

ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำในประเทศไทยและต่างประเทศ: การศึกษาเพื่อสร้างข้อเสนอแนะบางประการสำหรับประเทศไทย

The Comparative Study of the Relationship between Politicians and Civil Servants in Thailand and International Countries: Recommendations for Thailand

รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์*

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้ ศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำในประเทศไทยและต่างประเทศบางประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญอยู่ที่การทำความเข้าใจถึงลักษณะความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำในระบบราชการไทย เปรียบเทียบความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำในต่างประเทศ เพื่อนำเอาประสบการณ์หรือมุมมองจากกรณีศึกษาเหล่านั้นมาพัฒนาเพื่อสร้างข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย

ผลจากการศึกษาทำให้เห็นว่าในปัจจุบันความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำไม่สามารถแยกออกจากกันได้ การศึกษาถึงวิวัฒนาการของความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำในกรณีของไทยทำให้เห็นว่าความสัมพันธ์ดังกล่าวมีพลวัตขึ้นอยู่กับสถานการณ์ทางการเมืองของประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปในแต่ละช่วงเวลา สำหรับประสบการณ์จากต่างประเทศซึ่งได้เลือกเอาสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และออสเตรเลียเป็นกรณีศึกษานั้น ได้ช่วยให้เห็นว่าในกรณีของสหรัฐอเมริกาเป็นระบบที่ข้าราชการการเมืองมีความเข้มแข็งและมีบทบาทสำคัญ ซึ่งแนวโน้มในลักษณะนี้ยังดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่ประเทศญี่ปุ่นนั้น เป็นระบบที่ข้าราชการประจำมีความเข้มแข็งมาอย่างยาวนาน แต่ทว่าในระยะหลังมานี้ ได้เห็นถึงความพยายามของฝ่าย

* คณบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

การเมืองที่พยายามจะเพิ่มบทบาทของตนเองให้มากขึ้นในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการประจำ สำหรับประเทศออสเตรเลียแล้ว เป็นระบบที่กระจายอำนาจและเปิดโอกาสให้ส่วนราชการได้มีบทบาทในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการของตนเอง

จากการศึกษาจึงทำให้งานวิจัยนี้สรุปว่าแนวทางในการปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำในบริบทประชาธิปไตยนั้น เราคงไม่สามารถปฏิเสธบทบาทของข้าราชการการเมืองที่มีต่อการบริหารงานบุคคลของข้าราชการประจำได้ แต่ทว่าบทบาทนั้นจะต้องมีความเหมาะสม เป็นธรรม และโปร่งใส ดังนั้น ข้อเสนอแนะในงานศึกษาวิจัยนี้ จึงเสนอให้มีการจำกัดบทบาทของข้าราชการการเมืองให้มีต่อเฉพาะการบริหารงานบุคคลของข้าราชการประจำที่ดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงเท่านั้น นอกจากนี้ ในงานศึกษานี้ยังเสนอให้มีการปรับปรุงกระบวนการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการประจำที่เป็นนักบริหารระดับสูง รวมถึงการปรับปรุงกลไกที่จะช่วยส่งเสริมสนับสนุนให้ระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการประจำที่ดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงมีคุณภาพที่เหมาะสมมากยิ่งขึ้นด้วย

Abstract

This research analyzes the comparative study of the relationship between politicians and civil servants in Thailand and foreign countries. The key objective is to understand the politico-administrative relations in Thailand in comparison with abroad in order to propose recommendations for the country by utilizing the concluded outcomes/experiences.

The study shows Thailand's current political-administrative interdependence and the historical context of politicians vis ? vis civil servants, which exemplifies how this relationship depends on the country's political sentiments. In this connection, the selected case studies for this paper include the USA, Japan, and Australia. On the American front, politicians play an active role and will most likely to continue. At the other end of the spectrum, Japan has a bureaucratic dominance model. However, it is shifting towards empowering politicians at the expense of its historically notable bureaucrats by increasing the politicians' role in the shuffling of civil service positions. In terms of Australia, it has adopted a decentralized political structure that authorized a bureaucratic reshuffle within the bureaucracy system itself.

In conclusion, the study addresses the undeniable political influence on the bureaucracy within the democratic context. With this in mind, transparency and accountability is of paramount importance. Therefore, recommendations concluded from this research comprises limiting the politicians' role solely to the personnel administration of high-ranking civil servants, as well as, improving the reshuffle process of top bureaucrats, and developing a mechanism to enhance the personnel administration of high-ranking civil servants.

บทนำ

“ระบบราชการ (Bureaucracy)” ถือเป็นกลไกที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการบริหารราชการแผ่นดินและขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาลในฐานะฝ่ายบริหาร (Executive) ของประเทศโดยมีเป้าหมายสำคัญในการพัฒนาประเทศและตอบสนองความต้องการของประชาชนโดย “ข้าราชการการเมือง”^๑ ถือเป็นองค์ประกอบส่วนหนึ่งของกลไกดังกล่าวโดยมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและเป้าหมายในการพัฒนาประเทศ สถานการณ์ที่เกิดขึ้นส่งผลให้ข้าราชการการเมืองมีความเกี่ยวข้องโดยตรงในการตัดสินใจเชิงคุณค่า (Value Judgement) โดยอ้างความชอบธรรมที่เกิดจากการได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนมาเป็นความชอบธรรมในการเลือกและกำหนดคุณค่าดังกล่าวเพื่อสะท้อนเจตนารมณ์และความต้องการของประชาชน^๒ ขณะเดียวกันข้าราชการการเมืองยังมี

บทบาทหลักในการบังคับบัญชาและกำกับดูแลการปฏิบัติงานของ “ข้าราชการประจำ”^๓ ซึ่งเป็นองค์ประกอบส่วนล่างที่มีบทบาทหลักในการบริหารหรือการรับเอานโยบายของข้าราชการการเมืองไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จตามคุณค่าที่ข้าราชการการเมืองได้กำหนดไว้ รวมทั้งการให้ข้อเสนอแนะและข้อมูลเพื่อใช้ในการตัดสินใจของข้าราชการการเมือง

จากบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบที่เกิดขึ้นส่งผลให้ข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดหรืออาจกล่าวได้ว่าความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำนั้นเปรียบเสมือนคนละด้านของเหรียญอันเดียวกัน^๔ และเป็นการยากที่จะแบ่งบทบาทหน้าที่ระหว่างข้าราชการการเมือง (นักการเมือง) กับข้าราชการประจำ (นักบริหาร) ให้มีความชัดเจนและเป็นไปในลักษณะของความสัมพันธ์ที่ได้ดูดยภาพเหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายใต้บริบทของ

^๑ ข้าราชการการเมือง (Political Official) หมายถึง นักการเมืองที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฝ่ายบริหาร (Executive) ของประเทศ อาทิ นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการ และรัฐมนตรีช่วยว่าการ เป็นต้น

^๒ ชัยอนันต์ สมทวณิช, ปัญหาการพัฒนาทางการเมืองไทย, พิมพ์ครั้งที่ ๒ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๖), หน้า ๒๒๗-๒๒๘

^๓ ข้าราชการประจำ (Government Official) หมายถึง บุคคลที่ได้รับการคัดเลือก บรรจุและแต่งตั้งให้เข้ามาทำงานในระบบราชการตามระบบคุณธรรม (Merit System) ซึ่งข้าราชการประจำนั้นแบ่งเป็นข้าราชการพลเรือนและข้าราชการทหาร

^๔ สร้อยตระกูล อรรถมานะ, ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ, (กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๔), หน้า ๑

การเมืองไทย ซึ่งในบางยุคบางสมัยที่การเมืองขาดเสถียรภาพหรือเป็นช่วงเวลาที่ประเทศปกครองโดยรัฐบาลทหาร เราอาจเห็นถึงบทบาทที่เข้มแข็งหรือบทบาทหน้าของฝ่ายข้าราชการประจำ อันแตกต่างไปจากบางช่วงเวลาที่ฝ่ายการเมืองมีเสถียรภาพสูงเพราะในช่วงเวลานั้นเราก็จะเห็นบทบาทของฝ่ายการเมืองในการเข้าไปแทรกแซงการทำงานของฝ่ายข้าราชการประจำ รวมถึงการแทรกแซงกระบวนการในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการประจำเพื่อจัดวางตัวบุคคลที่มีความใกล้ชิดกับฝ่ายการเมืองให้รับผิดชอบงานที่เป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาล

ด้วยสภาพปัญหาทางด้านความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำที่มีลักษณะพลวัต และเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ทางการเมืองดังที่ได้กล่าวมานั้นส่งผลให้บทความวิจัยนี้จึงมีเป้าหมายเพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหาและวิเคราะห์ถึงสาเหตุที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ ตลอดจนมุ่งศึกษาเปรียบเทียบความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำในต่างประเทศเพื่อนำไปสู่เป้าหมายสูงสุดในการเสนอแนะตัวแบบและแนวทางในการพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำที่มีคุณภาพที่เหมาะสมและสอดคล้องกับประเทศไทย ดังนั้น บทความวิจัยชิ้นนี้จึงมีวัตถุประสงค์หรือโจทย์สำคัญของการศึกษาดังต่อไปนี้คือ

ประการแรก เพื่อทำความเข้าใจลักษณะความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำในระบบราชการไทย

ประการที่สอง เพื่อศึกษาเปรียบเทียบความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำในต่างประเทศ และ

ประการที่สาม เพื่อเสนอแนะตัวแบบและแนวทางในการพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำที่เหมาะสมกับประเทศไทย

จากวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้น บทความวิจัยชิ้นนี้ จะมีการแบ่งโครงสร้างออกเป็น ๔ ส่วนหลักๆ กล่าวคือ **ในส่วนแรก** บทความนี้จะพยายามทบทวนให้เห็นพัฒนาการของแนวความคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายบริหารซึ่งหมายถึงฝ่ายข้าราชการประจำนั่นเอง **ในส่วนที่สอง** จะเป็นการศึกษาถึงลักษณะความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำของไทยที่เป็นพลวัต โดยมีความเปลี่ยนแปลงจากในอดีตที่การเมืองไทยมีลักษณะเป็นอำมาตยาธิปไตย (Bureaucratic Polity) และในภายหลังที่การเมืองไทยมีลักษณะเปิดมากขึ้นทำให้ดุลความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำได้เปลี่ยนแปลงตามไปด้วย **ในส่วนที่สาม** จะเป็นการทบทวนถึงความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำในต่างประเทศเพื่อเปรียบเทียบให้เห็นถึงความสัมพันธ์ ตลอดจนปัญหาและแนวทางในการแก้ไขที่เกิดขึ้นในต่างประเทศซึ่งประกอบไปด้วยกรณีศึกษาจากประเทศสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และออสเตรเลีย และในส่วนสุดท้าย เป็นการเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำที่เหมาะสมกับบริบทของการเมืองไทยในปัจจุบัน

กรอบแนวคิดด้วย ความสัมพันธ์ระหว่างการเมือง และการบริหาร

เมื่อได้ลองทบทวนถึงแนวคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมือง (ข้าราชการการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง) กับฝ่ายบริหาร (ข้าราชการประจำที่เติบโตตามสายอาชีพ) แล้ว ทำให้เห็นว่าแนวคิดในเรื่องดังกล่าวมีพัฒนาการตามช่วงเวลา กล่าวคือ ในอดีตตั้งแต่ในช่วงศตวรรษที่ ๑๙ เมื่อครั้งที่ Woodrow Wilson ได้เขียนบทความชิ้นสำคัญชื่อ “The Study of Administration”^๔ เรื่อยมาจนกระทั่งถึงในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ ๒ นั้น แนวคิดการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองและการบริหารก็จะเป็นไปในลักษณะของการแยกความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองส่วนออกจากกัน ในขณะที่นับตั้งแต่ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ เป็นต้นมานั้น กลับเกิดความพยายามในการทำหายแนวคิดชุดแรก โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากอิทธิพลของงานเขียนซึ่งมี Fritz Morstein-Marx เป็นบรรณาธิการ เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๔๖ ได้ชี้ให้เห็นว่าในโลกความเป็นจริงแล้วนักบริหารงานของรัฐมีบทบาทเป็นนักการเมือง อันทำให้ภาพพจน์ที่ว่าการบริหารแยกจากการเมืองนั้นไม่ตรงกับความเป็นจริง^๕

ภายใต้กรอบความคิดชุดแรก ที่มองว่าการเมืองและฝ่ายบริหารจำเป็นต้องมีการแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาดนั้น สร้อยตระกูล อรรถมานะ ได้ประมวลถึงเหตุผลที่ทำให้นักวิชาการในยุคก่อนมีความเชื่อใน

ลักษณะนี้ว่ามีอยู่หลายประการนั้นคือ ในยุคนั้นมองว่าบทบาทและความรับผิดชอบของฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหารนั้นแตกต่างกัน เพราะฝ่ายการเมืองนั้นมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อประชาชนโดยนำเอาความต้องการของประชาชนมาวางเป็นแนวนโยบาย ในขณะที่ฝ่ายข้าราชการประจำนั้นมีบทบาทในการผลักดันให้นโยบายที่ฝ่ายการเมืองกำหนดบังเกิดผลในทางปฏิบัติ นอกจากนี้ ก็ยังมีเหตุผลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งและระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของบุคลากรทั้ง ๒ กลุ่มที่มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ฝ่ายการเมืองมาจากการเลือกตั้งของประชาชนและมีกรอบระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งที่ชัดเจน ในขณะที่ฝ่ายบริหารหรือข้าราชการประจำเข้าสู่ตำแหน่งโดยกระบวนการคัดสรรที่เน้นระบบคุณธรรม และสามารถดำรงสถานะความเป็นข้าราชการได้จนครบเกษียณอายุ และนอกจากนั้น บุคลากรทั้ง ๒ กลุ่มยังมีความแตกต่างกันในเรื่องความรู้ความชำนาญในงานพฤติกรรมที่ยึดถือ รวมถึงความเป็นกลางในการทำงาน กล่าวคือ ฝ่ายการเมืองอาจมีความรู้ความสามารถแบบทั่วๆ ไป และทำงานโดยอาจมีเป้าหมายทางการเมืองที่ชัดเจน โดยมุ่งเน้นในการตอบสนองต่อประชาชนเป็นสำคัญ ในขณะที่ฝ่ายบริหารนั้น ย่อมต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ทำงานโดยเน้นระเบียบและกฎหมาย และดำรงไว้ซึ่งความเป็นกลางทางการเมือง ซึ่งความแตกต่างระหว่างบุคลากรทั้ง ๒ กลุ่มนี้เองที่ทำให้แนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองและการบริหารในอดีตมองว่าโครงสร้างทั้ง ๒ ส่วนจำเป็นต้องแยกออกจากกัน^๖

^๔ Woodrow Wilson, “The Study of Administration”, *Political Science Quarterly* Vol. 2, No. 2(June 1887): p. 197-222

^๕ Fritz Morstein-Marx, ed., *Element of Public Administration* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall Inc, 1946) อ้างถึงใน พิทยา บวรวัฒนา, รัฐประศาสนศาสตร์: ทฤษฎีและแนวการศึกษา (ค.ศ. ๑๘๘๗-ค.ศ. ๑๙๗๐), พิมพ์ครั้งที่ ๑๘ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๖), หน้า ๕๘

^๖ สร้อยตระกูล อรรถมานะ, *สาธารณบริหารศาสตร์*, พิมพ์ครั้งที่ ๓ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๐), หน้า ๑๑๙ – ๑๒๓

สำหรับแนวคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหารในระยะหลังนับตั้งแต่ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ เป็นต้นมานั้น ก็จะเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะที่มองว่าการมองความสัมพันธ์ระหว่างทั้ง ๒ ส่วนในยุคก่อนไม่สะท้อนสภาพความเป็นจริง ดังเช่นที่ Paul H. Appleby ได้อธิบายว่าการที่นักวิชาการหลงผิดว่าการบริหารแยกออกจากการเมืองได้นั้นเป็นความเชื่อตามรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกาในเรื่องหลักของการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Power) ที่แยกอำนาจเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ จึงทำให้เชื่อว่าฝ่ายบริหารไม่ได้มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและทำให้เกิดความเข้าใจผิดว่าสังคมสามารถมีระบบบริหารงานข้าราชการพลเรือน (Civil Service System) ซึ่งทำหน้าที่ปฏิบัติตามนโยบายด้วยความเป็นกลางอย่างไม่มีใครออกใครได้ นอกจากนี้ Paul H. Appleby ยังได้ย้ำว่าแท้ที่จริงแล้วอำนาจในการกำหนดนโยบายมิใช่เป็นอำนาจผูกขาดของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติหรือตุลาการ แต่ในความเป็นจริงแล้วนั้นฝ่ายบริหารก็มีส่วนในการกำหนดนโยบายเช่นกัน^๔

นอกจากนั้นแล้วยังมีเหตุผลอยู่อีกหลายประการที่ทำให้ชุดของแนวคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหารเป็นไปในลักษณะที่มองว่าโครงสร้างทั้ง ๒ ส่วนไม่สามารถแยกออกจากกันได้โดยเหตุผลเหล่านั้นได้แก่^๕

ในแง่โครงสร้าง อาจกล่าวได้ว่า ระบบราชการนั้นมีฐานะเป็นระบบย่อย (Sub-system) ระบบหนึ่งของระบบการเมือง กล่าวคือในระบบการเมืองจะมีระบบ

รัฐสภา ระบบเลือกตั้ง ระบบรัฐบาล ระบบพรรคการเมืองและระบบบริหารหรือระบบราชการนั่นเอง และเมื่ออิงแนวความคิดเกี่ยวกับระบบก็จะทำให้เห็นได้ทันทีว่าระบบบริหารราชการนั้นจะไม่เป็นเอกเทศจากระบบย่อยการเมืองอื่นๆ โดยเมื่อระบบย่อยใดทางการเมืองเปลี่ยนแปลงย่อมส่งผลกระทบต่อระบบบริหารราชการในทางกลับกันเมื่อระบบบริหารราชการมีการเปลี่ยนแปลงแล้วย่อมส่งผลกระทบต่อระบบย่อยอื่นๆ อย่างเป็นพลวัต

ในแง่กระบวนการ อาจกล่าวได้ว่าการวินิจฉัยสั่งการ (Decision Making) เพื่อกำหนดเป้าหมายนั้นไม่เป็นเพียงเรื่องเกี่ยวกับคุณค่า (Value) ซึ่งเป็นนามธรรมเท่านั้นแต่ยังเกี่ยวข้องกับข้อมูลหรือข้อเท็จจริง (Fact) อีกส่วนหนึ่งด้วย ในการกำหนดนโยบายของรัฐบาลนั้น นักการเมืองยังคงมีความจำเป็นที่จะต้องพึ่งพาข้าราชการเพราะนักการเมืองไม่มีความเชี่ยวชาญชำนาญงานเฉพาะด้าน ทั้งยังขาดข้อมูลเกี่ยวกับระบบราชการที่มีอยู่อย่างกระจัดกระจายมหาศาล อันเป็นการยากที่นักการเมืองจะเข้าใจและรวบรวมได้ ดังนั้นนักการเมืองจึงมีความจำเป็นที่จะต้องอาศัยข้อมูล ข่าวสาร ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับทางเลือกในการกำหนดนโยบายสาธารณะจากข้าราชการประจำ

ในแง่พฤติกรรม อาจกล่าวได้ว่า การเมืองการบริหารนี้มีความสัมพันธ์กันมากในด้านการกำหนดนโยบาย บรรดาข้าราชการประจำที่เป็นฝ่ายบริหารต้องป้อนข่าวสารข้อมูล ให้คำแนะนำและข้อเสนอแนะในการทำนโยบายแก่ฝ่ายการเมืองซึ่งเป็นการเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย สำหรับผู้นำฝ่ายบริหาร (The Chief Executive) แล้วต้องนับว่า

^๔ Paul H. Appleby, *Policy and Administration* (Birmingham, Alabama: The University of Alabama Press, 1949), pp. 1-5 อ้างถึงใน พิทยา บวรวัฒนา, รัฐประศาสนศาสตร์: ทฤษฎีและแนวทางการศึกษา (ค.ศ. ๑๘๘๗ - ค.ศ. ๑๙๗๐), หน้า ๖๐-๖๑

^๕ สร้อยตระกูล อรรถมานะ, ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ, หน้า ๑๑-๑๒

เขาเป็นผู้นำในการทำนโยบาย (Chief Policy-Making) นอกจากนั้น ผู้นำฝ่ายบริหารได้แก่บรรดาข้าราชการการเมือง ซึ่งโดยฐานะเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารนั้น แท้ที่จริงเป็นหัวหน้าฝ่ายนิติบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายด้วย และกฎหมายรัฐธรรมนูญก็มีได้มอบอำนาจหน้าที่ในการปรับใช้กฎหมายให้เท่านั้น แต่ยังสามารถให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจหน้าที่ที่จะออกพระราชกำหนดและกฎหมายในระดับที่ต่ำกว่าเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการบริหารด้วย ดังนั้น กฎหมายเหล่านั้นจึงถูกกำหนดตามแนวทางของผู้นำฝ่ายบริหาร เท่าที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า ฝ่ายบริหารมีได้เพียงแต่มีหน้าที่ปรับใช้กฎหมายซึ่งหมายความถึงการตีความกฎหมายเท่านั้น แต่ยังมีหน้าที่กำหนดกฎหมายในบางระดับได้ด้วย ดังนั้นฝ่ายบริหารจึงดูเหมือนจะทำหน้าที่ของทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการ

จากการทบทวนถึงกรอบแนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำดังที่ได้กล่าวมานี้ ได้ช่วยแสดงให้เห็นว่านับตั้งแต่ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ เป็นต้นมานั้น แนวคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำนี้จะมีลักษณะความสัมพันธ์แบบที่ไม่สามารถแยกออกจากกันได้อย่างเด็ดขาด โดยที่ทั้ง ๒ ฝ่ายต่างมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดต่อกัน ทั้งนี้เพราะในมิติเชิงโครงสร้างนั้น ทั้ง ๒ ฝ่ายต่างมีสถานะเป็นโครงสร้างที่สำคัญของระบบการเมืองสมัยใหม่ โดยในมิติเชิงหน้าที่แล้ว ฝ่ายการเมืองมีหน้าที่สำคัญในการกำหนดนโยบาย ซึ่งการกำหนดนโยบายของฝ่ายการเมืองจะมีความถูกต้อง แม่นยำ หรือเกิดประโยชน์ต่อประชาชนหรือไม่ อย่างไรนั้น ส่วนสำคัญขึ้นอยู่กับการทำหน้าที่ในการเก็บรวบรวมข้อมูลของฝ่ายข้าราชการประจำเพื่อนำเสนอต่อฝ่ายการเมือง การจัดทำข้อเสนอแนะสำหรับทางเลือกนโยบายต่างๆ เสนอให้แก่ฝ่ายการเมืองเพื่อตัดสินใจ และเมื่อฝ่ายการเมืองได้ตัดสินใจแล้ว

ใจแล้ว ฝ่ายข้าราชการประจำก็จะมีหน้าที่สำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายเหล่านั้นให้เกิดผลในทางปฏิบัติ

การทำหน้าที่ขับเคลื่อนนโยบายของฝ่ายข้าราชการประจำนับได้ว่ามีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะหากฝ่ายข้าราชการประจำไม่มีประสิทธิภาพ หรือเจตนาดำเนินการให้ไม่มีประสิทธิภาพแล้ว ก็ย่อมส่งผลทำให้นโยบายไม่ได้รับการนำไปปฏิบัติ ปัญหาของประชาชนก็ย่อมไม่ได้รับการแก้ไข ซึ่งในกรณีนี้ฝ่ายการเมืองจึงจำเป็นต้องมีบทบาทสำคัญในการให้คุณให้โทษแก่ข้าราชการประจำ รวมไปถึงกระบวนการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการประจำ ซึ่งประเด็นหลังนี้เองที่เรามักจะพบว่าเป็นประเด็นที่ก่อให้เกิดข้อถกเถียงและการร้องเรียนถึงความเหมาะสมอยู่เสมอ ดังนั้นงานศึกษาวิจัยนี้ จึงให้น้ำหนักและสนใจต่อประเด็นคุณความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ รวมถึงมุ่งที่จะเสนอแนะแนวทางในการปรับลดความสัมพันธ์ระหว่างทั้ง ๒ ฝ่ายที่มีความเหมาะสมกับยุคสมัยปัจจุบัน

วิวัฒนาการของความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำของไทย: จากยุคของการสร้างรัฐชาติ - ปัจจุบัน

หลังจากที่ได้ทบทวนถึงกรอบแนวคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหารแล้วย้อนกลับมามองถึงวิวัฒนาการของความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหารของไทย เราก็จะพบว่าความสัมพันธ์ของโครงสร้างทั้ง ๒ ส่วนมีวิวัฒนาการที่เปลี่ยนแปลงไปตามช่วงเวลาเช่นกัน ซึ่งวิวัฒนาการของ

ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำอาจสามารถแบ่งออกตามแต่ละช่วงเวลาที่สำคัญดังนี้

ยุคของการสร้างรัฐชาติ - การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕

วิวัฒนาการของความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำเริ่มปรากฏให้เห็นเด่นชัดหลังจากการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของไทยในวันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๔๓๕^{๑๐} ซึ่งตรงกับรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ซึ่งการปฏิรูประบบราชการที่เกิดขึ้นนั้นเป็นการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินจากรูปแบบจตุสดมภ์มาเป็นระบบราชการสมัยใหม่หรือระบบราชการแห่งชาติ (National Bureaucracy) ที่นำมาสู่การขยายตัวของระบบราชการ^{๑๑} โดยได้มีการประกาศจัดตั้งกระทรวงในรูปแบบสมัยใหม่ขึ้นจำนวน ๑๒ กระทรวง

ซึ่งถือเป็นการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของระบบการบริหารราชการแผ่นดินไทยและจากการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นดังกล่าวยังเป็นจุดเริ่มต้นของรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำในสมัยใหม่โดยตำแหน่งของข้าราชการการเมืองที่มีบทบาทสำคัญและเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของ

ข้าราชการการเมืองในขณะนั้นคือตำแหน่ง “เสนาบดี”^{๑๒} ซึ่งเทียบเท่าตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงในปัจจุบัน โดยผู้ที่เข้ามาดำรงตำแหน่งเสนาบดีว่าการกระทรวงในขณะนั้นมาจากการแต่งตั้งโดยตรงของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งเสนาบดีที่ได้รับการแต่งตั้งขึ้นใหม่ ๑๒ คนนั้นเป็นพระอนุชาหรือเชื้อพระวงศ์ที่ใกล้ชิดของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้นมีจำนวนถึง ๙ คน^{๑๓}

และในส่วนของการข้าราชการประจำนั้นมี “ปลัดทูลฉลอง” หรือเทียบเท่า “ปลัดกระทรวง” เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการประจำ^{๑๔} โดยข้าราชการประจำของรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์มีลักษณะเฉพาะที่สำคัญคือการคัดเลือกข้าราชการจะใช้ระบบการฝากตัวกับเจ้านายหรือผู้บังคับบัญชาโดยไม่ต้องมีการสอบคัดเลือก^{๑๕} และในส่วนของการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการประจำที่เกิดขึ้น ตลอดจนการบริหารราชการในกระทรวงนั้นจะเป็นอำนาจหน้าที่ของปลัดทูลฉลองโดยที่เสนาบดีว่าการกระทรวงจะมีบทบาทหลักในการดำเนินนโยบาย (Policy) สภาวการณ์ของดุลอำนาจความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำในช่วงระยะเวลาดังกล่าวจบจนถึงก่อนมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ จึงเป็นไปในรูปแบบของการที่ข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำต่างฝ่าย

^{๑๐} ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ๑๐๐ ปี แห่งการปฏิรูประบบราชการ: วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง, พิมพ์ครั้งที่ ๑ (กรุงเทพฯ: โครงการเผยแพร่ผลงานวิจัย ฝ่ายวิจัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๕), คำนำ

^{๑๑} นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, การปฏิวัติสยาม พ.ศ. ๒๔๗๕, พิมพ์ครั้งที่ ๕ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ฟ้าเดียวกัน, ๒๕๕๓), หน้า ๗๕

^{๑๒} วิษณุ เครืองาม, “ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ,” จุลสาร กพบ. ๒, ๓.๘ (มีนาคม-เมษายน ๒๕๕๑): หน้า ๒

^{๑๓} ชัยอนันต์ สมุทวณิช และสุชาติ เจริญวงศ์, การเมืองการปกครองไทยสมัยใหม่: รวมงานวิจัยทางประวัติศาสตร์และรัฐศาสตร์ (กรุงเทพฯ: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๕๒๒), หน้า ๔๘

^{๑๔} วิษณุ เครืองาม, “ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ,” จุลสาร กพบ. ๒, ๓.๘ (มีนาคม-เมษายน ๒๕๕๑): หน้า ๒

^{๑๕} นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, การปฏิวัติสยาม พ.ศ. ๒๔๗๕, หน้า ๗๕

ต่างมีการปฏิบัติงานในหน้าที่และความรับผิดชอบของตนและจะไม่มีการก้าวล่วงซึ่งกันและกัน^{๑๖}

การเมืองแบบ “อำมาตยาธิปไตย” ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองที่เกิดขึ้น แม้ว่าโครงสร้างระบบการบริหารราชการแผ่นดินจะดูมีความทันสมัย ดังเห็นได้จากการที่ส่วนราชการต่างๆ มีการจัดโครงสร้างการบริหารงานและอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจน แต่ทว่าสภาพบริบททางการเมืองของไทย ประกอบกับการที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายฉบับเปิดโอกาสให้ข้าราชการประจำสามารถเข้ามาดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมืองไปในขณะเดียวกันได้ โดยที่บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนนั้นมิได้มีการบัญญัติห้ามไว้ ด้วยเหตุนี้พัฒนาการทางการเมืองและการปกครองในระบบประชาธิปไตยของไทยจึงถูกครอบงำด้วยข้าราชการประจำมากกว่าข้าราชการการเมืองซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ส่งผลให้อำนาจทางการเมืองและอำนาจทางการบริหารราชการแผ่นดินของไทยในช่วงระยะเวลาดังกล่าวจึงมีสามารถแยกออกจากกันได้อย่างชัดเจน

โดยสภาพการณ์ของการครอบงำทางการเมือง โดยฝ่ายข้าราชการประจำนั้นปรากฏให้เห็นเด่นชัดภายหลังจากการเข้ายึดอำนาจการปกครองและเข้ามาดำรง

ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ และประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๐๒ ที่มีได้มีการบัญญัติห้ามมิให้ข้าราชการประจำสามารถดำรงตำแหน่งทางการเมืองไปในขณะเดียวกันได้^{๑๗} แต่ในทางกลับกันธรรมนูญการปกครองฉบับดังกล่าวกลับให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารที่ขับเคลื่อนโดยข้าราชการประจำที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอย่างกว้างขวางชนิดที่ไม่เคยปรากฏในประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองไทย โดยที่ฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญนั้นไม่สามารถถ่วงดุลและควบคุมฝ่ายบริหารได้ แต่ในทางกลับกันฝ่ายนิติบัญญัติกลับสร้างกลไกขึ้นมาเพื่อปกป้องฝ่ายบริหารและสร้างความชอบธรรมให้กับการทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติอีกด้วย ดังเห็นได้จากการที่สมาชิกสภานิติบัญญัติได้มีการลงมติห้ามมิให้ “สมาชิกสภานิติบัญญัติตั้งกระทู้ถามรัฐบาล”^{๑๘} สภาวการณ์เช่นนี้นั้นเป็นผลสืบเนื่องมาจากสมาชิกสภานิติบัญญัติที่ได้รับการแต่งตั้งจำนวน ๒๔๐ คนต่างเป็นข้าราชการประจำ ทั้งข้าราชการทหารที่มีจำนวนมากถึง ๑๘๐ คนและข้าราชการพลเรือนในตำแหน่งรองอธิบดีและอธิบดีขึ้นไป จำนวน ๖๐ คน^{๑๙} ซึ่งต่างเป็นลูกน้องของจอมพลสฤษดิ์ทั้งสิ้น^{๒๐}

ด้วยเหตุนี้พลวัตทางการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดินของไทยในยุคนั้นจึงมิได้มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ ตามเจตนารมณ์ของการ

^{๑๖} วิษณุ เครืองาม, “ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ,” : หน้า ๒

^{๑๗} ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๐๒, ราชกิจจานุเบกษาฉบับพิเศษ เล่มที่ ๗๖ ตอนที่ ๑๗ (๒๘ มกราคม ๒๕๐๒)

^{๑๘} สภาร่างรัฐธรรมนูญ, การประชุมครั้งที่ ๘๐ (พระนคร: ม.ป.พ., ม.ป.ป.), หน้า ๓๔๔๗ อ้างถึงใน แหลมทอง พันธูราชิ, “การเมืองที่ปราศจากพรรคของไทย: การครอบงำของระบบข้าราชการ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ, คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๑๙), หน้า ๑๔๔

^{๑๙} แหลมทอง พันธูราชิ, “การเมืองที่ปราศจากพรรคของไทย: การครอบงำของระบบข้าราชการ,” หน้า ๑๔๕-๑๔๖

^{๒๐} ทักษิณ เตียรณ, การเมืองระบบพ่อขุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ, แปลโดย พรณิ ฉัตรพลกรัษ, ประกายทอง สิริสุข และ อารังศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์, พิมพ์ครั้งที่ ๓ (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, ๒๕๕๒), หน้า ๓๒๙

เปลี่ยนแปลงการปกครองที่เกิดขึ้นใน พ.ศ.๒๔๗๕ ดังที่ Fred W. Riggs ได้ศึกษาและอธิบายว่าการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดินของไทยในช่วงระยะเวลาดังกล่าวว่ามีลักษณะเป็นการเมืองแบบ “อำมาตยาธิปไตย (Bureaucratic Polity)” โดย Riggs ได้อธิบายว่าการรัฐประหารที่เกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำเล่าทำให้พลังภายนอกในระบบราชการที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนนั้นไม่สามารถเข้าไปมีบทบาททางการเมืองและการกำหนดนโยบายสาธารณะของประเทศได้แต่ในทางตรงกันข้าม ข้าราชการประจำซึ่งรวมไปถึงทหารและตำรวจกลายเป็นกลุ่มพลังอำนาจทางการเมืองที่สำคัญในการเข้าไปทำหน้าที่ในการกำหนดทิศทางและนโยบายสาธารณะของประเทศ ด้วยเหตุนี้จึงส่งผลให้ทิศทางและนโยบายสาธารณะที่เกิดขึ้นนั้นมุ่งสนองตอบต่อกลุ่มข้าราชการประจำมากกว่าเป็นไปเพื่อประชาชน^{๒๑}

สภาพการณ์ของการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดินของไทยในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนั้นจึงทำให้ข้าราชการประจำกลายเป็นผู้ผูกขาดการใช้อำนาจในการบริหารประเทศ มิใช่ข้าราชการการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนตามวิถีทางของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งภายใต้รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำดังที่ได้กล่าวมานี้ จึงทำให้ในช่วงเวลาดังกล่าวเรามักไม่ค่อยเห็นข่าวคราวในลักษณะที่ว่านักการเมืองใช้อำนาจในการรังแกข้าราชการประจำมากนัก เพราะภายใต้ลักษณะของความสัมพันธ์ดังกล่าว นักการเมืองซึ่งเป็นนักการเมืองจริงๆ ที่ผ่านการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น แทบจะไม่ได้มี

บทบาทอะไรมากนัก เพราะคนที่เข้าไปเป็นรัฐมนตรีนั้นก็ล้วนเป็นข้าราชการประจำที่เข้าสู่อำนาจโดยกระบวนการรัฐประหารเสียเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้นดุลความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำโดยแท้จริงแล้วก็เป็นความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มข้าราชการประจำด้วยกันเองเสียมากกว่าสภาพของการที่ข้าราชการประจำต้องวิ่งเข้าหานักการเมืองเพื่อให้ได้รับการสนับสนุนให้มีความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงาน จึงไม่ค่อยมีปรากฏให้เห็น ข้าราชการประจำที่ต้องการความก้าวหน้าในการทำงาน อย่างดีก็อาจทำเพียงหมั่นไปเยี่ยมคารวะผู้บังคับบัญชาของตน ซึ่งอาจจะได้แก่ อธิบดี ปลัดกระทรวง รวมถึงรัฐมนตรี ซึ่งท่านเหล่านั้น ก็ล้วนเป็นหรือเคยเป็นข้าราชการประจำด้วยเช่นกัน

ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำของประเทศไทยในปัจจุบัน

สภาพดุลความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ ได้มีความเปลี่ยนแปลงอย่างที่สามารถสังเกตเห็นได้ชัด ในสมัยที่ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี กล่าวคือเพราะพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรีที่มาจากการเลือกตั้ง ทำให้ฝ่ายข้าราชการการเมืองได้เพิ่มความเข้มแข็งมากขึ้นกว่าในอดีต ข้าราชการการเมืองได้ก้าวเข้ามามีบทบาทโดยตรงในการแต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการประจำเพื่อตอบสนองความต้องการของฝ่ายการเมืองและผู้สนับสนุนพรรคการเมืองของรัฐบาล อันนำมาซึ่งความไม่ลงรอยกันระหว่างข้าราชการทั้ง ๒ ฝ่ายในขณะนั้น^{๒๒} สภาพ

^{๒๑} Fred W. Riggs, *Thailand: The Modernization of a Bureaucratic Polity* (Honolulu: East-West Center Press, 1966), p.311-366

^{๒๒} ต้องยอมรับว่าการรัฐประหารที่เกิดขึ้นเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๔ มูลเหตุหนึ่งที่สำคัญก็คือ ความไม่ลงรอยกันระหว่างฝ่ายการเมืองและกองทัพ ซึ่งถือเป็นข้าราชการประจำ จนนำไปสู่การทำรัฐประหารในที่สุด

ปัญหาของความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นได้นำไปสู่ความพยายามของภาคส่วนต่างๆ ในการสนับสนุนให้เกิดการปฏิรูปบรรษัทราชการและการเมืองไทยตามวิถีสองทางแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันนำมาสู่การประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่มุ่งให้กระบวนการแต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการประจำที่เกิดขึ้นมีความ “กระจ่าง” และเป็นไปอย่าง “โปร่งใส”^{๒๓} รวมทั้งยังได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ อันนำมาซึ่งการปฏิรูปการเมืองให้ฝ่ายบริหารมีเสถียรภาพและเสริมสร้างอำนาจให้กับข้าราชการการเมืองในฐานะฝ่ายบริหารได้เข้ามามีบทบาทหน้าที่ในกระบวนการกำหนดนโยบายและการบริหารราชการแผ่นดิน

ภายหลังจากการปฏิรูปที่เกิดขึ้นส่งผลให้เกิดฝ่ายบริหารที่มีเสถียรภาพ โดยที่รัฐสภามีข้อจำกัดหลายอย่างในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจดังปรากฏอย่างชัดเจนในช่วงรัฐบาลพันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร (พ.ศ. ๒๕๔๔-๒๕๔๙) ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ข้าราชการการเมืองเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายและทิศทางในการบริหารราชการแผ่นดินแทนที่ข้าราชการประจำ ตลอดจนก้าวเข้ามามีบทบาทโดยตรงในการแต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการประจำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการประจำระดับนักบริหารระดับสูง (ระดับ ๑๐-๑๑ เดิม) เพื่อตอบสนองความต้องการของข้าราชการการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ที่ให้การสนับสนุนรัฐบาล

ดังที่สามารถสังเกตเห็นได้ว่าในยุคที่ฝ่ายการเมืองมีบทบาทและเสถียรภาพมาก ๆ นั้น ฝ่ายการเมืองอาจมีความสำคัญอย่างมากต่อการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการประจำระดับสูง จนกระทั่งอาจทำให้เกิดภาพลักษณ์ว่าหากข้าราชการประจำต้องการความก้าวหน้าในทางราชการ จะต้องเข้าไปดูแลและสนับสนุนฝ่ายการเมืองกลุ่มต่างๆ เพื่อให้ในช่วงของการแต่งตั้งโยกย้าย จะได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายการเมืองกลุ่มนั้นๆ กลุ่มนี้ที่มีอำนาจ ซึ่งลักษณะของความสัมพันธ์แบบนี้ ในที่สุดอาจก่อให้เกิดปัญหาเมื่อการสนับสนุนจากฝ่ายการเมืองอาจเป็นไปโดยขาดความชอบธรรมและมีลักษณะมุ่งให้เกิดผลร้ายต่อข้าราชการประจำคนอื่นๆ ที่อาจมิใช่เครือข่ายของกลุ่มตนเอง

โดยสภาพปัญหาของความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นนั้น ยังสืบเรื่อยมาจนถึงปัจจุบันดังเห็นได้จากการโยกย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี ออกจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ที่ทำให้เกิดคำถามถึงความชอบธรรมและการใช้อำนาจของข้าราชการการเมือง ซึ่งในท้ายที่สุดความขัดแย้งที่เกิดขึ้นได้นำไปสู่การตัดสินใจของศาลปกครองสูงสุดในวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๗ ที่มีคำพิพากษาให้คืนตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติให้กับนายถวิล เปลี่ยนศรี^{๒๔} อันนำไปสู่การตัดสินใจของศาลรัฐธรรมนูญที่มีคำพิพากษาให้นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอีก ๙ คน พ้นจากการเป็นรัฐมนตรีเนื่องจากมีการใช้สถานะการเป็นนายกรัฐมนตรีเข้าไปก้าวท้าวหรือแทรกแซงเพื่อผลประโยชน์ของตนเองและผู้อื่นในการโยกย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี^{๒๕} โดยกลไกที่มีอยู่ใน

^{๒๓} กองนิติการ สำนักงาน ก.พ., ประมวลกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช ๒๕๓๕-๒๕๕๑ (กรุงเทพฯ: บริษัท ธนาพรส์ จำกัด, ๒๕๕๑), หน้า ๕๕๘

^{๒๔} นายถวิล เปลี่ยนศรี กับ นายกรัฐมนตรี และคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม, คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด คดีดำหมายเลขที่ อ.๙๙๒/๒๕๕๖ และคดีแดงหมายเลขที่ อ.๓๓/๒๕๕๗ (ศาลปกครองสูงสุด ๒๕๕๗)

^{๒๕} นายไพบูลย์ นิตะวัน สมาชิกวุฒิสภาและคณะ รวม ๒๘ คน กับ นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี, คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ๙/๒๕๕๗ (ศาลรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๗)

ปัจจุบันนั้นไม่สามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ด้วยปัญหาของความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ๘ ทศวรรษทางการเมืองไทยที่ผ่านมา นั้นปรากฏให้เห็นถึงความพยายามของภาคส่วนต่างๆ ในการแสวงหาแนวทางที่มีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นตามวิถีทางแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นการแสวงหาแนวทางในการพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำที่เหมาะสมกับบริบททางการเมืองไทยนั้นจึงเป็นสิ่งสำคัญต่อการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบราชการของประเทศไทย

ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำในต่างประเทศ

ในงานศึกษาวิจัยชิ้นนี้ยังได้มีการศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำในต่างประเทศด้วย ทั้งนี้เพื่อเป็นการเปิดมุมมอง ศึกษาถึงแนวโน้ม รวมถึงนำเอาประสบการณ์เหล่านั้นมาปรับใช้ในการสร้างข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย โดยในงานวิจัยนี้ได้หยิบยกเอาความสัมพันธ์ของทั้ง ๒ ส่วน ในประเทศสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และออสเตรเลีย มาใช้เป็นกรณีศึกษา ซึ่งการนำเอากรณีศึกษาจากประเทศเหล่านั้นมาพิจารณาทำให้ได้ข้อมูลตลอดจนมุมมองที่สำคัญโดยสรุป ดังนี้

กรณีศึกษาสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ปกครองในระบบประธานาธิบดี ดังนั้น จึงเป็นระบบซึ่งมีกลไกโครงสร้างของฝ่ายบริหารที่มีความเข้มแข็ง (Strong Executive) นอกจากนั้นสหรัฐอเมริกายังมีลักษณะโครงสร้างรัฐเป็นแบบสหพันธรัฐ (Federal State) เพราะฉะนั้นจึงควรกล่าวในเบื้องต้นด้วยว่ากรอบในการศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำของสหรัฐอเมริกาในงานวิจัยนี้ จะมุ่งเน้นไปที่ระดับสหพันธรัฐเป็นสำคัญ ซึ่งในเบื้องต้นการศึกษาได้ทำให้เห็นว่าการจำแนกข้าราชการระดับสูงของสหรัฐอเมริกาได้มีการจัดจำแนกข้าราชการระดับสูงออกเป็น ๓ รูปแบบ ได้แก่

ระบบที่เติบโตตามสายอาชีพ (Career-Based) ซึ่งข้าราชการกลุ่มนี้จะถือว่ามีสถานะเป็นข้าราชการประจำที่ผ่านการคัดเลือกโดยกระบวนการของคณะกรรมการระบบคุณธรรมของหน่วยงาน Senior Executive Service (SES) รวมทั้งจำเป็นต้องเป็นบุคคลที่มาจากการสรรหาและเลือกสรรของหน่วยงานนั้นๆ และได้รับการรับรองจาก “คณะกรรมการทบทวนคุณสมบัติ (Qualifications Review Board, QRB)” ก่อนเข้าดำรงตำแหน่งบริหารในหน่วยงานต่างๆ^{๒๖} ซึ่งในปัจจุบันมีตำแหน่งข้าราชการประจำระดับสูงที่ได้รับการแต่งตั้งตามระบบการเติบโตตามสายอาชีพนี้จำนวน ๗,๑๙๐ คน^{๒๗}

ระบบการแต่งตั้งตามตำแหน่ง (Position-Based) เป็นระบบการบริหารงานข้าราชการประจำระดับสูงที่มีได้สงวนไว้เฉพาะข้าราชการประจำ โดย

^{๒๖} U.S. Office of Personnel Management, “Senior Executive Service Overview & History,” Office of Personnel Management, <http://www.opm.gov/policy-data-oversight/senior-executive-service/overview-history/> (accessed on 25 October 2014)

^{๒๗} U.S. Office of Personnel Management, “Senior Executive Service Facts & Figures,” Office of Personnel Management, <http://www.opm.gov/policy-data-oversight/senior-executive-service/facts-figures/#url=Demographics> (accessed on 25 October 2014)

ระบบการแต่งตั้งตามตำแหน่งนั้นจะเปิดให้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถในตำแหน่งดังกล่าวทั้งที่เป็นข้าราชการประจำ (Career appointments) ข้าราชการไม่ประจำ (Non-career appointments) ข้าราชการที่มีกำหนดระยะเวลาการจ้าง (Limited Term appointment) และข้าราชการที่แต่งตั้งโดยความจำเป็นเร่งด่วน (Limited Emergency appointment) เข้ามาดำรงตำแหน่งในระบบนี้ ซึ่งการแต่งตั้งบุคคลที่ได้เป็นข้าราชการประจำเข้ามาดำรงตำแหน่งนั้นจักต้องได้รับความเห็นชอบจาก “สำนักงานบริหารงานบุคคล (Office of Personnel Management, OPM) เป็นรายกรณีและเมื่อบุคคลดังกล่าวออกจากตำแหน่งดังกล่าวแล้วนั้นอำนาจในการแต่งตั้งจะกลับคืนไปสู่สำนักงานบริหารงานบุคคล (OPM)”^{๒๘} โดยในปัจจุบันมีข้าราชการที่ได้รับการแต่งตั้งตามระบบนี้จำนวน ๗๒๐ คน แบ่งเป็นข้าราชการไม่ประจำ ๖๒๕ คน ข้าราชการที่มีกำหนดระยะเวลาการจ้าง ๙๓ คน และข้าราชการที่แต่งตั้งโดยความจำเป็นเร่งด่วนจำนวน ๒ คน^{๒๙}

ระบบการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี (The Presidential Appointees) เป็นระบบการบริหารบุคคลในระบบราชการที่มุ่งให้อำนาจกับประธานาธิบดีในการแต่งตั้งข้าราชการการเมืองในระดับสูง ซึ่งเป็น

บุคลากรของตนเข้าไปทำหน้าที่ในการบริหารหน่วยงานของรัฐบาลกลางสหรัฐอเมริกาอย่างถูกต้องตามกฎหมายและสามารถนำบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถและทัศนคติที่ก้าวไกลเข้ามาขับเคลื่อนนโยบายที่ประธานาธิบดีได้ทรงริเริ่มไว้อย่างมีประสิทธิภาพ^{๓๐} ซึ่งข้าราชการการเมืองกลุ่มดังกล่าวนี้หากเป็นการเปรียบเทียบโดยตำแหน่งต่อตำแหน่ง อาจเปรียบเทียบได้กับข้าราชการประจำประเภทบริหาร (ทั้งระดับต้นและระดับสูง) ของประเทศไทย ข้าราชการการเมืองในกลุ่มนี้สามารถจัดจำแนกเป็นประเภทที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาในการแต่งตั้ง และที่ไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาในการแต่งตั้ง จากข้อมูลสถิติสะท้อนว่าข้าราชการการเมืองกลุ่มนี้มีแนวโน้มเพิ่มจำนวนมากขึ้นมาโดยตลอด ดังที่ปรากฏข้อมูลหลักฐานว่าใน ค.ศ. ๑๙๓๓ ข้าราชการการเมืองที่แต่งตั้งโดยประธานาธิบดีและผ่านการรับรองโดยวุฒิสภาสหรัฐมีจำนวนเพียง ๗๑ อัตรา แล้วได้เพิ่มเป็น ๑๕๒ อัตราในช่วงก่อน ค.ศ. ๑๙๖๕ และใน ค.ศ. ๑๙๘๔ ได้เพิ่มจำนวนเป็น ๕๒๓ ตำแหน่ง^{๓๑} จนกระทั่งในปัจจุบันตำแหน่งที่จะต้องเข้าสู่กระบวนการแต่งตั้งในระบบนี้นั้นมีจำนวน ๑,๕๔๘ ตำแหน่ง^{๓๒}

ส่วนในมิติที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจักษ์นั้น การศึกษาได้ช่วยให้เรา

^{๒๘} U.S. Office of Personnel Management, “Senior Executive Service Overview & History,” Office of Personnel Management, <http://www.opm.gov/policy-data-oversight/senior-executive-service/overview-history/> (accessed on 27 October 2014)

^{๒๙} U.S. Office of Personnel Management, “Senior Executive Service Facts & Figures,” Office of Personnel Management, <http://www.opm.gov/policy-data-oversight/senior-executive-service/facts-figures/#url=Demographics> (accessed on 27 October 2014)

^{๓๐} James P. Pfiffner, “Presidential Appointments and Managing the Executive Branch,” Political Appointee Project, <http://www.politicalappointeeproject.org/commentary/appointments-and-managing-executive-branch> (accessed on 26 October 2014)

^{๓๑} Pfiffner, James P., “Political Appointees and Career Executives: The Democracy-Bureaucracy Nexus in the Third Century,” in Public Administration Review. Vol.47, No. 1 (Jan-Feb 1987), p. 58

^{๓๒} The White House, “Nominations & Appointments,” The White House, <http://www.whitehouse.gov/briefing-room/nominations-and-appointments> (accessed on 26 October 2014)

เห็นว่าความสัมพันธ์ของทั้ง ๒ ฝ่าย จะดำเนินไปในลักษณะที่ฝ่ายข้าราชการการเมืองมีความเข้มแข็ง และอาจมีบทบาทนำฝ่ายข้าราชการประจำ ดังที่ Pfiffner ได้เคยสะท้อนให้เห็นว่าในประวัติศาสตร์ของความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายข้าราชการประจำของสหรัฐอเมริกา นั้น มักมีสิ่งที่สะท้อนให้เห็นอยู่เสมอผ่านทางคำพูดและการกระทำของประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาหลายคนว่าพวกเขาไม่มีความไว้วางใจในการทำงานของข้าราชการประจำ ทำให้ประธานาธิบดีแต่ละคนของสหรัฐอเมริกามีวิธีการที่แตกต่างกัน แต่ทว่าผลลัพธ์ไม่แตกต่างกันในการที่จะเข้าไปแทรกแซงการทำงานของข้าราชการประจำ รวมถึงการรวมศูนย์อำนาจในการทำงานไว้ในมือของกลุ่มข้าราชการการเมือง เช่น ในยุคของประธานาธิบดี John F. Kennedy ที่มีความเชื่อว่าข้าราชการประจำนั้นไม่มีความสามารถและแรงบันดาลใจที่เพียงพอในการทำงานเพื่อขับเคลื่อนประเทศให้มีความก้าวหน้า ดังนั้น ประธานาธิบดี Kennedy จึงได้อาศัยคณะทำงานพิเศษของตนเองเป็นกลไกหลักในการทำงาน และขับเคลื่อนนโยบายต่างๆ หรือเช่นเดียวกันกับในยุคของประธานาธิบดี Richard Nixon ก็มีความพยายามในการปรับปรุงโครงสร้างของระบบราชการ ซึ่งผลจากการปรับปรุงโครงสร้างดังกล่าวเปิดโอกาสให้ประธานาธิบดี Nixon สามารถแต่งตั้งข้าราชการการเมืองลงไปทำงานในกระทรวงต่างๆ ของสหรัฐอเมริกาได้เป็นจำนวนมาก ซึ่งการที่ประธานาธิบดี Nixon กระทำเช่นนั้น ก็เพราะไม่เชื่อใจการทำงานของข้าราชการประจำนั่นเอง^{๓๓}

กรณีศึกษาญี่ปุ่น

การจัดจำแนกข้าราชการของประเทศญี่ปุ่น จะค่อนข้างมีความคล้ายคลึงกับระบบการจัดจำแนกข้าราชการของไทยมาก กล่าวคือ มีการแบ่งข้าราชการออกเป็น ๒ กลุ่ม อันได้แก่ ข้าราชการการเมือง และข้าราชการประจำ อย่างไรก็ตาม สิ่งนี้อาจมีความแตกต่างไปจากระบบของไทยอยู่บ้างก็คือ ในกลุ่มข้าราชการประจำนั้น ข้าราชการประจำที่จะก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งทางการบริหารระดับสูงของประเทศญี่ปุ่น จะต้องผ่านการสอบเข้ารับราชการซึ่งเรียกว่า ข้าราชการประเภทที่ ๑ (Class One Examination) ซึ่งส่วนราชการต่างๆ จะกำหนดให้ข้าราชการที่ผ่านการสอบประเภทนี้เป็นกลุ่มข้าราชการที่มีความก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว (Fast Track)^{๓๔} ซึ่งจากสถิติที่มีการสำรวจนั้น ผู้ที่สามารถสอบผ่านเข้ารับราชการในกลุ่มนี้ได้มักเป็นผู้ที่สำเร็จการศึกษาจากมหาวิทยาลัยของรัฐและเอกชนชั้นนำของประเทศเพียงไม่กี่แห่งเท่านั้น เช่น มหาวิทยาลัยโตเกียว (Tokyo University) มหาวิทยาลัยเกียวโต (Kyoto University) มหาวิทยาลัยวาเซดะ (Waseda University) มหาวิทยาลัยเคโอ (Keio University) เป็นต้น^{๓๕}

ในประเด็นเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการทั้ง ๒ กลุ่ม กรณีศึกษาของประเทศญี่ปุ่นอาจให้ภาพที่มีความแตกต่างไปจากกรณีของสหรัฐอเมริกาอย่างค่อนข้างชัดเจน กล่าวคือ โดยภาพหลักนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ

^{๓๓} Pfiffner, James P., *Ibid.*, p. 58

^{๓๔} Mishima, Ko “A Missing Piece in Japan’s Political Reform” in *Asian Survey*, Vol.53, No.4, 2013, pp. 707-709

^{๓๕} ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน Mishima, Ko, *ibid.*, p.708 ส่วนประเด็นเรื่องสาเหตุที่ทำให้เป็นเช่นนี้ จะได้มีการกล่าวถึงในส่วนต่อไปของรายงาน

ของญี่ปุ่นนั้น จะมีลักษณะที่ฝ่ายข้าราชการประจำมีความเข้มแข็งมาอย่างยาวนาน จะมีก็แต่เพียงในระยะหลังๆ เท่านั้นที่เริ่มสังเกตเห็นได้ถึงความพยายามของฝ่ายการเมืองในการเพิ่มบทบาทของตนเองให้มากขึ้น ในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ

การที่ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำของประเทศญี่ปุ่นมีลักษณะที่โน้มเอียงไปในทางที่ข้าราชการประจำมีความเข้มแข็งและมีบทบาทนำนั้น ส่วนหนึ่งแล้วมีความเชื่อมโยงกับการดำเนินนโยบายของประเทศญี่ปุ่นในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ที่พยายามมุ่งเน้นไปที่การพัฒนาประเทศ (Developmental State) ให้มีความก้าวหน้าในด้านเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม ซึ่งภายใต้การดำเนินนโยบายเช่นนั้นรัฐจะเข้าไปมีบทบาทค่อนข้างมากในการวางยุทธศาสตร์ด้านเศรษฐกิจรวมถึงการเข้าไปแทรกแซงกลไกตลาด การที่รัฐเข้าไปมีบทบาทดังกล่าว ฝ่ายการเมืองที่บริหารประเทศจะทำงานร่วมกับกลไกราชการประจำอย่างใกล้ชิด ตลอดจนมีการปรับแนวคิดหรือค่านิยมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาประเทศให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ทั้งนี้ มักมีการตั้งข้อสังเกตด้วยว่าในกระบวนการดังกล่าวข้าราชการประจำจะเป็นกลไกที่สำคัญที่มีบทบาทนำในการวางและขับเคลื่อนนโยบายในการพัฒนาเหล่านั้น^{๓๖}

กลุ่มข้าราชการประจำของญี่ปุ่นภายใต้ตัวแบบรัฐที่มุ่งเน้นการพัฒนาประเทศไม่เพียงแต่มีบทบาทนำในการกำหนดนโยบายและขับเคลื่อนนโยบายในการพัฒนาเท่านั้น ความเข้มแข็งของกลไกระบบราชการของประเทศญี่ปุ่นยังมีมากเสียจนกระทั่งนักวิชาการ

จำนวนหนึ่งสรุปว่าระบบราชการของญี่ปุ่นยังสามารถครอบงำกระบวนการนิติบัญญัติของประเทศได้อีกด้วย ที่กล่าวเช่นนี้เพราะในกระบวนการริเริ่มเสนอกฎหมายต่างๆ ของญี่ปุ่น จะเป็นการริเริ่มเสนอโดยฝ่ายข้าราชการประจำในกระทรวงต่างๆ เสียเป็นส่วนใหญ่ นอกจากนั้น ในกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายที่มีการเสนอ ฝ่ายการเมืองในรัฐสภาที่พิจารณาร่างกฎหมายก็มักจะขอข้อมูลและปรึกษาหารือกับข้าราชการประจำอยู่เสมอ^{๓๗} ซึ่งสภาพการณ์เช่นนี้นับได้ว่ามีความแตกต่างไปจากประเทศตะวันตกที่กระบวนการนิติบัญญัติมีลักษณะพึ่งพิงกลุ่มข้าราชการประจำน้อยกว่า

อย่างไรก็ตาม ในทศวรรษที่ผ่านมาได้เกิดความพยายามในการปฏิรูปความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำอย่างค่อนข้างชัดเจน โดยฝ่ายการเมืองมุ่งที่จะเพิ่มบทบาทของตนเองให้มากยิ่งขึ้น ดังเห็นได้จากการที่ทั้งพรรคประชาธิปไตยแห่งประเทศไทย (DPJ) และพรรคเสรีประชาธิปไตย (LDP) ต่างมีความพยายามในการผลักดันเพื่อให้เกิดการปรับลดความสัมพันธ์ดังกล่าว เช่น ในกรณีที่ทั้งพรรคประชาธิปไตยแห่งประเทศไทย (DPJ) และพรรคเสรีประชาธิปไตย (LDP) ได้มีความพยายามในการผลักดันร่างกฎหมายที่จะช่วยให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีของประเทศญี่ปุ่นสามารถเข้าไปมีส่วนในการแต่งตั้งข้าราชการประจำระดับสูงได้ โดยในร่างกฎหมายนั้นเสนอให้มีการจัดตั้ง “สำนักบริหารงานบุคคลกลางแห่งคณะรัฐมนตรี (The Cabinet Personnel Bureau)” ขึ้น โดยให้อยู่ภายใต้การกำกับของคณะรัฐมนตรีโดยตรง และให้มีอำนาจหน้าที่ใน

^{๓๖} Leftwich, A., “Bringing Politics Back In: Towards a Model of Developmental State,” in *Journal of Development Studies*, 31(3), 1995, pp. 400-427

^{๓๗} Muramatsu, Michio and Ellis S. Krauss, “Bureaucrats and Politicians in Policymaking: The Case of Japan,” in *The American Political Science Review*, Vol.78, No.1, 1984, p.128

การจัดทำบัญชีรายชื่อของผู้ที่มีความเหมาะสมในการดำรงตำแหน่งข้าราชการประจำระดับสูง เพื่อให้รัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีเป็นผู้เลือกบุคคลที่มีความเหมาะสมในบัญชีนั้นให้ขึ้นดำรงตำแหน่งเมื่อมีตำแหน่งที่ว่างลง ซึ่งรายชื่อในบัญชีรายชื่อนี้อาจเป็นทั้งบุคคลที่เป็นข้าราชการประจำ หรือบุคคลภายนอกกระบวนราชการก็ได้^{๓๘}

กรณีศึกษาออสเตรเลีย

สำหรับออสเตรเลียนั้นถือเป็นประเทศหนึ่งที่มีการกระจายความรับผิดชอบในการบริหารงานทรัพยากรบุคคลให้กับส่วนราชการต่างๆ เป็นผู้มีบทบาทหลักในการบริหารจัดการตามกรอบภารกิจและความรับผิดชอบของแต่ละส่วนราชการ ด้วยเหตุนี้ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจึงปรากฏเป็นไปในลักษณะของการกระจายอำนาจให้กับแต่ละส่วนราชการในการแต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการประจำ ภายใต้กรอบแนวทางและเงื่อนไขที่ Australian Public Service Commission เป็นผู้กำหนดไว้ โดยการแต่งตั้งข้าราชการประจำระดับสูงที่เกิดขึ้นนั้นสามารถแบ่งออกเป็น ๒ ส่วน ดังนี้

ส่วนแรก “การแต่งตั้งปลัดกระทรวง (Secretaries of departments) และหัวหน้าส่วนราชการ (Agency heads)” ซึ่งถือเป็นตำแหน่งที่ไม่จัดอยู่ในระบบนักบริหารระดับสูง (Senior Executive Service) ในปัจจุบันออสเตรเลียนให้อำนาจสูงสุดกับฝ่ายข้าราชการการเมืองเพื่อทำการตกลงและแต่งตั้งบุคคล

ให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว จากนั้นจึงจะเสนอชื่อต่อผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เพื่อแต่งตั้ง^{๓๙} โดยการแต่งตั้งปลัดกระทรวง นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการแต่งตั้งตามคำแนะนำและการพิจารณาหารือกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงนั้นๆ โดยปลัดกระทรวงจะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นระยะเวลาไม่เกิน ๕ ปี ในขณะที่การแต่งตั้งหัวหน้าส่วนราชการ จะถูกคัดเลือกและแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่รับผิดชอบ ภายหลังจากที่ปลัดกระทรวงได้มีการรายงานให้ทราบถึงตำแหน่งที่ว่างลง โดยหัวหน้าส่วนราชการจะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นระยะเวลาไม่เกิน ๕ ปี^{๔๐} ซึ่งในกระบวนการคัดเลือกหัวหน้าส่วนราชการนั้น ปลัดกระทรวงมีหน้าที่ในการกำกับดูแลการคัดเลือกให้เป็นไปตามกฎหมาย^{๔๑}

ส่วนที่สอง “การแต่งตั้งนักบริหารระดับสูง (Senior Executive Service)” ในปัจจุบันนั้นความรับผิดชอบในการบริหารงานบุคคลของระบบนักบริหารระดับสูง จะถูกกระจายจากรัฐบาลมายังส่วนราชการเจ้าของตำแหน่ง ซึ่งปลัดกระทรวงจะเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูง โดยที่ Public Service Commissioner ซึ่งเทียบเท่ากับเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ของไทยจะเป็นผู้กำหนดโครงสร้างของตำแหน่งระดับสูง และกรอบในการบริหารงานบุคคลไว้อย่างกว้างๆ โดยให้ส่วนราชการเจ้าสังกัดเป็นผู้พิจารณาตำแหน่งตาม

^{๓๘} Michima, Ko, *ibid.*, p. 717

^{๓๙} สุรพล นิติไกรพจน์, *การปฏิรูประบบราชการของออสเตรเลีย* (กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๒), หน้า ๑๐

^{๔๐} Australian Public Service Commission, *The Australian Experience of Public Sector Reform* (Canberra: Australian Public Service Commission Publication, 2003), p.74-75

^{๔๑} Australian Public Service Commission, *Merit and Transparency: Merit-based selection of APS agency heads and APS statutory office holders*, Fourth edition (Canberra: Australian Public Service Commission Publication, 2012), p.6

กรอบโครงสร้างดังกล่าว ในลักษณะของการจัดตกแต่ง (tailor) ให้เหมาะสมกับลักษณะภารกิจที่ส่วนราชการของตนเป็นผู้รับผิดชอบโดยในการสรรหาและเลือกสรรบุคคลเข้ามาดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงนั้น จะเปิดกว้างให้มีการแข่งขันที่เป็นอิสระและเป็นไปอย่างยุติธรรมโดยส่วนราชการจะเป็นผู้ดำเนินการพิจารณาคัดเลือกผู้สมัครที่เหมาะสม โดยหัวหน้าส่วนราชการจะเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการคัดเลือกผู้สมัครตามรายชื่อที่คณะกรรมการคัดเลือกได้เสนอเพื่อแต่งตั้งให้บุคคลเข้ามาดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูง โดยมีกำหนดระยะเวลาในการให้บุคคลเข้ามาดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงได้ไม่เกิน ๕ ปี และจะต้องดำเนินการแจ้งให้ Public Service Commissioner รับทราบ^{๔๒}

และสำหรับการโยกย้ายข้าราชการประจำในตำแหน่งนักบริหารระดับสูงนั้น หัวหน้าส่วนราชการจะมีอำนาจสูงสุดในการโยกย้ายนักบริหารระดับสูง ซึ่งในการโยกย้ายนักบริหารระดับสูงนั้นจะต้องย้ายไปในตำแหน่งระดับเดียวกับตำแหน่งเดิม ทั้งนี้จะต้องพิจารณาการโยกย้ายจากความเหมาะสมโดยการโยกย้ายที่เกิดขึ้นนั้นอาจทำการโยกย้ายนักบริหารระดับสูงไปปฏิบัติงานที่ต่างกันในหน่วยงานเดิมได้ ซึ่งในการโยกย้ายนักบริหารระดับสูงที่เกิดขึ้นนั้น หัวหน้าส่วนราชการจะต้องปรึกษากับนักบริหารระดับสูงผู้นั้นและจะต้องแจ้งให้ Australian Public Service and Merit Protection Commission ทราบในรายละเอียดด้วย โดยในปัจจุบันการโยกย้ายนักบริหารระดับสูง แบ่งออกเป็น ๒ ลักษณะคือ การโยกย้ายชั่วคราว (Temporary Movement) ที่ต้องทำหนังสือยินยอมระหว่างหัวหน้าส่วนราชการเพื่อเป็นการรับประกันให้บุคคลนั้นสามารถกลับมาทำงานในส่วน

ราชการเดิมได้และการมอบหมายงานชั่วคราว (Temporary Assignment of Duties) ที่มุ่งฝึกฝนให้บุคคลนั้นมีโอกาสแสดงความสามารถในหน่วยงาน^{๔๓}

ข้อเสนอเพื่อการปรับปรุง ความสัมพันธ์ระหว่าง ข้าราชการการเมืองและ ข้าราชการประจำที่เหมาะสม สำหรับประเทศไทย

การทบทวนกรอบแนวคิด วิวัฒนาการของความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำของไทย รวมถึงประสบการณ์ของต่างประเทศคงทำให้เราเห็นแล้วว่ารูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำในยุคปัจจุบันนั้น คงต้องเป็นไปในลักษณะที่โครงสร้างของทั้ง ๒ ส่วนไม่สามารถแยกขาดออกจากกันได้ ประเด็นสำคัญ กรณีสึกษาจากต่างประเทศยังช่วยชี้ด้วยว่าในโลกของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้นถึงอย่างไรแล้วฝ่ายการเมืองก็ต้องสามารถมีบทบาทในการใช้ให้กลไกข้าราชการประจำเป็นกลไกในการขับเคลื่อนนโยบายของฝ่ายการเมืองให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดเอาไว้ได้ แต่ทั้งนี้การเข้ามาใช้กลไกข้าราชการประจำในการขับเคลื่อนนโยบายของตนเองนั้น ฝ่ายข้าราชการประจำเองก็ต้องดำเนินการภายใต้ระเบียบกฎหมายต่างๆ โดยเคร่งครัด ตลอดจนต้องมีมาตรการในการคุ้มครองมิให้ฝ่ายการเมืองใช้อำนาจแทรกแซงและสั่งการให้ฝ่ายข้าราชการประจำดำเนินการในสิ่งที่มีขอบด้วยระเบียบและกฎหมาย

^{๔๒} ชาญวิทย์ ไกรฤกษ์ และคณะ, ระบบข้าราชการระดับสูงของต่างประเทศ, พิมพ์ครั้งที่ ๑ (กรุงเทพฯ: ศูนย์นักบริหารระดับสูง สำนักงาน ก.พ., ๒๕๔๘), หน้า ๑๔-๒๔

^{๔๓} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๒-๒๓

ทั้งนี้หลักการพื้นฐานสำคัญของการจัดทำข้อเสนอในการปรับลดความสัมพันธ์ของโครงสร้างทั้ง ๒ ฝ่ายนี้ก็คือ งานวิจัยนี้ไม่ปฏิเสธว่าข้าราชการการเมืองควรต้องมีบทบาทในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการประจำระดับสูง เพราะถือว่าข้าราชการกลุ่มนี้ต้องมีการทำงานที่ใกล้ชิดกับฝ่ายการเมือง และมีอำนาจในการสั่งการข้าราชการในระดับรองๆ ลงไป อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอเพื่อการปรับปรุงนี้จะต้องสร้างความเป็นธรรมให้กับทุกฝ่ายทั้งฝ่ายข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ โดยจะต้องช่วยให้อำนาจในการแต่งตั้งโยกย้ายและการบริหารงานบุคคลของข้าราชการประจำระดับสูงมีความโปร่งใสมากยิ่งขึ้น และข้าราชการประจำเองต้องมีกลไกในการคุ้มครองหากปรากฏว่ากระบวนการใช้อำนาจของฝ่ายข้าราชการการเมืองไม่มีความเป็นธรรมหรือเป็นไปโดยมิชอบด้วยระเบียบกฎหมาย ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่างานศึกษาวิจัยนี้เห็นว่าการที่ฝ่ายการเมืองจะเข้ามามีบทบาทในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการประจำนั้น ควรมีได้แต่เพียงเฉพาะในกลุ่มข้าราชการประจำระดับสูงเท่านั้น ส่วนข้าราชการประจำในระดับรองๆ ลงไป ข้าราชการการเมืองไม่ควรยุ่งเกี่ยวหรือแทรกแซงแต่ควรเป็นบทบาทของข้าราชการประจำที่เป็นหัวหน้าส่วนราชการ

ทั้งนี้ในการจัดทำข้อเสนอเพื่อปรับปรุงลดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำนั้น งานวิจัยชิ้นนี้ได้เสนอแนวทางการปรับปรุงแยกเป็น ๒ ส่วนหลัก อันได้แก่ การปรับปรุงกระบวนการในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการประจำระดับสูง กับการปรับปรุงกลไกในการคุ้มครองความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ ซึ่งสามารถสรุปได้ ดังนี้

การปรับปรุงกระบวนการในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการประจำระดับสูง

สำหรับข้อเสนอเพื่อปรับปรุงกระบวนการในการแต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการประจำระดับสูงสามารถแยกออกได้เป็น ๒ กรณี กล่าวคือ ในกรณีของการแต่งตั้ง และในกรณีของการโยกย้าย

ในกรณีของการแต่งตั้งข้าราชการประจำ ให้ดำรงตำแหน่งเป็นข้าราชการประจำระดับสูง (นักบริหารระดับสูง) เสนอให้มีการดำเนินการในเรื่องต่างๆ ดังต่อไปนี้

- ให้มีการจัดทำบัญชีรายชื่อของข้าราชการประจำผู้สมควรแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง โดยในการจัดทำบัญชีนี้ให้มีการจัดทำใหม่ในทุกๆ ปี โดยให้คณะอนุกรรมการข้าราชการพลเรือนสามัญประจำกระทรวง (อ.ก.พ. กระทรวง) เป็นผู้รับผิดชอบจัดทำ โดยการประกาศบัญชีรายชื่อนี้ให้มีการจัดทำรายชื่อเรียงลำดับตามค่าคะแนนที่ข้าราชการระดับนักบริหารระดับต้นแต่ละคนได้รับจากสูงสุดเรียงลงไปจนถึงต่ำสุด ซึ่งการจัดลำดับคะแนนของผู้ที่สมควรได้รับการแต่งตั้งให้พิจารณาจากองค์ประกอบต่างๆ อันได้แก่ สมรรถนะที่เหมาะสมสำหรับตำแหน่ง ความอาวุโส ผลงานที่ทำมาในอดีต วิสัยทัศน์ในการทำงานในตำแหน่งบริหาร และการปฏิบัติตามกรอบวินัยของทางราชการ ตลอดจนหลักคุณธรรมจริยธรรมของข้าราชการ โดยให้องค์ประกอบเหล่านี้มีสัดส่วนคะแนนที่เหมาะสม และตัดการใช้ดุลพินิจให้เหลือน้อยที่สุด และให้บัญชีรายชื่อของแต่ละหน่วยงานนี้มีการประกาศต่อสาธารณชนให้รับทราบ

- เมื่อมีการจัดทำบัญชีรายชื่อข้าราชการที่เหมาะสมจะได้รับการเลื่อนตำแหน่งโดยเรียง

ลำดับ แล้วให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมีอำนาจในการเสนอแต่งตั้งข้าราชการเหล่านั้นตามลำดับรายชื่อในบัญชี ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงและฝ่ายการเมืองพิจารณาตำแหน่งต่างๆ ได้ตามความเหมาะสม แต่มิให้มีการแต่งตั้งข้าราชการข้ามลำดับรายชื่อในบัญชีที่ได้มีการจัดลำดับไว้

ในกรณีของการโยกย้ายข้าราชการประจำ ในตำแหน่งบริหารระดับสูงนั้น ข้าราชการการเมืองก็ย่อมสามารถมีบทบาทในการพิจารณาโยกย้ายข้าราชการระดับนักบริหารระดับสูงได้ แต่ทั้งนี้ในการดำเนินการต้องมีเงื่อนไขกำกับ ซึ่งงานวิจัยนี้มีข้อเสนอแนะให้มีการดำเนินการในลักษณะ ดังนี้

- ในกรณีที่เป็นการโยกย้ายปกติ ให้ยึดหลักการว่า ช่วงระยะเวลาของการปฏิบัติหน้าที่ของนักบริหารระดับสูงควรมีช่วงระยะเวลาที่เหมาะสม คือ ไม่ควรอยู่ในตำแหน่งเกินกว่า ๔ ปี ตามหลักเกณฑ์ที่มีอยู่เดิม อย่างไรก็ตาม ก็ไม่ให้มีการโยกย้ายข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งเป็นนักบริหารระดับสูงหากข้าราชการผู้นั้นยังปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งนั้นๆ ไม่ครบ ๒ ปี หากการโยกย้ายข้าราชการผู้ใดเกิดขึ้นก่อนระยะเวลา ๒ ปี ให้ถือว่า การโยกย้ายนั้นเป็นกรณีที่มีความจำเป็นพิเศษ
- ในกรณีที่การโยกย้ายเกิดขึ้นก่อนครบกำหนดระยะเวลา ๒ ปี หากฝ่ายการเมืองมีความประสงค์จะโยกย้ายข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงผู้ใดออกจากตำแหน่งที่ดำรงอยู่นั้น ก็สามารถทำได้ แต่ฝ่ายการเมืองจะต้องจัดทำเหตุผลประกอบการโยกย้ายนั้นว่า เพราะเหตุใดจึงต้องย้ายข้าราชการผู้นั้นออกจากตำแหน่ง ทั้งนี้ เหตุผลประกอบจะต้องมีไว้ระบุเพียงว่า เพื่อให้เกิดความเหมาะสมดังเช่นที่ปรากฏ

ให้เห็นในทุกวันนี้ แต่จะต้องเป็นเหตุผลที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม และมีน้ำหนักเพียงพอ อย่างไรก็ตาม การจะย้ายข้าราชการประจำที่ดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงนี้ไม่ควรเกิดขึ้นหากทั้งฝ่ายการเมือง และข้าราชการประจำมีช่วงระยะเวลาในการทำงานร่วมกันในตำแหน่งนั้นๆ น้อยกว่า ๖ เดือน

- การโยกย้ายในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงฝ่ายข้าราชการการเมือง เช่น การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลสามารถที่จะกระทำได้เช่นกัน แต่ทั้งนี้ให้ฝ่ายการเมืองที่เข้ารับตำแหน่งใหม่นั้นจะต้องทำงานร่วมกับฝ่ายข้าราชการประจำที่ดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๖ เดือน และหากประสงค์จะย้ายข้าราชการผู้นั้นออกจากตำแหน่ง ก็จะต้องมีการจัดทำเหตุผลประกอบการโยกย้ายที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมเพียงพอด้วยเช่นเดียวกัน

การที่มีการเสนอให้การโยกย้ายข้าราชการประจำไม่ควรเกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาก่อน ๖ เดือนหลังจากที่ข้าราชการทั้ง ๒ กลุ่มได้ทำงานร่วมกันนั้น ก็เพราะว่า เพื่อเป็นการให้ข้าราชการทั้ง ๒ ฝ่ายได้มีโอกาสเรียนรู้รูปแบบการทำงานของกันและกัน และมีเวลาในการปรับตัวให้เข้ากับนโยบายของฝ่ายการเมืองที่อาจเพิ่งมาทำหน้าที่ในหน่วยงานนั้นๆ ก่อน

การปรับปรุงกลไกเพื่อการคุ้มครองความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น

ในการจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อปรับลดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำให้เหมาะสมกับบริบทของการปกครองในระบอบ

ประชาธิปไตยนั้น นอกจากจะเสนอให้มีการปรับปรุง ขั้นตอนและกระบวนการในการแต่งตั้งโยกย้าย ข้าราชการประจำที่ดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูง แล้ว งานศึกษาวิจัยนี้ยังเสนอด้วยว่าเราจำเป็นต้อง ปรับปรุงกลไกที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการคุ้มครองความ สัมพันธ์ดังกล่าวให้เหมาะสมด้วย โดยข้อเสนอเพื่อการ ปรับปรุงกลไกเหล่านั้น ได้แก่

- การเสนอให้ข้าราชการประจำสามารถจัดตั้ง สหภาพข้าราชการประจำได้ แม้ว่าโดยพระราช- บัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ จะได้มีการบัญญัติให้ข้าราชการพลเรือนมีเสรีภาพใน การรวมกลุ่มกันได้ก็ตาม แต่ทว่าในทางปฏิบัติ ข้าราชการพลเรือนยังมิได้มีการรวมกลุ่มกันอย่าง ชัดเจนมากนัก ดังนั้น จึงเสนอให้ข้าราชการ ประจำสามารถที่จะจัดตั้ง “สหภาพข้าราชการ ประจำ” ขึ้นได้เพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรในการ พิทักษ์และคุ้มครองผลประโยชน์ของข้าราชการ ประจำ เช่น หากในกรณีที่ข้าราชการประจำได้ รับการแต่งตั้งหรือโยกย้ายอย่างไม่เป็นธรรมก็ให้ สหภาพข้าราชการนี้ทำหน้าที่สนับสนุนการ อุทธรณ์ร้องทุกข์ รวมถึงการฟ้องคดีของ ข้าราชการประจำ อนึ่งเนื่องจากระบบการจ้างงาน ของข้าราชการไทย เป็นระบบของการจ้างงาน ฝ่ายเดียว ดังนั้น สหภาพข้าราชการต้องไม่มี อำนาจหรือบทบาทในการต่อรองเงื่อนไขการ จ้างงานของข้าราชการแต่ประการใด
- การกำหนดให้การแทรกแซงการบริหารงาน บุคคลของฝ่ายการเมืองเป็นความผิดตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต ทั้งนี้ เพื่อเป็นการป้องกันการใช้อำนาจในทางมิชอบ ของข้าราชการการเมืองหรือฝ่ายการเมือง ดังนั้น เสนอให้มีการกำหนดให้การแทรกแซงการบริหาร

งานบุคคลของฝ่ายการเมืองเป็นความผิดตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการทุจริตกล่าวคือ หากมีการตรวจพบและมีหลักฐานที่ชัดเจนว่าฝ่าย ข้าราชการการเมืองได้ใช้อำนาจของตนเข้าไป แทรกแซงการบริหารงานบุคคลในระบบราชการ นอกเหนืออำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ตามพระราช- บัญญัติระเบียบบริหารราชการพลเรือนนั้น รวมไปถึงการแทรกแซงให้ข้าราชการประจำ กระทำในสิ่งที่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ หรือประกาศต่างๆ ของทางราชการ หรือเป็นการสั่งการ แทรกแซงให้ข้าราชการ ประจำดำเนินการในสิ่งที่ส่อไปในทางที่ทุจริตและ ประพฤติมิชอบต่อหน้าที่นั้น ให้คณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการ ฟ้องร้องตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริตเพื่อถอดถอนและดำเนินคดีต่อผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าว

- การกำหนดให้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ การเมืองมีการบัญญัติเกี่ยวกับวินัยและจริยธรรม ของข้าราชการการเมือง ทั้งนี้เพราะในพระราช- บัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่มีผลบังคับใช้อยู่ทุกวันนี้มิได้มีบทบัญญัติใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับวินัยและจริยธรรมของข้าราชการ การเมือง ดังนั้น ในพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงควร มีการบัญญัติเกี่ยวกับวินัยและจริยธรรมของ ข้าราชการการเมืองในการปฏิบัติหน้าที่และ ใช้อำนาจทางการเมืองการบริหารของตนตามที่ กฎหมายได้บัญญัติไว้ นอกจากนี้พระราชบัญญัติ ฉบับดังกล่าวควรที่จะมีการบัญญัติถึงบทลงโทษ กับข้าราชการการเมืองที่มีการละเมิดต่อพระราช- บัญญัติและมีการใช้อำนาจหน้าที่ไปในทาง

ที่มีขอบด้วยกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้ อำนาจหน้าที่ในการแทรกแซงการแต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการประจำเพื่อผลประโยชน์ของฝ่าย ข้าราชการการเมือง

- การปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการ ที่เกี่ยวข้องโดยมุ่งให้ผู้มีส่วนได้เสียได้เข้าไปมี ส่วนร่วมมากขึ้น ทั้งนี้นอกจากการปรับปรุงใน สิ่งที่ได้กล่าวมาแล้ว เพื่อให้ดุลยภาพของทั้งฝ่าย การเมือง และข้าราชการประจำมีความเหมาะสม ภายใต้อำนาจพื้นฐานหลักการปกครองในระบอบ ประชาธิปไตยนั้น เรายังอาจจำเป็นต้องพิจารณา ถึงโครงสร้างองค์ประกอบของคณะกรรมการที่ เกี่ยวข้อง ทั้งในองค์ประกอบของคณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือน และคณะกรรมการพิทักษ์ คุณธรรม โดยหลักการสำคัญก็คือ ในคณะ กรรมการเหล่านี้อาจจำเป็นต้องให้ผู้มีส่วนได้ ส่วนเสียได้เข้าไปมีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้นดังเช่น ในกรณีขององค์ประกอบของคณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือนนั้น นอกจากกรรมการที่เป็น โดยตำแหน่ง และผู้ทรงคุณวุฒิแล้ว อาจมีการ กำหนดสัดส่วนให้มีตัวแทนของข้าราชการ พลเรือนได้ร่วมเป็นคณะกรรมการด้วย เช่น เดียวกันกับกรรมการในส่วนที่เป็นตัวแทนจาก ภาคประชาสังคม ก็ควรกำหนดให้เข้าร่วมเป็น คณะกรรมการเช่นกัน เพราะในแง่หนึ่งแล้วต้อง ยอมรับว่าการทำงานของข้าราชการนั้นก็เพื่อ เป็นการดูแลชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนด้วย และในกรณีของคณะกรรมการพิทักษ์คุณธรรม อาจมีการพิจารณาให้ในคณะกรรมการมี องค์ประกอบที่มีความหลากหลายมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้มุมมองในเรื่อง “คุณธรรม” สำหรับ ข้าราชการเป็นมุมมองที่กว้างและแตกต่างไปจาก มุมมองของ “คุณธรรม” แบบราชการ ข้อเสนอที่

ควรพิจารณา อาทิ การให้มีกรรมการบางท่าน มาจากฝ่ายการเมือง หรือเคยมีภูมิหลังการ ทำงานทางการเมือง ทั้งนี้อาจกำหนดให้เป็นการ เสนอชื่อโดยข้าราชการประจำเอง โดยยึดหลักว่า นักการเมืองผู้นั้น เป็นผู้มีความรู้และประสบการณ์ ชัดของสังคม เป็นต้น รวมถึงภาคประชาสังคม เองก็เช่นกัน ที่ควรเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการ พิทักษ์คุณธรรมด้วย ทั้งนี้อาจเปิดโอกาสให้ ข้าราชการประจำเป็นผู้เสนอชื่อเช่นเดียวกันกับ กรณีของกรรมการที่มาจากภาคการเมือง

- การเพิ่มสมรรถนะหรือขีดความสามารถของ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ข้อเสนอประการสุดท้ายที่ น่าจะมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปจากข้อเสนอ อื่นๆ ก็คือ การพิจารณาถึงสมรรถนะและ ขีดความสามารถของหน่วยงานที่ทำงานสนับสนุน กลไกการบริหารงานบุคคลของข้าราชการประจำ ทั้งหมด กล่าวคือ ในกรณีของสำนักงาน คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ที่ต้องทำงาน สนับสนุนคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และ คณะกรรมการพิทักษ์คุณธรรมนั้น ก็จะต้องมีการ พิจารณาเสริมสร้างสมรรถนะและขีดความ สามารถให้มากขึ้น เพราะภายใต้ข้อเสนอแนะที่ ได้เสนอมานั้น อาจทำให้กระบวนการธุรการของ ทั้ง ๒ คณะกรรมการมีความยุ่งยากและซับซ้อน มากยิ่งขึ้น บุคลากรประจำที่ทำงานสนับสนุนอาจ จำเป็นต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง มากขึ้นเพื่อให้กระบวนการในการทำงานมีความ รวดเร็วสนองตอบต่อปัญหาและความต้องการ ในเรื่องต่างๆ ได้ดียิ่งขึ้น รวมถึงในระดับหน่วยงาน ก็อาจต้องพิจารณาถึงสมรรถนะและขีดความ สามารถของหน่วยงานที่ทำงานด้านการบริหาร งานบุคคลของหน่วยงานให้มีสมรรถนะและ ขีดความสามารถที่มากยิ่งขึ้นด้วยเช่นเดียวกัน

สรุปส่งท้าย

บทความวิจัยชิ้นนี้ได้มุ่งที่จะจัดทำข้อเสนอแนะสำหรับการปรับดุลของความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น ซึ่งจากการทบทวนถึงกรอบแนวคิดของความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำเองนั้น ก็ได้ช่วยให้เห็นแล้วว่าความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างทั้ง ๒ ส่วนเป็นความสัมพันธ์ที่ไม่สามารถแยกออกจากกันได้ การพิจารณาถึงวิวัฒนาการของความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างทั้งสองภายใต้บริบทของไทย ได้ชี้ให้เห็นว่า อาจจะมีก็แต่เพียงในช่วงแรกๆของการสร้างรัฐชาติเท่านั้น ที่ความสัมพันธ์ของโครงสร้างทั้งสองเป็นความสัมพันธ์แบบที่ไม่ขึ้นต่อกัน แต่นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นต้นมาแล้ว ก็จะได้เห็นว่าความสัมพันธ์ของฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำเป็นความสัมพันธ์ที่มีนัยยะต่อกันมาโดยตลอด

กรณีศึกษาจากต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น ยังได้ช่วยให้เราเห็นอีกด้วยว่าแม้ในบางประเทศที่ฝ่ายข้าราชการประจำจะมีความเข้มแข็งมากก็ตาม แต่ทว่าฝ่ายข้าราชการการเมืองในประเทศนั้นๆ ก็พยายามที่จะเพิ่มบทบาทของตนเองในการกำกับกลไกข้าราชการประจำให้มากขึ้น เพื่อให้ข้าราชการประจำสามารถขับเคลื่อนนโยบายของฝ่ายการเมืองได้ ดังนั้น ในการจัดทำข้อเสนอเพื่อการปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำในงานวิจัยนี้ จึงไม่ปฏิเสธถึงบทบาทของฝ่ายข้าราชการการเมืองที่ต้องมีต่อการบริหารงานบุคคลของข้าราชการประจำ แต่ทว่าบทบาทนั้นจะต้องมีอย่างจำกัดภายใต้เงื่อนไขที่เหมาะสม มีความเป็นธรรมและโปร่งใส เพื่อให้สอดคล้องกับค่านิยมของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั่นเอง

บรรณานุกรม

หนังสือภาษาไทย

- กองนิติการ สำนักงาน ก.พ.. ๒๕๕๑. **ประมวลกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช ๒๔๗๑-๒๕๕๑**. กรุงเทพฯ: บริษัท ธนาเพรส จำกัด.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช และสุวดี เจริญพงศ์. ๒๕๒๒. **การเมืองการปกครองไทยสมัยใหม่: รวมงานวิจัยทางประวัติศาสตร์และรัฐศาสตร์**. กรุงเทพฯ: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. ๒๕๓๕. **๑๐๐ ปี แห่งการปฏิรูประบอบราชาการ: วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง**. กรุงเทพฯ: โครงการเผยแพร่ผลงานวิจัย ฝ่ายวิจัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- _____. ๒๕๓๖. **ปัญหาการพัฒนาทางการเมืองไทย**. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
- ชาญวิทย์ เกษตรศิริ. ๒๕๔๔. **ประวัติการเมืองไทย: ๒๔๗๕-๒๕๐๐**. พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ชาญวิทย์ ไกรฤกษ์และคณะ. ๒๕๔๘. **ระบบข้าราชการระดับสูงของต่างประเทศ**. กรุงเทพฯ: ศูนย์นักบริหารระดับสูง สำนักงาน ก.พ..
- ทักษ์ เฉลิมเตียรณ. ๒๕๕๒. **การเมืองระบบพ่อขุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ**. แปลโดย พรรณี ฉัตรพลรักษ์, ประกายทอง สิริสุข และอรรังศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์. พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. ๒๕๕๓. **การปฏิวัติสยาม พ.ศ. ๒๔๗๕**. พิมพ์ครั้งที่ ๕. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ฟ้าเดียวกัน.
- พิทยา บวรวัฒนา. ๒๕๕๖. **รัฐประศาสนศาสตร์: ทฤษฎีและแนวการศึกษา (ค.ศ.๑๘๘๗-ค.ศ.๑๙๗๐)**. พิมพ์ครั้งที่ ๑๘. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สภาร่างรัฐธรรมนูญ. ม.ป.ป. **การประชุมครั้งที่ ๘๐**. พระนคร: ม.ป.พ.
- สร้อยตระกูล อรรถมานะ. ๒๕๔๔. **ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ** กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- _____. ๒๕๔๐. **สารานบริหารศาสตร์**. พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สุรพล นิติไกรพจน์. ๒๕๔๒. **การปฏิรูประบอบราชาการของออสเตรเลีย**. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

บทความภาษาไทย

วิชญ์ เครืองาม. ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ. จุลสาร กพป. ๒, ฉ.๘. (มีนาคม - เมษายน ๒๕๕๑), หน้า ๒.

วิทยานิพนธ์ภาษาไทย

แหลมทอง พันธูราชิ. ๒๕๑๙. การเมืองที่ปราศจากพรรคของไทย: การครอบงำของระบบข้าราชการ. [วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต]. คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

กฎหมายและระเบียบ

คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด. คดีดำหมายเลขที่ อ.๙๙๒/๒๕๕๖ และคดีแดงหมายเลขที่ อ.๓๓/๒๕๕๗. ศาลปกครองสูงสุด ๒๕๕๗.

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ. ๙/๒๕๕๗. ศาลรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๗.

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๐๒

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๒๐

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๓๔

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๙๕

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๔๙๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๙

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๑

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๖

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๙

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๕

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๘๒

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๘๕

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑

แถลงการณ์คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข พ.ศ. ๒๕๔๙

แถลงการณ์คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ เรื่อง คำชี้แจงเหตุผลการเข้ายึดและควบคุมอำนาจในการปกครองประเทศ พ.ศ. ๒๕๓๔

หนังสือภาษาอังกฤษ

Australian Public Service Commission. 2003. **The Australian Experience of Public Sector Reform**. Canberra: Australian Public Service Commission Publication.

Australian Public Service Commission. 2012. **Merit and Transparency: Merit-based selection of APS agency heads and APS statutory office holders**. Fourth edition. Canberra: Australian Public Service Commission Publication.

Fred W. Riggs. 1966. **Thailand: The Modernization of a Bureaucratic Polity**. Honolulu: East-West Center Press.

Fritz Morstein-Marx. 1946. **Element of Public Administration**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall Inc.

Paul H. Appleby. 1949. **Policy and Administration**. Birmingham, Alabama: The University of Alabama Press.

บทความภาษาอังกฤษ

Leftwich, A. 1995. "Bringing Politics Back In: Towards a Model of Developmental State". **Journal of Development Studies**. 31 (3).

Mishima, Ko. 2013. "A Missing Piece in Japan's Political Reform" **Asian Survey**. Vol.53, No.4.

Muramatsu, Michio and Ellis S. Krauss. 1984. "Bureaucrats and Politicians in Policymaking: The Case of Japan" **The American Political Science Review**. Vol.78, No.1.

Pfiffner, James P. 1987. “Political Appointees and Career Executives: The Democracy-Bureaucracy Nexus in the Third Century”, **Public Administration Review**. Vol.47, No. 1.

Woodrow Wilson. 1887. “The Study of Administration”, **Political Science Quarterly** Vol. 2 No. 2. June.

เว็บไซต์และสิ่งพิมพ์อิเล็กทรอนิกส์ภาษาอังกฤษ

James P. Pfiffner. Presidential Appointments and Managing the Executive Branch. [accessed on 26 October 2014]. available at: <http://www.politicalappointee-project.org/commentary/appointments-and-managing-executive-branch>.

The White House. Nominations & Appointments. [accessed on 26 October 2014]. available at: <http://www.whitehouse.gov/briefing-room/nominations-and-appointments>

U.S. Office of Personnel Management. Senior Executive Service Facts & Figures. [accessed on 25 October 2014]. available at: <http://www.opm.gov/policy-data-oversight/senior-executive-service/facts-figures/#url=Demographics>

U.S. Office of Personnel Management. Senior Executive Service Overview & History. [accessed on 25 October 2014]. available at: <http://www.opm.gov/policy-data-oversight/senior-executive-service/overview-history>