

บทที่ 7

ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหาร

ประเมินผลก่อนการเรียนรู้

ท่านมีความรู้เรื่องต่อไปนี้หรือไม่

1. บทบาทของระบบราชการไทย
2. ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหาร
3. การบริหารการเมือง
4. ความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการประจำเกี่ยวกับการกำหนด

นโยบาย

5. ความแตกต่างระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการประจำ
6. การแทรกแซงการบริหารของระบบการเมือง
7. อิทธิพลของเมืองต่อระบบราชการ

สาระสำคัญ

1. ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับระบบข้าราชการ เช่น
 - 1.1 ความสัมพันธ์ภายในอย่างไม่เป็นทางการ
 - 1.2 ความสัมพันธ์ภายในอย่างเป็นทางการ
 - 1.3 ความสัมพันธ์ภายนอกอย่างเป็นทางการ
 - 1.4 ความสัมพันธ์ภายนอกอย่างไม่เป็นทางการ
2. การปรับเปลี่ยนระบบราชการให้ข้าราชการเป็นผู้นำของสังคมควรพิจารณาเรื่อง

ต่อไปนี้

- 2.1 ระบบราชการควรมีค่านิยมที่สอดคล้องกับความเชื่อและทัศนคติที่เป็นประชาธิปไตย
- 2.2 ระบบราชการควรมีโครงสร้างและรูปแบบที่สอดคล้องกับการบริหารงานแบบประชาธิปไตย

2.3 ข้าราชการไทยควรมีพฤติกรรมที่เอื้ออำนวยต่อการปกครองแบบประชาธิปไตย

2.4 การทำหน้าที่ของข้าราชการในการนำนโยบายของฝ่ายบริหารไปปฏิบัติ

จุดประสงค์ของการเรียนรู้

เมื่ออ่านบทที่ 7 แล้วนักศึกษาสามารถ

1. อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายการเมือง
2. อธิบายการแทรกแซงทางการเมืองของฝ่ายบริหาร

1. บทบาทของระบบราชการไทย

กล่าวได้ว่าระบบราชการไทยเกิดขึ้นอย่างเด่นชัดและเป็นระบบหลังการปฏิรูปการปกครองในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ และวิวัฒนาการต่อมาจนกลายเป็นระบบราชการสมัยใหม่ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้นมีบทบาทต่อการเมืองการปกครองของไทยทั้งในด้านการเป็นกลไกสำคัญของการบริหารราชการ และการเข้าไปแทรกแซงก้าวก่ายการเมือง และระบบราชการไทยได้ดำรงบทบาททั้งสองประการมาโดยตลอด อาจกล่าวได้ว่า หากปราศจากระบบราชการขนาดใหญ่ ที่มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน อีกทั้งการบังคับบัญชาเป็นลำดับชั้นแล้ว การบริหารราชธานีสมัยอาณาจักรอยุธยาคงไม่สามารถดำเนินมาจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ได้ (กุลธน ณะพงศธร, 2520)

ระบบราชการสมัยใหม่ที่เกิดขึ้นพร้อมกับการปฏิรูปการปกครองสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวแล้วนั้น มีโครงสร้างของระบบแบบตะวันตก จึงแตกต่างจากโครงสร้างระบบราชการสมัยเก่ามาก เช่น ระบบราชการสมัยใหม่จะมีการกำหนดตำแหน่งและหน้าที่ไว้แตกต่างกันโดยอาศัยการจัดสรรตำแหน่งตามความรู้ความชำนาญเฉพาะอย่าง มีการกำหนดเงินเดือน รวมทั้งคุณสมบัติขั้นต่ำของผู้จะเข้ามาดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจน การบังคับบัญชียึดหลักความเป็นเอกภาพ การปฏิบัติงานจะมีความต่อเนื่องและการทำงานเป็นลายลักษณ์อักษร รวมถึงการสรรหาบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งและการบรรจุแต่งตั้งข้าราชการ โดยการสอบคัดเลือกตามระบบคุณวุฒิ เป็นต้น

การคัดเลือกบุคคลเข้ามาอยู่ในระบบข้าราชการด้วยการใช้คุณวุฒิเป็นหลัก การสร้างระบบราชการสมัยใหม่ เปิดกว้างกว่าสมัยเก่าเพราะวิธีนี้ทำให้คนทุกคนที่มีคุณสมบัติ

ครบถ้วนตามที่กำหนดไว้ แม้ว่าโครงสร้างจะเปลี่ยนแปลงไปมาก แต่บทบาทของระบบราชการสมัยใหม่ทั้งในด้านการเป็นกลไกสำคัญของการบริหารงานราชการ และการเข้าไปแทรกแซงก้าวท้าวอำนาจทางการเมืองยังคงดำรงอยู่ แม้จะมีการปฏิวัติเมื่อ พ.ศ. 2475 ยังพบว่ามีทั้งฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนได้เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการเมืองไทยอยู่ตลอดเวลาจนกระทั่งการปกครองของไทยสมัยหลังปฏิวัติถูกเรียกว่า ระบบอำมาตยาธิปไตย (ศุภรัตน์ เลิศพาณิชย์กุล, 2528)

อย่างไรก็ตาม หลังเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 กลุ่มข้าราชการก็พยายามเข้าไปมีบทบาททางการเมืองอีกครั้ง จนกระทั่งเมื่อรัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 เปิดโอกาสให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ ซ้ำก่อกวนกันว่า เป็นการประสานประโยชน์ระหว่างกลุ่มอำนาจเดิมคือข้าราชการทหารและพลเรือน และกลุ่มพลังกลุ่มใหม่ คือ ชนชั้นกลาง ซึ่งกุมอำนาจทางการเงิน โดยกลุ่มชนชั้นกลางเดิมนั้นจะเข้าหากกลุ่มข้าราชการในลักษณะระบบอุปถัมภ์ โดยหวังจะได้รับอภิสิทธิ์ในการประกอบธุรกิจและการคุ้มครองทางการเมือง

เมื่อระบบการเมืองเปิดกว้างขึ้น กลุ่มธุรกิจได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองและได้ตำแหน่งสำคัญทางการเมือง มีการสนับสนุนการเงินให้กับพรรคการเมืองและนักการเมือง ขณะเดียวกันยังคงรักษาสายสัมพันธ์กับข้าราชการชั้นสูงไว้ จากนั้นกลุ่มนักธุรกิจเหล่านี้ก็สามารถเข้าสู่ระบบการเมืองอันชอบธรรมและปรับสถานภาพเป็นนักการเมืองอย่างเต็มตัว โดยที่รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ได้เปิดโอกาสให้บุคคลมีสิทธิเสรีภาพในการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น จึงทำให้กลุ่มคนหลายอาชีพกระทำทุกอย่างเพื่อให้ตนได้รับเลือกเข้าไปเป็นตัวแทนของประชาชน และเมื่อได้รับตำแหน่งสูงในระบบการเมืองจึงมีแนวโน้มที่จะใช้ตำแหน่งและอำนาจที่มีอยู่ไปในทางที่ไม่สุจริต จึงเป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้นักการเมืองใช้อิทธิพลเข้าครอบงำ และแทรกแซงระบบบริหารงานของภาครัฐ ก่อให้เกิดความหวั่นวิตกแก่ข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานและองค์กรของรัฐทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นในการใช้อำนาจไปในทางที่บั่นทอนประสิทธิภาพ การทำงานอันมีผลต่อขวัญและกำลังใจ โอกาสก้าวหน้าในอาชีพราชการ

2. ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหาร

กล่าวได้ว่าตั้งแต่ปี ค.ศ. 1887 ที่ Wilson ได้เขียนบทความออกมา การแยกการเมืองออกจากการบริหารนั้น ก็ถือได้ว่าเป็น “หลักการที่ได้รับการยอมรับและยึดถือมาโดย

ตลอด" จนกระทั่งปี ค.ศ. 1930 ซึ่งหลังจากนั้น แนวคิดดังกล่าวนี้มีการแปรเปลี่ยนไปบ้าง ทั้งนี้เนื่องจากนักรัฐศาสตร์บางท่าน เช่น Paul Appleby, Norton Long มองเห็นว่า แนวคิด การแยกการเมืองและการบริหารออกจากกันนั้นเป็นไปได้เพราะในเชิงพฤติกรรมแล้วยาก ที่จะแยกออกจากกันได้เด็ดขาด กล่าวคือ เขาเห็นว่าจริงๆ แล้วฝ่ายข้าราชการประจำนั้นก็ เป็นผู้กำหนดนโยบายเช่นกัน มิได้เป็นแค่ฝ่ายที่นำนโยบายไปปฏิบัติแต่เพียงประการเดียว การแยกการเมืองออกจากการบริหารนั้น น่าจะกระทำและจำกัดอำนาจและขอบเขตเฉพาะ เรื่องของการแต่งตั้งโยกย้ายเท่านั้น แต่ในประเด็นอื่นๆ นั้น ฝ่ายข้าราชการประจำและ ข้าราชการประจำและข้าราชการการเมืองมีความคาบเกี่ยวกันมากในเรื่องของความสัมพันธ์ จนเรียกได้ว่าเป็น "ความสัมพันธ์เชิงปรากฏการณ์" กล่าวคือ ฝ่ายประจําให้มีการกำหนด นโยบายอยู่ตลอดเวลา ทั้งนี้ เพราะฝ่ายการเมืองที่เป็นนายเชิญไปพบปะพูดคุยเพื่อกำหนด นโยบาย การถูกเรียกไปชี้แจงและตรวจสอบเกี่ยวกับงบประมาณจากรัฐสภา จึงกล่าวได้ว่า การกำหนดนโยบายของข้าราชการประจำดังกล่าว จึงกระทำออกมาในลักษณะของการ ปรึกษาหารือ และการตรวจสอบจากฝ่ายการเมือง มีลักษณะเป็นความสัมพันธ์ทั้งภายใน และภายนอก ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายข้าราชการประจำนั้น สามารถแบ่งออกได้เป็น 4 ประการ คือ

	Formal	Informal
Internal	1	2
External	3	4

1. ความสัมพันธ์ภายในอย่างเป็นทางการ (Internal - Formal Administration) : เป็นความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับข้าราชการประจำระดับสูง เช่น การที่รัฐมนตรีจะ กำหนดนโยบาย ก็เรียกปลัดกระทรวง อธิบดีมาร่วมในการปรึกษาหารือ เป็นต้น

2. ความสัมพันธ์ภายในอย่างไม่เป็นทางการ (Administrative Lobbying) : เป็นความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับหน่วยราชการ เพื่อให้หน่วยราชการกำหนดนโยบายไปในทิศทางที่เป็นประโยชน์แก่กลุ่มตน เช่น การขอให้ตั้งงบประมาณสร้างถนนในเขตที่ตนเองเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ เป็นต้น

3. ความสัมพันธ์ภายนอกอย่างเป็นทางการ (Extyemal - Formal Relationship) : เป็นความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมือง กับหน่วยราชการและสถาบันอื่นๆ ของรัฐใน 2 ลักษณะคือ

1) การแสวงหาทรัพยากรและงบประมาณ เช่น กรณีที่หน่วยราชการต้องไปปฏิสัมพันธ์กับสถาบันในระบบการเมือง เพื่อให้ได้รับการสนับสนุนงบประมาณ เป็นต้น

2) การควบคุมทางการเมือง เช่น กรณีที่องค์กรทางการเมืองที่เป็นทางการ ได้แก่ คณะกรรมการของสภาฯ คอยควบคุมและตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานราชการ เป็นต้น

4. ความสัมพันธ์ภายนอกอย่างไม่เป็นทางการ (Public Support) : เป็นความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยราชการกับกลุ่มภายนอกในระบบราชการ เช่น กลุ่มอิทธิพล และกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เพื่อให้ได้การสนับสนุนและได้มาซึ่งทรัพยากรต่างๆ ตัวอย่างได้แก่ ขอให้ผ่านกฎหมายของส่วนราชการนั้น ขอย้ายโครงสร้างของหน่วยราชการ จะเห็นได้ว่าความสัมพันธ์นี้ยังเป็นเรื่องของการแข่งขันในทางการเมืองของหน่วยราชการต่างๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรและความมั่งคั่งของตน

ประเด็นเหล่านี้ เป็นข้อสรุปที่ชี้ให้เห็นว่าในระยะหลังเป็นที่ยอมรับกันเพิ่มขึ้นว่า การเมืองกับการบริหารแยกออกจากกันไม่ได้ในเชิงปรากฏการณ์ แนวคิดใหม่จึงเป็นแนวคิดที่เห็นว่า ทั้งฝ่ายข้าราชการประจำและฝ่ายการเมืองต่างก็เล่นการเมืองด้วยกันทั้งนั้น แต่มีลักษณะเป็นการเมืองในความหมายที่กว้าง กล่าวคือ เป็นลักษณะความหมายทางการเมืองของ David Easton ที่เห็นว่า "การเมืองเป็นเรื่องของการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่า เพื่อให้เกิดประโยชน์กับคนส่วนใหญ่ในสังคม" ซึ่งเป็นความหมายทางรัฐศาสตร์ที่ได้รับการยอมรับกันมากที่สุด แนวคิดใหม่นี้จึงเห็นว่า ทุกฝ่ายจะต้องร่วมกันเล่นการเมืองมิใช่เป็นเรื่องของฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายข้าราชการประจำเพียงฝ่ายเดียว

เมื่อก้าวถึงความสัมพันธ์ของข้าราชการกับการเมือง ทำให้มีคำถามว่า ทำอย่างไรจะไม่ให้การเมืองมาโยงเกี่ยวกับข้าราชการประจำ การเมืองที่ว่านี้ก็คือ การเมืองในระบบ

ประชาธิปไตย นักการเมืองที่มาจากพรรคการเมืองและมาจากการเลือกตั้ง หากดูจากการเริ่มต้นการเปลี่ยนแปลงการปกครองตั้งแต่ พ.ศ. 2475 จะเห็นได้ว่า นักการเมือง ได้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นฝ่ายการเมืองผู้มีอำนาจดูแลปกครองประเทศและเป็นผู้ใช้อำนาจแทนราษฎรทั้งหลายที่เป็นเจ้าของอำนาจอิสระของประเทศตามกติกา ส่วนข้าราชการประจำก็เป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประเทศ เพราะเป็นผู้ที่มีความรู้ความชำนาญในงานที่ทำ บุคคลเหล่านี้จะเข้าทำงานได้ก็ต้องผ่านการสอบแข่งขันหรือสอบคัดเลือก ความรู้ความสามารถในงานที่ทำ จึงเป็นคุณสมบัติที่สำคัญ

ฝ่ายการเมืองนั้นมีที่มาจากประชาชน จากคะแนนสนับสนุนจากประชาชน ได้เข้ามา มีตำแหน่ง มีอำนาจในการกำหนดนโยบายการพัฒนาประเทศ และรวมทั้งได้อำนาจบริหารประเทศด้วย แต่การเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีอำนาจมากนี้มีระยะเวลาหรือวาระไม่ยาวนาน เช่น 4 ปี

การที่ฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำมีความสัมพันธ์อันดีจึงเป็นสิ่งจำเป็น เพราะต้องร่วมมือกันบริหารประเทศ ฝ่ายการเมืองกำหนดนโยบาย ฝ่ายข้าราชการประจำนำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายที่ข้าราชการนำไปปฏิบัตินั้นต้องถูกต้องตามกฎหมาย อย่างไรก็ตามความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการประจำกับฝ่ายการเมืองมักจะมีความขัดแย้งอยู่บ้าง เช่น ข้าราชการโยกย้ายข้าราชการที่มีเรื่องร้องเรียนเรื่องการโยกย้ายที่ไม่เป็นธรรม ตั้งแต่ระดับปฏิบัติไปจนถึงระดับอธิบดี ปลัดกระทรวง และผู้บัญชาการหน่วยงานสำคัญ จนเป็นคดีไปร้องเรียนถึงศาลก็มี กรณีตัวอย่างที่เห็นปัจจุบันคือ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) วินิจฉัยให้การแต่งตั้งนายอำเภอระดับ 9 จำนวน 41 คน ไม่ชอบธรรม

ในระบอบประชาธิปไตยฝ่ายการเมืองได้ให้อำนาจเหนือกว่าข้าราชการ เพราะได้รับมอบหมายจากประชาชนในการเลือกตั้งและการปกครองบ้านเมืองต้องยึดหลักธรรมาภิบาล ประชาธิปไตยที่ดีต้องมีธรรมาภิบาลคือ ต้องมีการมีส่วนร่วมของประชาชน มีความโปร่งใส และต้องมีความรับผิดชอบ หลักการมีส่วนร่วม ความโปร่งใส และการมีสำนึกรับผิดชอบต่อฝ่ายการเมืองจึงมีความสำคัญมาก เพราะจะทำให้ประชาชนมีโอกาสรู้เห็นว่าในความสัมพันธ์อันดีหรือความขัดแย้งระหว่างฝ่ายการเมืองกับข้าราชการประจำนั้น ใครเป็นผู้ที่ทำถูกและใครเป็นผู้ทำผิด

3. การบริหารการเมือง (Political Management)

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การเมืองเป็นเรื่องที่ทุกฝ่ายจะต้องเข้ามาดูแลเพื่อให้ผลประโยชน์ ทรัพย์สินของชาติ และนโยบายที่กำหนดออกมานั้นเกิดประโยชน์แก่คนส่วนใหญ่ของชาติโดยส่วนรวม และไม่เกิดประโยชน์แต่มีลักษณะที่เป็นภาระแก่ประชาชน การที่จะกระทำดังข้างต้นได้จะต้องบริหารการเมือง ดังนี้

1. กลุ่มตัวแทนตามอาณัติ (Mandate Groups) : เป็นการนำเอาทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมในระบบการเมือง (Participation) ซึ่งในแง่ของการเป็นทางการเมืองนั้นสามารถกระทำได้ในรูปของ "ตัวแทนของผู้มีส่วนร่วม (Representative Participation)" ซึ่งเป็นการผลักดันให้เกิดเป็นกลุ่มต่างๆ ในสังคมให้มากขึ้น (Legal Mandate Group) และกลุ่มต่างๆ เหล่านี้เมื่อเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองแล้ว การเมือง ก็จะเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงความต้องการของกลุ่มหลากหลาย (Political Mandate Group) เช่น การเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจในประเด็นที่สำคัญของรัฐ ซึ่งในปัจจุบันนี้ประเทศไทยจะมีไตรภาคี (ฝ่ายรัฐบาล, ตัวแทนฝ่ายนายจ้าง และตัวแทนฝ่ายลูกจ้าง) ในการพิจารณากำหนดเกี่ยวกับค่าจ้างแรงงาน การรวมตัวกันของกลุ่มตัวแทนชาวไร่อ้อยและกระทรวงอุตสาหกรรมในพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาล เป็นต้น ดังนั้นหากปราศจากการมีส่วนร่วมทางการเมืองของกลุ่มหลากหลายเหล่านี้แล้ว ก็จะทำให้การบริหารการเมืองนั้น ไม่สามารถที่จะสนองตอบต่อความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคมได้

การช่วยกันผลักดันให้เกิดกลุ่มตัวแทนเพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมืองนั้นจึงเป็นสิ่งสำคัญยิ่ง ทั้งในแง่ที่เป็นบทบาทของประชาชน กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ ข้าราชการ และนักการเมือง จำเป็นที่จะต้องมาศึกษาก่อนว่ากิจกรรมของรัฐในปัจจุบันนี้มีกลุ่มตัวแทนที่เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองเต็มหรือยัง เช่น คณะกรรมการยาตามพระราชบัญญัติยา คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์สินค้าอุตสาหกรรม พระราชบัญญัติอาหาร พระราชบัญญัติเครื่องสำอาง เป็นต้น ซึ่งกลไกที่เป็นคณะกรรมการที่สะท้อนให้เห็นถึงกลุ่มหลากหลายในสังคมน้อยมาก เพราะมีเพียงตัวแทนของฝ่ายรัฐบาลและผู้ประกอบการเท่านั้น การบริหารการเมืองที่ดีนั้น จึงจำเป็นต้องผลักดันให้เกิดตัวแทนของฝ่ายบริโศกเข้าไปร่วมเป็นตัวแทนของคณะกรรมการชุดต่างๆ ซึ่งเป็น "กลุ่มตัวแทนตามอาณัติ (Legal Mandate Group)" ให้มากขึ้น ซึ่งรวมไปถึงการปฏิรูปกลไกของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจของรัฐทั้งหมด เช่น คณะกรรมการท่าเรือแห่งประเทศไทย คณะ

กรรมการการบินไทย คณะกรรมการการทำอากาศยาน คณะกรรมการการไฟฟ้านครหลวง
คณะกรรมการการไฟฟ้าฝ่ายผลิต ทุกคณะเหล่านี้มีความสมบูรณ์หรือบกพร่องเพียงใดใน
เชิงของการเข้ามามีส่วนร่วมของตัวแทนจากกลุ่มต่างๆ (Representative Participation) อัน
เป็นแนวคิดที่จะปฏิรูปให้กลุ่มหลากหลายเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น การเล่นการเมืองของ
ประชาชน จึงเป็นการช่วยกันเรียกร้องและผลักดันให้เกิดการมีส่วนร่วมของตัวแทนกลุ่ม
ต่างๆ เกิดขึ้นอย่างสมบูรณ์ต่างๆ ที่รัฐกำหนดให้มียู่แล้ว

2. กลุ่มอิทธิพลที่ไม่ได้เป็นกลุ่มตัวแทนตามอาณัติ (กลุ่มนอกตัวแทน) : เป็นกลุ่ม
ที่ต้องการการช่วยกันดูแลผลักดันให้ NGO. ที่ประพฤติปฏิบัติเข้ามามีส่วนร่วมเป็นกลุ่ม
ตัวแทนที่สำคัญทางการเมือง : จากการศึกษาในกระทรวงสาธารณสุข ของ ศาสตราจารย์ ดร.
วรเดช จันทรศร ซึ่งในระยะนั้น มีการตั้งคณะกรรมการสาธารณสุขมูลฐานแห่งชาตินั้น พบว่า
ยังประกอบไปด้วยตัวแทนเหมือนๆ กับคณะกรรมการยา กล่าวคือ มีกรรมการเฉพาะจาก
กระทรวงสาธารณสุข และฝ่ายเอกชนที่มาจากบริษัทแหลมทองสหการเท่านั้น ซึ่งน่าจะนำ
เอา NGO. ที่ทำประโยชน์ทางสาธารณสุขเข้ามาเป็นกรรมการด้วย เช่น คณะสมาคมพัฒนา
ประชากรและชุมชน ที่ไม่ได้เป็นกลุ่มที่จัดตั้งและเป็นเครื่องมือของฝ่ายใด เป็นต้น

3. กลุ่มธุรกิจหรือกลุ่มข้าราชการที่อิงพรรค กลุ่มเหล่านี้เป็นกลุ่มบริษัทธุรกิจที่ให้
เงินสนับสนุนพรรคการเมือง โดยเมื่อพรรคการเมืองเหล่านั้นเข้ามามีอำนาจ ก็จะกดดันให้
ข้าราชการทำตามนโยบายเพื่อประโยชน์ของกลุ่มธุรกิจที่สนับสนุนให้ฝ่ายการเมืองเข้ามามี
อำนาจ เช่น กลุ่ม UCOM, กลุ่มชินวัตร เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ตามปกติแล้วกลุ่มอิงพรรคมิได้เป็นกลุ่มที่น่ารังเกียจ เพียงแต่จะ
ต้องการทางจัดระบบของการตัดสินใจของฝ่ายข้าราชการนั้น ให้เป็นไปด้วยความโปร่งใสและ
เพื่อประโยชน์โดยรวมของชาติได้เท่านั้น ตัวอย่างของกลุ่มอิงพรรค เช่น บริษัทไทยน้ำทิพย์
กลุ่มบริษัทกระจุกไทยอาซาฮี กลุ่มบริษัทเจริญโภคภัณฑ์ กลุ่มบริษัทอิตัล-ไทย ฯลฯ จนอาจ
กล่าวได้ว่า บริษัทใหญ่ๆ ในประเทศไทย ธนาคาร บริษัทประกันภัยต่างๆ บริษัทก่อสร้าง
กลุ่มบริษัทธุรกิจโทรคมนาคม บริษัทเท่าทูน บริษัทข้าวประชากรไทยฯ ล้วนเป็นกลุ่มอิง
พรรคทั้งสิ้น กลุ่มเหล่านี้หากข้าราชการและประชาชนไม่จัดระบบกลไกของรัฐในการตรวจสอบ
ให้เกิดความโปร่งใสแล้ว ประโยชน์สาธารณะที่จะเกิดแก่ส่วนร่วมจะได้น้อยลง

สรุปได้ว่า การบริหารการเมืองในกลุ่มนี้ ภาครัฐจะต้องจัดระบบให้การจัดสรร
ประโยชน์โปร่งใส รวมทั้งหาทางสร้างหลักเกณฑ์มิให้อำนาจในการตัดสินใจอยู่ในมือของคน
กลุ่มหนึ่งกลุ่มใดเพียงกลุ่มเดียว มิฉะนั้นแล้วผลประโยชน์สาธารณะจะไม่ได้รับการปกป้อง

4. กลุ่มนอกระบบ : เป็นกลุ่มที่สะท้อนให้เห็นถึงการขาดการตอบสนองของระบบราชการ จนเกิดเป็นปัญหาที่หลากหลาย เช่น กลุ่มสมัชชาคนจน กลุ่มเกษตรกรชาวไร่/ชาวนา กลุ่มนักศึกษาที่เรียกร้องประชาธิปไตย เป็นต้น

กล่าวได้ว่า การเกิดกลุ่มนอกระบบเหล่านี้ขึ้นมา นั้น เป็นเพราะระบบในการบริหารที่ไม่ดีไม่สามารถที่จะแก้ปัญหาของประชาชนได้ทั้งกระบวนการ เช่น ขาดการมี One-stop Service ที่จะแก้ปัญหาที่ซับซ้อน มีลักษณะของการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง แต่ศูนย์กลางของอำนาจนั้นมีกระจายศูนย์ กล่าวคือ กระบวนการตัดสินใจในการบริหารนั้น มิได้อยู่ที่กระทรวง หรือกรม แต่เพียงแห่งใดแห่งหนึ่ง การแก้ปัญหาของประชาชนจะต้องร่วมกันแก้ไขในหลายๆ กระทรวง และกรม หากอยู่เฉยๆ เพียงกระทรวงเดียวกระทรวงอื่นๆ ก็ไม่สามารถทำงานสำเร็จลงได้

ชโยนันต์ สมุทวณิช (2530) กล่าวไว้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหารหรือระหว่างนักการเมืองกับการบริหาร (ข้าราชการประจำ) เป็นเรื่องที่อยู่ในความสนใจไม่เฉพาะแต่นักทฤษฎีการบริหารเท่านั้น แต่ประชาชนโดยทั่วๆ ไปก็สนใจปัญหานี้เป็นอย่างมาก ดังจะเห็นว่าเมื่อมีข่าวความขัดแย้งระหว่างพรรคการเมืองกับข้าราชการประจำ ประชาชนและสื่อมวลชนมักวิพากษ์วิจารณ์อยู่เสมอว่าสมควรหรือไม่นั้น นักการเมืองจะใช้อิทธิพลแทรกแซงการบริหารงานของข้าราชการประจำ

นักรัฐประศาสนศาสตร์หลายท่านชี้ให้เห็นว่า ลักษณะของกิจกรรมการเมืองกับการบริหารนั้นแม้จะว่าเกี่ยวข้องหรือแยกกันไม่ออกก็ตาม แต่บทบาทและการปฏิบัติงานของนักการเมืองกับข้าราชการประจำนั้นสามารถแยกแยะออกได้ว่าต่างทำหน้าที่กันคนละอย่าง ความสัมพันธ์ใกล้ชิดนี้มีอยู่จริง แต่ต่างฝ่ายต่างยอมรับว่าการเมืองกับการบริหารต้องดำเนินไปอย่างควบคู่กัน ข้อสำคัญก็คือภายในความสัมพันธ์นี้ นักการเมืองจะปล่อยให้ข้าราชการมีอิสระโดยไม่ถูกครอบงำโดยอิทธิพลทางการเมืองมากนักน้อยเพียงไร ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539)

ดังนั้น ในสภาพการอย่างไรที่ข้าราชการประจำสามารถวางตัวเป็นกลางทางการเมืองและในทำนองเดียวกัน ข้าราชการประจำจะยอมรับอำนาจอันชอบธรรมของนักการเมืองในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนว่ามีอยู่ไม่น้อยเพียงใด ขอบเขตของกิจกรรมหรือการตัดสินใจที่จะเป็นนโยบาย ซึ่งเป็นขอบเขตอำนาจหน้าที่ของนักการเมืองนั้นมีอยู่กว้างขวางเพียงใด ขจัดภัย บุรุษพัฒน์ (2511)

การเมือง เป็นเรื่องของการกำหนดนโยบายและเป้าหมายของรัฐ ซึ่งเกี่ยวข้องกับ การตัดสินใจเชิงคุณค่า (Value Judgment) โดยตรง การตัดสินใจว่าควรดำเนินนโยบายเช่นนี้ เท่ากับเป็นการยอมรับว่านโยบายนั้นดีกว่าทางเลือกอื่นๆ จรุง สุภาพ (2520)

นักการเมืองจึงสามารถอ้างความชอบธรรมในการเลือกและกำหนดคุณค่าได้ ก็ เพราะการที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และเป็นผู้กลั่นกรองและสะท้อนเจตนา รวมถึงความต้องการของประชาชน ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2538)

การบริหาร เป็นเรื่องของการปฏิบัติตามนโยบายเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายหรือ คุณค่าที่นักการเมืองได้กำหนดไว้ ดังนั้นการเมืองกับการบริหารจึงเกี่ยวพันกันอยู่มาก

นักทฤษฎีการบริหารมีความเห็นว่าบทบาทหน้าที่ของนักการเมืองและข้าราชการ มักก้าวท่างกันอยู่เสมอ ในทางปฏิบัติก็เป็นเพราะในการบริหารนั้น ข้าราชการไม่ได้ทำหน้าที่ ดำเนินการตามนโยบายเท่านั้น แต่เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายด้วย ทั้งนี้เนื่องมา จากข้าราชการปฏิบัติงานต่อเนื่องกัน มีความรู้ประสบการณ์ใกล้ชิดกับปัญหาการบริหารใน ลักษณะงานที่ทำอยู่ นักการเมืองซึ่งเข้ามาดำรงตำแหน่งเพียงชั่วคราวและออกไปตามวิถี ทางการเมืองก็ย่อมจะต้องพึ่งพาอาศัยข้าราชการอยู่มากในด้านข้อมูล ข่าวสาร และ ความเห็นในด้านต่างๆ ในการวางนโยบาย

อย่างไรก็ดี ความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการในด้านการกำหนด นโยบายนี้ผันแปรไปตามสภาพการของแต่ละประเทศ ปัญหาว่าใครเป็นคนกำหนดนโยบาย นักการเมืองหรือข้าราชการ อาจต้องพิจารณาไปตามลักษณะของความสัมพันธ์แต่ละกรณีไป

4. ความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการ : การกำหนดนโยบาย

ปัญหานักการเมืองหรือข้าราชการเป็นผู้กำหนดนโยบาย อาจต้องพิจารณาไปตาม ลักษณะของความสัมพันธ์แต่ละกรณีดังต่อไปนี้ ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2538)

4.1 ในกรณีที่นักการเมืองขอให้ข้าราชการเสนอข้อมูลเกี่ยวกับปัญหา นำความ เห็นเสนอทางเลือก ตลอดจนข้อดี ข้อเสียหลายๆ ด้านของทางเลือกมากกว่าหนึ่งทางเลือก ขึ้นไป และนักการเมืองเป็นผู้ทำการตัดสินใจเลือกแนวนโยบายหนึ่งในจำนวนหลายๆ ทาง ที่ข้าราชการเป็นผู้กำหนดนโยบาย ส่วนข้าราชการเป็นผู้เสนอความเห็นเท่านั้น ไม่ใช่เป็น ผู้กำหนดนโยบาย

4.2 ในกรณีนี้รัฐบาลมีนโยบายชัดเจนเป็นหลักสำหรับปฏิบัติตาม ข้าราชการจะเข้าไปมีบทบาทในการให้ความเห็น หรือมีส่วนในการกำหนดนโยบายน้อยมาก แต่ถ้าหากรัฐบาลไม่มีนโยบายชัดเจน เป็นหลักปฏิบัติหรือหลักเสี่ยงที่จะทำการตัดสินใจในเชิงนโยบาย ข้าราชการซึ่งเป็นฝ่ายที่จะต้องดำเนินการประจำในการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า และเป็นปัญหา ระยะยาว จะเข้าไปมีบทบาทในการกำหนดนโยบายแทน เพราะมีความจำเป็นในการที่จะต้องหาแนวทางปฏิบัติด้วยตนเอง

4.3 ในกรณีที่ระบบการเมืองเป็นแบบอำมาตยาธิปไตย คือมีข้าราชการไปดำรงตำแหน่งสำคัญในคณะรัฐมนตรี และตำแหน่งการเมืองอื่นๆ ข้าราชการจะมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายเพราะมีบทบาทสองด้าน คือทั้งการเมืองและการบริหารในเวลาเดียวกัน

4.4 ในระบบการเมืองนั้น พรรคการเมืองมีบทบาทสำคัญในทางการเมือง พรรคการเมืองจะเข้าไปมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบาย ซึ่งทำให้บทบาทของข้าราชการในการกำหนดนโยบายลดน้อยลง

4.5 ในระบบรัฐมนตรี รัฐสภายังขาดคณะผู้ช่วย (Staff) ในการค้นคว้าข้อมูลและทำการศึกษาวิจัยเพื่อป้อนข้อมูลแก่สมาชิกรัฐสภา ระบบราชการและข้าราชการจะมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายมาก เพราะเรื่องต่างๆ ตลอดจนงบประมาณทั้งฝ่ายบริหารเสนอสู่สภา จะขาดการกลั่นกรองที่ดีจากนักการเมือง นักการเมืองจะเป็นเพียงตรายางที่ประทับ ให้ความชอบธรรมแก่ข้อเสนอของข้าราชการ ในทางตรงกันข้าม ถ้านักการเมืองมีผู้ช่วยและระบบข้อมูลข่าวสารของตนเองที่มีความสามารถวิเคราะห์นโยบายและการเลือกแนวนโยบายของนักการเมือง จะมีขอบเขตกว้างขวางมากขึ้น

จากแนวคิดดังกล่าวนี้ พอจะสรุปให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำได้ว่า กลไกทางการเมืองมีส่วนสำคัญในการกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการประจำเป็นอย่างมาก บางครั้งพบว่านักการเมืองเข้าไปแทรกแซงหรือใช้อิทธิพลการเมืองต่อการบริหารข้าราชการในเชิงนโยบายและการปฏิบัติ และบางครั้งพบว่าปฏิสัมพันธ์ (Interaction) ระหว่างนักการเมืองและข้าราชการเป็นไปโดยบทบาทที่กฎหมายกำหนดขึ้น แต่ไม่ให้เข้าไปครอบงำหรือใช้อิทธิพลใดๆ จะเห็นได้ว่าในกรณีที่ผู้มีอำนาจทางการเมืองการตัดสินใจในนโยบายเมื่อมีข้าราชการประจำไปดำรงตำแหน่งทางการเมือง ถ้าหากพรรคการเมืองมีบทบาทในการกำหนดนโยบายแล้ว พรรคการเมืองจะมีส่วนเข้าไปกำหนดนโยบาย ทำให้บทบาทของข้าราชการเป็นไปในลักษณะการ

น่านโยบายไปปฏิบัติ การแทรกแซงทางการเมืองจะมีมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับสภาพทางการเมืองและการบริหารในช่วงเวลานั้น

ลิขิต ชีรเวคิน (2541) ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับการเมืองไทยกับระบบราชการไว้ว่า การที่จะสรุปว่านักการเมืองเข้าแทรกแซงระบบบริหารราชการมากหรือน้อยในแต่ละยุคสมัยที่ผ่านมาอยู่ที่การตรวจสอบคุณสมบัติของสมาชิกคณะรัฐมนตรีของรัฐบาลแต่ละชุด หากคณะรัฐบาลมาจากข้าราชการประจำเป็นส่วนมากก็สรุปว่า การเมืองไทยถูกข้าราชการครอบงำ ในทางตรงกันข้าม หากคณะรัฐบาลมาจากพรรคการเมืองซึ่งประกอบด้วยนักการเมืองอาชีพ โอกาสที่นักการเมืองจะใช้อำนาจและอิทธิพลเข้าแทรกแซงข้าราชการประจำก็มีอยู่มากเช่นกัน เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์ (2515)

5. ความแตกต่างระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการ

ความแตกต่างระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการนั้น เป็นลักษณะความแตกต่างระหว่างตัวบุคคลซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของระบบการเมืองกับระบบการบริหาร ทั้งนี้ การมุ่งเน้นความแตกต่างระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการในสภาพแวดล้อมของไทยและอาศัยตัวอย่างจากประสบการณ์ทางการเมืองไทยเป็นเกณฑ์พิจารณาดังนี้ คือ

5.1 ความแตกต่างทางด้านการดำรงตำแหน่ง

นักการเมืองเข้าดำรงตำแหน่งโดยผ่านการเลือกตั้งจากประชาชน หรือการแต่งตั้งจากผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน ส่วนข้าราชการนั้นเข้ามาดำรงตำแหน่งหรือเข้ามาทำงานโดยการตรวจสอบระบบคุณธรรม ระยะเวลาไม่ดำรงตำแหน่งและความมั่นคงในอาชีพนั้นจัดได้ว่าเป็นความแตกต่างที่ผันแปรเปลี่ยนแปลงไป ส่วนความแตกต่างด้านอื่น เช่น ระดับความรู้ความชำนาญอาจเปลี่ยนแปลง ในระยะยาว กล่าวคือ ต่อไปเมื่อระบบการเมืองมั่นคงมีความต่อเนื่องกัน ผู้ที่เข้ามาเป็นนักการเมืองอาชีพอาจมีความรู้ความชำนาญในงานเท่ากันหรือสูงกว่าข้าราชการประจำก็เป็นได้ นอกจากนั้นความรู้ที่ได้รับจากการศึกษาแบบทางการในสถาบันการศึกษาก็หาได้เป็นหลักประกันว่าบุคคลผู้นั้นจะชำนาญติดตามไปด้วย ดังนั้นวุฒิทางการศึกษาโดยตัวของมันเองแต่เพียงอย่างเดียวจึงมิใช่ปัจจัยสำคัญที่จะกำหนดความสามารถในการบริหารงานของนักการเมืองหรือข้าราชการประจำ ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2538)

5.2 ความแตกต่างทางด้านระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง

ความแตกต่างทางด้านระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง นักการเมืองมีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญคือ 4 ปี และพ้นจากการดำรงตำแหน่งไปเมื่อมีการยุบสภาก่อนกำหนด หรือพ้นจากสมาชิกภาพเมื่อขาดคุณสมบัติ หรือปฏิวัติรัฐประหาร หรือมีการปฏิรูป หรือพ้นเพราะมีการปรับปรุงคณะรัฐมนตรี ส่วนข้าราชการถ้าไม่มีความผิดสามารถปฏิบัติราชการไปตามปกติก็อยู่ในระบบราชการไปจนปลดเกษียณอายุราชการ ซึ่งหมายถึงข้าราชการปฏิบัติหน้าที่โดยมีความต่อเนื่องมากกว่านักการเมือง ชาวนันท์ สุตลาภา (2517)

5.3 ความแตกต่างด้านความมั่นคงในอาชีพ

ความแตกต่างด้านความมั่นคงในอาชีพ หมายถึง การเข้าดำรงตำแหน่งกับระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง มีผลทำให้นักการเมืองกับข้าราชการประจำมีความมั่นคงในอาชีพที่แตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด โดยผู้ที่จะเป็นนักการเมืองโดยการสมัครเข้ารับการเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎรจะต้องประสบ กับความเสี่ยงสูงกว่าผู้สมัครเข้ารับราชการมากมาย นอกจากการต้องเสี่ยงกับการแข่งขันเลือกตั้งแล้ว ในระบบการเมืองที่ขาดเสถียรภาพไม่ว่าด้วยสาเหตุของการปฏิวัติบ่อยๆ หรือไม่มีปฏิวัติรัฐประหารแต่มีการยุบสภาเพื่อเลือกตั้งใหม่บ่อยๆ แล้วภาวะเสี่ยงยังมีสูงมากขึ้น

ลักษณะเช่นนี้ ดูเหมือนว่าระบบการเมืองไทยขาดนักการเมืองอาชีพหรือนักการเมืองที่มีอุดมการณ์ ที่ทุ่มเทกำลังความสามารถ เพื่อเสริมสร้างความแข็งแกร่งในระบบการเมือง ในแต่ละยุคสมัยที่ผ่านมามีการวิพากษ์วิจารณ์นักการเมืองด้วยข้อกล่าวหามากมาย ซึ่งข้อกล่าวหาดังกล่าวนั้น คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) ได้สรุปไว้ในข้อเสนอหรือกรอบแนวคิด การปฏิรูปการเมืองไทยไว้ว่า “การทุจริต คอร์รัปชัน” โดยผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และข้าราชการระดับสูงเกิดขึ้นตลอดเวลา เพราะกฎหมายให้อำนาจดุลพินิจสูง ไม่มีเกณฑ์การใช้ดุลพินิจที่วัดความถูกต้องได้ อีกทั้งไม่มีระบบการตรวจสอบที่อิสระและมีประสิทธิภาพ คนจึงอยากดำรงตำแหน่งแข่งขันเข้าสู่ตำแหน่งเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจและทรัพย์สิน เมื่ออำนาจเป็นที่มาของเกียรติและเงิน การแข่งขันโดยการเลือกตั้งที่มุ่งตำแหน่งเป็นสำคัญ จึงเป็นการแข่งขันที่ผิดกฎหมายเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นการซื้อเสียงหรือวิธีการอื่นๆ ระบบพรรคการเมืองยังไม่ใช้พรรคมวลชนที่มีการบริหารเป็นประชาธิปไตย พรรคจึงอยู่ได้อำนาจของคนเพียงไม่กี่คน การเมืองจึงถูกมองว่าเป็นเรื่องสกปรก ประชาชนรู้สึกว่าจะตนจะเกี่ยวกับการเมืองเฉพาะเมื่อมีการเลือกตั้งเท่านั้น ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2538)

ในทางตรงกันข้าม ระบบราชการซึ่งโดยหลักการแล้วเป็นระบบย่อยของระบบ การเมืองและควรปฏิบัติงานมีบทบาทเป็นรองภายใต้การนำของนักการเมือง กลับมีความ เข้มแข็งมากกว่าระบบการเมือง ทั้งนี้เพราะระบบราชการมีความต่อเนื่อง มีการปฏิรูป หรือ มีการปรับปรุงทั้งด้านการจัดองค์กร การทำงานต่างๆ ให้ทันสมัย และสามารถรับและเลือก สรรบุคคลที่มีความสามารถมากมายเข้ามาอยู่ในระบบราชการ ยืงนานเข้าระบบราชการกลาย มามีบทบาทเหนือกว่าระบบการเมืองในทุกๆ ด้าน

ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้ นักการเมืองจึงพยายามที่จะใช้ระบบราชการเป็นฐาน อำนาจเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของพรรคการเมืองที่ตนเองสังกัด เพื่อแข่งขันการก้าวสู่ ตำแหน่งทางการเมืองที่สูงขึ้น ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ (2533)

5.4 ความแตกต่างทางด้านระดับวุฒิทางการศึกษา

ระบบการเมืองนี้จะขาดความมั่นคง มีสภาวะของการเสี่ยงสูง มักมีโอกาสนี้ จะเลือกสรรบุคคลซึ่งมีความรู้ ความสามารถสูงเข้ามาทำงานน้อยกว่าระบบราชการ ซึ่งมี หลักประกันมั่นคง ในอาชีพและมีสภาวะการเสี่ยงน้อยกว่าที่เป็นอยู่ในสภาวะการเมือง

ระบบการเมืองนี้จะขาดความมั่นคง มีสภาวะของการเสี่ยงสูง มักมีโอกาสนี้ จะเลือกสรรบุคคลซึ่งมีความรู้ ความสามารถสูงเข้ามาทำงานน้อยกว่าระบบราชการ ซึ่งมี หลักประกันมั่นคง ในอาชีพและมีสภาวะการเสี่ยงน้อยกว่าที่เป็นอยู่ในสภาวะการเมือง

จากการที่ระบบการเมืองมักมีโอกาเลือกสรรบุคคลเข้ามาทำงานน้อยกว่า ระบบราชการดังกล่าวนี้เอง อาจนำไปสู่ประสิทธิภาพการทำงานของนักการเมืองเมื่อได้รับ ตำแหน่งที่สูงทางการเมือง เช่น ตำแหน่งรัฐมนตรี ที่ปรึกษาหรือเลขาธิการรัฐมนตรี ดังนั้น การสั่งการและการตัดสินใจในนโยบายอาจส่งผลกระทบต่อโครงสร้างการบริหารงานราชการ ได้ด้วยเช่นกัน

5.5 ความแตกต่างด้านความชำนาญงาน

นักการเมืองส่วนใหญ่เป็นผู้มีความรู้ทั่วๆ ไป มิใช่ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะอย่าง (Specialist) ความเป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะอย่างนั้นมีความสำคัญสำหรับบุคคลในระบบ ราชการมากกว่าในระบบการเมือง ทั้งนี้เนื่องจากข้าราชการเป็นนักปฏิบัติกร ทำให้ข้าราชการ มีความรู้ทางเทคนิคซึ่งบางกรณีก็เป็นความรู้ขั้นสูงเป็นพิเศษ ปัจจัยสำคัญที่ทำให้นักการเมือง มีความชำนาญน้อยกว่าข้าราชการซึ่งบริหารงานอย่างมีความต่อเนื่องมากกว่าซึ่งเป็นข้อได้ เปรียบ ปัจจัยนี้เองที่มีผลทำให้ข้าราชการเข้าไปมีอิทธิพล และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจใน

นโยบาย เพราะนักการเมืองจำเป็นต้องอาศัยความรู้และประสบการณ์จากข้าราชการ จึงเป็นเครื่องชี้ให้เห็นชัดว่าการขาดความชำนาญงานอาจทำให้นักการเมืองไม่สามารถควบคุมการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ตลอดจนทำการตรวจสอบประเมินผลการปฏิบัติงานตามนโยบายได้ยาก ทินพันท์ นาคะตะ (2521)

จากเหตุผลดังกล่าวนี้อาจทำให้นักการเมืองต้องพึ่งพาอาศัยระบบราชการ โดยเฉพาะข้าราชการระดับสูงนั้นหมายความว่า ข้าราชการระดับสูงต้องเข้าไปสร้างความสัมพันธ์กับนักการเมือง เพื่อตอบสนองนโยบายการปฏิรูปงานเช่นเดียวกัน ซึ่งนานเข้า ข้าราชการระดับสูงมักตอบสนองนโยบายนักการเมืองมากกว่าประชาชนโดยส่วนรวม อันนำไปสู่พฤติกรรมที่มีแนวโน้มในการเลือกปฏิบัติต่อข้าราชการระดับล่างมากกว่าการยึดมั่นในความยุติธรรมก็มีโอกาสเป็นไปได้เช่นเดียวกัน

5.6 ความแตกต่างด้านความเป็นกลางทางการเมือง

นักการเมืองเป็นผู้สังกัดพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์ หรือแนวนโยบายที่ แสดงให้เห็นว่าพรรคการเมืองนั้นต้องการสนับสนุนผลประโยชน์ของกลุ่มชนกลุ่มใด มีอุดมการณ์ในการกำหนดพฤติกรรมทางการเมืองอย่างไร ส่วนราชการนั้นแม้ว่าจะสังกัดพรรคการเมืองโดยเป็นสมาชิกพรรคการเมืองได้ แต่ในการปฏิบัติแล้ว จะต้องวางตัวเป็นกลางทางการเมืองไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด

อนึ่ง ระบบราชการนั้นสนับสนุนผลประโยชน์ของชาติหรือสาธารณะประโยชน์ มีขอบเขตกว้างขวางกว่าการปฏิบัติงานของนักการเมือง หรือมักจะเน้นการเลือกปฏิบัติ (Political Discrimination) ส่วนนักบริหารนั้นยึดถือความเป็นกลางไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด (Administrative Impartiality) ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2538)

อย่างไรก็ดี ลักษณะดังกล่าวนี้เป็นคุณสมบัติทางอุดมทัศน์ ซึ่งในทางปฏิบัติ อาจไม่เป็นจริงก็ได้ในบางประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่กำลังพัฒนาและมีระบบราชการที่มีอำนาจมากมาแต่เดิม ข้าราชการอาจเป็นผู้ที่มีพฤติกรรมโน้มไปทางเลือกปฏิบัติมากกว่าการยึดมั่นในความยุติธรรม และเมื่อพิจารณาในแง่พฤติกรรมแล้วอาจกล่าวได้ว่า มีข้าราชการจำนวนไม่น้อยและในทุกๆระดับ มีพฤติกรรมที่ไม่เป็นกลางทางการเมืองอย่างแท้จริง ข้าราชการประจำบางคนอาจได้ผลประโยชน์จากพรรคการเมืองโดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่ ที่ให้คุณหรือให้โทษต่อพรรคการเมืองหรือนักการเมืองคนใดคนหนึ่งก็เป็นได้ ประเสริฐ แยมกลิ่นฟุ้ง (2520)

จากพฤติกรรมดังกล่าวนี้เอง อาจส่งผลกระทบต่อโครงสร้างการปฏิบัติงาน ในหน่วยราชการได้ หากความไม่เป็นกลางทางการเมืองเกิดขึ้นกับข้าราชการในระดับสูงหรือ ผู้บังคับบัญชาในหน่วยงาน ซึ่งพฤติกรรมความไม่เป็นกลางอาจล้นไหลลงสู่ผู้ใต้บังคับบัญชา ในระดับล่าง นำไปสู่การแข่งขันชิงดีชิงเด่นระหว่างเพื่อนร่วมงาน เมื่อผลกระทบไปสู่ความ มั่นคงในอาชีพ โอกาสและความก้าวหน้า คักคี่ศรี และทัศนคติต่อผู้บังคับบัญชาได้เช่นเดียวกัน

จากแนวคิดที่ยกมากล่าวแล้วนี้ ในทางตรงกันข้าม สรุปได้ว่าความเป็นกลาง ทางการเมืองของข้าราชการประจำมิได้หมายถึงการที่ข้าราชการประจำจะมีความคิดเห็นทาง การเมืองไม่ได้ วิพากษ์วิจารณ์การเมืองไม่ได้ หมายถึงการรักษาบทบาทของตนในฐานะ ข้าราชการไว้ไม่ให้เกิดการนำเอาตำแหน่งหน้าที่การงาน เครื่องมือ เครื่องใช้ของหน่วยงาน ไปให้คุณให้โทษแก่พรรคการเมือง หรือนักการเมืองคนหนึ่งคนใด

5.7 ความแตกต่างทางด้านข้อจำกัดพฤติกรรม

นักการเมืองจะต้องทำตัวให้สอดคล้องกับคุณค่าและความต้องการของผู้ออก เสียงเลือกตั้งพฤติกรรมของนักการเมืองจึงต้องผันแปรไปตามมติมหาชน และข้อเรียกร้อง ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งเป็นผู้กำหนดชะตากรรมของนักการเมือง ส่วนข้าราชการนั้นต้อง ปฏิบัติตนตามกรอบของกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับของข้าราชการ และไม่มีเจตจำนง โดยตรงที่จะเอาใจหวัหวัคະແນหรือประชาชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ แต่กระนั้นข้าราชการ ก็จะต้องฟังมติมหาชนที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับงานที่ข้าราชการผู้นั้นกระทำอยู่เช่นกัน

ตามหลักการแล้ว ข้าราชการจะต้องปฏิบัติตามกรอบแห่งกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของข้าราชการและไม่ให้ผลประโยชน์แก่บุคคลใด แต่จะต้องรับใช้ประชาชนโดย เสมอหน้ากัน แต่ในทางปฏิบัติแล้วข้อห้ามหรือหลักการดังกล่าวมานี้ ยังเป็นสิ่งที่เป็นอุดมคติ อยู่ กล่าวคือ ข้าราชการหลายคนหรือหลายหน่วยงานยังคงมีการเลือกปฏิบัติ ข้าราชการ ระดับสูงอาจรักษาผลประโยชน์ของพ่อค่านักธุรกิจ และนักการเมืองมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม ของประชาชน ส่งผลต่อความเชื่อมั่น ความศรัทธาจากผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาระดับล่าง และ ประชาชนโดยส่วนรวม และในทางปฏิบัติพรรคการเมืองฝ่ายที่เป็นรัฐบาล

จะเห็นได้ว่าในระบบการเมืองที่กำลังพัฒนา ข้าราชการมักเข้าไปมีบทบาท สำคัญทางการเมือง ทั้งในเรื่องการดำรงตำแหน่งทางการเมือง การกำหนดนโยบาย และการ ใช้อิทธิพลควบคุมพฤติกรรมของนักการเมือง ข้าราชการไม่ได้ทำหน้าที่ดำเนินงานไปตาม นโยบายเท่านั้น แต่เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายด้วย เนื่องจากข้าราชการต้อง

ปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่องจึงมีความรู้และประสบการณ์ในการทำงานของตน แต่นักการเมืองเข้ามาดำรงตำแหน่งเพียงชั่วคราว เพราะต้องออกไปด้วยวิถีทางการเมือง เมื่อนักการเมืองคนใหม่เข้ามาดำรงตำแหน่งจึงต้องอาศัยข้อมูลข่าวสารและความเห็นต่าง ๆ จากข้าราชการในการกำหนดนโยบาย

ในประเทศไทย แม้ว่านักการเมืองจะพยายามควบคุมระบบราชการให้อยู่ภายใต้ระบบการเมือง แต่ก็ประสบกับความยากลำบาก ระบบการเมืองนี้ไม่ได้หมายถึงสภาผู้แทนราษฎรและพรรคการเมืองเท่านั้น แต่รวมถึงกลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ และประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งด้วย ระบบการเมืองที่กำลังพัฒนานั้นมีลักษณะเด่น คือ สถาบันทางการเมืองที่มีหน้าที่ควบคุมระบบราชการมักจะอ่อนแอ ในขณะที่ระบบราชการมีพัฒนาการอันยาวนาน และมีความเข้มแข็งเพราะมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและมีการระดมทรัพยากรเข้าสู่ระบบอย่างเต็มที่ ระบบราชการจึงเป็นแหล่งข้อมูลที่สำคัญสำหรับผู้นำทางการเมือง

แม้ว่านักการเมืองจะมีอำนาจอย่างเป็นทางการตามรัฐธรรมนูญ แต่ในทางปฏิบัติอำนาจหน้าที่แท้จริงยังอยู่ที่ข้าราชการโดยเฉพาะคณะทหาร

กลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ เป็นสถาบันการเมืองสถาบันหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในการควบคุมการปฏิบัติงานของข้าราชการ ตลอดจนกระตุ้นให้นักการเมืองและข้าราชการริเริ่ม ปรับปรุง เปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกนโยบาย รวมทั้งมีบทบาทในการป้อนข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับนโยบายต่อนักการเมืองและสาธารณชน

ในการกำหนดนโยบายและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในอดีตที่ผ่านมาหน่วยงานราชการมีส่วนสำคัญมากกว่าสถาบันการเมืองและภาคเอกชน ข้าราชการไทยมีบทบาทในการกำหนดนโยบายและแผนพัฒนาทุกระดับ เนื่องจากเป็นเรื่องของเทคนิค

ข้าราชการประจำ เป็นผู้ที่มีอำนาจอย่างแท้จริงในการจัดทำงบประมาณ เพราะเชี่ยวชาญในเรื่องนี้ ส่วนนักการเมืองมักจะขาดความรู้ ประสบการณ์ และถูกจำกัดโดยสถานการณ์ ข้อผูกพันเดิม และเวลา จึงไม่สามารถทำการเปลี่ยนแปลงงบประมาณได้มากนัก แม้ว่าจะมีการแก้ไขให้ตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงบประมาณเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งทำให้อิทธิพลการเมืองภายนอกในการจัดทำงบประมาณลดลง และอาศัยหลักวิชาการและเหตุผล (Rationality) มากขึ้นก็ตาม แต่ก็ไปเพิ่มอำนาจให้กับข้าราชการประจำในการจัดทำงบประมาณ

การที่หน่วยงานข้าราชการเป็นผู้จัดทำงบประมาณ ก่อให้เกิดการเมืองในระบบราชการขึ้น เพื่อที่จะทำให้ได้งบประมาณมากที่สุด หน่วยราชการที่มีความสามารถในการต่อรองสูง เช่นกระทรวงกลาโหมจะได้งบประมาณใกล้เคียงกับที่เสนอขอไป

จะเห็นได้ว่าข้าราชการประจำที่มีบทบาทและอำนาจมากในการจัดทำงบประมาณแผ่นดินก็คือ ข้าราชการในสังกัดสำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงการคลัง และธนาคารแห่งประเทศไทย กระทรวง ทบวง กรมอื่นๆ ไม่ค่อยมีอำนาจต่อรอง นอกจากกระทรวงกลาโหมในอดีต นักการเมืองยังไม่มีโอกาสฝึกฝนตนเองให้เป็นผู้เชี่ยวชาญในการพิจารณางบประมาณ ส่วนกลุ่มอื่นๆ ในสังคมก็มีความรู้จำกัด

การที่ข้าราชการมีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายสำคัญจนเคยชิน และการไม่ยอมรับอำนาจของนักการเมือง ทำให้นักการเมืองพยายามเข้าไปควบคุมตัวบุคคลที่เป็นข้าราชการโดยการเปลี่ยนตัวปลัดกระทรวงเพื่อควบคุมปลัดกระทรวงให้ได้ จึงเกิดความขัดแย้งระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการประจำเสมอมา

6. การแทรกแซงการบริหารงานของระบบการเมือง

ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2531) ได้เสนอแนวคิดและความเห็นไว้ว่า การบริหารหรือระบบราชการเป็นเครื่องมือของฝ่ายการเมืองหรือระบบการเมืองหมายความว่า ในความสัมพันธ์ทางอำนาจแล้ว การเมืองหรือระบบการเมืองเป็นฝ่ายที่มีฐานะเหนือการบริหาร ในการเมืองของประเทศที่กำลังพัฒนา ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหารฝ่ายบริหาร (ข้าราชการ) มีลักษณะตรงกันข้าม กล่าวคือ แทนที่ฝ่ายการเมืองจะมีฐานะเหนือกว่าฝ่ายบริหารกับเป็นว่าฝ่ายบริหารมีฐานะเหนือกว่าฝ่ายการเมือง โดยเฉพาะข้าราชการเข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองเสียเองในบางสมัย นักรัฐศาสตร์หลายท่านจึงมีความเห็นว่าการศึกษาการพัฒนาทางการเมืองหรือระบบบริหารนั้น การศึกษาบทบาททางการเมืองของข้าราชการจึงเป็นประเด็นสำคัญที่จะช่วยให้เข้าใจพฤติกรรมทางการเมืองมากกว่านี้ จะศึกษาเฉพาะสถาบันทางการเมืองแต่เพียงส่วนเดียว เพราะระบบบริหารมีความมั่นคงแข็งแกร่ง มีอิทธิพล และสามารถใช้อิทธิพลเข้าแทรกแซงการเมือง เข้ามามีศูนย์กลางอยู่ที่ระบบบริหารมากกว่าอยู่ที่ตัวระบบการเมือง ความขัดแย้งทางการเมืองนี้มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจึงเกิดขึ้นจากความขัดแย้งในสถาบันทางการเมือง

อย่างไรก็ตามหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองช่วงเดือนตุลาคม 2516 สภาพการณ์และบรรยากาศ เปิดโอกาสให้นักการเมืองเข้ามามีบทบาทสำคัญต่อกระบวนการทางการเมืองมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 มีบทบัญญัติห้ามมิให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมืองพร้อมๆ กันไป ดังนั้น นับตั้งแต่ที่ได้มีการเลือกตั้งเมื่อ พ.ศ. 2518 เป็นต้นมา พรรคการเมืองจึงเป็นสถาบันที่สำคัญในการคัดเลือกบุคคลเข้าร่วมในคณะรัฐบาล บทบาทของพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงมีมากขึ้น การที่สถาบันทางการเมืองกลับมามีบทบาทในระบบการเมืองอีกครั้งหนึ่ง ย่อมมีผลกระทบโดยตรงต่อระบบราชการ 3 ประการด้วยกัน คือ

1. ได้เริ่มมีนักธุรกิจทั้งที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และที่มีได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่เป็นผู้ให้ทุนสนับสนุนพรรคการเมืองเข้ามาอยู่ในคณะรัฐมนตรีมากขึ้น โดยเฉพาะในกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ 5 กระทรวง คือ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงเกษตร กระทรวงการคลัง กระทรวงคมนาคม ดังนั้น การมีเจ้ากระทรวงที่มีเชื้อข้าราชการประจำหรือเคยเป็นข้าราชการแต่เป็นแค่ระยะเวลานั้นๆ จึงทำให้เกิดแนวทางในการดำเนินงาน ทั้งด้านนโยบายและด้านการปฏิบัติงานประจำวันแตกต่างไปจากแนวทางและวิธีปฏิบัติแบบดั้งเดิมของข้าราชการที่เคยกระทำกันมา

2. เนื่องจากในการเลือกตั้งครั้งต่างๆ ที่ผ่านมา ยังไม่มีพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งที่สามารถมีเสียงข้างมากเด็ดขาดในสภาผู้แทนราษฎร ตรงกันข้ามกลับมีพรรคการเมืองหลายพรรคได้ที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรในจำนวนที่กระจัดกระจายกันไป จึงเป็นเหตุให้เกิดความจำเป็นในการจัดตั้งรัฐบาลผสมที่รัฐมนตรีมาจากพรรคการเมืองมากกว่าหนึ่งพรรค จึงทำให้คณะรัฐมนตรีขาดเอกภาพในด้านนโยบาย นอกจากนั้นในบางกรณี เช่น ในระหว่าง พ.ศ. 2523 - 2524 ยังมีรัฐมนตรีที่มาจากการเมืองต่างพรรค อยู่ในกระทรวงเดียวกันอีกด้วย จึงมีผลทำให้เกิดสภาพการณ์ที่นำไปสู่ความขัดแย้งกันระหว่างรัฐมนตรีด้วยกันเอง และระหว่างรัฐมนตรีกับข้าราชการประจำที่ดำรงตำแหน่งระดับสูง (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2538)

3. เนื่องจากระบบการเมืองของไทยยังมีได้เป็นระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยเต็มรูป หากยังมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ยังต้องการควบคุมอำนาจ และบทบาทของสภาผู้แทนราษฎรอยู่ นักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งบางคนเมื่อได้เข้าไปเป็นรัฐมนตรี จึงมีแนวโน้มที่จะอาศัยโอกาสนี้เข้าไปควบคุมการบริหารราชการบ้าง ดังนั้นข้าราชการประจำจึงมีทัศนะว่านักการเมืองเข้าไปก้าวก่ายงานของข้าราชการประจำมากเกินไป (พลศักดิ์ จิรไกรศิริ, 2524)

ในระหว่างที่นักการเมืองจากพรรคการเมืองต่างๆ เข้าไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีนั้น ได้มีการขัดแย้งจนเป็นเหตุให้มีการโยกย้าย สับเปลี่ยนข้าราชการระดับสูง และต่างฝ่ายต่างมีเหตุผลในการวิพากษ์วิจารณ์อีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งพอสรุปในส่วนของข้าราชการที่มองพฤติกรรมของฝ่ายการเมืองได้ดังนี้ (รังสรรค์ ชนพรพันธ์, 2536)

1. นักการเมืองที่เป็นนักธุรกิจ บางคนเข้ามาเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวหรือของพรรคพวกไม่ได้เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม

2. นักการเมืองที่เข้ามาเป็นรัฐมนตรีบางคนสั่งการโดยไม่คำนึงถึงข้อจำกัดด้านกฎหมายและระเบียบแบบแผน การพิจารณาตัดสินใจ วินิจฉัยสั่งการไม่รอบคอบ และในบางกรณีไม่มีความเข้าใจในเรื่องความรับผิดชอบของตนเอง

3. นักการเมืองที่เป็นรัฐมนตรีบางคนสั่งการโดยขัดกับมติของคณะรัฐมนตรี หรือกฎระเบียบหากข้าราชการประจำนำไปปฏิบัติ ผู้ที่มีความผิดคือข้าราชการ เพราะเป็นผู้ดำเนินการ

4. นักการเมืองที่เป็นรัฐมนตรีบางคนสร้างความหวาดกลัวให้แก่ข้าราชการ และใช้อำนาจในการโยกย้ายอย่างไม่เป็นธรรมทำให้ข้าราชการไม่กล้าแสดงความคิดเห็นที่เป็นอิสระ

5. นักการเมืองทำผิดหรือบริหารงานบกพร่องก็ไม่ถูกลงโทษ แต่ถ้าข้าราชการบกพร่องก็มีบทลงโทษ ต้องถูกสอบสวน แลหากไม่ได้รับความเป็นธรรมก็จะถูกโยกย้ายหรือปลดออก

6. นักการเมืองขาดความรู้ ความเข้าใจในปัญหาของชาติ ที่มีความสลับซับซ้อน และมีแง่มุมทางเทคนิคสูง นักการเมืองมักใช้แต่ความรู้สึกส่วนตัว โดยขาดข้อพิจารณาทางวิชาการ

จากข้อขัดแย้งในด้านความคิดดังกล่าวนี้ พอสรุปได้ว่า ในระบบการเมือง การบริหารของไทยเรานั้นเกิดความไม่ไว้วางใจและความไม่พอใจระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการประจำมีอยู่สูง เพราะประสบการณ์ในการทำงานร่วมกันระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการประจำมีน้อยและไม่ต่อเนื่อง

นอกจากนี้ ยังขาดกลไกของการประสานสัมพันธ์ที่เหมาะสมเพื่อลดความขัดแย้ง ความไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกัน ตลอดจนทัศนคติบางอย่าง เช่น ต่างฝ่ายต่างมองว่าพฤติกรรมในการตัดสินใจและการปฏิบัติงานของอีกฝ่ายหนึ่งส่วนเป็นไปเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวและของพรรคพวก มากกว่ามองเห็นประโยชน์ส่วนรวม

การเมืองไทยพัฒนามาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 จนถึงปีนี้ล่วงมา 78 ปี เมื่อสมัยก่อนคนที่เป็นนักการเมืองมีความตื่นตัวในอุดมการณ์ มีความคิดเป็นตัวของตัวเอง เพราะเหตุผล

ในการตัดสินใจเลือกใครนั้นประชาชนคิดว่าคนผู้นั้นจะต้องเป็นผู้แทนของตนที่ไปจะทำหน้าที่ในสภา ยุคสมัยก่อนภาพลักษณ์ของ ส.ส. จึงมีความน่าเลื่อมใส มีความคิดอ่านเป็นของตนเอง (มารยาททางการเมืองที่แสดงออกมา) ไม่มีการแสดงออกมาถึงความเห็นแก่ตัว เห็นแก่ได้ เห็นแก่พวกพ้อง แต่มีอุดมการณ์ เพราะนักการเมืองจะต้องแสดงออกถึงการรักษาผลประโยชน์ และเป็นปากเป็นเสียงให้ประชาชน

แต่ปัจจุบัน การเมืองกลายเป็น “ธุรกิจการเมือง” และมีการพัฒนาถึงขั้นนักธุรกิจเข้ามาเป็นนายทุนพรรคการเมืองเพื่อเอาไว้ใช้ประโยชน์ทางธุรกิจ

เมื่อมีการกักกฎหมายให้ “เอกสิทธิ์” บางอย่างแก่ ส.ส. เช่น เอกสิทธิ์ในการโหวตเสียงในสภา เพราะความเคยชินกับการต้องห้ามติของพรรคมาเป็นเวลานาน การที่จะโหวตนอกมติพรรคกลายเป็นคน “ไม่มี มารยาท”

เมื่อประชาชนหมดสิ้นศรัทธาในตัว ส.ส. การเมืองก็เข้าสู่วิกฤต เพราะรัฐสภาไม่เป็นกลไกที่จะพึ่งพาในการแก้ปัญหาได้ การเมืองบนท้องถนนจึงเข้ามามีบทบาท และเกิดการสลายการชุมนุมขนาดเจ็บล้มตาย

ไพโรจน์ สุวรรณฉวี ให้สัมภาษณ์ว่า “การเมืองเข้าสู่วิกฤตแล้ว ส.ส. จะทำตัวเป็นผักถั่วอยู่ไม่ได้ต้องให้เอกสิทธิ์ในการโหวต” ผลออกมา “พรรคเพื่อแผ่นดิน” บางส่วนที่โหวตสวนกับพรรคร่วมรัฐบาลถูกถล่มว่า “ไม่มีมารยาท” ต้องถูกขับออกจากพรรคร่วมรัฐบาล และ “มารยาทที่ต้องเสริมเอกภาพในพรรคร่วม” ยังสำคัญกว่า “เอกสิทธิ์ ส.ส.” ที่จะกู้ความน่าเชื่อถือของ “ผู้ทรงเกียรติ” (รัฐธรรมนูญปี 2550 กำลังทำให้พรรคการเมืองอ่อนแอ)

7. อิทธิพลของระบบการเมืองต่อระบบราชการ

ในการพิจารณาว่าระบบการเมืองเข้าไปมีอิทธิพลต่อระบบราชการมากน้อยเพียงใดนั้น ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2531) ได้ให้ข้อมูลเสนอเป็นปัจจัยสำคัญ 2 ประการคือ

7.1 ความสัมพันธ์ทางอำนาจนี้กำหนดไว้อย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ

7.2 พลังอำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่สถาบันทางการเมืองทั้งหลายมีอยู่ในการกดดันต่อระบบราชการ

ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2531) สรุปว่า ปัจจัยทั้งสองนี้มีความเกี่ยวข้องกันอย่างแยกไม่ออก ทั้งนี้ เนื่องจากฝ่ายที่ควบคุมอำนาจทางการเมืองอยู่เต็มและต้องการรักษาอำนาจนั้นไว้ มักจะอาศัยการสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจที่เป็นทางการ ในรูปของกติกากการปกครอง เช่น รัฐธรรมนูญ นโยบาย คำสั่ง กฎระเบียบ ไว้เป็นกรอบในการเผชิญหน้ากับพลังอำนาจ

ทางการเมืองและเศรษฐกิจที่เติบโตขึ้นภายในสังคมเสมอ ในทำนองเดียวกันพลังอำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมที่เติบโตขึ้นก็อาศัยการกดดันในรูปแบบต่างๆ ทั้งภายในช่องทางที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการต่อระบบราชการเสมอ ช่องทางที่เป็นทางการ ได้แก่ การที่พรรคการเมืองและนักการเมืองทำหน้าที่ควบคุม ตรวจสอบ ประเมินผลการบริหารงานของรัฐบาล ตามวิถีทางกระบวนการนิติบัญญัติ ส่วนในช่องทางที่ไม่เป็นทางการ ได้แก่ การส่งเสริมสนับสนุนให้กลุ่มอิทธิพล และกลุ่มผลประโยชน์กดดันรัฐบาลและข้าราชการด้วยการชุมนุมประท้วงเรียกร้องโดยมีข้อเสนอที่ชัดเจน ให้มีการดำเนินงานตามความประสงค์ของกลุ่ม เป็นต้น

ในการพิจารณาว่า อิทธิพลทางการเมืองเข้าไปแทรกแซงระบบบริหาร (ข้าราชการ) มากหรือน้อย อาจพิจารณาจากระบบราชการไทยโดยรวม ซึ่ง ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2531) ได้แยกประเด็นพิจารณาออกเป็น 4 ประการ คือ

1. ด้านเป้าหมายและนโยบาย

เป้าหมายและนโยบายการบริหารราชการส่วนใหญ่นั้น ฝ่ายการเมืองหรือคณะรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดขึ้น โดยที่สังคมแบ่งเป็นคณกลุ่มน้อยที่มีอำนาจกับคณกลุ่มใหญ่ที่ไม่มีอำนาจ คณกลุ่มน้อยเป็นผู้จัดสรรคุณค่าสำหรับสังคม โดยที่คณส่วนใหญ่ไม่ได้มีส่วนในการตัดสินใจในเป้าหมายและนโยบาย และบางครั้งไม่ได้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง และขาดความชัดเจนตามที่แอนเดอร์สัน อังโน อรัธธรรม พรหมมะ (2544) กล่าวอธิบายในทฤษฎีผู้นำ (Elite Theory) ว่า ผู้นำซึ่งเป็นคณส่วนน้อยในสังคมแต่มีอำนาจเป็นผู้กำหนดเป้าหมายและนโยบายสาธารณะให้เป็นไปตามความต้องการของผู้นำ (นักการเมือง) ไม่ใช่ความต้องการของมวลชนส่วนใหญ่

2. ปัญหาด้านโครงสร้าง

โครงสร้างของระบบราชการไทยมีการรวมอำนาจในการตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลาง คือ ผู้นำทางการเมือง ทำให้กระบวนการตัดสินใจของระบบบริหารงานราชการล่าช้า ไม่สอดคล้องกับระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย ทำให้หน่วยงานระดับกรม กอง ต้องพึ่งและสนองต่อความต้องการของผู้นำทางการเมืองมากกว่าประชาชน การรวมอำนาจยังทำให้การแก้ปัญหาในระดับผู้ปฏิบัติไม่ทันเหตุการณ์ นำไปสู่การสะสมปัญหาเรื้อรัง ประชาชนขาดความหวังในระบบงานของรัฐ นอกจากนั้น ระบบบริหารงานแบบรวมอำนาจยังทำให้ทรัพยากรของรัฐไม่สามารถกระจายไปสู่ผู้ปฏิบัติในระดับล่างและประชาชนอย่างเต็มที่ เม็ดเงินและผล

ประโยชน์บางส่วนตกไปอยู่กับผู้มีอำนาจตัดสินใจในส่วนกลางมากกว่าเน้นเป้าหมายในการพัฒนา ระบบการคอร์รัปชันระหว่างนักการเมืองและข้าราชการระดับสูงทำให้ทรัพยากรของรัฐถูกใช้อย่างเบี่ยงเบนวัตถุประสงค์ นอกจากนั้น ผู้บริหารระดับสูงไม่ค่อยให้ความสำคัญต่องานวางแผน มักทำงานโดยอาศัยประสบการณ์และทักษะ และอำนาจจากนักการเมือง เป็นต้น

3. ปัญหาด้านการบริหารงานบุคคล

มีระบบการเล่นพรรคเล่นพวก อันเป็นปัญหาเรื้อรังของระบบราชการไทยที่ยากแก่การแก้ไขแม้ว่าจะได้มีการนำเอาระบบคุณวุฒิมาใช้ก็ตามก็เป็นเพียงหลักการและตัวบทกฎหมายเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติแล้วยังถือความสัมพันธ์ส่วนบุคคลมากกว่าการยึดถือเหตุผลตามระบบคุณวุฒิพฤติกรรมดังกล่าวเป็นจุดอ่อนที่ทำให้การเมืองเข้าแทรกแซงได้ง่ายขึ้นก่อให้เกิดระบบอุปถัมภ์อย่างกว้างขวาง ทำให้การสรรหาและการเลือกสรรบุคคลเข้ารับราชการเต็มไปด้วยระบบเส้นสาย โดยไม่คำนึงถึงความรู้ความสามารถ ทำให้ระบบราชการได้บุคคลจำนวนหนึ่งที่ไม่มีประสิทธิภาพเข้ามา นอกเหนือจากนั้น การพิจารณาความดีความชอบการแต่งตั้งโยกย้าย จึงละเลยหลักการประเมินบุคคล อย่างเป็นธรรม ข้าราชการที่มีความใกล้ชิดกับนักการเมืองมักได้ตำแหน่งสูงในองค์กรของรัฐ และยังรักษาเงื่อนไข และสภาพการณ์เช่นนี้เป็นมรดกสืบต่อกันไป ทำให้ข้าราชการที่มีความสามารถและมีความตั้งใจปฏิบัติงานขาดขวัญและกำลังใจการทำงานและส่วนหนึ่งก็ลาออกไปทำงานนอกระบบราชการ

ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหารรัฐกิจอยู่ที่การศึกษาระบบราชการกับการพัฒนาการทางการเมืองไทย ดังนี้

1. กรณีประเทศไทย สถาบันการเมืองต่างๆ เช่น พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ รัฐสภา ข้าราชการการเมือง ไม่ได้มีหรือปฏิบัติตามบทบาทที่มีอยู่ ทำให้หน้าที่ดังกล่าวกลับกลายเป็นเรื่องของระบบราชการ นอกเหนือจากระบบราชการจะทำหน้าที่โดยตรงคือการนำนโยบายไปปฏิบัติ ระบบราชการยังเข้าไปครอบงำสถาบันการเมืองอื่นๆ ที่อ่อนแอ เช่น การเกิดรัฐประหารบางยุคบางสมัย

2. การบริหารและการเมืองเป็นสิ่งที่แยกกันไม่ได้ ระบบราชการได้ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย รักษา และรวบรวมผลประโยชน์ ทำหน้าที่สื่อข้อความทางการเมืองภายในระบบและระหว่างระบบการเมืองกับสภาวะแวดล้อม

3. ระบบราชการมีเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถมากมายเกือบทุกด้าน มีโอกาสและใกล้ชิดกับเหตุการณ์และปัญหาที่เกิดขึ้น ประชาชนมักมีแนวโน้มที่จะวิจารณ์ระบบราชการ

แต่เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นภายในประเทศ คนมักนึกถึงระบบราชการก่อน เพราะระบบราชการเท่านั้นที่สามารถเปลี่ยนนโยบายสาธารณะให้เป็นแผน แผนงาน และโครงการเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติการที่ระบบราชการเมืองใดมีระบบราชการที่มีสมรรถนะในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ จัดได้ว่าระบบการเมืองนั้นมีระดับการพัฒนาการเมืองสูง

4. ประเทศไทยกำหนดเป้าหมายให้บรรลุการปกครองในระบอบประชาธิปไตย จนกระทั่งรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ พ.ศ. 2540 มีประเด็นที่น่าสนใจ เช่น เรื่องการเลือกตั้งวุฒิสมาชิก มีองค์การอิสระทางการเมือง เป็นต้น แต่ประชาชนยังไม่มีความเข้าใจเรื่องการเลือกตั้ง การเลือกตั้งยังมีการซื้อเสียง ดังนั้นการพัฒนาการเมืองให้เป็นประชาธิปไตยจึงควรมีการเปลี่ยนระบบราชการให้มีวิธีการปฏิบัติให้เป็นประชาธิปไตย

สรุปได้ว่า ถ้าปรับเปลี่ยนระบบราชการให้ข้าราชการซึ่งเป็นผู้นำของสังคมที่น่านิยมความเชื่อ และทัศนคติมีความเป็นประชาธิปไตย ควรจะพิจารณาเรื่องต่อไปนี้

1. ระบบราชการควรมีค่านิยมบางประการที่สอดคล้องกับการปกครองแบบประชาธิปไตย เช่น ให้ความเสมอภาคทางการเมือง การคำนึงถึงเอกบุคล เป็นต้น

2. ระบบราชการควรมีโครงสร้างหรือรูปแบบทำสอดคล้องกับการบริหารงานแบบประชาธิปไตย คือมีการจัดโครงสร้างองค์กรแบบผสมผสานแบบแนวดิ่งและแนวราบ

3. ข้าราชการไทยควรมีพฤติกรรมที่เอื้ออำนวยต่อการปกครองแบบประชาธิปไตย เช่น การมีภาวะผู้นำ แรงจูงใจ การมีส่วนร่วม และการทำงานเป็นทีม

4. คำนึงถึงภูมิบทบาทในการบริหารงานเพื่อบรรลุเป้าหมายส่วนรวมของประเทศ เพราะหน้าที่ของข้าราชการที่สำคัญ เช่น การทำหน้าที่นำนโยบายของฝ่ายการเมืองไปสู่การปฏิบัติ

ปฐุม มณีโรจน์ (1974, หน้า 417) ได้อธิบายถึงแนวคิดเรื่องบทบาทของข้าราชการประจำกับกิจกรรมทางการเมือง โดยให้ทัศนะไว้ว่า ข้าราชการประจำควรมีบทบาททางการเมือง โดยให้ทัศนะไว้ว่า ข้าราชการประจำควรมีบทบาททางการเมืองที่จำกัด โดยไม่ควรเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับกิจกรรมทางการเมืองประเภทหนึ่งจัดว่ามีความเข้มข้นสูงมาก ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับปรัชญาความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการ เพื่อประโยชน์ส่วนรวมเพื่อความเที่ยงธรรมของสถาบันราชการ และเพื่อส่งเสริมให้กลไกของระบบราชการเติบโตเข้มแข็งขึ้นโดยเสรี

การปรับตัวของระบบบริหารต่อการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมทางการเมือง

สมบัติ ชำรงชัญวงศ์ (2539, หน้า 390-392) กล่าวถึง การดำรงอยู่ของฝ่ายบริหาร ขึ้นอยู่กับระบบการเมืองเป็นสำคัญ และเนื่องจากระบบการเมืองเป็นสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ดังนั้นการดำรงอยู่ของระบบบริหารจึงต้องอาศัยความสามารถในการปรับตัวของตนเองให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมทางการเมืองอยู่ตลอดเวลา

ลักษณะสำคัญของสิ่งแวดล้อมทางการเมือง ได้แก่

ประการแรก การอยู่นอกเหนืออำนาจการควบคุมของระบบบริหาร การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลอาจนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงนโยบายที่สำคัญของรัฐบาล เช่น การปฏิรูประบบราชการ มีการเพิ่มกระทรวงใหม่ การยุบเลิกตำแหน่ง ล้วนเป็นอำนาจหน้าที่ของระบบการเมืองทั้งสิ้น หรือการปรับเปลี่ยนหัวหน้าหน่วยงานที่สำคัญมีผลต่อการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารด้วยเช่นกัน

ประการที่สอง ความไม่แน่นอน เช่นการที่รัฐบาลต้องลาออกเพราะฝ่ายแพ้ต่อการอภิปรายไม่ไว้วางใจจากสภาเพื่อเปิดทางให้มีการจัดตั้งรัฐบาลใหม่ หรือกรณีรัฐบาลยุบสภาเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ เช่น กรณีรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งยังมีความไม่แน่ใจว่าจะมีการเลือกตั้งหรือไม่ หรืออาจจะเกิดปัญหาวิกฤติทางการเมืองที่ร้ายแรง แสดงให้เห็นถึงความไม่แน่นอน

ประการที่สาม สิ่งแวดล้อมทางการเมืองมีผลต่อการบริหารแตกต่างกัน เช่น การขยายการศึกษาภาคบังคับสูงขึ้น จาก 9 ปี เป็น 12 ปี ขยายเป็น 15 ปีในยุคปัจจุบัน ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องปรับเปลี่ยนระบบการบริหารให้สอดคล้องกับนโยบายของฝ่ายการเมือง หรือนโยบายการนำเทคโนโลยีมาใช้ในระบบการศึกษาทำให้ฝ่ายบริหารต้องปรับเปลี่ยนตัวเองให้มีความเข้าใจ ในระบบเทคโนโลยีตามไปด้วยเช่นกัน

สมรรถนะในการปรับของฝ่ายบริหาร

ประการแรก สมรรถนะในการดำรงรักษาไว้ซึ่งรูปแบบขององค์การ สมรรถนะดังกล่าวได้แก่ การจัดโครงสร้างอำนาจหน้าที่ต่างๆ ขององค์การให้ชัดเจนเพื่อเป็นแบบแผนในการปฏิบัติงานของบุคลากร

ประการที่สอง สมรรถนะในการบรรลุเป้าหมายหลักขององค์การ องค์การทุกองค์การที่ถูกจัดตั้งขึ้นย่อมมีวัตถุประสงค์เฉพาะที่ต้องปฏิบัติให้บรรลุผลเพื่อให้สามารถทำงานได้ตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

ประการที่สาม สมรรถนะในการบูรณาการ องค์การต้องมีความสามารถในการประสานผลประโยชน์ต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกองค์การให้ได้ เพราะนำพาองค์การไปสู่ความสำเร็จได้ในที่สุด

ประการที่สี่ สมรรถนะในการปรับตัวขององค์การ เนื่องจากองค์การต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงอันเป็นผลมาจากสิ่งแวดล้อมภายนอก เช่น การเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคม การเมือง เศรษฐกิจ

ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหารหรือระบบราชการอาจจะสรุปได้ว่าเป็นเรื่องของค่านิยม โครงสร้างของระบบ พฤติกรรมของข้าราชการ และบทบาทอื่นๆ ในการบรรลุเป้าหมายส่วนรวมของประเทศยังไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาการเมือง เพราะการนิยมแสวงหาอำนาจ การบริหารที่รวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง หรือการรักษาสถานภาพของข้าราชการล้วนเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการพัฒนาทั้งสิ้น

อิทธิพลของฝ่ายการเมืองต่อระบบราชการในยุคปัจจุบัน จะเห็นได้จากการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนักในเรื่องระบบคุณธรรม และการแต่งตั้งข้ามอาวุโส โดยเฉพาะการแต่งตั้งในกระทรวงมหาดไทย และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และให้ปฏิบัติหน้าที่ตั้งแต่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2553 ที่ข้าราชการซึ่งปฏิบัติหน้าที่เพื่อประเทศชาติและประชาชนอย่างเต็มกำลังไม่ได้รับการพิจารณาให้เข้าสู่ตำแหน่งที่สูงขึ้น ลำดับอาวุโสการดำรงตำแหน่งในวงราชการถือเป็นหนึ่งในระบบคุณธรรม เพราะเป็นสิ่งที่แสดงว่าผู้ที่อยู่ในลำดับอาวุโสสูงกว่าได้ผ่านการปฏิบัติหน้าที่จนได้รับการแต่งตั้งเจริญก้าวหน้าในราชการ ดังนั้นการแต่งตั้งข้ามลำดับอาวุโสจึงเป็นการทำลายความยุติธรรม ทำลายขวัญและกำลังใจของข้าราชการในทุกระดับที่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่

แม้นายกรัฐมนตรี (นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ) จะอ้างอำนาจในการโยกย้ายข้าราชการประจำ เป็นไปตามพิจารณาของรัฐมนตรีเจ้ากระทรวง แต่ในฐานะผู้บริหารสูงสุดของประเทศ นายกรัฐมนตรีมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบกับความอยุติธรรมที่จะทำลายโครงสร้างหลักของสังคม การโยนความรับผิดชอบไปให้เจ้ากระทรวงจึงเป็นการปิดความรับผิดชอบ แม้ว่าในภาวะความวุ่นวายทางการเมือง จำเป็นที่ฝ่ายการเมืองที่ควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการประจำจะต้องสรรหาผู้ที่ไว้วางใจได้ เพื่อให้การบริหารงานในหน่วยงานต่างๆ เป็นไปอย่างเรียบร้อย แต่ข้ออ้างดังกล่าวนี้ ก็ไม่อาจเทียบได้กับผลเสียที่จะสร้างความเสียหายแก่โครงสร้างของประเทศ

ดังนั้น ในภาวะที่ระบบการเมืองไม่อาจสร้างความเชื่อมั่นให้กับสังคมได้ หากระบบราชการซึ่งถือเป็นโครงสร้างหลักสำคัญอย่างหนึ่งของสังคมต้องล้มเหลวอีก จะยิ่งซ้ำเติมปัญหาของประเทศให้หนักยิ่งขึ้น ไม่เพียงแต่ต้องกำกับดูแลให้การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการทุกระดับเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเกิดความยุติธรรม นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้นำประเทศจะต้องคัดค้าน ขัดขวางการกระทำใดๆ ที่ทำลายหลักเกณฑ์และระบบคุณธรรมดังกล่าว เพราะความมั่นคงของประเทศชาตินั้นสำคัญกว่าความมั่นคงของรัฐบาล

คำถามท้ายบท

1. จงอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับระบบราชการแบ่งออกเป็น 4 ประการ อะไรบ้าง
2. การบริหารการเมือง (Political Management) หมายถึงอะไร จงอธิบายมาให้เข้าใจอย่างชัดเจน
3. ความแตกต่างระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการมีอะไรบ้าง จงอธิบายมาโดยละเอียด
4. ปัญหาการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองต่อระบบราชการมีอะไรบ้าง