

หลักคุณธรรมในระบบราชการ : ทั้งด้านของนักงานและวิทยา

ในบรรดางานบ่อยของระบบการเมืองไทย อาจกล่าวได้ว่าระบบราชการไทย เป็นระบบที่มีผู้สนใจและมีการศึกษาอย่างจริงจังมากที่สุด นี่คือแนวทางของระบบราชการไทยที่น่าสนใจที่สุดประการหนึ่งก็คือ ความเนื่องชาติของข้าราชการ หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่ง ก็คือ การปฏิบัติงานที่ขาดประสิทธิภาพของข้าราชการ ท่านผู้อ่านคงจะเคยได้ยินถูกากล่าวถึงวิธีปฏิบัติงานของข้าราชการว่า มีลักษณะเป็นแบบ “เข้าชามเย็นชาม” ซึ่งหมายถึงการทำงานที่มีบรรยายกาศที่เนื้อหา ขาดชีวิตชีวา และความคิดสร้างเรื่องอันเป็นเหตุให้เกิดการขาดประสิทธิภาพของงาน นี่คือประการหนึ่งก็คือการขาดหลักคุณธรรมในการปฏิบัติราชการของข้าราชการ โดยสรุปหลักคุณธรรมหมายถึง 1) ความเสมอภาคในโอกาสของการทำงาน 2) ความเป็นกลางทางการเมือง 3) ความมั่นคงและถาวรของงาน 4) สวัสดิภาพของข้าราชการและประโยชน์เกื้อกูลอื่น ๆ

จะเห็นได้ว่า นักวิชาการและข้าราชการไทยโดยทั่วไปมีแนวโน้มที่จะยอมรับว่าระบบคุณธรรมเป็นระบบที่ควรยึดเป็นเป้าหมายที่สำคัญในการบริหารงาน เพราะฉะนั้น ในวงการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์จึงไม่มีการโต้แย้งหรือห้ามปรัชญาของระบบคุณธรรม ทรงกันข้าม ข้อเขียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในแนวนี้มักจะกล่าวถึงสาเหตุของการปฏิบัติงานที่ไม่ยึดหลักคุณธรรม ผู้เขียนยังไม่เคยพบข้อเขียนที่กล่าวถึงความบกพร่องของปรัชญาและแนวความคิดเกี่ยวกับระบบคุณธรรม ข้อเขียนส่วนใหญ่มักจะสรุปในลักษณะที่ว่าวิธีการบริหารที่ขาดหลักคุณธรรมเป็นระบบการบริหารที่ไม่มีประสิทธิภาพ การมองนี่คือแนวทางของระบบราชการไทยในแนวที่กล่าว แสดงให้เห็นว่านักวิชา

ประศาสนศาสตร์ส่วนใหญ่เห็นว่าบัญชาของระบบราชการคือการมีช่องว่างระหว่างโครงสร้างของระบบกับการปฏิบัติงานที่แท้จริงของข้าราชการ ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งก็คือ นักวิปรัฐประศาสนศาสตร์มีแนวโน้มที่จะศึกษานักบริหารในระดับสูง ทั้งนี้เพราะนักบริหารเป็นผู้กำหนดนโยบายและมีหน้าที่ในการควบคุมการดำเนินเงินของหน่วยงานที่รับผิดชอบ อีกด้วย ประสิทธิภาพของงานเจ้าหน้าที่ศึกษาได้จากศึกษานักบริหารระดับสูง อย่างไรก็ได้ การเน้นการศึกษาเฉพาะที่ข้าราชการระดับสูงเป็นการจำกัดขอบเขตของการศึกษา ซึ่งอาจทำให้ขาดภาพพจน์ที่แท้จริงของระบบราชการ ผู้เขียนจึงเห็นว่าจะรวมนักบริหารระดับกลางและข้าราชการอื่นๆ ในการศึกษาด้วย ทั้งนี้ เพราะนักบริหารระดับกลางและข้าราชการชั้นผู้อัย ก็มีผู้ควบคุมงานและปฏิบัติงานประจำ (routine operation) อีกทั้งยังเป็นส่วนที่เป็นจำนวนมากของระบบราชการอีกด้วย

ในบทความนี้ผู้เขียนจะซื้อให้เห็นว่า ความเนื้อหาที่มีในระบบราชการไทย มีผลลัพธ์เนื่องมาจากการลักษณะกันความมั่นคงของงาน ซึ่งเป็นหลักที่สำคัญหลักหนึ่งของระบบคุณธรรม ถ้าพิจารณาโดยการใช้กรอบของสังคมและวัฒนธรรมไทย หลักประกันความมั่นคงของงานนอกจากจะไม่มีส่วนช่วยเหลือในการบริหารงานบุคคลแล้ว ยังเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้ข้าราชการที่มีหัวหน้าศักดิ์และค่านิยมในทางเดียวกันอีกด้วย

ผู้เขียนจะอธิบายแนวความคิดของผู้เขียนก็งไกกล่าวมาช้าๆ ทันทีว่า การวิเคราะห์ประเด็นอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องคั้นนี้

บัญชาสำคัญประการหนึ่งของระบบราชการไทยก็คือการขาดแรงผลักดัน หรือแรงกระตุ้นให้ข้าราชการเกิดความรู้สึกที่จะต้องทำงานเพื่อความอยู่รอด นอกจากขาดแรงกระตุ้นแล้ว ปรัชญาและหลักประกันความมั่นคงของงานมีส่วนทำให้ข้าราชการขาดความกระตือรือร้น เพราะความมั่นคงของงานคือภาระเป็นสิ่งที่จะผลักดันให้ข้าราชการไม่จำต้องทำงานหนัก จะเห็นได้ว่าข้าราชการไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงการอุทิศเวลาให้กับราชการอย่างจริงจังเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพของงาน บางครั้งจึงทำให้เห็นไปว่าข้าราชการไม่มีความผูกพันท่อนหน้าที่ความรับผิดชอบ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ แม้ว่าระบบคุณธรรม

จะเป็นระบบที่น่าจะดำเนินมาปฏิบัติ เพราะจะก่อให้เกิดความเป็นธรรม เป็นการสร้างช่วงลุյในการทำงาน ซึ่งอาจเห็นได้จากการดีของประเทศทางตะวันตกและญี่ปุ่นเป็นทัน แต่ในกรณีของประเทศไทยผู้เขียนกลับเห็นว่าความมั่นคงของงานจะมีผลในทางลบต่อระบบราชการไทยมากกว่า เหตุผลของผู้เขียนมีดังนี้

ลักษณะของความสัมพันธ์ทางสังคมในอุดร

ก่อนที่จะได้มีการปฏิรูประบบทroughการปกครองในสมัยรัชการที่ ๕ ระบบคักดินาได้กำหนดให้ไฟร์มีสองฐานะ คือไฟร์หัวดวงและไฟร์สม^๑ ไฟร์หัวสังกัดอยู่กับนาย และมีความสัมพันธ์กับนายในลักษณะของผู้อุปถัมภ์และผู้ถูกอุปถัมภ์ ความสัมพันธ์ในลักษณะนี้ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ที่คำนึงถึงเรื่องส่วนตัว (personalism) เป็นหลัก กล่าวคือ ความเป็นอยู่ของไฟร์ขึ้นอยู่กับความเมตตาปรารถนาของนาย เพื่อรับนั้น วิถีชีวิตของไฟร์จึงขึ้นอยู่กับนายซึ่งเป็นผู้กำหนดชะตาให้ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คืออนาคตของไฟร์ขึ้นอยู่กับความเมตตาปรารถนาหรือความเห็นแก่ตัวและโกรธัยที่นายจะลิขิตรและประทานให้ จึงอาจกล่าวได้ว่าประเทศไทยในสมัยนั้นมีระบบสังคมที่เน้นความสัมพันธ์ของบุคคลเป็นหลัก ทั้งนี้การรวมกลุ่มเพื่อให้เกิดพลังทางสังคมจึงไม่ปรากฏในสมัยนั้น เพราะผู้ที่แสวงหาความเจริญก้าวหน้าจำเป็นต้องแสวงหาผู้อุปถัมภ์และไฟร์ที่มีความจริงรักภักดี ความสัมพันธ์ทางสังคมจึงมีในลักษณะเป็นแนวตั้ง (vertical linkage) ซึ่งให้ความสำคัญกับทั่วบุคคลเป็นหลัก ความสัมพันธ์ในลักษณะดังกล่าวบุคคลทั้งสองฝ่ายจะพึงพอใจทราบเท่าที่ผู้อุปถัมภ์และผู้ถูกอุปถัมภ์พอใจในผลประโยชน์ที่ต่างฝ่ายต่างได้รับ แม้ความคาดหวังของบุคคลทั้งสองฝ่ายจะไม่ตรงกัน บัญหักจะไม่เกิดขึ้น แต่ถ้าความคาดหวังไม่เป็นความจริง ความผิดหวังจะทำให้เกิดความไม่พอใจ ซึ่งเป็นการผิดหวังต่อความสัมพันธ์ของทั้งสองฝ่าย ผลกระทบก็คือจะเกิดความไม่แนนอนของความสัมพันธ์ ทั้งนี้ ไฟร์จึงพยายามเอาใจนาย เพื่อให้นายรักและอุปถัมภ์อุ้มชูต่อไป

ภายใต้ลักษณะของสังคมดังกล่าว การแสวงหาความสัมพันธ์ที่จะก่อให้เกิดประโยชน์มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อไฟร์ ทั้งจะเห็นได้จากระบบการฝากครัวของไฟร์กับ

ขุนนางชั้นผู้ใหญ่ และการถวายตัวของไฟร์กับเจ้านาย ซึ่งเป็นวิธีหนึ่งที่สร้างความสัมพันธ์เพื่อผลประโยชน์และความสำเร็จของชีวิตในอนาคตของไฟร์⁹ อย่างไรก็ตี ระบบนี้ไม่มีหลักประกณ์ที่จะได้ผลแน่นอนเสมอไป เพราะขุนนางชั้นผู้ใหญ่หรือเจ้านายที่ได้รับการฝึกหัดหรือการถวายตัวก็คือมนุษย์ปุตุชนธรรมชาติที่มีอารมณ์กิเลสตัณหาและโกรธซึ่งบางครั้งอาจไปรุกรานหรือก่อเรื่องให้เกิดขึ้น การถวายตัวก็ต้องปรับตัวให้เข้ากับสภาพสังคม ล้อมที่คาดคะเนได้ยาก ทางออกในการเดินธุรกิจคือการแสวงหาผู้อุปถัมภ์ที่ไม่เป็นทางการ เพื่อบังคับนักงานเองในการเดินธุรกิจไม่โปรดูก็ต้องไป หรือว่าในการเดินธุรกิจที่มีหมายกำหนด อำนาจเจ้าหน้าที่ ความไม่แน่นอนในผู้อุปถัมภ์ทำให้ไฟร์หันมาสนใจความสามารถอีกด้วย ด้วยความสามารถและไหวพริบ เพื่อแก้ไขบัญหาเฉพาะหน้า ดังสุภาษิตไทยโบราณที่ว่า “รู้รักษาตัวรอคนเป็นยอดกี”

นอกจากนี้แล้ว ศาสนาพุทธนิกายเดร瓦ทกมีส่วนที่จะส่งเสริมแนวความคิด และวิธีการปฏิบัติที่ไม่ยึดถืออะไรเป็นการตายาว การเอาตัวรอดจึงเป็นการส่งเสริมแนวความคิดเกี่ยวกับบ้ำใจชนนิยม หลักสำคัญหลักหนึ่งของศาสนาพุทธก็คือ ความไม่แน่นอนของสรรพสิ่งทุกอย่างในโลก นอกจากนี้ ศาสนาพุทธยังเห็นว่าจุดหมายปลายทางของศาสนา ก็คือการหลุดพ้นจากทุกสิ่งทุกอย่าง หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือนิพพานนั่นเอง เรื่องเหล่านี้ไม่มีบุคคลใดในโลกนี้จะสามารถช่วยให้นอกจากตัวผู้ปฏิบัติเอง ดังนั้น ปรัชญาชีวิตรของพุทธศาสนา ก็คือ การไม่ยึดถืออะไรให้มากเกินไป แต่ต้องพึ่งตัวเองและช่วยตัวเอง เพราะไม่มีผู้ใดจะสามารถหลีกหนีการเกิดแก่เจ็บตายได้

ลักษณะของดุตีกรรมบูรณะและการขอคนไข้

การพยายามคืนรุนต่อสู้เพื่อแสวงหาผลประโยชน์เพื่อตนเองประกอบกับการยึดถือความสัมพันธ์ของทั่วบุคคลเป็นหลักทำให้คนไทยมีพุทธกรรมบางอย่างที่เรียกว่า เป็นเอกลักษณ์ของคนไทยโดยเฉพาะ ซึ่งมีรายละเอียดหลายประการ ประการแรก ขาดความ

ผู้กุมพันและไม่มีคือหลักเกณฑ์หรืออุดมการณ์อย่างจริงจังและถาวร ผลที่ตามมาแก้คือคนไทยไม่สามารถจะรวมกลุ่มนักน้อย่างเข้มแข็งและยาวนาน อย่างที่นักวิชาการค่างประเทศได้ตอกเตือนกันว่าสังคมไทยเป็นสังคมที่หละหลวย ไม่ใช่โครงสร้างที่เห็นได้ชัดและไม่มีความสมัพนธ์ที่เป็นการถาวรเป็นทัน ประการที่สอง การที่ไม่มีคืออะไรที่แน่นอน ทำให้คนไทยขาดระเบียบและวินัย มลักษณะเชื่อใจชา มีความพอใจกับสภาพที่เป็นอยู่ ขาดความกระตือรือร้นและภาวะสร้างสรรค์ ขาดความผูกพันกับการทำงานอย่างแท้จริง เพราะมีความพอใจง่าย อีกทั้งยังมีแนวความคิดว่าคนที่มีบุญญาค่ามาแล้ว ไม่จำต้องทำอะไรก็จะมีราชรถมาเกย ความคิดในลักษณะนี้เป็นอุปสรรคต่อความขันแข็งและการเอาใจรังเอาจังท่อหน้าที่การทำงาน ประการที่สาม การที่คนไทยต้องรักษาผลประโยชน์ของตนเอง เพราะความไม่แน่นอนในชีวิตเป็นเหตุให้คนไทยมีลักษณะของคนที่เอาตัวรอด และเห็นแก่ตัวมุ่งแต่การแสวงหาผลประโยชน์ของตน โดยมีลักษณะที่ค้างคานค้างอยู่ ไม่มีความสำนึกต่อส่วนรวมหรือผลประโยชน์ของส่วนรวม ดังจะเห็นได้โดยทั่วไปว่าบ้านหรือที่อยู่อาศัยของแต่ละคนจะมีผู้อยู่อาศัยเดียวต่อห้องบ้านมักจะปล่อยให้สกปรก โดยไม่มีผู้ใดให้ความสนใจเท่ากับบ้านของแต่ละบุคคล สิ่งที่พบเห็นกันเสมอคือการภาடขยะมาทึ่งไว้ในบ้านเป็นทัน นอกจากนี้ การเปลี่ยนสถานภาพมีแต่เฉพาะตัวเท่านั้น เช่นในอดีต ไพรีได้ฝากตัวกับนายที่มีความรับผิดชอบได้รับการอุปถัมภ์อย่างดี ประกอบกับได้ทำความดีความชอบจะได้ผลตอบแทนด้วยการเปลี่ยนสถานภาพจากไพรีมาเป็นนาย การเปลี่ยนสถานะของบุคคลจะมีแต่เฉพาะตัวโดยที่ผู้ให้รับการเปลี่ยนสถานภาพจะไม่นึกถึงการช่วยเหลือผู้อื่นให้สถานภาพดีขึ้น ประการที่สี่ คุณลักษณะที่เด่นของคนไทยอีกประการหนึ่งคือการขาดความสามารถในการแยกหน้าที่การทำงานออกจากเรื่องส่วนตัว เรื่องเหล่านี้ทำให้ขาดการมีเหตุมีผลในการปฏิบัติราชการ ตัวอย่างเช่นการไม่ให้ความร่วมมือ (หรือการกลั่นแกล้ง) ในกิจกรรมบางอย่างเพราไม่ชอบในตัวบุคคล โดยจะไม่มีการคำนึงถึงงานว่าเป็นกิจกรรมส่วนรวมที่ไม่เกี่ยวข้องกับเรื่องส่วนตัว หรือบางครั้งถือว่าจะมีการใช้ทำแท้งหน้าที่การทำงานมาเป็นเครื่องมือในการระบายความรู้สึกส่วนตัว รวมทั้งมีการแก้แค้น

เรื่องน่าดูมากใจด้วย การไม่สามารถแบ่งแยกเรื่องส่วนตัวกับเรื่องส่วนรวมแตกให้เห็นถึง การขาดความสามารถที่จะแยกผลประโยชน์ส่วนตัว (personal or individual interest) ออกจากผลประโยชน์สาธารณะ (public interest) อีกด้วย

เหตุให้ระบบคุณธรรมจึงหักดิบและข้อเสียในสังคมไทย

คนไทยโดยทั่วไปยังรักษาค่านิยมเก่าๆ เอกลักษณ์ของชาติที่สำคัญประการหนึ่งก็คือการเปลี่ยนแปลงน้อยถี่ๆ ให้เคราะห์มาแล้ว ทรงกันข้ามระบบราชการกลับเป็นระบบที่ได้หันยิ่มแนวความคิดมาจากสังคมตะวันตก ผลที่เกิดขึ้นก็คือ ความไม่สอดคล้องของค่านิยมกับระบบ กล่าวก็คือ โครงสร้างของราชการเป็นระบบที่ทันสมัย แต่ข้าราชการที่อยู่ในระบบยังไม่ทันสมัย จึงเป็นบัญหาที่น่าสนใจอย่างยิ่ง

เกียกันเรื่องนี้ Clifford Geertz ให้ไว้ในภาวะที่การเปลี่ยนแปลงค่อนข้างมาก อาจจะต้องแยกพิจารณาโครงสร้างทางสังคมออกจากโครงสร้างทางวัฒนธรรมเพื่อจะเข้าใจว่าการเปลี่ยนแปลงได้เกิดขึ้นในโครงสร้างใดบ้าง และการเปลี่ยนแปลงหรือไม่เปลี่ยนแปลงในแต่ละโครงสร้างจะก่อให้เกิดบัญญาของความขัดแย้งหรือบัญญาอื่นๆ ภายในสังคม ผู้เชี่ยวชาญด้านอาชนาจความคิดของ Geertz มาวิเคราะห์บัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงของงานศิริ

ระบบราชการแบ่งได้เป็นสองโครงสร้าง โครงสร้างแรกได้แก่ โครงสร้างทางสังคม ซึ่งยึดหลักคุณธรรมเป็นบรรทัดฐาน โครงสร้างอีกประการหนึ่งก็คือโครงสร้างทางวัฒนธรรมซึ่งได้แก่ค่านิยม จะเห็นได้ว่าโครงสร้างทางวัฒนธรรมยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงมาก แต่โครงสร้างของสังคมได้มีการเปลี่ยนแปลงโดยได้การนำเอาแนวความคิดใหม่มาประยุกต์ หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การยึดเอาหลักคุณธรรมเป็นเนื้อหา เพราะฉะนั้นปรัชญาของระบบคุณธรรมจึงไม่อาจจะสอดคล้องกับโครงสร้างทางวัฒนธรรม ทั้งอย่างเช่นบัญหาทั่วๆ ของระบบราชการมักจะเป็นบัญหาของระบบอุปถัมภ์การเล่นพ่วงเด่นพาก การยึดตัวบุคคลเป็นหลัก หรือบัญหาคอร์ปชันเป็นอาทิ จะเห็นได้ว่า ความมั่นคงของงานยังสอดคล้องและช่วยส่งเสริมวัฒนธรรมไทย ทั้งนี้ เพราะหลักประกัน

ของงานในระบบราชการไทยได้ให้ความมั่นคงกับวัฒนธรรมในเรื่องที่เกี่ยวกับความไม่แน่นอนของชีวิต ดังนั้น คนไทยก็จะยึดหลักประกันความมั่นคงด้วยความรอบรื่น ความมั่นคงของงานจึงเปรียบเสมือนการมีหลักประกันเพื่อครองชีพ โดยที่ข้าราชการจะได้ไม่ต้องทิ้งหน้าอภิภัณฑ์กับความอยู่รอดของตนเองจนกว่าจะเกะอี้ยน เป็นเหตุให้ข้าราชการໄว่เห็นความจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนทัศนคติ ค่านิยมของตนเอง เพราะฉะนั้นโครงสร้างของวัฒนธรรมจึงไม่ได้ถูกยกทั้งหมดให้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างแท้จริง แม้การรับราชการได้รับค่าตอบแทนที่ค่อนข้างต่ำ แต่งานราชการก็มีความมั่นคงและมีลักษณะงานที่เบาอิอกตัวย กันทั่วไปมากจะเห็นว่างานราชการเป็นงานที่สบายน์ คนที่ไม่ทำงานก็จะได้รับการพิจารณาให้เลื่อนเงินเดือนให้ขึ้น 1 ขั้นเป็นการແเนื่อง และถ้าข้าราชการไม่ประพฤติผิดวินัยอย่างร้ายแรงจริงๆ แล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องออกจากราชการ แนวความคิดนี้ทำให้ข้าราชการปฏิบัติงานในลักษณะที่เดือยชา ไม่ต้องปรับปรุงตัวเองหรือผู้อื่นให้มีสมรรถภาพสูงขึ้น นิ่งถึงการอยู่รอดของตนเองมากกว่าผลประโยชน์ของส่วนรวม ทั้งจะเห็นได้จากพฤติกรรมของข้าราชการที่เอ่ยเปรียบระบบราชการ เช่น การปฏิบัติงานไม่ตรงท่อเวลาและไม่เต็มเวลา การไม่อุทิศเวลาให้ราชการ โดยการนั่งสันหนาหรือหานขนม เสริมสวย หรือคุยโทรศัพท์ ในเรื่องส่วนตัว นอกจากนี้ ข้าราชการยังมีพฤติกรรมของการบังหลวง เช่น นำเอกสารมาชาร์ฟในห้องน้ำของสถานที่ราชการกลับบ้าน ซึ่งก่อให้เกิดความหลุดหลีกเสียผู้อื่นที่มีความจำเป็นต้องใช้ห้องน้ำ จะเห็นว่าผลประโยชน์ส่วนรวมและผลประโยชน์ของราชการมิได้อยู่ในความสำนึกรักของข้าราชการจำนวนหนึ่ง

การที่คนไทยขาดหลักการหรืออุดมการณ์ในการปฏิบัติงาน แทรกับลับมีความผูกพันเฉพาะตัวบุคคล ทำให้ข้าราชการที่รักความเจริญในหน้าที่ราชการมักจะต้องแสวงหาผู้อุปถัมภ์ในระบบ สำหรับข้าราชการชั้นผู้น้อยโดยทั่วไปแล้วมีแนวโน้มที่จะอยู่ในระบบแบบ “เข้าตามเย็นชาม” ซึ่งก็อาจมีความกระตือรือร้นในการงานตามผู้บังคับบัญชาที่ให้ความสนใจเป็นพิเศษ และผู้บังคับบัญชาไถ่แสดงเจตนารมณ์ที่จะชุนเรื่องหรืออุปถัมภ์ผู้น้อยเหล่านี้ ไม่ได้ความเชื่อของชาติคือปกติวิสัย การขาดประสิทธิภาพของงานจึงเป็นเรื่องที่ธรรมชาติเหลือเกิน

จะเห็นได้ว่าผู้เขียนได้พิจารณาอย่างนี้อยู่ทางของระบบราชการไทยกับระบบวัฒนธรรมและระบบสังคม โดยที่ให้เห็นว่าในการอบรมของประวัติศาสตร์สังคมและวัฒนธรรมไทย คนไทยมีค่านิยมที่เก่าๆ หลายประการ ซึ่งมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของคนไทยทั้งในอดีตและปัจจุบัน และเมื่อมีการก่อตั้งระบบราชการไทยตามรูปแบบของสังคมตะวันตก ซึ่งที่ความมีภัยก่อความมั่นคงของงานชั่วได้ส่งเสริมค่านิยมและลักษณะที่ไปของความเป็นไทย อันที่จริงความมั่นคงของงานเปรียบเสมือนของศักดิ์สิทธิ์ที่สามารถจะให้หลักประกันกับข้าราชการเพื่อความอยู่รอด ความมั่นคงของงานจึงเป็นปัจจัยที่ข้าราชการสามารถจะปฏิบัติงานในลักษณะเดียวกัน อีกทั้งยังต้องต้านการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ให้อย่างต่อต้านที่ยังคงอยู่

ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นสามารถจะสรุปได้ว่าระบบคุณธรรมเป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานบุคคลในราชการไทย ถ้าจะมองบัญชีในระยะสั้น อาจกล่าวได้ว่าความมั่นคงของงานทำให้ข้าราชการไทยขาดการผูกพันต่อหน้าที่การทำงาน และขาดการชงใจในการทำงาน มีความพอใจจะอยู่ไปตามอัตภาพ ข้าราชการจะไม่กระหนกถึงหน้าที่ของกรมีส่วนร่วม แต่หากต้องการอยู่หน่วยงานเพื่อความอยู่รอดโดยมีความเชื่อว่าผลประโยชน์ของเขายังไม่มีการถูกวิเคราะห์ จึงไม่ต้องดื่นรุนแรงขวนขวยมาก ซึ่งเป็นพฤติกรรมที่สอดคล้องกับความเป็นไทยทั้งได้ไว้เกราะหนาแล้ว

แน่นอนที่สุด การแก้บัญชาอย่างจริงจังจะต้องใช้ระยะเวลาที่ยาว โดยจะต้องแก้ไขค่านิยมและศักดิ์สิทธิ์ของคนไทยจากพื้นฐาน แต่ทั้งนี้ควรจะกระทำการควบคู่ไปกับการแก้บัญชาเฉพาะหน้า ผู้เขียนเห็นว่าความมั่นคงของงานน่าจะเป็นเบื้องหน้าในระยะยาวมากกว่า เพราะเป็นปัจจัยที่ได้ถูกนำมาใช้อย่างไม่ถูกต้อง (abusive use) ซึ่งได้กล่าวไปในอุปสรรคต่อการบรรลุเป้าหมายในระยะยาวอีกด้วย เพราะฉะนั้น จึงควรจะพิจารณาว่าบัญชาเฉพาะหน้านี้ ควรจะมีการแก้ไขวิธีใดเพื่อให้งานราชการไม่มีลักษณะเป็นงานที่จำเป็นต้องมีความมั่นคงถาวร และบ่อยครั้งมีลักษณะที่ต้องต้านการเปลี่ยนแปลง แต่ให้งานราชการเป็นงานที่มีการควบคุมที่เข้มแข็ง และมีการเข้าขั้นกับผู้อื่นและกับคนเองเพื่อความอยู่รอด ทั้งนี้โดยการดำเนินดึงประสิทธิภาพของงานเป็นหลัก

อธิ. วิจิตรราหฤก

ເບື້ອງຮັກ

1. Rabibhadana, Akin *The Organization of Thai Society in the Early Bangkok Period* Data Paper : Number 74 Southeast Asia Program, Department of Asian Studies, Cornell University, Ithaca : New York, 1969.
 2. *Ibid.*, ເຊິ່ງເຄີຍກັນ
 3. Rabibhadana, Akin "Client-ship and Class Structure in the Early Bangkok Period," in Skinner, William G. and A. Thomas Kirsch (eds.) *Change and Persistence in Thai Society*. Ithaca : Cornell University Press, 1975.
 4. John Embree ເປັນຜູ້ເລີນແນວກວາມຄົດໃນບທກວາມເຮືອງ "Thailand, the Loosely Structured Social System," *American Anthropologist*, Vol. 52, 1950. ນອກຈາກນີ້ແລ້ວ ໄປຕຸ້ Hanks, Lucien M. "Merit and Power in the Thai Social Order," *American Anthropologist*, Vol. 64, 1962. ແລະ Hanks, Lucien M. "The Thai Social Order as Entourage and Circle," in Skinner, W.G. and A.T. Kirsch (eds.), *Change and Persistence in Thai Society*, Ithaca : Cornell University Press, 1975.
 5. ຮອງກາສົກරາຈາරຍ์ ດຣ. ສົນທິ ສມັກຮາກ ເຄີຍໄດ້ໃຫ້ຂໍ້ຜັງເກດໃນລັກຍະນະເຖິງກັນນາແລ້ວ
 6. James F. Guyot ເຄີຍແນວກວາມຄົດເກີຍກັນຮະບນການຮົທາກທີ່ທັນສົມຍະແລ້ມີຫຼຸງປົງທຶນທີ່ຢັງໄນ້ ທັນເສັ້ນໃນການວິເກຣະທັນຄົມພົມ່າ ອ້ານໄດ້ຈາກທກວາມເຮືອງ "The Clerk Mentality in Burmese Education," Tilman, Robert O. (ed.), *Man, State, and Society in Contemporary Southeast Asia*, New York : Praeger Publishers, 1969.
 7. Geertz, Clifford "Ritual and Social Change : A Javanese Example," *American Anthropologist*, Vol. 59, 1957.
 8. ພິທຍາ ບວຮັບນາ "ໂດກທັນຂອງນັກວິຊາການໄທຢ້ານວັນປະກາດນາກສາກ" ວາງພາບພັນນະວິທາງ ກາສຕຽງ (ກຸລາຄນ 2524) 1-24
 9. Vichit-Vadakan, Juree *Not Too High and Not Too Low : A Comparative Study of Thai and Chinese Middle Class Life in Bangkok, Thailand* A Ph.D. dissertation, University of California, Berkeley 1979.
-