

ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหาร

โดย สุนทร ศรีสัตนา

ในบทความเรื่องนี้จะได้กล่าวถึงประวัติ แนวความคิดและความสัมพันธ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ระหว่างการเมืองกับการบริหาร หรือนัยหนึ่งฝ่ายการเมืองกับข้าราชการประจำ ในยุโรปตะวันตกและอเมริกา โดยจะเริ่มตั้งแต่ยุคที่ประเทศต่างๆ ได้รวมกันเป็นประเทศหรือรัฐตามความหมายทางรัฐศาสตร์ในปัจจุบัน และเริ่มใช้ระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ จนกระทั่งได้วิวัฒนาการมาถึงสมัยปัจจุบันซึ่งปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย

“รัฐ” มีความหมายและคำจำกัดความหลายประการ บุคคลต่างๆ ได้ให้คำจำกัดความและความหมายของรัฐแตกต่างกัน นักรัฐศาสตร์บางคนได้อ้างว่าตนได้รวบรวมคำจำกัดความของรัฐที่มีผู้ให้ไว้เป็นจำนวนถึง 145 ความหมาย ความสับสนและความแตกต่างเกี่ยวกับคำจำกัดความและความหมายของรัฐมีอยู่อย่างกว้างขวางจนแทบไม่น่าเชื่อว่าตลอดเวลา 2500 ปีที่ผ่านมานับตั้งแต่ได้มีการศึกษาวิชารัฐศาสตร์ ซึ่งเป็นการศึกษาเกี่ยวกับรัฐเป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ปรากฏว่าเมื่อมีการหยิบยกปัญหาเกี่ยวกับการตีความหมายและการให้คำจำกัดความเกี่ยวกับรัฐในทางใดทางหนึ่งนั้น ยังไม่เคยมีครั้งใดที่ทุกฝ่ายมีความเห็นพ้องต้องกันและยอมรับความหมายและคำจำกัดความของรัฐอย่างเป็นเอกฉันท์

อย่างไรก็ดี แม้ว่าจะมีความคิดเห็นแตกต่างกันเกี่ยวกับทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับรัฐอยู่จนทุกวันนี้ก็ตาม นักรัฐศาสตร์ส่วนมากได้ยอมรับและเห็นพ้องกับความคิดของ R.M. MacIver ที่ได้ให้คำจำกัดความของรัฐไว้ว่า

คือสมาคมหนึ่งในหลาย ๆ สมาคมซึ่งมีลักษณะพิเศษกว่าสมาคมอื่น ๆ ในข้อที่ว่าสมาคมนี้ดำเนินการไปโดยมีกฎหมายให้อำนาจไว้ ซึ่งกฎหมายเหล่านี้ได้ประกาศใช้โดยรัฐบาล ซึ่งได้รับมอบอำนาจที่จะใช้กำลังบังคับให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎ-

หมาย และมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยในสังคมซึ่งมีอาณาเขตที่กำหนดไว้โดยแน่นอน¹

ดังนั้น จากคำจำกัดความเกี่ยวกับรัฐข้างต้นเราจึงเห็นได้ชัดว่าความจำเป็นที่ต้องมีรัฐบาลในแต่ละประเทศ ก็เนื่องจากความจำเป็นของรัฐที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม และเพื่อดำเนินการให้บรรลุจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์อื่น ๆ ของรัฐ²

โดยที่ได้มีการยอมรับคำจำกัดความและขอบเขตหน้าที่ของรัฐดังกล่าวข้างต้นว่ามีความหมายตรงกับความเป็นจริง บทความนี้จะได้กล่าวเน้นถึงวิวัฒนาการของแนวความคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหาร ในประเทศยุโรปตะวันตกซึ่งได้มีวิวัฒนาการทางการเมืองมาสู่ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยและในอเมริกาเท่านั้น จากความคิดเห็นของประเทศเหล่านี้ถือกันว่ารัฐประกอบไปด้วยองค์การต่าง ๆ ซึ่งมีอำนาจและหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติเป็นสัดส่วนแต่มีความเกี่ยวโยงกันเป็นลูกโซ่ และองค์การเหล่านี้มีความสัมพันธ์กันอย่างชนิดที่แยกไม่ออก องค์การซึ่งประกอบขึ้นเป็นรัฐเหล่านี้ได้แก่ประการแรก รัฐทุกรัฐจะต้องมีระบอบการเมืองซึ่งกำหนดอำนาจทางการเมืองของรัฐไว้ประการที่สอง รัฐจะต้องประกอบด้วยองค์การซึ่งมีอำนาจและหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการในการใช้อำนาจทางการเมืองที่ว่่านี้ และประการสุดท้าย รัฐต้องมีองค์การบริหารราชการเพื่อทำหน้าที่ปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายซึ่งองค์การวินิจฉัยสั่งการของรัฐบาล หรือฝ่ายกำหนดนโยบายได้กำหนดขึ้น ฉะนั้น จึงเห็นได้ว่าข้าราชการหรือระบบการบริหารราชการนั้นคือเครื่องมือหรือผู้ใช้ ไม่ใช่ นายขององค์การวินิจฉัยสั่งการหรือองค์การทางการเมืองของรัฐ ระบบการบริหารราชการหรือข้าราชการของแต่ละประเทศ

¹ R.M. MacIver, *The Modern State* (London 1926), Quoted in David Easton, *The Political Science: An Inquiry into the State of Political Science*, (New York, 1953), p. 107.

² Herman Finer, *The Theory and Practice of Modern Government* (London, 1963), pp. 7—10.

ในยุโรปและอเมริกาได้จัดตั้งขึ้น ก็เพื่อเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามเจตน์
 จานงของรัฐและอยู่ภายใต้การควบคุม และโดยการนำทางของสถาบันทางการเมือง ซึ่ง
 ทฤษฎีและหลักปฏิบัติดังกล่าวนี้ได้กลายเป็นทางปฏิบัติในปัจจุบันทั้งในประเทศซึ่งปกครอง
 โดยระบอบเผด็จการรวบอำนาจ (ยุโรปตะวันออกหรือประเทศในกลุ่มคอมมิวนิสต์) และ
 ประเทศยุโรปตะวันตกที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย เพราะฉะนั้น ก่อนที่จะพิจารณา
 ถึงการพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหารตามระบอบประชาธิปไตยใน
 เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ การที่มีโอกาสได้ทราบวิวัฒนาการของแนวความคิดเกี่ยวกับระบบ
 ข้าราชการกับการเมืองในยุโรปและอเมริกา ก็จะเป็นประโยชน์ในการศึกษาเปรียบเทียบเพื่อ
 นำมาเป็นแนวทางปรับปรุงระบบข้าราชการในประเทศเอเชียอาคเนย์ ซึ่งประเทศไทยเป็น
 ประเทศหนึ่งที่รวมอยู่ในกลุ่มนี้ เพื่อตัดแปลงให้เข้ากับวัฒนธรรม สภาพแวดล้อม ประสพ-
 การณ์ทางการเมือง และความจำเป็นแห่งสถานการณ์ของประเทศเหล่านี้ เพื่อให้ระบบ
 ข้าราชการสามารถทำหน้าที่เป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการพัฒนาประเทศ เพื่อให้การ
 พัฒนาประเทศในภูมิภาคส่วนนี้ของโลกสามารถบรรลุเป้าหมาย

ระบบข้าราชการของประเทศต่าง ๆ ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันในยุโรปตะวันตกและ
 สหรัฐอเมริกา เป็นผลมาจากวิวัฒนาการและการตัดแปลงมาจากระบบข้าราชการในระบอบ
 สมบูรณาญาสิทธิราชย์ในศตวรรษที่ 16, 17 และ 18 แม้ว่าการสถาปนาระบอบสมบูรณา-
 สิทธิราชย์ในประเทศเหล่านี้จะเป็นผลสืบเนื่องมาจากเหตุการณ์และสิ่งแวดล้อมของแต่ละ
 ประเทศ แต่มีลักษณะคล้ายคลึงกันสองประการอันนำไปสู่การสิ้นสุดของระบอบการปกครอง
 แบบเจ้าผู้ครองนคร และเริ่มยุคที่มีการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ คือ การ
 เปลี่ยนระบบเศรษฐกิจจากการแลกเปลี่ยนสินค้าต่อสินค้ามาเป็นระบบที่ใช้เงินตราและการ
 ถือกำเนิดของชนชั้นกลางซึ่งได้แก่ชนชั้นปัญญาชน เจ้าของที่ดินรายใหญ่ และพ่อค้า ทั้ง
 กษัตริย์และชนชั้นกลางได้ตระหนักว่า พวกขุนศึกและเจ้าขุนมูลนายที่ปกครองหัวเมือง
 ต่าง ๆ มาแต่เดิมนั้น เป็นอุปสรรคขัดขวางการก้าวไปสู่การมีอำนาจโดยเด็ดขาดของกลุ่มคน
 ทั่วๆ ไป กษัตริย์และชนชั้นกลางในประเทศต่าง ๆ หลายประเทศจึงได้ฉันทักกำลังกันเข้า
 เพื่อกำจัดขุนนางเหล่านี้ ซึ่งผูกขาดตำแหน่งทางการเมืองและการบริหาร การรวมกำลังกัน
 เข้าเพื่อกำหนดการดังกล่าวเป็นผลให้สมาชิกของชนชั้นกลางได้เข้าดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ทั้ง

ทางการเมืองและตำแหน่งข้าราชการประจำแทนพวกขุนศึกและเจ้าขุนมูลนายดั้งเดิม และชนชั้นกลางได้กลายเป็นพันธมิตรของกษัตริย์ในการต่อต้านพวกขุนนาง ซึ่งต้องการจะแย่งชิงอำนาจของตนกลับคืนมา

ในระหว่างที่มีการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น ถือว่าอำนาจอธิปไตยอยู่ที่กษัตริย์ กษัตริย์คือเจ้าของประเทศที่แท้จริง ข้าราชการคือผู้รับใช้ของกษัตริย์ มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามความประสงค์ของกษัตริย์ แนวความคิดดังกล่าวสืบเนื่องมาจากนักกฎหมายซึ่งเป็นที่ปรึกษาทางกฎหมายของกษัตริย์ในสมัยนั้น ได้ประกาศหลักกฎหมายซึ่งอ้างว่าได้ค้นพบมาจากหลักกฎหมายเกี่ยวกับทรัพย์สินของรัฐซึ่งใช้อยู่ในสมัยโรมัน ซึ่งในสมัยนั้นกษัตริย์ได้รับมอบอำนาจให้ให้ปกครองประเทศโดยมีอำนาจเด็ดขาดแต่ผู้เดียว ไม่มีอำนาจใดที่จะขัดขวางการดำเนินงานตามความประสงค์ของกษัตริย์ได้ ดังนั้น ตามหลักการแห่งกฎหมายดังกล่าวนี้ เมื่อประชาชนได้เคยยอมรับว่ากษัตริย์มีอำนาจเด็ดขาดแต่ผู้เดียวแล้วก็ไม่มิตีที่จะใช้อำนาจใด ๆ หรือยกข้ออ้างใด ๆ เพื่อเข้าควบคุมการใช้อำนาจปกครองโดยเด็ดขาดของกษัตริย์ได้ นอกจากนี้ประชาชนยังได้มอบโอนทรัพย์สินต่าง ๆ ของรัฐให้เป็นทรัพย์สินส่วนตัวของกษัตริย์ด้วย ทั้งนี้ เพราะหลักกฎหมายทรัพย์สินในสมัยโรมันได้ระบุว่า “ทรัพย์สินต่าง ๆ ของรัฐก็คือทรัพย์สินส่วนตัวของกษัตริย์” ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น นักกฎหมายเหล่านี้จึงได้อ้างว่า อำนาจอธิปไตยอยู่ที่กษัตริย์และอำนาจนี้เป็นอำนาจส่วนตัวของกษัตริย์ กษัตริย์คนเดียวเท่านั้นที่จะใช้อำนาจนี้ได้โดยชอบธรรม และมีสิทธิที่จะโอนให้แก่รัชทายาทหรือจะประกาศยกเลิกเสียเมื่อไรก็ได้³

ข้อกล่าวอ้างดังกล่าวข้างต้นได้ถูกหยิบยกมาเป็นหลักฐานอ้างอิงเพื่อสนับสนุนการใช้อำนาจบริหารประเทศโดยเด็ดขาดแต่ผู้เดียวของกษัตริย์เสมอมาในศตวรรษที่ 17 และ 18 เช่นในฝรั่งเศส ในสมัยพระเจ้าหลุยส์ที่ 14 เป็นต้น คำกล่าวของพระเจ้าหลุยส์ที่ 14 ที่ว่า “รัฐคือตัวข้าพเจ้า” มีผลสะท้อนอย่างสำคัญต่อทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับรัฐในสมัยนั้น เพราะตามหลักการของทฤษฎีเกี่ยวกับรัฐในยุคนั้นถือว่า กษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งรัฐบาลและแต่งตั้งข้าราชการ ดังนั้น คณะรัฐมนตรีก็คือผู้รับใช้ส่วนตัวของกษัตริย์

³ Brian Chapman, *The Profession of Government* (London, 1963), p. 15.

ซึ่งมีหน้าที่บริหารประเทศให้เป็นไปตามเจตน์จำนงของกษัตริย์ คณะรัฐบาลเป็นผู้รับมอบหมายนโยบายบริหารประเทศซึ่งได้กำหนดไว้ในการประชุมร่วมกับกษัตริย์ ปลัดกระทรวงซึ่งปฏิบัติราชการอยู่ในปารีส และผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าข้าราชการประจำในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ก็คือตัวแทนที่กษัตริย์ได้คัดเลือกและแต่งตั้งให้ทำหน้าที่เป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศให้เป็นไปตามบัญชาของตน⁴ แนวความคิดเกี่ยวกับรัฐและข้าราชการดังกล่าวได้ถือเป็นทางปฏิบัติในเยอรมันยุคนั้นเช่นเดียวกับฝรั่งเศส⁵

เนื่องจากขอบเขตของหน้าที่และความรับผิดชอบของข้าราชการที่จะต้องปฏิบัติได้เพิ่มขึ้นเกินกว่าที่กษัตริย์เองจะควบคุมและตรวจตราได้ทั่วถึง จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงระบบบริหาร ซึ่งถือว่าเป็นการเริ่มต้นวางพื้นฐานของระบบบริหารราชการในปัจจุบัน นับตั้งแต่ศตวรรษที่ 16 และ 17 เป็นต้นมา เพื่อให้เหมาะสมและเป็นไปตามความเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ เพราะเป็นครั้งแรกภายหลังสมัยโรมันเป็นต้นมา ที่ได้มีการแบ่งหน้าที่ในการบริหารราชการออกเป็นสัดส่วนตามลักษณะงานที่ปฏิบัติ และที่ต้องใช้ข้าราชการที่มีความรู้ความชำนาญเฉพาะตำแหน่งปฏิบัติงานนั้น ๆ โดยมีการจัดองค์การบริหารให้เหมาะสมกับลักษณะงาน คือได้แบ่งแยกการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการคลัง การรักษาความยุติธรรม กิจการต่างประเทศ การรักษาความสงบภายใน และการป้องกันประเทศ ออกเป็นสัดส่วน และงานแต่ละสาขาก็ได้เพิ่มปริมาณขึ้นมากกว่าสมัยเดิม ดังนั้น เมื่อกษัตริย์มีอำนาจและหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติใหม่เพิ่มขึ้น ความรับผิดชอบของกษัตริย์ในการบริหารประเทศก็ย่อมเพิ่มมากขึ้นเป็นเงาตามตัวด้วย ซึ่งกษัตริย์เองก็ไม่สามารถจะควบคุมและตรวจตราการบริหารราชการด้วยตนเองเช่นสมัยก่อนให้ทั่วถึงได้ ยิ่งไปกว่านั้นงานด้านต่างๆ ซึ่งแต่เดิมตกเป็นอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นก็ได้กลายมาเป็นหน้าที่ของรัฐบาลกลาง ซึ่งกษัตริย์เป็นผู้รับผิดชอบตามหลักการแห่งระบบบริหารใหม่ อาทิเช่น การจัดเก็บภาษี ศาลยุติธรรม เป็นต้น ก็ได้กลายมาเป็นหน้าที่ของรัฐบาลกลาง ซึ่งมีขอบเขตการดำเนินงานทั่ว

⁴ Ernest Barker, *The Development of Public Services in Western Europe 1660-1930* (London, 1944), p. 6.

⁵ Chapman, *op. cit.*, p. 16; see also Barker, *op. cit.*, pp. 18-22.

ประเทศ กงทหารซึ่งเคยแบ่งแยกและขึ้นอยู่กับอำนาจของขุนศึกและเจ้าผู้ครองนครต่าง ๆ ก็ได้มีการรวมกันเข้าเป็นกองทัพแห่งชาติขึ้นตรงต่อรัฐบาลกลางซึ่งมีกษัตริย์เป็นหัวหน้าโดยตรง เพราะฉะนั้น เมื่อกษัตริย์มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารประเทศเพิ่มมากขึ้น แต่ไม่สามารถจะควบคุมและตรวจตราด้วยตนเองได้ทั่วถึง จึงได้แต่งตั้งคณะที่ปรึกษาของกษัตริย์เพื่อให้คำปรึกษาและช่วยเหลือควบคุมตรวจตราการปฏิบัติงานของข้าราชการ การบริหารราชการจึงได้ตกมาเป็นหน้าที่และอยู่ในความควบคุมรับผิดชอบของคณะที่ปรึกษา ไม่ใช่บุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะ นอกจากนี้ในการแสวงหาดินแดนและผลประโยชน์จากอาณานิคมโพ้นทะเล ก็ย่อมมีความจำเป็นที่จะต้องลงทุนและดำเนินงานในขอบเขตที่กว้างขวางเกินกว่าที่กษัตริย์จะสั่งการและตรวจตราได้ทั่วถึงและทันต่อเหตุการณ์ได้ จึงจำเป็นต้องจัดระบบการบริหารราชการเสียใหม่ให้เหมาะสมกับสถานการณ์

เนื่องจากความเปลี่ยนแปลงและความจำเป็นตามสถานการณ์ดังกล่าวข้างต้น สภาเจ้าผู้ครองนครเดิมถูกยกเลิก และตั้งสภาที่ปรึกษาของกษัตริย์ขึ้นแทน เพราะว่าการตั้งสภาที่ปรึกษาทำให้กษัตริย์สามารถที่จะใช้สภานี้เป็นเครื่องมือในการควบคุมตรวจตราการปฏิบัติงานของข้าราชการให้เป็นไปตามเจตน์จำนงของตน และยังทำให้กษัตริย์มีอิทธิพลทั้งในทางลับและอิทธิพลส่วนตัวเพื่อรักษาอำนาจในการปกครองประเทศโดยเด็ดขาดแต่ผู้เดียว ซึ่งมีมาแต่เดิมไว้ต่อไปอีกด้วย นับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา อำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารและความรับผิดชอบในการบริหารราชการจึงได้ตกเป็นหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาของกษัตริย์ที่ได้ตั้งขึ้นใหม่แทนสภาเจ้าผู้ครองนครเดิม ระบบการบริหารราชการโดยคณะกรรมการนี้เสปญเป็นผู้ริเริ่มคิดค้นขึ้นในศตวรรษที่ 15 ซึ่งต่อมาประเทศต่าง ๆ ในยุโรปได้นำระบบนี้ไปใช้อย่างกว้างขวาง สภาที่ปรึกษาของกษัตริย์นี้มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับศาลยุติธรรมและการบริหารราชการด้วย หน้าที่ที่สำคัญของสภาที่ปรึกษาก็คือ ให้คำแนะนำและเป็นที่ยกปรึกษาเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศแก่กษัตริย์ ควบคุมและตรวจตราการบริหารราชการให้เป็นไปตามเจตน์จำนงของกษัตริย์⁶ ในศตวรรษที่ 18

⁶ Chapman, *op.cit.*, pp. 16—25.

สภาที่ปรึกษาของกษัตริย์ได้วิวัฒนาการกลายมาเป็นคณะรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีตั้งที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน แต่ในเยอรมันนั้นสภาที่ปรึกษาได้กลายมาเป็นคณะกรรมการปลัดกระทรวงและอธิบดี ซึ่งเป็นเพียงคณะกรรมการที่ปรึกษาเกี่ยวกับการบริหารราชการของรัฐบาล และในศตวรรษที่ 18 นี้ ได้มีการปรับปรุงระบบข้าราชการซึ่งได้กลายมาเป็นแบบอย่างในการกำหนดระบบข้าราชการซึ่งเป็นระบบที่ใช้กันอยู่ในยุโรปทุกวันนี้ โดยเยอรมันเป็นผู้ริเริ่มในการปฏิรูประบบข้าราชการก่อนประเทศอื่น เยอรมันได้นำเอาระบบคุณความดีมาใช้เป็นหลักบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการ และจัดให้มีการฝึกอบรมข้าราชการให้เป็นผู้ที่มีความรู้และความชำนาญในสาขาต่างๆ ทั้งก่อนที่จะเข้ารับราชการและในระหว่างปฏิบัติราชการ การปฏิรูประบบข้าราชการของเยอรมันนี้ นับว่าเยอรมันได้ทำคุณประโยชน์ให้แก่ประเทศต่างๆ ในยุโรปเป็นอันมาก เพราะเป็นผู้วางรากฐานของระบบข้าราชการที่มีประสิทธิภาพซึ่งประเทศในยุโรปได้นำเอามาเป็นแบบอย่างในการปฏิรูประบบข้าราชการของตนตั้งที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้

ผลสะท้อนจากการปฏิวัติในฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1789 และการก้าวขึ้นสู่อำนาจของนโปเลียน เมื่อปี ค.ศ. 1800 ยุโรปได้ก้าวเข้าสู่ยุคใหม่ เพราะเหตุการณ์สำคัญทั้งสองครั้งนี้ได้ส่งผลสะท้อนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับแนวความคิดของรัฐและระบบบริหารราชการชั้นมูลฐาน เพราะว่าการปฏิวัติฝรั่งเศสเป็นการเปลี่ยนแปลงแนวความคิดเกี่ยวกับรัฐโดยตรงด้วย และจากผลข้อนี้จึงมีการเปลี่ยนแปลงก้าวสำคัญเกี่ยวกับระบบบริหารราชการขึ้นใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับแนวความคิดใหม่เกี่ยวกับรัฐ ระบบบริหารราชการที่นโปเลียนได้สร้างขึ้นใหม่ซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับระบบบริหารของจักรวรรดิโรมัน⁷ ได้กลายมาเป็นแบบอย่างซึ่งประเทศต่างๆ ในภาคพื้นยุโรปได้รับเอามาใช้ นโปเลียนได้ฟื้นฟูระบบกฎหมายของโรมันซึ่งมีการจัดระบบกฎหมายเป็นประมวลมาใช้ ซึ่งในระหว่างศตวรรษที่ 19 ประมวลกฎหมายของนโปเลียนได้เป็นที่ยอมรับและมีอิทธิพลต่อการจัดระบบศาลยุติธรรม และระบบบริหารราชการของประเทศในภาคพื้นยุโรปซึ่งได้ประกาศใช้ระบบกฎหมายดังกล่าว

เกี่ยวกับแนวความคิดของรัฐนั้น การปฏิวัติฝรั่งเศสและการปฏิรูปการปกครอง

⁷ *Ibid.*, pp. 9—12.

ในสมัยโนไปเลียน ก็ได้มีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงลักษณะองค์ประกอบของรัฐ และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทางการเมืองต่างๆ ขึ้นมูฐานเช่นเดียวกัน แม้ว่านับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1789 เป็นต้นมา ในประเทศยุโรปที่มีความเจริญก้าวหน้าบ้างแล้วนั้น ก็ได้มีวิวัฒนาการของแนวความคิดเกี่ยวกับรัฐจากทฤษฎีที่ถือว่ากษัตริย์เป็นเจ้าของประเทศมาเป็นทฤษฎีที่ถือว่าอำนาจอธิปไตยอยู่ที่ปวงชน ทฤษฎีใหม่เกี่ยวกับรัฐเป็นเหตุให้ลดความสำคัญของอำนาจส่วนตัวของกษัตริย์ในการบริหารประเทศลงทีละน้อยๆ และได้เน้นความสำคัญของความคงอยู่ของรัฐ โดยให้มีการดำเนินงานต่อเนื่องกันของสถาบันทางการเมือง และให้มีการแยกทรัพย์สินของรัฐออกเป็นสัดส่วนต่างหากจากทรัพย์สินส่วนตัวของกษัตริย์ แต่อย่างไรก็ดี การปฏิวัติฝรั่งเศสถือว่าเป็นก้าวสำคัญที่ช่วยผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแนวความคิดของรัฐมาสู่ทฤษฎีที่ว่า อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชน เพราะนักรัฐศาสตร์ของฝรั่งเศสในสมัยนั้นได้วางพื้นฐานของทฤษฎีที่ว่าประชาชนเป็นเจ้าของประเทศ และได้สถาปนาประชาธิปไตยหรือรัฐบาลให้เป็นผู้บริหารประเทศแทนกษัตริย์ ไม่มีการรับรองว่ารัฐเป็นทรัพย์สินส่วนตัวของกษัตริย์แต่เป็นทรัพย์สินของประชาชาติ และรัฐบาลคือกลไกซึ่งประเทศได้สร้างขึ้นเพื่อบริหารประเทศและควบคุมการปฏิบัติงานของข้าราชการ ซึ่งเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานของรัฐบาลให้บรรลุเจตน์จำนงของรัฐ

ผลสะท้อนจากการเปลี่ยนแปลงทฤษฎีเกี่ยวกับรัฐและการจัดระบบข้าราชการใหม่ ทำให้สถานะของข้าราชการเปลี่ยนไปจากเดิม คือราชการไม่ใช่ผู้รับใช้ส่วนตัวของกษัตริย์หรือเจ้าผู้ครองนครเช่นแต่ก่อนอีกต่อไป สถานะของข้าราชการได้เปลี่ยนมาเป็นผู้รับใช้รัฐ คือเป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศให้บรรลุเป้าหมายของรัฐ หรือนัยหนึ่งเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลซึ่งมีหน้าที่บริหารประเทศให้เป็นไปตามเจตน์จำนงของประชาชนส่วนรวม ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้ ข้าราชการจึงได้ชื่อว่าเป็นผู้รับใช้ประชาชน หรือนัยหนึ่งประชาชนคือนายของข้าราชการ ในเมื่อข้าราชการไม่ใช่ตัวแทนของบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะ ข้าราชการจึงต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนให้เป็นไปตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ เพราะเหตุว่ากฎหมายนั้นก็คือเจตน์จำนงของประชาชน ซึ่งได้แสดงความต้องการผ่านองค์กรทางการเมืองซึ่งเป็นผู้บัญญัติกฎหมาย นอกจากนี้การเปลี่ยน

แปลงแนวความคิดใหม่ของรัฐยังได้ส่งเสริมให้มีการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับการจัดระบบกฎหมายมหาชนในส่วนที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐ โดยได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์กรไว้อย่างแน่นอนและชัดเจน ได้มีการประกาศใช้หลักความเสมอภาค ซึ่งมีผลให้มีการยกเลิกอภิสิทธิ์ของบุคคลบางคนซึ่งมีอยู่แต่เดิม และได้โอนอำนาจพิเศษและอภิสิทธิ์ดังกล่าวให้แก่รัฐบาลซึ่งเป็นเครื่องมือของรัฐ เพื่อให้สามารถบริหารประเทศไปด้วยความราบรื่น สามารถอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนส่วนรวมได้โดยแท้จริง⁸

แนวความคิดใหม่เกี่ยวกับรัฐที่ถือว่าข้าราชการคือเครื่องมือของรัฐบาลซึ่งเป็นกลไกในการบริหารประเทศได้วางพื้นฐานที่มั่นคงแก่ทฤษฎีและหลักปฏิบัติที่ยึดถือกันมาในยุโรปและอเมริกาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งได้แก่การที่ข้าราชการจะต้องยอมอยู่ใต้การบังคับบัญชาและการควบคุมของผู้นำทางการเมือง ซึ่งได้รับมอบอำนาจให้เข้าบริหารประเทศโดยไม่มีเงื่อนไขใด ๆ ทั้งสิ้น นอกจากนี้ยังได้วางรากฐานเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการที่ว่า การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการก็เพื่อให้บริการและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน และเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องให้บริการแก่ประชาชน สร้างความเจริญให้แก่ประเทศชาติ ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติงานของข้าราชการเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ เนื่องจากความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงระบบข้าราชการของประเทศเหล่านี้ จึงได้มีส่วนอย่างสำคัญที่ทำให้มีการวางรากฐานที่ทำให้มีการนำเอาระบบคุณความดีมาใช้ในการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการ ซึ่งได้กลายมาเป็นหลักปฏิบัติในปัจจุบันอีกด้วย

ในด้าน การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองซึ่งมีผลสะท้อนต่อการเปลี่ยนแปลงระบบข้าราชการของประเทศต่าง ๆ ในยุโรปนั้น ในฝรั่งเศสภายหลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองอันเป็นผลของการปฏิวัติใหญ่ ปี ค.ศ. 1789 เสถียรภาพทางการเมืองของฝรั่งเศสไม่มั่นคงตลอดมาจนถึงปัจจุบันนี้ เพราะเหตุว่า ระบอบการปกครองของฝรั่งเศส ในระยะต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงแนวความคิดทางการเมืองอยู่เสมอ และแต่ละระบอบก็มีความแตกต่างกันและมีความคิดเห็นขัดแย้งกันอย่างรุนแรง การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองแต่ละครั้งมักจะเป็นไปโดยการใช้กำลัง เพราะมีการแตกแยกทางความคิดเห็นกันอย่างรุนแรง

⁸ *Ibid.*, pp. 25—26.

ทั้งจะได้เห็นได้จากประวัติศาสตร์ทางการเมืองของฝรั่งเศสนับตั้งแต่เกิดการปฏิวัติ เมื่อ ค.ศ. 1789 คือ ฝรั่งเศสได้มีการปกครองระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ 3 ครั้ง การปกครองโดยจักรพรรดิ 2 ครั้ง ระบอบกึ่งเผด็จการ 1 ครั้ง และเปลี่ยนเป็นระบอบสาธารณรัฐ 5 ครั้ง ซึ่งการเปลี่ยนแปลงจากระบบหนึ่งมาใช้อีกระบบหนึ่งก็เกิดจากการเปลี่ยนแปลงโดยการใช้กำลังเข้าประหัตประหารกัน ไม่ใช่การเปลี่ยนแปลงโดยสันติวิธี⁹ ภายหลังจากที่ได้มีการปฏิวัติโดยใช้กำลังล้มล้างระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์แล้ว ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงมาเป็นยุคของจักรพรรดิกันไปเสียแล้ว หลังจากนั้นก็ได้มีการเปลี่ยนมาใช้ระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ สลับกับระบอบสาธารณรัฐจนถึงปี ค.ศ. 1870 และต่อมาได้เกิดวิกฤติการณ์ทางการเมืองติดต่อกันมาในสาธารณรัฐที่ 3 และที่ 4 จนถึงจุดสุกซิดและเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญเป็นสาธารณรัฐที่ 5 ภายใต้อำนาจของประธานาธิบดีเคอโกล การขาดเสถียรภาพทางการเมืองในฝรั่งเศสนี้เป็นผลมาจากวัฒนธรรมทางการเมือง ซึ่งได้แก่ความคิดเห็นทางการเมืองที่มีต่อระบอบการเมือง ซึ่งมีอิทธิพลทำให้ชาวฝรั่งเศสมีความคิดเห็นแตกแยกกัน ดังนั้น ฝรั่งเศสจึงขาดความเห็นพ้องต้องกันขั้นมูลฐานในสังคมซึ่ง Herman Finer ได้สรุปมูลเหตุที่ทำให้ฝรั่งเศสขาดความเห็นพ้องต้องกันขั้นมูลฐานในสังคมว่า

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น ฝ่ายข้างมากได้รับมอบอำนาจให้เป็นผู้พิจารณาคัดสินใจเพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ ของประเทศ แต่ถ้าปราศจากความเห็นพ้องต้องกันของสังคมแล้ว ก็ยากที่จะสร้างประชามติเสียงข้างมากเพื่อกำหนดการดังกล่าวได้ ฝรั่งเศสประสบปัญหาเกี่ยวกับการขาดความยินยอมพร้อมใจกันของสังคม จึงทำให้ประเทศขาดเสถียรภาพทางการเมือง เพราะทัศนคติและความคิดเห็นของประชาชนแตกต่างกัน ยากที่จะประนีประนอมเป็นแนวเดียวกัน ทั้งนี้ เนื่องจาก (1) ความแตกแยกอันเนื่องมาจากความขัดแย้งเกี่ยวกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ (2) ฝรั่งเศสถูกแบ่งแยกเนื่องจากความเป็นปรปักษ์กันระหว่างกลุ่มที่นับถือศาสนาโรมันคาทอลิกกับกลุ่มที่ไม่ใช่คาทอลิก (3) ชาวฝรั่งเศสเกิดการแตกแยกกัน เนื่องจากความทรงจำที่เตือนให้ระลึกอยู่เสมอถึงประวัติศาสตร์ของฝรั่งเศส ซึ่งมีเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงทาง

⁹ Herman Finer, *The Major Governments of Modern Europe* (New York, 1960), Chapters 12 and 19.

การเมืองที่รุนแรง โดยใช้กำลังเข้าประหัตประหารกัน อาทิเช่น การปฏิวัติใหญ่ฝรั่งเศส ปี ค.ศ. 1789 สงครามกลางเมืองในสมัยต่างๆ การที่ฝรั่งเศสถูกยึดครองในปี ค.ศ. 1940 สงครามปลดปล่อยปี ค.ศ. 1944 และการดำเนินการต่อต้านของขบวนการต่อต้าน ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว (4) ความแตกแยกทางความคิดเห็นทางการเมืองในหมู่ปัญญาชนของฝรั่งเศสซึ่งมีผลให้เกิดการโจมตีกันอย่างรุนแรง เพราะการขัดแย้งกัน และการเป็นปรปักษ์ทางการเมืองระหว่างกลุ่มที่มีแนวความคิดแตกต่างกัน จึงยากที่จะประสานให้ฝ่ายต่างๆ รวมกันได้ (5) ในฝรั่งเศสนั้นมีพรรคการเมืองหลายพรรคที่ดำเนินการเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย เช่น พรรคคอมมิวนิสต์ และ พรรคฝ่ายขวาจัด ซึ่งในจำนวนนี้มีพรรคของเกอโกลซึ่งประสบผลสำเร็จในการขัดขวางไม่ให้มีการปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย โดยได้นำเอาระบอบรวบอำนาจมาใช้ตั้งแต่ ค.ศ. 1958¹⁰

ในเยอรมันก็เช่นเดียวกัน ปรากฏว่าเยอรมันเองมีวัฒนธรรมทางการเมืองที่แตกแยกกัน มีการเปลี่ยนแปลงที่เป็นไปในทางรุนแรงโดยใช้กำลัง และมีวิวัฒนาการทางการเมืองที่ไม่ราบรื่น ในปี ค.ศ. 1789 เยอรมันประกอบไปด้วยรัฐต่างๆ ถึง 320 รัฐ และในปี ค.ศ. 1815 ได้รวมกันเข้าเหลือเพียง 39 รัฐ แต่ละรัฐต่างก็เป็นอิสระไม่ขึ้นแก่กัน จากการสถาปนารัฐปรัสเซียภายใต้การนำของบิสมาร์คจึงมีผลให้เกิดการรวมรัฐต่างๆ ของเยอรมันให้เป็นประเทศเดียวกันในปี ค.ศ. 1871¹¹ ซึ่งมีการปกครองโดยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ภายใต้จักรพรรดิแห่งเยอรมันจนถึงปี ค.ศ. 1918 แต่อย่างไรก็ดีจุดมุ่งหมายที่จะรวมรัฐต่างๆ ของเยอรมันและประชาชนเชื้อชาติต่างๆ ให้เป็นปึกแผ่นเป็นประเทศเดียวกันก็หาได้ประสบผลอย่างสมบูรณ์ไม่ ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 จึงได้มีการสถาปนาสาธารณรัฐไวมาร์ซึ่งมีการปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยขึ้น แต่เมื่อฮิตเลอร์ได้ขึ้นครองอำนาจในปี ค.ศ. 1933 สาธารณรัฐไวมาร์จึงถูกทำลายไปโดยฮิตเลอร์ได้นำเอาระบอบเผด็จการมาใช้ และภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ยุติลงเยอรมันได้ถูกแบ่งออกเป็นสองประเทศปราบเท่าทุกวันนี้¹² ดัง

¹⁰ *Ibid.*, p. 203.

¹¹ *Ibid.*, pp. 410—429.

¹² *Ibid.*, Chapters 21, 22 and 23.

นั้น จึงเห็นได้ว่าวิวัฒนาการทางการเมืองของเยอรมันไม่ได้ดำเนินมาโดยราบรื่น และขาดความต่อเนื่องเป็นระบบเดียวกัน มีความผันแปรทางการเมืองที่น่าเบื่อหน่าย และทำให้เยอรมันขาดวัฒนธรรมทางการเมืองที่ยึดถือปฏิบัติกันมาเป็นแนวเดียวกัน และไม่มีความคิดเห็นทางการเมืองที่สอดคล้องต้องกันในระหว่างประชาคมทางการเมืองต่าง ๆ

การเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองของเยอรมันเป็นผลจากการต่อสู้ระหว่างกลุ่มที่มีทัศนคติทางเสรีนิยม และกลุ่มที่มีความคิดเห็นไปในทางนิยมอำนาจและนิยมเผด็จการทางทหาร ซึ่งเป็นแนวความคิดที่ฝังอยู่ในจิตใจคนเยอรมันโดยทั่วไป เมื่อกลุ่มเสรีนิยมได้รับชัยชนะในการต่อสู้ทางการเมืองในปี ค.ศ. 1919 จึงได้สถาปนาระบอบการปกครองประชาธิปไตยขึ้นในเยอรมัน ซึ่งก่อนหน้านั้นไม่มีรัฐใดในเยอรมันที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยเลย ถึงแม้ว่าบางรัฐจะมีกษัตริย์ที่มีแนวความคิดเสรีนิยมปกครองก็ตาม ในปี ค.ศ. 1919 สหพันธรัฐเยอรมันได้มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยรวมทั้งมลรัฐต่าง ๆ ด้วย การจัดให้มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในเยอรมัน เป็นผลของการพ่ายแพ้สงครามของเยอรมัน และอีกประการหนึ่งเป็นผลมาจากการบีบบังคับของประเทศมหาอำนาจที่ชนะสงครามให้มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยในเยอรมัน ซึ่งก่อนหน้านั้นชาวเยอรมันไม่เคยมีประสบการณ์และโอกาสที่จะฝึกปฏิบัติในการปกครองตนเอง เพราะประชาชนถูกปกครองจากเบื้องบนไม่มีสิทธิและส่วนร่วมในการปกครอง และไม่เคยปรากฏว่ามีการปฏิบัติโดยชนชั้นกลางที่จะให้มีการปกครองโดยระบอบรัฐสภา¹³ แม้ว่าจะได้มีการจัดตั้งสภานิติบัญญัติซึ่งเรียกว่าสภาโคเอทส์ขึ้นในรัฐต่าง ๆ ในต้นศตวรรษที่ 19 ก็ตาม แต่สมาชิกของสภาดังกล่าวประกอบด้วยเจ้าผู้ครองนครซึ่งสืบเชื้อสายต่อกันมาเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้น อำนาจอธิปไตยจึงอยู่ที่กลุ่มผู้ปกครองเหล่านี้ ไม่ใช่ราษฎรมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ราษฎรได้รับการปฏิบัติเสมือนหนึ่งเป็นทาสของรัฐ ซึ่งปกครองโดยระบอบรวมอำนาจไว้ในมือของบุคคลกลุ่มน้อยหรือเจ้าผู้ครองนครแต่ผู้เดียว ผู้แทนของสภาโคเอทส์ ไม่ใช่ผู้แทนซึ่งได้รับเลือกตั้งจากประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งโดยทั่วไป แต่จำกัดอยู่แต่เฉพาะเจ้าของที่ดินรายใหญ่ ขุนนาง ชาวเมือง และพระของคริสตศาสนา เท่านั้น

¹³ *Ibid.*, p. 409.

ความตกต่ำทางเศรษฐกิจ วิกฤตการณ์ยุ่งยากทางการเมืองระหว่างประเทศ และความบ้ำคั่งของอิตเลอร์ ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากกองทัพบกเยอรมันที่ได้สาบานตนจงรักภักดีต่ออิตเลอร์¹⁴ ได้ทำลายระบอบประชาธิปไตยของเยอรมัน ซึ่งกำลังอยู่ในระยะเริ่มต้นเหมือนเด็กซึ่งกำลังหัดสอนเดินให้สลายไป แต่ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง กลุ่มเสรีนิยมได้ประสพชัยชนะอีก จึงได้มีการสถาปนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยขึ้นในเยอรมัน ตะวันตกและมลรัฐต่าง ๆ อีกครั้งหนึ่งมาตราบเท่าทุกวันนี้

ในทางตรงข้ามกับความไม่ราบรื่นของวิวัฒนาการทางการเมืองนั้นปรากฏว่า ทั้งฝรั่งเศสและเยอรมันกลับมีวิวัฒนาการทางการบริหาร หรือระบบข้าราชการที่ต่อเนื่องกัน อย่างเห็นได้ชัด ระบบข้าราชการของปรัสเซียซึ่งเป็นที่ยอมรับกันว่าเป็นแบบอย่างของระบบข้าราชการที่ทันสมัยในปัจจุบัน ได้กลายเป็นหลักสำคัญในการดำเนินการเพื่อรวมเยอรมัน และแม้แต่ระบบข้าราชการของประเทศต่าง ๆ ปัจจุบันก็ยังเป็นระบบที่คงไว้ซึ่งลักษณะสำคัญของระบบข้าราชการซึ่งสร้างขึ้นในสมัยปรัสเซีย ในฝรั่งเศสระบบข้าราชการได้สร้างขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือในการดำเนินการของระบอบการปกครองสมัยเก่าก่อนการปฏิวัติ ค.ศ. 1789 ก็ยังคงรักษาประเพณีดั้งเดิม โดยได้ปฏิบัติตนเป็นเครื่องมือที่ซื่อสัตย์และมีความจงรักภักดีต่อประเทศชาติตลอดมาไม่ว่าฝรั่งเศสจะปกครองโดยระบอบจักรพรรดิหรือระบอบสาธารณรัฐก็ตาม ดังนั้นวิวัฒนาการที่มั่นคงทางการบริหารราชการได้กลายเป็นปรากฏการณ์ประจำของประเทศฝรั่งเศสและเยอรมันซึ่งเป็นสิ่งควบคู่กับการขาดเสถียรภาพทางการเมือง

จากพื้นฐานและวิวัฒนาการของระบบข้าราชการในประเทศทั้งสองดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นที่คาดคิดกันว่า ข้าราชการของฝรั่งเศสและเยอรมันได้กลายเป็นกลุ่มที่มีบทบาทในการดำเนินการของรัฐบาลที่สำคัญ โดยเฉพาะความจำเป็นที่ข้าราชการประจำจะต้องเข้าช่วยเหลือฝ่ายการเมืองในการกำหนดนโยบายของรัฐบาล ทั้งนี้ เพราะข้าราชการเป็นกลุ่มที่รวมกันเป็นปึกแผ่น และเป็นกลุ่มที่มีวิวัฒนาการก้าวหน้ามากที่สุดกลุ่มหนึ่งในสังคม จึงทำให้สามารถรวมกลุ่มกันได้เป็นปึกแผ่น และกลายเป็นกลุ่มที่ใช้วิชาชีพอย่างแท้จริง ความจำเป็นของระบอบการเมืองใหม่ซึ่งจะต้องอาศัยความรู้ความชำนาญของข้าราชการในการ

¹⁴ *Ibid.*, p. 443.

บริหารประเทศให้ต่อเนื่องกันไปโดยไม่หยุดซังก และคุณค่าที่สังคมได้ยกย่องว่าข้าราชการเป็นผู้มีความรู้ความสามารถที่จะดำเนินการให้บริการแก่ประชาชนได้ดีกว่ากลุ่มการเมืองอื่น นอกจากนี้ การที่ไม่มีข้อห้ามให้ข้าราชการเข้าเกี่ยวข้องในการดำเนินการทางการเมืองในประเทศทั้งสอง ซึ่งได้อนุญาตให้ข้าราชการในระดับสูงสมัครรับเลือกตั้งหรือดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้โดยมีโอกาที่จะกลับไปดำรงตำแหน่งข้าราชการประจำอีกได้ จึงเป็นเครื่องช่วยให้ข้าราชการของฝรั่งเศสและเยอรมันเป็นกลุ่มที่มีส่วนสำคัญในการบริหารงานของรัฐบาลอีกด้วย และมีส่วนในการดำเนินการทางการเมืองมากกว่าข้าราชการประเทศอื่น

แต่อย่างไรก็ดี จะเป็นการเข้าใจผิดเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่แท้จริงของข้าราชการฝรั่งเศสและเยอรมัน ถ้าจะสรุปลงไปว่าข้าราชการประจำเป็นผู้เริ่มที่จะให้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง หรือได้ขัดขวางไม่ปฏิบัติการให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายของรัฐบาลใหม่ที่เข้าบริหารประเทศในเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง แต่ในทางตรงข้ามจากหลักฐานทางประวัติศาสตร์ได้แสดงให้เห็นว่า ข้าราชการประจำของฝรั่งเศสและเยอรมันได้ดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายที่ผู้นำทางการเมืองที่ครองอำนาจในขณะนั้นได้กำหนดไว้ และปฏิบัติตนเป็นเครื่องมือที่ซื่อสัตย์ของรัฐบาลทุกยุคทุกสมัย แม้แต่ในระหว่างที่ระบอบนาซีของฮิตเลอร์ขึ้นครองอำนาจในเยอรมัน พวกนาซีเองประสบความสำเร็จเพียงเล็กน้อยในการที่จะบังคับ หรือควบคุมให้ข้าราชการประจำเยอรมันปฏิบัติการให้บรรลุจุดหมายของระบอบนาซี การที่ข้าราชการของฝรั่งเศสและเยอรมันซึ่งเป็นประเทศที่ขาดเสถียรภาพทางการเมือง ได้ปฏิบัติตนเป็นเครื่องมือที่ซื่อสัตย์ของรัฐบาลไม่ว่าปกครองโดยระบอบใดก็ตาม ก็เพราะว่าข้าราชการในประเทศทั้งสองได้ยึดถือหลักปฏิบัติตามประเพณีและจรรยาอาชีพอของข้าราชการ ข้าราชการจะต้องปฏิบัติตนเพื่อให้บริการแก่ประชาชนและเป็นเครื่องมือเพื่อดำเนินการของรัฐบาลให้ดำเนินไปโดยต่อเนื่องกันไม่หยุดซังก และประเพณีที่กล่าวนี้มีอยู่ประการหนึ่งที่สำคัญคือ ข้าราชการจะเป็นผู้รับใช้รัฐบาลซึ่งเป็นกลไกในการบริหารประเทศ ไม่ว่าจะกลุ่มการเมืองใดจะเป็นฝ่ายจัดตั้งรัฐบาลและจัดระบอบการปกครองประเทศแบบใดก็ตาม และผู้นำของข้าราชการก็ไม่ได้เรียกร้องที่จะเป็นผู้นำทางการเมืองอีกด้วย

วิชาการทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยในอังกฤษและอเมริกันนั้นดำเนิน
 มาในทางตรงข้ามกับฝรั่งเศสและเยอรมัน คือ ดำเนินมาอย่างมีเสถียรภาพ เนื่องจาก
 สถานการณ์สิ่งแวดล้อมได้อำนวยให้ประชาชน ชาวอังกฤษและอเมริกัน สามารถเรียนรู้จาก
 ประสบการณ์ และเพิ่มความชำนาญในการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง
 และสามารถที่จะพัฒนาสถาบันทางการเมืองให้มีความมั่นคงยิ่งขึ้นอย่างไม่หยุดยั้ง เพราะ
 ไม่มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองโดยใช้กำลังประหัตประหารกัน หรือทำให้การพัฒนาทาง
 การเมืองต้องเปลี่ยนแนวทางอย่างกระทันหันและไม่ต่อเนื่องกัน สำหรับในสวีเดน เดนมาร์ก
 สวิตเซอร์แลนด์และเนเธอร์แลนด์นั้น วิชาการในการปกครองระบอบประชาธิปไตย
 ก็ดำเนินมาอย่างมีเสถียรภาพในทำนองเดียวกันกับอังกฤษและอเมริกา ประเทศเหล่านี้
 สามารถดำเนินการพัฒนาทางการเมืองและการบริหารราชการของตนมาได้โดยสันติวิธี เหตุ
 ผลประการหนึ่งที่ทำให้วิชาการทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยในประเทศทั้งสี่
 สามารถดำเนินมาได้อย่างมั่นคงนั้น ก็เพราะเหตุว่าประเทศเหล่านี้มีอาณาเขตไม่กว้างขวาง
 นักและพลเมืองไม่หนาแน่นเกินไปในขณะนั้น ส่วนเหตุผลประการหนึ่งนั้นเป็นเพราะ
 ประเทศเหล่านี้มีพื้นฐานระบบการบริหารราชการที่มีประสิทธิภาพอยู่แล้ว จึงสามารถปฏิบัติ
 งานและแก้ไขปัญหาใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากผลของการพัฒนาทางการเมืองให้
 สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ยิ่งไปกว่านี้หลักการในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยก็เป็น
 หลักและวิธีการซึ่งเคยยึดถือปฏิบัติกันมาตั้งแต่เริ่มในสังคมเหล่านี้อยู่แล้ว ฉะนั้น จึงทำให้
 สามารถที่จะพัฒนาให้ดียิ่งขึ้นในทางที่ค่อยเป็น ค่อยไปตามวิถีทางของการปกครองระบอบ
 ประชาธิปไตย ประเทศอังกฤษประสบความสำเร็จในการรวมกันทางการเมืองอย่างเป็นปึก
 แผ่นมั่นคงตั้งแต่ต้นศตวรรษที่ 17 ได้มีการจัดตั้งรัฐสภาซึ่งผู้แทนซึ่งได้รับเลือกโดยตรงจาก
 ประชาชนและสภาผู้แทนราษฎรนี้ไ้ผ่านกฎหมายรับรองสิทธิทางการเมืองของราษฎรตั้งแต่
 ค.ศ. 1689¹⁵ ซึ่งนับตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมาทำให้อังกฤษได้รับฉายาว่า “ผู้ให้กำเนิดแก่สภาผู้
 แทนราษฎร”¹⁶ วิชาการทางการเมืองในอเมริกานั้น ส่วนใหญ่ก็ได้เจริญตามรอยของ
 อังกฤษ ทั้งนี้ เพราะเหตุว่าอเมริกาได้รับมรดกทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยมาจาก

¹⁵ *Ibid.*, Chapter 3.

¹⁶ *Ibid.*, p. 20.

อังกฤษ อเมริกาได้รับอิทธิพลในด้านต่างๆ ของอังกฤษมากมาย อาทิเช่น ผู้ที่ไปตั้งรกรากในอเมริกานั้นส่วนมากเป็นชาวอังกฤษ กฎหมายของอังกฤษก็มีผลใช้บังคับในอเมริกา มาจนกระทั่งถึง ค.ศ. 1776 เพราะในระหว่างนั้นอเมริกาได้ตกเป็นอาณานิคมของอังกฤษ นอกจากนี้ชาวอเมริกันเองก็มีชีวิตความเป็นอยู่ นับถือศาสนา และใช้ภาษาเดียวกับชาวอังกฤษมาจนตราบเท่าทุกวันนี้ ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงทำให้ทั้งอังกฤษและอเมริกาสามารถดำเนินการพัฒนาทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยมาได้อย่างมั่นคง และเป็นระบอบการปกครองที่เหมาะสมกับนิสัยใจคอของประชาชน และเป็นระบอบที่ใช้ได้ผลดีมีเสถียรภาพมาเป็นเวลาช้านานในประเทศทั้งสอง

คุณลักษณะทางการเมืองซึ่งส่วนใหญ่ที่อังกฤษและอเมริกามีอยู่ร่วมกันที่เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยในประเทศทั้งสองมีเสถียรภาพนั้นก็คือทั้งอังกฤษและอเมริกามีวัฒนธรรมทางการเมืองซึ่งเรียกว่า “วัฒนธรรมซึ่งประชาชนมีจิตใจที่จะร่วมดำเนินงานเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม” ซึ่ง Gabriel A. Almond และ Sidney Verba ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า

คือวัฒนธรรมทางการเมืองที่ประชาชนมีความร่วมมือทางการเมือง และมีความคิดเห็นอิสระเป็นของตนเอง กลุ่มต่างๆ มีความคิดเห็นแตกต่างกัน แต่ไม่มีการขัดแย้งกันขั้นมูลฐาน และความร่วมมือเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในการดำเนินการทางการเมืองเกิดขึ้นได้โดยมีการติดต่อและแลกเปลี่ยนความคิดเห็น และโดยการชักชวนจูงใจเพื่อขอความร่วมมือในการดำเนินการทางการเมือง วัฒนธรรมทางการเมืองดังกล่าวเป็นวัฒนธรรมแห่งความสามัคคีที่มีความเห็นพ้องต้องกันและมีความคิดเห็นต่างกันหลายๆ ด้าน แต่สามารถประสานกันได้¹⁷

วัฒนธรรมทางการเมืองเช่นว่านี้เป็นวัฒนธรรมซึ่งเปิดโอกาสให้มีการเปลี่ยนแปลงได้ แต่ในขณะเดียวกันก็สามารถยับยั้งไม่ให้เกิดมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วเกินไป และไม่ให้เป็นไปในทางรุนแรงใช้กำลัง ดังนั้น เมื่อวัฒนธรรมทางการเมืองและโครงสร้างทางการเมืองสอดคล้องต่อกัน จึงมีผลทำให้ระบอบการเมือง มีเสถียรภาพและอำนาจอันชอบธรรม

¹⁷

Gabriel A. Almond & Sidney Verba, *The Civic Culture* (Princeton, 1963),

ทางการเมือง มีความมั่นคงและได้รับความเคารพและปฏิบัติตามโดยความสมัครใจจากประชาชนในสังคมนั้น¹⁸

ผลสะท้อนที่สำคัญจาก การพัฒนาทางการเมืองที่มีลักษณะอย่างค่อยเป็นค่อยไป คือวิวัฒนาการของระบอบข้าราชการก็คือ ทำให้สามารถสร้างระบบข้าราชการให้มีลักษณะยึดหยุ่นได้ตามการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง และสอดคล้องกับระบบการเมืองทั้งกล่าวช่วยการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง และการปฏิรูประบบข้าราชการตามความจำเป็นแห่งสถานการณ์ จึงมีความสอดคล้องกันและมีความสมมูลกัน โดยฝ่ายการเมืองมีอำนาจควบคุมข้าราชการประจำตลอดมา ซึ่งไม่เคยปรากฏเลยว่ามียุคใดหรือสมัยใดที่เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่มีผลทำให้สถาบันทางการเมืองไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้ อันเป็นเหตุให้ข้าราชการประจำต้องเข้ารับภาระในการปฏิบัติการทางการเมืองด้วยเลย

เมื่อพิจารณาถึงความคล้ายคลึง และความแตกต่างบางประการของระบบข้าราชการในอังกฤษ และอเมริกาแล้วจะเห็นได้ว่า ภูมิหลังของวิวัฒนาการทางการเมืองและการบริหารราชการดังกล่าวข้างต้นได้มีผลสะท้อนต่อองค์ประกอบ คุณลักษณะพฤติกรรม และบทบาทการเมืองของข้าราชการของประเทศทั้งสองอย่างสำคัญ เมื่อเปรียบเทียบกับระบบข้าราชการในเยอรมันและฝรั่งเศสจะปรากฏว่า ระบบข้าราชการในอังกฤษและอเมริกาได้วิวัฒนาการมาจนถึงขั้นที่ข้าราชการได้กลายเป็นกลุ่มอาชีพอย่างแท้จริงอย่างเชื่องช้าโดยเฉพาะกว่าจะมีคุณลักษณะของข้าราชการตามแบบข้าราชการในอุดมคติที่ Max Weber ได้กำหนดไว้ เพราะอังกฤษเพิ่งจะได้มีการปฏิรูประบบข้าราชการและประกาศใช้ระบบคุณธรรมในกลางศตวรรษที่ 19 นี้เอง¹⁹ ซึ่งในเรื่องนี้เยอรมันและต่อมาฝรั่งเศสได้ปฏิรูประบบข้าราชการให้ทันสมัยตั้งแต่ศตวรรษที่ 17 ก่อนปี ค.ศ. 1853 อังกฤษไม่เคยมีระบบข้าราชการ

¹⁸ Sidney Verba, "Conclusion : Comparative Political Culture," in : Lucian W. Pye & Sidney Verba (eds.), *Political Culture and Political Development* (Princeton, 1966), pp. 512—560.

¹⁹ G.A. Campbell, *The Civil Service in Britain* (London, 1955), pp. 29—52; and H. Finer, *The Theory and Practice of Modern Government*, pp. 759—780.

ดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ ซึ่งก่อนหน้านั้นการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการของอังกฤษ ได้กระทำโดยระบบอุปถัมภ์ และใช้ตำแหน่งหน้าที่ราชการเป็นเครื่องจูงใจและให้ผลตอบแทนแก่ฝ่ายที่ให้การสนับสนุนทางการเมือง หรือที่ออกเสียงสนับสนุนรัฐบาลในสภาผู้แทนราษฎร อังกฤษเพิ่งได้มีการปฏิรูประบบข้าราชการอย่างแท้จริง และนำเอาระบบคุณความดี มาใช้เป็นหลักในการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการเมื่อปี ค.ศ. 1853 เป็นต้นมา

ในสหรัฐอเมริกาการปฏิรูประบบข้าราชการบางส่วนเพิ่งเริ่มขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1883²⁰ และก็เป็นเพียงการเริ่มต้นของการนำเอาระบบคุณความดีมาใช้เป็นหลักในการบรรจุ และแต่งตั้งข้าราชการเท่านั้น ในสมัยของประธานาธิบดี Andrew Jackson ได้เริ่มมีการนำเอาระบบอุปถัมภ์มาใช้ในการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการ พรรคการเมืองได้บรรจุและแต่งตั้งสมาชิกของพรรคและผู้ให้การสนับสนุนทางการเมืองแก่พรรค ให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการประจำเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองด้วย ระบบอุปถัมภ์ถูกนำมาใช้แทนที่ธรรมเนียมปฏิบัติซึ่งถือเป็นหลักปฏิบัติกันมาตั้งแต่สมัยประธานาธิบดี Jefferson²¹ ก็จะต้องบรรจุและแต่งตั้งผู้ที่มีความรู้และความสามารถเข้าดำรงตำแหน่งข้าราชการ ข้าราชการเป็นผู้ที่ได้รับเงินเดือนและดำรงตำแหน่งประจำต่อเนื่องกันไป และจะต้องไม่มีความผูกพันกับพรรคการเมืองใดๆ ทั้งนี้ เนื่องจากผลสะท้อนของอุดมการณ์แห่งระบอบประชาธิปไตยที่ได้กลายมาเป็นหลักปฏิบัติกันมา คือหลักความเสมอภาคและความเชื่อในยุคของ Jackson และในช่วงระยะ 50 ปีต่อมา ที่ว่าถ้ามีความจำเป็นจริงๆ แล้วมนุษย์เราทุกคนสามารถทำงานทุกอย่างได้ ซึ่ง Jackson ได้ประกาศหลักการดังกล่าวในปี ค.ศ. 1821 ว่า

งานในหน้าที่ของข้าราชการนั้นเป็นงานที่ไม่ยากลำบากอะไร ดังนั้น ทุกคนที่มีความเฉลียวฉลาดแล้วก็สามารถจะปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวได้ โดยไม่จำเป็นว่าจะต้องเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญและมีประสบการณ์ในงานนั้นๆ มาก่อน Jackson เองไม่เชื่อว่าการ

²⁰ *Ibid.*, pp. 829—837, also Paul P. Van Riper, *History of the United States Civil Service*, (New York, 1958), Chapters 3 and 4.

²¹ Leonard D. White, *The Federalists: A Study in Administrative History* (New York, 1948), pp. 303—316.

ที่ให้ข้าราชการดำรงตำแหน่งต่อเนื่องกันไปเป็นเวลานาน จะมีผลคือทำให้ข้าราชการมีประสบการณ์และความชำนาญงานเพิ่มขึ้นมากกว่าผลเสียหายที่ทำให้ข้าราชการเกิดความเฉื่อยชาเพราะการที่ดำรงตำแหน่งติดต่อกันเป็นเวลานาน ๆ²²

ทั้งในอังกฤษและอเมริกานั้น ผู้นำทางการเมืองที่เป็นผู้วางรากฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตย ได้เรียนรู้ตั้งแต่เริ่มแรกแล้วว่า ในการพัฒนาการเมืองระบอบประชาธิปไตยนั้น จะต้องสร้างสถาบันทางการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยให้มั่นคงเสียก่อนหลังจากนั้น จึงหาวิธีการเพื่อให้การดำเนินงานของสถาบันดังกล่าวมีประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าผลสะท้อนของความคิดข้างต้นได้ทำให้การปฏิรูประบบข้าราชการให้ทันสมัย ดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบันในอังกฤษและอเมริกา เพิ่งจะเริ่มดำเนินการในกลางศตวรรษที่ 19 ภายหลังจากที่สถาบันทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยได้สร้างขึ้นและสามารถดำเนินการได้โดยมีเสถียรภาพแล้ว การปรับปรุงระบบข้าราชการในประเทศทั้งสองให้ทันสมัยได้มีขึ้นก็ต่อเมื่อฝ่ายการเมืองได้พิจารณาเห็นว่า มีความจำเป็นเพื่อให้การบริหารงานของรัฐบาลมีประสิทธิภาพและได้อนุมัติให้มีการปฏิรูปดังกล่าว

ในประเทศที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองดังเช่นในอังกฤษและอเมริกา และประเทศที่คล้ายคลึงกัน ซึ่งประชาชนมีบทบาทเข้าร่วมในการดำเนินการทางการเมืองอย่างกว้างขวางเช่นนี้ ประชาชนในสังคมดังกล่าวถือว่าข้าราชการมีหน้าที่ปฏิบัติงานเพื่อให้บริการแก่ประชาชน และการปฏิบัติงานของข้าราชการ จะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมและการนำทางของฝ่ายการเมือง ถึงแม้ว่าข้าราชการจะเป็นผู้ที่มีความรู้และความชำนาญในงานสาขานั้น ๆ และมีส่วนช่วยเหลือฝ่ายการเมืองในการกำหนดนโยบายก็ตาม ข้าราชการจะต้องยึดถือเป็นหลักปฏิบัติว่าตนเป็นเครื่องมือที่เป็นกลางของสถาบันทางการเมืองและอยู่ภายใต้การนำทางและควบคุมของฝ่ายการเมือง

แนวความคิดที่ให้มีการแยกการเมืองออกจากการบริหารหรือการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหารในประเทศที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยนั้น ได้มีวิวัฒนาการมาดังนี้ ในสหรัฐอเมริกาจุดเริ่มต้นที่มีผลให้การพิจารณาแยกการเมืองออกจากการบริหารอย่างจริงจังนั้น เนื่องมาจากระบบเล่นพรรคพวกในวงการเมืองและระบบ

²² Cited in Ripor, *op.cit.*, p. 36.

อุปถัมภ์ในหน่วยราชการที่มีอยู่อย่างแพร่หลายในกลางศตวรรษที่ 19 ซึ่งมีผลให้ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของข้าราชการเสื่อมลง และทำให้การเมืองและการบริหารตกเป็นที่ครหานินทาโดยทั่วไป จึงมีเสียงเรียกร้องให้แก้ไขความเสื่อมโทรมในวงการบริหารราชการอยู่ทุกหนทุกแห่ง ความกดดันจากฝ่ายต่าง ๆ ที่ให้มีการปฏิรูประบบข้าราชการได้บรรลุจุดสูงสุดเมื่อผู้ซึ่งผิดหวังจากการวิ่งเต้นเข้ารับราชการผู้หนึ่งได้ยิงประธานาธิบดี Garfield ตาย เนื่องจากประธานาธิบดีผู้นี้ไม่ช่วยเหลือให้เข้าทำงาน เนื่องจากประธานาธิบดี Garfield ถูกฆ่าตายจึงมีผลให้มีการเริ่มปฏิรูประบบข้าราชการ และได้มีการออกพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนซึ่งเรียกกันว่า Pendleton Act ในปี ค.ศ. 1883 ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าอเมริกาได้ตระเตรียมกำหนดแนวทางความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหาร โดยได้นำการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพในบริษัทเอกชนมาเปรียบเทียบเป็นแนวทางแก้ไขข้อบกพร่องในหน่วยราชการ และการปฏิบัติงานที่ไม่มีประสิทธิภาพของข้าราชการ ผู้ซึ่งได้วางหลักการให้มีการแยกการเมืองออกจากการบริหารเพื่อให้การบริหารราชการมีประสิทธิภาพเป็นคนแรกได้แก่ ประธานาธิบดี Woodrow Wilson ในสมัยที่ท่านผู้นี้ยังเป็นศาสตราจารย์อยู่ในมหาวิทยาลัยก่อนที่จะได้รับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีจากบทความสั้น ๆ เรื่องหนึ่งชื่อ "The Study of Administration" ซึ่งตีพิมพ์ลงในวารสาร "Political Science Quarterly" ฉบับประจำเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1887 Wilson ได้วางหลักที่ให้แยกและกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหารไว้ดังนี้

การบริหารราชการเป็นการดำเนินการเกี่ยวกับรายละเอียดซึ่งมีการดำเนินการอย่างเป็นระบบ เพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กฎหมายมหาชนได้กำหนดไว้ การนำกฎหมายทั่วไปมาปรับเข้ากับการปฏิบัติงานโดยเฉพาะเจาะจงนั้นคือการบริหารราชการ แต่กฎหมายทั่วไปซึ่งกำหนดเป้าหมายในการดำเนินการดังกล่าวนั้น เป็นเรื่องนอกเหนืออำนาจในการบริหาร ดังนั้น การกำหนดนโยบายหรือโครงการในการดำเนินงานของรัฐบาลจึงไม่ใช่การบริหาร ส่วนการบริหารนั้นได้แก่การปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามโครงการหรือนโยบายที่กำหนดไว้ ความแตกต่างระหว่างการเมืองกับการบริหารก็คือ การเมืองนั้นเป็นการดำเนินการเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายหรือแผน

ดำเนินงานของรัฐบาล ส่วนการบริหารได้แก่การปฏิบัติการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายหรือแผนการนั้น ๆ

การบริหารราชการเป็นการดำเนินงานซึ่งอยู่นอกขอบเขตการดำเนินการทางการเมือง ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการเป็นปัญหาคนละส่วนกับปัญหาทางการเมือง ถึงแม้ว่าฝ่ายการเมืองจะเป็นผู้กำหนดอำนาจและหน้าที่ของข้าราชการประจำ แต่ฝ่ายการเมืองจะต้องไม่เข้ายุ่งเกี่ยวกับการบริหารหรือใช้อิทธิพลบังคับให้ข้าราชการประจำปฏิบัติการใดๆ เพื่อประโยชน์ทางการเมืองของตน จริงอยู่ แม้ว่าการดำเนินการทางการเมืองและการบริหารจะแยกเป็นสัดส่วนกัน แต่การเมืองกับการบริหารนั้นมีส่วนสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด ซึ่งการดำเนินงานเพื่อให้เกิดความเจริญก้าวหน้าแก่สังคมนั้น จะต้องอาศัยการปฏิบัติหน้าที่ที่ถูกต้องของทั้งสองฝ่าย²³

จากหลักการในบทความของ Wilson และความคิดเห็นในทำนองเดียวกันทำให้มีการพิจารณากำหนดหลักการ ไม่เฉพาะแก่เพื่อแยกการเมืองออกจากการบริหารเท่านั้นแต่รวมทั้งการแยกฝ่ายกำหนดนโยบายออกจากฝ่ายที่ปฏิบัติการให้บรรลุผลตามนโยบายที่ได้กำหนดไว้ด้วย ซึ่งแนวความคิดเกี่ยวกับการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหารตามที่กล่าวมานี้ ได้มีอิทธิพลเหนือทฤษฎีทางการเมืองและการบริหารในอเมริกาในช่วงระยะเวลา 50 ปีต่อมา

แม้ว่า Wilson จะเสนอให้มีการแยกการเมืองออกจากการบริหารโดยได้กล่าวว่า “การบริหารราชการเป็นการดำเนินงานที่อยู่นอกขอบเขตการดำเนินการทางการเมือง” แต่ Wilson เองก็กำลังเฝ้าดูว่าการปฏิรูประบบข้าราชการโดยให้แยกข้าราชการประจำออกจากฝ่ายการเมืองนั้นจะมีผลดีต่อการปรับปรุงสมรรถภาพในการปฏิบัติงานของข้าราชการแค่ไหนเพียงใด เพราะ Wilson เองได้กล่าวว่า การปฏิรูประบบข้าราชการให้มีประสิทธิภาพนั้นขึ้นอยู่กับการเตรียมวางพื้นฐานในค่านิยมใจ และความรับผิดชอบทางศีลธรรมของฝ่ายต่างๆ ที่จะต้องเคารพหลักการที่กำหนดขึ้นด้วย จึงจะสามารถทำให้การปรับปรุงระบบข้าราชการดำเนินไปอย่างได้ผล

²³

Reprinted in Albert Lepawsky, *Administration: The Art and Science of Organization and Management* (New York, 1952), pp. 42-43.

ในการสนับสนุนให้มีการแยกการบริหารออกจากการเมืองดังกล่าวข้างต้น Wilson ได้เป็นผู้วางแนวทางให้นักรัฐศาสตร์คนอื่น ๆ ได้ศึกษาและพิจารณาวางหลักการเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหาร ซึ่งถือเป็นแนวทางปฏิบัติกันอยู่ในปัจจุบันนี้มีอาทิเช่น Frank J. Goodnow และ W.F. Willoughby ซึ่งบุคคลทั้งสองก็มีความคิดเห็นเช่นเดียวกันกับ Wilson โดยเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องแยกการเมืองออกจากการบริหารให้เป็นสัดส่วน เพื่อเป็นการปรับปรุงระบบข้าราชการให้มีประสิทธิภาพ แต่อย่างไรก็ดี Goodnow ได้เน้นถึงเรื่องที่ว่า ถ้าจะให้การบริหารประเทศของรัฐบาลดำเนินไปอย่างได้ผลแล้ว การบริหารราชการจะต้องดำเนินการเกี่ยวข้องและมีความสัมพันธ์กับการดำเนินการการเมืองอย่างใกล้ชิด²⁴

ส่วน Willoughby นั้น ได้พยายามที่จะแยกการบริหารให้มีฐานะพิเศษ เป็นอิสระจากการควบคุมของฝ่ายการเมือง โดยเสนอให้มีจัดตั้งระบบบริหารให้เป็นองค์ประกอบที่สี่ของระบอบการเมืองเพิ่มขึ้นจากที่แบ่งออกเป็นสามฝ่ายอยู่แล้ว คือ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ และฝ่ายนิติบัญญัติ แม้ว่าแผนการของ Willoughby จะเป็นการผิดแปลกไปจากทฤษฎีการปกครองระบอบประชาธิปไตยของอเมริกาที่ถือปฏิบัติกันอยู่แล้วก็ตาม แต่ข้อเสนอของเขาก็เป็นแต่เพียงให้มีการขยายหลักการที่ให้มีการแยกข้าราชการประจำออกจากฝ่ายการเมืองให้เป็นสัดส่วนแน่นอนเท่านั้น ทั้งนี้ ก็เนื่องจากความต้องการที่จะป้องกันมิให้ฝ่ายการเมืองเข้ายุ่งเกี่ยวกับการบริหาร หรือใช้อิทธิพลบีบบังคับให้ข้าราชการประจำปฏิบัติหน้าที่เพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองของตน การแยกการบริหารออกจากการเมืองจึงเป็นการป้องกันมิให้มีการใช้ระบบเล่นพรรคเล่นพวกในการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการ ซึ่งจะมีผลให้การปฏิบัติงานของข้าราชการมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น²⁵

แต่นักรัฐศาสตร์และชาวอเมริกันโดยทั่วไปไม่เห็นพ้องกับแนวความคิดในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหารตามข้อเสนอของ Willoughby ทั้งนี้ จะเห็นได้จากในขณะที่ย Willoughby ได้เสนอให้แยกฝ่ายการเมืองออกจากข้าราชการประจำโดยเด็ดขาดนั้น Howard Lee McBain ได้เสนอแย้งว่า

²⁴ "Politics and Administration," cited in *ibid.*, p. 44.

²⁵ Cited in *ibid.*, p. 45.

หัวหน้าฝ่ายบริหารของอเมริกันนั้นแท้จริงแล้วเป็นหัวหน้าฝ่ายนิติบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายด้วย ซึ่งในทางปฏิบัติไม่เพียงแต่อนุญาตให้หัวหน้าฝ่ายบริหารเป็นผู้ดำเนินการดังกล่าวเท่านั้น แต่การดำเนินการเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายของฝ่ายการเมืองจะสามารถดำเนินไปโดยราบรื่นและถูกต้องแล้ว ก็จำเป็นที่จะต้องอาศัยความช่วยเหลือจากนักปกครองทุกระดับ²⁶

ข้อโต้แย้งของ McBain ที่ให้หัวหน้าฝ่ายบริหารเป็นหัวหน้าฝ่ายกำหนดนโยบายด้วยนั้นเป็นการเสนอให้รวมการบริหารไว้เป็นส่วนหนึ่งของการเมืองและการกำหนดนโยบาย และได้กล่าวโจมตีการที่จะให้แยกการเมืองออกจากนโยบายโดยเด็ดขาด

ผลสะท้อนจากการกำหนดนโยบายการพัฒนาประเทศใหม่ของอเมริกา ซึ่งมีผลให้รัฐบาลมีภาระที่จะต้องดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายตามโครงการพัฒนาในด้านต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น จึงทำให้มีการพิจารณาปรับปรุงกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ และระหว่างฝ่ายที่ดำเนินการบริหารให้เป็นตามนโยบาย กับฝ่ายกำหนดนโยบาย เพื่อให้การพัฒนาประเทศสามารถบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมีผลให้ข้าราชการประจำมีหน้าที่ที่จะต้องเข้าช่วยเหลือ ฝ่ายการเมืองในการกำหนดนโยบายมากขึ้นกว่าแต่ก่อน การพิจารณากำหนดความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหารให้เหมาะสมกับสถานการณ์และความจำเป็นของประเทศในขณะนั้น เป็นผลมาจากการที่ Luther Gulick²⁷ ได้วิเคราะห์สถานการณ์ที่เป็นจริงในขณะนั้น ซึ่งได้แสดงให้เห็นว่าการบริหารงานตามโครงการพัฒนาประเทศของรัฐบาลจะประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายได้นั้น นอกจากจะต้องปรับปรุงระบบการบริหารให้มีประสิทธิภาพแล้ว จำเป็นที่จะต้องให้ข้าราชการประจำมีส่วนร่วมช่วยเหลือในการกำหนดนโยบายของรัฐบาลด้วย Gulick ได้ให้คำจำกัดความคำว่า "การดำเนินการทางการเมือง" ในสมัยปัจจุบันไว้ว่า "การเมืองมีหน้าที่ในการดำเนิน

²⁶ "The Living Constitution," quoted in *ibid.*, p. 52.

²⁷ "Politics, Administration and the 'New Deal'," *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 169 (September, 1933), pp. 55-66.

การควบคุมการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร ด้วยเหตุนี้ จึงไม่สามารถที่จะแยกการเมืองออกจากการบริหาร หรือแยกการบริหารออกจากการเมืองได้ ทั้งนี้ย่อมเป็นที่เห็นได้แน่นอนแล้วว่าไม่มีฝ่ายใดที่ประสงค์จะดำเนินการสิ่งใดตามอำเภอใจของคนและสามารถดำเนินการตามลำพังตนเองได้ ในเมื่อความสำเร็จในการพัฒนาประเทศตามแนวความคิดใหม่นั้นขึ้นอยู่กับความสอดคล้องต้องกันระหว่างเป้าหมาย โครงการ และวิธีการบริหารงานตามโครงการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ Gulick ได้สนับสนุนแนวความคิดที่ให้มีการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหาร ในลักษณะที่ให้การดำเนินการเกี่ยวกับการควบคุมการบริหารและการดำเนินงานของข้าราชการหน่วยต่างๆ และฝ่ายการเมืองที่มีส่วนเกี่ยวข้องกันอย่างใกล้ชิดให้มีความสอดคล้องเป็นแนวเดียวกัน ดังนั้น จึงไม่มีเหตุผลอย่างใดที่จะให้มีการแยกการเมืองออกจากการบริหาร ซึ่ง Gulick ได้ให้เหตุผลต่อไปอีกว่า

การใช้ดุลพินิจเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดนโยบาย ดังนั้น ไม่ว่าจะเป็นคนบุคคลใดๆ แม้ว่าจะเป็นข้าราชการชั้นผู้น้อยก็ตามที่มีอำนาจใช้ดุลพินิจตัดสินใจในการปฏิบัติงาน ผู้นั้นก็ย่อมเป็นผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายด้วย การดำเนินงานที่ไม่ต้องใช้ดุลพินิจนั้น มีเฉพาะแต่การปฏิบัติงานโดยเครื่องจักรเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ จึงไม่มีเหตุผลอย่างใดที่จะให้มีการแยกการเมืองออกจากการบริหารโดยเด็ดขาด และไม่มีกรดำเนินการเกี่ยวข้องซึ่งกันและกัน

เหตุผลที่ให้มีการแยกการเมืองออกจากการบริหารมิใช่ว่าการรวมการเมืองกับการบริหารไว้ในองค์กรเดียวกัน จะเป็นการละเมิดหลักการแห่งระบอบการปกครองของอเมริกา แต่การแยกการเมืองออกจากการบริหารก็เพื่อเป็นหลักประกันว่า ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งได้รับเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรงจะต้องไม่เข้ายุ่งเกี่ยวก้าวก่ายในการปฏิบัติงานของข้าราชการซึ่งได้แต่งตั้งผู้ที่มีความรู้และความสามารถให้ดำรงตำแหน่งประจำสืบเนื่องกันไปและไม่เข้าเกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางการเมือง การแยกข้าราชการประจำออกจากฝ่ายการเมืองก็ด้วยเหตุผลที่จะให้ผู้มีความรู้ความชำนาญในสาขาต่างๆ เข้าดำรงตำแหน่งข้าราชการประจำจะทำให้ผลการปฏิบัติงานของข้าราชการมีผลดีกว่าการแต่งตั้งข้าราชการการเมืองซึ่งไม่มีความรู้ความชำนาญเฉพาะตำแหน่งให้ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการประจำ²⁸

²⁸ *Ibid.*, pp. 61 — 62 and 65—66.

เนื่องจากสถานการณ์และความจำเป็นในสมัยปัจจุบัน Gulick เห็นว่าการบริหารงานของรัฐบาลอเมริกันนั้นเปรียบเสมือนการดำเนินการของบริษัทใหญ่ที่มีภาวะความรับผิดชอบเกี่ยวกับการดำเนินการทางเศรษฐกิจ ซึ่งเกี่ยวข้องับชีวิตประจำวันของประชาชนทุกคน ฉะนั้น เพื่อให้การบริหารงานของรัฐบาลบรรลุเป้าหมายจึงต้องมีการกำหนดทฤษฎีใหม่เกี่ยวกับการแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งทฤษฎีดังกล่าวต้องไม่ใช่ทฤษฎีที่กำหนดขึ้นเพื่อให้อำนาจทั้งสามสมดุลกันตามเจตน์จำนงเดิม หรือเพื่อแบ่งแยกฝ่ายกำหนดนโยบายกับฝ่ายที่ปฏิบัติตามนโยบายให้เป็นสัดส่วน แต่จะต้องเป็นทฤษฎีที่ให้มีการแบ่งแยกระหว่าง “ฝ่ายที่มีสิทธิยับยั้งการกำหนดนโยบายกับฝ่ายที่จะปฏิบัติตามให้บรรลุเป้าหมายนโยบาย” Gulick ได้เสนอให้มีการเปลี่ยนแปลงอำนาจและหน้าที่ขององค์กรทางการเมืองต่าง ๆ เสียใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจที่เขาเสนอใหม่ คือ

ให้ฝ่ายบริหารมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายหรือวางแผนงาน (โดยได้รับความช่วยเหลือจากคณะที่ปรึกษาฝ่ายต่าง ๆ) และมีอำนาจทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานตามโครงการที่กำหนดไว้ อาทิเช่น อำนาจในการจัดตั้งหน่วยงานที่จะดำเนินการตามโครงการ มีหน้าที่เป็นผู้ประสานงานในการดำเนินงานของหน่วยราชการต่าง ๆ และมีอำนาจในการกำหนดวิธีการปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ในโครงการต่าง ๆ ส่วนสภานิติบัญญัติมีอำนาจยับยั้งการใช้ดุลพินิจในการกำหนดนโยบายหรือวางแผนงานที่เห็นว่าไม่ถูกต้องไม่เหมาะสม และทำหน้าที่ตรวจสอบเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินและสอบสวนเมื่อมีการกระทำผิดเกิดขึ้น ส่วนประชาชนก็จะใช้สิทธิควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลโดยผ่านทางพรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์เช่นที่เคยปฏิบัติมาแต่เดิม²⁹

ความคิดเห็นของ Gulick ดังกล่าวข้างต้น มีอิทธิพลต่อแนวความคิดของนักรัฐศาสตร์อเมริกันเกี่ยวกับการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหารในสมัยปัจจุบันเป็นอันมาก ฉะนั้น จึงเห็นได้ว่าในอเมริกานั้นแนวความคิดดั้งเดิมที่ให้มีการแยกการเมืองออกจากการบริหารนั้น ได้เปลี่ยนมาเป็นการพยายามที่จะได้มีการกำหนดความ

²⁹ *Ibid.*, p. 66.

สัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหาร ซึ่งมีการดำเนินการเกี่ยวข้องกันเป็นลูกโซ่ให้เหมาะสมกับความจำเป็นในการบริหารประเทศของรัฐบาล ฉะนั้น ไม่เพียงแต่เป็นการพันธวิสัยที่จะแยกการเมืองออกจากการบริหารเท่านั้น แต่ความคิดที่จะให้แยกการเมืองออกจากการบริหารอย่างเด็ดขาดนั้นย่อมไม่เป็นที่พึงปรารถนาด้วย ถ้าหากว่าจะให้การบริหารงานของรัฐบาลประสบผลสำเร็จลุล่วงไปก็ด้วยดี ซึ่ง Lepawsky ได้สรุปความคิดเห็นที่ให้กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหารดังกล่าวข้างต้นไว้ว่า

การที่จะพิจารณาแยกการเมืองออกจากการบริหารให้เป็นสัดส่วนในขณะที่ยังสถานการณ์และความจำเป็นที่จะต้องรวมการกำหนดนโยบาย และการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายเข้าด้วยกัน เพื่อให้การบริหารงานตามโครงการพัฒนาของรัฐบาล สามารถบรรลุเป้าหมายและดำเนินไปอย่างได้ผลดีนั้น วิธีที่จะช่วยให้การบริหารงานของรัฐบาลดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพนั้น ก็โดยการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างการดำเนินการของข้าราชการประจำและฝ่ายกำหนดนโยบายให้เหมาะสมตามสถานการณ์ไว้เป็นที่แน่นอน เพราะเหตุว่าข้าราชการทุกระดับได้รับมอบหมายให้ใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติงาน หรือกำหนดนโยบายมากยิ่งขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่พ้น และการใช้ดุลพินิจตัดสินใจของข้าราชการก็ได้มีผลต่อการริเริ่มและการกำหนดนโยบายระดับชาติต่อไปอีกด้วย

ดังนั้น เมื่อรัฐบาลมีภาระหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติเพิ่มมากขึ้น นักปกครองในฐานะเป็นตัวจักรสำคัญในการบริหารงานของรัฐบาลจึงจำเป็นต้องมีความรับผิดชอบในการวินิจฉัยสั่งการ ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นต้องกำหนดบทบาทในการเข้าช่วยเหลือฝ่ายการเมืองกำหนดนโยบายของข้าราชการไว้ให้แน่นอน³⁰

ในการกำหนดบทบาทของนักปกครองหรือข้าราชการในระดับสูงในการเข้าร่วมกำหนดนโยบายในอังกฤษนั้น อังกฤษได้ยอมรับหลักการที่ให้ให้นักปกครองมีความรับผิดชอบในการร่วมกำหนดนโยบายมาเป็นเวลานานแล้ว ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ ซึ่งเป็นมูลฐานในการปกครองระบอบประชาธิปไตยของอเมริกาที่ให้มีการแยกฝ่ายกำหนดนโยบาย ข้าราชการประจำซึ่งมีหน้าที่รับนโยบายมาปฏิบัติ

³⁰ Lepawsky, *op.cit.*, pp. 74-75.

ให้บรรลุป้าหมายออกเป็นสัดส่วน ไม่ได้มีอิทธิพลต่อแนวความคิดในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับฝ่ายที่มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายแต่อย่างใด การปกครองระบอบประชาธิปไตยในอังกฤษนั้น ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจทั้งสามออกเป็นสัดส่วนโดยเด็ดขาด แต่องค์กรทางการเมืองต่าง ๆ ได้ใช้อำนาจทั้งกล่าวร่วมกัน ไม่มีการแยกอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติออกจากกันโดยเด็ดขาด³¹ สถาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัตินั้นเป็นฝ่ายที่มีอำนาจสูงสุดไม่ว่าทางกฎหมายและทางการเมือง และสถาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเหนือคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร และถือเสมือนว่าฝ่ายบริหารเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้ เนื่องจากหลักการที่ว่ากษัตริย์คือประมุขไม่ใช่ผู้บริหารประเทศ กษัตริย์ไม่ใช่ผู้มีอำนาจตัดสินใจในการบริหารประเทศ อังกฤษนั้นมีการแบ่งแยกอำนาจออกเป็นสามอำนาจเช่นกัน แต่แทนที่จะเป็นฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ แต่กลับปรากฏว่าในระบอบรัฐสภาของอังกฤษนั้น อำนาจทั้งสามได้แก่กษัตริย์ คณะรัฐมนตรี และข้าราชการประจำ ฉะนั้นเมื่อทั้งสามฝ่ายมีอำนาจร่วมกันในการกำหนดนโยบาย และมีหน้าที่ร่วมกันในการบริหารงานในบรรลุป้าหมายตามนโยบายที่กำหนดขึ้นนั้นด้วย ทฤษฎีของอเมริกาที่ให้แยกการเมืองออกจากการบริหารที่กล่าวข้างต้นจึงไม่สามารถนำมาปรับเข้ากับการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับข้าราชการประจำในอังกฤษได้ทั้งหมด

ภายหลังที่คณะกรรมการที่มีชื่อว่า "The Civil Service National Whitley Council Reorganization Committee" ซึ่งรัฐบาลอังกฤษได้จัดตั้งขึ้น เพื่อพิจารณากำหนดบทบาทและหน้าที่ของข้าราชการประจำในการเข้าร่วมและช่วยเหลือฝ่ายการเมืองกำหนดนโยบายปี ค.ศ. 1920 อังกฤษได้ประกาศยอมรับอย่างเป็นทางการ ตามมติของคณะกรรมการดังกล่าวว่า ข้าราชการประจำในระดับนักบริหารหรือนักปกครองนั้นมีหน้าที่ช่วยเหลือฝ่ายการเมืองในการกำหนดนโยบายด้วย³² และในปี ค.ศ. 1953 คณะกรรมการอีกคณะหนึ่งซึ่งเรียกว่า "Royal Commission of the Civil Service" ที่ตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาปัญหาเรื่องนี้ ก็ได้ยืนยัน

³¹ H. Finer, *The Major Governments of Modern Europe, op.cit.*, p. 21.

³² H. Finer, *The Theory and Practice Modern Government, op.cit* p. 769.

กำหนดให้ข้าราชการในระดับสูงดังกล่าว เข้าร่วมในการกำหนดนโยบายเช่นเดียวกับความเห็นของคณะกรรมการชุดก่อน³³

ในประเทศอังกฤษข้าราชการในระดับนักบริหารหรือนักปกครอง ได้แก่ข้าราชการผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งในระดับสูงสุดในกระทรวง ทบวงกรมต่างๆ ซึ่งได้แก่ปลัดกระทรวง อธิบดี รองอธิบดี ผู้ช่วยตำแหน่งดังกล่าวและผู้ดำรงตำแหน่งที่เทียบเท่า ข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งดังกล่าวนี้ นอกจากมีหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายที่ฝ่ายการเมืองได้กำหนดไว้แล้ว ยังมีหน้าที่ให้คำแนะนำปรึกษาและริเริ่มเสนอแนะเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายแก่ฝ่ายการเมืองด้วย ข้าราชการในระดับนักบริหารเหล่านี้ถือว่าเป็นมันสมองที่เชื่อถือได้ของรัฐบาลอังกฤษ ซึ่งมีความสัมพันธ์และเป็นผู้ที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดและเป็นผู้ช่วยเหลือคณะรัฐมนตรีในการบริหารประเทศ โดยทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาและผู้ช่วยเหลือรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงในการพิจารณากำหนดนโยบายต่างๆ และนำนโยบายที่รัฐบาลได้กำหนดไว้มาปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมาย ข้าราชการในระดับนักบริหารทุกคนนอกจากจะรวบรวมข้อมูลและข่าวสารต่าง ๆ เกี่ยวกับงานในหน้าที่ของตน หรือที่ตนได้รับมอบหมายให้แก่รัฐมนตรีเพื่อประกอบการพิจารณาในการกำหนดนโยบายแล้ว ข้าราชการในกลุ่มนี้ยังได้เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่ฝ่ายการเมือง ในการกำหนดนโยบายระดับชาติ และเป็นผู้รวบรวมเอกสารและหลักฐานต่าง ๆ ที่จำเป็นเพื่อประกอบการชี้แจงและแก้ข้อโจมตีเกี่ยวกับนโยบายนั้น ๆ ต่อประชาชนและในสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย

บทบาทและหน้าที่ของข้าราชการประจำในระดับสูงของอังกฤษในการเข้าร่วมและช่วยเหลือฝ่ายการเมืองในการกำหนดนโยบายนี้ ได้เป็นที่ยอมรับเป็นทางปฏิบัติกันโดยทั่วไปไปรวมทั้งรัฐมนตรี ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิบัติงานของกระทรวงต่างๆ ในนามของรัฐบาลที่บริหารประเทศในขณะนั้นและเป็นสมาชิกรัฐสภาด้วย ไม่ว่าพรรคใดจะเป็นฝ่ายครองเสียงข้างมากและได้จัดตั้งรัฐบาลก็ตาม รัฐมนตรีทุกคนได้ยึดถือเป็นทางปฏิบัติอย่างเคร่งครัดเกี่ยวกับบทบาทของข้าราชการในการเข้าร่วมและช่วยเหลือในการกำหนดนโยบาย ตามหลักการความสัมพันธ์ระหว่างรัฐมนตรีและข้าราชการประจำดัง

33

H. Finer, *The Major Governments of Modern Europe, op.cit.*, p.178.

กล่าวข้างต้น ทั้งรัฐมนตรีคนสำคัญสองคนสังกัดพรรค Labour และ Conservative ซึ่งได้แก่ Austen Chamberlain และ Herbert Morrison ได้กล่าวไว้เมื่อปี ค.ศ. 1920 และ 1933 ว่าข้าราชการประจำมีส่วนอย่างสำคัญในการช่วยเหลือรัฐมนตรีพิจารณาทำหนดนโยบาย การช่วยเหลือของข้าราชการถือว่ามีความจำเป็นอย่างยิ่ง เพราะข้าราชการนั้นเป็นผู้ซึ่งมีประสบการณ์เนื่องจากปฏิบัติงานต่อเนื่องกันมานาน ผิดกับรัฐมนตรีซึ่งส่วนมากไม่มีประสบการณ์ในกระทรวงที่ตนรับผิดชอบ แต่เป็นผู้ริเริ่มนโยบายใหม่ตามความต้องการของประชาชนซึ่งบางครั้งอาจจะปฏิบัติไม่ได้ หรือรัฐมนตรีบางคนอาจจะไม่มีความคิดของตัวเองในการกำหนดนโยบายที่ถูกต้อง ฉะนั้น การช่วยเหลือให้คำแนะนำปรึกษาในการดำเนินการดังกล่าว จึงมีความจำเป็นมาก เพราะเหตุว่าในกรณีที่เห็นว่านโยบายที่รัฐมนตรีกำหนดขึ้นนั้นไม่ถูกต้องหรือปฏิบัติไม่ได้ ข้าราชการก็จะเป็นผู้ทักท้วงชี้แจงผลได้ผลเสีย และเสนอทางเลือกอื่น ๆ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเลือกตัดสินใจกำหนดนโยบายให้ถูกต้องและเหมาะสมกับสถานการณ์ที่เป็นจริง หรือในกรณีที่รัฐมนตรีไม่มีความคิดของตัวเองในการกำหนดนโยบายเสียเลยนั้น ข้าราชการก็จะเป็นผู้เสนอแนะนโยบายต่าง ๆ ให้รัฐมนตรีเลือกตัดสินใจกำหนดนโยบายที่เหมาะสมที่สุดในขณะนั้นอีกด้วย ส่วนการช่วยเหลือของข้าราชการประการที่สองนั้นได้แก่ ในกรณีที่รัฐมนตรีได้ตัดสินใจกำหนดนโยบายที่จะดำเนินการให้เป็นที่น่าพอใจแล้ว ข้าราชการก็จะเป็นผู้เสนอแนะวิธีที่ดีที่สุด และเสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุดในการที่จะปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายนั้น ๆ ทั้งนี้ จึงเป็นที่ปรากฏชัดว่าข้าราชการนั้นเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะช่วยเหลือฝ่ายการเมือง ซึ่งมีความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย ให้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวนี้ได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม นอกเหนือจากหน้าที่ที่จะต้องนำนโยบายที่ ฝ่ายการเมือง ลงมติตัดสินใจประกาศเป็นนโยบายมาปฏิบัติให้สำเร็จลุล่วงไปอย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย³⁴

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าแนวความคิดของอังกฤษเกี่ยวกับเรื่องนี้ก็คือ ข้าราชการจะต้องวางตนเป็นกลางทางการเมือง และปฏิบัติตนให้เป็นเครื่องมือในการดำเนินการที่ซื่อ

³⁴ "Civil Service Traditions," reproduced in Lepawsky, *op. cit.*, p. 63; and "Socialisation and Transportation," cited in *ibid.*, pp. 63-64.

สัจย์ของฝ่ายกำหนดนโยบาย จริงอยู่แม้ว่าข้าราชการในระดับนักบริหารหรือนักปกครองจะมีบทบาทในการช่วยเหลือฝ่ายการเมืองในการกำหนดนโยบายก็ตาม แต่ข้าราชการจะต้องระลึกอยู่เสมอว่า ข้าราชการนั้นอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาและการนำทางฝ่ายการเมือง ดังนั้นจึงต้องวางตนเป็นกลางทางการเมืองไม่ว่าพรรคการเมืองใดจะเป็นผู้ตั้งรัฐบาลก็ตาม

ทั้งในอังกฤษและอเมริกันนี้ได้ถือปฏิบัติตามหลักการที่ว่า ข้าราชการในระดับสูงจะต้องเข้ามามีบทบาทในการร่วมกำหนดนโยบายกับฝ่ายการเมือง แต่มีทางปฏิบัติแตกต่างกันในสองประเทศนี้ ในอังกฤษนี้ทั้งข้าราชการประจำและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงได้ถือปฏิบัติเป็นแนวทางปฏิบัติว่าทั้งสองฝ่ายมีพันธกรณีร่วมกันในการกำหนดนโยบาย โดยข้าราชการจะยึดถือปฏิบัติตามหลักการความเป็นกลางทางการเมืองและไม่แสดงตนโดยเปิดเผยในการปฏิบัติช่วยเหลือฝ่ายการเมืองในการกำหนดนโยบาย ข้าราชการประจำนั้นมีหน้าที่ให้คำแนะนำปรึกษาแก่รัฐมนตรีผู้ซึ่งมีความรับผิดชอบทางการเมือง แต่ในขณะเดียวกันก็มีหน้าที่นำนโยบายซึ่งรัฐมนตรีหรือรัฐบาลได้ลงมติตัดสินใจประกาศอย่างเป็นทางการมาปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายด้วยความซื่อสัตย์และอย่างมีประสิทธิภาพที่สุด หลักการซึ่งไม่แสดงตัวโดยเปิดเผยหมายความว่าข้าราชการได้รับความคุ้มครองโดยไม่ถูกเปิดเผยชื่อในการที่ตนได้ให้คำแนะนำเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายแก่รัฐมนตรี และจะไม่ถูกนำมาพัวพันให้รับผิดชอบต่อผลของการขัดแย้งทางการเมืองที่เกิดจากการต่อสู้ทางการเมืองอันมีผลเนื่องมาจากนโยบายที่ข้าราชการได้มีส่วนให้คำแนะนำกำหนดขึ้นนั้น ตามหลักปฏิบัติของอังกฤษนี้แม้ว่าจะอนุญาตให้ข้าราชการในระดับสูงริเริ่มและร่วมกำหนดนโยบายได้ภายใต้การควบคุมและนำทางของผู้นำฝ่ายการเมือง แต่ก็ได้ห้ามมิให้ปรากฏตัวหรือแสดงตนต่อประชาชนอย่างเปิดเผยว่า ข้าราชการได้มีส่วนเกี่ยวข้องในการริเริ่มหรือร่วมในการกำหนดนโยบาย ส่วนในอเมริกาข้าราชการที่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายนั้นจะต้องแสดงความคิดเห็นออกมาอย่างเปิดเผย ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวข้าราชการเป็นผู้ที่มีหน้าที่ริเริ่มเสนอนโยบายเช่นเดียวกับผู้นำทางการเมืองซึ่งมีหน้าที่กำหนดนโยบายทั่วไป และการเข้าเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายของข้าราชการอเมริกันนั้น ข้าราชการจะต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวในการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ จึงเป็นการเสี่ยงต่อความมั่นคงของตำแหน่งหน้าที่ของ

ข้าราชการผู้น้อยไม่น้อย ภายใต้ระบบข้าราชการของอเมริกันก็ได้กำหนดให้ข้าราชการมีหน้าที่ให้คำแนะนำปรึกษาแก่ฝ่ายการเมืองในการกำหนดนโยบายเช่นเดียวกับในอังกฤษ แต่ในระบบอเมริกันได้เน้นให้ข้าราชการมีความรับผิดชอบในนโยบายที่ตนเสนอเช่นเดียวกับนักการเมืองอื่น ๆ โดยให้ข้าราชการเป็นผู้ชี้แจงเหตุผลและตอบข้อซักถามหรือตอบข้อคัดค้านของคณะกรรมการรัฐสภา กลุ่มผลประโยชน์ และผู้สื่อข่าวของสื่อมวลชนต่าง ๆ ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการระดับสูงกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงนั้นได้กำหนดไว้อย่างคลุมเครือ ข้าราชการประจำมีทางเลือกที่จะให้คำแนะนำปรึกษาแก่รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงหรือขอโอนไปรับราชการในกระทรวงอื่น ในเมื่อมีความเห็นขัดกับรัฐมนตรีเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย การยอมรับหลักการที่ให้ข้าราชการที่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายที่รัฐมนตรีกำหนดขึ้นแสดงความคิดเห็นไปในทางเป็นปรักษ์ต่อนโยบายดังกล่าวได้นั้น สืบเนื่องมาจากแนวทางปฏิบัติที่ให้ข้าราชการรับผิดชอบต่อนโยบายที่ตนเสนอ ข้าราชการอเมริกันมีสิทธิลาออกหรือขอย้ายไปรับราชการในกระทรวงอื่นเมื่อมีความเห็นขัดแย้งกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ตนสังกัดอยู่ และอาจขอกลับเข้ารับราชการใหม่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง สาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้ข้าราชการอเมริกันกล้าลาออกเมื่อมีความเห็นขัดแย้งกับรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายการเมือง โดยไม่วิตกเรื่องตำแหน่งหน้าที่ราชการที่ตนดำรงอยู่ก็เพราะมีโอกาสที่จะหางานในบริษัทเอกชน ซึ่งได้รับเงินเดือนและมีเกียรติไม่น้อยไปกว่าการรับราชการ³⁵

สรุป

จากการวิเคราะห์วิวัฒนาการความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหารในยุโรปและอเมริกาข้างต้น จะเห็นได้ว่า โดยทฤษฎีแล้ว การบริหารกับการเมืองนั้นเป็นการดำเนินการแยกกันเป็นคนละส่วน คือ ฝ่ายการเมืองนั้นมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศ และควบคุมการปฏิบัติงานของข้าราชการให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบาย

³⁵ "Bureaucracies : Some Contacts in Systems," *The Indian Journal of Public Administration*, Vol. X, No. 2 (April-June, 1964), p. 225.

ดังกล่าว ส่วนการบริหารราชการหรือนัยหนึ่งข้าราชการประจำนั้น มีหน้าที่นำนโยบายที่ฝ่ายการเมืองได้กำหนดไว้มาปฏิบัติให้สัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมาย ในสมัยที่ประเทศเหล่านี้ปกครองโดยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ กษัตริย์เป็นผู้กำหนดนโยบายในการบริหารประเทศและควบคุมการปฏิบัติงานของข้าราชการให้บรรลุผลตามนโยบายที่วางไว้ ภายหลังที่ประเทศยุโรปตะวันตก และสหรัฐอเมริกาได้เปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยมาจนตราบททุกวันนี้ สถาบันการปกครองประชาธิปไตยซึ่งได้แก่สภาผู้แทนราษฎร พรรคการเมือง และกลุ่มผลประโยชน์เป็นต้น เป็นผู้กำหนดนโยบายในการบริหารประเทศและควบคุมการปฏิบัติงานของข้าราชการให้บรรลุผลตามเป้าหมาย ซึ่งกำหนดขึ้นตามเจตน์จำนงของประชาชนส่วนรวม³⁶ แต่อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัตินั้นการแยกการเมืองกับการบริหารออกจากกันโดยเด็ดขาดนั้น ไม่สามารถจะกระทำได้โดยเฉพาะในสมัยปัจจุบัน ทั้งนี้เนื่องจากการเมืองกับการบริหารนั้นมีการดำเนินงานเกี่ยวข้องกันเป็นลูกโซ่ ระบบการบริหารเองก็เป็นส่วนหนึ่งซึ่งไม่สามารถจะแยกออกจากระบบการเมืองได้ และโดยเฉพาะในปัจจุบันความจำเป็นแห่งสถานการณ์ ซึ่งรัฐบาลของประเทศมีภาระหน้าที่และขอบเขตในการดำเนินงานกว้างขวางยิ่งขึ้น ข้าราชการในทุกประเทศ นอกจากมีหน้าที่นำนโยบายที่ฝ่ายการเมืองกำหนดไว้มาปฏิบัติให้สัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายแล้ว ยังจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายร่วมกับฝ่ายการเมืองมากยิ่งขึ้น ซึ่งปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้จะเห็นได้จากตัวอย่างของประเทศต่างๆ ที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งทางปฏิบัติเช่นนี้ก็ ได้เป็นที่ยอมรับกันในทุกประเทศว่าเหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน ยิ่งไปกว่านั้นในบางประเทศ เช่น ฝรั่งเศส และเยอรมันตะวันตกเป็นต้น เนื่องจากประเทศทั้งสองขาดเสถียรภาพทางการเมือง เพราะสถาบันทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งได้แก่พรรคการเมืองและสภาผู้แทนราษฎรเป็นต้น มีเสถียรภาพไม่มั่นคง ข้าราชการในประเทศทั้งสองนอกจากมีส่วนร่วมช่วยเหลือฝ่ายการเมืองในการกำหนดนโยบายบริหารประเทศแล้ว ข้าราชการยังมีบทบาทในกิจกรรมทางการเมืองอื่น ๆ อีกด้วย เช่น มีสิทธิที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิก

³⁶ สุนทร ศรีสัตนา, การควบคุมข้าราชการโดยฝ่ายการเมือง (ยังไม่ตีพิมพ์)

สภาผู้แทนราษฎรโดยไม่ต้องลาออกจากราชการก่อน และเป็นสมาชิกขององค์การทางการเมืองได้เป็นต้น³⁷

จากวิวัฒนาการทางการเมืองในยุโรปตะวันตก และสหรัฐอเมริกาได้แสดงให้เห็นว่าแนวความคิดที่ให้ฝ่ายการเมืองเป็นผู้กำหนดนโยบาย ในการบริหารประเทศและควบคุมการปฏิบัติงานของข้าราชการให้สัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมาย และให้ข้าราชการเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานของรัฐ หรือนัยหนึ่งเป็นผู้ดำเนินนโยบายที่ฝ่ายการเมืองได้กำหนดไว้มาปฏิบัติให้สัมฤทธิ์ผลตามนโยบาย และอยู่ภายใต้การนำทางของฝ่ายการเมือง ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวได้กลายเป็นทางปฏิบัติจริง ๆ ในประเทศเหล่านี้ ทั้งในสมัยที่ปกครองโดยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์และในสมัยที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย เหตุที่ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหารเช่นที่กล่าวข้างต้น ในยุโรปตะวันตกและสหรัฐอเมริกาสามารถกลายเป็นหลักปฏิบัติจริง ๆ และดำเนินมาอย่างราบรื่นได้นั้น เนื่องจากสถาบันทางการเมือง ซึ่งในสมัยที่ปกครองโดยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ได้แก่กษัตริย์ และในปัจจุบันนี้ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย ได้แก่พรรคการเมืองและสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนซึ่งได้แก่การกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศ และสามารถควบคุมการปฏิบัติงานของข้าราชการ ซึ่งเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานของรัฐให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายที่กำหนดไว้ ปัญหาที่ประเทศที่กำลังพัฒนาโดยทั่วไปสามารถกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหารให้เป็นไปตามแนวความคิดและหลักปฏิบัติจริง ๆ ในยุโรปตะวันตกและสหรัฐอเมริกา ก็เนื่องจากภายหลังที่ประเทศเหล่านี้ได้รับเอกราช และมีการปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย และในบางประเทศที่ไม่เคยตกเป็นอาณานิคมมาก่อน ได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยแล้ว สถาบันการปกครองประชาธิปไตยไม่สามารถจะทำหน้าที่ของตนในการกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศ และควบคุมการปฏิบัติงานของข้าราชการให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ในสถานการณ์เช่นนี้ ข้าราชการของประเทศเหล่านี้ส่วนมากจึงไม่มีหน้าที่แต่เพียงเป็นผู้ดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบาย

³⁷ สุทร ศรีสัตนา, *ความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการ ในรวมบทความ การเมือง* จัดพิมพ์เผยแพร่โดยโรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง

ของรัฐบาลเท่านั้น แต่ข้าราชการเป็นผู้มีส่วนอย่างสำคัญในการกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศ และเป็นกลุ่มที่มีบทบาททางการเมืองอย่างสำคัญอีกด้วย³⁸

จากการวิเคราะห์ข้างต้นจะเห็นได้ว่า ทฤษฎีที่กำหนดให้สถาบันทางการเมืองเป็นฝ่ายควบคุมการบริหารราชการ และเป็นทางปฏิบัติจริง ๆ ที่เป็นอยู่ในยุโรปตะวันตกและอเมริกา ซึ่งองค์กรทางการเมืองสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างมีประสิทธิภาพในการควบคุมการปฏิบัติงานของข้าราชการให้อยู่ในขอบข่ายของกฎหมายและประเพณีอันดีงามของสังคมนั้น นอกจากจะเป็นการป้องกันมิให้ข้าราชการใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางมิชอบและเป็นการให้ความคุ้มครองสิทธิของพลเมืองแล้ว ยังมีผลสะท้อนอย่างสำคัญที่ช่วยทำให้การบริหารราชการมีประสิทธิภาพอีกด้วย³⁹ เพราะเหตุว่าฝ่ายการเมืองสามารถกำหนดนโยบายการบริหารให้สอดคล้องกับเจตน์จำนงของประชาชน และสามารถควบคุมข้าราชการ ซึ่งเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานของรัฐบาลให้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ ขยันขันแข็งปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายที่รัฐบาลกำหนดไว้ และประพฤติกปฏิบัติตนให้อยู่ในกรอบของศีลธรรมและกฎหมายของบ้านเมือง และปัจจัยที่นับว่าสำคัญยิ่งอีกประการหนึ่งที่ทำให้การปฏิบัติงานของข้าราชการมีประสิทธิภาพก็คือ ผู้นำทางการเมืองซึ่งเป็นหัวหน้าองค์กรทางการเมืองต่าง ๆ เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ในนามประชาชน และได้รับความสนับสนุนจากประชาชนอย่างแท้จริง จึงทำให้เป็นผู้ที่มีอำนาจที่จะบังคับและกระตุ้นให้ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความขยันขันแข็ง และปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามตัวบทกฎหมาย และอยู่ในกรอบประเพณีอันดีงามของสังคม เพราะเหตุว่าอำนาจในการให้คุณและโทษและอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการมีพลังจากมหาชนหนุนหลังที่จะลงโทษผู้ละเมิดฝ่าฝืนได้ ดังนั้น ถ้าฝ่ายการเมืองขาดอำนาจในการกระตุ้นให้ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและมีความขยันขันแข็งแล้ว การบริหารราชการจะมีประสิทธิภาพดีไม่ได้ ทั้งนี้ เนื่องจากว่าภารกิจที่ข้าราชการจะต้องปฏิบัตินั้นมีอยู่มากมาย การที่จะใช้ระบบให้ความดีความชอบแต่เพียงอย่างเดียวเพื่อจูงใจให้ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่เหล่านี้ให้

³⁸ สุนทร ศรีสัตนา, *การเมืองกับการบริหารในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้* (ยังไม่ตีพิมพ์)

³⁹ Fred W. Riggs, *Thailand: The Modernization of a Bureaucratic Polity*

(Honolulu, Hawaii, 1966), pp. 319-320.

ครบถ้วน และปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริตไม่เพียงพอ สิ่งสำคัญที่สุดประการหนึ่งที่จะขาดเสียมิได้เพื่อให้การบริหารราชการมีประสิทธิภาพก็คือ อำนาจของฝ่ายการเมืองที่จะควบคุมและบังคับให้ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และอบรมให้ข้าราชการมีความซื่อสัตย์สุจริตในการปฏิบัติหน้าที่ของตน ฉะนั้น ถ้ารัฐบาลไม่มีอำนาจที่จะบังคับและควบคุมข้าราชการให้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดขึ้น ตามเจตน์จำนงของประชาชน และควบคุมให้ข้าราชการประพฤติปฏิบัติตนให้อยู่ในกรอบของกฎหมายและประเพณีอันดีงามของสังคมได้แล้ว ก็จะทำให้รัฐบาลหรือผู้นำทางการเมืองที่รับผิดชอบในการบริหารประเทศไม่สามารถที่จะวางใจได้ว่า ข้าราชการจะปฏิบัติตนให้เป็นเครื่องมือที่ซื่อสัตย์ของรัฐบาลซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชน และประชาชนก็ไม่อาจวางใจได้ว่าข้าราชการจะปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายของรัฐบาลซึ่งกำหนดขึ้นตามความต้องการของตน

ยิ่งไปกว่านี้ การกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหารในลักษณะที่ให้แต่ละฝ่ายทำหน้าที่ของตนเป็นสัดส่วนแน่นอน และสามารถยึดถือเป็นทางปฏิบัติได้จริงๆ ดังกล่าว ทำให้ข้าราชการซึ่งถึงแม้ว่าจะมีส่วนร่วมให้ความช่วยเหลือแก่ฝ่ายการเมืองในการกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศ แต่ข้าราชการก็ยังคงอยู่ภายใต้การนำทางและภายใต้การควบคุมของสถาบันทางการเมือง ซึ่งสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้อย่างสมบูรณ์ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้ข้าราชการเป็นเพียงเครื่องมือในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ฝ่ายการเมืองได้กำหนดไว้เท่านั้น ไม่มีความจำเป็นที่ข้าราชการเข้ามามีบทบาทในการดำเนินงานทางการเมืองด้วย จึงทำให้ข้าราชการสามารถวางตัวเป็นกลางทางการเมือง ไม่เข้ายุ่งเกี่ยวกับการต่อสู้ทางการเมือง และปฏิบัติตนให้เป็นเครื่องมือในการดำเนินงานที่ซื่อสัตย์ของรัฐบาลซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนได้อย่างราบรื่น ซึ่งจะเห็นได้ว่าประโยชน์ที่จะได้รับจากการกำหนดให้ข้าราชการวางตัวเป็นกลางทางการเมือง และถือเป็นหลักปฏิบัติได้จริงๆ ก็คือ เป็นการช่วยส่งเสริมให้ข้าราชการมุ่งต่อการปฏิบัติราชการโดยยึดถือเอาผลประโยชน์ของประชาชนเป็นที่ตั้ง เพราะใ้ทุกุทิศตนเป็นเครื่องมือที่ซื่อสัตย์ในการปฏิบัติการเพื่อให้บรรลุนโยบายที่ฝ่ายการเมืองได้กำหนดไว้ตามเจตน์จำนงของประชาชนโดยส่วนรวมโดยไม่คำนึงว่าพรรคการเมืองใดหรือบุคคลใดจะเข้าบริหารประเทศก็ตาม ประชาชนโดยทั่ว

ไปสามารถวางใจได้ว่าข้าราชการประจำที่เป็นกลางทางการเมืองจะปฏิบัติหน้าที่รับใช้ผู้นำฝ่ายการเมืองซึ่งเป็นผู้แทนปวงชนอย่างซื่อสัตย์ สรุปแล้วอาจกล่าวได้ว่าหลักปฏิบัติที่กำหนดให้ข้าราชการเป็นกลางทางการเมืองในสภาพแวดล้อมเช่นในยุโรปและอเมริกา ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยสามารถดำเนินการได้อย่างราบรื่น ได้ช่วยป้องกันผลประโยชน์ของบุคคลสามฝ่าย คือตัวข้าราชการประจำเอง ประชาชนทั่วไป และพรรคการเมืองกลุ่มน้อย ข้าราชการได้รับการคุ้มครองมิให้ถูกบังคับขู่เข็ญจากนักการเมือง หรือผู้บังคับบัญชาเพื่อให้ปฏิบัติภารกิจทางการเมืองเพื่อประโยชน์ทางการเมืองของพรรคการเมืองใดโดยเฉพาะ เป็นการป้องกันไม่ให้เกิดการเล่นพรรคเล่นพวกในการแต่งตั้งและเลื่อนชั้น ตำแหน่ง ป้องกันไม่ให้มีการปฏิบัติแก่กันตอบแทน และเป็นหลักประกันความมั่นคงเกี่ยวกับอัตราเงินเดือน และตำแหน่งหน้าที่ไม่ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอย่างไรก็ตาม เกียรติคุณและฐานะของข้าราชการเองก็ได้รับการรับรองทางกฎหมาย เพื่อเป็นเครื่องต่อต้านการถูกบีบบังคับจากผู้บังคับบัญชาในทางที่ไม่ถูกต้องสมควร เมื่อมีการป้องกันมิให้นาระบบอุปถัมภ์มาใช้ในการเลื่อนชั้นตำแหน่งจากการก้าวก้าวของฝ่ายการเมืองก็จะทำให้ลดความระแวงสงสัยในการเลื่อนชั้นตำแหน่ง และผลอันนี้จะเป็นการช่วยส่งเสริมขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการให้ดีขึ้น ในด้านประชาชนก็จะได้รับความคุ้มครองจากการใช้อำนาจหน้าที่ในทางที่ไม่ถูกต้องสมควรของข้าราชการที่มีอำนาจเพื่อแสวงหาประโยชน์แก่ตนเอง นอกจากนี้ประชาชนจะมีความมั่นใจว่า ตนจะได้รับการบริการจากข้าราชการซึ่งปฏิบัติหน้าที่โดยยึดหลักความยุติธรรมไม่ลำเอียงให้ประโยชน์แก่กลุ่มหนึ่งกลุ่มใดโดยเฉพาะ การวางตัวเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการได้ให้หลักประกันในเรื่องนี้อย่างเพียงพอ เพราะเป็นที่ประจักษ์กันแล้วว่า การที่ห้ามมิให้ข้าราชการเข้าเกี่ยวข้องในการดำเนินการทางการเมืองได้ก่อให้เกิดความเที่ยงธรรมและมีใจเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยไม่เข้าข้างประชาชนกลุ่มหนึ่งที่ตนเองมีความผูกพัน ทั้งนี้ เพราะการบริหารราชการตามเป้าหมายที่ฝ่ายการเมืองได้กำหนดไว้จะสัมฤทธิ์ผลได้นั้น ข้าราชการจะต้องเต็มใจและมีความรู้ความสามารถที่จะดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว ในปัจจุบันนี้ ภาระหน้าที่ของรัฐบาลทุกประเทศได้เพิ่มขึ้นอย่างมากมาย การต่อเนื่องโดยไม่หยุดชะงักในการปฏิบัติราชการ

โดยข้าราชการอาชีพ ซึ่งมีความรู้และความชำนาญเฉพาะตำแหน่ง จึงเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อให้การบริหารราชการบรรลุเป้าหมาย นอกจากนั้นการปฏิบัติงานที่จะประสบผลสำเร็จนั้นต้องได้รับความร่วมมือจากประชาชน เพื่อที่จะให้ได้มาซึ่งสิ่งนี้ การประพฤติกติและปฏิบัติตนของข้าราชการจึงไม่ใช่แต่จะต้องประพฤติปฏิบัติให้ถูกต้องเท่านั้น แต่ต้องแสดงออกมาให้เห็นที่ปรากฏแก่สายตาประชาชนด้วยว่า ข้าราชการคือผู้ที่รับใช้ประชาชนด้วยความซื่อสัตย์ ไม่มีการลำเอียงและมีใจเป็นกลาง ถ้าปราศจากเสียซึ่งสิ่งเหล่านี้แล้วข้าราชการเองจะไม่ได้ได้รับความไว้วางใจจากประชาชน และการที่จะขอความร่วมมือจากประชาชนในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายจึงเป็นสิ่งที่หวังได้ยาก ในประการสุดท้าย ประโยชน์ที่ได้รับจากการวางตัวเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการก็คือ พรรคการเมืองกลุ่มน้อยก็จะได้รับหลักประกันว่า ข้าราชการจะให้การปฏิบัติแก่กลุ่มพรรคการเมืองของตนโดยยุติธรรม ข้าราชการจะไม่ปฏิบัติกาที่เป็นปรักษ์แก่ตน และที่สำคัญที่สุด ถ้าหากว่าพรรคการเมืองกลุ่มน้อยนี้สามารถได้รับเสียงสนับสนุนจากประชาชนจนมีเสียงข้างมากในรัฐสภา และเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล พรรคการเมืองดังกล่าวก็ไม่ปรารถนาที่จะให้ข้าราชการที่ปฏิบัติตนเป็นปรักษ์แก่ฝ่ายตนดำรงตำแหน่งอยู่ต่อไป ผลที่ตามมาก็คือ การเปลี่ยนแปลงข้าราชการเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ซึ่งจะนำไปสู่การนำเอาระบบอุปถัมภ์มาใช้ในการบรรจุแต่งตั้งและเลื่อนชั้นตำแหน่งข้าราชการ