

# ระบบราชการไทย : นางผีเสื้อสมุทรหรือนางเงือก

พิทยา บรรวัฒนา

“หากจะเปรียบระบบราชการกับระบบอื่นใดในสังคมไทย ระบบราชการเป็นได้เพียงนางผีเสื้อสมุทรอันแสนน่าเกลียดน่ากลัวเท่านั้นเอง น่าเกลียดในความใหญ่โตของระบบและน่ากลัวในการใช้อำนาจรัฐที่แทรกซึมเข้าไปทุกชุมชนการดำรงชีวิต ของมวลราษฎรไทยทั่วทุกตัวคนหากเป็นไปได้ จึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่ง และเป็นภาระอันยิ่งใหญ่ของรัฐบาลใหม่ที่จะแปลงนางผีเสื้อสมุทรคนนี้ให้มีรูปร่างพอสวยงาม มีความน่ารักพอดี พอเหมาะ ไม่น่าเกลียด น่ากลัวจนเกินไป ให้ได้ร่วมกันอยู่หลับนอนพอสันฐานประมาณกับประชากรส่วนใหญ่ของชาติ” ธวัช วิชัยติษฐ<sup>1</sup>

ดูเหมือนว่าความเห็นเกี่ยวกับระบบราชการไทยตามคำกล่าวข้างต้น จะสะท้อนความคิดของนักวิชาการทั่วไปซึ่งมองว่า ระบบราชการไทยเป็นระบบที่น่าเกลียดน่ากลัว ประเทศไทยไม่สามารถพัฒนาเศรษฐกิจสังคมและการเมืองได้อย่างเต็มที่ เพราะมีระบบราชการเป็นเหตุถ่วงความเจริญ ข้าราชการหลายท่านฉ้อราษฎร์บังหลวง ข้าราชการอีกจำนวนไม่น้อยวางตัวเป็นนายของประชาชนแทนที่จะเป็นผู้รับใช้ประชาชน และที่สำคัญคือ ข้าราชการไทยเป็นผู้กุมอำนาจทางการเมืองและชะตาชีวิตของประเทศ ในเมื่อกลุ่มข้าราชการหวงอำนาจทางการเมืองเช่นนี้แล้ว ประชาธิปไตยจะเติบโตในเมืองไทยได้อย่างไร ระบบราชการไทยดูขี้ที่น่าเกลียดและน่ากลัวเหมือนทั้งนางผีเสื้อสมุทรเสียจริงๆ

ผู้เขียนจะไม่ขอโต้แย้งว่าระบบราชการไทยมิใช่นางผีเสื้อสมุทร เพราะในสภาพข้อเท็จจริงแล้ว ระบบราชการไทยมีปัญหาและความบกพร่องที่ต้องรีบแก้ไขอยู่หลายประการแต่ผู้เขียนขอเสนอความเห็นในบทความนี้ว่า ถ้าพิจารณาให้ดีแล้วระบบราชการไทยถึงแม้จะใหญ่โตจนน่าเกลียด น่ากลัว แต่ก็ยังมีความงามน่ารักอยู่เหมือนกัน และถึงเวลาแล้วที่นักวิชาการจะมองระบบราชการไทยด้วยสายตาที่เป็นกลาง คือ มองว่าเป็นระบบที่มีทั้งส่วนดีและส่วนเสียควบคู่กันไป แต่ก่อนอื่นผู้เขียนจะสรุปความเห็นนักวิชาการที่กล่าวโจมตีระบบราชการไทยเสียก่อน

### ระบบราชการไทยเปรียบได้กับนางผีเสื้อสมุทร

นักวิชาการหลายท่านมีความเห็นว่าระบบราชการไทยเปรียบได้กับนางผีเสื้อสมุทรเพราะจะหาความน่ารักทั้ง ภายใน และ ภายนอก นั้นหามิได้เลย กล่าวคือ พิจารณาปัญหาต่าง ๆ ที่ปรากฏ ภายใน ระบบราชการไทยแล้ว พบว่ามีปัญหาที่น่าหนักใจอยู่หลายประการ<sup>๒</sup> ประการแรกระบบราชการไทยมีการเล่นพรรคเล่นพวก ใช้ระบบเครือญาติและระบบอุปถัมภ์กันอย่างแพร่หลาย ประการสอง ระบบราชการไทยขาดความสามารถในการวางแผนอย่างมีประสิทธิภาพ ประการสาม ระบบราชการไทยยังมีลักษณะที่อำนาจและหน้าที่ความรับผิดชอบตกอยู่ที่ข้าราชการชั้นสูง (เบื่องบน) มากเกินไป มีการกระจายอำนาจไปสู่ข้าราชการชั้นรองลงมา (เบื่องล่าง) น้อยเกินไป ประการสี่ ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการบริหารงานของรัฐน้อยเกินไป ประการห้า ระบบราชการไทยขาดกลไกการประสานงานการบริหารงานของรัฐที่ดี และประการสุดท้าย ระบบราชการไทยยังขาดระบบข้อมูลข่าวสารที่ทันสมัย และมีคุณภาพ

พิจารณารูปร่างหน้าตาของระบบราชการไทยแล้ว ปรากฏว่าความน่าเกลียดน่ากลัว ภายนอก ระบบราชการไทยแยกได้สองประการสำคัญคือ ประการแรก ระบบราชการไทยขยายขนาดของระบบมากเกินไป ใหญ่โตเกินตัว อีกอาตสันเปลืองงบประมาณแผ่นดินที่มีอยู่จำกัด และยังทำงานไม่คุ้มกับผลตอบแทน ประการสอง ระบบราชการไทยนอก

จากจะใหญ่เกินขนาดแล้ว ยังมีพฤติกรรมของการสร้างอาณาจักรขยายอิทธิพลของระบบในสังคมไทยด้วย จนกลายเป็นหน่วยงานที่ผูกขาดอำนาจทางการเมืองไทยไป

ความน่าเกลียดน่ากลัวของระบบราชการไทยไม่ว่าจะมองเข้าไปข้างในและมองข้างนอกตัวระบบก็ตาม เป็นที่หนักใจของบุคคลหลายฝ่ายจนต้องมีการเสนอให้มีการแก้ไขปรับปรุง ปฏิรูป ระบบราชการไทยหลายประการด้วยกัน รัฐบาลไทยดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการต่างๆ ในระดับชาติทำหน้าที่ศึกษาและเสนอแนวทางปรับปรุงระบบราชการ ข้อเสนอที่สำคัญประการหนึ่งเพื่อแก้ไขระบบราชการไทย หรือเพื่อ **เปลี่ยนโฉมหน้า** นั้น ได้แก่แผนพัฒนาระบบราชการไทยเพื่อการพัฒนาของชาติ ซึ่งได้บรรจุไว้เป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (2525—2529) สารสำคัญของแผนพัฒนาฯ มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหา ภายใน ของระบบราชการไทยแต่ละปัญหาโดยอาศัยมาตรการต่างๆ เช่น ปัญหาขาดแกนกลางประสานงาน นโยบายเศรษฐกิจแห่งชาติ ได้มีการเสนอให้คณะกรรมการกำกับนโยบายเศรษฐกิจขึ้น หรือในปัญหาการขาดระบบการวางแผนในระดับกระทรวงได้มีการเสนอให้เพิ่มอำนาจหน่วยงานวางแผนของกระทรวง ลตอำนาจของกรม หรือในปัญหาขาดความสอดคล้องระหว่างระบบวางแผนการจัดทำงบประมาณและการจัดสรรกำลังคน ได้มีการเสนอให้แก้ไขโดยจัดระบบงบประมาณจากแบบแสดงรายการสู่แบบแสดงแผนงาน (PPBS) และให้สภาพัฒนาฯ จัดทำแผนลงทุนระยะสั้นเป็นแนวการจัดสรรงบประมาณและกำลังคนเป็นต้น นักวิชาการอีกฝ่ายหนึ่งได้เน้นถึงการปรับปรุงตัวบุคคลในระบบราชการไทย เป็นแนวทางแก้ไขปัญหา เช่น โดยเสนอให้มีการปลูกฝังจริยธรรมในการบริหารในหมู่ข้าราชการ และหาวิธีทางทำให้ข้าราชการเป็นคนดี และตั้งใจทำงาน

ในส่วนที่เกี่ยวกับปัญหาภายนอก ของระบบราชการไทยนั้น นักวิชาการได้เสนอความเห็นไว้หลายประการ บางท่านบอกว่า “หมดหวัง” จำต้องยกเครื่องนางผีเสื้อสมุทรใหม่หมด คือเปลี่ยนระบบราชการไทยทุกส่วนของโครงสร้างและคน บางท่านบอกว่า เราควรออกนโยบายไม่ให้หน่วยงานกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ขยายตัวได้ง่าย

คือจะเพิ่มคนเพิ่มกองก็ต้องการพิจารณาอย่างถี่ถ้วน บางท่านฝากความหวังไว้กับระบบอื่น ๆ ภายนอกระบบราชการ เช่น เสนอให้พัฒนาระบบการเมืองเพื่อจะมาเป็นกลไกควบคุมระบบราชการไทยอีกทีหนึ่งในอนาคต เป็นต้น<sup>๑</sup>

### **สาเหตุและปัญหาของการมองระบบราชการไทยเพียงแง่เดียว**

การที่ได้มีนักวิชาการหลายท่านโจมตีระบบราชการมีปัญหา ย่อมหมายความว่า ระบบราชการไทยมิได้เป็นไปตามแนวทางที่ควรจะเป็น พิจารณาตามนี้แล้ว ระบบราชการไทยในอุดมคติน่าจะมีลักษณะสำคัญ ประมวลได้ 8 ประการ กล่าวคือ

1. เป็นระบบที่ปราศจากการฉ้อราษฎร์บังหลวง ไม่มีการโกงกิน เล่นพรรคเล่นพวก
2. เป็นระบบที่หน่วยงานต่างๆ ประสานงานกันอย่างกลมกลืน
3. เป็นระบบที่มีการกระจายอำนาจจากเบื้องบนสู่เบื้องล่าง
4. เป็นระบบที่ประชาชนผู้มารับบริการมีส่วนร่วมอย่างมาก
5. เป็นระบบที่มีการวางแผนอย่างดี
6. เป็นระบบที่มีการจัดข้อมูลข่าวสารอย่างถูกต้องและทันสมัย
7. เป็นระบบที่ไม่มีขนาดใหญ่อจนเกินไป
8. เป็นระบบที่ไม่มีอิทธิพลทางการเมือง

เหตุผลหนึ่งที่ทำให้นักวิชาการมองระบบราชการไทย ประหนึ่งระบบในอุดมคติอาจเป็นเพราะ อิทธิพลความคิดของนักวิชาการตะวันตก เกี่ยวกับระบบราชการของ Max Weber และความคิดการแยกการเมืองออกจากการบริหาร ความคิดของ Max Weber เกี่ยวกับระบบราชการสนับสนุนให้องค์กรมีการจัดโครงสร้างองค์การแบบปิรามิด มีลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชา มีการแบ่งงานกันทำ ไม่ก้าวถ่างงานกัน มีกฎเกณฑ์ระเบียบแบบแผนที่เป็นลายลักษณ์อักษร เป็นต้น ซึ่งวิธีการจัดองค์การดังกล่าวจะทำให้องค์การบรรลุประสิทธิภาพสูงสุด ฉะนั้นนั่น ถ้าระบบราชการไทยมีลักษณะในอุดมคติครบ 8 ประการ ดังกล่าวข้างต้น ย่อมทำให้ระบบราชการไทยมีประสิทธิภาพสูงสุด

ไปด้วย ความคิดที่ให้แยกการเมืองออกจากการบริหารดูเหมือนจะเป็นเหตุสำคัญ ทำให้ นักวิชาการหลายท่านมีอายุยอมรับบทบาททางการเมืองของระบบราชการไทยได้. เพราะใน ลักษณะอุดมคติแล้ว ถ้าจะให้ดี ระบบราชการไทยต้องเป็นกลาง และปลอดจากการเมือง

การโจมตีวิพากษ์วิจารณ์ระบบราชการไทยมีลักษณะเป็นการแสดงความไม่พอใจที่ระบบราชการไทยไม่เป็นไปตามแนวทางในอุดมคติที่พึงปรารถนา แต่ดูเหมือนว่าเป็น การยากมากที่เราจะระบุให้แน่ชัดว่าระบบราชการไทยบกพร่องในแต่ละลักษณะแค่ไหน ? คำถามที่น่าคิดคือ เป็นไปได้แค่ไหนที่ระบบราชการไทยจะมีลักษณะที่ดีพร้อม หรือว่าเป็น เรื่องธรรมดาของระบบราชการทั่วไปที่จะมีลักษณะบกพร่องต่าง ๆ อยู่ เพราะถึงอย่างไร ระบบราชการไทยยังเป็นที่รวมของคนที่สวมหัวโขนข้าราชการอยู่นั่นเอง เป็นไปได้หรือ ที่ข้าราชการจะเล่นบทบาทของตนโดยไม่คำนึงถึงค่านิยม วัฒนธรรม และชีวิตส่วนตัว นอกราชการของตน ? ถ้าเป็นเช่นนั้น การแก้ปัญหาต่าง ๆ ของระบบราชการไทยจะกระทำสำเร็จลงได้ยากมาก วิธีกำตอบเหล่านี้วิธีหนึ่งคือ การศึกษาเปรียบเทียบระบบราชการ ไทยกับระบบราชการประเทศอื่น ๆ หรือศึกษาเปรียบเทียบระหว่างระบบย่อยต่าง ๆ ของ ระบบราชการไทยเอง

จุดบกพร่องอีกประการหนึ่งของการดำเนินระบบราชการไทย อยู่ตรงที่ว่า ข้อวิจารณ์ดังกล่าวมีลักษณะที่ไม่แน่ชัด เช่น พอพูดถึงการคอร์รัปชันในวงราชการไทย จำเป็นอย่างยิ่งที่เราต้องตกลงกันให้แน่ว่าอะไรคือพฤติกรรมฉ้อราษฎร์บังหลวง อะไรไม่ใช่ หรือเช่น พอพูดถึงการขยายตัวของระบบราชการไทย เราต้องอธิบายให้ได้ว่า **ความใหญ่โต** ของระบบราชการอยู่ตรงไหน เราจะมีหลักเกณฑ์อย่างไร ในการระบุว่าระบบ ราชการไทยมีขนาดใหญ่เกินไป หรือเล็กลงไป หรือพอดี มิใช่ว่าพอหน่วยงานขยายตัวก็ถือว่า ปราบฏุกการณ์ดังกล่าวไม่เหมาะสม อีกประการหนึ่ง บางทีการพยายามหยุดยั้ง หรือชะลอ การขยายตัวของระบบราชการไทยมิได้เป็นหลักประกันว่าระบบราชการไทยจะมีประสิทธิ- ภาพสูงขึ้นเสมอไป ยิ่งไปกว่านั้น อาจเป็นไปได้ว่าการขยายตัวของระบบราชการจะทำให้ ระบบราชการไทยทำงานได้ผลดีขึ้นก็ได้ หรือเช่นเวลาเราพูดว่าระบบราชการไทยกุม

อำนาจทางการเมืองไทย จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องชี้ให้ผู้อ่านทราบว่า เราหมายถึงส่วนไหน หรือใคร ในระบบราชการ ตัวอย่างเช่น อาจชี้ว่าระบบราชการไทยแบ่งแยกออกได้เป็น ระบบราชการทหาร ระบบราชการพลเรือน และระบบราชการรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น หรือเราอาจชี้ว่า บุคคลและกลุ่มบุคคลที่มีอำนาจทางการเมืองคือข้าราชการเพียงไม่กี่คนที่ ดำรงตำแหน่งบริหารสำคัญๆ ของประเทศ เป็นต้น

ข้อพึงสังวรอีกประการหนึ่ง คือ เราต้องเข้าใจว่า ระบบราชการไทยนั้นมีความหลากหลายอยู่ในตัว ประกอบไปด้วยหน่วยงานทบวงกรมต่างๆ มากมาย ซึ่งมีลักษณะเป็นตัวของตัวเอง จนบางครั้งเกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างหน่วยงาน เช่น ในแง่ผลตอบแทนที่สมาชิกได้รับจากองค์กร ในขณะที่อีกหน่วยงานหนึ่งอาจมีพฤติกรรมฉ้อราษฎร์บังหลวง ในขณะที่อีกหน่วยงานหนึ่ง ข้าราชการทุกคนทำงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริตก็ได้ ดังนั้นการกล่าวหาลอยๆ ว่า ระบบราชการไทยโกงกินนั้น จึงเป็นสิ่งที่ไม่สมเหตุผลเท่ากับการระบุให้ชัดเจนว่าหน่วยงาน ก. ภายในระบบราชการไทยมีคนโกงกินเกิดขึ้น

ผู้เขียนเห็นว่า นักวิชาการไทยยังต้องศึกษาระบบราชการไทยกันอย่างลึกซึ้งมากกว่านี้ โดยพิจารณาทั้งส่วนดีและไม่ดีประกอบกัน มิฉะนั้นแล้วระบบราชการไทยจะกลายเป็น **แพะรับบาป** ไป และเราจะไม่สามารถแก้ไขปัญหาของประเทศได้เพราะมัวแต่โยนความผิดให้กับระบบราชการไทยฝ่ายเดียว โดยมีได้ทับทวนกีดกั้นสาเหตุของปัญหาต่างๆ อย่างถาวร ในส่วนต่อไป ผู้เขียนจะเสนอสมมติฐานบางประการเกี่ยวกับส่วนดีของระบบราชการไทย

### **ระบบราชการไทยเปรียบได้กับนางเงือก**

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความคั่งงมของระบบราชการนั้น แยกพิจารณาได้ 4 ประการ

**ประการแรก** ระบบราชการไทยเป็นกลไกรัฐที่ช่วยระคองประเทศให้ไปตลอดรอดฝั่ง ในยามที่ประเทศเผชิญกับวิกฤติการณ์ทางการเมืองและเศรษฐกิจ ในช่วง

เวลาที่มีการเปลี่ยนแปลงกลุ่มผู้นำทางการเมือง ข้าราชการในระบบราชการไทยยังคงทำหน้าที่บริหารงานรัฐต่อไปโดยไม่หยุดอยู่กับที่ เช่น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและกรมตำรวจ ยังคงรักษาความสงบและความเป็นระเบียบของประเทศอยู่ หรือเช่นเจ้าหน้าที่รัฐวิสาหกิจ ต้องให้บริการไฟฟ้า น้ำประปา และรถเมล์ อยู่เป็นต้น ความสำคัญของระบบราชการไทยในเรื่องนี้ทวีมากยิ่งขึ้นในสภาพของประเทศไทยซึ่งขาดเสถียรภาพทางการเมือง มีการปฏิวัติ และเปลี่ยนแปลงรัฐบ่อยครั้ง รัฐบาลแต่ละชุดต่างอาศัยระบบราชการเป็นกลไกในการบริหารและปกครองประเทศ เวลาเกิดเปลี่ยนแปลงรัฐบาลขึ้น ระบบราชการไทยจะเปลี่ยนแปลงตามตัวน้อยมาก

**ประการสอง** ระบบราชการไทยมีหน้าที่และความรับผิดชอบที่จะมีบทบาททางการเมือง ความเชื่อที่ว่าระบบราชการไทยไม่ควรเข้ายุ่งเกี่ยวกับการเมืองนั้นไม่ถูกต้องและเป็นไปไม่ได้ ในลักษณะแรก ระบบราชการไทยทำหน้าที่แปลงนโยบายการเมืองไปสู่ภาคปฏิบัติในกระบวนการนำเอานโยบายไปปฏิบัติดังกล่าว ระบบราชการย่อมหลีกเลี่ยงการตัดสินใจในสาระและทิศทางของนโยบายทางการเมืองต่าง ๆ มิได้ ในลักษณะสอง ระบบการเมืองของไทยยังกำลังอยู่ในระหว่างการพัฒนา จึงอาจมีข้อบกพร่องอยู่บ้าง เช่น ผู้นำทางการเมืองที่มาจากทางเลือกตั้งอาจเป็นคนชั่ว ทำงานไม่เป็น ดีแต่พูดเก่ง ไม่รับผิดชอบ และหวังกอบโกยแต่ผลประโยชน์ส่วนตัวจากตำแหน่งเป็นต้น ประชาธิปไตยจากการเลือกตั้งจึงอาจเป็นคาบสองคมผู้นำที่ได้รับการเลือกตั้งมา อาจไม่ดีก็ได้ ดังนั้นระบบราชการไทยจึงต้องทำหน้าที่สำคัญในการต่อต้านกลุ่มผู้นำทางการเมืองที่ไม่ดี และในทางตรงกันข้ามสนับสนุนกลุ่มผู้นำที่มีความรับผิดชอบสูง ตั้งใจทำงานเพื่อส่วนรวม โดยระบบราชการไทยจะพยายามทำงานตามนโยบายของนักการเมืองที่ดีอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และสนับสนุนให้คณะผู้นำดังกล่าวดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วยความมั่นคงและมีเสถียรภาพ เมื่อเป็นเช่นนี้ระบบราชการไทยจึงไม่ใช่เป็นเพียงเครื่องมือของฝ่ายการเมืองเท่านั้น แต่ระบบราชการไทยยังเป็นระบบที่มีบทบาทสำคัญในการคัดเลือกนักการเมืองของประเทศด้วย ในลักษณะสาม ข้าราชการระดับสูงต้องถือว่าตนเป็น

หนึ่งของ กลไกทางการเมือง ของประเทศ แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่าข้าราชการเหล่านั้นต้องเข้าไปเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง หากแต่หมายความว่าข้าราชการเหล่านั้นมีหน้าที่สนับสนุนผู้นำการเมืองที่ปกครองประเทศได้ดี ระบบราชการไทยจึงมีหน้าที่ช่วยส่งเสริมนโยบายของผู้นำทางการเมืองที่มีคุณธรรมด้วยการพยายามแปลงนโยบายดังกล่าวให้สัมฤทธิ์ผล

**ประการสาม** เมื่อเปรียบเทียบระบบราชการไทยมีความเสียเปรียบระบบอื่น ๆ อยู่หลายประการด้วยกัน กล่าวคือ ประการแรก คนไทยถูกสอนมาว่า คุณลักษณะที่สำคัญของผู้รับราชการนั้นคือต้องเป็นคนซื่อสัตย์ ไม่โกง ไม่นอราชฎรบังหลวง การโกง การกิน การเล่นพรรคเล่นพวกในระบบราชการ จึงเป็นสิ่งที่ผิดอย่างยิ่ง ในขณะที่สำหรับระบบการเมือง การเล่นพรรคเล่นพวกในรูปของกลุ่มผลประโยชน์และพรรคการเมืองนั้นเป็นสิ่งจำเป็น และเป็นเรื่องของชั้นเชิงทางการเมืองและการหักเหลี่ยมกันระหว่างนักการเมืองซึ่งเป็นเรื่องธรรมดา ในระบบเศรษฐกิจก็เช่นกัน การเอาเปรียบผู้อื่นในทางการค้านั้น ถือเป็นชั้นเชิงการค้าขายถ้าไม่ใช่เล่ห์เหลี่ยมทางการค้ากันแล้ว พ่อค้าก็จะไม่ร่ำรวยและก้าวหน้าได้ พ่อค้าและนักการเมืองโกงได้ แต่ข้าราชการโกงไม่ได้โดยเด็ดขาด ประการสอง สาเหตุประการหนึ่งที่ระบบราชการไทยเสื่อมลงเป็นเพราะการกระทำจากระบบเศรษฐกิจและการเมือง พ่อค้าและผู้มีอิทธิพลในวงการธุรกิจไทยเป็นผู้ทำให้ข้าราชการบางคนนอราชฎรบังหลวง โดยอาศัยอำนาจเงินและอิทธิพลต่างๆ ยั่ววนและบังคับให้ข้าราชการ บางคนปฏิบัติตามเพื่อสนองตอบผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของตน นอกจากนี้นักการเมืองบางคนยังใช้อิทธิพลทางการเมืองบีบบังคับให้ข้าราชการบางคนตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของตนและปฏิบัติตามราชการเพื่อประโยชน์ของตน **ประการสาม** เปรียบเทียบเงินเดือนและรายได้ของข้าราชการโดยทั่วไปกับเงินเดือนและหรือรายได้ของผู้อยู่ในวงธุรกิจและอื่นๆ แล้วจะพบว่าข้าราชการไทยมีรายได้น้อยกว่าอาชีพอื่นๆ อย่างมากข้าราชการไทยมีรายได้ไม่สมดุลงกับค่าครองชีพที่สูงขึ้นเรื่อยๆ ในปัจจุบัน ยิ่งไปกว่านี้

ระบบราชการไทย ยังขาดความคล่องตัวที่จะปรับเงินเดือนข้าราชการไทยให้สูงขึ้นทันกับสถานะค่าครองชีพในปัจจุบัน ด้วยเหตุนี้เองข้าราชการจำนวนหนึ่งจึงพยายามหารายได้พิเศษกัน เพื่อหาทางยกฐานะทางเศรษฐกิจของตน

**ประการสี่** ระบบราชการไทยเป็นหน่วยงานที่ให้บริการสาธารณะที่สำคัญแก่ประชาชน เช่นความปลอดภัย อาหาร ที่อยู่อาศัย สาธารณสุข การศึกษา การคมนาคม เป็นต้น แม้ว่าบริการสาธารณะหลายประการยังไม่เป็นที่พอใจของประชาชนโดยส่วนรวม และยังคงต้องหาวิถีทางปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้นก็ตาม แต่ข้อเท็จจริงก็ยังคงเป็นว่าหน่วยงานสังคมที่ให้บริการสาธารณะส่วนใหญ่คือ **ระบบราชการไทย** ในปัจจุบันข้าราชการไทยตามหน่วยงานต่าง ๆ ได้มีความพยายามแก้ไขปรับปรุงให้ระบบงานของตนดีขึ้น เช่นการพยายามจัดทำแผนของหน่วยงาน หรือการพยายามฝึกอบรมข้าราชการเกี่ยวกับเทคนิคการบริหารให้มีความสามารถในการทำงานสูงขึ้น เป็นต้น

ถึงเวลาแล้วที่เราจะมองระบบราชการไทยด้วยความเป็นกลางโดยพิจารณาทั้งส่วนดีและส่วนเสียของระบบราชการไทย อันที่จริงแล้ว ระบบราชการไทยมีทั้งลักษณะของความน่าเกลียดน่ากลัวเหมือน **นางผีเสื้อสมุทร** และความน่ารักก็มีเสน่ห์เหมือน **ประหนึ่ง นางเงือก** ในเรื่องพระอภัยมณี เราต้องเลิก กลัว ระบบราชการเพราะตัวระบบราชการเองไม่น่ากลัวอย่างเช่น Herbert Kaufman ได้กล่าวไว้ว่า ข้อสมมติฐานที่ว่าระบบราชการสหรัฐอเมริกากำลังมีอิทธิพลมากเหนือระบบการเมืองนั้น ยังเป็นเพียงความเชื่อ เพราะยังไม่ได้รับการพิสูจน์ด้วยข้อเท็จจริงนอกจากนี้ยังมีหลักฐานที่ชี้ให้เห็นว่าอำนาจของระบบราชการเองถูกจำกัดและควบคุมอย่างมากจากข้างนอก เช่น รัฐสภาและนักการเมือง เป็นต้น

การแก้ไขปัญหาระบบราชการกระทำได้ยาก เพราะกลไกระบบราชการไทยมีความละเอียดอ่อน และสลับซับซ้อนมากกว่าที่นักวิชาการทั่วไปคิดกัน จำเป็นอย่างยิ่งที่เราจะช่วยกันศึกษาทำความเข้าใจระบบราชการไทยให้ดีกว่าที่เป็นอยู่ ด้วยการยกความผิดพลาดให้แก่ระบบราชการมิได้เป็นทางออกที่ช่วยแก้ปัญหานี้ นักวิชาการสองท่านได้เสนอว่า เราน่าจะใช้โลกทัศน์ใหม่ในการมองระบบราชการ เช่น Herbert Kaufman เสนอว่า เราน่าจะมองระบบราชการโดยใช้รูปแบบวิวัฒนาการ (evolutionary model) ของ Charles Darwin มาอธิบาย ซึ่งอาจออกมาในหลายลักษณะเช่นบางพวกอาจ

ศึกษาพฤติกรรมทางสังคมจากรากฐานของชีววิทยา บางพวกอาจศึกษาโดยหาลักษณะที่คล้ายคลึงกันของกระบวนการทางสังคมกับกระบวนการทางชีววิทยาเป็นต้น<sup>9</sup> หรืออย่างเช่น Lynton K. Caldwell เสนอไว้ว่า เราน่าจะนำเอาความรู้ในวิชา sociobiology มาใช้อธิบายระบบราชการซึ่งจะทำให้เราได้ทัศนะใหม่ๆ เกี่ยวกับระบบราชการ<sup>10</sup> เป็นต้น

จำเป็นอย่างยิ่งที่นักวิชาการไทยด้านรัฐประศาสนศาสตร์ต้องร่วมมือกันศึกษาระบบราชการไทย ทุกแง่ทุกมุม โดยพยายามเสนอแนวการศึกษาแบบต่างๆ ก่อนที่จะตัดสินใจรับโลกทัศน์ใดโลกทัศน์หนึ่งโดยเฉพาะ

### เบ็งจอรรด

1. ธวัช วิชัยดิษฐ *แต่ความมีเหตุผล : ข้าราชการกับการเมืองไทย* (กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์บรรณกิจ 2521) หน้า 46
2. พิทยา บวรวัฒนา “โลกทัศน์ของนักวิชาการไทยด้านรัฐประศาสนศาสตร์” *วารสารพัฒนบริหารศาสตร์* (ตุลาคม 2524) 1-24
3. พิทยา บวรวัฒนา *วิชารัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย ผลงานเขียนของนักวิชาการไทยสมัยใหม่* (โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2524) ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หน้า 163-164 เช่นเดียวกัน นักวิชาการต่างประเทศได้ตั้งข้อสังเกตว่าระบบราชการกำลังขยายตัวและมีอำนาจมากขึ้นๆ จนอาจเข้าลักษณะที่ไม่มีใครสามารถควบคุมระบบราชการได้อีกต่อไปแล้ว โปรดดูตัวอย่างเช่น Nicholas Henry, *Public Administration and Public Affairs* (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall Inc., 1980) บทที่ 1 หน้า 3-26
4. คูรายละเอียดใน พิทยา บวรวัฒนา “แผนพัฒนาระบบราชการไทย” *วารสารสังคมศาสตร์* 18/3 (กันยายน 2524) : 1-22
5. โปรดดูตัวอย่างเช่น Nicholas Henry, *Public Administration and Public Affairs* (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall Inc., 1980) บทที่ 6 “Toward a Bureaucratic Ethic” หน้า 131-148 และพิจารณาอ่าน *วารสารข้าราชการ* 26/4 เมษายน 2524
6. ตัวอย่างนักวิชาการต่างประเทศที่สนับสนุนแนวทางนี้ ได้แก่ Fred Riggs, “Bureaucracy and Development Administration.” *Philippine Journal of Public Administration* 21/2 (April 1977) 105-122
7. Herbert Kaufman, “Fear of Bureaucracy : A Raging Pandemic,” *Public Administration Review* 41/1 (January/February 1981) 3-6

8. ในชั้นเบื้องต้นผู้เขียนได้เคยเสนอวิธีทำความเข้าใจไว้แล้ว โปรดอ่านพิทยา บวรวัฒนา “แนววิเคราะห์ห้องกำกับการเชิงลำดับชั้น” *วารสารสังคมศาสตร์* 15/4 (ตุลาคม-ธันวาคม 2521) 34-52 และ Bidhya Bowornwathana, “Multiple Superiors in the Thai Public Health Bureaucracy” *The Chinese Journal of Administration* (May 1982 6-55.)
  9. *Ibid.*, 8
  10. Lynton K. Caldwell, “Biology and Bureaucracy : The Coming Confrontation.” *Public Administration Review* 40/1 (January/February 1980), 1-12
-