

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่อง “ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมือง ศึกษากรณีสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี” นี้ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทราบถึงแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารและการเมือง ทั้งด้านการบริหารแยกออกจากการเมืองและการบริหารคือการเมือง ซึ่งเป็นคนละแนวทางและอยู่คนละขั้วของแนวคิดของนักวิชาการที่สำคัญหลายท่าน และก่อนที่จะศึกษาต่อไปควรจะได้ทราบถึงความหมายของคำว่า การเมือง การบริหาร ข้าราชการประจำและข้าราชการการเมือง นอกจากนี้ยังควรได้ทราบถึงลักษณะสำคัญและลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมือง ตามแนวคิดของนักวิชาการแต่ละท่านที่น่าสนใจและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปเป็นแนวทางในการวิเคราะห์ต่อไป

แนวคิดทฤษฎีการบริหารแยกออกจากการเมือง

ในกลางศตวรรษที่ 19 แนวความคิดที่ต้องการให้แยกการบริหารออกจากการเมือง หรือแยกข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมืองออกจากกันอย่างเด็ดขาดเริ่มขึ้นที่สหรัฐอเมริกา อันมีที่มาจากการเล่นพรรคเล่นพวกในวงการเมืองและระบบอุปถัมภ์ในหน่วยราชการ ทำให้ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของข้าราชการเสื่อมลง และทำให้การเมืองกับการบริหารตกเป็นที่ครหา จึงมีการเรียกร้องให้แก้ไขความเสื่อมโทรมในวงการบริหารราชการ จนเป็นสาเหตุให้ President Garfield ถูกผู้ซึ่งผิดหวังจากการขอให้ช่วยเหลือให้ได้เข้ารับราชการใช้อาวุธปืนยิงถึงแก่ความตายเมื่อปี ค.ศ.1881 หลังจากนั้น จึงมีการปฏิรูประบบข้าราชการและมีการออกพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ซึ่งเรียกว่า Pendleton Act ในปี ค.ศ. 1883¹

ต่อมาในปี ค.ศ. 1887 ได้มีผู้วางหลักการให้มีการแยกการเมืองออกจากการบริหาร โดยเสนอแนวความคิดว่า การบริหารควรแยกออกจากการเมืองอย่างเด็ดขาด การเมืองเป็นเรื่อง

¹ สุนทร ศรีสัตนา, “ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหาร”, พัฒนบริหารศาสตร์ ปีที่ 8 ฉบับวันที่ 2 เมษายน 2511, น. 246 - 247.

ของการออกกฎหมายและกำหนดนโยบาย ส่วนการบริหารเป็นเรื่องของการนำเอากฎหมายและนโยบายต่าง ๆ ไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นหน้าที่ของข้าราชการ ถึงแม้การเมืองจะกำหนดหน้าที่ของการบริหาร แต่การทำงานด้านการบริหารและการศึกษาเรื่องการบริหารอยู่นอกขอบข่ายของการเมือง² ปัญหาการบริหารมิใช่ปัญหาทางการเมือง แม้ว่าฝ่ายการเมืองจะกำหนดภารกิจต่าง ๆ ให้แก่ฝ่ายบริหารก็ตาม ฝ่ายการเมืองก็ไม่ควรจะมาทบทวนทุกข้อในการดำเนินนโยบายกับหน่วยงานของฝ่ายบริหาร ดังนั้น การเมืองจึงเป็นขอบเขตในลักษณะพิเศษของรัฐบุรุษ ส่วนการบริหารนั้นเป็นของเจ้าหน้าที่ทางด้านเทคนิค “นโยบายจะไม่มีผลแต่ประการใด ถ้าปราศจากซึ่งความช่วยเหลือของฝ่ายบริหาร” แต่ฝ่ายบริหารนั้นไม่ใช่ฝ่ายการเมือง³ หน้าที่การเมืองและหน้าที่การบริหารเป็นองค์ประกอบของการปกครอง (Government) โดยหน้าที่ทั้งสองประการแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาด (Separation of powers) หน้าที่การเมือง หมายถึงเรื่องนโยบายและการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของรัฐ สำหรับหน้าที่การบริหารหมายถึงการบริหารและการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ หน้าที่การเมืองและหน้าที่การบริหารของรัฐบาลแยกออกจากกันได้ การบริหารไม่ควรอยู่ภายใต้การเมืองและเรื่องของผลประโยชน์⁴ ดังนั้นการเมืองไม่ควรเข้าแทรกแซงการบริหาร การบริหารเป็นเรื่องของข้อเท็จจริง (Facts) แต่การเมืองเป็นเรื่องของค่านิยม (Values)⁵ ฝ่ายจัดการหรือฝ่ายบริหารควรจะใช้การศึกษาแบบวิทยาศาสตร์ สาธารณบริหารศาสตร์ (Public Administration) สามารถที่จะเป็นศาสตร์ปลอดจากค่านิยม (value - free science) โดยตัวของมันเอง ภาระหน้าที่ของฝ่ายบริหารก็คือการใช้หลักประหัต

²พิทยา บวรวัฒนา, รัฐประศาสนศาสตร์ ฤทธิและแนวการศึกษา (ค.ศ. 1887 - ค.ศ. 1970), ครั้งที่ 12, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548), น. 16-17, อ้างจาก Woodrow Wilson, “The study of administration”, Political science Quarterly, 2, (June 1887), pp.197 - 222.

³สร้อยตระกูล อรรถมานะ, “ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ”, (ผลงานวิจัย โครงการวิจัยเสริมหลักสูตร คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544), น. 5.

⁴พิทยา บวรวัฒนา, รัฐประศาสนศาสตร์ ฤทธิและแนวการศึกษา (ค.ศ. 1887 - ค.ศ. 1970), น. 18-19, อ้างจาก Frank J. Goodnow, Politics and Administration, (New York : Macmillan, 1960).

⁵เรื่องเดียวกัน, น. 19, อ้างจาก Leonard D. White, Introduction to the study of Public Administration, (New York : The Macmillan Company, 1926).

และมีประสิทธิภาพ⁶ การแยกการบริหารออกจากการเมืองเป็นสิ่งสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง และยังเป็นสิ่งที่พึงปรารถนาอีกด้วย การบริหารมีค่านิยม กฎเกณฑ์และวิธีการของตนเองโดยเฉพาะ⁷ ซึ่งเหตุผลของการแบ่งแยกการบริหารออกจากการเมืองที่แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหาร และมีพื้นฐานมาจากแนวความคิดของการแบ่งแยกการบริหารออกจากการเมืองมีดังนี้⁸

1. เหตุผลในเรื่องอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ

โดยทั่วไปฝ่ายการเมืองจะเป็นฝ่ายที่แสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของประชาชน ฝ่ายการเมืองจึงต้องศึกษา ทำการวินิจฉัยวางนโยบายสาธารณะและมอบหมายให้ฝ่ายบริหารหรือบรรดาข้าราชการนำไปปฏิบัติให้บรรลุผล ซึ่งฝ่ายการเมืองต้องรับผิดชอบในความผิดพลาดของการดำเนินงานตามนโยบายสาธารณะที่อาจจะเกิดขึ้นด้วย ฝ่ายการเมืองจึงมีอำนาจหน้าที่ในการอำนวยการ บังคับบัญชา ควบคุมและคอยเร่งรัดผลงานให้เป็นไปตามนโยบาย เพื่อจะได้เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยรับผิดชอบต่อประชาชนที่เลือกตั้งตน ในกรณีของประเทศที่ใช้การปกครองแบบประธานาธิบดี ฝ่ายการเมืองจึงรับผิดชอบต่อประชาชนโดยตรง ส่วนในกรณีของประเทศที่ใช้การปกครองแบบรัฐสภา ก็จะเป็นการรับผิดชอบต่อชนชั้นโดยผ่านสภานิติบัญญัติ

ส่วนฝ่ายบริหารหรือข้าราชการประจำนั้น หลักโดยทั่วไปจะเป็นฝ่ายที่รับเอานโยบายสาธารณะที่ฝ่ายการเมืองเป็นผู้กำหนดไปปฏิบัติเพื่อให้นโยบายสาธารณะดังกล่าวบรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด แต่ในความเป็นจริง ข้าราชการประจำมีหน้าที่ที่จะต้องให้ข้อมูล ความรู้ หรืออาจแสดงออกในรูปของข้อเสนอแนะต่าง ๆ เพื่อช่วยให้ฝ่ายการเมืองได้ทำการวินิจฉัยและกำหนดนโยบายได้อย่างรวดเร็วและถูกต้อง

⁶ สร้อยตระกูล อรรถมานะ, “ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ”, น. 6, อ้างจาก Dwight Waldo, “Public Administration”, in *Political Science : Advance of the Discipline*, ed. Marian D. Irish, (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice - Hall, 1960), pp. 153 - 189.

⁷ พิตยา บวรวัฒนา, *รัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎีและแนวการศึกษา* (ค.ศ. 1887 - ค.ศ. 1970), น. 53, อ้างจาก Wallace Sayre, *Premise of Public Administration : Past and Emerging*, (Public Administration Review 18, 1958), pp. 102 - 103.

⁸ สร้อยตระกูล อรรถมานะ, “ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ”, น. 6 - 9, อ้างจาก สร้อยตระกูล อรรถมานะ, *สาธิตการปกครอง*, ครั้งที่ 3, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540), น. 119 - 123.

ดังนั้น หน้าที่ในการกำหนดนโยบายของรัฐบาลโดยหลักการจึงมิใช่หน้าที่ของฝ่ายบริหารหรือข้าราชการประจำ แต่ในทางปฏิบัติเมื่อข้าราชการได้ให้ความช่วยเหลืออย่างใกล้ชิดและในบางกรณีก็ให้ความช่วยเหลือในระดับที่สูงอย่างยิ่งจนอาจกล่าวได้ว่าข้าราชการเป็นผู้กำหนดนโยบายเสียเอง

2. เหตุผลในเรื่องการเข้าดำรงตำแหน่ง

โดยทั่วไปเป็นที่ทราบกันว่าฝ่ายการเมืองจะเข้าดำรงตำแหน่งต่าง ๆ โดยผ่านการเลือกตั้งจากประชาชนหรือโดยการแต่งตั้งจากผู้ที่ได้รับเลือกตั้ง หรือผู้มีอำนาจหน้าที่ในทางการเมืองด้วยเหตุผลทางการเมือง ส่วนฝ่ายบริหารหรือข้าราชการประจำนั้นจะเข้าดำรงตำแหน่งโดยกระบวนการสรรหาและคัดเลือกบุคคลตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

3. เหตุผลในเรื่องระยะเวลาของการดำรงตำแหน่ง

ฝ่ายการเมืองจะมีระยะเวลาอยู่ในตำแหน่งตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งปกติจะกำหนดระยะเวลา 4 ปี และอาจพ้นจากตำแหน่งไปเมื่อมีเหตุอื่น เช่น การยุบสภา การปฏิวัติรัฐประหาร หรือมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองด้านอื่น เช่น การปรับเปลี่ยนคณะรัฐมนตรี แต่นักการเมืองเหล่านั้นอาจเข้ามาดำรงตำแหน่งใหม่ได้อีก หากได้รับการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งในทางการเมืองดังกล่าวมาแล้ว ส่วนฝ่ายบริหารนั้น เมื่อเข้าดำรงตำแหน่งทางราชการก็สามารถปฏิบัติราชการไปตามปกติจนกระทั่งเกษียณอายุราชการ หากไม่มีความผิดหรือไม่ออกจากตำแหน่งตามกฎหมายที่กำหนดไว้ เช่น ถึงแก่กรรมหรือลาออกจากราชการ อาจกล่าวได้ว่า โดยปกติข้าราชการจะมีระยะเวลาของการดำรงตำแหน่งที่ยาวนานกว่านักการเมืองและมีลักษณะต่อเนื่องด้วย

4. เหตุผลในเรื่องความมั่นคงในการดำรงตำแหน่ง

ในระบอบการปกครองไม่ว่าจะเป็นระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่รัฐบาลมีเสถียรภาพหรือไม่มีเสถียรภาพหรือเป็นระบอบการปกครองแบบเผด็จการก็ตาม ก็จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอย่างแน่นอน จึงอาจกล่าวได้ว่า ความมั่นคงในอาชีพของนักการเมืองนั้นมีน้อยเมื่อเทียบกับฝ่ายบริหารหรือข้าราชการประจำ ซึ่งเมื่อผ่านกระบวนการสรรหาและคัดเลือกตามกระบวนการที่กำหนดไว้แล้ว ข้าราชการจะอยู่ในตำแหน่งและปฏิบัติหน้าที่ต่อเนื่องกันไปไม่ว่าพรรคการเมืองใดจะมาจัดตั้งรัฐบาล และนักการเมืองใดจะเป็นผู้นำรัฐบาลก็ตามหรือแม้ในระยะเวลาระหว่างการเลือกตั้งหรือระยะเวลาของการจัดตั้งรัฐบาลก็ตาม ทั้งนี้ ก็เพื่อจะได้ปฏิบัติราชการและให้บริการประชาชนได้อย่างปกติ ดังนั้น จะเห็นได้ว่าฝ่ายบริหารนั้นเป็นฝ่ายที่เข้าดำรงตำแหน่งในลักษณะประจำและถาวรมั่นคง ส่วนฝ่ายการเมืองนั้นจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงเข้าออกจากตำแหน่งบ่อยครั้ง และอาจจะไม่ได้รับการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งให้เข้าดำรงตำแหน่งอีก อาจกล่าวได้ว่า ความมั่นคงในอาชีพของนักการเมืองนั้นมีน้อยมากเมื่อเทียบกับข้าราชการ

5. เหตุผลในเรื่องระดับความรู้ความสามารถและความชำนาญงาน

โดยทั่วไปนักการเมืองจะเป็นผู้ที่มีความรู้ทั่วไป (generalist) มิใช่ผู้ชำนาญการเฉพาะอย่าง (specialist) แต่อย่างไรก็ดี มีหลายกรณีที่นักการเมืองมีประสบการณ์หรืออาชีพเฉพาะอย่าง ซึ่งก็นับเป็นผู้ชำนาญการในเรื่องนั้นๆ ได้ หากนักการเมืองได้เข้าดำรงตำแหน่ง ตรงกับความชำนาญของตนก็จะเป็นผลดีในการปฏิบัติงานของฝ่ายการเมือง นอกจากนั้นแล้วสิ่งที่นักการเมืองจะต้องมีก็คืออุดมการณ์ทางการเมืองการมีความคิดสร้างสรรค์ มีความตั้งใจ และบริสุทธิ์ใจในการปฏิบัติภาระหน้าที่ของตน ดังนั้น บุคคลทั่วไปก็อาจเป็นนักการเมืองได้ หากมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อเปิดช่องให้ประชาชนได้เข้ามามีบทบาททางการเมืองได้อย่างเท่าเทียมกัน ในส่วนของข้าราชการประจำนั้น มีความแตกต่างกับนักการเมืองในประเด็นความรู้ความสามารถและความชำนาญการเป็นอย่างยิ่ง เพราะข้าราชการนั้นเป็นผู้ปฏิบัติงาน ในลักษณะประจำและต่อเนื่อง สร้างลักษณะความเป็นผู้ชำนาญซึ่งมิได้มีแต่ความรู้เพียงอย่างเดียว แต่ยังรู้ความลับ (secrecy) ของทางราชการมากมาย นอกจากนั้นในการปฏิบัติราชการ ซึ่งมีทั้งงานประจำและงานโครงการใหญ่ๆ เป็นงานที่มีลักษณะท้าทายทำให้ข้าราชการได้พัฒนาความสามารถในการบริหาร พัฒนาปฏิภาณ เขว้านปัญญา ไหวพริบมากยิ่งขึ้น สามารถตัดสินใจและแก้ปัญหาได้ดี มีมนุษยสัมพันธ์ในการทำงานกับผู้อื่น คุณสมบัติต่างๆ เหล่านี้ทำให้ข้าราชการสามารถนำเอานโยบายของฝ่ายการเมืองไปปฏิบัติอย่างได้ผล

6. เหตุผลในเรื่องความเป็นกลางทางการเมือง

โดยหลักการนักการเมืองโดยทั่วไปต้องมีอุดมการณ์ทางการเมือง โดยเฉพาะอุดมการณ์ของพรรคการเมืองที่ตนสังกัดอยู่ และเป็นที่แน่นอนว่าย่อมมีอุดมการณ์ที่แตกต่างกัน นักการเมืองจึงมีการเลือกปฏิบัติ (political discrimination) ส่วนข้าราชการนั้นต้องปฏิบัติหน้าที่ตามตำแหน่งหน้าที่ของตน ซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมายโดยให้วางตัวเป็นกลางไม่เข้าข้างกับฝ่ายใด แต่มุ่งผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นสรณะ ดังนั้น ข้าราชการจึงต้องยึดความเป็นกลางในทางการเมือง (political neutrality) และมีความเที่ยงธรรมในการบริหาร (administrative impartiality)

7. เหตุผลในเรื่องข้อจำกัดด้านพฤติกรรม

นักการเมืองในระบบประชาธิปไตยต้องตระหนักในความต้องการและคุณค่าขององค์อธิปัตย์หรือประชาชนในกรณีที่ได้รับเกียรติให้เป็นผู้แทนราษฎรจึงจำเป็นต้องยึดถือความต้องการของประชาชนเป็นที่ตั้ง แต่ความต้องการหรือข้อเรียกร้องของผู้มีสิทธิออกเสียงหรือมติมหาชนนั้นอาจเปลี่ยนแปลงได้ ซึ่งนักการเมืองก็ต้องผันแปรไปตามมติมหาชนดังกล่าวด้วย ส่วนข้าราชการนั้นต้องปฏิบัติหน้าที่ในกรอบของกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ อย่างเคร่งครัด ทำให้พฤติกรรมในการทำงานของข้าราชการต่างกับนักการเมืองอย่างมาก ทั้งในแง่ของสถานที่ทำงานและเวลาในการปฏิบัติงาน

ทั้งนี้ ยังมีการศึกษาข้อมูลด้านการเมืองการปกครองของไทย เรื่องระบบราชการกับการเมืองไทยของสถาบันพระปกเกล้า โดยเห็นว่าเหตุผลสำคัญที่นักวิชาการตามแนวความคิดในการแบ่งแยกการบริหารออกจากการเมืองอย่างเด็ดขาดใช้มาสนับสนุนแนวคิดของตนนั้นมีอยู่อย่างน้อย 5 ประการ คือ⁹

1. เหตุผลที่เกี่ยวกับความต้องการที่จะควบคุมและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน

วัตถุประสงค์สำคัญประการหนึ่งของการแยกการเมืองกับการบริหารออกจากกันอย่างเด็ดขาดก็เพื่อให้ฝ่ายหนึ่งสามารถควบคุมและถ่วงดุลการใช้อำนาจของอีกฝ่ายหนึ่งได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะที่ผิดทำนองคลองธรรม หรืออาจสร้างความเสียหายแก่ประชาชนและประเทศชาติ อีกฝ่ายหนึ่งอาจจะชักท้วงหรือยับยั้งได้ทันทั่วทั้งที่ แต่ถ้าหากทั้งสองฝ่ายรวมเป็นฝ่ายเดียวกันแล้ว การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจระหว่างกันย่อมจะไม่เกิดขึ้น และผู้ที่อาจได้รับความเสียหายก็คือประชาชนและประเทศชาตินั่นเอง

2. เหตุผลเกี่ยวกับความต้องการในตัวบุคลากรของแต่ละฝ่ายไม่เหมือนกัน

การปฏิบัติงานในหน้าที่ของแต่ละฝ่ายมักจะกำหนดคุณสมบัติของบุคลากรที่จะเข้าดำรงตำแหน่งไว้แตกต่างกัน คือ ฝ่ายการเมืองนั้นต้องการเปิดโอกาสให้ประชาชน โดยทั่วไปที่มีความสนใจในกิจการของบ้านเมืองได้เข้ามีส่วนร่วมในการเมืองของประเทศอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน ลักษณะงานไม่จำเป็นต้องใช้บุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ดังนั้นแทบทุกประเทศจึงมักกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้อย่างกว้าง ๆ เช่น มีระดับการศึกษาพออ่านออกเขียนได้ มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ มีความสำนึกรับผิดชอบ มีความตั้งใจ และบริสุทธิ์ใจในการสร้างความเจริญให้แก่ประเทศชาติ เป็นต้น

ส่วนฝ่ายบริหารหรือข้าราชการประจำนั้น เป็นผู้ปฏิบัติงานประจำวันด้านต่าง ๆ จำเป็นต้องได้ผู้ที่มีความสามารถหรือความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านจึงสามารถปฏิบัติงานให้บรรลุผลสำเร็จได้ ตำแหน่งทางบริหารจึงมักจะกำหนดคุณสมบัติไว้โดยเฉพาะ และการสรรหาและเลือกสรรบุคคลเพื่อบรรจุแต่งตั้งในตำแหน่งทางบริหารจะคำนึงถึงผู้ที่มีคุณสมบัติครบถ้วน มีความสามารถและความเหมาะสมมากที่สุด นอกจากนี้ การปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารต้องเกี่ยวข้องกับสัมพันธ

⁹ สถาบันพระปกเกล้า, “ระบบราชการกับการเมืองไทย”, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, 2547), น. 65 - 67.

กับบุคคลหลายฝ่าย ทั้งผู้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชา ข้าราชการที่อยู่ต่างสังกัดและประชาชน ผู้รับบริการอยู่ตลอดเวลา ดังนั้น ผู้ที่จะปฏิบัติงานในฝ่ายบริหารยังจะต้องมีคุณสมบัติส่วนตัวที่เหมาะสมในด้านต่าง ๆ อีกด้วย เช่น ต้องเป็นผู้ที่มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี มีลักษณะความเป็นผู้นำ มีปฏิภาณไหวพริบ และมีจิตสำนึกที่รับผิดชอบ เป็นต้น

3. เหตุผลเกี่ยวกับความต้องการที่แตกต่างกันในเรื่องความมั่นคงในการดำรงตำแหน่ง

ในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยกฎหมายของประเทศเหล่านั้น มักจะกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งการเมืองต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจนแน่นอน อาจสั้นหรือยาว แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ เพื่อป้องกันมิให้นักการเมืองเหินห่างจากประชาชนมากเกินไป และเพื่อป้องกันสิทธิของประชาชนที่จะเปลี่ยนแปลงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ เมื่อครบวาระแล้วจะต้องออกจากตำแหน่ง แต่อาจเข้ามาดำรงตำแหน่งอีกวาระหนึ่งได้ ถ้ากฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดไว้และได้รับความไว้วางใจจากประชาชน (โดยการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งแล้วแต่กรณี) ลักษณะเช่นนี้อาจกล่าวได้ว่า ฝ่ายการเมืองมีความต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงหรือยืดหยุ่นได้

สำหรับฝ่ายบริหารหรือข้าราชการประจำนั้น การเข้าดำรงตำแหน่งต่าง ๆ เป็นไปโดยการแต่งตั้งจากผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นหลังจากที่ได้ผ่านกระบวนการสรรหาและเลือกสรรตามระเบียบที่กำหนดไว้แล้ว ประกอบกับลักษณะงานของฝ่ายบริหารมักเป็นการให้บริการด้านต่าง ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนซึ่งจะต้องกระทำเป็นประจำอย่างสม่ำเสมอ นักบริหารหรือข้าราชการประจำ จึงต้องดำรงตำแหน่งและปฏิบัติหน้าที่อยู่ตลอดเวลาต่อเนื่องกันไป จะหยุดหรือขาดช่วงเหมือนดังเช่นฝ่ายการเมืองมิได้ เพราะจะเกิดผลกระทบหรือความเสียหายต่อประชาชนและประเทศชาติ จึงอาจกล่าวได้ว่า ฝ่ายบริหารหรือข้าราชการประจำมีความต้องการในเรื่องความมั่นคงถาวรในการดำรงตำแหน่งมากกว่าฝ่ายการเมือง

4. เหตุผลเกี่ยวกับความต้องการในการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นสิ่งที่มีความสำคัญ แต่การลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนอาจเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา จากบุคคลากรหรือ กลุ่มบุคคลหลายฝ่าย ทั้งฝ่ายการเมือง ฝ่ายบริหารหรือข้าราชการประจำ และระหว่างประชาชนด้วยกันเอง การแบ่งแยกอำนาจออกเป็น 3 ฝ่าย คือ นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ตามความคิดของมองเตสกีเยอ (Montesquieu) ยังไม่เป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้อย่างเพียงพอ ตราบเท่าที่ยังมิได้แยกฝ่ายการเมืองกับฝ่ายราชการประจำ ซึ่งอาจร่วมกันใช้อำนาจกดขี่ข่มเหงประชาชนได้ แต่หากแยกทั้งสองฝ่ายออกจากกันอย่างเด็ดขาดแล้ว แต่ละฝ่ายต่างปฏิบัติหน้าที่ภายในขอบเขตของตน โดยอีกฝ่ายหนึ่งสามารถตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจดังที่กล่าวในข้อ 1 ข้างต้น สิทธิเสรีภาพของประชาชนก็ย่อมจะได้รับความคุ้มครองมากกว่าที่ทั้งสองฝ่ายมารวมกันเป็นฝ่ายเดียว

5. เหตุผลเกี่ยวกับความสมเหตุสมผลในการปฏิบัติงานของแต่ละฝ่าย

ในการปฏิบัติงานของแต่ละฝ่ายต่างปรารถนาที่จะให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ แต่ละฝ่ายจึงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติที่เหมาะสมกับตนเองและมักจะมีลักษณะตรงกันข้ามกัน เช่น ฝ่ายการเมืองมักนิยมใช้ระบบอุปถัมภ์ในทางป้อนบำเหน็จรางวัลแก่ผู้ที่สนับสนุน ปรารถนาที่จะปฏิบัติงานโดยปราศจากการหน่วงเหนี่ยวหรือกลั่นแกล้งจากฝ่ายข้าราชการประจำ และนิยมตัดสินใจปัญหาด้วยการลงคะแนนเสียง เป็นต้น แต่ฝ่ายบริหารหรือข้าราชการประจำกลับนิยมใช้ระบบคุณธรรมในการสรรหาและเลือกสรรบุคคลเข้าดำรงตำแหน่ง การให้ความดีความชอบ การลงโทษและเรื่องอื่น ๆ ปรารถนาที่จะปฏิบัติงานโดยมีความเป็นอิสระภายในขอบเขตที่กำหนด และปราศจากการแทรกแซงของฝ่ายการเมือง และนิยมตัดสินใจปัญหาโดยให้ผู้บังคับบัญชาสูงสุดเป็นผู้รับผิดชอบตัดสินใจ แม้ว่าทั้งสองฝ่ายต้องการความสมเหตุสมผลในการปฏิบัติงานเหมือนกัน แต่ในทางปฏิบัติการบรรลุถึงความสมเหตุสมผลนั้นแตกต่างกัน จึงน่าจะแยกทั้งสองฝ่ายออกจากกันอย่างเด็ดขาด

นอกจากนี้ โดยทางทฤษฎีระบบการบริหารหรือระบบราชการควรจะตั้งอยู่ในฐานะเป็นเครื่องมือในการบริหารงานของประเทศ ไม่ว่าประเทศนั้นจะมีอุดมการณ์ทางการเมืองอย่างไร ระบบราชการควรมีลักษณะเป็นผู้รับคำสั่งมิใช่เป็นผู้ออกคำสั่งเสียเอง ระบบราชการควรมีโครงสร้างที่พร้อมในการสนองตอบต่อระบบการเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ก้ำก๋ายในเรื่องการเมืองที่อยู่นอกเหนือหน้าที่ของตน ลักษณะเช่นนี้ทำให้นักวิชาการจำนวนมากเห็นว่า ควรจะมีการแยกระบบราชการหรือการบริหารออกจากการเมือง¹⁰

แนวคิดทฤษฎีการบริหารคือการเมือง

นักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์จำนวนมากมีความเห็นว่า การเมืองกับการบริหารนั้น ไม่สามารถแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาดได้ เนื่องจากฝ่ายบริหารมีส่วนในการกำหนดนโยบาย ปกตินโยบายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติเป็นแถลงการณ์กว้าง ๆ ฝ่ายบริหารมีหน้าที่กำหนดรายละเอียดของนโยบาย การกำหนดนโยบายของฝ่ายบริหารนอกจากจะขึ้นอยู่กับความควบคุมจากฝ่ายนิติบัญญัติแล้วยังต้องขึ้นอยู่กับกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ สื่อมวลชนและประชาชนด้วย การทำงานขององค์การรัฐ

¹⁰ กุศล ธนาพงศธร, การบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2517), น. 271 - 274.

จึงต่างจากองค์การเอกชนตรงที่ผู้บริหารขององค์การรัฐต้องคำนึงถึงปัจจัยทางการเมืองด้วย¹¹

นักวิชาการคนสำคัญที่มีแนวความคิดว่าการเมืองกับการบริหารไม่สามารถแยกออกจากกันโดยเด็ดขาดได้คือ Paul Henson Appleby (1891 - 1963) ซึ่งเผยแพร่ความคิดว่าการเมืองและการบริหารแยกออกจากกันไม่ได้ การบริหารงานของรัฐแท้จริงเป็นเรื่องของการเมือง กระบวนการบริหารเป็นกระบวนการสำคัญกระบวนการหนึ่งของการเมือง เรื่องของการบริหาร นโยบายและการเมืองเกี่ยวข้องผูกพันอย่างใกล้ชิด การบริหารงานเป็นส่วนหนึ่งและแยกไม่ออกจากกระบวนการปกครอง และย้ำว่าอำนาจในการกำหนดนโยบายมิใช่เป็นอำนาจผูกขาดของฝ่ายใด ฝ่ายบริหารมีส่วนกำหนดนโยบายในหลายลักษณะ ในทางปฏิบัตินักบริหารเป็นผู้สร้างกฎเกณฑ์ นโยบายตลอดเวลา นักบริหารจะเป็นผู้ตีความกฎหมายและตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ทั้งยังทำหน้าที่เสนอความเห็นต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ปกติฝ่ายนิติบัญญัติจะวางนโยบายไว้กว้าง ๆ และฝ่ายบริหารจะเป็นผู้ตัดสินใจกำหนดนโยบายในรายละเอียดต่อไป แต่ก็ไม่จำเป็นเสมอไป

Appleby อธิบายต่อว่า ความจริงอำนาจทั้งสามฝ่าย คือ นิติบัญญัติ ตุลาการ และบริหารแยกออกจากกันไม่ได้โดยเด็ดขาด การตัดสินใจนโยบายของฝ่ายหนึ่งต้องคำนึงถึงฝ่ายอื่น ๆ ด้วย การเมืองเข้ามามีบทบาทสำคัญในการกำหนดการทำงานของอำนาจทั้งสาม การบริหารงานของรัฐแตกต่างจากบริหารงานอื่น ๆ ตรงที่มีการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิด การตัดสินใจนโยบายของฝ่ายบริหารเป็นไปตามสภาพแวดล้อมทางการเมือง Appleby ถือว่าการบริหารเป็นการกระทำโดยตรงของรัฐบาลในนามของประชาชน รัฐบาลทำหน้าที่ตัดสินใจเรื่องการบริหาร ภายใต้การควบคุมของประชาชน การบริหารในทัศนะของ Appleby คือ กระบวนการสุดท้ายของกระบวนการเมืองที่มีทั้งหมด 8 กระบวน นักบริหารของรัฐมีหน้าที่เป็นนักการเมือง และเป็นผู้เชี่ยวชาญบริการประชาชนไปพร้อม ๆ กัน ระบบบริหารงานของรัฐเป็นการจัดโครงสร้างเพื่อแบ่งงานกันทำตามลำดับขั้น ท่ามกลางสภาพแวดล้อมทางการเมืองของสังคม ทำหน้าที่รับข้อเรียกร้องต่าง ๆ จากประชาชนและพยายามประสานความขัดแย้งต่าง ๆ โดยนักบริหารต้องตัดสินใจเลือกนโยบายที่เหมาะสม ดังนั้น กระบวนการบริหารจึงเป็นเรื่องของการเมือง¹²

¹¹ พินยา บวรวัฒนา, รัฐประศาสนศาสตร์ ทัศนคติและแนวการศึกษา (ค.ศ. 1887 - ค.ศ. 1970), น. 58 - 59, อ้างจาก Avery Leiserson and Fritz Morstein - Marx, "The Formulation of Administrative Policy", in Fritz Morstein - Marx, ed., Elements of Public Administration, pp. 347 - 351.

¹² เรื่องเดียวกัน, น. 60 - 63, อ้างจาก Paul H. Appleby, Policy and Administration, (Birmingham, Alabama : The University of Alabama Press, 1949), pp. 1 - 5.

แต่อย่างไรก็ตาม อำนาจ (Power) เป็นเสมือนหนึ่งเล็ดลอดเลี้ยวชีวิตองค์การ ซึ่งกระจายอยู่ทั่วไปทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ แม้นักบริหารจะมีความเชี่ยวชาญพิเศษ แต่การกำหนดนโยบายก็ต้องอาศัยการสนับสนุนทางการเมืองด้วย เหตุที่ระบบราชการต้องขึ้นอยู่กับ กระแสคลื่นทางการเมือง เป็นเพราะความอ่อนแอในโครงสร้างพรรคการเมืองทำให้ไม่สามารถป้องกัน ให้ระบบราชการปลอดจากการเมืองและไม่สามารถกำหนดแนวนโยบายที่แน่นอนให้ระบบราชการ นำไปปฏิบัติได้ แต่กลับปล่อยให้นโยบายคลุมเครือและบังคับให้ระบบราชการต้องตัดสินใจนโยบายเสียเอง หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ จึงต้องพยายามสร้างฐานสนับสนุนตนในทางการเมืองนักบริหารต้องใช้วิจารณญาณ ตัดสินใจเรื่องราวต่าง ๆ โดยคำนึงถึงกระแสคลื่นทางการเมือง ดังนั้น ความสำเร็จในการทำงานราชการ จึงมิได้ขึ้นอยู่กับตัวข้าราชการและหน่วยงานเท่านั้น แต่ยังขึ้นอยู่กับพลังอื่น ๆ ในสังคมด้วย¹³

สถาบันพระปกเกล้าได้ศึกษาข้อมูลด้านการเมืองการปกครองของไทย เรื่องระบบ ราชการกับการเมืองไทย¹⁴ โดยเห็นว่าแม้แนวคิดของนักวิชาการที่เสนอให้แยกการบริหารออกจาก การเมืองอย่างเด็ดขาดจะมีประโยชน์และเหตุผลสนับสนุนที่น่ารับฟังเพียงใดก็ตาม แต่เมื่อ พิจารณาถึงสภาพความเป็นจริงที่เป็นอยู่ในประเทศต่าง ๆ แล้ว ไม่มีประเทศใดที่สามารถจะแยก ทั้งสองฝ่ายออกจากกันได้อย่างเด็ดขาด เนื่องจากทั้งสองฝ่ายต้องมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน อย่างใกล้ชิดอยู่ตลอดเวลา ในหลายลักษณะหลายรูปแบบด้วยกัน หากพิจารณาในแง่หลัก วิชาการแล้วยังมีเหตุผลสนับสนุนหลายประการ ดังนี้

1. ในแง่โครงสร้าง

เป็นที่ยอมรับกันในบรรดานักวิชาการเป็นเวลาช้านานแล้วว่า ระบบบริหารมีฐานะ เป็นระบบย่อยระบบหนึ่งของระบบการเมืองหรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ระบบการเมืองหนึ่ง ๆ ประกอบด้วย ระบบย่อยต่าง ๆ มากมาย เช่น ระบบพรรคการเมือง ระบบการเลือกตั้งและระบบบริหาร เป็นต้น ดังนั้น จึงไม่อาจแบ่งแยกระบบบริหารออกจากระบบการเมือง เพราะหากกระทำเช่นนั้นจะทำให้ ระบบการเมืองขาดความสมบูรณ์จนอาจสูญเสียลักษณะความเป็นระบบการเมืองต่อไปได้

2. ในแง่กระบวนการ

จากการศึกษาถึงกระบวนการทางการเมืองของสหรัฐอเมริกา Pual Appleby ได้ค้นพบว่ากระบวนการทางการเมืองของสหรัฐอเมริกาประกอบด้วย กระบวนการของกิจกรรมทาง การเมืองรวม 8 ประการ ซึ่งมีกระบวนการทางบริหารรวมอยู่ด้วย ดังนั้น จะเห็นได้ว่าไม่สามารถ

¹³ เรื่องเดียวกัน, น. 64 - 65, อ้างจาก Norton E. Long, "Power and Administration", Public Administration Review 9, (Autumn, 1949), pp. 257 - 264.

¹⁴ สถาบันพระปกเกล้า, "ระบบราชการกับการเมืองไทย", น. 67 - 68.

แยกการบริหารออกจากการเมืองได้อย่างเด็ดขาด เพราะจะทำให้กระบวนการทางการเมืองขาดความสมบูรณ์ และในทำนองเดียวกันหากศึกษาถึงกระบวนการทางการเมืองของประเทศอื่น ๆ จะพบเห็นลักษณะเช่นเดียวกันกับที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

3. ในแง่พฤติกรรม

เมื่อพิจารณาถึงพฤติกรรมทางบริหารกับพฤติกรรมทางการเมืองแล้ว จะเห็นได้ว่าพฤติกรรมทั้งสองเป็นพฤติกรรมที่มีกระบวนการที่ต่อเนื่องกันจนไม่อาจแยกออกจากกันได้ เช่น ในขณะที่การเลือกตั้งเป็นพฤติกรรมทางการเมือง การจัดการต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งเป็นพฤติกรรมทางบริหาร หรือในขณะที่การบัญญัติกฎหมายเป็นพฤติกรรมทางการเมืองแต่การดำเนินการต่าง ๆ ของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาตั้งแต่การจัดพิมพ์ร่างกฎหมายจนถึงการเตรียมการประชุมของสภาเป็นพฤติกรรมทางบริหาร เป็นต้น ดังนั้น จะเห็นว่าพฤติกรรมทั้งสองต้องสนับสนุนเกื้อกูลและต่อเนื่องกันไป จนไม่สามารถแยกออกจากกันได้ มิฉะนั้นแล้วจะทำให้พฤติกรรมทั้งสองต่างไม่สามารถบรรลุผลสำเร็จได้

นอกจากนี้ มีนักวิชาการจำนวนไม่น้อยเสนอความเห็นไปในทางที่เห็นความสำคัญของระบบราชการที่จะมีบทบาทต่อการพัฒนาทางการเมือง โดยกล่าวว่าความเชื่อที่ว่าระบบราชการไม่ควรเข้าไปยุ่งเกี่ยวเรื่องการเมืองไม่น่าจะถูกต้องนัก ด้วยเหตุผล ดังนี้¹⁵

1. ระบบราชการเป็นผู้ทำหน้าที่แปลงนโยบายทางการเมืองไปสู่การปฏิบัติ และในการปฏิบัติก็ไม่มีทางเลือกเลยขั้นตอนการตัดสินใจในสาระและทิศทางของนโยบายดังกล่าวได้
2. ในช่วงที่ประเทศกำลังได้รับการพัฒนาย่อมมีสิ่งที่บกพร่องเกิดขึ้นได้ โดยเฉพาะปัญหานักการเมืองที่ไม่มีคุณภาพ ระบบราชการจึงช่วยทำหน้าที่สำคัญในการต่อต้านกลุ่มนักการเมืองที่ไม่ดีและช่วยสนับสนุนผู้ที่มีความเหมาะสมให้ดำรงตำแหน่งนาน ๆ
3. ข้าราชการระดับสูงถือได้ว่าเป็นส่วนของกลไกทางการเมืองของประเทศ โดยจะทำหน้าที่สนับสนุนนักการเมืองที่ดี ระบบราชการจึงช่วยส่งเสริมนโยบายการสรรหาผู้นำทางการเมืองที่มีคุณธรรมด้วย

¹⁵ จำลอง โพธิ์สุข, “การแทรกแซงของระบบราชการต่อสภาตำบล : ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอทับสภาตำบลในท้องที่อำเภอเมือง จังหวัดนครปฐม”, (สารนิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตรมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530), น. 18, อ้างจาก พิทยา บวรวัฒนา, “ระบบราชการ : นางผีเสื้อสมุทรหรือนางเงือก”, ในพัฒนาพัฒนบริหารรอบสองศตวรรษรัตนโกสินทร์ บทความทางวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, (กรุงเทพมหานคร, 2525), น. 67 - 68.

จากแนวคิดทฤษฎีการบริหารแยกออกจากการเมืองและการบริหารคือการเมือง มีจุดร่วมกัน คือ เห็นว่าการกำหนดนโยบายเป็นหน้าที่ของฝ่ายการเมือง แต่แนวคิดการบริหารแยกออกจากการเมืองเห็นว่า การบริหารควรแยกออกจากการเมืองโดยเด็ดขาดและเห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารภายใต้ความคิดที่เกรงว่า ฝ่ายการเมืองจะเข้ามาแทรกแซงฝ่ายบริหาร สำหรับแนวคิดการบริหารคือการเมือง เห็นว่าฝ่ายบริหารมีส่วนในการกำหนดนโยบายด้วยเช่นกัน เพราะโดยทั่วไปในทางปฏิบัติฝ่ายบริหารจะเป็นผู้กำหนดรายละเอียดของนโยบาย ตามที่ฝ่ายการเมืองกำหนดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นเพราะฝ่ายนิติบัญญัติเพียงแค่แถลงนโยบายไว้กว้าง ๆ ฝ่ายบริหารจึงต้องมากำหนดรายละเอียดของนโยบายให้ชัดเจน หรือเพราะฝ่ายการเมืองไม่สามารถกำหนดแนวนโยบายที่แน่นอนได้ เนื่องจากความอ่อนแอของพรรคการเมือง ฝ่ายบริหารจึงต้องเข้ามากำหนดนโยบายเสียเอง ซึ่งผู้ศึกษามีความเห็นว่าการกำหนดนโยบายต่าง ๆ ทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหาร (ฝ่ายข้าราชการประจำ) น่าจะร่วมกันกำหนดนโยบายได้ เพราะไม่มีทางเป็นไปได้เลยที่ฝ่ายการเมืองจะกำหนดนโยบายได้เองโดยปราศจากความร่วมมือของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะในเรื่องของข้อมูลเนื่องจากฝ่ายการเมืองขาดความชำนาญเฉพาะด้านและไม่มีแหล่งที่จะค้นหาข้อมูลต่าง ๆ ซึ่งฝ่ายบริหารมีอยู่อย่างมากมาย การแบ่งแยกว่าหน้าที่ในการกำหนดนโยบายควรเป็นของใครจึงไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือประชาชน เพราะจุดร่วมหนึ่งของฝ่ายการเมืองกับฝ่ายบริหารก็คือต้องทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม เว้นเสียแต่จะไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมแต่เห็นแก่ผลประโยชน์ส่วนตัวจึงต้องแย่งชิงในการเป็นผู้กำหนดนโยบายแต่เพียงฝ่ายเดียว ดังนั้น การร่วมกันกำหนดนโยบายของทั้งสองฝ่ายจึงน่าจะเกิดผลดีมากกว่าผลเสีย และไม่ก่อให้เกิดความแตกแยกหรือการแบ่งพรรคแบ่งพวก นอกจากนี้ ยังเป็นการตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกัน เพราะหากฝ่ายใดจะกำหนดนโยบายใดเพื่อพรรคพวกของตนมิใช่เพื่อประโยชน์ส่วนรวม อีกฝ่ายก็ยังได้ทราบและท้วงติงแก้ไขได้ทันก่อนที่จะออกมาเป็นนโยบาย แม้จะสร้างความยุ่งยากหรือทำให้วุ่นวายบ้าง ก็ต้องถือเป็นหลักการเพื่อให้มีการคานอำนาจซึ่งกันและกัน

ความหมายของคำว่า การเมืองและการบริหาร

คำว่า “การเมือง” และ “การบริหาร” มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกัน ดังที่ชัยอนันต์ สมุทวณิช ได้ให้ความหมายไว้ดังนี้¹⁶

¹⁶ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเมืองกับการบริหาร, ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2523), น. 142.

การเมืองเป็นเรื่องของการกำหนดนโยบายและเป้าหมายของรัฐ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจเชิงคุณค่า (value judgment) โดยตรง การตัดสินใจว่าควรดำเนินนโยบายเช่นนี้ เท่ากับเป็นการยอมรับว่านโยบายนั้นดีกว่าทางเลือกด้านอื่น ๆ นักการเมืองสามารถอ้างความชอบธรรมในการเลือกและกำหนดคุณค่าได้ ก็เพราะการที่ได้รับความเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนและเป็นผู้กลั่นกรอง และสะท้อนเจตนารมณ์และความต้องการของประชาชน

การบริหาร เป็นเรื่องของการปฏิบัติตามนโยบาย เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายหรือคุณค่าที่นักการเมืองได้กำหนดไว้ ดังนั้น การเมืองกับการบริหารจึงเกี่ยวพันกันอย่างมาก

ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหารจึงเป็นความสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมาย (Ends) กับวิธีการ (Means) เนื่องจากการเมืองเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจอรัฐเพื่อแบ่งสรรสิ่งที่มีคุณค่าในสังคมที่มีอยู่อย่างจำกัด แต่ความต้องการของคนในสังคมมีอยู่มากมาย ผู้ใช้อำนาจอรัฐจะต้องกำหนดเป้าหมายของรัฐเพื่อเป็นหลักเกณฑ์ในการดำเนินนโยบายในด้านต่าง ๆ เพื่อการแบ่งสรรดังกล่าว การบริหาร จึงเป็นวิธีการในทางปฏิบัติที่คอยอำนวยความสะดวกให้มีการกระทำตามเป้าหมายที่ฝ่ายการเมืองกำหนดไว้

ความหมายของข้าราชการประจำและข้าราชการการเมือง

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ได้ให้ความหมายของข้าราชการไว้ว่า¹⁷ หมายถึง คนที่ทำราชการตามทำเนียบ หรือผู้ปฏิบัติราชการในส่วนราชการ หรือบุคคลซึ่งรับราชการ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณรายจ่ายหมวดเงินเดือน เช่น ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการการเมือง ข้าราชการครู ข้าราชการทหาร ข้าราชการตุลาการ ข้าราชการอัยการ

วิชณุ เครืองาม¹⁸ อมร รัชศาสตร์¹⁹ และอุทัย หิรัญโต²⁰ ได้ให้ความหมายของคำว่า ข้าราชการ สรุปได้ว่า ข้าราชการแบ่งเป็น 2 กลุ่มใหญ่ คือ ข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ

¹⁷ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน, ครั้งที่ 1, (กรุงเทพมหานคร: ศิริวัฒนอินทร์, 2542), น. 180.

¹⁸ วิชณุ เครืองาม, “ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมือง”, (กรุงเทพมหานคร : สมาคมข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทย, 2550), เอกสารถอดเทปการสัมมนา, น. 3.

¹⁹ อมร รัชศาสตร์, “บทบาทข้าราชการในการพัฒนาการเมือง”, (กรุงเทพมหานคร : สมาคมรัฐประศาสนศาสตร์แห่งประเทศไทย สมาคมข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทย, 2539), เอกสารการสัมมนา, น. 84.

²⁰ อุทัย หิรัญโต, ชนชั้นข้าราชการ, ครั้งที่ 1, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์บาร์มี, 2527), น. 43.

ข้าราชการการเมือง คือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รับผิดชอบเกี่ยวกับนโยบายหรือเป็นฝ่ายกำหนดนโยบายระดับสูงเป็นผู้ได้สถานะโดยการเลือกตั้งจากประชาชนหรือได้รับการแต่งตั้งโดยผู้มีอำนาจทางการเมือง เพื่อให้ทำหน้าที่รับผิดชอบทางการเมือง

ข้าราชการประจำ คือผู้ที่ปฏิบัติราชการอยู่ในองค์การของรัฐ โดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณแผ่นดิน แบ่งเป็นข้าราชการทหาร และข้าราชการพลเรือน (รวมตำรวจ) และมีผู้ให้ความหมายเพิ่มเติมอีกว่า ข้าราชการประจำคือบุคคลที่ได้รับการสรรหาเข้ามาทำงานในระบบราชการโดยใช้ระบบคุณธรรม ซึ่งสามารถยึดถือเป็นอาชีพได้อย่างมั่นคงมีโอกาสและหนทางความก้าวหน้าตามความรู้ความสามารถ และมีระเบียบแบบแผน ที่ใช้พิจารณาอย่างชัดเจน โดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณแผ่นดิน มีบทบาทและขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบที่สำคัญ คือ เป็นผู้ปฏิบัติราชการซึ่งดำเนินการในการนำนโยบายของรัฐบาลหรือข้าราชการการเมืองไปปฏิบัติและสนับสนุนการดำเนินงานของข้าราชการการเมืองในการกำหนดนโยบายหรือวินิจฉัยสั่งการตามนโยบายให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล²¹

ลักษณะสำคัญของข้าราชการประจำและข้าราชการการเมือง

จากแนวความคิดที่เห็นว่าการเมืองควรแยกออกจากการบริหารโดยเด็ดขาดและแนวความคิดที่เห็นว่าการเมืองไม่สามารถแยกออกจากการบริหารอย่างเด็ดขาดได้ ทำให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมือง ดังเหตุผลที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น และทำให้เห็นถึงลักษณะสำคัญของข้าราชการประจำและข้าราชการการเมือง ดังนี้

ลักษณะสำคัญของข้าราชการประจำมีอยู่ 5 ประการ คือ²²

1. มีหลักประกันความมั่นคงในตำแหน่ง (security of tenure) ข้าราชการประจำจะไม่ถูกออกจากราชการโดยวิธีอื่นใด นอกจากออกตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย
2. อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์แห่งความสามารถ (rule of competence) การเป็นข้าราชการ การเข้าดำรงตำแหน่ง การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนระดับ การเลื่อนเงินเดือน อาศัยหลักความรู้ความสามารถและการดำเนินงานดังกล่าวก็ต้องเป็นไปตามกฎเกณฑ์และระเบียบแบบแผนอันแน่นอน

²¹ สร้อยตระกูล อรรถมานะ, “ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ”, น. 22.

²² อุทัย หิรัญโต, ชนชั้นข้าราชการ, น. 53 - 44.

3. ความเป็นกลางในทางการเมือง (political neutrality) ข้าราชการประจำไม่มีส่วนร่วมหรือทำประโยชน์และมีความผูกพันกับพรรคการเมือง และเมื่อพรรคการเมืองใดเข้ามาเป็นรัฐบาล ข้าราชการประจำก็ต้องยอมรับนับถือและปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลชุดนั้น

4. มีโอกาสเท่าเทียมกัน (equality of opportunity) การรับราชการนั้นประชาชน มีโอกาสเท่าเทียมกัน ผู้ที่มีคุณสมบัติและคุณวุฒิครบถ้วนย่อมมีสิทธิที่จะรับราชการได้ และผู้ที่เป็นข้าราชการอยู่แล้วโอกาสที่จะมีความก้าวหน้าในตำแหน่งก็มีเท่าเทียมกัน แต่ผู้ที่จะได้รับความเสมอภาคจะต้องมีคุณสมบัติตามความต้องการและลักษณะของงานในตำแหน่งนั้นด้วย

5. เมืองคักรกลางจัดระเบียบและควบคุม เรียกว่าคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ซึ่งมีหน้าที่จัดระเบียบข้าราชการ ออกกฎข้อบังคับต่าง ๆ และรักษาการให้เป็นไปตามกฎหมาย

ลักษณะสำคัญของข้าราชการการเมืองมีอยู่ 4 ประการ คือ²³

1. มีวาระในการดำรงตำแหน่ง โดยกำหนดระยะเวลาไว้แน่นอน เช่น 4 ปี เป็นต้น ข้าราชการการเมืองจะไม่มีเกษียณอายุอย่างข้าราชการประจำ และถึงแม้จะมีกำหนดเวลาไว้แน่นอนก็อาจอยู่ไม่ครบวาระได้ หากมีการยุบสภาหรือนายกรัฐมนตรีลาออกหรือเกิดปฏิวัติรัฐประหาร

2. มีเงินเดือนจำนวนคงที่ ไม่มีการพิจารณาความดีความชอบ เพื่อเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปี และไม่มีการกำหนดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานตามระยะเวลา

3. ข้าราชการการเมืองมาจากการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งก็ได้ โดยไม่ต้องผ่านการสอบคัดเลือก

4. ข้าราชการการเมืองรับผิดชอบเกี่ยวกับงานด้านนโยบาย

ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมือง

ในระบบการเมืองของประเทศไทยนั้น อาจจำแนกลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมือง ออกได้เป็น 4 ลักษณะ ดังนี้²⁴

²³ อุทัย หิรัญโต, ระบบราชการไทย, ครั้งที่ 1, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2530), น. 51.

²⁴ กระมล ทองธรรมชาติ กับคณะ, “บทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการประจำและข้าราชการการเมือง”, (รายงานการวิจัย สำนักงาน ก.พ., 2524), น. 27.

1. ความสัมพันธ์ในการบริหาร

ในหลักการปกครองของระบบการเมืองประชาธิปไตยแบบรัฐสภา (Parliamentary Democracy) ข้าราชการการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งและพรรคการเมืองที่ได้เสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรจะจัดตั้งรัฐบาลขึ้น โดยมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการนำเป้าหมายและนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อประชาชนไปดำเนินการให้บังเกิดผล ข้าราชการประจำก็ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น ลักษณะของความสัมพันธ์จึงมีลักษณะเสมือนฝ่ายข้าราชการการเมืองเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการประจำโดยผลของการเลือกตั้ง และข้าราชการประจำก็มีหน้าที่สนองนโยบายของฝ่ายการเมืองในฐานะที่ตนเองเป็นเจ้าหน้าที่หรือเป็นกลไก เป็นผู้ปฏิบัติตามแนวนโยบายที่ฝ่ายการเมืองเป็นผู้กำหนด

2. ความสัมพันธ์ในการกำหนดนโยบาย

การกำหนดนโยบายเป็นกระบวนการทางการเมืองซึ่งเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจอรัฐเพื่อกำหนดเป้าหมายและเพื่อแบ่งสรรคุณค่าที่มีอยู่ในสังคม ผู้ที่ใช้อำนาจอรัฐดังกล่าว ได้แก่ นักการเมือง ส่วนการบริหารเป็นกระบวนการปฏิบัติตามนโยบายเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายที่ฝ่ายการเมืองกำหนดไว้ โดยมีข้าราชการประจำเป็นผู้ดำเนินการ ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหารจึงมีลักษณะเป็นความสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมาย (Ends) กับวิธีการ (Means) การตัดสินใจกำหนดนโยบายนั้น นักการเมืองต้องคำนึงถึงคุณค่าในสังคมที่มีอยู่อย่างจำกัด แต่ความต้องการมีอยู่มากมาย ดังนั้น นโยบายหรือเป้าหมายจะต้องเอื้ออำนวยให้ระบบการเมืองมีเสถียรภาพและนำไปสู่ความสำเร็จ ซึ่งนโยบายหรือเป้าหมายนี้จะเป็นหลักเกณฑ์ในการดำเนินนโยบายโดยมีข้าราชการประจำเป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ แต่นอกจากการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลแล้ว ข้าราชการประจำยังมีบทบาทสำคัญในกระบวนการตัดสินใจกำหนดเป้าหมายและนโยบายอีกด้วย เนื่องจากนักการเมืองไม่อาจใช้เพียงจินตนาการว่าเป้าหมายและนโยบายใดถูกต้องเหมาะสมแก่สภาพของสังคม แต่ยังมีข้อมูลข่าวสารและสภาพความเป็นจริงเพื่อให้ประกอบการตัดสินใจแหล่งที่มาของข้อมูลที่สำคัญที่สุดคือจากข้าราชการประจำ ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานต่อเนื่อง มีความรู้และประสบการณ์ ซึ่งนโยบายที่ดีจะต้องมีความใกล้เคียงกับสภาพความเป็นจริงมากที่สุด นักการเมืองซึ่งดำรงตำแหน่งเพียงชั่วคราวจึงต้องพึ่งพาอาศัยข้าราชการประจำอยู่มากในด้านข้อมูลและความเห็นต่าง ๆ ในการกำหนดนโยบาย

3. ความสัมพันธ์ในด้านนิติบัญญัติ

ตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา รัฐสภาประกอบด้วยนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งและมีบทบาทสำคัญในกระบวนการนิติบัญญัติ ข้าราชการประจำอาจเข้าไปมีส่วนสัมพันธ์เฉพาะกรณีเข้าไปชี้แจงรายละเอียด ตอบข้อซักถามหรือส่งมอบข้อมูล

ให้แก่ฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อพิจารณาร่างกฎหมายได้ถูกต้องรัดกุม แต่ในระบบการเมืองไทย ข้าราชการประจำเข้าไปมีส่วนร่วมในสภา ด้วยการดำรงตำแหน่งทางการเมืองในรัฐสภาด้วย โดยได้รับแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกวุฒิสภา จึงมีผลต่อการตัดสินใจนโยบายโดยฝ่ายนิติบัญญัติอย่างมาก เพราะวุฒิสภาก็มีส่วนในการกำหนดนโยบาย

4. ความสัมพันธ์ในการควบคุมบังคับบัญชา

อำนาจในการควบคุมบังคับบัญชาถือเป็นปัญหาที่สำคัญยิ่งในด้านของความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมือง ด้วยอำนาจในส่วนนี้เป็นอำนาจในเรื่องการให้คุณให้โทษได้อย่างแท้จริง ได้แก่ อำนาจในการบรรจุและแต่งตั้ง ซึ่งรวมถึงอำนาจในการส่งย้ายข้าราชการประจำด้วย การเลื่อนขั้นเงินเดือน และการลงโทษทางวินัย ซึ่งเป็นกระบวนการใช้อำนาจตามกฎหมายที่ฝ่ายการเมืองมีอยู่เหนือข้าราชการประจำ ตามที่กำหนดเป็นเงื่อนไขไว้ในกฎหมายแต่ละฉบับ ซึ่งมีความลดหล่นแตกต่างกันออกไปบ้างในกฎหมายแต่ละฉบับ

ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สร้อยตระกูล อรรถมานะ (2540) ได้ทำการวิจัยเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ²⁵ โดยนำเสนอการวิเคราะห์สภาพปัญหาอุปสรรคในทางปฏิบัติจากบทบาทอำนาจหน้าที่ ข้อห้ามและข้อปฏิบัติของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ แบ่งออกเป็น 3 ด้าน ดังนี้

1. ปัญหาอุปสรรคด้านภาพรวมของความสัมพันธ์ของทั้งสองฝ่ายโดยทั่วไปที่แตกต่างกัน

1.1 ภูมิหลังของข้าราชการทั้งสองประเภทที่มีความแตกต่างกัน

การมีที่มาแตกต่างกัน ข้าราชการการเมืองมาจากการเลือกตั้งหรือโดยการแต่งตั้งจากผู้ที่ได้รับเลือกตั้ง ซึ่งสามารถอ้างความชอบธรรมจากความเห็นชอบของประชาชนและทราบถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนเพื่อกำหนดนโยบายและเจตนารมณ์ของนโยบายได้ดี สำหรับข้าราชการประจำมีความชอบธรรมของการดำรงตำแหน่งโดยผ่านระบบคุณธรรม

การศึกษาหรือความรู้แตกต่างกัน ข้าราชการประจำระดับสูงอย่างน้อยก็จบปริญญาตรี ทั้งต้องผ่านการพัฒนานุเคราะห์ตามหลักสูตรต่าง ๆ ผ่านการเลื่อนตำแหน่งหมุนเวียน

²⁵ สร้อยตระกูล อรรถมานะ, “ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ”, น. 23 - 30.

การปฏิบัติงานหลายด้านมีความรู้และประสบการณ์ยาวนาน ส่วนข้าราชการการเมืองระดับการศึกษาไม่สูงมากนัก ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดให้รัฐมนตรีต้องมีคุณวุฒิหรือระดับการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี ปัญหาอุปสรรคในเรื่องนี้จึงลดไปค่อนข้างมาก

ภูมิฐานะหรืออุดมการณ์แตกต่างกัน ในด้านภูมิภาคที่แตกต่างกัน หากทั้งสองฝ่ายอยู่ในภูมิภาคเดียวกันการประสานความสัมพันธ์ค่อนข้างราบรื่น แต่ถ้ามาจากต่างภูมิภาคอาจเกิดลักษณะในทางตรงข้ามได้ ในด้านอุดมการณ์ ข้าราชการการเมืองมักอ้างความชอบธรรมหรืออุดมการณ์ที่จะรับใช้ประชาชนและคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม ทั้งที่ในเชิงประจักษ์จะถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่ายึดผลประโยชน์ของพรรคการเมืองหรือประชาชนในเขตของตนมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม สำหรับข้าราชการประจำมีอุดมการณ์ที่จะอุทิศตนรับใช้หรือให้บริการประชาชน ปฏิบัติงานตามระเบียบแบบแผน หากข้าราชการการเมืองกำหนดนโยบายที่ไม่สมเหตุผลก็จำเป็นต้องเข้ามาเกี่ยวข้องเพื่อให้การปฏิบัติงานถูกต้อง ซึ่งทำให้เกิดความขัดแย้งได้

1.2 ด้านการรับรู้เป้าหมายและวิธีการบริหารราชการ

ข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำต่างมีเป้าหมายในการทำงานแรงจูงใจหรือแรงกดดัน แนวทางการทำงานและวิธีการบริหารแตกต่างกัน หากแต่ละฝ่ายยึดมั่นในฝ่ายของตนจะทำให้เกิดความสัมพันธ์ที่ไม่ดีนำไปสู่ความขัดแย้งได้ ซึ่งข้าราชการประจำค่อนข้างเน้นวิธีการทำงานตามระเบียบแบบแผนหรือกฎระเบียบต่าง ๆ บางครั้งมีการผลักดันในการกำหนดนโยบายหรือการปรับปรุงกฎระเบียบต่าง เพื่อผลประโยชน์หรือความสะดวกของตนด้วย ส่วนข้าราชการการเมืองในสภาพการณ์ที่เป็นรัฐบาลผสมมีเสถียรภาพไม่แน่นอน จึงให้ความสำคัญกับการสร้างผลงานที่ชัดเจนและรวดเร็ว ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างข้าราชการประจำที่ยึดกฎระเบียบและวิธีการค่อนข้างล่าช้ากับข้าราชการการเมืองได้

1.3 ด้านการยอมรับและความไว้วางใจ

ข้าราชการประจำมักมองว่า ข้าราชการการเมืองส่วนใหญ่มีความรู้ ความชำนาญงานน้อยกว่า จึงขาดการยอมรับและไม่ไว้วางใจเกรงว่าจะสั่งการนอกกรอบของกฎหมายและเพื่อผลประโยชน์ของพรรคพวกตน ส่วนข้าราชการการเมืองก็อาจไม่ไว้วางใจข้าราชการประจำว่าจะหมกเม็ดข้อมูลบางประการหรือไม่ปฏิบัติตามนโยบายที่กำหนด บางครั้งต้องการให้พรรคพวกของตนเข้าทำงานในตำแหน่งที่ดีเพื่อสามารถควบคุมการทำงานให้เป็นไปตามที่ต้องการทำให้เกิดความขัดแย้งและนำไปสู่การแทรกแซงอำนาจการบรรจุและ แต่งตั้งข้าราชการประจำได้

2. ปัญหาอุปสรรคด้านการบริหารงานบุคคล

2.1 การบรรจุแต่งตั้งและการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งของข้าราชการประจำ ถูกแทรกแซงจากข้าราชการการเมือง

ในทางปฏิบัติและเชิงประจักษ์พบว่า มีความขัดแย้งกันทั้งสองฝ่าย ดังที่ ชัยอนันต์ สมุทวณิช กล่าวว่า ปัญหาการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูง (ข้าราชการประจำ) ที่สะท้อนความเป็นชาวที่เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ของประชาชนและสื่อมวลชน ในแง่ของใครถูก ใครผิด หรือสมควรหรือไม่ ที่นักการเมืองจะใช้อิทธิพลบีบบังคับข้าราชการประจำ และบุญเลิศ ไพรินทร์ ได้ให้ความเห็นว่า ครึ่งคราใดก็ตามที่เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐมนตรีกับข้าราชการประจำก็มักจะลงเอยด้วย การที่ข้าราชการประจำต้องได้รับเคราะห์กรรมตามแต่ฝ่ายการเมืองจะหยิบยื่นให้เสมอทุกคนและทุกครั้งไปและระบุนกธินีตัวอย่างการที่ข้าราชการประจำถูกบีบบังคับหรือแทรกแซงจากข้าราชการการเมืองอีกหลายกรณี

2.2 การไม่วางตนเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการประจำ

หลักการวางตนเป็นกลางทางการเมือง (Political Neutrality) ของข้าราชการประจำเป็นสาระสำคัญประการหนึ่งของระบบคุณธรรม (Merit System) ซึ่งนับเป็นหลักการสำคัญ ที่มุ่งให้ข้าราชการประจำปฏิบัติหน้าที่โดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก ไม่ฝักใฝ่ในทางการเมืองหรือพรรคการเมืองใด สามารถแยกความเชื่อหรือความพึงพอใจทางการเมืองส่วนตัวออกจากการปฏิบัติงาน ต้องสามารถปฏิบัติตามนโยบายได้ไม่ว่าข้าราชการการเมืองจะมาจากพรรคการเมืองใดก็ตาม แต่ก็ไม่มีวิธีปฏิบัติที่ชัดเจนเท่าที่ควร ประกอบกับระบบการเมืองได้รับพื้นฐานสำคัญจากสังคมไทยในเรื่องของการพึ่งพาหรือระบบอุปถัมภ์ เปิดโอกาสให้ข้าราชการประจำเข้ามาช่วยราชการของข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำจะมีความรู้สึกต้องการตอบแทนบุญคุณเมื่อได้รับผลประโยชน์ต่าง ๆ และข้าราชการการเมืองก็ได้รับการปฏิบัติในลักษณะพิเศษ การไม่สามารถวางตนเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการประจำอาจส่งผลกระทบต่อการทำงาน เมื่อมีการปรับเปลี่ยนข้าราชการการเมือง เนื่องจากไม่ได้รับการยอมรับจากข้าราชการการเมืองคนใหม่

3. ปัญหาอุปสรรคด้านนโยบายสาธารณะ

3.1 การแทรกแซงการกำหนดนโยบายสาธารณะของข้าราชการประจำ

แม้ปัจจุบันจะมีการปฏิรูปทางการเมืองและในการบริหารราชการแผ่นดินของข้าราชการการเมืองก็พยายามแก้ไขจุดอ่อนในเรื่องของการขาดข้อมูล และแม้ว่าจะมีสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีหรือมีการยืมตัวข้าราชการประจำเพื่อช่วยราชการก็ตาม ความสำคัญขอระบบราชการและข้าราชการประจำก็มิได้ย่อหย่อนลงไป โดยเฉพาะเรื่องที่มีผลกระทบในวงกว้าง การรวบรวมข้อมูลสำคัญ ๆ โดยข้าราชการประจำก็ยังคงมีความสำคัญ เรื่องใดที่ต้องพึ่งพาข้อมูล

หรือความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากข้าราชการประจำมาก ก็อาจกล่าวได้ว่าข้าราชการประจำมีส่วนสำคัญในการผลักดันนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ของข้าราชการการเมืองในเรื่องนั้นสูงตามไปด้วย นอกจากนี้ข้าราชการประจำเป็นกลไกสำคัญในการรองรับการกำหนดนโยบายซึ่งผลการดำเนินงานตามนโยบายของข้าราชการประจำมีความสำคัญต่อข้าราชการการเมืองที่ต้องรับผิดชอบต่อสาธารณชน การยอมรับนโยบายของข้าราชการประจำเป็นเครื่องประกันความสำเร็จที่ข้าราชการการเมืองเป็นผู้กำหนด ข้าราชการประจำจึงมีส่วนสัมพันธ์ต่อการกำหนดและการตัดสินใจทางนโยบายของข้าราชการการเมืองในเรื่องใดเรื่องหนึ่งด้วย

3.2 การแทรกแซงการนำนโยบายไปปฏิบัติของข้าราชการการเมือง

การแทรกแซงดังกล่าวอาจเกิดขึ้นจากหลายสาเหตุ แต่ประการสำคัญน่าจะมาจากการที่ข้าราชการการเมืองต้องการผลงานที่ชัดเจน แต่ด้วยกฎระเบียบต่าง ๆ และความไม่ไว้วางใจข้าราชการประจำ ข้าราชการการเมืองจึงมักเข้ามาแทรกแซงการปฏิบัติงานเพื่อให้ได้ผลงานตามที่ต้องการ ข้าราชการการเมืองอาจพยายามเข้ามาแทรกแซงด้วยวิธีการและรูปแบบต่าง ๆ ทั้งในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการประจำผ่านทางผู้มีอำนาจ การพิจารณาเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง หรือการให้ผลประโยชน์ตอบแทนอื่น หรือแทรกแซงผ่านอนุบัญญัติต่าง ๆ เพื่อให้ข้าราชการประจำถือปฏิบัติ ซึ่งอาจเกิดปัญหาขาดความยืดหยุ่นในการปฏิบัติงานของข้าราชการประจำได้

นอกจากผลการวิจัยเรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังได้มีผู้ศึกษาถึงปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำ ศึกษาเฉพาะกรณีการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงได้แก่ นายอดุล จันทศักดิ์ (2536) นักศึกษาโครงการปริญญาโทสำหรับนักบริหาร สาขาบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีการศึกษา 2536 ซึ่งปัจจุบันดำรงตำแหน่งตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองกลาง โดยการศึกษาดังกล่าวสรุปได้ดังนี้²⁶

ปัญหาในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำนั้น

²⁶ อดุล จันทศักดิ์, "ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำ : ศึกษาเฉพาะกรณีการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูง", (ภาคนิพนธ์มหาบัณฑิต สาขาบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536), น. 89 - 100.

เป็นปัญหาใหญ่ และเป็นปัญหาหลักของระบบราชการอย่างแท้จริง นายอดุลเห็นว่าความขัดแย้งของทั้งสองฝ่ายดังกล่าวไม่ได้เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการ หรือเกิดขึ้นจากการไม่เห็นพ้องต้องกันในการกำหนดแนวนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินแต่อย่างใด ปัญหาทางด้านความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำที่เกิดขึ้นมาโดยตลอดอย่างแท้จริงคือปัญหาในเรื่องการใช้อำนาจตามกฎหมายในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการประจำระดับสูงของฝ่ายการเมือง ในหลายกรณีรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการบรรจุแต่งตั้งได้ใช้อำนาจและดุลพินิจในการแต่งตั้งโยกย้าย และดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการประจำ โดยไม่สามารถให้คำอธิบายอันมีเหตุผลแก่ข้าราชการและสื่อมวลชนได้ ซึ่งในภาคินพนธ์ดังกล่าว นายอดุลได้ยกตัวอย่างให้เห็นเป็นรูปธรรมชัดเจนหลายกรณี จึงขอสรุปตัวอย่างเพียง 3 กรณี ที่แสดงให้เห็นว่าฝ่ายการเมืองได้ใช้อำนาจตามกฎหมายกระทำต่อข้าราชการประจำระดับสูงในลักษณะที่เรียกว่าการเมืองรังแกข้าราชการประจำ

กรณีที่ 1 เป็นกรณีที่นายอำนาจ วิรวรณ ขณะดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงการคลัง ได้ถูกนายกรัฐมนตรีในสมัยนั้นสั่งให้ออกจากราชการฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความประมาทเลินเล่อ เป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ต่อมานายอำนาจได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษดังกล่าวต่อ ก.พ. ซึ่ง ก.พ. พิจารณาแล้วเห็นว่าอุทธรณ์ของนายอำนาจฟังขึ้น นายอำนาจไม่มีความผิดตามที่ถูกกล่าวหาและสมควรถูกลงโทษถึงออกจากราชการแต่อย่างใด ก.พ. จึงมีมติให้รายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการให้ยกเลิกคำสั่งลงโทษดังกล่าว แล้วสั่งให้นายอำนาจกลับเข้ารับราชการตามเดิม

กรณีที่ 2 เป็นกรณีที่นายวีระ สุกงกรกาญจน์ ขณะดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ถูกรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง ข้อหากระด้างกระเดื่องต่อผู้บังคับบัญชา สร้างความแตกแยกภายใน แล้วสั่งให้ไปปฏิบัติราชการที่สำนักนายกรัฐมนตรี ต่อมาผลการสอบสวนปรากฏว่า นายวีระไม่มีความผิดตามที่ถูกกล่าวหา แต่นายวีระก็มีได้กลับไปดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมตามเดิม เนื่องจากได้มีการแต่งตั้งให้ผู้อื่นดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมแทนไปแล้ว

กรณีที่ 3 เป็นกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมได้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยแก่ นายศิริวงศ์ จังคศิริ ขณะดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมทรัพยากรธรณี ข้อหาโอนเงินค่าสินบนนำจับแร่เถื่อนเข้ามาไว้ที่กรมทรัพยากรธรณี ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงพิจารณาแล้วเห็นว่ากรณีไม่มีมูลเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมก็ยังสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนดังกล่าว นายศิริวงศ์จึงได้ใช้สิทธิร้องทุกข์ต่อนายกรัฐมนตรี ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ ก.พ. เป็นผู้พิจารณาเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณา

ของนายกรัฐมนตรี ก.พ.พิจารณาแล้วเห็นว่าคำร้องทุกข์ของนายสิวงค์ฟังขึ้น ข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่านายสิวงค์ได้กระทำการใดอันมีมูลกรณีเป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง รัฐมนตรีจึงไม่อาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่นายสิวงค์ได้ ซึ่งนายกรัฐมนตรีได้สั่งการให้กระทรวงอุตสาหกรรมยกเลิกคำสั่งดังกล่าว แต่รัฐมนตรีก็ยังตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงอีก คณะกรรมการชุดนี้เห็นว่ากรณีมีมูลเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง รัฐมนตรีจึงสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่นายสิวงค์ และสั่งพักราชการ ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง รัฐมนตรีคนใหม่ได้สั่งยกเลิกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงและคำสั่งพักราชการดังกล่าว และสั่งให้นายสิวงค์กลับเข้ารับราชการในตำแหน่งเดิม

กรณีตัวอย่างดังกล่าวกับอีกหลายกรณีที่เกิดขึ้น ทำให้ข้าราชการประจำจำนวนไม่น้อยรู้สึกหวาดหวั่นกับการใช้อำนาจในดุลพินิจของฝ่ายการเมือง ข้าราชการประจำบางคนจึงต้องแสวงหาหลักประกันความมั่นคงให้แก่ตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน โดยการวิ่งเต้นเข้าหานักการเมือง ด้วยการรับใช้ เอาใจ ประจบสอพลอ ซึ่งหากฝ่ายการเมืองมีความพอใจ กระบวนการบริหารงานบุคคลในภาคราชการก็จะมีลักษณะเป็นระบบอุปถัมภ์ (Spoil System) มีการเล่นพรรคเล่นพวก มีการแต่งตั้งข้าราชการที่เป็นพรรคพวกตนเองเข้าดำรงตำแหน่งระดับสูง กระบวนการพิจารณาไม่เป็นไปตามระบบคุณธรรม (Merit System) จากประสบการณ์และการรับรู้ของนายอดุลมีหลายกรณีที่ข้าราชการการเมืองระดับรัฐมนตรี ใช้อำนาจเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด โดยการล้วงลูกกลิ้งไปถึงการแต่งตั้งข้าราชการประจำระดับต้น มีการสั่งการด้วยวาจา ให้แต่งตั้งพรรคพวกหรือห้วคณะนั้นขึ้นดำรงตำแหน่ง โดยไม่คำนึงถึงขั้นตอนและแนวทางปฏิบัติของระบบข้าราชการประจำ

การแทรกแซงในเรื่องของการแต่งตั้งข้าราชการประจำของฝ่ายการเมือง เป็นปัจจัยที่สร้างผลกระทบในด้านความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมือง ทำให้มีความหวาดระแวงซึ่งกันและกัน ทศนคติที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความระแวงแคลงใจนี้ ทำให้ทั้งสองฝ่ายต่างสร้างกำแพงขึ้นขวางกั้นความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันนั้นไว้ ทำให้เกิดภาวะช่วงชิงอำนาจตามกฎหมายในเรื่องการแต่งตั้งข้าราชการประจำกันมาโดยตลอด นายอดุลเห็นว่าแนวความคิดที่จะเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำ โดยการสร้างกลไกกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการที่จะควบคุมการใช้อำนาจในดุลพินิจแห่งการบรรจุแต่งตั้ง หรือการโยกย้ายข้าราชการระดับสูงนั้นเป็นแนวคิดที่ดีแต่ไม่เคยใช้ได้ผล ในทางปฏิบัติการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงจะถูกตัดสินโดยการใช้ดุลพินิจของฝ่ายการเมือง และถ้าฝ่ายการเมืองหาเหตุผลมาประกอบไม่ได้ก็จะอ้างถึงอำนาจความเป็นผู้แทนปวงชน อ้างหลักการที่ว่า เมื่อได้รับ

มอบหมายหน้าที่ที่ต้องมีอำนาจในเชิงบริหารด้วย และในที่สุดก็จะระบุเหตุผลได้เพียงว่า “เพื่อความเหมาะสม” เท่านั้น กลไกหรือกฎเกณฑ์ที่ดีนั้นมียอยู่แล้วเพียงแต่ใช้ไม่ได้ผลในระดับหนึ่ง ด้วยฝ่ายการเมืองมีความเคยชินกับความเรียบง่ายในการใช้อำนาจหรือใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวาง โดยไม่อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ใด ๆ ที่ฝ่ายข้าราชการประจำสร้างขึ้น วิถีทางเดียวที่จะทำให้กลไกที่มีอยู่แล้วสามารถนำมาใช้ได้ในทุกระดับก็คือ การที่จะต้องสร้างความเข้าใจจนถึงระดับยอมรับในกระบวนการบริหารงานบุคคลตามระบบคุณธรรมให้บังเกิดขึ้นแก่ฝ่ายการเมือง

จากผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งสองเรื่องดังกล่าว ได้ค้นพบปัญหาอุปสรรคในทางปฏิบัติของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำรวม 3 ด้าน คือ

ด้านแรกเป็นปัญหาด้านภาพรวมเกี่ยวกับภูมิหลัง วิธีการทำงานและการยอมรับและไว้วางใจ ที่บอกถึงความแตกต่างตั้งแต่ ที่มา การศึกษา ภูมิลำเนา วิธีการทำงานที่ข้าราชการประจำเน้นการทำงานตามกฎระเบียบ ส่วนข้าราชการการเมืองเน้นการสร้างผลงานที่ชัดเจนและรวดเร็วเพราะมีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งน้อย รวมทั้งการขาดการยอมรับและขาดความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ทั้งยังมีความหวาดระแวงกัน อันอาจนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ

ด้านที่สองด้านการบริหารงานบุคคล เป็นปัญหาเกี่ยวกับการที่ข้าราชการการเมืองเข้ามาแทรกแซงการบรรจุแต่งตั้ง การโยกย้าย และการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งของข้าราชการประจำที่ปรากฏ เป็นข่าวอยู่เสมอ และจบลงที่ข้าราชการประจำที่ต้องยอมรับสภาพไม่ว่าจะถูกต้องหรือไม่ก็ตาม โดยเฉพาะการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงซึ่งอยู่ในอำนาจของรัฐมนตรีที่มักจะใช้ดุลพินิจโดยใช้เหตุผลทางการเมืองมากกว่ากระทำเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่การบริหารราชการแผ่นดิน นอกจากนี้ยังมีปัญหาเกี่ยวกับข้าราชการประจำไม่วางตัวเป็นกลางทางการเมือง ซึ่งมีสาเหตุประการแรกจากการไม่มีวิถีปฏิบัติที่ชัดเจน เนื่องจากเป็นเรื่องของความเชื่อและความพึงพอใจที่เป็นนามธรรม การบังคับควบคุมกระทำได้ยาก สาเหตุอีกประการหนึ่งคือการที่ข้าราชการประจำไปช่วยงานของข้าราชการการเมืองซึ่งต่างฝ่ายต่างได้รับผลประโยชน์และต่างต้องตอบแทนกัน ทำให้ข้าราชการประจำไม่สามารถวางตัวเป็นกลางทางการเมืองได้ ส่งผลให้ไม่ได้รับการไว้วางใจจากข้าราชการการเมืองคนใหม่

ด้านที่สามด้านนโยบายสาธารณะ เป็นปัญหาทั้งประเด็นที่ข้าราชการประจำเข้าไปแทรกแซงการกำหนดนโยบายและประเด็นที่ข้าราชการประจำถูกแทรกแซงในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประเด็นแรกนั้น เนื่องจากข้าราชการประจำมีข้อมูลมีความรู้ความชำนาญ จึงมีส่วนสำคัญในการผลักดันนโยบายหรือมาตรการต่าง ๆ ทั้งยังเป็นผู้ที่ต้องนำนโยบายไปปฏิบัติเองอีกด้วย ข้าราชการ

การเมืองจึงต้องพึ่งพาข้าราชการประจำอยู่มาก ประเด็นที่สอง การที่ข้าราชการประจำถูกแทรกแซงในการนำนโยบายไปปฏิบัติ สาเหตุหนึ่งเกิดจากการที่ข้าราชการการเมืองไม่ไว้วางใจข้าราชการประจำ และกฎระเบียบของทางราชการมีมาก ในขณะที่ข้าราชการการเมืองต้องการผลงานที่ชัดเจน รวดเร็ว จึงต้องเข้ามาแทรกแซงด้วยวิธีการที่หลากหลาย

จากแนวคิดทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังกล่าวเห็นได้ว่า ข้าราชการประจำเป็นกลไกหลักของระบบราชการ เพราะมีความรู้ความสามารถ ภูมิปัญญาและสามารถแก้ไขปัญหาได้โดยไม่ต้องคำนึงถึงคะแนนเสียง ประการสำคัญคือเป็นผู้นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (Policy Implementation) ซึ่งมีความสำคัญเพราะเป็นจุดเชื่อมโยงระหว่างการกำหนดนโยบายและการประเมินนโยบาย หากการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพจะเป็นผลให้การประเมินมีผลเป็นที่น่าพอใจและบรรลุวัตถุประสงค์ได้ ซึ่งจากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเห็นได้ว่า ข้าราชการประจำมีส่วนสัมพันธ์ต่อการกำหนดและการตัดสินใจทางนโยบายของข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำจึงมีส่วนกำหนดนโยบายด้วยเช่นกัน ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารคือการเมือง การบริหารและการเมืองไม่สามารถแยกออกจากกันโดยเด็ดขาดได้ นอกจากนี้จากผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังกล่าวทำให้เห็นปัญหาหลายประการในความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการประจำและข้าราชการการเมือง ซึ่งผู้ศึกษาสามารถนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับความสัมพันธ์ ระหว่างข้าราชการประจำและข้าราชการการเมืองในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้ถึงแม้ว่าจะมีความแตกต่างกันบ้าง เนื่องจากการวิจัยดังกล่าวเป็นการวิจัยในภาพรวม มุ่งเน้นข้าราชการการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งข้าราชการการเมืองในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีมีทั้งที่มาจากการแต่งตั้งและมาจากการเลือกตั้งตามที่กฎหมายกำหนด แต่ก็เข้ามาโดยวิถีทางการเมืองเช่นกัน ซึ่งผู้ศึกษาจะได้นำปัญหาทั้ง 3 ด้าน คือ ปัญหาด้านภูมิหลัง ด้านเป้าหมายและวิธีการ ด้านการยอมรับและความไว้วางใจ ปัญหาด้านการบริหารงานบุคคล และปัญหาด้านนโยบาย มาเป็นหลักว่า ปัญหาทั้ง 3 ด้านดังกล่าวมีเกิดขึ้นในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีหรือไม่ อย่างไร และปัญหาแต่ละด้านถ้ามีเกิดขึ้น จะมีแนวทางแก้ไขด้วยวิธีใด และนอกจากปัญหาทั้ง 3 ด้านนี้แล้ว ในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรียังมีปัญหาอื่นนอกเหนือจากนี้อีกหรือไม่ เพื่อที่จะสะท้อนปัญหาดังกล่าวแล้วนำไปปรับปรุงพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการประจำและข้าราชการการเมืองในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีต่อไป