



บทที่ ๓

กรมการปกครองกับการตั้งกลุ่มนักปกครองระดับรอง  
ประวัติกรมการปกครองโดยสังเขป

กรมการปกครองแต่เดิมชื่อ "กรมพลำภัง" ต่อมาเปลี่ยนเป็นชื่อ "กรมมหาดไทย" อันเป็นชื่อพ้องกับกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้เพราะว่ากรมนี้มีหน้าที่เกี่ยวกับการปกครองโดยทั่วไป อันเป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยมาแต่สมัยโบราณ ต่อมากิจการเกี่ยวกับการปกครองได้ขยายขอบเขตไปอย่างกว้างขวางมากขึ้น จึงได้มีการแบ่งงานของกระทรวงมหาดไทยออกเป็นกรมต่าง ๆ หลายกรมด้วยกันโดยเฉพาะกรมมหาดไทย ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็น กรมการปกครองนี้ได้มีการปรับปรุงขยายงานและวิวัฒนาการเรื่อยมา เพื่อความเหมาะสมของเหตุการณ์แต่ละยุคแต่ละสมัย ถึงอย่างไรก็ตาม ก็ยังเป็นกรมที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการปกครองฝ่ายพลเรือนซึ่งจะต้องรับผิดชอบงานอย่างกว้างขวางทั้งราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น กรมการปกครองจึงเป็นหน่วยงานที่เก่าแก่ที่สุดของกระทรวงมหาดไทย และยังเป็นหน่วยงานที่ใหญ่ที่สุดหน่วยงานหนึ่งของกระทรวงนี้ด้วย ขอบข่ายงานของกรมการปกครองทั้งในอดีตและปัจจุบันจึงได้กระจายครอบคลุมระบบราชการที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชนทั่วประเทศ

กิตติ ประทุมแก้ว, "ประวัติกรมการปกครอง," เทศาภิบาล ๕๘ (มกราคม

กรมการปกครอง หรือกรมมหาดไทย เติมโตก่อตั้งครั้งแรกในปี พ.ศ. ๒๔๕๕<sup>๑</sup> ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เนื่องจากสมัยพระองค์มีการติดต่อค้าขาย กับชาติมหาอำนาจตะวันตก เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส ซึ่งกำลังแสวงหาผลประโยชน์ และล่า อาณานิคมในดินแดนภูมิภาคเอเชีย ประเทศรอบ ๆ บ้านของไทยต่างก็ตกเป็นอาณานิคมของ ทั้ง ๒ ประเทศนี้ ซึ่งทางออกในการเผชิญกับมหาอำนาจคือการแก้ไขข้อบกพร่องและปรับปรุง สังคมให้ทัดเทียมกับชาวตะวันตก พระองค์ได้มีพระราชดำรัสเกี่ยวกับการปกครองของไทย ในขณะนั้นว่า "การปกครองบ้านเมืองของเราซึ่งเป็นไปในปัจจุบันนี้ยังไม่มียุติปกครองที่จะให้ การตั้งปวงเป็นไปสะดวกได้ แต่เดิมมาแล้วครั้นเมื่อล่วงมาถึงปัจจุบันบ้านเมืองยิ่งเจริญขึ้น กว่าแต่ก่อนหลายเท่า การปกครองอย่างเก่ายังไม่สมกับความต้องการของบ้านเมืองหนักขึ้นทุกที" จึงได้มีความประสงค์อันยิ่งใหญ่ที่จะแก้ไขธรรมเนียมการปกครองให้สมกับเวลาให้เป็นการที่เจริญ แก่บ้านเมือง<sup>๒</sup> ดังนั้น พระองค์จึงทรงริเริ่มเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครอง และการบริหาร ประเทศให้ทันสมัยขึ้น ทั้งราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น เฉพาะการ บริหารส่วนกลางโดยยกเลิกตำแหน่งสมุหนายก สมุหกลาโหมและตำแหน่งจตุสดมภ์อีก ๔ ตำแหน่ง กับได้จัดตั้งหน่วยงานฐานะเทียบเท่ากรมขึ้น ๑๒ ส่วน คือ<sup>๓</sup>

<sup>๑</sup> สาย หุตะเจริญ, "วิวัฒนาการของกรมมหาดไทย," เทศาภิบาล ๕๑ (ธันวาคม ๒๔๙๔) : ๕.

<sup>๒</sup> พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, "พระบรมราชาธิบายแก้ไขการ ปกครองแผ่นดิน," ใน ประวัติศาสตร์และการเมือง (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์, ๒๕๑๘), หน้า ๑๒๖.

<sup>๓</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๖๕-๑๖๖.

๑. กรมมหาดไทย สำหรับบังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายเหนือและเมืองลาวประเทศราช
๒. กรมพระกลาโหม สำหรับบังคับบัญชาหัวเมืองปักษ์ใต้ ฝ่ายตะวันตก ตะวันออก และเมืองมลายู ประเทศราช

๓. กรมท่า เป็นกรมการต่างประเทศอย่างเดียว ไม่ตองว่าหัวเมือง  
๔. กรมวัง ว่าการในพระราชวัง และกรมซึ่งใกล้เคียงกับราชการในพระองค์  
พระเจ้าแผ่นดิน

๕. กรมเมือง ว่าการไปลัด การบัญชีคน และคนโทษ
๖. กรมพระคลัง ว่าการบรรดากาษากร และเงินรับจ่ายในแผ่นดิน
๗. กรมนา ว่าการเพาะปลูก การค้าขาย ป่าไม้ แร่
๘. กรมยุติธรรม ให้บังคับศาลที่ชำระความรวมกันทั้งแพ่ง อาญา นครบาล  
อุทธรณ์ รวมทั้งแผ่นดิน

๙. กรมยุทธานธิการ สำหรับตรวจตราจัดการทหารบก ทหารเรือ โดยมีผู้บัญชาการ  
ทหารบก ทหารเรือ ต่างหากอีกตำแหน่งหนึ่ง

๑๐. กรมธรรมการ สำหรับบังคับบัญชาการเกี่ยวแก่พระสงฆ์ โรงเรียน พยาบาล
๑๑. กรมโยธาธิการ สำหรับตรวจตราก่อสร้าง ทำถนน ซुकคลอง การช่าง  
การไปรษณีย์ โทรเลข รถไฟ
๑๒. กรมมรุธาธิการ เป็นพนักงานรักษาพระราชสัญญาณ รักษาพระราชกำหนด  
กฎหมายและหนังสือราชการทั้งปวง

กรมต่าง ๆ เหล่านี้ได้ประกาศเป็นกระทรวงและแต่งตั้ง "เสนาบดี" เป็น  
เจ้ากระทรวงครบทั้ง ๑๒ กระทรวง เมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๔๓๕ และได้มีประกาศ  
แบ่งเป็นงานในหน้าที่กระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงกลาโหม เมื่อวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๔๓๗  
โดยให้กระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ปกครองบังคับบัญชาหัวเมือง ส่วนกระทรวงกลาโหมคง  
ไว้หน้าที่เกี่ยวกับราชการทหารอย่างเดียว และตอนปลายรัชกาลได้ปรับปรุงเหลือเพียง  
๑๐ กระทรวง โดยตัดกรมมรุธาธิการ และกรมยุทธานธิการออก กระทรวงต่าง ๆ

เหล่านี้ได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงต่อมาทุกรัชกาล เพื่อความเหมาะสมแก่เหตุการณ์และกาลสมัย โดยเฉพาะกรมมหาดไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงโดยลำดับมาจนถึง พ.ศ. ๒๔๗๕ ดังนี้

พ.ศ. ๒๔๕๕ เป็นกรมพลำภัง มีกรมน้อยขึ้น ๒ กรม คือ กรมปลกครอง และ กรมฝ่ายเหนือ

พ.ศ. ๒๔๕๘ กรมพลำภัง มีกรมน้อยขึ้น ๒ กรม คือ กรมปลกครองท้องที่ และ กรมการเมือง

พ.ศ. ๒๔๖๐ กรมปลกครองมีกรมน้อยขึ้น ๒ กรม คือ กรมปลกครองท้องที่ และ กรมการเมือง

พ.ศ. ๒๔๖๑ กรมปลกครองแบ่งราชการเป็น ๒ แผนก คือ แผนกปลกครอง และ แผนกการเมือง

พ.ศ. ๒๔๖๖ กรมพลำภัง มีกรมน้อยขึ้น ๒ กรม คือ กรมปลกครอง และ กรมการเมือง

พ.ศ. ๒๔๖๗ กรมพลำภัง มีกรมน้อยขึ้น ๓ กรม คือ กรมการภายใน กรมการภายนอก และกรมทะเบียน

พ.ศ. ๒๔๖๘ กรมพลำภัง มีกรมน้อยขึ้น ๒ กรม ๑ แผนก คือ กรมปลกครอง กรมทะเบียน และแผนกราชทัณฑ์

พ.ศ. ๒๔๗๓ กรมพลำภัง มีกรมน้อยขึ้น ๓ กรม กับ ๑ แผนก คือ กรมปลกครอง กรมทะเบียน กรมการเมือง และแผนกราชทัณฑ์

พ.ศ. ๒๔๗๕ กรมพลำภัง มีกรมน้อยขึ้น ๓ กรม กับ ๑ แผนก คือ กรมปลกครอง กรมการเมือง กรมเจ้าท่า และแผนกราชทัณฑ์

แผนภูมิแสดงวิวัฒนาการกรมพลำกิ่ง  
ตั้งแต่เริ่มต้นจนถึง พ.ศ. ๒๔๗๕

แผนการปกครองของกรมการปกครอง

พ.ศ. ๒๔๓๕

กรมมหาดไทย ฝ่ายพลำกิ่ง

พ.ศ. ๒๔๕๑

กรมพลำกิ่ง

กรมปกครอง

กรมการเมือง

พ.ศ. ๒๔๖๐

กรมปกครอง

กรมปกครองท้องที่

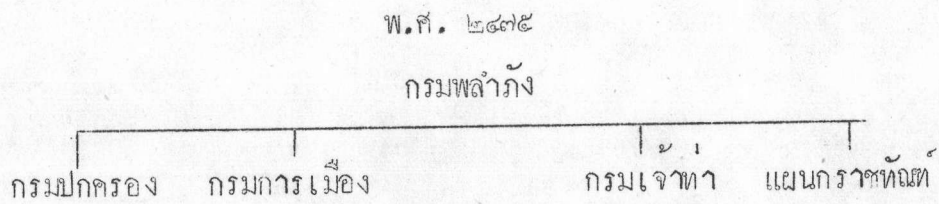
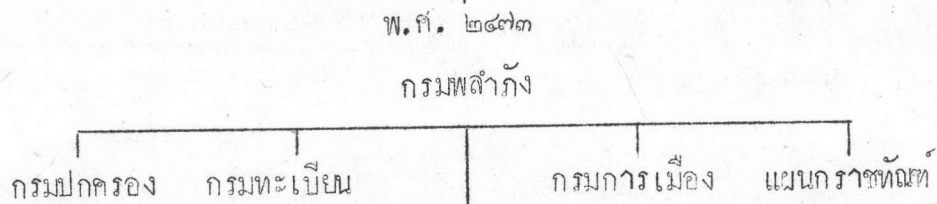
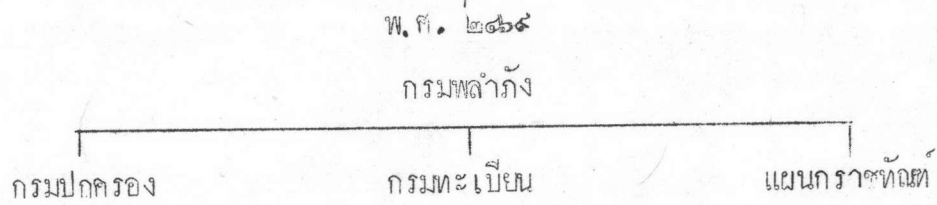
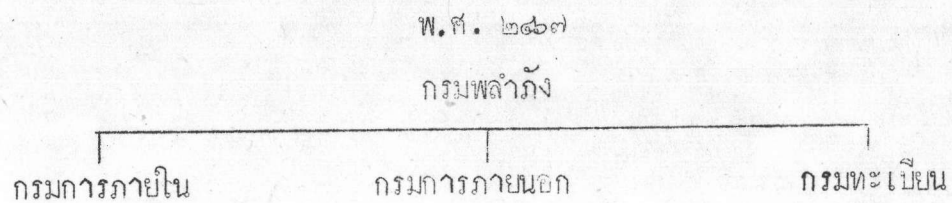
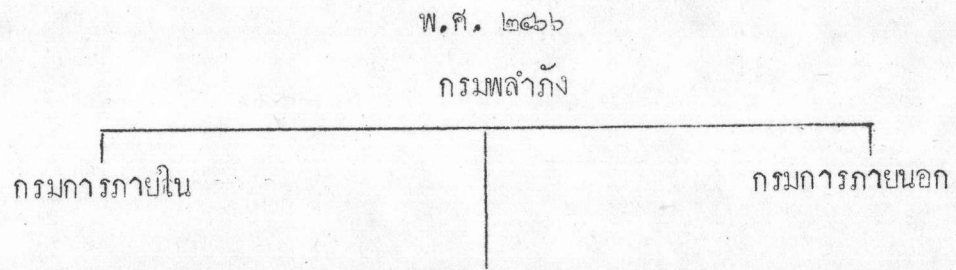
กรมการเมือง

พ.ศ. ๒๔๖๑

กรมปกครอง

แผนกปกครอง

แผนกการเมือง



ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ กรมการปกครองหรือกรมพลำงักก็ได้มีวิวัฒนาการเรื่อยมา ซึ่งทำให้มองเห็นถึงขอบเขตของปริมาณงานของกรมที่ต้องรับผิดชอบยิ่งทวีมากขึ้น ดังนี้

พ.ศ. ๒๔๙๖<sup>๑</sup> กรมมหาดไทย แบ่งส่วนราชการออกเป็น

- ก. ราชการส่วนกลางแบ่งออกเป็น (๑) กองกลาง (๒) กองพลำงัก (๓) กองทะเบียน (๔) กองการต่างประเทศ
- ข. ราชการส่วนท้องถิ่นแบ่งออกเป็น (๑) มหาดไทยมณฑล (๒) มหาดไทยจังหวัด (๓) มหาดไทยอำเภอ

ในปีเดียวกันกรมมหาดไทยได้แบ่งส่วนราชการใหม่<sup>๒</sup> เป็น

- ก. ราชการบริหารส่วนกลาง แบ่งออกเป็น (๑) สำนักเลขาธิการกรม (๒) กองพลำงัก (๓) กองทะเบียน (๔) กองการต่างประเทศ (๕) กองควบคุมเทศบาล

ข. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค แบ่งเป็น (๑) ปลัดจังหวัด (๒) ปลัดอำเภอ

พ.ศ. ๒๔๘๐<sup>๓</sup> กรมมหาดไทย แบ่งส่วนราชการออกเป็น

- ก. ราชการบริหารส่วนกลางแบ่งเป็น (๑) สำนักเลขาธิการกรม (๒) กองพลำงัก (๓) กองทะเบียน (๔) กองควบคุมเทศบาล

<sup>๑</sup> พระราชกฤษฎีกา จัดวางระเบียบราชการสำนักงานและกรมในกระทรวงมหาดไทย พุทธศักราช ๒๔๙๖, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๘๖ วันที่ ๓๐ มกราคม ๒๔๙๖

<sup>๒</sup> พระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบกรมในกระทรวงมหาดไทย พุทธศักราช ๒๔๙๖, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๘๖ วันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๔๙๖

<sup>๓</sup> พระราชกฤษฎีกา จัดวางระเบียบราชการสำนักงานและกรมในกระทรวงมหาดไทย (ฉบับที่ ๘) พุทธศักราช ๒๔๘๐, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๕๕ ลงวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๔๘๐.

- ข. ราชการบริหารส่วนภูมิภาคแบ่งเป็น (๑) ปลัดอำเภอ นายอำเภอ  
 (๒) ปลัดอำเภอชั้นพิเศษ ปลัดอำเภอ (๓) เสมียนตราจังหวัดชั้นพิเศษ เสมียนตราจังหวัด  
 (๔) เสมียนตราอำเภอ

พ.ศ. ๒๔๔๑<sup>๑</sup> ธรรมนูญมหาดไทย แบ่งส่วนราชการออกเป็น

- ก. ราชการบริหารส่วนกลางแบ่งเป็น (๑) สำนักเลขาธิการกรม (๒) กองพลำภัง  
 (๓) กองทะเบียน (๔) กองควบคุมเทศบาล  
 ข. ราชการบริหารส่วนภูมิภาคแบ่งเป็น (๑) ปลัดจังหวัด (๒) นายอำเภอ  
 (๓) ปลัดอำเภอ

พ.ศ. ๒๔๔๕<sup>๒</sup> ธรรมนูญมหาดไทยแบ่งส่วนราชการเป็น

- ก. ราชการบริหารส่วนกลางแบ่งเป็น (๑) สำนักเลขาธิการกรม (๒) กอง  
 การปกครอง (๓) กองทะเบียน (๔) กองควบคุมเทศบาล  
 ข. ราชการบริหารส่วนภูมิภาคแบ่งเป็น (๑) ปลัดจังหวัด (๒) นายอำเภอ  
 (๓) ปลัดอำเภอ

พ.ศ. ๒๔๔๖ ธรรมนูญมหาดไทย ได้มีการปรับปรุงแผนกต่าง ๆ ภายในกองเสี้ยใหม่  
 และการจัดรูปกองยังเหมือนเดิม

<sup>๑</sup> พระราชกฤษฎีการะเบียบราชการสำนักงานและกรมในกระทรวงมหาดไทย  
 พุทธศักราช ๒๔๔๑, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๕๕ ลงวันที่ ๕ ธันวาคม ๒๔๔๑.

<sup>๒</sup> พระราชกฤษฎีการะเบียบราชการกรมมหาดไทย พุทธศักราช ๒๔๔๕, ราชกิจจา  
 นุเบกษา เล่มที่ ๓๒ ตอนที่ ๕๕ ลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๔๔๕.



พ.ศ. ๒๕๕๓<sup>๑</sup> กรมมหาดไทย ได้มีการปรับปรุงแผนกต่าง ๆ ภายในกองเสีย์ใหม่ และการจัดรูปกองบังคับงเดิม ดังนี้

ก. ราชการบริหารส่วนกลาง แบ่งเป็น (๑) สำนักเลขานุการกรม (๒) กองการปกครอง (๓) กองทะเบียน (๔) กองควบคุมเทศบาล

ข. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค แบ่งเป็น (๑) ปลัดนครบาล หรือปลัดจังหวัด (๒) นายอำเภอ

พ.ศ. ๒๕๕๔<sup>๒</sup> กรมมหาดไทย ได้มีการปรับปรุงกองต่าง ๆ เพิ่ม ดังนี้

ก. ราชการบริหารส่วนกลางแบ่งเป็น (๑) สำนักเลขานุการกรม (๒) กองคลัง (๓) กองการปกครอง (๔) กองการเทศบาล (๕) กองทะเบียน (๖) กองป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

ข. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค แบ่งเป็น (๑) ปลัดจังหวัด (๒) นายอำเภอ

พ.ศ. ๒๕๕๖<sup>๓</sup> กรมมหาดไทย ได้มีการปรับปรุงกองต่าง ๆ เพิ่มขึ้น ดังนี้

ก. ราชการบริหารส่วนกลาง แบ่งเป็น (๑) สำนักเลขานุการกรม (๒) กองคลัง (๓) กองการปกครอง (๔) กองเทศบาล (๕) กองทะเบียน (๖) กองการสอบสวน

ข. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค แบ่งเป็น (๑) มหาดไทยภาค (๒) ปลัดจังหวัด (๓) นายอำเภอ

---

<sup>๑</sup> พระราชกฤษฎีการะเบียบราชการกรมมหาดไทย พุทธศักราช ๒๕๕๓, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๖๕ ตอนที่ ๒๕ ลงวันที่ ๕ พฤษภาคม ๒๕๕๓.

<sup>๒</sup> พระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการกรมมหาดไทย ใน กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๕๔, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๖๘ ตอนที่ ๕๐ ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๔.

<sup>๓</sup> พระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการกรมมหาดไทย ในกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๕๖, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๗๐ ตอนที่ ๑๔ ลงวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖.

พ.ศ. ๒๔๘๗<sup>๑</sup> รัฐบาลไทย ได้มีการเพิ่มกองจึงแบ่งส่วนราชการ ดังนี้

ก. ราชการบริหารส่วนกลาง แบ่งเป็น (๑) สำนักเลขาธิการกรม (๒) กองคดี  
(๓) กองการปกครอง (๔) กองการเทศบาล (๕) กองทะเบียน (๖) กองการสอบสวน  
(๗) กองอาสารักษาดินแดน

ข. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค แบ่งเป็น (๑) มหาดไทยภาค (๒) ปลัดจังหวัด  
(๓) นายอำเภอ

พ.ศ. ๒๕๐๐<sup>๒</sup> รัฐบาลไทยได้มีการปรับปรุงองค์การใหม่เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ  
ในการทำงาน โดยยกฐานะส่วนการปกครองภูมิภาค ส่วนการปกครองท้องถิ่นกับส่วนการทะเบียน  
และเลือกตั้ง ดังนี้

ก. ราชการบริหารส่วนกลาง แบ่งเป็น (๑) สำนักเลขาธิการกรม (๒) กองคดี  
(๓) กองวิชาการ (๔) กองอาสารักษาดินแดน (๕) กองการเจ้าหน้าที่

ส่วนการปกครองภูมิภาค แบ่งเป็น (๑) กองการปกครอง (๒) กองการสอบสวน

ส่วนการปกครองท้องถิ่น แบ่งเป็น (๑) กองราชการส่วนท้องถิ่น (๒) กองคดี  
ส่วนท้องถิ่น

ข. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค แบ่งเป็น (๑) ปลัดจังหวัด (๒) นายอำเภอ

---

<sup>๑</sup> พระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการกรมมหาดไทย ในกระทรวงมหาดไทย  
พ.ศ. ๒๔๘๗, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๗๑ ตอนที่ ๖๖ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๔๘๗.

<sup>๒</sup> พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมมหาดไทย กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๐๐,  
ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๗๕ ตอนที่ ๕๔ ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๐๐.

พ.ศ. ๒๕๐๓<sup>๑</sup> กรมมหาดไทยมีการปรับปรุงกองเพิ่มเติม ดังนี้

ก. ราชการส่วนกลาง แบ่งเป็น (๑) สำนักเลขาธิการกรม (๒) กองคลัง  
(๓) กองวิชาการ (๔) กองอาสารักษาดินแดน (๕) กองการเจ้าหน้าที่ (๖) กอง  
ประสานราชการ

ส่วนการปกครองภูมิภาค แบ่งเป็น (๑) กองการปกครอง (๒) กองการสอบสวน

ส่วนการพัฒนาท้องถิ่น แบ่งเป็น (๑) กองปฏิบัติการ (๒) กองฝึกอบรม

(๓) กองส่งเสริมเผยแพร่

ส่วนการปกครองท้องถิ่น แบ่งเป็น (๑) กองราชการส่วนท้องถิ่น (๒) กองคลัง

ส่วนท้องถิ่น

ส่วนการทะเบียนและเลือกตั้ง แบ่งเป็น (๑) กองทะเบียน (๒) กองเลือกตั้ง

ข. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค แบ่งเป็น (๑) ที่ทำการมหาดไทยจังหวัด

(๒) ที่ทำการมหาดไทยอำเภอ

พ.ศ. ๒๕๐๖<sup>๒</sup> ได้มีการปรับปรุงกรมมหาดไทย กระทรวงมหาดไทย โดยแยกเป็น  
๒ กรม เรียกว่ากรมการปกครองกับกรมพัฒนาชุมชน และได้ปรับปรุงส่วนราชการในกรม  
การปกครอง ดังนี้

ก. ราชการบริหารส่วนกลาง แบ่งเป็น (๑) สำนักเลขาธิการกรม (๒) กองคลัง  
(๓) กองวิชาการ (๔) กองประสานราชการ (๕) กองอาสารักษาดินแดน (๖) กองป้องกัน  
ฝ่ายพลเรือน (๗) กองอัตรากำลังและส่งเสริมสมรรถภาพ (๘) กองฝึกอบรม

ส่วนการปกครองภูมิภาค แบ่งเป็น (๑) กองการปกครอง (๒) กองการสอบสวน

พระราชกฤษฎีกาการแบ่งส่วนราชการกรมมหาดไทย กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๐๓,  
ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๗๗ ตอนที่ ๖๔ (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๐๓.

<sup>๒</sup>พระราชกฤษฎีกาการแบ่งส่วนราชการกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๐๖,  
ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๘๐ ตอนที่ ๖๒ ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๐๖.

ส่วนการปกครองท้องถิ่น แบ่งเป็น (๑) กองราชการส่วนท้องถิ่น (๒) กองคลัง  
ส่วนท้องถิ่น

ส่วนการทะเบียนและบัตร แบ่งเป็น (๑) กองการทะเบียน (๒) กองการเลือกตั้ง  
(๓) กองบัตรประจำตัวประชาชน

ข. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค แบ่งเป็น (๑) ที่ทำการปกครองจังหวัด  
(๒) ที่ทำการปกครองอำเภอ

พ.ศ. ๒๕๑๑<sup>๑</sup> ได้มีการรับโอนงานการศึกษาประชาบาลมาจากกระทรวงศึกษาธิการ  
จึงมีการยกฐานะกองการศึกษาประชาบาลเพิ่มขึ้นอีก ๑ กอง ส่วนการบริหารอื่นยังคงรูปเดิมไว้

พ.ศ. ๒๕๑๕<sup>๒</sup> ได้มีการปรับปรุงกองฝึกอบรม โดยยกฐานะขึ้นเป็นวิทยาลัยการปกครอง  
ส่วนการบริหารกองอื่น ๆ ก็ยังคงรูปเดิม

พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้มีการปรับปรุงกองต่าง ๆ ภายในกรมการปกครองเสียใหม่ เนื่องจาก  
งานในหน้าที่ความรับผิดชอบของกรมการปกครองเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอย่างมาก จึงยุบส่วนการ  
ปกครองภูมิภาค ส่วนการปกครองท้องถิ่นกับส่วนการทะเบียนและบัตร โดยแบ่งส่วนการบริหาร  
ของกรมการปกครองใหม่ดังนี้<sup>๓</sup>

<sup>๑</sup> พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๑๑,  
ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๔๕ ตอนที่ ๕๗ ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๑๑.

<sup>๒</sup> ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๔๒, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๔๘ ตอนที่ ๖๔  
ลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕.

<sup>๓</sup> พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๒๒,  
ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๘๖ ตอนที่ ๖๔ (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๒๒.

ก. ราชการบริหารส่วนกลาง

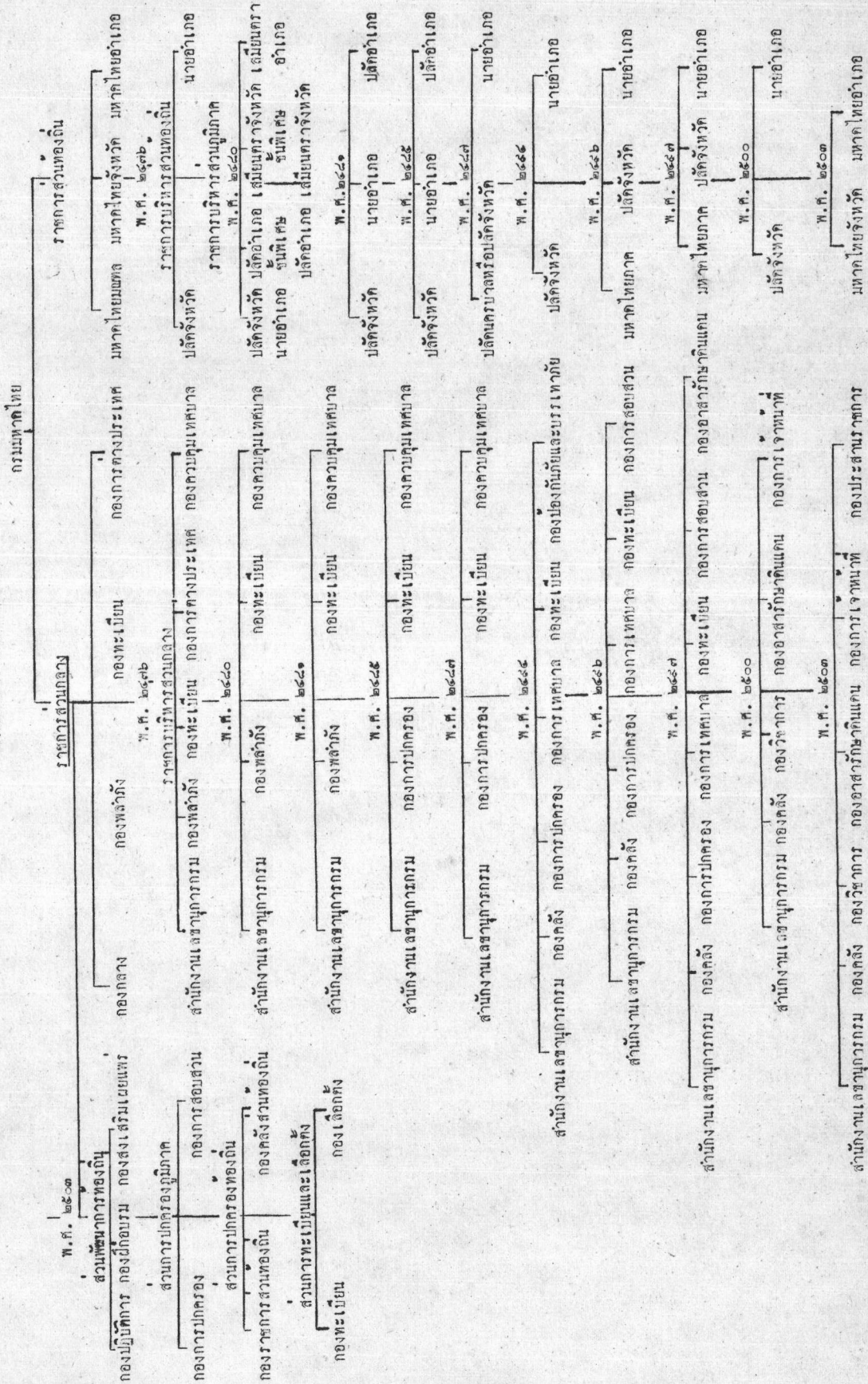
๑. สำนักเลขาธิการกรม
๒. กองการทะเบียน
๓. กองการเลือกตั้ง
๔. กองการสอบสวนและนิติการ
๕. กองงานความมั่นคง
๖. กองคลัง
๗. กองคลังส่วนท้องถิ่น
๘. กองบัตรประจำตัวประชาชน
๙. กองปกครองท้องถิ่น
๑๐. กองประสานราชการ
๑๑. กองป้องกันฝ่ายพลเรือน
๑๒. กองราชการส่วนจังหวัดและตำบล
๑๓. กองราชการส่วนท้องถิ่น
๑๔. กองวิชาการและแผนงาน
๑๕. กองอัตรากำลังและส่งเสริมสมรรถภาพ
๑๖. กองอาสาสมัครกึ่งทหาร
๑๗. วิทยาลัยการปกครอง
๑๘. สำนักงานการศึกษาท้องถิ่น

ข. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค

๑. ที่ทำการปกครองจังหวัด
๒. ที่ทำการปกครองอำเภอ
๓. ที่ทำการปกครองกิ่งอำเภอ

แผนภูมิแสดงวิธียุทธศาสตร์การปกครอง

ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๕ - ๒๕๐๓





### พฤติกรรมข้าราชการกับการตั้งกลุ่มข้าราชการหนุ่ม

เมื่อศึกษาถึงประวัติความเป็นมาของกรมการปกครองอย่างละเอียด น่าจะตั้งเป็นข้อสังเกตได้ว่า ระบบการบริหารภายในกรมการปกครองหลังเหตุการณ์วันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ ยังคงมีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกับระบบการบริหารราชการไทยสมัยโบราณอย่างลึกซึ้ง เพราะลักษณะการปกครองของไทยสมัยโบราณได้มีการวิวัฒนาการจนทำให้เกิดมีการปกครองขึ้นถึงนั้น มรดกทางการปกครองอย่างหนึ่งที่กรมการปกครองได้รับการถ่ายทอดมาตั้งแต่สมัยโบราณก็คือ ระบบราชการที่เกิดจากอิทธิพลของวัฒนธรรม ค่านิยม หรือทัศนคติเก่า ๆ อันมีมาแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ซึ่งได้ฝังรากลึกมีอิทธิพลเหนือสังคมไทยมานับร้อยปี อันได้แก่ระบบเจ้าขุนมูลนายหรือระบบศักดินา (feudalism) <sup>๑</sup>

พฤติกรรมของข้าราชการที่ปฏิบัติต่อประชาชน จะเห็นได้ว่าข้าราชการส่วนใหญ่ยังวางตนเป็นผู้มีอำนาจราชศักดิ์ หรือเป็นนายของประชาชน ในค่านิยมก็มีความรู้สึกยอมรับซึ่งต่างฝ่ายก็แสดงการยอมรับซึ่งกันและกันอยู่ <sup>๒</sup> ยิ่งกว่านั้นความรู้สึกดังกล่าวนี้ ในบรรดาข้าราชการด้วยกันยังมีความรู้สึกเหลื่อมล้ำค่าสูงตามตำแหน่งอยู่ ข้าราชการผู้น้อยจะต้องเชื่อฟังข้าราชการผู้ใหญ่อย่างเคร่งครัด แม้แต่นอกเวลาราชการหรือนอกสถานที่ราชการ ข้าราชการชั้นผู้น้อยยังต้องคารวะบนอบเสมอไป เข้าทำนองว่าข้าราชการไทยไปถึงไหนก็ต้องยกเก้าอี้ทำงานไปถึงที่นั่น ในรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชายังมีความเชื่อและยอมรับกันว่า เป็นผู้น้อยต้องทำตัวให้ผู้ใหญ่รัก ต้องเอาใจเจ้านายจึงจะมีความเจริญรุ่งเรืองในชีวิตรับราชการ ดังคำพังเพยบทหนึ่งว่า "เรื่อรว เมียชัว นายชัง เป็นอัปมงคล" <sup>๓</sup>

<sup>๑</sup> กระทรวงมหาดไทย "การ เข้าถึงประชาชน," (คู่มือการปฏิบัติงานตามโครงการเร่งรัดพัฒนาชนบท ภาค ๑) หลักและวิธีการพัฒนาท้องถิ่น เล่ม ๕ (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, ๒๕๐๘), หน้า ๓.

<sup>๒</sup> ไพบูลย์ ช่างเรียน, ลักษณะสังคมและการปกครองของไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๖), หน้า ๒.

<sup>๓</sup> อุทัย หิริญโต, ชนชั้นข้าราชการ (นครศรีธรรมราช : โรงพิมพ์ศิริสวัสดิ์, ๒๕๑๕), หน้า ๗๑.





ฉะนั้น ข้าราชการผู้ใดต้องการก้าวหน้าในชีวิตรับราชการจะต้องทำตัวให้เจ้านายรักไว้ก่อน  
ฝีมือการทำงานแม้จะไปไม่รอดก็ไม่ถึงกับตกต่ำอย่างที่เจ้านายรัง ทำให้ข้าราชการผู้น้อยต้อง  
วิ่งเข้าหาผู้บังคับบัญชาทุกวิถีทาง มีการเอาใจเจ้านายด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น วันเกิด  
เอาของขวัญไปให้ วันมีไหมเอาของขวัญไปอวยพร ไปเยี่ยมบ้านเจ้านายต้องมีสิ่งของไปฝาก  
การโยกย้ายไปรับตำแหน่งใหม่ก็ต้องมีการเลี้ยงรับเลี้ยงส่งเป็นการเอาใจเป็นต้น<sup>๑</sup> ซึ่งพฤติกรรม  
ของข้าราชการดังกล่าวจะพบเห็นได้ทั่วไป สำหรับกรมการปกครองซึ่งเป็นหน่วยราชการที่เก่าแก่  
ที่สุดและเป็นกรมใหญ่ที่สุดกรมหนึ่งของกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้น จึงพบพฤติกรรมของข้าราชการ  
บางส่วนในท่านองนี้เสมอ

ประมาณปี พ.ศ. ๒๕๑๗<sup>๒</sup> ได้มีข้าราชการหนุ่มในส่วนกลางจำนวนหนึ่ง รวมตัวกัน  
อย่างเงิบ ๆ ในลักษณะปริกษาหารือแลกเปลี่ยนความคิดเห็นวิจารณ์ระบบราชการภายในกรม  
การปกครอง เริ่มพบว่าการแบ่งปันเงินโบนัสของสหกรณ์ออมทรัพย์ข้าราชการกรมการปกครอง  
เป็นไปอย่างไม่เหมาะสมและไม่เป็นธรรม จึงได้สอบถามและทักท้วงการดำเนินงานที่ไม่เหมาะสม  
ดังกล่าวในที่ประชุมใหญ่สามัญของสหกรณ์ออมทรัพย์ประจำปี<sup>๓</sup> ปรากฏว่าได้มีปฏิกริยาจาก  
ข้าราชการกรมการปกครองต่อการทักท้วงเรื่องเงินโบนัสของสหกรณ์นี้เป็นอย่างมาก ทั้งในคำ  
ต่อต้านและสนับสนุน ประกอบกับได้มีข้าราชการจำนวนมากทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค  
ไม่พอใจต่อระบบการบริหารงานบุคคล เห็นว่าการโยกย้ายข้าราชการมีการเล่นพรรคเล่นพวก<sup>๔</sup>

<sup>๑</sup> อุทัย หิรัญโต, ชนชั้นข้าราชการ, หน้า ๗๑.

<sup>๒</sup> นิพนธ์ บุญภัทโร, ยังเติร์กมหาดไทย, หน้า ๓.

<sup>๓</sup> สัมภาษณ์ นายสมศักดิ์ คำริชอม, อาจารย์ประจำคณะรัฐประศาสนศาสตร์  
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๑๕ ตุลาคม ๒๕๒๓.

<sup>๔</sup> สัมภาษณ์นายธวัช ธนนิมิตร, อดีตหัวหน้าสำนักงานจังหวัดสุโขทัย, ๒ ธันวาคม

คนที่ทำงานในกองที่มีอำนาจจะได้รับการโยกย้ายลงแต่ในอำเภอที่มีความเจริญและอยู่ใกล้กรุงเทพฯ จนมีการบัญญัติศัพท์ว่า ข้าราชการกองที่มีอำนาจมักจะโยกย้ายลงใน "รัศมี F.M."<sup>๑</sup> และปฏิบัติราชการในส่วนภูมิภาคไม่นานก็โยกย้ายเข้าส่วนกลางอีก การบริหารงานของกรมเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกองนี้ ถ้าข้าราชการกองอื่นไปตามก็มักจะได้รับคำตอบว่าเป็นเรื่องลับอยู่เสมอ แม้แต่คำสั่งที่แจ้งให้ทุกคนทราบแล้ว ถ้าถามเจ้าหน้าที่กองนี้ก็ยังเป็นเรื่องลับ หรือมักได้รับคำตอบว่า "คำสั่งยังไม่ออก" จนกองที่มีอำนาจนี้ถูกเรียกว่า "ดินแดนสนธยา"<sup>๒</sup> เกี่ยวกับการพิจารณาความดีความชอบข้าราชการ บางคนใกล้จិតเจ้านาย จะได้รับการพิจารณาเลื่อนเงินเดือน ๒ ชั้น คิดต่อกันทุกปีเสมอ<sup>๓</sup> เช่น บางคนได้ ๒ ชั้น ๓ ปีซ้อน ซึ่งเป็นการเอาเปรียบข้าราชการคนอื่น ซึ่งมีความตั้งใจทำงานเหมือนกันแต่ไม่เคยได้ ๒ ชั้นเลย ข้าราชการบางคนโอนจากกรมการปกครองไปดำรงตำแหน่งสูงขึ้นในหน่วยงานอื่น โดยถือเอาการโอนเป็น "บันไดทอง"<sup>๔</sup> ในการเลื่อนชั้นเลื่อนตำแหน่งตนเองให้สูงขึ้น เมื่อมีโอกาสก็อาศัยเส้นสายโอนกลับกรมการปกครองอีก ในขณะที่ข้าราชการคนอื่นที่มีความรู้ความสามารถเท่าเทียมกัน หรือดีกว่าไม่มีโอกาสทำได้เพราะไม่มีเส้นสาย

---

<sup>๑</sup> สัมภาษณ์ข้าราชการกรมการปกครอง ตำแหน่งนายอำเภอท่านหนึ่ง ๒๓ ธันวาคม ๒๕๒๓ (ข้าราชการท่านนั้น อธิบายว่า ใครก็ตามที่รับราชการอยู่ในจังหวัดที่สามารถรับฟังการกระจายเสียงระบบ F.M. จากสถานีวิทยุกรุงเทพฯ ได้โดยตรง ก็เรียกว่าอยู่ในรัศมี F.M. ซึ่งได้รับความสะดวกสบายมากกว่าผู้ที่อยู่นอกรัศมีพื้นที่นี้ เพราะอยู่ใกล้กรุงเทพฯ หาดนคร เรียกพื้นที่นี้ว่า "พื้นที่เทวดา").

<sup>๒</sup> สัมภาษณ์ นายมนัส ช่างสุพรรณ, หัวหน้าสำนักงานจังหวัดนครสวรรค์, ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๒๓.

<sup>๓</sup> สัมภาษณ์นายสมศักดิ์ ทรัพย์ชอบ, ๑๔ ตุลาคม ๒๕๒๓.

<sup>๔</sup> สัมภาษณ์ข้าราชการกรมการปกครอง ตำแหน่งนายอำเภอท่านหนึ่ง, ๒๗ พฤศจิกายน

พฤติกรรมทางการบริหารงานที่ไม่เหมาะสมดังกล่าว ข้าราชการหนุ่มกลุ่มนี้ได้ทำหนังสือโต้แย้งเป็นลายลักษณ์อักษร เสนอต่อข้าราชการระดับสูง ในระดับอธิบดีและรองอธิบดี และต่อมาหากมีการปฏิบัติงานของข้าราชการผู้ใหญ่ปฏิบัติงานไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ทำนองกรณีดังกล่าว ซึ่งเป็นการขัดผลประโยชน์ของข้าราชการชั้นผู้น้อย ข้าราชการหนุ่มกลุ่มนี้ก็จะมีการซักถามเป็นลายลักษณ์อักษรถึงอธิบดีและรองอธิบดีเสมอ<sup>๑</sup>

พฤติกรรมทางการบริหารของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่และเจ้าหน้าที่ในกองที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในทำนองนี้ ไม่ใช่มีแต่เฉพาะกรมการปกครองเท่านั้น หน่วยงานอื่น ๆ ก็มีเช่นกัน ทั้งข้าราชการพลเรือน<sup>๒</sup> ข้าราชการตำรวจ<sup>๓</sup> และข้าราชการทหาร<sup>๔</sup> แต่หน่วยงานอื่นไม่ปรากฏมีข้าราชการระดับล่าง รวมกลุ่มกันเพื่อชักท้วงการบริหารงานของผู้บังคับบัญชาระดับสูงเหมือนข้าราชการหนุ่มของกรมการปกครองกลุ่มนี้

---

<sup>๑</sup> สัมภาษณ์ นายสมศักดิ์ คำวิธอบ, ๑๕ ตุลาคม ๒๕๒๓.

<sup>๒</sup> รายละเอียดโปรดดู ชีรยุทธ หล่อเลิศรัตน์, "พระเอกพระคุณของการเจ้าหน้าที่ในการเลื่อนตำแหน่งและเงินเดือน," วารสารข้าราชการ ๑๕ (ตุลาคม ๒๕๑๗) : ๒๕-๓๘. ศักรินทร์ สุวรรณโรจน์, "ราชการก็ต้องปฏิวัติ," วารสารข้าราชการ ๒๓ (มกราคม ๒๕๒๑) : ๒-๑๗ และสุธี สุทธิสมบูรณ์, "ระบบราชการในสภาพปัจจุบัน," วารสารข้าราชการ ๒๓ (มกราคม ๒๕๒๑) : ๕๗-๗๓.

<sup>๓</sup> รายละเอียดโปรดดู พ.ต.ต.อนันต์ เสนาวัฒน์, ร.ต.อ.มนัส สัตยารักษ์ และ ร.ต.อ.วรวิสิทธิ์ สุนน, "อ.ต.ร. : อันตราย," (กรุงเทพมหานคร : โป้ตีสามต้นการพิมพ์, ๒๕๑๗) และ พ.ต.ต.สุวรรณ สุวรรณเวโช, "แนวความคิดในการปรับปรุงงานตำรวจ," วารสารข้าราชการ ๒๐ (เมษายน ๒๕๑๘) : ๒๘-๓๕.

<sup>๔</sup> เรื่องเดียวกัน และมักจะพบเสมอว่า หนังสือพิมพ์จะมีการวิพากษ์วิจารณ์ หลังจากมีการโยกย้ายข้าราชการทหารประจำปีว่าเป็นการโยกย้ายในลักษณะสายใครสายมัน ซึ่งหมายถึงระบบการเล่นพรรคเล่นพวกนั่นเอง.

ในปี พ.ศ. ๒๕๑๘ นี้เอง ได้มีข้าราชการส่วนภูมิภาคบางส่วน มองข้าราชการระดับสูงในกรมการปกครองในลักษณะไม่เป็นมงคล ในเรื่องการพิจารณาความคิดความชอบ จนถึงก็มีบัตรสนเท่ห์โจมตีข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในส่วนกลางอย่างรุนแรงในหน้าหนังสือพิมพ์บางฉบับ<sup>๑</sup> ทำให้ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในกรมการปกครองเข้าใจว่าพวกเขียนบัตรสนเท่ห์เป็นพวกเดียวกับข้าราชการหนุ่มกลุ่มนี้<sup>๒</sup> ประกอบกับข้าราชการหนุ่มกลุ่มดังกล่าว ได้ริเริ่มที่จะตั้งสถาบันที่ถาวรในรูปของสมาคม อันเป็นตัวแทนของข้าราชการกรมการปกครองเพื่อคอยพิทักษ์ผลประโยชน์ และเพื่อดำเนินการให้เกิดประโยชน์แก่ข้าราชการกรมการปกครอง โดยตั้งวัตถุประสงค์<sup>๓</sup> ประการ คือ<sup>๓</sup>

๑. เพื่อรักษาไว้ซึ่งความถูกต้องและความเป็นธรรมในการ บริหารงานบุคคล อันมีการเลื่อนชั้น เลื่อนฐานะ และสวัสดิการของข้าราชการฝ่ายปกครองทุกคน
๒. เพื่อช่วยเสริมสร้างความเข้าใจอันดีและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันให้เกิดขึ้นในหมู่ข้าราชการทุกชั้นทุกระดับ เพื่อขจัดความระแวงระหว่างกันให้สิ้นไป
๓. เพื่อหาทางส่งเสริมระบบการบริหารงานของกรมการปกครองให้ตีมีประสิทธิภาพเป็นที่เชื่อถือของประชาชนด้วยวิทยาการใหม่ ๆ

---

<sup>๑</sup> คำชี้แจงในแถลงการณ์ของหนังสือเวียนกลุ่มข้าราชการหนุ่ม ลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๑๘.

<sup>๒</sup> สัมภาษณ์ นายศรีพงศ์ อยู่มั่น, นายอำเภอท่าช้างฉัตร จังหวัดลำปาง  
๒๓ ธันวาคม ๒๕๒๓.

<sup>๓</sup> แถลงการณ์ของหนังสือเวียนกลุ่มข้าราชการหนุ่ม ลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๑๘.

กลุ่มข้าราชการหนุ่มได้มีหนังสือเวียนถามความเห็นข้าราชการกรมการปกครองทั่วประเทศ ในการตั้งสมาคมเพื่อเป็นตัวแทนข้าราชการกรมการปกครอง โดยตั้งวัตถุประสงค์ ๓ ประการ ดังกล่าวข้างต้น ปรากฏว่าได้รับการตอบสนองให้การสนับสนุนจากข้าราชการกรมการปกครอง ทั่วประเทศ แต่เมื่อเรื่องนี้ทราบถึงข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ข้าราชการหนุ่มกลุ่มนี้กลับได้รับการ เพ่งเล็ง<sup>๑</sup> ซึ่งภายหลังกลุ่มได้ขอพบข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ทุกคนเป็นการลับเฉพาะระหว่างกลุ่ม กับข้าราชการชั้นผู้ใหญ่เท่านั้น มีการชี้แจงเจตนาบริสุทธิ์ของกลุ่มให้อธิบดี รองอธิบดี กับข้าราชการ ระดับผู้อำนวยการกองและหัวหน้ากอง ได้รับทราบจนเป็นที่เข้าใจกันทั้ง ๒ ฝ่าย เรื่องราว ทั้งหมดจึงยุติลงได้<sup>๒</sup>

กิจกรรมที่เป็นผลงานของกลุ่มข้าราชการหนุ่มอันเป็นงานหลักก็คือ การจัดคิวให้แก่ ข้าราชการกรมการปกครองที่จะสอบเลื่อนชั้นเลื่อนตำแหน่ง โดยทุกคนสละเวลาจัดพิมพ์เอกสาร เพื่อเตรียมตัวและจัดคิว สำหรับค่าใช้จ่ายข้าราชการที่เข้ารับการศึกษาต่างช่วยกันออก อาศัย เพียงเครื่องมือเครื่องใช้ของทางราชการเท่านั้น<sup>๓</sup> ซึ่งเป็นผลดีแก่ข้าราชการที่เข้ารับการศึกษา อย่างมาก

ในขณะที่เดียวกัน ทางกลุ่มได้ดำเนินการขอตั้งสมาคมข้าราชการฝ่ายปกครอง โดยเสนอเรื่องการตั้งสมาคมผ่านความเห็นของกรมศาสนาไปแล้ว และเรื่องยังอยู่ระหว่างการพิจารณาของสันติบาลจนบัดนี้<sup>๔</sup>

<sup>๑</sup> สัมภาษณ์ นายศรีพิงศ์ อยู่มั่น, วันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๒๓.

<sup>๒</sup> สัมภาษณ์ นายสมศักดิ์ คำวิธอบ, วันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๒๓.

<sup>๓</sup> สัมภาษณ์ นายสมศักดิ์ คำวิธอบ, วันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๒๓.

<sup>๔</sup> สัมภาษณ์ นายศรีพิงศ์ อยู่มั่น, วันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๒๓.

ผลการทำงานของกลุ่มที่มีผลกระทบต่อการบริหารงานของกรมการปกครองมากพอสมควร น่าจะเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดระเบียบกรมการปกครองว่าด้วยการบริหารงานบุคคลในเวลาต่อมา ซึ่งมีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนสำหรับการบริหารงานบุคคลทุกชั้นตอน นโยบายเกี่ยวกับเรื่องนี้ภายหลัง ได้สร้างบรรยากาศที่ดีให้แก่ข้าราชการของกรมการปกครองมากขึ้น เช่น การสอบคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายอำเภอ กรมการปกครองจะพิจารณาผู้ที่สอบได้ลำดับที่ดีเป็นผู้มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานดี ผ่านการอบรมโรงเรียนนายอำเภอด้วยคะแนนสูงไปดำรงตำแหน่งในอำเภอที่มีความกันดาร ห่างไกลความเจริญ เป็นพื้นที่ที่มีการปฏิบัติการของผู้ออกการร้าย ซึ่งแต่เดิมมักจะโยกย้ายแต่ข้าราชการ เลวไปดำรงตำแหน่งในพื้นที่ดังกล่าวเท่านั้น นโยบายนี้จะช่วยให้ข้าราชการดีไปพัฒนาท้องถิ่นที่ด้อยความเจริญให้มีความเจริญยิ่งขึ้น

สำหรับบางกองที่ถูกเรียกว่า "แคนสนธยา" ได้เปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในทางเปิดกว้างสำหรับข้าราชการ กองอื่นมากขึ้น ทำให้ข้าราชการจากกองต่าง ๆ กล้าที่จะเข้าไปติดต่อกับข้าราชการกองนี้ การโยกย้ายข้าราชการและการรับโอนข้าราชการมาจากหน่วยงานอื่นทางกรมได้เพิ่มความระมัดระวังมากขึ้น เพราะถ้าไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ทางกลุ่มข้าราชการหนุ่มก็จะทำหนังสือขักถามและทำหนังสือเวียนเพื่อให้เพื่อนข้าราชการทุกคนได้รับทราบ

สำหรับปฏิริยาระหว่างกลุ่มข้าราชการภายในกรมในกรณีกับข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ก็เป็นไปตามที่กล่าวไว้ข้างต้น นอกจากนี้ข้าราชการระดับสูงในขณะนั้นท่านหนึ่งได้เรียกข้าราชการหนุ่มกลุ่มนี้เข้าพบทีละคน เพื่อสอบถามเหตุจูงใจการตั้งกลุ่ม และให้ข้อเสนอแก่กลุ่ม

ท่านองจะให้คณะกรรมการของข้าราชการชั้นผู้น้อย (Junior Executive Board) ๑  
 อย่างเป็นทางการในกรมการปกครอง ซึ่งสมาชิกทุกคนในกลุ่มก็ได้ปฏิเสธข้อเสนอตั้งกล่าว  
 เพื่อต้องการให้กลุ่มได้ทำงานอย่างเป็นทางการเป็นอิสระและเกรงว่าจะทำให้เกิดมีการเข้าใจผิดว่ากลุ่มเป็น  
 เครื่องมือของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ท่านใด ๒ ส่วนปฏิกริยาจากข้าราชการในระดับเดียวกันที่มี  
 ต่อการทำงานของกลุ่มปรากฏว่า มีเพื่อร่วมงานจำนวนไม่น้อยที่กำลังใจสนับสนุนการทำงาน  
 ของกลุ่ม แต่ก็ช่วยเหลืออยู่ห่าง ๆ เพื่อข้าราชการบางคนก็โจมตีสมาชิกของกลุ่มอย่าง  
 สาหัสเสียทีเดียว ในท่านองว่ากลุ่มกร้าวร้าวต่อผู้บังคับบัญชา เพื่อนร่วมงานบางคนไม่สนับสนุน  
 และก็ไม่ต่อต้านการทำงานของกลุ่ม แต่ก็ไม่กล้าเข้าไปคุยหรือเดินกับสมาชิกในกลุ่ม เพราะ  
 เกรงผู้บังคับบัญชาจะเพ่งเล็ง ๓ ข้าราชการระดับผู้บังคับบัญชาชั้นต้นของข้าราชการหนุ่มกลุ่มนี้  
 คือ หัวหน้ากองวิชาการในขณะนั้น ไม่ได้แสดงการสนับสนุนและไม่ขัดขวางการทำงานของกลุ่ม  
 เพียงแต่บอกว่าเป็นสิทธิ์ของกลุ่มในระบบประชาธิปไตย ซึ่งเกือบจะถูกพิจารณาทางคดี  
 เงินเดือนประจำปีนั้น เพราะผู้บังคับบัญชาระดับสูงเข้าใจว่าเป็นผู้สนับสนุนกลุ่ม แต่เมื่อกลุ่ม  
 ได้ชี้แจงให้ข้าราชการระดับสูงได้เข้าใจแล้ว จึงพ้นจากการถูกกดดันเห็นความชอบไป ๔

๑ สัมภาษณ์ นายศรีพงศ์ อยู่มั่น, วันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๒๓.

๒ สัมภาษณ์ นายสมศักดิ์ คำริขอบ, วันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๒๓.

๓ สัมภาษณ์ นายมนัส ช่างสุพรรณ, วันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๒๓.

๔ สัมภาษณ์ นายศรีพงศ์ อยู่มั่น, วันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๒๓.

ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๑๕-๒๕๒๐ ปรากฏว่าสมาชิกของกลุ่มข้าราชการหนุ่มหลายคน ได้รับการแต่งตั้งโยกย้ายไปตามวิธีทางราชการ โดยได้เปลี่ยนตำแหน่งเป็นนายอำเภอบ้าง ขอย้ายไปรับราชการส่วนภูมิภาคและขอย้ายไปรับราชการในภูมิลำเนาเดิมบ้าง สมาชิกบางคน สอบเลื่อนระดับได้ จึงโอนไปดำรงตำแหน่งสูงขึ้นในหน่วยราชการอื่น สมาชิกบางคนโอน ไปรับราชการเป็นอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษา ทำให้กลุ่มสมาชิกอันเป็นกำลังสำคัญไป ประกอบกับไม่มีข้าราชการรุ่นหลังสืบทอดเจตนารมณ์ต่อกันจึงสลายตัวไปโดยปริยาย ในระหว่าง การทำงานกันเป็นกลุ่ม ข้าราชการหนุ่มกลุ่มนี้ได้รับการเรียกขานนามจากข้าราชการ กรมการปกครองทั่วไปว่า "ยังเติร์ก"<sup>๑</sup> เมื่อกลุ่มสลายตัวแล้วจึงถูกเรียกล้อเล่นว่ากลุ่ม "ยางแตก"<sup>๒</sup>

เมื่อพิจารณาถึงสาเหตุของการเกิดกลุ่มข้าราชการหนุ่ม น่าจะเป็นไปตาม ทฤษฎีของ Madison ซึ่งเป็นผู้ให้ทัศนะการเกิดกลุ่มอย่างกว้าง ๆ ว่า ไม่ว่าใน สังคมใดจะต้องมีการขัดแย้งกัน ความขัดแย้งนั้นเป็นหัวใจของการเมืองจะนำไปสู่ ปรากฏการณ์หนึ่ง คือ การเกิดกลุ่มเฉพาะ (factions)<sup>๓</sup> หากมองในแง่ของกลุ่ม ที่เป็นทางการและกลุ่มไม่เป็นทางการ กลุ่มข้าราชการหนุ่มกลุ่มนี้จะมีลักษณะเป็นกลุ่ม ที่ไม่เป็นทางการ เมื่อรวมกลุ่มได้ระยะหนึ่งก็เกิดความคิดที่จะตั้งสมาคมข้าราชการฝ่าย ปกครอง ซึ่งเท่ากับจะแปรสภาพกลุ่มที่ไม่เป็นทางการ เป็นกลุ่มที่เป็นทางการ แต่สมาชิก กลุ่มได้มีการแยกย้ายสลายตัวเสียก่อนกลุ่มที่เป็นทางการจึงไม่เกิดขึ้น การรวมกลุ่มนี้เป็นไป โดยสมัครใจมีเจตนารวมกลุ่มเพื่อปกป้องและรักษาผลประโยชน์ของข้าราชการชั้นผู้น้อย

<sup>๑</sup> นิพนธ์ บุญทโร, ยังเติร์กมหาไทย, หน้า ๕.

<sup>๒</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕.

<sup>๓</sup> Clientor Rossitor, op.cit., p.79.



มีเจตนาที่จะใช้กลุ่มเป็นเครื่องมือต่อรองค้ำบริหารงานบุคคลกับข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ เป็นไปตามองค์ประกอบ ๓ ประการ ของลักษณะกลุ่มผลประโยชน์ การจัดองค์การภายในกลุ่มยังไม่มีเป็นการรวมตัวกันแบบหลวม ๆ<sup>๑</sup> จึงน่าจะนับได้ว่าเป็นกลุ่มผลประโยชน์ตามความเห็นของ Almond ในรูปของกลุ่มผลประโยชน์ชั่วคราว เพราะเป็นกลุ่มที่เกิดขึ้นเพียงชั่วคราวขาดความคงทนถาวร มีการเรียกร้องและต่อรองในเรื่องการบริหารงานบุคคลเท่านั้น

ข้อสังเกต แม้กลุ่มนี้จะมีข้าราชการชั้นผู้น้อยเป็นจำนวนมากคอยสนับสนุนและให้กำลังใจ แต่จำนวนสมาชิกที่ทำงานให้กับกลุ่มนี้จริง ๆ เพียงประมาณ ๑๐ คนเท่านั้น ไม่มีใครกล้าลงไปทำงานร่วมกับกลุ่มอื่น กลุ่มจึงมีลักษณะตรงกับทรูค สาเหตุเช่นนี้น่าจะเป็นเพราะวัฒนธรรมของคนไทยเกี่ยวกับการรวมกลุ่มเป็นวัฒนธรรมแบบปัจเจกบุคคล<sup>๒</sup> คนไทยอาจจะยังแลไม่เห็นผลประโยชน์ในการเข้าร่วมกลุ่มเพื่อที่จะนำไปสู่ "ความรู้สึกลอดภัย" และบางครั้งการรวมกลุ่มนั้นอาจจะนำอันตรายหรือเสียประโยชน์มาสู่กับตัวเองมากกว่าที่จะได้ประโยชน์ อันตรายอาจจะเกิดจากผู้บังคับบัญชาที่ไม่มีควมไว้วางใจในกลุ่มมีทัศนคติว่า กลุ่มที่เกิดขึ้นเพื่อทำลายหรือสร้างความวุ่นวายให้กับข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ดังนั้นในสมัยก่อน การบริหารงานในกรมการปกครอง ผู้มีอำนาจในระดับสูงจึงมักจะเก็บกคกลุ่มข้าราชการชั้นผู้น้อยเสมอ

<sup>๑</sup> สัมภาษณ์ นายศรีพงษ์ อี่ยมมัน, วันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๒๓.

<sup>๒</sup> กมล สมวิเชียร, ประชาธิปไตยกับสังคมไทย (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๖), หน้า ๔๗.

### การตั้งกลุ่มนักปกครองระดับรอง

ประมาณปลายปี ๒๕๒๐ ได้มีข้าราชการหนุ่มสาวของกรมการปกครองในส่วนกลาง รวมกลุ่มกันโดยมีแนวความคิดว่า การบริหารภายในกรมการปกครองโดยเฉพาะเรื่องการบริหารงานบุคคล จะมีคณะกรรมการของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่เท่านั้นเป็นผู้พิจารณาไปตามความเห็นของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ แต่ไม่มีคณะกรรมการของข้าราชการชั้นผู้น้อยคอยช่วยเสนอความคิดเห็นการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ และสิ่งที่เป็นประโยชน์ร่วมกันของข้าราชการทุกคนให้ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ได้รับทราบ อันเป็นการลัดของว่างกับเป็นการเชื่อมความคิดเห็นระหว่างข้าราชการระดับบนและระดับกลาง<sup>๑</sup> แนวความคิดดังกล่าวตรงกับความเห็นของนายคำรง สุนทรสารทูล สมัยที่เคยดำรงตำแหน่งรองอธิบดีกรมการปกครอง เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๗ ซึ่งเคยเสนอความคิดเห็นและยอมรับที่จะให้มีการรวมกลุ่มของข้าราชการชั้นผู้น้อย เป็น "Junior Executive Board"<sup>๒</sup> ต่อมาเมื่อนายคำรง สุนทรสารทูล ได้รับการแต่งตั้งเป็นอธิบดีกรมการปกครอง และทราบว่าได้เกิดมีข้าราชการระดับรอง รวมกลุ่มกันตามแนวทางเดียวกับ "Junior Executive Board" ดังกล่าว เพื่อเป็นตัวแทน เป็นปากเสียงให้กับข้าราชการชั้นผู้น้อย ตลอดจนแสดงความคิดเห็นต่าง ๆ ในอันที่จะหาทางปรับปรุงการบริหารงานของกรมการปกครองให้เหมาะสมยิ่งขึ้น จึงมอบให้ผู้อำนวยการกองวิชาการคอยประสานงานกับข้าราชการกลุ่มดังกล่าว และแจ้งให้กลุ่มทราบว่าเห็นด้วยกับความคิดเห็นของกลุ่มและยินดีให้การสนับสนุนการจัดตั้งกลุ่ม จึงเชิญข้าราชการระดับรองซึ่งเป็นผู้ที่สนใจในการก่อตั้งกลุ่ม เข้าพบเพื่อหารือแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกัน

<sup>๑</sup> สัมภาษณ์ นายฉวี นรินทร์ พานิชกิจ, นายอำเภอทุ่งหว้า (อดีตประธานกลุ่มนักปกครองระดับรอง ตั้งแต่วันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๒๑ ถึงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๒๓), วันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๒๓.

<sup>๒</sup> สัมภาษณ์ นายคำรง สุนทรสารทูล, สำนองราชการสำนักนายกรัฐมนตรี (อดีตอธิบดีกรมการปกครอง และปลัดกระทรวงมหาดไทย), วันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๒๔.

และผลการประชุมปรึกษาหารือ ได้มีการตกลงกำหนดวัตถุประสงค์ของกลุ่มข้าราชการระดับรองร่วมกัน ดังนี้

๑. เพื่อเป็นการส่งเสริมและเผยแพร่งานด้านวิชาการเกี่ยวกับการปกครอง การบริหาร และงานที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ในส่วนภูมิภาค
๒. เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนงานด้านสวัสดิการของข้าราชการ
๓. เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนงานด้านกีฬา บันเทิง และการทัศนศึกษาออกสถานที่
๔. เพื่อช่วยเสนอแนะขอควรแก้ไขปรับปรุงและเสริมสร้างระบบงานและโครงสร้าง การบริหารงานและการพัฒนาบุคคลของกรมการปกครองให้ได้ผลดีมีประสิทธิภาพสูงขึ้น และเที่ยงธรรมที่สุด

โดยให้ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ข้อ ๑, ๒ และ ๓ จนเกิดผลดีเป็นที่ยอมรับของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่แล้วก่อน จึงเริ่มดำเนินการตามวัตถุประสงค์ข้อ ๔ ต่อไป

ต่อมา จึงได้มีการประชุมหารือกันในบรรดาข้าราชการระดับรองดังกล่าวอย่างเป็นทางการ ผลการประชุมหารือปรากฏว่า ข้าราชการกลุ่มนี้ได้ตั้งชื่อกลุ่มว่า "กลุ่มนักปกครองระดับรอง" มีชื่อย่อว่า "นปร." และกลุ่มก็ได้เลือกคณะกรรมการร่างกฎบัตรของกลุ่ม จำนวน ๗ คน ซึ่งถือว่าเป็นผู้ริเริ่มในการก่อตั้งกลุ่มนักปกครองระดับรอง คือ ๒

บันทึก กรมการปกครอง ที่ มท.๐๓๐๓/๓๖๓๓๑ ลงวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๒๑.

นิพนธ์ บุญญภัทโร, ยังเติร์กมหาชาติไทย, หน้า ๖.

- ๑. นายณรินทร์ พานิชกิจ
- ๒. นายสวัสดิ์ วัชรพิทักษ์สันติ
- ๓. นายสิทธิพร เกียรติศิริโรจน์
- ๔. นายจำลอง เกตุคุณ
- ๕. นายเจสคา มลิินทางกูร
- ๖. นายจรรยา ปาละรัตน์
- ๗. น.ส. วรี ชิคเซอ

กฏบัตรนักปกครองระดับรอง ได้รับการเห็นชอบจากที่ประชุมใหญ่ของกลุ่มนักปกครองระดับรอง เมื่อวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๒๑ จึงถือว่ากลุ่มนักปกครองระดับรอง ได้มีการประกาศตั้งกลุ่มอย่างเป็นทางการในวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๒๑ นี้เอง และนายคำรง สุนทรสารทูล ซึ่งดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมการปกครองในขณะนั้น ได้ลงนามเห็นชอบกับกฏบัตรของกลุ่มนักปกครองระดับรองด้วยแล้ว ตามกฏบัตรของกลุ่มได้ตั้งวัตถุประสงค์ในการตั้งกลุ่มนักปกครองระดับรอง ดังนี้

๑. เพื่อส่งเสริมสัมพันธ์ภาพอันดีและมีความร่วมมือกันยิ่งขึ้นในการปฏิบัติราชการระหว่างข้าราชการด้วยกัน และระหว่างข้าราชการระดับสูงของกรมการปกครอง กับข้าราชการระดับรอง ตลอดจนให้เข้าใจสภาวะและปัญหาซึ่งกันและกัน

๒. เพื่อให้คำปรึกษาแก่ข้าราชการระดับสูงและกรมการปกครองเกี่ยวกับเรื่องที่จะเป็นประโยชน์ร่วมกันของบรรดาข้าราชการและลูกจ้าง ตลอดจนกรมการปกครอง

๓. เพื่อเป็นศูนย์กลางในการแลกเปลี่ยนความรู้และความคิดเห็น ตลอดจนประสบการณ์เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ และปัญหาบรรดาข้าราชการและลูกจ้างของกรมการปกครอง

๔. เพื่อส่งเสริมให้มีการปฏิบัติราชการเป็นไปอย่างถูกต้องและบังเกิดผลดีแก่  
กรมการปกครองและส่วนรวม ให้มีการปฏิบัติที่เหมาะสมแก่ข้าราชการระดับรอง

๕. เพื่อส่งเสริมเผยแพร่ความรู้ แนวความคิดวิทยาการและวิชาการสมัยใหม่  
ทุกสาขาที่เกี่ยวข้อง เพื่อเพิ่มพูนความรู้แก่บรรดาข้าราชการและลูกจ้างของ  
กรมการปกครอง

๖. ส่งเสริมและสนับสนุนกิจกรรมด้านการศึกษา บันเทิง และทัศนศึกษานอกสถานที่  
ที่เป็นประโยชน์แก่บรรดาข้าราชการและลูกจ้างของกรมการปกครอง

๗. เสนอแนะและสนับสนุนงานด้านสวัสดิการและบริการอย่างอื่น อันจะเป็น  
ประโยชน์แก่บรรดาข้าราชการและลูกจ้างของกรมการปกครองเป็นส่วนรวม

๘. เสนอแนะขอควรปรับปรุงแก้ไขการบริหารงานของกรมการปกครองให้  
บังเกิดผลดีมีประสิทธิภาพสูงขึ้น

#### สมาชิกกลุ่มนักปกครองระดับรอง

ตามกฎบัตรของกลุ่มนักปกครองระดับรองเดิมกำหนดว่า สมาชิกกลุ่มนักปกครอง  
ระดับรอง ได้แก่ข้าราชการตั้งแต่ระดับ ๕ ลงมา และลูกจ้างประจำของกรมการปกครอง  
และต่อมาได้แก้ไขกฎบัตรของกลุ่มเปลี่ยนแปลงการเป็นสมาชิกภาพจากข้าราชการระดับ ๕  
ลงมา เป็นข้าราชการระดับ ๖ ลงมา ตามมติที่ประชุมใหญ่ของกลุ่มนักปกครองระดับรอง  
เมื่อวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๓๓ ดังนั้น ข้าราชการ ระดับ ๖ ลงมาและลูกจ้างประจำทุกคน  
ที่สังกัดกรมการปกครองคือสมาชิกกลุ่มนักปกครองระดับรอง ไม่ว่าจะมีความสมัครใจที่จะ  
เป็นสมาชิกกลุ่มหรือไม่ก็ตาม การเป็นสมาชิกภาพจะสิ้นสุดลงเมื่อ

๑. ออกจากราชการ

๒. ตาย

๓. ลาออก

๔. ถูกไล่ออก

๕. โอนไปรับราชการในสังกัดส่วนราชการอื่น

การที่กฎบัตรของกลุ่มกำหนดเอาข้าราชการระดับ ๒ ลงมาและลูกจ้างประจำทุกคน เป็นสมาชิกกลุ่ม โดยไม่มีการเปิดรับสมัครสมาชิกและการสมัครเข้าเป็นสมาชิกจึงทำให้ข้าราชการ และลูกจ้างดังกล่าวส่วนใหญ่ ไม่ทราบว่าตัวเองเป็นสมาชิกกลุ่มนักปกครองระดับรอง รายละเอียดจะศึกษาในบทต่อไป ตามกฎบัตรของกลุ่มสมาชิกจะมีสิทธิดังนี้

๑. ออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งกรรมการและได้รับเลือกเป็นกรรมการ
๒. เข้าร่วมกิจกรรมของกลุ่มที่จัดขึ้นและสอบถามการดำเนินงานกิจกรรมของกลุ่ม

ต่อคณะกรรมการ

๓. เสนอปัญหาข้อขัดข้องหรือเสนอแนะในการบริหารงานต่าง ๆ ให้คณะกรรมการ พิจารณาคำเนินการตามความเห็นสมควรต่อไป

๔. ได้รับความสงเคราะห์หรือช่วยเหลือในด้านสวัสดิการและบริการต่าง ๆ ที่พึงมี พึงได้โดยชอบธรรม

สิทธิทั้ง ๔ ข้อ ตามที่ผู้วิจัยเห็นสัมพันธงานกลุ่มนักปกครองระดับรองมาเห็นว่าจะ เป็นผลมาจากการที่สมาชิกส่วนใหญ่ไม่ทราบสมาชิกภาพของตน จึงไม่ค่อยมีการใช้ สิทธิกัน นอกจากนี้ตามกฎบัตรยังได้กำหนดหน้าที่ของสมาชิกไว้ ๔ ข้อ คือ

๑. สมาชิกต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดในกฎบัตรนี้ โดยเคร่งครัดและรักษารายชื่อนาม ของนักปกครองที่ดำรง

๒. สมาชิกต้องรับผิดชอบในความเสียหายใด ๆ ในชื่อเสียงและเกียรติภูมิของกลุ่ม มิ่งตนใดก่อให้เกิดขึ้น

๓. สมาชิกต้องไม่ประพฤตินหรือปฏิบัติกาไรใด ๆ อันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสีย เกียรติภูมิของกลุ่มและกรรมการปกครอง

๔. สมาชิกต้องสนับสนุนและส่งเสริมกิจกรรมของกลุ่ม เพื่อให้การดำเนินงาน บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

การสำนึกในหน้าที่ทั้ง ๔ ข้อของสมาชิก ก็คงเหมือนกับสิทธิของสมาชิก นอกจาก คณะกรรมการบริหารกลุ่มนักปกครองระดับรองและสมาชิกที่สนใจกลุ่มอย่างจริงจังแล้ว ก็คงจะ ไม่มีสมาชิกคนใดที่มีความสำนึกถึงหน้าที่เหล่านี้ เพราะเมื่อไม่ทราบว่าตนเองเป็นสมาชิกกลุ่ม จึงไม่ทราบว่าตนเองต้องมีสิทธิและหน้าที่อย่างไรกับกลุ่มด้วย

### การดำเนินงานของกลุ่มนักปกครองระดับรอง

การทำงานของกลุ่มนักปกครองระดับรองจะมีคณะกรรมการบริหารกลุ่มนักปกครองระดับรอง ซึ่งได้รับการเลือกตั้งมาจากที่ประชุมใหญ่ของกลุ่มปีละ ๑ ครั้ง กรรมการทั้งหมดรวม ๑๕ คน ทำหน้าที่เป็นผู้บริหารงานของกลุ่ม โดยคณะกรรมการจะเลือกกรรมการ ๑ คนเป็นประธานกรรมการบริหารกลุ่ม และอีก ๒ คนเป็นรองประธานกรรมการบริหารกลุ่มสำหรับตำแหน่งอื่น ๆ ประธานกรรมการจะเป็นผู้แต่งตั้งเอง ประกอบด้วยตำแหน่งเลขาธิการประชาสัมพันธ์ เทร็ดฎีก หรือตำแหน่งอื่นตามที่กรรมการเห็นสมควรจะให้มีขึ้น กรรมการจะพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

๑. ครบวาระ ๑ ปี
๒. ลาออก
๓. ขาดการเป็นสมาชิกภาพ
๔. ที่ประชุมมีมติให้ออก

การดำเนินงานทุกเรื่องของกลุ่มนักปกครองระดับรอง จะทำในรูปของมติคณะกรรมการบริหารกลุ่ม โดยกรรมการผู้ดำรงตำแหน่งที่เกี่ยวข้องจะเป็นผู้รับไปดำเนินการตามมติคณะกรรมการบริหารกลุ่ม ดังนั้น กิจกรรมของกลุ่ม ผลงานและบทบาทของกลุ่มจึงล้วนแต่ถูกกำหนดมาจากคณะกรรมการบริหารกลุ่มทั้งสิ้น แต่เนื่องจากคณะกรรมการบริหารกลุ่มจะดำเนินงานเรื่องต่าง ๆ ในนามของกลุ่มนักปกครองระดับรอง ผู้วิจัยจึงขอกำหนดเอากลุ่มนักปกครองระดับรองที่อ้างถึงในการวิจัยเรื่องนี้ ให้หมายถึงคณะกรรมการบริหารกลุ่มนักปกครองระดับรองด้วย กิจกรรม ผลงานและบทบาทของกลุ่มนักปกครองระดับรองที่จะกล่าวถึงสำหรับการวิจัยในบทนี้หรือบทต่อ ๆ ไป ให้หมายถึงกิจกรรม ผลงานและบทบาทของคณะกรรมการบริหารกลุ่มนักปกครองระดับรอง

นับตั้งแต่มีการตั้งกลุ่มนักปกครองระดับรองมาประมาณ ๓ ปี มีคณะกรรมการบริหารกลุ่มนักปกครองระดับรอง ๓ ชุด โดยชุดแรกแบ่งการทำงานของกรรมการเป็น ๔ คณะ คือ<sup>๑</sup>

๑. คณะทำงานด้านสวัสดิการ
๒. คณะทำงานด้านวิชาการสมัยใหม่
๓. คณะทำงานด้านการบริหารงานทั่วไปของกรรมการปกครอง
๔. คณะทำงานด้านกีฬา บันเทิง

ในปี ๒๕๒๕ คณะกรรมการบริหารกลุ่มนักปกครองระดับรองชุดที่สอง ได้แบ่งการทำงานเป็น ๖ คณะ คือ<sup>๒</sup>

๑. คณะทำงานด้านวิชาการ
๒. คณะทำงานด้านสวัสดิการ
๓. คณะทำงานด้านบริหารงานบุคคล
๔. คณะทำงานด้านบริหารงานทั่วไป
๕. คณะทำงานด้านการฝึกพูด
๖. คณะทำงานด้านกีฬาและบันเทิง

ปัจจุบัน คณะกรรมการบริหารกลุ่มนักปกครองระดับรองชุดที่สาม แบ่งการทำงานออกเป็นฝ่าย มีจำนวน ๔ ฝ่าย<sup>๓</sup> คือ

<sup>๑</sup> เปื้อง งามจันทร์, "สรุปผลการประชุมคณะกรรมการบริหารกลุ่ม นปร.,"  
เทศาภิบาล ๗๔ (กรกฎาคม ๒๕๒๓) : ๓๗๔-๓๗๖.

<sup>๒</sup> ปัญญา คำพรเหลือ, "สัมภาษณ์กลุ่มนักปกครองระดับรอง (นปร.),"  
เทศาภิบาล ๗๔ (มกราคม ๒๕๒๓) : ๕๖., และสัมภาษณ์ นายรินทร์ พานิชกิจ,  
 นายอำเภอทุ่งหว้า (อดีตประธานกลุ่มนักปกครองระดับรอง) วันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๒๓.

<sup>๓</sup> สัมภาษณ์ นายธาดา ชุมนนิคม, ประธานกรรมการบริหารกลุ่มนักปกครอง  
 ระดับรอง, วันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๒๓.



๑. ฝ่ายประชาสัมพันธ์
๒. ฝ่ายการเงิน
๓. ฝ่ายประสานงานภูมิภาค
๔. ฝ่ายส่งเสริมและเผยแพร่วิชาการ
๕. ฝ่ายกิจการบุคคลและสวัสดิการ
๖. ฝ่ายเอกสาร และวิชาการ
๗. ฝ่ายสถิติและวิเคราะห์ระบบงาน
๘. ฝ่ายกิจการพิเศษ

#### ผลงานและบทบาทของกลุ่มนักปกครองระดับรอง

นับตั้งแต่ตั้งกลุ่มนักปกครองระดับรอง คณะกรรมการบริหารกลุ่มได้ดำเนินงานมาจำนวน ๓ ชุด มีผลงานและบทบาทในการบริหารงานภายในกรมการปกครอง ดังนี้

๑. งานส่งเสริมและเผยแพร่วิชาการ ได้แก่ งานจัดพิมพ์เอกสารประเภทความรู้ทางวิชาการเกี่ยวกับการปกครอง งานบริหาร และงานในหน้าที่ของฝ่ายปกครองในส่วนภูมิภาค ตลอดจนเผยแพร่ข่าวสารการทำงานของกลุ่ม ความเคลื่อนไหวของข้าราชการในส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะผลการทำงานของข้าราชการในเขตพื้นที่ที่มีการปฏิบัติงานของผู้ออกการร้าย โดยทำเป็นรูปเอกสารโรเนียวส่งกองต่าง ๆ ในส่วนกลาง กับส่งจังหวัดทุกจังหวัดและอำเภอทุกอำเภอในส่วนภูมิภาค

งานที่สำคัญด้านวิชาการอีกงานหนึ่ง คือ การจัดทิวให้แก่ข้าราชการทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่จะเตรียมตัวสอบคัดเลือกเพื่อเลื่อนระดับและเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้น โดยใช้ที่ทำงานในส่วนกลางเป็นสถานที่จัดทิว ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกกลุ่มอย่างมาก แต่มีข้าราชการชั้นผู้น้อยในส่วนภูมิภาคเป็นจำนวนมากไม่สามารถเข้ารับการทิวได้ เนื่องจากต้องสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายค่าน้ำพักและอาหารซึ่งค่าครองชีพที่สูง จึงได้ขยายการจัดทิวออกไปยัง

ส่วนภูมิภาค โดยกำหนดเป็นจุดไปในแต่ละภาค<sup>๑</sup> เนื่องจากกรมการปกครองเป็น  
หน่วยงานใหญ่ มีข้าราชการเป็นจำนวนมาก มีการสอบเลื่อนระดับเลื่อนตำแหน่งอยู่เสมอ  
ผลงานการจัดตั้ง จึงเป็นผลงานที่เห็นได้มากที่สุดของคณะกรรมการบริหารกลุ่มนักปกครอง  
ระดับรอง

๒. งานด้านกีฬาและบันเทิง ได้แก่การจัดให้มีการแข่งขันกีฬาเพื่อความสามัคคี  
ระหว่างข้าราชการและลูกจ้างภายในส่วนกลางของกรมการปกครอง โดยจะจัดให้มีการ  
แข่งขันกีฬาในระหว่างเดือนธันวาคมของปีหนึ่ง ถึงเดือนมกราคมของปีถัดไป ประเภทการ  
แข่งขันก็แล้วแต่คณะกรรมการด้านกีฬาและบันเทิงจะกำหนดขึ้นมา ซึ่งการจัดแข่งขันกีฬาทุกปี  
ได้รับความสนใจจากบรรดาข้าราชการและลูกจ้างในส่วนกลางของกรมการปกครองอย่างมาก  
จะเป็นกิจกรรมที่สมาชิกกลุ่มนักปกครองระดับรองให้ความสนใจและเข้าร่วมกิจกรรมมากที่สุด

นอกจากการจัดการแข่งขันกีฬา คณะกรรมการบริหารกลุ่มได้ร่วมกันจัดตั้งวงดนตรี  
สี่ทหาร ซึ่งถือว่าเป็นวงดนตรีของกรมการปกครอง โดยได้รับการสนับสนุนด้านกำลังเงิน  
จาก นายคำรง สุนทรสารบูล และได้รับการช่วยเหลือเงินด้านวัสดุเครื่องดนตรีบางชิ้นจาก  
ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่หลายคน ซึ่งการตั้งวงดนตรีมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการเผยแพร่ชื่อเสียง  
และเผยแพร่ผลงานของกรมการปกครอง นับว่ากรมการปกครองได้ประโยชน์จากการตั้ง  
วงดนตรีพอสมควร เพราะนอกจากเป็นการช่วยงานให้กรมการปกครองแล้ว ยังช่วยเป็น  
สวัสดิการแก่ข้าราชการในการจัดงานต่าง ๆ ด้วย

<sup>๑</sup>สัมภาษณ์ นายเชนทร์ วิวัฒน์บวรวงศ์, เจ้าหน้าที่ฝึกอบรม ๒ วิทยาลัยการ  
ปกครอง (อดีตประธานกรรมการบริหารกลุ่มนักปกครองระดับรองตั้งแต่วันที่ ๑ มิถุนายน  
๒๕๒๒ - ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๓๓), วันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๓๓.

๓. งานบริหารงานบุคคล ผลงานทางด้านนี้เป็นสิ่งที่ข้าราชการของกรมการปกครองทุกคนจับตาดูกันอย่างมากหลายคนให้ความเห็นว่า คณะกรรมการบริหารกลุ่มอาจจะเป็นที่พึ่งเลี้ยงของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่บางคนได้ แต่เนื่องจากกรมการปกครองได้มีระเบียบกรมการปกครองว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๒๑ ซึ่งประกาศใช้ตั้งแต่วันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๒๑ ในระเบียบได้กำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในเรื่อง การกำหนดตำแหน่ง การสอบแข่งขันการบรรจุแต่งตั้ง การโยกย้าย การโอน การขอลับเข้ารับราชการ การเลื่อนระดับ เลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การประเมินผล การปฏิบัติงาน การพิจารณาวินัยข้าราชการ การพัฒนาและส่งเสริมสมรรถภาพ ตลอดจนสวัสดิการของข้าราชการอย่างมีหลักเกณฑ์แน่นอน วางเป็นกรอบให้ข้าราชการทุกคนปฏิบัติ ทำให้การบริหารภายในกรมการปกครองไม่มีการเล่นพรรคเล่นพวกเหมือนสมัยก่อน การทำหนังสือเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อหักท้วงการทำงานที่ไม่เหมาะสมของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ เหมือนเช่นข้าราชการหนุ่มกลุ่มที่สลายตัวไปแล้วจึงไม่มีปรากฏ เมื่อมีปัญหาทางคณะกรรมการบริหารกลุ่มจะ เข้าพบเพื่อปรึกษาหารือทุกครั้ง และปัญหาจะยุติเมื่อกลุ่มเข้าพบ

ถึงกระนั้น ตามข้อ ๓๖ ของระเบียบกรมการปกครองดังกล่าวได้กำหนดว่า "ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งราชการ อธิบดีกรมการปกครองอาจสั่งการเป็นอย่างอื่นแตกต่างจากที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้ได้" <sup>๑</sup> เท่ากับเปิดโอกาสให้อธิบดีกรมการปกครองได้ใช้ดุลยพินิจพิจารณาตัดสินใจสั่งงานบางเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล นอกเหนือไปจากระเบียบนี้ได้ เพื่อความคล่องตัวและความรวดเร็วในการปฏิบัติงาน ซึ่งปรากฏว่ามีการแต่งตั้ง โยกย้าย หลายกรณีไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของระเบียบการบริหารงานบุคคล แต่คณะกรรมการบริหารกลุ่มพิจารณาแล้ว เป็นกรณีที่มีความจำเป็นแก่ทางราชการ เป็นผลดีแก่ผู้ถูกแต่งตั้งโยกย้าย และไม่เกิดผลเสียหายหรือเป็นการทัศนคติ

<sup>๑</sup> รายละเอียดดูระเบียบกรมการปกครอง ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๒๑ ภาคผนวก ข.

ข้าราชการคนอื่นจึงไม่มีการทักทวง<sup>๑</sup> เคยมีบางกรณีที่ประธานบริหารกลุ่มนักปกครอง  
ระดับรองพวข้าราชการระดับหัวหน้าฝ่ายหลายคน เขาพบอธิบดีกรมการปกครอง เพื่อ  
ขอให้กรมการปกครองเพิ่มจำนวนข้าราชการที่เขาศึกษาอบรมในโรงเรียนนายอำเภอ  
เนื่องจากผู้สอบชั้นบัญชีไว้จะครบ ๒ ปี โดยผู้เข้ารับการศึกษาอบรมนั้นก็จะออกค่าใช้จ่ายใน  
การฝึกอบรมเอง ซึ่งได้รับคำชี้แจงว่า กรมการปกครองต้องดำเนินการตามกำลังงบประมาณ  
แม้ว่าผู้ที่ขอเพิ่มคือเข้ารับการศึกษาอบรมโรงเรียนนายอำเภอจะเป็นผู้สอบชั้นบัญชีไว้ใน  
ลำดับถัดไป และยินดีจะออกค่าใช้จ่ายในการศึกษาอบรมเอง ทางกรมก็ไม่อาจดำเนินการ  
ให้แก่จำนวนคนที่อยู่นอกเหนืองบประมาณได้ เว้นแต่จะได้อำนาจงบประมาณการศึกษาอบรม  
จากรัฐบาลเพิ่มเติม<sup>๒</sup> อีกกรณีหนึ่งประธานกลุ่มนักปกครองระดับรองเคยพากรรมการและ  
ข้าราชการบางคนเขาพบอธิบดีกรมการปกครอง เพื่อขอทราบเหตุผลที่กรมการปกครองมี  
คำสั่งเลื่อนเงินเดือนให้แก่ข้าราชการบางคนที่ได้รับการเลื่อนระดับแล้ว ทั้งที่เป็นนโยบาย  
ของกรมว่าจะไม่พิจารณาเลื่อนเงินเดือน ๒ ชั้น ให้แก่ข้าราชการคนนั้นภายในปีนั้นอีก  
ซึ่งได้รับคำชี้แจงว่าข้าราชการผู้นั้นได้โควตา ๒ ชั้น ในสายงาน กอ.รมน. นอกเหนือ  
สายงานปกติของข้าราชการพลเรือนทั่วไป ซึ่งทุกคนก็เข้าใจดี

เกี่ยวกับการครองใจในเรื่องการบริหารงานบุคคล พบว่าคณะกรรมการกลุ่ม  
ไม่เคยเข้าไปเจรจาต่อรองโดยตรงกับข้าราชการระดับสูง เพราะถือว่าอำนาจการ  
พิจารณาสั่งการตามกฎหมาย โดยเฉพาะในเรื่องการบรรจุแต่งตั้ง โยกย้าย พิจารณา  
เงินเดือนข้าราชการเป็นอำนาจของอธิบดีกรมการปกครอง และการพิจารณาเบื้องต้น

<sup>๑</sup> สมภาษณ์ นายธนรินทร์ พานิชกิจ, วันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๒๓.

<sup>๒</sup> สมภาษณ์ นายดำรง สุนทรสารทูล, วันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๒๕

ตามระเบียบกรมก็มีคณะกรรมการประกอบด้วย อธิบดี รองอธิบดีและผู้อำนวยการกอง  
อัตรากำลังและส่งเสริมสมรรถภาพ ช่วยพิจารณาใกล้กรองให้อยู่แล้ว ทางกลุ่มจึงไม่เข้าไป  
ก้าวกายงานของผู้นับบัญชา ใดที่เสนอแนะแนวทางการพิจารณาที่ถูกที่ควร ให้ข้าราชการ  
ชั้นผู้ใหญ่รับไว้พิจารณาตามสมควรเท่านั้น หากมีกรณีใดที่เบื้องต้นตัดสินใจไม่เป็นไปตาม  
หลักเกณฑ์ ซึ่งอาจจะทำให้ผลประโยชน์ของข้าราชการชั้นผู้น้อยต้องเสียไป ก็จะตั้งผู้แทน  
กลุ่ม เข้าพบเพื่อขอทราบเหตุผลการตัดสินใจของข้าราชการระดับสูงดังกล่าว และเพื่อ  
เสนอแนะแนวทางที่ควรปฏิบัติให้ข้าราชการระดับสูงรับไว้พิจารณาแก้ไขต่อไป

เนื่องจากการบริหารงานบุคคลส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องลับ โดยเฉพาะเรื่องการบรรจุ  
การแต่งตั้ง โยกย้าย การพิจารณาความดีความชอบ โอกาสที่ข้าราชการทุกคนในกรม  
การปกครองจะทราบมีน้อยมาก หากกลุ่มไม่มีการประชาสัมพันธ์แล้ว สมาชิกจะไม่ทราบ  
ผลงานและบทบาทกลุ่มทางคานนี้เลย สำหรับการบริหารงานบุคคลเรื่องอื่น เช่น การสอบ  
คัดเลือก การเลื่อนระดับ การเลื่อนตำแหน่ง ทางกลุ่มก็จะไม่เข้าไปก้าวกายการตัดสินใจ  
ของข้าราชการระดับสูง เช่นเดียวกัน แต่จะเป็นผู้เสนอแนะและเร่งเร้าให้กรมดำเนินการ  
รวดเร็วขึ้น เพื่อความก้าวหน้าของข้าราชการทุกคน เช่น เมื่อจะมีการสอบคัดเลือก  
ตำแหน่งอะไร ระดับใด กลุ่มจะคอยประสานงานกับกองอัตรากำลังและส่งเสริมสมรรถภาพ  
ตลอดเวลา เพื่อกลุ่มจะช่วยประชาสัมพันธ์ในการสอบคัดเลือก และเตรียมตำราค้น  
วิชาการเมื่อมีการจัดคิวให้แก่วุฒิสมาชิกสอบ เมื่อประกาศสอบเสร็จแล้ว กลุ่มจะขอทราบ  
ถึงหลักเกณฑ์และวันที่จะแต่งตั้งทันที ซึ่งก็ได้รับคำชี้แจงด้วยดีจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง  
ทำให้ข้าราชการที่สอบได้มีความหวังและกำลังใจมากขึ้น กรณีการคัดเลือกก็เช่นกัน  
ทางกลุ่มจะขอให้กรมการปกครองรีบดำเนินการทันที เมื่อสิ้นปีงบประมาณเพราะข้าราชการ  
ทุกคนผ่านการเลื่อนเงินเดือนแล้ว ผู้ใดได้รับเงินเดือนถึงขั้นต่ำในระดั้ถัดไป ก็จะได้รับ  
การคัดเลือกเพื่อเลื่อนเป็นระดับสูงขึ้นได้เร็วขึ้น เป็นการช่วยเหลือให้สิทธิในด้านสวัสดิการ  
ค่าเช่าบ้าน การเดินทางไปราชการ ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าเช่าที่พัก ค่ายาพาหนะ ไม่ต้อง  
เสียไป



## ๔. งานด้านสวัสดิการ

การจัดสวัสดิการข้าราชการ คือ การจัดให้เจ้าหน้าที่ได้รับประโยชน์บางอย่าง เป็นการช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกบางประการในการครองชีพให้แก่ข้าราชการ สวัสดิการข้าราชการกรมการปกครอง ตามกฎหมายที่กำหนดมีหลายประการ คือ<sup>๑</sup>

๑. สหกรณ์ออมทรัพย์ข้าราชการกรมการปกครอง
๒. ฌาปนกิจข้าราชการกรมการปกครอง
๓. เงินสวัสดิการเกี่ยวกับเบี้ยกัณฑ์การ
๔. เงินเพิ่มค่าครองชีพชั่วคราวข้าราชการและลูกจ้าง
๕. เงินช่วยเหลือบุตรข้าราชการและลูกจ้างประจำ
๖. เงินค่าเช่าบ้านข้าราชการ
๗. เงินยืมชีพให้ข้าราชการในบางจังหวัดในภาคใต้
๘. การได้รับเงินเดือนไม่ตรงตามตำแหน่ง
๙. สวัสดิการการรักษายาบาล
๑๐. เงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตร

สวัสดิการอื่นที่ข้าราชการกรมการปกครองได้รับแต่ไม่ได้รับในกฎหมาย คือ<sup>๒</sup>

๑. การจำหน่ายสินค้าราคาถูกลง
๒. การจัดรถรับส่งข้าราชการ
๓. การช่วยเหลือและส่งเสริมจากมูลนิธิขึ้นปกครอง
๔. การเคหะสงเคราะห์ข้าราชการ

---

<sup>๑</sup> กรมการปกครอง, คู่มือบริหารงานบุคคลกองอัตรากำลังและส่งเสริมสมรรถภาพ  
(กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สวนทองดิน, ๒๕๒๑), หน้า ๘๗-๑๒๐.

<sup>๒</sup> ระเบียบกรมการปกครอง ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๒๑.

สวัสดิการข้าราชการกรมการปกครองตามกฎหมาย ๑๐ ประเภท กรมการปกครอง  
 ดำเนินการเอง กลุ่มนักปกครองระดับรองเป็นเพียงผู้กระตุ้นและเร่งเร้าให้ข้าราชการได้รับ  
 บริการรวดเร็วขึ้นเท่านั้น ส่วนสวัสดิการอื่นที่ไม่ได้ระบุไว้ในกฎหมาย กลุ่มนักปกครอง  
 ระดับรองก็ไม่ได้เข้าไปดำเนินการอีกเช่นกัน เพราะกลุ่มไม่มีงบประมาณดำเนินการ  
 เกี่ยวกับการจำหน่ายสินค้าราคาถูกไปประมาณจากสหกรณ์ออมทรัพย์ และได้เจ้าหน้าที่จาก  
 กองอัตรากำลังและส่งเสริมสมรรถภาพ การจัดรถรับส่งข้าราชการไปประมาณช่วยจาก  
 โรงพิมพ์สวนทองถิ่น เมื่อเกิดคดีทุจริตเกี่ยวกับโรงพิมพ์สวนทองถิ่น การจัดรถรับส่งจึงถูก  
 เลิกไป รถที่มีรับส่งในปัจจุบันข้าราชการได้ช่วยกันจัดหามาเอง กลุ่มนักปกครองระดับรอง  
 เข้าไปช่วยประสานงานให้เท่านั้น การเคหะสงเคราะห์ข้าราชการ คณะกรรมการบริหารกลุ่ม  
 ได้เข้าไปกระตุ้น โดยเขาพบรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ขอให้พิจารณาสนับสนุน  
 เรื่องบ้านพักของข้าราชการในส่วนภูมิภาค รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก็รับทราบ  
 และรับว่าจะพิจารณาให้การสนับสนุน แต่จนรัฐมนตรีท่านที่รับปากพันทำแหน่งไปแล้ว  
 เรื่องนี้ก็ยังไม่มีการพิจารณาแต่อย่างใด

เมื่อพิจารณาถึงผลงานด้านสวัสดิการ กลุ่มนักปกครองระดับรองไม่ได้เข้าไป  
 มีบทบาทเท่าไรนัก เพราะกลุ่มไม่มีงบประมาณจะช่วยดำเนินการ จึงช่วยได้เพียงเป็น  
 ผู้กระตุ้นให้ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่เอาใจใส่ต่อเรื่องสวัสดิการของข้าราชการชั้นผู้น้อยมากขึ้นเท่านั้น

#### ๕. งานด้านอื่น ๆ

งานด้านอื่นของกลุ่มนักปกครองระดับรองก็มีบ้างพอสมควร แต่ไม่เป็นที่สนใจ  
 แก่สมาชิกกลุ่มมากนัก เช่น

๕.๑ การตั้งสาขากลุ่มนักปกครองระดับรองในต่างจังหวัด ซึ่งนับแต่เริ่มตั้งกลุ่มนักปกครองระดับรองในส่วนกลาง แนวความคิดได้แผ่ขยายไปส่วนภูมิภาคเป็นอันมาก ปัจจุบันมีสาขากลุ่มนักปกครองระดับรองต่างจังหวัดอย่างเป็นทางการ ๕ จังหวัด คือ จังหวัด นครสวรรค์ พิษณุโลก กำแพงเพชร ศรีสะเกษ และสระบุรี ส่วนจังหวัดอื่น ๆ นอกจากที่กล่าวมาแล้ว ยังมีอีกหลายจังหวัด อยู่ในระหว่างการเตรียมงานเพื่อจัดตั้งสาขากลุ่มต่อไป

๕.๒ งานบำรุงขวัญเพื่อนข้าราชการที่ปฏิบัติราชการในส่วนภูมิภาค กลุ่มนักปกครองระดับรองได้ส่งกรมการบริบาลกลุ่มเป็นตัวแทนไปเยี่ยมและให้กำลังใจแก่ข้าราชการฝ่ายปกครองที่ได้รับบาดเจ็บจากการถูกรเบิดของผูก่อการร้ายบาง หรือพาข้าราชการส่วนกลางและวงดนตรีสหประชาไปกล่อมขวัญและให้กำลังใจข้าราชการฝ่ายปกครองและ อส. ที่ปฏิบัติราชการชายแดนบ้าง ซึ่งก็ได้รับการสนับสนุนจากผู้บังคับบัญชาระดับสูงเป็นอย่างดี

#### บทบาทของกลุ่มนักปกครองระดับรองกับโคศวาทของโรงเรียนนักปกครองระดับสูง

ประมาณเดือนมีนาคม ๒๕๑๓ ได้มีหนังสือพิมพ์หลายฉบับลงข่าวเกี่ยวกับการทุจริตในโรงพิมพ์สวนทองถิ่น ข้าราชการที่มีชื่อในหน้าหนังสือพิมพ์ถูกสื่อมวลชนกล่าวหา ลวนแต่เป็นอดีตข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งอธิบดี รองอธิบดี และผู้อำนวยการกองของกรมการปกครองมาแล้วทั้งนั้น ซึ่งในระยะเวลาใกล้เคียงกัน นายประเทือง กิริติบุตร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้น ได้มีบันทึกถึง นายดำรง สุนทรสารทูล ึ่งดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้นเช่นกัน สั่งให้คณะกรรมการคัดเลือกข้าราชการเข้ารับการศึกษาอบรมในโรงเรียนนักปกครองระดับสูง พิจารณาลดโคศวาทผู้เข้าเรียนในโรงเรียนนักปกครองระดับสูงของข้าราชการกรมการปกครองลง<sup>๑</sup> โดยให้

<sup>๑</sup>บันทึกสำนักเลขานุการรัฐมนตรี ที่ มท.๐๑๐๑/๘๕๒ ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๑๓.



พิจารณาคัดเลือกจากข้าราชการกรมการปกครองรุ่นละ ๑๐ คนเท่านั้น ซึ่งทำให้เกิด  
 ปฏิกริยาจากข้าราชการกรมการปกครองอย่างมาก เพราะคำสั่งดังกล่าวนี้เป็นการ  
 บั่นทอนขวัญและกำลังใจ ตลอดจนความก้าวหน้าในการปฏิบัติงานของข้าราชการกรมการปกครอง  
 เนื่องจากการเข้ารับการศึกษาอบรมในโรงเรียนนักปกครองระดับสูงของข้าราชการกรมการ  
 ปกครองหมายถึง ความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่การงาน เพราะตามหลักเกณฑ์ของกรม  
 การปกครอง ผู้ที่ผ่านการศึกษาดูรวมในโรงเรียนนักปกครองระดับสูงแล้วเท่านั้น จึงจะ  
 ได้รับการเลื่อนตำแหน่งและเลื่อนระดับ เป็นปลัดจังหวัด หรือนายอำเภอระดับ ๗ ได้

จากบันทึกดังกล่าวทำให้กลุ่มนักปกครองระดับรอง ต้องมีหนังสือแสดงความเห็น  
 ค้านต่อคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยให้ขอคิดเห็นเกี่ยวกับโควตา  
 การเข้าโรงเรียนนักปกครองระดับสูงว่า วิทยาลัยการปกครองเป็นสถาบันซึ่งขึ้นอยู่กับ  
 ความรับผิดชอบของกรมการปกครอง มีวัตถุประสงค์เพื่อพิจารณารับข้าราชการกรมการ  
 ปกครองเข้าศึกษาหาความรู้โดยตรง เพื่อพัฒนาบุคคลของกรมการปกครองให้มีความรู้  
 ความสามารถสูงขึ้นในการที่จะไปบริหารปกครองบังคับบัญชา เช่นเดียวกับโรงเรียนของ  
 ฝ่ายทหารทุกเหล่า เช่น โรงเรียนผู้บังคับกองร้อย (ร.ร.ผบ.ร.) โรงเรียนผู้บังคับกองพัน  
 (ร.ร.ผบ.พัน) โรงเรียนเสนาธิการทหาร เป็นต้น อีกทั้งงบประมาณที่ใช้จ่ายในการ  
 ศึกษาอบรมก็เป็นงานของกรมการปกครองเอง ดังนั้น การพิจารณาคัดเลือกข้าราชการอื่น  
 ที่อยู่นอกสังกัดเข้ารับการศึกษาอบรมในโรงเรียนนักปกครองระดับสูง ควรเป็นเรื่องภายใน  
 ของกรมการปกครอง ซึ่งก็ได้เปิดโอกาสให้กระทรวง ทบวง กรมอื่นพิจารณาส่งตัวเข้าไปรับ  
 การศึกษา ในโรงเรียนนักปกครองระดับสูงทุกรุ่น รุ่นละประมาณ ๑๐ คน อีกทั้งไม่เชื่อว่า  
 หากผ่านเข้ารับการศึกษาอบรมในโรงเรียนนักปกครองระดับสูงแล้ว จะได้รับการแต่งตั้ง  
 เป็นผู้ว่าราชการจังหวัด เพราะการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดขึ้นอยู่กับพิจารณาของ  
 คณะกรรมการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งกระทรวงมหาดไทยก็เคยรับโอนข้าราชการจาก  
 กระทรวง ทบวง กรมอื่น มาดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด

นอกจากจะมีหนังสือกลุ่มนักปกครองระดับรองที่แจ้งไม่เห็นด้วยกับบันทึกของ นายประเทือง กิริติบุตร เกี่ยวกับโควตาผู้เข้าโรงเรียนนักปกครองระดับสูงแล้ว บันทึกดังกล่าวได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ในหมู่ข้าราชการกรมการปกครองอย่างมาก ซึ่งคงจะเป็นส่วนหนึ่งทำให้ นายประเทือง กิริติบุตร ต้องรับหลักเกณฑ์ใหม่ในการพิจารณาคัดเลือก ข้าราชการเข้าโรงเรียนนักปกครองระดับสูง คงจะเห็นได้จากกรณีที่ นายประเทือง กิริติบุตร ได้ให้สัมภาษณ์ว่า

"ผมถึงบอกคุณดำรง<sup>๑</sup> ว่า โรงเรียนปกครองทางนี้ในร้อยคนแปดสิบคนหรือแปดสิบท้าคนมาจากกรมการปกครองที่เหลืออีก ๑๐ คนเราเฉลี่ยให้ที่อื่น เขาจะไต่ไม่ว่าเรา ที่นี้เลขขำบันทึกผิดไปว่า ให้กรมการปกครองสิบคน แปดสิบท้าคนมาจากข้างนอก ผมบอกก็ฟังนะสิ มันจะไปตั้งโรงเรียนทำไมละ โรงเรียนตั้งมาเพื่อนักเรียนปกครองก็ต้องเป็นข้าราชการกรมการปกครองทางนี้เขาต้องเป็นหลัก นี่ก็กำหนดต่อไปเหมือนกับวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรกองทัพบก ก็ต้องเป็นหลัก"<sup>๒</sup>

ปัจจุบันการพิจารณาคัดเลือกข้าราชการเข้าโรงเรียนนักปกครองระดับสูง รุ่นละประมาณ ๓๐ คน<sup>๓</sup> ระยะเวลาอบรม ๔ เดือน ปีหนึ่ง ๆ จะมีการฝึกอบรม ๑-๒ รุ่น โควตาเป็นข้าราชการจากหน่วยงานอื่น ๘-๑๐ คน ที่เหลือเป็นข้าราชการกรมการปกครอง

<sup>๑</sup> หมายถึง นายดำรง สุนทรสารทูล, ขณะนั้นดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงมหาดไทย.

<sup>๒</sup> "สัมภาษณ์ นายประเทือง กิริติบุตร", สยามนิกร ๒๖ (เมษายน ๒๕๒๓) : ๗.

<sup>๓</sup> กลุ่มนักปกครองระดับรอง, "ทวนกับกรมการปกครอง," (เอกสารประกอบการอบรมปฐมนิเทศผู้เข้ารับการบรรจุเป็นปลัดอำเภอ กรมการปกครอง, ๒๕๒๒), หน้า ๓๐. (เอกสารอัครสำเนา)

เมื่อพิจารณาแล้วแนวทางการลดโคตค่าการเข้าโรงเรียนนักปกครองระดับสูง ตามบันทึก  
สำนักเลขาธิการรัฐมนตรีดังกล่าว จะทำโดยมีเจตนาหรือไม่เจตนาจากรัฐมนตรีว่าการ  
กระทรวงมหาดไทยในขณะนั้นหรือไม่ก็ตาม น่าจะวิเคราะห์ได้ความบทบาทของกลุ่มนักปกครอง  
ระดับรองก็มีผลคือข้าราชการกรมการปกครองอย่างมากในการต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิ  
ในการกำหนดโคตค่าที่เขาเรียนในโรงเรียนนักปกครองระดับสูงของข้าราชการกรมการ  
ปกครอง

### การเงินของกลุ่มนักปกครองระดับรอง

นับตั้งแต่เริ่มมีการตั้งกลุ่มนักปกครองระดับรองเงินทุนในการดำเนินงานของกลุ่ม  
จะเป็นปัญหาใหญ่ที่สุด ดังนั้น การทำกิจกรรมของกลุ่มแต่ละครั้ง จะต้องขอความช่วยเหลือ  
จากข้าราชการชั้นผู้ใหญ่เสมอ เงินทุนของกลุ่มจึงมักจะได้รับจาก

๑. เงินช่วยเหลือ ซึ่งส่วนมากจะเป็นเงินช่วยเหลือจากข้าราชการชั้นผู้ใหญ่
๒. เงินรายได้จากการทำกิจกรรมของกลุ่ม เช่น การจัดอภิปรายและการแสดง  
ของวงดนตรีสี่ทหาร
๓. เงินสมทบจากสมาชิกกลุ่มนักปกครองระดับรอง เงินประเภทนี้จะได้น้อยมาก  
ส่วนใหญ่จะได้จากการที่สมาชิกช่วยกัน รวบรวมเป็นเงินสมทบการจัดงานแข่งขันกีฬา หรือ  
งานพบปะสังสรรค์ประจำปีของข้าราชการกรมการปกครองในแต่ละปี หรือเป็นเงินสมทบ  
ที่สมาชิกช่วยเหลือเพราะมีศรัทธาต่อการทำงานของลุ่ม

อย่างไรก็ตาม ต่อมากลุ่มนักปกครองระดับรองก็หาเงินทุนได้มากขึ้น ปัจจุบัน  
มีเงินทุนดำเนินงานของกลุ่มฝากธนาคารในนามของคณะกรรมการบริหารกลุ่ม ประมาณ  
๒ หมื่นบาท<sup>๑</sup> จึงได้มีระเบียบการรับเงิน การจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงิน กลุ่ม  
นักปกครองระดับรอง พ.ศ. ๒๕๓๓ ซึ่งใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๓๓  
มีสาระสำคัญดังนี้

<sup>๑</sup>สัมภาษณ์ นายวิชาดา ธรรมนิยม, ประธานกรรมการบริหารกลุ่มนักปกครอง  
ระดับรอง คนปัจจุบัน, วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๒๘.

๑. เงินรายได้ของกลุ่มนักปกครองระดับรอง ได้รับจาก
  - ๑.๑ เงินที่มีผู้ทูลให้
  - ๑.๒ เงินรายได้ที่ได้จากการแสดงกิจกรรมต่าง ๆ ของกลุ่ม
  - ๑.๓ เงินอุดหนุนที่ได้รับมาจากหน่วยงานอื่น
  - ๑.๔ เงินรายได้จากการจำหน่ายทรัพย์สิน
  - ๑.๕ เงินที่ได้จากสมาชิก
  - ๑.๖ เงินอื่น ๆ

๒. โบนัสรับเงิน ให้อนุโลมตามแบบที่กระทรวงการคลังกำหนดสำหรับ  
ส่วนราชการ

๓. บุคคลผู้มีอำนาจอนุมัติจ่ายเงิน

๓.๑ การจ่ายเงินที่มีวงเงินการจ่ายรวมกันครั้งละไม่เกิน ๕๐๐ บาท เป็น

อำนาจของประธานกรรมการบริหาร

๓.๒ การจ่ายเงินที่มีวงเงินการจ่ายรวมกันครั้งละเกินกว่า ๕๐๐ บาท

แต่ไม่เกิน ๒,๐๐๐ บาท ผู้มีอำนาจอนุมัติจะต้องประกอบด้วยประธานกรรมการบริหาร

รองประธานกรรมการบริหาร และกรรมการบริหารฝ่ายการเงิน

๓.๓ การจ่ายเงินที่มีวงเงินรวมกันครั้งละเกินกว่า ๒,๐๐๐ บาทขึ้นไป

ผู้มีอำนาจได้แก่ มติที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการบริหารโดยเสียงข้างมาก และมีกรรมการ

เข้าร่วมประชุมไม่น้อยกว่าสองในสาม

๔. กรรมการเก็บรักษาเงินของกลุ่มนักปกครองระดับรองประกอบด้วย

๔.๑ กรรมการบริหารฝ่ายการเงิน

๔.๒ กรรมการบริหารที่ประธานกรรมการบริหารแต่งตั้ง

๔.๓ เลขานุการคณะกรรมการ

๕. ในกรณีกลุ่มนักปกครองระดับรอง มีภาระต้องเลิกลงด้วยประการใด ๆ

ก็ตาม หลังจากชำระบัญชีโดยคณะกรรมการตรวจสอบบัญชี และการเงินที่ได้รับการแต่งตั้ง

โดยมติที่ประชุมใหญ่ของคณะกรรมการบริหาร ได้ตรวจสอบทรัพย์สิน หนี้สินต่าง ๆ แล้วมี

เงินคงเหลือเป็นเงินสด หรือทรัพย์สินที่เป็นหลักฐานแทนเงินสดก็ดี เงินคงเหลือที่มียูทิงสิน

ให้โอนมอบให้กับมูลนิธิรักษากองหรือสมาคมรักษากอง

## สรุป

กลุ่มนักปกครองระดับรองมีลักษณะเป็นกลุ่มที่เป็นทางการ สาเหตุการเกิดกลุ่มนี้ได้มาจากการถูกกดดันหรือการขัดแย้งระหว่างข้าราชการชั้นผู้ใหญ่และข้าราชการชั้นผู้น้อยภายในกรมการปกครอง เหมือนอย่างการเกิดกลุ่มข้าราชการหนุ่มกลุ่มแรกที่เรียกว่า "กลุ่มยางแตก" แต่สาเหตุการรวมกลุ่มเกิดมาจากการอยากเข้าไปมีส่วนร่วมการบริหารงานภายในกรมการปกครอง โดยมีความตั้งใจที่จะรักษายลประโยชน์ข้าราชการชั้นผู้น้อยและเสนอแนะสิ่งที่เป็นประโยชน์ต่อสถาบันกรมการปกครองและข้าราชการทุกคนให้แก่ข้าราชการระดับสูง เมื่ออธิบดีกรมการปกครองทราบก็เห็นด้วยและรับว่าจะให้การสนับสนุนกลุ่มนักปกครองระดับรอง จึงได้มีการประกาศการรวมกลุ่มอย่างเป็นทางการขึ้น ซึ่งลักษณะการตั้งกลุ่มจึงค่อนข้างไปในทางถูกบังคับกาลให้ เกิด เป็นที่น่าสังเกตว่ากลุ่มนักปกครองระดับรองได้รับความช่วยเหลือและการให้การสนับสนุนจากข้าราชการชั้นผู้ใหญ่มากพอสมควร ผิดจากข้าราชการหนุ่มกลุ่มยางแตก สาเหตุเช่นนี้จะเป็นเพราะกลุ่มนักปกครองระดับรองได้รับการสนับสนุนจากอธิบดีกรมการปกครอง ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการทุกคนในกรมการปกครองนั่นเอง จึงไม่มีข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ท่านใดแสดงการไม่เห็นด้วย เพราะเท่ากับเป็นการแย่งความคิดเห็นของผู้บังคับบัญชา ประกอบกับการบริหารงานภายในกรมการปกครอง โดยเฉพาะการบริหารงานบุคคลได้ทำกันอย่างมีกฎเกณฑ์ เพราะกรมการปกครองได้มีระเบียบว่าด้วยการบริหารงานบุคคลให้ข้าราชการทุกคนถือเป็นแนวทางปฏิบัติ เป็นกรอบสร้างความเป็นธรรมแก่ข้าราชการทุกคนอยู่แล้ว ความไม่เป็นธรรมจึงมีโอกาสเกิดขึ้นได้ยาก บทบาทของกลุ่มนักปกครองระดับรองจึงเป็นการช่วยเสริมสร้างความเป็นธรรมที่มีอยู่แล้วให้มากยิ่งขึ้น กิจกรรมของกลุ่มส่วนหนึ่งทางคณะกรรมการบริหารกลุ่มจะช่วยกันคิดร่วมกันทำ และอีกส่วนหนึ่งข้าราชการชั้นผู้ใหญ่หรืออธิบดีกรมการปกครองคอยเสนอแนะหรือมอบหมายให้กลุ่มทำ<sup>๑</sup>

<sup>๑</sup> อุทัย หิรัญโต, วิจัยเรื่อง ยังเติร์กมหาศไทย โดย นิพนธ์ บุญญภัทโร,  
วารสารโรงเรียนนายอำเภอ ๑๕ (มิถุนายน ๒๕๒๓) : ๘๘-๑๑๐.

เช่น การแข่งขันกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ หรือทัศนศึกษา เป็นต้น แต่ทั้งนี้ กลุ่มมักจะต้อง  
เสนอให้อธิบดีกรมการปกครองเห็นชอบก่อนทุกครั้ง ดังนั้น การขัดแย้งระหว่างข้าราชการ  
ชั้นผู้ใหญ่กับกลุ่มนักปกครองระดับรองจึงไม่เกิดขึ้น พิจารณาอีกด้านหนึ่งการที่กลุ่มต้องรายงาน  
การทำกิจกรรมต่าง ๆ ให้อธิบดีกรมการปกครองรับทราบและเห็นชอบอยู่เสมอ ทำให้อธิบดี  
กรมการปกครองสามารถควบคุมการทำงานของกลุ่ม และสามารถชักกลุ่มช่วยสนับสนุนงาน  
นโยบายของกรมการปกครองบางอย่างได้ โดยเฉพาะด้านสวัสดิการ ขณะเดียวกันกลุ่ม  
นักปกครองระดับรองก็ได้รับการสนับสนุนจากข้าราชการชั้นผู้ใหญ่และสามารถขอความช่วยเหลือ  
จากข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในเรื่องต่าง ๆ ได้ด้วย เท่ากับกลุ่มนักปกครองระดับรองได้สร้าง  
ประโยชน์เป็นการแลกเปลี่ยนระหว่างข้าราชการชั้นผู้ใหญ่และข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ได้ เป็นไป  
ตามทฤษฎีการแลกเปลี่ยนของกลุ่มผลประโยชน์ (An Exchange Theory of Interest  
Groups) ในทัศนะของ Salisbury เมื่อพิจารณาถึงองค์ประกอบ ๓ ประการของ  
ลักษณะการเป็นกลุ่มอิทธิพลหรือกลุ่มผลประโยชน์ มองเฉพาะการทำงานของกรมการบริหาร  
กลุ่มนักปกครองระดับรอง จะเห็นว่า กรรมการทุกคนมีความสมัครใจร่วมกันทำงานให้กลุ่ม  
เพื่อผลประโยชน์ของสมาชิกกลุ่มนักปกครองระดับรองทุกคน แม้จะไม่มีกาตอรองโดยตรง  
ระหว่างกรมการบริหารกลุ่มกับข้าราชการระดับสูงในเรื่องต่าง ๆ แต่การทำงานของกลุ่ม  
ก็ทำให้ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ให้ความสำคัญแก่กลุ่มบางพอสมควร จึงอาจกล่าวได้ว่า กลุ่ม  
นักปกครองระดับรองค่อนข้างจะเป็นกลุ่มผลประโยชน์และบางครั้งก็มีลักษณะค่อนข้างเป็นกลุ่ม  
อิทธิพลอยู่บ้าง.

พลศักดิ์ จิรไกรศิริ, "ตัวแบบของความขัดแย้งระหว่างกลุ่มในสังคมไทย,"

วารสารสังคมศาสตร์ ๑๖ (ตุลาคม-ธันวาคม ๒๕๒๒): ๑๔-๑๕.