

# ระบบอุปถัมภ์

กับ

## ระบบคุณความดี

โดย ธงชัย ทรงประศาสน์

### I. ข้อความทั่วไป

ในการบริหารงานของรัฐโดยทั่วไป ไม่ว่าจะในประเทศใดและในสมัยใด การบรรจุแต่งตั้งและเลื่อนชั้นเลื่อนตำแหน่งข้าราชการเป็นปัญหาสำคัญเรื่องหนึ่งที่มีการวิจัยวิจารณ์กันอยู่เสมอ การใช้ระบบอุปถัมภ์หรือระบบเล่นพรรคเล่นพวกกับการใช้ระบบคุณความดีเป็นปัญหาโต้แย้งกันอยู่เสมอดลดยกมา การกล่าวถึงการเล่นพรรคเล่นพวกอาจจะเป็นไปในทำนองที่ว่า มีการใช้ระบบอุปถัมภ์ (Patronage System) หรือระบบเล่นพรรค (Spoils System) กันอย่างเกินขอบเขต ผู้ที่มีความรู้ดีความสามารถไม่ได้รับความยุติธรรมเพราะเหตุที่มิใช่ผู้นำระบบอุปถัมภ์หรือระบบเล่นพรรคมาใช้กันอย่างเกินขอบเขต ก็มักจะค้นคว้าต่อสู้เพื่อใช้ระบบคุณความดี (Merit System) ซึ่งตนคิดว่าเป็นระบบที่จะให้ความยุติธรรมแก่คนทั่วไปได้ดีที่สุด

การที่ประเทศอังกฤษได้จัดตั้งคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (Civil Service Commission) และเริ่มใช้ระบบการสอบแข่งขันข้าราชการเมื่อ ปี ค.ศ. 1855 ก็โดยมีวัตถุประสงค์จะล้มล้างการใช้ระบบอุปถัมภ์ให้สิ้นไป และการที่สหรัฐอเมริกาได้ตรากฎหมายเกี่ยวกับข้าราชการพลเรือน (A Civil Service Law) ขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1883 ก็เพื่อนำระบบคุณความดีมาใช้แทนระบบเล่นพรรค ในการแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการ<sup>1</sup> สำหรับประเทศไทยได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนเป็นครั้งแรกเมื่อปีพุทธศักราช 2471 ก็เพื่อนำเอาระบบคุณความดีเข้ามาใช้ ดังปรากฏในคำปรารภของกฎหมายฉบับนั้นว่า

โดยที่พระราชประสงค์จะทรงวางระเบียบข้าราชการพลเรือนให้เป็นที่เรียบร้อยและดี  
ผู้มีความรู้และความสามารถเข้ารับราชการเป็นอาชีพ ไม่มีกีดกันด้วยการแต่งตั้ง

<sup>1</sup> Joseph B. Kingsbury, *Personnel Administration for Thai Students* (Bangkok: Institute of Public Administration, Thammasat University, 1957), p. 5.

ประโยชน์ทางอื่น ส่วนฝ่ายข้าราชการก็ได้รับประโยชน์ยิ่งขึ้น เนื่องจากความสละพร่ง  
พร้อมด้วยข้าราชการซึ่งมีความสามารถ และรอบรู้ในคดีและขยายของราชการกับทั้งหน้าที่  
และวินัย อันตนพึงรักษาเป็นนิตยกาล<sup>2</sup>

การที่ประเทศต่าง ๆ เป็นส่วนมากในปัจจุบันนี้ ได้จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับข้าราชการ  
พลเรือน และมืองค์การกลาง (central agencies) ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับเรื่องของข้าราชการ  
เช่น<sup>3</sup> ฆอนให้คิดว่าประเทศเหล่านั้นก็คงจะมีความประสงค์ หรือจุดมุ่งหมายในประการเดียว  
กันกับอังกฤษและสหรัฐอเมริกา ซึ่งถือได้ว่าเป็นประเทศนำในการจัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับ  
ข้าราชการพลเรือน คือต้องการนำระบบคุณความดีมาใช้แทนระบบอุปถัมภ์หรือระบบเล่นพรรค  
และชนนให้คิดต่อไปอีกว่า ระบบอุปถัมภ์หรือระบบเล่นพรรคน่าจะมีอะไรที่เลวร้ายไม่ดีไม่งาม  
หรือมีส่วนเสียหายบกพร่อง ระบบคุณความดีคงจะมีอะไรที่เป็นความดีเลิศประเสริฐพิเศษแผ่  
อยู่ภายในกรรมัง ประเทศทั้งหลายจึงได้พากันหาทางป้องกันกำจัดกวดกลางระบบอุปถัมภ์หรือ  
ระบบเล่นพรรคกันอย่างแข็งขัน จนถึงกับตั้งคณะกรรมการหรือองค์การกลางที่เรียกว่า Watch-dog  
of Merit System ขึ้นไว้เพื่อคอยควบคุมดูแลมิให้ผู้ใดล่วงละเมิดหลักการแห่งระบบคุณความดี  
พร้อมกับสำรวจหาวิธีที่จะนำระบบคุณความดีเข้ามาใช้กันอย่างกว้างขวางเช่นนี้ ความดีของระบบ  
อุปถัมภ์จะไม่มีค่าย่างเคยเชียวหรือ และข้อเสียของระบบคุณความดีจะไม่มีบ้างหรืออย่างไร  
มีทางใดที่จะใช้ระบบดังกล่าวให้เป็นอุปกรณ์ต่อการบริหารราชการได้บ้าง เป็นปัญหาที่คน  
ทั่วไปไม่ว่าจะเป็นนักบริหาร นักศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ หรือแม้กระทั่งประชาชน ซึ่งเป็น  
ผู้เสียภาษีอากรให้เป็นเงินเดือนข้าราชการนักบริหารเข้ามาใช้ระบบอุปถัมภ์ ระบบคุณความดี  
กันอยู่ในองค์การของรัฐบาลทุกวันนี้ สักควรจะได้อ่านใจศึกษาพิจารณาคุ่มบ้างตามสมควร

## II. ความหมายและลักษณะของระบบอุปถัมภ์กับระบบคุณความดี

### ก. ระบบอุปถัมภ์

คำว่า "ระบบอุปถัมภ์" ซึ่งเรียกในภาษาอังกฤษว่า "Patronage System" นี้ เป็นคำ  
ที่หมายถึง "ระบบที่ทำการให้ตำแหน่งในทางราชการเป็นรางวัลแก่ผู้ภักดีต่อพรรคการเมือง

<sup>2</sup> เสตีอ ลาบลิทส์, *ประชุมกฎหมายประจำศก.*, เล่ม 41, 2476, หน้า 241.

<sup>3</sup> Kingsbury, *op. cit.*, p. 5.

โดยไม่มี การจำกัดขอบเขตอำนาจการบรรจุแต่งตั้งไว้ในระเบียบข้าราชการหรือกฎหมายทางการบริหารใด ๆ”<sup>4</sup>

ระบบอุปถัมภ์หรือระบบเล่ห์พดกนี้ มีคำที่เรียกในภาษาอังกฤษหลายอย่างต่าง ๆ กัน เป็นต้นว่า Patronage System, Spoils System, Favoritism, Nepotism ถ้าหวั่นในภาษาไทยมีท่านผู้หลายท่านได้ใช้คำว่า “ระบบอุปถัมภ์” ซึ่งความหมายนั้นประสงค์จะใช้เรียกระบบที่ผิดลักษณะตรงกันข้ามกับระบบคุณความดี (Merit System) ไม่อาจจะเรียกว่ระบบอุปถัมภ์ ระบบเล่ห์พดก ระบบพรวคพดก หรือระบบอะไรก็ตามที่ ความหมายก็ยอมเป็นไปในทำนองเดียวกัน

ระบบข้าราชการ (civil service) ในสมัยก่อนหน้าที่จะมีการนำหลักการของระบบคุณความดีมาใช้ นั้น ได้เป็นไปในรูปของระบบอุปถัมภ์หรือระบบเล่ห์พดก กล่าวคือ การบรรจุแต่งตั้งบุคคลเข้าปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ในราชการนั้น ผู้มีอำนาจมักบรรจุจากลูกหลานญาติพี่น้อง หรือพรรคพวกเพื่อนฝูงตามที่ใดมีการฝากฝังหรือรู้จักชอบพอกันเป็นส่วนตัว หรือเป็นพรรคพวกของนักการเมือง โดยมีได้คำนึงถึงความรู้ความสามารถ การเล็งเห็นเงินเดือน ตำแหน่งการเลื่อนเงินเดือน หรือการให้พ้นจากตำแหน่งก็กระทำกันตามแต่ผู้มีอำนาจจะเห็นสมควร โดยไม่มีระเบียบแบบแผนอย่างใด<sup>5</sup>

ระบบอุปถัมภ์ โดยความหมายอย่างกว้างหรือ Spoils System หมายถึงการปฏิบัติการในประการต่าง ๆ เกี่ยวกับการแต่งตั้งบุคคลให้เข้าดำรงตำแหน่งทั้งในทางการเมืองและทางการบริหารของพรรคการเมืองที่ภาคความมั่งคั่งในการเลือกตั้ง เพื่อให้ลูกพรรคหรือผู้สนับสนุนเงินช่วยเหลือในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งได้รับผลตอบแทนเป็นสินน้ำใจ ในระบบการเช่นดังกล่าวนี้ ข้าราชการย่อมจะหาความมั่นคงแน่นอนในชีวิตราชการไม่ได้<sup>6</sup> แต่ถ้าจะกล่าวในค้อมหมายอย่างแคบ ระบบอุปถัมภ์ (Patronage System) เป็นระบบที่รวมเอาปฏิบัติการต่าง ๆ เกี่ยวกับการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในหน้าที่ราชการด้วยเหตุผลและวิธีการอื่น ๆ กันเป็นการนอก

<sup>4</sup> Marjorie Tallman, *Dictionary of Civics and Government* (New York: Hallmark-Hubner Press, Inc., 1933), p. 190. แปลโดยผู้เขียน

<sup>5</sup> หลวงสุภุมภีประติพฐ์, “สาระสำคัญของระบบ Merit System,” *วารสารข้าราชการ*, ปีที่ 3 ฉบับที่ 7, (กรกฎาคม 2501), หน้า 19.

<sup>6</sup> ชุม กาญจนประกร, “ระบบอุปถัมภ์,” *บรรยายในที่ประชุมทางวิชาการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล* หอประชุมมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อ 25 ก.ค. 2504.

เหนือหรือเพิ่มเติมไปจากหลักและวิธีการของระบบคุณความดี การแต่งตั้งให้บุคคลดำรงตำแหน่งหน้าที่ราชการโดยนัยของระบบอุปถัมภ์นั้น อาจจะมีใช้เพื่อเหตุผลทางการเมืองแต่อย่างเดียว แต่อาจจะรวมถึงเหตุผลอื่น ๆ เช่นความเป็นญาติมิตร หรือมีความผูกพันกันด้วยประการอื่น ๆ ด้วยก็อาจเป็นไปได้<sup>7</sup> Patronage System เป็นส่วนหนึ่งของ Spoils System

การที่นักการเมืองผู้ช่วยในการเลือกตั้งนำตำแหน่งราชการไปเป็นของกำนัลแก่พรรคพวกเช่นนั้น ย่อมจะเป็นผลให้มีการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งราชการกันอย่างขนานใหญ่ ทุกครั้งที่พรรคการเมืองพรรคใหม่เข้ามาอำนาจ ตำแหน่งในราชการจึงกลายเป็น “ของชั่วคราว” สำหรับแจกแก่ญาติพี่น้องฝูงและผู้สนับสนุนการเลือกตั้ง ข้าราชการชุดเก่าจะถูก “กวาด” ออกไป และข้าราชการประจำจะกลายเป็นประเภท “ดาบดง” ไปเมื่อมีการใช้ระบบอุปถัมภ์

## บ. ระบบคุณความดี

### 1. ความหมายของระบบคุณความดี

คำว่า “ระบบคุณความดี” ในที่นี้มุ่งหมายที่จะให้หมายถึงคำว่า “Merit System” ในภาษาอังกฤษ สำหรับคำว่า “Merit System” นี้ ได้มีท่านผู้รู้หลายท่านให้คำแปลเป็นภาษาไทยได้ในลักษณะต่าง ๆ กัน เช่น อาจารย์ ดร. ชูบ การญจนประกร แห่งคณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งเป็นประธานในการจัดการประชุมทางวิชาการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ซึ่งได้จัดใหม่ขึ้น ณ หอประชุมมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ระหว่างวันที่ 20 กรกฎาคม 2504 ถึงวันที่ 3 ตุลาคม 2504 ได้เรียก “Merit System” ว่า “ระบบคุณวุฒิ” เมื่อคราวบรรยายเรื่อง “ระบบอุปถัมภ์” เมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม 2504 อาจารย์ สุกิจ จุลลະนนันท์ ซึ่งเคยเป็นอาจารย์ผู้บรรยายวิชาการบริหารงานบุคคลที่คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้ใช้คำว่า “ระบบความรู้ความสามารถ”<sup>9</sup> ส่วนหลวงสุขุม-นัยประดิษฐ์ เชาวฉกร ก.พ. ได้ให้คำแปลของคำว่า “Merit System” ไว้ดังนี้ “คำว่า

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> John M. Pfiffner, *Public Administration* (New York: The Ronald Press Company, 1953), p. 216.

<sup>9</sup> สุกิจ จุลลະนนันท์, “ความสนใจเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลแบบใหม่ในประเทศไทย,” *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์*, ปีที่ 2 ฉบับที่ 1, (กรกฎาคม 2504), หน้า 127.

Merit แปลว่า คุณความดี System แปลว่าระบบ หรือ วิธีการ ฉะนั้น คำว่า Merit System ก็แปลว่า ระบบหรือวิธีการแห่งคุณความดีหรือคุณดี<sup>10</sup>

ระบบคุณความดี เป็นระบบที่เกิดขึ้นพร้อม ๆ กับการรับข้าราชการเข้าทำงานโดยวิธีการสอบแข่งขัน การนำระบบการสอบแข่งขันมาใช้ในการพิจารณาเลือกสรรข้าราชการเข้ารับราชการทำให้ระบบอุปถัมภ์หรือระบบเส้นพอกถูกขจัดไปและเป็นทางนำไปสู่จุดมุ่งหมายที่จะได้คนดีมีความสามารถได้ในราชการ การใช้วิธีการสอบแข่งขัน ย่อมอำนวยประโยชน์ให้ได้พร้อมกันถึงสองประการ กล่าวคือในประการแรกเป็นการดำรงไว้ซึ่งความเป็นประชาธิปไตยและในประการที่สองเป็นทางนำไปสู่ระบบการบริหารที่ดี ซึ่งเป็นวิธีส่งเสริมให้มีความเสมอภาคในโอกาส (equality of opportunity) อีกทั้งมีประโยชน์ในด้านประสิทธิภาพ (efficiency) ด้วย<sup>11</sup>

คำว่าระบบคุณความดี (Merit System) นี้ Marjorie Tallman ได้อธิบายว่า หมายถึง "วิธีการซึ่งบรรจุบุคคลในตำแหน่งงานของรัฐบาลโดยวิธีการสอบแข่งขันในระหว่างบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติครบถ้วนตามต้องการ โดยไม่คำนึงถึงเรื่องการเมือง"<sup>12</sup>

ถ้าจะวิเคราะห์ความหมายของคำว่า "ระบบคุณความดี" จะเห็นว่าในประการแรกจะต้องไม่นำเรื่องการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องในการพิจารณาเลือกสรรข้าราชการ ประการที่สองการเลือกสรรและการให้ดำรงอยู่ในตำแหน่งของข้าราชการจะต้องยึดถือหลักคุณธรรมดี และในประการที่สามต้องมีการดำเนินการ เพื่อให้ได้คนดีที่มีความสามารถและได้รับการฝึกอบรมเป็นอย่างดีไว้ใช้ในราชการ<sup>13</sup>

คำว่า "ระบบคุณความดี" นี้ อาจใช้ในความหมายทำนองเดียวกับคำว่า ระบบข้าราชการ (civil service) ก็ได้<sup>14</sup> แต่ถ้าจะพิจารณากันโดยละเอียดถ่องแท้จริงๆ แล้ว คำว่า "ระบบคุณความดี" กับคำว่า "ระบบข้าราชการ" หาอาจใช้แทนกันได้ในทุกกรณีไม่ในทางปฏิบัติ "ระบบคุณความดี" อาจจะมีอยู่ในที่ซึ่งไม่มีกฎหมายระเบียบข้าราชการพล-

<sup>10</sup> หลวงสุขุมโนประติขันธ์, *op. cit.*, p. 19.

<sup>11</sup> O. Glenn Stahl, *Public Personnel Administration* (4th ed.; New York: Harper & Brothers Publishers, 1936), p. 83.

<sup>12</sup> Tallman, *op. cit.*, p. 165. แปลโดยผู้เขียน

<sup>13</sup> Betsy Knapp, *The Aukward Age in Civil Service* (Washington D.C.: National League of Women Voters, 1940), p. 3.

<sup>14</sup> Pfiffner, *op. cit.*, p. 247.

เรือน หรือคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเลย ตรงกันข้ามบางแห่งอาจมีกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน มีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเพื่อกำหนดการเกี่ยวกับมาตรฐานสอบคัดเลือกข้าราชการ แต่ “ระบบคุณความดี” ที่แท้จริง อาจไม่มีในที่ไหนก็ได้ เรื่องนี้ย่อมแสดงแต่ความจริงที่ว่า ระเบียบข้อบังคับหรือข้อกฎหมายที่กำหนดไว้นั้นได้รับการพิจารณา นำเอาไปใช้ในทางปฏิบัติมากน้อยเพียงใดหรือไม่ แต่อย่างไรก็ตามทั้งคำว่าระบบข้าราชการ (civil service) และคำว่าระบบคุณความดี (Merit System) ก็มีหลักการในทางที่ตรงกันข้ามกับระบบพรรคพวกหรือระบบอุปถัมภ์ (Patronage System) นั่นเอง<sup>15</sup>

## 2. ลักษณะของระบบคุณความดี

ถ้าหากจะพิจารณาถึงหลักของระบบข้าราชการในปัจจุบัน หรืออีกนัยหนึ่งระบบคุณความดี ก็พอจะมองเห็นได้ว่า ประกอบด้วยลักษณะสำคัญในประการดังต่อไปนี้<sup>16</sup>

- (ก) มีหลักประกันความมั่นคงในการรับราชการ
- (ข) อยู่ใต้กฎแห่งความสามารรถ
- (ค) มีความเป็นกลางในทางการเมือง
- (ง) มีความเสมอภาคในโอกาส

ในประการแรกซึ่งได้แก่หลักประกันความมั่นคงในการรับราชการ (security of tenure) นั้น หมายความว่า ให้หลักประกันอันมั่นคงว่า ตราบเท่าที่ข้าราชการยังปฏิบัติตามดีและมีความประพฤติดี จะไม่ถูกให้ออกจากราชการโดยเหตุผลส่วนตัวหรือเหตุผลทางการเมือง ทั้งนี้จะเป็นทางให้ข้าราชการมีความอุ่นใจและตั้งใจปฏิบัติหน้าที่เพื่อความก้าวหน้าทั้งแก่งานของราชการและอนาคตของตัวเอง โดยหวังที่จะยึดเอาราชการเป็นอาชีพ ไม่มีกังวลด้วยการที่จะต้องไปแสวงหาผลประโยชน์ในทางอื่น<sup>17</sup> หลักการเรื่องความมั่นคงในการรับราชการนี้เป็นจุดเด่นอันหนึ่งที่ทำให้อาชีพรับราชการเป็นที่นิยมหรือสนใจแก่บุคคลทั่วไป เป็นเครื่องจูงใจให้คนรักที่จะสมัครเข้ารับราชการ มากกว่าที่จะไปมีอาชีพหรือหางานทำในทางอื่น การให้ความมั่นคงในการรับราชการนี้ นอกจากจะทำให้ข้าราชการเต็มใจอุทิศกายและใจทำงานให้แก่ราชการ

<sup>15</sup> William G. Torpey, *Public Personnel Management* (New Jersey : D. Van Nostrand Company, Inc., 1957), pp. 24-25.

<sup>16</sup> Kingsbury, *op. cit.*, pp. 5-9.

<sup>17</sup> หลวงสุภานุประสิทธิ์, *op. cit.*, p. 21.

อย่างเต็มที่แล้ว ยังทำให้ราชการดำเนินติดต่อกันไปได้อย่างสม่ำเสมอโดยไม่ขาดตอน กล่าวคือ ไม่มีการออกจากตำแหน่งผิดเปลี่ยนตัวข้าราชการกันบ่อยเกินไป ซึ่งถ้าหากข้าราชการต้องถูกปลดจากตำแหน่งผิดเปลี่ยนกันบ่อย ๆ แล้ว นอกจากจะเสียประโยชน์ในด้านความชำนาญงานของข้าราชการ อันมีผลโดยตรงต่อประสิทธิภาพของราชการแล้วยังทำให้ราชการไม่อาจดำเนินติดต่อกันไปอย่างสม่ำเสมออีกด้วย

ประการที่สี่ของ กฎแห่งความสามารรถ (the rule of competence) ระบบข้าราชการในสมัยปัจจุบัน ทุกประเทศมีความมุ่งหมายที่จะรักษาไว้ซึ่งความสามารรถของบุคคลในทุกระดับหน้าที่ หรืออย่างน้อยที่สุดก็มีการกักคนบุคคลที่ไม่มีความสามารรถไม่ให้เข้ามารับราชการได้ ความสามารรถของข้าราชการนั้นจะรักษาไว้ได้ก็ด้วยวิธีการดัดแปลงแข่งขันคนเข้ารับราชการ และคอนคิเดอเพื่อเลื่อนชั้นเลื่อนตำแหน่ง มีการควบคุมการปฏิบัติงานอย่างละเอียดถี่ถ้วน มีการประเมินผลการปฏิบัติงาน (evaluation of performance) และมีการฝึกอบรม (inservice training)<sup>18</sup> การจัดให้มีการสอบแข่งขัน เป็นวิธีการอันหนึ่งที่จะให้ความยุติธรรม ให้ได้คนที่มีความสามารรถและป้องกันการบรรจุแต่งตั้งคนที่ไม่มีความรู้ความสามารรถอันเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการด้วย<sup>19</sup> แต่การจัดให้มีการสอบแข่งขันเป็นเรื่องยุ่งยากอย่างหนึ่ง เกือบกับปัญหาว่า จะจัดให้มีการสอบอย่างไร การสอบนั้นจริงจะสามารรถใช้เป็นเครื่องวัดตั้งตของกรวัดได้ หรือมีกัยหนึ่งทำอย่างไรจึงจะให้ได้คนชนิดที่ต้องการจริง ๆ โดยถูกต้อง ถ้าหากไม่มีวิธีการสอบที่สามารรถวัดตั้งตของกร (valid) ได้ดีพอ หลักการของระบบคุณะความดีก็จะกลายเป็นเพียงคำกล่าวอ้างที่แสดงให้เห็นความตั้งใจดีเท่านั้นแต่ไม่มีหนทางที่จะบรรลุถึงผลดีจริงตามความตั้งใจนั้นได้<sup>20</sup>

ประการที่ห้า ความเป็นกลางในทางการเมือง (political neutrality) คือต้องจัดให้ข้าราชการประจำอยู่นอกความควบคุมทางการเมือง มิให้ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของนักการเมืองหรือพรรคการเมืองใด ๆ ข้าราชการประจำจะต้องไม่เป็นเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมืองใด ๆ แต่ทงนม ได้หมายความว่าข้าราชการจะต้องเสียสิทธิการออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งในฐานะเป็นประชาชนพลเมืองผู้หนึ่งไปด้วย ข้าราชการยังคงมีสิทธิในทางการเมืองอยู่ มีสิทธิที่จะไปลง

<sup>18</sup> Kingsbury, *op. cit.*, p. 8.

<sup>19</sup> หลวงสุขุมวิทประดิษฐ์, *op. cit.*, p. 21.

<sup>20</sup> Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg, and Victor A. Thompson, *Public Administration* (New York: Alfred A. Knopf, 1961), p. 316.

คะเนนเดียงเลือกตั้งสมาชิกสภาแทนของตน<sup>21</sup> แต่ข้าราชการประจำย่อมถูกจำกัดสิทธิที่จะไปมีบทบาทสำคัญในทางการเมืองไม่ได้ โดยปกติกฎหมายจะกำหนดว่าข้าราชการประจำ (civil servants) จะต้องไม่สมัครเข้ารับเลือกตั้งเพื่อดำรงตำแหน่งทางการเมือง และต้องไม่เข้าเป็นต้วตงตอตในการดำเนินงานของพรรคการเมือง เหตุผลในเรื่องนี้ย่อมเห็นได้ชัด คือถ้าหากข้าราชการประจำเข้าเป็นต้วตงตอตในการดำเนินงานของพรรคการเมืองก็ย่อมไม่อาจเป็นที่เชื่อถือได้ว่าข้าราชการผู้นั้นจะประพฤติปฏิบัติต่อประชาชนทุกคนด้วยความเป็นธรรมโดยไม่ลำเอียง ข้าราชการเหล่านั้นอาจถูกใช้เป็นเครื่องมืขในเจตนาที่มีการตั้งคะเนนเดียงเลือกตงเพื่อความมชัยของพรรคการเมืองซึ่งครองอำนาจอยู่ในขณะนั้นก็ได้ ข้าราชการประจำได้รับการคัดเลือกเข้ามารับราชการด้วยความรู้เฉพาะอย่างสำหรับปฏิบัติงานด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะ หรือเป็นผู้มีความรู้ในทางเทคนิค มีความชำนาญงาน โดยปกติการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการควรจะตองปฏิบัติจัดทำในลักษณะเดียวกันโดยด้นมาเล่มมอดตอตไป ไม่ว่าจะข้าราชการแต่ละคนจะมีความคิดเห็นหรือความเชื่อในทางการเมืองอย่างไร และไม่ว่าพรรคการเมืองใดจะเป็นพรรคการเมืองที่ครองอำนาจอยู่ในขณะนั้น<sup>22</sup>

ระบบข้าราชการพลเรือนของอังกฤษเป็นต้วอย่างอันดีของระบบข้าราชการที่มความเป็นกลางในทางการเมือง ในระหว่างระยะเวลา 30 ปี ที่ล่วงมาแล้ว พรรคคอนเซอร์เวตีฟ และพรรคเลเบอร์ ได้สลับเปลี่ยนกันเข้าครองอำนาจในทางการเมืองและรับหน้าทเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล แต่การณรงค์ต่อสู้ในทางการเมืองระหว่างพรรคการเมืองทั้งสองมิได้รุดตากากายเข้ามาแย่งกยอในกิจการของระบบข้าราชการประจำเลย เมื่อพรรคเลเบอร์เข้ามาอำนาจ ข้าราชการประจำที่ไ้รับแต่งตั้งโดยพรรคคอนเซอร์เวตีฟก็ยังคงปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายทางด้งคณนิยมของพรรคเลเบอร์อย่างซื่อสัตย์เช่นเดียวกับที่ไ้เคยปฏิบัติจัดทำตามนโยบายของพรรคคอนเซอร์เวตีฟมาแล้ว<sup>23</sup>

ในประการที่สี่ ความเสมอภาคในโอกาส (equality of opportunity) คือสิทธิในการสมัครสอบแข่งขันเข้ารับราชการนั้นจะต้องเปิดให้เป็นการท้วไป (open to all) เปิดโอกาสให้ผู้น

<sup>21</sup> สงัด ศรีวณิช, "การบริหารงานบุคคล," *รวมบทความเรื่องการจัดระเบียบข้าราชการพลเรือน*, (บริการสวัสดิการ ก.พ. สำนักงาน ก.พ.), หน้า 3.

<sup>22</sup> Kingsbury, *op. cit.*, p. 8.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 9.

คุณสมบัตินั้นจะพัฒนาความรู้ตามที่กำหนดไว้ ทุกคนมีสิทธิสมัครรับได้ โดยไม่มีการเหลื่อมล้ำ เดิมที  
 ธรรมนูญคณะรัฐมนตรี ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ประกาศกระทรวงมหาดไทย เพื่อกำหนดระเบียบการปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ทราบ  
 ทราบไป<sup>24</sup> แต่อย่างไรก็ตามความเสมอภาคในเรื่องนี้เหมือนกับในเรื่องอื่น ๆ คือต้องอยู่ภายใน  
 ขอบเขตของบังคับของกฎหมาย ทั้งนี้หมายความว่าจะมีข้อยกเว้นบ้างอย่างชัดเจนได้ เช่น ผู้ที่  
 จะเข้ารับราชการต้องมีอายุไม่ต่ำกว่าที่กำหนดไว้ หรือตำแหน่งบางตำแหน่งจะบรรจุผู้ที่ไม่ได้  
 เป็นต้น<sup>25</sup> การกำหนดคุณสมบัตินั้นสำหรับผู้ที่จะมีโอกาสเข้ารับราชการนี้ โดยความจริง ถ้าจะเทียบ  
 ตามหลักให้มีความเสมอภาคในโอกาสโดยเคร่งครัด บางทีอาจจะทำให้มองเห็นไปได้ว่าเป็นการ  
 กีดกันบุคคลบางคนไม่ให้มีโอกาสเข้ารับราชการ แต่เรื่องนี้เป็นเรื่องทวิภาคีเสียไม่ได้ ไม่ว่าจะ  
 ในเรื่องใด ๆ ข้อจำกัดหรือข้อกำหนดกฎเกณฑ์จะต้องมีอยู่เสมอ โดยเหตุผลย่อมเป็นไปได้  
 ที่จะยอมให้คนทุกคนไม่จำกัดว่าจะมีความรู้เพียงใดเข้ารับราชการ เพราะราชการเป็นงานที่ของ  
 อาศัยการปฏิบัติจัดทำอย่างมีประสิทธิภาพ ฉะนั้นความเสมอภาคในโอกาสในที่นี้จึงเป็นความ  
 เสมอภาคที่ขอบเขต เป็นความเสมอภาคในระหว่างผู้ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่ต้องการ  
 เท่านั้น

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาถึงหลักในการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ว่า ประชาชนแต่ถึง  
 ได้รับการปฏิบัติต่อเสมอหน้ากัน (equal treatment) ก็คือถือว่าทุกคนย่อมมีสิทธิเท่าเทียมกันแล้ว  
 ในองราชการ โดยทั่วไปข้าราชการทุกคนก็ควรจะได้รับ การปฏิบัติต่ออย่างเสมอหน้ากันด้วย  
 ระเบียบข้าราชการควรจะเป็นอย่างมาตรฐานเดียวกัน โดยตลอดทุกกระทรวงทบวงกรมในเรื่องที่เกี่ยวข้อง  
 กับการบรรจุแต่งตั้ง การให้ความดีความชอบ เงิน การส่งโทษ และการขอยกจากราชการ ฯลฯ  
 ทั้งนี้อาจจะข้อยกเว้นได้สำหรับตำแหน่งราชการที่มีลักษณะพิเศษและมีความจำเป็นเหมาะสมจริง ๆ  
 เช่น มีภาระแยกข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการมหาวิทยาลัย และ  
 ข้าราชการตำรวจออกไปใช้กฎหมายพิเศษต่างหาก<sup>26</sup> การได้รับการปฏิบัติต่อเสมอหน้ากันเป็น  
 ทางหนึ่งที่จะช่วยขจัดปัญหาความรู้สึกเหลื่อมล้ำต่าง ๆ ซึ่งจะทำให้ข้าราชการเสียขวัญเสียกำลังใจได้

<sup>24</sup> หลวงสุขุมมนัยประดิษฐ์, *op. cit.*, p. 21.

<sup>25</sup> สวัสดิ์, *op. cit.*, p. 3.

<sup>26</sup> โสรัจ สุจริตกุล, "ประชาธิปไตยกับระบบข้าราชการพลเรือน," *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์*, ปีที่ ๕ ฉบับที่ ๑, (กรกฎาคม 2504), หน้า 108-110.

### III. ประวัติความเป็นมาของระบบอุปถัมภ์และระบบคุณความดี

ก่อนที่ระบบคุณความดีจะเข้ามาเป็นที่นิยมแพร่หลายอยู่ในระบบข้าราชการทั่วโลกในสมัยปัจจุบัน ระบบตรงกันข้าม คือ ระบบอุปถัมภ์หรือระบบเล็มพวกได้เฟื่องฟูมีบทบาทสำคัญอยู่ในวงราชการสมัยก่อน ความเจริญอย่างกว้างขวางและการใช้อย่างเกินขอบเขตของระบบอุปถัมภ์ ทำให้เกิดความรู้สึกต่อต้านขึ้นในหมู่คนทั่วไป จนในที่สุดระบบอุปถัมภ์ก็เสื่อมลงและต้องพ่ายแพ้แก่ระบบคุณความดีไป

ในประเทศอังกฤษ หลังจากที่ได้เปลี่ยนรูปการปกครองจากระบอบราชาธิปไตย ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงมีอำนาจสมบูรณ์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้กฎหมาย รัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเป็นดั่งจักรีในการดำเนินการบริหารประเทศแล้ว ประชาชนยังถูกเลือกตั้งผู้แทนของตนขึ้นควบคุมและดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารประเทศโดยมีการเปลี่ยนตัวหัวหน้าผู้บริหารไปตามผลของการเลือกตั้งเป็นระยะ ๆ ไป การบรรจุแต่งตั้งข้าราชการและฐานะของข้าราชการชั้นรอง ๆ ลงมาจึงเกิดมีปัญหายากเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ เพราะการเมืองเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับหน้าที่การบริหารงานประจำ ข้าราชการประจำนั้นหากตกอยู่ภายใต้อำนาจของนักการเมืองเดียวโดยสิ้นเชิงแล้ว ความเป็นกลางของข้าราชการย่อมถูกทำลาย<sup>27</sup> เพราะข้าราชการจะต้องจงรักภักดีและซนต่อพรรคการเมือง ความคิดความพยายามในขั้นที่จะทำให้ข้าราชการประจำเป็นผู้รับใช้ประเทศชาติแทนที่จะเป็นผู้รับใช้พรรคการเมือง ให้เป็นข้าราชการที่ภักดีต่อรัฐแทนที่จะไปภักดีต่อนักการเมือง และพร้อมที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการไม่ว่าพรรคการเมืองใดจะเข้ามาบริหารประเทศได้เกิดมีขึ้นก่อนในประเทศอังกฤษ ระบบข้าราชการตามหลักของระบบคุณความดีได้เริ่มมีขึ้น โดยการจำกัดให้มีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเมื่อปี ค.ศ. 1855

ในสหรัฐอเมริกาสมัยเป็นอาณานิคมของอังกฤษ ระบบข้าราชการเป็นไปในรูปแบบอุปถัมภ์ ตำแหน่งในทางราชการตกเป็นของชนชั้นอภิชน (privileged class) โดยข้าหลวงใหญ่ (royal governor) ของอังกฤษเป็นผู้แต่งตั้ง เมื่อสหรัฐอเมริกาได้เป็นเอกราชแล้ว การปกครองประเทศได้เป็นระบอบประชาธิปไตยในรูปเลือกตั้งผู้บริหาร<sup>28</sup> John Adams มีทัศนะว่า "ที่ไม่ได้มีการเลือกตั้งประจำปี (เป็นคราว ๆ) ที่น้อยจนเกิดการปกครองระบบพรรค"<sup>29</sup> การ

<sup>27</sup> Stahl, *op. cit.*, p. 511.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>29</sup> *Idem.*

ปกครองโดยวิธีการเลือกตั้งผู้บริหารเป็นหนทางใหม่ที่จะนำระบบอุปถัมภ์มาใช้กันอย่างกว้างขวาง ผู้บริหารที่เข้ามาใหม่ก็จะถือเอาตำแหน่งราชการเป็นของรางวัลสำหรับแจกจ่ายแก่ญาติพี่น้องเพื่อนฝูงและผู้สนับสนุนการเลือกตั้งของตน ซึ่งเป็นที่แน่นอนว่าข้าราชการชุดเก่าจะต้องถูกกวาดล้างออกจากตำแหน่งไป ในที่สุดถึงแม้ว่าการปฏิวัติประกาศอิสรภาพของสหรัฐอเมริกาจากอำนาจของอังกฤษจะเป็นการกำจัดระบบอุปถัมภ์ของข้าหลวงอังกฤษด้วยวิธีการแต่งตั้งชนชั้นอภิชนเข้าดำรงตำแหน่งทางราชการไปได้ก็จริง แต่ทำให้เป็นการกวาดล้างระบบอุปถัมภ์ไปจนวงการบริหารราชการของสหรัฐอเมริกาในสมัยนั้นไม่ แต่เป็นเพียงการกระทำเพื่อให้ระบบอุปถัมภ์รูปเก่าดีขึ้นไป โดยมีระบบอุปถัมภ์ในรูปแบบใหม่เข้ามาแทนที่เท่านั้นเอง<sup>30</sup>

หลังจากที่สหรัฐอเมริกาได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญปกครองตนเองตั้งแต่ปี ค.ศ. 1789 ต่อมาเป็นระยะเวลา 40 ปี จนถึงปี ค.ศ. 1829 การแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการคงเป็นไปในรูปแบบอุปถัมภ์ แต่ขนาดของการใช้ระบบอุปถัมภ์ยังไม่กว้างขวางรุนแรงเท่ากับในสมัยต่อมา สมัยที่ Andrew Jackson ได้เข้ามาเป็นประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาเมื่อ ค.ศ. 1829 ได้เป็นการเริ่มต้นของยุคแห่งการใช้ระบบอุปถัมภ์กันอย่างกว้างขวางที่สุดเป็นประวัติการณ์ ในลำดับขั้นแรก ทมิตต่อสภาองเกรตเมื่อเดือนธันวาคมปี ค.ศ. 1829 ประธานาธิบดีแจ๊คสัน ได้ยื่นคำร้องขอในระบบอุปถัมภ์ โดยกล่าวว่า

...หน้าที่ของข้าราชการโดยทั่วไปนั้น เป็นเรื่องหรืออย่างน้อยก็ถือว่าเป็นเรื่องพินิจพิจารณา ซึ่งคนที่มีใจกว้างใจโอบอุ้มอาจที่จะปรับตัวเองใหม่คนเดิมบดบังที่จะทำงานในตำแหน่งหน้าที่ที่ใครมอบหมายได้ ข้าพเจ้าอดที่จะเชื่อไม่ได้ว่า การที่คนอยู่ในราชการนานๆนั้น จะเป็นผลเสียหายมากกว่าผลดีที่จะได้รับจากความสำเร็จงานของเขาเสียอีก...<sup>31</sup>

ประธานาธิบดีแจ๊คสันได้เสนอให้มีการเปลี่ยนแปลงระบบการเข้ารับราชการของข้าราชการเดิยใหม่ โดยกำหนดอายุราชการของข้าราชการได้เพียง 4 ปี ผลแห่งการตั้งเริ่มระบบเงินเดือนของประธานาธิบดีแจ๊คสัน ทำให้เหตุการณ์มีจุดจบการเข้าสู่ยุคการรับราชการภายใต้กติกาสถของพรรคการเมืองเป็นระยะเวลายาวนานถึงเกือบ 40 ปี<sup>32</sup>

ในระหว่างระยะเวลาครึ่งหลังของคริสต์ศตวรรษที่ 19 ดัชนีชนชั้นได้เพิ่มการตักตัก

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 17.  
<sup>31</sup> Torpey, *op. cit.*, p. 26. แปลโดยผู้เขียน  
<sup>32</sup> *Idem.*

ระบบอุปถัมภ์มากยิ่งขึ้น ได้มีการจัดตั้งต้นแบบปฏิรูประเบียบข้าราชการ (Civil Service Reform League) ซึ่งมีสำนักงานกลางอยู่ที่กรุงนิวยอร์ก<sup>33</sup> หลังจากทีประธานาธิบดี James A. Garfield ได้ถูกฆาตกรรมโดยบุคคลผู้หนึ่งซึ่งผิดหวังในการหาทางเข้ารับราชการแล้ว สภาของเกรตส์ก็ได้ผ่านกฎหมายเพนเดิลตัน (Pendleton Act) ปี ค.ศ. 1883 ออกมา เป็นการวางรากฐานของกฎหมายเกี่ยวกับระบบข้าราชการพลเรือน ซึ่งยึดถือเป็นหลักเรื่อยมาจนครบถ้วนทุกวันนี้ ตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมา บทบาทของระบบข้าราชการพลเรือนก็เจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น จนกระทั่งปัจจุบันนี้ในสหรัฐอเมริกา ข้าราชการของรัฐบาลกลาง (federal government) แทบทั้งหมดได้อยู่ภายใต้ระบบข้าราชการพลเรือนหรือระบบคุณความดี ความก้าวหน้าอย่างรวดเร็วได้ดำเนินไปในระยะเวลาเดียวหลังของคริสต์ศตวรรษที่ 19 ปัจจุบันนี้ประมาณร้อยละเก้าสิบของข้าราชการของรัฐบาลกลางแห่งสหรัฐอเมริกาได้ใช้ระบบข้าราชการพลเรือน<sup>34</sup> ในปี ค.ศ. 1953 Wallace S. Sayre ได้ตั้งข้อสังเกตว่า ระบบข้าราชการพลเรือน (หรือระบบคุณความดี) ได้มีชัยในการต่อสู้กับระบบอุปถัมภ์ในทางปฏิบัติทุก ๆ กรณี<sup>35</sup>

สำหรับในประเทศไทย ระเบียบข้าราชการพลเรือนได้เริ่มมาจากระบบครอบครัว (Paternal System) คือ พระมหากษัตริย์เป็นเสมือนพ่อ ข้าราชการหรือข้าราชการบริพารเปรียบเสมือนลูก ๆ หรือคนในครอบครัว ต่อมาก็ค่อยกลายเป็นระบบทหาร (Military System) คือ ยามปกติเป็นข้าราชการพลเรือนยามสงครามข้าราชการพลเรือนเปลี่ยนสภาพเป็นทหาร ต่อมาเมื่อแยกทหารกับข้าราชการพลเรือนออกจากกันในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถแล้ว ระเบียบข้าราชการพลเรือนก็เข้าไปในระบบอุปถัมภ์ คือใครเป็นข้าราชการก็นำบุตรหลานพรรคพวกเข้ามารับราชการ และเลื่อนตำแหน่งกันขึ้นไปตามแต่จะมีพรรคพวก จนเกือบจะถือได้ว่าเป็นการสืบมรดกตกทอดกันไปที่เดียว<sup>36</sup>

จนกระทั่งสมัยรัตนโกสินทร์ ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 การบรรจุแต่งตั้งข้าราชการก็ยังคงดำเนินไปในระบบอุปถัมภ์ โดยเฉพาะตาม

<sup>33</sup> Piffner, *op. cit.*, p. 247.

<sup>34</sup> *Idem.*

<sup>35</sup> Norman J. Powell, *Personnel Administration in Government* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, Inc., 1956), p. 73.

<sup>36</sup> ประวิณ ฆ นทร, "ระเบียบข้าราชการในต่างประเทศ," *วารสารข้าราชการ*, ปีที่ 5 ฉบับที่ 4, (เมษายน 2503), หน้า 38.

หัวเมืองหาบุคคลที่จะแต่งตั้งเป็นข้าราชการได้ยาก เมื่อยังไม่มีโรงเรียนมหาดเล็กและโรงเรียนข้าราชการพลเรือน พระมหากษัตริย์ทรงเลือกข้าราชการในราชสำนักบ้าง นายทหารบ้าง ซึ่งได้ทรงทราบคุณลักษณะความประพฤติอยู่แล้ว พระราชทานไปช่วยรับราชการตามหัวเมือง<sup>37</sup> เมื่อตั้งโรงเรียนพระตำหนักถนุกุลฑลซึ่งตั้งอยู่ในพระบรมมหาราชวังขึ้น ผู้สำเร็จจากโรงเรียนนี้จะได้รับการบรรจุเป็นข้าราชการ แต่บุคคลที่จะมีโอกาสเข้าเรียนก็เป็นไปตามพระราชอัชฌาศัยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ คัดเลือก<sup>38</sup> ก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนออกใช้ในประเทศไทย ข้าราชการในกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ อยู่ภายใต้การควบคุมของแต่ละกระทรวง<sup>39</sup> จนกระทั่งปี พ.ศ. 2471 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 จึงได้โปรดเกล้าฯ พระราชทานพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับแรกออกมา เพื่อให้ระบบข้าราชการได้เป็นไปตามระบบคุณความดี

เป็นที่น่าสังเกตว่า อังกฤษกับสหรัฐอเมริกา<sup>40</sup> ซึ่งเป็นประเทศที่ได้ประกาศใช้กฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนก่อนไทย ได้นำระบบคุณความดีมาใช้ภายหลังจากรับการปกครองประเทศนั้น ๆ ได้เปลี่ยนมาใช้ระบอบประชาธิปไตยเป็นระยะเวลาานพอสมควรแล้ว แต่ระบบคุณความดีของไทยได้ถูกนำมาใช้ตั้งแต่ครั้งที่ยังมีการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ก่อนหน้าที่จะได้มีการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยเสียอีก จากข้อแตกต่างอันอาจพิจารณาต่อไปได้อีกว่า มลเหตุของการนำระบบคุณความดีเข้ามาใช้ในอังกฤษและสหรัฐอเมริกา<sup>41</sup> เนื่องมาจากการค้นคว้าวิจัยของนักสังคมศาสตร์ที่ไม่หาความยุติธรรม กล่าวได้ว่าเป็นการ “ค้น” ขึ้นไปจากข้างล่าง ส่วนในประเทศไทยนั้นเป็นไปในลักษณะที่พระมหากษัตริย์ทรงเล็งเห็นประโยชน์และพระราชทานลงมาให้เอง เป็นการ “ตั้ง” ลงมาจากข้างบน ผลซึ่งจะตามมาจาก การนำระบบคุณความดีเข้ามาใช้ ย่อมแตกต่างกันในระหว่างกลุ่มคนที่เพียงแต่ “ได้รับ” ลงมาจากเบื้องบน กับกลุ่มคนที่ “ต้องการ” และเพียรค้นคว้าวิจัยให้ขึ้นมา

<sup>37</sup> สมเด็จพระอริยวงศาคตญาณ (พรหมเมธี), *เทศาภิบาล* (พระนคร : ร.พ. เจริญธรรม, 2495), หน้า 226.

<sup>38</sup> Kasem Udyanin and Rufus D. Smith, *The Public Service in Thailand: Organization, Recruitment and Training* (Brussels: International Institute of Administrative Science, 1954), p. 48.

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 36.

#### IV. ระบบอุปถัมภ์และระบบคุณความดีในประเทศไทยสมัยปัจจุบัน

ในประเทศไทยระบบข้าราชการได้เป็นไปในรูประบบอุปถัมภ์มาเป็นเวลาช้านานดังได้กล่าวมาแล้ว ต่อมาจึงได้นำหลักของระบบคุณความดีเข้ามาใช้ โดยตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนเป็นครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2471 และได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพื่อความเหมาะสมตามกาลสมัยอีกหลายครั้งหลายหน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนแปลงที่บุตราพระราชบัญญัติใหม่ทั้งฉบับ ได้กระทำในปี พ.ศ. 2476, 2479, 2482, 2485 และ 2495 จนครั้งสุดท้าย กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนที่ใช้เป็นหลักอยู่ในปัจจุบัน คือพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนพุทธศักราช 2497<sup>40</sup>

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2497 จะเห็นได้ว่าประกอบด้วยสาระสำคัญของระบบคุณความดีหลายประการ<sup>41</sup> เช่น

1. กำหนดคุณสมบัติและพหุความรู้ของผู้ที่จะสมัครเข้ารับราชการ เพื่อให้ได้คนดีได้ปฏิบัติราชการ
2. กำหนดให้มีการเปิดรับสมัครสอบแข่งขันและสอบคัดเลือก โดยเปิดเป็นการทั่วไป
3. กำหนดให้บรรจุตามลำดับที่สอบได้ เพื่อเลือกสรรเอาผู้ที่มีความรู้ความสามารถสูงกว่าผู้อื่นได้เป็นข้าราชการ
4. กำหนดให้มีการทดสอบปฏิบัติหน้าที่ราชการ ในการบรรจุครั้งแรกก่อนไม่น้อยกว่า 6 เดือน แต่ไม่เกิน 1 ปี ทั้งนี้เพื่อคัดเลือกให้ได้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมแก่ตำแหน่งจริง ๆ อีกชั้นหนึ่ง
5. กำหนดหลักเกณฑ์ในการเลื่อนขั้นเลื่อนเงินเดือน เพื่อให้เป็นไปโดยยุติธรรมและเหมาะสมแก่การที่จะบำเหน็จความดีความชอบ อันจะเป็นทางส่งเสริมสมรรถภาพของข้าราชการ

<sup>40</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 71 ตอน 17. (วันที่ 15 มีนาคม 2497), หน้า 1-96. สำหรับการศึกษาร่วมกับวิวัฒนาการพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนของไทยแต่โบราณจนถึงปัจจุบันจะดูได้จากหนังสือ ประมวล พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471-2502 ของคณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

<sup>41</sup> หลวงสุขุมวิทประคิมรัฐ, *op. cit.*, p. 23-26.

6. กำหนดให้มีการสอบคัดเลือกเมือจะเลื่อนชั้นข้าราชการ <sup>๒๕๔๗</sup> ทงนทเพือจะเลือกสรรบุคคลผู้มีความรู้ความถำมารถ <sup>๒๕๔๗</sup> แต่งตั้งให้เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่

7. กำหนดกรณีที่จะให้ข้าราชการพ้นจากหน้าทราชการได้ใจความกรณีใดบ้าง โดยไม่ปล่อยให้ผู้มีอำนาจสั่งให้พ้นจากราชการตามใจชอบด้วยเหตุผลส่วนตัว หรือเหตุผลทางการเมือง และหากจะให้พ้นจากราชการเพราะกระทำผิดก็จะต้องสอบถ่วงพิจารณาตามวิธีการที่กำหนดไว้ เป็นการให้หลักประกันความมั่นคงแก่ข้าราชการ

8. กำหนดให้ ก.พ. เป็นคณะกรรมการกลาง วางระเบียบควบคุมและดำเนินการเกี่ยวกับข้าราชการพลเรือน เพือให้เป็นไปตามหลักทที่พระราชบัญญัติกำหนดไว้ และให้อยู่ในมาตรฐานที่ไว้ระดับกับทุกกระทรวงทบวงกรม

ถ่วงตามหลักของระบบคน ความดีในข้อที่๑ จะต้องเป็นกลางในทงการเมืองนั้น ได้มีระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรีว่าดวยมรยาททงการเมืองของข้าราชการพลเรือน ออกเมือวันที่ 16 มีนาคม ๒499 มีสาระสำคัญว่า ข้าราชการพลเรือนจะนิยมหรือเป็นดมาชิก หรือจะไปประชุมในพรรคการเมืองเป็นการส่วนตัวได้ แต่ในทงที่เกี่ยวกับประชาชนและในหน้าทราชการต้องกระทำดเป็นกลาง ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล โดยไม่คำนึงถึงพรรคการเมือง<sup>๔๒</sup> แต่ในขณะนั้นตามกฎหมายประเทศไทยไม่ได้นำระบบพรรคการเมืองเข้ามาใช้ในการบริหารประเทศ

เมือพิจารณาถ่วงการใช้ระบบอุปถัมภ์ในประเทศไทย หากจะตีความโดยเคร่งครัดว่าการบรรจุบุคคลเข้ารับตำแหน่งหน้าทราชการ โดยอาศัยเหตุผลทงการเมืองหรือเหตุผลส่วนตัว เป็นการใช้ระบบเด่นพวกหรือระบบอุปถัมภ์แล้ว ก็อาจถือได้ดวยยังมีทงเปิดโอกาสให้ใช้ระบบอุปถัมภ์ในระบบข้าราชการของไทย ดังจะเห็นได้จากข้อความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒497 มาตรา 109 ซึ่งบัญญัติว่า “การแต่งตั้งข้าราชการการเมืองในตำแหน่งที่ต่ำกว่ารัฐมนตรี ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดแต่งตั้งบุคคลซึ่งเห็นสมควรตามเหตุผลทงการเมือง...”<sup>๔3</sup> มาตรา 111 บัญญัติว่า “ข้าราชการการเมืองในตำแหน่งที่ต่ำกว่ารัฐมนตรี ออกจากตำแหน่งเมือ (1) ตาย (๒) ลาออก (๓) รัฐมนตรีเจ้าสังกัดมีคำสั่งให้ออก โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีจะเป็นการออกโดยมีความผิดหรือไม่มีความผิดก็ตาม...”<sup>๔4</sup> และข้อความ

<sup>42</sup> *Ibid.*, p. 26.

<sup>43</sup> พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497, *op. cit.*, p. 71.

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 73.

ในมาตรา 117 ได้เปิดโอกาสให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดมีอำนาจบรรจุบุคคลเป็นข้าราชการประจำต่างประเทศพิเศษ เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเอกอัครราชทูต อัครราชทูต กงสุลใหญ่ กงสุล และตำแหน่งอื่นที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ในต่างประเทศได้ เมื่อมีเหตุผลสมควรในทางการเมือง<sup>45</sup>

ด้วยเหตุนี้จึงอาจกล่าวได้ว่า ในปัจจุบันนี้ แม้ว่าจะระบบข้าราชการพลเรือนในประเทศไทยจะได้เป็นไปตามหลักของระบบคุณความดี โดยมีกฎหมายเป็นหลักประกันการประพฤติปฏิบัติไว้แล้วก็ตาม แต่ในขณะเดียวกันก็ยังเปิดโอกาสให้นำระบบอุปถัมภ์เข้ามาใช้ได้ทั้งตามกฎหมายและในทางปฏิบัติ สำหรับตำแหน่งข้าราชการบางตำแหน่ง เช่น ข้าราชการการเมือง และข้าราชการประจำต่างประเทศพิเศษ กฎหมายได้ยอมให้นำระบบอุปถัมภ์เข้ามาใช้ได้อย่างชัดเจน นอกจากนั้นตำแหน่งข้าราชการพลเรือนประเภทอื่นในชั้นสูง ๆ อาจมีการเลื่อนชั้นได้โดยไม่ต้องผ่านการสอบแข่งขันหรือสอบคัดเลือกเพื่อวัดความรู้ความสามารถ กล่าวคือในมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 ได้บัญญัติว่า<sup>46</sup>

การเลื่อนข้าราชการพลเรือนชั้นเอกชนเป็นชั้นพิเศษ ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดพิจารณาคัดเลือกข้าราชการพลเรือนชั้นเอก หรือข้าราชการที่ ก.พ. เทียบไม่ต่ำกว่าชนชั้นเอก ซึ่งมีความประพฤติ ความรู้ และความสามารถที่จะเลื่อนเป็นชั้นพิเศษได้ และผู้นั้นได้เป็นข้าราชการพลเรือนชั้นเอก หรือเป็นข้าราชการที่ ก.พ. เทียบไม่ต่ำกว่าชนชั้นเอกมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสามปี แล้วเสนอชื่อไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติแล้ว ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดสั่งเลื่อนชั้นต่อไป

จากหลักเกณฑ์ที่วางไว้เช่นนี้ แม้จะได้ระบุให้พิจารณาถึงความประพฤติ ความรู้ และความสามารถของบุคคลที่จะได้รับการเลื่อนชั้น แต่คงจะไม่มีผู้ใดกล้ายืนยันว่ากฎหมายได้วางหลักไว้อย่างรัดกุมแล้วที่จะบังกันมิให้มีการนำระบบอุปถัมภ์เข้ามาใช้ ในที่สุดการที่จะใช้ระบบอุปถัมภ์หรือระบบคุณความดีหรือไม่เพียงใด สำหรับตำแหน่งข้าราชการชั้นสูง ๆ ดังกล่าวย่อมขึ้นอยู่กับการใช้ดุลยพินิจของผู้มีอำนาจ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐมนตรีเจ้าสังกัดและคณะรัฐมนตรี) เป็นอันมาก

<sup>45</sup> *Ibid.*, pp. 75-76.

<sup>46</sup> *Ibid.*, p. 41.

## ว. ระบบอุปถัมภ์และระบบคุณความดีกับการบริหารราชการ

ในการบริหารราชการหรือการบริหารงานใด ๆ ก็ตาม สัณเฑาะพระกอบอย่างหนึ่งที่จะขาดเสียมิได้ก็คือตัวบุคคลผู้ปฏิบัติงาน การบริหารงานนั้นกล่าวอย่างกว้าง ๆ ก็คือ “การปฏิบัติร่วมกันของกลุ่มคนเพื่อให้บรรลุถึงจุดมุ่งหมายร่วมกัน”<sup>47</sup> เมื่อศึกษาถึงการบริหารงานของรัฐมถึงสำคัญที่จะต้องศึกษาอย่างย่อ ๕ ประการ คือ<sup>48</sup>

(1) ศึกษาเกี่ยวกับคน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มชนชั้นที่ได้แก่ข้าราชการทั้งหลายทั้งหมด เห็นปฏิบัตินราชการ

(2) ศึกษาเกี่ยวกับเทคนิคและวิธีการที่ใช้ในการบริหารราชการ ว่ามีวิธีที่ดีที่สุดอยู่อย่างไร มีข้อจำกัดข้อไหนเป็นอุปสรรคหรืออุปสรรคต่อการบริหารอย่างไรบ้าง

ประสิทธิภาพของการบริหารราชการจะมีมากน้อยเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการรวมทั้งตัวบุคคล ผู้ปฏิบัติงานด้วย เรื่องเกี่ยวกับตัวบุคคลได้เป็นที่สนใจและมีความก้าวหน้าในทางวิชาการมาก จนเป็นที่ยอมรับกันในปัจจุบันว่าการศึกษเกี่ยวกับตัวบุคคลหรือการบริหารงานบุคคล (Personnel Administration) เป็นแขนงวิชาที่สำคัญแขนงหนึ่งในการศึกษา รัฐประศาสนศาสตร์ การบริหารงานบุคคลนั้นเป็น “ศิลปะในการเลือกสรรคนใหม่และใช้คนเก่าในลักษณะที่จะให้ได้ผลงานและบริการจากการปฏิบัติงานของบุคคลเหล่านั้นมากที่สุดทั้งในทางปริมาณและคุณภาพ”<sup>49</sup> ด้วยเหตุนี้จึงเห็นได้ว่าเรื่องของตัวบุคคลในด้านที่เกี่ยวกับการบริหารราชการนั้น เป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องพิจารณากันนับแต่แรกที่มีการเลือกสรรเข้ารับราชการทีเดียว

เมื่อพิจารณาดังการ ใช้ระบบอุปถัมภ์กับระบบคุณความดีในการเลือกสรรบุคคลเข้ารับราชการ สำหรับระบบคุณความดีนั้นน่าจะมีลัทธิหรือมีประโยชน์ต่อการบริหารราชการอยู่มากประเทศต่าง ๆ จึงได้พยายามรักษาหลักการของระบบคุณความดีไว้ด้วยการพยายามจำกัดระบบ

<sup>47</sup> Simon, *op. cit.*, p. 3. แปลโดยผู้เขียน

<sup>48</sup> ชุม กาญจนประกร, “การศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์,” บรรยายในการประชุมสัมมนาหมวดสังคมศึกษา ณ วิทยาลัยครูบ้านสมเด็จ เมื่อ 29 ส.ค. 2504.

<sup>49</sup> Felix B. Nigro, *Public Administration : Readings and Documents* (New York : Rinehart & Co., Inc., 1951), p. 201. แปลโดยผู้เขียน

อุปถัมภ์หรือระบบเด่นพุดอกออกไปจากกรที่ได้พิจารณาถึงความหมาย และลักษณะของระบบ คุณความดีมาแล้วก็จะพอเห็นได้ว่าระบบคุณความดีมีประโยชน์ต่อการบริหาร ในข้อที่

1. ทำให้บุคคลผู้มีความรู้ความสามารถได้เข้ารับราชการ เพราะก่อนที่จะได้รับการบรรจุแต่งตั้งเข้ามาดำรงตำแหน่งในทางราชการบุคคลเหล่านั้นย่อมได้ผ่านการสอบแข่งขันทดสอบ ความรู้ความสามารถมาแล้ว และในการที่จะเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งก็ต้องผ่านการสอบคัดเลือก แต่ความดีในข้อนี้จะรักษาไว้ได้เพียงใดนั้นย่อมขึ้นอยู่กับว่ามีการสอบว่ามีความถูกต้องเหมาะสมและ ยุติธรรมเพียงใด

2. ส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย โดยเปิดโอกาสให้บุคคลผู้มีความดีเท่ากันทุกคน มีโอกาสเข้ารับราชการได้เท่ากัน

3. ข้าราชการมีความมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่ ส่งเสริมให้มีความตั้งใจในการปฏิบัติ หน้าที่ ทำให้ประสิทธิภาพของราชการดีขึ้น

4. ป้องกันมิให้การเมืองเข้ามาทำให้การปฏิบัติงานของข้าราชการเปลี่ยนแปลง โดเด ไม่แน่นอน ขาดความสม่ำเสมอ

5. ระบบคุณความดีย่อมส่งเสริมให้ข้าราชการมีขวัญดีในการทำงาน

ส่วนระบบอุปถัมภ์นั้น ถึงแม้จะถูกกำจัดไปโดยมีระบบคุณความดีเข้ามาแทนที่ก็ตาม แต่จากต่างได้ว่าระบบอุปถัมภ์ยังคงมีอยู่ในทุกประเทศ ทุกสมัยไม่มากนักน้อย ตามเหตุการณ์ และกรณีแวดล้อมต่าง ๆ<sup>50</sup> . แม้แต่ในสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นประเทศนำในการจัดให้มีกฎหมาย เกี่ยวกับระเบียบข้าราชการพลเรือนประเทศหนึ่ง ซึ่งได้นำระบบคุณความดีเข้ามาใช้ในการบริหารประเทศมาเป็นเวลาช้านานร่วม 80 ปีแล้ว ก็ยังมีระบบเด่นพุดอกหรือระบบอุปถัมภ์คงเหลือ อยู่<sup>51</sup> จึงเป็นที่น่าคิดว่า ระบบอุปถัมภ์อาจจะมียุทธวิธีหรือใช้เป็นอุปกรณ์ต่อการบริหาร ราชการได้อยู่บ้าง ระบบนี้จึงมิได้ถูกทอดทิ้งเสียโดยสิ้นเชิง

ในระบบบริหารของไทย ตามสายการบังคับบัญชา ซึ่งเริ่มแต่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง ข้าราชการ หัวหน้ากอง หัวหน้าแผนก ประจำแผนกไปจนถึงเสมียนพนักงานนั้น จะเห็นได้ว่าตำแหน่งในระดับสูง ๆ มีลักษณะเป็นตำแหน่งทางการเมือง เป็นตำแหน่งนอกเหนือ

<sup>50</sup> ชูบ, "ระบบอุปถัมภ์," *op. cit.*

<sup>51</sup> Simon, *op. cit.*, p. 314.

(political overhead) จากตำแหน่งของข้าราชการประจำ (career service) หน้าที่ของข้าราชการในตำแหน่งการเมืองเบื้องต้นนั้น เป็นหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารในระดับสูง เป็นผู้อนุมัติสั่งการ เป็นผู้นำในการบริหาร เป็นผู้วางแผนปฏิบัติงาน และต้องรับผิดชอบในนโยบายและผลงานต่อรัฐสภา พรรคการเมือง และประชาชน<sup>52</sup> เมื่อพิจารณาหน้าที่ของข้าราชการในตำแหน่งการเมืองดังกล่าวแล้วจะเห็นความจำเป็นมิใช่โดยบังเอิญที่จะต้องอาศัยระบบอุปถัมภ์ในการเลือกสรรบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อให้การประสานงานเป็นไปโดยดี มีความร่วมมือพร้อมเพรียงกัน ซึ่งจะช่วยให้มีความสะดวกรวดเร็วในการวินิจฉัยสั่งการ การวางแผนปฏิบัติงาน ตลอดจนการรับผิดชอบร่วมกัน ตำแหน่งบางตำแหน่งที่เกิดจากรัฐมนตรี เช่นตำแหน่งเลขาธิการรัฐมนตรีและผู้ช่วยเลขาธิการรัฐมนตรีเป็นตำแหน่งที่ของพรรคการเมืองในชื่อใดชื่อหนึ่ง ตำแหน่งที่รวมกันวางแผนหรือวินิจฉัยสั่งการต้องถ่วงน้ำหนักความคิดเห็นในทางเดียวกัน หรือคล้ายคลึงกัน มิฉะนั้นย่อมมีแต่การขัดแย้งไม่อาจวินิจฉัยเป็นยุติได้ ซึ่งลักษณะดังกล่าวมาแสดงเป็นลักษณะที่ไม่อาจหามาได้ด้วยการสอบแข่งขันตามหลักการแห่งระบบคุณความดี ยิ่งถ่วงน้ำหนักพิจารณาในแง่ที่ว่าการระบบคุณความดีให้ความมั่นคงในตำแหน่งแก่ข้าราชการแล้ว หากจะให้ข้าราชการประจำซึ่งรับราชการเป็นอาชีพมาดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือออกนอกระบบใช้ระบบคุณความดีตลอดไปถึงตำแหน่งการเมืองเบื้องต้นแล้ว ตำแหน่งเหล่านั้นก็จะกลายเป็นตำแหน่งผูกขาดที่ชัดเจน ผู้ที่ขาดอำนาจบริหารตลอดกาลไปนี้ย่อมเป็นการขัดต่อหลักแห่งระบบประชาธิปไตยเป็นอย่างยิ่ง

เนื่องจากได้มีการขัดแย้งกันอยู่ในเรื่องการใช้ระบบอุปถัมภ์กับระบบคุณความดี ในสหรัฐอเมริกาได้มีการพยายามที่จะวางมาตรฐานว่า งานอย่างไรจึงจะใช้ระบบอุปถัมภ์บรรจุบุคคลเข้าทำงานได้ ในที่สุดคณะกรรมการพิจารณาการจัดองค์การบริหารของรัฐบาลสหรัฐหรือที่เรียกว่า The Second Hoover Commission ได้เห็นชอบว่า ควรแยกงานเป็นสองอย่าง อย่างหนึ่งคือตำแหน่งที่มิหนาทราบผิดชอบในการวางโครงการแผนงานต่างๆ ถือว่าเป็นข้าราชการการเมือง (the non-career executives) ควรจะให้พรรคการเมืองผู้ครองอำนาจเป็นผู้เลือก เพราะพรรคการเมืองผู้ครองอำนาจเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการต่อประชาชน ดีกว่าอีกอย่างหนึ่งได้แก่งานที่ผู้ปฏิบัติจะต้องผ่านการฝึกอบรม มีความชำนาญ และไม่เกี่ยวข้องกับการเมือง

<sup>52</sup> Leonard D. White, *Introduction to the Study of Public Administration* (4th ed.; New York: The Macmillan Co., 1955), pp. 195-208.

เพื่อบริหารงานของรัฐบาลต่อเนื่องกันไปโดยไม่ขาดตอน งานที่ถือว่าอยู่ในประเภททางการเมือง (non-career) มีลักษณะดังต่อไปนี้<sup>53</sup>

(1) ตำแหน่งทุกตำแหน่งที่ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้ง ไม่ว่าจะเป็ตำแหน่งที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาสูง (Senate) หรือไม่ก็ตาม

(2) ตำแหน่งทุกตำแหน่งที่มีอำนาจตามกฎหมาย หรือมีอำนาจหน้าที่ในฐานะเป็นตัวแทนรับมอบอำนาจฝ่ายบริหาร ในการทำการตัดสินใจขั้นสุดท้ายเกี่ยวกับงานนโยบาย แผนงาน กำหนดวัตถุประสงค์ และหลักในการปกครอง ควบคุมการปฏิบัติของหน่วยได้บังคับบัญชาต่าง ๆ เป็นการเพิ่มเติมจากที่ได้กระทำไปแล้ว

(3) ตำแหน่งทุกตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่ให้คำแนะนำต่อข้าราชการเกี่ยวกับนโยบายใหม่ ๆ หรือให้เหตุผลชี้แจงเกี่ยวกับนโยบาย หลักเกณฑ์ หรือแนวความคิดในการปกครอง ซึ่งจะใช้ควบคุมนโยบายของกระทรวงหรือหน่วยงานของตนในการปฏิบัติดังกล่าว ข้าราชการการเมือง (non-career executives) อาจจะเป็นผู้กระทำด้วยตนเอง หรือส่งผู้แทนเข้าทำการอภิปราย ถกแถลงแบบประเมินผล และชี้แจงเหตุผลสนับสนุนนโยบาย โครงการ หรือการดำเนินงานของกระทรวงต่อสาธารณชน

(4) ตำแหน่งส่วนมากที่มีลักษณะเป็นการเฉพาะบุคคลหรือเป็นความลับ เช่น ผู้ช่วยส่วนตัว (personal aids) เลขานุการฝ่ายความลับ (confidential secretaries) และพนักงานขับรถส่วนตัว

ถึงแม้จะได้มีการพยายามแบ่งแยกงานออกเป็นส่วนสองส่วนดังกล่าวแล้วก็ตาม แต่ยังเป็นความยากลำบากในการที่จะค้นหาเส้นแบ่งเขตระหว่างตำแหน่งข้าราชการ อันมีลักษณะเป็นการเมืองที่อาจใช้ระบบอุปถัมภ์ได้ กับตำแหน่งข้าราชการประจำที่พึงใช้แต่ระบบคุณความดีโดยเฉพาะ จะเห็นว่าตำแหน่งหน้าที่ราชการ ในระดับสูง ๆ นั้นบางตำแหน่งก็ลำบากกำหนดได้แน่ชัดว่าสมควรจะถือว่าเป็นตำแหน่งฝ่ายการเมือง เช่น ตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหาร ซึ่งได้แก่ นายกรัฐมนตรี หรือประธานาธิบดีแล้วแต่กรณี และตำแหน่งรัฐมนตรี ส่วนตำแหน่งอื่น ๆ ในระดับรอง ๆ ลงมา เช่น ตำแหน่งปลัดกระทรวง อธิบดี และผู้ช่วยราชการ ฯลฯ บางตำแหน่งก็บรรจุ

<sup>53</sup> Powell, *op. cit.*, pp. 88-89.

จากข้าราชการประจำ บางตำแหน่งก็บรรจุจากฝ่ายการเมือง<sup>54</sup> ศาสตราจารย์ Leonard D. White มีความเห็นว่า ในองค์การของรัฐบาลไม่อาจจัดเส้นแบ่งที่แน่นอนได้ในระหว่างหน้าที่ระดับการเมือง (political level) กับระดับงานประจำ (career level)<sup>55</sup> ฉะนั้นการที่จะกำหนดเป็นมาตรฐานแน่ชัดว่างานชนิดใดจึงจะนำระบบอุปถัมภ์มาใช้ ในการบรรจุแต่งตั้งบุคคลได้นั้น ย่อมทำไม่ได้เสมอไป จะกำหนดได้ก็แต่เพียงว่า งานที่จะบรรจุบุคคลโดยระบบอุปถัมภ์นั้น ควรจะเป็นงานประเภทที่ค่าจ้างการเมือง และเป็นอุปกรณต่อการนำในทางบริหาร (executive leadership) แต่ต้องไม่มากเกินไป จนทำให้นักการเมืองกลายเป็นนายหรือคดโกง (corrupter) ของสังคมและขอที่ควรระวังอีกอย่างหนึ่งก็คือว่า ในสังคมต่าง ๆ ย่อมมีลักษณะและประวัติด้านศีลธรรมที่แตกต่างกัน การที่จะนำระบบอุปถัมภ์เข้ามาใช้ได้เพียงใดนั้น ย่อมแตกต่างกันตามต้องการและความจำเป็นของสังคมนั้น ๆ แม้ในสังคมเดียวกันยังมีความต้องการต่างกันในเวลาต่างกัน ฉะนั้น ระบบอุปถัมภ์อาจจะจำเป็นสำหรับที่แห่งหนึ่ง ในขณะที่ขณะหนึ่งแต่อาจไม่จำเป็นสำหรับอีกที่หนึ่งในระยะเวลาอีกเวลาหนึ่งก็ได้<sup>56</sup>

#### IV. สรุป

จากการศึกษาพิจารณาเกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์และระบบคุณความดีที่ได้กระทำมาแล้ว ในหัวข้อต่าง ๆ โดยลำดับมานั้น จะเห็นได้ว่าทั้งระบบคุณความดีและระบบอุปถัมภ์ต่างก็มีคุณลักษณะบางประการอันมีทางที่จะนำมาใช้เป็นอุปกรณในการบริหารราชการได้ ปัญหาที่จะต้องพิจารณาในการนำระบบดังกล่าวมาใช้เพื่อส่งเสริมให้การบริหารราชการมีประสิทธิภาพมากที่สุดนั้นมิได้อยู่ที่ว่าจะใช้ระบบใดระบบหนึ่งจึงจะบังเกิดผลดีที่สุด แต่เป็นปัญหาที่จะต้องพิจารณาว່ว่าจะใช้ระบบใดมากน้อยเพียงใดในสังคมแต่ละแห่งในระยะเวลาแต่ละเวลา ระบบคุณความดีนั้นมุ่งที่จะเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการ โดยจัดให้มีข้าราชการที่สมควรได้รับความสามารถได้ในราชการ ให้ความมั่นคงในตำแหน่ง เสริมสร้างกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่

<sup>54</sup> สมชาย หิรัญกิจ, "การเมืองกับการบริหารราชการ," *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์*, ปีที่ 1 ฉบับที่ 3, (มกราคม 2504), หน้า 84.

<sup>55</sup> White, *op. cit.*, p. 209.

<sup>56</sup> Powell, *op. cit.*, pp. 81-88.

แก่ข้าราชการ เปิดโอกาสให้บุคคลมีสิทธิเท่าเทียมกันในการเข้ารับราชการ และป้องกันมิให้การบริหารราชการต้องหย่อนประสิทธิภาพลงเพราะสาเหตุทางการเมือง ส่วนระบบอุปถัมภ์นั้น อาจนำมาใช้ในทางที่เป็นประโยชน์ต่อการบริหารราชการในส่วนที่ต้องการความลับและเสถียรภาพทางการเมือง เพื่อประโยชน์ในการประสานงานการวางนโยบาย และความรวดเร็วในการวินิจฉัยสั่งการ ซึ่งเป็นเรื่องของการบริหารในระดับสูง ประเทศต่าง ๆ ปัจจุบันมีประวัติในการใช้ระบบอุปถัมภ์มาด้วยกันทั้งสิ้น แต่ปัจจุบันนี้ได้มีการเปลี่ยนแปลงมาสู่การใช้ระบบคุณความดีกันเป็นอันมาก โดยยังมีได้ทั้งระบบอุปถัมภ์เสียโดยสิ้นเชิง ซึ่งประเทศไทยเราก็ดกอยู่ในลักษณะดังกล่าวเช่นเดียวกัน

ในระดับงานประจำซึ่งต้องอาศัยบุคคลที่มีความรู้ความสามารถและมีความชำนาญงาน การใช้ระบบคุณความดีย่อมจะนำไปสู่จุดหมายที่ต้องการได้ดีกว่าการใช้ระบบอุปถัมภ์ นอกจากนั้นการใช้ระบบอุปถัมภ์ ย่อมจะเป็นเหตุให้ข้าราชการผู้มีความรู้ความสามารถซึ่งตั้งใจปฏิบัติหน้าที่แต่ไม่พวรกพอกเกิดความท้อถอยและเสียกำลังใจในการทำงาน อันเป็นผลกระทบกระเทือนไปถึงประสิทธิภาพของราชการ ในที่สุด ส่วนงานในระดับการเมืองเบื้องสูงนั้น ต้องการบุคคลที่มีความคิดและนโยบายที่สอดคล้องต้องกัน ต้องการบุคคลซึ่งเป็นที่ไว้วางใจ เชื่อใจได้ และเป็นผู้ที่ช่วยค้ำจุนการเมืองหรือการบริหารราชการในระดับสูงให้เป็นไปโดยสะดวกรวดเร็วและมีเสถียรภาพตามสมควร ซึ่งลักษณะดังกล่าวนี้ หากที่จะหามาได้ด้วยการใช้ระบบคุณความดี จึงจำเป็นต้องใช้ระบบอุปถัมภ์ แต่อย่างไรก็ตาม ฝ่ายที่เคร่งครัดในระบบคุณความดี ย่อมจะกล่าวหาได้ว่า การใช้ระบบอุปถัมภ์นั้นคือการเล่นพอก และได้แย้งว่าการที่ยอมให้บุคคลใดมีอำนาจในการบรรจุแต่งตั้งข้าราชการ โดยอาศัยเหตุผลส่วนตัวหรือเหตุผลทางการเมืองได้ นั้นย่อมไม่มีเหตุผลประการใด ๆ ที่จะเชื่อถือได้ว่าบุคคลนั้นจะใช้อำนาจด้วยความเป็นธรรมโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมอย่างแท้จริง นอกจากนี้ปัญหาอีกอย่างหนึ่งอยู่ที่เป็นการยากที่จะหาข้อยุติได้ในการพิจารณาว่าเส้นแบ่งเขตที่แน่นอน ในระหว่างหน้าที่ซึ่งอยู่ในระดับทางการเมือง และหน้าที่อันเป็นระดับงานประจำนั้นอยู่ที่ใด

ในที่สุดความคิดเห็นอันขัดแย้งกันระหว่างฝ่ายที่นิยมระบบคุณความดีกับฝ่ายที่ใช้ระบบอุปถัมภ์ยังคงมีอยู่ต่อไปไม่หมดสิ้น แต่เมื่อระบบทั้งสองต่างก็เป็นอุปกรณ์ต่อการบริหาร

แต่ระบบต่างทำหน้าที่ของตนไว้ แยกไขข้อบกพร่องของกันและกัน ก็จำเป็นต้องมีระบบที่คอยตรวจสอบให้ระบบทั้งต้องทำหน้าที่ในสังคมที่ดีให้แก่การบริหารราชการต่อไป ข้อสำคัญนั้นอยู่ที่ว่าจะต้องระดมให้มีการนำระบบใดระบบหนึ่งไปใช้เพื่อประโยชน์สำหรับชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ ซึ่งขออนุญาตอยู่กับคุณธรรมประจำใจของผู้มีอำนาจเป็นอย่างมาก หากผู้มีอำนาจคนหนึ่งถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัวหรือพรรคพวกและ ใช้ระบบอุปถัมภ์ประคบประภมกับระบบคุณความดีในลักษณะและขอบเขตที่เหมาะสม เพื่อประโยชน์แก่การบริหารราชการโดยแท้จริง ประเทศชาติก็ย่อมจะได้รับประโยชน์จากการใช้ระบบทั้งต้องเป็นอย่างดี และเป็นทางนำไปสู่ประโยชน์สุขของประชาชนเป็นส่วนรวม.

“... คำว่า อารยธรรม มีความหมายตรงข้ามกับคำว่า ป่าเถื่อน เหมือนกับคำว่า วัฒนธรรม ซึ่งตรงข้ามกับคำว่า ความโง่เง่า เป็นประการแรก... ความรู้คือการศึกษาดัง แรมบดงต์ท์, เซคส์เบียร์ หรือมองเตเรเด็ค ส่วนวัฒนธรรมนั้นคืออารมณของเราเมื่อเราดูเรื่อง ในทีวีหรือหนังหรือการ์ตูนแต่คงละครเรื่อง แมคเบธ

“ปัจจุบัน วิทยุ, แผ่นเสียง และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง หนังสือพิมพ์แพร่หลาย, ภาพยนตร์และโทรทัศน์ ซึ่งเราควรเรียกว่า ตัวสื่อสารขนาดใหญ่ นั้นกำลังท่วมทับพวกเราด้วยความมั่นคงแน่นหนาซึ่งอาจเรียกได้ว่า เป็นวัฒนธรรมขนาดใหญ่ อย่างไรก็ตาม วิกฤตก็คือว่า วัฒนธรรมทางปัญญาของเราจะคัดค้านกับวัฒนธรรมที่ไหลมาเทมาแบบนี้ ความจริงมีอยู่ว่าระดับความคิดที่ปรากฏอยู่ในภาพยนตร์ที่สร้างจากเรื่อง สงครามและสันติภาพ และ แอนนา คาร์เรนา นั้นตกยกลงว่า นวนิยายที่ต่อจลัดต่อยที่เขียนขึ้นมาอย่างเปรียบเทียบไม่ได้ และเป็นความจริงที่ว่า ระดับความคิดที่ปรากฏอยู่ในภาพยนตร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ระดับความรู้ที่ลึกซึ้งนั้นค่อนข้างจะต่ำมาก แต่หากไม่มีภาพยนตร์แล้ว ผู้ที่ดูชมภาพยนตร์เรื่อง แอนนา คาร์เรนา หลายล้านคนก็คงไม่มีโอกาสติดตามไปอ่านหนังสือต้นฉบับในภายหลัง จะเห็นได้ว่า ภาพยนตร์อาจบดบังระดับตักยังไม่เข้ามาแทนที่พลาดได้ หรือบดบัง แต่มันก็เข้ามาแทน สามทหารเสือ และ เกาะมหาสมบัติ เข้าไปแล้ว”

จาก ป่ารกตาเรื่อง การขยายตัวของวัฒนธรรมขนาดใหญ่  
โดย อังเดร มอลโรซ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง  
วัฒนธรรมแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส  
แสดง ณ นิวยอร์ก พฤษภาคม 2505