

การควบคุมระบบราชการโดยการเมือง

Political Control of Bureaucracy

กัลยา แซ่อัง*

(Kanlaya Sae-Ang)

ได้รับบทความ: 23 เมษายน 2563

ปรับปรุงแก้ไข: 14 มิถุนายน 2563

ดอปรับตีพิมพ์: 30 มิถุนายน 2563

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่ออภิปรายถึงความสัมพันธ์ระบบราชการกับการเมืองแบบประชาธิปไตยภายใต้ประเด็นปัญหาความร่วมมือระหว่างการเมืองกับการบริหาร นั่นคือ ปัญหาความตึงเครียดของระบบราชการกับประชาธิปไตย บทความนี้ตั้งคำถามหลักว่า ทำอย่างไรระบบราชการซึ่งเป็นกลไกที่ไม่เป็นประชาธิปไตยจึงจะสามารถอยู่ร่วมกับกระบวนการทางการเมืองและการใช้อำนาจสาธารณะที่เป็นประชาธิปไตย และ ควรมีระบบควบคุมทางการเมืองที่เกี่ยวข้องในลักษณะใด บทความนี้จะเริ่มต้นโดยการสำรวจแนวคิดระบบราชการ เพื่อชี้ให้เห็นถึงตรรกะชุดคุณค่า และบทบาทของระบบราชการที่อาจขัดกับหลักการประชาธิปไตย และตั้งข้อถกเถียงกับแนวคิดทฤษฎีกระแสหลักอย่าง ทฤษฎีตัวการ - ตัวแทน ซึ่งเสนอกฎการควบคุมระบบราชการที่สำคัญ ได้แก่ การควบคุมโดยนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง และในตอนท้ายของบทความผู้เขียนได้นำเสนอการควบคุมระบบราชการภายใต้แนวคิดการบริหารปกครอง (Governance) พร้อมทั้งได้อภิปรายถึงศักยภาพ

* อาจารย์ ดร., ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ อีเมล: kanlayanaka@gmail.com

Lecturer, Ph.D., Department of Political Science, Faculty of Social Sciences, Srinakharinwirot University, Thailand. Email: kanlayanaka@gmail.com

และความเป็นไปได้ของการควบคุมระบบราชการด้วยกลไกทางเลือกอื่น ได้แก่ (1) การควบคุมด้วยค่านิยมภายในระบบราชการเอง (2) การควบคุมโดยสำนักระบบราชการเป็นผู้แทนประชาชน (3) การควบคุมโดยคณะกรรมการควบคุมการดำเนินงาน และ (4) การควบคุมโดยเครือข่าย

คำสำคัญ: การควบคุมทางการเมือง, ระบบราชการ, ประชาธิปไตย, การบริหารปกครอง

Abstract

The purpose of this article is to discuss the relationships between bureaucracy and democratic politics under the mutual context about the tension between the bureaucracy and the democratic ethos. This article imposes the crucial argument that, how the bureaucracy, which is the undemocratic mechanism, could be existed with the execution of democratizing political processes and public authority, and what should it be its appropriate political control. According to the mentioned questions, this article starts by exploring the concept of bureaucracy pointed out the logics, set of values, and the roles of bureaucratic system which could dispute with democratic principle. Later, the article argues about the Principal - Agent Theory proposing the controlling mechanisms for bureaucratic system such as elected-politician controlling. At the end of the article, the author presents the political control of bureaucracy using the Governance framework, and discusses about the potentiality and the possibility of alternative controlling mechanisms for bureaucracy including of: (1) using internal

values of the bureaucracy, (2) realization of democratic representation, (3) controlling by Board of Director, and (4) controlling by the network.

Keywords: Political control, Bureaucracy, Democracy, Governance

บทนำ

ระบบราชการเป็นหนึ่งในสถาบันการปกครองที่เก่าแก่ที่สุดสถาบันหนึ่งในประวัติศาสตร์การปกครองสมัยใหม่ สามารถดำรงอยู่ และเอาตัวรอดมาได้ตลอด สหัสวรรษที่เต็มไปด้วยการเปลี่ยนแปลงและแรงท้าทายทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมระลอกแล้วระลอกเล่า ทั้งการปฏิวัติอุตสาหกรรม โรคระบาด ภัยธรรมชาติ การขยายตัวของเมืองมวลชน ไปจนถึงการเปลี่ยนผ่านอำนาจทางการเมืองหลายครั้งหลายครา ผู้กุมบังเหียนทางการเมืองมากหน้าหลายตาต่างมาแล้วก็ไป ตัวบุคคลก็ดี ระบอบการปกครองก็ดี ไม่มีใคร หรือ ระบอบใดที่สามารถยืนระยะ เคียงคู่ไปกับระบบราชการมาได้โดยตลอด

ในการบริหารรัฐกิจ กลไกระบบราชการอาจถูกมองว่าเป็นเครื่องมือคอยขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติ ประกอบกับภาพลักษณ์ระบบราชการตามอุดมคติของ เวเบอร์ (Weberian bureaucracy) ที่ว่า ระบบราชการเป็นกลไกหรือ เครื่องมือที่เป็นกลางทางการเมือง ปลอดการเมือง (Apolitical) มีเป้าหมายการดำเนินงานที่หลากหลาย ยึดถือระบบคุณธรรม มีโครงสร้างรวมศูนย์ แบ่งแยกหน่วยงานภายในตามความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะ เป็นหน่วยบริหารที่มีสายการบังคับบัญชา และขับเคลื่อนไปด้วยพลังของหลักวิชาและความเป็นเหตุเป็นผล (Weber, 1946) ทำให้ระบบราชการไม่ต่างอะไรจากจักรกลตามโรงงานอุตสาหกรรมที่ถูกวางโปรแกรม ให้ผลิตชิ้นงานตามขนาด รูปร่าง และจำนวนชิ้นที่กำหนดไว้ ในแง่นี้ระบบราชการจึงเป็นเพียงกลไกในกระบวนการกลาง คอยทำหน้าที่ส่งต่อ คำมั่นสัญญา ความหวัง ความปรารถนา ด้วยการแปรเปลี่ยนเป็นผลผลิตในรูป

โครงการกีดกัน บริการสาธารณะต่าง ๆ กีดกัน ไปให้ถึงมือของประชาชนตามที่ได้กำหนด โปรแกรมไว้โดยอัตโนมัติ

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่า หากเราขยายมุมมองให้กว้างออกไปจากการบริหารรัฐกิจ มาที่ระดับของสังคมการเมือง และปรับเปลี่ยนภาพลักษณ์ของระบบราชการจากจักรกลเฉื่อยเนือย มาเป็นตัวกระทำผู้มีเจตจำนงทางการเมืองแล้ว จะเห็นได้ว่า ระบบราชการกลายเป็นตัวกระทำสำคัญที่ไม่เพียงแต่มีส่วนอยู่ในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ และนำเสนอบริการสาธารณะให้ถึงมือประชาชนเท่านั้น แต่ส่วนร่วมอยู่ในต้นทางการกำหนดจุดหมายปลายทาง กำหนดวิธีการ และเข้าขับเคลื่อนสังคมไปในทิศทาง และจุดหมายปลายทางเลยทีเดียว บทบาทกระทำราชการของระบบราชการมีให้เห็นตลอดกระบวนการนโยบายสาธารณะ

โจทย์ในการศึกษาระบบราชการ มักมุ่งไปที่การปฏิรูประบบราชการ และวนเวียนอยู่กับแนวคิดการปฏิรูปในเชิงลดขนาด และปรับบทบาทระบบราชการใหม่ (Anti-bureaucracy) ละเลยมิติทางการเมือง ปฏิสัมพันธ์ระหว่างระบบราชการกับการเมือง ซึ่งกล่าวไว้ถึงที่สุด คือ ความสัมพันธ์ระหว่างตัวระบบราชการกับประชาธิปไตย

เนื้อหาในบทความนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะอภิปรายถึงระบบราชการกับการเมืองแบบประชาธิปไตย ภายใต้ความกังวลต่อบทบาทของระบบราชการซึ่งโดยสภาพไม่สามารถแยกออกจากการเมืองได้ ประกอบกับคุณลักษณะของระบบราชการเอง ที่ทั้งโดยตรรกะและโดยสภาพอาจเป็นอันตรายต่อประชาธิปไตย เมื่อพิจารณาคุณลักษณะของระบบราชการดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่าโจทย์สำคัญทางการเมือง และการบริหารรัฐกิจ ควรมุ่งไปที่ประเด็นเกี่ยวกับความตึงเครียด (Tension) ระหว่างระบบราชการกับประชาธิปไตย และการควบคุมระบบราชการในทางการเมือง (Political control of bureaucracy) ที่ว่าทำอย่างไรจะให้ระบบราชการซึ่งเป็นกลไกที่ไม่เป็นประชาธิปไตยอยู่ร่วมกับกระบวนการทางการเมืองและการใช้อำนาจสาธารณะที่เป็นประชาธิปไตยได้ เพื่อประกันว่าระบบราชการจะ

กระทำการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนแทนที่จะขับเคลื่อนหรือกระทำการไปตามเจตจำนงขององค์กรเอง

ความตึงเครียดระหว่างระบบราชการกับประชาธิปไตย

ความหมายของระบบราชการ

กล่าวโดยทั่วไป คำว่าระบบราชการตามความรับรู้ในทางบริหาร รัฐกิจ และรัฐศาสตร์เกิดขึ้นจากการอธิบายของแนวมองสำคัญ 3 รูปแบบได้แก่

แนวมองแรก คือ แนวคิดระบบราชการตามตัวแบบอุดมคติของแมกซ์ เวเบอร์ (Weberian ideal type concept of bureaucracy) เสนอระบบราชการ คือ องค์กรชนิดหนึ่ง (Type of organization) ที่ดีที่สุด เมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรและการจัดองค์กรชนิดอื่น มีคุณลักษณะ คือ มีสายการบังคับบัญชาและมีเอกภาพในการสั่งการ การควบคุม มีการแบ่งงานตามความเชี่ยวชาญเฉพาะ มีการคัดเลือกบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งและความก้าวหน้าในตำแหน่งเป็นไปตามความรู้ความสามารถ หรือ หลักคุณธรรม กฎ ระเบียบในองค์กรมีความเป็นมาตรฐานกลาง และถูกบังคับใช้อย่างเป็นมาตรฐานเดียวกัน และการสื่อสารแบบเป็นทางการ (Weber, 1946) เวเบอร์ เห็นว่าการจัดองค์กรในรูปแบบระบบราชการนี้เหนือชั้นกว่าการจัดองค์กรชนิดอื่น เพราะสอดคล้องกับระบบความชอบธรรมในสมัยใหม่ที่ระบบความชอบธรรมในอำนาจย้ายฐานจากธรรมเนียมปฏิบัติ และอำนาจบารมีมาอยู่บนฐานของกฎหมายและความเป็นเหตุเป็นผล จุดสำคัญของระบบราชการที่ได้จากแนวมองนี้มีสองประการ คือ ระบบราชการเป็นองค์กรที่ขับเคลื่อนด้วยองค์ความรู้ หลักวิชา ความเชี่ยวชาญเฉพาะทางเป็นสิ่งสำคัญ ขณะที่คุณลักษณะอื่น ๆ ตามอุดมคติแทบไม่เคยมี หรือ เกิดขึ้นจริงไม่ว่าจะองค์กรในภาครัฐ หรือภาคเอกชนไม่ว่าจะเป็นองค์กรของประเทศพัฒนาแล้ว หรือ กำลังพัฒนา ตั้งแต่อดีต จวบจนถึงปัจจุบัน

แนวมองที่สอง แนวคิดที่เสนอว่าระบบราชการ คือ องค์กรการ หรือ สถาบันขนาดใหญ่ จัดรูปขึ้นมาจาก โครงสร้าง กระบวนการ ชุดค่านิยม ระเบียบกฎเกณฑ์ และ หลักคุณธรรมและระบบอุปถัมภ์ผสมปนเปกัน ระบบราชการ ในแนวคิดนี้เห็นได้จากทัศนะของนักวิชาการสายบริหารรัฐกิจคนสำคัญอย่าง วอลโด (Waldo, 1948,1992) และ ไอเซนชตาท (Eisenstadt, 1993) จุดเน้นของระบบ ราชการที่แนวคิดนี้เสนอ คือ ระบบราชการเป็นองค์การขนาดใหญ่ที่ปรับใช้ความ เชี่ยวชาญ และความรู้เฉพาะทางเข้าไปในระบบงาน ทั้งงานอันเป็นภารกิจหลักซึ่งมี สภาพความเป็นการเมืองเข้มข้น (งานความมั่นคงภายนอกประเทศ, งานนโยบาย ต่างประเทศ, งานรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน เป็นต้น) และงานทั่วไปในรูปของ การนำส่งบริการสาธารณะเพื่อเพิ่มระดับคุณภาพชีวิตแก่ประชาชน ที่สำคัญ ระบบ ราชการในแนวมองนี้ ยึดกุมความรู้ ความเข้าใจต่อระบบราชการได้มากกว่า เพราะให้ภาพสมจริงมากกว่าเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับระบบราชการในการ บริหารงานของบรรดาประเทศต่าง ๆ ในปัจจุบัน

แนวมองที่สาม แนวคิดที่เสนอว่า ระบบราชการเป็นกลไก หรือ จักรกลของรัฐบาล (Machinery of government) เป็นระบบขององค์กรและ สถาบันจำนวนหนึ่งที่รวมเข้าด้วยกันอย่างสลับซับซ้อน ทั้งองค์กรหรือสถาบัน บริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ ซึ่งเป็นองค์การรับผิดชอบดำเนินงานปกครอง ทำให้ การปกครองเกิดเป็นรูปธรรม และทำให้ภารกิจของการปกครองสำเร็จลุล่วงลงได้ แนวมองนี้ยึดกุมความเข้าใจต่อระบบราชการในสภาพที่ว่าระบบราชการมีสภาพเป็น ทั้งแผงของสถาบันผู้ใช้อำนาจรัฐที่คอยทำให้การปกครองของรัฐสำเร็จลงได้ ไม่ใช่ หน่วยองค์การหน่วยหนึ่ง ๆ แต่ประการใด ความเข้าใจนี้แพร่หลายในหมู่แวดวง รัฐศาสตร์มากกว่าการบริหารรัฐกิจ

จากแนวมองข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่าการทำงานทำความเข้าใจระบบ ราชการ จำเป็นต้องอาศัยการพิจารณาสภาพของระบบราชการที่เกิดขึ้นในการเมือง ตามที่เป็นจริง ไม่ใช่สภาพอันเป็นอุดมคติ และขยายความรู้ให้กว้างกว่าหน่วย

องค์การหน่วยใดเพียงหน่วยเดียว ในที่นี้ผู้เขียนอาศัยความรู้เกี่ยวกับระบบราชการตามแนวมองที่สองและสามผสมผสานกัน ซึ่งสรุปได้ว่า ระบบราชการเป็นสถาบันที่เป็นจักรกล หรือ กลไกของรัฐบาล ประกอบด้วยกลไกทั้งในฝ่ายทหาร และ ฝ่ายพลเรือน ในลักษณะของการปรับใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะทางเพื่อบรรลุเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้

อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะเราจะเข้าใจระบบราชการผ่านแนวมอง หรือ แนวคิดใดในสามแนวข้างต้น จะพิจารณาระบบราชการในฐานะที่เป็นองค์การเดี่ยว กิติ หรือฐานะที่เป็นระบบองค์การที่รวมเข้ากันเป็นสถาบัน คุณดั่งจักรกลของรัฐบาล ในการปกครองประเทศกิติ ระบบราชการก็เป็นระบบองค์การที่ไม่มีใครจะหลบหลีกหนีพ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมสมัยใหม่ซึ่งกำลังถูกจัดรูป และทำให้เป็นระบบราชการกันไปทั้งสังคม เป็นสภาพการณ์ที่การดำเนินกิจการต่าง ๆ ขับเคลื่อนด้วยความเชี่ยวชาญ และความรู้เฉพาะทาง ซึ่งมีนัยว่าลดยเหือความเข้าใจของคนสามัญธรรมดา หรือ บรรดาพลเมืองทั่วไปนั่นเอง (Weber, 1947)

ภายใต้สภาพของระบบราชการในสังคมสมัยใหม่ ประเด็นห้วงใยที่มีต่อระบบราชการ ในฐานะที่เป็นสถาบันขนาดใหญ่ เป็นจักรกลของรัฐบาล มุ่งไปสู่คำถามที่ว่า ระบบราชการรับใช้ใคร ใครกันที่กำลังคุมระบบราชการอยู่ กระบวนการที่ว่านี้เป็นเช่นไร นอกจากนี้ยังมีคำถามแวดล้อมที่ว่า ระบบราชการเป็นจักรกลหรือเครื่องมือที่เป็นกลางหรือไม่ แม้ว่าทศนะต่อประเด็นคำถามเหล่านี้จะมีพรั้งฟูเป็นจำนวนมาก แต่ส่วนใหญ่เห็นตรงกันว่า ใครก็ตามที่คุมเครื่องมือการปกครองนี้ได้ก็สามารถใช้มันทำการปกครอง และเป็นแหล่งอำนาจของตนได้เช่นกัน ประวัติศาสตร์พิสูจน์ข้อความเห็นนี้นับแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน (Antonio, 1979, Eisenstadt, 1993, Farazmand, 2009) ว่าระบบราชการเป็นเครื่องมือแห่งอำนาจอันทรงพลังในมือของเหล่าบรรดาคนที่ควบคุมระบบราชการนี้อยู่ ไม่ว่าจะป็นกษัตริย์ ประธานาธิบดีจากการเลือกตั้ง ผู้นำเผด็จการจากรัฐประหาร หรือ แม้แต่ ผู้นำระดับสูงในระบบราชการเอง (Weber, 1947) ดังนั้นแล้ว หากไม่มีหรือไม่

สามารถควบคุมระบบราชการเสียแล้ว ระบบราชการก็มีแนวโน้มที่จะครอบงำสังคม และระบบการเมืองได้

การเมืองระบบราชการ (Bureaucratic politics)

ทฤษฎีการเมืองระบบราชการพัฒนาขึ้น โดยปฏิเสธรธรรมนิยม การขีดเส้นแบ่งแยกระหว่างการเมืองกับการบริหาร โดยเห็นว่าไม่สามารถแยกการเมืองออกจากการบริหารได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาในประเด็น “ปัญหา ค่านิยม” (Value problem) ซึ่งเป็นปัญหาแกนกลางของการเมือง การเมืองมีความ หมายถึงการใช้อำนาจเข้าแจกแจง จัดสรรสิ่งอันมีคุณค่าในสังคม หรือ กระบวนการ ตัดสินว่าใครควรจะได้อะไร เมื่อไหร่ และอย่างไร ความหมายของการเมืองนี้ชี้ให้เห็น ภารกิจของการเมือง นั่นคือ ชั่งน้ำหนักหลักฐาน เลือกรุ่นประเด็น แล้วสุดท้ายก็ ตัดสินใจบนวิธีแห่งการกระทำที่มุ่งเข้าสู่เป้าหมายอย่างใดอย่างหนึ่ง (Waldo, 1955, pp. 60 - 61)

ท่ามกลางค่านิยมมากมาย การให้น้ำหนักกว่าสิ่งใด เรื่องใดควรให้ เท่าไหร่ก็ดี การเลือกว่าสิ่งใดควรเป็นประเด็นขึ้นมากี่ดี และการกำหนดว่าจะอะไรควร เป็นเป้าหมายของเรื่องก็ดี สิ่งนี้คือการเมือง ต่อประเด็นนี้ การบริหารโดยกลไกหลัก คือ ข้าราชการและระบบราชการหนี “ปัญหาค่านิยม” เหล่านี้ไม่ได้ ระบบราชการ เกี่ยวพันกับการเมืองใน “ปัญหาค่านิยม” ในหลากหลายลักษณะ เช่น การตีความ กฎหมายเพื่อออกระเบียบให้เป็นที่ไปตามกฎหมายแม่บทซึ่งเปิดให้ระบบราชการเลือก คัดสรร เพิ่มน้ำหนักแก่ชุดคุณค่า หรือ ค่านิยมที่อยู่ในกรอบแห่งกฎหมายนั้น ตลอด กระบวนการบริหาร ก็คือ การกำหนดว่า บทสถาน คุณค่า หรือ ค่านิยมใดที่อยู่ใน กฎหมาย นโยบายต่าง ๆ จะคู่ควรมาเป็นเป้าหมาย ระบบราชการโดยข้าราชการจึง เป็นผู้กระทำสำคัญที่ช่วยกำหนดเจตจำนงของรัฐจึงเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องเป็นสถาบัน ทางการเมืองด้วย การเมืองกับการบริหารจึงแยกออกจากกันไม่ได้

การเมืองระบบราชการ หมายถึง สภาพที่การเมืองซึ่งมีอยู่ภายใน ระบบราชการโดยข้าราชการระดับสูงนิยมนโยบาย โครงการ หรือ แนวคิดใดเป็นการ

เฉพาะ พร้อมจะใช้เทคนิควิธี หรือ ทรัพยากรอื่นใดที่ระบบราชการมีค่อยจะตั้ง เหนี่ยวรั้ง หรือ เร่งขับเคลื่อน แนวคิด และโครงการใดในระหว่างทางของการนำนโยบาย ไปปฏิบัติ

โดยทั่วไปการเมืองระบบราชการถูกนำมาใช้อธิบายบทบาทของ ระบบราชการ และข้าราชการที่เกิดขึ้นในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy implementation) นอกจากนี้ งานศึกษาในแวดวงสังคมวิทยาที่เข้ามาร่วมศึกษา บทบาทของระบบราชการในสังคมได้เผยให้เห็นบทบาทของระบบราชการที่ไม่ได้อยู่ เพียงในขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติเท่านั้น แต่มีอยู่ตลอดกระบวนการนโยบาย ในหลากหลายรูปแบบ อาทิ การเข้ามาจัดแจง แยกแยะ ชิดเส้นแบ่งบทบาทรัฐกับ ประชาชน (นิยามความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพลเมือง) แสดงตัวเป็นชนชั้นปกครอง (กำหนดว่าใครเป็นผู้ปกครอง และใครอยู่ใต้การปกครอง) บทบาททางนิติบัญญัติ (กำหนดกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ) บทบาทในการพัฒนา (กำหนดเป้าหมาย ทิศทาง และดำเนินการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ฯลฯ) บทบาทในการทำลาย (กองทัพและสงคราม) และบทบาทในการธำรงและส่งเสริมระบบการเมือง

สภาพการเมืองระบบราชการเป็นอย่างไร ฐานอำนาจทางการเมืองภายในระบบราชการเป็นอย่างไร และระบบราชการมีบทบาท ตลอดจนความสัมพันธ์ทางอำนาจกับรัฐ และประชาชนอย่างไร มีทฤษฎีที่อธิบายและให้ รายละเอียดแตกต่างกัน โดยรวบรวมทฤษฎีหลักๆ ในกลุ่มทฤษฎีการเมืองระบบราชการ ได้ 4 แนว ดังนี้

1) ทฤษฎีในแนวเศรษฐศาสตร์การเมืองฝ่ายขวา อธิบายว่า ระบบราชการทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน มีฐานะเป็นจักรกล หรือ กลไกของรัฐบาลในการปกครอง ในสภาพที่สังคมพัฒนามากขึ้น เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม ระบบราชการ (ทั้งฝ่ายทหาร และพลเรือน) ก็พัฒนาตัวตามขึ้นมา และมีความเข้มแข็งมากขึ้น

สิ่งที่เศรษฐศาสตร์การเมืองฝ่ายขวาดังข้อสังเกต คือ สำหรับสังคมที่มีระดับการพัฒนาสูง และกระจายผลได้จากการพัฒนาไปสู่คนกลุ่มต่าง ๆ อย่างทั่วถึง ส่งผลให้อำนาจทางการเมืองไม่ได้กระจุกอยู่ที่รัฐ และระบบราชการรวมศูนย์เพียงที่เดียว แต่การจัดกระจายอยู่กับกลุ่มสังคมนอกระบบราชการอื่น ๆ เช่น กลุ่มธุรกิจ สมาคมวิชาชีพ องค์กรศาสนา สหภาพแรงงาน ซึ่งมีศักยภาพที่จะกลายเป็นชนชั้นนำนอกระบบราชการได้ (อาจเป็นในรูปของชนชั้นนำธุรกิจ ชนชั้นนำทางการเมือง) และกลายเป็นนายของระบบราชการ ซึ่งระบบราชการจะต้องขับเคลื่อนไปในทิศทางตามเจตจำนงของชนชั้นนำผู้ทรงอำนาจเหล่านี้ ขณะที่สังคมที่มีการพัฒนาต่ำกว่า หรือ สังคมของประเทศกำลังพัฒนา ระบบราชการมีแนวโน้มเป็นกลุ่มสังคมที่ได้เปรียบในเรื่องของการจัดองค์การเป็นกรม กอง มีการจัดตั้งอย่างเป็นระบบเมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มสังคมอื่น ๆ ทำให้เป็นกลุ่มเดียวที่อยู่ในสถานะที่ได้เปรียบ และสามารถฉวยใช้ความได้เปรียบนี้เข้าครอบงำระบบการเมือง เป็นกลุ่มก้อนหลักในกระบวนการนโยบายและกระบวนการทางการเมือง รัฐที่ถูกครอบงำโดยระบบราชการนี้กลายเป็นรัฐราชการ (Bureaucratic polity) ที่ข้าราชการเข้าควบคุมอำนาจรัฐ และปิดกั้นกลุ่มพลังนอกระบบราชการจากวงอำนาจการเมือง (Riggs, 2009)

2) ทฤษฎีในแนวเศรษฐศาสตร์การเมืองฝ่ายซ้าย อธิบาย

การเมืองระบบราชการ โดยให้ภาพระบบราชการเป็นเครื่องมือหรือกลไกอันทรงพลังที่มีการกิจหลัก คือ การรักษาระบบควบคุมสังคมของชนชั้นปกครองเอาไว้ ระบบราชการในที่นี่จึงเป็น “เครื่องมือของชนชั้นปกครอง” ไม่ว่าชนชั้นปกครองเหล่านั้นจะอยู่ในรูปของชนชั้นนายทุน คณะผู้มีทรัพย์สิน คณะผู้ถืออำนาจปกครอง หรือ จะอยู่ในรูปของเอกบุคคัล อย่างกษัตริย์ ประธานาธิบดีจากการเลือกตั้ง เป็นต้น (Weber, 1947) สภาพการเมืองของระบบราชการเกิดขึ้นภายใต้โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจกับการเมือง เมื่อชนชั้นที่ครองอำนาจทางเศรษฐกิจสามารถยึดกุมอำนาจการเมืองได้ รัฐและจักรกลของรัฐ คือ ระบบราชการ

ทั้งกลไกกดปราบ อย่างกองทัพ ทหาร ตำรวจ และกลไกนำส่งบริการสาธารณะอื่น ๆ ของฝ่ายพลเรือนล้วนรับใช้ (Serve) และธำรงรักษาโครงสร้างอำนาจของชนชั้นปกครอง

เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยระบบราชการยิ่งเข้มข้นขึ้นเมื่อขยายกรอบการพิจารณาจากภายในกรอบของประเทศไปสู่ระบบการเมือง เศรษฐกิจระดับโลก ซึ่งอำนาจระหว่างรัฐแกนกลาง (Core) กับ รัฐกึ่งชายขอบ (Semi-periphery) และ รัฐชายขอบ (Periphery) แตกต่างกันอย่างมากระหว่างสงครามโลกครั้งที่สอง ระบบราชการทั้งฝ่ายทหารและพลเรือนของประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย ซึ่งในแง่โครงสร้างอำนาจระดับโลกจัดว่าเป็นรัฐกึ่งชายขอบ และรัฐชายขอบ ล้วนเอารูปแบบการจัดองค์กรตามอย่างมหาอำนาจตะวันตก โดยรับการถ่ายทอดทั้งลักษณะ การจัดโครงสร้าง พฤติกรรม วัฒนธรรมการบริหาร ตลอดจนค่านิยมมาเป็นตัวแบบองค์การราชการของประเทศตน ผู้นำกองทัพที่ดี ผู้บังคับบัญชาาระดับสูงของราชการฝ่ายพลเรือนก็ดี ชนชั้นนำระบบราชการ (Bureaucratic elites) เหล่านี้รับการอบรม กล่อมเกลாதิศนะ ให้เห็นพ้อง หรือยอมตามในการอำนวยความสะดวกทางการเมือง และเศรษฐกิจซึ่งผูกพันอย่างใกล้ชิดกับโครงสร้างอำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ และการทหารของมหาอำนาจตะวันตก ระบบราชการเล่นบทเป็นจักรกลทำให้เกิดสภาพ “รัฐเข้มแข็ง” (Strong state) กระทำการผ่านตัวกระทำระบบราชการของจักรวรรดินิยม ใช้กำลังทางตรงเข้าปราบปราม ใช้การกดดันทางอ้อม และการชักจูงด้วยรางวัลใจต่าง ๆ ทูบทำลายสังคมดั้งเดิม และจัดการบีบอัดประชาชนพื้นถิ่นเหล่านั้นให้เชื่อมเข้าหา และขึ้นต่อทุนศูนย์กลาง ชนชั้นนำในระบบราชการของประเทศกำลังพัฒนาจึงมีฐานะเป็นตัวแทนของระเบียบอำนาจระบบอาณานิคมใหม่ (Agents of the neo-colonial rule) (Kelly, 2007, Farazmand, 1989) ซึ่งถูกสั่งการจากระยะไกล เป็นนายหน้าค้าประโยชน์ให้กับทุนต่างชาติ (Comprador bourgeoisie) หรือ เป็นตัวแทนผลประโยชน์เจ้าจักรวรรดินิยม (Agents of foreign imperialism)

3) ทฤษฎีในแนวคิดบริหารการนิยม (Bureaucratism)

การเมืองระบบราชการได้รับการอธิบายออกมาว่าเป็นสภาพที่เจ้าหน้าที่รัฐ หรือข้าราชการระดับสูงใช้อำนาจที่มีอยู่ในตำแหน่งหน้าที่ราชการในทางมิชอบเพื่อประโยชน์ส่วนตัว หรือ ประโยชน์อื่นใดที่ไม่ใช่ประโยชน์สาธารณะ อีกนัยหนึ่งการเมืองระบบราชการอยู่ในสภาพที่ ระบบราชการเป็นเครื่องมืออันทรงพลัง มีความสามารถปฏิบัติงานใด ๆ ให้ลุล่วงอย่างมีประสิทธิภาพได้ แต่ดลร้ายที่เครื่องมือนี้มีก็คือวิธีอื่นที่จะใช้อย่างเต็มสมรรถนะ เพื่อดำเนินงานกับพลังอันเป็นปฏิปักษ์กับระบบราชการ หรือ พลังความเปลี่ยนแปลงระบบราชการใด ๆ ที่พยายามกดดันระบบราชการให้ปฏิรูปตามวาระทางสังคมและการเมือง (Farazmand, 1989)

4) ทฤษฎีในแนวการสร้างระบบราชการ

(Bureaucratization) การเมืองระบบราชการถูกให้ภาพว่า คือ กระบวนการ หรือปรากฏการณ์ของความพยายามสร้างองค์การราชการรวมศูนย์ขึ้นมาแทนที่อำนาจการปกครองของหน่วยการปกครองแบบเดิมที่อยู่อย่างกระจัดกระจาย และพยายามเป็นทำตัวเป็นศูนย์อำนาจเอกเทศ กระบวนการสร้างระบบราชการนี้ คือ กระบวนการที่พยายามสร้างโครงสร้างอำนาจรวมศูนย์ ให้เกิดศูนย์อำนาจเดี่ยวของกษัตริย์กิติ ประธานาธิบดีจากการเลือกตั้งก็ดี หรือ คณะบุคคลกลุ่มใดก็ดี กระบวนการดังกล่าวเป็นปฏิบัติการขยายอำนาจของชนชั้นปกครองที่สามารถควบคุมระบบราชการเป็นเครื่องมือในการขยายอำนาจของตนเข้าสู่ดิระบชั้น วรรณะของสังคมแบบเดิม (ซึ่งขัดขวางการรวมและรวมอำนาจของศูนย์อำนาจใหม่ที่ส่วนกลาง) และเร่งเปิดสังคมทั้งระบบให้เป็นพื้นที่รองรับการใช้อำนาจปกครอง และอภิสิทธิ์ของชนชั้นนำใหม่

ผู้เขียนเห็นว่า การเมืองระบบราชการที่เกิดขึ้นเหล่านี้มีนัยเกี่ยวข้องกับการเมืองประชาธิปไตยโดยตรง อย่างน้อยจุดตัดของการเมืองระบบราชการกับ ทฤษฎีประชาธิปไตยก็เผยถึงข้อคำถามสำคัญที่ว่า ที่มาของอำนาจของระบบราชการสอดคล้องกับคุณค่าประชาธิปไตยหรือไม่ บทบาทการเมืองที่สำคัญ

ของสถาบันที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง แต่อยู่บนฐานของการควบคุมกันเองตามสายการบังคับบัญชา กรอบโครงของกฎหมาย หลักวิชา และความเชี่ยวชาญ ไปกันได้กับคุณค่าพื้นฐานประชาธิปไตยหรือไม่ อย่างไร คำถามสำคัญเหล่านี้จำเป็นต้องอาศัยการอภิปรายถึงแนวคิดสำคัญอีกฟากฝั่งหนึ่ง คือทฤษฎีประชาธิปไตย และการเมืองประชาธิปไตย (Democratic politics)

ทฤษฎีประชาธิปไตย และการเมืองประชาธิปไตย

การแยกแยะและจัดกลุ่มแนวคิดทฤษฎีประชาธิปไตยทำได้หลายรูปแบบ ที่พบเห็นกันบ่อยครั้ง คือ การจัดกลุ่มตามระนาบอุดมการณ์ทางการเมือง (Political spectrum or political continuum) ซึ่งวางเรียงบนเส้นแนวนอนวางระนาบตั้งแต่ขวา - ซ้าย แบ่งประชาธิปไตยออกเป็น 3 กลุ่มหลัก ๆ คือ ประชาธิปไตยปีกขวา ยึดกุมคุณค่าในแบบอุดมการณ์อนุรักษนิยม ประชาธิปไตยสายกลาง (ทั้งกลาง - ขวา และ กลาง - ซ้าย) ซึ่งรู้จักกันในนามประชาธิปไตยที่เต็มคำนำหน้าว่า “เสรี” บ้าง “สังคมนิยม” บ้าง ประชาธิปไตยกลุ่มนี้ยึดกุมค่านิยมหลักที่อยู่ในวัฒนธรรมการเมืองตะวันตกที่สำคัญ ได้แก่ ปัจเจกชนนิยม การให้ความสำคัญกับทรัพย์สิน เสรีภาพ และความเสมอภาค เป็นต้น และประชาธิปไตยกลุ่มที่สาม คือ ประชาธิปไตยปีกซ้ายภายใต้อุดมการณ์ทางการเมืองแบบสังคมนิยม ที่ประชาธิปไตยเป็นผลลัพธ์อันเกิดจากการต่อสู้อย่างยาวนานต่อความไม่เสมอภาค ความยากจน การกดปราบ และการขูดรีดอันไม่เป็นธรรมที่อยู่ในระบบทุนนิยม

สำหรับการแยกแยะจัดกลุ่มทฤษฎีประชาธิปไตยในที่นี่อาศัยกรอบโครงที่เอื้อต่อการทำความเข้าใจประเด็นหลักของบทความนี้ คือ การควบคุมระบบราชการ เป็นกรอบโครงที่ทำให้เห็นเส้นทางการควบคุมระบบราชการได้ง่าย นั่นคือแนวคิดประชาธิปไตยแบบบนลงล่าง (Top - down democratic ideas) และแนวคิดประชาธิปไตยแบบล่างขึ้นบน (Bottom - up democratic ideas)

1) แนวคิดประชาธิปไตยแบบบนลงล่าง (Top - down democratic ideas) เป็นกลุ่มแนวคิดจากสายธารความรู้หลากหลายสาขา ทั้งปรัชญาการเมือง ทฤษฎีการเมือง และเศรษฐศาสตร์ ในทางปรัชญาการเมือง ประชาธิปไตยแบบบนลงล่าง สะท้อนจากงานทางปรัชญาเสรีนิยม นักปรัชญาการเมืองแนวเสรีนิยมอย่าง มองเตสกีเออ (Montesquieu) เสนอว่า เสรีภาพของประชาชนเป็นวัตถุประสงค์ของรัฐบาลที่ดี และเสรีภาพนี้เกิดขึ้นได้ อำนาจในการปกครองต้องถูกทำให้อ่อนลงด้วยการแบ่งแยกการใช้อำนาจให้อยู่กับองค์กรต่างกัน เป็นผู้ใช้อำนาจเหล่านั้น

นักปรัชญาการเมืองแนวเสรีนิยมคนสำคัญอีกคนหนึ่งคือ จอห์น สจ๊วต มิลล์ (John Stuart Mill) ในงานที่มีชื่อเสียงของเขา คือ “Representative Government” มิลล์ เสนอรูปแบบการใช้อำนาจโดยองค์กรตัวแทนประชาชนผู้เลือกตั้ง บนหลักการที่ว่าอำนาจอธิปไตยของปวงชนถูกใช้ โดยตัวแทนของประชาชน “ส่วนบน” (The top) ของระบบการเมือง คือ ส่วนที่อยู่ในตำแหน่งแห่งที่อันเป็นแกนกลางของโครงสร้างการปกครอง และเป็นตำแหน่งทางการเมืองที่มาจากเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง คือ สภาและคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีที่มาจากสภาอีกทอดหนึ่ง จากการยื่นอยู่บนหลักการที่ถือว่า อำนาจการปกครองที่แท้จริงเป็นของและมีที่มาจากประชาชน ดังนั้นตำแหน่ง หรือ องค์กรพหุใดที่มีที่มาเชื่อมโยงกับประชาชนได้ จึงมีสถานะพิเศษ อยู่เหนือและมีสิทธิพิเศษที่จะกล่าวอ้างได้ว่าตนเป็นตัวแทนสะท้อนถึงวาระของประชาชนอย่างแท้จริง อำนาจปกครองที่แม้จะมีฐานตั้งต้นจากประชาชนในส่วนล่าง แต่ได้ย้ายฐานมาสู่ผู้แทนในโครงสร้างการเมืองที่ส่วน “บน” และด้วยสถานะพิเศษนี้เองที่ประชาธิปไตยที่ส่วน “บน” จะถือสิทธิ อ้างความชอบธรรมทางการเมืองที่จะควบคุมระบบราชการ โดยไม่จำเป็นต้องให้ประชาชนเป็นผู้ทำภารกิจนี้ด้วยตนเอง

สำหรับประชาธิปไตยในระบบประธานาธิบดี ส่วน “บน” ของประชาธิปไตย ได้แก่ ประธานาธิบดี และสถาบันรัฐสภา เพราะเป็นตัวแทนของประชาชนโดยตรง นอกจากนี้หากพิจารณาให้ซับซ้อนขึ้นไปที่อำนาจรัฐซ้อนรัฐของระบบสหพันธรัฐ อย่างกรณีของสหรัฐอเมริกา สภาพอำนาจแบบบนลงล่างจะซับซ้อนขึ้น กล่าวคือ ตัวรัฐบาลกลางของสหพันธรัฐไม่ใช่หน่วยทางการเมืองที่ถือเอกสิทธิ์ตามรัฐธรรมนูญหนึ่งเดียว อันจะมีสถานะวางอยู่ “บน” หรือเหนือ มลรัฐข้างล่างแต่อย่างใด ระบบสหพันธรัฐอนุญาตให้รัฐในระดับมลรัฐ และเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นซึ่งมีที่มาจากการเลือกตั้ง มีอิสระ มีอำนาจสั่งการ “บน” กลไกระบบราชการของมลรัฐตน ดังนั้น ภาพการเมืองส่วน “บน” จึงไม่ใช่ภาพระหว่างรัฐบาลกลาง กับรัฐบาลมลรัฐ ต้องแยกพิจารณาว่าอำนาจบริหารกิจการสาธารณะว่าอยู่ในขอบเขตความรับผิดชอบของรัฐบาลระดับใด ตัวกลไกทางการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งของทั้งระดับสหพันธรัฐก็ดี ระดับรัฐบาลมลรัฐก็ดี ระดับรัฐบาลท้องถิ่นก็ดี ล้วนแล้วแต่เป็นส่วน “บน” ซึ่งมีความชอบธรรมในการเป็นอำนาจการเมืองควบคุมระบบราชการของตนทั้งสิ้น

แนวคิดประชาธิปไตยแบบบนลงล่างถูกนำเสนอในอีกทางหนึ่งจากทฤษฎีระบบบรรษัทนิยมใหม่ (Neo corporatist system) ให้ภาพการเมืองประชาธิปไตย คือ การร่วมมือกันระหว่างรัฐบาลกับกลุ่มสังคมที่เป็นกลุ่มผลประโยชน์หลัก (Overarching interest groups) ในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ระบบบรรษัทนิยมใหม่ให้ภาพการเมืองเป็นพื้นที่หรือสนามการแข่งขันระหว่างกลุ่มผลประโยชน์หลัก ๆ เช่น สมาคมนักธุรกิจ สหภาพแรงงาน ซึ่งเป็นกลุ่มยุทธศาสตร์สำคัญ เป็นตัวแทนหน่วยธุรกิจย่อย ๆ อีกทีหนึ่ง คอยทำหน้าที่เป็นตัวแทนนำส่งผลประโยชน์ หรือ ข้อเรียกร้องของหน่วยธุรกิจแต่ละหน่วย แรงงานแต่ละคนให้เข้ารูปรู้อย เข้าช่องทางที่ถูกต้อง แล้วประสานเข้ากับรัฐบาล แปรเป็นนโยบายต่อไป สภาพการเมืองของระบบบรรษัทนิยมใหม่ดังกล่าวเป็นประชาธิปไตย เพราะในสนามกลุ่มผลประโยชน์ มีการขยายจำนวนผู้เล่นออกไปทำให้ผู้ได้รับ

ประโยชน์จากการเมืองมีจำนวนมากขึ้น กระจายตัวกว้างขวางขึ้น (Inclusiveness) สภาพการณ์ทางการเมืองเช่นนี้ ส่วน “บน” ของการเมือง คือ รัฐบาลจากการเลือกตั้งของประชาชน บวกกับกลุ่มผลประโยชน์หลัก ร่วมกันใช้อำนาจกำกับควบคุมระบบราชการ (Carrasco, 1993)

2) แนวคิดประชาธิปไตยแบบล่างขึ้นบน (Bottom - up democratic ideas) เป็นแนวคิดประชาธิปไตยที่ก่อร่างขึ้นมาจากสายธารทฤษฎีการเมืองประชาธิปไตย อาทิ ทฤษฎีประชาธิปไตยทางตรง (Direct democracy theory) ทฤษฎีความเป็นพลเมือง (Citizenship theories) มีหลักการสำคัญอยู่ที่อำนาจอธิปไตยเป็นสิ่งที่ติดอยู่กับประชาชนตลอดเวลา อำนาจการตัดสินใจทางการเมือง หรือ ประเด็นชีวิตสาธารณะจึงต้องให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจเองโดยตรง หัวใจของประชาธิปไตยทางตรง คือ การให้สิทธิขั้นสุดท้ายที่จะตัดสินใจทางการเมืองโดยพลเมือง ประชาธิปไตยทางตรงจึงเป็นเรื่องที่ประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงในการออกกฎหมายก็ดี กฎระเบียบก็ดี การจัดทำและส่งมอบบริการสาธารณะก็ดี ตลอดจนการใช้อำนาจในการตัดสินใจคัดความต่าง ๆ ประชาธิปไตยทางตรงให้ภาพการเมืองประชาธิปไตยที่ประชาชน หรือ พลเมืองจากเบื้อง “ล่าง” คือ ฐานอำนาจสำคัญทางการเมืองที่แท้จริง (Meier & O'Toole, 2006) นำไปสู่รูปแบบการควบคุมระบบราชการในทางการเมืองจากเบื้อง “ล่าง” คือ การควบคุมโดยประชาชน (Popular control) เป็นช่องทางหลักของการควบคุมที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด ระบบราชการต้องได้รับการตรวจสอบจากประชาชนโดยตรง ไม่ใช่กระทำผ่านผู้แทน

ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับทฤษฎีประชาธิปไตย (Farzmand, 2010, p. 252)

ประการที่หนึ่ง ทฤษฎีประชาธิปไตยทั้งหลายต่างก็หยิบจับคุณลักษณะอันเป็นหลักการของประชาธิปไตยที่มีร่วมกันในสังคมประชาธิปไตยต่าง ๆ ปรับแต่งเข้าเป็นส่วนหนึ่งของแนวคิดทฤษฎีประชาธิปไตยเฉพาะตน ไม่ว่าจะ เป็นหลักการปกครองโดยรัฐธรรมนูญ หลักนิติรัฐ การเลือกตั้ง และระบบการแทนตน

ของประชาชน การมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองของประชาชน การตอบสนองต่อประชาชน ความสามารถตรวจสอบได้ และการเคารพในสิทธิของพลเมืองเสี่ยงข้างน้อย ดังนั้น ความแตกต่างของบรรดาทฤษฎีประชาธิปไตยที่ปรากฏ คือแตกต่างกันในแง่ระดับการให้น้ำหนัก ความสำคัญกับคุณลักษณะ หรือ หลักการเหล่านั้นมากน้อยต่างกัน

ประการที่สอง วัฒนธรรมทางการเมือง และธรรมเนียมพื้นฐานดั้งเดิมที่มีอยู่ในสังคมการเมือง เป็นเงื่อนไขสำคัญหนึ่งที่ทำให้บรรดาประชาธิปไตยที่มีแตกต่างกันหลายกันออกไปมากยิ่งขึ้น

ประการที่สาม ประชาธิปไตยที่แท้จริง สมบูรณ์ตามแบบอุดมคติ ไม่มีอยู่จริง

ประการที่สี่ ยิ่งสังคมมีขนาดใหญ่โต สลับซับซ้อนมากเท่าไร อีกทั้งเมื่อพิจารณาไปที่ความสลับซับซ้อนทางสังคม วัฒนธรรม และการเมือง ยิ่งมีแนวโน้มที่ประชาธิปไตยจะซับซ้อนยิ่งขึ้น และโน้มไปในทางที่เป็นประชาธิปไตยน้อยลงเท่านั้น

ประการที่ห้า ยิ่งเทคโนโลยีมีการเติบโต และพัฒนามากขึ้น ทำให้จำเป็นต้องอาศัยความรู้เฉพาะทาง และความเชี่ยวชาญทางเทคนิค ซึ่งซับซ้อนและห่างไกลจากความเข้าใจของคนสามัญทั่ว ๆ ไป ความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐ ระบบราชการ และประชาธิปไตยจะมีแนวโน้มไปในทางที่เป็นประชาธิปไตยน้อยลง และเพิ่มบทบาทความสำคัญของระบบราชการมากยิ่งขึ้น (Less democratic and more bureaucratic)

ประการที่หก ระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่อาศัยฐานการเลือกตั้งอย่างเดียวนับวันจะไม่มีเสถียรภาพ และไม่มีพลังมากเพียงพอที่จะกำหนดทิศทางนโยบาย และรับประกันผลได้จากนโยบายต่อพลเมืองของตน

ประการที่เจ็ด เป็นที่รับรู้โดยทั่วไปว่า แม้หลักการประชาธิปไตยจะรับประกันความเสมอภาคของบุคคล แต่โดยรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรก็ดี ประชาธิปไตยในระดับปฏิบัติก็ดี ล้วนมีที่ทางเก็บงำกิจกรรมที่ไม่เป็นประชาธิปไตยอยู่เป็นจำนวนมาก อาทิ เอกสิทธิ์ที่ให้ไว้แก่คนบางกลุ่ม โครงสร้างทางสังคมตามลำดับชั้นในแนวดิ่ง การเมืองแห่งการกีดกันที่ผลได้ทางเศรษฐกิจ สังคม ตกแก่คนเฉพาะกลุ่ม (Exclusionary) เป็นต้น

ทฤษฎีตัวการ - ตัวแทน (Principle - Agent theories): แนวคิด และกลไกการควบคุมระบบราชการกระแสหลัก

ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1982 แล้วที่สายธารการวิจัยในแวดวงรัฐศาสตร์ของโลก วิชาการตะวันตก มุ่งความสนใจมาที่การควบคุมระบบราชการในทางการเมือง นับแต่ช่วงเวลาดังกล่าวจวบจนถึงปัจจุบัน ทั้งนักวิชาการ นักการเมือง สื่อมวลชนต่างตั้งข้อสังเกตว่า ระบบราชการอาจก่อความปั่นป่วน และต้องถูกตรวจสอบ เหนี่ยวรั้งไว้ด้วยพลังทางการเมือง หากต้องการให้ประชาธิปไตยอยู่รอดปลอดภัย วรรณกรรมทางการเมือง และการบริหารจำนวนมากแสดงให้เห็นถึงการดำเนินงานของระบบราชการที่จำเป็นต้องอาศัยการกำกับของฝ่ายการเมืองจึงจะรับประกันได้ว่าระบบราชการตอบสนองต่อผลประโยชน์ของประชาชนจริง ๆ งานวิชาการเหล่านี้ส่วนใหญ่มุ่งไปที่ระบบราชการ และวิถีที่การบริหารที่ไม่เป็นประชาธิปไตยของมันจะกลับเข้าสู่รูปรอยของประชาธิปไตยได้อย่างไร (Wood & Waterman. 1991, Nye et al., 1997, Meier & O'Toole. 2006, Stephenson, 2008)

ภายใต้โจทย์ใหญ่ว่าด้วยการควบคุมทางการเมืองต่อระบบราชการ เพื่อให้ระบบราชการไปกันได้กับการปกครองแบบประชาธิปไตยนี้ ทฤษฎีตัวการ - ตัวแทน (Principle - Agent theories) จัดว่าเป็นทฤษฎีกระแสหลัก (Meier & O'Toole, 2006, p. 177) ทฤษฎีตัวการ - ตัวแทนเป็นทฤษฎีที่เสนอตัวแบบ (Model) อธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล 2 ฝ่าย คือ ตัวการ (Principle) และตัวแทน (Agent)

ภายใต้การดำเนินกิจการสมัยใหม่ซึ่งมีการกิจประจำวันปลุกย่อยมากมาย ตัวการจะเป็นผู้มอบอำนาจการทำงานแทนให้กับตัวแทน โดยที่ตัวแทนจะกระทำการ และตัดสินใจแทนตัวการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อบรรลุความต้องการ หรือ มุ่งประโยชน์สูงสุดของตัวการ (Calvert, McCubbins, & Weingast, 1989, pp. 588 - 589) ดังนั้น トラบไคที่ตัวแทนยังกระทำการตามวัตถุประสงค์นี้อยู่ ความสัมพันธ์ระหว่างตัวการและตัวแทนยังเป็นไปด้วยดี แต่หากวัตถุประสงค์และผลประโยชน์ของตัวการไม่ได้รับการตอบสนอง แต่กลับถูกแทนที่ด้วยวัตถุประสงค์และผลประโยชน์ของตัวแทนแล้ว จะเกิดปัญหาของตัวแทน ให้ตัวการต้องเข้ามากำกับควบคุมให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ดั้งเดิมทันที (Stephenson, 2008, p. 56) ตัวแบบตัวการและตัวแทนดังกล่าว นำมาใช้อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลจากการเลือกตั้งของประชาชน กับระบบราชการ นั่นคือ รัฐบาลอยู่ในฐานะตัวการ ขณะที่ระบบราชการมีฐานะเป็นตัวแทนในคู่ความสัมพันธ์นี้

ข้อถกเถียงและตรรกะสนับสนุนระบบราชการอยู่ใต้การควบคุมทางการเมืองของรัฐบาลจากการเลือกตั้ง

1) ข้อถกเถียงของทฤษฎีประชาธิปไตย ที่ว่าทางเลือกและการตัดสินใจเลือกทางเลือกนโยบายหนึ่ง ๆ ควรสะท้อนถึง หรือ สอดคล้องกับผลประโยชน์ของประชาชนส่วนมากที่แสดงผลประโยชน์ของตนผ่านกระบวนการเลือกตั้ง (Electoral majorities) จากข้อถกเถียง หรือ สมมติฐานเหล่านี้ บรรดานักการเมืองซึ่งมีที่มาจากการเลือกตั้งจึงมีแนวโน้มที่จะตอบสนองผลประโยชน์ของประชาชนซึ่งเป็นเสียงส่วนมาก และมีความรับผิดชอบต่อคนกลุ่มนี้มากกว่าบรรดาข้าราชการซึ่งล้วนมีที่มาจากการแต่งตั้ง

2) การตัดสินใจเลือกทางเลือกนโยบายเกือบทั้งหมดนั้นเกี่ยวพันกับการต้องเลือกคุณค่าทางการเมืองอันใดอันหนึ่งโดยพื้นฐาน เมื่อการดำเนินการนั้นกระทำโดยระบบราชการ การตัดสินใจดังกล่าวก็ไม่ควรเกิดขึ้นอย่างเป็นเอกเทศ หรือ ทำลงโดยปราศจากการควบคุม ตรวจสอบ หรือ การมีส่วนร่วมทางการเมือง

3) นโยบายในเชิงการจัดระเบียบ หรือกำกับควบคุมสังคม (ซึ่งส่งผลกระทบต่อประชาชนกลุ่มต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง) สมควรที่จะต้องสนองตอบประโยชน์ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสียงข้างมากในระดับสูงที่สุด และสิ่งที่จะรับประกันว่าระบบราชการจะดำเนินการไปในทิศทางที่ว่านี่ก็คือให้ระบบราชการตอบสนองต่อข้อเรียกร้อง หรือ ความประสงค์ของผู้นำการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งนั่นเอง

4) เหตุผลที่ว่า การตัดสินใจเชิงนโยบายควรกระทำโดยสถาบันที่สามารถถูกตรวจสอบได้ และมีความพร้อมรับผิดทางการเมืองมากที่สุด ในประเด็นนี้ ปีเตอร์ สเตราส์ และ คาส ซันสไตน์ (Peter Strauss and Cass Sunstein) ยืนยันว่า “สำหรับผู้ที่เชื่อว่าประเด็นเกี่ยวกับการวางระเบียบกำกับสังคมนั้น อาจนำมาสู่คำถาม หรือ ปัญหาซึ่งจะแก้ไขได้ก็ด้วยวิธีการทางการเมืองเท่านั้นแล้วละก็ อำนาจการตัดสินใจวางระเบียบเหล่านั้นก็ควรวางอยู่ในมือของผู้ที่สามารถถูกตรวจสอบได้ และมีความพร้อมรับผิดต่อสาธารณะมากที่สุด” (Strauss & Sunstein, 1986, p. 183)

ความจำเป็นที่จะต้องมีการปกป้องระบบราชการจากอิทธิพลของฝ่ายการเมือง

จากข้อถกเถียงตามแนวทฤษฎีตัวการ - ตัวแทนที่สนับสนุนให้ต้องควบคุมระบบราชการข้างต้น มีนัยถึงประเด็นเกี่ยวพันที่สำคัญประเด็นหนึ่งในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างระบบราชการกับการเมืองประชาธิปไตย คือ ประเด็นว่าด้วยความจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์ (Insulation) ระบบราชการจากอิทธิพลของฝ่ายการเมืองมีอยู่หรือไม่ และควรเป็นระดับใด ต่อประเด็นนี้ ข้อความคิดหลักของทฤษฎีตัวการ - ตัวแทนไม่มีอะไรซับซ้อนเลย นั่นคือ การปิดกั้นอิทธิพลความจำเป็นเป็นศูนย์ กล่าวคือ ไม่มีความจำเป็นต้องปกป้องระบบราชการจากอิทธิพล การแทรกแซงรูปแบบต่าง ๆ ของฝ่ายการเมือง โดยมอง การให้ที่ทางแก่ระบบราชการได้ มีพื้นที่อิสระที่จะไม่ต้องถูกแทรกแซง หรือ ก้าวล่วงใด ๆ โดยฝ่ายการเมือง แม้พื้นที่

นั้นจะเล็กน้อยเพียงใดก็ตาม เท่ากับเป็นการต่อต้านพลัง และอำนาจการปกครองของเสียงข้างมาก (พลังประชาธิปไตยของสังคมการเมือง) และดังนั้นจึงเป็นการกระทำที่เป็นปัญหาอย่างยิ่งต่อระบอบประชาธิปไตย (Sunstein & Lessig, 1994, p. 40)

แม้ว่าในทางปฏิบัติแล้ว การควบคุมทางการเมืองต่อระบบราชการด้วยการขจัดฉนวนปกป้องระบบราชการจากอิทธิพลของฝ่ายการเมืองจะมีต้นทุนสูง เพราะในความจริง ฝ่ายการเมืองมีข้อจำกัดด้านเวลา ข้อมูลข่าวสาร และความรู้ความเชี่ยวชาญเป็นทุนเดิม หากให้ฝ่ายการเมืองต้องกำกับควบคุมการตัดสินใจและการบริหารรัฐกิจของระบบราชการอย่างใกล้ชิดไปเสียทั้งหมด ย่อมเป็นการทุ่มเทที่ใช้ต้นทุนสูงมาก ด้วยข้อจำกัดและสภาพความเป็นจริงนี้เองที่ทำให้ในความเป็นจริง ระบบราชการค่อนข้างมีอิสระในระดับหนึ่ง (Banks & Weingast, 1992, p. 511) แต่ถึงกระนั้น ข้อถกเถียงเกี่ยวกับข้อจำกัดข้างต้นก็ไม่ได้ทำลายข้ออ้างที่ว่า ประโยชน์ของประชาชนเสียงข้างมากจะได้รับการตอบสนองมากที่สุดก็จากฝ่ายการเมืองที่จำเป็นจะต้องมีอำนาจควบคุมเหนือระบบราชการ เพราะอย่างไรเสียนักการเมืองก็ยังเป็นผู้มีอำนาจ และสามารถเลือกตัดสินใจที่จะให้อิสระแก่หน่วยราชการได้ หากเห็นว่าทำเช่นนั้นแล้วจะยังสามารถตอบสนองประโยชน์ของประชาชนได้อยู่

มีข้อถกเถียงจากปากฝั่งที่สนับสนุนความเป็นอิสระของระบบราชการ ว่าการบริหารรัฐกิจที่จะบรรลุถึงความต้องการของประชาชนเสียงข้างมากในบางสถานการณ์ก็จำเป็นที่จะต้องให้ระบบราชการเป็นอิสระจากการควบคุมทางการเมืองในระดับหนึ่ง ตัวอย่างเช่น ปัญหาที่พบจากปากฝั่งการเมือง ซึ่งขาดความต่อเนื่องในการดำรงตำแหน่งสาธารณะ (A time - consistency problem) หรืออีกนัยหนึ่ง คือ ปัญหาข้อผูกมัดที่น่าเชื่อถือของฝ่ายการเมือง นำไปสู่การอ้างเหตุผลให้ความชอบธรรมที่ว่าสามารถประกันประโยชน์ของประชาชนคนส่วนใหญ่ได้ดีกว่า หากมีฉนวนป้องกันระบบราชการอย่าง ธนาครกลาง ศาล และคณะกรรมการ

บางชุดที่ตั้งขึ้นมาเพื่อทำกิจการสาธารณะอย่างเข้มข้น ให้ปลอดพ้นจากการควบคุมของฝ่ายการเมืองโดยตรง (Henisz, 2004) ทั้งนี้ระดับการปกป้องระบบราชการที่เหมาะสมอาจช่วยปรับปรุงความเป็นอยู่ที่ดีของบรรดาผู้ออกเสียงเลือกตั้งได้ ด้วยการลดความเสี่ยงทางการเมือง (เมื่อต้องกลายเป็นเสียงข้างน้อย หรือ แม้กระทั่งในสถานการณ์ที่เป็นเสียงข้างมาก แต่พรรคการเมืองที่เลือกไปไม่ทำตามสัญญาที่ได้หาเสียงไว้) ดังนั้น ฉนวนปกป้องสถาบันบางสถาบันอย่างเฉพาะเจาะจง เช่น ศาล หรือ คณะกรรมการบางคณะ อาจเป็นหลักประกันที่จะคอยตอกตรึงนักการเมืองจากการเลือกตั้งให้ยังคงปฏิบัติหน้าที่ตอบสนองผลประโยชน์ของประชาชนคนส่วนใหญ่ของประเทศอยู่ (Stephenson, 2006, p. 1)

อย่างไรก็ตาม ทักษะโต้แย้งข้างต้นสำหรับกลุ่มผู้สนับสนุนความเห็นกระแสหลักก็ยังคงเห็นได้ชัดว่าเป็นเพียงกรณียกเว้นเท่านั้น ระบบราชการซึ่งรับผิดชอบภารกิจสาธารณะมีเนื้องานกว้างขวางนัก ตั้งแต่การพิทักษ์สภาพแวดล้อม การสร้างความปลอดภัยในที่ทำงาน การธำรงความยุติธรรมตลอดกระบวนการยุติธรรมทางอาญา การออกระเบียบความปลอดภัยของอาหาร ไปจนถึงระเบียบเกี่ยวกับสิ่งเสพติดให้โทษ ภารกิจเหล่านี้ยังคงอยู่ภายใต้แนวคิดกระแสหลักที่ว่าทำให้สิทธิอำนาจสูงสุดแก่ผู้ตัดสินใจที่มีกลไกยึดโยงอยู่กับการตอบสนองทางการเมืองต่อประชาชนคนส่วนใหญ่จะนำไปสู่การสร้างนโยบายสาธารณะที่ตอบสนองประโยชน์ของประชาชนได้มากที่สุด

การควบคุมระบบราชการในทางการเมืองตามทฤษฎีตัวการ - ตัวแทน

การควบคุมระบบราชการภายใต้ทฤษฎีตัวการ - ตัวแทนนี้ได้รับการตอบรับและผลักดันอย่างแข็งขันจากนักวิชาการสาขารัฐศาสตร์ มากกว่านักวิชาการสายการบริหารรัฐกิจ นักรัฐศาสตร์รับเอาเครื่องมือการวิเคราะห์สถาบันของสำนักสถาบันนิยมใหม่มาผนวกเข้ากับเครื่องมือทางทฤษฎีอย่างทฤษฎีตัวการ - ตัวแทน พัฒนาขึ้นเป็นทฤษฎีการควบคุมระบบราชการ

จุดเพ่งเล็งอันจะนำไปสู่การเสนอระบบและกลไกควบคุมระบบราชการขมวดอยู่ที่ความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิอำนาจทางการเมือง (Political authority) กับระบบราชการ ในการนี้ศูนย์กลางการควบคุมระบบราชการอยู่ที่ปัญหาของตัวการ (Principle's problem) ที่จะคิดสร้างโครงสร้างการกำกับควบคุมกลยุทธ์การล้อมกรอบ ตลอดจนมาตรการจูงใจ หรือ ชักนำให้ตัวแทนยึดถือในวัตถุประสงค์และผลประโยชน์ของตัวการ

ทฤษฎีตัวการ - ตัวแทนเสนอระบบและกลไกการควบคุมระบบราชการโดยโยงกับอำนาจหน้าที่ของตัวการที่มีอยู่ทั้งในระบบประธานาธิบดี และระบบรัฐสภา กลไกควบคุมสำคัญคือฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) และหัวหน้าฝ่ายบริหารที่จะสร้างระบบ หรือ กลยุทธ์ในการควบคุมระบบราชการที่สำคัญ ได้แก่ การควบคุมผ่านการจัดงบประมาณ การแต่งตั้งข้าราชการระดับสูง การตรวจสอบการดำเนินงาน การทบทวนระเบียบที่ออกโดยข้าราชการ และการให้ข้าราชการรายงานผล

1. การควบคุมระบบราชการโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

ทฤษฎีตัวการ - ตัวแทน พยายามศึกษากระบวนการเมืองและการบริหาร เพื่อทำความเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติในฐานะตัวแทนที่แท้จริงของประชาชนเพราะมีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงกับหน่วยงานบริหารอย่างระบบราชการ โดยเห็นว่า ความเข้าใจนี้ คือ หัวใจของทฤษฎีประชาธิปไตย ในแง่นี้ ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นสถาบันที่มีความชอบธรรมที่เป็นกลไกควบคุมระบบราชการที่สอดคล้องกับวิถีประชาธิปไตยมากที่สุด (Huber, Shipan, & Pfahler, 2001, p. 330)

จุดตั้งต้นที่ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของกลไกฝ่ายนิติบัญญัติ คือ ทศนะที่มองว่าในบริบทการเมืองประชาธิปไตย ฝ่ายนิติบัญญัติกับระบบราชการยึดถือค่านิยม และผลประโยชน์คนละชุดกัน การให้ฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นฝ่าย “ตัวการ” ทางการเมืองควบคุมการดำเนินงานของ “ตัวแทน” คือ ข้าราชการ และระบบราชการในภาพรวม ก็เพราะเกิดความขัดแย้งในผลประโยชน์ที่

แต่ละฝ่ายยึดถือ หากตัวการ คือ ฝ่ายนิติบัญญัติกับตัวแทน คือ ข้าราชการมีผลประโยชน์เดียวกัน หรือ กำลังผลักดันเป้าหมายเดียวกันอยู่ ข้าราชการก็ไม่มีแรงกระตุ้นใด ๆ ที่จะจูงใจให้ต้องคั่งง้างกับฝ่ายการเมือง (ฝ่ายนิติบัญญัติ) ขณะเดียวกัน ฝ่ายการเมืองก็ไม่จำเป็นต้องกลัวการมอบอำนาจ (Delegation) และเต็มใจที่จะให้อิสระแก่ข้าราชการ ในสถานการณ์เช่นนี้ ฝ่ายนิติบัญญัติก็จะให้ข้าราชการมีอิสระในการใช้ความรู้ ความเชี่ยวชาญของตนผลักดันวาระนโยบายที่มีเป้าหมายร่วมกันกับฝ่ายการเมือง

อย่างไรก็ตาม ความสอดคล้องในผลประโยชน์ ค่านิยม รวมทั้งเป้าหมายเชิงนโยบายระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับข้าราชการไม่ได้เกิดขึ้นบ่อยนัก ในทางตรงกันข้าม หากขยายภาพการเมืองให้กว้างขึ้น จะเห็นถึงความจำเป็นที่ฝ่ายนิติบัญญัติต้องเป็นกลไกหลักในการควบคุมระบบราชการ กล่าวคือ ในความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหาร ซึ่งแบ่งออกเป็น หัวหน้าฝ่ายบริหาร (ประธานาธิบดี หรือ นายกรัฐมนตรี) กับฝ่ายข้าราชการประจำ ฝ่ายนิติบัญญัติมักยึดถือผลประโยชน์และค่านิยมคนละชุดกับฝ่ายบริหาร และยิ่งหากข้าราชการถือผลประโยชน์เดียวกับหัวหน้าฝ่ายบริหารแล้ว ฝ่ายนิติบัญญัติจะคาดการณ์ได้ทันทีว่า ฝ่ายบริหารจะร่วมกันผลักดันนโยบายไปในทิศทางตามอุดมคติของตนไปให้สุดทาง ดังนั้นแล้ว ในระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ ฝ่ายนิติบัญญัติจึงเป็นกลไกการควบคุมระบบราชการที่สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยมากที่สุด

มิงานศึกษาในกลุ่มทฤษฎีตัวการ - ตัวแทนจำนวนมาก ที่ศึกษากลไกฝ่ายนิติบัญญัติในฐานะที่เป็นเครื่องมือทางการเมืองที่สำคัญในการควบคุมระบบราชการ พร้อมทั้งศึกษาถึงกลยุทธ์ที่ ฝ่ายนิติบัญญัติใช้ เช่น การงบประมาณ (Banks,1989, Bendor , Taylor, & Gaalen, 1987) การตรวจตราการทำงาน (Aberbach, 1990) และการตรากฎหมายที่รัดกุมเพื่อลดการใช้อำนาจดุลพินิจของข้าราชการ (Huber, Shipan, & Pfahler, 2001) เป็นต้น

จะเห็นได้ว่ากลยุทธ์ที่ฝ่ายนิติบัญญัติใช้เป็นเครื่องมือควบคุมระบบราชการส่วนใหญ่เป็นเครื่องมือควบคุมทางอ้อม เน้นการกำกับล้อมกรอบ หรือ การชักจูงให้ระบบราชการดำเนินงานตอบสนองเป้าประสงค์ที่ฝ่ายนิติบัญญัติตั้งไว้ อย่างไรก็ตามกลยุทธ์ หรือ เครื่องมือควบคุมเหล่านี้จะมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใดก็ยังคงต้องขึ้นอยู่กับว่าฝ่ายนิติบัญญัติเองมีความรู้ความเข้าใจเฉพาะเรื่อง หรือ มีความเชี่ยวชาญในประเด็นนโยบาย และวาระของกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ ดีเพียงใดเมื่อเทียบกับข้าราชการ นอกจากนี้ยังขึ้นอยู่กับโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติว่ายอมเปิดให้ฝ่ายนิติบัญญัติควบคุม หรือแทรกแซงฝ่ายบริหารได้เพียงใดอีกด้วย (Huber, Shipan, & Pfahler, 2001, p. 331)

2. การควบคุมระบบราชการโดยหัวหน้าฝ่ายบริหาร

นักทฤษฎีในกลุ่มตัวการ - ตัวแทนจำนวนไม่น้อยเห็นพ้องกันว่า การควบคุมระบบราชการโดยฝ่ายนิติบัญญัติมีปัญหาหลายประการ เช่น ขาดอำนาจทางตรงในการควบคุมระบบราชการ มีมาตรการควบคุมทางอ้อมซึ่งไม่เพียงพอที่จะทำให้ระบบราชการอ่อนลงได้ กลไกทางการเมืองที่ควบคุมระบบราชการได้มีประสิทธิภาพที่สุดควรเป็นกลไกที่มีอำนาจบังคับทางตรง นั่นคือ หัวหน้าฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งประธานาธิบดี นักวิชาการอย่าง ลอเรนซ์ เลสสิก (Lawrence Lessig) และ คาส ซันสไตน์ (Cass R. Sunstein) (1994) เจมส์ เอฟ. บลูมสไตน์ (James F. Blumstein) (2001) อีเลน่า คาแกน (Elena Kagan) (2001) อาศัยข้อมูลจากประสบการณ์การปกครองของสหรัฐอเมริกา ชี้ให้เห็นว่าสภาพการเป็นรัฐบริหาร (Administrative state) ตลอดประวัติศาสตร์ของสหรัฐอเมริกามีการแข่งขันกันระหว่างตัวกระทำทางการเมืองต่าง ๆ ในการเป็นตัวควบคุมหลักเหนือนโยบายสาธารณะ และเข้าควบคุมการดำเนินการของระบบราชการ ไม่ว่าจะเป็นสภาองเกรส ประธานาธิบดี หรือ แม้แต่ศาลเอง อันเป็นกลไกตามรัฐธรรมนูญที่ถูกออกแบบมาเพื่อการนี้ แต่กระนั้น ประธานาธิบดีเป็นกลไกสำคัญและมีบทบาทมาก

ที่สุดในการควบคุมระบบราชการ เพราะประธานาธิบดีคือตัวแสดงเชิงสถาบันที่ถูก ออกแบบมาให้ต้องตอบสนองต่อประโยชน์ของประชาชนในระดับชาติมากที่สุด (เมื่อเทียบกับตัวแสดง หรือ กลไกสถาบันอื่น) ทั้งโดยที่มา การใช้อำนาจ และการควบคุม ทางการเมืองล้วนแล้วแต่ยึดโยงกับประชาชนทั้งสิ้น

ในประเทศสหรัฐอเมริกา ประธานาธิบดีมีเครื่องมือ หรือ กลยุทธ์ที่จะใช้ควบคุมระบบราชการหลายอย่าง เครื่องมือสำคัญและควบคุม ระบบราชการได้ตรงตัวที่สุด คือ การแต่งตั้งและถอดถอนข้าราชการการเมืองที่ เข้าไปเป็นหัวหน้าหน่วยงานราชการ (Political appointment) ด้วยเครื่องมือนี้ ประธานาธิบดีจะเลือกหัวหน้า หรือ ผู้บริหารหน่วยงานราชการ โดยไม่ได้พิจารณา จากประสบการณ์ หรือ เพื่อตอบแทนทางการเมืองกับผู้สนับสนุนคนเท่านั้น แต่ยัง พิจารณาจากคุณสมบัติที่สำคัญมากที่สุด คือ ความสามารถในการผลักดัน แผนดำเนินงานของประธานาธิบดีได้ การแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูงในสมัย ประธานาธิบดีเรแกน (Ronald Wilson Reagan) เป็นตัวอย่างรูปธรรมที่ชัดเจนที่สุด ที่ชี้ให้เห็นว่า การแต่งตั้งทางการเมือง (Political appointment) เป็นเครื่องมือ สำคัญในการควบคุมระบบราชการได้

นอกเหนือนี้ ประธานาธิบดียังมีเครื่องมือควบคุมระบบ ราชการอย่างเบ็ดเสร็จและรวมศูนย์อีกอย่างหนึ่ง นั่นคือ หน่วยงานบริหารกลางที่ขึ้น ตรงต่อประธานาธิบดี หน่วยงานนี้คือ สำนักงานการจัดการและงบประมาณ (Office of Management and Budget: OMB) OMB มีอำนาจตรวจสอบ กำกับ ควบคุม กิจกรรมการบริหารของระบบราชการของรัฐบาลกลาง โดยตรวจสอบทั้ง ประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน และความสอดคล้องกับแผนงานของประธานาธิบดี นอกจากนี้ยังมีอำนาจทบทวนกฎหมายลูก บรรดาระเบียบ กฎเกณฑ์ ข้อบังคับที่ หน่วยงานราชการออกมาว่าสอดคล้องกับคำสั่งหรือกฎหมายของฝ่ายบริหารหรือไม่ (Wood & Waterman, 1991, p. 805)

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่า การควบคุมระบบราชการ โดยกลไกหัวหน้าบริหารจะมีประสิทธิภาพ หรือ ได้ผลลัพธ์ออกมาอย่างไร ขึ้นอยู่กับ การออกแบบอำนาจบริหารในรัฐธรรมนูญเป็นสำคัญ ว่าออกแบบให้เกิดระบบ ประธานาธิบดีอำนาจเข้มแข็ง หรือ ระบบประธานาธิบดีอำนาจอ่อนแอ กรณี รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา เห็นได้อย่างชัดเจนว่าระบบประธานาธิบดีออกแบบมาให้มี ลักษณะเฉพาะเจาะจงให้เป็นกลไกกำกับควบคุมนโยบาย และการดำเนินงานของ ระบบราชการให้อยู่ในทีในทางได้

การควบคุมระบบราชการภายใต้แนวคิดการบริหารปกครอง

การกลับมาลงรอยกันอีกครั้งของระบบราชการกับประชาธิปไตย

สำหรับทฤษฎีตัวการ - ตัวแทน และแนวคิดประชาธิปไตยแบบ บนลงล่างในการการควบคุมระบบราชการโดยการเมืองซึ่งได้กล่าวถึงไปก่อนหน้านี้ นั้น ผู้เขียนขอตั้งข้อสังเกตว่า แนวคิดทฤษฎีดังกล่าว เริ่มด้วยการมองระบบราชการ กับประชาธิปไตยเป็นปฏิปักษ์ต่อกัน (Antithetical approach) การควบคุมระบบ ราชการด้วยการเมืองส่วน “บน” ของประชาธิปไตย ตามทฤษฎีตัวการ - ตัวแทนจึง เน้นด้านบังคับ (Coercion) เป็นหลัก ละเลยการควบคุมรูปแบบอื่น ในทิศทางอื่นที่ ไม่ใช่เพียงฝ่ายการเมือง หรือ ตัวแทนประชาชนจากการเลือกตั้ง เช่น การมีส่วนร่วม ของประชาชนรูปแบบต่าง ๆ พลังด้านบวกภายในระบบราชการ และแรงกระตุ้นจาก ภายในตัวข้าราชการว่าช่วยส่งเสริมประชาธิปไตยได้เช่นกัน (Peters, 2010)

ยิ่งไปกว่านั้น การควบคุมระบบราชการในทางการเมืองตาม ทฤษฎีตัวการ - ตัวแทนยังมีปัญหาที่พื้นฐานตั้งแต่ต้น นั่นคือ มีสมมติฐานว่า ค่านิยม ระบบราชการ (Bureaucratic values) และการกล่อมเกลாதาสังคมภายในระบบ ราชการเป็นภัยคุกคามประชาธิปไตย และกระโดดไปสู่ข้อสรุปว่า การกระทำใด ๆ ของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ได้มีที่มาจากประชาชนโดยตรงแล้วเข้าใช้อำนาจตัดสินใจ

สาธารณชนจะตกเป็นผู้ต้องหาโดยอัตโนมัติ ขณะที่หากเป็นเจ้าหน้าที่ที่มาจากกา
เลือกตั้ง การใช้อำนาจดังกล่าวนั้นจะมีความชอบธรรมขึ้นมาทันทีโดยไม่ต้องสงสัย

นอกจากนี้ ประชาธิปไตยแบบบนลงล่างนับวันจะมีปัญหา
ช่องว่างตรงกลางระหว่างผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (Voters) กับทางเลือกนโยบายไม่กระจ่าง
ชัด และซับซ้อนมากขึ้น ผู้มีสิทธิเลือกตั้งอาจโหวตเพื่อเป้าหมายที่ไม่ชัดเจน ซึ่งนั่น
หมายถึงต้องการให้ผู้นำไม่ว่าจะมาจากกาเลือกตั้งก็ดี หรือ จะข้าราชการก็ดีได้เลือก
กำหนดนโยบายที่เห็นว่าตรงจุด เหมาะสมกับสถานการณ์ด้วยตนเอง (Caplan,
2007)

ผู้เขียนเห็นว่า ความสัมพันธ์ระหว่างระบบราชการกับ
ประชาธิปไตยนั้นไม่ใช่ความสัมพันธ์ที่มองง่าย ๆ ตรงไปตรงมา หรือ ความสัมพันธ์
ด้านเดียวว่าเป็นปฏิปักษ์กันเท่านั้น แต่ค่อนข้างซับซ้อน มีทั้งความสัมพันธ์ที่ย้อนแย้ง
(Paradox) และที่ประกอบเป็นส่วนหนึ่งของกันและกัน (Complementary) ด้วย
กล่าวคือ ประชาธิปไตยจะดำเนินการได้ดีอาจจำเป็นต้องอาศัยระบบราชการที่
ปฏิบัติงานได้มีประสิทธิภาพ รวดเร็ว ประหยัด (แต่ไม่จำเป็นต้องอาศัยการมีส่วนร่วม
จากประชาชนอย่างกว้างขวาง) อีกทั้งการบริหารรัฐกิจช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา
ปรากฏชัดเจนว่า ชุดคุณค่าที่ตรึงอยู่กับระบบราชการ ไม่ว่าจะเป็น ประสิทธิภาพ
ความเป็นทางการ ความเสมอภาค ก็อาจเป็นชุดคุณค่าสำคัญและจำเป็นสำหรับ
ประชาธิปไตยที่เข้มแข็งด้วย กล่าวโดยสรุป แม้จะยอมรับว่าในหลายแง่มุม ระบบ
ราชการกับประชาธิปไตยอาจมีด้านที่เป็นปฏิปักษ์ หรือ ขัดแย้งกันอย่างแหลมคม
แต่ทั้งคู่ก็เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการบริหารปกครองที่ทั้งต้องการประสิทธิภาพ และ
ตอบสนองต่อประชาชนไปพร้อมกัน

ความเปลี่ยนแปลงในการนำส่งบริการสาธารณะกับพลวัตประชาธิปไตย

ระบบราชการในฐานะตัวการสำคัญทำหน้าที่นำส่งบริการ
สาธารณะแก่ประชาชน และประชาธิปไตยในปัจจุบันกำลังเปลี่ยนแปลงไป
ทั้งฐานคิด หลักการ และภาคปฏิบัติการ ประชาธิปไตยแบบดั้งเดิมกำลังเสื่อมถอยลง

ขณะที่ระบบราชการกลายเป็นพื้นที่เปิดสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองรูปแบบใหม่ ๆ มากขึ้น สภาพการณ์ดังกล่าวมี ดังนี้

ประการแรก ตัวแบบประชาธิปไตยตัวแทน หรือ ประชาธิปไตยแบบบนลงล่าง สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้เลือกตั้งจะควบคุมตัวเลือกนโยบายผ่านอำนาจเลือกตั้งในมือตนเอง ด้วยการเลือกผู้สมัครที่มีนโยบายและสัญญาว่าจะทำตามนโยบายที่ผู้เลือกตั้งต้องการ หลังจากได้ตัวแทนประชาชน และจัดตั้งรัฐบาลแล้วระบบราชการจะถูกคาดหวังให้นำนโยบายเหล่านี้ไปปฏิบัติภายใต้การควบคุมของนักการเมืองจากการเลือกตั้งและตัวบทกฎหมายปกครองต่าง ๆ กล่าวให้ถึงที่สุดนักการเมืองจากการเลือกตั้งของประชาชนรับผิดชอบการกำหนดนโยบาย ขณะที่ระบบราชการโดยข้าราชการรับผิดชอบในการทำให้นโยบายนั้นเป็นผลขึ้นมาได้

ตัวกระทำสำคัญในประชาธิปไตยรูปแบบนี้ คือ บรรดาประชาชนทั่วไปซึ่งก็มีข้อสันนิษฐานว่ามีความสนใจทางการเมือง หรืออย่างน้อยที่สุดก็มีความต้องการที่จะเลือกตั้ง สนใจข่าวสารบ้านเมือง กระทู้หรือรันทันหาข้อมูล ผู้สมัครรับเลือกตั้ง และนโยบายที่นักการเมืองและพรรคการเมืองหาเสียง ปัญหา ก็คือ ในทางปฏิบัติจริง ประชาชนจำนวนหนึ่งเท่านั้นที่กระทู้หรือรันทันทางการเมือง แม้แต่การไปเลือกตั้ง หลักฐานเชิงประจักษ์มิให้เห็นทั่วไปในการเลือกตั้งประธานาธิบดี และสมาชิกวุฒิสภาของประเทศประชาธิปไตยก้าวหน้าต่าง ๆ ในยุโรป และสหรัฐอเมริกา คุณภาพและสมรรถนะของประชาธิปไตยตัวแทน การมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งก็ดี การเป็นสมาชิกพรรคการเมืองก็ดี หรือรูปแบบการมีส่วนร่วมแบบเดิมในลักษณะอื่น ๆ ก็ดี ถดถอยลงเกือบทุกประเทศ สิ่งเหล่านี้บ่งชี้ว่าสาธารณชนรู้สึกว่าการก่อสร้างและกระบวนการในวิถีประชาธิปไตยแบบเดิมไม่อาจตอบสนองความต้องการของพวกเขาได้ (Mair, 2006)

ประการที่สอง สอดคล้องกับสภาพการณ์ของประชาธิปไตยที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบดั้งเดิมน้อยลง ในอีกนัยหนึ่งย่อมหมายความว่า ด้านนำเข้า (Input side of politics) ของการเมืองประชาธิปไตยลด

ความสำคัญลง ประชาธิปไตยย้ายจุดมองเรื่องความชอบธรรมของระบบจากด้าน ปัจจัยนำเข้า (ที่มาของผู้กำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการนำส่ง บริการสาธารณะ) มาอยู่ที่ด้านผลผลิต (Rothstein, 2008) คือ มุ่งมาพิจารณาที่ คุณภาพของบริการสาธารณะ ความคุ้มค่า มีประสิทธิภาพ ตรงกับความต้องการ และยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนได้ ซึ่งมีนัยว่าการบรรลุถึงผลผลิตของภาค สาธารณะในลักษณะดังกล่าวไม่จำเป็นต้องอาศัยแต่เพียงฝ่ายการเมืองเป็นผู้รวบรวม ผลประโยชน์ และทำการตัดสินใจรวมหมู่ในนามตัวแทนผลประโยชน์ของประชาชน หรือกระทำผ่านการมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบเดิม ๆ อีกต่อไปแล้ว ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในรูปแบบอื่น ตามติดโครงการที่ตรงกับ ผลประโยชน์เฉพาะของตนโดยตรง

ประการที่สาม ความเปลี่ยนแปลงในแวดวงการบริหารงาน ภาครัฐ (Public administration) ภายใต้อิทธิพลแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New public management) แต่เดิมการบริหารงานภาครัฐเน้นความตายตัว และ สายการบังคับบัญชาในแบบฉบับของระบบราชการซึ่งครอบงำการบริหารงานภาครัฐ มาอย่างยาวนาน การเปลี่ยนแปลงนี้มุ่งไปสู่รูปแบบของการบริหารแบบ “การ จัดการ” (Management) ซึ่งเน้นไปที่การปฏิบัติที่มุ่งต่อผลลัพธ์ ความมี ประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ โดยอยู่บนฐานของกลไกตลาด (Market - based) หรือ ระบบกึ่งตลาดซึ่งมีความยืดหยุ่น เป็นการส่งสัญญาณถึงการเปลี่ยนแปลงเชิงฐานราก ที่เกิดขึ้นทั้งในระดับทฤษฎีและปฏิบัติ

การบริหารแบบ “การจัดการ” ปรับเปลี่ยนการนำส่ง บริการสาธารณะไปอย่างสิ้นเชิง หน่วยงานภาครัฐปรับบทบาทให้เป็นผู้กำกับทิศทาง ไม่ใช่ผู้ดำเนินงานเอง (Steer and not row) (Osborne & Gaebler, 1992) กระบวนการนำส่งบริการสาธารณะที่ซับซ้อนขึ้น มีการนำ “ระบบตลาด” มาเป็น ช่องทางการจัดทำและนำส่งบริการสาธารณะ ส่งผลให้เกิดหน่วยและรูปแบบการ ให้บริการรูปแบบใหม่ ๆ ที่สำคัญ คือ

1. องค์การอิสระ (autonomous organizations) และ องค์การกึ่งอิสระ (Quasi-autonomous organizations) ถูกจัดตั้งขึ้นมาและได้รับมอบอำนาจ (Delegate) จัดทำบริการสาธารณะมีอำนาจของตัวเองในการบริหารทรัพยากร งบประมาณ การกำหนดรูปแบบ และวิธีการจัดทำบริการสาธารณะ ที่ยืดหยุ่นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ความโปร่งใส และตอบสนองกับความต้องการของประชาชนเป้าหมายได้เป็นการเฉพาะราย (Pollitt & Talbot, 2004)

2. ระบบความสัมพันธ์ตามสัญญา (Contractual relationships) ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือการจัดทำและการนำส่งบริการมากยิ่งขึ้นเพื่อสนับสนุนให้เกิดการแข่งขัน และนำไปสู่การลดต้นทุน ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยบริการ เจรจาและทำข้อตกลงกำหนดผลงานประจำปีให้สอดคล้องกับแผนดำเนินงานของหน่วยงานกำกับดูแลที่วางไว้เป็นการล่วงหน้า การนำส่งบริการภายใต้สัญญาและข้อตกลงการปฏิบัติงานดังกล่าว ในทางปฏิบัติมีความหมายเป็นการลดทอนอำนาจบังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาในสายงาน และลดอำนาจควบคุมของสาธารณชนโดยทั่วไป แต่เปิดทางให้กับมาตรฐานชนิดอื่น (Other criteria) เช่น บทบาทและความต้องการของผู้รับบริการ มาเป็นตัวกำกับควบคุมการนำส่งบริการแทน

3. หน่วยงานที่ไม่ใช้รัฐแต่ได้รับอำนาจจากรัฐให้จัดทำบริการสาธารณะ (Gencies) หน่วยบริการเหล่านี้มีทั้งหน่วยเอกชนที่เป็นองค์กรวิชาชีพ หรือ หน่วยเอกชนแท้ ๆ ซึ่งไม่ได้อยู่ในข่ายการควบคุมตามสายการบังคับบัญชาปกติ

ประการที่สี่ ความเปลี่ยนแปลงในแวดวงการบริหารงานภาครัฐ ภายใต้กรอบแนวคิด “การบริหารปกครอง” (Governance perspective) ให้ภาพการบริหารงานภาครัฐ เป็นการดำเนินงานโดยหน่วยต่าง ๆ ที่ซ้อนกัน หรือ โยงใยกันอยู่หลายระดับ (Pierre & Peters, 2000) มีโครงสร้างเป็นเครือข่าย คือ โครงสร้างแนวราบ ประกอบด้วยหน่วย หรือ ตัวกระทำ ตั้งแต่ 2 ตัวขึ้นไป เชื่อมโยง

กันเป็นอิสระซึ่งกันและกัน คือ ตัวกระทำแต่ละตัวไม่ได้มีความสัมพันธ์เป็น ผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาต่อกัน ตัวกระทำที่รวมอยู่ในเครือข่ายนี้ไม่ได้จำกัด เฉพาะหน่วยให้บริการในภาครัฐด้วยกันมารวมมือ ปฏิบัติงานร่วมกันเท่านั้น แต่ยัง ขยายไปถึงหน่วยงานอื่น ๆ ในภาคสาธารณะซึ่งไม่ใช่หน่วยงานรัฐ เช่น หน่วยงาน อาสาสมัคร องค์กรเอกชนไม่แสวงผลกำไร หน่วยงานเอกชน ประชาสังคมต่าง ๆ ที่ ร่วมกันปฏิบัติงาน หรือ ให้บริการ ทั้งนี้เพื่อเป็นกลไกสร้างการกระจายบทบาท อำนาจหน้าที่ ให้หน่วยงานใกล้ชิดกับผู้รับบริการมากขึ้น (Rhodes, 1997)

การนำส่งบริการที่เปลี่ยนแปลงไปพร้อม ๆ กับพลวัต ความเปลี่ยนแปลงของประชาธิปไตยปรากฏให้เห็นจากกิจกรรมการบริหารปกครอง ดังนี้ (Meier & O'Toole, 2006, pp. 15 - 16)

1. การรวบรวมความต้องการที่มีอยู่สังคมจากทุกระดับ ทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะความต้องการนั้นจะเป็นของประชาชนทั่วไป หรือ ของชนชั้นนำ ความต้องการเหล่านี้ อาจถูกรวบรวมผ่านกระบวนการผู้แทนโดยรัฐสภา แล้วตอบสนองออกมาในรูปของกฎหมาย หรือแนวนโยบายสาธารณะ ขณะเดียวกัน ตัวกระทำอื่นนอกกลไกรัฐสภา ไม่ว่าจะ เป็น กลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมือง องค์กรธุรกิจเอกชน องค์กรไม่แสวงหาผลกำไรก็สามารถเป็นตัวแทนสะท้อนและ รวบรวมความต้องการของประชาชนได้กว้างขวางกว่าหน่วยงานบริหารอย่างระบบ ราชการในรูปแบบเดิม ภายใต้การประสานร่วมกับภาคส่วนอื่นในรูปแบบเครือข่าย ระบบราชการสามารถปฏิบัติภารกิจรวบรวมความต้องการ ด้วยการแสดงบทบาท การแทนตน หรือ การเป็นผู้แทนของประชาชน (Representative bureaucracy) ขณะเดียวกับที่ประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมในเครือข่ายทั้งที่เข้ามาในรูปแบบของ ปัจเจกบุคคล หรือ คณะบุคคล หรือองค์กรจัดตั้งใด ๆ ก็แล้วแต่ ก็สามารถบอกถึง ความต้องการของตนเองได้ ภายใต้ระบบการจัดการปกครองแบบเครือข่ายนี้ ภารกิจ การรวบรวมความต้องการจึงเป็นการร่วมกันระบุ รวบรวมคุณค่า ความต้องการจาก การได้ร่วมแบ่งปันประสบการณ์ระหว่างที่เข้ามาประสานงานร่วมกัน

2. การตัดสินใจเลือกทางเลือกนโยบาย แนวทฤษฎีการ จัดการปกครองแบบประชาธิปไตยตั้งข้อสังเกตว่า นโยบายสามารถกำหนดขึ้นได้ เมื่อรัฐบาลคล้อยตามตัวกระทำนอกภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานการณ์ที่ รัฐบาลไม่พร้อมที่จะดำเนินการตัดสินใจอย่างโจ่งแจ้ง หรือ เต็มขาดในประเด็น สาธารณะประเด็นใดประเด็นหนึ่ง เพราะเป็นประเด็นที่ค่อนข้างซับซ้อน รัฐบาลมัก “ตัดสินใจที่จะไม่ตัดสินใจ” จากมูมนี้นี้ ตัวกระทำนอกภาครัฐจะมีบทบาทในการการ ตัดสินใจเลือกทางเลือกนโยบาย ร่วมกับระบบราชการ

3. การนำนโยบายไปปฏิบัติและการนำส่งบริการ การดำเนินนโยบาย รวมถึงการดำเนินโครงการสาธารณะในปัจจุบันบ่อยครั้งถูก ออกแบบมาให้ดำเนินงานในรูปแบบเครือข่าย ไม่ว่าจะเป็นการบูรณาการคณะทำงาน ข้ามหน่วยงานระดับต่าง ๆ ภายในภาครัฐด้วยกันเอง หรือการเชื่อมโยงคณะทำงาน หน่วยงานภาครัฐเข้ากับหน่วยงานเอกชน องค์กรไม่แสวงหาผลกำไร ภาคประชา สังคม และตัวกระทำอื่น ๆ เป็นโครงสร้างการดำเนินงานในแนวระนาบ ซึ่งไม่มี ตัวกระทำหรือหน่วยงานใดมีอำนาจบังคับบัญชา หรือสั่งการตัวกระทำหรือหน่วยงาน อื่น

การควบคุมระบบราชการภายใต้กรอบการบริหารปกครอง: ศักยภาพ และความเป็นไปได้

ตัวแบบประชาธิปไตยและการนำส่งบริการสาธารณะแบบดั้งเดิม เป็นความสัมพันธ์แบบเส้นตรง (ระหว่างรัฐบาล - หน่วยงานจัดทำและนำส่งบริการ สาธารณะ - ประชาชน) ความสัมพันธ์แบบเส้นตรงดังกล่าวสร้างรูปแบบการควบคุม ระบบราชการแบบเส้นตรงตามไปด้วย (ประชาชนผู้เลือกตั้ง - รัฐมนตรี - หน่วยงาน ราชการ) (Peters, 2010) อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันเราเห็นความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น ทั้งกับประชาธิปไตย และหน่วยการบริหารอย่างระบบราชการดังที่กล่าวไปในหัวข้อ ก่อนหน้านี้ ดังนั้นในส่วนของการควบคุมระบบราชการจึงจำเป็นต้องได้รับการ ทบทวน และแสวงหากลไกทางเลือกอื่นที่เป็นไปได้ นอกเหนือไปจากการควบคุมผ่าน

ระบบผู้แทน หรือ นักการเมืองจากการเลือกตั้ง ประชาธิปไตยที่มีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องพึ่งพาการควบคุมระบบราชการในเชิงบวก (Positive controlling) อาศัย แรงกระตุ้นและการควบคุมภายในตนเองของข้าราชการ ความพร้อมรับผิดซึ่ง กันและกัน (Mutualistic forms for accountability) (Hood, James, Peters, & Scott, 2004) แนวคิดการควบคุมระบบราชการโดยการเมืองภายใต้กลไกการ ควบคุม และการมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบอื่น ๆ มีดังนี้

1) ค่านิยมระบบราชการ (Bureaucratic values) กับการ ควบคุมภายในตนเอง

แนวคิดค่านิยมระบบราชการเป็นแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับค่านิยม โดยเฉพาะค่านิยมเชิงจริยธรรมที่ยึดถือในหน่วยราชการ มี ฐานคิดตกเถียงกับทฤษฎีประชาธิปไตยตัวแทนในเรื่องความสอดคล้องของค่านิยม ระหว่างค่านิยม 3 ชุด คือ ค่านิยมที่ประชาชนทั่วไปยึดถือ ค่านิยมที่ผู้แทนประชาชน จากการเลือกตั้งยึดถือและค่านิยมที่ระบบราชการยึดถือ

ประชาธิปไตยตัวแทนที่กหักเอาง่าย ๆ ว่าค่านิยมที่ ประชาชนทั่วไปยึดถือ กับค่านิยมที่ผู้แทนประชาชนจากการเลือกตั้งยึดถือเป็น ค่านิยมชุดเดียวกัน ซึ่งก็ไม่ว่าจะเป็นเช่นนั้น (Peters, 2010) นอกจากนี้ ประชาธิปไตยตัวแทนยังสรุปง่าย ๆ ว่า ความต้องการของสังคม สะท้อนผ่าน ประชาชนเสียงข้างมากจากการเลือกตั้งได้ ทั้งที่จริง ๆ แล้ว ความต้องการที่ แสดงออกโดยเสียงข้างมากของประชาชนก็อาจจะลดทอนสวัสดิภาพรวมของผู้มีสิทธิ เลือกตั้ง ยิ่งไปกว่านั้นข้อโต้แย้งที่แหลมคมต่อประชาธิปไตยตัวแทน คือ สังคม การเมืองไม่ได้มีเพียงเป้าสำเร็จในกรอบความต้องการของประชาชนเสียงข้างมากที่ แสดงออกผ่านการเลือกตั้งเท่านั้น แต่ยังมีคุณค่ามธรรมอันเป็นเป้าหมายของ สังคมที่สำคัญไม่น้อยไปกว่ากัน เช่น ความยุติธรรม ความปลอดภัยทางสังคม สวัสดิภาพ ความผาสุก เป็นต้น (Dworkin, 1997) เป้าหมายในลักษณะนี้ครอบคลุม ถึงประโยชน์ของคนนี้อาจไม่ได้ถูกแทนตนในระบบเลือกตั้ง หรือ บรรดากลุ่มคนที่

ไม่ได้รับการปกป้องผลประโยชน์มากพอในกระบวนการทางการเมืองจากการเลือกตั้งตามปกติ

การเชื่อมโยงค่านิยมระบบราชการเข้ากับประชาธิปไตยปรากฏให้เห็นต้นทางย้อนกลับไปได้ถึง คำประกาศแบล็กส์เบิร์ก (The Blacksbury manifesto) ซึ่งได้ก่อกำเนิดแนวคิดการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Administration : NPA) คำประกาศแบล็กส์เบิร์กเป็นผลมาจากการประชุมทางวิชาการจัด โดยนักวิชาการด้านบริหารรัฐกิจประเทศสหรัฐอเมริกา จัดการประชุมที่มินนอบรุก (Minnobrook) เมื่อปี ค.ศ. 1988 เพื่อทบทวนบทบาทนักบริหารรัฐกิจ และเรียกร้องให้รับผิดชอบกับสังคมการเมือง เรียกร้องให้ระบบราชการและบรรดาข้าราชการปฏิรูปบทบาทของตนให้กลับมาหาคุณค่าหลักของการปกครอง คือ ประโยชน์สาธารณะ พร้อมไปกับการยึดถือค่านิยมประชาธิปไตย (Democratic ethos) ซึ่งต่อมาได้มีนักวิชาการในกลุ่ม NPA พัฒนาชุดค่านิยมประชาธิปไตยออกมาอีกหลากหลายแนว เช่น ค่านิยมเชิงระบอบ (Regime values) (Rohr, 1986) การยึดมั่นในผลประโยชน์ของพลเมือง (Wamsley, 1990) ความเสมอภาคทางสังคม (Marini, 1971; Waldo, 1971) เป็นต้น

ด้วยการยึดมั่นในค่านิยมระบบราชการเหล่านี้ ข้าราชการจึงมีบทบาทเป็น “ผู้พิทักษ์” (Guardians) ประโยชน์สาธารณะ และทำให้ระบบราชการมีสถานะเป็นสถาบันการบริหารที่มีความชอบธรรมเทียบเท่ากับสถาบันอำนาจอื่น ๆ

แนวคิดค่านิยมระบบราชการเผยให้เห็นการควบคุมระบบราชการด้วยกลไกทางเลือกอื่น นอกเหนือไปจากการควบคุมจากภายนอกในลักษณะบังคับ (Coercion) กะเกณฑ์ ค่านิยมภายในระบบราชการเอง มีศักยภาพและมีความเป็นไปได้ที่จะเป็นระบบควบคุมที่มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับประชาธิปไตยไปพร้อมกัน งานทางจริยธรรมการบริหารหลายต่อหลายชิ้นให้ความสำคัญกับค่านิยมระบบราชการในฐานะที่เป็นระบบควบคุมจากภายใน การ

ควบคุมระบบราชการจากแนวทางเชิงลบที่มุ่งจำกัดดุลพินิจนั้นไม่เพียงพอ การควบคุมระบบราชการควรให้สนใจต่อเรื่องจริยธรรมภายในของข้าราชการแต่ละคน และค่านิยมระบบราชการโดยรวม ค่านิยมการรับผิดชอบต่อสาธารณะก็ดี คุณค่าพื้นฐานการปกครองในรัฐธรรมนูญก็ดี สำนึกต่อความเสมอภาคทางสังคมก็ดี คุณค่าวิชาชีพ และความเป็นมืออาชีพที่ดี เป็นตัวล้อมกรอบการทำงานของระบบราชการ และการใช้อำนาจของข้าราชการแต่ละคน ประเด็นสำคัญของระบบและกลไกควบคุมระบบราชการในลักษณะนี้จึงไม่ได้อยู่ที่การจำกัดความเป็นอิสระของระบบราชการออกไปด้วยการควบคุมระบบราชการให้อยู่ภายใต้การตรวจตรา สอดส่องจากผู้แทนในระบบเลือกตั้ง แต่อยู่ที่ทำอย่างไรให้ค่านิยมระบบราชการถูกสร้างขึ้นในทิศทางเดียวกับค่านิยมประชาธิปไตย และจะจริงค่านิยมเหล่านี้ไว้กับสถาบันระบบราชการ และข้าราชการแต่ละคนอย่างไร กล่าวอีกนัยหนึ่งวิธีการควบคุมระบบราชการ ไม่ใช่การ “ควบคุม” “ผู้พิทักษ์” แต่ต้องปลูกฝังและเพิ่มพูนขึ้นด้วยการอบรมวิชาชีพ (Professional training) และการถ่ายทอดกลมเกลียวทางสังคมในระบบราชการ (Socialization in the organization) การนำค่านิยมระบบราชการ จริยธรรม และความเป็นมืออาชีพมาใช้เป็นเครื่องมือควบคุมระบบราชการในทางการเมือง ไม่ใช่นำมาใช้แทนที่ระบบควบคุมแบบเดิมอย่างสิ้นเชิง แต่นำมาใช้อย่างน้อยก็เสริมระบบควบคุมภายนอก ให้การควบคุมระบบราชการเป็นระบบที่ยืดหยุ่นขึ้น

2) ระบบราชการเป็นผู้แทนประชาชน “Representative bureaucracy”

แนวคิดระบบราชการเป็นผู้แทนประชาชนเป็นแนวคิดที่พัฒนาขึ้นจากสาขาการบริหารรัฐกิจ มีเนื้อหามุ่งไปที่การพยายามประสาน (Integrate) ระบบราชการกับประชาธิปไตยเข้าด้วยกัน แนวคิดนี้ถูกเสนอขึ้นมาเพื่อเติมเต็มช่องโหว่ของทฤษฎีการแทนตนของประชาชน และเติมคุณค่าประชาธิปไตยกลับเข้าไปใหม่ผ่านบทบาทของข้าราชการในฐานะเป็นผู้แทนประชาชนที่

กระตือรือร้นของกลุ่มคนชายขอบ คนชาติพันธุ์ ซึ่งเป็นคนส่วนน้อยที่แทบไม่มีตัวแทนผลประโยชน์ของเขาในระบบการแทนตนปกติ การแทนตนของสถาบันทางการเมืองที่เราเห็นจนเป็นปกติ คือ สภาเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของสาธารณะ ขณะที่ระบบราชการไม่ได้ถูกมองว่าเป็นสถาบันตัวแทนหลักแต่เบื้องต้น แต่โดยเนื้อแท้แล้วระบบราชการเองก็สามารถแสดงออกถึง “ภารกิจแทนตน” ของประชาชนได้ (Meier & Nigro, 1976)

แนวคิดระบบราชการเป็นผู้แทนประชาชนโต้แย้งประชาธิปไตยด้วยตัวแทน (Representative democracy) ว่าการแทนตนไม่ได้มีเพียงระบบเดียว คือ ด้วยกรเลือกตั้งตัวแทนขึ้นมาเท่านั้น ยังมีกรแทนตนทางสังคมโดยข้าราชการ เป็นตัวแทนซึ่งถอดเอาความหลากหลายของคุณลักษณะประชากรของสังคม ทั้งเพศ สีผิว อายุ ศาสนา ฐานะ ภูมิภาคที่เกิดและเติบโต ระดับการศึกษา ชาติพันธุ์ มาไว้้อยู่ภายในหน่วยงานราชการ ซึ่งมีนัยทางปฏิบัติที่สำคัญว่า ข้าราชการถือค่านิยมร่วมส่วนกับประชาชนในสังคมนั้นเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สำหรับกลุ่มคนที่ขาดโอกาส เช่น ผู้หญิง และเด็ก หรือเสียเปรียบทางสังคม เมื่อเปรียบเทียบกับคนส่วนใหญ่ เช่น คนอเมริกันเชื้อสายละติน เชื้อสายแอฟริกันในสหรัฐอเมริกา เป็นต้น (Meier & O'Toole, 2006)

การแทนตนจึงมีความหมายกว้าง เป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นได้ ทั้งโดยสถาบันการเมืองและระบบราชการ ระบบราชการ ข้าราชการอาจแทนตน (Represent) ของประชาชนได้โดยตรง และกระตือรือร้นที่จะเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลุ่มคนที่เสียเปรียบทางสังคมมากกว่าการแทนตน (Representation) ในระบบเลือกตั้งผู้แทนทั่วไป ระบบราชการในฐานะเป็นองค์กรที่มีคุณลักษณะเป็นตัวแทนประชาชนนี้เป็นสิ่งจำเป็น เพราะภายใต้การแทนตนที่เราเจตนา ผลประโยชน์ของคนกลุ่มหลักจะถูกรักษาไว้โดยฝ่ายการเมืองที่เป็นพรรคการเมืองหลัก แต่อย่างน้อยที่สุด สำหรับคนกลุ่มน้อยของสังคม

หรือ บรรดาคนชายขอบก็จะมีข้าราชการที่มีคุณลักษณะทางสังคมแบบเดียวกัน คอยเห็นอกเห็นใจ เป็นกังวลต่อผลประโยชน์ของเขาเหล่านั้นอยู่

แนวคิดระบบราชการเป็นผู้แทนประชาชนสอดคล้องกับแนวคิดค่านิยมระบบราชการ ความเชื่อมโยงระหว่างแนวคิดทั้งสองนี้อยู่ที่ให้ความสำคัญกับ “ดุลพินิจ” และค่านิยมที่กำกับการใช้ดุลพินิจ การบริหาร และการนำส่งบริการไม่อาจหลีกเลี่ยงการใช้ดุลพินิจ ขณะเดียวกันระบบราชการก็ต้องตอบสนองความต้องการของประชาชนด้วย แนวคิดระบบราชการเป็นผู้แทนประชาชนช่วยประสานสภาพการณ์เหล่านี้เข้าด้วยกัน โดยข้าราชการซึ่งเป็นตัวแทนตามคุณลักษณะประชากร (เพศ อายุ เชื้อชาติ ศาสนา) จะรักษาประโยชน์ของกลุ่มคนเหล่านั้นภายในองค์การราชการ และแสดงออกถึงประโยชน์ของกลุ่มคนเหล่านั้นผ่านการดัดแปลง ปรงแต่ง ในกระบวนการนโยบาย ค่านิยมที่เกิดขึ้นจากการใช้ดุลพินิจนั้น ไม่ได้เกิดขึ้นทันที หรือ ตรงกับคุณลักษณะทางประชากรศาสตร์ของข้าราชการแต่ละคนเสมอไป (เช่น ข้าราชการเพศหญิงก็ดี เป็นคนผิวสีก็ดี หรือ มีพื้นเพมาจากครอบครัวที่แตกแยกก็ดี ไม่จำเป็นต้องมีความคิดสอดคล้อง หรือ คิดจะตอบสนองกลุ่มคนในสังคมที่มีพื้นฐานแบบเดียวกับตน ขณะเดียวกันข้าราชการที่มีคุณลักษณะโดยเฉลี่ยเหมือนกับคนส่วนใหญ่ของสังคมก็อาจมีความคิด หรือ ค่านิยมต้องการตอบสนองความต้องการของคนกลุ่มน้อย หรือ คนชายขอบของสังคมมากกว่า) การกล่อมเกลางานสังคมในหน่วยงานราชการ การปลุกฝังคุณค่าภารกิจของหน่วยงาน และอบรมบ่มเพาะถึงบทบาทหน้าที่การเป็นข้าราชการจะเป็นสิ่งยืนยัน และคอยช่วยย้ำตริ้งให้ข้าราชการมีความกระตือรือร้นในภารกิจและบทบาทของตนเองเหนือไปกว่าคุณลักษณะทางสังคมอย่างที่ตัวเองเป็น

3) คณะกรรมการควบคุมการดำเนินงาน (Board of director)

การบริหารและการนำส่งบริการที่สลับซับซ้อนในปัจจุบัน ส่วนหนึ่งอาศัยหน่วยงานรูปแบบใหม่ที่อาจเป็นหน่วยงานที่ไม่อยู่ในสายการ

บังคับบัญชา หรือ การควบคุมของรัฐมนตรีกินใดคนหนึ่ง นั้นหมายความว่า ระบบและกลไกควบคุมระบบราชการแบบเดิมที่อาศัยการควบคุมผ่านสายการบังคับบัญชาไม่สามารถนำมาใช้ได้กับหน่วยบริการรูปแบบใหม่ ๆ ได้ จำเป็นต้องพัฒนาการควบคุมระบบราชการที่สะท้อนถึงเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ จากประสบการณ์ของประเทศแถบยุโรปตะวันตก ได้พัฒนามาตรการทางกฎหมายสร้างระบบและกลไกในรูปของคณะกรรมการควบคุมการดำเนินงานขึ้นมา คณะกรรมการประกอบด้วยบุคคลภายนอกที่มาจากการสรรหาจากภาคส่วนที่มีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องกับภารกิจของหน่วยงานราชการนั้น ประกอบกับตัวแทนจากองค์กรวิชาชีพ อยู่ในวาระการดำรงตำแหน่งที่มีกำหนดเวลาแน่นอน หัวหน้าหน่วยงานต้องรายงานการดำเนินงานตรงต่อคณะกรรมการ และอยู่ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการนี้ (Christensen, 2019, December 2, pp. 10 - 11)

นอกจากนี้ ยังมีหลายกรณีที่กำหนดให้กรรมการจากภาคีต่าง ๆ ต้องเป็นตัวแทนโดยตรงจากสมาชิกภาคีตนเอง ดังนั้น กรรมการเหล่านี้จึงต้องมาจากการเลือกตั้งเป็นตัวแทนภาคี เพื่อเข้าร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการควบคุมการดำเนินงาน

กลไกคณะกรรมการถูกสร้างขึ้นเพื่อเป็นฉนวนปกป้องหน่วยงานจากการแทรกแซงโดยตรงของฝ่ายการเมือง ในกรณีนี้หัวหน้าหน่วยงานราชการจะรายงานการดำเนินงานต่าง ๆ ต่อคณะกรรมการบริหารก่อนที่จะรายงานไปที่รัฐมนตรี ซึ่งคณะกรรมการบริหารมีกรรมการส่วนใหญ่มาจากการแต่งตั้ง หรือสรรหาจากบุคคลภายนอกผสมกับผู้เชี่ยวชาญจากองค์กรวิชาชีพ โดยที่รัฐมนตรีมีอำนาจในการแต่งตั้งโยกย้ายหัวหน้าหน่วยงานราชการนั้นได้อยู่

การควบคุมระบบราชการด้วยกลไกนี้ทำให้หน่วยงานราชการถูกควบคุมจากสาธารณะ และใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่าการควบคุมในแนวดิ่งของสายการบังคับบัญชาแบบเดิม สร้างโอกาสใหม่ ๆ ให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมโดยตรงในการบริหารกิจการสาธารณะมากยิ่งขึ้น

4) เครือข่าย (Network)

ภายใต้พลวัตประชาธิปไตยและการนำส่งบริการสาธารณะที่เปลี่ยนแปลงไป ประกอบกับการบริหารงานภาครัฐเริ่มเข้าสู่กรอบโครงการบริหารงานแบบ “การบริหารปกครอง” (Governance) เครือข่ายอาจเป็นอีกกลไกหนึ่งที่มีศักยภาพและความเป็นไปได้ในการพัฒนาเป็นกลไกควบคุมระบบราชการและสอดคล้องกับมิติประชาธิปไตยแบบล่างขึ้นบน

หากจะกล่าวอย่างยุติธรรมแล้ว ในทางวิชาการทั้งรัฐศาสตร์และการบริหารรัฐกิจยังขาดการศึกษา วิจัยเกี่ยวกับศักยภาพ รวมถึงประสิทธิภาพของการบริหารปกครองแบบเครือข่าย ตลอดจนความเชื่อมโยงระหว่างเครือข่ายกับการเพิ่มระดับการมีส่วนร่วม รวมถึงยังขาดหลักฐานเชิงประจักษ์ที่แน่นอนเกี่ยวกับข้อสรุปเหล่านี้ ดังนั้นจึงไม่อาจสรุปหรือชี้ชัดลงไปได้ว่าการบริหารงานแบบเครือข่ายจะมีความหมายเท่ากับประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม หรือประชาธิปไตยแบบล่างขึ้นบนโดยอัตโนมัติ

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะยังขาดงานศึกษาเชิงประจักษ์ที่ศึกษาการทำงานของเครือข่ายว่าตัวกระทำในเครือข่ายมีส่วนเกี่ยวข้องในการตัดสินใจอย่างไร การตัดสินใจนั้นส่งเสริมคุณค่าประชาธิปไตย และสร้างการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง และแข่งขันได้จริงหรือไม่ แต่หากพิจารณาจากการมีส่วนร่วมในรูปแบบอื่นที่คนที่มีความพร้อมเข้าร่วมในกระบวนการบริหารงานสาธารณะมักลงเอยที่ขาประจำเพียงไม่กี่คนแล้ว เครือข่ายก็จัดว่าเป็นกลไกหนึ่งที่น่าจะระดมผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้เข้ามามีส่วนร่วมได้กว้างขวางมากขึ้น

สำหรับประเด็นห่วงใยที่ว่าเครือข่ายบางรูปแบบก็อาจถูกควบคุมโดยคนไม่กี่คนได้เช่นกัน ทำให้ไม่แตกต่างอะไรจากข้อกังวลที่มีต่อประชาธิปไตยดั้งเดิมที่ปลายทางอำนาจการตัดสินใจในประเด็นสาธารณะมักไหลเข้าหาผู้มีความพร้อมเพียงบางคน บางกลุ่ม ทำให้เห็นว่าเครือข่ายก็อาจเป็นเครื่องมือ

หรือ กลไกที่บั่นทอนประชาธิปไตยและจำกัดการมีส่วนร่วมจากประชาชนโดยตรงได้เช่นกัน

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาถึงลักษณะการมีส่วนร่วม การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและการสื่อสารระหว่างหน่วยงานในเครือข่ายอย่างน้อยก็ทำให้เห็นว่า เครือข่ายเป็นกลไกที่ทำให้หน่วยงานราชการได้มีปฏิสัมพันธ์กับกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ หรือ รับผิดชอบต่อผลการร่วมอยู่ในกลุ่มทำงานเดียวกัน

ภายใต้เครือข่ายโดยเฉพาะอย่างยิ่งเครือข่ายนโยบาย ในกระบวนการน่านโยบายไปปฏิบัติ บรรดาตัวกระทำที่มีส่วนร่วมปฏิบัติงานในเครือข่ายหนึ่ง ๆ อาจจะเป็นจำนวนมาก และต่างฝ่ายต่างก็มีวาระ หรือ ประโยชน์ของกลุ่มตัวเองที่แตกต่างกันออกไป ไม่เป็นที่แน่ชัดว่ากระบวนการนโยบายในขั้นนี้จะถูกชักนำไปที่ประเด็น หรือ วาระผลประโยชน์ของตัวกระทำใด หรือ ตัวกระทำใดบ้างที่จะได้รับการตอบสนองเท่าใด มากน้อยแตกต่างกันอย่างไร แต่การดำเนินงานในรูปแบบเครือข่ายก็ยังมีจุดเด่นตรงที่เป็นกลไกสร้างกระบวนการให้เกิดการขยายความรู้ ขยายการตอบสนองต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และอำนวยความสะดวกการไกล อีกทั้งปรับเปลี่ยนกระบวนการบริหารให้สอดคล้องกับหลักความยั่งยืนมากขึ้นได้

บทสรุป

ภายใต้กระแสความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในกระบวนการบริหารรัฐกิจ การนำส่งบริการ และพลวัตของการเมืองประชาธิปไตยในปัจจุบัน ความสัมพันธ์ระหว่างระบบราชการกับการเมืองประชาธิปไตยกลายเป็นประเด็นที่แหลมคมยิ่งขึ้น ความตึงเครียดระหว่างระบบราชการกับประชาธิปไตยอาจไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าเป็นปฏิปักษ์ต่อกันเสมอไป ระบบราชการร่วมสร้างสรรค์ประชาธิปไตยให้มีประสิทธิภาพ และมีเนื้อหาสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยไปพร้อมกันได้

การบริหารรัฐกิจในกรอบ “การบริหารปกครอง” เปิดที่ทางให้ค้นหา ศักยภาพใหม่ ๆ ภายในระบบราชการ รวมไปถึงความเป็นไปได้ที่ประชาชน หรือ ภาคสาธารณะจะเข้ามามีส่วนร่วมในการควบคุมระบบราชการได้โดยตรง พลังของการกระตุ้นจากภายในในรูปแบบของค่านิยมระบบราชการที่ดี การกล่อมเกลาทงสังคม ภายในองค์กรราชการที่เน้นถึงค่านิยมความเป็นมืออาชีพที่ดี ไม่ควรถูกมองข้าม กลไกควบคุมระบบราชการในเชิงบวกเหล่านี้ ควรได้รับการพัฒนาไปพร้อม ๆ กับการมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบทางเลือกอื่น ๆ นอกเหนือจากการเลือกตั้ง เช่น การรวมกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์ หรือ กลุ่มก้อนในรูปแบบของประชาสังคม เข้าเป็น ภาคีในคณะกรรมการร่วมกับหน่วยงานราชการในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การร่วมจัดทำและนำส่งบริการสาธารณะในรูปแบบเครือข่าย รวมถึงการมีส่วนร่วม ในรูปแบบอื่น ๆ ที่ต้องพัฒนารูปแบบกันต่อไป การควบคุมระบบราชการทาง การเมืองด้วยรูปแบบและกลไกทางเลือกใหม่ ๆ เป็นความจำเป็น และความท้าทาย นักบริหารรัฐกิจ ทั้งในภาคของนักวิชาการ และภาคนักปฏิบัติเพื่อให้การบริหารงาน ภาครัฐ และระบบราชการกลับมาเป็นที่ไว้วางใจ (Trust) ของประชาชน เป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพสร้างสรรค์ประชาธิปไตยที่มีประสิทธิภาพ และ ตอบสนองต่อประชาชนมากยิ่งขึ้น

เอกสารอ้างอิง

- Aberbach, J. (1990). *Keeping a Watchful Eye*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Antonio, R. J. (1979). The contradiction of domination and production in bureaucracy: the contribution of organizational efficiency to the decline of the Roman Empire. *American Sociological Review*, 44(6), 895 - 912.

- Banks, J. S. (1989). Agency budgets, cost information, and auditing. *American Journal of Political Science*, 33(3), 670 - 699.
- Banks, J. S., & Weingast, B. R. (1992). The Political Control of Bureaucracies under Asymmetric Information. *American Journal of Political Science*, 36(2), 509 - 524.
- Bendor, J., Taylor, S., & Gaalen, R. V. (1987). Politicians, Bureaucrats, and Asymmetric Information. *American Journal of Political Science*, 31(4), 796 - 828.
- Blumstein, J. F. (2001). Regulatory Review by the Executive Office of the President: and Overview and Policy Analysis of Current Issues. *Duke Law Journal*, 51(3), 851 - 899.
- Calvert, R. L., McCubbins, M. D., & Weingast, B. R. (1989). A Theory of Political Control and Agency Discretion. *American Journal of Political Science*, 33(3), 588 - 611.
- Caplan, B. (2007). *The Myth of the Rational Voter: Why Democracies Choose Bad Policies*. Princeton: Princeton University Press.
- Carrasco, G. (1993). *Democracy's interest in groups: Interest group corporatism and democratic theory*. (Master Dissertation). Simon Fraser University, Department of Political Science.
- Christensen, J. G. (2019, December 2) Bureaucratic Autonomy as A Political Asset. Presented Paper at the Workshop *Politicians, bureaucrats and institutional reform, ECPR Joint Sessions of Workshops Mannheim, March 26 - 31, 1999*. Retrieved from <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/ec2df240-7984-43fc-bfc5-8e5ca1ad5756.pdf>.

- Dworkin, R. (1997). *Freedom's Law: The Moral Reading of the American Constitution*. UK: Oxford University Press.
- Eisenstadt, S. N. (1993). *The political systems of empires: A study of bureaucratic societies*. Glencoe: The Free Press.
- Farazman, A. (1989). *Bureaucracy, the State and Revolution in Modern Iran: Agrarian Reform and Regime Politics*. New York City, New York: Praeger.
- _____. (2009). *Bureaucracy and Administration*. Boca Raton, Florida: CRC Press.
- _____. (2010). Bureaucracy and Democracy: A Theoretical Analysis. *Public Organization Review*, 10(3), 245 - 258.
- Henisz, W. J. (2004). Political Institutions and Policy Volatility. *Economics and Politics*, 16(1), 1 - 27.
- Hood, C., James, O., Peters, B. G., & Scott, C. (2004). *Controlling modern government*. United Kingdom: Edward Elgar Publishing.
- Huber, J., Shipan, C. R. & Pfahler, M. (2001). Legislatures and Statutory Control of Bureaucracy. *American Journal of Political Science*, 45(2), 330 - 345.
- Kagan, E. (2001). Presidential Administration. *Harvard Law Review*, 114(1), 2245 - 2385.
- Kelly, K. (2007). New View on North-South Relations of Imperialism: Lessons from Bureaucracy and Democracy: A Theoretical Analysis. *Public Organization Review*, 10(3), 245 - 258.
- Mair, P. (2006). Ruling the Void? The Hollowing of Western Democracy. *New Left Review*, 42, 25 - 51.

- Marini, F. (1971). *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*. San Francisco, California: Chandler Publishing Company.
- Meier, K. J. & Nigro, L. G. (1976). Representative Bureaucracy and Policy Preferences: A Study in the Attitudes of Federal Executives. *Public Administration Review*, 36(4), 458 - 469.
- Meier, K. J., & O'Toole, L. J. (2006). *Bureaucracy in a Democratic State a Governance Perspective*. Baltimore, Maryland: The John Hopkins University Press.
- _____. (2006). Political Control versus Bureaucratic Values: Reframing the Debate. *Public Administration Review*, 66(2), 177 - 192.
- Nye, J. S., Jr., Zelikow, P. D., & King, D. C. (1997). *Why People Don't Trust Government*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit in transforming the public sector*. Reading, Massachusetts: Addison - Wesley.
- Peters, B. G. (2010). Bureaucracy and Democracy. *Public Organization Review*, 10(3), 209 - 222.
- Pierre, J., & Peters, B. G. (2000). *Governance, Politics, and the State*. London: Palgrave Macmillan.
- Pollitt, C., & Talbot, C. (2004). *Unbundled government: A critical analysis of the global trend to agencies, Quangos and Contractualisation*. London: Routledge.

- Rhodes, R. A. W. (1997) *Understanding Governance: Policy Networks, Reflexivity, and Accountability*. UK: Open University Press.
- Riggs, F. (2009). Bureaucracy: A profound puzzle for Presidentialism. In Farazman, A. (Ed.), *Bureaucracy and Administration* (pp. 155 - 203). Boca Raton, Florida: CRC Press.
- Rohr, J. A. (1986). *To Run a Constitution: The Legitimacy of Administrative State*. Lawrence, Kansas: University Press of Kansas.
- Rothstein, B. (2008). *Creating political legitimacy: Electoral Democracy versus Quality of Government*. Gothenberg: Quality of Governance Institute, University of Gothenburg.
- Sunstein, C. R. & Lessig, L. (1994). The President and the Administration. *Columbia Law Review*, 94(1), 1 - 123.
- Stephenson, M. C. (2006). Legislative allocation of delegated power: Uncertainty, risk, and the choice between agencies and courts. *Harvard Law Review*, 119(4), 1035 - 1070.
- _____. (2008). Optimal Political Control of the Bureaucracy. *Michigan Law Review*, 107(1), 53 - 110.
- Strauss, P. L., & Sunstein, C. R. (1986). The Role of the President and OMB in Informal Rulemaking. *Administrative Law Review*. 38, 181 - 208.
- Waldo, D. (1948). *The Administrative State*. New York City, New York: Ronald.
- _____. (1955). *The Study of Public Administration*. New York City, New York: Random House.

- _____. (1971). *Public Administration in a Time of Turbulence*. Scranton, Pennsylvania: Chandler Publishing Co.
- _____. (1992). *The enterprise of public administration*. Novato, California: Chandler & Sharp Pub.
- Wamsley, G. L. (1990). "The Agency Perspective: Public Administrators as Agential Leaders." In Wamsley et al. (Ed.), *Refounding Public Administration*. (pp. 114 - 162). Newbury Park, California: Sage.
- Weber, M. (1946). *From Max Weber: Essays in Sociology*. (Gerth, H. H. & Mills, C. W., Ed. & Trans.), New York City, New York: Oxford University Press.
- _____. (1947). *The theory of social and economic organizations*. (Parsons, A.M., & Parsons, T., Trans.), New York City, New York: Free Press.
- Wood, B. D., & Waterman, R. W. (1991). The Dynamics of Political Control of the Bureaucracy. *American Political Science Review*, 85(3), 801 - 828.

