

บทที่ 3

การบริหารงานในประเทศที่กำลังพัฒนา

ประเทศที่กำลังพัฒนามีเป้าหมายที่สำคัญคือการพัฒนาประเทศให้เจริญทัดเทียมประเทศที่พัฒนาแล้วในด้านเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม ซึ่งในการพัฒนาประเทศนี้ทุกหน่วยของสังคมจะมีส่วนเกี่ยวข้องด้วย แต่ตัวแกนกลางที่สำคัญที่สุดคือระบบการบริหารงานของระบบราชการ ที่จะเป็นตัวนำและสนับสนุนให้การพัฒนาประเทศสำเร็จตามเป้าหมาย

สำหรับประเทศที่พัฒนาแล้วการบริหารงานของระบบราชการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงาน แต่ประเทศที่กำลังพัฒนานั้นตรงข้าม ต้องประสบปัญหาต่าง ๆ ในการบริหารงานอย่างมากมาย การเข้าใจถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจึงเป็นสิ่งจำเป็นในการที่จะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขการบริหารงานให้ดีขึ้น

อย่างไรก็ตามก่อนที่จะเราจะศึกษาถึงปัญหาต่าง ๆ ในการบริหารงาน เราควรที่จะเข้าใจถึงลักษณะกว้าง ๆ ของประเทศที่กำลังพัฒนาและพัฒนาแล้วเสียก่อน

วิธีการในการจำแนกประเทศต่าง ๆ ในโลก

วิธีการจำแนกประเทศต่าง ๆ ในโลกมีอยู่หลายวิธีด้วยกันคือ

- (1) การจำแนกโดยใช้หลักเกณฑ์ทางด้านเศรษฐกิจ เช่น รายได้ประชาชาติ
 - (2) การจำแนกโดยใช้หลักเกณฑ์ทางด้านสังคม เช่น จำนวนแพทย์ต่อประชากร หรือจำนวนผู้รู้การศึกษา เป็นต้น
 - (3) การจำแนกตามวิวัฒนาการของการนำประเทศเข้าสู่ภาวะอุตสาหกรรม
- สำหรับการใช้หลักทางด้านเศรษฐกิจและสังคมจะแบ่งประเทศออกเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว และประเทศที่กำลังพัฒนา (ประเทศด้อยพัฒนา)

ลักษณะที่สำคัญของประเทศที่พัฒนาแล้วและกำลังพัฒนา

ด้านเศรษฐกิจ ประเทศที่พัฒนาแล้วจะมีความเจริญทางด้านอุตสาหกรรม มีความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจ การเศรษฐกิจไม่ขึ้นอยู่กับสินค้าบางสิ่งบางอย่าง ประชาชนมีความเป็นอยู่

ดี มีคนชั้นกลางเป็นจำนวนมาก การว่างงานมีน้อยหรือแทบจะไม่มี รัฐสามารถให้บริการ แต่โดยเฉพาะทางด้านการสงเคราะห์คนชราเป็นอย่างดี ในทางตรงข้ามประเทศที่กำลังพัฒนา นั้นเศรษฐกิจของประเทศส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับภาคเกษตร ผลผลิตการเกษตรที่สำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศขึ้นอยู่กับภาวะทางธรรมชาติ เพราะฉะนั้นการเศรษฐกิจจึงไม่มั่นคง ประชาชนส่วนใหญ่จึงมีความยากจน บางประเทศถึงกับอดตาย คนชั้นกลางมีน้อย ช่องว่างระหว่างคนมี และคนจนกว้างมาก ดังนั้นความสะดวกสบายในการดำรงชีวิตของประเทศที่กำลังพัฒนา จึงสู้ประเทศที่พัฒนาแล้วไม่ได้

ด้านสังคม ประเทศที่พัฒนาแล้วบริการของรัฐที่ให้แก่คนในสังคมจะมีเป็นจำนวนมาก และส่วนใหญ่จะได้รับความทั่วถึง บริการของรัฐที่สำคัญก็คือการให้การศึกษาโดยทั่วถึง ทำให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจดีเกี่ยวกับสังคม และสามารถมีงานทำได้ จำนวนแพทย์ที่มีต่อประชากรคิดเป็นอัตราส่วนแล้วค่อนข้างมาก การว่างงานมีอยู่น้อย แม้จะมีการว่างงานก็จะมีโครงการประกันสังคม ให้ความช่วยเหลืออยู่ นอกจากนี้รัฐยังบริการในเรื่องที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนโดยทั่วไปอีกด้วย ในทางตรงข้ามประเทศที่กำลังพัฒนานั้นบริการของรัฐที่ให้แก่ประชาชนจะมีไม่มากและไม่ค่อยกระจายไปยังประชาชนทุกส่วนในประเทศ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด เช่น จำนวนแพทย์มีน้อยในชนบท การศึกษาของประชาชนอยู่ในขั้นต่ำ สลัมมีอยู่มากในชุมชนเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมืองหลวง ทั้งนี้เพราะว่าต้องการเข้ามาแสวงโชคในเมืองหลวง จึงก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมต่าง ๆ ขึ้นมากมาย

ด้านการเมือง ประเทศที่พัฒนาแล้ว การเมืองจะมีเสถียรภาพและความมั่นคง การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเป็นไปตามกติกาที่ได้วางไว้ ในประเทศที่เป็นประชาธิปไตยประชาชนมีสิทธิเข้าควบคุมนโยบายและการทำงานของรัฐบาลโดยผ่านทางผู้แทนราษฎร ดังนั้นการบริหารงานของรัฐจึงสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม ในทางตรงข้ามประเทศที่กำลังพัฒนาต้องประสบกับปัญหาความมีเสถียรภาพของรัฐบาล แม้ว่าอุดมการณ์โดยส่วนใหญ่ของประเทศที่กำลังพัฒนา ต้องการการปกครองแบบประชาธิปไตย แต่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยก็ล้มลุกคลุกคลานอยู่ตลอดเวลา เนื่องจากการปฏิวัติรัฐประหารของทหารที่ต้องการเข้ามามีบทบาทในทางการเมือง ดังนั้นเสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชนจึงอยู่ในขอบเขตที่จำกัด การเมืองส่วนใหญ่จึงเป็นเรื่องของผลประโยชน์ของกลุ่มที่มีอำนาจ มิได้ตกแก่ประชาชนโดยเสมอหน้ากันเช่นประเทศที่พัฒนาแล้ว

ส่วนการจำแนกประเทศตามวิวัฒนาการของการนำประเทศเข้าสู่ภาวะอุตสาหกรรมนั้น ได้แบ่งประเทศต่าง ๆ ออกเป็น 3 ประเภท คือ¹

1. ประเทศในโลกที่หนึ่ง
2. ประเทศในโลกที่สอง
3. ประเทศในโลกที่สาม

ประเทศในโลกที่หนึ่ง

ประเทศในโลกที่หนึ่งคือประเทศที่อยู่ในภาคพื้นยุโรป และทวีปอเมริกาเหนือ ลักษณะสำคัญคือ

1. เป็นประเทศที่เปลี่ยนแปลงโดยธรรมชาติจากระบบขุนนางกินเมือง (feudalism) มาสู่ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม สำหรับประเทศที่ไม่มีระบบขุนนางกินเมือง เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประชาชนมักจะเคยมีถิ่นฐานเดิมอยู่ในทวีปยุโรปตะวันตกและเริ่มเป็นประเทศที่มีเศรษฐกิจแบบทุนนิยม วิวัฒนาการจากระบบขุนนางกินเมืองมาเป็นระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมนี้เริ่มมาจากกิจการธนาคารในประเทศอิตาลีในศตวรรษที่ 16 มาเป็นอุตสาหกรรมขนาดกลางในศตวรรษที่ 17 ในประเทศฝรั่งเศส และมาเป็นอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ใช้เครื่องมือและเครื่องจักรในการดำเนินงานในศตวรรษที่ 18 ทั้งในประเทศอังกฤษ และศตวรรษที่ 19 ในประเทศสหรัฐอเมริกาและเยอรมัน ดังนั้น ประเทศเหล่านี้จึงเน้นการใช้วิทยาการและกระบวนการอุตสาหกรรมเพื่อผลประโยชน์ของตัวเองและแก่ประชาชนทั่วไปเป็นอย่างมาก

อย่างไรก็ตามการอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นจำเป็นต้องมีวัตถุดิบและแหล่งระบายสินค้า เมื่อวัตถุดิบและแหล่งระบายสินค้าในประเทศลดน้อย ประเทศเหล่านี้จึงเริ่มแสวงหาจากภายนอก ลัทธิล่าอาณานิคมจึงเกิดขึ้น

2. มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การเกิดการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนี้เกิดขึ้น เนื่องจากการที่ชนชั้นกลางมีอำนาจในทางเศรษฐกิจมากขึ้น จึงใช้อำนาจทางเศรษฐกิจที่มีอยู่เป็นเครื่องต่อรองกับอำนาจทางการเมือง ผลจึงทำให้ชนชั้นกลางเริ่มมีอำนาจมากขึ้น ในทางการเมือง มีการเรียกร้องให้มีตัวแทนในการบริหารประเทศ ประกอบกับแนวความคิดเสรีนิยมที่มีอยู่จึงทำให้ลักษณะทางการเมืองของประเทศในโลกที่หนึ่งนี้เป็นเรื่องการขัดแย้งกันของกลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นตัวแทนของชนชั้นต่าง ๆ

ตัวแทนของประเทศที่หนึ่งที่เห็นได้คือประเทศสหรัฐอเมริกา ดังนั้นในการที่ประเทศที่กำลังพัฒนาต้องการพัฒนาประเทศ จึงควรที่จะยึดถือประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นต้นแบบ (model) ในการพัฒนา แต่ประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งหลายกลับไม่ยอมรับเป็นต้นแบบ เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่า

1) ประเทศสหรัฐอเมริกาไม่มีแผนระดับชาติเพื่อการพัฒนา ประเทศที่กำลังพัฒนามีความจำเป็นในการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้ได้ประโยชน์ที่สุด ดังนั้น การพัฒนาประเทศโดยไม่มีแผน จึงเป็นสิ่งที่ไม่พึงประสงค์นอกจากนี้ในการพัฒนา ประเทศที่กำลังพัฒนาต้องขอความช่วยเหลือจากประเทศที่พัฒนาแล้ว การได้รับการช่วยเหลือหรือไม่จะขึ้นอยู่กับแผนระดับชาติเช่นกัน เพราะประเทศที่พัฒนาแล้วเช่นประเทศสหรัฐอเมริกาเองยังพิจารณาการช่วยเหลือจากแผนระดับชาติมากกว่าการช่วยเหลือโดยไม่มีแผน

2) แม้ว่าประเทศสหรัฐอเมริกาจะเป็นประเทศที่มีประชากรที่มีรายได้สูง แต่การกระจายรายได้ยังไม่กระจายไปสู่ประชากรทั่วประเทศอย่างแท้จริง ช่องว่างระหว่างคนรวยและคนจนยังมีอยู่ และมีกว้างมากขึ้น ดังนั้นปัญหาในด้านชนชั้นยังคงเป็นปัญหาที่ประเทศสหรัฐต้องแก้ไขอยู่ สำหรับประเทศที่กำลังพัฒนา (ประเทศในโลกรี่สาม) การพัฒนาประเทศจะทำให้ยากถ้ามีปัญหาทางด้านชนชั้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านรายได้

3) ประเทศสหรัฐอเมริกามีการผูกขาดอำนาจไม่ว่าจะเป็นไปในทางการเมือง หรือทางเศรษฐกิจโดยบุคคลคนเดียวและโดยกลุ่ม (monopolistic and oligopolistic situations) อยู่ทุก ๆ หนแห่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแข่งขันระหว่างเอกชน และหน่วยงานของรัฐบาล สิ่งนี้เป็นผลให้การวางแผน เพื่อให้เกิดความเสมอภาคทางด้านเศรษฐกิจเป็นไปได้ยาก ประเทศในโลกรี่หนึ่งมีทรัพยากรมากพอที่จะทำการแข่งขันนี้ แต่ในประเทศที่กำลังพัฒนา (ประเทศในโลกรี่สาม) ไม่มีปัจจัยพอที่จะทำเช่นนั้นได้

4) ลักษณะโครงสร้างของประเทศในโลกรี่สามทำให้ไม่อาจรับสหรัฐอเมริกาเป็นแบบอย่างได้ ทั้งนี้เพราะว่าประเทศในโลกรี่สามยังมีความแตกต่างกันมากในเรื่องเชื้อชาติ ศาสนา และแนวความคิดในทางการเมือง การใช้แบบอย่างของประเทศสหรัฐอเมริกาก็ทำให้เกิดความแตกแยกมากกว่าที่จะทำให้ประเทศมีเสถียรภาพและความมั่นคง

ประเทศในโลกรี่สอง

ประเทศในโลกรี่สองได้แก่ประเทศรัสเซียและประเทศในกลุ่มบริวาร ลักษณะและวิวัฒนาการของการเปลี่ยนแปลงสามารถพิจารณาได้จากประเทศรัสเซียเป็นหลัก

ประเทศรัสเซียมีลักษณะที่ค่อนข้างจะคลุมเครือคือเป็นทั้งประเทศเจ้าของอาณานิคม และประเทศที่เคยตกเป็นอาณานิคมของโปแลนด์ เยอรมัน สวีเดน และยุโรปมาก่อน ในอดีต รัสเซียมีระบบขุนนางกินเมือง ซึ่งเป็นข้อเงื่อนไขให้เกิดระบบทุนนิยมได้ดังประเทศในโลกที่หนึ่ง แต่รัสเซียกลับเปลี่ยนไปเป็นแบบสังคมนิยมโดยการปฏิวัติในต้นศตวรรษที่ 20 ในช่วงเวลาของการเปลี่ยนแปลงจากระบบขุนนางกินเมืองมาสู่ระบบสังคมนิยม นั้น มีช่วงเวลาเพียง 30 ปี เท่านั้นที่กล่าวได้ว่ารัสเซียเกิดระบบสังคมนิยม และช่วงเวลานี้นับว่าสั้นเกินไปที่จะวินิจฉัยได้ว่าระบบสังคมนิยมประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวในรัสเซีย

การบริหารและการปกครองในอดีตของรัสเซียตกอยู่ภายใต้อำนาจของพระมหากษัตริย์ หรือพระเจ้าซาร์ (CZAR) ดังนั้นการริเริ่มทางเศรษฐกิจและการเมืองจึงอยู่กับพระเจ้าซาร์ ผลทำให้ประเทศรัสเซียมีการผสมกันระหว่างการเกษตรกรรมที่ล่าช้าและการก้าวหน้าทางอุตสาหกรรม การรุกรานสิทธิเสรีภาพ ตลอดจนความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจจึงเป็น เรื่องธรรมดาที่เกิดขึ้น ผลจึงทำให้พวกบอลเชวิคไม่พอใจในระบบที่เป็นอยู่ จึงเกิดการปฏิวัติ เพื่อเปลี่ยนแปลงประเทศมาเป็นแบบสังคมนิยม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการก้าวหน้าเป็น ประเทศอุตสาหกรรมอย่างสมบูรณ์

ก่อนการปฏิวัติสภาพกึ่งล่าช้าของประเทศรัสเซียมีลักษณะคล้ายประเทศในโลกที่สาม แต่พอหลังจากการปฏิวัติแล้วรัสเซียได้เปลี่ยนแปลงไปมีลักษณะคล้ายกับประเทศในโลกที่หนึ่ง แต่ไม่อาจจัดรัสเซียเข้าอยู่ในประเทศในโลกที่หนึ่งได้ เพราะว่รัสเซียเป็นประเทศที่มีเอกลักษณ์ และอุดมการณ์แตกต่างไปจากประเทศในโลกที่หนึ่ง และไม่อาจจัดรัสเซียอยู่ในโลกที่สามได้ ทั้งนี้เพราะว่าเป็นประเทศแรกที่ก้าวขึ้นมาสู่อุดมการณ์สังคมนิยมของ MARXISM-LENINISM ได้เป็นประเทศแรกโดยการปฏิวัติ ในขณะที่ประเทศจีนเป็นระบบสังคมนิยมแต่มีการเปลี่ยนแปลงอุดมการณ์ไปจากเดิม

ความสำเร็จในการพัฒนาประเทศของรัสเซียน่าจะเป็นแบบอย่างของการพัฒนาประเทศ ของประเทศในโลกที่สาม แต่ที่ไม่เป็นเช่นนั้นก็เพราะสาเหตุหลายประการ คือ

(1) ประเทศรัสเซียเน้นหน้าที่ของรัฐมากเกินไป โดยที่รูปแบบของการพัฒนายัง คงไม่มีการเปลี่ยนแปลง ดังนั้น ความขัดแย้งจึงเกิดได้มากโดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับวัฒนธรรมของสังคม การที่เป็นเช่นนี้จึงทำให้ประเทศในโลกที่สามยอมรับอุดมการณ์ของประเทศ รัสเซีย และในขณะเดียวกันยอมรับวิทยาการต่าง ๆ จากสหรัฐอเมริกาเข้ามาใช้ในการพัฒนา ประเทศ

(2) การแก้ปัญหาทางการเมืองและอื่น ๆ จะขึ้นอยู่กับระบบราชการเป็นอย่างมาก การแก้ปัญหาต่าง ๆ นี้อาจทำให้ประเทศในโลกที่สามประสบปัญหาหนักโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในด้านการทำงานที่ขาดประสิทธิผลขององค์การ ตลอดจนเทคนิคและวิธีการที่จะนำมาใช้ เพื่อเพิ่มผลผลิต

(3) การที่รัสเซียมีอุดมการณ์สังคมนิยมแบบคอมมิวนิสต์ ซึ่งเน้นชาติ (National self-determination) เป็นสำคัญ

(4) การขัดขวางจากประเทศสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายต่อต้านคอมมิวนิสต์ที่มีต่อประเทศในโลกที่สาม

ประเทศในโลกที่สาม

ประเทศในโลกที่สามมีลักษณะดังนี้ คือ

(1) มีแนวโน้มที่จะไม่ขึ้นต่อศูนย์อำนาจของประเทศในกลุ่มสหรัฐอเมริกาโต หรือประเทศรัสเซีย (วอร์ซอร์แพคท์)

(2) ส่วนใหญ่เป็นประเทศที่เคยเป็นอาณานิคมจวบจนกระทั่งหลังสมัยสงครามโลกครั้งที่ 2

(3) รัับวิทยาการจากประเทศในโลกที่หนึ่งมาใช้ และขณะเดียวกันพยายามที่จะมีอุดมการณ์เช่นประเทศในโลกที่สอง

ดังนั้น ประเทศในโลกที่สามจึงเป็นประเทศต่าง ๆ ที่อยู่ในทวีปเอเชีย แอฟริกา และลาตินอเมริกา

คำว่า “โลกที่สาม” ไม่ได้บ่งชี้ว่าประเทศนั้น ๆ มีแบบอย่างโครงสร้างทางเศรษฐกิจ และสังคมอย่างไร เพียงแต่แสดงว่าประเทศนั้น ๆ อยู่ในระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งนับว่าเป็นสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลงจากสภาพสังคมดั้งเดิมมาสู่การเป็นสังคมที่ทันสมัย หรือสังคมอุตสาหกรรม จึงนับว่าเป็นประเทศที่กำลังพัฒนาเช่นกัน

เพราะฉะนั้น การเมืองและการเศรษฐกิจของประเทศในโลกที่สามจึงไม่ได้มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะ หากแต่มีลักษณะผสมในอัตราที่แตกต่างกัน เช่น ทางเศรษฐกิจเป็นการผสมระหว่างระบบทุนนิยมและสังคมนิยม ส่วนทางการเมืองก็เป็นการผสมระหว่างลัทธิเสรีนิยม (libertarianism) กับลัทธิเผด็จการเบ็ดเสร็จ (totalitarianism)

ข้อที่น่าสังเกตคือว่าลักษณะต่าง ๆ ของสังคมที่กล่าวมาแล้วนั้นเป็นแต่เพียงลักษณะที่กล่าวโดยรวม ๆ แต่ถ้ามองให้ลึกลงไปแล้ว ประเทศในโลกที่หนึ่งและสามก็ยังคงมีลักษณะของประเทศในโลกที่สามอยู่เช่นกัน ตัวอย่างเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ก็ยังคงมีคนจนและปัญหาทางด้านเชื้อชาติเช่นกัน

ลักษณะของการบริหารงานในประเทศที่กำลังพัฒนา

เราได้ทราบแล้วว่าลักษณะโดยทั่ว ๆ ไปของประเทศที่กำลังพัฒนาเป็นอย่างไร ลักษณะต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้วนั้นมิได้มีลักษณะซึ่งหยุดอยู่กับที่หรือไม่มีการเปลี่ยนแปลง (static) แต่ลักษณะเหล่านี้จะมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา เพื่อก้าวไปสู่จุดมุ่งหมายของการพัฒนา (ซึ่งจากความหมายจะมีการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีอยู่ตลอดเวลา)

สำหรับจุดมุ่งหมายของการพัฒนานั้นมีอยู่หลายประการคือ²

- (1) การเพิ่มขึ้นของรายได้ประชาชาติ
- (2) การกระจายรายได้อย่างเป็นธรรมในสังคม
- (3) การใช้ประโยชน์อย่างสูงสุดของทรัพยากรทางด้านคน
- (4) การใช้ประโยชน์อย่างสูงสุดของทรัพยากรธรรมชาติ
- (5) การปกป้องรักษาสภาพแวดล้อมธรรมชาติ
- (6) ความก้าวหน้าทางสังคมโดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านมาตรฐานการครองชีพ และความเป็นอยู่ของประชาชน

การบรรลุถึงเป้าหมายทางสังคมนี้ ในแง่อุดมการณ์แล้ว จะเป็นหน้าที่ของทุก ๆ หน่วยในสังคม แต่ตัวแกนสำคัญในการก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงนี้จะตกอยู่กับการบริหารงานของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบราชการที่มีอยู่ในประเทศนั้น ๆ การที่เป็นเช่นนี้มีเหตุผลหลายประการ คือ³

1. รัฐบาลเท่านั้นที่มีอำนาจในการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดเพื่อการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการวางแผนพัฒนาระดับชาติ
2. การนำเทคนิคและวิทยาการใหม่ ๆ จะเกิดขึ้นได้โดยการสนับสนุนของรัฐบาลทั้งในด้านการวิจัยและผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศ
3. การเปลี่ยนแปลงสถาบันต่าง ๆ ในสังคมจะเกิดขึ้นได้จากรัฐบาลหรือได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล

4. รัฐบาลเป็นหลักในการลงทุนในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ทั้งนี้โดยการใช้จ่ายเงินหรือการใช้มาตรการทางด้านกฎหมาย นโยบาย หรืออื่น ๆ

5. การให้การศึกษาและการฝึกอบรมโดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านวิทยาศาสตร์ วิศวกร การจัดการ และช่างฝีมือ เพื่อประโยชน์ในด้านการพัฒนา เป็นเรื่องสำคัญที่รัฐบาลต้องรับผิดชอบ

6. รัฐบาลเท่านั้นจะสามารถควบคุมการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ และหนทางการนำมาใช้ให้เป็นประโยชน์

7. รัฐบาลต้องเป็นผู้ริเริ่มในด้านการเป็นผู้นำทางด้านเศรษฐกิจ เพราะฉะนั้นบทบาทของรัฐวิสาหกิจจะมีความสำคัญเพิ่มขึ้น

8. สำหรับประเทศที่มีลัทธิเสรีนิยม รัฐบาลจะต้องออกกฎหมายและควบคุมเพื่อให้สังคมเกิดความเป็นธรรม

9. รัฐบาลเท่านั้นจะเป็นผู้รับผิดชอบในทุก ๆ ด้านเกี่ยวกับการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างชาติ การทำให้กฎหมายทันสมัยต่อสังคม การสร้างสังคมที่เป็นธรรม และเป็นประชาธิปไตย การใช้ประโยชน์สูงสุดของทรัพยากรมนุษย์ ตลอดจนความรับผิดชอบทั้งหลายที่รัฐบาลต้องทำของรัฐบาลในสังคมที่เจริญแล้ว

ดังนั้นระบบราชการจึงเป็นแกนที่สำคัญของรัฐบาลในการที่จะบริหารงานต่าง ๆ ให้สำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลให้ทันต่อสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลง ผลจึงทำให้หน้าที่รับผิดชอบของรัฐบาลที่ให้บริการแก่ประชาชนจึงเพิ่มมากขึ้นอยู่ตลอดเวลาทั้งจำนวนชนิด และความสลับซับซ้อน กิจกรรมหน้าที่ของรัฐบาลจึงเป็นเรื่องที่ต้องการคนทำงานที่มีความชำนาญงาน มีความรอบรู้ในการที่จะร่วมมือหรือประสานงานกัน ทั้งในด้านความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่น

จากความสำคัญของการบริหารงานของรัฐนี้ จึงทำให้เกิดแนวการศึกษา แนวเค้าโครงความคิด หรือ paradigm ทางด้านการบริหารรัฐกิจขึ้นมาหลายแนวทาง เช่น การแยกการบริหารจากการเมือง ระบบราชการของ Max Weber การทำงานแบบวิทยาศาสตร์ของ Frederick W. Taylor POSDCORB ของ Urwick และ Gulick นโยบายสาธารณะ และ วิทยาการจัดการ (Management Science) ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลนั่นเอง

ผลของแนวการศึกษาดังกล่าวมาแล้วทำให้เกิดการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในประเทศที่พัฒนาแล้ว แต่อย่างไรก็ตามเมื่อประเทศที่ด้อยพัฒนาได้นำรูปแบบการบริหารงานของประเทศที่พัฒนาแล้ว มาใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศ ผลที่ออกมาปรากฏว่าประสบความสำเร็จล้มเหลว เนื่องจากเกิดปัญหาและอุปสรรคมากมาย

ปัญหาและอุปสรรคของการบริหารงานในประเทศที่กำลังพัฒนา

เมื่อพิจารณาจากแนวการศึกษาแบบคลาสสิก ปัญหาและอุปสรรคของการบริหารงานในประเทศที่กำลังพัฒนาที่สำคัญมีอยู่ด้วยกันหลายประการ คือ⁴

1. โครงสร้างและองค์การ ซึ่งมีทั้งการก่อตั้งองค์การและการจัดโครงสร้างขององค์การเพื่อให้ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
2. ระบบการบริหารขาดประสิทธิภาพเนื่องจากความสับสนในหน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละกระทรวง ทบวง กรม การทำงานซ้ำซ้อนกัน การขาดการประสานงาน การรวบอำนาจไว้กับส่วนกลางมากเกินไป
3. การขาดระบบการบริหารงาน บุคคลที่มีประสิทธิภาพ
4. การขาดแคลนผู้ที่มีความรู้ ความสามารถและความชำนาญงานในโครงการพัฒนาทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม
5. การคอร์รัปชันและการเล่นพรรคเล่นพวกมีอยู่ทั่วไป ระบบราชการจึงเปรียบเสมือนเป็นระบบการประกันสังคมเพื่อให้ผู้ที่เรียนจบมีความรู้สูงได้ทำงาน ดังนั้นข้าราชการจึงมีมากจนล้นงาน
6. ข้าราชการทำงานอย่างขาดขวัญกำลังใจและแรงจูงใจ ผู้นำในการบริหารทำงานอย่างไม่มีคุณภาพ
7. ระบบการบริหารงานแบบยึดถือกฎหมาย ความซับซ้อนในกระบวนการและวิธีการปฏิบัติงานมีมากจนเกินไป
8. กระบวนการและวิธีการเกี่ยวกับการงบประมาณยังล้าสมัย
9. การแข่งขันกันภายในกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ และระบบการทำงานแบบคณะกรรมการ ทำให้การทำงานเป็นไปได้ลำบาก และทำให้ขาดการรับผิดชอบในการดำเนินงาน

ปัจจัยสภาพแวดล้อมที่มีผลต่อการบริหารงาน

อย่างไรก็ตามนักรัฐประศาสนศาสตร์หลายคน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง Fred W. Riggs⁶ ไม่เชื่อว่าปัญหาและอุปสรรคดังที่กล่าวมาแล้วเป็นปัญหาและอุปสรรคที่แท้จริง แต่เป็นว่าสิ่งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นนี้เป็นผลมาจากปัจจัยสภาพแวดล้อมในด้านต่าง ๆ มากกว่า ทั้งนี้เพราะนักรัฐประศาสนศาสตร์กลุ่มนี้มีความเห็นแบบภาวะนิเวศน์ทาง การบริหาร

ปัจจัยสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ที่มีผลต่อการบริหารงานนั้นมีอยู่มากมาย เช่น ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ประชากร ทรัพยากรธรรมชาติ สถานที่ตั้งและลักษณะทางภูมิศาสตร์ ความเชื่อและความศรัทธา ค่านิยมและอุดมการณ์ทางสังคม กฎหมายและระเบียบแบบแผน ซึ่งจะกล่าวถึงปัจจัยที่สำคัญต่อไป

ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ

ลักษณะโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศที่กำลังพัฒนาเป็นลักษณะโครงสร้างทางเศรษฐกิจแบบถ้อยที่ถ้อยแบ่งปันมากกว่าแบบตลาดในระบบเศรษฐกิจสมัยใหม่⁷ โดยปกติแล้วการซื้อขายในระบบเศรษฐกิจสมัยใหม่ของประเทศที่พัฒนาแล้วจะขึ้นอยู่กับอุปสงค์และอุปทาน การกำหนดราคาสินค้าและบริการของรัฐเป็นไปตามเหตุผลและกลไกของราคา แต่ในประเทศที่กำลังพัฒนาจะมีการแลกเปลี่ยน การพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันตามแบบที่เคยมีในสังคมดั้งเดิมควบคู่ไปด้วย ดังนั้นราคาสินค้าและบริการที่รัฐ (ข้าราชการ) ให้แก่ประชาชนจึงมีเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลเข้ามาเกี่ยวข้อง คนรู้จักหรือญาติมิตรจะได้รับบริการซึ่งแตกต่างไปจากบุคคลอื่น ผลจึงมีการเล่นพรรคเล่นพวกและการคอร์รัปชันขึ้นในวงราชการระบบราชการเปรียบเสมือนเป็นโครงการประกันสังคม ทำให้คนทำงานมีมากกว่างาน

นอกจากลักษณะโครงสร้างทางเศรษฐกิจดังที่กล่าวมาแล้ว ประเทศที่กำลังพัฒนายังขาดแคลนทรัพยากรที่สำคัญในการพัฒนาประเทศอีกด้วย ปัญหาที่สำคัญคือประชาชนไม่มีการออมทรัพย์เพื่อการลงทุน หรือถ้ามีการลงทุนก็จะเป็นในเรื่องที่ดินหรือการค้า ซึ่งมิใช่การอุตสาหกรรม หรือเป็นการออมทรัพย์เพื่อเป้าหมายโดยเฉพาะเช่นการสร้างบ้าน การซื้อรถยนต์ หรือการทำพิธีศพ พิธีแต่งงาน⁸

ปัจจัยทางด้านสังคม

ลักษณะของโครงสร้างทางสังคมมีลักษณะการยึดถือบุคคลโดยเฉพาะเจาะจง (Particularism) มากกว่าการรวมตัวกันเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มของตนเพื่อนำไปสู่ผลประโยชน์

โดยส่วนรวม⁹ การรวมกลุ่มของสังคมในประเทศที่ด้อยพัฒนาเป็นการรวมกลุ่มของผู้ที่รู้จักกัน ญาติมิตร กลุ่มศาสนา หรือกลุ่มเชื้อชาติ มิได้เป็นการรวมกลุ่มเพื่อที่จะทำงานโดยเจาะจง หรือเป็นความสัมพันธ์ในฐานะที่เป็นสมาชิกขององค์การที่มีวัตถุประสงค์หรืออุดมการณ์ ร่วมกัน เพราะฉะนั้น การรวมกลุ่มจึงไม่มีบทบาทกำหนดกฎเกณฑ์แห่งความสัมพันธ์กันอย่างเป็นทางการในกลุ่ม การรวมตัวส่วนใหญ่เกิดขึ้นเพราะการเคารพนับถือในบุคคลใดบุคคลหนึ่ง มากกว่า เมื่อเป็นเช่นนี้จึงมีผลทำให้แต่ละกลุ่มแข่งขันกันในเรื่องผลประโยชน์ที่มีอยู่จำกัด เป็นเหตุให้เกิดความตึงเครียด ขัดแย้ง และเป็นปฏิปักษ์ต่อกัน

ลักษณะของโครงสร้างทางสังคมเช่นนี้มีผลในการบริหารงาน คือ

1. การขาดกฎเกณฑ์ทางการบริหาร เนื่องจากระบบราชการเป็นเสมือนครอบครัว จึงมีการเล่นพรรคเล่นพวก การปฏิบัติตนของข้าราชการขึ้นอยู่กับกลุ่มที่ตนเป็นสมาชิก หรือบุคคลที่รู้จักทำให้เป้าหมายในการทำงานยากที่จะสำเร็จ เพราะว่าเห็นผลประโยชน์ของตน หรือของกลุ่มมากกว่า

2. เมื่อการรวมตัวกันไม่ได้เกิดจากการที่ตนมีผลประโยชน์ร่วมกัน จึงไม่มีกลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นพลังสำคัญทางการเมืองอย่างแท้จริง

การเกิดขึ้นของสถาบันทางสังคมเป็นปัจจัยอย่างหนึ่งที่ทำให้การบริหารงานเปลี่ยนแปลงไป¹⁰ ตัวอย่างเช่น การเกิดบริษัทขนาดใหญ่ (Corporation) ทำให้ความสัมพันธ์ของมนุษย์ ต้องเปลี่ยนแปลงไป เช่น คนซื้อ-คนขาย นายจ้าง-ลูกจ้าง

นอกจากนี้ปัญหาเรื่องความชอบธรรมและควมไม่มีเสถียรภาพในการบริหารงาน เนื่องจากผู้นำทางการเมืองเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ก็มีส่วนอย่างมากในการบริหารงาน¹¹

ปัจจัยทางการเมือง

ตามอุดมการณ์ทางการเมือง รัฐเป็นที่รวมของอำนาจในการที่จะขจัดข้อขัดแย้งต่าง ๆ ของกลุ่มสังคม เป็นการตัดสินใจที่จะขจัดข้อขัดแย้งเพื่อที่จะดึงกลุ่มต่าง ๆ เข้ามารวมเป็นชาติ แต่ในประเทศด้อยพัฒนาอุดมการณ์ทางการเมืองเป็นไปในทางตรงข้าม นั่นคือมองเห็นว่ารัฐเป็นที่รวมของอำนาจในการที่จะให้ผลประโยชน์และปกป้องคนกลุ่มน้อย เพราะฉะนั้นสิ่งใดที่กระทำในนามของการบริหารงาน จึงเป็นเรื่องการป้องกันผลประโยชน์ของคนกลุ่มน้อย ที่ปกครองมากกว่าที่จะเป็นผลประโยชน์ของส่วนรวม¹²

เป็นที่ยอมรับกันว่าข้าราชการมีบทบาทอย่างสำคัญในการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการในประเทศด้อยพัฒนานั้นเป็นผู้ที่ได้รับการศึกษาสูงกว่าประชาชนโดย

ทั่วไป เมื่อมีทั้งความรู้ความชำนาญงาน จึงมีผลทำให้มีบทบาททางการเมือง จนบางครั้งสามารถเข้าไปมีตำแหน่งทางการเมือง เช่น การเป็นนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี จึงทำให้ผลประโยชน์ในการบริหารงานไม่ตกไปสู่ประชาชนโดยรวม

ถ้าพิจารณาถึงอำนาจของข้าราชการในการบริหารงานแล้ว เราจะพบว่าอำนาจในฐานะที่เป็นสิ่งนำเข้าจะมีมาก แต่อำนาจในฐานะที่เป็นสิ่งนำออกมีน้อย นั่นคืออำนาจในการตัดสินใจมีมากแต่ผลงานที่ปรากฏมีออกมาน้อย การมีอำนาจในการตัดสินใจมากจึงก่อให้เกิดการสร้างอาณาจักรของตนเองขึ้นมา เพื่อสนองตอบต่อผลประโยชน์ของตนเองและกลุ่ม ดังนั้นจึงเกิดลักษณะของการบริหารงานแบบที่เรียกว่าพิธีการ (formalistic) ขึ้น นั่นคือผลของอำนาจที่ใช้หรือสิ่งที่เกิดขึ้นจริงแตกต่างไปจากแบบที่กำหนดไว้¹³

ผลจึงทำให้ระบบราชการมีการเล่นพรรคเล่นพวก การคอร์รัปชันและการใช้อิทธิพลกันอย่างแพร่หลาย ทั้งนี้เพราะว่าอำนาจที่แท้จริงนั้น กระจายอยู่ที่ข้าราชการระดับต่าง ๆ มากพอสมควร เนื่องจากรวมอำนาจมีอยู่อย่างเป็นทางการเท่านั้น การควบคุมการบริหารงานให้เป็นไปตามเป้าหมายจึงเป็นไปได้ยาก

ปัจจัยทางด้านสัญลักษณ์ (Symbols)¹⁴

ประเทศที่กำลังพัฒนาจะมีปทัสฐานและค่านิยมที่ผสมปนเประหว่างสังคมดั้งเดิมและสังคมที่พัฒนาแล้ว จึงก่อให้เกิดความขัดแย้งกันเองในพฤติกรรมที่แสดงออกมา สำหรับค่านิยมและปทัสฐานแบบสังคมดั้งเดิมนั้นมีอยู่หลายประการ เช่น การเคารพในอาวุโส การนับถือไสยศาสตร์หรือเชื่อถือในสิ่งทีนอกเหนือธรรมชาติ การยึดถือตัวบุคคลมากกว่าหลักการและการไม่ชอบทำงานแรงงาน ซึ่งค่านิยมและปทัสฐานนี้ขัดแย้งกับสังคมที่พัฒนาแล้วเป็นอย่างมาก การที่สังคมมีค่านิยมและปทัสฐานอยู่มากเช่นนี้ทำให้ข้าราชการสามารถเลือกใช้ค่านิยมและปทัสฐานที่ตนเองจะได้รับผลประโยชน์ เช่น การแสดงความคิดเห็นในเรื่องการทำงาน ถ้ารู้ว่าผู้บังคับบัญชาเป็นคนค่อนข้างเผด็จการ ข้าราชการผู้นั้นก็จะนิ่งเฉยเสีย แต่ถ้าผู้บังคับบัญชาเป็นผู้นิยมประชาธิปไตย ข้าราชการผู้นั้นก็จะแสดงความคิดเห็นออกมา หรือการที่ข้าราชการผู้นั้นไม่ชอบการมีอภิสิทธิ์ แต่ถ้าได้รับใบสั่งเนื่องจากทำผิดกฎจรรยาบรรณก็จะนำไปสั่งไปให้เพื่อนช่วยจัดการ เป็นต้น

นอกจากนี้ยังมีผลทำให้ข้าราชการมีลักษณะแก่พิธีการ (Ritualistic) คือการนำเอาเทคนิควิทยาการต่าง ๆ มาใช้พอเป็นพิธีเท่านั้น แต่วิธีการปฏิบัติจริง ๆ แล้ว ไม่ได้มีการใช้เทคนิควิธี

การใหม่อย่างเต็มที่ ตัวอย่างเช่น การวางแผน การกระจายอำนาจในการทำงาน หรือ การที่ข้าราชการไปดูงานต่างประเทศหรือขอคำแนะนำจากผู้เชี่ยวชาญต่างประเทศ แต่มิได้นำเอาความรู้ที่ได้รับหรือคำแนะนำเหล่านั้นมาใช้ให้เป็นประโยชน์¹⁵

จากการศึกษาลักษณะทั่ว ๆ ไปของการบริหารงานในประเทศที่กำลังพัฒนา ทำให้ Ferrel Heady ได้สรุปลักษณะหรือจุดบกพร่องทางการบริหารของประเทศที่กำลังพัฒนาไว้ว่ามีอยู่ 5 ประการ คือ¹⁶

1. การลอกเลียนแบบการบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบราชการแบบตะวันตก มาใช้มากกว่าการบริหารที่เป็นของตนเอง เกือบทุกประเทศรวมทั้งประเทศที่ไม่เคยตกเป็นอาณานิคมได้ลอกเลียนแบบการบริหารมาทั้งในด้านการจัดองค์การ การปฏิบัติตัวของข้าราชการ และลักษณะทั่ว ๆ ไปของหน่วยงาน เนื่องจากการปกครองของเจ้าอาณานิคมเหมาะสมกับการบริหารงานอาณานิคมมากกว่าการบริหารงานนั้น ๆ ของประเทศ เพราะฉะนั้นจึงมีลักษณะที่เป็นการปกครองแบบชนชั้นผู้นำเผด็จการ แยกตัวจากประชาชน และเป็นลักษณะครอบครัว ซึ่งลักษณะเหล่านี้ได้ถ่ายทอดมาสู่การบริหารของประเทศที่กำลังพัฒนาในปัจจุบัน

2. ระบบราชการขาดแคลนกำลังคนในด้านความรู้ความชำนาญงาน ในการที่จะดำเนินโครงการให้สำเร็จ ปัญหานี้มิใช่การขาดแคลนกำลังคนโดยทั่ว ๆ ไป ทั้งนี้เพราะกำลังแรงงานมีอยู่มาก แต่เป็นเรื่องของกำลังคนที่มีความสามารถในด้านการพัฒนาและในด้านความชำนาญงานเกี่ยวกับงานในด้านเทคนิค ซึ่งเป็นสิ่งที่ต้องการในการดำเนินโครงการบางอย่างที่จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ

3. การบริหารงานมุ่งที่เป้าหมายอื่นมากกว่าที่จะเป็นการมุ่งถึงปัจจัยนำออกหรือผลรวมผลิตภัณฑ์ นั่นคือในการบริหารงาน ข้าราชการที่ทำหน้าที่บริหารอาจจะคำนึงถึงผลประโยชน์ที่เขาจะได้รับทางอื่น มากกว่าที่จะคำนึงถึงความสำเร็จของโครงการ ตัวอย่างเช่น การรับคนเข้าทำงาน จะคำนึงถึงพรรคพวกของตนที่ตนเองมีความไว้วางใจและมีความจงรักภักดี ซึ่งส่วนมากก็จะมาจากเพื่อนหรือกลุ่มเครือญาติ นอกจากนี้สิ่งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นยังรวมไปถึง การเลื่อนชั้นเลื่อนตำแหน่ง การมอบหมายงานให้ทำ การไล่ออก ฯลฯ นอกจากนี้ก็ยังออกมาในรูปแบบที่ว่าระบบราชการเป็นเสมือนโครงการประกันสังคม รับพวกที่ไม่มียานทำเข้ามา จึงเป็นเหตุผลที่ว่าทำไมคนจึงล้นงาน

4. การบริหารงานแบบรูปแบบ (Formalism) นั้นคือการบริหารงานที่ผลงานออกมาผิดไปจากรูปแบบที่ได้กำหนดไว้ ตัวอย่างเช่น การประกาศให้มีการมอบหมายงานและอำนาจในการตัดสินใจ แต่ในความเป็นจริงมีการควบคุมการตัดสินใจอย่างมากในส่วนกลาง หรือการมีกฎจรรยาภามากมาย แต่มิได้บังคับให้เป็นไปตามกฎ หรือการประกาศถึงความสำเร็จของโครงการ ทั้งที่ความเป็นจริงแล้วมิได้ประสบผลสำเร็จดังที่ประกาศ

5. การบริหารงานมีลักษณะที่เป็นอิสระมากจนเกินไป ซึ่งเป็นผลมาจากการที่ระบบราชการสามารถที่จะเข้ามาเป็นผู้ผูกขาดอำนาจบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านความรู้ความชำนาญงาน ในการที่จะทำให้ประเทศพัฒนาในด้านเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่ากลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ ไม่สามารถก้าวเข้ามาใช้อำนาจทางการเมือง จึงไม่สามารถที่จะควบคุมการบริหารเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวมได้

การศึกษาการบริหารงานของไทย

ในหนังสือชื่อ *The Ecology of Public Administration* ริคกส์ ได้ใช้แนวภาวะนิเวศน์ในการศึกษาถึงการบริหารงานที่เป็นอยู่ในประเทศที่พัฒนาแล้ว และที่กำลังพัฒนาโดยมุ่งชี้ให้เห็นถึงความเกี่ยวพันระหว่างการบริหารกับสิ่งแวดล้อมในตอนหนึ่งเขากล่าวว่า “การบริหารงานของไทยก็เช่นเดียวกับการบริหารงานของประเทศที่กำลังพัฒนาอื่น ๆ เช่น ฟิลิปปินส์และอินเดีย คือมีลักษณะไม่อยู่คงที่ หากแต่ว่าอยู่ในระหว่างกระบวนการเปลี่ยนแปลงหรือเปลี่ยนรูป (Transformation) ซึ่งการจะมองรูปการบริหารงานของไทยในปัจจุบันให้เห็นภาพชัดเจนนั้น จำต้องมองย้อนไปถึงการบริหารงานในอดีตก่อนที่จะเปลี่ยนมาจากการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ด้วย ในหนังสือเล่มดังกล่าวริคกส์ไม่ได้ตั้งใจที่จะกล่าวถึงประวัติโครงสร้างทางการปกครอง การบริหาร ของไทยว่ามันเปลี่ยนแปลงจากสมัยสุโขทัย สมัยอยุธยาไปเป็นสมัยรัตนโกสินทร์อย่างไร เขาเพียงชี้ให้เห็นลักษณะทั่ว ๆ ไปบางประการที่ปรากฏ ซึ่งเป็นผลมาจากอิทธิพลของสิ่งแวดล้อมเท่านั้น ซึ่งจะได้นำมากล่าวต่อไปเพื่อพอเป็นแนวให้เห็นถึงลักษณะบางประการที่เป็นอยู่ในการบริหารงานของประเทศที่กำลังพัฒนา

ริคกส์ได้กล่าวถึงลักษณะการปกครอง การบริหารงานของไทยสมัยโบราณ ที่เป็นผลจากอิทธิพลของปัจจัยแวดล้อม ไว้ดังนี้¹⁷

ก. การปกครอง การบริหารของไทยสมัยโบราณมีลักษณะถ้อยที่ถ้อยแบ่งปัน (Redistributive) ซึ่งสอดคล้องกับลักษณะโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ลักษณะถ้อยที่ถ้อยแบ่งปันนี้มีศูนย์กลางใหญ่อยู่ที่พระมหากษัตริย์ ซึ่งแวดล้อมไปด้วยราชวงศ์ ขุนนาง ข้าราชการ พระภิกษุสงฆ์ ไท ไพร่ ทาส ตามลำดับ

พระมหากษัตริย์เป็นศูนย์กลางของทั้งการเศรษฐกิจและการปกครอง กล่าวคือ ในทางเศรษฐกิจนั้น การประกอบอาชีพของคนส่วนใหญ่เป็นไปในรูปการเกษตร ทุกคนตั้งแต่วุฒุนางลงไปจนถึงไท จะต้องทำงานสนองพระเดชพระคุณพระมหากษัตริย์โดยถวายผลผลิตที่ตนทำได้หลังจากนั้นพระมหากษัตริย์จึงจะแบ่งปันแจกจ่ายลงมาให้แก่พวกท้าววงศ์ ขุนนาง ข้าราชการ อีกทีหนึ่ง ส่วนทางการปกครอง พระมหากษัตริย์ ขุนนาง และข้าราชการทำหน้าที่เป็นผู้บริหารโดยได้รับบรรณาการเป็นวัตถุสิ่งของ หรือแรงงานจากผู้ที่อยู่ในสังกัดตามลำดับฐานะ หลังจากนั้นก็แบ่งปันลาม สักการะและความปกป้องคุ้มครองให้เป็นการตอบแทนตามควรแก่ฐานันดรนั้น ๆ

ดังนั้น โครงสร้างทางเศรษฐกิจของไทยโบราณนั้นการแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการจึงไม่ถือราคาเป็นมาตรฐาน สามารถเปลี่ยนแปลงได้ตามความสัมพันธ์ของบุคคล จึงถือได้ว่าโครงสร้างทางเศรษฐกิจเป็นแบบถ้อยที่ถ้อยแบ่งปัน ซึ่งส่งผลไปยังการบริหารงานด้วย

ข. ลักษณะสำคัญของสังคมไทย ได้แก่การยึดถือบุคคลโดยเฉพาะเจาะจง (Particularism) ซึ่งจะเห็นได้จากการที่คนมาอยู่รวมกันโดยยึดบุคคลเป็นหลัก การรวมตัวกันของคนเกิดขึ้นเพราะมีความเคารพนับถือในตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจงมากกว่าที่จะรวมกันเพราะมีผลประโยชน์ร่วมกัน ฉะนั้น จึงปรากฏว่ามักไม่มีบทกำหนดกฎเกณฑ์แห่งความสัมพันธ์กันอย่างเป็นทางการในกลุ่มนัก การรวมกันอยู่มีลักษณะเป็นธรรมชาติแบบสังคมในครอบครัว ทำนองเดียวกันนักบริหารกับประชาชนก็สัมพันธ์กันอย่างญาติพี่น้องด้วย การบริหารประเทศจึงเหมือนกับการบริหารครอบครัวขนาดใหญ่ ซึ่งสมาชิกของครอบครัว คือ ประชาชนไม่ได้มีอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้แน่ชัดเป็นรายบุคคลไป จึงเกิดการสับสนเรื่องบทบาท

ลักษณะทางโครงสร้างของสังคมเช่นนี้ ได้ก่อให้เกิดผลในทางการปกครองการบริหาร **2 ประการ** กล่าวคือ

1. เมื่อการรวมตัวกันไม่ได้เกิดจากการที่คนมีผลประโยชน์ร่วมกันจึงไม่มีกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group) ที่เป็นพลังสำคัญทางการเมืองอย่างแท้จริงในสังคม อย่างเช่นในสังคมของสหรัฐอเมริกา

2. เมื่อมีการบริหารประเทศมีรูปเหมือนการบริหารครอบครัว กฎเกณฑ์ทางการบริหารที่เป็นสากลนิยมจึงไม่มี การอุปนบ่าเห็นจรางวัลความชอบจึงแจกจ่ายตามใจชอบของผู้ปกครอง (particularism)

ค. ระบบการคมนาคมติดต่อมีลักษณะไม่เคลื่อนไหวถ่ายเท (Communication System : Unmobilised) ประชาชนส่วนใหญ่เป็นคนไทย นอกนั้นก็ยังมีชนกลุ่มน้อยหรือต่างวัฒนธรรม เช่น จีน ไทยอิสลาม เขมร ญวน และชาวเขา ซึ่งในสมัยโบราณยังไม่มี การเคลื่อนไหวถ่ายเท ติดต่อกันมากนัก ความสัมพันธ์ติดต่ออยู่ในวงจำกัดและอาศัยการไปมาหาสู่กันแบบพบปะ หน้าค่าตาเท่านั้น การแพร่กระจายเกี่ยวกับความคิดอ่าน สัญลักษณ์แห่งความยึดมั่นนโยบาย และผลประโยชน์ของราชสำนักส่วนกลาง จึงมีเฉพาะวงในผู้ใกล้ชิดรั้ววังหรือราชสำนักเท่านั้น ลักษณะเช่นนี้ได้ก่อให้เกิดผลในทางการบริหาร คือ

1. การที่คนไม่ค่อยได้พบปะกันมากนักจึงไม่มีการรวมกันสำแดงออกซึ่งผลประโยชน์ ส่วนรวม หรือผลักดันให้รัฐบาลมีความรู้สึกผิดชอบใจ ๆ
2. เนื่องจากการคมนาคมไม่สะดวกรัฐบาลจึงไม่สามารถปกครอง ควบคุมประชาชน อย่างได้ผลจริงจังทั่วทั้งประเทศ นโยบายหรือกฎข้อบังคับของรัฐบาล รวมทั้งการบังคับให้ เป็นไปตามนโยบายหรือกฎข้อบังคับนั้นจึงไม่ค่อยบังเกิดผล
3. การปกครองไม่ได้ทำประโยชน์ให้คนส่วนมาก
4. มีการใช้อำนาจของผู้ปกครองเพื่อการกอบโกยผลประโยชน์ส่วนตัว

ง. ทักษะคติทางการเมืองและการบริหารของไทยได้รับอิทธิพลจากคติและศาสนา เช่น การที่คนมีความยึดมั่นในสมมติเทวราช มีความเชื่อเรื่องผีสงสารเทวดา เทพอารักษ์ และการ บวงสรวง เพราะฉะนั้นจึงทำให้ผู้ใช้ประโยชน์จากความยึดมั่นนี้ดำเนินการบริหารได้โดยง่าย โดยสร้างระเบียบประเพณีขึ้นมาสนับสนุนการใช้อำนาจปกครอง ทำให้ผู้ถูกปกครองต้อง สยบยอม

จ. การใช้อำนาจเป็นไปโดยพลการแต่ไม่เกิดประสิทธิผล (Arbitrary But Not Effective) เช่น พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจมากก็จริง แต่เนื่องจากการคมนาคมติดต่อ เป็นอุปสรรค จึงทำให้การควบคุมไม่ได้ผล ในดินแดนนอก ๆ ที่ห่างไกลออกไปก็อาจเรียกได้ว่า มีอิสระอย่างเต็มที่ ยกเว้นต้องเสียภาษี ส่วย อากรและบริการต่าง ๆ เป็นครั้งคราวตามกำหนด เท่านั้น ทั้งนี้เพราะว่าพระราชอำนาจไปไม่ถึงนั่นเอง

ฉ. อำนาจในฐานะที่เป็นสิ่งนำเข้า (Input) มีมากแต่อำนาจในฐานะที่เป็นสิ่งนำออก (Output) มีน้อย ลักษณะข้อนี้อธิบายไว้ดังนี้ คือ โดยปกติแล้ว ผู้ที่มีอำนาจจะเป็นผู้ทำการตัดสินใจ ฉะนั้นผู้ที่ทำหน้าที่ตัดสินใจจึงมักถูกถือว่าเป็นผู้ที่มีอำนาจมาก ตัวอย่างเช่น ผู้ที่ทำการตัดสินใจวางนโยบายในการปกครองประเทศ เป็นต้น

ในทุก ๆ สังคม การตัดสินใจจะมีผลกระทบกระเทือนบุคคลทุกคน หรืออย่างน้อยก็ผลกระทบกระเทือนคนส่วนใหญ่ การตัดสินใจอาจกระทำโดยคน ๆ เดียว โดยคนกลุ่มเล็ก ๆ หรือ โดยการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนส่วนใหญ่วิธีใดวิธีหนึ่ง ในการนี้ถ้าประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจน้อย ก็เรียกว่ามีลักษณะเป็นอัตตาริปไตย (Autocratic) ในทางตรงข้ามถ้าประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจมาก ก็เรียกว่ามีลักษณะเป็นประชาธิปไตย (Democratic)

ในเรื่องการตัดสินใจนี้ เราจะศึกษาแบบเป็น 2 ด้าน ด้านแรกคือการศึกษาว่าการตัดสินใจนั้นใครเป็นผู้กระทำ เรียกว่าเป็นการศึกษาระบบสิ่งนำเข้า ("Input" System) ส่วนอีกด้านหนึ่งคือการศึกษาว่าจากการตัดสินใจครั้งนั้นผลที่เกิดขึ้นจะเป็นอย่างไร เรียกว่าเป็นการศึกษาระบบสิ่งนำออก ("Output" System) ทั้งนี้ขอย้ำว่า การศึกษาทั้ง 2 ด้านนี้เป็นการศึกษาถึงการตัดสินใจที่กระทำในเรื่องเดียวกันครั้งเดียวกัน

ในการศึกษาด้านสิ่งนำเข้า จะพิจารณาในเรื่องอำนาจว่าใครมีส่วนตัดสินใจเพียงใด สมัยโบราณของไทยการตัดสินใจกระทำโดยพระมหากษัตริย์แต่เพียงลำพัง พระมหากษัตริย์ผูกขาดอำนาจแต่ผู้เดียว เห็นได้ว่าพระมหากษัตริย์มีอำนาจ (Input) มาก

ส่วนการศึกษาด้านสิ่งนำออก จะพิจารณาถึงผลของกระบวนการตัดสินใจว่า การตัดสินใจนั้นปรากฏผลในทางปฏิบัติจริง ๆ เพียงใด การที่พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจมากนี้ข้อรับสั่งของพระองค์จึงถือว่าเป็นประกาศิตที่ทุกคนจะต้องกระทำตาม แต่จะมีบางกรณีที่ได้รับคำสั่งไม่สามารถปฏิบัติได้ และไม่กล้ากราบทูล เพราะความเกรงกลัวที่จะต้องถูกลงโทษ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าพระมหากษัตริย์มีอำนาจมากจริง แต่ผลของการตัดสินใจ (Output) ของพระองค์มีอยู่ในวงจำกัด

ข. การปกครอง การบริหารของไทยส่วนมากมีลักษณะที่เป็นเพียงพิธีการ (Formalistic) กล่าวคือสิ่งซึ่งเกิดขึ้นจริง (Substantive Structure) มักจะแตกต่างจากแบบที่กำหนดไว้ (Formal Structure) ซึ่งจะอธิบายได้ดังนี้ว่า รูปแบบทางการบริหารที่เป็นพิธีการ (Formal) นั้น คือการกระทำที่มีการกำหนดเป็นหลักเกณฑ์ไว้แล้ว เช่น ในทางโครงสร้างของอำนาจตามแบบพิธีการพระมหากษัตริย์จะมีอำนาจในทาง Input มาก แต่ผลของการใช้อำนาจที่เกิดขึ้น (Output) มีน้อยหรืออีกตัวอย่างหนึ่ง คือ การที่กำหนดเป็นกฎเกณฑ์ไว้ว่าอำนาจเป็นของพระมหากษัตริย์ แต่ที่ปรากฏผู้ที่ใช้อำนาจนั้นกลับได้แก่ ขุนนาง ฯลฯ เป็นต้น

ข. ลักษณะการปกครองบริหารของไทยสมัยโบราณเป็นไปในทางการออกคำสั่งเพื่อรักษาระเบียบ (Ordering Function) มากกว่าการตัดสินใจว่าจะริเริ่มสร้างสรรค์บริการให้แก่ประชาชน (Decisional Function) ริกส์เปรียบเทียบการออกคำสั่งได้กับการจัดระเบียบของผังแร่เหล็กที่เกิดขึ้นเมื่อมีการเอาแท่งแม่เหล็กไปวางใต้แผ่นกระจกที่มีผงแร่เหล็กกระจายอยู่เต็ม และเปรียบเทียบการตัดสินใจว่าเหมือนกับกระบวนการทำงานของเครื่องไฟฟ้าที่จะต้องมีการใส่ไฟเป็น Input และการที่ Output หรือพลังงานจะเกิดขึ้นได้นั้นวงจรต่าง ๆ จะต้องเชื่อมต่อกันอย่างสมบูรณ์

ริกส์ได้ชี้ให้เห็นถึงการแบ่งแยกหน้าที่การบริหารงานในสมัยปัจจุบันว่า การตัดสินใจในเรื่องที่สำคัญ ๆ หรือเรื่องที่เป็นนโยบายมักจะเป็นหน้าที่ของฝ่ายการเมือง ส่วนการรับเอาคำสั่งตัดสินใจไปออกคำสั่งให้เกิดการปฏิบัตินั้นเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารซึ่งในสมัยโบราณของไทยนั้น หน้าที่ทั้ง 2 ด้านนี้รวมอยู่ในองค์พระมหากษัตริย์แต่ผู้เดียว

นอกจากนี้เท่าที่ปรากฏ ความสัมพันธ์ระหว่างกลไกส่วนต่าง ๆ ของสังคมไม่ได้มีการเชื่อมต่อกันอย่างสมบูรณ์โดยช่องทางการสื่อสารติดต่อหรือการสื่อความหมายอย่างมีประสิทธิภาพเลย กล่าวคือ พระมหากษัตริย์แทบจะไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้ติดต่อเลย การบริหารงานที่เกิดขึ้นเป็นการใช้อิทธิพลของพระมหากษัตริย์ในการควบคุมพฤติกรรมของประชาชนแต่ฝ่ายเดียว ซึ่งไม่ตอบสนองต่อความต้องการหรือความสนใจของประชาชน

สรุปแล้ว ริกส์มีความเห็นว่า ระบบการเมืองของไทยสมัยโบราณ ไม่เป็นประชาธิปไตย Democracy และไม่เป็นอัคราธิปไตย (Autocracy) ด้วย หากแต่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจโดยพลการ (Arbitrary) ในเรื่องนี้จะเห็นได้จากการที่ไม่เปิดโอกาสให้คนส่วนมากเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ อำนาจการตัดสินใจอยู่ที่คน ๆ เดียว คืออยู่ที่ผู้ปกครองซึ่งไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนและซึ่งในทางปฏิบัติแล้วก็ไม่สามารถบังคับการให้เป็นไปตามที่กำหนดได้เสมอไปด้วย

การปรับปรุงประเทศให้ทันสมัยที่เริ่มทำให้สมัยรัชกาลที่ 5 ได้เปลี่ยนสภาพสังคมและปกครองของไทยจากระบบเดิมให้เป็นระบบที่เป็นแบบพิธีการมากขึ้น (formal) นอกจากนี้การบริหารงานได้เปลี่ยนแปลงจากการจัดระเบียบหรือสั่งการตามโบราณราชประเพณี (Ordering Function) มาเป็นการกำหนดนโยบาย (Decisional Function) มากขึ้น สรุปได้ว่าการปกครองของไทยเริ่มจะมีลักษณะเป็นอัคราธิปไตย (Autocratic) ขึ้นแล้ว

ต่อมาในปี พ.ศ. 2475 การเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยยังผลให้พระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ แต่ลักษณะประชาธิปไตยจริง ๆ ก็ยังไม่เกิดเพียงแต่อำนาจถูกเปลี่ยนมาอยู่ในมือกลุ่มบุคคลเท่านั้น จัดว่ายังเป็นอัตตาธิปไตยอยู่

ส่วนการบริหารของไทยสมัยใหม่ (Modern Thai Administration)

ซึ่งที่จริงก็เป็นสมัยก่อนปี พ.ศ. 2514 นี้เองได้ปรากฏสิ่งซึ่งริกกส์สังเกตดังนี้¹⁸

ก. การบริหารงานสาธารณะได้เจริญรวดเร็วเกินกว่าการเศรษฐกิจจะตามทัน มีกิจการที่รัฐจะต้องให้บริการแก่ประชาชนเพิ่มมากขึ้น ความยุ่งยากลำบากและค่าใช้จ่ายก็ทวีขึ้นตามตัว เป็นผลให้มีการบีบรัดทางด้านงบประมาณ เกิดปัญหาต้องจ้างคนในอัตราต่ำขาดอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ที่จำเป็น และเกิดปัญหาความยากลำบากในการบริหารระบบเศรษฐกิจแบบถ้อยทีถ้อยแย่งปันที่เคยใช้อยู่ก็เปลี่ยนไป แต่ระบบเศรษฐกิจแบบตลาด (Market System) ก็ไม่ได้เข้ามาแทนที่ทีเดียวนัก อีกนัยหนึ่งโครงสร้างแบบตลาดแบบใหม่ถูกนำมาใช้แต่โครงสร้างแบบถ้อยทีถ้อยแย่งปันก็ยังคงมีหลงเหลืออยู่

ด้วยเหตุนี้จะพบเห็นว่าการบริหารรัฐกิจมีทั้งระบบตลาดชนิดใหม่ปนเปกับระบบถ้อยทีถ้อยแย่งปันและระบบที่เกี่ยวกับสถานภาพ (Status System)

ข. ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับองค์การก็เริ่มมีการรวมตัวเป็นกลุ่ม (Association) และเข้ามามีบทบาทสำคัญในการปกครองมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การรวมกลุ่มในการบริหารงานก็ยังคงมีลักษณะเป็นการรวมตัวกันโดยยึดถือครอบครัวเป็นหลัก รวมตัวกันเฉพาะในกลุ่มผู้นับถือศาสนาเดียวกัน และรวมตัวกันเฉพาะในกลุ่มท้องถิ่นเดียวกันเท่านั้น จึงเป็นผลให้การเลื่อนตำแหน่งฐานะเป็นไปอย่างครึ่ง ๆ กลาง ๆ ระหว่างวงศ์ตระกูล อิทธิพล และความสามารถ

ค. สภาพการคมนาคมติดต่อมีลักษณะเคลื่อนไหวถ่ายเทและผสมกลมกลืนกัน (Mobilization and Assimilation)

ปัจจัยที่ช่วยส่งเสริมให้มีการผสมกลมกลืนเป็นชาติเดียวกันก็คือ การใช้ภาษาและมีศาสนาเดียวกัน

เนื่องจากประเทศไทยไม่มีการเคลื่อนย้ายถ่ายเทของประชากรรวดเร็วอย่างเช่นประเทศอื่น ๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และประกอบกับการใช้ภาษาและมีศาสนาเหมือนกัน จึงทำให้ผสมกลมกลืนภายในชาติเดียวกันมากกว่าประเทศอื่นในภูมิภาคเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม ก็คงมีการแบ่งแยกแตกต่างกันปรากฏอยู่บ้าง เช่น แบ่งเป็นคนไทย คนจีน คนมาเลย์ มุสลิม ชาวเขา แตกต่างเห็นชัดมากน้อยตามลำดับ

การส่งเสริมให้มีการเคลื่อนไหวถ่ายเทของประชากรโดยส่งคนรุ่นหนุ่มไปศึกษาายังต่างประเทศมากขึ้นก็ได้ก่อให้เกิดความคิดเห็นที่แตกต่างกันในหมู่ประชาชนระหว่างการยึดมั่นในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์กับการยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบมีรัฐธรรมนูญ จนในที่สุดได้มีการต่อต้านอำนาจศักิ์ตรีย์ เปลี่ยนแปลงการปกครองเสียใหม่

ความรู้สึกแบ่งแยกหรือแตกต่างกันในด้านต่าง ๆ ระหว่างประชาชนในประเทศนี้ นับว่ามีอยู่ในระดับปานกลาง ไม่รุนแรงมากนัก ซึ่งก็พอดีกับเป็นช่วงขณะที่พวกขุนนาง ราชวงศ์ อ่อนลง การเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 จึงเกิดขึ้นอย่างไม่รุนแรงนัก มีการประนีประนอมอมชอมกันได้ และก่อตั้งระบบปกครองใหม่ให้พระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ส่วนพวกขุนนางเดิมก็ยังคงได้รับตำแหน่งที่มีอิทธิพลอยู่ ถึงแม้ว่าจะไม่มีอำนาจโดยตรงทีเดียว นอกจากนี้ จากการศึกษาสภาพการคมนาคมดีขึ้นจึงทำให้รูปแบบของการบริหารงานเป็นไปในลักษณะที่มีการติดต่อระหว่างข้าราชการและประชาชนมากขึ้นกว่าในยุคการปกครองระบบเดิม

ง. สัญลักษณ์แห่งความยึดมั่นในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (รูปแบบที่ล้าสมัย) ได้มีสัญลักษณ์แห่งความยึดมั่นในประชาธิปไตย (รูปแบบพิธีการ) เข้ามาแข่งขัน ซึ่งการเปลี่ยนแปลงในสัญลักษณ์แห่งความยึดมั่นนี้มีผลต่อการบริหารงาน คือ เมื่อรูปแบบใหม่ยังไม่เป็นที่รู้จักและยอมรับกันทั่วไปนัก และยังขาดรากฐานที่แน่นอนหาพอในโครงสร้างของชนชั้นกับขาดการจัดระเบียบองค์การมาสนับสนุน ผลก็คือทำให้การบริหารงานดำเนินไปได้อย่างจำกัดและฉาบฉวย เป็นโอกาสให้คณะบุคคลที่สามารถรวมกันได้ดีที่สุดใช้อำนาจเข้าบังการเอง ตามที่ปรารถนาได้เสมอ และเมื่อยึดอำนาจได้แล้วก็หาทางทำให้การใช้อำนาจโดยผลการของตนชอบด้วยกฎหมาย โดยอาศัยพระบรมราชโองการตามแบบเก่าและการรับรองของสภาตามแบบใหม่ ด้วยการผสมปนประหว่างคติเก่ากับคติใหม่อย่างไม่มีระเบียบ บางทีก็ขัดกัน นี้เองจึงทำให้แต่ละคนขาดแนวยึดถือที่ชอบควร มีการเลือกเอาแต่ที่สนับสนุนประโยชน์ตนมาใช้

เนื่องจากตระหนักว่าทั้ง 2 แบบก็ไม่ได้เป็นฐานที่มั่นคงของการใช้อำนาจนัก ผู้ที่ยึดอำนาจก็พยายามหาแหล่งที่เกิดของการใช้อำนาจวิธีที่ 3 มาใช้ ที่เรียกว่าอาศัยอำนาจเชิงบารมีวิสัย (Charismatic)

จ. พิจารณาด้านการเมือง อำนาจของข้าราชการตามพิธีการในฐานะที่เป็นทางป้อนเข้า (Input) มีเพิ่มมากขึ้น และผลของการใช้อำนาจบริหารงาน (Output) ก็มีเพิ่มมากขึ้นด้วย

แต่เป็นไปในลักษณะที่ไม่ได้สัดส่วนนัก คือผลของการบริหารมีน้อยกว่าอำนาจที่เพิ่มขึ้นอย่างมากมาย เป็นเหตุให้ข้าราชการสามารถแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวจากโครงการดำเนินงานต่าง ๆ ได้ และมีการแข่งขันกัน แข่งแย่งกันภายในเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้ก็โดยการที่เมื่อข้าราชการมีอำนาจมาก ต่างก็ใช้สถานะทางอำนาจส่วนตัวแข่งขันกันมีความสำคัญในการเป็นเครื่องตัดสินมากกว่าโครงการหรือประโยชน์ที่สาธารณชนจะได้รับ

จากการวิเคราะห์ของริกส์ดังกล่าวมาแล้ว โดยเฉพาะการที่ไทยมีการเปลี่ยนแปลง โดยเริ่มนำเอาของใหม่มาใช้ปะปนกับของเก่าที่มีอยู่เช่นนี้ ก่อให้เกิดลักษณะโดยทั่ว ๆ ไปในการบริหาร 3 ประการ คือ¹⁹

1. **ลักษณะผสมปะปน (Heterogeneity)** หมายถึงการปรากฏขึ้นในเวลาเดียวกันของ 2 สิ่งที่แตกต่างกันไม่ว่าจะเป็นระบบวิธีปฏิบัติ หรือทัศนคติซึ่งทำให้บ่งบอกไม่ได้ว่าสถานการณ์ในเวลานั้นมีลักษณะอย่างไรแน่ เนื่องจากความที่ปรากฏพร้อมกันทั้ง 2 ลักษณะ นอกจากนั้นลักษณะผสมยังก่อให้เกิดปัญหาในการบริหารงานบางประการ อันเนื่องมาจากความสนใจ ความต้องการ และผลประโยชน์ที่แตกต่างกันของประชาชน

2. **ลักษณะพิธีการ (Formalism)** กล่าวคือมีการกำหนดรูปแบบการบริหารอย่างเป็นทางการ พิธีการขึ้น แต่ในทางปฏิบัติจริง ๆ แล้ว การบริหารงานไม่ได้เป็นไปตามรูปแบบพิธีการ

ยังมีความแตกต่างระหว่างสิ่งที่ถูกกำหนดให้เป็นแบบพิธี เช่น อำนาจที่เป็นตามแบบพิธีกับสิ่งที่ปรากฏขึ้นจริง เช่น อำนาจที่เกิดผลจริง ๆ มากเท่าไร ก็จะเห็นลักษณะพิธีการชัดเจนเท่านั้น

3. **ลักษณะทับถ่วง (Overlapping)** กล่าวคือ ปรากฏพฤติกรรมที่มีได้เกิดจากหลักเกณฑ์ในเรื่องนั้น ๆ โดยตรง เช่น การที่พฤติกรรมทางการบริหารเกิดจากหลักเกณฑ์ที่มีใช้การบริหาร เป็นต้นว่า เกิดจากหลักเกณฑ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ศาสนา หรืออื่น ๆ เป็นต้น

การศึกษาของชัตตันเกี่ยวกับการบริหารงานของไทย²⁰

ศาสตราจารย์โยเซฟ แอล ชัตตัน (Joseph L. Sutton) ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับเรื่อง ประมุขศิลป์ทางการเมืองและการบริหารของไทย ซึ่งเป็นการศึกษาตามแนวภาวะนิเวศน์ เช่นกัน ปรากฏผลดังนี้ คือ ชัตตันพบว่าประมุขศิลป์ (Leadership) ของไทยขึ้นอยู่กับประเพณีทางวัฒนธรรมและประวัติความเป็นมาของไทยโดยเฉพาะ นอกจากนี้ก็ขึ้นอยู่กับฐานะของข้าราชการไทยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประชาชน ทั้งนี้สิ่งแวดล้อมอื่น ๆ ทางด้านชีวิตความเป็นอยู่ เศรษฐกิจ และการเมือง ก็มีผลในเรื่องประมุขศิลป์อยู่มากเหมือนกัน

ในการนี้จะได้ยกมากล่าวอย่างละเอียดสัก 2 เรื่อง เฉพาะที่เกี่ยวกับวิชานี้ ดังนี้

ก. ศาสนา ชัดต้นมีความเห็นว่าพุทธศาสนาหินยานได้จำกัดประมุขศิลป์ของไทยในแง่ความคิดริเริ่มและสร้างสรรค์แบบตะวันตกเป็นอันมาก กล่าวคือ พุทธศาสนาสอนให้คนอดทนต่อความทุกข์ทรมาน ให้คิดถึงกฎแห่งกรรม ให้คิดว่าที่ตนเป็นดังนั้นก็เพราะผลจากการกระทำของตนเองไม่ชาตินี้ก็ชาติก่อน เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้น พุทธศาสนาจะสอนให้แก้ที่จิตใจของตนเอง ซึ่งไม่ใช่เป็นการช่วยแก้ไขจากภายนอก ฉะนั้นเหตุแห่งความทุกข์ทรมาน เช่น ความยากจน โรคภัยไข้เจ็บก็ยังคงอยู่เพราะไม่มีการกระทำที่เป็นการช่วยแก้ไขจากภายนอกให้หมดไป

การที่พุทธศาสนาเน้นตรงความศรัทธาของแต่ละคน โดยไม่จำเป็นต้องมีการกระทำทางสังคม (Social Action) มาบังคับ เน้นเรื่องความอดกลั้นและให้เมตตากรุณาต่อสัตว์โลก ฯลฯ จึงทำให้ความรับผิดชอบของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่มีอยู่เพียงแต่ “ละบาป” หรือไม่ทำความชั่ว เพื่อจะได้ช่วยให้หลุดพ้นหรือเจริญขึ้นในชาติหน้าเท่านั้น ซึ่งไม่เป็นการส่งเสริมให้มีความคิดก้าวหน้า สร้างสรรค์อำนวยความสะดวกต่าง ๆ แก่ประชาชนเลย

ในส่วนของประชาชน ความอุดมสมบูรณ์และความขาดการศึกษาทำให้ขาดแรงผลักดันที่จะกระตุ้นให้ขยับขยายปรับปรุงความเจริญทางวัตถุ คือไม่มีอะไรกระตุ้นให้ประชาชนกระตือรือร้นสนใจในการบ้านการเมืองอยู่แล้ว หลักธรรมทางพุทธศาสนายังเข้าไปเสริมให้มีความรู้สึกพอใจในสภาพที่ตนมีอยู่ คือ เป็นฝ่ายรับ (Passive) มากกว่าที่จะรุกเข้าเรียกร้อง

เมื่อรวมความแล้ว ชัดต้นเห็นว่าพุทธศาสนามีอิทธิพลทำให้ข้าราชการไทยมีความรู้สึกที่จะต้องรับผิดชอบในการสนองความต้องการของสังคมน้อยมาก ในเวลาเดียวกันก็ทำให้ประชาชนไม่ใคร่ที่จะเรียกร้องเอาบริการจากข้าราชการมากนัก ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญของประมุขศิลป์ทางการเมืองและการบริหารของไทยเพื่อการพัฒนาประเทศชาติอยู่มาก

ข. ความคิดเห็นหรือความเชื่อเกี่ยวกับความสูงสุดของรัฐ ที่ว่าพระมหากษัตริย์กับรัฐเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันตามประวัติศาสตร์การเมืองของไทย

ในสมัยโบราณข้าราชการเป็นการสถาปนาของพระมหากษัตริย์ทั้งตำแหน่งและรายได้ ประกอบกับการที่พวกราชวงศ์มีการลดหลั่นตามลำดับชั้นการเกิดลงมาจนกลายเป็นคนธรรมดาสามัญ ทำให้พระมหากษัตริย์เป็นศูนย์กลางแห่งอำนาจและอิทธิพลแต่แห่งเดียว ไม่มีสกุลขุนนางคนใดหรือพระบรมวงศานุวงศ์ใดใหญ่พอที่จะแข่งขันได้

ส่วนทางด้านประชาชน เนื่องจากมีระบบสภเลขให้ราษฎรสามัญที่เป็นไทยขึ้นเป็นไพร่อยู่ในสังกัดขุนนางและข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ตามลำดับ และใช้ระบบนี้อยู่เป็นเวลานาน จึงทำให้เกิดเป็นนิสัยว่า “ผู้น้อยต้องรับใช้ผู้ใหญ่” มีแต่หน้าที่ฟังและทำตามมากกว่าที่จะเรียกร้องและรอรับ

จากลักษณะของสิ่งที่เป็นมาในอดีต จึงทำให้ในการบริหารงานข้าราชการมีแนวโน้มที่จะไม่ต้องคำนึงถึงความต้องการของประชาชนและประชาชนก็มีแนวโน้มที่จะไม่เรียกร้องบริการจากข้าราชการ ข้าราชการยังมองไม่เห็นว่าคุณจะเป็นคนรับใช้ของประชาชนก็ยังคงหารายได้จากตำแหน่งที่แบบระบบสภเลขเดิมอยู่ทั่วไป และยังรอรับส่วยจากประชาชนอยู่ต่อไป นอกจากนี้ปรากฏว่าในการทำงานมีการขาดความคิดริเริ่ม (Initiation) จากข้างล่างขึ้นไปข้างบน ทั้งนี้เพราะไม่เคยกระทำกันมาก่อน หากจะกระทำก็เกรงว่าจะเป็นการอวดดีไม่เคารพผู้ใหญ่ ฉะนั้น จึงปรากฏมีแต่การคอยรับคำสั่งแต่อย่างเดียว

ในหัวข้อที่ว่าด้วยความพยายามที่จะนำประเทศให้ก้าวหรือพัฒนาไป ชัดต้นมีความเห็นว่า การหาช่องทางที่จะส่งเสริมประมุขศิลปะของไทยทำได้ยากยิ่ง ทั้งนี้เนื่องจากปัจจัย 3 ประการ ดังต่อไปนี้²¹

ก. ปัจจัยทางประวัติศาสตร์ เนื่องจากไทยไม่เคยตกเป็นเมืองขึ้นของประเทศใดมาก่อน ความคับแค้นของประชาชนในเรื่องถูกกดขี่ปกครองก็ไม่มี กลุ่มหัวหน้าของไทยไม่สามารถปลุกใจประชาชนในเรื่องชาตินิยมเพื่อต่อต้านต่างประเทศเท่าไรนัก ประกอบกับเมืองไทยมีภาษาและวัฒนธรรมเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันจึงไม่มีการแตกแยกกัน ไม่มีการจลาจลบ้านป่วน นับว่าเป็นผลดีทำให้ไม่ชะงักแก่การพัฒนา แต่เสียตรงที่ว่าขาดความเป็นผู้นำที่จะระดมอารมณ์หรือจูงใจมวลชนให้ทำการพัฒนาประเทศอย่างรวดเร็วได้ ประกอบกับศาสนาพุทธไม่สนับสนุนให้คนเอาใจใส่ในกิจการบ้านเมือง จึงทำให้เหตุที่จะส่งเสริมประมุขศิลปะน้อยลงไปอีก

ข. ปัจจัยทางเศรษฐกิจ ชัดต้นมีความเห็นว่าประเทศไทยไม่มีอัตราการเพิ่มประชากรที่สูงอย่างรวดเร็ว เช่น อินเดีย ฯลฯ การผลิตอาหารก็เพียงพอจนเหลือส่งออกไปขายต่างประเทศได้ เมื่อประชาชนรู้สึกว่าจะไม่ขาดแคลนอะไร ก็ไม่กระตือรือร้น เมื่อมวลชนขาดความกระตือรือร้นก็ไม่เป็นการกระตุ้นทางประมุขศิลปะเลย

ค. ปัจจัยทางการเมือง ส่วนใหญ่คนไทยยังขาดการรวมตัวกัน (Association) เป็นสมาคมเอกชนที่แข็งพอ คนชั้นกลางเกือบทั้งหมดเป็นข้าราชการ และผู้มีวิชาชีพ ศิลปะ นอกนั้นก็

เป็นนักธุรกิจซึ่งส่วนมากก็ทำกับบริษัทชาวต่างประเทศหรือองค์การที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ หรือส่วนเกี่ยวข้องด้วย

พรรคการเมืองก็มีแต่หัว ไม่มีตัว หมายความว่า มีสำนักงานตั้งศูนย์กลางที่กรุงเทพฯ ทั้งด้านการนำ และด้านการเงิน ไม่มีกิจกรรมขยายไปถึงแก่นถึงโคนซึ่มไปในชนบท

ฉะนั้น การริเริ่มต่าง ๆ จึงกระทำมาจากส่วนกลาง การวางโครงการกระทำโดยข้าราชการ รัฐบาลไทยจึงมีลักษณะเผด็จการ กล่าวคือ ไม่มีการเรียกร้องให้ดำเนินโครงการอะไรจากประชาชนในชนบท ทำให้โครงการต่าง ๆ ขาดการร่วมมือจากประชาชนและไม่ได้ผล เพราะโครงการบางอย่างไม่ใช่เกิดจากความต้องการอันแท้จริงของประชาชน

เชิงอรรถ

¹ผู้เขียนรวบรวมจาก Horowitz, Irving Louis, “Three worlds of Development” ใน Tachau, Frank, ED. *The Developing Nations : What Path to Modernization?* (New York : Dodd, Mead and Company, Inc., 1972) หน้า 51-58

²Department of Economic and Social Affairs, United Nations, *Development Administration : Current Approaches and Trends in Public Administration for Notional Development* (New York : United Nations Publication, 1975) หน้า 8

³Ibid หน้า 9

⁴Rothwell, Kenneth J., “The Scope of Management and Administrative Problems” in *Development and Rothwell, Kenneth J., Administrative issues in Developing Economics* (Lexington : D.C. Heath and Company, 1972) หน้า 13

⁵ในปัจจุบันแนวทศัครงความคิดนี้ทักวิชาการบางท่านยังเห็นว่าเป็นแค่ Mini-Paradigm ซึ่งกำลังแข่งขันกันเป็น Paradigm

⁶ศึกษารายละเอียดได้ใน Riggs Fred W. *Administration in Developing Countries* (Boston : Houghton Mifflin Company 1964) หน้า 255-258

⁷Ibid หน้า 102-116

⁸Dabasi - Schweng, Lorand, “The Influence of Economic Factor” ใน Kriesberg, Matin, ED., *Public Administration in Developing Countries* (Washington D.C. : The Brookings Institution, 1965) หน้า 19-24 และ Ho Wing Meng, *Asian Values and Modernization a Critical Interpretation* (Singapore : Chopmen Enterprises, 1976) หน้า 13-14

⁹Op.cit. Fred W. Riggs หน้า 157-173

¹⁰Gaus, John M, *Reflections on Public Administration* (Alabama : The University of Alabama Press, 1955) หน้า 14

¹¹ศึกษารายละเอียดได้ใน Tannenbaum, Frank, “The Influence of Social Conditions” ใน op.cit., Kriesberg, Matin, ed. หน้า 34-40

¹²Duverger, Maurice, “The Enfluence of Political Forces” ใน op.cit., Kriesberg, Matin ed., หน้า 9

¹³Riggs, Fred W., *The Ecology of Public Administration*, (New Delhi : The Indian Institute of Public Administration, 1961) หน้า 69-83

¹⁴Op.cit., Fred W. Riggs, *Administration in Developing Countries* หน้า 277-285

¹⁵ชัยอนันต์ สมุทวณิช, *การเมืองกับการบริหาร* (กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520) หน้า 106

¹⁶Heady, Ferrel, *Public Administration : A Comparative Perspective* (Englewood Cliffs : Prentice - Hall Inc., 1966) หน้า 69-70

¹⁷Op.cit., Fred W. Riggs, *The Ecology of Public Administration*, หน้า 57-83

¹⁸Op.Cit., Fred W. Riggs, *The Ecology of Public Administration*, หน้า 83-86

¹⁹Op.cit., Fred W. Riggs, *The Ecology of Public Administration*, หน้า 86-87

“Sutton, Joseph L., “Political and Administrative Leadership” in Joseph L. Suttun ed., *Problems of Politics and Administration in Thailand* (Bloomington : Indiana University, 1962) อ้างโดย นิพนธ์ ศศิธร “การบริหารกับปัจจัยแวดล้อม”, *ในทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ*, เรียบเรียงโดย อมร รัชชาสัตย์ และ ชัดติยา กรรณสูตร (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515) หน้า 236-243