

## บทปริทัศน์ โดย วันชัย มีชาติ\*



ชื่อหนังสือ ระบบราชการ (Bureaucracy)  
ผู้แต่ง พิทยา บวรวัฒนา  
สำนักพิมพ์ ศักดิ์โสภกา การพิมพ์ 2556

### สรุปเนื้อหาของหนังสือ

หนังสือระบบราชการเป็นหนังสือที่ผู้เขียนแต่งค้างไว้ก่อนเสียชีวิตทำให้เนื้อหาสาระของหนังสือยังมีส่วนที่ไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ทั้งหมด โดยหนังสือเป็นการรวบรวมนำเสนอทฤษฎีระบบราชการตั้งแต่ยุคอดีตจนกระทั่งถึงปัจจุบัน เนื้อหาสาระสำคัญของหนังสือแบ่งออกเป็น 10 บท พร้อมบทส่งท้ายโดยเนื้อหาในบทที่ 10 เป็นการนำบทความที่ผู้เขียนเคยเขียนไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2525 ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ถึงลักษณะของระบบราชการไทยในสมัยนั้นซึ่งยังคงเป็นจริงในปัจจุบัน เนื้อหาโดยรวมของหนังสือประกอบด้วย

ส่วนที่ 1 ความหมายของระบบราชการ ซึ่งผู้เขียนอธิบายคำว่า bureaucracy ซึ่งคำแปลในภาษาไทยใช้คำว่าระบบราชการโดยได้รวบรวมความหมายที่มีนักวิชาการให้คำนิยามไว้ในแง่มุมต่างๆ ทั้งความหมายที่เป็นความหมายโดยตรงและโดยนัยโดยความหมายของระบบราชการจะหมายถึง (1) การบริหารงานของรัฐที่มอบอำนาจให้ข้าราชการเป็นผู้ทำหน้าที่แทนรัฐเพราะเป็นผู้มีความรู้ทำให้ข้าราชการมีอำนาจมาก (2) กลุ่มข้าราชการที่ถูกจ้างมาทำงานเฉพาะด้าน (3) การบริหารงานแบบเอการิปไตยที่ข้าราชการใช้อำนาจเพื่อให้ได้ประโยชน์ส่วนตน (4) การจัดการแบบมีเหตุผลตามตัวแบบระบบราชการในอุดมคติของ Max Weber ซึ่งเน้นความมีประสิทธิภาพ มีลำดับชั้นของตำแหน่ง เน้นหลักความสามารถในการบริหารคนมีการจ่ายเงินเดือนและระบบการควบคุมและวินัยกำกับองค์กร (5) ความไม่มีประสิทธิภาพขององค์กรซึ่งสะท้อนถึงพฤติกรรมทางลบ ระบบราชการที่มีเป้าหมายที่เบี่ยงเบน การยึดกฎระเบียบเป็นเป้าหมายขององค์กรทั้งที่ระเบียบต่างๆ เป็นเพียงเครื่องมือในการบรรลุเป้าหมาย (6) องค์กรสมัยใหม่องค์กรทั่วไปในปัจจุบัน และ (7) สังคมสมัยใหม่ ซึ่งระบบราชการเป็นปรากฏการณ์ของสังคมสมัยใหม่

ส่วนที่ 2 วิวัฒนาการของระบบราชการ ผู้เขียนชี้ให้เห็นถึงพัฒนาการของระบบราชการ ในยุคต่าง ๆ ตั้งแต่ยุคอียิปต์โบราณจนถึงศตวรรษที่ 18 โดยแบ่งพัฒนาการออกเป็นยุค คือ ยุค ก่อนคริสตกาลได้แก่ระบบราชการของชาวอียิปต์ (3332 – 332 B.C.) และระบบราชการของ นครรัฐริมหทะเลเมดิเตอร์เรเนียน ซึ่งระบบราชการของชาวอียิปต์เป็นการจัดระเบียบบริหารของ รัฐซึ่งข้าราชการจะมีความชำนาญเฉพาะด้านมีความรู้มีความเป็นวิชาชีพ ข้าราชการมีพื้นฐาน มาจากครอบครัวเจ้า พระ เสมิยน สถาปนิก วิศวกร แพทย์ โครงสร้างราชการเป็นลำดับขั้น แบ่งประเทศเป็นจังหวัดฟาโรห์แต่งตั้งผู้ว่าราชการมีเชื้อพระวงศ์เป็นผู้ตรวจราชการ อาณาจักร อียิปต์ล่มสลายจากการที่ระบบราชการประสิทธิภาพต่ำลงมีการฉ้อราษฎร์บังหลวง ส่วนระบบ ราชการของนครรัฐริมหทะเลเมดิเตอร์เรเนียนซึ่งได้แก่นครรัฐกรีก สเปนาร์ต้า โรม ซึ่งนครเอเธนส์ การบริหารเป็นแบบประชาธิปไตยบทบาทของรัฐมีน้อยเฉพาะที่จำเป็น ข้าราชการไม่ใช่อาชีพ ถาวรและไม่เป็นวิชาชีพ ตำแหน่งสำคัญเช่นเสนาบดี เจ้าหน้าที่การคลังมีวาระเพียงปีเดียวและ ห้ามดำรงตำแหน่งซ้ำ ตำแหน่งมาจากการเลือกตั้งควบคุมโดยสภาที่ตั้งโดยสภาประชาชน ส่วน โรมันข้าราชการดำรงตำแหน่งระยะสั้น ไม่ใช่อาชีพถาวร ข้าราชการมีฐานะร่ำรวย สูงศักดิ์และ ต้องเสียสละทรัพย์สินเวลารับราชการ ยุคอาณาจักรโรมัน (หลังการเปลี่ยนการปกครองของ จักรพรรดิออกัสตัส) เปลี่ยนระบบการปกครองเป็นราชาธิปไตยสมบูรณ์ตามลัทธิราชาธิปไตย ระบบ ราชการยึดหลักกฎหมายโรมัน แยกตำแหน่งประมุขประเทศกับตัวบุคคลจากกัน การจัดระบบ การบริหารบุคคลให้ชนชั้นที่ไม่ใช่ผู้สูงศักดิ์เป็นข้าราชการได้จัดลำดับชั้นการบริหารงานและรวม อำนาจการปกครองเข้าสู่ส่วนกลาง อาณาจักรโรมันล่มสลายจากราชการรวมอำนาจขนาดใหญ่ และไม่คล่องตัว ยุคที่สาม ระบบราชการในยุคศักดินา ระบบการปกครองในยุโรปเป็นระบบ ศักดินาซึ่งใช้สัญญาส่วนตัวเป็นเครื่องมือการปกครอง ระบบราชการมีบทบาทน้อย แต่ละแคว้น จะมีระบบการบริหารของตนเอง ยุคราชาธิปไตยแบบสมบูรณ์ตามลัทธิราชาธิปไตยในยุโรป (ศตวรรษ ที่ ๑๖-๑๘) ยุคนี้เกิดชนชั้นกลางใหม่ที่สร้างตัวจากการค้าต้องการให้รัฐปกป้องความร่ำรวยของ ตนเอง ระบบการบริหารยุคนี้ ระบบราชการมีการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง มีการขยายตัวของ หน่วยงานของรัฐ มีการใช้สภาองคมนตรีเป็นที่ปรึกษาส่วนพระองค์ กษัตริย์ใช้ข้าราชการที่มีความรู้ความชำนาญเพื่อสร้างความมั่งคั่ง ผู้เขียนยกตัวอย่างระบบราชการของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งพัฒนาระบบราชการจนใกล้เคียง bureaucracy ในสมัยนโปเลียนระบบราชการเป็นการ ทำงานเพื่อสาธารณะ เลือกข้าราชการที่มีความสามารถ จัดโครงสร้างระบบราชการตามลำดับ ขั้นและมีระเบียบ มีการตั้งสภาแห่งชาติกำกับดูแลการทำงานของหน่วยงานจัดโครงสร้าง ส่วนกลางและส่วนบริหารโดยส่วนกลางมี 5 กระทรวงส่วนภูมิภาคแบ่งเป็น 3 ระดับคือ (1) departements (2) arrondissements (3) communes และตัวอย่างของปรัสเซียซึ่งจัดตั้ง สถาบันข้าราชการที่เป็นวิชาชีพรับใช้รัฐ

ส่วนที่ 3 ผู้เขียนได้สรุปทฤษฎีและแนวความคิดที่อธิบายระบบราชการไว้ซึ่งประกอบด้วยทฤษฎีดั้งเดิมระบบราชการ ผู้เขียนอธิบายความคิดของ Karl Marx, Gaetano Mosca, Robert Michels โดย Karl Marx เชื่อว่าระบบราชการเป็นเครื่องมือของทุนนิยมและชนชั้นกลาง ระบบราชการและรัฐถูกชนชั้นที่มีอำนาจครอบงำ หน้าที่ของระบบราชการคือการรักษาระเบียบในสังคมและรักษาสถานภาพและอภิสิทธิ์ของเจ้านายชนชั้นกลาง ระบบราชการไม่เกี่ยวข้องกับการบวนการผลิตและมีลักษณะไม่ได้อยู่ด้วยคือ ระบบราชการเป็นพลังอิสระที่ไม่สามารถควบคุมได้และเข้ามาจำกัดการใช้ชีวิตของมนุษย์ ข้าราชการเคารพอำนาจที่เหนือกว่าทำให้ข้าราชการเห็นห่างจากความจริง ระบบราชการเป็นกลไกไร้ความสามารถและขาดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ระบบราชการจะตายไปหากการปฏิวัติชนชั้นกรรมาชีพสำเร็จ ส่วน Gaetano Mosca เสนอว่าสังคมมีสองชนชั้นคือผู้ปกครอง และผู้ถูกปกครอง ระบบการปกครองมี 2 แบบคือระบบศักดินาซึ่งชนชั้นปกครองทำงานทุกด้าน และระบบราชการซึ่งมีความเชี่ยวชาญเฉพาะเรื่อง มีการแบ่งแยกหน้าที่กันชัดเจน ข้าราชการประจำรับเงินเดือนประจำ ไม่เชื่อว่าประชาธิปไตยจะเป็นจริงได้แต่การเลือกตั้งผู้แทนเข้าสภาเพราะการได้ผู้แทนที่มาจากกลุ่มที่หลากหลายทำให้ผู้ปกครองมีความแตกต่างกันการผูกขาดและเกิดการถ่วงดุลอำนาจ สำหรับแนวความคิดของ Robert Michels เห็นว่าระบบราชการทำให้ชนชั้นผู้ที่มีอำนาจสามารถครอบงำผู้อื่น ประชาชนจะอยากรับราชการเพราะมีความมั่นคงมีเงินเดือนประจำ ระบบราชการจะเกิด iron law of oligarchy ขึ้นซึ่งอำนาจจะกระจุกอยู่ที่คนไม่กี่คน ข้าราชการให้ความสนใจต่อการอยู่ในตำแหน่งขาดความคิดสร้างสรรค์และต้องการได้รับการเลื่อนตำแหน่งมีการวิ่งเต้นผู้มีอำนาจในการให้คุณให้โทษตนเอง

ส่วนที่ 4 ระบบราชการของ Max Weber ผู้เขียนสรุปแนวความคิดของ Max Weber ในเรื่อง Bureaucracy ซึ่งเชื่อว่าระบบราชการเป็นการจัดการที่เหมาะสมกับสังคมสมัยใหม่ที่มีเหตุผลซึ่งจะขยายตัวและเพิ่มบทบาทมากขึ้น ความสัมพันธ์ราชการคืออำนาจ ระบบราชการจะเป็นเครื่องมือที่ผู้มีอำนาจในการใช้อำนาจต่อผู้อยู่ใต้อำนาจ ซึ่งรูปแบบอำนาจที่ครอบงำจะประกอบด้วย รูปแบบประเพณีนิยมที่มีทั้งประเพณีนิยมแบบมรดกตกทอดและประเพณีนิยมแบบศักดินา รูปแบบอำนาจบารมี รูปแบบอำนาจความชอบธรรมตามกฎหมายทำให้ระบบราชการระบบราชการจะมีรากฐานจากกฎหมาย โดยระบบราชการจะมีลักษณะสำคัญคือ (1) หลักการแบ่งแยกขอบเขตอำนาจ ซึ่งอำนาจถูกกำหนดไว้ในกฎหมาย (2) หลักการจัดตำแหน่งหน้าที่ตามลำดับชั้น (3) การใช้เอกสารที่เป็นลายลักษณ์อักษร (4) การใช้ผู้เชี่ยวชาญที่ได้รับการฝึกฝนมาดี (5) งานราชการเป็นอาชีพที่ต้องทุ่มเทการทำงานเต็มที่ (6) การทำงานราชการเป็นไปตามกฎ ระเบียบ มีหลักเกณฑ์ที่สามารถเรียนรู้ได้ ระบบราชการทำให้เกิดข้าราชการอาชีพซึ่ง

มีเงินเดือนประจำ ผู้สมัครต้องผ่านการศึกษาระดับปริญญาตรีและได้รับแต่งตั้งจากผู้บังคับบัญชาและได้แต่ทำตามลำดับขั้น ข้าราชการเป็นอาชีพที่มั่นคง ข้าราชการจะแตกต่างจากนักการเมืองที่จะต้องทำงานแบบปราศจากอารมณ์และความรู้สึก ต้องไม่มีอคติใดๆ ข้าราชการไม่ได้เป็นเจ้าของปัจจัยการบริหารมีการแยกกรรมสิทธิ์ของปัจจัยการบริหารออกจากระบบราชการ ผู้เขียนเปรียบเทียบความคิดของ Marx กับ Weber เช่น Marx เห็นว่าระบบราชการเป็นกาฝากชั่วคราว ปกครองโดยค่านึงถึงประโยชน์ตน และจะหมดไปเมื่อชนชั้นกรรมาชีพปฏิวัติสำเร็จ ขณะที่ Weber เห็นว่าระบบราชการเป็นสิ่งที่มีความสำคัญ เป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาประเทศ และการที่รัฐมีอำนาจอย่างชอบธรรมเป็นสิ่งที่ถูกต้อง ระบบราชการมีความเป็นถาวรถูกทำลายยากผู้ปกครองต้องพึ่งพา ระบบราชการ ระบบราชการจะมีความเหนือกว่าทั้งทางวิชาการ ความแม่นยำ รวดเร็ว ชัดเจน จึงเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพ ระบบราชการจะรักษาความรู้และเจตนาเป็นความลับเพื่อเพิ่มอำนาจตนเอง

ส่วนที่ 5 การวิจารณ์ระบบราชการ ผู้เขียนสรุปแนวคิดที่วิจารณ์ระบบราชการไว้ ซึ่ง Weber เห็นว่าระบบราชการอาจเกิดความเบี่ยงเบนจากระบบราชการในอุดมคติ เช่น ข้าราชการใช้ความรู้ที่เหนือกว่าของตนต่อต้านอำนาจนักการเมืองทำให้นักการเมืองไม่สามารถควบคุมราชการได้ มุ่งปกป้องประโยชน์ของตนเอง ระบบราชการอาจทำให้ทุนนิยมได้ประโยชน์ ระบบราชการอาจกลายเป็นชนชั้นที่ปิดกั้นชนชั้นอื่นไม่ให้เข้ามารับราชการ ระบบราชการจะทำให้ข้าราชการหมดความเป็นตัวเองไร้วิญญาณ และเน้นการที่ข้าราชการต้องได้รับการศึกษาจึงรับราชการได้ นอกจากนี้ Robert Merton วิจารณ์ระบบราชการจะเกิดการเคลื่อนที่ของเป้าหมาย (goal displacement) ที่ยึดมรรควิธีเป็นเป้าหมาย ระบบราชการจะเกิด trained incapacity ขาดความยืดหยุ่นหรือปรับตัว ข้าราชการจะยึดกฎ ระเบียบจึงจะก้าวหน้า ข้าราชการจะหยิ่งในศักดิ์ศรีในการทำงานเหมือนโจรอาชีพ ข้าราชการจะมีความสัมพันธ์ที่ห่างเหินจากประชาชน

ส่วนที่ 6 การศึกษาระบบราชการและสังคม ผู้เขียนอธิบายถึงทฤษฎีระบบราชการในสังคมพหุพจน์ (pluralist administration) ข้าราชการผู้ชำนาญการเป็นผู้นำ (technocratic view) และทฤษฎีผู้นำของกลุ่มผลประโยชน์ร่วมกับผู้นำของรัฐ (corporatist view) โดยทฤษฎีระบบราชการในสังคมพหุพจน์เชื่อว่าระบบราชการจะต้องทำงานท่ามกลางกลุ่มผลประโยชน์ที่หลากหลายที่เรียกร้องต่อรัฐ ระบบราชการจึงต้องตอบสนองความต้องการของกลุ่มต่าง ๆ ทำให้ระบบราชการไม่สามารถมีอำนาจเหนือสถาบันอื่นได้ ทฤษฎีข้าราชการผู้ชำนาญการเป็นผู้นำเชื่อว่าระบบราชการมีอำนาจในการปกครองจากความรู้ความชำนาญของตนและเป็นผู้ดำเนินการขยายตัวของราชการ การมีความรู้เฉพาะเรื่อง การที่นักการเมืองมีความสนใจจำกัด มีเวลาและข้อมูลน้อย และข้าราชการเป็นผู้ป้อนข้อมูลแก่นักการเมือง ข้าราชการจะอยู่ใน

ตำแหน่งนานกว่านักการเมือง ทฤษฎีผู้นำของบริษัทกลุ่มผลประโยชน์ร่วมมือกับผู้นำของรัฐ เชื่อว่าประเทศถูกปกครองโดยผู้นำของรัฐ และผู้นำของบริษัทกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มผลประโยชน์จะถูกดึงมาในการตัดสินใจของรัฐ และถูกรวมเข้าในโครงสร้างนโยบาย อำนาจของสภาจะน้อยลง การวางแผนทางเศรษฐกิจและสังคมจะทำโดยไตรภาคี รัฐใช้ผู้นำของบริษัทเป็นเครื่องมือการควบคุม สร้างความชอบธรรม มีการใช้กลไกที่ไม่ใช่ระบบราชการระบบราชการจะมีบทบาทน้อยลง

ส่วนที่ 7 ทฤษฎีระบบราชการกับการเมือง ซึ่งผู้เขียนอธิบายทฤษฎีการเมืองและระบบราชการ 4 ทฤษฎีคือ 1) ทฤษฎีการเมืองของข้าราชการในหน่วยงานของระบบราชการซึ่งเชื่อว่าข้าราชการในหน่วยงานจะรวมตัวเป็นกลุ่มและจะมีความขัดแย้งด้านผลประโยชน์ระหว่างบุคคลและกลุ่มบุคคลซึ่งอาจเกิดจากเรื่องผลประโยชน์ ความรู้ความชำนาญ การแบ่งงานกันทำ ทำให้เกิดการรวมตัวกันเพื่อแย่งชิงอำนาจและมีการต่อสู้ระหว่างกลุ่มต่างๆ ในหน่วยราชการจะมีข้าราชการ 2 ประเภทคือพวกที่ยึดประโยชน์ส่วนตัวอย่างเดียวก่อนได้แก่พวกทะเลาะทะเลาะ (climbers) และพวกที่มุ่งรักษาสถานะและอำนาจของตน (conservers) กับพวกที่เป็นแบบผสมที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวมซึ่งกลุ่มนี้จะประกอบด้วยพวก zealots ที่จงรักภักดีต่อนโยบายเฉพาะ พวก Advocates ที่จงรักภักดีต่องานและองค์การในวงกว้าง และพวก Statesmen ซึ่งจงรักภักดีต่อสังคมส่วนรวม 2) ทฤษฎีการเมืองระหว่างหน่วยงานในระบบราชการเชื่อว่าหน่วยงานในระบบราชการจะต่อสู้แย่งชิงอำนาจกัน องค์การจะอยู่ในสภาพแวดล้อมที่มีตัวแสดงหลายตัว ปัจจัยที่กำหนดอำนาจของหน่วยงานได้แก่ลักษณะงานของหน่วยงาน การสนับสนุนทางการเมืองที่หน่วยงานได้รับจากผู้มีอำนาจทางการเมือง ความทุ่มเทต่องานของข้าราชการในหน่วยงาน และคุณภาพของผู้นำ หน่วยงานแต่ละหน่วยงานจะกำหนดนโยบายจากจุดยืนของตนเอง 3) ทฤษฎีการเมืองระหว่างระบบราชการกับสถาบันอื่น มองว่าระบบราชการเป็นตัวแสดงในเวทีการเมืองกับตัวแสดงอื่นเช่นนักการเมือง ประชาชน แต่ละสถาบันจะมีกลยุทธ์ในการแย่งชิงอำนาจของตนเองเช่นระบบราชการจะใช้เวลาเป็นแหล่งผูกขาดข้อมูล การมีอำนาจตัดสินใจ ความมีเสถียรภาพยั่งยืน ความรู้และการสั่งสมประสบการณ์เป็นอาวุธในการต่อสู้ อำนาจของหน่วยราชการจะมากขึ้นกับลักษณะงานที่ใช้ความชำนาญ ความเป็นการเมือง การยอมรับของคนทั่วไป และการที่สินค้าของราชการเอกชนทำได้หรือไม่ วิธีการที่หน่วยราชการใช้ในการมีอำนาจได้แก่การวางแผน การจัดทำงบประมาณ การมอบอำนาจรวมทั้งการใช้คณะที่ปรึกษา ส่วนสถาบันการจะใช้ความชอบธรรม กฎหมาย การมีอำนาจในการจัดสรรงบประมาณ การควบคุมกำกับนโยบาย และการเป็นผู้แทนประชาชนเป็นอาวุธและมีกลยุทธ์การแย่งชิงอำนาจคือการควบคุมงบประมาณของทางราชการ การสร้างทีมงานของตนเอง การใช้อำนาจการแต่งตั้งโยกย้าย และการสร้างความเข้มแข็งของพรรคการเมือง สำหรับ

ประชาชนจะใช้การต่อว่า การไม่ปฏิบัติตามกฎของราชการ การขู่เพื่อแสดงอำนาจของลูกค้ำ การหนี การกบฏของลูกค้ำ การทำตัวเอาใจยาก เป็นต้น 4) ทฤษฎีการเมืองระหว่างข้าราชการระดับสูงกับนักการเมือง ซึ่งมีสี่รูปแบบคือ รูปแบบนโยบายแยกจากการบริหารที่นักการเมืองทำหน้าที่กำหนดนโยบายข้าราชการนำนโยบายไปปฏิบัติ รูปแบบการแบ่งงานกันทำนักการเมืองและข้าราชการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย รูปแบบการสร้างดุลยภาพ นักการเมืองและข้าราชการต่างมีบทบาทในการกำหนดนโยบายและเล่นการเมืองและรูปแบบผสมซึ่งความแตกต่างระหว่างนักการเมืองและข้าราชการลดลง นโยบายที่เกิดขึ้นจะเป็นผลจากการเมืองของข้าราชการระดับสูงและนักการเมือง

ส่วนที่ 8 แนวการศึกษาแบบระบบราชการกับการเมืองผู้เขียนได้อธิบายระบบราชการกับการเมืองซึ่งประกอบด้วยสองทฤษฎี คือ 1) ทฤษฎีความสมดุลของการพัฒนาระหว่างระบบราชการและสถาบันการเมือง ประกอบด้วยสองแนวทางคือ แนวทางแรกระบบราชการที่พัฒนาแล้วเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาทางการเมือง Fred W. Riggs อธิบายการขาดความสมดุลอำนาจระหว่างสถาบันการเมืองและระบบราชการอันมีทั้งระบอบที่สมดุลและไม่สมดุลเช่นระบอบการปกครองโดยข้าราชการ (bureaucratic polities) ระบอบการปกครองโดยพรรค Riggs ยังอธิบายระบบราชการในประเทศกำลังพัฒนาซึ่งเป็นแบบ prismatic sala ซึ่งเป็นลักษณะของสังคมกำลังพัฒนา ระบบราชการจะมีอำนาจมาก เด็ดขาดกว่าการเมือง มีอำนาจมากและไม่มีประสิทธิภาพ มีความเป็นทางการจอมปลอม ระบบราชการแบบนี้เป็นลูกผสมระหว่างสมัยใหม่และสมัยเก่า แนวทางที่สอง ระบบราชการที่พัฒนาแล้วส่งเสริมการพัฒนาของสถาบันทางการเมือง ซึ่งเห็นว่าในช่วงที่ประเทศกำลังพัฒนาต้องยอมให้ข้าราชการทำหน้าที่เปลี่ยนแปลงพัฒนาเศรษฐกิจ เมื่อประเทศพัฒนาถึงขั้นแล้ว ระบบราชการต้องคืนอำนาจให้แก่ระบบการเมืองที่เป็นตัวแทนประชาชน 2) ทฤษฎีระบบการปกครองกำหนดระบบราชการของประเทศ Ferrel Heady ศึกษาเปรียบเทียบระบบราชการของประเทศต่างๆ โดยแบ่งระบอบการปกครองของประเทศกำลังพัฒนาออกเป็นสองระบอบ คือ (1) ระบอบการปกครองโดยพรรคการเมืองซึ่งระบบราชการจะแบ่งเป็นสี่ประเภท ระบอบประชาธิปไตยแบบแข่งขัน ระบอบกึ่งแข่งขันที่ถูกครอบงำโดยพรรคการเมือง ระบอบการปกครองที่มีพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวที่ถูกต้องตามกฎหมาย ระบอบการปกครองเบ็ดเสร็จแบบพรรคคอมมิวนิสต์ (2) ระบอบการปกครองแบบข้าราชการเป็นผู้นำ ซึ่งแบ่งประเภทระบบราชการออกเป็น ระบบเผด็จการแบบประเพณีนิยม และระบอบที่ปกครองโดยหัวหน้าทหารที่เข้มแข็ง ระบอบการปกครองโดยกลุ่มทหารที่เป็นเพื่อนกัน ระบอบการปกครองโดยข้าราชการที่เข้ามาแทนที่ผู้นำแบบประเพณีนิยม ระบอบการปกครองโดยข้าราชการเข้ามาแทนที่การปกครองแบบอาณานิคม ระบบการปกครองโดย

ข้าราชการที่ให้ความสำคัญต่อความรู้และกิจการธุรกิจ Heady เปรียบเทียบระบบราชการของประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา โดยประเทศที่พัฒนาแล้ว ระบบราชการจะมีขนาดใหญ่ สลับซับซ้อน ข้าราชการมีความเชี่ยวชาญสูง มีความเป็นวิชาชีพอย่างมาก บทบาทระบบราชการทางการเมืองมีความชัดเจน การเมืองมีเสถียรภาพ ระบบราชการถูกกำกับด้ำนนโยบายโดยสถาบันการเมือง ขณะที่ระบบราชการในประเทศกำลังพัฒนาการบริหารจะมีการเลียนแบบประเทศตะวันตก ราชการขาดกำลังคนที่มีฝีมือและความชำนาญในการทำงาน ระบบราชการมุ่งเน้นค่านิยมอื่นที่ไม่ใช่ค่านิยมมุ่งผลิต ระบบราชการมีความแตกต่างระหว่างรูปแบบความเป็นทางการกับความเป็นจริงทางปฏิบัติ ระบบราชการในประเทศกำลังพัฒนาจะไม่มีใครมาตรวจสอบได้

ส่วนที่ 9 ระบบราชการชั่วร้ายหรือดี ผู้เขียนอธิบายมุมมองที่มองระบบราชการว่า ระบบราชการร้ายหรือดี ระบบราชการที่มองระบบราชการชั่วร้าย เช่น Ralph P. Hummel จะมองว่าระบบราชการทำให้ความสัมพันธ์เป็นแบบเน้นการควบคุม นำเอาค่านิยมแบบระบบราชการแทนที่ค่านิยมของมนุษย์โดยทั่วไป ทำให้ข้าราชการเป็นคนที่ปราศจากอารมณ์และความรู้สึกไว้วิญญาน สร้างภาษาที่เข้าใจยากและเป็นเครื่องมือสำหรับสั่งการของราชการ ระบบราชการกลายเป็นสถาบันที่มีอำนาจในการควบคุมสังคม นอกจากนี้ Charles T. Goodsell ยังสรุปข้อโจมตีต่อราชการว่าระบบราชการทำงานล้มเหลวทั้งในมุมมองของนักเศรษฐศาสตร์ นักสังคมวิทยา และนักนโยบายวิเคราะห์ ระบบราชการถูกมองว่าน่ากลัวเป็นอันตรายต่อประชาธิปไตย มีอคติเข้าข้างผู้นำ เป็นระบบที่กดขี่คนจนและปราศจากความกรุณาต่อเพื่อนมนุษย์ทั้งตัวข้าราชการและผู้รับบริการ ขณะที่ผู้ที่มองระบบราชการดีนั้น Charles T. Goodsell เสนอมุมมองจากการสรุปข้อวิจารณ์ถึงความไม่ดีของระบบราชการว่าควรมองระบบราชการในแง่ดีบ้าง โดยมองว่าระบบราชการเป็นกลไกที่มีประโยชน์ การวิจารณ์ระบบราชการในทางไม่ดีบางครั้งขัดแย้งกันเองและเป็นการวิจารณ์โดยขาดข้อมูลสนับสนุน และจากการสำรวจประชาชนที่ติดต่อกับระบบราชการในสหรัฐอเมริกาประชาชนมีทัศนคติที่ดีต่อระบบราชการ ระบบราชการทำงานได้ไม่ด้อยกว่าระบบอื่นและเสนอให้เรียกข้าราชการว่า public servants

ส่วนที่ 10 วิพากษ์ระบบราชการไทย เป็นการสรุปมุมมองต่อระบบราชการของไทยทั้งด้านบวกและด้านลบโดยอุปมาเปรียบเทียบกับผีเสื้อสมุทรและนางเงือก การมองระบบราชการในด้านลบเปรียบเสมือนผีเสื้อสมุทรที่มีปัญหาทั้งภายในและภายนอก เช่น การเล่นพรรคเล่นพวก ใช้ระบบอุปถัมภ์ ขาดความสามารถในการวางแผน อำนาจอยู่ที่ข้าราชการชั้นสูงมากไป ประชาชนไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร ขาดกลไกการประสานงาน และขาดระบบข้อมูล



ข่าวสารที่ทันสมัย มีการขยายขนาดจนใหญ่โต และมีการสร้างอาณาจักรขยายอิทธิพลของระบบราชการในสังคม ได้มีการเสนอแนวทางการแก้ปัญหาาระบบราชการและเสนอให้ระบบราชการไทยในอนาคตเป็นระบบที่ปราศจากการฉ้อราษฎร์บังหลวง มีการประสานงานที่ดี มีการกระจายอำนาจ ให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างมาก มีการจัดระบบข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องทันสมัย ไม่มีอิทธิพลทางการเมืองและไม่มีขนาดใหญ่เกินไป ผู้เขียนวิจารณ์ถึงข้อบกพร่องในการดำเนินระบบราชการของการเมืองระบบราชการด้านลบ รวมทั้งเสนอให้เห็นส่วนดีของระบบราชการเปรียบระบบราชการเหมือนนางเงือก ระบบราชการเป็นกลไกที่ช่วยประคับประคองประเทศโดยเฉพาะในยามที่ประเทศเกิดวิกฤติ ระบบราชการไทยมีบทบาทความรับผิดชอบทางการเมืองโดยเฉพาะในช่วงที่ระบบการเมืองกำลังพัฒนา การต่อต้านผู้นำทางการเมืองที่ไม่ดี ช่วยสนับสนุนผู้นำทางการเมืองที่ดี ระบบราชการไทยเสียเปรียบระบบอื่นเช่นการที่ถูกคาดหวังว่าต้องซื้อสัตย์ ไม่โกง ขณะที่การเมืองไม่ถูกวิจารณ์เท่า ข้าราชการมีเงินเดือนน้อยเมื่อเทียบกับอาชีพอื่น เป็นต้น ระบบราชการเป็นหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน และพยายามพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง ผู้เขียนเสนอให้มองระบบราชการอย่างเป็นกลาง และศึกษาระบบราชการทุกแห่งทุกมุม

## บทวิจารณ์

หนังสือระบบราชการ เป็นหนังสือที่อธิบายระบบราชการ ผู้วิจารณ์มีความเห็นต่อหนังสือระบบราชการ ในหลายประเด็นซึ่งสามารถแยกได้ดังนี้

1. การจัดวางโครงสร้างของหนังสือ แม้หนังสือจะแยกออกเป็นสิบบทและในบทสุดท้ายได้นำบทความที่ผู้เขียนเคยเขียนไว้เมื่อ 25 ปีที่แล้วมาพิมพ์ซ้ำก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาโดยรวมแล้วจะพบว่าโครงสร้างของหนังสือมีการจัดเรียงไว้อย่างเป็นระบบโดยหนังสือสามารถแยกออกเป็นสี่ส่วนสำคัญคือ ส่วนแรกเป็นการให้ความหมายของระบบราชการซึ่งผู้เขียนได้รวบรวมความหมายของระบบราชการที่หลากหลายไว้เพื่อให้เห็นภาพการมองระบบราชการที่ต่างต่างกัน ส่วนที่สองเป็นการนำเสนอพัฒนาการของระบบราชการตั้งแต่อียิปต์จนถึงยุคราชานิธิปไตยในแบบสมบูรณาญาสิทธิราช ในศตวรรษที่ 18 อันเป็นการทำให้เห็นถึงความต่อเนื่องเชื่อมโยงของระบบราชการและมองระบบราชการในฐานะที่เป็นพลวัตอีกทั้งช่วยให้เข้าใจระบบราชการที่อยู่ในบริบททางสังคมต่าง ๆ กันอีกด้วย ส่วนที่สามเป็นการอธิบายแนวความคิด ทฤษฎีต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับระบบราชการโดยให้ครอบคลุมแนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับระบบราชการไว้หลากหลาย และส่วนสุดท้ายเป็นการวิพากษ์ถึงระบบราชการไทยหรือการมองระบบราชการของไทย โครงสร้างของหนังสือจะเป็นการชี้ให้เห็นถึงเขตแดนของความหมายของระบบราชการ



ที่หลากหลาย การศึกษาพัฒนาการที่ทำให้เห็นที่มาที่ไปของระบบราชการในแต่ละยุคสมัย การมองทฤษฎีที่อธิบายระบบราชการของนักวิชาการจากมุมมองทางวิชาการที่แตกต่างกันและสุดท้ายเป็นการประยุกต์ทฤษฎีในการมองระบบราชการไทย โครงสร้างข้างต้นนี้จะครอบคลุมทั้งส่วนที่เป็นหลักการ ทฤษฎี แนวความคิดและการนำแนวความคิดมาศึกษาหรือใช้ในการมองระบบราชการของไทย

2. เนื้อหาสาระของหนังสือ เนื้อหาสาระของหนังสือระบบราชการเป็นการรวบรวมทฤษฎีที่อธิบายระบบราชการที่มีเนื้อหาครอบคลุมแนวความคิดทฤษฎีเกี่ยวกับระบบราชการไว้อย่างครบถ้วนตั้งแต่ความหมายของระบบราชการที่ผู้เขียนได้รวบรวมความหมายของระบบราชการในมิติต่างๆ ที่นักวิชาการให้ความหมายไว้ ความหมายจะครอบคลุมมิติที่หลากหลายทำให้ผู้อ่านสามารถเข้าใจพรหมแดนของระบบราชการอย่างกว้างขวางไม่เกิดอคติในการมองระบบราชการเป็นแบบใดแบบหนึ่งเท่านั้น ในส่วนของพัฒนาการหนังสือได้สรุปพัฒนาการของระบบราชการในแต่ละยุคทำให้เห็นถึงความเคลื่อนไหวหรือเกิดการมองระบบราชการในลักษณะที่เป็นพลวัตรเหมือนการดูภาพยนตร์และเข้าใจถึงชีวิตของระบบราชการที่อยู่ภายใต้บริบททางสังคมไม่มองระบบราชการในฐานะภาพนิ่งหรือภาพถ่ายที่อาจทำให้เกิดความเข้าใจระบบราชการไขว่เขวจากที่เป็นจริงได้ง่าย (เสมือนเวลาดูรูปคนร้องไห้ถ้าเห็นเฉพาะภาพถ่ายเราจะไม่สามารถแน่ใจได้ว่าสาเหตุเกิดจากการดีใจหรือเสียใจจะต้องดูภาพเคลื่อนไหวจึงจะสามารถเข้าใจได้ถูกต้อง) ในส่วนของทฤษฎีและแนวความคิดที่อธิบายระบบราชการผู้เขียนสรุปทฤษฎีเกี่ยวกับระบบราชการไว้อย่างครบถ้วน ทั้งทฤษฎีสสมัยดั้งเดิมที่อธิบายระบบราชการ แนวความคิดระบบราชการในอุดมคติที่เป็นแม่แบบในการศึกษาระบบราชการและใช้เป็นแนวทางในการจัดหน่วยงานต่างๆ แนวความคิดที่วิจารณ์ระบบราชการซึ่งชี้ให้เห็นถึงข้อจำกัดในการทำงานของระบบราชการที่ไม่เป็นไปตามแนวความคิดตามอุดมคติ แนวความคิดที่อธิบายการทำงาน of ระบบราชการที่อยู่ในสภาพแวดล้อมและความสัมพันธ์ของระบบราชการกับสังคม การศึกษาระบบราชการกับการเมืองที่ครอบคลุมทั้งสี่ระดับคือการเมืองระหว่างบุคคล การเมืองระหว่างองค์การราชการด้วยกัน การเมืองระหว่างระบบราชการกับสถาบันอื่นที่มององค์การราชการในฐานะที่เป็นหน่วยทางสังคมที่อยู่ในชุมชนและสังคมองค์การอื่นๆ และการเมืองระหว่างข้าราชการระดับสูงกับนักการเมือง รวมทั้งการพิจารณาถึงความสมดุลในการพัฒนาระหว่างระบบราชการกับการเมืองที่จะต้องสัมพันธ์กันในการบริหารประเทศ การมองระบบราชการทั้งทางด้านที่ชั่วร้ายและด้านที่ดีงาม ซึ่งจะช่วยให้เข้าใจระบบราชการได้อย่างเป็นกลางและตรงไปตรงมายิ่งขึ้น เนื้อหาสาระในส่วนของทฤษฎีและแนวความคิดจากหนังสือเป็นการรวบรวมและนำเสนอทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับระบบราชการไว้ในทุกแง่มุม การรวบรวมแนวความคิด

คิดทฤษฎีที่หลากหลายครอบคลุมของผู้เขียนแสดงถึงความลุ่มลึกของผู้เขียนในองค์ความรู้เกี่ยวกับระบบราชการอีกทั้งเป็นการให้มุมมองต่อระบบราชการอย่างเป็นกลางครอบคลุมในทุกมิติของระบบราชการ เนื้อหาส่วนนี้เป็นส่วนสำคัญที่ผู้เขียนนำเสนอและช่วยให้ผู้อ่านได้เข้าใจแนวความคิดระบบราชการได้อย่างกว้างขวางในทุกแง่มุม และสุดท้ายผู้เขียนทำการวิพากษ์ระบบราชการไทยโดยได้ชี้ให้เห็นทั้งด้านที่เป็นปัญหาและข้อรัยในระบบราชการไทย และด้านที่เป็นสิ่งที่ดี ส่วนนี้เป็นการแสดงถึงการนำแนวความคิดที่อยู่ในส่วนต้นมาเพื่อใช้ในการมองระบบราชการไทย เปรียบเสมือนการยกตัวอย่างการวิเคราะห์ระบบราชการโดยใช้ทฤษฎีที่กล่าวไว้ในหนังสือเป็นเครื่องมือทำให้ผู้อ่านเห็นตัวอย่างของการประยุกต์ใช้แนวความคิด ซึ่งในส่วนนี้แม้ว่าส่วนของการวิพากษ์ระบบราชการไทยจะเขียนขึ้นก่อนเนื้อหาหน้าแต่ก็ยังคงสามารถนำมาเชื่อมโยงให้เห็นภาพของปรากฏการณ์ในสภาพความเป็นจริงของระบบราชการไทยได้ลงตัวพอสมควรอันเป็นการสะท้อนถึงภาวะที่ระบบราชการไทยยังคงย่ำอยู่ที่เดิมตลอดช่วงเวลาดังกล่าว

จากเนื้อหาในหนังสือแสดงถึงความตั้งใจของผู้เขียนที่จะทำให้นี้หนังสือดังกล่าวเป็นหนังสือที่อธิบายแนวความคิด ทฤษฎี ระบบราชการที่ครอบคลุมในทุก ๆ มิติของระบบราชการ การเขียนหนังสือในลักษณะที่เป็นทฤษฎีเช่นนี้เป็นสิ่งที่ทำได้ยากทั้งนี้เพราะจะต้องอาศัยความรู้ที่มีต่อเรื่องดังกล่าวอย่างลึกซึ้งและครอบคลุมทุกมิติ ส่วนนี้จะเห็นได้จากการที่ในแวดวงหนังสือเกี่ยวกับระบบราชการ(โดยเฉพาะในภาษาไทย) ไม่มีหนังสือที่รวบรวมแนวความคิดและทฤษฎีไว้อย่างครบถ้วนแบบนี้มาก่อน หนังสือเล่มนี้จึงเป็นการเปิดพื้นที่ทางวิชาการในการทำความเข้าใจกับระบบราชการอย่างรอบด้าน และสามารถนำไปสู่การศึกษาในเชิงลึกและต่อยอดจากหนังสือได้ต่อไป

อย่างไรก็ดี เนื่องจากหนังสือเล่มนี้ผู้เขียนยังเขียนค้างไว้จึงทำให้นี้หนังสือขาดเนื้อหาสาระที่เกี่ยวกับแนวความคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับระบบราชการในยุคหลัง หรือแนวความคิดร่วมสมัย เช่น แนวความคิดเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ แนวความคิดด้านการบริหารจัดการที่ดี แนวความคิดด้านการรื้อปรับระบบราชการ แนวความคิดการปรับองค์การภาครัฐ ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งเป็นแนวความคิดที่ถูกนำมาใช้ในการปรับเปลี่ยนระบบราชการและเป็นทฤษฎีและแนวความคิดมีการกล่าวถึงกันมากในระยะหลัง

3. ภาษาที่ใช้ในหนังสือ ลักษณะเด่นอีกประการของหนังสือเล่มนี้คือภาษาที่ใช้ในการเขียนซึ่งผู้เขียนใช้ภาษาที่สร้างความกลมกลืนระหว่างความเป็นวิชาการกับการเข้าใจง่าย ลักษณะการเขียนเป็นเหมือนผู้อ่านนั่งคุยกับผู้เขียน ไม่มีกลิ่นอายของตำราวิชาการที่อ่านยาก

นอกจากนี้ผู้วิจารณ์เห็นว่าจากภาษาที่ใช้ในหนังสือผู้อ่านจะสามารถตีความและเข้าใจได้ในระดับที่ลึกซึ้งซึ่งแตกต่างกันไปตามระดับของผู้อ่านได้ กล่าวคือผู้อ่านที่เป็นผู้ที่สนใจทั่วไป จะสามารถอ่านเพื่อทำความเข้าใจระบบราชการในแง่มุมต่างๆ ได้ ขณะที่นักวิชาการ นิสิต นักศึกษาจะสามารถอ่านและนำแต่ละประโยคไปคิดต่อให้ลึกซึ้งได้อีก การเรียนรู้จากหนังสือจึงขึ้นกับระดับของผู้เรียนอีกด้วย ผู้เขียนใช้ภาษาที่กระชับ สั้น เข้าใจได้ง่าย ซึ่งผู้วิจารณ์เห็นว่า เป็นเสน่ห์ที่สำคัญประการหนึ่งสำหรับหนังสือนี้

4. โดยส่วนตัวผู้วิจารณ์เห็นว่าหนังสือระบบราชการ จะเป็นการเปิดพื้นที่ทางวิชาการ ด้านระบบราชการและช่วยให้เกิดความเข้าใจในทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับระบบราชการ ให้มากยิ่งขึ้น รวมทั้งเป็นพื้นฐานให้เกิดการศึกษาต่อยอดหรือลงลึกต่อไป อีกทั้งยังเป็นตำราพื้นฐานที่สำคัญในเรื่องระบบราชการ ในส่วนนี้การเขียนตำราดังกล่าวผู้วิจารณ์เห็นว่า เป็นคุณูปการของผู้เขียนที่สำคัญต่อวงวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์และระบบราชการของไทย