

การเมือง

1. ข้อความเบื้องต้น

ในการบริหารงานของรัฐโดยทั่วไป มีคำสองคำที่ถูกหยิบยก ขึ้นมากล่าวอยู่เสมอ ก็คือ คำว่า “การเมือง” (Politics) กับ “การบริหาร” (Administration) คำทั้งสองนี้ แม้จะได้อธิบายได้ทั้งกันอย่างคั่นหู แต่ก็ยากที่จะเข้าใจถึงความหมาย ขอบเขต และหน้าที่ความรับผิดชอบได้โดยแท้จริง ดังจะเห็นได้จากการที่มีผู้กล่าวกันอยู่เสมอๆ ว่า “ฝ่ายการเมืองเข้าแทรกแซงฝ่ายบริหารมากเกินไป” ซึ่งคำกล่าวนี้จะถูกต้องหรือคลาดเคลื่อนเพียงใด ย่อมยากแก่การที่จะวินิจฉัยหรือให้คำอธิบายอย่างชัดเจนลงไปได้ จึงสมควรที่จะได้หยิบยกเอาคำทั้งสองนี้ ขึ้นมาศึกษาพิจารณาตามสมควร

กับ

การบริหารราชการ

พ.ศ. สมชาย หิรัญกิจ

ตามหลักปรัชญาของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ถือว่าอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศหรือที่เรียกว่าอำนาจอธิปไตยนั้น เป็นของประชาชนในรัฐและได้จัดสรรกลไกแห่งอำนาจในการปกครองนี้ ออกเป็นสัดส่วน โดยจำแนกอำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 ทางด้วยกันคือ อำนาจในทางนิติบัญญัติ อำนาจทางการบริหาร และ อำนาจในทางตุลาการ กล่าวโดยย่ออำนาจทางนิติบัญญัตินั้น หมายถึงอำนาจในการออกกฎหมาย อำนาจทางการบริหารหมายถึงอำนาจในการใช้กฎหมาย และอำนาจในทางตุลาการหมายถึงอำนาจในการริ่ความและช้ขาดกรณีขัดแย้งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเป็นรายๆไป ในทางทฤษฎีถือว่า ประชาชนทุกคนมีสิทธิเป็นเจ้าของอำนาจทั้ง 3 นี้รวมกัน มีส่วนมีเสียงในการจะ

ใช้อำนาจเหล่านี้ได้โดยตรง แต่ในทางปฏิบัติเนื่องจากเป็นการพันวิสัยที่จะให้ประชาชนทุกคนเข้าดำเนินการใช้อำนาจดังกล่าวแล้วพร้อม ๆ กันได้ ทั้งนี้เนื่องจากประชาชนต้องการเวลาไปประกอบอาชีพในทางอื่น ไม่อยากยุ่งเกี่ยวหรือไม่มีความรู้พอ ฯลฯ เป็นต้น ดังนั้นจึงต้องใช้วิธีมอบหมายให้บุคคลอื่นเป็นผู้ใช้อำนาจเหล่านี้แทน และถือว่เป็นการมอบให้ด้วยความสมัครใจ สรุปแล้ว ผู้ที่ได้รับมอบหมายหน้าที่ในฐานะเป็นผู้ดำเนินการใช้อำนาจแทนประชาชนก็จะมีอยู่ 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ ตามทางทฤษฎีถือว่ควรจะต้องแยกให้เจ้าหน้าที่ทั้ง 3 ฝ่ายนี้เป็นคนละส่วนต่างหากจากกัน เพื่อให้เกิด การควบคุมและสมดุล (Check and Balance) ซึ่งกันและกันขึ้น เพราะถ้าปล่อยให้อำนาจทั้ง 3 นี้ ตกไปอยู่ในกำมือของฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดแต่ฝ่ายเดียวคือยอมให้บุคคลหนึ่งหรือคณะหนึ่งมีอำนาจทั้งในการออกกฎหมาย ใช้กฎหมาย และเป็นทั้งตุลาการวินิจฉัยชี้ขาดได้ทุกประการแล้ว ประชาธิปไตยก็จะไร้ความหมาย เพราะกลุ่มบุคคลที่เป็นผู้ดำเนินการใช้อำนาจนั้น อาจจะใช้อำนาจที่ตนมีอยู่ข่มเหง รังแกบั่นทอนสิทธิเสรีภาพของประชาชน หรือเลือก ปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของตนหรือของพวกพ้องได้ รูปการปกครองในลักษณะดังกล่าวนี้ ก็จะกลายเป็นการปกครองระบอบเผด็จการไป ดังนั้นเพื่อเป็นการรักษาคุณค่าของประชาธิปไตยไว้ รัฐธรรมนูญของประเทศประชาธิปไตยทั้งหลาย จึงได้วางหลักเกณฑ์แยกอำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 ส่วนโดยมีผู้ใช้ 3 ฝ่ายดังกล่าวแล้ว และในขณะเดียวกันก็ให้มีการควบคุมและการถ่วงเพื่อให้เกิดคุณภาพซึ่งกันและกันด้วย นับว่เป็นการจำกัดอำนาจของผู้ปกครองให้มีอยู่แต่เพียงภายในขอบเขตที่กำหนด เป็นการส่งเสริมให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยมีสิทธิและเสรีภาพมากที่สุดเท่าที่จะพึงเป็นไปได้

ปรัชญาของการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ต้องการให้มีการแบ่งแยก อำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 ส่วนต่างหากจากกันดังกล่าวแล้ว จึงทำให้เกิดความเข้าใจผิดว่การดำเนินการปฏิบัติตามอำนาจ หน้าที่ในแต่ละส่วนนี้ก็ต้องแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาดไม่เกี่ยวข้องกันด้วย แนวความคิดนี้มีอิทธิพลอยู่มากในวงการบริหาร เฉพาะอย่างยิ่ง

เมื่อมีการกล่าวอ้างถึงตัวจักรกลในการปฏิบัติราชการ ดังที่เรียมรวม ๆ ว่าฝ่ายบริหาร ซึ่งอาจแบ่งออกอย่างกว้าง ๆ ได้เป็น 2 กลุ่ม คือ ฝ่ายการเมือง กลุ่มหนึ่ง และ ฝ่ายข้าราชการ ประจำอีกกลุ่มหนึ่งนั้น ก็ควรจะตั้งมีการปฏิบัติงานในลักษณะที่เป็นอิสระต่อกันไม่ยุ่งเกี่ยวกัวยากายหน้าที่ซึ่งกันและกันอีกด้วย แต่ตามความเป็นจริงในทางปฏิบัติเท่าที่เป็นอยู่ทั่วไปไปตราบนานกระทั่งถึงปัจจุบันนี้ ยังไม่มีประเทศประชาธิปไตยประเทศใดสามารถจะแยกการปฏิบัติราชการตามอำนาจทั้ง 3 นี้ ให้ขาดตอนจากกันได้อย่างแน่ชัด และไม่มีประเทศใดที่จะกำหนดลงได้โดยแจ้งชัดว่า ราชการบริหารส่วนใดเป็นการเมือง และส่วนใดเป็นงานประจำ การเมืองและงานประจำคงมีส่วนสัมพันธ์และเหลื่อมล้ำซึ่งกันและกันมากบ้างน้อยบ้าง ทั้งนี้ย่อมเป็นความจริง แม้แต่ในประเทศประชาธิปไตยใหญ่ ๆ เช่นอังกฤษ หรือสหรัฐอเมริกาก็ตาม¹

เมื่อความจริงมีอยู่เช่นนี้ จึงน่าจะได้ทำการศึกษาพิจารณาถึงขอบเขตแห่งหน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในแต่ละฝ่ายว่า มีขอบเขตเพียงใด จำเป็นหรือไม่เพียงใดที่การปฏิบัติราชการจะต้องมีการเหลื่อมล้ำกันอยู่เสมอ และถ้าจำเป็นจะต้องมีการคาบเกี่ยวกันแล้ว สมควรจะให้มีอยู่ในชั้นหรือระดับไหน เพื่อประโยชน์แก่การศึกษา แนวการศึกษาในเรื่องนี้จะกระทำเฉพาะแต่รูปการเมืองและการบริหารของรัฐ ในระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น

วิธีการศึกษาที่จะนำมาใช้ ในที่นี้ ส่วนใหญ่จะได้ศึกษาพิจารณาหนักไปในทางทฤษฎีหรือหลักการควบคู่ไปกับวิถีทางปฏิบัติซึ่งเป็นอยู่ในปัจจุบัน จะไม่ศึกษาถึงกรณีเฉพาะเจาะจงเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ หรืออาจจะกล่าวได้ว่า เป็นการศึกษาโดยทั่วไปไปในขอบเขตอย่างกว้าง ๆ เท่านั้น

¹ บุญชนะ ชัตถากร, ทฤษฎีการเมืองและการปกครอง, (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2500), น. 41 - 42

2. ความหมายของ “การเมือง” และ “การบริหาร”

ก. ความหมายของการเมือง

เมื่อเราตั้งเหตุความความเป็นไปของชีวิตมนุษย์รอบ ๆ ตัวเรา จะพบความจริงอยู่ 2 ประการคือ ประการแรก ทุกคนต้องการดำเนินชีวิตไปตามวิถีทางของตนคือ อยากจะคิดและกระทำแต่ในสิ่งที่ตนปรารถนา และในขณะเดียวกันจะพบความจริงอีกประการหนึ่ง คือ ทุกคนไม่สามารถดำเนินชีวิตไปตามวิถีทางของตนได้ทุกอย่าง ทั้งนี้เพราะมนุษย์แต่ละคนเป็นเพียงส่วนหนึ่งของสังคม ความปรารถนาของคนหนึ่งจึงอาจขัดแย้งกับความปรารถนาของคนหนึ่ง ความสัมพันธ์ของแต่ละคนซึ่งเป็นสมาชิกของสังคมกับคนอื่น ๆ จึงจำเป็นต้องดำเนินไปภายใต้ระเบียบแบบแผนของการปกครอง เมื่อประชาชนได้รวมกันขึ้นเป็นหน่วยหนึ่งเพื่อวัตถุประสงค์ในการดำเนินการปกครอง เราก็กล่าวได้ว่าเป็นการจัดรูปการเมืองขึ้นและอาจจะเรียกว่า องค์การทางการเมือง รัฐก็คือรูปการจัดหน่วยสังคมทางการเมืองหน่วยหนึ่งนั่นเอง “สาระสำคัญของการเป็นรูปสังคมการเมืองก็คือ ต้องประกอบด้วยบุคคลกลุ่มหนึ่งซึ่งเรียกว่า รัฐบาลหรือผู้ปกครอง ซึ่งมีอำนาจในการออกกฎหมายและอำนาจในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย บุคคลกลุ่มนี้จะเรียกรังให้สมาชิกในสังคมที่ตนปกครองอยู่ให้เชื่อฟัง และปฏิบัติตามกฎข้อบังคับที่ได้กำหนดขึ้นไว้”²

ความหมายของคำว่า “การเมือง” นั้น ก็ย่อมจะอธิบายได้ว่า “เป็นส่วนหนึ่ง... ที่เกี่ยวกับการจัดทำนโยบาย มีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานและเครื่องมือต่าง ๆ ที่ใช้ในการวางนโยบาย ทั้งนี้รวมถึงฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายอื่น ๆ ทั้งหมดนอกจากหน้าที่การบริหารโดยแท้จริงของฝ่ายบริหาร และรวมตลอดไปถึงการเลือกตั้งพรรคการเมืองและอื่น ๆ นอกจากนี้ยังมีความเกี่ยวข้องกับผลงานทั้งหลายอันเกิดขึ้นจากกิจกรรมของรัฐบาลในภาวะดังกล่าวอีกด้วย ในขั้นต้นย่อมถือว่า การเมืองก็คือจุดมุ่งหมายของสาธารณะชน และการ

² Appadorai, *The Substance of Politics* (7th ed.; Madras: Diocesan Press, 1954), p. 1. แปลโดยผู้เขียน

บริหารก็คือวิธีการที่จะไปสู่จุดหมายนั้น ทั้งนี้แม้ว่าจะมี บางสิ่ง สอดแทรก อยู่ระหว่างกลาง หรือสองสาขา...ก็ตาม”³

จากคำจำกัดความของคำว่า “การเมือง” ดังได้กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่า คำว่า การเมืองเป็นคำที่มีความหมายกว้างขวางไม่ว่าในสภาพการณ์ หรือ สถาบันใด ๆ ที่ประกอบด้วยผู้ปกครอง ผู้ใต้ปกครองมีความเกี่ยวพันกันโดยมีขีดจำกัดเป็นตัวบทกฎหมาย หรือระเบียบข้อบังคับและมีการบังคับให้ผู้ปฏิบัติตามการไปตามกฎหมาย ก็เรียกว่าสภาพการณ์หรือสถาบันนั้นมีลักษณะเป็นการเมืองทั้งสิ้น อย่างไรก็ตามความหมายที่เรา มักได้ยินได้ฟังอยู่ทั่วไปในขณะนี้ จะปรากฏว่ามักจะทำให้มีความหมายอย่างแคบ คือ มุ่งเพียงเล็งถึงกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาลเท่านั้น

นอกจากนั้น คำว่าการเมืองนี้อาจจะใช้เพื่อให้ความหมายไปในทางที่ไม่ดี ไม่งามได้เช่นกันหนึ่ง คือหมายถึงการดำเนินการอย่างมีเล่ห์เหลี่ยม หรือด้วยความทุจริต คดโกง เพื่อความสำเร็จประโยชน์ของพรรค หรือเพื่อชัยชนะในการสมัครรับเลือกตั้งทางการเมือง⁴ เป็นต้น

ข. ความหมายของการบริหารราชการ

Leonard D. White ได้กล่าวว่า “ศิลปะในการบริหารงานเป็นสิ่งที่มียู่ในสังคมของมนุษย์มาตั้งแต่สมัยดึกดำบรรพ์ และนับว่าเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่มนุษย์จะต้องมี”⁵ ตัวอย่างที่สนับสนุนคำกล่าวนี้จะเห็นได้จาก การสร้างปราสาทนครวัด หรือ

³ Edwards Courad Smith, and Arnold John Zurcher, *Dictionary of American, Politics* (New York: Barnes & Noble Inc., 1958), p. 294. แปลโดยผู้เขียน

⁴ *Webster's New International Dictionary*, (Springfield, Mass: G & C Meriam Company, 1958), p. 1909

⁵ Leonard D. White, *Introduction to the study of Public Administration* 5th ed.; (New York: The Macmillan Co. 1955), p.1. แปลโดยผู้เขียน

ปราสาทเขาพระวิหาร ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสามารถอย่างยอดเยี่ยมในการบริหารงาน
คู่เคียงไปกับความสามารถทางด้านเทคนิคที่น่าพิศวงของขอมโบราณ หรือจากการจัดการ
ปกครองบ้านเมืองสมัยกรุงสุโขทัยของพ่อขุนรามคำแหง ซึ่งมีผลทำให้ประชาชนอยู่ร่วมกัน
ด้วยความร่มเย็นเป็นสุข ทั้งๆ ที่ในสมัยนั้นมีเครื่องอำนวยความสะดวกและวิทยาการ
ต่างๆ แต่เพียงจำกัด เหล่านี้ย่อมจะยืนยันได้ว่า เนื่องจากผลสำเร็จในการบริหารงาน
อย่างปรีชาสามารถของพ่อขุนรามคำแหงนั่นเอง

การบริหารงานเป็นกรรมวิธีอย่างหนึ่ง ที่สามารถนำไปใช้ได้กับกิจการ ทุก
อย่าง ไม่จำกัดว่าจะเป็นเรื่องของรัฐหรือเอกชน ไม่จำกัดว่าจะเป็นกิจการทหาร หรือ
พลเรือน และไม่จำกัดว่าจะเป็นกิจการที่มีขนาดใหญ่โต หรือเล็กน้อยเพียงใดก็ตาม

มีผู้ให้คำจำกัดความของ คำว่า “การบริหาร” เป็นหลายทางด้วยกัน เช่น
“การบริหารหมายถึงกิจกรรมของกลุ่มคนที่ปฏิบัติงานร่วมกัน เพื่อบรรลุถึงจุดหมายปลายทาง”
หรือ “หมายถึงการที่บุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปร่วมกันกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อบรรลุ
จุดประสงค์ร่วมกัน” อย่างไรก็ตามจะจับความสำคัญของคำจำกัดความเหล่านี้ได้เป็น 3
ประการด้วยกันคือ (1) ต้องมีจุดประสงค์หรือจุดมุ่งหมาย (2) ต้องมีความพยายามร่วม
กันของคนหลายคน และ (3) ต้องมีการกระทำเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ หรือ จุดหมาย
ปลายทางที่วางไว้⁶ อาจจะกล่าวได้ว่าการลงมือปฏิบัติการเป็นหัวใจของการบริหารที่จะ
กล่าวว่าการบริหารกิจการใดเป็นไปด้วยดีหรือไม่นั้นก็ขึ้นแก่การปฏิบัติในขั้นนี้

การบริหารงานของประเทศหรือซึ่งเรียกกันในภาษาอังกฤษว่า (Public Ad-
ministration) นั้น ศาสตราจารย์ White ได้ให้ความหมายโดยนัยอย่างกว้างที่
สุดไว้ว่า “การบริหารราชการ ประกอบด้วย การปฏิบัติการทุกอย่างที่จัดให้มีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์

⁶ Joseph B. Kingsbury and Robert F. Wilcox, *Introduction to the Principles of Public Administration in Thailand*, (Bangkok; Institute of Public Administration, Thammasat, University, 1958, p. 19.

ประสงค์ที่จะให้ได้มาซึ่งความสำเร็จหรือเพื่อบังคับให้เข้าไปตามนโยบายของรัฐบาล”⁷ และศาสตราจารย์ Dimock ได้อ้างถึงคำจำกัดความจากพจนานุกรมเล่มหนึ่งดังนี้ “การบริหารราชการคือกิจกรรมของรัฐในการใช้อำนาจทางการเมือง ตามความหมายอย่างแคบหมายถึงกิจกรรมของฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ หรือโดยเฉพาะอย่างยิ่งของฝ่ายบริหารเพียงฝ่ายเดียวในการดำเนินงานของรัฐบาล”⁸

จากคำจำกัดความดังกล่าวมาแล้วนี้ จะเห็นว่า คำว่า การบริหารราชการมีความรวมถึงการปฏิบัติในงานสาขาต่าง ๆ ของรัฐบาล รวมทั้งกิจการด้านทหาร พลเรือน และกิจกรรมอีกหลายประการทางด้านสวัสดิการ ตลอดจนกิจกรรมของรัฐในสาขาอื่น ๆ เช่น การตำรวจ การไปรษณีย์ การสาธารณสุข การส่งเสริมสวัสดิภาพสังคม เป็นต้น ส่วนการที่นักศึกษาทางการบริหารได้ให้ความหมายแตกต่างกันออกไปก็เพราะแต่ละท่านได้พิจารณาการบริหารกันในระดับที่ต่างกัน คือพิจารณาอย่างกว้าง หรืออย่างแคบ หรือมุ่งเน้นให้เห็นความสำคัญของการบริหารในทัศนะต่าง ๆ กัน เช่น พิจารณาการบริหารในลักษณะของเทคนิค ศาสตร์ ศิลป เป็นต้น

3. ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหาร

การเมืองกับการบริหารเป็นของคู่กัน ดังที่คำพังเพยอยู่เสมอว่า “การบริหารจะเกิดขึ้นไม่ได้ ในสุญญากาศทางการเมือง (Public Administration does not occur in political vacuum)”⁹ หรือตามที่ศาสตราจารย์ Dimock ได้กล่าวไว้ว่า “การเมือง

⁷ White, *op. cit.*, p. 1. แปลโดยผู้เขียน

⁸ Marshall E. Dimock and Gladys O. Dimock, *Public Administration*, (New York: Rinehart & Co., Inc. 1953), p. 3. แปลโดยผู้เขียน

⁹ บุญชนะ ตัณฑกร, *op. cit.*, p. 56 แปลโดยผู้เขียน

และการบริหารเปรียบเสมือนเป็นคนละด้านของเหรียญอันเดียวกัน” (politics and administration are the two sides of a single coin)¹⁰

แม้ว่าการเมืองกับการบริหาร จะมีลักษณะคู่เคียงกันอย่างใกล้ชิด ตามคำอุปมาอุปมัยดังกล่าวมาแล้ว แต่เมื่อพิจารณาหลักปรัชญาในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย จะเห็นว่า เป็นความจำเป็นที่จะต้องแยกฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหารนี้ออกเป็นคนละส่วน เพื่อรักษาดุลย์ในการควบคุมและการถ่วงซึ่งกันและกันได้ การปล่อยให้ทั้งสองฝ่ายเข้าร่วมเป็นพวกเดียวกันเสีย หรือฝ่ายหนึ่งมีอำนาจมากกว่าอีกฝ่ายหนึ่งก็ย่อมจะทำให้บังเกิดผลร้ายต่อประชาธิปไตย หรือกระทบกระเทือนถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนส่วนรวมทั้งสิ้น ตัวอย่างที่สนับสนุนคำกล่าวนี้ จะเห็นได้จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นแก่สหรัฐอเมริกาในสมัยประธานาธิบดี Jackson ซึ่งท่านผู้นี้เป็นผู้ต้นคิดที่เปิดโอกาสให้เกิดการนำระบบพวกพ้อง (Spoils System) มาใช้ในวงราชการ กล่าวคือได้ทำการเปลี่ยนแปลงระบบการเข้ารับราชการของข้าราชการเสียใหม่โดย ออกกฎหมายกำหนดอายุ ราชการของข้าราชการทุกตำแหน่งไว้เพียง 4 ปี เมื่อครบก็ให้ออกไปตามวาระและเลือกตั้งผู้อื่นเข้ามาแทน หากจะพิจารณาโดยความเป็นธรรมแล้ว จะเห็นว่า เจตนารมย์อันแท้จริงของประธานาธิบดี Jackson ที่ให้มีการเปลี่ยนแปลงเช่นนี้มีไว้เพื่อต้องการจะใช้อิทธิพลทางการเมืองช่วยเหลือพวกพ้องแต่อย่างใด หากแต่กระทำไปด้วยความปรารถนาดี อยากจะส่งเสริมให้สหรัฐอเมริกาที่มีความเป็นประชาธิปไตย ก้าวล้ำหน้าไปไกลยิ่งกว่าประเทศอื่นๆ นั้นเอง คือพยายามที่จะให้ประชาชนทุกๆ ไปมีส่วนร่วมมีเสียงในการปกครองประเทศได้กว้างขวางมากที่สุด อยากจะให้ประชาชนทุกคนมีโอกาสหมุนเวียนกันเข้ารับราชการ ประธานาธิบดี Jackson มีความเชื่อว่าการรับราชการนั้น ความสามารถหรือความชำนาญในหน้าที่การงานไม่ใช่เป็นสิ่งสำคัญ ดังจะเห็นได้จากคำกล่าวของท่านในที่ประชุมสภา Congress เมื่อเดือนธันวาคม ปี ค.ศ. 1829 ซึ่งได้เน้นถึงศรัทธาของท่านที่มีต่ออุดมคตินี้ว่า

¹⁰ Dimock and Dimock, *op. cit.*, p. 57 แปลโดยผู้เขียน

“...หน้าที่ของข้าราชการนั้น อย่างน้อยก็ต้องเป็นที่ยอมรับว่า เท่าที่ดำเนินการ อยู่ในขณะนั้นล้วนแต่เป็นงานหนัก ๆ และง่ายตาย ซึ่งคนที่มีเซ่วไวไวทวิพริบก็อาจปรับตัวให้เข้า กับหน้าที่การงานนั้นได้โดยง่าย และข้าพเจ้าเชื่อเหลือเกินว่า การที่ใต้คนรับราชการต้องเนื่อง กันไป มีผลเสียมากกว่าประโยชน์ที่จะได้รับจากความชำนาญงานของบุคคลเหล่านั้น...”¹¹

อุดมการณ์ของประธานาธิบดี Jackson มีลักษณะไปในทำนองเล็งผลเลิศมาก เกินไป เมื่อกฎหมายกำหนดเวลารับราชการฉบับนี้ได้ประกาศใช้เริ่มปลดข้าราชการรุ่นเก่า และแต่งตั้งรุ่นใหม่เข้ารับหน้าที่ในปี ค.ศ. 1829 ก็ทำให้ฝ่ายการเมืองและสมาชิกในพรรค การเมืองมีอำนาจมากขึ้นทันที ฝ่ายการเมืองกลับกลายเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่แต่งตั้งข้าราชการเองโดยสิ้นเชิง ผู้ใดต้องการได้รับการบรรจุแต่งตั้งเข้ารับราชการจะต้องทำตัวให้เข้า ใจลัทธิและเป็นที่ไว้วางใจจากฝ่ายการเมือง ในระยะนี้ ทางปฏิบัติจึงเท่ากับว่าการแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการในองค์การต่าง ๆ ของรัฐนั้น ได้ถือเอาหลักความไว้วางใจหรือพวก พ้องเป็นสำคัญ คือดำเนินไปตามอุดมคติที่ว่า “เพื่อชัยชนะคงอยู่ สัตว์ต้องสิ้นไป” (To the victor belong the spoils of the enemy)¹² ผลอันเกิดจากระบบพวกพ้องนี้ก็คือ ฝ่ายการเมืองกับฝ่ายบริหารกลายมาเป็นพวกเดียวกัน ทำให้ขาดคุณภาพในการควบคุม ชั่งกันและกันขึ้น ฝ่ายการเมืองเป็นกลุ่มอิทธิพลที่มีอำนาจมากที่สุด จึงเป็นเหตุให้เกิด การกินสินบน การฉ้อราษฎร์บังหลวงและประการสำคัญก็คือ การวิตรอนสิทธิเสรีภาพ ของประชาชนลงไปเป็นอันมาก เช่นกีดกันไม่ให้ผู้มีความรู้ความสามารถมีโอกาสดำรงตำแหน่งในวงราชการ ประชาชนส่วนใหญ่ จึงได้ต่อสู้เพื่อล้มล้างระบอบนี้เสีย ซึ่ง ได้รับผลสำเร็จในรอบ 40 ปีต่อมา คือในปี ค.ศ. 1853 ได้มีกฎหมายกำหนดว่า การบรรจุ แต่งตั้งบุคคลชั้นเสมียนจะต้องผ่านการตรวจสอบจากคณะกรรมการ 3 นายซึ่งหัวหน้าส่วน

¹¹ William G. Torpey, *Public Personnel Management*, (Princeton, N.J. : D. Van Nostrand Co., Inc, 1953), p. 26 แปลโดยผู้เขียน

¹² Smith and Zurcher, *op. cit.*, p. 354. แปลโดยผู้เขียน

ราชการนั้นเป็นผู้กำหนดขึ้น¹³ และในปี ค.ศ. 1833 ก็ได้ชกกฎหมาย ก.พ. ควบคุมการ แต่งตั้งราชการขึ้นใหม่ และถือเป็นหลักปฏิบัติสืบต่อมา อย่างไรก็ดีแม้ในปัจจุบันนี้ ยังไม่สามารถล้มล้างระบบพวกพ้องไปให้หมดสิ้นได้เลยทีเดียว

เมื่อล้มล้างระบบพวกพ้องไปได้บ้างแล้ว ก็ได้พยายามวางหลักฐานที่จะแยก การบริหารให้เป็นอิสระจากฝ่ายการเมืองโดยเด็ดขาด พยายามจำกัดวงให้การเมืองมีการ ดำเนินการอยู่เฉพาะในเรื่องการสมัครรับเลือกตั้ง การเลือกตั้งและการออกกฎหมายเท่านั้น ได้จัดการแยกฝ่ายการเมืองและการบริหาร ออกเป็นส่วนตัดต่างหากจากกัน ฝ่าย นิติบัญญัติมีอำนาจในการวางนโยบายแต่เพียงอย่างเดียว ส่วนฝ่ายบริหารมีหน้าที่ปฏิบัติ งานไปตามนโยบายที่ตนได้รับมา

ในปัจจุบันนี้ หลักการดังกล่าวแล้วได้มีการเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ ฝ่าย บริหารนอกจากจะมีหน้าที่เฉพาะแต่การปฏิบัติงานไปตามนโยบายที่ได้รับมา ยังมีอำนาจ หน้าที่ในการช่วยจัดทำนโยบายและริเริ่มในการตราตัวบทกฎหมาย เป็นผู้แทนกลุ่มอิทธิพล หรือเป็นกลุ่มอิทธิพลเสียเอง¹⁴ โดยเฉพาะในด้านกาหนดนโยบายซึ่งในทางปฏิบัติแล้ว การกำหนดนโยบายจะเป็นไปในรูปใดแล้วนั้นย่อมผ่านไปตามกลไกของรัฐบาลทุกส่วน แม้ ฝ่ายการเมืองซึ่งเป็นผู้แทนจากพรรคการเมืองจะเป็นกลุ่มอิทธิพลกลุ่มหนึ่ง แต่เมื่อเทียบ กับฝ่ายบริหารซึ่งเป็นกลุ่มที่ใหญ่กว่า และมีประจำอยู่ในทุก ๆ ส่วนขององค์การรัฐบาล แล้วน้ำหนักแห่งความกดดันจากฝ่ายการเมืองก็ต้องลดน้อยถอยลงไปเป็นธรรมดา

สรุปแล้วจะเห็นว่า การบริหารต้องมีความเกี่ยวพันกับการเมืองอย่างหลีกเลี่ยง ไม่พ้น กล่าวให้เห็นได้ง่ายก็คือ โดยปกติถือว่าฝ่ายการเมืองเป็นผู้วางนโยบาย ฝ่ายบริหาร เป็นผู้รับไปปฏิบัติ แต่ยิ่งกว่านั้นในทางปฏิบัติจริงๆ ฝ่ายบริหารยังรับเอางานซึ่งอยู่ในอำนาจ หน้าที่ของฝ่ายการเมืองมาปฏิบัติอีกหลายประการดังได้กล่าวมาแล้ว ฉะนั้นแนวความคิด เดิมที่จะแยกฝ่ายบริหารออกจากฝ่ายการเมืองโดยเด็ดขาดจึงต้องเปลี่ยนแปลงไป

13 White, *op. cit.*, p. 130.

14 Dimock and Dimock, *op. cit.*, p. 293.

4. ฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ

ก. ความหมายของคำข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ

ข้าราชการการเมืองและนักการเมือง (politician) นั้น โดยทั่วไปหมายถึง “ผู้เชี่ยวชาญในกิจการของรัฐบาลและชำนาญในการแก้ไขปรับปรุงผลประโยชน์ที่ขัดกันภายในรัฐ ตลอดจนการวางนโยบายและการเป็นผู้นำในการกำหนดนโยบายของรัฐบาล”¹⁵ แต่ก็อาจมีความหมายไปในทางไม่สู้ดีได้กล่าวคืออาจหมายถึง “ผู้จัดการกิจการของพรรคหรือผู้ที่หาประโยชน์ส่วนตัวจากการถือเอาประชาชนเป็นเครื่องบังหน้า”¹⁶ สำหรับการศึกษาเรื่องนี้จะถือเอาความหมายประการแรก ซึ่งตามความหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่าผู้ที่เป็นนักการเมืองนั้น อาจเป็นผู้ที่อยู่ในวงนอกของราชการ หรือผู้ที่ดำรงตำแหน่งราชการในฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายบริหารก็ได้เพื่อจำกัดวงให้แคบเข้า จะกล่าวถึงเฉพาะนักการเมืองซึ่งดำรงตำแหน่งในราชการฝ่ายบริหาร หรือที่เรียกว่า ข้าราชการการเมือง (political executive) เท่านั้น

คำว่าข้าราชการการเมืองนี้ ที่ประชุมโต๊ะกลมเกี่ยวกับการบริหารของสหรัฐ (Round Table on the Federal Executive) ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า คือ “ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้มีหน้าที่ในการวางนโยบายโดยผู้ได้รับการแต่งตั้งนั้นมิได้อยู่ในบังคับของระเบียบข้าราชการพลเรือน”¹⁷

สำหรับประเทศไทยเรานั้น พระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือนพุทธศักราช 2497 มาตรา 23 (1) ได้บัญญัติไว้ว่า “ข้าราชการการเมืองได้แก่ผู้ซึ่งรับราชการ

15 Smith and Zurcher, *op. cit.*, p. 293

19 *Idem.*

17 Marver H. Bernstein, *The Job of the Federal Executive*, (Washington D.C. : The Brookings Institution, 1958), p. 10. แปลโดยผู้เขียน

ในตำแหน่งการเมือง”¹⁸ ครั้นแล้วจึงบัญญัติไว้ในมาตรา 106 ว่า ตำแหน่งข้าราชการการเมืองมีอะไรบ้าง แต่มิได้ให้คำจำกัดความหรือตีความไว้ในที่ใดให้กระจ่างชัด และก็ไม่ปรากฏว่าได้ตีความคำว่าการเมืองไว้ในบทกฎหมายใดอีกด้วย จึงเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้มีผู้เข้าใจว่าการเมืองกันอย่างลึบสน ตำแหน่งข้าราชการการเมืองที่ระบุไว้ในมาตรา 106 มีดังต่อไปนี้

- (1) นายกรัฐมนตรี
- (2) รองนายกรัฐมนตรี
- (3) รัฐมนตรีว่าการกระทรวง
- (4) รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง
- (5) รัฐมนตรีสั่งราชการกระทรวง
- (6) รัฐมนตรีว่าการทบวง
- (7) รัฐมนตรีช่วยว่าการทบวง
- (8) รัฐมนตรี
- (9) เลขานุการนายกรัฐมนตรี
- (10) รองเลขานุการนายกรัฐมนตรี
- (11) เลขานุการนายกรัฐมนตรี
- (12) เลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
- (13) ผู้ช่วยเลขานุการนายกรัฐมนตรี
- (14) ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
- (15) เลขานุการรัฐมนตรีว่าการทบวง

ส่วนคำว่า งานประจำ (career) นั้น Commission of Inquiry on Better Government Personnel ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า “หมายถึงงานที่ถือเอาเป็นอาชีพ

¹⁸ “พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497” ราชกิจจานุเบกษา ตอน 17, เล่ม 71 วันที่ 15 มีนาคม 2497. หน้า 14

ได้ตกลงไป (*life work*) เป็นอาชีพที่มีเกียรติซึ่งผู้ทำงานเข้าทำงานตั้งแต่วัยหนุ่มด้วยความหวังในขั้นที่จะก้าวหน้าและเลื่อนขั้นขึ้นไปเรื่อยๆ จนกว่าจะออกจากงาน ด้วยประการฉะนี้ราชการประจำ (*career service*) ก็คือราชการซึ่งจัดองค์การและปฏิบัติงานที่มีลักษณะถือเอาเป็นอาชีพได้”¹⁹ จากคำจำกัดความนี้ ข้าราชการประจำย่อมหมายถึง ข้าราชการทั้งหลายซึ่งถือเอาราชการเป็นอาชีพ แต่ข้าราชการประจำ ซึ่งมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับฝ่ายการเมืองและตามความหมายของนักศึกษา^{๒๐} หมายถึงข้าราชการประจำชั้นสูง (*Career Executive*) คือ ผู้ที่ดำรงตำแหน่งโดยรับการแต่งตั้งตามบทบังคับของระเบียบราชการพลเรือน และมีความรับผิดชอบอย่างสูง ต่อการบริหารงานตามนโยบายของรัฐบาล^{๒๐} อีกนัยหนึ่งก็คือ หมายเฉพาะข้าราชการประจำที่มีตำแหน่งสำคัญๆ (*key post*) ในวงการบริหารงานของรัฐนั่นเอง ตำแหน่งสำคัญๆ เหล่านี้จะเป็นตำแหน่งใดบ้างแม้ในรัฐบาลสหรัฐเองก็เป็นการศึกษาที่จะอธิบายตำแหน่งของ ข้าราชการประจำให้กระจ่างชัด หรือจำกัดแน่นอนลงไปได้ เพราะมีอยู่หลายตำแหน่งที่คล้ายคลึงกันมากกับตำแหน่งของข้าราชการการเมือง ความแตกต่างนั้น ถือว่าอยู่ที่ วิธี การแต่งตั้งและการให้คำแนะนำ (*orientation*) แก่ผู้เข้ามาดำรงตำแหน่งใหม่^{๒๑}

ข. หน้าที่และความรับผิดชอบของข้าราชการการเมือง

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า ข้าราชการการเมืองได้แก่ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งใหม่หน้าที่เกี่ยวกับการวางนโยบาย และการแต่งตั้งนั้นมีได้กระทำโดยบทบังคับของระเบียบราชการพลเรือนหรืออีกนัยหนึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นตำแหน่งหน้าที่ซึ่งจำเป็นต้องใช้บุคคลที่เป็นพรรคพวกเข้ามาทำงาน ทั้งนี้เพราะข้าราชการการเมืองจำเป็นต้องมีความคิดเป็นหรือแนวนโยบายเดียว

19 Norman J. Powell, *Personnel Administration in Government*, (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, Inc., 1956). p. 378. แปลโดยผู้เขียน

20 Bernstein, *op. cit.*, p. 38.

21 *Idem.*

กันกับหัวหน้าฝ่ายบริหาร มีปัญหาต่อไปจึงมีว่าตำแหน่งดังกล่าวนี้ควรจะมีลักษณะเป็น
 อย่างไร ในกรณีนี้ คณะกรรมการพิจารณาการจัดตั้งการ ฝ่ายบริหาร ของรัฐบาล
 (Commission on Organization of the Executive Branch of the Government)
 แห่งสหรัฐอเมริกาหรือที่เรียกว่า Second Hoover Commission รายงานว่า ตำแหน่งข้าราชการ
 การเมืองนั้นควรมีลักษณะดังต่อไปนี้

“(ก) ตำแหน่งทุกตำแหน่งที่ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้ง ไม่ว่าจะเป็ตำแหน่ง
 ที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาซันตหรือไม่ก็ตาม

(ข) ตำแหน่งทุกตำแหน่งที่มีอำนาจตามพระราชบัญญัติ หรือที่มีอำนาจหน้า
 ที่ในฐานะตัวแทนฝ่ายบริหาร ในการให้คำตัดสินตกลงใจขั้นสุดท้าย ต่อการวางนโยบาย
 วางโครงการ กำหนดวัตถุประสงค์และหลักการในการปกครอง ซึ่งจะใช้ควบคุมการปฏิบัติ
 ของหน่วยต่างๆ เป็นการเพิ่มเติมจากที่ได้กระทำไปแล้ว

(ค) ตำแหน่งทุกตำแหน่ง ซึ่งมีหน้าที่ให้คำแนะนำต่อสาธารณะเกี่ยวกับนโยบาย
 ใหม่ๆ และให้เหตุผลหรือชี้แจงเกี่ยวกับนโยบาย หลักเกณฑ์หรือแนวความคิดในการ
 ปกครองซึ่งจะใช้ควบคุมนโยบายของกระทรวงหรือของหน่วยงานของตน ในการปฏิบัติตั้ง
 กล่าว ข้าราชการการเมือง (noncareer executives)²² อาจจะเป็นผู้กระทำด้วยตนเอง
 หรือส่งผู้แทนเข้าทำการอภิปราย ถกแถลงแบบประเมิณผลและชี้แจงเหตุผลสนับสนุน
 นโยบาย โครงการณ์ หรือดำเนินงานของกระทรวงต่อสาธารณะชน

(ง) ตำแหน่งส่วนมากที่มีลักษณะเป็นการเฉพาะบุคคลหรือเป็นความลับ เช่น
 ผู้ช่วยส่วนตัว (Personal aides) เลขานุการฝ่ายความลับ (confidential secretaries)
 และพนักงานขับรถส่วนตัว ซึ่งข้าราชการการเมืองในตำแหน่งดังกล่าวนี้ อาจจะใช้ข้าราชการ
 การประจำเข้ารับหน้าที่ได้”²³

²² คณะกรรมการนี้ใช้คำว่า noncareer executive แต่มีความหมายอย่าง
 เกี่ยวกันคำว่า political executive ซึ่งใช้โดย The Brookings Institution's Round
 Table on the Federal Executive.

²³ Powell, *op. cit.*, p. 89. แปลโดยผู้เขียน

เมื่อพิจารณาลักษณะของตำแหน่งข้าราชการการเมืองดังกล่าวข้างต้นนี้ แล้วก็จะเห็นได้ว่า การนำระบบพรรคพวกมาใช้ในระดับนี้ย่อมไม่เป็นการกระทบกระเทือนหรือขัดกันกับระบบคุณความดี (merit system) แต่อย่างใด ยิ่งกว่านั้นเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งอีกด้วยที่ต้องใช้ข้าราชการการเมืองบรรจุในตำแหน่งที่มีลักษณะดังกล่าว ถ้าหากใช้ข้าราชการประจำแล้ว ก็จะกลายเป็นการผูกขาดอำนาจบริหารตลอดกาล โดยข้าราชการประจำ เพราะข้าราชการประจำมิได้ผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันเข้าดำรงตำแหน่งด้วยระยะเวลาจำกัด เช่น ข้าราชการการเมือง ดังนั้นจึงเป็นการขัดต่อหลักการของระบอบประชาธิปไตย และจะเห็นได้ชัดว่าตำแหน่งข้าราชการการเมืองนี้เองที่ประธานาธิบดี Jackson เข้าใจว่าเพียงพอแต่ผู้ดำรงตำแหน่งมีเขาคอนอยู่บ้าง ก็จะสามารถปฏิบัติงานในหน้าที่ให้ลุล่วงไปด้วยดี

หน้าที่ของข้าราชการการเมืองนั้น นอกจากจะเป็นผู้วางนโยบายแล้ว ก็ยังต้องมีหน้าที่ต่อไปด้วย²⁴

1. วินิจฉัยสั่งการ
2. รับผิดชอบในนโยบายและผลงาน
3. ตัดความและป้องกันนโยบาย
4. ปลุกฝังความเข้าใจอันดีต่อประชาชน
5. ปฏิบัติหน้าที่บริหารขั้นสูงในระดับการเมือง และ
6. เป็นผู้นำในการบริหาร

ความรับผิดชอบของข้าราชการการเมืองนั้น ต้องมีต่อสถาบันต่างๆ ดังต่อไปนี้

ข้อ 25

1. รัฐสภา
2. พรรคการเมืองของตนสังกัด และ

²⁴ White, *op. cit.*, p. 208.

²⁵ *Ibid.*, p. 198.

3. ประชาชนผู้เลือกตั้ง

ความรับผิดชอบของนักการเมืองนี้ Thomas Corwin อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังของสหรัฐได้กล่าวกับข้าราชการ ในบังคับบัญชาของเขาเป็นการภายใน แต่ทว่าได้ความลึกซึ้งชัดเจน ดังต่อไปนี้

“ข้าพเจ้าอาจให้ตำแหน่งแก่พวกท่านในวันนี้ แล้วพรุ่งนี้ก็จะไล่ท่านออกไปเสียได้ แต่ก็ยังมีอีกคนหนึ่งที่ทำเนียบขาวนั้น ซึ่งอาจจะเอาข้าพเจ้าออกได้เหมือนกัน แต่เขานั้น ประชาชนก็สามารถจะขับออกไปได้เช่นกัน นั่นคือเราต่างก็อยู่ในฐานะที่อาจถูกไล่ออกได้เหมือนกันทั้งหมด”²⁶

ค. หน้าที่และความรับผิดชอบของข้าราชการประจำ

ลักษณะสำคัญของข้าราชการประจำซึ่งคล้ายคลึงกันหลายประเทศนั้น ประกอบด้วยหลักการดังต่อไปนี้ คือ²⁷

1. มีหลักประกันในการรับราชการ (Security of Tenure) หมายความว่า ข้าราชการประจำนั้นจะไม่ถูกออกจาก ราชการ โดยวิธีอื่น ใดนอกจากตามบทบัญญัติของกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน
2. จะต้องอยู่ภายใต้กฎแห่งความสามารถ (Rule of Competence) กล่าวคือ การเข้าดำรงตำแหน่ง การเลื่อนชั้น เลื่อนชั้นเงินเดือน จะต้องเป็นไปตามระบบคุณ ความดี
3. จะต้องเป็นกลางทางการเมือง (Political Neutrality) หมายความว่า ข้าราชการประจำจะต้องไม่เข้าไปมีส่วนร่วมหรือทำประโยชน์ให้แก่พรรคการเมืองใดในการ

²⁶ *Ibid.*, p. 199. แปลโดยผู้เขียน

²⁷ Joseph B. Kingsbury, *Personnel Administration for Thai Students*, (Bangkok: Institute of Public Administration, 1957), pp. 5-9.

นรังก์หาเสียงเพื่อการเลือกตั้ง และเมื่อพรรคการเมืองใดเข้าดำรงตำแหน่งรัฐบาล ข้าราชการประจำก็จะต้องยอมรับนับถือและปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลนั้น

4. จะต้องมีโอกาสเท่าเทียมกัน (Equality of Opportunity) หมายความว่ามีความเสมอภาคในโอกาสที่จะเข้าดำรงตำแหน่ง เลื่อนขั้น และเลื่อนขั้นเงินเดือน แต่ทั้งนี้ผู้ที่ได้รับความเสมอภาคจะต้องมีคุณสมบัติตามความต้องการตามลักษณะของงานในตำแหน่งนั้น ๆ ด้วย

ส่วนหน้าที่และความรับผิดชอบของข้าราชการประจำนั้น กล่าวโดยสรุปแล้วได้แก่²⁸

1. เสนอแนะให้คำแนะนำแก่ข้าราชการการเมืองผู้อยู่เหนือตน
2. วางแผนงานเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของฝ่ายการเมือง
3. ปฏิบัติงานให้บังเกิดผลตามนโยบายโดยมีประสิทธิภาพ
4. การจัดองค์การและวิธีปฏิบัติงาน
5. รับผิดชอบต่อฝ่ายการเมือง

5. เส้นแบ่งระหว่างฝ่ายการเมืองกับข้าราชการประจำ

ดังได้กล่าวมาแล้วในตอนต้นว่า จุดประสงค์ในการพิจารณา ศึกษา เรื่องการเมืองกับการบริหารราชการนี้ ก็เพื่อทำการวิเคราะห์ปัญหาต่าง ๆ ที่มีได้ขึ้นได้พึงอยู่เสมอเกี่ยวกับการเมืองและการบริหารราชการโดยเฉพาะก็คือ ปัญหาจากการที่ผู้กล่าวกันว่า “ฝ่ายการเมืองเข้าแทรกแซงฝ่ายบริหารมากเกินไป” นั้นว่าเป็นคำกล่าวที่จะต้องพิจารณาอย่างไร?

ในกรณีนี้ ควรจะได้พิจารณาคำว่า “แทรกแซง” เสียก่อนว่า จะมีความหมายลึกซึ้งเพียงใด เมื่อพิจารณาคำนี้ ประกอบกับอำนาจหน้าที่ของฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหาร ซึ่งได้ศึกษาพิจารณามาแล้ว ก็จะเห็นว่า “การแทรกแซง” ในที่นี้ น่าจะมีความหมายได้เป็น 2 นัย คือ

²⁸ White, *op. cit.*, pp. 210-223.

1. หมายถึงการที่ฝ่ายการเมืองใช้อำนาจและอิทธิพล บังคับให้ฝ่ายบริหารปฏิบัติงานไปตามอำเภอใจของฝ่ายการเมือง หรือนักการเมืองปฏิบัติงานก้าวท้าวเข้าไปในขอบเขตของข้าราชการประจำเสียเอง

2. มีการบรรจุฝ่ายการเมืองเข้าครองตำแหน่งทางฝ่ายบริหาร (Executive Branch) มากเกินไป

ในประการแรกนั้น จะเห็นว่า ในสมัยก่อน ปัญหาเรื่องนี้เป็นเรื่องใหญ่และเป็นความจริงเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ขวัญ หรือกำลังใจข้าราชการประจำเสื่อมโทรมลงเป็นอันมาก แม้แต่ในสหรัฐอเมริกาในสมัยที่ยังใช้ระบบพวกพ้องนั้น ข้าราชการประจำจะต้องคอยเอาใจหรือประจบสอพลอนักการเมือง ยิ่งไปกว่าการคำนึงถึงความถูกต้องเหมาะสมในการปฏิบัติงานโดยให้มีผลตามวัตถุประสงค์ของฝ่ายการเมือง เพราะการกระทำตนให้เข้าใกล้ชิด หรือเป็นพวกพ้องของฝ่ายการเมืองได้ ย่อมถือว่าเป็นบรรทัดทองที่จะนำไปสู่ความรุ่งเรืองก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ต่อไป ตรงข้ามผู้ที่ทำงานตามหลักวิชาหรือตามวิถีทางที่เหมาะสมสมควร เพื่อหวังผลตามหลักของการบริหารราชการเป็นสำคัญกลับกลายเป็นผู้ที่มีโอกาสน้อยในการที่จะได้ก้าวหน้าต่อไป ทั้งนี้ เพราะในสมัยนั้นไม่ได้ถือหลัก "ความสามารถ" (Competence) เป็นสำคัญ ดังได้กล่าวมาแล้ว

ต่อมา รัฐบาลของประเทศต่างๆ ได้นำระบบคุณความดีมาใช้เป็นหลักในการบริหารงานบุคคล การเข้ารับราชการ การเลื่อนขั้นเงินเดือน ตลอดจนการเลื่อนตำแหน่งหน้าที่ใช้หลักพิจารณาจาก "ความสามารถ" เป็นสำคัญ เป็นการเปิดโอกาสให้แก่ทุกฝ่ายโดยเท่าเทียมกัน ประกอบกับมีการวางวิธีการที่จะบังคับกันมิให้ฝ่ายการเมืองเข้ามาใช้อำนาจและอิทธิพลบังคับบัญชาการบริหารของข้าราชการประจำได้อีกต่อไป ดังเช่น สหรัฐอเมริกาได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน และได้จัดตั้ง ก.พ. ขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1883 ประเทศไทยได้ออกพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2471 และตั้ง ก.พ. ขึ้นในปี พ.ศ. 2476²⁹ ข้อบัญญัติที่สำคัญๆ บางประการตาม

²⁹ ประจวบ ณ นคร "ระเบียบข้าราชการพลเรือนในต่างประเทศ" วารสารข้าราชการ ปีที่ 5 ฉบับที่ 4 เมษายน 2503 น. 38

พระราชบัญญัตินี้ ได้แก่การกำหนดว่าการบรรจุบุคคลเข้ารับราชการจะต้องกระทำโดย การสอบแข่งขัน และการเลื่อนขั้นเงินเดือนหรือเลื่อนตำแหน่งจะต้องเป็นไปตามกฎเกณฑ์ ที่กำหนด เป็นต้น ด้วยวิธีการดังกล่าวนี้ ฝ่ายการเมืองไม่สามารถบีบบังคับการปฏิบัติ งานของข้าราชการได้ ดังนั้น ในปัจจุบันนี้ การแทรกแซงในความหมายแรก จึงไม่น่าจะมี อยู่ในการบริหารราชการอีกต่อไป

ความหมายหลังที่ว่า มีการบรรจุฝ่ายการเมืองเข้าครองตำแหน่งทางฝ่ายบริหาร มากเกินไปนั้น เรื่องนี้นับว่าเป็นปัญหาใหญ่ซึ่งน่าจะได้นำมาพิจารณาเพื่อให้ทราบโดยถ่องแท้ถึง ความจำเป็นและข้อเท็จจริงต่างๆ ตามสมควร

จากการศึกษาหน้าที่และความรับผิดชอบ ของฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ ในตอนต้น จะเห็นได้ว่าตำแหน่งหน้าที่ราชการระดับสูงๆ นั้น บางตำแหน่งก็สามารถ กำหนดได้แน่ชัดว่า สมควรจะบรรจุจากฝ่ายใด เช่นตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารซึ่งได้แก่ นายกรัฐมนตรีหรือประธานาธิบดีแล้วแต่กรณี และตำแหน่งรัฐมนตรีนั้น จัดว่าเป็น ตำแหน่งทางการเมืองโดยแน่นอน ส่วนตำแหน่งอื่นๆ ในระดับที่ลดหย่อนจากตำแหน่งรัฐมนตรีลงมา เช่นตำแหน่งปลัดกระทรวง อธิบดี ผู้อำนวยการ และอื่นๆ บางตำแหน่งก็ บรรจุจากข้าราชการประจำ บางตำแหน่งก็บรรจุจากฝ่ายการเมือง

ในทางวิชาการ ได้มีการพิจารณากันมากเพื่อหาหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระดับในการ บรรจุบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งต่างๆ ที่เป็นปัญหาเหล่านี้ให้แน่นอนลงไป และสามารถถือ เป็นมาตรฐานได้สำหรับทุกกระทรวง ทบวงกรม แต่จนกระทั่งบัดนี้ก็ยังไม่มีผู้ใดสามารถ วางหลักเกณฑ์อันจะเป็นที่ยอมรับนับถือได้อย่างจริงจังว่า จะขีดเส้นแบ่งการเมืองออก จากการบริหารดังกล่าวนี้ได้อย่างไร และที่ใด³⁰

เมื่อทำการวิเคราะห์ต่อไปจะเห็นว่า ปัญหาที่ทำให้ไม่สามารถขีดเส้นแบ่ง ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายข้าราชการประจำลงได้เช่นนี้นั้น เป็นเพราะมีปัจจัยสำคัญ

³⁰ Paul T. David and Ross Pollock, *Executives for Government*, (Washington D.C. : The Brookings Institution, 1957), p. 116.

เกี่ยวกับความต้องการในทางการบริหารราชการอยู่ 2 ประการที่ขัดแย้งกันอยู่ในตัวเอง คือ
 สาระสำคัญของราชการบริหารที่จำเป็นจะต้องมีลักษณะ “เปลี่ยนแปลงได้” ประการ
 หนึ่งและสาระสำคัญที่จะให้มี “ความต่อเนื่อง” ในการบริหารราชการอีกประการหนึ่ง
 ๕๕๘
 หนึ่งเป็นเพราะการปกครองระบอบประชาธิปไตย แต่ในขณะเดียวกัน ส่วนราชการและ
 องค์การของรัฐบาลทั้งหลาย จะมีผลงานที่ติดตามต้องการได้ก็จำเป็นต้องการดำเนินการ
 บริหารไปอย่างต่อเนื่องกัน ความต่อเนื่องกันจะเกิดขึ้นได้ยาก ถ้าหากมีการหมุนเวียน
 เปลี่ยนตัวผู้บริหารราชการซึ่งเป็นข้าราชการประจำอยู่เรื่อยๆ ไป ดังเช่นการบรรจุเอาผู้
 ๕๕๙
 การเมืองเข้าครองตำแหน่งทางการบริหารดังกล่าวมาแล้วนั้น 31

ด้วยเหตุนี้ จึงสรุปได้ว่า การที่จะขีดเส้นแบ่งฝ่ายการเมืองกับฝ่ายบริหารให้
 แยกจากกันโดยแน่นอน ณ ระดับใดระดับหนึ่ง เป็นเรื่องที่ไม่อาจกระทำได้เพราะจำต้อง
 พิจารณาถึงความต้องการในเรื่อง “การเปลี่ยนแปลงได้” และ “ความต่อเนื่องกัน”
 ของตำแหน่งหน้าที่นั้นเป็นรายๆ ไป ถ้าตำแหน่งใดมีลักษณะที่จะต้องรับผิดชอบในการ
 วางนโยบายร่วมกันกับหัวหน้าฝ่ายบริหารโดยใกล้ชิดและต้องการความไว้วางใจจากหัวหน้า
 ฝ่ายบริหารเป็นพิเศษ ตำแหน่งเช่นนั้นสมควรจะเป็นตำแหน่งที่เปลี่ยนแปลงได้ เพื่อเปิดโอกาส
 ให้หัวหน้าฝ่ายบริหารสามารถเลือกผู้ที่ตนไว้วางใจเข้ามาช่วยบริหารงานได้ แต่ถ้าพิจารณา
 แล้ว เห็นว่า ตำแหน่งนั้นๆ มีลักษณะโน้มเอียงไปในทางที่จะต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติ
 งานขององค์การซึ่งเป็นงานประจำ ก็จำเป็นต้องใช้ ผู้ที่มีความรู้ความสามารถทั้งในด้าน
 บริหารและด้านวิชาการ และมีความเข้าใจในวิธีการปฏิบัติขององค์การนั้นอย่างลึกซึ้ง ซึ่ง
 ๕๖๐
 ผู้ที่มีความสามารถดังกล่าวนี้ จำเป็นต้องมีความต่อเนื่องกันในการปฏิบัติงาน จึงสมควร
 จะต้องบรรจุข้าราชการประจำลงในตำแหน่งดังกล่าว

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ในตำแหน่งที่ต่ำกว่าระดับรัฐมนตรีลงมาจะมีย่านของตำแหน่ง
 ทางการบริหารราชการอยู่ย่านหนึ่งที่มีการบรรจุทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำ

31 *Ibid.*, p. 117.

ปะปนกันอยู่ ย่านนี้เป็นเขตแบ่งระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำให้แยก
จากกัน คือสูงจากย่านนั้นขึ้นไปนับว่าเป็นตำแหน่งฝ่ายการเมือง และต่ำกว่าย่านนั้นลงมา
เป็นตำแหน่งของข้าราชการประจำโดยตลอด

Philip Young ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งประธาน ก.พ. ของสหรัฐ เป็นผู้หนึ่ง
ที่คัดค้านว่าการที่จะพิจารณาขีดเส้นแบ่งระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำให้
แน่นจนลงไปไม่อาจกระทำได้ และให้ความเห็นว่า ทางที่ดีที่สุดที่จะแบ่งฝ่ายการเมือง
ออกจากฝ่ายข้าราชการประจำให้เห็นได้ชัดที่สุดก็คือ การเขาย่านดังกล่าวนี้เป็นเครื่องแบ่ง
และได้ให้ชื่อเขตนี้ว่า "เขตกันชน" (Buffer Zone) ³²

6. สรุป

จากการศึกษาพิจารณาที่ได้กระทำมาแล้วโดยลำดับ จะเห็นว่าการเมืองกับ
การบริหารเป็นของคู่กัน และมีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกันอย่างใกล้ชิด ยิ่งในทางปฏิบัติ
ด้วยแล้ว แทบจะแยกไม่ออกว่าอะไรเป็นการเมือง อะไรเป็นการบริหาร แต่กระนั้นใน
หลักการ ก็ยังมีความจำเป็นอยู่บางประการที่ทำให้ ไม่สามารถจะยุบรวมทั้งสองฝ่ายเข้า
เป็นกลุ่มเดียวกันเสียเลยได้ เหตุผลที่จำต้องให้มีการแยกการเมืองออกจากการบริหารนั้น
พอจะสรุปได้ดังนี้ คือ

ก. เหตุผลเกี่ยวกับการควบคุม ฝ่ายการเมืองย่อมมีภาระที่จะต้องรับผิดชอบต่อ
ประชาชนตามลำดับ กล่าวคือคณะรัฐมนตรีมีความรับผิดชอบโดยตรงต่อสภาผู้แทนราษฎร
และสภาซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งเข้ามาเป็นผู้แทน ก็จะต้องรับผิดชอบต่อ
โดยตรงต่อประชาชนต่อไป เมื่อบุคคลหนึ่งจึงทำให้ฝ่ายการเมืองไม่สามารถทำหน้าที่เฉพาะ
เพียงการวางนโยบาย กำหนดโครงการ และจุดหมายเท่านั้นได้ หากจะต้องมีความ
รับผิดชอบต่อสำคัญคือผลสำเร็จของงานเหล่านั้นด้วย โดยเหตุนี้ ฝ่ายการเมืองจึงต้องทำ

หน้าที่เป็นผู้ควบคุมการดำเนินงานของฝ่ายบริหารอีกประการหนึ่ง เพื่อให้การบริหารเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและถูกต้องตามความปรารถนาของทางราชการ และประชาชนโดยส่วนรวม การแยกฝ่ายการเมืองออกจากฝ่ายบริหาร จึงทำให้การควบคุมการปฏิบัติงาน และการรับผิดชอบต่อประชาชนมีน้ำหนักมากขึ้น เพราะควบคุมได้ โดยไม่ต้องเห็นแก่หน้ากัน

ข. เหตุผลเกี่ยวกับความรู้ความสามารถในการบริหารงาน การบริหารงานเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ ในส่วนที่เกี่ยวกับศิลปะนั้นแต่ละบุคคลคงจะมีอยู่ไม่เหมือนกัน ความสามารถในการบริหารงานนั้น นอกจากจะขึ้นอยู่กับบุคลิกภาพของแต่ละคนแล้ว ยังจะต้องอาศัยสิ่งอื่น ๆ ประกอบด้วย จะขอนำมาเสนอไว้เฉพาะในประการสำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้

1. การศึกษา (Education) วิชาการบริหารงานเป็นวิชาที่จำต้องมีการศึกษา เพราะในสมัยที่โลกเจริญมากขึ้น กิจกรรมต่าง ๆ ในการบริหารงานของรัฐก็ยิ่งมีความสลับซับซ้อนมากขึ้นทุกที เพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนที่มีเพิ่มมากขึ้นตามลำดับได้ การศึกษาศิลปะวิชาการบริหาร จะช่วยให้เกิดแนวความคิดและมีหลักการในการจัดหา (Management) ให้เป็นไปอย่างมีระเบียบแบบแผนและมีประสิทธิภาพที่สุด ดังนั้น จึงไม่สามารถจะใช้ฝ่ายการเมืองเข้าทำหน้าที่บริหารได้ทั้งหมดทุกตำแหน่งในสายงานบริหาร

2. ความชำนาญในการบริหารงาน (Experience) การปฏิบัติงานโดยต่อเนื่องกันเป็นสิ่งเพิ่มพูน ความชำนาญในการบริหาร และทำให้ปฏิบัติงานมีผลดีมาก ขึ้น ฉะนั้นการที่จะให้ฝ่ายการเมืองเข้าทำการบริหารงานทั้งหมด ก็ย่อมจะทำให้ขาดความต่อเนื่องในการปฏิบัติงานและจะมีผลกระทบถึงประสิทธิภาพของงาน นอกจากนั้นยังจะเป็นผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพ ประชาชน ดังที่ปรากฏ ตัวอย่างมาแล้วในอเมริกาสมัยประธานาธิบดี Jackson ดังกล่าวแล้วข้างต้น

ส่วนตำแหน่งบริหารบางตำแหน่งที่อยู่ในระดับสูง (Top Executive) ซึ่งเป็นตำแหน่งที่มีหน้าที่รับผิดชอบควบคุมการปฏิบัติงาน ของเจ้าหน้าที่บริหารชั้นรอง ๆ ลงไปนั้น

จำเป็นต้องมอบให้เป็นตำแหน่งของฝ่ายการเมือง เพื่อให้สามารถควบคุมให้การปฏิบัติมีผลสำเร็จตามนโยบายที่ให้ไว้ต่อประชาชนดังกล่าวแล้ว

ค. ความต้องการในเรื่อง "การเปลี่ยนแปลงได้" ตามหลักประชาธิปไตยนั้น จะเห็นได้ว่ามีความต้องการอีกประการหนึ่งที่แฝงอยู่ด้วย คือ พยายามที่จะให้ตำแหน่งผู้ปกครอง (Governors) ทั้งหลายเป็นตำแหน่งที่ประชาชนสามารถจะเปลี่ยนตัวได้ อาจจะได้โดยให้ประชาชนมีสิทธิถอดถอน หรือกำหนดช่วงเวลาในการปฏิบัติราชการให้อยู่ในระยะเวลาจำกัด เพราะการกระทำเช่นนี้ ย่อมเป็นการบังคับโดยปริยายที่จะให้ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติราชการทุกอย่างเพื่อประชาชน แต่ในขณะเดียวกัน การปฏิบัติราชการก็ต้องการความต่อเนื่องอยู่ด้วย เพื่อให้ราชการมีประสิทธิภาพที่สุด เมื่อความต้องการทั้งสองอย่างเกิดขึ้นดังนี้ จึงจำเป็นต้องหาทางออกที่ดีที่สุด ด้วยการแบ่งเจ้าหน้าที่ผู้ปกครองออกเป็นสองฝ่ายด้วยกัน คือ ฝ่ายการเมือง ซึ่งเป็นฝ่ายที่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ฝ่ายหนึ่ง กับฝ่ายบริหารซึ่งเป็นฝ่ายข้าราชการประจำอีกฝ่ายหนึ่ง

จากความจริงต่าง ๆ ในทางหลักการ ที่จำเป็นต้องมีการแยกการเมืองออกจากการบริหารดังกล่าวแล้ว จึงเป็นสาเหตุที่มักทำให้มีผู้เข้าใจกันว่า เมื่อแยกกันแล้ว ก็จะต้องแยกกันให้เด็ดขาด คือให้ขาดตอนจากกัน เป็นอิสระไม่ยุ่งเกี่ยวกัน มีความเห็นว่าฝ่ายการเมืองควรจะทำหน้าที่เฉพาะการวางนโยบายเท่านั้น ไม่ควรเข้าเกี่ยวข้องกับหรือควบคุมฝ่ายบริหารควรปล่อยให้ฝ่ายบริหารดำเนินการปฏิบัติงานตามนโยบายนั้นไปโดยอิสระ และควรจะให้มีการลดเส้นชั้นตำแหน่งฝ่ายการเมือง และฝ่ายบริหารให้ขาด ตอนจากกัน อย่างแน่ชัดว่าสมควรอยู่ตรงระดับใด ซึ่งสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้เมื่อพิจารณาตามข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติแล้ว ย่อมไม่สามารถจะทำได้ ทั้งนี้เพราะฝ่ายการเมืองไม่สามารถจำกัดวงเขตการปฏิบัติงานให้อยู่แต่เพียงการวางนโยบายเท่านั้น หากแต่ยังจะต้องรับผิดชอบต่อความสำเร็จผลตามนโยบายนั้นอยู่ หรือพูดง่าย ๆ ก็คือ ยังเป็นห่วงต่อผลงานที่ฝ่ายบริหารรับไปปฏิบัตินั่นเอง โดยเหตุนี้ ฝ่ายการเมืองจึงได้หาวิธีการที่จะควบคุมการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารไปด้วย อันเป็นเหตุให้เกิดตำแหน่งฝ่ายการเมืองขึ้นในสายงานบริหาร และทำนองเดียวกัน ในเรื่องการวางนโยบายนั้น ในทางปฏิบัติมีอยู่ไม่น้อยที่ฝ่ายบริหาร

เป็นผู้ริเริ่มในการวางนโยบายหรือริเริ่มในการตราด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ เนื่องด้วยฝ่ายบริหารซึ่งรับราชการโดยต่อเนื่องกันมา มีความรู้ความเข้าใจในอันที่จะใช้เทคนิคการบริหาร เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุจุดมุ่งหมายของรัฐบาลเป็นอย่างดี โดยเหตุนี้ในทางปฏิบัติ การดำเนินงาน ของฝ่าย การเมือง หรือ ข้าราชการการเมือง กับ ฝ่ายบริหารหรือข้าราชการประจำจึงมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอย่างไม่สามารถจะแยกจากกันได้

ฉะนั้น การกำหนดเส้นขีดขั้นระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำ ในปัจจุบันนี้ ส่วนมากจึงยอมรับนับถือแนวความคิดใหม่ คือยอมให้มีพื้นที่หรือย่านอันหนึ่ง อยู่ในระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำเรียกว่า เขตกันชน (Buffer Zone) ซึ่งตำแหน่งต่าง ๆ ในย่านนี้จะประกอบด้วยฝ่าย การเมือง และ ฝ่าย ข้าราชการ ประจำปะปนกันอยู่

Summary

Although the words "Politics" and "Administration" have been widely mentioned in public life for centuries, they have not been clearly understood in some senses. The misunderstanding of these two words has led to the idea that the field of politics and the field of administration are separate and that evil consequences have resulted from the influence of politics on the business of government. Recently such ideas were proved to become a shibboleth. Politics and administration are actually concomitant and inevitably bound up together. There are some statements which indicate the close relationship of the two areas, such as, "adminis-

tration does not occur in political vacuum" or "politics and administration are the two sides of a single coin"

Politics and administration, however, cannot be grouped into one. There are some important reasons which have necessitated the separation in some degree. One reason is the need of check and balance the powers between politics and administration to ensure the effectiveness of administrative activities and to limit the political power in some degree. Another reason is that most of the administrative functions need technical skills, which can be obtained only by education, and it is impossible for those elected politicals to perform these functions. Furthermore, it is recognized that the need of flexibility and the need for continuity in government activities are to some extent in conflict with each other. The only way to compromise such a conflict and to maintain public rights and democratic principles is to divide the government execution into separated areas.

In practice, however, it follows that administration is inevitably bound up with politics. Politics cannot be restricted to the sole role of policy making, but must also be responsible for the achievement of the public goals. Thus provision is made for political positions in the executive line. In policy making, furthermore, much modern legislation now originates in the administrative agencies since they are the sources of the basic data and special information required to reach legislative decisions.

The idea that politics and administration are separate and autonomous structures or processes is obviously incorrect. The politicians

and career executives usually perform their duties closely together. At the top level, most government executive lines are composed of both political and nonpolitical and no clear line of demarcation can be drawn between these two areas.

John Dewey, *The Public and Its Problems*

○ “Democracy must begin at home, and its home is the neighborly community.... The local is the ultimate universal and as near an absolute as exists.”

“ประชาธิปไตยต้องเริ่มขึ้นที่บ้าน และบ้านของประชาธิปไตยก็คือชุมชนที่ล้อมรอบตัวท่าน.... ทั้งถิ่นเป็นสากลจักรวาล สุดท้ายและเป็นทีที่ อยู่ใกล้สุด สมบูรณ์ที่สุดเท่าที่มีอยู่” ○
