

# บทบรรณาธิการ

## EDITORIAL

### ระบบราชการสำหรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

นับเป็นเวลา 43 ปีมาแล้วที่ได้มีความพยายามที่จะปลูกฝังการปกครองในระบอบประชาธิปไตยขึ้นในประเทศไทย แต่ความพยายามดังกล่าวได้มีอุปสรรคนานาประการ เช่น การปฏิวัติ และการยุบสภาผู้แทนราษฎร จนทำให้การปกครองประเทศอยู่ภายใต้รัฐบาลที่มีได้มาจากกระบวนการทางประชาธิปไตยเป็นเวลานาน รวมทั้งองค์กรทางการเมืองก็ได้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ควรจะเป็น แต่หลังจากวันที่ 14 ตุลาคม 2516 เป็นต้นมา ความตื่นตัวและความเคลื่อนไหวทางการเมืองจากประชาชนในกลุ่มต่างๆ ได้ปรากฏขึ้นอย่างชัดเจนยิ่งกว่าที่เคยเป็นมาเป็นอันมาก ดังนั้น ความหวังที่จะเห็นการปกครองในระบอบนี้ยั่งยืนมั่นคงต่อไปในสังคมไทยจึงมีทางที่จะเป็นไปได้มากขึ้น

สาเหตุสำคัญของความไม่ราบรื่นของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ผ่านมาพอสรุปได้ก็คือ ความไม่พร้อมที่จะเป็นประชาธิปไตยของสมาชิกในสังคม ซึ่งอาจจะเป็นผลตกทอดมาจากระบบการเมืองและสังคมที่เคยเป็นมาจากอดีต และผู้ที่มีความไม่พร้อมมากที่สุดที่มีผู้กล่าวถึงอยู่บ่อยครั้งก็คือ ประชาชนในชนบทซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนถึง 80 เปอร์เซ็นต์ของจำนวนประชาชนทั้งประเทศ สมาชิกอีกส่วนหนึ่งของสังคมซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนน้อยและไม่ค่อยจะมีผู้กล่าวถึง แต่ในความเห็นของผู้เขียนแล้วมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่ากันเลยต่อความสำเร็จของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยก็คือ "ข้าราชการ" นั้นเอง

#### พลเมืองที่พร้อมจะเป็นประชาธิปไตย

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปแล้วว่า การที่สังคมใดจะมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้นั้นมิได้ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขที่ว่า สังคมนั้นจะมีกฎหมายรัฐธรรมนูญ มีพรรคการเมือง ตลอดจนมีรัฐสภาหรือไม่ ทั้งนี้ เราจะเห็นได้จากข้อเท็จจริงที่ว่า ตลอดเวลาที่ผ่านมามีสถาบันและองค์กรทางการเมืองดังกล่าวครบถ้วนแล้วเช่นเดียวกัน แต่สิ่งที่สำคัญและน่าพิจารณาเป็นอย่างยิ่งก็คือ องค์กรดังกล่าวจะปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นการส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ได้ดีเพียงใดต่างหาก และคำตอบในประการสุดท้ายย่อมขึ้นอยู่กับสมาชิกในสังคมนั้นเองว่าจะมีวัฒนธรรมทางการเมืองที่สอดคล้องกับการปกครองในระบบประชาธิปไตยมากน้อยเพียงใด

จากบรรดาข้อคิดเห็นของนักปรัชญาการเมืองทั้งหลายที่เห็น เราอาจสรุปได้ว่า การที่สังคมใดจะมีการปกครองในระบบประชาธิปไตยได้นั้น สมาชิกในสังคมส่วนใหญ่จะต้องมีลักษณะเป็น “พลเมืองที่พร้อมจะเป็นประชาธิปไตย” ยากิเช่น การมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในกิจการของสังคม การใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง การเคารพต่อกติกาประชาธิปไตยซึ่งต้องอาศัยความเห็นของสมาชิกส่วนใหญ่ ความอดทนที่จะต้องปฏิบัติตนและแสดงออกภายใต้กรอบของกฎหมาย และอดทนต่อความสับสนวุ่นวายอันเกิดจากความแตกต่างทางความคิดและการกระทำซึ่งอาจมีขึ้นได้ตามกติกาประชาธิปไตย เป็นต้น ผลรวมที่จะเกิดขึ้นจากเงื่อนไขดังกล่าวก็คือ ประชาชนจะเป็นผู้ใช้อำนาจในการปกครองตนเอง เป็นผู้ริเริ่มหรือผู้กำหนดกิจการในสังคมที่จะต้องมีการปฏิบัติต่อไปให้บรรลุผลด้วยตนเอง และแต่ละครั้งที่ตนใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนเพื่อวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งก็ดี ก็จะต้องคาดหวังและยอมรับผลที่จะเกิดตามมาในอนาคตอีกด้วย

โดยนัยนี้ “พลเมืองที่พร้อมจะเป็นประชาธิปไตย” จึงมีลักษณะที่แตกต่างจาก “ไพร่ฟ้าข้าแผ่นดิน” ที่เคยเป็นมาในระบบเจ้าขุนมูลนายโดยสิ้นเชิง การที่จะเป็นพลเมืองที่พร้อมจะเป็นประชาธิปไตยนี้มิอาจเกิดขึ้นได้เองตามธรรมชาติ และโดยเฉพาะในกรณีของประเทศไทย ซึ่งระบบการปกครองในอดีตไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองด้วยแล้ว การปลุกฝังให้เกิดลักษณะของพลเมืองที่พร้อมจะเป็นประชาธิปไตยจึงนับว่ายากยิ่งขึ้นไปอีก

### ระบบราชการและพฤติกรรมในการบริหาร

ถ้าเราจะพิจารณาโดยต่องแท้ก็จะได้เห็นว่าความสำเร็จของการปลุกฝังคุณลักษณะของพลเมืองที่พร้อมจะเป็นประชาธิปไตยมิได้ขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านประชาชนเท่านั้น หากแต่ยังขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านข้าราชการอีกด้วย ข้าราชการในสมัยก่อนได้รับการยอมรับนับถือว่าเป็น “ชนชั้นปกครอง” ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจตามตัวบทกฎหมาย และประชาชนทั่วไปต้องให้ความเชื่อฟังหรือต้องปฏิบัติตามคำสั่ง ประกอบกับการปกครองในระบบที่เป็นมาชดกตใดก็จะต้องรับเอาความถ่วงการหรือความเห็นของประชาชนมาเป็นนโยบายในการบริหารโดยต่อเนื่อง การบริหารงานจึงมี

ลักษณะของการรักษากฎทำให้เกิดความสงบเรียบร้อยหรือให้เป็นไปตามระเบียบยิ่งกว่าที่จะเป็นไปในรูปของการให้บริการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนเป็นหลัก

ความรู้สึกที่ว่าข้าราชการเป็นชนชั้นปกครองผู้มีอำนาจได้สืบทอดกันมาเป็นเวลานานทั้งในหมู่ประชาชนและในหมู่ข้าราชการด้วยกันเอง แม้ในปัจจุบันก็ยังมียุคอีกไม่น้อยโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ความรู้สึกดังกล่าวทั้งในหมู่ข้าราชการและประชาชนจะเห็นได้อย่างชัดเจนในการแสดงออกที่ทั้งสองฝ่ายมีต่อกัน ความรู้สึกและพฤติกรรมดังกล่าวนับว่าไม่เป็นการส่งเสริมต่อการปลูกฝังให้เกิดลักษณะของพลเมืองที่พร้อมจะเป็นประชาธิปไตยแต่อย่างใด อาทิเช่น ทำให้ประชาชนรู้สึกว่าถูกรอบงำด้วยอำนาจที่เหนือกว่า ทำให้ไม่กล้าหรือไม่สนใจที่จะแสดงความคิดเห็น แม้ว่าจะเป็นกรณีที่จะมีผลกระทบมาถึงตน และในที่สุดก็จะไม่เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและ ออกเสียงลงคะแนนเพื่อกิจการของสังคมโดยรวม

ยิ่งกว่านั้นรูปแบบของการบริหารในระบบราชการก็นับว่ามีส่วนสำคัญต่อการพัฒนาความเป็นประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในหมู่ข้าราชการด้วยกันเอง การบริหารราชการไทยมีลักษณะรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางอย่างมาก การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในระดับรอง ๆ ลงไป หรือเจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคจึงมีลักษณะที่ตอบสนองต่อคำสั่งหรือนโยบายที่กำหนดโดยส่วนกลางและหน่วยเหนือ แทนที่จะเป็นไปตามแนวทางที่กำหนดโดยยึดความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นเป็นหลัก ความคิดริเริ่มที่จะดำเนินการใด ๆ ด้วยตัวของตัวเองจึงลดน้อยลงไปตามลำดับ และต้องอาศัยระเบียบและคำสั่งจากหน่วยเหนือเป็นแนวทางโดยเคร่งครัด ตัวอย่างของกรณีดังกล่าวจะเห็นได้อย่างชัดเจนในการบริหารงานส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

### บทบาทที่ควรจะเป็น

จากที่กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่าถึงแม้ข้าราชการจะมีจำนวนไม่มากนักเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนประชาชนทั้งประเทศ แต่ก็นับได้ว่าเป็นผู้ที่มีอิทธิพลต่อความรู้สึกนึกคิดของประชาชนเป็นจำนวนมาก ดังนั้น การที่ประเทศไทยจะมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้หรือไม่จึงมิได้ขึ้นอยู่กับประชาชนแต่เพียงฝ่ายเดียวว่าจะมี "ความพร้อมที่จะเป็นประชาธิปไตย" หรือไม่ หากแต่ยังขึ้นอยู่กับบรรดาข้าราชการทั้งระบบว่าจะมีความพร้อมที่จะละทิ้งความรู้สึกนึกคิดและ

พฤติกรรมที่ขัดแย้งต่อความเป็นประชาธิปไตยที่เรากำลังการปลูกฝังให้เกิดขึ้นในหมู่ประชาชนทั่วไปหรือไม่อีกด้วย

ด้วยเหตุนี้ การเตรียมประชาชนเพื่อให้เป็นพลเมืองที่พร้อมจะเป็นประชาธิปไตยจึงควร จะเริ่มที่ข้าราชการเป็นอันดับแรก และควรจะมีค่าสำคัญสูงสุดเมื่อเราได้คำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่า ในฐานะที่ข้าราชการมีอิทธิพลต่อความรู้สึกนึกคิดของประชาชนเป็นอย่างมาก ข้าราชการจึงควรจะเป็น “ตัวนำแห่งการเปลี่ยนแปลง” ที่ดีได้ ในขณะที่เดียวกันก็ควรจะต้องเปลี่ยนบทบาทจาก “ผู้ออกคำสั่ง” หรือ “ผู้ปกครอง” มาเป็น “ผู้กระตุ้นเตือน” “ผู้ประสานความคิด” ตลอดจนเป็น “ผู้แนะนำ” และ “ผู้รับความต้องการของประชาชนไปปฏิบัติให้บรรลุผล” ในที่สุด

### ข้อเสนอบางประการ

ความรู้สึกนึกคิดและพฤติกรรมในการบริหารเป็นผลสืบเนื่องมาจากอดีตอันยาวนาน ความเปลี่ยนแปลงไปสู่อีกทิศทางหนึ่งที่มีลักษณะตรงกันข้ามจึงนับว่าเป็นไปได้โดยยาก หรือเป็นไปได้โดยยากถ้าขาดเป้าหมายแผนงานและขาดภาวะผู้นำที่เข้มแข็งสืบต่อกันไป ถ้ามองย้อนกลับไปในอดีตก็เห็นได้ว่า นับแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นอันมา ระบบราชการได้มีการเปลี่ยนแปลงไปเองโดยไร้จุดหมาย หรืออีกนัยหนึ่งเราได้เปลี่ยนรูปแบบของการเมืองไปโดยสิ้นเชิงอย่างฉับพลัน แต่กลับปล่อยให้ระบบบริหารและระบบสังคมค่อย ๆ ปรับตัวตามไปเองตามธรรมชาติ ผลขั้นสุดท้ายก็คือ ความล้มเหลวของระบอบการปกครองอันเนื่องมาจากการขาดรากฐานทางด้านสังคมและการบริหารที่จะรองรับการปกครองในระบอบนี้

ถ้ามองในแง่ตัวบุคคลในแต่ละหน่วยงาน เราจำเป็นต้องปรับปรุงวิธีการทำงานและบรรยากาศในการทำงานที่จะส่งเสริมให้การบริหารเป็นไปโดยอาศัยความร่วมมือจากทุกคน กระตุ้นให้เกิดความคิดริเริ่มและความคิดสร้างสรรค์ด้วยตัวเอง แทนที่จะต้องอิงระเบียบหรือคำสั่งจากหน่วยเหนือแต่เพียงอย่างเดียว ในขณะที่เดียวกันก็จะต้องมีความไวต่อการรับรู้ถึงความต้องการของประชาชน และมีความตั้งใจที่จะนำความต้องการดังกล่าวมาเป็นแนวทางปฏิบัติให้บังเกิดผล

ถ้ามองระบบโดยส่วนรวม ก็จะต้องมีการอบรมและพัฒนาทัศนคติให้แก่ข้าราชการทุกระดับชั้นอย่างสม่ำเสมอและจริงจังติดต่อกันไป จะต้องมีการปรับปรุงกฎหมายหลัก เช่น พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ร.บ. ข้าราชการพลเรือน ตลอดจนระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการรายงานผลงานและการสั่งงาน การพิจารณาความดีความชอบ และวินัย ให้สอดคล้องไปในแนวเดียวกันโดยตลอดเพื่อกระตุ้นให้เกิดพฤติกรรมที่พึงปรารถนา

ในขณะที่เดียวกัน การปลุกฝังทัศนคติและแนวความคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยให้แก่เยาวชนซึ่งจะเป็นกำลังของชาติในอนาคตก็ควรจะกระทำควบคู่กันไป สถาบันการศึกษาในทุกระดับตั้งแต่ชั้นประถมศึกษาจนถึงมหาวิทยาลัยจึงมีความสำคัญมากที่สุดในการที่จะทำหน้าที่ดังกล่าว ในขณะที่ครอบครัวและสถาบันทางสังคมอื่น ๆ ยังไม่มีความพร้อมที่จะทำหน้าที่เช่นนั้นได้

### สรุป

การปกครองในระบบเจ้าขุนมูลนายและพ่อปกครองลูกได้มีอิทธิพลต่อประชาชนและข้าราชการมาเป็นเวลานาน การเปลี่ยนแปลงทัศนคติและพฤติกรรมให้มีลักษณะสอดคล้องกับการปกครองในระบบประชาธิปไตยจึงเป็นสิ่งที่จะต้องกระทำอยู่ต่อไป โดยมีเป้าหมายและแผนงานที่แน่ชัด มิฉะนั้นแล้วการปกครองในระบบนี้ก็อาจจะดำเนินต่อไปได้ไม่ดีเท่าที่ควรจะเป็น ในขณะที่เรามีโครงการฝึกอบรมพลเมืองในระบบประชาธิปไตยให้แก่ประชาชนทั่วไป เราก็ไม่ควรจะลืมว่าโครงการดังกล่าวเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับข้าราชการด้วยเช่นเดียวกัน

ดำรง ช่อไม้ทอง