

## บทที่ 5

### สรุปและข้อเสนอแนะ

#### สรุป

เป็นที่น่าสังเกตว่า ไม่ว่านายกรัฐมนตรีจะมีอำนาจมากเพียงใด แต่ถ้าหากไม่คุมตำแหน่งกระทรวงสำคัญสองกระทรวงคือ กระทรวงกลาโหม และ กระทรวงมหาดไทยไว้ด้วยแล้ว อำนาจในตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเพียงตำแหน่งเดียวก็จะค่อย ๆ หมดความหมายไป ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเอง ก็ไม่มีอำนาจพิเศษอะไรมากไปกว่าการเป็นหัวหน้าคณะรัฐบาล และหากนายกรัฐมนตรีไม่มีฐานะเป็น "เจ้ากระทรวง" อำนาจประจำวันตามกฎหมายที่สามารถใช้ต่อกลไกของรัฐ ทั้งมวลได้ก็จะขาดไป และเนื่องจากข้าราชการประจำมีแนวทางในการจัดการกับระบบราชการด้วยการสร้าง มาตรการแบบราชการ เพื่อมาควบคุมตรวจสอบระบบราชการ แต่มิใช่มาตรการทางการเมือง ดังจะเห็นได้จากการที่มีการสร้างตำแหน่งเจ้ากระทรวง ให้กับนายกรัฐมนตรีและรวบรวมเอาหน่วยงานระดับกรมให้มาอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของตัวนายกรัฐมนตรี หรือไม่กี่สร้างองค์กรขึ้นมาใหม่ โดยมีกฎหมายรองรับเฉพาะ เช่น สำนักงานประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน โดยให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้กำกับราชการของหน่วยงานเหล่านี้ และที่น่าสนใจก็คือ แม้ว่าหน่วยงานเหล่านี้จะทำหน้าที่เหมือนฝ่ายอำนวยการของนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นตำแหน่งทางการเมือง แต่ก็มีควมพยายามที่จะแปรเปลี่ยนตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงานเหล่านี้ ซึ่งเดิมเป็นตำแหน่งทางการเมืองให้เป็นตำแหน่งข้าราชการประจำ เช่น ตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ ตำแหน่งเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เป็นต้น จนในที่สุดงานช่วยอำนวยการต่อตำแหน่งทางการเมืองได้กลายเป็น



งานประจำ ที่ฝ่ายข้าราชการประจำเรียกร้องให้มีการตรวจสอบ หรือผ่านการพิจารณาเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร

การแปรสภาพอำนาจทางการเมืองสู่อำนาจทางการบริหาร ที่เกิดขึ้นในสมัยแรกเริ่มแห่งการพัฒนา ซึ่งเป็นระยะเวลาที่ปลอดจากการมีระบอบการเมืองแบบมีส่วนร่วมเป็นเวลานานได้ชี้ให้เห็นว่า แม้จะไม่มีรัฐธรรมนูญและไม่มีสภาผู้แทนราษฎร แต่ระบบราชการก็มีกลไกทั้งทางกฎหมาย และทางการบริหารอย่างพร้อมมูลในการผลักดันการพัฒนา ซึ่งต่อมาได้กลายเป็นกรอบความคิดและเครื่องมือสำคัญของอำนาจรัฐและราชการในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยราชการด้วยกันเอง ระหว่างอำนาจราชการกับภาคเอกชนซึ่งเติบโตขึ้นเป็นลำดับ และต่อประชาชนผู้เป็น "ลูกค้ำ" ผู้รับบริการรายใหญ่ที่สุดของระบบราชการ การพัฒนาในระยะ 30 ปีที่ผ่านมา กลายเป็นจุดอ้างอิงของเหตุผลนานัปการในการขยายขอบเขตอำนาจรัฐ ที่แต่เดิมก็มีอยู่ทั่วทุกหัวระแหงตามสายงานของกระทรวงมหาดไทยอยู่แล้ว ลงไปมีกิจกรรมการพัฒนาด้านอื่น ๆ ซึ่งไม่เคยปรากฏมาก่อนในอดีต โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการเกษตร และการควบคุมพื้นที่ป่าไม้และที่ดินทั่วประเทศ

ไม่ว่าพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ และนายชวน หลีกภัย จะมีอำนาจมากมายสักเพียงใด หรือการพัฒนาจะสามารถนำมาเป็นเครื่องมือในการสร้างอำนาจใหม่ของรัฐได้อย่างกว้างขวาง ทั่วด้านเพียงใดก็ตามแต่สิ่งเหล่านี้ล้วนเกิดขึ้นภายใต้โครงสร้างเดิม ที่มีมานับตั้งแต่ พ.ศ. 2435 โดยเฉพาะโครงสร้างองค์กรสองระดับคือ ระดับคณะรัฐมนตรี และระดับกระทรวง ทบวง กรม ทั้งนี้โดยมีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเป็นกฎหมายกำหนดโครงสร้างการปกครองระดับต่าง ๆ และการแบ่งปันมอบอำนาจการบริหารระหว่างเจ้ากระทรวง (รัฐมนตรี ซึ่งมีสถานภาพเหมือนอภิปลัดกระทรวง) กับปลัดกระทรวง เรื่อยลงไปจนถึงระดับล่างสุด



ปัญหาที่ยังตกค้างอยู่ก็คือ ทำอย่างไรข้าราชการการเมืองจึงจะสามารถใช้เครื่องมือทางราชการผลักดันนโยบายได้ เป็นที่น่าสังเกตว่า ไม่เคยมีการคิดทบทวนโครงสร้างเก่า หรือจัดการแบ่งกลุ่มกรมตามกิจกรรมของรัฐเสียใหม่ หากมีแต่การหนีปัญหาด้วยการสร้างหน่วยงานใหม่ ๆ ให้กับนายกรัฐมนตรีย่างหรือใช้วิธีการจัดตั้งคณะกรรมการระดับชาติบ้าง เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ-สังคม วิธีการโต้ตอบกับการเปลี่ยนแปลงก็คือการจัดตั้งคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ และคณะกรรมการร่วมมือภาครัฐ-เอกชน ขึ้นมาแก้ปัญหาแทนการพิจารณาในระดับมหภาค เป็นส่วนรวม

จากการพิจารณาลักษณะของข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำ มีข้อสรุปว่า ปัญหาเรื้อรังของความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำนั้น แท้ที่จริงแล้วมีรากเหง้าซึ่งลึกไปกว่าการคำนึงถึงแต่เพียงการจัดความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจการเมือง กับอำนาจบริหารในกฎหมายรัฐธรรมนูญเท่านั้น ปัญหาความขัดแย้งระหว่างอำนาจการบริหารกับอำนาจทางการเมืองมิใช่เป็นเรื่องของข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมือง แต่อยู่ที่การปล่อยปละละเลยให้เกิดวิวัฒนาการของการแปรเปลี่ยนอำนาจทางการเมืองให้เข้าสู่วงรอบแห่งอำนาจราชการ โดยผนวกเอาอำนาจทางการเมืองเป็นส่วนหนึ่งของข้าราชการการเมือง จนกลายเป็นความเชื่อและทัศนคติที่ฝังแน่นในหมู่ข้าราชการประจำว่า อำนาจทางการเมืองเป็นตัวแทนของความไม่รับผิดชอบของผลประโยชน์ที่คับแคบของการโก่งกินหรือแม้แต่อาจเป็น "เผด็จการทางรัฐสภา" เหตุการณ์ก่อนการยึดอำนาจ 23 กุมภาพันธ์ 2534 และพฤติกรรมของนายทหารระดับสูง ตลอดจนข้าราชการและนักวิชาการที่เข้าร่วมรับใช้คณะรัฐประหาร สะท้อนถึงความคิดความเชื่อ และพฤติกรรมดังกล่าวข้างต้นได้เป็นอย่างดี

พิจารณาในแง่นี้ การจัดความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมืองเสียใหม่จึงกว้างไกลกว่าการมีบทบาทปฏิบัติว่าด้วยความสัมพันธ์



ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ กับฝ่ายบริหารในรัฐธรรมนูญ หากต้องทบทวนพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งเป็นฐานหลักของอำนาจรัฐด้วย นอกจากนั้นยังจะต้องปรับปรุงการจัดกลไกของรัฐเสียใหม่ให้อยู่ในลักษณะที่ข้าราชการการเมืองสามารถควบคุมและใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายได้ แทนที่จะปล่อยให้ เป็นระบบที่รับใช้ตัวเองและไม่สามารถแก้ไข ปัญหาหลัก ๆ ของประชาชนและประเทศชาติได้

จากการศึกษาวิจัยสามารถสรุปว่า ปัญหาหลักที่มีอยู่ในระบอบการเมืองไทยมาโดยตลอดมีรากเหง้าที่ฝังลึก การปรับปรุงแบบค่อยเป็นค่อยไป เฉพาะจุดจึงไม่อาจช่วยให้เกิดการผลักดันให้กลไกข้าราชการประจำสามารถตอบสนองต่อความต้องการที่นับวันจะมีแต่ความหลากหลายขึ้นของประชาชนได้ ไม่ว่าข้าราชการการเมืองจะมีรากฐานทางอำนาจแข็งแรงแรงสักเพียงใด (เช่น มีความสนับสนุนจากกองทัพ) มีความชอบธรรมอย่างแน่นหนาทางการเมือง (เป็นตัวแทนของพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร) หรือจะมีความรู้ความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษตลอดจนมีสายตายาวไกล เข้าใจกระแสการเปลี่ยนแปลงในด้านการต่างประเทศ เช่น พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ จะต้องพบกับปัญหาที่ไม่สามารถอาศัยกลไกอำนาจรัฐผลักดันนโยบายได้ ทั้ง ๆ ที่มีอำนาจตามตำแหน่งหน้าที่ทางการเมือง ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากการสะสมทับถมของปัญหาทางโครงสร้าง และกระบวนการทำงานตลอดจนกฎหมาย กฎระเบียบต่าง ๆ รวมทั้งความคิด ความเชื่อทัศนคติ พฤติกรรม ของส่วนต่าง ๆ ภายในข้าราชการประจำเป็นอุปสรรคสำคัญนั่นเอง และข้าราชการการเมือง ส่วนใหญ่มักเกรงกลัวที่จะดำเนินการปฏิรูประบบราชการแบบทั่วด้านด้วยการทบทวนโครงสร้างใหญ่ และจัดกลุ่มกรมเสียใหม่

ระบบบริหารราชการมีการรวมศูนย์อำนาจมาก และพยายามที่จะกระจายอำนาจจึงเกิดขึ้นได้ยาก เพราะการปฏิรูปการปกครองมิได้เริ่มขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2435 ก่อนหน้านั้นได้มีการริเริ่มมาเป็นระยะ นับตั้งแต่ พ.ศ. 2416



(พ.ร.บ.หอรัษฎากรพิพัฒน์), พ.ศ. 2419 (รัฐมนตรีสภา), พ.ศ. 2430 (กรมยุทธนาธิการ), พ.ศ. 2431 (เพิ่มกระทรวงใหม่ 6 กระทรวง) แต่ปี พ.ศ. 2435 จัดว่าเป็นการเริ่มผนึกกำลัง (consolidation) ที่เปลี่ยนแปลงไป และถ้าจะวิเคราะห์ถึงอิทธิพลที่สภาพแวดล้อมมีต่อระบบราชการแล้ว จะเห็นได้ว่าการสร้างรากฐานของระบบราชการซึ่งเป็นกลไกของอำนาจรัฐ ตลอดจนการกำหนดตัวบทกฎหมายหลัก ๆ ของอำนาจรัฐล้วนแล้วแต่เกิดขึ้นในระหว่าง พ.ศ. 2398-2475 ซึ่งเป็นระยะเวลาที่การทำทลายจากภายนอกมีกระแสสูงทั้งสิ้น การที่โครงสร้างอำนาจรัฐเกิดขึ้นเช่นนี้ ได้รับการเสริมโดยปัจจัยของความต้องการที่จะสร้างความเป็นปึกแผ่นมั่นคงให้กับศูนย์กลาง โครงสร้างอำนาจรัฐแบบเก่า ยังไม่เป็นอุปสรรคต่อการปกครองและการบริหาร ทรราชที่สภาพแวดล้อมไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปมากนัก นอกจากจะมีการแทรกแซงทางการเมืองต่อระบบราชการสูง แต่การทำทลายจากข้าราชการการเมืองก็ยังมีไม่มาก เพราะสงครามโลกครั้งที่ 2 ก็มิได้ทำให้ไทยต้องสูญเสียอย่างหนักเหมือนกับหลายประเทศในยุโรปและเอเชีย ขบวนการก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ก็ยังไม่ได้ เป็นปัญหาหนักเหมือนในระยะเวลาต่อมา ด้วยเหตุนี้เองโครงสร้างอำนาจรัฐจึงยังกระชับตัวแน่นเข้า และมีการเปลี่ยนแปลงเฉพาะส่วนเล็กน้อย มิใช่ในสาระสำคัญ ยิ่งในช่วงเวลานั้น มีกระบวนการสร้างรัฐ และลัทธิทหารมากก็ยิ่งทำให้ กลไกอำนาจรัฐ ทั้งฝ่ายพลเรือนและทหาร สามารถพัฒนาองค์กร บุคลากร กระบวนการปฏิบัติงาน โดยแยกออกมาเป็นเอกเทศ ไม่ต้องสัมพันธ์ในเชิงขึ้นต่อกับข้าราชการการเมือง ซึ่งเป็นโครงสร้างใหม่ที่ประสบปัญหาในการสร้างความเป็นสถาบันมาโดยตลอด

ในระยะเวลาที่สภาพแวดล้อมภายนอก (สากล) และภายใน (การก่อตัวของกลุ่มธุรกิจเอกชน และกลุ่มพลังประชาชน ตลอดจนความก้าวหน้าของสื่อสารมวลชน) เปลี่ยนแปลงไปปัญหาของกลไกอำนาจรัฐก็เริ่มปรากฏให้เห็นชัดแจ้งมากขึ้นเป็นลำดับ แต่การแก้ไขก็ได้เป็นไปอย่าง เป็นระบบด้วยเหตุผลหลายประการที่สำคัญ ได้แก่ การขาดการศึกษาวิเคราะห์ที่ลึกซึ้งทั่วด้าน การขาด



เจตนาর্মย์อันชัดเจนและแน่วแน่จากผู้มีอำนาจพอที่จะก่อให้เกิดการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงได้ การต่อต้านของแหล่งอำนาจภายในระบบราชการเอง การขาดความต่อเนื่องในการแก้ปัญหา การยึดหลักการปรับปรุงแบบเฉพาะส่วนค่อยเป็นค่อยไป

การก้าวเข้าสู่ศตวรรษใหม่ที่ 21 นี้ การท้าทายจากภายนอกในด้านความมั่นคงได้คลี่คลายลงอย่างเห็นได้ชัด ไม่ว่าจะเป็นการสิ้นสุดของยุคสงครามเย็น การสิ้นสุดของการปฏิบัติการก่อการร้ายภายในประเทศ การเปลี่ยนแปลงในยุโรปตะวันออก สหภาพโซเวียต การลดกำลังอาวุธนิวเคลียร์ การลดลงในขีดแย้งของปัญหาแกมพูชา การเปลี่ยนแปลงทางสากลในลักษณะของการเกิดโลกาภิวัตน์ (globalization) ทั้งด้านการสื่อสารคมนาคม การเงินระหว่างประเทศ และการค้าขาย ตลอดจนการยอมรับในพลังของกลไกตลาด และการกระจายอำนาจทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจ รวมไปถึงความเป็นสากลในการยึดมั่นคุณค่าร่วมกันทางสิทธิมนุษยชน การรักษาสภาพแวดล้อม การแบ่งปันทรัพยากรและเทคโนโลยี การสร้างระบบการค้าที่เสรี เป็นต้น ล้วนแล้วแต่ เป็นกระแสของการกระจายอำนาจ การลดการควบคุมสั่งการแบบลำดับชั้น การติดต่อร่วมมือกันแบบเครือข่าย (networking) สภาพแวดล้อมของกลไกอำนาจรัฐ ในขณะนี้จึงขัดแย้งกับโครงสร้างและกระบวนการปฏิบัติงานของกลไกอำนาจรัฐอย่างชัดเจน ปัจจุบันพลังนอกระบบราชการไม่ได้มีแต่ เฉพาะภาคธุรกิจเอกชน หากมีองค์กรอาสาสมัคร เอกชนมากมายหลากหลายที่ตื่นตัวและทำหน้าที่เป็นเสมือน "สายพาน" ที่ลำเลียงความทุกข์ยากความเดือดร้อน ความต้องการ และปฏิกิริยาของกลุ่มประชาชน ทั้งในเมืองและชนบทไปสู่ระบบราชการ การแทรกแซงของข้าราชการการเมืองที่มีต่อข้าราชการประจำมีสูง เพราะระบอบประชาธิปไตยเปิดกว้างให้พรรคการเมืองและสภาที่มาจากการเลือกตั้งมีบทบาทนำเป็นระยะ ๆ การเปลี่ยนแปลงที่นำไปสู่ระบบระหว่างประเทศมีกระแสสูง ความต้องการบริการของประชาชนมีมากขึ้นและหลากหลาย ทั้งจากชนชั้นกลางซึ่งเพิ่มมากขึ้นและชนชั้นล่างในเวลาเดียวกัน การขยายตัวทางเศรษฐกิจที่มีอย่างต่อเนื่อง ทำให้คนระดับล่างและกลางมีความหวังสูงขึ้นกว่าที่เคยเป็นมาในอดีต



ข้าราชการประจำมิได้เริ่มจะมีปัญหากับผู้ให้บริการเท่านั้น แต่ภายในระบบเองก็มีปัญหาด้วย ไม่ว่าจะเป็นปัญหาด้านประสิทธิภาพ ค่าตอบแทน และสวัสดิการ โอกาสและความก้าวหน้า ข้อจำกัดทางทรัพยากร ความขัดแย้งไม่คล่องตัวของกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่ถูกจะเลย ขาดความเอาใจใส่อย่างจริงจัง เป็นระบบและต่อเนื่องที่จะแก้ไข การทุจริตภายใน การเสื่อมลงของเกียรติภูมิ การถูกวิพากษ์วิจารณ์จากประชาชนและสื่อมวลชน เป็นต้น

ท่ามกลางการเปลี่ยนไปของปัจจัยแวดล้อมนี้ ความเป็นรัฐเดี่ยวเริ่มส่งผลสะท้อนต่อธรรมชาติของสภาพแวดล้อมที่มีลักษณะหลากหลาย กระจายตัว เกี่ยวโยงเป็นเครือข่ายมากกว่าควบคุมเป็นลำดับชั้น เปิดกว้างและโปร่งใส ต้องการเข้าถึงได้ง่าย มีการสื่อสาร เต็มไปด้วยพลังที่ตื่นตัวอยากมีส่วนร่วมในการตัดสินใจระดับต่าง ๆ และพร้อมที่จะเคลื่อนไหวโต้ตอบการใช้อำนาจรัฐที่มีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของคน ที่ก่อให้เกิดโครงสร้างอำนาจรัฐที่ซึ่งตั้งมีเอกภาพ มีสายบังคับบัญชาที่ชัดเจน มีการมอบหมายอำนาจลดหลั่นกันไป มีการแบ่งการควบคุมออกเป็น ส่วนกลาง ภูมิภาค ท้องถิ่น มีการจัดโครงสร้างเป็นกระทรวง ทบวง กรมแบบดั้งเดิมกำลังเป็นสาเหตุและเงื่อนไขที่ทำให้อำนาจรัฐไม่มั่นคงถูกท้าทายจากพลังรอบด้าน เพราะการขาดการปรับตัวอย่างทั่วด้าน การปรับตัวเป็นจุด ๆ แบบค่อยเป็นค่อยไป โดยไม่ยอมกระทบโครงสร้างอำนาจรัฐเดิม ยิ่งก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างข้าราชการประจำด้วยกันเอง และระหว่างกลไกของรัฐกับประชาชนมากขึ้นเป็นลำดับ ไม่ว่าข้าราชการการเมืองจะมีความพยายามในการเปลี่ยนบทบาทของรัฐบาลจากการควบคุม กำกับ มาเป็นการส่งเสริมหรือมีการกระจายอำนาจให้จังหวัด และอำเภอ ตำบล อย่างไรก็ตาม แต่เมื่อสิ่งเหล่านี้เกิดขึ้นในโครงสร้างเก่า ผลที่ได้รับก็คือ ส่วนย่อยของโครงสร้างเก่านั้น สามารถดูดซับทรัพยากรที่รัฐบาลต้องการกระจายลงไปให้แก่ประชาชนไว้ การกระจายอำนาจจึงตกไปอยู่ที่ข้าราชการประจำ แทนที่จะลงไปถึงองค์กรประชาชนระดับชุมชนอย่างแท้จริง และอำนาจรัฐ เริ่มมีการแยกส่วนเป็นสองส่วน ส่วนหนึ่งเป็นอำนาจรัฐที่มีรากฐานอยู่



บนความสามารถที่จะใช้กำลังความรุนแรง (ทหาร ตำรวจ) อีกส่วนหนึ่งได้แก่ ข้าราชการ ทั้งสองส่วนของอำนาจนี้ ร่วมกันเป็นพันธมิตรในการรักษาความเป็นอิสระอย่างมากที่สุดเท่าที่จะทำได้จากการถูกควบคุม สิ่งการ ตรวจสอบ ประเมิน จากข้าราชการการเมือง

โครงสร้างอำนาจทางกองทัพมีความระมัดระวังและรู้สึกไวเป็นพิเศษต่อการมีความเป็นอิสระ ดังจะเห็นได้จากการตอบโต้ต่อคำวิจารณ์ของนักวิชาการ เพียงคนเดียว เกี่ยวกับการจัดหลักสูตรของกองทัพด้วยการแสดงพลังอย่างเกินขอบเขต การระแวงระวังสงสัยต่อข้อเสนอในการจัดตั้งทบวงตำรวจในแง่ที่ ข้าราชการการเมืองต้องการสร้างตำรวจให้เป็นองค์กรที่มาดำนอำนาจของกองทัพ การสื่อข่าวสารผิดในเรื่องข้อเสนอของนักวิชาการในการให้มีทบวงทหารบก เรือ อากาศ ว่าเป็นเจตนาที่จะแยกสลายและทำลายเอกภาพของกองทัพ เป็นต้น

ในปัจจุบันและอนาคตอันใกล้นี้ กระแสโลกเป็นกระแสประชาธิปไตยของการกระจายอำนาจ ดังนั้น ข้าราชการประจำจึงไม่อาจอยู่รอดได้ภายใต้สภาพการณ์ ทั้งภายนอกและภายในเช่นนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมโลก ซึ่งมีแนวโน้มทางประชาธิปไตยที่เน้นการมีส่วนร่วมมากขึ้น ระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตย จึงจะมีลักษณะขัดแย้งกับโครงสร้างอำนาจรัฐที่เป็นอยู่ด้วยประการทั้งปวง ดังนั้น การไปสู่ระบอบการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยจะเกิดขึ้นได้มิใช่ด้วยการมีรัฐธรรมนูญ ที่จำกัดอำนาจของข้าราชการการเมือง หรือมุ่งสร้างเสถียรภาพให้แก่ ข้าราชการประจำที่จะเข้าไปมีบทบาททางการเมือง แต่ด้วยการปรับปรุงโครงสร้างกลไก อำนาจรัฐอย่างสอดคล้องกับเงื่อนไขประชาธิปไตย มิฉะนั้น รัฐเดี่ยวจะกลายเป็น ข้อจำกัดและเป็นต้นเหตุของความขัดแย้งระหว่างกลไกภายในรัฐด้วยกันเองระหว่าง กลไกภายในรัฐด้วยกันเอง ระหว่างกลไกรัฐกับประชาชน และแม้แต่ระหว่าง ประชาชนกับประชาชนด้วยกันเอง ทั้งนี้เนื่องจากการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกลไก ภายในรัฐด้วยกันเอง ทั้งนี้เนื่องจากการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกลไกอำนาจรัฐในรัฐ



เดี๋ยวนั้นมีปัญหาหลักอยู่ที่ข้ออ้างที่ว่า หากจะมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอะไรนั้นจะต้องเป็นไปโดยอาศัยแบบแผนเดียวกัน แม้จะมีข้อยกเว้นก็มักจะปรากฏขึ้นนาน ๆ ครั้ง และถือว่าเป็นกรณีพิเศษ ดังจะเห็นได้จากการขอให้กรุงเทพมหานคร และพัทธยา มีการปกครองตนเอง แต่ก็ยังยึดโยงอยู่กับอำนาจของกระทรวงมหาดไทยในระดับหนึ่ง หรือกรณีการพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออก ซึ่งเกิดปัญหาการสั่งการให้เป็นระบบ แต่กระทำได้ยาก เพราะกิจกรรมในเขตการพัฒนาเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงานซึ่งสังกัดหลายกระทรวง เป็นต้น

การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในรัฐเดี่ยว จึงจะต้องยึดหลักการสำคัญ ๆ คือ ทำอย่างไรจึงจะมีการกระจายอำนาจ การเชื่อมโยงกลไกของรัฐแบบเครือข่าย โดยให้มีความคล่องตัว และการสื่อสารทั้งระหว่างนอกเครือข่ายกับหน่วยแต่ละหน่วยกับระหว่างหน่วยภายในเครือข่ายเดียวกัน การมีการปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ ที่สอดคล้องกับลักษณะของกิจกรรมนั้น ที่กลุ่มชน และลักษณะของผลประโยชน์ทางธุรกิจและเศรษฐกิจประชาชนที่หลากหลาย โดยให้มีความยืดหยุ่นคล่องตัวแทนที่จะใช้กฎระเบียบเดียวกันกับสิ่งที่แตกต่างกันหลากหลาย การปรับความคิด-ความเชื่อ และทัศนคติของข้าราชการประจำให้เข้าใจและยอมรับว่าความแตกต่างมิได้ก่อให้เกิดความแตกแยกเสมอไป

แม้ว่าการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงจะเกี่ยวข้องกับความคิด ความเชื่อ ทัศนคติ และพฤติกรรมอย่างแยกไม่ออกก็ตาม แต่การปรับโครงสร้างย่อมส่งผลให้เกิดการปรับบริบทของกระบวนการ และน่าจะนำไปสู่การมีสภาพแวดล้อมทางโครงสร้างอำนาจใหม่ ในการก่อเกิดความสัมพันธ์ที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมภายนอกที่ใหญ่กว่า และมีพลวัตแรงกว่าข้าราชการประจำ

การพัฒนาก็เป็นระยะเวลาที่ข้าราชการการเมืองแข็งแกร่งขึ้นเช่นกัน เพราะข้าราชการประจำเป็นฝ่ายก่อกำเนิดและดำเนินการพัฒนาประเทศ ดังนั้น



ตลอดระยะเวลาที่มีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ข้าราชการประจำจึงเป็นตัวนำในการสร้างประชาสังคม (civil society) พิจารณาในแง่ที่อำนาจรัฐจึงอยู่ในสภาวะที่ปลอดจากการทำทลายจากประชาสังคม แม้ว่าจะมีความแตกแยกขัดแย้งกันภายในข้าราชการประจำ ซึ่งนำไปสู่การปฏิวัติรัฐประหารหลายครั้งหลายหนก็ตามการทำทลายจากพลังภายในสังคมแม้จะมีปรากฏแต่ก็มีลักษณะชั่วคราว ไม่ต่อเนื่องและมักจะถูกป้องกันโดยข้าราชการประจำมาโดยตลอด พลังทางสังคมที่ต้องการอยู่รอดจึงต้องประนีประนอมและเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกผู้ด้อยกว่าของข้าราชการประจำ ไม่ว่าจะเป็นภาคธุรกิจเอกชน หรือพรรคการเมือง เมื่อใดก็ตามที่พลังเหล่านี้ต้องการเป็นอิสระหรือเปลี่ยนสถานภาพทางอำนาจเมื่อนั้น ข้าราชการประจำจะไหวตัวและรวมพลังกันทำลายกรอบความสัมพันธ์ที่เอื้ออำนวยให้ข้าราชการการเมืองสามารถควบคุมข้าราชการประจำได้ การล้มล้างรัฐธรรมนูญเป็นระยะ ๆ สะท้อนถึงความขัดแย้งดังกล่าวนี้

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในเดือนกุมภาพันธ์ 2534 การจัดตั้งระบบอำนาจรัฐคู่ โดยอาศัยรัฐธรรมนูญการปกครองชั่วคราวเป็นสายพานทางอำนาจแบ่งบทบาทระหว่างสภาธิปไตยความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (การคงอำนาจและโครงสร้างอำนาจรัฐประหาร ซึ่งโดยเนื้อแท้เป็นอำนาจที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายในสภาวะปกติไว้ โดยอาศัยรัฐธรรมนูญการปกครองชั่วคราว) กับรัฐบาลเป็นการสะท้อนถึงความยากลำบากของข้าราชการการเมืองที่จะปฏิบัติกรอย่าง เป็นเอกเทศเหมือนดังที่เคยเป็นมาในอดีต การตกต่ำอย่างรวดเร็วของภาพพจน์และความชอบธรรมของอำนาจที่แท้จริงซึ่งไม่สามารถยอมรับข้าราชการการเมืองที่แปลกแยกไปจากอำนาจรัฐ ได้ชี้ให้เห็นว่าอำนาจรัฐในตัวของมันเองเริ่มมีปัญหาสองระดับ

**ระดับแรก** คือ ความไม่สามารถในการใช้อำนาจโดยตรงได้ภายหลังการรัฐประหาร แต่ต้องอาศัยรัฐบาลซึ่งข้าราชการการเมืองมีสถานภาพที่เป็นอิสระและทำให้อำนาจดิบ ๆ ของคณะรัฐประหารต้องต่อรองประนีประนอม แทนที่จะสั่ง



การหรือครอบงำเหมือนกับที่เคยเป็นมาในอดีต ที่สำคัญคือไม่สามารถเข้าไปยุ่ง  
 เกี่ยวกับการตัดสินใจระดับสูงทางเศรษฐกิจได้ เพราะพลังทางธุรกิจที่เข้ามามี  
 ส่วนร่วมกับพลังทางข้าราชการประจำนั้น ก็มีผลประโยชน์ในการรักษาระบบ  
 เศรษฐกิจเสรีไว้ทำให้ข้าราชการประจำเข้าแทรกแซง หรือผนวกเข้าเป็นภาคี  
 สมาชิกผู้ขึ้นต่อได้ การร่วมกันครองอำนาจระหว่างข้าราชการประจำกับข้าราชการ  
 การเมืองนี้ จึงเป็นไปอย่างไม่ราบรื่น มีความตึงเครียด แต่ก็คงอยู่ได้เพราะ  
 ข้าราชการประจำต่างมีศัตรูร่วมกัน คือข้าราชการการเมือง ซึ่งบางส่วนมี  
 พฤติกรรมไปในทางแสวงหาอิทธิพลและผลประโยชน์โดยตรงกับภาคธุรกิจเอกชน

ปัญหาหลักของพันธมิตรข้าราชการประจำ ก็คือทำอย่างไรจึงจะ  
 คงสภาพภาพของความร่วมมือกันลดอำนาจและอิทธิพลของข้าราชการการเมืองได้  
 วิธีการที่ใช้ก็คือการอาศัยลักษณะพิเศษ กัดต้นแหล่งอำนาจของข้าราชการการเมือง  
 และการเข้าไปแทรกแซงกระบวนการเลือกสรรผู้นำทางการเมือง โดยจัดตั้งพรรค  
 การเมืองขึ้นเอง ให้ความสนับสนุนบุคคลที่โดยแท้จริงแล้ว คือความขัดแย้งระหว่าง  
 ข้าราชการประจำในกองทัพ กับพรรคความหวังใหม่ก็สะท้อนถึงปัญหาที่เกิดจาก  
 ความต้องการของข้าราชการประจำที่อาศัยกติกาประชาธิปไตยเป็นกรอบต่ออำนาจ  
 ทางการเมือง

ระดับที่สอง ได้แก่ ความไม่สามารถของข้าราชการประจำและทางภาค  
 ธุรกิจเอกชนที่จะควบคุมและอาศัยกลไกการบริหารในการสนองนโยบาย ดังจะเห็น  
 ได้จากการที่ นายชวน หลีกภัย แสดงความเห็นอย่างรุนแรงเป็นระยะ ๆ เกี่ยว  
 กับการไร้ประสิทธิภาพของกลไกการบริหาร ไม่ว่าจะ เป็นกระทรวง ทบวง กรม  
 โดยทั่วไปหรือรัฐวิสาหกิจ

พิจารณาในแง่นี้ ข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำในปัจจุบันจึง  
 ไม่มีเอกภาพ ไม่เกื้อกูลกันและไม่สามารถที่จะผนึกกำลังร่วมกันเพื่อผลักดันประเทศ



ให้รับกับการเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมได้ ปรากฏการณ์ที่ชัดเจนก็คือ รัฐไม่สามารถมีกระบวนการแก้ไขข้อขัดแย้ง ประนีประนอม ชักจูงใจ หรือตอบแทนการเสียประโยชน์ของประชาชนได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัญหาที่ดินทำกิน ที่อยู่อาศัย การสร้างเขื่อน ฯลฯ ดังนั้น แม้จะมีการรัฐประหาร มีกฎระเบียบที่เคร่งครัด แต่โดยแท้จริงแล้วข้าราชการการเมืองได้หย่อนประสิทธิภาพและความสามารถในการดำเนินการตามเป้าหมายกลับลดต่ำลงมาก

ทั้งหมดนี้เป็นความล้มเหลวของข้าราชการการเมืองในการกำหนดความสัมพันธ์ใหม่กับพลังที่ตื่นตัวและเป็นพลังใหม่ในประชาสังคม กฎหมายจึงกลายเป็นตัวปัญหาใหญ่ เป็นเครื่องเหนี่ยวรั้งการบรรลุความต้องการและผลประโยชน์ของทุก ๆ ส่วนในประชาสังคม ไม่ว่าจะเป็นภาคธุรกิจเอกชน หรือภาคประชาชน หรือแม้แต่ข้าราชการประจำด้วยตนเอง

การแก้ปัญหาข้างต้นที่กระทำโดยข้าราชการประจำและข้าราชการการเมืองเป็นการแก้ปัญหาที่ขาดการพิจารณาอย่างลุ่มลึก ขาดความรู้ความเข้าใจในแก่นแกนของสมุหฐานของปัญหา สภาวะการณ์ภายหลังรัฐประหาร 23 กุมภาพันธ์ 2534 จึงเป็นสภาวะการณ์ที่ทุกฝ่ายสับสนลุลกลนและไม่เห็นทางออก รัฐธรรมนูญใหม่ ก็แสดงให้เห็นชัดเจนยิ่งขึ้นว่ามีใช้การแก้ปัญหา กลับทำให้ผู้มีอำนาจเกิดความวิตกกังวล ซึ่งเป็นปัญหาที่กลืนไม่เข้าคายไม่ออก (dilemma) ได้ประณามสถาบัน กระบวนการ และพฤติกรรมทางการเมืองอย่างทั่วด้าน และเป็นการโจมตี คำหนดแบบตีเหมา (generalization) ดังนั้น การเปิดเสรีทางการเมืองอีกครั้งหนึ่ง ย่อมนำไปสู่ความตึงเครียดชนิดเดี๋ยวกั้นกันที่ นั่นคือการแก่งแย่งกันคุมอำนาจในรัฐที่ยังคงมีลักษณะชิงตัว คือมีจำนวนกรมใหญ่ ๆ มาก แต่มีกระทรวงจำนวนน้อย การแบ่งสรรอำนาจจึงยากที่จะลงตัวได้ วิธีการที่ตัวแทนอำนาจรัฐอยากใช้ก็คือ การมอบบทบาทการเมืองให้กับข้าราชการการเมือง และมอบบทบาททางการบริหารให้กับข้าราชการการเมือง นี่คือความต้องการของตัวแทนและพันธมิตรของรัฐที่จะรักษาสถานภาพของตนเอง



ตัวแบบของอังกฤษที่นำมาใช้เป็นตัวแบบระบบคณะรัฐมนตรีเป็นผลพวงของการต่อสู้ และการลงเอยระหว่างอำนาจดั้งเดิมของพระมหากษัตริย์และขุนนางกับอำนาจเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม และพาณิชย์กรรมใหม่ ซึ่งต่อมาก็ได้ปรับตัวยอมรับพลังของภาคประชาชน โดยอาศัยพรรคการเมืองและการเลือกตั้งเป็นสายพานเชื่อมโยงสัมพันธ์ภาพดังกล่าวนี้ โดยใช้เวลานานนับเป็นร้อยปี ดังนั้นหลักของความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรี (collective responsibility) ก็ดี และความสัมพันธ์ระหว่างนิกการเมืองกับข้าราชการประจำ ตลอดจนความเกี่ยวพันกันระหว่างพรรคการเมือง-รัฐบาล กับกลุ่มอิทธิพลกลุ่มผลประโยชน์และประชาชนผู้มีสิทธิ์ออกเสียงเลือกตั้งทั่วไปก็ดี จึงยึดโยงกันอย่างเป็นระบบ แม้จะมีปัญหาอยู่บ้าง แต่ก็มีใช้ปัญหาเชิงระบบหรือปัญหาด้านกติกาหลักกรอบใหญ่ของความสัมพันธ์อันซับซ้อนระหว่างพลังต่าง ๆ ภายในประชาสังคมยังคงมีการยึดถือกันอย่างเคร่งครัด เป็นฉันทานุวัติ ซึ่งต่างกับที่เป็นอยู่ในประเทศไทย

ระบบรัฐสภาแบบอังกฤษมีธรรมเนียมปฏิบัติที่ทุก ๆ ฝ่ายยอมรับเป็นกรอบอ้างอิงของการประพฤติปฏิบัติ ความอับจนของการเมือง - การบริหารไทย ได้ขยายวงกว้างไปเรื่อย ๆ จนไปถึงฝ่ายตุลาการ ก็เพราะไม่มีความคิดที่ชัดเจนในการจัดระบบมหภาคใหม่นั้นเอง ปัญหาระหว่างข้าราชการประจำเป็นภาพสะท้อนที่ดีว่าระบบความสัมพันธ์ทางอำนาจภายใต้ระบบรัฐสภาแบบอังกฤษ ซึ่งไทยเรานำมาใช้ได้ เข้าสู่จุดอับและตกต่ำถึงขีดสุด และนำมาซึ่งความรู้สึกสูญเสียกำลังใจและความเชื่อมั่นในระบบการเมือง อย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน

หากวิวัฒนาการทางการเมืองในประเทศไทยเป็นไปในลักษณะเดียวกับที่เป็นอยู่ในอังกฤษ ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำก็ไม่จำเป็นจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงมากนัก ทั้งนี้เพราะคณะรัฐมนตรีมีอำนาจมาก และมีความสัมพันธ์ที่เป็นเอกภาพเป็นตัวแบบที่ข้าราชการประจำจะต้องยอมรับเป็นเครื่องมือ และมีสถานภาพทางอิทธิพลและอำนาจที่เป็นทางการ และ



อำนาจที่ไม่เป็นทางการ อย่างไรก็ตาม การคงโครงสร้างของระบบคณะรัฐมนตรีแบบ  
อังกฤษไว้ โดยไม่ปรับปรุงให้เข้ากับความสัมพันธ์ของข้าราชการประจำ และการ  
เปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมย่อมทำให้ข้าราชการการเมือง และข้าราชการประจำ  
ขัดแย้งและปะทะกันอย่างรุนแรงมากขึ้น เป็นลำดับในอนาคต

อย่างไรก็ตาม ปัญหาด้านความชอบธรรม และพฤติกรรมของข้าราชการ  
การเมืองยังคงเป็นเพียงกลุ่มคนซึ่งยึดอาชีพในการสมัครรับเลือกตั้งโดยขาดหลักการ  
แต่เคลื่อนย้ายถ่ายเทไปสุดแล้วแต่ผู้มีอำนาจใหม่จะบงการกวาดต้อนเข้าพรรคแล้ว  
ซึ่งทำให้ข้าราชการการเมืองมักใช้ตำแหน่งหาอิทธิพลและผลประโยชน์ การมี  
ตำแหน่งสูงแต่ไม่มีความรู้ ความคิดริเริ่ม ความชำนาญ และความสามารถยังไม่  
ได้รับการยอมรับจากข้าราชการประจำโดยทั่วไป

ปัญหาหลักของประเทศไทย เป็นปัญหาทางการเมืองและการบริหาร ซึ่ง  
เรายังแก้ไม่ได้ และเวียนว่ายอยู่ในวงจรอุบาทว์มามากกว่าครึ่งศตวรรษแล้ว  
ปัญหาทางการเมืองกับปัญหาทางการบริหาร เกี่ยวพันกันอย่างแยกไม่ออก เพราะ  
ช่องว่างระหว่างนโยบายของข้าราชการการเมืองและการปฏิบัติงานของข้าราชการ  
ประจำนับวันยิ่งถ่างห่างมากขึ้น เป็นลำดับ

ในทศวรรษหน้า ปัญหาหลักที่เผชิญเราอยู่ก็คือ ทำอย่างไรในการแก้ไข  
ปัญหาของชาติได้ เพราะความสามารถของส่วนที่จมปลักอยู่กับปัญหาอุปสรรคในการ  
ถอนตัวออกจากสภาพอันไม่พึงปรารถนานั้น เกิดจากปัญหาการจัดลำดับความสำคัญ  
ความเร่งด่วนของปัญหาในการได้รับการตอบสนองอย่างจริงจัง ทั้งจากข้าราชการ  
การเมืองและข้าราชการประจำ ซึ่งขีดความสามารถของทั้งสองฝ่ายเป็นสิ่งที่เกี่ยว  
ข้องโดยตรงกับโครงสร้างอำนาจทางการเมือง ซึ่งทำอย่างไรโครงสร้างอำนาจนี้  
จึงจะปรับเป้าหมายและบทบาทให้มีกลไกและกระบวนการในการเชื่อมโยงปัญหา  
กับนโยบายของข้าราชการการเมืองและการปฏิบัติของข้าราชการประจำเพื่อแก้ปัญหา  
เหล่านี้



ซึ่งหากกลไกและกระบวนการตัดสินใจ นับตั้งแต่ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย ไปจนถึงการแปลงนโยบายเป็นแผน โครงการ ตลอดจนการร่วมกันติดตามประเมินผล ปรับปรุงการดำเนินงานได้รับความร่วมมือ เท่ากับเป็นการเปลี่ยนโฉมของการดำเนินงานที่จะสามารถช่วยแก้ปัญหาได้ แต่ทั้งนี้ หากข้าราชการการเมืองยังคงแสวงหาอำนาจผลประโยชน์จากการกำหนดนโยบายบางส่วน อาจนำไปสู่ความขัดแย้งทางการเมือง ที่มีความชัดเจนมากขึ้น

การแก้ไขปัญหาดังกล่าว สามารถกระทำได้โดยการปรับเปลี่ยนกรอบความสัมพันธ์ให้กระบวนการประสานสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำปรับเปลี่ยนในทิศทางที่อำนวยความสะดวกประโยชน์ต่อประเทศ ซึ่งในปัจจุบันนี้เราอาจจะวิเคราะห์จุดยืนหยัดของทั้งข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำได้ ดังนี้

1. ข้าราชการการเมืองปรารถนาที่จะรักษาอำนาจในการตัดสินใจ นโยบายไว้โดยพยายามอาศัยการแทรกแซงทางการเมือง
2. ข้าราชการประจำมีความประสงค์จะรักษาอำนาจรวมศูนย์ในการจัดการควบคุมบางส่วนไว้ ดังนั้น ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นต่อโครงสร้างอำนาจของกลไก จึงเป็นความขัดแย้งระหว่างกลไกอำนาจรัฐจากข้าราชการทั้งสองฝ่าย

ข้าราชการประจำและข้าราชการการเมืองอาจจะทวีปริมาณเพิ่มขึ้น และมีความลุ่มลึกและรุนแรงมากขึ้น ซึ่งจะชี้ให้เห็นถึงความล้มเหลวของโครงสร้างและกระบวนการจัดการแก้ไขปัญหาคือต่าง ๆ ของรัฐ อันมีผลทำให้ประชาชนประสบกับปัญหามากขึ้น ดังนั้น จึงมีความจำเป็นในการทบทวนโครงสร้างกระบวนการและความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดนโยบายต่าง ๆ



โดยสรุปแล้ว ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย และพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นไปบนเวทีการอยู่ร่วมกันทางอำนาจ โดยที่ข้าราชการประจำจะมีบทบาทครอบงำอีกฝ่ายหนึ่งมากกว่าในการกำหนดนโยบายต่าง ๆ ภายใต้บริบทนี้ กระแสการกระจายอำนาจการให้ชุมชนมีส่วนร่วมการประสานเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายได้ทวีความสำคัญมากขึ้นทุกขณะ ดังนั้นการปรับเปลี่ยนโครงสร้างกลไกอำนาจรัฐจึงจะต้องคำนึงถึงประเด็นเหล่านี้ไว้ด้วย

### ข้อเสนอแนะ

ข้าราชการประจำเป็นกลไกของรัฐที่มีภาระหน้าที่ในการสนองตอบต่อเจตนาารมณ์ของข้าราชการการเมือง โดยนำเจตนาารมณ์นั้นไปปฏิบัติให้บังเกิดผล แต่ในสังคมที่กำลังพัฒนาหรือกำลังเปลี่ยนแปลงนั้น มีการขาดดุลยภาพในการพัฒนาระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำ โดยข้าราชการประจำสามารถพัฒนาจนก้าวไปไกลกว่าข้าราชการการเมืองและมีอำนาจเหนือข้าราชการการเมือง นอกจากนี้แล้วข้าราชการประจำก็ยังสามารถสร้างอำนาจขึ้นมาได้ เพราะคุณลักษณะพิเศษของข้าราชการประจำเองดังนี้ (Peters Guy, 1978 : 168)

1. ข้าราชการประจำเป็นแหล่งข้อมูลข่าวสารและผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งข้อมูลดังกล่าวนี้ ผู้เชี่ยวชาญในองค์กรของข้าราชการประจำเป็นผู้นำไปใช้ประโยชน์ถึงแม้ว่าอาจจะมีการเมืองบางคนพยายามที่จะกำหนดนโยบายด้วยตนเอง แต่ในที่สุดข้าราชการการเมืองก็ต้องมาขอข้อมูลจากข้าราชการประจำไปประกอบในการพิจารณากำหนดนโยบาย

2. แม้ว่าข้าราชการประจำจะถูกโจมตีอยู่บ่อยครั้งว่าทำงานล่าช้าและขาดประสิทธิภาพ แต่เมื่อเปรียบเทียบกับข้าราชการการเมืองแล้ว ข้าราชการประจำจะมีประสิทธิภาพมากกว่าในด้านการตัดสินใจ เช่น เมื่อเปรียบเทียบกับฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว ข้าราชการประจำสามารถตัดสินใจได้รวดเร็วมก เพราะไม่ต้องมา



ประชุมกันบ่อยครั้ง ไม่ต้องอาศัยคะแนนเสียงข้างมากเป็นเครื่องตัดสินใจ ไม่ต้องคำนึงถึงแรงกดดันทางการเมือง ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่ามีผู้เชี่ยวชาญนำข้อมูลข่าวสารมาวิเคราะห์โดยอาศัยเทคนิคและความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของเรื่องราวที่จะต้องตัดสินใจอยู่แล้ว

3. สถาบันของข้าราชการประจำสามารถแสวงหาการสนับสนุนจากประชาชนได้เช่นเดียวกับข้าราชการการเมือง เช่น เมื่อสถาบันในข้าราชการประจำการงบประมาณหรือเสนอร่างกฎหมาย งานฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) เข้าสู่รัฐสภา ก็อาจจะหาเสียงสนับสนุนจากกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มอิทธิพลต่าง ๆ ได้

การที่สถาบันในข้าราชการประจำได้รับการพัฒนาไปอย่างมาก ทำให้ข้าราชการการเมืองซึ่งได้รับการพัฒนาในระดับที่ต่ำกว่าต้องถูกรอบงำโดยข้าราชการประจำ จนทำให้ระบบการปกครองของประเทศที่กำลังพัฒนาถูกปกครองโดยทางอ้อมจากข้าราชการประจำ เรียกได้ว่าเป็นอำมาตยาธิปไตย (Bureaucratic Polity) (Riggs Fred, 1966 : 319-320) คือ ข้าราชการประจำเข้าไปมีบทบาททางการเมืองในตำแหน่งการเมืองต่าง ๆ เพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบาย และเป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในขณะเดียวกัน ระบบการเมืองไทยจึงเป็นการปกครองของกลุ่มข้าราชการประจำ โดยกลุ่มข้าราชการประจำและเพื่อกลุ่มข้าราชการประจำมากกว่าที่จะเป็นระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ

จากลักษณะดังกล่าว ข้าราชการประจำของไทยจำเป็นต้องลดบทบาทในการดำเนินงานที่ครอบงำข้าราชการการเมือง โดยต้องทำหน้าที่ในการนำนโยบายของข้าราชการการเมืองไปปฏิบัติมากกว่าการแสดงบทบาทในการกำหนดนโยบาย ทั้งนี้การที่ข้าราชการประจำมีองค์กรที่มีลักษณะรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลางอย่างมาก ซึ่งเป็นลักษณะรูปแบบของประเทศแบบรัฐเดี่ยวที่หน่วยราชการส่วนกลางเป็นผู้ใช้อำนาจด้านต่าง ๆ ครอบคลุมทุกพื้นที่และแทบทุกประเภทของ



กิจกรรมทั้งหน่วยราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นต่างตกอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของหน่วยงานในส่วนกลางอย่างเข้มงวดกวดขัน จึงจำเป็นต้องกระจายอำนาจออกไปให้มากขึ้น และข้าราชการประจำต้องได้รับการควบคุมและการตรวจสอบจากประชาชนหรือข้าราชการการเมืองที่ได้รับมอบอำนาจให้ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชน ทั้งนี้เพราะโดยหลักการแล้วในระบอบการเมืองประชาธิปไตย ข้าราชการประจำต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของข้าราชการการเมืองในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชน (ณรงค์ พ่วงพิศ, 2527 : น.96)

ข้าราชการประจำมีลักษณะของการผสมผสานระหว่างสิ่งที่เป็นแบบดั้งเดิมของไทยกับสิ่งที่ลอกเลียนแบบจากต่างประเทศ ด้วยลักษณะเช่นนี้ข้าราชการประจำต้องกำหนดลักษณะการบริหารงานแบบใหม่ คือ

1. ลดความหลากหลาย (heterogeneity) กล่าวคือ ข้าราชการประจำต้องเลิกล้มการมีแบบฉบับของการบริหารงานหลายแบบควบคู่กันไป ซึ่งทำให้เกิดการเล่นพรรคเล่นพวก ช่วยเหลือญาติพี่น้อง
2. ไม่นับพิธีการ (formalism) มากกว่าความสำเร็จของงาน กล่าวคือ การปฏิบัติงานต่าง ๆ ของข้าราชการประจำต้องไม่มุ่งยึดถือระเบียบวิธีการต่าง ๆ ที่จะทำให้การทำงานไม่บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย และบางกรณีที่เป็นอุปสรรคทำให้ไม่บรรลุเป้าหมายได้ เช่น การยึดระเบียบข้อบังคับอย่างเคร่งครัดโดยไม่ผ่อนปรนใด ๆ ทั้งสิ้น
3. การไม่ก้าวท้าวซ้ำซ้อนกัน (overlapping) กล่าวคือ ลักษณะงานหลายอย่าง มีการทำงานก้าวท้าวซ้ำซ้อนหลายหน่วยงาน เช่น งานพัฒนาชนบท มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่นี้มากมาย ซึ่งลักษณะของการทำงานที่ก้าวท้าวซ้ำซ้อนของข้าราชการประจำ นอกจากจะทำให้ต้องสูญเสียงบประมาณอย่างมากแล้ว ยังเป็นมูลเหตุสำคัญทำให้เกิดปัญหาการขาดการประสานงาน การแก่งแย่งชิงดีชิงเด่นจนเป็นผลทำให้การทำงานไม่บรรลุเป้าหมายตามที่ต้องการได้



นอกจากนี้ ปัญหาของข้าราชการประจำยังเกิดจากการจัดตั้งและขยายหน่วยงานจำนวนมากมายโดยไม่มีขอบเขตเช่นนี้ มีผลทำให้ข้าราชการประจำมีการปฏิบัติงานซ้ำซ้อนเหลื่อมล้ำและแย่งงานซึ่งกันและกัน ทำให้การปฏิบัติงานล่าช้าไม่เป็นไปตามเป้าหมาย ขาดประสิทธิภาพ ยึดถือตนเองเป็นหลัก มักมีทัศนคติปิดความรับผิดชอบ แต่จะมุ่งแสวงหาอำนาจและผลประโยชน์ของตนเองมากขึ้น ฉะนั้น การจัดตั้งและขยายหน่วยงานโดยไม่มีขอบเขต จึงเป็นการมุ่งแก้ปัญหาที่จะสำเร็จที่จะได้รับตามเป้าหมายขององค์การอย่างแท้จริง

ในทางการเมืองบทบาทของข้าราชการประจำนับตั้งแต่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ได้มีความพยายามกันอยู่ตลอดเวลาที่จะแสวงหาบทบาทสำคัญในการกำหนดบทบาทของการบริหารประเทศ โดยที่ผ่านมามีความเหมือนว่า จะมีมากกว่านักการเมืองอาชีพเสียอีก เห็นได้จากในทุกสมัยข้าราชการประจำเข้าไปเป็นสมาชิกรัฐสภาซึ่งเป็นข้าราชการการเมืองอยู่ด้วยเสมอ ถึงแม้ในยุคที่กฎหมายรัฐธรรมนูญได้กำหนดห้ามแต่งตั้งข้าราชการไปเป็นสมาชิกรัฐสภา ก็มักจะปรากฏว่ามีข้าราชการประจำส่วนหนึ่งที่ลาออกจากราชการแล้ว ไปสมัครรับเลือกตั้งและได้เป็นสมาชิกรัฐสภา ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่ารัฐสภาของไทยทุกชุดทุกสมัยจะประกอบด้วยสมาชิกสภาส่วนหนึ่งที่เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการประจำด้วย

เมื่อข้าราชการประจำเหล่านี้ได้เป็นสมาชิกรัฐสภาแล้ว มักจะนำเอาความรู้ความชำนาญประสบการณ์ ตลอดจนค่านิยมของความเป็นข้าราชการประจำแต่ตั้งเดิมไปใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ด้วย ดังจะเห็นได้ว่ารัฐสภาของไทยจะเน้นการแสดงออกซึ่งพฤติกรรมทางการบริหาร มากกว่าพฤติกรรมทางการเมือง เช่น จะเน้นในเรื่องระเบียบพิธีการมากกว่าความสำเร็จตามเป้าหมาย พอใจที่จะเก็บกอดความรู้สึกมากกว่าที่จะแสดงความคิดเห็นโต้แย้งอย่างรุนแรง (บรรจง ตันตยานนท์, 2522, น. 24-39)



หากจะพิจารณาข้าราชการการเมืองในฐานะของคณะรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาในระดับสูงสุด และเป็นศูนย์กลางของโครงสร้างอำนาจที่ควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการประจำทุกคนที่อยู่ในระดับต่ำกว่า แต่อย่างไรก็ตาม จะพบว่ารัฐมนตรีข้าราชการการเมืองเหล่านี้ จะสามารถควบคุมข้าราชการประจำได้อย่างแท้จริงนั้นจะต้องมีพื้นฐานทางอำนาจจากแหล่งต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง แหล่งอำนาจที่อยู่นอกกระบบราชการเป็นปัจจัยสนับสนุนที่สำคัญ ซึ่งในกรณีที่เป็นประเทศที่มีระบบการเมืองที่พัฒนาแล้วข้าราชการการเมืองเหล่านี้มักจะมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งโดยตรงหรือโดยทางอ้อมก็ตาม ดังนั้น การพัฒนาระบบพรรคการเมืองให้เข้มแข็งและมีมั่นคงให้ความสนับสนุนด้วย จึงจะสามารถทำให้ข้าราชการการเมืองมีพื้นฐานทางอำนาจที่เข้มแข็งเพียงพอที่จะควบคุมข้าราชการประจำได้ แต่ทั้งนี้ในประเทศไทยระบบพรรคการเมืองของไทยยังอยู่ในฐานะที่ไม่เข้มแข็งเพียงพอที่จะเสริมสร้างพลังให้แก่ข้าราชการการเมืองได้ ซึ่งจะเห็นได้ว่าข้าราชการการเมืองของไทยแทบจะไม่มีพื้นฐานทางอำนาจหน้าที่สนับสนุนมาจากประชาชนเลย จึงอยู่ในสภาวะที่ไม่สามารถเป็นฝ่ายควบคุมและครอบงำได้ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าข้าราชการประจำเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายที่ผ่านมา

อย่างไรก็ตามหากสภาพและบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ในระบบการเมืองไทย มีความเข้มแข็งเท่าไร ไม่ว่าจะ เป็นกลุ่มชาวนาชาวยุโรป กลุ่มผู้ใช้แรงงานหรือกลุ่มนิสิตนักศึกษาก็ตาม โดยที่ต้องปราศจากนโยบายควบคุมและจำกัดการแสดงออกของกลุ่มต่าง ๆ จะทำให้ลดบทบาทของข้าราชการประจำลง ทั้งนี้สำหรับในกรณีของพรรคการเมืองไทย การควบคุมพรรคการเมืองไทยกฎหมายพรรคการเมืองที่จะอนุญาตให้จดทะเบียนจัดตั้งโดยประชาชนไม่สามารถจัดตั้งพรรคการเมืองได้ตามกฎหมายเท่านั้น ทำให้ข้าราชการการเมืองทั้งหลายขาดความต่อเนื่องและมีบทบาทในทางการเมืองค่อนข้างน้อย ทั้งนี้ข้าราชการประจำจะมี



อำนาจรับผิดชอบโดยที่มีอำนาจหน้าที่ในการสอดส่องควบคุมดูแลการปฏิบัติงานต่าง ๆ ของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามกฎหมายอีกด้วย ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า ข้าราชการประจำมีบทบาทอย่างสำคัญในการส่งเสริมหรือบั่นทอนความเข้มแข็งของข้าราชการการเมือง

เมื่อเป็นดังนี้ ข้าราชการประจำจึงต้องมีความเป็นกลางโดยเฉพาะ ข้าราชการประจำกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีบทบาทอย่างมากในกระบวนการเลือกตั้งในระดับชาติ ระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่น ทั้งนี้ เนื่องจากข้าราชการประจำในกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้กำหนดเขตเลือกตั้ง ทั้งนี้ เพราะถือว่า ข้าราชการประจำเป็นผู้ที่รู้จักพื้นที่ต่าง ๆ เป็นอย่างดี และมีข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ซึ่งการได้รับมอบหมายของข้าราชการประจำเป็นฝ่ายดำเนินการแบ่งเขตเลือกตั้ง จำเป็นต้องดำเนินการอย่างยุติธรรม ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้งด้วยกันได้อีกด้วย

นอกจากนี้ ข้าราชการประจำยังสามารถใช้ความชำนาญในหน้าที่ที่เกิดจากการได้ทำงานอย่างต่อเนื่องเป็นเวลานาน และเป็นงานเฉพาะด้าน ในการให้การสนับสนุนแก่ข้าราชการการเมือง โดยเฉพาะเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับงานของข้าราชการประจำผู้นั้นในฐานะผู้เชี่ยวชาญในหน้าที่ซึ่งการนำข้อมูลเสนอแก่ข้าราชการการเมืองเป็นการตัดสินใจกำหนดนโยบาย ทำให้ข้าราชการประจำสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ด้วยเหตุนี้หากข้าราชการประจำให้ความร่วมมือและนำเสนอข้อมูลที่ต้องการ ก็จะทำให้การตัดสินใจในนโยบายต่าง ๆ ของข้าราชการการเมืองเป็นไปอย่างถูกต้อง

นอกจากนี้ ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2524 : 159) ได้ให้ความเห็นว่า ข้าราชการประจำต้องลดการสร้างภูมิคุ้มกันทางการเมืองจากข้าราชการ



การเมือง โดยต้องไม่สร้างภาพพจน์ของข้าราชการการเมืองว่าเป็นผู้ที่ไม่มีความรู้  
ขาดประสบการณ์ทางการบริหาร

อย่างไรก็ตาม ข้าราชการการเมืองต้องไม่รวมตัวกันเป็นกลุ่มเพื่อ  
วัตถุประสงค์ร่วมกันในทางการเมือง ในลักษณะความผูกพันเป็นส่วนตัว โดยที่  
นโยบายของกลุ่มหรือของพรรคนั้นมีใช่เป็นเรื่องสำคัญของการกำเนิดพรรคหรือ  
อย่างใดก็มีความสำคัญแต่เพียงเป็นอันดับรองลงมาจากตัวบุคคลที่เป็นหัวหน้ากลุ่ม  
หรือหัวหน้าพรรค (อภิญา จรูญพร, 2514 : 201) ซึ่งการดำเนินบทบาท  
ทางการเมืองของข้าราชการนี้ทำให้พรรคการเมืองขาดเอกภาพในการลงคะแนน  
เสียง และเป็นการบ่อนทำลายข้าราชการการเมืองอยู่เสมอ

อย่างไรก็ตาม เพื่อลดบทบาทของข้าราชการประจำโดยเฉพาะการควบคุม  
ข้าราชการการเมืองในการกำหนดนโยบาย จำเป็นที่จะต้องทำให้ความสมดุล  
แห่งอำนาจระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำมีความเท่าเทียมกัน  
ซึ่งจะทำให้การควบคุมตรวจสอบและถ่วงดุลการดำเนินงานของระบบราชการอยู่ใน  
ระดับที่ควรจะเป็น นอกจากนี้แล้ว ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองกับ  
ข้าราชการประจำของไทยที่เป็นอยู่ มักมีความขัดแย้งหวาดระแวงกันอยู่ตลอดเวลา  
โดยต่างฝ่ายต่างก็พยายามระมัดระวังมิให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเข้ามามีอำนาจและอิทธิพล  
เหนือฝ่ายตน ความไม่ไว้ใจต่อกันและกันเช่นนี้ มีผลทำให้ข้าราชการการเมือง  
กับข้าราชการประจำมีความสัมพันธ์ในเชิงขัดแย้งมากยิ่งขึ้น จึงต้องลดความขัดแย้ง  
ดังกล่าวลง

นอกจากนี้จะต้องทำให้ข้าราชการประจำมีทัศนคติและพฤติกรรมต่อ  
ข้าราชการการเมืองในลักษณะถูกต้องต่อหลักการ กล่าวคือ ต้องลดความพยายาม  
สร้างทัศนคติและมีพฤติกรรมในทางต่อต้านข้าราชการการเมือง เพราะปฏิภริยาใน  
ทางลบที่มีต่อเนักการเมืองเช่นนี้ นับได้ว่าเป็นอุปสรรคต่อการปกครองระบอบ



ประชาธิปไตย และเป็นการสร้างค่านิยมที่ไม่ถูกต้อง ซึ่งในที่สุดเป็นผลให้พัฒนาการทางการเมืองของไทยต้องล้มเหลวอย่างไม่มีที่สิ้นสุด

โดยสรุปแล้ว การที่ข้าราชการการเมืองไม่สามารถควบคุมข้าราชการประจำได้ ทำให้เกิดผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ และโดยเฉพาะต่อการกำหนดนโยบาย เพื่อประชาชนอย่างแท้จริง จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ระบบการเมืองการบริหารของไทยต้องมีการปรับเปลี่ยนโดยเร็วที่สุด

ถึงแม้ว่าในปัจจุบันประเทศไทยจะมีรัฐบาลที่มาจากกาเลือกตั้ง และมีสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากกาเลือกตั้งอย่างต่อเนื่องมาเป็นเวลานานแล้ว แต่ข้าราชการก็ยังไม่ให้การสนับสนุนการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง และยังคงมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อนักการเมืองหรือระบบการบริหารงานของรัฐบาลที่ได้รับการสนับสนุนจากเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรอยู่อีก และถึงแม้ว่าตัวระบบราชการจะไม่ได้ถูกกำหนดให้มีอำนาจทางการเมืองแล้ว แต่ระบบราชการก็ยังคงสร้างพลังที่น่าเกรงขามขึ้นภายในหน่วยงานอยู่ตลอดเวลา ทำให้การปฏิบัติงานเพื่อสนองตอบต่อนโยบายของรัฐบาลไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร และจะยังคงเป็นเช่นนี้ไปเรื่อย ๆ จนกว่าทั้งสองฝ่ายจะหันมาปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นความรับผิดชอบจริง ๆ ของตัวเองกันอย่างเต็มที่เสียที และหากรัฐบาลหรือข้าราชการการเมืองต้องการกำหนดนโยบายเอง การเสริมสร้างความแข็งแกร่งของนโยบายพรรคการเมืองและความโดดเด่นของความเป็นผู้นำทางการเมืองยังสามารถทำให้ข้าราชการการเมืองควบคุมกำกับดูแลข้าราชการประจำได้อย่างจริงจัง

ผู้วิจัยมีข้อคิดเสนอแนะดังนี้

1. เมื่อพิจารณาจุดเด่นของนโยบายของ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ มีทิศทางด้านการพัฒนาเศรษฐกิจโดยเน้นธุรกิจการค้า นำการพัฒนาเศรษฐกิจ ส่วน



นโยบายของ นายชวน หลีกภัย มีทิศทางด้านการปรับปรุงระบบกฎหมาย โดยเน้นกฎหมายนำการพัฒนา ดังนั้น นโยบายแต่ละรัฐบาลจะมีทิศทางใด ขึ้นกับนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้ดำเนินการกำหนดนโยบาย

2. เมื่อพิจารณาการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความแตกต่างของรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ จะมีที่มเศรษฐกิจเป็นที่มงานจากนักวิชาการ ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติบรรลุผล ส่วนรัฐบาลนายชวน หลีกภัย จะเป็นคณะกรรมการซึ่งจัดตั้งรวมกันระหว่างข้าราชการและนักวิชาการ ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติบรรลุผล ส่วนการบรรลุผลจะมีความแตกต่างกันที่ การบรรลุผลของรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ จะมีทิศทางตามที่มเศรษฐกิจต้องการ ส่วนการบรรลุผลของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย จะมีทิศทางการประนีประนอมระหว่างข้าราชการและนักวิชาการ ดังนั้น นโยบายจะบรรลุผลในทางปฏิบัติแตกต่างกันขึ้นอยู่กับที่มงานของนายกรัฐมนตรีที่กำหนด แต่ยังคงอยู่ในกรอบและเกณฑ์ตามที่นายกรัฐมนตรีกำหนดไว้ แม้ว่าจะมีความจริงใจหรือไม่ก็ตาม

3. นโยบายจำเป็นอย่างไร การนำนโยบายไปปฏิบัติจะบรรลุผลถึงประโยชน์สุขของประชาชนหรือไม่ และนโยบายนั้นตอบสนองต่อชนชั้นนำทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองมากน้อยเพียงใด คำตอบนั้นอาจมาจากคำถามที่ว่า นายกรัฐมนตรีโดยมาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยประชาชนมากน้อยเพียงใด

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย