

ความสัมพันธ์บนเส้นขนานของการบริหาร และการเมือง

On a Parallel Relationship of Administration and Politics

ดร.ประการัง ชี้นิจิตร*

บทคัดย่อ

“การบริหารและการเมือง” เป็นสิ่งที่เชื่อมโยงเกี่ยวข้องกันมาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และอยู่คู่ขนานกันมาโดยตลอดตั้งแต่อดีตจวบจนปัจจุบัน ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารกับการเมืองเป็นประเด็นหนึ่งที่อยู่ในความสนใจของนักวิชาการหลายท่านในแวดวงวิชาการ เนื่องจากการตอบคำถามเกี่ยวกับความสัมพันธ์ดังกล่าวจะช่วยไขปัญหาในด้านการบริหารหลายประการ โดยเฉพาะการตอบคำถามที่ว่า การบริหารประเทศชาติบ้านเมืองให้ประสบความสำเร็จ และเจริญก้าวหน้า ควรจะมีรูปแบบอย่างไรจึงจะเหมาะสม? การเมืองกับการบริหารควรจะแยกออกจากกัน หรือควรจะไปด้วยกัน? กฎเกณฑ์ที่จะไขปัญหาเหล่านี้ได้ คือ การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างรูปแบบการบริหารกับบริบททางการเมืองที่เกี่ยวข้องในแต่ละช่วงเวลา บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อสำรวจแนวความคิดทางวิชาการในงานคลาสสิกทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารและการเมือง ผลการสำรวจในเบื้องต้นพบว่า รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารและการเมืองในงานคลาสสิกทางรัฐประศาสนศาสตร์ อาจจำแนกได้เป็น 3 รูปแบบ ได้แก่ รูปแบบที่หนึ่ง : การบริหารแยกขาดจากการเมือง รูปแบบที่สอง : การบริหารคือการเมือง และรูปแบบที่สาม : การบริหารปรับเปลี่ยนไปตามการเมือง

คำสำคัญ การบริหาร การบริหารงานภาครัฐ การเมือง การปกครอง

*อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

Abstract

“Administration and politics” are closely related to each other. The relationship between administration and politics is one of the most popular topics that interests many academics. This is because the understanding of these relationship can solve many administrative problems, especially a problem about appropriate forms of these relationship. Should they separate? Then, the main objective of this article is to discover academic about administration and politics in classic public administration articles. The results show that there are 3 types of the relationship. The first one is “administration separate from politics”. The second one is “administration is politics”. And the last one is “administration change following politics”.

Keywords: administration, public administration, politics, government

บริบททางการเมืองคืออะไร และมีความสำคัญอย่างไร?

เมื่อกล่าวถึงบริบททางการเมืองในแง่ของเชิงวิชาการจะพบว่า ประกอบไปด้วยแนวคิด ทฤษฎีที่หลากหลายเข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ การวางตำแหน่ง ขององค์การที่เกี่ยวข้อง ทฤษฎีว่าด้วยการจัดสรรผลประโยชน์ของกลุ่มคน ตลอดจนการใช้กฎ/ระเบียบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการซึ่งนำมาใช้ในการปกครองโดยกลุ่มผู้มีอำนาจต่าง ๆ บริบททางการเมืองจะเป็นตัวกำหนดหรือสร้างแนวทางที่นโยบายต่าง ๆ จะเกิดขึ้น รวมทั้งเป็นต้นทาง ของกระบวนการนโยบายสาธารณะทั้งวงจร ตั้งแต่การก่อตัวของนโยบายสาธารณะ การวิเคราะห์ และกำหนดนโยบายสาธารณะ การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ และการติดตามประเมินผล นโยบายสาธารณะเหล่านั้นด้วย ดังนั้น การศึกษาและทำความเข้าใจบริบททางการเมืองต่าง ๆ จะช่วยให้เข้าใจและมองเห็นถึงความซับซ้อนของการบริหารงานของรัฐบาลได้ดีขึ้น

การศึกษาบริบททางการเมืองมักเกี่ยวข้องกับเรื่องราวที่ประกอบไปด้วยแนวคิด ทฤษฎีข้างต้นในแง่ต่าง ๆ ที่มีในโลก ซึ่งมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการบริหาร อาจกล่าวได้ว่า บริบททางการเมืองคือเวทีของการบริหารก็ว่าได้ ทั้งนี้เนื่องจาก *ประการแรก* บริบททางการเมืองเป็นตัวกำหนดความเป็นไปได้ของการเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะการปฏิรูปนโยบายต่าง ๆ ที่ใช้ในการบริหารงานภาครัฐ *ประการที่สอง* บริบททางการเมืองเป็นตัววางตำแหน่งและมุมมองของ องค์การกับผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการปฏิรูปนโยบาย และ *ประการสุดท้าย* บริบททางการเมือง

เป็นปัจจัยที่เสริมสร้างความสำเร็จและความมีประสิทธิภาพประสิทธิผลให้กับการกระทำหรือการบริหารที่แตกต่างกัน ภายใต้บริบททางการเมืองหนึ่งอาจเหมาะสมกับการบริหารอย่างหนึ่ง ซึ่งอาจจะใช้ไม่ได้เลยกับบริบททางการเมืองที่แตกต่างกันก็เป็นได้ ยกตัวอย่างเช่น รูปแบบการบริหารงานที่เหมาะสมของประเทศที่ใช้การปกครองในระบอบประชาธิปไตย อาจเป็นรูปแบบที่ไม่เหมาะสมในการใช้บริหารงานภาครัฐในประเทศที่ปกครองในระบอบเผด็จการ ในแง่ของตัวแสดงใหม่ ๆ นั้น บริบททางการเมืองมีความสำคัญอย่างมาก เนื่องจากเป็นตัวตัดสินความเป็นไปได้ ความเหมาะสม และประสิทธิภาพของการบริหารงานของตัวแสดงเหล่านั้น

การทำความเข้าใจกับบริบททางการเมืองและผลกระทบของบริบททางการเมืองในแต่ละเวลานั้น อาจมองได้จากหลายประเด็นด้วยกัน¹ เช่น การศึกษาบริบททางการเมืองในระดับมหภาค ซึ่งหมายถึงเรื่องของการปกครอง สิทธิเสรีภาพทางการเมืองของประชาชน หรืออาจศึกษาจากบริบททางการเมืองที่เฉพาะเจาะจงในการก่อตัวของนโยบายสาธารณะต่าง ๆ และกระบวนการก่อตัวของนโยบายเหล่านั้น รวมทั้งแนวทางการกำหนดปัญหาของนโยบายสาธารณะที่เกิดขึ้น นอกจากนี้ การศึกษาบริบททางการเมืองอาจเน้นให้ความสำคัญกับขั้นตอนในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติโดยสถาบันหรือตัวแสดงที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ซึ่งอาจเน้นการมองอำนาจในการตัดสินใจของตัวแสดงที่มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการนโยบาย และทิศทางของนโยบายสาธารณะซึ่งผู้กำหนดนโยบายสาธารณะนั้น ๆ ได้วางแผนไว้ด้วย

การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารกับการเมือง

ในการปกครองและบริหารประเทศจำเป็นต้องอาศัยบุคลากรหลักสองฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายการเมือง และฝ่ายบริหารราชการประจำ ในส่วนของฝ่ายการเมืองนั้น ข้าราชการการเมืองนับเป็นผู้ที่มีบทบาทอย่างมากต่อการปกครองและบริหารประเทศ ฝ่ายการเมืองมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายสาธารณะต่าง ๆ รวมถึงการกำกับ ตรวจสอบ และควบคุมการดำเนินนโยบายสาธารณะหรืออีกนัยหนึ่งคือ การบริหารงานสาธารณะของฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบายสาธารณะที่ได้กำหนดไว้ร่วมกัน ในขณะที่ฝ่ายบริหารราชการประจำ มีบทบาทหน้าที่หลัก คือ การรับเอานโยบายสาธารณะที่ฝ่ายการเมืองกำหนดไว้ไปปฏิบัติและจัดทำให้บรรลุผลตามเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของนโยบายสาธารณะนั้น ๆ บุคลากรทั้งสองฝ่ายมีส่วนสำคัญอย่างมากในการปกครองประเทศ ความสำเร็จในการบริหารงานภาครัฐและการปกครองประเทศให้เกิดความผาสุกแก่ประชาชน ขึ้นอยู่กับความร่วมมือร่วมใจ การบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างบุคลากร

¹Robert Nash, *Mapping Political Context : A Toolkit for Civil Society Organisations*. (London : Research and Policy in Development Programme, 2006).

ทั้งสองฝ่าย การปกครองหรือบริหารงานภาครัฐให้เกิดการพัฒนาอย่างมั่นคง เจริญก้าวหน้าทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง จะขาดฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ได้โดยเด็ดขาด

ประเด็นสำคัญซึ่งผู้เขียนให้ความสนใจ คือ บุคลากรทั้งสองฝ่ายควรมีความสัมพันธ์กันอย่างไร จึงจะสามารถร่วมมือและบูรณาการกันเพื่อปกครองและบริหารประเทศได้อย่างราบรื่น มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลสูงสุด

การศึกษาและทำความเข้าใจในความสัมพันธ์ระหว่าง “การบริหารงานภาครัฐ” กับ “การเมือง” นั้น จำเป็นต้องเข้าใจสภาพแวดล้อมและบริบทของการเมืองที่เกิดขึ้นในแต่ละขณะ เพราะสิ่งเหล่านี้ย่อมมีอิทธิพลต่อรูปแบบของการบริหารงานสาธารณะในขณะนั้นด้วย ในรัฐหรือประเทศที่มีรูปแบบทางการเมืองที่เป็นอย่างหนึ่ง อาจเหมาะกับการบริหารในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง หรืออาจเหมาะสมกับหลายรูปแบบก็เป็นได้ จากการสำรวจงานคลาสสิกทางรัฐประศาสนศาสตร์หลายเรื่องสามารถจำแนกแนวทางการศึกษาของนักวิชาการเกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐกับการเมืองได้เป็น 3 รูปแบบด้วยกัน ได้แก่ รูปแบบที่หนึ่ง : การบริหารแยกขาดจากการเมือง รูปแบบที่สอง : การบริหารคือการเมือง และรูปแบบที่สาม : การบริหารปรับเปลี่ยนไปตามการเมือง โดยแต่ละรูปแบบมีรายละเอียดดังอธิบายในส่วนต่อไป

ความสัมพันธ์รูปแบบที่ 1 : การบริหารแยกจากการเมือง

บริบททางการเมืองในรูปแบบนี้ นับว่ามีอิทธิพลต่อแนวคิดที่ครอบงำอยู่อย่างมาก เนื่องจากในสถานการณ์ที่การเมืองเข้ามามีอิทธิพลเหนือฝ่ายบริหารราชการประจำมากเกินไป อาจส่งผลให้เกิดการใช้ระบบอุปถัมภ์และการเล่นพรรคเล่นพวกอย่างมาก จนทำให้การบริหารงานราชการไร้ประสิทธิภาพ ข้าราชการขาดความเป็นอิสระในการทำหน้าที่ของตน จากสภาพปัญหาดังกล่าวทำให้นักวิชาการเสนอแนวคิดเกี่ยวกับการแยกการบริหารออกจากการเมืองขึ้น แนวคิดการบริหารแยกจากการเมืองนี้ก่อให้เกิดอุดมการณ์ข้าราชการที่ว่า “ข้าราชการต้องวางตัวเป็นกลางทางการเมืองอย่างเคร่งครัด และอุทิศตนให้เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการบริหารประเทศ รวมทั้งต้องมีวินัยในการปฏิบัติหน้าที่ด้วย”

แนวคิดดังกล่าวได้รับอิทธิพลมาจากการเขียนของวูดโรว์ วิลสัน (Woodrow Wilson) ในบทความคลาสสิกเรื่อง *The Study of Administration*² ซึ่งมีความเห็นว่า การบริหารควรแยกออกจากการเมืองอย่างเด็ดขาด เพราะเมื่อแยกการบริหารออกจากการเมืองจะทำให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด นอกจากนี้ยังมองว่า หลักการบริหารเป็นหลักการที่เป็นสากล สามารถนำไป

²Woodrow Wilson, *The Study of Administration*, eds. Sharfritz, Jay M, and Albert C. Hyde. (sixth edition). *Classics of Public Administration*, (Canada : Wadsworth, 2007), 16-27.

ปรับใช้ให้เข้ากับสังคมในแต่ละที่ได้ นอกจากนี้ยังมีงานเขียนของแฟรงค์ เจ. กูดนาว (Frank J. Goodnow) ซึ่งได้รับอิทธิพลจากงานเขียนของวิลสันเช่นกัน โดยกูดนาวได้กล่าวว่าการเมืองและการกำหนดนโยบายสาธารณะของภาครัฐ เป็นส่วนที่แยกออกจากการบริหารงานและการนำโครงการต่าง ๆ ไปสู่การปฏิบัติ

กูดนาวได้กล่าวในบทความคลาสสิกอีกชิ้นหนึ่งทางรัฐประศาสนศาสตร์เรื่อง *Politics and Administration*³ ซึ่งประกอบไปด้วยข้อเสนอแนะที่สำคัญต่อแวดวงรัฐประศาสนศาสตร์ 2 ประการ กล่าวคือ

1. **การปกครอง (Government)** ประกอบด้วยหน้าที่สองประการ ประการแรก คือ หน้าที่ทางการเมือง ซึ่งหมายถึงเรื่องของการกำหนดนโยบายและการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของรัฐ และประการที่สอง คือ หน้าที่ทางการบริหาร ซึ่งหมายถึงการบริหารงานราชการและการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ โดยที่หน้าที่หลักทั้งสองประการต่างแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาด โดยทั่วไปแล้ว ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการจะมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายสาธารณะของรัฐ ส่วนฝ่ายบริหารจะมีหน้าที่ปฏิบัติตามนโยบายรัฐ
2. **การปฏิรูปการปกครอง** ต้องยอมรับความจริงที่ว่า หน้าที่ทางการเมืองและหน้าที่ทางบริหารของรัฐบาลแยกออกจากกันได้ การบริหารไม่ควรตกอยู่ภายใต้การเมืองและเรื่องของผลประโยชน์ ทั้งสองส่วนมีศาสตร์ทางวิชาการรองรับ กล่าวคือ วิชารัฐประศาสนศาสตร์ศึกษาเรื่องระบบราชการของรัฐบาลโดยตรง และวิชาการบริหารซึ่งมีความเป็นศาสตร์ สามารถนำไปใช้ในลักษณะเดียวกันกับวิทยาศาสตร์ได้ กล่าวคือ สามารถหาหลักการบริหารที่เป็นสากลได้ ดังที่กูดนาวได้กล่าวไว้ว่า “there is no republican way to build a road”⁴ ซึ่งสื่อความหมายว่า การสร้างถนนนั้นมีวิธีที่ดีที่สุดวิธีเดียว (One best way) ไม่ว่านักการเมืองจะสังกัดพรรคใด ก็จะต้องเลือกวิธีสร้างถนนที่ดีที่สุดได้เหมือนกันวิธีเดียว

อาจกล่าวได้ว่า แนวความคิดในการบริหารงานในยุคนี้ต่างขึ้นอยู่กับมุมมองที่ครอบงำในเรื่องชั่วคราวระหว่างการเมืองและการบริหาร (Politics/Administration Dichotomy) ที่ว่าฝ่ายการเมือง จะมีหน้าที่ในการบัญญัติกฎหมาย และกำหนดนโยบาย ส่วนฝ่ายบริหารจะเป็น

³Frank J. Goodnow, *Politics and Administration*, eds. Sharfritz, Jay M, and Albert C. Hyde. (sixth edition). Classics of Public Administration. (Canada : Wadsworth, 2007), 28-30.

⁴พิทยา บวรวัฒนา, *รัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎีและแนวการศึกษา (ค.ศ.1887 - ค.ศ.1970)*. (กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527).

ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่การเมืองต้องแยกจากการบริหารอย่างเด็ดขาด เพื่อให้การบริหารงานของรัฐมีความเป็นอิสระ ปลอดจากอิทธิพลทางการเมืองซึ่งจะทำให้การบริหารงานของรัฐมีประสิทธิภาพ

ความสัมพันธ์รูปแบบที่ 2 : การบริหารคือการเมือง

ในทฤษฎีที่แตกต่างจากการมองความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารและการเมืองในรูปแบบแรก ความคิดที่ว่า การบริหารแยกจากการเมืองโดยเด็ดขาด (Politics/Administration Dichotomy) ทำให้นักวิชาการหลายท่าน⁵ ไม่เห็นด้วย โดยได้มีการชี้แจงข้อเท็จจริงว่า ในโลกความเป็นจริงแล้ว ผู้ที่ทำหน้าที่เป็นนักบริหารงานของภาครัฐต่างมีบทบาทหลักเป็นนักการเมือง ภาพพจน์ที่ว่าการบริหารแยกจากการเมืองนั้นไม่ตรงกับสภาพความเป็นจริง และอันที่จริงการเปลี่ยนแปลงด้านงบประมาณและการบริหารงานบุคคลในองค์กรของรัฐเป็นเรื่องที่มีการเมืองพัวพันอย่างใกล้ชิดทั้งสิ้น

พอล แอปเพอบี (Paul Appleby) ได้กล่าวในงานคลาสสิกเรื่อง *Government is Different*⁶ ไว้ว่า การบริหารงานในภาครัฐบาลและภาคเอกชนมีความแตกต่างกัน โดยทั่วไปแล้ว บุคคลที่ประสบความสำเร็จในการทำงานภาครัฐก็มักจะมีผลประโยชน์และความคิดบางประการที่ไม่เหมาะสมกับการบริหารงานภาครัฐ เพราะภาครัฐมีลักษณะที่แตกต่างจากภาคธุรกิจตรงที่การทำงานของภาครัฐเกี่ยวข้องกับการจัดการความคาดหวัง ความต้องการ และความคิดของคนจำนวนมากให้สามารถดำเนินร่วมกันไปได้ รัฐบาลจึงมีความแตกต่างเพราะการบริหารงานของภาครัฐมีอีกด้านหนึ่งคือการเมืองนั่นเอง

แอปเพอบีเห็นว่า การบริหารงานภาครัฐแท้จริงเป็นเรื่องของการเมือง กระบวนการบริหารเป็นกระบวนการสำคัญกระบวนการหนึ่งของการเมือง เรื่องของการบริหาร นโยบาย และการเมืองเกี่ยวข้องผูกพันกันอย่างใกล้ชิด นักบริหารงานของรัฐในสหรัฐอเมริกา ในทางปฏิบัติต่างมีส่วนในกระบวนการเมืองในการทำหน้าที่กำหนดและนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ การบริหารงานภาครัฐจึงเป็นส่วนหนึ่งและแยกไม่ออกจากการเมือง

แอปเพอบีได้กล่าวว่า อำนาจทั้งสามฝ่าย คือ นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการไม่สามารถแยกออกจากกันได้โดยเด็ดขาด การตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะของฝ่ายหนึ่งต้องคำนึงถึงฝ่ายอื่นๆ ด้วย การเมืองเข้ามามีบทบาทสำคัญในการกำหนดแนวทางการใช้อำนาจของทั้งสามฝ่าย

⁵Nicholas Henry, *Public Administration and Public Affairs*. Englewood Cliffs, (N.J.: Prentice-Hall, 1980), 33.

⁶Paul Appleby, *Government is Different*. eds. Sharfritz, Jay M, and Albert C. Hyde. (sixth edition). *Classics of Public Administration*. (Canada : Wadsworth, 2007), 266-278.

ประเด็นนี้สะท้อนให้เห็นชัดเจนว่า การบริหารงานของรัฐมีความแตกต่างจากการบริหารงาน เช่น เอกชน ตรงที่ว่ามีการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิด การตัดสินใจของฝ่ายบริหารเป็นไปตามสภาพแวดล้อมการเมือง แอบเพอปีถือว่าการบริหารเป็นการกระทำโดยตรงของรัฐบาลในนามของประชาชน รัฐบาลทำหน้าที่ตัดสินใจเรื่องการบริหารภายใต้การควบคุมของประชาชน ในทางปฏิบัติ นักบริหารจะทำหน้าที่ตัดสินใจเรื่องนโยบายและเรื่องบริหารไปพร้อม ๆ กัน ไม่ว่าจะดำรงตำแหน่งใดในลำดับขั้นขององค์การ

กล่าวโดยสรุป ในแนวความคิดที่ว่าการบริหารคือการเมืองนั้น กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ จะต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้ในทางบริหารด้วย ส่วนนักการเมืองจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลหรือข้อเท็จจริงจากฝ่ายบริหาร และเนื่องจากนโยบายของฝ่ายการเมืองจะมีลักษณะเป็นแนวทางอย่างกว้าง ๆ มีความเป็นนามธรรมสูง ข้าราชการประจำจำเป็นต้องอาศัยดุลพินิจในการตีความ ขยายความเพื่อนำนโยบายสาธารณะของฝ่ายการเมืองไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์ จึงไม่แตกต่างไปจากกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะของฝ่ายการเมือง ระบบบริหารต้องรองรับภารกิจที่เกิดจากระบบการเมือง ดังนั้น ในความเป็นจริงแล้วการบริหารจึงไม่สามารถแยกจากการเมืองได้อย่างเด็ดขาดนั่นเอง

ความสัมพันธ์รูปแบบที่สาม : การบริหารปรับเปลี่ยนตามการเมือง

ในแนวคิดนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารและการเมืองเริ่มเปลี่ยนแปลงไปจากสองแนวคิดแรก เนื่องมาจากบริบททางการเมืองได้เปลี่ยนแปลงไป ในงานคลาสสิกของเฮอร์เบิร์ต คอฟแมน (Herbert Kaufman) เรื่อง *Administrative Decentralization and Political Power*⁷ ได้กล่าวว่า การปฏิรูประบบการบริหารมีการเปลี่ยนแปลงไปตลอด เนื่องจากมีตัวแสดงต่าง ๆ มากขึ้น องค์การต่าง ๆ ในเวทีทางการเมืองได้ขยายขนาดใหญ่โตขึ้น มีการเน้นและให้ความสำคัญในเรื่องของความเป็นตัวแทน ความเป็นกลางของอำนาจทางการเมือง และความเป็นผู้นำของผู้บริหาร มาแทนที่ค่านิยมแบบเดิมซึ่งเน้นสถาบันหลักทั้งสามทางการปกครอง

อย่างไรก็ตาม จากการมีตัวแสดงที่หลากหลายและขยายตัวขึ้น ทำให้ประชากรหรือประชาชนพลเมืองถูกนับรวมเข้าเป็นหนึ่งในตัวแสดงใหม่ที่เกิดขึ้นด้วย ประชากรที่มาจากคนละภาคส่วน อาศัยอยู่ในประเด็นต่าง ๆ แตกต่างกันไป ทั้งสิ่งที่ดีและไม่ดีในบริบททางการเมืองที่ไม่เหมือนกัน ซึ่งตัวแสดงใหม่นี้ นับเป็นผู้ที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะในการบริหารของรัฐเช่นกัน ยกตัวอย่าง เรื่องของการกระจายอำนาจ สังคมหนึ่งอาจมองว่าควรกระจายอำนาจในเมืองเล็ก

⁷ Herbert Kaufman, "Administrative Decentralization and Political Power," *Public Administration Review*, 29, No. 1 (Jan. - Feb., 1969) : 3-15.

เนื่องจากประชาชนส่วนมากจะได้เข้ามามีส่วนร่วม ในขณะที่อีกสังคมหนึ่งกลับมองในทางตรงกัน ข้ามว่าการกระจายอำนาจควรจะเกิดในเมืองใหญ่ เพราะการกระจายอำนาจในเมืองใหญ่จะทำให้เห็น ถึงประเด็นที่เป็นไปได้ซึ่งอาจเกี่ยวข้องกับปัญหาต่างๆในระดับสังคม

จะเห็นว่าการมองการบริหารและการเมืองในรูปแบบนี้ค่อนข้างมีความหลากหลายและ ลึกซึ้งกว่าที่เคยเป็นมาในอดีต บริบททางการเมืองนับเป็นตัวการสำคัญที่ชี้นำทิศทางของนโยบาย สาธารณะที่จะเกิดขึ้นในพื้นที่หนึ่งๆ ได้ ดังข้อมูลที่ได้นำเสนอไปเบื้องต้น

จากการสำรวจและศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารงานภาครัฐกับการเมือง ในงานคลาสสิกทางรัฐประศาสนศาสตร์นั้น ผู้เขียนได้สรุปประเด็นในตารางที่ 1 เพื่อจำแนกลักษณะ และเปรียบเทียบประเด็นต่างๆ ดังนี้

ตารางที่ 1 การเปรียบเทียบความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารและการเมืองในงานคลาสสิกทาง รัฐประศาสนศาสตร์

ประเด็น เปรียบเทียบ	การบริหาร แยกจากการเมือง	การบริหารคือการเมือง	การบริหาร ปรับเปลี่ยนตาม การเมือง
สาเหตุของการ ปรับเปลี่ยนทาง การบริหาร	การเมืองทำให้เกิดการใช้ ระบบอุปถัมภ์ การเล่น พรรคเล่นพวกอย่างมาก จนทำให้การบริหารงาน ราชการไร้ประสิทธิภาพ	การแยกการบริหารจาก การเมืองไม่สอดคล้อง กับความเป็นจริงในทาง ปฏิบัติหรือบริหาร	การมีตัวแสดงที่หลากหลาย มากขึ้น และการ เติบโตขององค์กรต่างๆ
รูปแบบทางการ บริหาร	รวมศูนย์อำนาจ	รวมศูนย์อำนาจ	กระจายอำนาจ
ตัวแสดงที่มี บทบาท	นิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ	นิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ	นิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ ประชาชน เอกชน
ความสัมพันธ์ ระหว่างการเมือง และการบริหาร	ความสัมพันธ์ตามแนว ตั้ง(vertical)จากระดับ บนลงสู่ระดับล่าง (top - down) ด้านเดียว	ลักษณะเป็นแนวดิ่งจาก บนลงล่าง(top-down)และ ล่างขึ้นบน(bottom-up)	ความสัมพันธ์ในลักษณะ มีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน

ข้อมูลในตารางที่ 1 แสดงให้เห็นว่า เมื่อพิจารณางานเขียนคลาสสิกในทางรัฐประศาสนศาสตร์ อาจจำแนกรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารกับการเมืองออกได้เป็น 3 รูปแบบ โดยรูปแบบแรก คือ การบริหารแยกขาดจากการเมือง เป็นแนวคิดที่สะท้อนให้เห็นถึงจุดเน้นในเรื่องประสิทธิภาพในการทำงานของภาครัฐ โดยมุ่งยกระดับให้ศาสตร์ทางการบริหารเป็นเช่นเดียวกับวิทยาศาสตร์ สามารถนำไปใช้ได้ทุกสถานการณ์โดยไม่จำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับการเมือง ในขณะที่แนวคิดในรูปแบบที่สอง มองในทิศทางตรงกันข้ามที่ว่า การบริหารกับการเมืองเสมือนเหรียญเดียวกันที่มีสองหน้า การบริหารกับการเมืองไม่อาจแยกขาดจากกันได้ ในบริบทความเป็นจริง และแนวคิดสุดท้ายคือ แนวคิดที่ว่า การบริหารปรับเปลี่ยนไปตามการเมืองอันเนื่องมาจากตัวแสดงในระบบนโยบายสาธารณะที่ขยายตัวมากขึ้นนั่นเอง

จากแนวคิดทั้ง 3 แนวคิดอาจนำมาปรับใช้กับการบริหารงานของภาครัฐในปัจจุบันได้ โดยเฉพาะในการจัดรูปแบบความสัมพันธ์ที่เหมาะสมและสอดคล้องระหว่างงานหลักสองงานของภาครัฐ คือ การบริหารงานราชการและการจัดการอำนาจในเชิงการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ อาจเปลี่ยนแปลงไปตามเงื่อนไขและความจำเป็นในการบริหารบ้านเมือง ยกตัวอย่างเช่น กรณีที่บ้านเมืองอยู่ในสภาวะปกติ บ้านเมืองมีความสงบและเสถียรภาพ รัฐอาจใช้วิธีการจัดรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างกันด้วยการใช้ความสัมพันธ์ในแนวดิ่งแบบสองทาง ร่วมกับการใช้ความสัมพันธ์ในแนวราบหรือความสัมพันธ์ในลักษณะการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันเพื่อส่งเสริมให้การจذبบริการสาธารณะมีประสิทธิภาพในทางตรงกันข้าม หากประเทศกำลังประสบกับภาวะวิกฤติ เกิดสงคราม หรือภัยธรรมชาติร้ายแรง รัฐอาจต้องใช้รูปแบบความสัมพันธ์ในแนวดิ่งจากบนลงล่างเป็นหลัก เพื่อให้การสั่งการเป็นไปได้อย่างรวดเร็ว สอดรับกับสถานการณ์และสามารถแก้ไขปัญหาของประเทศได้อย่างทันที่ หากรัฐสามารถกำหนดส่วนผสมที่สอดคล้องลงตัวระหว่างการบริหารและการเมืองได้ ย่อมส่งผลให้การปฏิบัติงานของภาครัฐมุ่งไปสู่ผลสัมฤทธิ์ที่คาดหวังได้อย่างแน่นอน



รายการอ้างอิง

- Appleby, Paul. *Government is Different*. Edited by Sharfitz, Jay M, and Albert C. Hyde. (sixth edition). Classics of Public Administration. Canada : Wadsworth. 2007.
- Goodnow, Frank J. *Politics and Administration*. Edited by Sharfitz, Jay M, and Albert C. Hyde. (sixth edition). Classics of Public Administration. Canada : Wadsworth. 2007.
- Henry, Nicholas. *Public Administration and Public Affairs*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1980. 33.
- Herbert Kaufman, "Administrative Decentralization and Polical Power,". *Public Administration Review*. 29, No. 1 (Jan. - Feb., 1969) : 3-15.
- Nash, Robert. *Mapping Political Context : A Toolkit for Civil Society Organisations*. London: Research and Policy in Development Programme. 2006.
- Wilson, Woodrow. *The Study of Administration*. Edited by Sharfitz, Jay M, and Albert C. Hyde. (sixth edition). Classics of Public Administration. Canada : Wadsworth, 2007. 16-27.
- พิทยา บวรวัฒนา. รัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎีและแนวการศึกษา (ค.ศ.1887 - ค.ศ.1970). กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2527.
-