

บทที่ 2

แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ในการที่จะศึกษาทำความเข้าใจในเรื่องบทบาทของปลัดอำเภอในการอบรมกล่อมเกลากลุ่มเมืองในระบอบประชาธิปไตยนั้นมีการอบความคิด (framework) ที่สำคัญ ๆ อยู่ 3 แนวความคิดด้วยกัน คือ แนวความคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตย, แนวความคิดเกี่ยวกับการอบรมกล่อมเกลากลุ่มเมือง และแนวความคิดเกี่ยวกับระบบราชการ ซึ่งแนวความคิดเหล่านี้จะช่วยทำให้เกิดความเข้าใจต่อประเด็นสำคัญ ๆ ในการศึกษาวิจัยได้ดียิ่งขึ้น

1. แนวความคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตย

ความหมายของประชาธิปไตย

ประชาธิปไตย (democracy) เป็นคำที่มีความหมายกว้างที่สุดคำหนึ่ง ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เสร็จสิ้นลงใหม่ ๆ องค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Educational Scientific and Culture Organization : UNESCO) ได้ให้ทุนแก่นักวิชาการมากกว่าหนึ่งร้อยคน เพื่อทำการวิจัยเกี่ยวกับคำว่า "ประชาธิปไตย" ผลปรากฏว่า เมื่อการวิจัย เสร็จสิ้นลงได้มีข้อสรุปว่าประชาธิปไตยถูกใช้ เป็นคำอธิบายให้แก่ระบบการเมือง และสังคมทุกระบบที่ผู้ใช้ข้ออธิบายสนับสนุน¹ ประชาธิปไตยจึงปรากฏในลักษณะต่าง ๆ เช่น ประชาธิปไตย เสรีนิยม (Liberal Democracy) ประชาธิปไตยของประชาชนหรือ ประชาธิปไตยแบบ เบ็ดเสร็จ (People's Democratic Dictatorship) ประชาธิปไตยแบบ มีผู้นำ (Guided Democracy) สังคมนิยมประชาธิปไตย (Democratic Socialism) เป็นต้น² จึงทำให้ความหมายของคำว่าประชาธิปไตยสับสนและขัดแย้งอยู่ในตัวเอง นักวิชาการตะวันตกได้

¹วิสุทธิ์ โภธิแทน, ประชาธิปไตย : แนวความคิด และตัวแบบประชาธิปไตยในอุดมคติ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524), หน้า 13.

²ชียอนันต์ สมุทวณิช, ประชาธิปไตย สังคมนิยม คอมมิวนิสต์ กับการเมืองไทย (กรุงเทพมหานคร : บรรณกิจ, 2523), หน้า 1.

รวบรวมความหมายของประชาธิปไตยไว้ปรากฏว่ามีมากกว่า 200 ความหมายด้วยกัน³

รากศัพท์ของคำว่า "ประชาธิปไตย" (democracy) มาจากภาษากรีก 2 คำ คือ Demos ที่แปลว่า ประชาชน กับ Kratein ซึ่งแปลว่า การปกครอง ประชาธิปไตยจากรากศัพท์ จึงหมายถึง การปกครองโดยผู้ถูกปกครอง (rule by the ruled) หรือการปกครองโดยประชาชน (government by the people)⁴ ซึ่งอดีตประธานาธิบดีอับราฮัม ลินคอล์น (Abraham Lincoln ของสหรัฐอเมริกา ได้กล่าวสุนทรพจน์ที่ได้ขยายความเข้าใจในรากศัพท์ของประชาธิปไตยไว้ว่า ประชาธิปไตยคือการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน (government of the people, by the people and for the people) การปกครองระบอบประชาธิปไตยจึงถือว่าอำนาจที่ชอบธรรมในการปกครองประเทศจะต้องมาจากหรือได้รับความยินยอมจากประชาชน ซึ่ง Aristotle ก็ยอมรับว่าในระบอบประชาธิปไตยนั้น อำนาจสูงสุดอยู่ในมือของประชาชนทั้งหมด⁵ มีวิธีการต่าง ๆ ที่จะบรรลุถึงหลักการนี้ โดยให้ประชาชน เป็นผู้ใช้อำนาจนี้โดยตรงหรือโดยอ้อม นอกจากนี้ความมุ่งหมายของการปกครองไม่ใช่เพื่อประโยชน์ของคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง แต่เพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมอีกด้วย⁶

ดังนั้น แม้ประชาธิปไตยจะมีผู้ให้ความหมายแตกต่างกันอย่างมากมาย แต่จากรากฐานของคำศัพท์ก็อาจจะถือว่าเป็นการปกครองที่มีหลักการ วิธีการและความมุ่งหมายที่ผูกพันและให้ความสำคัญกับประชาชน เป็นอย่างมาก

³ Massimo Salvadori, Liberal Democracy (Garden City : Doubleday, 1957); p. 20 อ้างใน วิสสุทธิ์ โภธิแทน, ประชาธิปไตย, หน้า 1.

⁴ วิสสุทธิ์ โภธิแทน, ประชาธิปไตย, หน้า 2.

⁵ กมล สมวิเชียร, "ประชาธิปไตยคืออะไร," วารสารการเมืองสำหรับประชาชน เล่ม 1 (มกราคม 2516), หน้า 5.

⁶ ทินพันธ์ นาคะตะ, "ประชาธิปไตย : ความหมาย ปัจจัยเบื้องต้น และการสร้างจิตใจ," วารสารธรรมศาสตร์ 3, 2 (กุมภาพันธ์ 2517), หน้า 9.

วิวัฒนาการของประชาธิปไตย

การปกครองระบอบประชาธิปไตยสมัยแรก จากหลักฐานที่ปรากฏว่าเกิดในสมัยนครรัฐ (the city-state) ของกรีกโบราณ เมื่อประมาณกว่า 500 ปีก่อนคริสตกาล โดยเฉพาะใน นครรัฐ เอเธนส์ การปกครองระบอบประชาธิปไตยสมัยนั้น เป็นการปกครองโดยตรง คือประชาชน เป็นผู้ใช้อำนาจในการปกครอง และเป็นผู้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจโดยตรง

หลักการปกครองสมัยนั้น ถือว่าประชาธิปไตย เป็นการปกครองรูปแบบหนึ่งที่ประชาชน ทุกคนมีความเสมอภาคกันตามกฎหมาย และยังมีหลักที่ว่าคนจำนวนมากย่อมฉลาดกว่าคนจำนวน น้อย⁷ การปกครองระบอบประชาธิปไตยสมัยโบราณจึง เป็นการที่ประชาชน เข้าร่วมการตัดสินใจ ปัญหาด้วยตนเองโดยตรง ไม่ต้องผ่านระบบตัวแทน

อย่างไรก็ดี การปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยตรงนี้ นักปราชญ์ที่สำคัญของกรีก คือ เพลโต และอริสโตเติล ได้แสดงความคิดที่ไม่เห็นด้วยว่า ประชาธิปไตยโดยตรงเป็นรูปแบบ การปกครองที่ดี โดยเพลโต มองว่าประชาธิปไตย เป็นรูปการปกครองที่เต็มไปด้วยความแตกต่าง นานาชนิด และมีความสับสนวุ่นวายรวมทั้ง เป็นรูปการปกครองที่ให้ความเสมอภาคเหมือนกันหมด ไม่ว่าจะมิฐานะในสังคมอย่างไร⁸ ทั้งนี้เพราะเพลโต เชื่อว่าคนเราไม่ได้ถูกสร้างมาให้มีความ สามารถทัดเทียมกัน ซึ่งการปกครองหรือการเมือง เป็นศิลปะจึงต้องอาศัยบุคคลที่มีคุณสมบัติที่รู้ซึ่ง ถึงศิลปะนี้ เพลโต จึงเชื่อว่าการปกครองที่ดีคือการปกครองที่มีผู้ทรงคุณวุฒิในด้านปรัชญา ซึ่ง เขาเรียกว่า ราชาปราชญ์ (philosopher king) ซึ่งบุคคลเหล่านี้จะต้องผ่านการฝึกอบรม มาอย่างหนักเพื่อทำหน้าที่ปกครอง⁹ การปกครองที่ดีจึง เป็นการปกครองโดยคนจำนวนไม่มากนัก

⁷ กระทบ ทงธรรมชาติ, "หลักประชาธิปไตย," การเมืองและสังคม พิมพ์ ครั้งที่ 2, ประณต นันทิยะกุล, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519), หน้า 162.

⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 163.

⁹ สุขุม นวลสกุล, ทฤษฎีการเมืองสมัยโบราณและสมัยกลาง (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2516), หน้า 46.

ส่วนอริสโตเติล ได้มองว่าการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นการปกครองโดยคน
 หมู่มากที่เป็นคนยากจน ซึ่งคนหมู่มากที่เป็นคนยากจนนี้ เป็นผู้ที่ไม่มีความคิดและตัดสินใจได้อย่าง
 ถูกต้อง เนื่องจากอริสโตเติลไม่ได้ตั้งสมมุติฐานว่า คนหมู่มากจะเป็นผู้มีเหตุผล มีวิจาร์ญาณและ
 มีความรับผิดชอบ การตัดสินใจของคนหมู่มากที่ขาดความคิดจะนำไปสู่การ เป็นฝูงชนที่บ้าคลั่ง
 ;(mob)¹⁰ การปกครองระบอบประชาธิปไตยจึงอาจจะกลายเป็นการปกครองโดยทรราชย์ของคน
 หมู่มาก

ประชาธิปไตยของนครรัฐกรีกโบราณจึงได้เสื่อมลงเรื่อย ๆ จนในที่สุดผลของสงคราม
 เปโลโปนีเซียน (The Peloponnesian War) ระหว่าง เอเธนส์กับสปาร์ตา (Spata)
 เอเธนส์แพ้สงคราม ทำให้ประชาธิปไตยในสมัยแรกสิ้นสุดลงเพียงแค่นั้น

ประชาธิปไตยจึง เป็นแนวความคิดที่ไม่พึงปรารถนาในยุคต่อมาจนกระทั่งประมาณปี
 ค.ศ. 1215 ประชาธิปไตยจึงได้ฟื้นฟูลขึ้นอีกครั้ง เมื่อได้เกิดแนวความคิดต่อต้านอำนาจ เค็ดชาด
 ของกษัตริย์ของขุนนางอังกฤษ ซึ่ง เรียกร้องให้พระเจ้าจอห์น (King John) ลงนามในกฎบัตร
 แมกนาคาตา (Magna Carta) ที่จำกัดอำนาจกษัตริย์และเพิ่มอำนาจขุนนาง และปี 1258 ก็ได้
 มีการเรียกร้องให้พระเจ้าเฮนรีที่ 3 (King Henry III) จัดตั้งสภาขุนนาง (a baronial
 council) ยังผลให้อำนาจของขุนนางมีมากขึ้น และช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 14-16 ระบบรัฐสภาที่
 วิวัฒนาการออกไปเป็นอันมาก มีทั้งสภาขุนนาง (House of Lord) และสภาสามัญชน (House
 of commons) และในปี 1628 ก็มีการออกกฎหมาย The Petition of Right ซึ่ง เป็น
 การยอมรับถึงสิทธิของสามัญชน และเมื่อมีการประกาศ The Bill of Right ในปี 1689
 เป็นต้นมา การปกครองของอังกฤษก็ได้เข้าสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาที่มี
 พระมหากษัตริย์เป็นประมุข¹¹ และความคิดประชาธิปไตยก็ได้ขยายแนวความคิดกว้างขวางออก
 ไปเรื่อย ๆ จนประเทศต่าง ๆ ได้นำเอาแนวความคิดประชาธิปไตยนี้เป็นแนวทางในการปกครอง
 ประเทศ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครอง หรือการปฏิวัติในประเทศต่าง ๆ ที่พยายามนำ
 เอาระบอบประชาธิปไตยมาใช้ในการปกครองประเทศ

¹⁰ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ประชาธิปไตย สังคมนิยม คอมมิวนิสต์ กับการเมืองไทย.

หน้า 3-4.

¹¹ วิสุทธิ์ โพธิ์แท่น, ประชาธิปไตย. หน้า 30-31.

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า ประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกา เป็นแม่บทของ ประชาธิปไตยในปัจจุบัน ประชาธิปไตยของอังกฤษเป็นผลมาจากการต่อสู้ชิงอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรจากพระมหากษัตริย์ และสภาขุนนาง เป็นเวลาหลายร้อยปี วัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยของอังกฤษได้พัฒนาจากจารีตนิยม (traditionalism) มาสู่ความเป็นสมัยใหม่ (modernization) ได้สำเร็จ โดยไม่ทำลายสถาบันเก่าคือ สถาบันกษัตริย์และขุนนางที่มีอยู่¹²

ประชาธิปไตยของสหรัฐอเมริกาได้พัฒนาจากการต่อสู้เพื่อสิทธิเสรีภาพของชาวอาณานิคมต่อการปกครองของอังกฤษ คำประกาศอิสรภาพที่เมืองฟิลาเดลเฟีย ในปี ค.ศ. 1776 ซึ่งเป็นจุดเริ่มสำคัญของความปรารถนาในการธำรงรักษาสหสิทธิเสรีภาพของชาวอาณานิคมที่อพยพหลบหนีจากการถูกกดขี่ทางด้าน การเมืองและศาสนา ประชาธิปไตยของสหรัฐอเมริกาจึงมีรากฐานความเชื่อว่าประชาชนควรมีสิทธิเสรีภาพ และมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ทั้งนี้เป็นผลจากความไม่พอใจต่อระบบการ เมืองแบบเก่าที่มีลักษณะ เผด็จการ

ประชาธิปไตยซึ่งมีวิวัฒนาการมานานนับพันปี ย่อมมีการเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพของสังคม แต่การเปลี่ยนแปลงดังกล่าว เป็นการเปลี่ยนแปลงในวิธีการและหลักการบางประการ มิได้เป็นการเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์ที่สำคัญ กล่าวคือ ประชาธิปไตยสมัยโบราณในนครรัฐกรีก เป็นการปกครองโดยตรงที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง การตัดสินใจ การกำหนดนโยบายโดยตรง แต่ปัจจุบันจำนวนประชากรและอาณาเขตของรัฐได้เพิ่มมากขึ้นย่อม เป็นปัญหาและอุปสรรคที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ดังนั้นจึงเกิดประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน หรือประชาธิปไตยโดยอ้อม (indirect democracy) ที่มีการเลือกผู้แทนของประชาชนทำหน้าที่แทนตนเอง แต่ก็ยังมีบางประเทศที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรงในบางกรณี เช่น การออกเสียงประชามติ (referendum) การเสนอร่างกฎหมาย (initiative) การยับยั้งร่างกฎหมาย (veto)¹³ เป็นต้น แต่เมื่อพิจารณาถึงหลักการใหญ่ ประชาธิปไตยก็ยังเป็นการปกครองที่ให้

¹² Gabriel A. Almond and Sidney Verba, The Civic Culture : Political Attitudes and Democracy in Five Nations (Boston : Little, Brown, 1964), p. 7.

¹³ เมธา สุคนธรทัต, ประชาธิปไตยและหน้าที่ของผู้แทนราษฎร (กรุงเทพมหานคร : เจริญวิทย์การพิมพ์, 2517), หน้า 26-28.

ความสำคัญต่อประชาชน ถือว่าการปกครองที่ชอบธรรมนี้จะต้องได้รับอำนาจมาจากประชาชนหรือได้รับความยินยอมจากประชาชน โดยประชาชนจะเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ การที่จะเป็นตัวแทนของประชาชนได้ ย่อมผ่านการพิจารณาคัดเลือกจากประชาชน และมีจุดมุ่งหมายเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน

ความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับประชาธิปไตย

ชโยนนต์ สมุทวณิช¹⁴ ได้สรุปพื้นฐานสำคัญของแนวความคิดประชาธิปไตยสมัยใหม่ ซึ่งมีความเชื่อและความศรัทธาในความสามารถของมนุษย์ที่จะใช้เหตุผล การมองโลกในแง่ดี มีการสนับสนุนในเรื่อง เสรีภาพ ความคิดพื้นฐานของประชาธิปไตยสมัยใหม่จึงมีลักษณะดังนี้

1. การมีศรัทธาในความสามารถของมนุษย์ มีความศรัทธาในสติปัญญา การที่มนุษย์มีเหตุผล ยึดหลัก เหตุผลด้วยวิธีการทดลองค้นหาแบบวิทยาศาสตร์ ถือว่าความรู้เกิดจากประสบการณ์ โลกนี้ไม่มีความจริงเพียงอันเดียว แต่สิ่งที่จะเป็นความจริงจะสามารถเปลี่ยนแปลงไปได้ เมื่อมีการค้นคว้าต่อ ๆ ไป สิ่งที่เป็นความจริงในยุคหนึ่งก็อาจจะเปลี่ยนแปลงได้ดังคำกล่าวของ จอห์น ล็อก (John Lock) ที่ว่า "ความรู้ทั้งหลายของคนเราได้จากประสบการณ์ในโลกนี้ ไม่มีความจริงอันเดียวที่เป็นลัจจรรยสมบูรณ์แบบ" (absolute truth)

2. ความเชื่อในสิทธิเสรีภาพของมนุษย์ จากวิธีการบนข้อเท็จจริงคือหลักการค้นคว้าทางวิทยาศาสตร์ ทำให้เกิดการยอมรับในการเสนอข้อเท็จจริง เหตุผล และความคิดเห็นส่วนตัวอย่างเต็มที่ ก่อนที่จะมีการร่วมกันตัดสินปัญหา หลักการข้อนี้จึงทำให้เกิด เสรีภาพทางการพูด ทางการพิมพ์เผยแพร่ ทางการประชุม การรวมกลุ่มจัดตั้งสมาคมตลอดจนพรรคการเมือง รูโซ (Rousseau) ได้เขียนในหนังสือ The Social Contract ว่า "การสละ ละทิ้ง เสรีภาพ เท่ากับ เป็นการสละละทิ้งความเป็นมนุษย์เท่ากับการยอม เสียสิทธิของมนุษย์ชน และแม่แต่หน้าที่ของเรา" จอห์น สจ๊วต มิลล์ (John Stewart Mill) ได้สนับสนุนในหลักการข้อนี้ โดยเขียนไว้ในหนังสือ On Liberty ว่า "ถ้าคนทั้งหมดยกกันออกไป คนทั้งหมดก็ไม่มีสิทธิอ้างไม่ให้คน ๆ นั้นออกความคิดเห็น เช่นเดียวกันในกรณีที่คน ๆ เดียวมีอำนาจมากก็ไม่อาจอ้างสิทธิที่จะไม่ให้ผู้อื่นออกความคิดเห็นได้"

¹⁴ ชโยนนต์ สมุทวณิช, ประชาธิปไตย สังคมนิยม คอมมิวนิสต์กับการเมืองไทย,

3. การยอมรับในความเท่าเทียมของคน ความเท่าเทียมหรือความเสมอภาคนี้เป็นความเท่าเทียมทางกฎหมาย ไม่ใช่ทางสติปัญญาหรือกายภาพ คนทุกคนควรได้รับการปฏิบัติจากเจ้าหน้าที่ของรัฐและกฎหมายโดยเท่าเทียมกัน ไม่มีการแยกเพศ ชาติกำเนิด ฐานะทางสังคม เศรษฐกิจ

4. อำนาจอสูงสุดในการปกครองประเทศ เป็นของปวงชน (popular Sovereignty) โดยประชาชน เป็นผู้เลือกตัวแทน เข้าไปทำหน้าที่ในการใช้อำนาจของรัฐ และประชาชนสามารถที่จะเปลี่ยนแปลงผู้ปกครองได้ หากผู้ปกครองไม่สามารถที่จะปฏิบัติตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อประชาชน

5. อำนาจอันชอบธรรมในการปกครองของรัฐบาล เกิดจากความยินยอม (consent) ของประชาชน เพื่อดำเนินการให้ความคุ้มครองสิทธิต่าง ๆ ของมนุษย์ ซึ่งมีมาแต่ก่อนที่จะยอมเข้าอยู่ใต้อำนาจการปกครองนี้ ซึ่งมีมาจากทฤษฎีว่าด้วยกฎธรรมชาติ (Natural law) การให้ความยินยอมจะเป็นการสร้าง ความชอบธรรมให้กับกำลังหรืออำนาจ ดังนั้นรัฐบาลจึงเป็นรัฐบาลที่ชอบธรรม เป็นรัฐบาลที่เป็นตัวแทนของประชาชน (representative government)

6. สิทธิในการคัดค้านและล้มล้างรัฐบาล รัฐเป็นเพียงอุปกรณ์ที่ช่วยให้คนในสังคมบรรลุถึงความสุขสมบูรณ์ และรัฐอยู่ได้ด้วยเป้าหมายที่จะคุ้มครองชีวิต ทรัพย์สินและการแสวงหาความสุข ดังนั้นประชาชนจึงมีสิทธิเต็มที่ในการต่อต้านต่อรัฐบาลที่ไม่ปฏิบัติตามจุดมุ่งหมายดังกล่าว หรือรัฐบาลที่ใช้อำนาจเป็นธรรม ไม่ใช่ธรรม เป็นอำนาจ

ประชาธิปไตย จึงมีแนวความคิดพื้นฐานที่มีความเชื่อมั่น ศรัทธาในตัวของมนุษย์ จึงได้สนับสนุนในด้านการแสดงออกซึ่งความคิด เห็นต่าง ๆ ของมนุษย์ และเชื่อมั่นว่ามนุษย์ทุกคนมีความเท่าเทียมกัน รัฐบาลที่ตั้งขึ้นจะเป็นเพียง เครื่องมือของมนุษย์ จะอยู่ได้ก็ต้องได้รับความยินยอมจากประชาชนเสียก่อน และอยู่ได้เท่าที่ประชาชนให้ความยินยอม

แง่มุมต่าง ๆ ของประชาธิปไตย

เพื่อให้การศึกษาเกี่ยวกับประชาธิปไตย เป็นไปอย่างกว้างขวางและลึกซึ้ง จึงขอแยกพิจารณาประชาธิปไตยในแง่มุมต่าง ๆ คือ ในฐานะที่เป็นอุดมการณ์ (an ideology) ซึ่งประชาชนจะต้องยึดถือว่าเป็นหลักการพื้นฐานฐานะที่เป็นรูปแบบการปกครอง (a form of government) และฐานะที่เป็นวิถีชีวิต (a way of life) ที่ประชาชนจะต้องยึดถือในการ

ดำรงชีวิต ในฐานะทั้ง ๓ ของประชาธิปไตยนี้ อาจ เรียกว่า เป็น "องค์สามของประชาธิปไตย"¹⁵

1. ประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นอุดมการณ์

อุดมการณ์เป็นความเชื่อที่ได้รับการยอมรับนับถือและปฏิบัติร่วมกันของกลุ่ม ความเชื่อนี้จะต้องมีความสำคัญต่อกลุ่ม ใช้เป็นหลักการหรือแนวทางในการปฏิบัติของคนในกลุ่ม และทำให้เกิดการยึดเหนี่ยวระหว่างคนกลุ่มนั้น¹⁶ ในฐานะอุดมการณ์ประชาธิปไตยจึงจะต้องมีหลักการหรือแนวทางที่ประชาชนที่จะนำเอาการปกครองระบอบประชาธิปไตยไปใช้จะต้องยึดถือปฏิบัติ

จากความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับประชาธิปไตย ทำให้เห็นลักษณะเด่นของอุดมการณ์ประชาธิปไตย คือ จะมีความเชื่อร่วมกันในความสำเร็จของมนุษย์ทุกคน โดยเชื่อและศรัทธาว่า มนุษย์ทุกคนเป็นผู้มีสติปัญญา เป็นผู้มีความสามารถในการใช้เหตุผลพิจารณาตัดสินปัญหาต่าง ๆ ด้วยตัวของเขาเอง ซึ่งจะนำไปสู่การสนับสนุนเสรีภาพในรูปแบบต่าง ๆ ของมนุษย์ และความเสมอภาคของมนุษย์ที่จะได้รับการปฏิบัติโดยเท่าเทียมกัน¹⁷

1.1 ความศรัทธาในสติปัญญาและความสามารถของมนุษย์

ประชาธิปไตยในปัจจุบัน ได้รับอิทธิพลอย่างมากจากแนวความคิด เสรีนิยม (liberalism) เช่น เชื่อว่าผลประโยชน์หรือความคิดเห็นส่วนตัวของบุคคลมีความสำคัญเหนือกว่าอำนาจของรัฐ เสรีนิยมจะให้ความสำคัญในหลักเกณฑ์และวิธีการหาเหตุผลและแบบวิทยาศาสตร์¹⁸

¹⁵ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, วิชาลัทธิการเมือง (กรุงเทพมหานคร : อักษรเจริญทัศน์, 2519), หน้า 10.

¹⁶ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, อุดมการณ์ทางการเมือง (กรุงเทพมหานคร : เคล็ดไทย, 2517) หน้า 9.

¹⁷ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ประชาธิปไตย สังคมนิยม คอมมิวนิสต์กับการเมืองไทย, หน้า 248; ทินพันธุ์ นาคะตะ, "ประชาธิปไตย : ความหมาย บัญญัติ เอื้ออำนวย และการสร้างจิตใจ," หน้า 9-11; สุจิต มุญงการ, "ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับลัทธิการเมือง," การเมืองและสังคม, ประพนต นันทิยะกุล, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519), หน้า 80-81.

¹⁸ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, อุดมการณ์ทางการเมือง, หน้า 55.

ซึ่งความคิดพื้นฐานของประชาธิปไตยจึงมีความศรัทธาในความสามารถของมนุษย์ มีความศรัทธาในสติปัญญาในการทำงานร่วมกัน ซึ่งความสามารถที่สำคัญของมนุษย์ คือการรู้จักเหตุผล และยึดหลัก เหตุผลด้วยวิธีการทดลองค้นหาตามแบบวิทยาศาสตร์

การที่มนุษย์ เป็นผู้ที่รู้จักการใช้เหตุผล มนุษย์จึง เป็นผู้รู้ดีว่าอะไรคือความต้องการหรือจุดประสงค์ของเขา โดยไม่ต้องให้ผู้อื่นมาชักนำ มนุษย์จะสามารถใช้เหตุผลในการแก้ไขปัญหาที่ตนเผชิญอยู่ นอกจากนี้ยังสามารถใช้เหตุผลในการปรับปรุงพัฒนาตนเองให้เจริญก้าวหน้าได้¹⁹ ซึ่ง เมื่อ เป็น เช่นนี้มนุษย์ย่อมจะมีความสามารถในการที่รู้ว่าความต้องการของตนเองนั้นสามารถที่จะตอบสนองได้อย่างไร และสามารถบรรลุถึงวัตถุประสงค์ของตนเองได้

จากการที่มนุษย์เป็นผู้ที่มีความสามารถในการใช้เหตุผล เพื่อเลือกวิถีชีวิตของตนเอง จึงควรที่จะเปิดโอกาสให้พวกเขามีโอกาสที่จะปกครองตนเองให้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง โดยการร่วมพิจารณาปัญหาที่เกี่ยวข้องกับประชาชน ซึ่งประชาชนที่มีส่วนร่วมในการปกครองก็จะสามารถแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ได้เถียงซึ่งกันและกัน ยิ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ใช้ความคิดเห็นมากเท่าใด มนุษย์ก็จะสามารถใช้เหตุผลเป็นเครื่องมือในการตัดสินใจไม่มากขึ้นเท่านั้น ในการตัดสินใจก็ใช้เสียงข้างมากเป็นหลัก โดยอยู่บนพื้นฐานของเหตุผล²⁰ ประชาชนทุกคนจึงควรมีโอกาสที่จะมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง เพื่อให้เขาได้แสดงซึ่งความคิดเห็น ใช้เหตุผล เพื่อ เลือกวิถีชีวิตที่ดีที่สุดของเขาเอง

หลักความ เชื่อมั่นในสติปัญญาและความสามารถของมนุษย์จึง เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของอุดมการณ์ประชาธิปไตย เพราะ เป็นหลักการที่มุ่ง เน้นให้ความสำคัญต่อประชาชนทุกคนว่า เขา เป็นผู้มีความสามารถ มีสติปัญญา รู้จักการใช้เหตุผล เพื่อแสวงหาสิ่งที่ดีงาม นอกจากจะ เป็นการนำมาซึ่งความรู้อันไม่สิ้นสุดแล้วยังสามารถใช้เหตุผล เพื่อบรรลุซึ่งวัตถุประสงค์ของตนเอง ประชาชนจึงควรมีโอกาสที่จะปกครองตนเอง เพื่อใช้ความสามารถที่มีอยู่ นำสิ่งที่ดีที่สุด

¹⁹จรรยา สุภาพ, บรรณาธิการ, การเมืองและการปกครองไทย พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2525), หน้า 118.

²⁰จรรยา สุภาพ, ระบบการเมืองเปรียบเทียบ (ประชาธิปไตย : เผด็จการ) และหลักวิเคราะห์การเมืองแผนใหม่ (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2519), หน้า 16.

แก่เขาเอง

1.2 เสรีภาพ

อุดมการณ์ประชาธิปไตยมีรากฐานความคิดมาจากลัทธิเสรีนิยม (liberalism) ที่เน้นถึงความเป็นอิสระของบุคคล และมองความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับรัฐ ว่ารัฐมีอยู่เพื่อช่วยให้บุคคลในสังคมมีวิถีชีวิตที่มั่นคงปลอดภัย²¹ ซึ่ง จอห์น ล็อก ได้กล่าวว่า "สังคมของมนุษย์เกิดจากข้อตกลงของมนุษย์ที่มีอิสระ และเสมอภาคที่จะรวมกัน รัฐบาลเป็นผลมาจากความยินยอมและความสมัครใจของบุคคลทุกคน มีหน้าที่ตามข้อตกลงที่ให้กับประชาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการพิทักษ์ไว้ซึ่งสิทธิพื้นฐานของมนุษย์ คือสิทธิใน เสรีภาพ และในทรัพย์สิน"²²

รุชโซ ก็ได้ให้ความสำคัญของเสรีภาพไว้ว่า "เสรีภาพเป็นของขวัญจากธรรมชาติเพียง เพราะว่าเป็นมนุษย์"²³ และ "การปฏิเสธเสรีภาพก็คือการปฏิเสธความเป็นมนุษย์ ไม่มีอะไรที่จะเป็นสิ่งทดแทนให้เสมอได้สำหรับคนที่สละทุกอย่างเช่นนั้น แท้จริงแล้วการปฏิเสธเสรีภาพนั้นขัดต่อธรรมชาติที่แท้จริงของมนุษย์ เพราะใน เมื่อเรานำเอาเสรีภาพออกจากเจตนารมณ์ ก็เท่ากับปลด เปลื้องคุณค่าทางศีลธรรมออกจากกิจกรรมการปฏิบัติทุกอย่างของมนุษย์"²⁴

Jeremy Bentham ให้ความคิดเห็นว่าแต่ละคนควรมีเสรีภาพ เพราะเมื่อมีเสรีภาพคนเราจะหาความพอใจได้อย่างเต็มที่ แต่ถ้าเสรีภาพนั้นทำให้ความพอใจของคน

²¹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, อุดมการณ์ทางการเมือง. หน้า 54.

²² John Lock, Two Treatises of Government, pp.399-409 และ 460-468 อ้างใน วิสุทธิ โปธิแทน, ประชาธิปไตย. หน้า 31.

²³ Jean-Jacques Rousseau, The First and Second Discourses, ed. by Roger D. Masters (New York : St.Martin Press, Inc., 1964), p.102 อ้างใน สุรินทร์ พิศสุวรรณ, "เสรีภาพ : แก่นทางความคิดในปรัชญาการเมืองของรุชโซ," ปรัชญาการเมืองสมัยใหม่. สมบัติ จันทรวงศ์, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2521), หน้า 154.

²⁴ Jean-Jacques Rousseau, The Social Contract, ed. Maurice Cranston (Baltimore : Penguin Books, Ltd., 1970), p.55 อ้างใน สุรินทร์ พิศสุวรรณ, "เสรีภาพ : แก่นทางความคิดในปรัชญาการเมืองของรุชโซ," หน้า 156.

อื่นลดลง ก็ต้องมีกฎหมายจำกัด เสรีภาพลงบ้าง เพื่อให้เกิดความพอใจสูงสุดแก่คนส่วนมาก²⁵

John Stewart Mill เป็นผู้หนึ่งที่ทำให้ความสำคัญแก่เสรีภาพของมนุษย์มาก Mill สนับสนุนเสรีภาพในการแสดงความคิดและการถกเถียงแสดงความคิดเห็น โดยเขาได้แสดงความคิดว่า

"ถ้าคนเราทั้งหมดยกเว้นคน ๆ เดียว มีความเห็นอย่างเดียวกัน แต่คนเพียงคนเดียวมีความเห็นแตกต่างออกไป คนทั้งหมดไม่มีสิทธิที่จะอ้างไม่ให้คน ๆ นั้นออกความเห็น เช่นเดียวกันในกรณีของคน ๆ เดียวมีอำนาจมาก ก็ไม่อาจอ้างสิทธิที่จะไม่ให้ผู้อื่นออกความเห็นได้"²⁶

แนวความคิดนี้ จึงแสดงถึงความต้องการที่จะให้มนุษย์มีเสรีภาพในการใช้ปัญญา ความคิดของเขาได้อย่างเต็มที่และสูงสุด แต่อย่างไรก็ตาม เสรีภาพจะต้องมีขอบเขตที่ไม่ละเมิดซึ่งบุคคลอื่น

"ไม่มีใครที่จะแย้งกล่าวได้ว่า การกระทำ (actions) นั้น ควรทำได้อย่างเสรีเท่า ๆ กับความคิดเห็น (opinion) และแม้การแสดงความคิดเห็นนั้นก็สูญเสียภูมิคุ้มกัน หากการแสดงออกเช่นนั้น เร่งเร้าให้เกิดการกระทำอันเลวทราม"²⁷

Mill จึงเป็นผู้สนับสนุนให้มีเสรีภาพอย่างกว้างขวาง แต่ก็เห็นว่าเสรีภาพจะต้องมีข้อจำกัดที่จะไม่ละเมิดซึ่ง เสรีภาพของบุคคลอื่น

²⁵ สุจิต บุญบงการ, "ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับลัทธิการเมือง," หน้า 73.

²⁶ Maurice Cowling (ed.), Selected Writing of John Stewart Mill (New York : Mentor Book, 1968); On Liberty, p. 135, อ้างใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ประชาธิปไตย สังคมนิยม คอมมิวนิสต์กับการเมืองไทย, หน้า 8.

²⁷ John Stewart Mill, Utilitarianism, Liberty and Representative Government, Compiled by A. D. Linde (London : J.M. Dent & Sons, 1948), p.114, อ้างใน วิสุทธิ โหธิแทน, ประชาธิปไตย, หน้า 34.

เสรีภาพจึง เป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งของอุดมการณ์ประชาธิปไตย ซึ่ง สังคมที่เป็นประชาธิปไตยจะต้องสร้าง เสริม รักษาเสรีภาพให้เป็นไปอย่างกว้างขวาง แต่เสรีภาพในระบอบประชาธิปไตยไม่ได้หมายความว่า ใครจะทำอะไรก็ได้ เพราะถ้าหากยินยอมให้ทุกคนทำตามที่ตนปรารถนาแล้วย่อมที่จะมีการละเมิดซึ่ง เสรีภาพของบุคคลอื่น เสรีภาพจึงจะต้อง มีข้อจำกัด แต่ข้อจำกัดของ เสรีภาพจะต้องทำให้อยู่อย่างกว้างขวางกว่า การไม่จำกัด คือถ้าไม่มี ข้อจำกัด เสรีภาพในเรื่องใด เรื่องหนึ่งในภาวะใดภาวะหนึ่ง อาจทำให้เกิดการละเมิด เสรีภาพกัน อย่างกว้างขวางมากขึ้น จนทำให้เสรีภาพมีน้อยกว่าความเป็นจริง²⁸ เสรีภาพในระบอบประชาธิปไตย จึง เป็นความสามารถของบุคคลที่จะกระทำ หรืองดเว้นการกระทำการสิ่งหนึ่งสิ่งใดก็ตามที่กฎหมาย กำหนด และกฎหมายนั้นออกโดยได้รับความยินยอม เห็นชอบจากประชาชน (consent of the people) ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม²⁹ เมื่อ เป็นเช่นนี้รัฐบาลจึงมีหน้าที่ที่จะต้องปกป้องรักษา ซึ่ง เสรีภาพของประชาชนทุกคนไว้อย่างดีที่สุด ไม่ให้มีการละเมิดซึ่งกันและกัน

ในสังคมประชาธิปไตย เสรีภาพที่สำคัญจะต้องมีหลักเกณฑ์หรือหลักประกัน ที่แน่นอน เพื่อจะไม่ให้มีการละเมิดซึ่ง เสรีภาพนั้น หลักประกันนี้มักจะแสดงออกมาในรูปของ เอกสาร ที่สำคัญได้แก่รัฐธรรมนูญของรัฐ เสรีภาพที่สำคัญต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ ซึ่งจำเป็นต้องมีหลักประกัน ได้แก่ เสรีภาพในด้านต่าง ๆ ต่อไปนี้

ก. เสรีภาพในการพูดและแสดงความคิดเห็น เสรีภาพนี้ถือว่าเป็นหลัก ของเสรีภาพทั้งปวง³⁰ เพราะเป็นการ เปิดโอกาสให้มนุษย์ได้แสดงความคิดเห็น ความต้องการ ของตนเอง เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นนี้จะก่อให้เกิดการพิจารณาแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ทำให้เกิดความเห็นพ้องต้องกัน ซึ่งบุคคลที่จะใช้ เสรีภาพนี้จึงต้องระมัดระวังไม่ให้ละเมิดซึ่ง เสรีภาพของบุคคลอื่น และขณะเดียวกันนอกจากบุคคลที่จะใช้ เสรีภาพนี้โดยการแสดงความคิดเห็น ของตนแต่ฝ่ายเดียวยังจะต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่นด้วย

²⁸ วิสุทธิ โปธิแท่น, ประชาธิปไตย, หน้า 87-89.

²⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 87.

³⁰ จรูญ สุภาพ, หลักรัฐศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2510),

ข. เสรีภาพในการพิมพ์และโฆษณา การพิมพ์และโฆษณา เป็นสื่อของการแสดงความคิดเห็นที่กว้างขวางทั้งปริมาณและขอบเขต ซึ่งจะมีอิทธิพลกระทบต่อประชาชนทั่วไป สามารถสร้างมติมหาชน สร้างปฏิกริยาในลักษณะหนึ่งลักษณะใด³¹ การใช้เสรีภาพนี้จึงต้องระมัดระวังไม่ให้เกิดการละเมิดซึ่งสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น หรือทำให้เกิดความเสียหาย หรือกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน อย่างไรก็ตาม เสรีภาพนี้ก็มิคุณค่าอยู่มาก เพราะเป็นสื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นที่ชัด เจนและกว้างขวาง

ค. เสรีภาพในการชุมนุมและการรวมตัวเป็นสมาคม เสรีภาพนี้เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถรวมกลุ่ม เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ได้ หรือบางครั้งก็สามารถแสดงความคิดเห็นหรือเรียกร้องให้รัฐบาลกระทำการหรืองดเว้นกระทำการในกิจการใดกิจการหนึ่งที่เห็นว่าจะเกิดประโยชน์ หรือเกิดโทษต่อประชาชน ซึ่งการรวมกลุ่มหรือชุมนุมกันนี้จะสามารถทำได้โดยสงบและปราศจากการใช้กำลังรุนแรง อันทำให้เกิดความไม่สงบสุขเรียบร้อยหรือรบกวนซึ่ง เสรีภาพของบุคคลอื่น

ง. เสรีภาพในการนับถือศาสนา เสรีภาพนี้เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีอิสระที่จะเลือกนับถือศาสนาใดศาสนาหนึ่งหรือไม่นับถือศาสนาใด ๆ ก็ได้ ตราบเท่าที่การนับถือหรือไม่นับถือนั้นไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น ซึ่งการใช้เสรีภาพนี้จะรวมถึงการประกอบพิธีกรรมทางศาสนาที่ตน เองนับถือด้วย

จ. เสรีภาพที่จะได้รับการปฏิบัติคุ้มครองตามหลักนิติธรรม เนื่องจากหลักการของ เสรีภาพนี้จะขึ้นอยู่กับกฎหมายอัน เป็นประชาธิปไตย ประชาชนทุกคนจะต้องได้รับหลักประกันว่าจะได้รับการคุ้มครองทางกฎหมายจากรัฐโดยทัดเทียมกัน ไม่ว่าบุคคลนั้นจะมีฐานะทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองอย่างไร ซึ่งเสรีภาพนี้จะ เป็นการให้การคุ้มครองแก่ผู้กล่าวหาว่าถูกกระทำผิด การได้รับการตัดสินคดีเป็นไปตามคัลลงของกฎหมาย การไม่ถูกจับกุมคุมขังโดยปราศจากหลักฐานและเหตุผล เป็นต้น

ฉ. เสรีภาพในเรื่องส่วนตัวอื่น ๆ ของบุคคล ซึ่งจะมีหลักอยู่ว่าประชาชนแต่ละคนจะต้องมี เสรีภาพในการตัดสินใจ เรื่องความเป็นอยู่ของตัว เองตามที่ เขาประสงค์³² ซึ่ง

³¹ จรุง สุภาพ, หลักรัฐศาสตร์, หน้า 320.

³² วิสุทธิ โพธิ์แท่น, ประชาธิปไตย, หน้า 94.

การตัดสินใจ เพื่อการกระทำของเขาจะต้องไม่ก่อให้เกิดความเสียหาย หรือละเมิดซึ่งสิทธิของผู้อื่น เสรีภาพเหล่านี้ เช่น เสรีภาพในการเลือกประกอบอาชีพ เสรีภาพในการเคลื่อนย้ายถิ่นที่อยู่ เสรีภาพในการแสวงหาและรักษาไว้ซึ่งทรัพย์สินของตนเอง เป็นต้น

อุดมการณ์ประชาธิปไตยมีพื้นฐานจากความเชื่อมั่นในการใช้เหตุผลของมนุษย์ จึงก่อให้เกิดความเชื่อมั่นต่อการเลือกใช้ชีวิตของบุคคลแต่ละคน ที่จะสามารถเลือกกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดด้วยตนเอง โดยประชาชนสามารถกระทำการได้อย่างเสรีเพื่อหาแนวทางที่จะบรรลุเป้าหมายนั้น แต่อย่างไรก็ตามแม้ประชาชนจะมีเสรีภาพที่จะกระทำการได้ทุกประการ ก็ไม่อาจใช้เสรีภาพนั้น เพื่อก่อให้เกิดความเสียหายให้แก่คนอื่นหรือสังคมโดยรวมได้

1.3 ความเสมอภาค

อุดมการณ์ประชาธิปไตยถือว่าความเสมอภาค เป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งซึ่งจากแนวความคิดประชาธิปไตยถือว่ามนุษย์ทุกคนเกิดมาเท่าเทียมกัน ความเสมอภาคจึงเป็นหลักปรัชญาเบื้องต้นของความ เป็นประชาธิปไตย³³ หลักความเสมอภาคนี้ไม่ได้หมายความว่ามนุษย์จะต้องเหมือนกันหรือเท่าเทียมกันในทุก ๆ ด้าน เพราะการที่จะมีความเท่าเทียมกันในทุกด้านย่อม เป็นไปไม่ได้ เนื่องจากอย่างน้อยที่สุดลักษณะทางธรรมชาติทางกายวิภาคของมนุษย์ก็มีความแตกต่างกัน ความเสมอภาคนี้จึงจะต้อง เป็นความเสมอภาคที่บุคคลทุก ๆ คนสามารถที่จะเท่าเทียมกันได้ และจะต้องให้มีความยุติธรรมต่อบุคคลทุก ๆ คน ความเสมอภาคนี้จึงเป็นความเสมอภาคในเชิง เปรียบ เทียบที่ในภาวะการณ์เดียวกัน ทุกคนจะได้รับความยุติธรรม เท่าเทียมกัน ดังนั้นความเสมอภาคในระบอบประชาธิปไตยจึงพยายามที่จะกำหนดให้เป็นหลัก เกณฑ์พื้นฐานของความเสมอภาค (basic principles of equality) ที่สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย และสามารถสร้างความยุติธรรมในเชิง เปรียบ เทียบให้มากที่สุด³⁴

หลักเกณฑ์ของความเสมอภาคนี้ไม่ใช่มีเฉพาะในทางการเมืองเท่านั้น เพราะว่าความเสมอภาคทางการเมืองอย่างเดียว อาจจะนำมาสู่ความไม่เท่าเทียมกันได้เพราะ

³³ จรุง สุภาพ, หลักรัฐศาสตร์. หน้า 330.

³⁴ วิสุทธิ์ โปธิแทน, ประชาธิปไตย. หน้า 96.

บุคคลที่มีความเสมอภาคทางการเมือง แต่มีฐานะทาง เศรษฐกิจและสังคมต่ำย่อมไม่สามารถแข่งขัน กับผู้ที่มีฐานะทาง เศรษฐกิจและสังคมสูงกว่าได้ ย่อมทำให้ผู้ที่ เข้มแข็งอยู่แล้วมีความแข็งแกร่งมากขึ้น และผู้อ่อนแอย่อมไล่ไม่ทัน³⁵ การเมืองการปกครองจึงอาจจะตกอยู่ในอำนาจของคนกลุ่มน้อยที่มีฐานะทาง เศรษฐกิจและสังคมต่ำเท่า นั้น ความเสมอภาคในระบอบประชาธิปไตยจึงจะต้องประกอบด้วย ความเสมอภาคทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ระบอบประชาธิปไตยจึงควรมีหลักเกณฑ์ของความเสมอภาคดังต่อไปนี้

1.3.1 ความเสมอภาคทางการเมือง

ความเสมอภาคทางการเมือง (political equality)

นี่จะเป็นการให้หลักประกันแก่ประชาชนว่า จะได้รับสิทธิและหลักประกันจากการปฏิบัติของ เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลในประเด็นต่าง ๆ ทางการเมืองที่เท่าเทียมกัน ซึ่งความเสมอภาคทางการเมืองที่สำคัญคือ การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน หลักความเสมอภาคนี้จะเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองได้เท่าเทียมกัน โดยมีข้อจำกัดต่าง ๆ น้อยที่สุด เช่น สิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งจะต้อง เป็นสิทธิทั่วไป ถ้าจะจำกัดก็จะต้องน้อยที่สุด เช่น อายุขั้นต่ำที่มีสิทธิในการลงคะแนนเสียง เป็นต้น

ซึ่งความเสมอภาคทางการเมืองนี้ จะรวมทั้ง เป็นการเปิดโอกาสให้ใช้เสรีภาพที่ประชาชนมีอยู่ โดยประชาชนจะได้รับการคุ้มครองให้สามารถใช้เสรีภาพต่าง ๆ ที่เขามีอยู่ได้เท่าเทียมกัน ไม่ใช่มีการเลือกปฏิบัติว่าบุคคลบางคนหรือบางกลุ่ม จึงมีสิทธิที่จะใช้ซึ่งเสรีภาพต่าง ๆ ที่มีอยู่

1.3.2 ความเสมอภาคทางสังคม

หลักการนี้จะต้องยึดถือว่า ประชาชนทุกคนไม่ว่าจะมีสถานภาพทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมอย่างไรก็สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติ จะต้องให้ความเคารพซึ่งกันและกันในฐานะมนุษย์ด้วยกัน จะต้องมีการปฏิบัติต่อทุก ๆ คน โดยเท่าเทียมกัน

³⁵ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ประชาธิปไตย สังคมนิยม คอมมิวนิสต์กับการเมืองไทย.

จะไม่มี ความแตกต่าง เลื่อมล้ำ ในเรื่องฐานะของบุคคล ชาติตระกูล ความยากจน มั่งมี ซึ่งประชาชนจะแตกต่างกันอย่างไรก็มีความเท่าเทียมกันในฐานะมนุษย์ด้วยกัน

1.3.3 ความเสมอภาคทางเศรษฐกิจ

ความเสมอภาคทางเศรษฐกิจ (economic equality)

ไม่ใช่เป็นการที่ประชาชนทุกคนจะมีรายได้ ทรัพย์สินหรือฐานะทางเศรษฐกิจที่เท่าเทียมกัน แต่เป็นการกระจายความมั่งคั่งไปสู่ส่วนต่าง ๆ ของสังคมโดยเท่าเทียมกัน และก่อให้เกิดโอกาสในทางเศรษฐกิจที่เท่าเทียมกัน³⁶ ความเสมอภาคทางเศรษฐกิจจึงเป็นการให้หลักประกันความมั่นคงทางเศรษฐกิจในอัตราหนึ่ง คือทำให้ประชาชนซึ่งเป็นสมาชิกของสังคมอยู่ดีกินดี มีความสุขทั้งกายและใจ หรือไม่น้อยที่สุดก็ทำให้สามารถดำรงและดำเนินชีวิตอยู่ได้อย่างไม่ยากลำบากจนเกินไป และสามารถที่จะมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น³⁷ ซึ่งการประกันทางเศรษฐกิจจึงเท่ากับ เป็นการให้หลักประกันว่าสมาชิกของสังคมสามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีความสุขตามอัตภาพของแต่ละบุคคล

นอกจากจะมีหลักประกันทางเศรษฐกิจแล้ว ความเสมอภาคทางเศรษฐกิจยังจะประสานเรื่องช่องว่างทางเศรษฐกิจระหว่างบุคคลไม่ให้เหลื่อมล้ำกันมากเกินไปนัก คือจะไม่ให้เกิดความเหลื่อมล้ำในเรื่องรายได้ และความเป็นอยู่จนเกินไปโดยจะสนับสนุนในรายได้ของทุกคนให้สูงขึ้นในอัตราที่เหมาะสมกับค่าครองชีพ

นอกจากนี้ การสร้างสวัสดิการอย่างกว้างขวางแก่ประชาชน ยังเป็นการสร้างความเสมอภาคทางเศรษฐกิจ โดยจะทำให้ประชาชนที่มีความด้อยกว่าทางเศรษฐกิจได้รับบริการที่จำเป็นแก่การดำรงชีวิตจากรัฐ อันเป็นการลดช่องว่างและปัญหาทางเศรษฐกิจ

³⁶ ทินพันธุ์ นาคะตะ, "ประชาธิปไตย : ความหมาย ปัจจัยเอื้ออำนวยและการสร้างจิตใจ," หน้า 10.

³⁷ วิสุทธิ์ โปธิแทน, ประชาธิปไตย, หน้า 103.

1.3.4 ความเสมอภาคทางกฎหมาย

หลักเกณฑ์นี้หมายถึงการที่ประชาชนทุกคนของประเทศจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายอย่างเดียวกันทุกคน และได้รับการปฏิบัติตามกฎหมายเช่นเดียวกัน ซึ่งกฎหมายนี้จะต้องมีลักษณะของความเป็นสากล คือ เป็นกฎหมายที่ใช้ได้กับทุกคนโดยทั่วไป ไม่ว่าจะ
จะมีสถานภาพใดในสังคม³⁸ ประชาชนไม่ว่าจะมีฐานะใดจะต้องได้รับการคุ้มครองจากกฎหมาย
โดยเท่าเทียมกัน และถ้าละเมิดซึ่งกฎหมายจะต้องได้รับการพิจารณาโดยกระบวนการยุติธรรม
ในแบบอย่างเดียวกัน

1.3.5 ความเสมอภาคในโอกาส

ประชาธิปไตย เชื่อในความสามารถของมนุษย์ที่จะใช้
ศักยภาพ (potentiality) ของคนที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด³⁹ ดังนั้นถ้าหากประชาชน
ทุกคนมีโอกาสที่ทัดเทียมกันแล้ว่อมที่จะสามารถใช้ความสามารถที่ตนมีอยู่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อ
ตนเอง และสังคมได้สูงสุด ความเสมอภาคในโอกาสจึงเป็นการให้โอกาสแก่ประชาชนทุกคน
ในอันที่จะแสดงออกซึ่งความสามารถที่ตนเองมีอยู่ได้อย่างไม่จำกัด ตราบเท่าที่การกระทำนั้น
ไม่ละเมิดซึ่งผู้อื่น

ดังนั้นความเสมอภาคในโอกาส จึงเป็นการที่ทำให้ประชาชน
ทุกคนได้รับโอกาสในด้านต่าง ๆ อย่างเดียวกัน เช่น การทำงาน การศึกษา การดำรงชีวิต
 เป็นต้น ซึ่งเป็นการแสดงถึงการที่ปราศจากระบบเส้นสาย หรือระบบอุปถัมภ์ในการกระทำต่างๆ

อุดมการณ์ประชาธิปไตย ซึ่งมีพื้นฐานจากแนวความคิดที่
ว่ามนุษย์ทุกคนมีความเท่าเทียมกัน หลักความเสมอภาคจึงเป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของ
อุดมการณ์ประชาธิปไตย หลักความเสมอภาคจะเป็นหลักประกันคุ้มครองแก่ประชาชนว่าจะได้
รับการปฏิบัติจากรัฐโดยเท่าเทียมกันไม่ว่าบุคคลผู้นั้นจะมีฐานะทางการเมือง เศรษฐกิจ และ
สังคมอย่างไร

³⁸ วิสุทธิ์ โปธิแทน, ประชาธิปไตย. หน้า 100.

³⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 101.

หลักการมีศรัทธาในสติปัญญาและความสามารถของมนุษย์ หลักการเสรีภาพ และหลักการเสมอภาคของอุดมการณ์ประชาธิปไตยจะนำไปสู่หลักการของอุดมการณ์ประชาธิปไตยที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ หลักการปกครองตนเอง (self-government) โดยจากที่มนุษย์เป็นผู้มีสติปัญญา และมีความสามารถในการใช้เหตุผลก็จะรู้ว่าตนเองนั้นมีความต้องการอะไรอะไร เป็นผลประโยชน์ของคนและรู้ถึงวิธีการที่จะได้มาและรักษาไว้ นอกจากนี้มนุษย์ยังมีเสรีภาพในการที่จะกำหนดซึ่งวิถีชีวิตของคน และมนุษย์ยังเป็นผู้ที่มีความเท่าเทียมกันในฐานะที่เป็นมนุษย์ด้วยกัน ดังนั้นมนุษย์จึงควรที่จะเป็นผู้ปกครองตนเอง เพราะถ้าหากให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดมีอำนาจปกครอง เด็ดขาดเหนือบุคคลอื่น ก็จะเป็นการไม่ยอมรับซึ่งความสามารถของมนุษย์ และไม่ว่าผู้ปกครองนั้นจะเป็นผู้ที่มีความสามารถหรือ เป็นผู้ที่ร่ำรวยก็ใช้ว่าจะดำรงไว้ซึ่งคุณธรรมอันดีงามหรือความยุติธรรมตลอดไป แนวโน้มของบุคคลเหล่านี้มักจะเห็นประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม⁴⁰ อันจะนำมาซึ่งการละเมิดซึ่งสิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลอื่น ประชาชนซึ่งควรที่จะปกครองซึ่งตนเอง อันเป็นการรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ของคนและปกป้องซึ่งสิทธิเสรีภาพของตนเอง

จากการที่มนุษย์เป็นผู้ที่มีสติปัญญา มีความสามารถ รู้ว่าอะไรเป็นสิ่งที่ดี เป็นประโยชน์แก่ตน และดำรงไว้ซึ่งเสรีภาพในการเลือกวิถีชีวิต อีกทั้งความเท่าเทียมกันในฐานะมนุษย์ด้วยกัน การให้ประชาชนปกครองตนเองจึงมีความสำคัญและมีความจำเป็นควบคู่กันไป โดยจะเป็นการรับรองซึ่งคุณค่าและศักดิ์ศรีของมนุษย์ ป้องกันการกระทำที่มิให้เป็นไปตามอำเภอใจของบุคคลที่จะเป็นอันตรายต่อส่วนรวม

ดังนั้นอุดมการณ์ประชาธิปไตยจึงมีหลักการที่ว่า การปกครองที่ดีที่สุด คือ การปกครองตนเองของประชาชน โดยให้ประชาชนซึ่งเป็นสมาชิกของสังคมนั้นได้มีโอกาสเข้ามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาอันกระทบต่อส่วนรวมหรือสร้างความผาสุกร่วมกัน

⁴⁰จรรยา สุภาพ, ระบบการเมืองเปรียบเทียบ (ประชาธิปไตย : เผด็จการ) และหลักวิเคราะห์การเมืองแผนใหม่, หน้า 19.

การที่ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายนั้นอาจทำได้ 2 ทาง คือ เข้าไปมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นได้โดยตรง หรือไม่ก็อาศัยระบบตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่แทน

เนื่องจากปัจจุบันนี้การเข้าไปมีส่วนร่วมโดยตรงมีความลำบากมากขึ้น จึงหันมาให้ความสำคัญต่อระบบตัวแทนมากขึ้น โดยบุคคลที่เป็นตัวแทนนี้จะได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชน บุคคลเหล่านี้จะต้องรับผิดชอบต่อประชาชนที่เลือกตนเข้าไป ในการปฏิบัติงานทั้งปวง อีกทั้งการตกลงใจจะกระทำในนามของประชาชน

ปัจจุบันหลักการปกครองตนเองมีสาระสำคัญคือ⁴¹

1. ให้ประชาชนมีอำนาจและใช้อำนาจปกครองตนเอง
2. ประชาชนเลือกตัวแทนของตนทำหน้าที่แทน
3. การเลือกนั้นใช้เสียงข้างมาก
4. ผู้แทนของประชาชนตัดสินใจและทำงานแทนประชาชน
5. การตกลงและการตัดสินใจไม่จำเป็นต้องปรึกษากับประชาชนทุกกรณี

เพราะได้รับความยินยอมอยู่แล้ว

หลักการปกครองตนเองของประชาชน จึงเป็นหลักการที่มีความสำคัญประการหนึ่งของอุดมการณ์ประชาธิปไตย เพราะเป็นการแสดงถึงความสำคัญของสิทธิปัญญาและความสามารถของมนุษย์ อีกทั้งแสดงซึ่งเสรีภาพในการกำหนดวิถีชีวิตด้วยตนเอง และความเท่าเทียมกันของมนุษย์ การที่ประชาชนปกครองตนเองจึงมีความสำคัญในแง่รองรับคุณค่าและศักดิ์ศรีมนุษย์

ประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นอุดมการณ์จึงมีหลักการที่สำคัญอยู่ คือ หลักความศรัทธาในสิทธิปัญญา และความสามารถของมนุษย์ในอันที่จะใช้เหตุผล ซึ่งจะนำมาซึ่งการเลือกวิถีชีวิตและบรรลุถึงวัตถุประสงค์ของตนเองอันนำไปสู่หลักการเสรีภาพ ซึ่งเป็นการให้หลักประกันแก่ประชาชนทุกคนในอันที่จะใช้ความสามารถที่มีอยู่ในการกระทำและการเลือกวิถีชีวิตของตนเอง นอกจากนี้หลักเสมอภาคจะ เป็นการให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนทุกคนในอันที่

⁴¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 18.

จะดำเนินชีวิตอยู่ในสังคมในทุกด้านว่าจะได้รับการปฏิบัติจากรัฐโดยเท่าเทียมกัน ไม่มีการเลือกปฏิบัติและหลักการปกครองตนเองของประชาชน อันเป็นหลักการที่ธำรงไว้ซึ่งคุณค่าและศักดิ์ศรีของมนุษย์

2. ประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นรูปแบบการปกครอง

ประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นรูปการปกครอง (democracy as a form of government) หรือระบบการเมืองนี้ หมายถึง การจัดรูปแบบการปกครอง กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมือง บทบาท อำนาจหน้าที่ของสถาบันทางการเมือง ตลอดจนวิธีการที่ใช้ในการตัดสินใจขัดแย้งตามแนวความคิดประชาธิปไตย โดยนำเอาแนวความคิดอันเป็นหลักการประชาธิปไตยมาปฏิบัติให้สอดคล้อง⁴² ประชาธิปไตยที่เป็นรูปแบบการปกครองจึงเป็นวิธีการในการใช้อำนาจในการปกครองให้สอดคล้องกับหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย

ในฐานะที่เป็นรูปแบบการปกครอง การปกครองระบอบประชาธิปไตยจึงต้องมีหลักการในการปกครองดังนี้⁴³

1. มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเห็นระหว่างกัน มีการให้ความสำคัญแก่ความคิดที่แตกต่างกัน เพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ มีการให้สิทธิที่จะแสดงความคิดเห็น ได้เถียงโดยใช้เหตุผล
2. มีการให้ความคุ้มครองแก่เสรีภาพของประชาชน
3. มีการคุ้มครองทางกฎหมายแก่ประชาชนทุกคน จะต้องขยายซึ่งสิทธิทางการเมือง ไม่มีการแบ่งชั้นวรรณะของบุคคล
4. มีการกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิทั่วไปในการเลือกตั้ง (universal suffrage) โดยจะต้องมีการเลือกตั้งอย่างเสรี (free election) ทั้งในระดับชาติ และท้องถิ่น ผู้ได้รับการเลือกตั้งดำรงอยู่ในตำแหน่งเป็นวาระ
5. มีการตัดสินปัญหาโดยอาศัยเสียงข้างมาก แต่ในขณะเดียวกันก็ให้ความคุ้มครองแก่ฝ่ายที่มีเสียงข้างน้อย (majority rule and minority rights)

⁴² ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ประชาธิปไตย สังคมนิยม คอมมิวนิสต์กับการเมืองไทย หน้า 15.

⁴³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 15-18 และฉัตรพล ชินธไชย, "อุดมการณ์ทางการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร," พิชญบริหารศาสตร์, 16, 2 (เมษายน 2530) หน้า 157-158.

6. หลักการปกครองอยู่ใต้กฎหมาย (rule of law) ซึ่งตราขึ้นโดยกระบวนการปรึกษาหารือ (deliberation process) มาอย่างถูกต้อง ไม่ยอมรับการปกครองโดยอำเภอใจของบุคคล

7. มีการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจต่าง ๆ ที่เป็นสถาบันทางการเมืองการปกครอง คือ หลักการแบ่งแยกอำนาจ (separation of power) เพื่อถ่วงดุลย์ ตรวจสอบซึ่งกันและกัน มีการแบ่งแยกสถาบันที่ใช้อำนาจไม่ให้มีการครอบงำซึ่งกันและกัน จนสถาบันใดสถาบันหนึ่งขาดความเป็นอิสระ

ประเทศที่มีรูปแบบการปกครองที่เป็นประชาธิปไตยอย่างน้อยต้องมีรูปลักษณะ หลักการดังกล่าวข้างต้น เป็นเกณฑ์สำคัญ แต่ว่ารูปแบบหรือวิธีการนั้นอาจมีความแตกต่างออกไปในรายละเอียด ขึ้นกับความเหมาะสมของแต่ละสังคม ที่จะเลือกเอาลักษณะ เช่นไรไปใช้

ปัจจุบัน รูปแบบการปกครองที่เป็นประชาธิปไตยที่ประเทศต่าง ๆ ได้นำเอาไปใช้ปรากฏอยู่ 3 รูปแบบใหญ่ ๆ คือ ⁴⁴

1. รูปแบบรัฐสภาหรือประชาธิปไตยแบบรัฐสภา (parliamentary system)
2. รูปแบบประธานาธิบดีหรือประชาธิปไตยแบบประธานาธิบดี (presidential system)
3. รูปแบบผสม-กึ่งประธานาธิบดี กึ่งรัฐสภา (semi-parliamentary or semi-presidential system)

ซึ่งแต่ละรูปแบบการปกครองก็มีรายละเอียดในวิธีการที่แตกต่างกันไป เช่น การได้มาซึ่งฝ่ายบริหาร ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมือง วิธีการของการเลือกตั้ง เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตามแต่ละรูปแบบก็มีหลักเกณฑ์ในการจัดรูปแบบการปกครอง กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมือง การได้มาซึ่งอำนาจ การใช้อำนาจ เป็นไปตามหลักการของประชาธิปไตย

⁴⁴ รายละเอียด โปรดดู วิสุมิ โทชิแท่น, ประชาธิปไตย, หน้า 114-155.

3. ประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นวิถีชีวิต

"อุดมการณ์ที่เป็นประชาธิปไตยอย่างเดียวยังไม่สามารถทำให้ประเทศหนึ่ง ๆ เป็นประชาธิปไตย นอกจากจะมีการนำอุดมคตินั้นมาวาง เป็นหลักการกำหนดรูปการปกครองฉันทิ
รูปการปกครองแบบประชาธิปไตยก็อาจมีอยู่แต่เพียงรูปแบบ แต่ไม่สามารถประสบความสำเร็จ
ได้ฉันทิ ถ้าปราศจากเสียซึ่งปัจจัยที่สาม คือ การที่คนในสังคมที่มีการปกครองแบบประชาธิปไตย
มีจิตใจ มีค่านิยม มีบุคลิกภาพและวิถีทางการดำเนินชีวิตที่เป็นประชาธิปไตยด้วย"⁴⁵

ดังนั้น การที่ประชาธิปไตยจะประสบความสำเร็จได้หรือไม่ นอกจากจะขึ้นอยู่กับ
การยึดถือในหลักการและมีรูปแบบที่เป็นประชาธิปไตยแล้ว ยังจะขึ้นอยู่กับว่าประชาชนของสังคมนั้น
มีวิถีชีวิต (ways of life) ที่เป็นประชาธิปไตยด้วยหรือไม่ โดยประชาชนจะต้องมีจิตใจ มี
ค่านิยม มีการกระทำที่เป็นประชาธิปไตย ซึ่งก็เท่ากับว่าการดำเนินชีวิตประจำวันของประชาชน
ก็ต้องมีความคิดและการกระทำที่สอดคล้องไปกับหลักการ และหลักเกณฑ์ของการปกครองในระบบ
ประชาธิปไตยด้วย

วิสุทธ์ โภธิแทน⁴⁶ ได้สรุปไว้ว่าวิถีชีวิตประชาธิปไตยจะต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้

1. ความมีเหตุผลหรือการกระทำที่มีเหตุผล
2. มีการเคารพซึ่งกันและกัน ทั้งมีการเคารพในความ เป็นมนุษย์ และเคารพ
ในความสามารถซึ่งกันและกัน
3. การตกลงใจกันด้วยการถกเถียง ประนีประนอม และอดกลั้นในความคิดเห็น
ที่แตกต่างกัน
4. การดำเนินชีวิตอย่างเสรีภายใต้กฎหมาย และไม่ถูกแทรกแซงอย่างไม่จำเป็น
โดยรัฐ

⁴⁵ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ลัทธิการเมือง, หน้า 29.

⁴⁶ วิสุทธ์ โภธิแทน, ประชาธิปไตย, หน้า 167-176.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช⁴⁷ ได้เห็นว่าวิถีชีวิตประชาธิปไตย ได้แก่ การมีใจกว้างที่จะพิจารณาปัญหาต่าง ๆ ด้วยวิจาร์ญาณ อาศัยการพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นร่วมกันก่อนที่จะมีการตัดสินใจ รู้จักประนีประนอม ไม่ใช้การตัดสินใจด้วยความรุนแรง มีขันติธรรมอดทนรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่นที่แตกต่างไปจากตน เคารพสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่นตลอดจนยอมรับความเสมอภาคของบุคคล

ทินพันธ์ นาคะตะ⁴⁸ ได้อธิบายถึงวิถีชีวิตที่เป็นประชาธิปไตย คือ

1. การมีจิตใจสนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตย มีความต้องการระบอบประชาธิปไตยมากกว่าแบบอื่น
2. ยึดมั่นในความสำคัญและศักดิ์ศรีของบุคคล เชื่อมั่นในความเสมอภาคของบุคคล และรู้จัก เคารพสิทธิ เสรีภาพของผู้อื่น
3. เคารพในกติกาของประชาธิปไตยและมีข้อผูกพันที่จะปฏิบัติตามกติกานั้น
4. สนใจในการมีส่วนร่วมทางการเมือง
5. มีความสำนึกในหน้าที่พลเมืองของตน เช่น การปฏิบัติตามกฎหมาย การเคารพกฎหมาย
6. มองโลกในแง่ดี มีความไว้วางใจผู้อื่น
7. รู้จักวิพากษ์วิจารณ์อย่างมีเหตุผลและสร้างสรรค์
8. จะต้องไม่มีจิตใจเป็นเผด็จการ

วิถีชีวิตประชาธิปไตย จึงเป็นวิถีชีวิตที่สอดคล้องกับอุดมการณ์ประชาธิปไตย คือ เป็นวิถีชีวิตที่เชื่อมั่นและศรัทธาในตัวมนุษย์ ความสามารถของมนุษย์ มีการยอมรับในสิทธิ เสรีภาพต่าง ๆ ตลอดจนเคารพในความเท่าเทียมต่าง ๆ ประชาชนของสังคมมีวิถีชีวิตที่เป็นประชาธิปไตยมากเท่าไรก็ย่อมนำมาซึ่งความสำเร็จในการมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มั่นคงมากเท่านั้น

ประชาธิปไตยจึงมีฐานะที่เป็นทั้งอุดมการณ์ อันได้แก่ การเคารพและเชื่อมั่นในสิทธิมนุษยความสามารถของมนุษย์ การมีเสรีภาพ และความเสมอภาค เป็นทั้งฐานะรูปแบบการปกครองที่

⁴⁷ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ประชาธิปไตย สังคมนิยม คอมมิวนิสต์, หน้า 22.

⁴⁸ ทินพันธ์ นาคะตะ, "ประชาธิปไตย : ความหมาย บัญญัติเบื้องต้น และการสร้างจิตใจ," หน้า 16-18.

ประยุกต์จากหลักการมาใช้ เป็นวิธีการการปกครอง และยังมีฐานะ เป็นวิถีชีวิตที่ประชาชนจะนำเอา ทั้งหลักการและวิธีการของประชาธิปไตย มาใช้ในชีวิตประจำวัน ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตย ที่จะประสบความสำเร็จได้นั้น สังคมที่นำเอาประชาธิปไตยมาใช้เป็นรูปแบบการปกครองนั้นจะต้อง มีการยึดถืออุดมการณ์ประชาธิปไตย มีการจัดรูปแบบการปกครองที่เป็นประชาธิปไตย และจะต้อง มีประชาชนของสังคมที่มีการกระทำในชีวิตประจำวันที่เป็นประชาธิปไตยสอดคล้องกันไปด้วย ประชาธิปไตยที่จะประสบความสำเร็จ และมั่นคงได้นั้นจึงต้องมีความสอดคล้อง และผสมผสานกัน อย่างถูกต้องทั้งในแง่อุดมการณ์ รูปแบบ และวิถีชีวิตซึ่งสนับสนุนกันและกัน

ปัจจัยที่เอื้ออำนวยต่อความมั่นคงของประชาธิปไตย

การมี เสถียรภาพทางการเมืองและการ เปลี่ยนแปลงทางการเมืองของสังคมใดสังคมหนึ่ง เป็น เรื่องที่สำคัญ ในระบบการเมืองทุกระบบล้วนต้องการที่จะสร้างความมั่นคงให้แก่ระบบการเมือง ของตน ถ้าหากมีการ เปลี่ยนแปลงก็คาดหวังว่าจะให้การ เปลี่ยนแปลงนั้น เป็น ไปอย่างสันติและเป็น ไปในทางที่ดี ดังนั้นปัญหาที่มักจะถูกกล่าวถึงอยู่เสมอคืออะไรที่จะ เป็นปัจจัยส่งเสริมให้เกิด เสถียรภาพต่อระบบการเมือง

การนำ เอาแนวความคิดประชาธิปไตยมาใช้ เป็นแนวทางในการปกครองประเทศ ก็เช่นกัน ได้มีหลายประเทศที่ประสบความสำเร็จในการสร้าง เสถียรภาพให้แก่ระบบการเมืองของตน แต่ ขณะเดียวกันก็มีอีกหลายประเทศที่ประสบกับปัญหาความไร้ เสถียรภาพทางการเมือง นักรัฐศาสตร์ จำนวนมากจึงได้พยายามที่จะศึกษาหาคำตอบว่าอะไร เป็นปัจจัยที่เอื้ออำนวยต่อความสำเร็จ และการมีเสถียรภาพในการนำ เอาการปกครองระบอบประชาธิปไตยไปใช้

จากการศึกษาพบว่า มีหลายปัจจัย เช่นกันที่เอื้ออำนวยต่อความมั่นคงของระบอบ ประชาธิปไตย ซึ่งพอจะสรุปได้ดังนี้ คือ

1. การพัฒนาทาง เศรษฐกิจและสังคมระดับสูง

ลิปเซท (Seymour M. Lipset) ได้นำเอาลักษณะและปัจจัยทางด้านสังคม และ เศรษฐกิจมา เป็นดัชนีชีวิตประชาธิปไตย โดยประเทศที่ประสบความสำเร็จทาง เศรษฐกิจ มีความมั่นคงทาง เศรษฐกิจ จะเป็นประเทศที่มีความ เป็นประชาธิปไตยได้มากกว่าประเทศที่ยากจน โดยอาศัยตัวแปร 3 ประการ คือการพัฒนาอุตสาหกรรม (industrialization) ความ

หนาแน่นของพล เมืองใน เขตเมืองใหญ่ (urbanization) และระดับการศึกษา⁴⁹ ดังนี้ชีวิตได้แก่

1.1 ความมั่งคั่ง จะดูจากรายได้ต่อหัวของประชากร จำนวนแพทย์ต่อพลเมือง จำนวนโทรทัศน์ต่อพลเมือง จำนวนวิทยุต่อพลเมือง จำนวนหนังสือพิมพ์ต่อพลเมือง และจำนวนพลเมืองต่อรถยนต์

1.2 การพัฒนาอุตสาหกรรม จะดูจากพลเมืองที่ประกอบอาชีพทางการเกษตร การบริโภคลูกจ้างงาน

1.3 การศึกษา จะดูจากร้อยละของผู้รู้หนังสือ อัตราการลงทะเบียนเรียน ชั้นประถมศึกษา อัตราการลงทะเบียนเรียนชั้นมัธยมศึกษา และอัตราการลงทะเบียนเรียนชั้นอุดมศึกษา

1.4 ความหนาแน่นของพลเมืองในเขตเมืองใหญ่ จะดูจากร้อยละของประชากรที่อยู่ในเขตเมืองที่มีพลเมืองตั้งแต่ 20,000 คนขึ้นไป ร้อยละของประชากรที่อยู่ในเมืองที่มีพลเมืองตั้งแต่ 100,000 คนขึ้นไป ร้อยละของประชากรที่อยู่ในเขตเมืองหลวง

ลิปเซท ได้สรุปว่าประเทศที่เป็นประชาธิปไตยมากนั้น จะมีระดับรายได้ของประชาชนสูง มีการพัฒนาทางอุตสาหกรรม มีระดับการศึกษาสูง และมีประชากรอยู่ในเขตเมืองหนาแน่นมากกว่าประเทศที่เป็นประชาธิปไตยน้อย

2. โครงสร้างทางชนชั้น เป็นชนชั้นกลาง เป็นส่วนใหญ่ และเป็นระบบชนชั้น เปิด

ชนชั้นทางสังคม (social class) หมายถึง การจัดแบ่งคนในสังคมให้มีฐานะสูงต่ำไม่เท่ากัน โดยอาศัยหลักเกณฑ์บางอย่าง เช่น ความมั่งคั่งและรายได้ ครอบครัว สถานที่อยู่อาศัย ระยะเวลาอยู่อาศัย อาชีพ และศาสนา เป็นเกณฑ์ในการแบ่งชั้นของคนในสังคม⁵⁰ โดยปกติจะจัดชั้นของคนเป็น 3 ชั้นชั้นคือ ชั้นสูง (upper class) ชั้นกลาง

⁴⁹ Seymour M. Lipset, Political Man (London : Murcury Books, 1963), pp. 45-46 อ้างใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ประชาธิปไตย สังคมนิยม คอมมิวนิสต์กับการเมืองไทย. หน้า 61-69.

⁵⁰ สุภัตรา สุภาพ, สังคมวิทยา (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2516). หน้า 96-97.

(middle class) และชนชั้นล่าง (lower class) หรือชนชั้นแรงงาน (working class)

ประเทศที่จะมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ราบรื่น จะต้องมีโครงสร้างชนชั้นที่ประกอบด้วยชนชั้นกลาง เป็นส่วนใหญ่ โดยมีชนชั้นสูงและชนชั้นล่าง เป็นส่วนน้อย เพื่อลดความแตกต่างหรือช่องว่างของสังคม การครองชีพ โดยที่ชนชั้นกลางถึงแม้จะไม่มีทรัพย์สินหรือรายได้ถึงระดับร่ำรวย แต่อาชีพการงานก็มีความมั่นคง และรายได้เพียงพอสำหรับการครองชีพ ซึ่งทำให้ความคิดทางการเมืองของชนชั้นกลาง เป็นแบบ เดินสายกลาง คือไม่มีทรัพย์สินมหาศาลที่จะมุ่งรักษาสถานภาพดั้งเดิมของคนในสังคมแต่อย่าง เดียว และขณะเดียวกันก็ไม่มี ความคับแค้นต่อสภาพของสังคม จนมุ่งทำลายโครงสร้างทางสังคม เดิมโดยสิ้นเชิง เพื่อสร้างสังคมใหม่ ที่คิดว่า จะสร้างความ เป็นธรรมได้มากกว่าสังคมเก่า ดังนั้นชนชั้นกลางจึงไม่เห็นด้วยกับการ ใช้กำลังรุนแรง เพื่อรักษาหรือ เปลี่ยนโครงสร้างของสังคม ซึ่งจะทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างชนชั้น ชนชั้นกลาง เชื่อว่าชนชั้นต่าง ๆ ของสังคมจะต้องพหุกันจึงควรจะสามารถประนีประนอมระหว่างกัน ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยก็มีช่องทางไว้สำหรับการ เจรจาประนีประนอม ผลประโยชน์ระหว่างกัน เป็นการแก้ไขข้อขัดแย้งและเกิดการ เปลี่ยนแปลงโดยสันติ⁵¹ ประชาธิปไตย จึงเป็นทาง เลือกที่ชนชั้นกลาง เลือกใช้

การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่จะราบรื่นได้ สังคมนั้นจึงควรมีชนชั้นกลาง เป็นส่วนใหญ่ของสังคม โดยชนชั้นกลาง เป็นผู้มือนำทางการเมือง ชนชั้นกลางจะเป็นกันชน ที่ีระหว่างชนชั้นสูงกับชนชั้นต่ำ อัน เป็นการลดปัญหาความขัดแย้งที่รุนแรงของทั้งสองชนชั้นที่ ต้องการรักษาสถานภาพดั้งเดิมของคน กับต้องการ เปลี่ยนแปลงสังคม เดิม

นอกจากนี้ สังคมจะต้องเป็นสังคม เปิด (open society) คือ เป็นสังคมที่เปิดโอกาสให้ทุกคนมีโอกาสเลื่อนชั้นได้โดยอาศัยความสามารถของคน ให้ทุกคนมีโอกาสแข่งขันหาความสำเร็จ หรือ เลื่อนสถานภาพของตนเอง⁵² การ เป็นสังคม เปิดย่อมส่งผลให้บุคคลยอมรับระบบสังคม ทุกคนคิดว่าถ้าตนเองมีความสามารถและโอกาสแล้วย่อมมีโอกาสได้เลื่อนฐานะ

⁵¹ ประ เสริฐ แยมกลิ่นหุ้ง, สังคมชนบทไทย. (กรุงเทพมหานคร: โครงการศึกษาทั่วไป จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529), หน้า 132.

⁵² สุพัศตรา สุภาพ, สังคมวิทยา, หน้า 96.

ของเขาในสังคม ชนชั้นต่ำจะมีความคิดว่าตัวเขาเองถ้ามีโอกาสก็สามารถเลื่อนชั้น เป็นชนชั้นกลางหรือชนชั้นสูงได้ ซึ่งทั้งหมดนี้ขึ้นกับความสามารถของเขาเอง⁵³ จึงไม่เกิดความไม่พึงพอใจของชนชั้นต่ำต่อสภาพของสังคม ความรู้สึกที่ต้องการจะเปลี่ยนแปลงสังคมก็ลดลงไป ขณะเดียวกันชนชั้นสูงก็ยอมรับว่าทุกคนมีโอกาสที่จะเลื่อนชั้นทางสังคม จึงไม่มีความรู้สึกกีดกันต่อการเลื่อนฐานะ

สังคมที่ประกอบด้วยชนชั้นกลาง เป็นส่วนใหญ่ และระบบสังคม เป็นสังคม เปิดจึงเป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ประชาธิปไตยโดยมั่นคง เพราะชนชั้นกลางจะเป็นกั้นชนระหว่างชนชั้นที่มีความคิดเห็นต่อสังคมขัดแย้งกัน ซึ่งชนชั้นกลางที่เป็นผู้มีอำนาจทางการเมืองจะเป็นผู้ไกล่เกลี่ยประนีประนอมโดยสันติวิธี อันเป็นวิถีทางของการปกครองระบอบประชาธิปไตย อีกทั้งสังคมที่เปิดโอกาสให้มีการเลื่อนชั้นทางสังคมโดยยึดถือหลักความสามารถ ก็จะช่วยลดความไม่พึงพอใจต่อสภาพของสังคมของชนชั้นต่ำ อันส่งผลให้ลดความคิดต่อต้าน และต้องการเปลี่ยนแปลงสังคมอย่างรุนแรง

3. ประสิทธิภาพของรัฐบาล

การมีประสิทธิภาพของรัฐบาล หมายถึง ความสามารถของรัฐบาลในการจัดระเบียบภายในสังคม ในการระดมทรัพยากรมาใช้เพื่อส่วนรวมในการกระจายทรัพยากรไปสู่ส่วนต่าง ๆ ของสังคมอย่างเสมอหน้า และในการสนองต่อความต้องการของสังคม⁵⁴ ซึ่งถ้าหากว่าการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐบาลได้ผลเป็นที่น่าพอใจ สามารถแก้ไขปัญหาได้ดี และสร้างความเจริญแก่ประเทศ . คนส่วนใหญ่ก็จะรู้สึกได้ว่าตัวเองมีฐานะความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ชีวิตมีความมั่นคงปลอดภัย และความสัมพันธ์ระหว่างคนกลุ่มต่าง ๆ เป็นไปอย่างยุติธรรม⁵⁵ การที่รัฐบาลมีความสามารถที่จะตอบสนองความต้องการของประชาชนได้เป็นอย่างดี ย่อมทำให้ประชาชนสนับสนุนต่อรัฐบาลนั้น

⁵³ ประ เสริฐ แยมกลิ่นพุ่ม, สังคมชนบทไทย, หน้า 133.

⁵⁴ ทินพันธ์ นาคะตะ, "ประชาธิปไตย : ความหมาย ปัจจัยเอื้ออำนวยและการสร้างจิตใจ," หน้า 13.

⁵⁵ เรื่องเดียวกัน.

รัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยก็จำเป็นที่จะต้องสนองตอบความคาดหวัง ความต้องการของประชาชนให้ได้เป็นอย่างดี ถ้าหากสามารถสนองตอบได้ดี ประชาธิปไตยก็จะมี ความชอบธรรม และมีความมั่นคงยิ่งขึ้นในสายตาของประชาชน⁵⁶ อันส่งผลให้ประชาชนสนับสนุน ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย ความมีประสิทธิภาพในการสนองต่อความต้องการของ ประชาชนของรัฐบาล จึง เป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ที่มั่นคง

4. ความชอบธรรมในการปกครอง

ความชอบธรรมในการปกครอง (legitimacy) หมายถึง การมีความ เชื่อที่ว่า สถาบัน ระเบียบปฏิบัติ การกระทำ การตัดสินใจ นโยบาย เจ้าหน้าที่ หรือผู้นำต่าง ๆ ของรัฐบาลมีลักษณะของความถูกต้อง มีความเหมาะสม เป็นสิ่งที่ดี และควรได้รับการยอมรับ ไม่ว่าสิ่งนั้นจะมีลักษณะอย่างไร ความชอบธรรมในการปกครองจะมีได้ก็ เมื่อเกิดความ เชื่อมั่น ร่วมกันในสิทธิอันชอบธรรมในการที่จะปกครองของผู้ปกครอง รัฐบาลของทุกสังคมจึงพยายามที่ จะทำให้ประชาชน เชื่อว่าการปกครองของตนมีความชอบธรรม โดยอย่างน้อยที่สุดก็ให้ได้รับการ ยอมรับจากประชาชนทั่วไปในฐานะรัฐบาลที่ปกครองอยู่⁵⁷ จึง เป็นความจำเป็นของทุกรัฐบาลที่จะ สร้างความชอบธรรมในการปกครองแก่ตน

การมีความชอบธรรมในการปกครองจะทำให้เห็นว่าการกระทำของฝ่ายปกครอง มีความถูกต้อง และเกิดความสงบเรียบร้อยในสังคม โดยประชาชนจะมีความสำนึกว่าควร เชื่อ ฟังต่อผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ และปฏิบัติตามด้วยดี การปกครองที่มีความชอบธรรมจึง เป็นการปกครอง

⁵⁶ Robert A. Dahl, Modern Political Analysis (Englewood Cliff, N.J. : Prentice-Hall, 1963), p. 19 อ้างใน ทินพันธ์ นาคะตะ, "ความชอบธรรมใน การปกครอง : ปัญหาและความหวังของไทย," วารสารธรรมศาสตร์ 5, 2 (ตุลาคม 2518 - มกราคม 2529), หน้า 3.

⁵⁷ Dolf Sternberger, "Legitimacy," International Encyclopedia of the Social Science (1968), อ้างใน ทินพันธ์ นาคะตะ, "ความชอบธรรมในการ ปกครอง : ปัญหาและความหวังของไทย," หน้า 4.

ที่มีประสิทธิภาพสูง ก่อให้เกิดความเห็นพ้องต้องกัน และเกิดความยินยอม ซึ่งยังผลให้การปกครอง
นั้นมี เสถียรภาพสูงไปด้วย⁵⁸

การมีเสถียรภาพของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ส่วนหนึ่งจึงขึ้นอยู่กับ
การมีความชอบธรรมในการปกครองของระบบการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปกครองระบอบ
ประชาธิปไตยต้องการความชอบธรรมของการปกครองมากกว่าระบบอื่น ๆ เพราะการปกครอง
แบบนี้ไม่อาจบังคับให้บุคคลผินใจที่จะถือว่า ประชาธิปไตย เป็นระบบการปกครองที่ชอบธรรมของ
คนได้⁵⁹ การปกครองระบอบประชาธิปไตยจึงจะต้องทำให้ประชาชนยอมรับหรือเห็นว่า ตรงกับ
ความรู้สึกของประชาชนที่ว่า เป็นการปกครองที่เหมาะสม สอดคล้องกับคุณค่าวิถีชีวิตของคน และ
ช่วยรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ของตน

การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีความชอบธรรมในการปกครองนั้น จะมีหลัก
ยึดมั่นว่าจะมีการยึดถือกติกาของการปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐบาลจะต้องมีหน้าที่ป้องกัน
สิทธิ เสรีภาพของประชาชน จะต้องปกป้องผลประโยชน์ของส่วนรวม การอยู่ในตำแหน่งก็ได้รับ
ความไว้วางใจจากประชาชน โดยผ่านกระบวนการเลือกตั้งตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ชัดเจน
อีกทั้งจะต้องยึดถือหลักความสามารถของบุคคลทุกคนว่ามีความสามารถในการปกครอง การดำรง
ตำแหน่งจะไม่ได้มาด้วยการสืบทอดอำนาจ⁶⁰ การยึดมั่นในเรื่องสิทธิ เสรีภาพและ เสมอภาคของ
ประชาชน อีกทั้งมีกติกาในการปกครองที่แน่นอน จึงทำให้ประชาชนเกิดความชอบธรรมต่อการ
ปกครองระบอบนี้

ทุกระบบการเมืองล้วนมีความต้องการความชอบธรรมในการปกครอง โดยเฉพาะ
เฉพาะการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่เป็นระบอบการปกครองที่ไม่ได้ใช้อำนาจบังคับให้
ประชาชนยอมรับอำนาจการปกครอง ยิ่งจำเป็นจะต้องมีความชอบธรรมสูงในการปกครอง
โดยจะต้องสร้างความคิดให้แก่ประชาชนว่าระบอบประชาธิปไตยนั้น เป็นระบอบที่สอดคล้อง

⁵⁸ ทินพันธ์ นาคะตะ, "ความชอบธรรมในการปกครอง : ปัญหาและความหวังของไทย,"
หน้า 5.

⁵⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.

⁶⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 10-11.

กับคุณค่าของประชาชน และรัฐบาลที่ปกครองก็มีอำนาจโดยวิถีทางประชาธิปไตยที่ชอบธรรม และมีการดำเนินการอันรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ของประชาชนก็จะทำให้เกิดความมั่นคงต่อการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตย

5. การยึดมั่นและปฏิบัติตามคุณค่าที่เป็นประชาธิปไตย

ประชาธิปไตยมีฐานะ เป็นทั้งอุดมการณ์ รูปแบบวิธีการของการปกครอง และวิถีชีวิตของประชาชน การที่ประชาธิปไตยจะประสบผลสำเร็จมีความมั่นคงในการปกครองจึงไม่ใช่แต่เพียงมีรูปแบบ มีวิธีการของประชาธิปไตยเท่านั้น แต่ยังจะต้องมีสมาชิกของสังคมทั้งผู้ปกครองและผู้ถูกปกครอง มีโลกทัศน์และวิถีชีวิตที่สอดคล้องกับประชาธิปไตยอีกด้วย⁶¹ ซึ่งสมาชิกของสังคมที่เป็นประชาธิปไตยจะต้องยึดถือและยอมรับต่อคุณค่าพื้นฐาน (fundamental value) ที่เป็นคุณค่าประชาธิปไตย (democratic value) โดยสมาชิกของสังคมจะต้องมีความเห็นพ้องกัน (agreement) ต่อหลักการอันเป็นคุณค่าพื้นฐานของประชาธิปไตย⁶²

การที่ประชาชนยึดถือและยอมรับร่วมกันต่อคุณค่าพื้นฐานที่เป็นประชาธิปไตยนี้ จะปรากฏออกมาทั้งในระดับที่เป็นนามธรรม (abstract level) คือ เป็นสิ่งที่ประชาชนควรที่จะยึดถือ และอีกทั้งจะปรากฏออกมาในระดับรูปธรรม (concrete level) ซึ่งเป็นสิ่งที่ประชาชนต้องยึดถือและกระทำตาม⁶³ การที่ประชาชนยึดถือต่อคุณค่าพื้นฐานที่เป็นประชาธิปไตย จึงจะมีทั้งระดับของการยึดถือในอุดมการณ์หรือหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตย และทั้งต้องการกระทำอันเป็นการสนับสนุนและเป็นไปตามหลักการนั้น ซึ่งถือได้ว่าจะมีทั้งมโนทัศน์ที่เป็นประชาธิปไตย และ

⁶¹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ประชาธิปไตย สังคมนิยม คอมมิวนิสต์กับการเมืองไทย, หน้า 140.

⁶² James W. Prothro and Charles M. Grigg, "Fundamental Principle of Democracy : Bases of Agreement and Disagreement," The American Political System : Note and Reading, ed. Bernard Brown and John Wahlke (Illinois : Dorsey Press, 1967), pp. 152-153; and McClosky, "Consensus and Ideology in American Politics", pp. 361-362.

⁶³ Prothro and Grigg, "Fundamental Principle of Democracy," p. 153.

มีวิถีชีวิตที่เป็นประชาธิปไตยด้วย และเป็นที่ยอมรับกันว่าความมั่นคงของการปกครองแบบใดแบบหนึ่งขึ้นอยู่กับการศึกษาของสังคมมีจิตใจที่ส่งเสริมต่อการปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักการปกครองนั้น⁶⁴ จึงเท่ากับว่าถ้าหากสมาชิกของสังคมไม่มีจิตใจที่ยึดมั่นในหลักการและมีการประพฤติปฏิบัติที่เป็นไปตามหลักการนั้นแล้ว ก็ยากที่จะมีความมั่นคงของการปกครองในระบอบนั้นได้

บุคคลที่จะเป็นสมาชิกของสังคมประชาธิปไตย จึงจะต้องยึดถือคุณค่าและหลักการของประชาธิปไตยในการดำเนินชีวิต เช่น จะต้องเคารพในศักดิ์ศรีส่วนบุคคล เคารพในความเท่าเทียมกัน เคารพในสิทธิเสรีภาพของบุคคล มีความรับผิดชอบต่อตนเองและสังคม มีระเบียบวินัยและความอดกลั้น มีใจรักความเป็นธรรม และยึดหลักเหตุผล จึงจะเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย⁶⁵

ในสังคมที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น จึงต้องมีสมาชิกของสังคมที่มีจิตใจที่ส่งเสริมต่อการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย มีความเห็นพ้องต้องกันในคุณค่าพื้นฐานอันเป็นประชาธิปไตย โดยจะต้องยึดถือและยอมรับร่วมกันต่อหลักการอันเป็นคุณค่าพื้นฐาน และยังคงต้องมีการประพฤติปฏิบัติที่สอดคล้องและเป็นไปตามคุณค่าพื้นฐานนั้น ความสอดคล้องระหว่างการยึดถือในหลักการประชาธิปไตยกับการมีการประพฤติปฏิบัติที่เป็นประชาธิปไตยจึงมีความสำคัญต่อความสำเร็จของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอยู่มาก ถ้าหากว่าสมาชิกของสังคมเพียงยึดถือประชาธิปไตย เฉพาะในหลักการ แต่ยังมีจิตใจและการกระทำที่ขัดแย้งกับคุณค่าประชาธิปไตย การปกครองก็จะประสบปัญหาความมั่นคง โดยสังคมนั้นจะเป็นประชาธิปไตยเพียงรูป แค่นี้เปิดโอกาสให้มีการปกครองแบบเผด็จการหรืออำนาจนิยมขึ้นได้ ซึ่งประชาธิปไตยนั้นใช้ต้องการเพียงรูปแบบการปกครองที่เป็นประชาธิปไตยเท่านั้น แต่ยังคงต้องการสมาชิกที่มีมโนทัศน์ และวิถีชีวิตที่เป็นประชาธิปไตยอีกด้วย การที่สมาชิกของสังคมยึดถือในหลักการอันเป็นคุณค่าประชาธิปไตย และมีการประพฤติปฏิบัติที่สอดคล้องกันนั้น จึงเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มั่นคง

⁶⁴ ทินพันธุ์ นาคะตะ, "ประชาธิปไตย : ความหมาย ปัจจัยเอื้ออำนวย และการสร้างจิตใจ," หน้า 16.

⁶⁵ ประเสริฐ แยมกลิ่นฟูง, สังคมชนบทไทย, หน้า 136.

การที่สมาชิกของสังคมมีจิตใจ เป็นประชาธิปไตย คือยึดถือและประพฤติปฏิบัติตาม คุณค่าที่เป็นประชาธิปไตยนั้น จะมีความสัมพันธ์กับการมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย เพราะวัฒนธรรมทางการเมืองนี้จะเป็น เรื่องของทัศนคติ ความเชื่อ และความรู้สึกในใจ ซึ่งทำให้เกิดระเบียบและความหมายแก่กระบวนการทางการเมือง และก่อให้เกิดกฎเกณฑ์หรือข้อสมมุติฐาน ซึ่งทุกคนยอมรับสำหรับ เป็น เครื่องกำหนดพฤติกรรมในระบบการเมือง และบรรทัดฐานที่ถือว่าเป็น หลักปฏิบัติในการปกครอง⁶⁶ วัฒนธรรมทางการเมืองจึงเกี่ยวข้องกับการมีทัศนคติ ความเชื่อของ ประชาชนต่อการเมืองและส่งผลต่อการมีพฤติกรรมทางการเมืองของเขา การที่บุคคลมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยจึง เท่ากับว่าบุคคลนั้นมีทัศนคติ ความเชื่อไปในทางที่เป็นประชาธิปไตย และมีแนวโน้มที่จะมีพฤติกรรมทางการเมืองไปในแบบประชาธิปไตยอีกด้วย

การที่ประชาชนยึดถือและประพฤติปฏิบัติในคุณค่าที่เป็นประชาธิปไตย จึงอาจกล่าว ได้อีกนัยว่า ประชาชนนั้นมีวัฒนธรรมทางการเมืองที่เป็นประชาธิปไตย ซึ่งการที่ประชาชนมี วัฒนธรรมทางการเมือง เป็นแบบใด ก็เกี่ยวข้องกับการกระบวนการกล่อม เกลาทางการเมือง (political socialization) ซึ่งเป็นกระบวนการปลูกฝังให้ประชาชนมีลักษณะนิสัยและพฤติกรรมทางการเมือง ไปในทิศทางที่ระบบการเมืองต้องการ ถ้าหากกระบวนการกล่อม เกลาทางการเมืองได้ เป็นไปใน ทางส่งเสริมให้มีทัศนคติและพฤติกรรม ไปในทางประชาธิปไตยก็จะทำให้ประชาชนมีวัฒนธรรมทาง การเมืองแบบประชาธิปไตย ซึ่ง เท่ากับว่ามีการยึดถือและประพฤติปฏิบัติในคุณค่าที่เป็นประชาธิปไตย อีกด้วย

ดังนั้น การที่จะทำให้ประชาชนมีจิตใจซึ่งยึดถือคุณค่าประชาธิปไตย อัน เป็นหลัก การพื้นฐานและมีการประพฤติปฏิบัติ เป็นไปตามหลักการนั้น จึงต้องอาศัยกระบวนการอบรม กล่อม เกลาทางการเมืองให้ประชาชนมีทัศนคติ และพฤติกรรมไปในทางส่งเสริมประชาธิปไตย ซึ่งถ้าหากทำให้ประชาชนมีทัศนคติและพฤติกรรม เช่นนี้แล้ว ย่อมทำให้การปกครองระบอบประชาธิปไตย ประสบความสำเร็จและมั่นคงได้ในสังคมนั้น

⁶⁶ Lucian W. Pye, Aspects of Political Development (Boston : Little, Brown and Company, 1966), pp. 104-105.

2. แนวความคิด เกี่ยวกับการอบรมกล่อม เกลาทางการ เมือง

มีคำหลายคำที่ใกล้เคียงกับการอบรมกล่อม เกลาทางการ เมือง เช่น การศึกษาทางการเมือง (political education) คือการเน้นเรื่องสื่อสารทางการเมือง (political communication) ที่จำลองระเบียบทางการเมืองขึ้นมาเพื่อศึกษาพฤติกรรมของประชาชนเพื่อจะคาดหมายเหตุการณ์ได้อย่าง เป็นระเบียบแบบแผนแน่นอน⁶⁷ ความโน้มเอียงทางการเมือง (political orientation) คือการสร้างภาวะรับรู้หรือความตระหนัก (perception) ทุกแง่ทุกมุม ทั้งทางการรับรู้ และการได้รับความรู้และการสร้างความพึงพอใจ ทั้งทางด้านความรู้สึก และทัศนคติ ตลอดทั้งการสร้างความสามารถในการประเมินผล ทั้งทางด้านค่านิยมและปทัสถานให้เกิดแก่บุคคลในส่วนที่จะต้องมีความสัมพันธ์กับผู้อื่นในสังคม⁶⁸ การโน้มเข้าสู่การเมือง (politicization) คือผลที่อาจเกิดจากการอบรมกล่อม เกลาทางการเมือง หรือเกิดจากความโน้มเอียงทางการเมือง⁶⁹ และการเรียนรู้ทางการเมือง (political learning) คือการที่บุคคลเรียนรู้หรือได้รับข่าวสารทางการเมืองจากการสังเกต หรือจากประสบการณ์ จากแหล่งที่ให้การศึกษากับบุคคลแบบไม่เป็นสถาบัน⁷⁰ คำต่าง ๆ เหล่านี้ถ้าใช้โดยความไม่ระวังแล้วอาจจะทำให้

⁶⁷ โปรตดูรายละเอียตได้ใน Robert Pranger, The Eclipse of Citizen Ship (New York : Holt Rinehart and Winston, 1968), p.44.

⁶⁸ David Easton and Jack Dennis, Children in the Political System : Origins of Political Legitimacy, p.5.

⁶⁹ Ibid. p. 274 และการแปลเป็นภาษาไทยของ "Politicization" นั้น ผู้เขียนยึดถือตาม บรรพต วีระสัย, "กระบวนการเรียนรู้ชีวิตทางสังคม การเมือง," สังคมวิทยาการเมือง. หน้า 125. ซึ่งใช้เหตุผลในการแปลจากพจนานุกรมของ The Heritage Illustrated Dictionary of the English Language, international edition, (1973), p. 1015, ของการอธิบายคำว่า "Politicize".

⁷⁰ Robert D. Hess, "The Acquisition of Feelings of Political Efficacy in Pre-Adults," in Social Psychology and Political Behavior : Problems and Prospects, eds. Belbert Abcarian and John W. Soule (Ohio : Charles E. Merrill, 1971), pp. 62-63.

รู้สึกว่าเป็นกัน ซึ่งคำเหล่านี้มีนัย หรือความหมายเฉพาะตัวดังกล่าวนั้นแล้ว การที่เข้าใจถึงนัย⁷¹ หรือความหมายของคำเหล่านี้ได้เป็นอย่างดี ย่อมจะทำให้เข้าใจถึงการเรียนรู้ทางการเมืองและกระบวนการอบรมกล่อมเกลารวมทั้งการเมืองได้อย่างชัดเจน ถูกต้อง และสมบูรณ์

กล่าวโดยทั่วไปแล้ว คำว่า การอบรมกล่อมเกลารวมทั้งการเมืองนี้มีผู้บัญญัติศัพท์คำนี้ไว้มากมาย เช่น สังคมประกิตการเมืองบ้าง⁷² การรับรู้หรือขัดเกลารวมทั้งการเมืองบ้าง⁷³ การเรียนรู้ชีวิตทางสังคมการเมืองบ้าง⁷⁴ เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม โดยความนิยมแล้วผู้เขียนอยากใช้คำว่า การอบรมกล่อมเกลารวมทั้งการเมืองมากกว่า เพราะเป็นการยอมรับเรื่อง "การเรียนรู้" ที่เกี่ยวข้องกับพัฒนาการ (development) ของบุคคลในทางการเมืองมากกว่าที่จะเรียนรู้จากการเมือง (learning) เฉย ๆ ดังความหมายที่นักรัฐศาสตร์หลายท่านได้ให้คำจำกัดความหรือความหมายไว้ คือ

กาเบรียล เอ.แอลมอนด์ (Gabriel A. Almond) และ บิงแฮม จี. เพาเวล-จูเนียร์ (Bingham G. Powell Jr.)⁷⁵ ให้ความเห็นว่าการอบรมกล่อมเกลารวมทั้งการเมืองเป็นกระบวนการที่ก่อให้เกิดวัฒนธรรมทางการเมืองขึ้น

⁷¹ วิสุทธิ์ โป๊ะแท่น, "การให้ความรู้ทางการเมืองเพื่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ," รัฐศาสตร์สาร 3 (สิงหาคม 2519) : 49.

⁷² สุรพาสน์ ทัฬหามาน, "ทัศนคติทางการเมืองของนายทหารชั้นนายพันของกองทัพบก กองทัพอากาศ และกองทัพเรือ" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2519), หน้า 50.

⁷³ บรรพต วีระลัย, "กระบวนการเรียนรู้ชีวิตทางสังคมการเมือง," สังคมวิทยาการเมือง, หน้า 125.

⁷⁴ Almond and Powell, Jr., Comparative Politics : A Development Approach, pp. 64-72.

จาโรล บี. แมนไฮม (Jarol B. Manheim)⁷⁵ให้ความหมายของการอบรม
 กลุ่มเถลาทางการเมือง ว่าเป็นกระบวนการที่ได้มาซึ่งความรู้และการเรียนรู้เกี่ยวกับชีวิตทาง
 สังคมการเมือง

วิกเตอร์ เอช. ฮิสแมน (Victor H. Hissman)⁷⁶ ให้คำอธิบายว่าการอบรม
 กลุ่มเถลาทางการเมือง เป็นการเรียนรู้ในสิ่งที่ถ่ายทอดให้แก่สังคมเริ่มตั้งแต่ระยะเริ่มต้นใน
 สถาบันครอบครัว ซึ่งต่อเนื่องมาถึงสถาบันต่าง ๆ เช่น สถาบันทางศาสนา สถาบันการศึกษา
 เช่น โรงเรียน กลุ่มรวมอาชีพ (work groups) สมาคมอาสาสมัคร (voluntary
 association) สโมสรมวลชน พรรคการเมือง หรือสถาบันต่าง ๆ ของรัฐบาล

เดวิด อี. แอปเตอร์ (David E. Apter)⁷⁷กล่าวถึงการอบรมกลุ่มเถลาทาง
 การเมืองไว้ว่า จะต้องมิขั้นตอนเป็นกระบวนการและจะมีการติดต่อกันตั้งแต่เกิดจนตายโดยต่อเนื่อง
 กันตลอดโดยไม่ขาดตอน ดังนั้นการเรียนรู้ชีวิตทางสังคมการเมืองส่วนหนึ่งจะเป็น เรื่องของระบบ
 การศึกษาและบุคคลโดยเฉพาะอย่างยิ่งชนชั้นนำ จะมีทัศนคติค่านิยม และบุคลิกภาพเป็นอย่างไรมัน
 ขึ้นอยู่กับนโยบายทางการศึกษาว่ามีอยู่อย่างไร..."

ไมเคิล รัช (Michael Rush) และฟิลลิป อทอฟ (Phillip Athoff)⁷⁸ ให้
 ความหมายการอบรมกลุ่มเถลาทางการเมือง ว่าเป็นกระบวนการที่บุคคลแต่ละคนเกิดความตระหนัก

⁷⁵Jarol B. Manheim, The Politics Within : A. Primer in Political Attitude and Behavior (Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice-Hall, 1975), p. 48.

⁷⁶Victor H. Hissman, Politics in Everyday Life (Oxford : Black Well, 1966), p. 64.

⁷⁷David E. Apter, The Politics of Modernization (Chicago : The University of Chicago Press, 1965) p. 145.

⁷⁸Rush and Atholl Introduction to Political Sociology, p. 16.

(perception) หรือมีปฏิกิริยา (reaction) ต่อปรากฏการณ์ทางการเมือง (political phenomena) ที่เกิดขึ้นจากสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของสังคมที่บุคคลนั้น เป็นสมาชิกอยู่และบังเกิดจากกระบวนการปะทะสังสรร (interaction) ของบุคลิกภาพและ ประสบการณ์ของบุคคลแต่ละบุคคลนั้นด้วย

เคนเนธ พี. แลงตัน (Kenneth P. Langton)⁷⁹ ได้ให้ความหมายของการอบรม กล่อม เลลาทางการเมืองไว้คล้ายกันนี้ ว่าเป็นแนวทางที่นำไปสู่วัฒนธรรมทางการเมืองซึ่งถ่ายทอด จากชนรุ่นหนึ่งไปสู่ชนอีกรุ่นหนึ่ง

เดวิด อีสตัน (David Easton) และ แจ็ค เด็นนิส (Jack Dennis)⁸⁰ เห็นพ้องกันว่า การอบรมกล่อม เลลาทางการเมืองย่อมประกอบด้วยกระบวนการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ทำให้บุคคลได้รับความโน้มเอียงทางการเมือง และรูปแบบพฤติกรรมของบุคคล

โรเบอร์ตา ไฮเกิล (Roberta Sigel)⁸¹ ได้ให้ความเห็นไว้คล้ายคลึงกับแลงตัน ว่าการอบรมกล่อม เลลาทางการเมือง เกี่ยวข้องกับการถ่ายทอดปทัสสถาน และพฤติกรรมทางการเมืองซึ่งยอมรับโดยทั่วไปและถ่ายทอดจากชนรุ่นหนึ่งไปสู่ชนอีกรุ่นหนึ่ง

บรรพต วีระสัย⁸² ได้ให้ความหมายของกระบวนการอบรมกล่อม เลลาทางการเมืองไว้ว่า ได้แก่ การเรียนรู้หลักเกณฑ์ระเบียบปฏิบัติ การมีความเชื่อ การมีความรู้ และการมีค่านิยมในเชิง การเมืองซึ่งรับเอาอิทธิพลจากสังคมมา

⁷⁹ Kenneth P. Langton, "Peer Group and School and the Political Socialization Process," American Political Science Review 61 (1967) : 751-7581

⁸⁰ Easton and Dennis, Children in the Political System : Origins of Political Legitimacy, p. 7.

⁸¹ Roberta Sigel, "Assumptions about the Learning of Political Values," The Anals 361 (1965) : 13.

⁸² บรรพต วีระสัย และสุชิน ตันติกุล, สังคมวิทยาการเมือง (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2518), หน้า 25.

ทินพันธ์ นาคะตะ⁸³ ได้ให้ข้อคิดเห็นที่น่าสนใจไม่น้อย ว่าการเรียนรู้โดยทั่วไปแล้ว เป็นการพัฒนาพฤติกรรมของบุคคลซึ่งมีการกระทำต่อกันและเป็นกระบวนการถ่ายทอดวัฒนธรรมทางการเมืองอีกด้วย ซึ่งอาจเป็นการเรียนรู้ทั้งเรื่องเกี่ยวกับการเมืองและไม่เกี่ยวกับการเมืองที่มีผลต่อทัศนคติและพฤติกรรมทางการเมือง ตลอดจนการเรียนรู้ทัศนคติทางการเมืองและบุคลิกภาพทางการเมือง

จากความหมายของคำว่า การอบรมกล่อมเกลாதองการเมืองของนักรัฐศาสตร์ที่ได้นำมากล่าวอ้างข้างต้น จึงอาจสรุปความหมายของคำว่า การอบรมกล่อมเกลாதองการเมือง คือ การเปลี่ยนแปลงและ/หรือการรักษาพฤติกรรมทางการเมืองที่เกิดจากการเรียนรู้ชีวิตทางการเมืองทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งเป็นผลมาจากประสบการณ์เดิมนับตั้งแต่เกิดจนกระทั่งตาย

กระบวนการอบรมกล่อมเกลาทองการเมือง

เมื่อได้ทราบถึงความหมายหรือคำจำกัดความของคำว่ากระบวนการอบรมกล่อมเกลาทองการเมืองมาแล้วในหัวข้อข้างต้นจึงเป็นการง่ายที่จะทำความเข้าใจในเรื่องของกระบวนการอบรมกล่อมเกลาทองการเมือง แม้จะมีนักรัฐศาสตร์หลายท่านพยายามอธิบายถึงเรื่องดังกล่าวไว้มากมายก็ตาม ดังนี้

ลูเซียน ดับบลิว . พาย (Lucian W. Pye) พยายามอธิบายขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการอบรมกล่อมเกลาทองเมืองไว้ว่า มีด้วยกันทั้งหมด 4 ขั้นตอน คือ⁸⁴

ขั้นแรก คือ ขั้นตอนมูลฐานที่เรียกว่า กระบวนการเรียนรู้ในขั้นมูลฐาน (basic socialization process) เป็นช่วงที่ทารกจะได้รับการฝึกฝนให้เป็นสมาชิกของสังคม ซึ่งเป็นช่วงที่จะเรียนรู้ถึงทัศนคติ ค่านิยม ทักษะ และความชำนาญความสัมพันธ์ของบทบาทต่าง ๆ ของ

⁸³Thinnapan Nakata, The Problems of Democracy in Thailand : A Study of Political Culture and Socialization of College Students (Bangkok : Praepittaya, 1975), p. 88.

⁸⁴Lucian W. Pye, Politics Personality and National Building : Burma's Search for Identity (New-Haven : Yale University Press, 1966), pp. 43-461.

บุคคล ความรู้พื้นฐานและวัฒนธรรมตลอดจนลักษณะของสังคมที่พ่าย เรียกระดับการเรียนรู้ในขั้นนี้ ว่าระดับแห่งการเริ่มรู้ (manifest level)

ขั้นที่สอง คือ ขั้นสะสมความรู้ (latent level) เป็นขั้นที่ความรู้ต่าง ๆ ที่ได้ เรียนรู้มานั้นสะสมเพิ่มพูนกัน เป็นประสบการณ์ ซึ่งมีอิทธิพลต่อจิตใจสำนึกที่ไปกำหนดคุณลักษณะพื้นฐานของบุคคลใดบุคคลหนึ่งขึ้นในระดับนี้เอง ที่บุคคลจะมีจิตสำนึกว่าตนนั้น เป็นส่วนหนึ่งของสังคม หรือที่ พาย เรียกว่า "เอกลักษณ์" (identity) พร้อมมูลด้วยวุฒิภาวะทางจิต (mature) อาทิ เช่น การระบายออกผ่านทางอารมณ์ ความรู้ที่ฝังแน่นอยู่ในความทรงจำ มีความเข้าใจต่าง ๆ เป็นต้น ในขั้นนี้บทบาทของครอบครัวและสถาบันการศึกษา เช่น โรงเรียนจะเป็นตัวปลูกฝังได้มาก

ขั้นที่สาม เป็นขั้นที่บุคคลได้รับการอบรมกล่อม เกลาทางการเมือง จากการพัฒนา ความรู้ที่บุคคลมีอยู่ขยายขอบ เขตกว้างออกไปอีกในการเริ่มมีความรู้สึกต่อโลกการเมืองรอบ ๆ ตัว เขา ได้รู้และมีทัศนะรวมทั้ง เข้าใจในเหตุการณ์ต่าง ๆ ทางการเมืองอีกด้วย ในขั้นนี้บทบาทของสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ในทางสังคม เช่น กลุ่มหรือองค์การต่าง ๆ ในทางสังคม สื่อมวลชน เป็นต้นจะ เริ่มมีบทบาท

ขั้นสุดท้าย เป็นขั้นที่บุคคลผ่านขั้นการ เป็นสมาชิกการเมืองที่ยังไม่มีบทบาททางการเมือง นอกจาก เริ่มรู้และ เข้าใจ เท่านั้น มาเป็นผู้ที่เข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง หรือมีความรู้และ ความเข้าใจลึกซึ้งมากขึ้น คือ สามารถแยกแยะลักษณะและ เอกภาพของสถาบันการเมืองได้ ทำให้มีทัศนคติและคุณลักษณะทางการเมืองที่ชัดเจนและถาวรกว่าเดิม รวมทั้งสามารถปรับตนเอง ให้เข้ากับวัฒนธรรมการเมืองของสังคม หรือมีสิ่งที่พาย เรียกว่า "หัวใจร่วมแห่งการเมืองชาติ" (national polity) เหตุนี้เองพายจึง เรียกขั้นตอนนี้ว่า "กระบวนการสรรหาทางการเมือง" (the process of political recruitment)

จากขั้นตอนนี้ขึ้นไป พาย เองย้ำว่ามีอิทธิพลต่อค่านิยม ทัศนคติ ความรู้หรือที่เรียกกันทั่ว ๆ ไปว่า "โครงสร้างของคุณลักษณะพื้นฐาน" ของบุคคลแต่ละคนมากน้อยต่างกัน

ริชาร์ด อี. ดอร์สัน และ เคนเนท พริสสิทท์ กล่าวถึงกระบวนการอบรมกล่อม เกลาทางการเมืองของบุคคลไว้ว่ามีได้ 2 ทาง คือ⁸⁵ การเรียนรู้ที่เกิดจากการสั่งสอนโดยตรง หรือ

⁸⁵Richard E. Dawson and Kennett Presitt, Political Socialization (Boston: Little Brown, 1969), pp.63-64.

การเรียนรู้ที่ได้รับจากการปลูกฝังลัทธิ ได้แก่ การสอนซึ่งมีกำหนดระยะเวลาแน่นอน มีหลักสูตร และวางแผนการสอน ตลอดจนกำหนดวิธีการที่จะใช้สอนอีกด้วย

สำหรับการเรียนรู้ทางการเมืองหนทางสุดท้าย คือ เกิดจากการเรียนรู้โดยไม่ตั้งใจ หรือแบบไม่เป็นทางการ ซึ่งความรู้อาจได้มาจากกลุ่มเพื่อน กลุ่มสมาคม ครอบครัว โรงเรียน จากการพูดคุยปะทะสังสรรค์แลกเปลี่ยนความคิดเห็นในกลุ่มหรือระหว่างกลุ่มของบุคคลในองค์การต่าง ๆ เป็นต้น โดยไม่มีการวางแผนล่วงหน้า วางหลักสูตร กำหนดวิธีสอบหรือการสอนไว้เลย

จากหนทางข้างต้นทั้ง ดอร์สัน และพริสทิงก์ได้แบ่งออกเป็น 4 ขั้นตอนย่อยอีกดังนี้⁸⁶
 ขั้นตอนแรกได้แก่ ขั้นตอนการลอกเลียนแบบ (imitation) เป็นขั้นการเลียนแบบรับเอาสิ่งต่าง ๆ มายึดถือเป็นของตน เช่น การสอนความรู้เกี่ยวกับค่านิยม ความรู้ ทศนคติ พฤติกรรม ทักษะ ตลอดจนความหวังต่าง ๆ เด็กจะลอกเลียนแบบอย่างจากบุคคลใกล้ชิด เช่น ญาติและครู เป็นต้น ซึ่งลอกเลียนแบบในทางบวก และทางลบ

ขั้นตอนที่สอง เป็นขั้นการยอมรับกลุ่มเกลา (anticipatory socialization) ซึ่งมีความต้องการความก้าวหน้า การเลื่อนชั้นในสังคมให้สูงขึ้น หรือมีการระดมทางสังคม (mobilization) ต้องการมีวิชาชีพการเรียนรู้ถึงนักการเมืองที่ดี ตลอดจนถึงบทบาทของประชาชนหรือพลเมืองดี เด็กจะเริ่มสนใจเรื่องกิจการบ้านเมือง

ขั้นตอนที่สาม เป็นขั้นการเรียนรู้ทางการเมืองโดยตรงหรือที่เรียกว่า ขั้นการศึกษาทางการเมือง (political education) จากการสอนการเมืองโดยตรงจากครอบครัว โรงเรียน องค์การการปกครองทางการเมือง เป็นขั้นการเรียนรู้จากตัวผู้สอน (socializer) มากกว่าการเรียนรู้เอง เป็นขั้นการสอนค่านิยม ทศนคติ และพฤติกรรมเกี่ยวกับหน้าที่ทางการเมือง สิทธิทางการเมือง การเป็นพลเมืองดี เป็นต้น

ขั้นตอนที่สี่ เป็นขั้นสุดท้ายซึ่งบุคคลมีการเรียนรู้มากขึ้นจนพอทวนเป็นประสบการณ์ทางการเมืองโดยตรง โดยการสังเกตการณ์จนกล้าที่จะตัดสินใจ เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมือง และยอมรับว่าการเมืองเป็นส่วนหนึ่งของชีวิต

⁸⁶ Ibid., pp. 73-80.

โรเบิร์ต ดี. เฮสส์ แบ่งกระบวนการอบรมกลุ่ม กลาทางการเมืองออกเป็น 3 แบบ โดยอาศัยกระบวนการเรียนรู้โดยทางอ้อม เป็นสำคัญ คือ⁸⁷

ขั้นรูปแบบจำลองการถ่ายทอดการเรียนรู้ระหว่างบุคคล (interpersonal transfer model) เป็นขั้นสะสมความรู้พื้นฐานจากความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ซึ่งจะเป็นการเรียนรู้จากครอบครัวและโรงเรียน เป็นสำคัญ ในเรื่องความรู้พื้นฐานของการปกครอง เช่น การเรียนรู้รูปแบบของอำนาจ ความรู้สึกชอบหรือไม่ชอบต่อกฎหมาย หรือระเบียบข้อบังคับของระบบการเมือง

ขั้นต่อไปเป็นขั้นลอกเลียนแบบรับเอาสิ่งต่าง ๆ (identification model) เป็นขั้นลอกเลียนแบบอย่างของพฤติกรรมที่เด็กสนใจจากบุคคลที่ใกล้ชิดกับตน ซึ่งการลอกเลียนแบบนี้จะเริ่มลดน้อยลง เมื่อเด็กโตเป็นผู้ใหญ่ขึ้น เหตุนี้การเรียนรู้ชีวิตสังคมทางการเมืองในขั้นนี้จึงเป็นไปโดยทางอ้อม ในการพัฒนาทัศนคติของเด็กจากบุคคลที่เด็กพึงพอใจหรือใกล้ชิด

สำหรับขั้นสุดท้ายนี้เป็นขั้นการพัฒนาของแนวความคิด (cognitive development model) ที่เด็กมีความคิดรวบยอด (concept) สามารถแยกแยะความแตกต่าง จัดหมวดหมู่ มีความเข้าใจและพร้อมจะเรียนสิ่งที่เป็นเรื่องนามธรรม (abstract) ในทางการเมืองได้

แซนดรา เค.ชวอร์ทซ์ (Sandra K. Schwartz)⁸⁸ อธิบายกระบวนการอบรมกลุ่ม กลาทางการเมืองไว้ว่า กระบวนการเรียนรู้นี้จะเกิด เริ่มต้นตั้งแต่รับ เด็กและเด็กจะเริ่มเรียนรู้เมื่อมีความสัมพันธ์ติดต่อกับบุคคลอื่นซึ่งสะสม เป็นประสบการณ์ต่อไป

⁸⁷ Robert D. Hess and Judith V. Thorney, The Development of Political Attitudes in Children (Chicago : Aldine Publishing Company, 1967), pp. 20-21 นอกจากนี้ยังมีฉบับที่พิมพ์ใน New York โดย Doubleday ในปีเดียวกันอีก.

⁸⁸ Sandra Kenyon Schwartz, "Preschoolers and Politics" in New Directions in Political Socialization (eds.), David C. Schwartz and Sandra Kenyon Schwartz (New York : The Free Press, 1975), pp.229-251.

ตามความพยายามของนักรัฐศาสตร์ต่าง ๆ ที่นำมากล่าวอ้างนี้ ในความหมายของ กระบวนการอบรมกล่อมเกลாத่างการ เมือง อาจสรุปได้ว่ากระบวนการอบรมกล่อมเกลาท่างการ เมือง คือ การเปลี่ยนแปลงหรือการรักษาไว้ซึ่งพฤติกรรมทางการเมืองที่เกิดจากการเรียนรู้ ทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยเป็นผลมาจากประสบการณ์ที่สะสมมาตั้งแต่เป็นเด็ก กับอิทธิพลของ สิ่งแวดล้อมหรือตัวกำหนดที่ก่อให้เกิดการอบรมกล่อมเกลาท่างการ เมือง ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่มด้วยกัน คือ⁸⁹

1. อิทธิพลของชุมชน (community) ในแง่ที่ว่าคนเราได้เรียนรู้แบบแผนของ วัฒนธรรมของสังคมจากคนทั่วไป รวมทั้งเกิดความรู้สึกผูกพันกับชุมชนจนได้รับการพัฒนาขึ้นเรื่อย ๆ เป็นความภักดี (loyalty) ต่อชุมชนและมีทัศนคติต่อจารีตประเพณี (custom) และระเบียบ บังคับ (regulations)

2. อิทธิพลจากสถาบันทางสังคม (social institutions) สถาบันทางสังคมที่ สำคัญได้แก่

2.1 ครอบครัว คือ เป็นตัวพื้นฐานในการสร้างการอบรมกล่อมเกลาท่างการ เมืองและวัฒนธรรม โดยเฉพาะการเรียนรู้ทางการเมืองและวัฒนธรรมทางการเมือง ทั้งโดย ทางตรงและทางอ้อม

2.2 โรงเรียน เป็นสถานที่ให้การเรียนรู้ชีวิตทางสังคมการเมืองทางตรงและ ทางอ้อม เป็นตัวถ่ายทอดวัฒนธรรมทางการเมืองที่สำคัญ ซึ่งก่อให้เกิดความรู้ ทัศนคติ และ พฤติกรรมทางการเมือง ซึ่งนำไปสู่การสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองได้ก่อให้เกิดความรอบรู้

⁸⁹ ดึงข้อสังเกตุจาก Dawson and Prewitt, Political Socialization, pp. 99-100 ; William C. Mitchell, "The Socialization of Citizens," in Growth and Change : A Reader in Political Socialization, ed. Charles O. Bell, (Belmont, California : Dickenson Publishing Co., Ind., 1973), pp. 32-59 ; Francis G. Castles, Politics and Social Insight (London : Routledge and Kegan Paul, 1971), p.30; Robert A. Dowse and John A. Hughes, Political Sociology (London : John Wiley and Sons, 1973); Fred I. Greenstein, Children and Politics (New Haven; Yale University Press, 1965).

ความสนใจและความเข้าใจ

2.3 กลุ่มเพื่อน เป็นกลุ่มที่มีสถานภาพใกล้เคียงและผูกพันใกล้ชิดทำให้บุคคลยอมรับความคิดเห็นซึ่งกันและกัน รวมทั้งการเรียนรู้บุคลิกภาพระหว่างกัน ซึ่งก่อให้เกิดแรงจูงใจที่มีต่อการเมืองในกลุ่มเพื่อน

2.4 กลุ่มอาชีพ คือ กลุ่มอาชีพการงานทั้งเป็นองค์การทางการและไม่เป็นทางการที่คนรวมกันเข้าเป็นกลุ่มที่มีจุดมุ่งหมายเดียวกัน ทำให้เกิดการถ่ายทอดความรู้ ความเชื่อ ทักษะ และพฤติกรรมย่อมเกิดขึ้นได้โดยทางอ้อม

2.5 สื่อมวลชน มีอิทธิพลในการถ่ายทอดการเรียนรู้ทางการเมืองและวัฒนธรรมทางการเมือง ในรูปของการเสนอข่าวสาร เหตุการณ์ทางการเมือง

2.6 สถาบันราชการ (bureaucracy) เป็นสถาบันที่มีความสัมพันธ์กับบุคคลอยู่ตลอดเวลา จึงนับเป็นอีกสถาบันหนึ่งที่มีอิทธิพลในชีวิตประจำวันของบุคคล

โดยสรุปแล้วจึงเห็นได้ว่า บุคคลนั้นจะรับรู้ชีวิตทางสังคมการเมืองจากการอบรมกลุ่ม เวลาทางการเมืองของอิทธิพลของชุมชนและอิทธิพลจากสถาบันทางสังคมที่กล่าวมาแล้วนี้ ไปพร้อมกัน ซึ่งจะหล่อหลอมเข้าไปในตัวบุคคลจนเป็นโลกทัศน์ ประสบการณ์ต่อไป

การที่หน้าที่ในการให้การเรียนรู้ทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชนถูกกำหนดให้เป็นหน้าที่ของข้าราชการฝ่ายปกครอง ซึ่งถือว่าเป็นกลไกของรัฐที่สำคัญอย่างยิ่งกลไกหนึ่ง ดังนั้นเพื่อให้เข้าใจถึงสภาพของผู้ปฏิบัติซึ่งได้แก่ปลัดอำเภอ จึงควรทำความเข้าใจถึงแนวความคิดเกี่ยวกับระบบราชการทั้งในส่วนที่เป็นทฤษฎีทางรัฐศาสตร์ และดูถึงความเป็นมาของระบบราชการของไทย ทั้งนี้เพื่อให้เข้าใจในธรรมชาติของระบบราชการได้ดี

3. แนวความคิดเกี่ยวกับระบบราชการ

คำว่า "ระบบราชการ" (bureaucracy) เมื่อพิจารณาตามรากศัพท์ประกอบไปด้วยคำว่า Bureau จากภาษาฝรั่งเศส หมายถึง กระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานของรัฐบาล สำนักงานหรือหน่วยงาน ส่วนคำว่า Cracy มาจากรากศัพท์ภาษากรีก หมายถึง การปกครองหรืออำนาจ ดังนั้นคำว่า "ระบบราชการ" (bureaucracy) จึงหมายถึงการปกครองโดยจัด

ส่วนราชการออกเป็นส่วนหรือกรมต่าง ๆ (department)⁹⁰ นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการให้ความหมายไว้อีกหลายประการ เช่น

ระบบราชการ หมายถึง ระบบบริหารงานที่ตกอยู่ภายใต้อำนาจของข้าราชการโดยปริยาย สามารถทำลาย เสรีภาพของประชาชนได้ และยังมีภารกิจสั่งการที่ชักช้า และขาดความริเริ่ม⁹¹

ระบบราชการหมายถึง ระบบที่มีพฤติกรรมตรงตาม เป้าหมาย มีวัตถุประสงค์ที่แน่นอน มีการวินิจฉัยเหตุการณ์ตามหลัก เหตุผล มีความยุติธรรมปราศจากอคติส่วนตัว และมีบรรทัดฐานเดียวกันทั้งหมด⁹².

ระบบราชการ หมายถึง องค์การที่มีความซับซ้อน ที่ปฏิบัติตามนโยบายที่ระบบการเมืองกำหนดไว้⁹³

ระบบราชการ หมายถึง การบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ (administrative efficiency) แต่บางครั้งมีความหมายตรงกันข้าม และอาจหมายถึงข้าราชการหรืองานธรรมดา ๆ ของสำนักงานบริหารก็ได้⁹⁴

⁹⁰ สมพงษ์ เกษมสิน, สารานุกรมการบริหาร (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2517), หน้า 17.

⁹¹ John M. Pfiffner and Robert V. Presthus, Public Administration (New York : Ronald Press Co., 1967), p. 39.

⁹² Harold J. Laski, Encyclopedia of Social Science (New York : McMillan, 1930), pp. 70-73.

⁹³ Carl J. Friedrich, Man and His Government: An Empirical Theory of Politics (New York : McGraw-Hill, 1963), p. 417.

⁹⁴ Martin Albrow, Bureaucracy (New York : Praeger Publisher, 1970), p. 14.

ระบบราชการ หมายถึง องค์การที่ประกอบด้วยสายการบังคับบัญชาที่จัดไว้อย่างรัดกุม โดยอาศัยหลักการแบ่งงานกันทำ⁹⁵

ใน Webster's New International Dictionary ให้คำจำกัดความของระบบราชการไว้ 3 แนว คือ 1) ระบบธุรกิจของรัฐบาลโดยการแบ่งสำนักงานออกเป็นกรม หรือสำนักงาน แต่ละหน่วยงานนำโดยหัวหน้าคนหนึ่งที่ทำงานธรรมดา ๆ (routine) และมีพฤติกรรมแบบอนุรักษ์นิยม ระบบราชการนี้โดยทั่วไปแล้วแคบ ยึดกฎเกณฑ์อย่างเคร่งครัดเป็นทางวิชาการความริเริ่มของตนเอง 2) มีส่วนคล้ายคลึงกับระบบการปกครองโดยหัวหน้าสำนักงานรับผิดชอบต่องานตามลำดับชั้น โดยระบบอำนาจเหนือผู้บังคับบัญชา และ 3) ข้าราชการทำงานร่วมกัน⁹⁶

ตามทรรศนะของเดนนิส รอง (Dennis Wrong) เห็นว่า ถ้าหากท่านปรารถนาที่จะทำงานอะไรให้สำเร็จอย่างมีเป้าหมายแน่นอนแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมขนาดใหญ่ และสลับซับซ้อน ท่านจะต้องมีองค์การแบบราชการจึงจะทำสิ่งนั้นได้⁹⁷

โดยสรุป ระบบราชการก็คือ ระบบการบริหารของรัฐแบ่งส่วนราชการออกเป็นหน่วยงานต่าง ๆ มีหัวหน้าหน่วยงานรับผิดชอบลดหลั่นลงมาตามสายการบังคับบัญชา มีระเบียบกฎเกณฑ์แน่นอนในการปฏิบัติงาน

⁹⁵

Ferrel Heady, Public Administration : A Comparative Perspective (Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice - Hall, Inc., 1966) p. 17.

⁹⁶Webster's New International Dictionary of the English

Language (Mass : G.S.C. Perriam, 1950). p. 48.

⁹⁷

Dennis Wrong, Makers of Modern Social Science: Max Weber (Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice - Hall, 1970), p. 34.

ลักษณะพื้นฐานทางโครงสร้างของระบบราชการ

เนื่องจากระบบราชการอาจจะให้คำนิยามหรือมีความหมายที่แตกต่างกันมากมายหลายประการดังกล่าวมาแล้ว ในทำนองเดียวกันในเรื่องลักษณะทางโครงสร้างของระบบราชการ ก็ได้มีผู้ให้คำอธิบายไว้มากมายหลายคน และมีความแตกต่างกันออกไป

บุคคลซึ่งมีความสำคัญมากที่สุดคนหนึ่ง คือ Max Weber ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นผู้ให้กำเนิดการศึกษาาระบบราชการอย่างมีระบบแบบแผน โดยเป็นบุคคลแรกที่พยายามศึกษาทั้งทฤษฎีเกี่ยวกับลักษณะและความสำคัญของระบบราชการ

Weber ได้ศึกษาถึงระบบราชการแบบต่าง ๆ ที่เป็นอยู่ในเยอรมนีและประเทศอื่น ๆ ในยุโรปในขณะนั้น และได้ค้นพบว่าระบบราชการเหล่านั้นยังมีข้อบกพร่อง ไม่สมบูรณ์เต็มที่ และไม่ก่อให้เกิดประโยชน์อย่างสูงสุดแก่ประเทศได้ ดังนั้น Weber จึงได้สร้างตัวแบบระบบราชการขององค์การบริหารที่สมบูรณ์ที่สุด ซึ่งเป็นที่รู้จักกันดีในนาม "ระบบราชการแบบอุดมคติหรือแบบบริสุทธิ์" (Ideal or pure type of bureaucracy) หรือที่ Weber เรียกว่า "องค์กรบริหาร" (Administrative organ) นั้น Weber อธิบายว่าประกอบด้วยลักษณะสำคัญทางด้านโครงสร้างพอสรุปได้ 7 ประการ⁹⁸

- (1) ลำดับชั้นการบังคับบัญชา (Hierarchy)
- (2) ความรับผิดชอบ (Responsibility)
- (3) ความสมเหตุสมผล (Rationality)
- (4) การมุ่งสู่ผลสำเร็จ (Achievement orientation)
- (5) การทำให้เกิดความแตกต่างหรือมีความชำนาญเฉพาะด้าน (Differentiation or specialization)
- (6) ระเบียบวินัย (Discipline)
- (7) การเป็นวิชาชีพ (Professionalization)

⁹⁸ Joseph LaPalombara, "An Overview of Bureaucracy and Political Development," in LaPalombara (ed.), Bureaucracy and Political Development, (Princeton, N.J. : Princeton University Press, 1967), p.10.

อย่างไรก็ตาม ลักษณะทางโครงสร้างของระบบราชการดังกล่าวข้างต้นนี้ เป็นลักษณะทางโครงสร้างที่ Weber คาดหมายไว้ว่าเป็นลักษณะของระบบราชการแบบอุดมคติเท่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ระบบราชการที่จะถือว่าเป็นแบบอุดมคติได้นั้น จะต้องประกอบด้วยลักษณะทางโครงสร้าง 7 ประการดังกล่าว ทั้งนี้ Weber มิได้พิจารณาถึงข้อเท็จจริงที่เป็นอยู่ของระบบราชการต่าง ๆ ในยุโรปในขณะนั้น ซึ่งจากการศึกษาของนักวิชาการอื่น ๆ ที่ศึกษาเปรียบเทียบองค์การการบริหารในส่วนกลางของประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส ปรัสเซีย อาณานิคมบางแห่งของอังกฤษ และสหรัฐอเมริกา ได้ค้นพบข้อเท็จจริงว่าในบรรดาประเทศเหล่านี้ต่างก็มีลักษณะสำคัญทางโครงสร้างคล้ายคลึงกันอยู่ 6 ประการ คือ⁹⁹

- (1) มีการรวมการควบคุมและการแนะนำไว้ที่จุดศูนย์กลาง
- (2) มีการทำให้หน้าที่ต่าง ๆ มีความแตกต่างกัน
- (3) มีการกำหนดคุณสมบัติสำหรับการเข้าดำรงตำแหน่งในองค์การการบริหาร
- (4) การมีจุดมุ่งหมาย (objectivity)
- (5) การมีความกะทัดรัดและความต่อเนื่อง
- (6) การรักษาความลับในการทำงาน (secrecy)

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าลักษณะทางโครงสร้างของระบบราชการที่บุคคลทั้งสองให้ไว้มีทั้งลักษณะที่เห็นพ้องต้องกันและลักษณะที่เห็นแตกต่างกัน

แต่ลักษณะทางโครงสร้าง ซึ่งนักวิชาการส่วนมากเห็นพ้องต้องกันและได้เป็นที่รับรองรับรู้โดยทั่วไป มีดังนี้คือ

1. ลำดับชั้นการบังคับบัญชา (Hierarchy)

ลักษณะทางโครงสร้างประการแรกและสำคัญที่สุดประการหนึ่งของทุก ๆ ระบบราชการ คือ ลำดับชั้นการบังคับบัญชา ซึ่งลักษณะทางโครงสร้างประการนี้เป็นลักษณะสำคัญที่สุดที่จะทำให้การดำเนินการต่าง ๆ ขององค์การแบบระบบราชการบรรลุถึงจุดมุ่งหมายได้อย่างสัมฤทธิ์

⁹⁹ Carl J. Friedrich, "Some Observations on Weber's Analysis of Bureaucracy," in Merton, Reader in Bureaucracy (Glencoe, IL : The Free Press, 2nd ed., 1960), p.31.

ผล ความสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ เป็นลักษณะทางโครงสร้าง เพียงประการเดียวที่มีความเกี่ยวข้องกับกลไกขัดกับความพยายามที่จะใช้หลักความชอบธรรม และหลักความสมเหตุสมผลในการดำเนินการต่าง ๆ ทางด้านบริหาร ซึ่งในความพยายามนี้ Weber ได้กล่าวว่า เป็นจุดกำเนิดของรูปองค์การแบบระบบราชการ ด้วยเหตุนี้ในองค์กรประเภทโคชชนิดใดก็ตามที่มีขนาดใหญ่ มีจำนวนสมาชิกเป็นจำนวนมาก และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในองค์กรทางบริหารหรือระบบราชการด้วยแล้วยิ่งเป็นการจำเป็นต้องมีการกำหนดลำดับชั้นการบังคับบัญชาไว้อย่างชัดเจน เพื่อที่จะได้สามารถบ่งชี้ว่า ตำแหน่งใดหรือหน่วยงานใดอยู่ในลำดับอำนาจหน้าที่ชั้นใด อยู่สูงกว่าหรือต่ำกว่าตำแหน่งใดหรือหน่วยงานใดบ้าง ดังจะเห็นได้ในรูปที่ลดหลั่นกันไปตามลำดับ ซึ่งผลของการจัดลำดับชั้นการบังคับบัญชานี้จะก่อให้เกิดผลต่าง ๆ ดังนี้คือ

ก. ทำให้เกิดระบบการบังคับบัญชาในแง่ที่ว่าผู้ที่อยู่ในระดับสูงกว่า (หรือเป็นผู้บังคับบัญชา) อาจแนะนำสั่งสอนและควบคุมผู้ที่อยู่ต่ำกว่า (หรือผู้อยู่ใต้การบังคับบัญชา) ได้ ซึ่งผลของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ที่อยู่เหนือกว่ากับผู้ที่อยู่ต่ำกว่านี้จะก่อให้เกิดหนทางในการปฏิบัติความเป็นปึกแผ่นและความต่อเนื่องในการปฏิบัติงาน อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีอาจเกิดความขัดแย้งในความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ที่อยู่บังคับบัญชาได้ ซึ่งในกรณีเช่นนี้ผู้ที่อยู่ในระดับต่ำกว่ามีสิทธิที่จะอุทธรณ์และยื่นเรื่องราวที่ขัดแย้งนั้นต่อหน่วยงานหรือผู้บังคับบัญชาที่อยู่เหนือขึ้นไปอีก¹⁰⁰

ข. เกิดระบบความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานหนึ่งกับหน่วยงานอื่น ๆ ในแง่ที่ว่าหน่วยงานที่อยู่ในระดับต่ำกว่าจะต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชา การควบคุมและการตรวจสอบของหน่วยงานที่อยู่ในระดับสูงกว่าลดหลั่นกันไปตามลำดับ อย่างไรก็ตาม Weber ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่าถึงแม้ว่าการควบคุมจะเป็นไปอย่าง เป็นทางการโดยผ่านลำดับชั้นการบังคับบัญชาก็ตาม แต่โดยสาระสำคัญแล้ว การควบคุมนี้จะเป็นการควบคุมด้วยความรู้ และความรู้ในระบบบริหารนั้น

¹⁰⁰

Max Weber, "The Essentials of Bureaucratic Organization :

An Ideal - Type Construction," in Merton, Reader in Bureaucracy,

p. 19.

Weber จำแนกออกเป็น 2 ประเภท¹⁰¹ กล่าวคือ ประเภทแรก คือความรู้ในทางวิชาการเฉพาะด้าน (Technical knowledge) และประเภทที่สอง คือความรู้ในทางปฏิบัติหรือความรู้พิเศษ (Special knowledge) อาทิเช่น ประสบการณ์ ความชำนาญจากการปฏิบัติงาน จากการประชุมหรือจากเอกสารราชการต่าง ๆ เป็นต้น

ด. ภายในลำดับชั้นการบังคับบัญชาเดียวกัน แต่ละหน่วยงานจะต้องปฏิบัติตามกฎข้อบังคับหรือปทัสฐานที่ได้กำหนดไว้อย่างเดียวกัน เหตุผลที่ต้องกำหนดไว้เช่นนี้ก็โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของหน่วยงานนั้น ๆ และเพื่อประกันความมั่นคงแก่ผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งในกรณีเช่นนี้ผู้ปฏิบัติงานแต่ละคนสามารถประเมินหรือพิจารณาหาหนทางปฏิบัติงานที่เหมาะสมได้ภายในขอบเขตของกฎข้อบังคับ และเป็นหลักประกันได้ว่าการกระทำต่าง ๆ ของตน เป็นสิ่งที่ชอบธรรมหรือถูกต้องตามกฎหมาย

2. การมุ่งสู่ผลสำเร็จ (Achievement orientation)

ลักษณะประการที่สองของระบบราชการ คือ การปฏิบัติงานใด ๆ ของระบบราชการจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายหรือมีประสิทธิภาพ (effectiveness) ในการทำงาน ซึ่งการที่จะให้ได้รับผลสำเร็จตามเป้าหมายนี้มีหลักการพิจารณาและต้องอาศัยปัจจัยสนับสนุนหลายประการ อาทิเช่น

ก. นักบริหารหรือข้าราชการจะต้องมีหลักในการเลือกหนทางปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพเพื่อที่จะก่อให้เกิดประสิทธิผลมากที่สุด ซึ่งหลักการในการเลือกนี้ได้มีผู้ตั้งเป็นทฤษฎีการบริหารไว้มากมาย เช่น ในระหว่างทางเลือกต่าง ๆ ที่ต้องใช้จ่ายเงินเหมือน ๆ กัน ต้องเลือกทางเลือกอันที่สามารถก่อให้เกิดประสิทธิผลมากที่สุด และถ้าหากมีทางเลือกที่สามารถก่อให้เกิดประสิทธิผลได้เท่ากันหลาย ๆ ทาง จะต้องเลือกทางเลือกที่เสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุดหรือใช้ทรัพยากรต่าง ๆ น้อยที่สุด ซึ่งทฤษฎีดังกล่าวนี้เป็นที่รู้จักกันดีว่าเป็น "หลักของความมีประสิทธิภาพ"

¹⁰¹ A.M. Henderson and Talcott Parsons (eds & trans.) Max Weber : The Theory of Social and Economic Organization (New York: The Free Press, 1947), pp. 330-333.

ข. ความมีประสิทธิผลของการบริหารจะเกิดขึ้นได้ก็คือ เมื่อมีการแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะด้าน ทั้งนี้โดยมีเหตุผลสนับสนุนที่ว่า บุคคลแต่ละคนมีความรู้ความชำนาญและความพึงพอใจในการทำงานแต่ละประเภทไม่เหมือนกัน จะเป็นเพราะพื้นฐานการศึกษามอบ ความถนัดชัดเจนหรือเหตุผลอื่นใดก็ตาม เมื่อ เป็นเช่นนั้นจึงเกิดมีความคิดขึ้นว่า ถ้าหากจะมอบหมายหน้าที่ให้แต่ละคนปฏิบัติตามความรู้ความชำนาญและความพึงพอใจของแต่ละคน แล้วก็น่าจะได้รับผลงานมากกว่าหรือดีกว่าจะมีได้กระทำ เช่นนี้ ดังนั้นจึงเกิดหลักการแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะด้านขึ้น ก็โดยคาดหมายว่า เมื่อกระทำ เช่นนี้แล้วจะ เกิดประสิทธิผลในการทำงานสูงสุดตามจุดมุ่งหมาย

ค. การบริหารงานที่จะได้รับประสิทธิภาพสูงสุดนั้น จำเป็นจะต้องมีวิธีการปฏิบัติงานที่เหมาะสมอีกด้วย วิธีการปฏิบัติงานอย่างหนึ่งอาจจะเหมาะสมและก่อให้เกิดประสิทธิผลในการบริหารงานอย่างหนึ่งหรือในหน่วยงานหนึ่ง แต่อาจจะไม่เหมาะสมหรือล้มเหลวในการบริหารงานอีกอย่างหนึ่งหรือในอีกหน่วยงานหนึ่ง ดังนั้นในการบริหารงานใดก็ตามที่ต้องการประสิทธิผลแล้วจะต้องพิจารณาวิธีการปฏิบัติงานที่เหมาะสมและถูกต้องกับการบริหารงานนั้น หรือในหน่วยงานนั้น ๆ ด้วย

๓. ความสมเหตุสมผล (Rationality)

ในการปฏิบัติงานของระบบราชการ นอกจากจะต้องมุ่งหวังต่อผลสำเร็จตามเป้าหมายแล้ว การปฏิบัติงานต่าง ๆ นั้นมุ่งหวังอีกว่าจะต้องเป็นไปอย่างสมเหตุสมผลอีกด้วย ดังนั้น ความสมเหตุสมผลจึงอาจอธิบายได้ว่า คือ ความเหมาะสมหรือความถูกต้องของหนทางปฏิบัติที่มุ่งสู่จุดหมายปลายทาง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ความมีประสิทธิภาพในการบริหารงานนั่นเอง

ความสมเหตุสมผลของระบบราชการจะเกิดหรือมีขึ้นได้ภายใต้เงื่อนไขต่าง ๆ หลายนประการด้วยกัน อาทิเช่น

ก. เมื่อมีการกำหนดระเบียบปฏิบัติงานในหน่วยงานนั้นไว้อย่างชัดเจน ซึ่งระเบียบปฏิบัติ เช่นว่านี้จะต้องมีกฎข้อบังคับหรือบทสถานด้านเทคนิคที่ให้อ่านเข้าใจ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การกระทำต่าง ๆ ที่จะถือว่าสมเหตุสมผลได้นั้นจะต้องเป็นการกระทำที่อยู่ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายได้ให้อ่านเข้าใจและต้อง เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งในประเด็นนี้

ยกเว้นให้กระทำได้ด้วยวาจา¹⁰² นอกจากนี้จะต้องมีการจัดระบบเก็บเอกสาร (filing system) เป็นอย่างดีเพื่อการอ้างอิงได้ในอนาคต ซึ่งผลดีของการปฏิบัติเช่นนี้ก็เพื่อเป็นการส่งเสริมให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นแบบอย่างเดียวกัน (uniformity) ภายในหน่วยงานต่าง ๆ ตลอดจนเป็นการส่งเสริมให้ผู้ปฏิบัติงานแต่ละคนสามารถกระทำการต่าง ๆ ได้ด้วยการคาดการณ์ล่วงหน้าได้ก่อน

4. การทำให้เกิดความแตกต่างจากกันหรือมีความชำนาญเฉพาะด้าน (Differentiation or Specialization)

การทำให้ส่วนต่าง ๆ ขององค์การระบบราชการมีความแตกต่างจากกันในด้านบทบาทหรือหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัตินั้นก็เท่ากับ เป็นการแบ่งงานกันทำ (division of labor) ระหว่างหน่วยงานย่อยต่าง ๆ ของระบบราชการนั่นเอง และการแบ่งงานกันทำเป็นมูลเหตุก่อให้เกิดความต้องการให้ความชำนาญเฉพาะด้านในองค์การระบบราชการ ในทางกลับกัน ความชำนาญเฉพาะด้าน เป็นสิ่งพึงปรารถนาของทุกองค์การระบบราชการ เพื่อบรรลุถึงเป้าหมายขององค์การนั้น โดยการร่วมมือกันกระทำหน้าที่ที่ตนได้รับมอบหมายอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้ได้รับประสิทธิผลมากที่สุดด้วยความชำนาญเฉพาะด้านของคน ดังนั้นความชำนาญเฉพาะด้านจึงเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างระบบราชการ

นอกจากนี้ การมอบหมายงาน (delegation) ตามความชำนาญเฉพาะด้าน หมายถึงการทำให้เกิดความแตกต่างทางหน้าที่ภายในองค์การ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ก่อให้เกิด "บทบาท" (role) ที่แตกต่างกัน โครงสร้างขององค์การระบบราชการจะต้องเอื้ออำนวยต่อความสัมพันธ์ทางด้านหน้าที่ของบทบาทที่แตกต่างกันเหล่านี้ด้วย

5. ผู้ที่ทำงานในระบบราชการจะต้องมีคุณสมบัติหรือความสามารถที่เหมาะสม (Qualification or Competence)

¹⁰² Ibid., pp. 19-20.

Weber ได้กล่าวอ้างถึงการยึดมั่นอยู่กับกฎหมายของบ้าน เมืองว่า เป็นความสม เหตุสมผลของการกระทำของข้าราชการของรัฐ ดังจะให้เห็นจากคำกล่าวของเขาที่ว่า "แต่ละตำแหน่งหน้าที่ จะได้รับการกำหนดอย่างชัดเจนถึงขอบข่ายความสามารถในแง่กฎหมาย"¹⁰³

ข. เมื่อมีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานโดยเฉพาะก่อนที่จะมอบหมายหน้าที่ การงานให้ ทั้งนี้ เพื่อให้เจ้าหน้าที่เหล่านั้นมีความรู้ความ เข้าใจในระเบียบวิธีปฏิบัติและมีทัศนคติ ที่ดีงาม ตลอดจนมีความสามารถในการตัดสินใจได้อย่างสม เหตุสมผลด้วย

ค. การบริหารงานที่สม เหตุสมผล มีหลักการอีกประการหนึ่งที่ว่า สมาชิกของ คณะผู้บริหารจะต้องแยกออกจากผู้ เป็น เจ้าของ เครื่องมือการผลิตและการบริหารอย่าง เด็ดขาด กล่าวคือ ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้ เป็นข้าราชการจะต้องไม่ เป็น เจ้าของ เครื่องมือต่าง ๆ ในการ บริหารงาน แต่จะอยู่ในฐานะผู้ถูกว่าจ้าง และถือว่าเป็นอาชีพของตน กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ จะ ต้องแยกทรัพย์สินขององค์การ (ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมและการครอบครองของหน่วยราชการ) กับทรัพย์สินส่วนตัวของข้าราชการ (ซึ่งอยู่ภายใต้การครอบครองและควบคุมของข้าราชการแต่ละ คน) ออกจากกัน โดยข้าราชการจะไม่มีสิทธิความเป็น เจ้าของในทรัพย์สินต่าง ๆ ในตำแหน่ง หน้าที่ราชการที่ตนดำรงอยู่ แต่จะมีสิทธิในการใช้ทรัพย์สินต่าง ๆ เหล่านั้นในระหว่างปฏิบัติ หน้าที่ราชการ เพื่อประโยชน์ขององค์การได้

ง. นอกจากนี้ การบริหารงานที่สม เหตุสมผลจะไม่มีอัตราเงิน เดือนหรือ เงิน ตอบแทนสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งราชการอย่าง เด็ดขาด โดยเฉพาะอย่างยิ่งตำแหน่งผู้พิพากษาคดีความ เมื่อตำแหน่ง เหล่านี้ว่างลง จะต้องไม่บรรจุแต่งตั้งผู้ที่ประสงค์จะ เข้ารับตำแหน่งโดยหวังผลประโยชน์ ตอบแทนทาง เศรษฐกิจ (คือ เงิน เดือนที่เป็นเงินทอง) การที่กำหนด เช่นนี้ก็โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ รักษาความยุติธรรมในสังคม และ เพื่อความเป็นอิสระในการทำงานของผู้ที่ดำรงตำแหน่งนั้น ๆ

จ. ประการสุดท้าย การกระทำทางการบริหารก็ดี การตัดสินใจวินิจฉัยก็ดี หรือ กฎข้อบังคับต่าง ๆ ก็ดี จะต้องกำหนดขึ้นและจดบันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษร เว้นแต่จะมีข้อ

¹⁰³Weber, Reader in Bureaucracy, p. 22.

กล่าวคือ บุคคลใดก็ตามก่อนที่จะได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่หรือมีบทบาทใดในระบบราชการจะต้องพิสูจน์ตนเองให้เป็นที่ประจักษ์ว่า มีคุณสมบัติเหมาะสมดีพอ และครบถ้วนตามที่กำหนดไว้ที่จะได้รับมอบหมายหน้าที่หรือบทบาทนั้น ๆ คุณสมบัติในที่นี้อาจหมายถึงความรวมตลอดถึงการเตรียมอย่างเพียงพอหรือมีพื้นฐานความรู้หรือระดับการศึกษาอย่างเพียงพอ

การที่กำหนดให้ผู้ที่ทำงานในระบบราชการต้องมีคุณสมบัติ หรือความสามารถที่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่นั้น เท่ากับ เป็นการปฏิเสธแนวความคิดทางการบริหารแต่ดั้งเดิมที่ว่างานในหน้าที่ของระบบราชการ เป็นงานสามัญธรรมดาต่าง ๆ ซึ่งใคร ๆ ก็สามารถกระทำได้ เป็นการยอมรับว่าอาชีพรับราชการ เป็นวิชาชีพแขนงหนึ่ง ซึ่งจำเป็นต้องใช้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะด้าน จึงจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติได้อย่างเต็มที่ แนวความคิด เช่นนี้ได้เป็นที่ยอมรับในประเทศต่าง ๆ โดยทั่วไป และได้มีการกำหนดลักษณะทางโครงสร้างนี้ เป็นหลักประการหนึ่งของการบริหารงานบุคคลตามระบบคุณธรรม

หนทางของการแสดงว่าเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติ หรือความสามารถเหมาะสมที่จะเป็นผู้ทำงานในระบบราชการได้นั้น โดยทั่วไปแล้วประเทศต่าง ๆ นิยมใช้วิธีการเปิดสอบแข่งขันเป็นการทั่วไป เพื่อให้ผู้ที่มีคุณสมบัติขั้นต่ำครบถ้วนตามที่กำหนดไว้และเชื่อในความสามารถของตนเอง แสดงให้เห็นที่ปรากฏแก่บุคคลอื่น นอกจากนี้อาจที่จะใช้วิธีการสอบสัมภาษณ์หรือสอบปากเปล่าหรือวิธีการทดสอบความรู้ความสามารถวิธีอื่น ๆ ก็ได้

นอกจากลักษณะทางโครงสร้างของระบบราชการดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ยังมีนักวิชาการอื่น ๆ มีความเห็นแตกต่างกันว่า ระบบราชการควรที่จะมีลักษณะทางโครงสร้างต่าง ๆ เหล่านี้อีกด้วยหรือไม่ อาทิเช่น

(1) องค์กรรูปนัย (Formal organization)

กล่าวคือ ระบบราชการจะต้องมีองค์กรรูปนัยเพื่อเป็นศูนย์กลางของการดำเนินงานต่าง ๆ ให้เป็นไปตามนโยบายและวัตถุประสงค์ขององค์กรนั้น ๆ นอกจากนี้อำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้น ๆ จะต้องเป็นอำนาจหน้าที่ตามด้วยกฎหมาย (legal authority) และการติดต่อคมนาคมภายในและระหว่างองค์กรบริหารต่าง ๆ จะต้องเป็นแบบทางการ (formal or impersonal)

เมื่อก้าวถึงองค์การรูปนัยแล้ว ก็จำเป็นจะต้องมีการพิจารณาถึงองค์การรูปนัย (Informal organization) ควบคู่กันไปด้วย ทั้งนี้เพราะองค์การรูปนัยก็เป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการ (ซึ่งเป็นองค์การรูปนัย) ซึ่งถ้าหากขาดองค์การรูปนัยแล้ว องค์การรูปนัยก็ไม่อาจจะดำเนินการอย่างได้ผล¹⁰⁴ นอกจากนี้ องค์การรูปนัยยังมีความสำคัญยิ่งต่อประสิทธิภาพของระบบราชการในแง่ที่ว่า ในการดำเนินการใด ๆ ทางการบริหารนั้น นอกจากจะต้องมีองค์การรูปนัย เพื่อเป็นจุดศูนย์กลางหรือกลไกพื้นฐานในการปฏิบัติงานต่าง ๆ ตามนโยบายและวัตถุประสงค์ขององค์การนั้น ๆ แล้ว ภายในองค์การนั้นยังอาจเกิด "องค์คณะบุคคลซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากการติดต่อกันเป็นส่วนตัว และจากการถ้อยทีถ้อยปฏิบัติต่อกัน รวมทั้งการคบหาสมาคม เป็นองค์คณะในรูปแบบต่าง¹⁰⁵ ซึ่งความสัมพันธ์โดยส่วนตัวระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในองค์การต่าง ๆ นี้ จะก่อให้เกิดผลกระทบ (ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม) ต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานขององค์การนั้น ๆ ซึ่งอาจจะเป็นทั้งในด้านสนับสนุนหรือขัดขวางมิให้เกิดสภาวะความมีประสิทธิภาพก็ได้ ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับแบบลักษณะความสัมพันธ์ในองค์การรูปนัยและรูปแบบขององค์การรูปนัย ในองค์การรูปนัยนั้น ๆ¹⁰⁶

(2) การมีกฎข้อบังคับอย่างเข้มงวดกวดขัน (Rigid rule)

สาเหตุที่ระบบราชการจะต้องมีหลักเกณฑ์และกฎข้อบังคับต่าง ๆ ที่เข้มงวดกวดขัน ก็เพราะว่าในการทำงานร่วมกันในองค์การขนาดใหญ่ นั้น จำเป็นต้องมีเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเป็นจำนวนมากมาย ซึ่งบุคคลต่าง ๆ เหล่านี้มีความแตกต่างจากกันในด้านต่าง ๆ ไม่มากก็น้อย

¹⁰⁴ Chester I. Barnard, The Functions of the Executive (Cambridge : Harvard University Press 1947), Chapter 9.

¹⁰⁵ Ibid., p. 115.

¹⁰⁶ รายละเอียดของลักษณะและรูปแบบขององค์การรูปนัย ดูได้จาก ชุม กาญจนประกร., องค์การรูปนัย. คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2508, หน้า 7-17, 34-36.

เช่น ในด้านพื้นความรู้และระดับความสามารถ ความคิดเห็น ความถนัดชัดเจน อุปนิสัยใจคอ เป็นต้น ดังนั้นจึง เป็นการจำเป็นจะต้องมีการกำหนดหรือวางกฎระเบียบข้อบังคับ กระบวนการและวิธีการ ปฏิบัติงานไว้ให้แน่นอนตายตัว เพื่อที่ว่าข้าราชการทุกคนจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ไปในแนวทางหรือ ปทัสถานเดียวกัน โดยไม่ขัดแย้งหรือแตกต่างกัน และผลของการปฏิบัติงานจะได้เป็นไปตาม นโยบายและวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้

(3) การมีความต่อเนื่องสม่ำเสมอ (Continuity)

ระบบราชการจะต้องมีการปฏิบัติหน้าที่ติดต่อกันอย่างสม่ำเสมอ กล่าวคือ ระบบราชการนอกจากจะมีวัตถุประสงค์และนโยบายที่แน่นอนแล้ว ยังจะต้องมีการปฏิบัติเพื่อให้ บรรลุถึงวัตถุประสงค์และนโยบายนั้น ๆ อย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอตลอดไป มิใช่ทำ ๆ หยุด ๆ ทั้งนี้ เพราะว่างานหรือหน้าที่ของระบบราชการต้องมีความสัมพันธ์โดยตรงกับประชาชนและสังคม ในส่วนรวม โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าเป็นหน้าที่ที่เกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะหรือความสงบสุข ประชาชนและประเทศด้วยแล้ว จะต้องกระทำอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ ทั้งนี้ เพราะ เป็นสิ่งสำคัญ และจำเป็นอันยิ่งยวดต่อสังคมและการดำรงอยู่ของประเศนั้น ๆ

(4) การมีคณะผู้ทำงานหรือข้าราชการ (Officials)

กล่าวคือ ระบบราชการจะต้องมีกลุ่มข้าราชการหรือคณะบุคคลผู้ปฏิบัติหน้าที่ ต่าง ๆ ซึ่งบุคคลเหล่านี้จะต้องปฏิบัติงานร่วมกัน โดยมีมุ่งที่จะให้ผลงานในส่วนรวมเป็นไปตาม เป้าหมายขององค์การนั้น ๆ ข้าราชการเหล่านี้จะมีตำแหน่งประจำตามหน่วยงานในระดับต่าง ๆ ของลำดับชั้น การบังคับบัญชาโดยมีการแบ่งงานกันทำเป็นส่วนสัด นอกจากนี้ข้าราชการจะต้อง ได้รับการประกันในเรื่อง เสถียรภาพในการทำงาน ตลอดจนได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากการ เป็นข้าราชการด้วย เช่น เงินเดือน สวัสดิการและสิทธิต่าง ๆ เป็นต้น

การที่มีกลุ่มข้าราชการหรือนักบริหารจำนวนหนึ่งไม่ว่าจะมากหรือน้อย เพียงใดก็ตาม มิได้เป็น เครื่องบ่งชี้ได้ว่าข้าราชการหรือนักบริหารเหล่านั้น เป็นผู้มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ อาจจะเป็นปัจจัยจำกัดขีดขวางหรือส่งเสริมสนับสนุนให้ บรรลุถึงเป้าหมายขององค์การ ดังนั้น จึงเป็นความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่ เป็นตัวกำหนดความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานของนักบริหารแต่ละคนว่ามีอยู่อย่างไรบ้าง

ซึ่งอาจสรุปปัจจัยต่าง ๆ ได้ดังนี้¹⁰⁷

ประการแรก ปัจจัยอันเกี่ยวกับสภาวะด้านร่างกายและจิตใจของข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่นั่นเอง เช่น ทักษะ (skill) นิสสัยในการทำงาน ความสามารถในการสนองตอบต่อปัญหาต่าง ๆ เป็นต้น

ประการที่สอง ปัจจัยที่เกี่ยวกับคุณค่าและความคิดเห็นของข้าราชการที่มีอิทธิพลต่อการวินิจฉัยสั่งการทางการบริหาร อาทิเช่น ถ้าข้าราชการมีความจงรักภักดีต่อองค์การบริหาร ข้าราชการผู้นั้นก็จะตัดสินใจสั่งการกระทำต่าง ๆ ของตนอย่างซื่อสัตย์สุจริตคือ เป้าหมายขององค์การ ในทางตรงกันข้ามถ้าข้าราชการผู้ใดไม่มีความจงรักภักดีต่อองค์การบริหารแล้ว ก็จะมีแรงกระตุ้นอื่น ๆ มาทำให้การตัดสินใจสั่งการและการกระทำต่าง ๆ ของตน เบี่ยงเบนออกไปจากความถูกต้องที่ควรจะเป็น คุณค่าและความคิดเห็นของข้าราชการที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับหลักการของการบริหาร นอกจากความจงรักภักดีดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีกำลังขวัญ ความเป็นผู้นำหรือ ประมุขศิลป์ และความคิดริเริ่ม

ประการที่สาม ปัจจัยที่เกี่ยวกับขอบเขตของความรู้ในสิ่งที่เกี่ยวข้องกับงาน ซึ่งรวมตลอดถึงความรู้พื้นฐานที่ต้องการเพื่อการวินิจฉัยสั่งการและข้อมูลอื่น ๆ ที่ต้องการเพื่อใช้ในการตัดสินใจสั่งการได้อย่างเหมาะสมกับสถานการณ์ ซึ่งปัจจัยประการนี้ ข้าราชการจะต้องสามารถสะสมมวลความรู้ต่าง ๆ ไว้อย่างมากมายเพียงพอ และสามารถเลือกความรู้เฉพาะอย่างนำไปใช้อย่างเหมาะสม ถูกต้อง และก่อให้เกิดประสิทธิผลแก่ระบบราชการมากที่สุด

(5) การมีระเบียบวินัย (Discipline)

วินัยถือได้ว่าเป็นโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญอีกประการหนึ่งของระบบราชการ ดังจะเห็นได้จากคำกล่าวของ Weber เองที่ว่า "ระบบราชการ เป็น 'ผลิตภัณฑ์ที่มีความสมเหตุสมผลมากที่สุด' ของระเบียบวินัย"¹⁰⁸ และ Talcott Parsons ก็ได้ยอมรับความจริงในเรื่องนี้ว่า "Bureaucratic Theory"

¹⁰⁷ Simon, "Some Further Requirements of Bureaucratic Theory" in Merton, Reader, p. 54-55.

¹⁰⁸ H.H. Gerth and C.W. Mills, eds. & trans., From Max Weber : Essays in Sociology (New York: Oxford University Press, 1946), p.254.

ระบบราชการมีส่วนเกี่ยวข้องกับระเบียนวินัยเหนือสิ่งอื่นใด¹⁰⁹

การที่ระบบราชการจำเป็นต้องมีระเบียนวินัยก็เพราะว่าในการปฏิบัติงานร่วมกันของบุคคลต่าง ๆ เป็นจำนวนมากนั้น จะต้องเกี่ยวข้องกับการออกคำสั่งและการเชื่อฟัง คำสั่งตามลักษณะของลำดับชั้นการบังคับบัญชาดังกล่าวมาแล้ว และคำสั่งต่าง ๆ จะได้รับการเคารพ เชื่อฟังปฏิบัติตามได้ ก็ต้องอาศัยความมีระเบียนวินัยภายในความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลเหล่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ระเบียนวินัยจะเป็นลัทธิที่เปลี่ยน "คำสั่ง" ให้เป็น "การกระทำทางการบริหาร"¹¹⁰

จากลักษณะต่าง ๆ ทางโครงสร้างของระบบราชการดังกล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น ถึงแม้ว่านักวิชาการต่าง ๆ จะมีความคิดเห็นแตกต่างกันก็ตาม แต่โดยส่วนใหญ่หรือแทบทั้งหมดได้ยอมรับ เป็นที่สอดคล้องต้องกันว่า องค์การใดก็ตามที่จะถือได้ว่าเป็นระบบราชการได้ นั้นจะต้องประกอบด้วยลักษณะทางด้านโครงสร้างอย่างน้อย 3 ประการ คือ

1. ลำดับชั้นการบังคับบัญชา
2. ความชำนาญเฉพาะด้านและการทำให้เกิดความแตกต่างจากกัน
3. ผู้ที่ทำงานในระบบราชการต้องมีคุณสมบัติหรือความสามารถที่เหมาะสม

ระบบราชการไทย

ระบบราชการคั้งที่ได้ศึกษาในตอนต้นแล้วนั้น เป็นองค์การขนาดใหญ่ มีโครงสร้างของสายการบังคับบัญชาลดหลั่นกันลงไป มีผู้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นส่วนประกอบที่จะช่วยให้งานบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังมีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบไว้อย่างชัดเจนมีแนวทาง ระเบียนปฏิบัติ และนโยบาย เพื่อช่วยให้การปฏิบัติงานได้เกิดประสิทธิผล อย่างไรก็ตามการศึกษาระบบราชการของแต่ละประเทศ ควรพิจารณาถึงสังคม สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรมของประเทศนั้น ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ซึ่งเกิดขึ้นอยู่เสมอมาประกอบด้วย

¹⁰⁹ Talcott Parsons, The Structure of Social Action (New York : McGraw-Hill 1937), p.507.

¹¹⁰ กุศลชน ธนาพงศธร, การบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช 2522), หน้า 171.

ทั้งนี้ เป็น เพราะวาระบบหนึ่งอาจจะใช้ได้ผลดีสำหรับสังคมหนึ่ง แต่อาจไม่เกิดผลดีกับอีกสังคมหนึ่ง¹¹¹

ระบบราชการไทย เป็นระบบที่มีผู้สนใจศึกษาอย่างกว้างขวาง เพราะ เป็น เรื่องที่มีความสำคัญ และเกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของทุกคน ในส่วนนี้จะวิเคราะห์ถึงประเด็นต่าง ๆ 4 ประการ คือ ประการแรก พัฒนาการด้านโครงสร้างของระบบราชการไทย ประการที่สอง พัฒนาการทางด้านบุคลากรหรือการบริหารงานบุคคล ประการที่สาม ปัญหาหรืออุปสรรคในการพัฒนาประเทศ หรือการบริหารงานบุคคล โดยใช้ระบบราชการในฐานะ เป็น เครื่องมือ และประการสุดท้าย คำนิยมบางอย่างของสังคมที่มีอิทธิพลต่อระบบราชการไทย

พัฒนาการด้านโครงสร้างของระบบราชการไทย

พัฒนาการด้านโครงสร้างของระบบราชการไทยแบ่งออกได้ดังนี้

1. สมัยแรก เท่าที่มีหลักฐานปรากฏเรา เรียกสมัยนี้ว่าสมัยลานนาไทย หรือสมัยสุโขทัย ในสมัยนี้ไม่ว่าการปกครองหรือระบบราชการ มีลักษณะ เป็นแบบพ่อปกครองลูก (Paternal) หรือ (Patriarchalism)¹¹² โดยมีพระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจปกครองตามประเพณี ลักษณะการใช้อำนาจเหมือนกับบิดาปกครองบุตร เป็นไปอย่างละมุนละม่อม ในฐานะสมาชิกในครัวเรือนเดียวกัน พระมหากษัตริย์เป็นศูนย์กลางของอำนาจและการบริหาร สมัยนี้เป็นสมัยก่อร่างสร้างตัวในการปกครอง ดังนั้นระบบอำนาจต่าง ๆ ถูกมอบให้นายทหารหรือข้าราชการ เป็นส่วนใหญ่ ด้านตุลาการ พระมหากษัตริย์ทำหน้าที่เป็นตุลาการ โดยเป็นที่รู้จักกันในเชิงประวัติศาสตร์ว่า พระมหากษัตริย์เสด็จออกมาประทับที่พระแท่นมัจฉาศิลาอาสน์ เพื่อตัดสินความให้แก่ประชาชน เนื่องจากในสมัยนั้นประชาชนมีจำนวนไม่มาก การจัดระเบียบข้าราชการส่วนกลางไม่ปรากฏชัดเจนนัก ในส่วนภูมิภาค นอกจากบรรดาประเทศราช ก็มีการจัดแบ่งระดับของหัวเมือง เป็นหัวเมืองชั้นใน และหัวเมืองชั้นนอก กษัตริย์เป็นผู้แต่งตั้ง เจ้าเมืองส่งไปกินเมือง ความหมายของคำว่ากินเมือง คือให้เก็บภาษีเองส่วนหนึ่งส่งให้พระมหากษัตริย์ ส่วนที่เหลือใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารงาน

¹¹¹ เกศินี หงสนันท์, วิวัฒนาการของระบบราชการไทย, (กรุงเทพฯ : มงคลการพิมพ์, 2521) หน้า 4.

¹¹² ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเมืองกับการบริหาร, (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521) หน้า 73, 80.

ของเมืองต่าง ๆ ลักษณะสำคัญของการจัดระบบราชการในยุคนี้ ได้แก่ การจัดตามพื้นที่ ภาระหน้าที่ของหัวเมืองต่าง ๆ นอกจากจะปกครองดูแลทุกข์สุขของอาณาประชาราษฎร์แล้วยังทำหน้าที่เป็นเมืองหน้าด่าน คอยป้องกันการรุกรานจากภายนอกถ้าราชธานีถูกรุกรานจากทิศอื่น ก็จะต้องส่งกองทัพไปช่วย เหลือต่อต้าน¹¹³ ลักษณะของระบบราชการสมัยนี้อาจตั้งข้อสังเกตตามทฤษฎีของแมกซ์ เวเบอร์ ได้ดังนี้

- ก) การแบ่งงานกันทำ แบ่งตาม เขตภูมิศาสตร์
- ข) เรื่องของอำนาจ (authority) ขึ้นอยู่กับพระมหากษัตริย์ที่ส่วนกลาง และขึ้นอยู่กับข้าราชการที่ส่งไปปกครองหัวเมือง เจ้าเมืองต่าง ๆ ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของพระมหากษัตริย์
- ค) เรื่องการไม่ยึดตัวบุคคล (impersonality) หรือทำหน้าที่แบบทางราชการในสมัยนี้ไม่ค่อยเป็นราชการมากนัก ลักษณะเป็นคล้ายกึ่งธุรกิจ และกึ่งราชการเสียมากกว่า จรรยาบรรณของผู้ปกครองมีสูงมาก ดังนั้นปัญหาคอร์รัปชันจึงมีน้อย
- ง) การออกกฎหมาย ข้อบังคับ หรือระเบียบ ออกจากศูนย์กลางแล้วแต่พิจารณาเฉพาะหรือพระราชหฤทัยของพระมหากษัตริย์ มีลักษณะเป็นกฎครอบครัว
- จ) ใช้อำนาจบารมี (charismatic authority) พระมหากษัตริย์เป็นผู้นำโดย บารมี

2. สมัยที่ 2 คือสมัยกรุงศรีอยุธยา โครงสร้างของระบบการปกครองหรือระบบการบริหารงานของระบบราชการไทยในสมัยนี้เป็นแบบราชาธิปไตย ซึ่งมีพื้นฐานอำนาจแบบจารีตประเพณีเช่นเดียวกับสุโขทัย แต่ลักษณะของการใช้อำนาจเปลี่ยนไปจากแบบพ่อปกครองลูก เป็นนายปกครองบ่าว¹¹⁴ หรือ Patrimonialism¹¹⁵ พระมหากษัตริย์มีข้าราชการที่คอยสนองพระเดชพระคุณในกิจการบ้านเมือง ลักษณะการใช้อำนาจเป็นระบบราชการที่อาศัยอำนาจ

¹¹³ เอกสารการสอนรายวิชา การเมืองการปกครองระดับตำบลหมู่บ้าน หน่วยที่ 1-4 สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช หน้า 67-68.

¹¹⁴ เกศินี หงสนันท์, วิวัฒนาการของระบบราชการ. หน้า 15.

¹¹⁵ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเมืองกับการบริหาร. หน้า 73-74, 80.

ตามจารีตประเพณี (traditional authority) ตามทฤษฎีของเวเบอร์ นั่นคืออำนาจหน้าที่ เป็นของพระมหากษัตริย์ มีกองทหารที่มีระเบียบวินัยอยู่ได้บังคับบัญชา ฐานะค่อนข้างเป็นทางการ (formality) ในสายการบังคับบัญชา ไม่ใช่ฐานะสมาชิกของครอบครัว ดังเช่นสมัยสุโขทัย ซึ่งเป็นฐานะที่ไม่เป็นทางการ (informal) ด้านการปกครอง สมัยสุโขทัยไม่มีเงินเดือน ให้เก็บภาษีเอาเอง ส่วนหนึ่งส่งส่วนกลาง อีกส่วนหนึ่งหักไว้ใช้จ่ายในหัวเมือง ส่วนสมัยกรุงศรีอยุธยา เริ่มมีระบบชั้นยศ หรือระบบศักดินา¹¹⁶ โดยให้ชั้นยศต่างๆ มีสิทธิ์ครอบครองที่ดิน เช่น พระยาศักดินา หมื่นไร่ พระมหากษัตริย์ทรงมีทาสและไพร่เป็นพลังสนับสนุน บรรดาขุนนางได้รับค่าตอบแทน หลายแบบ เช่น เบี้ยหวัด บำเหน็จ ค่าธรรมเนียม สิทธิในการใช้ที่ดิน เป็นต้น

สมัยนี้มีการจัดระเบียบการบริหารราชการค่อนข้างเป็นระบบที่ละเอียดลึกซึ้ง เป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ของไทย มีการจัดองค์การ (organization) โดยยึดถือการแบ่งงาน ตามภาระหน้าที่เป็นหลัก เพิ่ม เดิมจากการแบ่งงานตามพื้นที่ในสมัยสุโขทัย มีการแยกกิจการฝ่าย กิจการฝ่ายทหาร และพลเรือนออกจากกัน สมุหกลาโหมดูแลกิจการฝ่ายทหาร และสมุหนายกดูแล กิจการฝ่ายพลเรือน นอกจากนี้มีการจัดองค์การที่เรียกว่าจตุสดมภ์ ได้แก่ เวียง วัง คลัง นา มีฐานะเทียบเท่ากระทรวง หรือกรม¹¹⁷

3. สมัยรัตนโกสินทร์ ต้นสมัยรัตนโกสินทร์เป็นระบบที่สืบทอดมาจากสมัยสุโขทัยและ กรุงศรีอยุธยา จนกระทั่งถึงยุคการปฏิรูปการปกครองสมัย ร.4, ร.5 เนื่องจากมีการค้าขายกับ ต่างประเทศ และเริ่มส่งคนงานไปทำงาน มีกอบรม หรือศึกษายังต่อประเทศโดย เฉพาะอย่างยิ่ง ประเทศในทวีปยุโรป ผู้ที่สำเร็จการศึกษามารุ่นแรก ๆ ได้เสนอความคิดแก่พระมหากษัตริย์ใน การปฏิรูประบบการปกครองหลายเรื่องด้วยกัน การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในสมัย ร.4, ร.5 ประกอบด้วย

ก) โครงสร้าง เป็นโครงสร้างของระบบราชการแทนโครงสร้างเดิมที่รวม อำนาจไว้ที่ศูนย์กลาง คือ พระมหากษัตริย์ หรือมีลักษณะ Patrimonialism หรือ Legal

¹¹⁶ ดูรายละเอียดได้ใน วินัย ชวนประพันธ์, "อิทธิพลของระบบศักดินาในการบริหาร ราชการ," วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ ปีที่ 7 ฉบับที่ 3 (กรกฎาคม 2510)

¹¹⁷ เอกสารการสอนรายวิชา การเมืองการปกครองระดับดبلومบ้าน, (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช พ.ศ. 2528), หน้า 68.

Authority บางส่วน¹¹⁸ มีข้อสังเกต คือ ได้รับอิทธิพลจากการบริหารราชการแบบยุโรปที่มุ่งตอบคำถามทำไม (why) ซึ่งเป็นการอธิบายโครงสร้างและอำนาจในระยะต่อมาคนไทยได้ไปศึกษาในสหรัฐมากขึ้น ซึ่งแนวการศึกษาของสหรัฐมุ่งเน้นที่จะตอบคำถามทำอย่างไร (How to do it) หรือ (How to work) ซึ่งเป็นการมองในระดับส่วนย่อยของสังคม ส่วนผู้ที่สำเร็จการศึกษาจากสหรัฐมักมองปัญหาในวงแคบกว่าเพื่อหาคำอธิบายว่าทำอย่างไรและเน้นระเบียบขององค์การหนึ่งองค์การใดโดยเฉพาะ เน้นพฤติกรรมของคนซึ่งมีผลต่อเนื่องถึงปัจจุบัน

ข) การปฏิรูประบบราชการไทยสมัยรัชกาลที่ 5 โดยยกเลิกโครงสร้างระบบแบบง่าย ๆ ที่เคยใช้มาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา ได้แก้ตำแหน่งสมุหกลาโหม สมุหนายก และจุดศตมภ์ (เวียง, วัง, คลัง, นา) และจัดแบ่งส่วนราชการใหม่โดยถือภาระหน้าที่ (function) เป็นหลัก โดยแบ่งออกเป็น 12 กรม¹¹⁹

1. กรมมหาดไทย มีอำนาจบังคับบัญชาหัวเมืองเหนือ และหัวเมืองลาวทั้งปวง
2. กรมกลาโหม ควบคุมหัวเมืองฝ่ายใต้ถึงหัวเมืองมลายู และหัวเมืองตะวันออก อนึ่งทั้งกรมมหาดไทย และกรมพระกลาโหมมีขุนนางบรรดาศักดิ์ อัครมหาเสนาบดี เป็นผู้บังคับบัญชา
3. กรมท่า ว่าราชการเฉพาะงานต่างประเทศด้านเดียว (เดิมดูแลปกครองหัวเมืองทางตะวันออกด้วย)
4. กรมเมือง หรือกรมพระนครบาล มีหน้าที่บัญชาการตำรวจ (เดิมเรียกว่าโปลิศ ดูแลความสงบเรียบร้อย)
5. กรมวัง จัดการงานในพระราชสำนักและงานที่เกี่ยวกับองค์พระมหากษัตริย์
6. กรมนา ดูแลให้การเพาะปลูกและทรัพยากรอื่น ๆ เกิดประโยชน์ขึ้น
7. กรมพระคลัง มีหน้าที่เกี่ยวกับภาษีอากรและการเงินที่เป็นภาษีของแผ่นดิน

¹¹⁸ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเมืองกับการบริหาร, หน้า 65, 80.

¹¹⁹ เอกสารการสอนรายวิชา การเมืองการปกครองระดับตำบหมุ่บ้าน, หน้า 69.

8. กรมยุติธรรม มีอำนาจหน้าที่บังคับบัญชาการศาลชำระความทั้งคดีแพ่งและคดีอาญาทั้งหมด
9. กรมยุทธนาธิการ มีหน้าที่ควบคุมกิจการทหารของประเทศ
10. กรมธรรมการ มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับเรื่องวัด โรงเรียน โรงพยาบาล
11. กรมโยธาธิการ ควบคุมการก่อสร้างต่าง ๆ เช่น อาคาร ถนน ขุดคลอง กิจการ คมนาคมอื่น ๆ เช่น ไปรษณีย์ โทรเลข การรถไฟ
12. กรมมรุธาธร มีหน้าที่ดูแลกิจการความเรียบร้อยภายในพระราชวัง และส่วนพระมหากษัตริย์

อนึ่งกรมที่ 3-12 มีตำแหน่งเสนาบดี เป็นผู้บังคับบัญชา ค่อมมาได้ประกาศจัดตั้งเป็นกระทรวง

ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 7 เนื่องจากพระองค์มิได้เตรียมพระองค์ไว้รับภาระทางการปกครองประเทศ จึงเป็นงานหนักที่ต้องรับผิดชอบมาก พระองค์จึงจัดตั้งสภาต่าง ๆ ขึ้น ปรีกษาราชการแผ่นดิน มีสมาชิก 5 สภา คือ

1. อภิรัฐมนตรีสภา ตั้ง พ.ศ. 2468 สำหรับปรีกษาราชการทั้งปวงในพระองค์ สมาชิก คือ พระราชวงศ์ชั้นผู้ใหญ่ มีสมาชิก 5 พระองค์
2. องคมนตรีสภา ตั้ง พ.ศ. 2470 เพื่อปรีกษาข้อราชการที่ทรงส่งมาให้พิจารณา เช่น ร่างกฎหมาย เป็นต้น
3. เสนาบดีสภา เป็นที่ประชุมของเจ้ากระทรวงต่าง ๆ โดยพระมหากษัตริย์เป็นประธาน
4. สภายৌงกนพระราชอาณาจักร
5. สภาการคลัง

ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองเล็กน้อย ได้มีการประกาศใช้กฎหมายข้าราชการพลเรือนเป็นครั้งแรก เป็นการสถาปนาระบบราชการให้เป็นอีกแผ่น โดยยึดถือระบบคุณธรรม (Merit System) ซึ่งประกอบด้วย หลัก 4 ประการ คือ หลักความรู้ความสามารถ หลักความมั่นคงในตำแหน่ง หลักความเสมอภาค และหลักความเป็นกลางทางการเมือง¹²⁰

¹²⁰ เพ็ญศรี วายวานนท์, "ระบบคุณธรรม," ใน อมร รักษาสัตย์ และโสรัจ สุจริตกุล (บรรณาธิการ) การบริหารงานบุคคลในประเทศไทย (กรุงเทพฯ : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2514) หน้า 101.

ด) ในด้านบริหารราชการส่วนภูมิภาค รัชกาลที่ 5 โปรดฯ ให้รวมการบังคับบัญชาหัวเมืองเป็นรูปมณฑล เรียกว่า "มณฑลเทศาภิบาล" เริ่มจัดตั้ง พ.ศ. 2437 ให้กระทรวงมหาดไทย เป็นผู้ควบคุม โดยกำหนดตำแหน่งสมุหเทศาภิบาลขึ้นมาแทนตำแหน่งข้าหลวงใหญ่

ต่อมาได้แบ่งออกเป็นภาคโดยรวมมณฑลหลายแห่ง เข้าด้วยกัน

1. ภาคพายัพ (ภาคเหนือ)
2. ภาคอีสาน
3. ภาคใต้
4. ภาคอยุธยา (ภาคกลาง)

แต่ละภาคมีอุปราชประจำอยู่ มีอำนาจหน้าที่เหนือสมุหเทศาภิบาลจนกระทั่ง พ.ศ. 2468 จึงยกเลิกไป¹²¹

และใน พ.ศ. 2440 มี พ.ร.บ. ลักษณะปกครองหัวเมือง รศ.116 ซึ่งกำหนดให้จัดแบ่งมณฑลออกเป็นเมือง (ต่อมาเรียกว่าจังหวัดในสมัย ร.6) แต่ละเมืองแบ่งเป็นอำเภอ แต่ละอำเภอแบ่งเป็นตำบล แต่ละตำบลแบ่งเป็นหมู่บ้าน และใช้มาจนถึงปัจจุบัน

ง) ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2440 ได้จัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพ ที่บางลำภู คณะกรรมการประกอบด้วยข้าราชการ หรือข้าราชการบริพาค ทำหน้าที่เก็บขยะมูลฝอยเป็นสุขาภิบาลแห่งแรก แห่งที่สองคือ สุขาภิบาลท่าฉลอม (มหาชัย) ต่อมาได้ออกกฎหมายเกี่ยวกับสุขาภิบาลในปี 2451 ต่อมาในปี 2476 มีพระราชบัญญัติเกี่ยวกับเทศบาลและการจัดตั้งการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาล¹²² ซึ่งได้รับอิทธิพลจาก 1) สุขาภิบาลท่าฉลอม 2) จากการส่งข้าราชการไปดูงานต่างประเทศ 3) การปฏิรูปการปกครองสมัยรัชกาลที่ 5

โดยสรุป ระบบราชการไทยในขณะนั้นประกอบด้วย

- ก) การบริหารราชการส่วนกลาง ในรูปกระทรวง ทบวง กรม คล้ายในปัจจุบัน
- ข) การบริหารส่วนภูมิภาคมี 3 ระดับ คือ มณฑลเทศาภิบาล จังหวัด และอำเภอ

¹²¹ เอกสารการสอนรายวิชา การเมืองการปกครองระดับตำบลหมู่บ้าน, หน้าเดียวกัน

¹²² เรื่องเดียวกัน.

ค) ราชการส่วนท้องถิ่น มีการจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้น

4. การจัดระเบียบราชการไทยในปัจจุบัน นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ได้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับระเบียบบริหารราชการแผ่นดินหลายฉบับ เช่นกัน

ก) พ.ร.บ. จัดระเบียบราชการบริหาร พ.ศ. 2476

ข) พ.ร.บ. จัดระเบียบราชการบริหาร พ.ศ. 2495 (ต้นกำเนิดของประกาศ คณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218/2515)

ค) กฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ เช่น พ.ร.บ. เทศบาล 2467, พ.ร.บ. สุขาภิบาล, พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด

โครงสร้างการบริหารราชการไทย หลัง พ.ศ. 2475 คือ

ก) มีการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

ข) ราชการส่วนกลางมีบทบัญญัติกำหนดบทบาทปลัดกระทรวง เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการประจำในกระทรวง และมีรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงควบคุมดำเนินนโยบาย

ค) ราชการส่วนภูมิภาค มีการยกเลิกมณฑลเมื่อ พ.ศ. 2476 คงเหลือแต่จังหวัดกับอำเภอ

ง) ส่วนราชการ "ภาค" เดิมเป็นราชการส่วนกลาง เมื่อ พ.ศ. 2495 กำหนดเป็นราชการส่วนภูมิภาค และยกเลิกไปเมื่อ พ.ศ. 2499

จ) เดิมอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบราชการจังหวัดและอำเภอในส่วนภูมิภาค เป็นของคณะกรรมการจังหวัดและกรมการอำเภอ ต่อมาได้แก้ไขบทบัญญัติให้อำนาจ เป็นของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ

ฉ) ราชการส่วนท้องถิ่น มีการจัดตั้งเทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล ต่อมาได้มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 พ.ศ. 2515 ยกเลิกองค์การบริหารส่วนตำบล¹²³

¹²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 70.

พัฒนาการทางด้านบุคลากรหรือการบริหารงานบุคคล

หากพิจารณาศึกษาประวัติการบริหารราชการของไทยสมัยก่อนแล้ว อาจสรุปได้ว่า ระบบราชการของไทยนั้นมีวิวัฒนาการซึ่งอาจแบ่งออกได้เป็น 5 ยุคใหญ่ ๆ คือ

ยุคแรก คือยุกระบบศักดินา หรือยุคสมัยสุโขทัย อโยธยา และกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ตั้งแต่ ร.1 ถึง ร.6 สมัยที่เฟื่องฟูมากคือ สมัยสุโขทัยและสมัยกรุงศรีอยุธยา ซึ่งลักษณะพื้นฐานของระบบข้าราชการพลเรือนในสมัยนั้นมีข้อสังเกต 2 ประการด้วยกันคือ ประการแรก มีการกำหนดตำแหน่งและความสำคัญของตำแหน่งลดหลั่นกันลงมาตามลำดับ ประการที่สอง เวลาแต่งตั้งข้าราชการทำหน้าที่อะไรจะได้รับราชทินนามตามหน้าที่ เช่น พระยานิติศาสตร์ไพศาล ทำหน้าที่เกี่ยวกับกระทรวงยุติธรรม เป็นต้น¹²⁴

ยุคที่สอง ยุกระบบมีชั้นยศ โดยเริ่มจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 จัดตั้งคณะกรรมการรักษาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ก.ระ.พ.) ได้เปลี่ยนชื่อเป็น สำนักคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ในเวลาต่อมา เหตุผลที่มีการออกกฎหมายฉบับนี้มาก็เพื่อให้การคัดเลือกผู้ที่มีความรู้ความสามารถเข้ามารับราชการ การรับราชการถือเป็นสิทธิ์อย่างหนึ่งไม่ใช่หน้าที่เหมือนสมัยก่อน มีการแบ่งข้าราชการพลเรือนสามัญออกเป็น 2 ชั้น คือ 1) ชั้นสัญญาบัตร ได้แก่ มหาอำมาตย์เอก โท ตรี อำมาตย์เอก โท ตรี รองอำมาตย์เอก โท ตรี 2) ชั้นราชบุรุษ คือ ชั้นเสมียนพนักงาน¹²⁵

ยุคที่สาม ยุกระบบตำแหน่ง เป็นยุคที่มีการเปลี่ยนแปลง ซึ่งมีผลมาจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 คือมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 มีสาระสำคัญ 3 ประการ คือ¹²⁶

ประการแรก กำหนดให้มีข้าราชการพลเรือน 5 ประเภท คือ ข้าราชการการเมือง ข้าราชการพลเรือนสามัญ ข้าราชการพลเรือนวิสามัญ ข้าราชการพลเรือนในพระองค์ และ

¹²⁴ ประสงค์ นันทิยะกุล, การเมืองและสังคม (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2520) หน้า 385-386.

¹²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 386-387.

¹²⁶ เรื่องเดียวกัน.

ข้าราชการพลเรือนรัฐพาณิชย์ นับ เป็นครั้งแรกที่กำหนดให้มีข้าราชการพลเรือนรัฐพาณิชย์ เพราะมีการค้าขายระหว่างประเทศมากยิ่งขึ้น

ประการที่สอง ยกเลิกชั้นยศเดิม และกำหนดใหม่ คือปลัดกระทรวง อธิบดี หัวหน้ากอง หัวหน้าแผนก ประจำแผนก เสมียนพนักงาน (ข้อสังเกตยังไม่มีตำแหน่งผู้อำนวยการกอง ผู้ช่วยอธิบดี รองอธิบดี รองปลัดกระทรวง)

ประการที่สาม กำหนดอัตราเงินเดือนขั้นต่ำชั้นสูงของตำแหน่งโดยพิจารณาหน้าที่ ความรับผิดชอบโดยไม่คำนึงถึงชั้นของบุคคล โดย ก.พ. เป็นผู้กำหนดและเป็นผู้ดำเนินการสอบแข่งขัน เพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการในตำแหน่งต่าง ๆ

ยุคที่สี่ ยุกระบบมีชั้นและตำแหน่ง คือ พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2479 ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้¹²⁷

ประการแรก เพิ่มข้าราชการพลเรือนจากเดิม 5 ประเภท เป็น 6 ประเภท คือ เพิ่มข้าราชการพลเรือนฝ่ายสภาผู้แทนราษฎร

ประการที่สอง กำหนดให้มีชั้นประจำตัวข้าราชการ โดยได้รับเงินเดือนตามชั้นที่ดำรงตำแหน่ง ประกอบด้วย ชั้นพิเศษ ชั้นเอก ชั้นโท ชั้นตรี ชั้นจัตวา

พ.ศ. 2495 พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2495 ได้เพิ่มประเภทข้าราชการพลเรือนอีก 2 ประเภท คือ ข้าราชการตำรวจ และข้าราชการครู

ต่อมาได้มี พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 ซึ่งเป็น พ.ร.บ. ที่ใช้นานที่สุด ได้เพิ่มประเภทข้าราชการพลเรือนอีกประเภทหนึ่ง คือ ข้าราชการประจำต่างประเทศพิเศษ และกำหนดให้มีตำแหน่งต่าง ๆ เพิ่มเป็น 11 ตำแหน่ง คือ เพิ่มผู้อำนวยการกอง รองอธิบดี รองปลัดทบวง และรองปลัดกระทรวง

¹²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 378-387.

ยุคที่ห้า ยุคระบบจำแนกตำแหน่ง ยุคนี้ยกเลิกระบบข้าราชการโดยกำหนดให้ข้าราชการมีตำแหน่งต่าง ๆ ตาม พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้ คือ¹²⁸

1. กำหนดให้มีข้าราชการพลเรือนเพียง 6 ประเภท คือ ข้าราชการพลเรือนสามัญ ข้าราชการพลเรือนในพระองค์ ข้าราชการพลเรือนรัฐพาณิชย์ ครู ตำรวจ และข้าราชการประจำต่างประเทศพิเศษ โดยตัดข้าราชการการเมืองและข้าราชการวิสามัญออก
2. แยกข้าราชการการเมืองออกจากข้าราชการประจำ เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญที่กำหนดมิให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมือง
3. กำหนดให้มีเงินเพิ่มค่าครองชีพ ตามสภาวะเศรษฐกิจ ปรับบัญชีอัตราเงินเดือนเพิ่มขึ้นตามการเพิ่มของอัตราค่าครองชีพ เช่น บัญชี 1, 2, 3, 4 เป็นต้น
4. ให้เลิกชั้นประจำตัวข้าราชการ คือ เลิกชั้น จัตวา ตริ โท เอก และพิเศษ และให้ใช้ตำแหน่งตามสายงาน และระดับต่าง ๆ 11 ระดับ (ซี 1 ถึง ซี 11) แต่เครื่องแบบเดิมที่แบ่งตามชั้นยศยังไม่ได้ยกเลิก
5. กำหนดให้มีกระบวนการร้องทุกข์แก่ข้าราชการ และให้สิทธิอุทธรณ์ในกรณีถูกสั่งให้ออก ที่ไม่ใช่เป็นการลงโทษได้ด้วย

อุปสรรคและปัญหาของระบบราชการไทยต่อการพัฒนาประเทศ

การพัฒนาประเทศ คือกระบวนการระดมการใช้ปัจจัยต่าง ๆ เช่น ทรัพยากรธรรมชาติ คน วัสดุ เครื่องมือ เครื่องใช้ เทคนิค เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และผลประโยชน์อันเป็นความปรารถนาของชาติ และปัจจัยมนุษย์หรือข้าราชการนั้นย่อม เป็นปัจจัยอย่างสำคัญที่สุดในการพัฒนาต่าง ๆ ของชาติ นั้นหมายความว่าจำเป็นต้องมีกลไกหรือระบบราชการที่มีประสิทธิภาพและมีผู้ปฏิบัติหรือข้าราชการที่มีคุณภาพหรือพฤติกรรมที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาประเทศ

¹²⁸ ดูรายละเอียดได้ใน ไพโรจน์ สิตปรีชา, ประมวลพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471-2518 พร้อมด้วยข้อเปรียบเทียบบางประการ (เอกสารประกอบการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519).

จะเห็นได้ว่า อุปสรรคในการพัฒนา เศรษฐกิจ สังคม และ การเมือง ส่วนมากมักจะพากันกล่าวโทษ "ระบบราชการ" แม้แต่ตัวข้าราชการเอง เป็นส่วนมากก็ยอมรับในความจริงข้อนี้ ดังนั้นในส่วนนี้จะวิเคราะห์ถึง 2 ประเด็น คือ 1) ปัญหาต่าง ๆ ของระบบราชการไทย และ 2) พฤติกรรมของข้าราชการที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศของชาติ และในความอยู่เย็นเป็นสุขของประชาชน ต้องประสบกับปัญหาหลายประการได้แก่

1. ปัญหาการประสานงาน ซึ่งมีสาเหตุเนื่องมาจากหน่วยงานต่าง ๆ ไม่ยินยอมจะร่วมมือปฏิบัติหน้าที่ที่จำต้องอาศัยความร่วมมือ ต่างฝ่ายต่างถือว่าไม่ใช่หน้าที่ของตน แต่ละหน่วยต้องการขยายงานโดยไม่มีขอบเขต ไม่มีหน่วยประสานงานกลางสำหรับที่ต้องทำร่วมกัน ระเบียบบริหารราชการแผ่นดินกำหนดหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานไม่ชัดเจน และกระบวนการบริหารยุ่งยากซับซ้อน ลำช้า ขาดการติดตามผล เป็นต้น¹²⁹

2. ละเลยไม่ใช้เทคนิคสำหรับการวางแผน ขาดการวางแผนระยะยาว ระบบราชการไทยมักจะแก้ปัญหาเฉพาะหน้ามาตลอด¹³⁰ เช่นการผลิตบุคลากรทางด้านสังคมศาสตร์ ซึ่งผลิตออกจำนวนมาก ก่อให้เกิดปัญหาว่างงานตามมาโดยไม่มีแผนรองรับว่าบุคลากรเหล่านี้จะไปทำอะไรที่ไหน

3. นักบริหารส่วนใหญ่ขาดความรู้และทักษะในวิชาการบริหารและการจัดการมีผลทำให้ไม่สามารถจะปฏิบัติหน้าที่ให้ได้ผลดีที่สุดเท่าที่ควร¹³¹

4. ปัญหาประเพณีผลบุคคล ขาดเกณฑ์การวัดที่ดี¹³²

5. ปัญหาการ เล่นพรรค เล่นพวก การจัดการบริหารในระบบราชการไทย เป็นเรื่องส่วนตัวมากกว่า ความสัมพันธ์ฉันญาติติดต่อกันเชื่อมโยง เป็นสายใยสลับซับซ้อนโดยเฉพาะในหมู่ข้าราชการระดับสูง การให้ความดีความชอบ เกือบจะไม่ได้ตั้งอยู่บนประสิทธิผลของการปฏิบัติงานเลย การปูนบำเหน็จรางวัลขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์อันดีที่มีต่อผู้บังคับบัญชา¹³³

¹²⁹ อุทัย เลาหวิเชียร, "ระบบราชการไทยในทศวรรษ 1980." วารสารสังคมศาสตร์ ปีที่ 17 ฉบับที่ 4 (ตุลาคม - ธันวาคม 2523) หน้า 20-21.

¹³⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 24.

¹³¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 24.

¹³² เรื่องเดียวกัน, หน้า 27-28.

¹³³ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเมืองกับการบริหาร, หน้า 201-202.

6. ความขัดแย้งระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำ มีการก้าวก่าย แทรกแซงกัน ปรากฏว่ามีการแทรกแซงของข้าราชการประจำในระบบการเมืองในรูปแบบของการเข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมือง นอกจากนี้ความเคยชินกับการมีอำนาจในการตัดสินใจทางการเมือง ของข้าราชการประจำและการไม่ยอมรับอำนาจของนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง เป็นสาเหตุสำคัญในความขัดแย้งระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการประจำ และทำให้นักการเมืองต้องการหาโอกาสเข้าแทรกแซง และควบคุมตัวบุคคล แทนที่จะควบคุมนโยบายเพียงอย่างเดียว¹³⁴

7. การรับบุคคล เข้าทำงานมักจะไม่ค่อยมีความสัมพันธ์กับความจำเป็นที่แท้จริง จึงเกิดปัญหาคนล้นงาน¹³⁵

8. ระเบียบข้อบังคับที่นำมาใช้ในการควบคุมและการปฏิบัติงานของข้าราชการนั้น เครื่องครัดจนเกินไป จนทำให้ข้าราชการไม่มีอิสระเสรี ขาดความคล่องตัวและประสิทธิภาพในการทำงาน¹³⁶

9. มีการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางมากเกินไป¹³⁷

10. ทางด้านการพัฒนาตัวบุคคล ยังไม่ค่อยจัดให้ตรงเป้าหมายและความต้องการเท่าที่ควร¹³⁸

11. ไม่มีการกำหนดวัตถุประสงค์หลักและวัตถุประสงค์รองให้แน่ชัด¹³⁹

12. ไม่มีการแยกสายบังคับบัญชา และหน้าที่ความรับผิดชอบให้ชัดเจนระหว่างสายหลักกับสายงานประกอบ¹⁴⁰

¹³⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 170-182.

¹³⁵ เกศินี หงสนันท์, วิวัฒนาการของระบบราชการไทย, หน้า 37.

¹³⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 39.

¹³⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 40.

¹³⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 41.

¹³⁹ นิพนธ์ ศศิธร, การจัดระเบียบองค์การ : ปัจจุบันและอนาคต (พิษณุโลก :

มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2523), หน้า 285.

¹⁴⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 286.

13. ข้าราชการที่มีความสามารถไม่ได้ถูกใช้ไปกับปัญหา เช่นในชนบทซึ่งต้องการคนมีความรู้ความสามารถ แต่แนวโน้มที่เป็นอยู่กลับกลายเป็นว่าคนที่มีความสามารถได้รับการส่งเสริมให้เข้าทำงานในหัวเมืองใหญ่ ๆ และส่งคนที่ถูกหลงโทษไปอยู่ชนบท

ประเด็นที่สอง พฤติกรรมของข้าราชการที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ เฮนรี ไรนิง (Henry Reining, Jr.) กล่าวว่า ความสำเร็จในการพัฒนาทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศใดก็ตาม ย่อมขึ้นอยู่กับคุณภาพและประสิทธิผลของข้าราชการของประเทศนั้น ๆ เอง เป็นสำคัญ¹⁴¹ สำหรับประเทศไทยเราพอที่จะแยกแยะพฤติกรรมข้าราชการที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาได้ดังนี้

1. ประเภทเช้าขามเย็นขาม บุคคลประเภทนี้ไม่หวังประสิทธิภาพของงาน ไม่ทราบวัตถุประสงค์ของงานที่ตนทำอยู่ ลึกแต่ว่าทำไปเท่านั้น มาสายกลับก่อนไม่สนใจทั้งงานและมนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนที่มาติดต่อด้วย ปฏิบัติงานล่าช้าขาดจิตสำนึกของความเป็นเจ้าของกิจการและงาน ถือว่าจะทำมากก็ได้รับเงินเดือนเท่าเดิม ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่าหน่วยราชการมิได้ตั้งอยู่บนกำไร การปฏิบัติงานจึงมักเป็นไปอย่างล่าช้า ความสำนึกในการปฏิบัติงานเพื่อความก้าวหน้าขององค์การไม่ค่อยจะมี เนื่องจากมีความมั่นคงในตำแหน่งและรัฐบาลสนับสนุนทางการเงิน แม้หน่วยงานจะล้มเหลวข้าราชการก็ไม่ถูกออกจากงาน¹⁴²

2. ทำตัวเป็นนายประชาชน งานราชการเป็นงานรับใช้ประชาชน ข้าราชการอยู่ในฐานะผู้ให้บริการ เพราะเงินเดือนข้าราชการมาจากภาษีอากรของประชาชน เนื่องจากเดิมข้าราชการเป็นคนของพระมหากษัตริย์ เป็นนายประกอภกับประชาชนโดยทั่วไปยังมีการศึกษาต่ำ จึงทำให้ข้าราชการบางคนทำตัวเป็นนายประชาชน ดังที่ ดร.ชูป กาญจนประกร เห็นว่าพิจารณาจากด้านจิตใจของข้าราชการโดยทั่วไปพอจะเห็นว่าข้าราชการไม่ได้ถือหรือยอมลดตัวว่ามีฐานะ

¹⁴¹ Henry Reining Jr., "Organization of the Civil Service for Social and Economic Development," in Martin Driesberg (ed.), Public Administration in Developing Countries (Washington, D.C. : The Brookings Institution, 1965).

¹⁴² ฤทัย หิรัญโต, ชนชั้นข้าราชการ (นครศรีธรรมราช : โรงพิมพ์ศิริสวัสดิ์, 2519), หน้า 24.

เช่นเดียวกับชาวนาหรือกรรมกรอื่น ๆ ¹⁴³

3. พฤติกรรมที่ยึดถือบุคคลมากกว่าหลักการ พฤติกรรมนี้สังเกตได้ง่าย ตัวอย่างเช่น การไปติดต่อกับหน่วยงานของรัฐที่ใดก็ตาม ถ้ารู้จักเจ้าหน้าที่หรือแสดงตัว เป็นญาติกับผู้ใหญ่ในหน่วยนั้น หรือ เป็น เพื่อนนักเรียนด้วยกันมา การติดต่อกันจะง่าย สะดวก รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ หรืออีกตัวอย่างหนึ่งพฤติกรรมของการเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์ระเบียบบางอย่าง เพื่อเอื้ออำนวยแก่คนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะ ทั้งนี้ระบบราชการไทยมีการ เล่นพรรค เล่นพวกกันอย่างกว้างขวาง หน่วยงาน เป็น เหมือนอุตสาหกรรมครอบครัว และการทำงานไม่มีระเบียบกฎเกณฑ์แบบแผนอันแน่นอน เต็มไปด้วยข้อยกเว้น ¹⁴⁴

4. เห็นว่างานของตนสำคัญที่สุด เป็นแนวความคิดที่เห็นแก่ตัวของข้าราชการฝ่ายต่างๆ และขาดศิลปะในการทำงาน เป็นทีม พฤติกรรม เช่นนี้นำมาซึ่งการผลักความรับผิดชอบทำงานแบบ ถ่วงงาน เก็บไว้ทำคนเดียวให้คนอื่นทำไม่ได้

5. พูดอย่างทำอย่าง ประเทปกหวานกันเปรี้ยว หน้าเนื้อใจเสือชอบปลอมใจ ประชาชนผู้รับบริการ สามารถ เข้ากับประชาชนได้อย่างดีแต่ในทางปฏิบัติมักจะไม่เป็นไปตามคั้งที่พูดไว้ ไม่จริงจังกกับการทำงาน

นอกจากนี้ ยังมีพฤติกรรมอีกหลายประการที่ถือได้ว่าเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ เช่น มีพฤติกรรมแบบนักการเมือง หาผลประโยชน์ในระยะสั้น ไม่รับฟังข้อเสนอนะ ไม่กล้าตัดสินใจ ไม่สนใจปัญหาองค์การเพราะอายุโสมมากแล้ว ขาดความริเริ่ม ทุจริตคอรัปชั่น ขาดจรรยาบรรณ ทำงานเป็นทางผ่าน และแย่งงานกันทำ เป็นต้น

ค่านิยมบางอย่างของสังคมที่มีอิทธิพลต่อระบบราชการไทย

พฤติกรรมข้าราชการที่ปรากฏออกมาดังกล่าวข้างต้น มิได้ขึ้นอยู่กับปัจจัยทางโครงสร้างขององค์การแต่อย่าง เดียว ยังขึ้นอยู่กับปัจจัยทางด้านสังคมทั้งในด้านบทบาทของสถาบันทางสังคม ขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรม ค่านิยมความ เชื่อ จึง เป็นสิ่งที่นักบริหารจะมองข้ามไปไม่ได้

¹⁴³ ชูบ กาญจนประกกร, แนวคำสอนรัฐประศาสนศาสตร์. (กรุงเทพฯ : คณะรัฐประศาสน-ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2506), หน้า 45.

¹⁴⁴ อุทัย ทิรัญโต, ชนชั้นข้าราชการ หน้า 62.

โดยนัยนี้ เพื่อที่จะ เข้าใจถึงอิทธิพลที่มีต่อพฤติกรรมทางการบริหารของไทย เรา จึงจำเป็นต้องศึกษาถึงค่านิยมบางประการของสังคมไทย

ลักษณะสังคมไทยแต่เดิมมีขนบธรรมเนียม และวัฒนธรรมที่สำคัญอย่างหนึ่ง คือ การทำนา โดยคนไทยสมัยก่อน เชื่อว่า คนไทยที่แท้จริงคือชาวนา ครอบครัวชาวนาจึงนับว่าเป็นลักษณะโครงสร้างพื้นฐานของสังคมไทย ลักษณะพฤติกรรมของการรวมกลุ่มในสังคมไทย สมัยนั้นมาจากกลุ่มครอบครัวชาวนาโดยมีการทำนาเป็นพฤติกรรมร่วม ชาวนารวมกลุ่มกันตามธรรมชาติ และใจสมัยครอันมีลักษณะ เป็นแบบรูปนัย การรวมกลุ่มของสังคมไทยส่วนใหญ่จึงยังจำกัดอยู่ในแบบรูปนัยของกลุ่มชั้นปฐมภูมิ ที่มีการติดต่อในทางตรงแบบถึงตัว จากการศึกษาสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น ขนบธรรมเนียมประเพณี ตลอดจนวัฒนธรรมดั้งเดิมคล้ายคลึงกันทำให้สังคมชนบทมีโครงสร้างที่คล้ายคลึงกัน โดยมีความสัมพันธ์แบบเครือญาติ ความอาวุโส และคุณความดีทางศาสนา ขนบ-ธรรมเนียมประเพณีและศีลธรรม ช่วยควบคุมและกำกับความประพฤติในสังคม มีการแลกเปลี่ยนแรงงานในการทำนา

ค่านิยมของสังคมไทยมักยึดถือคุณงามความดี คนในชนบทมีความ เป็นอยู่ง่าย ๆ สันโดษ มีความเคลื่อนไหวถ่ายเทน้อย สนใจเรื่องปัจจุบันมากกว่าจะคิด เรื่องอนาคต สังคมชนบทไทย ประกอบด้วยชุมชนเล็ก ๆ กระจายกันอยู่ในชนบทแบบพหุชุมชนที่กลมเกลียว และเป็นมีกแผ่น เป็นลักษณะญาติมิตร มีผู้นำตามธรรมเนียม เคารพผู้ใหญ่ตามลำดับชั้นอย่างสุภาพอ่อนน้อม การอบรมสั่งสอนต่อกัน เช่นนี้แม้ว่าจะ เป็นลักษณะที่ดงาม แต่ก็จะสะท้อนให้เห็นถึงลักษณะที่เป็นอุปสรรคต่อการที่จะให้ราษฎรดำเนินการปกครองตนเองตามแนวความคิดประชาธิปไตย

อาจสรุปถึงค่านิยมบางอย่างของสังคมที่มีอิทธิพลต่อระบบการบริหารราชการของไทย เป็นข้อ ๆ ดังนี้¹⁴⁵

1. คนไทยถือว่าตน เป็นสำคัญ เห็นว่าตนสำคัญที่สุดจึงทำเพื่อตนเอง เป็นสำคัญ เพื่อความอยู่รอด ความสุขสบาย แต่การที่ตนจะทำเช่นนั้นได้ จำต้องยอมรับความสำคัญของคนอื่น ซึ่งสามารถให้คุณและโทษแก่ตน จึงทำให้เกิดความสัมพันธ์ตามชั้น ดังนั้นพฤติกรรมจึงมุ่งสร้าง ความสัมพันธ์กับบุคคลมากกว่ามุ่งทำงานให้สำเร็จผล

¹⁴⁵ สนิท สมัยการ, "การวิจัยทางพฤติกรรมศาสตร์ในประเทศไทย," การพัฒนาองค์การ เอกสารการฝึกอบรม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2523.

2. สังคมไทยยึดถือตัวบุคคลโดยเฉพาะเจาะจง คือประกอบด้วยบุคคลที่รวมกันอยู่ โดยอาศัยความสมัครใจเป็นหลัก มิได้กำหนดกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์กันอย่างเป็นทางการ จึงขาดลักษณะเป็นสมาคมแต่เป็นกลุ่มบุคคลที่รวมกันอยู่โดยสมัครใจระดับสังคมของชาติก็อาศัยรากฐานความสัมพันธ์ระหว่างกันแบบเครือญาติ การบริหารของชาติจึงมีลักษณะเป็นการบริหารของครอบครัวขนาดใหญ่

3. การให้ความเคารพอาวุโส การแสดงกตัญญูแก่ผู้ที่คือผู้มีบุญคุณ มีความรักใคร่เกื้อกูลญาติ พี่น้อง และคอยให้ความช่วยเหลือ ไม่นิยมการโต้แย้ง ชอบความสงบสันติ ซึ่งทำให้ขาดความริเริ่ม ไม่กล้าท้าทายต่อสิ่งที่ไม่ถูกต้อง ฝ่ายผู้อาวุโสเองก็มักมีลักษณะถืออำนาจ จึงทำให้แผนงานที่ดี นโยบายที่ดีไม่มีการกลั่นกรอง ไม่มีการท้วงติง ในที่สุดทำให้ผู้อาวุโสเกิดความรู้สึกหลงตนว่าทำถูกต้องอยู่เสมอและไม่ชอบมอบหมายอำนาจให้ผู้ได้บังคับบัญชา

4. ค่านิยมการเป็นเจ้าของคนนายคน อันหมายถึงเกิดในตระกูลดี ไม่ต้องทำงานหนัก มีคนอุปถัมภ์ มีการถือเกียรติศักดิ์ศรี ถือตระกูล ไม่นิยมการทำงานหนัก ซอมงานเบา ไม่ต้องรับผิดชอบ จึงเห็นได้ว่าข้าราชการชอบเข้าหาผู้ใหญ่ และยอมตนเป็นลูกน้องของผู้มีอำนาจเพื่อหวังก้าวหน้าโดยวิธีนี้¹⁴⁶

5. ค่านิยมในเรื่องศักดิ์ศรีของการเป็นข้าราชการสูงกว่าอาชีพอื่น และแม้แต่ในอาชีพราชการเหมือน ๆ กัน ก็มีความคิดว่า การรับราชการบางตำแหน่งบางสังกัดมีศักดิ์ศรีสูงกว่าตำแหน่งอื่น ๆ ทำให้ข้าราชการมองตนเองอยู่ในฐานะเหนือบุคคลอื่น ขาดความสำนึกในฐานะผู้รับใช้ประชาชน ลืมคิดเรื่องประสิทธิภาพและเป้าหมายขององค์การซึ่งเป็นแก่นของงานเลย ประชาชนโดยเฉพาะที่อยู่ในระดับล่างขาดความรู้ การศึกษา ฐานะไม่ดี จึงมองว่าระบบราชการเป็นสิ่งที่จะไปยุ่งเกี่ยวไม่ได้ และไม่กล้าควบคุมตรวจสอบ นอกจากนี้ยังมีปัญหา คือ "สี" ที่เกิดจากค่านิยมดังกล่าวได้¹⁴⁷

¹⁴⁶ ไพบูลย์ ช่างเรียน และ สมปราชญ์ จอมเทศ, วิทยาการจัดการและพฤติกรรม บริหารองค์การ (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2521) หน้า 105.

¹⁴⁷ ชูบ กาญจนประกร, หลักรัฐประศาสนศาสตร์ เอกสารการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 2526, หน้า 37.

6. ค่านิยมรักความสุข ถือว่าความสุขสบายเป็นกำไรของชีวิต ถ้าไม่ให้เสียที่ที่
เกิดมาเป็นคน ต้องสนุกให้เต็มที่ จึงทำให้เกิดความพอใจในการบริโภคในปัจจุบันหลักเลี้ยงการ
ทำงาน นิยมความเป็นคนใจกว้างใจนักเลง

7. เรื่องบุญเรื่องกรรม

8. นิยมทางสายกลาง

ระบบราชการถือได้ว่าเป็นองค์การขนาดใหญ่ เป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งของมนุษย์ใน
สังคมที่มุ่งในประสิทธิภาพ และความมีเหตุมีผลของงาน ในแง่นี้องค์การประเภทนี้จะมีการจัด
ลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชาลดหลั่นกันลงมา มีการแบ่งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบไว้
อย่างชัดเจน อำนาจหน้าที่มาจากกฎหมาย ข้าราชการจำเป็นต้องปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ
ข้อบังคับขององค์การที่วางไว้ และหลักสำคัญในการดำเนินงานจะต้องเป็นแบบพิธีการ ไม่มี
การ เน้นความสัมพันธ์ส่วนบุคคล

ด้วยเหตุนี้โดยลักษณะองค์การระบบราชการจึงถือได้ว่าเป็นองค์การที่เหนือกว่าองค์การ
ใด ๆ ทั้งสิ้น เพราะมีการแบ่งงานกันทำตามความรู้เฉพาะด้านก่อให้เกิดผลผลิตสูง มีสายการ
บังคับบัญชาและการติดต่อสื่อสารชัดเจน เป็นช่องทางที่ดีที่ให้องค์การสามารถบรรลุ เป้าหมาย
อย่างมีประสิทธิภาพ เกิดระบบการใช้อำนาจอย่างชอบธรรม และสมาชิกขององค์การหรือข้าราชการ
เกิดความอบอุ่นมั่นใจในความมั่นคงถาวรขององค์การ

ในขณะที่เดียวกันองค์การระบบราชการนี้ จัดได้ว่าเป็นองค์การประเภทระบบปิดตัวของ
มันเองจึงมีข้อจำกัด และเป็นผลเสียอยู่หลายประการ เช่นกัน เช่น องค์การขาดการให้ความสำคัญ
กับตัวบุคคล ความเคร่งครัดต่อระเบียบทำให้ขาดความคล่องตัวและล่าช้า เกิดปัญหาติดต่อสื่อสาร
มีการบิดเบือนข้อมูลและวัตถุประสงค์ขององค์การ การขยายตัวขององค์การและความซับซ้อนของ
การบริหารทำให้เกิดระบบความลับ เป็นอุปสรรคต่อการควบคุมของประชาชน และองค์การประเภท
นี้นับวันจะมีประสิทธิภาพน้อยลง เป็นต้น หัวข้อประสิทธิภาพขององค์การและริบิ้นสีแดงหรือความ
ล่าช้าจึง เป็น เรื่องสำคัญที่มีผู้ศึกษากันมาก เพราะมีผลกระทบต่อบริการที่ประชาชนจะได้รับและชีวิต
ประจำวันของแต่ละคน

นอกจากลักษณะองค์การระบบราชการจะมีลักษณะโครงสร้างเฉพาะตัวของมันแล้ว ความ
สัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ในองค์การยังมีเอกลักษณ์เฉพาะตัว ซึ่งได้รับการวิจารณ์ว่าเป็นสิ่งที่ขัดกับ

ธรรมชาติของมนุษย์ เนื่องจากองค์การประ เภทนี้ เน้นสัมพันธภาพของคนตามกฎระเบียบ ข้อบังคับ ไม่คำนึง เรื่องส่วนตัว ดังนั้นในด้านความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการด้วยกันเองหรือระบบข้าราชการ จะมีความสัมพันธ์แบบทศนิยม ปฏิบัติต่อกันภายใต้อำนาจหน้าที่อันชอบธรรม ไม่กระทำตามอำเภอใจ สำหรับในด้านความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับประชาชน เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างวัฒนธรรม ทางราชการกับวัฒนธรรมทางสังคม ทั้งนี้ข้าราชการปฏิบัติต่อประชาชนผู้มาติดคือในลักษณะ เป็นกรณี มิใช่กับมนุษย์ด้วยกัน โดยคำนึงถึงความมีเหตุมีผลที่ปราศจากความสนใจทางสังคมมนุษย์ ปัญหาจึง เกิดขึ้นได้จากความไม่เข้าใจกันของทั้ง 2 ฝ่าย กล่าวคือ อาจเป็นได้ว่าพฤติกรรมของข้าราชการ ในการบริการประชาชนนั้น ปัญหาที่เกิดขึ้นอาจเกิดจากความเข้าใจผิดของประชาชนเอง หรือเกิด จากความบกพร่องของข้าราชการในการวางตัวที่เหมาะสมก็ได้ เพราะข้าราชการเองก็มีชีวิตจิตใจ อารมณ์ เหมือนกับคนทั่วไป จึงอาจมีพฤติกรรมที่ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ขององค์การราชการก็ได้

สำหรับระบบราชการไทยมีการพัฒนาทางด้านโครงสร้างมาหลายสมัย นับตั้งแต่ไม่มีความ เป็นระบบราชการตามทฤษฎีมาจนกระทั่งมีความ เป็นระบบราชการสูง เพราะในอดีตกาลแรกสมัย สุโขทัย ระบบการปกครองมีลักษณะ เป็นความสัมพันธ์ส่วนตัวสูง เป็นแบบพ่อปกครองลูก แม้ต่อมา ในสมัยอยุธยาและสมัยกรุงรัตนโกสินทร์คอนคัน เริ่มมีการจัดองค์การแบ่งงานตามภาระหน้าที่ แต่ ระบบอำนาจหน้าที่ยัง เน้น เรื่องอำนาจบารมีมาก ระบบราชการไทยมีความ เป็นองค์การระบบ ราชการสูง นับตั้งแต่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง องค์การมีขนาดใหญ่ มีความซับซ้อนขึ้นและ เน้นอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย

ขณะที่ระบบราชการมีการพัฒนาไปนั้น ระบบข้าราชการในฐานะ เป็นส่วนประกอบสำคัญ ของการบริหารงานบุคคลก็ได้รับการพัฒนาขึ้นมาอย่างมี เหตุมีผลมากขึ้น จากอดีตที่ถือว่าคนไทยทุก คนจะต้องรับราชการตามกำหนดระยะเวลา การบริหารงานบุคคลได้มีการจัดให้ เป็นระบบขึ้น มีระบบการคัดเลือกผู้มีความรู้ความสามารถ ใช้ระบบคุณธรรมมากขึ้น และได้ถือว่าการรับราชการ ก็ เป็นอาชีพอย่างหนึ่ง เช่นกัน

โดยภาพรวมจะ เห็นได้ว่าการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้นจะประสบความสำเร็จ ได้ สมาชิกของสังคมจะต้องมีจิตใจที่ส่งเสริมต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ ยึดถือและยอมรับร่วมกันต่อหลักการของประชาธิปไตยและปฏิบัติตามหลักการนั้นด้วย ซึ่งการที่ ประชาชนจะมีลักษณะดังกล่าวนี้จะต้องมีการอบรมกล่อม เกลาทางการ เมือง เพื่อปลูกฝังให้ประชาชน

มีลักษณะนิสัยและพฤติกรรมทางการเมืองที่เป็นประชาธิปไตย สามารถเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองได้อย่างถูกต้อง สำหรับตัวการ (agent) ในการให้การเรียนรู้ทางการเมืองแก่สมาชิกในสังคม นั้นมีอยู่หลายตัวการด้วยกัน เช่น สถาบันครอบครัว โรงเรียน กลุ่มเพื่อน และระบบราชการ ก็เป็นหนึ่งในจำนวนหลายตัวการที่ทำหน้าที่ในการให้การเรียนรู้ทางการเมืองแก่ประชาชน เฉพาะอย่างยิ่งในสังคมที่กำลังพัฒนา เช่นประเทศไทยระบบราชการถือว่าเป็นกลไกที่สำคัญอย่างยิ่งในการปฏิบัติหน้าที่นี้และหน้าที่อื่น ๆ ตามที่นโยบายจะกำหนดไว้,