

บทที่ 16

การบริหารราชการ

วิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ

1. ความนำ

การปกครองประเทศมีอำนาจอยู่ 2 ระดับ คือ ระดับสูงสุด คืออำนาจของรัฐบาล (Government) หรือคณะรัฐมนตรี (Council of Ministers) ซึ่งอยู่ในฐานะผู้อำนวยความสะดวก โดยวางนโยบาย (Policy) ไว้ อำนาจการปกครองระดับนี้เรียกว่า อำนาจบริหาร (executive power) ระดับรองลงมา คืออำนาจของกระทรวงทบวงกรมซึ่งดำเนินการปฏิบัติ (administer) ให้เป็นไปตามนโยบาย อำนาจระดับนี้มีกำหนดไว้ในกฎหมายปกครอง (administrative law)¹ หรือเรียกว่าอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน คือ การจัดระเบียบในการปกครองประเทศ ซึ่งจำเป็นต้องมีองค์การในการบริหารกิจการของรัฐ โดยกำหนดว่ามีการจัดองค์การบริหารราชการไว้อย่างไร มีหน้าที่อะไร และมีอำนาจความรับผิดชอบอย่างไร ทั้งนี้เพื่อจะได้ดำเนินการบริหารหรือปกครองประเทศให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล การบริหารราชการมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้บริการหรือสนองความต้องการของประชาชน²

2. หลักการบริหารราชการแผ่นดิน

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทยในปัจจุบันนี้ กำหนดให้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ดังนี้

- (1) ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง
- (2) ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค
- (3) ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น³

การจัดระเบียบในทางการปกครอง หรือการจัดระเบียบราชการบริหารนั้น มีหลักทั่วไปที่ใช้ในประเทศต่าง ๆ อยู่ 2 หลัก คือ หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization) และหลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) หลักการรวมอำนาจปกครองเป็นหลักที่วางระเบียบราชการบริหารโดยกำหนดให้อำนาจในการปกครองรวมไว้ที่ส่วนกลาง ซึ่ง

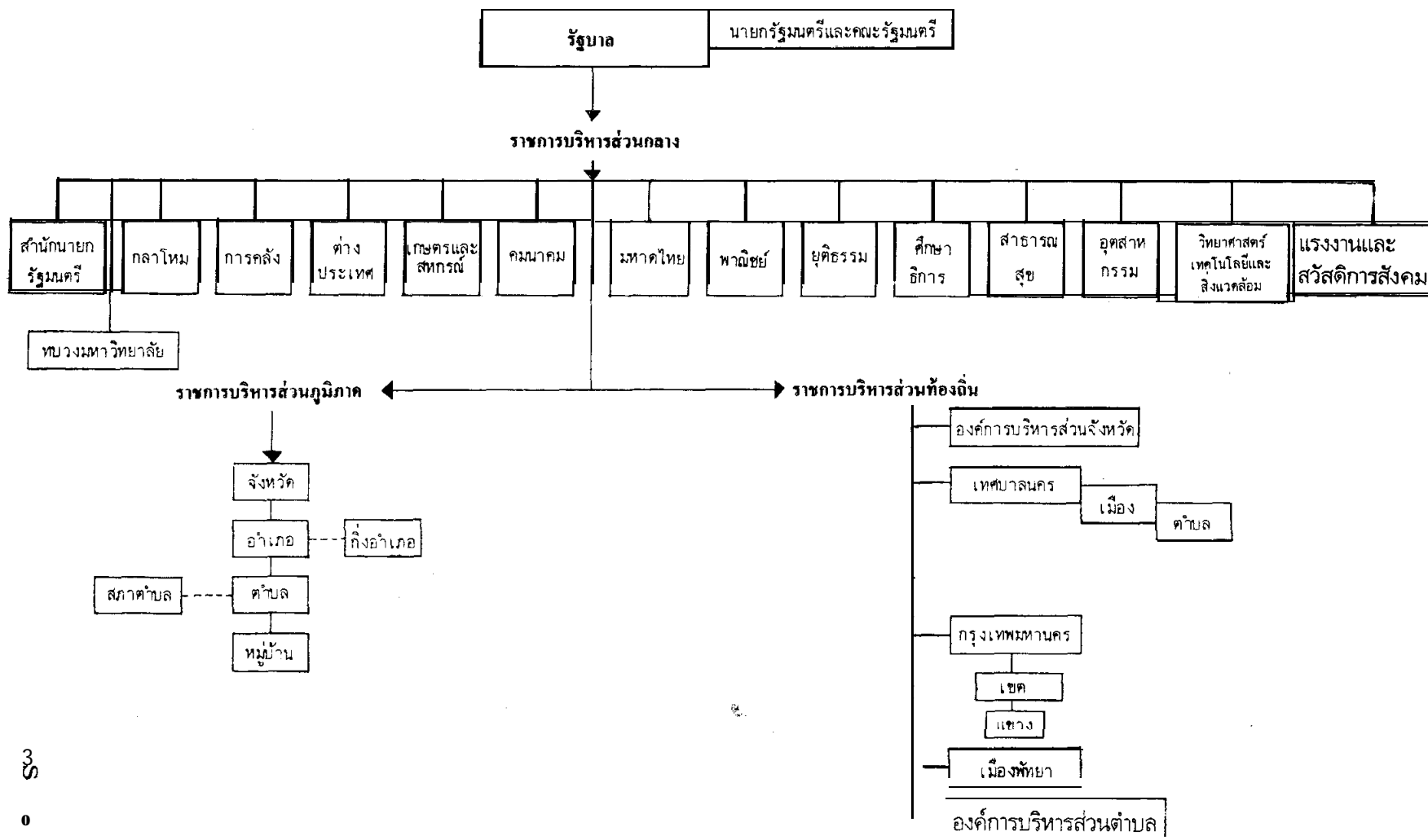
ได้แก่กระทรวง ทบวง กรม และให้ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของส่วนกลาง ซึ่งขึ้นตรงต่อกัน ตามลำดับชั้นการบังคับบัญชาเป็นผู้ดำเนินการปกครอง ตลอดทั้งอาณาเขตของประเทศ⁴ ส่วนหลักการกระจายอำนาจปกครองเป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้ท้องถิ่น หรือองค์การอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของราชการส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับบังคับบัญชาของส่วนกลาง เพียงแต่อยู่ในความควบคุม เท่านั้น ไม่ได้เข้าไปบังคับบัญชาสั่งการ⁵ บางประเทศอาจใช้หลักการรวมอำนาจแต่เพียง แบบเดียวก็ได้ เช่น ประเทศไทย เคยใช้หลักรวมอำนาจปกครองไว้ที่ส่วนกลางอย่างเดียว ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อ พ.ศ. 2475 หรือจะใช้ แบบผสมทั้งสองอย่าง แต่จะใช้การจัดระเบียบบริหารราชการโดยกระจายอำนาจปกครอง ให้แก่ท้องถิ่นอย่างเดียวโดยไม่มีการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางเลยย่อมทำไม่ได้ เพราะจะเป็น การทำลายเอกภาพของรัฐ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีราชการบริหารส่วนกลางตามหลักการ รวมอำนาจปกครอง เพื่อควบคุมดูแล แนะนำ ประสานงานระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น และกระจายอำนาจบางอย่างให้กับท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองแบบประชาธิปไตย⁶ การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นนี้จะมากขึ้นน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับความเชื่อถือในปรัชญาแห่งประชาธิปไตย ถ้าศรัทธาประชาธิปไตยมาก ก็กระจายมาก ถ้าเลื่อมใสแต่น้อยก็กระจายแต่น้อย

การจัดระเบียบบริหารราชการของไทย เมื่อพิจารณาตามกฎหมายระเบียบบริหาร ราชการแผ่นดินปัจจุบันแล้ว จะเห็นได้ว่าใช้หลักการรวมอำนาจปกครองผสมกับหลักการ กระจายอำนาจปกครอง กล่าวคือในการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง และระเบียบ บริหารราชการส่วนภูมิภาค ใช้หลักการรวมอำนาจปกครอง ราชการบริหารส่วนกลางจัดเป็น สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนภูมิภาคจัดเป็นจังหวัด และอำเภอ ราชการบริหารส่วนภูมิภาคในฐานะตัวแทนของราชการบริหารส่วนกลาง ได้รับแบ่งอำนาจ ในการปกครองและการวินิจฉัยสั่งการบางส่วน จากส่วนกลางไปดำเนินการในเขตการปกครอง ต่าง ๆ ของประเทศ ซึ่งเป็นการจัดระเบียบบริหารราชการตามหลักการแบ่งอำนาจปกครอง⁷ (Deconcentration) อันเป็นส่วนหนึ่งของหลักการรวมอำนาจปกครอง เป็นการจัดระเบียบการรวม อำนาจให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สำหรับการจัดระเบียบบริหารราชการบริหารส่วนท้องถิ่นใช้หลักการ กระจายอำนาจปกครอง ซึ่งมีการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ เช่น องค์การ บริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล เป็นต้น

การจัดระเบียบบริหารราชการของไทย โดยภาพรวมแล้วมีลักษณะโน้มไปใน ทางรวมอำนาจปกครองมากกว่ากระจายอำนาจปกครอง เพราะนอกจาก กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ได้จัดระเบียบบริหารราชการแบบรวมอำนาจปกครอง

แล้ว การปกครองส่วนภูมิภาคในท้องที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศ มีข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางเป็นตัวแทนประจำอยู่ในเขตการปกครองดังกล่าว และเป็นผู้ดำเนินการปกครองภายใต้การบังคับบัญชาของกระทรวง ทบวง กรมส่วนกลางด้วย เป็นการจัดการปกครองแบบแบ่งอำนาจปกครอง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของหลักการรวมอำนาจปกครองด้วย ส่วนการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจปกครอง มีรูปการปกครองท้องถิ่นรูปต่าง ๆ ซึ่งมีเขตพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมทั่วประเทศในเขต พื้นที่ของจังหวัด และอำเภอ ซึ่งเป็นพื้นที่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาคซ้อนกันอยู่โดยราชการบริหารส่วนภูมิภาคก็มีได้ล้มเลิกไป และดำเนินกิจการในส่วนที่รับผิดชอบอยู่ด้วย แม้แต่กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดของกรุงเทพฯ ก็ตาม กิจการหลายอย่างกรุงเทพมหานครก็ไม่ได้รับมอบอำนาจให้ดำเนินการ จึงเป็นหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม ส่วนกลางที่เกี่ยวข้องจะต้องดำเนินการ นอกจากนี้องค์กรปกครองท้องถิ่นที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ของจังหวัด และอำเภอในส่วนภูมิภาคมีข้าราชการของราชการบริหารส่วนกลางที่ประจำอยู่ในส่วนภูมิภาคเป็นผู้ควบคุมหรือดำเนินการ เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตำแหน่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ควบคุมการดำเนินงานของเทศบาล นายอำเภอ ปลัดอำเภอซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคนหนึ่ง เป็นกรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่ง เป็นต้น หรือในบางยุคบางสมัย เช่น ในระยะที่ประเทศไทยใช้รัฐธรรมนูญการปกครอง 2502 เป็นหลักในการปกครองประเทศ ตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลก็ใช้วิธีแต่งตั้งและข้าราชการส่วนกลางที่ประจำอยู่ในส่วนภูมิภาคได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะเทศมนตรี คือ ปลัดจังหวัดเป็นนายกเทศมนตรี นายอำเภอเมือง และผู้กำกับการตำรวจภูธรเป็นเทศมนตรี เป็นต้น ซึ่งทำให้เห็นได้ชัดเจนว่า ราชการบริหารส่วนกลางได้แทรกแซงและควบคุมองค์การปกครองท้องถิ่นจนทำให้ลักษณะของการปกครองท้องถิ่นโน้มไปในทางรวมอำเภอปกครองมากกว่าทางกระจายอำนาจปกครอง

แผนภูมิการจัดองค์การบริหารราชการของไทย



3. ระบบราชการไทย

การบริหารราชการย่อมต้องมีระเบียบปฏิบัติเป็นกระบวนการ เพื่อให้กิจการที่ดำเนินเป็นไปอย่างมีแบบแผน ขึ้นตอน และเชื่อมโยงสัมพันธ์กัน ระบบราชการนับเป็นองค์การที่ดำเนินกิจการขนาดใหญ่ มีโครงสร้างขององค์การที่มีลักษณะเชื่อมโยงเป็นสายบังคับบัญชา (Hierarchy), มีการแบ่งงานกันทำเป็นสัดส่วน มีหน่วยงานต่าง ๆ และมีกฎเกณฑ์ระเบียบแบบแผนควบคุมการทำงาน ตามแบบฉบับการดำเนินกิจการที่ แม็กซ์ เวเบอร์ เรียกว่า “Bureaucracy”⁸

ระบบราชการไทย มีลักษณะการจัดองค์การและการบริหารดังต่อไปนี้

1. มีการจัดหน่วยราชการเป็นระดับ คือ เป็น กระทรวง ทบวง กรม กอง แผนก และฝ่าย โดยมีสายงานอำนาจหน้าที่ และการบังคับบัญชาเป็นระดับเชื่อมโยงจากระดับบนสู่ระดับล่าง การจัดโครงสร้างของหน่วยราชการมีลักษณะเป็นลูกโซ่มากระดับ และอำนาจในการตัดสินใจในระดับล่างมีน้อย ไม่มีลักษณะกระจายอำนาจ จุดประสงค์เพื่อให้หน่วยเหนือซึ่งถือว่ามีประสบการณ์สูงกว่ามีความรอบคอบในการตัดสินใจดีกว่าเป็นผู้ควบคุมและตัดสินใจ แต่มีปัญหาคือ ทำให้เสียเวลาในการเสนอตามขั้นตอนเกิดความล่าช้าที่เรียกว่า Red Tape

2. ยึดถือกฎหมายระเบียบข้อบังคับเป็นหลักปฏิบัติ โดยจุดประสงค์เพื่อให้งานของราชการเป็นระเบียบแบบแผนแบบเดียวกัน การปฏิบัติงานตามกฎหมายนี้ทำให้เกิดความไม่คล่องตัวในการดำเนินงาน เพราะเน้นในระเบียบวิธีการและคำนึงถึงแต่มาตรฐานงานให้เป็นแบบเดียวกันมากกว่าการมุ่งเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์เป็นสำคัญ การต้องเคร่งครัดตามกฎหมายระเบียบแม้จะเป็นผลดีในการควบคุมแต่ทำให้งานล่าช้าและบางครั้งไม่อาจดำเนินไปได้

3. พยายามแบ่งงานเป็นสัดส่วนกัน แต่การไม่กำหนดวัตถุประสงค์การปฏิบัติงานของหน่วยงานให้ชัดเจน จึงมักปรากฏว่ามีหน่วยงานที่ซ้ำซ้อนกัน เกิดจากการจัดตั้งหน่วยงานใหม่หรือขยายหน่วยงานโดยไม่พิจารณาให้รอบคอบ ทำให้มีปัญหาในการทำงานซ้ำซ้อนกัน และการร่วมมือประสานงานระหว่างหน่วยงาน

4. การคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการตามหลักการใช้หลักคัดเลือกบุคคลที่มีความสามารถกำหนดเงินเดือนตามความสามารถและความรับผิดชอบ ตามระบบคุณธรรม (Merit System) แต่ในทางปฏิบัตินั้น การคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการหรือการให้ความดีความชอบนั้นมีไม่น้อยที่เป็นไปตามแบบระบบอุปถัมภ์ คือยังมีการเล่นพรรคเล่นพวก

4. ข้าราชการ

ปกติเมื่อกล่าวถึง “ข้าราชการ” ย่อมหมายถึงผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐหรือรับราชการในกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ และในส่วนภูมิภาค รวมทั้งในราชการส่วนท้องถิ่นด้วย โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณของทางราชการ โดยทั่วไปแล้วข้าราชการแบ่งออกเป็น 2 พวกใหญ่ ๆ คือ ข้าราชการประจำ กับข้าราชการการเมือง

4.1 ข้าราชการประจำ

ข้าราชการประจำ คือ บุคคลที่รับราชการในตำแหน่งต่าง ๆ ซึ่งได้รับผิดชอบงานประจำของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ และดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลซึ่งฝ่ายข้าราชการการเมืองเป็นผู้กำหนดให้เกิดผลสำเร็จ ข้าราชการประจำจะต้องผ่านการสอบแข่งขัน หรือคัดเลือกเพื่อทดสอบความรู้ความสามารถก่อนบรรจุเข้ารับราชการตามระบบคุณธรรม มีการพิจารณาความดีความชอบเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปี และรับราชการเป็นอาชีพต่อเนื่องกันไป ซึ่งโดยปกติจะออกจากราชการเมื่อครบเกษียณอายุราชการคือเมื่อมีอายุครบ 60 ปี

ข้าราชการประจำ ได้แก่ ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการทหาร รวมทั้งข้าราชการของหน่วยการปกครองท้องถิ่นด้วย

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

ข้าราชการประจำจะต้องปฏิบัติราชการภายใต้กฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ โดยมีวินัยข้าราชการเป็นเครื่องมือควบคุมความประพฤติของข้าราชการเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในหน่วยราชการ และเกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วย

4.2 ข้าราชการการเมือง

ข้าราชการการเมือง คือ บุคคลซึ่งรับราชการในตำแหน่งที่รับผิดชอบเกี่ยวกับนโยบายเป็นฝ่ายที่กำหนดนโยบายในการบริหารประเทศ และคอยควบคุมฝ่ายข้าราชการประจำให้ปฏิบัติตามนโยบายที่วางไว้ ข้าราชการการเมือง เข้าดำรงตำแหน่งตามวิถีทางของการเมืองหรือเหตุผลทางการเมือง เช่น ข้าราชการการเมืองตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเข้าดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ โดยปกติต้องได้รับเสียงสนับสนุนเป็นส่วนใหญ่จากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ข้าราชการการเมืองบางตำแหน่งก็เป็นผู้ที่ได้รับแต่งตั้งโดย

ผู้มีอำนาจทางการเมืองตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ เช่น ตำแหน่งเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง เป็นต้น ส่วนการออกจากตำแหน่งของข้าราชการการเมือง โดยปกติออกตามวาระ เช่น ดำรงตำแหน่งครบ 4 ปี หรือ 5 ปี แล้วแต่กฎหมายจะกำหนดว่ามีวาระกี่ปี หรือออกจากตำแหน่งโดยเหตุผลทางการเมือง เช่น เมื่อรัฐบาลหรือรัฐมนตรีที่แต่งตั้งต้องพ้นจากตำแหน่งไป ข้าราชการการเมืองเหล่านั้นต้องพ้นจากตำแหน่งทางการเมืองไปด้วย สำหรับนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งตามวิถีทางทางการเมืองโดยปกติเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ⁹

ข้าราชการการเมืองฝ่ายบริหาร เป็นผู้ปฏิบัติราชการทางการเมือง ซึ่งจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาและประชาชน

ตำแหน่งข้าราชการการเมือง

ตามกฎหมายระเบียบข้าราชการการเมือง กำหนดให้มีตำแหน่งข้าราชการการเมือง ซึ่งเป็นข้าราชการการเมืองฝ่ายบริหาร ดังต่อไปนี้¹⁰

- (1) นายกรัฐมนตรี
- (2) รองนายกรัฐมนตรี
- (3) รัฐมนตรีว่าการกระทรวง
- (4) รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
- (5) รัฐมนตรีว่าการทบวง
- (6) รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง
- (7) รัฐมนตรีช่วยว่าการทบวง
- (8) ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี
- (9) ที่ปรึกษารองนายกรัฐมนตรี
- (10) ที่ปรึกษารัฐมนตรี และที่ปรึกษารัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
- (11) เลขานุการนายกรัฐมนตรี
- (12) รองเลขานุการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง
- (13) โฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
- (14) รองโฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
- (15) ประจำสำนักเลขานุการนายกรัฐมนตรี

- (16) เลขานุการรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
- (17) เลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
- (18) เลขานุการรัฐมนตรีว่าการทบวง
- (19) ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
- (20) ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการทบวง

ตำแหน่งข้าราชการการเมืองดังกล่าวข้างต้นนี้ อาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ในกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดองค์การการเมืองเพิ่มเติมหรือลดลง หรือในกรณีที่มีการปรับปรุงตำแหน่งข้าราชการการเมืองตามกฎหมายระเบียบข้าราชการการเมือง

นอกจากตำแหน่งข้าราชการการเมืองฝ่ายบริหารตามกฎหมายระเบียบข้าราชการการเมืองแล้ว ยังมีตำแหน่งต่อไปที่กฎหมายระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครกำหนดให้เป็นข้าราชการการเมืองตามกฎหมายระเบียบข้าราชการการเมือง คือตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เลขานุการประธานสภากรุงเทพมหานคร เลขานุการรองประธานสภากรุงเทพมหานคร ประธานที่ปรึกษา และที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร¹¹

5. การเมืองกับการบริหาร

นักวิชาการบางท่านได้แบ่งแยกให้เห็นชัดเจนถึงความแตกต่างของการเมือง ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของข้าราชการการเมือง และการบริหารซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของข้าราชการประจำ โดยแบ่งแยกว่าการเมืองเป็นเรื่องของการกำหนดนโยบายและเป้าหมายของรัฐ ซึ่งหน้าที่นี้เป็นของข้าราชการการเมือง เพราะเป็นผู้ที่ได้รับเลือกมาจากประชาชน ย่อมสามารถสะท้อนเจตนาารมณ์และความต้องการของประชาชน ส่วนการบริหารเป็นเรื่องของการปฏิบัติตามนโยบายเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายที่ฝ่ายการเมืองกำหนดไว้ ซึ่งเป็นหน้าที่ของข้าราชการประจำในฐานะเป็นผู้ปฏิบัติงานเป็นกลไกของรัฐ¹²

ในประเทศไทย บทบาทหน้าที่ของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำมักก้าวพัวพันกันอยู่เสมอในทางปฏิบัติ เพราะการเมืองกับการบริหารมิได้แยกออกจากกันอย่างเด็ดขาด การจำกัดขอบเขตอำนาจทางการเมืองและการบริหารยังสับสนพัวพันกันอยู่มาก อย่างไรก็ตามอาจกล่าวได้ว่าข้าราชการประจำมีส่วนในการกำหนดนโยบายเหนือกว่าฝ่ายการเมือง ทั้งนี้เป็นเพราะการเมืองไทยในหลายยุคสมัยไม่แบ่งแยกข้าราชการประจำจากการเมือง ข้าราชการประจำอาจเข้าดำรงตำแหน่งสำคัญทางการเมือง เช่น เป็นนายกรัฐมนตรี หรือ

รัฐมนตรีเสียเอง ซึ่งเท่ากับเป็นผู้เข้าไปกำหนดนโยบายเสียเอง หรือแม้ในกรณีฝ่ายการเมืองมาจากการเลือกตั้ง “นักการเมืองซึ่งเข้ามาดำรงตำแหน่งเพียงชั่วคราวและออกไปตามวิถีทางการเมือง ก็ย่อมจะต้องพึ่งพาอาศัยข้าราชการอยู่มากในด้านข้อมูลข่าวสาร และความเห็นในด้านต่าง ๆ ในการวางนโยบายของนักการเมืองจึงขอความเห็นเกี่ยวกับการเลือก ตลอดจนข้อดีข้อเสียของทางเลือกแต่ละทางจากข้าราชการประจำอยู่เสมอ”¹³ จึงเท่ากับนักการเมืองมีบทบาทเป็นเพียงตราয়ที่ประทับให้ความชอบธรรมแก่ข้อเสนอของข้าราชการ

แม้ในโครงสร้างของการบริหารฝ่ายการเมืองจะมีอำนาจที่จะวางนโยบายและควบคุมการปฏิบัติงานของข้าราชการประจำ แต่ในความเป็นจริงนั้น ฝ่ายการเมืองยากที่จะดูแลฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะราชการพลเรือนเป็นองค์การขนาดใหญ่ที่มีกลไกและส่วนประกอบสลับซับซ้อน ดังที่นักวิชาการบางท่านกล่าวว่า “ระบบราชการไทยนั้นเป็นระบบที่เทอะทะ เก้งก้าง มีโยงใยของความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ รวมทั้งขอบเขตของอำนาจหน้าที่มากมายก่ายกอง จนแทบไม่มีหัวหน้ารัฐบาลที่ไหนในโลกจะสามารถสร้างความเข้าใจได้อย่างถี่ถ้วน พอที่จะควบคุมบังคับบัญชาให้การปฏิบัติงานมีความสำเร็จมากขึ้นกว่าเดิมได้”¹⁴

เพราะฉะนั้นปัญหาสำคัญประการหนึ่งในความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายบริหารก็คือ ฝ่ายการเมืองไม่สามารถควบคุมฝ่ายบริหารได้ ดังที่นักวิชาการทางการเมืองท่านหนึ่งได้เขียนไว้ว่า “ฝ่ายการเมืองไม่สามารถควบคุมข้าราชการประจำ และการทำงานของข้าราชการได้ อีกทั้งหลายกรณี ข้าราชการประจำยังมีอิทธิพลเหนือฝ่ายการเมือง และอำนาจดำเนินการใดที่แตกต่างไปจากเจตนารมณ์ของฝ่ายการเมือง โดยฝ่ายการเมืองไม่มีทางที่จะทราบและติดตามได้”¹⁵

ข้าราชการประจำของไทยมีอิทธิพลในการปกครองมาก จนอาจกล่าวได้ว่า “ประเทศไทยปกครองด้วยข้าราชการประจำ” ทั้งนี้เนื่องจากถ้าไม่เข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองและกำหนดนโยบายเสียเอง ข้าราชการประจำก็จะเป็นผู้เสนอข้อมูลข่าวสารให้ฝ่ายการเมืองพิจารณาประกอบการวางนโยบาย ซึ่งข้อมูลต่าง ๆ ที่เสนอก็ก็น่าจะเป็นไปตามทิศทางที่สอดคล้องกับความต้องการของข้าราชการประจำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าการเมืองที่มีฐานจากประชาชนไม่มีเสถียรภาพด้วยแล้ว ฝ่ายข้าราชการประจำก็ย่อมมีบทบาทมากขึ้นในฐานะผู้กำหนดนโยบาย เพราะข้าราชการประจำเป็นผู้ที่อยู่ในระบบปฏิบัติงานสืบต่ออยู่ตลอดเวลาในเมืองไทยฝ่ายอื่นนอกเหนือระบบราชการไม่เคยมีสมรรถภาพที่จะดูลย์หรือควบคุมระบบราชการได้ เพราะฉะนั้น “ในเมื่ออำนาจอื่นใดนอกเหนือรบบราชการเกิดขึ้นไม่ได้ ความ

เป็นใหญ่ในแผ่นดินและการกำหนดทิศทางเดินของชาติ จึงเป็นเรื่องที่คนในครอบรัวราชการ ตัดสินใจแทบทั้งสิ้น อำนาจทางการเมืองอื่นใดที่จะมาค้ำกับอำนาจของราชการจึงไม่เคย ปรากฏในแผ่นดินไทย”¹⁶

ความส่งท้าย

การบริหารราชการแผ่นดินนั้นมีความสำคัญมาก เพราะส่งผลกระทบต่อ ประชาชน ระบบบริหารราชการนี้เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการปฏิบัตินโยบาย และเป็น “ปัจจัยที่จะช่วยทำให้ระบบการเมืองสามารถสนองความต้องการต่าง ๆ ของประชาชน”¹⁷ ระบบบริหารจึงต้องเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพ ข้าราชการต้องมีความซื่อสัตย์ในการปฏิบัติหน้าที่รับใช้ประเทศชาติและประชาชน มิฉะนั้นแล้วแม้ว่าจะมีนักการเมืองที่เข้าถึงสภาพและ ปัญหาของประเทศชาติเป็นผู้ปกครอง ก็จะไม่สามารถปกครองอำนวยประโยชน์ให้กับประชาชน ได้ เพราะไม่ว่าจะวางนโยบายในการปกครองไว้เลิศเลอสักเพียงใด แต่ถ้าไม่ได้รับการร่วมมือ จากข้าราชการประจำที่จะสนองตอบต่อนโยบายนั้นก็ไม่อาจสัมฤทธิ์ผลขึ้นมาได้ “เพราะถึงแม้ว่านักการเมืองจะเอาใจใส่ต่อการแก้ปัญหาของประชาชน และเสนอแนะแนวทางในการ แก้ปัญหานั้น แต่การดำเนินงานในการแก้ปัญหาในรายละเอียดนั้น นักการเมืองไม่ได้เป็นผู้ลงมือทำเอง หากต้องอาศัยข้าราชการ”¹⁸ อย่างไรก็ตาม ระบบบริหารของไทยแม้จะถูก วิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นระบบที่ล้าสมัย ล้าช้า ไม่สามารถสนองตอบต่อปัญหาได้ทันเหตุการณ์ แต่จุดบกพร่องเหล่านั้นก็ยังไม่สำคัญเท่ากับ “ข้าราชการ” ถ้าข้าราชการไทยมีทัศนคติสำนึกถึงหน้าที่ในฐานะผู้รับใช้เพื่อนำบริการของรัฐสู่ประชาชน ประพฤติปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต และรับผิดชอบต่อส่วนรวม ถือตัวเป็นผู้รับใช้ประชาชน ไม่ใช่นายทำหน้าที่บ่าบัดทุกข์ บำรุงสุขอย่างแท้จริง ประชาชนส่วนใหญ่ซึ่งจำเป็นต้องพึ่งราชการก็จะได้รับประโยชน์และ ความสุข ข้าราชการมีส่วนเป็นอย่างมากในความมั่นคงของชาติ ประเทศชาติจะโพล้เพล้รุ่งเรือง ให้ความสุขกับผู้ที่อยู่อาศัย หรือเสื่อมโทรม มีความทุกข์ยากขึ้นอยู่กับข้าราชการไม่ใช่บ่อย

เชิงอรรถ

- ¹นราธิป พงศ์ประพันธ์, "ศัพท์การเมืองและการทูต," ใน งานบัญญัติศัพท์ของพลตรีพระเจ้าวรวงศ์เธอกรมหมื่นนราธิปพงษ์ประพันธ์ (ธนาคารกรุงเทพ, 2519), หน้า 36-37
- ²บุญวัฒน์ วิสกุล "การบริหารราชการไทย," ใน ประถม นันทิกุล, (บก.), การเมืองและสังคม (คณะรัฐศาสตร์, จุฬา, 2520), หน้า 363
- ³พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534, มาตรา 4
- ⁴ประยูร กาญจนดุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง (จุฬาลงกรณ์ฯ, 2533) หน้า 186
- ⁵เพ็ญอ้อ, หน้า 196
- ⁶สมพงษ์ เกษมสิน, การปกครองของไทย (ไทยวัฒนาพานิช, 2514), หน้า 104-5
- ⁷ประยูร กาญจนดุล, อ่างแล้ว, หน้า 192-193
- ⁸บุญวัฒน์ วิสกุล, อ่างแล้ว, หน้า 368-9
- ⁹วิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ และคณะ, ระเบียบปฏิบัติราชการและการเลขานุการ (มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2532) หน้า 285
- ¹⁰พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2535, มาตรา 4
- ¹¹พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528, มาตรา 58
- ¹²ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเมืองกับการบริหาร (คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์ฯ, 2520), หน้า 144-5
- ¹³เพ็ญอ้อ, หน้า 145
- ¹⁴ธวัช วิชัยดิษฐ, แต่ความมีเหตุผล, ข้าราชการกับการเมือง (บรรณกิจ, 2521), หน้า 45
- ¹⁵อาทิตย์ อุไรรัตน์, ข้าราชการ (มงคลการพิมพ์, 2518), หน้า 76
- ¹⁶ธวัช วิชัยดิษฐ, อ่างแล้ว, หน้า 76-7
- ¹⁷จรรยา สุภาพ (บก.), การปกครองและการเมืองไทย (คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์ฯ 2521), หน้า 106
- ¹⁸ชัยอนันต์ สมุทวณิช, อ่างแล้ว, หน้า 64