

# ระบบราชการไทยในสายตา เศรษฐศาสตร์การเมืองแนวคัตริทิพย์\*

จุจากทิพย์ มนต์ชันนรินทร์<sup>๑,๒</sup>

## คำนำ

สาเหตุที่บทความนี้เลือกศึกษาว่าเศรษฐศาสตร์การเมืองแนวคัตริทิพย์มองระบบราชการไทยในลักษณะใดหนึ่ง ก็เนื่องมาจากว่าในปัจจุบันนี้ ได้มีการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางถึงแนวทางการศึกษาวิจัยและการทำวิทยานิพนธ์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ว่า โหม้เหียงไปในเรื่องของการหาข้อเท็จจริงเล็ก ๆ น้อย ๆ (สกต พงษ์ไพศาล, 2526 : 87) และนอกจากนี้จักรทิพย์ นาดสุภา ก็ยังได้แสดงทัศนะต่อวิธีการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ไว้อีกด้วยว่า

“แนวการศึกษาการบริหารราชการส่วนภูมิภาคแบบรัฐประศาสนศาสตร์ แนวนี้ส่วนมากเป็นแนวการทำวิทยานิพนธ์ของนัก

ศึกษาปริญญาโททางรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ เช่น ว่าด้วยการบริหารจังหวัด อำเภอ และเทศบาล ปัญหาของการศึกษาแนวนี้คือ เป็นการมองท้องถิ่นจากภายนอกจากเบื้องบนลงมากำหนดท้องถิ่น เป็นการศึกษาาระบบราชการมากกว่าศึกษาท้องถิ่น (—เน้นข้อความโดยผู้เขียน) (จักรทิพย์ นาดสุภา, 2527 : 11)

คำวิพากษ์วิจารณ์ดังกล่าวแม้จะมีส่วนถูกต้องอยู่มาก แต่ก็ก็เป็นคำวิพากษ์วิจารณ์ที่มองจากสายตาของคนที่อยู่ภายนอก โดยเฉพาะภายนอกสาขารัฐประศาสนศาสตร์ การที่ผลงานทางรัฐประศาสนศาสตร์ส่วนใหญ่เป็นการศึกษาระบบราชการมากกว่าศึกษาท้องถิ่น ก็เพราะมีสาเหตุมาจากรัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administrations) หมายถึงสาขาวิชาและ หรือกิจกรรมที่เกี่ยวกับการบริหารงานของรัฐบาล โดยที่คำว่า รัฐประศาสนศาสตร์ มักจะหมายถึงสาขาวิชาการบริหารงานของรัฐและคำว่า บริหารรัฐกิจ หมายถึงกระบวนการเกี่ยวกับการบริหารงานของรัฐ ดังนั้น การที่ผลงานทาง

\*บทความนี้เป็นปฏิกริยาจากการอ่านบทความเรื่อง “การศึกษาเศรษฐกิจการเมืองท้องถิ่น : ความหมายและความสำคัญ” ของจักรทิพย์ นาดสุภา ใน วารสารเศรษฐศาสตร์การเมือง ปีที่ 4 เล่ม 1 กันยายน 2527

<sup>๑</sup>ร.บ. (บริหารรัฐกิจ) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปัจจุบันเป็นนิสิตปริญญาโท ภาควิหารรัฐประศาสนศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รัฐประศาสนศาสตร์ส่วนใหญ่เป็นการศึกษาระบบราชการมากกว่าการศึกษาท้องถิ่นดังที่จักรทิพย์ นาดสุภา ได้แสดงความคิดเห็นเอาไว้จึงไม่ใช่ข้อผิดพลาดหรือข้อบกพร่องแต่อย่างใด หากแต่ข้อบกพร่องของการศึกษาอยู่ที่วิธีการที่ใช้ในการศึกษา การที่วิทยานิพนธ์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ส่วนใหญ่เป็นเรื่องของการหาข้อเท็จจริงเล็กๆ น้อยๆ นั้นมีสาเหตุมาจากนักศึกษาค้นคว้าวิทยานิพนธ์จะสามารถจบการศึกษา (เรียนจบ) ได้ง่ายกว่าการทำหรือศึกษาค้นคว้าวิธีอื่น ความจริงแล้ววิธีการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้นับได้ว่ามีความก้าวหน้ามากพอสมควร ทั้งที่อุทัย เลาหวิเชียร ได้อธิบายไว้ว่า ก้าวหน้าจากซึ่งสนใจกรณีศึกษาเฉพาะเรื่อง PPBS ต่อมาสนใจเรื่อง เศรษฐศาสตร์การเมือง (Political Economy) มนุษย์นิยมและการพัฒนาองค์การ (Humanism and Organization Development) และรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ (New Public Administration) (อุทัย เลาหวิเชียร, 2520 : 3-30) พัฒนาการของวิธีการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ดังกล่าวโดยเฉพาะในปัจจุบันนี้ นักรัฐประศาสนศาสตร์ได้หันมาสนใจเศรษฐศาสตร์การเมืองมากขึ้น โดยนอกจากจะสนใจในเรื่อง Public choice แล้วยังสนใจเรื่อง expenditure analysis, cost/effectiveness, discounted flow เป็นต้น หรือแม้แต่เศรษฐศาสตร์การเมืองแนวจักรทิพย์เองซึ่งเป็นแนวการศึกษาที่เน้นท้องถิ่น นักรัฐประศาสนศาสตร์ก็ยังได้นำมาใช้ให้เป็นประโยชน์ในการศึกษาระบบราชการไทยอีกด้วย ดังรายละเอียดที่จะได้นำเสนอต่อไป

สำหรับหัวข้อต่าง ๆ ของการนำเสนอ นั้น จะเริ่มต้นจากพัฒนาการของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ เพื่อที่จะชี้ให้เห็นว่าเศรษฐศาสตร์การเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องกับรัฐประศาสนศาสตร์เมื่อไหร่และอย่างไร หัวข้อที่สองจะเป็นการนำเสนออย่างคร่าวๆ ว่าแนวการศึกษาแบบ "เศรษฐศาสตร์การเมือง" เป็นอย่างไร หัวข้อที่สาม เป็นการเสนอว่าเศรษฐศาสตร์การเมืองแนวจักรทิพย์มีวิธีการศึกษาอย่างไร หัวข้อที่สี่จะเสนอว่าเศรษฐศาสตร์การเมืองแนวจักรทิพย์พิจารณาระบบราชการไทยอย่างไร หัวข้อที่ห้าเป็นการเสนอว่าเศรษฐศาสตร์การเมืองแนวจักรทิพย์ในสายตานักรัฐประศาสนศาสตร์เป็นอย่างไร และในหัวข้อสุดท้ายจะเป็นการสรุปผลการศึกษา

## พัฒนาการของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์

นิโคลัส เฮนรี (Nicholas Henry) ได้กล่าวถึงรัฐประศาสนศาสตร์ว่าเป็นวิชาที่มีเอกลักษณ์มีความแตกต่างจากรัฐศาสตร์และศาสตร์การบริหารในเรื่องของการพัฒนาการในแง่ทฤษฎีองค์การและเทคนิคการจัดการ รัฐประศาสนศาสตร์แตกต่างจากรัฐศาสตร์ตรงที่รัฐประศาสนศาสตร์เน้นในเรื่องโครงสร้าง พฤติกรรม และระเบียบวิธีในระบบราชการ และแตกต่างจากศาสตร์การบริหารในแง่เทคนิคที่ใช้ในการกำหนดราคา โดยที่องค์การสาธารณะหรือองค์การรัฐบาลไม่มุ่งเอากำไร แต่ในโครงสร้างการวิจัยสั่งการและพฤติกรรมในการบริหารขององค์การเอกชนที่มุ่งกำไรนั้นจะ

ไม่มีการคำนึงถึงสาธารณประโยชน์ (Nicholas Henry, 1980 : 27)

ในระยะแรกของการเกิดขึ้นของรัฐประศาสนศาสตร์นั้น รัฐประศาสนศาสตร์ยังไม่มีอิทธิพลนัก เพิ่งจะมีอิทธิพลในช่วง 40-50 ปีต่อมา โดยมีสาเหตุของการเกิดมาจากการมีปัญหาในเรื่องระบบการเมืองของสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้เนื่องมาจากว่าประเทศที่เจริญแล้ว ถ้าจะให้ประเทศเจริญต่อไป จะต้องมีการปฏิรูปประเทศให้กลไกการบริหารเข้มแข็ง คือวิธีการบริหารที่ดี (good administration) แต่ทว่าในขณะนั้น ประเทศสหรัฐอเมริกายังไม่พร้อมที่จะมีการบริหารเนื่องจากมีการใช้ public opinion ระบบการเมืองที่ปรึกษาประชาธิปไตยให้ประชาชนเข้าควบคุมตรวจสอบกลไกการบริหาร (ต่างจากประเทศอื่น เช่น ฝรั่งเศส และฝรั่งเศส ซึ่งมีการบริหารที่ดีแต่รูปแบบการปกครองเป็นเผด็จการ ซึ่งวิลสัน (Woodrow Wilson) ว่าไม่ดี) จากปรัชญาประชาธิปไตยนี้เองทำให้พลังสมองทั้งหมดในสังคมสหรัฐอเมริกาถูกใช้ไปในการคิดค้นสร้างรัฐธรรมนูญ สร้างประชาธิปไตยแทนที่จะสร้างระบบบริหารให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งชาวอเมริกันเห็นว่าเป็นการบั่นทอนระบบประชาธิปไตย หรือเท่ากับเป็นการล้มล้าง public opinion จึงเป็นเหตุประการหนึ่งที่ทำให้ระบบบริหารของสหรัฐอเมริกาไม่เทียบเท่าที่ควรเท่าฝรั่งเศสหรือฝรั่งเศส ดังนั้นวิธีแก้คือเปลี่ยนทัศนคติของ Public opinion นอกจากนี้ในปี 1887 สังคมสหรัฐอเมริกามีลักษณะที่ขอบข่ายอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลมีลักษณะขยายตัวออกมากขึ้น ๆ ตลอดเวลา (เข้าไปยังในทุก ๆ

เรื่อง) เมื่อมีบทบาทมากขึ้นจึงเกิดความจำเป็นต้องมีระบบบริหารที่เข้มแข็งขึ้น โดยเอาวิญญาณประชาธิปไตยของสหรัฐอเมริกา มาบวกกับประสิทธิภาพของการบริหารของปรัสเซียและฝรั่งเศส (Woodrow Wilson, 1887 : 197-222)

พัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์หลังจากนั้นเป็นต้นมาได้มีการเปลี่ยนแปลงหลายช่วงทั้งในแง่องค์การและวิธีการที่ใช้ในการศึกษา หรือที่ Nicholas Henry เรียกว่า LOCUS (หมายถึงว่าศึกษาอะไรหรือตัวแปรในการวิจัยคือใคร ที่ไหน) กับ FOCUS (หรือเท่ากับจะศึกษาอย่างไรหรือโดยใช้วิธีการอะไร) รัฐประศาสนศาสตร์ในช่วงแรก (ค.ศ. 1900-1926) เป็นยุคของพาราโคม์ ที่ว่าด้วยการเมืองนอกจากการบริหาร เน้นศึกษาที่องค์การระบบราชการโดยยังไม่เน้นวิธีการศึกษา ซึ่งได้เน้นในช่วงที่สอง (ค.ศ. 1927-1937) อันเป็นยุคของพาราโคม์หลักการบริหาร มีการเน้นวิธีการศึกษาที่ใช้หลักการบริหารแต่ไม่เน้นว่าจะศึกษาองค์การใดเป็นหลัก คือศึกษาโดยใช้วิธีการศึกษาคงกล่าวได้ในทุก ๆ องค์การทั้งของรัฐและเอกชน ต่อมาได้เกิดการคัดค้านวิธีการศึกษาในสองช่วงเวลาแรก ในช่วงที่สาม (ค.ศ. 1938-1947) จึงได้เกิดยุคลพาราโคม์แห่งการทำทนายขึ้น ยุคนี้คัดค้านหลักการเมืองแยกจากการบริหารและคัดค้านหลักการบริหาร ต่อมาในช่วงที่สี่ (ค.ศ. 1947-1950) ได้เกิดปฏิบัติการต่อต้านการทำทนาย โดยได้มีการเสนอศาสตร์บริสุทธ์ของการบริหารหรือที่เรียกกันว่า POSDCORB ขึ้นมา สำหรับความเห็นของ Nicholas Henry เขาไม่ได้จัดยุคทำทนายและยุคปฏิบัติการต่อต้านการทำทนายว่าเป็นพาราโคม์ของ

การพัฒนาการทางรัฐประศาสนศาสตร์ หากแต่จัดว่าเป็นช่วงที่อยู่ระหว่างการเปลี่ยนแปลงสงพาราไคม์ จากพาราไคม์หลักการบริหารมาสู่พาราไคม์รัฐศาสตร์ (ค.ศ. 1950-1970) Henry ถือว่ายุคของพาราไคม์รัฐศาสตร์เป็นช่วงที่สาม แต่สำหรับบทความนี้จะเน้นช่วงที่ห้า ช่วงนี้เน้นศึกษาที่องค์การระบบราชการ โดยที่ยังไม่มีวิธีการศึกษาใดที่เด่นขึ้นมา ทั้งนี้วิธีการศึกษาในช่วงนี้จึงเป็น loose of focus ช่วงที่หก (ค.ศ. 1956-1965) เป็นยุคของพาราไคม์ศาสตร์การบริหาร มีการเน้นที่วิธีการมากกว่าองค์การ โดยวิธีการที่ใช้คือทฤษฎีองค์การ ต่อมาในช่วงที่เจ็ด (ค.ศ. 1965-1970) ยุคนี้เป็นยุคของการต่อสู้ เพื่อการแยกตัวออกจากรัฐศาสตร์และศาสตร์การบริหารโดยเกิดรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ขึ้นมา นอกจากนี้ยังมีการแยกศาสตร์และสังคมออกจากกันด้วย สำหรับในช่วงนี้ Henry ก็ไม่ได้จัดเป็นพาราไคม์ใดพาราไคม์หนึ่งเช่นเดียวกับช่วงที่ห้าที่ได้ออกมา Henry ถือว่าพาราไคม์ที่ห้าของการพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์คือพาราไคม์ที่ว่าด้วยรัฐประศาสนศาสตร์คือรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งบทความนี้ถือเป็นพัฒนาการช่วงที่แปด (ค.ศ. 1970 เป็นต้นมา) รัฐประศาสนศาสตร์ในช่วงนี้เน้นศึกษาในเรื่องสาธารณะประโยชน์และองค์การสาธารณะ โดยอิงกับประเทศที่พัฒนาแล้ว ส่วนในเรื่องวิธีการที่ใช้ในการศึกษาก็ได้ใช้ทฤษฎีองค์การและวิทยาการจัดการ (Nicholas Henry, *Ibid.* : 26-56)

สำหรับในเรื่องพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ดังกล่าวข้างต้น สามารถแสดงออกมาเป็นตาราง ดังแสดงในหน้า 153

ลักษณะของวิธีการศึกษาที่ปรากฏออกมาในช่อง FOCUS ก็จะเห็นได้ว่าบางช่องไม่มีนั้น ไม่ได้หมายความว่าช่องที่ไม่มีทฤษฎีใส่ไว้แสดงถึงไม่มีทฤษฎีหรือวิธีการศึกษาใด ๆ เลย ในระยะเวลานั้น ๆ หากแต่หมายความว่าไม่มีทฤษฎีและวิธีการศึกษาใดเด่นเป็นพิเศษ และในขณะเดียวกันในช่องที่มีทฤษฎีเพียงทฤษฎีเดียวหรือสองทฤษฎีก็หมายความว่าทฤษฎีดังกล่าวเป็นทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษาขณะนั้นที่เด่นที่สุด ทั้งนี้ถ้าจะพิจารณาเฉพาะที่พัฒนาการรัฐประศาสนศาสตร์ตั้งแต่ปี 1970 เป็นต้นมาซึ่งได้กล่าวว่าเป็นวิธีการศึกษาที่ทฤษฎีองค์การและวิทยาการจัดการนั้น จึงหมายความว่าวิธีการศึกษาทั้งสองเป็นวิธีการศึกษาที่มีผู้นิยมใช้มากที่สุดท่ามกลางวิธีการศึกษาอื่น ๆ เช่น นโยบายสาธารณะ ทางเลือกสาธารณะ การพัฒนาองค์การ หรือเศรษฐศาสตร์การเมือง เป็นต้น

การเข้ามาเกี่ยวข้องกับรัฐประศาสนศาสตร์ของเศรษฐศาสตร์การเมืองนั้น ได้เข้ามาเกี่ยวข้องกันโดยผ่านรัฐศาสตร์ ดังที่ พิทยา บวรวัฒนา ได้ศึกษาการพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ไว้ โดยการแบ่งออกเป็นสายวิวัฒนาการว่าแบ่งออกได้เป็น 4 สายใหญ่ ๆ คือ สายรัฐศาสตร์ สายสังคมวิทยา สายบริหารธุรกิจและการจัดการ และสายบริหารธุรกิจและรัฐกิจ ในสายวิวัฒนาการสายรัฐศาสตร์นั้นพิทยา บวรวัฒนา ได้อธิบายว่า ในสมัยทฤษฎีคังเคิม (ค.ศ. 1887-1945) เป็นเรื่องของการบริหารแยกจากการเมือง ต่อมาในสมัยทฤษฎีทำทาย (ค.ศ. 1945-1960) ได้พัฒนาการมาเป็นการบริหารคือการเมือง และเมื่อเกิดการปฏิวัติ

	1	2	(1) 3	(2) 4	5	6	(3) 7	8
<b>PARA- DIGM</b>	1900-26	1927-37	1938-47	1947-50	1950-70	1956-70	1965-70	1970-->
	Pol.Sc./ Adm.	Prince of Adm.	Challenge	React to Challenge	Pol. Sc.	Adm. Sc.	forces of separatism	P.A.=P.A.
<b>LOCUS</b>	the government's bureaucracy	everywhere	1. กำน Pol.Sc./ Adm. 2. กำน Prince of Adm.	เสนอ Pure science of Adm : POSDCORB	the government's bureaucracy		1. Science & Society และ 2. New P.A. เป็นบัจฉแยก จาก Adm.Sc.	1. สาธารณ- ประโยชน์ 2. Public Affair (อิงประเทศ ที่พัฒนาแล้ว)
<b>FOCUS</b>		Administra- tive Principle			loose of focus	Oranization Theory	& Pol. Sc. ไปสู่ P.A.=P.A.	Organiza- tion Theory, Manage- ment Science

ที่มา : คัดแปลงจาก Nicholas Henry, Ibid. : 26-56

ศูนย์วิจัยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พฤติกรรมศาสตร์ ซึ่งได้เกิดรัฐประศาสนศาสตร์ ในความหมายใหม่ขึ้นมาในการทำทนายครั้งที่สอง (ค.ศ. 1960-1970)<sup>1</sup> นั้น สายวิวัฒนาการสาย รัฐศาสตร์ จึงได้พัฒนามาเป็นเรื่องของทางเลือก สาธารณะ เศรษฐศาสตร์การเมือง นโยบาย สาธารณะ บริการสาธารณะ และความสัมพันธ์ ระหว่างหน่วยงาน ในสมัยปัจจุบันนี้เอง (พิทยา บวรวัฒนา, 2526 : 20)

จากการพิจารณาพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ดังกล่าว พบว่าเศรษฐศาสตร์การเมืองเพิ่งเข้ามาเกี่ยวข้องกับรัฐประศาสนศาสตร์ประมาณ สิบกว่าปีมานี้เองโดยผ่านทางสายรัฐศาสตร์ และมี แนวโน้มที่จะได้รับการสนใจจากนักรัฐประศาสนศาสตร์มากขึ้นเรื่อย ๆ

### แนวการศึกษาแบบ “เศรษฐศาสตร์การเมือง” เป็นอย่างไร

แนวการศึกษาแบบ “เศรษฐศาสตร์การเมือง” เป็นแนวการศึกษาท้องถิ่นที่มีความสำคัญ แนวหนึ่ง โดยเป็นแนวการศึกษาที่เน้นที่ความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ด้วยกันเอง โดยมีข้อแม้ว่าจะต้องรู้ตัวอยู่ตลอดเวลาว่าความสัมพันธ์ระหว่าง มนุษย์นั้นกระทำไปภายใต้เงื่อนไขของสภาพพื้นที่ สภาพกายภาพนิเวศน์แวดล้อมและประชากรของ ท้องถิ่น (จักรทิพย์ นาดสุภา, Ibid. : 13) มีความแตกต่างจากแนวอื่น โดยเป็นการศึกษาที่เอา เศรษฐกิจเป็นแกนกลาง แล้วโยงเข้ากับการเมือง

และวัฒนธรรมเป็นการศึกษาที่โยงท้องถิ่นเข้ากับ ระบบเศรษฐกิจสังคมภายนอก (Ibid.)

### เศรษฐศาสตร์การเมืองแนวจักรทิพย์มีวิธีการศึกษาอย่างไร

เศรษฐศาสตร์การเมืองแนวจักรทิพย์เป็น เศรษฐศาสตร์การเมืองแนวหนึ่งท่ามกลางเศรษฐศาสตร์การเมืองหลาย ๆ แนวที่มีอยู่ในปัจจุบัน เป็นเศรษฐศาสตร์การเมืองแนวที่มีการรวมกลุ่ม ค่อนข้างหนาแน่นและมีแนวร่วมมากกว่าเศรษฐศาสตร์การเมืองแนวอื่น นักรัฐประศาสนศาสตร์ ได้ใช้เศรษฐศาสตร์การเมืองแนวจักรทิพย์ในการ ศึกษาระบบราชการไทยอีกด้วย แต่ก่อนที่จะ พิจารณาว่าเศรษฐศาสตร์การเมืองแนวจักรทิพย์ พิจารณาระบบราชการไทยอย่างนั้น ควรที่จะได้ รู้ว่าเศรษฐศาสตร์การเมืองแนวนั้นมีกรอบการศึกษา อย่่างไรเสียก่อน

เศรษฐศาสตร์การเมืองแนวจักรทิพย์มีวิธีการศึกษาโดยเน้นในเรื่อง 3 เรื่องดังต่อไปนี้ พร้อม ๆ กัน คือ โครงสร้างระบบ วิวัฒนาการ ของระบบ และความขัดแย้งในระบบ (จักรทิพย์ นาดสุภา, 2524 : 86) ทั้งนี้เพื่อให้การประประยুক্ত ทฤษฎีเพื่ออธิบายสังคมไทยสามารถทำได้ เพราะ ตามความเป็นจริงสังคมไทยยังคงรูปแบบศักดินา ในทางการผลิต การบริหาร และทางวัฒนธรรม อยู่มาก อยู่ระหว่างการเปลี่ยนสู่ทุนนิยม การศึกษา วิจัยสังคมไทยด้วยทฤษฎีรูปแบบอุดมคติของระบบ ทุนนิยม จึงไม่ตรงกับสภาพสังคมไทย (Ibid. : 93-94) นอกจากนี้ การศึกษาควรจะให้ความ

1 พิตยา บวรวัฒนา แบ่งช่วงเวลาของพัฒนาการสมัย ต่าง ๆ แยกคำจาก Nicholas Henry เล็กน้อย

สำคัญกับชนชั้นผู้ปกครองด้วยในแง่พิจารณาโครงสร้างระบบ วิวัฒนาการของระบบ และความขัดแย้งในระบบในสังคมกึ่งศักดินาถึงทุนนิยมของไทย แนวการศึกษาที่มีความเห็นว่า ภายใต้การปกครองเผด็จการเกือบตลอดศตวรรษที่ที่แล้วมา ผู้ปกครองต้องการคงไว้ซึ่งอุคมการและวัฒนธรรมศักดินาเพื่อ ใช้อ้างความชอบธรรมในการปกครองด้วยระบบราชการ การศึกษาวิวัฒนาการระบบและการขัดแย้งที่เป็นจริงซึ่งหมายถึงศึกษาวิวัฒนาการของระบบศักดินาไทยในช่วงท้ายอ้อมกระทบกระเทือนการอ้างอุคมการและวัฒนธรรมศักดินา (Ibid. : 94) นอกจากนี้ การที่เศรษฐศาสตร์การเมืองแนวนี้มีความเชื่อว่าวิถีการผลิตที่มีมาในสังคมไทยคือวิถีการผลิตก่อนศักดินา ศักดินา และศักดินาเสริมด้วยทุนนิยม เศรษฐศาสตร์การเมืองแนวนี้จึงมุ่งเน้นพิจารณาาระบบศักดินา และยังมีอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้มุ่งเน้นที่ระบบศักดินาคือ ในประเทศไทย ทุนนิยมเกิดจากภายนอกระบบมาเกาะกับระบบศักดินาเดิม จึงไม่ได้ทำลายระบบศักดินา แต่ต้องอาศัยระบบศักดินาในการแสวงหาส่วนเกิน หากไทยไม่เปิดในด้านการค้าระหว่างประเทศ ไทยจะยังคงเป็นศักดินาบริสุทธิ์ไปอีกหลายร้อยปี ดังนั้น เศรษฐศาสตร์การเมืองแนวนี้จึงมีความเห็นว่ามีระบบแท้ของไทย คือ ศักดินา การจะเข้าใจแนวทางการเปลี่ยนแปลงอันเนื่องมาจากการมาเกาะของทุนนิยมจะต้องเข้าใจเศรษฐกิจไทยได้ดี รวมทั้งเข้าใจระบบศักดินาไทยเป็นหลัก (Ibid. : 195)

จากวิธีการศึกษาของเศรษฐศาสตร์การเมืองแนวจักรทิพย์จึงกล่าวข้างต้น จะสังเกตได้ว่า

เศรษฐศาสตร์การเมืองแนวนี้ไม่ได้มีเป้าหมายที่จะศึกษาระบบราชการไทยโดยตรง หากแต่แก่นักรัฐประศาสนศาสตร์สามารถนำผลพวงของการศึกษาของเศรษฐศาสตร์การเมืองแนวนี้มาสังเคราะห์ให้เห็นภาพของระบบราชการไทยได้ในอีกแง่มุมหนึ่ง ซึ่งจะได้อภิปรายในหัวข้อต่อไป

## เศรษฐศาสตร์การเมืองแนวจักรทิพย์ พิจารณาาระบบราชการไทยอย่างไร

เมื่อเข้าใจจุดยืนหรือกรอบการศึกษาของเศรษฐศาสตร์การเมืองแนวจักรทิพย์แล้ว ประเด็นต่อไปที่จะกล่าวถึงคือ เศรษฐศาสตร์การเมืองแนวนี้พิจารณาาระบบราชการไทยว่าอย่างไร

จากการศึกษาพบว่าเศรษฐศาสตร์การเมืองแนวจักรทิพย์นี้พิจารณาาระบบราชการไทยว่าเป็นระบบเผด็จการศักดินา และโดยเฉพาะเรียกระบบราชการปัจจุบันว่าระบบเผด็จการศักดินายุคใหม่<sup>2</sup> โดยใช้คำเรียกรัฐบาลว่ารัฐบาลศักดินา ซึ่งการที่เศรษฐศาสตร์การเมืองแนวนี้เรียกระบบราชการไทยว่าเป็นระบบเผด็จการศักดินายุคใหม่นั้นก็เนื่องมาจาก ระบบราชการมีลักษณะเจ้าขุนมูลนายแฝงอยู่ (จักรทิพย์ นาถสุภา, 2524 : 213) มีพันธนาการศักดินาครอบงำระบบราชการ (Ibid. : 222, 312) และชนชั้นศักดินาครอบงำอำนาจรัฐ (Ibid. : 212) ลักษณะศักดินานิยมมีปรากฏอยู่ในอุคมการของสังคมไทยและกลไกรัฐ (Ibid. : 105) ซึ่งในระบบราชการบริหาร โดยเฉพาะในส่วนภูมิภาค

<sup>2</sup> เผด็จการศักดินายุคใหม่ คือศักดินานิยมรูปแบบใหม่ ซึ่งเท่ากับ ระบบราชการดั้งเดิม + ความกีดขาคินิยม

รวมทั้งในฝ่ายทหารและมหาดไทยยังคงเป็นและมีความกติกแบบเจ้าขุนมูลนายอยู่ (แม้ในปัจจุบัน ศักดินานิยมก็ยังมีอิทธิพลอยู่) แม้ทุนนิยมในเมืองเองก็มีอิทธิพลของข้าราชการอยู่สูง กลไกรัฐและระบบวัฒนธรรมยังคงเป็นแบบเดิมส่วนใหญ่ กล่าวได้ว่าระบบราชการสืบทอดความกติกาศักดินา (Ibid. : 104-105, 115, 226, 237) แม้กระทั่งในยุคสมัยที่ประเทศไทยมีการปกครองแบบเผด็จการ (กึ่ง) คงส่วนการบริหารแบบศักดินาไว้ในระบบราชการ เพื่อให้ช่วยต่อการบังคับบัญชา (Ibid. : 117)

เพื่อที่จะเป็นการล้มล้างอิทธิพลของศักดินานิยมดังกล่าว เศรษฐศาสตร์การเมืองแนวนี้เสนอว่าชนชั้นกรรมพืชจะต้องทำตัวให้เป็นอิสระจากชนชั้นศักดินา... จะต้องล้มล้างอิทธิพลของศักดินานิยมในระบบราชการ (Ibid. : 322) แต่ในขณะเดียวกันเศรษฐศาสตร์การเมืองแนวนี้ทักท้วงก็ได้กล่าวถึงปัญหาของการไม่สามารถเกิดชนชั้นกรรมพืชอิสระขึ้นในประเทศไทย ว่าเป็นเพราะระบบศักดินาไทยเป็นระบบรวมศูนย์อำนาจเข้มงวด อำนาจเศรษฐกิจและการเมืองรวมอยู่ที่สถาบันพระมหากษัตริย์... การรวมศูนย์อำนาจเข้มงวดของระบบศักดินาไทยทำให้การขจัดแย้งเกิดได้ยาก ไม่มีโอกาสที่จะเกิดชนชั้นกรรมพืชอิสระขึ้นในระบบ (Ibid. : 314)

นอกจากระบบราชการตามความหมายของกลุ่มเศรษฐศาสตร์การเมืองแนวนี้จะเป็น ศักดินาหรือเจ้าขุนมูลนายแล้ว ตัวระบบราชการเองยังเป็นเครื่องมือของศักดินามาตั้งแต่สมัยโบราณจนถึงปัจจุบันอีกด้วย ถึงแม้จะเห็นได้จากการที่กลุ่มนี้พิจารณาว่ากลไกรัฐถือเป็นเครื่องสะกดช่วยจาก

ชาวนา (Ibid. : 106) โดยในสมัยอยุธยา สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ได้ออกกฎหมายจัดแบ่งจำนวนที่นาให้แก่พระบรมวงศานุวงศ์ และข้าราชการทั่วไปถือครองดูแล โดยมีชาวนาผู้เป็นไพร่รับช่วงการถือครองไปทำนาและส่งส่วยผลผลิตให้แก่เจ้านายข้าราชการ (Ibid. : 111) โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน พ.ศ. 2393-2475 เห็นได้ชัดว่ามีการใช้กลไกของรัฐเป็นเครื่องมือทางการค้าอย่างมาก มีการใช้รูปแบบราชการ (ระบบบรรณาการอภิสิทธิ์ทางการทูต) ในการซื้อขายสินค้าระหว่างรัฐต่อรัฐ (สังคิต พริยะรังสรรค์, 2526 : 21-23) และภายใต้ระบบผูกขาดของรัฐในสมัยก่อน พ่อค้าจะต้องมีความสัมพันธ์กับระบบราชการเพื่อความสำเร็จแห่งการประกอบกิจการค้า โดยอาศัยสถานะทางการเมืองของขุนนางผู้ใหญ่ผู้อุปถัมภ์เป็นใบเบิกทาง (Ibid. : 24-28) หากความสะดวกในการค้าระหว่างเอกชนต่อเอกชนด้วยกัน

ระบบราชการนอกจากจะถูกใช้เป็นเครื่องมือทางการค้าระหว่างรัฐต่อรัฐและเอกชนต่อเอกชนแล้ว ยังถูกใช้หารายได้เข้ารัฐโดยผ่านระบบเจ้าภาษีนายอากร การผูกขาดและระบบเหมาเมือง ก็ยังจะเห็นได้จาก ในปลายรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว งบประมาณครึ่งหนึ่งของรายได้ทั้งหมดของรัฐมาจากการประมูลผูกขาดซื้อขายฝิ่นสุรา บ่อนเบี้ยและหวย (Ibid. : 34-36) ในเรื่องของการกึ่งส่วนเกินของผลผลิตของสังคมโดยเฉพาะในระบบเจ้าภาษีนายอากรนั้น ฝ่ายผู้ปกครองและผู้จัดเก็บภาษีมียผลประโยชน์ร่วมกันในการกึ่งเอาส่วนเกินมาจากผู้ที่เป็นฐานของสังคม การกึ่งผลประโยชน์นี้มาให้กับวิสาหกิจ



ครอบครองปัจจัยการผลิตตามกฎหมายและการให้ความคุ้มครองแก่ประชาชน<sup>3</sup>

จากการที่ระบบราชการถูกใช้เป็นเครื่องมือหรือกลไกของรัฐและเอกชน เพราะฉะนั้นเมื่อพิจารณาในอีกแง่หนึ่ง ระบบราชการก็เป็นตัวประสานหรือประนีประนอมผลประโยชน์ระหว่างพ่อค้าและขุนนาง จากการศึกษาของสังคีต พิริยะสังสรณ์ พบว่าระบบราชการเป็นตัวกลางในการประสานและแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างพ่อค้าและขุนนาง (Ibid. : 20-75) ส่วนสิวลักษณ์ กักคึกเกียรียงไกร พบว่า “เป็นสถาบันที่สำคัญที่ก่อให้เกิดการประนีประนอมระหว่างชนชั้นนายทุนที่เกิดขึ้นกับฝ่ายชนชั้นปกครองเดิม” (สิวลักษณ์ กักคึกเกียรียงไกร, 2523 : 170) และนายทุนก็พัฒนาทุนของตนโดยการพึ่งพาระบบราชการ

ในส่วนของตัวข้าราชการเอง เศรษฐศาสตร์การเมืองแนวลัทธิทฤษฎีพิจารณาว่าเป็นชนชั้นกรรมกรหรือเป็นพวกนายทุน ก็ยังเห็นได้จากการใช้คำว่า “ข้าราชการเป็นกรรมกรน้อย” (ลัทธิทฤษฎี นาดสุภา, 2524 : 217) ส่วนสิวลักษณ์ ใช้คำว่า “นายทุนข้าราชการ” (สิวลักษณ์ กักคึกเกียรียงไกร, Ibid. : 101, 175) และสังคีตใช้คำรวม ๆ กล่าวถึงรัฐบาลว่า “ทุนนิยมโดยรัฐ” (สังคีต พิริยะสังสรณ์, Ibid. : 284)

เมื่อทั้งรัฐและข้าราชการถูกใช้เป็นเครื่องมือหรือกลไกของศักดินา ดังนั้นสิ่งที่เกิดตามมาคือการใช้ระบบราชการเป็นฐาน เพื่อแสวงหาอำนาจ

ทรัพย์สินและอภิสิทธิ์ของพวกเขา ซึ่งสิวลักษณ์ว่า “โครงสร้างสังคมศักดินาไทยเองก็มีลักษณะรวมศูนย์อำนาจ กล่าวคือ นอกจากรัฐแล้วอำนาจการแสวงหาส่วนเกินของสังคมได้โดยการเป็นข้าราชการของรัฐ แม้บางครั้งเป็นเพียงกึ่งข้าราชการ (Semi-Official) อันมีฐานะเป็นหน่วยเศรษฐกิจของรัฐที่มีอำนาจดำเนินงานเกี่ยวกับการค้าและการคลังที่รัฐมอบให้ บุคคลเหล่านี้จะได้อำนาจทางการเมืองและอภิสิทธิ์เหนือราษฎรทั่วไปวิวัฒนาการดังกล่าวไม่เปลี่ยนแปลง แม้ภายหลังเศรษฐกิจไทยเข้าสู่เศรษฐกิจที่มีการใช้เงินตราแลกเปลี่ยนอย่างแพร่หลาย” (สิวลักษณ์ กักคึกเกียรียงไกร, Ibid. : 65) จากลักษณะของโครงสร้างสังคมไทยเช่นนี้เอง สิวลักษณ์จึงสรุปว่า “ชนชั้นปกครองมีความมั่งคั่งหรือมั่งคั่งในทรัพย์สินอย่างมาก ที่มาของความมั่งคั่งหรือมั่งคั่งในทรัพย์สิน มีรากฐานมาจากองค์กรระบบภาษีอากรและการเป็นข้าราชการของรัฐ” (Ibid. : 64)

หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 เกิดช่องว่างแห่งอำนาจระหว่างฝ่ายซ้ายและศักดินา ดังนั้นภายในภาวะช่องว่างนี้ ระบบราชการไทย โดยเฉพาะฝ่ายทหารได้โอกาสเข้ากุมอำนาจรัฐ ซึ่งหมายถึงทหารใช้กลไกระบบราชการของสถาบันรัฐมาเป็นฐานอำนาจ (ลัทธิทฤษฎี นาดสุภา, Ibid. : 232-233) การที่ผู้ทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองใช้ระบบราชการเดิมเป็นฐานอำนาจก็เนื่องจากไม่มีฐานอำนาจทางเศรษฐกิจของตัวเอง ดังนั้นเมื่อคณะราษฎร “มีนโยบายที่จะสร้างฐานอำนาจทางเศรษฐกิจของตนขึ้นมาบ้างแล้ว ระบบบริหารราชการจึงมิใช่เป็นเพียงองค์การทางปกครองอย่าง

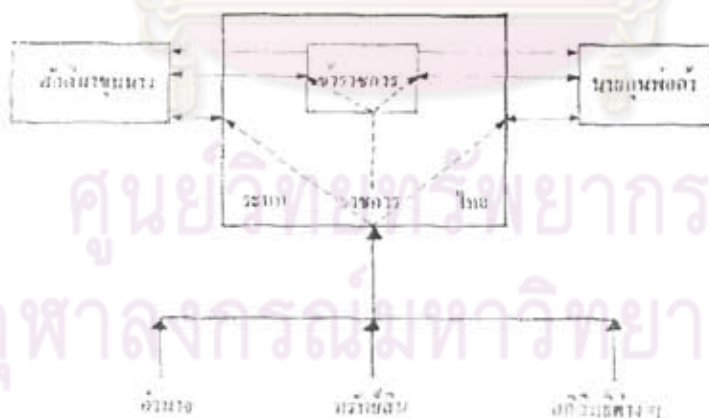
<sup>3</sup> ผู้สนใจโปรดดูรายละเอียดในวิทยานิพนธ์ของอนุดา ประภาพันธ์ เรื่อง ระบบเจ้าภาษีนายอากร สมัยกรุงเก่า ชลบุรี (กรุงเทพฯ : เติลิตไทย, 2524)

เดี่ยวเท่านั้น หากกลายเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่แสวง  
ผลประโยชน์ทั้งทางบ้านธุรกิจการค้า... (มี) ...  
รัฐวิสาหกิจของรัฐและบรรษัทกึ่งราชการของคณะ  
ราษฎร” (สังคิต พิริยะรังสรรค์, *Ibid.* : 64-85)  
ถึงนั้นจึงเห็นได้ชัดว่า คณะราษฎร ได้ใช้ระบบ  
ราชการในการสร้างฐานอำนาจเศรษฐกิจของตน  
นอกจากนี้ ในช่วงที่ประเทศอยู่ภายใต้ระบอบการ  
ปกครองเผด็จการ (พ.ศ. 2490-2503) กลุ่มผู้  
ปกครองก็ได้ใช้ระบบราชการ ให้เป็นประโยชน์  
โดยใช้ทำให้เกิดความสับสนแก่กลุ่มธุรกิจของตน  
ด้วยวิธีการแปรผลประโยชน์ของรัฐกับของกลุ่มให้  
เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันอีกด้วย (*Ibid.* : 201)

จากการศึกษากระบวนการไทยในสายคา  
เศรษฐศาสตร์การเมืองแนวลัทธิทรีคังกล่าว จึง

กล่าวได้ว่า ภายใต้กรอบความคิดหรือกรอบการ  
ศึกษา 3 ประการที่ได้กล่าวมา เศรษฐศาสตร์  
การเมืองแนวนี้มีความเห็นว่าระบบราชการไทย  
เป็นศักดินาหรือเป็นเจ้าขุนมูลนาย เป็นกบฏหรือ  
เครื่องมือและฐานอำนาจรับใช้ศักดินาและนายทุน  
ในการแสวงหาอำนาจ ทรัพย์สิน และอภิสิทธิ์  
ข้าราชการเป็นพวกนายทุน ระบบราชการไม่ได้  
รับใช้มวลชนส่วนใหญ่ของประเทศอย่างแท้จริง  
หากแต่รับใช้ชนชั้นปกครองที่อยู่ส่วนบนของสังคม  
เพียงกลุ่มน้อยเท่านั้น

ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างระบบราชการ  
ไทย ศักดินาและขุนนาง นายทุนเก่าพ่อค้าตาม  
แนวการศึกษาี้สามารถแสดงออกมาเป็นแผนภูมิ  
ได้ดังนี้



ที่มา : สังคิต พิริยะรังสรรค์, *เศรษฐศาสตร์การเมือง*, ๒๕๒๔ : สังคิต พิริยะรังสรรค์, ๒๕๒๕ : และสังคิต พิริยะรังสรรค์, *ศักดินาเครื่องไร*, ๒๕๒๕.

—————> แสดงถึงความสัมพันธ์  
- - - - -> แสดงถึงความสัมพันธ์

## เศรษฐศาสตร์การเมืองแนวคัตร์ทิพย์ ในสายตาศึกษาประวัติศาสตร์เป็น อย่างไร<sup>4</sup>

แม้ว่าจะได้มีการนำเอาเศรษฐศาสตร์การเมืองแนวคัตร์ทิพย์ ซึ่งเป็นแนวการศึกษาที่องค์นี้มาใช้ศึกษาระบบราชการไทยก็ตาม นักรัฐประศาสนศาสตร์ก็ได้ใช้แนวการศึกษาดังกล่าวอย่างระมัดระวัง มีการพิจารณาถึงจุดอ่อนของแนวการศึกษานี้ประกอบอยู่ตลอดเวลา คังทีนนักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์บางท่าน ได้กล่าวถึงจุดอ่อนของเศรษฐศาสตร์การเมืองแนวนี้ว่า แม้เศรษฐศาสตร์การเมืองแนวคัตร์ทิพย์จะแสดงความเห็นว่าเป็นสังคมไทยมีชนชั้นที่แบ่งแยกออกจากกันอย่างชัดเจน แต่ทว่าเศรษฐศาสตร์การเมืองแนวนี้ก็ประสบความสำเร็จล้มเหลวในการแสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจริงท่ามกลางส่วนต่าง ๆ ของชนชั้นเหล่านี้ ในประวัติศาสตร์ที่ผ่านมา นอกจากนี้ยังประสบความสำเร็จล้มเหลวในการแสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงทางสังคมระหว่างชนชั้นต่าง ๆ เหล่านี้ และยังไม่สามารถทำให้แนวความคิดเรื่องชนชั้นชาวนาถักคินา ชุนนาง และชนชั้นกระฎุมพีก่อเกิดผลขึ้นมา ยิ่งไปกว่านั้น เศรษฐศาสตร์การเมืองแนวนี้ยังขาดการสนับสนุนอย่างพอเพียงที่จะยืนยันว่าระบบราชการได้มีการสนับสนุนชนชั้นคักคินาอยู่ตลอดเวลา (Clark D. Neher, *Bidhya Bowornawathana*, 1964 : 18)

4 ความคิดเห็นของนักวิชาการที่แสดงในประเด็นนี้ไม่รวมถึงความคิดเห็นของนักวิชาการสาขาวิชาอื่นๆ ที่ได้แสดงเอาไว้อย่างกว้างขวาง

นอกจากปัญหาในเรื่องแนวความคิดดังกล่าวข้างต้น เศรษฐศาสตร์การเมืองยังมีปัญหาที่สำคัญอีกปัญหาหนึ่ง คือ เกิดความสงสัยในเรื่องความเชื่อถือได้ของข้อมูลที่นำมาศึกษา ซึ่งเศรษฐศาสตร์การเมืองแนวนี้อาศัยข้อมูลจากเอกสาร (Document) เป็นหลัก ความสงสัยในเรื่องความเชื่อถือได้ของข้อมูลนี้มีสาเหตุมาจากว่า เอกสารต่าง ๆ นั้น มักจะถูกเขียนมาเพื่อสืบทอดหรือส่งผ่านความคิดที่มีเขียนยึดถือ ซึ่งไม่จำเป็นต้องมีความเป็นปรนัย (Objectivity) และความความเป็นจริงแล้ว ในประเทศไทยนั้น เอกสารทางประวัติศาสตร์ส่วนใหญ่มักจะมีวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายในการยกย่องสรรเสริญชนชั้นกษัตริย์เชื้อพระวงศ์ คังนั้นจึงเป็นการยากที่จะยอมรับความบกพร่องของข้อมูลในประเทศนี้ และยอมรับอีกไม่ได้เช่นกันที่เศรษฐศาสตร์การเมืองจะทึกทักเอาว่าเอกสารที่นำมาศึกษานั้นจะบอกเล่าถึงความจริงทั้งหมดอย่างตรงไปตรงมา (Ibid. : 18-19)

## สรุป

แม้ว่าจะมีการวิพากษ์วิจารณ์ถึงผลงานทางรัฐประศาสนศาสตร์ส่วนใหญ่ โดยเฉพาะวิทยานิพนธ์ปริญญาโทว่าไม่เพียงพอในการหาข้อเท็จจริงเล็ก ๆ น้อย ๆ ของระบบราชการก็ตาม แต่ความเป็นจริงแล้ว การเห็นศึกษาที่ระบบราชการหรือกิจกรรมของรัฐบาลดังกล่าวก็ไม่ใช่ข้อบกพร่องแต่อย่างใด ทั้งนี้เพราะรัฐประศาสนศาสตร์หมายถึงสาขาวิชาและ/หรือกิจกรรมที่เกี่ยวกับการ

บริหารงานของรัฐบาล นอกจากนี้เมื่อพิจารณาถึงพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์แล้ว จะเห็นได้ว่ารัฐประศาสนศาสตร์มีการพัฒนาของวิธีการศึกษาก่อนหน้านั้นมาก มีการหยิบยืมความรู้จากสาขาวิชาต่าง ๆ มาใช้จนกลายเป็นสหสาขาวิชาไปในปัจจุบัน แม้กระทั่งเศรษฐศาสตร์การเมืองแนวจักรทิพย์ซึ่งเป็นแนวการศึกษาท้องถิ่นก็ตาม ก็ถูกรัฐประศาสนศาสตร์นำมาใช้ประโยชน์ในการศึกษาถึงระบบราชการไทยจนได้ภาพของระบบราชการไทยต่างจากที่ได้มาโดยวิธีการศึกษาอื่น ๆ ก็คือ ได้ภาพของระบบราชการไทยที่เป็นศักดิ์นาหรือเจ้าขุนมูลนาย พร้อมกับได้ภาพของระบบราชการไทยที่เป็นเครื่องมือของศักดินาหรือเจ้าขุนมูลนายกับพ่อค้าและนายทุน อันแตกต่างไปจากการศึกษาระบบราชการไทยที่เคยมีมา ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นการศึกษาว่าระบบราชการไทยมีปัญหาอะไรบ้าง เพราะอะไร มีแนวทางแก้ไขปัญหอย่างไร ฯลฯ ภาพของระบบราชการไทยที่ได้มาจาก

เศรษฐศาสตร์การเมืองแนวจักรทิพย์นี้เป็นภาพของระบบราชการในระดับมหภาค ซึ่งเน้นที่ความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ด้วยกัน ทำให้เห็นความมีชีวิตชีวาของระบบราชการ เป็นระบบราชการที่เป็นทั้งผู้กระทำและผู้ถูกกระทำ (Active และ Passive) ไปพร้อม ๆ กัน ไม่ใช่เป็นระบบราชการที่เป็นเฉพาะผู้ถูกกระทำหรือผู้กระทำอย่างใดอย่างหนึ่งเท่านั้น แต่ทว่าระบบราชการไทยจะมีลักษณะดังกล่าวอย่างแท้จริงหรือไม่นั้น สิ่งที่จะต้องคำนึงถึงอย่างมากที่สุดก็คือข้อมูลที่เศรษฐศาสตร์การเมืองแนวนี้นำมาศึกษา ต้องมีการพิจารณาว่าข้อมูลดังกล่าวมีความเชื่อถือได้มากน้อยเพียงใด และสิ่งที่จะต้องคำนึงถึงอีกประการหนึ่งก็คือว่า เศรษฐศาสตร์การเมืองแนวจักรทิพย์จะสามารถแก้ไขและปกป้องตัวเองจากสิ่งที่นักรัฐประศาสนศาสตร์ดังกล่าวอ้างแล้ว ได้ชี้ให้เห็นว่าเป็นจุดอ่อนหรือปัญหาของวิธีการศึกษาได้หรือไม่ และมากน้อยเพียงไร.

## หนังสืออ้างอิง

- จักรทิพย์ นาดสุภา. "การศึกษาเศรษฐกิจการเมืองท้องถิ่น : ความหมายและความสำคัญ" วารสารเศรษฐศาสตร์การเมือง ปีที่ 4 เล่ม 1 กันยายน 2527, หน้า 9-14
- จักรทิพย์ นาดสุภา และคณะ. เศรษฐศาสตร์กับประวัติศาสตร์ไทย. กรุงเทพฯ : สร้างสรรค์, 2524
- ญาตา ประภาพันธ์. ระบบเจ้าภานายอกรสมัยกรุงเทพฯ ชัยคติน. กรุงเทพฯ : เกล็ดไทย, 2524
- พิทยา บวรวัฒน. รัฐประศาสนศาสตร์ : รวมผลงานของนักวิชาการไทย. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรมหาวิทยาลัย, 2526.

สถล ทงโพสลา. โนววิชากร. กรุงเทพ ฯ : สร้งสรรก้, 2526

ต้งศิต ทวีระสร้งสรรก้. ทุนนอมขุนนางไทย (พ.ศ. 2475-2503). กรุงเทพ ฯ : สร้งสรรก้, 2526

สิริอภณณ์ สักค้เกรียงไกร. ตันก้าเนตของชนชั้นนายทุนในประเทศ (พ.ศ. 2398-2453). กรุงเทพ ฯ : สร้งสรรก้, 2523

อุทัย เลาหวิเชอร. รัฐประศาสนศาสตร้ : ขอบข่ายและสถานภาพ. กรุงเทพ ฯ : สยามคมสังคมศาสตร้แห่งประ-  
เทศไทย, 2520

Clark D. Neher; Bidhya Bidhya Bownawathana. *Thai and Western Studies of Politics in Thailand (Draft)-Papers presented at the International Conference on Thai Studies, 22-24 August 1984, Bangkok.*

Nicholas Henry. *Public Administration and Public Affairs*. Englewood Cliffs. N.J.; Prentice-Hall Inc., 1980.

Wilson, Woodrow. "The Study of Administration", *Political Science Quarterly* June 1887, Vol. II, p. 197-222.

### แนะนำหนังสือ

Andrew Turton, Shigeharu Tanabe (edit.) *History and Peasant Consciousness in South East Asia*. National Museum of Ethnology, Osaka, 1984.

หนังสือรวมบทความที่เสนอในการสัมมนาเรื่องประวัติศาสตร์และจิตสำนึกของชาวนาในเอเชีย  
อาคเนย์ ที่ญี่ปุ่นเมื่อปลายปี 1982 ประกอบด้วยบทความหน้าและบทความรวม 13 ชิ้น เป็นบทความเรื่อง  
เมืองไทย 3 ชิ้น คือ "อุดมการณ์ของกบฏผู้มีบุญในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ" ของฉัตรทิพย์ นาถสุภา,  
"Limits of Ideological Domination and the Formation of Social Consciousness" ของ  
Andrew Turton และ "Ideological Practice in Peasant Rebellions: Siam at the Turn of  
the Twentieth Century" ของ Shigeharu Tanabe

— มีจำหน่ายที่ศูนย์หนังสือ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย —

หนังสือชุดแนวคิดทฤษฎี ของสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย

(วางตลาดแล้ว)

1. เศรษฐศาสตร์การเมือง เรื่อง นวัตกรรมทางการศึกษา (George J. Papagiannis และสหายเขียน อรรถเพ็ญสวัสดิ์ แปล)

2. จิตสำนึกของชาวนา (กาญจนา แก้วเทพ)