องให้ท่านทั้งหลายเห็นความผิดให้พร้อมกันก่อนจึงกระทำโทษลง ถ้าโปรดกระทำได้ดังนี้จะมีคนทั้งกลัวทั้งรัก ถ้ากระทำโดยกริ้วกราดลงพระราชอาชญาผิด ๆ ถูก ๆ ผู้ที่ต้องรับพระราชอาชญาไม่มีความผิดก็จะเสียน้ำใจ ผู้ที่ยังมิได้รับพระราชอาชญาก็จะพากันนินทาต่าง ๆ จะมีแต่ความกลัว ความรักนั้นน้อย ทรงตัดสินข้อคดีสิ่งใด ให้ถือเอายุติธรรมตั้งเมตตาจิตมิได้เลือกว่าคนโปรดและคนไม่โปรด ถ้าผู้ใดทำชอบก็ประทานบำเหน็จรางวัลยกย่องขึ้น ถ้าผู้ใดทำผิดก็ทำตามโทษานุโทษ..."(1)

ความจริงเรื่องที่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ผู้ใดผู้หนึ่งเข้ารับราชการนั้นก็ใช่ว่าจะเป็นไปตามพระราชอัธยาศัยอันไม่ถูกไม่ควรก็หาไม่ แท้จริงแล้วย่อมเป็นไปตามขนบธรรมเนียมประเพณีและข้อที่ปฏิบัติกันสืบมา โดยอาศัยคัดเลือกจากผู้มีวิชาความรู้และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ตั้ง แม้ผู้ที่อยู่ในฐานันดรเป็นเจ้าที่จะต้องดำรงยศศักดิ์อันควรแก่ฐานันดรก็ดี หากไม่มีความซื่อสัตย์สุจริตก็ย่อมจะถูกลงพระราชอาชญาถึงขั้นประหารชีวิตหรือถูกถอดยศได้เช่นเดียวกับขุนนางต่าง ๆ ด้วย

ในข้อที่ว่าบุตรขุนนางถวายตัวเข้ารับราชการนั้นก็เช่นเดียวกัน ก่อนที่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เข้ารับราชการในตำแหน่งใด ก็ต้องทรงคัดเลือกบุคคลให้เหมาะแก่หน้าที่ความรับผิดชอบ ดังพระบรมราชาธิบายในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ยกไว้เบื้องต้น ความตอนท้ายว่า "....เจ้าแผ่นดินเห็นว่าผู้นั้นสมควรจะมีตำแหน่งราชการก็ค่อยเลื่อนยศขึ้นไปทีละน้อย ๆ ตามลำดับ ไม่ว่าบุตรขุนนางผู้ใหญ่น้อยผู้ใดมีบุตรดีที่ได้ทดลองแล้ว พระเจ้าแผ่นดินเห็นสมควรที่จะได้รับราชการสืบตระกูลบิดาได้ ก็ให้เลื่อนยศให้สืบตระกูลบิดาไปบ้าง ที่ไม่ได้สืบตระกูลบิดาเสียนั้นโดยมาก เพราะบุตรไม่ดีเหมือนบิดา...."

อนึ่ง เป็นที่น่าเข้าใจว่า แม้แต่ไพร่ซึ่งถูกเกณฑ์เข้ามารับราชการที่เรียกว่า "เข้าเดือน" นั้น ผู้ที่มีความรู้เฉพาะอย่าง เช่น ในทางช่าง เป็นต้น ก็คงจะมีอยู่เป็นจำนวนมิใช่น้อย หรือพวกที่มีวิชาความรู้ความชำนาญในบางสิ่งบางอย่างก็คงจะมีอยู่บ้าง เชื่อว่าคงจะมีอยู่มากรายที่พระเจ้าแผ่นดินทรงทราบแล้วทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ชุบเลี้ยงให้เข้ารับราชการ หรือไม่ก็เจ้านายบางพระองค์ก็อาจนำเข้าถวายตัว หรือชุบเลี้ยงเสียเอง ในบางกรณีก็อาจมีพระบรมราชโองการโปรดฯ ให้เจ้านายหรือขุนนางทำการคัดเลือกไพร่เหล่านั้น

---

(1) สมเด็จฯกรมพระยาดำรงราชานุภาพ, **พระราชพงศาวดารรัชกาลที่ 5** (กรุงเทพฯ : องค์การค้าของคุรุสภา, 2504), หน้า 265 – 266.

ให้เข้าไปถวายตัวในหน้าที่บางประการที่ทรงต้องการกำลังคนที่มีฝีมือดีและมีความซื่อสัตย์จงรักภักดี

การคัดเลือกบุคคลให้เข้ารับราชการนี้แน่นอนว่า ย่อมคำนึงถึงความรู้ความสามารถเป็นสำคัญ ดังจะเห็นได้ว่าผู้ที่เคยอุปสมบทมีความรู้เป็นเปรียญ เมื่อลาสิกขาออกเข้ารับราชการจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เข้ารับราชการในกรมพระอาลักษณ์ หรือกรมธรรมการสังฆการีเสียเป็นส่วนใหญ่ และอาศัยความรู้ความสามารถประกอบกับความซื่อสัตย์สุจริตและจงรักภักดี ขุนนางบางท่าน เช่น เจ้าพระยายมราช (ปั้น สุขุม เปรียญ 5 ประโยค) ได้รับความไว้วางพระราชหฤทัย โปรดเกล้าฯ ตั้งให้เป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็เคยมี

4.2 สมัยรัชกาลที่ 5 - รัชกาลที่ 7 ตอนต้น

ในสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 นั้น เป็นยุคแห่งการปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งปรับปรุงระบบการคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการด้วย เมื่อว่าถึงระบบการเข้ารับราชการก็คงจะมีวิธีการเป็น 4 อย่างตามแบบเดิมคือทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ 1 ถวายตัวให้เข้ารับราชการ 1 เกณฑ์ให้เข้ารับราชการ 1 และคัดเลือกให้เข้ารับราชการ 1 แต่มีพิเศษที่ถือว่ามีการปฏิรูปใหญ่ในรัชสมัยนี้ก็คือ กระบวนการคัดเลือกบุคคลให้เข้ารับราชการเปลี่ยนแนวไป โดยทรงหันไปจัดตั้งโรงเรียนเพื่อเตรียมบุคคลเข้ารับราชการ และทรงเลิกวิธีการเกณฑ์ไพร่และทาสมาเข้ารับราชการอย่างแต่ก่อนเสีย

ไพร่หรือชายฉกรรจ์มีหน้าที่ต้องรับใช้ราชการ โดยสังกัดอยู่กับเจ้าขุนมูลนายที่ตนสังกัดอยู่ด้วย และถ้าเจ้าขุนมูลนายท่านสังกัดอยู่ในกรม กระทรวงใด (เวียง, วัง, คลัง, นา) ไพร่ผู้นั้นก็ต้องสังกัดตามเจ้านายด้วย เรียกว่าเป็นข้าราชการทั่วทุกชายฉกรรจ์[1] แต่มีลักษณะพิเศษที่เป็นข้าราชการไม่มีเบี้ยหวัดเงินเดือน

สถานภาพของไพร่มามีการเปลี่ยนแปลงครั้งยิ่งใหญ่ในปลายรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว กล่าวคือ ได้มีการออกกฎหมายขึ้นมาฉบับหนึ่ง ในปี พ.ศ. 2448 เรียกว่า "พ.ร.บ. ลักษณะเกณฑ์ทหาร ร.ศ. 124" กำหนดให้ชายฉกรรจ์ที่มีอายุครบ 18 ปี (มาเขยิบเป็น 20 ปี เมื่อปี พ.ศ. 2468) รับราชการในกองประจำการ มีกำหนด 2 ปี แล้วปลดออกไปอยู่ในกองหนุน ผู้ที่ได้รับราชการทหารในกองประจำการแล้วทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ผู้นั้นพ้นจากที่ต้องเสียเงินค่าราชการใด ๆ จนตลอดชีวิต

อย่างไรก็ดี เนื่องจากได้มีการเกณฑ์ทหารในปี พ.ศ. 2448 เพียง 4 มณฑลเท่านั้น กฎหมายเกณฑ์ทหารยังครอบคลุมไปไม่ทั่วราชอาณาจักร กล่าวคือได้มีการยกเลิก

---

(1) ขจร สุขพานิช, **ฐานันดรไพร่** (กรุงเทพฯ : มศว.ประสานมิตร, 2519), หน้า 76.

การเกณฑ์ไพร่และทาสเข้ารับราชการเฉพาะในบางมณฑลที่มีการเกณฑ์ทหารเท่านั้น เมื่อปี พ.ศ. 2459 พ.ร.บ.ลักษณะเกณฑ์ทหารฉบับนี้จึงมีผลในทางปฏิบัติทั่วราชอาณาจักร เป็นผลให้ไพร่และทาสไม่ต้องไปเข้ารับราชการจนถึงอายุ 60 ปี อย่างที่เคยเป็นมาแต่ก่อนอีกต่อไป

เป็นอันว่าฐานันดรไพร่ถูกยุบเลิกด้วย พ.ร.บ.ลักษณะเกณฑ์ทหาร ร.ศ. 124 (พ.ศ. 2448) แต่การบังคับใช้ต้องค่อยเป็นค่อยไป จวบจน พ.ศ. 2459 กฎหมายจึงบังคับใช้ได้ทั่วราชอาณาจักร ไพร่จึงได้เป็นประชากรอิสระ สามารถที่จะมีโอกาสได้ศึกษาเล่าเรียนแล้วเข้ารับราชการในตำแหน่งหน้าที่อันเป็นขุนนางอยู่เก่าก่อน และในปี พ.ศ. 2459 นี้เอง พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็ได้ทรงสถาปนาโรงเรียนข้าราชการพลเรือนของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ขึ้นเป็นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สมดังพระราชปณิธานของสมเด็จพระปิยมหาราชเจ้าว่า "....เจ้านายราชตระกูลตั้งแต่ลูกฉันเป็นต้นลงไป ตลอดถึงราษฎรที่ต่ำที่สุด จะได้มีโอกาสเล่าเรียนได้เสมอกัน ไม่ว่าเจ้า ว่าขุนนาง ว่าไพร่...." และว่า "...คนใดมีความรู้ไล่ได้ตลอดวิชา โดยกำหนดไว้เพียงขั้นใดก็จะโปรดเกล้าฯ พระราชทานให้ได้คุณวิเศษโดยควรแก่ผู้มีความรู้ในวิชานั้นถ้วนทั่วกัน... ผู้ใดมีความรู้... ถ้าเป็นไพร่หลวงหรือไพร่สมกรมใด ๆ ก็จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ขาดจากสังกัดเดิมได้หนังสือพิมพ์คุ้มสักตลอดชีวิต ถ้าเป็นผู้จะรับราชการฉลองพระเดชพระคุณ ก็จะทรงพระกรุณาชุบเกล้าฯ เลี้ยงตามสมควรแก่คุณานุรูปถ้วนทุกคน ถ้าไม่สมัครจะรับราชการจะไปทำการที่ใด ๆ ก็จะพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ไม่ขัดข้อง...."[1]

4.3 สมัยรัชกาลที่ 7 - ปัจจุบัน

การบริการงานราชการของพระมหากษัตริย์ไทย นับตั้งแต่สมัยตั้งพระราชวงศ์จักรีเป็นต้นมานั้น ได้ยังผลให้ประเทศชาติเจริญรุ่งเรืองมาเป็นลำดับ และถ้าจะว่าเป็นยุคที่ยุ่งยากที่สุดในประวัติศาสตร์ของชาติไทยก็ได้ เพราะเป็นสมัยที่มีการล่าประเทศเล็กประเทศน้อยไปเป็นเมืองขึ้น ดังเราจะเห็นประเทศเพื่อนบ้านของไทยได้ตกเป็นเมืองขึ้นของประเทศอื่นจำนวนมาก แต่ประเทศไทยเป็นประเทศเดียวในย่านนี้ที่ไม่เคยตกไปเป็นเมืองขึ้นของใคร

เป็นที่ยอมรับกันว่า ในการบริหารงานให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ เจริญก้าวหน้าหรือนำไปสู่เป้าหมายได้อย่างเป็นผลสำเร็จนั้น มี "คน" เป็นปัจจัยสำคัญยิ่งในการบริหาร หากหน่วยงานใดขาดปัจจัยคือ "คนดีมีความรู้ความสามารถ" เข้าปฏิบัติงานแล้ว หน่วยงานนั้นก็ยากนักที่จะคงอยู่ได้

---

(1) ประวัติ ก.พ. และการร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471

พระมหากษัตริย์ไทยในสมัยรัตนโกสินทร์ นับตั้งแต่ตั้งกรุงเมื่อปี พ.ศ. 2325 จนถึงบัดนี้ได้ 200 ปีพอดี ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงไปสู่ความเจริญก้าวหน้าพอสมควร เราจะถือว่านี่เป็นผลของการบริหารงานของพระมหากษัตริย์ไทย ที่รู้จักเลือกเฟ้นสรรหาบุคคลดีเข้ามารับราชการดังกล่าวแล้วก็ได้ เพราะถือว่าข้าราชการเป็นตัวจักรสำคัญในการบริหาร งานจะก้าวหน้าหรือหยุดนิ่ง จนบรรลุถึงความสำเร็จหรือพังทลาย ก็ขึ้นอยู่กับความรู้ความสามารถ ความตั้งใจและความเอาใจใส่ในการปฏิบัติราชการของข้าราชการทุกคน

ท่านผู้อ่านที่ติดตามเรื่อง ระบบการเข้ารับราชการมาตั้งแต่ต้นก็พอจะมองเห็นแล้วว่า การเข้ารับราชการในสมัยต้น ๆ นั้น พระเจ้าอยู่หัวซึ่งเป็นผู้ปกครองสูงสุดได้เป็นผู้เลือกเฟ้นด้วยพระองค์เองเป็นส่วนใหญ่ ต่อมาการปกครองแผ่นดินได้ขยายอำนาจออกไปอย่างกว้างขวาง การจะเลือกเฟ้นตัวข้าราชการด้วยพระองค์เองทั้งหมด เป็นการสุดวิสัยที่จะทรงทำได้ จึงมอบหมายอำนาจดังกล่าวให้เป็นหน้าที่ของเจ้ากระทรวง ทบวงกรม หรือหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ให้มีอิสระในการเลือกสรรบุคคลเข้ารับราชการได้เอง ยังไม่มีกฎระเบียบควบคุมกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะเข้ารับราชการให้เป็นที่แน่นอน ฉะนั้นอาชีพรับราชการจึงอยู่ในวงจำกัด ใครอยากจะเข้าทำราชการก็ต้องขวนขวายหาความรู้และเมื่อมีความรู้แล้ว ก็ต้องเข้าฝากเนื้อฝากตัวกับเจ้าขุนมูลนายของกระทรวงทบวงกรมนั้น ๆ ซึ่งเราเรียกสมัยนี้ว่าระบบอุปถัมภ์

ต่อมาการศึกษาได้ขยายกว้างขวางออกไปในหมู่ประชาชน และเป็นนโยบายของรัฐด้วยในการที่จะให้ประชาชนมีความรู้จนอ่านออกเขียนได้ เมื่อการศึกษาเจริญมากขึ้น การถือราชการเป็นอาชีพก็เกิดขึ้น ฉะนั้นจึงปรากฏว่า มีการสมัครหางานราชการทำกันมาก

ในครั้งนั้น สมเด็จพระเจ้าพี่ยาเธอ กรมพระนครสวรรค์วรพินิต ได้กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ให้ทรงวางกฎระเบียบการรับคนเข้าทำราชการได้แล้ว

จึงเมื่อปี พุทธศักราช 2468 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงมีพระราชดำริว่า

"บัดนี้ ถึงเวลาแล้วที่จะวางระเบียบการรับคนเข้าทำราชการตามกระทรวงต่าง ๆ และระเบียบการปกครองภายในกระทรวง อนุโลมตามที่เป็นอยู่ในกระทรวงทหารบก เรือ ทหารบก ทหารเรือ ต้องมีการสอบไล่มานานแล้วจึงจะเป็นนายทหารได้ ส่วนราชการพลเรือนยังไม่มีกำหนดความรู้อย่างไร เวลานี้การศึกษาเจริญขึ้นมากแล้ว จึงเป็นการสมควรที่จะรับคนเข้าทำราชการแต่เฉพาะผู้ที่มีความรู้ดีประกอบทั้งเวลานี้ตำแหน่งหน้าที่ราชการก็เต็มหมด มีน้อยไม่พอกับจำนวนคนที่อยากจะเข้ารับราชการ จึงเป็นการจำเป็นที่จะหาวิธีเลือกเฟ้นเข้ารับราชการ โดยทางเป็นกลางเป็นยุติธรรม และให้โอกาสกับผู้ที่ได้อุตสาหะ

พยายามเล่าเรียนมีความรู้ดี...."[1]

จากพระราชกระแสรับสั่งดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นมูลเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดกฎเกณฑ์และระเบียบปฏิบัติเรื่องการรับคนเข้าทำราชการขึ้นเป็นครั้งแรก โดยที่ประชุมเสนาบดีได้เสนอให้กรมพระยาดำรงราชานุภาพ เป็นผู้ไปจัดร่างระเบียบว่าด้วยข้าราชการพลเรือนขึ้น

ร่างเดิมที่กรมพระดำรงราชานุภาพ ได้จัดร่างขึ้นนั้นพอจะสรุปได้ว่ามีกำหนดคุณสมบัติของผู้เข้ารับราชการไว้ 4 ประการ คือ

ก. ต้องมีสัญชาติเป็นชาวสยาม

ข. อายุไม่ต่ำกว่า 18 ปี

ค. ร่างกายไม่ทุพพลภาพ และไม่เสียชื่อเสียง

ง. ทรงวิชาความรู้ถึงขนาด

เมื่อบุคคลมีคุณสมบัติครบ 4 ประการดังกล่าวแล้ว จึงจะสมัครเข้าสอบได้ ซึ่งมีหลักสูตรสอบอยู่ 2 สถานคือ

1. สอบความรู้สามัญทั่วไป มัธยม 6 จากโรงเรียนรัฐบาล หรือเทียบเท่า

2. สอบความรู้วิสามัญ ซึ่งกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ เป็นผู้ตั้งหลักสูตรเอง

ต่อมาได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้กรมพระจันทบุรี เป็นประธาน โดยมีคณะกรรมการขึ้นมากลุ่มหนึ่ง ประกอบด้วย

พระองค์เจ้าศุภโยคเกษม

พระองค์เจ้าธานีนิวัติ

เจ้าพระยาศาสตร์ศิริลักษณ์

จัดร่างระเบียบข้าราชการพลเรือนขึ้นใหม่ โดยอาศัยร่างเดิมที่กรมพระดำรงเป็นผู้ร่างไว้แล้ว และได้ตั้งนายประดิษฐ์ สุขุม เป็นเลขานุการของคณะกรรมการด้วย

การแก้ไขร่างใหม่นี้ ก็ไม่มีอะไรเปลี่ยนแปลงมาก นอกจากเพิ่มเติมความละเอียดละออขึ้น ทั้งนี้ก็เพื่อให้เป็นไปตามพระราชประสงค์ ดังปรากฏในคำปรารภของร่างระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับนั้นว่า เพื่อให้ได้มาซึ่งคนที่มีความรู้ความสามารถเข้ารับราชการเป็นอาชีพโดยไม่มีกังวลด้วยการแสวงหาผลประโยชน์ในทางอื่น ส่วนข้างฝ่ายราชการก็ให้ได้รับประโยชน์ยิ่งขึ้น จากความสพรั่งพร้อมด้วยข้าราชการซึ่งมีความสามารถและรอบรู้ในวิถีและอุบายของราชการ กับทั้งหน้าที่และวินัยอันตนพึงรักษาเป็นนิตยกาล

---

(1) ประวัติ ก.พ. และการร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471

ร่างระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับนั้นต่อมาก็ได้ตราออกมาเป็นพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 และได้ตั้งกรรมการรักษาพระราชบัญญัติขึ้นมาคณะหนึ่ง ประกอบด้วย

1. เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ
2. เสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศ
3. เสนาบดีกระทรวงธรรมการ

ทั้ง 3 ท่านนี้ เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และให้มีกรรมการที่จะทรงเลือกตั้งโดยคุณวุฒิอีก 2 ท่าน รวมเป็น 5 ท่าน

ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับ 2471 ที่ว่าด้วยเรื่องการสรรหาบุคคลนั้น ได้กำหนดไว้ทั้งหน้าที่และหลักสูตร ตลอดจนวิธีการที่จะจัดสอบผู้ที่มีความประสงค์จะขอเข้ารับราชการไว้แล้วอย่างชัดเจน

บุคคลใดที่ปรารถนาจะสมัครเป็นข้าราชการพลเรือน จะต้องแสดงหลักฐานต่าง ๆ ให้เป็นที่พอใจของกรรมการผู้จัดสอบว่า ตนเป็นคนสัญชาติไทย มีอายุตามที่กำหนดไว้ คือ ไม่ต่ำกว่า 18 ปี และไม่เกิน 40 ปี ทั้งเป็นผู้มีร่างกายสมบูรณ์ ไม่ทุพพลภาพพิการหรือไร้ความสามารถ มีจิตใจฟั่นเฟือนในศีลธรรมอันดี ไม่มีหนี้สินล้นพ้นตัว และจะต้องไม่เป็นผู้ที่เคยต้องโทษจำคุก หรือถูกไล่ออกมาแล้วจากทบวงการใด ๆ นี่เป็นเรื่องของคุณสมบัติเบื้องต้น

ส่วนการสอบนั้น ผู้ประสงค์จะขอเข้ารับราชการพลเรือนที่มีคุณสมบัติครบตามกำหนดแล้ว ก็จะต้องสอบแข่งขันในวิชาข้าราชการพลเรือนด้วย

ผู้ที่สอบได้คะแนนสูงจะมีสิทธิและโอกาสที่จะได้เข้ารับราชการก่อนผู้ได้คะแนนรอง ๆ ลงไป และผู้ที่สอบได้คะแนนสูง ได้รับอนุญาตให้เลือกกระทรวงทบวงกรมที่ตนชอบเข้าทำราชการได้อีก แต่ทั้งนี้ต้องแล้วแต่ความประสงค์ของทางราชการเป็นใหญ่

ตำแหน่งที่จะได้รับการบรรจุในบัญชีการสอบแข่งขัน หรือสอบไล่วิชาข้าราชการพลเรือนนั้น มีเพียงตำแหน่งชั้นเดียวเท่านั้น คือ ตำแหน่งชั้นราชบุรุษ โดยให้เจ้ากระทรวงมีหน้าที่ทำความตกลงกับกรรมการรักษาพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนเพื่อรับผู้ที่สอบได้แล้วเข้าทำราชการต่อไป

ส่วนตำแหน่งสัญญาบัตร นั้น ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 บัญญัติว่า ให้บรรจุผู้ได้รับปริญญา หรือ ประกาศนียบัตรจากมหาวิทยาลัยซึ่งรัฐบาลรับรองวิทยฐานะแล้ว หรือจากผู้มีภูมิรู้ในวิชาการด้านเทคนิค หรือ จากผู้ได้รับประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง หรือจากผู้ที่เคยรับราชการมาแล้ว ในชั้นสัญญาบัตรจะเป็นฝ่ายทหาร หรือฝ่ายพลเรือนก็ตาม แต่ได้ออกจากราชการไปโดยมิได้มีความผิด ถ้า

พอใจที่จะขอเข้าทำราชการแล้ว ให้กรรมการรักษาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน อนุมัติให้ทำราชการได้ โดยไม่ต้องสอบ

ส่วนการบรรจุคนเป็นข้าราชการพลเรือนวิสามัญ ซึ่งหมายถึงผู้ที่มีวิชาพิเศษที่รัฐบาลจ้างไว้ให้ทำการเฉพาะอย่างชั่วเวลาจำกัด และการบรรจุคนเข้าเป็นเสมียนพนักงานให้เจ้ากระทรวงบรรจุได้เลย โดยไม่ต้องผ่านการสอบไล่

แต่ถ้ากระทรวงใด มีความประสงค์จะสอบไล่เพื่อเลือกสรรเสมียนพนักงานก็ให้ตั้งกรรมการสอบไล่ขึ้นเองได้เช่นเดียวกัน

ดังได้กล่าวมาแล้วในตอนต้นว่า การสอบแข่งขันให้จัดสอบเฉพาะผู้สมัครสอบในตำแหน่งชั้นราชบุรุษเท่านั้น ส่วนผู้สมัครในตำแหน่งชั้นสัญญาบัตรไม่ต้องสอบแข่งขัน แต่ต้องมีคุณสมบัติและวุฒิตามที่กำหนดไว้ ฉะนั้นหลักสูตรการสอบ จึงจัดไว้สำหรับการสอบในตำแหน่งชั้นราชบุรุษเท่านั้น ซึ่งแบ่งวิชาออกได้เป็น 3 วิชาคือ

1. ภาษาไทย
2. ความรู้รอบตัวเกี่ยวกับเมืองไทย และต่างประเทศที่สำคัญ
3. วิชาเฉพาะกรม

สำหรับวิชาเฉพาะกรมนั้น ผู้สมัครสอบสามารถเลือกได้อีก 2 วิชา ตามแต่ผู้สมัครสอบ จะสอบวิชาไหนก็ได้

นอกจากสอบวิชาข้อเขียนดังกล่าวแล้ว ผู้สมัครสอบจะต้องเข้านั่งในสนามสอบไล่เพื่อพิเคราะห์ท่วงทีและวาจา โดยจะต้องตอบคำถามของกรรมการผู้สอบไล่สุดแต่กรรมการผู้สอบไล่จะเห็นสมควร

ทางการได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 เมื่อเดือนเมษายน 2472 และได้ใช้ไม่นานนักก็เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อปี พ.ศ. 2475 ซึ่งทำให้ต้องเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนให้เข้ารูปตามระบอบการปกครองใหม่ ซึ่งออกมาเป็นพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476

โครงสร้างของข้าราชการในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 ก็เปลี่ยนไปตามนโยบายใหม่คือ เปลี่ยนจากระบบชั้นยศมาเป็นระบบการกำหนดเงินเดือนตามตำแหน่ง

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 ได้ยกเสมียนพนักงานขึ้นเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญด้วย

ส่วนในด้านการสอบมอบหมายให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) เป็นผู้รับผิดชอบ โดยให้ ก.พ. เป็นผู้กำหนดหลักสูตร และวิธีการสอบแข่งขัน

และจัดการสอบแข่งขันผู้สมัครเข้ารับราชการในตำแหน่งต่าง ๆ และได้กำหนดวิชาเฉพาะตำแหน่ง ซึ่งผู้สมัครในตำแหน่งนั้น ๆ จะต้องสอบไว้ต่างกันดังนี้

ตำแหน่งเสมียนพนักงาน

– ตำแหน่งนี้จะต้องสอบแข่งขันวิชาเสมียนพนักงาน และผู้สอบในตำแหน่งดังกล่าวจะต้องได้รับประกาศนียบัตรมัธยมบริบูรณ์หรือเทียบเท่า

ตำแหน่งประจำแผนก

– ตำแหน่งนี้จะต้องสอบแข่งขันวิชาข้าราชการพลเรือนสามัญชั้นตรี โดยผู้สอบในตำแหน่งดังกล่าวจะต้องได้รับปริญญาตรี หรือ รับราชการในตำแหน่งเสมียนพนักงานมาแล้วไม่ต่ำกว่า 4 ปี

ตำแหน่งหัวหน้าแผนก

– ตำแหน่งนี้จะต้องสอบแข่งขันวิชาข้าราชการพลเรือนสามัญชั้นโทได้ โดยผู้สอบในตำแหน่งดังกล่าวจะต้องได้รับปริญญาโท หรือ รับราชการในตำแหน่งประจำแผนกมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 ปี แต่ถ้าได้รับปริญญาตรี กำหนดเวลาไม่น้อยกว่า 1 ปี

ตำแหน่งหัวหน้ากอง

– ตำแหน่งนี้จะต้องสอบแข่งขันวิชาข้าราชการพลเรือนสามัญชั้นเอกได้ โดยผู้สอบจะต้องรับราชการในตำแหน่งประจำแผนก หรือหัวหน้าแผนก และปฏิบัติราชการมาแล้วเป็นเวลาตามที่กำหนดไว้ เช่น ผู้ที่ได้ปริญญาเอกจะต้องรับราชการมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 1 ปี หรือผู้ที่ได้รับปริญญาโท ก็จะต้องรับราชการในตำแหน่งประจำแผนกมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 ปี ดังนี้เป็นต้น

สำหรับสิทธิของผู้สอบ ก็เช่นเดียวกับที่เขียนไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบ-ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 คือ ผู้สอบแข่งขันได้คะแนนสูงมีสิทธิที่จะได้รับเลือกเข้ารับราชการก่อนผู้สอบแข่งขันได้คะแนนต่ำ โดยให้รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงติดต่อกับ ก.พ. แต่ถ้ามีตำแหน่งพิเศษใด ๆ ที่ไม่สามารถจะแต่งตั้งบุคคลใด ๆ ในบัญชีการสอบแข่งขันได้ ก็ให้เจ้ากระทรวงทำความตกลงกับ ก.พ. เพื่อกำหนดวิธีการสอบอย่างอื่นได้ ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะให้ได้บุคคลที่เหมาะสม มีความรู้ความสามารถ ทั้งต้องมีความบริสุทธิ์ยุติธรรมด้วย

เรื่องของหลักสูตรในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 แบ่งออกเป็น 2 ภาค คือ

ภาควิชาการ ให้ทดสอบความรู้ในหลักวิชาการที่เกี่ยวกับตำแหน่งนั้น โดยให้มีทั้งการสอบข้อเขียนและการสอบปากเปล่า และ ก.พ. เป็นผู้กำหนดหนังสือและเอกสารซึ่งยอมให้ผู้สอบแข่งขันเปิดตรวจค้นดูได้ในขณะสอบแข่งขันเพื่อเป็นเครื่องประกอบการตอบข้อเขียนได้

ภาคปฏิบัติการ เป็นการสอบปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งนั้น ๆ โดยกรรมการอาจจัดให้มีการสอบทั้งการสอบข้อเขียนและสอบปากเปล่าเช่นเดียวกับภาควิชาการ หรืออาจทดลองกระทำการปฏิบัติงานตามความต้องการของตำแหน่งที่สอบแข่งขันกันก็ได้

ต่อมาการปฏิบัติงานในสายงานของราชการได้ขยายออกไปอย่างกว้างขวาง พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 มีความคล่องตัวไม่เพียงพอในการที่จะแต่งตั้งหรือโยกย้ายข้าราชการเพื่อให้ทันกับการขยายงานในการบริหารงานบุคคล และการกำหนดตำแหน่งที่มีอยู่เดิมนั้นก็เป็นการกำหนดเงินเดือนตามตำแหน่ง ซึ่งทำให้การขยายงานติดขัดและเงินเดือนเดิมที่ประจำตามตำแหน่งก็เป็นเหตุให้เกิดความขัดข้องนานาประการ

เมื่อพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2479 ประกาศออกมาให้เปลี่ยนมาเป็นกำหนดเงินเดือนตามชั้นประจำตัวข้าราชการ และให้บรรจุบุคคลเข้าเป็นข้าราชการชั้นต่าง ๆ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตามชั้นที่กำหนด กล่าวคือ ตำแหน่งเสมียนพนักงาน ก็ตั้งจากข้าราชการชั้นจัตวา ตำแหน่งประจำแผนก ก็แต่งตั้งจากข้าราชการชั้นตรี ตำแหน่งหัวหน้าแผนก ก็แต่งตั้งจากข้าราชการชั้นโท ตำแหน่งหัวหน้ากอง ก็แต่งตั้งจากข้าราชการชั้นเอก ตำแหน่งอธิบดีและปลัดกระทรวง แต่งตั้งจากข้าราชการชั้นพิเศษ เป็นต้น

นอกจากนี้ ได้กระจายอำนาจปฏิบัติการในการบริหารงานบุคคลไปยังกระทรวง ทบวง กรม ให้มากขึ้นด้วย ซึ่งเดิม ก.พ.มีหน้าที่มากมายหลายอย่าง เป็นเหตุให้งานบริหารงานบุคคล ล่าช้า และไม่เหมาะสม จึงได้เพิ่มอำนาจและหน้าที่ให้กระทรวงทบวงกรมมากขึ้น เป็นการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลออกไป ทั้งนี้เพื่อเป็นการสะดวกและคล่องตัวในการบริหาร

ในด้านการสอบรับบุคคลเข้ารับราชการ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2479 ได้กำหนดให้ อ.ก.พ.กระทรวง อ.ก.พ.กรม หรือ อ.ก.พ.จังหวัด จัดการสอบแข่งขันวิชาข้าราชการพลเรือนชั้นจัตวา และชั้นตรีได้ ตามควรแก่กรณี

ก.พ. คงมีหน้าที่เพียงแต่กำหนดหลักสูตรและวิธีการสอบเท่านั้น ซึ่งก็ได้กำหนดวิธีเลือกสรรไว้เป็น 3 วิธี คือ

การสอบแข่งขัน

การสอบคัดเลือก และ

การคัดเลือก

การบรรจุข้าราชการพลเรือนสามัญชั้นจัตวา ให้บรรจุจากผู้สอบแข่งขันได้ในวิชาข้าราชการพลเรือนชั้นจัตวา โดยผู้สมัครจะต้องมีวุฒิ ม. 6 หรือเทียบเท่า

ส่วนการบรรจุข้าราชการพลเรือนสามัญชั้นตรี ก็ให้บรรจุจากผู้สอบแข่งขันได้ในวิชาข้าราชการพลเรือนชั้นตรี โดยผู้สมัครจะต้องได้รับวุฒิปริญญาตรีหรือเทียบเท่า หรือเป็นข้าราชการชั้นจัตวามาแล้วเป็นเวลาตามที่กำหนดไว้ก็ได้

เจ้ากระทรวง หรือผู้บังคับบัญชาที่ได้รับมอบหมายจากเจ้ากระทรวง อาจคัดเลือกหรือสอบคัดเลือกบรรจุผู้ได้รับปริญญา หรือประกาศนียบัตรวิชาชีพเข้าเป็นข้าราชการตามที่ ก.พ.กำหนดไว้ แต่ทั้งนี้ต้องไม่สูงกว่า ตำแหน่งข้าราชการชั้นโท

การเลื่อนข้าราชการชั้นตรีเป็นข้าราชการชั้นโทก็ดี หรือเลื่อนข้าราชการชั้นโทเป็นข้าราชการชั้นเอกก็ดี อ.ก.พ.กระทรวงจะเป็นผู้พิจารณาว่า ผู้ใดสมควรที่จะได้เลื่อน

ส่วนการเลื่อนข้าราชการชั้นเอก เป็นข้าราชการชั้นพิเศษ เจ้ากระทรวงยังไม่มีอำนาจเลื่อนเอง จะต้องส่งรายนามมายัง ก.พ.เพื่อให้พิจารณาอนุมัติก่อน

เรื่องหลักสูตรการสอบวิชาข้าราชการพลเรือนชั้นต่าง ๆ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน 2479 ได้แบ่งการสอบออกเป็น 2 ภาค คือ

ภาควิชาการ หลักสูตรสอบข้าราชการพลเรือนชั้นจัตวานั้น ในภาคนี้ประกอบด้วยวิชาความรู้ทั่วไป ซึ่งเน้นความรู้ทางสังคมศึกษา เช่น รัฐธรรมนูญ ระเบียบข้าราชการพลเรือน ภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ไทย และวิชาพิเศษเฉพาะกรม

ภาคปฏิบัติการ ประกอบด้วยการทดลองปฏิบัติงานของกรม เช่น ตำแหน่งเสมียนก็จะสอบวิชาเลขานุการ การโต้ตอบและการร่างหนังสือ วิชาพิมพ์ดีด ย่อเรื่องบันทึกเรื่อง เป็นต้น

นอกจากนั้นยังสอบปากเปล่า คือการสอบสัมภาษณ์ก็เพื่อพิจารณาความเหมาะสมด้านบุคลิก เชาว์ ปัญญา ท่วงทีวาจา และทัศนคติด้วย

หลักสูตรสอบข้าราชการชั้นตรี ก็ประกอบด้วย 2 ภาค เช่นเดียวกัน

ภาควิชาการ สอบวิชาความรู้ทั่วไป ซึ่งจะเป็นความรู้ทางกฎหมาย หรือทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ ก็ได้ และวิชาเฉพาะกรม รวมกับภาษาไทย และภาษาต่างประเทศ

ภาคปฏิบัติการ จะรวมความรู้ทางระเบียบปฏิบัติราชการ ทดลองปฏิบัติราชการในหน้าที่ และจะสอบสัมภาษณ์เพื่อทดสอบ เชาว์ ความรู้รอบตัว ท่วงทีวาจา และความคิดเห็น

ต่อมาได้ประกาศให้ใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2482 อำนาจหน้าที่ในการจัดสอบยังคงเดิม ไม่เปลี่ยนแปลง คือ อ.ก.พ.กระทรวงทบวงกรม หรือ อ.ก.พ.จังหวัด เป็นผู้จัดการสอบ ตามหลักสูตรและวิธีการที่ ก.พ.กำหนด

การเลือกสรรเพื่อบรรจุข้าราชการพลเรือนก็ยังคงใช้วิธีเดิม คือวิธีการสอบแข่งขัน สอบคัดเลือก หรือคัดเลือก การเลื่อนชั้นของข้าราชการ ตลอดจนหลักสูตรการสอบ ก็ยังใช้หลักการเช่นเดียวกันในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน 2479 ทุกประการ

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2482 ได้ประกาศใช้อยู่ประมาณ 3 ปี การขยายตำแหน่งของข้าราชการก็ได้เพิ่มมากขึ้นพร้อมกับความเจริญเติบโตของงาน การเปลี่ยนแปลงแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนจึงเกิดขึ้นอีกครั้งหนึ่งใน พ.ศ. 2485

ก.พ.มีหน้าที่เพิ่มขึ้นอีกหลายประการ โดยเฉพาะในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2485 ในด้านการสอบ การจัดการสอบแข่งขันวิชาข้าราชการพลเรือนชั้นจัตวาและชั้นตรีก็กลับมาอยู่ในความรับผิดชอบของ ก.พ.อีกครั้งหนึ่ง โดยให้ ก.พ.มีหน้าที่ดำเนินการเอง แต่อย่างไรก็ดีในทางปฏิบัติ ก.พ.ก็ยังคงมอบหมายให้ อ.ก.พ. กระทรวง ทบวง หรือ อ.ก.พ.จังหวัดดำเนินการตามหลักสูตรและวิธีการที่ ก.พ.กำหนดเช่นเดิม

การเลื่อนขั้นข้าราชการ และหลักสูตรการสอบต่าง ๆ ก็ยังคงเหมือนพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2479 ทุกประการ

สำหรับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2495 และ พ.ศ. 2497 ที่ออกตามมานั้นก็ยังไม่มีอะไรเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับการสอบ คงเหมือนพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2485 คือ ก.พ.มีหน้าที่ในการจัดสอบ แต่ทางปฏิบัติก็ยังคงมอบหมายให้กระทรวงทบวงกรมทำอยู่

สำหรับหลักสูตรการสอบแข่งขันตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2495 ยังคงใช้เหมือนพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2485 แต่ได้เพิ่มวิชาวัฒนธรรม หน้าที่พลเมืองศีลธรรม และการปฏิบัติตนในฐานะเป็นข้าราชการในระบอบประชาธิปไตยเข้ามาในภาควิชาการด้วย

เมื่อ พ.ศ. 2509 ก.พ.ได้พิจารณาเห็นว่าการสอบที่ ก.พ.เคยมอบให้เป็นหน้าที่ของ กระทรวง ทบวง กรม เป็นผู้ดำเนินการสอบแทนได้นั้น เท่าที่เป็นมาแล้วยังไม่ได้ให้ความยุติธรรมแก่ผู้เข้าสอบอย่างเพียงพอ ระบบอุปถัมภ์หรือการเล่นพรรคเล่นพวกยังมีอยู่ ซึ่งมิได้เป็นไปตามระบบคุณธรรมเท่าที่ประกาศไว้ ทั้งยังเสียค่าใช้จ่ายสูงใช้เวลานานมากกว่าจะได้บุคคลมาบรรจุ ซึ่งบางครั้งถึง 6 เดือน หรือ 1 ปี ก็เคยมี และข้อสอบที่ใช้สอบก็ยังไม่ได้มาตรฐานเดียวกันทุกหน่วยที่จัดสอบ ยิ่งถ้าผู้สมัครจำนวนมาก การดำเนินการสอบแต่ละครั้งก็ยิ่งช้าทุกขั้นตอน

เพื่อจะแก้ปัญหาเหล่านี้ให้น้อยลง ก.พ.จึงได้ทดลองจัดสอบรวมขึ้น ทั้งนี้ก็เพื่อจะให้เกิดความเป็นธรรม เมื่อ ก.พ.ดำเนินการเองก็จำเป็นที่จะต้องมีตัวเจ้าหน้าที่รับผิดชอบเรื่องนี้โดยเฉพาะ นั่นคือการเกิดขึ้นของกองการสอบ ซึ่งจะต้องมีหน้าที่หรือจัดหาสถานที่สอบ เตรียมเครื่องมือเครื่องใช้ในการสอบไว้อย่างเหมาะสม สามารถจะวางมาตรฐานเกี่ยวกับเรื่องสอบได้อย่างรัดกุมเพื่อรักษาความบริสุทธิ์ยุติธรรมตามระบบคุณธรรมได้เป็นอย่างดี และจัดการสอบให้เป็นไปตามหลักวิชาได้

การสอบรวมสามารถจัดหาบุคคลได้เหมาะสมกับตำแหน่ง ซึ่งการสรรหาบุคคลได้อย่างเหมาะสมนั้นจะขึ้นอยู่กับองค์ประกอบหลายประการ แต่ที่สำคัญที่สุดคือ "ข้อสอบ" ที่จะใช้ในการคัดเลือก ซึ่งข้อสอบดังกล่าวนั้นจะต้องเชื่อถือได้ และมีความเที่ยงตรงถูกตามหลักวิชา ซึ่งจะต้องอาศัยการวิเคราะห์หลักสูตร ความรู้ทางเทคนิคในการเขียนข้อสอบ

การสอบรวมจะเกิดการประหยัดและรวดเร็วยิ่งขึ้น ซึ่งสามารถทำได้ครั้งละมาก ๆ และอาจใช้เครื่องจักรช่วยได้หลายประการ ซึ่งจะทำให้ประหยัดเงินงบประมาณได้พอสมควร

สำหรับในด้านความรวดเร็ว นับตั้งแต่วันประกาศรับสมัครสอบถึงวันประกาศผล การสอบจะใช้เวลาไม่เกิน 2 เดือน แทนที่จะใช้เวลานาน เช่น 6 เดือน หรือ 1 ปี เป็นต้น

การสอบรวมสามารถเพิ่มประสิทธิภาพด้านการประชาสัมพันธ์ให้ดีขึ้น ประชาสัมพันธ์ให้แก่ผู้สนใจมาสมัครสอบแข่งขันรับราชการในตำแหน่งต่าง ๆ จะสามารถทำได้กว้างขวาง โดยทางสำนักงาน ก.พ. จะประกาศผ่านสื่อมวลชนต่าง ๆ ทั้งทางวิทยุ หนังสือพิมพ์และส่งประกาศไปยังสถานศึกษาต่าง ๆ

ถ้าสอบรวมที่สำนักงาน ก.พ.แห่งเดียว ก็อาจมีศูนย์ข่าวการสอบเพื่อให้ผู้สนใจมาดูข่าวการสอบได้ตลอดเวลา

การสรรหาบุคคลไว้ให้เหมาะสมกับงาน เพื่อให้เกิดผลดีแก่ประชาชนและประเทศชาตินั้น ควรจะใช้วิธีการด้านเทคนิคและวิธีการสอบควรเปิดกว้างให้ประชาชนได้มีโอกาสเท่าเทียมกัน ป้องกันการเล่นพรรคเล่นพวกด้วย ด้วยความคิดเห็นซึ่งรวบรวมได้ดังกล่าวแล้ว ก.พ. จึงได้ดำเนินการสอบรวม สรรหาบุคคลที่เหมาะสมกับตำแหน่งให้กับกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่เริ่มใช้ระบบจำแนกตำแหน่ง ซึ่งมีอยู่ทั้งหมด 17 กรม โดยเริ่มสอบแข่งขันตามระบบจำแนกตำแหน่งเป็นครั้งแรกในเดือนสิงหาคม 2514

สำหรับหลักสูตรการสอบตามระบบจำแนกตำแหน่งที่ ก.พ. จัดสอบให้ มี 3 ภาคคือ

ภาคทั่วไป เป็นการสอบความสามารถทางเชาว์ปัญญาและไหวพริบ

ภาคปฏิบัติการ ให้ทดสอบความรู้ความสามารถที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติงานแตกต่างกันไปสำหรับตำแหน่งต่าง ๆ

ภาคสัมภาษณ์ ซึ่งพิจารณาท่วงที วาจา บุคลิกลักษณะ ความเหมาะสมที่จะปฏิบัติงานในหน้าที่ของแต่ละตำแหน่งเป็นสำคัญ

เมื่อถึงวันที่ 9 เดือนกันยายน 2518 ได้ใช้ระบบจำแนกตำแหน่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ทุกกระทรวงทบวงกรม

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 นี้ได้ปฏิรูประบบข้าราชการในหลาย ๆ ด้าน เช่น การเลิกชั้นประจำตัวข้าราชการ เช่น เลิกข้าราชการชั้นตรี โท และเอก คงให้มีแต่ระดับตำแหน่งอันเป็นระดับของงาน พูดอีกทีก็คือเลิกการจำแนกชั้นของคนมาเป็นจำแนกตำแหน่งหน้าที่ความรับผิดชอบชั้นของงานนั่นเอง

สำหรับการสอบตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ได้กำหนดไว้เป็น 2 ชนิด

สอบแข่งขัน

สอบคัดเลือก

การสอบแข่งขันตามนัยพระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ การสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการในตำแหน่งทุกตำแหน่ง โดยให้บรรจุเรียงลำดับที่ที่สอบได้ ส่วนการสอบคัดเลือกได้แก่การสอบเลื่อนตำแหน่งข้าราชการ โดยไม่จำเป็นต้องเลื่อนเรียงตามลำดับที่ แต่พิจารณาตามความเหมาะสม

การสอบสองชนิดดังกล่าวแล้ว ต่างจากการสอบในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 เพราะตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 เฉพาะสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการในตำแหน่งที่ไม่ต้องใช้ผู้สำเร็จปริญญาหรือประกาศนียบัตรวิชาชีพ ซึ่งก็ต้องบรรจุตามลำดับที่ที่สอบได้ ส่วนการสอบคัดเลือกนั้น หมายถึงสอบคัดเลือกบรรจุเข้ารับราชการในตำแหน่งที่ต้องใช้ผู้สำเร็จปริญญาหรือประกาศนียบัตร หรือสอบเลื่อนชั้นจากข้าราชการชั้นตรี เลื่อนเป็นชั้นโท และจากข้าราชการชั้นโท เป็นชั้นเอก

การประกาศรับสมัครสอบแข่งขันตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 รับสมัครสอบได้เฉพาะบุคคล ซึ่งมีคุณสมบัติตรงกับคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งเท่านั้น โดยจะกำหนดสอบแข่งขันเพื่อบรรจุในกระทรวงทบวงกรมทั่วไป หรือเฉพาะแห่งก็ได้ ส่วนหลักสูตรและวิธีการสอบ ก.พ.ก็กำหนดเช่นเดียวกัน ตลอดจนเกณฑ์การตัดสิน การขึ้นบัญชี การยกเลิกบัญชี ด้วย

การเลือกสรรคนเข้าทำราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มีวิธีการดังนี้

1. **การสอบแข่งขัน** สำหรับวิธีการนี้ได้เริ่มใช้กันมาตั้งแต่เริ่มมีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับแรกแล้ว และได้มีการแก้ไขกันหลายครั้งหลายหนแต่ก็ยังคงต้องมีการสอบแข่งขันเป็นอันดับแรกไว้ก่อน ในเรื่องนี้ พ.ร.บ.2518 บัญญัติไว้ชัดเจนว่า ให้บรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือน โดยการสอบแข่งขันได้ในตำแหน่งนั้น ๆ

2. **การคัดเลือก** วิธีนี้จะใช้เมื่อมีความจำเป็นหรือมีเหตุพิเศษเท่านั้น เช่น กรณี
บรรจุและแต่งตั้งผู้ได้รับทุนรัฐบาลศึกษาวิชาในประเทศหรือต่างประเทศ
บรรจุและแต่งตั้งผู้สำเร็จการศึกษาในวิชาชีพที่ขาดแคลน หรือ
บรรจุและแต่งตั้งผู้สำเร็จการศึกษาตามหลักสูตรที่ ก.พ.อนุมัติให้ส่วนราชการต่าง ๆ จัดให้มีการศึกษาขึ้นเพื่อเข้ารับราชการในส่วนราชการนั้นโดยเฉพาะ เช่นผู้ได้รับประกาศนียบัตรจากโรงเรียนศุลการักษ์ บรรจุในกรมศุลกากร เป็นต้น

3. **บรรจุผู้ทรงคุณวุฒิ** ในกรณีที่กระทรวงทบวงกรมใด มีเหตุผลและความจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อประโยชน์แก่ราชการที่จะต้องบรรจุบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถและความชำนาญงานสูง เป็นกรณีพิเศษเข้ารับราชการในฐานะผู้ทรงคุณวุฒิ ก็ให้กระทรวงทบวงกรมนั้นดำเนินการขออนุมัติ ก.พ.ได้

4. **บรรจุกลับเข้ารับราชการ** ได้แก่

— ผู้ไปรับราชการทหารแล้วขอกลับเข้ารับราชการพลเรือนตามเดิม

ในกรณีนี้ หมายความถึงข้าราชการพลเรือนที่ไปรับราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหาร เมื่อผู้นั้นพ้นจากราชการทหารโดยไม่มีความเสียหายแล้ว ประสงค์จะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญในกระทรวงทบวงกรมเดิมภายในกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันพ้นจากราชการทหาร

— ข้าราชการพลเรือนผู้ออกจากราชการไปปฏิบัติงานใด ๆ ตามมติคณะรัฐมนตรีแล้วกลับเข้ารับราชการ

ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีให้ออกจากราชการไปปฏิบัติงานใด ๆ ให้เจ้าสังกัดสงวนตำแหน่งก่อน แล้วให้ดำเนินการขอเข้ารับราชการอีกได้ เมื่อมีความประสงค์จะเข้าทำราชการ

— ผู้ออกจากราชการโดยเหตุอื่นขอบรรจุกลับ

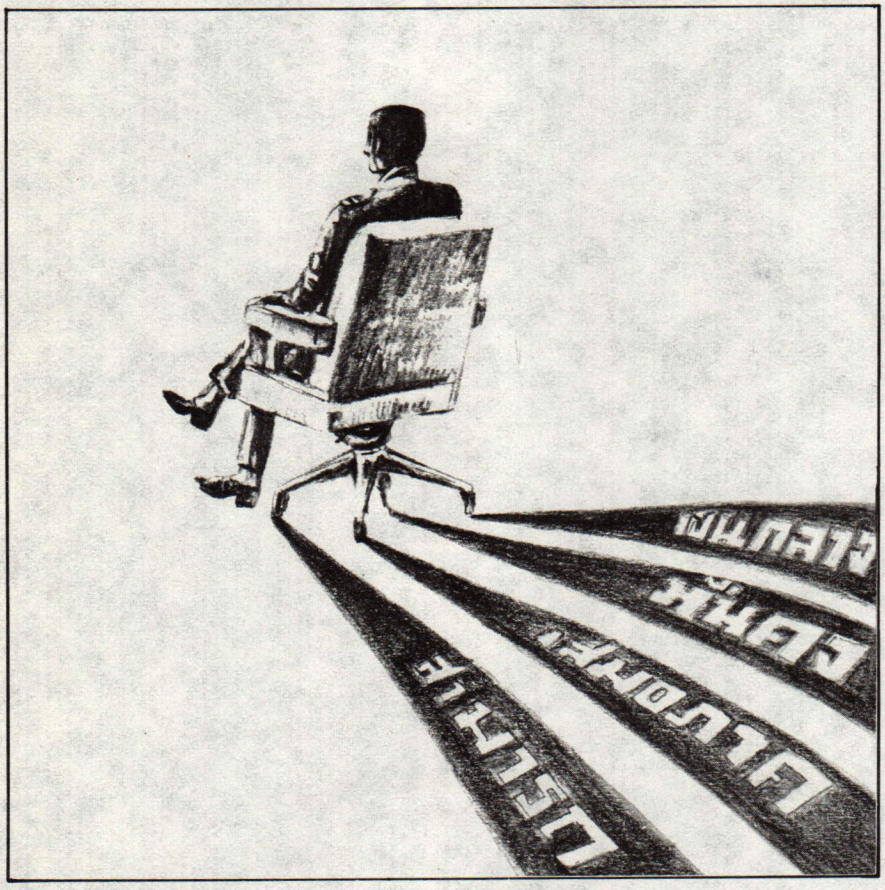
ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ออกจากราชการไปแล้วและไม่ใช่เป็นกรณีออกจากราชการไปในระหว่างทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ ถ้าสมัครขอเข้ารับราชการอีก และทาง

ราชการต้องการจะรับผู้นั้นเข้ารับราชการ ก็สามารถรับได้ แต่ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ ก.พ. กำหนดไว้แล้ว

ส่วนผู้ที่ออกจากการเป็นข้าราชการจะบรรจุกลับเป็นข้าราชการต่างประเภท ซึ่งมีองค์การกลางบริหารงานบุคคลคนละองค์การเป็นผู้ควบคุม จะต้องได้รับอนุมัติจากองค์การกลางบริหารงานบุคคลที่คุมข้าราชการประเภทที่จะบรรจุนั้นก่อน.

บทที่ 5
สถานภาพของข้าราชการ

ทรงวิทย์ แก้วศรี
ปรีชา วิชัยดิษฐ์



ภาพประกอบ : เปรมจิตต์ เหมินทร์

5.1 ก่อนสมัยรัชกาลที่ 5

5.1.1 ความมั่นคงในอาชีพ

เมื่อพูดถึงสถานภาพของข้าราชการน่าจะต้องจำกัดขอบเขตให้แคบลงว่า ผู้ที่เข้ารับราชการทุกคนไม่ถือว่าเป็นข้าราชการทั้งหมด ถึงแม้ว่าจะได้เคยจัดฐานันดรของบุคคลออกเป็น 3 จำพวกใหญ่ ๆ คือ เจ้านาย ขุนนาง และไพร่มาแล้วในบทก่อน ๆ ก็ตาม แต่ผู้ที่เป็นกำลังสำคัญในการบริหารราชการในฐานะเป็นข้าราชการที่แท้จริงนั้น น่าจะได้แก่เจ้านายและขุนนางเพียง 2 จำพวกเท่านั้น ซึ่งเมื่อเทียบกับปัจจุบันแล้ว หน้าที่ของเจ้านายและขุนนางแต่ก่อนจะอยู่ในฐานะความเป็นข้าราชการเดี๋ยวนี้นั่นเอง

เมื่อว่าถึงความมั่นคงในอาชีพ ซึ่งเราใช้หลักปัจจุบันเป็นเครื่องเทียบว่าการเข้ารับราชการถือเป็นอาชีพอย่างหนึ่ง และเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าเป็นอาชีพที่มั่นคงที่สุด หากจะไม่พิจารณาในแง่ของผลประโยชน์ที่ได้รับจากการที่ถือว่าราชการเป็นอาชีพที่ทำให้ข้าราชการผู้นั้นดำรงชีวิตอยู่ได้ ก็จะต้องพิจารณาในแง่ว่าเสถียรภาพของข้าราชการสมัยก่อนนั้นมีมากน้อยเพียงใด ซึ่งต้องการที่จะชี้ชัดในประเด็นสำคัญนี้เท่านั้น

ระบบข้าราชการแต่ก่อนนี้เป็นระบบอุปถัมภ์ สุดแต่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ หรือแล้วแต่ว่าเจ้านายจะโปรดปราน พิจารณาในแง่ของการปกครองบังคับบัญชา เชื่อว่าเสถียรภาพของราชการมั่นคงไม่น้อยกว่าทุกวันนี้ เพราะพระเจ้าแผ่นดินย่อมทรงไว้ซึ่งทศพิธราชธรรม ดังพระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ทรงยืนยันว่า "…. อนึ่ง พระบรมเดชานุภาพของพระเจ้าแผ่นดินกรุงสยามนี้ ไม่ได้มีปรากฏในกฎหมายอันใด ด้วยเหตุถือว่าเป็นที่ล้นที่พ้น ไม่มีข้อใดสิ่งอันใดหรือผู้ใดจะเป็นผู้บังคับบัญชาขัดขวางได้ แต่เมื่อว่าตามความที่เป็นจริงแล้ว พระเจ้าแผ่นดินจะทรงประพฤติการอันใดก็ต้องเป็นไปตามทางที่สมควร และที่เป็นยุติธรรม…."(1)

เมื่อผู้เป็นประธานเป็นใหญ่ในแผ่นดินไม่ทรงลุแก่อคติทั้ง 4 เจ้านายและขุนนางผู้ใหญ่ระดับผู้บังคับบัญชาก็ย่อมจะอนุวัติตาม ไม่กล้าแกล้งหาทางใส่ร้ายลงโทษผู้ใต้บังคับบัญชาโดยพลการ ถึงกับต้องประหารชีวิต ถอดยศถาบรรดาศักดิ์ และไล่ออกจากราชการ ยกเว้นเสียแต่ว่าข้าราชการผู้นั้นทำผิดอาญาของแผ่นดิน เช่นละเมิดพระราชกำหนดกฎหมายของบ้านเมือง หรือกระทำผิดธรรมเนียมของข้าราชการอย่างร้ายแรง อนึ่ง เพราะเหตุที่ว่าจำนวนข้าราชการแต่ก่อนมีน้อย พระเจ้าแผ่นดินทรงปกครองโดยทั่วถึง ทั้งได้กำลังเจ้านายขุนนางผู้ใหญ่ทำหน้าที่ต่างพระเนตรพระกรรณ ข้าราชการผู้ใดทำผิดอย่างร้ายแรงก็มักจะกราบบังคมทูลพระกรุณาทรงทราบใต้ฝ่าละอองธุลีพระบาทเสมอ

---

(1) พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน, เรื่องเดิม, หน้า 106

5.1.2 เกียรติภูมิ

เจ้านายและขุนนางสมัยก่อนซึ่งถือว่าเป็นข้าราชการที่แท้จริงนั้นมีสถานภาพสูงส่งมาก มีเกียรติภูมิอย่างเต็มที่ ทั้งนี้เพราะสังคมไทยเป็นสังคมเจ้านาย[1] ลักษณะเจ้านายนั้นได้รับอิทธิพลโดยตรงมาจากระบบศักดินาในอดีต กล่าวคือ ในสมัยก่อนนั้นพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งเจ้านายหรือข้าราชการออกไปปกครองหัวเมืองต่าง ๆ และเป็นธรรมเนียมที่คนเหล่านี้จะต้องอุปการะเลี้ยงดูข้าทาสบริวารไว้ใช้สอยประจำตัวหรือประดับบารมี ข้อคิดอันหนึ่งที่ได้มาจากประวัติการปกครองแผ่นดินไทยก็คือ แต่เดิมนั้นเจ้าขุนมูลนายซึ่งเป็นชนชั้นปกครองมีหน้าที่จะต้องให้ทุกสิ่งทุกอย่างแก่ประชาชน ทั้งที่เป็นเรื่องส่วนตัวและเกี่ยวกับราชการ เจ้าขุนมูลนายผู้ใดบกพร่องในหน้าที่เช่นนี้จะได้ชื่อว่าเป็นนักปกครองที่หย่อนสมรรถภาพ ประชาชนจะขาดศรัทธาและไม่เคารพเชื่อฟัง การที่เจ้าขุนมูลนายต้องสนองความหวังทุกด้านของประชาชน ทำให้ชนกลุ่มนี้มีอำนาจแทบทุกด้านตามมาด้วย เพราะอำนาจและหน้าที่เป็นสิ่งที่แยกออกจากกันไม่ได้ ประชาชนย่อมหวังทุกสิ่งทุกอย่างจากเจ้านาย กระแสความคิดแบบไทยเดิมจึงหลีกไม่พ้นที่จะทำให้เจ้านายมีอำนาจอย่างล้นเหลือเพราะอำนาจของเจ้าขุนมูลนายนั้นวัดด้วยการประคับประคองให้ประชาชนตั้งอยู่ในความหวังมากกว่าการให้ผลงานเป็นเกณฑ์ สมัยก่อนเจ้าขุนมูลนายที่ปกครองประชาชนไม่ต้องนำอะไรติดตัวไปให้มากกว่าฐานันดร ซึ่งเป็นทั้งอุปกรณ์ในการดำรงชีพและเครื่องมือเครื่องใช้ในการปกครอง[2] การเป็นเจ้านายคนเป็นสิ่งที่มีความหมายสำหรับคนไทยยิ่งกว่าเงินทอง และลักษณะของการเป็นเจ้านายแสดงออกโดยอาชีพและโดยลักษณะงาน โดยการนิยมเข้ารับราชการ หรือการนั่งโต๊ะเซ็นชื่อก็จะถือว่าเป็นงานของเจ้านาย เป็นงานที่มีเกียรติกว่างานอื่น เช่นอาชีพพ่อค้าหรือกรรมกร[3]

สิ่งที่ส่งเสริมเกียรติภูมิและศักดิ์ศรีของข้าราชการสมัยก่อนไม่ว่าเจ้านายหรือขุนนางก็คือยศถาบรรดาศักดิ์ ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของระบบโครงสร้างข้าราชการไทยสมัยนั้นทั้งยศศักดิ์และตำแหน่งจะเป็นของมาคู่กันหรือควบคู่กันเสมอ อย่างน้อยที่สุดก็ตามลำดับแห่งศักดินา ธรรมดาว่าบุคคลผู้มียศถาบรรดาศักดิ์ยิ่งสูงส่งเพียงไรย่อมทรงไว้ซึ่งเกียรติภูมิอันเนื่องมาแต่อำนาจ ซึ่งอำนาจย่อมเกิดขึ้นแก่ตัวเจ้านายหรือขุนนาง 2 ทาง คือ พระเดชและพระคุณ ส่วนที่เป็นพระเดชนั้นเกิดจากอิสริยยศที่ตนครอบครองอยู่นั้นส่งตนให้อยู่ในฐานะสูง ที่มีอภิสิทธิ์สูงกว่าบุคคลอื่นประการหนึ่ง และเกิดจากอำนาจหน้าที่อีกประการหนึ่ง ในส่วนที่เป็นพระคุณนั้นก็มี 2 สถาน คือคุณงามความดีที่มีต่อบุคคล

---

(1) ไพฑูรย์ เครือแก้ว, **ลักษณะสังคมไทย** พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : เลี่ยงเชียงจงเจริญ, 2513), หน้า 195.

(2) สุจินต์ ทังสุบุตร (อ้างจาก) อานนท์ อาภาภิรม, **ลักษณะสังคมและปัญหาสังคมไทย** (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2517), หน้า 35.

(3) ไพฑูรย์ เครือแก้ว, เรื่องเดิม, หน้า 159 – 160.

ทั่วไปในหน้าที่ที่ตนรับผิดชอบ และคุณธรรมที่ตนแสดงต่อข้าทาสบริวารในสังกัดของตนเอง สิ่งเหล่านี้ย่อมส่งบุคคลให้สูงส่งด้วยเกียรติภูมิยิ่งกว่าบุคคลอื่นได้

5.1.3 ทัศนะของบุคคลอื่นต่อข้าราชการ

ข้าราชการไม่ว่าไพร่หรือขุนนางย่อมมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามพระราชกำหนดและพระราชประสงค์ โดยถือเอาพระเจ้าแผ่นดินเป็นผู้นำสูงสุด เป็นผู้ทรงกำกับควบคุมราชการทั้งปวง ทรงดำรงอยู่ในฐานะเป็นทั้งเจ้าแผ่นดินและเจ้านายของข้าราชการพร้อมกัน และเนื่องจากการบริหารราชการแผ่นดินสมัยโบราณ มีการยึดถือบุคคลเป็นหลัก การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการทั้งหลายจึงมีพระเจ้าแผ่นดินทรงเป็นผู้นำ การปฏิบัติดีปฏิบัติชอบหรือไม่ถูกไม่ควรของข้าราชการย่อมจะมีผลกระทบโดยตรงต่อสถานภาพของพระเจ้าแผ่นดินด้วย เมื่อพิจารณาในแง่องค์กรของรูปแบบการปกครองเช่นนี้ พระเจ้าแผ่นดินย่อมจะอยู่ในสถานะเช่นกับข้าราชการผู้หนึ่งในฐานะผู้นำเหมือนกับตำแหน่งประธานาธิบดีหรือนายกรัฐมนตรีในปัจจุบัน

โดยนัยนี้ ทัศนะของบุคคลทั่วไปที่มีต่อข้าราชการย่อมจะมองตั้งแต่พระเจ้าแผ่นดินลงมาถึงข้าราชการใหญ่น้อยด้วย ก็ในฐานะแห่งพระเจ้าแผ่นดินนั้น คนทั้งปวงย่อมลงความเห็นว่าจะต้องทรงไว้ซึ่งทศพิธราชธรรม ทรงมีความสามารถที่ปกครองไพร่ฟ้าประชาชนให้มีความสุขร่มเย็น และในขณะเดียวกันก็จะต้องทรงเป็นนักรบสามารถป้องกันพระราชอาณาเขตมิให้ศัตรูมาย่ำยีบีฑาได้ คนทั้งหลายต่างยึดถือพระเจ้าแผ่นดินเป็นที่พึ่งและหลักชัย เจ้านายและขุนนางทั้งปวงก็จะต้องเจริญตามรอยพระยุคลบาท ปกครองดูแลราษฎรให้มีความสุขด้วย ทั้งนี้โดยอาศัยกระแสพระราชดำริของพระเจ้าแผ่นดินเป็นเกณฑ์ ดังที่รัชกาลที่ 5 ทรงแสดงไว้ว่า "....ด้วยเหตุว่าคนในเมืองไทยเคยรวบรวมกันเป็นความคิดอันหนึ่งอันเดียว คือเอากระแสพระราชดำริของพระเจ้าแผ่นดินเป็นประมาณ เมื่อกระแสพระราชดำริเป็นไปอย่างไร คนทั้งปวงเห็นตามโดยจริงเป็นตกลงไปได้โดยง่ายเป็นธรรมยั่งยืน เคยฝึกหัดมาหลายชั่วคนแล้ว เหตุว่ากระแสพระราชดำริของพระเจ้าแผ่นดินว่าเอาแต่เพียงในพระบรมราชวงศ์ปัจจุบันนี้เป็นประมาณก็ย่อมตั้งอยู่ในความชอบธรรม...."(1)

ในส่วนเฉพาะของเจ้านายขุนนางที่เป็นข้าราชการทั่วไปที่ถือว่าทำหน้าที่ต่างพระเนตรพระกรรณของพระเจ้าแผ่นดินก็จะต้องปฏิบัติหน้าที่โดยชอบธรรมด้วย มิฉะนั้นก็จะไม่เป็นหลักราชการ เพราะราชการมีข้าราชการเป็นหลัก การที่ข้าราชการจะเป็นหลักของบ้านเมืองและที่พึ่งของราษฎรที่หวังอยู่ได้ จะต้องเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งหลักราชการ 10 ประการ กล่าวคือเมื่อพระเจ้าแผ่นดินซึ่งเป็นหัวใจของราชการทรงไว้ซึ่งทศพิธราชธรรม

---

(1) พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, **พระบรมราชาธิบายเรื่องสามัคคี** (กรุงเทพฯ : ร.พ. คุรุสภา พระสุเมรุ, 2512) หน้า 12.

(ธรรมสำหรับพระเจ้าแผ่นดิน 10 ประการ) ข้าราชการทั้งหลายก็จะต้องเป็นผู้ตั้งมั่นในหลักราชการ 10 ประการด้วย แต่เนื่องจากเจ้านายและขุนนางผู้เป็นข้าราชการนั้น ๆ ตกอยู่ในอำนาจของความมัวเมาในอำนาจแห่งยศถาบรรดาศักดิ์ ที่ประพฤติผิดมิชอบแก่หลักราชการ ย่อมจะใช้อำนาจในทางที่ผิดและ "...จึงเกิดประเพณีหากินด้วยอาศัยตำแหน่งในราชการแทบทั่วไป...."(1) ทำให้คนทั่วไปมีทัศนะต่อข้าราชการในฐานะเป็นเจ้าขุนมูลนายเจ้ายศเจ้าอย่าง วางอำนาจและแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนหรือพวกพ้องของตนเอง ซึ่งเราจะต้องยอมรับว่าที่ข้าราชการบางส่วนเป็นเช่นนี้ เพราะระบบโครงสร้างของข้าราชการสมัยโบราณมีความผูกพันอยู่กับระบบศักดินาอยู่มาก และหากไม่มีการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินครั้งใหญ่ในสมัยรัชกาลที่ 5 โดยเฉพาะเกี่ยวกับการเลิกทาสแล้ว สถานภาพของข้าราชการในด้านสังคมอาจมีรูปแบบผิดแผกไปจากที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ก็เป็นได้

5.2 สมัยรัชกาลที่ 5 - รัชกาลที่ 7 ตอนต้น

5.2.1 ความมั่นคงในอาชีพ

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งเป็นยุคแห่งการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระเบียบราชการให้ทันกับอารยธรรมสมัยใหม่แบบตะวันตก สถานภาพของข้าราชการในทางการเมืองมั่นคงมาก เพราะปัญหาร้ายแรงที่เคยเกิดขึ้นในเรื่องการแย่งชิงราชสมบัติจนถึงกับมีการผลัดเปลี่ยนแผ่นดินไม่มี การรบทัพจับศึกแบบโบราณที่ทำให้ข้าราชการต้องเสียชีวิตลงมาก ๆ ไม่มี ซึ่งในสมัยก่อนหน้านี้แต่ละเรื่องมีผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อชีวิตและทรัพย์สินของข้าราชการมาก โดยเฉพาะพวกเจ้านายและขุนนาง

พิจารณาในแง่ของการปกครองบังคับบัญชา ระเบียบราชการแทบทั้งปวงได้รับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงไปมากประกอบกับรัชกาลที่ 5 ทรงมีสมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอหลายพระองค์ที่ทรงมีความฉลาดรอบรู้ ช่วยรับพระราชภาระธุระในการบริหารบ้านเมืองให้ลุล่วงไปด้วยดีในเกือบทุกด้านมีจำนวนหลายพระองค์ อย่างเช่นสมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ เป็นต้น และเจ้านายพระองค์นี้ที่ทรงมีส่วนคิดการแก้ไขจัดการปกครองทั้งในกรุงและหัวเมืองให้เป็นระเบียบเรียบร้อยอย่างน่าพิศวง ซึ่งได้บรรยายไว้แล้วในบทก่อน ๆ

พิจารณาในแง่ของคนราชการในฐานะเป็นอาชีพอย่างหนึ่ง ข้าราชการได้ถูกริดรอนสิทธิที่เคยอาศัยตำแหน่งหน้าที่แสวงอำนาจและผลประโยชน์ให้แก่ตัวเอง เริ่มมีการจ่ายเงินเดือนให้แก่ข้าราชการ โดยเฉพาะในหัวเมืองมีการจัดรูปแบบการปกครองอย่างเทศาภิบาลแล้ว ได้มีการพิจารณาคัดเลือกตัวบุคคลจากส่วนกลางไปปกครองหัวเมืองให้กินเงินเดือนและโยกย้ายสับเปลี่ยนตำแหน่งหน้าที่ได้ ทรงให้ผู้บังคับบัญชาแต่ละชั้นดู

---

(1) สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ, **เทศาภิบาล** (กรุงเทพฯ : ศรีเมืองการพิมพ์, 2510), หน้า 26.

แลปกครองข้าราชการกันเองมากขึ้น การรับราชการเป็นอาชีพถือว่าปรากฏชัดขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 นี้ จนเป็นความมั่นคงที่สุดในปัจจุบัน

5.2.2 เกียรติภูมิ

นับแต่สมัยรัชกาลที่ 5 เป็นต้นมา กล่าวได้ว่าเกียรติภูมิของข้าราชการสูงส่งมากทีเดียว เพราะได้ทรงปรับปรุงหน้าที่ราชการให้มีความสำคัญกว่าตัวบุคคลดังเช่นแต่ก่อน ตัวบุคคลจะได้รับสิทธิและดำรงเกียรติศักดิ์ เกียรติภูมิตามตำแหน่งหน้าที่ในราชการของตนนั้นทุกอย่างทุกประการ ที่เห็นได้ชัดก็คือเรื่องที่สามัญชนทั่วไป หรือไพร่แต่เดิมมีโอกาสที่จะได้ยกสถานะของตนขึ้นสู่ความเป็นขุนนางได้โดยอาศัยการศึกษาเป็นมูลฐาน รัชกาลที่ 5 ได้ทรงปรับระดับของบุคคลไม่ว่าเจ้านาย ขุนนาง หรือไพร่ได้มีโอกาสทัดเทียมกันในทางราชการอย่างกว้างขวาง แทนที่ไพร่และทาสจะถูกจำกัดริดรอนสิทธิดังแต่ก่อน เปลี่ยนข้าราชการหัวเมืองจากข้าราชการปกครองเป็นข้าราชการพลเรือน

โดยการเปิดโอกาสให้ทุกคนไม่ว่าลูกเจ้านาย ขุนนาง และไพร่ได้ศึกษาเล่าเรียนอย่างเสมอหน้ากันนี้เท่ากับให้ทุกคนได้มีโอกาสเข้ารับราชการได้อย่างทั่วถึง และขณะเดียวกันก็เริ่มมีการคัดเลือกบุคคลผู้มีความรู้และความประพฤติดีเป็นข้าราชการอีกด้วย ทำให้สถานภาพของข้าราชการในด้านนี้สูงยิ่งขึ้น เพราะไม่ได้วัดกันด้วยชาติกำเนิดอย่างแต่ก่อน แต่วัดด้วยความรู้ความสามารถและความประพฤติดี ศักดิ์ศรีของข้าราชการจึงเป็นไปในฐานะของผู้มีความรู้เป็นจุดเด่น

นอกจากนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงเห็นว่า แต่เดิมการบริหารราชการของประเทศจำกัดอยู่ในวงแคบเพียงในขอบราชธานีเป็นสำคัญในสมัยนั้น ข้าราชการกระทรวงมหาดไทย มีข้าราชการประจำทำงานอยู่ในสำนักงานประมาณ 40 คน ส่วนในภูมิภาคมีข้าราชการเพียงเล็กน้อยที่ไปราชการชั่วคราวเท่านั้น การสรรหาข้าราชการที่มีคุณสมบัติเหมาะสมเพื่อให้ไปปฏิบัติราชการในมณฑลเทศาภิบาลซึ่งตั้งขึ้นใหม่นั้นเป็นการยุ่งยาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพซึ่งทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้นทรงดำริที่จะเลิก "ระบบกินเมือง" เปลี่ยนภาวะข้าราชการหัวเมืองจาก "ข้าราชการปกครอง" ให้เป็น "ข้าราชการพลเรือน"(1)

การปรับปรุงระบบโครงสร้างของข้าราชการโดยเฉพาะการจัดรูปองค์การบริหารรัฐกิจในสมัยรัชกาลที่ 5 และการปรับปรุงเรื่อยมา ตลอดถึงสมัยรัชกาลที่ 6 และที่ 7 นั้นล้วนส่งเสริมให้ข้าราชการมีเกียรติภูมิสูงขึ้นทั้งสิ้น

---

(1) ประวีณ ณ นคร **เอกสารวิจัยส่วนบุคคลในลักษณะวิชาการเมือง เรื่อง ราชการพลเรือนกับ** ความมั่นคงแห่งชาติ (พระนคร, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2509) หน้า 62.

5.2.3 ทัศนะของบุคคลอื่นต่อข้าราชการ

เนื่องจากระบบโครงสร้างได้รับการปรับปรุง องค์การบริหารรัฐกิจมีเจ้าสังกัดเป็นผู้รับผิดชอบอย่างเต็มที่ แม้หลักการจะขึ้นตรงต่อพระเจ้าแผ่นดิน แต่เนื่องจากองค์การบริหารได้ขยายแผ่วงกว้างออกไปมากขึ้น ทำให้คนเพ่งมองหัวหน้าส่วนราชการมากกว่าที่จะนำไปยังองค์พระมหากษัตริย์อย่างสมัยแรก ๆ โดยเฉพาะตัวเสนาบดีและเจ้ากรมกองต่าง ๆ จะอยู่ในสายตาของประชาชนมากที่สุด

ในส่วนข้าราชการหัวเมือง ไม่ว่าจะเป็นหัวเมืองหรือกรมการเมืองต่าง ๆ นับแต่ได้มีการจัดรูปองค์การบริหารเป็นแบบเทศาภิบาลเป็นต้นมา อำนาจทางการเมืองและการปกครองจะลดน้อยลง เพราะสิทธิการผูกขาดโดยสายเลือดถูกริดรอนหรือตัดขาดลง การสั่งสมอิทธิพลในท้องถิ่นมีได้ยากไม่เหมือนแต่ก่อน ข้าราชการจึงต้องทำตัวให้เป็นที่พึ่งของประชาชนมากขึ้น ประกอบกับผู้บังคับบัญชาในส่วนกลางต้องเลือกเฟ้นตัวบุคคลมากกว่าจะหาส่งไปอยู่ดูแลในหัวเมืองได้ และเมื่อไปอยู่ก็มีเจ้านายเหนือตนคอยกำกับดูแลสอดส่องความประพฤติของตนอีกด้วย ราษฎรอย่างน้อยก็รู้สึกว่ามีเจ้านายส่วนกลางยังเป็นที่พึ่งได้อยู่ หากไม่พอใจผู้ปกครองส่วนท้องถิ่น ดังตัวอย่างที่สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงสั่งปลดเจ้าเมืองสุพรรณ(1) เมื่อครั้งพระองค์เป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย

ความรู้สึกนึกคิดของบุคคลทั่วไปเกี่ยวกับข้าราชการในระดับผู้ใหญ่คงเป็นไปในทางที่ดีขึ้นกว่าแต่ก่อนมาก แต่ขณะเดียวกัน ในระยะสมัยต่อเนื่องรัชกาลที่ 5-6-7 ที่การศึกษาเริ่มแพร่หลายคนนิยมรับราชการกันมาก โดยเฉพาะสามัญชนต่างทิ้งภูมิลำเนาทิ้งเรือกสวนไร่นาของตนมาหลงยอมลำบากอยู่ในเมืองกรุง เพราะต่างก็หวังว่าจะได้เลื่อนยศเลื่อนตำแหน่งขึ้นโดยลำดับ แม้ผู้บริหารประเทศก็ทรงห่วงใยอยู่กับสถานการณ์เช่นนี้ ดังพระราชนิพนธ์ในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เรื่องโคลนติดล้อ ตอนว่าด้วยความนิยมเป็นเสมียน มีความบางตอนว่า "...เด็กทุก ๆ คนซึ่งเล่าเรียนสำเร็จออกมาจากโรงเรียนล้วนแต่มีความหวังฝังอยู่ว่าจะได้มาเป็นเสมียน หรือเป็นเลขานุการ และจะได้เลื่อนยศเลื่อนตำแหน่งขึ้นเร็ว ๆ เป็นลำดับไป เด็กที่ออกมาจากโรงเรียนเหล่านี้ ย่อมเห็นว่ากิจการอย่างอื่นไม่สมเกียรติยศนอกจากการเป็นเสมียน ข้าพเจ้าเองได้เคยพบเห็นพวกหนุ่ม ๆ ชนิดนี้หลายคนเป็นคนฉลาดและว่องไว และถ้าหากว่าเขาทั้งหลายนั้นไม่มีความกระหายจะทำงานอย่างที่พวกเขาเรียกว่า "งานออฟฟิศ" มากีดขวางอยู่แล้ว เขาก็อาจจะทำประโยชน์ได้มาก การที่จะบอกให้เขาเหล่านี้กระทำตัวของเขาให้เป็นประโยชน์โดยกลับไปบ้านและช่วยบิดามารดาเขาทำการเพาะปลูกนั้นเป็นการป่วยกล่าวเสียเวลา เขา

---

(1) สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ, **นิทานโบราณคดี**, นิทานที่ 4 เรื่องห้ามไม่ให้เจ้าไปเมืองสุพรรณ (กรุงเทพฯ, ร.พ.มหามกุฏราชวิทยาลัย, 2511) หน้า 21 – 29

ตอบว่า เขาเป็นผู้ที่ได้รับการศึกษามาจากโรงเรียนแล้ว ไม่ควรจะเสียเวลาไปทำงานชนิดซึ่งคนที่ไม่รู้หนังสือก็ทำได้ และเพราะเขาไม่อยากจะลืมวิชาที่เขาได้เรียนรู้มาจากโรงเรียนนั้นด้วย เพราะเหตุนี้เขาสู้สมัครอดอยากอยู่ในกรุงเทพฯ ได้เงินเดือนเพียงเดือนละ 15 บาท หรือ 20 บาท ยิ่งกว่าที่จะกลับไปประกอบการเพื่อเพิ่มพูนความสมบูรณ์แห่งประเทศในภูมิลำเนาเดิมของเขา"

"นึกไปก็น่าประหลาดที่สุด ที่คนพวกนี้สู้อดทนต่อความลำบากเพื่อแสวงหาและรักษาตำแหน่งเสมียนของเขาในเงินเดือน 15 บาทนี้ พ่อเสมียนยังอุตส่าห์จำหน่ายจ่ายทรัพย์ได้ต่าง ๆ เช่นนุ่งผ้าสีม่วง ใส่เสื้อขาว สวมหมวกสักหลาด และในเวลาที่กลับจากออฟฟิศแล้วก็ต้องสวมกางเกงแพรจีนด้วย และจะต้องไปดูหนังอีกอาทิตย์ละ 2 ครั้งเป็นอย่างน้อย ต้องไปกินข้าวตามกุ๊กช๊อป แล้วยังมิหนำซ้ำจะต้องเสียค่าเช่าห้องอีกด้วย (หรือบางทีเขาจะไม่เสียก็ไม่ทราบ) ครั้นเมื่อเงินเดือนขึ้นเป็นเดือนละ 20 บาท เขาก็คิดอ่านแต่งงานทีเดียว...."

"...เมื่อไรหนอ พวกหนุ่ม ๆ ของเราจึงจะเข้าใจได้ว่าการเป็นชาวนา ชาวสวนหรือคนทำงานการอื่น ๆ นั้นก็มีเกียรติยศเท่ากับที่จะเป็นผู้ทำงานด้วยปากกาเหมือนกัน? เมื่อไรจึงจะบังเกิดความรู้สึกเกียรติยศแห่งการงานอื่น ๆ นอกจากงานที่ทำด้วยปากกาและพิมพ์ดีด?

"คำตอบแห่งปัญหาข้อนี้ ก็เป็นดังที่กล่าวมาแล้วนั้นเอง กล่าวคือเป็นความผิดของเราทั้งหลายด้วยกัน มิใช่ความผิดของพวกหนุ่มโดยเฉพาะเท่านั้นหามิได้ ถ้าเรายังคงแสดงความเห็นโดยประการต่าง ๆ ว่าเสมียนเป็นบุคคลชั้นสูงกว่าชาวนาชาวสวนหรือพ่อค้าอยู่ตราบใด พวกหนุ่ม ๆ ของเราก็คงจะทะเยอทะยานฝักใฝ่ในทางเป็นเสมียนอยู่ตราบนั้น ใช่แต่เท่านั้น ยังมีคนอยู่เป็นอันมากที่ช่วยเปิดทางหาการงานให้แก่ผู้ที่อยากจะเป็นเสมียน ส่วนผู้ที่ปรารถนาจะช่วยให้คนได้ตั้งตัวเป็นชาวนาชาวสวนหรือคนทำงานอื่น ๆ ที่เป็นประโยชน์เหมือนกันนั้นมีน้อยนิด...."[1]

พระราชนิพนธ์ที่ยกมาข้างต้นนี้แสดงให้เห็นถึงค่านิยมของคนไทยสมัย ร.5-ร.7 โดยเฉพาะเด็กหนุ่มบุตรชาวนาชาวไร่นิยมเข้ามารับราชการเป็นเสมียน ซึ่งย่อมจะหมายถึงความเห็นดีเห็นงามของบิดามารดาของเด็กหนุ่มเหล่านี้ด้วย โดยถือว่า "งานออฟฟิศ" เป็นงานมีเกียรติ และเห็นว่าการเป็นชาวนาชาวสวนเป็นอาชีพต่ำต้อย ในขณะเดียวกันผู้ใหญ่ในบ้านเมืองก็มีความห่วงใยกับทัศนคติของบุคคลเหล่านี้ในด้านที่ละทิ้งเรือกสวนไร่นาของตนมาเป็นเสมียนราชการในกรุงเทพฯ ปัญหาที่น่าเป็นห่วงคือ ข้าราชการหนุ่ม ๆ

---

(1) พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว, **โคลนติดล้อ**, ในหนังสือประมวลบทพระราชนิพนธ์ ในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว **ภาคปกิณกะ** (กรุงเทพฯ. ร.พ.การรถไฟ, 2507), หน้า 25 – 27

เหล่านี้ยังฟุ้งเฟ้อไม่ประหยัด อาศัยเงินเดือนอยู่กินอย่างฝืดเคืองพอประทังไปเท่านั้น และเด็กหนุ่มอีกมากที่เล่าเรียนมีความรู้แล้วเห็นว่างานชาวนาชาวไร่เป็นงานต่ำต้อย ไม่จำเป็นที่ต้องใช้ผู้มีความรู้ขนาดตนไปทำก็ได้ เมื่องานราชการมีจำกัด ผู้ที่เล่าเรียนมามีเป็นจำนวนมากหางานทำไม่ได้เพราะความเลือกงาน เป็นผลเสียขัดขวางต่อความเจริญของบ้านเมืองทางหนึ่ง ถือเป็นโคลนติดล้อที่ถ่วงความเจริญก้าวหน้าของประเทศชาติ ปัญหาเรื่องการพัฒนาการศึกษาโดยไม่ควบคู่ไปกับการพัฒนางาน และการให้ค่านิยมกับงานราชการว่าเป็นงานเบาและมีเกียรติเป็นอาชีพมั่นคง ยังจะคงฝังอยู่ในทัศนะของคนไทยไปอีกนาน และเป็นปัญหาหนักของรัฐบาลที่จะต้องกำหนดนโยบายให้แน่นอนเพื่อแก้ไข เพราะในปัจจุบันการพัฒนาการศึกษาโดยไม่ได้คำนึงถึงการพัฒนางานให้ควบคู่กันไปจะต้องก่อเป็นปัญหาใหญ่ของผู้บริหารประเทศชาติทั้งในปัจจุบันและอนาคตอย่างแน่นอน จึงน่าที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจะได้เร่งรีบดำเนินการวางแผนเสียแต่บัดนี้ จะได้ไม่ต้องกลับไปท่องพระราชนิพนธ์ต่อเมื่อสายเสียแล้วว่า "....เมื่อไรหนอ พวกหนุ่ม ๆ ของเราจึงจะเข้าใจได้ว่า การเป็นชาวนา ชาวสวน หรือคนทำงานการอื่น ๆ นั้นก็มีเกียรติยศเท่ากับที่จะเป็นผู้ทำงานด้วยปากกาเหมือนกัน?..."

5.3 สมัยรัชกาลที่ 7 - ปัจจุบัน

5.3.1 ความมั่นคงในอาชีพ

"โดยที่มีพระราชประสงค์จะทรงวางระเบียบข้าราชการพลเรือนให้เป็นไปในทางเลือกสรรผู้มีความรู้และความสามารถเข้ารับราชการเป็นอาชีพ ไม่มีความกังวลด้วยการแสวงประโยชน์ในทางอื่น ส่วนฝ่ายข้าราชการก็ให้ได้รับประโยชน์ยิ่งขึ้น เนื่องจากความสะพรั่งพร้อมด้วยข้าราชการซึ่งมีความสามารถและรอบรู้ในวิถี และอุบายของราชการกับทั้งหน้าที่และวินัยอันตนพึงรักษาเป็นนิตยกาล"

ความข้างบนนี้ เป็นคำปรารถในการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ขึ้นใช้บังคับ อันเป็นการจัดวางระเบียบการบริหารงานบุคคลในราชการพลเรือนเป็นครั้งแรก ซึ่งแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของทางราชการว่า จะให้หลักประกันความมั่นคง และความเป็นธรรมแก่ข้าราชการ โดยเป็นที่เชื่อมั่นว่า ข้าราชการสามารถที่จะยึดเอาการทำราชการเป็นอาชีพได้ตลอดไปตราบเท่าที่ยังมีความรู้ความสามารถในการทำงาน มีความประพฤติดี และก้าวหน้าตามโอกาสและความสามารถอยู่ได้ตลอดไปจนกว่าจะเกษียณอายุ และจะไม่ถูกให้ออกจากงานก่อนถึงเวลาที่กำหนดไว้ ทั้งนี้เพื่อให้ข้าราชการมีความอบอุ่นใจในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของตน มีขวัญและกำลังใจดี พร้อมที่จะอุทิศแรงกายแรงใจและเวลาในการทำงานอย่างสุดความสามารถของตน ซึ่งจะสะท้อนผลให้การทำงานของข้าราชการมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลเป็นอย่างดี

ความมั่นคงในอาชีพรับราชการนี้ ประการสำคัญที่สุดก็คือ มีเงินเดือนที่แน่

นอน เพื่อใช้ในการครองชีพ และยังได้บำเหน็จบำนาญเลี้ยงชีพเมื่อออกจากราชการแล้วด้วย

5.3.2 เกียรติภูมิ

ข้าราชการสมัยก่อนที่มีการใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2471 นั้น ย่อมถือว่าเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ต่างพระเนตรพระกรรณขององค์พระมหากษัตริย์ จึงได้รับการยกย่องว่าเป็นผู้มีเกียรติยศสูงส่ง เป็นผู้ที่ได้รับความไว้วางใจจากองค์พระมหากษัตริย์ ซึ่งนับว่าเป็นความภูมิใจแก่ผู้ปฏิบัติงานนั้นด้วย หลังจาก พ.ศ. 2475 โครงสร้างของข้าราชการได้เปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ ข้าราชการนั้น ๆ ได้ทำงานตามตำแหน่งหน้าที่ตามที่ได้กำหนดไว้เสมือนหนึ่งว่าตนได้เป็นลูกจ้างแก่รัฐ จะต้องปฏิบัติงานตามหน้าที่ที่ได้ดำรงตำแหน่งนั้น ๆ ดังนั้นเกียรติภูมิของข้าราชการอาจไม่เหมือนเก่าก่อนในแง่ที่ไม่ได้รับราชการสนองพระเดชพระคุณอย่างใกล้ชิด อย่างไรก็ตามก็ยังมีหลายสาเหตุด้วยกันที่ทำให้เกียรติภูมิของข้าราชการต้องตกต่ำไปจากเดิม เพราะผลกระทบอันเนื่องมาจากสาเหตุดังต่อไปนี้

(1) **การปกครอง** ได้มีวิวัฒนาการการปกครองในลักษณะของการกระจายอำนาจเป็นผลให้มีการแบ่งแยกอำนาจออกไป การปฏิบัติงานมิได้ขึ้นกับคน ๆ เดียว จึงทำให้ความสำคัญในตัวบุคคลไม่เหมือนแต่ก่อน เป็นเหตุทำให้ข้าราชการจำนวนไม่น้อยรู้สึกว่าเกียรติภูมิด้อยไปกว่าเดิม

(2) **การศึกษา** ได้มีการขยายด้านการศึกษากว้างขวางออกไป เป็นเหตุให้คนที่มีความรู้ความสามารถ เข้ามารับราชการมากกว่าเดิม การศึกษาสูงขึ้นทำให้ข้าราชการเกิดความเชื่อมั่นในตัวเอง ในการปฏิบัติราชการมากขึ้น การที่บุคคลหนึ่งบุคคลใดจะเป็นเด่นโดดเดี่ยวอย่างสง่าผ่าเผยเป็นได้ยาก เพราะโดยหน้าที่ราชการ ผู้มีความรู้ความสามารถถือว่าล้วนมีเกียรติยศทัดเทียมกัน

(3) **การเมือง** ข้าราชการการเมืองได้มีบทบาทเข้ามาควบคุมข้าราชการประจำมาก อันมีอิทธิพลทำให้เสียดุลภาพในด้านทัศนคติ ดุลอำนาจ และการยอมรับของบุคคลทั่วไป

(4) **เศรษฐกิจ** มีการขยายตัวในด้านเศรษฐกิจเป็นอันมากจนเป็นเหตุให้มีการเร่งรัดในด้านการผลิตต่าง ๆ มากขึ้น เป็นเหตุให้มีการยอมรับและยกย่องบุคคลที่ทำการผลิตเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนหรือมากกว่า เช่น รัฐวิสาหกิจ หรือองค์การต่าง ๆ ที่มีฐานะเทียบเท่าหรือสูงกว่าข้าราชการพลเรือน นอกจากนี้ ข้าราชการพลเรือนได้รับเงินเดือนน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ ถ้าเทียบกับพนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือผู้ที่ทำงานในองค์การต่าง ๆ แม้ในบริษัทเอกชน

(5) **สังคม** ค่านิยมของสังคมได้เปลี่ยนแปลงไป โดยยึดมั่นนิยมวัตถุมากกว่าเกียรติยศและชื่อเสียง ซึ่งเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้ข้าราชการจำนวนไม่น้อยต้องตกอยู่ในอิทธิพลของผู้มีอิทธิพลทางการเงิน ทำให้ข้าราชการบางคนแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนจากตำแหน่งหน้าที่ เมื่อมีคดีเกิดขึ้นย่อมทำให้ข้าราชการส่วนมากพลอยมัวหมองไปด้วย เป็นการเสียภาพพจน์ในด้านเกียรติภูมิของข้าราชการ

โดยเหตุที่เกียรติภูมิของข้าราชการตกต่ำด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงทำให้คนทั่วไปมองข้าราชการในภาพพจน์ที่ไม่ดี เช่น เห็นเป็นพวกศักดินา มาเฟีย คอร์รัปชั่น เช้าชาม เย็นชาม จึงทำให้ข้าราชการที่ดีมีความรู้ความสามารถสูง ได้ออกจากราชการไปทำงานในองค์การธุรกิจเสียมาก

แต่อย่างไรก็ดี อาชีพรับราชการก็ยังเป็นที่สนใจ และเป็นตลาดแรงงานของคนทั่วไปอยู่ เพราะอย่างน้อยก็มีความมั่นคง มีความยุติธรรมแล้วก็มีการแข่งขันที่ไม่เล่นพรรคเล่นพวก มีความเสมอภาคในโอกาสสำหรับบุคคลทั่วไปที่จะมาสอบแข่งขันได้ จึงยังมีความนิยมมาสมัครเข้ารับราชการอยู่เป็นอันมาก

5.3.3 ทัศนะของบุคคลอื่นต่อข้าราชการ

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ใช้บังคับเป็นการทั่วไป โดยนำระบบคุณธรรมมาใช้ในวงราชการ พร้อมทั้งให้หลักประกัน รวมทั้งสิทธิแก่ข้าราชการอีกด้วย อาทิเช่น บุคคลใดที่ประสงค์จะเข้ารับราชการจะต้องผ่านการสอบคัดเลือก โดยให้ผู้ที่สอบได้ผลดีที่สุดมีโอกาสเข้ารับราชการก่อนผู้อื่น และมีการกำหนดแน่ชัดว่ามีกรณีใดบ้างที่ผู้มีอำนาจในการสั่งลงโทษจะลงโทษข้าราชการหรือสั่งให้ออกจากราชการได้บ้าง

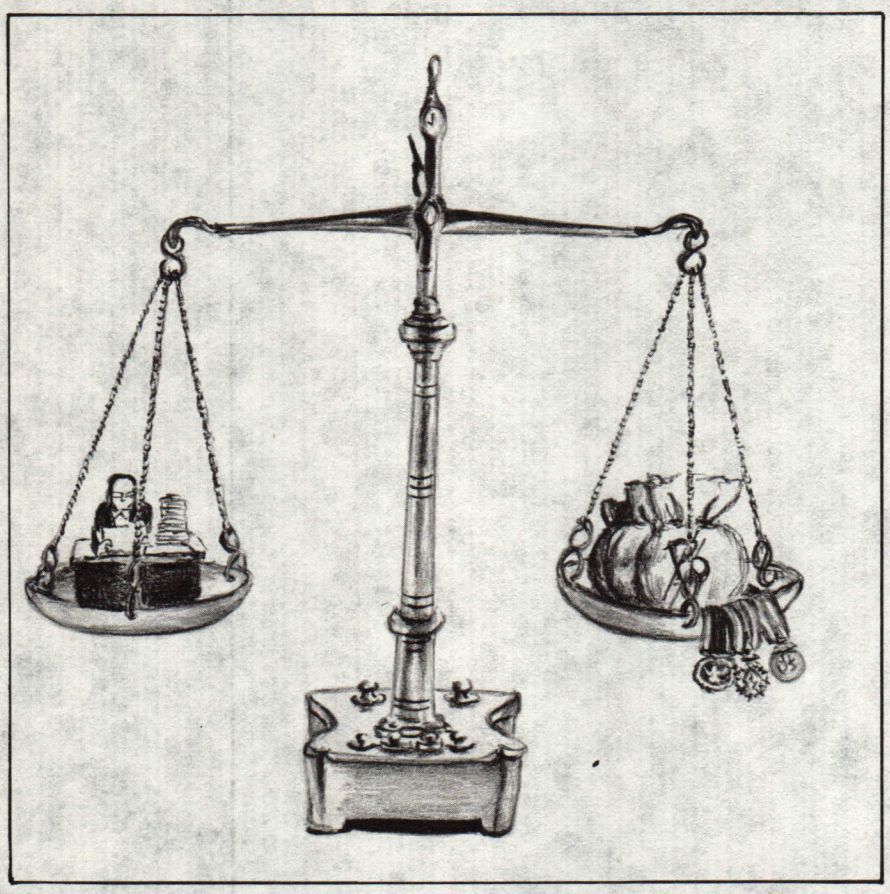
เมื่อนำพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2471 มาใช้ในวงการข้าราชการพลเรือน อันเป็นรากฐานนำไปสู่ระบบข้าราชการพลเรือนของไทยปัจจุบันนี้เป็นเหตุให้เปลี่ยนทัศนคติเกี่ยวกับข้าราชการใหม่ กล่าวคือได้มีการกล่าวขวัญกันอยู่เสมอว่าการรับราชการเป็นอาชีพที่มีหลักประกันมั่นคง นับตั้งแต่เริ่มเข้ารับราชการ ก็จะได้รับการคุ้มครองเกี่ยวกับสิทธิต่าง ๆ อย่างมากมาย จึงเป็นที่นิยมของบุคคลทั่วไปที่จะให้ลูกหลานเข้ารับราชการ

สถานภาพของข้าราชการนั้นมิได้หยุดนิ่งอยู่กับที่ ได้มีการวิวัฒนาการเรื่อย ๆ มาหลายรูปแบบ เริ่มต้นด้วยการมีหน้าที่เข้ารับราชการโดยไม่ได้รับเงินเดือนเป็นค่าตอบแทน ไม่มีความมั่นคงในการปฏิบัติงาน แล้วแต่ผู้เป็นเจ้าเป็นนายจะให้ออกหรือให้อยู่ต่อไปโดยไม่มีสิทธิเรียกร้องใด ๆ ทั้งสิ้น จนถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ที่ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้กฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนมีผลใช้บังคับ

เป็นครั้งแรก เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2472 อันถือได้ว่าเป็นการปฏิรูประบบข้าราชการพลเรือนครั้งยิ่งใหญ่ที่ได้นำเอาหลักระบบคุณธรรมมาใช้ในวงราชการไทย พร้อมกันนั้นก็ยังได้กำหนดสิทธิ หน้าที่ และหลักประกันให้แก่ข้าราชการอีกด้วย จนเป็นเหตุให้สถานภาพของข้าราชการมีความมั่นคงยิ่งในโอกาสต่อมา จนถึงกับมีทัศนคตินิยมชมชอบที่จะเข้ารับราชการดังกล่าวมาแล้วนั้น.

บทที่ 6
การให้ค่าตอบแทนและบำเหน็จความชอบ

ทรงวิทย์ แก้วศรี
บุญรอด สิงห์วัฒนาศิริ
วราภรณ์ รุจิวิวัฒนกุล



ภาพประกอบ : เปรมจิตต์ เหมินทร์

ในการบริหารงานบุคคลนั้น มีขั้นตอนที่สำคัญขั้นตอนหนึ่งคือ การให้ค่าตอบแทนและบำเหน็จความชอบแก่ข้าราชการและลูกจ้างที่ปฏิบัติหน้าที่มาด้วยดี ทั้งนี้เพราะค่าตอบแทนและบำเหน็จความชอบเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้ข้าราชการและลูกจ้างสามารถดำรงชีพอยู่ได้ในสังคม ไม่ว่าจะเป็นด้านความสะดวกสบายในการดำรงชีพความมั่นคงในชีวิต ตลอดจนในด้านสถานภาพในสังคมของข้าราชการ นอกจากนี้ค่าตอบแทนและบำเหน็จความชอบยังเป็นสิ่งจูงใจ สร้างขวัญและกำลังใจของข้าราชการให้ดีขึ้น อันมีผลโดยตรงไปถึงประสิทธิภาพในการทำงานของข้าราชการ

6.1 ก่อนสมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

ในสมัยก่อนผู้ที่เข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือน ตั้งแต่ชั้นเสนาบดีลงมานั้น ไม่ได้รับเงินเดือนแต่อย่างใด เพราะถือว่าเป็นหน้าที่ของราษฎรทุกคนที่จะต้องทำงานให้แก่ประเทศชาติ การที่จะได้รับค่าตอบแทนในรูปใด ๆ เป็นไปตามพระราชอัธยาศัยของพระเจ้าแผ่นดิน สุดแต่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ อย่างไรก็ดีข้าราชการจะมีรายได้จากราษฎรที่มาติดต่องานราชการในรูปของผลประโยชน์ที่ได้จากการปฏิบัติราชการเป็นการตอบแทน ซึ่งได้แก่[1]

1. เงินค่าธรรมเนียมในการปฏิบัติงานซึ่งราษฎรจ่ายให้แก่ราชการเพื่อรับบริการหรือสิทธิต่าง ๆ เงินค่าธรรมเนียมเหล่านี้ไม่ต้องส่งเข้าหลวง ข้าราชการผู้ปฏิบัติงานจะเป็นผู้ได้รับเอง หรือบางกรณีค่าธรรมเนียมส่งเข้าหลวงด้วย แต่ก็มีส่วนหนึ่งเป็นของข้าราชการผู้ปฏิบัติงานนั้น

2. เงินค่าประทับตรา ซึ่งเป็นเงินที่จ่ายเป็นค่าชันสูตรตราสิน หรือค่าประทับตราสิ่งของใดที่ทางราชการจะได้รับจากราษฎรก็ให้เป็นสิทธิของข้าราชการที่ปฏิบัติงานนั้น

3. ค่าส่วนลดจากการปฏิบัติงานตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับค่านายหน้าในปัจจุบัน กล่าวคือเมื่อข้าราชการหาเงินเข้าหลวงในเรื่องที่กำหนดไว้เท่าใดก็จะได้รับค่าปฏิบัติงานตามที่กำหนดไว้ในเรื่องเหล่านั้น

จะขอยกตัวอย่างเงินค่านา คือในสมัยโบราณนั้น ทางราชการมิได้บังคับเรื่องเก็บเป็น**เงินค่านา** แต่ได้เรียกเก็บข้าวเปลือกเป็นอากรเข้าหลวง คือราษฎรคนใดทำนาในแผ่นดิน ท่านได้ข้าวก็ต้องแบ่งบำรุงแผ่นดินตามสมควร เอาข้าวเปลือกส่งขึ้นฉางหลวงไว้ใช้สำหรับใช้ในราชการ เรียกว่า**หางข้าว** ต่อมาจึงได้เรียกเก็บเป็นตัวเงินแทนข้าวเปลือก เพื่อมิให้ราษฎรต้องลำบากในการที่จะต้องขนข้าวส่งขึ้นฉางหลวง จึงได้เรียกว่า**ค่านา**[2]

---

(1) ไพโรจน์ สิตปรีชา, **การบริหารงานบุคคลในราชการพลเรือนไทย** (เอกสารประกอบการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ ลำดับที่ 15 ภาควิชารัฐประศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522), หน้า 131

(2) วิชัย ประสังสิต, **ประวัติศาสตร์การปกครองประเทศไทย**, หน้า 194

การที่จะเรียกเก็บหางข้าวไปขึ้นฉางหลวงนี้จะต้องมีเจ้าพนักงานนั้น ๆ ทำหน้าที่ ซึ่งจะได้รับประโยชน์จากส่วนแห่งการเรียกเก็บนั้นส่วนหนึ่งด้วย

อนึ่ง ดังที่ได้อธิบายมาแล้วในบทต้น ๆ ตอนที่ว่าด้วยฐานันดรไพร่ ว่าจะต้องถูกเกณฑ์ไปเข้ารับราชการปีละหลาย ๆ เดือน พวกไพร่พอจะแยกได้เป็น 2 จำพวก คือ พวกที่ประกอบอาชีพอยู่ตามสถานะของตนเป็นอิสระ ต่อเมื่อถึงกำหนดเกณฑ์เข้ารับราชการจึงจะไปเข้ารับราชการ พวกไม่ประสงค์จะไปก็อาจชำระเงินค่าราชการแทนได้ เช่น 10 บาท, 9 บาท, 7 บาท หรือ 2 สลึง เป็นต้น ตามแต่ประเภทของไพร่ หรือถ้าไม่ชำระเป็นเงินก็อาจชำระเป็นสิ่งของต่าง ๆ เท่าจำนวนเงินแทนได้ เช่นส่งดีบุก, ส่งฟาง, ส่งหญ้าให้ช้าง หรือของป่าอื่น ๆ เช่นชัน หรือน้ำผึ้ง เป็นต้น เจ้ากรมกองต่าง ๆ ที่เป็นสมุหบัญชีย่อมจะได้รับประโยชน์จากส่วย หรือค่าธรรมเนียมเหล่านี้ อนึ่ง พวกไพร่หรือข้าทาสบริวารที่ประจำอยู่ตามวังหรือบ้านของเจ้าขุนมูลนายต่าง ๆ ก็เสมือนเป็นข้าทาสหรือบ่าวไพร่ท่าน ย่อมทำประโยชน์ในหน้าที่การงานให้แก่ท่าน จากหลักฐานในที่บางแห่งบอกว่า(1) ในสมัยอยุธยา บ่าวไพร่ของท่านออกญาโกษาธิบดี (เหล็ก) มีจำนวนกว่า 2,000 คน และในสมัยรัชกาลที่ 3 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ที่จวนเจ้าพระยาพระคลัง มีบ่าวไพร่ผู้คนนับเป็นจำนวนหลายพันคนเช่นเดียวกัน บุคคลเหล่านี้แม้ว่าเจ้าขุนมูลนายจะรับภาระเลี้ยงดูให้ความคุ้มครองแต่ก็ทำงานให้ท่านอย่างเต็มที่ เท่ากับท่านไม่ต้องเสียค่าจ้างค่าออนนั่นเอง

ผลประโยชน์ที่เกิดจากตำแหน่งหน้าที่ราชการมีมากมาย โดยเฉพาะข้าราชการหัวเมือง เพราะอยู่ห่างไกลจากพระเนตรพระกรรณของพระเจ้าแผ่นดิน สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงอธิบายไว้ว่าการปกครองหัวเมืองแต่ก่อน จะมีการตั้งบุคคลไป "กินเมือง" คือว่าราชการเมืองทำหน้าที่เป็นเจ้าเมือง หลักเดิมถือว่า ผู้เป็นเจ้าเมืองต้องทิ้งธุรกิจของตนมาประจำทำการปกครองบ้านเมืองให้ราษฎรอยู่เย็นเป็นสุข ปราศจากภัยอันตราย ราษฎรก็ต้องตอบแทนคุณเจ้าเมืองด้วยการออกแรงช่วยทำการงานให้บ้าง หรือแบ่งสิ่งของซึ่งทำมาหาได้ เช่นข้าวปลาอาหารเป็นต้น รัฐบาลในราชธานีไม่ต้องเลี้ยงดู จึงให้ค่าธรรมเนียมในการต่าง ๆ ที่ทำในหน้าที่เป็นถังเงินสำหรับใช้สอย กรมการซึ่งเป็นเจ้าเมืองก็ได้รับผลประโยชน์ทำนองเดียวกัน เป็นแต่ลดลงตามศักดิ์(2)

ผลประโยชน์อีกอย่างหนึ่งของข้าราชการที่จะขอยกมาแสดง คือ พวกเจ้าภาษีนายอากร พวกนี้จีนจากจีนนอกที่ไปทำมาหากินตามหัวเมือง บางคนไปตั้งตัวได้เป็นหลัก

---

(1) ขจร สุขพานิช, **ฐานันดรไพร่** (กรุงเทพฯ : ภาควิชาประวัติศาสตร์ มศว. ประสานมิตร, 2519), หน้า 77

(2) สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ, **เทศาภิบาล** (กรุงเทพฯ : ศรีเมืองการพิมพ์, 2510) หน้า 25–26

ฐานแล้วเข้ารับผูกภาษีอากร ก็ตามกฎหมายแต่ก่อนนั้น ต่อบุคคลถือศักดินาแต่ 400 ไร่ขึ้นไป เป็นความในโรงศาล จึงแต่งทนายว่าความแทนถึงได้ การเก็บภาษีอากรมักต้องเป็นถ้อยความกับราษฎรเนือง ๆ ถ้าเจ้าภาษีนายอากรต้องไปติดว่าความเสียในโรงศาล ก็ไม่สามารถจะเก็บภาษีอากรได้ **เพื่อจะแก้ไขความขัดข้องนี้ เมื่อรัฐบาลตั้งใครเป็นเจ้าภาษีนายอากร จึงนับว่าเป็นข้าราชการ ให้มียศเป็นขุนนางชั้นขุนถือศักดินา 400 ไร่** เมื่อทำราชการต่อมาได้เลื่อนเป็นหลวงหรือเป็นพระก็มีพวกที่อยู่ในกรุงเทพฯ เรียกว่า "ขุนนางเจ้าภาษีนายอากร" พวกที่อยู่ตามหัวเมืองเรียกกันว่า "กรมการจีน" เป็นถึงตำแหน่งปลัดเมืองก็มี(1)

อย่างไรก็ดี แม้ว่าการปูนบำเหน็จจะยังไม่มีกฎเกณฑ์แน่นอน เป็นไปตามพระราชอัธยาศัยของพระเจ้าแผ่นดิน แต่การที่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานบำเหน็จความชอบแก่ผู้ใด ผู้นั้นก็จะต้องเป็นบุคคลที่ประกอบคุณงามความดี ทำคุณประโยชน์แก่ราชการมาพอสมควร หาใช่พระราชทานตามอำเภอใจไม่ ดังเช่นพระราชพงศาวดารจดไว้ในสมัยรัชกาลที่ 1 ว่า "....ขณะนั้นเจ้าพระยาพระคลังมีความผิดในราชการ ทรงพระกรุณาให้ถอดเสีย แล้วโปรดตั้งให้พระยาศรีอัครราชช่วยราชการในกรมท่า และเลื่อนพระยาพิพัฒน์โกษาเลื่อนขึ้นเป็นเจ้าพระยาพระคลังแทน และตรัสเอาเจ้าหมื่นสรรพเพธภักดีข้าหลวงเดิมเป็นเจ้าพระยาพิพัฒน์โกษา....."(2)

จะเห็นได้ว่า ผู้มีความชอบในราชการย่อมได้รับการปูนบำเหน็จจากพระเจ้าแผ่นดิน อนึ่ง ใคร่ขอให้สังเกตว่า ข้าราชการแต่ก่อนนั้นมีกฎหมายศักดินาเป็นเครื่องรองรับสถานะ เพราะฉะนั้น การที่ได้รับปูนบำเหน็จความชอบในเรื่องยศศักดิ์ และตำแหน่งย่อมจะมีความหมายและมีสิทธิผลประโยชน์มากกว่าเงินเดือนในสมัยต่อมามาก การที่ได้พระมหากรุณาธิคุณโปรดฯ ให้ผู้ใดดำรงตำแหน่งใด นอกจากจะเป็นเกียรติยศสูงส่งแก่ตนและวงศ์สกุลแล้ว ยังได้รับผลประโยชน์โดยตรงถึงสองทาง คือทางหนึ่งได้รับยศถาบรรดาศักดิ์อันเป็นรางวัลปูนบำเหน็จความชอบ อีกทางหนึ่งคือผลประโยชน์การปฏิบัติหน้าที่นั้น ๆ เช่นได้รับค่าธรรมเนียม หรือส่วนลดจากส่วยสาอากร ตลอดจนยศถาบรรดาศักดิ์โดยตัวมันเองย่อมส่งเสริมให้ผู้ครองอยู่มีอำนาจวาสนาบารมีมาก มีข้าทาสบริวารใช้สอยมาก ซึ่งนับเป็นผลพลอยได้อีกทางหนึ่ง

การเข้ารับราชการแต่ก่อน มุ่งรับใช้เจ้านายโดยมุ่งถึงองค์พระเจ้าแผ่นดินเป็นส่วนใหญ่ เมื่อได้รับพระมหากรุณาธิคุณไม่ว่าทางใดทางหนึ่งถือเป็นเกียรติยศสูงส่งมาก ผู้ที่เป็นข้าราชการสมัยนั้นไม่ได้มีความมุ่งหมายที่จะใช้อาชีพรับราชการเป็นเครื่องเลี้ยงตัว แต่ถือเป็นผลพลอยได้เท่านั้น เพราะสามารถดำรงตนมั่นคงโดยสัมมาอาชีวะอยู่แล้ว จึงมุ่ง

---

(1) **เรื่องเดียวกัน**, หน้า 31

(2) สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ **พระราชพงศาวดารฉบับพระราชหัตถเลขา**, (กรุงเทพฯ : คลังวิทยา, 2516), หน้า 466

รับราชการด้วยความจงรักภักดีเป็นที่ตั้ง ทั้งนี้เพื่อเป็นที่โปรดปรานของพระเจ้าอยู่หัวหรือเจ้านายของตน จริงอยู่ ยังมีผลประโยชน์ที่ได้รับอีกทางหนึ่งของข้าราชการแต่ก่อน คือ เงินเบี้ยหวัดเงินปี แต่เงินค่าตอบแทนจำพวกนี้ก็สุดแต่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ไม่ได้มีกำหนดแน่นอน ข้าราชการได้รับผลประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่เป็นที่ตั้ง และการมิได้รับพระมหากรุณาธิคุณโปรดเกล้าฯ ให้เลื่อนยศ ศักดิ์ และตำแหน่งนั่นแหละถือเป็นบำเหน็จสูงสุด และในบางกรณีโปรดฯ พระราชทานหญิงให้เป็นภรรยาบ้าง พระราชทานที่อยู่อาศัย และที่ทำกินให้ด้วย ซึ่งก็สุดแต่พระราชอัธยาศัย เช่นเดียวกัน

6.2 การให้ค่าตอบแทนและบำเหน็จความชอบ ในสมัยปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จนถึงก่อนสมัยที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ฉบับแรกในปี พ.ศ. 2471

6.2.1 การกำหนดเงินเดือน

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคลโดยได้ให้ความสำคัญในเรื่องการให้ค่าตอบแทนในรูปของตัวเงิน ทั้งนี้ เพราะในอดีตก่อนสมัยปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน ข้าราชการจะได้รับค่าธรรมเนียมในหน้าที่ราชการเป็นผลประโยชน์ตอบแทนในการเลี้ยงชีพ ส่วนข้าราชการในหัวเมือง เจ้าเมืองจะไม่ได้รับเงินเดือนจากรัฐ แต่ราษฎรต้องออกแรงช่วยทำงาน และแบ่งสิ่งของที่หามาได้ให้เจ้าเมือง ตามแบบแผนการปกครองแบบกินเมือง[1] สำหรับข้าราชการทหารที่ถูกเกณฑ์มารับราชการนั้น จะไม่ได้รับเงินเดือน และยังต้องเอาอาหารมาเองด้วย[2]

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวขึ้นครองราชย์ พระองค์ได้เห็นปัญหาในการให้ค่าตอบแทนแบบดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบกินเมืองซึ่งก่อให้เกิดปัญหามากที่สุด ทั้งนี้ เพราะระบบดังกล่าวเจ้าเมืองจะมีอำนาจมาก ประกอบกับขาดการควบคุมสอดส่องจากรัฐบาลกลาง และการเปลี่ยนแปลงในโลกยุ่งวิสัย การเลี้ยงชีพต้องอาศัยเงินตรามากขึ้น ผลประโยชน์ที่เจ้าเมืองได้รับอย่างโบราณไม่เพียงพอเลี้ยงชีพ จึงทำให้มีประเพณีหากินด้วยอาศัยตำแหน่งหน้าที่ราชการแทบทั่วไป[3]

---

(1) เธียร ธรรมาธิปติ์ "การปรับปรุงระบบข้าราชการพลเรือนในรัชสมัยสมเด็จพระปิยะมหาราช" **วารสารข้าราชการ** ปีที่ 16 ฉบับที่ 11 (พฤศจิกายน 2514), หน้า 13

(2) **เรื่องเดียวกัน**, ปีที่ 16 ฉบับที่ 10 (ตุลาคม 2514), หน้า 36

(3) **เรื่องเดียวกัน**, ปีที่ 16 ฉบับที่ 11 (พฤศจิกายน 2514), หน้า 5

ด้วยเหตุนี้ ในปี พ.ศ. 2418 พระองค์จึงได้นำระบบการจ่ายเงินเดือนมาใช้กับข้าราชการและพลเรือน โดยในขั้นแรกข้าราชการที่อยู่ในกระทรวงการคลัง จะได้รับเงินเดือนก่อน ต่อมาได้ขยายออกไป กระทรวงต่างประเทศ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงกลาโหม ส่วนข้าราชการหัวเมืองนั้นในขั้นแรกให้เฉพาะข้าราชการที่อยู่ในกองข้าหลวงเทศาภิบาลก่อน แล้วค่อย ๆ ขยายไปถึงเจ้าเมือง กรมการเมือง และอำเภอในที่สุด(1)

สำหรับอัตราเงินเดือนที่กำหนดในแต่ละกระทรวง จะไม่เป็นระเบียบเดียวกัน แล้วแต่เจ้ากระทรวงจะพิจารณาตามความเหมาะสม(2) แต่สำหรับข้าราชการในหัวเมืองในระยะต่อ ๆ มาได้มีการกำหนดอัตราเงินเดือนไว้แน่นอน โดยมีการปรับปรุงเป็นระยะ ๆ ดังตัวอย่างต่อไปนี้(3) คือ

1. อัตราเงินเดือน ข้าราชการในมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ ร.ศ.119 (พ.ศ. 2443) ตั้งแต่ตำแหน่งข้าหลวงใหญ่ จนถึงนักการและคนใช้ มีดังนี้คือ

ชั้น	ตำแหน่ง	ขั้นที่	เงินเดือน/บาท		เพิ่มปีละ /บาท	รวมเวลาราชการ
			ต่ำ	สูง		
เอก	ข้าหลวงใหญ่ ฯลฯ	1	1,200	1,600	200	3 ปี
จัตวา	พนักงานอัยการเมือง	2	150	170	10	3 ปี
	นักการ	2	16	20	2	3 ปี
	คนใช้	3	10	14	2	3 ปี

2. อัตราเงินเดือนข้าราชการหัวเมือง ร.ศ. 121 (พ.ศ. 2445)

ตำแหน่ง	ขั้นที่	เงินเดือน/บาท		เพิ่มปีละ/บาท
		อย่างต่ำ	อย่างสูง	
ข้าหลวงเทศาภิบาล	1	—	1,200	—
	2	1,000	1,100	20
ฯลฯ	3	800	900	20
ปลัดอำเภอ, สมุห์บัญชีอำเภอ	1	80	100	5
	2	60	70	2
	3	40	50	2

(1) **เรื่องเดียวกัน**, หน้า 13

(2) ชูชาติ ประมูลผล "การกำหนดอัตราเงินเดือน" **ในการบริหารงานบุคคลในประเทศไทย** รวบรวมโดย อมร รักษาสัตย์ และโสรัจ สุจริตกุล (พระนคร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี. 2514), หน้า 276

(3) ขวัญชัย เฮงพูลธนา, **การปรับปรุงระบบข้าราชการพลเรือนในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว** (วิทยานิพนธ์ : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), หน้า 92—100

3. อัตราเงินเดือนข้าราชการหัวเมือง ร.ศ. 121 (พ.ศ. 2445) ซึ่งได้ปรับปรุงใหม่

ตำแหน่ง	ขั้น 1	ขั้น 2	ขั้น 3	ขั้น 4	ขั้น 5
ข้าหลวงประจำมณฑล	แล้วแต่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทาน				
ผู้ว่าราชการเมือง, ปลัดมณฑล ฯลฯ	600	500	450	400	—
ปลัดอำเภอ	80	60	50	40	

6.2.2 การเลื่อนขั้นเงินเดือน

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นต้นมา[1] ข้าราชการทุก ๆ คน เมื่อเริ่มแรกรับราชการในตำแหน่งใด จะได้รับเงินเดือนในอัตราอย่างต่ำคือขั้น 4 ก่อน เมื่อใช้ความรู้ความสามารถทำงานในหน้าที่ในตำแหน่งนั้น ๆ ได้ทุก ๆ อย่างเป็นการแน่นอน จึงจะได้รับการขึ้นเงินเดือน ซึ่งโดยปกติจะพิจารณาเมื่อขึ้นปีงบประมาณใหม่ โดยกระทรวงมหาดไทยได้วางหลักเกณฑ์ผู้ที่สมควรจะได้รับเงินเดือนไว้ดังนี้ คือ

1. ทำงานดีทุกอย่างในหน้าที่ราชการสำหรับตำแหน่งนั้น ไม่มีเหตุแสดงความบกพร่องเสื่อมเสียถึง 3 ปี หรือ

2. ทำงานดีทุกอย่างในหน้าที่ราชการสำหรับตำแหน่งนั้น ไม่มีเหตุแสดงความบกพร่องเสื่อมเสีย แม้ไม่ถึง 3 ปี แต่ได้กระทำความดีเป็นพิเศษ หรือ

3. ย้ายไปรับราชการที่อื่น ในตำแหน่งเดียวกัน เพราะความดีเป็นเหตุให้ย้ายไป

4. มีอัตราว่างสำหรับตำแหน่งนั้น

6.2.3 บรรดาศักดิ์

บรรดาศักดิ์ได้มีการพระราชทานมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา ต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงแบ่งบรรดาศักดิ์ที่พระราชทานให้แก่ข้าราชการออกเป็น 2 ชั้น[2] คือ ชั้นสัญญาบัตร ที่ได้รับพระราชทานจากพระมหากษัตริย์ ซึ่งเป็นชั้นสูง กับชั้นประทวน ซึ่งเสนาบดี ออกให้โดยพระบรมราชานุญาต เป็นชั้นต่ำโดยมีหลักเกณฑ์การพิจารณาดังนี้ คือ

1. ผู้ที่ได้รับสัญญาบัตรยศครั้งหนึ่งแล้ว ถ้าและมิได้เลื่อนตำแหน่ง ไม่ควรได้รับสัญญาบัตรเลื่อนยศภายใน 3 ปี

2. ต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถและมีคุณวุฒิที่จะทำงานในตำแหน่งหน้าที่นั้นได้ดี เป็นที่แน่นอนแล้ว แม้ว่าจะได้มีข้อบัญญัติว่า ผู้ที่ดำรงตำแหน่งนั้น ควรได้รับสัญญาบัตรยศชั้นใด ก็ไม่ควรตั้งเป็นยศอย่างต่ำที่สุด จนกว่าจะปรากฏผลในราชการ

---

(1) **เรื่องเดียวกัน**, หน้า 101—102

(2) **เรื่องเดียวกัน**, หน้า 102

3. ต้องไม่เร็วเกินไป ทั้งนี้เพื่อให้บรรดาศักดิ์ที่ได้รับนี้เกิดประโยชน์แก่ตัวข้าราชการและเป็นสิ่งศักดิ์สิทธิ์ของทางราชการด้วย ยิ่งกว่านั้นในทางตรงข้าม หากผู้ที่จะได้รับพระราชทานนี้ยังไม่อยู่ในสภาพที่พร้อมจะรับได้ ก็อาจจะเป็นโทษแก่ตัวข้าราชการผู้นั้นเอง และแก่ทางราชการ

ส่วนบรรดาศักดิ์ ที่ตั้งเป็นประทวนเสนาบดี โดยพระบรมราชานุญาต ซึ่งมีอยู่ 4 ชั้นคือ หลวง, ขุน, หมื่น, และนายเวร ก็มีข้อกำหนดทำนองเดียวกับชั้นสัญญาบัตร แต่มีความสำคัญน้อยกว่าเท่านั้น ประทวนเสนาบดีนั้น สำหรับข้าราชการผู้ยังมีตำแหน่งไม่ถึงชั้นสัญญาบัตร หรือถึงตำแหน่งชั้นสัญญาบัตรแล้ว แต่ยังไม่มีคุณวุฒิที่สมควรจะได้รับสัญญาบัตรก็ต้องรับประทวนไปก่อน และเมื่อถึงคราวจะได้รับสัญญาบัตรก็จะได้รับยศไม่ต่ำกว่ายศเดิม

บรรดาศักดิ์ที่จะพระราชทานให้แก่ข้าราชการตำแหน่งต่าง ๆ มีลักษณะแตกต่างกันโดยสังเขปดังนี้ คือ

เขต		บรรดาศักดิ์อย่างต่ำ	บรรดาศักดิ์อย่างสูง
	ตำแหน่งสัญญาบัตร		
มณฑล	ข้าหลวงเทศาภิบาล	พระยา	เจ้าพระยา
เมือง	ผู้ว่าราชการเมือง	พระ	พระยา
อำเภอ	นายอำเภอ	ขุน	หลวง/พระ
	ตำแหน่งประทวน		
เมือง	จ่าเมือง, แพ่ง, ศุภมาตรา	ขุน	หลวง
อำเภอ	นายอำเภอ	—	หลวง
	กำนันผู้ใหญ่บ้าน	หมื่น	ขุน

6.2.4 เครื่องราชอิสริยาภรณ์

เครื่องราชอิสริยาภรณ์ เป็นของพระราชทานสำหรับเป็นบำเหน็จความชอบพิเศษที่ผู้นั้น ๆ ได้ทำและได้มีมาในราชการ โดยได้มีการพระราชทานมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นต้นมา[1] เมื่อมาถึงสมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

---

(1) สุวรรณ ดาราวงษ์, **เครื่องราชอิสริยาภรณ์**, เอกสารโรเนียวประกอบคำบรรยายในการฝึกอบรมความรู้พื้นฐานการบริหารงานบุคคล รุ่น 9, หน้า 1

พระองค์ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติเครื่องราชอิสริยาภรณ์ ร.ศ. 108[1] (พ.ศ. 2432) โดยมีหลักเกณฑ์การพิจารณาดังนี้ คือ[2]

1. เมื่อเกิดความไม่ดีขึ้นซึ่งมิใช่ความผิดของข้าราชการผู้มีสิทธิที่จะได้รับ และข้าราชการผู้นั้นพากเพียรทนความลำบากแก้ไขระดับความชั่วร้ายอันนั้น ให้สงบเรียบร้อยได้ด้วยสติปัญญาและความอุตสาหะของผู้นั้น ถือว่าเป็นความรับผิดชอบที่ควรได้รับเครื่องราชอิสริยาภรณ์

2. ข้าราชการผู้นั้น รักษาความดีด้วยความเอื้อเฟื้อได้เสมอ ยืดยืนนานไม่เสื่อมทราม

เครื่องราชอิสริยาภรณ์ ที่จะพระราชทานให้ข้าราชการตำแหน่งต่าง ๆ ได้กำหนดไว้ดังนี้ คือ

ตำแหน่ง	เครื่องราชอิสริยาภรณ์ อย่างต่ำ	เครื่องราชอิสริยาภรณ์ อย่างสูง
ขุน หลวง ฯลฯ	เหรียญมงกุฎทอง วิจิตราภรณ์	ทิพยาภรณ์ ภัทราภรณ์
เจ้าพระยา	ปฐมจุลจอมเกล้า	

ต่อมาในวาระสมโภชสิริราชสมบัติครบ 25 ปีบริบูรณ์ เมื่อ พ.ศ. 2436 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพระราชดำริเห็นว่ากฎหมายเกี่ยวกับเครื่องราชอิสริยาภรณ์นี้ยังกระจัดกระจายไม่เป็นหมวด สมควรที่จะได้รวบรวมให้เป็นหมวดหมู่และแก้ไขให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น จึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ยกเลิกกฎหมายเดิมทั้งหมด แล้วตราพระราชบัญญัติขึ้นใหม่ 2 ฉบับ เรียกว่า "พระราชบัญญัติสำหรับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ อันเป็นที่เชิดชูยิ่งช้างเผือกรัตนโกสินทร์ศก 112 และ พระราชบัญญัติสำหรับเครื่องราชอิสริยาภรณ์อันมีเกียรติยิ่งมงกุฎสยามรัตนโกสินทร์ศก 112" ประกาศเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม ร.ศ.112 (พ.ศ. 2436) ซึ่งต่อมาพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับนี้

---

(1) สุวรรณ ดาราวงษ์, "เครื่องราชอิสริยาภรณ์อันเป็นที่เชิดชูยิ่งช้างเผือก" **วารสารข้าราชการ** ปีที่ 23 ฉบับที่ 11 (พฤศจิกายน 2521), หน้า 45

(2) ขวัญชัย เฮงพูลธนา, **การปรับปรุงระบบข้าราชการพลเรือนฯ**, หน้า 105

ก็ได้ยกเลิกไปอีกเมื่อ พ.ศ. 2452 โดยตราพระราชบัญญัติเครื่องราชอิสริยาภรณ์ช้างเผือก รัตนโกสินทร์ศก 128 และพระราชบัญญัติเครื่องราชอิสริยาภรณ์มงกุฎสยามรัตนโกสินทร์ ศก 128 ขึ้นเมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน ร.ศ. 128 (พ.ศ. 2452) เพิ่มขั้นสูงสุดของเครื่อง-ราชอิสริยาภรณ์ ขึ้นอีกชั้นหนึ่ง(1)

6.2.5 เหรียญดุษฎีมาลา เข็มศิลปวิทยา

นอกจากมีการพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ สำหรับบำเหน็จความชอบพิเศษให้แก่ข้าราชการแล้ว ในปี พ.ศ. 2425 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ยังได้ทรงริเริ่มให้มีการพระราชทานเหรียญดุษฎีมาลา เข็มศิลปวิทยา แก่ผู้ทรงคุณวุฒิ ให้ทางศิลปวิทยา อันได้แสดงให้เห็นเป็นประจักษ์พิเศษ โดยผู้ที่จะได้รับพระราชทาน เหรียญดุษฎีมาลาฯ จะต้องประกอบคุณความดี หรือมีผลงานที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อ ประเทศชาติ(2)

6.2.6 เบี้ยกันดาร

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ได้ทรงปฏิรูปการ บริหารราชการแผ่นดิน โดยแบ่งออกเป็นการบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการ ส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ การบริหารราชการส่วนภูมิภาคใน บางครั้งก็จำเป็นที่จะต้องส่งข้าราชการจากส่วนกลางไปดำรงตำแหน่งในส่วนภูมิภาค และ เพื่อเป็นการจูงใจให้ข้าราชการไปรับราชการในส่วนภูมิภาค พระองค์จึงกำหนดให้มีเบี้ยกันดาร แก่ข้าราชการที่รับราชการในมณฑลพายัพ (ตะวันตกเฉียงเหนือ) เมื่อปี พ.ศ.2447(3) ดังนี้ คือ ข้าราชการแต่ละคนจะได้รับเบี้ยกันดาร เพิ่มจากเงินเดือนเป็นอัตราร้อยละ 20 จาก อัตราสูงสุดของตำแหน่งนั้น แต่ถ้าเป็นจำนวนเกินกว่า 200 บาทขึ้นไป ก็ให้ได้รับเพียง 200 บาท หรือต่ำกว่า 20 บาท ก็ให้ได้รับเต็ม 20 บาท โดยมีข้อยกเว้นบุคคลดังต่อไปนี้ คือ

1. คนที่ถือกำเนิด และมีเคหสถานในมณฑลนั้น
2. คนที่มีสัญญากับรัฐบาล ซึ่งมีเงินเดือนที่ได้รับเฉพาะทำการในมณฑลพายัพ
3. ผู้ซึ่งขึ้นไปอยู่ในมณฑลพายัพ โดยลำพังตน

6.2.7 ค่าเช่าที่พัก

นอกจากเบี้ยกันดารแล้ว พระองค์ยังได้ทรงริเริ่มให้ค่าเช่าที่พัก(4) แก่ข้าราชการ ที่ได้รับแต่งตั้งไปประจำหัวเมือง หรือจากเมืองหนึ่งไปประจำอีกเมืองหนึ่งด้วย หากข้า-

---

(1) สุวรรณ ดาราวงษ์, "เครื่องราชอิสริยาภรณ์ฯ", หน้า 50

(2) กองวิชาการ สำนักงาน ก.พ., เหรียญดุษฎีมาลา เข็มศิลปวิทยา, (พฤษภาคม 2522), หน้า 2–11

(3) ขวัญชัย เฮงพูลธนา, **การปรับปรุงระบบข้าราชการพลเรือน**, หน้า 106

(4) **เรื่องเดียวกัน**, หน้า 106

ราชการผู้นั้นไม่ได้มีภูมิลำเนาอยู่ในเมืองนั้น และไม่มีบ้านหลวงที่จะพักอาศัยได้ โดยจะได้รับค่าเช่าบ้านในอัตราแตกต่างกันดังนี้

ตำแหน่ง	อัตราค่าเช่าบ้าน/เดือน/บาท
ข้าราชการชั้นเอก	200
ข้าราชการชั้นโท	60
ข้าราชการชั้นตรี	40
ข้าราชการชั้นจัตวา	20

6.2.8 บำเหน็จบำนาญ

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงประกาศใช้พระราชบัญญัติเบี้ยบำนาญเมื่อ ร.ศ. 120 โดยทรงมีพระราชปรารภว่า "ทุกวันนี้มีราชการบ้านเมืองมากขึ้นกว่าแต่ก่อน แม้ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานเงินเดือนแก่ข้าราชการซึ่งมีหน้าที่ประจำรับราชการต่าง ๆ ให้เป็นประโยชน์ยิ่งขึ้นกว่าข้าราชการซึ่งได้รับเบี้ยหวัดอย่างแต่ก่อนก็จริง แต่ทรงพระราชดำริเห็นว่า ข้าราชการทุกวันนี้มีหน้าที่ต้องรับราชการเต็มกำลังและเวลา ไม่ใคร่มีโอกาสที่จะได้ประกอบการสะสมทรัพย์ไว้เลี้ยงตนเมื่อแก่ชราหรือทุพพลภาพ โดยทรงพระกรุณาแก่ข้าฝ่าละอองธุลีพระบาท ซึ่งมีบำเหน็จความชอบในราชการ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติเบี้ยบำนาญขึ้นไว้ สำหรับเป็นแบบแผนที่พระราชทานผลประโยชน์ สำหรับเลี้ยงชีพของข้าราชการ ในเวลาที่รับราชการต่อไปไม่ได้ในภายหน้าสืบไป ฯลฯ"[1]

ทั้งนี้ ได้แบ่งบำเหน็จบำนาญออกเป็น 4 ประเภท คือ[2]

1. บำเหน็จบำนาญพระราชทานเพื่อทดแทน
2. บำเหน็จบำนาญพระราชทาน เพราะเหตุสูงอายุ
3. บำเหน็จบำนาญเพื่อทุพพลภาพ
4. บำเหน็จบำนาญพระราชทาน เพราะเหตุรับราชการมานาน

สำหรับเงื่อนไขการรับบำเหน็จบำนาญ มีดังนี้คือ

1. ถ้าข้าราชการผู้นั้นรับราชการมาได้ไม่ถึง 10 ปี ควรได้รับบำเหน็จเท่ากับจำนวนเงินเดือนของผู้นั้นที่ได้รับในเดือนหลังที่สุด เดือนหนึ่งคูณด้วยจำนวนปีที่รับราชการมา

---

(1) วิเชียร ไม้เรียง, "คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญ", **วารสารข้าราชการ** ปีที่ 6 ฉบับที่ 4 (เมษายน 2504), หน้า 15

(2) ขวัญชัย เฮงพูลธนา, **การปรับปรุงระบบข้าราชการพลเรือนฯ**, หน้า 108–109

2. ถ้าข้าราชการผู้นั้นรับราชการมานานกว่า 10 ปีขึ้นไป ให้รับบำนาญ อัตราบำนาญให้เอา "จำนวนเงินปานกลาง" ตั้งแบ่งเป็น 60 ส่วน จำนวนบำนาญเท่ากับส่วนละปีที่ได้รับราชการไปจนตลอดอายุ หรือจนกว่าจะได้เลิกหรือเปลี่ยนแปลงได้ด้วยเหตุต่าง ๆ ตามความในพระราชบัญญัติ

6.2.9 การลาหยุดราชการ

ข้าราชการในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีสิทธิที่จะลาพักราชการได้ 2 กรณีด้วยกัน คือ(1)

1. **ลาเพื่อกิจธุระ** ในกรณีที่ข้าราชการคนใดต้องการจะขออนุญาตหยุดรับราชการในหน้าที่เพื่อประกอบกิจธุระของตนก็ดี หรือเพื่อที่จะเที่ยวเตร่ ทำนุบำรุงร่างกายของตนเองก็ดี เมื่อได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการเมือง หรือเสนาบดีหรือจากผู้ใดที่ได้รับมอบอำนาจรับการลา มีสิทธิที่จะหยุดรับราชการได้ ถ้าปีหนึ่งหยุดรับราชการไม่ถึง 30 วัน ให้ได้รับเงินเดือนเดิม หากเกิน 30 วัน วันเกินเท่าใดให้ตัดเงินเดือนตามสัดส่วนเท่ากับวันที่เกินนั้น

2. **ลาป่วย** ข้าราชการคนใดป่วยเจ็บจะมารับราชการไม่ได้ ต้องขออนุญาตต่อผู้ว่าราชการเมือง หรือผู้อื่นซึ่งได้รับมอบอำนาจให้รับการลา ถ้าเจ็บป่วยหนึ่งเดือนมีสิทธิได้รับเงินเดือนเต็ม ถ้าเกินไปถึง 2-3 เดือน เดือนที่สองเดือนที่สามก็ได้รับเงินเดือนเพียงครึ่งเดือน ถ้าเกิน 3 เดือน ให้อยู่ในดุลพินิจของข้าหลวงเทศาภิบาล โดยผู้ว่าราชการเมืองจะเป็นผู้เสนอความเห็นให้ หรือถ้าหากเป็นส่วนกลาง เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยจะเป็นผู้ใช้ดุลพินิจเอง แล้วแต่กรณีว่าจะให้เงินเดือนเพียงครึ่งหนึ่งต่อไป จะปลดออกจากราชการหรืองดเงินเดือนไปจนกว่าจะหาย โดยถือหลักเกณฑ์ดังนี้

1. ถ้าเห็นว่าเป็นโรคที่เกิดขึ้น เพราะการกระทำของข้าราชการผู้นั้นเอง ก็ควรจะงดเงินเดือนจนกว่าจะหาย

2. ถ้าโรคนั้นจะหายได้ช้านานกว่า 6 เดือน ก็ควรให้โอนบัญชีออกจากตำแหน่งเสีย เมื่อหายเจ็บแล้วจึงค่อยรับราชการใหม่

จะเห็นว่าการกำหนดให้ค่าตอบแทนและการให้บำเหน็จความชอบข้าราชการนั้นโดยส่วนใหญ่เป็นการริเริ่มโดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในสมัยปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน แต่จะมีบางอย่างที่กำหนดให้มีก่อนสมัยพระองค์ แต่พระองค์ก็ได้ทรงปรับปรุงให้ดีขึ้น

---

(1) ร.ต.ท.เสถียร ลายลักษณ์กับคนอื่น (บรรณาธิการ), "ข้อบังคับลักษณะการปกครองหัวเมืองรัตนโกสินทร์ศก 116" **ประชุมกฎหมายประจำเขต** เล่ม 3 (พระนคร : โรงพิมพ์เดลิเมล์, 2478), หน้า 77—79

6.3 การให้ค่าตอบแทนและบำเหน็จความชอบในสมัยที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ถึงปัจจุบัน

6.3.1 การกำหนดเงินเดือน

(1) พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงริเริ่มจ่ายค่าตอบแทนให้แก่ข้าราชการในรูปของเงินเดือน แต่ก็ปรากฏว่าการกำหนดอัตราเงินเดือนในสมัยพระองค์ยังไม่ใคร่เป็นระเบียบเดียวกัน จนกระทั่งมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ก็ได้มีการกำหนดอัตราเงินเดือนเป็นระเบียบเดียวกัน และใช้ทุกกระทรวงเป็นครั้งแรก[1] โดยมีหลักการบัญญัติไว้เป็นมาตรา 15 ว่า "ข้าราชการพลเรือนสามัญในเวลาที่รับราชการอยู่ จะได้รับพระราชทานเงินเดือนตามอัตราที่ได้รับพระบรมราชานุญาตไว้ และตามระเบียบของกรมและกระทรวงที่รับราชการ...." โดยกำหนดอัตราเงินเดือนขั้นต่ำของชั้นราชบุรุษ ตำแหน่งรองเวร และกำหนดชั้นสูงสุดของตำแหน่งจนถึงตำแหน่งรองเสนาบดีไว้ด้วย

(2) ต่อมาได้มีการกำหนดอัตราเงินเดือนที่ค่อนข้างจะสมบูรณ์แบบ[2] โดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 ตามมาตรา 6 บัญญัติไว้ว่า "ข้าราชการพลเรือนจะได้รับพระราชทานเงินเดือนตามอัตราที่ปรากฏในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ให้เป็นหน้าที่ของกระทรวงเจ้าสังกัดที่จะทำการตกลงกับ ก.พ. กำหนดอัตราเงินเดือนขั้นต่ำและขั้นสูงของตำแหน่ง โดยคำนึงถึงคุณภาพและปริมาณแห่งราชการตำแหน่งนั้น และแจ้งให้กระทรวงการคลังทราบ และให้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงตราเป็นพระราชกฤษฎีกา" เป็นการกำหนดอัตราตามงานที่ได้รับมอบหมาย

อัตราเงินเดือนตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ได้แบ่งออกเป็นชั้น ๆ สำหรับตำแหน่งเสมียนพนักงาน ตั้งแต่ชั้น 1 เงินเดือน 20 บาท ถึงชั้น 17 เงินเดือน 80 บาท และตำแหน่งประจำแผนกขึ้นไป เริ่มตั้งแต่ชั้น 1 เงินเดือน 80 บาท ถึงชั้น 30 เงินเดือน 1,000 บาท

(3) หลังจากนั้นก็ได้มีการปรับปรุงอัตราเงินเดือนอีกหลายครั้ง เช่นพระราชบัญญัติฯ พ.ศ. 2479 พระราชบัญญัติฯ พ.ศ. 2482 และพระราชบัญญัติฯ พ.ศ. 2497 แต่ก็ไม่ได้มีความแตกต่างกันมากนัก เพียงแต่พระราชบัญญัติฯ พ.ศ. 2482 ได้เปลี่ยนเป็นการกำหนดอัตราเงินเดือนโดยคำนึงถึงตัวบุคคลประกอบกับงานที่ได้รับมอบหมาย

---

(1) ชูชาติ ประมูลผล "การกำหนดอัตราเงินเดือน", หน้า 276

(2) เรื่องเดียวกัน, หน้า 276

(4) ต่อมาได้มีการกำหนดอัตราเงินเดือนตามระดับตำแหน่งตามพระราช-บัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 โดยกำหนดบัญชีอัตราเงินเดือนไว้ 6 อัตรา ด้วยกัน คือ อัตรา ก. ข. ค. ง. จ. และ ฉ. หรือกำหนดอัตราเงินเดือนไว้เป็น 6 บัญชี ในคราวเดียวกัน เพื่อที่จะไม่ต้องแก้ไขพระราชบัญญัติหากต้องมีการปรับปรุงเงินเดือน แต่ละบัญชีอัตราเงินเดือนได้ระบุขั้นเงินเดือนขั้นต้น ขั้นสูงสุด และขั้นวิ่งสำหรับตำแหน่งระดับ 1 ถึงระดับ 11 ไว้แล้ว เมื่อค่าครองชีพเปลี่ยนแปลงไปก็เลือกใช้บัญชีอัตราใดอัตราหนึ่งที่สอดคล้องกับค่าครองชีพมากที่สุด ตัวอย่างเช่น

บัญชี ก.	เงินเดือนขั้นต้น	750 บาท	ขั้นสูงสุด	10,900 บาท
บัญชี ข.	เงินเดือนขั้นต้น	800 บาท	ขั้นสูงสุด	11,445 บาท
บัญชี ค.	เงินเดือนขั้นต้น	850 บาท	ขั้นสูงสุด	12,015 บาท
บัญชี ง.	เงินเดือนขั้นต้น	900 บาท	ขั้นสูงสุด	12,615 บาท
บัญชี จ.	เงินเดือนขั้นต้น	925 บาท	ขั้นสูงสุด	13,245 บาท
บัญชี ฉ.	เงินเดือนขั้นต้น	1,015 บาท	ขั้นสูงสุด	13,905 บาท

(5) ในปี พ.ศ. 2521 ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 โดยประกาศใช้บัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือน เป็นหมายเลข 1 หมายเลข 2 และหมายเลข 3 เพื่อให้สอดคล้องกับภาวะค่าครองชีพและได้มีการใช้บัญชีหมายเลข 1 หมายเลข 2 จนกระทั่งเปลี่ยนมาใช้บัญชีหมายเลข 3 ในปัจจุบัน

6.3.2 การเลื่อนขั้นเงินเดือน

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการวางหลักเกณฑ์การเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการไว้ แต่เมื่อได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนแล้ว ปรากฏว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับแรกที่กำหนดในเรื่องนี้คือ ฉบับปี พ.ศ. 2476 ซึ่งกำหนดให้มีการเลื่อนขั้นเงินเดือนปีละ 1 ครั้ง และการเลื่อนขั้นเงินเดือนนั้นตามปกติให้เลื่อนได้ปีละ 1 ขั้น เว้นแต่ในกรณีพิเศษจะเลื่อนขั้นเงินเดือนได้ไม่เกิน 3 ขั้น ทั้งนี้เมื่อได้รับอนุมัติจาก ก.พ.แล้ว ซึ่งเป็นการกำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ ดังนั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับต่อ ๆ มาจึงกำหนดเพียงแนวทางกว้าง ๆ ในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน ส่วนรายละเอียดในหลักเกณฑ์และวิธีการนั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดให้เป็นไปตามกฎ ก.พ.

สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการเลื่อนเงินเดือนนั้น ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2518) บัญญัติให้เป็นไปตามกฎ ก.พ.ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2519) ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือน โดยกำหนดว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ซึ่งจะได้เลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้คือ

1. ในรอบปีที่แล้วมาได้ปฏิบัติงานตามหน้าที่ของตนด้วยความสามารถและด้วย

ความอุตสาหะจนเกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ราชการ ซึ่งผู้บังคับบัญชาได้พิจารณาแล้วเห็นว่าอยู่ในเกณฑ์ที่สมควรจะได้เลื่อนขั้นเงินเดือน

2. ในรอบปีที่แล้วมาจนถึงวันออกคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนต้องไม่ถูกลงโทษทางวินัย เว้นแต่โทษภาคทัณฑ์

ในกรณีที่ข้าราชการผู้ใดอยู่ในหลักเกณฑ์ที่สมควรได้เลื่อนขั้นเงินเดือน แต่ได้ถูกงดเลื่อนขั้นเงินเดือนเพราะถูกลงโทษทางวินัยหลังรอบปีที่แล้วมาในกรณีนั้นมาแล้ว ผู้บังคับบัญชาจะเลื่อนขั้นเงินเดือนให้ก็ได้ แต่ถ้าเป็นผู้ซึ่งถูกลงโทษตัดเงินเดือน จะเลื่อนขั้นเงินเดือนได้ต่อเมื่อพ้นโทษตัดเงินเดือนแล้ว หรือถ้าเป็นผู้ซึ่งถูกลงโทษลดขั้นเงินเดือน จะเลื่อนขั้นเงินเดือนได้ต่อเมื่อได้ถูกลงโทษลดขั้นเงินเดือนมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าหกเดือน

3. ในรอบปีที่แล้วมาต้องไม่ถูกสั่งพักราชการเกินกว่าสี่เดือน

4. ในรอบปีที่แล้วมาต้องไม่มีวันลามาก โดยถือหลักเกณฑ์วันลา รวมทั้งลากิจและลาป่วยไม่เกินสี่สิบห้าวัน เว้นแต่

ก. ลาอุปสมบท หรือลาไปประกอบพิธีฮัจย์ ณ เมืองเมกกะ ประเทศซาอุดิ-อาระเบีย โดยได้รับเงินเดือนระหว่างลาตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจ่ายเงินเดือนระหว่างลาของข้าราชการพลเรือน และตุลาการ

ข. ลาคลอดบุตรไม่เกินหกสิบวัน

ค. ลาป่วยซึ่งจำเป็นต้องรักษาตัวเป็นเวลานานไม่คราวเดียว หรือหลายคราวรวมกันไม่เกินหนึ่งร้อยยี่สิบวัน หรือ

ง. ลาป่วยเพราะประสบอันตรายในขณะปฏิบัติราชการตามหน้าที่ หรือในขณะเดินทางไปหรือกลับจากปฏิบัติราชการตามหน้าที่

5. ในรอบปีที่แล้วมาต้องไม่ลาป่วยบ่อยครั้ง หรือมาทำงานสายกว่าเวลาที่ทางราชการกำหนดเนือง ๆ

6. ในรอบปีที่แล้วมาต้องไม่ขาดราชการ เว้นแต่เพราะเหตุสุดวิสัย

7. ในรอบปีที่แล้วมาได้รับบรรจุเข้ารับราชการมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าแปดเดือน

8. ในรอบปีที่แล้วมา ถ้าเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้ไปศึกษาในประเทศ หรือไปศึกษาฝึกอบรมหรือดูงาน ณ ต่างประเทศตามระเบียบว่าด้วยการให้ข้าราชการไปศึกษา ฝึกอบรม และดูงาน ณ ต่างประเทศ ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการในรอบปีที่แล้วมาเป็นเวลาไม่น้อยกว่าแปดเดือน

นอกจากนี้กฎ ก.พ.ฉบับดังกล่าวยังได้กำหนดรวมถึงข้าราชการพลเรือนผู้ซึ่งจะได้เลื่อนเงินเดือนประจำปีเกินกว่าหนึ่งขั้น โดยนอกจากกำหนดให้อยู่ในหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ประการใดประการหนึ่ง ดังต่อไปนี้ด้วย คือ

1. ปฏิบัติงานตามหน้าที่ได้ผลดีเด่นจนถือเป็นตัวอย่างที่ดีได้
2. ปฏิบัติงานตามหน้าที่ที่มีการต่อสู้หรือที่ต้องเสี่ยงอันตรายเป็นกรณีพิเศษ
3. ปฏิบัติงานเกินกว่าตำแหน่งหน้าที่จนเกิดประโยชน์ต่อทางราชการเป็นพิเศษและปฏิบัติงานในตำแหน่งหน้าที่ของตนเป็นผลดีด้วย
4. ปฏิบัติงานโดยมีความคิดริเริ่มในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือได้ค้นคว้าหรือประดิษฐ์สิ่งใดสิ่งหนึ่งซึ่งเป็นประโยชน์ต่อทางราชการเป็นพิเศษ และทางราชการได้ดำเนินการตามความคิดริเริ่ม หรือได้รับรองให้ใช้การค้นคว้า หรือสิ่งประดิษฐ์นั้น
5. ปฏิบัติงานตามหน้าที่ด้วยความตรากตรำเหน็ดเหนื่อยเป็นพิเศษ และงานนั้นได้ผลดียิ่ง
6. ปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายให้กระทำกิจการอย่างหนึ่งอย่างใด จนสำเร็จเป็นผลดียิ่งแก่ประเทศชาติ

6.3.3 บรรดาศักดิ์

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงวางหลักเกณฑ์และประเภทของบรรดาศักดิ์ออกเป็น 2 ชั้น คือ ชั้นประทวน และชั้นสัญญาบัตร

ต่อมาในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว หลังจากได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ได้มีการกำหนดให้ใช้ยศ โดยแบ่งออกเป็นยศชั้นสัญญาบัตร และชั้นราชบุรุษ ตัวอย่างเช่น

สัญญาบัตร

มหาอำมาตย์เอก
มหาอำมาตย์โท
มหาอำมาตย์ตรี
อำมาตย์เอก
อำมาตย์โท
อำมาตย์ตรี
รองอำมาตย์เอก
รองอำมาตย์โท
รองอำมาตย์ตรี

ชั้นราชบุรุษ

ราชบุรุษ

ส่วนบรรดาศักดิ์ แม้จะยังมีอยู่ แต่ได้ลดความสำคัญลงไป

ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ฉบับ 2479 ก็ได้ยกเลิกแบบเดิม แต่ให้ใช้ชั้นแทน เช่น จัตวา ตรี โท และเอก เป็นต้น

จนกระทั่งเมื่อประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 (ฉบับปัจจุบัน) ก็ได้มีการนำระดับตำแหน่งมาใช้แทนชั้นยศ โดยแบ่งออกเป็น 11 ระดับ

6.3.4 เครื่องราชอิสริยาภรณ์

พระราชบัญญัติเครื่องราชอิสริยาภรณ์ช้างเผือก ร.ศ. 128 และพระราชบัญญัติเครื่องราชอิสริยาภรณ์มงกุฎสยาม ร.ศ. 128 ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราขึ้น เป็นพระราชบัญญัติที่ใช้ต่อกันมาจนถึงปี พ.ศ. 2484 จึงได้มีการแก้ไขและใช้กันมาจนถึงปัจจุบัน[1] คือ

1. พระราชบัญญัติเครื่องราชอิสริยาภรณ์อันเป็นที่เชิดชูยิ่งช้างเผือก พ.ศ. 2484 ได้แบ่งออกเป็น 8 ชั้น คือ

ชั้นสูงสุด	มหาปรมาภรณ์ช้างเผือก	อักษรย่อ ม.ป.ช.
ชั้นที่ 1	ประถมาภรณ์ช้างเผือก	อักษรย่อ ป.ช.
ชั้นที่ 2	ทวีติยาภรณ์ช้างเผือก	อักษรย่อ ต.ช.
ชั้นที่ 3	ตริตาภรณ์ช้างเผือก	อักษรย่อ ต.ช.
ชั้นที่ 4	จัตุรถาภรณ์ช้างเผือก	อักษรย่อ จ.ช.
ชั้นที่ 5	เบญจมาภรณ์ช้างเผือก	อักษรย่อ บ.ช.
ชั้นที่ 6	เหรียญทองช้างเผือก	อักษรย่อ ร.ท.ช.
ชั้นที่ 7	เหรียญเงินช้างเผือก	อักษรย่อ ร.ง.ช.

2. พระราชบัญญัติเครื่องราชอิสริยาภรณ์อันมีเกียรติยศยิ่งมงกุฎไทย พ.ศ. 2484 ได้แบ่งออกเป็น 8 ชั้น คือ

ชั้นสูงสุด	มหาวชิรมงกุฎ	อักษรย่อ ม.ว.ม.
ชั้นที่ 1	ประถมาภรณ์มงกุฎไทย	อักษรย่อ ป.ม.
ชั้นที่ 2	ทวีติยาภรณ์มงกุฎไทย	อักษรย่อ ท.ม.
ชั้นที่ 3	ตริตาภรณ์มงกุฎไทย	อักษรย่อ ต.ม.

---

(1) สุวรรณ ดาราวงษ์, "เครื่องราชอิสริยาภรณ์ฯ" หน้า 47—55

ชั้นที่ 4 จัตุรถาภรณ์มงกุฎไทย อักษรย่อ จ.ม.
ชั้นที่ 5 เบญจมาภรณ์มงกุฎไทย อักษรย่อ บ.ม.
ชั้นที่ 6 เหรียญทองมงกุฎไทย อักษรย่อ ร.ท.ม.
ชั้นที่ 7 เหรียญมงกุฎไทย อักษรย่อ ร.ง.ม.

สำหรับผู้ที่จะได้รับการพิจารณาขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ จะต้องมีคุณสมบัติดังนี้ คือ

1. เป็นผู้ปฏิบัติงานของประเทศชาติด้วยความอุตสาหะ ซื่อสัตย์ สุจริต และเอาใจใส่ต่อหน้าที่เป็นอย่างยิ่ง
2. เป็นผู้มีความสามารถปฏิบัติราชการเจริญก้าวหน้า
3. เป็นผู้ประพฤติและปฏิบัติตนตามกฎหมาย
4. เป็นผู้กระทำความดีความชอบเป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติ ประชาชน
5. ต้องมีเวลารับราชการติดต่อกันแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปีบริบูรณ์ นับแต่วันที่เริ่มเข้ารับราชการ จนถึงวันก่อนพระราชพิธีเฉลิมพระชนม์พรรษา ของปีที่ขอพระราชทาน 60 วัน

การขอพระราชทานตามเกณฑ์ปกติ ให้เป็นไปตามฐานะของข้าราชการ ดังต่อไปนี้

ข้าราชการ	เครื่องราชอิสริยาภรณ์ ที่พึงขอพระราชทาน
ชั้นจัตวา อันดับ 1	ร.ง.ม.
ชั้นจัตวา อันดับ 2	ร.ง.ช.
ชั้นจัตวา อันดับ 3	ร.ท.ม.
ชั้นจัตวา อันดับ 4	ร.ท.ช.
ชั้นตรี	บ.ม. หรือ บ.ช.
ชั้นโท	จ.ม. หรือ จ.ช.
ชั้นเอก	ต.ม. หรือ ต.ช.
ชั้นพิเศษ	ท.ม. หรือ ท.ช.

6.3.5 เหรียญดุษฎีมาลา เข็มศิลปวิทยา

เหรียญดุษฎีมาลา เข็มศิลปวิทยา ได้มีการพระราชทานมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2425 ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น ต่อมาได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขต่าง ๆ ในการพระราชทานเหรียญดุษฎีมาลาเข็มศิลปวิทยา ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยพระราชบัญญัติเหรียญดุษฎีมาลา เข็มศิลปวิทยา พ.ศ. 2484 ซึ่งมีผลใช้บังคับมาจนถึง

ปัจจุบัน โดยในปัจจุบันได้ยึดถือหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่สำนักงาน ก.พ.ได้แก้ไขจัดทำเป็นระเบียบเสนอคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม 2521 โดยกำหนดว่าผู้ที่จะได้รับการพระราชทานเหรียญดุษฎีมาลาฯ จะต้องมีผลงานประการใดประการหนึ่งดังนี้ คือ

1. คิดค้นความรู้ ระบบ กรรมวิธี หรือประดิษฐ์สิ่งใหม่เป็นผลสำเร็จ
2. ปรับปรุงความรู้ ระบบ กรรมวิธี หรือสิ่งประดิษฐ์ให้ดีขึ้นกว่าเดิมเป็นอันมาก
3. ได้แสดงให้เป็นที่ปรากฏว่ามีฝีมือและชื่อเสียงยอดเยี่ยมในทางศิลปวิทยา

ทั้งนี้ ผลงานดังกล่าวจะต้องแสดงให้ประจักษ์เป็นพิเศษว่า "เป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อประเทศชาติ"

6.3.6 เบี้ยกันดาร

เบี้ยกันดารที่ทางราชการมอบให้ข้าราชการที่ไปปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาคที่กันดารนั้น ได้ริเริ่มในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งในปัจจุบันนี้ก็ยังมีการให้เบี้ยกันดารอยู่ แต่ได้กำหนดรายละเอียดไว้มากกว่าในสมัยพระองค์มาก[1] เช่น ข้าราชการและลูกจ้างที่จะได้รับเบี้ยกันดารจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้างจากเงินงบประมาณ รายจ่ายหมวดเงินเดือนหรือหมวดค่าจ้างประจำของกระทรวง ทบวง กรม และได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งและปฏิบัติราชการประจำอยู่ในท้องที่กันดารหรือในโรงเรียนที่กันดาร หรือได้รับคำสั่งให้ปฏิบัติราชการในลักษณะประจำตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนดอยู่ในท้องที่กันดาร หรือในโรงเรียนที่กันดาร โดยให้มีสิทธิได้รับเบี้ยกันดารในอัตราร้อยละ 10 ของเงินเดือน หรือค่าจ้างรายเดือนที่ได้รับจริง แต่ไม่น้อยกว่าเดือนละ 200 บาท ทั้งนี้ ได้กำหนดลักษณะของท้องที่กันดารไว้ดังนี้ คือ

1. มีทางคมนาคมไม่สะดวก
2. ไม่มีรถยนต์ หรือเรือยนต์ไปมาได้ตลอดปี
3. มีโรคภัยไข้เจ็บชุกชุม

6.3.7 ค่าเช่าบ้าน

หลังจากที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้กำหนดให้ข้าราชการมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านพักแล้ว ต่อมา พ.ศ. 2483 ในสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว-อานันทมหิดล ก็ได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบค่าเช่าบ้านข้าราชการที่สำคัญฉบับหนึ่ง โดยกำหนดคุณสมบัติข้าราชการที่ไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้าน ดังนี้คือ

1. ข้าราชการซึ่งรับราชการประจำในเขตอำเภอหรือกิ่งอำเภอชั้นใน
2. ข้าราชการซึ่งทางราชการจัดที่พักให้อยู่แล้ว

---

(1) พระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการกับเบี้ยกันดาร พ.ศ. 2524

3. ข้าราชการซึ่งเริ่มเข้ารับราชการในท้องที่อำเภอหรือกิ่งอำเภอใด และยังคงรับราชการอยู่ในท้องที่นั้น

4. ข้าราชการซึ่งทางราชการสั่งให้ไปรับราชการประจำในเขตอำเภอหรือกิ่งอำเภอที่ข้าราชการผู้นั้นเริ่มเข้ารับราชการหรือกลับเข้ารับราชการใหม่

5. ข้าราชการซึ่งมีเคหสถานของตนเอง หรือของบิดาหรือมารดา หรือบุตรหรือสามี หรือภริยาที่พออาศัยอยู่ร่วมกันได้

6. ข้าราชการวิสามัญซึ่งทางราชการแต่งตั้งเข้ารับราชการเป็นการชั่วคราว เว้นแต่ในกรณีที่มีการแต่งตั้งนั้นต้องการบุคคลที่มีคุณวุฒิพิเศษ และกระทรวงการคลังเห็นสมควรให้ได้รับค่าเช่าบ้าน

สำหรับอัตราค่าเช่าบ้านตามบัญชีท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ ได้แบ่งออกเป็นระดับของเงินเดือนดังนี้ เช่น ข้าราชการผู้ได้รับเงินเดือน 750 บาท จะได้รับค่าเช่าบ้านไม่เกินเดือนละ 119 บาท หรือข้าราชการผู้ได้รับเงินเดือนเดือนละ 10,900 บาท จะได้รับค่าเช่าบ้านไม่เกินเดือนละ 2,786 บาท เป็นต้น

ครั้นต่อมาอัตราค่าเช่าบ้านที่กำหนดตามพระราชกฤษฎีกาฯ 2483 นี้ ได้รับการแก้ไขให้เพิ่มสูงขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาฯ ฉบับต่อ ๆ มาเช่น ฉบับ พ.ศ. 2502, 2511, 2516 และ 2517 ทั้งนี้เพราะการกำหนดอัตราค่าเช่าบ้านได้อาศัยอัตราเงินเดือนของข้าราชการเป็นเกณฑ์คำนวณ เมื่อมีการปรับปรุงอัตราเงินเดือนใหม่ก็ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอัตราค่าเช่าบ้านด้วย

ปัจจุบันได้ประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ 2522 ซึ่งเป็นฉบับล่าสุด โดยกำหนดให้ข้าราชการมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านในลักษณะแบบเหมาจ่ายตามบัญชีอัตราค่าเช่าบ้านข้าราชการท้ายพระราชกฤษฎีกาฯ นี้ เว้นแต่ผู้นั้น

1. เป็นผู้ซึ่งทางราชการได้จัดที่พักอาศัยให้อยู่แล้ว

2. เป็นผู้ซึ่งเริ่มเข้ารับราชการครั้งแรก หรือกลับเข้ารับราชการใหม่ในท้องที่ใดและยังคงรับราชการประจำอยู่ในท้องที่นั้น

3. เป็นผู้ซึ่งทางราชการแต่งตั้งให้กลับไปรับราชการประจำในท้องที่ที่ผู้นั้นเริ่มเข้ารับราชการครั้งแรก หรือท้องที่ที่ผู้นั้นกลับเข้ารับราชการใหม่ หลังจากได้รับแต่งตั้งให้ไปรับราชการประจำในท้องที่อื่นเป็นระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี ติดต่อกัน

4. เป็นผู้ซึ่งอยู่ในระหว่างถูกพักราชการ หรือสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน

5. เป็นข้าราชการวิสามัญ

6. ผู้ซึ่งมีสามีหรือภริยาเป็นข้าราชการซึ่งมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้าน เป็นข้าราชการกรุงเทพมหานคร พนักงานท้องถิ่น หรือพนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านตามกฎหมาย ถ้าสามีหรือภริยาของผู้นั้นได้ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน หรือทางการได้จัดที่พักอาศัยให้อยู่แล้วในท้องที่เดียวกัน

ทั้งนี้ได้กำหนดบัญชีอัตราค่าเช่าบ้านข้าราชการประกอบท้ายพระราชกฤษฎีกา ดังตัวอย่างดังนี้ คือ

ข้าราชการรับเงินเดือน 900 บาท จะได้รับค่าเช่าบ้านไม่เกินเดือนละ 180 บาท

ข้าราชการรับเงินเดือน 11,140 บาท จะได้รับค่าเช่าบ้านไม่เกินเดือนละ 2,790 บาท

แม้ว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้บังคับใช้ ตั้งแต่ 1 ตุลาคม 2522 แต่ก็มีบทบัญญัติบางประการที่อาจก่อให้เกิดผลที่ไม่ตรงตามเจตนารมย์ของทางราชการ และเนื่องจากรัฐบาลยังมีภาระหนักเกี่ยวกับเงินงบประมาณแผ่นดิน จึงได้ขยายการบังคับใช้ออกไปอีก

6.3.8 บำเหน็จบำนาญ

บำเหน็จบำนาญข้าราชการได้มีการพระราชทานมาตั้งแต่สมัยปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยทรงให้ตราพระราชบัญญัติเบี้ยบำนาญเมื่อ ร.ศ. 120

ปัจจุบันการที่ข้าราชการจะได้รับบำเหน็จบำนาญให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 โดยข้าราชการที่พ้นออกจากราชการจะมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญก็ต่อเมื่อพ้นออกจากราชการด้วยสาเหตุใดสาเหตุหนึ่งใน 4 สาเหตุ ดังนี้คือ

1. **เหตุทดแทน** หมายถึงข้าราชการที่ทางราชการให้ออกเพราะยุบหรือเลิกตำแหน่งให้ออกโดยไม่มีความผิด ออกตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ หรือทหารกองหนุนออกจากเบี้ยหวัด

2. **เหตุทุพพลภาพ** หมายถึงเหตุที่ข้าราชการลาออก หรือทางราชการสั่งให้ออกเพราะข้าราชการผู้นั้นป่วยเจ็บทุพพลภาพ ซึ่งแพทย์รับรองว่าไม่สามารถปฏิบัติราชการในตำแหน่งหน้าที่ที่ปฏิบัติอยู่นั้นต่อไปได้

3. **เหตุสูงอายุ** หมายถึงข้าราชการที่พ้นจากราชการเมื่อสิ้นปีงบประมาณที่มีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ หรือข้าราชการที่มีอายุครบ 50 ปีบริบูรณ์ แล้วลาออก

4. **เหตุรับราชการมานาน** หมายถึงข้าราชการซึ่งมีเวลาราชการ สำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญครบ 30 ปีบริบูรณ์ แล้วทางราชการสั่งให้ออก หรือข้าราชการซึ่งลาออกและมีเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญครบ 25 ปีบริบูรณ์แล้ว

ผู้ซึ่งพ้นจากราชการและเข้าเหตุใดเหตุหนึ่งใน 4 เหตุนี้ ถ้าผู้ใดมีเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญ ตั้งแต่ 1 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป แต่ไม่ถึง 10 ปีบริบูรณ์มีสิทธิได้บำเหน็จ ถ้าตั้งแต่ 10 ปีบริบูรณ์ขึ้นไปมีสิทธิได้บำนาญ ผู้มีสิทธิได้บำนาญอาจเปลี่ยนเป็นรับบำเหน็จได้ โดยมีเกณฑ์คำนวณ ดังนี้คือ

1. การคำนวณบำเหน็จให้ตั้งเงินเดือนเดือนสุดท้ายคูณด้วยจำนวนปีเวลาราชการ

2. การคำนวณบำนาญ ให้ตั้งเงินเดือนเดือนสุดท้ายคูณด้วยจำนวนปีเวลาราชการดังนี้คือ

ก. สำหรับทหารและตำรวจให้แบ่งห้าสิบส่วนคูณด้วยจำนวนปีเวลาราชการ

ข. สำหรับข้าราชการพลเรือนที่รับราชการไม่น้อยกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์ ให้แบ่งเป็นห้าสิบส่วนคูณด้วยจำนวนปีเวลาราชการ

ค. สำหรับข้าราชการพลเรือน นอกจากที่กล่าวใน ก. และ ข. ให้แบ่งเป็นห้าสิบห้าส่วนคูณด้วยจำนวนปีเวลาราชการ

6.3.9 การลา

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ข้าราชการมีสิทธิลาได้ 2 ประเภท[1] คือ ลาเพื่อกิจธุระ และลาป่วย

ปัจจุบันการลาของข้าราชการยึดถือตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ. 2520 ซึ่งแบ่งออกเป็น 8 ประเภท คือ

1. ลาป่วย
2. การลาคลอดบุตร
3. การลากิจส่วนตัว
4. การลาพักผ่อนประจำปี
5. การลาอุปสมบท หรือลาไปประกอบพิธีฮัจย์
6. การลาเข้ารับการระดมพล เข้ารับการฝึกวิชาทหาร หรือเข้ารับการทดลองความพร้อม หรือเข้ารับการตรวจเลือกเพื่อเข้ารับราชการทหาร
7. การลาไปศึกษา ฝึกอบรม ดูงาน หรือปฏิบัติงานวิจัย
8. การลาไปต่างประเทศ

ประเภทของการลาตามระเบียบฯ ว่าด้วยการลา พ.ศ. 2520 นั้น มีเพิ่มขึ้นจากระเบียบการลาของข้าราชการพลเรือน และข้าราชการตุลาการ พ.ศ. 2500 โดยในระเบียบการลาฯ พ.ศ. 2500 มีเพียง 5 ประเภท คือลาป่วย ลากิจส่วนตัวและลาพักผ่อน การลาอุปสมบท การลาเข้าระดมราชการทหาร และการลาไปต่างประเทศ นอกจากนี้จำนวนวันลา เช่น ลาป่วย ลากิจส่วนตัวและลาพักผ่อนของข้าราชการแต่ละระดับ ผู้มีอำนาจอนุมัติให้ข้าราชการแต่ละระดับลาได้ไม่เท่ากัน ดังตัวอย่างต่อไปนี้คือ

การลาตามระเบียบการลาของข้าราชการฯ พ.ศ. 2500

ผู้มีอำนาจอนุญาต	ผู้ลา	กำหนดวันอนุญาตได้ครั้งหนึ่งไม่เกิน		
		ลาป่วย	ลากิจส่วนตัว	ลาพักผ่อน
นายกรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นรัฐมนตรีเจ้าสังกัด	ทุกตำแหน่ง	ตามที่เห็นสมควร	ตามที่เห็นสมควร	ตามที่เห็นสมควร
ปลัดกระทรวง หรือปลัดทบวง	1. รองปลัดกระทรวง รองปลัดทบวง	30	30	20
	2. เสมียนพนักงาน	120	45	30
อธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า	1. รองอธิบดี	15	15	10
	2. เสมียนพนักงาน	60	30	15
หัวหน้าส่วนราชการที่ต่ำกว่าหัวหน้าแผนก	1. ประจำแผนก	7	3	—
	2. เสมียนพนักงาน	7	3	—

แต่ตามระเบียบฯ ว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ. 2520 ข้าราชการจะลากี่วันก็ได้ตามที่มีอำนาจอนุญาตจะเห็นสมควร ยกเว้นลาพักผ่อนประจำปีซึ่งกำหนดไว้แน่นอน 10 วัน แต่ทั้งนี้ยังมีเงื่อนไขเกี่ยวกับการรับเงินเดือน (ตามพระราชกฤษฎีกาการจ่ายเงินเดือนสิ้นปีบำเหน็จบำนาญ พ.ศ. 2522) และการเลื่อนขั้นเงินเดือนตามกฎ ก.พ.ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2519) ดังนี้คือ

1. การลาป่วย ข้าราชการมีสิทธิลาป่วยโดยได้รับเงินเดือนได้ไม่เกิน 60 วัน แต่อธิบดีอาจอนุญาตให้รับเงินเดือนต่อไปอีกได้ไม่เกิน 60 วัน ส่วนข้าราชการที่ลาป่วยมีสิทธิได้เลื่อนขั้นเงินเดือน มีกรณีดังนี้คือ ลาป่วยธรรมดาและลากิจไม่เกิน 45 วัน ลาป่วยจำเป็นไม่เกิน 120 วัน แต่หากประสบอันตรายขณะปฏิบัติหน้าที่ราชการจะไม่กำหนดเวลาไว้

การลาป่วยตั้งแต่ 30 วันขึ้นไป ต้องมีใบรับรองแพทย์ด้วย แต่ผู้บังคับบัญชาอาจสั่งให้มีใบตรวจของแพทย์ หรือให้แพทย์ตรวจได้แม้จะลาป่วยไม่ถึง 30 วัน

2. การลาคลอดบุตร ข้าราชการมีสิทธิลาคลอดบุตรโดยได้รับเงินเดือนและเลื่อนขั้นเงินเดือน ได้ไม่เกิน 60 วัน

3. การลากิจส่วนตัว และลาไปต่างประเทศ ข้าราชการมีสิทธิลากิจส่วนตัวและลาไปต่างประเทศโดยได้รับเงินเดือน 45 วัน (ปีเริ่มรับราชการไม่เกิน 15 วัน) และลาโดยได้เลื่อนขั้นเงินเดือน 45 วัน (ซึ่งรวมทั้งลาป่วยและลากิจด้วย)

4. การลาอุปสมบทหรือลาไปประกอบพิธีฮัจย์ ข้าราชการมีสิทธิลาโดยได้รับเงินเดือนและได้เลื่อนขั้นเงินเดือนไม่เกิน 120 วัน ทั้งนี้ ต้องเป็นกรณียังไม่เคยอุปสมบทหรือไปประกอบพิธีฮัจย์ (ปีเริ่มรับราชการไม่ได้รับเงินเดือน)

5. การลาเข้าระดมพล ฯลฯ ข้าราชการจะได้รับเงินเดือนและเลื่อนขั้นเงินเดือนได้ตลอดเวลาที่ถูกเกณฑ์

6. การลาไปศึกษา ฝึกอบรม ดูงาน ข้าราชการมีสิทธิลาโดยได้รับเงินเดือนได้ไม่เกิน 4 ปี ต่อได้รวมแล้วไม่เกิน 6 ปี ส่วนการลาโดยได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือน จะลาได้ไม่เกิน 4 เดือน

6.3.10 เงินช่วยค่าครองชีพ

สำหรับเงินช่วยเหลือค่าครองชีพ ได้มีวิวัฒนาการเกี่ยวกับการให้เงินช่วยเหลือข้าราชการนอกเหนือจากเงินเดือนเป็น 2 ระยะ คือ

1. ระยะก่อนใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518
2. ระยะที่ใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518

1. ระยะก่อนใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 เงินที่ให้ช่วยเหลือข้าราชการเรียกว่า "เงินเพิ่มพิเศษช่วยเหลือข้าราชการ" ได้เริ่มจ่ายตั้งแต่ปี พ.ศ. 2486 โดยรัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงคราม ทั้งนี้ ได้มีการวิวัฒนาการมาตามลำดับดังนี้คือ

(1) วันที่ 1 สิงหาคม 2486 รัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้จ่ายเงินเพิ่มพิเศษเฉพาะข้าราชการชั้นผู้น้อย คือผู้ที่ได้เงินเดือนต่ำกว่า 50 บาท ให้เพิ่มคนละ 4 บาท

(2) วันที่ 1 มิถุนายน 2486 รัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้เปลี่ยนเกณฑ์จ่ายใหม่ เช่น ข้าราชการที่มีเงินเดือน 50 บาทลงไป เป็นโสดให้ 5 บาท มีครอบครัว 10 บาท เป็นต้น

(3) วันที่ 1 กันยายน 2487 รัฐบาล นายควง อภัยวงศ์ ได้เปลี่ยนเกณฑ์จ่ายใหม่ เช่น ข้าราชการเงินเดือน 20 บาทลงมา ให้เท่าตัว เป็นต้น

(4) วันที่ 1 พฤษภาคม 2488 รัฐบาล นายควง อภัยวงศ์ ก็ได้ปรับปรุงการจ่ายใหม่อีก เช่น ข้าราชการเงินเดือน 20 บาท เพิ่มให้ 2 เท่าตัว เป็น 3 เท่า เป็นต้น

(5) เดือนมกราคม 2489 รัฐบาล หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช ได้เปลี่ยนแปลงการจ่ายใหม่อีกครั้ง ตัวอย่างเช่น ข้าราชการเงินเดือน 20 บาทลงมา เพิ่มให้ 4 เท่าตัวเป็น 5 เท่า เป็นต้น

(6) วันที่ 1 เมษายน 2489 สมัยรัฐบาล นายปรีดี พนมยงค์ ก็ได้ปรับปรุงเกณฑ์การจ่ายใหม่อีก ตัวอย่างเช่น ข้าราชการเงินเดือน 20 บาทลงมา เพิ่มให้ 6 เท่าตัว เป็น 7 เท่า

(7) วันที่ 1 มกราคม 2490 รัฐบาล หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ ได้เปลี่ยนเกณฑ์จ่ายเงินเพิ่มใหม่ ดังตัวอย่างดังนี้คือ ข้าราชการเงินเดือน 20 บาทลงมา ให้ 7 เท่าตัว เป็น 8 เท่า เป็นต้น

(8) ต่อมาเดือนมีนาคม 2492 รัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้เพิ่มเติมเกณฑ์คิดสำหรับอัตราเงินเดือนใหม่ เช่น เงินเดือนข้าราชการ 95 บาท จะเพิ่มให้อีก 175% ของเงินเดือน เป็นต้น

(9) หลังจากนั้นก็ได้มีการปรับปรุงเกณฑ์อัตราเงินเดือนอยู่อีกหลายครั้งจนกระทั่งวันที่ 1 พฤศจิกายน 2502 ในสมัย จอมพลสฤษฎ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้วางระเบียบให้รวมเงินเดือนข้าราชการกับเงินเพิ่มพิเศษช่วยเหลือข้าราชการเข้าด้วยกันดังนี้คือ ชั้นจัตวาได้รับตั้งแต่ 450 บาท ถึง 900 บาท

(10) วันที่ 1 ตุลาคม 2510 จอมพลถนอม กิตติขจร ได้พิจารณาปรับปรุงอัตราเงินเดือนข้าราชการใหม่ โดยให้เพิ่มจากเดิม ดังตัวอย่างต่อไปนี้คือ ข้าราชการชั้นจัตวาได้รับตั้งแต่ 540 บาท ถึง 1,300 บาท

2. ระยะที่ใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518

หลังจากรัฐบาลได้ให้เงินเพิ่มพิเศษช่วยเหลือข้าราชการในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม และเมื่อมาถึงสมัย จอมพลสฤษฎ์ ธนะรัชต์ ได้นำไปคิดรวมกับเงินเดือนแล้ว ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ก็ได้กำหนดให้ข้าราชการได้รับเงินเพิ่มพิเศษช่วยเหลือข้าราชการอีก แต่เรียกอีกแบบหนึ่งว่า "เงินช่วยค่าครองชีพ" โดยให้ข้าราชการได้รับเงินช่วยค่าครองชีพชั่วคราวตามภาวะเศรษฐกิจ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ซึ่งพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับเงินช่วยค่าครองชีพชั่วคราวที่ใช้ในปัจจุบัน คือ ฉบับ พ.ศ. 2521 กำหนดให้ข้าราชการและลูกจ้างที่ได้รับเงินเดือน 1,080 บาท – 1,785 บาท ได้รับเงินช่วยค่าครองชีพเดือนละ 270 บาท และผู้ที่ได้รับเงินเดือน 1,785 บาท – 4,685 บาท ได้รับเดือนละ 200 บาท

6.3.11 เงินช่วยเหลือบุตร

พระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการช่วยเหลือบุตร พ.ศ. 2521 กำหนดให้มีเงินช่วยเหลือบุตรข้าราชการที่ชอบด้วยกฎหมาย โดยไม่รวมบุตรบุญธรรมและบุตรซึ่งบิดามารดาได้ยกให้ผู้อื่นไปแล้ว และมีอายุไม่เกิน 18 ปีบริบูรณ์ ซึ่งไม่บรรลุนิติภาวะ

โดยการสมรสและไม่เป็นผู้รับเงินเพิ่มพิเศษสำหรับบุตรคนนั้นอยู่แล้ว ตามระเบียบว่าด้วยการจ่ายเงินเพิ่มพิเศษสำหรับข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหน้าที่ประจำอยู่ในต่างประเทศ มีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือบุตรเป็นรายเดือนสำหรับบุตรคนที่หนึ่งถึงคนที่สาม โดยให้ได้รับเดือนละห้าสิบบาทต่อบุตรหนึ่งคน

6.3.12 เงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตร

การให้เงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรได้เริ่มตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2490 โดยรัฐบาลออกค่าเล่าเรียนให้แก่บุตรข้าราชการที่เล่าเรียนในชั้นประถมและมัธยมศึกษา คือ โรงเรียนรัฐบาลไม่ต้องเสียค่าเล่าเรียน โรงเรียนเอกชนออกให้ครึ่งหนึ่ง

แต่ในปัจจุบัน ข้าราชการ ลูกจ้างประจำก็ยังมีสิทธิเบิกสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรตั้งแต่คนที่หนึ่งถึงคนที่สาม โดยข้าราชการและลูกจ้างประจำจ่ายเงินไปก่อน และนำหลักฐานขอเบิกเงินจากทางราชการตามหลักเกณฑ์ ประเภท และอัตรา ดังนี้คือ

1. บุตรที่ศึกษาในสถานศึกษาของทางราชการในหลักสูตรระดับไม่สูงกว่าอนุปริญญาหรือเทียบเท่า และหลักสูตรนั้นแยกต่างหากจากหลักสูตรปริญญาตรี ให้ได้รับเงินบำรุงการศึกษาเต็มจำนวนที่ได้จ่ายไปจริง แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินประเภทและอัตราที่กระทรวงการคลังกำหนด

2. บุตรที่ศึกษาในสถานศึกษาของเอกชนในหลักสูตรระดับไม่สูงกว่ามัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่า ให้ได้รับเงินค่าเล่าเรียนเต็มจำนวนที่ได้จ่ายไปจริง แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินประเภทและอัตราที่กระทรวงการคลังกำหนด

3. บุตรที่ศึกษาในสถานศึกษาของเอกชนในหลักสูตรระดับสูงกว่ามัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่า แต่ไม่สูงกว่าอนุปริญญาหรือเทียบเท่า และหลักสูตรนั้นแยกต่างหากจากหลักสูตรปริญญาตรี ให้ได้รับเงินค่าเล่าเรียนตามประเภทและอัตราที่กระทรวงการคลังกำหนด แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินครึ่งหนึ่งของจำนวนที่ได้จ่ายไปจริง

6.3.13 ค่ารักษาพยาบาล

ข้าราชการ คู่สมรส บิดามารดา และบุตรที่ชอบด้วยกฎหมาย (ไม่รวมบุตรบุญธรรม) ซึ่งยังไม่บรรลุนิติภาวะ มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือเกี่ยวกับค่ารักษาพยาบาลตามหลักเกณฑ์ดังนี้คือ

1. **สถานพยาบาลของทางราชการ** ข้าราชการหรือลูกจ้างประจำจะได้รับการช่วยเหลือค่ารักษาพยาบาลจากทางราชการเต็มจำนวน ทั้งประเภทคนไข้ในและคนไข้นอก

2. **สถานพยาบาลของเอกชน** ตามรายชื่อที่กระทรวงสาธารณสุขแจ้งเบิกเงินได้แต่เฉพาะประเภทคนไข้ใน และเบิกได้เพียงครึ่งจำนวนที่ได้จ่ายไปจริง แต่ไม่เกินสามพัน

บาท สำหรับระยะเวลาภายในสามสิบวัน ในกรณีที่เข้ารับการรักษาพยาบาลเกินสามสิบวัน ให้เบิกได้ครึ่งหนึ่งของจำนวนที่ได้จ่ายไปจริง แต่ไม่เกินวันละหนึ่งร้อยบาท

สำหรับค่าห้องและค่าอาหาร ของสถานพยาบาลของทางราชการ และเอกชน เบิกได้เท่าที่จ่ายจริง แต่ไม่เกินวันละ 150 บาท

6.3.14 ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ

แบ่งออกเป็นการเดินทางไปราชการในราชอาณาจักร และการเดินทางไปต่างประเทศ

1. **การเดินทางไปราชการในราชอาณาจักร** ข้าราชการหรือลูกจ้างมีสิทธิเบิกค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับเบี้ยเลี้ยงเดินทาง ค่าเช่าที่พัก ค่ายานพาหนะ ซึ่งรวมถึงค่าเช่ายานพาหนะ ค่าระวางบรรทุก ค่าจ้างคนหาบหาม ค่าน้ำมันสำหรับรถยนต์เพื่อเดินทางและอื่น ๆ ทำนองเดียวกันด้วย ค่าขนย้ายสิ่งของส่วนตัว และค่าใช้จ่ายอื่นที่จำเป็นต้องจ่ายเนื่องในการเดินทางไปราชการ

2. **การเดินทางไปราชการต่างประเทศ** ข้าราชการหรือลูกจ้างที่เดินทางไปราชการต่างประเทศ จะมีสิทธิเบิกค่าเบี้ยเลี้ยงเดินทางและค่าเช่าที่พัก ค่าเครื่องแต่งตัว ค่าพาหนะ ค่ารับรอง และค่าใช้จ่ายเบ็ดเตล็ด

ทั้งนี้ ข้าราชการหรือลูกจ้างแต่ละระดับมีสิทธิเบิกค่าใช้จ่ายไม่เท่าเทียมกัน ตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ พ.ศ. 2518

6.3.15 ค่าอาหารทำการนอกเวลา

ข้าราชการและลูกจ้างประจำที่ได้รับอนุมัติให้ปฏิบัติราชการนอกเวลาปกติ ซึ่งจะต้องจ่ายค่าอาหารทำการนอกเวลาตามระเบียบว่าด้วยการจ่ายเงินค่าอาหารทำการนอกเวลา พ.ศ. 2519 จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังนี้คือ

1. เป็นงานที่มีความจำเป็นต้องปฏิบัติโดยเร่งด่วนเป็นพิเศษ ซึ่งถ้าไม่ปฏิบัตินอกเวลาราชการตามปกติจะเกิดผลเสียหายแก่ราชการ และเป็นงานในหน้าที่ที่ข้าราชการผู้นั้นปฏิบัติอยู่ในเวลาราชการตามปกติ หรือมีความสามารถเหมาะสมที่จะปฏิบัติงานนั้นได้ หรือ

2. เป็นการรับรองชาวต่างประเทศ ซึ่งข้าราชการนั้นจะต้องเป็นเจ้าหน้าที่ด้วย

สำหรับการจ่ายเงินค่าอาหารทำการนอกเวลา ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และอัตราดังนี้คือ

1. กรณีอยู่ปฏิบัติราชการนอกเวลาราชการปกติหรือในวันหยุดราชการเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 3 ชั่วโมง

ก. ผู้ได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้างเทียบเท่าเงินเดือนข้าราชการ ตั้งแต่ระดับ 2 ขั้นต่ำสุดขึ้นไป วันละ 35 บาท

ข. ผู้ได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้างเทียบเท่าเงินเดือนข้าราชการ ตั้งแต่ระดับ 2 ขั้นต่ำสุดลงมา วันละ 30 บาท

2. กรณีอยู่ปฏิบัติราชการในวันหยุดราชการเต็มวันเหมือนวันทำการปกติ

ก. ผู้ได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้างเทียบเท่าเงินเดือนข้าราชการ ตั้งแต่ระดับ 2 ขั้นต่ำสุดขึ้นไป วันละ 45 บาท

ข. ผู้ที่ได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้างเทียบเท่าเงินเดือนข้าราชการ ตั้งแต่ระดับ 2 ขั้นต่ำสุดลงมา วันละ 40 บาท

6.3.16 เบี้ยประชุมกรรมการ

เบี้ยประชุมกรรมการจะจ่ายให้กรรมการหรืออนุกรรมการ ที่ได้รับแต่งตั้งโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดยประกาศพระบรมราชโองการ (ลักษณะ 1) หรือโดยคณะรัฐมนตรี หรือเจ้ากระทรวงซึ่งได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี (ลักษณะ 2) แต่ไม่รวมถึงกรรมการซึ่งได้รับเงินเดือนเงินพิเศษอย่างอื่นในหน้าที่กรรมการโดยเฉพาะ และไม่รวม อ.ก.พ.กระทรวง หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่ากระทรวง อ.ก.พ.จังหวัด

กรรมการและอนุกรรมการมีสิทธิได้รับเบี้ยประชุมตามพระราชกฤษฎีกาเบี้ยประชุมกรรมการ พ.ศ. 2523 ตามลักษณะและประเภทของกรรมการและอนุกรรมการดังนี้

อัตราเบี้ยประชุมกรรมการและอนุกรรมการ

ประเภทกรรมการและอนุกรรมการ	ลักษณะ 1 ครั้งละ	ลักษณะ 2 ครั้งละ
1. กรรมการซึ่งเป็นข้าราชการ ลูกจ้างของทางราชการ หรือพนักงาน หรือลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ	200 บาท	150 บาท
2. อนุกรรมการซึ่งเป็นข้าราชการ ลูกจ้างของทางราชการ หรือพนักงาน หรือลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ	150 บาท	100 บาท

นอกจากค่าตอบแทนและบำเหน็จความชอบที่ทางราชการได้มอบให้ข้าราชการและลูกจ้างดังที่ได้กล่าวข้างต้นแล้ว ปรากฏว่าในสมัยปัจจุบันทางราชการยังได้จัดให้มีค่าตอบแทนและบำเหน็จความชอบในรูปอื่น ๆ อีก เช่น เงินเพิ่มพิเศษสำหรับข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหน้าที่ประจำอยู่ในต่างประเทศ เงินรางวัลกรรมการหรืออนุกรรมการการสอบแข่งขันหรือสอบคัดเลือกวิชาข้าราชการพลเรือน เงินสมนาคุณการสอนพิเศษ เงินสมนาคุณวิทยากร และเงินเพิ่มประจำตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษ ฯลฯ เป็นต้น

เมื่อพิจารณาการให้ค่าตอบแทนและบำเหน็จความชอบที่ทางราชการได้จัดให้ข้าราชการตั้งแต่สมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นถึงปัจจุบันแล้ว ปรากฏว่าสามารถแบ่งวิวัฒนาการของการให้ค่าตอบแทนและบำเหน็จความชอบ ดังนี้คือ

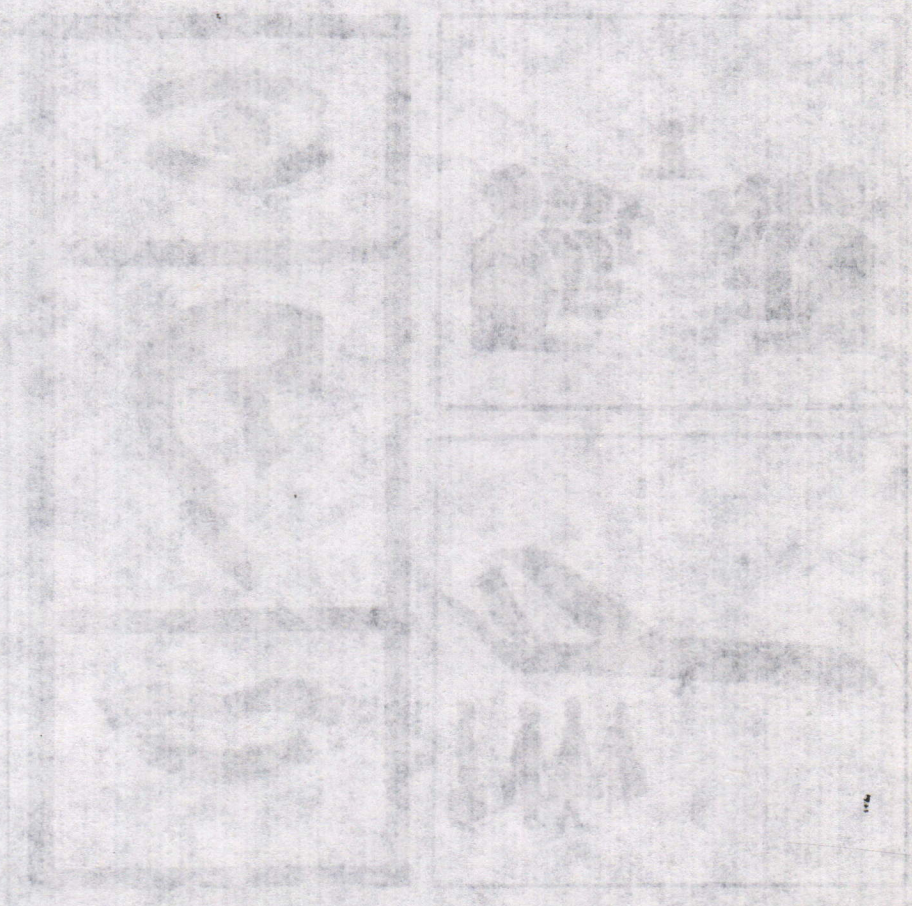
1. ค่าตอบแทนและบำเหน็จความชอบที่มอบให้ข้าราชการตั้งแต่ในสมัยกรุงศรีอยุธยาและปัจจุบันก็ยังมอบให้อยู่ คือ เครื่องราชอิสริยาภรณ์

2. ค่าตอบแทนและบำเหน็จความชอบที่มอบให้ข้าราชการตั้งแต่ในสมัยกรุงศรีอยุธยา แต่ปัจจุบันได้ยกเลิกไปแล้ว เช่น บรรดาศักดิ์ เป็นต้น

3. ค่าตอบแทนและบำเหน็จความชอบที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงริเริ่มจัดให้มีขึ้น และในปัจจุบันก็ยังคงปฏิบัติตามแบบอย่างที่พระองค์ได้วางไว้อยู่ เพียงแต่ปรับปรุงให้เหมาะสมกับปัจจุบัน เช่น การจ่ายค่าตอบแทนในรูปของตัวเงิน การกำหนดเงินเดือน การเลื่อนขั้นเงินเดือน เบี้ยกันดาร และค่าเช่าที่พัก การลาและบำเหน็จบำนาญ เป็นต้น

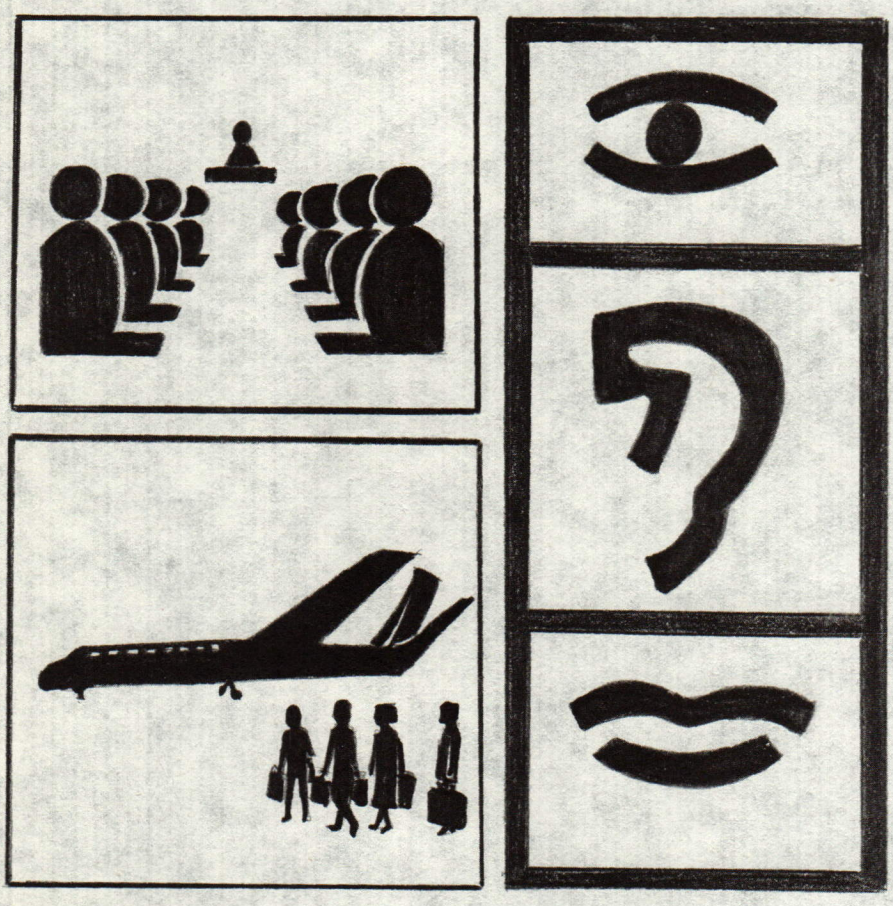
4. ค่าตอบแทนและบำเหน็จความชอบที่ทางราชการมอบให้แก่ข้าราชการซึ่งมีเพิ่มสมัยที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในปี พ.ศ. 2471 เป็นต้นมา เช่น เงินช่วยค่าครองชีพ เงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตร เงินช่วยเหลือบุตร ค่ารักษาพยาบาล ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ ค่าอาหารนอกเวลา เบี้ยประชุมกรรมการ ฯลฯ เป็นต้น

ดังนั้น จะเห็นว่าในปัจจุบันได้มีการให้ค่าตอบแทนและบำเหน็จความชอบแก่ข้าราชการและลูกจ้างมากมายหลายประเภท บางประเภทก็มอบให้ตั้งแต่ในสมัยกรุงศรีอยุธยา บางประเภทก็เป็นการริเริ่มให้มีขึ้นในสมัยปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน โดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และมีหลายประเภทที่เพิ่งจัดให้มีขึ้นในปัจจุบัน.



บทที่ 7
ระบบการพัฒนาข้าราชการ

ทรงวิทย์ แก้วศรี
เมทินี พงษ์เวช



ภาพประกอบ : เปรมจิตต์ เหมินทร์

ข้าราชการเป็นกลไกที่สำคัญที่สุดของรัฐบาลในการที่จะทำให้การบริหารงานหรือโครงการต่าง ๆ ของทางราชการบรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการพัฒนาข้าราชการ เพื่อให้การปฏิบัติงานของข้าราชการโดยส่วนรวมได้ประสิทธิภาพสูงสุด

การพัฒนาข้าราชการได้แก่การเพิ่มพูนความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ และการสร้างเสริมทัศนคติที่ดีในการปฏิบัติงาน เพราะความรู้ที่ได้รับจากการศึกษาก่อนเข้ารับราชการนั้น เป็นเพียงความรู้พื้นฐานในการที่จะนำมาปรับใช้ในการปฏิบัติงานเท่านั้น เมื่อเข้ารับราชการแล้ว จำเป็นต้องเรียนรู้การปฏิบัติงานในหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ต้องศึกษาระเบียบ แบบแผน กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ทางราชการกำหนดขึ้นเพื่อใช้ในการปฏิบัติงานนั้น ๆ และจำเป็นต้องมีการพัฒนาข้าราชการเพื่อช่วยให้ทำงานได้ผลดียิ่งขึ้น

การพัฒนาข้าราชการนั้น มีวิธีทำได้หลายวิธี เช่น การเตรียมบุคคลก่อนเข้ารับราชการ การจัดส่งข้าราชการไปศึกษา ฝึกอบรม ดูงาน การจัดการฝึกอบรมเฉพาะด้าน การสัมมนา การประชุม ฯลฯ

7.1 ก่อนสมัยรัชกาลที่ 5

สำหรับการพัฒนาข้าราชการในสมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์นั้น เนื่องจากสมัยนั้นการศึกษายังไม่เจริญเท่าที่ควร การเตรียมตนเพื่อให้เข้ารับราชการจึงถือเป็นความจำเป็นและสำคัญมาก ดังจะเห็นได้ว่า ในสมัยนั้นผู้เป็นกำลังสำคัญในราชการระดับบริหารงานได้แก่เจ้านายและขุนนาง ในระยะนั้นจึงมุ่งฝึกฝนบุคคล 2 จำพวกนี้ก่อน ดังนี้

ก. เจ้านาย

เจ้านายถือว่าจะต้องได้รับการศึกษาแต่เริ่มแรกโดยตรงตามราชประเพณีแต่โบราณ[1] การศึกษาของเจ้านายซึ่งเป็นพระราชโอรสและพระราชธิดา กวดขันยิ่งกว่าบุคคลจำพวกอื่น ฉะนั้นในระหว่างที่ยังทรงพระเยาว์อยู่ในพระราชวัง พอรู้ความก็ต้องทรงศึกษาอักขระในสำนักเจ้านายพระองค์หญิง ซึ่งเป็นผู้ใหญ่พระองค์ใดพระองค์หนึ่งเป็นอาจารย์ เจ้านายที่ยังทรงพระเยาว์ทรงศึกษาเบื้องต้นไปจนได้ความรู้อ่านเขียนได้ ต่อจากนั้นก็เรียนภาษาไทยชั้นสูงขึ้นไป และเริ่มเรียนภาษามคธ โดยเรียนในสำนักอาจารย์เดิมบ้าง ไปเรียนต่อโดยอาลักษณ์หรือราชบัณฑิตเป็นอาจารย์บ้าง จนพระชันษาถึงกำหนดโสกันต์ คือ พระราชกุมารเมื่อพระชันษาได้ 13 ปี พระกุมารีเมื่อพระชันษาได้ 17 ปี ตั้งแต่นี้ไปการศึกษาจึงได้แยกกัน ฝ่ายพระราชกุมารเมื่อไปทรงผนวชเป็นสามเณร เล่าเรียนศีลธรรมและศาสนาในสำนักพระอุปัชฌาอาจารย์ตามสมควรแก่พระชันษาแล้ว ลา

---

(1) สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, ลักษณะการศึกษาของเจ้านายแต่โบราณ, ในหนังสือประชุมพระราชนิพนธ์เบ็ดเตล็ด (กรุงเทพ องค์การค้าของคุรุสภา, 2504) หน้า 117 – 130

ผนวชมาประทับอยู่ฝ่ายหน้า แต่นี้ไปทรงศึกษาวิชาเฉพาะอย่างตามพระราชอัธยาศัย คือ ศิลปศาสตร์ เช่น หัดทรงช้างม้า และใช้เครื่องสัตราวุธ หัตถกรรมทำการช่างต่าง ๆ นิติศาสตร์ราชประเพณีและวรรณคดี ไปจนพระชันษาได้ 21 ปี ออกทรงผนวชเป็นพระภิกษุ ทรงศึกษาพระศาสนาชั้นสูงขึ้นไป จนถึงสมถภาวนา และวิชาวรรณคดีชั้นสูงสุด หรือวิชาอื่นใดอันไม่ขัดแก่สมณ จนเสร็จการศึกษาแล้วลาผนวช ก็เข้ารับราชการได้ฝ่ายพระราชกุมารีนั้น เมื่อทรงพระเจริญขึ้น ยังคงประทับอยู่ในพระราชวังตลอดไป บางพระองค์ทรงศึกษาต่อในด้านศีลธรรมและพระศาสนา นอกจากนั้น ก็อาจศึกษาวิชาวรรณคดีกับหัตถกรรม กระบวนช่างเป็นพื้น บางพระองค์ทรงศึกษาต่อขึ้นไปถึงวิชาอื่นอันจะพึงเรียนได้ด้วยการอ่านตำรับตำรา คือวิชาเลข วิชาโหราศาสตร์ และโบราณคดี เป็นต้น ตามพระราชอัธยาศัย ถึงกระนั้นบรรดาพระราชกุมารีย่อมได้ทรงศึกษามาทุกพระองค์ จึงได้มีเจ้านายพระองค์หญิงสามารถเป็นองค์อาจารย์สั่งสอนเจ้านาย ซึ่งทรงพระเยาว์สืบต่อกันมาไม่ขาดทุกรัชกาล

ข. บุตรขุนนาง

"....เมื่อขุนนางผู้ใหญ่ผู้น้อยก็ดี มีบุตรต้องถวายยังพระเจ้าแผ่นดินเป็นมหาดเล็กรับราชการ เป็นแต่การใช้สอยเล็กน้อยใกล้เคียงพระเจ้าแผ่นดิน มีเบี้ยหวัดบ้างนิดหน่อย เมื่อได้รับราชการอยู่ใกล้ชิดพระเจ้าแผ่นดิน ก็ได้ยินได้ฟังราชการขุนนางเจ้าพนักงานนำมากราบทูล และพระเจ้าแผ่นดินรับสั่งไปเป็นการเรียนราชการอยู่เสมอ เมื่อพระเจ้าแผ่นดินเห็นว่าผู้นั้นคุ้นเคยในราชการบ้างแล้ว ก็ใช้ให้ไปตรวจการต่าง ๆ นำความมากราบทูลและใช้ให้ไปสั่งเสียด้วยราชการต่าง ๆ บ้าง มหาดเล็กผู้นั้นต้องคิดเรียนเรื่องถ้อยคำที่จะกราบทูลด้วยปากบ้าง ด้วยหนังสือบ้าง จนพระเจ้าแผ่นดินเห็นว่าผู้นั้นสมควรจะมีตำแหน่งราชการ ก็ค่อยเลื่อนยศขึ้นไปทีละน้อย ๆ ตามลำดับ....[1]

ขุนนางผู้ใหญ่ผู้น้อยซึ่งมีความประสงค์จะให้บุตรของตนรับราชการสืบสายยศถาบรรดาศักดิ์เช่นตนเอง ก็จะนำเข้าถวายตัวเป็นมหาดเล็ก เท่ากับฝึกฝนอบรมให้ผู้นั้นมีความรอบรู้ในราชการจนพระเจ้าแผ่นดินทรงไว้วางพระราชหฤทัย ทรงพระกรุณาโปรดฯ ให้มียศศักดิ์ขึ้นโดยลำดับ นับว่าเป็นการเตรียมบุคคลเบื้องต้นไว้ให้เหมาะกับงานราชการอีกทางหนึ่ง บุคคลทั้งหลายแม้ไม่มีโอกาสใกล้ชิดกับพระเจ้าอยู่หัว ก็อาจนำบุตรหลานไปฝากฝังให้ฝึกหัดราชการกับเจ้านายตามวังต่าง ๆ

มีข้อที่น่าสังเกตอีกอย่างหนึ่งคือ การศึกษาแต่ก่อนอยู่ในวัง และวัดเป็นพื้น พระภิกษุสามเณรจึงเป็นครูสอนฆราวาสโดยปริยาย และตัวท่านเองก็มีความรู้วิชาการ

---

(1) พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, **พระบรมราชาธิบายว่าด้วยยศขุนนาง** ในหนังสือการแต่งตั้งขุนนางไทยในสมัยรัชกาลที่ 5 (กรุงเทพฯ กรมศิลปากร, 2521) หน้า 9

ต่าง ๆ ดี บุคคลเหล่านี้เท่ากับสำเร็จชั้นมหาวิทยาลัย บางท่านลาสิกขาออกรับราชการ ทรงพระกรุณาโปรดฯ ให้ดำรงตำแหน่งระดับบรรดาศักดิ์หลวงแทบทั้งนั้น

อย่างไรก็ตาม ประเพณีบวชเรียน เท่ากับเป็นการเตรียมคนเข้ารับราชการ บางคราวกลับมีผลกระทบกระเทือนต่อกิจการพระศาสนาได้ คือบางสมัยมีผู้ลาสิกขาออกไปรับราชการกันมาก(1) อย่างเช่นในสมัยรัชกาลที่ 4 ถึงทรงมีประกาศห้ามปรามไว้ ดังความบางตอนใน "ประกาศพระสงฆ์ที่จะสึกมารับราชการ(2) บางตอนว่า "...ฝ่ายพระราชาคณะ พระครู ฐานานุกรม เปรียญบางองค์ที่เป็นโลภัชฌาสัยใจมักบาป แสวงหาแต่ลาภสักการแลยศอย่างเดียว เที่ยวประจบฝากตัวในเจ้าขุนนางไว้ตัวเป็นคนกว้างขวางในกรมมหาดไทย กรมพระกลาโหม กรมท่า ด้วยคิดเห็นว่าท่านเหล่านั้นมีบุญวาสนา จะช่วยกราบทูลพระกรุณาให้สึกออกมาเป็นขุนนางในตำแหน่งกรมมหาดไทย กรมพระกลาโหม กรมท่า แห่งใดแห่งหนึ่งได้ ก็ซึ่งพระราชาคณะฐานานุกรมเปรียญรูปใดคิดดังนี้นั้น คงไม่สมประสงค์แล้วอย่าคิดเลย เหนื่อยเปล่า เพราะว่าจะต้องพระราชประสงค์แต่คนที่มีชาติตระกูลเป็นบุตรขุนนางในตำแหน่งกรมมหาดไทย กรมพระกลาโหม กรมท่า ไม่ต้องพระราชประสงค์คนชาววัดเป็นพระยา พระ หลวง ขุน หมื่น ในกรมมหาดไทย กรมพระกลาโหม กรมท่า พวกชาววัดนั้น ควรจะเป็นขุนนางได้แต่ในกรมลูกขุน กรมอาลักษณ์ กรมธรรมการ กรมราชบัณฑิต กรมสังฆการี มีชาติตระกูล คิดเลือกสนไปในกรมอื่น ๆ นอกจาก 5 กรมนี้แล้ว ไม่ได้เลยเป็นอันขาด ขอพระราชาคณะ พระครูฐานานุกรมเปรียญทั้งปวง จงทราบความตามกระแสพระราชบัญญัตินี้เทอญ...." แต่ประกาศฉบับนี้เป็นเพียงปรามเท่านั้น เพราะในทางปฏิบัติปรากฏว่า ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พระภิกษุที่มีความรู้ที่ลาสิกขาแล้วเข้ารับราชการในกระทรวงกรมต่าง ๆ ทุกกระทรวงที่เป็นถึงเจ้าพระยาเสนาบดีกระทรวงนครบาลก็มี ทั้งนี้ก็เพราะว่า ในสมัยก่อนนั้นพระมีการศึกษาสูงมาก ส่วนราชการต่าง ๆ ถึงกับไปแข่งเกี้ยวจองตัวกันเพื่อให้สึกไปรับราชการในสังกัดของตน(3)

ที่กล่าวมาข้างต้นนั้น จะเห็นได้ว่า ราชการมีความประสงค์จะได้คนที่มีการพัฒนา คือมีความรู้ ความสามารถอยู่ก่อนแล้วเข้ามารับราชการ หากบุคคลใดเกิดมาเป็นเจ้า โดยเฉพาะพระราชโอรส ก็จะโปรดฯ ให้ทรงศึกษาเล่าเรียนและเข้าบรรพชาอุปสมบทจากสำนักวัดก่อน จึงจะโปรดฯ ตั้งไว้ในตำแหน่งที่สมควร ส่วนบุตรขุนนางก็โปรดรับไว้

---

(1) พระราชวรมุนี (ประยุทธ ปยุตฺโต) , **บทนำ**ของหนังสือมหาวิทยาลัยสงฆ์ในสังคมไทย (กรุงเทพฯ มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2522), หน้า 12 ข.

(2) **ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4** พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พระมหาโพธิวงศาจารย์ อินทรบัตรถระ วันอนงคาคาม (กรุงเทพฯ ร.พ.ดำรงความ, 2511), หน้า 63 – 65

(3) พระราชวรมุนี (ประยุทธ ปยุตฺโต), เรื่องเดิม, หน้า 12 ค – 13 ค

ฝึกงานใกล้พระยุคลบาทก่อน เมื่อคล่องงานแล้วจึงโปรดฯ ให้มียศและศักดิ์โดยลำดับ ส่วนพระภิกษุที่มีความรู้ ลาสิกขาออกมาก็โปรดฯ ให้เข้ารับราชการในกระทรวงกรมต่าง ๆ ซึ่งมีเป็นจำนวนมิใช่น้อย

สำหรับการพัฒนาตัวข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ อยู่แล้วให้มีความรอบรู้ยิ่งขึ้น เพื่อจะได้มีโอกาสรับงานในตำแหน่งที่สูงขึ้นต่อไป โดยการติดตามผู้ใหญ่หรือผู้บังคับบัญชาไปเข้าเฝ้ารายงานข้อราชการหรือไปนั่งฟังในที่ประชุม เพราะการสั่งราชการแต่ก่อนนั้นย่อมเอื้อประโยชน์แก่ข้าราชการระดับต่าง ๆ ให้พัฒนาไปในตัว เนื่องจากดำเนินการในระบบสภาหรือที่ประชุม การที่กระทำได้ดังนี้ เพราะแต่ก่อนข้าราชการมีจำนวนไม่มากนัก เสนาบดีเจ้ากระทรวง หรือกรมมีโอกาสกราบทูลปรึกษาราชการโดยตรงกับที่ประชุมใหญ่ ซึ่งมีพระเจ้าแผ่นดินเป็นประธาน เพราะฉะนั้นระบบการพัฒนาตัวข้าราชการจึงเกิดขึ้นโดยอาศัยระบบมีที่ปรึกษาและผู้น้อยเรียนวิธีปฏิบัตินอกเหนือไปจากการได้มีโอกาสแลกเปลี่ยนความเห็นกันในที่ประชุมต่อพระพักตร์ของพระเจ้าแผ่นดิน นับว่าเป็นวิธีฝึกปฏิบัติราชการที่ได้ผลและสำเร็จประโยชน์แก่ข้าราชการในสมัยนั้น

การพัฒนาตัวข้าราชการวิธีแรกคือ การที่โปรดให้ประชุมปรึกษาหารือข้อราชการ ซึ่งสมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงอธิบายไว้ว่า "....วิธีบังคับบัญชาราชการกระทรวงต่าง ๆ แต่โบราณมาจนถึงรัชกาลที่ 5 ในสมัยที่กล่าวนี้ เสนาบดีตั้งจวนอยู่ที่ไหนก็ว่าราชการกระทรวงของตนที่นั่น ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหน้าที่หรือผู้มีกิจธุระในกระทรวงใด ต้องไปทำการและประกอบกิจธุระที่จวนเสนาบดีกระทรวงนั้น แต่บรรดาข้าราชการผู้ใหญ่ซึ่งคำโบราณเรียกรวมกันว่า "ลูกขุน" ต้องมาประชุมกันที่พระราชวังทุกวัน มีศาลาที่ประชุมเรียกว่า "ศาลาลูกขุน" 3 หลัง หลังหนึ่งตั้งอยู่ภายนอกพระราชวังเรียกว่า "ศาลาลูกขุนนอก" เป็นที่ประชุมข้าราชการอันมีตำแหน่งเป็นผู้พิพากษาชั้นสูงปรึกษาคดี ศาลานี้จึงได้นามเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า "ศาลหลวง" (ตรงกับสุปรีมค๊อต) คณะข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งนั่งศาลาลูกขุนนอกก็ได้นามว่า "ลูกขุน ณ ศาลหลวง" ดังนี้ ศาลาลูกขุนอีก 2 หลังอยู่ในบริเวณพระราชวังจึงเรียกว่า "ศาลาลูกขุนใน" เป็นที่ประชุมข้าราชการฝ่ายพลเรือนหลังหนึ่ง ขึ้นอยู่ในกระทรวงมหาดไทยเพราะเป็นหัวหน้าข้าราชการพลเรือนแต่โบราณ อีกหลังหนึ่งเป็นที่ประชุมข้าราชการฝ่ายทหาร ขึ้นอยู่ในกระทรวงกลาโหม โดยทำนองเดียวกัน บรรดาข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งนั่งประชุมศาลาลูกขุนในทั้ง 2 แห่ง ได้นามเรียกรวมกันว่า "ลูกขุน ณ ศาลา" ถ้าว่าอย่างทุกวันนี้ ลูกขุนศาลหลวงหมายความว่า ข้าราชการแผนกตุลาการ ลูกขุน ณ ศาลา หมายความว่า ข้าราชการฝ่ายธุรการ ประชุมปรึกษาและบัญชาราชการบรรดาอยู่ในวงอำนาจหน้าที่ทั้ง 3 แห่ง เสร็จแล้วต่างเข้าเฝ้าฯ เป็นการประชุมพร้อมกันที่ในท้องพระโรง พระเจ้าแผ่นดินออกประทับเป็นประธาน นำข้อราชการขึ้นกราบบังคมทูล ทรงปรึกษาและบังคับบัญชาราชการเป็นชั้นชี้ขาดด้วยพระราชโองการประเพณี เป็นเช่นนี้มาแต่กรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี แม้การที่ปฏิบัติจะผิด

กันบ้างตามสมัย หลักการก็ยังคงอยู่ตลอดมา.....(1)

คำที่ว่า "แม้การที่ปฏิบัติจะผิดกันบ้างตามสมัยหลักการก็ยังคงอยู่ตลอดมา" นี้แหละ ผู้เขียนใคร่ขอย้ำว่า เราได้นำมาใช้ในวิธีการอำนวยการสั่งงาน โดยอาศัยการประชุมปรึกษาหารือกันตั้งแต่ระดับกรมกองขึ้นไป และเพราะระบบดังกล่าวเป็นระบบสืบเนื่อง ตัวข้าราชการเองก็มีเปลี่ยนแปลงเก่าใหม่เป็นตัวตายตัวแทน ทำให้คนใหม่และผู้อ่อนอาวุโสมีโอกาสสังเกตเรียนรู้ ทั้งได้เรียนวิธีแก้ปัญหาไปในตัว เป็นการเพิ่มทักษะให้มีความรอบรู้ในข้อราชการยิ่งกว่าการพัฒนาด้วยวิธีการอื่น ๆ แม้ในปัจจุบันนี้ก็พัฒนาโดยวิธีศึกษาอบรมซึ่งเป็นภาคทฤษฎีมากกว่าปฏิบัติ เพราะข้าราชการมีมาก

วิธีพัฒนาตัวบุคคลอีกอย่างหนึ่ง คือการจัดให้มีที่ปรึกษา ซึ่งนับว่าได้ประโยชน์ทั้งสองฝ่ายดังเช่นเมื่อพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จสวรรคต พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เสด็จเถลิงถวัลย์ราชสมบัติแต่ยังทรงพระเยาว์ เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ได้เป็นผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน แม้จะมีพระบรมวงศานุวงศ์ และเสนาบดีต่างกระทรวงช่วยอุดหนุนโดยสุจริต ท่านก็พยายามคัดเลือกหาผู้มีสติปัญญาสามารถไว้เป็นผู้ช่วย ทำนองที่ปรึกษาถึง 4 คน(2)

วิธีพัฒนาตัวข้าราชการที่สำคัญที่สุดอีกอย่างหนึ่ง คือการที่ข้าราชการชั้นผู้น้อยเรียนราชการกับข้าราชการชั้นผู้ใหญ่โดยตรงโดยวิธีการของราชการ ดังที่สมเด็จกรมพระยาดำรงฯทรงตรัสเอาไว้ในเรื่องเทศาภิบาล พวกข้าราชการที่ทำงานในกระทรวงมหาดไทยจำพวกหนึ่งเป็นบุตรข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในกระทรวงมหาดไทย ถวายตัวเป็นมหาดเล็กได้เฝ้าแหนในท้องพระโรงจนรู้ราชการบ้านเมืองบ้างแล้ว ได้รับสัญญาบัตรเป็นขุนนางอยู่กรมอื่นก่อนบ้าง ตรงมาเป็นขุนนางในกระทรวงมหาดไทยบ้าง ต่อไปได้เป็นเจ้าเมืองก็มี รับราชการอยู่ในกระทรวงมหาดไทยจนแก่เฒ่าก็มี แต่ยังมีอีกจำพวกหนึ่งเป็นแต่ลูกคหบดีซึ่งสมัครเข้าฝึกหัดรับราชการในกระทรวงมหาดไทยตั้งแต่ยังเป็นเด็กหนุ่ม ฝากตัวเป็นศิษย์ให้นายเวรใช้สอยและฝึกหัดเป็นเสมียนมาแต่ก่อน จนมีความรู้ได้เลื่อนตำแหน่งขึ้นโดยลำดับด้วยความสามารถ จนได้เป็นรองนายเวรและนายเวร นายเวรล้วนขึ้นจากคนจำพวกเสมียนทั้งนั้น จึงชำนิชำนาญกระบวนการในกระทรวงยิ่งกว่าพวกผู้ดีที่ได้เป็นขุนนางโดยสกุล นายเวรบางคนได้เป็นข้าราชการผู้ใหญ่ในกระทรวงมหาดไทยถึงชั้นพระยาพานทองก็มี เช่น พระยาจ่าแสนยบดี (ขลิม) และพระยาราชวรานุกูล (อ่วม) เป็นต้น พระยาแสนยบดี (ไทย) ก็ขึ้นจากจำพวกเสมียน เคยเป็นนายเวรมาก่อนเหมือนกัน เมื่อ

---

(1) สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ **พระราชพงศาวดารรัชกาลที่ 5** (กรุงเทพฯ องค์การค้าของคุรุสภา, 2504), หน้า 307 – 8

(2) เรื่องเดียวกัน, หน้า 311 – 2

พิเคราะห์ดูเห็นจะเป็นวิธีมีมาแต่โบราณที่กระทรวงต่าง ๆ ต้องหัดใช้คนในกระทรวงเอง[1]

วิธีฝึกหัดให้ผู้น้อยได้มีความรอบรู้ในหน้าที่ต่าง ๆ นี้ มีประโยชน์ยิ่งกว่าการพัฒนาตัวบุคคลโดยวิธีอื่น ๆ

โดยสรุปพอจะกล่าวได้ว่า วิธีพัฒนาตัวบุคคลให้มีความรู้ ความสามารถในหน้าที่ราชการแต่ก่อนมี 4 ทางคือ โดยการเตรียมบุคคลให้มีความรู้ก่อนเข้ารับราชการในหน้าที่สำคัญ ๆ เช่น การให้เจ้านายได้ทรงศึกษาเล่าเรียนอย่างเต็มที่ และการที่ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่นำบุตรถวายตัวเป็นมหาดเล็ก รวมทั้งบุตรคหบดีหรือสามัญชนทั่วไปไปฝากตัวเองเป็นศิษย์ให้นายเวรรับใช้ หรือไม่ก็รับจากผู้ที่มีความรู้อยู่แล้วเข้ารับราชการ เช่นผู้ที่เป็นพระภิกษุและลาสิกขาออกมา ปรากฏว่าเจ้านายขุนนางต่าง ๆ ไปเกี้ยวให้มาทำราชการในกระทรวงของตนอยู่มาก ขั้นต่อมาคือขั้นเรียนรู้ราชการระดับสูงขึ้นถึงขั้นระดับเสนาบดี หรือผู้สำเร็จราชการแผ่นดินก็ยังมีที่ปรึกษาทั้งในฐานะส่วนบุคคลและที่จะได้ทราบวิธีราชการจากที่ประชุมใหญ่ทั้งที่ศาลาลูกขุนและในท้องพระโรง ซึ่งเป็นการพัฒนาข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ส่วนข้าราชการระดับกลางลงมาก็ได้ฝึกเรียนรู้ข้อราชการจากเจ้ากระทรวงหรือผู้บังคับบัญชาเหนือตน ทั้งนี้ถือว่าเป็นหน้าที่กระทรวงแต่ละกระทรวงที่จะฝึกคนไว้ใช้เอง

7.2 สมัยรัชกาลที่ 5 - รัชกาลที่ 7 ตอนต้น

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงมีพระมหากรุณาธิคุณโปรดฯ ให้จัดตั้งโรงเรียนหลวงขึ้นมาในพระบรมมหาราชวังเมื่อ พ.ศ. 2414 เพื่อเตรียมบุคคลเข้ารับราชการ แนวการศึกษาของโรงเรียน ซึ่งทรงตั้งขึ้นนั้นมีจุดประสงค์ไปทางวิชาหนังสือและวิชาเลข ส่วนความมุ่งหมายอย่างแคบนั้นมีว่า **ให้เล่าเรียนเพื่อให้กุลบุตรมีความรู้ความคิดมากพอที่จะเข้ารับราชการได้** เมื่อได้ตั้งโรงเรียนขึ้นแล้ว โปรดให้มีหมายประกาศชักชวนพระราชวงศ์และข้าราชการให้ส่งบุตรหลานเข้าเล่าเรียน[2]

เมื่อได้ทรงตั้งโรงเรียนสอนหนังสือไทยขึ้นแล้ว ยังได้ทรงตั้งโรงเรียนหลวงสำหรับสอนภาษาต่างประเทศให้แก่สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอและหม่อมเจ้าต่างกรมขึ้นอีกแห่งหนึ่งที่ตึกสองชั้นริมประตูพิมานชัยศรีด้านทิศตะวันออก โปรดให้นายฟรานซิส ยอช แปตเตอร์สัน ชาวอังกฤษเป็นครู โรงเรียนนี้ขึ้นอยู่กับกรมมหาดเล็ก ผู้บังคับการมหาดเล็กทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยการโรงเรียนหลวงทั้งสองแห่ง โรงเรียนหลวงสอนภาษาอังกฤษตั้งขึ้นได้ 5 ปี ก็ล้มไปในปี พ.ศ. 2422 ที่พระราชวังนันทอุทยาน โปรดให้ศาสนาจารย์ เอส.จี แมคฟาร์แลนด์ เป็นอาจารย์ใหญ่โดยไม่ได้ขึ้นอยู่กับกรมทหารมหาดเล็ก

---

(1) สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ, เทศาภิบาล (กรุงเทพฯ ศรีเมืองการพิมพ์, 2510), หน้า 15

(2) **"ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ 2435 — 2507"** พิมพ์เป็นที่ระลึกในวันครบเจ็ดสิบสองปีของกระทรวง วันที่ 1 เมษายน พุทธศักราช 2507 (กรุงเทพฯ. คุรุสภา, 2507), หน้า 29 — 30

โรงเรียนนายทหารมหาดเล็กที่พระตำหนักสวนกุหลาบปรากฏว่า มีผู้นิยมพาบุตรหลานมาเล่าเรียนมากขึ้นทุกที เมื่อตั้งโรงเรียนมาได้สักปีหนึ่ง จำนวนนักเรียนมากเกินอัตราที่จะต้องการสำหรับฝึกหัดเป็นนายทหารมหาดเล็ก จึงเกิดเป็นปัญหาขึ้นว่า โรงเรียนที่พระตำหนักสวนกุหลาบนั้นจะควรรับนักเรียนตามความนิยมของผู้เล่าเรียน หรือจะรับแต่เสมออัตราที่ต้องการสำหรับเป็นนายทหารมหาดเล็ก อันเป็นความประสงค์เดิม เพราะนักเรียนในขณะนั้นยังเป็นนักเรียนทหาร ได้รับการฝึกหัดอย่างทหารหมดทุกอย่าง ได้รับแจกเครื่องนุ่งห่มและมีเงินเดือนประจำ ถ้าจะจัดตามความประสงค์เดิม ก็จะต้องจำกัดจำนวนนักเรียน ไม่รับให้มากกว่าอัตราที่มีอยู่ จึงนำความขึ้นกราบบังคมทูลขอเรียนพระราชปฏิบัติ มีพระราชกระแสว่า "การเล่าเรียนเป็นการสำคัญของบ้านเมืองอย่างหนึ่ง เมื่อความนิยมเริ่มเกิดขึ้นอย่างนี้แล้ว ที่จะสกัดกั้นเสียด้วยหวังแต่ประโยชน์ของกรมทหารมหาดเล็กกรมเดียวเท่านั้นหาควรไม่ ในกระทรวงราชการต่าง ๆ ก็ต้องการคนที่ได้เล่าเรียนมีวิชาความรู้ เข้าตำแหน่งรับราชการอยู่เป็นอันมากเหมือนกัน ให้คิดจัดเป็นโรงเรียนชั้นสูง สำหรับพระราชวงศ์และผู้ที่จะเป็นข้าราชการ ให้เป็นประโยชน์กว้างขวางสำหรับข้าราชการบ้านเมืองทั่วไปเถิด ส่วนนักเรียนทหารมหาดเล็กนั้น เมื่อเรียนวิชาความรู้เบื้องต้นในโรงเรียนสวนกุหลาบแล้ว จึงค่อยแยกไปฝึกหัดวิชาทหารเฉพาะแต่พวกที่ไปเป็นนายทหารมหาดเล็ก" เมื่อพระราชทานพระบรมราชวินิจฉัยดังกล่าวแล้ว ได้โปรดให้ขยายโรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบให้กว้างขวางออกไป เพราะในชั้นแรกโรงเรียนมีเพียงบริเวณพระตำหนักเดิม 4 หลัง โปรดให้สร้างตึกยาว (เดี๋ยวนี้รื้อเสียแล้ว) ทางพระบรมมหาราชวังด้านใต้ ซึ่งเดิมเตรียมจะสร้างเป็นโรงไว้ปืนใหญ่ค้างอยู่ แปลงเป็นตึกสองชั้นใช้เป็นที่เรียนและที่อยู่ของนักเรียนอีกหลังหนึ่ง โปรดให้พระเจ้าลูกยาเธอทั้ง 4 พระองค์ (พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระจันทบุรีนฤนาถ, พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์, พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหลวงปราจิณกิติบดี และพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหลวงนครไชยศรีสุรเดช) ซึ่งเดิมทรงเล่าเรียนอยู่โรงเรียนหนึ่งต่างหาก เสด็จไปศึกษาที่โรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบด้วย แต่นั้นมา โรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบก็เปลี่ยนเป็นโรงเรียนพลเรือน ได้แก้ไขวิธีการในโรงเรียนโดยวางแบบฝึกสอนสำหรับการรับราชการพลเรือนเป็นสำคัญ สอนทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ เปลี่ยนฐานะนักเรียนจากทหารมาเรียนวิชาสำหรับราชการพลเรือน สำหรับนักเรียนชั้นสูงโดยมากไปมีตำแหน่งเป็นนายทหารมหาดเล็ก คงเหลือแต่นักเรียนชั้นกลางและชั้นเล็ก ต่อมาเพื่อจะให้มีเวลาเล่าเรียนนานกว่าแต่ก่อน จึงรับนักเรียนอายุเยาว์ลง การตั้งโรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบสำเร็จเรียบร้อยบริบูรณ์เมื่อ พ.ศ. 2427 นับเป็นปีที่ 4 แต่เริ่มตั้งมา สำหรับนักเรียนมหาดเล็กที่ประสงค์จะเข้ารับราชการเป็นนายทหารมหาดเล็กนั้น เมื่อเรียนวิชาความรู้เบื้องต้นในโรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบแล้วก็แยกไปฝึกหัดวิชาทหารต่อไป

โรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบได้จัดให้มีการสอบไล่เป็นครั้งแรกเมื่อสิ้นปี พ.ศ. 2427 ในการสอบไล่ครั้งนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เสด็จไป

พระราชทานรางวัลแก่นักเรียนที่สอบไล่ได้ และได้ทรงมีพระราชดำรัสความตอนหนึ่งว่า

"....วิชาหนังสือเป็นวิชาที่นับถือ และเป็นที่สรรเสริญมาแต่โบราณว่าเป็นวิชาอย่างประเสริฐ ซึ่งผู้ที่เป็นใหญยิ่ง นับแต่พระมหากษัตริย์เป็นต้น จนตลอดราษฎรพลเมืองสมควรและจำเป็นจะต้องรู้ เพราะเป็นวิชาที่อาจทำให้การทั้งปวงสำเร็จไปได้ทุกสิ่งทุกอย่าง โดยการทรงจำร่ำเรียน และเป็นวิชาที่ทำให้ผู้ได้รู้มีความฉลาดได้เร็วได้ง่ายขึ้น ถึงว่าผู้ใดจะเป็นผู้มีปัญญาไม่รู้หนังสือ แต่ผู้หนึ่งไม่มีปัญญารู้หนังสือ ผู้ที่ไม่มีปัญญานั้นมักจะดีเทียมเท่ากับผู้ที่มีปัญญา หรือดีขึ้นไปกว่าก็มีโดยมาก ถึงว่าความนับถือวิชาหนังสือนี้จะเสื่อมทรามไปบ้างเล็กน้อยไปบ้างเป็นครั้งคราว ก็จะกลับเป็นที่นับถือยิ่งใหญ่ขึ้นในเวลาอื่นอีก เพราะเป็นวิชาอันประเสริฐ เมื่อจะเทียบดูกับกาลแต่ก่อนกับเดี๋ยวนี้เล่า พระเจ้าแผ่นดินเคยทรงรับแต่ฎีกากับบัญชีเล็กน้อย ครั้นมาในแผ่นดินพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็เกิดหนังสือมากขึ้น แต่ยังไม่ถึงทุกวันนี้ หนังสือที่ฉันได้รับอยู่เดี๋ยวนี้นับด้วยพันเป็นอันมาก วิชาหนังสือในเวลานี้เป็นเวลากำลังต้องการจะพรรณนาคุณหนังสือให้ทั่วถึงไปก็เป็นการยาวเวลา จึงขอตัดความลงว่า ในการเวลานี้ผู้ซึ่งจะเป็นข้าราชการไม่รู้หนังสือแล้ว เกือบจะเป็นอันใช้ไม่ได้ทีเดียว ได้คิดตั้งใจอยู่ว่า การต่อไปภายหน้า จะต้องเลือกว่าผู้ใดไม่รู้หนังสือไล่ได้ตามควรแก่ที่จะกำหนด ผู้นั้นจะเป็นขุนนางไม่ได้เลย แต่ในเวลานี้ข้าราชการเก่าที่ไม่รู้หนังสือดีมีอยู่บ้าง ผู้ซึ่งจะเลือกได้ยังมีน้อย จึ่งตั้งกำหนดอย่างนี้ยังไม่ได้ จึงต้องคอยพวกที่เรียนใหม่ ๆ นี้จะเป็นผู้ตั้งแบบแผนต่อไปภายหน้า เพราะฉะนั้น ฉันจึ่งได้มีความมุ่งหมายตั้งใจที่จะจัดการเล่าเรียนทั่วไปทั้งบ้านทั้งเมืองให้เป็นการรุ่งเรืองเจริญขึ้นโดยเร็ว

บัดนี้จะว่าถึงโรงเรียนสวนกุหลาบนี้เอง ความปรารถนาที่ฉันได้จัดโรงเรียนสวนกุหลาบนี้ขึ้น เพราะมีความสังเวชด้วยเชื้อวงศ์แห่งราชตระกูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทุก ๆ พระองค์ก็ล้วนแต่มีพระราชโอรสมาก ๆ พระราชโอรสก็มีหม่อมเจ้าอีกองค์ละมาก ๆ หม่อมเจ้าก็ยังมีหม่อมราชวงศ์ต่อไปอีกเป็นอันมาก แต่เป็นการขัดข้องลำบากแก่หม่อมเจ้า หม่อมราชวงศ์อยู่มาก ด้วยไม่มีทางที่จะเข้ารับราชการได้ ใช่ว่าหม่อมเจ้าหม่อมราชวงศ์นั้น จะใช้ไม่ได้เลยสักคนหนึ่งเมื่อไร หม่อมเจ้า หม่อมราชวงศ์ที่เป็นคนดี ๆ ก็มีมาก แต่ไม่มีช่องที่จะได้ฝึกหัดทดลองให้รู้ดีชั่ว เพราะเป็นเจ้าเสีย ไม่ได้เป็นขุนนาง จึงคิดหาโอกาสที่จะเรียนหนังสือได้ไล่วิชาเหมือนหนึ่งได้ถวายตัวเช่นข้าราชการ แต่ดีกว่าดอกไม้ธูปเทียน เพราะว่าเมื่อถวายตัวก็ได้เห็นตลอดจนถึงความรู้และสติปัญญา ฉันต้องรับว่า การที่คิดนี้เพื่อประโยชน์แก่ตัวของฉันเองด้วย เพราะเหตุว่าลูกฉันก็มีมาก แล้วก็คงจะต้องมีหลานเหลนเป็นหม่อมเจ้าหม่อมราชวงศ์ต่อ ๆ ลงไปเหมือนกับท่านแต่ก่อนเหมือนกัน ใช่ว่าจะเป็นพระองค์เจ้าไปได้หมดเมื่อไร ฉันก็มั่นหมายใจว่า โรงเรียนที่ตั้งขึ้นนี้จะเป็นเครื่องประคองไม่ให้ลูกหลานเหลนฉันยับเยินไปเหมือนอย่างแต่ก่อน เพราะฉันได้ตั้งใจไว้ว่าตั้งแต่ลูกฉันลงไปจะต้องเข้าโรงเรียนนี้ ฝึกซ้อมวิชาเหมือนกับลูกหลานเจ้านาย

ทั้งปวงทุกคน แต่ถึงว่าฉันรับเป็นการเห็นแก่ประโยชน์ตัวดั่งนี้ก็ต้องขอเถียงว่าว่า ไม่ได้เป็นแต่ประโยชน์ตัวคนเดียว เป็นประโยชน์ทั่วไปแก่พระบรมวงศานุวงศ์เสมอกัน เพราะฉะนั้น ฉันต้องทูลขอแก่พระบรมวงศานุวงศ์ทั้งปวง ให้ลงความเห็นเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับฉัน ส่งหม่อมเจ้า หม่อมราชวงศ์ซึ่งมีอายุสมควรจะเรียนมาเรียนในโรงเรียนนี้ให้สิ้นเชิง เพื่อจะได้เป็นคุณแก่ตัวเด็กผู้ที่ส่งมาเรียนนั้นต่อไปภายหน้า และเป็นการยกการประคองพระเกียรติยศของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในพระบรมราชวงศ์และทั้งพระเกียรติยศของท่านผู้เป็นปู่และบิดาด้วย แต่โรงเรียนนี้มีชื่อไม่เพราะหูหน่อยหนึ่งที่ขึ้นชื่อว่าเป็นโรงเรียนทหาร จะทำให้เป็นที่เข้าใจกันไปว่า ผู้ที่มาเรียนหนังสือนี้จะต้องเป็นทหารไปนานหรือตลอดชีวิต เพราะความกลัวชื่อทหารไม่ทราบว่ากลัวนักเพราะเหตุใดนั้น จะทำให้เป็นที่หวาดหวั่นเสียในชั้นต้น จึ่งขอชี้แจงให้ทราบว่า การทหารนั้นเป็นการสำคัญที่จะได้ป้องกันรักษาบ้านเมือง ถ้าไม่มีทแกล้วทหารให้แข็งแรงก็จะรักษาบ้านเมืองยาก จึ่งเป็นการจำเป็นที่จะต้องจัดการทหารให้แข็งแรงขึ้น แต่มิใช่จะต้องการแต่ทหาร เดี๋ยวนี้ต้องการคนที่ใช้ราชการพลเรือน ให้เป็นผู้มีความรู้ และเป็นผู้มีปัญญาใช้การได้จริงนั้นเป็นการร้อน อยากที่จะได้โดยเร็วมาก เพราะฉะนั้นไม่ควรจะวิตกเลยที่จะต้องเป็นทหารตลอดไป เมื่อผู้ใดมีปัญญามีความรู้สมควรจะได้รับราชการในตำแหน่งหนึ่งตำแหน่งใด ก็คงจะได้รับการตามคุณวิชาของผู้นั้น หรือจะไม่รับทำราชการ จะทำการอื่น ๆ ก็ได้ เว้นแต่จะต้องมีกำหนดตามสมควรเท่านั้น ความมุ่งหมายและเริ่มคิดจัดโรงเรียนนี้ ประสงค์จะเกื้อกูลแก่ราชตระกูลนั้นแหละเป็นที่ตั้ง

เมื่อได้กล่าวถึงโรงเรียนนี้ว่า จะเป็นการสงเคราะห์แต่ตระกูลเจ้านายดั่งนี้ ใช่ว่าจะละลืมตระกูลข้าราชการและราษฎรเสียเมื่อไร โรงเรียนที่มีอยู่แล้วและที่จะตั้งขึ้นต่อไปภายหน้าโดยมากได้คิดจัดการโดยอุตส่าห์เต็มกำลังที่จะให้เป็นการเรียบร้อยพร้อมเพรียงเหมือนอย่างโรงเรียนนี้ และจะคิดให้แพร่หลายกว้างขวางเป็นที่คนเรียนได้มากขึ้นกว่าแต่ก่อน ทั้งจะมีโรงเรียนวิชาอย่างสูงขึ้นไปอีก ตลอดถึงราษฎรที่ต่ำที่สุด จะให้ได้มีโอกาสเล่าเรียนได้เสมอกันไม่ว่าเจ้า ว่าขุนนาง ว่าไพร่ เพราะฉะนั้นจึ่งขอบอกได้ว่าการเล่าเรียนในบ้านเมืองเรานี้จะเป็นข้อสำคัญที่หนึ่ง ซึ่งฉันจะอุตส่าห์จัดขึ้นให้เจริญจงได้...."(1)

ต่อมาโรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบได้เพิ่มวิชาที่เรียนขึ้นอีก คือสอนวิชาความรู้ต่าง ๆ ที่ต้องการใช้สำหรับเสมียนในราชการพลเรือนตามกระทรวงต่าง ๆ ด้วย ใน พ.ศ. 2428 โปรดให้จัดการสอบเป็น 2 ชั้น โดยอนุโลมเรียกตามวิธีสอบพระปริยัติธรรม คือเรียกการสอบครั้งแรกซึ่งจัดเป็นชั้นต่ำว่าประโยค 1 และเรียกการสอบที่ตั้งขึ้นใหม่ซึ่งจัดเป็นชั้นสูงว่าประโยค 2 ในการตั้งประโยค 2 เพิ่มขึ้นนี้ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีประกาศการเรียนหนังสือ ชี้แจงเรื่องการสอบไล่ หลักสูตรที่เรียน และประโยชน์ที่ผู้สอบไล่ได้จะได้รับ ดังสำเนาประกาศเมื่อปี พ.ศ. 2428 ต่อไปนี้ว่า

---

(1) คัดจากหนังสือ ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ, หน้า 38 – 41.

ประกาศการเรียนหนังสือ

"....มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศแก่พระบรมวงศานุวงศ์ ข้าราชการผู้ใหญ่ผู้น้อยและพ่อค้าราษฎรทั้งปวงทั่วกัน ด้วยในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระราชดำริเห็นว่า วิชาหนังสือเป็นต้นเค้าคุณความเจริญของราชการบ้านเมืองยิ่งกว่าศิลปศาสตร์วิชาการอื่น ๆ ทั้งสิ้น ถ้าผู้ใดเล่าเรียนรู้ถ่องแท้จริง ถึงแม้ว่าจะเป็นคนตระกูลสูงต่ำอย่างใดก็สมควรที่จะทรงพระกรุณาชุบเกล้าฯ เลี้ยงให้ได้มียศศักดิ์รับราชการบ้านเมือง สนองพระเดชพระคุณตามคุณานุรูปถ้วนทั่วกัน ทุกวันนี้ผู้ที่เล่าเรียนวิชาหนังสือไทยก็มีเป็นอันมาก แต่บางคนเรียนรู้จบตำราเรียนบ้าง ที่เรียนได้แต่ครึ่งหนึ่งค่อนหนึ่งแล้วเลิกเรียนเสียก็มีเป็นอันมาก เพราะไม่มีกำหนดอันใดเป็นสิ่งสังเกตที่จะรับประกันว่า ผู้ใดรู้ถ่องแท้จริงและผู้ใดไม่รู้จริง จึงยังเป็นความขัดขวางแก่พระราชประสงค์ ซึ่งจะทรงชุบเกล้าฯ เลี้ยงและพระราชทานคุณความดีแก่ผู้เล่าเรียนอยู่ เพราะเหตุนี้ได้โปรดเกล้าฯ ให้ตั้งแบบหลวงสำหรับสอบไล่วิชาหนังสือไทยนักเรียนทั้งปวงจะโปรดเกล้าฯ ให้มีข้าหลวงเป็นพนักงานไล่หนังสือปีละครั้งหนึ่งเสมอต่อไป ถ้านักเรียนคนใดมีความรู้ไล่ได้ตลอดวิชาโดยกำหนดไว้เพียงชั้นใด ก็จะโปรดเกล้าฯ พระราชทานให้ได้คุณวิเศษโดยควรแก่ผู้มีความรู้ในวิชานั้นถ้วนทั่วกัน.....ผู้ใดมีความรู้ไล่สอบตลอดวิชาทั้งแปดอย่างเป็นชั้นประโยคสองนี้ ถ้าเป็นไพร่หลวงหรือไพร่สมกรมใด ๆ ก็จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ขาดจากสังกัดเดิม ได้หนังสือพิมพ์คุ้มสักตลอดชีวิต ถ้าเป็นผู้จะรับราชการฉลองพระเดชพระคุณ ก็จะทรงพระกรุณาชุบเกล้าฯ เลี้ยงตามสมควรแก่คุณานุรูปถ้วนทุกคน ถ้าไม่สมัครจะรับราชการจะไปทำการที่ใด ๆ ก็จะพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ไม่ขัดขวาง....."(1)

การสอบไล่ชิงทุนเล่าเรียนหลวง

เมื่อวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2439 มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งโรงเรียนทำนองปับลิคสกูลของอังกฤษ ขึ้นที่บ้านสมเด็จเจ้าพระยา มีชื่อว่า โรงเรียนราชวิทยาลัย มีคณะกรรมการเจ็ดท่านเป็นผู้จัดการ อาทิ สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้ากรมพระภาณุพันธุ์วงศ์วรเดช (สมเด็จเจ้าฟ้ากรมพระยาภาณุพันธุวงศ์วรเดช) เป็นต้น นายเซซิล คาร์เธอร์ ชาวอังกฤษเป็นอาจารย์ใหญ่ โรงเรียนนี้จัดเป็นโรงเรียนประจำ สอนภาษาไทยภาษาอังกฤษ และอบรมนิสัยใจคอนักเรียนตามวิธีในประเทศตะวันตก เพราะมีพระราชประสงค์จะให้นักเรียนซึ่งเข้าเล่าเรียนในโรงเรียนได้รับการศึกษาอย่างสมบูรณ์ เพื่อจะได้ไปศึกษาต่อในยุโรปหรือเข้ารับราชการในกระทรวงต่าง ๆ ก็ได้ ในการส่งเสริมให้นักเรียนมีความขยันหมั่นเพียรในการเล่าเรียน ได้โปรดเกล้าฯ ให้จัดการสอบไล่เพื่อรับ

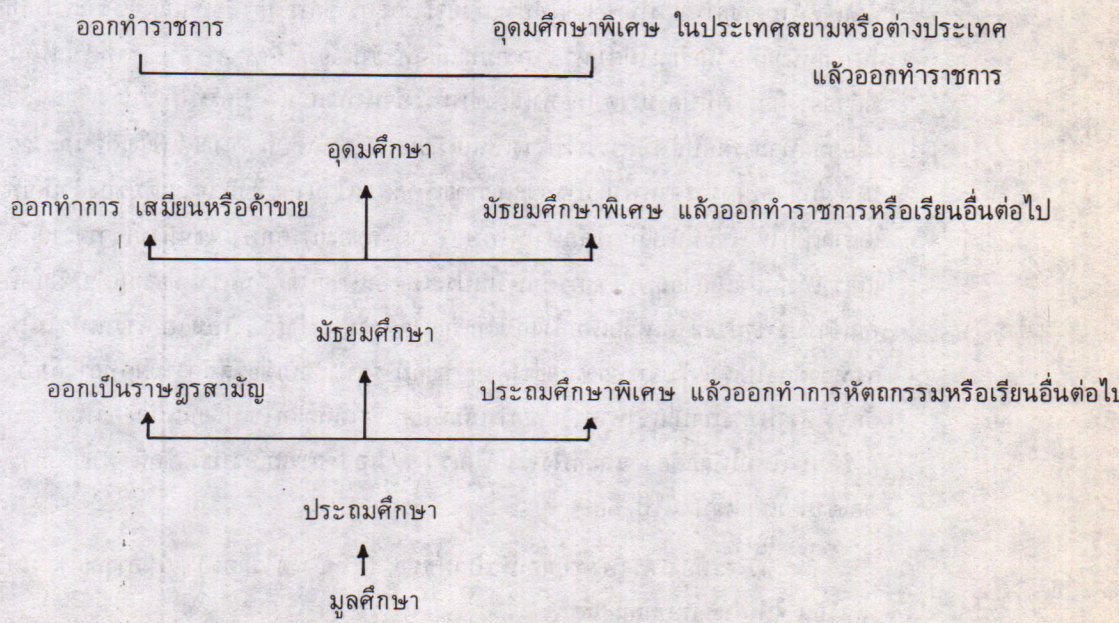
---

(1) คัดจากหนังสือประวัติกระทรวงศึกษาธิการ, หน้า 43 – 44.

พระราชทานทุนเล่าเรียนหลวง ซึ่งเรียกว่า คิงสกอลาชิป ส่งไปเรียนในยุโรปปีละสองคน นักเรียนเป็นคนสัญชาติไทย ถ้าเรียนภาษาอังกฤษมีความรู้พอ มีโอกาสเข้าสอบไล่ได้ทุกคน การสอบไล่ประเภทนี้ ครั้งแรกมีแต่นักเรียนราชวิทยาลัยเข้าสอบเท่านั้น ภายหลังจึงมีนักเรียนโรงเรียนสวนกุหลาบอังกฤษเข้าสอบด้วย การสอบไล่ชิงทุนเล่าเรียนหลวงได้สอบต่อมาทุกปี นับเป็นปัจจัยส่งเสริมความเจริญให้แก่การศึกษาชั้นมัธยม การสอบไล่ชิงทุนเล่าเรียนหลวงนี้ เป็นที่พอใจแก่คนทั่วไป ดังมีพยานปรากฏอยู่ว่า เมื่อ พ.ศ. 2443 กระทรวงมหาดไทยต้องการนักเรียนที่มีความรู้ภาษาอังกฤษชั้นสูง 4 คน เพื่อให้ทุนส่งไปศึกษาวิชาการป่าไม้ในประเทศอินเดีย และได้เลือกเอาผู้ที่สอบชิงทุนเล่าเรียนหลวงได้เป็นที่ 3, 4, 5 และ 6 เป็นผู้ได้รับทุน ถ้าผู้ใดในจำนวนนี้ไม่สมัครก็ให้เลือกนักเรียนที่สอบได้ที่ถัดลงไปจนครบสี่คน ทุนเล่าเรียนหลวงนี้นับว่าเป็นประโยชน์แก่การที่จะคัดเลือกบุคคลออกไปเรียนและกลับมาเข้ารับราชการเป็นประโยชน์แก่บ้านเมืองมาก จึงได้คงมีอยู่จนตราบเท่าทุกวันนี้

ในปี พ.ศ. 2445 ได้มีการจัดแผนการศึกษาของชาติขึ้น แบ่งการศึกษาออกเป็น 2 ระดับ คือ สามัญศึกษา และวิสามัญศึกษา (ซึ่งคำว่าวิสามัญศึกษาในที่นี้หมายเอาทั้งโรงเรียนอาชีวะและโรงเรียนเทียบชั้นอุดมศึกษา) เป็นที่น่าสังเกตว่า การศึกษาชั้นสูงนั้นจัดไว้เพื่อประโยชน์แก่การเข้ารับราชการโดยตรง ดังผังแสดงข้างล่างนี้[1]

แผนที่การศึกษา



(1) คัดจากประวัติกระทรวงศึกษาธิการ, หน้า 181.

เมื่อได้ปรับปรุงแผนการศึกษาดังนี้แล้ว ก็ได้มีการกำหนดเขตอายุนักเรียนเทียบเข้าชั้นศึกษา เพื่อจะได้ให้ผู้ปกครองนักเรียน หรือตัวนักเรียนรู้ว่ามีเวลามากน้อยเท่าไร จะได้เร่งรีบในการศึกษามิได้นอนใจ เขตอายุที่จะเข้าเรียนในชั้นต่าง ๆ นั้น มีกำหนดดังนี้

ชั้นประถมศึกษา คือประโยค 1	สุดเขตเพียงอายุ 12 ปี
ชั้นประถมศึกษาพิเศษอังกฤษ	สุดเขตเพียงอายุ 15 ปี
ชั้นมัธยมศึกษา คือประโยค 2	สุดเขตเพียงอายุ 15 ปี
ชั้นมัธยมศึกษาชั้นสูง คือประโยค 3	สุดเขตเพียงอายุ 20 ปี

อนึ่ง ใน พ.ศ. 2449 ได้มีการประชุมเทศาภิบาลฝ่ายราชการในหน้าที่กระทรวงธรรมการผู้เข้าประชุมมีเสนาบดี ปลัดทูลฉลองแห่งกระทรวงมีหน้าที่เกี่ยวข้อง และข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลต่าง ๆ ได้ปรึกษากันในเรื่องที่จะจัดการสาธารณพยาบาล และสาธารณศึกษาให้แพร่หลายออกไปทั่วราชอาณาจักร ในการประชุมครั้งนั้น สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ เมื่อครั้งยังเป็นกรมหลวงดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ได้ทรงทราบเรื่องมาโดยตลอด จึงทรงรับภาระเป็นผู้ชี้แจงให้ที่ประชุมทราบในเรื่องการศึกษานั้นได้รับสั่งดังต่อไปนี้

"การศึกษาซึ่งได้เริ่มจัดตลอดมาแล้วนี้ ก็เพื่อฝึกหัดคนเข้ารับราชการตามความประสงค์ของบ้านเมือง ซึ่งกำลังขยายการงานออกทุกแผนกทุกทาง แต่บัดนี้ราษฎรพากันนิยมการเล่าเรียนมากขึ้นแล้ว เห็นได้โดยที่เปิดโรงเรียนขึ้นที่ไหนก็มีนักเรียนเข้าเรียนเต็มที่นั่น หน้าที่ราชการจะหามีพอแก่ผู้ที่ประสงค์จะเข้ารับราชการไม่ เมื่อเช่นนี้ผลซึ่งจะปรากฏในภายหน้าก็คือ ผู้เรียนไม่สมหวัง ความทะเยอทะยานอยากเข้าทำการตามวิชาที่เรียนมานี้ มีตัวอย่างคือ ผู้ที่บิดามารดาเคยหาเลี้ยงชีพทางทำนาทำสวน บุตรที่ได้เข้าโรงเรียนแล้วเมื่อออกทำการกลับสู้สมัครเข้ารับจ้างเป็นเสมียน รับเงินเดือน แม้แต่เพียงเดือนละ 20 บาท ถ้าชีวิตบิดามารดาหาไม่ บางทีจะเลยขายเรือกสวนไร่นาละทิ้งถิ่นฐานเดิมของตัวเสียทีเดียวก็เป็นได้ เช่นนี้นับว่าการศึกษาให้โทษ ความผิดของการศึกษา เช่นนี้ไม่ใช่ว่าจะได้ผิดแต่เราเท่านั้น แม้อังกฤษที่จัดการศึกษาในประเทศอินเดียก็ได้ผิดมาเช่นเดียวกันคือ ฝึกหัดคนเข้ารับราชการจนได้เหลือเฟือถึงแก่มีนักเรียนได้ดีกรีชั้น บี.เอ., เอม.เอ.หางานทำไม่ได้สมหวังต้องไปเที่ยวรับจ้างทำงานอย่างต่ำ ๆ อยู่ก็มี รัฐบาลอินเดียรู้สึกความผิดที่การศึกษาชักจูงให้ราษฎรบากบั่นเข้าหาทางราชการเสียหมด จึงได้คิดแก้ไขเปลี่ยนแปลงความวางรูปการศึกษาใหม่ให้ถูกต้อง และก็พึ่งจะแก้ได้เร็ว ๆ นี้เอง การแก้ความผิดข้อนี้ ฝ่ายเราก็จะต้องรีบทำเสียแต่บัดนี้ไป คือ

1. จะต้องให้ราษฎรทุกคนที่เป็นผู้ชาย (ผู้หญิงงดไว้ก่อน) ผู้มีอายุอยู่ในเวลาเล่าเรียน ให้เล่าเรียนทุกคน แต่

2. จะต้องให้เรียนเพียงมีความรู้พอสมควรแก่อัตภาพเท่านั้น เมื่อเรียนสำเร็จ

แล้วก็ออกไปหาเลี้ยงชีพตามภูมิลำเนาของตน"

ประกาศตั้งโรงเรียนข้าราชการพลเรือน
ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

โรงเรียนข้าราชการพลเรือนของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีกำเนิดสืบเนื่องมาจากโรงเรียนมหาดเล็ก ได้ประกาศตั้งเป็นโรงเรียนข้าราชการพลเรือนของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2453 ดังนี้

"มีพระบรมราชโองการในพระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาวชิราวุธ พระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ดำรัสเหนือเกล้าฯ ให้ประกาศให้ทราบทั่วกันว่า สำนักฝึกหัดวิชาข้าราชการฝ่ายพลเรือน ซึ่งสมเด็จพระบรมชนกนาถ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพระราชดำริเริ่มตั้งขึ้น โดยพระราชปรารภที่จะทรงจัดการปกครองพระราชอาณาจักรให้ทันกาลสมัย จึงได้ทรงจัดการกระทรวงมหาดไทย รวมหัวเมืองซึ่งแยกย้ายสังกัดอยู่ในกระทรวงต่าง ๆ ตามความสะดวกในสมัยเดิม ให้สังกัดอยู่แห่งเดียวกัน เพื่อจัดการปกครองให้ลงระเบียบแบบอย่างเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดการฝึกหัดกุลบุตรสำหรับรับราชการปกครอง ขึ้นในกระทรวงมหาดไทย ตั้งแต่รัตนโกสินทรศก 118 ครั้นการปกครองหัวเมืองซึ่งได้จัดตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่รัตนโกสินทรศก 116 ดำเนินมาเป็นรูปเรียบร้อยขึ้น ความต้องการฝึกกุลบุตรสำหรับรับราชการยิ่งทวีขึ้น จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้แยกการฝึกหัดวิชาข้าราชการพลเรือนจากกระทรวงมหาดไทย ตั้งเป็นโรงเรียนขึ้นต่างหาก เรียกว่า โรงเรียนมหาดเล็ก ตั้งแต่รัตนโกสินทรศก 121 มีกรรมการจัดการลงเป็นรูปแล้วจึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เลิกกรรมการมีผู้จัดการโดยลำพังต่อมา ตั้งแต่รัตนโกสินทรศก 126 โรงเรียนนั้นได้ฝึกหัดกุลบุตรเข้ารับราชการเป็นต้นรากของกระทรวงมหาดไทยเพียงพอแก่ความต้องการแล้ว มีแต่จะขยายวิชาให้สูงขึ้นต่อไป

พระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาวชิราวุธ พระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงพระราชดำริว่า บัดนี้การปกครองท้องที่ก็ลงระเบียบแบบแผนอยู่แล้ว เป็นอันมิใช่ว่าการปกครองนั้นเป็นเฉพาะหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยและนครบาล กระทรวงอื่น ๆ ย่อมมีหน้าที่ซึ่งจะจัดการเป็นการอาศัยซึ่งกันและกัน และรับผิดชอบด้วยกันทั่วทั้งพระราชอาณาจักร รวมนับว่าเป็นการปกครองของรัฐบาลอันหนึ่งอันเดียวกัน แต่การฝึกหัดข้าราชการฝ่ายพลเรือน สำหรับส่งคนออกไปรับราชการกระทรวงมหาดไทยกระทรวงเดียวนั้น หาพอเพียงแก่ราชการปกครองพระราชอาณาจักรทุกวันนี้ไม่ สมควรจะขยายการโรงเรียนให้กว้างขวางออกไป สำหรับส่งคนไปรับราชการทุกกระทรวงทบวงการ จัดการโรงเรียนให้เป็นแผนกวิทยาต่าง ๆ เช่น กฎหมาย ปกครอง การต่างประเทศ การเกษตร การช่าง และการแพทย์ เป็นต้น ด้วยทรงทราบพระราชประสงค์ของสมเด็จพระพุทธเจ้าหลวง ซึ่งทรงเริ่มจัดการเล่าเรียนสำหรับจัดการปกครองทั่วไปโดยตระหนักดังนี้ แต่การที่จะจัดการ

โรงเรียนเช่นนี้ เป็นการใหญ่ต้องการทุนรอนเพิ่มเติมขึ้นไปอีกเป็นอันมาก จึงทรงมีพระราชปรารภว่า เงินซึ่งราษฎรเรี่ยไรกันสร้างพระบรมรูปทรงม้าเป็นอนุสาวรีย์ถวายแด่สมเด็จพระบรมชนกนาถปิยมหาราชของประชาราษฎร คงมีเหลืออยู่จากการสร้างพระบรมรูปมีจำนวนนับด้วยแสนบาท สมเด็จพระพุทธเจ้าหลวงได้ทรงพระราชดำริไว้แล้ว ที่จะจัดการสร้างสิ่งถาวรวัตถุ อันจะแผ่สาธารณประโยชน์ตอบแทนพระราชทานแก่ราษฎร แต่ยังไม่ได้ตกลงประการใดนั้น ควรจะจัดให้เป็นประโยชน์ตามพระราชประสงค์ต่อไป จึงทรงพระราชดำริว่า ประโยชน์สิ่งใดไม่ยิ่งกว่าการปกครองราษฎรให้มีความสุขความเจริญ สมเด็จพระพุทธเจ้าหลวงได้ทรงเริ่มจัดการโรงเรียนไว้สำหรับกุลบุตรที่จะรับราชการฝ่ายพลเรือน ดังนี้แล้ว ควรจะขยายการให้กว้างขวางต่อไปตามพระราชประสงค์ ทุนที่เหลือจากการที่ราษฎรเรี่ยไรการสร้างอนุสาวรีย์ปิยมหาราช ควรจะใช้ในการจัดโรงเรียนนี้ แต่การโรงเรียนนี้ย่อมเกี่ยวข้องแก่กระทรวงทบวงการทั่วไป จึงควรจะมีกรรมการดำริและจัดการให้เป็นรูปก่อน จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ยกโรงเรียนมหาดเล็กเป็นโรงเรียนข้าราชการพลเรือน พระราชทานนามปรากฏว่า "โรงเรียนข้าราชการพลเรือน ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว" เหตุด้วยพระบาทสมเด็จพระพุทธเจ้าหลวงได้ทรงพระราชดำริเริ่มตั้งขึ้นไว้ และจะใช้ทุนที่ราษฎรทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อเป็นพระเกียรติยศในพระบรมนามาภิไธยด้วย และให้มีกรรมการเป็นสภาอันหนึ่ง มีพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเป็นพระบรมราชูปถัมภกแห่งโรงเรียนนี้ ในสมาชิกของกรรมการโรงเรียนนี้ ให้มีสภานายกผู้หนึ่ง สำหรับวินิจฉัยกิจการก่อนที่จะนำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณา และมีเลขานุการสำหรับเป็นผู้จัดการตามคำสั่งสภานายกและให้เสนาบดีกระทรวงซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับราชการที่จะต้องปรึกษาในสภานี้เป็นสมาชิกพิเศษของสภานี้ ตามเวลาที่จะมีกิจอันเกี่ยวเนื่องกัน

และนักเรียนก่อนที่จะรับราชการนั้น ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ถวายตัวเป็นมหาดเล็กตามพระราชประเพณีเดิม

ประกาศมา ณ วันที่ 1 มกราคม รัตนโกสินทร ศก 129"

โรงเรียนข้าราชการพลเรือนนี้ได้ดำเนินกิจการมาด้วยดีสมดังพระราชประสงค์ในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทุกประการ ครั้นถึงปี พ.ศ. 2459 จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯให้ขยายการโรงเรียนข้าราชการพลเรือนเป็นมหาวิทยาลัย มีนามว่า "จุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย"(1)

---

(1) สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ, จุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย ในประชุมพระนิพนธ์เบ็ดเตล็ด (กรุงเทพฯ : องค์การค้าคุรุสภา, 2504), หน้า 121—130

การพัฒนาข้าราชการให้มีความรู้ความสามารถอีกทางหนึ่ง นอกจากจะทรงจัดตั้งโรงเรียนข้าราชการพลเรือนและทรงจัดส่งนักเรียนไทยและข้าราชการไทยออกไปศึกษาต่อและฝึกอบรม ณ ต่างประเทศแล้วก็คือทรงจ้างชาวต่างประเทศมาเป็นที่ปรึกษาข้าราชการแผ่นดินในกระทรวงกรมต่าง ๆ บุคคลเหล่านี้เข้ามาอยู่ในฐานะที่ปรึกษาบ้าง, เป็นครูอาจารย์บ้าง, ให้การฝึกอบรมแก่ข้าราชการบ้าง ทำให้ข้าราชการต่าง ๆ ได้มีโอกาสเรียนรู้วิทยาการทันสมัยแบบยุโรป ซึ่งผู้ประสงค์จะทราบโดยพิสดารขอให้ตรวจดูจากหนังสือเรื่อง "ชาวต่างชาติในประวัติศาสตร์ไทย" ของ ส.พลายน้อย(1)

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 เป็นยุคที่ทรงพัฒนาข้าราชการอย่างจริงจัง กล่าวคือทรงเป็นผู้ที่นำข้าราชการให้มีความสำนึกในฐานะของประเทศชาติ, ในฐานะของข้าราชการ และในฐานะของพลเมืองดี พระองค์ทรงอบรมข้าราชการและประชาชนด้วยพระองค์เอง ไม่ว่าจะทางปาฐกถาหรือบทพระราชนิพนธ์ต่าง ๆ ทรงมุ่งหวังที่จะได้เห็นข้าราชการช่วยกันพัฒนาประเทศชาติให้เจริญ เพราะลำพับความรู้อย่างเดียวย่อมไม่ทำให้บุคคลเป็นข้าราชการที่ดีได้ แต่ต้องอาศัยความสามารถ ความสำนึกในหน้าที่ โดยเฉพาะทรงย้ำมากในด้านการพัฒนาจริยธรรมของข้าราชการ บทพระราชนิพนธ์ของพระองค์ที่เป็นประจักษพยานยืนยันได้ เช่น เรื่องโคลนติดล้อ(2), เมืองไทยจงตื่นเถิด, ประโยชน์แห่งการอยู่ในธรรม, หลักราชการ, ธรรมนูญการปกครองคณะนคราภิบาล และเรื่องยุทธภัยและความเป็นชาติโดยแท้จริง(3) เป็นต้น

7.3 สมัยรัชกาลที่ 7 ถึงสมัยปัจจุบัน

หากจะย้อนกลับไปดูเหตุการณ์ในอดีต ก็จะเห็นว่า ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งได้มีการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินนั้น ความจำเป็นในการที่จะต้องพัฒนาข้าราชการก็ปรากฏชัดเจน จึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งโรงเรียนมหาดเล็กหลวงขึ้น ซึ่งนับว่าเป็นสถานที่ศึกษาวิชาข้าราชการที่สำคัญที่สุดในยุคนั้น ต่อมาก็ได้มีประกาศให้ยกโรงเรียนมหาดเล็กหลวงเป็นโรงเรียนข้าราชการพลเรือน และเมื่อ 26 มีนาคม 2459 ก็ได้รับการยกฐานะเป็นจุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย

จากการพิจารณาความเป็นมาโดยสรุปตั้งแต่เริ่มมีการฝึกหัดเพื่อเข้ารับราชการแล้ว จะเห็นได้ว่า สถาบันที่ได้จัดตั้งขึ้นนั้น ได้มีขึ้นเพื่อเอื้ออำนวยต่อการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชโดยตรง กล่าวคือ มุ่งที่จะฝึกสอนเพื่อการเป็นข้าราชการแต่เพียงอย่างเดียว

---

(1) ส. พลายน้อย, **ชาวต่างชาติในประวัติศาสตร์ไทย, พิมพ์ครั้งที่ 2** (กรุงเทพฯ : แพร่พิทยา, 2516).

(2) พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว, **ประมวลบทพระราชนิพนธ์ (ภาคปกิณกะ)** พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพพลตรีพระยาอนุรุทธเทวา (ม.ล. ฟื้น พึ่งบุญ) (กรุงเทพฯ : 2494)

(3) 5 เรื่องหลังนี้อาจดูได้จากหนังสือ **"ปกิณกคดี"** พระราชนิพนธ์ใน ร.6 (กรุงเทพฯ : ศิลปาบรรณาคาร, 2515)

วิวัฒนาการของระบบการพัฒนาข้าราชการหลังจากรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว จนถึงปัจจุบัน อาจพิจารณาได้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยการแบ่งช่วงเวลาทั้งหมดตั้งแต่ก่อนการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี 2475 จนถึงปัจจุบัน ตามลักษณะเด่นของแนวการฝึกอบรมในแต่ละสมัย ออกเป็น 3 ระยะด้วยกัน คือ

ก. ระยะที่ 1 คือช่วงก่อนปี 2498 ซึ่งจะเน้นในด้านการฝึกอบรมเฉพาะทาง

ข. ระยะที่ 2 ระหว่างปี 2498 – 2517 อันเป็นระยะที่รัฐบาลและส่วนราชการต่าง ๆ ได้เริ่มให้ความสนใจอย่างจริงจังต่อการฝึกอบรมข้าราชการ

ค. ระยะที่ 3 ตั้งแต่ปี 2517 จนถึงปัจจุบัน ซึ่งเป็นช่วงที่ได้เริ่มมีการจัดตั้งหน่วยงานกลางรับผิดชอบในการฝึกอบรมของราชการพลเรือน

สำหรับรายละเอียดลำดับเหตุการณ์ต่าง ๆ ในแต่ละระยะ อาจสรุปพอเป็นสังเขปได้ดังนี้

ก. ระยะที่ 1

ในระยะแรกนี้ โดยที่กระทรวงศึกษาธิการตลอดจนมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ยังไม่สามารถผลิตผู้สำเร็จการศึกษาในสาขาที่มีความจำเป็นต่อทางราชการอย่างเพียงพอ หน่วยงานราชการหลายแห่งจึงได้จัดตั้งโรงเรียนต่าง ๆ ขึ้นเป็นการเฉพาะเพื่อเตรียมคนสำหรับปฏิบัติงานด้านเทคนิคของส่วนราชการนั้น ๆ ดังตัวอย่างดังต่อไปนี้

1. กรมไปรษณีย์โทรเลข และกรมรถไฟ กระทรวงคมนาคม ได้จัดตั้งโรงเรียนกรมไปรษณีย์โทรเลข และโรงเรียนวิศวกรรมรถไฟขึ้นสำหรับฝึกอบรมบุคคลภายนอกเพื่อบรรจุเข้าเป็นข้าราชการ

2. กรมวิทยาศาสตร์ ได้จัดตั้งโรงเรียนสำหรับฝึกอบรมในสาขาวิทยาศาสตร์สำหรับบุคคลภายนอกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการในกรมวิทยาศาสตร์

3. กรมชลประทาน ได้จัดตั้งโรงเรียนช่างชลประทานเพื่อรับบุคคลภายนอกเข้าฝึกอบรมและบรรจุให้เป็นข้าราชการในกรมชลประทาน

4. กรมศุลกากร กระทรวงการคลัง ได้จัดตั้งโรงเรียนศุลการักษ์ขึ้น เพื่อรับบุคคลภายนอกบรรจุเป็นข้าราชการในกรมศุลกากร

อย่างไรก็ตาม ในช่วงต่อมาเมื่อสถาบันการศึกษาต่าง ๆ สามารถผลิตบัณฑิตหรือผู้สำเร็จการศึกษาในสาขาวิชาต่าง ๆ มากขึ้น โรงเรียนที่จัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะขึ้นมาก็ได้ยกเลิกไปหลายแห่งด้วยกัน เช่น การอบรมผู้ที่สำเร็จปริญญาตรีและผู้ที่จบชั้นมัธยม 8 ซึ่งได้เริ่มมาตั้งแต่ปี 2481 ก็ได้ล้มเลิกไปหลังจากได้ดำเนินการไปแล้วเพียง 4 รุ่น เนื่องจากได้มีการจัดตั้งคณะสหกรณ์ขึ้นในมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เป็นต้น

ในขณะเดียวกัน ทางราชการบางแห่งก็ได้ตระหนักถึงความสำคัญของการพัฒนา

ข้าราชการเพื่อเตรียมตัวสำหรับตำแหน่งที่สูงขึ้นด้วย ได้แก่

1. กรมมหาดไทย ได้จัดตั้งโรงเรียนข้าราชการฝ่ายการปกครองขึ้นที่วังสวนสุนันทา เมื่อปี 2482 โดยได้มีการฝึกอบรมข้าราชการชั้นตรี เพื่อสอบคัดเลือกเป็นชั้นโท และชั้นโทเพื่อสอบขึ้นเป็นชั้นเอก การอบรมงานในหน้าที่พนักงานสอบสวนแก่ปลัดอำเภอจัตวา การอบรมเกี่ยวกับการจัดระบบอาชีพ การประชุมนายกเทศมนตรีทั่วราชอาณาจักร และการประชุมอบรมผู้ตรวจการเทศบาลและปลัดเทศบาล เป็นต้น

2. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้จัดการฝึกอบรมข้าราชการเกี่ยวกับวิชาการในหน้าที่เป็นวิชาการบัญชี วิชาสอบบัญชี วิชาการคลัง และการงบประมาณ

3. กรมราชทัณฑ์ กระทรวงมหาดไทย ได้จัดตั้งโรงเรียนข้าราชการฝ่ายราชทัณฑ์ขึ้นสำหรับการฝึกอบรมข้าราชการของกรมราชทัณฑ์ ซึ่งมีหลักสูตร 2 ปี เพื่อแต่งตั้งให้เป็นผู้ช่วยพัสดี

การฝึกอบรมของหน่วยงานต่าง ๆ นี้ จะเห็นได้ว่าส่วนใหญ่จะมีวัตถุประสงค์เพื่ออบรมวิชาเฉพาะของหน่วยงานนั้น ให้ได้ผู้มาปฏิบัติงานเทคนิคเฉพาะแห่งเฉพาะอย่าง หรือเป็นการอบรมเพื่อสอบเลื่อนขั้นตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ซึ่งจะเห็นได้ว่าการฝึกอบรมในระยะต้นนี้ไม่ได้รวมการฝึกอบรมด้านการบริหารงานเข้าไปด้วยเลย ทั้งนี้ อาจเนื่องจากวิชาการบริหารงานยังเป็นของใหม่สำหรับประเทศไทยในขณะนั้น และเพิ่งจะมีการตื่นตัวขึ้นเมื่อรัฐบาลไทยได้ขอความช่วยเหลือจากคณะ Public Administration ของสหรัฐอเมริกา ในการส่งผู้เชี่ยวชาญมายังประเทศไทย เพื่อศึกษาปัญหาต่าง ๆ ทางด้านการบริหารของประเทศ เมื่อปี พ.ศ. 2494[1] คณะผู้เชี่ยวชาญได้ใช้เวลาทำการศึกษาอยู่ประมาณปีเศษก็ได้ทำรายงานเสนอต่อรัฐบาลไทย โดยได้ชี้ให้เห็นข้อบกพร่องของประเทศไทยไว้หลายประการ เช่น ปัญหาอันเนื่องมาจากการกำหนดหน้าที่ในการบริหารที่ไม่แน่นอน การจัดแบ่งส่วนราชการที่ไม่เหมาะสม การใช้คนไม่ตรงกับความรู้ความสามารถ และได้เสนอแนะให้มีการฝึกอบรมข้าราชการ ให้มีการวางแผนงาน ตลอดจนกำหนดสายบังคับบัญชาให้เหมาะสมด้วย

การสำรวจข้อบกพร่องต่าง ๆ ทางด้านการบริหารที่คณะ Public Administration ได้จัดทำขึ้น ได้ก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวทางรัฐบาลไทยและองค์การบริหารวิเทศกิจแห่งสหรัฐอเมริกาประจำประเทศไทย (USOM) ได้ยื่นมือเข้ามาช่วยเหลือในการจัดตั้งคณะรัฐประศาสนศาสตร์ที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดยได้ลงนามในสัญญาความช่วยเหลือเมื่อ 3 พฤษภาคม 2498 ซึ่งในการจัดตั้งคณะรัฐประศาสนศาสตร์นี้ก็ได้มีโครงการฝึกอบรมวิชาการบริหารราชการแผ่นดินแก่ข้าราชการให้บังเกิดประโยชน์แก่ราชการแผ่นดินรวมอยู่ด้วย

ข. ระยะที่ 2

ในช่วงตั้งแต่ปี 2498 ถึง 2517 นี้ แนวทางในด้านการพัฒนาข้าราชการก็ได้มี

(1) พจน์ เพชระบูรณิน, "การฝึกอบรมในประเทศไทย" วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ ฉบับพิเศษ 2509 หน้า 209

การเปลี่ยนแปลงไปมากพอสมควร ในระยะนี้โดยเฉพาะในช่วงเริ่มแรกนั้น คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มีบทบาทในการพัฒนาข้าราชการมาก กล่าวคือ ในตอนเริ่มจัดตั้งคณะรัฐประศาสนศาสตร์นี้ มหาวิทยาลัยอินเดียน่าแห่งสหรัฐอเมริกาก็ได้ส่งศาสตราจารย์ที่ปรึกษาในด้านต่าง ๆ ตลอดจนเจ้าหน้าที่มาช่วยงานอยู่ระยะหนึ่ง ซึ่งในด้านการฝึกอบรม ก็ได้มีมาอย่างต่อเนื่องกันรวม 8 คน สำหรับคนแรกที่ได้เข้ามาช่วยทางด้านการอบรมนี้ ได้แก่ Mr. Roland Robinson ซึ่งได้จัดทำโครงการฝึกอบรมข้าราชการและพนักงานเป็นข้อเสนอแนะซึ่งมีสาระสำคัญสรุปได้คือ

1. ควรจัดให้มีคณะกรรมการที่ปรึกษาการฝึกอบรมข้าราชการ ระดับชาติประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงและผู้ทรงคุณวุฒิบางท่านเป็นกรรมการ โดยมีหน้าที่รับผิดชอบในการเสนอนโยบายและโครงการฝึกอบรมข้าราชการของรัฐบาล

2. ควรจัดให้มีผู้อำนวยการฝึกอบรม เพื่อรับผิดชอบในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามนโยบาย และโครงการของคณะกรรมการที่ปรึกษาการฝึกอบรมข้าราชการ

3. คัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมจากส่วนราชการเข้ามารับการฝึกอบรมในหลักวิชาการควบคุมงาน การจัดองค์การ เทคนิคการฝึกอบรม วิชาการจัดองค์การการศึกษาความจำเป็นในการฝึกอบรม การกำหนดวางโครงการเป็นต้นเพื่อให้กลับไปเป็นผู้อำนวยการฝึกอบรมแก่ข้าราชการในหน่วยที่ตนสังกัด

โครงการดังกล่าวได้ถูกนำเสนอต่อมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อ 30 ตุลาคม 2499 ซึ่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ก็ได้เสนอเรื่องไปยังกระทรวงศึกษาธิการเพื่อขอให้นำเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาลงมติรับหลักการ และอนุมัติให้แต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาการฝึกอบรมข้าราชการขึ้นเมื่อ 26 ธันวาคม 2497 โดยมี ฯพณฯ จอมพล ป.พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ ซึ่งได้เชิญกรรมการประชุมเป็นครั้งแรกเมื่อ 9 พฤษภาคม 2500 และพิจารณาประเด็นต่าง ๆ เกี่ยวกับหน้าที่ของคณะกรรมการ รูปโครงการ และนโยบายการฝึกอบรม ตลอดจนรายละเอียดปลีกย่อยต่าง ๆ และมีมติว่า รัฐบาลควรประกาศเป็นนโยบายไว้ และกำหนดแนวทางให้ทุกกระทรวงถือปฏิบัติ โดยจัดทำเป็นประกาศสำนักคณะรัฐมนตรีขึ้นเมื่อ 22 มิถุนายน 2500

ประกาศสำนักคณะรัฐมนตรีฉบับนี้ชี้ชัดถึงนโยบายการฝึกอบรมข้าราชการของรัฐบาลในสมัยนั้น ดังเห็นได้จากข้อความของประกาศดังต่อไปนี้

"ด้วยคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเห็นว่า ประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการเป็นสิ่งสำคัญที่จะนำมาซึ่งความเจริญก้าวหน้าของบ้านเมือง ความสงบเรียบร้อยและความผาสุขของประชาชน แต่การที่จะให้ข้าราชการมีประสิทธิภาพสูงได้นี้ จำเป็นที่จะต้องจัดให้มีการฝึกอบรมเพื่อให้ข้าราชการคุ้นเคยต่องานและรู้จักหน้าที่ ให้มีความรู้

ความสามารถในการปฏิบัติงาน ให้มีโอกาสปรับปรุงตนให้พร้อมที่จะเข้าสวมตำแหน่งหน้าที่ที่สูงขึ้นไป ให้ข้าราชการชั้นผู้บังคับบัญชามีความสามารถในการควบคุมและการบริหารงานและเพื่อยกระดับความเชื่อถือของประชาชนในงานที่สัมพันธ์กับประชาชน จึงเห็นสมควรให้กระทรวงทุกกระทรวงถือเป็นนโยบายปฏิบัติว่า การฝึกอบรมข้าราชการเป็นความรับผิดชอบส่วนหนึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ และให้กระทรวงทุกกระทรวงปฏิบัติดังต่อไปนี้ คือ

1. ดำเนินการฝึกอบรมข้าราชการในสังกัดให้เป็นไปตามนโยบายและโครงการฝึกอบรมของรัฐบาล และดำเนินการตามระเบียบและวิธีการฝึกอบรม ซึ่งคณะกรรมการที่ปรึกษาของรัฐบาลในการฝึกอบรมข้าราชการได้วางไว้

2. ส่งเสริมการฝึกอบรมข้าราชการให้แผ่ขยาย และเจริญก้าวหน้า

3. ให้โอกาสและสนับสนุนข้าราชการในสังกัดให้ได้รับการฝึกอบรมโดยทั่วถึงกัน"(1)

นอกจากประกาศสำนักคณะรัฐมนตรีนี้แล้ว คณะกรรมการได้มีมติกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของคณะกรรมการที่ปรึกษาในการฝึกอบรมไว้ โดยให้ดำเนินการและอาศัยความร่วมมือจากคณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และส่วนราชการต่าง ๆ ตลอดจนได้วางรูปโครงการฝึกอบรม ซึ่งกำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาในระดับกระทรวง กรม และกอง

อย่างไรก็ตาม ระบบการฝึกอบรมข้าราชการ ซึ่งมีทั้งระดับชาติ ระดับกรม และระดับกองก็ไม่ได้ดำเนินไปตามแนวที่ได้วางไว้แต่แรก ซึ่งพิจารณาได้ว่าอาจมาจากสาเหตุบางประการ(2) เช่น

1. ภาวะผู้นำในการบริหารงานที่เกี่ยวกับการจัดการฝึกอบรมตามโครงการดังกล่าวไม่แน่นอน

2. ส่วนราชการต่าง ๆ ไม่เห็นความสำคัญของงานฝึกอบรมเท่าที่ควร และถือว่างานฝึกอบรมเป็นงานที่แฝงอยู่ มิใช่งานหลัก

3. ภาวะผันผวนทางการเมือง ทำให้คณะรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งเป็นผู้เสนอแนะนโยบายและเป็นเจ้าของเรื่องเกิดความไม่มั่นใจในการเสนอแนะนโยบายเช่นนั้นแก่รัฐบาลชุดต่อ ๆ มาและ

4. เกิดความไม่แน่นอนในทางปฏิบัติราชการและนโยบายว่าส่วนราชการใดเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง

---

(1) ประกาศสำนักคณะรัฐมนตรี เรื่อง การฝึกอบรมข้าราชการ ราชกิจจานุเบกษาเล่ม 74 ตอนที่ 60 วันที่ 9 กรกฎาคม 2500, หน้า 1674

(2) ชุบ กาญจนประกร "การประสานงานฝึกอบรม" ใน "ปัญหาและการบริหารงานฝึกอบรม" สำนักงานฝึกอบรม สถาบันทิดพัฒนบริหารศาสตร์, 2520

อย่างไรก็ตาม แนวความคิดและผลแห่งการที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติโครงการและคณะที่ปรึกษาการฝึกอบรมดังกล่าวข้างต้น ก็ได้ก่อให้เกิดผลดีต่อระบบการบริหารงานบุคคลในส่วนรวมอยู่เป็นอันมาก กล่าวคือ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ก็ได้จัดการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มพูนความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานของข้าราชการ เช่น จัดฝึกอบรม ผู้ดำเนินการฝึกอบรม ครูฝึก ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถไปดำเนินการจัดการฝึกอบรมในกระทรวงทบวงกรมซึ่งตนสังกัดได้ แต่การฝึกอบรมผู้ดำเนินการนี้ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เพราะปรากฏว่า มีผู้ดำเนินการส่วนน้อยที่จะสามารถจัดการฝึกอบรมได้เป็นผลสำเร็จ(1) ฝ่ายฝึกอบรมข้าราชการคณะรัฐประศาสนศาสตร์ จึงหันไปดำเนินการในด้านอื่น เช่น การฝึกอบรมวิชาเทคนิคเฉพาะอย่าง การจัดสัมนานักบริหารสำหรับข้าราชการชั้นพิเศษ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ผลของการสนับสนุนของคณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ก็ทำให้ส่วนราชการบางแห่งได้รับอิทธิพลไปไม่น้อย จนเกิดหน่วยฝึกอบรมกระจายอยู่ตามส่วนราชการต่าง ๆ อยู่บ้าง ที่เห็นได้ชัดว่าเป็นอิทธิพลของคณะรัฐประศาสนศาสตร์ ก็คือ การฝึกอบรมข้าราชการในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งได้จัดตั้งวิทยาลัยการปกครอง อยู่ในสังกัดกรมการปกครองขึ้น และได้พัฒนาขึ้นมาอย่างรวดเร็ว วิทยาลัยการปกครองนี้ เป็นสถาบันการศึกษาแก่ข้าราชการพลเรือนกระทรวงมหาดไทย ประกอบด้วยโรงเรียน 4 แห่ง คือ โรงเรียนนักปกครองระดับสูง โรงเรียนนายอำเภอ โรงเรียนข้าราชการฝ่ายปกครอง และโรงเรียนข้าราชการฝ่ายท้องถิ่น

นอกจากคณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการฝึกอบรมข้าราชการในขณะนั้นแล้ว ต่อมาเมื่อ 27 มีนาคม 2509 ได้มีการจัดตั้งสถาบันฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ขึ้น(2) โดยมีการโอนคณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ งานฝึกอบรมส่วนหนึ่งของสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และงานฝึกอบรมและงานส่วนหนึ่งของสำนักงานสถิติแห่งชาติ มาเป็นกิจกรรมส่วนหนึ่งของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ โดยกำหนดเป็นคณะต่าง ๆ รวม 4 คณะ ส่วนฝ่ายฝึกอบรมข้าราชการของคณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ก็ได้ถูกยกฐานะขึ้นเป็นสำนักฝึกอบรมของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ซึ่งก็ได้ดำเนินการฝึกอบรมโครงการต่าง ๆ เช่น การบริหารโครงการ การจัดการฝึกอบรม การบริหารงานฝึกอบรม การวิเคราะห์และพัฒนานโยบายของรัฐ ฯลฯ สำหรับข้าราชการในกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ซึ่งนับว่ามีบทบาทอันสำคัญยิ่งในการพัฒนาข้าราชการตลอดจนมีส่วนช่วยทำให้การฝึกอบรมตามแผนใหม่ได้เผยแพร่เข้าไปในส่วนราชการต่าง ๆ มากขึ้น

---

(1) จันทร์เพ็ญ ตันตรามาตย์, "บทบาทของสำนักงาน ก.พ.ในการพัฒนาข้าราชการพลเรือน" วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตร์มหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

(2) รายงานกิจการสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ประจำปีงบประมาณ 2523 หน้า 4

ค. ระยะที่ 3

ในช่วงที่ผ่านมา เป็นช่วงที่ส่วนราชการต่าง ๆ มีการดำเนินการฝึกอบรมอย่างกว้างขวางขึ้น แต่ก็เป็นไปตามกำลังเงินงบประมาณของส่วนราชการนั้น ๆ ซึ่งการดำเนินการงานในด้านนี้ต้องประสบปัญหาและอุปสรรคบางประการ ทำให้รับผลไม่เต็มที่เท่าที่ควร เช่น อุปสรรรคที่ไม่อาจวางนโยบายทางด้านการฝึกอบรมให้แน่นอนลงไป การขาดการใช้เทคนิคและวิธีการฝึกอบรมที่ทันสมัยและเหมาะสม การขาดความช่วยเหลือซึ่งกันและกันและขาดการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในหน่วยงานฝึกอบรมได้เต็มที่ ซึ่งปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวมีผลกระทบโดยตรงต่อกำลังคนในราชการ ซึ่งเป็นพลังสำคัญในการบริการและพัฒนาประเทศโดยตรง

คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรี ได้เห็นความสำคัญและจำเป็นในเรื่องนี้จึงเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งได้เห็นชอบที่จะให้จัดตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว โดยจัดตั้ง ศูนย์วางแผนและประสานงานฝึกอบรมข้าราชการพลเรือน ขึ้นในกองวิชาการ สำนักงาน ก.พ. เพื่อเป็นแหล่งกลางในด้านการฝึกอบรมข้าราชการพลเรือน ตามมติที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อ 11 มิถุนายน 2517 ซึ่งได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการดำเนินการไว้ดังนี้[1]

1. เพื่อให้มีการเสนอแนะนโยบายและแผนงานฝึกอบรม ตลอดจนเป้าหมายการฝึกอบรมที่แน่นอน

2. เพื่อให้มีการประสานงานทางด้านการฝึกอบรมของส่วนราชการทางฝ่ายพลเรือน

3. เพื่ออำนวยความสะดวกและให้บริการแก่ส่วนราชการต่าง ๆ ให้มีโอกาสได้รับประโยชน์จากการอบรมได้อย่างเต็มที่ โดยไม่ต้องสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายสูง อีกทั้งช่วยในด้านเครื่องมือโสตทัศนูปกรณ์ การฝึกอบรม วิทยาการ และเอกสารต่าง ๆ

4. เพื่อหาทางสนับสนุนให้งานฝึกอบรมในราชการพลเรือนมีมาตรฐานสูง ได้ผลและประหยัด

นอกเหนือจากมติคณะรัฐมนตรี ดังได้กล่าวแล้วข้างต้น ก็ได้มีการระบุอย่างชัดเจนถึงขอบข่ายหน้าที่ความรับผิดชอบของสำนักงาน ก.พ.ในด้านการฝึกอบรมในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 และแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 กล่าวคือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 12 (3) ได้กำหนดไว้ว่า ให้สำนักงาน ก.พ. มีหน้าที่ในการประสานงานและดำเนินการฝึกอบรมข้าราชการ ส่วนแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4

---

(1) อาทิตย์ อุไรรัตน์ "การประสานกิจกรรมฝึกอบรมในราชการพลเรือนไทย" ใน "ปัญหาและการบริหารงานฝึกอบรม" สำนักฝึกอบรม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 2520

ก็ได้กำหนดแนวไว้ว่า การพัฒนากำลังคนในวงราชการ จะต้องเน้นในเรื่องการเพิ่มพูนประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของข้าราชการและลูกจ้างของรัฐทุกระดับและทุกด้าน เนื่องจาก "ประสิทธิภาพการทำงานของข้าราชการมีความสัมพันธ์โดยตรงกับตัวข้าราชการเอง การที่ข้าราชการขาดความรู้ เทคนิคการทำงานและความชำนาญงาน ย่อมจะทำให้คุณภาพของงานต่ำ งานดำเนินไปอย่างล่าช้า"(1) ฉะนั้น จึงจะดำเนินการพัฒนาตัวข้าราชการให้สามารถนำความรู้และเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาใช้ในการปฏิบัติงานอันจะมีประโยชน์ต่อส่วนรวม โดยกำหนดว่า ให้สำนักงาน ก.พ. เป็นแกนกลางประสานงานฝึกอบรมในการฝึกอบรมทางวิชาการและวิชาชีพ ตลอดจนการฝึกอบรมงานด้านธุรการและอื่น ๆ และให้สำนักงาน ก.พ. เป็นผู้จัดการอบรม โดยร่วมมือกับส่วนราชการและสถาบันการศึกษา ในการฝึกอบรมทางการบริหารงานเพื่อให้ข้าราชการที่ทำหน้าที่ด้านบริหารมีความรู้ในเทคนิคการบริหารงานสมัยใหม่ และในการฝึกอบรมข้าราชการบรรจุใหม่ เกี่ยวกับระเบียบราชการต่าง ๆ และงานสารบรรณ เพื่อให้ผู้ได้รับการบรรจุใหม่สามารถทำงานดังกล่าวได้ทันที

การดำเนินงานด้านการฝึกอบรมของสำนักงาน ก.พ.ตั้งแต่ ปี 2518 เป็นต้นมานั้น ก็เป็นการดำเนินการเพียงบางส่วนเท่านั้น ยังไม่สมบูรณ์ตามบทบาทที่ได้กำหนดไว้ในมติคณะรัฐมนตรีตลอดจนแผนพัฒนาฯ ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นงานซึ่งมีขอบเขตความรับผิดชอบกว้างขวาง และมีปริมาณงานมากและยังต้องใช้เวลาเตรียมการมากทั้งในด้านเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเพื่อให้พร้อมทั้งในด้านจำนวนและความเชี่ยวชาญ และในด้านวัสดุอุปกรณ์และงบประมาณ และเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ สำนักงาน ก.พ.จึงได้ขอความช่วยเหลือจากองค์การสหประชาชาติในโครงการพัฒนาสมรรถภาพและการทำงานของข้าราชการ(2) โดยสำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ ก็ได้ส่งผู้เชี่ยวชาญมาในปี 2520 และจากการศึกษาของผู้เชี่ยวชาญนั้น ก็ได้มีข้อเสนอว่า ควรจัดตั้งวิทยาลัยนักบริหารระดับสูงและระดับกลาง ซึ่งกลายเป็นศูนย์พัฒนาข้าราชการและสถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน ซึ่งมีฐานะเป็นกองในสำนักงาน ก.พ.ตั้งแต่ 3 ธันวาคม 2523 เป็นต้นมา และโดยที่ธนาคารโลกได้เห็นความสำคัญของการพัฒนากำลังคนเพื่อการพัฒนาของประเทศ สำนักงาน ก.พ.จึงได้รับความช่วยเหลือตามโครงการเงินยืมเพื่อพัฒนาการศึกษาโครงการที่ 5 ในวงเงินงบประมาณ 80 ล้านบาท เพื่อจัดตั้งสถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน โดยเงินจำนวนนี้คิดเป็นค่าก่อสร้างอาคารจำนวน 40 ล้านบาท และนอกจากนั้นเป็นค่าอุปกรณ์และเครื่องมือ ทุนการศึกษาและดูงาน ตลอดจนค่าจ้างผู้เชี่ยวชาญมาช่วยเหลือตามโครงการนี้

---

(1) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 พ.ศ. 2520–2524 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี หน้า 141–2

(2) จันทร์เพ็ญ ตันตรามาตย์ "บทบาทของสำนักงาน ก.พ.ในการพัฒนาข้าราชการพลเรือน" วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตร์มหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ในการดำเนินการของสถาบันพัฒนาข้าราชการ นั้น ก็ได้ถือนโยบายของรัฐบาล และนโยบายที่เกี่ยวกับการพัฒนากำลังคนในราชการพลเรือนตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 เป็นแนวทางในการดำเนินการด้านนี้ และก็ได้วางนโยบายในการพัฒนาข้าราชการพลเรือน(1) สรุปได้ดังนี้คือ

1. ขอความร่วมมือให้ทุกส่วนราชการถือเป็นหลักปฏิบัติว่า การพัฒนาข้าราชการเป็นความรับผิดชอบส่วนหนึ่งในการปฏิบัติราชการ โดยคำนึงถึงความต้องการ ความจำเป็นของหน่วยงานและหลักในการจัดอย่างประหยัด

2. ส่งเสริมให้มีการพัฒนาข้าราชการอย่างเป็นระบบและต่อเนื่องกัน

3. ส่งเสริมให้มีการร่วมมือช่วยเหลือและประสานงานด้านการดำเนินการพัฒนาข้าราชการและการฝึกอบรม ตลอดจนติดตามและประเมินผลการฝึกอบรม

ในการดำเนินการตามนโยบายการพัฒนาข้าราชการ นั้น ก็ได้แยกออกเป็น 2 ด้าน คือ

ก. ด้านการฝึกอบรม ซึ่งเน้นเป็น 3 ทาง ได้แก่

1. สำนักงาน ก.พ. ดำเนินการฝึกอบรมเองโดยตรง โดยการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ฝึกอบรมของส่วนราชการต่าง ๆ และอบรมผู้ดำรงตำแหน่งที่เป็นกุญแจสำคัญในการปฏิบัติราชการ คือ ผู้บังคับบัญชาระดับหัวหน้างาน (ระดับ 6) นักบริหารระดับกลาง (ระดับ 7–8) และนักบริหารระดับสูง (ระดับ 9–11) และอบรมวิชาที่ใช้ในการปฏิบัติงานบุคคลหรืออบรมเฉพาะวิชาที่จำเป็นและใช้ได้กับหลายส่วนราชการ เช่น การอบรมบุคลากรและอบรมนิติกรเรื่องวินัย เป็นต้น

2. สำนักงาน ก.พ.ดำเนินการฝึกอบรมเป็นตัวอย่างสำหรับหลักสูตรบางลักษณะให้กับส่วนราชการเพื่อที่กระทรวงทบวงกรม สามารถรับไปดำเนินการเองต่อไปได้

3. สำนักงาน ก.พ. จะให้ความร่วมมือประสานงานและความช่วยเหลือด้านการจัดการวิชาการและวัสดุอุปกรณ์ แก่ส่วนราชการต่าง ๆ

ข. ด้านประสานงานฝึกอบรม โดยกำหนดแผนแม่บทการฝึกอบรมของข้าราชการพลเรือน แผนการฝึกอบรมประจำปีของส่วนราชการต่าง ๆ จัดประชุมเจ้าหน้าที่บริหารงานฝึกอบรม เพื่อแลกเปลี่ยนความรู้ ประสบการณ์ ร่วมมือและช่วยเหลือกันแก้ปัญหางานด้านการฝึกอบรม ตลอดจนจัดทำเอกสารแสดงรายละเอียดโครงการฝึกอบรมประจำทุกปี เพื่อให้ส่วนราชการต่าง ๆ ได้ทราบและใช้เป็นแนวทางการฝึกอบรมด้วย

ในการติดตามประเมินผลการฝึกอบรมตลอดจนการประสานงานการฝึกอบรมที่สำนักงาน ก.พ.ดำเนินการเท่าที่ผ่านมา อาจสรุปได้ว่าได้ผลเป็นที่น่าพอใจ และจากการ

---

(1) การบริหารงานบุคคลในราชการพลเรือนประจำปีงบประมาณ 2523 สำนักงาน ก.พ. หน้า 12–13

พิจารณานโยบาย ตลอดจนแนวทางที่สำนักงาน ก.พ.ได้วางไว้เกี่ยวกับการพัฒนาข้าราชการในปัจจุบัน และพิจารณามุ่งไปในอนาคตก็น่าที่จะคาดได้ว่า การพัฒนาข้าราชการพลเรือนจะดำเนินไปอย่างมีระบบแบบแผนและมีการประสานกันระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ เป็นอย่างดี ซึ่งจะเป็นส่วนสำคัญในการเพิ่มพูนประสิทธิภาพของทางราชการโดยส่วนรวมให้สูงขึ้นด้วย

การพัฒนาข้าราชการโดยการให้ศึกษาต่อต่างประเทศ

โดยที่การพัฒนาข้าราชการนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อการเพิ่มพูนความรู้ ทักษะ และสร้างสรรค์ทัศนคติที่ดีในการปฏิบัติงาน จึงมีความหมายรวมไปถึงการฝึกอบรมตลอดจนการส่งข้าราชการไปฝึกงาน ดูงาน และศึกษาด้วย

การพัฒนาโดยการให้การศึกษาต่อต่างประเทศนั้นได้เริ่มต้นขึ้นในสมัยรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งเป็นช่วงเวลาแห่งการปฏิรูปการปกครองและปรับปรุงประเทศในด้านต่าง ๆ ให้ทันสมัย ซึ่งในระยะนั้นพระองค์ทรงพระราชทานทุนทรัพย์ให้ ทั้งนี้ เพื่อที่จะสนองความต้องการที่จะปรับปรุงประเทศให้ทันสมัยแบบตะวันตกและแก้ปัญหาขาดแคลนกำลังคนที่มีความสามารถในราชการ นโยบายการให้ทุนไปศึกษาต่อต่างประเทศนั้นมีมาจนถึงปัจจุบัน และวัตถุประสงค์ก็คงเดิม คือ มุ่งที่จะให้ผู้ที่ได้รับทุนซึ่งอาจจะเป็นข้าราชการหรือบุคคลทั่วไป มาสอบแข่งขันกัน โดยมี ก.พ. เป็นผู้ดำเนินการ ไปเรียนวิชาที่กำหนดเพื่อกลับมารับราชการ โดยต้องทำสัญญาผูกมัดว่าจะกลับมารับราชการเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 2 เท่าของระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษา และการจัดสรรทุนนั้น ก.พ. ก็ได้ใช้หลักในการพิจารณาถึงความต้องการกำลังคนในด้านต่าง ๆ ของส่วนราชการที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสาขาวิชาที่เป็นหลักหรืองานของส่วนราชการตามจำเป็น

นอกจากนี้รัฐบาลได้เล็งเห็นความจำเป็นในการส่งเสริมพัฒนาข้าราชการให้ไปศึกษาอบรมและดูงานในต่างประเทศด้วย ดังนั้น นอกเหนือจากทุนรัฐบาลที่ได้จัดสรรในแต่ละปีแล้ว ก็ยังขอความร่วมมือจากองค์การระหว่างประเทศ รัฐบาลหรือองค์การต่างประเทศ นิติบุคคลต่างประเทศ เช่น รัฐบาลฝรั่งเศส รัฐบาลเนเธอร์แลนด์ มูลนิธิฟอร์ด มูลนิธิร้อคกี้เฟลเล่อร์ องค์การเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศของสหรัฐอเมริกา ประเทศกลุ่มสมาชิกแผนโคลอมโบ องค์การสหประชาชาติเป็นต้น เพื่อจัดสรรทุนให้กับทางรัฐบาลไทยในการส่งข้าราชการไปศึกษา ฝึกอบรม หรือดูงานในต่างประเทศ ซึ่งดำเนินการโดยกรมวิเทศสหการ

ในระยะหลังการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อ พ.ศ. 2475 แล้ว รัฐบาลก็ได้มีนโยบายที่จะได้นักวิชาการซึ่งสำเร็จการศึกษาชั้นอุดมศึกษาในต่างประเทศมาช่วยบริหารราชการอีกมากมายหลายสาขา นักวิชาการ เท่าที่มีอยู่ใน

ส่วนราชการต่าง ๆ และนักเรียนทุนรัฐบาลยังไม่เพียงพอที่จะสนองความต้องการดังกล่าวได้ ตั้งแต่นั้นมา จึงได้มีระเบียบให้ข้าราชการลาไปศึกษาฝึกอบรม หรือดูงานเพิ่มเติมในต่างประเทศได้ และได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงมาทั้งในหลักการและวิธีการตลอดมาตั้งแต่ พ.ศ. 2478 จนกระทั่งถึง พ.ศ. 2512 ซึ่งได้เริ่มใช้ระเบียบใหม่

ระเบียบการลาไปศึกษาวิชา ณ ต่างประเทศของข้าราชการพลเรือนและตุลาการที่ใช้อยู่ก่อนฉบับปัจจุบันนั้น มีแนวทางปฏิบัติที่ชี้ให้เห็นถึงนโยบายของทางราชการว่าสนับสนุนให้ข้าราชการลาไปศึกษาวิชา ณ ต่างประเทศ โดยจ่ายเงินเดือนเต็มให้ ทั้งนี้เพื่อเพิ่มพูนความรู้และประสบการณ์นำมาปฏิบัติราชการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้ทันกับเหตุการณ์ที่จะต้องได้คนที่มีความรู้ความสามารถสูงมาช่วยปฏิบัติงาน จากนโยบายดังกล่าวนี้จึงได้มีมติคณะรัฐมนตรีให้พิจารณาอนุญาตให้ข้าราชการลาไปศึกษาวิชา ณ ต่างประเทศได้ โดยให้พิจารณาถึงความต้องการของทางราชการที่จะใช้ผู้นั้นปฏิบัติงานตามโครงการหรือแผนงานที่กำหนดไว้ ตลอดจนอัตรากำลังและหลักการต่าง ๆ ที่วางไว้ โดยกำหนดเป็นโควต้า นอกจากนี้ยังมีมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดไว้ว่า ผู้ที่จะลาไปศึกษาวิชา ณ ต่างประเทศ จะต้องรับราชการมาแล้วเป็นเวลา 1 ปี ด้วย

ตามระเบียบการลาศึกษาวิชา ณ ต่างประเทศ เดิมนี้ ถึงแม้จะมีจุดมุ่งหมายและหลักเกณฑ์ที่เหมาะสม แต่ในทางปฏิบัติมักจะไม่เป็นไปตามหลักการ เนื่องจากระเบียบการลาไปศึกษาต่างประเทศนั้นออกเป็นหนังสือเวียนตามมติคณะรัฐมนตรี อันสืบเนื่องมาจากการพิจารณาเรื่องเฉพาะหน้าเป็นเรื่อง ๆ ไป ระเบียบดังกล่าวจึงมีหลายฉบับออกมาหลายครั้งหลายสมัยจนสับสน ยากแก่การที่จะเข้าใจและถือปฏิบัติได้ถูกต้อง ข้อความบางตอนก็ไม่ชัดแจ้งรัดกุม ทำให้เลือกปฏิบัติได้หลายทาง และบางครั้งการลาไปศึกษาต่างประเทศก็มักเป็นไปตามความต้องการส่วนตัวของข้าราชการมากกว่าความต้องการของทางราชการ และการกำหนดโควต้านั้น ก็ปรากฏว่ามีผู้ลาศึกษานอกโควต้ามากกว่าในโควต้า นอกจากนั้นยังมีแนวโน้มที่แสดงว่า ข้าราชการที่ลาศึกษาวิชา ณ ต่างประเทศแล้วลาออกจากราชการเพื่อไปทำงานทางอื่น และเพื่อศึกษาต่อเกินความจำเป็นของทางราชการเป็นจำนวนมากด้วย

ด้วยเหตุที่ระเบียบเก่ามีความบกพร่องอยู่ สำนักงาน ก.พ. ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในด้านนี้ จึงได้เสนอคณะรัฐมนตรีปรับปรุงแก้ไขระเบียบการลาศึกษาวิชา ณ ต่างประเทศ โดยออกเป็นระเบียบว่าด้วยการให้ข้าราชการไปศึกษา ฝึกอบรม และดูงาน ณ ต่างประเทศ พ.ศ. 2512 และมีผลใช้บังคับเมื่อ 1 เมษายน 2512 เป็นต้นไป ต่อจากนั้นก็ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 และที่ 3 เมื่อ พ.ศ. 2518 และฉบับที่ 4 พ.ศ. 2520

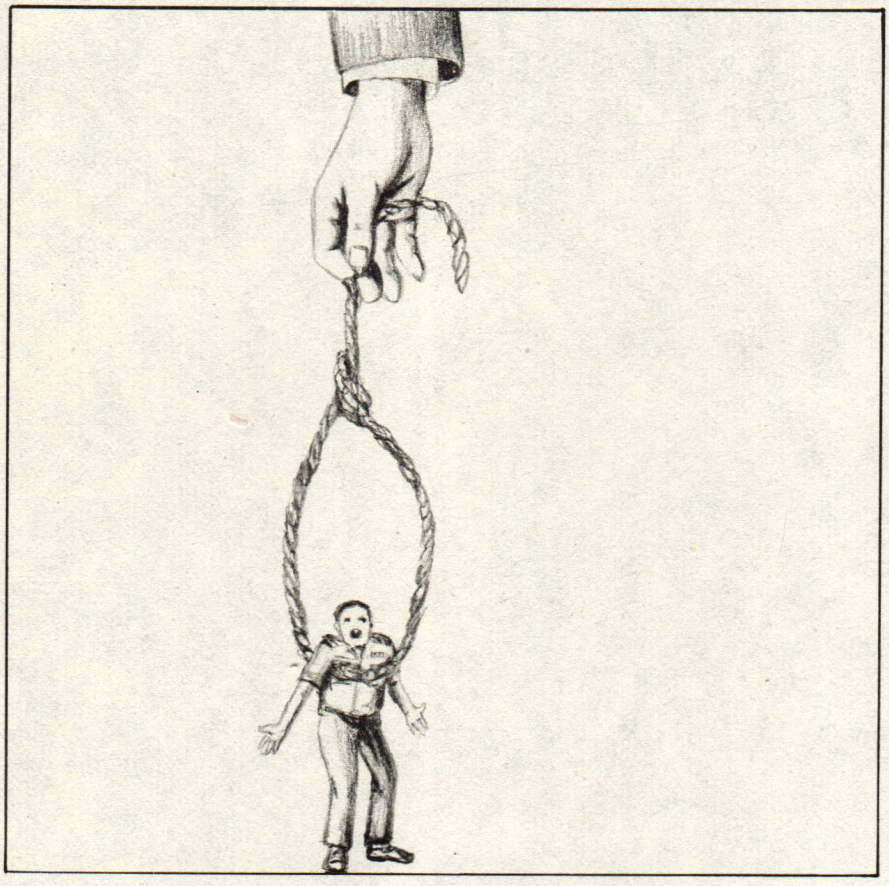
ระเบียบใหม่นี้มีหลักการที่สำคัญคือ การพิจารณาให้ข้าราชการไปศึกษาหรือฝึก

อบรม ณ ต่างประเทศนั้นต้องคำนึงถึงความจำเป็น และความต้องการของทางราชการ โดยส่วนราชการจะต้องกำหนดโครงการศึกษา หรือฝึกอบรมกับกำหนดแผนงานหรือโครงการที่จะให้ข้าราชการผู้นั้นกลับมาปฏิบัติงานไว้ล่วงหน้าเป็นการแน่นอน การให้ข้าราชการไปศึกษาและฝึกอบรม ณ ต่างประเทศด้วยทุนส่วนตัวนั้น ให้กระทรวงหรือทบวงเจ้าสังกัดทำความตกลงกับ ก.พ. ระดับความรู้นั้นจะเป็นในระดับที่สูงกว่าปริญญาตรี นอกจากนั้นก็ให้มีมาตรการป้องกันมิให้ข้าราชการที่ลาไปศึกษา แล้วบิดพริ้วไม่กลับมารับราชการหรือรับราชการไม่ครบตามกำหนดเวลาไว้ ให้มีการควบคุมดูแลการให้เป็นไปตามระเบียบและได้ผลตามวัตถุประสงค์ และให้ข้าราชการที่ได้รับอนุมัติให้ไปศึกษาฝึกอบรมหรือดูงานในต่างประเทศอยู่ในความดูแลของ ก.พ. ปฏิบัติตามระเบียบหรือข้อบังคับ หรือคำสั่งของ ก.พ.และปฏิบัติตามคำสั่งและคำแนะนำของผู้ที่ ก.พ.มอบหมายให้ดูแลนักเรียนไทยในต่างประเทศโดยเคร่งครัด

จากรายละเอียดทั้งหมดที่ได้กล่าวมานั้นจะเห็นได้ว่า การพัฒนาข้าราชการได้วิวัฒนาการมาพร้อม ๆ กับวิวัฒนาการด้านอื่น ๆ ของระบบราชการ ถึงแม้ความสำคัญของระบบการพัฒนาข้าราชการในระยะหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในช่วงแรก ๆ อาจจะมองเห็นไม่ชัด เพราะไม่ได้มีนโยบายของรัฐบาลออกมาอย่างชัดเจน แต่ส่วนราชการต่าง ๆ ก็ได้ให้ความสำคัญของกำลังที่จะทำได้ ซึ่งต่อมาจะเห็นได้ว่ารัฐบาลได้ตระหนักถึงความจำเป็นของการพัฒนาข้าราชการ และก็ได้มีนโยบายหรือแนวทางที่ชัดเจนตามลำดับมา ทั้งนี้ก็เพื่อจุดมุ่งหมายที่จะให้การปฏิบัติงานราชการของข้าราชการโดยส่วนรวมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพอันจะส่งผลให้การพัฒนาประเทศเป็นไปตามเป้าหมายที่ได้วางไว้.

บทที่ 8
ระบบวินัยข้าราชการ

ทรงวิทย์ แก้วศรี
สุวรรณ ชนะสงคราม



ภาพประกอบ : เปรมจิตต์ เหมินทร์

8.1 ก่อนสมัยรัชกาลที่ 5

โดยทั่วไปคนส่วนใหญ่มักจะเข้าใจว่า วินัยของข้าราชการเพิ่งจะมีบทบัญญัติกล่าวไว้เป็นครั้งแรกใน พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ก่อนหน้านั้นขึ้นไปยังไม่มีวินัยสุดแต่ผู้บังคับบัญชาจะปกครองดูแล ไม่เข้มงวดกวดขันเรื่องวินัย จะหากินในตำแหน่งหน้าที่ก็ไม่ถือเป็นการผิดวินัย เพราะถือว่ามิได้รับราชการเป็นอาชีพ และผู้บังคับบัญชาเมื่อเห็นผู้ใต้บังคับบัญชาทำผิดก็อาจพิจารณาลงโทษตามแต่อัธยาศัย ซึ่งความเข้าใจเช่นนั้นยังคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริงอยู่มาก จริงอยู่คำว่า "วินัย" อาจไม่เคยมีที่บัญญัติไว้โดยตรงแก่ข้าราชการไม่ว่าประเภทใด ๆ แต่พิจารณาโดยอรรถให้ถ่องแท้ตามประวัติศาสตร์และพงศาวดารแล้ว ข้าราชการแต่ก่อนต้องรักษาวินัยอย่างเคร่งครัด ไม่ว่าข้าราชการในกรุงหรือหัวเมือง ซึ่งขอให้สังเกตศึกษาจากสำเนาพระราชทานบรรดาศักดิ์แก่ขุนนางในสมัยรัชกาลที่ 5 ระหว่าง พ.ศ. 2411 อันเป็นปีแรกที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เสด็จเถลิงถวัลยราชสมบัติเรื่อยมาจนถึง พ.ศ. 2429 ซึ่งเชื่อว่าจะมีลักษณะเดียวกันกับธรรมเนียมการพระราชทานสัญญาบัตรยศและบรรดาศักดิ์ในสมัยอยุธยาและรัตนโกสินทร์ตอนต้น โดยจะขอยกมาไว้ในที่นี้พอเป็นตัวอย่างดังนี้

"ให้ขุนพิพัทภักดี (เฉีย) เป็นหลวงบำราศคดีจีน กงศุลฝ่ายจีนกรุงเก่า ให้ถือศักดินา 800 ให้บังคับบัญชาว่ากล่าวพวกจีนบรรดาอยู่ในแขวงกรุงเก่าทั้งสิ้น และให้ฟังบังคับบัญชาผู้สำเร็จราชการเมืองกรมการ **แต่ที่เป็นยุติธรรมแลชอบด้วยราชการ** ถ้าพวกจีนวิวาทเกี่ยวข้องเป็นความกันเล็กน้อย ก็ให้ว่ากล่าวตัดสินให้แล้วแก่กัน ถ้ามิยอมกันฦๅเป็นความใหญ่จะต้องถึงสินไหมพินัย ก็ให้นำตัวผู้ต้องคดีไปพร้อมผู้สำเรจราชการเมืองกรมการ พิจารณาตามกฎหมาย และการอื่นนอกนั้น **จงประพฤติให้ถูกต้องตามบังคับบัญชาในท้องตราจงทุกประการ แลรักษาความซื่อสัตย์สุจริตต่อกรุงเทพมหานคร ตามอย่างธรรมเนียมผู้ที่อยู่ในตำแหน่งเช่นนี้** ขอให้มีศุขสวัสดิ์เจริญเทอญฯ..." (1)

"ให้นายเล่ห์อาวุธ มหาดเล็กหุ้มแพรเวรฤทธิ เป็นพระบริสุทธิ์โลหภูมินทราธิบดี ผู้ว่าราชการเมืองตะกั่วทุ่ง ขึ้นแก่เมืองตะกั่วป่า ถือศักดินา 3000 ได้บังคับบัญชาปลัดยกกระบัตรกรมการแลราษฎรบรรดาอยู่ในเขตแดนเมืองตะกั่วทุ่งทั้งสิ้น ตามที่ผู้ว่าราชการเมืองตะกั่วทุ่งแต่ก่อนได้บังคับมานั้น **และให้ฟังบังคับบัญชาพระยาเสนานุชิตสิทธิสาตรามหาสงครามสยามภักดี พิริยพาหผู้สำเรจราชการเมืองตะกั่วป่า แต่ที่เป็นยุติธรรมแลชอบด้วยราชการ จงเว้นการควรเว้น หมั่นประพฤติการควรประพฤติ แลรักษาความซื่อสัตย์สุจริตต่อกรุงเทพมหานคร ตามอย่างธรรมเนียมผู้ที่อยู่ในตำแหน่งเช่นนี้** จงเจริญศุขสวัสดิ์ทำ

---

(1) กรมศิลปากร, กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, **การแต่งตั้งขุนนางไทยในสมัยรัชกาลที่ 5** (กรุงเทพฯ : ร.พ.การศาสนา, 2521) หน้า 1.

ราชการตั้งแต่บัดนี้ไปเทอญ....."[1]

"ให้เลื่อนพระศรีสุนทรโวหาร (น้อย อาจารยางกูร) เปนพระยาศรีสุนทรโวหาร ญาณุปรีชามาตย บรมนารถนิตยภักดี พิริยพาหะ เจ้ากรมพระอาลักษณ์ ถือศักดินา 3000 ทำราชการตามตำแหน่งตั้งแต่บัดนี้ไป **จงเว้นการควรเว้น หมั่นประพฤติการควรประพฤติ สมควรแก่ตำแหน่งทุกประการ ตามอย่างธรรมเนียมข้าราชการทั้งปวง ขอให้มีความศุขสวัสดิ์เจริญเทอญ....**"[2]

คำว่า **"ธรรมเนียมข้าราชการ"** ตามที่ปรากฏในข้อความข้างต้นนั้นนั่นแหละที่ใช้ตรงกับคำว่า **"วินัยข้าราชการ"** ในสมัยปัจจุบัน ซึ่งธรรมเนียมข้าราชการแต่ก่อนย่อมกินความหมายถึง ความซื่อสัตย์จงรักภักดีต่อองค์พระมหากษัตริย์ และการรักษาแบบแผนธรรมเนียมพระราชกำหนดกฎหมายของบ้านเมืองทุกอย่างทุกประการโดยเคร่งครัด

ใน **"กฎมนเทียรบาล"** ซึ่งตราไว้แต่ จ.ศ. 720 ในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนารถแห่งกรุงศรีอยุธยา และยังมีผลใช้บังคับถึงสมัยต้นแห่งกรุงรัตนโกสินทร์นั้น มีหลายมาตราที่กำหนดวินัยคือ ข้อห้ามของข้าราชการพร้อมด้วยบทลงโทษไว้อย่างแจ้งชัด ดังจะขอยกตัวอย่างมาแสดงบางมาตราดังต่อไปนี้

มาตรา 55

อนึ่ง ผู้ถือไอยการพึงปรนนิบัติให้จำเริญพระราชเสมาสมเดจ์บรมบพิตรพระพุทธิเจ้าอยู่หัวให้พระยศขจรทั่วทิศานุทิศควรประพฤฒิจินดาสดับสิ่งอันเปนประโยชนอันโบราณบัญญัติไว้แล้วอย่าได้ละเสีย

มาตรา 67

อนึ่ง ถ้าคบกันกินเล่าในพระราชวัง ให้ตัมเล่าให้ร้อนตรอกปากแล้วให้จำไว้ อนึ่ง ผู้ใดเล่นว่าวข้ามพระราชวังก็ดี ซัดไม้ค้อนก่อนดินอิฐผ่าข้ามพระราชวังโทษตัดมือขว้างพระธินั่งโทษถึงตาย อนึ่ง ใช่บันดาศักดิ์นอนในพระราชวัง แลเข้ามานอนไซ้ ให้ตีผู้นอนและผู้ขอนอนคล 10 ที

มาตรา 96

อนึ่ง ตรัสใช้ผู้ใดไปราชการ แลถวายบังคมลาแล้ว แลอยู่เรือนเองก็ดี อยู่แห่งใด ๆ ก็ดี ถ้าสามวันแลมิได้ไปไซ้ โทษนั้นให้หามาแลใช้ให้ผู้อื่นไปแทน ส่วนตัวผู้ทนง

---

(1) เรื่องเดียวกัน, หน้า 77.

(2) เรื่องเดียวกัน, หน้า 286

นั้นให้ใส่ตรุไว้ กว่าผู้ไปราชการจะกลับคืนมาถึงจึ่งเอาออก

มาตรา 101

อายการแต่นา 10000 ถึง นา 800 ขัดพระราชโองการมีโทษ 4 ประการคือ ขัดต่อพระโอษฐ์โทษแหวะปาก ขัดดำเนิรพระราชโองการโทษฆ่าเสีย ขัดสั่งพระราชโองการตัดปากขัดฎีกาพระราชบันทูลไหมจัตุรคูน....."

มาตรา 103

อนึ่ง ผู้ใดพิดทูลถ้อยความประการใด แก่สมเดจ์พระพุทธิเจ้าอยู่หัวไซ้ ให้ผู้นั้นแถลงถวายจงสิ้นการ ถ้าลูกขุนผู้เฝ้าพระเจ้าอยู่หัวอยู่นั้น เหนว่าทูลถ้อยความมิถ่องแท้ ให้พิดทูลต่อถวายให้ถ่องแท้ ถ้าความอันต้องตัวเองไซ้ ท่านมิให้ทูลเอง อนึ่ง มีผู้ขอให้พิดทูลขอสิ่งสิ้นทรัพย์ประการใด ๆ ไซ้ ท่านหมีให้พิดทูลต่อหน้าผู้ขอนั้น

มาตรา 113

อนึ่ง ธรงพระโกรธแก่ผู้ใด แลตรัสเรียกพระแสงอย่าให้เจ้าพนักงานยื่น ถ้ายื่นโทษถึงตาย

มาตรา 136

อนึ่ง ดำหรัสตรัสใช้ให้หาเสนาบดี ชแม่พระสนม โดยพระราชนุกิจในที่ระโหฐาน ผู้ใดถามอย่าให้บอกสักอันเลย ถ้าบอกกันไซ้ให้ลงโทษ 6 สถาน[1]

นอกจากนี้**ในกฎหมายตราสามดวง** กำหนดไว้ในมาตราหนึ่งว่า "ผู้ใดเห็นบัดสนเท่ห์ในกระดาษ ใบตาล สมุด อันตกอยู่ในสถานใด ๆ ก็ดี ผู้ใดได้ ท่านให้ฉีกเสียในที่นั้น ท่านมิให้หยิบไปอ่านดู มิให้เอาผู้อื่นอ่าน จะให้ตัดมือผู้เอามานั้นเสีย ถ้าผู้ใดหยิบมา ให้กุมเอาตัวมันผู้นั้นจำไว้ ให้หาผู้ทำบัดสนเท่ห์นั้นจงได้ ถ้ามิได้ให้จำมันไว้สามเดือน"

ในพระราชกำหนดเก่า[2] ซึ่งตราไว้เมื่อสมัยรัชกาลที่ 1 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ มีความตอนหนึ่งว่า "...ประการหนึ่งที่ใดซึ่งเป็นที่สำนักอ้ายผู้ร้ายคอยสกัดตีชิง แลปล้นลูกค้าพานิชผู้ไปมา ณะ ทางบกทางเรือนั้น ครั้นถึงเทศการอ้ายผู้ร้ายเคยมาทำร้ายแก่ผู้มี

---

(1) กฎหมายตราสามดวง, (เล่ม 1) **กฎมนเทียรบาล** (กรุงเทพฯ : องค์การค้าของคุรุสภา, 2504), หน้า 69—159

(2) กฎหมายตราสามดวง, เล่ม 4, **พระราชกำหนดเก่า**, หน้า 347—8

ชื่อนั้น ให้ผู้รักษาเมืองผู้รั้งกรมการแต่งหลวงขุนหมื่นซึ่งเป็นคนอาทมาต มีน้ำใจเจ็บร้อนด้วยราชการนั้น ให้คุมคนซึ่งกล้าแข็ง 40—50 คน สัพด้วยเครื่องสาตราวุธไปลาดกระเวนสกัดท่าทางคอยจับเอาอ้ายผู้ร้ายนั้นให้ได้ ฝ่ายอ้ายผู้ร้ายก็จะเขดหลาบเกรงกลัวเข้า

ถ้าแลผู้รักษาเมืองผู้รั้งกรมการนายบ้าน นายอำเพ่อ ราษฎรไพร่พลเมืองทั้งปวงเจบร้อนด้วยราชการ มีน้ำใจพร้อมมูลกันกระทำตามเรื่องราวเนื้อความซึ่งว่ามาในกฎนี้แล้วเหนว่าอ้ายผู้ร้ายจะสงบลง ถ้าผู้รักษาเมืองผู้รั้งกรมการนายบ้าน นายอำเพ่อ ราษฎรไพร่พลเมืองผู้ใดมิได้กระทำตามพระราชกำหนดกฎหมายให้ไว้แต่ข้อใดข้อหนึ่งไซ้ จะเอาตัวผู้นั้นเปนโทษตามโทษานุโทษนั้น แลฝ่ายข้างผู้รักษาเมืองผู้รั้งกรมการนั้น ถ้ามิกระทำตามพระราชกำหนฎกฎหมายมิได้เปนใจตรวจตราสอดแนมจับเอาตัวอ้ายผู้ร้ายแลเหนแก่อามิศสีนบนจะได้เปนลาภเปนผลเปนประโยชน์แก่ตัวนั้นเปนใหญ่ แลจะดูบังเหตุแก่ราชการละเสียให้อ้ายผู้ร้ายกำเริบกระทำร้ายแก่สมณะชีพราหมณ์แลไพร่พลเมืองลูกค้าพานิชทางบกทางเรืออีกเล่าไซ้ จะให้เอาตัวเปนโทษจงหนัก..."

นอกจากนี้ใน**พระราชกำหนดใหม่**[1] มีห้ามข้าราชการเสพสุราเล่นการพนันโดยกำหนดดังนี้ "ประการหนึ่ง แต่ก่อนก็มีพระราชกำหนดห้ามไว้ว่า ถ้าผู้ใดเสพสุราเหล้นเบี้ยบ่อน ให้ลงพระราชอาชญาเฆี่ยนสามยก ถอดออกเสียจากราชการเอาตัวเป็นไพร่ ฝ่ายข้าทูลอองฯ คนเก่าก็มิฟังพระราชกำหนดห้าม ข้าราชการคนใหม่ยังมิได้แจ้งจึงทรงพระกรรุณาตรัสสั่งว่า

ตั้งแต่นี้สืบไปเมื่อหน้า ถ้าผู้ใดยังเสพสุราเหล้นเบี้ยบ่อน แทง กำ ในสถานที่แห่งใด ๆ ก็ดี มีผู้ร้องฟ้องว่ากล่าวพิจารณาเปนสัจ จะให้ลงพระราชอาชญาเฆี่ยนสามยกเพิ่มโทษเข้าอีก จะสักก้ักถั่วไว้ที่หน้าผาก ฝ่ายนายบ่อนหัวเบี้ย ไท จีน เปนใจให้เข้าเหล้นแลทดรอง จะเอาตัวนายบ่อยหัวเบี้ยลงพระราชอาชญาเฆี่ยน 30 ทีตามโทษาณุโทษ.." และให้ข้าราชการตั้งอยู่ในกุศลกรรมบท 10 ประการ โดยกำหนดไว้ดังนี้

"...แต่นี้สืบไปเมื่อน่า ให้ข้าทูลอองฯ ทั้งปวง ผู้ใหญ่ผู้น้อย ฝ่ายทหารพลเรือนข้างหน้าข้างใน ผู้รักษาเมืองผู้รั้งกรมการอนาประชาราษฎรปรฏิบัติตาม ให้ตั้งอยู่ในทศกุศลกำมบทวิไนยทั้งสิบประการ คือ กายกำมสาม จะจีกำมสี่ มโนกำมสาม เปนสิบประการ และกายกำมสามนั้น คือ ห้ามมิให้ฆ่าสัตวอันมีชีวิตรให้ตายโดยต่ำไปแต่ไข่เรือดไข่เล็นก็อย่าฆ่าหนึ่ง ห้ามมิให้ลักสวิญาณกะทรัพอวิญาณเกะทรัพอันมนุษยหวงแหนมิได้ให้โดยต่ำไป แต่กำหญ้าคาก็อย่าลักหนึ่ง ห้ามมิให้เสพเมถุนธรรมอันเป็นที่นักปราชญติเตียน คืออย่าล่วงลักประเวนีในหญิงยี่สิบจำพวก คือหญิงลูกสาวหญิงบุตรเลี้ยงหญิงหลานสาวท่านหาผัวมิได้มี 8 จำพวก คือบิดารักษามานดารักษา พี่น้องญาติโคติรักษา บรรพชิต-

(1) กฎหมายตราสามดวง, กรมศิลปากรจัดพิมพ์เผยแพร่, พ.ศ. 2521

รักษา มิได้ขอกล่าวก่อนแลล่วงลักประเวนีหนึ่ง แลหญิงมีสามีรักษา 12 จำพวก สารักขา-พิรย คือหญิงอันสามีรักษาเปนต้น แลหญิง 20 จำพวกนี้อย่าล่วงลักประเวนีหนึ่ง เปนกายกำม 3 วะจีกำม 4 นั้น คือห้ามมิให้เจรจามุสาวาษ สะปลับคำพรางหนึ่ง ห้ามมิให้เจรจาส่อเสียดหนึ่ง ห้ามมิให้เจรจาหยาบช้าหนึ่ง ห้ามมิให้เจรจาตลกคนองเปนวาจาอันมิเป็นประโยชน์หนึ่ง แลมะโนกำม 3 นั้น คือ ห้ามมิให้จิตรโลภ เหนของท่านผู้อื่นคิดจะใคร่ได้เปนของตนหนึ่ง คือ ห้ามมิให้จิตรคิดพะยาบาทสัตวผู้อื่นให้พินาศฉิบหายหนึ่ง คือ ห้ามมิให้จิตรคิดเหนผิดว่าบุทคลจะทำกิริยาฆ่าสัตวลักทรัพยล่วงปรเวนีเป็นต้น กิริยาที่ฆ่าสัตวลักทรัพยปรเวนีอันเป็นบาปนั้น จะตามสนองตนหามิได้ แลถ้าคิดเหนผิดว่าสัตวทั้งปวงเกิดมานี้ดีเองชั่วเอง หาเหดุปัจจัยตกแต่งให้ชั่วให้ดีมิได้ แลอย่าคิดเหนผิดว่า จะทำบุญน้อยก็ดีมากก็ดี จะมีผลไปในอนาคตหามิได้ แลคิดเหนผิดจากพุทธวัจนะทั้งสามปรการนี้ ชื่อว่านิยะตะมฤจฉาทิดฐิ เป็นมะโนกำม 3 ปรการเข้ากันเป็นกายกำม 3 วจี-กำม 4 มะโนกำม 3 เป็นทศกุศลกำมบทวิไนย 10 ปรการ สำหรับวิไนยฆราวาษแลให้สึกสาปรฏิบัติตั้งอยู่ในพระวิไนย ก็จะเปนปัจจัยให้ได้พระสาศนาธรรมทั้งสามอันพรรณาแล้วแต่เดิมนั้น ได้ชื่อว่าผู้นั้นภบบำรุงพระพุทธสาศนา ของสมเด็จพระศรีสรรเพชญพระพุทธิเจ้า แลให้ตั้งอยู่ในทศกุศลกำมบทเป็นนิจวิไนยศีล ครั้นถึงวาระวันแปดค่ำวัน 14 ค่ำ วันสิบห้าค่ำ ให้รักษาพระอุโบสถศีลแปดศีลสิบประการเป็นอะดิเรกศีล ชวนกันทำบุญให้ทาน สดับฟังพระธรรมเทศนาจำเริญธรรมภาวนา ให้เป็นอาริยอุโบสถจำเริญอานิสงษยิ่งขึ้นไป

แลให้ข้าทูลอองทุลีพระบาทผู้ใหญ่ผู้น้อยฝ่ายทหารพลเรือนข้างหน้าข้างใน ผู้รักษาเมืองผู้รั้งกรมการอนาปรชาราษฎรทั้งปวง ปรฏิบัติ กระทำตามพระราชโอวาทาณุ-สาศนะกำหนดกฎหมายนี้จงทุกประการ ถ้าผู้ใดละเมินเสีย มิได้ปรฏิบัติตามพระราชโอวาทกำหนดกฎหมายนี้ จะเอาตัวเปนโทษตามโทษาณุโทษ"

เมื่อวิเคราะห์ดูจะเห็นได้ชัดว่า ข้าราชการจะต้องรักษาแบบอย่างธรรมเนียมไม่ว่าจะเป็นพระไอยการกฎหมาย หรือแบบแผนระเบียบการปกครองอย่างเคร่งครัด คือต้องไม่ละเมิดทั้งตัวบทกฎหมายของบ้านเมืองอันเป็นการทั่วไป และข้อกำหนดที่เกี่ยวกับข้าราชการโดยตรงอย่างพระราชกำหนดฉบับที่ 12 ที่ออกในสมัยรัชกาลที่ 1 มีผลต่อข้าราชการที่ทำหน้าที่ปกครองหัวเมืองเป็นอย่างมาก จะดูดายให้โจรกำเริบเสิบสานข่มเหงราษฎรพลเมืองมิได้ เพราะถือเป็นโทษอย่างหนัก

จึงพอสรุปได้ว่า ข้าราชการก่อนสมัยรัชกาลที่ 5 นั้น จะต้องปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ละเมิดกฎหมายทั่วไป และเคร่งครัดต่อขนบธรรมเนียมในพระราชสำนัก และแบบอย่างการปกครองที่ข้าราชการจะต้องถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัดไม่ว่าจะเป็นในเมืองหรือหัวเมือง

8.2 สมัยรัชกาลที่ 5 ถึงรัชกาลที่ 6

ธรรมเนียมข้าราชการมาปรากฏชัดขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 นับแต่ พ.ศ. 2435 ที่เริ่มมีการจัดระเบียบการปกครองแผ่นดินเป็นต้นมาดังได้บรรยายมาในบทก่อน ๆ แล้ว และเมื่อศึกษาโดยละเอียดแล้วจะเห็นได้ว่า ปัจจัยอย่างหนึ่งที่ทำให้มีการจัดระเบียบราชการแบบใหม่ทั้งในกรุงและหัวเมืองแบบเทศาภิบาล โดยให้ข้าราชการมีเงินเดือนพอดำรงชีพและเกียรติยศอยู่ได้ก็เพื่อจะหลีกเลี่ยงข้อที่ข้าราชการบางคนใช้ตำแหน่งหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์เข้าตนโดยมิชอบ และก่อเหตุให้ราษฎรทั่วไปต้องเดือดร้อน แม้ว่าสมัยก่อนนั้นข้าราชการจะยังไม่มีเงินเดือนกิน แต่ก็ถือว่าได้รับสิทธิผลประโยชน์ต่าง ๆ จากตำแหน่งหน้าที่ เช่น ค่าธรรมเนียมและเบี้ยหวัด เงินปี เป็นต้น นอกจากนี้ก็ยังมีข้าทาสบริวารซึ่งมาทำงานให้แก่ตนเอง สมควรที่จะปกครองราษฎรให้มีความสุขร่มเย็น ไม่ใช่ทางการมุ่งหมายให้เป็นเจ้านายปกครองราษฎรก็หาไม่ แต่ข้าราชการบางคนก็แสดงอำนาจบาทใหญ่ข่มเหงราษฎร เจ้ายศเจ้าอย่าง ซึ่งพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชวิจารณ์ตำหนิอย่างรุนแรงว่า

"...ข้าพเจ้าเชื่อว่า การที่ข้าราชการมีไว้ยศไว้อย่างกันจนเกินไป เป็นอันมากนั้น หน้าจะเกิดจากความเข้าใจผิด 2 สถานคือ

1. คิดว่าการที่ได้รับตำแหน่งเป็นผู้ปกครองท้องที่ หรือแม้เป็นเจ้าหน้าที่ใด ๆ ทั้งนั้น แปลว่าท่านแต่งตั้งให้ไปเป็นนายประชาชน

2. เมื่อมีตำแหน่งเป็นนายคนเช่นนี้ ก็จะต้องทำภูมิไว้ยศเพื่อสามัญชนจะได้ยำเกรง

ความเข้าใจทั้ง 2 สถานนี้คลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง ดังข้าพเจ้าจะขออนุญาตชี้แจงโดยย่อต่อไปนี้

1. ข้าราชการผู้ที่ทรงพระกรุณาแต่งตั้งไว้ในตำแหน่งใด ๆ ก็ดี ไม่มีเลยจนตำแหน่งเดียวที่ท่านมุ่งให้เป็นนายประชาชน เพราะเมืองเราเป็นเมืองไทย พลเมืองเป็นไทยไม่มีใครเป็นนายนอกจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระองค์เดียวเท่านั้น และพระองค์เดียวเท่านั้นมีพระบรมเดชานุภาพแผ่อาณาเหนือบรรดาชนชาวสยามตามประเพณีนิยม อันเป็นนิติธรรมสำหรับชาติไทยเรา ถ้าผู้ใดยังไม่เข้าใจเช่นนี้ต้องนับว่าบกพร่องในทางการศึกษาโดยแท้

ส่วนผู้ที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ชุบเลี้ยงให้รับราชการในตำแหน่งหน้าที่ต่าง ๆ นั้นแท้จริงศัพท์ที่เรียกอยู่ก็บอกตรงอยู่แล้วว่าเป็นอะไร คือเป็น**ข้า**ราชการ หาใช่เป็น**นาย**ประชาชนไม่ ก็ข้าราชการที่มีอำนาจทำการบางอย่างได้นั้น เข้าใจว่าได้อำนาจมาจากไหน ใครมอบหมายอำนาจให้หรือปั้นอำนาจของตนขึ้นได้เอง เปล่าทั้งสิ้น อำนาจใด ๆ ที่มีอยู่ก็เป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชอำนาจทั้งสิ้น และที่พระราชทานส่วนหนึ่งแห่งพระราช

อำนาจ ให้ผู้ใดถือไว้แล้วก็ต้องแปลว่า ทรงไว้วางพระราชหฤทัยแล้วว่าผู้นั้นมีความสามารถที่จะใช้พระราชอำนาจส่วนนั้นโดยอาการอันตรงตามพระบรมราชประสงค์ คือใช้สำหรับทำนุบำรุงอาณาประชาราษฎรให้เป็นสุขปราศจากทุกข์ภัย ให้ได้ร่มเย็นพระบรมโพธิสมภาร เพราะฉะนั้นเจ้าหน้าที่ผู้ใดใช้อำนาจไม่ถูกดังพระราชประสงค์ก็ต้องจัดว่าบกพร่องในความสามารถ และถ้ายิ่งซ้ำร้ายนำอำนาจซึ่งพระราชทานแบ่งไปให้ใช้เพื่อผดุงความสุขและกระทำหิตานุหิตประโยชน์ให้แก่ประชาชนนั้นไปใช้เพื่อกดขี่หรือเบียดเบียนผู้อื่นแล้ว ก็ต้องติโทษว่าผู้นั้นเป็นผู้ที่ทำการไม่ถูกหน้าที่ที่ทรงพระมหากรุณาชุบเกล้าฯ นั้นเลย การที่ไปตั้งตนเป็นนายแห่งประชาชนนั้น โดยมากเป็นเพราะความเข้าใจผิดเป็นแน่แท้ จึงควรท้วงตักเตือนกันบ่อย ๆ และจัง ๆ ด้วย

2. การทำภูมิไว้ยศมักเข้าใจกันว่าทำให้สามัญชนมีความนิยมนับถือยำเกรง ข้อนี้เป็นข้อเข้าใจผิดโดยแท้ เพราะชนชาวไทยเราย่อมมีนิสัยเป็น**ไทย**แท้ติดอยู่ในสันดาร คือ มักรู้สึกว่าคนเราแท้จริงก็เป็นคนเหมือนกัน ผิดกันแต่คุณสมบัติของบุคคลอันแสดงให้ปรากฏเท่านั้น การที่ประชาราษฎร์กระทำความเคารพต่อขุนนางนั้น เพราะอะไร เพราะเขาถือว่าขุนนางเป็นผู้ถือพระราชอำนาจของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ส่วนหนึ่งจึงต้องเคารพต่อพระบรมเดชานุภาพซึ่งขุนนางผู้นั้นเป็นผู้รับทรงไว้ส่วนหนึ่ง ไม่ใช่เคารพต่อตัวขุนนางนั้นหามิได้ ถ้าไม่เชื่อลองดูก็ได้ ต่างว่าใครจะออกไปยังบ้านนอกแห่งหนึ่งแล้วและแสดงตนว่าเป็นสมเด็จเจ้าพระยาโดยได้รับสุวรรณบัฏเจ้ากรุงเขมรหรือกรุงพม่าตั้งมาเช่นนี้ จะได้รับความเคารพของใครบ้างหรือ เปล่าเลย แท้จริงยศสมเด็จเจ้าพระยาที่เจ้ากรุงเขมรหรือกรุงพม่าตั้งนั้นก็สูงเท่ากันกับสมเด็จเจ้าพระยาไทย แต่ทำไมไม่มีใครนับถือเลย ท่านทั้งหลายได้เคยตรองดูบ้างหรือเปล่า ถ้ายังไม่เคยก็ขอเชิญใคร่ตรองดูให้ดีเถิดใต้เท้าทั้งหลาย

การทำภูมิไว้ยศถ้าใครคิดว่าจะตบตาราษฎรชาวบ้านนอกได้แล้ว เป็นความเข้าใจผิด แท้ทีเดียว ข้าพเจ้าเคยฟังแก่หูรู้แก่ตามาหลายรายแล้วว่าเจ้านายเสด็จประพาสถึงจะเป็นการไม่เปิดเผย ราษฎรพอได้เห็นก็รู้ว่าเป็นเจ้านาย ถามว่าทำไมจึงรู้ เขาตอบว่า "เพราะท่านไม่ทำภูมิเลย" ดังนี้ก็เป็นพยานแล้วว่า ประการหนึ่งชาวบ้านนอกไม่ใช่ตบตาได้ง่าย ๆ และอีกประการหนึ่ง การทำภูมิไม่ใช่ทำให้เขานิยมนับถือหามิได้

ตรงกันข้าม นิสัยไทยเราไม่ชอบคนทำภูมิเลย เพราะฉะนั้นเจ้ากรุงจีน ซึ่งไว้ยศไม่ยอมให้ใครดูหน้า และใครไปเฝ้าต้องก้มหน้าอยู่กับพื้น เมืองไทย ๆ เราจึงเหมาเอาว่าอายหน้า เพราะหน้าเป็นหมาข้อนี้แท้จริงควรท่านขุน, คุณหลวง, คุณพระ และใต้เท้ากรุณาทุกคนทุกท่านจะจำไว้ ถ้าท่านยิ่งทำภูมิไว้ยศมากเท่าใด หน้าของท่านเองก็จะยิ่งใกล้เป็นหน้าหมามากขึ้นเท่านั้น.....(1)

---

(1) พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว, **ความเข้าใจผิด** ในหนังสือ **ประมวลบทพระราชนิพนธ์ภาคปกิณกะ" พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พลตรี** พระยาอนุรุทธเทวา (ม.ล.ปั้น พึ่งบุญ) (กรุงเทพฯ : 2494), หน้า 71—74

พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเข้มงวดกวดขันในเรื่องระเบียบวินัยข้าราชการมาก โดยเฉพาะข้าราชการที่ใกล้ชิดในเบื้องพระยุคลบาทผู้ที่มีหน้าที่รับราชการในกระทรวงและกรมในพระราชสำนัก โดยปกติในประเทศที่มีสมเด็จพระราชาธิบดีเป็นผู้ทรงปกครอง ความนิยมในทางจริยาต่าง ๆ มหาชนมักเพ่งเล็งดูตามพระราชนิยมเป็นที่ตั้ง แต่ผู้ที่มิได้มีโอกาสได้เข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาทในที่ใกล้เคียงเพียงพอ มิอาจที่จะทราบพระราชนิยมได้โดยถนัด ก็ต้องเพ่งเล็งดูทางปฏิบัติและจรรยาแห่งข้าราชการในพระราชสำนักเป็นหลัก เพื่อสันนิษฐานทางแห่งพระราชนิยม(1)

เพื่อจะให้ข้าราชการในพระราชสำนักรวมทั้งเจ้านายมีระเบียบวินัยเป็นแบบอย่างแก่ข้าราชการและประชาชนทั้งปวงนี้เอง จึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตรากฎมนเทียรบาลใช้บังคับเพิ่มเติมจากเดิมอีกหลายฉบับคือ(2)

1. กฎมนเทียรบาลว่าด้วยครอบครัวแห่งข้าราชการในราชสำนัก พระพุทธศักราช 2457

2. กฎมนเทียรบาลว่าด้วยการค้าขายและการสมาคมของข้าราชการในราชสำนัก พระพุทธศักราช 2457

3. กฎมนเทียรบาลเพิ่มเติมว่าด้วยหญิงแพศยา พระพุทธศักราช 2458

4. กฎมนเทียรบาลว่าด้วยครอบครัวแห่งข้าราชการในราชสำนักเพิ่มเติม พระพุทธศักราช 2458

5. กฎมนเทียรบาลว่าด้วยครอบครัวแห่งข้าราชการในราชสำนักเพิ่มเติม (ครั้งที่ 3) พระพุทธศักราช 2460

6. กฎมนเทียรบาลว่าด้วยการเสกสมรสแห่งเจ้านายในพระราชวงศ์ พระพุทธศักราช 2460

7. ประกาศเพิ่มเติมกฎมนเทียรบาลว่าด้วยครอบครัวแห่งข้าราชการในราชสำนัก พระพุทธศักราช 2457 ลงวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พระพุทธศักราช 2462

8. กฎมนเทียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช2467

อนึ่ง พร้อมกับการที่ทรงปลูกฝังและวางระเบียบกฎเกณฑ์วินัยให้แก่ข้าราชการก็คือการปลูกฝังจริยธรรมให้บังเกิดแก่ข้าราชการ เพราะผู้เกรงกลัวไม่ละเมิดวินัยนั้นยังหาใช่ว่าจะเป็นข้าราชการที่มีคุณธรรมไม่ อย่างในสมัยปัจจุบันแม้จะได้มีบทบัญญัติว่าด้วยวินัยข้าราชการ และกำหนดบทลงโทษไว้ถึงขั้นรุนแรงขนาดไล่ออกก็ดี แต่ก็ยังหามีผู้เคารพ

---

(1) พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว, **ปกิณกคดี**, ตอนรำถ้อย, **กฎมนเทียรบาลว่าด้วยครอบครัวแห่งข้าราชการในพระราชสำนัก** (กรุงเทพฯ : ศิลปาบรรณาคาร, 2515), หน้า 164–165

(2) วิชัย ประสังสิต, **ประวัติศาสตร์การปกครองประเทศไทย**. (กรุงเทพฯ : 2507), หน้า 226–227.

ยำเกรงกันโดยตลอดไม่ เพราะต่างก็นึกว่าจับไม่ได้ไล่ไม่ทันก็ไม่ถูกลงโทษแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้จึงต้องมีคุณธรรมในหัวใจของข้าราชการ กล่าวคือรัชกาลที่ 6 ทรงมุ่งการพัฒนาคุณธรรมข้าราชการควบคู่กันไปกับวินัยข้าราชการเสมือนบุคคลมีศีลแล้วก็ต้องมีธรรมด้วยฉะนั้น

ด้วยเหตุนี้ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้ทรงพระราชนิพนธ์หนังสือหลักราชการ ในปี พ.ศ. 2457 ซึ่งมีหลักราชการ 10 ประการ ดังนี้

1. **ความสามารถ** – ซึ่งหมายถึง "อาจจะทำการงานให้เป็นผลสำเร็จได้ดียิ่งกว่าผู้ที่มีโอกาสเท่า ๆ กัน

2. **ความเพียร** – ซึ่งหมายถึง "กล้าหาญไม่ย่อท้อต่อความยากและบากบั่นเพื่อจะข้ามความขัดข้องให้จงได้ โดยใช้ความอุตสาหะ วิริยภาพมิได้ลดหย่อน"

3. **ความไหวพริบ** – ซึ่งหมายถึง "รู้จักสังเกตเห็นโดยไม่ต้องมีใครเตือนว่าเมื่อมีเหตุเช่นนั้น ๆ จะต้องปฏิบัติการอย่างนั้น ๆ เพื่อให้บังเกิดผลดีที่สุดแก่กิจการทั่วไปและรีบทำการอันเห็นควรนั้นโดยฉับพลันทันท่วงที"

4. **ความรู้เท่าถึงการ** – ซึ่งหมายถึง "รู้จักปฏิบัติกิจการให้เหมาะด้วยประการทั้งปวง"

5. **ความซื่อตรงต่อหน้าที่** – ซึ่งหมายถึง "คือตั้งใจกระทำกิจการซึ่งได้รับมอบให้เป็นหน้าที่ของตนนั้นโดยซื่อสัตย์สุจริต ให้ความอุตสาหะวิริยภาพเต็มสติกำลังตนด้วยความมุ่งหมายให้กิจการนั้น ๆ บรรลุถึงซึ่งความสำเร็จโดยอาการอันงดงามที่สุดที่จะพึงจะมีหนทางอันไปได้"

6. **ความซื่อตรงต่อคนทั่วไป**

7. **ความรู้จักนิสัยคน**

8. **ความรู้สึกผ่อนผัน**

9. **ความมีหลักฐาน** – ซึ่งหมายถึง "มีบ้านเป็นสำนักมั่นคง มีครอบครัวอันมั่นคงและตั้งตนไว้ชอบ"

10. **ความจงรักภักดี** – ซึ่งหมายถึง "ความยอมสละตนเพื่อประโยชน์แห่งท่าน... และความจงรักภักดีแท้จริงนี้เอง คือความรักชาติซึ่งคนไทยสมัยใหม่พอใจพูดอยู่จนติดปาก แต่ซึ่งหาผู้เข้าใจซึมซาบจริงได้น้อยนัก"

นอกจากนี้ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ยังทรงสั่งสอนข้าราชการและประชาชนให้มีระเบียบวินัย ให้มีความซื่อสัตย์ในหน้าที่ ให้มีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องในหลักแห่งพระพุทธศาสนา เพราะทรงเห็นแล้วว่าจะทำให้บุคคลมีความเข้าใจและสำนึกที่ถูกต้องในฐานะและสภาพของตน เมื่อบุคคลมีศีลธรรมอยู่ในใจก็เท่ากับมีวินัยกำกับเป็นเครื่องนำทางชีวิตมิให้ข้องขัดและมัวหมองเสื่อมเสียแก่หน้าที่ของตน ๆ ได้

อนึ่ง การรักษาวินัยของข้าราชการตั้งแต่สมัยโบราณมามีวิธีการที่จะให้ข้าราชการมีวินัยดีตั้งใจปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน โดยสร้างเงื่อนไขให้ข้าราชการยึดมั่นในปณิธานร่วมกัน เช่น การสาบานตนต่อหน้าธงชัยเฉลิมพลของทหาร สร้างเงื่อนไขให้เกิดความกลัวดังเช่นการทำพิธีถือน้ำพระพิพัฒน์สัตยา โดยเฉพาะอย่างยิ่งพิธีการถือน้ำพระพิพัฒน์สัตยานี้ พลตรีหม่อมทวีวงศ์ถวัลยศักดิ์ ได้เขียนไว้ในคำบรรยายเรื่อง "พระราชพิธีถือน้ำพระพิพัฒน์สัตยา" ว่าเป็นพระราชประเพณีที่มีมาแต่สมัยโบราณ แม้จะไม่มีหลักฐานแน่ชัดว่า ก่อนสมัยกรุงศรีอยุธยา เมืองไทยเราได้มีพระราชพิธีนี้แล้วหรือยัง แต่ในสมัยกรุงศรีอยุธยานั้นปรากฏหลักฐานแน่ชัดว่ามีการถือน้ำพระพิพัฒน์สัตยาตั้งแต่ครั้งสมเด็จพระเจ้าอู่ทองเริ่มสร้างกรุงศรีอยุธยาทีเดียว และถือว่าการถือน้ำพระพิพัฒน์สัตยาเป็นพิธีสำคัญ ซึ่งบรรดาข้าราชการผู้มีหน้าที่สำคัญเกี่ยวกับความยุติธรรมแห่งบ้านเมืองจะขาดเสียมิได้ ถึงกับตราไว้ในกฎมณเทียรบาล ฉบับที่ประกาศใช้เมื่อปีชวด สัมฤทธิศก ศักราช 720 (พ.ศ. 1891) ความว่า "ลูกขุนผู้ใดขาดถือน้ำโทษถึงตาย" เป็นต้น วัตถุประสงค์อันสำคัญของพิธีนี้ก็จะเห็นได้ว่า เป็นพิธีที่หวังจะหล่อหลอมกล่อมขวัญของบรรดาข้าราชการทั้งฝ่ายทหารและพลเรือนให้ตั้งอยู่ในความซื่อสัตย์สุจริต ตั้งหน้าปฏิบัติราชการแผ่นดินแต่ในทางที่ถูกที่ควร ไม่ว่าประเทศชาติใดหากผู้มีส่วนในการปฏิบัติราชการแผ่นดิน ปฏิบัติด้วยความซื่อสัตย์สุจริต จงรักภักดีในชาติ ศาสนาและองค์ประมุขอย่างแนบแน่นมั่นคงแล้ว ย่อมเป็นพลังขั้นมูลฐานที่สำคัญประการหนึ่ง สำหรับสร้างความเจริญรุ่งเรืองและมั่นคงให้แก่ชาติสืบไป(1)

8.3 สมัยรัชกาลที่ 7 — ปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชดำริที่จะวางระเบียบข้าราชการพลเรือนให้เป็นไปในทางเลือกสรรคนดีมีความรู้และความสามารถไว้ในราชการ จึงทรงโปรดเกล้าฯ ให้กรมพระ (กรมพระยา) ดำรงราชานุภาพรับไปพิจารณาวางระเบียบในเรื่องนี้ ซึ่งกรมพระ(กรมพระยา)ดำรงราชานุภาพได้ทรงร่างระเบียบข้าราชการพลเรือนตามรับสั่ง มีรายละเอียดว่าด้วยวินัยและการลงโทษทางวินัยรวมอยู่ด้วย ประกอบกับในระยะเวลาใกล้เคียงกันนั้น จอมพลสมเด็จพระเจ้าพี่ยาเธอ เจ้าฟ้ากรมหลวง(กรมพระ) นครสวรรค์วรพินิตได้ทูลเกล้าฯ ถวายร่างพระราชบัญญัติการลงโทษข้าราชการ ซึ่ง นายอาร์ กียอง ที่ปรึกษากรมร่างกฎหมายจัดร่างขึ้นตามพระราชดำริให้ทรงพิจารณาด้วย ซึ่งเหตุผลการร่างพระราชบัญญัติการลงโทษข้าราชการ ปรากฏตามหนังสือถึงราชเลขาธิการให้นำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายตอนหนึ่งว่า "...ก็และการลงโทษใน

---

(1) ประเพณีในพระราชสำนัก (บางเรื่อง) พิมพ์ฉลองพระคุณในงานพระราชทานเพลิงศพหม่อมทวีวงศ์ ถวัลยศักดิ์ (ม.ร.ว.เฉลิมลาภ ทวีวงศ์) ณ เมรุหน้าพลับพลาอิศรยาภรณ์วัดเทพศิรินทราวาส 23 กุมภาพันธ์ 2514

กระทรวงทบวงการฝ่ายพลเรือน เมื่อสอบสวนไปก็ไม่ปรากฏว่า มีระเบียบการอันใดที่จะยึดเป็นหลักให้ปฏิบัติสม่ำเสมอทั่วไป ว่าตามแผนโบราณดูเหมือนเสนาบดีจะมีอำนาจลงโทษได้หมดกระทั่งโบยและจำขัง กับมีวิธีปรับไหมเสินเล่อตามศักดินาอีกอย่างหนึ่งซึ่งเคยใช้สำนวนว่า "ปรับลาหนึ่งหรือสองลา" เป็นต้น ซึ่งมีกฎหมายวางลงไว้เป็นบันทัดฐาน แต่กฎหมายเหล่านั้น ข้าพเจ้าเข้าใจว่ายกเลิกไปสิ้นแล้ว แต่ก็หาได้มีระเบียบการอย่างอื่นขึ้นมาแทนที่ไม่ ส่วนในต่างประเทศเข้าใจว่า มีระเบียบกฎหมายที่จะลงโทษแก่ข้าราชการเสมียนพนักงานพลเรือนได้ ในความผิดที่สมว่าละเมิดต่อวินัยข้าราชการพลเรือน เช่น การทำผิดในหน้าที่เป็นต้น สมควรจะสอบสวนระเบียบการฝ่ายต่างประเทศดูเป็นเยี่ยงอย่างแล้วจัดให้มีระเบียบการลงโทษในทางปกครองสำหรับข้าราชการเสมียนพนักงานพลเรือนขึ้นบ้าง ให้เป็นระเบียบใช้ทั่วไปอย่างเดียวกันและเมื่อทำได้เช่นนั้น เชื่อว่าจะเป็นผลให้ราชการดำเนินดีขึ้นด้วยประการทั้งปวง ข้าพเจ้าได้คิดอยู่ว่า จะลองหารือฟังความเห็นนายอาร์ กียอง ที่ปรึกษากรมร่างกฎหมายดูสักครั้งหนึ่ง

ครั้นเมื่อวันที่ 19 กันยายน ศกนี้ (พ.ศ. 2469) ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ข้าพเจ้าเข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาท ตามระเบียบของเสนาบดีเรียนพระราชปฏิบัติในข้อราชการ ข้าพเจ้าได้กราบบังคมทูลพระกรุณาถึงความเรื่องนี้ ทรงพระราชดำริชอบด้วยและโปรดเกล้าฯให้ข้าพเจ้าหารือกับนายอาร์ กียอง ต่อไป..."(1)

เมื่อทรงได้รับร่างระเบียบข้าราชการพลเรือนของกรมพระ(กรมพระยา)ดำรงราชานุภาพ และร่างพระราชบัญญัติการลงโทษข้าราชการของนายอาร์ กียอง ดังกล่าวแล้ว พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงโปรดเกล้าฯ ให้ขอความเห็นเสนาบดีต่าง ๆ เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับ และได้มีการพิจารณาเรื่องนี้ ในการประชุมเสนาบดีสภาครั้งที่ 23/2469 วันที่ 22 พฤศจิกายน พ.ศ. 2469 พระองค์ได้ทรงพระราชทานบรมราชานุมัติตามเสียงฝ่ายข้างมาก โปรดเกล้าฯ ให้รวมทำเป็นพระราชบัญญัติเดียวกัน และต่อมาได้โปรดเกล้าฯ ตั้งกรรมการรักษาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนขึ้น เมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน พ.ศ. 2470 โดยมีพระเจ้าพี่ยาเธอกรมพระจันทบุรีนฤนาถทรงเป็นนายกกรรมการเพื่อพิจารณาร่างกระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน เมื่อกรรมการได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนเสร็จแล้วก็นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพิจารณาแล้วบันทึกข้อสังเกตบางประการเพื่อให้พิจารณาอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งได้พิจารณากันอีกหลายครั้ง และหลังจากการพิจารณาในที่ประชุมเสนาบดีสภาครั้งที่ 39/2471 เมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2471 แล้วก็ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯให้ตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ขึ้นใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2472 เป็นต้นไป

---

(1) ประวัติ ก.พ. และการร่าง พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 จัดพิมพ์โดย บริการสวัสดิการ ก.พ. หน้า 25–26

ตามคำปรารภแสดงวัตถุประสงค์ในการตราพระราชบัญญัติดังกล่าวมีความว่า "โดยที่มีพระราชประสงค์จะทรงวางระเบียบข้าราชการพลเรือนให้เป็นไปในในทางเลือกสรรผู้ที่มีความรู้ความสามารถเข้ารับราชการเป็นอาชีพ ไม่มีกังวลด้วยการแสวงหาผลประโยชน์ในทางอื่น ส่วนฝ่ายข้างราชการก็ได้รับประโยชน์ยิ่งขึ้น เนื่องจากความสะพรั่งพร้อมด้วยข้าราชการ ซึ่งมีความสามารถและรอบรู้ในวิถีและอุบายของราชการกับทั้งหน้าที่วินัยอันตนพึงรักษาเป็นนิตยกาล" ซึ่งเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์สำคัญประการหนึ่งในการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนขึ้นมาก็เพื่อกำหนดบทวินัยให้ข้าราชการได้รักษาเป็นนิตยกาลทั้งนี้เพื่อประโยชน์ของราชการยิ่งขึ้น และตามพระราชบัญญัติดังกล่าวมีบทบัญญัติเกี่ยวกับวินัยและการลงโทษดังนี้

"มาตรา 31 ข้าราชการพลเรือนต้อง

(1) อุทิศเวลาทั้งหมดของตนให้แก่ราชการ

(2) รักษาชื่อเสียงมิให้ขึ้นชื่อว่าประพฤติชั่ว

(3)เคารพเชื่อฟังผู้บังคับบัญชา

(4) ถือประโยชน์ของราชการแผ่นดินเป็นที่ตั้ง

(5) ไม่กระทำกิจการใด ๆ อันอาจเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการ

มาตรา 32 ห้ามมิให้ข้าราชการพลเรือนอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมก็ตาม เพื่อหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือแก่ญาติมิตรของตน

มาตรา 33 ห้ามมิให้ข้าราชการพลเรือน

(ก) เป็นตัวกระทำการในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทใด ๆ

(ข) กระทำการหาผลประโยชน์อย่างใด ๆ อันอาจเป็นทางทำให้เสียความเที่ยงธรรมในตำแหน่งหน้าที่ของตน

มาตรา 34 ในการปฏิบัติราชการ ห้ามมิให้กระทำการข้ามผู้บังคับบัญชาเหนือตนเว้นไว้แต่จะได้รับอนุญาตเป็นพิเศษชั่วครั้งคราว

มาตรา 35 คำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมายผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาจักต้องปฏิบัติตาม ถ้าไม่เห็นพ้องด้วยจะเสนอความเห็นทัดทานเป็นลายลักษณ์อักษรก็ได้ แต่ต้องเสนอทันทีและเมื่อได้ทัดทานดังกล่าวมานั้นแล้ว ผู้บังคับบัญชามิได้สั่งถอนหรือแก้คำสั่งที่สั่งไป ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตาม

มาตรา 36 โทษผิดวินัยตามพระราชบัญญัตินี้ มี 4 สถานคือ

(1) ไล่ออก

(2) ลดตำแหน่งหรือลดขั้น

(3) ตัดเงินเดือน

(4) ตำหนิโทษเป็นลายลักษณ์อักษร

มาตรา 37 การลงโทษสถานไล่ออกจากราชการนั้น ถ้าเป็นตำแหน่งเทียบชั้นเจ้ากรมขึ้นไป ต้องได้รับพระบรมราชานุญาตก่อน ส่วนตำแหน่งต่ำกว่านั้น หรือการลงโทษสถานอื่น เจ้ากระทรวงมีอำนาจสั่งได้เองหรือมอบอำนาจให้หัวหน้ากรมสั่งก็ได้

มาตรา 38 โทษสถานไล่ออกนั้น ท่านกำหนดไว้สำหรับพฤติการณ์อย่างใดอย่างหนึ่งต่อไปนี้

(ก) ทุจริตต่อหน้าที่ราชการ

(ข) กระทำผิดถึงต้องรับพระราชอาชญาจำคุกโดยคำพิพากษาโทษจำคุก เว้นแต่ความผิดฐานลหุโทษ หรือความผิดอันได้กระทำโดยฐานประมาท

(ค) มีหนี้สินล้นพ้นตัว ถูกศาลสั่งให้เป็นคนล้มละลาย

(ฆ) ขัดคำสั่งที่ผู้บังคับบัญชาสั่งโดยชอบด้วยราชการและการขัดคำสั่งนั้นเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการ

(ง) ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในหน้าที่ราชการ

(จ) ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง

มาตรา 39 ข้าราชการพลเรือนผู้ใดกระทำผิดวินัยอันได้กำหนดไว้ในมาตรา 33 ถึงมาตรา 35 แห่งประราชบัญญัตินี้ แต่ไม่ถึงที่ได้บัญญัติได้ในมาตรา 38 ไซร้ ท่านว่าข้าราชการพลเรือนผู้นั้นทำความผิดต้องระวางโทษลดตำแหน่ง ลดชั้น ตัดเงินเดือนหรือตำหนิโทษเป็นลายลักษณ์อักษร ตามแต่ผู้ลงโทษจะเห็นสมควร

การลงโทษฐานผิดวินัยดั่งกล่าวมาข้างต้นนี้ ความผิดครั้งหนึ่งท่านห้ามมิให้โทษลดตำแหน่งหรือลดชั้นมากกว่าตำแหน่งหนึ่งหรือชั้นหนึ่ง หรือตัดเงินเดือนมากกว่าเดือนหนึ่ง"

เป็นอันว่าได้มีการกำหนดบทวินัยสำหรับข้าราชการพลเรือนไว้ในที่เดียวกันขึ้นเป็นครั้งแรกและตามบทบัญญัติข้อกำหนดวินัยดังกล่าวพึงเห็นได้ว่า การสิ่งใดที่จะเป็นประโยชน์แก่ราชการ ก็กำหนดให้ข้าราชการประพฤติปฏิบัติการสิ่งใดที่จะเป็นอุปสรรคต่อความเจริญของราชการ ก็กำหนดห้ามมิให้ข้าราชการประพฤติปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในข้อกำหนดวินัยที่ให้ข้าราชการซื่อตรงต่อหน้าที่และห้ามมิให้อาศัยอำนาจหน้าที่ราชการหาประโยชน์นั้น ก็เพื่อต้องการให้ข้าราชการยึดราชการเป็นอาชีพ โดยรับเงินเดือนแต่ทางเดียว ไม่ใช้ตำแหน่งหน้าที่ราชการหาประโยชน์ส่วนตัว หรือแสวงประโยชน์ในทางอื่นเหมือนในสมัยโบราณที่ข้าราชการไม่มีเงินเดือนกิน ทั้งนี้ ก็เพื่อความเจริญของราชการ ส่วนข้อกำหนดวินัยข้ออื่น ๆ ก็มีจุดหมายอย่างเดียวกันคือ เพื่อความเจริญของราชการทั้งสิ้น ซึ่งตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับต่อ ๆ มาจนถึงปัจจุบันนี้ก็มีหลักการอย่างเดียวกัน

นอกจากนี้ เมื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย และได้

มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 ขึ้นใหม่ ได้มีบทบัญญัติข้อกำหนดวินัยให้ข้าราชการประพฤติปฏิบัติต่อประชาชนขึ้น วัตถุประสงค์ก็เพื่อให้ข้าราชการได้สำนึกในฐานะบทบาท และหน้าที่ของตนในระบอบประชาธิปไตยที่จะต้องให้บริการแก่ประชาชน และปฏิบัติตนให้ถูกต้องตามฐานะบทบาทและหน้าที่นั้น รวมทั้งเพื่อเปลี่ยน-แปลงทัศนคติที่รู้สึกกันว่าข้าราชการเป็นเจ้าขุนมูลนายให้หมดสิ้นไปด้วย ซึ่งก็เป็นการสอดคล้องกับพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวดังได้กล่าวไว้ข้างต้นด้วย โดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 ได้บัญญัติให้ข้าราชการสุภาพเรียบร้อยต่อประชาชนและห้ามมิให้ดูหมิ่นเหยียดหยามบุคคลใด ๆ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับต่อ ๆ มาก็ได้บัญญัติข้อกำหนดวินัยในเรื่องนี้ไว้ทุกฉบับ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2495 ได้บัญญัติเพิ่มเติมให้ต้อนรับและให้ความสะดวกแก่ประชาชนผู้มาติดต่อด้วย และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 ได้บัญญัติเพิ่มเติมให้สงเคราะห์และรักษาความสามัคคีต่อประชาชนด้วย แต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ได้ตัดข้อที่กำหนดให้รักษาความสามัคคีต่อประชาชนออกไป นอกจากนี้ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 และ พ.ศ. 2518 ยังได้กำหนดไว้ด้วยว่าการดูหมิ่นเหยียด-หยามกดขี่หรือข่มเหงราษฎรเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งจะต้องถูกลงโทษสถานหนักถึงให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการตามความร้ายแรงแห่งกรณีด้วย

อนึ่ง หลักจากมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศแล้ว ทางราชกาลประสงค์ที่จะให้ข้าราชการพลเรือนสนับสนุนการปกครองตามระบอบใหม่ให้เป็นตัวอย่างแก่ประชาชน ในการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 จึงได้มีบัญญัติข้อกำหนดวินัยเกี่ยวกับเรื่องนี้ขึ้นว่า "ข้าราชการพลเรือนต้องสนับสนุนการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญด้วยความบริสุทธิ์ใจ และจักต้องพยายามชี้แจงต่อบุคคลในบังคับบัญชาและในอำนาจตนให้เข้าใจและนิยมต่อการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญ" ซึ่งข้อกำหนดวินัยดังกล่าวนี้ได้กำหนดไว้ตลอดมาจนเวลาผ่านมา หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว 20 ปี ข้าราชการและประชาชนเข้าใจและเคยชินต่อการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญแล้ว ไม่จำเป็นต้องให้ข้าราชการชี้แจงเรื่องนี้ต่อไป พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2495 จึงตัดข้อกำหนดที่ให้ข้าราชการพยายามชี้แจงเรื่องนี้ต่อบุคคลในบังคับบัญชา และในอำนาจของตนออกเหลือบัญญัติไว้เพียงว่า "ข้าราชการพลเรือนต้องสนับสนุนการปกครองตามระบอบรัฐธรรมนูญด้วยความบริสุทธิ์" ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 ก็บัญญัติเช่นเดียวกัน จนต่อมาอีก 20 ปีเศษ ระบอบคอมมิวนิสต์ได้แผ่นขยายและแทรกซึมเข้ามามาก ทางราชการประสงค์ที่จะป้องกันมิให้ข้าราชการหันไปนิยมเลื่อมใสระบอบนั้น การกำหนดแต่เพียงให้ "สนับสนุนการปกครองตามระบอบรัฐธรรมนูญ" อาจมีปัญหาโต้เถียงได้ว่า สนับสนุนการปกครองตามรัฐธรรมนูญตามระบอบคอมมิวนิสต์

ไม่ผิดวินัย เพราะการปกครองระบอบคอมมิวนิสต์ก็มีรัฐธรรมนูญเช่นกัน พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 จึงได้เปลี่ยนแปลงถ้อยคำในข้อกำหนดวินัยบทนี้ให้ชัดเจนว่า "ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องสนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญด้วยความบริสุทธิ์ใจ" ซึ่งหมายความว่า ข้าราชการต้องสนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตย และต้องเป็นระบอบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญที่มีอยู่ ไม่ใช่ระบอบประชาธิปไตยอย่างอื่นตามความนึกคิดหรือเรียกเอาเอง

สำหรับโทษทางวินัยที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 กำหนดไว้ 4 สถาน มีโทษถึงออกจากราชการคือ ไล่ออก และโทษที่ไม่ถึงออกจากราชการคือ ลดตำแหน่งหรือลดชั้น ตัดเงินเดือน และตำหนิโทษเป็นลายลักษณ์อักษรนั้น จะเห็นได้ว่าไม่มีโทษโบยตีหรือจำขังดังที่เคยมีธรรมเนียมราชการสมัยโบราณแต่อย่างใด ซึ่งเกี่ยวกับโทษทางวินัยนี้ในเวลาต่อมาก็ได้ถือหลักการเช่นเดียวกัน และตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2495 จนถึงปัจจุบันคือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ได้กำหนดโทษทางวินัยไว้ 6 สถานเหมือนกัน คือ ไล่ออก ปลดออก ให้ออก ลดขั้นเงินเดือน ตัดเงินเดือน และภาคทัณฑ์

ส่วนกระบวนวิธีการพิจารณาโทษทางวินัยแยกเป็น 2 กรณี คือ กรณีลงโทษที่ไม่ถึงออกจากราชการเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาที่จะพิจารณาลงโทษได้ด้วยตนเอง ตั้งแต่ใช้บังคับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 จนถึงปัจจุบันนี้ ส่วนกรณีลงโทษถึงออกจากราชการมีวิธีการที่แตกต่างกัน กล่าวคือพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ยังถือธรรมเนียมการลงโทษที่มีมาแต่ดั้งเดิม คือ ให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาสั่งลงโทษได้เอง แต่ต่อมาเมื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยแล้วได้ถือหลักคุณธรรมเคร่งครัดยิ่งขึ้น โดยให้ ก.พ.มีอำนาจพิจารณาเสียก่อน และเมื่อ ก.พ.เห็นสมควรลงโทษถึงออกจากราชการได้แล้ว ผู้บังคับบัญชาจึงสั่งลงโทษดังกล่าวได้จนถึงปี 2495 ทางราชการเห็นว่า ข้าราชการพลเรือนมีจำนวนมากขึ้น การที่ ก.พ.ต้องพิจารณาเรื่องลงโทษถึงออกจากราชการก่อนทุกรายทำให้ล่าช้า และไม่สอดคล้องกับหลักการลงโทษทางวินัยที่ต้องกระทำโดยฉับพลันทันทีควบคู่ไปกับความยุติธรรมด้วย จึงได้กระจายอำนาจการพิจารณาให้ อ.ก.พ.กระทรวง และต่อมาปี 2497 ได้กระจายอำนาจการพิจารณาให้ อ.ก.พ.จังหวัดด้วย เมื่อ อ.ก.พ.กระทรวงหรือ อ.ก.พ.จังหวัดแล้วแต่กรณีมีมติให้ลงโทษไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกแล้ว ผู้บังคับบัญชาจึงสั่งลงโทษดังกล่าวได้ แต่เพื่อประกันความเป็นธรรมจึงได้ให้ผู้บังคับบัญชารายงานการลงโทษไปให้ ก.พ. ตรวจสอบอีกครั้งหนึ่ง และ ก.พ.มีอำนาจรายงานนายกรัฐมนตรีในกรณีที่เห็นว่าผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม เพื่อให้นายกรัฐมนตรี

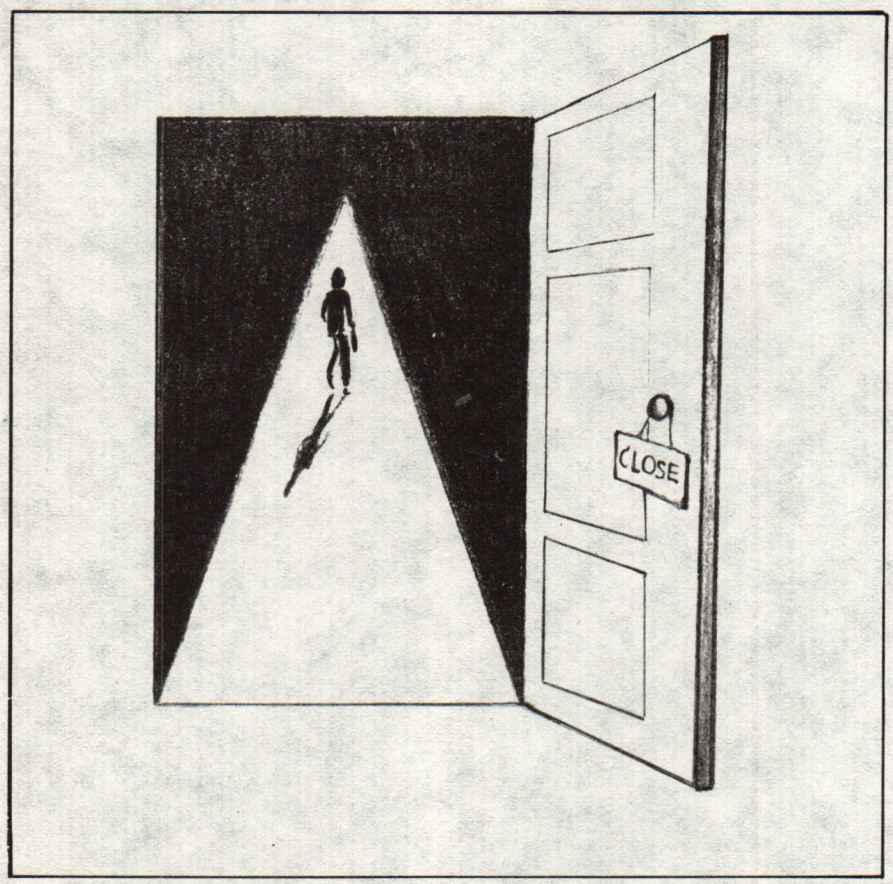
มีคำสั่งให้ผู้บังคับบัญชาปฏิบัติเสียใหม่ให้ถูกต้องเหมาะสมได้ด้วย ซึ่งหลักการนี้ ได้ถือปฏิบัติเรื่อยมาและในปัจจุบันนี้ ถ้านายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับ ก.พ. ก็ต้องรายงานให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาวินิจฉัย นอกจากนี้เมื่อกระจายอำนาจให้ อ.ก.พ.กระทรวง และ อ.ก.พ.จังหวัดพิจารณาตัดสินโทษถึงออกจากราชการแทน ก.พ.แล้ว ยังได้ให้หลักประกันความเป็นธรรมแก่ข้าราชการ โดยให้ข้าราชการที่ถูกลงโทษถึงออกจากราชการอุทธรณ์ต่อนายกรัฐมนตรี นอกเหนือจากที่เคยให้ข้าราชการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อผู้บังคับบัญชาที่มีมาแต่ปี 2477 ด้วย และในปัจจุบันนี้ข้าราชการมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษไล่ออก ปลดออก ให้ออก ต่อ ก.พ. รวมทั้งให้อุทธรณ์คำสั่งให้ออกที่มิใช่เป็นการลงโทษทางวินัยต่อ ก.พ. ได้ด้วย และให้ ก.พ. พิจารณาเรื่องอุทธรณ์ เสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการ ถ้านายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับ ก.พ. และ ก.พ. พิจารณาความเห็นของนายกรัฐมนตรีแล้วยังยืนยันตามมติเดิม ก็ต้องรายงานคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาวินิจฉัยเช่นเดียวกัน

ปัจจุบันทางราชการสนใจต่อการรักษาวินัยของข้าราชการมาก พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ได้กำหนดให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ส่งเสริมและดูแลระมัดระวังให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตามวินัย ถ้าผู้บังคับบัญชารู้ว่าผู้ใต้บังคับบัญชาคนใดกระทำผิดวินัย จะต้องดำเนินการทางวินัยทันที ถ้าเห็นว่าผู้ใต้บังคับบัญชากระทำผิดวินัยที่จะต้องได้รับโทษและอยู่ในอำนาจของตนที่จะลงโทษได้ก็ให้สั่งลงโทษ แต่ถ้าเห็นว่าผู้นั้นควรจะต้องได้รับโทษสูงกว่าที่ตนมีอำนาจสั่งลงโทษ ก็ให้รายงานต่อผู้บังคับบัญชาของผู้กระทำผิดวินัยเหนือขึ้นไป เพื่อให้พิจารณาดำเนินการสั่งลงโทษตามควรแก่กรณีต่อไป ซึ่งเห็นได้ว่าตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มีหลักการในการรักษาวินัยให้ผู้บังคับบัญชาส่งเสริมให้ข้าราชการมีวินัย เพื่อขึ้นจากหลักการที่มีมาแต่เดิมที่มุ่งแต่ในทางบังคับปราบปรามลงโทษเท่านั้นด้วย โดยกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับก่อนได้กำหนดไว้แต่เพียงให้ผู้บังคับบัญชาดูแลระมัดระวังให้ข้าราชการปฏิบัติตามวินัย ถ้ารู้ว่าผู้ใต้บังคับบัญชากระทำผิดก็ให้ดำเนินการลงโทษ มิได้กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาช่วยส่งเสริมหรือเสริมสร้างให้ข้าราชการมีวินัยด้วยอย่างใด แต่ตาม พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ได้บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ส่งเสริมให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีวินัยดีด้วย ทั้งนี้เพราะทางราชการเล็งเห็นว่าการรักษาวินัยแต่เฉพาะบังคับบัญชาลงโทษหาเพียงพอไม่ จะต้องใช้วิธีการส่งเสริมให้ข้าราชการมีวินัยดีควบคู่ไปด้วย การรักษาวินัยข้าราชการจึงจะได้ผลสมความมุ่งหมาย คือเพื่อสร้างความเจริญมั่นคงให้แก่ประเทศชาติ และความผาสุกของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันนี้ทางราชการมีนโยบายที่จะป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติชอบในวงราชการอย่างจริงจัง โดยได้มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการให้ทำหน้าที่สอดส่องดูแลในเรื่องนี้ด้วย ทั้งนี้เพราะเห็นว่า การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเป็นปัญหาทำลายประสิทธิภาพของราชการและทำให้ภาพพจน์ของข้าราชการเสีย

ด้วย การที่ข้าราชการและผู้บังคับบัญชาทุกระดับชั้นสนใจต่อการรักษาวินัยอย่างจริงจัง ก็จะช่วยให้การบริหารราชการแผ่นดินดำเนินไปด้วยดีมีประสิทธิภาพสมความมุ่งหมายดังกล่าว และทำให้ภาพพจน์ของข้าราชการดีด้วย.

บทที่ 9
ระบบการออกจากราชการและบำเหน็จบำนาญ

ทรงวิทย์ แก้วศรี
ทัศนีย์ ดุสิตสุทธิรัตน์



ภาพประกอบ : เปรมจิตต์ เหมินทร์

ระบบการออกจากราชการ

9.1 ก่อนสมัยรัชกาลที่ 5

ระบบการออกจากราชการนี้ ควรจะต้องอธิบายโดยอาศัยบทที่ว่าด้วยระบบการเข้ารับราชการเป็นเครื่องเทียบเคียง ซึ่งอาจสรุปได้ดังนี้

1. สภาพข้าราชการสิ้นสุดลงเมื่อตาย

เจ้านายและขุนนางในสมัยก่อนนั้นจะรับราชการอยู่จนตราบเท่าอายุขัย ด้วยยังไม่มีกฎหมายกำหนดให้ปลดชราหรือเกษียณอายุราชการ ข้อที่น่าสังเกตก็คือ ข้าราชการแต่ก่อนเป็นทั้งพลเรือนและทหารในบุคคลคนเดียวกัน จึงต้องออกไปราชการสงครามเป็นประจำ ทำให้ข้าราชการทั้งผู้ใหญ่ผู้น้อยต้องเสียชีวิตก่อนวัยชรากันมาก

2. ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ออก

ผู้ที่จะได้รับพระมหากรุณาธิคุณโปรดเกล้าฯ ให้ออกมี 2 ประเภทคือ จำพวกที่มีความผิดต่ออาญาแผ่นดินหรือหน้าที่ราชการ ที่ให้ถึงกับต้องโทษขั้นประหารชีวิต และจำพวกที่ทุพพลภาพหรือชราภาพมาก ซึ่งไม่อาจปฏิบัติราชการสนองพระเดชพระคุณให้ตลอดลุล่วงด้วยดีได้ บุคคลจำพวกแรกที่ว่ามีความผิดนั้นอาจจะโปรดเกล้าฯ ให้ออกจากราชการไปเลย หรือโปรดให้ส่งไปจำตรุจองจำไว้ในฐานะคนผิด หรืออาจถูกลดยศศักดิ์แล้วโปรดให้รับราชการในตำแหน่งที่ต่ำกว่าเดิมคือเพียงออกจากตำแหน่ง แต่ไม่ถึงกับต้องออกจากราชการ บุคคลอีกจำพวกหนึ่งที่อาจถูกเจ้านายพระองค์ใหม่ที่ขึ้นเป็นพระเจ้าแผ่นดินทรงหวาดระแวง หากไม่ถึงกับให้ประหารชีวิตก็จะถูกบังคับให้ไปบวชเสีย ซึ่งต้องออกจากราชการเหมือนกัน การที่จะโปรดฯ ให้ผู้ใดออกจากราชการนั้นดู ๆ ไปก็สุดแต่พระราชอัธยาศัย แต่แท้จริงแล้ว ถ้ามิได้เกี่ยวด้วยการเมืองแล้ว ก็ไม่ปรากฏโปรดฯ ให้ผู้ใดออกจากราชการง่าย ๆ แม้บางท่านที่มีเหตุขอพระราชทาน ขอกราบบังคมลาออกจากราชการก็อาจโปรดเกล้าฯ ให้คงอยู่ต่อไปก็เป็นได้ โดยปกติข้าราชการทั่วไปที่มีความซื่อสัตย์สุจริตที่รับราชการอยู่ในกรมบางกรมที่ไม่เกี่ยวด้วยการเมือง เช่น กรมธรรมการสังฆการี หรือกรมลูกขุนเป็นต้น มักปลอดจากราชภัย และอยู่รับราชการสนองพระเดชพระคุณตราบจนชีวิตจะหาไม่ เว้นเสียแต่จะเป็นผู้ทุพพลภาพหรือชราภาพมากจนถึงปฏิบัติราชการไม่ได้เท่านั้น

3. พ้นเกณฑ์ที่จะเข้ารับราชการ

จำพวกนี้ได้แก่พวกสามัญชนที่เรียกว่าไพร่หรือทาส ซึ่งจะต้องถูกเกณฑ์ไปเข้ารับราชการ นับแต่อายุ 18—60 ปี จะมีข้อยกเว้นอยู่บ้างก็เฉพาะผู้ชายที่แต่งงานมีบุตรชายเติบใหญ่วัยฉกรรจ์ไปเข้ารับราชการแทนตัวแต่ 3 คนขึ้นไป ตนเองจึงจะได้รับสิทธิยกเว้นไม่ต้องไปเข้ารับราชการ นับแต่มีการตราพระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหาร ร.ศ. 124

(พ.ศ. 2448) ซึ่งมีผลประกาศใช้ทั่งประเทศในปี พ.ศ. 2459 แล้ว ไพร่และทาสทั้งปวงก็ถือว่าพ้นจากสภาพที่จะต้องไปเข้ารับราชการ อย่างไรก็ดี การจะตีความหมายว่าบุคคลเหล่านี้ออกจากราชการก็จะไม่ถูกต้องนักและข้อนี้ผู้เขียนได้วิเคราะห์ไว้แล้วในบทที่ 5—6 ว่า ผู้ที่มาเข้ารับราชการหาใช่เป็นข้าราชการทุกคนไม่ และยังได้จำกัดให้แคบลงไปว่า ข้าราชการในความหมายที่แท้จริงจะตกอยู่แก่เจ้านายและขุนนางเท่านั้น ไพร่และทาสไม่ควรจะนับว่าเป็นข้าราชการ เพราะเหตุ 2 ประการคือ ถูกเกณฑ์มาเข้ารับราชการและไม่ได้รับราชการประจำเหมือนเจ้านายและขุนนางคนอื่น ๆ อีกอย่างหนึ่งคนจำพวกนี้ก็ไม่ได้รับสิทธิใด ๆ เป็นผลตอบแทนเลย เบี้ยหวัดเงินปีก็ไม่มีในขณะเมื่อถูกเกณฑ์มาเข้ารับราชการก็ต้องจัดอาหารมารับประทานเอง และงานที่ทำก็เป็นประเภทงานโยธา ซึ่งต้องใช้กำลังกายเข้าแบกหามหรือออกแรง เช่น ขุดดิน ก่อสร้างถนน เป็นต้น

ยังมีข้าราชการอีกจำพวกหนึ่งที่รับใช้เจ้านายอยู่ตามกรมชั่วคราวต่าง ๆ พวกนี้ก็สุดแต่เจ้านายจะโปรดให้อยู่หรือออก ซึ่งดูหละหลวมกว่าจำพวกที่รับราชการในวังหลวงหรือเจ้านายขุนนางในกรมกองต่าง ๆ ทั่วไป มิหนำซ้ำเมื่อเจ้านายที่ตนสังกัดอยู่สิ้นพระชนม์ลง ตนเองก็เหมือนต้องออกจากราชการโดยปริยายด้วย บางครั้งก็ทรงพระกรุณาโปรดให้ไปเข้าสังกัดกับพวกวังหลวง หรือบางทีก็โปรดฯ ให้โอนไปขึ้นสังกัดอยู่กับเจ้านายองค์ใหม่ที่มาทรงกรมในตำแหน่งเดิมนั้น เช่น กรมพระราชวังบวรฯ เป็นต้น

9.2 สมัยรัชกาลที่ 5 - รัชกาลที่ 7 ตอนต้น

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงสถาปนากระทรวงทบวงกรมแบบใหม่ขึ้น[1] และได้ทรงแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างกระทรวงมหาดไทย กับกระทรวงกลาโหมเสียใหม่[2] โดยมอบอำนาจความรับผิดชอบให้แก่กระทรวงมหาดไทย ในด้านการปกครองและบังคับบัญชาหัวเมืองทุกแห่งในพระราชอาณาจักร ยกเว้นแต่ในเขตพระราชธานีเท่านั้น[3] ฉะนั้น การปฏิรูประเบียบราชการแผ่นดินตามแนวทางสมัยใหม่จึงเกิดขึ้นด้วยสมรรถภาพและการริเริ่มของกระทรวงมหาดไทย[4] การปรับปรุงและวางรากฐานเกี่ยวกับระเบียบข้าราชการพลเรือนก็ได้เกิดขึ้นโดยกระทรวงมหาดไทย เช่นกัน

---

(1) "พระบรมราชโองการการประกาศแต่งตั้งตำแหน่งเสนาบดี", **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 9 (เมษายน ร.ศ. 111), หน้า 25—28.

(2) "ประกาศจัดพันหน้าที่ระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงกลาโหม", **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 11 (ธันวาคม ร.ศ.113), หน้า 306—307.

(3) เรื่องเดียวกัน.

(4) ขวัญชัย เฮงพูลธนา, **"การปรับปรุงระบบข้าราชการพลเรือนในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว"** (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์), หน้า 60—116.

ข้าราชการที่เข้ารับราชการในกระทรวงมหาดไทย จะพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ประจำเมื่อ

1. ลาออก ข้าราชการผู้ใดมีความประสงค์จะขอลาออกจากราชการเมื่อเวลาใดก็ได้ แต่ต้องปฏิบัติภายใต้เงื่อนไข ดังต่อไปนี้ คือ(1)

(1) ข้าราชการชั้นขุนหมื่นพันทนายในกระทรวง หากไม่สมัครรับราชการต่อไป ให้ยื่นใบลาออกต่อเสมียนตราเป็นการล่วงหน้าก่อนที่จะออก 3 เดือน เพื่อที่เสมียนตราจะได้นำความขึ้นเสนอเสนาบดีให้ทราบ แต่ถ้าหากว่าเป็นเวลามีราชการฉุกเฉินเมื่อเสนาบดีมีบัญชาขอให้อยู่รับราชการต่อไปอีกชั่วระยะเวลาหนึ่ง ผู้นั้นก็ต้องรับราชการไปก่อน

หากข้าราชการจะลาออกจากราชการไปโดยมิได้ลาหรือมิได้อนุญาตเสียก่อนแล้ว ก็จะมีความผิดเสมอด้วยหนีราชการ

(2) ข้าราชการชั้นขุนนางจะลาออกจากตำแหน่ง ให้ทำเรื่องราวกราบถวายบังคมลาต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว โดยจะนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเอง หรือจะยื่นต่อเสนาบดีให้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายก็ได้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะทรงพระราชทานพระบรมราชานุญาต หรือประการใดก็สุดแต่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ

(3) ข้าราชการหัวเมืองที่มีความประสงค์จะลาออกจากราชการ ให้ยื่นเรื่องราวต่อผู้ว่าราชการเมือง โดยชี้แจงเหตุที่จะขอลาออก ซึ่งถ้าหากว่าผู้ลานั้นเป็นข้าราชการในตำแหน่งที่ผู้ว่าราชการเมืองตั้งและผู้ว่าราชการเมืองเห็นสมควรอนุญาต ผู้นั้นก็จะพ้นจากราชการ หากว่าเป็นตำแหน่งที่เกินอำนาจผู้ว่าราชการเมือง ผู้ว่าราชการเมืองจะมีใบบอกไปยังข้าหลวงเทศาภิบาลเพื่อขอคำอนุมัติ หรือเพื่อเสนอขึ้นมาตามลำดับชั้นตามระเบียบต่อไป

หากว่าผู้นั้นลาออกในขณะที่มีราชการมากหรือมีราชการคั่งค้างในหน้าที่ หากเห็นว่า ถ้ายอมให้ออกในเวลานั้นจะเสียราชการ ผู้ว่าราชการเมืองจะขอเลื่อนกำหนดไปก่อนก็ได้ ในกรณีดังกล่าวมานี้ ผู้ขอลาออกจะละทิ้งหน้าที่ก่อนได้รับอนุญาตไม่ได้เป็นอันขาด มิฉะนั้นจะมีโทษฐานหนีราชการ

2. **ทางราชการให้ออก** เป็นหนทางที่สองที่ข้าราชการจะพ้นจากตำแหน่ง ซึ่งมีอยู่หลายประการ คือ(2)

---

(1) ร.ต.ท.เสถียร ลายลักษณ์ กับคนอื่น (รวบรวม), "กฎสำหรับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยตำแหน่งหน้าที่ข้าราชการในศาลลูกขุน ร.ศ. 120", **ประชุมกฎหมายประจำศก**, เล่ม 3 (พระนคร : โรงพิมพ์เดลิเมล์, 2478), ข้อ 33–34.

(2) เรื่องเดียวกัน, ข้อ 41–46, เสถียร ลายลักษณ์ กับคนอื่น (รวบรวม), "ข้อบังคับลักษณะการปกครองหัวเมือง รัตนโกสินทร์ 116", ข้อ 80 และ "พระราชบัญญัติเบี้ยบำนาญ ร.ศ.120", **ประชุมกฎหมายประจำศก**, หน้า 185–197.

(1) ขาดราชการเกิน 15 วัน

(2) เมื่อยุบเลิกตำแหน่ง และไม่มีตำแหน่งอื่นจะย้ายให้ผู้นั้นไปรับราชการได้

(3) ข้าราชการซึ่งทรงพระราชดำริเห็นสมควรให้ออกจากราชการ

(4) ข้าราชการซึ่งเจ็บป่วยทุพพลภาพไม่มีทางจะกลับหายเป็นปกติ ทำให้เหลือวิสัยที่จะรับราชการทั้งปวงหรือราชการเฉพาะอย่างซึ่งเป็นหน้าที่ของคน ๆ นั้นได้

(5) ผู้ใดจงใจทำให้เสื่อมเสียประโยชน์แก่ทางราชการ นอกจากจะต้องออกแล้วจะต้องถูกพิจารณาโทษทางอาญาตามควรแก่การกระทำนั้น ๆ ด้วย

(6) ผู้ใดไม่ประพฤติตัวให้เรียบร้อย หรือไม่ฟังคำบังคับบัญชาผู้ใหญ่ที่ชอบด้วยราชการ หรือหมิ่นประมาทเพื่อนข้าราชการด้วยกัน ต้องโทษปรับหรือเอาตัวออกจากกระทรวงแล้วแต่ว่าความผิดนั้นจะหนักหรือเบา

(7) ผู้ใดประพฤติทุจริตให้เสื่อมเสียชื่อเสียงในที่ใด ๆ ต้องที่ให้เอาตัวออกจากราชการ

(8) ผู้ใดประพฤติตนให้ติดด้วยการมึนเมาประมาท ต้องที่ให้เอาตัวออกจากราชการ

อนึ่ง หากข้าราชการทำให้ของหลวงหรือประโยชน์ของราชการเสื่อมเสียไปโดยตนเองไม่ตั้งใจรักษาหน้าที่ตามสมควร หรือเกียจคร้านแล้ว แม้จะไม่ถึงกับออกจากราชการ แต่ก็มีความผิดต้องใช้ของหลวง หรืออาจถูกลดเงินเดือนชั้นหนึ่งหรือสองชั้นได้

3. ครบเกษียณอายุราชการ เมื่อข้าราชการคนใดอายุครบ 55 ปี ก็เป็นอันถึงกำหนดที่จะต้องออกจากราชการเพราะเหตุสูงอายุ เว้นไว้แต่รัฐบาลเห็นว่าผู้นั้นยังไม่มีความชรามาเบียดเบียน และยังมีความสามารถในการปฏิบัติราชการ ก็ให้รับราชการต่อไปอีกคราวละ 5 ปี จะเป็นคราวหนึ่งหรือสองคราวก็ได้[1]

ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เริ่มแต่ปลายปี พ.ศ. 2468 ได้เกิดภาวะวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจอย่างหนัก[2] อันสืบเนื่องมาจากเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก หลังสงครามโลกครั้งที่ 1 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงพยายามจัดการแก้ไขทุกวิถีทางเพื่อช่วยพยุงรายจ่ายของรัฐบาลให้ดีขึ้น[3]ในปี พ.ศ. 2474 จึงได้มีพระบรมราชโองการสั่งปลดข้าราชการออกประมาณ 17 เปอร์เซนต์ของจำนวน

---

(1) พระราชบัญญัติเบี้ยบำนาญ ร.ศ. 120, มาตรา 16.

(2) รัฐสภา, **พระราชประวัติและพระราชกรณียกิจในพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว**, (กรุงเทพฯ : รุ่งศิลป์การพิมพ์, 2524), หน้า 278–291.

(3) เรื่องเดียวกัน, หน้า 293.

ข้าราชการที่มีอยู่เวลานั้น[1] ซึ่งเรียกว่า "นโยบายการดุลข้าราชการออก"[2] ทั้งนี้เพื่อจัดงบประมาณให้เข้าสู่ดุลยภาพที่เหมาะสมโดยการเพิ่มรายได้และตัดทอนรายจ่าย เพื่อจะได้แก้ไขปัญหาเศรษฐกิจที่รุนแรงในขณะนั้นลงได้

9.3 สมัยรัชกาลที่ 7 — สมัยปัจจุบัน

ในปี พ.ศ. 2471 การบริหารงานบุคคลของรัฐ เริ่มเป็นไปตามหลักการของระบบคุณธรรม โดยเฉพาะเกี่ยวกับการออกจากราชการได้มีบทบัญญัติหลายประการ เพื่อให้ข้าราชการได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย และมีหลักประกันความมั่นคงอย่างเพียงพอ โดยมีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนเป็นกฎหมายบังคับอยู่ กรณีที่จะให้ข้าราชการออกจากราชการได้จะมีเฉพาะเท่าที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติเท่านั้น ผู้บังคับบัญชาจะกลั่นแกล้งให้ออกโดยไม่มีกรณีที่ควรออกหาได้ไม่

กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนทุกฉบับ ตั้งแต่ฉบับแรก คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 มาจนถึงปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ได้บัญญัติถึงการออกจากราชการไว้หลายกรณี โดยได้มีการเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติมบทบัญญัติและถ้อยคำในสาระสำคัญของกฎหมายแตกต่างกันไม่มากนัก เพื่อให้ความคุ้มครองและหลักประกันความมั่นคงแก่ข้าราชการเพิ่มมากขึ้น ดังนี้

1. ตาย ข้าราชการผู้ใดที่ถึงแก่ความตาย ย่อมมีผลต่อการสิ้นสภาพการเป็นข้าราชการด้วย[3]

2. การพ้นจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญ

เมื่อข้าราชการผู้ใดมีอายุครบเกษียณอายุตามที่กฎหมายบำเหน็จบำนาญราชการ

---

(1) เกศินี หงสนันทน์, **วิวัฒนาการของระบบราชการไทย : การศึกษาเปรียบเทียบพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับต่าง ๆ (พ.ศ.2471—2518).** (กรุงเทพฯ : มงคลการพิมพ์, 2518) หน้า 8.

(2) รัฐสภา, **พระราชประวัติและพระราชกรณียกิจในพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว**, หน้า 294.

(3) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 มาตรา 32. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2479 มาตรา 37. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2482 มาตรา 38. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2485 มาตรา 41. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2495 มาตรา 57. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 มาตรา 34, และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 95.

ระบุไว้ ข้าราชการผู้นั้นก็จะต้องออกจากราชการ ซึ่งในเรื่องนี้พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการฉบับต่าง ๆ ได้กำหนดไว้ดังนี้

พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2471 พ.ศ. 2478 และ พ.ศ. 2482 กำหนดให้ข้าราชการจะครบเกษียณอายุเมื่อครบ 55 ปีบริบูรณ์ แต่อย่างไรก็ดีข้าราชการดังกล่าวก็อาจจะต่อเวลาราชการได้อีกอย่างมากที่สุดเพียง 5 ปี(1)

สำหรับพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 ก็ได้มีบทบัญญัติเรื่องเกษียณอายุและการต่อเวลาราชการไว้เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญฉบับก่อน ๆ(2) และได้แก้ไขใหม่โดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2504 กำหนดอายุที่ครบเกษียณเป็น 60 ปีบริบูรณ์ แต่ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ราชการ จะต่อเวลาราชการให้รับราชการต่อไปอีกคราวละหนึ่งปี จนถึงอายุครบ 65 ปีบริบูรณ์ก็ได้(3) แต่ต่อมาก็ได้มีพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2518 ยกเลิกการต่อเวลาราชการให้แก่ข้าราชการซึ่งอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์แล้ว(4) แต่สำหรับข้าราชการพลเรือนในพระองค์ สมุหราชองครักษ์ และรองสมุหราชองครักษ์ซึ่งคณะรัฐมนตรีเห็นความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ราชการในพระองค์ กฎหมายดังกล่าวก็กำหนดให้คณะรัฐมนตรีจะต่อเวลาราชการต่อไปอีกคราวละหนึ่งปีจนถึงอายุครบ 65 ปีบริบูรณ์ก็ได้(5)

สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันก็ได้มีบทบัญญัติไว้ว่า "การต่อเวลาราชการให้ข้าราชการพลเรือนสามัญ ที่ต้องออกจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการรับราชการต่อไป จะกระทำมิได้"(6)

ต่อมา พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2523 ก็ได้ยกเลิกความดังกล่าว และบัญญัติใหม่ดังนี้

"ข้าราชการซึ่งมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์แล้ว เป็นอันพ้นจากราชการ เมื่อสิ้นปีงบประมาณที่อายุครบหกสิบปีบริบูรณ์นั้น เว้นแต่ในกรณีมีความจำเป็นอย่างยิ่ง

---

(1) พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2471 มาตรา 8 พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2478 มาตรา 10 และพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2482 มาตรา 10.

(2) พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2494, มาตรา 19.

(3) พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2504, มาตรา 3.

(4) พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2518, มาตรา 3.

(5) เรื่องเดียวกัน.

(6) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518, มาตรา 94.

เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของราชอาณาจักร หรือเพื่อประโยชน์อย่างยิ่งแก่ราชการในด้านการศึกษา หรือการพัฒนาประเทศ หรือเป็นกรณีข้าราชการพลเรือนในพระองค์ สมุหราชองครักษ์ และรองสมุหราชองครักษ์ ซึ่งมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ราชการในพระองค์ คณะรัฐมนตรีจะอนุมัติให้ต่อเวลาราชการให้รับราชการต่อไปอีกคราวละหนึ่งปี จนถึงอายุครบหกสิบห้าปีบริบูรณ์ก็ได้"(1)

3. ได้รับอนุญาตให้ลาออก เมื่อข้าราชการผู้ใดไม่ประสงค์จะรับราชการต่อไป จะลาออกจากราชการโดยความสมัครใจ จะต้องยื่นหนังสือขอลาออกต่อผู้มีอำนาจตามที่กฎหมายระบุไว้ เมื่อผู้มีอำนาจดังกล่าวสั่งอนุญาตแล้ว จึงให้ออกจากราชการตามคำสั่งได้ ในการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ว่า "ผู้ใดรู้สึกว่าไม่สามารถจะรับราชการต่อไป จะขอเวนคืนตำแหน่งหน้าที่ราชการเป็นลายลักษณ์อักษรก็ได้ แต่ถ้าเจ้ากระทรวงเห็นว่าจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ราชการจะหน่วงเหนี่ยวไว้เป็นเวลาไม่เกินปีหนึ่งก็ได้"(2)

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 มิได้กำหนดระยะเวลาในการยับยั้งการลาออกไว้ โดยบัญญัติไว้ว่า "ข้าราชการพลเรือนผู้ใดประสงค์จะลาออกจากราชการก็ย่อมทำได้ เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอนุญาตแล้ว จึงให้ถือว่าลาออก"(3)

กฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับต่อมาอีก 3 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2479 พ.ศ. 2482 และ พ.ศ. 2485 ก็ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ทำนองเดียวกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476(4)

ต่อมาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2495 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เรื่องการยับยั้งการอนุญาตให้ลาออก ไว้ดังนี้(5)

1. ถ้าผู้มีอำนาจสั่งอนุญาตการลาออกเห็นว่า จำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ราชการจะยับยั้งการอนุญาตให้ลาออกไว้เป็นเวลาไม่เกิน 1 ปี นับแต่วันยื่นหนังสือขอลาออกก็ได้

2. ในกรณีที่ผู้ขอลาออกมีเรื่องถูกกล่าวหาว่าทำผิดวินัย และอยู่ในระหว่างการสอบสวนหรือการพิจารณาทางวินัย ผู้มีอำนาจสั่งอนุญาตการลาออกจะยับยั้งการลาออก

---

(1) พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2523, มาตรา 3.

(2) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2471, มาตรา 47.

(3) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2476, มาตรา 33.

(4) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2479, มาตรา 38. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2482, มาตรา 39. และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2485, มาตรา 42.

(5) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2495, มาตรา 57.

ไว้เพื่อรอฟังผลของเรื่องที่ถูกกล่าวหาว่าทำผิดวินัยก็ได้ แต่ถ้าเรื่องถึงที่สุดผู้ขอลาออกไม่ถูกลงโทษไล่ออก ปลดออก หรือถูกสั่งให้ออกแล้ว จะยับยั้งการอนุญาตไว้อีกต่อไปไม่ได้

3. ในกรณีที่ผู้ขอลาออกมีกรณีถูกกล่าวหาว่าทำผิดคดีอาญา ซึ่งมิใช่ความผิดที่เป็นลหุโทษ หรือความผิดที่กำหนดโทษขั้นลหุโทษ หรือความผิดอันได้กระทำโดยประมาทก็ดี มีกรณีต้องหาว่าทำผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงก็ดี ห้ามมิให้ผู้มีอำนาจสั่งอนุญาตอนุญาตการลาออก

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 ก็ได้บัญญัติเรื่องการอนุญาตให้ลาออกโดยมีสาระสำคัญเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2495[1]

สำหรับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ได้เปลี่ยนหลักการเสียใหม่ กล่าวคือ การรับราชการเป็นสิทธิของข้าราชการ ข้าราชการผู้ใดจะอยู่รับราชการต่อไปหรือจะออกจากราชการนั้นเป็นเรื่องสมัครใจของข้าราชการเอง ฉะนั้นเมื่อข้าราชการผู้ใดประสงค์จะลาออกจากราชการ ผู้มีอำนาจตามที่กฎหมายกำหนดจะยับยั้งได้ก็ในกรณีที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ของราชการ และได้เปลี่ยนระยะเวลาของการยับยั้งจาก 1 ปี เป็น 3 เดือน[2] สำหรับผู้ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง หรือถูกฟ้องคดีอาญา หรือต้องหาว่ากระทำความผิดทางอาญา ซึ่งเดิมเคยให้ยับยั้งไว้ก่อนก็อนุญาตให้ลาออกได้ ทั้งนี้เพราะตามพระราชบัญญัตินี้ให้อำนาจที่สั่งดำเนินการลงโทษผู้กระทำผิดดังกล่าวภายหลังได้[3]

4. ถูกสั่งให้ออก กรณีที่ข้าราชถูกสั่งให้ออกนี้ เป็นกรณีที่ไม่ใช่เป็นการลงโทษทางวินัย ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้ข้าราชการออกจากราชการได้ด้วยเหตุดังต่อไปนี้

4.1 ถูกสั่งให้ออกในระหว่างทดลองปฏิบัติราชการ

การเริ่มทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ ได้เริ่มบัญญัติขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 โดยกำหนดระยะเวลาไว้ไม่น้อยกว่า 6 เดือน และไม่เกิน 1 ปี หรือจนกว่าผู้นั้นมีความประพฤติและความสามารถสมควรแก่ตำแหน่ง แต่มิได้บัญญัติให้ผู้ที่มีความประพฤติและความสามารถไม่เหมาะสมแก่ตำแหน่งต้องถูกสั่งให้ออกจากราชการ แต่ประการใด[4]

ต่อมาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2479 ได้บัญญัติ

---

(1) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2497, มาตรา 35.

(2) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518, มาตรา 95.

(3) เรื่องเดียวกัน, มาตรา 89.

(4) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2471, มาตรา 23.

ให้ผู้เริ่มเข้าเป็นข้าราชการพลเรือนจะต้อง "รั้ง" ตำแหน่งนั้นก่อนเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 3 เดือน แต่ไม่เกิน 1 ปี และเมื่อครบระยะเวลาที่กำหนดแล้ว หากพิจารณาว่าผู้นั้นมีความสามารถปฏิบัติราชการต่อไปได้ ก็ให้แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งได้ แต่ถ้าเห็นว่าไม่สามารถจะให้ผู้นั้นออกจากราชการ หรือแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต่ำลงมาก็ได้(1)

สำหรับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2482 ได้บัญญัติให้ผู้เริ่มเข้าเป็นข้าราชการพลเรือนเฉพาะตำแหน่งประจำแผนกขึ้นไป ต้องทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการภายในระยะเวลาไม่น้อยกว่า 3 เดือน แต่ไม่เกิน 1 ปี สำหรับตำแหน่งเสมียนพนักงานจะให้ทดลองปฏิบัติราชการภายในระยะเวลาดังกล่าวหรือไม่ก็ได้ และเมื่อผู้ใดได้ทดลองตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ หากเห็นว่ามีความสามารถปฏิบัติราชการ ก็ให้แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งได้ ถ้าเห็นว่าไม่สามารถ จะให้ผู้นั้นออกจากราชการหรือแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต่ำลงมาก็ได้(2)

ส่วนพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2485 และ พ.ศ. 2495 มิได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการทดลองปฏิบัติราชการไว้แต่ประการใด

สำหรับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 กำหนดให้การทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการเป็นเงื่อนไขก่อนที่จะมีการบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ โดยให้บรรจุเป็นข้าราชการพลเรือนวิสามัญชั่วคราว ทดลองปฏิบัติหน้าที่ก่อนไม่น้อยกว่า 6 เดือน แต่ไม่เกินกว่า 1 ปี เมื่อปรากฏว่ามีความประพฤติ ความรู้ ความสามารถสมควรที่จะบรรจุและแต่งตั้งได้แล้ว จึงให้บรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญต่อไป แต่ถ้าปรากฏว่ามีความประพฤติไม่ดีหรือไม่มีความรู้ หรือไม่มีความสามารถพอจะปฏิบัติหน้าที่ราชการในตำแหน่งที่จะได้รับแต่งตั้ง ก็ให้ผู้มีอำนาจตามที่กฎหมายกำหนดสั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการ(3)

ส่วนพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 นั้น กำหนดให้การทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการเป็นเงื่อนไขบังคับภายหลังการบรรจุเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญแล้ว ซึ่งถ้าทดลองแล้วเห็นว่าไม่ควรให้รับราชการต่อไป ก็ให้สั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการได้ สำหรับกำหนดระยะเวลาการทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎ ก.พ.(4)

4.2 การสั่งให้ออกเพราะขาดคุณสมบัติทั่วไป ของการเป็นข้าราชการพลเรือน

---

(1) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2479, มาตรา 24.

(2) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2482, มาตรา 25.

(3) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2497, มาตรา 52.

(4) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518, มาตรา 46 และกฎ ก.พ. ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2518, ข้อ 2.

และขาดพื้นความรู้หรือคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่ง

การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนนั้น จะต้องมีคุณสมบัติทั่วไป และพื้นความรู้หรือคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งตามที่กฎหมายกำหนด หากต่อมาภายหลังปรากฏว่าผู้ใดขาดคุณสมบัติดังกล่าว ก็ต้องถูกสั่งให้ออกจากราชการทันที

การสั่งให้ออกในกรณีขาดคุณสมบัติทั่วไป ได้เริ่มบัญญัติขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2479 โดยกำหนดให้ผู้ที่ขาดคุณสมบัติเฉพาะเรื่องสัญชาติไทยหรือมีกายทุพพลภาพ ไร้ความสามารถ หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบหรือเป็นโรคตามที่กฎหมายกำหนด จะต้องถูกสั่งให้ออกจากราชการทันที[1] ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2482[2] และ พ.ศ. 2485[3] ก็ยังคงกำหนดไว้เช่นเดียวกัน

ต่อมาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2495 ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องคุณสมบัติทั่วไป ไว้ว่า ในกรณีที่ผู้ได้รับการบรรจุเข้ารับราชการแล้ว หากปรากฏภายหลังว่าเป็นผู้ขาดคุณสมบัติทั่วไปตั้งแต่ก่อนได้รับการบรรจุแล้ว ก็ต้องถูกสั่งให้ออกจากราชการทันที[4] หรือในกรณีที่ข้าราชการผู้ใดที่ขาดคุณสมบัติในเรื่องสัญชาติไทย หรือเป็นผู้มีกายทุพพลภาพไร้ความสามารถ หรือจิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบ หรือเป็นโรคตามที่ระบุในกฎ ก.พ. ก็ต้องถูกสั่งให้ออกจากราชการเช่นกัน[5]

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497[6] และ พ.ศ. 2518[7] ก็ได้กำหนดเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2495

สำหรับการสั่งให้ออกเพราะกรณีขาดพื้นความรู้ตามที่กฎหมายกำหนดนั้น ได้เริ่มบัญญัติขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497[8] สำหรับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ก็ยังคงหลักการในเรื่องนี้ไว้เช่นเดิม เพียงแต่ได้เปลี่ยนคำว่า "พื้นความรู้" มาเป็น "คุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่ง" ฉะนั้นจึงได้มีบทบัญญัติให้ผู้ที่ได้รับบรรจุเข้าเป็นข้าราชการ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง หาก

---

(1) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2479, มาตรา 39.

(2) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2482, มาตรา 40.

(3) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2485, มาตรา 43.

(4) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2495, มาตรา 35.

(5) เรื่องเดียวกัน, มาตรา 58.

(6) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2497, มาตรา 40.

(7) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518, มาตรา 59.

(8) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2497, มาตรา 40.

ภายหลังปรากฏว่าขาดคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่ง โดยไม่ได้รับอนุมัติจาก ก.พ. จะต้องถูกสั่งให้ออกจากราชการโดยพลัน(1)

4.3 ให้ออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญ หมายความว่า ในกรณีที่ข้าราชการผู้ใดอยู่ในเกณฑ์ที่จะรับบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญ ผู้มีอำนาจตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก็อาจสั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการตามเหตุที่กำหนดไว้ในกฎหมายดังกล่าวได้

การออกจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญ จะออกได้ด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งใน 4 เหตุ คือ เหตุทดแทน เหตุรับราชการนาน เหตุสูงอายุ และเหตุทุพพลภาพ ดังจะได้กล่าวรายละเอียดในเรื่องระบบบำเหน็จบำนาญต่อไป

นอกจากนี้นับแต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 เป็นต้นมา จนถึงฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้มีการสั่งให้ข้าราชการออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญ เหตุทดแทนด้วยเหตุต่าง ๆ ตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนได้อีก นอกเหนือจากที่ระบุไว้ในกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ซึ่งกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนดังกล่าว ได้กำหนดเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้แตกต่างกันไม่มากนัก

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 กำหนดให้การสั่งให้ข้าราชการออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญเพราะเหตุทดแทนนี้ ให้ทำได้เฉพาะเหตุดังนี้(2)

(ก) เมื่อข้าราชการผู้ใดต้องหาว่าทำผิดวินัย และกระทรวงเจ้าสังกัดได้ไต่สวนและรายงานไปยัง ก.พ. ก.พ.พิจารณาแล้วไม่ได้ความเป็นสัตย์ว่ากระทำผิดที่จะต้องถูกไล่ออก แต่เห็นว่ามีมลทินหรือมัวหมอง ถ้ากระทรวงเจ้าสังกัดเห็นว่าการที่จะให้รับราชการอีกจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ ก็ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงปลดผู้นั้นออกจากราชการได้

(ข) เมื่อข้าราชการผู้ใดหย่อนความสามารถ หรือไม่แสดงให้เพียงพอว่าเป็นผู้สนับสนุนการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญด้วยความบริสุทธิ์ใจ และ ก.พ.ได้ไต่สวนเห็นสมควรให้ปลดจากราชการแล้ว ก็ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงปลดผู้นั้นออกจากราชการได้

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2479 ได้กำหนดเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 และได้ขยายขอบเขตให้กว้างขวางขึ้น โดยเพิ่มเติมเหตุที่ให้ออกเพื่อรับบำเหน็จบำนาญ เหตุทดแทนขึ้นอีกประการหนึ่งคือ ขาดคุณสมบัติในเรื่องสัญชาติไทยและทุพพลภาพ ไร้ความสามารถ หรือ

---

(1) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518, มาตรา 59.

(2) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2476, มาตรา 34.

จิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ หรือเป็นโรคตามที่ระบุไว้ในกฎ ก.พ.[1]

สำหรับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2482 ได้กำหนดเหตุของการสั่งให้ออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญเหตุทดแทนไว้เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติฉบับก่อน แต่ได้กำหนดวิธีการพิจารณาให้ออกให้รัดกุมยิ่งขึ้นกว่าเดิม โดยบัญญัติให้การสั่งให้ข้าราชการออกจากราชการเพราะเหตุตาม (ก) นั้น เมื่อเจ้ากระทรวงหรืออธิบดีผู้บังคับบัญชาแล้วแต่กรณีสั่งให้ออกจากราชการแล้ว จะต้องรายงานไปยัง ก.พ. สำหรับการสั่งให้ข้าราชการผู้ใดออกเพราะเหตุด้วยข้าราชการผู้นั้นไม่เป็นผู้สนับสนุนการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญด้วยความบริสุทธิ์ใจนั้น เจ้ากระทรวงจะต้องรายงานไปยัง ก.พ. ก่อน เมื่อ ก.พ.ได้สอบสวนแล้วเห็นสมควรให้ออกจากราชการ จึงให้เจ้ากระทรวงสั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการ[2]

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2485 ได้กำหนดเหตุที่ให้ออกไว้เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติฉบับก่อน และได้กำหนดเพิ่มเติมขึ้นอีกประการหนึ่ง คือเมื่อราชการจำเป็นให้ข้าราชการผู้ใดไปทำงานทางองค์การสาธารณะ หรือบริษัท ก็ให้สั่งให้ออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญเหตุทดแทนได้[3]

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ฉบับต่อ ๆ มาคือฉบับ พ.ศ. 2495 พ.ศ. 2497 และ พ.ศ. 2518 ก็ได้กำหนดเหตุของการให้ออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญ เหตุทดแทนไว้ในขอบเขตที่กว้างขวางยิ่งขึ้นกว่าเดิม โดยกำหนดให้ออกกรณีดังต่อไปนี้[4]

ก. เมื่อข้าราชการผู้ใดเจ็บป่วยจนไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ของตนได้โดยสม่ำเสมอ

ข. เมื่อข้าราชการผู้ใดสมัครไปปฏิบัติงานใด ๆ ตามความประสงค์ของทางราชการ

ค. ขาดคุณสมบัติในเรื่องสัญชาติไทย และทุพพลภาพจนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ นอกจากนี้พระราชบัญญัติฉบับ 2518 ยังได้กำหนดเรื่องการขาดคุณสมบัติในเรื่องการดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมือง เพิ่มเติมต่างจากพระราชบัญญัติฉบับ พ.ศ. 2495 และ 2497 ไว้ด้วย

ง. มีมลทินหรือมัวหมองในกรณีที่ถูกกล่าวหาว่าทำผิดทางวินัย หรือหากให้

---

(1) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2479, มาตรา 39.

(2) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2482, มาตรา 40.

(3) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2485, มาตรา 43.

(4) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2495, มาตรา 60, มาตรา 86. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2497, มาตรา 36, มาตรา 41 : พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518, มาตรา 96, มาตรา 97 มาตรา 98 และมาตรา 99.

รับราชการต่อไป อาจจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ

จ. หย่อนความสามารถ หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับหน้าที่หรือบกพร่องในหน้าที่

ฉ. ต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกในความผิดลหุโทษ หรือความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท ซึ่งยังไม่ถึงกับจะต้องถูกลงโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก

4.4 สั่งให้ออกจากราชการเพราะไปรับราชการทหาร

แต่เดิมข้าราชการพลเรือนผู้ใดไปรับราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหาร ไม่มีการบัญญัติถึงวิธีการออกไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนแต่ประการใด ฉะนั้นข้าราชการที่จะต้องไปรับราชการทหารจึงต้องขออนุญาตลาออกจากราชการ เพิ่งมาได้บัญญัติเป็นการให้ออก เมื่อประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518[1]

4.5 สั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน แต่เดิมเมื่อข้าราชการพลเรือนผู้ใดถูกฟ้องคดีอาญา เว้นแต่คดีในความผิดในลักษณะลหุโทษ หรือความผิดอันได้กระทำโดยประมาท หรือมีกล่าวหาว่าทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงและอยู่ในระหว่างถูกสอบสวน ถ้าผู้บังคับบัญชาเห็นว่ามีมลทินมัวหมอง หากให้อยู่ในราชการต่อไป จะทำให้ราชการเสียหาย พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ถึง พ.ศ. 2482 กำหนดให้สั่งพักราชการได้[2] แต่สำหรับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2485 จนถึงฉบับปัจจุบัน ได้บัญญัติให้สั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนก็ได้ด้วย[3]

5. ถูกสั่งลงโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก ซึ่งถือว่าเป็นโทษทางวินัย

การลงโทษทางวินัยได้กำหนดขึ้นมาไว้ในกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนทุกฉบับ โทษทางวินัยกำหนดไว้หลายสถานทั้งที่ยังไม่ถึงออกจากราชการ จนถึงออกจากราชการ สำหรับบทกำหนดโทษทางวินัยให้ถึงออกจากราชการนั้น ตามกฎหมายระเบียบ

---

(1) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518, มาตรา 100.

(2) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2471, มาตรา 45, พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2476, มาตรา 53. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2479, มาตรา 58. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2482, มาตรา 60.

(3) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2485, มาตรา 63. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2495, มาตรา 85. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2497, มาตรา 88. และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518, มาตรา 90.

ข้าราชการพลเรือนฉบับแรกจนถึงฉบับปัจจุบันได้กำหนดไว้ทุกฉบับ ดังต่อไปนี้

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 และ พ.ศ. 2476 กำหนดโทษวินัยให้ถึงออกจากราชการไว้กรณีเดียว คือ ไล่ออก ซึ่งเป็นบทกำหนดโทษสำหรับความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง(1)

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2479 กำหนดให้มีโทษไล่ออกสำหรับความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติฉบับก่อน(2) และได้เพิ่มโทษขึ้นอีกสถาน คือ โทษปลด การปลดนั้นจะกระทำได้เมื่อข้าราชการผู้ใดกระทำผิดวินัยยังไม่ร้ายแรงถึงกับจะต้องถูกไล่ออกจากราชการ(3)

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2482 และ พ.ศ. 2485 ได้กำหนดโทษให้ถึงออกจากราชการไว้ เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2479 คือโทษไล่ออก(4) และปลดออก(5)

สำหรับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2495 กำหนดให้มีโทษไล่ออก(6) ปลดออก(7) สำหรับกรณีทำความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงและได้เพิ่มโทษให้ออก เพราะกรณีมีมลทินมัวหมอง หย่อนความสามารถ หรือต้องคำพิพากษาให้จำคุกสำหรับความผิดชั้นลหุโทษหรือความผิดอันได้กระทำโดยประมาท(8)

สำหรับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 กำหนดให้มีโทษ 3 สถาน คือโทษไล่ออก(9) ปลดออก(10) และให้ออก(11) เช่นเดียวกับพระราช

---

(1) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2471, มาตรา 38. และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2476, มาตรา 50.

(2) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2479, มาตรา 56.

(3) เรื่องเดียวกัน, มาตรา 57.

(4) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2482, มาตรา 58 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2485, มาตรา 61.

(5) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2482, มาตรา 59. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2485, มาตรา 62.

(6) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2495, มาตรา 82.

(7) เรื่องเดียวกัน, มาตรา 84.

(8) เรื่องเดียวกัน, มาตรา 86.

(9) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2497, มาตรา 84.

(10) เรื่องเดียวกัน, มาตรา 87.

(11) เรื่องเดียวกัน, มาตรา 90.

บัญญัติฉบับเก่า แต่ได้เปลี่ยนแปลงโทษให้ออกเป็นการลงโทษเฉพาะกรณีทำผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง ส่วนเรื่องการให้ออกเพราะมีมลทินมัวหมอง หรือหย่อนความสามารถ หรือต้องคำพิพากษาดังบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติฉบับก่อนนั้น กำหนดให้เป็นกรณีการให้ออกเพื่อรับบำเหน็จบำนาญดังได้กล่าวรายละเอียดไว้ในข้อ 4.3[1]

สำหรับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดโทษสำหรับผู้กระทำความผิดทางวินัย อย่างร้ายแรงไว้เช่นเดียวกับ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 คือ โทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก ตามความร้ายแรงแห่งกรณี[2] ทั้งนี้ได้มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้ว่า เมื่อมีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้แต่ห้ามมิให้ลดโทษต่ำกว่าให้ออก[3]

ในการลงโทษถึงออกจากราชการได้แก่ สถานไล่ออก หรือให้ออกนั้นกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในแต่ละฉบับได้กำหนดกระบวนวิธีการพิจารณาโทษทางวินัยไว้ เพื่อให้การพิจารณาลงโทษข้าราชการเป็นไปอย่างยุติธรรมและเป็นธรรมทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงของข้าราชการ กระบวนวิธีการพิจารณาโทษทางวินัยตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนแต่ละฉบับ กำหนดไว้แตกต่างกันไม่มากนัก ดังรายละเอียดที่ได้กล่าวในเรื่องวิวัฒนาการของระบบวินัยข้าราชการพลเรือน

นอกจากนี้ กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนได้กำหนดสิทธิให้ข้าราชการที่ถูกให้ออกจากราชการ หรือถูกสั่งลงโทษไล่ออก ปลดออก หรือให้ออก ที่จะอุทธรณ์ร้องทุกข์หรือร้องขอให้พิจารณาใหม่ได้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการคุ้มครองและเป็นหลักประกันความเป็นธรรมแก่ข้าราชการ โดยได้เริ่มกำหนดให้มีสิทธิ์อุทธรณ์ได้ตั้งแต่พระราชบัญญัติระเบียบว่าด้วยข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ดังรายละเอียดที่ได้กล่าวไว้ในเรื่องวิวัฒนาการของระบบวินัยข้าราชการพลเรือน

ระบบบำเหน็จบำนาญ

9.4 สมัยรัชกาลที่ 5 - รัชกาลที่ 7 ตอนต้น

แต่เดิมมาข้าราชการซึ่งออกจากราชการไปแล้ว จะไม่ได้รับสิ่งตอบแทนแต่อย่างใด ต่อมาในสมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ข้าราชการที่ออกจากราชการไปแล้ว มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญได้ โดยทรงตราพระราชบัญญัติเบี้ยบำนาญ ร.ศ. 120 ขึ้น แต่ในการพระราชทานบำเหน็จบำนาญตามพระราช-

---

(1) เรื่องเดียวกัน, มาตรา 41.

(2) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518, มาตรา 86.

(3) เรื่องเดียวกัน.

บัญญัตินี้ มิได้พระราชทานให้แก่ข้าราชการทุกคน ทรงพระราชทานให้เฉพาะข้าราชการผู้รับพระราชทานสัญญาบัตร ซึ่งมีตำแหน่งรับเงินเดือนอยู่ในเวลาที่ประกาศพระราชบัญญัตินี้เท่านั้น(1)

คำว่า "บำเหน็จบำนาญ" ตามพระราชบัญญัตินี้นั้น ได้ให้ความหมายไว้ว่า "บำเหน็จ" หมายถึง เงินพระราชทานในคราวเดียว สำหรับ "บำนาญ" ก็คือเงินที่พระราชทานให้เป็นคราว ๆ เสมอไปจนตลอดอายุ หรือตลอดเวลากำหนด หรือจนกว่าจะเลิกเสียด้วยเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้(2)

เหตุผลในการตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ขึ้นนั้น ดังจะเห็นได้จากคำปรารภของพระราชบัญญัติดังกล่าวว่า

"ทรงพระราชดำริเห็นว่าข้าราชการทุกวันนี้มีหน้าที่ต้องรับราชการเต็มกำลังและเวลา ไม่ใคร่มีโอกาสที่จะได้ประกอบการสะสมทรัพย์สมบัติไว้เลี้ยงตนเมื่อแก่ชราหรือทุพพลภาพ พระกรุณาแก่ข้าทูลละอองธุลีพระบาท ซึ่งมีบำเหน็จความชอบในราชการจึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติเบี้ยบำนาญขึ้นไว้สำหรับเป็นแบบแผนที่จะพระราชทานผลประโยชน์สำหรับเลี้ยงชีพของข้าราชการในเวลาเมื่อจะรับราชการต่อไปไม่ได้"(3)

คำว่า "บำเหน็จความชอบในราชการ" นั้น เมื่อได้พิจารณาถึงบทบัญญัติในพระราชบัญญัติดังกล่าวนั้น จะเห็นได้ว่าหมายความถึง

1. เป็นการตอบแทนข้าราชการ ซึ่งรับราชการมาด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ไม่ใฝ่หาประโยชน์ส่วนตนจากตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตั้งใจปฏิบัติราชการด้วยความอุตสาหะ อดทน ให้เป็นผลดีแก่ทางราชการ หากบุคคลใดประพฤติมิชอบถึงกับถูกไล่ออก หรือปลดออก เพราะความผิดนั้น ก็ไม่มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญ ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติ ดังนี้

มาตรา 5

ข้อ 2 ผู้ใดออกจากราชการโดยเหตุ ฤาในเวลาซึ่งไม่ได้กล่าวไว้ในพระราชบัญญัตินี้ว่าควรจะได้รับบำเหน็จบำนาญก็ดี ต้องออกจากราชการด้วยความผิด คือเพราะต้องถอดถอนเป็นต้น ก็ดี เพราะล้มละลายก็ดี ผู้นั้นไม่ควรได้รับบำเหน็จบำนาญตามพระราชบัญญัตินี้

ข้อ 3 ผู้ได้รับพระราชทานบำนาญจะต้องประพฤติตนแต่ที่ชอบตลอดเวลา

---

(1) ร.ต.ท.เสถียร ลายลักษณ์ และคนอื่น (รวบรวม) "พระราชบัญญัติเบี้ยบำนาญ ร.ศ. 120", **ประชุมกฎหมายประจำศก**, มาตรา 3.

(2) เรื่องเดียวกัน, มาตรา 6.

(3) เรื่องเดียวกัน, คำปรารภ.

ที่รับพระราชทานอยู่นั้น ถ้าผู้ใดประพฤติล่วงพระราชอาญามีความผิดต้องโทษถึงจำคุกขึ้นไปเป็นอันขาดเบี้ยบำนาญที่จะได้รับต่อไป"

2. เป็นเบี้ยเลี้ยงชีพแก่ข้าราชการที่ได้รับราชการมานาน ปฏิบัติราชการด้วยความจงรักภักดี โดยกำหนดให้มีบำเหน็จบำนาญพระราชทานเพราะรับราชการนาน สำหรับพระราชทานข้าราชการซึ่งรับราชการมาครบ 30 ปี หรือมากกว่านั้นขึ้นไป(1) และบำเหน็จบำนาญเพราะสูงอายุ สำหรับผู้ออกจากราชการเพราะครบเกษียณอายุ(2)

3. เป็นหลักประกันความมั่นคงในการดำรงชีพ สำหรับข้าราชการซึ่งออกจากราชการโดยไม่มีความผิด เพราะถูกเลิกตำแหน่ง หรือทุพพลภาพจนไม่อาจรับราชการต่อไปได้สามารถดำรงชีพต่อไปได้อย่างมั่นคงตามอัตภาพ โดยบัญญัติให้มีบำเหน็จบำนาญพระราชทานเพื่อทดแทน และพระราชทานเพราะทุพพลภาพขึ้น ดังนี้

"มาตรา 13 บำเหน็จบำนาญพระราชทานเพื่อทดแทนนั้น สำหรับข้าราชการที่ต้องออกจากราชการเพราะเลิกตำแหน่งและไม่มีตำแหน่งอื่นจะย้ายให้ผู้นั้นไปรับราชการได้อีกประการหนึ่ง สำหรับข้าราชการซึ่งทรงพระราชดำริเห็นสมควรจะให้ออกจากราชการและผู้นั้นได้มีความชอบมาในราชการ

มาตรา 15 บำเหน็จบำนาญ เพราะทุพพลภาพนั้น สำหรับพระราชทานแก่ข้าราชการซึ่งออกจากราชการ เพราะมีความป่วยเจ็บทุพพลภาพไม่มีเวลาจะกลับหายเป็นปกติ กระทำได้เหลือวิสัยที่จะรับราชการทั้งปวง หรือราชการเฉพาะอย่างซึ่งเป็นหน้าที่ของตนนั้นได้....."

4. เพื่อเป็นเบี้ยเลี้ยงชีพสำหรับข้าราชการที่ต้องบาดเจ็บสาหัสในเวลาทำราชการก็ดี หรือเพราะราชการที่ไปปฏิบัติเป็นเหตุให้ทุพพลภาพถึงกับไม่สามารถที่จะรับราชการต่อไป โดยให้ข้าราชการผู้นั้นมีสิทธิที่จะได้รับ "บำนาญพิเศษ"(3) เพิ่มจากบำนาญที่ควรได้ตามปกติ และในกรณีที่ข้าราชการต้องบาดเจ็บถึงเสียชีวิตในเวลาปฏิบัติราชการ หรือในราชการที่ปฏิบัตินั้น ครอบครัวตายก็จะได้รับบำนาญตามที่ทรงพระราชดำริเห็นสมควร(4) ซึ่งเป็นการช่วยบรรเทาความเดือดร้อนให้แก่ข้าราชการและครอบครัวของผู้ตาย

บำเหน็จบำนาญตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติฉบับนี้ เป็นของพระราชทานโดยทรงพระกรุณา เพราะฉะนั้นไม่มีผู้ใดมีอำนาจที่จะเรียกร้องเอาบำเหน็จบำนาญโดยอ้างว่าเป็นอำนาจของตนจะต้องได้ตามกฎหมาย(5)

---

(1) เรื่องเดียวกัน, มาตรา 17.

(2) เรื่องเดียวกัน, มาตรา 16.

(3) เรื่องเดียวกัน, มาตรา 29.

(4) เรื่องเดียวกัน, มาตรา 31.

(5) เรื่องเดียวกัน, มาตรา 5.

ประเภทของบำเหน็จบำนาญ บำเหน็จบำนาญซึ่งจะพระราชทานแก่ข้าราชการมี 4 ประเภทคือ (1) บำเหน็จบำนาญพระราชทานเพื่อทดแทน (2) บำเหน็จบำนาญพระราชทานเพราะเหตุสูงอายุ (3) บำเหน็จบำนาญเพื่อทุพพลภาพ (4) บำเหน็จบำนาญพระราชทานเพราะเหตุรับราชการนาน[1]

(1) บำเหน็จบำนาญพระราชทานเพื่อทดแทน ให้แก่ข้าราชการที่ต้องออกจากราชการ เพราะเลิกตำแหน่งและไม่มีตำแหน่งอื่นจะย้ายให้ผู้นั้นไปรับราชการได้ประการหนึ่ง และสำหรับข้าราชการซึ่งเคยมีความชอบในราชการ แต่ทรงพระราชดำริเห็นสมควรจะให้ออกจากราชการอีกประการหนึ่ง ทั้งนี้ไม่หมายความรวมถึงตำแหน่งราชการที่ได้ตั้งขึ้นเป็นการชั่วคราว[2]

ข้าราชการที่มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญตามเงื่อนไขในข้อนี้ หากว่าภายใน 12 เดือนนับแต่ที่ได้ออกจากราชการไปและรัฐบาลจะให้กลับเข้ารับราชการในตำแหน่งซึ่งมีอัตราเงินเดือนไม่ต่ำกว่าเมื่อออกจากราชการนั้นแล้วจะต้องกลับเข้ารับราชการตามที่ถูกเรียกตัวเช่นนี้ ถ้าไม่ยอมกลับเข้ารับราชการก็เป็นอันขาดจากบำเหน็จบำนาญที่ได้รับอยู่นั้น[3]

(2) บำเหน็จบำนาญพระราชทานเพราะเหตุสูงอายุ ให้แก่ข้าราชการที่รับราชการจนอายุครบ 55 ปี ครบเกษียณอายุต้องออกจากราชการ[4]

(3) บำเหน็จบำนาญเพื่อทุพพลภาพ ให้แก่ข้าราชการซึ่งจะต้องออกจากราชการเพราะเจ็บป่วยทุพพลภาพ ไม่มีทางจะกลับหายเป็นปกติ ทำให้เหลือวิสัยที่จะรับราชการทั้งปวงหรือราชการเฉพาะอย่างซึ่งเป็นหน้าที่ของตนได้ ผู้รับบำเหน็จบำนาญตามเงื่อนไขข้อนี้ ต้องให้แพทย์ซึ่งรัฐบาลกำหนดให้เป็นผู้ตรวจ เป็นผู้ยืนยันเสียก่อน และต้องปรากฏอีกด้วยว่าการเจ็บป่วยทุพพลภาพนั้นมิได้เกิดจากความประมาทหรือความประพฤติตัวมัวเมาของข้าราชการผู้นั้นเอง[5]

(4) บำเหน็จบำนาญพระราชทานเพราะเหตุรับราชการนาน ให้แก่ข้าราชการที่รับราชการมานานจนครบ 30 ปี หรือกว่านั้นซึ่งออกจากราชการ[6]

นอกจากนี้ ในกรณีที่ข้าราชการที่ต้องบาดเจ็บสาหัสในเวลาทำราชการก็ดีหรือเพราะราชการที่ไปทำเป็นเหตุให้ทุพพลภาพถึงกับไม่สามารถที่จะรับราชการ ต่อไปก็ดี

---

(1) เรื่องเดียวกัน, มาตรา 12.

(2) เรื่องเดียวกัน , มาตรา 13.

(3) เรื่องเดียวกัน, มาตรา 14.

(4) เรื่องเดียวกัน, มาตรา 16.

(5) เรื่องเดียวกัน, มาตร 15.

(6) เรื่องเดียวกัน, มาตรา 17.

ข้าราชการผู้นั้นมีสิทธิที่จะได้รับ "บำนาญพิเศษ" เพิ่มจากบำนาญที่ควรได้ตามปกติ ซึ่งพระราชทานให้ตั้งแต่ 5 ใน 60 ส่วนขึ้นไปจนถึง 20 ใน 60 ส่วนตามควรแก่ความทุพพลภาพ[1] หากว่าผู้ซึ่งไปทำราชการและต้องบาดเจ็บถึงตายในเวลาทำราชการหรือในราชการที่ทำนั้น ครอบครัวของผู้ตายจะได้รับบำนาญตามที่จะทรงพระราชดำริเห็นสมควร โดยไม่เกินกึ่งอัตราของเงินเดือนของผู้ตายที่ได้รับอยู่ในที่สุดด้วย[2]

พระราชบัญญัติเบี้ยบำนาญ ร.ศ. 120 ได้ใช้มาจนถึง พ.ศ. 2471 จึงได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2471 และพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการฝ่ายทหาร พ.ศ. 2471

9.5 สมัยรัชกาลที่ 7 - สมัยปัจจุบัน

ในการประกาศใช้พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการฉบับใหม่ในปี พ.ศ. 2471 นั้น ลักษณะและสาระสำคัญของระบบบำเหน็จบำนาญ ก็ยังคงเป็นเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติเบี้ยบำนาญ ร.ศ. 120 แต่ได้เปลี่ยนแปลงให้บำเหน็จบำนาญนั้นเป็นสิทธิของข้าราชการที่จะได้รับ[3] อีกนัยหนึ่ง หรือเป็นเงื่อนไขการจ้าง เมื่อสิ้นสุดการจ้างก็จะมีสิทธิได้รับเงิน หากเป็นบุคคลผู้มีคุณสมบัติตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายบำเหน็จบำนาญดังกล่าว

ต่อมาก็ได้มีการประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญอีกหลายฉบับ โดยฉบับหลังยกเลิกฉบับก่อนเป็นทอด ๆ มา คือ

– พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2478 และพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญทหาร พ.ศ. 2478

– พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2482 และพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญทหาร พ.ศ. 2482

– พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติที่ใช้บังคับในปัจจุบัน โดยได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2494 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2496 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2499 (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2502 (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2504 (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2509 (ฉบับที่ 8)

---

(1) เรื่องเดียวกัน.

(2) เรื่องเดียวกัน.

(3) พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2471, มาตรา 3. พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2478, มาตรา 5, พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2482, มาตรา 5 และพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2494, มาตรา 6.

พ.ศ. 2512 ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 125 พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2516 (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2517 (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2518 (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2520 และ (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2523

การยกเลิกแก้ไขกฎหมายบำเหน็จบำนาญแต่ละฉบับนั้น ข้าราชการได้รับประโยชน์เพิ่มขึ้นทุกครั้ง ในการตราพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ผู้ซึ่งมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญตามพระราชบัญญัตินี้ จะต้องเป็นผู้มีตำแหน่งชั้นสัญญาบัตร และต่างเป็นผู้ได้รับพระราชทานเงินเดือนประจำในงบประมาณแผ่นดินอยู่ก่อนออกจากราชการ[1] แต่ตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2478 และฉบับต่อ ๆ มาจนถึงฉบับปัจจุบันได้ขยายให้แก่ข้าราชการพลเรือนทุกประเภท (ยกเว้นข้าราชการวิสามัญ)[2] ทุกตำแหน่ง มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญ

กฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการฉบับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2471 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน มีเหตุและหลักของระบบบำเหน็จบำนาญเช่นเดียวกับระบบบำเหน็จบำนาญในสมัยรัชกาลที่ 5 เปลี่ยนแต่เกณฑ์ในข้อปลีกย่อยและหลักการคำนวณบำเหน็จบำนาญเล็ก ๆ น้อย ๆ เท่านั้น เช่น ในเรื่องประเภทของบำเหน็จบำนาญ พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญฉบับปัจจุบัน ได้แยกบำเหน็จบำนาญข้าราชการออกเป็น 3 ประเภทคือ บำเหน็จบำนาญปกติ บำนาญพิเศษ และบำเหน็จตกทอด ดังรายละเอียดพอสังเขป[3] ดังนี้

(1) บำเหน็จบำนาญปกติ ข้าราชการจะได้รับบำเหน็จบำนาญปกติด้วยเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งใน 4 เหตุ[4] คือ

ก. เหตุทดแทน ซึ่งได้แก่ผู้ซึ่งออกจากราชการ เพราะยุบเลิกตำแหน่งทางราชการสั่งให้ออกโดยไม่มีความผิด ผู้ซึ่งออกตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือทหารซึ่งออกจากกองหนุนเบี้ยหวัด[5]

ข. เหตุทุพพลภาพ ได้แก่ ผู้ซึ่งออกจากราชการเพราะเจ็บป่วยทุพพลภาพ ซึ่งแพทย์ที่ทางราชการรับรอง ได้ตรวจและลงความเห็นว่าไม่สามารถที่จะรับราชการในหน้าที่ได้ต่อไป[6]

---

(1) พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2471, มาตรา 3.

(2) พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2478, มาตรา 4, มาตรา 6, พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2482, มาตรา 4 และมาตรา 6 : และพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 มาตรา 4 และมาตรา 8.

(3) ผุสดี สัตยมานะ **การบริหารรัฐกิจ** (กรุงเทพฯ : พีระพัธนา, 2521), หน้า 385–389

(4) พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494, มาตรา 9.

(5) พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2494, มาตรา 3.

(6) พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494, มาตรา 12.

ค. เหตุสูงอายุ ได้แก่ผู้ซึ่งมีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์แล้ว หรือผู้ลาออกจากราชการเมื่ออายุครบ 50 ปีบริบูรณ์[1]

ง. เหตุรับราชการนาน ได้แก่ ผู้ซึ่งมีเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญครบ 30 ปีบริบูรณ์แล้ว และทางราชการสั่งให้ออก หรือบุคคลผู้นั้นได้ลาออกจากราชการเมื่อมีเวลาสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญครบ 25 ปีบริบูรณ์แล้ว[2]

นอกจากเหตุดังกล่าวใน 4 เหตุนี้แล้ว ผู้มีเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญครบ 10 ปีบริบูรณ์แล้ว แต่มีเวลาราชการไม่ถึง 25 ปีบริบูรณ์ และมีอายุยังไม่ถึง 50 ปี และไม่เป็นผู้ทุพพลภาพ จะลาออกเพื่อรับบำเหน็จก็ได้ แต่การลาออกด้วยเหตุนี้จะได้เพียงบำเหน็จเท่านั้น จะรับบำนาญไม่ได้[3]

(2) บำนาญพิเศษ ให้แก่ข้าราชผู้ซึ่งได้รับอันตรายจนพิการ หรือได้รับการป่วยเจ็บถึงพิการ ทุพพลภาพหรือตาย เพราะเหตุปฏิบัติราชการในหน้าที่ราชการ หรือถูกประทุษร้ายเพราะเหตุกระทำการตามหน้าที่ จะรับบำนาญพิเศษได้แล้วแต่กรณีตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย[4]

(3) บำเหน็จตกทอด แต่เดิมมาข้าราชการตายหรือผู้รับบำนาญตาย ทายาทไม่มีสิทธิได้รับบำนาญตกทอดหรือบำเหน็จตกทอด ต่อมาในการตราพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 ได้บัญญัติให้มี "บำนาญตกทอด" เพิ่มเติมขึ้นจากพระราชบัญญัติฉบับเดิม เพื่อให้ความคุ้มครองไปถึงทายาท ต่อมาได้ยกเลิกบำนาญตกทอดให้เป็น "บำเหน็จตกทอด" ตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ. 2502[5] การจ่ายบำเหน็จตกทอดนี้จะจ่ายให้แก่บุตรของผู้ตาย แต่ถ้าบุตรมีอายุครบ 20 ปีบริบูรณ์แล้ว ในวันที่ข้าราชการผู้นั้นตาย ก็จะไม่มีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จตกทอด เว้นแต่กำลังศึกษาอยู่ชั้นเตรียมอุดมศึกษา หรือชั้นอุดมศึกษา หรือชั้นการศึกษาที่ทางราชการรับรองให้เทียบเท่าและยังมีอายุไม่เกิน 26 ปีบริบูรณ์ หรือเว้นแต่เป็นบุคคลที่พิการทุพพลภาพ[6]

---

(1) พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2502ฒ มาตรา 5.

(2) เรื่องเดียวกัน, มาตรา 6.

(3) เรื่องเดียวกัน, มาตรา 7.

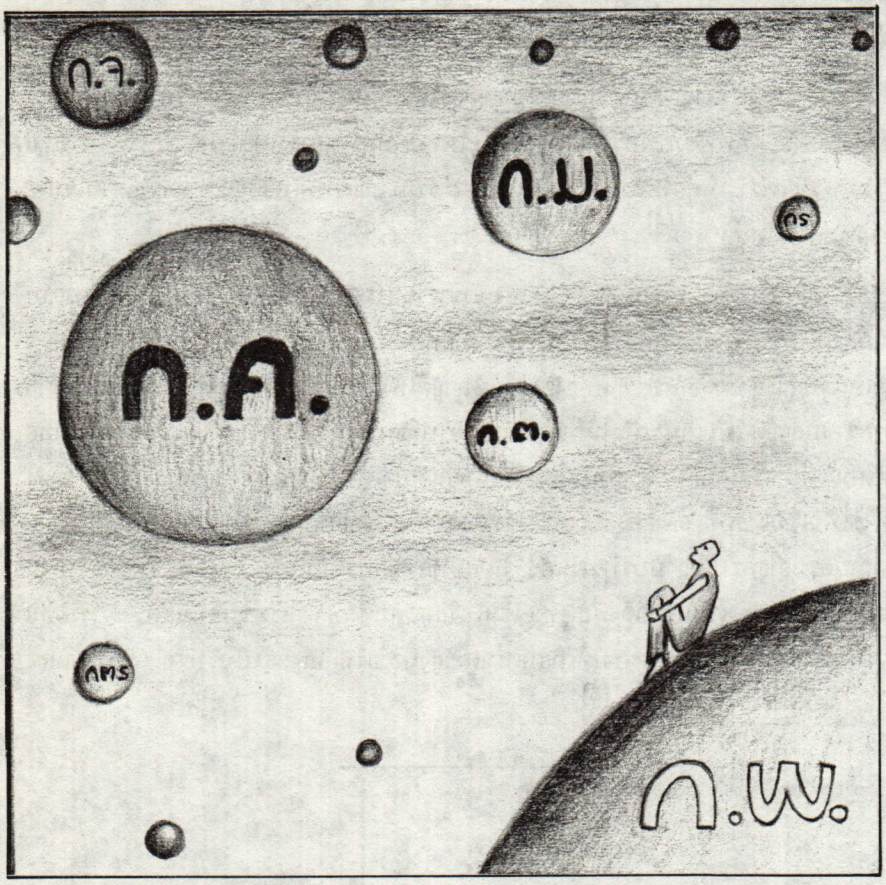
(4) พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2494, มาตรา 36 มาตรา 37 และมาตรา 38

(5) พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับ 5) พ.ศ.2502, มาตรา 12.

(6) เรื่องเดียวกัน.

บทที่ 10
การควบคุมระเบียบข้าราชการ

ทรงวิทย์ แก้วศรี
มารศรี ศิวเสน



ภาพประกอบ : เปรมจิตต์ เหมินทร์

การบริหารงานนั้น ถ้าเป็นการบริหารงานเฉพาะในองค์การอิสระองค์การเดียว ก็คงจะไม่มีปัญหาในเรื่องความเหลื่อมล้ำ และความยุติธรรม แต่ถ้าเป็นการบริหารงานระดับชาติ ซึ่งต้องมีการแบ่งองค์การออกเป็นหลายองค์การ เพื่อรับผิดชอบหน้าที่แต่ละอย่างแตกต่างกันตามความเหมาะสมก็ย่อมต้องบริหารงานโดยมิให้ผู้ที่อยู่ในแต่ละองค์การเกิดความเหลื่อมล้ำ หรือขาดความยุติธรรม หรือขาดความเสมอภาคระหว่างแต่ละองค์การ จึงจำเป็นต้องมีระบบการควบคุมระเบียบข้าราชการ

10.1 ก่อนสมัยรัชกาลที่ 5

สำหรับสมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์นั้น เป็นช่วงที่อยู่ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชซึ่งมีพระมหากษัตริย์เป็นผู้ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจสูงสุด ข้าราชการนั้นก็มีจำนวนไม่มาก ภารกิจทางราชการก็ยังไม่มีมากนักถ้าเทียบกับสมัยปัจจุบัน การควบคุมข้าราชการจึงอยู่ภายใต้พระราชอำนาจโดยทั่วถึง แม้ข้าราชการชั้นผู้น้อยก็ทรงรู้จัก เพราะผู้ที่จะเข้ารับราชการในสมัยนั้นส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่ได้ถวายตัวเป็นมหาดเล็ก ได้เฝ้าถวายตัวอยู่ใกล้ชิดพระยุคลบาทมาก่อน แม้ผู้ที่ฝึกงานอยู่กับเจ้านายหรือขุนนางในกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ เจ้านายหรือขุนนางก็กราบบังคมทูลพระกรุณาโปรดเกล้าฯให้ได้รับพระราชทานยศและตำแหน่ง

อีกประการหนึ่ง การรับราชการในสมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์นั้น มี 2 ลักษณะ คือ การเข้ารับราชการโดยถูกเกณฑ์ และการเข้ารับราชการด้วยความสมัครใจ ผู้ที่สมัครใจเข้ารับราชการส่วนใหญ่ได้แก่ ผู้ที่ถวายตัวเป็นมหาดเล็กหรือลูกคหบดีฝากตัวให้เจ้านายหรือนายเวรใช้สอย และฝึกหัดเป็นเสมียนก่อนจนมีความรู้ได้เลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นเป็นลำดับ ส่วนผู้ที่ถูกเกณฑ์เข้ารับราชการได้แก่ ชายฉกรรจ์ที่มีอายุครบ 18 ปีบริบูรณ์แล้ว ต้องเข้ารับราชการทุกคนโดยขึ้นทะเบียนเป็นไพร่สมมีมูลนายเป็นเจ้าสังกัดสำหรับใช้งานพอถึงอายุ 20 ปี ก็ย้ายสังกัดไปขึ้นทะเบียนเป็นไพร่หลวง คือย้ายไปรับราชการต่อองค์พระมหากษัตริย์ มาเข้าเวรทำงานปีละ 6 เดือน ไม่มีเงินเดือน ฉะนั้นการเข้ารับราชการโดยถูกเกณฑ์ถือเป็นหน้าที่ มิใช่รับราชการเป็นอาชีพ

อนึ่ง ข้าราชการในสมัยนั้นมารับราชการก็เพื่อถวายความจงรักภักดี และแสดงความซื่อสัตย์ต่อพระเจ้าเหนือหัวเป็นที่ตั้ง มิได้หวังประโยชน์จากทางราชการ จึงไม่ค่อยได้คิดถึงความเป็นธรรมหรือสิทธิประโยชน์อันพึงมีพึงได้ ที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ชุบเลี้ยงไว้ในฐานะข้าราชการนั้นก็เป็นพระมหากรุณาธิคุณเป็นล้นพ้นอยู่แล้ว และนับเป็นเกียรติยศแก่ตน และแก่วงศ์สกุลหาที่สุดมิได้ ฉะนั้นในช่วงนี้จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมีองค์การกลางควบคุมระเบียบข้าราชการ

10.2 สมัยรัชกาลที่ 5 — รัชกาลที่ 7 ตอนต้น

นับตั้งแต่ พ.ศ. 2435 เป็นต้นมา พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินใหม่ โดยแบ่งออกเป็น 12 กระทรวงและพระองค์

ได้ทรงประกาศให้กุลบุตรข้าราชการเข้ารับราชการตามออฟฟิศต่าง ๆ โดยทรงพระราชดำริถึงราชการทั้งปวงในตำแหน่งต่าง ๆ ซึ่งมีอยู่ในขณะนั้นว่าเป็นการยากและละเอียดลออมากยิ่งขึ้นกว่าแต่ก่อนหลายเท่า[1] จึงโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศเตือนสติข้าราชการผู้ใหญ่ผู้น้อย ซึ่งมีบุตรหลานควรจะรับราชการได้โดยมีพระราชประสงค์อันยิ่งใหญ่ที่จะให้บุตรข้าราชการซึ่งได้มีตระกูลขุนนาง ได้เข้ารับราชการตามกรม ซึ่งบิดาได้เคยรับราชการฉะนั้น ต่อมาจึงได้มีการฝากฝังบุตรหลานของข้าราชการเข้าทำงาน โดยเข้ามาฝึกหัดทำงานก่อน เมื่อรู้งานแล้วจึงได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าระบบการบริหารงานบุคคลของไทยเรานั้น เริ่มต้นจากระบบอุปถัมภ์ ซึ่งไม่มีระเบียบหรือหลักเกณฑ์ที่แน่นอน แม้จะมีการแบ่งส่วนราชการออกเป็นกระทรวงต่าง ๆ แล้วก็ตาม แต่ละกระทรวงต่างก็จัดระเบียบข้าราชการในกระทรวงของตนไปคนละอย่างต่าง ๆ กัน คือ แต่ละกระทรวงจะรับใครเข้าทำงานหรือจะแต่งตั้งใครให้ทำหน้าที่อะไรที่ไหน อย่างไรก็ได้ โดยถือเอาความใกล้ชิดหรือพรรคพวกเป็นหลัก หัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ มีอิสระในการเลือกบุคคลเข้ารับราชการตามใจชอบ และมีอิสระในการจัดระเบียบราชการในหน่วยงานของตนเอง ไม่มีการกำหนดคุณสมบัติ ไม่มีการกำหนดระเบียบและมาตรฐานส่วนกลางไว้ใช้ร่วมกัน และไม่มีหน่วยงานใดทำหน้าที่เป็นองค์การกลางเพื่อควบคุมให้การปฏิบัติงานด้านการบริหารงานบุคคลของส่วนราชการต่าง ๆ ให้เป็นไปในแนวเดียวกัน จึงทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการบริหารงานบุคคลระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ

10.3 สมัยรัชกาลที่ 7 — ปัจจุบัน

เนื่องจากในระยะหลังนี้การศึกษาได้เจริญกว้างขวางมากขึ้น คนโดยทั่วไปได้มีความรู้ความสามารถมากขึ้น ตำแหน่งหน้าที่ราชการมีไม่เพียงพอกับจำนวนคนที่อยากเข้ารับราชการ

พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเห็นกาลไกลในเรื่องนี้ คือ "พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว" ได้ทรงเห็นความจำเป็นในการปรับปรุงการจัดวางระเบียบวิธีปฏิบัติต่าง ๆ เกี่ยวกับการรับคนเข้ารับราชการ และระเบียบการปกครองภายในของกระทรวงต่าง ๆ ให้เป็นไปในแนวเดียวกัน ดังได้มีพระราชกระแสร์รับสั่งตอนหนึ่งว่า ".....เห็นว่าบัดนี้ถึงเวลาแล้วที่จะวางระเบียบการรับคนเข้าทำราชการตามกระทรวงต่าง ๆ และระเบียบการปกครองภายในกระทรวง อนุโลมตามที่เป็นอยู่ในกระทรวงทหารบก ทหารเรือ ทหารบกทหารเรือต้องมีการสอบไล่มานานแล้ว จึงจะเป็นนายทหารได้ ส่วนราชการพลเรือนนั้นยังไม่มีกำหนดความรู้อย่างไร เวลานี้การศึกษาเจริญขึ้นมากแล้ว จึงเป็นการสมควรที่จะรับคนเข้าทำราชการ

---

(1) คณะกรรมการจัดงานฉลองครบรอบ 100 ปี ในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว : **เอกสารเรื่องจัดการศึกษาในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว** (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2511) หน้า 128—129

แต่เฉพาะผู้ที่มีความรู้ดี ประกอบทั้งเวลานี้ตำแหน่งหน้าที่ราชการก็เต็มหมด มีน้อยไม่พอกับจำนวนคนที่อยากเข้ารับราชการ จึงเป็นการจำเป็นที่จะหาวิธีเลือกเฟ้นคนเข้ารับราชการโดยทางเป็นกลาง เป็นยุติธรรม และให้โอกาสกับผู้ที่ได้อุตสาหะพยายามเล่าเรียนมีความรู้ดี....." จึงทรงเห็นว่าควรกำหนดระเบียบต่าง ๆ ให้เป็นการแน่นอนสำหรับใช้ในทุกกระทรวงเหมือนกัน เพื่อข้าราชการทั่วไปจะได้รับความยุติธรรม และมีความเสมอภาคโดยทั่วกัน ตลอดจนมีสิทธิหรือหน้าที่ต่อราชการเหมือนกันหมด พระองค์ทรงเป็นพระมหากษัตริย์พระองค์แรกที่ทรงนำระบบคุณธรรม (Merit System) มาใช้ในการบริหารงานบุคคลในราชการพลเรือน

จากพระราชกระแสร์รับสั่งดังกล่าวข้างต้นจึงได้มีการร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนขึ้น โดยพระองค์เองได้มีส่วนร่วมในการพิจารณาร่างและแก้ไขร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ในขณะนั้น จนกระทั่งได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ขึ้นเป็นฉบับแรก ซึ่งใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2472

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับแรกนี้ กำหนดให้มีการตั้ง **"กรรมการรักษาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน"** ซึ่งมีชื่อเรียกกันโดยย่อว่า **"ก.ร.พ."** มีฐานะเป็นองค์การกลางบริหารงานบุคคลทำหน้าที่ควบคุมระเบียบราชการสำหรับข้าราชการพลเรือนทั้งหมดของทุกกระทรวง รวมทั้งข้าราชการฝ่ายพลเรือนในกระทรวงทหาร ยกเว้นข้าราชการฝ่ายตุลาการ

หลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อ พ.ศ. 2475 แล้ว ได้มีการเปลี่ยนแปลงระเบียบข้าราชการพลเรือนให้เข้ารูปตามระบอบการปกครองใหม่ คือ ระบอบประชาธิปไตย โดยตราเป็นพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 จากพระราชบัญญัตินี้ได้เปลี่ยนชื่อ "กรรมการรักษาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน" เป็น **"คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน"** เรียกโดยย่อว่า "ก.พ." ทำหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์ ระเบียบ วิธีการ และมาตรฐานต่าง ๆ รวมทั้งคอยควบคุม ดูแล ตรวจสอบ แนะนำ ชี้แจง ให้คำปรึกษา เพื่อให้การปฏิบัติด้านการบริหารงานบุคคลของส่วนราชการต่าง ๆ เป็นไปตามระเบียบ กฎเกณฑ์ และอยู่ในมาตรฐานเดียวกัน ไม่เกิดความเหลื่อมล้ำกัน และคอยสอดส่องมิให้มีระบบการเล่นพวกหรือระบบอุปถัมภ์ เท่ากับเป็นการแก้ปัญหาดังกล่าวข้างต้นด้วยการนำระบบคุณธรรม (Merit System) มาใช้ในราชการพลเรือน ซึ่งเป็นระบบที่ถือหลักความรู้ความสามารถ หลักความเสมอภาค หลักความมั่นคง และหลักความเป็นกลางทางการเมืองมาใช้ในราชการเป็นครั้งแรก และหลักนี้ก็ได้ใช้มาจนถึงปัจจุบันนี้

ในระยะนั้นได้มีองค์การกลางบริหารงานบุคคล คือ "ก.พ." เพียงแห่งเดียว ต่อมาได้มีการแยกประเภทข้าราชการมากขึ้น จึงทำให้เกิดมีองค์การกลางบริหารงานบุคคล

ของข้าราชการแต่ละประเภทเพิ่มขึ้นตามลำดับ ดังนี้.–

เมื่อได้มีการตั้งองค์การกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน คือ "ก.พ." ขึ้นแล้วประมาณ 7 ปี ก็ได้มีองค์การกลางบริหารงานบุคคลข้าราชการพลเรือนขึ้นอีกแห่งหนึ่ง คือ **"คณะกรรมการตุลาการ"** ทั้งนี้ เนื่องจากตุลาการนั้นในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราช พระมหากษัตริย์เป็นผู้ทรงแต่งตั้ง เลื่อนตำแหน่งและถอดถอนโดยเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม เป็นผู้นำความกราบบังคมทูลพระกรุณา ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยใน พ.ศ. 2475 แล้ว จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตุลาการ พ.ศ. 2477 ซึ่งกำหนดให้มี **"คณะกรรมการตุลาการ"** หรือเรียกโดยย่อว่า **"ก.ต."** เป็นองค์การกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการตุลาการ เพื่อคุ้มครองและเป็นหลักประกันความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีของผู้พิพากษาตุลาการโดยไม่ต้องเกรงกลัวว่าจะพิพากษาคดีให้เป็นผลร้ายแก่ฝ่ายบริหาร หรือผู้ที่มีอำนาจในทางการเมืองแล้วจะได้รับการปฏิบัติในทางที่ไม่เป็นคุณแต่ประการใด นอกจากนี้ ก.ต. ยังรับผิดชอบในการพิจารณาอนุมัติหรือให้ความเห็นชอบในด้านการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตุลาการ รวมทั้งออกกฎระเบียบ หลักเกณฑ์ และควบคุม ดูแล ตรวจสอบให้การบริหารงานบุคคลของข้าราชการตุลาการเป็นไปตามที่กำหนดไว้

ครั้นในปี พ.ศ. 2488 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติครู ซึ่งกำหนดให้มี **"คุรุสภา"** เป็นองค์การกลางบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครู กล่าวคือ ข้าราชการครูตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2479 ซึ่งสังกัดกระทรวงศึกษาธิการนั้น คุรุสภาทำหน้าที่แทน ก.พ. ในการกำกับการบริหารงานบุคคล สำหรับข้าราชการครู โดยดำเนินการและควบคุมดูแลการปฏิบัติการต่าง ๆ ให้เป็นไปตาม กฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรฐานต่าง ๆ ที่ ก.พ.วางไว้ นอกจากนี้การตั้งคุรุสภาขึ้นก็เพื่อให้มีสภาของครู ซึ่งมีบทบาทเกี่ยวกับการส่งเสริมวิทยฐานะครู ส่งเสริมสวัสดิการครูตลอดจนรักษามาตรฐานวิชาชีพครูด้วย

หลังจากนั้นมาอีกประมาณ 10 ปี เนื่องจากได้มีการจัดระเบียบบริหารราชการออกเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น สำหรับการบริหารส่วนท้องถิ่นนั้น ได้จัดรูปการปกครองเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และสุขาภิบาล ในทางปฏิบัติในเขตจังหวัดหนึ่ง ๆ นั้น จะแบ่งออกเป็นเขตสุขาภิบาล เขตเทศบาล และเขตพื้นที่ชนบท นอกเหนือจากเขตสุขาภิบาล และเทศบาลก็จะมีการจัดตั้งเป็นหน่วยปกครองท้องถิ่นในรูปขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มีงบประมาณและข้าราชการของตนเอง มีสภาจังหวัดทำหน้าที่เป็นสภานิติบัญญัติควบคุมการบริหารราชการส่วนจังหวัด และตราข้อบัญญัติจังหวัดขึ้นใช้บังคับได้ตามกฎหมาย

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่น สามารถบริหารงานบุคคล การงานอื่น ๆ ของตนเองได้ตามอำนาจหน้าที่ สำหรับในด้านการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น มี "คณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด" หรือเรียกโดยย่อว่า "ก.จ." ทำหน้าที่เป็นองค์การกลางคอยควบคุมและกำหนด กฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์และมาตรฐานแนวทางปฏิบัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกจังหวัด ได้ปฏิบัติไปในแนวเดียวกัน และอยู่ในมาตรฐานเดียวกัน ซึ่งมีบทบาทและความสำคัญในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการส่วนจังหวัดเป็นอย่างมาก

ในช่วงระยะเวลาประมาณ 30 ปี หลังจากที่ได้มีการจัดระเบียบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายพลเรือน ไว้ใช้เป็นส่วนกลาง โดยได้มีการตราเป็นพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ขึ้นใช้เป็นครั้งแรก โดยให้มี ก.พ.เป็นองค์การกลางบริหารงานบุคคลแล้ว ก็ได้มีการจัดตั้งองค์การกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการประเภทต่าง ๆ ขึ้นอีก 3 องค์การกลาง ดังที่กล่าวมาแล้ว หลังจากนี้อีกประมาณ 20 ปี ก็ได้มีองค์การกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนประเภทต่าง ๆ อีกถึง 8 องค์การ คือ

ในปี พ.ศ. 2502 ได้มีการโอนมหาวิทยาลัย 5 แห่ง คือ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และมหาวิทยาลัยแพทย์ศาสตร์ มาสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อประโยชน์ในการควบคุมมาตรฐานการศึกษาและเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยทั้ง 5 แห่ง ให้อยู่ในมาตรฐานเดียวกัน จึงได้มีการออกกฎกระทรวง (พ.ศ. 2503) ออกตามความในพระราชบัญญัติโอนมหาวิทยาลัยทั้ง 5 แห่ง ไปสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี (พ.ศ. 2502) ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ก็ได้กำหนดให้มี **"คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย"** หรือเรียกโดยย่อว่า **"ก.ม."** เป็นองค์การกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการมหาวิทยาลัยรับผิดชอบในการกำหนด กฎ เกณฑ์ มาตรฐานต่าง ๆ ตลอดจนดูแลตรวจสอบให้มหาวิทยาลัยและสถาบันปฏิบัติตาม กฎ เกณฑ์ และมาตรฐานที่กำหนดไว้ ต่อมาได้มีการตั้งทบวงมหาวิทยาลัยขึ้น มหาวิทยาลัยต่าง ๆ จึงเปลี่ยนจากการสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีมาสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย แต่ "ก.ม." ก็ยังคงทำหน้าที่และรับผิดชอบเหมือนเดิม การที่แยกข้าราชการ มหาวิทยาลัยออกไปก็เพื่อจะดึงดูดเอาผู้ที่มีวุฒิให้เข้ามารับราชการในมหาวิทยาลัย นอกจากนี้ลักษณะงานของข้าราชการมหาวิทยาลัยก็เป็นเรื่องที่หนักไปในทางวิชาการ ซึ่งแตกต่างกับข้าราชการพลเรือนโดยทั่วไป

ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2503 ได้มีการแยกข้าราชการอัยการออกจากข้าราชการพลเรือนทั่วไปอีก ทั้งนี้เพื่อให้ข้าราชการอัยการสามารถปฏิบัติงานอย่างอิสระ มีหลักประกันในการทำงาน ไม่หวาดหวั่นต่ออิทธิพลการแทรกแซงหรือบีบบังคับจากฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด จึงได้มีการแยกงานบริหารงานบุคคลออกจากฝ่ายบริหาร โดยตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ

ฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2503 ขึ้น ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดวุฒิ วิธีการคัดเลือก การอบรม อัตราเงินเดือน ฯลฯ ของข้าราชการอัยการเสียใหม่ซึ่งมีลักษณะพิเศษไปจากการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนโดยทั่วไป และในกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้มี **"คณะกรรมการอัยการ"** หรือเรียกโดยย่อว่า **"ก.อ."** ขึ้นเพื่อดำเนินงานด้านการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการอัยการโดยเฉพาะ โดยทำหน้าที่ออกกฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีการและมาตรฐานต่าง ๆ รวมทั้งควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของอัยการ ตลอดจนการพิจารณาแต่งตั้ง ความดีความชอบ การลงโทษ ฯลฯ ต่างหากจากข้าราชการพลเรือน

สำหรับข้าราชการกรุงเทพมหานครนั้น เดิมเป็นข้าราชการพนักงาน และลูกจ้างขององค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพฯ ธนบุรี ต่อมาได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 385 เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ให้โอนบรรดาข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างขององค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพฯ ธนบุรี เทศบาลนครหลวง สุขาภิบาลในเขตนครหลวงกรุงเทพฯ ธนบุรี ไปเป็นข้าราชการหรือลูกจ้างของกรุงเทพมหานคร และในปี พ.ศ. 2516 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2516 ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้มีองค์การกลางบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานครขึ้น เรียกว่า **"คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร"** หรือเรียกโดยย่อว่า **"ก.ก."** รับผิดชอบในการออก กฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ต่าง ๆ และควบคุมดูแลการบริหารงานบุคคลของข้าราชการกรุงเทพมหานครให้ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ ระเบียบและมาตรฐานที่กำหนดไว้

ส่วนข้าราชการที่ปฏิบัติราชการให้แก่สภานิติบัญญัตินั้น เดิมอยู่ภายใต้การควบคุมของหน่วยราชการของฝ่ายบริหาร เพราะมีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือน ต่อมาในปี พ.ศ. 2517 สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาเห็นว่า โดยสภาพของการปฏิบัติราชการของข้าราชการรัฐสภา ควรจะอยู่ภายใต้การควบคุมของสภานิติบัญญัติโดยตรง เพราะจะทำให้สภานิติบัญญัติสามารถปรับปรุงระเบียบปฏิบัติราชการในสำนักเลขาธิการรัฐสภาให้มีประสิทธิภาพ และอำนวยความสะดวกให้แก่ราชการของสภานิติบัญญัติได้มากยิ่งขึ้น จึงควรมีกฎหมายว่าด้วยระเบียบราชการฝ่ายรัฐสภาโดยเฉพาะ จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 ขึ้น ซึ่งตามพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้มี **"คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา"** หรือเรียกโดยย่อว่า **"ก.ร."** ซึ่งรับผิดชอบในการออก กฎ เกณฑ์ ระเบียบและควบคุมดูแลการบริหารงานบุคคลของข้าราชการรัฐสภา ให้ปฏิบัติตาม กฎ เกณฑ์ และระเบียบที่กำหนดไว้ รวมทั้งควบคุมดูแลให้การเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 ด้วย

ต่อมาได้มีการจัดตั้ง **"คณะกรรมการพนักงานเทศบาล"** หรือเรียกโดยย่อว่า **"ก.ท."** ขึ้นอีกคณะหนึ่ง ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2519 ซึ่งออกตามมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ก.ท.นี้ก็

เช่นเดียวกัน คือทำหน้าที่เป็นองค์การกลางบริหารงานบุคคลของพนักงานเทศบาลทุกแห่งทั่วราชอาณาจักรให้เป็นไปในมาตรฐานเดียวกันตามที่ ก.ท.กำหนด

ข้าราชการพลเรือนอีกประการหนึ่งที่เคยอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนมาก่อน คือ ข้าราชการตำรวจ การบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจ แต่เดิมจึงอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลตรวจสอบของ "ก.พ." ต่อมาทางการเห็นว่าข้าราชการตำรวจมีลักษณะแตกต่างกับข้าราชการพลเรือน แต่มีลักษณะคล้ายคลึงกับทหาร โดยมียศ มีอำนาจใช้อาวุธในการปฏิบัติหน้าที่ การปฏิบัติงานรักษาความสงบเรียบร้อย มีการปราบปรามโจรผู้ร้ายต้องเสี่ยงอันตราย บางครั้งต้องมีการต่อสู้ปะทะ ฉะนั้นทางการตำรวจจึงเห็นว่า การจัดอัตรากำลัง การปกครองบังคับบัญชา การรักษาวินัย ย่อมแตกต่างกับข้าราชการพลเรือน การจัดอัตรากำลังก็ต้องให้เหมาะสมกับภารกิจ ซึ่งต้องการความรวดเร็วคล่องตัว การปกครองบังคับบัญชา และการรักษาวินัยต้องเข้มงวดกวดขันและเฉียบขาดเป็นพิเศษ รัฐบาลจึงเห็นควรให้มีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจไว้โดยเฉพาะ จึงได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 ขึ้น ซึ่งกำหนดให้มี "**คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ**" หรือเรียกโดยย่อว่า "**ก.ตร.**" ซึ่งเป็นองค์การกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจ รับผิดชอบในการออกกฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ ในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจ และควบคุมดูแลให้การเป็นไปตาม กฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้

ต่อมาในวันที่ 1 ตุลาคม 2523 ได้มีการโอนการประถมศึกษาจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ข้าราชการครูซึ่งเคยสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงได้เปลี่ยนมาสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเมื่อรวมข้าราชการครูจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับข้าราชการครูตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 แล้ว ทำให้ข้าราชการครูมีจำนวนมากถึงสี่แสนคนเศษ นับว่าเป็นข้าราชการพลเรือนกลุ่มใหญ่ที่มีจำนวนข้าราชการมากกว่าข้าราชการพลเรือนประเภทอื่น ๆ จึงมีการแยกข้าราชการครูออกจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 โดยตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ขึ้น และกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้มี "**คณะกรรมการข้าราชการครู**" หรือเรียกโดยย่อว่า "**ก.ค.**" เป็นองค์การกลางในการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูโดยเฉพาะ ก.ค.นี้ รับผิดชอบในการกำหนดมาตรฐานอันเป็นกฎ ระเบียบ หรือหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการปฏิบัติในการบริหารงานบุคคล สำหรับข้าราชการครูของส่วนราชการต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ และควบคุมดูแลตรวจสอบ หรือกำกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูให้เป็นไปตาม กฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรฐานที่กำหนดไว้ ในการนี้ได้โอนงานที่เกี่ยวกับการออก กฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ตลอดจนการควบคุม ดูแล ตรวจสอบ อันเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูในส่วนราชการต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวง

ศึกษาธิการมาให้ "ก.ค." เป็นผู้ดำเนินการทั้งหมด

สำหรับ "**คณะกรรมการพนักงานสุขาภิบาล**" หรือเรียกโดยย่อว่า "**ก.สภ.**" ได้จัดตั้งขึ้นตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบพนักงานสุขาภิบาล พ.ศ. 2523 ซึ่งออกตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 ก.ส.ภ.นี้ รับผิดชอบในการควบคุมการบริหารงานบุคคลของพนักงานสุขาภิบาล โดยทำหน้าที่ออกกฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีการตลอดจนควบคุมดูแลให้การปฏิบัติในด้านการบริหารงานบุคคลของหน่วยสุขาภิบาลต่าง ๆ ทั่วราชอาณาจักรปฏิบัติอยู่ในมาตรฐานเดียวกัน

เท่าที่ได้กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่า ในราชการพลเรือนไทยนับตั้งแต่สมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบันนี้ประมาณ 200 ปี ได้มีวิวัฒนาการในด้านการบริหารงานบุคคลกว้างขวางมาก คือ ในระยะต้น การบริหารงานบุคคลเป็นแบบระบบอุปถัมภ์ ไม่มีหน่วยงานกลางที่จะวางกฎ ระเบียบ วิธีปฏิบัติและควบคุมให้เป็นไปในแนวเดียวกัน ต่างหน่วยงานต่างก็กำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลตามชอบใจ ไม่มีระเบียบหรือหลักเกณฑ์ที่แน่นอน เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวในสมัยรัชกาลที่ 7 คือ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพระราชดำริที่จะนำระบบคุณธรรมมาใช้ในราชการพลเรือน เพื่อให้ส่วนราชการต่าง ๆ บริหารงานบุคคลตามระบบคุณธรรมโดยเคร่งครัดเสมอเหมือนกันทุกแห่ง และทรงเห็นความจำเป็นที่จะต้องมีหน่วยงานกลางบริหารงานบุคคลที่คอยควบคุม ดูแล ตรวจสอบ แนะนำ ชี้แจง ให้คำปรึกษา เพื่อให้การปฏิบัติงานด้านงานบุคคลของส่วนราชการต่าง ๆ เป็นไปตามระเบียบ กฎเกณฑ์ และอยู่ในมาตรฐานเดียวกัน ไม่เกิดความเหลื่อมล้ำ จึงได้มีการจัดตั้ง "กรรมการรักษาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน" ขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2472 ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนเป็น "คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน" หรือ "ก.พ." ในระยะนั้นก็มีองค์การกลางบริหารงานบุคคล คือ "ก.พ." เพียงแห่งเดียว นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2472 จนถึงปัจจุบัน พ.ศ. 2525 ประมาณ 53 ปี ได้มีการแยกข้าราชการประเภทต่าง ๆ ออกไปจากข้าราชการพลเรือนโดยทั่วไป อีกหลายประเภท และได้มีการตั้งองค์การกลางบริหารงานบุคคลต่างหากจาก ก.พ. เพื่อควบคุมการบริหารงานบุคคลของข้าราชการแต่ละประเภทอีกถึง 11 องค์การ คือ

1. คณะกรรมการตุลาการ (ก.ต.)
2. คุรุสภา
3. คณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด (ก.จ.)
4. คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย (ก.ม.)
5. คณะกรรมการอัยการ (ก.อ.)
6. คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ก.)
7. คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ก.ร.)
8. คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.)

9. คณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.)
10. คณะกรรมการพนักงานสุขาภิบาล (ก.สภ.)
11. คณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.)

การที่มีองค์การกลางบริหารงานบุคคลหลายองค์การเช่นนี้ พันเอก จินดา ณ สงขลา ได้กล่าวไว้ในหนังสือที่ระลึกครบรอบ 50 ปี แห่งการใช้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน เรื่องข้าราชการพลเรือน : ปัญหาพื้นฐานที่จำเป็นต้องแก้ไข ว่า.... ปัจจุบันนี้ ในราชการพลเรือนมีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำไม่ได้มาตรฐานในการบริหารงานบุคคล อันเกิดขึ้นเนื่องจากได้มีการจัดตั้งองค์การกลางบริหารงานบุคคลเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก ซึ่งเรื่องนี้สภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อครั้งลงมติให้ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ก็ได้มีมติให้ตั้งข้อสังเกตไปยังรัฐบาลในสมัยนั้นว่า

"การมีคณะกรรมการกลางบริหารงานบุคคลหลายหน่วยงาน เช่น ก.ม. ก.ก. ก.ท. ก.อ. ก.จ. และคุรุสภา เป็นต้น ทำให้เกิดความลักลั่นในการกำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับการรับเงินเดือน การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนฐานะ วินัย และอื่น ๆ และทำให้เกิดการแข่งขันกันที่จะหาทางเพิ่มสิทธิและประโยชน์ให้แก่ราชการในหน่วยนั้น ๆ สูงขึ้นเรื่อยไป รัฐบาลจึงไม่ควรตั้งคณะกรรมการกลางบริหารงานบุคคลอื่น ๆ เพิ่มขึ้นอีก ถ้าไม่จำเป็นโดยแท้จริง และสำหรับคณะกรรมการกลางบริหารงานบุคคลที่มีอยู่แล้วก็ควรที่รัฐบาลจะได้จัดให้มีการประสานงานกันเพื่อควบคุมดูแล ให้การให้สิทธิและประโยชน์การให้คุณให้โทษแก่ข้าราชการทุกหน่วยงานอยู่ในระดับและมาตรฐานที่ใกล้เคียงกัน"

ปัญหาข้อนี้จึงเป็นปัญหาที่จะต้องมีการแก้ไขอย่างจริงจังและเร่งด่วน มิฉะนั้นก็จะมีการแยกกลุ่มข้าราชการออกไปเป็นเอกเทศ และมีการตั้งองค์การกลางบริหารงานบุคคลเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จนระบบราชการพลเรือนจะไม่ได้มาตรฐานเหมือนเมื่อครั้งก่อนประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับแรก หรืออาจจะถอยหลังเข้าคลองไปจนเหมือนระบบราชการพลเรือนสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งหน่วยราชการต่าง ๆ ในสมัยนั้นมีอิสระอย่างยิ่งในการจัดระเบียบ ข้าราชการในหน่วยของตนเอง ก่อให้เกิดปัญหาความลักลั่นในราชการพลเรือน จนเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงจำเป็นต้องแก้ไขระบบการปกครองแผ่นดิน รวมทั้งการปฏิรูปราชการพลเรือนด้วย.....

พิมพ์ที่

บริษัท รุ่งศิลป์การพิมพ์ (1977) จำกัด

85—95 ถนนมหานคร เขตบางรัก กทม. โทร. 2340943

นายชลชาย จิวัจฉรานุกูล ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา 2526

วันสิ้นสุดสัญญา 15 มิถุนายน 2526