

บทที่ 2

แนวคิดเกี่ยวกับการเมืองและการบริหาร

การศึกษาทางรัฐศาสตร์ทั่วไปในเรื่องการเมือง David Easton กล่าวว่า การเมือง เป็นเรื่อง “การจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าให้แก่ประชาชนส่วนใหญ่ในสังคม”¹ การเมืองจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนทุกคนในประเทศ สำหรับในทางรัฐประศาสนศาสตร์ก็มีการศึกษาเรื่องการบริหารการเมืองว่า การบริหารการเมืองเป็นเรื่อง “การดำเนินการเพื่อให้การจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าให้แก่ประชาชนส่วนใหญ่ในสังคม สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้ตามที่วางไว้”² การบริหารการเมืองจึงเป็นเรื่องของการบริหารการปฏิสัมพันธ์กับกลุ่มหลากหลายในสังคม ในบทนี้ผู้ศึกษามีวัตถุประสงค์หลักที่จะชี้ให้เห็นเกี่ยวกับความหมายและความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองและการบริหาร ซึ่งจะช่วยให้เข้าใจถึงความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ รวมทั้งความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำได้ดียิ่งขึ้น

การเมืองเป็นเรื่องของการกำหนดนโยบายและเป้าหมายของรัฐเกี่ยวข้องกับตัดสินใจเชิงคุณค่า (value judgement) โดยตรง การตัดสินใจว่า ควรดำเนินนโยบายเช่นใด เท่ากับเป็นการยอมรับว่านโยบายนั้นดีกว่าทางเลือกด้านอื่นๆ นักการเมืองสามารถอ้างความชอบธรรมในการเลือกและกำหนดคุณค่าได้ก็เพราะการที่ ได้รับ

¹ David Easton , The Political System (New York : Alfred A. Knoff , 1960) , p.15.

² วรเดช จันทรสร , “การบริหารการเมือง” , รัฐประศาสนศาสตร์ : ทฤษฎีและการประยุกต์ (กรุงเทพฯ : หจก.สหขายบล็อกรพิมพ์) , 2536 , หน้า 176.

เลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และเป็นผู้กำกับการและสะท้อนเจตนาารมณ์และความต้องการของประชาชน³

การบริหารเป็นเรื่องของการปฏิบัติตามนโยบาย เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายหรือคุณค่าที่นักการเมืองได้กำหนดไว้ ดังนั้น การเมืองกับการบริหารจึงเกี่ยวพันกันอย่างมาก⁴

ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหารจึงสามารถมองได้ว่าเป็นความสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมาย (ends) กับ วิธีการ (means)⁵ กล่าวคือ การเมืองเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐเพื่อการแบ่งสรรคุณค่าที่มีอยู่ในสังคม ซึ่งในการแบ่งสรรคุณค่าที่มีอยู่อย่างจำกัด แต่ความต้องการของประชาชนในสังคมนั้นมีอยู่มากมาย หลากหลายและมีอยู่อย่างไม่จำกัด ดังนั้น ผู้ที่ใช้อำนาจรัฐจึงต้องกำหนดเป้าหมายของรัฐและใช้เป้าหมายนั้นเป็นหลักเกณฑ์ในการดำเนินนโยบายด้านต่าง ๆ เพื่อการแบ่งสรรปันส่วนคุณค่าดังกล่าว ซึ่งการบริหารก็จะเป็นวิธีการในทางปฏิบัติที่จะช่วยเอื้ออำนวยให้สามารถดำเนินการตามเป้าหมายที่ฝ่ายการเมืองกำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม การกำหนดเป้าหมาย โดยลักษณะของมันเป็นเรื่องของนามธรรมซึ่งไม่อาจอาศัยแต่เพียงจินตนาการในการพิจารณาว่า สิ่งใดเป็นสิ่งที่ดีและเหมาะสมกับสังคม หากจะต้องได้รับการสนับสนุนจากข้อมูล ข่าวสาร และสภาพความเป็นจริง ผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับสภาพความเป็นจริงและข้อมูลข่าวสาร ได้แก่ ข้าราชการ ซึ่งเป็นผู้บริหาร

³ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, “ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหาร”, ปัญหาการพัฒนาการเมืองไทย, (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), หน้า 228.

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 228.

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 228.

กิจการของรัฐ ดังนั้น ในการกำหนดนโยบายหรือเป้าหมาย นักบริหารจึงมักจะเข้าไปมีส่วนร่วมอยู่ด้วยเสมอ⁶

จะเห็นได้ว่า การเมืองกับการบริหาร ล้วนแต่เกี่ยวข้องกับการแบ่งสรรปันส่วนคุณค่าที่มีอยู่ในสังคมเพื่อนำความเจริญก้าวหน้าและความผาสุกมาสู่ประชาชนในสังคมและประเทศชาติ การที่จะนำประเทศให้สามารถพัฒนาไปได้ด้วยดี ระบบราชการและตัวข้าราชการประจำ ในฐานะตัวแทนฝ่ายบริหาร เป็นกลไกที่สำคัญในการเชื่อมต่อกับฝ่ายการเมือง ในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เพื่อให้เกิดความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองต่อไป

แนวความคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหาร

สำหรับแนวความคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหารนั้น ได้มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความเห็นที่แตกต่างกันไป บ้างก็เห็นว่าการเมืองควรแยกออกจากการบริหาร บ้างก็เห็นว่าการเมืองไม่สามารถแยกออกจากการบริหารได้อย่างชัดเจน ดังนี้

1. แนวความคิดที่ต้องการแยกการเมืองออกจากการบริหาร

Woodrow Wilson (ค.ศ.1878) ได้ให้ความเห็นว่า ศาสตร์การบริหาร แยกสาขามาจากศาสตร์การเมือง (Science of Politics) และให้ข้อเสนอแนะว่า การบริหารแยกออกจากการเมืองได้อย่างเด็ดขาด และไม่ก้าวท้าวซึ่งกันและกัน

⁶ Herbert A. Simon , Administrative Behavior , (New York : The Free Press , 1965) , p.58. อังโน ชัยอนันต์ สมุทวณิช, “ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหาร”, ปัญหาการพัฒนาการเมืองไทย. หน้า 229.

โดยกล่าวว่า การเมืองเป็นเรื่องของการออกกฎหมายและการกำหนดนโยบายซึ่งเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบโดยตรงที่นักการเมืองมีต่อมหาชน ส่วนการบริหารนั้นเป็นเรื่องของการนำเอากฎหมายและนโยบายต่างๆ ไปปฏิบัติด้วยความเที่ยงธรรมและอย่างมีประสิทธิภาพตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ดังนั้น การบริหารจึงควรปลอดจากความวุ่นวายทางการเมือง⁷ ซึ่งแสดงให้เห็นเหตุผลประการสำคัญที่เขาต้องการแยกการเมืองออกจากการบริหาร ทั้ง ๆ ที่รู้ว่า การเมืองกับการบริหารนั้นมีความสัมพันธ์กัน ก็คือ เขาต้องการให้การบริหารปลอดพ้นจากการเมืองที่ฉ้อฉล และ Barry Bozeman ก็ยังได้เน้นย้ำว่า การที่ Wilson แสดงความคิดเห็นเช่นนั้น เนื่องจากเขาต้องการให้แยกการบริหารออกจากการเมืองในระดับมหภาค (Macro Politics) ซึ่งเป็นเรื่องของกระบวนการกำหนดนโยบายและการเล่นพรรคเล่นพวก แต่เขาไม่ได้หมายความว่า การบริหารจะแยกออกจากการเมืองในระดับจุลภาคได้ (Micro Politics) ซึ่งเป็นเรื่องของการต่อรองระหว่างกลุ่มต่าง ๆ และกระบวนการขัดแย้ง⁸

Frank J. Goodnow (ค.ศ.1900) ได้กล่าวถึงการเมืองและการบริหารไว้ ดังนี้⁹

1. การปกครอง (Government) ประกอบด้วยหน้าที่สองประการคือ หน้าที่การเมือง ซึ่งหมายถึงเรื่องนโยบายและการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของรัฐ

⁷ Woodrow Wilson , “The Study of Administration ,” Political Science Quarterly , 2 (June 1887) , pp.197-222.

⁸ Barry Bozeman , Public Management and Policy Analysis , (Newyork : St. Martin’s Press , 1979) , p.31.

⁹ Frank J. Goodnow , Politics and Administration (New York : Macmillan , 1960). อังโน พิทยา บวรวัฒนา , รัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎีและแนวการศึกษา (ค.ศ.1887-ค.ศ.1970) , คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) , หน้า 18-19.

และหน้าที่การบริหาร ซึ่งหมายถึงการบริหารและการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ หน้าที่ทั้งสองประการแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาด (separation of powers)

2. การปฏิรูปการปกครองต้องยอมรับความจริงที่ว่า หน้าที่การเมืองและหน้าที่การบริหารของรัฐบาลแยกออกจากกันได้ การบริหารไม่ควรอยู่ภายใต้การเมืองและเรื่องของผลประโยชน์

Leonard D. White (ค.ศ.1926) ได้อธิบายว่า การบริหารงานของรัฐถือว่าเป็นเรื่องของจัดการคนและวัตถุเพื่อให้บรรลุเป้าหมายบางประการของรัฐ และได้ขยายความคิดของทฤษฎีการบริหารแยกจากการเมือง โดยเสนอว่า การเมืองไม่ควรเข้าแทรกแซงการบริหาร¹⁰

2. แนวความคิดที่ว่าการบริหารไม่สามารถแยกจากการเมืองได้อย่างชัดเจน

Avery Leiserson และ Fritz Morstein-Marx (ค.ศ.1946) มองว่าฝ่ายบริหารมีส่วนในการกำหนดนโยบายการบริหาร รวมทั้งมีหน้าที่กำหนดรายละเอียดของนโยบายด้วย การกำหนดนโยบายของฝ่ายบริหารนอกจากขึ้นอยู่กับควบคุมจากฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว ยังขึ้นอยู่กับกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ด้วย ซึ่งทำหน้าที่คอยดูว่า การตัดสินใจของฝ่ายบริหารมีผลกระทบต่อกลุ่มของตนอย่างไร อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์แสดงออกได้หลายรูปแบบ เช่น การขอข้อมูลจากหน่วยงานรัฐ การขอให้ฝ่ายบริหารออกแถลงการณ์ชี้แจง การใช้การประชาสัมพันธ์เป็นเครื่องมือแสดงความสนับสนุนหรือต่อต้านการทำงานของฝ่ายบริหาร ผู้แทนกลุ่มผลประโยชน์อาจทำ

¹⁰ Leonard D. White , Introduction to the Study of Public Administration (New York : The Macmillan Company , 1926). อ้างใน พิทยา บวรวัฒนา , รัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎีและแนวการศึกษา (ค.ศ. 1887-1970) , หน้า 19.

หน้าที่เป็นที่ปรึกษาในการกำหนดนโยบายของฝ่ายบริหารอีกด้วย นอกจากนี้กลุ่มผลประโยชน์แล้ว ฝ่ายบริหารยังต้องคำนึงถึงท่าทีของสื่อมวลชนและประชาชนด้วย ซึ่งในการนี้ทำให้ฝ่ายประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานมีความสำคัญมากในการชี้แจงให้บุคคลภายนอกเห็นคล้อยตามนโยบายต่าง ๆ ของหน่วยงาน¹¹

James W. Fesler ได้อธิบายว่า บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ทำให้หน่วยงานของรัฐบางหน่วยงานทำงานค่อนข้างอิสระ ปลอดภัยจากการควบคุมของหัวหน้าฝ่ายบริหารได้ เป็นสภาพการณ์ที่เกิดขึ้นเพราะหน่วยงานดังกล่าวสามารถหาการสนับสนุนทางการเมืองจากกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอิทธิพลทางการเมือง และทางเศรษฐกิจอย่างมากในสังคม¹²

Paul Henson Appleby เห็นว่าการบริหารงานของรัฐเป็นเรื่องของการเมือง กระบวนการบริหารของรัฐเป็นเรื่องของการเมือง กระบวนการบริหารเป็นกระบวนการสำคัญกระบวนการหนึ่งของการเมือง เรื่องของการบริหารนโยบายและ

¹¹ Avery Leiserson and Fritz Morstein-Marx , “The Formulation of Administrative Policy ,” in Fritz Morstein-Marx , ed. , Element of Public Administration , p.347-351. อ้างใน พิทยา บวรวัฒนา, รัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎีและแนวการศึกษา (ค.ศ. 1887-1970), หน้า 59.

¹² James W. Fesler , “Independent Regulatory Agencies ,” in Fritz Morstein-Marx , ed. , Element of Public Administration , p.191-218. อ้างใน พิทยา บวรวัฒนา, รัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎีและแนวการศึกษา (ค.ศ. 1887-1970), หน้า 60.

การเมืองเกี่ยวข้องกับผูกพันอย่างใกล้ชิด¹³ การบริหารงานเป็นส่วนหนึ่งและแยกไม่ออกจากกระบวนการปกครอง

เหตุที่นักวิชาการเหล่านั้นคิดว่า การบริหารแยกจากการเมืองได้ เนื่องจากความเชื่อตามรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกาในเรื่องหลักการแยกอำนาจ (separation of power) Appleby อธิบายว่าหลักการแยกอำนาจตามรัฐธรรมนูญได้แยกอำนาจเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจกำหนดนโยบาย ฝ่ายบริหารทำหน้าที่บริหารตามนโยบาย และฝ่ายตุลาการทำหน้าที่ด้านการศาล ดังนั้น วิชารัฐศาสตร์จึงยึดหลักคิด ๆ ว่า ฝ่ายบริหารไม่ได้มีหน้าที่กำหนดนโยบาย ทำให้เกิดความเข้าใจผิดว่าสังคมสามารถมีระบบบริหารงานข้าราชการพลเรือน (Civil Service System) ซึ่งทำหน้าที่ปฏิบัติตามนโยบายด้วยความเป็นกลางอย่างไม่เข้าใครออกใครได้¹⁴

Appleby ยังได้อธิบายต่อไปว่า การเมือง เข้ามามีบทบาทสำคัญในการกำหนดการทำงานของอำนาจทั้งสาม การบริหารงานของรัฐแตกต่างจากบริหารงานอื่น ๆ เช่น ของเอกชนตรงที่ว่ามีการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิด การตัดสินใจนโยบายของฝ่ายบริหารเป็นไปตามสภาพแวดล้อมทางการเมือง การบริหารเป็นการกระทำโดยตรงของรัฐบาลในนามของประชาชน รัฐบาลทำหน้าที่ตัดสินใจเรื่องการ

¹³ ความคิดของ Paul H. Appleby ปรากฏในหนังสือ *Policy and Administration* (University, Alabama : University of Alabama Press, 1949); Paul H. Appleby, *Big Democracy* (New York : Alfred A. Knopf, 1945); Paul H. Appleby, *Morality and Administration in Democratic Government* (Baton Rouge, La: Louisiana State University Press, 1952).

¹⁴ Paul H. Appleby, *Policy and Administration* (Birmingham, Alabama : The University of Alabama Press, 1949), pp. 1-5.

บริหารภายใต้การควบคุมของประชาชน ในทางปฏิบัตินักบริหารจะทำหน้าที่ตัดสินใจ เรื่องนโยบายและเรื่องการบริหารไปพร้อม ๆ กัน ไม่ว่าจะดำรงตำแหน่งไหนในลำดับ ชั้นขององค์การ¹⁵ นักบริหารงานของรัฐมีหน้าที่เป็นนักการเมืองและเป็นผู้เชี่ยวชาญ บริการประชาชนไปพร้อม ๆ กัน ยิ่งนักบริหารมีตำแหน่งสูงเท่าใดก็ยิ่งต้องมีลักษณะ เป็นนักการเมืองมากขึ้น

ระบบบริหารงานของรัฐมีลักษณะเป็นการจัด โครงสร้างเพื่อแบ่งงานกัน ทำตามลำดับชั้น โครงสร้างลำดับชั้นของระบบบริหารงานทำหน้าที่รับเอาข้อเรียกร้อง ความต้องการต่าง ๆ จากประชาชน และพยายามประสานความขัดแย้งต่าง ๆ ของข้อ เรียกร้อง โดยนักบริหารต้องใช้วิจารณญาณตัดสินใจเลือกนโยบายที่เหมาะสม ดังนั้น กระบวนการบริหารจึงเป็นเรื่องของการเมืองและวิชารัฐประศาสนศาสตร์มุ่งหาวิถีทาง ให้ระบบบริหารทำหน้าที่ทางการเมืองของตน ได้ดีที่สุด¹⁶

Norton E. Long เน้นเรื่องการศึกษาอำนาจทางการเมืองในการบริหาร งานของรัฐ และความสัมพันธ์ของอำนาจทางการเมืองต่อฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ในสหรัฐอเมริกา และได้ย้ำว่าถึงแม้ว่าอำนาจ (power) เป็นเสมือนหนึ่งเลือดหล่อเลี้ยง ชีวิตองค์กรแต่กลับเป็นปัจจัยที่นักวิชาการมักหลงลืม บางครั้งหน่วยงานหรือ โครงการ ที่มีกฎหมายรองรับก็อาจเป็นอัมพาตได้ เพราะเกิดปัญหาเรื่องอำนาจขึ้น อำนาจมิได้ เป็นสิ่งผูกขาดของผู้นำสูงสุดเท่านั้น แต่นักบริหารระดับรองลงมาก็มีอำนาจได้เช่นกัน อำนาจจึงเป็นสิ่งซึ่งกระจายอยู่ทั่วไปในองค์การ นักบริหารจะคงอยู่ได้จำต้องอาศัยฐาน อำนาจ ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ แม้ว่านักบริหารจะมีความเชี่ยวชาญพิเศษ

¹⁵ Ibid, p. 12, p. 15, p. 28-30.

¹⁶ Ibid, p. 92.

แต่การกำหนดนโยบายของเขาเหล่านี้ต้องอาศัยการสนับสนุนทางการเมืองด้วย¹⁷

ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาของประเทศไทยนั้น พรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล จะเป็นผู้กำหนดนโยบายการบริหารประเทศตามความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ และมอบให้ฝ่ายบริหารนำไปปฏิบัติให้บรรลุตามเป้าหมายและแนวทางที่กำหนดในนโยบายนั้น ซึ่งตามหลักการบริหารราชการ ทั้งข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำเป็นกลไกที่สำคัญในการบริหารงานภาครัฐ ดังนั้น ข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำจึงจำเป็นต้องทำงาน และประสานการทำงานให้สอดคล้องไปในแนวทางเดียวกัน

ดังได้กล่าวมาแล้ว ในเรื่องแนวความคิดที่แตกต่างกันเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการทั้งสองฝ่าย คือ แนวความคิดที่ต้องการให้แยกการเมืองออกจากการบริหาร และแนวความคิดที่ว่าการเมืองกับการบริหารไม่สามารถแยกออกจากกันได้อย่างแท้จริง อมร รักษาสัตย์ และ ชัดติยา วรรณสูตร ได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับเรื่องนี้ และให้ความเห็นว่า แนวคิดที่ว่าการเมืองกับการบริหารไม่สามารถแยกออกจากกันนั้นสอดคล้องกับสภาพการณ์ในประเทศไทย¹⁸ ต้องมีความสัมพันธ์พึ่งพากัน แต่อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้ว การดำเนินงานเกี่ยวกับนโยบายในขั้นตอนต่าง ๆ นั้น

¹⁷ Norton E. Long, "Power and Administration," *Public Administration Review* 9 (Autumn, 1949), 257-264. Reprinted in Frederick C. Mosher, ed., *Basic Literature of American Public Administration 1787-1950* (New York : Holmes & Meier Publishers, Inc., 1981), 296-302.

¹⁸ อมร รักษาสัตย์ และ ชัดติยา วรรณสูตร, การปรับปรุงระบบราชการด้านการบริหารงานบุคคล รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์, 2529, หน้า 66.

ฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจํามิได้ทำตามบทบาทหน้าที่อันควรของตน¹⁹ กล่าวคือ ในการกำหนดนโยบายของชาตินั้น ฝ่ายประจํามิได้ให้ความร่วมมือกับฝ่ายการเมืองเท่าที่ควร ในเรื่องของการตัดสินใจเลือกกำหนดนโยบายก็มีความแตกต่างกันอย่างมาก ในขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งควรจะเป็นหน้าที่โดยตรงของฝ่ายประจํานั้น ฝ่ายการเมืองก็เข้าไปแทรกแซงก้าวก่ายในรายละเอียดการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ ในด้านการตรวจสอบควบคุมให้เกิดผลงานตามนโยบายนั้น ฝ่ายการเมืองก็ใช้วิธีการที่ไม่เหมาะสม จึงไม่อาจควบคุมการปฏิบัติงานของฝ่ายประจําทั้งระบบได้²⁰

สำหรับปัญหาที่เกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมือง และ ข้าราชการประจํา อมร รักษาสัตย์ และ ชัตติยา วรรณสูตร ได้รวบรวมไว้ มีดังนี้²¹

1. ฝ่ายประจําใช้อำนาจเกินขอบเขตในการเตรียมข้อมูล เพื่อการกำหนดนโยบายระดับต่าง ๆ
2. การตัดสินใจกำหนดนโยบายไม่สนองตอบความต้องการของประชาชน
3. การปฏิบัติงานตามนโยบายของข้าราชการประจํา ถูกแทรกแซงโดยฝ่ายการเมือง
4. การตรวจสอบควบคุมการปฏิบัติตามนโยบาย ไม่เป็นไปตามรูปแบบเท่าที่ควร

¹⁹ ชัตติยา วรรณสูตร, “การกำหนดนโยบายและแผนในประเทศ”, นโยบายสังคม แนวความคิด และการศึกษาเฉพาะกรณี, (กรุงเทพฯ : โอเดียนสโตร์), 2526, หน้า 88-90.

²⁰ อมร รักษาสัตย์ และ ชัตติยา วรรณสูตร, การปรับปรุงระบบราชการด้านการบริหารงานบุคคล รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์, หน้า 67.

²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 67-76.

ในด้านการแทรกแซงของข้าราชการประจำโดยฝ่ายการเมืองนั้น ข้าราชการการเมืองมักใช้อำนาจก้าวท้าวแทรกแซงการปฏิบัติงานของข้าราชการประจำอยู่ตลอดเวลา ในเรื่องการใช้อำนาจทางตรงให้คุณให้โทษข้าราชการระดับสูง (ตั้งแต่ระดับ 9 ขึ้นไป)²² รวมทั้งต้องการเข้าก้าวท้าวแทรกแซงเกี่ยวกับอำนาจการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงด้วย ซึ่งเป็นกลไกสำคัญเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

Fred W. Riggs ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับข้าราชการประจำและการพัฒนาทางการเมือง และได้กล่าวไว้ว่า “การเผยตัวของการบริหารเป็นผลมาจากการพัฒนาประเทศ หรือการที่รัฐบาลมีความรับผิดชอบในกิจกรรมต่าง ๆ มากขึ้น ซึ่งจะเห็นได้จากการที่มีหน่วยงานของรัฐบาลเพิ่มขึ้น จำนวนข้าราชการประจำมีมากขึ้น เป็นผลให้เกิดความไม่สมดุลระหว่างฝ่ายประจำ (bureaucratic institutions) กับฝ่ายการเมือง (political or non-bureaucratic institutions) และได้ชี้ให้เห็นว่า แต่เดิมพรรคการเมืองมักใช้ระบบอุปถัมภ์ (Spoils) แต่ปัจจุบันประเทศส่วนใหญ่ได้นำระบบคุณธรรม (Merit System) มาใช้เป็นหลัก²³

นอกจากนั้น Riggs ยังได้ชี้ให้เห็นว่า ระบบการปกครองของไทยเป็นการปกครองโดยระบบราชการ (Bureaucratic Polity) คือ ผู้ที่เข้ามาปกครองประเทศนั้นมีได้มาจากประชาชนอย่างแท้จริง แต่เป็นกลุ่มข้าราชการที่มาจากทหารและข้าราชการพลเรือน ซึ่งผลัดเปลี่ยนกันเข้ามาปกครองประเทศในระหว่างกลุ่ม (clique) ข้าราชการเท่านั้น เนื่องจากไทยยังขาดพลังจากภายนอก ได้แก่ กลุ่มผลประโยชน์ สภาผู้แทนราษฎร พรรคการเมือง เป็นต้น เข้ามาควบคุม ตรวจสอบ หรือถ่วงอำนาจ

²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 71.

²³ Fred W. Riggs, *Bureaucrats and Political Development : A Paradoxical View* (Bloomington, Indiana University, 1962), manuscript.

ของกลุ่มข้าราชการได้ และยังได้กล่าวว่า เรื่องการเมืองเป็นการแข่งขันระหว่างข้าราชการกลุ่มต่าง ๆ เพื่อผลประโยชน์จากการเป็นรัฐบาล²⁴ ซึ่ง Bureaucratic Polity หากมองในแง่ของการเมืองแล้ว เกณฑ์ที่ใช้พิจารณาความมีประสิทธิภาพและความเหมาะสมของบุคคล ในการเลื่อนตำแหน่งหรือแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งก็คือ ความสามารถในการเข้ากับเพื่อนฝูงและผู้มีอิทธิพล หรือผู้ที่สามารถให้ผลประโยชน์กับตนได้

สรุป

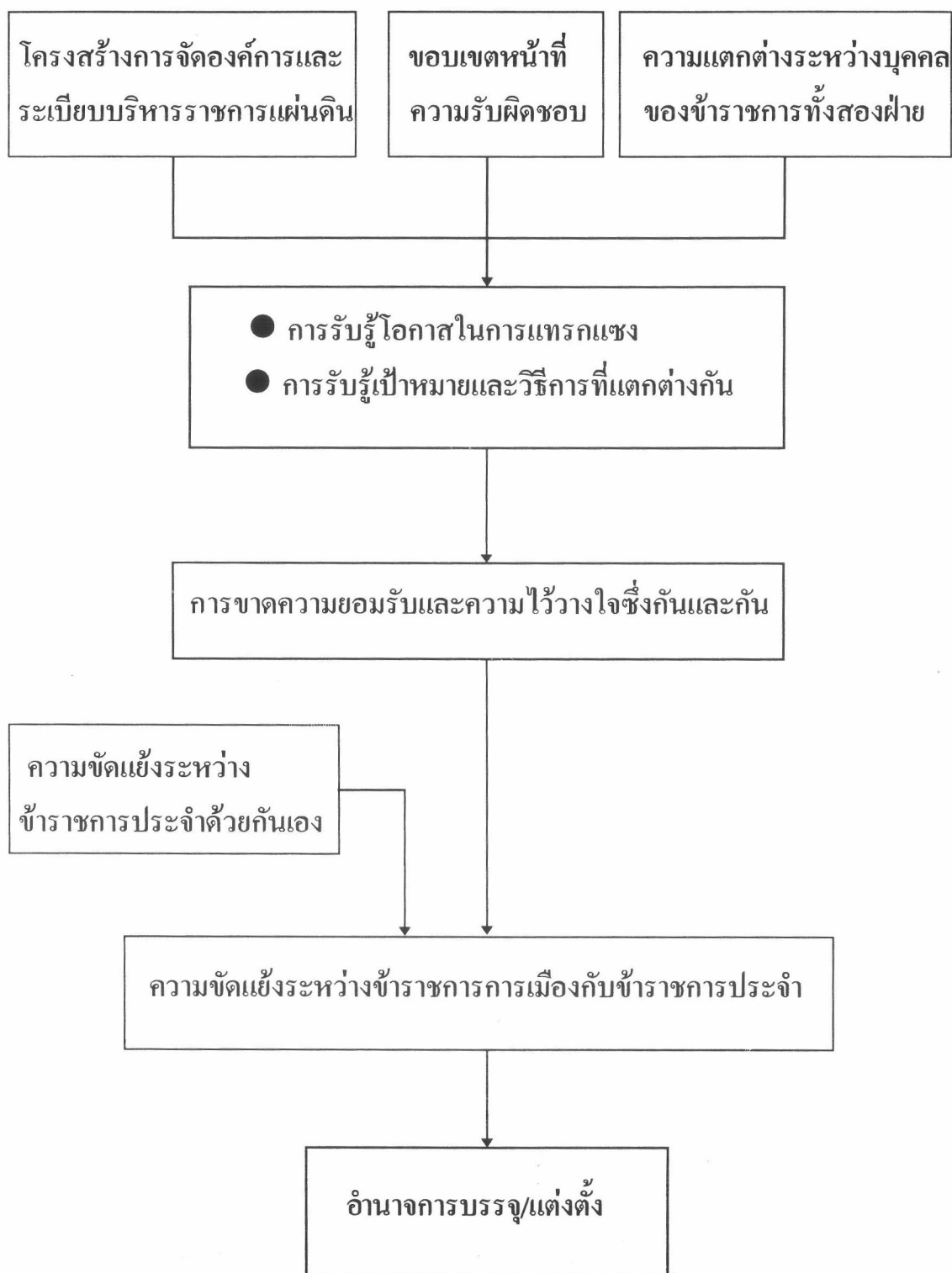
จากแนวความคิดและทฤษฎี รวมทั้งผลงานการศึกษาวิจัยดังกล่าวข้างต้น อาจกล่าวได้ว่า การเมืองและการบริหารมีอาจแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาด เนื่องจาก ในกระบวนการกำหนดนโยบายนั้น จะต้องพิจารณาควบคู่หรือจะต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ หรือในการบริหารด้วย นอกจากนี้ ตามหลักการบริหารราชการ ฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายข้าราชการการเมือง เป็นผู้กำหนดนโยบาย แต่ก็ต้องอาศัยข้อมูลและข้อเท็จจริงต่าง ๆ จากฝ่ายบริหารหรือฝ่ายข้าราชการประจำ ซึ่งบ่อยครั้งที่นโยบายต่าง ๆ นั้น ได้รับการริเริ่มจากฝ่ายข้าราชการประจำ จะเห็นได้จากในระยะแรกนั้น การปกครองของไทยเป็นการปกครองโดยระบบราชการ (Bureaucratic Polity) มีการใช้ระบบอุปถัมภ์ (Spoils or Patronage System) มากใช้กันมาก ซึ่งมีผลให้เกิดเป็นความเคยชินกันมา มีการใช้ระบบอุปถัมภ์กันมากมาจนกระทั่งปัจจุบัน และแม้ในปัจจุบันได้มีการนำระบบคุณธรรม (Merit System) มาใช้แล้วก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติก็มิอาจนำมาใช้ได้อย่างจริงจัง ผลที่ตามมาก็คือ มีการแทรกแซงฝ่ายบริหารโดยฝ่ายการเมือง ทั้งในเรื่องการบริหารงานและในเรื่องอำนาจการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการในระดับต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อำนาจการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการ

²⁴ Fred W. Riggs, Thailand : The Modernization of A Bureaucratic Polity, (East-West Center Press, 1966), p. 484.

ระดับสูง (ระดับ 9 ขึ้นไป) เพื่อให้สามารถดำเนินนโยบายที่เป็นทางเลือกของตน รวมทั้งเพื่อให้สามารถรักษาผลประโยชน์ให้กับตนเองได้ ตลอดจนเพื่อสร้างฐานอำนาจ และการอำนวยความสะดวกให้กับพวกพ้องของตน

สำหรับสาเหตุสำคัญที่นำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำ และนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งในเรื่องอำนาจบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการประจำระดับสูง ผู้ศึกษาได้รวบรวมเสนอกรอบแนวความคิดเรื่องความขัดแย้งระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำ ดังนี้

กรอบแนวความคิดเรื่องความขัดแย้งระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำ



สาเหตุสำคัญที่นำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำและนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งในเรื่องอำนาจ บรรลุแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงก็คือ การขาดความยอมรับและความไว้วางใจซึ่งกันและกันระหว่างข้าราชการทั้งสองฝ่าย ซึ่งมีสาเหตุมาจากโครงสร้างการจัดองค์กรและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละฝ่าย ที่กำหนดขอบเขตเอาไว้ตามกฎหมาย เพื่อเป็นกรอบหรือแนวทางในการปฏิบัติงานของแต่ละฝ่ายนั้น ไม่สอดคล้องกับพฤติกรรมที่เกิดขึ้นในความเป็นจริงที่เกิดขึ้น กล่าวคือ โดยหลักการแล้วข้าราชการการเมืองเป็นผู้กำหนดนโยบายและเป้าหมายการทำงาน โดยมีข้าราชการประจำเป็นผู้สนับสนุนข้อมูล เสนอแนะ และนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่ในทางปฏิบัติมีหลายกรณีที่ข้าราชการการเมืองอาศัยและพึ่งพาข้าราชการประจำในการจัดทำนโยบายให้ ทำให้ฝ่ายข้าราชการประจำอาจถือโอกาสก้าวล้ำเข้าไปในบทบาทอำนาจหน้าที่ของฝ่ายข้าราชการการเมือง ในทางกลับกัน มีหลายกรณีที่ข้าราชการการเมืองได้ก้าวล้ำบทบาทอำนาจหน้าที่ของฝ่ายข้าราชการประจำ โดยดำเนินการสั่งการและปฏิบัติงานเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติเสียเอง เนื่องจากมีความเข้าใจหรือมีความระแวงว่าข้าราชการประจำไม่อาจดำเนินการ หรือพยายามที่จะหลีกเลี่ยงการดำเนินการตามนโยบายที่ได้กำหนดไว้ จึงทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในบทบาทอำนาจหน้าที่ตามโครงสร้างการจัดองค์กรและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งนำไปสู่ความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจการบรรลุและแต่งตั้งข้าราชการประจำระดับสูง เพื่อที่จะสามารถควบคุมฝ่ายข้าราชการประจำได้ นอกจากนี้ความแตกต่างระหว่างบุคคลของข้าราชการทั้งสองฝ่ายก็เป็นสาเหตุอีกประการหนึ่งนำไปสู่ความขัดแย้งในเรื่องดังกล่าว สาเหตุของความขัดแย้งเหล่านี้เป็นบ่อเกิดของการรับรู้โอกาสในการแทรกแซงและการรับรู้เป้าหมายและวิธีการที่แตกต่างกัน จนกระทั่งนำไปสู่การขาดการยอมรับและความไว้วางใจกัน และนำไปสู่ความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจการบรรลุและแต่งตั้งข้าราชการประจำระดับสูงดังกล่าว