

แนวความคิดทางทฤษฎี

ในการศึกษาเรื่องการควบคุมทางการเมืองที่มีต่อกลไกรัฐ : ศึกษากรณีกรมตำรวจ เป็นการศึกษาในข้อเท็จจริง ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยทฤษฎีและแนวความคิดต่าง ๆ เป็นกรอบในการวิเคราะห์ ผู้วิจัยขอหยิบยกทฤษฎีและแนวความคิดหลักการใหญ่ ๆ 5 หลักการคือ

1. ทฤษฎีโครงสร้างหน้าที่เกี่ยวกับหน้าที่การแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ (interest articulation) และรวบรวมผลประโยชน์ (interest aggregation)
2. ทฤษฎีอำนาจและอิทธิพลทางการเมือง (theory of political power and political influence)
3. ทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับตำรวจ
4. แนวความคิดเกี่ยวกับรัฐสภา (parliamentary) และพรรคการเมือง (political party)
5. แนวความคิดเกี่ยวกับระบบราชการ (bureaucratic concept)

ทฤษฎีโครงสร้างหน้าที่เกี่ยวกับหน้าที่การแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ และรวบรวมผลประโยชน์

ในทฤษฎีระบบ (political system theory) ของ David Easton¹ ที่พูดถึงระบบการเมืองซึ่งประกอบด้วย ปัจจัยนำเข้า(input) สู่อำนาจการเมือง ปัจจัยนำออก(output) และกระบวนการแปรรูป (conversion process) ภายในระบบการเมือง Almond ได้นำมา

¹David Easton, "An Approach to the Analysis of Political System," World Politics, (April 1957).

ปรับปรุงขยาย โดยเฉพาะในส่วนขบวนการแปรรูป (conversion process) ซึ่งในหน้าที่ของ
ขบวนการแปรรูปแบ่งออกเป็น 6 ประเภทคือ

1. การแสดงออกซึ่งผลประโยชน์หรือความต้องการ
2. การรวบรวมผลประโยชน์ให้เป็นข้อเสนอทางนโยบายที่ให้รัฐบาลนำไปปฏิบัติ
3. การทำให้ข้อเสนอทางนโยบายกลายเป็นกฎที่มีอำนาจในการบริหารนโยบาย
4. การนำกฎที่วางไว้โดยทั่ว ๆ ไป เพื่อใช้ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ
5. การพิพากษาคัดสินความผิด
6. การเผยแพร่ข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งที่เกิดขึ้นในระบบการเมืองจากอีกโครงการหนึ่งสู่

อีกโครงสร้างหนึ่ง

หน้าที่ในกระบวนการแปรรูปเหล่านี้ กระทำโดยโครงสร้างทางการเมืองต่าง ๆ โดย
แต่โครงสร้างมีบทบาทเฉพาะด้าน แต่มีความสัมพันธ์กับโครงสร้างอื่น ๆ เป็นลักษณะลูกโซ่ เช่น
กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ เป็นโครงสร้างทางการเมืองทำหน้าที่ประการที่ 1 พรรคการเมือง
ทำหน้าที่ประการที่ 2 รัฐสภาทำหน้าที่ประการที่ 3 ฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรีและระบบราชการ
ซึ่งเป็นกลไกรัฐ) ทำหน้าที่ประการที่ 4 ฝ่ายตุลาการทำหน้าที่ประการที่ 5 และสื่อมวลชนทำหน้าที่
ประการที่ 6 เป็นต้น²

ทฤษฎีอำนาจและอิทธิพลทางการเมือง

การศึกษาในเรื่องเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทางการเมืองกับกลไกรัฐ ส่อม
หลักเลียงไม่ได้ที่จะกล่าวถึงความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจ-อิทธิพล โดยเฉพาะการศึกษาเรื่องการ
ควบคุมทางการเมืองของฝ่ายนิติบัญญัติต่อฝ่ายบริหารเป็นเรื่องที่ใกล้ชิดกับเรื่องอำนาจและอิทธิพล
ทางการเมือง ทั้งนี้เพราะผู้มีบทบาทในการตัดสินใจหรือกำหนดนโยบายก็คือผู้มีอำนาจและ
อิทธิพลนั่นเอง

ในเรื่อง "อำนาจ" และ "อิทธิพล" นั้น นักรัฐศาสตร์ได้พยายามนิยามแยกแยะ
ความหมายไว้ดังต่อไปนี้ ได้แก่

² ชีซอนันต์ สมุทวณิช, การเมืองกับการบริหาร, หน้า 17.

Harold D. Lasswell³ กล่าวว่า

อำนาจ หมายถึง การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (participation in the making of decision)

อิทธิพล หมายถึง สถานะของสิ่งที่มีคุณค่าและพลังของคนหรือกลุ่ม (value position and potential of a person or group)

Robert A. Dahl⁴ อธิบายว่า

อำนาจ หมายถึง ศักยภาพหรือความสามารถในการควบคุมบุคคลอื่นหรือกลุ่มอื่นให้ปฏิบัติตาม

อิทธิพล หมายถึง การแสดงซึ่งการใช้อำนาจ

ทั้ง Lasswell และ Dahl ต่างก็ได้พยายามชี้ให้เห็นคุณลักษณะที่ต่างกันอย่างชัดเจนของอำนาจและอิทธิพล แต่โดยทั่วไปแล้วอำนาจและอิทธิพลมักใช้ในความหมายแทนกันได้

Dahl ได้ให้เกณฑ์ในการวัดว่า ใครมีอิทธิพลมากน้อยกว่ากันเพียงใด โดยพิจารณาจาก

1. คุุปริมาณที่บุคคลหนึ่งปฏิบัติตามความต้องการของอีกบุคคลหนึ่งมีมากน้อยเพียงใด
2. คุุการที่บุคคลหนึ่งปฏิบัติตามความต้องการของอีกบุคคลหนึ่งนั้น ปฏิบัติด้วยความยากลำบากใจเพียงใด ยิ่งปฏิบัติตามด้วยความยากลำบากใจเพียงไร แสดงว่าผู้ให้ปฏิบัติเช่นนั้นมื่ออิทธิพลมาก

3. คุุความน่าจะเป็นไปได้ (Probability) ที่บุคคลหนึ่งจะปฏิบัติตามความต้องการของอีกบุคคลหนึ่ง

4. คุุว่าจำนวนเรื่องราวที่บุคคลหนึ่งปฏิบัติตามของอีกบุคคลหนึ่งนั้น มีมากน้อยเพียงใด

5. คุุว่าบุคคลหนึ่งสามารถทำให้คนจำนวนมากน้อยเท่าไรปฏิบัติตามความต้องการ

ของเขา

³Harold D. Lasswell, Politics : Who Gets What, When, How (New York : McGraw-Hill, 1936).

⁴Robert A. Dahl, Modern Political Analysis (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1963).

เมื่อนำเกณฑ์ทั้ง 5 ประการมาปรับใช้ในการอธิบายการควบคุมทางการเมืองของฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารของไทยจะพบว่า ผู้ที่มีอำนาจหรืออิทธิพลก็คือ ผู้ที่สามารถผลักดันให้มีการตัดสินใจ และการกำหนดนโยบายเป็นไปตามความประสงค์ของตน หรือสามารถชักจูงเปลี่ยนแปลงความประสงค์หรือนโยบายของฝ่ายอื่นที่ตนไม่เห็นด้วย หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ ผู้ว่าใครจะผลักดันนโยบายซึ่งออกมาในรูปของกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และแนวทางการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามความประสงค์ได้มากกว่ากัน

แนวการวิเคราะห์เกี่ยวกับอำนาจและอิทธิพลทางการเมืองในเรื่องการควบคุมทางการเมืองที่มีต่อกลไกรัฐ ประเด็นที่เน้นหนักก็คือ ฝ่ายนิติบัญญัติมีบทบาทมากน้อยเพียงไรในการควบคุมการทำงานของกลไกรัฐโดยเฉพาะกรมตำรวจ ซึ่งถือเป็นฝ่ายบริหารในเชิงอำนาจอิทธิพล ฝ่ายนิติบัญญัติมีความเป็นอิสระมากน้อยเพียงไรในการตัดสินใจและกำหนดนโยบาย เข้าแทรกแซงฝ่ายบริหารหรืออยู่ในสภาพที่ถูกครอบงำจากฝ่ายบริหาร ตัวอย่างเช่น

กรณีรัฐสภาอังกฤษ แม้ว่าในหลักการจะระบุให้รัฐสภาเป็นผู้ที่มีอำนาจสูงสุดก็ตาม จากการศึกษาของ Beer พบว่า อำนาจทางการเมืองของรัฐสภาอังกฤษในระยะหลังได้ลดลงอย่างมาก Beer กล่าวว่า แนวโน้มหรือความเป็นไปได้ที่คณะรัฐมนตรีอังกฤษจะประสบความสำเร็จในสภาสามัญ หรือสภาล่างแทบไม่มีอีกแล้วในปัจจุบัน เนื่องจากปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม และความเข้มแข็งของพรรคการเมือง และระบบสองพรรคในประเทศอังกฤษ ล้วนเป็นเหตุทำให้รัฐสภาลดความสำคัญลง รัฐสภาอังกฤษในปัจจุบันจึงมีบทบาทในการวิจารณ์รัฐบาล ควบคุมฝ่ายบริหาร และช่วยเหลือกฎหมาย แต่บทบาทเหล่านี้มีไม่มากนักและมีแนวโน้มลดลงเรื่อย ๆ⁵

จะเห็นได้ว่า การปกครองในระบบรัฐสภาซึ่งมีอังกฤษเป็นแม่บทนั้น ยิ่งนานวันระบบการเมืองในประเทศต่าง ๆ พัฒนามากขึ้นเท่าไร อำนาจทางฝ่ายบริหารจะยิ่งมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายเพื่อที่จะสามารถเผชิญปัญหาต่าง ๆ ที่ทะลักเข้าสู่ระบบการเมืองมากขึ้น และเป็นปัญหาที่สลับซับซ้อนมากขึ้นทุกทีตามระดับความเป็นสมัยใหม่ของสังคม เช่น เดียวกันภารกิจของ

⁵Robert A. Packenham, "Legislative and Political Development" in Allan Kornberg and Lloy D. Musolf, eds. Legislatures in Developmental Perspective (Durham : Duke University Press, 1970), p.512.

รัฐสมัยใหม่ที่จะต้องอาศัยความสามารถทางเทคนิคอย่างสูงในการแก้ปัญหาและกำหนดนโยบายสาธารณะ ตัวอย่างเช่น กรณีการขยายขอบเขตและความซับซ้อนของกิจกรรมการสวัสดิการในสังคมปัจจุบัน นอกจากนี้ยังมีผู้กล่าวว่า "ดูราวกับว่าฝ่ายบริหารได้นำส่วนที่เป็นหน้าของฝ่ายนิติบัญญัติไปกระทำ นั่นคือ การออกกฎหมาย ซึ่งนับวันจะมีมากขึ้น นั่นหมายความว่าฝ่ายนิติบัญญัติไม่ได้เป็นผู้ออกกฎหมายทั้งหมดอีกต่อไป"⁶

ทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับตำรวจ

Marshall E. Dimock และ Gladys O. Dimock ได้กล่าวไว้ว่า

"Politics and administration are the two sides of a single coin"⁷

ตำรวจในฐานะที่เป็นฝ่ายปฏิบัติงานฝ่ายบริหารในอันที่จะรักษาความสงบภายในประเทศเพื่อความผาสุกของประชาชนส่วนรวม ตลอดจนรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของตัวบทกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้กำหนดขึ้นดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ฉะนั้นการที่จะตั้งข้อรังเกียจเด็ดจันท์ไม่ให้ตำรวจปฏิบัติการเกี่ยวข้องกับการเมืองเสียเลยนั้น เป็นเรื่องที่ไม่ชอบด้วยเหตุผลจะกระทำมิได้ทั้งในทางทฤษฎีและปฏิบัติ

Bruce Smith⁸ ได้เขียนไว้ว่า การเมืองและการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย (Law enforcement) มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดมากในสหรัฐอเมริกา การบริหารกับการเมืองในทุกระบบไม่สามารถจะแยกออกจากกันได้ ตำรวจในฐานะเป็นฝ่ายบริหารไม่ว่าจะอยู่ภายใต้ระบอบ

⁶K.C. Wheare, ผู้แทน, ปราโมทย์ นาครทรรพ และคณะ , แปลและเรียบเรียง (กรุงเทพฯ : กรุงเทพมหานครพิมพ์, 2517), หน้า 22-25.

⁷Marshall E. Dimock and Gladys O. Dimock, Public Administration (New York : Rinehart & Co., Inc., 1964), p. 47. อ้างใน พันธุ์ศักดิ์ ศาสนอนันต์ การเมืองกับการบริหารงานตำรวจ : ศึกษาเฉพาะกรณีสำคัญที่เกี่ยวข้อง, (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 8-9.

⁸Bruce Smith, Political System in the United States (New York : Harper & Brothers Publishers, 1949), p. 4. อ้างในเรื่องเดียวกัน หน้า 9.

การปกครองใดก็ตาม ไม่สามารถที่จะเป็นอิสระจากการเมืองได้เลย โดยอยู่ภายใต้อิทธิพลของชนชั้นปกครอง นอกจากนี้บ่อยครั้งที่ตำรวจเป็นหน่วยงานที่เข้าไปมีบทบาทในทางการเมืองและนักการเมืองด้วย ดังนั้นอาจสรุปได้ว่าเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ว่าการเมืองและการบริหารจะต้องมีความสัมพันธ์ต่อกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการที่การเมืองมีอิทธิพลเหนือตำรวจหรือตำรวจเข้าไปมีส่วนในการสร้างอิทธิพลทางการเมือง

Coatman^๑ ได้เขียนไว้ว่า ในประเทศที่มีการปกครองในระบบประชาธิปไตย โดยทุกประเทศกำลังตำรวจจะเป็นหน่วยงานหนึ่งที่ขึ้นอยู่กับกฎหมายของแผ่นดิน (The Law of Land) อำนาจหน้าที่และการปฏิบัติหน้าที่จะต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย โดยเป็นอิสระจากอิทธิพลฝ่ายบริหาร แต่ประเทศที่มีการปกครองในระบบเผด็จการแล้ว กฎหมายและกลไกรัฐ ล้วนแล้วแต่อยู่ภายใต้อิทธิพลและการบังคับบัญชาของรัฐบาลทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นการกระทำ คัดสินใจ ใช้กำลัง บังคับหรือแยกส่วนใดออกจากกฎหมายตามความสะดวก ตำรวจเป็นหน่วยงานหนึ่งที่รัฐบาลสามารถนำมาใช้เป็นประโยชน์อย่างมากในการรักษากฎหมายจับกุมผู้กระทำความผิดภายในรัฐ เพื่อความมั่นคงของรัฐบาลอาทิ ตำรวจจะไม่ยอมให้มีการวิพากษ์วิจารณ์โดยอิสระเสรี มีการควบคุมสิ่งตีพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ ตลอดจนสื่อมวลชนอื่น ๆ เป็นต้น ในขณะที่เดียวกันตำรวจก็ได้รับผลประโยชน์สนองตอบจากการให้ความช่วยเหลือแก่นักการเมือง โดยการได้รับการอุปถัมภ์ค้ำชูจากนักการเมือง ดังนั้นความสัมพันธ์ ระหว่างตำรวจกับนักการเมืองจึงมีความเกื้อกูลซึ่งกันและกันเป็นอย่างดี โดยตำรวจจะเป็นทั้งฝ่ายอยู่ใต้อิทธิพลทางการเมือง และบางครั้งอาจจะเป็นผู้เข้าไปมีบทบาทในทางการเมืองเสียเอง ทั้งนี้เป็นเพราะกิจการของตำรวจต้องเกี่ยวข้องกับสาธารณะ กลุ่มบุคคลต่าง ๆ อาทิ กลุ่มนักการเมือง กลุ่มศาสนา ตลอดจนพฤติกรรมต่าง ๆ ในสังคม อาทิเช่น การเดินขบวน และกิจกรรมอื่น ๆ ของสังคมได้หลายแง่มุม

แนวความคิดเกี่ยวกับความรับผิดชอบเชิงวิชาชีพในงานตำรวจ

แนวความคิดเกี่ยวกับความรับผิดชอบเชิงวิชาชีพในงานตำรวจ หรือความสามารถ
ตรวจสอบได้เชิงวิชาชีพในงานตำรวจนี้

^๑ Coatman, Ibid p. 3. อ้างในเรื่องเดียวกัน หน้า 10.

ประจักษ์ เปี่ยมสมบูรณ์¹⁰ ได้สรุปไว้ว่า ความรับผิดชอบเชิงวิชาชีพในงานตำรวจ เป็นแนวคิดที่สำคัญยิ่งต่อการพัฒนาคุณภาพของงานด้านต่าง ๆ ของตำรวจ ซึ่งงานตำรวจกำลังมีทิศทางของการพัฒนามุ่งไปสู่ความเป็นวิชาชีพมากขึ้นเพียงใด ความรับผิดชอบเชิงวิชาชีพก็ยิ่งมีความสำคัญเพิ่มมากขึ้นเพียงนั้น กล่าวได้ว่า งานตำรวจจำเป็นต้องรับผิดชอบทั้งภายนอกและภายใน ความรับผิดชอบภายนอกมีส่วนเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์กับความรับผิดชอบต่อหน่วยงานอื่นในกระบวนการยุติธรรม กฎหมายอาญา กฎหมายรัฐธรรมนูญ ตลอดจนประชาชนผู้รับบริการ ในขณะที่ความรับผิดชอบภายในเกี่ยวข้องกับวินัยข้าราชการ จริยธรรมตำรวจและอุดมคติตำรวจ ด้วยความรับผิดชอบดังกล่าว งานตำรวจไม่ว่าจะด้านใด จึงต้องมี "ความสามารถตรวจสอบได้เชิงวิชาชีพ" จากองค์กรหรือบุคคลต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ตำรวจในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งจัดเป็นกลไกส่วนหนึ่งของรัฐที่มุ่งทำหน้าที่พิทักษ์ปกป้องคุ้มครองชีวิตร่างกาย เสรีภาพและทรัพย์สินของประชาชน รวมทั้งรักษาความมั่นคงภายในของรัฐ ต้องได้รับการตรวจสอบจากองค์กร วิชาชีพ ประชาชน หรือตัวแทนของประชาชนอยู่เสมอ

แนวความคิดเกี่ยวกับรัฐสภา

ระบอบการปกครองแบบรัฐสภา (parliamentary) นี้ได้เริ่มแรกที่ประเทศอังกฤษ* ระบบรัฐสภาของอังกฤษได้มีวิวัฒนาการมาช้านาน มีองค์ประกอบหลายประการหากจะกล่าวโดยละเอียดถึงส่วนต่าง ๆ อย่างครบถ้วน คงจะต้องใช้ทั้งเวลาและพื้นที่การบรรยายมากพอสมควร ทั้งเป็นเรื่องที่สามารถค้นหาได้ไม่ยากนัก ฉะนั้นจึงขอกล่าวเฉพาะสาระสำคัญที่คิดว่าเป็นปัญหา

¹⁰ ประจักษ์ เปี่ยมสมบูรณ์, ความรับผิดชอบเชิงวิชาชีพในงานตำรวจ เอกสารวิจัยลำดับที่ 1865 สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, พ.ศ. 2536.

* ประวัติความเป็นมาของการกำเนิดระบอบรัฐสภา ดูรายละเอียดใน สมบูรณ์ สุขสำราญ, สหราชอาณาจักร การเมือง-การปกครอง (กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2530), หน้า 181-191.

มากกว่า ดังต่อไปนี้¹¹

1. รัฐมนตรีมีความรับผิดชอบต่อกันภายในคณะรัฐมนตรี ดังนั้นรัฐมนตรีทุกคนจะต้องปรึกษาหารือกันอย่างใกล้ชิดในเรื่องต่าง ๆ ที่จะตัดสินใจกระทำซึ่งเสี่ยงต่อการถูกอภิปรายโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพราะหากรัฐมนตรีคนใดกระทำพลาดพลั้งไปย่อมหมายถึงฐานะของรัฐมนตรีทั้งชุดต้องลาออก แต่ในทางปฏิบัติถ้าสภาผู้แทนราษฎรอภิปรายโจมตีรัฐมนตรีคนใด และรัฐมนตรีผู้นั้นไม่สามารถชี้แจงได้เป็นที่พอใจ รัฐมนตรีผู้นั้นควรจะลาออก ทั้งนี้เพื่อรักษาคณะรัฐมนตรีทั้งคณะไว้
2. พรรคการเมืองจะต้องมีระเบียบวินัยที่เข้มงวด เพื่อให้ให้นักการเมืองเข้มแข็งสามารถควบคุมและรักษาความสามัคคีภายในคณะรัฐมนตรีและคนในพรรคได้ ประชาชนควรให้ความสำคัญกับพรรคมากกว่าตัวบุคคล
3. พรรคฝ่ายค้านเป็นผู้เฝ้ามองและติดตามการทำงานของรัฐบาลอย่างใกล้ชิด โดยพร้อมที่เข้ามาเป็นรัฐบาลแทนอยู่ตลอดเวลา
4. สมาชิกของพรรคจะหมดอนาคตทางการเมืองทันที ถ้าหากถูกพรรคการเมืองขับไล่ออกจากพรรค

เงื่อนไขสำคัญดังกล่าวมานี้จะทำให้วงจรการควบคุมดังต่อไปนี้เป็นไปได้คือ ประชาชนควบคุมพรรคการเมือง พรรคการเมืองควบคุมสมาชิก สมาชิกตั้งรัฐบาลและควบคุมรัฐบาล รัฐบาลควบคุมกลไกรัฐ (ระบบราชการ) และระบบราชการทำการบริการประชาชนให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับและกฎหมายอย่างสุจริตและเสมอหน้าเท่าเทียมกัน ถ้าระบบราชการไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือบกพร่องในหน้าที่ประชาชนย่อมร้องเรียนเรียกร้องต่อผู้แทนและพรรคการเมือง เพื่อให้รัฐบาลรับไปดูแลควบคุมข้าราชการต่อไป

¹¹ อนันต์ เกตุวงศ์, ทฤษฎีการพัฒนาและการวางแผนพัฒนาการเมือง (กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536), หน้า 13-15.

ต้นแบบทางการเมือง

สำหรับต้นแบบของระบบการเมืองที่ใช้อุ้งสังคมไทยตั้งแต่เริ่มนำเข้ามาเมื่อ พ.ศ. 2475 และมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแก้ไขตลอดมา นั้น เป็นการนำเอามาจากระบบการปกครองประชาธิปไตยที่ใช้อุ้งในประเทศอังกฤษซึ่งมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขของประเทศเช่นเดียวกับสังคมไทย

สิ่งที่แตกต่างกันที่สำคัญระหว่างสังคมไทยกับสังคมอังกฤษมีดังต่อไปนี้

1. กฎมณเฑาะพหรือประวัติศาสตร์การปกครองไม่เหมือนกัน
2. สภาพทางภูมิศาสตร์ ภูมิอากาศ และอากาศแตกต่างกัน
3. ความคิดเห็น ค่านิยม ความเชื่อ ศาสนา วัฒนธรรม และจารีตประเพณีไม่เหมือนกัน
4. สภาพทางเศรษฐกิจทั้งในวงกว้างและวงแคบแตกต่างกัน
5. ลักษณะเด่นอีกประการหนึ่งคือ ความมีระเบียบวินัยและการเคารพในข้อบังคับ และ

กฎหมายของคนอังกฤษมีสูงกว่าคนในสังคมไทย

6. รัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษได้ชื่อว่าไม่เป็นลายลักษณ์อักษร ทั้งนี้เพราะมิได้มีการร่างรัฐธรรมนูญและไม่มีบุคคลหรือคณะบุคคลทำการร่างรัฐธรรมนูญ แต่รัฐธรรมนูญเกิดขึ้นจากการปฏิบัติหรือการคิดค้นขึ้นมาเป็นหลักแล้วนำมาปฏิบัติ หรือเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์หลักการ หรือกฎหมายขึ้นมา ในแต่ละครั้งและหลาย ๆ ครั้ง เพื่อแก้ปัญหาหรือเป็นแนวทางเพื่อปฏิบัติทางการเมืองเป็นเวลายาวนาน หากจะรวมเอาหลักการ แนวปฏิบัติ กฎเกณฑ์และกฎหมายเหล่านี้เข้าด้วยกันก็ถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญของประเทศ ซึ่งคนอังกฤษเข้าใจและรู้จักกันดี ดังนั้นคนอื่นที่ไม่ใช่คนอังกฤษหากจะศึกษากฎหมายรัฐธรรมนูญของอังกฤษและจะไปหาซื้อมาอ่านเป็นเล่มเหมือนกับรัฐธรรมนูญของไทยคงจะหาไม่ได้

ส่วนรัฐธรรมนูญของประเทศไทยมีลักษณะเป็นลายลักษณ์อักษร มีบุคคลและคณะบุคคลทำการร่างขึ้นมาหลายครั้งหลายคราว ผู้ร่างส่วนใหญ่จะเป็นคนของคณะราษฎรที่ทำการปฏิวัติยึดอำนาจ บุคคลผู้ร่างมักจะประกอบด้วยนักวิชาการที่มีชื่อเสียง ข้าราชการระดับสูง พ่อค้า นักธุรกิจที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีและทหารเป็นส่วนใหญ่ ตัวแทนหรือผู้แทนของประชาชนจะไม่มีโอกาสมีส่วนร่วมกับการร่างรัฐธรรมนูญเลย การร่างรัฐธรรมนูญแต่ละครั้งก็เป็นผลมาจากการปฏิบัติแทบทั้งสิ้น

ดังนั้นแนวความคิด ความรู้ และข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ที่ใช้ในการกำหนดรัฐธรรมนูญจึงต้องมาจากทหาร และการนำเข้ามาจากต่างประเทศเสียเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งอาจไม่ตอบสนองความต้องการ และปัญหาของคนไทยและสังคมไทยเท่าที่ควร

แนวความคิดเกี่ยวกับพรรคการเมือง

พรรคการเมืองเป็นสิ่งที่มีความสำคัญในระบบประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบบรัฐสภา ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากปรัชญาทางรัฐศาสตร์ที่ว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นการเปิดโอกาสให้มีบุคคลจำนวนมากที่สุด (majority) มีอิทธิพลเหนือรัฐบาลโดยยึดหลักเสรีภาพ (liberty) และความเสมอภาค (equality) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย จำเป็นจะต้องมีกลุ่มบุคคลที่รวมกันขึ้น เนื่องจากมีความคิดเห็นทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ในแนวทางกว้าง ๆ คล้ายคลึงกัน และมีการต่อสู้ทางแข่งขันทางการเมืองโดยวิถีทางแห่งประชาธิปไตย เพื่อต่อรองผลประโยชน์ต่าง ๆ ดังกล่าว และเพื่อสร้างอิทธิพลในการเป็นรัฐบาลเสียเอง กลุ่มบุคคลดังกล่าวได้แก่ พรรคการเมืองนั่นเอง¹²

ความหมายของพรรคการเมืองนั้น มีผู้ให้คำจำกัดความไว้หลายนัย คือ

Austin Ranney and Winmore Kendall ให้ความหมายไว้ว่า พรรคการเมืองคือ กลุ่มบุคคลหลายกลุ่มที่มีอิสระมารวมกันเพื่อคัดเลือกรับสมัครรับเลือกตั้ง และหวังที่จะได้ชัยชนะเพื่อที่จะเข้าไปควบคุมการดำเนินงานและนโยบายของรัฐบาล¹³

¹² Robert Michels, Political Parties : Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy (New York : The Free Press, 1968), pp. 20-25.

¹³ Austin Ranney and Winmore Kendall, Democracy and the American Party System (New York : Harcourt, 1956), p. 85.

Joseph LaPalombara and Myron Weiner พรรคการเมือง หมายถึง "องค์การ ซึ่งทำหน้าที่ในการก่อตั้งมติมหาชนและสื่อสารความต้องการต่าง ๆ ของประชาชนไปสู่ศูนย์กลาง แห่งอำนาจและการตัดสินใจของรัฐบาล"¹⁴

โกลินทร์ วงศ์สุววัฒน์ นิยามความหมายของพรรคการเมืองว่าเป็น "กลุ่มคนที่มีความคิด อ่านต้องตรงกัน มีความต้องการที่จะเข้ามาบริหารประเทศ เพื่อให้บรรลุผลตามอุดมการณ์และผลประโยชน์ของตน"¹⁵

กระมล ทองธรรมชาติ นิยามความหมายของพรรคการเมืองว่า "พรรคการเมือง คือ การรวมตัวของปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีความเชื่อร่วมกันและมุ่งจะแสวงหาอำนาจ"¹⁶

ข้อสังเกตของความหมายของพรรคการเมืองที่น่ามาอ้างอิงไว้ จะเห็นว่าให้ความสำคัญ แก่พรรคการเมืองในเรื่อง 1) การเป็นที่รวมของปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีความคิดหรือผลประโยชน์ร่วมกันหรือสอดคล้องกัน 2) การเสนอบุคคลแข่งขันในการเลือกตั้ง และ 3) ความมุ่งหวังที่จะเข้าบริหารประเทศหรือเป็นรัฐบาล เมื่อพิจารณาประเด็นเรื่องทั้ง 3 นี้แล้ว จะเห็นว่า มีความสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของพรรคการเมืองไทยพอสมควร กล่าวคือ พรรคการเมืองไทยที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันล้วนแต่มีลักษณะเช่นทั้งสามประการที่กล่าวมานี้ ฉะนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าการให้ความหมายพรรคการเมืองไทย โดยนักวิชาการที่อ้างถึงแล้ว คงจะนำสภาพความเป็นจริงของพรรคการเมืองไทยมาเป็นเกณฑ์ในการนิยามความหมายบ้างไม่มากก็น้อย ทั้งนี้เพื่อให้

¹⁴Joseph LaPalombara and Myron Weiner, "The Origin and Development of Political Parties" in LaPalombara and Weiner (ed.), Political Parties and Political Development (New Jersey : Princeton University Press, 1966), p.3.

¹⁵โกลินทร์ วงศ์สุววัฒน์ และ นรนิติ เศรษฐบุตร, พรรคการเมือง (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2521), หน้า 2.

¹⁶Kramol Thongdhamachart, Toward a Political Party Theory in Thai Perspective (Singapore : Institute of Southeast Asian Studies, 1962), p.3.

ความหมายเหล่านั้นสามารถอธิบายพรรคการเมืองได้อย่างสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง¹⁷

ความสำคัญของพรรคการเมือง

ทฤษฎีเชิงหน้าที่ (Functional theory) อธิบายว่า ความสำคัญขององค์การหรือสถาบันใดก็ตาม ขึ้นอยู่กับหน้าที่ขององค์การหรือสถาบันนั้นที่พึงกระทำต่อระบบที่องค์การหรือสถาบันนั้นสังกัดอยู่ ฉะนั้น ความสำคัญของพรรคการเมืองจึงขึ้นอยู่กับหน้าที่ของพรรคการเมืองที่กระทำต่อระบบการเมือง ถ้าพรรคการเมืองไม่กระทำหน้าที่ของตนต่อระบบ ความสำคัญของพรรคการเมืองต่อระบบการเมืองก็จะลดลงตามไปด้วย และถ้าหน้าที่นั้นหมดไปหรือไม่จำเป็นอีกต่อไปสำหรับระบบการเมือง พรรคการเมืองก็จะหมดความสำคัญไปและไม่จำเป็นที่จะต้องคงอยู่อีกต่อไป กล่าวคือ การมีพรรคการเมืองในระบบการเมือง เนื่องจากพรรคการเมืองมีความจำเป็นเชิงหน้าที่ (functional necessity) ต่อระบบการเมืองนั้น และด้วยเหตุผลดังกล่าวพรรคการเมืองจึงมีความสำคัญต่อระบบการเมือง

ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ พยายามรวบรวมความสำคัญของพรรคการเมืองจากนักวิชาการตะวันตกและสรุปความสำคัญไว้ดังนี้¹⁸

1. พรรคการเมืองเป็นกลไกเพื่อการต่อรองให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยส่วนรวม
2. พรรคการเมืองเป็นเครื่องมือประกันเสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชนไม่ให้มีการปกครองที่เป็นเผด็จการ ฉะนั้นพรรคการเมืองจึงช่วยพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตย
3. พรรคการเมืองเป็นกลไกที่แก้ไขความขัดแย้งของบุคคลที่มีความคิดเห็นแตกต่างกัน โดยการกำหนดนโยบายตามแนวทางกว้าง ๆ เพื่อให้ประชาชนโดยส่วนรวมสามารถยอมรับได้

¹⁷ กนก วงษ์ตระหง่าน, พรรคการเมืองไทย, หน้า 35-36.

¹⁸ ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2524), หน้า 1.

4. พรรคการเมืองเป็นเครื่องมือในการสร้างประชาธิปไตย เพื่อให้รัฐบาลสนองตอบความต้องการของประชาชน และพรรคการเมืองยังมีส่วนร่วมผลักดันให้การปฏิบัติตามนั้นเกิดผลอย่างมีประสิทธิภาพ
5. พรรคการเมืองมีส่วนช่วยให้เกิดการพัฒนาการทางการเมืองขึ้น

หน้าที่และบทบาทพรรคการเมือง

จะเห็นว่าความสำคัญของพรรคการเมืองที่กล่าวถึงนี้ ล้วนแต่สะท้อนหน้าที่ของพรรคการเมืองที่พึงกระทำ และเพื่อให้พรรคการเมืองมีความสำคัญเช่นที่อ้างถึง พรรคการเมืองจะต้องมีหน้าที่หรือบทบาท ดังที่ กนก วงษ์ตระหง่าน¹⁰ ได้สรุปหน้าที่และบทบาทของพรรคการเมืองไว้ว่า

- 1) หน้าที่เป็นตัวกลาง (intermediate group) ที่จะเชื่อมความต้องการและบทบาทระหว่างประชาชนกับรัฐบาล กล่าวคือ พรรคการเมืองเป็นองค์กรทางการเมืองที่ทำหน้าที่ตัวเชื่อมและส่งผลความต้องการของประชาชนไปสู่รัฐบาล และในอีกทางหนึ่งให้รัฐบาลสามารถปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนได้ ถ้าปราศจากพรรคการเมืองโอกาสที่ประชาชนจะสามารถส่งผ่านความต้องการของตนไปยังรัฐบาลก็จะลดลง เพราะจะต้องส่งผ่านตัวกลางอื่น ๆ แทน ในความเป็นจริงทางการเมืองพบว่า พรรคการเมืองเป็นตัวกลางที่ดีที่จะส่งผ่านความต้องการของประชาชนไปยังรัฐบาลและเป็นหน้าที่โดยตรงของพรรคการเมือง อีกทั้งพรรคการเมืองยังสามารถที่จะติดตามกำกับและผลักดันความต้องการเหล่านั้นให้เกิดการนำไปปฏิบัติจริงได้ ดังนั้น หน้าที่ตัวกลางของพรรคการเมืองระหว่างประชาชนกับรัฐบาลจึงเป็นหน้าที่สำคัญ การทำหน้าที่นี้เท่ากันช่วยให้เกิดการสื่อสารทางการเมืองระหว่างประชาชนกับรัฐบาลอีกด้วย
- 2) หน้าที่เป็นผู้ใช้อำนาจทางการเมือง พรรคการเมืองที่ได้รับการแต่งตั้งเข้ามาและร่วมจัดตั้งรัฐบาลจะเป็นผู้ใช้อำนาจทางการเมืองด้วยการเป็นผู้บริหารรัฐบาลโดยตรง กล่าวคือ พรรคการเมืองเป็นผู้กำหนดนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาล และเป็นผู้นำนโยบายนั้นไปปฏิบัติผ่านกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่พรรครับผิดชอบ การใช้อำนาจบริหารโดยตรงนี้เท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองนำความคิดเห็น ความต้องการของประชาชนมาใช้เป็นกรอบในการ

¹⁰ กนก วงษ์ตระหง่าน, พรรคการเมืองไทย หน้า 48-49.

กำหนดและปฏิบัตินโยบาย ในอีกด้านหนึ่งของการใช้อำนาจทางการเมือง คือ การใช้อำนาจเพื่อตรวจสอบ ควบคุม กำกับดูแลการใช้อำนาจบริหารของรัฐบาล กล่าวคือ พรรคฝ่ายค้านสามารถใช้อำนาจนิติบัญญัติในสภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบ ควบคุม กำกับดูแล การใช้อำนาจบริหารของรัฐบาลได้โดยการตั้งกระทู้ถาม เสนอญัตติ การอภิปรายซักถาม การเสนอและพิจารณาพระราชบัญญัติจนถึงการเสนอญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ การปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายค้านนี้ ก็เป็นการใช้อำนาจทางการเมือง เพื่อคอยตรวจสอบ และถ่วงดุลให้รัฐบาลใช้อำนาจบริหารอย่างเป็นประโยชน์แก่ประชาชนโดยรวม

ด้วยหน้าที่ของพรรคการเมืองทั้งสองประการนี้คือ เป็นตัวกลางระหว่างประชาชนกับรัฐบาลและเป็นผู้ใช้อำนาจทางการเมือง จะช่วยให้เห็นความสำคัญของพรรคการเมืองได้ กล่าวคือพรรคการเมืองเป็นเครื่องมือหรือกลไกของระบบการเมืองที่มีหน้าที่ช่วยให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งพรรคการเมืองยังเป็นกลไกที่สำคัญที่จะกำกับ และตรวจสอบให้รัฐบาลใช้อำนาจทางการเมืองในลักษณะที่สนองตอบต่อประชาชน พรรคการเมืองที่แข่งขันในการเลือกตั้งถูกกำหนดให้จะต้องสนองตอบความต้องการและผลประโยชน์ของผู้ออกเสียงเลือกตั้ง เมื่อผู้ออกเสียงเลือกตั้งลงคะแนนเลือกตั้งโดยใช้ความต้องการและผลประโยชน์ของตนเป็นเครื่องตัดสินแล้ว พรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งย่อมต้องสนองตอบต่อความต้องการและผลประโยชน์ดังกล่าว เมื่อเป็นเช่นนั้นพรรคการเมืองก็จะทำหน้าที่เป็นกลไกของระบบการเมืองเพื่อบรรลุถึงเป้าหมายของระบบในที่สุดคือการสนองตอบต่อความต้องการและผลประโยชน์ของประชาชน อีกทั้งยังทำให้กระบวนการทางการเมืองมีกติกา ขั้นตอนและวิธีการที่ชัดเจนที่ได้รับการเคารพและปฏิบัติตามร่วมกัน เมื่อนั้นความเจริญมั่นคงของระบบการเมืองก็จะเกิดขึ้นอย่างมีหลักประกัน

แนวความคิดเกี่ยวกับระบบราชการ

ระบบราชการ (bureaucratic) หมายถึง การใช้อำนาจปฏิบัติงานของราชการ หรือหมายถึง "การปกครองโดยจัดส่วนราชการออกเป็นส่วนหรือกรมต่าง ๆ"²⁰

²⁰ อรุณ รักธรรม, พฤติกรรมในระบบราชการ (กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2532), หน้า 1.

อาโนลด์ เบร์ท Arnold Brecht ให้คำจำกัดความของ "ระบบราชการว่า เป็นการปกครอง โดยข้าราชการและแยกประเภทของอำนาจออกเป็น 2 อย่าง คืออำนาจตามกฎหมายที่จะออกคำสั่งต่าง ๆ และอำนาจที่จะทำงานบางสิ่งให้สำเร็จ อำนาจทั้งสองอย่างนี้ ข้าราชการอาจจะมือข้างใดอย่างหนึ่งหรือทั้งสองอย่างก็ได้"²¹

แม็ก เวเบอร์ ได้แบ่งคุณลักษณะต่าง ๆ ของระบบราชการไว้เป็น 8 ประเด็นใหญ่ ๆ ด้วยกัน คือ

1. กิจกรรมปกติธรรมดา ๆ มีความมุ่งหมาย แบ่งโครงสร้างกันตามหน้าที่อย่างชัดเจนแน่นอน
2. มีการแบ่งงานกันทำตามหลักความสามารถอย่างเป็นระบบ
3. ข้าราชการผู้ปฏิบัติงานขึ้นอยู่กับระเบียบวินัยอย่างชัดเจนเป็นระบบ เพื่อสะดวกในการควบคุมวินัยของราชการ
4. ปฏิบัติงานโดยอาศัยกฎข้อบังคับโดยทั่วกันทุกกรณี
5. จัดองค์การตามสายการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น (hierarchy)
6. ข้าราชการย่อมขึ้นอยู่กับอำนาจหน้าที่ในราชการเท่านั้น (impersonality)
7. ผู้ที่เข้ารับราชการทั้งหลายได้รับการคัดเลือกบนรากฐานของคุณสมบัติในทางวิชาการ มีการสอบแข่งขัน มีปริญญาบัตรหรือประกาศนียบัตรรับรอง หรือการฝึกอบรมหรือทั้งสองอย่าง
8. การเข้ารับราชการถือเป็นอาชีพ (career) ซึ่งมีระบบในการเลื่อนขั้นเงินเดือนตำแหน่ง โดยถือระบบอาวุโสหรือความสำเร็จของงานทั้งสองอย่าง

ประสิทธิผลของระบบราชการ

"ประสิทธิผล" หรือ effectiveness มีความหมายว่า ผลจากการผลิต (production of output) หรือผลผลิตขั้นสุดท้าย (end-products) และการปฏิบัติงานที่

²¹อมร รักษาสิทธิ์ และ ไสร์จ สัจวิฑกุล (บรรณาธิการ), การบริหารบุคคลแผนใหม่ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2514), หน้า 3 - 6.

มีประสิทธิภาพ สามารถวัดได้โดยการเปรียบเทียบการผลิตกับต้นทุน²² โดย สมพงษ์ เกษมสิน ให้ความหมายไว้ว่า หมายถึง การพิจารณาผลของการทำงานที่สำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพนั้นอาจเกิดจากปฏิบัติงานที่ไม่ประหยัดหรือไม่มีประสิทธิภาพได้ เพราะประสิทธิภาพเป็นเรื่องของการที่จะทำงานให้ได้ผลสูงสุด ส่วนประสิทธิภาพเป็นเรื่องของการนำเอาผลงานที่สำเร็จดังที่คาดหวังไว้มาพิจารณา²³

ประสิทธิภาพ (effectiveness) ก็คือ "การดำเนินการที่บรรลุถึงวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้" Crozier เห็นว่า Max Weber เองนั้นสนใจปัญหาการควบคุมทางสังคมมากกว่าปัญหาทางด้าน "หลักเหตุผล" (rationality)

อย่างไรก็ตาม ระบบราชการที่อดอาดฮิสติด ล่าช้า เต็มไปด้วยระเบียบแบบแผน ขาดความคล่องตัว ข้าราชการที่ปฏิบัติงานแบบเช้าสามเย็นสาม ชอบแสวงหาอำนาจ คืออำนาจตัวเองเป็นใหญ่ เจ้าศเจ้าออย่าง ไม่ฟังเสียงประชาชน (ไม่ได้ยินเสียงบัน) มีแต่การข่มขู่ ขูดรีด (มือหนึ่งถือเตารีด อีกมือหนึ่งถือค้อน) เล่นพรรคเล่นพวก หัวโบราณ ไม่ชอบการเปลี่ยนแปลงฯลฯ ผลงานที่ออกมาเน้นไว้ประสิทธิภาพโดยสิ้นเชิง

อนึ่ง แรงต่อต้านการเปลี่ยนแปลง ได้แก่ ข้าราชการที่มีลักษณะไม่นำพาต่อระเบียบแบบแผน และวิธีการบริหารที่ดีโดยถือเสียว่า เคยทำมาอย่างไรก็จะทำไปอย่างนั้น พฤติกรรมเช่นนี้มีผลสำคัญต่อการบริหารมาก เพราะนอกจากจะไม่ส่งเสริมสนับสนุนให้นำเทคนิควิธีการบริหารสมัยใหม่ที่ดีกว่ามาใช้ในการบริหารราชการแล้ว ยังมีพฤติกรรมไปในทางต่อต้าน อันเป็นการถ่วงความเจริญก้าวหน้าอีกด้วย

²²Suchitra Punyaratabandu-Bhahdi, "Individual Values, or Organizational Structure, and The Problem of Performance : Thailand as a Case Study " in Public Administration Review, No.6 Vol.43 (November-December 1983) : 511.

²³สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด เกษมสุวรรณ, 2514) : 31.

กล่าวโดยสรุป ระบบราชการในตัวเองมีประสิทธิภาพได้ยาก เนื่องด้วยเหตุผลต่าง ๆ คือ

- 1) ระบบราชการเป็นเครื่องมือในการควบคุมตามลำดับชั้น จากระดับยอดถึงระดับเสมียนพนักงาน สิ่งที่ต้องใช้ในการควบคุม คือ อำนาจแฝง (power) และอำนาจหน้าที่ (authority)
- 2) ระบบราชการบริหารงานขัดแย้งกับหลักธรรมชาติของมนุษย์ เพราะมุ่งที่การควบคุมภายนอก จึงเป็นการยากที่ข้าราชการจะยอมรับสิ่งต่าง ๆ เหล่านั้นเป็นวัฒนธรรมของตนเอง คนมิใช่เครื่องจักร
- 3) ระบบราชการมุ่งที่เกียรติยศของราชการเป็นชนชั้นใหม่เกิดขึ้น ที่จะต้องแตกต่างจากบุคคลธรรมดาทั่ว ๆ ไป บุคคลละภาษา เข้าใจไม่ตรงกันอยู่ตลอดเวลา ระหว่างข้าราชการกับประชาชน และแม้แต่ข้าราชการที่ต่างหน้าที่กันก็ตาม
- 4) ข้าราชการต้องการอยู่รอด จะเอาใจเอาใจประชาชนทุกสิ่งทุกอย่าง ย่อมไม่ได้ เขาเหล่านั้นจึงมุ่งบริการในลักษณะเอ็นซี เป็นกรณีมิใช่ใครคนใดโดยเฉพาะ

อำนาจหน้าที่ของระบบราชการ (bureaucratic power)

ระบบราชการมีแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจจากทัศนะของ Max Weber ได้กล่าวถึงเรื่องอำนาจไว้ดังนี้ คือ

1. อำนาจตามกฎหมาย (rational-legal-authority) ได้แก่ อำนาจตามหลักเหตุผล เกิดขึ้นเพราะความเชื่อหรือความรู้สึกว่าอำนาจนั้นถูกต้องตามหลักเหตุผลหรือตามกฎหมาย มีอยู่เฉพาะระบบกฎหมายและระบบเหตุผลนั้น ๆ มิใช่อยู่ที่ตัวบุคคลผู้ออกคำสั่ง ผู้ที่อยู่ในตำแหน่งย่อมมีสิทธิที่จะออกคำสั่งให้ผู้อื่นปฏิบัติตาม นั้นเป็นสัมพันธภาพระหว่างข้าราชการด้วยกัน ดังนั้น อำนาจชนิดนี้เกิดขึ้นเฉพาะตำแหน่ง ไม่ถือตัวบุคคลเป็นสำคัญ ขอบเขตของอำนาจมีเพียงเท่าที่ได้มีการกำหนดกฎเกณฑ์ไว้เท่านั้น

อำนาจตามกฎหมาย เป็นอำนาจอันแท้จริงเพียงประการเดียวในการทำงานของข้าราชการ เพราะข้าราชการอาจสร้างวิธีปฏิบัติที่ถูกต้องตามกฎหมายขึ้นมาเองได้ โดยตกลงกันเอง หรือกำหนดขึ้นเอง กฎหมายทุกรูปประกอบด้วยรายละเอียดในระบบที่ถาวรหรือคงอยู่นานของกฎทั่วไป ดังนั้น ข้าราชการจึงใช้อำนาจในการตีความหรือบังคับกฎหมาย ซึ่งอาจ

มองในรูปโครงสร้างอำนาจเพิ่มเติม บุคคลผู้มีอำนาจบางคนมียศ และตำแหน่งอยู่ด้วยเป็นกฎหมาย หรือหลักการปกครอง โดยกฎหมาย แต่การเชื่อฟังต่อบุคคลผู้มีอำนาจมิใช่เชื่อฟังต่อเขาในฐานะ เอกชน แต่เชื่อฟังต่อคำสั่งซึ่งเป็นทางการ และการสั่งงานของผู้ใช้อำนาจในลักษณะนี้ ก็สั่งงานและสัมพันธ์กันตามลำดับขั้นตั้งแต่สูงลงมาต่ำสุด ลักษณะอย่างนี้เรียกว่า "สายการบังคับบัญชา"

2. ธรรมเนียมอำนาจ (traditional authority) ได้แก่ อำนาจ ที่เกิดขึ้นมาจากความเชื่อ หรือความรู้สึกว่าเป็นชนบปฏิบัติและธรรมเนียมปฏิบัติ มีความศักดิ์สิทธิ์ หรือพลังอยู่ในตัวของมันเอง ดังนั้น ผู้ที่ได้รับยกย่องว่าอยู่ในกรอบแห่งชนบธรรมเนียมอันเป็นที่เคารพนับถือกันมาเป็นเวลานานแล้ว ย่อมมีอำนาจประเภทนี้ อำนาจนี้ ดร.บรพต วีระสัย เรียกว่า "ประเพณีนำ" หรือ "ธรรมเนียมบัญชา"

อนึ่ง ผู้ที่อยู่ในอำนาจสมควรจะได้รับการยกย่องนับถือ หรือตำแหน่งนั้น เป็นเรื่องศักดิ์สิทธิ์ สมควรที่คนอื่นจะต้องยกย่อง การได้อำนาจมาก็โดยประเพณีที่ยอมรับนับถือกันมา ในอดีต การติดต่อก็คือเป็นลักษณะส่วนตัว ขอบเขตของอำนาจก็ไม่แน่นอน ขึ้นอยู่กับผู้นั้นจะเห็นสมควร ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับทัศนคติและค่านิยมของเขา ดังนั้น การใช้อำนาจของผู้นั้นประเภทนี้จะมิใช่แบบ ประเพณีขึ้นอย่างกว้าง ๆ ในรายละเอียดนั้นขึ้นอยู่กับคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งนั้นเองว่า ควร เป็นอย่างไร

3. บารมีอำนาจ (charismatic authority) คำนี้มาจากภาษากรีก แปลว่า "ของกษัตริย์จากสวรรค์" อาจหมายถึง "หัวใจจอมโจร" ที่ลูกน้องเลื่อมใสศรัทธามาก ก็ได้ .ฌรงค์ สินสวัสดิ์ แปลคำนี้ว่า "บุญญาธิการ" หมายถึง คุณสมบัติพิเศษของบุคคล ซึ่ง ทำให้เขามีความแตกต่างจากคนธรรมดาและคนอื่น ๆ ว่าคุณคนนั้นมีความสามารถเหนือมนุษย์ (ข้าราชการ) คุณสมบัติ เช่น มนุษย์ทั่วไปจะไม่มี แต่จะถือว่าเป็นคุณสมบัติที่ได้มาจากสิ่งศักดิ์สิทธิ์ สรวงสวรรค์ อาจจะเป็นศาสนาในทางศาสนาสามารถสอดคล้องในทางแพทย์ กฎหมาย วิบุรุษใน สยามสงคราม ซึ่งอำนาจแบบ "บุญญาธิการ" นี้ มีส่วนคล้ายคลึงกับ "ประเพณีนิยม" มากตรงที่ความสัมพันธ์ระหว่างกันเป็นไปตาม "เชื่อฟังคนเป็นการส่วนตัวมากกว่าหลักการหรือกฎหมายนั่นเอง"²⁴

²⁴ ฌรงค์ สินสวัสดิ์, "ผู้นำแบบบุญญาธิการ" รัฐศาสตร์นิเทศ ปีที่ 13 ฉบับที่ 1

ปัญหาหลักของระบบราชการไทย

ในการพิจารณาปัญหาหลักของระบบราชการไทย ได้แยกประเด็นปัญหาออกเป็น 4 ประการ คือ

1. ปัญหาด้านเป้าหมายและนโยบาย
2. ปัญหาด้านโครงสร้าง
3. ปัญหาด้านบริหารงานบุคคล
4. ปัญหาด้านกฎ ระเบียบวิธีปฏิบัติ

1. ปัญหาด้านเป้าหมายและนโยบายที่ฝ่ายการเมืองหรือคณะรัฐมนตรีกำหนดขึ้นบางครั้งไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงและขาดความชัดเจนระบบการเมืองของไทยนั้นขาดความต่อเนื่องทำให้พรรคการเมืองอยู่ในสภาพล้มลุกคลุกคลานอยู่ตลอดเวลา ความไม่ต่อเนื่องของระบบการเมือง ประชาธิปไตยก็มีผลทำให้ระบบราชการซึ่งมีวิวัฒนาการต่อเนื่องมานาน มีอิทธิพลครอบงำรัฐบาลในการบริหารประเทศ ในทางปฏิบัติข้าราชการประจำจะเป็นผู้กำหนดนโยบายแทนที่รัฐมนตรีจะเป็นผู้กำหนดนโยบายให้ข้าราชการประจำนำไปปฏิบัติ จากการศึกษาเป้าหมายและนโยบาย ขาดความชัดเจนจึงทำให้ระบบราชการส่วนใหญ่จะมีการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้ามากกว่าที่จะแก้ไขปัญหาในระยะยาว นอกจากนี้แล้วระบบราชการยังขาดการติดตามประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ

2. ปัญหาด้านโครงสร้าง โครงสร้างของระบบราชการมีการรวมอำนาจในการตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลางมาก การขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานกระทำเพื่อผลประโยชน์ของคนในองค์การนั้นมากกว่าผลประโยชน์ของทางราชการ

จากการศึกษาของ วรเดช จันทิศร ถึงการขยายตัวของระบบราชการไทยในช่วงปี 2512 - 2522 ในระดับกรมสรุปว่าในรอบ 10 ปีที่ผ่านมา การที่ได้มีการจัดตั้งกรมขึ้นมาใหม่ถึง 32 กรม นั้น มีกรมเพียง 7 กรม หรือร้อยละ 21.87 เท่านั้น ที่ได้มีการจัดตั้งใหม่ในลักษณะของการพัฒนาอย่างแท้จริง และมีกรมเพียงกรมเดียว หรือร้อยละ 3.12 เท่านั้น ที่ตั้งขึ้นมาโดยการยุบงานจากกรมอื่นมารวมกัน เพื่อที่จะรวมลักษณะงานที่คล้ายกันแต่ต่างฝ่ายต่างทำให้เป็นไปในรูปแบบเดียวกันอย่างถูกต้องมากยิ่งขั้น ส่วนที่เหลืออีก 22 กรม (ซึ่งได้แก่

ที่ได้ตั้งขึ้นมาโดยการขยายงานและยกฐานะ 10 กรม ขยายงานแต่เพียงฐาน 5 กรม ตั้งใหม่ แต่เข้าซ้อนกับงานในกรมกระทรวงอื่น 7 กรม) หรือ ร้อยละ 68.75 นั้นถือได้ว่าเป็นการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาใหม่ในลักษณะของการขยายงานขึ้นในรูปแบบต่าง ๆ กันทั้งสิ้นในระดับกองก็ เช่นเดียวกัน ในปี 2512 มีจำนวนกองทั้งหมด 827 กอง ในปี 2522 มีกองทั้งหมด 2,274 เพิ่มจากปี 2512 ถึง 713 กอง มีกองเพียง 116 กอง หรือร้อยละ 16.27 เท่านั้น ที่ได้มีการจัดตั้งใหม่ในลักษณะของการพัฒนาอย่างแท้จริง และมีเพียง 12 กอง หรือร้อยละ 1.68 เท่านั้น ที่ตั้งขึ้นมาโดยการสับงานจากกองอื่นมารวมกันเพื่อที่จะรวมลักษณะงานที่คล้ายกัน แต่ต่างฝ่ายต่างทำให้เป็นไปในรูปแบบเดียวกันอย่างถูกต้องมากยิ่งขึ้น ส่วนที่เหลืออีก 536 กอง (ซึ่งได้แก่กองที่ตั้งขึ้นมาโดยการขยายงานและยกฐานะ 293 กอง ขยายงานแต่ไม่เพิ่มฐานะ 149 กอง ตั้งใหม่แต่เข้าซ้อนกับงานในกอง กระทรวงอื่น 94 กอง) หรือ ร้อยละ 75.18 นั้น ถือได้ว่าเป็นกองจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาใหม่ในลักษณะของการขยายงานขึ้นในรูปแบบต่าง ๆ กันทั้งสิ้น²⁵

จากสถิติตัวเลขข้างต้นแสดงให้เห็นว่า การขยายตัวของหน่วยงานราชการไม่ได้เป็นการขยายตัวเพื่อที่จะแก้ไขปัญหาของประเทศ แต่เป็นการขยายตัวเพื่อสร้างอาณาจักรให้เกิดขึ้นแก่หน่วยราชการทั่วไป ทั้งในระดับกรมและโดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับกอง

3. ปัญหาด้านบริหารงานบุคคล การจัดอัตรากำลังไม่เหมาะสมและขาดหลักวิธีการและการติดตามประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ ในปัจจุบันนี้จำนวนข้าราชการ ลูกจ้างประจำ และจ้างชั่วคราวเพิ่มมากขึ้น ในอัตราที่สูงขึ้นสืบเนื่องมาจากการเพิ่มหน่วยงานและการขยายงาน ดังที่กล่าวแล้ว ในข้อ 2.3 การเพิ่มอัตรากำลังในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา ข้าราชการเพิ่มจากร้อยละ 7 ถึงร้อยละ 52 ลูกจ้างประจำจากร้อยละ 13 ถึงร้อยละ 76 ทำให้รัฐบาลต้องใช้จ่ายเงินงบประมาณค่าตอบแทนแก่ข้าราชการจำนวนเพิ่มมากขึ้น และเป็นภาระที่หนักที่สุดอย่างหนึ่งของรัฐบาล

การมีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลหลายองค์การ ในด้านบริหารงานบุคคลในช่วง พ.ศ. 2471 ได้มีการจัดระเบียบบริหารงานบุคคลใหม่ให้มีระบบบริหารงานบุคคลเพียง 2 ระบบ คือ ระเบียบบริหารราชการพลเรือนและระเบียบบริหารราชการตุลาการเพิ่มขึ้น ต่อมาได้มี

²⁵ ชัยอนันต์ สมทวณิช, การเมืองกับการบริหาร, หน้า 88.

การจัดตั้งระบบและองค์การบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในฝ่ายอื่นๆ เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ คือ

1. **คุรุสภา** ทำหน้าที่บริหารงานบุคคลแทน ก.พ. ตามพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488
2. **คณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.)** ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496
3. **คณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด (ก.จ.)** ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ พ.ศ. 2498
4. **คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย (ก.ม.)** ตามพระราชบัญญัติโอนมหาวิทยาลัยทั้ง 4 - 5 แห่ง ไปสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2502
5. **คณะกรรมการอัยการ (ก.อ.)** ตามพระราชบัญญัติข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2503
6. **คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ก.)** ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2516
7. **คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ก.ร.)** ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518
8. **คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ต.ร.)** ตามพระราชบัญญัติข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521

นอกจากคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้ว ในขณะที่ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการประถมศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2523 ซึ่งผ่านการพิจารณาของวุฒิสภาไปเมื่อวันที่ 26 กันยายน 2523 ยังได้กำหนดให้มีคณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) โดยมีสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู เป็นองค์การบริหารงานบุคคลของข้าราชการประเภทนี้ อีกด้วย

การที่มีระบบการบริหารงานบุคคลที่กระจัดกระจายเช่นนี้ ทำให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ซึ่งควรจะเป็นองค์กรกลางที่ทำหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลของระบบข้าราชการพลเรือน มีจำนวนข้าราชการพลเรือนที่อยู่ภายใต้การดูแลเพียง 2 แสนคน ในขณะที่ข้าราชการครูมีจำนวนทั้งสิ้นประมาณ 3 แสนคน โดยที่จำนวนข้าราชการพลเรือนทั่วไปประเทศมี

798,903 คน (ไม่นับจำนวนลูกจ้างประจำอีก 183,547 คน ซึ่งไม่ได้อยู่ในความดูแลของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน)

การเมืองการกลางบริหารงานบุคคลหลายองค์การกลาง ก่อให้เกิดปัญหามากมายหลายประการ ที่สำคัญที่สุด ได้แก่ การมีมาตรฐานในการดำเนินการบริหารงานบุคคลต่างกัน การที่องค์การกลางหลายองค์การทำหน้าที่กำหนดโครงสร้างกลไก และหลักเกณฑ์ในการดำเนินการบริหารงานบุคคล เฉพาะส่วน

ปัญหานี้ หากไม่มีการหาทางแก้ไขแล้ว ก็จะเป็นอุปสรรคอันสำคัญยิ่งต่อการวางแผนแม่บทพัฒนาการบริหารระดับชาติ ในส่วนที่เกี่ยวกับปัญหาด้านการบริหารงานบุคคล

พฤติกรรมทางการบริหารไม่เอื้ออำนวยต่อการบริหารราชการ ระบบการเล่นพรรคเล่นพวก ปัญหานี้เป็นปัญหาที่เรื้อรังมานานและยากแก่การแก้ไขแล้ว แม้ว่าจะได้มีการนำเอาระบบคุณวุฒิ (merit system) มาใช้ ก็เป็นเพียงในหลักการและตัวบทกฎหมายเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติแล้วยังถือความสัมพันธ์ส่วนบุคคลมากกว่ายึดถือเหตุผลตามระบบคุณวุฒิ พฤติกรรมดังกล่าว ก่อให้เกิดระบบอุปถัมภ์อย่างกว้างขวาง ทำให้การสรรหาและการเลือกสรรบุคคลเข้ารับราชการยังมีการฝากฝังญาติสนิทมิตรสหายเข้าทำงาน โดยไม่คำนึงถึงความรู้ความสามารถ ทำให้ระบบราชการได้บุคคลจำนวนหนึ่งที่ไม่มีประสิทธิภาพเข้ามาทำงาน นอกจากนี้ในการพิจารณาความดีความชอบการเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้น ก็จะมีระบบการเล่นพรรคเล่นพวกมายุ่งเกี่ยวด้วยอย่างมาก การพิจารณามักจะคำนึงถึงพวกพ้องมากกว่าความสามารถ ไม่มีหลักการประเมินบุคคลที่เป็นธรรม ทำให้ข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถและตั้งใจปฏิบัติงานหมดกำลังใจไม่มีขวัญในการทำงาน และส่วนหนึ่งก็ลาออกไปทำงานนอกระบบราชการ

ข้าราชการจะให้ความสำคัญสิ่งที่มีผู้บังคับบัญชาต้องการ หรือบางครั้งเป้าหมายของหน่วยงานก็ยังมีสำคัญน้อยกว่าความต้องการของผู้บังคับบัญชา ข้าราชการทั้งหลายในหน่วยงานจะพยายามสืบคว้า ผู้บังคับบัญชาของตนมีอุปนิสัยเช่นไร มีวิธีการทำงานอย่างไร ในขณะที่ข้าราชการไม่เคยตั้งคำถามกับตัวเองเลยว่า ประชาชนต้องการอะไรบ้าง หน่วยงานของตนได้ช่วยเหลือและสนองความต้องการของประชาชนหรือเปล่า ข้าราชการส่วนใหญ่มักจะลืมไปว่าเป้าหมายของการเป็นข้าราชการ คือ การปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับประโยชน์ของสาธารณะ (public interest) นอกจากนี้ข้าราชการยังไม่ค่อยจะยอมรับหลักการประชาธิปไตยที่ว่า

บริหารราชการจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนและฝ่ายการเมือง (public accountability)

ข้าราชการขาดจริยธรรม ปัญหาหนึ่งที่มีคนมองข้ามคือ ปัญหาด้านจริยธรรม จริยธรรม คือ คุณธรรมประจำใจ ได้แก่ ความรู้สึกผิดชอบชั่วดีที่เป็นเครื่องยึดเหนี่ยวให้ข้าราชการ สำนักและประพฤติในสิ่งที่ดี ปัจจัยที่ทำให้ข้าราชการขาดจริยธรรม นอกจากเนื่องจากสภาวะทาง เศรษฐกิจบีบบังคับให้ข้าราชการพยายามหาผลประโยชน์ส่วนตัวแล้ว ทศนคติและค่านิยมของสังคม ก็เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ข้าราชการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ เป็นเครื่องมือแสวงหาผลประโยชน์ ส่วนตัวด้วย

รายได้ไม่เพียงพอกับค่าครองชีพ เพราะในขณะที่ค่าครองชีพได้พุ่งสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว อันเนื่องมาจากสภาวะน้ำมันมีราคาสูงขึ้น และอัตราเงินเดือนของข้าราชการไทยโดย เฉพาะข้าราชการชั้นผู้น้อยไม่สอดคล้องกับสภาวะค่าครองชีพที่เป็นอยู่ ทำให้มีส่วนผลักดันให้ข้าราชการ ฉ้อราษฎร์บังหลวงมากขึ้น

ปัญหาด้านกฎระเบียบวิธีปฏิบัติ

1. กฎ ระเบียบ และวิธีปฏิบัติที่ใช้อยู่ในปัจจุบันมีขั้นตอนการปฏิบัติมาก ในเรื่องนี้อาจ แยกพิจารณาได้ดังนี้ คือ

กฎระเบียบวิธีปฏิบัติที่ใช้ในการปฏิบัติราชการ ซึ่งเกี่ยวข้องกับโดยตรงกับการปฏิบัติงานระหว่างหน่วยราชการด้วยกันเอง (เช่น เกี่ยวกับการเบิกจ่ายงบประมาณ เป็นต้น)

กฎระเบียบวิธีปฏิบัติของส่วนราชการ ที่เกี่ยวข้องกับโดยตรงกับการให้บริการของ ส่วนราชการต่อประชาชน (เช่น งานทะเบียนบัตรประชาชน เป็นต้น)

ในเรื่องทั้ง 2 ประเด็นนี้ คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการฯ ได้ตระหนักถึง ปัญหาและได้พยายามทำการแก้ไขเกี่ยวกับความล่าช้าที่เกิดขึ้นจากกฎระเบียบ วิธีปฏิบัติดังกล่าว โดยได้ตั้งคณะกรรมการฯ พิจารณาปรับปรุงแก้ไขระเบียบปฏิบัติราชการและได้มีการแต่งตั้ง คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อพิจารณาปัญหาที่เกี่ยวกับการเบิกจ่ายงบประมาณ ขึ้นอีกคณะหนึ่งด้วย ดังนั้น รายงานนี้จึงยังไม่กล่าวถึงปัญหานี้ในรายละเอียด

กฎระเบียบ วิธีปฏิบัติบางอย่างล้ำสมัยไม่ทันกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม เช่น การมอบอำนาจของอธิบดีให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นต้น ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ข้อ 53 วรรคสอง ที่ว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมอบอำนาจต่อให้ผู้อื่นอีกไม่ได้ เพราะอำนาจที่จะมอบให้ตามข้อ 53 วรรคสองนี้ จะต้องเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง ทำให้การปฏิบัติงานบางอย่างซึ่งได้รับคำสั่งมาจากส่วนกลางและเป็นเรื่องปลีกย่อย ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ต้องปฏิบัติเอง เช่น การอนุญาตให้ใช้อาคารสถานที่โรงเรียนในส่วนภูมิภาค เป็นต้น ทำให้ไม่ทันกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจการเมืองและสังคม ซึ่งต้องการการกระจายอำนาจให้มากขึ้น เพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการปฏิบัติงานและการตัดสินใจที่รวดเร็วฉับพลัน²⁶

กฎระเบียบ วิธีปฏิบัติบางอย่างเปิดโอกาสให้ข้าราชการหาผลประโยชน์ส่วนตัวได้

ความสัมพันธ์ของอำนาจทางการเมืองกับการบริหาร

ในระบบราชการไทยนั้น อำนาจทางการเมืองได้ครอบงำการบริหารอย่างแยกไม่ออก โดยในระยะแรกการดำเนินการสร้างฐานอำนาจรัฐเพื่อควบคุมกลไกการบริหารด้านพลเรือนให้กับผู้นำที่มีฐานอำนาจทางการเมือง ซึ่งในช่วงแรกนั้น อำนาจทางการเมืองตกอยู่ในมือของทหาร ทำให้ตัวนาถรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมควบคู่ตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก แต่ในปัจจุบันนี้นาถรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแทน เพราะเป็นกระทรวงหลักของการบริหารงานราชการศึกษาความสัมพันธ์ของอำนาจทางการเมืองกับการบริหารจะศึกษาได้จากตัวบทกฎหมายเป็นหลัก (ดังตารางที่ 1)²⁷

หลังการรัฐประหาร 23 กุมภาพันธ์ 2534 ได้มีการปรับปรุงแก้ไขประกาศคณะรัฐมนตรี ฉบับที่ 218 โดยเปลี่ยนชื่อเป็นพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 สำคัญของพระราชบัญญัติที่เปลี่ยนแปลงไปนั้น²⁸ ให้เห็นการหนักกำลังของอำนาจทางราชการ และการ

²⁶ เรื่องเดียวกัน หน้า 82 - 84.

²⁷ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 100 ปี แห่งการปฏิรูประบบราชการวิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจทางการเมือง (กรุงเทพมหานคร : บริษัทสุ่มและบุตร, 2538), หน้า 98-101.

ปรับปรุงใช้อำนาจตลอดจนการแบ่งอำนาจระหว่างกันอย่างชัดเจน กล่าวคือ ส่วนหนึ่งเป็นการป้องกันการค้าชื้อนของงานในระดับกรม และกอง โดยกำหนดให้ต้องมีการระบุหน้าที่ของส่วนราชการที่ตั้งขึ้นใหม่ให้ชัดเจนในพระราชกฤษฎีกา ทั้งนี้เนื่องจากการที่กำหนดให้ต้องมีการระบุหน้าที่ของส่วนราชการ ซึ่งตั้งขึ้นใหม่ไว้ในพระราชกฤษฎีกานั้นเป็นการเริ่มต้น จัดการกับปัญหาที่หมักหมมมาเป็นเวลานาน จนอาจกล่าวได้ว่า การที่เพิ่งมาแก้ไขเรื่องนี้ไว้ในพระราชบัญญัติฯ พ.ศ. 2534 น่าจะเป็นเรื่องที่สายเกินไปแล้ว เพราะแม้จะมีการป้องกันที่งานจะเข้าชื้อนกันไว้ก็ตาม แต่ก็เป็นการป้องกันสำหรับส่วนราชการที่จะตั้งขึ้นใหม่ ส่วนงานที่ตั้งขึ้นมาชื้อนกันก่อนหน้านั้นเป็นเวลานาน ก็มีได้มีการทบทวนแก้ไขแต่อย่างใด

การแบ่งปันอำนาจระหว่างหน่วยราชการด้วยกันเองเกิดขึ้นในหลายจุด และมีจะสะท้อนถึงการประนีประนอมระหว่างแหล่งอำนาจทางราชการด้วยกันเอง ในระดับหน่วยงานกลางช่วยอำนาจการนั้นก็เห็นได้จากการที่จะต้องกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติฯ ว่า อำนาจหน้าที่ในการแบ่งส่วนราชการภายใน และการกำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการนั้นให้เป็นอำนาจไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนั้นๆ ก็นับว่าเป็นการสิ้นสุดของความขัดแย้ง และการช่วงชิงบทบาทในเรื่องนี้ระหว่างหน่วยงานทั้งสอง ซึ่งยึดเหนี่ยวมาเป็นเวลานานโดยที่ตลอดมานั้น หน่วยงานทั้งสองนี้ต่างอาศัยคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการเป็นเวทีในการช่วงชิงการนำ

ประเด็นที่น่าสนใจก็คือ แม้ว่าระบบราชการมีธรรมชาติที่จะรักษาอำนาจของตนไว้ก็ตาม แต่ในการดำเนินกิจกรรมการพัฒนานั้น กลไกหลายส่วนของระบบราชการเองได้ประสบกับปัญหาภายในหลายประการที่สำคัญได้แก่ การขาดการแบ่งอำนาจที่มีความคล่องตัวระหว่างกลไกของรัฐด้วยกันเอง และการแย่งชิงบทบาทนำในการบริหารระดับภูมิภาค ซึ่งแต่เดิมบทบาทนำในส่วนนี้เป็นของกระทรวงมหาดไทย แต่เมื่อกิจกรรมของรัฐในสมัยแห่งการพัฒนามีการคลี่คลายขยายตัวมากขึ้น กระทรวงต่าง ๆ ก็เริ่มขยายงานของตนจากส่วนกลางไปยังส่วนภูมิภาค อำเภอ และตำบล เหมือนดังที่เคยเป็นมาในอดีต การมีแผนพัฒนาชนบทจากงานในปี พ.ศ. 2524 โดยกำหนดให้มี 4 กระทรวงหลัก (ต่อมาได้มีการเพิ่มเป็น 5) สะท้อนถึงการเปลี่ยนแปลงในบทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างกลไกของรัฐกับประชาชนได้เป็นอย่างดีว่าเริ่มกระจายวงกว้างมากขึ้น

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบสาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยราชการบริหาร พ.ศ. 2534

พระราชบัญญัติ	อำนาจของ รมต. และ การมอบอำนาจ	การบริหารราชการ	ความสัมพันธ์ ระหว่างส่วนกลาง- ภูมิภาค-ท้องถิ่น	งานการเมือง กับราชการ ประจำ
2534	หัวหน้ากองใน ส่วนกลางและถึง ระดับหัวหน้า ส่วนราชการ ประจำอำเภอ ในส่วนภูมิภาค	ระดับกรมและกองโดย ให้มีการระบุนำ หน้าที่ของส่วนราชการ ที่จะมีการจัดตั้งใหม่ไว้ ในพระราชกฤษฎีกาด้วย มีการมอบอำนาจให้ สำนักงาน ก.พ. และ สำนักงานประสานส่วน ราชการในและ ในการกำหนดอำนาจ หน้าที่ของแต่ละส่วน ส่วนราชการในพระราช กฤษฎีกา เพิ่มเติมอำนาจของ นายกรัฐมนตรีในการ วางระเบียบปฏิบัติ ราชการ	ให้ความเห็นชอบในการ จัดทำแผนพัฒนาจังหวัด กับหน้าที่อื่นตามที่กฎหมาย หรือมติของคณะรัฐมนตรี กำหนดให้หลักประกันต่อ อำนาจของผู้ว่าราชการ จังหวัดโดยระบุว่าการ สกเว้น จำกัด หรือ ตัดทอนอำนาจหน้าที่ของ ผู้ว่าราชการจังหวัดใน การบริหารราชการใน จังหวัดหรือให้ข้าราชการ ของส่วนราชการใดมี อำนาจหน้าที่ในการ บริหารราชการส่วน ภูมิภาคเช่นเดียวกับผู้ว่า ราชการจังหวัดจะ กระทำได้ โดยตราเป็น เป็นพระราชบัญญัติ	

ที่มา : ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 100 ปี แห่งการปฏิรูประบบราชการวิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจ
ทางการเมือง , หน้า 88.

วิวัฒนาการของรัฐไทยนั้นมีผลอำนาจให้กระทรวงมหาดไทยเป็นกลไกหลักและกลไกนำในการบริหารราชการทั่วประเทศ ปัญหาของการที่กระทรวงมหาดไทยมีบทบาทมากกว่ากระทรวงอื่น ๆ เพราะเป็นฝ่ายดูแลควบคุมพื้นที่ที่ข้าราชการนั้นส่งผลให้กระทรวงอื่นค้ำประกันที่จะหลีกเลี่ยง การถูกอำนาจครอบงำของกระทรวงมหาดไทยโดยเฉพาะในระดับจังหวัด

การแก้ไขสาระสำคัญของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ส่วนหนึ่งก็เป็นความพยายามที่จะแบ่งอำนาจและมอบอำนาจให้ทอดสายได้ยาวขึ้น จากการหยุดอยู่ที่ระดับรองอธิบดีก็ให้มอบอำนาจลงมาได้จนถึงระดับหัวหน้ากองในส่วนกลาง และหัวหน้าส่วนราชการระดับอำเภอในส่วนภูมิภาค

ดังนั้น หากจะย้อนกลับไปดูพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินในระยะแรก ๆ (พ.ศ. 2476) แล้วจะเห็นได้ว่า การรวมศูนย์อำนาจภายในกลไกของรัฐได้มีการคลี่คลายขยายตัวทอดยาวลงมาเป็นลำดับ แต่มิได้หมายความว่า การคลี่คลายขยายตัวตลอดระยะเวลา 60 ปี นี้เป็นการเคลื่อนไหวทางการกระจายอำนาจ กล่าวอีกทางหนึ่งก็คือ อำนาจยังรวมศูนย์อยู่ภายในราชการ แต่ได้มีการมอบหมายตามสายงานยาวขึ้นเพราะความกดดันของความชิงดีชิงเด่นภายในระบบราชการด้วยตนเอง ดังจะเห็นได้ว่า ในปี พ.ศ. 2476 นั้น อำนาจการบริหารราชการอยู่ที่รัฐมนตรีแต่เพียงผู้เดียว ต่อมาในปี พ.ศ. 2477 จึงมีการมอบอำนาจลงมาในระดับหนึ่ง คือ ให้แก่รัฐมนตรีช่วยและปลัดกระทรวงและอธิบดี ใน พ.ศ. 2495 จึงเริ่มมีการมอบอำนาจระหว่างนายกรัฐมนตรีกับรองนายกรัฐมนตรี

กว่าจะมีการมอบอำนาจจากระดับรองอธิบดีมาสู่กลไกระดับล่าง คือ หัวหน้ากองในส่วนกลาง และหัวหน้าส่วนราชการของอำเภอในส่วนภูมิภาคนั้นต้องใช้เวลาถึง 57 ปี จึงอาจกล่าวได้ว่า ก่อน พ.ศ. 2534 นั้น อำนาจที่รวมศูนย์ของราชการนั้น รวมศูนย์อย่างแคบ คือ อยู่ในระดับสูง แม้แต่ในระดับจังหวัดก็อยู่ในวงแคบ

ที่น่าสนใจและเป็นเครื่องยืนยันถึงความขัดแย้งและการประนีประนอมระหว่างกลไกอำนาจรัฐด้วยตนเองก็คือ ในการแก้ปัญหาความไม่คล่องตัวของการบริหารราชการนั้น แทนที่จะอาศัยแนวทางการปรับปรุงระบบราชการโดยทบทวนโครงสร้างทั้งหมด กลับนิยมการแก้ไขด้วยวิธีการคงสภาพเดิมของโครงสร้างใหญ่ไว้ไม่ว่าจะเป็นโครงสร้างทางการเมือง คือ ระบบคณะรัฐมนตรี โครงสร้างกระทรวงทบวงกรม และโครงสร้างของส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น

โดยมีการปรับปรุงการมอบอำนาจ

การส่งมอบอำนาจไว้ด้วยการปรับปรุงวิธีการมอบอำนาจนี้เป็นแนวทางที่ข้าราชการได้ใช้มาโดยตลอด ดังจะเห็นได้ว่าประเด็นหลักของการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดินนั้นมักจะอยู่ที่การขยายความ วิธีการปฏิบัติราชการแทน และการรักษาราชการแทน ซึ่งจากเดิมที่ไม่มีปรากฏอยู่ในกฎหมายจากอำนาจทางการเมืองสู่อำนาจทางการบริหาร โดยเฉพาะต่อตำแหน่งนายกรัฐมนตรี มากกว่าที่จะให้แก่ระบบคณะรัฐมนตรีทั้งสิ้น เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เนื่องมาจากการจัดระเบียบราชการฝ่ายบริหารของไทยเรานั้นได้อิงแบบอย่างทางการบริหารของระบอบรัฐสภาโดยที่มิได้พัฒนาการทางการเมืองในทิศทางที่เป็นการเมืองตามระบอบรัฐสภาอย่างแท้จริง รูปแบบทางการบริหารจึงมิได้ถูกควบคุมโดยรูปแบบและอำนาจทางการเมืองแบบรัฐสภา หากกลายเป็นการปรับเปลี่ยนให้ข้าราชการที่ขึ้นสู่อำนาจทางการเมือง สามารถบริหารราชการได้ โดยทำให้อำนาจทางการบริหารราชการมากขึ้นเป็นลำดับ

พัฒนาการเช่นนี้ทำให้ฝ่ายนักการเมืองที่ต้องการบริหารประเทศให้เป็นไปตามนโยบายไม่อาจอาศัยระบบราชการเป็นเครื่องมือได้ ดังสะท้อนจากการตั้งคณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นที่ปรึกษานโยบาย ซึ่งมีลักษณะการทำงานที่ผ่านระบบราชการและไม่อาศัยข้าราชการในหน่วยงานเป็นเครื่องมือในการริเริ่มหรือผลักดันนโยบาย

ในปี พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นการครบรอบ 100 ปี แห่งการปฏิรูประบบราชการประเทศไทย ก็ยังคงอาศัยโครงสร้างและกระบวนการบริหารราชการแบบเดิม ซึ่งประกอบด้วยกระทรวงจำนวนน้อย (14 กระทรวง) และกรมจำนวนมากอยู่ภายใต้กระทรวง การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการ มักเป็นการแก้ไขเพื่อจัดความสัมพันธ์ภายในวงราชการด้วยตนเอง แทนที่จะมีการพิจารณาถึงการท้าทายจากพลังภายนอกและปรับเปลี่ยนกลไก วิธีการ และกระบวนการของการตัดสินใจและการปฏิบัติงานให้สอดคล้องเท่าทันกับการเปลี่ยนแปลงที่กำลังเกิดขึ้นทั้งภายในและภายนอกอย่างรวดเร็ว

ผลของการขาดแนวทางมาตรการและการปฏิบัติเพื่อปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโครงสร้างกระบวนการบริหารงาน ตลอดจนการทบทวนกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ อย่างทั่วด้าน ก่อให้เกิดช่องว่างที่สำคัญระหว่างการปฏิบัติงานของกลไกรัฐกับความสามารถในการตอบสนองความ

ต้องการของทั้งภาคเอกชนและประชาชนในหลายระดับด้วยกันคือ (1) ในระดับคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์การตัดสินใจสูงสุด แต่ตัวนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรี ไม่สามารถจัดการควบคุมสั่งการให้หน่วยราชการหลัก ๆ โดยเฉพาะกระทรวงและกรมที่มีการรวมศูนย์อำนาจอย่างสูง ปฏิบัติการตามแนวนโยบายของนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีได้อย่างมีประสิทธิภาพ (2) ในระดับความสัมพันธ์ระหว่างกระทรวงด้วยกัน กรมต่าง ๆ ทั้งภายในกระทรวงเดียวกันและต่างกระทรวง ได้เกิดปัญหาความขัดแย้ง ความไม่สอดคล้องกันในการปฏิบัติงาน ต่างฝ่ายต่างมีแนวทางการดำเนินงานเป็นของตนเอง โดยขาดการประสานสัมพันธ์กับงานในหน้าที่ของส่วนอื่นซึ่งเกี่ยวข้องกัน (3) ในระดับความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทางการเมืองสูงสุด (นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี) กับประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ไม่มีโครงสร้างและกระบวนการที่จะรองรับความต้องการและการกดดันหลาย ๆ ด้านของประชาชน มีผลทำให้อำนาจทางการเมืองมีแต่จะเข้าสู่ความขัดแย้งกับประชาชนมากขึ้น แทนที่จะเป็นกลไกการบริหารของรัฐกับประชาชน เกิดความขัดแย้งมากขึ้นเป็นลำดับ โดยเฉพาะทางด้านที่ดินทำกิน

100 ปี แห่งการปฏิรูประบอบราชการวิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมืองเลจจันกลายเป็นหมวดของมาตราต่าง ๆ ถึงสองหมวด และมาตราหลักในเรื่องการปฏิบัติราชการแทนนั้นก็มือนุมาตรามากขึ้นเป็นลำดับ

ในระหว่างที่มีการปรับปรุงการมอบอำนาจโดยให้อธิบดีสามารถมอบอำนาจให้ผู้อำเภอการกอง หัวหน้ากอง และหัวหน้าส่วนราชการได้นั้น ก็เกิดปฏิกิริยาจากผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเข้าใจว่ามาตรการดังกล่าว เป็นการบั่นทอนอำนาจในการบังคับบัญชาข้าราชการส่วนภูมิภาคของผู้ว่าราชการจังหวัด ในขณะที่เดียวกัน ข้าราชการครูซึ่งเคยมีประวัติความเป็นมาของการอยู่ภายใต้สังกัดของกระทรวงมหาดไทยมาก่อนและมักจะแยกไปอยู่กับกระทรวงศึกษาธิการในเวลาต่อมาแล้วก็ตาม แต่ก็ยังต้องการดินรนที่จะปลอดจากการควบคุมของผู้ว่าราชการจังหวัด

ความขัดแย้งในการแบ่งปันอำนาจระหว่างหน่วยราชการด้วยกันเองได้นำไปสู่การประนีประนอม โดยยกเว้นให้ข้าราชการครูไม่ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด และในขณะที่เดียวกันก็ให้หลักประกันแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยระบุไว้ในกฎหมายมาตรา 58 ว่า

การยกเว้น จำกัด หรือตัดทอนอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการในจังหวัด หรือให้ข้าราชการของส่วนราชการได้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

เช่นเดียวกับผู้ว่าราชการจังหวัดจะกระทำได้โดยตราเป็นพระราชบัญญัติ

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการตลอดระยะเวลา 60 ปีที่ผ่านมา จึงมิได้เป็นการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในด้านที่จะทำให้เกิดความโปร่งใส ความรับผิดชอบต่องานและการกระจายอำนาจออกจากศูนย์รวมของราชการ หากเป็นเพียงการปรับอำนาจรัฐและบทบาทในการใช้อำนาจดังกล่าว โดยกลไกของรัฐฝ่ายพลเรือนให้กระชับตัวขึ้นมากกว่า การปรับเปลี่ยนในระดับโครงสร้างสำคัญจึงไม่เคยเกิดขึ้น การปรับเปลี่ยนในกระบวนการจึงเกิดขึ้นไม่ได้ เพราะแนวทางที่ยึดถือกันมาโดยตลอดก็คือแนวทางการปรับวิธีการ ใช้อำนาจระหว่างกลไกอำนาจรัฐระดับต่าง ๆ เมื่อกิจกรรมของรัฐขยายตัวมากขึ้น วิธีการแบ่ง และใช้อำนาจก็มีการทอดสายลงไปหาชั้น ลักษณะของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนี้คือ ลักษณะเด่นของการสร้างรัฐ (state - building) ซึ่งมีผลโดยตรงต่อการรักษาและเพิ่มพูนอำนาจให้แก่กลไกของรัฐมากกว่าที่จะเป็นการเปิดให้กลไกของรัฐต้องรับใช้และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน

การสร้างรัฐเป็นสิ่งจำเป็นต่อความคงอยู่ของรัฐ แต่การสร้างรัฐให้มีขนาดใหญ่เกินไป oversize มีบทบาทและอำนาจมากเกินไป รวมศูนย์และควบคุมมากเกินไป ย่อมไม่เป็นผลดีต่อการทำงานของกลไกรัฐ ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงแบบโลกาภิวัตน์ (globalization) และการปรับตัวต่อพลังของประชาชนที่ตองการมีส่วนร่วมทั้งในการเมือง และการบริหารการพัฒนาให้สอดคล้องกับความต้องการอย่างแท้จริงของกลุ่มประชาชนในระดับท้องถิ่น

การศึกษาถึงรายละเอียดของความพยายามที่จะปฏิรูประบบราชการโดยตรง จึงเพียงแต่ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า นับตั้งแต่ พ.ศ. 2435 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้เผชิญกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ทั้งภายในและภายนอกอยู่ตลอดเวลาแต่การปฏิรูประบบราชการให้รับกับการเปลี่ยนแปลงเช่นนั้นมีอยู่เพียงครั้งเดียวคือเมื่อ พ.ศ. 2435 เพราะหลังจากนั้นการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ระบบราชการล้วนแล้วแต่เป็นการปรับปรุงเพื่อสร้างรากฐานทางอำนาจให้แก่ระบบราชการ

กรมตำรวจเป็นหน่วยงานหนึ่งของระบบราชการไทยที่มีวิวัฒนาการมาช้านาน มีการจัดองค์การบริหารงานเหมือนหน่วยงานราชการทั่วไป เป็นองค์กรที่มีขนาดใหญ่มีข้าราชการตำรวจมากกว่า 2 แสนคน กรมตำรวจนั้นมีหน้าที่หลักคือการรักษาความสงบเรียบร้อย สภากงคคมที่มีการเปลี่ยนแปลงทั้งโครงสร้างทางสังคมการเมืองและระบบเศรษฐกิจ ทำให้กรมตำรวจจำเป็น

ปรับปรุงองค์กรและปรับเปลี่ยนนโยบายการดำเนินงานเรื่อยมาเพื่อสนองนโยบายของรัฐบาลแต่ละ
ยุคแต่ละสมัย นอกจากนี้การบริหารงานกรมตำรวจยังได้ ได้รับความคุ้มครองจากรบบบริหารและระบบนิติ
บัญญัติภายใต้ระบบการเมือง



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย