

The use of Modern Official Documents in the early Modern Siam: A Case Study of the Department of the Royal Secretariat during the Reign of King Chulalongkorn

การใช้หนังสือราชการสมัยใหม่ยุคเริ่มแรกของสยาม ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว กรณีศึกษา กรมราชเลขาธิการ

Rewat Hin-on

เรวัต หินอ่อน

Faculty of Social Sciences, Kasetsart University, Thailand

Corresponding author

e-mail: rewat.h@ku.th

Received 20-02-2024

Revised 08-04-2024

Accepted 10-04-2024

Keywords: official documents, bureaucracy, Department of the Royal Secretariat

คำสำคัญ: หนังสือราชการ, ระบบราชการ, กรมราชเลขาธิการ

Abstract

Objectives: This academic article aims to study the relationship between the use of official documents and the public administration of Siam during the beginning of King Chulalongkorn's reign, through the work of the Royal Secretariat Department.

Methods: The study employed historical research methods, involving the examination of primary and secondary documents related to the use of official documents within the Royal Secretariat Department during King Chulalongkorn's reign.

Results: The study found that the Royal Secretariat Department held primary responsibility for selecting, submitting letters, and preparing reports. This process represented a modernization of government documentation, necessitating planning and improvement, and served as a crucial foundation for subsequent developments in modern government documentation usage.

Application of this study: This article is beneficial for those interested in the history of Siam's public administration during King Chulalongkorn's reign, particularly regarding the utilization of official documents, in order to facilitate further educational advancements.

บทคัดย่อ

วัตถุประสงค์: บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการใช้หนังสือราชการกับการบริหารราชการของสยาม ในช่วงต้นรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวผ่านการทำงานของกรมราชเลขาธิการ

วิธีการศึกษา: ศึกษาด้วยระเบียบวิธีวิจัยทางประวัติศาสตร์ผ่านการสืบค้นข้อมูลจากเอกสารชั้นต้นและชั้นรองที่เกี่ยวข้องกับการใช้หนังสือราชการของกรมราชเลขาธิการในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

ผลการศึกษา: ผลการศึกษาพบว่า กรมราชเลขาธิการมีหน้าที่หลักในการคัดเลือก ส่งหนังสือ และจัดทำรายงานกราบทูล ซึ่งเป็นงานเอกสารราชการแบบสมัยใหม่ที่ต้องอาศัยการวางแผนและการปรับปรุงมาเป็นลำดับ และเป็นรากฐานสำคัญของการใช้หนังสือราชการสมัยใหม่ในเวลาต่อมา

การประยุกต์ใช้: บทความนี้มีประโยชน์สำหรับผู้สนใจประวัติศาสตร์การบริหารราชการของสยามในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องเกี่ยวกับการใช้งานหนังสือราชการ เพื่อนำไปต่อยอดทางการศึกษาต่อไป

บทนำ

งานศึกษาที่ผ่านมา มีมุมมองสอดคล้องกันว่า การรวมอำนาจที่สถาบันกษัตริย์คือสิ่งที่ช่วยให้การดำเนินการปฏิรูปการปกครองของสยามเกิดขึ้นได้ โดยมองว่าพระมหากษัตริย์ต้องทรงมีพระราชอำนาจเพียงพอที่จะจัดการและควบคุมการทำงานของระบบราชการอันประกอบด้วยขุนนางและข้าราชการ อีกทั้งต้องเป็นผู้นำในการพิจารณาเลือกสรรวัฒนธรรมตะวันตกมาใช้ ซึ่งบทบาทใหม่ของพระมหากษัตริย์ดังกล่าวทำให้ต้องทรงเข้ามาเกี่ยวข้องกับงานบริหารประจำของรัฐบาล และต้องใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติอย่างเต็มที่เพื่อเปลี่ยนแปลงการบริหารของประเทศให้เป็นแบบที่ต้องการ

ระบบราชการที่รวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางของสยาม ต้องการกำลังพลมหาศาลเกินกว่าที่ชนชั้นเจ้านายและขุนนางเดิมจะตอบสนองได้ทั้งหมด จึงต้องเปิดกว้างให้สามัญชนที่มีความรู้ความสามารถตามเกณฑ์เข้ามารับราชการในตำแหน่งต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง ดังที่งานศึกษาของกุลดาเสนอว่า รัฐสมัยใหม่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทั้งรัฐแบบอาณานิคม และรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของสยาม ต่างมีความเหมือนกันคือเป็นรัฐแบบรวมศูนย์ ทำให้จำเป็นต้องใช้ข้าราชการที่อ่านออกเขียนได้ เพื่อให้มีหลักฐานในการเก็บเกี่ยวทรัพยากรและทำให้คำสั่งของผู้ปกครองจากส่วนกลางลงไปถึงพื้นที่ห่างไกล (Kesboonchoo, 1997 : 29)

เมื่อขึ้นครองราชย์ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสืบทอดรูปแบบการใช้เอกสารที่มีการปรับปรุงบางส่วนจากพระราชบิดาเป็นเครื่องมือหนึ่งทางการปกครอง โดยทรงใช้การบริหารผ่านหนังสือราชการเป็นกลไกสำคัญในการสร้างโครงข่ายพระราชอำนาจของพระองค์ ดังสามารถวิเคราะห์และศึกษาได้จากกรณีการแข่งขันเพื่อสร้างบทบาททางการปกครองระหว่างพระมหากษัตริย์และกลุ่มผู้สนับสนุน กับกลุ่มขุนนางที่มีตระกูลขุนนางเป็นแกนนำสำคัญในช่วงทศวรรษ 2420 จนถึงการใช้นโยบายราชการเป็นกลไกในการสร้างพื้นฐานการปฏิรูประบบราชการในช่วงต้นทศวรรษ 2430 อันเป็นแนวทางต่อเนื่องอย่างเป็นระบบโดยสอดแทรกการทำงานผ่านหนังสือราชการเข้าไปในระบบราชการที่ยังมีโครงสร้างแบบโบราณ ก่อนที่จะเริ่มปฏิรูปโครงสร้างอย่างเต็มรูปแบบใน พ.ศ. 2435

สยามกับระบบหนังสือราชการสมัยใหม่

ภายใต้ความผันผวนทางการเมืองและเศรษฐกิจในคริสต์ศตวรรษที่ 19 ส่งผลต่อโลกทัศน์ของผู้ปกครองสยามเป็นอย่างมาก ความจำเป็นในการเชื่อมโยงตนเองเข้ากับโลกภายนอกโดยเฉพาะโลกตะวันตกทำให้การเรียนรู้ ทั้งในเชิงความคิดและเทคนิควิธีการสมัยใหม่กลายเป็นทักษะที่จำเป็นแทนที่การเรียนรู้แบบดั้งเดิมและธรรมเนียมต่าง ๆ ที่เคยสืบทอดกันมา ภายใต้อำนาจรัฐที่ยังไม่รวมศูนย์และการเลือกปฏิบัติให้ทันสมัยที่จำกัดเฉพาะการต่างประเทศและงานสาธารณูปโภคบางอย่าง ส่งผลให้ผู้ปกครองกลุ่มต่าง ๆ ของสยามรวมทั้งราชสำนักจัดให้มีการศึกษาความรู้แบบใหม่ในวงจำกัดเฉพาะภายในกลุ่มของตนเท่านั้น (Teeraeak, 2017 : 29)

การจัดการศึกษาแบบใหม่ที่มุ่งเน้นในเรื่องของภาษา และวิทยาการตะวันตก ที่ดำเนินไปตลอดรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ยังไม่ส่งผลมากนักต่อการสร้างบุคลากรที่มีความรู้แบบสมัยใหม่อย่างเพียงพอในสังคมสยาม จึงเน้นอาศัยความรู้สำเร็จรูปจากชาวต่างชาติที่เข้ามาปฏิบัติงานในส่วนต่าง ๆ เป็นสำคัญ เนื่องจากภารกิจของรัฐบาลสยามยังอยู่ในขั้นเริ่มต้นที่ไม่ได้กว้างขวางเท่าใดนัก อย่างไรก็ตามการที่ชาวต่างชาติเข้ามาทำงานและถ่ายทอดความรู้ก็ถือเป็นจุดเริ่มต้นในการสร้างความคุ้นเคยกับระบบจัดการแบบใหม่ที่ติดตัวชาวต่างชาติเหล่านี้เข้ามาด้วย เนื่องจากธรรมเนียมการบริหารราชการแบบเดิมของสยามยังเป็นโครงสร้างหลักในการบริหารจัดการอยู่ ส่งผลให้บรรดาลูกหลานของเชื้อพระวงศ์และขุนนางมีโอกาสดูแลใกล้ชิดกับชาวต่างชาติที่เข้ามาเหล่านี้มากกว่าคนกลุ่มอื่น ๆ เพราะตามธรรมเนียมแล้วลูกหลานเชื้อพระวงศ์และขุนนางเหล่านี้ย่อมถูกวางไว้ในฐานะผู้เข้ารับช่วงปฏิบัติงานยังส่วนต่าง ๆ ในอนาคต อีกทั้งเมื่อรวมเข้ากับความเป็นกลุ่มที่ได้โอกาสรับการศึกษาแบบใหม่ที่ต้องการให้ความรู้และการจัดการความรู้แบบตะวันตก ยิ่งเป็นปัจจัยเกื้อหนุนให้ความเข้าใจต่อระบบใหม่แบบตะวันตกเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะพื้นฐานด้านการอ่านเขียนภาษาต่างประเทศ ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อการเตรียมพร้อมเพื่อเข้าสู่ระบบบริหารราชการด้วยเอกสารที่มีระบบ ระเบียบ และวิธีการจัดการที่แตกต่างจากระบบเอกสารในจารีตการปกครองเดิมของสยามอย่างสิ้นเชิง

เมื่อการออกท้องพระโรงเพื่อปรีกษาราชการประจำวันลดสถานะกลายเป็นเพียง “พิธี” เพื่อรักษาธรรมเนียมเดิมเอาไว้เท่านั้น ส่งผลให้ตลอดครั้งแรกของรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีประกาศออกมาหลายฉบับที่พยายามจะสร้างแบบแผนการเขียนหนังสือราชการที่แตกต่างไปจากรูปแบบเดิมที่เคยปฏิบัติมา โดยการอ่านอย่างพินิจพิเคราะห์ผ่านเอกสารราชการได้เริ่มเข้ามาแทนที่การฟังรายงานด้วยวาจา และการใช้ความจำเกี่ยวกับข้อราชการต่าง ๆ ที่เป็นธรรมเนียมดั้งเดิมของการบริหารราชการสยาม เนื่องจากการรอฟังการอ่านถวายนายงานในท้องพระโรงเพียงอย่างเดียวมีข้อจำกัดเป็นอย่างมาก และทักษะความจำก็เป็นเพียงความสามารถส่วนบุคคลซึ่งไม่สามารถสร้างมาตรฐานแบบเดียวกันได้ นอกจากนี้ยังต้องการแก้ปัญหาเกี่ยวกับการใช้หนังสือราชการซึ่งไม่ได้ส่งผ่านโดยตรงระหว่างพระมหากษัตริย์กับขุนนางข้าราชการตามหัวเมือง

เนื่องจากมีเจ้าหน้าที่ส่วนกลางที่ราชธานีเป็นตัวกลางในการติดต่อเสมอทำให้พระองค์ไม่ได้ทรงอ่านข้อมูลในหนังสือราชการเหล่านั้นด้วยพระองค์เอง แต่เป็นการนำสำเนาเรื่องมาอ่านให้ทรงทราบโดยขุนนางที่มีหน้าที่ในกรม หรือถ้าเสนอเรื่องต่อองค์พระมหากษัตริย์ก็จะมีตำแหน่ง “ปลัดทูลฉลอง” เป็นผู้รับเรื่องจากเสนาบดีมาอ่านถวายรายงานให้ทรงทราบ ด้วยเหตุนี้หนังสือราชการจึงถูกใช้ในรูปแบบของการฟังมากกว่าการอ่านด้วยตนเอง ส่งผลให้หนังสือราชการต่าง ๆ ไม่มีระบบการจัดการด้านเอกสารที่ชัดเจน เพราะเนื้อหาที่ส่งเข้ามาอย่างหลากหลายปะปนกันจะถูกคัดกรองแล้วนำส่วนที่ถูกประเมินว่าสำคัญไปรายงานด้วยการอ่านอีกต่อหนึ่ง

หนังสือราชการกับระบบบริหารที่กำลังเปลี่ยนแปลง

การใช้หนังสือราชการของหน่วยงานทางการปกครองของสยามก่อนการปฏิรูปในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แม้ว่าการเขียนหนังสือราชการจะมีอยู่แล้วแต่ภาพที่ปรากฏกลับแสดงว่าการใช้งานไม่ได้มีลักษณะอย่างที่เข้าใจกันในปัจจุบัน เนื่องจากการบริหารราชการในสมัยจารีตนิยมใช้วาจาและความทรงจำเป็นส่วนมากดังความเห็นของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาบำรงภูวณภพ (Damrongrachanuphap, Prince, 2002 : 126) ด้วยโครงสร้างการบริหารที่ยังไม่ได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการใช้เอกสารอย่างเต็มที่ แต่มีลักษณะที่ให้ความสำคัญกับการติดต่อสั่งการด้วยวาจา ส่งผลให้หนังสือราชการถูกใช้งานในฐานะเครื่องมือรับรองคำสั่งอย่างหนึ่ง กล่าวคือ ลักษณะการสั่งการสมัยโบราณ คำสั่งในรูปแบบคำพูดถือว่ามีความน่าเชื่อถือสูงสุด เนื่องจากมั่นใจได้ว่ามาจากผู้ที่มีอำนาจอย่างแท้จริงจากนั้นจึงใช้หนังสือราชการเป็นเครื่องยืนยันอีกชั้นหนึ่ง ด้วยเหตุนี้ หนังสือราชการที่ออกมากจึงมักเกิดขึ้นหลังคำสั่งที่เป็นวาจาในลักษณะของการย้ำคำสั่งเหล่านั้นโดยเป็นรูปแบบของการนำคำสั่งเชิงวาจามาอ่านประกาศให้ทราบ

ทั้งนี้การบริหารงานด้วยหนังสือราชการแบบใหม่อย่างจริงจังของสยามสันนิษฐานว่าเริ่มขึ้นในราว พ.ศ. 2426 เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงรับหนังสือราชการไว้ถึง 9.6 พันฉบับ ครอบคลุมกว่า 6 พันเรื่อง (Secretariat of the Royal Secretariat, 2540 : 624-625) ปริมาณหนังสือราชการที่เพิ่มขึ้นนี้แปรผันตามความต้องการขยายบทบาท และอำนาจของรัฐในช่วงเวลาดังกล่าว ส่งผลให้พระองค์ทรงมีคำสั่งให้ยกเลิกการเขียนหนังสือราชการแบบเก่า ที่ต้องสำเนาคำสั่งในทุกครั้งให้เป็นการรายงาน รวมทั้งให้แยกเนื้อหาที่จะรายงานเป็นเรื่อง ๆ ไม่ให้ปะปนกัน แต่การจะทำให้สามารถอ้างอิงข้อความเก่าได้โดยไม่ต้องสำเนานั้นทรงให้เพิ่ม “เลขที่หนังสือ” เพื่อประหยัดเวลาในการอ้างอิง (NAT. Microfilm number R.5 B 1.2/23) จากนั้นให้ย้ายการลงวันที่และสถานที่เขียนหนังสือราชการจากด้านล่างสุดของเอกสารมาไว้ที่บนสุดของเอกสาร (NAT. Microfilm number RL-MT 27/171) เพื่อความสะดวกในการอ่านและการสืบค้นข้อมูลภายหลัง โดยในระยะแรกของการเก็บหนังสือราชการของแต่ละเมืองจะให้ความสำคัญกับ “เวลา” คือ เก็บเอกสารในระบบ วัน-เดือน-ปี ที่ส่งเข้ามา แต่มักพบว่าเกิดความล่าช้าเมื่อต้องการจะสืบค้นย้อนหลัง ต้องรองจนกระทั่งหลังเหตุการณ์ ร.ศ. 112 เมื่อมีการลดพระราชกิจของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวลง จึงได้เปลี่ยนมาใช้การเก็บเอกสารโดยแยกตามเรื่อง และเริ่มการย่อเอกสารก่อนที่จะกราบบังคมทูลเป็นครั้งแรก (Kamutphisamai, 1980 : 42)

ทั้งนี้ การเขียนหนังสือราชการแบบเก่าที่ข้าราชการโดยเฉพาะข้าราชการหัวเมืองคุ้นเคยและถือปฏิบัติต่อ ๆ กันมานั้นจะอยู่ในรูปของใบบอก ซึ่งมีลักษณะการเขียนแบบรวมกันหลายเรื่องในหนังสือฉบับเดียว ซึ่งยากแก่การที่จะตรวจสอบเป็นเรื่อง ๆ ดังปรากฏว่าใบบอกของแต่ละหัวเมืองมักจะเก็บข้อราชการหลายเรื่อง รวมลงในหนังสือฉบับเดียวจนเป็นปึกใหญ่ ๆ ไม่มีที่หมายสังเกตได้ว่าเรื่องใดจะหมดเพียงใด เขียนขีดเติมกันไปเป็นพืด เวลาที่จะทรงพระราชดำริตรวจตราจึงต้องมีดิ้นสอทรงหมายจดข้อความนับไว้เป็นเรื่อง (Wichailak, 1935b : 59-62)

สาเหตุดังกล่าว ส่งผลให้ตลอดครั้งแรกของรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีประกาศหลายฉบับที่พยายามจะสร้างแบบแผนการเขียนหนังสือราชการขึ้น ตั้งแต่การกำหนดแบบแผนทางภาษา และการสร้างรูปแบบการเขียนที่แตกต่างไปจากของเดิม (NAT. Microfilm number R.5 B 1.2/23) เช่น เมื่อประกาศเปลี่ยนปฏิทินในปี พ.ศ. 2432 การเขียนเวลาในหนังสือราชการจะต้องเปลี่ยนไปตามปฏิทินใหม่ด้วย ในเอกสารโบราณเมืองโกสุมพิสัย ที่สันนิษฐานว่าเป็นสมุดสำหรับฝึกหัดการเขียนหนังสือของเสมียนพนักงานเมืองโกสุมพิสัยช่วงต้นทศวรรษ 2440 ปรากฏข้อความที่แสดงให้เห็นว่ามีการฝึกหัดให้ใช้วันเดือนอย่างใหม่คือจากเดิมที่เขียนว่า “เดือน 5 ขึ้น 12 ค่ำ เป็นวันที่ 1 เดือน 6 ขึ้น 13 ค่ำ เป็นวันที่ 1 ... เดือนเจียง แรม 7 ค่ำ เป็น

วันที่ 1 ... เดือนเมษายน มี 30 วัน เดือนพฤษภาคม มี 32 วัน ... เดือน 12 พิกชกิกายยน เดือนอ้าย ทันทวาคม เดือนยี่ มักระคม...” (Mueang Kosumphisai, n.d. : 157-160)

ในเวลาต่อมา การเขียนหนังสือราชการได้กลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่สำคัญยิ่งขึ้น เพราะการผลิตหนังสือราชการด้วยเครื่องพิมพ์ดีดได้เข้ามาเสริมความสามารถในการออกหนังสือ เนื่องจากทำความเร็วได้มากกว่าการเขียนถึง 5 เท่าและยังสำเนาได้ครั้งละ 5 ฉบับ (Office of the Prime Minister, 1964 : 3)

ความจำเป็นและความต้องการระบบจัดการที่ก้าวหน้าและมีประสิทธิภาพกว่าเดิม ส่งผลให้งานราชการตั้งแต่ต้นรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เข้าสู่จุดเริ่มต้นของการใช้หนังสือราชการเป็นหลักในการทำงาน โดยมีหน่วยงานอย่าง “ออฟฟิศหลวง” ซึ่งตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2420 เป็นศูนย์กลางของหนังสือราชการและหน่วยงานบุกเบิกการใช้หนังสือราชการสมัยใหม่ที่สำคัญ นอกจากนี้ยังพบว่าในเวลาไม่นาน การติดต่อด้วยหนังสือราชการได้เพิ่มปริมาณขึ้นอย่างรวดเร็ว จนปรากฏว่าแม้แต่การสื่อสารกันภายในกระทรวงเดียวกันก็นิยมทำผ่านหนังสือราชการอย่างแพร่หลาย ความมากเกินของการใช้หนังสือราชการเช่นนี้เป็นเหตุให้ต้องมีพระราชหัตถเลขาสั่งราชการว่า “ถ้าการอันใดไม่จำเป็นจะต้องมีลายลักษณ์อย่างใดใช้หนังสือไปมาเป็นอันขาด ให้เรียกตัวมาพูดด้วยปาก...เว้นไว้แต่การซึ่งเกี่ยวกับกระทรวงอื่นซึ่งจำจะต้องมีหนังสือ จึงต้องมีหนังสือ” (Office of the Prime Minister, 1964 : 3)

สิ่งหนึ่งที่เกิดขึ้นตามมากับหนังสือราชการสมัยใหม่ คือ การเน้นเรื่องประสิทธิภาพการทำงานโดยมุ่งหมายให้เสมียนเจ้าพนักงานต้องปฏิบัติงานให้ลุล่วงโดยเร็ว ละเอียดรอบคอบ เพราะระบบการทำงานในแนวทางราชการแบบใหม่ ยังไม่เป็นที่คุ้นเคยสำหรับข้าราชการสยามในสมัยนั้น เนื่องจากเป็นวิธีปฏิบัติที่ต้องใช้ความรู้เรื่องระเบียบหนังสือ แบบฉบับของหนังสือราชการ และกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ซึ่งต้องใช้เวลาในการฝึกฝนเพื่อให้เกิดความเข้าใจและความชำนาญ ดังจะพบได้ว่าการประกาศเกี่ยวกับระเบียบหนังสือราชการหลายอย่างเกิดขึ้น โดยเริ่มที่ส่วนกลางภายในราชสำนักก่อนจากนั้นจึงเป็นต้นแบบให้กับหน่วยงานอื่น ๆ นำไปเป็นแนวทางในการปฏิบัติ เช่น ประกาศเรื่องถวายนหนังสือ เพื่อเป็นการกำหนดเวลาในการถวายนหนังสือราชการ จากเดิมที่เป็นเวลาประมาณบ่ายสามโมงเป็นต้นไปจนถึงเวลาห้าทุ่ม สองยาม โดยปรับใหม่ให้ส่งได้ตั้งแต่เวลาเช้าไปจนถึงบ่ายสองโมง ยกเว้นหนังสือเร่งด่วนที่ยังคงสามารถส่งได้ทุกเวลาเพื่อไม่ให้เกิดการส่งหนังสือกระชั้นเวลาที่จะเสด็จออก เนื่องจากจะทำให้มีเวลาไม่พอที่จะทรงหนังสือก่อนการออกขุนนาง แม้ในทางปฏิบัติจริงขุนนางส่วนมากยังคงถวายนหนังสือในเวลาเดิมก็ตาม แต่ก็ยังเป็นแบบอย่างให้เสนาบดีที่กำกับดูแลกระทรวงนำไปใช้ในการรับส่งหนังสือด้วย

ความคุ้นเคยของข้าราชการที่ส่งหนังสือถวายนเวลาบ่ายสามโมง ก่อนเวลาเสด็จออกขุนนาง เป็นพื้นฐานความเข้าใจจากวิถีราชการแบบเดิม คือการถวายนรายงานในเวลาออกขุนนางและรับพระราชกระแสรับสั่งมาปฏิบัติ แต่ในระบบบริหารราชการแบบใหม่ซึ่งอาศัยหนังสือราชการเป็นตัวนำเรื่อง จำเป็นต้องใช้เวลาในการพิจารณา ทบทวนและตรวจสอบเรื่องที่เกี่ยวข้องซึ่งอยู่ในรูปคำสั่งราชการที่เป็นลายลักษณ์อักษร อันเป็นการแสดงถึงหลักฐานความชัดเจนที่จะใช้อ้างถึงและตรวจสอบได้ ทั้งนี้ด้วยปริมาณหนังสือราชการประเภทต่าง ๆ ที่หลั่งไหลเข้ามาเป็นจำนวนมาก ความพยายามในการจัดระบบหนังสือราชการจึงเริ่มเป้าหมายที่การสั่งการจากฝ่ายบริหารที่ต้องการให้ทันเวลาและเอกสารไม่คั่งค้าง ซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือจากบรรดาข้าราชการ ทั้งในส่วนผู้ส่งหนังสือและผู้รับหนังสือ การกำหนด “เวลาทำการ” จึงกลายเป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งของระบบราชการแบบใหม่ด้วย

ด้วยเหตุนี้จึงมีความพยายามที่จะวางระเบียบการเขียนหนังสือราชการ การทำสำเนาเรื่อง และการอ้างถึงเรื่องที่เกี่ยวข้องหรือสรุปรายงานการปฏิบัติงาน เพื่อให้เกิดความชัดเจนในประเด็นใดประเด็นหนึ่งเกิดขึ้นจึงต้องกำหนดแนวทางการบริหารหนังสือราชการให้เป็นระบบอย่างเป็นขั้นเป็นตอน สิ่งนี้นำมาซึ่งการถือกำเนิดของหน่วยงานที่มีความสำคัญต่อการบริหารราชการ และเป็นหน่วยงานที่ใช้หนังสือราชการเป็นเครื่องมืออย่างเต็มที่ที่เป็นหน่วยงานแรกอย่างกรมราชเลขาธิการขึ้น

กรมราชเลขาธิการ : หน่วยงานยุคแรกในการบริหารราชการด้วยหนังสือราชการสมัยใหม่

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชกิจมากขึ้นจากความสำเร็จของนโยบายปฏิรูปการคลัง ออคิดออฟฟิศ จึงได้พัฒนาขึ้นเป็นออฟฟิศราชเลขาซึ่งเรียกว่า “ออฟฟิศหลวง” ในปี พ.ศ. 2420 ซึ่งงานตรวจบัญชีคลังยังคงเป็นส่วนหนึ่งและเป็นส่วนสำคัญของออฟฟิศใหม่แห่งนี้ จนกระทั่ง พ.ศ. 2431 ซึ่งเป็นปีที่เริ่มทดลองใช้การจัดระบบบริหารราชการแบบใหม่ หน่วยงานของกรมราชเลขาธิการจึงได้ก่อตัวขึ้นพร้อมกับเริ่มมีการแต่งตั้งเสนาบดีตำแหน่งต่าง ๆ ในลักษณะทดลองก่อนที่จะ

ประกาศอย่างเป็นทางการใน พ.ศ. 2435 ซึ่งส่งผลให้กรมราชเลขาธิการได้ยกฐานะขึ้นเป็นกรมพิเศษที่ไม่ขึ้นกับกระทรวงมหรธราช เนื่องจากเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเอกสารที่มีปริมาณมหาศาลจึงต้องมีการแบ่งหน่วยงานระหว่างกันเพื่อให้การทำงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จากนั้นเมื่อมีการประกาศยุบกระทรวงมหรธราชใน พ.ศ. 2439 หน้าที่ทางเอกสารทั้งหมดจึงโอนมาไว้ที่กรมราชเลขาธิการเพียงแห่งเดียว (Wichailak, 1935d)

ช่วงเวลากว่า 15 ปี คือระหว่าง พ.ศ. 2420 ถึง พ.ศ. 2435 กรมราชเลขาธิการ เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับพระบรมราชโองการจากพระมหากษัตริย์เพื่อแจ้งให้หน่วยงานอื่น ๆ ได้ทราบ จึงเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงต่อการสื่อสารนโยบายจากราชสำนักไปสู่การปฏิบัติ ทั้งนี้เนื่องจากโครงสร้างอำนาจแบบรวมศูนย์ที่ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงรับข้อมูลเข้ามาเป็นจำนวนมาก เพราะพระองค์ทรงอยู่ในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารด้วยในเวลาเดียวกัน กรมราชเลขาธิการในฐานะสำนักงานของพระมหากษัตริย์ จึงต้องทำหน้าที่เป็นศูนย์รวมของงานราชการต่าง ๆ เกือบทุกประเภท ทั้งงานธุรการ ตุลาการ รวมทั้งการทหาร อย่างไรก็ตามหน้าที่สำคัญสูงสุดของกรมราชเลขาธิการคือการประสานงานระหว่างหน่วยงานราชการต่าง ๆ และระหว่างส่วนราชการกับภายนอก (NAT. Microfilm number R.5 RL1.1/1)

งานปกติทั่วไปของกรมราชเลขาธิการอยู่ในรูปแบบของงานธุรการ แบ่งเป็นกองกลาง มีผู้ช่วยราชเลขาธิการซึ่งเทียบเท่าปลัดทูลฉลองเป็นหัวหน้า ทำหน้าที่ดูแลงานในส่วนของการขอพระบรมราชานุญาตตามกฎหมาย เช่น การทำเหมืองแร่ การตรวจแร่ การทำป่าไม้ การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ และงานเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดิน เป็นต้น แต่งานที่สำคัญที่สุดคือการวางแผนนโยบายทางการปกครองทั่วไปในทุกกระทรวง นอกจากงานที่ต้องติดต่อประสานงานระหว่างหน่วยงานราชการต่าง ๆ ภายในประเทศแล้ว ยังต้องทำหน้าที่รับพระบรมราชโองการในการติดต่อกับต่างประเทศ ทั้งแบบเป็นทางการและเป็นการส่วนพระองค์ด้วย (NAT. Microfilm number R.5 RL1.1/1) นอกจากนี้ยังมีหน้าที่อีกด้านหนึ่งคือการทำหน้าที่ร่างพระราชดำริประจำปีสำหรับทรงอ่านในงานเฉลิมพระชนมพรรษา ซึ่งเป็นการสรุปผลงานที่รัฐบาลสยามได้ปฏิบัติในรอบหนึ่งปี และแถลงนโยบายที่จะดำเนินการในปีต่อไป (Kamuthphisamai, 1980 : 42)

สิ่งที่น่าสนใจสำหรับธรรมเนียมปฏิบัติของกรมราชเลขาธิการ คือ การที่รัชทายาททุกพระองค์และเจ้านายชั้นผู้ใหญ่จะต้องผ่านการฝึกงานราชการที่กรมราชเลขาธิการก่อน เพื่อให้รู้หลักการปฏิบัติราชการโดยทั่ว ๆ ไป ระบบการทำงานของกรมราชเลขาธิการจึงมีผลอย่างมากต่อรูปแบบการทำงานโดยเฉพาะอย่างยิ่งงานด้านเอกสารที่เจ้านายเหล่านี้จะไปปฏิบัติภายในหน่วยราชการอื่น ๆ ต่อไป

รูปแบบบริหารงานด้วยหนังสือราชการของกรมราชเลขาธิการ

ช่วงต้นทศวรรษ 2420 กรมราชเลขาธิการ ถือเป็นหน่วยงานที่ทำงานด้วยเอกสารอย่างเต็มตัวหน่วยแรกในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยมีลักษณะเป็นสำนักงานของพระมหากษัตริย์ ซึ่งพระองค์มักจะทรงเสด็จมาประทับทรงงานเป็นประจำ สำนักงานแห่งนี้ตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่เป็นศูนย์รวมและประสานงานในการบริหารราชการแผ่นดินทั้งหมด เพื่อให้สอดคล้องกับระบบการบริหารราชการแบบรวมศูนย์อำนาจที่กำลังดำเนินการอยู่ ทั้งนี้ วิธีปฏิบัติที่สำคัญของการจัดระบบราชการแบบใหม่คือการติดต่อราชการโดยอาศัยการทำบันทึกเป็นหนังสือแทนการกราบบังคมทูลด้วยวาจาอย่างที่เคยปฏิบัติกันมาในระบบการบริหารราชการแบบจารีต

ทั้งนี้ การติดต่อประสานงานระหว่างพระมหากษัตริย์และเสนาบดีในช่วงเวลาก่อนที่จะมีกรมราชเลขาธิการ จะดำเนินขึ้นในช่วงเวลาเสด็จออกขุนนาง เมื่อพระมหากษัตริย์เสด็จออกขุนนาง ณ ท้องพระโรง เสนาบดีต้องเข้าเฝ้าพร้อมกันทั้งหมด เมื่อมีใบบอกราชการจากบรรดาหัวเมือง เสนาบดีจะเป็นผู้ทูลเบิกแล้วปลัดทูลฉลองเป็นผู้อ่านใบบอกนั้นถวาย เมื่อทรงฟังข้อความทั้งหมดและทรงปรึกษาหารือกับเสนาบดีเรียบร้อยแล้ว ก็จะทรงมีรับสั่งว่าจะให้ปฏิบัติต่อไปอย่างไร จากนั้นปลัดทูลฉลองจะเป็นผู้จดจำรับสั่งมาดำเนินการต่อไป อย่างไรก็ตาม ธรรมเนียมข้อปฏิบัติในราชสำนักได้มีการปรับปรุงอยู่เสมอจนมาถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งบรรดาเสนาบดีไม่ต้องเข้าเฝ้าในเวลาเสด็จออกขุนนางตามรูปแบบที่เคยปฏิบัติมา ส่งผลให้ส่วนราชการที่เคยกราบบังคมทูลด้วยวาจาหรือด้วยการอ่านถวายในท้องพระโรงพากันเปลี่ยนมาเป็นการทำจดหมายขึ้นทูลเกล้าถวายแทน โดยหนังสือราชการที่เกิดขึ้นเพื่อการบริหารงานในช่วงก่อนปฏิรูปการปกครองส่วนใหญ่ว่านผ่านมายังกรม

ราชเลขาธิการเกือบทั้งสิ้น ด้วยเหตุนี้การจัดการทางเอกสารที่เกิดขึ้นจากกรมราชเลขาธิการจึงมีอิทธิพลเป็นอย่างมากในฐานะต้นแบบการใช้หนังสือราชการแก่หน่วยงานรัฐอื่น ๆ ที่กำลังจัดตั้งขึ้น

เนื่องจากราชเลขาธิการในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีลักษณะคล้ายกับออฟฟิศส่วนพระองค์ที่จะเสด็จมาทรงสั่งราชการเป็นประจำ และด้วยเหตุที่มีลักษณะที่ค่อนข้างมีความเป็นส่วนพระองค์สูงทำให้เป็นหน่วยงานที่มีเวลาการทำงานไม่แน่นอน จึงต้องมีข้าราชการผลัดเปลี่ยนอยู่เวรอย่างสม่ำเสมอเพื่อให้พร้อมปฏิบัติราชการตลอดเวลา (NAT. Microfilm number MR.5 RL.1/45) อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ของกรมราชเลขาธิการในส่วนที่เกี่ยวกับการถวายหนังสือและข้าราชการต่าง ๆ นั้น มักเป็นไปตามพระราชดำริที่ได้ทรงวางหลักเกณฑ์ไว้เป็นสำคัญ เนื่องจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงประทับเพื่อสั่งข้าราชการที่ออฟฟิศแห่งนี้เป็นประจำ จึงทำให้กรมราชเลขาธิการมีลักษณะเป็นที่ทำการของพระองค์ด้วย ดังนั้นระเบียบปฏิบัติและการดำเนินงานรูปแบบต่าง ๆ จึงขึ้นอยู่กับพระราชโบายการบริหารราชการของพระองค์เป็นหลัก

ความจำกัดในเรื่องของพระราชอำนาจในช่วงต้นรัชกาล ส่งผลโดยตรงต่อข้อจำกัดในการเข้าถึงข้อมูลและอำนาจในการตัดสินใจสั่งราชการ สิ่งนี้ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเชื่อมั่นว่าความสามารถในการเข้าถึงข้อมูลต่าง ๆ จะมีส่วนสำคัญต่อการเสริมสร้างพระราชอำนาจของพระองค์ ดังนั้นการทรงงานบริหารในช่วงแรกจึงทรงเข้าควบคุมงานราชการต่าง ๆ โดยตรง ส่งผลให้ข้อมูลมากมายหลังไหลเข้าสู่ราชสำนักและแม้จะมีการคัดกรองในเบื้องต้นแล้วบางส่วน แต่เอกสารข้อมูลที่เข้ามา ก็ยังถือว่าปริมาณมากจนบางครั้งดูเหมือนว่าเสนาบดีที่กำกับกระทรวงนั้น ๆ จะรองรับแต่พระราชวินิจฉัยเพียงอย่างเดียวโดยไม่กล้าที่จะสั่งการด้วยตนเองทั้งเรื่องเล็กเรื่องใหญ่ก็ต้องรอให้มีรับสั่งอยู่เสมอ (NAT. Microfilm number R.5 RL 1/38)

ทั้งนี้ แม้จะดูเป็นพระราชภาระอย่างมากในการที่ต้องทรงใช้เวลาอ่านและมีรับสั่งในเรื่องต่าง ๆ แต่ก็ทรงพยายามที่จะเข้าถึงข้อมูลให้ได้มากที่สุดโดยทรงตั้งพระทัยที่จะให้ข้าราชการต่าง ๆ ที่ส่งเข้ามาสำเร็จลุล่วงอย่างรวดเร็วไม่ค้างค้ำสะสมเป็นเวลานาน ดังข้อความที่ปรากฏในประกาศว่าด้วยการถวายหนังสือราชการต่าง ๆ ที่กล่าวว่า

...มิให้การอันใดค้างค้ำอยู่เลย จึงทรงพระราชอุตสาหะตรวจราชการทุกสิ่งทุกอย่างแล้วดำรัสสั่งไป การที่ควรจะแล้วเสร็จได้ในวันเดียวทันใดนั้น ก็ให้แล้วเสร็จไปในวันเดียว ส่วนราชการใดที่มีความจำเป็นต้องรอไว้ก่อน ก็ทรงตั้งแนวการปฏิบัติไว้ว่า จะไม่ให้ค้างเกิน 4-5วัน ที่เป็นเช่นนี้ก็ทรงอธิบายว่า เป็นเพราะการนั้นต้องตรวจสอบการเก่าบ้าง ต้องทรงพระราชดำริห้บ้าง มิได้ทรงทอดทิ้งละเมินเสียเลย... (Wichailak, 1935a : 138)

อย่างไรก็ตาม แม้จะได้มีการวางแผนปฏิบัติเกี่ยวกับหนังสือราชการที่เข้ามาว่าจะไม่มีการปล่อยให้ล่าช้าหรือค้างค้ำสะสม แต่ในความเป็นจริงกลับเกิดผลในทางตรงกันข้าม เพราะสาเหตุและข้อจำกัดหลายประการ

ประการแรก ด้วยเหตุที่ข้อมูลต่าง ๆ มุ่งตรงมายังพระองค์ ส่งผลให้จำนวนหนังสือราชการที่ทรงรับและทรงตอบมีจำนวนมากเกินกว่าที่จะจัดการได้ในเวลาอันสั้น

“...พึงดูจำนวนหนังสือราชการ ซึ่งทรงรับและได้ทรงตอบ ในจำนวนปีมะแมเบญจจก ตั้งแต่เดือนห้าขึ้นหนึ่งค่ำ มาจนถึงเดือนสี่แรมสิบห้าค่ำ ซึ่งได้คัดยอดบาญชีมาในนี้ มีจำนวนหนังสือทูลเกล้าถวายรวม 3,389 ฉบับ หนังสือที่ถวายแลเซนท่ายหนังสือ 173 ฉบับ เป็นหนังสือถวายในข้าราชการ 3,541 ฉบับ พระราชหัตเลขาแลพระราชสาส์น หนังสือเจ้าพนักงานรับพระบรมราชโองการมีไป 1,003 ฉบับ ในการพระคลัง แต่ที่มีจำนวนหนังสือไว้ 941 ฉบับ แต่งแข่งขันใบฎีกาต่าง ๆ หาได้นับไม่... ถ้าจะนับโดยถวนถับันดาที่ได้ทรงรับได้ทรงฟัง แลต้องทรงพระราชดำริห้ไม่ต่ำกว่าปีละ 6,000 เรื่อง...” (NAT. Microfilm number M.-SB.16/1)

อีกสาเหตุหนึ่งมาจากการปฏิบัติราชการในเรื่องที่เกี่ยวกับการถวายหนังสือ ซึ่งไม่เป็นไปตามที่กำหนดเนื่องจากการดำเนินงานที่ล่าช้าของเสนาบดีและข้าราชการ โดยเฉพาะการถวายรายงานข้าราชการต่าง ๆ ด้วยหนังสือราชการมักจะดำเนินการตามความสะดวกของแต่ละคน โดยไม่ได้คำนึงถึงข้อจำกัดด้านเวลาที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวต้องทรงใช้ในการอ่านและวินิจฉัยข้อมูลที่ส่งมาจากทุกหน่วยงาน ลักษณะดังกล่าวทำให้การถวายหนังสือเกิดขึ้นในเวลากระชั้น เช่น ถวายหนังสือใกล้เวลาเสด็จออกขุนนาง ทำให้ต้องทรงปรึกษาข้าราชการเหล่านั้นอย่างเร่งด่วนกับเสนาบดีที่เข้าเฝ้า หรือถวายหนังสือ

ใกล้เวลาเสด็จประพาส เป็นต้น (Wichailak, 1935a :167-172) ดังนั้นเพื่อความคล่องตัวในการปฏิบัติราชการ จึงทรงมีการวางระเบียบหนังสือราชการผ่านกรมราชเลขาธิการไว้โดยสรุปได้ ดังนี้

การถวายหนังสือในระหว่างเสด็จประพาส ได้มีการสร้างความเข้าใจกับหน่วยราชการต่าง ๆ ว่า การเสด็จประพาสในแต่ละครั้งไม่ได้ทรงเสด็จไปยังที่ห่างไกลจนเกินกว่าที่จะส่งหนังสือไปถึง จึงจะกลายเป็นเหตุที่จะไม่ดำเนินการส่งหนังสือราชการมายังพระองค์ แต่ถ้าเสด็จพระราชดำเนินประทับยังพื้นที่ประจำอย่างเช่นพระราชวังบางปะอิน ก็ยังทรงงานอยู่เสมอเหมือนประทับอยู่ในพระนคร ถ้าหน่วยงานใดประสงค์จะถวายหนังสือราชการทรงอนุญาตให้ส่งโทรเลขเพื่อถวายรายงานข้อราชการสำคัญได้ โดยทรงโปรดไม่เก็บเงินค่าโทรเลขกับผู้ส่งขอราชการนั้น ๆ หรือแม้กระทั่งการจัดเตรียมเรือกลไฟเพื่อให้ถือหนังสือมาถวายเองก็ได้ (Wichailak, 1935a : 167-172)

การวางระเบียบการถวายหนังสือราชการโดยอำนวยความสะดวกให้กับผู้ที่มีขอราชการไว้หลายช่องทางดังกล่าว เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้หน่วยราชการต้องเร่งส่งหนังสือในเวลากระชั้นก่อนเสด็จประพาสและหลังจากที่เสด็จกลับมาใหม่ ๆ แต่ก็ไม่ประสบผลสำเร็จมากนัก เนื่องจากข้าราชการจากหน่วยงานต่าง ๆ ยังคงถวายหนังสือราชการในลักษณะเดิม ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ต้องทรงเพิ่มช่องทางการถวายหนังสือให้สะดวกยิ่งขึ้นด้วยการมอบหมายให้กรมหมื่นประจักษ์ศิลปาคมคอยรับหนังสือราชการอยู่ภายในพระบรมมหาราชวังเมื่อพระองค์ไม่ได้ประทับอยู่ในพระนคร

ประเด็นดังกล่าวจะพบได้ว่า ความพยายามเข้าถึงข้อมูลต่าง ๆ ผ่านการใช้งานหนังสือราชการในช่วงต้นรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ถือว่าอยู่ในระดับที่น่าพอใจและประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี โดยสังเกตได้จากปริมาณเอกสารจำนวนมากที่ส่งเข้ามาถวาย ปรากฏการณ์ดังกล่าวอาจพิจารณาได้ว่าหนังสือราชการจำนวนมากเหล่านี้ ถือเป็นสิ่งที่สมประโยชน์กันของทั้งสองฝ่ายพระมหากษัตริย์และขุนนาง เนื่องจากสะดวกกว่าการรอรอบบึงคมทูลแบบเก่ามาก อีกทั้งขุนนางไม่จำเป็นต้องส่งข้อมูลผ่านเสนาบดีเพื่อนำขึ้นถวายแล้วรอฟังคำพระราชวินิจฉัยซึ่งอาจกินเวลานานหรือมีโอกาสที่เรื่องราวที่ถวายจะตกหล่น แต่สามารถถวายรายงานได้เองโดยตรง ซึ่งเป็นโอกาสให้ได้ถวายข้อมูลที่ตนต้องการได้ตรงประเด็นและชัดเจนมากกว่าในด้านพระมหากษัตริย์ก็ทรงได้เข้าถึงข้อมูลโดยตรงที่ละเอียดชัดเจนมากยิ่งขึ้นสมดังพระราชประสงค์ และเป็นฐานข้อมูลในการตัดสินใจที่ได้อย่างกว้างขวางและรอบด้านเช่นกัน

อย่างไรก็ตามสิ่งที่เกิดความคาดหวังของพระองค์ก็คือ ปริมาณหนังสือราชการที่ส่งเข้ามามีมากเกินไปที่ทรงคาดการณ์ไว้ เนื่องจากจะโดยตั้งใจหรือไม่ก็ตามการบริหารงานด้วยหนังสือราชการได้ขยายเครือข่ายการทำงานบริหารออกไปในวงกว้างกว่าในอดีตเป็นอย่างมาก จากเดิมที่ข้อมูลจะส่งเข้ามาถึงองค์พระมหากษัตริย์โดยกลุ่มขุนนางใกล้ชิด หรือกลุ่มขุนนางชั้นสูงในวงจำกัดได้เปลี่ยนมาสู่ขุนนางข้าราชการอื่น ๆ จากหลากหลายตำแหน่งและหลากหลายพื้นที่ เพราะผลอันเกิดจากการเปิดช่องทางติดต่อของระบบงานเอกสาร ซึ่งปรากฏว่าในช่วงแรก ๆ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงต้องการจะเข้าถึงข้อมูลทั้งหลายที่เข้ามาให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เนื่องจากพบว่ามีความพยายามในการจัดการเชิงปริมาณและเวลากับบรรดาหนังสือราชการในช่วงแรกโดยกรมราชเลขาธิการอย่างต่อเนื่อง

ทั้งนี้เรื่องการคั่งค้างสะสมของบรรดาหนังสือราชการที่ส่งเข้ามาในแต่ละวันจะเป็นปัญหาที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงให้ความสนพระทัยเป็นอย่างยิ่ง เพราะทรงกล่าวไว้ในพระราชดำรัสอยู่บ่อยครั้งว่า “อย่าทิ้งให้ราชการคั่งค้างเสียเวลาไปเปล่า ๆ” (Office of the Prime Minister, 1964 : 45) ทรงมุ่งเป้าหมายให้หัวหน้าส่วนราชการในกรมราชเลขาธิการให้ปฏิบัติงานอย่างเต็มที่และคอยดูแลให้ข้าราชการในสังกัดให้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพอยู่เสมอ เช่นพระราชหัตถเลขาฉบับหนึ่งกล่าวว่า

“...ต้องไปนั่งออฟฟิศให้ตรงเวลาอย่าให้คลาดเคลื่อน แลตรวจดูพนักงานเสมียนให้มาทำงานพร้อมตามเวลา ถ้าผู้ใดขาดควรลงโทษ จะต้องลงโทษตามแบบอย่าง ถ้าปลัดทูลฉลองทำตัวอย่างแลตรวจตราอยู่ดังนี้แล้วออฟฟิศนั้นจะเป็นอันทำการเดินได้ดีไม่มีขัดข้อง...” (Office of the Prime Minister, 1964 : 45)

พระราชหัตถเลขาดังกล่าว นอกจากจะสะท้อนความต้องการให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานเกี่ยวกับหนังสือราชการแล้วยังสะท้อนให้เห็นด้วยว่า การจัดหน่วยงานที่บริหารด้วยหนังสือราชการอย่างกว้างขวางเช่นกรมราชเลขาธิการนี้ ไม่ได้เกิดการเรียนรู้เพียงในเรื่องของจากใช้งานหนังสือราชการเท่านั้น แต่มีความเข้าใจการทำงานอย่างค่อนข้างเป็นระบบด้วย เนื่องจาก

แสดงให้เห็นถึงความเข้าใจเป็นอย่างดีว่าระบบการบริหารด้วยเอกสารไม่สามารถเกิดขึ้นได้เพียงการใช้วัตถุอย่างหนังสือราชการเท่านั้น แต่จำเป็นต้องมีระบบสนับสนุนการทำงานอื่น ๆ ที่ทำให้การใช้เอกสารเคลื่อนตัวไปได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วย เช่น การวางระบบในเรื่องของเวลาการทำงาน และการวางกฎระเบียบเพื่อขับเคลื่อนการทำงาน เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ต่อมาจะใช้เป็นโครงสร้างหลักเพื่อการบริหารและจัดการหนังสือราชการในทุกหน่วยงานของรัฐ

นอกจากระเบียบการถวายนหนังสือในเวลาเสด็จประพาสแล้ว ยังมีการวางหลักปฏิบัติในการถวายนหนังสือราชการโดยทั่วไปอีกด้วย ทั้งนี้เนื่องจากการส่งหนังสือเข้ามาถวายมักจะเริ่มดำเนินการในช่วงบ่ายในเวลาบ่ายสามโมงหรือสี่โมงเย็น (NAT. Microfilm number M.-SB.16/1) ซึ่งเป็นเวลาเสด็จออกขุนนาง โดยปกติแล้วหนังสือต่าง ๆ จะส่งให้ทรงอ่านก่อนเพราะอาจจะเป็นเรื่องเร่งด่วนที่สามารถจัดการให้เรียบร้อยได้ระหว่างเวลาเสด็จออกขุนนาง แต่จำนวนหนังสือที่เข้ามาในลักษณะดังกล่าวมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นตลอดเวลา ตั้งแต่วันละ 7 ฉบับ จนถึง 20-30 ฉบับ ทำให้ต้องทรงอ่านอยู่ตลอดเวลา ลักษณะการส่งหนังสือดังกล่าวทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีเวลาปฏิบัติพระราชกรณียกิจอื่น ๆ น้อยลงและไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่ทรงวางไว้ จึงมีการกำหนดให้มีการถวายนหนังสือราชการตั้งแต่ช่วงเช้าจนถึงบ่ายสองโมง (NAT. Microfilm number M.-SB.16/1) ยกเว้นหนังสือที่เป็นเรื่องเร่งด่วนหรือมีความสำคัญสามารถถวายได้ตลอดเวลา และถ้าเป็นหนังสือราชการอย่างใดอย่างหนึ่งที่จะต้องมีการซักถามข้อมูลเพิ่มเติม ให้ถวายได้เองในเวลาเสด็จออกขุนนาง หรืออาจจะก่อนหรือหลังเวลาเสด็จออกขุนนางก็ได้

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการออกประกาศกำหนดเวลาการถวายนหนังสือราชการ แต่ก็ไม่ได้มีผลในทางปฏิบัติเท่าใดนัก เพราะข้าราชการยังคงถวายนหนังสือในเวลาบ่ายสองโมงจนถึงช่วงค่ำอยู่ตลอดเวลา

ภายใต้การใช้หนังสือราชการที่ดำเนินอยู่มีสิ่งที่น่าสนใจประการหนึ่ง คือ การอยู่ร่วมกันของระบบการส่งหนังสือราชการแบบเก่าตามธรรมเนียมการปกครองดั้งเดิมกับระบบหนังสือราชการแบบใหม่ ที่ส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการจัดการข้อมูล นอกเหนือจากปริมาณหนังสือราชการที่ส่งเข้ามาเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้เนื่องจากการถวายนรายงานในลักษณะใบบอกและข้อราชการต่าง ๆ จากข้าราชการหัวเมืองยังคงอยู่ในรูปแบบเดิมที่แตกต่างจากหนังสือราชการแบบใหม่ โดยเป็นการเขียนในลักษณะรายยาว ไม่มีการแยกหัวข้อเรื่อง แต่จะเป็นการส่งรายงานรวมมาในหนังสือฉบับเดียวเป็นปึกใหญ่ อีกทั้งไม่มีการกำหนดจุดสังเกตให้รู้ได้ว่าเรื่องใดเป็นเรื่องใด วิธีการเขียนก็ขัดติดกันเป็นพืด ลักษณะดังกล่าวทำให้เสียเวลาในการอ่านข้อมูลเพราะต้องอ่านให้จบตลอดทั้งเรื่องจึงจะทราบเนื้อหาหลักของข้อมูลที่ส่งมา ก่อให้เกิดปัญหาในการส่งการเนื่องจากบางเรื่องเป็นเรื่องเร่งด่วน บางเรื่องเป็นเรื่องธรรมดาที่รอเวลาได้ แต่ข้อมูลทั้งสองอย่างนี้ถูกเขียนและส่งรวมมาด้วยกันในฉบับเดียว ทำให้ต้องมีการเรียกข้อมูลขึ้นมาหลายครั้งจากใบบอกฉบับเดียวกัน

ด้วยเหตุนี้กรมราชเลขาธิการจึงมีการออกประกาศเรื่องการถวายนหนังสือและใบบอกโดยให้ผู้ที่จะถวายแยกเรื่องมาเรื่องละฉบับ ไม่ให้ปะปนกันมาเหมือนเดิมและให้มีหนังสือนำพร้อมสำเนาเรื่องประกอบกับหนังสือที่ส่งมาด้วย เพื่อความสะดวกในการอ่านข้อมูล เพราะหนังสือที่ส่งมานั้นได้ทำการย่อเรื่องในส่วนที่สำคัญไว้แล้ว หากมีข้อสงสัยก็สามารถอ่านเพิ่มเติมจากสำเนาได้ แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นคือข้าราชการหัวเมืองยังไม่เข้าใจระบบดังกล่าว ส่งผลให้หนังสือราชการที่ส่งเข้ามานั้น ถ้าไม่มีการชี้แจงข้อความอะไรเลย ก็มีลักษณะไม่ต่างจากการทำสำเนาเรื่องทั้งหมด สถานการณ์ดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงปัญหาความขาดแคลนบุคลากรที่รู้ระเบียบของหนังสือราชการสมัยใหม่เนื่องจากยังอยู่ในช่วงเริ่มต้นของกระบวนการปฏิรูปการปกครองซึ่งต้องรอการพัฒนากำลังคนผ่านการศึกษาแบบใหม่ที่จะช่วยป้อนบุคลากรที่เข้าใจระบบหนังสือสมัยใหม่เข้ามาปฏิบัติงานตามส่วนราชการต่าง ๆ โดยเฉพาะในส่วนภูมิภาคที่ข้าราชการต้องมีการฝึกหัดให้เข้าใจว่าการปฏิบัติงานจะประสบความสำเร็จได้ตามกำหนดเวลา จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยความชัดเจนของเนื้อหา โดยเฉพาะในงานหนังสือ การนำเสนอเพื่อพิจารณาต้องมีประเด็นที่ชัดเจนซึ่งเป็นเรื่องยากสำหรับข้าราชการที่คุ้นเคยกับการเขียนใบบอก การเขียนจากคำบอกเล่ากับการเขียนโดยใช้ความคิดไตร่ตรองเพื่อสรุปประเด็นสำคัญในรูปแบบของหนังสือราชการแบบใหม่จึงเป็นเรื่องที่ต้องเรียนรู้ ทั้งในภาคทฤษฎี และภาคปฏิบัติ

ด้วยเหตุนี้จึงมีประกาศที่ต้องชี้แจงรายละเอียดลงไปด้วยว่า ผู้ที่จะถวายนหนังสือและใบบอกต้องเก็บย่อข้อความที่สำคัญในสำเนาหนังสือให้หมดข้อความ ส่วนสำเนาหนังสือให้ทำเต็มตลอดเรื่องเหมือนเดิม เพื่อให้เกิดการแยกแยะข้อมูลที่สำคัญและไม่สำคัญได้อย่างสะดวกรวดเร็ว ส่วนเรื่องใดที่มีความสำคัญมากแล้วการย่อข้อมูลมาไม่ชัดเจนพอ ก็จะมีการเรียกตรวจสำเนาหนังสือที่ติดมากับใบบอกนั้นด้วย (Wichailak, 1935b : 59 - 62) อีกทั้งยังเน้นย้ำวิธีการที่ใช้ในการเขียนว่า “...ห้ามอย่าให้ทำหนังสือฤๅสำเนาใบบอกแต่ลุ่ม ๆ เหมือนอย่างแต่ก่อน แลห้ามอย่าให้ตัดหัวตัดท้ายสำเนาหนังสือ คัดทอนกลางลงในใบบอกเต็มทั้งดุ้นมิได้ย่อตาม...” (NAT. Microfilm number R.5 RL.99/42)

ความล่าช้า และการขาดการติดตามเรื่องเป็นอีกปัญหาหนึ่ง ที่ต้องหาวิธีการเพื่อให้เกิดการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ โดยมีตัวอย่าง ในประกาศเรื่อง รับส่งหนังสือตามกรมต่าง ๆ (Wichailak, 1935c : 123-125) ข้อสังเกตในการออกประกาศฉบับนี้ก็คือเป็นการวางแนวปฏิบัติ เรื่องหนังสือราชการระหว่างหน่วยงาน ซึ่งเป็นช่วงเวลาใกล้เคียงกับการตั้งกระทรวงอย่างเต็มรูปแบบในปี พ.ศ. 2435 เหตุผลที่ปรากฏในประกาศฉบับนี้ กล่าวว่า ทุกวันนี้ราชการโดยทั่วไปใช้หนังสือติดต่อไปมาเป็นหลัก ปัญหาที่ตามมาคือแต่ละหน่วยงานเมื่อส่งหนังสือราชการออกจากหน่วยงานของตนแล้วก็เพิกเฉยไม่ติดตามการดำเนินเรื่อง และบางครั้งเกิดปัญหาหนังสือสูญหายหรือเก็บเรื่องไว้จนล้มเลิกดำเนินการต่อไป ดังนั้นจึงได้กำหนดแนวทางการบริหารหนังสือราชการ ให้เป็นระบบคือ การรับส่งหนังสือระหว่างหน่วยงาน จะต้องมิใช่แค่รับหนังสือ บัญชีรับส่งหนังสือ ของแต่ละหน่วยงาน ในส่วนของการดำเนินเรื่อง มีการกำหนดเวลาในการตอบหนังสือ ภายใน 7 วัน นับตั้งแต่ได้รับหนังสือ โดยข้อจำกัดเรื่องเวลานี้ ได้มีการอธิบายขยายความ ถึงวิธีปฏิบัติหากมีข้อขัดข้อง ดังข้อความต่อไปนี้

“หนังสือเป็นแต่กระดาษ ก็ไม่มีถ้อยคำที่จะตักเตือนได้ ต้องทิ้งอยู่ในตู้ ฤๅในโต๊ะ ข้อราชการ แลข้อความ ก็ค้างช้าไปจนสะดุดตันได้ขึ้น จึงได้รื้อค้นหนังสือเก่ามาดู การจึงได้ข้างค้างอยู่มาก แต่ต่อไป ถ้ากรมใด มีหนังสือถึงกรมหนึ่ง ให้กรมที่ได้รับนั้นมีตัวไปรับส่ง ให้ผู้ถือหนังสือ หรือเข้าของส่งไปรษณีย์ไปให้ถึงกรมที่มีหนังสือมา ในวันที่ได้รับหนังสือนั้น อย่าให้ทิ้งไว้หลายวันจึงค่อยส่งไปรับ ส่วนข้อความในหนังสือนั้น ถ้าเป็นการที่จะตอบแล้วได้โดยง่ายให้เร่งต่อ อย่าให้เกินวันที่ 7 ตั้งแต่ได้รับหนังสือไป ถ้าจะตอบข้อความในหนังสือนั้นยังไม่ได้ ต้องมีหนังสือชี้แจงเหตุ ซึ่งจะตอบยังไม่ได้นั้น ไปยังกรมที่มีหนังสือมา อย่าให้เกินวันที่ 7 ตั้งแต่ได้รับหนังสือ” (Wichailak, 1935c : 123)

พร้อมกันนี้ ได้มีการคาดโทษว่า ถ้าผู้ใดไม่ได้ทำตามประกาศนี้ จะให้ปรับไหมอธิบดีในกรมที่ทำผิดนั้น ตามตำแหน่งบรรดาศักดิ์อธิบดีด้วย ตัวอย่างจากประกาศฉบับที่ผ่านมา ทำให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า วิธีการทางราชการแบบใหม่ ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีเป้าหมายสำคัญคือต้องการความแน่นอน และความชัดเจน ผ่านกฎเกณฑ์ และระเบียบที่ข้าราชการต้องถือปฏิบัติอย่างพร้อมเพรียงกัน โดยเฉพาะในเรื่องของหนังสือราชการที่เป็นกลไกสำคัญในการดำเนินการปกครอง

การจัดระเบียบราชการในกรมราชเลขาธิการสมัยรัชกาลที่ 5

กรมราชเลขาธิการในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีหน่วยงานในสังกัดจำนวน 3 หน่วยงาน คือ กรมบัญชาการ กรมราชเลขาธิการในพระองค์ และกรมพระอาลักษณ์ โดยทั้ง 3 หน่วยงานดังกล่าวจะขึ้นตรงกับราชเลขาธิการ

ระเบียบการปฏิบัติงานของกรมราชเลขาธิการมีช่วงสำคัญแบ่งเป็น 2 ช่วงคือ ก่อน ร.ศ. 112 และหลัง ร.ศ. 112 ทั้งนี้เนื่องจากในปี ร.ศ. 112 สยามได้เกิดกรณีพิพาทกับฝรั่งเศสทำให้ต้องเสียดินแดนฝั่งซ้ายของแม่น้ำโขงเหตุการณ์ในครั้งนั้นทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงได้รับความกระทบกระเทือนพระราชหฤทัยเป็นอย่างมากจนส่งผลต่อการปฏิบัติราชการของพระองค์ในเวลาต่อมา

ทั้งนี้ในช่วงก่อน ร.ศ. 112 การปฏิบัติงานของกรมราชเลขาธิการส่วนใหญ่จะทำหน้าที่จัดการเกี่ยวกับหนังสือราชการ ซึ่งยังไม่มียุทธศาสตร์การเก็บเพราะจำนวนหนังสือราชการที่มีเข้ามามีเป็นจำนวนมากและราชเลขาธิการจะต้องทำงานอื่น ๆ ตามพระราชประสงค์ด้วย เช่น การค้นคว้าเรื่องราวเกี่ยวกับระเบียบปฏิบัติราชการสมัยก่อนเพื่อนำมาศึกษาเปรียบเทียบกับ การดำเนินการราชการแบบใหม่ และการเข้าประชุมเสนาบดี เป็นต้น จึงมีเวลาในการจัดโครงสร้างการดำเนินงานภายในไม่มากนัก อย่างไรก็ตามในส่วนงานที่เกี่ยวข้องกับหนังสือราชการก็ปรากฏการวางแผนและการปฏิบัติงานอย่างเป็นขั้นตอนขึ้นแล้ว ดังนี้

การรับหนังสือจากหน่วยราชการต่าง ๆ ที่ส่งเข้ามากราบบังคมทูลจะมีเจ้าหน้าที่ลงบัญชีรับหนังสือไว้ และเสนอต่อราชเลขาธิการ หนังสือราชการในขณะนั้นส่วนมากเสนาบดีเจ้ากระทรวงหรือเจ้าของเรื่องมักจะทำหนังสือกราบบังคมทูลต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวโดยตรงมีส่วนน้อยที่จะเสนอผ่านราชเลขาธิการ โดยจะระบุในตอนท้ายของจดหมายที่มีถึงราชเลขาธิการว่า “...ถ้าหากมีเวลาอันสมควรขอเจ้าคุณได้โปรดนำเรื่องขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณา...” (NAT. Microfilm number MR.5 RL.1/1-41)

จากนั้นราชเลขาธิการจะส่งหนังสือที่ได้อ่านแล้วเพื่อให้พนักงานย่อเรื่องขึ้นทูลเกล้าถวายแต่ส่วนใหญ่ในช่วงก่อน ร.ศ. 112 ราชเลขาธิการมักจะนำหนังสือฉบับเต็มที่มีเข้ามาขึ้นทูลเกล้าถวายทั้งหมด เมื่อราชเลขาธิการ นำหนังสือขึ้นถวายและรับกระแสพระบรมราชโองการดำรัสตอบในประเด็นต่าง ๆ ที่มีผู้กราบบังคมทูลขึ้นมาเป็นที่เรียบร้อยแล้วก็จะจดข้อความนั้น ๆ เพื่อทำร่างหนังสือตอบซึ่งแบ่งออกเป็น 2 แบบคือ ร่างพระราชหัตถเลขาตอบ และ ร่างหนังสือตอบของราชเลขาธิการตามกระแสพระบรมราชโองการ ในกรณีที่เป็นการร่างพระราชหัตถเลขา ราชเลขาธิการจะนำขึ้นทูลเกล้าถวายเพื่อให้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้วจึงส่งหน่วยงานเจ้าของเรื่อง

ข้อสังเกตที่น่าสนใจประการหนึ่งในการรับส่งหนังสือราชการของกรมราชเลขาธิการ คือ ความเร็วในการจัดการหนังสือที่เข้ามาเป็นจำนวนมากซึ่งส่วนใหญ่มักจะดำเนินเรื่องแล้วเสร็จภายใน 2 วัน เช่น ตัวอย่างหนังสือจากกระทรวงเกษตรราชการ ลงวันที่ 11 มีนาคม ร.ศ. 110 ส่งมายังกรมราชเลขาธิการซึ่งทำการรับแล้วนำขึ้นถวายภายในวันเดียว เมื่อทรงมีพระราชวินิจฉัยแล้ว กรมราชเลขาธิการก็ทำจดหมายตอบกลับในวันถัดมาคือวันที่ 12 มีนาคมและจัดส่งภายในวันนั้น หรืออย่างช้าที่สุดหนังสือราชการที่ใช้เวลาในการดำเนินการไม่เกิน 5-7 วันอันเป็นข้อจำกัดที่เกิดกับหนังสือราชการที่ส่งมาจากหัวเมือง การดำเนินการที่ค่อนข้างรวดเร็วนี้ ส่วนหนึ่งมาจากการที่กรมราชเลขาธิการเปิดปฏิบัติงานอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรับส่งหนังสือราชการ ดังตัวอย่างจดหมายของกรมราชเลขาธิการถึงกระทรวงพระคลัง เรื่องการเบิกค่าพาหนะว่า

“...ต้องจ่ายค่ารถพาหนะให้มหาดเล็กหลวงที่เชิญพระราชหัตถเลขาและหนังสือราชการจากสวนดุสิตไปส่ง ณ ที่ต่าง ๆ ทั้งกลางวันและกลางคืนตามแต่จะมี ไม่ว่าตึกดินที่เที่ยงคืนเพียงใด...” (NAT. Microfilm number MR.5 RL.1/16)

วิกฤตการณ์ ร.ศ. 112 ซึ่งส่งผลอย่างมากต่อพระพลานามัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและวิธีการทรงงานของพระองค์ ก่อให้เกิดวิธีการที่มีจุดประสงค์เพื่อแบ่งเบาพระราชภาระด้วยการแบ่งประเภทหนังสือที่จะนำขึ้นถวาย กล่าวคือ ส่วนที่เป็นราชการสำคัญจะมีการถวายฉบับเต็มให้ทรงอ่าน แต่เรื่องที่ไม่สำคัญจะมีการย่อเรื่องก่อนถวายโดยมีสำเนาเรื่องเต็มประกอบหากทรงมีข้อสงสัยเกี่ยวกับเรื่องนั้น ๆ แต่วิธีการดังกล่าวก็ไม่ได้ช่วยให้ปริมาณหนังสือราชการที่นำเข้าถวายลดลงแต่อย่างใด ทั้งนี้อาจเป็นเพราะราชเลขาธิการไม่กล้าตัดสินใจว่าหนังสือราชการเรื่องใดไม่สำคัญ เพราะไม่เคยตัดสินใจในเรื่องนี้มาก่อน ด้วยเหตุนี้จึงทรงมีรับสั่งให้มีการคัดเลือกหนังสือราชการเป็น 2 ประเภท คือประเภทที่ “รอได้” และประเภทที่ “ต้องการเร็ว” โดยแยกเป็น 2 มัดแต่ต้องนำส่งเข้ามาพร้อมกันเพื่อความเห็นในการคัดเลือกของพระองค์กับราชเลขาธิการไม่ตรงกัน (Microfilm number MR.5 RL.1/45) เมื่อหนังสือฉบับดังกล่าวได้ผ่านการตัดสินใจจากพระองค์แล้ว จึงส่งคืนออกไป

การปรับปรุงการทำงานด้านการจัดการหนังสือราชการของกรมราชเลขาธิการ

เนื่องจากข้อมูลที่ส่งเข้ามาถวายพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีเป็นจำนวนมากที่เป็นข้อมูลซ้ำ ๆ กันในลักษณะเรื่องเดียวกัน จึงทรงโปรดให้ราชเลขาธิการเป็นผู้เลือกตอบหนังสือที่มีแบบฟอร์มประจำหรือมีตัวอย่างคำตอบที่เป็นแบบอย่างแน่นอน เช่น การขอลาอุปสมบทของข้าราชการ หรือการอนุโมทนาในการพระราชกุศล เป็นต้น หนังสือประเภทนี้ ทรงอนุญาตให้ราชเลขาธิการดำเนินการตอบตามแบบฟอร์มได้ทันที โดยไม่ต้องถวายพระองค์ แต่ถ้าราชเลขาไม่แน่ใจให้ส่งมาถวายเพื่อทรงตรวจก่อนก็ได้ (Secretariat of the Royal Secretariat, 1997 : 51)

ความต้องการที่จะทรงลดภาระการเข้าถึงข้อมูลจากหนังสือราชการ เป็นเหตุให้เอกสารหนังสือราชการส่วนใหญ่ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวช่วงหลัง ไม่มีพระปรมาภิไธย “สยามินทร์” เหมือนที่เคยปรากฏมาตลอดในช่วงแรก ทั้งนี้ อาจเนื่องมาจากหนังสือราชการเหล่านั้นเป็นคำริของข้าราชการแทนที่ทรงแต่งตั้งไว้ หรือไม่ราชเลขาธิการก็เป็นผู้ร่างกระแสพระราชดำริตามรับสั่งของพระองค์นั่นเอง แม้จะทรงตรวจสอบข้อมูลผ่านหนังสือราชการด้วยพระองค์เองน้อยลง แต่ก็ยังทรงให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพในการทำงานเอกสารเป็นอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากพระราชหัตถเลขาที่ทรงดำเนิการทำงานของกรมราชเลขาธิการที่ทำงานไม่ทันการว่า

“...ความอัปรีของออฟพิศทนต์ไม่ไหว หนังสือสามฉบับสั้น ๆ สามยามจึงแล้ว หนังสือรับก็ขังไว้หมด จะให้
ทำเวลาใด ขอให้ทำงานแต่กลางวัน แล้วแต่เย็น ถ้าไม่เปลี่ยนได้แล้วทำไม่ไหวเป็นแน่ วันนี้หนังสือค้างหมด
พรุ่งนี้มาอีกทำไม่หมด ล้างจันไรไม่ไหวแล้ว...” (NAT. Microfilm number MR.5 RL.1/16)

ด้วยเหตุที่หนังสือราชการถูกส่งเข้ามายังกรมราชเลขาธิการเป็นจำนวนมาก จึงมีความพยายามในการหาวิธีที่จะจัดระบบงานหนังสือให้มีระเบียบมากยิ่งขึ้น การปรับปรุงระบบการทำงานในช่วงปลายรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวอยู่ในลักษณะที่ยอมรับสภาพการปฏิบัติงานและข้อจำกัดที่เกิดขึ้นจริงมากขึ้น โดยมีการรับฟังข้อคิดเห็นของผู้ใต้บังคับบัญชา และมีคำสั่งให้พนักงานในกรมราชเลขาธิการจัดทำรายงาน หน้าที่ ปัญหา และเสนอความเห็นเกี่ยวกับการจัดระบบงาน ทั้งนี้ปัญหาพื้นฐานส่วนใหญ่ที่เจ้าพนักงานรายงานขึ้นมาก็คือความยากในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการร่างหนังสือ เพราะมีหนังสือราชการเข้าออกเป็นจำนวนมาก ประกอบกับการจัดทำบัญชีเรื่องเอกสารรายวัน ซึ่งต้องเอาเนื้อเรื่องโดยสังเขปลงในบัญชีปัญหามีอยู่ว่าผู้รับผิดชอบในงานส่วนนี้มีจำนวนน้อยจึงส่งผลให้การจัดทำบัญชีไม่ทันตามเวลา ดังนั้นเมื่อต้องการจะสืบค้นเรื่องจากหนังสือราชการฉบับเก่าจึงดำเนินการได้อย่างล่าช้า การแก้ปัญหาจึงเสนอให้มีการแยกเก็บหนังสือราชการเป็นหมวดหมู่ และแยกเป็นเรื่อง ๆ จากนั้นให้มีการจัดแบ่งหน้าที่ให้เจ้าพนักงานรับผิดชอบหน้าที่ประจำ เช่น ฝ่ายทำหน้าที่ตรวจสอบหนังสือเก่าที่อ้างมาในหนังสือใหม่โดยจัดเรื่องเดียวกันเข้าไว้เป็นลำดับเพื่อความสะดวกต่อการสืบค้นมาใช้งาน ซึ่งสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้เป็นพื้นฐานของการจัดการดำเนินงานเอกสารของทางราชการในเวลาต่อมา

บทสรุป

กรมราชเลขาธิการเป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีลักษณะเป็นสำนักงานของพระมหากษัตริย์ ที่พระองค์มักจะประทับทรงงานอยู่เป็นประจำ หน่วยงานแห่งนี้จึงทำหน้าที่เป็นศูนย์รวมและประสานงานเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งสอดคล้องกับระบบการบริหารแบบรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางที่ดำเนินการอยู่ในขณะนั้น โดยกรมราชเลขาธิการถือเป็นหน่วยราชการยุคบุกเบิกที่เริ่มปรากฏวิธีการปฏิบัติที่เกี่ยวเนื่องกับการจัดระบบบริหารแบบใหม่ คือ การติดต่อราชการการโดยอาศัยการทำบันทึกลงเป็นหนังสือแทนการกราบถวายบังคมทูลด้วยวาจาเช่นที่เคยปฏิบัติกันมา เนื่องจากการเข้ามาของระบบเอกสารราชการสมัยใหม่ช่วยให้การติดต่อประสานงานระหว่างองค์พระมหากษัตริย์และขุนนางเปลี่ยนแปลงไป จากเดิมที่การติดต่อราชการจะกระทำในเวลาเสด็จออกขุนนาง โดยเปลี่ยนมาเป็นการติดต่อขอราชการผ่านเอกสารอย่างหนังสือราชการต่าง ๆ สิ่งนี้ช่วยให้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์มีลักษณะรวมศูนย์มากยิ่งขึ้นและทำให้การบริหารราชการมีลักษณะของระบบราชการสมัยใหม่อย่างชัดเจน อีกทั้งการวางพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับงานเอกสารราชการของกรมราชเลขาธิการยังถือเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญต่อการพัฒนาระบบบริหารและจัดการเอกสารภาครัฐที่ได้รับการสืบทอดและปรับปรุงมาจนถึงปัจจุบัน

References

- Betsat Krom RatLekhathikan Lem 1-3*. [Various minor matters, Department of the Royal Secretariat, Volumes 1-3]. Microfilm number MR.5 RL.1/1-41. National Archives of Thailand. (In Thai)
- Damrongrachanuphap, Prince. (2002). *Thesaphiban*. [Thesaphiban]. Bangkok: Matichon. (In Thai)
- Ekkasan Boran Mueang KoSumPhisai Rattanakosin Sok 117-119*. [Ancient documents of Kosumphisai Rattanakosin era 117 – 119]. (n.d.) (copy print). (In Thai)
- Kamutphisamai, A. (1980). *Botbat Khong Krom RatLekhathikan Nai Samai Som Bu Rana Ya Sitti Rat*. [The role of the Royal Secretariat Department during the absolute monarchy]. Bangkok : Thai Khadi Research Institute Thammasat University. (In Thai)

- Kesboonchoo, K. (1997). *Rabop Kansueksa Lae Rabop Ratchakan Samaimai Nai Yurop Kap Ratchasamai Phrabatsomdet Phrachunlachomkloachaoyuhua*. [Modern education system and bureaucracy In Europe and the reign of King Rama V]. The Thailand Research Fund. (In Thai)
- Khoratchakan Long Ma Na Krungthep Chunlasakkarat 1253*. [Government information sent Bangkok Chula Sakarat 1253]. Microfilm number RL-Tranoi 50/52. National Arcives of Thailand. (In Thai)
- Office of the Prime Minister. (1964). *Phraratchahatthalekha Song Sang Ratchakan Nai Ratchakan Thi 5 Lae 6 Kap Rueang Prakop*. [Royal letters issued royal orders during the reigns of King Rama 5 and 6 and accompanying matters]. Bangkok : Office of the Prime Minister. (In Thai)
- Phraratchahatthalekha Rueang Hai Ruapruam Bai Bo Krang Tra Khong Krom Mahatthai Hai Yu Thi Diaokan Phuea Saduak Kae Kan Khonha Lae Pongkan Sunhai Rattanakosin Sok 105*. [Royal letter of the matter Collect notices and draft seals of the Department of Interior in the same place to facilitate search and prevent loss. Rattanakosin era 105]. Microfilm number R.5 B 1.2/23. National Arcives of Thailand. (In Thai)
- PhraRatKrasae Tang Tang Thi Kiaokap Opfit*. [Various royal trends related to Office]. Microfilm number R.5 RL 1/38. National Arcives of Thailand. (In Thai)
- Prakat Wa Duai Kan NangsueRatchakan Tang Tang Sakkarat 1246*. [Announcement regarding the use of various official documents, Chula Saek 1246]. Microfilm number M.-SB.16/1. National Arcives of Thailand. (In Thai)
- Rueang Ratchakan Tang Tang*. [Various government matters]. Microfilm number R.5 RL1.1/1. National Arcives of Thailand. (In Thai)
- Rueang Ratchakan Tang Tang*. [Various government matters]. Microfilm number R.5 RL.99/42. National Arcives of Thailand. (In Thai)
- Rueang Ngoen Kha Phana Krom Ratchalekhathikan*. [Regarding transportation fees for the Royal Department Secretary]. Microfilm number MR.5 RL.1/16. National Arcives of Thailand. (In Thai)
- Secretariat of the Royal Secretariat. *Kotmai Nai Ratchakan Thi 5*. [Laws in the reign of King Rama V]. Printed for the event Royal cremation of Mr. Jitti Tingsapat on 23 August 1997. (In Thai)
- Teeraeak, A. (2017). *Phasa Chao Phasa Nai Kanmueang Bueanglang Kansueksa Phasa Ang Krit Samai Ratchakan Thi 5*. [Phasachao Phasanai Politics behind English language education during the reign of King Rama V]. Bangkok : Matichon. (In Thai)
- Thueng Chao Mueang Krom Kan 73 Mueang Prakat Hai Long Boe Nangsue Bok Lae Hai Bok Khoratchakan Pen Rueang Rueang Chunlasakkarat 1246*. [To the governors of the 73 city departments, announcements were made to post numbers in letters notifying them of official matters, Chula Sakarat 1246]. Microfilm number RL-MT 27/171. National Arcives of Thailand. (In Thai)
- Thueng Khaluang Chao Mueang Krom Kan Chaonai Mueang Prathetrat 78 Mueang Prakat Hai Long Wan Khangton Suppha akson Baibok Chunlasakkarat 1247*. [To the Governor, Governor of the Department of Government of the 78 cities of the country, the announcement is to be dated above the letter Supphak Aksorn, Bai Bok. Chula Sakarat 1247]. Microfilm number RL-MT 28/68. National Arcives of Thailand. (In Thai)
- Wichailak, S. (1935a). *Prachum Kotmai Pracham Sok Rattanakosin Sok 103 Prakat Wa Duai Kan Thawai NangsueRatchakan Tang Tang*. [Annual legal compile, Rattanakosin era 103 Announcement of the presentation of various official documents]. Phranakhon : Ministry of Justice. (In Thai)
- Wichailak, S. (1935b). *Prachum Kotmai Pracham Sok Lem 12 Rattanakosin Sok 108*. [Annual legal compile Volume 12 Rattanakosin era 108]. Phranakhon: Ministry of Justice. (In Thai)
- Wichailak, S. (1935c). *Prachum Kotmai Pracham Sok Lem 13 Rattanakosin Sok 109*. [Annual legal

compile Volume 13 Rattanakosin era 109]. Phranakhon: Ministry of Justice. (In Thai)

Wichailak, S. (1935d). *Prachum Kotmai Pracham Sok Lem 15 Rattanakosin Sok 114*. [Annual legal

compile Volume 15 Rattanakosin era 114]. Phranakhon : Ministry of Justice. (In Thai)

Yo NangsueRatchakan Thi Yaek Mai Ok. [Abbreviated official documents that cannot be separated]. Microfilm number

MR.5 RL.1/45. National Arcives of Thailand. (In Thai)