

ประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินของนายกรัฐมนตรีไทย

ประสิทธิภาพของรัฐบาล

หากเราจะพิจารณาถึงแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของรัฐบาล แล้ว แนวความคิดดั้งเดิมนั้นมาจาก อริสโตเติล มาถึง จอห์น ล็อก จัง จาค รูสโซ เอดมันด์ เบิร์ก เจเรมี เบนธัม และนับเรื่อยมาจนถึงนักคิดทางการเมืองสมัยปัจจุบัน เช่น ฮาโรลด์ ลาสกี โรเบิร์ต ดาห์ล ฮาโรลด์ วิลสัน เบอร์นาร์ด คริก ฯลฯ ต่างก็เห็นพ้องต้องกันว่า การที่มนุษย์มารวมกันอยู่ภายใต้รัฐบาลนั้นก็เพื่อชีวิตที่ดีขึ้น ทั้งในด้านความปลอดภัย การแสวงหาความสุข ตลอดจนหลักประกันในสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาค เมื่อใดที่มนุษย์ได้รับการตอบสนองจากรัฐบาลพอควร สังคมนั้นก็จะน่าอยู่ รัฐบาลได้รับการสนับสนุน รัฐบาลที่จะตอบสนองและจัดสรรคุณค่าทางสังคมให้แก่ประชาชนได้เป็นที่พอใจและไม่นำไปสู่การกระด้างกระเดื่องแล้ว รัฐบาลนั้นจะต้องมีประสิทธิภาพสูง¹

ในกรณีของสหราชอาณาจักรนั้น การที่รัฐบาลจะมีประสิทธิภาพสูงได้น่าจะมีพื้นฐานที่สำคัญซึ่ง 2 ประการ² คือ ประการแรก เป็นพื้นฐานทาง

¹ สมบูรณ์ สุขสำราญ, การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร, หน้า 139.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 139-142.

วัฒนธรรมโดยเฉพาะอย่างยิ่งวัฒนธรรมทางการเมืองของประชาชาติ ส่วนประการที่สอง เป็นพื้นฐานทางโครงสร้างของสถาบันทางการเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งพรรคการเมือง

ลักษณะพื้นฐานทางวัฒนธรรมทางการเมืองที่สนับสนุนรัฐบาลให้มีประสิทธิภาพมีหลายประการ แต่ที่สำคัญก็คือ แนวความคิด ความเชื่อและทัศนคติของชาติต่ออำนาจทางการเมือง ในสหราชอาณาจักรนับตั้งแต่ปลายศตวรรษที่ 19 ซึ่งเป็นช่วงที่การเมืองระบบพรรคเริ่มได้รับการยอมรับว่าเป็นวิธีการที่ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมืองมาจนถึงปัจจุบัน ประชาชนในสหราชอาณาจักรมีความเชื่อและทัศนคติว่า อำนาจการเมืองและการปกครองซึ่งเป็นของปวงชนนั้น เมื่อได้มอบให้ "ผู้แทน" เป็นผู้ใช้แทนแล้ว ผู้ใช้อำนาจปกครองโดยเฉพาะรัฐบาลมีสิทธิธรรม (legitimacy) ที่จะใช้ดุลพินิจในการริเริ่ม การตัดสินใจ และการปฏิบัติการเชิงการเมืองได้อย่างกว้างขวาง

ในประเทศที่ใช้ระบอบการปกครองประชาธิปไตย ส่วนมากจะเน้นหลักการสำคัญของประชาธิปไตยในเรื่อง "เจตนารมณ์ของปวงชน" แสดงออกโดยกระบวนการเลือกตั้งผู้แทนเป็นขั้นแรก ขึ้นต่อไปก็คือ รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งผู้แทนที่จะต้องกำหนดนโยบายตามที่ได้สัญญาไว้กับประชาชนในตอนรณรงค์หาเสียง และการเป็นตัวแทนปกป้องและรักษาประโยชน์ของเขตเลือกตั้ง ส่วนในสหราชอาณาจักรนั้นแนวความคิดเรื่องอำนาจทางการเมืองมีลักษณะละเอียดอ่อนและซับซ้อนไปกว่านั้น หลักการที่มาของอำนาจการเมืองคือ อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนนั้นมีความสำคัญมาก ในขณะที่เดิวก่อนอำนาจทางการเมืองนั้น จะต้องมีความเป็นอิสระ หมายความว่า มีอำนาจบังคับ มีอำนาจปกครองโดยไม่คำนึงถึง "เจตนารมณ์ทั่วไปของประชาชน" ทั้งนี้ เพราะเมื่อประชาชนเลือกผู้แทนก็เท่ากับว่าได้เลือกผู้ปกครองให้ทำหน้าที่ปกครองตนเองชั่วระยะเวลาหนึ่งตามที่จะได้ตกลงกันในรัฐธรรมนูญ ผู้ปกครอง

มีอำนาจชอบธรรมที่จะตัดสินใจในทางการเมืองในนามของประชาชน และ
ผูกพันที่ประชาชนจะต้องปฏิบัติตาม

กล่าวอีกนัยหนึ่ง ประชาชนของสหราชอาณาจักรมักคาดหมายจะให้
"ผู้ปกครอง" ที่ตนเลือกตั้งทำหน้าที่ปกครองไม่ใช่ทำหน้าที่เป็นเพียง "ผู้แทน"
ความเป็นผู้แทนมีความหมายแต่เพียงว่าคณะบุคคลเหล่านี้ได้รับเลือกตั้งโดย
ประชาชน เมื่อได้รับเลือกเข้าไปอยู่ในรัฐสภาแล้วสมาชิกสภาแต่ละคนจะทำ
หน้าที่เป็นผู้แทนของประชาชน ไม่ใช่เป็นแต่ "ตัวแทน" ของเขตเลือกตั้ง

ผลจากการที่ประชาชนมีกรรมสิทธิ์ต่ออำนาจการเมืองและการ
ปกครองในลักษณะดังกล่าวที่เห็นเด่นชัดก็คือ การที่รัฐบาลและคณะรัฐมนตรี
ของสหราชอาณาจักรมีเสถียรภาพสูง กล่าวคือ แม้ว่าคณะรัฐมนตรีจะต้อง
รับผิดชอบต่อสภาสามัญทั้งในเรื่องนโยบายและการปฏิบัติ แต่กลไกระบบพรรค
ได้ช่วยให้ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารดำเนินไปได้ใน
ลักษณะที่ไม่ทำให้ "เจตนาธรรมของปวงชน" ต้องหย่อนความสำคัญ และ
ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลและคณะรัฐมนตรีสามารถจะริเริ่มกำหนดนโยบายและ
ตัดสินใจได้อย่างกว้างขวางโดยไม่ต้องคอยพะวงกับการลงคะแนนเสียงไม่ไว้
วางใจหรือคัดค้านจากสภาสามัญ ด้วยเหตุนี้ คณะรัฐบาลของสหราชอาณาจักร
ภายใต้การเมืองระบบพรรคจึงมีความต่อเนื่องและส่วนมากจะอยู่จนครบวาระ

เสถียรภาพรัฐบาลในประเด็นดังกล่าวมานี้จึงช่วยให้รัฐมนตรีต่าง ๆ
สามารถมีเวลาได้เรียนรู้ศิลปะและศาสตร์การปกครอง ไม่มีการเปลี่ยนแปลง
นโยบายบ่อยครั้งจนก่อความยุ่งยากและสับสนแก่ระบบราชการ ช่วยให้รัฐบาล
สามารถกำหนดนโยบายระยะยาวโดยไม่ต้องหวาดวิตกว่าจะถูกขัดขวางหรือ
ล้มกลางคัน

ข้อสังเกตที่เด่นชัดที่สุดในระบบการเมืองของสหราชอาณาจักรนั้นก็คือ การที่คณะรัฐมนตรีค่อนข้างจะมีอิสระจาก "การควบคุม" ของสมาชิกสภาสามัญอย่างมาก และที่น่าประหลาดใจสำหรับผู้ที่มีใช้คนอังกฤษก็คือ การที่เจตนาารมณ์ของสมาชิกสภาสามัญมักจะยอมหรือหลีกเลี่ยงให้เจตนาารมณ์ของคณะรัฐมนตรี บทบาทของรัฐสภาจึงไม่ใช่การควบคุมในความหมายของการมีอำนาจเหนือรัฐบาล แต่เป็นสถาบันที่ตัวแทนของปวงชนจะได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็น ถ่ายทอดความเดือดร้อนของประชาชนให้เพื่อนสมาชิกรัฐสภาและรัฐบาลได้รับรู้และร่วมมือกันหาทางแก้ไขปัญหา และคอยให้ความเห็นชอบกับการกระทำของรัฐบาล พรรคฝ่ายค้านก็มีได้ค้านเพื่อล้มล้างรัฐบาล แต่คอยวิพากษ์วิจารณ์และคอยเตือนสติรัฐบาลและพรรคเสียงข้างมากให้ตระหนักถึงผลประโยชน์ของปวงชน และคอยพิทักษ์ผลประโยชน์ของ "ฝ่ายข้างน้อย" ในประเทศมิให้การปกครองกลายเป็น "เผด็จการโดยเสียงข้างมาก"

ดังนั้น ในแง่ของอำนาจทางการเมืองเราอาจจะกล่าวได้ว่า ระบบการปกครองของสหราชอาณาจักรนั้นเป็นระบอบประชาธิปไตย เป็นการปกครองของประชาชน เพื่อประชาชน และโดยรัฐบาลที่ได้รับความเห็นชอบจากปวงชน (มิใช่โดยประชาชน)

ลักษณะพื้นฐานทางโครงสร้างที่เกี่ยวกับสถาบันทางการเมือง โดยเฉพาะพรรคการเมืองนั้นมีความสำคัญมากต่อความมีประสิทธิภาพของรัฐบาล สหราชอาณาจักร ระบบสองพรรคและกลไกของพรรคโดยเฉพาะการจัดองค์การของพรรคทั้งทางด้านโครงสร้างและบุคลากรทำให้พรรคการเมืองของสหราชอาณาจักรสามารถเป็นตัวแทนสะท้อนความต้องการ และพิทักษ์ผลประโยชน์ของกลุ่มหลากหลายในสหราชอาณาจักรได้เป็นอย่างดี ลักษณะทางอุดมการณ์และการจัดองค์การของพรรคสามารถตอบสนองความต้องการหลายหลายชาติได้ จนกระทั่งไม่มีกลุ่มใดที่มีขนาดใหญ่พอท้าทายอำนาจรัฐเกิดความรู้สึกว่าตนถูกทอดทิ้ง หรือผลประโยชน์ ความปลอดภัยของกลุ่มตนถูกคุกคาม ความมีวินัยของ

พรรคเป็นหลักประกันว่าในเวทีการเมืองระหว่างพรรค พรรคสามารถวางใจ และคาดหวังความจงรักภักดีได้จากสมาชิกอย่างเต็มที่ การตีจากหรือการหักหลัง พรรคที่จะเป็นสาเหตุให้พรรคต้องเปลืองพลังหรือเสื่อมเสียเกียรติภูมิของพรรค ในเวทีการเมืองเป็นปรากฏการณ์ที่ยากจะเกิดขึ้น

พรรคการเมืองเป็นที่มาของคณะบุคคลที่เข้ามาทำหน้าที่ทางการเมือง แทนประชาชน พรรคที่ได้รับความนิยมและมีเสียงข้างมากกว่าได้รับมอบหมาย ให้จัดตั้งรัฐบาล สมาชิกสภาสามัญของพรรครัฐบาลที่มีได้รับเลือกให้ร่วมใน คณะรัฐบาลก็จะทำหน้าที่สนับสนุนรัฐบาลในรัฐสภา พรรคที่ได้รับเสียงข้างน้อย ก็จะทำหน้าที่เป็นพรรคฝ่ายค้าน พรรคการเมืองจะทำหน้าที่รวบรวมมติมหาชน จากกลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์อันหลากหลาย แล้วกำหนดเป็นนโยบายของ พรรค และเมื่อเป็นรัฐบาลก็เป็นนโยบายของรัฐบาล การตัดสินใจในเรื่อง นโยบายเมื่อเป็นรัฐบาลแล้วคณะรัฐมนตรีโดยการนำของนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ พิจารณาเลือกนโยบายที่เหมาะสมและสามารถปฏิบัติได้ เพื่อประโยชน์ในการ บริหารประเทศ การตัดสินใจว่านโยบายใดจะเหมาะสมที่สุด หรือจะปรับปรุง เปลี่ยนแปลงอย่างไรจึงจะเกิดผลประโยชน์ที่สุดนั้น เป็นสิทธิที่ค่อนข้างจะ เด็ดขาดของคณะรัฐมนตรีและอยู่นอกเหนือการควบคุมของรัฐสภาและประชาชน

ความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับอำนาจทางการเมืองกับระบบพรรคการเมือง ของสหราชอาณาจักรมีแนวโน้มที่จะสนับสนุนผู้นำทางการเมืองที่มีความเข้มแข็ง มีความเด็ดขาดในการตัดสินใจ มีความเป็นอิสระในการใช้วิจารณญาณ ระบบ พรรคการเมืองที่เข้มแข็งและมีวินัยเคร่งครัด ทำให้เกิดความผสมผสานระหว่าง ความเป็นอิสระของคณะรัฐมนตรีในการใช้อำนาจการเมืองกับ "เจตนารมณ์ ของปวงชน" หมายความว่า การตัดสินใจใด ๆ ของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี จะได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มที่จากสมาชิกสภาสามัญ โดยเฉพาะพรรครัฐบาล การออกเสียงของสมาชิกสภาสามัญในรัฐสภานั้นก็เป็นไปตามบัญชาของพรรค ดังนั้น รัฐบาลสามารถอ้างความชอบธรรมได้ตลอดเวลาว่า การตัดสินใจหรือ



การกระทำใด ๆ ของรัฐบาลได้รับการยินยอมสนับสนุนจากรัฐสภา สมาชิกสภาสามัญก็อ้างว่าได้รับคำขอร้องจากพรรค และพรรคก็อ้างต่อไปว่าได้รับฉันทานุมัติจากปวงชนมาแล้วจากการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งประชาชนได้ตัดสินใจมอบอำนาจการจัดตั้งรัฐบาลให้แก่พรรค

ในประเทศที่กำลังพัฒนาส่วนใหญ่ หรือแม้แต่ประเทศที่พัฒนาแล้ว บางประเทศ อำนาจทางการเมืองและการปกครองมักจะรวมอยู่ที่ชนชั้นนำของสังคม สำหรับในสหราชอาณาจักรนั้น ความวิตกกังวลด้วยเกรงว่าจะมีการผูกขาดอำนาจทางการเมืองโดยชนชั้นนำของสังคมเป็นปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้ นับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 1 เป็นต้นมา สภาพการณ์ที่ชนชั้นนำซึ่งอยู่ส่วนบนของสังคมมีผลประโยชน์ร่วมกัน มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันอย่างแน่นแฟ้นแยกตนเองออกจากมวลชนและเป็นปฏิปักษ์ต่อมวลชน ได้ค่อย ๆ สลายไปจากสังคมสหราชอาณาจักร คำกล่าวที่เรียกบุคคลบางกลุ่มว่า "ผู้ดีอังกฤษ" หรือ "ชนชั้นสูง" เพียงแต่หมายถึงกลุ่มทางสังคมที่มีตระกูลเก่าแก่ มีทรัพย์สิน และมีมาตรฐานหรือปทัสฐานทางสังคมที่ได้รับความนิยมาจกประชาชาติ แต่มิได้หมายความว่าบุคคลซึ่งจัดว่าเป็นชนชั้นสูงของสังคมเหล่านี้ จะเป็นผู้ครองและใช้อำนาจทางการเมืองไม่ นอกจากนี้ "ชนชั้นสูง" เหล่านี้ยังมีผลประโยชน์เฉพาะอย่างของตนเองและมีความขัดแย้งทางผลประโยชน์ระหว่างพวกเขาเองด้วย ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด คือ การมีความขัดแย้งระหว่างกลุ่มอุตสาหกรรมกับกลุ่มธนาคาร สถาบันการเงินภายใต้รัฐบาลพรรคคอนเซอร์เวตีฟนำไปสู่การตั้งสภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ (National Economic Development Council) ขึ้นเพื่อเป็นหน่วยงานของรัฐบาลคอยพิจารณาการวางแผนทางเศรษฐกิจ

ในกรณีของพรรคคอนเซอร์เวตีฟนั้น แม้ว่าฐานสนับสนุนทางด้านการเงินจะมาจากกลุ่มธุรกิจอุตสาหกรรม และ "ชนชั้นสูง" แต่กลุ่มดังกล่าวนี้มีหลากหลาย แต่ละกลุ่มก็มีผลประโยชน์เฉพาะของตน ดังนั้น พรรคจะผูกพันกับ

กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะไม่ได้ นอกจากนี้ การที่จะชนะการเลือกตั้งได้ พรรคคอนเซอเวตีฟจะต้องได้รับเสียงสนับสนุนจากชนชั้นล่างหรือชนชั้นกรรมาชีพด้วย ดังนั้น พรรคการเมืองของสหราชอาณาจักรจึงมิได้เป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ และสะท้อนมติของส่วนหนึ่งส่วนใดของสังคมโดยเฉพาะเจาะจง แต่มีลักษณะของการประนีประนอมผลประโยชน์ของประชาชาติ

สำหรับรัฐบาลไทยนั้น การจะพิจารณาว่ามีประสิทธิภาพหรือไม่ สามารถพิจารณาเปรียบเทียบได้จากปรากฏการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคม ในขณะที่รัฐบาลนั้นบริหารประเทศอยู่ ปรากฏการณ์อันสำคัญยิ่งที่ประชาชนคนไทยสามารถสัมผัสได้ ซึ่งเป็นดัชนีบ่งชี้ประสิทธิภาพของรัฐบาล ก็คือ การที่สถาบันพระมหากษัตริย์ต้องลงมาแก้ปัญหาพื้นฐานให้แก่ประชาชนหรือลงมาแก้ไขวิกฤติการณ์ต่าง ๆ ทั้งในรูปของพระราชดำริและพระราชโองบายของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว สมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนาถ และพระราชชนนี (ในครั้งที่ยังทรงมีพระชนม์ชีพอยู่) ดังจะเห็นได้จากในปี พ.ศ. 2538 สมัยรัฐบาลชุดของนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงต้องมีพระราชดำริเพื่อช่วยเหลือบรรเทาความเดือดร้อนให้แก่พสกนิกรของพระองค์มากมายหลายครั้ง โครงการที่สำคัญ ๆ เช่น เมื่อครั้งพระองค์พร้อมด้วยสมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนาถได้เสด็จไปทรงบรรจุพระบรมสารีริกธาตุ ณ วัดบ้านไร่ ตำบลกุดนิมาน อำเภอด่านขุนทด จังหวัดนครราชสีมา เมื่อวันที่ 11 มกราคม 2538 พระองค์ได้ทรงเห็นความลำบากยากแค้นของปวงประชาราษฎร์ในเขตท้องที่ตำบลหนองกรวด ตำบลพันชนะ และตำบลกุดนิมาน อำเภอด่านขุนทด ซึ่งประสบปัญหาฝนตกน้อยทุกปี รวมทั้งปัญหาดินเค็มและน้ำเค็ม จนชาวบ้านเกิดความเดือดร้อน ชาดแคว้นน้ำอุปโภคบริโภค พระองค์จึงได้ทรงพระราชทานพระราชดำริพร้อมพระราชทานแผนที่วางโครงการเบื้องต้นให้กรมชลประทานพิจารณาวางโครงการและก่อสร้าง ปรับปรุงแหล่งกักเก็บน้ำในลำห้วยสาขาต่าง ๆ ของห้วยสามบาท ซึ่งเป็นลำน้ำที่หล่อเลี้ยงชาวอำเภอด่านขุนทดมาตั้งแต่

โบราณกาล แผนการดำเนินงานให้แล้วเสร็จภายในปี พ.ศ. 2539³ หรือ
กรณีที่พระองค์ทรงมีพระราชดำริเกี่ยวกับโครงการแก้มลิง สร้างบังเก็บน้ำ
ฝั่งตะวันออก-ตก เพื่อป้องกันน้ำท่วมกรุงเทพมหานครและปริมณฑล หรือ
พระราชดำริแก้ไขปัญหาราจรในกรุงเทพมหานครที่มีถึง 10 โครงการ
 ฯลฯ⁴ เป็นต้น ซึ่งงานเหล่านี้เป็นภาระหน้าที่ของรัฐบาลโดยตรง แต่รัฐบาล
ก็มิได้เป็นผู้ริเริ่มจัดทำขึ้น และในสมัยรัฐบาลชุดนายบรรหาร ศิลปอาชา
พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวต้องทรงลงมาแก้ไขปัญหาน้ำท่วมด้วยพระองค์เอง
ทรงมีพระราชดำริให้แนวทางในการแก้ไข และยังทรงให้ใช้เงินของมูลนิธิ
ชัยพัฒนา ตลอดจนทรงพระราชทานเครื่องมือเครื่องมือต่าง ๆ ที่มีผู้กุลเกล้าฯ
ถวายมาช่วยแก้ไขปัญหาน้ำท่วมในครั้งนี้อย่างเต็มที่ ซึ่งหากพระองค์มิได้ทรงลงมา
แก้ไขปัญหาน้ำท่วมด้วยพระองค์เองแล้ว พื้นที่กรุงเทพมหานครชั้นในซึ่งเป็นย่านธุรกิจ
สำคัญของประเทศก็จะเสียหายโดยประเมินค่ามิได้ และประเทศไทยจะต้อง
สูญเสียงบประมาณมหาศาลในการฟื้นฟูสภาพบ้านเมืองภายหลังน้ำลด อีกทั้ง
ประชาชนในเขตน้ำท่วมก็จะได้รับความเดือดร้อนเสียหายเป็นระยะเวลานาน
กว่านี้ นอกจากนี้ ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนเนื่องจากความยากจน
การขาดที่ทำกิน ฯลฯ ปัญหาการกระจายอำนาจ ปัญหาเกี่ยวกับการจัดรูปแบบ
การจัดองค์กรอันเป็น "กลไกประจำ" (infrastructure) ของรัฐ ปัญหา
การขัดแย้งในผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ปัญหาสัมปทานโครงการ
สำคัญ ๆ ที่ใช้งบประมาณสูง ที่อยู่ในสภาพเช่นไร ก็ยังคงอยู่ในสภาพเช่นนั้น

³ กองบรรณาธิการ, "โครงการพระราชดำริเพื่อพสกนิกรทั่วไทย
ปี 2538" เนชั่นสุดสัปดาห์ ปีที่ 4(7) ฉบับที่ 186 (207) (29 ธันวาคม
2538 - 4 มกราคม 2539): 10.

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.

และนับวันยิ่งจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น อันแสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า รัฐบาล
ไม่มีประสิทธิภาพในการบริหารบ้านเมือง

จากการศึกษาพบว่า การที่รัฐบาลไทยไม่มีประสิทธิภาพนั้น ก็เนื่อง
มาจากพื้นฐานทางวัฒนธรรมทางการเมืองของคนในชาติ และพื้นฐานทาง
โครงสร้างของสถาบันทางการเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งพรรคการเมือง แต่
พื้นฐานดังกล่าวนี้ มีความตรงข้ามกับสหราชอาณาจักรโดยสิ้นเชิง

วัฒนธรรมทางการเมืองของคนไทย

วัฒนธรรมทางการเมืองของคนไทยนั้น เป็นสิ่งที่ได้รับอิทธิพลมาจาก
วัฒนธรรมและกระบวนการถ่ายทอดวัฒนธรรมของสังคมภายใต้ระบบการปกครอง
แบบดั้งเดิม อาจกล่าวได้ว่าลักษณะสำคัญของวัฒนธรรมทางการเมืองของไทย
ประกอบด้วยสิ่งต่อไปนี้ คือ⁵

(1) อำนาจนิยม คนไทยส่วนใหญ่ชอบการใช้อำนาจเด็ดขาด
เคารพเชื่อฟังและอ่อนน้อมต่อผู้มีอำนาจ รวมทั้งมอบอำนาจและความรับผิดชอบ
ในทุกสิ่งทุกอย่างไว้ที่ผู้นำ ทั้งนี้ จะเห็นได้จากการปกครองในทุกระดับนับแต่
ครอบครัวไปจนถึงระดับชาติจะนิยมการใช้อำนาจบังคับให้มีการปฏิบัติตามมากกว่า
การใช้เหตุผล หลักการ หรือการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง จะ
นิยมการรวบอำนาจไว้ในตัวผู้นำ การทำงานจึงมีลักษณะสั่งการจากเบื้องบน

⁵ กิณพันธ์ นาคะตะ, การเมืองการบริหารไทย : ภาวะของชาติ,
(กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 36-41.

ลงมา มากกว่าจะมีการวิเริ่มมาจากเบื้องล่าง ยิ่งกว่านั้น คนไทยยังนิยมการใช้ อำนาจอย่างเด็ดขาดด้วย ผู้น้อยมักจะต้องเกรงกลัว เคารพเชื่อฟังและอ่อนน้อม ยอมจำนนต่อผู้มีอำนาจ มีหน้าที่รับคำสั่งและปฏิบัติตามคำสั่งเท่านั้น ไม่นิยม การโต้แย้ง ไม่ว่าคำสั่งนั้นจะชอบธรรมหรือไม่ สังคมไทยชอบผู้นำที่มีความ เก่งกล้าสามารถ เป็นผู้นำประเภทอัสวินม้าขาวที่จะช่วยแก้ปัญหาต่าง ๆ ให้ ลุล่วงไปได้

(2) นิยมระบบเจ้านายกับลูกน้อง ในสังคมไทย คนส่วนใหญ่อยู่ใน กลุ่มพวกหนึ่งกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดเสมอ ผู้นำผู้เป็นเจ้านาย ผู้มีอำนาจวาสนา ผู้มี บารมีต้องสามารถให้ความคุ้มครองและให้ผลประโยชน์แก่ลูกน้องได้ ส่วนลูกน้อง จะต้องตอบแทนด้วยการสนับสนุนและให้บริการแก่เจ้านาย ความสัมพันธ์เช่นนี้ จะมีในทุกหนทุกแห่ง เช่น ในความสัมพันธ์ทางการเมือง ในระบบพรรค การเมือง หรือในระบบราชการ คนไทยจึงนิยมนับถือผู้มีอำนาจเพื่ออาศัยบารมี ปกป้องผลประโยชน์ส่วนตัว ข้าราชการจำนวนมากจึงมีแนวโน้มที่จะสนใจรับใช้ ผู้ใหญ่มากกว่าการให้บริการประชาชน ประชาชนส่วนมากก็ยังถือว่าข้าราชการ เป็นเจ้านายของตน ตำแหน่งหน้าที่การงานมักถือเสมือนเป็นสมบัติส่วนตัว อีกทั้ง มีการยึดถือระบบพวกพ้อง เมื่อผู้เป็นหัวหน้าพ้นตำแหน่งไปบรรดาลูกน้องทั้งหลาย ก็พากันแสวงหาเจ้านายคนใหม่ต่อไป ในสังคมไทยการเป็นเจ้าคนนายคนจึงได้ รับการยกย่องนับถือมาก การอวยพรของผู้ใหญ่ในสมัยก่อน ๆ ที่มีต่อเด็ก ๆ จึง มักเน้นว่าเมื่อโตขึ้นขอให้ได้เป็นเจ้าคนนายคน

(3) ยึดมั่นในตัวบุคคลมากกว่าหลักการ นอกจากจะนิยมระบบเจ้านาย กับลูกน้องแล้ว ความสัมพันธ์และการช่วยเหลือกันเป็นการส่วนตัวยังมีความสำคัญ มากในการประกอบกิจกรรมเกือบทุกอย่าง การรวมกลุ่มในทางการเมืองหรือ สังคมจึงต้องอาศัยบุคลิกภาพของผู้นำเป็นหลัก ยิ่งกว่านั้นคนไทยยังเป็นผู้เล็ง ผลเลิศในทางปฏิบัติมากกว่าจะยึดมั่นในอุดมการณ์ กล่าวคือ จะสนใจกับสิ่งที่ เป็นไปได้ในทางปฏิบัติ โดยปรับตัวเข้ากับสิ่งแวดล้อมหรือสภาพความเป็นจริง

ได้โดยไม่ยาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับเรื่องที่ดินทำไร่หรือให้ผลประโยชน์แก่ตนอย่างชัดเจน เช่น การนิยมเข้าข้างผู้ชนะ ใครยึดอำนาจได้ก็จะถือเป็นฝ่ายถูก เป็นต้น จึงมีการยึดมั่นในความสำเร็จของตัวบุคคล มากกว่าระบบอุดมการณ์ หลักการ หรือเหตุผล เช่น ในการเลือกตั้ง คนทั่วไปมักจะคำนึงถึงคุณสมบัติส่วนตัวของผู้สมัคร มากกว่านโยบายหรืออุดมการณ์ของพรรคการเมือง

(4) มีการจัดลำดับฐานะในความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ระบบเจ้าขุนมูลนาย ทำให้มีการแบ่งชั้นวรรณะกันระหว่างคนไทย ทำให้คนไทยมีลักษณะไม่เท่าเทียมกัน ถือว่าทุกคนต้องรู้จักที่ต่ำที่สูง ไม่ควรตีตนเสมอผู้ใหญ่ คนไทยยึดถือสิ่งที่ติดตัวคนมา เช่น คุณสมบัติที่มีอยู่ตามชาติวุฒิ วิทยุฒิ และคุณวุฒิมากกว่าความสำเร็จของบุคคล บุคคลผู้มีความสัมพันธ์เหล่านี้ถือว่าเป็นผู้ใหญ่ที่ผู้น้อยจะต้องเคารพ เชื่อฟัง ยกย่องและนับถือ คนไทยจะยกย่องนับถือผู้ที่เกิดมาในตระกูลสูง เช่น เป็นเชื้อพระวงศ์ ตระกูลขุนนางหรือพวกผู้ดี ตระกูลที่มั่งมี คนไทยยกย่องนับถือความเป็นผู้ใหญ่ คือ ผู้ที่มีฐานะตำแหน่งทางสังคมสูงมีอายุมาก ทำงานหรือเป็นสมาชิกขององค์กรมานาน เพราะถือว่ามีประสบการณ์ในชีวิตมามาก ย่อมฉลาด สุขุม และเข้าใจโลก การพิจารณาความดีความชอบหรือการเลื่อนตำแหน่งในวงราชการ รวมทั้งการดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงมักถืออาวุโสมากกว่าผลงานและความสามารถ ยิ่งกว่านั้น คนไทยยังนิยมยกย่องผู้ผ่านการศึกษาสูง ๆ มากกว่าจะสนใจในความรู้ที่แท้จริงของบุคคล ประกาศนียบัตรหรือปริญญาบัตรจึงเป็นใบเบิกทางที่ดี ในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวของบุคคล การยึดมั่นในค่านิยมเหล่านี้ทำให้คนไทยยอมรับในเรื่องความเสมอภาคของบุคคลได้ยาก ทั้งในหลักการและในทางปฏิบัติ

(5) ความเป็นอิสระนิยม คนไทยรักความเป็นอิสระ ชอบทำอะไรโดยลำพังตนเอง ไม่อยากให้ใครมายุ่งเกี่ยวกับตนมากนัก ไม่ชอบการถูกบังคับหรือตกอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของคนอื่น คนไทยส่วนมากขาดระเบียบหรือกฎเกณฑ์ในการดำเนินชีวิต ไม่ชอบอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์หรือกฎหมายของสังคม

ไม่ค่อยจะมีระเบียบวินัย ความพยายามในการดึงคนมาอยู่ในวินัยเสียบ้าง สะท้อนให้เห็นความจริงในเรื่องนี้ เช่น การบังคับให้สวมเครื่องแบบตั้งแต่นักเรียนไปจนถึงข้าราชการ การบังคับให้นักเรียนตัดผมสั้น การบังคับให้คนอยู่ในวินัยจะได้ผลก็เฉพาะต่อหน้า หากลับหลังคนก็จะละเมิดกัน การละเลยหรือฝ่าฝืนกฎหมายจึงมีอยู่ทั่วไป เพราะชอบอยู่อย่างสบาย เข้าทำนอง "ทำอะไรมตามใจคือไทยแท้" โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในท้องที่ที่อยู่ห่างไกลความเจริญ การดำเนินชีวิตของชาวบ้านมักเป็นไปอย่างผิดกฎหมาย ยิ่งกว่านั้น คนไทยยังไม่ชอบการรวมกลุ่ม โดยถือหลักต่างคนต่างอยู่ การรวมกลุ่มในทางการเมืองเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งอย่างใดจึงเป็นไปได้น้อย ความรับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวมจึงมีน้อย

(6) การยึดมั่นในประเพณีดั้งเดิม คนไทยจำนวนไม่น้อยยังยึดมั่นในความเชื่อ ความนิยม ทักษะคติ และประเพณีแบบเก่า ๆ อยู่ กล่าวคือ ยังเชื่อถือในเรื่องอิทธิปาฏิหาริย์ ภูตผีปีศาจ ไสยศาสตร์ ของคลัง และโชคลางอยู่ จึงมักฝากอนาคตไว้กับดวงชะตา สิ่งเหล่านี้เป็นที่พึ่งทางใจหรือความหวังของชีวิต โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อประสบปัญหาหรือความเดือดร้อน จึงเป็นการยากที่คนไทยโดยทั่วไปจะยึดหลักเหตุผล รู้จักวิเคราะห์วิจารณ์ หรือมองโลกตามความเป็นจริง โดยทั่วไปแล้วคนไทยส่วนใหญ่มักมีแนวโน้มที่จะมีลักษณะอนุรักษนิยม จะสนใจในพิธีกรรมมากกว่าการทำงานให้บรรลุผลอย่างจริงจัง ในขณะที่เขาก็ไม่ชอบการเปลี่ยนแปลงและการเสี่ยง ตัวอย่างของพฤติกรรมเหล่านั้น เช่น จะมีการปรึกษาหมอดูเพื่อหาฤกษ์ในการทำรัฐประหารหรือสมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งการถือว่า การเมืองเป็นเรื่องของหลวง ประชาชนทั่วไปไม่ควรมีส่วนเกี่ยวข้องกับ ยิ่งกว่านั้น คนเหล่านี้ยังมีความคิดอ่านค่อนข้างแคบ คือ ยังผูกพันต่อกลุ่มเดิม ๆ ของตน เช่น ท้องถิ่น สถาบัน หรือพวกพ้องของตน มากกว่าต่อสังคมส่วนรวม

(7) ความเฉื่อยชา ไม่กระตือรือร้นหรือสนใจต่อกิจกรรมทางการเมือง คนไทยโดยทั่วไปจะพอใจในสถานภาพที่เป็นอยู่ของตนเอง จะยอมรับ

สภาพที่เสียเปรียบของตนเอง โดยถือว่าตนมีบุญาสาหรือโชคชะตาอยู่เพียง
แค่นั้น เป็นกรรมเก่าของตน จึงไม่ชอบกระตือรือร้นดิ้นรนชวนชวาย ทำงาน
เท่าที่จำเป็นในการครองชีพเท่านั้น ส่วนใหญ่จะชอบความสะดวกสบายและ
สนใจกับอบายมุขต่าง ๆ เช่น เล่นการพนัน และเสพของมีเงินเมมา แต่จะไม่ชอบ
จริงจังกับชีวิตและงาน ขาดการมุ่งในเรื่องความสำเร็จของงาน ชอบความ
รื่นเริงสนุกสนาน ซึ่งอาจมีแฝงอยู่ในกิจกรรมต่าง ๆ เช่น ในพิธีกรรมทาง
ศาสนาหรือแม้แต่ในกิจกรรมทางการเมือง แม้แต่การประท้วงหรือนัดหยุดงาน
ก็มักจะมีการละเล่นลิเก รำวง สลับกันไป เกี่ยวกับการเมืองก็ถือว่าเป็น
สิ่งสกปรก ไม่ก่อให้เกิดผลดีกับตัวเอง ยิ่งกว่านั้น คนส่วนใหญ่ถือว่า การแก้
ปัญหาสังคมเป็นเรื่องของชนชั้นปกครอง จึงสนใจเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมือง
น้อย ในการเลือกตั้งทั่วไป 15 ครั้ง จึงมีผู้ไปใช้สิทธิน้อย คือ ร้อยละ 44.6

(8) ขาดความเชื่อมั่นในตนเอง มองโลกในแง่ร้าย และขาดความ
ไว้วางใจผู้อื่น คนไทยจำนวนมากมักขาดความเชื่อมั่นตนเองในการแก้ไขปัญหา
หรือเอาชนะสิ่งแวดล้อม หากต้องเผชิญกับภัยธรรมชาติ ความอดอยาก โรคภัย
ไข้เจ็บ และหากถูกเอาเปรียบจากกลุ่มบุคคลที่มีอิทธิพลหรือผู้ใช้อำนาจทาง
กฎหมายที่ไม่เป็นธรรม เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นจึงต้องแสวงหาคำแนะนำ ไม่คิดว่า
ความทุกข์ยากต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับตนเองจะมีทางแก้ไขได้แทนที่จะขอให้
อำนาจศักดิ์สิทธิ์มาช่วย มักหวาดระแวงไม่ไว้วางใจคนอื่นที่เป็นคนนอก จะไว้วางใจคนในกลุ่มของตนและช่วยปกปิดหรือมองข้ามความไม่ดีงามของบุคคล
เหล่านั้น แต่ในทางการเมืองแล้วมักจะมอบความไว้วางใจในตัวผู้นำ ในขณะที่
บรรดาผู้นำกลับขาดความศรัทธาและความไว้วางใจในตัวประชาชน โดยคิดว่า
หากสิ้นตนเสียแล้วสังคมคงจะอยู่ไม่ได้ที่เดียว สิ่งดังกล่าวนี้เป็นผลมาจาก
ทัศนคติแบบอำนาจนิยมนั่นเอง

(9) การรักสงบและการประนีประนอม คนไทยส่วนใหญ่รักสงบ
ไม่นิยมความรุนแรง การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองส่วนใหญ่จึงเป็นไปอย่างสงบ

ค่อยเป็นค่อยไปโดยไม่มีกระแสเลือดเนื้อมากนัก คนไทยมักหลีกเลี่ยงความขัดแย้ง มีความอดทนต่อการเอาวัดเอาเปรียบ นิยษ์ถ่อมตัว เกรงใจผู้อื่น รวมทั้งความสุภาพ ทำให้คนไทยไม่ชอบวิพากษ์วิจารณ์คัดค้านผู้อื่นต่อหน้าต่อตา ยิ่งกว่านั้นการยึดหลักทางสายกลางแม้จะมีส่วนดีที่ช่วยทำให้คนไทยรู้จักผ่อนสั้นผ่อนยาว ชอบการประนีประนอมมากกว่าการหักหาญน้ำใจกัน แต่ก็มีอยู่เสมอที่น่าเอาหลักนี้มาใช้ในทางที่ผิด เป็นผลให้ไม่มีการตัดสินใจให้เด็ดขาดอย่างหนึ่งอย่างใดลงไป จึงทำให้การตัดสินใจแก้ปัญหาใด ๆ ทำได้ยาก

วัฒนธรรมทางการเมืองของไทยมีความสัมพันธ์กับการประพฤตินิติปฏิบัติ หรือพฤติกรรมทางการเมืองของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ซ้ำกล่าวหาที่ว่า การเลือกตั้งทุกครั้งมีการซื้อสิทธิขายเสียง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่มีคุณภาพ และเหตุที่ทำให้ไม่มีพรรคการเมืองใดชนะการเลือกตั้งมีเสียงข้างมากโดยเด็ดขาด ก็มีสาเหตุมาจากวัฒนธรรมทางการเมืองของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งนั่นเอง นอกจากนี้ วัฒนธรรมทางการเมืองของนักการเมืองไทยก็ทำให้รัฐบาลไม่มีเสถียรภาพและทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีไม่มีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลผสมหลายพรรคในหลายประเทศก็สามารถที่จะมีเสถียรภาพได้ เช่น เนเธอร์แลนด์ เป็นต้น ปรากฏว่าหลังจากการเลือกตั้งจะไม่มีพรรคใดมีคะแนนเสียงเกิน 1 ใน 3 ของคะแนนเสียงในสภา แต่การขาดพรรคที่มีเสียงข้างมากในสภานั้นไม่ได้เป็นอุปสรรคต่อการมีรัฐบาลที่มั่นคงแต่อย่างใด จะมีการเจรจาต่อรองผลประโยชน์กันระหว่างพรรคต่าง ๆ เป็นเวลาค่อนข้างยาวนานก่อนการจัดตั้งรัฐบาล แต่ปรากฏว่า เมื่อได้ตกลงกันจัดตั้งรัฐบาลขึ้นแล้ว รัฐบาลผสมนั้นก็จะมีมั่นคงมาก ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1880 ถึง ค.ศ. 1958 โดยไม่คิดช่วงระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 แล้ว ประเทศนี้จะมีรัฐบาลแค่ 18 ชุด ซึ่งในจำนวนนี้ 13 ชุดสามารถอยู่ในตำแหน่งได้จนถึงการเลือกตั้งครั้งต่อไป หรือกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวียอันได้แก่ สวีเดน เดนมาร์ก นอร์เวย์ และฟินแลนด์ ซึ่งมีระบบหลายพรรคทั้งสิ้น ก็สามารถก่อให้เกิดฝ่ายบริหารที่มีเสถียรภาพและมีอำนาจพอสมควรได้ไม่แพ้เนเธอร์แลนด์ หรือแม้แต่ในอิตาลีและเบลเยียม

ซึ่งแม้จะปรากฏว่ารัฐบาลผสมที่ตั้งขึ้นจะมีเสถียรภาพน้อยลงบ้าง แต่ถ้าเปรียบเทียบกับฝรั่งเศส สมัยสาธารณรัฐที่ 3 และที่ 4 แล้ว ก็ยังนับเป็นกลุ่มประเทศที่มีรัฐบาลที่ค่อนข้างมีเสถียรภาพอยู่^๑

โครงสร้างของพรรคการเมือง

ดังที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 5 ว่า พรรคการเมืองของไทยนั้น ประชาชนและสมาชิกพรรคไม่ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของพรรคและกำหนดตัวผู้สมัครรับเลือกตั้ง แต่เป็นการจัดตั้งขึ้นโดยกลุ่มนายทุนและผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น ซึ่งกลุ่มคนที่จัดตั้งพรรคการเมืองชั้นนี้มีอำนาจเบ็ดเสร็จในการดำเนินการของพรรคการเมืองนั้น และนอกจากนี้ พรรคการเมืองไทยยังเกิดขึ้นโดยการรวมตัวกันของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ทำให้พรรคการเมืองนั้นไม่เป็นเอกภาพและเป็นพรรคการเมืองเพื่อการเลือกตั้ง พรรคการเมืองไทยจึงมีผลโดยตรงต่อประสิทธิภาพของรัฐบาล

ประสิทธิภาพของนายกรัฐมนตรีไทย

การที่รัฐบาลจะมีประสิทธิภาพได้สูงนั้น การควบคุมและรับผิดชอบการบริหารของคณะรัฐมนตรี และการบังคับบัญชาข้าราชการตลอดจนการควบคุม

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^๑ถวิล เป็ลสันศรี, "เสถียรภาพรัฐบาลผสมของไทย : ศึกษาเปรียบเทียบรัฐบาลชุด ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช (17 มีนาคม 2518 - 12 มกราคม 2519) กับรัฐบาลชุด ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช (20 เมษายน - 6 ตุลาคม 2519) (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523), หน้า 16.

ดูแลและกำกับกับการปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นงานบริหารราชการแผ่นดินของนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลและในฐานะหัวหน้าฝ่ายปกครองสูงสุด จะต้องมึประสิทธิภาพสูงด้วยเช่นกัน

ในการปฏิบัติหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีนั้น มีปัจจัยหลายปัจจัยที่เอื้ออำนวยและส่งผลให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสามารถบรรลุเป้าหมายตอบสนองความต้องการของคนในชาติได้ แต่ในขณะเดียวกันก็มีปัจจัยหลายปัจจัยที่เป็นปัญหาต่อการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ทำให้นายกรัฐมนตรีไม่สามารถบริหารราชการแผ่นดินให้มีประสิทธิภาพได้ ซึ่งจากการศึกษาบทบาทและอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีในบทก่อน ผู้เขียนพบว่า มีปัจจัยสำคัญที่ทำให้นายกรัฐมนตรีไทยไม่สามารถบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนี้

1. นายกรัฐมนตรีไม่มีอิสระในการเลือกรัฐมนตรี

แม้ว่าตามจารีตประเพณีในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้ทูลเกล้าฯ เสนอรายชื่อบุคคลเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีร่วมในคณะรัฐมนตรีของตน แต่โดยที่พื้นฐานทางวัฒนธรรมทางการเมืองของไทยและพื้นฐานทางโครงสร้างของสถาบันทางการเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งพรรคการเมือง ตลอดจนพฤติกรรมของนักการเมือง ทำให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละครั้ง ไม่มีพรรคการเมืองใดชนะการเลือกตั้งและมีเสียงข้างมากโดยเด็ดขาด ต้องจัดตั้งรัฐบาลในรูปแบบรัฐบาลผสมหลายพรรค และการเลือกสรรรัฐมนตรีขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของพรรคการเมืองที่ร่วมกันจัดตั้งรัฐบาลแต่ละพรรคว่าจะส่งใครมาเป็นรัฐมนตรี นอกจากนี้ โดยที่พรรคการเมืองของไทยหลายพรรคเกิดขึ้นจากการรวมตัวของนายทุน กลุ่มผลประโยชน์ และผู้อิทธิพลในท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนักรักษาผลประโยชน์ของตน กลุ่มของตน หรือของพรรคพวกตน มิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ของคนส่วนรวม หรือเพื่อที่จะรักษา

ไว้ซึ่งประโยชน์แห่งชาติ อีกทั้งรัฐมนตรีที่แต่ละพรรคส่งมาร่วมรัฐบาลมักจะเป็นบุคคลที่ไม่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่งรัฐมนตรี ดังนั้น จึงเป็นปัญหาทำให้นายกรัฐมนตรีไม่สามารถควบคุมการดำเนินงานของคณะรัฐมนตรีให้เป็นไปตามนโยบายหรือตามความต้องการของคนได้ การตัดสินใจเรื่องใด ๆ โดยคณะรัฐมนตรีขึ้นอยู่กับภาระงานของคณะกรรมการประสานงาน พรรคร่วมรัฐบาลที่มีตัวแทนของพรรคร่วมรัฐบาลของแต่ละพรรคร่วมรัฐบาลเป็นกรรมการอยู่ หรือเกิดจากการเจรจาต่อรองระหว่างนายกรัฐมนตรีกับหัวหน้าพรรคร่วมรัฐบาล ซึ่งแม้ว่าในบางครั้งจะสามารถตกลงกันได้ในที่ประชุมคณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมรัฐบาลหรือจากการเจรจาระหว่างนายกรัฐมนตรีกับหัวหน้าพรรคร่วมรัฐบาลอื่น แต่ก็ยังมีบ่อยครั้งที่มีการคัดค้านในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เนื่องจากเป็นรัฐบาลต่างพรรคและหัวหน้าพรรคการเมืองบางพรรคไม่สามารถควบคุมรัฐมนตรีภายในพรรคของตนได้

การบริหารงานในรูปของคณะบุคคลที่ต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจกันของสมาชิกทุกคนในคณะบุคคลนั้น งานจะออกมาอย่างมีประสิทธิภาพได้ หัวหน้ากลุ่มคณะบุคคลนั้นจะต้องสามารถเลือกบุคคลมาร่วมกลุ่มทำงานได้ตามที่ตนต้องการ การเลือกบุคคลมาเป็นรัฐมนตรีร่วมในคณะรัฐมนตรีจึงมีความสำคัญต่อผู้ที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นอย่างยิ่ง เพราะจะทำให้สามารถบริหารประเทศให้สำเร็จลุล่วงไปตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภาได้อย่างราบรื่นและสามารถตอบสนองความต้องการของคนในชาติได้อย่างดีที่สุด ดังนั้น จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการแต่งตั้งรัฐมนตรี ให้นายกรัฐมนตรีมีความอิสระในการเลือกบุคคลมาเป็นรัฐมนตรีร่วมรัฐบาลของตน โดยไม่บังคับว่าจะต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น

2. องค์ประกอบของคณะรัฐมนตรีไม่เหมาะสม

องค์ประชุมของคณะรัฐมนตรีในปัจจุบันมีจำนวนมากเกินไป ระยะเวลาในการพิจารณาตามระเบียบวาระน้อยมากจนถูกกล่าวหาว่าเป็นตราของข้าราชการประจำ และประกอบด้วยบุคคลจากหลายประเภท รวมทั้งข้าราชการประจำอยู่จำนวนมากขาดการรักษาความลับของทางราชการ ทำให้การแก้ปัญหาและการบริหารงานการแผ่นดินไม่เป็นไปด้วยความฉับไวและทันต่อสถานการณ์ ควรจะได้ปรับปรุงรูปแบบการประชุมคณะรัฐมนตรีเสียใหม่ โดยกำหนดให้รูปแบบการประชุมคณะรัฐมนตรีนั้นควรมีเฉพาะนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการเท่านั้น ไม่ควรให้รัฐมนตรีช่วยว่าการร่วมประชุมคณะรัฐมนตรีด้วย ซึ่งองค์ประชุมขนาดนี้ น่าจะทำให้การพิจารณามีประโยชน์มากกว่า เพราะในทางปฏิบัติในห้องประชุมคณะรัฐมนตรีผู้ที่มีความคิดเห็นจะเป็นรัฐมนตรีว่าการเท่านั้น เมื่อผลการประชุมเป็นอย่างไร รัฐมนตรีก็สามารถนำมติคณะรัฐมนตรีมาแจ้งให้รัฐมนตรีช่วยว่าการในกระทรวงนั้นทราบภายหลัง ซึ่งจะช่วยให้การตัดสินใจปัญหาหรือการบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปด้วยความฉับไวและทันต่อสถานการณ์ นอกจากนี้ ยังเป็นการรักษาความลับของทางราชการได้อีกทางหนึ่งด้วย เพราะการให้บุคคลเข้าถึงข่าวสารนั้น ควรให้เฉพาะบุคคลผู้จำเป็นต้องรู้เท่านั้น ควรให้รัฐมนตรีช่วยว่าการ กระทรวงหรือผู้ช่วยรัฐมนตรีปฏิบัติหน้าที่ประจำกระทรวง ทบวง หรือกรม ในกระทรวงนั้น น่าจะเหมาะสมแล้ว ดังเช่น องค์ประชุมของคณะรัฐมนตรีของประเทศอังกฤษ และของประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น

3. มาตรการควบคุมการใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีไม่มีประสิทธิภาพ

ในขณะที่นายกรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ทั้งในฐานะรัฐบาล (Government) และในฐานะฝ่ายปกครอง (Administration) อย่างกว้างขวาง แต่การตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจโดยวิถีทางการเมือง

ไว้ประสิทธิภาพ และยังไม่มีการตรวจสอบควบคุมการกระทำทางปกครองของนายกรัฐมนตรี ทำให้นายกรัฐมนตรีอาจใช้อำนาจโดยชอบเขตจำกัด หรือใช้อำนาจที่เป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ ทำให้ประชาชนมีความไม่แน่ใจหรือไม่มั่นใจว่าผู้นำของตนกระทำการต่าง ๆ โดยชอบแล้วหรือไม่

3.1 การควบคุมตรวจสอบการกระทำของนายกรัฐมนตรีในทางการเมือง

ในระบอบการปกครองแบบรัฐสภา การควบคุมตรวจสอบการกระทำของนายกรัฐมนตรีในทางการเมืองนั้น อาจจำแนกออกได้เป็น 2 ส่วน คือ การควบคุมในรัฐสภาและการควบคุมนอกรัฐสภา สำหรับการควบคุมในสภานั้น เป็นการควบคุมตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดมาตรการควบคุมฝ่ายบริหารไว้ 4 ประการด้วยกัน คือ การควบคุมทางด้านนโยบายของคณะรัฐมนตรี การอนุมัติหรือไม่อนุมัติร่างพระราชบัญญัติและพระราชกำหนด การอภิปรายทั่วไป และการตั้งกระทู้ถาม สำหรับมาตรการควบคุมที่จะนำมาใช้กับนายกรัฐมนตรีโดยเฉพาะตัว คือ การอภิปรายทั่วไปและการตั้งกระทู้ถาม การตั้งกระทู้ถามไม่มีผลต่อการกระทำของนายกรัฐมนตรี เพราะไม่มีมาตรการบังคับแต่อย่างใด ส่วนการอภิปรายทั่วไปเป็นรายบุคคล (เฉพาะนายกรัฐมนตรี) นั้น โดยที่ในปัจจุบันระบบความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจทางการเมืองระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารของไทยอยู่ในระบบอำนาจเดียว (Monist) ซึ่งอำนาจทางการเมืองทั้งสองฝ่ายได้หลอมรวมเข้ามาอยู่ภายในองค์กรทางการเมืองเดียว คือ ภายในพรรคหรือกลุ่มการเมืองที่คุมเสียงข้างมากในสภา ทำให้ไม่มีการควบคุมกันตามความเป็นจริง (de facto) ดังนั้น ในปัจจุบันการใช้อำนาจในการบริหารประเทศของนายกรัฐมนตรีจึงไม่มีระบบควบคุมหรือการถ่วงดุลตามที่เคยมีมาในอดีต เมื่อเป็นเช่นนี้การใช้มาตรการโดยการยื่นญัตติขออภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามวิถีทางรัฐธรรมนูญจึงไม่ประสบผล ส่วนการควบคุมนอกรัฐสภา อันเป็นมาตรการ



ควบคุมนายกรัฐมนตรีโดยผ่านระบบพรรคการเมืองนั้น โดยที่นายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าพรรคการเมือง เป็นผู้ควบคุมและบริหารพรรคการเมืองนั้น การควบคุมผ่านระบบพรรคการเมือง จึงนำมาใช้กับนายกรัฐมนตรีไม่ได้ผลและยากที่จะเกิดขึ้นด้วย

3.2 การควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองของ นายกรัฐมนตรี

ในปัจจุบันมีกฎหมายปกครองที่ใช้ในการควบคุมตรวจสอบการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานของรัฐ หลายฉบับ เช่น การควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานของรัฐโดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์) ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา การควบคุมตรวจสอบทางการเงินโดยอาศัยกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายตรวจเงินแผ่นดิน หรือโดยคณะกรรมการ ป.ป.ป. และการตรวจสอบทางวินัยโดยอาศัยกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนหรือกฎหมายระเบียบข้าราชการอื่น เป็นต้น แต่กฎหมายเหล่านั้นไม่สามารถจะนำมาใช้กับนายกรัฐมนตรีได้ เพราะนอกจาก

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ดูรายละเอียด "การควบคุมฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติในรัฐสภา" และ "การควบคุมฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายนิติบัญญัตินอกรัฐสภา" ได้ในชูชาติ น้อยคนดี "ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร : ศึกษากรณีการควบคุมคณะรัฐมนตรีโดยสภาผู้แทนราษฎรไทย (พ.ศ. 2526-2529)" (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532), หน้า 110-270.

นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายดังกล่าวแล้ว ยังมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการตามกฎหมายนั้นด้วย อย่างไรก็ตาม ได้มีการพยายามเสนอรูปแบบสถาบันหรือองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบการกระทำของฝ่ายบริหารและฝ่ายปกครอง ซึ่งรวมถึงการกระทำของนายกรัฐมนตรีด้วยในหลายรูปแบบด้วยกัน เช่น เสนอให้มีผู้ตรวจการรัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง ศาลบัญชี ฯลฯ ซึ่งบางสถาบันหรือบางองค์กรในปัจจุบันก็ได้มีการบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ และศาลปกครอง เป็นต้น

4. การจัดสรรอำนาจรัฐไม่เหมาะสม

ในทางวิชาการ เราอาจแบ่งการใช้อำนาจบริหารของรัฐออกได้เป็น 3 ระดับ^๖ คือ ระดับแรก ได้แก่ อำนาจรัฐที่ใช้โดย "องค์กรการเมือง" ซึ่งในระบบรัฐสภา ได้แก่ อำนาจของคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา ในสมัยก่อนได้แก่ อำนาจของพระมหากษัตริย์ ระดับที่สอง ได้แก่ อำนาจรัฐที่เป็น "กลไกประจำ" ซึ่งได้แก่ อำนาจหน้าที่ของข้าราชการประจำประเภทต่าง ๆ และอำนาจหน้าที่ของสถาบันที่มีรูปแบบต่าง ๆ เช่น ศาลยุติธรรม ศาลรัฐธรรมนูญ สถาบันการตรวจเงินแผ่นดิน ฯลฯ และระดับที่สาม คือ การใช้อำนาจปกครองท้องถิ่นโดย "องค์กรส่วนท้องถิ่น"

อำนาจรัฐทั้ง 3 ระดับดังกล่าว ได้ถูกจัดสรรให้แก่องค์กรการเมือง กลไกประจำ และองค์กรท้องถิ่น ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและตามบทกฎหมายต่าง ๆ

^๖ อมร จันทรสมบูรณ์, คอนสติติวชันแนลลิสม์ (Constitutionalism): ทางออกของประเทศไทย, หน้า 44-52.

ดังนั้น ถ้าประเทศไทยได้มีการจัดสรรอำนาจใน 3 ระดับอย่างมีความสมดุล ประเทศนั้นก็จะมีปัญหาในการบริหารประเทศน้อยที่สุด เพราะปัญหาของสังคมหรือปัญหาของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ จะถูกแก้ไขไปในระดับต่าง ๆ ตามลำดับ คือ ปัญหาของท้องถิ่นก็จะมีองค์กรท้องถิ่นเป็นผู้แก้ไข ปัญหาของงานประจำ ก็มีกลไกประจำของรัฐเป็นผู้แก้ไข หรือถ้าเป็นปัญหานโยบายระดับชาติ ก็จะเป็นเรื่องขององค์กรการเมืองเป็นผู้แก้ไข ฉะนั้น "องค์กรการเมือง" จึงเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐในลำดับสูงสุด และเป็นลำดับสุดท้าย และการจัดสรรอำนาจที่มีความสมดุลกัน ก็จะผ่อนคลายปัญหาต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับล่างและเปิดโอกาสให้องค์กรการเมืองสามารถแก้ปัญหาสำคัญในระดับชาติได้ หรือถ้าจะพูดในทางกลับกันสำหรับประเทศไทยในขณะนี้ ก็คือ การที่ปัญหาทุกอย่างมุ่งมาสู่คณะรัฐบาลที่เป็นศูนย์กลางของอำนาจรัฐ ในปัจจุบันนี้ ย่อมเป็นข้อเท็จจริงที่ยืนยันได้ว่า การจัดสรรการใช้อำนาจรัฐของประเทศไทยทั้ง 3 ระดับนี้ยังไม่มีความสมดุล

ความสมดุลของการจัดสรรการใช้อำนาจรัฐของประเทศหนึ่ง ๆ มิได้อู่คงที่ แต่จะเปลี่ยนแปลงในลักษณะที่เป็นพลวัต (dynamic) คือ พัฒนาไปตามช่วงระยะเวลาของการวิวัฒนาการของสภาพสังคมวิชาการเมืองของประชาชนและกลไกการบริหารของรัฐ ดังนั้น การแก้ปัญหาการจัดสรรอำนาจรัฐด้วยการกระจายอำนาจของประเทศไทย จึงควรต้องกำหนดขั้นตอนให้สอดคล้องกับการ "พัฒนาพื้นฐานทางสังคมวิชาการเมือง" ของคนไทยไปพร้อม ๆ กับการสร้างกลไกการบริหารของประเทศด้วย

ในประเทศที่พัฒนาแล้ว ระบบการปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นก่อนที่จะมีการปกครองระบอบประชาธิปไตย และการปกครองท้องถิ่นของประเทศที่พัฒนาแล้ว จะเป็นพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย มีรูปแบบที่สมบูรณ์และเป็นการกระจายอำนาจ (decentralisation) อยู่แล้วในตัว โดยมีเจ้าหน้าที่ของตนเอง คือ มีเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นสำหรับเก็บภาษี (ท้องถิ่น) มีครูประชาบาล มีตำรวจเทศบาล มีศาลท้องถิ่นและผู้พิพากษาท้องถิ่น และ

ดังนั้น ต่อมาเมื่อพระมหากษัตริย์เข้ามาใช้อำนาจส่วนกลาง อำนาจส่วนกลาง ก็จะมากำกับ "กิจกรรม" ของท้องถิ่นที่มีอยู่แล้วในลำดับที่เหนือขึ้นไป อีกชั้นหนึ่ง คือ มีระบบภาษีของรัฐและการจัดเก็บภาษีของรัฐ มีการให้การศึกษา ในระดับที่สูงขึ้นโดยส่วนกลาง มีตำรวจจากส่วนกลางเข้ามากำกับงานของตำรวจ ท้องถิ่น มีศาลของรัฐและระบบผู้พิพากษาที่รัฐแต่งตั้งเข้ามาเป็นศาลสูงเพื่อกำกับ คำพิพากษาของศาลท้องถิ่น ฯลฯ ด้วยเหตุนี้ ในประเทศที่พัฒนาแล้วเหล่านั้น อำนาจของรัฐในแต่ละกิจกรรม จึงมีการแยกเจ้าหน้าที่ในระดับส่วนกลาง (และ ส่วนภูมิภาค) และระดับท้องถิ่นอยู่ในตัว ซึ่งเกิดขึ้นตามการวิวัฒนาการ เจ้าหน้าที่ ของท้องถิ่นก็จะอยู่ในความรับผิดชอบของ "องค์กรท้องถิ่น" และรัฐส่วนกลาง ก็กำหนดมาตรฐานและขอบเขตอำนาจขององค์กรท้องถิ่น โดยมีเจ้าหน้าที่ของ ราชการส่วนกลางเข้ามากำกับในแต่ละ "กิจกรรม" ของท้องถิ่น พร้อมทั้ง ทำการควบคุมเรื่องบางเรื่องที่มีความสำคัญโดยผ่านกลไกของรัฐส่วนกลาง เช่น การตรวจเงิน(แผ่นดิน) จากส่วนกลางที่เข้ามาดูแลการใช้จ่ายเงินของเจ้าหน้าที่ ท้องถิ่นให้เป็นไปโดยสุจริตและถูกต้อง การจัดองค์กรชี้ขาดในกรณีที่เกิดการขัดแย้ง ระหว่างเจ้าหน้าที่ส่วนกลางกับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น และการรับเรื่องราวร้องเรียน ต่าง ๆ เพื่อดูแลมิให้ "ผู้บริหารท้องถิ่น" กลายเป็นผู้มีอิทธิพลเสียเอง เป็นต้น

สำหรับประเทศไทยนั้นเป็นประเทศที่ไม่มีพื้นฐานของการปกครอง ท้องถิ่นที่เป็นอิสระมาก่อน และตามประวัติศาสตร์ของประเทศไทย ประเทศไทย เป็นประเทศที่รวมอำนาจ (centralisation) ไว้กับส่วนกลางมาโดยตลอด "ฐาน" ของการปกครองท้องถิ่นของไทยในปัจจุบัน (กำนัน-ผู้ใหญ่บ้าน) เกิดจาก พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ทรงริเริ่มปฏิรูประเบียบ การบริหารราชการในระดับท้องถิ่น ในลักษณะที่เป็น "กิ่งท้องถิ่น-กิ่งภูมิภาค" โดยได้ทรงตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) โดยให้มีกำนันผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นบุคคลในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารงานท้องถิ่นภายใต้ การควบคุมดูแลของนายอำเภอและกรมการอำเภอ ซึ่ง "ผู้ใหญ่บ้าน" นี้เป็นบุคคล ที่ราษฎรในหมู่บ้านเลือกตั้งขึ้นมา และ "กำนัน" ก็คือ ผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่งที่ได้รับ

เลือกตั้งจากผู้ใหญ่บ้านที่มีอยู่ภายในเขตตำบลนั้นให้เป็นกำนัน และ "นายอำเภอ" กับ "เจ้าหน้าที่ในกรมการอำเภอ" ก็คือ บุคคลในท้องที่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดคัดเลือกแต่งตั้งขึ้น กำนันและผู้ใหญ่บ้านจะมีหน้าที่ในการดูแลทุกข์สุขของราษฎรในเขตตำบล รักษาเขตสามะโนนคริว และช่วยเหลือ "ราชการส่วนกลาง" ซึ่งมีผู้แทนประจำอยู่ในเมือง (จังหวัด) คือ ผู้ว่าราชการเมือง (หรือที่เรียกกันในขณะนี้ว่า เป็นราชการส่วนภูมิภาค) นอกจากนี้ พระองค์ยังได้ทรงริเริ่มตั้ง "สุขาภิบาล" ซึ่งเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ขึ้นด้วย โดยตรากฎหมายจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอมเป็นสุขาภิบาลแห่งแรกในปี พ.ศ. 2448 และตรากฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสุขาภิบาลตามหัวเมืองขึ้นเป็นการทั่วไปในปี พ.ศ. 2451 (ร.ศ. 127) โดยการบริหารสุขาภิบาลกระทำในรูปของคณะบุคคล (collective body) สำหรับสุขาภิบาลตำบล คณะกรรมการสุขาภิบาลจะมีกำนันเป็นประธานกรรมการและผู้ใหญ่บ้านในเขตท้องที่เป็นกรรมการ การทำงานของสุขาภิบาลอยู่ในการกำกับดูแลของข้าหลวงเทศาภิบาลและผู้ว่าราชการเมือง

ระบบการปกครองท้องถิ่นซึ่งรัชกาลที่ 5 ได้ทรงริเริ่มขึ้นในรูปแบบของการปกครอง "กิ่งท้องถิ่น-กิ่งภูมิภาค" ได้ขาดการสืบทอดและขาดแนวทางพัฒนาให้เป็นการปกครองท้องถิ่น (local government) ในรูปแบบที่สมบูรณ์ และโดยที่บังเอิญประเทศไทยเป็นประเทศที่เป็นเอกราชมาตลอด ไม่เคยเป็นเมืองขึ้นของผู้อื่น ดังนั้น ประเทศไทยจึงไม่มีประเทศเมืองแม่ที่พัฒนาแล้ว มาช่วยวางกฎเกณฑ์และสร้างระบบการปกครองท้องถิ่นให้ประเทศไทยดังเช่นประเทศเพื่อนบ้านบางประเทศ

สำหรับ "กลไกประจำ" ซึ่งเป็นการใช้อำนาจรัฐในระดับที่ 2 นั้น หลังจากรัชกาลที่ 5 ทรงทำการปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดินส่วนกลาง คือ จัดระบบกระทรวงทบวงกรมแบบสมัยใหม่ แต่หลังจากนั้นมาแนวทางการพัฒนาระบบการบริหารประเทศในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ "ราชการส่วนกลาง" ไม่น่าชัด และหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 อำนาจหน้าที่ของ

กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ก็มีได้แบ่งหรือกระจาย "กิจกรรมระดับล่าง" ไปสู่องค์กรท้องถิ่นเพื่อถ่ายทอดและแบ่งสรรความรับผิดชอบลงไปตามความเจริญของท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นงานการศึกษา (ประถมศึกษา) ของกระทรวงศึกษาธิการ งานสาธารณสุข (อนามัยตำบล) ของกระทรวงสาธารณสุข งานตำรวจ (ภูธร) ของกรมตำรวจ งานศาลท้องถิ่นของกระทรวงยุติธรรม ฯลฯ กระทรวงต่าง ๆ ของประเทศไทยยังคงมีการรวมศูนย์อำนาจ (centralized) และจากการรวมศูนย์อำนาจของกระทรวงต่าง ๆ นี้ ทำให้จำนวนข้าราชการประจำของแต่ละกระทรวงหรือกรม (ที่มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ) มีจำนวนมากขึ้นทุกที และเป็นเหตุให้เกิดความกดดันทางการเมือง แยกข้าราชการประจำออกเป็น "ประเภท" ต่าง ๆ มากมาย โดยต่างก็มี "องค์กรบริหารงานบุคคล" เป็นอิสระและดูแลรักษาประโยชน์ให้แก่กลุ่มโดยเฉพาะ เช่น ก.ค. ของข้าราชการครู ก.ตร. ของข้าราชการตำรวจ ก.อ. ของข้าราชการอัยการ ก.ค. ของข้าราชการตุลาการ กชท. ของข้าราชการทหาร ฯลฯ ซึ่งจะไม่มีการใดที่ข้าราชการประจำประเภทต่าง ๆ อยู่ในสภาพเช่นนี้ สิ่งที่เป็นอุปสรรคแก่การบริหารประเทศ ก็คือ ข้าราชการประจำของกระทรวงทบวงกรมที่มีการรวมศูนย์ฯ เหล่านี้ได้ใช้ "อำนาจหน้าที่ที่รัฐให้" มาเป็นเครื่องมือต่อรองทางการเมืองโดยยังจะไม่คำนึงว่า การต่อรองนั้นจะเกิดจาก "เหตุผล" ที่ถูกต้องหรือไม่ถูกต้อง

ศูนย์วิทยทรัพยากร

สำหรับ "องค์กรการเมือง" ซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดและเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐสูงสุดในระดับที่ 3 นั้น องค์กรการเมือง (รัฐบาลและรัฐสภา) ของประเทศไทย เป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดอย่างแท้จริงปราศจากกลไกถ่วงดุล ทั้งนี้ เนื่องจากประเทศไทยยังไม่เคยพัฒนาระบบรัฐธรรมนูญและกลไกตามรัฐธรรมนูญในระบบรัฐสภาสมัยใหม่แต่อย่างใด ดังนั้น รูปแบบของการจัดองค์กรการเมืองของไทย จึงเปิดโอกาสให้กลุ่มพรรคการเมืองที่คุมเสียงข้างมากในสภาได้เข้ามาเป็นรัฐบาล และใช้อำนาจรัฐในทางบริหาร (ของรัฐบาล) ควบคู่กับการใช้อำนาจทางสภา (โดยปราศจากระบบ check and balance) ซึ่ง

เป็นเหตุให้นักการเมืองทุกคนต่างมุ่งหวังเข้ามาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเข้ามาเป็นรัฐมนตรี โดยแข่งขันกันในทุก ๆ วิธีทาง กล่าวคือ ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องการให้ได้รับเลือกตั้ง และเมื่อได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ก็ต้องพยายามให้ได้เป็นรัฐมนตรี (โดยการพยายามสร้าง "กลุ่มภายใน" ของตนเองขึ้นภายในพรรคการเมือง) โดยมุ่งหมายที่จะเข้ามาใช้ "อำนาจบริหารสูงสุด" ของประเทศ และนอกจากนั้น สำหรับประเทศไทย ปัญหาการแข่งขันและการแก่งแย่งกันของนักการเมืองเพื่อเข้าสู่ตำแหน่งทางบริหาร (รัฐมนตรี) จะมีความรุนแรงมากกว่าประเทศอื่น เพราะประเทศไทย เป็นประเทศเสรีประชาธิปไตยเพียงประเทศเดียวในโลกที่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญผูกพันสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้กับพรรคการเมือง ระบบพรรคการเมืองของไทยจึงกลายเป็น "เครื่องมือ" ของนักการเมืองในการเข้าควบคุมอำนาจทางสภาและอำนาจรัฐ

การที่ประเทศไทยขาดโครงสร้างพื้นฐานของการปกครองท้องถิ่นและขาดกลไกประจำที่มีประสิทธิภาพ ทำให้ปัญหาการทำมาหากินของราษฎรและปัญหาการขัดแย้งของกลุ่มผลประโยชน์ในทุก ๆ ระดับ ต้องตกมาสู่องค์การการเมืองคือ รัฐบาลทั้งหมด รัฐบาลต้องรับภาระแก้ปัญหาการชุมนุมประท้วงหรือมีอบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเป็นประจำ ซึ่งนอกจากปัญหาของราษฎรและกลุ่มผลประโยชน์แล้ว รัฐบาลยังต้องเผชิญกับความกดดันจากข้าราชการประจำประเภทต่าง ๆ ซึ่งเป็นระบบรวมศูนย์ (centralized) โดยข้าราชการประจำเหล่านี้จะกดดันในเรื่องการขึ้นเงินเดือนของข้าราชการประจำประเภทต่าง ๆ ที่ไม่ได้ระดับกัน และยังคงเผชิญกับพฤติกรรมของนักการเมืองทั้งฝ่ายค้านและทั้งฝ่ายรัฐบาลเอง นักการเมืองพรรคฝ่ายค้านย่อมจะแสวงหาโอกาสเพื่อเข้ามาเป็นรัฐบาลโดยทุกวิถีทาง เช่น การเปิดอภิปราย การสนับสนุน "มีอบ" ให้นำปัญหามาสู่รัฐบาล การให้ข่าวเกี่ยวกับเรื่องส่วนตัว (ซึ่งอาจจริงบ้าง ไม่จริงบ้าง) ฯลฯ และนักการเมืองฝ่ายรัฐบาลเองก็จะขัดแย้งกันเองอันเนื่องมาจากสาเหตุต่าง ๆ กัน เช่น การพยายาม

หาเสียงสนับสนุนเฉพาะพรรคการเมืองที่ตนสังกัด หรือเกิดจากความไม่โปร่งใสในการใช้อำนาจตามกฎหมาย (เพื่อแสวงหาประโยชน์) หรือการโยกย้ายข้าราชการประจำที่ไม่สามารถอธิบายได้ว่าโยกย้ายเพราะ "ข้าราชการผู้นั้นไม่สามารถ" หรือ โยกย้ายเพราะมีเหตุข้ออื่นอย่างอื่นเกี่ยวกับการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ เป็นต้น

จากการจัดสรรการใช้อำนาจรัฐที่ไม่สมดุลดังกล่าวข้างต้น ทำให้นายกรัฐมนตรีไม่ว่าจะเป็นคนปัจจุบันหรือที่จะเป็นในอนาคตจะถูกกดดันจากด้านต่าง ๆ พร้อมกันถึง 3 ด้าน คือ จะมีความกดดันจากกลุ่มผลประโยชน์และการท่ามาหากินของราษฎร จากข้าราชการประจำ และจากนักการเมืองด้วยกันเอง จนไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาที่สำคัญ ๆ ของประเทศได้ และไม่สามารถที่จะดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนส่วนรวมได้ ส่งผลให้การปฏิบัติงานของนายกรัฐมนตรีไม่มีประสิทธิภาพ ดังจะเห็นได้จาก การเรียกร้องให้นายกรัฐมนตรีคนปัจจุบัน (นายบรรหาร ศิลปอาชา) เปลี่ยนตัวรัฐมนตรีที่มาจากพรรคชาติไทย ซึ่งได้เรียกร้องกันมาตั้งแต่เริ่มจัดตั้งรัฐบาลของนายบรรหาร ศิลปอาชา เมื่อเดือนกรกฎาคม 2538 จนถึงปัจจุบัน นายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรีก็ยังไม่สามารถเปลี่ยนตัวรัฐมนตรีของพรรคชาติไทยได้ ต้องคอยซื้อเวลาไปโดยตลอด ครั้งแรกบอกว่าหลังปีใหม่ต่อมาบอกว่าหลังการเปิดอภิปราศไม่ว่างใจของพรรคร่วมฝ่ายค้านในเดือนมีนาคมผ่านพ้นไปแล้ว แต่ทำไปทำมาก็คาดได้ว่าคงจะเปลี่ยนไม่ได้ และคงอยู่อย่างนี้ไปจนกว่าพรรคร่วมรัฐบาลจะมีการแตกแยกกัน หากรวมตัวกันอยู่ได้พรรคฝ่ายค้านจะยื่นญัตติไม่ว่างใจไม่ว่าทั้งคณะหรือตัวบุคคลสักกี่ครั้งก็ไม่มีประโยชน์อะไร ทั้งนี้ทั้งนั้นก็เพราะสังคมไทยในปัจจุบันอยู่ในลักษณะที่เป็น "สังคมพิการ" นั้นเอง

5. การจัดองค์กรบริหารของรัฐไม่เหมาะสม

จากการศึกษาในบทที่ 6 พบว่า มีส่วนราชการสังกัดอยู่ในสำนักนายกรัฐมนตรีอยู่ถึง 20 ส่วนราชการ นอกจากนั้น ยังมีส่วนราชการที่กฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม กำหนดให้อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี อีก 4 ส่วนราชการ มีกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจให้อยู่ในความกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรีอีก 7 แห่ง รวมเป็นหน่วยงานที่นายกรัฐมนตรีบังคับบัญชาและกำกับดูแลถึง 31 หน่วยงาน ทั้ง ๆ ที่ตามความจำเป็นแล้ว มีเพียง 2 หน่วยงานหลักเท่านั้น ที่เป็นองค์กรช่วยเหลือการปฏิบัติงานของนายกรัฐมนตรี คือ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีคอยทำหน้าที่ช่วยเหลือในหน้าที่ทั่ว ๆ ไปของนายกรัฐมนตรี และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีคอยทำหน้าที่ที่ช่วยเหลือนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับการประชุมคณะรัฐมนตรี ประสานงานกับกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่เสนอเรื่องให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาหรือที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ชี้แจงแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง

ในประเทศอังกฤษมีองค์กรที่เป็นทางการทำหน้าที่ช่วยเหลือการทำงานของนายกรัฐมนตรี คือ สำนักงานคณะรัฐมนตรี (The Cabinet Office) และคณะกรรมการมาธิการของคณะรัฐมนตรี (The Cabinet Committees)^๑ ส่วนประเทศญี่ปุ่นมีสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นองค์กรบริหารอยู่ภายใต้การอำนวยการของนายกรัฐมนตรี ภายในสำนักนายกรัฐมนตรีมี

^๑ สุกิจจา กรุณานนท์, การศึกษาวิเคราะห์ระบบคณะรัฐมนตรีอังกฤษ เน้นเรื่อง พื้นฐานอำนาจการเมือง องค์กร และอำนาจหน้าที่", หน้า 99.

คณะกรรมการที่เป็นอิสระอยู่ 3 คณะ คือ คณะกรรมการรักษาความปลอดภัย
ของสาธารณชนแห่งชาติ (The National Public Safety Commission)
คณะกรรมการการค้าอย่างยุติธรรม (The Fair Trade Commission)
และคณะกรรมการประสานความขัดแย้งเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (Environmental
Disputes Coordination Commission)¹⁰ และส่วนราชการสังกัด
อยู่ในสำนักนายกรัฐมนตรี 2 ส่วนราชการด้วยกัน คือ สำนักพระราชวัง และ
สำนักงานบริหารงานทั่วไป (ซึ่งงานเกี่ยวกับคณะรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรี
จะอยู่ในสำนักงานบริหารงานทั่วไป) นอกจากนี้ มีสำนักงานที่ขึ้นตรงต่อ
นายกรัฐมนตรีโดยมีรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบ จำนวน 7 สำนักงาน คือ สำนักงาน
พัฒนาเกาะฮอกไกโด สำนักงานป้องกันราชอาณาจักรและสำนักงานสรรพาวุธ
สำนักงานวางแผนเศรษฐกิจ สำนักงานวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สำนักงาน
สิ่งแวดล้อม สำนักงานพัฒนาเกาะโอกินาวา และสำนักงานที่ดินแห่งชาติ¹¹

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบหน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้บังคับ
บัญชาของนายกรัฐมนตรีของไทยกับของอังกฤษและญี่ปุ่นแล้ว จะเห็นได้ว่า
นายกรัฐมนตรีไทยนั้นมีหน่วยงานของรัฐในสังกัดมากกว่าของอังกฤษและญี่ปุ่น
มาก แม้ว่าในทางปฏิบัตินายกรัฐมนตรีจะได้มอบอำนาจให้รองนายกรัฐมนตรี
และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจบังคับบัญชาหน่วยงาน
ของรัฐต่าง ๆ เหล่านี้แทนนายกรัฐมนตรีก็ตาม แต่นายกรัฐมนตรีก็คงจะหนี

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁰ ออมร รักษาสิทธิ์ วรเทพ นุฉินงษ์ ชัดติยา กรรณสูตร,
การปฏิรูประบบบริหารด้านการจัดองค์การและการบริหารงานบุคคลในเอเชีย
(สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, พฤษภาคม 2529), หน้า 148-149.

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 152.

ไม่ฟื้นความรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐเหล่านั้นไปได้ และเมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี แล้ว มีอย่างน้อย 4 ส่วนราชการที่ไม่จำเป็นต้องสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี คือ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด สำนักงานสถิติแห่งชาติ และกรมวิเทศสหการ และแม้แต่สำนักงานส่งเสริมการลงทุนก็ไม่ควรจจะรวมอยู่ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี อีกทั้ง สำนักงานอัยการสูงสุดก็เป็นหน่วยงานที่ถูกหยิบยกขึ้นมาถกเถียงกันอยู่เสมอว่าควรจะไปรวมอยู่ที่เดียวกันกับศาลในกระทรวงยุติธรรมหรือไม่

การที่นายกรัฐมนตรีมีหน่วยงานของรัฐอยู่ภายใต้บังคับบัญชา เป็นจำนวนมาก และแต่ละหน่วยงานก็มีกฎหมายรองรับอำนาจหน้าที่ซึ่งมีความแตกต่างกันไป ทำให้เป็นภาระหนักเกินไปสำหรับนายกรัฐมนตรี เพราะลำพังตำแหน่งบริหารบ้านเมืองก็หนักอยู่แล้ว และแม้ว่านายกรัฐมนตรีจะมีรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบอำนาจไปปฏิบัติราชการแทนก็ตาม แต่ก็ต้องทำให้เสียกำลังคนในระดับรัฐมนตรีที่จะช่วยแบ่งเบาภาระหน้าที่การบริหารราชการแผ่นดินไป การจัดองค์การบริหารของรัฐที่ไม่เหมาะสมนี้จึงทำให้การบริหารราชการแผ่นดินของนายกรัฐมนตรีไม่มีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ ในปัจจุบันประเทศไทยมีส่วนราชการมีเป็นจำนวนมาก ทำให้ใหญ่โตอื้ออ้ายและมีลักษณะงานซ้ำซ้อน ซึ่งประเทศไทยได้ตระหนักถึงปัญหาความเติบโตขององค์การบริหารของรัฐ และเริ่มให้ความสนใจและพยายามในการปรับปรุงด้านกำลังคนภาครัฐ โดยได้มีการบรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ฉบับที่ 7 พ.ศ. 2535-2539) โดยได้เน้นแนวนโยบายในการพัฒนาทั้งด้านจำนวน คุณภาพ และค่าตอบแทนด้านกำลังคนภาคราชการ จากทิศทางของแผนพัฒนาแห่งชาติดังกล่าว รัฐบาลในแต่ละสมัยก็ได้ให้ความสำคัญเรื่องการปรับปรุงกำลังคนภาคราชการ โดยในช่วงปี 2535 ก็ได้มีการปรับบัญชี

เงินเดือนของข้าราชการให้สอดคล้องกับค่าครองชีพ และในเดือนมกราคม พ.ศ. 2535 คณะรัฐมนตรีซึ่งนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรีก็เห็นชอบกับมาตรการปรับปรุงระบบราชการและระบบข้าราชการที่ ก.พ. เสนอ และให้ส่วนราชการต่าง ๆ ถ้อยปฏิบัติ ซึ่งสาระสำคัญในมาตรการดังกล่าวเน้น การควบคุมการขยายตัวของโครงสร้างส่วนราชการและอัตรากำลัง รวมทั้ง เน้นการปรับปรุงการสรรหา การสร้างทางก้าวหน้า และการปรับปรุงค่าตอบแทน ข้าราชการ เพื่อให้ภาคราชการมีกำลังคนที่มีความรู้ความสามารถในจำนวนที่ เหมาะสมกับภาระหน้าที่

ต่อมาเมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2536 คณะรัฐมนตรีซึ่งนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบกับมาตรการกำหนดขนาดกำลังคน ภาครัฐที่ ก.พ. เสนอ และได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและ นโยบายกำลังคนภาครัฐเมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2537 คณะกรรมการดังกล่าว มีรองนายกรัฐมนตรี (นายบัญญัติ บรรทัดฐาน) เป็นประธาน มีหน้าที่ในการ พิจารณากำหนดนโยบาย เป้าหมาย กลยุทธ์ และวิธีดำเนินการเพื่อให้กำลังคน ภาคราชการมีขนาดกะทัดรัดเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งพิจารณา จัดสรรอัตราให้กับส่วนราชการที่ต้องเพิ่มอัตราตามความจำเป็น ทั้งนี้ตามที่ กำหนดไว้ในมาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐ นอกจากนั้นคณะกรรมการ ดังกล่าวยังมีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อช่วยดำเนินการ ในเรื่องต่าง ๆ ให้เป็นไปตามมาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐด้วย¹²

¹² กัตนีส์ ชรรณสิทธิ์, "มาตรการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐ" วารสารข้าราชการ 40 (กันยายน-ตุลาคม 2538): 34-37.

สำหรับประเทศญี่ปุ่น การปฏิรูปการบริหารงานเป็นปัญหาที่สำคัญของประเทศไทยมาตั้งแต่ต้นทศวรรษที่ 1960 โดยเฉพาะภายหลังจากที่คณะกรรมการปฏิรูปการบริหารชุดที่ 1 ได้เสนอรายงานฉบับสุดท้ายในปี ค.ศ. 1964 รัฐบาลญี่ปุ่นได้พยายามที่จะทำการปฏิรูปการบริหารงานตามข้อเสนอแนะของรายงานฉบับนี้ โดยที่คณะกรรมการได้ตั้งเป้าหมายไว้สองประการคือ (1) ให้บังเกิดเกียรติภูมิและการประสานงานที่ดีในระบบราชการ และ (2) ให้ปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงาน และควรมีเหตุผลขององค์การบริหารของรัฐ ต่อมาญี่ปุ่นได้มีการดำเนินการตามแผนลดจำนวนข้าราชการชั้นในปี ค.ศ. 1968 โดยแบ่งออกเป็น 6 ขั้นตอน ซึ่งในการนี้สามารถลดจำนวนข้าราชการลงได้ถึง 151,670 คน และในการดำเนินงานตามแผนนี้ กระทรวงและองค์การต่าง ๆ ของรัฐต้องทำการพิจารณาและศึกษาระบบงานของตนเองอย่างลึกซึ้ง เพื่อหาทางปรับปรุงประสิทธิภาพของงานให้สูงขึ้น พร้อมทั้งทำการจำกัดหน้าที่ต่าง ๆ ในงานที่คิดว่าจะมีความต้องการในการให้บริการน้อยลง หลังจากการที่ได้มีการออกพระราชบัญญัติว่าด้วยการจำกัดจำนวนข้าราชการ ในปี ค.ศ. 1967 พบว่าจำนวนข้าราชการทั้งหมดมีแนวโน้มลดลงในทุก ๆ ปี คือ ในปี 1984 เหลือข้าราชการอยู่เพียง 494,175 คน แต่หากรวมข้าราชการพลเรือนสามัญ พนักงานรัฐวิสาหกิจ กองกำลังป้องกันตนเอง หน่วยงานทางนิติบัญญัติ และองค์การอิสระแล้ว มีจำนวนรวมกันได้ 1,199,643 คนในปี 1983¹³

สำหรับรัฐบาลเกาหลีใต้ซึ่งจัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 15 สิงหาคม ค.ศ. 1948 ได้จัดองค์การบริหารประเทศประกอบด้วย 11 กระทรวง

¹³อมร รัชศาสตร์ กับคณะ, การปฏิรูประบบบริหารด้านการจัดองค์การและการบริหารงานบุคคลในเอเชีย, หน้า 16-17.

สำนักงาน 4 แห่ง และคณะกรรมการ 3 ชุด มีพนักงานทั้งหมดประมาณ 2 แสนคน เมื่อประเทศพัฒนามากขึ้น ในปี ค.ศ. 1980 ได้มีการปรับปรุงองค์การใหม่ ประกอบด้วย 14 กระทรวง สำนักงาน 4 แห่ง องค์การบริหาร 15 แห่ง ทบวงภายนอก 4 แห่ง คณะกรรมาธิการ 2 ชุด และคณะกรรมการอีก 2 ชุด โดยมีพนักงานของรัฐบาลเพิ่มเป็นประมาณ 596,200 คน ต่อมาในปี ค.ศ. 1981 รัฐบาลจึงได้ริเริ่มจัดการปฏิรูปขึ้น ซึ่งแนวคิดดังกล่าวประกอบด้วยหลักการสำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรก การลดหน่วยงานในปัจจุบัน และลดบุคลากรที่กำหนดไว้สำหรับแต่ละหน่วยงานลงเพื่อให้หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาลทำงานเป็นระบบยิ่งขึ้น ส่วนหน่วยงานโครงสร้างพื้นฐานจะได้ให้บริการอย่างสมเหตุสมผลยิ่งขึ้น และทำการปรับปรุงสถาบันที่ไม่ชอบด้วยเหตุผลให้ดีขึ้น ประการที่สอง เปลี่ยนแปลงการจัดองค์การให้มีการยืดหยุ่น และในเวลาเดียวกันก็ให้มีการป้องกันต่อต้านการขยายตัว โดยการกำหนดเพดานจำนวนบุคลากรทั้งสิ้นไว้ในกฎหมาย และโครงการพัฒนาตัวแบบมาตรฐานสำหรับหน่วยงานแต่ละหน่วย

แผนการปฏิรูปของเกาหลีใต้ ซึ่งต้องการที่จะขจัดความเกะกะอื้ออ้ายของระบบราชการดังกล่าว มีจุดมุ่งหมายที่จะตัดทอนตำแหน่งระดับสูงเหนือขึ้นไปจากระดับผู้อำนวยการกอง และมุ่งจะทำให้โครงสร้างพื้นฐานของรัฐบาลง่ายเข้า รวมทั้งการยกเลิกหน่วยงานต่าง ๆ ที่ไม่จำเป็นออกไป แต่ในขณะที่เดียวกัน ก็ไม่แต่งตั้งกำลังคนในระดับต่ำ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งจากแนวทางการปฏิรูปดังกล่าว รัฐบาลเกาหลีใต้ได้ตัดทอนตำแหน่งระดับสูงนั้นจากระดับรัฐมนตรีถึงระดับผู้อำนวยการกองจำนวน 5,088 ตำแหน่ง ลงเหลือ 4,489 ตำแหน่ง คือ ลดลงได้ 599 ตำแหน่ง หรือร้อยละ 11.8 ของตำแหน่งระดับสูงทั้งหมด และเพื่อให้แนวทางการปฏิรูประบบบริหารดังกล่าวสัมฤทธิ์ผลนับแต่ปี ค.ศ. 1982 เป็นต้นมา รัฐบาลเกาหลีใต้จึงได้ตั้งกฎไว้ว่าจะไม่อนุมัติให้มีการเพิ่มจำนวนเจ้าหน้าที่ของรัฐ ยกเว้นในกรณีบางเรื่อง ที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ เช่น ครูและบริการแรงงานเกี่ยวกับการทำนุบำรุงสิ่งก่อสร้าง



และสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ดังนั้น ทุกกระทรวงจึงพยายามแสวงหา
ปัจจัยใหม่ในการประหยัดกำลังคน โดยรับเอาเครื่องจักรกลและเครื่อง
คอมพิวเตอร์มาใช้ในการบริหารงาน และพยายามใช้กำลังคนให้เกิดประโยชน์
สูงสุดเพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพในการบริหาร¹⁴

การที่ประเทศไทยมีองค์กรบริหารของรัฐใหญ่โตอู้ย้ายจึงเป็นอีก
ปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีไม่มีประสิทธิภาพ สมควรที่จะ
ได้เร่งรัดปฏิรูปการจัดองค์กรบริหารรัฐโดยเร็ว เช่นเดียวกับญี่ปุ่นและเกาหลีใต้

6. ภาวะการเป็นผู้นำและบทบาทของผู้นำ

Ordway Tead ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับความหมายของคำว่า
"ภาวะผู้นำ" ไว้ว่า¹⁵ เป็นการใช้อิทธิพลูงใจให้ผู้อื่นร่วมมือร่วมใจในการ
ปฏิบัติงานเพื่อให้งานสำเร็จตามเป้าหมายหรือตามความมุ่งหมาย ส่วน Solomon
Ben ได้ให้ความหมายภาวะผู้นำว่า¹⁶ เป็นคุณสมบัติของการที่บุคคลใช้อิทธิพลต่อ

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 22-24.

¹⁵ Ordway Tead, The Art of Leadership, 7th. ed.
(New York: McGraw-Hill Book, 1984), p.36. อ้างถึงใน เสวี
บัวแก้ว "บทบาทผู้นำทางการเมืองของพลเอก เปรม ติณสูลานนท์
(พ.ศ. 2523 - 2526)" (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชา
การปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 17.

¹⁶ Solomon Ben, Leadship of Youth (New York: Youth
Service, 1950), pp.4-5.

บุคคลอื่น และสามารถทำให้บุคคลอื่นรับฟังและเห็นด้วยกับวัตถุประสงค์ของกลุ่ม
ยอมทำตามคำแนะนำของเขาทั้งนี้ เพื่อให้กลุ่มดำเนินตามวัตถุประสงค์

สำหรับ Framsworth ก็มีความเห็นในลักษณะที่ไม่แตกต่างกัน
คือ ภาวะผู้นำเป็นพฤติกรรมซึ่งมีผลทำให้พฤติกรรมคนอื่นยอมคล้อยตาม ผู้นำจึง
เป็นตัวหลักที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อองค์การ ต่อผลงานและต่อผู้ใต้บังคับบัญชา
กล่าวคือ ภาวะผู้นำก็คือลักษณะส่วนตัวของบุคคลที่จะแสดงออกมา เมื่อมี
ปฏิสัมพันธ์กับกลุ่มในระหว่างทำงาน หรือผู้ร่วมงานในสถานการณ์เดียวกัน
ในอันที่จะทำให้กิจกรรมของกลุ่มดำเนินไปสู่เป้าหมายและความสำเร็จ¹⁷

ส่วนบทบาทของผู้นำนั้น Hugo E. Reading ได้ให้ความหมาย
คำว่าบทบาททางการเมืองว่า¹⁸ เป็นพฤติกรรมที่ประชาชนหรือสมาชิกของชุมชน
คาดหวังว่าเป็นสิ่งที่ควรจะมีการแสดงออกของบุคคลผู้ซึ่งอยู่ในตำแหน่งทางสังคม-
การเมือง เช่น สมาชิกสภานิติบัญญัติ ผู้นำพรรคการเมืองผู้ออกเสียงเลือกตั้ง
นักปฏิบัติ ซึ่งพฤติกรรมเหล่านั้นเกี่ยวข้องกับ การตัดสินใจหรือตกลงให้มีการ
ดำเนินการใด ๆ และการปฏิบัติทำให้เกิดผลตามการตัดสินใจหรือการตกลง
ให้มีการกระทำนั้น ๆ ตามอำนาจหน้าที่ซึ่งมีระบุไว้ชัดเจนเป็นทางการหรือไม่
เป็นทางการในการปฏิบัติเพื่อสังคม-การเมือง นอกจากนี้ Robert A. Dahl

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁷ เสวี บัวแก้ว "บทบาทผู้นำทางการเมืองของพลเอก เปรม
ติณสูลานนท์ (พ.ศ. 2523 - 2526)", หน้า 17.

¹⁸ Hugo E. Reading, Routledge and Kegan Paul,
A Dictionary of the Social Science (London: Henley &
Boston, 1977), p.158.

ได้กล่าวถึงบทบาททางการเมืองว่า¹⁹ อาจเป็นการแสดงออกของตัวบุคคลผู้ เป็นสมาชิกของระบบการเมือง หรือการปฏิบัติที่กระทำสืบทอดกันมาของผู้มีหน้าที่ ผูกพันกับตำแหน่งในระบบการเมือง ซึ่งประกอบกันขึ้นเป็นการปกครองของ ระบบนั้น ๆ เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีหน้าที่ทางนิติบัญญัติ เจ้าหน้าที่ ฝ่ายปกครอง ตำรวจ หรือเจ้าหน้าที่รัฐบาลเป็นฝ่ายปฏิบัติการบังคับให้เป็นไป ตามกฎหมาย เพื่อแสดงออกถึงการใช้อำนาจปกครอง

จากที่ได้กล่าวมาเกี่ยวกับความหมายของภาวะผู้นำและบทบาท ของผู้นำ อาจกล่าวสรุปได้ว่า ผู้นำจะต้องเป็นผู้มีอิทธิพลในการที่จะจูงใจให้ ผู้อื่นให้ความร่วมมือร่วมใจในการปฏิบัติงานเพื่อให้งานสำเร็จตามเป้าหมาย และมีอำนาจในการตัดสินใจตลอดจนมีบทบาททางการเมืองโดยการแสดงออก ถึงการใช้อำนาจปกครองเพื่อให้เป็นไปตามที่ประชาชนคาดหวังว่าเป็นสิ่งที่ควร จะมีการแสดงออกจากตัวผู้นำของตน

สำหรับผู้นำในการเมืองไทยนั้น ล้วนมาจากสถานภาพ และมี บทบาทตลอดจนอำนาจทางการเมืองที่แตกต่างกัน ทั้งนี้นอกจากจะขึ้นอยู่กับลักษณะ และประเภทของผู้นำแต่ละคนแต่ละยุคสมัยแล้ว ยังขึ้นอยู่กับสภาพทางการเมือง ปกครอง ด้วย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุรพล นิติไกรพจน์ ได้สรุปไว้ในรายงานการวิจัย เรื่อง ระบบควบคุมตรวจสอบรัฐบาลทางการเมืองที่เหมาะสม ซึ่งได้เสนอต่อ คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตยสภาผู้แทนราษฎร (คพป.) ว่า รัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้งทุกชุดในระยะเวลาประมาณสี่สิบปีเศษมานี้เป็นรัฐบาลผสม โดย

¹⁹Robert A. Dahl, Modern Political Analysis (Eaglewood Cliffs- N.J.: Prentice - Hall, 1963), p.11.

ไม่มีพรรคการเมืองใดเพียงพรรคเดียวสามารถยืนยันแนวทางการดำเนินการตามนโยบายของพรรคการเมืองของตนเพียงพรรคเดียวได้ และโดยสภาพของการเป็นรัฐบาลผสม รัฐบาลจึงต้องใช้เวลาค่อนข้างมากไปกับการประสานความเข้าใจและผลประโยชน์ตลอดจนการจัดแบ่งตำแหน่งหน้าที่รับผิดชอบของรัฐมนตรีจากพรรคการเมืองต่าง ๆ กัน ตลอดทั้งหัวหน้ารัฐบาลยังคงต้องใช้ความสามารถเฉพาะบุคคลในการจัดสรรตำแหน่งในทางการเมืองให้แก่สมาชิกพรรคการเมืองต่าง ๆ ให้มีความขัดแย้งน้อยที่สุด เพื่อจะลดเวลาของการเกิดปัญหาเกี่ยวกับเสถียรภาพของรัฐบาลผสมให้เกิดขึ้นได้ช้าที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ และเมื่อถึงที่สุดแล้วหากเกิดปัญหาในเรื่องเสถียรภาพของรัฐบาลผสมขึ้น ปัญหาดังกล่าวก็มักจะมีเกิดจากความขัดแย้งในการแก่งแย่งกันเข้าสู่ตำแหน่งบริหารและความไม่พอใจของบรรดาสมาชิกพรรคการเมืองในรัฐบาลผสมนั่นเอง หากใช้ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มในทางการเมืองซึ่งมีปรัชญา และแนวนโยบายที่แตกต่างกันแต่ประการใด

ปรากฏการณ์ที่บ่งชี้ถึงวิกฤตการณ์ของรัฐบาลผสมในห้วงเวลาที่ผ่านมาซึ่งสะท้อนถึงความไร้เสถียรภาพและสร้างปัญหาในการขาดความต่อเนื่องในการบริหารราชการแผ่นดิน ก็คือ การที่มีความจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนตัวบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งในรัฐบาลผสมทุกชุด ดังจะเห็นตัวอย่างได้จากการที่ในระหว่างระยะเวลา 8 ปี 5 เดือน ของรัฐบาลผสมที่มีพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี (พ.ศ. 2523-2531) มีการปรับคณะรัฐมนตรีครั้งใหญ่ถึง 5 ครั้ง และมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร (ที่มีได้เกิดจากความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารกับพรรคการเมืองที่คุมเสียงข้างมากอยู่ในสภาผู้แทนราษฎรแต่อย่างใด หากเกิดจากความขัดแย้งภายในระหว่างสมาชิกของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลกับพรรคการเมืองที่ตนสังกัด) ถึง 3 ครั้ง

ตัวอย่างที่สะท้อนถึงความไร้เสถียรภาพของรัฐบาลผสม อีกกรณีหนึ่ง ในระยะเวลาที่ผ่านมาปรากฏอย่างชัดเจนในคำชี้แจงเหตุผลของ

การอุปสภาผู้แทนราษฎรของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ในปี พ.ศ. 2519 ซึ่งปรากฏเหตุผลต่อนหนึ่งในพระราชกฤษฎีกาอุปสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2519 ลงวันที่ 12 มกราคม 2519 ว่า

"ด้วยนายกรัฐมนตรีได้กราบบังคมทูลว่า สภาผู้แทนราษฎรปัจจุบัน ประกอบด้วยพรรคการเมืองต่าง ๆ หลายพรรค แต่ไม่มีพรรคการเมืองใดที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งมีจำนวนมากพอที่จะจัดตั้งรัฐบาลได้ จำเป็นต้องอาศัยพรรคการเมืองหลายพรรคเข้ามาร่วมจัดตั้งรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เกิดอุปสรรคในราชการแผ่นดินและกระทบกระเทือนต่อเสถียรภาพของรัฐบาลเป็นอย่างยิ่ง ถึงแม้ว่าจะมีการจัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่ขึ้นอีกก็ตาม อุปสรรคดังกล่าวนี้ก็ไม่อาจสิ้นสุดลงได้อันจะนำมาซึ่งความเสื่อมโทรมของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย สมควรอุปสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วไปขึ้น"

หรือการที่นายกรัฐมนตรี พลเอก ชชาติชาย ชุณหะวัณ ต้องประกาศลาออกจากตำแหน่งในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2533 เพื่อที่จะกลับเข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง และจัดตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ที่มีองค์ประกอบของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลที่เปลี่ยนไปจากเดิมก็เป็นตัวอย่างที่ดีของภาวะไร้เสถียรภาพทางการเมืองดังกล่าว

หรือแม้ในกรณีที่นายกรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย ได้ปรับคณะรัฐมนตรีครั้งใหญ่และปรับเปลี่ยนพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลถึง 3 ครั้งภายในระยะเวลา 3 ปีแรกของรัฐบาล ก็เป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นปัญหาของความไม่ต่อเนื่องในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งมีที่มาจากปัญหาเสถียรภาพของรัฐบาลได้เป็นอย่างดี

การที่โครงสร้างของรัฐบาลเป็นรัฐบาลผสมหลายพรรคเช่นนี้ นอกจากจะสร้างปัญหาในเรื่องเสถียรภาพและความต่อเนื่องของรัฐบาลแล้ว ปัญหาอีกประการหนึ่งที่เกิดขึ้นตามสภาพความเป็นจริงในทางการเมืองซึ่งกลไก การตรวจสอบในทางการเมืองไม่ได้ปรับเปลี่ยนให้เข้ากับความเปลี่ยนแปลง ในทางสังคมวิทยาการเมือง ไม่สามารถป้องกันมิให้เกิดขึ้นหรือไม่อาจแก้ไข ปัญหาให้ลุล่วงไปได้ก็คือ การที่พรรคการเมืองต่าง ๆ ที่เข้าร่วมเป็นรัฐบาลผสม ต่างก็มีความตกลงแบ่งปันตำแหน่งหน้าที่และความรับผิดชอบในทางการเมือง ของแต่ละพรรคออกจากกันโดยเด็ดขาด เพื่อมิให้เกิดความขัดแย้งจากการ ก้าวก้าวการทำงานซึ่งกันและกันภายในรัฐบาล สภาพเช่นนี้แม้จะสามารถป้องกัน หรือลดความขัดแย้งระหว่างพรรคการเมืองที่ร่วมรัฐบาลลงได้ แต่ก็ก่อให้เกิด ปัญหาใหม่ตามมา คือ ปัญหาในเรื่องการดำเนินงานให้นโยบายบริหารร่วมที่ รัฐบาลวางไว้สามารถบรรลุเป้าหมายตามที่นายกรัฐมนตรีนโยบายในหน้ารัฐบาล ได้แถลงไว้ต่อสภา เพราะในรัฐบาลผสมหลายพรรคที่แบ่งแยกอำนาจการ บริหารงานกันอย่างเด็ดขาดเช่นนี้ นายกรัฐมนตรีนโยบายเป็นเพียงหัวหน้า พรรคการเมืองที่มีเสียงมากที่สุดพรรคหนึ่งในบรรดาพรรคที่เข้าร่วมรัฐบาล ด้วยกันเท่านั้น และไม่อาจมีความชอบธรรมในการเข้าไปก้าวก้าวการบริหารงาน ของพรรคการเมืองอื่นในกระทรวงที่พรรคการเมืองนั้น ๆ รับผิดชอบได้ สภาพการณ์ ที่นายกรัฐมนตรีนโยบายเองก็ไม่มีบทบาทในฐานะผู้นำที่แท้จริงของรัฐบาล และไม่มีอำนาจ เหนือรัฐมนตรีของพรรคการเมืองอื่น ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับงานของกระทรวงที่พรรค การเมืองนั้น ๆ ได้รับแบ่งสรรไปแล้วนั้น เป็นปรากฏการณ์ที่แสดงออกซึ่งปัญหา พื้นฐานประการหนึ่งของระบบรัฐสภาแบบดั้งเดิมที่ไม่มีพรรคการเมืองใดได้เสียง ข้างมากเพียงพอที่จะจัดตั้งรัฐบาลเองได้โดยลำพังซึ่งสอดคล้องกับที่ศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทระสมบุรณ์ กล่าวเน้นถึงธรรมชาติของระบบรัฐสภาไว้โดยสรุปว่า "ระบบรัฐสภาเป็นระบบที่ไม่สามารถสร้างภาวะผู้นำได้โดยแน่ชัด และทำให้เกิด การแข่งขันหรือแก่งแย่งกันให้ตนเองได้ดำรงตำแหน่งทางบริหาร....." ซึ่ง ย่อมส่งผลให้การบริหารราชการแผ่นดินขาดความต่อเนื่องและทำให้นโยบายหลัก ๆ ของรัฐบาลหยุดชะงักลงหรือไม่เป็นไปตามเป้าหมาย และย่อมจะเป็นการลดทอน ความชอบธรรมในฐานะผู้นำรัฐบาลของนายกรัฐมนตรีนโยบายอย่างมีนัยสำคัญ

การที่นายกัฐมนตรีไม่สามารถควบคุมหรือสั่งการไปยังกระทรวงมหาดไทยให้ยึดถือและดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลในเรื่องการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นในระหว่างการพิจารณาแก้ไขรัฐธรรมนูญในระหว่างเดือนพฤศจิกายน-ธันวาคม 2537 ซึ่งต่อมาก็นำไปสู่ความแตกแยกระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลจนเป็นเหตุให้พรรคความหวังใหม่ต้องพ้นไปจากการเป็นพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลนั้น ย่อมแสดงให้เห็นชัดเจนเป็นอย่างยิ่งถึงบทบาทของนายกัฐมนตรี ซึ่งยังมีได้รับการยอมรับในฐานะผู้นำการตัดสินใจในทางการเมืองของประเทศได้อย่างแท้จริง

ปัญหาความไม่เป็นเอกภาพในการดำเนินนโยบายของรัฐบาลผสม และการไม่สามารถตัดสินใจในปัญหาทางการเมืองการปกครองเรื่องใดเรื่องหนึ่งได้อย่างรวดเร็วและทันการณ์ ในขณะที่สภาพสังคมและเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วและสังคมเรียกร้องให้มีการตัดสินใจในปัญหาต่าง ๆ อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพเช่นนี้ อาจจะสรุปอย่างเป็นรูปธรรมได้ว่า เกิดจากการที่นายกัฐมนตรีมิได้มีฐานะเป็นผู้นำอย่างแท้จริงที่มีอำนาจตัดสินใจเด็ดขาดภายใต้เงื่อนไขทางการเมืองที่เป็นรัฐบาลผสมหลายพรรค ทั้งนี้ เพราะโครงสร้างของรัฐธรรมนูญเองซึ่งมีขึ้นเพื่อรองรับความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจในทางการเมืองของระบบรัฐสภาแบบดั้งเดิม ก็ห่างไกลไปจากสภาพในทางสังคมวิทยาของระบบการเมืองไทยที่เปลี่ยนแปลงไปจากเมื่อเริ่มต้นมีระบบรัฐสภาใหม่ ๆ ในสังคมตะวันตกเมื่อหลายร้อยปีก่อนเป็นอย่างมาก

โทษเหตุที่รัฐบาลผสมไม่มีความเป็นเอกภาพในการดำเนินการตามนโยบายและการไม่สามารถตัดสินใจปัญหาต่าง ๆ อย่างรวดเร็วและทันการณ์ ซึ่งเป็นที่ยอมรับว่ามีอยู่จริงในสภาพสังคมการเมืองไทย จึงมีความจำเป็นต้องกำหนดบทบาทของนายกัฐมนตรีให้มีฐานะเป็น "ผู้นำ" ในทางการเมืองอย่างแท้จริงไว้ในรัฐธรรมนูญโดยวางหลักเกณฑ์ในการรับรองภาวะความเป็นผู้นำของนายกัฐมนตรี และสร้างมาตรการอื่น ๆ ที่จะส่งเสริมให้นายกัฐมนตรีคือผู้ที่มี

อำนาจสมบูรณ์ในการตัดสินใจในทางการเมืองของรัฐบาล เพื่อให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจและสังคมที่เรียกร้องการกำหนดทิศทางที่ฉับไวและการนำที่ชัดเจนจากภาครัฐ เพราะนอกจากจะมีส่วนช่วยในการเสริมสร้างเสถียรภาพในทางการเมืองแก่รัฐบาลแล้ว การสร้างภาวะการเป็นผู้นำให้แก่นายกรัฐมนตรี ยังเป็นกระบวนการที่จะทำให้การตัดสินใจในทางการเมืองในเรื่องนโยบายหรือในปัญหาเศรษฐกิจและสังคมต่าง ๆ ก็ สามารถเป็นไปอย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพอีกส่วนหนึ่งด้วย

7. วิสัยทัศน์กับการบริหารราชการแผ่นดินของนายกรัฐมนตรี

คำว่า "วิสัยทัศน์" (vision) นี้ในภาษาไทยมีผู้เรียกขานไว้มากมาย อาทิ การมองการณ์ไกล การสร้างภาพในอนาคต ทศนภาพ ญาณวิถีมโนภาพ จินตภาพ การมองอนาคต ทศนวิสัย บางคนเรียกว่า มโนทัศน์ ก็มีไม่ว่าจะเล่นคำด้วยลีลาเช่นไร หากทำให้เข้าใจในความหมายตรงกันแล้วก็ถือได้ว่าเป็นความคิดอเนกนัยต่างลีลาบนสาระเดียวกันนั่นเอง (variations on a theme)²⁰ อย่างไรก็ตาม เราอาจจะสรุปความหมายคำว่า วิสัยทัศน์ได้ว่า หมายถึง²¹

(1) ความสามารถที่จะรับรู้บางสิ่งบางอย่าง โดยผ่านกระบวนการคิด การรับรู้ การตระหนักรู้ การสังเคราะห์ความคิดสร้างภาพฉายไปในอนาคต

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²⁰ วีระวัฒน์ ปันนิต้ามัย, "วิสัยทัศน์กับการบริหารและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์" วารสารข้าราชการ 6 (พฤศจิกายน-ธันวาคม 2538): 15.

²¹ เรื่องเดียวกัน.

(2) การสร้างภาพของสมองที่มุ่งมองอนาคต โดยเป็นภาพที่สมจริงสมจัง น่าเชื่อถือและน่าสนใจ

(3) ภาพในอนาคตที่สะท้อนให้เห็นถึงเป้าหมาย ความหวัง ค่านิยม ความเชื่อที่ยึดถือขององค์การ

(4) ภาพที่ชัดเจนที่บ่งถึงภาวะในอนาคตที่พึงประสงค์

(5) ข้อความที่บ่งถึงปรัชญาความมุ่งหมายของการปฏิบัติงาน

จะเห็นได้ว่า วิสัยทัศน์ เป็นผลมาจากความคิดอ่านมีรากฐานมาจากกระบวนกรรม (paradigm) เป็นมวลความคิด คำพูด การกระทำ หรือโลกทัศน์ที่สมองบุคคลรับรู้ สร้างภาพ (a mental image) หรือดังที่ Kuhn ได้กล่าวไว้ว่า²² "ความสำเร็จของพาราไดม์...ในระยะแรกเริ่มเป็นความหวังของความสำเร็จที่พบเห็นได้จากตัวอย่างที่ได้รับการคิดสรรแล้ว แม้จะไม่สมบูรณ์ก็ตาม พาราไดม์จะแสดงออกลักษณะที่น่าสนใจอย่างยิ่ง โดยเพิ่มขอบเขตที่สอดคล้องระหว่างการทำนายของพาราไดม์กับข้อเท็จจริง และความชัดเจนของพาราไดม์จะมีมากขึ้น ๆ ในระยะเวลาต่อ ๆ มา" วิสัยทัศน์จึงเป็นผลผลิตของสิ่งที่เรียกว่า จินตกรรม (imagineering) จินตนาการ ความใฝ่ฝัน ความฝันที่แปลกตลก ชนิดที่ว่าเป็นสิ่งที่ผู้คนไม่เคยคาดคิด ไม่เห็นด้วย เป็นผลผลิตของความคิดสร้างสรรค์ ญาณหยั่งรู้ เล็งเห็นความเป็นไปข้างหน้า จับกระแส ความเปลี่ยนแปลงในอนาคตได้เป็นส่วนหนึ่งของการคิดหน้า (foresight) คิดหลัง (backsight) และมองเข้าไปข้างในตน (insight) เรียนรู้จากผู้คน สถานการณ์ สภาพแวดล้อม จากข่าวสาร ประสบการณ์ สังเคราะห์ รู้เท่าทัน

²² Kuhn, T., The structure of scientific revolutions. (Chicago, IL: University of Chicago Press, 1971), p.23-24.

แนวโน้มนวัตกรรม การพัฒนา และวิจรรณญาณตัดสินใจปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้นมาก่อนถึงเวลาอันควร จินตกรรมดังกล่าวนี้เกี่ยวข้องกับสิ่งที่ยังไม่มียังไม่ปรากฏ ยังไม่เกิด แต่ก็อาจทำให้เกิดขึ้นได้ในอนาคต วิสัยทัศน์ไม่ใช่เป็นสิ่งที่เฝื่อนแต่เป็นสิ่งที่ไฝฝิ่น เป็นสิ่งที่เกี่ยวกับอนาคต แต่ไม่ใช่เป็นคำทำนาย วิสัยทัศน์ไม่ใช่แผนปฏิบัติหรือภารกิจที่มีเป้าประสงค์ แต่เป็นเครื่องมือที่บอกทิศทางเพื่อมุ่งสู่เป้าหมายที่ต้องการ วิสัยทัศน์ไม่ใช่ความจริงหรือข้อเท็จจริง แต่เป็นการคาดคะเนถึงภาวะที่พึงประสงค์ที่เป็นไปได้ เป็นความคิดความเชื่อที่มีค่านิยมปรัชญาแฝงอยู่ วิสัยทัศน์โดยตัวมันเองไม่มีความถูก-ผิด ต้องพิจารณาประกอบร่วมกับตัวแปรอื่น ๆ กาลเทศะ สถานการณ์ วิสัยทัศน์เป็นสิ่งที่ประกอบขึ้นจากหลาย ๆ อย่างมากกว่าที่จะเป็นความคิดอย่างเดี่ยวล้วน ๆ อาจไม่ผิดนักหากจะพูดว่าวิสัยทัศน์เป็นผลพวงจากการรู้คุณค่าของอดีต ได้บทเรียน (lessons learned) เห็นและเข้าใจสภาพปัจจุบัน และเตรียมการเพื่ออนาคต วิสัยทัศน์จึงเป็นสิ่งที่ไม่หยุดนิ่ง แต่นับจากหลุดเปล่งออกมาอย่างชัดเจนและโดดเด่นแล้ว มีลักษณะเป็นพลวัตอยู่เป็นนิรันดร์ วิสัยทัศน์ไม่ใช่ตัวบีบบังคับการกระทำ แต่เป็นตัวเร่ง (catalyst) ตัวทำทาสให้เกิดพฤติกรรมเพื่อความเปลี่ยนแปลงเชิงสร้างสรรค์เพื่อความ "ดีกว่าเก่า" นั่นเอง จึงอาจกล่าวได้ว่าวิสัยทัศน์เป็นการมองเห็นความแตกต่างระหว่างการรับรู้กับความเป็นจริงที่เกิดขึ้น ที่ปรากฏอยู่ พลิกผันความฝันให้เป็นความจริง มุ่งหาอนาคตที่ดีกว่า ซึ่งความได้เปรียบในการแข่งขัน (competitive advantage) วิสัยทัศน์ที่แท้จริงจะไม่ใช่วิสัยทัศน์ที่เกิดมีและอยู่ภายในตัวคนใดคนหนึ่ง (personal vision) แต่จะเป็นวิสัยทัศน์ร่วมกัน (shared vision) เผยให้คนอื่นได้รับทราบ ได้นำไปปฏิบัติ²³

²³ วีระวัฒน์ ปันนิตามัย, "วิสัยทัศน์กับการบริหารและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์", : 15-16.

ปัจจุบันกระแสของโลกเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว เป็นกระแสของความผันแปรไม่แน่นอน หาเสถียรภาพได้ยาก วิสัยทัศน์จะเป็นตัวช่วยก่อให้เกิดความรู้สึกมีเสถียรภาพอย่างมีทิศทางมุ่งเข้าสู่เป้าหมาย จริงอยู่วิสัยทัศน์เป็นเรื่องของความคิดที่อยู่ภายในบุคคลคนเดียว เป็นสิ่งที่มองไม่เห็น แต่รับรู้ได้และไม่ช้าไม่นานจะส่งผลกระทบต่อสังคมต่อประเทศชาติ ดังเช่น กรณีการลดค่าเงินบาทของอดีตรัฐมนตรีกระทรวงการคลัง นายสมหมาย สุนทรระกูล ในรัฐบาลที่มีพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี แรงผลักดันที่ก่อให้เกิดการคิด การปฏิบัติที่เป็นกลยุทธ์อันถือได้ว่าเป็นวิสัยทัศน์นั้นอาจมีหลายประการ เช่น ความปรารถนา ที่กุมโชคชะตาขององค์การ ให้เป็น "คนลิขิต" ไม่ใช่พรหมลิขิต บ้างก็ตระหนักว่าการอาศัยแต่ความสำเร็จจากการปฏิบัติงานที่ท่าอยู่ไม่ได้เป็นหลักประกันว่าจะประสบความสำเร็จได้ในอนาคต "อนาคตต้องดีกว่าวันนี้" วิสัยทัศน์บางอย่างเกิดจากการอยากหลุดพ้นจากสภาพปัญหาที่เผชิญอยู่ ชนิดที่ว่า "ปัญหา มา ปัญญา มี" หลายคนคิดว่าการระดมความคิดสร้างวิสัยทัศน์ร่วมกัน เพื่อความอยู่รอด มีความประสงค์ทำงานเป็นทีม "สองหัวดีกว่าหัวเดียว" ในยุคของการแข่งขัน การกำหนดวิสัยทัศน์จะช่วงชิงความได้เปรียบได้ทรัพยากร มีอำนาจต่อรองมากขึ้น ดังนั้น วิสัยทัศน์ก็คือ "ปัญหาที่ประจักษ์ดังอาวุธ" วิสัยทัศน์เป็นแรงผลักดันให้ผู้บริหารพลิกปัญหาให้เป็นโอกาส (ทอง) จุดด้อยให้เป็นจุดเด่น และจะมีแรงผลักดันให้ผู้นำที่เป็นคนดี มีไฟ มีจริยธรรม ที่ต้องการจุดประกายคบเพลิง ถู่มั่นไว้เพื่อชูทางให้ผู้อื่นเดินทางได้ดี ได้มั่นคง จากนั้นก็จะส่งผ่านคบเพลิงนั้นให้รุ่นต่อ ๆ ไป "ยื่นชมอยู่ห่าง ๆ ด้วยความชื่นชมและภาคภูมิใจ"^{๒๔}

^{๒๔} เรื่องเดียวกัน, หน้า 17-18.



วิสัยทัศน์ที่ดีต้องมีลักษณะลึกลับกว้างไกลและสูง "ลึก" แสดงถึงความไม่ใช้ผิวเผิน ไม่ใช่ลักษณะสร้างภาพที่เน้นเชิงปริมาณโดยขาดความพร้อมขาดทรัพยากรรองรับ ขาดการผลักดันให้บังเกิดการปฏิบัติ "กว้าง" แม้วิสัยทัศน์จะมองแคบได้แต่ก็ใช้เป็นการมองเพื่อจุดใดจุดหนึ่ง แต่เป็นการสร้างภาพที่มีมุมมองที่สังเคราะห์ สร้างเป็นภาพรวมชนิดที่ว่า "Total is more than the sum of its parts" พิจารณาจุดเด่น จุดด้อย โอกาส สภาพปัญหา และปัจจัยคุกคามในระยะสั้นและระยะยาวของด้านเศรษฐกิจ เทคโนโลยี สังคม การเมือง มาประกอบกำหนดร่วมเป็นวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ "ไกล" รัชมีการมองเพื่อกำหนดเป็นวิสัยทัศน์นั้นไม่ใช่เป็นการมองแบบ "here and now" หรือในระยะสั้น ๆ แค่ 3-5 ปี แต่เป็นการสร้างภาพฉายไปข้างหน้า (mental projection) ที่นานกว่า บางทีในระยะชั่วอายุคนเลขที่เดียว การปฏิบัติที่บังเกิดผลนำออก (outputs) แต่ผลลัพธ์ (incomes) ในระยะยาวไม่บังเกิด ก็ไม่อาจถือได้ว่าเป็นวิสัยทัศน์ที่ดีได้ "ใฝ่สูง" วิสัยทัศน์ไม่ว่าจะเกิดโดยขัดแย้งหรือแฝงเร้นค่อนข้างมาก มักเป็นอุดมคติที่เกิดกับคนที่มีสถานภาพสูงกว่าคนปกติ อาจด้วยวิวุฒิ คุณวุฒิ และประสบการณ์ โดยที่ไม่จำเป็นต้องเกิดกับผู้ที่อาวุโสหรือผู้ที่รู้มากเห็นมาก แต่มักเกิดกับผู้ที่มีสมรรถนะ เรียนรู้ได้ไว เห็นคุณค่า ประสบการณ์ มีความมุ่งมั่นแน่วแน่ ใฝ่สูง เรียนรู้ และเห็นได้อย่างชาญฉลาด มีความคิดสร้างสรรค์ด้วยสายตาที่แหลมคม และนอกจากนี้ วิสัยทัศน์ที่ดีควรมีลักษณะอื่น ๆ ต่อไปนี้ประกอบด้วย²⁵ คือ

(1) บรรลุถึงได้ (attainable or achievable) มาจากความคิดที่กำหนดเป็นวิสัยทัศน์นั้นต้องปฏิบัติได้เป็นความแตกต่างที่สมเหตุสมผล

²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 21-23.

ภายใต้กรอบเวลาที่แน่นอน ตัวอย่างที่ดีของผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ที่บรรลุถึงได้อคือ อดีตประธานาธิบดี จอห์น เอฟ. เคนเนดี ของสหรัฐอเมริกา ซึ่งในปี 1961 ได้กล่าวว่า "ภายในทศวรรษนี้ เราจะส่งคนไปดวงจันทร์และให้เขากลับคืนสู่โลกนี้ด้วยความปลอดภัย" และในวันที่ 20 กรกฎาคม 1969 เวลา 16.16 นาฬิกา นีล อาร์มสตรอง ก็เป็นมนุษย์อวกาศคนแรกที่เหยียบเท้าลงบนดวงจันทร์

(2) เห็นได้ในเชิงพฤติกรรม (behavioral) วิสัยทัศน์ที่ดีที่มีประสิทธิภาพจะไม่หยุดเพียงแค่อารมณ์ความคิดสร้างภาพฉายไปในอนาคตซึ่งยังถือเป็นวิสัยทัศน์ส่วนบุคคล (a personal vision) แต่จะเป็นวิสัยทัศน์ร่วม (a shared vision) ชาญความคิดให้คนที่เกี่ยวข้องได้รับรู้ ได้เข้าใจ เห็นความสำคัญ สร้างความคิด ความเชื่อ ค่านิยมพื้นฐานร่วมกันช่วยกันผลักดัน แสดงออกเป็นพฤติกรรมให้เห็นผล

(3) นำท้าทาย (challenging) การกำหนดวิสัยทัศน์ไม่ว่าจะเป็นเชิงส่วนตัว หรือเชิงวิชาชีพในองค์การ จะกระตุ้นความอยากรู้อย่างเห็นของผู้เกี่ยวข้อง ท้าทายต่อความสามารถของผู้ปฏิบัติพอได้ยินได้ฟังก็อยากจะพูดว่า "เข้าทำและน่าสนใจจริงๆ" ผู้บริหารที่ดีจะอาศัยช่องทางของการสื่อสารต่าง ๆ กระตุ้นให้บุคคลเกิดมีแรงจูงใจต่อความนำท้าทายนี้ตลอดไป

(4) พึงปรารถนา (desirable) วิสัยทัศน์มักแสดงออกเป็นข้อเรียกร้อง (demanding) ที่พึงประสงค์โน้มนำให้เกิดความเปลี่ยนแปลง แม้ว่าในระยะแรกเริ่มของการแนะนำวิสัยทัศน์นั้นผู้คนอาจจะมองไม่เห็นคุณค่าความเป็นประโยชน์ และบางคนอาจจะต่อต้าน

(5) เน้นการปฏิบัติการณ์ล่วงหน้า (proactive) ลักษณะของวิสัยทัศน์ที่ดีจะไม่ย้อนรอยอดีต "ตามแก้" หรือ "ต้องเก่าเมื่อมีอาการคัน" ซึ่งเป็นการแสดงปฏิกิริยาตอบโต้ (reactive) หรือตอบสนอง (responsive) ตามที่ได้รับคาดหวังให้ปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่หรือตำแหน่งที่สวมอยู่ วิสัยทัศน์เป็นลักษณะการไหวรู้ลึกต่อสภาพแวดล้อมอยู่เสมอ รู้เท่าทันแล้วมีการปฏิบัติการล่วงหน้าผ่านผู้ที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้อง ใช้มาตรการป้องกันมากกว่าแก้ไขและ

ปราบปราม วิสัยทัศน์เป็นกลยุทธ์ของการสร้างมากกว่าการต่อกรว่ากันว่า
ดัชนีวัดผู้นำได้ดีทางหนึ่ง ไม่ใช่ประเมินที่ตำแหน่ง (position) ที่ครองอยู่
แต่พิจารณาไม่เพียงแต่การกระทำ (actions) เท่านั้น ต้องดูที่ proactions
อีกด้วย

(6) มีความเป็นกลยุทธ์ (strategic) ที่มุ่งสู่นาคต
(futuristic) ในหนังสือ Megatrends ของ John Naisbitt (1982)
บทที่ 4 เขาได้เขียนไว้ว่า "การวางแผนกลยุทธ์จะไม่มีจุดหมายใด ๆ หาก
ปราศจากวิสัยทัศน์ที่เป็นกลยุทธ์" วิสัยทัศน์จะสื่อค่านิยม ความเชื่อพื้นฐาน
รวมทั้งปรัชญาของการปฏิบัติงาน จะช่วยตอบคำถามต่าง ๆ ต่อไปนี้ได้เช่น
เราเป็นใคร เป้าหมายขององค์การคืออะไร เราจะให้ความสำคัญในเรื่องใด
ในปัจจุบันเราสามารถทำอะไรได้บ้าง ในอนาคตเพื่อความสำเร็จของเรา
สิ่งที่เราต้องทำอีก 5-10 ปีข้างหน้าคืออะไร และเราจะปฏิบัติให้บรรลุถึง
เป้าหมายขององค์การนั้นได้อย่างไร

(7) คุ่มค่า (worthwhile) คุณค่าประโยชน์ของวิสัยทัศน์ที่ดี
จะบังเกิดให้เห็นเมื่อเวลาผ่านไประยะเวลาหนึ่ง หลังจากที่ได้เพียรพยายาม
ดำเนินการผลักดัน ต่อสู้กับอุปสรรคปัญหาต่าง ๆ นานา ความคุ้มค่าจะก่อ
ประโยชน์ออกดอกผลให้เก็บเกี่ยวได้โดยเฉพาะกับอนุชนรุ่นหลัง ที่บังวี่ถึง
ความมีประสิทธิภาพและได้ประสิทธิผลนั่นเอง

วิสัยทัศน์มีกระบวนการอย่างน้อยก็ 3 ลำดับดังนี้ (1) การสร้าง
ภาพ (image) ที่ควรจะเป็นอนาคต (2) การสื่อสาร (Communication)
ภาพที่คิดได้ "ชายและชาย" ความคิดความเชื่อ ปรัชญาแนวคิดของตนให้แก่
บุคคลที่เกี่ยวข้องได้รู้เห็นเข้าใจ มีการโน้มน้าวชักจูงให้เห็นความสำคัญ
ความเห็นด้วยอย่างได้ผล สร้างความรู้สึกผูกพันน่าสนใจ นำท้าทายกับวิสัยทัศน์
นั้น ๆ อันจะนำไปสู่ (3) การปฏิบัติโดยการเพิ่มอำนาจ (actions through
empowerment) ผู้บริหารไม่สามารถลงไปปฏิบัติทุกเรื่องได้ด้วยตนเอง
การมอบ "กระบี่อาญาสิทธิ์" ในการดำเนินการตัดสินใจ แก้ไขปัญหา การให้

ความสนับสนุนด้านงบประมาณ ด้านคน ด้านทรัพยากร จึงมีความจำเป็นทุกกรณี เมื่อมีการมอบหมายงานให้ปฏิบัติ จะเห็นได้ว่า ความสำเร็จที่แท้จริงต้องครบถ้วน ทั้ง 3 ชั้นตอนนี้ คือ คิดได้ สื่อสารเป็น และสร้างพลังร่วมเพื่อการปฏิบัติ

สำหรับผู้ที่มิใช่วิสัยทัศน์นั้น จะมีความสามารถของสมองที่จะคิดคาดคะเน จินตกรรม (imagineering) และเรียนรู้จากประสบการณ์ได้ดี มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ มุ่งอนาคตมากกว่าจะอนุรักษ์นิยมสังเคราะห์ข้อมูลได้เหมาะสมกับสถานการณ์จำเป็น มีการวางแผนเชิงกลยุทธ์ได้ดี ไม่สายตาสั้น เมื่ออยู่ในภาวะปัจจุบันและเห็นอนาคตได้โดยไม่ต้องใช้แว่นสายตาสาย เป็นผู้ที่มองภาพกว้างแล้วมุ่งสู่ภาพเล็ก คิดแบบนิรนัย รู้และเข้าใจนโยบายเป้าหมายขององค์การจำแนกเป้าหมายออกจากวิธีการยึดหยุ่นในแนวทางที่จะมุ่งเข้าสู่เป้าหมาย ชอบที่จะท้าทายกระบวนการ ไม่พอใจกับสภาพที่เป็นอยู่ กระตุนริเริ่มนวัตกรรมอยู่เสมอ ไวต่อสิ่งใหม่ ๆ อย่างพินิจวิเคราะห์ และจะไม่ยึดถือมั่นในอดีต สนับสนุนผู้ปฏิบัติงานที่มี "แวว" ให้พัฒนาศักยภาพให้บังเกิดมีอย่างสูงสุด ใจเปิดกว้างกับประสบการณ์ใหม่ (openness to experience) สุดท้ายจะเป็นผู้ที่มีแรงจูงใจไม่ล้มถกซ์ ทะเยอทะยานเน้นที่ผลกระทบเชิงสร้างสรรค์ มุ่งหาความสำเร็จใหม่ ๆ อยู่ตลอดเวลา

เมื่อได้กำหนดวิสัยทัศน์ขั้นแล้ว ควรเตรียมแนวทาง "ผลักดัน" ให้บังเกิดตามภาพที่วาดไว้แต่เนิ่น ๆ หลักเล็งของการปฏิบัติการแบบดั้งเดิม อาจต้องมีวงจรการวางแผน-ปฏิบัติ-ประเมิน ให้สั้นในแต่ละส่วน เริ่มการวางแผน (20%) และการปฏิบัติ (80%) คู่ขนานไปพร้อม ๆ กัน กำหนดขอบเขตที่สำคัญ ไม่ควรเน้นรายละเอียด นอกจากนี้ ผู้วางแผนกำหนดวิสัยทัศน์และผู้ปฏิบัติจำต้องทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิด การปฏิบัติในสิ่งที่คาดคะเนได้ ไม่นั่นเอง ช่อมมีความหมายมากกว่าการครุ่นคิด (armchair speculation)

การปฏิบัติการเกี่ยวกับวิสัยทัศน์ บางทีดูเหมือนว่าไม่คุ้มค่า
 ยุ่งเหยิง แต่อย่าลืมว่าความอดทนต่อสิ่งระคายเคือง ทำให้หอยมุกสร้างไข่มุก
 ที่สวยงามและราคาแพงได้ในที่สุด สำหรับอุปสรรคที่จะทำให้วิสัยทัศน์
 ไม่บรรลุผลดังที่คาดไว้แต่แรกนั้นก็คือ การกำหนดวิสัยทัศน์ที่ครอบคลุม
 สูงส่งแต่ปฏิบัติไม่ได้ ผลิตความคิดในเชิงปริมาณ ขาดการวางแผน ดำเนินการ
 ที่รัดกุม ผุดอย่างทำอย่าง รับปากแต่ขาดปฏิบัติ ทำในเชิงพิธีกรรมโดยขาด
 ความผูกพัน

สำหรับวิสัยทัศน์ของนายกรัฐมนตรีนั้น เป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับ
 การบริหารราชการแผ่นดินเป็นอย่างยิ่ง ท่านศาสตราจารย์ ชานินทร์ กรวีวิเชียร
 ในขณะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ท่านได้เป็นผู้ริเริ่มเสนอแผนพัฒนาระบอบ
 ประชาธิปไตยเพื่อปฏิรูประบอบการปกครองให้เป็นประชาธิปไตยที่แท้จริง โดย
 ใช้ชื่อว่า "แผนจุลจอมเกล้า" ซึ่งท่านได้แถลงไว้ในร่างรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 22
 ตุลาคม พ.ศ. 2519 มีใจความตอนหนึ่งว่า

"ในระยะสี่ปีแรก เป็นระยะฟื้นฟูเสถียรภาพของประเทศทั้งทาง
 เศรษฐกิจและการเมือง ในระยะนี้สมควรให้ราษฎรมีส่วนในการบริหาร
 ราชการแผ่นดิน โดยทางสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ซึ่งมีสมาชิก
 ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ในขณะที่
 เดียวกันก็จะเร่งเข้าให้ประชาชนเกิดความสนใจ และตระหนักใน
 หน้าที่ของตน ในระยะสี่ปีที่สอง สมควรเป็นระยะที่ให้ราษฎรมีส่วน
 ในการบริหารราชการแผ่นดินมากขึ้น โดยจัดให้มีรัฐสภาอันประกอบด้วย
 สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสมาชิกมาจากการเลือกตั้ง และวุฒิสภาซึ่งสมาชิก
 มาจากการแต่งตั้ง ทั้งสองสภานี้จะมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุม
 การบริหารราชการแผ่นดินเท่าเทียมกัน ในระยะสี่ปีที่สาม สมควร
 ขยายอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรให้มากขึ้น และลดอำนาจของวุฒิสภา
 ลงเท่าที่จะทำได้ ต่อจากนั้นไป ถ้าราษฎรตระหนักในหน้าที่ และ

ความรับผิดชอบของคนที่มีส่วนในการเมืองระบอบประชาธิปไตยแล้ว
ก็อาจยกเลิกวุฒิสภาให้เหลือแต่สภาผู้แทนราษฎร^{๑๑}

เมื่อพิจารณาจากแถลงการณ์ของท่านศาสตราจารย์ ชานินทร์
ในเรื่องของแผนการพัฒนาประชาธิปไตยสิบสองปี เป็นที่น่าสังเกตว่า
การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทยในช่วงสิบสองปีที่ผ่านมา มีลักษณะของ
พัฒนาการที่คล้ายคลึงกับแผนการหรือ Master Plan ของท่านศาสตราจารย์
ชานินทร์ มาก อาจมีการเปลี่ยนแปลงในรายละเอียดปลีกย่อย และเปลี่ยนตัว
ผู้นำทางการเมืองคนใหม่ เข้ามาทำหน้าที่แทนเท่านั้น

ในช่วงสี่ปีแรกหลังจากการยึดอำนาจโดยสภาปฏิรูปฯ มีการ
เปลี่ยนแปลงที่สำคัญเกิดขึ้นอย่างน้อยสามขั้นตอนคือ ขั้นตอนแรกเป็นช่วงเวลา
ของการใช้อำนาจเบ็ดเสร็จ เพื่อทำลายล้างอิทธิพลของฝ่ายซ้ายและขจัด
ความวุ่นวายทางการเมืองด้วยความเฉียบขาด ขั้นตอนที่สอง หลังจากรัฐบาล
ชานินทร์ถูกโค่นล้มลงไป การใช้อำนาจเบ็ดเสร็จของคณะปฏิวัติภายใต้การนำ
ของพลเอก เกอริงศักดิ์ ก็มีลักษณะที่อ่อนปรนมากขึ้น จนกระทั่งถึงขั้นที่สาม
ได้เปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งทั่วไป และมีสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา
ทำหน้าที่ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

หลังจากพลเอก เปรม เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเมื่อ
พ.ศ. 2523 ท่านก็ได้ทำหน้าที่เป็นคนกลาง ประนีประนอมและจัดสรรผล

^{๑๑} ศส สันตสมบัติ, อำนาจ บุคลิกภาพ และผู้นำการเมืองไทย,

ประโชน์ระหว่างพรรคการเมืองต่าง ๆ ในรัฐบาลผสมเรื่อยมาถึงห้าสมัย จนกระทั่งพลเอก เปรม ประกาศถอนตัวออกจากตำแหน่งในที่สุด เพื่อเปิดโอกาสให้สภาผู้แทนราษฎรได้ขยายอำนาจในการจัดตั้งรัฐบาลขึ้นมาบริหารประเทศอันเป็นขั้นตอนสุดท้ายของแผนการประชาธิปไตยสิบสองปี

ช่วงเวลาสิบสองปีที่ตรงกัน และพัฒนาการของการเมืองไทย ที่คล้ายคลึงกับแผนการสิบสองปีของท่านศาสตราจารย์ ชานินทร์ อาจเป็นเพียงเหตุบังเอิญเท่านั้น และคงเป็นไปได้หากที่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทย จะถูกควบคุมโดยพลังบางอย่าง ที่กำหนดแผนการเอาไว้อย่างเป็นทางการเป็นขั้นตอน แต่ความพหุขามที่จะดำเนินการตามแผนการที่วางเอาไว้ ตลอดจนการสับเปลี่ยนผู้นำซึ่งเป็นที่ยอมรับของทหาร ข้าราชการ และภาคเอกชน และสามารถรักษาเสถียรภาพทางการเมืองเอาไว้ได้เป็นเวลากว่าแปดปี อาจเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น มีลักษณะที่คล้ายคลึงกับแผนการที่ได้วางเอาไว้²⁷

จะเห็นได้ว่า Master Plan หรือหลักการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินของท่านศาสตราจารย์ ชานินทร์ ดังกล่าวนี้นั้น ถือได้ว่าเป็นการสร้างวิสัยทัศน์ที่ดี เพราะเป็นสิ่งที่บรรลุถึงได้ (attainable or achievable) มีความเป็นวิสัยทัศน์ร่วม (a shared vision) มีความท้าทาย (challenging) ต่อความสามารถของผู้ปฏิบัติตามแผน มีลักษณะแสดงออกเป็นข้อเรียกร้อง (demanding) เน้นการปฏิบัติการณ์ล่วงหน้า (proactive) และมีความเป็นกลยุทธ์ (strategic)

²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 150-151.

หรือกรณีของนายกรัฐมนตรีนพเอก เปรม ติณสูลานนท์ ที่เป็นผู้
ที่มีวิสัยทัศน์ที่ดี มีความรอบคอบในการตัดสินใจ โดยมีจุดเน้นทั้งระยะสั้นระยะยาว
และเน้นเหตุผลทางวิชาการมากกว่าเหตุผลทางการเมืองเฉพาะหน้า มีกลยุทธ์
ในทางกระบวนนโยบายที่พยายามลดความเป็นการเมืองลง และการสามารถใช้
ประโยชน์จากเครื่องมือและกลไกของระบบราชการและเทคโนโลยีขั้นสูง ทำให้
การดำเนินนโยบายที่ต้องอาศัยเวลาระยะยาวสามารถได้รับการสานต่อโดย
ต่อเนื่อง และเกิดผลในระยะยาว²⁸

ส่วนกรณีของนายกรัฐมนตรีนพเอก ชชาติชาย ชุณหะวัณ นั้น ท่าน
ได้มองเห็นแล้วว่า ในอนาคตสงครามเศรษฐกิจจะเข้ามาแทนที่สงครามสู้รบกัน
ด้านกำลังทหาร ทุกประเทศจะหันมามุ่งเน้นการค้าระหว่างประเทศมากขึ้น
โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศในอินโดจีนจะเป็นตลาดการค้าที่สำคัญ ดังนั้น ท่าน
จึงได้ดำเนินนโยบายเปลี่ยนสนามรบในย่านอินโดจีนโดยเฉพาะประเทศกัมพูชา
และเวียดนามซึ่งมีทรัพยากรมากมายและมีค่าแรงงานที่ถูกสุดให้เป็นสนามการค้า
จนเป็นที่ยอมรับของนานาชาติ²⁹ จึงถือได้ว่าพลเอก ชชาติชาย ชุณหะวัณ
เป็นตัวอย่างของผู้นำทางการเมืองที่มีวิสัยทัศน์ที่ดีได้อีกท่านหนึ่ง

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²⁸ เสวี บัวแก้ว, พ.ต.ต., "บทบาทผู้นำทางการเมืองของพลเอก
เปรม ติณสูลานนท์ (พ.ศ. 2523-2526)". (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตร
มหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
2533), หน้า 194-195.

²⁹ สุนทร โตรอด, พ.ต.ต., "ความเป็นผู้นำทางการเมืองของ
พลเอก ชชาติชาย ชุณหะวัณ" (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชา
การปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), หน้า 138-139.