การเมือง การบริหาร และ การกำหนดนโยบายสาธารณะ ภายใต้แนวคิดการบริหารกับการเมืองที่ไม่แยกออกจากกัน ในบริบทสังคมตะวันตกและในบริบทสังคมไทย

ดร. จิดาภา ธิรศิริกุล [*]

บทคัดย่อ

ในการศึกษา การเมือง การบริหาร และการกำหนดนโยบายสาธารณะ ภายใต้แนวคิดการบริหารกับการเมืองที่ไม่แยกออกจากกัน ในบริบทสังคมตะวันตกและบริบทสังคมไทย กล่าวได้ว่า มีความแตกต่างกัน ในหลายประการ โดยความแตกต่างที่สำคัญมาจาก ความแตกต่างในแง่ที่มาและความชอบธรรมของตัวแสดงในฝ่ายการเมือง ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหาร และระดับการเข้าไปเกี่ยวข้องของฝ่ายบริหารในกิจกรรมการกำหนดนโยบายสาธารณะ เหตุที่เป็นเช่นนั้นมาจาก ความแตกต่างในโครงสร้างสังคมและสภาพแวดล้อมทางการเมืองและการบริหารในบริบทของสังคมตะวันตกและสังคมไทย

บทนำ

ในการอธิบายความสัมพันธ์และบทบาทของตัวแสดงฝ่ายการเมือง ซึ่งหมายถึง ตัวแสดงที่ใช้อำนาจอธิปไตยภายใต้ระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน โดยเข้าสู่อำนาจหน้าที่ผ่านการเลือกตั้งของประชาชน กับ ตัวแสดงฝ่ายบริหาร ซึ่งหมายถึง ตัวแสดงฝ่ายข้าราชการประจำ ซึ่งเข้าสู่อำนาจหน้าที่ด้วยการสอบและการพิจารณาแต่งตั้งเข้าสู่ตำแหน่งในระบบราชการ ภายใต้แนวคิดที่ว่าด้วย การเมืองและการบริหารที่ไม่สามารถแยกออกจากกัน (no politics-administration dichotomy) ในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ซึ่งเป็นแนวคิดที่พัฒนาขึ้นในบริบทของสังคมตะวันตก เมื่อมีการนำมาปรับใช้ในการอธิบาย ในบริบทสังคมไทย อาจกล่าวได้ว่า มีประเด็นที่น่าสนใจและแตกต่างจากแนวคิดทฤษฎีที่พัฒนาขึ้นในสังคมตะวันตกในหลายประการ บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์ที่จะนำเสนอลักษณะและข้อ

[*] อาจารย์ประจำ บัณฑิตวิทยาลัย สาขาวิชาการจัดการ มหาวิทยาลัยสยาม

แตกต่าง ของ การเมือง การบริหาร และการกำหนดนโยบายสาธารณะภายใต้แนวคิดที่ว่าด้วยการเมืองและการบริหารที่ไม่สามารถแยกออกจากกัน ในบริบทสังคมตะวันตก และในบริบทสังคมไทย

1. การเมือง การบริหาร และ การกำหนดนโยบายสาธารณะ : แนวคิดที่ว่าด้วยการเมืองและการบริหารที่ไม่สามารถแยกออกจากกัน ในสังคมตะวันตก

ในการนำเสนอแนวคิดที่ว่าด้วยการบริหารกับการเมืองและฝ่ายการเมืองกับฝ่ายราชการประจำต่างมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดและไม่สามารถแยกออกจากกันได้ (no politics - administration dichotomy) แนวคิดนี้อยู่บนฐานคติที่ว่า การบริหารมิใช่เรื่องของกิจกรรมทางเทคนิคและปลอดจากค่านิยมซึ่งแยกต่างหากจากการเมือง แต่ฝ่ายบริหารได้เข้าไปเกี่ยวข้องกับการเมืองโดย เฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดนโยบายสาธารณะตลอดเวลา หรืออีกนัยหนึ่งการบริหารก็คือการเมืองนั่นเอง ทฤษฎีที่พัฒนาขึ้นจากฐานคติการเมืองการบริหารไม่อาจแยกกันได้ มีหลายแนวคิด อาทิ

John Gaus (1931, cited in Frederickson et.al.,2003:42) มองว่า ฝ่ายราชการไม่ใช่แต่เพียงทำตามคำสั่งของฝ่ายการเมืองเท่านั้นแต่ยังมีส่วนในการกำหนดแนวทางหรือใช้อำนาจดุลพินิจในการกำหนดนโยบายโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการแปลงแนวนโยบายยังมีความคลุมเครือไปสู่แนวการการปฏิบัติที่เฉพาะเจาะจงระบบราชการจึงเกี่ยวข้องกับอำนาจทางการเมืองทฤษฎีการบริหารรัฐกิจจึงเป็นเรื่องของทฤษฎีการเมือง ขณะที่ Nadel and Rourke (1975 อ้างถึงใน ติน ปรัชญพฤทธิ์,2527:56-57) มองว่าหน่วยราชการของฝ่ายบริหารเป็นสาขาที่สี่ของรัฐบาล ซึ่งจะต้องเข้าไปมีส่วนพัวพันกับการเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่พ้น เพื่อให้การปฏิบัติงานของตนบรรลุเป้าหมายขององค์การ หน่วยราชการมีพลังในการต่อรองทางการเมืองหลายประการ ทั้งในแง่ขนาดและจำนวนข้าราชการ และที่สำคัญที่สุดก็คือ ความรู้ในงานที่ตนรับผิดชอบ นอกจากนั้น Waldo และนักวิชาการคนอื่นๆในกลุ่ม New Public Administration อาทิ Marini (1971) และ Frederickson (1971) เห็นว่า ทฤษฎีการบริหารรัฐกิจก็คือทฤษฎีการเมืองนั่นเอง โดยฝ่ายข้าราชการประจำมีความเกี่ยวข้องกับการจัดทำนโยบายเป็นอย่างมาก ดังนั้นรัฐประศาสนศาสตร์จึงไม่ควรสนใจแต่เฉพาะเรื่องในระบบราชการ แต่ควรจะต้องให้ความสนใจในเรื่องการเมืองโดยเฉพาะเรื่องความต้องการทางสังคม ความเท่าเทียมทางสังคม ความยุติธรรมทางสังคม และ ค่านิยมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย เพราะฝ่ายข้าราชการประจำมีภาระหน้าที่ ในเรื่องนโยบายสาธารณะที่มุ่งตอบสนองความต้องการของประชาชนข้าราชการประจำจึงเป็นทั้งผู้นำนโยบายไปปฏิบัติและผู้กำหนดนโยบาย ขณะที่นักวิชาการในกลุ่ม Blacksburg อาทิ Rohr (1989:82-83) อธิบายว่า การบริหารก็คือเรื่องของการเมือง ความสัมพันธ์ของอำนาจทั้งสามคือ ฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และ ตุลาการแม้จะมิได้ก้าวล่วงระหว่างกัน แต่ความสัมพันธ์อาจรวมตัวกันเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เป็นต้น

จากแนวคิดที่กล่าวไปแล้วข้างต้น สามารถสรุป คุณลักษณะร่วมของแนวคิดทฤษฎีที่มีฐานคติที่ว่าการเมืองและการบริหารที่ไม่สามารถแยกออกจากกันได้ว่า ภายใต้ระบอบประชาธิปไตย แม้ว่าการเมืองซึ่งเป็นเรื่องของการกำหนดนโยบายและเป้าหมายของรัฐ ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับคุณค่า ค่านิยม สิ่งที่ดีงาม เป็นประโยชน์ต่อสังคม การแบ่งสรรทรัพยากรอันมีคุณค่า อันมีลักษณะที่เป็นนามธรรม เป็นอัตวิสัย จะเป็นหน้าที่หลักของฝ่ายการเมืองเนื่องจากเป็นฝ่ายที่มีความชอบธรรมเพราะมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในการทำหน้าที่เป็นตัวแทนที่สะท้อนความต้องการของประชาชนในการบริหารประเทศ หรืออีกนัยหนึ่ง ฝ่ายการเมืองทำหน้าที่ในการกำหนดเป้าหมายทิศทางของการบริหารประเทศ แต่ในทางปฏิบัติ ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายข้าราชการประจำซึ่งมาจากการสอบคัดเลือกเข้าสู่ตำแหน่งและมีหน้าที่หลักในการนำนโยบายที่ฝ่ายการเมืองกำหนดไปปฏิบัติให้สำเร็จ หรืออีกนัยหนึ่งฝ่ายบริหารทำหน้าที่ในการกำหนดวิธีการในการนำไปปฏิบัติ จะต้องเข้ามาเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายในทางใดทางหนึ่ง กล่าวคือ

1. การทำหน้าที่ในการเสนอข้อมูลข่าวสาร หรือ ความเห็นเกี่ยวกับทางเลือกนโยบายแก่ฝ่ายการเมือง เพราะ การตัดสินใจในเรื่องนโยบายสาธารณะควรจะต้องอยู่บนพื้นฐานของเหตุผลข้อเท็จจริง สภาพความเป็นจริงให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ด้วยเหตุดังกล่าว ฝ่ายบริหารซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานมีความรู้และประสบการณ์ จึงทำหน้าที่ในการให้การสนับสนุนด้านข้อมูลข่าวสาร และการแสดงทัศนะข้อคิดเห็นเกี่ยวกับทางเลือกนโยบายแก่ฝ่ายการเมือง โดยฝ่ายการเมืองจะเป็นผู้ทำหน้าที่ในการเลือก/กำหนดนโยบาย

2. ในกรณีที่ฝ่ายการเมืองไม่มีนโยบายที่ชัดเจน หรือ นโยบายที่กว้างต้องมีการตีความในรายละเอียดในการนำไปปฏิบัติ ฝ่ายบริหารจะต้องเข้ามีมีบทบาทในการกำหนดนโยบายเพื่อแสวงหาแนวปฏิบัติด้วยตนเอง หรือ เป็นการกำหนดนโยบายในระดับการปฏิบัติ (street-level bureaucrat)

2. การเมือง การบริหาร และ การกำหนดนโยบายสาธารณะ : แนวคิดที่ว่าด้วยการเมืองและการบริหารที่ไม่สามารถแยกออกจากกันในสังคมไทย

ในบริบทของสังคมไทย การอธิบายและวิเคราะห์การแสดงบทบาทของฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหารในการกำหนดนโยบาย ในบริบทสังคมไทยอาจกล่าวได้ว่า นับตั้งแต่พ.ศ.2475 เป็นต้นมา การเมืองกับการบริหารไม่อาจแยกออกจากกันได้มีความคล้ายคลึง และ ความแตกต่างจากบริบทของสังคมตะวันตก โดยลักษณะการเมืองกับการบริหารไม่อาจแยกออกจากกันได้ในสังคมไทย มี 2 ลักษณะ กล่าวคือ

ลักษณะที่ 1 การบริหารกับการเมืองไม่สามารถแยกออกจากกันได้อย่างเด็ดขาด เพราะ ฝ่ายข้าราชการประจำเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจกรรมการกำหนดนโยบายของฝ่ายการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง ลักษณะดังกล่าว คล้ายกับ แนวคิดการบริหารกับการเมืองไม่สามารถแยกออกจากกันในสังคมตะวันตก เนื่องจาก แม้หน้าที่หลักในการกำหนดนโยบายสาธารณะจะเป็นของฝ่ายการเมือง และฝ่ายข้าราชการประจำมีหน้าที่ในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จ แต่ในความเป็นจริงทั้งสองฝ่ายต่างก็ต้องทำงานร่วมกันและพึ่งพากันเพื่อให้การกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติบรรลุผลสำเร็จ ข้าราชการประจำบางครั้งก็มักเข้าไปก้าวก่ายงานของฝ่ายการเมือง โดยการเสนอข้อมูล ข้อเสนอแนะ หรือ ริเริ่มนโยบายใหม่แก่ฝ่ายการเมือง โดยเฉพาะนโยบายด้านเทคนิค ซึ่งข้าราชการประจำมีความรู้ความเชี่ยวชาญมากกว่าฝ่ายการเมือง ดังจะเห็นได้จาก การนำเสนอข้อมูลประกอบการกำหนดนโยบายของฝ่ายการเมือง การนำเสนอแนวทางการนำไปปฏิบัติ หรือ ร่างกฎหมายและกฎระเบียบของแต่ละกระทรวง ทบวง กรม เป็นต้น หรือการมีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายสาธารณะโดยการตีความเพื่อสร้างความชัดเจนหรือกำหนดรายละเอียดในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำจะอยู่บนพื้นฐานของอำนาจหน้าที่ (authority) และฝ่ายข้าราชการประจำจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของฝ่ายการเมือง

ลักษณะที่ 2 ในบริบทของการเมืองและสังคมไทย ฝ่ายข้าราชการประจำโดยเฉพาะทหารและตำรวจมีอำนาจมาก (power/force) โดยเฉพาะอำนาจอาวุธยุทโธปกรณ์และกำลังพล และใช้อำนาจดังกล่าวในการเข้าสู่สถานะเป็นตัวแสดง (actor) ในฝ่ายการเมืองโดยการปฏิวัติรัฐประหาร และมีการพึ่งฝ่ายข้าราชการประจำในสายพลเรือนในกิจกรรมการกำหนดนโยบายของฝ่ายการเมืองที่มาจากการปฏิวัติรัฐประหารในฐานะที่เป็นคลังสมอง (think-tank) ของรัฐบาลทหาร ดังจะเห็นได้จากการศึกษาของรังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2546) ที่พบว่า การกำหนดนโยบายสาธารณะทางเศรษฐกิจในช่วงพ.ศ.2475-2530 อยู่ภายใต้ฝ่ายข้าราชการประจำซึ่งเป็นเทคโนแครท อาทิ ข้าราชการประจำในกระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น หรือการศึกษาของทักษ์ เฉลิมเตียรณ (2548) ที่พบว่า ในสมัยรัฐบาลจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ฝ่ายข้าราชการประจำได้เข้ามามีบทบาทอย่างมากในการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจ สังคม และ การต่างประเทศ

สภาวะของความเข้มแข็งอย่างมากของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายข้าราชการประจำ ได้ถูกเรียกว่า “ระบอบอมาตยาธิปไตย” (bureaucratic polity) หรือ “ลักษณะความเป็นรัฐข้าราชการ” โดยฝ่ายบริหารมีบทบาทหลักในการขับเคลื่อนทิศทางในการบริหารประเทศ ขณะที่ฝ่ายการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนมีความอ่อนแอ ฝ่ายบริหารมีระดับของการไม่ยอมรับไปจนถึงการปฏิเสธหลักความเป็นตัวแทนของประชาชนของฝ่ายการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน หรืออีกนัยหนึ่งการไม่ยอมรับหรือปฏิเสธ ความชอบธรรมของฝ่ายการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในการมีอำนาจ

เหนือฝ่ายบริหารในการกำหนดนโยบาย และการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหาร ส่งผลให้เกิดความกระทบกระทั่งและความตึงเครียดระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหารเป็นระยะๆ เมื่อฝ่ายการเมืองพยายามที่จะมีบทบาทเหนือฝ่ายบริหาร ซึ่งนำไปสู่การโค่นล้มฝ่ายการเมืองและสถาบันทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย สภาวะดังกล่าว จึงมีความแตกต่างอย่างมาก จาก ลักษณะของการเมือง การบริหาร และ การกำหนดนโยบายสาธารณะภายใต้แนวคิด ที่ว่าด้วยการเมืองและการบริหารที่ไม่สามารถแยกออกจากกันในสังคมตะวันตก ที่อยู่บนพื้นฐานของระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย และการยอมรับในหลักความเป็นตัวแทนของประชาชนที่มาจากการเลือกตั้งซึ่งทำให้ฝ่ายการเมืองมีอำนาจเหนือฝ่ายบริหารในการกำหนดนโยบายหรือเป้าหมายของประเทศ และการบังคับบัญชาฝ่ายบริหารในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความแตกต่างที่เกิดขึ้น สามารถอธิบายได้จากเหตุปัจจัยที่นำไปสู่ความเข้มแข็งของฝ่ายข้าราชการประจำ ในแต่ละช่วงพัฒนาการของการสังคมการเมืองไทยได้ดังนี้

ช่วงที่ 1 การเปลี่ยนแปลงการปกครองพ.ศ. 2475–รัฐบาล พล.อ. เกรียงศักดิ์ ชมะนันท์ พ.ศ. 2523 ในช่วงเวลาดังกล่าว จะเห็นได้ว่า มีการปฏิวัติโดยฝ่ายทหาร 9 ครั้ง อยู่ภายใต้รัฐบาลทหารกว่า 40 ปี โดยข้าราชการประจำฝ่ายทหารได้เข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีและข้าราชการประจำฝ่ายพลเรือนและตำรวจเข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรี การที่ฝ่ายข้าราชการประจำมีความเข้มแข็งเหนือฝ่ายการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง มาจาก เหตุปัจจัยหลายประการ กล่าวคือ

1. **สภาพโครงสร้างหน้าที่ของสังคมไทยในอดีตมีลักษณะที่ไม่มีการแบ่งแยกโครงสร้างหน้าที่อย่างเด็ดขาด** เป็นผลให้ข้าราชการประจำมีอำนาจและมีความเข้มแข็งเหนือฝ่ายการเมืองและประชาชน ดังที่ Riggs (1964 อ้างถึงใน พิทยา บวรวัฒนา,2550) อธิบายว่า การที่สังคมใดพัฒนามากกว่ากันจะดูที่แนวความคิดการแบ่งแยกให้เห็นความแตกต่าง (differentiation) เป็นหลัก กล่าวคือ ประเทศที่พัฒนาแล้วจะมีโครงสร้างที่ทำหน้าที่เฉพาะเรื่อง สังคมแบบนี้จะเรียกว่าสังคมแบบ diffracted ขณะที่ประเทศกำลังพัฒนาจะมีโครงสร้างจำนวนน้อยทำหน้าที่หลายหน้าที่พร้อมกันสังคมแบบหลังนี้จะเรียกว่าสังคมแบบ fused อย่างไรก็ดียังมีสังคมแบบที่สามที่เรียกว่า สังคมแบบ prismatic ซึ่งเป็นลักษณะสังคมที่กำลังพัฒนาบางสังคม เช่น ประเทศไทย ช่วงก่อนปีพ.ศ.2507 ระบบราชการอาจมีรูปแบบการจัดองค์การแบบสมัยใหม่อย่างเป็นทางการแต่ในทางปฏิบัติการดำเนินการในองค์การจะเป็นไปตามประเพณี วัฒนธรรม และ ค่านิยมของคนในสังคมมากกว่าที่จะเป็นไปตามกฎระเบียบข้อบังคับขององค์การอย่างเป็นทางการ ซึ่งเรียกได้ว่าเป็นสภาวะความเป็นทางการจอมปลอม (formalism) โดย Riggs ได้เรียกระบบราชการของประเทศกำลังพัฒนาที่เป็นระบบสังคมแบบ prismatic ว่า ศาลา (sala) ซึ่งมีลักษณะเด่น คือ เป็นระบบราชการที่มีอำนาจมาก ระบบราชการเติบโตกว่าระบบการเมือง จึงทำให้ระบบราชการได้เปรียบระบบการเมืองซึ่งไม่สามารถควบคุมระบบราชการได้ ไม่เหมือนกับสังคมแบบ diffracted ที่การเมืองสามารถควบคุมระบบราชการได้ ทำให้ข้าราชการพลเรือนและทหารสามารถเข้าไปมีบทบาทสำคัญ

ในทางการเมือง และ การกำหนดนโยบายที่สำคัญๆได้ เมื่อระบบราชการมีอำนาจทางการเมืองมาก ทำให้การบริหารงานไม่มีประสิทธิภาพ ระบบราชการแบบศาลาจึงเต็มไปด้วยการฉ้อราษฎร์บังหลวง เล่นพรรคแล่นพวก ไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบต่างๆ การบริหารงานจึงมีปัญหาไร้ประสิทธิภาพมาก และข้าราชการในระบบบริหารแบบศาลา มีลักษณะผสมระหว่างสมัยใหม่กับสมัยเก่า

2. **ความอ่อนแอของสถาบันการเมืองในระบอบประชาธิปไตย** กล่าวได้ว่า สถาบันทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยของไทย โดยเฉพาะ พรรคการเมือง รัฐบาล และรัฐสภาที่มาจากการเลือกตั้ง มีความอ่อนแอและขาดการพัฒนาอย่างต่อเนื่องในการทำหน้าที่ในการเป็นตัวแทนของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน โดยความอ่อนแอที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากการถูกปฏิวัติบ่อยครั้ง และมีการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ซึ่งระบุมิให้มีการเลือกตั้ง การจัดตั้งพรรคการเมือง และ การรวมตัวในทางการเมือง เป็นต้น ส่งผลให้ สถาบันทางการเมืองอ่อนแอขาดรากฐานการสนับสนุนจากประชาชน กลุ่มผลประโยชน์ จนไม่สามารถควบคุมฝ่ายข้าราชการประจำได้ และ เมื่อพยายามจะควบคุมฝ่ายข้าราชการประจำโดยเฉพาะทหารและตำรวจ ก็มักจบลงด้วยการถูกปฏิวัติรัฐประหารในที่สุด

3. **ความอ่อนแอของการเมืองภาคประชาชน** เนื่องจาก การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 หรือเหตุการณ์การเรียกร้องประชาธิปไตยอาทิ เหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 หรือ เหตุการณ์ 6 ตุลาคม พ.ศ.2519 มิได้เปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจในการเมืองไทย โดยการสลายอำนาจที่กระจุกตัวอยู่ในมือข้าราชการประจำระดับสูงให้มีการกระจายอยู่ในมือกลุ่มต่างๆในสังคม และที่เป็นเช่นนั้นเนื่องจากฐานอำนาจของพรรคการเมือง และ กลุ่มผลประโยชน์ที่เพิ่งจะก่อร่างได้ไม่นานยังไม่เข้มแข็งเพียงพอที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารประเทศและการกำหนดนโยบายกับฝ่ายข้าราชการประจำที่มีฐานอำนาจที่เข้มแข็งและมีรากฐานมายาวนานได้ ทำให้ประวัติศาสตร์การเมืองไทยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 การเมืองไทยส่วนใหญ่อยู่ภายใต้ระบอบเผด็จการทหาร โดยรัฐบาลทหารพยายามควบคุมมิให้พลังนอกภาคราชการเติบโต อาทิ การควบคุมป้องกันไม่ให้กลุ่มธุรกิจมีบทบาททางการเมืองมากเกินไป การสกัดกั้นมิให้มีการเลือกตั้งและการจัดตั้งพรรคการเมือง รวมทั้ง การไม่เปิดให้ประชาชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ได้มีช่องทางในการแสดงออกซึ่งความคิด ความเห็น การมีส่วนร่วมทางการเมือง หรือ การรวมตัวดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอย่างเป็นอิสระปราศจากการครอบงำของรัฐบาล เป็นต้น การดำเนินการดังกล่าวรัฐบาลทหารอาศัยกลไกต่างๆ อาทิ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พระราชบัญญัติการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ.2476 การจัดตั้งกองกำลังเพื่อกำจัดผู้มีความเห็นขัดแย้งกับรัฐบาลทหาร เช่น กลุ่มลูกเสือชาวบ้าน กลุ่มกระทิงแดง กลุ่มนวพล เป็นต้น ทำให้พลังนอกภาคราชการเหล่านี้อ่อนแอเกินกว่าที่จะเข้าไปมีบทบาทในการบริหารประเทศและการกำหนดนโยบาย และแม้ว่าในหลายขณะกลุ่มผลประโยชน์ที่จัดตั้งขึ้นโดยประชาชน เช่น ศูนย์กลางนิสิต

นักศึกษาแห่งประเทศไทย สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย เป็นต้น จะพยายามเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง แต่ก็มักจะถูกมองว่าเป็นการกระทำอันเป็นภัยต่อความมั่นคงซึ่งเสี่ยงต่อการถูกกำจัดจากรัฐบาลด้วยวิธีการต่างๆโดยเฉพาะการถูกกล่าวหาว่าเป็นคอมมิวนิสต์ ด้วยลักษณะดังกล่าว ทำให้ลักษณะของการกล่อมเกลาทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยชะงักงัน และทำให้ประชาชนโดยเฉพาะสังคมชนบทไทยซึ่งด้อยฐานะทางเศรษฐกิจ การเมือง และการศึกษา มีลักษณะที่ยอมรับข้าราชการประจำในฐานะชนชั้นนำผู้มีอำนาจ และเพิกเฉยต่อการมีส่วนร่วมทางการเมือง ขณะที่ประชาชนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ซึ่งเป็นคนส่วนน้อยของประเทศ ต้องการมีส่วนร่วมทางการเมืองและต่อต้านการปฏิวัติของฝ่ายข้าราชการทหาร

ช่วงที่สอง ประชาธิปไตยครึ่งใบ สมัย พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ในช่วงพ.ศ.2523-2531ความเข้มแข็งของฝ่ายข้าราชการประจำยังคงปรากฏให้เห็นได้ชัดเจนจากการที่ ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ระหว่าง นักการเมือง และพรรคการเมือง มีลักษณะประนีประนอม กับ ฝ่ายข้าราชการประจำ(ทหาร ตำรวจและพลเรือน) ค่อนข้างมากเพื่อความอยู่รอด อาทิ การเปิดโอกาสให้ข้าราชการประจำเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองเช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี วุฒิสมาชิก การยอมรับสภาพการแข่งขันระหว่างพรรคการเมืองในการเข้ามาเป็นรัฐบาลโดยไม่คาดหวังในตำแหน่งนายกรัฐมนตรีทำให้ลักษณะของการเมืองในช่วงพ.ศ. 2523-2531 ในสมัยรัฐบาลพล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ ถูกเรียกว่า เป็นระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ ที่ฝ่ายการเมืองซึ่งมาจากการเลือกตั้งและฝ่ายข้าราชการประจำมีบทบาทร่วมกันในการบริหารประเทศและในการกำหนดนโยบายโดยเฉพาะนโยบายเศรษฐกิจและความมั่นคง ดังที่ ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2538:159-162) อธิบายว่า บทบาทของรัฐมนตรีที่มาจากพรรคการเมืองต่างๆนั้นมีความแตกต่างกันไปตามภูมิหลังและฐานอำนาจ การตัดสินใจในเรื่องสำคัญๆในคณะรัฐมนตรีขึ้นอยู่กับฐานอำนาจของรัฐมนตรีแต่ละคน การตัดสินใจในปัญหาสำคัญๆฝ่ายรัฐยังคงสงวนสิทธิ์และอำนาจไว้ในแวดวงของข้าราชการระดับสูง และนักวิชาการที่ปรึกษา การกำหนดนโยบายจึงคงอยู่ที่กลไกของระบบราชการ ฝ่ายการเมืองจึงต้องประสานสัมพันธ์กับกลไกของระบบราชการเป็นหลัก การที่ฝ่ายข้าราชการประจำ ยังคงมีอำนาจและมีบทบาทในการกำหนดนโยบายค่อนข้างมาก มาจาก

1. ความเข้มแข็งของฝ่ายข้าราชการประจำ ในด้าน ความรู้ ความสามารถ ในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเหนือกว่าฝ่ายการเมืองที่ส่วนใหญ่เป็นนักธุรกิจในระดับท้องถิ่น และ อำนาจจากอาวุธยุทโธปกรณ์ และกำลังพลฝ่ายทหารและตำรวจ รวมทั้งภาพลักษณ์ของฝ่ายข้าราชการประจำที่เป็นผู้มีความรู้ความสามารถ และปกป้องผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน

2. ความอ่อนแอของพรรคการเมืองไทย ซึ่งเพิ่งเริ่มก่อตัวขึ้นอีกครั้งหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พ.ศ. 2521 ซึ่งเปิดโอกาสให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง

3. ความอ่อนแอของการเมืองภาคประชาชน เนื่องจาก ประชาชนส่วนใหญ่โดยเฉพาะชนบทของประเทศยังมิได้ตระหนักหรือตื่นตัวในสิทธิหน้าที่ในความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะการใช้สิทธิในการเลือกตั้งทั้งในระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น โดยขึ้นอยู่กับการระดมให้ไปออกเสียงเลือกตั้งและการตอบแทนด้วยผลประโยชน์ในลักษณะต่างๆที่พรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือ หัวคะแนนเสนอให้ (สุจิต บุญบงการ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว,2527) และประชาชนมีลักษณะที่ยอมรับข้าราชการประจำในฐานะชนชั้นนำผู้มีอำนาจ

ช่วงที่สาม ในสมัยรัฐบาลพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งมาจากการเลือกตั้งพ.ศ. 2530 จะเห็นได้ว่ามีความเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างหน้าที่องค์กรแบบเป็นทางการ มีการเลือกตั้งรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งและนายกรัฐมนตรีที่มาจากการเลือกตั้ง และมีการก่อตั้งกลุ่มผลประโยชน์ขึ้นเป็นจำนวนมาก โดยการเมืองไทยมีลักษณะที่เรียกว่า การเมืองแบบธนาธิปไตย กล่าวคือ นักธุรกิจจำนวนมากสนิทสนมและให้ความช่วยเหลือในด้านนี้แก่พรรคการเมืองและนักการเมือง รวมทั้งมีนักธุรกิจที่เข้าสู่การเมืองจำนวนมากเพื่อเข้ามามีบทบาทโดยตรงในการกำหนดนโยบายเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มธุรกิจตน โดยการทุ่มซื้อเสียงเลือกตั้งจากประชาชน และการที่ประชาชนเลือกตั้งตามระบบอุปถัมภ์และสินจ้างเป็นเพราะชาวบ้านมิได้เห็นความแตกต่างในเชิงนโยบายของพรรคการเมืองที่กำลังแข่งขันกันอยู่ในขณะนั้น ทำให้การแข่งขันและชัยชนะในการเลือกตั้งขึ้นอยู่กับทุนของพรรคการเมืองแต่ละพรรคที่จะทุ่มลงไปในการซื้อเสียง มากกว่าการใช้กลไกระบบราชการในการช่วยเหลือให้ได้รับการเลือกตั้ง ส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างนักธุรกิจการเมืองกับข้าราชการประจำ จึงเริ่มเปลี่ยนจากที่เคยได้รับความอุปถัมภ์ เป็นให้การอุปถัมภ์ข้าราชการประจำ และกลุ่มธุรกิจยังรักษาความสัมพันธ์กับข้าราชการระดับสูงโดยการเชิญเข้ามาเป็นที่ปรึกษาหรือชวนให้เข้ามาดำรงตำแหน่งผู้บริหารบริษัท (ชัยอนันต์ สมุทวณิช,2538;ลิขิต ธีรเวคิน,2546;อเนก เหล่าธรรมทัศน์,2539) และ ฝ่ายการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งพยายามที่จะควบคุมและลดอำนาจข้าราชการประจำมากขึ้น โดย รัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ พรรคการเมืองและสภาผู้แทนราษฎรที่ส่วนใหญ่มาจากนักธุรกิจและนายทุนท้องถิ่นเริ่มมีการผนึกกำลังเพื่อเป็นศูนย์อำนาจในระบอบประชาธิปไตยและลดบทบาทของข้าราชการประจำลง ดังจะเห็นได้จาก การแก้ไขรัฐธรรมนูญให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา สัดส่วนของคณะรัฐมนตรีประกอบด้วยส.ส.เกือบทั้งหมด ข้าราชการประจำและเทคโนแครทซึ่งเคยมีบทบาทอย่างสูงในสมัยรัฐบาลพล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ เริ่มลดบทบาทลงแต่ในบางเรื่องที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะนักการเมืองอาจจะไม่มีความชำนาญเพียงพอทำให้จำเป็นต้องพึ่งพาฝ่ายข้าราชการประจำในการกำหนด

นโยบายเพื่อเป็นการชดเชยจุดอ่อนของนักการเมืองที่มีความรู้ความสามารถอ่อนด้อยกว่าข้าราชการประจำมาก อย่างไรก็ดีก็มิได้หมายความว่าฝ่ายการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งจะสามารถควบคุมและตรวจสอบข้าราชการประจำโดยเฉพาะฝ่ายทหารตามครรลองแห่งประชาธิปไตยได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากฝ่ายข้าราชการทหารได้ปฏิวัติรัฐประหารในปีพ.ศ. 2534 โดยอ้างเหตุผลความชอบธรรมประการหนึ่งว่าฝ่ายการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งมีการทุจริตคอร์รัปชั่น โดยการปฏิวัติรัฐประหารในช่วงต้น ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ได้แสดงการต่อต้านการปฏิวัติหรือต่อต้านรัฐบาลที่มาจากการแต่งตั้งของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติซึ่งส่วนใหญ่มาจากข้าราชการประจำหรืออดีตข้าราชการประจำ การยอมรับในอำนาจ (power) ของฝ่ายข้าราชการประจำโดยเฉพาะฝ่ายทหาร มาจากเหตุปัจจัยหลายประการอาทิ

1. ความเข้มแข็งของฝ่ายข้าราชการประจำ ในด้าน ความรู้ ความสามารถ ในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเหนือกว่าฝ่ายการเมืองที่ส่วนใหญ่เป็นนักธุรกิจในระดับท้องถิ่น และ อำนาจจากอาวุธยุทโธปกรณ์ และกำลังพลฝ่ายทหารและตำรวจ รวมทั้งภาพลักษณ์ของฝ่ายข้าราชการประจำที่เป็นผู้มีความรู้ความสามารถ และปกป้องผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน

2. ความอ่อนแอของระบบพรรคการเมือง และ ภาพลักษณ์เชิงลบของฝ่ายการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง โดยความอ่อนแอของระบบพรรคการเมือง เกิดขึ้นจาก การชะงักงันของการพัฒนาระบบและสถาบันพรรคการเมืองในช่วงรัฐบาลทหาร และการอยู่บนพื้นฐานความสัมพันธ์เชิงผลประโยชน์ของกลุ่มต่างๆในพรรคการเมืองที่มีการต่อรองผลประโยชน์ภายในพรรคและระหว่างพรรค ส่งผลกระทบต่อความเป็นเอกภาพและเสถียรภาพของรัฐบาลผสม ซึ่งมักจะประสบปัญหาการปรับคณะรัฐมนตรีบ่อยครั้ง ขณะที่ภาพลักษณ์เชิงลบของฝ่ายการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง เป็นผลมาจาก การถูกตั้งข้อสงสัยเกี่ยวกับที่มาของการได้รับการเลือกตั้งด้วยการซื้อเสียงเลือกตั้ง และ ข้อจำกัดด้านความรู้ความสามารถของฝ่ายการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง ส่งผลให้ ข้าราชการประจำและ ชนชั้นกลางไม่ยอมรับใน คุณสมบัติความรู้ ความสามารถ และ ไม่เชื่อถือในเป้าหมายการทำงานของฝ่ายการเมือง ในการทำหน้าที่ในฐานะตัวแทนของประชาชน ด้วยเหตุของพฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชั่นของฝ่ายการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง รวมไปถึงการไม่เชื่อมั่นในกลไกการเลือกตั้งและระบบผู้แทนราษฎรที่สามารถทำหน้าที่ในฐานะตัวแทนของปวงชนอย่างแท้จริง ส่งผลให้ชนชั้นกลางและปัญญาชนไม่เคลื่อนไหวในการต่อต้านการปฏิวัติในช่วงต้น การปฏิวัติที่เกิดขึ้นจึงเปรียบได้กับเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาความผิดปกติของระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน จนกระทั่ง คนเหล่านี้เห็นว่า ฝ่ายทหารไม่คืนอำนาจให้ประชาชนอย่างแท้จริง ได้นำมาสู่การเคลื่อนไหวของประชาชนคนชั้นกลาง หรือม็อบมือถือ ในการต่อต้านการปฏิวัติ และนำมาสู่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

3. ความอ่อนแอของการเมืองภาคประชาชนในพื้นที่ชนบทของประเทศ การมิได้ตระหนักหรือ

ตื่นตัวในสิทธิหน้าที่ในความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย และประชาชนมีลักษณะที่ยอมรับข้าราชการประจำในฐานะชนชั้นนำผู้มีอำนาจ

ช่วงที่สี่ ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ฝ่ายการเมืองและภาคประชาชนมีความเข้มแข็งมากขึ้น โดยในสมัยรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้ดำเนินการในการปฏิรูประบบราชการอย่างจริงจัง โดยมุ่งเน้นการตรวจสอบผลการปฏิบัติงานของข้าราชการประจำและการสนองตอบนโยบายของฝ่ายการเมือง แต่อย่างไรก็ดีรัฐบาลได้ ถูกปฏิวัติในปี พ.ศ.2549 โดยข้าราชการประจำสายทหารซึ่งได้อ้างเหตุผลความชอบธรรมของการปฏิวัติว่า รัฐบาลมีการทุจริตคอร์รัปชั่น มีผลประโยชน์ทับซ้อน มีการใช้อำนาจในทางมิชอบ การละเมิดจริยธรรมคุณธรรมของผู้นำประเทศ การแทรกแซงระบบการตรวจสอบทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ และการบ่อนทำลายความสามัคคีของคนในชาติ เป็นต้น โดยเหตุการณ์การปฏิวัติในปีพ.ศ.2549 มีประชาชนเป็นจำนวนมากที่ให้การสนับสนุนและยอมรับความชอบธรรมของการปฏิวัติและการจัดตั้งรัฐบาลและสมาชิกสภานิติบัญญัติโดยฝ่ายทหาร เหตุปัจจัยในการยอมรับการปฏิวัติฯดังกล่าวมาจาก

1. ความไม่เชื่อมั่นและยอมรับในความเป็นตัวแทนของประชาชนและในการทำหน้าที่ในความเป็นตัวแทนเพื่อประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง กล่าวคือ รัฐบาลถูกวิพากษ์วิจารณ์จากนักวิชาการว่ามีลักษณะการเมืองแบบ ธนาธิปไตย ซึ่งถูกตั้งข้อสงสัยเกี่ยวกับสภาวะทับซ้อนของประโยชน์ทางธุรกิจกับนักการเมือง และ การแทรกแซงองค์กรอิสระและกลไกการตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ อาทิ วุฒิสภา ศาลรัฐธรรมนูญ กกต. ปปช. เป็นต้น ซึ่งนำไปสู่ความขัดแย้งในหมู่ประชาชนที่ไม่เชื่อมั่นในกลไกการเลือกตั้งและระบบผู้แทนราษฎรในการทำหน้าที่ในฐานะตัวแทนของปวงชนอย่างแท้จริง และความเป็นอิสระของกลไกในระบอบประชาธิปไตยที่จะทำหน้าที่ในการถ่วงดุล และตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายการเมือง

2. ความเข้มแข็งของฝ่ายข้าราชการประจำ โดยเฉพาะสายทหาร ซึ่งมีอำนาจจากอาวุธยุทโธปกรณ์ และกำลังพล รวมทั้ง อำนาจประเพณีและอำนาจบารมีในระดับองค์กรและในระดับปัจเจกบุคคลของฝ่ายทหาร ประกอบกับภาพลักษณ์ที่มีความจงรักภักดีต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ ทำให้ข้าราชการประจำสายทหารได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มประชาชนที่ต่อต้านรัฐบาล ซึ่งมีการรวมตัวขึ้นในปีพ.ศ.2548 ในนามของพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย โดยกลไกสำคัญของการขยายตัวของกลุ่มประชาชนดังกล่าว มาจากการสื่อสารที่รวดเร็วและขยายวงกว้างผ่านโทรศัพท์มือถือ และการสื่อสารผ่านสื่อในโลกไซเบอร์ และดาวเทียม ซึ่งได้กลายเป็นช่องทางของการติดต่อสื่อสาร และการกล่อมเกลาทางการเมือง เพื่อมุ่งไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง อาทิ การโค่นล้มรัฐบาล การแก้ไขปัญหาโครงสร้างทางการเมืองที่เอื้อประโยชน์ต่อรัฐบาลโดยมิชอบ ด้วยวิธีการไม่ว่าจะโดยการปฏิวัติ

ของประชาชน หรือแม้แต่ การปฏิวัติรัฐประหารโดยฝ่ายข้าราชการทหาร เนื่องจาก กลุ่มประชาชนเหล่านี้ เชื่อว่า สภาวะปัญหาทางการเมืองเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่มิอาจแก้ไขได้โดยกลไกของระบอบประชาธิปไตยซึ่งมีความอ่อนแอและถูกแทรกแซงจนไม่อาจทำหน้าที่ได้ตามปกติ การปฏิวัติรัฐประหารจึงเปรียบได้กับเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาความผิดปกติของระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน เพื่อนำไปสู่การรื้อถอนโครงสร้างเดิมที่เป็นปัญหาและการสถาปนาโครงสร้างที่พึงประสงค์ขึ้นใหม่ต่อไป

3. ความแตกต่างของการเมือง การบริหาร และ การกำหนดนโยบายสาธารณะ : แนวคิดที่ว่าด้วยการเมืองและการบริหารที่ไม่สามารถแยกออกจากกันในบริบทสังคมตะวันตกและสังคมไทย

ในการศึกษา การเมือง การบริหาร และ การกำหนดนโยบายสาธารณะ ภายใต้แนวคิดการบริหารกับการเมืองไม่สามารถแยกออกจากกัน ในบริบทสังคมตะวันตกและบริบทสังคมไทย จะเห็นได้ว่า มีความแตกต่างกัน ในประเด็นที่สำคัญก็คือ

1. **ที่มาของตัวแสดงฝ่ายการเมือง** ในบริบทสังคมตะวันตก ตัวแสดงฝ่ายการเมือง คือ ตัวแสดงที่ทำหน้าที่ตัวแทนที่จะสะท้อนเจตนารมณ์ความต้องการของประชาชน ตัวแสดงฝ่ายการเมืองที่มีความชอบธรรมตามหลักประชาธิปไตยจึงจะต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนเท่านั้น ขณะที่ในบริบทสังคมไทย บ่อยครั้งในทางปฏิบัติไม่มีการแบ่งแยกตัวแสดงทั้งสองฝ่ายออกจากกันอย่างชัดเจน กล่าวคือ ตัวแสดงในฝ่ายบริหารคือข้าราชการประจำมิได้ถือปฏิบัติตามบรรทัดฐานความชอบธรรมในการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองผ่านการเลือกตั้งของประชาชน แต่ใช้ช่องทางของการปฏิวัติและการแต่งตั้งของฝ่ายปฏิวัติในการเข้าไปทำหน้าที่เป็นฝ่ายการเมืองเสียเอง

2. **ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างตัวแสดงฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหาร** ในบริบทสังคมตะวันตก ระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยเป็นระบบเปิด ตัวแสดงฝ่ายการเมืองมาจากการเลือกตั้งของประชาชน จึงต้องมีการปฏิสัมพันธ์และสนองตอบความต้องการของประชาชน ขณะที่ระบบบริหารมีลักษณะที่เป็นระบบปิดโดยตัวแสดงฝ่ายบริหารมาจากการสอบเข้าสู่ตำแหน่งในระบบราชการ ตัวแสดงฝ่ายการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งมีอำนาจเหนือฝ่ายบริหารหรือฝ่ายข้าราชการประจำ สามารถควบคุม ตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร เพื่อให้ฝ่ายบริหารจะต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชนผู้รับบริการจากการดำเนินกิจกรรมของรัฐมากขึ้น (ชัยอนันต์ สมุทวนิช,2523:139) ลักษณะความสัมพันธ์เชิงอำนาจจึงมีลักษณะที่เป็นไปตามหลักที่เรียกว่า หลัก"cedant arma togae" ซึ่งเป็นภาษาลาติน แปลว่า ทหารจะต้องอยู่ภายใต้พลเรือน หรือ อีกนัยหนึ่งก็คือ ข้าราชการประจำจะต้องอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของฝ่ายการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน (ติน ปรัชญพฤทธิ์,2548:67) ขณะที่ใน

บริบทสังคมไทย ตัวแสดงฝ่ายการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ความชอบธรรมตามกฎหมายเหนือฝ่ายข้าราชการประจำที่มาจากการแต่งตั้ง แต่ฝ่ายข้าราชการประจำสายทหารมักไม่ยอมรับอำนาจหน้าที่ความชอบธรรมของฝ่ายการเมืองที่เหนือฝ่ายข้าราชการประจำและมักใช้อำนาจ (power/force) ในการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมือง

3. **ระดับของการที่ฝ่ายบริหารเข้าไปเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย** ในบริบทของสังคมตะวันตก การบริหารกับการเมืองไม่สามารถแยกออกจากกันได้ ฝ่ายบริหารมีระดับของความเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายในลักษณะการทำหน้าที่ในการเสนอข้อมูลข่าวสาร หรือ ความเห็นเกี่ยวกับทางเลือกนโยบายแก่ฝ่ายการเมือง หรือ ทำหน้าที่ในการตีความนโยบายในการนำไปปฏิบัติซึ่งมีลักษณะเป็นการกำหนดนโยบายเพื่อแสวงหาแนวปฏิบัติด้วยตนเอง ในกรณีที่ฝ่ายการเมืองไม่มีนโยบายที่ชัดเจน หรือ นโยบายที่กว้างต้องมีการตีความในรายละเอียดในการนำไปปฏิบัติ ขณะที่ในบริบทของสังคมไทย ฝ่ายบริหารมีระดับของความเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายในหลายระดับตั้งแต่ การทำหน้าที่ในการเสนอข้อมูลข่าวสาร หรือ ความเห็นเกี่ยวกับทางเลือกนโยบายแก่ฝ่ายการเมือง การตีความนโยบายในการนำไปปฏิบัติซึ่งมีลักษณะเป็นการกำหนดนโยบายเพื่อแสวงหาแนวปฏิบัติด้วยตนเอง ไปจนถึง การทำหน้าที่เป็นคลังสมองด้านนโยบายและวิชาการ (think-tank) แก่ฝ่ายการเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่ฝ่ายการเมืองมาจากการปฏิวัติโดยข้าราชการประจำสายทหาร และ การเข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองในคณะรัฐมนตรี และในรัฐสภา โดยฝ่ายบริหารจะมีบทบาทอย่างมากในการกำหนดนโยบายในสองสถานะคือ สถานะตัวแสดงฝ่ายการเมืองและในสถานะตัวแสดงฝ่ายบริหาร ในเวลาเดียวกัน

ความแตกต่างดังกล่าวอาจกล่าวได้ว่า มาจาก ความแตกต่างของสภาพแวดล้อมทางการเมืองและการบริหาร ซึ่งส่งผลต่อความแตกต่างในลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหาร กล่าวคือ ลักษณะของการเมือง การบริหาร และ การกำหนดนโยบายสาธารณะในสังคมตะวันตก ภายใต้ฐานคติของแนวคิดการเมืองและการบริหารที่ไม่สามารถแยกออกจากกันได้ มาจากสภาพแวดล้อมทางการเมืองและการบริหารที่พัฒนาบนพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยที่มีพัฒนาการยาวนานหลายร้อยปี สถาบันทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย อาทิ พรรคการเมือง รัฐสภา เป็นต้น มีความเข้มแข็งในการทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชน และมีการวางรากฐานความชอบธรรมของฝ่ายการเมืองในระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนผ่านกระบวนการเลือกตั้ง และมีการเปิดโอกาสให้กลุ่มผลประโยชน์ทำหน้าที่เป็นกลไกในการรวบรวมผลประโยชน์ที่คล้ายคลึงกันให้เป็นกลุ่มก้อนและสะท้อนผลประโยชน์ร่วมกันในรูปของนโยบาย ผ่านช่องทางการเข้าถึงรัฐบาล และระบบราชการ ด้วยเหตุนี้ ลักษณะเชิงความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหารที่ปรากฏในสังคมตะวันตกจึงมีลักษณะที่ ฝ่ายการเมืองมีความเข้มแข็งเพราะได้รับการยอมรับในความเป็นตัวแทนของประชาชนใน

ระบอบประชาธิปไตย และ มีการแบ่งแยกกำหนดโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และ ความชอบธรรมในการใช้อำนาจ ระหว่างฝ่ายการเมือง และฝ่ายบริหาร อย่างชัดเจน (structural differentiation) ทั้งในทางกฎหมาย และ ในทางปฏิบัติ โดยฝ่ายการเมือง ฝ่ายบริหาร และประชาชน ต่างยอมรับและถือปฏิบัติตามโครงสร้างความสัมพันธ์ดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อำนาจหน้าที่ (authority) ความชอบธรรม (legitimacy) และหลักความเป็นตัวแทนของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย (democratic representativeness)

ขณะที่ สังคมไทยสภาพแวดล้อมทางการเมืองและการบริหารที่อยู่บนพื้นฐานความไม่เข้มแข็งและต่อเนื่องของระบอบประชาธิปไตย และการอยู่บนพื้นฐานของระบอบเผด็จการทหาร กล่าวคือ ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายข้าราชการประจำมีรากฐานความเข้มแข็งสืบเนื่องตั้งแต่ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และ ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย พ.ศ.2475 โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อำนาจ (power/force) ที่เกิดจากการครอบครอง อาวุธยุทโธปกรณ์ กำลังพล ทรัพยากร รวมทั้งอำนาจที่เกิดจากการครอบครองข้อมูลข่าวสาร ความรู้ และ ความเชี่ยวชาญ (expertise) ประกอบกับ รากฐานความสัมพันธ์เชิงอำนาจของฝ่ายข้าราชการในฐานะผู้อุปถัมภ์หรือที่พึ่งของประชาชน อำนาจดังกล่าวจะเห็นได้ว่า มีลักษณะเป็นอำนาจตามประเพณี (traditional power) หรือแม้แต่ อำนาจบารมี (charismatic power) ที่เกิดขึ้นในระดับองค์กรระบบราชการ หรือในระดับบุคคล โดยเฉพาะในสายทหาร และอำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจที่มีความมั่นคง ต่อเนื่อง และ มีพลังอำนาจในทางปฏิบัติ ที่เหนือกว่าอำนาจอันชอบธรรมตามกฎหมาย (legal authority) ของฝ่ายการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง

นอกจากนั้น ลักษณะการเมืองแบบธนาธิปไตย ที่ฝ่ายการเมืองมารวมตัวกันด้วยพื้นฐานของผลประโยชน์มากกว่าด้วยอุดมการณ์ทางการเมือง และการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ โดยวิธีการใช้เงินในการซื้อเสียงเลือกตั้ง ส่งผลให้เกิดความไม่มีเอกภาพและเสถียรภาพ ซึ่งมักจบลงด้วยการปรับคณะรัฐมนตรี การลาออกของนายกรัฐมนตรี การยุบสภา หรือ การถูกปฏิวัติรัฐประหาร โดย ความไม่ชอบธรรมของฝ่ายการเมืองที่มาจากการซื้อเสียงเลือกตั้ง และ ความไม่น่าเชื่อถือในเป้าหมายและอุดมการณ์การทำงานของฝ่ายการเมืองในการทำหน้าที่ในฐานะตัวแทนของประชาชน ด้วยเหตุของพฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชั่น ทำให้ขาดการยอมรับจากฝ่ายข้าราชการประจำในการเป็นตัวแทนของประชาชน และฝ่ายข้าราชการประจำสายทหารมักใช้เป็นข้ออ้างในการปฏิเสธความชอบธรรมของฝ่ายการเมืองในการเป็นตัวแทน(agent/representative) และการทำหน้าที่ในฐานะตัวแทนที่แท้จริงของประชาชน (principal) ดังปรากฏในคำชี้แจงเหตุผลการปฏิวัติรัฐประหาร ซึ่งเกิดขึ้นถึง 11 ครั้งในรอบ 79 ปีของการเมืองภายใต้ระบอบประชาธิปไตย ส่งผลให้ฝ่ายการเมืองและสถาบันทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยมีความอ่อนแอ ในการกำหนดนโยบายสาธารณะ และควบคุมฝ่ายข้าราชการประจำในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ โดยสถานการณ์ความตึงเครียด

ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายบริหาร ปรากฏให้เห็นชัดเจนในยามที่ มีความขัดแย้งแตกต่างกันระหว่างเป้าหมายของฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำรวมทั้งวิธีการในการบรรลุเป้าหมาย และฝ่ายการเมืองพยายามที่จะมีแสดงบทบาทเหนือกว่าและควบคุมฝ่ายบริหารในการปฏิบัติตามเป้าหมายและวิธีการของฝ่ายการเมือง

ขณะที่ ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศไทยโดยเฉพาะในชนบทมีความอ่อนแอในทางเศรษฐกิจ การเมือง และการศึกษา ทำให้ขาดการพัฒนากล่อมเกลาปลูกฝังวัฒนธรรมทางการเมืองในการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ในขณะที่คนชั้นกลาง และคนชั้นสูงในสังคม ซึ่งมีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และ การศึกษา กลับมีบรรทัดฐานที่หลากหลาย ไม่แน่นอน ในลักษณะที่ ส่วนใหญ่มีการยอมรับและเรียกร้องในอำนาจความชอบธรรมของฝ่ายการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง (legal authority) อันเป็นไปตามครรลอง/หลักการในระบอบประชาธิปไตย (ค่านิยมแบบใหม่/ยอมรับในหลักการตามกฎหมาย) แต่บางขณะ กลับมีลักษณะที่ยอมรับในอำนาจประเพณีและอำนาจบารมีของข้าราชการประจำสายทหารในการปฏิวัติรัฐประหารล้มล้างฝ่ายการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง (ค่านิยมแบบเก่า/การไม่ปฏิบัติตามหลักการตามกฎหมาย) ลักษณะของสังคมไทยดังกล่าวมีลักษณะที่สะท้อนคุณลักษณะของคนในสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลง ซึ่ง Riggs (1964) อธิบายว่าคนในสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลงจะมีบรรทัดฐานทางสังคมที่หลากหลาย บางครั้งใช้ค่านิยมแบบใหม่ แต่บางครั้งใช้ค่านิยมแบบเก่า ขึ้นอยู่กับการที่ตนจะได้รับประโยชน์ คนในสังคมจึงขาดหลักการ ไม่เคารพหรือหลีกเลี่ยงกฎหมาย สภาวะดังกล่าวจึงเป็นสิ่งที่สะท้อนว่า การเปลี่ยนแปลงการปกครอง มิได้นำมาสู่การปรับเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจทางการเมืองให้กระจายสู่ภาคส่วนต่างๆในสังคม และการปลูกฝังบรรทัดฐานหลักการของระบอบประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นกับคนในสังคม เหมือนเช่นสังคมตะวันตกที่มีรากฐานของประชาธิปไตยมายาวนาน อาทิ สหรัฐอเมริกา ซึ่งมีลักษณะที่อำนาจกระจายอยู่ในสังคมอย่างเป็นอิสระ รัฐบาลเปิดรับต่อแรงกดดันจากกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆที่มีอยู่มากมายในสังคมและการเมืองเป็นเรื่องของการแข่งขันต่อสู้ของกลุ่มผลประโยชน์ในการเข้าไปมีอิทธิพลต่อผู้กำหนดนโยบายเพื่อให้นโยบายที่ออกมาเป็นประโยชน์ต่อฝ่ายตน (Dahl,1971) รวมทั้งการใช้กลไกต่างๆในระบอบประชาธิปไตยในการตรวจสอบและแก้ไขความบกพร่องของฝ่ายการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งโดยไม่จำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยกลไกของการปฏิวัติรัฐประหารของฝ่ายข้าราชการประจำสายทหารในฐานะเครื่องมือในการแก้ไขความผิดปกติของระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน

ด้วยเหตุนี้ลักษณะเชิงความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหารที่ปรากฏในสังคมไทยจึงมีลักษณะที่ ฝ่ายการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งมีความอ่อนแอ ขาดการยอมรับในความเป็นตัวแทนของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะในทัศนะของฝ่ายข้าราชการประจำ ส่งผลให้ในทางกฎหมาย (de jure) มีการแบ่งแยกและกำหนดโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และ ความชอบธรรมในการใช้

อำนาจ ระหว่างฝ่ายการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง และฝ่ายบริหาร แต่ในทางปฏิบัติ (de facto) ฝ่ายบริหาร อาจมิได้ถือปฏิบัติและยอมรับในโครงสร้างอำนาจตามกฎหมาย และหลักของความชอบธรรมของความเป็นตัวแทนของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย บ่อยครั้งจะมีการปฏิเสธในระดับของการไม่ปฏิบัติตามนโยบายและ การควบคุมตรวจสอบของฝ่ายการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง ไปจนถึงการปฏิวัติรัฐประหาร เพื่อสถาปนาโครงสร้างอำนาจใหม่ที่รองรับฐานอำนาจของฝ่ายข้าราชการประจำ หรือ เพื่อเป็นเครื่องมือที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจทางการเมืองในการแก้ไขความผิดปกติของระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

ชัยอนันต์ สมุทวณิช.**การเมืองกับการบริหาร.** พิมพ์ครั้งที่2. กรุงเทพฯ:สำนักพิมพ์บรรณกิจ,2523.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช.**ไตรลักษณ์รัฐกับการเมืองไทย**,กรุงเทพมหานคร: สถาบันนโยบายศึกษา มูลนิธิคอนราด อาดานาว์,2538.

ติน ปรัชญพฤทธิ์.**ทฤษฎีองค์การ.** กรุงเทพ: ไทยวัฒนาพาณิชย์,2527.

ทักษ์ เฉลิมเตียรณ.**การเมืองระบบพ่อขุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ.**พิมพ์ครั้งที่ 2.กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,2548.

พิทยา บวรวัฒนา.**รัฐประศาสนศาสตร์ : ทฤษฎีและแนวการศึกษา (ค.ศ.1887-1970),**พิมพ์ครั้งที่ 13. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,2550.

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์.**กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2475-2530.**กรุงเทพมหานคร: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ,2546.

ลิขิต ธีรเวคิน.**วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย.**พิมพ์ครั้งที่ 9 .กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์หาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,2546.

สุจิต บุญบงการ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว.**พฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของคนไทย.** กรุงเทพมหานคร:โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,2526.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์.**มองเศรษฐกิจการเมืองไทย ผ่านการเคลื่อนไหวของสมาคมธุรกิจ.** กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์คบไฟ,2539.

ภาษาอังกฤษ

Dahl, Robert. “The Concept of Power”. **Behavioral Science**. (July,1957):202-203.

Frederickson, H. George.”Toward a New Public Administration.” in **Toward a New Public Administration The Minnowbrook Perspective**. ed., Marini, Frank . New York: Chandler Publishing,1971.

Frederickson, H. George and Smith, Kevin B.**Public administration theory primer.** Oxford: Westview Press,2003.

Gaus, John. “ Note on Administration”.**American Political Science Review**.(25,1931):123-134.

Riggs, Fred. **Administration in developing countries : the theory of prismatic society**.

Boston : Houghton Miffin,1964.

Rohr,John A."The Constitutional Case for Public Administration" in **Refounding Public Administration**.eds, Wamsley, Gary L. and others. London :Sage Publication,1989.

Marini, Frank."The Minnowbrook Perspective and The Future of Public Administration." in **Toward a New Public Administration The Minnowbrook Perspective.** ed.,Marini, Frank. New York: Chandler Publishing,1971.

Nadel, M.V. and Rourke, F.B. "Bureaucracies." in **Handbook of Political Science.** eds., Greenstein, F.I. and others. Massachusetts: Addison-Wesley Publishing,1975.

Waldo, Dwight."Forward." in **Toward a New Public Administration The Minnowbrook Perspective**. ed., Marini, Frank. New York: Chandler Publishing,1971.