

การประศาสน์นโยบายสาธารณะในสมัยรัชกาลที่ 6 กรณีกองเสือป่า Public Policy Administration in the reign of King RamaVI: the case study of Wild Tiger Corps

ธัญต์ สุวรรณานนท์¹, จรัส สุวรรณมาลา² และ เฉลิมพร เย็นเยือก³
Thanut Suvarnananda¹, Charat Suwanmala² and Chalernporn Yenyuak³
สถาบันรัฐประศาสนศาสตร์และนโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยรังสิต
Institute of Public Administration and Public Policy, Rangsit University, Thailand
Corresponding Author, E-mail: thanut.suv@gmail.com¹

Received: 2023-12-7; Revised: 2024-3-30; Accepted: 2024-3-31

บทคัดย่อ

การศึกษานี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาความเป็นมาของกองเสือป่าในเชิงกระบวนการนโยบายสาธารณะ 2) วิเคราะห์ปัญหา และ อุปสรรค ระหว่างกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความก้าวหน้าและการก่อตัวของนโยบายใหม่หลังจากที่การดำเนินกิจกรรมกองเสือป่ายุติลง โดยใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) จากแหล่งข้อมูลเชิงประวัติศาสตร์และผลงานวิจัยจากนักวิชาการที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาสรุปและวิเคราะห์ประกอบการพรรณนาตามวัตถุประสงค์การวิจัย

ผลการศึกษาพบว่า 1) ความเป็นมาของกองเสือป่าในเชิงกระบวนการนโยบายสาธารณะ เป็นนโยบายสาธารณะที่แปลกใหม่เกิดขึ้นมาเป็นเวลากว่า 100 ปี มีการทดลองนำนโยบายไปปฏิบัติบางส่วนที่เป็นต้นแบบของนโยบายสาธารณะใหม่ที่จริงจังและมีขนาดใหญ่ และ 2) ปัญหาและอุปสรรคเกิดจากการดำเนินงานที่มีความซับซ้อน ผู้กำหนดนโยบายอาจมุ่งเน้นเพียงผลขั้นปลายที่จะเกิดขึ้น โดยระหว่างทางของนโยบายจะมีประเด็นที่เป็นปัญหา และเป็นความท้าทายต่อผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้น เพื่อลดปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของกองเสือป่า ผู้บริหารรวมถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ดำเนินการตามนโยบายควรให้ความสำคัญในด้านการเป็นผู้นำ และการจัดองค์การขึ้นมารองรับ ซึ่งจะส่งผลให้เกิดโอกาสที่จะประสบความสำเร็จและสามารถทำให้ลดปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินนโยบายในการทางการเมืองดำเนินนโยบายในอนาคต

คำสำคัญ: นโยบายสาธารณะ, กองเสือป่า, ผู้นำ

Abstract

The objective of this study was to 1) study the history of the Wild Tiger Corps in terms of the public policy process and 2) analyze problems and obstacles during the policy implementation process, progress, and formation of new policies after the Wild Tiger Corps activities ended. This study was conducted using a qualitative research method by documentary research to gather the data from historical sources and related academic documents for analysis and the discussion of results according to the specified research objectives.

The results revealed that the history of the Wild Tiger Corps in the public policy process is a groundbreaking public policy that has been in place for more than 100 years. There are policy implementation experiments that serve as new models for serious and large

scale, and 2) problems and obstacles arise from the complex operations, policymakers may focus only on the downstream consequences. During the operation of the policy, implementation will be a problematic issue and it is a challenge for policymaker leaders to implement. Moreover, to reduce problems and obstacles in the operations of the Wild Tiger Corps, the executives, and related agencies that implement the policy should give importance to leadership and establish an organization to support operations. That will result in an opportunity for success and reduce problems and obstacles in policy implementation in the future.

Keywords: Public Policy, Wild Tiger Corps, Leader

บทนำ

กองเสือป่า (Wild Tiger) กองกำลังอาสาสมัครพลเรือนกึ่งทหาร เป็นนโยบายสาธารณะที่สถาปนาขึ้นโดยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 เมื่อพุทธศักราช 2454 มีระยะเวลาดำเนินงานภายหลังประกาศเป็นนโยบายยาวนานถึง 14 ปี นับเป็นนโยบายสาธารณะที่มีระยะเวลาดำเนินการยาวนานมากที่สุดนโยบายหนึ่ง ผลของนโยบายนี้ได้ส่งผลกระทบต่อมาถึงปัจจุบัน นอกจากนี้ กองเสือปายังนับว่าเป็นนโยบายสาธารณะที่แปลกใหม่อย่างมากของสังคมไทยสมัยนั้น ด้วยการรับสมัครข้าราชการและบุคคลพลเรือนเข้ารับการฝึกแบบทหาร มีสังกัดเป็นหมวดหมู่ระดับกรม และกองพลทั่วประเทศ เสือป่าทุกคนต้องผ่านการอบรมศีลธรรมจรรยา และเรียนรู้ประวัติศาสตร์ชาติไทย นโยบายดังกล่าวมีขึ้นเพื่อมุ่งแก้ไขปัญหาของชาติด้านความมั่นคงเป็นเบื้องต้น (จมีนอมรตฤณารักษ์ (แจ่ม สุนทรเวช), 2514) ต่อมาได้ขยายผลให้บรรลุเป้าหมายการสร้างวินัย ความเสียสละอดทน และทำงานร่วมกันเป็นทีมข้าราชการที่มีองค์พระมหากษัตริย์เป็นผู้บริหารสูงสุด ทั้งหมดนี้เป็นการยกระดับเป้าหมายการพัฒนาจากช่วงการสร้างรัฐ (State Building) สู่ยุคการสร้างชาติ (Nation Building) ที่หยั่งรากโดยพระมหากษัตริย์รัชกาลที่ 4 ส่งต่อมาถึงรัชกาลที่ 6 ทำให้ประเทศไทยพ้นจากอิทธิพลของการล่าเมืองขึ้นอย่างสมบูรณ์ โดยเป้าหมายชั้นปลายของนโยบายกองเสือป่าคือการรักษาความเป็นปึกแผ่นและความมั่นคงของชาติ และการพัฒนาความเป็นพลเมือง (Citizenship) ให้เกิดขึ้นกับคนไทย (เทพ บุญตานนท์, 2556)

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ มุ่งศึกษาเรื่องราวของกองเสือป่าในเชิงกระบวนการนโยบายสาธารณะ เนื่องจากนโยบายนี้สามารถมองได้หลายด้าน ตามแต่จะเลือกแง่มุมใดขึ้นมาศึกษา แต่ส่วนมากการศึกษาเรื่องของกองเสือป่า จะถูกตีความไปในทางลบที่ผลของนโยบายทรงริเริ่มนี้ไม่ก่อประโยชน์ ตั้งขึ้นเพื่อเป็นกองกำลังส่วนพระองค์ สร้างปัญหางบประมาณ โดยนับรวมเรื่องตั้งเมืองจำลองดุสิตธานีเข้าไว้ด้วย แม้ว่าสื่อนโยบายนี้มีกระบวนการที่ซับซ้อน เป็นนโยบายส่วนพระองค์เพื่อมุ่งตอบโจทย์และบรรลุผลระยะยาวของประเทศ ต่างจากนโยบายอื่น ๆ ที่มุ่งแก้ไขปัญหาที่ปรากฏอยู่เป็นรูปธรรม (pain point) นอกจากนี้ การศึกษาค้นคว้าเรื่องราวในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว มักจะเน้นในเชิงตีความประวัติศาสตร์เพื่อทำความเข้าใจพระราชกรณียกิจด้านต่าง ๆ เช่น ด้านอักษรศาสตร์ ด้านการคลังและการงบประมาณ การจัดการกองทัพ การปกครองส่วนภูมิภาค เรื่องราวในราชสำนัก และเหตุการณ์รัฐประหารครั้งแรกที่เรียกว่ากบฏ ร.ศ.130 (เหรียญศรีจันทร์ และเนตร พูนวิวัฒน์, 2519) สาเหตุที่เรื่องราวและนโยบายอื่นในรัชสมัยของพระองค์ไม่ค่อยได้รับความสนใจหยิบยกขึ้นมาศึกษา อาจเป็นเพราะเป็นรัชสมัยที่ถูกขนาบด้วย 2 รัชกาลที่มีเหตุการณ์สำคัญโดดเด่น คือรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ซึ่งประเทศไทยต้องรับมือกับชาติตะวันตก และเหตุการณ์ทรงเปลี่ยนแปลงระบบบริหารราชการแผ่นดินครั้งใหญ่ กับรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระ

พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ประเทศไทยได้รับผลพวงจากปัญหายานนอกและภายในอย่างมากส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475

การศึกษาครั้งนี้เป็นการใช้กระบวนการนโยบายตอบคำถามหลัก 2 คำถาม คือ (1) ที่มานโยบายและเจตจำนงของการจัดตั้งกองเสือป่า การกำหนดนโยบายการจัดตั้งกองเสือป่า สาธารณประโยชน์ของนโยบาย และกระบวนการพัฒนานโยบาย (2) การจัดองค์กรและกระบวนการดำเนินงานกองเสือป่า ปัญหา อุปสรรค การปรับตัวระหว่างกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความก้าวหน้าและการก่อตัวของนโยบายใหม่หลังจากที่การดำเนินกิจกรรมกองเสือป่ายุติลงหลังจากพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เสด็จสวรรคตแล้ว

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาความเป็นมาของกองเสือป่าในเชิงกระบวนการนโยบายสาธารณะ
2. วิเคราะห์ปัญหา และ อุปสรรค ระหว่างกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความก้าวหน้าและการก่อตัวของนโยบายใหม่หลังจากที่การดำเนินกิจกรรมกองเสือป่ายุติลง

การทบทวนวรรณกรรม

แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

หลักการพื้นฐานของนโยบายกองเสือป่าคือ การสร้างอุดมการณ์รักชาติ ให้ข้าราชการและชาวยุโรปเป็นพลเมืองของชาติ ต้องการให้คนเหล่านั้นมุ่งประโยชน์ของชาติและส่วนรวม เหนือประโยชน์ส่วนตน โดยที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเล็งเห็นว่าบทบาทของพระองค์ในฐานะผู้นำของกองเสือป่าได้เหมาะสมตรงกับทฤษฎีภาวะผู้นำ (Elite theory , Elite model) โดยทรงเป็นผู้นำเชิงจริยธรรมและอุดมการณ์ (Ethical Leadership Theory) นับตั้งแต่การเกิดประเด็นปัญหาหรือประเด็นนโยบาย ไปจนถึงการออกแบบนโยบาย กระบวนการดำเนินนโยบาย ไปจนถึงการสิ้นสุดของนโยบาย กล่าวคือ ในขั้นตอนการเกิดประเด็น-วาระนโยบายอันเป็นที่มาของกิจการเสือป่านั้น มาจากปัญหาและความจำเป็นการสร้างรัฐ-สร้างชาติ ซึ่งเป็นคุณค่าทางสังคมการเมืองในระดับสูงสุดในสังคมหนึ่งๆ ซึ่งผู้นำในระดับประมุขของรัฐเท่านั้นที่รับรู้ เข้าใจ สถานการณ์ และเห็นความสำคัญของประเด็นนี้อย่างเข้าใจอย่างแท้จริง เฉพาะอย่างยิ่งแนวทางการสร้างสยามเป็นรัฐชาติสมัยใหม่นั้น พระมหากษัตริย์สามารถกำหนดเป็นนโยบายสาธารณะได้โดยตรง ซึ่งพบการส่งต่อนโยบายจากองค์พระประมุขของรัฐ 3 พระองค์ ตั้งแต่การเตรียมความพร้อมรับมือจากชาติล่าอาณานิคมในสมัยรัชกาลที่ 4 การปรับตัวขององคตพญาภาครัฐชนานใหญ่และการแสวงหาแนวร่วมผ่านชาติมหาอำนาจอื่น ๆ ในสมัยรัชกาลที่ 5 และการสร้างความเป็นพลเมืองในสมัยรัชกาลที่ 6 เพื่อเตรียมรับความไม่แน่นอนที่จะเกิดขึ้นอันเนื่องมาจากสภาพแวดล้อมต่างประเทศ ด้วยการสร้างความเข้มแข็งปึกแผ่น และคุณภาพของพลเมืองซึ่งเป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุดของการสร้างชาติ (สนธิ เดชพันธ์, 2527)

การนำทฤษฎีภาวะผู้นำ (Elite theory) มาอธิบายการประศาสน์นโยบายของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เริ่มจากการที่ทรงเป็นประมุขของรัฐจากการสืบทอดมาจากพระมหากษัตริย์พระองค์ก่อน ทรงเล็งเห็นความอ่อนแอของความเป็นชาติที่ซ่อนอยู่ภายใต้การพัฒนาภิไธยที่เริ่มจะเข้มแข็ง พร้อมทั้งสังคมที่เริ่มทันสมัยเปิดกว้าง ทรงเห็นว่าความอ่อนแอดังกล่าวนี้เป็นเหตุให้เกิดความไม่ปรองดองสามัคคีระหว่างคนในชาติ และทำให้กลไกของรัฐอ่อนแอตามไปด้วย ซึ่งในการบริหารราชการแผ่นดิน แม้พระองค์จะเป็นผู้นำที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด แต่ในการใช้พระราชอำนาจนั้น ด้วยการที่ทรงเป็นนักประชาธิปไตย จึงทรงใช้พระราชอำนาจและเปิดใจรับฟังความคิดเห็นไปพร้อมกัน ซึ่งแทบจะไม่พบว่าทรงหักหาญให้ผู้ที่ปฏิบัติตามนโยบายต้องกระทำให้เป็นไปตามที่มีพระราชประสงค์ แต่จะทรงชี้ทิศทาง พร้อมให้เหตุผลสนับสนุนให้เห็นคล้อยตาม ทรงวางพระองค์ที่เป็นผู้นำทางคุณธรรม จริยธรรม และทรงทำให้เห็นเป็นตัวอย่างในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งแบบการ

สาธิต การทำต้นแบบ และการทดลองนโยบาย (ศุภชัย ยาวะประภาส, 2557) นอกจากนี้ พบว่าสิ่งที่เป็นพระราชนิยามคือ จะทรงซ่อนพระประสงค์ที่แท้จริงเอาไว้ โดยที่จะทรงปูทาง วางแผน และออกแบบไว้ก่อน จากนั้นกระทำให้ไปอย่างเงิบ ๆ จนเกิดเห็นผลขึ้นมา ทรงเปรียบเทียบแนวทางการบริหารนโยบายของพระองค์กับการสร้างอุโมงค์และการวางทางรถไฟที่ไม่มีใครเห็น หรือเห็นแต่ก็ปล่อยให้สงสัยหรือวิพากษ์วิจารณ์ไปจนกระทั่งเห็นผลงานปรากฏออกมา ซึ่งตามทฤษฎีภาวะผู้นำ พระองค์ทรงเป็นผู้นำที่มีจริยธรรม (Ethics Leadership) ที่นอกจากผู้นำจะมีจริยธรรมในตัวเองแล้ว ยังส่งเสริมพฤติกรรมดังกล่าวนี้แก่ผู้คนที่อยู่รอบตัว มีวิธีการสื่อสารการเสริมกำลัง และการตัดสินใจที่คำนึงถึงคุณธรรมจริยธรรม หรือกล่าวได้ว่าเป็นทั้ง “ผู้มีคุณธรรม” และ “ผู้จัดการด้านศีลธรรม”

พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ยังทรงเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Transformational Leadership) จากการที่ทรงมุ่งเน้นการสื่อสารวิสัยทัศน์ที่สร้างแรงบันดาลใจ และสร้างอุดมคติร่วมกันขององค์กรให้กับผู้ตาม โดยพบว่าในการดำรงบทบาทการนำองค์กรเสียด้วยพระองค์เองนั้น ทรงมีพระราชวินิจฉัยในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น และแสวงหาทางออกด้วยพระองค์เอง โดยมักจะพบว่า ทรงยึดมั่นที่จะอยู่ในกรอบของนโยบายใหญ่ แต่ก็พร้อมกระจายพระราชอำนาจให้ระดับพื้นที่ทำงานอย่างค่อยเป็นค่อยไป นอกจากนี้ ในขั้นตอน policy monitoring ทรงมอบพระราชอำนาจให้ผู้ปกครองเลื่อมลุล และข้าราชการบริพารที่ทรงไว้วางพระทัยเข้าไปตรวจสอบปัญหาและเสนอทางแก้ไขเพื่อทรงมีพระราชวินิจฉัย ซึ่งส่วนมากจะเป็นข้อสั่งการเฉพาะเรื่อง และทรงทำความเข้าใจกับสังคมผ่านสื่อช่องทางต่าง ๆ (วรชาติ มีชูบท, 2557)

แนวคิดทฤษฎีอื่น ๆ ที่บ่งชี้การมีภาวะผู้นำยังพบว่า พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเป็นนักบริหารตามทฤษฎี Management Theory ทรงเป็นผู้นำที่โดดเด่น (Hero) ในสังคมที่ปกครองด้วยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช ถึงแม้จะพบอุปสรรคความไม่ราบรื่นในการบริหารราชการแผ่นดินอยู่บ้าง แต่นโยบายกองเสือป่า ก็ประสบผลสำเร็จด้วยตัวแปรหลายประการ ทั้งการบริหารของผู้มีระดับรองลงมา ข้าราชการบริพารที่พร้อมใจกันสนับสนุนการขับเคลื่อนนโยบายตามพระราชประสงค์ การใช้สื่อมวลชนต่าง ๆ และสื่อที่รัฐสนับสนุนสร้างความเข้าใจและการรับรู้ ตลอดจนความร่วมมือของข้าราชการและประชาชนที่เห็นประโยชน์ของการฝึกฝนตามแนวทางของเสือป่า สิ่งทฤษฎีนี้ได้เสนอไว้ และสอดคล้องกับการดำเนินนโยบายกองเสือป่า คือ ผู้นำจะถูกคาดหวัง เพราะจะต้องบริหารสภาวะที่ไม่คงเส้นคงวา มีความเสี่ยงและความเปลี่ยนแปลงที่คาดไม่ถึงตลอดการบริหารและขับเคลื่อนนโยบาย นอกจากนี้ ทฤษฎียังระบุว่า สิ่งสำคัญที่จะทำให้นโยบายประสบผลสำเร็จคือการประสานงาน และแสวงหาความร่วมมือกับภาคส่วนต่าง ๆ ซึ่งพระองค์ได้แสดงบทบาทดังกล่าวตลอดระยะเวลาดำเนินนโยบาย (สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2541) ส่วนทฤษฎี Ethical Leadership Theory เป็นอีกทฤษฎีหนึ่งที่เสนอว่า ผู้นำที่เน้นการนำองค์กรที่มีหน้าที่ขับเคลื่อนอุดมการณ์หรือจริยธรรมหรือธรรมาภิบาล พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเป็นผู้นำที่มีคุณสมบัติส่วนพระองค์ ในเรื่องการยึดมั่นอุดมการณ์ หลักจริยธรรม ทรงประพฤติปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างเป็นที่ประจักษ์ สามารถเป็นตัวอย่างแบบอย่างของผู้ตามได้

อย่างไรก็ตาม เมื่อได้กล่าวถึงภาวะผู้นำในกระบวนการนโยบายที่ทรงเป็นผู้นำคุณธรรมจริยธรรมแล้ว ส่วนที่อาจจะขาดไปในกระบวนการนโยบายกองเสือป่าคือ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเลือกกิจกรรมและมาตรการเพื่อสร้างอุดมการณ์ความเสียสละอุทิศตนต่อชาติบ้านเมืองที่ยังไม่หลากหลายเพียงพอ ทำให้ขาดการสร้างแรงจูงใจในระดับที่ลึกซึ้งขึ้นก็คือ “ศรัทธา” และ “ความเชื่อ” ในคุณค่าของความรักชาติและความยินดีสมัครใจที่จะเสียสละประโยชน์ส่วนตัวเพื่อเข้าร่วมกิจกรรมตามอุดมการณ์นั้น ๆ ซึ่งน่าสังเกตว่าแรงจูงใจหลักของคนที่ต้องการสมัครเป็นสมาชิกเสือป่าคือ ต้องการใกล้ชิดองค์พระมหากษัตริย์เพื่อประโยชน์ส่วนตน ไม่ใช่ความศรัทธาในอุดมการณ์เสือป่าซึ่งเป็นจุดอ่อนสำคัญ

นอกจากนี้ ในอีกด้านหนึ่ง หากพิจารณากระบวนการปรับตัวของนโยบายไปตามกาลเวลาของการดำเนินกิจการกองเสื่อปาที่ดำเนินงานมายาวนาน คือก่อนเริ่มนโยบาย 7 ปี กับดำเนินนโยบาย 14 ปี สามารถอธิบายได้ด้วยทฤษฎี-ตัวแบบนโยบายแบบค่อยเป็นค่อยไป หรือตัวแบบส่วนเพิ่มจากเดิมทีเล็กน้อย (Incremental Model ของชาลส์ ลินด์บลอม) กล่าวคือ ตัวแบบค่อยเป็นค่อยไปมาจากพื้นฐานความคิดว่า นโยบายสาธารณะเป็นสิ่งที่แปรผันจากอดีต มีความต่อเนื่องของกิจกรรมของรัฐบาลในอดีต ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงแบบปรับเปลี่ยนในลักษณะเพิ่มเติมแก้ไขจากสิ่งที่ผ่านมามีในอดีต เนื่องจากผู้บริหารจะมีข้อจำกัดด้านเวลา ต้นทุน และข้อมูล ตัวแบบนโยบายแบบค่อยเป็นค่อยไปจึงเป็นกระบวนการเรียนรู้แบบคิดไปทำไป ทดลองและปรับปรุงให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา ซึ่งเป็นการดำเนินนโยบายภายใต้ข้อจำกัด และมีทั้งข้อดีและข้อเสียอยู่ในตัวเอง (ชนิดา จิตตรูธะ, 2562)

ก่อนเริ่มประกาศนโยบายกองเสื่อปา ซึ่งยังเป็นขั้นตอนกระบวนการจัดทำนโยบายนั้น แนวคิดของชาลส์ ลินด์บลอม (Charls Lindblom) เห็นว่าผู้ออกแบบนโยบายจะมีข้อมูลและความรู้ที่พร้อมอยู่แล้ว แต่ก็จะไม่เพียงพอเมื่อเทียบกับสิ่งที่ผู้ออกแบบนโยบายยังไม่รู้ การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงต้องดำเนินนโยบายในห้วงตันไปช้า ๆ เพราะผู้ออกแบบและจัดทำนโยบายนั้น ๆ เล็งเห็นเพียงจุดที่สิ้นสุดหรือจุดหมายปลายทางของนโยบายเท่านั้น โดยจะเห็นได้ว่าปลายทางของการกำหนดนโยบายจัดตั้งกองเสื่อปาที่ทรงวางไว้ คือการสร้างทีมงานขนาดใหญ่ของข้าราชการ ที่มีความสามัคคีกลมเกลียว มุ่งเป้าหมายของการทำงานร่วมกัน ซึ่งผู้ศึกษามองว่าความมุ่งหมายของพระองค์ น่าจะเป็นความคาดหวังให้ข้าราชการและส่วนราชการที่ล้วนเป็นกองเสื่อปาแบบต่าง ๆ ทำงานที่มุ่งเป้าหมายเดียวกันแบบเป็นทีมงาน และหุ้นส่วนกันที่จะทำให้ประเทศเกิดความเจริญและพัฒนา (Collaboration) ขณะที่ระยะทางไปถึงเป้าหมาย หรือระหว่างซึ่งจะต้องดำเนินนโยบายไป ทดลองไป แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นไปในเวลาเดียวกัน

นอกจากนี้ เกือบตลอดเวลาประมาณ 14 ปีของการดำเนินนโยบายนั้น กองเสื่อปาจะทำหน้าที่เป็นต้นแบบ (Prototype) ของพระราชประสงค์นโยบายการพัฒนาประเทศรูปแบบอื่น ๆ เพื่อให้หน่วยงานที่รับผิดชอบได้เห็นตัวอย่างจากที่ทรงริเริ่ม ทั้งหมดนี้ไม่ใช่สิ่งที่กำหนดไว้ในขั้นตอนกระบวนการจัดทำและกำหนดนโยบาย แต่จะเห็นได้ว่าขยายตัวไปจากเมื่อแรกตั้งต้นอย่างมาก ซึ่งสะท้อนถึงข้อเสนอของลินด์บลอมที่เน้นย้ำว่า เมื่อเริ่มจัดทำนโยบาย ผู้บริหารจะต้องพิจารณาทางเลือกนโยบายที่ดีที่สุด โดยคำนึงถึงองค์ประกอบต่าง ๆ วิเคราะห์เรื่องราวที่เกี่ยวข้องอย่างรอบคอบ และถี่ถ้วน แต่ในทางปฏิบัติ ผู้บริหารมักจะตัดสินใจโดยอาศัยข้อมูลและการวิเคราะห์ที่จำกัด ใช้การวางแผนนโยบายแบบคิดไปทำไปในเวลาเดียวกัน อาศัยการเรียนรู้จากประสบการณ์ และบทเรียนที่ได้รับระหว่างการทดลองนั้นเพื่อนำไปสู่การค้นหาเป้าหมายและวิธีการที่จะเป็นไปได้มากที่สุด ด้วยเหตุนี้ วิธีการที่ทรงเลือกเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของกองเสื่อปา จึงมาจากสิ่งที่ทรงได้ตรองจากข้อมูลที่มีผู้ถวายรายงาน และจากประสบการณ์ส่วนพระองค์ เฉพาะอย่างยิ่งในช่วงท้ายของการดำเนินนโยบายกองเสื่อปา การขยายตัวของนโยบายจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนงบประมาณและการบริหารจัดการเพื่อความต่อเนื่องของนโยบาย แต่กลับประสบอุปสรรคและข้อจำกัดทั้งสองประการ โดยเฉพาะการที่ผู้กำหนดนโยบายมีความสำคัญที่สุด ทั้งยังเป็นผู้บริหารสูงสุดขององค์กรที่มีการบริหารจากบนลงไปหาล่าง (Top – Down) จึงทำให้ขาดความต่อเนื่องและยุติการดำเนินนโยบายไปในที่สุด

สำหรับในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ จรัส สุวรรณมาลา (2564) ได้ให้ข้อคิดที่สามารถนำไปเปรียบเทียบกับกระบวนการนโยบายกองเสื่อปาของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ว่าพระองค์ทรงเป็นเจ้าของประเด็นวาระนโยบาย (Problem Streamers) และเป็นผู้ผลักดันวาระนโยบาย (Political Streamers) ในคนเดียวกัน เมื่อดำเนินนโยบายไปแล้ว พระองค์ทรงมีสิ่งที่เป็นเครื่องช่วยให้พระราชโบายประสบผลสำเร็จหรือสามารถเดินหน้าไปได้ คือมีหน่วยงานที่มีอำนาจสนับสนุนทุนและงบประมาณ (Financial Streamers) คือกระทรวงพระคลัง และผู้สนับสนุนอื่น ๆ ทั้งทรงใช้ความเป็นผู้นำดึงเงินแผ่นดินมาใช้ได้บางส่วน พร้อมกับ

ทรงริเริ่มการบริจาคเงินสมทบกิจการกองเสือป่า นอกจากนี้การขับเคลื่อนกิจการกองเสือป่าของพระองค์ ทรงมีผู้ที่จะช่วยแก้ปัญหาในด้านต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น (Policy Substance Experts/Authorities) มีทั้งพระบรมวงศานุวงศ์ชั้นสูงที่ทรงแต่งตั้งให้มีตำแหน่งในสายการบังคับบัญชาเสือป่า โดยเฉพาะที่ทรงดูแลเสือป้ามณฑลต่างจังหวัดทั่วประเทศ และที่ทรงช่วยเหลือดูแลเสือป่าในหน่วยราชการระดับกระทรวงหรือสถาบันการศึกษา ซึ่งทำให้แขนงต่าง ๆ ของกองเสือป่าที่แตกออกไปจากส่วนกลางเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ปัญหาที่เกิดขึ้นได้รับการแก้ไขตั้งแต่ในระดับพื้นที่ ส่วนเสนาบดีชั้นผู้ใหญ่ และขุนนางที่ปฏิบัติงานถวายเรื่องเสือป่าซึ่งล้วนแต่มีงานประจำ ในบางครั้งจะช่วยทำหน้าที่วิเคราะห์นโยบาย (Policy Analyst) ให้กับพระองค์

การศึกษากระบวนการนโยบายกองเสือป่าครั้งนี้ ผู้ศึกษายังได้นำแนวคิดการดำเนินนโยบายเชิงทดลอง (Policy Experimentation) มาพิจารณาประกอบอีกด้วย เพื่อที่จะช่วยพิสูจน์ว่าการดำเนินนโยบายกองเสือป่านี้ เมื่อใช้การทดลองนโยบายเข้ามากระบวนการนโยบายแล้ว ได้นำผลจากการทดลองไปสู่การปรับปรุงนโยบายด้วยหรือไม่ ซึ่งพบว่ากิจกรรมการฝึกเสือป่า เป็นการดำเนินนโยบายเชิงทดลองที่ใช้ระยะเวลายาวนานเกินไป กล่าวคือ การฝึกเสือป่าเป็นกลยุทธ์หลักที่สำคัญประการหนึ่งของนโยบายนี้ หลักการของการฝึกเสือป่าคือการสร้างอุดมการณ์รักชาติ ความสามัคคีของหมู่คณะให้เกิดขึ้นในหมู่ข้าราชการ พร้อมทั้งพัฒนาทักษะด้านการทหารให้แก่เหล่าข้าราชการพลเรือนและราษฎรพลเรือนโดยทั่วไป แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าผู้คนในสังคมขณะนั้นมองไม่เห็นหรือมองข้ามแนวคิดเรื่องการสร้างอุดมการณ์รักชาติไป เพราะเป็นเรื่องคุณค่าและนามธรรมสูง คนทั่วไปมองเห็นแต่กิจกรรมการฝึกซ้อมรบและการทดสอบความสามารถในเชิงการทหาร ซึ่งเป็นการดำเนินการแบบซ้ำๆ และต่อเนื่องยาวนาน เสมือนจะไม่มีวันจบสิ้น และไม่เคยได้มีโอกาสใช้ทักษะที่ฝึกมาในการปฏิบัติจริง ลักษณะการดำเนินนโยบายแบบทดลองฝึกปฏิบัติ หรือทดสอบทักษะไปเรื่อย ๆ แบบไม่มีที่สิ้นสุดเช่นนี้ย่อมมีความเสี่ยงต่อการเกิดความเบื่อหน่ายหรืออาการหมดแรง ซึ่งในทฤษฎีการดำเนินนโยบายเชิงทดลองเรียกว่า “the last mile experiment” อันเป็นเหตุสำคัญแห่งความล้มเหลวของการดำเนินนโยบายกองเสือป่า แม้ว่าข้อดีของการทดลองนโยบายคือความคุ้มค่า สามารถป้องกันความผิดพลาดที่มีราคาแพงและป้องกันได้ก็ตาม โดยที่การนำข้าราชการพลเรือนและประชาชนฝึกซ้อมรบนั้น ย่อมต่างจากการนำข้าราชการบริหารและมหาดเล็กเข้ารับการฝึกในช่วงการทดลองนโยบาย 7 ปีแรกก่อนกำหนดนโยบาย และเมื่อประกาศใช้นโยบาย พร้อมกับเริ่มทำการทดลองในส่วนที่ต่อจากการทดลองช่วงแรก พบว่าการซ้อมรบเป็นการทดลองที่ใช้ทรัพยากรที่สิ้นเปลือง เกิดความเสี่ยงทางการบริหาร ทั้งจากการที่กิจกรรมกองเสือป่าได้ขยายตัวไปอย่างมากในตอนท้าย ทำให้ปัญหาเรื่องงบประมาณ ความเหนื่อยล้า หน่วยงานต่อต้านการพัฒนาข้าราชการในระบบรวมหรือเสือป่า เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ทางสื่อมวลชนไทยและต่างประเทศ (พะยอม แก้วกำเนิด และคณะ, 2555)

การจะนำรูปแบบกิจกรรมกองเสือป่าที่สิ้นสุดลงไปพร้อมกับรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวมาปรับใหม่ ซึ่งรัฐบาลในสมัยต่อมาได้ริเริ่มดำเนินการเรื่องกำลังพลอาสาสมัคร และกำลังสำรองในลักษณะที่ใกล้เคียงกัน บทเรียนจากการดำเนินกิจกรรมกองเสือป่าทำให้เห็นว่าควรกำหนดนโยบายเป็นส่วน ๆ หรือเป็นเรื่อง ๆ เพื่อซ่อมแซมปัญหา มากกว่าการนำกลับมากำหนดนโยบายขนาดใหญ่ หรือเปลี่ยนแปลงนโยบายเกือบทั้งหมด โดยตัวอย่างสำคัญคือกรณีการจัดตั้งระบบยุวชนทหาร ซึ่งได้ล้มเหลวไปในที่สุด

แนวคิดเรื่องการจัดองค์กร (Organizing) กรณีของกองเสือป่า เมื่อแรกตั้งกองเสือป่ามีภาพลักษณ์เป็นกิจการอาสาสมัคร เป็นกระบวนการกล่อมเกลாதาสังคม สร้างคนให้มีจิตสำนึกรักชาติบ้านเมือง เมื่อถึงเวลาบ้านเมืองมีภัย เสือป่าแต่ละคน แต่ละกลุ่มสามารถทำหน้าที่ช่วยเหลือบ้านเมืองได้ด้วยตัวเอง ซึ่งตามลักษณะที่มุ่งหมายข้างต้น ในการบริหารจัดการกองเสือป่าจึงควรเป็นหน่วยงานที่มีโครงสร้างแบบกระจายอำนาจ เพราะกองเสือป่าแต่ละสังกัดมีทักษะพื้นฐานและมีความเป็นอิสระในการคิด และดำเนินการของตนเองในแต่ละพื้นที่ ตรงข้ามกับการจัดโครงสร้างกองเสือป่าในช่วงหลังๆ ที่เป็นระบบรวมศูนย์อำนาจแนวดิ่ง มีขนาดเท่ากับระดับ

กองพลของทหารบก บทบาทและการบริหารองค์กรผูกติดอยู่กับระบบราชการ ยึดระเบียบกฎเกณฑ์หลายข้อ ขัดกับหลักการจัดองค์การบริหารตามพันธกิจที่เน้นการกระจายอำนาจซึ่งเป็นเป้าหมายในตอนแรก อย่างไรก็ตาม เเท่าที่ปรากฏหลักฐานและปรากฏการณ์ที่ค้นพบ จะเห็นว่าพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีเป้าหมายชั้นปลายคือ การทำให้กองเสือป่าที่พระองค์เริ่มขึ้นนั้น ได้ตั้งขึ้นเป็นหลักฐานมั่นคง ขัดกับแนวทางการตั้งเป็นองค์กรที่กระจายอำนาจ แต่ยังไม่ทันที่จะวางรูปแบบการบริหารจัดการทั้งระบบ คือ การรับสมัคร การบริหารจัดการ และบทบาทที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น เป็นภาพการก่อตัวเป็นองค์การอย่างเป็นรูปธรรม พระองค์ได้เสด็จสวรรคตเสียก่อน แต่รูปแบบของเสือป่า และลูกเสือก็ยังปรากฏการนำไปใช้ในเวลาต่อมาอย่างหลากหลายรูปแบบ และวิธีการ เป็นการสะท้อนว่าแนวคิดในลักษณะของกองเสือป่า มีประโยชน์อย่างแท้จริง แต่จะต้องปรับกระบวนการต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับสถานการณ์และความจำเป็น โดยที่มีองค์การทำหน้าที่รับผิดชอบภายใต้กฎหมายที่ชัดเจนในเรื่องการบริหารจัดการและบทบาทหน้าที่ (พนอม แก้วกำเนิด และคณะ, 2555)

วิธีดำเนินการวิจัย

วิธีการศึกษาครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ จากการศึกษาเอกสาร (Documentary Research) ด้วยการประมวลข้อมูลเรื่องราวจากแหล่งต่าง ๆ นำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์ร่วมกับทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ ที่ได้กำหนดไว้ เอกสารที่ศึกษาเน้นเอกสารซึ่งมีที่มาน่าเชื่อถือ ประกอบด้วยเอกสารหายาก และที่มีความหลากหลาย 2 กลุ่ม คือ เอกสารชั้นต้น กับเอกสารชั้นรอง นำเอกสารเหล่านั้นมาตีความ หาความหมาย และการสอบทานความถูกต้องของข้อมูล ดังต่อไปนี้

เอกสารชั้นต้น แบ่งออกเป็น (1) เอกสารทางการ หรือเอกสารต้นฉบับที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับกองเสือป่า เช่น กฎหมาย พระราชบัญญัติ พระบรมราชโองการ บันทึกพระราชดำรัส (2) ทศนะของผู้กำหนดนโยบาย ที่กล่าวถึงแนวความคิดในการริเริ่มและการดำเนินนโยบายในรูปแบบพระราชหัตถเลขา บันทึกส่วนพระองค์ พระราชนิพนธ์ เอกสารรวมจดหมายเหตุพระราชกิจรายวัน (3) บันทึกของบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจกรรม เอกสารรวมจดหมายเหตุเสือป่า หนังสือที่ระลึกงานพระราชทานเพลิงศพบุคคลที่เกี่ยวข้องหรืออยู่ในเหตุการณ์ ที่ได้ถูกบันทึกไว้ด้วยตัวเจ้าของประวัติเอง หรือเล่าผ่านบุตรหลานญาติมิตร

เอกสารชั้นรอง ประกอบด้วยเอกสารที่นักวิจัยรุ่นหลัง ๆ ได้ทำการศึกษาวิจัย ตีความจากร່ว และเอกสารที่ค้นคว้ามาได้ และวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับนโยบายการจัดตั้งกองเสือป่าไว้ เอกสารชั้นรองนี้ จึงมีทั้งเอกสารที่ตีความนโยบายกองเสือป่าไปในทางลบ กับที่มองอย่างเป็นกลาง ตัวอย่างเช่น หนังสือเสือป่าและลูกเสือในประวัติศาสตร์ รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ของจมีนอมรดรุณารักษ์ (แจ่ม สุนทรเวช, 2517) หนังสือพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวกับการสร้างภาพลักษณ์ทางการทหารของเทพ บุญตานนท์ หนังสือ100 ปี การลูกเสือไทย ของพนอม แก้วกำเนิด และคณะ หนังสือสมเด็จพระมหาธีรราชเจ้า ของวรชาติ มีชูบท วิทยานิพนธ์การใช้จ่ายเงินแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ.2453-68) เป็นต้น

ผลการวิจัย

1. ความเป็นมาของกองเสือป่าในเชิงกระบวนการนโยบายสาธารณะ นโยบายกองเสือป่า

ระยะเวลา 14 ปี ของการดำเนินนโยบายกองเสือป่านั้น สามารถแบ่งการศึกษากระบวนการนโยบายออกเป็น 3 ช่วงเวลาคือ กิจการกองเสือป่ายุคแรก (ก่อน พ.ศ.2454 จนถึงสิ้นปี พ.ศ.2457) กิจการกองเสือป่า

ยุคที่สอง พ.ศ.2458 ถึง พ.ศ.2468 (ตั้งแต่ปีที่ห้า จนถึงปีที่เสด็จสวรรคต) และกิจการกองเสือป่ายุคหลังจากที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เสด็จสวรรคต

กิจการกองเสือป่าในช่วงเวลาแรก มีวาระ และประเด็นนโยบาย (policy agenda) คือ หลังจากการสร้างรัฐสยามให้มีความเป็นรัฐชาติสมัยใหม่ (Building a modern nation state) ที่เข้มแข็ง และเป็นปึกแผ่นพ้นจากการเป็นรัฐแบบโบราณ มีอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนที่เป็นเอกภาพและชัดเจน เพื่อให้รอดพ้นจากการล่าอาณานิคมของชาติตะวันตกในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 เมื่อเข้าสู่รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 ภัยคุกคามจากภายนอกได้ทุเลาลงไปบ้าง แต่ในขณะเดียวกันราษฎรโดยส่วนใหญ่ในสังคมยังไม่มีคุณสมบัติของการเป็น “พลเมือง” ของชาติ เพราะเพิ่งจะผ่านพ้นจากการปลดปล่อยความเป็นทาส ขณะที่ระบบไพร่ก็ได้มีการบริหารจัดการขึ้นใหม่ในรูปแบบของการเกณฑ์ทหาร ขณะที่ข้าราชการ และประชาชนกำลังก้าวตามการเดินหน้าพัฒนาประเทศให้ทันสมัยทั้งจากสภาพแวดล้อมภายใน และสภาพแวดล้อมภายนอก ข้าราชการเป็นชนชั้นนำกลุ่มใหม่ในสังคมสยามยุคนั้นต่างทำงานตามหน้าที่ และแข่งขันกันเพื่อมุ่งเน้นแต่หน่วยงานของตนเองมากกว่าเห็นแก่ส่วนรวมที่จะร่วมกันสร้างชาติบ้านเมือง

พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเล็งเห็นความอ่อนแอของความเป็นชาติที่ซ่อนอยู่ภายใต้กลไกรัฐที่เริ่มจะเข้มแข็ง และยังทรงเห็นว่าความอ่อนแอดังกล่าวนี้เป็นเหตุให้เกิดความไม่ปรองดองสามัคคีระหว่างคนในชาติ และทำให้กลไกของรัฐอ่อนแอตามไปด้วย ซึ่งในอนาคตหากมีภัยคุกคามก็จะไม่สามารถรักษาเอกราชอธิปไตยของรัฐเอาไว้ได้ จึงได้กำหนดวาระนโยบายการบริหารประเทศ (policy agenda) ในรัชสมัยของพระองค์ให้เป็นเรื่อง “การสร้างชาติ” เป็นลำดับแรก นโยบายที่สำคัญที่สุดของการสร้างชาติคือ กิจการกองเสือป่า ซึ่งทรงเป็นผู้รับผิดชอบในการประกาศนโยบายด้วยพระองค์เองตลอดระยะเวลาการครองสิริราชสมบัติ ด้วยการออกแบบให้มีกิจกรรมเพื่อพัฒนาศักยภาพของกำลังคนในระบบราชการ และนอกกระบบราชการ เพื่อเดินหน้าประเทศให้ก้าวผ่านอุปสรรคต่าง ๆ ไปได้ ซึ่งถือเป็นเรื่องใหม่ของสังคมไทยในเวลานั้น และด้วยความยึดมั่นศรัทธา และจงรักภักดีต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ จึงมีผู้เข้าร่วมกิจกรรมนี้อย่างพร้อมเพรียงทั้งในส่วนกลางและต่างจังหวัด

เมื่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เสด็จขึ้นครองสิริราชสมบัติได้ประมาณ 6 เดือน จึงทรงโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้มีกองเสือป่า ซึ่งเป็นการเปิดฉากในสิ่งที่ทรงเตรียมการไว้ส่วนหนึ่งแล้วก่อนการเสด็จขึ้นครองราชย์ ด้วยการฝึกวินัยทหาร และฝึกลาดตระเวนหาข่าวให้กับข้าราชการและมหาดเล็กส่วนพระองค์ระยะเวลา รวม 7 ปี (ที่พระราชวังสราญรมย์ 4 ปี และพระราชวังสนามจันทร์ 3 ปี) และการฝึกวินัยทหารให้กับนักเรียนโรงเรียนมหาดเล็กหลวง เพื่อที่จะเป็น “ต้นแบบ” ของกองเสือป่า และลูกเสือ ตามลำดับ เมื่อทรงตั้งกองเสือป่าขึ้นอย่างเป็นทางการ ขนาดของกองเสือป่าได้ขยายตัวได้รวดเร็วทั้งในส่วนกลางเมืองหลวง และหัวเมืองต่างจังหวัด

พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงตั้งเป้าหมายว่าสมาชิกเสือป่าจะเป็นข้าราชการพลเรือนเป็นหลัก พร้อมด้วยประชาชนที่พอมีฐานะไม่เดือดร้อนสนใจมาเป็นเสือป่าร่วมกัน ทั้งนี้ทรงเลือกที่จะไม่นำกองเสือป่าเข้าสู่ระบบกำลังพลสำรองตามแบบของสหรัฐฯ และอังกฤษ ซึ่งเป็นต้นแบบกำลังพลสำรองในสมัยนั้น เพราะทรงเห็นว่าภัยคุกคามของประเทศน่าจะพ้นจากการล่าอาณานิคมในระดับหนึ่งเพียงแต่ต้องติดตามอย่างใกล้ชิด การสร้างพลเมืองมีความจำเป็นเร่งด่วนกว่า ประกอบกับยังไม่แน่ว่านโยบายจัดตั้งกองเสือป่าในช่วงแรกก่อตั้งจะประสบความสำเร็จมากนักน้อยเพียงใด แต่ด้วยศักยภาพจากการฝึกฝนและจำนวนสมาชิกกองเสือป่าทั่วประเทศ ทำให้ในช่วงปลายของการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถประเมินได้ว่าเสือป่าสามารถมีขีดความสามารถที่จะเป็นกำลังสำรองเสริมให้กองทัพตั้งแต่ระดับผู้บังคับหมวดลงมา และการปูพื้นฐานระบบ

กำลังพลสำรองด้วยกองเสือป่าดังกล่าวทำให้ในที่สุดประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่มีระบบกำลังพลสำรองแบบตะวันตกที่ยังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน

กองเสือปามีลักษณะเป็นองค์กรอาสาสมัคร สมาชิกเสือป่าเป็นอาสาสมัคร การบริหารจัดการองค์กรเสือป่าในหัวแรกที่กิจการเสือปายังมีขนาดเล็กและมีกิจกรรมที่ไม่ซับซ้อน โครงการสร้างองค์กรและการบริหารงานของกิจการเสือป่าจึงมีลักษณะเป็นองค์กรแนวราบแบบสมาคม หรือองค์กรทางสังคมทั่วไปที่มีสโมสรเป็นที่รวมตัว ซึ่งในปัจจุบันอาจจัดให้เป็นองค์กรทางสังคมหรือสมาคมประเภทหนึ่ง แต่เมื่อถึงระยะที่สองของการดำเนินงาน (ขั้นที่ 5 ไปแล้ว) กองเสือป่าจะเป็นหน่วยงานอิสระที่มีขนาดเทียบเท่ากองพลของทหารบก โดยกำหนดชั้นยศเสือป่าเพื่อการบังคับบัญชาไว้ด้วย พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงดำรงพระยศนายพลเสือป่า เป็นตำแหน่งสูงสุด หน่วยงานภายในทำหน้าที่อำนวยความสะดวก บริหารทั่วไป งานทะเบียน และรับสมัครสมาชิก

ในหัวเวลาแรก การจัดองค์กรเสือป่า แบ่งเป็นในส่วนกลางและต่างจังหวัด เสือป่าที่เป็นข้าราชการประจำองค์พระมหากษัตริย์ จะจัดตั้งเป็นกองรักษาพระองค์ ผึกฝนเพื่อสร้างความชำนาญการสงครามนอกแบบตามพระราชนิยม ได้แก่ การขี่ม้า งานช่าง งานการข่าว และลูกเสือ ส่วนกองเสือป่าในต่างจังหวัด การรับสมัครใช้การประชาสัมพันธ์เชิญชวนไปยังเขตการปกครองมณฑล ให้ข้าราชการกรอกแบบฟอร์มและผู้บังคับบัญชาลงนามรับรอง จากนั้นเข้าพิธีสาบานตนและดื่มน้ำพิพัฒน์สัตยา การปกครองกองเสือป่าจังหวัดขึ้นสังกัดกับมณฑล สมาชิกต้องผ่านการฝึกฝนระเบียบวินัยแบบทหาร การเข้ารับการอบรมเทศนาเสือป่า การทำหน้าที่เป็นอาสาสมัครช่วยราชการรักษาความสงบเรียบร้อย ช่วยทางราชการจัดเตรียมการรับเสด็จฯ ในพื้นที่ทุรกันดาร ผึกซ้อมรบ และเดินทางไกล ทั้งนี้ ข้อจำกัดในการบริหารจัดการของสมาชิกเสือป่าต่างจังหวัดคือการทับซ้อนกันระหว่างสายการบังคับบัญชาเสือป่ากับสายการบังคับบัญชาทางราชการส่วนภูมิภาคที่แทบจะเป็นงานเดียวกัน

ภายใต้โครงสร้างองค์กรเสือป่า คือความเป็นสมาชิก ผู้เข้าร่วมกิจกรรมกองเสือป่าต้องสมัครเข้ามาเป็นสมาชิกเสียก่อน เมื่อเป็นสมาชิกเสือป่าแล้วทุกคนมีฐานะเป็นเท่าเทียมกัน ไม่นำเอาฐานะตำแหน่งหน้าที่การทำงานมาเกี่ยวข้อง หรือกล่าวได้ว่าต้องถอดหมวก ยศตำแหน่งภายนอก ไม่ละเว้นแม้กระทั่งองค์พระมหากษัตริย์ที่ต้อง “ถอดหมวก” การเป็นพระมหากษัตริย์มาทำหน้าที่เป็นผู้นำองค์กรเสือป่าด้วยเช่นเดียวกัน และต้องใช้ชีวิตแบบเสือป่าเช่นกัน ดังนั้น การฝึกเสือป่า จึงจัดเป็นกิจกรรมการกล่อมเกลாத่างสังคมอย่างหนึ่ง ไม่ใช่อาชีพและไม่เกี่ยวกับการประกอบอาชีพ การสื่อสารกับสมาชิกผ่านสายการบังคับบัญชาและวารสารจดหมายเหตุเสือป่าที่บอกรับเป็นสมาชิก ซึ่งเป็นการผสมผสานระหว่างจดหมายข่าว กับหนังสือที่ให้เวียนแจ้งเพื่อทราบไว้ด้วยกัน

กิจการกองเสือปายุคที่สอง พ.ศ.2458 ถึง พ.ศ.2468 (ปีที่ห้า ถึงปีที่เสด็จสวรรคต) กระบวนการนโยบายในหัวเวลานี้มุ่งเน้นการพัฒนานโยบาย (Policy Development) การปรับปรุงและแก้ไขปัญหจากการดำเนินนโยบาย (Policy Implementation) ในยุคแรกต่อเนื่องมาถึงยุคที่สอง ซึ่งแตกต่างตรงที่เป็นการดำเนินนโยบายท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง สังคม และสถานการณ์ต่างประเทศที่ส่งผลต่อการรักษาความมั่นคง และปัญหาเศรษฐกิจโลกกระทบมาถึงไทย นอกจากนี้ ยังเป็นหัวเวลาที่การจัดสังกัดกรมกองเสือป่าเริ่มอยู่ตัวแล้ว สมาชิกเสือป่าทั่วประเทศจึงต้องเพิ่มความเข้มข้นทางวิชาการและการฝึกฝนแบบสมัยใหม่ การเพิ่มบทบาทหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยที่เข้มข้นขึ้น เพื่อรักษาความมั่นคงปลอดภัยภายในราชอาณาจักร แต่ก็จะมีปัญหาในเรื่องการหาสมาชิกเพิ่ม (ทำเป้าหมาย) ที่บางครั้งเป็นการมุ่งจำนวน (เชิงปริมาณ) มากเกินไปจนเกิดปัญหาขึ้นในภายหลัง ซึ่งการที่ได้ติดตามการปฏิบัติ (Policy Monitoring) สามารถสร้างความเข้าใจต่อผู้กำหนดนโยบายนำไปสู่การแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นได้ในระดับหนึ่ง

การพัฒนานโยบายที่เป็นรูปธรรม ปรากฏหลังจากที่กองเสือป่าดำเนินงานมาครบ 4 ปี พบว่าการพัฒนากองเสือป่ามีตั้งแต่การขยายไปยังภาคส่วนต่าง ๆ เช่น กองเสือป่าประจำกรมกองของหน่วยราชการ และสถานศึกษา มีบทบาทการทำงานตามแบบ specialist นอกเหนือจากกองเสือป่าในสังกัดแบบทหาร ส่วนการบริหารจัดการกองเสือป่าที่จัดตั้งขึ้นทั่วประเทศแล้ว ในห้วงที่สองนี้ การบริหารได้มุ่งให้ความสำคัญกับการกำหนดชั้นยศ และสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจนมากขึ้น ตามมาด้วยการจัดองค์กรที่จะต้องนำระบบของทหารมาใช้ นอกจากนี้ ยังได้เน้นไปที่การสร้างระบบการศึกษาให้ความรู้ที่เป็นทางการ จากพระราชนิพนธ์เป็นเรื่อง ๆ หรือที่มีพระบรมราโชวาท ในห้วงแรก มาเป็นการจัดทำหลักสูตรการเรียนการสอนให้เสือป่าระดับต่าง ๆ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า การจัดตั้งกองเสือป่า จากยุคแรกที่เป็นการฝึกฝนร่างกาย ระเบียบวินัย และปรับทัศนคติให้ตรงกันแล้ว จะเป็นการเข้าสู่ช่วงการวางรากฐานที่เป็นทางการขึ้น มีการแก้ไขระเบียบการปกครองเสือป่าเพื่อรองรับความเปลี่ยนแปลง และความก้าวหน้าของกิจการของเสือป่าที่ขยายตัวขึ้นตลอดเวลา ในยุคที่สองนี้ กองเสือป่า ได้ถูกยกระดับให้เป็นกองกำลังที่มีอาวุธเป็นของตนเอง จากการระดมเงินบริจาคจนสามารถให้หน่วยตำรวจขอยืมใช้ และการศึกษาพัฒนายุทธวิธีอุปกรณ์เพื่อกิจการกองเสือป่า ที่มีชื่อเสียงคือการออกแบบและทดลองผลิตรถหุ้มเกราะเสือป่า

การพัฒนากองเสือป่าในยุคที่สอง การบริหารจัดการในเรื่องงบประมาณ การส่งกำลังบำรุงในเวลาปกติ และในระหว่างการฝึกหรือซ้อมรบ มีความจำเป็นเพิ่มขึ้นอย่างมาก งบประมาณของเสือป่าในต่างจังหวัดมีอย่างน้อย 2 ทาง คือจากส่วนกลาง (เพื่อการฝึก ซ้อมรบ หรือเดินทางไปร่วมฝึกในต่างพื้นที่) กับจากสมาคมบำรุงกองเสือป่าหรือสมาชิกช่วยการเสือป่า ที่มาช่วยจุนเจือในส่วนที่ไม่เพียงพอหรือการเบิกจ่ายจะล่าช้า

การนำนโยบายกองเสือป่าไปสู่การปฏิบัติประสบปัญหาอย่างไรบ้างนั้น เริ่มจากเรื่องสถานะของเสือป่า เมื่อเริ่มนโยบายได้ถูกมองว่าเป็นคนของพระเจ้าอยู่หัว การบริหารจัดการเรื่องสมาชิก การฝึกที่ผู้ถูกฝึกจะต้องให้ความยอมรับผู้ฝึกสอน ซึ่งเป็นวินัยขั้นต้นที่ยอมรับกันได้ยาก ขณะที่สมาชิกเสือป่าระดับบริหารและผู้ฝึกสอน ได้รับการยกเว้นการเกณฑ์ทหาร จากการที่ทรงเชื่อมั่นว่าเมื่อฝึกฝนเสือป่าให้มีระดับขีดความรู้ตามหลักสูตรที่กำหนดไว้ ทั้งผู้ฝึกสอนกองเสือป่า และการจัดหมวดหมู่ของหน่วยงานในพระองค์ที่มีลักษณะแบบทหาร นอกจากนี้ ในการประลองยุทธหรือซ้อมรบเสือป่า จะมีข้าราชการที่ขออนุญาตต้นสังกัดลาไปร่วมซ้อมรบมีจำนวนมากจากหลายสังกัด บางคนได้รับอนุญาต และไม่ได้รับอนุญาต กลายเป็นประเด็นวิจารณ์ว่าการฝึกเสือป่าส่งผลให้ราชการเสียหาย ปัญหาเหล่านี้ แม้จะเกิดขึ้น และนำไปสู่การแก้ไขปรับปรุงให้ยุติและคลี่คลายลงไป ยกเว้นประเด็นเดียวคือการมองว่าพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นห่างจากกองทัพบกขึ้นเพราะกิจการกองเสือป่า ทั้งนี้ การที่สภาพแวดล้อมและบริบทของสังคมสมัยนั้นเปิดกว้างมากขึ้น มีสื่อมวลชนที่บางส่วนเป็นของต่างชาติ เกิดขึ้นจำนวนมากและหลากหลาย พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงส่งเสริมและสนับสนุนหนังสือพิมพ์บางสำนักและเลือกใช้เป็นช่องทางประชาสัมพันธ์ด้วยพระนามแฝง แต่ก็เพื่อให้คนทั่วไปสามารถโต้ตอบกับพระองค์ได้ ไม่ใช่การสื่อสารทางเดียว เพราะทรงมีแนวพระราชดำริที่ต้องการให้ผู้คนและสังคมยอมรับในนโยบาย ด้วยการได้ประจักษ์ถึงความสำคัญ และบทบาทของเสือป่าด้วยการพบเห็น หรือประสบตัวเอง หากไม่เห็นด้วยก็สามารถแสดงความเห็นกับพระองค์ได้

ในห้วงระยะเวลาที่สองนี้ กองเสือป่าได้ขยายบทบาทและภารกิจที่กว้างขวางออกไปเป็นอันมากเมื่อเทียบกับช่วงก่อตั้ง หรือช่วงการกำหนดนโยบาย การขยายบทบาทภารกิจเป็นไปตามประโยชน์ที่กองเสือป่าจะให้บริการสังคม และประชาชนโดยรวม ท่ามกลางสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไปจากการระแวงระวังภัยคุกคามจากการล่าอาณานิคม มาเป็นยุคที่เกิดความเปลี่ยนแปลงของขว้างขว้างในการเมืองโลก ทั้งเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่จีน และญี่ปุ่นจนกระทั่งเกิดสงครามโลกครั้งที่ 1 ซึ่งไทยได้รับผลกระทบทั้งทางความคิดทางการเมืองของคนชั้นนำ ปัญหาคนจีนที่เป็นแรงงานต่างชาติดังกลุ่มใหญ่ และปัญหาทางเศรษฐกิจที่กระทบต่อไทยแทบจะเป็นเวลาเดียวกันกับการสิ้นสุดนโยบาย จึงมีการตีความว่าปัญหาทางเศรษฐกิจของ

ประเทศสมัยนั้นเนื่องเพราะรัฐทุ่มงบประมาณไปกับนโยบายกองเสือป่า การขยายตัวของกองเสือป่าในห้วงเวลานี้ ได้อาศัยหน่วยงานราชการ หรือสถานศึกษาที่มีอยู่เป็นพื้นฐาน ซึ่งทำให้กองเสือป่าได้แบ่งภารกิจออกไปตาม function ของกรมกอง หรือสถาบันการศึกษานั้น ๆ ด้วย ขณะเดียวกัน พระราชประสงค์ที่ต้องการสร้างความเป็นพลเมือง และการทำให้ข้าราชการมีความสมัครสมานสามัคคีกัน ลดพรมแดนระหว่างหน่วยงาน แม้จะไม่มีมีการประเมินไว้เป็นรูปธรรมเพราะเป็นสิ่งที่แฝงอยู่ในนโยบายที่ปรากฏออกมาในรูปแบบกิจกรรมของกองเสือป่า แต่การที่คนไทยตั้งแต่สมัยนั้นมา ยึดมั่นศรัทธาต่อหลักพระพุทธศาสนา มีศีลธรรม รู้จักหน้าที่ของพลเมือง มีความรู้สึกนึกคิดที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม รู้จักคำว่าเสียสละ ก็น่าจะอนุมานได้ว่ามีที่มาจากพระราชปณิธานนโยบายจัดตั้งกองเสือป่าในครั้งนั้น ส่วนพระราชประสงค์ต่อข้าราชการนั้น การที่ระบอบราชการของไทยให้ความสำคัญกับการให้คนทำงานตามหน้าที่ เน้นความเป็นอาชีพ ตลอดจนการทำงานตามคำสั่ง ขาดเรื่องการปลูกฝังอุดมการณ์หรือค่านิยมให้ข้าราชการเสียสละอุทิศตนให้กับชาติบ้านเมือง อันเป็นปัญหาที่สำคัญที่เกิดขึ้นมาก่อนรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ปัญหานี้ได้ผ่านรัชสมัย และเกิดขึ้นต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบันนี้

กิจการกองเสือป่ายุคที่สาม หลังจากที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เสด็จสวรรคต กองเสือป่าหน่วยหลัก หรือกองเสือป่าในพระองค์พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ยุติไปโดยปริยาย ส่วนกองเสือป่าอื่น ๆ ทั้งในกรุงเทพฯ และต่างจังหวัดซึ่งสมาชิกเป็นข้าราชการพลเรือน เมื่อเปลี่ยนรัชกาลก็จำเป็นต้องรอนโยบายจากหน่วยราชการต้นสังกัด ซึ่งห้วงเวลาเปลี่ยนผ่านรัชกาลดังกล่าวประเทศไทยประสบปัญหาสถานะทางการเงิน กิจการกองเสือป่ามีหนี้สินที่สร้างไว้กับกระทรวงการคลังค่อนข้างสูง และเศรษฐกิจโลกหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 ส่งผลกระทบต่อง่ายอย่างมาก กิจการกองเสือป่า จึงขาดการสนับสนุนและยกเลิกไปในที่สุด ตามพระราชบัญญัติทรัพย์สินกองเสือป่าตกเป็นของคณะลูกเสือแห่งชาติ พ.ศ.2482 เมื่อ 27 ตุลาคม 2482 ซึ่งทรัพย์สินทั้งสิ้น รวมตลอดทั้งสินทรัพย์ และหนี้สินเกี่ยวกับทรัพย์สินของกองเสือป่า ให้ตกเป็นของคณะลูกเสือแห่งชาติ

2. สรุปผลการวิเคราะห์ปัญหา และ อุปสรรค ระหว่างกระบวนการนํานโยบายไปปฏิบัติความก้าวหน้า และการก่อตัวของนโยบายใหม่หลังจากที่การดำเนินกิจกรรมกองเสือป่ายุติลง

การก่อตัวของนโยบายใหม่หลังจากที่การดำเนินกิจกรรมกองเสือป่ายุติลงหลังจากพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว สวรรคต ส่วนที่เป็นนามธรรม คือการขยายผลจากเทศนาเสือป่า และตำนานเสือป่า มาตีพิมพ์เผยแพร่เป็นหนังสืออ่านในหลายโอกาส โดยเทศนาเสือป่า ได้ถูกนำมาเรียบเรียงใหม่เป็นแบบเรียนวิชาจรรยา โรงเรียนนายร้อยทหารบก พ.ศ.2470 และแบบเรียนระดับมัธยมปลายที่ได้พัฒนามาเป็นวิชาหน้าที่พลเมืองในเวลาต่อมา ส่วนที่เป็นรูปธรรม เมื่อเข้าสู่รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว กิจการลูกเสือไทยยังคงมีอยู่ เพราะเป็นระบบที่ผูกติดกับการศึกษาระบบโรงเรียน กับทั้งมีลูกเสือกองพิเศษในโรงเรียนที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงอุปถัมภ์ไว้อีกหลายแห่งที่ไม่ได้ยุติลงไปด้วย ทั้งนี้ รัฐบาลคณะราษฎร หลัง พ.ศ.2475 มีนโยบายฟื้นฟูการฝึกวิชาทหารนิสิต นักศึกษา และนักเรียน เรียกว่ายุวชนทหาร เพื่อเป็นกำลังสำรองระดับนายทหาร และนายสิบให้มีจำนวนตามอัตราของกองทัพ ตามแบบการฝึกนายทหารกองหนุนของสหรัฐฯ และอังกฤษ โดยรัฐบาลกำหนดฝึกลูกเสือกับนักเรียนชั้นมัธยมต้น ฝึกยุวชนทหารให้กับนักเรียนชั้นมัธยมปลายและมหาวิทยาลัย ต่อมาเกิดปัญหาที่เยาวชน ไม่สามารถทำการฝึกแบบทหารจริง ไม่สามารถซ้อมรบร่วมกับทหารด้วยกระสุนจริง ไม่สามารถออกปฏิบัติงานชายแดนคำสั่งของรัฐบาลได้ กรมยุวชนทหารจึงยุบ ส่วนลูกเสือได้ถูกรื้อฟื้นขึ้นมาใหม่ มีคณะลูกเสือแห่งชาติ เป็นองค์กรบริหาร

เมื่อสิ้นสุดการจัดตั้งยุวชนทหาร การจัดกำลังสำรองของประเทศได้ถูกเปลี่ยนไปเป็นการจัดให้มีนักศึกษาวิชาทหาร มีการจัดระบบกำลังพลสำรองของประเทศใหม่ ตามพระราชบัญญัติรับราชการทหาร พ.ศ.2497 และพระราชบัญญัติกำลังพลสำรอง พ.ศ.2558 นอกจากกำลังพลสำรองดังกล่าวแล้ว

กระทรวงมหาดไทยได้จัดตั้งกองอาสารักษาดินแดน ตามพระราชบัญญัติกองอาสารักษาดินแดน พ.ศ. 2497 เพื่อทำหน้าที่เป็นอาสาสมัครพลเรือน แต่มีบทบาทหน้าที่ภายใต้กรอบอัตรากำหนดกำลังพล และการบังคับบัญชาของกระทรวงมหาดไทย แตกต่างจากกองเสือป่าที่ล้วนเป็นอาสาสมัครออกมาจากบ้านเพื่อทำหน้าที่ของเสือป่าตามที่ได้รับมอบหมายหรือเท่าที่มีจิตอาสาต่อสังคม และประเทศชาติ เมื่อเสร็จสิ้นภารกิจก็กลับเป็นประชาชนพลเมืองธรรมดา การทำให้มีระบบกำลังสำรองของชาติจากนโยบายกองเสือป่า ได้ถูกปรับปรุงพัฒนาเป็นนักศึกษาวิชาทหาร หรือ รักษาдинแดน (รด.) ในปัจจุบัน ซึ่งตรงกันที่เป็นกำลังพลสำรอง มีการบรรจุอัตรากำลังแบบอาสาสมัครที่ไม่ได้ผูกมัดกับเรื่องงบประมาณที่รัฐต้องจ่ายค่าตอบแทนให้เป็นรายบุคคล หรือจะต้องมีการตรากฎหมายอื่นใดขึ้นมารองรับในการที่จะบริหารกำลังพลดังกล่าว ทั้งนี้สิ่งที่ขาดไปซึ่งเป็นจุดเด่นของกองเสือป่าคือ การทำให้ ผู้ที่ผ่านการฝึกฝนได้เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ ความเป็นหมู่พวกเดียวกัน ซึ่งในการดำเนินกิจกรรมกองเสือป่า ประเด็นนี้เป็นเป้าหมายที่ทรงตั้งพระทัยไว้แต่เชื่อว่าถูกมองข้ามมาตั้งแต่ต้น รวมถึงการให้สังคมได้ร่วมสนับสนุน คนทั่วไปทุกสาขาอาชีพรู้สึกเป็นเจ้าของและสนับสนุนนโยบายนี้

อภิปรายผล

1. ความเป็นมาของกองเสือป่าในเชิงกระบวนการนโยบายสาธารณะ จากผลวิจัยพบว่า กิจกรรมกองเสือป่า ถูกตั้งขึ้นภายใต้เจตจำนง 5 ประการ ประกอบด้วย (1) เจตจำนงที่เกิดขึ้นในระยะแรก และที่ได้พยายามดำเนินไปตลอดรัชสมัย คือการฝึกฝนและพัฒนาข้าราชการในรูปแบบกำลังพลเรือนกึ่งทหาร (2) เจตจำนงที่ปรากฏในระยะปีแรกของการก่อตั้ง และนำมาใช้ในห้วงที่ประเทศไทยประกาศเข้าร่วมสงครามโลกครั้งที่ 1 คือเพื่อสนับสนุนการรักษาความสงบเรียบร้อยในบ้านเมือง (3) เจตจำนงที่แทรกซ้อนขึ้นมาในช่วงปีแรก เพื่อมีกองกำลังทำหน้าที่ถวายความปลอดภัยใกล้ชิดพระองค์ (4) เจตจำนงที่ต้องการให้เกิดผลระยะยาว และตอบสนองปัญหาของกองทัพที่ขาดแคลนกองหนุน และ (5) เจตจำนงที่เป็นความมุ่งหมายทั่วไป คือสร้างความมีระเบียบวินัยของพลเมืองโดยใช้กุศโลบายชาตินิยม ซึ่งการดำเนินนโยบายกองเสือป่าที่ดำเนินการเป็นเวลา 14 ปี และมีการนำมาสานต่อทั้งนามธรรมและรูปธรรมที่พอจะเห็นผลอยู่ในปัจจุบัน เช่น การลูกเสือไทย ระบบกำลังสำรองของกองทัพ หน่วยงานกองอาสารักษาดินแดน การดำเนินกิจกรรมในรูปแบบอาสาสมัครและจิตอาสาที่หลากหลาย และการส่งเสริมเรื่องคุณธรรมจริยธรรมและชาตินิยมทั้งในระบบการศึกษา และนอกระบบการศึกษา

กองเสือป่า เป็นนโยบายสาธารณะที่เกิดขึ้นมาเป็นเวลากว่า 100 ปี เป็นนโยบายที่แปลกใหม่ แม้จะมีการทดลองนโยบายมาก่อนในระดับหนึ่ง แต่ก็เป็นทดลองเพื่อที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติบางส่วนที่เป็นต้นแบบของนโยบายสาธารณะใหม่ที่จริงจังและมีขนาดใหญ่กว่า ตลอดจนมีการดำเนินงานที่ซับซ้อนมากขึ้น ผู้กำหนดนโยบายเล็งเห็นได้เพียงผลขึ้นปลายที่จะเกิดขึ้น แต่ในระหว่างทางของนโยบายนั้นมีสิ่งที่เป็นปัญหาและความท้าทายต่อผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ โดยที่นโยบายกองเสือป่านั้น ผู้กำหนดนโยบาย เป็นผู้นำการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยตนเอง ซึ่งทำให้นโยบายกองเสือปาก้าวหน้า และขยายตัวไปได้อย่างรวดเร็ว ผลของนโยบายมีทั้งที่เป็นนามธรรมและรูปธรรมแม้ว่านโยบายนี้จะสิ้นสุดลงไปแล้ว โดยเฉพาะในปัจจุบันความต้องการความร่วมมือจากประชาชนในรูปแบบต่าง ๆ เช่นเดียวกับกองเสือป่า ยังคงเกิดขึ้นเพื่อรับมือกับภัยคุกคามความมั่นคงในรูปแบบต่าง ๆ ความทันสมัยของสังคมที่ต้องการการอยู่ร่วมกันที่เป็นปกติสุข ซึ่งสะท้อนว่าความรู้สึกเห็นแก่ส่วนรวมได้ถูกบ่มเพาะขึ้นในจิตไทยของคนไทยเสมอมา

2. วิเคราะห์ปัญหา และ อุปสรรค ระหว่างกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความก้าวหน้าและการก่อตัวของนโยบายใหม่หลังจากที่การดำเนินกิจกรรมกองเสือป่ายุติลง ผลการวิจัยพบว่า การดำเนินนโยบายสาธารณะ ย่อมอยู่ภายใต้ระบอบการเมืองที่แตกต่างกันไปของแต่ละประเทศ กล่าวโดยรวมคือนโยบายสาธารณะที่เกิดขึ้นในระบอบการเมืองที่ประชาชนมีส่วนร่วม (ประชาธิปไตย) กับนโยบายสาธารณะที่เกิดขึ้นใน

ระบอบการเมืองที่ประชาชนไม่มีส่วนร่วม (อำนาจนิยม) ซึ่งในแต่ละระบอบการเมืองก็จะสะท้อนนโยบายสาธารณะออกมาที่แตกต่างกันไป ซึ่งผลของนโยบายกองเสือป่า นั้น ประสิทธิภาพของการกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติอยู่ในระบอบการปกครองแบบอำนาจนิยมที่องค์พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจในการตัดสินพระทัยกำหนดนโยบาย รูปแบบ และวิธีการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยพบว่านโยบายจัดตั้งกองเสือป่า เป็นการมุ่งตอบสนองเป้าหมายความมั่นคงของรัฐ ขณะที่ในด้านหนึ่งนโยบายนี้ได้คำนึงถึงเป้าหมายผลลัพธ์ที่จะได้กับประชาชนเช่นเดียวกัน คือในด้านความเป็นพลเมือง แต่เป็นการใช้ภาวะของความเป็นผู้นำกำหนดรูปแบบและวิธีดำเนินนโยบายโดยตรง ไม่ได้ต้องการฉันทานุมัติจากเสียงส่วนใหญ่ว่าต้องการหรือไม่ต้องการนโยบายที่กำหนดขึ้นนั้น ซึ่งจะแตกต่างไปจากนโยบายที่เกิดขึ้นใน ปัจจุบันที่การกำหนดและดำเนินนโยบายต้องการการมีส่วนร่วมจากผู้เกี่ยวข้อง และผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย การประเมินและบริหารความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้น

ข้อเสนอแนะ

นโยบายกองเสือป่า อาจเป็นข้อคิดของการจัดทำนโยบายสาธารณะอื่น ๆ ที่ควรคำนึงถึงการทดลองนโยบายเพื่อตรวจสอบความรอบคอบ และคาดการณ์ผลที่จะเกิดขึ้นต่อกระบวนการนโยบายทั้งหมดก่อน โดยเฉพาะนโยบายรัฐที่มีขนาดใหญ่ คาดการณ์ความสำเร็จและมีวิธีการปฏิบัติที่บรรลุผลสำเร็จได้ยาก รวมถึงการนำไปเป็นแนวทางศึกษาข้อดี และข้อเสีย ในกรณีที่ผู้กำหนดนโยบายกับผู้นำการปฏิบัติตามนโยบายเป็นบุคคลเดียวกัน หรือกลุ่มเดียวกัน เฉพาะอย่างยิ่งเป็นตัวอย่างในกรณีที่ผู้นำประเทศซึ่งได้รับการยอมรับจากประชาชน มีความมั่นใจถึงนโยบายสาธารณะที่กำหนดขึ้น และลงมือดำเนินการตามนโยบายนั้นในการเป็นผู้นำ และจัดองค์การขึ้นมารองรับ ซึ่งตัวอย่างจากนโยบายกองเสือป่า จะชี้ให้เห็นว่าโอกาสที่จะประสบความสำเร็จ ปัญหาที่อาจเกิดขึ้น และทางออกที่จะทำให้สามารถลดปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินนโยบายเป็นอย่างไรบ้าง รวมถึงผลเสียของการตัดสินใจนโยบายสาธารณะของผู้มีอำนาจ โดยที่ขาดการทดลองปฏิบัติ หรือการคาดการณ์แนวทางการดำเนินนโยบายในอนาคต

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

- 1) ควรศึกษาเพิ่มเติมจากผู้ดำเนินงานหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานในกองกิจการเสือป่า โดยการสัมภาษณ์เชิงลึกเพิ่มเติม เพื่อให้ได้ข้อมูลปัญหา อุปสรรคในการปฏิบัติที่เกิดขึ้น
- 2) ควรศึกษาเปรียบเทียบการดำเนินที่เกี่ยวกับกิจการเสือป่าจากกรณีศึกษาในต่างประเทศ ที่มีบริบทใกล้เคียงกับประเทศไทย เพื่อให้ได้สารสนเทศประกอบการดำเนินงานเกี่ยวกับนโยบายด้านอื่น ๆ ต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- คณะกรรมการฉลองวันพระบรมราชสมภพครบ 8 รอบ และ 100 ปี ของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว. (2524). *สารานุกรมพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เล่ม 2 ย – อ*. ไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์.
- จรัส สุวรรณมาลา. (2564). *สัมมนาทฤษฎีนโยบายสาธารณะ*. เอกสารบรรยายวิชา PAD 709. ปทุมธานี: มหาวิทยาลัยรังสิต.
- จมีนอมรคุณรักษ์ (แจ่ม สุนทรเวช). (2514). *เสือป่าและลูกเสือในประวัติศาสตร์ รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว*. พระนคร: องค์การค้าของคุรุสภา.
- ชนิดา จิตตรุทธะ. (2562). *นโยบายสาธารณะ แนวคิด การวิเคราะห์ และกรณีศึกษา*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- เทพ บุญตานนท์. (2556). พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวกับการสร้างภาพลักษณ์ทางการทหาร (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พรเพ็ญ อันตระกูล. (2517). การใช้จ่ายเงินแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2453-68) (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พนอม แก้วกำเนิด และคณะ. (2555). 100 ปี การลูกเสือไทย. กรุงเทพฯ: ศูรสภา.
- พาศิน สมคำนิง. (2520). ความสำคัญของการศึกษาของพระราชโอรส ในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในการปรับปรุงบ้านเมืองตามแบบตะวันตก (วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วรชาติ มีชูบท. (2557). สมเด็จพระมหาธีรราชเจ้า. กรุงเทพฯ: สร้างสรรค์บุ๊ค.
- ศุภชัย ยาวะประภาษ. (2557). นโยบายสาธารณะ. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สมบัติ อารังธัญวงศ์. (2541). นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์ และกระบวนการ. กรุงเทพฯ: โครงการเอกสารและตำรา คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- สนธิ เดชนันท์. (2527). แนวพระราชดำริทางการเมืองในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ศึกษาเฉพาะกรณีการพัฒนาการเมืองโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เหรียญ ศรีจันทร์ และเนตร พูนวิวัฒน์. (2519). กบฏ ร.ศ.130. กรุงเทพฯ: คัมภีร์.
- อาชญาสิทธิ์ ศรีสุวรรณ. (2563). เลือดสีอำมหิต ภาพฉายความขุมนที่มณฑลปัตตานี ในนิยายเรื่งรมย์ ปลายทศวรรษที่ 2460 (ตอนที่ 2). วารสารรัฐสมิแล, 41(3), 87-92.