

## บทความปริทัศน์

## ฐานปรัชญาของระบบราชการในอุดมคติ

## The philosophical foundation of ideal-type bureaucracy

อรุณี สันธิติวิชย์

Arunee Santhitivanich

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี อุบลราชธานี 34190

Faculty of Political Science, Ubon Ratchathani University, Ubon Ratchathani 34190, Thailand

## ARTICLE INFO

*Article history:*

Received 22 April 2015

Received in revised form 19 January 2016

Accepted 17 February 2016

*Keywords:*bureaucracy,  
constructivism,  
ideal-type bureaucracy,  
realism

## ABSTRACT

Scholars believe that Max Weber's ideal-type bureaucracy is based on a realist idea, which assumes that such a bureaucratic system exists. I, however, argue that the notion of ideal-type bureaucracy is actually based on constructivism. The ideal-type bureaucracy was invented to understand administrative work in the early 20th century, which was built on the idea of maximizing rationality. To make this work, Weber deliberately excludes some uncontrollable factors from his model, notably human aspects. This exclusion, in turn, causes problems when the model is used. In this article, I utilize a structure-agency framework to demonstrate the weaknesses in Weber's ideal-type bureaucracy, which are caused by not taking human factors into consideration. By using such a framework, the article reveals that a human's limitations to conform to the designed structure make Weber's ideal-type bureaucracy simply an unrealistic ideal.

## บทคัดย่อ

นักวิชาการหลายคนเชื่อว่าแนวคิดระบบราชการในอุดมคติ (Ideal-type bureaucracy) ของ Max Weber อยู่บนฐานของปรัชญาแบบสัจนิยม (Realism) ซึ่งเชื่อว่ามันมีอยู่จริง แต่ผู้เขียนโต้แย้งความเชื่อดังกล่าว โดยแสดงให้เห็นว่าแนวคิดของ Weber ได้ตั้งอยู่บนฐานปรัชญาแบบสร้างนิยม (Constructivism) โดยระบบราชการในอุดมคติเป็นต้นแบบที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อตอบโจทย์ทางการบริหารในบริบทสมัยต้นศตวรรษที่ 20 ที่ต้องการความมีเหตุมีผลสูงสุด ทั้งนี้ เพื่อ

ความมีเหตุมีผลดังกล่าว Weber จึงตัดตัวแปรบุคคลที่ควบคุมไม่ได้ออก ทำให้เมื่อนำระบบราชการในอุดมคติมาปฏิบัติจึงเกิดปัญหาตามมา ในบทความนี้ผู้เขียนใช้กรอบโครงสร้างและผู้กระทำชี้ให้เห็นจุดอ่อนของระบบราชการในอุดมคติที่ไม่นำปัจจัยด้านบุคคลในฐานะตัวแสดงมาพิจารณา ซึ่งการใช้กรอบดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าข้อจำกัดในการทำตามโครงสร้างของมนุษย์เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ระบบราชการในอุดมคติของ Weber ไม่สามารถเกิดขึ้นจริงได้

*คำสำคัญ:* ระบบราชการ สร้างนิยม ระบบราชการในอุดมคติ สัจนิยม

## บทนำ

คงปฏิเสธไม่ได้ว่าความเป็นรัฐได้มีอิทธิพลต่อการดำเนินชีวิตของมนุษย์เราตั้งแต่เกิดจนตาย ไม่มากก็น้อย ยกตัวอย่างในประเทศไทย เมื่อเกิดมาก็ต้องแจ้งเกิดจึงจะได้เลขที่ประจำตัวประชาชนเพื่อใช้ติดต่อกับรัฐต่อไปทั้งชีวิต ครั้นมีงานทำก็ต้องเสียภาษีทางตรงให้กับรัฐ เมื่อแต่งงานและจดทะเบียนสมรสก็ต้องให้รัฐจดทะเบียนให้ เมื่อเสียชีวิตก็ต้องมีคนในบ้านไปแจ้งกับรัฐ เป็นต้น

ทั้งนี้ หน่วยของรัฐที่เราไปติดต่อโดยตรงนั้นส่วนใหญ่ หลีกหนีไม่พ้นองค์กรภาครัฐที่เราเรียกกันว่า ระบบราชการ (bureaucracy) เช่น กระทรวง กรม สำนัก กอง เขต อำเภอ เป็นต้น เราเคยตั้งคำถามหรือไม่ว่า หน่วยงานราชการแบบนี้เกิดขึ้นมาได้อย่างไร แล้วทำไมหน่วยงานของรัฐส่วนใหญ่ต้องเป็นราชการ

ปี 1911 ในขณะที่นักรัฐศาสตร์มุ่งสนใจเรื่องของอำนาจทางการเมืองและความชอบธรรมทางการเมือง Max Weber ได้ศึกษาหาหลักการการบริหาร (administrative staff) ที่เหมาะสมกับอำนาจแต่ละประเภท ซึ่ง Weber เห็นว่าในยุคสมัยดังกล่าวระบบสังคมกำลังมุ่งไปสู่การใช้อำนาจแบบมีเหตุผลตามกฎหมาย (legal-rational) ที่อยู่บนฐานของการใช้กฎระเบียบ และบุคคลยอมรับการบังคับใช้อำนาจตามกฎหมายระเบียบนั้น เพราะเชื่อว่าเป็นวิธีการจัดระเบียบของความสัมพันธ์ทางสังคมที่สมเหตุสมผลในการปกครอง เพราะไม่ขึ้นอยู่กับบุคคลใดเฉพาะ เนื่องจากภายใต้กฎระเบียบเดียวกัน คนจะถูกปฏิบัติเช่นเดียวกัน การบังคับใช้กฎระเบียบจึงมีความชอบธรรมอยู่บนฐานความเชื่อดังกล่าว

ทั้งนี้ Weber ชี้ชวนว่าหลักการการบริหารที่สนับสนุนอำนาจดังกล่าวคือ ระบบราชการ ที่ความสัมพันธ์ต่างๆ ของผู้ปกครองถูกกำหนดโดยกฎระเบียบ (impersonal rules) ซึ่งเป็นวิธีการที่มีเหตุผล เพราะมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของทุกๆ ตำแหน่งไว้แล้ว ตลอดจนการสรรหา คัดเลือกบุคคลเข้ามาทำงาน และหน้าที่ทางการบริหารอื่นๆ (Tompkins, 2005, pp. 43-44)

Weber ศึกษาเปรียบเทียบระบบการบริหารในประเทศต่างๆ แล้วเสนอตัวแบบระบบราชการที่ควรจะเป็น (normative) ที่เรียกกันว่า “ระบบราชการในอุดมคติ (ideal-type bureaucracy)” อันเป็นที่มาของระบบราชการในสังคม โดยเชื่อว่าระบบราชการในอุดมคตินี้เป็นระบบบริหารที่มีเหตุผล เนื่องจากมีการแบ่งงานตามหน้าที่โดยยึดความสามารถของ

บุคคลให้เหมาะสมกับตำแหน่งเป็นหลัก แต่ละหน้าที่ก็ถูกกำหนดขอบเขตงาน อำนาจ และหน้าที่ไว้ในกฎระเบียบ ข้อบังคับขององค์กรอย่างเป็นลำดับชั้นนอกรีต นอกจากนี้ยังมีการจัดองค์กรแบบลำดับชั้น (hierarchy) เพื่อให้สามารถควบคุมและประสานงานตำแหน่งต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งการดำเนินกิจการทั้งหมดขององค์กรจะถูกควบคุมด้วยกฎระเบียบอย่างเคร่งครัด เพื่อให้แน่ใจได้ว่าจะสามารถบรรลุประสิทธิผลขององค์กร (Tompkins, 2005, p. 41)

แนวคิดดังกล่าวของ Weber มีอิทธิพลต่อการศึกษาการบริหารในช่วงต้นศตวรรษที่ 20 เป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ เพราะในขณะนั้นสังคมต้องการกลไกการบริหารที่ทำหน้าที่เชื่อมต่อระหว่างผู้ปกครองและประชาชน ซึ่งทฤษฎีเรื่องระบบราชการของ Weber นี้เชื่อว่าระบบราชการเป็นกลไกการบริหารที่สามารถควบคุมและทำให้คนจำนวนมากยอมทำตามคำสั่งของผู้ปกครองได้ ภายใต้อำนาจการปกครองแบบมีเหตุผลตามกฎหมาย (Tompkins, 2005, p. 43)

ทั้งนี้ Weber เชื่อว่าสังคมตะวันตกในขณะนั้นกำลังอยู่ในช่วงกระบวนการทำให้มีเหตุผล (process of rationalization) (Tompkins, 2005, p. 42) โดยพิจารณาจากการที่คนไปสารภาพบาปเพื่อรับคำแนะนำ หรือการที่คนปฏิบัติตามกฎหมายมากขึ้น หรือผลการทดลองทางวิทยาศาสตร์ เป็นต้น แม้แต่สถาบันต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นระบบเศรษฐกิจ หรือระบบการเมืองก็มีเหตุผลมากขึ้น โดยพิจารณาจากโครงสร้างของสถาบันเหล่านั้นถูกกำหนดอย่างเป็นระบบและรอบคอบมากขึ้น เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของสถาบัน

นอกจากนี้ Weber เปรียบเทียบว่า หากระบบทุนนิยมเป็นตัวแทนของการพัฒนาอย่างมีเหตุผลขั้นสูงสุดของระบบเศรษฐกิจอันใด ระบบราชการก็เป็นตัวแทนของการพัฒนาอย่างมีเหตุผลขั้นสูงสุดของระบบการบริหารอันนั้น (Rosenbloom & Kravchuk, 2002, p. 150; Tompkins, 2005, p. 43) เพราะในทางการเมือง การเกิดขึ้นของระบบราชการสะท้อนภาพการเติบโตทางวัฒนธรรมจากรูปแบบความไม่เป็นกลาง ความไร้เหตุผล และความเป็นมือสมัครเล่นออกไปจากระบบการบริหารงานภาครัฐ มาเป็นรูปแบบการไม่ยึดติดกับบุคคล ความเป็นระบบ และความชำนาญเฉพาะด้าน (Tompkins, 2005, p. 43)

อย่างไรก็ตาม มีข้อขัดแย้งทางปรัชญาสังคมศาสตร์เกี่ยวกับระบบราชการในอุดมคติของ Weber โดย Roth (1965, p. 221) วิเคราะห์ระบบราชการในอุดมคติของ Weber ว่าอยู่บน

ฐานของปรัชญาสังคมศาสตร์แบบสัจนิยม (Realism) เพราะการอธิบายระบบราชการในอุดมคติที่เชื่อว่ามีสถานะที่มีเหตุผล (rationality) ดำรงอยู่จริง ซึ่งอธิบายผ่านกลไกความสัมพันธ์เชิงเหตุและผลระหว่างปัจจัยต่างๆ ได้แก่ กฎระเบียบ โครงสร้างการบริหาร การยอมรับทางสังคม พฤติกรรมของคน เป็นต้น ในขณะที่ Rosenbloom and Kravchuk (2002, p. 150) และ Shafritz and Russell (2005, p. 234) ระบุว่า ระบบราชการในอุดมคติของ Weber ไม่ได้อธิบายความจริงอะไรที่ได้จากการสังเกตการณ์ของ Weber เลย เป็นเพียงการระบุตัวแปรต่างๆ ที่ควรจะเป็นที่นำไปสู่สภาพการณ์ที่มีเหตุผลที่เรียกว่าระบบราชการเท่านั้น ซึ่งสะท้อนได้จากการที่นักรัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศต่างๆ โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา นำระบบราชการในอุดมคตินี้ไปปรับใช้กับกลไกการบริหารของประเทศ (พิทยา, 2547) ซึ่งสอดคล้องกับสำนักคิดแบบสร้างนิยม (Constructivism) ที่เชื่อว่าโลกทางสังคมเกิดจากการสร้างขึ้นของมนุษย์ และความรู้เป็นเครื่องมือในการเปลี่ยนแปลงสังคม (อรุณี, 2557, หน้า 481; Moses & Knutsen, 2007, p. 181)

นอกจากนี้ สิ่งที่ Weber พยายามจะตัดออกไปจากตัวแบบอุดมคตินี้ก็คือ ธรรมชาติของมนุษย์ที่สามารถเรียนรู้และมีอิทธิพลต่อโครงสร้าง ตลอดจนสามารถเปลี่ยนแปลงโครงสร้างผ่านความสัมพันธ์ในสังคมได้ ทำให้เมื่อนำทฤษฎีนี้มาใช้ในทางปฏิบัติแล้วเกิดปัญหาอีกหลายประการ (พิทยา, 2547)

เป้าหมายของบทความนี้ คือ (1) พิจารณาและตรวจสอบความสอดคล้องของระบบราชการในอุดมคติระหว่างปรัชญาสังคมศาสตร์แบบสัจนิยม (Realism) และแบบสร้างนิยม (Constructivism) ที่มีฐานภววิทยา (ontology) ต่างกันอย่างสิ้นเชิง และ (2) วิพากษ์จุดอ่อนของระบบราชการในอุดมคติ โดยแสดงให้เห็นปัญหาด้านรูปแบบการอธิบายของทฤษฎีที่ใช้โครงสร้างมากำหนดบทบาทของมนุษย์ในฐานะตัวแสดงพื้นฐานที่สำคัญทางสังคม ผ่านกรอบทฤษฎีโครงสร้างและผู้กระทำของ Giddens (อนุสรณ์, 2542, หน้า 167-168)

### ทำความเข้าใจระบบราชการในอุดมคติ

ก่อนที่จะวิพากษ์ทฤษฎีในแง่牟มใด ๆ ก็ตาม จำเป็นอย่างยิ่งที่เราจะต้องเข้าใจรายละเอียดต่างๆ ของทฤษฎีนั้นๆ ก่อน ซึ่งระบบราชการในอุดมคติของ Weber แตกต่างจากทฤษฎีอื่นๆ ทางสังคมศาสตร์ตรงที่ ระบบราชการในอุดมคติเป็นกลไกความสัมพันธ์ต่างๆ ของการบริหารที่ถูกกำหนดโดย

กฎเกณฑ์หรือระเบียบที่ไม่ขึ้นอยู่กับบุคคล (impersonal rules) ซึ่งเป็นวิธีการที่สมเหตุสมผล (rational) เพราะมีลักษณะของลำดับชั้นการบังคับบัญชาที่กำหนด อำนาจหน้าที่ของทุกๆ ตำแหน่งในองค์กรไว้แล้ว รวมถึงกำหนดการบริหารอื่นๆ ทั้งหมด ทั้งนี้เพื่อให้สามารถรองรับอำนาจการปกครองแบบชอบธรรมตามกฎหมาย (legal-rational authority) ที่เป็นระบบ มีเหตุผลในการปกครอง เพราะมีความเป็นกลางเพราะไม่ขึ้นอยู่กับบุคคลใดบุคคลหนึ่ง และเป็นวิธีการจัดความสัมพันธ์ทางสังคมที่มีระเบียบ โดยที่ไม่ต้องใช้กำลังบังคับ (Tompkins, 2005, p. 43)

ภายใต้ระบบการปกครองตามกฎหมาย Weber เสนอกลไกการบริหารที่เรียกว่า ระบบราชการในอุดมคติ (ideal-type bureaucracy) ซึ่งมีองค์ประกอบที่สำคัญ ดังนี้ (พิทยา, 2547, หน้า 21-23; Tompkins, 2005, pp. 49-52)

1. หน้าที่ที่ถูกต้องกำหนดอย่างตายตัว (fixed official duties) หมายถึงทุกตำแหน่งมีขอบข่ายอำนาจ หน้าที่ชัดเจนเป็นทางการตามบทบัญญัติที่กำหนดไว้อย่างเป็นทางการโดยใช้อักษรในกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับองค์กร

2. อำนาจตามลำดับชั้น (hierarchy of authority) ระบบราชการมีการจัดหมวดหมู่ตำแหน่งต่างๆ เป็นลำดับชั้น ซึ่งตำแหน่งที่อยู่สูงกว่าเป็นผู้บังคับบัญชาตำแหน่งที่ต่ำกว่า รองลงมา ทำให้มีลักษณะลำดับชั้นเป็นสายการบังคับบัญชา เพื่อให้แน่ใจว่าผู้บังคับบัญชาจะสามารถควบคุมการปฏิบัติงานของตำแหน่งระดับรองลงมาได้ ตลอดจนกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์และการสื่อสารตามสายการบังคับบัญชา

3. ระบบของกฎระเบียบ (systems of rules) การทำงานตามกฎระเบียบทำให้เกิดความเท่ากันของทุกคนที่มาติดต่อ ทั้งนี้ กฎระเบียบของระบบราชการมี 2 ประเภท คือ กฎที่ควบคุมพฤติกรรมของปัจเจกบุคคลที่อยู่ในองค์กร และกฎเชิงเทคนิคที่ควบคุมผลการกระบวนการปฏิบัติหน้าที่ตามแต่ละตำแหน่ง

4. ความเชี่ยวชาญเฉพาะ (technical expertise) บุคคลที่จะเข้ามาทำงานในระบบราชการได้จะต้องมีความเชี่ยวชาญ และคุณภาพในการทำงานสูง เพราะใช้ระบบแต่งตั้งจากความรู้ความสามารถในแต่ละตำแหน่ง ซึ่งต้องการความเชี่ยวชาญแตกต่างกันไป ดังนั้น ปัจเจกบุคคลที่จะดำรงแต่ละตำแหน่งได้จึงต้องถูกฝึกมาโดยเฉพาะ

5. การรับราชการเป็นอาชีพ (career service) ระบบราชการประกอบไปด้วยปัจเจกบุคคลที่ยึดอาชีพข้าราชการ เพื่อสามารถทำงานได้เต็มศักยภาพและความสามารถของแต่ละคน

ซึ่งมีบัญชีเงินเดือนของแต่ละตำแหน่งอย่างชัดเจน และข้าราชการไม่สามารถใช้ทรัพย์สินขององค์กรเพื่อประโยชน์ของตนเองได้

6. การจดบันทึกอย่างเป็นทางการเป็นลายลักษณ์อักษร (written documentation) เพื่อให้แน่ใจว่าผลงานจะสามารถผลิตออกมาได้อย่างต่อเนื่องแม้ว่าจะเปลี่ยนผู้ที่อยู่ในตำแหน่งก็ครั้งก็ตาม ซึ่งทุกๆ อย่างไม่ว่าจะเป็นการกระทำทางบริหาร การตัดสินใจ หรือกฎต่างๆ จึงต้องอยู่ในรูปของการบันทึกอย่างเป็นทางการเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อให้ผู้ที่มาดำรงตำแหน่งต่อไปสามารถศึกษาและติดตามการดำเนินงาน ตลอดจนการประสานงานอื่นได้

ทั้งนี้ สิ่งที่ผู้เขียนคำนึงถึงเสมอในการเขียนงานนี้คือระบบราชการในอุดมคติของ Weber ไม่ใช่ทฤษฎีเดียวที่ใช้ในการอธิบายกลไกการบริหารงานของภาครัฐหรือระบบราชการทั้งหมด นั่นเพราะเป้าหมายของระบบราชการในอุดมคติของ Weber นั้น เน้นการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ขององค์กรอย่างมีเหตุมีผลสูงสุด ซึ่งอยู่บนฐานของอำนาจชอบธรรมตามกฎหมายเท่านั้น

### ญาณวิทยาของระบบราชการในอุดมคติ

การพิจารณาความสอดคล้องของระบบราชการในอุดมคติของ Weber ในมุมมองด้านปรัชญาสังคมศาสตร์นั้น มีความสำคัญในมิติของการอธิบายทฤษฎีและการนำทฤษฎีไปใช้ในสาขาวิชาที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ เมื่อผู้ศึกษายึดมั่นในฐานปรัชญาสังคมศาสตร์แบบใด ก็จะส่งผลโดยตรงต่อระเบียบวิธีการศึกษา (methodology) อันอาจทำให้ได้ข้อสรุปในการศึกษาที่แตกต่างกัน นั่นเพราะปรัชญาสังคมศาสตร์แต่ละแนวคิดก็จะส่งผลต่อวิธีการและขั้นตอนการหาความสัมพันธ์ระหว่างเหตุและผลที่แตกต่างกัน (อนุสรณ์, 2542, หน้า 76)

ทั้งนี้ ระบบราชการในอุดมคติเป็นการอธิบายกลไกการบริหารที่ชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างอย่างชัดเจน ดังนั้น ผู้เขียนจึงใช้มุมมองด้านปรัชญาสังคมศาสตร์เพียงสองสำนักที่ให้ความสำคัญกับโครงสร้างทางสังคม นั่นคือสำนักสังคมนิยม (Realism) ที่เน้นการแสวงหาความจริงโดยอธิบายกลไกความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างของสิ่งที่ศึกษา ซึ่งสามารถเปรียบเทียบได้กับ “กระจก” ที่สะท้อนความจริง และ สำนักสร้างนิยม (Constructivism) ที่อธิบายสิ่งที่คนในสังคมสร้างขึ้นและยอมรับร่วมกัน (intersubjective) ในบริบทหนึ่ง ซึ่งสะท้อนบทบาทของกลุ่มและ โครงสร้างสังคมด้วย อันสามารถเปรียบได้กับ “โคมลอย” ที่จะลอยอยู่ในท้องฟ้าได้” ก็ต่อเมื่อมีคนจำนวนหนึ่งร่วมกันปล่อย ซึ่งทิศทางนั้น

จะขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมในขณะนั้น และจะลอยได้จนกว่าเชือกเพลิงจะดับลง

Roth (1965, p. 22, p. 215) จัด Weber อยู่ในกลุ่มของนักสังคมนิยมพร้อมกับเชื่อว่าความเป็นกลาง (value-neutrality) ที่เกิดจากระบบราชการในอุดมคตินั้นมีอยู่จริง โดยให้เหตุผลว่าระบบราชการในอุดมคติดูเหมือนเป็นทฤษฎีที่อธิบายปรากฏการณ์ที่ควรจะเป็น (ultimate ends) ซึ่งก็คือความจริงสูงสุดตามการแสวงหาความรู้แบบสำนักสังคมนิยม

กล่าวคือ ระบบราชการในอุดมคติได้อธิบายกลไกความสัมพันธ์ในเชิงโครงสร้างของปัจจัยเหตุที่นำไปสู่ผลอย่างละเอียดและลึกซึ้ง กล่าวคือ Weber อธิบายว่าในระบบราชการในอุดมคติ ที่กฎระเบียบเป็นตัวกำหนดขอบเขต อำนาจหน้าที่ของตำแหน่งที่อยู่ภายในโครงสร้าง และกำหนดพฤติกรรมของคนซึ่งได้รับการคัดเลือกตามคุณสมบัติที่เหมาะสมกับตำแหน่งนั้นๆ โดยมีระเบียบที่กำหนดกระบวนการและขั้นตอนการทำงานไว้ชัดเจนตามสายการบังคับบัญชา อันเป็นการควบคุมการทำงานและช่องทางการสื่อสารของแต่ละตำแหน่งไว้อย่างชัดเจน เพื่อให้แน่ใจได้ว่าไม่ว่าใครที่อยู่ตำแหน่งนั้นก็ปฏิบัติตามกฎระเบียบที่กำหนดไว้เช่นเดียวกัน ส่งผลให้คนในองค์กรมีพฤติกรรมที่เป็นกลาง มีเหตุมีผล และมีความเป็นมืออาชีพ (Tompkins, 2005, p. 43)

โดยปัจจัยสำคัญที่ควบคุมกลไกความสัมพันธ์ของระบบราชการในอุดมคติตามที่ Weber อธิบาย คือ กฎระเบียบที่ทำหน้าที่ (1) ควบคุมพฤติกรรมคนในองค์กร ผ่านมาตรฐานจริยธรรม ประมวลจริยธรรมในที่ทำงาน ที่ห้ามมิให้เกิดพฤติกรรมที่ผู้ปกครองเห็นว่าไม่เหมาะสม (2) ควบคุมการปฏิบัติงาน ว่าในการปฏิบัติงานตามหน้าที่ บังเจกบุคคลในตำแหน่งนั้นควรทำอะไร ซึ่งจะบอกขั้นตอนชัดเจน อาจอยู่ในรูปของคู่มือหรือระเบียบภายในองค์กร เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถทำหน้าที่ในสถานการณ์ต่างๆ ตามกฎระเบียบและไม่สามารถใช้ดุลยพินิจตามอำเภอใจได้ ทั้งนี้ก็เพื่อให้ผู้มาติดต่อสามารถคาดการณ์ต่อผลงานได้ (Tompkins, 2005, pp. 50-51)

นอกจากนี้ การอธิบายปัจจัยหรือองค์ประกอบต่างๆ จะอธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยสาเหตุและผลต่างๆ เช่น การที่ทุกตำแหน่งมีขอบข่ายอำนาจชัดเจนตามบทบัญญัติทำให้ระบบราชการมีเหตุมีผลมากกว่ารูปแบบการบริหารอื่นด้วยเหตุผล ดังต่อไปนี้ (Tompkins, 2005, pp. 49-50)

1. สามารถปฏิบัติงานได้อย่างต่อเนื่อง เพราะหน้าที่สำคัญทั้งหมดเป็นความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ประจำ แม้ว่า

ผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่ระดับสูงในองค์กรจะเปลี่ยนตัวไปมาอย่างไร ก็จะไม่ผลต่อการปฏิบัติงาน เพราะแต่ละตำแหน่งจะทำงานตามหน้าที่ของตนที่ระเบียบกำหนดไว้อยู่แล้ว และการที่ข้าราชการทำงานเป็นอาชีพจึงทำให้อยู่นานกว่าฝ่ายการเมืองที่ถูกเลือกตั้งเข้ามา

2. การแบ่งหน้าที่ตามความเชี่ยวชาญ สนับสนุนให้แต่ละคนปฏิบัติงานตามความเชี่ยวชาญที่ได้ฝึกมาอย่างเต็มศักยภาพ ทำให้เกิดการพัฒนาคความเชี่ยวชาญนั้นต่อระบบบริหารด้วย

3. การที่หน้าที่ต่างๆ ถูกกำหนดอย่างชัดเจน ทำให้เกิดความรับผิดชอบหน้าที่ (accountability) มากขึ้น

4. เมื่อทุกคนทำงานตามหน้าที่ที่ได้พรรณนาไว้อย่างชัดเจน จะทำให้แต่ละคนปฏิบัติตามหน้าที่ในองค์กรตามความรับผิดชอบที่ได้วางไว้ตั้งแต่แรก ทำให้สามารถคาดการณ์หรือพยากรณ์ผลที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้

ยิ่งไปกว่านั้น Weber เชื่อว่าผู้ที่รับราชการเป็นอาชีพนั้นย่อมจะมีฐานะทางสังคมสูงกว่าอาชีพอื่น เพราะคนที่ถูกแต่งตั้งเป็นข้าราชการได้นั้นจะต้องมีความเชี่ยวชาญเฉพาะและมีอำนาจตามตำแหน่ง ซึ่งแตกต่างจากคนทั่วไป และยังมีเหตุผลมากกว่าด้วย (Weber, 1946, p. 52)

แม้ว่าการอธิบายของระบบราชการในอุดมคติมีความสอดคล้องกับการอธิบายกลไกความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างแบบสังคมนิยมที่อธิบายกลไกความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างอย่างละเอียดลึกซึ้งและสมจริง แต่ก่อนจะตัดสินว่าระบบราชการในอุดมคติสอดคล้องกับฐานปรัชญาสังคมศาสตร์สำนักสังคมนิยม เราควรพิจารณาประเด็นด้านทฤษฎีเสียก่อนว่าระบบราชการในอุดมคตินี้อธิบายความจริงแท้ที่มีอยู่ใช่หรือไม่ หรือเป็นเพียงการสร้างตัวแบบที่ Weber ได้จากการทำความเข้าใจปรากฏการณ์ที่ศึกษา แล้วเลือกเฉพาะสิ่งที่เห็นว่าเหมาะสมกับสังคมตะวันตกขณะนั้นที่เน้นหาความสมเหตุสมผล แล้วอนุมานเป็นตัวแบบในอุดมคติตามแนวคิดของสำนักสังคมนิยมเท่านั้น ดังนั้น สิ่งที่ต้องพิจารณาคือ ที่มาและคำอธิบายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับระบบราชการในอุดมคติของ Weber สะท้อนมุมมองทฤษฎีแบบใด

จุดเริ่มต้นของระบบราชการในอุดมคติ เกิดจาก Weber เชื่อว่าทิศทางการพัฒนาของสังคมตะวันตกในขณะนั้น มุ่งไปสู่กระบวนการทำให้มีเหตุผล (process of rationalization) ซึ่งแสดงออกมาในรูปของ โครงสร้างที่ถูกกำหนดอย่างเป็นระบบมากขึ้น (Tompkins, 2005, p. 42) ทั้งนี้ ระบบการปกครองที่ยึดความชอบธรรมของอำนาจตามกฎหมายเป็นสิ่งที่กำหนด

กลไกการบริหารแบบที่สามารถควบคุมคนจำนวนมากในสังคมได้ ซึ่งก็คือระบบราชการที่เน้นกฎระเบียบนั่นเอง คำถามคือ เป้าหมายของการพัฒนาสังคมนั้นคือการมุ่งไปสู่การมีเหตุผลเพียงอย่างเดียว หรือ เฉพาะสังคมตะวันตกในยุคสมัยของ Weber เท่านั้น ที่ต้องการมุ่งไปสู่การมีเหตุผล ทั้งนี้ Waldo (as cited in Tompkins, 2005, p. 56) ได้ตั้งข้อสังเกตว่าระบบราชการในอุดมคติของ Weber มีลักษณะคล้ายกับรูปแบบของกำลังของปรัสเซีย (Prussian) และยังคงกล่าวอีกว่าระบบราชการในอุดมคตินั้นเป็นภาพที่ดีที่สุดในช่วงเวลานั้น แต่ในช่วงเวลาอื่น ภาพของระบบราชการในอุดมคติ เป็นได้แค่ส่วนเล็กๆ ของภาพทั้งหมดเท่านั้น เพราะเรากำลังมุ่งไปสู่สังคมแบบใหม่ที่สภาพแวดล้อมและบริบทต่างๆ ได้เปลี่ยนแปลงไปจากยุคของ Weber กล่าวคือ ความรู้ของ Weber จำกัดอยู่ในบริบทเฉพาะเท่านั้น (knowledge in context)

นอกจากนี้ Rosenbloom and Kravchuk (2002, p. 150) และ Shafritz and Russell (2005, p. 234) ระบุว่า ระบบราชการในอุดมคติของ Weber ไม่ได้อธิบายความจริงอะไรที่ได้จากการสังเกตการณ์ของเขาเลยแต่เป็นเพียงการระบุตัวแปรต่างๆ ที่ควรจะเป็นที่นำไปสู่สภาพการณ์มีเหตุผลที่เรียกว่าระบบราชการเท่านั้น

ดังนั้น ทฤษฎีของระบบราชการในอุดมคติจึงสอดคล้องกับมุมมองด้านความมีอยู่ (being) ของสิ่งที่ศึกษาของฐานปรัชญาสำนักสังคมนิยม ที่เชื่อว่าทุกสิ่งทุกอย่างในโลกขึ้นอยู่กับความรู้สึกของมนุษย์ อันสะท้อนจากเป้าหมายของสังคมตะวันตกในยุคของ Weber นั้นถูกครอบงำด้วยการมุ่งไปสู่การมีเหตุผล มากกว่าการเชื่อว่ามีความจริงที่เป็นอิสระจากมนุษย์ดำรงอยู่ตามมุมมองของสำนักสังคมนิยม เพราะ Weber เองก็ยอมรับว่าการพัฒนาของสังคมตะวันตกและตะวันออกมีความแตกต่างกัน อันเป็นที่ยืนยันลักษณะความรู้ที่สัมพันธ์กับบริบทเฉพาะของสำนักสังคมนิยม ซึ่งในทางการเมือง การเกิดขึ้นของระบบราชการสะท้อนภาพการเติบโตทางวัฒนธรรมจากรูปแบบความไม่เป็นกลาง ความไร้เหตุผล และความเป็นมือสมัครเล่นออกไปจากระบบการบริหารงานภาครัฐ มาเป็นรูปแบบการไม่ยึดติดกับบุคคล ความเป็นระบบ และความชำนาญเฉพาะด้าน (Tompkins, 2005, p. 43) ซึ่งสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมที่เกิดจากการตีความการยอมรับ และความเข้าใจร่วมกันทางสังคมนั่นเอง

ทั้งนี้ การอธิบายระบบราชการในอุดมคติมีการสร้างกรอบแนวคิดให้กับสิ่งที่อยู่ในภาวณามธรรม เช่น การมีเหตุผล ความเป็นทางการ ฐานะทางสังคม เป็นต้น ซึ่งสิ่งต่างๆ เหล่านี้

ดำรงอยู่ได้ก็ต่อเมื่อคนในสังคมนั้นๆ ให้การยอมรับและแต่ละคนให้ความหมายต่อสิ่งนั้นเหมือนกัน จนเกิดเป็นความเข้าใจร่วมกัน (intersubjective) ในสังคมดังกล่าว เช่น ความเป็นทางการในระบบราชการของบริบทสังคมไทย ที่จะต้องเป็นพิธีการตั้งแต่การแต่งกาย การเคารพผู้อาวุโส ไปจนกระทั่งพฤติกรรมของคน ในขณะที่ความเป็นทางการในระบบราชการของบริบทสังคมอเมริกัน จะเน้นเพียงการแต่งกายที่สุภาพและมารยาททางสังคมเท่านั้น ซึ่งสอดคล้องกับมุมมองด้านการดำรงอยู่ของสิ่งที่ศึกษาหรือฐานปรัชญาด้านกวีวิทยาของสำนักสร้างนิยม ที่สิ่งต่างๆ ในโลกทางสังคมเกิดจากการสร้างขึ้นของมนุษย์ (Moses & Knutsen, 2007, p. 192) กล่าวคือความจริงทางสังคมนั้นขึ้นอยู่กับรับรู้ของมนุษย์ (Smith, 2000, p. 331, p. 335) ดังนั้น เป้าหมายของการสร้างความรู้จึงเน้นที่การทำความเข้าใจ (understanding) ความหมายของการกระทำหรือสิ่งที่ศึกษา ว่าทำไมปรากฏการณ์นี้จึงเกิดขึ้น บุคคลมีพฤติกรรมเช่นนี้เพราะอะไร เป็นต้น

ที่มาของระบบราชการในอุดมคติของ Weber เกิดจากการทำความเข้าใจ โดยการสังเกตว่าการที่คนแต่ละคนมาทำงานในเวลางาน (fixed time) ในแต่ละวันนั้น ไม่ใช่เพราะพฤติกรรมและผลประโยชน์ส่วนตัวเพียงอย่างเดียว ยังมีปัจจัยด้านความเชื่อในความชอบธรรมของกฎระเบียบขององค์กร และหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบนั้นในฐานะสมาชิกขององค์กรด้วย (Tompkins, 2005, p. 43) นอกจากนี้ การที่คนทำงานอย่างระมัดระวังและพยายามทำหน้าที่ของตนเองอย่างเต็มที่ ก็เพราะหากล้มเหลวในการทำงานแล้วจะทำให้ตนเองเสื่อมเสียและอับอายต่อสังคม ซึ่งมีผลโดยตรงต่อคุณค่าของปัจเจกบุคคล (Tompkins, 2005, p. 43) ซึ่งแสดงถึงบทบาทของระบบความสัมพันธ์ในสังคมที่มีอิทธิพลต่อความคิดของปัจเจกบุคคล อย่างไรก็ตาม การเสนอระบบราชการในอุดมคติอาจอนุมานได้ว่า Weber เชื่อว่าสิ่งต่างๆ ในสังคมสามารถสร้างได้ (social construct) จึงเสนอทฤษฎีแล้วเรียกสิ่งที่เสนอนั้นว่า “ideal-type” เพื่อให้สิ่งที่เสนอนั้นได้รับการยอมรับและถูกนำไปปฏิบัติ

จากข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่า Weber สร้างกลไกการบริหารที่ควรจะเป็น (normative) ให้กับสังคม ที่เรียกว่าระบบราชการในอุดมคติ อันมาจากการทำความเข้าใจการให้ความหมายของปัจเจกบุคคลเกี่ยวกับการทำงานตามหน้าที่ โดยรวบรวมปัจจัยที่ทำให้การกระทำต่างๆ มีเหตุผลแล้วตัดตัวแปรที่อาจทำให้เกิดความไม่สมเหตุสมผลออกไป เช่น การตัดเรื่องวัฒนธรรมของมนุษย์ที่อยู่ในองค์กร เรื่องการเมืองใน

องค์กร เรื่องธรรมชาติของมนุษย์ เรื่องมนุษย์สัมพันธ์ เรื่องกลุ่ม เรื่องความรู้สึกและอารมณ์ เป็นต้น (Tompkins, 2005, p. 54) ทำให้ระบบราชการในอุดมคติเป็นการอธิบายความสัมพันธ์ในเชิงโครงสร้างเท่านั้น ส่งผลให้เกิดความเข้าใจผิดเกี่ยวกับการอธิบายระบบราชการ ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

ดังนั้น ระบบราชการในอุดมคติจึงสามารถเปรียบได้กับ “โคมลอย” ที่ลอยอยู่บนท้องฟ้าได้เพราะคนตะวันตกในยุคสมัย Weber ยอมรับทฤษฎีที่มุ่งไปสู่การมีเหตุมีผลอันสอดคล้องกับความเข้าใจของพวกเขาและความต้องการของสังคมในขณะนั้นร่วมกันปล่อย (social constructs) ซึ่งสภาพแวดล้อมทางสังคมสมัยนั้นต้องการกลไกการบริหารที่สนับสนุนการใช้อำนาจโดยชอบธรรมตามกฎหมายที่สามารถควบคุมคนจำนวนมากในสังคมได้ ทำให้โคมลอยระบบราชการในอุดมคตินี้ถูกนำไปใช้อย่างแพร่หลาย อย่างไรก็ดี เมื่อเป้าหมายของสังคมเปลี่ยนแปลงไป ส่งผลให้ระบบราชการไม่ใช่คำตอบทั้งหมดของการใช้อำนาจต่อคนหมู่มาก เช่นในอดีต ทำให้โคมลอยจึงค่อยๆ ดับและไม่สามารถลอยได้เหมือนเดิมอีกต่อไป

### ระบบราชการในอุดมคติกับบทบาทมนุษย์

ด้วยระบบราชการในอุดมคติเป็นข้อเสนอสิ่งที่ควรจะเป็น อันสอดคล้องกับความต้องการของบริบททางสังคมในขณะนั้น จึงทำให้ระบบราชการในอุดมคติได้กลายมาเป็นเครื่องมือในการเปลี่ยนแปลงสังคม โดยเชื่อว่าจะทำให้กลไกการบริหารภาครัฐที่จัดรูปแบบเช่นเดียวกับระบบราชการในอุดมคติจะทำให้พฤติกรรมของคนที่อยู่ภายใต้โครงสร้างระบบราชการมีเหตุผล มีประสิทธิภาพและเป็นทางการ

จากการนำทฤษฎีระบบราชการในอุดมคติของ Weber ไปปฏิบัติจริงในหลายสังคม ทำให้พบปัญหาที่สำคัญคือ ปัจจัยต่างๆ ไม่นำไปสู่การมีเหตุผลผลและไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรตามที่ Weber อธิบายไว้ ซึ่งปัจจัยสำคัญคือ มนุษย์ที่อยู่ในกลไกระบบราชการนั่นเอง

นอกจากนี้ การที่ Weber ตัดตัวแปรที่ไม่มีเหตุผล อันได้แก่ เรื่องการเมือง เรื่องบุคคล และอารมณ์ของมนุษย์ (Tompkins, 2005, p. 54) ออกจากระบบราชการในอุดมคติ ทำให้ภาพของระบบราชการในอุดมคติเป็นเพียงมุมมองด้านโครงสร้างเท่านั้น ซึ่ง Weber เชื่อว่า โครงสร้างเป็นตัวกำหนดพฤติกรรมและความรู้สึกนึกคิดของมนุษย์ และไม่สามารถมีใครมาเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของระบบราชการได้จึงทำให้ระบบราชการทรงถาวร โดยให้เหตุผลว่า ด้วยการมีลำดับชั้น

ที่กำหนดอำนาจของแต่ละตำแหน่งไว้ชัดเจน จึงไม่มีใครมาทำลายได้ และประชาชนต้องพึ่งพาบริการจากระบบราชการ อีกทั้งตัวข้าราชการเองก็ทำอะไรเกินไปกว่ากฎระเบียบไม่ได้ ผู้นำทางการเมืองก็ต้องอาศัยความรู้ความสามารถของระบบราชการและไม่มีความสามารถจะเปลี่ยนแปลงเป้าหมายของระบบราชการได้ เพราะระบบราชการมีลักษณะเป็นทางการเหมือนเครื่องจักรนั่นเอง ข้าราชการจึงทำงานโดยปราศจากอารมณ์ ความรู้สึก ทำให้แยกปัจจัยด้านการเมืองจากการบริหารได้ (พิทยา, 2547, หน้า 23; Tompkins, 2005, p. 47)

ในความเป็นจริงแล้วโครงสร้างและกฎระเบียบเหล่านั้นไม่สามารถดำเนินงานเองได้ จะต้องอาศัยมนุษย์เป็นผู้กระทำ ซึ่งธรรมชาติของมนุษย์นั้น เมื่อพบเจออะไรจะทำความเข้าใจ ตีความและให้ความหมายต่อสิ่งนั้นๆ ภายใต้อารมณ์ความรู้สึกของตนเอง (common-sense) (Schütz, 1953, p. 53) นอกจากนี้ การทำความเข้าใจสิ่งต่างๆ ของมนุษย์ยังแตกต่างกัน แม้จะเป็นสิ่งเดียวกันก็ตาม นั่นเพราะมนุษย์แต่ละคนมีพื้นฐานด้านความคิด ประสบการณ์ สังคมและการสื่อสารของแต่ละคนต่างกัน (Moses & Knutsen, 2007, p. 176) ดังนั้น การที่ระบบราชการในอุดมคติของ Weber สร้างกฎระเบียบที่กำหนดอำนาจ หน้าที่ และการบริหารต่างๆ อย่างเป็นลายลักษณ์อักษร แต่มนุษย์ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติตามกฎระเบียบเหล่านั้นก็สามารถทำความเข้าใจและตีความกฎระเบียบที่เป็นลายลักษณ์อักษรนั้นแตกต่างกันได้ ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อสมาชิกในระบบราชการสื่อสารแลกเปลี่ยนความคิดหรือมุมมองต่างๆ แม้จะสื่อสารผ่านลำดับชั้น การบังคับบัญชา ก็มีการแลกเปลี่ยนคุณค่าของซึ่งกันและกันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ อีกทั้งเมื่อสมาชิกในระบบราชการอยู่ภายใต้บริบทเดียวกันในระยะเวลาหนึ่งก็จะเกิดการสร้างและยอมรับคุณค่าบางอย่างร่วมกันในภายองค์กร ทำให้เกิดวัฒนธรรมองค์กร ที่เป็นลักษณะนิสัยและบุคลิกเฉพาะขององค์กรนั้นๆ ซึ่งเป็นคุณลักษณะเฉพาะ (emergent properties) ที่เกิดขึ้นจากการรวมกัน (collective) ของสมาชิกในองค์กร (Archer, 1995, pp. 46–47) ทั้งนี้ วัฒนธรรมของแต่ละองค์กรจึงแตกต่างกันไป ตามแต่ละบริบทขององค์กรนั้นๆ โดยวัฒนธรรมองค์กรจะส่งผลกระทบต่อผลงานขององค์กร และคุณภาพชีวิตในการทำงานของสมาชิกในองค์กรด้วย (วันชัย, 2548, หน้า 269)

ดังนั้น เมื่อแต่ละสังคมที่มีพื้นฐานทางสังคมและบริบทที่แตกต่างกัน นำระบบราชการในอุดมคติไปปฏิบัติจึงไม่สามารถนำไปสู่เป้าหมายเดียวกันตามการอธิบายของ Weber ได้ โดยนักวิชาการกลุ่มที่ได้แย้งระบบราชการใน

อุดมคติของ Weber ได้แก่ Merton Michels และ Crozier ทำการศึกษากรณีเฉพาะเรื่อง (case studies) ที่มีบริบทและสภาพแวดล้อมทางสังคมที่แตกต่างกัน เพื่อแสดงให้เห็นว่าการจัดองค์กรแบบระบบราชการในอุดมคติของ Weber ไม่ได้นำไปสู่การเป็นองค์กรที่มีเหตุผลเสมอไป

Michels (อ้างใน พิทยา, 2547, หน้า 66–67) พบว่าปัญหาของระบบราชการ คือ การเกิดปรากฏการณ์ที่องค์กรหันเหทิศทางไปจากเป้าหมายเดิม กล่าวคือ กลุ่มผู้นำที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้บริหารระดับสูงในระบบราชการพยายามรักษาฐานอำนาจของตนเองไว้ เพื่อรักษาผลประโยชน์ส่วนตัวโดยอาศัยระบบการติดต่อสื่อสารในระบบราชการซึ่งก็คือสายการบังคับบัญชา เป็นเครื่องมือในการควบคุมผู้ที่อยู่ในระดับรองลงมาที่มีความทะเยอทะยานสูง กล่าวคือ การใช้กลไกความสัมพันธ์ขององค์กรเป็นทรัพยากรในการหาประโยชน์ให้กับตนเอง ซึ่งประเด็นดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นบทบาทของผู้นำ (agency) ที่สามารถหาประโยชน์จากโครงสร้างได้ หากมีโอกาส หรืออาจอธิบายตามแนวคิดของ Giddens ได้ว่า คนที่อยู่ในระบบราชการยอมรับอำนาจของกฎระเบียบร่วมกัน เพื่อที่จะวางระบบความสัมพันธ์ของคนในองค์กร ทั้งนี้กฎระเบียบเหล่านี้ได้กำหนดขอบเขตอำนาจ หน้าที่ และแนวปฏิบัติของตำแหน่งต่างๆ ไว้แล้ว ซึ่งผู้ที่อยู่ในแต่ละตำแหน่งก็มีหน้าที่ปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด อย่างไรก็ตาม ผู้กระทำหรือผู้แสดงบทบาท (agency) สามารถใช้อำนาจตามตำแหน่งของตนเองในการเปลี่ยนแปลงวิถีปฏิบัติ วัฒนธรรม ค่านิยม ตลอดจนกฎระเบียบ ตามความต้องการของตนเองได้ (Porpora, 1989, p. 345, p. 350)

นอกจากนี้ Merton (1957) อธิบายว่า การยึดกฎระเบียบเป็นที่ตั้งของระบบราชการ ทำให้สมาชิกในองค์กรมีแนวโน้มที่จะยึดถือกฎระเบียบต่างๆ ของระบบมากเกินไป จนกฎระเบียบกลายเป็นเป้าหมาย (ends) แทนเป้าหมายที่แท้จริงขององค์กรของตน กล่าวคือกฎระเบียบได้เปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของข้าราชการ ส่งผลให้ระบบราชการเสื่อมลงและไร้ประสิทธิภาพ (dysfunctional) อันเป็นผลจากการที่พฤติกรรมของข้าราชการในฐานะผู้กระทำถูกกำหนดโดยกฎระเบียบและโครงสร้างที่ควบคุมผ่านลำดับชั้นการบังคับบัญชา ซึ่งหากไม่ปฏิบัติตามแล้วก็จะมีส่วนต่ออาชีพหรือจะถูกกลโกง ดังนั้น ข้าราชการในฐานะมนุษย์จึงเรียนรู้ที่จะยึดระเบียบเป็นที่ตั้งโดยไม่สนใจผลอันเกิดจากการปฏิบัติตามระเบียบ เพราะอย่างน้อยที่สุดก็จะไม่ถูกกลโกง

อีกทั้ง Crozier (อ้างใน พิทยา, 2547, หน้า 72-73) ศึกษาปรากฏการณ์การเสื่อมของระบบราชการในฝรั่งเศสที่เกิดจากการสร้างกฎระเบียบต่างๆ ภายในองค์กรเพื่อแก้ไขปัญหาของระเบียบเดิมที่ไม่ได้รับการปฏิบัติตาม ทำให้มีกฎระเบียบใหม่เกิดขึ้นตลอดเพื่อแก้ไขปัญหาขององค์กร เป็นปรากฏการณ์ที่เรียกกว่ากฎแก้กฎ โดย Crozier ได้แสดงให้เห็นถึงปัจจัยสำคัญด้านวัฒนธรรมต่อโครงสร้างและกระบวนการภายในองค์กรที่ศึกษา โดยชี้ให้เห็นว่าวัฒนธรรมของคนในสังคมมีอิทธิพลมากกว่ากฎระเบียบที่ระบุเป็นลายลักษณ์อักษรขององค์กร ทั้งนี้เมื่อกฎระเบียบขัดกับวัฒนธรรมเดิมของคนที่อยู่ในองค์กร ระบบราชการก็จะออกกฎมาเพิ่มเพื่อแก้ไขกฎระเบียบเดิม แต่ก็ไม่สามารถเปลี่ยนวัฒนธรรมเดิมของคนในองค์กรได้ จึงออกกฎเพื่อแก้ปัญหาไปเรื่อยๆ ทำให้ระบบราชการเต็มไปด้วยกฎระเบียบ ซึ่งสะท้อนว่ามนุษย์ยอมที่จะไม่ปฏิบัติตามระเบียบหากระเบียบนั้นขัดกับวัฒนธรรมที่ตนหรือสังคมยึดถือ อันเป็นปฏิริยาสนองกลับ (reflexivity) ที่เป็นธรรมชาติอย่างหนึ่งของมนุษย์ (Hay, 2002, p. 95) อีกทั้งยังสะท้อนถึงอิทธิพลของปัจจัยภายในหรือความคิดของมนุษย์ซึ่งก็คือวัฒนธรรมที่มีผลต่อพฤติกรรมของมนุษย์มากกว่าปัจจัยภายนอก เช่น กฎระเบียบ เป็นต้น

จากการศึกษาเฉพาะกรณีของนักวิชาการข้างต้นที่วิพากษ์ระบบราชการในอุดมคติของ Weber ยิ่งทำให้แน่ใจว่าการกระทำของตัวแสดงนั้นขึ้นอยู่กับบริบทในขณะนั้น (Hay, 2002, p. 106) ซึ่งแต่ละสังคมที่นำระบบราชการในอุดมคติไปใช้ก็จะพบปัญหาที่แตกต่างกัน แต่ปัญหาทั้งหมดล้วนมีปัจจัยหรือสาเหตุมาจากผู้กระทำหรือมนุษย์ทั้งสิ้น นั่นเพราะผู้ที่ออกกฎระเบียบคือมนุษย์ และผู้แสดงบทบาทตามกฎระเบียบก็คือมนุษย์อีกเช่นกัน แม้ระบบราชการในอุดมคติจะตั้งใจให้โครงสร้างมีบทบาทสำคัญในการกำหนดพฤติกรรมและการแสดงออกของมนุษย์ ให้มนุษย์มีเหตุผล ไร้อารมณ์ แต่ในความเป็นจริงแล้วมนุษย์มีชีวิตมีความรู้สึก มีแรงจูงใจ และมีการตอบโต้ (Hay, 2002, p. 95) ระบบราชการในอุดมคติจึงไม่สามารถนำมาปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จ และเมื่อนักวิชาการรุ่นต่อมานำตัวแบบระบบราชการในอุดมคติไปศึกษามักจะละเลยประเด็นของบทบาทผู้กระทำ โดยเข้าไปว่าลักษณะตายตัวของระบบราชการคือ ความเป็นทางการ การรวมอำนาจ และการชำนาญเฉพาะด้าน แล้วไปกำหนดมิติทั้ง 3 ด้านนี้เป็นแนวทางและตัวแปรที่จะวัดความเป็นระบบราชการของสิ่งที่ศึกษา (Tompkins, 2005, pp. 54-55)

นอกจากนี้ จากการปฏิบัติในหลายๆ สังคม เมื่อพบปัญหาของการนำระบบราชการในอุดมคติมาใช้ก็มีการพยายามปรับเปลี่ยนระบบราชการโดยการปฏิรูประบบราชการให้มีความทันสมัยและสอดคล้องกับบริบทของสังคมและสภาพแวดล้อมภายนอกมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ การปฏิรูประบบราชการในช่วงปลายทศวรรษ 1990 เป็นปรากฏการณ์ที่ขัดกับระบบราชการในอุดมคติอย่างสิ้นเชิง กล่าวคือ Weber ระบุว่าบทบาทของข้าราชการภายใต้ระบบราชการคือการนำนโยบายของฝ่ายการเมืองมาปฏิบัติ โดยมีกฎระเบียบที่ควบคุมระบบราชการอย่างตายตัว ไม่ว่าผู้นำทางการเมืองจะสลับสับเปลี่ยนอย่างไรก็ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงระบบราชการได้ แต่การปฏิรูประบบราชการนั้นผู้นำทางการเมืองและข้าราชการระดับสูงต่างร่วมกันออกนโยบายเพื่อเปลี่ยนแปลงระบบราชการเอง ทั้งนี้ เพราะผู้นำทางการเมืองและข้าราชการระดับสูงนั้นมีอำนาจตามตำแหน่งที่จะสามารถใช้อำนาจนั้นเป็นทรัพยากรในการที่จะทำให้ความต้องการของตนเองบรรลุผลได้ หรือกล่าวอีกนัยว่า ในโลกทางสังคม มนุษย์สามารถใช้ฐานะทางสังคมที่มีอำนาจตามโครงสร้างทางสังคมเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบหรือแม้กระทั่งเปลี่ยนแปลงโครงสร้างได้

ดังนั้น การอธิบายการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นภายในระบบราชการจำเป็นต้องอธิบายภาพของผู้แสดงบทบาทควบคู่ไปกับกรอบอธิบายในเชิงโครงสร้างด้วย ซึ่งระบบราชการในอุดมคติของ Weber ให้แค่เพียงภาพเชิงโครงสร้างเท่านั้นซึ่งไม่เพียงพอในการอธิบาย เพราะไม่ได้เชื่อมโยงว่าทำไมผู้แสดงบทบาทในองค์กรจึงจะต้องปฏิบัติตามที่โครงสร้างกำหนด แล้วโครงสร้างสามารถเปลี่ยนแปลงได้เพราะอะไร (Hay, 2002, p. 107) ทั้งนี้ Weber อาจโต้แย้งได้ว่าหากสามารถกระทำได้ตามระบบราชการในอุดมคติที่ Weber เสนอ ก็จะไม่มีการเปลี่ยนแปลงใดๆ เกิดขึ้น เพราะระบบราชการนั้นคงทนถาวร อยู่ยงคงกระพันและแข็งแกร่ง (พิทยา, 2547, p. 23)

## บทสรุป

ระบบราชการในอุดมคติเหมาะกับสังคมที่ยึดความมีเหตุผลเป็นเป้าหมายเท่านั้น แต่ในปัจจุบันพบว่าเป้าหมายของสังคมมีความหลากหลายมากยิ่งขึ้น ทำให้ระบบราชการในอุดมคติแบบเดิมไม่สอดคล้องกับความต้องการของสังคมในปัจจุบัน จึงมีการปฏิรูประบบราชการเพื่อให้ทันสมัยและ



สอดคล้องกับบริบทของแต่ละสังคมมากยิ่งขึ้น เป็นการเปลี่ยนรูปแบบราชการในอุดมคติให้สอดคล้องกับความต้องการของสังคม โดยการสร้างและการยอมรับร่วมกันของคนในสังคม เพราะทุกอย่างในสังคมล้วนแต่เป็นสิ่งที่สังคมสร้างขึ้น (social constructs)

อย่างไรก็ตาม ในการนำระบบราชการไปใช้มักพบปัญหาที่แตกต่างกันไป แต่ทุกปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นล้วนแต่เกิดจากมนุษย์ซึ่งเป็นผู้กระทำหรือผู้แสดงบทบาทในระบบราชการ ทั้งนี้ ส่วนหนึ่งนั้นเกิดจากการตัดตัวแปรที่นำไปสู่การไม่มีเหตุมีผลออกจากตัวแบบ เช่น ปัจจัยด้านการเมือง ปัจจัยด้านมนุษย์ เป็นต้น ทำให้ระบบราชการในอุดมคติเหลือแต่ภาพของโครงสร้างที่กำหนดพฤติกรรมหรือการกระทำต่างๆ ของสมาชิกในองค์กรเท่านั้น เมื่อนำตัวแบบไปปฏิบัติจริงจึงไม่สามารถหลีกเลี่ยงความเกี่ยวข้องกันกับมนุษย์ได้ ทำให้ระบบราชการในอุดมคติเป็นเพียงการอธิบายด้านโครงสร้างเท่านั้น ซึ่งไม่เพียงพอต่อการอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นได้ทั้งหมดนั้น เพราะมนุษย์สามารถใช้โครงสร้างเป็นเครื่องมือหรือทรัพยากรในการได้มาซึ่งผลประโยชน์ของตนได้ ทรัพยากรเหล่านั้นก็คืออำนาจที่โครงสร้างกำหนดให้ตามตำแหน่งของแต่ละตำแหน่งนั่นเอง ผู้บังคับบัญชาอาจใช้อำนาจของตำแหน่งเพื่อสั่งการและควบคุมให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตามความต้องการของตนเองได้ ซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับเป้าหมายขององค์กรก็ได้

ดังนั้น ระบบราชการในอุดมคติของ Weber จึงมุ่งอธิบายเพียงมุมมองด้านโครงสร้างเท่านั้น โดยละเอียดจะให้ผู้กระทำหรือผู้แสดงบทบาทที่มีความรู้สึนึกคิด เพราะจะทำให้ระบบราชการไม่มีเหตุมีผล ทำให้ไม่สามารถอธิบายปรากฏการณ์ได้อย่างเพียงพอ ดังนั้น หากนักวิชาการสนใจศึกษา ระบบราชการ ก็จำเป็นต้องพิจารณาแนวคิดหรือทฤษฎีอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของตัวแสดงบทบาทในระบบราชการด้วย เพื่อให้ได้ภาพที่ใกล้เคียงกับสิ่งที่เกิดขึ้นมากที่สุด

## เอกสารอ้างอิง

พิทยา บวรวัฒนา. (2547). *รัฐประศาสนศาสตร์: ทฤษฎีและแนวการศึกษา (ค.ศ.1887-ค.ศ.1970)* (พิมพ์ครั้งที่ 11). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.  
วันชัย มีชาติ. (2548). *พฤติกรรมการบริหารองค์การสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อนุสรณ์ ถิมมณี. (2542). *การอธิบายกับการวิเคราะห์ทางการเมือง: ข้อพิจารณาเบื้องต้นในเชิงปรัชญาสังคมศาสตร์*. กรุงเทพฯ: โครงการผลิตตำราและเอกสารการสอน คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.  
อรุณี สันจิติวณิชย์. (2557). *ญาณวิทยาของสังคมศาสตร์*. *วิทยาสารเกษตรศาสตร์ สาขาสังคมศาสตร์*, 35(3), 472-487.  
Archer, M. S. (1995). *Realist social theory: The morphogenetic approach*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.  
Hay, C. (2002). *Political analysis*. New York, NY: Palgrave Macmillan.  
Merton, R. K. (1957). Bureaucratic Structure and Personality. In J. M. Shafritz, J. S. Ott, & Y. S. Jang (Eds.), *Classics of Organization Theory* (6th ed., pp. 103-111). Belmont, CA: Thomson Wadsworth.  
Moses, J. W., & Knutsen, T. L. (2007). *Way of knowing: Competing methodologies in social and political research*. New York, NY: Palgrave.  
Porpara, D. V. (1989). Four Concepts of Social Structure. In M. Archer, et al. (Eds.), *Critical realism: Essential readings* (pp. 339-355). London, UK: Routledge.  
Rosenbloom, D. H., & Kravchuk, R. S. (2002). *Public administration: Understanding management, politics, and law in the public sector* (5th ed.). Singapore: McGraw-Hill.  
Roth, G. (1965). Political critiques of Max Weber: Some implications for political sociology. *American Sociological Review*, 30, 213-223.  
Schütz, A. (1953). Common-sense and scientific interpretation of human action. In M. J. Smith (Ed.), *Philosophy & methodology of the social sciences: Understanding social scientific practice* (Vol. 2, pp. 51-91). London, UK: SAGE.  
Shafritz, J. M., & Russell, E. W. (2005). *Introducing public administration* (4th ed.). New York, NY: Pearson Longman.  
Smith, M. J. (2000). Empiricism, idealism, realism. In M. J. Smith (Ed.), *Philosophy & methodology of the social sciences: Understanding social scientific practice* (Vol. 2, pp. 319-367). London, UK: SAGE.  
Tompkins, J. R. (2005). *Organization theory and public management*. Belmont, CA: Thomson Wadsworth.  
Weber, M. (1946). Bureaucracy. In H. H. Gerth, & C. W. Mills (Eds. & Trans.), *Max Weber: Essays in Sociology*. (Reprinted from *Classics of Public Administration* (5th ed., pp. 50-55, by J. M. Shafritz, A. C. Hyde, & S. J. Parkes, Eds., 2004, Belmont, CA: Thomson Wadsworth)

**Translated Thai References**

- Bowornwatana, B. (2004). *Public administration: Theory and approach (1887–1970)* (11th ed.). Bangkok, Thailand: Chulalongkorn University Press. [in Thai]
- Limmanee, A. (1999). *Political explanation and analysis: Primary consideration in philosophy of social science*. Bangkok, Thailand: Producing Textbook and Teaching Document Project of Faculty of Political Science, Chulalongkorn University. [in Thai]
- Meechart, W. (2005). *Public organization: Managerial behavior*. Bangkok, Thailand: Chulalongkorn University Press. [in Thai]
- Santhitiwanich, A. (2014). Epistemological status of social science. *Kasetsart Journal: Social Sciences*, 35(3), 472–487. [in Thai]