



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล  
(Individual Study)

## ระบบราชการบนฐานประชาธิปไตย

ดร. สมชัย ทรัพย์พงษ์  
รหัส ๕๘๐๓๔๓

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม  
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๓  
วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ  
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

# ระบบราชการบนฐานประชาธิปไตย

ดร. สมชัย สัจจพงษ์

## บทคัดย่อ

ระบบราชการถือเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการบริหารราชการแผ่นดิน หน่วยงานราชการต่างๆ กระทรวง ทบวง กรม ล้วนเป็นกลจักรสำคัญที่ขับเคลื่อนให้แผนงานโครงการต่างๆ ของประเทศสำเร็จลุล่วงไป หากกล่าวถึงรูปแบบประชาธิปไตยอาจแบ่งได้เป็น ๓ รูปแบบ ได้แก่ ๑) ประชาธิปไตยโดยตรง ๒) ประชาธิปไตยโดยระบบผู้แทน ๓) ประชาธิปไตยแบบประชาชนมีส่วนร่วม ซึ่งรูปแบบประชาธิปไตยเน้นถึงรูปแบบการปกครอง ซึ่งสิ่งที่ผู้บริหารสามารถนำมาปรับใช้กับการบริหารงาน คือ การนำหลักการประชาธิปไตย มาบูรณาการปรับใช้กับหน่วยราชการ ในที่นี้ผู้เขียนนำเสนอแนวคิดระบอบประชาธิปไตยในระบบราชการใน ๓ ประเด็น คือ ๑) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) ทั้งการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและการมีส่วนร่วมของเจ้าหน้าที่ เห็นได้ชัดเจนที่สุด คือ ขั้นตอนก่อนการเสนอกฎหมายที่หน่วยงานจัดให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์ (Public hearing) สำหรับประชาชนและการจัดทำ Focus group เพื่อให้เจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นต่อร่างกฎหมาย หรือจัดตั้งคณะทำงานร่วมระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อบูรณาการการประสานงานร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ๒) หลักเสียงข้างมาก (Majority) ซึ่งเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมีสิทธิลงคะแนนเสียงตามหลักเสียงข้างมากในเรื่องที่มีความสำคัญ แต่มิใช่ว่าจะต้องจัดให้มีการลงคะแนนเสียงทุกเรื่อง เฉพาะเรื่องที่มีความสำคัญเท่านั้น โดยผู้บริหารอาจพิจารณาเป็นรายกรณีไป และ ๓) หลักเสรีภาพและเสมอภาค ซึ่งเจ้าหน้าที่ทุกคนควรมีสหสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคเสมอกัน ภายใต้กรอบของกฎหมาย

คำสำคัญ ประชาธิปไตย ระบบราชการ การมีส่วนร่วม

## บทนำ

ทุกคนล้วนเรียกร้องให้มีประชาธิปไตยในทุกที่ ทุกภาคส่วน แม้ในสังคม หมู่บ้านเล็ก ไคร ๆ ก็ต้องการให้มีประชาธิปไตย ประชาธิปไตยมิใช่เรื่องการปกครองเท่านั้น หากแต่ประชาธิปไตยเป็นหลักการสำคัญที่สอดแทรกอยู่ในทุกเรื่อง การดำเนินการ การบริหารจัดการ หลักประชาธิปไตยล้วนมีบทบาทสำคัญเป็นพื้นฐานของทุกเรื่อง แต่จะมีสักกี่คนที่เข้าใจความหมายประชาธิปไตยอย่างแท้จริง มิใช่เพียงเข้าใจเท่านั้น สิ่งสำคัญ คือ การนำหลักประชาธิปไตยมาปรับใช้ในทางปฏิบัติเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด และสร้างความเป็นธรรมให้กับทุกคน

### ๑. ระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทย

เดิมประเทศไทยปกครองโดยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ต่อมา ในสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

“ข้าพเจ้าเห็นว่า คณะรัฐบาลและพวกพ้องใช้วิธีปกครองซึ่งไม่ถูกต้องตามหลักการของเสรีภาพในตัวบุคคล และหลักความยุติธรรมตามความเข้าใจและยึดถือของข้าพเจ้า ข้าพเจ้าไม่สามารถที่จะยินยอมให้ผู้ใด คณะใด ใช้วิธีการปกครองประเทศชาติอย่างนั้นในนามของข้าพเจ้าต่อได้

ข้าพเจ้ามีความเต็มใจที่จะสละอำนาจอันเป็นของข้าพเจ้าอยู่แต่เดิม ให้แก่ราษฎรโดยทั่วไป แต่ข้าพเจ้าไม่ยินยอมยกอำนาจทั้งหลายของข้าพเจ้าให้แก่ผู้ใดคณะใดโดยเฉพาะ เพื่อใช้อำนาจนั้นโดยสิทธิขาด และดัดไม่ฟังเสียงอันแท้จริงของอาณาประชาราษฎร์...”<sup>๑</sup>

ข้อความนี้เป็นข้อความบางส่วนจากราชทัตถเลขาที่แจ้งความประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งเป็นที่มาของการสละราชสมบัติเพื่อให้ประชาชนชาวไทยมีการปกครองแบบประชาธิปไตย

ระบอบประชาธิปไตย หมายถึง ระบอบการปกครองตนเองของประชาชน ตรงกันข้ามกับระบอบอำนาจนิยม เช่น ระบอบราชาธิปไตย ระบอบเผด็จการทหาร ระบอบอำมาตยาธิปไตย ซึ่งเป็นระบอบปกครองโดยคนเดียว หรือโดยคนกลุ่มน้อย ผู้มีอำนาจมากกว่าประชาชนทั่วไป เรียกว่า พวกอภิสิทธิชน ในโลกยุคเศรษฐกิจตลาดเสรีสมัยใหม่ คนส่วนใหญ่ซึ่งเป็นพลเมือง ผู้เสียภาษี (ทั้งทางตรงและทางอ้อม) และเป็นเจ้าของสาธารณสมบัติร่วมกันเชื่อว่า ระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบที่จะสร้างควมมีประสิทธิภาพ (ในการแก้ปัญหาและพัฒนาประเทศ) และความเป็นธรรมได้มากกว่าระบอบอำนาจนิยม ในบางสถานการณ์ในระบอบอำนาจนิยม อาจจะมีผู้ปกครองที่เป็นคนดีหรือคนเก่งอยู่บ้าง แต่ก็ไม่มีหลักประกันว่า เขาหรือลูกหลาน หรือพรรคพวกเขาที่ได้ตำแหน่งจากการสืบเชื้อสาย หรือการแต่งตั้ง จะปกครองประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมสำหรับคนส่วนใหญ่เสมอไป เพราะระบบสืบเชื้อสายและแต่งตั้งเป็นระบบที่ไม่แน่นอน และไม่มีประสิทธิภาพ และเพราะว่าการให้คนสืบทอดอำนาจโดยไม่มีการตรวจสอบถ่วงดุลมักนำไปสู่การฉ้อฉลเพื่อประโยชน์ส่วนตน ระบอบประชาธิปไตยดีกว่าระบอบอำนาจนิยมในแง่ที่ว่า มีระบบคัดเลือกผู้บริหารที่มีประสิทธิภาพกว่า และมีระบบการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจเพื่อป้องกันไม่ให้ผู้ปกครองมีอำนาจมากเกินไปได้ดีกว่า แต่ทั้งนี้ต้องเป็นระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชน มีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ไม่ใช่สักแต่มีการเลือกตั้ง แต่ยังมี การซื้อเสียงขายเสียง การโกง การใช้อำนาจและระบบอุปถัมภ์<sup>๒</sup>

<sup>1</sup> ข้อความบางตอนในพระราชทัตถเลขาแจ้งพระราชประสงค์ที่จะสละราชสมบัติของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ลงวันที่ ๒ มีนาคม ๒๔๗๗

<sup>2</sup> <https://witayakomclub.wordpress.com/2007/06/26/democratic/> ข้อมูลวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๕๘

## ๑.๑ รูปแบบประชาธิปไตย อาจแบ่งเป็น

### ๑. ประชาธิปไตยโดยตรง

ประชาชนมาประชุมกัน อภิปรายและลงคะแนนกันในเรื่องสำคัญ เช่น การประชุมเรื่องงบประมาณ กฎหมาย ในระดับท้องถิ่น หรือการลงประชามติในระดับประเทศ เช่น การจะรับหรือไม่รับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับก่อนๆ เคยมีการจัดทำประชามติให้ประชาชนได้ลงมติรับหรือไม่รับร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งการลงประชามติดังกล่าวถือเป็นการแสดงออกถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองภายใต้ระบอบประชาธิปไตยในรูปแบบประชาธิปไตยโดยตรงประการหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พุทธศักราช ๒๕๕๗ กำหนดให้มีคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีหน้าที่จัดทำและยกร่างรัฐธรรมนูญ และมีขั้นตอนการเสนอร่างรัฐธรรมนูญให้สภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณาและให้ความเห็นชอบ ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญครั้งนี้ยังไม่แน่ชัดว่า จะมีการจัดทำประชามติเพื่อให้ประชาชนสามารถลงคะแนนเพื่อรับร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวหรือไม่

### ๒. ประชาธิปไตยโดยระบบผู้แทน

เนื่องจากประเทศไทยมีประชาชนประมาณ ๖๕ ล้านคน การปกครองในระบอบประชาธิปไตยจึงอยู่ในรูปแบบของการเลือกผู้แทนหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อเป็นผู้แทนของประชาชนพิจารณาเรื่องต่างๆ ไม่ใช่เพียงแต่เป็นเรื่องการออกกฎหมายเท่านั้น หากแต่มีหน้าที่ในการบริหารประเทศ เป็นเสมือนกระบอกเสียงแทนประชาชนที่เลือกตนเข้าไปทำหน้าที่เพื่อพิจารณาเรื่องสำคัญที่มีผลกระทบต่อประชาชนคนไทยทั่วประเทศ แม้ขณะนี้รัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นจะไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่รัฐธรรมนูญฯ ฉบับชั่วคราว ๒๕๕๗ กำหนดให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่เช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่ในการพิจารณากฎหมายและเรื่องสำคัญต่างๆ ของประเทศ

### ๓. ประชาธิปไตยแบบประชาชนมีส่วนร่วม

ผสมผสานทั้ง ๒ แบบประชาธิปไตยทางตรงและแบบประชาธิปไตยโดยระบบผู้แทน ซึ่งประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น เช่น การเลือกตั้งในระดับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ซึ่งหน่วยงานในระดับท้องถิ่นเหล่านี้มีงบประมาณเป็นของตนเอง สามารถบริหารจัดการ พัฒนาหรือดำเนินการใดๆ เพื่อพัฒนาพื้นที่นั้นๆ ได้ ประชาชนในพื้นที่สามารถบอกความต้องการของตนผ่านทางผู้แทนในระดับ อบต. หรือ อบจ. ที่ตนเลือกได้ ซึ่งเป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ควบคู่ไปกับการเลือกผู้แทนในระดับประเทศที่ยังคงจัดให้มีการเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย

หลักการประชาธิปไตยอยู่บนรากฐานหลักการที่สำคัญ ๕ ประการ คือ

๑. หลักการอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ประชาชนแสดงออกซึ่งการเป็นเจ้าของโดยใช้อำนาจที่มีตามกระบวนการเลือกตั้งอย่างอิสระและทั่วถึงในการให้ได้มาซึ่งตัวผู้ปกครองและผู้แทนของตน รวมทั้งประชาชนมีอำนาจในการคัดค้านและถอดถอนผู้ปกครองและผู้แทนที่ประชาชนเห็นว่า มิได้บริหารประเทศในทางที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวม เช่น มีพฤติกรรมร่ำรวยผิดปกติ

๒. หลักเสรีภาพ ประชาชนทุกคนมีความสามารถในการกระทำหรืองดเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่บุคคลต้องการ ตราบเท่าที่การกระทำของเขานั้น ไม่ไปละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นหรือละเมิดต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมและความมั่นคงของประเทศชาติ

๓. หลักความเสมอภาค การเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงทรัพยากรและคุณค่าต่างๆ ของสังคมที่มีอยู่จำกัดอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่ถูกกีดกันด้วยสาเหตุแห่งความแตกต่างทางชั้นวรรณะทางสังคม ชาติพันธุ์ วัฒนธรรมความเป็นอยู่ ฐานะทางเศรษฐกิจ หรือด้วยสาเหตุอื่น

๔. หลักการปกครองโดยกฎหมายหรือหลักนิติธรรม การให้ความคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนทั้งในเรื่องสิทธิเสรีภาพในทรัพย์สิน การแสดงออก การดำรงชีพ ฯลฯ อย่างเสมอหน้ากัน โดยผู้ปกครองไม่สามารถใช้อำนาจใดๆ ลิดรอนเพิกถอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ และไม่สามารถใช้อิทธิพลอยู่เหนือกฎหมายหรือเหนือกว่าประชาชนคนอื่นๆ ได้

๕. หลักการเสียงข้างมาก (Majority rule) ควบคู่ไปกับการเคารพในสิทธิของเสียงข้างน้อย (Minority Rights) การตัดสินใจใดๆ ที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนหมู่มาก ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งผู้แทนของประชาชน เข้าสู่ระบบการเมือง การตัดสินใจของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายตุลาการ ย่อมต้องถือเอาเสียงข้างมากที่มีต่อเรื่องนั้นๆ เป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจเลือก โดยถือว่าเสียงข้างมากเป็นตัวแทนที่สะท้อนความต้องการหรือข้อเรียกร้องของประชาชนหมู่มาก หลักการนี้ต้องควบคู่ไปกับการเคารพและคุ้มครองสิทธิเสียงข้างน้อยด้วย ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันว่า ฝ่ายเสียงข้างมากจะไม่ใช้วิธีการพวกมากลากไปตามผลประโยชน์ความเห็นหรือกระแสความนิยมของพวกตนอย่างสุดโต่ง แต่ต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์ของประชาชนทั้งหมด เพื่อสร้างสังคมที่ประชาชนเสียงข้างน้อย รวมทั้งชนกลุ่มน้อย ผู้ด้อยโอกาสต่างๆ สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติสุข โดยไม่มีการเอาเปรียบกันและสร้างความขัดแย้งในสังคมมากเกินไป ค่านิยม ทักษะคติ ที่ส่งเสริมประชาธิปไตย ระบอบประชาธิปไตย นอกจากจะเป็นระบอบการเมืองแล้ว ยังเป็นระบอบเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมด้วย ดังนั้นจึงไม่ใช่อยู่ที่รัฐธรรมนูญ กฎหมาย การเลือกตั้ง และการต่อรองทางการเมืองเท่านั้น หากอยู่ที่สมาชิก ในสังคมจะต้องช่วยกันหล่อหลอม สร้างค่านิยม วิถีชีวิต ที่เป็นประชาธิปไตย มาตั้งแต่ในครอบครัว โรงเรียน ที่ทำงาน ชุมชน เพื่อจะนำไปสู่หรือการปกป้อง ระบอบประชาธิปไตย ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

## ๒. ระบอบประชาธิปไตยในระบอบราชการ

เพื่อให้การบริหารระบบราชการมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นบนฐานของหลักประชาธิปไตย ผู้บริหารควรนำหลักประชาธิปไตยมาใช้ในการบริหารจัดการ ดังนี้ ๑) สนับสนุนหลักการมีส่วนร่วม ๒) เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่มีสิทธิลงคะแนนเสียงตามหลักเสียงข้างมาก และ ๓) คำนึงถึงหลักเสรีภาพและเสมอภาค

### ๒.๑ หลักการมีส่วนร่วม (Participation)

หลักการมีส่วนร่วมเป็นหลักการหนึ่งของระบอบประชาธิปไตย ที่จะส่งเสริมการพัฒนาระบบราชการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เนื่องจากในระบบราชการยังมีปัญหาหลายประการที่ต้องเร่งปรับปรุงเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็ว โปร่งใส และเป็นธรรม หลักการมีส่วนร่วมมิใช่ในมิติของประชาชนเท่านั้น หากแต่รวมถึงการมีส่วนร่วมของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานราชการนั้นๆ ด้วย

#### การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

เห็นได้ชัดเจนนที่สุดจากการทำประชาพิจารณ์ (Public hearing) ในเรื่องที่เกี่ยวข้องหรือมีผลกระทบต่อประชาชน อาทิเช่น การออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเสียภาษี การลดหรือการยกเว้นอากร ก่อนที่จะเสนอร่างกฎหมาย หน่วยงานนั้นๆ จำต้องจัดทำประชาพิจารณ์เพื่อให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียร่วมรับฟังและแสดงความคิดเห็น เนื่องจากร่างกฎหมายเหล่านี้จะถูกนำไปบังคับใช้กับประชาชน การเปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมแสดงความคิดเห็นมีข้อดี คือ หน่วยงานนั้นๆ สามารถเห็นภาพปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในทางปฏิบัติ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ที่ร่างกฎหมายนั้นๆ ย่อมคิดในมิติของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน อาจไม่เห็นถึงปัญหาในมิติอื่น ในฐานะประชาชนหรือผู้ประกอบการในภาคธุรกิจที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรง แน่แน่นอนว่าการจัดทำประชาพิจารณ์ย่อมมีข้อเสีย กล่าวคือ เมื่อมีการจัดทำประชาพิจารณ์แล้ว ย่อมมีการแสดงความคิดเห็นจากประชาชนที่หลากหลาย อาจเกิดความยุ่งยากให้พิจารณาในหลายประเด็น แต่ท้ายสุดแล้ว กฎหมายที่ออกมาจะตอบโต้ตรงกับความต้องการของประชาชนมากที่สุด ทั้งยังเป็นการออกกฎหมายด้วยความรอบคอบ เป็นธรรมและโปร่งใส

นอกจากนี้ หน่วยงานราชการอาจเสนอจัดตั้งคณะทำงานในรูปแบบคณะทำงานร่วมระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน โดยเชิญผู้แทนจากหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมพิจารณาประเด็นสำคัญๆ การประสานงาน ในลักษณะนี้จะเป็นการบูรณาการการทำงานร่วมกันเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติ เป็นสำคัญ

### **การมีส่วนร่วมของเจ้าหน้าที่**

ในกระบวนการขั้นตอนต่างๆที่เกิดขึ้นในระบบราชการ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเป็นหัวใจสำคัญในการขับเคลื่อนแผนงานโครงการต่างๆ การให้เจ้าหน้าที่เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น การตัดสินใจจึงมีความสำคัญเช่นกัน การบริหารจัดการระบบราชการมิใช่มีเพียงแค่วิศวศาสตร์ นโยบาย ก็สามารถขับเคลื่อนได้ หากแต่ต้องอาศัยการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ด้วย บางครั้งผู้บริหารกำหนดนโยบายมา อาจไม่สามารถทำได้หรือไม่เหมาะสมในทางปฏิบัติ การเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่เข้ามามีส่วนร่วมจึงช่วยผลักดันให้แผนงานหรือโครงการต่างๆ ประสบความสำเร็จจุล่งไป อาทิเช่น การออกกฎหมายที่มีผลกระทบต่อประชาชน เมื่อหน่วยงานภาครัฐมีการจัดทำประชาพิจารณ์เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนที่มีส่วนได้เสียแล้ว ในแง่ของเจ้าหน้าที่อาจจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น (Focus group) หรือในการดำเนินงานตามแผนงานหรือโครงการใดอาจจัดทำอยู่ในรูปแบบคณะทำงาน โดยมีได้กำหนดให้เป็นเพียงผู้ปฏิบัติงานตามคำสั่งหรือนโยบายเท่านั้น หากแต่ให้เจ้าหน้าที่เข้ามามีส่วนร่วมตัดสินใจ กำหนดทิศทางการทำงานควบคู่กันไป โดยดำเนินการให้สอดคล้องกับนโยบายภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

### **๒.๒ หลักเสียงข้างมาก (Majority)**

ในขั้นตอนการดำเนินงาน หากมิใช่เรื่องที่มีกฎหมายบัญญัติห้ามไว้ ผู้บริหารควรเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมีสิทธิลงคะแนนเสียงตามหลักเสียงข้างมาก แต่มิใช่ว่าทุกเรื่องจำเป็นต้องมีการลงคะแนนเสียงหมด ซึ่งจะกลายเป็นภาระความยุ่งยากต่อการบริหารงานแทน การเปิดโอกาสให้ลงคะแนนเสียงควรพิจารณาถึงความเหมาะสมในเรื่องที่จะพิจารณาด้วย ในฐานะที่ผู้เขียนดำรงตำแหน่งเป็นอธิบดีกรมศุลกากรจึงขอยกตัวอย่างที่น่าหลักเสียงข้างมากตามหลักประชาธิปไตยมาปรับใช้กับการบริหารงานในองค์กร คือ คณะกรรมการพิจารณาปัญหากฎหมายและพิธีการศุลกากร (คณะกรรมการ กพพ.) ซึ่งแต่งตั้งโดยอธิบดีกรมศุลกากร ด้วยมีวัตถุประสงค์ให้คณะกรรมการ กพพ. พิจารณาปัญหากฎหมายและพิธีการศุลกากร ซึ่งคณะกรรมการ กพพ. ประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานต่างๆ ภายในกรมศุลกากร เช่น ผู้แทนจากสำนักกฎหมาย ผู้แทนจากสำนักสืบสวนและปราบปราม ผู้แทนจากสำนักมาตรฐานและพิธีการศุลกากร ผู้แทนจากสำนักงานศุลกากรภาค เป็นต้น เมื่อคณะกรรมการ กพพ. ได้รับทราบประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณา พร้อมทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแล้ว คณะกรรมการ กพพ. จะใช้วิธีการลงคะแนนเสียง โดยมติของคณะกรรมการ กพพ. จะเป็นไปตามหลักเสียงข้างมาก เมื่อมีมติอย่างไรแล้ว คณะกรรมการ กพพ. จะเสนอเรื่องให้อธิบดีเพื่อพิจารณา การเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายในกรมศุลกากรร่วมพิจารณา จะช่วยให้แก้ปัญหาได้ตรงจุด ตอบโจทย์ โปร่งใสในการปฏิบัติงาน ทั้งยังเป็นการสนับสนุนหลักประชาธิปไตยอีกประการหนึ่งด้วย

### **๒.๓ หลักเสรีภาพและเสมอภาค (Liberty and Equality)**

ภายใต้กรอบของกฎหมาย เจ้าหน้าที่ทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพที่จะกระทำการหรืองดเว้นการกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งได้ เช่น ชายมีสิทธิที่จะลาบวชได้ หญิงมีสิทธิที่จะลาคลอดบุตร เจ้าหน้าที่ทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นอย่างอิสระ ทั้งยังควรได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน ไม่ถูกเลือกปฏิบัติ เช่น การพิจารณาให้เลื่อนชั้น การพิจารณาให้ดำรงตำแหน่ง เป็นต้น ผู้เขียนมุ่งหวังให้ผู้บริหารส่งเสริมและสนับสนุนเสรีภาพและความเสมอภาคแก่เจ้าหน้าที่ทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน มิใช่แค่เพียงกำหนดเป็นหลักการแต่มิได้นำมาปรับใช้ในทางปฏิบัติ

## สรุป

ระบบราชการเป็นกลจักรสำคัญในการขับเคลื่อนการบริหารราชการแผ่นดินให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี หากผู้บริหารนำหลักประชาธิปไตยมาปรับใช้ในการบริหารงานในระบบราชการ เป็นที่เชื่อแน่ว่า จะเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน โดยประชาชนได้รับความเป็นธรรม ได้รับการแก้ไขปัญหาย่างยั่งยืน อย่าเพียงแค่ว่าความเข้าใจว่า หลักประชาธิปไตยคืออะไร ประกอบด้วยหลักการใดบ้าง แต่มิได้นำหลักประชาธิปไตย มาปรับใช้ในทางปฏิบัติ

## บรรณานุกรม

รองศาสตราจารย์ ดร.วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, กันยายน ๒๕๕๐, การบริหารจัดการและการบริหารการพัฒนา  
ของหน่วยงานของรัฐ, บริษัท เอ็กสเปอร์เน็ท

นางสาวพิชญวรรณ กิตติคุณ, การปฏิรูประบบราชการ, Legislative Institution Repository of Thailand

นางทิพาดี เมฆสุวรรณค์, กันยายน ๒๕๔๑, ปฏิรูประบบราชการเพื่อความอยู่รอด, สำนักงานคณะกรรมการ  
ปฏิรูประบบราชการ