

วิจารณ์และแนะนำหนังสือ

Likhit Dhiravegin, *The Bureaucratic Elite of Thailand : A Study of their Sociological Attributes, Educational Backgrounds and Career Advancement Pattern* (Bangkok : T. Wacharindrananda Printer, 1978), 238 pp.

นอกเหนือจากผลงานของ Fred W. Riggs¹ ซึ่งได้ศึกษาระบบราชการไทยโดยได้สรุปว่า ประเทศไทยมีการปกครองโดยข้าราชการ (Bureaucratic Polity) และผลงานของ William J. Siffin² ที่ได้วิเคราะห์การพัฒนาและความเปลี่ยนแปลงของระบบราชการไทย อันถือได้ว่าเป็นการศึกษาโครงสร้างของระบบราชการที่มีผลกระทบต่อการเมืองไทย ซึ่งได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะบางประการของข้าราชการไทยในระดับมหภาค (micro level) ที่เด่นที่สุดแล้ว การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับข้าราชการไทยในระดับจุลภาค (micro level) ภายใต้อข้อมูลที่เป็น empirical ยังเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นและขาดแคลนอย่างมากในวงวิชาการเมืองไทย หนังสือเล่มนี้จึงเป็นความพยายามของผู้เขียนที่จะศึกษาระบบราชการไทยในระดับจุลภาค (micro level) โดยเน้นถึงคุณสมบัติต่าง ๆ ทางสังคมวิทยา พื้นฐานการศึกษา การเลื่อนชั้น เลื่อนตำแหน่งและความก้าวหน้าของชนชั้นผู้นำในวงราชการไทยในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อที่จะหาคำตอบที่เด่นชัดบางประการ เช่น พื้นฐานของครอบครัว มีผลต่อการก้าวไปสู่ความเป็น

ผู้วิจารณ์ขอขอบพระคุณ ผศ.ดร.ทินพันธ์ นาคะตะ ที่ได้กรุณาให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ต่อการวิจารณ์หนังสือเล่มนี้

1. Fred W. Riggs, *Thailand : The Modernization of a Bureaucratic Polity* (Honolulu : East-West Center Press, 1966).
2. William J. Siffin, *The Thai Bureaucracy : Institutional Change and Development* (Honolulu : East-West Center Press, 1966).

ชนชั้นนำในระบบราชการไทยหรือไม่ พื้นฐานของการศึกษามีส่วนสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับความสำเร็จในอาชีพหรือไม่ การเลื่อนชั้นเลื่อนตำแหน่งของข้าราชการไทยเป็นไปโดยระบบคุณธรรมหรือระบบพวกพ้อง เป็นต้น คำตอบเหล่านี้จะช่วยสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับระบบราชการไทย ในภาพรวมได้ดียิ่งขึ้นว่า ควรจะมีการเปลี่ยนแปลงหรือพัฒนาในรูปแบบใดที่จะสามารถสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนและรักษาไว้ซึ่งความอยู่รอดของระบบสังคมไทยเราทั้งหมดได้อย่างแท้จริง

ขอบเขต วิธีการศึกษา วิธีการเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลในหนังสือเล่มนี้ที่ผู้เขียนได้กำหนดขอบเขตของการศึกษาโดยแบ่งชนชั้นผู้นำในระบบราชการไทยออกเป็น 2 กลุ่ม กลุ่มแรกได้แก่ข้าราชการตั้งแต่ระดับ 7 ขึ้นไป (ชั้นพิเศษ) และกลุ่มที่ 2 ได้แก่ข้าราชการในระดับ 5-6 (ชั้นเอก) ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาเป็นข้อมูลเกี่ยวกับ อายุ เพศ การศึกษา สถานที่เกิด อาชีพของบิดา การนับถือศาสนา ฯลฯ ของข้าราชการตั้งแต่ระดับ 7 ขึ้นไป ในทุกกระทรวง ทบวง (ยกเว้นกระทรวงกลาโหม) ซึ่งมีอยู่ทั้งหมด 2,160 คน และข้าราชการระดับ 5-6 จำนวน 2,384 คน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 20 ของข้าราชการทั้งหมดในระดับนี้ (ยกเว้นกระทรวงกลาโหม) ข้อมูลที่ได้มาจากแบบ ก.พ. 7 ของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเป็นส่วนใหญ่ การเก็บข้อมูลได้เริ่มเก็บตั้งแต่ พ.ศ. 2518 โดยใช้เวลา 4 เดือน และนำข้อมูลมาวิเคราะห์โดยใช้คอมพิวเตอร์ ตลอดจนการแจกจ่ายมืออีกเป็นบางส่วน โครงการทั้งหมดใช้เวลา 1 ปีครึ่ง

ในค่านลักษณะต่างๆ ทางสังคมวิทยาของชนชั้นผู้นำในระบบราชการไทย ผู้เขียนได้ค้นพบว่า ทางด้านจำนวนข้าราชการ ปรากฏว่า กระทรวงมหาดไทย เป็นกระทรวงที่มีข้าราชการชั้นพิเศษมากที่สุด ส่วนทบวงมหาวิทยาลัย กระทรวงยุติธรรม และกระทรวงศึกษาธิการ มีจำนวนข้าราชการชั้นเอกอยู่มากเป็นลำดับรองลงมา ในขณะที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์กลับมีจำนวนข้าราชการชั้นพิเศษค่อนข้างน้อยมาก ทั้งๆ ที่เศรษฐกิจหลักของประเทศขึ้นอยู่กับภาคการกสิกรรม

ทางด้านพื้นฐานของครอบครัว ปรากฏว่าข้าราชการทั้ง 2 กลุ่ม ส่วนใหญ่มีบิดาที่เป็นข้าราชการมาก่อน มีจำนวนน้อยมากที่มาจากครอบครัวของชาวนา ภูมิฐานะส่วนใหญ่ของ

ข้าราชการจะอยู่ในกรุงเทพฯ และภาคกลาง และโดยเฉพาะอย่างยิ่งกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีอำนาจหน้าที่แผ่ขยายไปทั่วประเทศกลับเป็นที่รวมของข้าราชการที่มีภูมิลำเนาอยู่ในกรุงเทพฯ และภาคกลางมากที่สุด

ในแง่อายุปรากฏว่า ข้าราชการชั้นพิเศษส่วนใหญ่มีอายุระหว่าง 50 - 60 ปี ในขณะที่ข้าราชการชั้นเอกประมาณร้อยละ 77 ของกลุ่มตัวอย่างมีอายุต่ำกว่า 50 ปี และร้อยละ 35.55 มีอายุต่ำกว่า 40 ปี ลงมา

ในค่าน้ำหนักปรากฏว่า จำนวนข้าราชการชั้นพิเศษที่เป็นหญิงมีร้อยละ 10.8 และเป็นข้าราชการชั้นเอกร้อยละ 22.64 ผู้เขียนชี้ให้เห็นว่าตัวเลขดังกล่าวนี้ เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนข้าราชการทั้งหมดแล้วถือว่า ข้าราชการหญิงที่ได้มีโอกาสก้าวหน้ามาจนถึงระดับนี้ ยังมีจำนวนที่น้อยมาก แต่ก็นับว่าข้าราชการหญิงของไทยยังมีโอกาสก้าวหน้ามากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับข้าราชการหญิงในประเทศอื่น ๆ เช่น ญี่ปุ่น เป็นต้น จำนวนข้าราชการที่เป็นหญิงเหล่านี้ส่วนใหญ่จะอยู่ในกระทรวงศึกษาธิการและทบวงมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะในระดับข้าราชการชั้นเอก ปรากฏว่าทบวงมหาวิทยาลัยมีข้าราชการหญิงในระดับนี้มากที่สุด และยังมีจำนวนที่สูงกว่าข้าราชการชายอีกด้วย

การค้นพบของผู้เขียนในส่วนนี้นับได้ว่าประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี ตรงกับวัตถุประสงค์ในการศึกษาที่ผู้เขียนได้วางเอาไว้ และคงจะส่งประโยชน์เป็นอย่างมากถ้าหากมีการนำข้อมูลที่ค้นพบไปปรับปรุงระบบราชการไทยที่เกี่ยวข้องเป็นส่วนรวม แต่อย่างไรก็ดีในแง่ขอบเขตและวิธีการศึกษา ผู้เขียนไม่ได้กำหนดไว้โดยแน่ชัดว่า การสุ่มตัวอย่างข้าราชการในระดับ 5 - 6 (ชั้นเอก) นั้น ผู้เขียนได้ใช้การสุ่มตัวอย่างโดยวิธีใด มีการสุ่มตัวอย่างข้าราชการที่เป็นชายและหญิงในระดับนี้ร้อยละเท่าใดของจำนวนกลุ่มตัวอย่าง และของหน่วยงานที่ศึกษา จึงทำให้ความเชื่อถือในการค้นพบลักษณะทางสังคมวิทยาของชนชั้นผู้นำในระบบราชการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเพศต้องลดลงไปกว่าที่ควรจะเป็น

ในค่าน้ำหนักพื้นฐานทางการศึกษา ผู้เขียนค้นพบว่าชนชั้นผู้นำในวงราชการไทยมีระดับการศึกษาที่ค่อนข้างสูง ส่วนใหญ่จะมีพื้นความรู้ในระดับปริญญาตรีขึ้นไป ข้าราชการที่ได้รับการศึกษาในต่างประเทศเกือบทั้งหมดจะได้รับการศึกษาจากประเทศอังกฤษ และสหรัฐอเมริกา

ทั้งนี้เพราะสืบเนื่องมาจากความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดระหว่างไทยกับอังกฤษและสหรัฐอเมริกาเมื่อก่อนและหลังสงครามโลกครั้งที่สองตามลำดับ

ข้าราชการที่ได้รับการศึกษาจากในประเทศส่วนใหญ่ จะได้รับการศึกษาจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งตรงกับข้อเท็จจริงที่ว่า ธรรมศาสตร์เคยเป็นมหาวิทยาลัยเบ็ดเตล็ดมาก่อนในอดีต เช่นเดียวกับมหาวิทยาลัยรามคำแหงในปัจจุบัน

นอกจากนี้ยังปรากฏว่า ทบวงมหาวิทยาลัย กระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงต่างประเทศ เป็นหน่วยงานที่รวมข้าราชการที่มีพื้นความรู้ในระดับสูงและจบการศึกษาจากต่างประเทศมากที่สุด ในขณะที่กระทรวงมหาดไทย กระทรวงยุติธรรม และกระทรวงสาธารณสุข ข้าราชการส่วนใหญ่จะจบการศึกษาจากในประเทศและมีพื้นความรู้ที่ไม่สูงนัก

ข้อมูลที่ได้รับในส่วนของการศึกษานี้ เป็นความสำเร็จของผู้เขียนที่สามารถแสดงให้เห็นว่า สังคมไทยก็ไม่ได้แตกต่างจากสังคมที่พัฒนาแล้วในแง่ที่ว่า ความสำเร็จทางการศึกษาย่อมมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดกับความสำเร็จในอาชีพ

อย่างไรก็ดี นอกจากความสำเร็จทางการศึกษาแล้ว การก้าวไปสู่ความเป็นชนชั้นผู้นำในระบบราชการไทยยังควรที่จะศึกษาไปถึงการได้รับการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งของข้าราชการไทยว่า ได้เป็นไปภายใต้ระบบคุณธรรมหรือระบบพวกพ้องแค่ไหนเพียงใดอีกด้วย ผู้เขียนได้ชี้ให้เห็นว่า การที่จะเป็นข้าราชการไทยที่ประสบความสำเร็จในอาชีพนั้นจะต้องมีความสามารถในการให้และปรนนิบัติผู้บังคับบัญชาประกอบกันไปด้วย พฤติกรรมในลักษณะนี้ สามารถสร้างความเข้าใจได้จากคำไทยพื้นบ้าน เช่น ปากสอพลอ ล้อไซ่เตง แรงวิชา พระบูชา น้ำผึ้งเดือนห้า งามข้าง หางนกยูง แดมดุงกอล์ฟ เสนอหน้า หาโรงแรม เตรียมอิ้ว ทัวร์โรงแรม แดมของฝาก ฯลฯ เป็นต้น

พฤติกรรมที่แสดงออกถึงลักษณะพวกพ้องเหล่านี้ ผู้เขียนได้ศึกษาจากข้อมูลเชิงคุณภาพ (qualitative) เป็นส่วนใหญ่ โดยให้เหตุผลว่าเป็นการยากที่จะศึกษาออกมาในแง่

3. โปรดพิจารณา Seymour Lipset and Rienhard Bendix, *Social Mobility in Industrial Society* (Berkeley : University of California Press, 1967), p. 227.

ของข้อมูลที่เป็น empirical ได้ แต่ผู้เขียนก็ได้ยกผลการวิจัยเรื่องหนึ่ง ซึ่งผู้วิจัยในเรื่องนี้ได้ให้ข้าราชการจำนวน 300 คน ที่มาอบรม ณ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ กรอกแบบสอบถามเกี่ยวกับทัศนคติในค่านี้นี้ แล้วพบว่าร้อยละ 95 ของผู้ตอบแบบสอบถามเชื่อว่า ความก้าวหน้าของข้าราชการไทยมาจากพฤติกรรมดังกล่าวซึ่งเป็นเรื่องที่ได้บังคับบัญชาและผู้บังคับบัญชาจะต้องกระทำเพื่อตอบแทนซึ่งกันและกัน (patron-client relationship) และการตอบแทนของผู้บังคับบัญชายังเป็นการกระทำเพื่อสร้างฐานอำนาจให้แก่ตนเอง (empire-building) อีกด้วย แต่อย่างไรก็ตามผู้ตอบแบบสอบถามชุดเดียวกันร้อยละ 82.7 ยังเชื่อว่าขึ้นอยู่กับอำนาจเงิน และร้อยละ 93 ยังเชื่อว่าขึ้นอยู่กับความรู้ความสามารถของข้าราชการแต่ละคนอีกด้วย จากผลการวิจัยดังกล่าวนี้ ผู้เขียนนำมาสรุปให้เห็นว่า ความก้าวหน้าของข้าราชการที่จะเกิดขึ้นได้ในวงราชการไทยจะต้องประกอบด้วยคุณสมบัติหลายอย่าง ทั้งในแง่ของระบบพวกพ้องและระบบคุณธรรมรวมกัน

ผลการศึกษาวิจัยของผู้เขียนในส่วนดังกล่าวข้างต้น จึงไม่สามารถที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ที่ผู้เขียนกำหนดเอาไว้ในแง่ที่หาข้อมูลที่เป็น empirical มาศึกษาระบบราชการไทยในระดับจุลภาคอย่างสมบูรณ์ได้ และแม้ว่าผู้เขียนจะพยายามยกผลการวิจัยของนักวิชาการท่านอื่นมาประกอบในการพิจารณาความเกี่ยวข้องของระบบพวกพ้อง กับความก้าวหน้าในอาชีพของข้าราชการก็ตาม แต่ก็เป็นเรื่องที่ผู้อ่านอาจจะเข้าใจไขว้เขวได้ เพราะข้อมูลที่ได้จากข้าราชการ 300 คน ซึ่งมาอบรม ณ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์นั้น ไม่ได้เกี่ยวข้องกับชนชั้นผู้นำในวงราชการไทย ซึ่งผู้เขียนได้กำหนดไว้ในระเบียบวิธีการวิจัยแต่อย่างใด

นอกเหนือจากการศึกษาลักษณะต่างๆ ทางสังคมวิทยา พื้นฐานการศึกษา และการเลื่อนชั้นเลื่อนตำแหน่งของชนชั้นผู้นำในวงราชการไทย ซึ่งเป็นส่วนสำคัญของหนังสือเล่มนี้แล้ว ผู้เขียนยังได้เสริมเนื้อหาของหนังสือเล่มนี้ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นโดยได้ศึกษาบทบาททางการเมืองของ

4. โปรดพิจารณา Thinapan Nakata, *Bureaucratic Corruption in Thailand: Incongruities between Legal Codes and Social Norms* (Bangkok: NIDA, 1977) Table III, p. 33.

5. ดู *ibid.*,

ข้าราชการไทยโดยพิจารณาจากอาชีพเดิมและข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องของรัฐมนตรี และสมาชิกสภานิติบัญญัติในแต่ละสมัย นับตั้งแต่ปี 2502 ซึ่งจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี เพื่อที่จะหาข้อมูลที่เป็น empirical มารองรับว่า การเมืองไทยนั้น เป็นการปกครองโดยข้าราชการแค่นั้น เพียงใด ผลการศึกษาปรากฏว่าในช่วงเวลา 18 ปีที่ผ่านมา เมืองไทยมีรูปแบบการปกครองที่เป็นประชาธิปไตยจริงๆ คิดเป็นช่วงเวลาได้เพียงร้อยละ 8.33 ในช่วงเวลาที่เหลือซึ่งคิดเป็นร้อยละ 91.67 ซึ่งอยู่ภายใต้การปกครองของรัฐบาลเผด็จการและรัฐบาลกึ่งประชาธิปไตยนั้น รัฐมนตรีหรือสมาชิกสภานิติบัญญัติเกือบทั้งหมดมาจากข้าราชการพลเรือนและหรือข้าราชการทหารทั้งสิ้น มีข้อยกเว้นบ้างก็เฉพาะในช่วงรัฐบาลประชาธิปไตยสมัย ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ และม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช เท่านั้น ที่รัฐมนตรีและสมาชิกสภานิติบัญญัติ ส่วนใหญ่ไม่ได้เป็นทหารหรือข้าราชการพลเรือน แต่ก็ยังเป็นปัญหาที่จะต้องศึกษาวิจัยกันต่อไปว่า รัฐมนตรีหรือสมาชิกสภานิติบัญญัติที่ไม่ได้เป็นข้าราชการนั้น จะมีอำนาจอย่างแท้จริงในการกำหนดนโยบายเพียงใด หากไม่พิจารณาปัญหาที่ว่านักการเมืองที่ไม่ได้เป็นข้าราชการ มีอำนาจอย่างแท้จริงในการกำหนดนโยบายหรือไม่เพียงใดแล้ว การศึกษาในส่วนนี้จึงถือว่าเป็นความสำเร็จของผู้เขียนที่สามารถสรุปได้ โดยนำตัวเลขมายืนยันโดยชัดเจนว่า การเมืองไทยนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2502 เป็นต้นมา (ยกเว้นรัฐบาลประชาธิปไตยสมัยรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ และ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช) เป็นการปกครองโดยข้าราชการ (bureaucratic polity) อย่างสิ้นเชิง

กล่าวโดยสรุปแล้ว แม้ว่าหนังสือเล่มนี้จะมีจุดอ่อนอยู่บ้างในแง่ของระเบียบวิธีการวิจัยและการขาดข้อมูลที่มารองรับวัตถุประสงค์ในการศึกษาบางด้าน แต่ก็เป็นเรื่องเล็กน้อยเกินกว่าที่จะมาลบเลือนความสำเร็จอย่างงดงามของผู้เขียนในการสร้างปรากฏการณ์ใหม่ให้เกิดชนแก่การศึกษาวิจัยระบบราชการไทย ซึ่งยังไม่เคยมีคำตอบหรือข้อมูลที่เด่นชัดเกี่ยวกับผลการศึกษาที่ค้นพบดังกล่าวข้างต้นมาก่อนเลย ความพยายามในการเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล แนวทางในการเขียน การวางรูปแบบ ความกล้าในการใช้ภาษาอังกฤษทับศัพท์ภาษาไทยพื้นบ้าน เพื่อสร้างความเข้าใจให้เกิดแก่ผู้อื่นและเนื้อหาสาระที่ออกมา ถือได้ว่าเป็นผลงานที่มีคุณภาพอันควรแก่การยกย่อง

ข้อเท็จจริงหรือข้อเสนอแนะที่ผู้เขียนค้นพบก็นับว่าเป็นเรื่องที่ทำทลายต่อความพยายามของนักวิชาการเมืองไทยที่จะต้องศึกษาวิจัยให้ลึกซึ้งกว้างขวางลงไปอีก เช่นบทบาททางการ

เมืองของข้าราชการไทยและผู้ที่ไม่ได้เป็นข้าราชการ แต่มีโอกาสดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภานิติบัญญัตินั้น ได้มีโอกาสในการกำหนดนโยบายของรัฐอย่างจริงจังแค่ไหน ในรูปแบบใด เพียงใด ระบบการศึกษาและระบบการเลือกสรรข้าราชการที่เป็นอยู่ควรจะได้รับ การแก้ไขให้เป็นไปในรูปแบบใดที่จะทำให้ประชาชน ในทุกส่วนของสังคมมีความเท่าเทียมกัน ในโอกาสให้มากที่สุด ไม่ว่าจะมิชข้อแตกต่างกันทางฐานะ ดินกำเนิด เพศ ฯลฯ เพียงใด ก็ตาม เป็นต้น

ข้อเขียนจากหนังสือเล่มนี้ จึงนับได้ว่ามีประโยชน์อย่างกว้างขวางแก่นักวิชาการ และผู้สนใจปัญหาบ้านเมืองของไทยในปัจจุบัน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งแก่ผู้มีอำนาจในสังคมไทย ที่จะได้นำข้อมูลเหล่านี้ไปประกอบในการแก้ไข้ปัญหาของประเทศอย่างจริงจังอีกด้วย

วรเดช จันทรศร