

# การเสริมสร้างให้นางเงือก :

แนวความคิดเกี่ยวกับการสมดุลย์  
และการไม่สมดุลย์ของระบบ  
ราชการไทยในการพัฒนาการเมือง\*

อุทัย เลาหวิเชียร

ผู้เขียนได้มีโอกาสอ่านบทความเรื่อง “ระบบราชการไทย : นางเสื้อสมุทร หรือนางเงือก” ซึ่งเขียนโดย พิทยา บัววัฒนา คั้งประภูในวารสารฉบับเดียวกันนี้ ในบทความคังกล่าว พิทยาได้วิเคราะห์ระบบราชการไทยโดยอาศัยตัวละครในเรื่องพระอภัยมณีเปรียบเทียบ กล่าวโดยสรุป พิทยาได้เรียกร้องให้นักวิชาการมองระบบราชการไทยด้วยความเป็นธรรม ใช้สายตาที่เป็นกลางพิจารณาทั้งในส่วนที่ดีและส่วนที่เสื่อมของระบบ ทั้งนี้ เพราะระบบราชการไทยแม้จะมีความน่าเกรียงไกรล้วนดังนางผีเสื้อสมุทร แต่ในอีกด้านหนึ่ง ระบบราชการไทยก็มีความงามและความน่ารักประคุณนางเงือก หรืออย่างน้อยที่สุดก็มีเสน่ห์ไม่น้อยไปกว่านางผีเสื้อสมุทรตอนเปล่งกายเป็นหยิงสาว ซึ่งทำความหลงใหลให้กับพระอภัยมณีถึงขนาดที่มีถูกตัวยกันได้

ผู้เขียนเห็นทั้งกับพิทยา บัววัฒนา ที่ว่า�ักวิชาการควรมองระบบราชการไทยในหลาย ๆ ทศวรรษต่อไป ในการนี้ ผู้เขียนจะได้วิเคราะห์ระบบราชการไทยท่อ

\* บทความใช้สำหรับประชุมการสัมมนาหัวข้อ “การพัฒนาประชาธิบัติไทย” หสกสูตร “พุทธกรรมการเมืองและการบริหาร” ของสำนักฝึกอบรม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ระหว่างวันที่ 24 พฤศจิกายน - 3 กันยายน 2525

จากบทความของพิพยา กล่าวคือ ถ้าพิจารณาในส่วนที่เสียของระบบราชการไทยดังคำเปรียบเปรยว่าเหมือนนางผีเสื้อสมุทร สิ่งที่น่าจะพิจารณาท่อไปก็คือ กวารหรือไม่ที่จะส่งเสริมสถาบันการเมืองอื่น ๆ ให้มีความเข้มแข็ง เพื่อมanhดยังความเจริญเตบโตและความน่าเกลียดมากลัวของระบบราชการไทย หรือในกรณีที่เห็นว่าระบบราชการไทยเป็นสถาบันการเมืองที่มีความสามารถ มีความงาม และความน่ารักเหมือนนางเงือก ก็จะจะบันทางเงือกคนนี้เข้าร้านเสริมสวยตอกเท่งให้งามกว่าที่เป็นอยู่ กล่าวคือ ให้มีการพัฒนาระบบราชการไทยควบคู่กันไปกับสถาบันการเมืองอื่น ๆ ให้ระบบราชการไทยมีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น เป็นที่พึงของประชาชนและบ้านเมืองในขณะที่สถาบันการเมืองอื่น ๆ ยังอ่อนแอด้วยความนี้จึงเป็นบทความประเทศแสดงจุดยืน (position paper) โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ ๆ สองประการ ประการแรก ผู้เขียนจะได้ชี้ให้เห็นแนวความคิดเกี่ยวกับการสมดุลย์และการไม่สมดุลย์ของระบบราชการในประเทศไทยกำลังพัฒนา ซึ่งเป็นแนวความคิดที่มีการถกเถียงและไม่เป็นที่ทอกลังกันให้ในหมู่นักวิชาการ ประการที่สอง ผู้เขียนจะวิเคราะห์ระบบราชการไทย โดยจะชี้ให้เห็นว่า ประเทศไทยมีการพัฒนาระบบราชการไทยควบคู่กันไปกับสถาบันการเมืองอื่น ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการพัฒนาการเมือง คือการมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยผู้เขียนเห็นด้วยกับแนวความคิดของการไม่สมดุลย์ (imbalance thesis) มากกว่าการสมดุลย์ระหว่างระบบราชการไทยกับสถาบันการเมืองอื่น ๆ

#### **แนวความคิดเกี่ยวกับการสมดุลย์และการไม่สมดุลย์ของระบบราชการในประเทศไทยกำลังพัฒนา**

ในประเทศไทยกำลังพัฒนา สถาบันการเมืองอื่น ๆ อาทิ เช่น พรรคราษฎร เมืองกลุ่มผลประโยชน์ รัฐสภานฯ ฯลฯ โดยที่จะมีลักษณะที่อ่อนแอด้วยการท่อเนื่อง และมีสภาพที่ล้มลุกคลุกคลานอยู่ตลอดเวลา ตรงกันข้าม ประเทศไทยเหล่านี้จะมีระบบราชการที่เข้มแข็ง เพรียบพร้อมไปด้วยผู้มีความรู้ความสามารถ มีประสบการณ์ มีเครือข่าย และอุปกรณ์ทั่ว ๆ ที่ได้เปรียบกว่าสถาบันการเมืองอื่น ๆ ระบบราชการจึงมักจะขยายอิทธิพลเข้าครอบงำสถาบันการเมืองอื่น ๆ ตั้งเช่นที่ Fred W. Riggs ได้กล่าวถึงระบบ

การเมืองไทยว่า เป็นระบบการเมืองที่มีข้าราชการปกครอง (bureaucratic polity)<sup>9</sup> ก็จว่า อีกนัยหนึ่งก็คือ ระบบราชการไทยได้เข้าครอบงำอำนาจที่แทนสถาบันการเมืองอื่น ๆ มา เกือบทั้งหมด อาทิเช่น การทำหน้าที่แทนข้าราชการการเมือง รัฐสภา สมาชิกสภานิติบัญญัติ พรรยาการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ และประชาชน การทำหน้าที่แทนสถาบันการเมือง ก็คือ บางครั้งระบบราชการไทยทำหน้าที่แทนให้มาก บางครั้งก็ทำหน้าที่แทนให้น้อย อย่างไรก็ตาม แม้ระบบราชการไทยจะทำหน้าที่แทนสถาบันการเมืองอื่น ๆ น้อยเพียงใดก็ตาม ระบบราชการก็มีอิทธิพล และเป็นแกนกลางในการนำการเมืองไทยมาโดยตลอด

จากสภาพดังกล่าวข้างต้น จึงได้มีแนวความคิดเกี่ยวกับการสมดุลย์ (balance thesis) และการไม่สมดุลย์ (imbalance thesis) ของระบบราชการในประเทศที่กำลังพัฒนา แนวความคิดทั้งสองดังกล่าวจะเป็นที่ถกเถียงและหาข้อดีไม่ได้ในกลุ่มนักธุรกิจศาสตร์ จึงต้องใช้เวลาเพื่อการยืนยันทดสอบสมความรู้ต่อไป<sup>10</sup> กลุ่มนักวิชาการที่เห็นว่า ความมี การสมดุลย์ระหว่างระบบราชการกับสถาบันการเมืองอื่น ๆ มีแนวโน้มจะมองระบบราชการว่ามีฐานะเป็นเครื่องมือหรือฐานสำหรับรองรับฝ่ายการเมือง (instrumental role) การมอง ระบบราชการในหัวดังกล่าว ได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดที่ว่าระบบราชการใน ประเทศที่เจริญควรจะมีลักษณะคล้ายกับทั่วแบบ “องค์กรขนาดใหญ่ที่มีแบบแผน” (bureaucracy) ของ Max Weber ก็ตามอีกนัยหนึ่ง แนวความคิดที่เห็นว่า ประเทศที่มี ปัจจัยความสามารถในการพัฒนาการเมืองมักจะมีระบบราชการที่มีความรับผิดชอบ และมี ประสิทธิภาพตามที่ Max Weber ได้กล่าวไว้ ในหัวหน้าของ Max Weber<sup>11</sup> ระบบราชการ ในอุดมคติก็คือ ระบบที่ประกอบด้วย ประการแรก มีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่และ ขอบเขตการทำงานของข้าราชการไว้ชัดเจน ประการที่สอง การบริหารราชการโดยยึดถือ กฎหมายที่ได้มัญญาไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ประการที่สาม มีการแยกงานราชการออก จากราชบัณฑุก ไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว ญาติสนิทมิตรสหาย มีการใช้กฎหมายกับ ทุกคนโดยเสมอหน้า ประการที่สี่ มีการต้องการในรูปแบบของมีระมิค ให้อำนาจการ บังคับบัญชาไม้ลักษณะที่ลัดหลัดกันลงมาตามลำดับ ประการที่ห้า เพื่อตอบแทนการที่

ข้าราชการมีความชื่อสั้นย่อสูริคต่อน้ำที่ ต่อเนื่องนาย กฎหมาย และระเบียบแบบแผน ของทางราชการ ให้ถือว่างานราชการเป็นอาชีพที่มีความมั่นคง ประการที่หก งานราชการ เป็นงานที่มีลักษณะถาวร เพราะงานราชการเป็นงานที่มีความจำเป็นของรัฐบาล โดยสรุป แนวความคิดของ Max Weber ระบบราชการก็คือ ระบบที่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพมากกว่า องค์กรรูปอื่น เพราะระบบราชการเป็นระบบที่มีเหตุมีผล (rationality) มีความรับผิดชอบ (responsibility) เน้นความสำเร็จเป็นหลัก (achievement orientation) เน้นการแยกและ ของลักษณะงานและการมีความรู้เฉพาะด้านของข้าราชการ (specialization and differentiation) เป็นระบบที่มีวินัย (discipline) และงานราชการเป็นอาชีพอ้างหนึ่ง (professionalization) เป็นอาชีพที่ต้องการความรู้เฉพาะค้าน ข้าราชการจึงต้องผ่านการศึกษา และ มีการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มพูนความรู้ให้ทันสมัยอยู่ตลอดเวลา เป็นทัน

มีนักรัฐศาสตร์ไม่น้อยที่อาศัยแนวความคิดของ Max Weber สำหรับการ การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างระบบราชการกับการพัฒนาการเมือง เกี่ยวกับเรื่องนี้ Ferrel Heady<sup>5</sup> ได้สำรวจแนวความคิดของกลุ่มนักวิชาการที่มีแนวความคิดเหมือนกัน ซึ่งได้แก่ Fred W. Riggs, Joseph LaPalombara, Henry Goodnow, Lucian Pye, และ S.N. Eisenstadt ผู้เขียนจะได้ยกตัวอย่างนักคิดในแนวนี้บางคน อาทิเช่น Joseph LaPalombara ซึ่งเป็นนักรัฐศาสตร์ที่สนใจทฤษฎีของ Max Weber และได้กล่าวไว้ว่า ระบบราชการ ที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาการเมือง ควรมีคุณสมบัติตั้งนี้ ประการแรก ระบบราชการ ควรมีฐานะเป็นเครื่องมือเพื่อรับใช้สถาบันการเมืองอื่น ๆ ประการที่สอง การปฏิสัมพันธ์ ระหว่างระบบราชการกับสถาบันการเมืองอื่น ๆ ควรเป็นไปในลักษณะที่เป็นอิสระและ เปิดเผยซึ่งกันและกัน ประการที่สาม เป็นระบบที่ไม่สนับสนุนให้มีบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ที่มีอภิสิทธิ์เหนือผู้อื่น ประการที่สี่ นักบริหารในระบบราชการควรหนักกว่า ผู้ที่มา จากการเลือกตั้ง เป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่หนือกว่าข้าราชการประจำ ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้ง จึงเป็นผู้ที่มีสิทธิโดยชอบธรรม และมีสิทธิที่จะอยู่ในตำแหน่งนานครบกำหนดที่กฎหมาย กำหนด ประการที่ห้า นักบริหารในระบบราชการที่เจริญ จะต้องมีความชื่อสั้นย่อ ไม่มี

**การน้อมราษฎร์บังหลวง และประการสุคทัย นักบริหารจะต้องสามัคคีท่อระบบราชการ และระบบการเมืองของตน<sup>๖</sup>**

แม้ LaPalombara จะเห็นว่าระบบราชการควรมีบทบาทเป็นเพียงเครื่องมือของฝ่ายการเมือง แต่เขาก็ยอมรับว่า เป็นการยากสำหรับประเทศกำลังพัฒนาที่จะให้ระบบราชการ ทำหน้าที่เป็นเครื่องมือของฝ่ายการเมืองแต่ประการเดียว<sup>๗</sup> เนื่องจากว่า ประเทศเหล่านี้สถาบันการเมืองท่ออ่อนแอ นอกจากรัฐ สถาบันการเมืองเหล่านี้ยังมีโอกาสทำหน้าที่ตามบทบาทได้น้อย จึงมีลักษณะที่ขาดการท่อเนื่อง การทำหน้าที่ตามบทบาทของสถาบันการเมืองอื่น ๆ น้อย ไม่ใช่เพราะสถาบันการเมืองไม่ยินดีที่จะปฏิบัติภาระตามบทบาทและหน้าที่ หากแต่ว่าข้าราชการไม่ยินยอมให้ทำหน้าที่มากกว่า โดยมักจะอ้างว่าสถาบันการเมืองอื่น ๆ ขาดความรับผิดชอบ มีการแสวงหาตำแหน่งทางการเมืองมากกว่าการรับใช้ประชาชนและบ้านเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถาบันการเมืองมักจะถูกหัวน้ำมีความรู้ความสามารถน้อย จึงไม่เป็นที่ยอมรับของข้าราชการ LaPalombara จึงใช้ให้เห็นว่าระบบราชการในประเทศไทยเหล่านี้ให้ทำหน้าที่ทั้งในการออกกฎหมาย และการปฏิบัติตามกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศ<sup>๘</sup> สิ่งที่ตามมาก็คือ ระบบราชการมีอำนาจหน้าที่เพิ่มมากขึ้นกว่าที่ควรจะเป็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศไทยที่ทหารมีอำนาจหนึ่งอีกหนึ่งในข้าราชการพลเรือน การที่ระบบราชการมีอำนาจที่กว้างขวางและลับเหลือเท่ากับเป็นอุปสรรคที่มาขวางกั้นการเจริญเติบโตของสถาบันการเมืองอื่น ๆ ในบางครั้งมีการปฏิวัติหรือรัฐประหาร ให้ระบบราชการเข้าทำหน้าที่แทนสถาบันการเมืองอื่น ๆ LaPalombara จึงเห็นว่า ถ้าประเทศไทยเหล่านี้ต้องการที่จะพัฒนาการเมืองโดยบรรลุเป้าหมายของทราบเป็นประชาธิปไตย ควรจะแยกอำนาจของฝ่ายการเมืองกับฝ่ายบริหารที่เป็นข้าราชการประจำโดยเด็ดขาด หรือมีฉะนั้น ก็ให้มีมาตรการลดอำนาจของระบบราชการให้อ่อนลงในขอบเขตของการกำหนดเป้าหมาย (goal setting) และการปฏิบัติภาระเป้าหมาย (goal implementation) ของระบบราชการเท่านั้น<sup>๙</sup> จะเห็นได้ว่าข้อเสนอของ LaPalombara ก็คือการเสนอมาตรการให้ล็อกอำนาจของระบบราชการเพื่อให้สถาบันการเมืองอื่น ๆ มีอำนาจมาสมดุลย์กับระบบราชการ มิฉะนั้น การพัฒนาการเมือง

เพื่อบรรลุการเป็นประชาธิปไตยก็จะเป็นไปได้ โดยยก Fred W. Riggs<sup>10</sup> ก็เป็นอีกผู้หนึ่งที่เห็นว่า ควรจะช่วยกันผลดุงไว้ชี้งการสมดุลย์ระหว่างระบบราชการกับสถาบันการเมืองอื่นๆ เช่นความเห็นเช่นเดียวกับ LaPalombara ที่ว่าประเทศกำลังพัฒนา ขณะที่สถาบันการเมืองอื่นๆ ยังมีสภาพที่อ่อนแอก ข้าราชการมักจะถือโอกาสเข้าครอบงำการเมืองก่อให้เกิดสภาพของระบบการเมืองที่ขาดการสมดุลย์ (unbalanced polities) ซึ่งเข้าให้กับตัวอย่างของระบบการเมืองไทยว่า เป็นระบบการเมืองที่ขาดการสมดุลย์ เพราะมีข้าราชการปกครองประเทศ (bureaucratic polity) Riggs ได้กล่าวเสริมอีกว่าในประเทศไทยที่เจริญ ระบบการเมืองจะมีการสมดุลย์ (balanced polities) การขาดการสมดุลย์ของระบบ เป็นเหตุให้ข้าราชการประจำใช้อำนาจเกินกว่าที่ควรเป็น โดยการเข้าไปก้าวเข้าไปในเรื่องของการเมือง<sup>11</sup> Riggs จึงให้เห็นว่าบ่อยครั้งระบบการเมืองแบบนี้ ข้าราชการจะรักษาผลประโยชน์ของข้าราชการด้วยกันเอง และสิ่งที่เห็นได้ชัดก็คือ ระบบการเมืองแบบไม่สมดุลย์จะเป็นระบบที่ขาดการตรวจสอบระหว่างอำนาจต่างๆ<sup>12</sup> ดังนั้น Riggs จึงเห็นว่า สหรัฐฯ ไม่ควรจะช่วยเหลือประเทศที่ขาดการสมดุลย์ทางการเมืองให้ระบบราชการมีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น โครงการช่วยเหลือความมุ่งไปที่สถาบันการเมืองอื่นๆ เช่น รัสเซีย พรรคการเมือง หรือกลุ่มผลประโยชน์<sup>13</sup> ทั้งนี้ เพราะเขานั้นจัดกับแนวความคิดของ Woodrow Wilson ยิ่งประธานาธิบดีของสหรัฐฯ และนักวิชาการที่มีชื่อเสียงที่ว่าระบบของการปกครองที่เป็นประชาธิปไตย มีความสำคัญมากกว่าระบบราชการที่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น การที่สหรัฐฯ ให้ให้ความช่วยเหลือประเทศที่มีระบบการปกครองที่ไม่เป็นประชาธิปไตย (ในความหมายที่แท้จริง) ให้มีระบบราชการที่เข้มแข็ง เพื่อผลดุงไว้ชิงการปกครองที่ใช้อำนาจหรือเพื่อการต่อไปเป็นการขัดต่อแนวความคิดของ Wilson<sup>14</sup> นอกจากนี้ Lucian Pye ก็เป็นอีกผู้หนึ่งที่มีความคิดเห็นเช่นเดียวกับ LaPalombara และ Riggs โดยสรุปว่า ระบบการเมืองที่ขาดการสมดุลย์เป็นเหตุให้ผู้นำในประเทศเหล่านั้นนิ่องจากเมืองที่สถาบันการเมืองอื่นๆ ทั้งในด้านการเมืองและการบริหาร<sup>15</sup>

ในประเทศไทยมีนักวิชาการที่มีแนวความคิดเช่นเดียวกับนักวิชาการที่ต่างประเทศคังไถกล่าวมาข้างต้น ตัวอย่างเช่น ชัยอนันต์ สมุทรณ์ ได้ใช้ให้เห็นข้อบกพร่องของการพัฒนาระบบราชการไทย โดยไม่ได้เลือกและสถาบันการเมืองอื่น ๆ ซึ่งมีผลทำให้ขาดการสมดุลย์ระหว่างระบบการเมืองกับระบบบริหาร<sup>16</sup> ชัยอนันต์ ได้อธิบายไว้ว่าดังนี้

การบริหารงานของระบบราชการไทย มักได้รับการวิจารณ์  
อยู่เสมอว่าขาดประสิทธิภาพ และมีข้อบกพร่องทั่ว ๆ มาก  
many แนวทางที่นำมาแก้ไขข้อบกพร่องของระบบราชการไทยเท่า  
ที่ผ่านมา ได้แก่ การพัฒนาและพัฒนากองบัญชาการ ระบบ  
บริหาร ดังจะเห็นได้ว่ามีการส่งเสริมให้ข้าราชการมีความรู้  
มากขึ้น มีการปรับปรุงระบบบริหารงานบุคคล และการพัฒนา  
องค์กรต่าง ๆ มากมาย ความพยายามเหล่านี้ เป็นผลให้  
ระบบราชการไทยขยายตัวใหญ่ขึ้น มีการจัดตั้งกองกรากที่สับซ้อน  
ซ้อนยังขึ้น และมีการดำเนินกิจกรรมใหม่ ๆ เพิ่มขึ้นอีกมาก  
แต่การพัฒนาเหล่านี้ กระทำขึ้นโดยที่ระบบการเมืองไม่ได้มี  
การพัฒนาควบคู่กันไปด้วย ซึ่งมีผลให้เกิดสภาพไม่สมดุลย์  
ระหว่างระบบการเมืองกับระบบบริหาร<sup>17</sup>

การขาดการสมดุลย์ระหว่างระบบการเมืองและการบริหารในประเทศไทย  
มีสาเหตุหลายประการ ชัยอนันต์ ได้อธิบายไว้ว่า “มีผลจากการที่ความข้อ<sup>18</sup>  
บังคับการประชุมสภากลับบังคับงานของสภานา การขาดองค์กรของนักการเมืองในการช่วย  
สนับสนุนให้ข้อมูลป่าวสารสำหรับตัดสินใจในเรื่องเกี่ยวกับนโยบาย” นอกจากนี้ เนื่อง  
จากสถาบันการเมืองอื่น ๆ ขาดการท่องเนื่อง จึงขาดประสบการณ์ในการเข้าควบคุมกลั่นกรอง  
ทางการบริหาร เช่น การตั้งกระทรวง<sup>19</sup> อีกประการหนึ่ง ชัยอนันต์ ได้ใช้ให้เห็นว่า นัก  
การเมืองไทยได้โคนมรสมุหอย “วิกฤติทางภาคพื้น”<sup>20</sup> ซึ่งหมายความว่า “ภาคพื้นของ  
นักการเมืองได้ถูกข้าราชการครัวไว้ว่า เป็นคนเห็นแก่ตัว ขาดความรู้ ต้องประสบการณ์”<sup>21</sup>

การนิวิกฤติทางภาพพจน์เงื่อง “มีส่วนทำให้เกิดการเมืองไม่สามารถแสดงบทบาทในการควบคุมข้าราชการได้อย่างเต็มที่ เพราะมักจะถูกกล่าวหา “เข้าแทรกแซง” ในงานประจำของข้าราชการเสมอ”<sup>22</sup>

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ชัยอนันต์ จึงมีความเห็นสอดคล้องกับ Riggs และ LaPalombara ในการเสนอมาการเพื่อที่ให้เกิดการสมดุลย์ระหว่างระบบราชการกับสถาบันการเมืองอื่นๆ เป็นต้นว่า เขาได้เสนอให้พรรคการเมืองสามารถเข้าควบคุมทำหน่งสำคัญบางทำหน่งในระบบราชการไทย<sup>23</sup> นอกจากนี้ยังได้เสนอมาตรการทางการเมืองที่อาจใช้ในการกำลายพลังของระบบราชการไทย ซึ่งมีอยู่หลาย ๗ ประการด้วยกันคือ 1) การสร้างเสริมสมรรถนะของหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการปรับปรุงการณ์ราษฎร์บังหลวง 2) การจัดตั้งศาลปกครอง เพื่อเป็นตัวกลางให้ประชาชนมีสิทธิ์พ้องร้องการใช้อำนาจเกินขอบเขตไปในทางที่ทำให้ประชาชนเสียประโยชน์หรือได้รับความเดือดร้อน 3) การเข้าแทรกแซง และควบคุมการแต่งตั้งข้าราชการในจุดสำคัญๆ ของระบบราชการ โดยเฉพาะทำหน่งที่มีอำนาจ และพลังในการล้มล้างสถาบันทางการเมือง 4) การใช้ระบบอุปถัมภ์ให้กัวังขวางกว่าที่เป็นอยู่ ในการแต่งตั้งข้าราชการที่สนับสนุนระบบของการปกครองแบบประชาธิปไตย และเต็มใจที่จะปฏิบัติงานภายใต้การนำของพรรคการเมืองให้ดำเนินต่อไป 5) สนับสนุนให้กลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ปฏิบัติงานให้อย่างเต็มที่ภายในการรอบแห่งกฎหมาย และตามสิทธิทางการเมืองในรัฐธรรมนูญ 6) เร่งเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ผลงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้ประชาชนได้เกิดความรู้ ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ และผลประโยชน์ของการมีส่วนร่วมในราษฎร์ ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญของระบบของการปกครองแบบประชาธิปไตย และ 7) การแก้ไขภาพพจน์ของนักการเมือง<sup>24</sup>

นักวิชาการไทยอีกผู้หนึ่งที่เห็นว่าระบบราชการไทยมีอำนาจมากมาก โดยเฉพาะมีอำนาจมากกว่าสถาบันอื่นๆ ก็คือ ดร. วิชัยศิริสุ ชาวเชื้อสายราชวงศ์ไทย ที่มีอิทธิพลเสื่อสมุทร ซึ่งมีความน่าเกรียงไกรล้วน และอีกอาชญาจารุ อัย<sup>25</sup> ตามความ

คิดเห็นของ ชัวร์ คำว่า “น่ากลีย์คนนำกล้าวของระบบราชการไทย” อธิบายได้ดังนี้ “น่ากลีย์ตั้งในความไม่หยุดโถของระบบ และนำกล้าวในการใช้อำนาจของรัฐ ที่แทรกซึมเข้าไปทุกชุมชนการดำรงชีวิตของมวลราษฎรไทยทั่วทุกท้วกหน้าก็เป็นไปได้”<sup>26</sup> นอกจากนี้ ชัวร์ ยังเห็นว่าระบบราชการไทย “หมักหมมไปด้วยกฎ ระเบียบ คำสั่ง หนังสือเวียน ๆ ฯลฯ”<sup>27</sup> ซึ่งไม่มีการสะสางให้ทันสมัย หรือเหมาะสมกับภาวะของบ้านเมืองที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ในส่วนกล่างก้มีการข้ามข้อนของงาน และขาดการประสานงานอย่างเห็นได้ชัด อีกประการหนึ่ง ชัวร์เชื่อว่า ข้าราชการก็อ่อนโยนและขาดการมีส่วนร่วม ด้วยการที่ข้าราชการประจำเข้าทำหน้าที่เป็นฝ่ายการเมืองด้วย<sup>28</sup> ซึ่งในสายตาของเขานั้นว่า เป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้อง เพราะคุณสมบัติของการเป็นนักการเมืองที่คุณลักษณะที่แตกต่างจาก การเป็นข้าราชการที่คือ หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การเป็นข้าราชการที่ไม่ใช่เป็นคุณสมบัติของนักการเมืองที่คือ ดังเช่นที่เขาได้บรรยายเทียบให้เห็นดังนี้

..... เพราะผู้ที่จะทำหน้าที่ทางด้านการเมืองได้ต้องคุณสมบัติ ประการสำคัญมิได้อยู่ที่ความเจนจัด การรู้แจ้งเห็นใจริงในเรื่องของกฎ ระเบียบ แบบแผน การทำงานทั่ว ๆ ของข้าราชการเลย แม้แต่น้อยนิด แต่กลับต้องมีคุณสมบัติ ประการอื่น ๆ ซึ่งเป็นคุณสมบัติของนักการเมืองที่คือ อันตราย กันข้ามเป็นอย่างยิ่งกับคุณสมบัติของข้าราชการที่<sup>29</sup>

และเพื่อที่จะชี้ให้เห็นถึงคุณสมบัติที่คือของนักการเมือง ชัวร์จึงอธิบาย

เพิ่มเติมว่า

เพราะข้าราชการที่คือต้องเชื่อฟังคำสั่งของผู้มีอำนาจกับบัญชา และรับผิดชอบต่อเจ้านายเหนือหัวโดยตรง แต่ในทางตรงกันข้าม สายการบังคับบัญชา (hierarchy) มิใช่เนื้อหาสาระที่ นักการเมืองต้องยอมรับอยู่ในตัวเองให้ เพราะความรับผิดชอบของนักการเมือง เป็นความรับผิดชอบต่อปวงชน

จากความเป็นจริงที่ว่า ผู้ที่ให้อำนาจสิทธิ์ (mandate) และมอนความไว้วางใจให้เข้ามาทำงาน คือมวลราษฎรส่วนใหญ่ของชาติ<sup>๒๐</sup>

จะเห็นได้ว่า การเปลี่ยนสถานภาพจากข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นเหตุให้ข้าราชการเหล่านี้ นึกถึงแต่ผลประโยชน์ของผู้บังคับบัญชามากกว่าประโยชน์ของส่วนรวม ชาวเหนือว่า ข้าราชการการเมืองเหล่านี้ มีแนวโน้มจะรับใช้ผู้มีอำนาจคือผู้บังคับบัญชามากกว่าการที่จะคัดค้านท้ายเหตุผล เพราะข้าราชการการเมืองควรจะเป็นผู้ที่ต่อสู้เพื่อประโยชน์ของสาธารณะและประชาชน เช้าได้ซึ่งให้เห็นข้อเสียของระบบนั้น

ผลเสียอย่างยิ่งของวิธีปฏิบัติเช่นนี้ นอกจากจะทำให้เราขาดผู้ที่เข้าใจบทบาท และผู้นำทางการเมืองอย่างแท้จริงแล้ว ยังเสียหายเป็นอย่างยิ่งกับระบบบริหารโดยส่วนรวม เพราะทำให้งานช้าชักล้า ต่างหน่วยต่างสถานที่กันอย่างมากมาย และทำให้กระทรวงบางกระทรวงกล้ายืนกระทรวงปักครอง ประเทศไปโดยปริยาย เพราะไม่พยายามรวมงานแข่งกัน ๆ ซึ่งเป็นงานหลักของกระทรวงทบทวนกรมอื่น ๆ เข้ามาร่วม ในอำนาจ<sup>๒๑</sup>

นอกจากชาว วิชัยคิษฐ จะเห็นว่าข้าราชการเป็นกลุ่มที่ทำลายระบบการเมืองไทยดังกล่าวข้างต้นแล้ว เขายังเห็นว่า ระบบราชการไทยเป็นระบบที่ทำลายความเป็นมนุษย์ของข้าราชการอีกด้วย<sup>๒๒</sup> แนวความคิดของชาวในเรื่องนี้ มีลักษณะคล้ายคลึงกับแนวความคิดของปรัชญาสานักมนุษยนิยม (humanism) ที่เห็นว่า เป้าหมายของมนุษย์มีความสำคัญมากกว่าเป้าหมายขององค์กรที่มุ่งสังกัดอยู่ ทฤษฎีองค์กรสานักมนุษยนิยมเห็นว่า หน้าที่หลักขององค์กรหรือนักบริหารก็คือ การพัฒนาให้มนุษย์ในองค์กรมีความเจริญเติบโต (growth) ทำงานเต็มตามศักยภาพ (potentialities) เพื่อ

บรรลุความพึงพอใจของมนุษย์ (self-actualization) เพราะความสุขของมนุษย์มีส่วนช่วยให้ผลผลิตขององค์การสูงขึ้น<sup>33</sup> โดยเหตุผลดังกล่าว ชัวร์จึงเห็นว่า ระบบราชการไทยไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาช้าราชการให้สามารถปฏิบัติงานได้เต็มตามศักยภาพ และการบรรลุความพึงพอใจของข้าราชการ ตั้งที่เข้าได้วิหารนี้ไว้อย่างເຝີຣອນว่า

เพราะระบบราชการไทยนั้น เป็นระบบของการสร้างทาสทางความคิด และเป็นระบบที่ทำลายความเป็นมนุษย์ของผู้เป็นสมาชิกในระบบให้อย่างง่ายดาย และเป็นค่าเมืองเดือเกินจนขนาดอาจถือกันเอาว่า ยิ่งหมัดความเป็นมนุษย์ขึ้นเท่าไหร่มีความจำเริงในอาชีพราชการมากขึ้นเท่านั้น เพราะผลประโยชน์ตอบแทนในการทำงานเท่าไรรับ เป็นผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากข้อตกลงใจ และข้อวินิจฉัยของผู้มีอำนาจดำเนินงานภายใต้ระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งของผู้มีความอาญาสิทธิ์ ในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาอยู่ในเมือง<sup>34</sup>

จากการสรุปแนวความคิดของชัวร์ วิชัยคิษฐ เกี่ยวกับระบบราชการไทย สะท้อนให้เห็นแนวความคิดของเขาว่าได้เป็นอย่างดี ระบบราชการไทยไม่อยู่ในระดับที่เขาจะพึงพอใจได้ เพราะระบบราชการไทยมีลักษณะที่แตกต่างไปจากรัฐบาลราชการในอุดมคติของ Max Weber ตั้งนั้น ชัวร์จึงเห็นว่า ระบบราชการไทยนอกจากจะไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาการเมืองไปสู่การเป็นประชาธิปไตย ยังเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการเมืองอีกด้วย ตั้งนั้น เขายังเสนอมาตรการเพื่อการลดอำนาจของระบบราชการไทยให้เกิดการสมดุลย์กับทางฝ่ายการเมือง ตั้งที่เข้าได้ธิบายไว้

....ภาระหน้าที่ของฝ่ายการเมืองต้องไปในอนาคต นอกจากทำงานเป็นตัวแทนของมวลราษฎรส่วนใหญ่ในชาติ สำหรับบริหารกิจการของประเทศแล้ว ยังคงพยายามที่จะจำกัดขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารด้วย หมายถึงว่า

ท้องพยากรณ์ให้อภิสูตความสำคัญ (neutralize) กลุ่มชาติ-  
ราชการทั้งหลาย เพราะเราท่านทั้งหลายคงมีความเห็นพ้อง  
ท้องกันอยู่ประการหนึ่งว่า ระบบราชการของเมืองไทยนั้น  
ให้ผู้รักหยังลืออยู่ทั้งในความรู้สึกของชาวไทยส่วนใหญ่ และ  
ของสมาชิกในระบบราชการนี้ด้วย เปรียบได้กับต้นไม้ขันดา  
ใหญ่ที่แผ่กิ่งก้านสาขาไปทั่ว และคงทนต่อความเปลี่ยนแปลง  
ทั้งหลายอย่างเหลือเกิน หากจะคิดถึงแล้วทำลายเสียใน  
คราวเดียวย่อมท้องใช้แรงงานและกำลังกายมากมาย เกินกว่า  
จะสำเร็จได้ในคราวเดียว แต่หากค่อยๆ ทำลายการฝ่ากตต  
กิ่งก้านที่เกะกะระรานออกไปเสีย ในแก่ๆ ที่รังสรรค์แข่ง  
อาหารส่วนอื่นกินก็ถือ โอกาสทั้งทั้งเสีย บางทีคันไม้ใหญ่  
คันนี้อาจอยู่ในรูปแบบที่เราท่านทั้งหลายต้องการ<sup>๔๕</sup>

การที่รัชเชื้อว่าต้องจำกัดความเจริญเติบโตของระบบราชการ เพราะ  
เขานั้นว่าสถาบันการเมืองอื่น ๆ ไม่สามารถพัฒนาได้หากไม่มีการจำกัดความเจริญของ  
ระบบราชการ และถ้าสถานการณ์ทางการเมืองเป็นไปในลักษณะเช่นนี้ เขายังเห็นว่า  
ประชาธิปไตยจะมีชัยไม่ได้ในประเทศไทย ดังเช่นที่เขากล่าวไว้ว่า

.....หากไม่ปรากฏว่า อำนาจทางการเมืองอื่น นอกเหนือ  
อำนาจของระบบราชการเกิดขึ้นในประเทศไทย ในอนาคตและ  
มีความสามารถมากพอที่จะโถกค้อมกับระบบบริหารได้แล้ว  
รูปแบบและทิศทางทางการเมืองที่จะเกิดขึ้นในการเวลา  
ข้างหน้า ย่อมเป็นไปในลักษณะที่จะไม่มาตัดถอนอำนาจ  
และผลประโยชน์ของกลุ่มข้าราชการเป็นอันขาด ทำให้เกิด  
เป็นข้อสงสัยได้ว่า การเมืองในอนาคตจะมิใช่การเมืองของ  
ปวงชนโดยปวงชน และเพื่อปวงชน....<sup>๔๖</sup>

การที่ได้สำรวจแนวความคิดของ Joseph LaPalombara, Fred W. Riggs, Lucian Pye, ชัยอนันต์ สมุทรณ์ และอวัช วิชัยคิมสู ก็เพื่อจะชี้ให้เห็นว่า มีนักวิชาการจำนวนไม่น้อยที่เห็นว่า การจะให้ระบบการเมืองในประเทศไทยที่กำลังพัฒนาไปสักยุคของการสมดุลย์ระหว่างระบบราชการกับสถาบันการเมืองอื่น ๆ อย่างไรก็ได้ ก็มีนักวิชาการอีกกลุ่มหนึ่งที่มีความเห็นตรงกันข้าม นักวิชาการในกลุ่มนี้กลับเห็นว่า การมีการพัฒนาระบบราชการพร้อมๆ กันไปกับสถาบันการเมืองอื่น ๆ แม้ว่าการพัฒนาดังกล่าว จะเป็นการเพิ่มและเสริมสร้างอำนาจให้กับระบบราชการยิ่งขึ้น Ferrel Heady<sup>37</sup> ได้สำรวจแนวความคิดของนักวิชาการในกลุ่มนี้ไว้ ซึ่งผู้เขียนได้นำมากล่าวให้เห็นเพียงบางคน อาทิเช่น Ralph Braibanti<sup>38</sup> เห็นว่า ภารกิจที่สำคัญที่สุดของรัฐบาลในประเทศไทยที่กำลังพัฒนา ก็คือการพัฒนาเศรษฐกิจ ในขณะที่กิจกรรมทางการเมืองยังมีความสำคัญน้อย เพราะมีภาระที่สำคัญกว่าคือการพัฒนาเศรษฐกิจ ประเทศไทยเหล่านี้จึงต้องการระบบราชการที่เข้มแข็งเพื่อเป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลง Braibanti จึงเห็นว่า ข้าราชการทหารหรือข้าราชการพลเรือนจะเป็นหลักในการปกครองประเทศไทยให้เกิดประชาธิปไตยได้ เป็นทันว่า อาจปฏิบัติงานแทนประชาชน หรือให้บริการตามที่ประชาชนต้องการให้ดีกว่ารัฐสภาเสียอีก ประเทศไทยที่กำลังพัฒนาจึงต้องมีระบบราชการที่มีความสามารถ เพื่อเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง (change) ดังนั้น จึงควรสนับสนุนพัฒนาระบบราชการให้จริงก้าวหน้า ก่อนสถาบันการเมืองอื่น ๆ อย่างไรก็ได้ Braibanti แนะนำให้มีการพัฒนาควบคู่กันไปกับสถาบันการเมืองอื่น ๆ แม้ว่าการพัฒนาพร้อมๆ กันไปจะเป็นการช่วยให้สถานภาพของระบบราชการได้เปรียบชรุคหน้าสถาบันการเมืองอื่น ๆ เพราะระบบราชการมีความเจริญรุ่งเรือง อยู่แล้ว แต่ Braibanti ก็ยังเห็นว่า ระบบราชการที่เข้มแข็งมีความจำเป็นสำหรับประเทศไทยที่กำลังพัฒนา นกรัฐศาสตร์อิกคุณหนึ่งก็อีก Bernard Brown<sup>39</sup> ซึ่งได้เห็นว่า ในประเทศไทยที่กำลังพัฒนา อำนาจทางการเมืองซึ่งน่าจะเป็นของสถาบันการเมืองอื่น ๆ มีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนไปเป็นของข้าราชการการเมือง และจากข้าราชการการเมืองไปสู่ข้าราชการประจำในที่สุด ซึ่งจะเป็นอุปสรรคอย่างมากต่อการปกครองในระบบประชาธิปไตย อย่างไร

กีตام Brown กระหนักใจว่า ประเทศไทยไม่มีความจำเป็นที่จะต้องเสริมสร้างความแข็งแกร่งของระบบบริหาร เขายืนยันว่าระบบราชการที่ได้รับการควบคุมไม่เพียงพออยู่จะมีอันตรายแน่นอน เพื่อแก้ไขอันตรายดังกล่าว เขายเสนอให้มีระบบราชการเป็นทั่วแทนของสังคมมากขึ้น กล่าวโดยสรุปก็คือ เม็ด Brown จะกระหนักในอันตรายของระบบราชการที่ปราศจาก การควบคุม แต่เขาก็เชื่อว่าความมีการพัฒนาระบบราชการให้มีความเข้มแข็งนั้นรู้สึกษาศาสตร์อิกผูหันนิงคือ Leonard Binder<sup>40</sup> ได้ศึกษาระบบการเมืองของกลุ่มประเทศตะวันออกกลาง และที่ให้เห็นว่าประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นในประเทศไทยนี้จะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อผู้นำทางการทหารและผู้นำที่เป็นข้าราชการอื่นๆ เป็นผู้มอบให้ ทั้งนี้ เพราะทหารในกลุ่มประเทศไทยนั้นไม่มีลักษณะที่แตกต่างกันมากกับข้าราชการพลเรือนคนที่มีความรู้หรือชั้นคล่องซึ่งมีจำนวนเพียงเล็กน้อย ขึ้นตอนของการพัฒนาในตะวันออกกลางจึงมีลักษณะที่ส่วนทางกับประเทศไทยแตกต่างกันมากกับข้าราชการพลเรือนคนที่มีความรู้หรือชั้นคล่องซึ่งมีจำนวนเพียงเล็กน้อย ผู้คนของนักรู้สึกษาศาสตร์ที่นำเสนอใจอิกผูหันนิงคือ Lee Sigelman<sup>41</sup> ชี้สันนับสนุนการพัฒนาระบบราชการ ความเห็นของเขากล่าวถึงกับ Binder ในแง่ที่ว่าการมีระบบราชการที่หันสมัย เป็นเบื้องต้นที่สำคัญสำหรับการพัฒนาการเมืองและสังคม นอกจากนี้ เขายังได้ศึกษาและยืนยันทดสอบทฤษฎีการไม่สมดุลย์และพบว่า “ระบบราชการใดที่มีระดับการพัฒนาที่สูง การครอบงำของระบบราชการต่อระบบการเมืองก็จะมีระดับที่ต่ำ”<sup>42</sup> ข้อสรุปของ Sigelman จึงน่าสนใจมากกว่าผู้ใดคั้งกล่าวข้างต้น เพราะเขาได้ทดสอบมาจากการยงานการวิจัย

นักวิชาการไทยผู้หันนิงคือ ทินพันธุ์ นาคทะ ชี้มองถึงระบบการเมืองและระบบราชการไทยว่า เป็นระบบที่เกือบจะสิ้นหวัง ในบทความชื่อ “แนวโน้มและปัญหาสำคัญของระบบการเมืองและการบริหารไทยในทศวรรษ 1980”<sup>43</sup> ทินพันธุ์ ได้อศัยทฤษฎี structural functionalism ของ Almond และ Coleman วิเคราะห์การครอบงำของระบบราชการไทยต่อระบบอื่นๆ ของระบบการเมือง ทินพันธุ์ชี้ให้เห็นว่าระบบราชการไทยได้เข้าทำหน้าที่แทนสถาบันการเมืองอื่นๆ ทั้งนี้

..... การกระทำตนเป็นกลุ่มผลประโยชน์ และพิริยาการเมืองเสียเอง การมีอิทธิพลครอบงำในเรื่องการปลูกฝังวัฒนธรรมการเพื่อแบ่งเบ็งทึ้งเดิมให้แก่คนไทย และความพยายามในการผูกขาดการสร้างบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งสำคัญ ๆ ทางการเมือง รวมทั้งการมีบทบาทสำคัญในการควบคุมการเสนอข่าว และความคิดเห็นของสื่อมวลชน ตลอดจนการที่ระบบราชการมีอิทธิพลครอบงำระบบการเมืองไทย ทั้งในด้านการออกกฎหมาย ในด้านการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย และในด้านกระบวนการยุติธรรม แทนที่จะทำหน้าที่เป็นเพียงเครื่องมือของรัฐ ในการนำนโยบายหรือการทัศน์สินใจของสถาบันการเมืองการปกครองตั้งแต่ล่างไปปูบูรพา<sup>44</sup>

ทินพันธุ์ยังเชื่อให้เห็นว่า “ระบบราชการไทยปฏิบัติราชการโดยไม่มีประสิทธิภาพ และขาดความรับผิดชอบต่อประชาชนและผู้รับบริการ” นอกจากนี้ การขยายตัวของระบบราชการ “มิได้มุ่งที่จะนำไปสู่การแก้ไขบัญชาต่าง ๆ ของประเทศไทย แต่เป็นการมุ่งสร้างอาณาจักรของตนเอง.....”<sup>45</sup> ดังนั้น ทินพันธุ์ยังเห็นว่า การเมืองไทยยังขาดรูปแบบของระบบการเมืองที่ยึดมั่นในผลประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน หากแต่เป็นระบบการเมืองที่เรียกว่าระบบคณาธิปไตยอันเป็นระบบที่ชนชั้นปกครองทำการปกครองเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มคนเป็นส่วนใหญ่<sup>46</sup>

จากการสรุปแนวความคิดที่เกี่ยวกับระบบราชการไทยของทินพันธุ์ น่าจะคงแสดงให้เห็นว่า เขามองถูกระบบราชการไทยได้ใช้อำนาจอย่างกว้างขวางเข้าครอบงำอำนาจทางการเมือง ประกอบกับที่ระบบราชการยังเป็นระบบที่ขาดความรับผิดชอบ และนึกถึงประโยชน์ของหัวราชการตัวยังกันเอง ซึ่งเขาได้ยกตัวอย่างของการขยายตัวของระบบราชการไทยมาโดยตลอดนับตั้งแต่เมื่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 อย่างไรก็ตาม แม้ทินพันธุ์จะสันหวังในระบบราชการไทยเพียงใดก็ตาม เขายังลับเห็นว่า ควรจะพัฒนา

ระบบราชการไทยควบคู่กันไปกับสถาบันการเมืองอื่น ๆ ทั้งจะเห็นได้จากข้อสรุปในบทความของเขาว่า

บัญหาท่ามทั้งๆ ทั้งกล่าวข้างต้นเป็นบัญหาที่ระบบการเมือง การบริหารไทยได้เผชิญตลอดเวลา 48 ปี ที่ผ่านมา ในปัจจุบัน เรายังกำลังประสบบัญหาเรื่องน้อย แต่ก็จะเป็นบัญหาสำคัญยิ่งขึ้นที่ประเทศไทยจะต้องเผชิญอยู่อีกในทศวรรษข้างหน้านี้ หากไม่มีการแก้ไขอย่างจริงจังแล้ว ก็ยากที่จะแก้ไขบัญหาท่ามทั้งๆ ของสังคมให้ลุล่วงไปได้ จะต้องมีการพัฒนาในสิ่งที่อยู่ในนี้ก็อ การพัฒนาระบบการเมือง การปฏิรูประบบราชการ การปรับปรุงองค์การต่างๆ ของรัฐ การพัฒนาความคิด และบทบาทของคณะกรรมการ และการพัฒนาพรรค การเมืองตามลำดับ ทั้งนี้ โดยมีอุดมการณ์เน้นการเสียสละผลประโยชน์ส่วนตัว และยึดมั่นในผลประโยชน์ของสังคม ส่วนรวมเป็นที่ตั้ง<sup>48</sup>

บทสรุปข้างต้นมีข้อน่าคิดอยู่สองประการ ประการแรก เขายืนว่าควรจะพัฒนาระบบราชการควบคู่กันไปกับสถาบันการเมืองอื่น ๆ แสดงให้เห็นว่าทินพันธุ์ เห็นถึงความต้องการไม่สมดุลย์ของระบบราชการกับสถาบันการเมืองอื่น ๆ แต่ทินพันธุ์ก็ไม่ได้ให้เหตุผลแต่ประการใด ประการที่สอง เขายืนว่าการจะพัฒนาระบบการเมืองก่อนการปฏิรูประบการ และการปฏิรูประบบราชการก่อนการปรับปรุงองค์การต่างๆ ของรัฐ เรื่อยไปตามลำดับจนถึงการพัฒนาพรรคการเมือง ผู้เขียนไม่ทราบว่าเหตุใดทินพันธุ์จึงเห็นว่า ควรพัฒนาสถาบันการเมืองเหล่านี้ก่อนหลังตามความสำคัญ เพราะเขายังไม่ได้ให้เหตุผลแต่ประการใดในบทความของเขาว่า<sup>49</sup>

การซึ่งให้เห็นแนวความคิดของ Ralph Braibanti, Bernard Brown, Leonard Binder, Lee Sigelman และทินพันธุ์ นากะตะ ที่เพื่อจะแสดงให้เห็นว่า มีนักวิชาการ

อีกกลุ่มหนึ่งซึ่งมีแนวความคิดตรงกันข้ามกับนักวิชาการในกลุ่มแรก แนวความคิดทั้งสองนี้ยังเป็นแนวความคิดที่หาข้อต่อไม่ได้ ในตอนที่จะกล่าวท่อไปนี้ ผู้เขียนจะได้ชี้ให้เห็นว่า ผู้เขียนเห็นด้วยกับนักวิชาการในกลุ่มหลังมากกว่า

### การเสริมสร้างให้นำเงื่อน

เนื่องจากพิพิยา บาร์วัฒนา ได้เปรียบเทียบระบบราชการไทยว่ามีความน่ารัก เมื่อันนางเงือกในเรื่องพระอภัยมณี แต่ก็ไม่ได้กล่าวต่อไปว่าควรสนับสนุน และพัฒนาระบบราชการให้เจริญก้าวหน้าท่อไปหรือไม่ และเมื่อกันพันธุ์ นาคะตะ จะเห็นว่า ระบบราชการไทยมีน้ำเสียงหนานบ้านนาประการ แต่ก็ไม่ได้เสนอให้มีการห้ามขาย หรือห้ามอน อำนาจของระบบราชการไทย แต่กลับเสนอให้มีการพัฒนาระบบราชการกับสถาบันการเมืองอื่น ๆ โดยมีลำดับขั้นตอนของการพัฒนา อย่างไรก็ต้องพันธุ์ ไม่ได้ให้เหตุผลแต่ ประการใด กังได้กล่าวมาแล้ว ความเห็นของเขามีเพียงข้อสรุปของบทความของเขากับในตอนท่อไปนี้ ผู้เขียนจะกล่าวว่าสนับสนุนแนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการ ไทยควบคู่กันไปกับสถาบันการเมืองอื่น ๆ ทั้ง ๆ ที่กระหน้กตัวว่าการพัฒนาพร้อม ๆ กันไป ก็เท่ากับเป็นการสนับสนุนให้ระบบราชการไทยมีความเจริญรุคห์หน้าสถาบันการเมืองอื่น ๆ เหตุผลของผู้เขียนมีดังนี้

ประการแรก สังคมไทยเป็นสังคมที่เอื้ออำนวยต่อการปกครองในรูปแบบที่ใช้อำนาจมากกว่ารูปแบบของการเป็นประชาธิปไตย กล่าวคือ สังคมไทยประกอบด้วย วัฒนธรรมที่รับรู้ความแตกต่างของคนทั้งในด้านคุณลักษณะ วัյวัฒน์ และชาติวัฒน์ มีค่านิยมในการเดินทางนับถือคนที่มีอำนาจวาสนา และมีความเชื่อในเรื่องของบุญและกรรมว่า คนจะแข่งบุญแข่งวาสนากันไม่ได้ ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า คนไทยยอมรับสภาพของตนเองในสังคมอยู่แล้ว และมีแนวโน้มจะนับถือคนที่มีอำนาจวาสนา ถ้าพิจารณาในแง่ของ วัฒนธรรมทางการเมือง จะเห็นได้ว่าประเทศไทย มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร์พี (subject political culture) มากกว่าวัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วม (Participant political culture) นอกจากนี้ สังคมไทยยังมีการเรียนรู้ทางการเมือง (Political socialization) ทั้งแต่ระดับครอบครัว กลุ่มเพื่อน โรงเรียน มหาวิทยาลัย และสถาน

ที่ทำงานแก้ไขการกล่อมเกลาทัศนคติและโลกทัศน์ให้กับคนไทยนิยมระบบที่ใช้อ่านามาก กว่าระบบประชาธิปไตย จึงอาจกล่าวได้ว่า คนไทยโดยทั่วไปมีแนวโน้มของการนิยมการใช้อ่านามากกว่าการมีส่วนร่วมในการปกครองและการบริหาร ซึ่งแน่นอนที่สุด แต่ละคนจะมีความเป็นเพด็จการมากน้อยไปตามระดับของการเรียนรู้ทางการเมืองที่ได้รับ เป็นทันว่า คนที่มาจากครอบครัวที่เป็นประชาธิปไตยก็มีโอกาสจะมีทัศนคติเป็นประชาธิปไตยมากกว่าคนที่มาจากครอบครัวที่เป็นเผด็จการ ถ้าเรายอมรับข้อเท็จจริงในข้อนี้ เรายังคงต้องยอมรับต่อไปอีกว่า ระบบราชการไทยได้เปรียวกว่าสถาบันการเมืองอื่น ๆ ประการแรก ประชาชนส่วนใหญ่ยอมรับระบบราชการไทยมากกว่าสถาบันการเมืองอื่น ๆ เพราะระบบราชการไทยประกอบด้วยคนที่มีความรู้ความสามารถถูกสูงกว่าทุกรอบในสังคมไทย ถ้าจะพิจารณาในแง่ของการมีประสบการณ์ ข้าราชการไทยมีประสบการณ์มากกว่าคนในสถาบันการเมืองอื่น ๆ เพราะมีโอกาสสรับผิดชอบงานที่มีขอบข่ายกว้าง และมีความสำคัญของประเทศ ประการที่สอง เนื่องจากข้าราชการได้รับการเรียนรู้ว่าเป็นกลุ่มที่มีอำนาจมากกว่ากลุ่มอื่นในสังคมไทย ประกอบกับมีวัฒนธรรม ค่านิยม และความเชื่อในสังคมไทยที่เอื้ออำนวยที่การที่จะให้ข้าราชการมีอำนาจ จึงเป็นการยากที่จะหยุดยั้งหรือห้ามไม่ให้ข้าราชการเข้ามายครอบงำสถาบันการเมืองอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการทหารที่มีอาวุธอยู่ในมือ ยอมมีความปรารถนาที่จะเข้าครอบงำสถาบันการเมืองอื่น ๆ เมื่อเห็นว่าสถาบันการเมืองเหล่านั้น ไม่ได้ปฏิบัติตามบทบาทในทางที่ทหารเห็นว่าควรจะเป็น โดยเหตุผลดังนี้ จึงเป็นการยากที่จะส่งเสริมสถาบันการเมืองอื่น ๆ ให้มาสมดุลย์อำนาจกับระบบราชการ มีบางครั้งที่สถาบันการเมืองอื่น ๆ มีความเข้มแข็ง ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทที่ควรจะเป็น แต่ถ้าไปขัดผลประโยชน์หรือปฏิบัติการผิดแผกแตกต่างไปจากโลกทัศน์ของข้าราชการ ข้าราชการก็จะไม่ยอมพึงคำสั่งและโกรนล้มสถาบันการเมืองเสีย เนื่องที่ข้าราชการไม่ยอม [ฝ่ายการเมืองก็ เพราะว่า ข้าราชการมีความเคยชินกับการมีอำนาจประกอบกับความเคยชินของการมีอำนาจสอดคล้องกับวัฒนธรรม ค่านิยม และความเชื่อของคนในสังคมด้วย ระบบราชการจึงอยู่ในฐานะที่ได้เปรียบ ได้เปรียบในการที่จะทำอะไรก็ได้ตามที่ข้าราชการต้องการ

และความต้องการของข้าราชการก็มักจะสอดคล้องกับความต้องการของสังคม แม้ความต้องการเหล่านี้ในหลายครั้งจะเป็นการขัดต่อหลักประชาธิปไตย แต่สังคมก็ไม่มีปฏิกริยาขัดขืนหรือต่อสู้ประการใด ตัวอย่างเช่น ในบางครั้งข้าราชการไม่พอใจในนโยบายของรัฐบาล ได้กล่าวโวโน้มตีรัฐบาลอย่างเบิกเผยแพร่ อันที่จริงข้าราชการประจำมีหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลอย่างเคร่งครัด ไม่มีหน้าที่ออกคัดค้าน ผู้เขียนเชื่อว่าเหตุการณ์ในทำนองเดียวกันนี้ ยังจะปรากฏในระบบการเมืองไทยต่อไป หากกระบวนการเรียนรู้ทางการเมืองยังไม่มีการเปลี่ยนแปลง ทั้งนี้ จึงเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นจะเป็นไปได้ที่มีข้อเสนอจากนักวิชาการที่จะมาลดอานาจของระบบราชการไทยหรืออีกวิธีหนึ่งก็คือการเพิ่มอำนาจให้กับสถาบันการเมืองอื่น ๆ ข้อเสนอแนะเหล่านี้ แม้จะมีความเยบยลเพียงใดก็ตาม ความสำคัญอยู่ที่ข้าราชการจะยอมรับรู้อานาจของสถาบันการเมืองหรือไม่ Riggs อาจจะเสนอแนะให้ความช่วยเหลือจากต่างประเทศที่มีโครงการช่วยเหลือประเทศที่กำลังพัฒนา ช่วยเหลือแก่เฉพาะสถาบันการเมืองอื่น ๆ โดยไม่ให้ช่วยเหลือระบบราชการ Riggs อาจพูดได้ในรูปแบบนี้เป็นนักวิชาการ แต่ในสายตาของนักบริหาร ผู้ที่เป็นรัฐบาลของประเทศที่ให้ความช่วยเหลือ อาจจะมีความคิดเห็นที่แตกต่างจาก Riggs เป็นทันท่วงที่การช่วยเหลือในเรื่องของพระราชการเมือง จะให้ค่างประเทศมาช่วยเหลือพระราชการเมืองพระค์? พระราชรัฐบาล? หรือพระราชฝ่ายค้าน? หรือจะมาทำนุบำรุงกลุ่มต่อต้านให้มีความเข้มแข็ง? ประเทศให้ความช่วยเหลือจะอ้างเหตุผลประการใดในการช่วยพระราชการเมืองพระราชไพรยกหนึ่งหรือหลายพระค์ จึงจะมีเหตุผลที่เท่ากับการช่วยระบบราชการซึ่งเป็นระบบที่มีความจำเป็นและขาดเสียไม่ได้ในการพัฒนาประเทศ การช่วยเหลือในลักษณะเช่นนี้มีแต่จะถูกวิพากษ์วิจารณ์ให้ว่า ประเทศที่ให้ความช่วยเหลือเข้าไปแทรกแซงเรื่องภายในของอีกประเทศหนึ่ง อีกประการหนึ่งประเทศไทยที่ให้ความช่วยเหลือยอมท่องหวังผลตอบแทนทางค้านการเมืองหรือเศรษฐกิจ การที่ประเทศใดประเทศหนึ่งมีความเป็นประชาธิปไตยน้อยลงหรือเป็นประชาธิปไตยช้าไป ยอมมีความสำคัญอย่างมาก การจะถึงเวลาประเทศเหล่านั้นให้มาเป็นพระราชพากเพียรค้านอานาจของประเทศหน้าอานาจ

อีกกลุ่มหนึ่ง การทึ่งใจมาเป็นสมัครพิรุคพากย์เป็นประโยชน์ของประเทศที่ให้ความช่วยเหลือ เพราะจะได้มีประโยชน์ในแง่ของการค้าขายหรือสำหรับวัสดุท่อสัมพันธ์ในเรื่องอื่น ๆ หรือในการเดินทาง วิชชิติษฐ เสนอว่าควรให้ฝ่ายการเมืองหาสู่ทางลัดอันเจาะระบบราชการไทย หรือลดความสำคัญของข้าราชการให้น้อยลง ตลอดจนมีการเปรียบเทียบให้ตัดไปไม่ที่เกือกเสีย ไปไม่ที่แก่น ถ้าผู้เขียนแปลเจตนากรณ์ไม่ผิด ชาวอาชาหมายถึงข้าราชการที่มีอายุ เรื่องเหล่านี้เป็นเรื่องพูดง่ายแต่ปฏิบัติได้ยาก มีข้าราชการไทยคุยกิ้ฟมีค่าที่ยอมให้ฝ่ายการเมืองมาลดอันเจาะในเรื่องที่สำคัญ ๆ ถ้าเป็นเรื่องเล็กน้อยที่ไม่สำคัญ ข้าราชการอาจยอมได้ แต่ถ้าเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับผลประโยชน์โดยตรงของข้าราชการ ข้าราชการย่อมจะต่อต้าน และล้มล้างฝ่ายการเมืองเสีย อันที่จริงข้าราชการที่มีอายุมากไม่ใช่เป็นผู้ที่ไม่มีประโยชน์ ถ้าคุณสมบัติถ้าอื่นเปล่าเท่าเทียมกัน ข้าราชการที่มีอายุสูง ย่อมมีประสบการณ์ในชีวิตที่สูงกว่า และมีคุณค่าในสังคมไทยเปรียบได้เหมือนกับโบราณวัตถุ (antiques) ยังเก่าຍิ่งมีคุณค่า ข้าราชการที่มีอายุจึงไม่เหมือนกับบรรณาธิการที่จะหมุนตราไปตามวันเวลาที่ใช้ กันนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าถึงเวลาแล้วที่นักวิชาการจะต้องยอมรับว่าระบบราชการในประเทศไทยกำลังพัฒนาหรือในประเทศไทย เป็นระบบที่ได้เปรียบกว่าสถาบันการเมืองอื่น ๆ ระบบราชการจะเป็นผู้นำและเป็นแกนกลางของการเมืองไทย ถ้าเรายอมรับ ความจริงในเรื่องนี้ ข้อที่ขาดพิจารณาต่อไปก็คือ จะมีวิธีใดที่จะให้ระบบราชการไทยเป็นพื้นฐานในการพัฒนาการเมือง การใช้ความสามารถในเรื่องเหล่านี้ จะเป็นประโยชน์และทรงคุณค่ามากกว่าการที่จะลดอันเจาะของระบบราชการไทย ซึ่งเป็นแนวความคิดที่ไม่น่าจะเป็นไปได้

ประการที่สอง แม้ว่าระบบราชการไทยจะได้กรอบสำนักงานการเมืองอื่น ๆ มาโดยเกื้อหนอกลอก หรือไม่มีบทบาทที่ควรจะเป็น หรือเหมือนกับระบบราชการในประเทศที่เจริญ อย่างไรก็ต้องระบบราชการไทยก็เป็นระบบที่มีประสิทธิภาพพอสมควร จะเห็นได้ว่าระบบราชการมีความรับผิดชอบต่อบ้านเมืองในขณะที่ประเทศต้องเผชิญกับวิกฤติ การณ์และบัญญานนานาประการ ในทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศไทยมีระบบการเมือง

เศรษฐกิจและสังคมที่น่าเป็นห่วงอย่างยิ่ง ตัวอย่างเช่น ประชาชนเคยเห็นรัฐสภาที่วุ่นวาย และขาดความรับผิดชอบ สมาชิกสภាឌuppenที่หวังทำหน้างทางการเมืองมากกว่าที่จะเป็นตัวแทนของประชาชน นักการเมืองที่หวังผลประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าผลประโยชน์ของประเทศ พรรคการเมืองที่มุ่งหวังจะช่วงชิงทำหน้างทางการเมืองมากกว่าจะรักษาเสถียรภาพทางการเมือง หรือการให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชน ความวุ่นวายเหล่านี้ หลักครั้งเป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดการปฏิวัติหรือรัฐประหาร ข้อเท็จจริงก็คือ ไม่ว่าบ้านเมืองจะต้องเผชิญกับความวุ่นวาย หรืออยู่ในหัวเลี้ยวหัวต่อของการเปลี่ยนรัฐบาล ระบบราชการก็มักหนักมักรับใช้ประชาชนโดยสมำเสมอ มีความรับผิดชอบอยู่ในสภาพที่น่าพอใจ ถ้าเปรียบเทียบกับประเทศที่กำลังพัฒนาอื่น ๆ นอกจากนี้ ระบบราชการก็ได้ให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนแม้ไม่ได้อยู่ในเกณฑ์ที่ดีสักแต่ก็อยู่ในเกณฑ์ที่ดีพอใช้ได้<sup>๖</sup> จึงอาจสรุปได้ว่า แม้ระบบราชการไทยจะก้าวท่ามกลางสถานการเมืองอื่น ๆ แต่ระบบราชการก็ได้ประกันประเทศให้รัฐบาลและประเทศพัฒนาอยู่สูงไปด้วยกีดี ถ้าประชากรระบบราชการไทยแล้ว ไม่ทราบว่าจะต้องรับใช้ประเทศไทยจะเป็นอย่างไร ตลอดเวลาห้าสิบปีที่มีการทดลองการใช้ระบบการปกครองที่เป็นประชาธิปไตย การกล่าวเช่นนี้ เสมือนหนึ่งว่าผู้เขียนจะยุงส่งเสริมให้ระบบราชการไทยกระทำหน้าที่ก้าวท่าม และความต้องการสถาบันการเมืองอื่น ๆ ท่อไป ความจริงหาได้เป็นเช่นนี้ไม่ ผู้เขียนเห็นด้วยกับความเห็นของ Leonard Binder ที่ว่า ประเทศที่กำลังพัฒนา (เช่น ประเทศในตะวันออกกลาง) ควรจะพัฒนาระบบราชการก่อนการพัฒนาทางการเมืองและสังคม เพราะประเทศเหล่านั้น ยังไม่อยู่ในสภาพพึ่งสถาบันการเมืองอื่น ๆ ได้ จะมีก็แต่ระบบราชการเท่านั้น ที่มีความพร้อมพอที่จะรับผิดชอบในการปกครองประเทศได้ ผู้เขียนเห็นว่า เป็นการยากที่จะให้การศึกษาและการเรียนรู้แก่สถาบันการเมืองอื่น ๆ ให้เข้าใจในบทบาทที่ควรจะเป็น และคำนึงถึงปรัชญาของกรุงศรีอยุธยาในระบบประชาธิปไตย ผู้เขียนกระนั้นก็คือว่า ระบบราชการไทยแม้จะมีทัศนคติที่ไม่เป็นประชาธิปไตยเช่นกัน แต่การที่จะให้ความรู้ทางการเมืองแก่ข้าราชการให้ทราบนั้นก็คงทบทวนและความรับผิดชอบในสังคมประชาธิปไตย

ย่อมจะเป็นเรื่องที่ง่ายกว่า นอกภาคข้าราชการจะมีความรู้ประสบการณ์ที่ดีกว่าสมาชิกของสถาบันการเมืองอื่น ๆ ยังมีระเบียบวินัยที่สามารถควบคุมให้ง่ายกว่าระบบอื่น ๆ ของระบบการเมือง การฝึกอบรมข้าราชการทุกระดับอย่างจริงจังในความรู้เกี่ยวกับการเมือง และการบริหาร จะมีส่วนอย่างมากในการเปลี่ยนแบบทบทวนและโลกทัศน์ ตลอดจนทักษะคิดของข้าราชการให้มีบทบาทที่สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้ ผู้เขียนยังเชื่อข้อสรุปของ Sigelman ที่ว่า “ระบบราชการใดที่มีระดับการพัฒนาที่สูง การครอบงำของระบบราชการต่อระบบการเมืองก็จะมีระดับที่ดี” ในทำนองเดียวกัน ถ้าระบบราชการไทยได้รับการพัฒนาให้อยู่ในระดับที่สูงและน่าพอใจ ผู้เขียนเชื่อว่า ระบบราชการก็จะไม่เข้ามา ก้าวสำคัญและครอบงำในเรื่องของการเมืองอีกต่อไป ความเห็นของผู้เขียนแห่งนี้ เป็นความเห็นที่เลื่อนลางเหลือเกิน แต่ก็ยังเป็นความเห็นที่มีความหวังมากกว่าซึ่งเสนอแนะให้ดีดีสำนักงานของระบบราชการไทย

**ประการที่สาม** ประเทศไทยเป็นประเทศที่สนใจในเรื่องของการพัฒนา (development) กล่าวคือ ให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจด้วยการเพิ่มรายได้ต่อหัวให้กับประชาชน แก่การเพิ่มรายได้จะต้องคำนึงถึงการกระจายรายได้ด้วย ซึ่งหมายความว่าจะต้องศึกษาเรื่อง ระหว่างคนมีมีและคนจน ลดจำนวนคนยากจน และภาวะของภาระไม่มีงานทำ ตลอดจนให้ประชาชนมีคุณภาพแห่งชีวิตที่ดีขึ้น ซึ่งเป็นเรื่องของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างไรก็ได้ การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมจะต้องทึบอยู่บนรากฐานของระบอบการปกครอง ที่เป็นประชาธิปไตยซึ่งก็คือเรื่องของการพัฒนาทางการเมืองนั้นเอง เป้าหมายการพัฒนาประเทศไทยก็ล้วนๆ กัน ต้องอาศัยระบบราชการที่มีประสิทธิภาพ เพื่อนำอาชญากรรม เหล่านี้มาแปลงเป็นแผนและโครงการ เพื่อนำไปปรับปรุงให้ก่อรายเป็นความจริง ประเทศไทย จึงต้องการระบบราชการ และข้าราชการที่มีลักษณะพิเศษ ที่อนุญาตจะมีคุณสมบัติ ของนักบริหารโดยทั่วไปแล้ว ยังจะต้องมีคุณสมบัติให้สอดคล้องกับการบริหารการพัฒนา (development administration) จะเห็นได้ว่า ภารกิจของระบบราชการในการบริหารเพื่อการพัฒนา เป็นภารกิจที่ใหญ่หลวงซึ่งต้องการความช่วยเหลือจากทุกฝ่าย หากจะมีการ

ไปถอกความจริงเดิบโกหรือความสำคัญของระบบราชการแล้ว ภาระหน้าที่ของการพัฒนาประเทศจะตกเป็นหน้าที่ของกลุ่มบุคคลใด และผลที่จะเกิดขึ้นจะมีสภาพเป็นเช่นไร ท่านผู้อ่านคงจะจินตนาการเอาเองก็ได้แล้วกัน

ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น จึงอาจสรุปได้ว่า ปัจจุบันการพัฒนาในประเทศไทย ก็คือ พัฒนาระบบราชการไทยให้ควบคู่ไปกับสถาบันการเมืองอื่นๆ แม้การพัฒนาพร้อมๆ กันไปจะเป็นการพัฒนาระบบราชการไทยให้รุดหน้าไปไกลกว่าสถาบันการเมืองอื่นๆ ผู้เขียนก็ยังเห็นว่า ระบบราชการที่ได้รับการพัฒนาให้เจริญก้าวหน้า จะเป็นสถาบันการเมืองที่มีความรับผิดชอบ เป็นระบบที่จะลดทอนศักดิ์ศรีของการเข้าครอบครอง หรือก้าวกระโจน การเมืองอื่นๆ ดังเช่นที่ Sigelman ได้สรุปจากรายงานการวิจัยของเขานะ

### เบิงอรรถ

1. พิทยา บรรพตนา, ระบบราชการไทย : นางผู้เชื้อเชิญทรงรื้อหนังเงือก ? (mimeographed)
2. Fred W. Riggs, *Thailand : The Modernization of a Bureaucratic Polity* (Honolulu : East-West Center Press, 1966).
3. Ferrel Heady, *Public Administration : A Comparative Perspective*, Second Edition, Revised and Expanded (New York and Basel : Marcel Dekker, Inc., 1979), บทที่ 10
4. ถุ H.H. Gerth and C. Wright Mills, *From Max Weber* (N.Y. : Oxford University Press, 1946).
5. Heady, *op.cit.*
6. Joseph LaPalombara, "Bureaucracy and Political Development : Notes, Queries, and Dilemmas," in Joseph LaPalombara (ed.), *Bureaucracy and Political Development* (Princeton, New Jersey : Princeton University Press, 1963), pp. 51-53.
7. Joseph LaPalombara, "An Overview of Bureaucracy and Political Development," และ "Bureaucracy and Political Development : Notes, Queries and Dilemmas," in LaPalombara (ed.), *op cit.*, หน้า 3-33 และ 34-61 ตามลำดับ
8. Joseph LaPalombara, "An Overview of Bureaucracy and Political Development," in LaPalombara (ed.), *op. cit.*, p. 15.

9. Ferrel Heady ໄດ້ສູນຄວາມເຫັນຂອງ LaPalombara ໃນ Heady, *op. cit.*, p. 391.
10. ຖໍ່ Fred W. Riggs, "Bureaucrats and Political Development," in LaPalombara, *op. cit.*, p. 120-167, ແລະ Riggs, *Thailand : The Modernization of a Bureaucratic Polity*, .....
11. *Ibid.*
12. *Ibid.*, ແລະ Heady ໄດ້ກ່າວສຽບໄວ້ໃນ Heady, *op. cit.*, p. 390.
13. Fred W. Riggs, "The Context of Development Administration," in Fred W. Riggs (ed.), *Frontiers of Development Administration* (Durham, N.C. : Duke University Press) 1970. pp. 81-82.
14. Fred W. Riggs, "Relearing and Old Lesson : The Political Context of Development Administration," *Public Administration Review* 25, No. 1, 1965, pp. 70-71.
15. Lucian Pye, "The Political Context of National Development," in Irving Swerdlow (ed.), *Development Administration : Concepts and Problems* (Syracuse, N.Y. : Syracuse University Press, 1963), p.33.
16. ຖໍ່ ຂໍອອນນິ້ຕໍ ສຸນທະພິບ, ກາຣເມືອງກົມກາຣບົວທົກ (ກຽມເທິພາ : ວັຊເຈົ້າກົມກາຣພິມພົມ 2522).
17. *Ibid.*, p. 187.
18. *Ibid.*, p. 189.
19. *Ibid.*
20. *Ibid.*
21. *Ibid.*
22. *Ibid.*,
23. *Ibid.*, pp. 189-190.
24. *Ibid.*, pp. 200-203
25. ຂວ້າ ວິຊຍົດມູນ, ແກ້ຄວາມນີ້ເຫັນຜົດ / ຂໍ້ເຮັດກົມກາຣກົມກາຣເມືອງໄກຍ (ກຽມເທິພາ : ເຈົ້າວິທີ ພາວັນພົມ, 2521), p. 45, p. 48.
26. *Ibid.*, p. 45.
27. *Ibid.*, p. 52.
28. *Ibid.* pp. 100-108.
29. *Ibid.*, p. 101.
30. *Ibid.*, pp. 101-102.
31. *Ibid.*, p. 103.
32. *Ibid.*, pp. 109-115.
33. Carl Rogers, *Client-Centered Therapy* (Boston, Mass. : Houghton Mifflin, 1957), pp. 483-487.
34. ຂວ້າ, *op. cit.*, pp. 110-111.
35. *Ibid.*, p. 61.
36. *Ibid.*, p. 78.

37. Heady, *op.cit.*, บทที่ 10
  38. Ralph Braibanti, "The Relevance of Political Science to the Study of Underdeveloped Areas," in Ralph Braibanti and Joseph J. Spengler (eds.), *Tradition, Values, and Socio-Economic Development* (Durham, N.C. : Duke University Press, 1961), หน้า 143, 173, 174, 176 และ Ralph Braibanti, "External Inducement of Political-Administrative Development : An Institutional Strategy," in Ralph Braibanti (ed.), *Political and Administrative Development* (Durham, N.C. : Duke University Press, 1969) ซึ่งเป็นความเห็นที่ Heady ได้สรุปไว้ใน *Heady, op. cit.*, pp. 393-394.
  39. ถู Bernard E. Brown, *New Directions in Comparative Politics* (N.Y. : Asia Publishing House, 1962), pp. 49-51 ตามที่ Heady ได้สรุปไว้ใน *op. cit.*, p. 395.
  40. Leonard Bindes, *Iran : Political Development in a Changing Society* (Berkeley, California : University of California Press, 1962) ตามที่ Heady ได้สรุปไว้ใน *op. cit.*, p. 396.
  41. ถู Lee Sigelman, "Modernization and the Political System : A Critique and Preliminary Empirical Analysis," *Comparative Politics Series*, Volume 2, 1971, Lee Sigelman, "Do Modern Bureaucracies Dominate Underdeveloped Politics? A Test of the Imbalance Thesis," *American Political Science Review* 66, No. 2 (1972), pp. 525-528 และตามที่ Heady ได้สรุปไว้ใน *op. cit.*, pp. 402-406.
  42. *Ibid.*
  43. ทินพันธุ์ นาครະกะ, "แนวโน้มและปัญหาสำคัญของระบบการเมืองการบริหารไทยในทศวรรษ 1980," ใน สมศักดิ์ ชูโต *et. al.*, *ประเทศไทยในทศวรรษ 1980 : ปัญหาสำคัญ อุปสรรค และแนวโน้ม* (กรุงเทพฯ : บริษัทประสานคิลป์การพิมพ์จำกัด), 2524.
  44. *Ibid.*, p. 63.
  45. *Ibid.*, pp. 66-70.
  46. *Ibid.*, p. 72.
  47. *Ibid.*, p. 80.
  48. *Ibid.*, p. 80.
  49. ทินพันธุ์ ให้ขยายแผลความคิดของเขาวางกรณีในบทความของเข้า ไปร่วมกุ ทินพันธุ์ นาครະกะ, "แผนพัฒนาระบบการเมืองการบริหารไทยในทศวรรษใหม่ 1980" ในการสัมมนาเรื่อง "กลยุทธ์และมาตรการในการพัฒนาประเทศไทยในทศวรรษ 1980" วันที่ 12-14 กุมภาพันธ์ 2525.
  50. ถู จินก้า ชื่อหง *et.al.*, *การบริหารงานในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร : พลังและกลไกบางประการของระบบการบริหาร* (กรุงเทพฯ : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2524).
-