

ประชาธิปไตย

กับ

ระบบข้าราชการพลเรือน

โดย ไสริ สุวิฑิตกุล

ผู้ช่วยผู้อำนวยการกองวิชาการ และสอบไล่ สำนักงาน ก.พ.

เป็นที่ทราบกันทั่วไปว่า ตามประวัติของชาติเรานั้นไม่เคยมียุคใดสมัยใดที่ชาวไทย
ตนคอยช่วยกันสร้างความสำเร็จและความมั่นคงให้แก่ประเทศเท่าสมัยนี้ แทบทุกหัวระแหงได้มี
การระดมกำลังทรัพย์ กำลังแรงและกำลังปัญญา เพื่อเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
ให้ก้าวหน้าไปตามแผนนโยบายอันรอบคอบของรัฐบาลชุดปัจจุบัน ในกระบวนการพัฒนา
ประเทศนี้ บุคคลหมู่หนึ่งคือข้าราชการพลเรือนได้มีส่วนสำคัญไม่น้อยกว่าองค์ประกอบหรือ
บุคคลหมู่อื่น ๆ เพราะในการดำเนินกิจกรรมขนาดใหญ่เช่นนี้ จะได้ผลเพียงใดขึ้นอยู่กับ
กำลังทุนทรัพย์ โครงการและวิธีจัดดำเนินการกับตัวบุคคลผู้ปฏิบัติ กิจกรรมใดแม้จะมีกำลัง
ทุนทรัพย์มหาศาล มีโครงการและวิธีจัดดำเนินการที่ดีอยู่แล้ว แต่อาศัยบุคคลผู้ปฏิบัติ
ไม่มีความสามารถเพียงพอ กิจกรรมนั้นก็อาจล้มเหลวได้โดยสิ้นเชิง ฉะนั้นในปัจจุบันนี้จึงได้
มีผู้สนใจในปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเป็นอันมาก โดยเฉพาะปัญหาเกี่ยวกับ
ข้าราชการพลเรือนผู้ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติกิจการต่าง ๆ ในกระบวนการพัฒนาประเทศ
อย่างมากมาย

ประเทศไทยเรานับว่าโชคดีที่การบริหารราชการยังคงเป็นสิ่งที่ดีหน้าซื่อไม่น้อยกว่าสมัย
“สิบพ่อค้าไม่เท่าหนึ่งพระยาเลี้ยง” เท่าใดนัก เพราะราชการยังคงเป็นอาชีพมั่นคงเป็นพิเศษ
มีเกียรติสูง และเป็นแหล่งที่ก่อให้เกิดอำนาจวาสนาอยู่เช่นเดิม จึงเป็นที่หวังได้ว่าจะช่วยให้
ให้คนมีความสามารถเป็นจำนวนมากขึ้นก็ถือเป็นอาชีพต่อไปได้ แต่ในขณะที่เคยมีคนกลุ่มต่าง
ๆ ลักษณะที่ดีของอาชีพราชการนี้ อาจจะเป็นขอให้สมรรถภาพในกรปฏิบัติราชการ

เต็มลงอย่างมากก็ได้¹ ซึ่งคงจะหมายความว่า ความมั่นคงอาจจะเป็นสาเหตุแห่งความ
เฉื่อยชาในองราชการ เกียรติภูมิอาจจะเป็นบ่อเกิดของความไร้สมรรถภาพในการปฏิบัติ
ราชการ หรืออำนาจต่าง ๆ อาจจะถูกนำไปใช้ผิดจากความมุ่งหมายไปได้ เพราะผู้ครอง
ตำแหน่งในองราชการ ไม่เข้าใจถึงหน้าที่และความรับผิดชอบ โดยแท้จริงของคนที่ควบคู่กับ
อำนาจและเกียรติภูมิของตำแหน่งนั้น ซึ่งสมมุติฐานที่สำคัญประการหนึ่งอาจจะมาจากการ
ขาดจิตสำนึกในความมุ่งหมายของการปฏิบัติราชการและไม่เข้าใจในสิทธิ หน้าที่ และ
ฐานะของข้าราชการในระบอบประชาธิปไตยก็ได้ ข้อเขียนนมความมุ่งหมายที่จะอธิบายถึง
หลักสำคัญบางประการของการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่นำมาใช้เป็นรากฐานใน
กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ของระบบข้าราชการพลเรือนของประเทศไทยในปัจจุบันนี้ คือหลักความ
เสมอภาค ความสามารถ ประสิทธิภาพ ความเสมอหน้า และหลักความเป็นใหญ่สูงสุดของ
อำนาจขีปไทย

เสมอภาคและสามารถ

กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในระบบข้าราชการพลเรือนแผนใหม่^๒ นี้มีรากฐานมาจากหลักการ
อันสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยหลายประการ เช่น หลักความเสมอภาคที่ว่า
ประชาชนในฐานะที่เป็นเอกชนแต่ละคนย่อมได้รับสิทธิและโอกาสต่างๆ เท่าเทียมกัน ก่อให้เกิด
กฎเกณฑ์และวิธีการ ในระบบข้าราชการพลเรือนที่เบ็ด ไขโอกาสให้บุคคลทั่วไปมีสิทธิเข้ารับ
ตำแหน่งหน้าที่ราชการได้โดยเสมอภาค ถ้าบุคคลนั้นมีคุณสมบัติและพนความรูตามที่กำหนดไว้
และมี ความสามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการ ในตำแหน่งหน้าที่จะได้รับแต่งตั้งได้ ข้อนี้เป็น
การนำเอาหลักความเสมอภาคภายใต้ขอบเขตแห่งการคุ้มครองของกฎหมายมาใช้ควบคู่ไป
กับหลักที่เป็นหัวใจของระบบข้าราชการพลเรือนแผนใหม่ คือการเลือกสรรเพื่อบรรจุเข้ารับ
ราชการ โดยถือเหตุแห่งความสามารถเป็นเกณฑ์พิจารณา ทั้งนี้เพราะตำแหน่งข้าราชการ
พลเรือนย่อมมีจำกัด จึงต้องมีเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งในการพิจารณารับคนเข้ารับราชการ
และโดยที่เหตุผลอันดี เหตุผลทางการเมือง หรือเหตุผลอื่น ๆ ที่ใช้เป็นเกณฑ์พิจารณา

¹ รายงานของคณะสำรวจเศรษฐกิจของธนาคารระหว่างประเทศ เพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ, โครงการพัฒนาของ
รัฐบาลสำหรับประเทศไทย, พระนคร, โรงพิมพ์สลากรีนแบง, พ.ศ. 2503 หน้า 278.

บรรจุบุคคลเข้ารับราชการแต่แรกก่อน มีจุดให้ประสิทธิภาพของราชการเสื่อมลงและเกิดความฟุ่มเฟือยในวงราชการเป็นอันมาก จึงได้นำหลักความสามารภมาใช้เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชนว่า การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการนั้นจะดำเนินการเฉพาะผู้ที่มีความสามารถเท่านั้น สำหรับประเทศเรา แต่เดิมเจ้าขุนมูลนายที่เป็นหัวหน้าส่วนราชการตั้งบรรจุข้าราชการพลเรือนได้เองตามใจชอบ ผู้ที่ได้รับบรรจุส่วนมากมักจะเป็นลูกหลานญาติพี่น้องหรือบุคคลที่พรรคพวกเพื่อนฝูงฝากฝังกันมาหรือรู้จักชอบพอกับผู้มีอำนาจตั้งบรรจุเป็นส่วนคว² ซึ่งนับได้ว่าเป็นระบบเล่นพรรคเล่นพวกเช่นเดียวกับที่ปรากฏอยู่ในประเทศอื่น ๆ ในสมัยที่ยังมิได้ใช้ระบบการบริหารงานบุคคลแผนใหม่ ผิดกันแต่เพียงว่าราชการของเราในสมัยก่อนนั้นมิได้มีปริมาณและคุณภาพสูงเช่นในสมัยนี้ บุคคลผู้ได้รับบรรจุส่วนมากก็เป็นพวกที่การศึกษาดีและอยู่ใกล้ชิดวงราชการ ประกอบกับข้าราชการของลือนาพระพิพัฒน์ได้พิจารณาว่า จะขอตรงต่อพระเจ้าแผ่นดินและปฏิบัติราชการด้วยความซื่อสัตย์สุจริต³ ราชการในสมัยก่อนจึงเป็นไปด้วยดี และผลร้ายที่เกิดจากระบบเล่นพรรคก็ไม่มีมากนัก อย่างไรก็ตาม ปรากฏภายหลังว่าการบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเช่นนี้ทำให้สมรรถภาพในการปฏิบัติราชการลดน้อยลงทุกที และทำให้ข้าราชการด้นงานเป็นอันมาก⁴ จึงได้มีการเริ่มใช้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนชนในปลายปี พ.ศ. 2471 ซึ่งมีหลักการตามการบริหารงานบุคคลแผนใหม่ และโดยเฉพาะการบรรจุบุคคลเข้ารับราชการก็ได้ใช้หลักความเสมอภาค และหลักความสามารภเป็นเกณฑ์พิจารณาบรรจุมาจนบัดนี้

ความเสมอภาคที่ให้ประชาชนทั่วไปมีสิทธิ์สมัครเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือน⁵ เป็นความเสมอภาคในโอกาสอย่างที่เราเรียกว่า equal opportunity กล่าวคือ มิได้เปิดให้บุคคลทุกคน แต่เปิดให้เฉพาะบุคคลผู้คุณสมบัติและพันความรู้ไม่ต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมาย มีโอกาสเท่าเทียมกันในขั้นที่จะแสดงความสามารถโดยสมัครเข้าสอบคัดเลือก

² หลวงสุขุมพันธ์ประดิษฐ์, "สาระสำคัญของระบบ Merit System", วารสารข้าราชการ ปีที่ 3 ฉบับที่ 7 กรกฎาคม 2501, หน้า 19 - 20

³ พระราชบัญญัติของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เรื่องพระราชพิธีสืบสัจจาปานกาล คือ ถือน้ำพระพิพัฒน์สัจจา ใน พระราชพิธีสืบสองเดือน พระนคร, ศิลปบรรณาการ, พ.ศ. 2503 หน้า 223 - 271

⁴ Ura Kaewchaiyo, The Development of Thai Civil Service Commission, unpublished Thesis for the degree of Master of Public Administration, Bangkok, Institute Of Public Administration, Thammasat University, B.E. 2502, pp. 17-18.

หรือสอบแข่งขันข้าราชการพลเรือนได้ และโดยทั่วไปแล้ว ผู้ที่มีความสามารถสูงคือ ผู้สอบคัดเลือกหรือสอบแข่งขันที่ได้คะแนนเต็มย่อมมีสิทธิได้รับบรรจุเข้ารับราชการก่อนผู้ได้ คะแนนต่ำลงมาตามลำดับ⁵ สำหรับเรื่องคุณสมบัติและพหุความรู้ นั้น กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนของเราได้กำหนดไว้ไม่แตกต่างกับหลักสากลในเรื่องนี้เท่าใดนัก ซึ่งได้แก่เรื่องสัญชาติต้องเป็นไทย (เว้นแต่ข้าราชการพลเรือนวิสามัญ) ต้องมีอายุพอสมควร คือไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ ต้องมีการศึกษาและประสบการณ์ในระดับที่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ที่จะได้รับแต่งตั้ง ต้องมีสุขภาพและอนามัยดี ต้องมีความประพฤติเป็นที่เชื่อถือได้ และต้องเป็นผู้เต็มใจในการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญ

จุดมุ่งหมายสำคัญประการหนึ่งในการนำเอาหลักความเสมอภาค หลักความสามารถ และหลักอื่น ๆ ที่จะกล่าวต่อไป มาปรับใช้กับระบบข้าราชการพลเรือนก็เพื่อที่จะจำกัดเหตุผลส่วนตัวในองราชการให้เหลือน้อยที่สุดที่จะน้อยได้ แต่ถ้ามองกันว่า ในองราชการบ้านเรานั้น การจำกัดเหตุผลส่วนตัวเป็นสิ่งที่กระทำได้ยากยิ่ง เพราะเรายังเคยต่อการปกครองระบบเจ้าขุนมูลนายอยู่ และนอกจากคนไทยเรายังมีนิสัยดี มีความโอบอ้อมอารี เมตตากรุณา และมีความกตัญญูรู้คุณ จึงเสี่ยงต่อการที่จะมีการสร้างพระคุณหรือตอบแทนพระคุณ โดยหยิบยื่นตำแหน่งของทางราชการให้แก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นการส่วนตัวโดยมิได้คำนึงถึงความสามารถของบุคคลนั้น ทั้งอาจจะมีการใช้ตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยเฉพาะอำนาจสั่งบรรจุเป็นเครื่องสร้างบารมีหรือสร้าง "อาณาจักรอิทธิพล" กันเป็นการส่วนตัวได้ ซึ่งความกลัวเช่นนั้นแม้จะพิสูจน์ได้ก็เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกันโดยทั่วไปว่า การที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ในองราชการหยิบยื่นหรือปล่อยปละละเลยให้มีการหยิบยื่นตำแหน่งข้าราชการพลเรือนให้แก่บุคคลใดโดยไม่คำนึงถึงความสามารถและความเป็นธรรมแล้ว ผู้นั้นย่อมฝ่าฝืนอำนาจหน้าที่ในทางที่ผิด ไม่สัมพันธ์กับความไว้วางใจของประชาชนและอาจจะถูกกล่าวหาได้ว่า เป็นตัวการสำคัญคนหนึ่งที่คอยบ่อนทำลายประสิทธิภาพของราชการ

ประสิทธิภาพ และ เสมอหน้า

กระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยมีวงจรว่าด ๆ ดังนี้ ประชาชนเป็นผู้กำหนดว่า รัฐบาลจะต้องดำเนินการให้บรรลุถึงจุดประสงค์อย่างไรบ้าง พร้อมทั้งมอบ

⁵ มาตรา 49 แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497

หมายอำนาจบางส่วนให้แก่รัฐบาลทั้งฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ เป็น
 คัดแทนรับผิดชอบ ปฏิบัติกิจการนั้นให้เกิดผลดีต่อประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย
 ในการปกครองชนมีอำนาจควบคุมการดำเนินกิจการของรัฐบาลให้เป็นไปตามจุดประสงค์
 ที่วางไว้ และให้ใช้จ่ายเงินภาษีให้ได้ผลคุ้มค่า รัฐบาลจึงมีข้อผูกพันต่อประชาชนที่จะต้อง
 จัดให้ราชการมีประสิทธิภาพและเป็นไปโดยประหยัด ในหลายประเทศความคิดเห็นที่ว่า
 ราชการจะต้องมีประสิทธิภาพและประหยัดนั้นเป็นแรงผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้ง
 สำคัญ ๆ ในวงการบริหารมาแต่เป็นอันมาก รวมทั้งการปรับปรุงระบบข้าราชการพลเรือน
 ตามหลักรัฐประศาสนศาสตร์แผนใหม่ด้วย⁶ การเปลี่ยนระบบข้าราชการพลเรือนของ
 ประเทศเราจากระบบเดิมพวกมาเป็นระบบถือความสามารถเป็นเกณฑ์ ตามพระราชบัญญัติ
 ระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับแรกในปี พ.ศ. 2471 ก็เพื่อหลักการอันสำคัญที่จะให้
 ข้าราชการมีความรู้ ความสามารถ และมีวินัย ตั้งใจปฏิบัติราชการเต็มความสามารถ ทำให้
 ราชการมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ดังปรากฏในพระราชปรารภของพระราชบัญญัติฉบับนั้นว่า
 “โดยที่พระราชประสงค์จะทรงวางระเบียบข้าราชการพลเรือนให้เป็นไปในทางเลือกสรร
 ผู้มีความรู้ความสามารถเข้ารับราชการเป็นอาชีพ ไม่ต้องมีกังวลด้วยการแสวงหาผล
 ประโยชน์ในทางอื่น ส่วนฝ่ายข้าราชการก็ได้ประโยชน์ยิ่งขึ้น เนื่องจากความสละพรังพร้อม
 ด้วยข้าราชการซึ่งสามารถและรอบรู้ในวิถีและอุปนิสัยของราชการ กับทั้งหน้าที่และวินัยอันคน
 พึงรักษาเป็นนิตยกาล”

จากพระราชปรารภนี้ ประกอบกับจากข้อเท็จจริงที่ว่า งบประมาณที่นำมาจ่าย
 เป็นเงินเดือนและค่าจ้างให้ข้าราชการ มีจำนวนมากกว่าเงินงบประมาณประเภทอื่นที่จ่าย
 เพื่อดำเนินกิจการหรือเพื่อวัตถุประสงค์ที่สำคัญ ๆ ทุกประเภท จึงทำให้เกิดข้อคิดเห็นว่า
 รัฐบาลควรจะได้เพ่งเล็งถึง “การลงทุนในคน” หรือปัญหาการบริหารงานบุคคลให้มาก
 เป็นพิเศษ เช่นจะต้องจัดให้มีการฝึกหัดคนที่มีความสามารถ โดยเฉพาะผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชา
 พิเศษต่าง ๆ เข้ารับราชการ และชักจูงให้คนเก่งเหล่านั้นเข้ารับราชการอยู่ต่อไป
 แต่งตั้งให้ข้าราชการดำรงตำแหน่งหน้าที่ตามความถนัดและความจัดเจน คือ put the right

⁶ ดูตัวอย่างในสหรัฐอเมริกาใน O. Glen Stahl, Public Personnel Administration, Fourth Ed.,
 New York: Harper & Brothers, 1956, pp. 31-34.

man on the right job อบรมและส่งเสริมให้ข้าราชการที่มีแนวปฏิบัติหน้าที่ให้ได้ประโยชน์มากที่สุดและด้วยความพอใจที่สุด ควบคุมให้จำนวนข้าราชการ สัมคฤกษ์กับปริมาณและคุณภาพของราชการ ตลอดจนปรับเอาเทคนิคใหม่ ๆ ในวิชาการบริหารงานบุคคลกับวิชาการจัดการ และการจัดงานที่เหมาะสมมาใช้ในองราชการ เพื่อให้เงินเดือนและค่าจ้างที่รัฐ “ลงทุน” ไปนั้นเกิดผลประโยชน์คุ้มค่าจริง ๆ

ประสิทธิภาพและประหยัดในทันที หมายความว่าโดยทั่วไปถึง การจัดปฏิบัติราชการ ด้วยวิธีที่บังเกิดผลดีต่อส่วนรวมมากที่สุดที่จะทำได้ และด้วยวิธีการที่ประหยัดเวลา ค่าจ้างงาน และค่าใช้จ่ายให้ได้มากที่สุด ให้ราชการดำเนินไปโดยสะดวกและรวดเร็วที่สุด ซึ่งเป็นปัญหาที่ยากมากปัญหาหนึ่ง เพราะราชการจำเป็นจะต้องมีระเบียบแบบแผนต่าง ๆ มากมาย เพื่อขจัดงอแงงอแงไม่ให้เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งได้ตามอำเภอใจ เพื่อป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจหน้าที่ในทางที่ผิดและไม่เป็นธรรม และเพื่อที่จะได้กำหนดความรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ไว้ได้เต็มที่ในงานทุกชั้น ทุกชั้น และทุกชั้น ความยุ่งยากล่าช้าหรือ red tape จึงเป็นลักษณะอันหนึ่งของราชการที่จะต้องปรากฏอยู่เสมอไปในการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพื่อเป็นหลักประกันว่าการปฏิบัติราชการนั้นมีควบคุมรับผิดชอบอยู่โดยตลอด และโดยทั่วไปแล้ว รัฐบาลอาจจะชี้แจงให้ประชาชนทราบได้ว่า ข้าราชการผู้ใดทำอะไรที่ไหนเมื่อไร ใครเป็นผู้รับผิดชอบเมื่อเกิดความเสียหายขึ้น นอกจากนี้ red tape ยังเป็นหลักประกันว่า ในการติดต่อกับราชการ ประชาชนทุกคนจะได้รับการปฏิบัติต่อเสมอหน้ากัน ฉะนั้น ปัญหาสำคัญปัญหาหนึ่งที่ฝ่ายบริหารจะต้องเผชิญอยู่เสมอคือ ปัญหาที่ว่า ทำอย่างไรจึงจะให้ราชการดำเนินไปได้โดยสะดวกรวดเร็วประหยัดและมีประสิทธิภาพ และในขณะเดียวกันก็ให้อยู่ภายใต้ระเบียบแบบแผนที่ก่อให้เกิดความยุ่งยากล่าช้าน้อยที่สุด

หลักในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอีกข้อหนึ่งที่เป็นรากฐานของระบบข้าราชการพูดเรื่องที่ว่าประชาชนจะต้องได้รับการปฏิบัติต่อเสมอหน้ากัน หรือ equal treatment ก่อให้เกิดความคิดเห็นที่ว่า โดยทั่วไปแล้วข้าราชการทุกคนก็ควรจะได้รับ การปฏิบัติต่อเสมอหน้ากันเช่นเดียวกับประชาชน ราชการจึงต้องมีความเป็นระเบียบและมาตรฐาน สำหรับ

ระบบข้าราชการพลเรือนของเรา “แต่เดิมมาก่อนมีกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนนั้น หน่วยงานราชการแต่ละแห่งต่างก็จัดการบรรจุแต่งตั้งให้ด้วยความดีความชอบ ลงโทษ และให้ข้าราชการออกจากราชการตามที่เห็นสมควร โดยไม่มีกฎหมายวางระเบียบแบบแผนไว้แน่นอน จึงเป็นการลดทอนเหลืออดมาไม่สม่ำเสมอ และไม่มีความมาตรฐาน พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนจึงมีหลักการที่จะวางระเบียบเกี่ยวกับการบรรจุแต่งตั้ง ให้ความดีความชอบ วินัย การลงโทษ และการออกจากราชการ ให้เป็นหลักปฏิบัติและอยู่ในมาตรฐานที่ได้ระดับกันทุกกระทรวงทบวงกรม”⁷

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า หลักความเสมอหน้าอันเป็นที่มาของหลักการที่ราชการจะต้องมีมาตรฐานเป็นเรื่องทั่วไป จึงอาจจะมีข้อยกเว้นอยู่บ้าง กล่าวคือ ถ้าส่วนราชการส่วนใดมีลักษณะพิเศษและมีความจำเป็นเหมาะสมจริง ๆ ก็อาจจะมีระบบและวิธีการต่าง ๆ แยกต่างไปบ้างได้ เช่นที่ได้มีการแยกข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการมหาวิทยาลัย ข้าราชการตำรวจ ฯลฯ ออกไปใช้กฎหมายพิเศษต่างหาก การแยกออกไปเช่นนี้อาจจะก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำและไม่ได้มาตรฐานในระบบข้าราชการฝ่ายพลเรือนอยู่บ้าง แต่ก็เป็นการแยกในกรณีพิเศษที่เหตุผลความจำเป็นเหมาะสม และไม่กระทบกระเทือนถึงมาตรฐานข้าราชการพลเรือนทั่วไปเท่าใดนัก เว้นแต่จะได้มีการแยกราชการส่วนอื่น ๆ ออกไปอีกมากมาย และราชการที่แยกออกไปนั้นช่วยให้เกิดความเหลื่อมล้ำต่าง ๆ มากขึ้น จึงจะทำให้ข้าราชการในส่วนที่มิได้แยกออกไปและมีได้รับสิทธิพิเศษ เดี่ยวข้อยกเว้นและเดี่ยวกำจัดใจเข้าทำนองถอยหลังเข้าคลองซึ่งอาจจะทำให้ระบบข้าราชการพลเรือนไม่มีมาตรฐานเหมือนอย่างแต่ก่อน อนึ่ง ยังมีข้อยกเว้นอีกหลายประการที่จะนำหลักความเสมอหน้ามาใช้กับระเบียบวิธีการต่าง ๆ ในระบบข้าราชการพลเรือนโดยเคร่งครัดทีเดียวไม่ได้ เพราะส่วนราชการแต่ละแห่งย่อมมีลักษณะและภาวะแวดล้อมต่างกัน เป็นการยากที่จะวางระเบียบตายตัวเป็นรายละเอียดลงไปได้ ประกอบกับเพราะความคิดเห็นที่ว่า หัวหน้าส่วนราชการแต่ละแห่งควรจะได้อำนาจในการบรรจุโยกย้าย ให้ความดีความชอบ ลงโทษและอื่น ๆ กว้างขวางพอสมควรเพื่อจะได้มีโอกาสปรับใช้เจ้าหน้าที่ภายใต้บังคับบัญชาของตนให้เกิดประโยชน์ต่อราชการได้โดยสะดวกและรวดเร็วเข้า

⁷ ประวิฬ ฌ นคร, คำถาม-แนวตอบ พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ, พิมพ์ครั้งที่ ๑, พระนคร, บริการสวัสดิการ ก.พ., พ.ศ. ๒๕๐๓, หน้า ๑-๒

ปัญหาเกี่ยวกับเรื่องความเสมอหน้า เกี่ยวโยงไปถึงเรื่องการศึกษาเงินเดือน
 เดอนตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนซึ่งมีการตกลงอยู่เป็นอันมากว่า การเลื่อนข้าราชการ
 นั้นควรจะถือความสามารถหรืออาวุโสในราชการเป็นเกณฑ์พิจารณา ฝ่ายหนึ่งอ้างว่า การ
 รับราชการเป็นหลักประกันการไ้งาน แต่ถ้า “ความซื่อไม่มีความดีก็ไม่ปรากฏ” แล้ว
 ข้าราชการก็ควรจะได้รับการพิจารณาให้เลื่อนเงินเดือน เดือนหนึ่ง เดือนค่าแห่งเรื่อย ๆ ขึ้นไป
 ให้เสมอหน้ากัน โดยถือเอาความมีอาวุโสหรือมีเวลาวราชการนานเป็นเกณฑ์พิจารณา อีก
 ฝ่ายหนึ่งแย้งว่า การพิจารณาตามเกณฑ์เช่นนั้น จะทำให้เกิดความเฉยชาและไร้สัมรรถภาพ
 ขันในองราชการ จึงควรพิจารณาเลื่อนเฉพาะผู้ที่มีความสามารถในการปฏิบัติราชการเท่านั้น
 ซึ่งเรื่องนทานผู้คนหนึ่งให้ความเห็นว่า การเลื่อนเจ้าหน้าที่โดยถือเอาอาวุโสในการทำงาน
 เป็นเกณฑ์พิจารณานั้น ช่วยจำกัดการเดินพรรคเดินพวกหรือข้อสงสัยว่าจะเดินพรรคเดินพวก
 ได้ แต่อย่างไรก็ดี การถืออาวุโสเป็นเกณฑ์พิจารณาเช่นนั้นจะต้องมีข้อชดเชยอยู่บ้าง กล่าวคือ
 ความมีอาวุโสควรจะนำมาหนักมากในการพิจารณาความดีความชอบของข้าราชการเฉพาะ
 ในตำแหน่งต่ำ ๆ แต่น้ำหนักของความมีอาวุโสควรจะลดลงตามลำดับในการพิจารณาเลื่อน
 ผู้ครองตำแหน่งที่มีความรับผิดชอบสูง ๆ ขึ้นไป เพราะในตำแหน่งสูง ๆ เช่นนั้น การเลื่อนโดย
 ถือลำดับอาวุโสแต่ประการเดียวโดยไม่คำนึงถึงความรู้ความสามารถว่าจะเหมาะสมกับหน้าที่
 ที่จะมามากขึ้น ย่อมเป็นหลักเกณฑ์ที่เพียงพออันตรายและอาจจะทำให้สัมรรถภาพในการทำงาน
 ของส่วนรวมเสื่อมลงได้⁸

หลักเสมอหน้าได้เกี่ยวโยงไปถึงหลักการจ่ายเงินค่าตอบแทนให้แก่ข้าราชการพลเรือน
 เท่ากับงานที่ปฏิบัติเรียกว่า equal pay for equal work ซึ่งเป็นเหตุผลสำคัญอันหนึ่งในการ
 ทดสอบมี position classification คือการกำหนดอัตราเงินเดือนตามหน้าที่ชั้นในระบบข้าราชการ
 การพลเรือนบางประเทศ⁹ การกำหนดอัตราเงินเดือนเช่นนั้น เป็นการจำแนกแยกแยะคุณภาพ
 และปริมาณของงานในหน้าที่แต่ละตำแหน่ง แล้วจึงรวมเข้าเป็นหมวดหมู่และกำหนดอัตรา
 เงินเดือนให้ตามระดับความยากง่ายและปริมาณของงานในตำแหน่งนั้น สำหรับวิธีการกำหนด

⁸ Leonard D. White, Introduction to the Study of Public Administration, 4th Ed., New York: Macmillan, Co., 1954, pp. 383-384.

⁹ ประเทศที่ใช้วิธีการกำหนดอัตราเงินเดือนตามหน้าที่ได้แก่ สหรัฐอเมริกา คานาดา บราซิล ฟิลิปปินส์ เป็นต้น ดู Joseph B. Kingsbury, Personel Administration for Thai Students, Bangkok: Institute of Public Administration, Thammasat University, 1957, p. 14.

อัตราเงินเดือนในระบบข้าราชการพลเรือนของเรานั้น โดยทั่วไปเป็นการกำหนดตามตำแหน่ง และชั้นของข้าราชการพลเรือน ซึ่งได้กำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ เช่นเดียวกับที่กำหนดอัตราเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนในประเทศอังกฤษและฝรั่งเศส¹⁰

การกำหนดอัตราเงินเดือนทั้งสองวิธีนั้น มีข้อแตกต่างอันสำคัญอยู่ที่ว่า วิธีแรกนั้นเป็นการให้เงินเดือนตามหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ ตามวิธีนี้ โดยปกติ นาย ก. ได้รับเงินเดือนในอันดับที่กำหนดไว้ตามปริมาณและคุณภาพของงานในหน้าที่ที่ปฏิบัติ ถ้า นาย ก. ย้ายไปปฏิบัติหน้าที่ที่มีปริมาณและคุณภาพของงานสูงหรือต่ำกว่าเดิมแล้ว ก็จะต้องปรับอัตราเงินเดือนให้สูงหรือต่ำกว่าเดิมตามไปด้วย วิธีนี้เป็นกรเพ่งเล็งถึงงานที่ นาย ก. ทำเป็นสำคัญนั้นคือ งานที่กำหนดเงิน ส่วนวิธีที่สองนั้น เน้นถึงตำแหน่งมากกว่าหน้าที่ คือ นาย ก. จะดำรงตำแหน่งประจำแผนกอยู่ตลอดไปไม่ว่าปริมาณและคุณภาพของงานของ นาย ก. จะเพิ่มขึ้นหรือลดลง จนกว่า นาย ก. จะเลื่อนชั้นเป็นชนชั้นโท ทั้งนี้อาจจะกล่าวได้ว่าวิธีนี้ตำแหน่งกำหนดเงิน¹¹

การนำหลักความเสมอภาค ความสามารถ ประสิทธิภาพและหลักความเสมอหน้า มาใช้ในระบบข้าราชการพลเรือนก่อให้เกิดความจำเป็นอันจะหลีกเลี่ยงได้ที่จะต้องมีการกล่างของฝ่ายบริหาร องค์การหนึ่ง คือ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเรียกโดยย่อว่า ก.พ. คอยควบคุมดูแลและส่งเสริมให้ข้าราชการพลเรือนปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ มีประสิทธิภาพคุ้มค่ากับเงินภาษีอากรที่เก็บจากราษฎร ช่วยควบคุมดูแลวางระเบียบและวิธีการต่างๆ ให้ระบบข้าราชการพลเรือนได้มาตรฐานและเสมอหน้ากันทุกกระทรวงทบวงกรม ช่วยในการให้ความเป็นธรรมแก่ข้าราชการพลเรือน ช่วยให้ข้าราชการได้ค้นคว้าความสามารถเข้ารับราชการ ฯลฯ ฉะนั้น ความสำคัญ ของ ก.พ. จึงมีอยู่ไม่น้อยในกลไกของการบริหารประเทศในระบบประชาธิปไตย

¹⁰ Ibid., p. 15.

¹¹ ลักษณะและความแตกต่างของการกำหนดอัตราเงินเดือนทั้งสองวิธีนี้ เป็นเรื่องสลับซับซ้อน ซึ่งจะอธิบายรายละเอียดก็จะต้องใช้เนื้อที่มาก และเกินขอบเขตของข้อเขียนนี้ไป ผู้สนใจอาจจะอ่านรายละเอียดได้จากบทความของ Frederick and Edith Mosher ในหนังสือ The American Assembly, The Federal Government Service: Its Character, Prestige and Problems, New York: Graduate School of Business Columbia University, 1954, pp. 123-125, และจาก O. Glen Stahl, op. cit., pp. 183-207. หรือจากตำราเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเล่มอื่นๆ

อำนาจอธิปไตยและระบบข้าราชการพลเรือน

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุดซึ่งพลเมืองของรัฐจะต้องยอมรับนับถือโดยเคร่งครัดด้วยการเคารพและปฏิบัติตามกฎหมายและช่วยเหลือราชการภายในเงื่อนไขและวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ สำหรับข้าราชการพลเรือนนั้นยังมีหน้าที่และความสัมพันธ์ต่อรัฐบาลไปกว้างไกลกว่าพลเมืองอีกมาก เพราะถือกันว่าการรับราชการเป็นเอกสิทธิ์พิเศษและเป็นการได้ช่วยช่วยเหลือรับใช้ประเทศชาติด้วย ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับรัฐจึงมิได้มีลักษณะเช่นลูกจ้างกับนายจ้าง หากแต่มีลักษณะพิเศษที่ข้าราชการจะต้องมอบความจงรักภักดีให้แก่รัฐโดยสิ้นเชิง ความจงรักภักดีต่อรัฐนั้นใหญ่ยิ่งเห็นอกว่าความจงรักภักดีต่อราชการจะพ่วงมาต่อบุคคลหรือสถาบันอื่นใดทั้งสิ้น เพราะข้าราชการอยู่ในฐานะที่อาจจะใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งให้เป็นผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อส่วนรวมได้ ทั้งความประพฤติของข้าราชการย่อมมีผลต่อจนถึงความเชื่อถือของประชาชนที่มีต่อรัฐบาลของประเทศด้วย ข้าราชการจึงจำเป็นต้องมีจิตสำนึกถึงความมุ่งหมายของการปฏิบัติราชการเพื่อประโยชน์ส่วนรวมเสมอและอย่างไม่เสื่อมคลาย

บทบัญญัติในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนของประเทศเราในส่วนของเกยวณยอมมีอยู่หลายบทที่เน้นถึงการที่ข้าราชการพลเรือนจะต้องมอบความจงรักภักดีเป็นพิเศษให้แก่รัฐ เช่น ข้าราชการพลเรือนจะต้องรักษาความลับในราชการ ต้องถือว่าเป็นหน้าที่พิเศษที่จะสนใจและรับทราบเหตุการณ์เคลื่อนไหวใดๆ อันอาจเป็นภัยอันตรายต่อประเทศชาติ และต้องบ่งกั้นภัยอันตรายที่จะบังเกิดต่อประเทศชาติจนเต็มความสามารถ ต้องสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลด้วยความบริสุทธิ์ใจ และต้องตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายระเบียบแบบแผนของทางราชการและมติคณะรัฐมนตรี ให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ราชการด้วยความเอาใจใส่ระมัดระวังรักษาประโยชน์ของราชการ ต้องอุทิศเวลาของตนให้แก่ราชการ จะละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการไม่ได้ ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์ เที่ยงธรรมและประพฤติตนอยู่ในความสุจริต ห้ามมิให้อาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการของตนไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมก็ตามหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น ต้องรักษาชื่อเสียงมิให้ชนชอว่าเป็นผู้ประพฤติชั่ว ห้ามมิให้ประพฤติชั่วอาจ

ทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งราชการ เช่น ประพฤติตนเป็นคนต่ำต้อย เล่ห์เหลี่ยมของ
ของเขาคงไม่สามารรถครองสติได้ มีทัศนวิสัย หมกมุ่นในการพนัน กระทำความผิด
อาญา ฯลฯ ห้ามมิให้หมิ่นเหยียดหยามบุคคลใดๆ ต้องรักษาความสามัคคีอันดีและ
สภาพเรียบร้อยต่อประชาชนเป็นต้น¹²

การที่ข้าราชการพลเรือนต้องมอบความจงรักภักดีเป็นพิเศษให้แก่รัฐนี้ เกี่ยวโยง
ไปถึงหลักการที่ข้าราชการพลเรือนจะต้องรักษาความเป็นกลางในทางการเมืองด้วย หลักนี้
เกิดจากความคิดเห็นที่ว่า “ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น อำนาจสูงสุดเป็นของ
ประชาชน ข้าราชการเป็นแต่เพียงผู้รับใช้ประชาชน จึงไม่ควรใช้สิทธิพิเศษซึ่งเกิดจากตำแหน่ง
หน้าที่การงานของตนเป็นเครื่อง โหม้หน้าความคิดเห็นในทางการเมืองของประชาชน”¹³
หรือพูดอย่างง่าย ๆ ว่า ข้าราชการพลเรือนนั้นจะเดินการเมืองโดยเปิดเผยและเกินขอบเขต
ไม่ได้ เพราะการใช้ตำแหน่งหน้าที่ตามผลประโยชน์ให้แก่พรรคหรือนักการเมืองนั้น เป็นการ
แสดงความจงรักภักดีในตัวบุคคลและเป็นทางก่อให้เกิดความระส่ำระสายในระบบข้าราชการ
พลเรือนได้ เรื่องกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนของเราได้กำหนดข้อห้ามไว้โดยตรง
แต่มีระเบียบของสำนักคณะรัฐมนตรีว่าด้วยมารยาททางการเมืองของข้าราชการพลเรือนที่
ให้ข้าราชการพลเรือนปฏิบัติตนเป็นกลางในทางการเมือง ห้ามมิให้พวักยวจารณการกระทำ
ของรัฐบาได้ปรากฏแก่ประชาชน ห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมือง และห้ามมิให้
แสดงออกโดยเปิดเผยแก่ผู้ใดบ้างกับบัญชาหรือประชาชนในการสนับสนุนพรรคการเมือง¹⁴

นอกจากนี้ หลักการมอบความจงรักภักดีให้แก่รัฐ ยังมีผลให้ข้าราชการพลเรือน
นัดหยุดงานไม่ได้ หรือจัดตั้งเป็นสมาคมเพื่อเจรจาต่อรองในสิทธิและประโยชน์ต่าง ๆ เช่น
ในวงการธุรกิจทั่วไปไม่ได้ ทั้งนี้เพราะตำแหน่งหน้าที่ราชการไม่ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องต่าง ๆ
ที่อาจจะต่อรองได้ เช่นสิทธิเรียกร้องสำหรับตำแหน่งในวงการธุรกิจของเอกชน โดยเฉพาะ
ในเรื่องนัดหยุดงานของข้าราชการ ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ประเทศ
ชาติได้ เรื่องนี้ แม้กฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนของเราจะมีได้ระบไว้ชัดแจ้ง แต่ก็มี
บทบัญญัติหลายมาตราที่ห้ามไว้โดยทางอ้อม และก็เป็นที่เข้าใจกันโดยทั่วไปแล้ว

¹² โปรดดู พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 ลักษณะ 4 ว่าด้วยวินัยข้าราชการพลเรือนมาตรา 69-82

¹³ Frederick and Edith Mosher *op. cit.*, pp. 114-115.

¹⁴ หนังสือเวียนของกรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง ที่ น.ว. 54/2494 ลงวันที่ 21 มีนาคม 2499

ให้รายงานเด่นชัดผู้บังคับบัญชาที่เป็นผู้สั่งทราบพร้อมทั้งเหตุผล นอกจากนี้อาจจะต้องถูกดำเนินคดีทางอาญาตามกรณีแห่งความผิดแล้ว ยังจะต้องถูกพิจารณาโทษทางวินัยอย่างหนักอีกด้วย”¹⁵

ตำแหน่งหน้าที่ราชการนั้น ส่วนมากมักจะมีอำนาจอิทธิพลโดยกว้างขวาง ปรากฏว่าเคยมีข้าราชการบางหมู่บางท้องถิ่นได้ใช้อำนาจหน้าที่ในทางที่ผิด โดยแสดงออกในลักษณะ “เป็นผู้วางอำนาจ... ปฏิบัติตนเป็นนายราษฎร... ใช้อำนาจนอกเหนือระเบียบแบบแผน... เรียกเรื่องสั่งตอบแทน (คอร์ปชั่น) ฯลฯ”¹⁶ ซึ่งทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะเหตุต่าง ๆ ดังแต่นั้นตั้งต้นต้นของข้าราชการผู้ใช้อำนาจหน้าที่ในทางที่ผิด จนถึงความเคยชินในระบบเจ้าขุนมูลนายที่ยังมีเหลืออยู่ เหตุผลที่ว่าทำไมข้าราชการจึงไม่ควรปฏิบัติเช่นนั้น มีผู้อธิบายไว้อย่างน่าฟังว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งหน้าที่ราชการเป็นแต่เพียงผู้รับใช้ประชาชน มิได้เป็นเจ้าของอำนาจต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากตำแหน่งหน้าที่นั้น หากแต่เป็นตัวแทนปฏิบัติการให้เป็นไปตามความประสงค์ของประชาชนส่วนรวมเท่านั้น”¹⁷ ด้วยเหตุนี้ ข้าราชการโดยเฉพาะข้าราชการพลเรือนซึ่งมีหน้าที่ติดต่อกับประชาชนจึงต้องมีจรรยาบรรณที่สอดคล้องกับความประพฤติเป็นพิเศษ และอยู่ในความเพ่งเล็งของประชาชนมากกว่าผู้ประกอบอาชีพอย่างอื่น

โดยเหตุที่จุดประสงค์ของการปฏิบัติราชการเป็นเรื่องการสร้างความเจริญและความมั่นคงให้แก่สังคมในสังคมนั้นมิใช่เป็นการค้ากำไรเช่นกิจการของบริษัทห้างร้านเอกชน ข้าราชการจึงหวังที่จะหาความร่ำรวยเป็นพิเศษจากอาชีพราชการไม่ได้ อย่างไรก็ตามการที่รัฐมีหน้าที่ที่จะดูแลให้อาชีพราชการเป็นอาชีพที่มั่นคงและให้ข้าราชการแต่ละครอบครัวได้รับประโยชน์ตอบแทนเพียงพอที่จะครองตัวอยู่ในสังคมได้อย่างมีเกียรติตามฐานะอันรูปโดยตลอด กล่าวคือถ้าได้รับราชการนานพอสมควรและออกจากราชการไปโดยไม่มีมีความผิดก็ให้มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเพื่อดำรงชีพอยู่ในสังคมอย่างมีเกียรติได้ต่อไป นอกจากนั้นยังมีหลักประกันที่ป้องกันมิให้ข้าราชการต้องถูกขอยกออกจากราชการได้ง่าย ๆ โดยไม่เป็นขรรคม ตลอดจนให้

¹⁵หนังสือเวียนของสำนักคณะกรรมการที่ น.ว. 37/2499 ลงวันที่ 7 มีนาคม 2499

¹⁶คณะกรรมการอาชญากรรมวิจัย ความเห็นเรื่องวิธีที่จะให้ราษฎรปลอดภัยจากความกลัวเจ้าหน้าที่ หนังสือเวียนกรม

สารบรรณคณะกรรมการฝ่ายการบริหาร ที่ น.ว. 60/2499 ลงวันที่ 30 มีนาคม 2499

¹⁷Section 13 of a proposed Code of Ethics for Officials and Employees of Arlington County, Virginia, Public Administration Review, Spring, 1953, p. 120.

ประโยชน์ตอบแทนและประโยชน์เกื้อกูลอย่างอื่น ๆ ด้วย เช่น ให้สิทธิแก่ข้าราชการที่จะลา
หยุดราชการด้วยเหตุต่าง ๆ โดยได้รับเงินเดือนได้เป็นเวลานาน ช่วยเหลือค่าเล่าเรียนของ
บุตรข้าราชการ ช่วยเหลือค่าเช่าบ้าน ยกเว้นการเก็บภาษีรายได้จากเงินเดือนของข้าราชการ
และสิทธิพิเศษอื่น ๆ เป็นต้น

ข้อยุติ

ทุกถาวมาทงหมดน จะเห็นได้ว่าเรามีกฎเกณฑ์ต่าง ๆ อยู่แต่โดยพร้อมมุดที่จะช่วย
ให้ข้าราชการพลเรือนมีความประพฤติดีกับเป็นกลุ่มบุคคลดีอย่างที่ได้รับความไว้วางใจ
มอบหมายให้ปฏิบัติงานอันสำคัญ และมีเกียรติในการสร้างความสำเร็จ และความไพบุญย์
พุดช้ให้แก่ประชาชนในสังกรวม ปัญหามือยว่าข้าราชการพลเรือนของเราประพฤติและ
ปฏิบัติงานราชการไปตามกฎเกณฑ์ที่เป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่

ศาสตราจารย์ วิกส์ ให้ข้อสังเกตว่าสังคมของประเทศไทยในปัจจุบันนี้ จัดเข้าอยู่ใน
พวกสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลงจากสังคมกสิกรรมเป็นสังคมอุตสาหกรรมได้ ในสังคมที่กำลัง
เปลี่ยนแปลงเช่นนี้ จะเต็มไปด้วยความขัดแย้งระหว่างคุณค่าของความเชื่อดั้งเดิมในขนบธรรมเนียม
นิยมและประเพณีที่เคยประพฤติปฏิบัติอยู่เดิม กับความคิดเห็นสมัยใหม่ที่เป็นแนวทางสำหรับ
ประพฤติปฏิบัติในสังคมอุตสาหกรรม ในสังคมชนชั้นความมีอำนาจเป็นบ่อเกิดของความ
มั่งคั่ง และเกียรติยศเกียรติศักดิ์ต่าง ๆ ทำให้การต่อสู้เพื่อชิงอำนาจและการบงกชกษ
อำนาจเป็นสิ่งที่หมกมุ่นอยู่ในจิตใจของชนชั้นหรือกระทงของสังคมนั้นเป็นอย่างมาก ผลักคชใน
องการบริหารราชการ เหตุผลส่วนความที่อาจจะมีอำนาจเหนือเหตุผลต่อสังกรวม กฎหมาย
และระเบียบแบบแผนต่าง ๆ จึงมีทางที่จะเป็นแต่เพียงแบบพชตองหงด้อยเท่านั้น ยิ่งไปกวานน
บางครั้งการใช้บังคับกฎหมาย อาจจะได้ผลในทางตรงกันข้ามกับจุดประสงค์เขาเดี่ยวเดียว
กรณเช่นนี้ จะทำให้เกิดแค้นว่างเปล่าชน คือคนจะมีความรู้สึกพชตองหงจะไม่ยอมรับคชตองหง
และใหม่ และจะหันไปใช้วิธีคชตองหงใช้เด้ให้เหยียมใช้กำลังรุนแรง ตลอดจนความกระต้าง
หยาบคายได้¹⁸

ศาสตราจารย์ โมเชด ได้อธิบายเป็นการเฉพาะเจาะจงลงไปอีกชั้นหนึ่งว่า ความ
สัมพันธ์ระหว่างข้าราชการในองการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย เป็นไปในทำนอง

¹⁸ ปรคค Fred W. Riggs, "A Model for The Study of Thai Society", วารสารรัฐประศาสนศาสตร์,
ปีที่ 1 ฉบับที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2504 หน้า 83-125

ราชการพลเรือนมาแต่เป็นเวลานาน ซึ่งช่วยให้เหตุผลในทางส่วนตัวลดลงไปจากระบบข้าราชการพลเรือนเป็นอันมาก ประชาชนโดยทั่วไปจึงได้รับผลดีจากราชการมากกว่าผลเสียอันหนึ่งอันใด ทำให้มีความหวังว่าการปรับปรุงข้าราชการพลเรือนให้ก้าวหน้าทันกับการเปลี่ยนแปลงของประเทศ และให้มีความประพฤติ ความรู้ ความสามารถ ความเหมาะสมกับข้าราชการในระบบประชาธิปไตยให้มากที่สุดที่จะมากได้นั้น อาจจะทำได้ถ้าได้มีการเอาใจได้ฟังเสียงอย่างจริงจัง และด้วยความร่วมมือของผู้ที่เกี่ยวข้องด้วยทุก ๆ ฝ่าย

ในการนี้ ข้าราชการพลเรือนเองจะช่วยให้เป็นอย่างมาก ถ้าตัวข้าราชการโดยเฉพาะข้าราชการชั้นหัวหน้าเองเข้าใจ ได้คิด และดำเนินถึงความรับผิดชอบอันสำคัญของตนอยู่ต่อสังคม และมีจิตสำนึกถึงความมุ่งหมายในการทำงาน เพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวมอยู่โดยตลอดบวกกับความขยันหมั่นเพียรในหน้าที่ของตนมาตั้งแต่สมัยบรรพบุรุษในหนังสือ จินตมณีนี ที่ว่า

| | | |
|--------------------|--------------------|-----------------|
| เป็นข้าราชการ | อย่าเกียจอย่าคร้าน | การงานตรึกตรอง |
| เข้านอกออกใน | อย่าให้ลำพอง | จักรบาปทุกถดถอง |
| อย่าได้มุสา ฯ | | |
| อย่าเห็นกับคน | สินบาทคาดบน | ให้พ้นอาญา |
| อย่าประจบอย่าประแจ | ช่วยแรงวาสนา | กิจการภารา |
| จงหมั่นจิตจำ ฯ | | |
| แม้จะว่าความ | ไล่เลียงได้ถาม | ให้งามแม่นยำ |
| อย่าข่มเหงไพร่ | หาให้ชอบธรรม | เกรงบาปกลัวกรรม |
| ในอนาคตกาล ฯ | | |
| กุศลหาไม่ | เงินทองบ่าวไพร่ | ถึงได้ไม่นาน |
| คงให้วิบัติ | พลัดพรากจากสถาน | เวรกรรมบันดาล |
| ฉิบหายวาชมนี่ | | |

SUMMARY

DEMOCRACY AND CIVIL SERVICE SYSTEM

by Soraj Sucharitkul.

Assistant Director, Division of Technique and Examination, Office of the Civil Service Commission.

This article on "Democracy and Public Personnel Administration" attempts to relate certain basic democratic ideals to public personnel administration. The democratic concept of "equal opportunity", for example, is the main reason why individual citizen should be given the right of equal access to public service. "Equal treatment" leads to the practice in public service that the civil servants, as a whole, are treated equally and without discrimination or favouritism. These two democratic principles coupled with the principle of merit system have had a great impact upon the depersonalization of the civil service.

Under the doctrine of sovereignty, public employees are seen as servants of the sovereign will. They, therefore, must have a special kind of loyalty to the state which employs them and they must be responsive to the will of the people as expressed through the appropriate political mechanisms. Sovereignty also inhibits civil servants from joining in groups to act against the state, and places some kinds of restrictions upon the political activities of civil servants. The supreme controlling power of the people puts public service under some degree of public scrutiny and demands economy and efficiency in the service.

But why are all these important to Thai students of public administration and civil servants? The answers are :- Firstly, we live and have faith in a democratic society, we, therefore, should be interested and should understand how democracy works in all phases of life. Secondly, there have been some signs that modern theories in public personnel administration, introduced into the Thai Civil Service some thirty years ago, have not always been observed in practice. Thirdly, in this stage of rapid transformation, the Thai government service is in danger of becoming less objective and more personalized because of the intermingling of the old and new ideas and because of the country's sociological and political background which forces many of the civil servants to think of their jobs only in personal and short term basis. Thus, it is believed that one way to improve the civil service is to encourage the civil servant to have a real sense of dedication to public interests and to have a better understanding of his rights, duties and his role as a contributor to the comple process of a responsible democratic government.
