

## บทที่ 15

### การบริหารราชการ

วิชช์ ทวีเศรษฐ

#### 1. ความนำ

การปกครองประเทศมีอำนาจอยู่ 2 ระดับ คือ ระดับสูงสุด คืออำนาจของรัฐบาล (Government) หรือคณะกรรมการ (Council of Ministers) ซึ่งอยู่ในฐานะผู้อำนวยการปฏิบัติ โดยวางแผนนโยบาย (Policy) ไว้ อำนาจการปกครองระดับนี้เรียกว่า อำนาจบริหาร (executive power) ระดับรองลงมา คืออำนาจของกระทรวงทบวงกรมซึ่งดำเนินการปฏิบัติ (administer) ให้เป็นไปตามนโยบาย อำนาจระดับนี้มีกำหนดไว้ในกฎหมายปกครอง (administrative law)<sup>1</sup> หรือเรียกว่าอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน คือ การจัดระเบียบในการปกครองประเทศ ซึ่งจำเป็นต้องมีองค์การในการบริหารกิจการของรัฐ โดยกำหนดว่ามีการจัดตั้งองค์การบริหารราชการไว้อย่างไร มีหน้าที่อะไร และมีอำนาจ ความรับผิดชอบอย่างไร ทั้งนี้เพื่อจะได้ดำเนินการบริหารหรือปกครองประเทศให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล การบริหารราชการมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้บริการหรือสนับสนุนความต้องการของประชาชน<sup>2</sup>

#### 2. หลักการบริหารราชการแผ่นดิน

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทยในปัจจุบันนี้ กำหนดให้จัดระเบียบ บริหารราชการแผ่นดิน ดังนี้

- (1) ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง
- (2) ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค
- (3) ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น<sup>3</sup>

การจัดระเบียบในทางการปกครอง หรือการจัดระเบียบริหารนั้น มีหลัก ทั่วไปที่ใช้ในประเทศไทย อยู่ 2 หลัก คือ หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization) และหลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) หลักการรวมอำนาจปกครองเป็นหลัก ที่วางระเบียบริหารโดยกำหนดให้อำนาจในการปกครองรวมไว้ที่ส่วนกลาง ซึ่ง

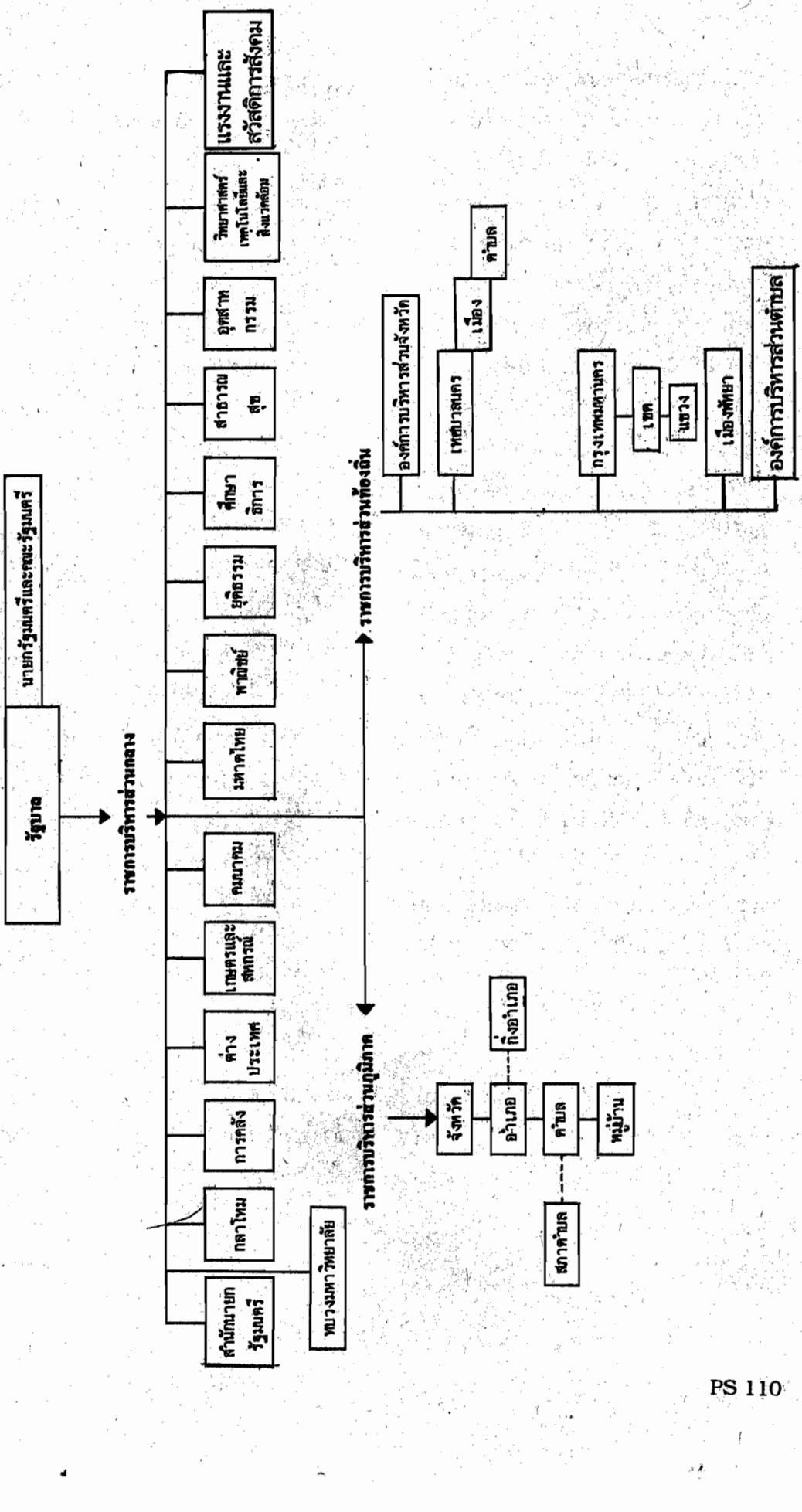
ได้แก่กระทรวง ทบวง กรม และให้ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของส่วนกลาง ซึ่งขึ้นตรงต่อกัน ตามลำดับขั้นการบังคับบัญชาเป็นผู้ดำเนินการปกครอง ตลอดทั้งอาณาเขตของประเทศไทย<sup>4</sup> ส่วนหลักการกระจายอำนาจปักครองเป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจปักครองบางส่วนให้ห้องถิน หรือองค์การอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของราชการส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่ในบังคับบัญชาของส่วนกลาง เพียงแต่อยู่ในความควบคุม เก่านั้น ไม่ได้เข้าไปบังคับบัญชาสั่งการ<sup>5</sup> บางประเทศอาจใช้หลักการรวมอำนาจแต่เพียง แบบเดียว ก็ได้ เช่น ประเทศไทย เดຍใช้หลักการรวมอำนาจปักครองไว้ที่ส่วนกลางอย่างเดียว ในสมัยสมบูรณ์ monarchy ก่อนเปลี่ยนแปลงการปักครอง เมื่อ พ.ศ. 2475 หรือจะใช้ แบบผสมทั้งสองอย่าง แต่จะให้การจัดระเบียบบริหารราชการโดยกระจายอำนาจปักครอง ให้แก่ห้องถินอย่างเดียวโดยไม่มีการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางเลยย่อมทำไม่ได้ เพราะจะเป็น การทำลายเอกภาพของรัฐ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีราชการบริหารส่วนกลางตามหลักการ รวมอำนาจปักครอง เพื่อควบคุมดูแล แนะนำ ประสานงานระหว่างส่วนกลางกับห้องถิน และกระจายอำนาจบางอย่างให้กับห้องถินตามหลักการปักครองด้วยแบบประชาธิปไตย<sup>6</sup> การกระจายอำนาจสู่ห้องถินนี้จะมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับความเชื่อถือในปรัชญาแห่งประชาธิปไตย ถ้าครั้งชาประชาธิปไตยมาก ก็กระจายมาก ถ้าเลื่อมใสแต่น้อยก็กระจายแต่น้อย

การจัดระเบียบบริหารราชการของไทย เมื่อพิจารณาตามกฎหมายระเบียบบริหาร ราชการแผ่นดินปัจจุบันแล้ว จะเห็นได้ว่าใช้หลักการรวมอำนาจปักครองผสมกับหลักการ กระจายอำนาจปักครอง กล่าวคือในการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง และระเบียบ บริหารราชการส่วนภูมิภาค ใช้หลักการรวมอำนาจปักครอง ราชการบริหารส่วนกลางจัดเป็น สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนภูมิภาคจัดเป็นจังหวัด และอำเภอ ราชการบริหารส่วนภูมิภาคในฐานะตัวแทนของราชการบริหารส่วนกลาง "ได้รับแบ่งอำนาจ ในการปักครองและการวินิจฉัยสั่งการบางส่วน จากส่วนกลางไปดำเนินการในเขตการปักครอง ต่าง ๆ ของประเทศไทย ซึ่งเป็นการจัดระเบียบบริหารราชการตามหลักการแบ่งอำนาจปักครอง" (Deconcentration) อันเป็นส่วนหนึ่งของหลักการรวมอำนาจปักครอง เป็นการจัดระเบียบการรวม อำนาจให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สำหรับการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนห้องถินใช้หลักการ กระจายอำนาจปักครอง ซึ่งมีการจัดตั้งหน่วยการปักครองห้องถินในรูปต่าง ๆ เช่น องค์การ บริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขภาพอนามัย เป็นต้น

การจัดระเบียบบริหารราชการของไทย โดยภาพรวมแล้วมีลักษณะโน้มไปใน ทางรวมอำนาจปักครองมากกว่ากระจายอำนาจปักครอง เพราะนอกจาก กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ได้จัดระเบียบราชการบริหารแบบรวมอำนาจปักครอง

แล้ว การปักครองส่วนภูมิภาคในท้องที่ด่างๆ ทั่วประเทศ มีข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางเป็นตัวแทนประจำอยู่ในเขตการปักครองดังกล่าว และเป็นผู้ดำเนินการปักครองภายใต้การบังคับบัญชาของกระทรวง ทบวง กรมส่วนกลางด้วย เป็นการจัดการปักครองแบบแบ่งอำนาจปักครอง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของหลักการรวมอำนาจปักครองด้วยส่วนการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจปักครอง มีรูปการปักครองท้องถิ่นรูปต่างๆ ซึ่งมีเขตพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมทั่วประเทศในเขต พื้นที่ของจังหวัด และอำเภอ ซึ่งเป็นพื้นที่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาคซ้อนกันอยู่โดยราชการบริหารส่วนภูมิภาคก็มิได้ล้มเลิกไป และดำเนินกิจการในส่วนที่รับผิดชอบอยู่ด้วย แม้แต่กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นองค์การปักครองท้องถิ่นรูปพิเศษครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดของกรุงเทพฯ ก็ตาม กิจการหลายอย่างกรุงเทพมหานครก็ไม่ได้รับมอบอำนาจให้ดำเนินการ จึงเป็นหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม ส่วนกลางที่เกี่ยวข้องจะต้องดำเนินการ นอกจากนี้องค์การปักครองท้องถิ่นที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ของจังหวัด และอำเภอในส่วนภูมิภาคมีข้าราชการของราชการบริหารส่วนกลางที่ประจำอยู่ในส่วนภูมิภาคเป็นผู้ควบคุมหรือดำเนินการ เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตำแหน่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ควบคุมการดำเนินงานของเทศบาล นายอำเภอ ปลัดอำเภอซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคนนี้ เป็นกรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่ง เป็นต้น หรือในบางยุคบางสมัย เช่น ในระยะที่ประเทศไทยใช้ธรรมนูญการปักครอง 2502 เป็นหลักในการปักครองประเทศไทย ตัวแทนสมาชิกสภากาชาด กิใช้วิธีแต่งตั้งและข้าราชการส่วนกลางที่ประจำอยู่ในส่วนภูมิภาคได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการเทศมนตรี คือ ปลัดจังหวัดเป็นนายกเทศมนตรี นายอำเภอเมือง และผู้กำกับการตำรวจภูธร เป็นเทศมนตรี เป็นต้น ซึ่งทำให้เห็นได้ชัดเจนว่า ราชการบริหารส่วนกลางได้แทรกแซงและควบคุมองค์การปักครองท้องถิ่นจนทำให้ลักษณะของการปักครองท้องถิ่นโน้มไปในทางรวมอำเภอปักครองมากกว่าทางกระจายอำนาจปักครอง

## แผนผังการจัดองค์กรภารกิจราชการไทย



### 3. ระบบราชการไทย

การบริหารราชการย่อมต้องมีระเบียบปฏิบัติเป็นกระบวนการ เพื่อให้กิจการที่ดำเนินเป็นไปอย่างมีแบบแผน ขั้นตอน และเชื่อมโยงสัมพันธ์กัน ระบบราชการนับเป็นองค์กรที่ดำเนินกิจการขนาดใหญ่ มีโครงสร้างขององค์กรที่มีลักษณะเชื่อมโยงเป็นสายบังคับบัญชา (Hierarchy), มีการแบ่งงานกันทำเป็นสัดเป็นส่วน มีหน่วยงานต่าง ๆ และมีกฎเกณฑ์ระเบียบแบบแผนควบคุมการทำงาน ตามแบบฉบับการดำเนินกิจการที่แมร์ก์ เวเบอร์ เรียกว่า "Bureaucracy"<sup>8</sup>

ระบบราชการไทย มีลักษณะการจัดองค์กรและการบริหารดังต่อไปนี้

1. มีการจัดหน่วยราชการเป็นระดับ คือ เป็น กระทรวง ทบวง กรม กอง แผนก และฝ่าย โดยมีสายงานอำนวยหน้าที่ และการบังคับบัญชาเป็นระดับเชื่อมโยงจากระดับบนสู่ระดับล่าง การจัดโครงสร้างของหน่วยราชการมีลักษณะเป็นลูกโซ่มากระดับ และอำนวยในการตัดสินใจในระดับล่างมีน้อย ไม่มีลักษณะกระจายอำนาจ จุดประสงค์เพื่อให้หน่วยเหนือซึ่งถือว่ามีประสบการณ์สูงกว่ามีความรอบคอบในการตัดสินใจถือว่าเป็นผู้ควบคุมและตัดสินใจแต่มีปัญหาคือ ทำให้เสียเวลาในการเสนอตามขั้นตอนเกิดความล่าช้าที่เรียกว่า Red Tape
2. ยึดถือกฎหมายระเบียบข้อบังคับเป็นหลักปฏิบัติ โดยจุดประสงค์เพื่อให้งานของราชการเป็นระเบียบแบบแผนแบบเดียวกัน การปฏิบัติตามตามกฎเกณฑ์นี้ทำให้เกิดความไม่คล่องตัวในการดำเนินงาน เพราะเน้นในระเบียบวิธีการและคำนึงถึงแต่มาตรฐานงานให้เป็นแบบเดียวกันมากกว่าการมุ่งเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์เป็นสำคัญ การต้องเคร่งครัดตามกฎระเบียบแม้จะเป็นผลดีในการควบคุมแต่ทำให้งานล่าช้าและบางครั้งไม่อาจดำเนินไปได้
3. พยายามแบ่งงานเป็นสัดส่วนกัน แต่การไม่กำหนดวัตถุประสงค์การปฏิบัติตาม ของหน่วยงานให้ชัดเจน จึงมักปรากฏว่ามีหน่วยงานที่ข้ามกัน เกิดจากการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ หรือขยายหน่วยงานโดยไม่พิจารณาให้รอบคอบ ทำให้มีปัญหาในการทำงานข้ามกัน และการร่วมมือประสานงานระหว่างหน่วยงาน
4. การคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการตามหลักการใช้หลักคัดเลือกบุคคลที่มีความสามารถกำหนดเงินเดือนตามความสามารถและความรับผิดชอบ ตามระบบคุณธรรม (Merit System) แต่ในทางปฏิบัตินั้น การคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการหรือการให้ความดีความชอบนั้นมีเมื่อน้อยที่เป็นไปตามแบบระบบอุปถัมภ์ คือยังมีการเล่นพรรคเส่นพวก

## 4. ข้าราชการ

ปกติเมื่อกล่าวถึง “ข้าราชการ” ย่อมหมายถึงผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ หรือรับราชการในกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ และในส่วนภูมิภาค รวมทั้งในราชการ ส่วนท้องถิ่นด้วย โดยได้รับเงินเดือนจากเงิน俸ประมาณของทางราชการ โดยทั่วไปแล้ว ข้าราชการแบ่งออกเป็น 2 พากใหญ่ ๆ คือ ข้าราชการประจำ กับข้าราชการเมือง

### 4.1 ข้าราชการประจำ

ข้าราชการประจำ คือ บุคคลที่รับราชการในตำแหน่งต่าง ๆ ซึ่งได้รับผิดชอบงานประจำของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ และดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งฝ่ายข้าราชการการเมืองเป็นผู้กำหนดให้เกิดผลสำเร็จ ข้าราชการประจำจะต้องฝ่าฝืนการสอน แข่งขัน หรือคัดเลือกเพื่อทดสอบความสามารถและความสามารถก่อนบรรจุเข้ารับราชการตามระบบ คุณธรรม มีการพิจารณาความดีความชอบเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปี และรับราชการเป็นอาชีพต่อเนื่องกันไป ซึ่งโดยปกติจะออกจากราชการเมื่อครบเกษียณอายุราชการคือเมื่ออายุครบ 60 ปี

ข้าราชการประจำ ได้แก่ ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการทหาร รวมทั้งข้าราชการ ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นด้วย

สำหรับข้าราชการพลเรือนยังแบ่งเป็นหลายประเภท ได้แก่ ข้าราชการพลเรือนสามัญ ข้าราชการพลเรือนในพระองค์ ข้าราชการประจำต่างประเทศพิเศษ ข้าราชการครู ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการอัยการ ข้าราชการคุ้ลากร ข้าราชการรัฐสภา ข้าราชการส่วนจังหวัด และข้าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นต้น

ข้าราชการประจำจะต้องปฏิบัติราชการภายใต้กฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ โดยมี วินัยข้าราชการเป็นเครื่องมือควบคุมความประพฤติของข้าราชการเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อย ในหน่วยราชการ และเกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วย

### 4.2 ข้าราชการการเมือง

ข้าราชการการเมือง คือ บุคคลซึ่งรับราชการในตำแหน่งที่รับผิดชอบเกี่ยวกับนโยบาย เป็นฝ่ายที่กำหนดนโยบายในการบริหารประเทศ และโดยความคุ้มฝ่ายข้าราชการการประจำให้ปฏิบัติตามนโยบายที่วางไว้ ข้าราชการการเมือง เข้าดำรงตำแหน่งตามวิถีทางของการเมือง หรือเหตุผลทางการเมือง เช่น ข้าราชการการเมืองตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเข้าดำรงตำแหน่ง ตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ โดยปกติต้องได้รับเสียงสนับสนุนเป็นส่วนใหญ่ จากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ข้าราชการการเมืองบางตำแหน่งก็เป็นผู้ที่ได้รับแต่งตั้งโดย

ผู้มีอำนาจทางการเมืองตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ เช่น ตำแหน่งเลขานุการรัฐมนตรีว่าการ-กระทรวง เป็นต้น ส่วนการออกจากตำแหน่งของข้าราชการการเมือง โดยปกติออกตามวาระ เช่น ดำรงตำแหน่งครบ 4 ปี หรือ 5 ปี แล้วแต่กฎหมายจะกำหนดว่ามีวาระกี่ปี หรือออกจากตำแหน่งโดยเหตุผลทางการเมือง เช่น เมื่อรัฐบาลหรือรัฐมนตรีที่แต่งตั้งต้องพ้นจากตำแหน่งไป ข้าราชการการเมืองเหล่านี้ต้องพ้นจากตำแหน่งทางการเมืองไปด้วย สำหรับนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งตามวิถีทางทางการเมืองโดยปกติเป็นไปตามบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญ<sup>9</sup>

ข้าราชการการเมืองฝ่ายบริหาร เป็นผู้ปฏิบัติราชการทางการเมือง ซึ่งจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาและประชาชน

### ตำแหน่งข้าราชการการเมือง

ตามกฎหมายระบุข้าราชการการเมือง กำหนดให้มีตำแหน่งข้าราชการการเมือง ซึ่งเป็นข้าราชการการเมืองฝ่ายบริหาร ดังต่อไปนี้<sup>10</sup>

- (1) นายกรัฐมนตรี
- (2) รองนายกรัฐมนตรี
- (3) รัฐมนตรีว่าการกระทรวง
- (4) รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
- (5) รัฐมนตรีว่าการทบวง
- (6) รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง
- (7) รัฐมนตรีช่วยว่าการทบวง
- (8) ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี
- (9) ที่ปรึกษารองนายกรัฐมนตรี
- (10) ที่ปรึกษารัฐมนตรี และที่ปรึกษารัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
- (11) เลขาธิการนายกรัฐมนตรี
- (12) รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง
- (13) โฆษณากรประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
- (14) รองโฆษณากรประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
- (15) ประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

- (16) เอกสารรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
- (17) เอกสารรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
- (18) เอกสารรัฐมนตรีว่าการทบวง
- (19) ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
- (20) ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการทบวง

ตำแหน่งข้าราชการการเมืองดังกล่าวข้างต้นนี้ อาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ในกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดองค์กรการเมืองเพิ่มเติมหรือลดลง หรือในกรณีที่มีการปรับปรุงตำแหน่งข้าราชการการเมืองตามกฎหมายระเบียบข้าราชการการเมือง

นอกจากตำแหน่งข้าราชการการเมืองฝ่ายบริหารตามกฎหมายระเบียบข้าราชการการเมืองแล้ว ยังมีตำแหน่งต่อไปนี้ที่กฎหมายระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครกำหนดให้เป็นข้าราชการการเมืองตามกฎหมายระเบียบข้าราชการการเมือง คือตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เอกสารผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เอกสารประธานสภากรุงเทพมหานคร เอกสารรองประธานสภากรุงเทพมหานคร ประธานที่ปรึกษา และที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร<sup>11</sup>

## 5. การเมืองกับการบริหาร

นักวิชาการบางท่านได้แบ่งแยกให้เห็นชัดเจนถึงความแตกต่างของการเมือง ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของข้าราชการการเมือง และการบริหารซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของข้าราชการประจำ โดยแบ่งแยกว่าการเมืองเป็นเรื่องของการกำหนดนโยบายและเป้าหมายของรัฐ ซึ่งหน้าที่นี้เป็นของข้าราชการการเมือง เพราะเป็นผู้ที่ได้รับเลือกมาจากการเป็นเรื่องของการปฏิบัติตามนโยบายเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายที่ฝ่ายการเมืองกำหนดไว้ ซึ่งเป็นหน้าที่ของข้าราชการประจำในฐานะเป็นผู้ปฏิบัติงานเป็นกลไกของรัฐ<sup>12</sup>

ในประเทศไทย บทบาทหน้าที่ของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำมักก้าวก้าวไปด้วยกันอยู่เสมอในทางปฏิบัติ เพราะการเมืองกับการบริหารมิได้แยกออกจากกันอย่างเด็ดขาด การจำกัดขอบเขตอำนาจทางการเมืองและการบริหารยังสับสนพัวพันกันอยู่มาก อย่างไรก็ตามจากล่างได้รับข้าราชการประจำมีส่วนในการกำหนดนโยบายเหนือกว่าฝ่ายการเมือง ทั้งนี้เป็นเพราะการเมืองไทยในหลายยุคสมัยไม่แบ่งแยกข้าราชการประจำจากการเมือง ข้าราชการประจำอาจเข้ามาร่วมตำแหน่งสำคัญทางการเมือง เช่น เป็นนายกรัฐมนตรี หรือ

รัฐมนตรีเสียเอง ซึ่งเท่ากับเป็นผู้เข้าไปกำหนดนโยบายเสียเอง หรือแม้ในการนี้ฝ่ายการเมือง มาจากการเลือกตั้ง “นักการเมืองซึ่งเข้ามาร่างตำแหน่งเพียงชั่วคราวและออกไปตามวิถีทาง การเมือง ก็ยอมจะต้องพึงพาอาศัยข้าราชการอยู่มากในด้านข้อมูลข่าวสาร และความเห็นใน ด้านต่าง ๆ ในการวางแผนนโยบายของนักการเมืองจึงขอความเห็นเกี่ยวกับการเลือก ตลอดจน ข้อดีข้อเสียของทางเลือกแต่ละทางจากข้าราชการประจำอยู่เสมอ”<sup>13</sup> จึงเท่ากับนักการเมือง มีบทบาทเป็นเพียงตรายางที่ประทับให้ความชอบธรรมแก่ข้อเสนอของข้าราชการ

แม้ในโครงสร้างของการบริหารฝ่ายการเมืองจะมีอำนาจที่จะวางแผนนโยบายและควบคุม การปฏิบัติงานของข้าราชการประจำ แต่ในความเป็นจริงนั้น ฝ่ายการเมืองยากที่จะดูแลฝ่าย บริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะราชการพลเรือนเป็นองค์กรขนาดใหญ่ที่มีกลไกและ ส่วนประกอบสับซับซ้อน ดังที่นักวิชาการบางท่านกล่าวว่า “ระบบราชการไทยนั้นเป็น ระบบที่เทอะทะ เก่งกาจ มี irony ของความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ รวมทั้งขอบเขต ของอำนาจหน้าที่มากมายก่ายกอง จนแทบไม่มีหัวหน้ารัฐบาลที่ไหนในโลกจะสามารถสร้าง ความเข้าใจได้อย่างถูกต้อง พอที่จะควบคุมบังคับบัญชาให้การปฏิบัติงานมีความสำเร็จมาก ขึ้นกว่าเดิมได้”<sup>14</sup>

เพราะฉะนั้นบัญหาสำคัญประการหนึ่งในความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับ ฝ่ายบริหารก็คือ ฝ่ายการเมืองไม่สามารถควบคุมฝ่ายบริหารได้ ดังที่นักวิชาการทางการเมือง ท่านหนึ่งได้เขียนไว้ว่า “ฝ่ายการเมืองไม่สามารถควบคุมข้าราชการประจำ และการทำงาน ของข้าราชการได้ อีกทั้งหลายกรณี ข้าราชการประจำยังมีอิทธิพลเหนือฝ่ายการเมือง และ อำนาจดำเนินการได้แตกต่างไปจากเจตนาหมายของฝ่ายการเมือง โดยฝ่ายการเมืองไม่มีทาง ที่จะทราบและติดตามได้”<sup>15</sup>

ข้าราชการประจำของไทยมีอิทธิพลในการปกครองมาก จนอาจกล่าวได้ว่า “ประเทศไทย ปกครองด้วยข้าราชการประจำ” ทั้งนี้เนื่องจากถ้าไม่เข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมือง และกำหนดนโยบายเสียเอง ข้าราชการประจำก็จะเป็นผู้เสนอข้อมูลข่าวสารให้ฝ่ายการเมือง พิจารณาประกอบการวางแผนนโยบาย ซึ่งข้อมูลต่าง ๆ ที่เสนอ ก็ยอมจะเป็นไปตามทิศทางที่ สอดคล้องกับความต้องการของข้าราชการประจำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าการเมืองที่มีฐาน จากประชาชนไม่เสถียรภาพด้วยแล้ว ฝ่ายข้าราชการประจำก็ยอมมีบทบาทมากขึ้นในฐานะ ผู้กำหนดนโยบาย เพราะข้าราชการประจำเป็นผู้ที่อยู่ในระบบปฏิบัติงานสืบต่ออยู่ตลอดเวลา ในเมืองไทยฝ่ายอื่นนอกเหนือระบบราชการไม่เคยมีสมรรถภาพที่จะดูแลหรือควบคุมระบบ ราชการได้ เพราะฉะนั้น “ในเมื่ออำนาจอื่นใดนอกเหนือรอบรั้วราชการเกิดขึ้นไม่ได้ ความ

เป็นใหญ่ในแผ่นดินและการกำหนดทิศทางเดินของชาติ จึงเป็นเรื่องที่คุณในรอบรั้วราชการ ตัดสินใจแบบหงส์สัน อ่านจากทางการเมืองอินได้จะมาค้านกับอำนาจของราชการจึงไม่เคย “ปรากฏในแผ่นดินไทย”<sup>16</sup>

### ความส่งท้าย

การบริหารราชการแผ่นดินนี้มีความสำคัญมาก เพราะส่งผลกระทบโดยตรงต่อ ประชาชน ระบบบริหารราชการนี้เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการปฏิบัตินโยบาย และเป็น “ปัจจัยที่จะช่วยทำให้ระบบการเมืองสามารถสนองความต้องการต่างๆ ของประชาชน”<sup>17</sup> ระบบบริหารจึงต้องเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพ ข้าราชการต้องมีความซื่อสัตย์ในการปฏิบัติหน้าที่รับใช้ประเทศชาติและประชาชน มีฉันนั้นแล้วแม้ว่าจะมีนักการเมืองที่เข้าถึงสภาพและปัญหาของประเทศไทยเป็นผู้ปกครอง ก็จะไม่สามารถปกคล้องอำนาจประโยชน์ให้กับประชาชนได้ เพราะไม่ว่าจะวางแผนนโยบายในการปกครองไว้แล่เลิศลักษณะใด แต่ถ้าไม่ได้รับการร่วมมือจากข้าราชการประจำที่จะสนองตอบต่อนโยบายนั้นก็ไม่อาจสัมฤทธิ์ผลขึ้นมาได้ “เพาะถึงแม้ว่านักการเมืองจะเอาใจใส่ต่อการแก้ปัญหาของประชาชน และเสนอแนวทางในการแก้ปัญหานั้น แต่การดำเนินงานในการแก้ปัญหาในรายละเอียดนั้น นักการเมืองไม่ได้เป็นผู้ลงมือทำเอง หากต้องอาศัยข้าราชการ”<sup>18</sup> อย่างไรก็ตาม ระบบบริหารของไทยแม้จะถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นระบบที่ล้าสมัย ล่าช้า ไม่สามารถสนองตอบต่อปัญหาได้ทันเหตุการณ์ แต่จุดบกพร่องเหล่านี้ก็ยังไม่สำคัญเท่ากับ “ข้าราชการ” ถ้าข้าราชการไทยมีทัศนคติสานักถึงหน้าที่ในฐานะผู้รับใช้เพื่อนำบริการของรัฐสู่ประชาชน ประพฤติปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต และรับผิดชอบต่อส่วนรวม ถือว่าเป็นผู้รับใช้ประชาชน ไม่ใช่นายหน้าที่นำบัดทุกข์บำรุงสุขอย่างแท้จริง ประชาชนส่วนใหญ่ซึ่งจำเป็นต้องพึ่งราชการก็จะได้รับประโยชน์และความสุข ข้าราชการมีส่วนเป็นอย่างมากในความมั่นคงของชาติ ประเทศไทยจะเพညល์รุ่งเรืองให้ความสุขกับผู้ที่อยู่อาศัย หรือเสื่อมโกร姆 มีความทุกข์ยากขึ้นอยู่กับข้าราชการไม่ใช่น้อย

## เชิงอรรถ

- <sup>1</sup>นราธิป พงศ์ประพันธ์, "ศัพท์การเมืองและการทูต," ใน งานบัญญัติศัพท์ของพลตรีพระเจ้า  
วรวงศ์เธอรกรรมมห่นราธิปพงษ์ประพันธ์ (ธนาคารกรุงเทพฯ, 2519), หน้า 36-37
- <sup>2</sup>บุณวัฒน์ วีสกุล, "การบริหารราชการไทย," ใน ประ峦ต นันทิยฤทธิ์, (บก.), การเมืองและสังคม  
(คณะรัฐศาสตร์, จุฬา, 2520), หน้า 363
- <sup>3</sup>พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534, มาตรา 4
- <sup>4</sup>ประยูร กานุจันดุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง (จุฬาลงกรณ์ฯ, 2533) หน้า 186
- <sup>5</sup>เพียงอ้าง, หน้า 196
- <sup>6</sup>สมพงษ์ เกษมสิน, การปกครองของไทย (ไทยวัฒนาพานิช, 2514), หน้า 104-5
- <sup>7</sup>ประยูร กานุจันดุล, อ้างแล้ว, หน้า 192-193
- <sup>8</sup>บุณวัฒน์ วีสกุล, อ้างแล้ว, หน้า 368-9
- <sup>9</sup>วิศิษฐ์ ทวีศรีชู และคณะ, ระเบียบปฏิริชาระเบียบและกฎหมายการเลขาธุการ (มหาวิทยาลัยรามคำแหง,  
2532) หน้า 285
- <sup>10</sup>พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2535, มาตรา 4
- <sup>11</sup>พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528, มาตรา 58
- <sup>12</sup>ชัยอนันต์ สมุทวนิช, การเมืองกับการบริหาร (คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์ฯ, 2520),  
หน้า 144-5
- <sup>13</sup>เพียงอ้าง, หน้า 145
- <sup>14</sup>ร Wass วิชัยดิษฐ, แด่ความมีเหตุผล, ข้าราชการกับการเมือง (บรรณกิจ, 2521), หน้า 45
- <sup>15</sup>อาทิตย์ อุไรรัตน์, ข้าราชการ (มก.ลการพิมพ์, 2518), หน้า 76
- <sup>16</sup>ร Wass วิชัยดิษฐ, อ้างแล้ว, หน้า 76-7
- <sup>17</sup>จวน สุภาพ (บก.), การปกครองและการเมืองไทย (คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์ฯ 2521),  
หน้า 106
- <sup>18</sup>ชัยอนันต์ สมุทวนิช, อ้างแล้ว, หน้า 64