

## การเมืองและการบริหาร(Politics & Administration)

ในการปกครองบริหาร  
ประเทศ ต้องอาศัย  
บุคลากร 2ฝ่าย คือ

1. ฝ่ายการเมือง /  
ข้าราชการการเมือง
2. ฝ่ายบริหารงานประจำ/  
ข้าราชการประจำ

นักการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งจาก  
ประชาชน หรือได้รับการแต่งตั้งจากผู้  
มีอำนาจทางการเมืองให้ทำหน้าที่  
รับผิดชอบกิจการทางด้านการเมือง  
เช่น

นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ส.ส. สว.  
เลขาธิการ รมต. ผู้ช่วยเลขาธิการ  
รมต. โฆษกรัฐบาล เลขานุการนายก  
รมต. ที่ปรึกษาต่าง ๆ ฯลฯ

“ข้าราชการ  
การเมือง”

“ฝ่ายการเมือง”

บทบาท อำนาจ  
หน้าที่ของ  
ข้าราชการฝ่าย  
การเมือง

กำหนดทิศทางในการบริหารและพัฒนา  
ประเทศ ว่าจะเป็นไปได้ในทิศทางใด อย่างไร  
เช่น ต้องการพัฒนาประเทศไทยให้เป็น

- ศูนย์กลางอาหาร
- ศูนย์กลางการเกษตรของโลก
- ศูนย์กลางการบิน

- บทบาทหลักของฝ่ายการเมืองคือ การออก  
กฎหมายและ กำหนดนโยบายที่จะนำมาใช้  
เป็นกรอบทิศทางของการบริหารประเทศ

- บุคคลที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งตาม  
กฎหมาย และระบบคุณธรรม
- พ.ร.บ. ระเบียบราชการพลเมือง ทหาร  
ตำรวจ ตุลาการ ฯลฯ และได้รับเงินเดือน  
จากงบประมาณหมวดเงินเดือนใน  
กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ได้แก่
- ข้าราชการประจำ ตั้งแต่ระดับ  
ปลัดกระทรวง อธิบดี ลงมา และผู้ที่เป็น  
พนักงานในองค์การของรัฐประเภทอื่นๆ  
เช่น รัฐวิสาหกิจ

ฝ่าย  
บริหารงาน  
ประจำ  
ข้าราชการ  
ประจำ

**-บทบาทอำนาจหน้าที่หลักคือ**

- เป็นผู้รับนโยบายที่ฝ่ายการเมืองกำหนดไว้และมอบหมายให้ออกไปปฏิบัติจัดทำให้บรรลุผลตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์อย่างสูงสุด

- ฝ่ายบริหารงานประจำ(ข้าราชการประจำ) ต้องเป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติโดยอาศัยอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ ข้อบังคับต่างๆ และกำหนดแนวทางการทำงานให้เกิดความสำเร็จสูงสุด



**ฝ่ายบริหารงาน  
ประจำ  
(ข้าราชการ  
ประจำ)**

เพื่อให้ทั้ง 2 ฝ่าย สามารถ  
ร่วมมือกันในการปกครอง  
บริหารประเทศ เพื่อ  
ผลประโยชน์สาธารณะ ได้  
อย่างมีประสิทธิภาพ และ  
ประสิทธิผลสูงสุด

ความสัมพันธ์  
ระหว่างฝ่ายบริหาร  
และฝ่ายการเมือง  
ควรมีลักษณะ  
อย่างไร

- เพื่อให้การบริหารงานของรัฐมีความเป็นอิสระ ปลอดภัย อธิปไตยทางการเมือง
- ฝ่ายบริหาร/ข้าราชการประจำสามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- ผู้เสนอแนวคิดนี้ได้แก่
- **Woodrow Wilson, Frank Goodnow , Leonard White**

**ต้องแยกการบริหารออกจากการเมืองอย่างเด็ดขาด  
(Politics/Administrative  
Dichotomy )**

# พัฒนาการของแนวคิดเกี่ยวกับการแยกการเมืองออกจากการบริหาร (Politics/Administration Dichotomy)

ใน ศ.ต. 17-19 การเมืองเข้ามามีอิทธิพลเหนือฝ่ายบริหารงานประจำอย่างมาก

- มีการใช้ระบบอุปถัมภ์ การเล่นพรรคเล่นพวกมากจนทำให้การบริหารงานของรัฐไร้ประสิทธิภาพ
- ข้าราชการขาดความอิสระในการทำงาน

ทำให้เกิดแนวคิด การแยกการบริหารออกจากการเมือง (Politics /Administrative Dichotomy) ขึ้น



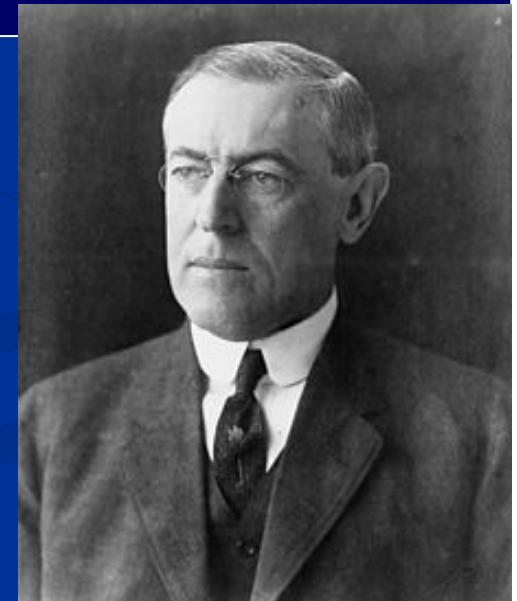
แนวคิดเกี่ยวกับ  
การแยก  
การเมืองออก  
จากการบริหาร  
(Politics/Admini-  
stration  
Dichotomy)

- ทำให้เกิดอุดมการณ์ของข้าราชการและถือ  
เป็นธรรมเนียมปฏิบัติในประเทศต่างๆในยุโรป
- ข้าราชการต้องวางตัวเป็นกลางในทาง  
การเมืองอย่างเคร่งครัด
- ต้องอุทิศตนเป็นกลไกของรัฐบาลในการ  
บริหารประเทศ
- ฝ่ายการเมือง ต้องเคารพในหลักการไม่ใช่  
ข้าราชการเป็นเครื่องมือในการแสวงหา  
ผลประโยชน์

หลังการปฏิวัติอุตสาหกรรมในปี  
ค.ศ.1870 มีการใช้ระบบอุปถัมภ์ใน  
การแต่งตั้งบุคคลสูงโดยนักการเมือง  
สูงมาก

การทุจริตคอร์รัปชันเกิดขึ้นโดยทั่วไป  
ข้าราชการไม่มีอิสระในการทำงาน  
เนื่องจากถูกแทรกแซงจาก  
นักการเมือง พรรคการเมืองอย่าง  
มาก

สหรัฐอเมริกา



# สหรัฐอเมริกา เริ่มปฏิรูประบบราชการในศตวรรษที่19

โดย

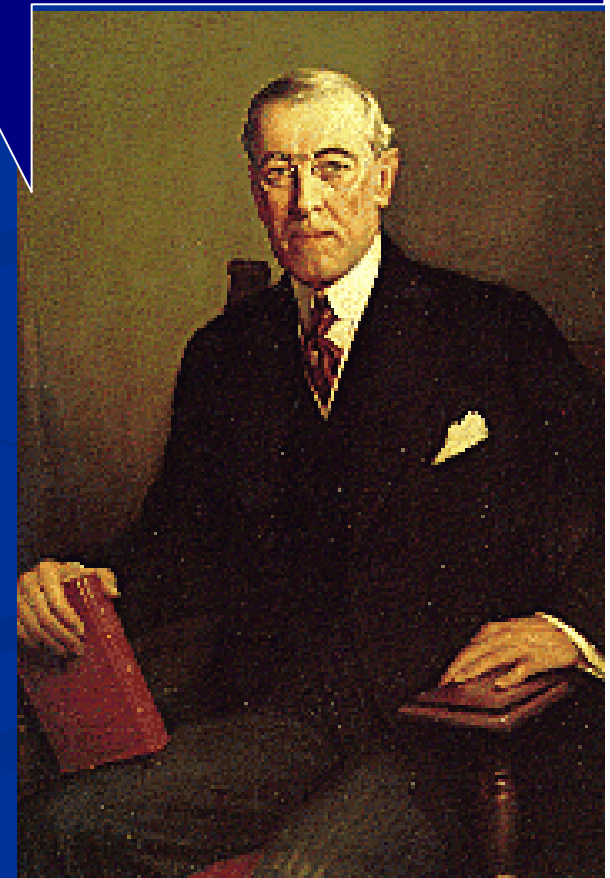
- **ในปี1883** รัฐสภาได้ออกกฎหมาย **The Service Reform Act**  
มีหลักการคือ

- การปรับปรุงการบริหารงานของระบบราชการให้มีประสิทธิภาพเท่ากับการบริหารงานภาคเอกชน

- ให้มีการแยกการบริหารจาก การเมืองอย่างเด็ดขาด เพื่อฝ่ายบริหาร(ข้าราชการ) จะได้สามารถวางตัวเป็นกลางในทางการเมือง

- อธิการบดี Princeton University
- (ประธานาธิบดี คนที่ 28 ของสหรัฐฯ)
- ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร  
แยกจากการเมือง โดย
- เขียนบทความเรื่อง **“The Study of  
Administration”** และเผยแพร่ในปี  
ค.ศ. 1887

## Woodrow Wilson



1. เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาระบบการบริหารให้มีประสิทธิภาพ ต้องแยกการบริหารออกจากการเมืองให้เด็ดขาด

- ฝ่ายการเมือง มีหน้าที่ในการออกกฎหมาย กำหนดนโยบายสาธารณะต่างๆ
- ฝ่ายบริหาร มีหน้าที่นำเอานโยบายออกไปปฏิบัติให้บรรลุผลตามเป้าหมาย
- ข้าราชการ ต้องมีความเป็นอิสระ ปลอดจากอิทธิพลในทางการเมือง ตั้งใจทำงานด้วยความสุจริตเที่ยงธรรม โปร่งใสโดยยึดหลักการบริหารที่ดีเป็นแนวทางในการทำงาน

สาระสำคัญ

## 2.Public Administration

เป็นวิชาที่ศึกษาเกี่ยวกับการนำ  
กฎหมายมหาชนและนโยบาย  
สาธารณะออกไปปฏิบัติจัดทำ  
อย่างเป็นระบบ

เป็นวิชาที่เพิ่งเกิดใหม่แยกจาก  
วิชาการเมือง(Science of  
Politics)

-วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิชา  
**Pub Administration**

-เพื่อผลิตเจ้าหน้าที่ของ  
รัฐที่มีคุณภาพ

-ข้าราชการควรต้องผ่าน  
การฝึกอบรมวิชาการ  
บริหารงานของรัฐ

-เพื่อให้เป็นข้าราชการที่  
มีทักษะ ความรู้ ความ  
สามารถในการคิดหา  
วิธีการทำงาน ให้บรรลุผล  
ได้อย่างดี

-ต้องสนใจ เรียนรู้ ติดตามการบริหารงาน  
ของรัฐ

-ทำหน้าที่เป็นตัวถ่วงดุลและตรวจสอบการ  
ใช้อำนาจของข้าราชการและนักการเมือง

-เพื่อไม่ให้มีการใช้อำนาจรัฐอย่างฉ้อฉล ไม่  
ถูกต้องชอบธรรม

-สื่อมวลชน ต้องกล้าหาญเข้าเชิงสืบสวน เพื่อ  
หาความจริงมาเผยแพร่ให้สังคมได้รับรู้  
และกดดันไม่ให้เจ้าหน้าที่รัฐใช้อำนาจโดย  
ไม่ชอบธรรม

ประชาชน



### 3. เมื่อแยกการบริหารออกจาก การเมือง

- ต้องสร้างหลักของการบริหารทั่วไป  
(General Theory of Administration)  
ขึ้นมาใช้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการ
- ต้องมีการปฏิรูประบบบริหารอย่างเป็น  
รูปธรรม
- เพื่อให้มีระบบการบริหารงานภายในของ  
รัฐให้มีระบบ การบริหารที่มี Good  
Governance



- การมีระบบการบริหารที่ดี (Good Administration) มีนักบริหารที่เข้มแข็ง (Strong Executive) มีรูปแบบขององค์การที่ตั้งอยู่บนหลักการของ ความสมเหตุ สมผลและหลักประสิทธิภาพ (rationality และ efficiency)

- นั่นคือ มีระบบการเมืองและการบริหารรัฐที่ทำงานบนหลักความสุจริต โปร่งใส (Transparency) มีความรับผิดชอบต่อการถูกตรวจสอบ (Accountability)

การสร้างหลักการ  
บริหารที่มีคุณภาพ

- องค์กรวมของคุณภาพในการใช้อำนาจ  
(รัฐ) หมายถึง

การบริหารจัดการที่คำนึงถึง **การใช้  
นโยบาย กฎหมายที่ดีและเหมาะสม**

**การมีสถาบันที่ดี มีกติกาในการใช้อำนาจ มีความโปร่งใส และ มีความ  
รับผิดชอบสาธารณะ ตรวจสอบได้  
เคารพสิทธิเสรีภาพ การมีส่วนร่วมของ  
ประชาชน และ การแสดงความคิดเห็น  
ในทางการเมือง**



Governance

สังคมอเมริกันใน  
ศตวรรษที่19

**ขาดธรรมาภิบาล** เนื่องจากมีการทุจริต  
คอร์รัปชัน การร่วมกันหาผลประโยชน์  
ระหว่างนักการเมือง ข้าราชการประจำ  
และนายทุน

- Wilson จึงเสนอให้มีการสร้าง **Good  
Governance** ขึ้นมาในสังคม โดยให้  
เจ้าหน้าที่รัฐใช้อำนาจบริหารกิจการ  
งานของรัฐโดยยึดหลักหลัก**Good  
Governance**

การบริหารคือการเมือง  
(Norton Long, Paul  
Applebly, David Eston —  
ค.ศ.1950-1970)

- ระบบบริหารต้องรองรับภารกิจที่  
เกิดจากระบบการเมือง
- ดังนั้น ในความเป็นจริงแล้ว การ  
บริหารงานของรัฐ ไม่สามารถแยก  
จากการเมืองได้อย่างเด็ดขาด
- นักบริหารงานของรัฐไม่สามารถ  
วางตัวเป็นกลางได้

แนวคิดของนักรัฐ  
ประศาสนศาสตร์ใน  
ความหมายใหม่ /  
**The New Public  
Administration**

- กลุ่มคลื่นลูกใหม่ พยายามแสวงหา  
แนวทางการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์  
ในแนวใหม่

- เพื่อให้องค์ความรู้ทาง ร.ป.ศ. สามารถ  
นำมาใช้แก้ไขปัญหาในสังคมได้อย่าง  
แท้จริง

- ค.ศ. 1968 จัดประชุมสัมมนาที่เมือง  
**Minowbrough Syracuse University**  
**U.S.A.**

ผลการประชุม  
สัมมนาของนักรัฐ  
ประศาสนศาสตร์  
ในความหมายใหม่  
(The New Public  
Administration)

Frank Marini (1971) - ได้สรุปแนวคิดที่  
ได้จากการประชุมสัมมนา

1) ต้องมีการปรับเปลี่ยนแนวมุ่งของ  
การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์

- จากการมุ่งที่การสร้างทฤษฎีมาสู่ การหา  
วิธีการที่จะนำเอาแนวคิด ทฤษฎีองค์ความรู้  
ต่างๆมาปรับใช้กับความเป็นจริงให้ได้  
- เพื่อจะได้สามารถแก้ไขปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้น  
ในบ้านเมืองได้

ผลการ  
ประชุม  
สัมมนา(ต่อ)

2) นัก รมต. ต้องสนใจในเรื่องที่สอดคล้องกับความ  
ต้องการของสังคม โดยเฉพาะเรื่องนโยบาย  
สาธารณะที่รัฐกำหนดต้องสามารถตอบสนองความ  
ต้องการของส่วนรวมเป็นหลัก

3 นักบริหารงานของรัฐต้องเลิกวางตัวเป็นกลาง  
แต่ต้องสนใจเรื่องของความเสมอภาคในสังคม  
(Social Equity) ต้องพยายามช่วยเหลือผู้เสียเปรียบ  
ผู้ด้อยโอกาสในสังคมให้มีโอกาสในการดำรงชีวิตใน  
สังคมได้อย่างดี

ผลการ  
ประชุมสัมมนา  
(ต่อ)

3 ต้องนำเรื่อง Social Equity มาเป็น  
เป้าหมายในการวัดความสำเร็จของการ  
บริหาร เพิ่มจากประสิทธิภาพและ  
ประสิทธิผลด้วย

4 นักบริหารงานของรัฐต้องเป็นฝ่ายริเริ่ม  
ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งโครงสร้างการ  
บริหารและการกำหนดนโยบายสาธารณะ

5 ต้องเปิดโอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วมทั้ง  
จากภายในและภายนอก



จากแนวคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารและการเมืองของ  
นักวิชาการ 2 กลุ่ม มีความแตกต่างกัน

**กลุ่มที่หนึ่ง** - การบริหารต้องแยกจากการเมืองอย่างเด็ดขาด

**ฝ่ายการเมือง** -- กำหนดนโยบายเพื่อเป็นแนวทางบริหารบ้านเมือง



**ฝ่ายบริหาร** - มีหน้าที่รับนโยบายออกไปปฏิบัติให้บรรลุผล

ความสัมพันธ์ตาม**แนวตั้ง** (Vertical) จากระดับบนลงสู่ระดับล่าง  
(top - down) ด้านเดียว โดยมี **นโยบายสาธารณะ** เป็นตัวเชื่อม

**กลุ่มที่สอง** - การบริหารต้องมีความสัมพันธ์กับการเมือง

**ฝ่ายการเมือง** --กำหนดนโยบายและมีบทบาทในการกำกับ ควบคุม  
ตรวจสอบการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วย

นโยบายสาธารณะ

**ฝ่ายบริหาร** - นำนโยบายไปปฏิบัติ และ เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนด  
นโยบายโดยอาศัย ความรอบรู้ ข้อมูล ความชำนาญงาน เพื่อให้ได้นโยบายที่  
ดี เหมาะสม ไม่มีปัญหาในการปฏิบัติ

ความสัมพันธ์ตามแนวคิดนี้มีลักษณะเป็น **แนวคิดจากบนลงล่าง (top-down)** และ **ล่างขึ้นบน (bottom-up)** โดยมีนโยบายสาธารณะเป็นตัวเชื่อม

## บทบาทของฝ่ายการเมือง

- กำหนดนโยบายสาธารณะ
- สนับสนุนทรัพยากรให้เหมาะสมเพียงพอ
- กำกับ ควบคุม ตรวจสอบการดำเนินนโยบาย

## บทบาทของฝ่ายบริหารราชการประจำ

- นำนโยบายไปปฏิบัติจัดทำให้บรรลุผล
- ร่วมกำหนดนโยบายสาธารณะ
- สร้างหลักการบริหารที่มีประสิทธิภาพ

การกำหนด  
นโยบายสาธารณะ  
เป็นบทบาทหลัก  
ของฝ่ายการเมือง

เพื่อตอบสนองความต้องการและแก้ไข  
ปัญหาต่างๆที่ประชาชนเผชิญอยู่ สามารถ  
นำพาประเทศให้รอดพ้นจากปัญหาต่างๆ  
และสามารถแข่งขันกับนานาประเทศได้

การกำหนดนโยบายที่ดี จำต้องมีกระบวนการกำหนดนโยบายที่ผ่าน  
การไตร่ตรองอย่างรอบคอบ และเปิดโอกาสให้ทุกส่วนภาคในสังคม  
เช่น ข้าราชการ ประชาชน ชุมชน นักวิชาการ ฯลฯ มีส่วนร่วม

**บทบาทหน้าที่หลัก  
ของฝ่ายบริหาร  
ราชการประจำ**

**- การนำนโยบายที่ฝ่ายการเมืองกำหนดไว้  
ออกไปปฏิบัติจัดทำให้บรรลุผลอย่างมี  
ประสิทธิภาพสูงสุด**

**ระบบราชการจึงเป็นกลไกสำคัญของ  
ระบบการเมือง และมีความสำคัญต่อความ  
อยู่รอด หรือเสถียรภาพของรัฐบาลอย่างมาก**

**ถ้านโยบายต่างๆสามารถถูกนำไปปฏิบัติ  
จัดทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ และ  
ประสิทธิผล ประชาชนก็จะพอใจในรัฐบาล**

- เพื่อให้มั่นใจว่า นโยบายต่างๆจะถูกนำไปปฏิบัติอย่างสัมฤทธิ์ผล

- ฝ่ายการเมืองจึงต้องมีอำนาจในการกำกับ **ควบคุม และตรวจสอบ** การทำงานของฝ่ายบริหารราชการประจำ

- มีอำนาจในการ **สับเปลี่ยน โยกย้าย** กรณีที่มีหน่วยงาน หรือ ข้าราชการใดไม่สามารถดำเนินการตามนโยบายได้ หรือมี พฤติกรรมที่ไม่สนองนโยบาย

- เป็นไปตามวงจรแห่งความสัมพันธ์ในการปกครองตามระบอบ ประชาธิปไตย **หลักแห่งความรับผิดชอบ**ต้องมีอย่างต่อเนื่องคือ

หลักการแห่งการใช้  
อำนาจของฝ่ายการเมือง  
ในการกำกับ ตรวจสอบ  
โยกย้าย สับเปลี่ยน  
ข้าราชการประจำ

อาจทำให้เกิดการก้าวถอยในบทบาท  
และอำนาจหน้าที่ของฝ่ายการเมืองต่อ  
ฝ่ายบริหารได้ ถ้าไม่มีการเคารพใน  
กฎเกณฑ์กติกาอย่างเคร่งครัด

การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงทั้งสายพลเรือน ตำรวจ  
ทหาร เช่น ปลัดกระทรวง ผู้บัญชาการทหาร ผู้บัญชาการตำรวจ  
แห่งชาติ อธิบดี ผู้ว่าราชการจังหวัด ฯลฯ

การตัดสินใจทาง  
การเมือง

เป็นเรื่องของการใช้อำนาจโดยเน้นกฎหมาย  
และผลประโยชน์

การตัดสินใจมักมีปัจจัยอื่นๆ เช่น ความเป็น  
พวกพ้อง ญาติพี่น้อง บริวาร การสร้างภาพ  
การหาเสียง การหาผลประโยชน์ส่วนตัว เข้า  
มาเป็นตัวแทรก

โดยปัจจัยเหล่านี้ทำให้มาตรฐานความถูกต้อง  
และความชอบธรรมถูกลบไป



ปัญหาใหญ่ของ  
ประเทศกำลังพัฒนา

- การไม่รู้จักรู้หรือไม่เข้าใจ ถึงความสัมพันธ์ที่ถูกต้องระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายบริหารงานประจำที่ถูกต้องเหมาะสมควรเป็นอย่างไร

- ฝ่ายการเมืองซึ่งมีอำนาจสูงสุด **ไม่มี**วุฒิภาวะในการใช้อำนาจ **ไม่คำนึงถึง**ความเหมาะสม ถูกต้อง คุณธรรม ศีลธรรม ความชอบธรรม

บทบาทและ  
อำนาจหน้าที่  
ของฝ่าย  
การเมืองที่  
ถูกต้องคือ

- 1) ทำหน้าที่ในการในการกำหนดนโยบาย โดยให้  
ทิศทางกว้างๆ ไว้เป็นแนวทางการปฏิบัติ
- 2) จัดทรัพยากรสนับสนุนให้เพียงพอ เพื่อให้  
สามารถปฏิบัติงานได้
- 3) จัดให้มีการประเมินผลการทำงานเพื่อหา  
ข้อบกพร่อง และนำไปแก้ไข ไม่ควรเข้าไปก้าวก  
่ายในภาคปฏิบัติ
- 4) ใช้อำนาจอย่างมีวุฒิภาวะ มีศีลธรรม เช่น  
การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูง

**บทบาทและ  
อำนาจหน้าที่  
ของฝ่ายบริหาร  
ราชการประจำ**

- 1) สนองนโยบายที่ฝ่ายการเมืองมอบหมาย  
อย่างเหมาะสม คำนึงถึงความถูกต้อง
- 2) ประพฤติปฏิบัติอย่างมีศักดิ์ศรี ให้เป็น  
แบบอย่างที่ดีแก่ข้าราชการในบังคับบัญชา  
เพื่อสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่ถูกต้อง  
เหมาะสม คิดถึงประโยชน์ของชาติเป็น  
หลัก คิดถึงประโยชน์ส่วนตนให้น้อยลง
- 3) วางตัวให้เหมาะสม มีสัมมาคารวะ กับฝ่าย  
การเมือง ไม่ทำตัวเป็นปฏิปักษ์

ข้าราชการระดับสูง  
เช่น ปลัดกระทรวง  
อธิบดี ในฐานะที่  
เป็นจุดเชื่อมของ  
ฝ่ายการเมืองและ  
ฝ่ายราชการประจำ

- ต้องพิจารณาหาความพอดี ในการ  
ปฏิบัติงานอย่างมีศักดิ์ศรี เป็นที่เคารพยก  
ย่อง ยอมรับของข้าราชการ

- ต้องมีคุณธรรม จริยธรรม คำนึงถึง  
ผลประโยชน์ขององค์กร ประชาชน  
ประเทศชาติ ไม่ใช่เพื่อรักษาเสถียรภาพ  
ของตำแหน่งเป็นสำคัญ

- สื่อมวลชนและประชาชน ต้องสนใจทำ  
หน้าที่ในการตรวจสอบ ให้กำลังใจเป็นที่  
พึ่งพิงแก่ผู้ที่ทำหน้าที่ปกป้องผลประโยชน์  
ของชาติ

ความสัมพันธ์ที่เหมาะสมระหว่างฝ่ายการเมือง และฝ่ายบริหาร ควรอยู่ในระดับใด จึงทำให้ทั้งสองฝ่ายสามารถทำงานร่วมกันได้อย่างดี

-ในประเทศที่พัฒนาแล้ว ระบบการจัดการประเทศมีความเข้มแข็ง มีประสิทธิภาพ เนื่องจากบทบาทของภาคการเมือง และภาคราชการประจำ ที่มีต่อการจัดการประเทศอยู่ในระดับที่ได้สัดส่วนที่สมดุลย์ ผสมผสานสอดคล้องกันเป็นอย่างดี ทำให้เกิดการ ทำงานที่ประสานความร่วมมือกันเป็นอย่างดี การก้าวก้าวในบทบาท อำนาจหน้าที่กันจึงแทบไม่มี

-ทั้งสองฝ่ายมีการเคารพในกฎเกณฑ์กติกา และเคารพในบทบาทของแต่ละฝ่ายอย่างเคร่งครัด

ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ระบบราชการโดยรวมยังด้อยประสิทธิภาพ เพราะขาดความสมดุลระหว่างบทบาทของฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหารราชการประจำเนื่องจากสาเหตุต่างๆ หลายประการ

1. ภาคการเมืองอ่อนแอ ขาดความต่อเนื่องของรัฐบาล รัฐบาลผสมหลายพรรค ขาดเสถียรภาพ นักการเมืองขาดคุณภาพ
2. ภาคราชการประจำ มีความเข้มแข็ง แต่ขาดความรับผิดชอบในระดับที่ควรจะเป็น จึงสามารถครอบงำฝ่ายการเมืองได้
3. การขาดจิตสำนึกแห่งความรับผิดชอบในบทบาทและหน้าที่ของฝ่ายต่าง ๆ
  - ข้าราชการการเมือง
  - ข้าราชการประจำ
  - ประชาชน

1 ข้าราชการประจำ อยู่ในสภาพที่ไร้อุดมการณ์ คือทำงานเพื่อตนเอง เพราะอุดมการณ์ของข้าราชการไทยในความเป็นจริง แตกต่างจากอุดมการณ์ในอุดมคติอย่างมาก

2 นักการเมือง ไม่มีความรับผิดชอบต่อประชาชน ขาดความโปร่งใส

-นักการเมืองไทยปัจจุบันเป็นนักธุรกิจการเมือง ไม่ใช่  
นักการเมืองอาชีพ ไม่ได้ทำตัวให้โปร่งใส สว่างงาม เป็นที่น่า  
ไว้วางใจว่าจะไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน ระหว่างผลประโยชน์  
ส่วนตัวกับผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน

-นักธุรกิจการเมืองมองว่าการทำงานในระบบรัฐสภาเป็นเรื่องไร้  
สาระ ทำให้ระบบการตรวจสอบ ควบคุมตามหลักการในระบบอบ  
ประชาธิปไตยหมดความสำคัญไป

3\_ภาคประชาชนอ่อนแอ ขาดการมีส่วนร่วมในการกำหนด  
ทิศทางในการปกครองบริหารประเทศ ทำให้นักการเมืองและ  
ข้าราชการสามารถใช้อำนาจรัฐในการกำหนดนโยบาย ออก  
กฎหมายและกระทำการต่างๆได้ ตามความต้องการของตนเอง  
และพวกพ้อง โดยไม่เห็นถึงความสำคัญของประชาชนอย่าง  
แท้จริง

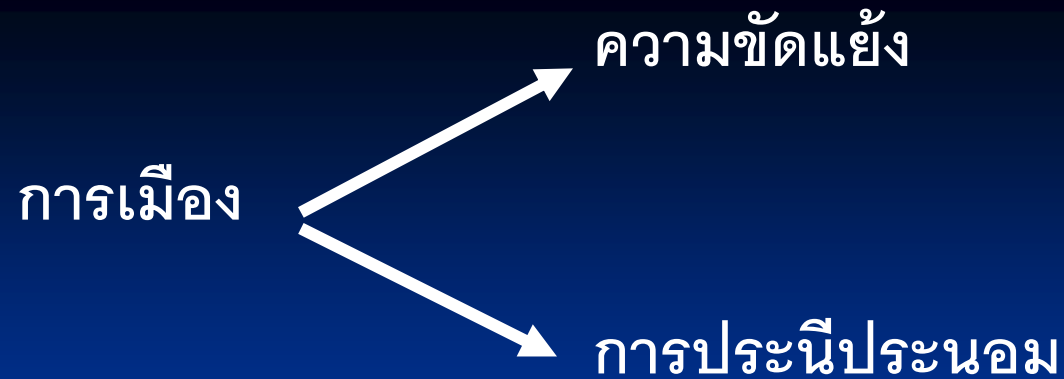


## การบริหารและการเมือง

“การเมือง” “ฝ่ายการเมือง” “ข้าราชการการเมือง” มีความหมายอย่างไร?

“การเมือง” เป็นเรื่องของอำนาจ เป็นเรื่องของการก่อร่างสร้างอำนาจการแบ่งสรรอำนาจ หรือการต่อสู้ช่วงชิงอำนาจตามกติกา หรือกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้

“การเมือง” เป็นเรื่องของการกำหนดนโยบายและเป้าหมายของรัฐ ซึ่งเกี่ยวกับการตัดสินใจเชิงคุณค่า หรือเป็นการแบ่งปันคุณค่าที่มีอยู่ในสังคมโดยรัฐจะตัดสินใจกำหนดนโยบายสาธารณะในด้านต่าง ๆ โดยคำนึงถึงความต้องการของประชาชนและสังคม

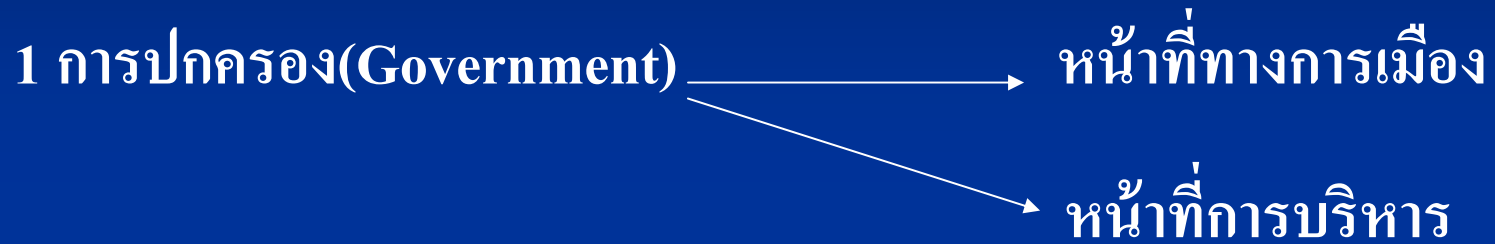


### ฝ่ายการเมือง - ข้าราชการการเมือง

“นักการเมือง” บุคคลใดก็ตามที่เข้ามาดำเนินการเกี่ยวกับเรื่อง  
ของการเมือง ไม่ว่าจะ เป็นโดยอาชีพ หรือสมัครเล่นก็ตาม

“ข้าราชการการเมือง” หรือ “ฝ่ายการเมือง” นักการเมืองที่ได้รับ  
การเลือกตั้งจากประชาชนหรือได้รับการแต่งตั้งจากผู้มีอำนาจทาง  
การเมือง ให้ทำหน้าที่รับผิดชอบกิจการทางด้านการเมือง เช่น นายก  
รัฐมนตรี, รัฐมนตรี, สมช, ส.ส., สว., เลขานุการ รมต., ผู้ช่วยเลขานุการ  
รมต., โฆษกรัฐบาล, เลขานุการนายก รมต., ที่ปรึกษาต่าง ๆ ฯลฯ

Frank Goodnow เขียนหนังสือชื่อ Politic and Administration  
โดยมีสาระสำคัญคือ



2 การปฏิรูปการปกครองเป็นสิ่งจำเป็นต่อกระทำ เพื่อให้ระบบการบริหาร  
มีประสิทธิภาพ

3 วิชา ร.ป.ศ. ศึกษาเกี่ยวกับการบริหารงานของรัฐ มีความเป็น  
วิทยาศาสตร์

เราสามารถสร้างหลักการบริหารงานที่เป็นสากลขึ้นมาใช้ได้

## สิทธิของข้าราชการ

ตามหลักการของระบบคุณธรรม ข้าราชการประจำต้องวางตัวเป็นกลาง  
ทางการเมือง ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด

สหรัฐอเมริกา มีกฎหมาย the **Hatch Political Activities Act. 1939 Little Hatch Act** กำหนดสิทธิข้าราชการทั้งในรัฐบาลกลาง มลรัฐ ท้องถิ่นไว้

1 ห้ามไม่ให้ใช้อำนาจหรืออิทธิพลเพื่อประโยชน์ในการแทรกแซงหรือสร้าง  
ผลกระทบต่อ การเลือกตั้ง

2 ห้ามไม่ให้ขู่บังคับให้ข้าราชการอื่นๆอดหนุนสิ่งที่มีค่าแก่บุคคล พรรค  
การเมือง หรือองค์การเพื่อเป้าหมายทางการเมือง

3 ห้ามไม่ให้มีส่วนร่วมในการจัดการหรือรณรงค์ทางการเมือง

-ห้ามไม่ให้ประชาสัมพันธ ์ใส่เครื่องหมายในการหาเสียง ไม่ว่าจะป็นสื่อ  
หมวก กระดุม หรือติดแผ่นป้ายที่บ้านและรถยนต์

มีการแก้ไขกฎหมายในปีค.ศ.1975 ให้สิทธิแก่ข้าราชการมลรัฐและ  
ท้องถิ่นในทางการเมืองมากขึ้น

1 อาจแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการเมืองหรือเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งได้

2 อาจมีส่วนร่วมในการรณรงค์หาเสียงได้

3อาจเป็นผู้สมัครรับเลือกเป็นกรรมการประจำหน่วยงานของพรรค  
การเมืองได้

## สิทธิทางการเมืองของข้าราชการไทย

1 ข้าราชการต้องปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายของรัฐบาลอย่างเต็มที่

2 ข้าราชการจะนิยมหรือเป็นสมาชิกพรรคการเมืองได้รวมทั้งดำเนินกิจกรรมเป็นการส่วนตัวได้

3 ในการปฏิบัติหน้าที่ต้องวางตัวเป็นกลาง ทำงานตามนโยบายรัฐบาล ไม่ดำรงตำแหน่งใดๆในพรรคการเมือง

4 ห้ามไม่ให้ใช้ สถานที่ราชการในการทำกิจกรรมทางการเมือง

5 ไม่ประดับเครื่องหมายพรรคการเมืองเวลาสวมเครื่องแบบราชการ

6 ไม่โฆษณาหาเสียงหรือแสดงการสนับสนุนพรรคการเมืองเป็นการเปิดเผย ไม่บังคับผู้ใต้บังคับบัญชา ประชาชนให้นิยมหรือสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใด ไม่กระทำการที่ให้คุณหรือโทษ

เมื่อฝ่ายการเมืองได้รับข้อมูลที่มากพอ ตรงกับข้อเท็จจริงแล้ว ก็จะมี  
แนวทางในการดำเนินการได้ 2แนวทางคือ

1 รับเรื่องและข้อมูลต่างๆมาแล้ว ฝ่ายการเมืองทำหน้าที่เป็นผู้กำหนด  
นโยบาย แล้วตัดสินใจ สั่งการให้ข้าราชการประจำไปปฏิบัติจัดทำต่อไป

2 รับเรื่องมาแล้ว มอบหมายให้ข้าราชการประจำที่เกี่ยวข้อง ไปพิจารณา  
แล้วเสนอแนวทาง การดำเนินการลงมาให้ฝ่ายการเมืองพิจารณาตัดสินใจ

ดังนั้นการตัดสินใจในนโยบายไม่ใช่อยู่ที่ฝ่ายการเมืองเท่านั้น แต่  
ข้าราชการประจำก็สามารถเข้าไปมีบทบาทในการกำหนดนโยบายร่วมกับ  
ฝ่ายการเมืองได้ด้วย