

ความรับผิดชอบในการบริหารราชการ : แนวความคิด แนวโน้มและบัญชา

ปฐม มนี โรจน์

ตามวิัฒนาการของวิชาการรู้ประศาสนศาสตร์ ในต่างประเทศ เรื่องความรับผิดชอบทางการบริหารของข้าราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับระบบบริหารในการปกครอง ระบบประชาธิปไตย เป็นเรื่องที่ได้รับความนิยมและสนใจกันแพร่หลายกันตลอดมาตั้งแต่ต้นจนถึงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เมื่ออิทธิพลของแนววิธีศึกษาแบบพุทธิกรรมศาสตร์ แทรกซึมเข้าไปในวิชาการสังคมศาสตร์มากขึ้น ความสนใจต่อนักกฎหมายเสื่อมคลายลง สำหรับในประเทศไทย นักวิชาการที่สนใจติดตามศึกษาวิัฒนาการของระบบราชการไทยมาตั้งแต่ต้นจะเห็นว่า นักกฎหมายด้านความรับผิดชอบของระบบราชการไทยโดยส่วนรวมนั้นรุนแรงและยึดให้ถูกเพียงใด ระบบการเมืองไทยถูกอิทธิพลของระบบราชการ ซึ่งมีอยู่เหลือหอยครองจัมมาช้านานจนมีผู้เรียกว่าเป็นระบบอำนาจยาธิปไตย (bureaucratic polity) มีอยู่บ่อยครั้งที่ระบบราชการบางส่วน หรือทั้งหมดถูกกล่าวหาว่าบกพร่อง และหย่อนความรับผิดชอบ และมีอยู่บางครั้งที่มีการตั้งข้อสังเกตไว้อย่างฉกรรจ์ว่าระบบราชการไทยนั้นเป็นระบบที่ก่อตั้งขึ้นและดำเนินอยู่เพื่อสนองหรือรับใช้ตนเอง มีผู้พยายามให้คำอธิบายปรากฏการณ์ โดยระบุถึงเหตุผลต่างๆ เช่น อ้างว่าโดยประวัติศาสตร์และประเพณีระบบราชการไทยเคยรับใช้เฉพาะประมุขของประเทศไทย ไม่เคยรับใช้ประชาชนหรือส่วนรวม ความเคยชินนี้ยังมีอิทธิพลลงเหลือในทัศนคติ ค่านิยม และพฤติกรรมของข้าราชการในปัจจุบันอยู่ ส่วนนักกฎหมายฝ่ายประชานนักก็เหมือนขันหม้อสมน้ำยา ถึงแม้จะเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบบประชาธิปไตยมาหลายสิบปีแล้ว และมีประจำษพยานอยู่เนื่องๆ ว่าฝ่ายข้าราชการยังไม่สู้เต็มใจที่จะยอมรับการควบคุมตรวจสอบจากประชาชน ฝ่ายประชานเองก็ยังผึ้งอยู่กับวัฒนธรรมทางการเมืองแบบกลางๆ ครอบและหรือแบบไพร์พ้า (parochial and or subject

political culture) อยู่อย่างแพร่หลาย จึงมักจะปล่อยให้กิจการบ้านเมืองตกเป็นภาระของ “หลวง” ท่านต่อไป โดยมิได้โปรแกรมว่าจะแสดงความกระตือรือร้นเอาชูระดับติดตามตรวจสอบควบคุม อาจจะมีอยู่บางวาระที่ฝ่ายประชาชนมีความตื่นตัวขึ้นมาพอประมาณที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมือง แต่ความตื่นตัวนั้นก็ไม่ผิดอะไรกันยังบืนด้าน เพราะขาดความพึ่งพาร้อมของ พื้นฐานที่จำเป็นและพร้อมเพียงอันได้แก่ โครงสร้าง กลไก หรือสถาบันทางการเมืองที่มีความรู้ ความสามารถ ความชำนาญ หรือประสบการณ์อันเกิดจากการก่อตั้งและดำรงอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อเนื่องกันไปเป็นเวลานานพอสมควร ฉะนั้นเรื่องความรับผิดชอบของข้าราชการจึงควรรับความสนใจในเชิงวิชาการอยู่เพื่อใช้เป็นเค้าโครงในการวิเคราะห์บัญชาสภาพความเป็นจริงในระบบราชการต่อไป

เนื่องจากแนวความคิดเรื่องความรับผิดชอบในการบริหารราชการนี้ประกอบด้วยปรัชญา พื้นฐาน ภูมิหลัง รายละเอียด ตลอดจนความคิดเห็นและข้อโต้แย้งต่าง ๆ ทางวิชาการเป็นจำนวนมาก บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพียงมุ่งสำรวจและเสนอความเป็นมา ขอบข่ายและสารสำคัญของทฤษฎีแนวความคิดในด้านนี้ ในรายละเอียดพอประมาณ ทั้งนี้ โดยจะแยกการพิจารณาออกเป็น 4 ตอน ด้วยกัน ในตอนแรกว่าด้วยแนวความคิดทั่วไป ความเป็นมาและความหมาย และองค์ประกอบของความรับผิดชอบทางการบริหาร ตอนที่สองเกี่ยวกับสาระสำคัญของความรับผิดชอบ ซึ่งจะครอบคลุมการพิจารณาเรื่องการแยกนโยบายออกจากบริหาร ตอนที่สามเป็นการพิจารณาว่าข้าราชการจะต้องรับผิดชอบต่อแหล่งใดบ้าง นอกจากนั้นก็เป็นตอนที่ว่าด้วยกลไกควบคุมความรับผิดชอบ และแนวโน้มของแนวความคิดในเรื่องนี้ในตอนสุดท้าย

แนวความคิดทั่วไป : ความเป็นมาและความหมาย

เรื่องความรับผิดชอบในการบริหารเป็นหัวข้อเก่าที่ไม่ค่อยจะมีงานทางวิชาการพัฒning ถึงในทศวรรษนี้ ในแห่งประเทศของทฤษฎี ความคิดประเทอนี้ก็จัดอยู่ในประเทอนทฤษฎีปัทสตานนิยม (normative theory) มากกว่าจะเป็นจำพวกทฤษฎีพารณนาความแบบประสบการณ์นิยม (descriptive—empirical theory) กล่าวอีกนัยหนึ่ง ความสนใจด้านความรับผิดชอบในการบริหาร ในเชิงวิชาการก็ยังเกี่ยวข้องกับบัญชาหลักที่ว่า ความรับผิดชอบในการบริหารที่ควรจะเป็น ในแห่งได้แห่งหนึ่ง หรือหลาย ๆ แห่งนั้นมีอยู่อย่างไร และใช้เกณฑ์ตามทฤษฎีดังกล่าวเป็นบทสตานในการประเมินพฤติกรรมความรับผิดชอบที่เป็นอยู่ มากกว่าที่จะเป็นการศึกษาที่พารณนาและ

อธิบายลักษณะความสัมพันธ์เกี่ยวกับความรับผิดชอบ โดยไม่สนใจกับแนวความคิดทางปักษ์สถานเสียเลย

การพิจารณาสำรวจทฤษฎีแนวความคิดปักษ์สถานนิยมดังกล่าวในชั้นนี้ จะได้ครอบคลุมหัวข้อที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ นับแต่ความเป็นมาและความหมายของความรับผิดชอบในการบริหารตลอดจนแนวความคิดเกี่ยวกับประเด็นที่ว่าข้าราชการรับผิดชอบในเรื่องอะไรหรือภารกิจใด และความรับผิดชอบนั้น ๆ มีต่อบุคคล องค์กรหรือสถาบันแห่งใดบ้าง

ความเป็นมา

ในการสำรวจวิวัฒนาการของแนวความคิดเรื่องความรับผิดชอบในการบริหารนี้ อาจจะเป็นประโยชน์ที่ย้อนหลังไปกล่าวถึงสมัยที่สถาบันอาณาจักรยังไม่แยกออกจากศาสนาจักรให้เป็นเอกเทศอย่างเด่นชัด ในสภาพเช่นนั้น บรรดาค่านิยม ระบบความเชื่อและการใช้เหตุผลจึงถูกครอบงำด้วยกรอบความคิดหรือคิดทางธรรมของศาสนา ด้วยเหตุนี้ เป็นธรรมดายุ่งที่ “การบังคับควบคุมดูแลเรื่องความรับผิดชอบของข้าราชการ ในประวัติศาสตร์มักจะกระทำโดยอาศัยมาตรการของศาสนาได้อย่างสะดวกและบ่อยครั้งกว่าการใช้มาตรการในทางโลก”¹ อย่างไรก็ตามลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างอาณาจักรกับศาสนาจักรก็มีความโน้มเอียงที่ค่อนข้าง แยกห่างออกจากกันเรื่อยมา ในคริสตศตวรรษที่ 17 การปกครองที่ยึดถือและรับผิดชอบต่อกฎหมายที่อันศักดิ์สิทธิ์ทางศาสนา (divine law) โดยตรงก็ค่อย ๆ กลายมาเป็นการปกครองโดยพระราชา และรับผิดชอบต่อพระองค์ซึ่งเชื่อว่าเป็นผู้มีความชอบธรรมในการปกครองโดยเทวสิทธิ์ (divine right)² ครั้นแนวความคิดเรื่องเทวสิทธิ์นี้เสื่อมคลายลง ในขณะที่แนวความคิดเรื่องสิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลตามคติประชาธิปไตยเริ่มแพร่หลายขึ้น แนวความคิดเรื่องความรับผิดชอบในสมอภาคของบุคคลตามคติประชาธิปไตยเริ่มแพร่หลายขึ้น แนวความคิดเรื่องความรับผิดชอบในหน่วยงานหรือกลั่นเรื่องศาสนาให้คงเป็นประเด็นกรณี (issue) ทางการเมืองอยู่ แต่ก็อาจกล่าวได้ว่าแนวความคิดเรื่องความรับผิดชอบในการบริหารรัฐกิจในระยะหลัง ๆ ค่อนข้างจะปลดจากอิทธิพลและเหตุผลทางศาสนา และเป็นไปตามหลักเหตุผลตามคิดทางโลกที่ได้พัฒนามากแฉะ

ความหมาย

มีความหมายของความรับผิดชอบในการบริหารอยู่หลายประการที่ใกล้เคียงหรือแตกต่างกัน ความแตกต่างที่มีอยู่อาจจะเนื่องมาจากดูยิน การศึกษา หรือการใช้เหตุผล logic ทัคน์ หรือกรอบความคิดที่แตกต่างกันออกไป ในความหมายอย่างกว้างขวาง ความแตกต่างอาจจะซึ่งให้เห็นได้ไม่ชัดเจนนัก เพราะความหมายที่กว้างมากจะครอบคลุมແง່ມູນຕ່າງ ๆ ไว้ได้มากพอ แต่ก็มีข้อเสียที่อาจจะหย่อนด้านความชัดเจนหรือความเฉพาะเจาะจงลงไปบ้าง เช่น ชา尔斯 กิลเบิร์ต เคยประเมินความหมายต่าง ๆ ของความรับผิดชอบในการบริหารไว้ว่า “สิ่งที่สำคัญที่สุดคือความรับผิดชอบ คือการตอบสนองความหมายແง່ມູນຕ່າງ ๆ ได้อย่างกว้างขวางหลายด้านถึง 12 ประการด้วยกัน ได้แก่ การตอบสนอง (responsiveness) ความคล่องตัว (flexibility) ความสมอต้นสมอปลาย (consistency) เสถียรภาพ (stability) ลักษณะผู้นำ (leadership) ความซื่อตรง (probity) ความจริงใจ (candor) ความสามารถ (competence) ประสิทธิภาพ (efficiency) ความรอบคอบ (prudence) กระบวนการที่จำเป็นและเป็นบรรทัดฐาน (due process) การมีเหตุผลและหลักฐานให้ตรวจสอบได้ (accountability)³⁾

เป็นที่น่าสังเกตว่า ในบรรดาແງ່ມູນด้านต່າງ ๆ ของความหมายอย่างกว้างข้างต้นนี้มีอยู่บางคำที่ความหมายคลุมเครือที่ต้องทำความเข้าใจเพิ่มเติมอีก บางคำก็มีความหมายคานเกี่ยว เหลอมล้าซึ่งกันและกัน บ้างก็มีความหมายตรงกันข้ามเป็นเชิงหักล้างกันเอง เช่นคำว่า ความสามารถและประสิทธิภาพก็มีความเหลื่อมล้ำและสัมพันธ์กันใกล้ชิดมาก ส่วนเรื่องของกระบวนการที่จำเป็นและเป็นบรรทัดฐานนั้น เป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลาและทรัพยากร ซึ่งถ้าดำเนินการอย่างบกพร่องหรือมีจุดอ่อนแล้วก็มีทางที่จะกลายเป็นเรื่องก่อให้ล่าช้า (red tape) ขัดต่อเกณฑ์เรื่องประสิทธิภาพในที่สุด⁴⁾ ฉะนั้น ลีลาและน้ำหนักของความหมายແງ່ต່າງ ๆ ของความรับผิดชอบ ดังกล่าวจะนั่งมีความยืดหยุ่น ซึ่งเป็นภาระของผู้นำไปใช้ที่จะพิจารณาปรับปรุงให้เข้ากับเหตุการณ์ แล้วแต่กรณี

นักวิชาการที่พิจารณาความหมายอย่างกว้างอีกผู้หนึ่งได้แก่ เฮอร์เบิร์ต สไปโร เข้าซึ่งให้เห็นว่าเราอาจจะมองความหมายของความรับผิดชอบแตกต่างกันเป็น 3 ลักษณะใหญ่ ๆ ความหมายหนึ่งพิจารณาແງ່ของเหตุผลและหลักฐานที่ตรวจสอบได้ (accountability) อีกความหมายหนึ่งมองในແง່ต้นเหตุ (cause) ที่ก่อให้บังเกิดผล ส่วนอีกความหมายหนึ่ง เป็นเรื่องของพันธกิจ (obligation)⁵⁾

ความรับผิดชอบตามความหมายแรกอาจจะเป็นความรับผิดชอบที่ชัดเจน เช่น เจ้ากรม จะต้องให้คำอธิบาย หรือเสนอรายละเอียดเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของคุณต่อหน่วยที่มีอำนาจหน้าที่ เกี่ยวข้อง หรืออาจจะเห็นความรับผิดชอบโดยนัย (implicit) เช่น นักลงทุนที่ทำการคาดคะเน สถานการณ์ทางการคลัง เป็นผลให้คุณงานจำนวนหนึ่งต้องออกจากงานไป ถ้าแม้ผลนี้จะอยู่นอกเหนือการล่วงรู้ การควบคุม หรืออิทธิพลของเขาแต่เขาก็รับผิดชอบในผลนั้นโดยปริยาย ส่วน แบ่งคิดในเชิงของต้นเหตุที่ก่อให้บังเกิดผลตามความหมายที่สองนั้นเป็นทัศนะที่เข้มงวดขึ้นมา คือ ถือว่าผู้กระทำที่รับผิดชอบมีฐานะเป็นต้นตอของการกระทำการของตนด้วย ในที่นี้ถือว่า ในการตัดสินใจดำเนินการเรื่องใดที่มีองค์ประกอบสามประการอยู่พร้อมกัน ได้แก่ ทรัพยากร ความรอบรู้ และขีดความสามารถ บุคคลผู้กระทำจะมีความรับผิดชอบในเชิงเป็นต้นตอที่ก่อให้บังเกิดผลโดยชัดแจ้ง (explicit causal responsibility) แต่ถ้าบังเอิญมีองค์ประกอบข้อหนึ่งข้อใดขาดไป ก็ถือว่าเป็นความรับผิดชอบเชิงเหตุ/ผลโดยนัย^๔

สำหรับความหมายแห่งที่สามซึ่งเกี่ยวกับพันธกิจนั้นหมายความว่า ผู้ปฏิบัติควรจะยึดถือมาตรฐาน กระบวนการ หรือรัศมีที่กำหนดตามที่ได้รับมอบหมาย เช่นในกรณีของรัฐมนตรีที่อาจจะเป็นการปฏิบัติตามข้อกำหนดโดยรัฐสภา ประมุขของรัฐบาล หรือนโยบายพรรคการ เมื่อที่ตนสังกัดเป็นต้น หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่ง ผู้ปฏิบัติควรจะกระทำการเต็มขีดความสามารถ เพื่อให้มีความรับผิดชอบโดยตรงเชิงเหตุ/ผล (causal responsibility) ในสิ่งที่ตนได้รับมอบหมาย ทั้งนี้เพื่อดำเนินการเรื่องที่ตนรับผิดชอบนั้นให้สมถูกต้องให้ได้ อีกประการหนึ่ง ผู้ปฏิบัติควรจะต้องอธิบายหรือเสนอข้อเท็จจริงของกิจกรรมที่ตนมีส่วนลงไม้ลงมือโดยตรงอย่างชัดแจ้ง (explicit causal contribution) ด้วย^๕

องค์ประกอบ

จากการพิจารณาข้างต้นทำให้เราทราบความหมาย ข้อนี้แต่ละเนื้อหาทั่วๆ ไปของความรับผิดชอบดีขึ้น อย่างไรก็ได้ ในระดับที่ละเอียดและเจาะจงลงไปนั้น อาจจะจำเป็นต้องทราบอย่างชัดเจนยิ่งขึ้นว่า จะให้ครอบคลุมจุดหรือประเด็นใดโดยเฉพาะ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ จำต้องทราบว่าแก่นสารหรือองค์ประกอบของความรับผิดชอบคืออะไรนั้นเอง

ในตอนที่ผ่านมา ได้กล่าวถึงความคิดของสไปโรไวแล้วว่าองค์ประกอบของการตัดสินใจเพื่อดำเนินการ ในกรณีที่เป็นความรับผิดชอบเชิงเหตุ/ผลอย่างแจ้งชัดนั้น ได้แก่ ทรัพยากร

(resources) ความรู้ (knowledge) และสมรรถนะหรือขีดความสามารถ (capacity) นอกจากความเห็นดังกล่าวของสไปโร จอร์จ เกรแยมก็ได้เคยเสนอความคิดในเรื่องนี้ที่ใกล้เคียงกันไว้ว่า สาระสำคัญหรือองค์ประกอบของความรับผิดชอบ มีอยู่ 3 ประการ ได้แก่

1. สมรรถนะ หรือขีดความสามารถในลักษณะที่จะใช้ดุลพินิจหรือวิจารณญาณได้ หากพิจารณาในเชิงการเมืองแล้ว คำว่า สมรรถนะ ในที่นี้ก็ได้แก่ อำนาจหน้าที่ (authority) นั้นเอง

2. การยอมรับนับถือข้อผูกพันที่จะต้องสนองความต้องการบางประการ ซึ่งเหนือกว่า ความต้องการส่วนบุคคล รวมทั้งปฏิบัติการตามมาตรฐานที่ทั้งอยู่ภายใต้กฎหมายของประเทศและอยู่เหนืออิสัยที่เข้าใจควบคุมได้ เช่น ข้าราชการที่ยอมรับความสำคัญของสาธารณะประโยชน์ว่ามีอยู่เหนือประโยชน์ส่วนตนหรือหมุ่คณะเป็นต้น

3. การคำนึงถึงผล (consequence) ของการกระทำที่จะติดตามมา กล่าวคือ การกระทำที่รับผิดชอบนั้น ก่อประดับหลักเหตุผล (rationalism) และความร่มด้วยร่วงครอบคลุม ควรอีกหงึมที่ศันภพที่ม่องการณ์ ใกล้ไม่คิดสั้น ให้ความสำคัญแก่อนาคตการไม่แพ้ปัจจุบัน^๕

คำจำกัดความที่เกรറแยมให้ไว้นี้น่าจะช่วยขยายความเข้าใจได้อย่างดีว่า ข้าราชการที่รับผิดชอบนั้น น่าจะอุดมด้วยคุณลักษณะประการใดบ้าง สมมุติว่า ข้าราชการทุกคนมีอำนาจหน้าที่ หรือมีขีดความสามารถอยู่พร้อมหน้ากันในการปฏิบัติภารกิจของตน การปฏิบัติภารกิจที่มีอยู่ให้สมฤทธิผลและสนองความต้องการหรือเป้าหมายระดับสูงที่อยู่เหนือความต้องการของบุคคลหรือหมู่คณะ แม้จะปฏิบัติได้ครบถ้วนก็ยังไม่อาจกล่าวได้ว่า เป็นการกระทำที่รับผิดชอบได้เต็มที่นักจนกว่า จะตระหนักว่า พฤติกรรมในการดำเนินงาน ก่อปรัชญาการคาดคะเนได้ตรองอย่างมีระบบและใช้ความร่มด้วยร่วงครอบคลุมในวิสัยที่พึงกระทำ^๖ นอร์ตัน ลอง เคยเสนอข้อวิเคราะห์ประเด็น ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ไว้อย่างน่าสนใจ โดยจำแนกประเภทว่า เรื่องความมีเหตุผล (rationality) เป็นแนวความคิดที่หนักไปทางวิชาการ ส่วนความรับผิดชอบนั้น เป็นแนวความคิดทางจริยธรรม (ethical) แต่ประเด็นของนอร์ตัน ลอง อยู่ที่ว่า ความรับผิดชอบนั้น ต้องอาศัยหรือไม่ก็สืบเนื่องมาจากความมีเหตุผล การที่นักบริหารได้ตัดสินใจกระทำการใดลงไป โดยอาศัยข้อมูลที่นักพร่อง หรืออาศัยข่าวสารที่ไม่กลั่นกรองไว้ไม่อาจจะถือว่า เป็นการกระทำที่รับผิดชอบได้ จะนั้น การตัดสินใจปฏิบัติงานที่รับผิดชอบนั้น เมื่อจะอาศัยข้อมูลหรือข่าวสารใดก็ชوبที่จะกลั่นกรอง ชั้นน้ำหนักทดสอบความน่าเชื่อถือให้รอบคอบเสียก่อน^๗

ประจำเดือนที่กล่าวข้างต้นนี้มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับผลของการดำเนินงาน ซึ่งข้าราชการพึงใส่ใจไตร่ตรองและคาดคะเนอย่างจริงจังเหมือนกัน มีผู้ดังข้อสังเกตไว้ว่าบรรดาผู้ปกครองบ้านเมืองและข้าราชการผู้บริหารงานในระบบราชการล้วนแต่ได้ “.....ใช้คุณพินิจ (value judgement) ของตนเข้าวินิจฉัยตัดสินใจในกรณีต่าง ๆ ซึ่งมิได้มีผลกระทบเฉพาะต่อการดำเนินราชการประจำวันภายในท่านนี้ แต่ยังมีผลกระทบต่อวิชิตของมนุษย์ชาติ (destiny of mankind) เลยก็ได้¹¹” นอกจากนั้นผลของนโยบายที่ดำเนินอยู่ก็มีทั้งผลโดยตรง และผลโดยทางอ้อม หรือกล่าวได้อีกอย่างหนึ่งว่ามีทั้งผลที่คาดหวังไว้และผลที่ไม่ได้คาดหวัง¹² อาจจะมีบางกรณีที่ผลสะท้อน (backlash) ที่ไม่คาดหวังกลยุทธ์เป็นผลเสียหายร้ายแรงลงลังผลตี่ที่คาดไว้ว่าจะได้รับก็ได้ เช่น การตัดสินใจใช้วิธีทางการเมืองเรื่องไดเร็งหนึ่งอาจจะอำนวยผลดีทางการเมืองในระยะสั้น แต่กลับก่อให้เกิดผลร้ายทางเศรษฐกิจแก่ส่วนรวมในระยะยาวก็เป็นได้

เมื่อพิจารณาในแง่นี้จะเห็นได้ว่า ลักษณะพฤติกรรมการปฏิบัติงานบางรูปแบบ เช่น การทำงานมากแต่เต็มไปด้วยความบกพร่องเพราะสร้างบัญหาใหม่ให้แก่มากกว่าบัญหาที่ได้แก้ไปก็คือ การทำงาน “ อู้ ” ไม่เต็มขีดความสามารถประเทก “ เช้าชามเย็นชาม ” ก็คือ ถึงจะไม่ใช่เป็นการทุจริตหรือความผิดที่ปรากฏเด่นชัด แต่ก็ถือได้ว่าเป็นพฤติกรรมที่ไม่รับผิดชอบ ยังถือเป็นกรณีการกระทำที่ใช้อำนาจหน้าที่ในการสนับสนุนอย่างประโยชน์ส่วนตนและครอบครัวแล้ว ก็ไม่ต้องสงสัยว่าพฤติกรรมเช่นนี้จะเป็นการสัญจรที่ส่วนทางและหันหลังให้กับความรับผิดชอบโดยสิ้นเชิง

หลังจากที่ได้ให้ความสนใจต่อบัญหาที่ว่า “ ความรับผิดชอบคืออะไร ? ” มาพอสมควรแล้ว ในตอนต่อไปจะได้ทันมาพิจารณาบัญหาสำคัญอีก 2 ประเด็น คือ ข้าราชการรับผิดชอบในเรื่องอะไร ? และ ข้าราชการรับผิดชอบคือใคร ?

สาระสำคัญของความรับผิดชอบ

การพิจารณาว่าข้าราชการควรมีความรับผิดชอบในเรื่องใดบ้างนั้นอาจจะกระทำได้ 2 ระดับด้วยกัน ในระดับหนึ่ง ได้แก่การพิจารณาหน้าที่ความรับผิดชอบของข้าราชการแต่ละบุคคล ส่วนในอีกระดับหนึ่งได้แก่การพิจารณาบทบาทของระบบราชการทั้งระบบ ในที่นี้จะพิจารณาเฉพาะความรับผิดชอบของบุคคลในระดับแรกเป็นสำคัญ

การกำหนดพรมแดนระหว่างการกำหนดนโยบาย การบริหาร

การทำความเข้าใจเรื่องบทบาทและความรับผิดชอบของข้าราชการแต่ละคนอาจจะกระทำได้อย่างสะดวกโดยอาศัยกรอบความคิดเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการเมือง และการกำหนดนโยบายส่วนหนึ่งกับการบริหารอีกส่วนหนึ่ง เมื่อพิจารณาอย้อนหลังไปถึงประวัติความเป็นมาของแนวความคิดเรื่องนี้จะเห็นการเปลี่ยนแปลงความเชื่อหรือเกี่ยวกับบทบาทของข้าราชการที่แตกต่างกันในสองลักษณะใหญ่ๆ

ขุกแรก : การแยกการเมือง และการบริหารจากกัน โดยเด็ดขาด (politics administration dichotomy)

นับแต่เปิดศึกษาของรัฐประศาสนศาสตร์ โดยถือเอาผลงานของปรมจารย์ วูดโรเวิลสัน เป็นศิลปากษ์ในปี ค.ศ. 1776¹³ ปักสถานหรือกรอบความคิดที่นิยมยึดมั่นกันอย่างแข็งขันก็คือ ความมุ่งมัตtrapraronnaที่จะให้แยกการเมืองและการบริหารออกจากกัน โดยเด็ดขาด โดยถือว่าฝ่ายการเมืองเป็นฝ่ายกำหนดนโยบาย (policy making) และฝ่ายบริหารเป็นผู้ปฏิบัติการให้เป็นไปตามนโยบาย (policy execution) ค่านิยมที่ยึดถือกันอย่างสูงในการศึกษาและการดำเนินการบริหารในสมัยนั้น ได้แก่ เรื่องความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการ ประสิทธิภาพ ความประยัตประสิทธิผล จะนั้น แนวความคิดเกี่ยวกับบทบาทของข้าราชการในยุคนี้คือ คือ บทบาทที่มีฐานะเป็นกลไกหรือเครื่องมือ (instrumental) ที่ก่อปรัดดวยความมุ่งความสามารถทางการบริหาร และพร้อมเสมอที่จะรับนโยบายเรื่องใดก็ตาม ที่ฝ่ายการเมืองเขียนออกมายไปปฏิบัติให้บรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพและประยัตโดยไม่ต้องมีปากมีเสียง

นักวิชาการที่เจริญรอยตามและจัดร่วมอยู่ในกลุ่มความคิดเดียวกันนี้มีอิกหลายคน เช่น แฟรงค์ กู้ดนาว, วิลเลียม, เป็นต้น ทัศนะเรื่องนี้อาจจะพิจารณาได้จากประชัญญาการเมืองการปกครองซึ่งกู้ดนาวได้เสนอไว้ และภายหลังได้มีการอ้างอิงถึงอย่างกว้างขวาง กู้ดนาวเห็นว่า

.....ในระบบการปกครองทั้งหมดจะมีภาระหน้าที่ขั้นตอนและขั้นสุดท้ายรวม 2 ประการด้วยกัน ได้แก่ การแสดงเจตนาหมายของรัฐ (The expression of the will of the state) อย่างหนึ่ง และการนำเจตนาหมายนั้นไปปฏิบัติให้บรรลุผล (the execution of that will) อีกอย่างหนึ่ง นอกเหนือในทุกๆ รัฐมีองค์กรที่แยกต่างหากจากกัน องค์กรแต่ละ

หน่วยต่างก็แยกกันมีหน้าที่รับผิดชอบภาระหน้าที่ดังกล่าวตน แต่ละเรื่อง
ภาระหน้าที่นี้เรียงตามลำดับก็คือ การเมืองและการบริหาร¹⁴

ครอบความคิดง่ายๆ นี้สอดคล้องต้องกันกับครอบความคิดของนักวิชาการนิตินยมที่ยึด
เอาแนวความคิดแบบกฎหมายเป็นเครื่องวิเคราะห์ที่บัญชา สืบเนื่องมาจากปรัชญาเกี่ยวกับเรื่องการ
ใช้อำนาจฉบับใหญ่โดยสถาบันนิติบัญญัติ สถาบันทางการบริหาร และสถาบันดุลยการซึ่งเป็นที่
รู้จักแพร่หลายกันอยู่แล้ว เมื่อมองประกายการณ์นี้ในแง่ที่เป็นสถาบัน หรือองค์กรที่ต่างกับปฏิบัติ
หน้าที่ทางนิติบัญญัติหรือการเมือง และหน้าที่ทางการบริหารในลักษณะนี้ ก็ชวนให้เข้าใจไปว่า
กิจกรรมทางการเมือง การกำหนดนโยบายและกิจกรรมทางการบริหารหรือการปฏิบัติตามนโยบาย
เป็นเรื่องที่แยกจากกันไปได้ เพราะเมื่อพิจารณาตามกรอบความคิดและเหตุผลของทฤษฎนาก็เห็น
ชัดว่าการเมืองและการบริหารเป็นภาระหน้าที่ที่แยกจากกัน รับไปดำเนินโดยองค์กรที่แยกจากกัน
ใช้บุคคลผู้ปฏิบัติหน้าที่คนละชุด นอกจากนี้ ปรัชญาเรื่องความเป็นกลางทางการเมืองของ
ข้าราชการซึ่งจำเรียกเติบโตควบคู่มา กับเรื่องความสามารถ ความมั่นคงในอาชีพราชการตามคติ
ของระบบคุณวุฒิก็ยังได้รับการยอมรับนับถือกันอย่างแพร่หลาย เรื่องเหล่านี้เองจึงเป็นที่มาของ
ทัศนคติที่ต่อต้านประกายการณ์ประภาค “การเมืองแทรกแซงงานประจำ” หรือ “นักการเมือง
รังแกข้าราชการประจำ” หรือ “ข้าราชการประจำคนนี้เล่นการเมือง”

เมื่อเรวานิจัยในแง่ของวิธีการมองบัญชา ก็เห็นได้ชัดว่าทัศนะที่อธิบายว่าการเมืองและ
การบริหารแยกกันเด็ดขาดนั้น เป็นการผสมผسانของการใช้หลักเหตุผลแบบบทสุภาษ (คือคิดเป็น
เกณฑ์บรรทัดฐานไว้ก่อนแล้วว่าควรจะแยกจากกัน) ร่วมกับทัศนภาพแนวที่ยึดถือโครงสร้างเป็น
หลัก (structural approach) ภาพที่มองเห็นถึงแม้จะดูมีเค้าโครงและความสัมพันธ์ที่เป็นระเบียบ
เป็นหลักเป็นฐาน และง่ายต่อการเข้าใจ แต่ก็เป็นภาพหรือตัวแทนของความเป็นจริงที่หายไป
และประมวลเอา去ก่อนสารของสภาพความจริงไว้ไม่สมบูรณ์ จุดอ่อนของความไม่สมจริงที่เห็น
ได้ชัดขึ้นหนึ่งก็คือ แนวความคิดเรื่องการแยกตัวเด็ดขาดนั้นดูเหมือนจะตั้งอยู่บนฐานคติ (assumption)
ที่ว่า แต่ละองค์กรหรือสถาบันต่างก็ปฏิบัติภาระหน้าที่ของตนไป และหน้าที่ทั้งสอง (คือ
การกำหนดนโยบายและการปฏิบัติตามนโยบาย) เป็นหน้าที่แยกจากกันเป็นเอกเทศ (mutually
exclusive) ไม่มีข้อเหลือมล้าซ้ำซ้อนกัน ประเด็นนี้เองที่เป็นจุดหนึ่งซึ่งนักวิชาการรุ่นหลังได้โต้-
แย้งอย่างหนักแน่นว่า แนวความคิดแยกตัวกันเด็ดขาดนั้นตั้งอยู่บนฐานคติที่ไม่เป็นความจริง

บุคลิกคุณที่น่วงอกลับ : การบริหารราชการก่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ
ปรากฏการณ์เดียวกันนี้ ได้รับการพิจารณาไว้เคราะห์อีกแนวทางหนึ่งในระยะต่อมาโดย
กลุ่มนักวิชาการที่มีพอล แอนป์เบลน์เป็นหัวเรือใหญ่¹⁵ โดยที่เป็นการมองในทัศนภาพที่ต่างกัน
ใช้กรอบความคิดและแนววิธีที่ไม่เหมือนกัน ความเห็นและข้อสรุปของนักวิชาการกลุ่มนี้หลังปรากฏ
ออกมานั้นแตกต่างกันแทบจะเป็นตรงกันข้าม

ในขณะที่ความเห็นและข้อสรุปแบบแรกเป็นแนวความคิดแบบปัทสสถานนิยมและอาศัย
แนววิธีวิเคราะห์โครงสร้างเป็นกรอบความคิด นักวิชาการรุ่นหลังซึ่งเริ่มจะได้รับอิทธิพลจากแนว
ปรัชญาแบบ logical positivism และก็มีลักษณะเป็นนักสังจันยม (realist) ยิ่งขึ้น โดยเริ่มจะ
พิจารณาปรากฏการณ์ โดยยึดถือข้อเท็จจริงที่ประจักษ์หรือประสบการณ์ (empirical) เป็น
หลักนอกจากนี้ยังมองบัญญาเล็กซึ่งล่วงเลยระดับโครงสร้างลงไปถึงแก่นสารของภารกิจที่ปฏิบัติ
จริงๆ (functional approach) จากการสังเกตการกำหนดและปฏิบัติตามนโยบายสาธารณะใน
สภาพความเป็นจริงทำให้นักวิชาการกลุ่มนี้พบว่า ภารกิจที่เกี่ยวเนื่องกับนโยบายสาธารณะ
นั้นในทางปฏิบัติแล้วไม่อาจจะแยกออกจากได้เด็ดขาดว่าส่วนหนึ่งเป็นการกำหนดนโยบายซึ่งควรเป็น
ภาระของบุคคลหนึ่งหรือองค์กรหนึ่ง และอีks่วนหนึ่งเป็นการปฏิบัติตามนโยบายซึ่งควรเป็นภาระ
หน้าที่ของอีกบุคคลหนึ่งหรือองค์กรหนึ่ง การปฏิบัติกิจกรรมด้านนี้มีความเหลื่อมล้ำซ้ำซ้อนกัน
อยู่เป็นอันมาก ยิ่งเมื่อพิจารณาว่า ทั้งการกำหนดและการปฏิบัติตามนโยบายต่างก็มีฐานะเป็นส่วน
หนึ่งของกระบวนการให้กฎที่มีขั้นตอนยึดยาวย คือกระบวนการทางการเมือง (political process)¹⁶
ก็จะทำให้เห็นความผูกพันแน่นแฟ้นอย่างมากไม่ออกของการกำหนดและการบริหารนโยบาย
หนักขึ้น สำหรับบทบาทของข้าราชการในด้านนโยบายนั้นนักวิชาการกลุ่มนี้เห็นพ้องต้องกันว่า
ข้าราชการมีบทบาทอย่างสำคัญในการกำหนดนโยบาย นอกเหนือจากการบริหารนโยบายที่มีอยู่ตาม
ความเชื่อเดิม เมื่อพิจารณาสภาพความเป็นจริงแล้ว จะเห็นได้ว่าข้าราชการคนหนึ่ง ๆ ที่ปฏิบัติงาน
ในองค์กรมิได้กระทำหน้าที่อย่างหนึ่งอย่างใดเพียงเรื่องเดียวในช่วงเวลาหนึ่ง ๆ (เว้นแต่การบริ-
หารโครงการที่กำหนดเป้าหมายและขอบเขตไว้แน่นอน) แต่ทำงานหลาย ๆ เรื่องในขณะเดียวกัน
ผู้บริหารบางคนบางตำแหน่งอาจจะมีภาระหน้าที่ในความรับผิดชอบมากมายหลายประเภท “งาน
ล้นมือ” ฉะนั้น ในขณะหนึ่ง ๆ ข้าราชการคนหนึ่ง ๆ อาจจะเริ่มกำหนดนโยบายงานด้านหนึ่ง
บริหารความคุมงานตามนโยบายอีกบางเรื่อง และประเมินผลสำเร็จของนโยบายเรื่องอื่น ๆ อีกใน

ช่วงเวลาเดียวกันนั้น เดวิด เลวิแทน ได้กล่าวถึงบทบาทด้านนโยบายของข้าราชการไว้ว่า

.....จะเห็นได้อย่างชัดแจ้งว่า ตามสภาพความเป็นจริงไม่
ปรากฏที่เส้นแบ่งพร้อมแน่นระหง่านการกำหนดนโยบาย (นิติบัญญัติ)
และการปฏิบัติตามนโยบาย (บริหาร) ข้าราชการบริหารมักจะและสม
ควรอย่างยิ่งที่จะช่วยเหลือ และให้คำแนะนำในการกำหนดนโยบายทั้ง
ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร และมักจะได้รับการร้องขอให้ช่วยแนะนำ
ทาง หรือไม่ก็ลงมือเริ่มการร่างนโยบายบางอย่างขึ้นใหม่เลยทีเดียว¹⁷

ด้วยเหตุนี้เอง จึงไม่น่าสงสัยว่า นักวิชาการรุ่นหลังนี้จะต้องคัดค้านความเห็นยุคดั้นที่
แยกการบริหารการเมืองเด็ดขาด ความคิดนี้ได้รับการยอมรับและสนับสนุนอย่างแข็งขันจากนัก
วิชาการรุ่นต่อๆ มา นักวิชาการบางคนถึงกับแหลงที่มั่นในความคิดที่ตรงกันข้ามกับจุดเดิมอย่าง
ชัดเจน ว่าการบริหารราชการไม่มีอะไรแตกต่างไปจากการกำหนดนโยบายเลย การบริหาร
ราชการคือการกำหนดนโยบายสาธารณะ¹⁸ *Lamphing C.*

เมื่อหันมาพิจารณาประเด็นปัญหาหลักที่提ไว้ว่า ข้าราชการรับผิดชอบในเรื่องอะไร
ก็อาจจะสรุปความในข้อนี้ได้ว่า ความรับผิดชอบของข้าราชการนั้นไม่ได้มีเฉพาะในกิจกรรมการ
ปฏิบัติการตามนโยบายหรือเป้าหมายสำคัญที่ผู้นำฝ่ายการเมืองกำหนดไว้พร้อมสรรพเท่านั้น หากแต่
ยังครอบคลุมไปถึงภาระหน้าที่การเข้ามีส่วนร่วมในการกำหนดและประเมินเป้าหมายนโยบายใดๆ ที่
คนจะต้องปฏิบัติตัว หรือจะกล่าวโดยอุปมาอุปมัยได้ว่าการรับผิดชอบในการปฏิบัติงานของข้าราชการ
นั้น มิได้เป็นความรับผิดชอบเฉพาะในฐานะที่เป็นแขนขาหรือเครื่องมือ (*instrumental*) ตุ๊ก-
ตาไขลาน หุ่นยนต์ (*automaton*) หรือพาหะ (*means*) ที่ปราศจากชีวิตวิญญาณที่ต้องอยู่รับโปรแกรมการเคลื่อนไหวในรายละเอียดทุกกระบวนการเบ็ดเตล็ดนั้น หรือคือการรับการกระตุ้น (*activation*) และกำ
กับจากเจ้านายเหนือหัวให้กระทำการอะไรก็ได้ให้สมฤทธิผล หรือจะให้ขับเคลื่อนนำพาไปสู่จุด
หมายปลายทาง 'ขึ้นเขาลงห้วยเหวแห่งหนึ่งตำบลใดก็ได้สุดแต่จะบัญชา ตรงกันข้าม' ข้าราชการ
ควรจะมีโอกาสได้ใช้วิจารณญาณตามอำนาจหน้าที่ (*discretionary authority*) ใน การปฏิบัติงาน
พอสมควร มีความรับผิดชอบในราชการเสมือนผู้ร่วมเป็น "สมอง" หรือเสนอธุกิจ (ถึงแม้จะไม่
ถึงเป็นแม่ทัพ) ที่ช่วยกำหนดวัตถุประสงค์ของงานที่จะทำ หรือจุดหมายปลายทางที่จะเดิน
ทางร่วมกับอิฐฐานะหนึ่งที่เป็นสารบัญความคุ้มทิศทางและประสิทธิภาพ ในการสัญจรตามเส้นทางนั้น

ด้วย¹⁹ จริงอยู่ ข้าราชการมีกรรมการกำกับเส้นคออยดูแลอยู่ได้แก่บุญญูติที่ว่า ข้าราชการไม่จำเป็นจะต้องเชื่อฟังและปฏิบัติตามคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่กรณีนี้ข้อหาทางแยกสองสามแห่งร่วมที่ยกล้ำบากที่ข้าราชการพชรยูในชีวิตจริงในบางจุด อาจจะไม่ใช่น้ำหนาจ่าย ๆ แบบผิดหรือถูก ข่าวหรือคำ มีดหรือสว่าง หรือเป็นทางแยกที่มีนายชื่อขึ้นออกทางตรงตามแผนที่ชัดเจน แต่จะเป็นทางเลือกในแดนสนธยา “ไม่มีป้ายชื่อ” “ไม่มีเข็มทิศ” “ไม่มีแผนที่” ข้าราชการอาจจะต้องเลือกอย่างประวัติธรรมห่วงว่าง การเสียงต่อการขัดใจผู้มีอำนาจ “ทุบหม้อข้าว” ของตน ความซื่อสัตย์ต่อวิชาชีพมโนธรรมสำนึก อุดมการณ์ ความเคารพตัวเอง ผลประโยชน์ส่วนรวมซึ่งจะไม่มีคัมภีร์หรือบัญญัติข้อใดบอกได้ล่วงหน้าว่าควรจะทำอย่างไร

เท่าที่กล่าวมา ถึงแม้จะขยายบทบาทของข้าราชการให้ครอบคลุมงานด้านนโยบายไว้ด้วยแล้ว แต่ก็อาจจะชวนให้เข้าใจว่าข้าราชการรับผิดชอบเฉพาะงาน หรือนโยบายที่เลือกมาปฏิบัติตามที่นักวิชาการบางคนเห็นว่านโยบายสาธารณะหมายถึง “กิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐบาลลงมือปฏิบัติ”²⁰ อันที่จริงแล้ว ความรับผิดชอบของข้าราชการน่าจะมีความหมายกว้างขวางเท่านั้น โดยครอบคลุมถึงกิจกรรมที่รัฐบาลเลือกไม่ปฏิบัติหรือลงทะเบียนไม่กระทำด้วย²¹ ทั้งนี้ เพราะเมื่อพิจารณาถึงผลกระทบของการวินิจฉัยตัดสินใจของรัฐบาลในการดำเนินนโยบายเรื่องต่าง ๆ ในสภาพความเป็นจริงนั้น ไม่ใช่เป็นการเลือกง่าย ๆ ระหว่างทางออกที่แตกต่างกันอย่างพากันดินหรือต่อกันขางดังกล่าวแล้ว แต่จะมีความเกี่ยวข้องกับตัวประเด็นต่าง ๆ เป็นอันมาก ทั้งด้านการเมือง สังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ และเมื่อลองประเมินค่าด้วยก็จะพบว่ามีตัวแปรที่นำมายังน้ำหนักเชิงปริมาณได้ยากหรือไม่ได้เลย ครั้นเมื่อใช้วิถีทางเชิงคุณภาพและความคิดความเห็นมาพนวกด้วยแล้วมีอยู่น้อยรายนักที่นักบริหารหลาย ๆ คนจะมาลงอยู่ที่ข้อสรุปเดียวกัน ฉะนั้น ในบรรดาทางเลือกที่นักบริหารหรือนักการเมืองคงจะใจรับมาเป็นแนวโน้มอย่าง หรือครรลองในการบริหารบ้านเมืองในระดับนี้หากหัวใจอุจลภาครีที่แล้วมาหรือที่เป็นอยู่ จึงอาจจะไม่ใช่ทางเลือกที่หลักแหลมที่สุด ในบางโอกาสอาจจะเป็นทางออกที่มีจุดอ่อนหรือมีอันตรายเสียด้วยซ้ำที่ผู้เลือกตัดสินใจด้วยความไม่รู้หรือวิชา (ignorance) ในภาวะที่ขาดแคลนข้อมูลและมีระดับความไม่แน่นอน (uncertainty) สูง ฉะนั้น ข้าราชการจึงพึงรับผิดชอบในสิ่งที่ตนลงทะเบียนไม่กระทำด้วย

เท่าที่ได้พิจารณามาในตอนนี้ ก็พอทราบได้ว่าข้าราชการรับผิดชอบในเรื่องใดบางอย่างไรก็ต้องเป็นแนวความคิดอย่างคร่าว ๆ เท่านั้น การแสดงความเข้าใจในเรื่องนี้จะกระทำได้ละเอียดและสมบูรณ์ยิ่งขึ้น เมื่อพิจารณาว่าข้าราชการรับผิดชอบต่อใครควบคู่กันไป

ความรับผิดชอบต่อใคร : หุ้นส่วนด้วย

ก่อนที่จะลงมือพิจารณาเรื่องนี้ โดยระบุถึงแหล่งที่ข้าราชการมีความรับผิดชอบเท่าที่พอจะมองเห็นได้พร้อมทั้งอธิบายรายละเอียดเท่าที่จำเป็น ก็น่าจะหมายกเอาท์ศักดิ์และข้อโต้แย้งที่แตกเปลี่ยนกันทางวิชาการที่ครอบคลุมมาก แต่เดินที่น่าสนใจไว้เป็นอย่างมากมาตราฐานโดยสังเขปพอเป็นพื้นฐานเสียก่อน ข้อโต้แย้งทางวิชาการเกี่ยวกับความรับผิดชอบในการบริหารของข้าราชการอันมีชื่อเสียงคงดัง และยังมีการอ้างอิงถึงแม้ในปัจจุบัน ได้แก่ทัศนะของ картล ฟรีดริช และ เออร์มัน ไฟเนอร์

ฟรีดริช : ความรับผิดชอบทางวิชาการและทางการเมือง картล ฟรีดริช ได้เสนอความคิดของเขานิข้อเขียนชื่อ "พิมพ์เมื่อปี ค.ศ. 1940"²² ในเบื้องต้นฟรีดริชคัดค้านความคิดที่แยกการกำหนดนโยบายและการบริหารออกจากกัน และเห็นว่าข้าราชการมีบทบาทในการกำหนดนโยบายอย่างแข็งขัน และเห็นว่ามีงานนิติบัญญัติ (legislative work) บางอย่างที่ฝ่ายบริหารลงมือปฏิบัติอยู่ด้วย อีกประการหนึ่ง เขายืนยันว่าภารกิจของรัฐบาลในยุคนี้เริ่มขยายตัวและมีความ слับซับซ้อนเพิ่มขึ้น ฉะนั้น สภาพความเป็นจริง ในช่วงเวลาหนึ่ง ๆ ก็คือจะมีนโยบายต่างๆ ดำเนินอยู่เป็นจำนวนมาก บางนโยบายก็คัดจัง และขัดแย้งกันเอง ฉะนั้น จะแยกและออกไปว่าใครรับผิดชอบในเรื่องอะไรและต่อใครจึงเป็นเรื่องยากลำบาก นโยบายหรือกิจกรรมบางเรื่องก็มีความละเอียดลออ และเกี่ยวกับระเบียบวิธีและกระบวนการทางเทคโนโลยีอย่างลึกซึ้งจริง ๆ สภาพเช่นนี้ ฟรีดริชเห็นว่าถึงแม้ข้าราชการจะรับผิดชอบต่องค์กรนิติบัญญัติแต่ตามความเป็นจริงแล้ว รัฐสภาไม่สามารถควบคุมตรวจสอบได้ทั่วถึง เพราะปราศจากกลไกและเครื่องมืออย่างเพียงพอ บัญญามีอยู่ว่าเมื่อธรรมชาติของนโยบายบางประการละเอียดลึกซึ้งและเกี่ยวพันกับด้านเทคนิคและความเป็นจริงรัฐสภาไม่มีขีดความสามารถสามารถ监控ควบคุมตรวจสอบได้แล้ว จะมีอะไรอยู่บ้างกัน ความรับผิดชอบของข้าราชการ นอกจากเรื่องความรับผิดชอบทางวิชาการหรือภาระหน้าที่ (technical or functional responsibility) ดังกล่าวแล้ว เขายังห่วงใยถึงความรับผิดชอบต่อส่วนรวมของชุมชนอีกด้วย เขากล่าวไว้ว่า

.....เรามีสิทธิ์ที่จะประธานนโยบายเช่นนั้นว่าไม่รับผิดชอบ
ได้ ถ้าสามารถจะพิสูจน์ได้ว่าการรับนโยบายนั้นมาจากการทำโดยปราศจาก
การตระหนักรู้ถึงสถานภาพและปริมาณความรู้ของมนุษย์เกี่ยวกับกรณีวิชา

การที่เกี่ยวข้องเท่าที่มีอยู่ นอกจากนี้ เรายังมีสิทธิที่จะประนามนโยบาย
ได้ฯ ว่าไม่รับผิดชอบได้อีกเหมือนกัน หากสามารถชี้ให้เห็นว่าการรับ
นโยบายมาใช้กระทำโดยมิได้ตระหนักรู้ถึงความต้องการของชุมชนชน
(existing preferences in the community) โดยเฉพาะอย่างยิ่งเสียง
ช่างมากที่มีอยู่ เพราะฉะนั้น ผู้บริหารที่รับผิดชอบย่อมได้แก่ผู้ซึ่งสนอง
ตอบต่อปัจจัยสำคัญสองประการดังนี้ กล่าวคือ ความรู้ทางวิชาการ
(technical knowledge) และความรู้สึกของส่วนรวม (popular
sentiment)²³

จุดยืนมั่นของพรีเดริชพอจะสรุปได้ว่า นโยบายสาธารณะที่รับผิดชอบจะต้องใช้มาตร-
ฐานทั้งคู่นี้ควบกัน การใช้มาตรการในทางลบ คือการควบคุมและบังคับจากภายนอก (external
control) ให้คนรับผิดชอบนั้นยังไม่พอดีเพียง เพราะแม้จะอยู่ภายใต้การควบคุมของผู้นำประเทศ
如同ทาราชย์เผด็จการ (tyrannical despot) ที่มีมาตรการควบคุมที่มีประสิทธิผลมาก ๆ ข้าราชการ
การก็ยังสามารถหาทางหลบเลี่ยงจนได้²⁴ ฉะนั้น เขายังเชื่อมั่นว่าควรจะอาศัยมาตรการทางบวก
หรือมาตรการภายในในการส่งเสริมกำลังขวัญและการสร้างเสริมความสำนึกร่วมในความรับผิดชอบ
(sense of responsibility) ควบคู่กันไปด้วย

ไฟเนอร์ : ความรับผิดชอบเชิงนิติธรรม²⁵ ทัศนะเรื่องความรับผิดชอบของไฟเนอร์
แตกต่างจากของพรีเดริชหลายประการ ในเบื้องต้นได้แก่ความแตกต่างในความหมายของความรับ
ผิดชอบนั้นเอง ไฟเนอร์ยืนยันว่า คำว่าความรับผิดชอบตามความเห็นของเขาย้ายถึง การจัด
แจงให้มีการแก้ไขหรือลงโทษทั้งนักการเมืองและข้าราชการซึ่งอาจจะรุนแรงถึงขีด ให้ออกจากคำ-
แห่ง ในขณะเดียวกันเขาก็ชี้ว่าพรีเดริช ใช้คำว่ารับผิดชอบในแง่ของความรู้สึกสำนึกร่วมในความรับ
ผิดชอบมากกว่า และส่วนใหญ่จะปราศจากการคาดโทษ เว้นแต่ในบางกรณี เช่นเรื่องความยึดมั่น²⁶
ในมาตรฐานวิชาชีพ เป็นต้น จากคำจำกัดความนี้เองเห็นได้ว่าการอนุความคิดของไฟเนอร์ยึดแนว
นิติธรรมเป็นหลัก แนวทางวิเคราะห์ของเขาก็คือ ข้าราชการย่อมไม่บังควรจะวินิจฉัยกำหนดการกระ
ทำการของตน แต่ควรจะรับผิดชอบต่อบรรดาตัวแทนที่ได้รับมาจากการประชาชน ตัวแทนเหล่านี้เองจะ
มาเป็นผู้กำหนดกิจกรรมที่ข้าราชการพึงปฏิบัติให้เลย ไปถึงระดับย่อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ในแง่
เทคนิค เขายังเห็นว่ามีคือคุณลักษณะของความรับผิดชอบในระบบประชาธิปไตย ส่วนความรับ

ผิดชอบประเทกที่พึงมโนธรรมหรือความสำนึกร่วมกันที่ต้องการจะรักษาความสงบเรียบร้อยใน ประเทศ
ที่ตัดสินลงโทษคนสองแบบการกระทำชำราครีวิช่องญี่ปุ่นนั้น เขากลับเห็นว่าเป็นระบบเด็ดขาด²⁶

สำหรับสาระสำคัญของแนวความคิดของไฟเนอร์เรื่องความรับผิดชอบของรัฐบาลในระบบประชาธิปไตยอาจจะเริ่มให้อรหณาธิบายอย่างสังเขปได้โดยเริ่มต้นที่แนวความคิดเรื่องประชาธิปไตย ไฟเนอร์อ้างถึงแนวความคิดหลักแบบอังกฤษซึ่งสรุปย่อได้สองประเด็นเกี่ยวกับการปกครองตนเอง ในประเด็นแรก เป็นการขัดกรอบและระบุจุดยืนของการปกครองตนเองอย่างชัดเจนว่า "...การปกครองโดยรัฐบาลดี ไม่อาจจะถือเป็นสิ่งที่ดีที่สุดเท่านั้นที่จะยอมรับกันได้ของการปกครองตนเอง (self government)²⁷ ประเด็นที่หินยอกมาอภิปรายกันอยู่ เช่นเดียวกับรัฐบาลดีหรือไม่ดีนั้นได้แก่เรื่องจุดย่องข้อนักพิรุณและเสริมสร้างขีดความสามารถให้สูงขึ้นก็อาจนับว่าเป็นรัฐบาลดี ได้ แต่จุดที่ไฟเนอร์ชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนในที่นี่คือ ลำพังการเป็นรัฐบาลดีที่มีข้อบกพร่องน้อย และมีประสิทธิภาพสูงเท่านั้นยังไม่เป็นการเพียงพอ การปกครองประชาธิปไตยจะต้องมีดีหลักการปกครองตนเองด้วย ความชื่อสัตย์สุจริตและประสิทธิภาพของรัฐบาลดีถือว่าเป็นอุปกรณ์สำคัญที่ควรมีอยู่ประจำก่อนเดียงคุ้กับการปกครองตนเอง แต่ไม่ใช่อุปกรณ์ที่ใช้ทดแทนการปกครองตนเองได้ ในเรื่องนี้ เลวีแทนก์เคยตั้งข้อสังเกตไว้ชัดเจนว่า "การที่จะบรรเทาหรือขัด戢ภาวะบกพร่องหรือหย่อนสมรรถภาพของรัฐประชาธิปไตยนั้นจะต้องไม่กระทำโดยการสร้างสรรค์รัฐที่ไม่เป็นประชาธิปไตย (undemocratic state) ขึ้นมา" เพราะภาวะบกพร่องปกตินั้นอาจจะบรรเทาหรือขัด戢ได้ตามวิถีทางประชาธิปไตย ส่วนการสร้างความไม่เป็นประชาธิปไตยขึ้นมานั้น ก็เท่ากับเป็นการสร้างจุดบกพร่องมหาศาลที่ไม่มีวันจะแก้ไขได้อีก (uncorrectible deficiencies)²⁸ อีกประเด็นซึ่งเกี่ยวข้องกับรูปแบบของการปกครองตนเองนั้น ไฟเนอร์กล่าวไว้ว่า

รูปแบบของการปกครองที่มีความเรียบง่ายและมีประสิทธิภาพมากที่สุดคือ “การปกครองโดยคณะกรรมการรัฐสภาที่มีความรับผิดชอบต่อสภานิติบัญญัติที่ได้รับเลือกตั้ง (elective legislature) และดังนั้น เรายังคงมีความคุ้นเคยกับความหมายแก่นสารของคำกล่าวของอเมริกันประโภคหนึ่งที่ว่า “เมื่อการเลือกตั้งประจำปีสิ้นสุดลงเมื่อใดศักดิ์ราชทรราชย์ก็เปิดฉาก” (where annual election ends tyranny begins)²⁹

การควบคุมความรับผิดชอบของนักการเมืองและนักบริหาร (office holder) ต่อประชาชนนั้นกระทำได้โดยยึดถือหลักการ 3 ประการ ประการแรก ได้แก่ การยอมรับในความยึดใหญ่

หรือความเป็นนาย (mastership) ของสารณชนในแง่ที่ว่า นักการเมืองและเจ้าพนักงานมีได้ปฏิบัติหน้าที่ต่อสารณชนในแง่ของการสนองความต้องการ (needs) ทั้งหมด แต่เป็นการสนองความประสงค์ (wants) เท่าที่สารณชนได้แสดงออกมา ประการที่สอง การยอมรับนับถือความเป็นนายเช่นว่านี้ต้องมีสถาบันหลายประการคอยสนับสนุน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการผนึกรวมองค์กรเลือกตั้ง เพื่อความสะดวกในการให้แสดงความประสงค์ออกมาระหว่างการใช้อำนาจหน้าที่ ประการที่สาม นับว่าเป็นเรื่องที่สำคัญกว่าสองเรื่องดัน กล่าวคือ ภารกิจของสารณชน และสถาบันที่ได้รับเลือกตั้งมิได้มีแต่เพียงการแสดงความเป็นนาย โดยการแต่งให้รัฐบาลและข้าราชการทราบว่าสารณชนมีความประสงค์อะไรบ้าง แต่ยังรวมถึงการทรงไว้วิธีอ่านใจหน้าที่และอิทธิพลที่จะใช้เพื่อกำกับบรรดากิจการดำเนินการที่รัฐบาลและระบบราชการเลือกระหว่างการที่ทำ อันเป็นอำนาจให้เชื้อพึงต่อคำสั่งนั้นเอง³⁰

ไฟเนอร์อธินายว่าเหตุที่การปกครองระบอบประชาธิปไตยจำเป็นจะต้องมีจุดหลักการดังกล่าวข้างต้นก็เพราะว่าต้องดูถูกประวัติศาสตร์การเมืองและการปกครองที่ผ่านมานั้น ไม่ว่าจะเป็นการปกครองโดยธรรม (benevolent) หรือแบบทุร้าย (tyrannical) และไม่ว่าจะเป็นการถือหลักเหตุผลแบบเทวนิ姑ภาพ (theological) หรือแบบโลกวิสัย (secular) ก็ล้วนมีประจำกษ์พยานลับหลามพันข้อสงสัยใดๆ ว่าเมื่อปราศจากการควบคุมเชิงคาดโทษจากภายนอก (external punitive control) แล้ว มีชั้มินานก็จะมีกรณีการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ (abuse of power) พฤติกรรมการใช้อำนาจโดยมิชอบดังกล่าวนี้พ้องจะจำแนกโดยสังเขปออกได้เป็น 3 ลักษณะคือ ประการแรก การงดเว้นกิจกรรมที่พึงกระทำ (nonfeasance) ซึ่งอาจจะเป็นเพระความเกียจคร้านความเข้าหา ต้องการค่าตอบแทน หรือโดยอิทธิพลที่ไม่ชอบ ประการที่สอง การปฏิบัติหน้าที่โดยมิผลเสียหาย ซึ่งอาจจะเป็นเพระความเข้ารู้เท่าไม่ถึงกันน์ ความประมาทเลินเลือ หรือความหย่อนสมรรถภาพในด้านความรอบรู้ ประการที่สาม การกระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ ซึ่งอาจจะเป็นเพระอุปนิสัยแบบเด็ดขาด (dictatorial temper) ความมัวเมาก็หรือความมักใหญ่ไปสูงในหน้าที่การงาน หรือเพระความเห็นแก่ส่วนรวมอย่างจริงใจ³¹

โดยทั่วไปแล้ว พолжะประมวลความคิดเห็นของไฟเนอร์ในเรื่องนี้ ในประเด็นสำคัญที่แตกต่างจากของฟรีด里ช์ โดยสังเขปได้ว่าทัศนภาพของฟรีด里ช์ ใช้แนวการวิเคราะห์ภาระหน้าที่เป็นหลัก แต่ไฟเนอร์ใช้แนวมองสร้างจึงมีลักษณะเป็นเชิงนิติธรรมมากกว่า ข้อแตกต่างเบื้องต้นนี้เองที่เป็นการปูพื้นฐานข้อแตกต่างประการหลักๆ กล่าวคือ ในขณะที่ฟรีด里ช์เชื่อว่ามาตรฐานการ

ความคุณภาพในจะช่วยควบคุมพฤติกรรมของบุคคลได้ ส่วนไฟเนอร์เห็นว่า “.....ความรับผิดชอบจะมีขึ้นไม่ได้เว้นแต่จะมีพันธกิจต่อบุคคลอื่น ไม่มีโครงสร้างในบัญหาความรับผิดชอบในลักษณะของความสัมพันธ์ของบุคคลกับวิทยาศาสตร์ แต่ถ้าเมื่อมีบัญหาเรื่องหน้าที่มาเกี่ยวข้องบัญหานี้มันเป็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล (interpersonal) ไม่ใช่เรื่องส่วนบุคคล (personal)³²

ข้อโต้แย้งระหว่างนักวิชาการทั้งสองคน หรือสองสำนักนี้พิจารณาดูคร่าวๆ แล้วอาจจะเห็นว่าเป็นข้อแตกต่างที่ห่างไกลมากที่จะหาข้อยุติหรือประนีประนอมได้ ส่วนหนึ่งของความท่างใจนี้อาจจะเนื่องมาจากธรรมเนียมปฏิบัติทางวิชาการที่มักจะเน้น “จุดต่าง” ของแนวความคิดในบางขณะเพื่อความสะ火花ในการพิจารณาวิเคราะห์ในสภาพความจริงแล้ว เราอาจจะต้องการส่วนผสมของแนวความคิดจากทั้งสองทฤษฎีมาประดับความคิดอ่อนเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน

ความรับผิดชอบต่อใคร

ดังที่ได้พิจารณาแล้วว่า ภาระหน้าที่ของข้าราชการยุคใหม่นี้ได้เปลี่ยนแปลงและขยายตัวไปแทนทุกมิติ ทั้งในแง่จำนวนประเภทของภาระหน้าที่ ปริมาณของกิจกรรมในหน้าที่ต่างๆ ขอบข่ายการครอบคลุมของกิจกรรม รวมทั้งระดับของการปฏิบัติงานที่ขยับขึ้นไปรวมเอาภาระด้านการกำหนดนโยบายเข้าไว้ด้วย โดยเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปแล้วในด้านพัฒนาทางทฤษฎี และความเป็นจริงในภาคปฏิบัติ ดังนั้น ในระยะหลังๆ นี้จึงมีแนวโน้มที่จะพิจารณาเรื่องความรับผิดชอบของข้าราชการในลักษณะที่เป็นกิจกรรมทั่วทุกมิติ กล่าวคือไม่ใช่เป็นความรับผิดชอบในการกิจเรื่อง ใดเรื่องหนึ่งต่อองค์กร โครงการหนึ่งเท่านั้น หากแต่เป็นความรับผิดชอบในการกิจหลายๆ เรื่องต่อองค์กรหลายแหล่ง ตามเกณฑ์ต่างๆ หลายประการ ข้อสำคัญก็คือเกณฑ์ต่างๆ ที่มืออยู่นั่นมิได้แยกตัวออกจากกัน โดยกำหนดบทบาท หน้าที่และผลกระทบที่เห็นได้ชัดเจน หรือมีความคล้องจองสนับสนุนซึ่งกันทุกรายไป ตรงกันข้าม เกณฑ์เหล่านี้บางประการยังมีความเหลื่อมล้ำและมีหน้าที่ซ้ำซ้อน เช่นเดียวกันในบางกรณี

สำหรับในตอนนี้ ก็จะเป็นการสำรวจประมวลและระบุไว้อย่างรวมๆ ว่า ข้าราชการรับผิดชอบต่อใครหรือองค์กรใดบ้างโดยประมาณความเห็นมาจากการจำนวนหนึ่ง ส่วนประเด็นเฉพาะเจาะจงที่ว่าในกรณีหนึ่งๆ หรือภายใต้สภาวะกรณีแบบหนึ่ง ข้าราชการจะเลือกรับผิดชอบต่อใครนั้น เป็นเรื่องที่วางแผนกฤษณ์ไว้ล่วงหน้าให้ด้วยตัวได้โดยยากหรือไม่ได้เลย จึงจัดให้อยุ่นอยกของข้อข่ายความสนใจของบทความนี้

ในบรรดานักวิชาการกลุ่มที่ได้สำรวจและประเมินความคิดเห็นกับแหล่งที่มาของการมีความรับผิดชอบนั้น มีความเห็นซึ่งมีทั้งความแตกต่างกันไปทั้งในแง่ของปริมาณและแหล่งที่ได้ระบุไว้โดยที่มีสาระสำคัญร่วมของความรับผิดชอบที่คล้ายคลึงกันประกอบอยู่ด้วยในทุกทัศนะ ภาพรวมๆ ของลักษณะความแตกต่างและความคล้ายคลึงดังกล่าวพอจะประมาณสรุปอย่างย่นย่อได้ตามตาราง

ความรับผิดชอบของข้าราชการในทัศนะของนักวิชาการกลุ่มนี้

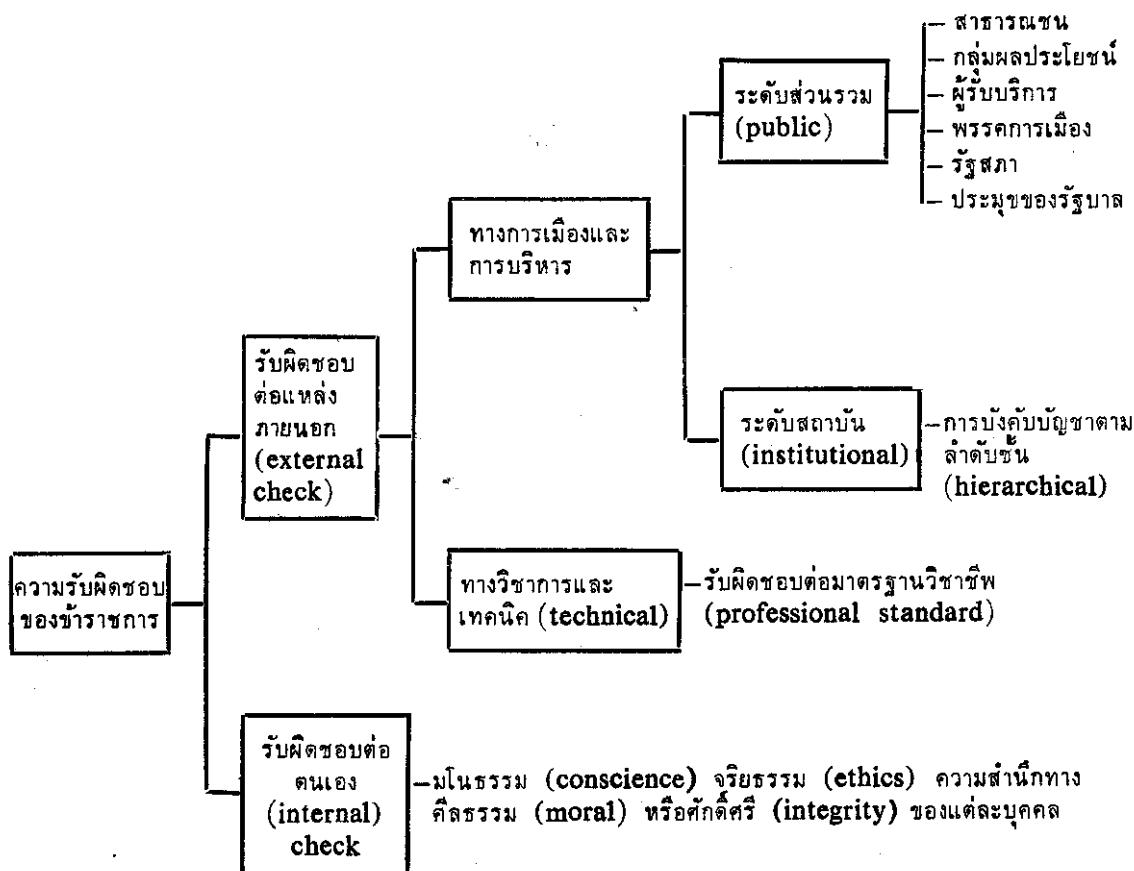
Gaus	Marx	Odegard	Maass & Radway
1. elective chief executive	public	1. government 2. civil service rule 3. laws 4. profession orders.	1. political 2. legal (courts) 3. professional 4. administrative 5. moral 6. personal integrity
2. courts	institutional		
3. legislature	personal	6. conscience	7. courts.

ที่มา : John M. Gaus, "The Responsibility of Public Administration," in Dwight Waldo (ed.), *Ideas and Issues in Public Administration* (New York : McGraw Hill, 1953), pp. 432-35; Fritz Morstein Marx, *The Administrative State : An Introduction to Bureaucracy* (Chicago : The University of Chicago Press, 1957), pp. 43-44; Peter H. Odegard, "Toward a Responsible Bureaucracy," *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 292 (March, 1954); Arthur A. Maass and Laurence I. Radway, "Gauging Administrative Responsibility," *Public Administration Review*, Vol. IX (Summer, 1949), pp. 182-92.

หลังจากพิจารณาทัศนะของนักวิชาการหลายคนแล้ว เราอาจจะมีความสนใจเขียน เมื่อพูดถึงความขัดแย้งทางปรัชญา และแนวความคิดในเรื่องนี้มีได้มีอยู่รุนแรงในระดับที่น่ากลัว แม้แต่ความรู้สึกที่มีหลังจากการศึกษาประดิษฐ์และลีลาการ โดยเมืองที่ว่างฟรีดริชและไฟเนอร์ ความแตกต่างยังคงจะมีอยู่ต่อไประหว่างจุดยืนทั้งสอง แต่ก็ไม่ถึงกับเป็นความแตกต่างห่างไกล ที่ส่วนที่ร่วมกันอยู่ดูเหมือนจะมีมากกว่าส่วนที่ต่างกัน เช่น กาวส์ ซึ่งเป็นผู้เสนอให้พิจารณาเรื่องนี้ในรูปแบบของความรับผิดชอบสามทาง (triple responsibility) คือ ทางนิติบัญญัติ ทางดุลกากร และทางบริหาร ต่อประมุขฝ่ายบริหารที่ได้รับเลือกตั้งกับที่ก้าวในข้อเชื่อมโยงกันด้วย

ว่า ข้าราชการจะต้องคำนึงถึงความรับผิดชอบต่อเหล่าอาชีวะฯ เช่น กลุ่มผลประโยชน์ มาตรฐานทางวิชาชีพ และอุดมคติหรือมาตรฐานส่วนตนด้วย³³ แม้กระทั่งไฟเนอร์ซึ่งตั้งข้อถกเถียงกัน พรีเดริชและยินยอมเหตุผลสนับสนุนความรับผิดชอบต่อรัฐสภาอย่างแข็งขัน ผลที่สุดก็ยังยอมรับว่า ความสำนึกต่อส่วนรวม ความมีประสิทธิภาพทางเทคนิค และมาตรฐานทางวิชาชีพก็มีบทบาทร่วมอยู่ด้วย แม้จะยอมรับในฐานะขององค์ประกอบส่วนหนึ่ง (ingredient) ไม่ใช่หัวใจสำคัญ³⁴ แต่ก็ไม่ถึงกับปฏิเสธว่าไม่มีความสำคัญเสียเลย

ฉะนั้น เมื่อนำแนวความคิดที่จำแนกประเภทการควบคุมความรับผิดชอบออกเป็นการควบคุมภายนอกและการควบคุมภายใน มาพสมพسانกับเค้าโครงความคิดของมาร์กที่จำแนกลักษณะความรับผิดชอบออกเป็น 3 ระดับ คือระดับด้วบคุณ ระดับสถาบัน และระดับส่วนรวม แล้ว ก็อาจจะลองร่างเป็นกรอบความคิดเพื่อเป็นแนวทางพิจารณาไว้คร่าวๆ ที่เรื่องความรับผิดชอบได้อย่างละเอียดและกว้างขวางยิ่งขึ้น โดยจำแนกเป็นประเภทออกเป็นความรับผิดชอบต่อเหล่าภายนอกและความรับผิดชอบต่อตนเอง แล้วแยกแจงรายละเอียดแตกแขนงปลีกย่อยออกไปดังนี้



กรอบความคิดตามแผนภาพที่เสนอไว้นี้เป็นเพียงเครื่องมือช่วยให้มองเห็นลักษณะและ
อิทธิพลก่อตัวของความรับผิดชอบของข้าราชการให้ชัดเจนขึ้นเท่านั้น ไม่อาจจะช่วยให้ความกระ
จางเกี่ยวกับความสัมพันธ์ตอบโต้กันอย่างซับซ้อน หรือความขัดแย้งระหว่างความรับผิดชอบต่างๆ
มุ่งหรือต่างประเภทกันได้ พิจารณาดูโดยถ่องแท้แล้วเห็นได้ว่า จะยังคงมีบัญหาอยู่อีกหลายประการ
 เช่น บัญหาที่จะเกิดขึ้นจากการที่นักบริหารบางคนมีทัศนภาพคับแคบ ยึดมั่นฝ่ายเดียว
 ไม่ได้แล้ว หรือส่วนใดส่วนหนึ่งของความรับผิดชอบจะแก้ไขได้อย่างไร ? หรือในการณ์ที่
 ประเด็นที่จะตัดสินใจในบางกรณีถูกต้องอยู่ท่ามกลางข้อโต้แย้งของความรับผิดชอบต่อหลาย ๆ แหล่ง
 ที่ขัดแย้งกันในขณะเดียวกัน จะใช้เกณฑ์อะไรเป็นเครื่องตัดสินชี้ขาด ? นอกจากนี้ยังมีบัญหาปลีก-
 ย่อยอีกนานัปการซึ่งเป็นบัญหาที่เกี่ยวข้องโดยทางอ้อม หรือเป็นบัญหาระดับปฏิบัติการ เช่น
 ทำอย่างไรจะทราบและยืนยันเจตนารวมของสาธารณะนั้นแต่ละกรณีที่แน่ชัดได้ ? บัญหานี้ในการ
 หาข้อมูลที่เกี่ยวข้อง เที่ยงตรงเชื่อถือได้และเพียงพอมาบ่อนการตัดสินใจแต่ละคราว หรือบัญหา
 ความยากเย็นในการกำหนดและหาข้อยุติเกี่ยวกับมาตรฐานทางวิชาชีพ ความน่าเชื่อถือและนิติ
 ความสมารถของสมาคมวิชาชีพที่มีอยู่ และยิ่งกว่านั้นการที่ไม่มีสมาคมวิชาชีพบางแห่งอยู่เลย
 ก็ยังเป็นบัญหานักขึ้น

กลไกควบคุมความรับผิดชอบ

ข้อใหญ่ใจความของความรับผิดชอบของข้าราชการที่ได้พิจารณาแล้ว คือความคิด
 หลักที่ว่า ความรับผิดชอบของข้าราชการมีหลายมิติและมีอยู่หลายแหล่งด้วยกัน บัญหาที่ว่ารับ
 ผิดชอบต่อใครบ้างนั้นได้พิจารณามาแล้วในตอนที่ผ่านมา ประเด็นสำคัญที่ควรสนใจอีกข้อหนึ่ง
 ก็คือ มีกลไกที่คอยควบคุมหรือประกันความรับผิดชอบหลายมิติต่อหลาย ๆ แหล่งนี้อยู่อย่างไรบ้าง
 โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลไกควบคุมภายนอก

จากลักษณะความรับผิดชอบดังกล่าวทำให้เห็นได้ว่า จะต้องพึงพาสถาบันหรือกลไก
 หลายประการด้วยกันในการประกันควบคุมให้การบริหารราชการดำเนินไปอย่างรับผิดชอบโดย
 สม่ำเสมอ เช่น คาร์ด ฟรีดิริช เห็นว่า มาตรการควบคุมดังกล่าว มีอยู่ ๕ ประการด้วยกัน คือ

1. มาตรการทางวินัย (disciplinary measures)
2. มาตรการการนำหน้าความชอบ (promotional measures)

3. มาตรการทางการเงินการคลัง (financial measures) ซึ่งครอบคลุมการตรวจสอบและการควบคุมรายจ่าย

4. มาตรการทางดุลยการ (judicial measures) ซึ่งอาศัยกฎหมายห้ามทางแพ่ง และทางอาญา

5. มาตรฐานการปฏิบัติงาน (the spirit of craftsmanship)³⁵

นอกจากฟรีเดิร์ชแล้ว นักวิชาการอื่น เช่น ชาาร์ลส์ กิลเบอร์ต และบีเตอร์ โอดิเกอร์ด ก็เคยเสนอหัวข้อเกี่ยวกับกลไกควบคุมความรับผิดชอบของข้าราชการไว้ด้วยเหมือนกัน ซึ่งบางส่วนก็ได้กล่าวถึงในตอนต้นแล้ว เพาเวลล์ได้กล่าวโดยสรุป โดยจำแนกกลไกที่ควบคุมความรับผิดชอบออกเป็นสองแหล่งใหญ่ๆ ด้วยกันคือ

1. กลไกควบคุมภายในรัฐบาล (intra-governmental instruments) แยกแจงลงไปอีกได้ว่าเป็นกลไกส่วนตัวบุคคล กลไกทางดุลยการหรือทางศาล กลไกของหัวหน้าฝ่ายบริหาร (the executive) กลไกตามระเบียบแบบแผนในระบบราชการประจำ (the bureaucracy) และความสัมพันธ์ระหว่างหน่วย การปกครองต่างระดับ (intergovernmental relations) ตลอดจนความสัมพันธ์ทางการเมืองต่าง ๆ

2. กลไกควบคุมภายนอกรัฐบาล (extra-governmental instruments) ได้แก่ กลุ่มผลประโยชน์ กระบวนการแสดงมติมหาชนต่าง ๆ (public opinion processes) ตลอดจนสื่อมวลชนทั่วโลก³⁶

กลไกควบคุมความรับผิดชอบห้ามภายในและภายนอกรัฐบาล เท่าที่เพาเวลล์ได้ประมวลไว้นั้นเป็นการประกันความรับผิดชอบต่อแหล่งต่าง ๆ ได้แก่ อำนาจส่วนรวม กลุ่มผลประโยชน์ ส่วนตัวบุคคล ศาล ประมุขฝ่ายบริหาร และผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นในระบบราชการประจำ นอกจากนี้เพาเวลล์เสนอไว้ก็ยังมีกลไกควบคุมความรับผิดชอบอื่น ๆ อีก เช่น พระคริสต์การเมืองไม่จำกัดว่าจะเป็นพระคริสต์นิกายหรือพระคริสต์ลัทธิค้าน สมาคมวิชาชีพ ก็มีบทบาทสำคัญในการควบคุมความรับผิดชอบตามมาตรฐานการปฏิบัติของวิชาชีพแต่ละแขนงในระบบราชการ³⁷ เป็นที่น่าสังเกตว่าทั้งกลไกภายนอกและภายในรัฐบาลล้วนแล้วแต่ทำหน้าที่รับประกันความรับผิดชอบต่อแหล่งภายนอกตัวบุคคลทั้งสิ้น ดังนั้น พอจะพิจารณาได้วากลไกเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อตนเองของข้าราชการนั้นย่อมได้แก่ในธรรม จริยธรรม หรือความสำนึกรักศักดิ์ศรี (integrity) ของข้าราชการผู้นั้นเอง

แนวโน้มของแนวความคิดเกี่ยวกับความรับผิดชอบ

พิจารณาแนวโน้มของประเทศต่าง ๆ ในระยะหลัง ๆ นี้ จะเห็นได้ว่าระบบราชการขยายขนาดใหญ่ โตขึ้นเนื่องจากมีภาระหน้าที่เพิ่มขึ้นและทวีความ слับซับซ้อนมากขึ้น ยิ่งกว่านั้น ความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง สังคม เทคโนโลยี ภาษาภาพ และบัญญานานาชาติในระบบ ใหญ่ที่ครอบคลุมบริษัทการอยู่ก็เกิดขึ้นอย่างขนาดใหญ่และรวดเร็ว ซึ่งทำให้เกิดความจำเป็น เร่งด่วน สำหรับความสำคัญของบริการหรือสิ่งที่ระบบแวดล้อมเรียกร้องให้ระบบราชการเข้าไป ช่วยเหลือแก่อนุเคราะห์ กอบกู้สถานการณ์หรือกราโนลงไปข้างเคียงอย่างเต็มตัวนั้นก็ยุ่งยาก слับ ซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงไปไม่เว้นแต่ละวัน ความจำเป็นที่ระบบบริหารหรือระบบราชการจะ ประคับประคองและปรับตัวให้ดำเนินอยู่โดยมีศักยภาพหรือขีดความสามารถสูง และพร้อมที่จะเข้า ร่วมรับกับภัยอุตุนิยมวิทยาพันธุ์ภัยในสังคมยุคโลก หรือภัยคุกคามสัญญาณอย่างมีประสิทธิผลและยัง คงรับผิดชอบสนองตอบต่อปัญหาและความต้องการของระบบแวดล้อม จึงเป็นประเด็นสำคัญที่ควร ให้ความสนใจในปัจจุบัน³⁸

บีเตอร์ เชลฟ์ ได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับลักษณะของการบริหารราชการสมัยใหม่ที่ เกี่ยวกับความรับผิดชอบว่า มีแนวโน้มหลักอยู่ ๓ ประการ กล่าวคือ

(ก) การเรียกร้องต้องการให้มีการปรึกษาหารือและการมีส่วนร่วมจากสาธารณชน ในการวินิจฉัยตัดสินเรื่องต่าง ๆ ในการบริหารเพิ่มข่ายขึ้นอย่างรวดเร็ว แสดงให้เห็นว่าจำนวน กลุ่มหรือตัวบุคคลที่หวังว่าจะได้รับปรึกษาหารือเพิ่มมากขึ้นและยังบ่งถึงความเปลี่ยนแปลงอย่าง พัฒนาในความหมายของประชาธิปไตย

(ข) การวินิจฉัยสั่งการบัญชาการบริหารในระดับสูงทวีความ слับซับซ้อนขึ้นด้วย เหตุผลทางเทคนิคและทางการเมืองนานาชาติ จำเป็นที่จะต้องพึงพาอาศัยทั้งความเห็นจากนัก วิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญ และจุดยืนต่าง ๆ ขององค์กรหรือของสถาบันอย่างกว้างขวางมากขึ้น

(ค) ผลงานที่คาดหวังโดยตลอดกระบวนการภารกิจของการบริหารข้ออินิจฉัยนโยบาย หรือ กฎหมายของทางราชการอย่างสมบูรณ์ แต่ในขณะที่มาตรการต่าง ๆ ของทางการเพิ่มพูนขึ้น บัญชาในการดำเนินงานและควบคุมให้เป็นไปตามนโยบายเพิ่มมากขึ้นเนื่องจากการขาดแคลน ทรัพยากร ความอดทนหรือภาวะบีบบังคับ³⁹

ในท่ามกลางความยุ่งยาก слับซับซ้อนเช่นนี้มีบัญชาอยู่ว่าทำอย่างไร จึงจะสามารถบรรลุ

สนองเจตนาرمย์ที่แท้จริงของสาธารณะได้ อันที่จริงกลไกหรือมาตรการที่จะเลือกดำเนินการในเรื่องนี้มีอยู่หลายประการ แต่เซลฟ์ได้หินยกเอาเฉพาะข้อที่เห็นว่าสำคัญมากล่าวไว้ 3 ประการ ประการแรกได้แก่กลไกทางการที่จะเปิดให้สาธารณะได้มีโอกาสได้รับการปรึกษาหารือ หรือเข้ามีส่วนร่วมในการวินิจฉัยตัดสินบัญหาการบริหารได้โดยตรง ประการที่สองได้แก่การสำรวจทางสังคม (social surveys) เพื่อทราบความต้องการ ความคิดความเห็นและหัศคนคติ และประการที่สามได้แก่เทคนิคการวิเคราะห์ต้นทุนกำไร (cost—benefit analysis)⁴⁰ อาจกล่าวได้ว่า ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะของเซลฟ์ มิได้มีจุดที่แยกตัวไปจากสาระดังเดิมของความรับผิดชอบมากนัก เขาเพียงแต่ซึ่งให้เห็นระดับความยุ่งยาก слับซับซ้อนที่ทวีขึ้น และเสนอมาตรการและเครื่องมือใหม่ ๆ ที่จะช่วยยั่งการบัญหารับผิดชอบ โดยเฉพาะในแง่การเมืองและแง่วิชาชีพได้รับภูมิปัญญา

ทัศนะใหม่ของนักวิชาการอีกผู้หนึ่งที่มองบัญหาในระดับใกล้พื้นฐานและบ่งชี้พัฒนาการของแนวความคิดเรื่องนี้ที่แตกแขนงต่างๆ ออกจากกระแสใหญ่ของความคิดเดิมได้แก่ทัศนะของไฮมาร์มอน⁴¹ ไฮมาร์มอนได้วิเคราะห์พัฒนาการความคิดเรื่องความรับผิดชอบ โดยเริ่มจับที่ความแตกต่างหลักระหว่างความคิดของฟรีดิริชและไฟเนอร์ ถึงแม้เขายอมรับว่าความคิดของฟรีดิริชมีอิทธิพลและได้รับความนิยมกว้างขวางกว่าในระยะหลัง ๆ นี้ แต่ความคิดของฟรีดิริชก็มิได้ตีจากไฟเนอร์ในสาระสำคัญมากพอในแง่ที่จะพิจารณาประเด็นความรับผิดชอบด้วยทัศนภาพในทางบวกโดยสรุปแล้ว ถึงแม้ไฮมาร์มอนจะยอมรับว่าความคิดของฟรีดิริชก้าวน้ำและมีอิทธิพลกว่า แต่ก็ยังจัดความคิดทั้งสองอยู่ในประเภทของบัญหาในแง่ลบด้วยกัน

พิจารณาแห่งหนึ่ง แนวทางการวินิจฉัยบัญหาของไฮมาร์มอนไม่มีลักษณะแบบค่อยเป็นค่อยไป (incremental) ในแง่ที่ว่า เขาไม่ยอมก่อเสริมอภิปรายบัญหาไปจากจอมปลวกของทฤษฎีแนวความคิดที่พัฒนามาและมีอยู่แล้ว ตรงกันข้าม เขายกยับใช้แนวปฏิวัติโดยละเอียดเค้าโครงเดิมแล้วย้อนมาตามบัญหาระดับรากฐานหรือตอกเสาเข็มตันใหม่ว่า ในเมื่อข้อคิดเกี่ยวกับความรับผิดชอบในการบริหารของข้าราชการที่แล้วมามุ่งเน้นการอภิปรายบัญหาที่ครอบคลุมและความรับผิดชอบของข้าราชการต้ององค์กรหรือสถาบันสาธารณะพัฒนิดทึ่งภายนอกภายนในที่มุ่งจะควบคุม ตรวจสอบ จำกัดข้อคิดการอภิบทดิกรมของข้าราชการ ทำไม่เพียงมาพิจารณาเชิงบัญหาอีกด้านหนึ่งที่ว่า ด้วยเสรีภาพของตัวข้าราชการในการปฏิบัติงานบ้าง เช่น เสรีภาพที่จะใช้อิทธิพลของตนให้มีผลต่อนโยบายสาธารณะให้มากขึ้น

ข้อโต้แย้งของชาร์มอนดังอยู่บนพื้นฐานแนวความคิดแบบ existentialism ซึ่งได้รับความสนับสนุนจากจิตวิทยาที่เน้นหนักด้านมนุษยนิยม ในขณะที่ความคิดดังเดิมยึดแนวทางแบบ ออรรถประโยชน์นิยม (utilitarianism) อย่างไรก็ตาม เนื้อหาสาระของความคิดที่เขาเสนอ ก็เปรียบเสมือนหนึ่งจุดที่ก้าวสืบต่อจากความคิดของฟรีดิชันน์เอง เขากล่าวว่า

ในสายตาของนักปรัชญา existentialist นั้น การที่คนเราจะกล่าวถึงการดำเนินกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งเฉพาะในแง่ของความรับผิดชอบต่อส่วนตัวของบุคคลอื่นทั้งร้อยเปอร์เซ็นต์ โดยไม่ได้ต่อเรื่องความรับผิดชอบต่อตนเองนั้นเป็นเรื่องไม่นักควร หากจะพูดเกี่ยวกับนักบริหารแล้วก็เท่ากับกล่าวว่า การประทับความรับผิดชอบของบุคคลโดยอาศัยมาตรการกำกับ (sanctions) ซึ่งอยู่ภายใต้และนอกเหนือค่านิยมของบุคคลนั้น โดยสั้นเชิงแล้ว ย่อมมีผลเป็นการลดความสำนึกรักความรู้สึกรับผิดชอบส่วนตัวและความตั้งใจทำงาน (sense of commitment and purpose) ของบุคคลผู้นั้นไปอย่างขนาดหนัก ตามความคิดคติ existentialist เสรีภาพไม่ได้เป็นไม่มีไม่เป็น (antithetical) กับความรับผิดชอบ และเสรีภาพที่ปราศจากความรับผิดชอบนั้นเป็นเสรีภาพประเภทที่ไร้ความหมายถ้ายอมรับว่าคิดของ existentialist ข้อนี้ถูก ก็เท่ากับว่าคำจำกัดความของความรับผิดชอบในการบริหารที่ยึดถือล้ำพังความติดแห่งลบของความคิดเรื่องการเตรียมพร้อมเพื่อรับผิดชอบนั้นย่อมใช้ไม่ได้⁴²

ชาร์มอนเห็นว่าจริยธรรมของข้าราชการเรื่องความเป็นกลางในการบริหารงานนั้นก่อให้เกิดบัญชาสองฝ่ายในทางปฏิบัติระหว่างเรื่องเสรีภาพกับเรื่องความรับผิดชอบของบุคคล เช่น ถึงข้อสังเกตและผลการศึกษาของเอ็ธิ โอนิ เกี่ยวกับลักษณะวิถีนาการยุคหลังของแนวความคิดเกี่ยวกับองค์การสมัยใหม่แบบ “structuralist” ซึ่งยอมรับว่าความขัดแย้งระหว่างความต้องการส่วนบุคคลกับวัตถุประสงค์ของหน่วยงานนั้นมีอยู่และเป็นสิ่งที่หนีไม่พ้น กล่าวอีกนัยหนึ่ง ความขัดแย้งนี้ถือว่าไม่ใช่บัญชาขององค์การและไม่ใช่เรื่องที่จะต้องเข้าไปแก้ไข โดยจัดการให้บุคคลข่มหรือสลัดความต้องการส่วนตัวแล้วยอมสยอมเสียตุ่นประสงค์ขององค์การไปทั้งหมด หากแต่เป็นปรากฏการณ์ หรือ “อาการ” ธรรมชาติที่มีอยู่ในองค์การทั่วไปไม่ว่าที่ไหน

สรุปความได้ว่า ยาร์มอนมิได้ปฏิเสธความสำคัญและความจำเป็นของกลไกตามกฎหมายและระบุนัยแบบแผนของทางราชการที่จะควบคุมความรับผิดชอบตามคติเดิม แต่ซึ่งให้เห็นว่าจำพัฒนาการภายนอกเท่านั้น ไม่พอเพียงที่จะประกันความรับผิดชอบของระบบราชการยุคที่สภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและลวงในระยะหลังนี้ได้ เข้ายอมรับทัศนคติ existentialist เกี่ยวกับรูปแบบการปกครองประชาธิปไตยตามความคิด โรมัส รอร์สัน ชี้งสรุปว่า “ไม่เคยมีบุคคลใดหรือกลุ่มใด ไม่ว่าจะเป็นส่วนน้อยหรือส่วนใหญ่ก็ตาม มีเหตุผลสนับสนุนอย่างเพียงพอที่จะมาอ้างสิทธิที่จะทำการตัดสินใจแทนคนทั้งสังคม โดยอ้างว่าตนรู้ว่าการตัดสินใจ “ที่ถูกต้อง” คืออะไร ทั้งนี้ เพราะ “ความถูกต้อง” ในการตัดสินใจทางการเมืองไม่สามารถพิสูจน์ได้...”⁴³ ฉะนั้น ระบบหรือกระบวนการการตัดสินใจที่ปลดภัยที่สุดก็คือการเบิดให้ระบบได้รับความคิดใหม่ ๆ และปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงของสังคม ”⁴⁴

สำหรับในระดับของตัวบุคคลนั้น ข้าราชการจะต้องพยายามทำความเข้าใจและประเมินความสัมพันธ์ระหว่างค่านิยมของตนเอง กับมูลเจตนาที่จะซักใช้สืบสานบัญชาเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ และพยายามเสริมสร้างบรรยายกาศที่โน้มนำให้บุคคลหรือสถาบันที่เขารับผิดชอบอยู่ ตามกฎหมายลงมือกระทำการอย่างเดียวกัน โดยใช้ค่านิยมที่ชอบของตนในปริมาณที่ลดการเมืองความข้ออ้างจะแยกแยะความคิดประชาธิปไตยตามคติจารีตินิยมอยู่บ้าง แต่ก็เป็นการยอมรับว่าข้าราชการนั้นเป็นมนุษย์บุคุชน ไม่ใช่เครื่องจักรหรือกลไก หรืออีกนัยหนึ่งแทนที่จะยอมรับฐานคติเดิมเรื่องความเป็นกลางของข้าราชการ ซึ่งเป็นการต่อข้าราชการเหมือนเครื่องจักร หรือคนไร้จิตใจ และเห็นได้ชัดว่าเป็นฐานคติที่ห่างไกลจากความเป็นจริง กฎระทัณฑ์หมายอธิบายความจริงว่าข้าราชการเป็นกลางได้ยาก เมื่อยอมรับเช่นนี้ก็หันมาปรับปรุงโดยมุ่งให้ข้าราชการที่ไม่เป็นกลางนั้นแสดงหรือระบุทัศนคติความคิดเห็น หรืออคติของตนให้ปรากฏในการปฏิบัติงาน หรือการตัดสินกรณีได้

โดยสรุปแล้วความคิดของยาร์มอนก็ันว่ามีคุณค่าในฐานะที่เป็นเครื่องสะกดใจให้เราคิดหน้าคิดหลัง เพราะในขณะที่เรามาลงสีแส่วนยุคคลาสสิกมองดูบทบาทของข้าราชการว่าควรจะมีความรับผิดชอบต่อแหล่งค่าต่าง ๆ อย่างมากมาย เช่น เพื่อสาธารณะประโยชน์และเยาวชน เพื่อนโยบายของพรรครัฐบาลที่หาเสียงกับประชาชนไว เพื่อสนองข้อเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน เพื่อมาตรฐานทางวิชาชีพ และเพื่ออุดมการณ์อันสูงส่ง

เราก็มีคิดไปว่า ข้าราชการไม่ใช่พลเมืองชั้นสองของประเทศที่จะต้องจำกัดสิทธิ์เสรีภาพอย่างเด็ดขาดน้อยด้วยกว่าพลเมืองที่ไม่เป็นข้าราชการ ข้าราชการก็เป็นมนุษย์ที่อย่างน้อยจะต้องมีสิทธิ์เสรีภาพตามปฏิญญาสาภลที่ระบุสิทธิมนุษยชนขึ้นต่อที่รับรองและใช้เป็นเครื่องซึ่ความเป็นมนุษย์ของบุคคล และยิ่งกว่านั้นข้าราชการยังเป็นพลเมืองของประเทศไทยและมีสิทธิ์และเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งสำหรับระบบประชาธิปไตยนั้น กฎหมายรัฐธรรมนูญก็จะประกันสิทธิ์เสรีภาพส่วนบุคคลประการต่าง ๆ ไว้สูงกว่ามาตรฐานขึ้นต่อของสาภลอยู่แล้ว และถึงแม้ข้าราชการจะมีกฎหมายและระเบียบแบบแผนนานาชนิดของราชการกำหนดหน้าที่ ความรับผิดชอบและจำกัดสิทธิ์เสรีภาพบางประการไปบ้าง แต่บทบัญญัติตามกฎหมายย่อยเหล่านั้นย่อมจะเป็นไปตามหลักนิติธรรมคือจะขัดกับรัฐธรรมนูญ (*unconstitutional*) มิได้ บัญญามีอยู่ว่าครั้นเมื่อเราย้ายที่ศูนภพของ darm¹ พนิพารณาและตรำหนักแล้วว่า ข้าราชการนั้นมีสิทธิ์เสรีภาพและไม่เป็น “พลเมืองชั้นสอง” แน่ ก็กลับบังเกิดความกังวลไปอีกด้านหนึ่งว่า สิทธิของข้าราชการนั้นจะมากเกินไปจนทำให้ข้าราชการวางแผนทำตัวเป็นเจ้าชูนูญนายกรองจาระนบการเมืองเป็นแบบอ้ามطاธิปไตยไปเสียอีก บัญญ่าในเรื่องนี้ชาร์มอนมิได้อภิปรายและเสนอทางออกเอาไว้ จะนั้นเราก็พอจะตั้งความหวังไว้ได้ว่ากลไกที่ควบคุมความรับผิดชอบของข้าราชการต่าง ๆ ที่ได้พิจารณาไว้ตั้งแต่ต้นถึงแม้จะวางรากฐานอยู่บนทฤษฎีปัทสสถาน และอาศัยแนวความคิดยุคคลาสสิก แต่ก็ยังคงต้องใช้ทำหน้าที่ต่อไปอีกนานควบคู่ไปกับแนวความคิดยุคหลังพุติกรรมศาสตร์.

เชิงอثرด

1. Arthur A. Maass and Laurence I. Radway, "Gauging Administrative Responsibility," in Dwight Waldo (ed.), *Ideas and Issues in Public Administration* (New York : McGraw-Hill, 1958), p. 441.
2. *Ibid.* เรื่องของการแยกศาสนา (church) ออกจากราชการ (state) ให้อยู่คนละส่วนโดยเด็ดขาด หรือการพัฒนาการใช้ความคิดตามหลักเหตุผลจากไสยศาสตร์หรือคิดรูปของศาสนาให้มาเป็นไปตามคิดวิถีโลก (secularization) เป็นภาวะเงื่อนไขที่สำคัญที่สุดประการหนึ่ง

- ของการสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองที่พัฒนาควบคู่กับเกณฑ์เรื่องการจำแนกแยกแยะ โครงสร้างของระบบให้ละเอียดออกมานเป็นส่วนสัด (structural differentiation) ดู Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, *Comparative Politics : A Developmental Approach* (Boston : Little, Brown and Company, 1966), pp. 21—25.
1. ๑ Charles E. Gilbert, "The Framework of Administrative Responsibility," *The Journal of Politics*, Vol. 21 (1959), pp. 373—407, ถ้าใน Norman John Powell, *Responsible Public Bureaucracy in The United States* (Boston: Allyn and Bacon, 1967), p. 6.
 2. ๒ Ibid., p. 7.
 3. ๓ Herbert J. Spiro, "Responsibility in Citizenship, Government and Administration," in Carl J. Friedrich and John K. Galbraith (eds.), *Public Policy*, Vol. IV (Cambridge, Mass. : Graduate School of Public Administration, 1953), p. 120.
 4. ๔ สีปีโตร ชี้ให้เห็นว่าความรับผิดชอบที่มองแก่ราชการนั้นอาจจะระบุให้เจาะจงแจ่มชัดไปได้ ต่างกับเมื่อตอนที่ความรับผิดชอบนี้ยังเป็นของประชาชนเจ้าของประเทศซึ่งยกจะจาระในลงไปให้ละเอียดและเจาะจง อย่างไรก็ได้ เขาก็นั้นให้เห็นความสำคัญของการที่บุคคลจะต้องมีส่วนรับผิดชอบในการตัดสินหรือกำหนดอนาคตของตนเองในอุดมการประชาธิปไตย โดยอุปมาอุปมัยไว้ว่า "เราพอใจที่จะเห็นประชาชนเลือกเดินทางลงรถด้วยตัวของพวกเขามาเองดีกว่าที่จะเห็นพวกเขากลุ่กจูงขึ้นสวรรค์ โดยที่พวกเขามาไม่อาจจะมีส่วนรับผิดชอบในการนั้นเลย" ดู Ibid., pp. 120—125.
 5. ๕ Ibid.,
 6. ๖ ๖ ดู George A. Graham, "Essential of Responsibility;" in Fritz Morstein Marx (ed.), *Elements of Public Administration* (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, 1959), pp. 457—58.
 7. ๗ Norton Long, "Public Policy and Administration : The Goals of Rationality and Responsibility," *Public Administration Review*, Vol. XIV (Winter, 1954), pp. 27—31.
 8. ๘ ๧ Ibid., สำหรับแนวความคิดโดยละเอียดเกี่ยวกับการใช้ข่าวสารข้อมูลจะพิจารณาได้จาก Harold L. Wilensky. *Organizational Intelligence: Knowledge and Policy in Government and Industry* (New York: Basic Book, Inc., 1967)
 9. ๙ Rowland Egger, "Responsibility in Administration : An Exploratory Essay," in Roscoe C. Martin (ed.) *Public Administration and Democracy* (Syracuse : Syracuse University Press, 1965), p. 302.

12. ดู Robert L. Lineberry and Ira Sharkansky, *Urban Politics and Public Policy* (New York : Harper and Row, 1971), pp. 5-7.
13. Woodrow Wilson, "The Study of Administration," *Political Science Quarterly* Vol. LVI, 2 (June, 1887), 481-506. ต่อมาทความนี้ได้รับการตีพิมพ์ใหม่อีกหลายครั้ง
14. Frank J. Goodnow, *Politics and Administration* (New York : MacMillan, 1900), p. 22 อ้างใน Carl J. Friedrich, "Public Policy and The Nature of Administrative Responsibility," Peter Woll (ed.), *Public Administration and Policy* (New York: Harper & Row, Publishers, 1966), pp. 221-46.
15. ผู้สนใจในความคิดของนักวิชาการผู้นี้อาจจะหвлกลับไปศึกษางานเป็นสำคัญ ๆ ของเขา เช่น Paul Appleby, *Big Democracy* (New York : Alfred A. Knopf, 1945) ซึ่งเป็นหนังสือเล่มแรกของเขารืองานที่เกี่ยวข้องกับบทความเรื่องนี้โดยตรงอีก 2 เล่ม ได้แก่ *Policy and Administration* (University, Alabama : University of Alabama Press, 1949); and *Morality and Administration in Democratic Government* (Baton Rouge : Louisiana State University Press, 1952).
16. ดู John Rehfuss, *Public Administration as Political Process* (New York : Charles Scribner's Sons, 1973); Norton E. Long, "The Administrative Organization As a Political System," in S. Mailick and E.H. Van Ness (eds.) *Concept and Issues in Administrative Behavior* (Englewood Cliffs : Prentice - Hall, 1962), pp. 110-121 และบทความหลายเรื่องใน Mayer N. Zald (ed.), *Power in Organizations* (Nashville, Tenn. : Vanderbilt University Press, 1970).
17. David M. Levitan, "The Responsibility of Administrative Officials in a Democratic Society," *Political Science Quarterly*, Vol. LXI, 4 (December, 1946), 573-74.
18. ดู W. Henry Lambright, "The Minnowbrook Perspective and the Future of Public Affairs : Public Administration is Public-Policy Making," in Frank Marini (ed.), *Toward a New Public Administration : The Minnowbrook Perspective* (Scranton : Chandler, 1971), pp. 332-45; and Michael M. Harmon, "Administrative Policy Formulation and the Public Interest," *Public Administration Review*, Vol. XXIX, 5 (September-October, 1969), 483-91.
19. ความรับผิดชอบประเกณ์อาจจะมีอยู่ในระดับต่ำหรือมีข้อยกเว้นอยู่บ้างสำหรับหน่วยงานบางประเกณ์ เช่นองค์กรประเกณ์ที่ต้องใช้อำนาจบังคับบัญชาเด็ดขาดและมีสมาชิกขององค์กรที่เหินห่าง (alienated) จากวัตถุประสงค์หลักขององค์กร (coercive-alienative organization) ตามทฤษฎี Compliance Theory สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับทฤษฎีนี้ ดู Amitai

- Etzioni, *A Comparative Analysis of Complex Organization : On Power, Involvement and Their Correlates* (New York : The Free Press, 1961), pp. 9-11 and 27-31.
20. Ira Sharkansky, "The Political Scientist and Policy Analysis," in Ira Sharkansky (ed.), *Policy Analysis in Political Science* (Chicago : Markham Publishing Company, 1970), P. 1.
 21. ພ່ອມພາ Peter H. Odegard, "Toward a Responsible Bureaucracy," *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*. Vol. 292 (March, 1954), p. 18; Friedrich, *op. cit.*, pp. 3-4; and Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy* (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, Inc., 1972), pp. 1-2.
 22. Friedrich, *op. cit.*,
 23. *Ibid.*, p. 232.
 24. *Ibid.*, p. 240.
 25. Herman Finer, "Administrative Responsibility in Democratic Government," in Peter Woll (ed.), *op. cit.*, pp. 247-75.
 26. *Ibid.*, p. 250.
 27. *Ibid.*, p. 251.
 28. Levitan, *op. cit.*, p. 577.
 29. Finer, *op. cit.*, p. 251 ຮາກສູນຄວາມຄົດເຫັນເຮືອງປະຊຸມປີໄຕຍຂອງໄຟເນວົ້ວິສຶ່ງແລ້ວຈະຍືດ ຜົບໂຄງສ້າງຮູບແບບແລກກອນກູ່ໝາຍຍ່າງແນ່ນໜາ ແຕ່ກົນນັບວ່າຍັງອູ່ໃນກະແສວຄວາມຄົດ ເຮືອງປະຊຸມປີໄຕຍທ່າງໆໄປອູ່ ທັນ້ອາຈະເປົ້າຍົມທີ່ບັນກັນກວິຈາອື່ນບາງຄນໄດ້ ເຊັ່ນ ເລົ-ແກນ ກລ່າວສຶ່ງຄວາມໝາຍຂອງ "ປະຊຸມປີໄຕຍ" ໄວ້ວ່າເປັນ ".....ຮະບນກາປົກກວອງ ຂຶ້ງອໍານາຈສູງສຸດຕອງອູ່ໃນມືອປະຊານທັງປະງານ ແຕ່ກາຣໃຊ້ອໍານາຈດັ່ງກ່າວນີ້ກະທຳໄດ້ໂດຍຜ່ານ ຜູ້ແກນຂອງປະຊານທີ່ໄດ້ຮັບເລືອກຕັ້ງຕາມກະບວນກາທີ່ສັກປາປໍານັ້ນຄອງ ສິ່ງທີ່ເປັນຮາກສູນ ປະກັບປະຄອງຮະບນບອນປະຊຸມປີໄຕຍກີ່ຄູ່ຄວາມເຂົ້ອໃນສັກດີຕົ້ນຂອງເພື່ອນນຸ່ມຍໍ ຂຶ້ງເຂົ້ອມໂຢງ ໄປສູ່ຄວາມເຂົ້ອໃນເຮືອງສິທີຂອງແຕ່ລະຄນທີ່ຈະເຂົ້າມາມີສ່ວນຮ່ວມໃນກາຣວິນຈະຍົດສິນເວົ້ອງໄດ້ ກົດາມທີ່ອ້າມມີຜລກະທບນດ້ວຍສົວສົດກິພາພຫຼືຄວາມເບີນອູ່ອົງຕົນ ແລະ ອົກຂ້ອ້າທີ່ກົດ້ຄົວາມເຂົ້ອ ວ່າປະຊານເປັນແຫ່ງທີ່ມາຂອງອໍານາຈປົກກວອງຂັ້ນສຸດທ້າຍສູງສຸດ (ultimate governmental authority) ຖ້າ Levitan, *op. cit.*, p. 572.
 30. *Ibid.*, p. 251.
 31. *Ibid.*, p. 252.
 32. *Ibid.*, p. 269.
 33. John M. Gaus, "The Responsibility of Public Administration," in Dwight Waldo,

- (ed.), *Ideas and Issues in Public Administration* (New York : McGraw - Hill Book Company, 1953), pp. 436-37.
34. Finer, *op. cit.*, p. 275.
35. Carl J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy* (Boston : Ginn and Company, 1950), pp. 398-9 อ้างใน Powell, *op. cit.*, p. 46.
36. พิจารณารายละเอียดและตัวอย่างประกอบในเรื่องเหล่านี้ใน *Ibid.*, pp. 49-117.
37. ลักษณะของวิชาชีพสาขาต่าง ๆ ในวงราชการดู Frederick C. Mosher, *Democracy in Public Service* (New York : Oxford University Press, 1968).
38. ดูบทความหลายเรื่องที่ว่าด้วยแบ่งมุ่งต่าง ๆ เกี่ยวกับบัญชีใน Dwight Waldo (ed.), *Public Administration in a Time of Turbulence* (Scranton : Chandler Publishing Company, 1971), ผู้เขียนก็ได้เคยศึกษาและสรุปความเห็นเรื่องนี้ไว้ใน Patom Manirojana, "Development With an Emphasis on Change," พัฒนบริหารศาสตร์ ปีที่ 15 เล่มที่ 1 (มกราคม, 2518), หน้า 1-17.
39. Peter Self, *Administrative Theories and Politics : An Inquiry into the Structure and Processes of Modern Government* (London : George Allen & Unwin Ltd., 1973), pp. 278-79.
40. *Ibid.*, pp. 287-89.
41. พิจารณารายละเอียดต่อจาก Michael M. Harmon, "Normative Theory and Public Administration : Some Suggestions for a Redefinition of Administrative Responsibility," in Frank Marini (ed.), *op. cit.*, pp. 172-84.
42. *Ibid.*, p. 176.
43. Thomas L. Thorson, *The Logic of Democracy* (New York : Holt, Rinehart and Winston, 1962), p. 138.
44. *Ibid.*, p. 139.
-