

## บทความ

### "วิเคราะห์ลักษณะอุปนิสัยของข้าราชการไทย ที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศและการปฏิรูประบบราชการ"

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ

เมื่อพิจารณาศึกษาหรือวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคใด ๆ ก็ตาม มีหลักที่ควรคำนึงอยู่เสมอคือ "ไม่มีปัญหาอุปสรรคใดเกิดจากสาเหตุเดียว" ทำนองเดียวกัน ปัญหาอุปสรรคของการพัฒนาประเทศหรือการปฏิรูประบบราชการจึงมิได้เกิดขึ้นได้จากสาเหตุเดียว แต่เกิดจากหลายสาเหตุ เช่น เกิดจากประชาชนและจากข้าราชการ แต่ในแง่ของการบริหารและการจัดการภาครัฐ ซึ่งปัจจุบันรวมเรียกว่า "การบริหารจัดการ" จะมุ่งไปที่ปัญหาอุปสรรคที่เกิดจากข้าราชการ โดยละเว้นไม่กล่าวถึงปัญหาอุปสรรคที่เกิดจากประชาชน ทั้งนี้เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทยหรือเป็นของประชาชน ทำให้ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยและมอบอำนาจอธิปไตยให้ฝ่ายต่าง ๆ เช่น ฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ นำไปปฏิบัติ โดยมีข้าราชการเป็นกลไกหรือแขนขาของแต่ละฝ่าย ข้าราชการทั้งหลายจึงมีฐานะเป็นผู้รับใช้ประชาชนพร้อมกับมีหน้าที่พัฒนาประเทศและปฏิรูประบบราชการตามนโยบายของรัฐบาล

บทความนี้มุ่งวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากข้าราชการ โดยเน้นที่อุปนิสัยของข้าราชการไทย เพราะอุปนิสัยของข้าราชการเป็นสภาวะทางจิตใจที่มีส่วนสำคัญในการกำหนดพฤติกรรมของข้าราชการ ในอดีตกลุ่มอิทธิพลที่มีอำนาจควบคุมและกำหนดนโยบายการปกครองประเทศไทย คือ กลุ่มผู้นำทหารระดับบิก กลุ่มนักธุรกิจชั้นนำ และกลุ่มข้าราชการประจำระดับสูง กลุ่มหลังสุดนี้เชื่อกันว่าเป็นกลุ่มที่เข้มแข็งที่สุดที่กระตุ้นทำให้ประเทศไทยทันสมัยขึ้น อีกทั้งนโยบายต่าง ๆ ของประเทศ ก็มิได้เกิดขึ้นจากรัฐธรรมนูญ การเลือกตั้ง หรือจากรัฐสภา แต่เกิดจากอำนาจของระบบราชการสมัยใหม่ ซึ่งแสดงออกผ่านข้าราชการประจำระดับสูงทั้งสิ้น ถึงกับมีคำกล่าวที่ว่า ในอดีต ประเทศไทยปกครองโดยระบอบ "อำมาตยาธิปไตย"

โดยทั่วไป ข้าราชการแบ่งเป็น 2 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ แต่ในที่นี้จะกล่าวถึงฝ่ายหลังซึ่งเป็นข้าราชการประจำที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในกระทรวงต่าง ๆ ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือท้องที่ใดของประเทศ ไทย ข้าราชการในอดีตและปัจจุบันเป็นกลไกสำคัญที่นำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติและมีส่วนสำคัญต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการพัฒนาประเทศและการปฏิรูประบบราชการ

ในส่วนของการปฏิรูประบบราชการนั้นเริ่มขึ้นตั้งแต่เมื่อใดไม่อาจกำหนดได้อย่างชัดเจน ขึ้นอยู่กับมุมมองของแต่ละคน อาจนับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดินในปี พ.ศ. 2475 หรือนับตั้งแต่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เนื่องจากเป็นรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติสนับสนุนการปฏิรูปการเมือง การปกครองและการบริหารประเทศอย่างชัดเจน หรือล่าสุดอาจนับตั้งแต่การปฏิรูประบบราชการในปี พ.ศ. 2545 ในสมัยรัฐบาลภายใต้การนำของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร โดยเฉพาะเมื่อได้ลดจำนวนกระทรวงเหลือ 20 กระทรวง เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2545 เป็นต้นมา ก็ได้ ในที่นี้ นับตั้งแต่ปีที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2540 เป็นต้นมา

ข้อมูลในบทความนี้ส่วนใหญ่รวบรวมจากเอกสารในอดีตแล้วนำมาปรับใช้ในสภาพปัจจุบันซึ่งข้อมูลอาจเปลี่ยนแปลงไปบ้าง แต่ก็ยังคงมีน้ำหนักมากเพียงพอที่จะนำเสนอไว้ในที่นี้ได้ สำหรับอุปนิสัยของข้าราชการที่จะนำเสนอต่อไปนี้เป็นอุปนิสัยของข้าราชการในภาพรวมและเฉพาะด้านลบเท่านั้น และมีใช้เป็นอุปนิสัยของข้าราชการทุกคนในทุกกระทรวง อุปนิสัยของข้าราชการแต่ละประการอาจแสดงออกมาพร้อมหรือไม่พร้อมกันก็ได้ อีกทั้งระดับความรุนแรงของอุปนิสัยอาจมีมากหรือน้อยแตกต่างกันได้ ทั้งนี้ เป็นสิทธิและเป็นวิจารณญาณของผู้อ่านที่จะเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย

จากหลักการและเหตุผล ความสำคัญ ความหมาย การรวบรวมข้อมูล ขอบเขต และข้อจำกัดของการนำเสนอดังกล่าวข้างต้น จึงนำมาสู่การวิเคราะห์ลักษณะอุปนิสัยของข้าราชการไทยที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศและการปฏิรูประบบราชการ ซึ่งมีอย่างน้อย 20 ประการ ดังต่อไปนี้

**1. การยึดถือระบบอุปถัมภ์** เป็นอุปนิสัยของข้าราชการที่นิยมชมชอบและนำระบบอุปถัมภ์มาใช้ ระบบนี้มีส่วนทำให้ข้าราชการมีพฤติกรรมไปในแนวทางที่มีข้ากับเจ้า บ่าวกับนาย ผู้ใหญ่กับผู้น้อย ผู้นำกับผู้ตาม หรือผู้อุปถัมภ์กับผู้ถูกอุปถัมภ์ ชีวิตของข้าราชการชั้นผู้น้อยจะได้ดิบได้ดีหรือตกอับขึ้นอยู่กับผู้ใหญ่หรือผู้บังคับบัญชาที่คอยปกป้องรักษาคุ้มครองภัยต่าง ๆ ให้ ส่วนผู้ใหญ่จะได้แรงงานและการปรนนิบัติรับใช้จากผู้น้อยเป็นการตอบแทน เข้าทำนอง “ข้าพึ่งเจ้า บ่าวพึ่งนาย ” ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใหญ่กับผู้น้อยดังกล่าวเป็นความสัมพันธ์ในแนวคิงบนลงล่าง อันเป็นการสั่งการบังคับกันตามลำดับชั้นโดยยึดถือพวกพ้องเป็นหลัก

อุปนิสัยของข้าราชการที่ยึดถือระบบอุปถัมภ์นี้มีส่วนทำให้เกิดระบบเส้นสายขึ้นในวงราชการไทย เช่น การรับสมัครข้าราชการหรือการปฏิบัติราชการของข้าราชการมิได้ขึ้นอยู่กับความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงาน แต่อยู่ที่ว่าข้าราชการผู้นั้นใกล้ชิดและซื่อสัตย์ต่อผู้ใหญ่หรือผู้ได้บังคับบัญชามากน้อยเพียงใด เข้าทำนอง “ค่าของคนมิได้อยู่ที่ผลของงาน” แต่ “ค่าของคนอยู่ที่คนของใคร” อุปนิสัยประการนี้ยังมีส่วนทำให้ข้าราชการขาดความรับผิดชอบ ขาดการเอาใจใส่ในการปฏิบัติงาน ข้าราชการจะปฏิบัติงานให้ผ่านไปวัน ๆ ตามความพอใจของตน โครงการต่าง ๆ ที่ได้รับมอบหมายจะสำเร็จหรือล้มเหลว ไม่มีผลต่อหน้าที่มาก เพราะระบบการลงโทษและการให้โทษของทางราชการไม่จริงจัง มูลเหตุจูงใจข้าราชการไม่ได้อยู่ที่การทำงานให้สำเร็จ แต่กลับเป็นเรื่องของพวกเขาพ้องและการวิ่งเต้น อุปนิสัยนี้ยังเป็นอุปสรรคต่อการประสานงานและการปฏิบัติงานร่วมกันเป็นทีมอีกด้วย

2. การปกป้องผู้ได้บังคับบัญชาในทางที่ผิด การปกป้องผู้ได้บังคับบัญชาในทางที่ถูกต้องและสุจริตนั้นเป็นสิ่งที่ดี เพราะการแสดงถึงการรักและไม่ทอดทิ้งผู้ได้บังคับบัญชามีส่วนทำให้ผู้ได้บังคับบัญชามีขวัญกำลังใจ และผู้บังคับบัญชาได้รับการเคารพยกย่องมากขึ้น แต่การปกป้องผู้ได้บังคับบัญชาในทางที่ผิดเป็นผลเสียมากกว่าผลดี โดยเฉพาะเป็นการช่วยเหลือคนผิดและในบางกรณีเป็นการกระทำผิดกฎหมาย

อุปนิสัยของข้าราชการที่ปกป้องผู้ได้บังคับบัญชาในทางที่ผิดนี้ ส่วนหนึ่งได้รับอิทธิพลมาจากระบบอุปถัมภ์ โดยเฉพาะเมื่อข้าราชการชั้นผู้ใหญ่มีอุปนิสัยที่ชอบแสดงความยิ่งใหญ่ วางก้าม วางตัวเป็นผู้มีอำนาจมีอิทธิพล ส่วนหนึ่งแสดงออกโดยสนับสนุนปกป้องรักษาคุ่มครองข้าราชการชั้นผู้น้อย ส่วนข้าราชการชั้นผู้น้อยก็มีหน้าที่ติดสอยห้อยตาม คอยปรนนิบัติรับใช้ เอาอกเอาใจข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ นั่น ดังนั้น เมื่อใดก็ตามที่ข้าราชการชั้นผู้น้อยกระทำความผิด จึงเป็นหน้าที่ของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่จะปกป้องให้ เช่น ถ้าถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดคดีอาญาและคดีแพ่ง ก็ช่วยเหลือให้ผิดเฉพาะคดีแพ่ง หรือถ้ากระทำความผิดถึงขนาดต้องถูกไล่ออก ก็ช่วยให้ผิดแค่โอนย้ายไปอยู่หน่วยราชการอื่น เป็นต้น

เป็นที่น่าสังเกตว่า ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่จะให้การปกป้องช่วยเหลือข้าราชการชั้นผู้น้อยที่เป็นพวกเดียวกันและจงรักภักดีต่อข้าราชการชั้นผู้ใหญ่เท่านั้น โดยไม่สนใจกฎเกณฑ์ ส่วนข้าราชการอื่นที่ไม่ใช่พวกเดียวกัน ไม่จงรักภักดี หรือผิดใจกับข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ถ้ากระทำความผิดเมื่อใดจะถูกดำเนินการตามกฎหมายระเบียบอย่างเคร่งครัด หรือแม้ไม่ได้กระทำความผิดอย่างชัดเจน ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ก็อาจกลั่นแกล้ง โดยพยายามค้นหากฎระเบียบมาใช้ลงโทษอย่างเข้มงวด เข้าทำนอง "ผิดกฎหมายระเบียบไม่เป็นไร แต่ถ้าผิดใจเปิดกฎ"

การปกป้องผู้ได้บังคับบัญชาที่กระทำความผิดนั้น แม้มองได้ว่าเป็นการสร้างความดีให้แก่ผู้ได้บังคับบัญชาที่กระทำความผิด แต่ก็ได้สร้างความเลวร้ายให้กับประเทศชาติอย่างมหาศาล การปกป้องมีหลายรูปแบบและเกิดขึ้นในหลายหน่วยงาน ดังเช่น ข้าราชการที่ปฏิบัติงานเป็นเกษตรอำเภอหรือนายอำเภอ เมื่อกระทำการทุจริตหรือใช้อำนาจหน้าที่ในการแสวงหาผลประโยชน์ใส่ตัว จนเกิดการร้องเรียนสอบสวนขึ้นมา ข้าราชการระดับสูงกว่าก็จะหาทางช่วยเหลือ โดยในขั้นแรกจะทำขิงขังเอาจริงเอาจังพร้อมกับประกาศว่าไม่เป็นมวยล้ม เพราะขณะนั้นมีคนสนใจจับตามองกันมาก หลังจากนั้นพอเรื่องซาลง ก็จะทำให้ความช่วยเหลือ นับตั้งแต่การประวิงเวลา การสอบสวน ไม่ให้หลักฐานหรือให้ไม่ครบ แนะนำช่องทางหลบหลีก หรือทำหลักฐานให้อ่อนลง รวมตลอดทั้งการช่วยวิ่งเต้นล้มคดี หรือถ้าเป็นไปได้ก็จะพยายามทำให้พ้นมลทินคือไม่ผิด แต่ถ้าเป็นไปได้ลำบากก็จะพยายามทำให้ผิดน้อยที่สุด ผลก็คือเป็นเพียงการย้ายข้าราชการนั้นออกจากพื้นที่ ไปประกอบพฤติกรรมสร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชนในอำเภออื่นต่อไป จนกว่าจะถูกจับได้ แล้วก็ย้ายต่อไปเรื่อย ๆ จนกว่าจะครบทุกจังหวัด หรือจนกว่าข้าราชการผู้นั้นปลดเกษียณ หรือตายก่อน เช่นนี้เข้าลักษณะที่เห็นกันทั่วไปและเรียกว่า "มวยล้มต้มคนดู"

**3. การทำตัวเป็นนายประชาชน** หมายถึงการที่ข้าราชการมีอุปนิสัยที่เป็นผู้ออกคำสั่งหรือผู้ปกครองประชาชน และมีความคิดว่ารู้จักว่าประชาชน คือรู้จักว่าประชาชนมีความต้องการอะไรและเป็นผู้จัดทำให้ รวมทั้งชี้แนะให้ประชาชนปฏิบัติตามความต้องการของตนหรือของรัฐบาลเป็นหลักมากกว่าปฏิบัติงานความต้องการของประชาชนเป็นหลัก ตัวอย่างการทำตัวเป็นนายประชาชนของข้าราชการ เช่น การที่ข้าราชการเข้าไปพัฒนาหมู่บ้านแห่งหนึ่งในภาคอีสาน หลังจากสร้างถาวรวัตถุ เช่น ถนน สะพาน เสร็จแล้ว ก็จะมอบสิ่งนั้นให้แก่ประชาชน อันทำให้ประชาชนไม่มีความรู้สึกว่าได้ผูกพันกับงานพัฒนานั้น ผลที่ตามมาคือ ประชาชนไม่สนใจที่จะดูแลบำรุงรักษาถาวรวัตถุที่ได้รับมอบมานั้น เพราะไม่ใช่สิ่งที่ประชาชนต้องการอย่างแท้จริง ในบางกรณี การปฏิบัติตัวของข้าราชการบางคนมิได้มีจิตสำนึกว่ามีหน้าที่รับใช้ประชาชน ไม่เห็นว่าประชาชนเป็นเจ้าของประเทศ แต่กลับคิดว่าการที่ประชาชนมาติดต่อขอความช่วยเหลือเป็นการมารบกวน ดังนั้น การมาขอรับบริการจากหน่วยราชการจึงกลายเป็นการมาอ้อนวอน ขอร้อง และต้องมารับคำสั่งคำสั่งบงการของข้าราชการ ในบางครั้งถึงกับกล่าวกันว่า เมื่อประชาชนไปติดต่อราชการเหมือนกับการไปขอส่วนบุญจากทางราชการ

การที่ข้าราชการมีลักษณะอุปนิสัยที่ทำตัวเป็นนายประชาชน เป็นผลเสียต่อการพัฒนาประเทศอย่างยิ่ง ทั้งนี้เพราะการพัฒนาประเทศเป็นงานที่ต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลัก โดยข้าราชการเป็นผู้เข้าไปสนับสนุน ชี้แนะ ให้คำแนะนำตามความจำเป็นหรือในทางวิชาการเท่านั้น แต่เมื่อข้าราชการบางหน่วยงานเข้าไปทำตัวเป็นนายประชาชน ไปทำสิ่งต่าง ๆ ให้ ไปบงการออกคำสั่ง จึงเป็นการผิดหลักการพัฒนาโดยสิ้นเชิง ผลก็คือประชาชนจะไม่ให้ความร่วมมือ หรือจะให้ก็เฉพาะในช่วงแรกหรือเมื่อได้รับผลประโยชน์ตอบแทนเท่านั้น เช่น ได้รับเบี้ยประชุม กินอาหารฟรี หรือรับแจกของ ซึ่งเป็นการดึงดูดหรือล่อใจให้ประชาชนมาร่วมประชุม และทนฟังคำสั่งที่ข้าราชการเตรียมมาแล้วจากอำเภอและจังหวัด แล้วนำมาถ่ายทอดแกมบังคับแก่ประชาชน โดยเรียกรวมการกระทำดังกล่าวว่าการมีส่วนร่วมของประชาชน

**4. การมีลักษณะตัวใครตัวมัน** เป็นลักษณะอุปนิสัยของข้าราชการที่เรียกว่า "ปัจเจกชนนิยม" คือ ไม่สนใจที่จะให้ความร่วมมือในการพัฒนาประเทศหรือปฏิรูประบบราชการพร้อมกับหน่วยงานอื่น ๆ ไม่ชอบประสานงาน ไม่นิยมการรวมกลุ่มเพื่อร่วมกันปฏิบัติงาน หากไม่มีผลประโยชน์ตอบแทน ชอบชิงดีชิงเด่นกันและเอาตัวรอดใครหรือหน่วยงานใดดีกว่าเด่นกว่าจะอิจฉาริษยาและหาทางทำลายหรือสกัดกั้น รวมไปถึงการไม่ชอบประสานงาน

ลักษณะอุปนิสัยประการนี้ สืบเนื่องมาจากการที่ประเทศไทยหรือสังคมไทยมีโครงสร้างทางสังคมที่หละหลวมหรือโครงสร้างหลวม ๆ หรืออาจเรียกว่า โครงสร้างตามสบาย สืบต่อกันมาช้านาน

ผลกระทบในแง่ลบของอุปนิสัยประการนี้คือ การพัฒนาประเทศรวมทั้งการปฏิรูประบบราชการจะเป็นไปคนละทิศคนละทาง ความสามัคคีระหว่างข้าราชการหรือระหว่างหน่วยราชการเกิดขึ้นได้ยาก แทนที่ “สามัคคีคือพลัง” กลับกลายเป็น “สามัคคีคือฟัง” ขณะเดียวกัน การที่ข้าราชการมีความเป็นตัวของตัวเองสูง ยิ่งส่งผลให้

ข้าราชการรวมตัวกันไม่ติด หรือรวม “กลุ่ม” แล้วต้อง “กลุ่ม” ทุกครั้งไป สัมพันธภาพระหว่างข้าราชการจะไม่ตายตัวพร้อมที่จะเข้าเป็นสมัครพรรคพวกและเลิกราได้ตลอดเวลา อาจกล่าวได้ว่า สัมพันธภาพจะแปรไปตามผลประโยชน์ หรือ “ไม่มีมิตรแท้และศัตรูถาวร มีแต่ผลประโยชน์เท่านั้นที่ถาวรมั่นคง” ดังนั้น จึงเป็นผลร้ายต่อการพัฒนาประเทศซึ่งเน้นความสำคัญของการรวมกลุ่มกันอย่างเหนียวแน่นและต่อเนื่องเพื่อปฏิบัติร่วมกัน

อุปนิสัยของข้าราชการประการนี้ครอบคลุมถึงการไม่ชอบประสานงานด้วย การประสานงานของข้าราชการ หมายถึงการร่วมมือกันปฏิบัติงานกับหน่วยราชการด้วยกันเองและกับหน่วยงานของภาคเอกชน สาเหตุของการไม่ประสานงานของข้าราชการ ส่วนหนึ่งมาจากค่านิยม ทศนคติ หรืออุปนิสัยของข้าราชการที่มุ่งแสวงหาประโยชน์ให้ตนเองมากกว่าคิดถึงผลประโยชน์ของประชาชน

มีตัวอย่างอุปนิสัยของข้าราชการที่เข้าลักษณะตัวใครตัวมันและไม่ชอบประสานงาน ดังนี้ ในโครงการชลประทานแห่งหนึ่งหน่วยราชการ 2 หน่วยงานไม่อาจจะตกลงกันได้ว่า หน้าที่ในการป้องกันความเสียหายและการป้องกันการสูญเปล่าของน้ำ ควรเป็นหน้าที่ของกรมชลประทานหรือหน่วยงานของตำรวจ แม้แต่ธนาคารโลกก็ได้ให้คำแนะนำว่าควรอยู่ในความรับผิดชอบของกรมชลประทาน แต่หน่วยงานทั้งสองก็ไม่มาร่วมประชุมปรึกษาหารือกันเพื่อให้ได้ข้อสรุปที่แน่นอน ต่างฝ่ายก็ไม่ปรารถนาที่จะรับผิดชอบหรือแม้แต่มาร่วมมือกันก็ตาม

การประสานงานของหน่วยราชการจะเกิดขึ้นยาก เนื่องจากแต่ละหน่วยราชการมีงบประมาณของตัวเอง และไม่ต้องการเข้าไปช่วยหน่วยราชการอื่น เพราะจะต้องแบ่งงบประมาณ ผลประโยชน์ และแบ่งชื่อเสียงที่ตนเองจะได้รับไปให้หน่วยงานอื่น

บ่อยครั้ง การประสานงานของข้าราชการจะเป็นไปด้วยดีในระดับชาติหรือระดับสูงในกระทรวงในหิ้งคิดแอร์ แต่ถ้าในระดับล่าง ๆ ลงไป การประสานงานก็ยังมีน้อยลง ๆ อย่งไรก็ตาม การประสานงานอาจเป็นไปได้อย่างดีถ้าหน่วยราชการหรือข้าราชการในแต่ละหน่วยงานได้รับผลประโยชน์ตอบแทนมากเพียงพอ ไม่ว่าจะเงินชื่อเสียง หรือได้หน้า แต่ถ้าผลประโยชน์มีน้อย การประสานงานจะเกิดขึ้นน้อยด้วย เข้าทำนอง “เงินไม่มา ทำไม่เป็น” หรือ “เงินดี งานเดิน เงินเกิน งานวิ่ง เงินนิ่ง งานหยุด” สำหรับข้ออ้างที่นำมาใช้คือ หน่วยงานของตนมีงานประจำล้นมือและมีกำลังเจ้าหน้าที่น้อย เป็นอาทิ

การขาดการประสานงานของข้าราชการเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศและการปฏิรูประบบราชการอย่างมาก ด้วยเหตุที่การปฏิบัติงานพัฒนาประเทศต้องอาศัยความร่วมมือหลายหน่วยงาน แต่เมื่อหน่วยงานต่าง ๆ ขาดการประสานงานกัน ต่างฝ่ายต่างทำ การพัฒนาประเทศก็ยากที่จะประสบความสำเร็จ ทั้งยังสร้างความสับสนให้แก่ประชาชน กำนันผู้ใหญ่บ้าน หรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ต้องคอยต้อนรับการเข้ามาปฏิบัติงานของหน่วยงานจากหลายกระทรวง โดยแต่ละกระทรวงมีจุดเน้นที่แตกต่างกันไปตามความชำนาญและตามนโยบายของตน

**5. การทำผักชีโรยหน้า** หมายถึงการที่ข้าราชการมีอุปนิสัยที่นิยมชมชอบกับการปฏิบัติงานอย่างฉาบฉวย ผิดเพี้ยน และตบตาโดยไม่คำนึงถึงความคงทนถาวร แต่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้งานนั้นเสร็จทันการประกวด การมาตรวจงาน หรือการมาตรวจเยี่ยมของผู้มีอำนาจที่สามารถให้คุณให้โทษแก่ข้าราชการผู้ปฏิบัติงานนั้น ๆ ได้ การปฏิบัติงานแบบผักชีโรยหน้า มีตัวอย่างให้เห็น เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดหนึ่งในภาคอีสานได้รับข่าวสารจากสายในกรุงเทพมหานครว่า จะมีคณะข้าราชการชั้นผู้ใหญ่เดินทางมาตรวจการสร้งถนนสายหนึ่งในหมู่บ้าน โดยจะเดินทางมาอีกในสองวันข้างหน้า ผู้ว่าราชการจังหวัดเมื่อได้ทราบข่าวก็จะทำการเกณฑ์ช่าง คนงานในจังหวัดเพื่อเร่งสร้งถนนสายนั้นทั้งวันทั้งคืน โดยไม่คำนึงว่า การสร้งถนนที่รวดเร็วเกินไปจะทำให้ถนนไม่ได้มาตรฐาน ไม่คงทนแข็งแรง ทั้ง ๆ ที่นายช่างจากต่างประเทศที่เข้ามาร่วมในโครงการสร้งถนนสายนี้ไม่เห็นด้วยเป็นอย่างยิ่ง ถนนสายนั้นเสร็จทันเวลาที่คณะข้าราชการมาตรวจ ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับคำชมเชยยกย่องว่าปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพจากนายในส่วนกลาง อันมีผลอย่างมากต่อการเลื่อนขั้น แต่ถนนสายนั้นอยู่ได้ไม่นานก็ทรุดและพัง จึงเห็นได้ว่า การปฏิบัติงานในกรณีตามตัวอย่างนี้เสร็จทันและให้ผลคุ้มค่าแก่ความเหนื่อยยากของผู้ว่าราชการจังหวัดแต่การพัฒนาประเทศสำเร็จหรือไม่เป็นเรื่องที่น่าจะนำมาคิดกัน

จากตัวอย่างดังกล่าว ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติงานแบบผักชีโรยหน้าจะเป็นข้าราชการในระดับหัวหน้าส่วนราชการ ส่วนผู้เสียผลประโยชน์ก็คือ ประชาชนที่ได้รับผลประโยชน์อย่างไม่เต็มที่จากการปฏิบัติงานจอมปลอมนั้นและเงินงบประมาณของชาติยังถูกผลาญไปเพื่อประโยชน์ของคนกลุ่มน้อย ที่แปลกมากคือประชาชนต่างรู้เห็นและเข้าใจพฤติกรรมเช่นนี้มาช้านาน แต่ทำไมข้าราชการระดับสูงจากส่วนกลางที่มาตรวจงานนั้นถึงไม่เข้าใจขบวนการผักชีโรยหน้านั้นและหาทางป้องกันอย่างจริงจัง หรือถ้ามองในด้านลบ อาจเป็นเพราะตนเองได้เคยปฏิบัติมาเช่นเดียวกัน

**6. การปิดความรับผิดชอบ** ลักษณะอุปนิสัยที่ชอบปิดความรับผิดชอบของข้าราชการสังเกตได้จากการวางอำนาจทำตัวเป็นทองไม่รู้ร้อน และมีการโยนงานกัน โดยต่างฝ่ายต่างอ้างว่าอีกฝ่ายหนึ่งเป็นผู้ทำให้ชักช้า เช่น พัฒนาการและเกษตรอำเภอออกไปแนะนำให้ประชาชนปลูกพืชชนิดหนึ่ง ต่อมาเมื่อผลทำให้ดินที่ปลูกพืชนั้นเสื่อมสภาพ มีแนวโน้มว่าพืชชนิดนี้จะขายไม่ออก ประชาชนจึงไปปรึกษาพัฒนากรเพื่อหาทางแก้ไข พัฒนาการเห็นทำไม่ดีจึงบอกว่าเกษตรอำเภอเป็นคนแนะนำและรู้เรื่องดีประชาชนจึงไปหาเกษตรอำเภอเกษตรอำเภอบอกว่ารับนโยบายมาจากจังหวัดอีกทอดหนึ่ง ให้ไปหาเกษตรจังหวัดเมื่อไปถึงจังหวัด จังหวัดก็โยนไปให้ส่วนกลาง โดยบอกว่าทางกรมฯ สั่งมาขอให้ประชาชนไปติดต่อเอง ทั้งที่แต่เริ่มแรกนั้นเมื่อเวลาแนะนำให้ประชาชนปลูกพืชผลใดก็เข้าไปถึงท้องถิ่นได้โฆษณาประชาสัมพันธ์การปฏิบัติงานของข้าราชการ แต่เมื่อมีปัญหาอุปสรรคเกิดขึ้นกลับหาผู้รับผิดชอบไม่ได้ แต่น่าสังเกตว่า หากได้ผลดี ก็จะมีหน่วยงานมากมายมาแย่งกันอ้างบุญคุณ ขอเข้ามามีส่วนด้วย หรือร่วมอ้างว่างานสำเร็จได้เพราะตนปรากฏการณ์เช่นนี้ฝังอยู่ในอุปนิสัยของข้าราชการตลอดมา

อุปนิสัยประการนี้ยังเห็นได้จากข้าราชการชั้นผู้ใหญ่บางคนที่มีเงินเดือนสูง ความกล้าในการตัดสินใจจะลดลงตามลำดับ จะทำสิ่งใดก็คิดแล้วคิดอีก หรือโยนให้ผู้บังคับบัญชาระดับสูงขึ้นไปเป็นผู้ตัดสินใจ เข้าทำนอง "ไม่ต้องการเก็บ "เผื่อกร้อ" ไว้ในมือ" เมื่อมีเหตุการณ์วิกฤตใดเกิดขึ้นในหน่วยงาน ถ้าสามารถปิดความรับผิดชอบได้ก็จะรีบดำเนินการทันที หรือบ่อยครั้งได้หาทางออกด้วยการปิดความรับผิดชอบไปให้กลุ่มบุคคล โดยตั้ง "คณะกรรมการ" ให้ร่วมกันรับผิดชอบ เช่นนี้ เป็นความพยายามหลีกเลี่ยงให้ไกลจากความเลวร้ายทั้งปวงแล้ว เป็นการกระทำที่ไม่คุ้มกับเงินเดือนที่ได้รับ และยังไม่สนใจว่างานราชการจะล่าช้าเพียงใด

การโยนกลองหรือการปิดความรับผิดชอบของข้าราชการ นอกจากทำให้เกิดความล่าช้าเสียเวลา และเสียเงินทองแล้ว ยังสร้างความรำคาญใจให้แก่ประชาชน และในบางครั้งทำให้ประชาชนไม่ยอมเข้าไปเกี่ยวข้องกับงานราชการเพราะได้ไม่เท่าเสีย กล่าวคือ ถ้าไม่จำเป็นก็ไม่พยายามเข้าไปใกล้การปฏิบัติงานของข้าราชการที่ยึดถือว่า "ความดีชอบ ความผิดชิ่ง"

สำหรับสาเหตุสำคัญของการที่ข้าราชการมีอุปนิสัยที่ปิดความรับผิดชอบ เป็นต้นว่า เกิดจากการไม่กล้าตัดสินใจด้วยตนเองจึงโยนการตัดสินใจให้ผู้อื่น เกิดจากความเกียจคร้านของข้าราชการ การไม่กำหนดให้มี "เจ้าภาพ" หรือผู้รับผิดชอบที่เด่นชัด รวมตลอดไปถึงคำสั่งต่าง ๆ ที่ออกมาคลุมเครือไม่แน่นอนชัดเจน ไม่เพียงเท่านั้น ยังเกิดจากความต้องการรักษาตำแหน่งและผลประโยชน์ของตนเองให้คงอยู่ต่อไป ประกอบกับการที่มีใช้เป็นนักบริหารมืออาชีพ แต่เป็นเพียงนักบริหารมือสมัครเล่นที่รับราชการมานานและอยู่ในเกณฑ์ที่สามารถเข้าดำรงตำแหน่งเป็นผู้บริหารได้ ปรากฏการณ์เช่นนี้มีแนวโน้มที่เห็นได้ในทุกหน่วยราชการ เป็นลักษณะของข้าราชการที่ทำทุกอย่างเพื่อให้ได้ดำรงตำแหน่งโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นเกียรติแก่ตนเองและวงศ์ตระกูล มิใช่เพื่อรับใช้ประชาชนหรือสร้างผลประโยชน์ให้ประชาชน ทั้งยังไม่คำนึงว่า "ความล่าช้าคือความยุติธรรม" แต่จะอ้างเสมอว่า "เป็นเรื่องละเอียดอ่อน" หรือ "เพื่อให้เกิดความรอบคอบ"

7. การไม่ใฝ่หาความรู้เพิ่มเติม เป็นอุปนิสัยของข้าราชการที่พอใจความรู้ความสามารถเท่าที่มีอยู่ หรือแม้ไม่พอใจแต่ก็ไม่ต้องการที่จะแสวงหาความรู้เพิ่มเติม ไม่อยากที่จะรับรู้หรือยอมรับเทคโนโลยีที่ทันสมัย สาเหตุส่วนหนึ่งมาจากความคิดที่ว่าถ้ามีความรู้เพิ่มขึ้นแล้ว จะทำให้ตนเองต้องมึนงงและมีความรับผิดชอบเพิ่มมากขึ้นด้วย จึงไม่ขวนขวายหาความรู้เพิ่ม เช่น ไม่ต้องการศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น หรือไม่ต้องการไปฝึกอบรม ในบางครั้งอาจวิตกหรือเกรงไปต่าง ๆ นานา เช่น ถ้าศึกษาหาความรู้เพิ่มเติมแล้ว จะทำให้ต้องเสียเวลา เสียเงิน ไม่มีใครดูแลครอบครัว สมองของตนเองอาจไม่รับ อายุมากขึ้นไปที่จะเรียน หรือวิชาที่จะเข้าไปเรียนยากเกินไป เกรงเรียนไม่ได้ ไม่มั่นใจในความรู้ความสามารถของตนเองที่มีอยู่เดิมว่าเพียงพอที่จะนำไปใช้ในการศึกษาต่อได้หรือไม่ และยังอาจมีความคิดว่าแม้ไม่ศึกษาหาความรู้เพิ่มเติมก็ไม่เดือดร้อน เพราะตำแหน่งของตนเองก็สูงกว่าวุฒิหรือปริญญาที่จะไปศึกษาอยู่แล้ว จึงไม่สนใจใฝ่หาความรู้ แต่สนใจที่จะปฏิบัติงานประจำที่ได้รับมอบหมายให้ผ่านไประวันหนึ่ง ๆ บวกกับหน่วยงานบางหน่วยหรือผู้บังคับบัญชาบางคนไม่สนับสนุนให้ข้าราชการเพิ่มพูนความรู้หรือลาราชการไปศึกษาต่อ เพราะผู้บังคับบัญชาเกรงว่าหากผู้ใต้บังคับบัญชามีความรู้เพิ่มมากขึ้น จะทำ

ให้ความคุ้มครองได้ยาก ไม่ยอมปฏิบัติตามในตำแหน่งเดิม อาจย้ายไปอยู่หน่วยงานอื่น หรืออาจมีความรู้เท่าหรือเหนือกว่าผู้บังคับบัญชา เหล่านี้เป็นต้น

การที่ข้าราชการมีอุปนิสัยที่ไม่ใฝ่หาความรู้เพิ่มเติมย่อมส่งผลเสียต่อการพัฒนาประเทศและการปฏิรูประบบราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จะทำให้ข้าราชการขาดการพัฒนา ขาดคุณภาพ ไม่อาจรับเทคโนโลยีที่ทันสมัยได้ง่าย ยิ่งในยุคข้อมูลข่าวสารหรือยุคแห่งการแข่งขัน การเพิ่มพูนความรู้ของข้าราชการเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นยิ่ง ไม่เพียงเท่านั้น เมื่อข้าราชการผู้นำก้าวขึ้นไปสู่ตำแหน่งบริหาร ย่อมบริหารงานโดยขาดความรู้ทางวิชาการ ขาดการคิดและวางแผน ปฏิบัติงาน และประเมินผลอย่างเป็นระบบ ขาดการนำข้อมูลข่าวสารและเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ ต่อต้านการรับเทคโนโลยีใหม่ ใช้ประสบการณ์ในการบริหารงาน โดยละเลยที่จะนำวิชาการและข้อมูลที่ได้จากกรค้นคว้าวิจัยมาใช้ประโยชน์ สภาพเช่นนี้ ยิ่งเป็นผลเสียต่อการพัฒนาประเทศและการปฏิรูประบบราชการมากขึ้น

**8. การทำตัวเป็นคนบุญหนักศักดิ์ใหญ่** ข้าราชการบางส่วนเป็นชนชั้นที่มีเชื้อสายของขุนนางเก่า และแต่เดิมถือกันว่าการรับราชการเป็นการรับใช้พระเจ้าแผ่นดิน ข้าราชการจึงมีฐานะทางสังคมสูง แต่ถ้าพิจารณาให้ดีแล้ว ข้าราชการจัดได้ว่าเป็นพวกชนชั้นปกครอง เพราะฉะนั้น ลักษณะอุปนิสัยหรือพฤติกรรมที่ข้าราชการไทย บางส่วนแสดงออกมาก็เป็นผลมาจากการนิยมชมชอบหรือสืบเชื้อสายมาจากขุนนางเก่า ตลอดจนยึดมั่นว่าตนเองเป็นชนชั้นปกครองดังกล่าว ตัวอย่างที่เห็นได้ง่ายคือ ข้าราชการระดับสูงพยายามทำตัวเป็นผู้มีบุญหนักศักดิ์ใหญ่ เพื่อให้ข้าราชการชั้นผู้น้อยเห็นและให้สำนึกว่าเป็นคนต่ำต้อยวาสนาหรือเป็นคนละชั้นกัน ชอบวางตัววางฟอร์ม จนเกินกว่าเหตุ ทำเรื่องง่ายให้เป็นเรื่องยาก ทำเรื่องเล็กให้เป็นเรื่องใหญ่ หรือสร้างขั้นตอนต่าง ๆ เช่น ไม่เปิดโอกาสให้ข้าราชการชั้นผู้น้อยหรือประชาชนเข้าพบได้ง่าย เพื่อแสดงว่าตนเองนั้นใหญ่มาก มีความสำคัญมาก ผู้ใดจะขอเข้าพบต้องแจ้งชื่อ วัตถุประสงค์ และเวลาของการเข้าพบล่วงหน้าแก่สมุนหรือเลขาฯ หน้าห้องที่รู้เห็นเป็นใจและได้รับการฝึกฝนจนเชื่องมาแล้วอย่างดีในการสร้างเงื่อนงำของการขอเข้าพบดังกล่าว แต่ถ้าเมื่อใดก็ตามที่มีเรื่องร้องเรียนขึ้นมาก็โยนความผิดให้กับเลขาฯ หน้าห้องว่าเป็นผู้สร้างขั้นตอนต่าง ๆ ขึ้นมาเอง โดยที่ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ผู้นั้นจะอ้างว่าตนเองไม่รู้เห็นด้วย

ยิ่งข้าราชการได้รับการฝึกให้รับฟังคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาโดยไม่ขัดขืนไม่ถาม ประกอบกับข้าราชการไทยนิยมการรวมอำนาจ และสังคมมีการรวมอำนาจสูงมาก การกำหนดนโยบายในการพัฒนาประเทศจะออกมาจากส่วนกลาง คือกรุงเทพมหานคร รวมทั้งอำนาจในการออกคำสั่งและเสนอความคิดเห็นของระบบราชการไทย ส่วนใหญ่มาจากข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ฝ่ายเดียว เปรียบได้กับน้ำตกที่มีกระแสน้ำไหลจากเบื้องบนลงสู่เบื้องล่างเท่านั้น เหล่านี้ยิ่งทำให้ข้าราชการชั้นผู้น้อยเป็นฝ่ายที่ต้องเชื่อฟังและตกอยู่ในความเกรงกลัวตลอดเวลา หากไปขัดแย้งกับข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ความก้าวหน้าในชีวิตอนาคตจะไม่เกิดขึ้น เข้าทำนอง “เรื่อร้ว เมียชัว นายชัง เป็นอับมงคล” ลักษณะอุปนิสัยที่ทำตัวเป็นคนบุญหนักศักดิ์ใหญ่ของข้าราชการนั้น มีลดหลั่นเป็นชั้น ๆ ลงมา เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดยอมทำท่าทางสง่าใหญ่โตเมื่อพบกับผู้ใต้บังคับบัญชา เช่น ปลัดจังหวัด นายอำเภอ



ตลอดจนเสมียน เป็นต้น ส่วนปลัดจังหวัดหรือนายอำเภอก็จะทำท่าส่งต่อปลัดอำเภอ หรือเสมียน เสมียนเป็นตำแหน่งสุดท้ายที่ไม่รู้ว่าจะไปเบ่งท่าทำส่งกับใครก็ไปทำกับประชาชน ส่วนผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น เมื่อไปที่กระทรวงก็จะไปทำพินอปปิทากับปลัดกระทรวง ไปยื่น “กุมจุ่น” อันหมายถึง เวลายื่นเอามือทั้งสองไปปกไว้ที่สะคือ เป็นอาทิ

การแสดงความยิ่งใหญ่หรือทำให้ตัวเล็กลงในบางโอกาสนั้น เป็นอุปนิสัยหรือพฤติกรรมของข้าราชการไทย เปรียบเทียบได้ดังอาการปรีชาของสุนัข กล่าวคือ สุนัขตัวโตมีท่าทางสง่าพองขน เดินค้ำรามท่าทำส่งาเมื่อเห็นหรืออยู่ใกล้สุนัขตัวเล็ก ส่วนสุนัขตัวเล็กก็จะแสดงอาการย่อกลานเข้าไปหา แต่เมื่อสุนัขตัวเล็กนั้นไปพบสุนัขที่เล็กกว่าก็ตั้งท่าส่งาเหนือสุนัขที่เล็กกว่าเป็นทอด ๆ ไป

การทำตัวเป็นคนบุญหนักศักดิ์ใหญ่ของข้าราชการ แม้ว่าจะเป็นสัญชาตญาณของมนุษย์ และถือเป็นสิ่งจำเป็นที่จะให้ข้าราชการอยู่รอดก็ตาม แต่ถ้ามีมากเกินไปก็จะเกิดเป็นผลเสีย จะทำให้เบ่งทับกันหรือวางตัวจนข้าราชการอื่นและประชาชนเข้าไม่ถึง ผลร้ายก็จะมาตกกับผู้ที่อยู่ส่วนล่างที่สุดของปิรามิดหรือของสังคม นั่นคือ ประชาชน ซึ่งจะเป็นผู้รับแรงกดดันจากการแสดงอำนาจบาตรใหญ่มากที่สุดและหนักที่สุด อันมีผลทำให้การพัฒนาประเทศแทนที่จะอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนตามหลักประชาธิปไตย กลับกลายเป็นการเข้ามาร่วมพัฒนาประเทศเพราะถูกกดดัน ถูกบังคับจากข้าราชการที่หลงตัวเองว่าเป็นคนบุญหนักศักดิ์ใหญ่ หรือลืมนึกของตัวเองและใช้อำนาจอันมิชอบกับผู้อื่น ซึ่งในบางกรณีเปรียบได้กลับคำกล่าวที่ว่า “คางคกขึ้นวอ” หรือ “วัวล้มดิน”

ลักษณะอุปนิสัยประการนี้มีผลทำให้ข้าราชการชั้นผู้น้อยไม่กล้าพูด ไม่กล้าแสดงความคิดเห็น และปล่อยให้การตัดสินใจขึ้นอยู่กับข้าราชการชั้นผู้ใหญ่แต่ฝ่ายเดียว เพราะหากไปขัดแย้งกับข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ความก้าวหน้าในราชการจะมีอุปสรรคได้

**9. การขอสัมมนาและฝึกอบรม** การสัมมนาและฝึกอบรมนับเป็นกิจกรรมที่เสริมความรู้ ความสามารถ ความชำนาญ และประสบการณ์ให้แก่ข้าราชการ จึงจัดให้มีขึ้นเป็นประจำ โดยได้รับงบประมาณจากรัฐบาลหรือจากหน่วยงานเอกชนทั้งภายในและภายนอกประเทศ

ในการประชุมสัมมนาและฝึกอบรมที่จัดสำหรับข้าราชการ มีไม่น้อยที่จัดขึ้นในสถานที่ไกลจากหน่วยงานต้นสังกัด แต่ใกล้สถานเริงรมย์ ในโรงแรมที่หรูหราใหญ่โต ในช่วงเช้าวันแรกของการประชุมสัมมนาหรือฝึกอบรมจะมีข้าราชการเดินทางไปลงทะเบียน เช่นชื่อกันอย่างหนาแน่น เพราะวันนั้นจะมีบุคคลสำคัญและข้าราชการชั้นผู้ใหญ่มาเปิดงาน กล่าวปราศรัย แจกเอกสาร แจกของที่ระลึก และบันทึกภาพเผยแพร่ด้วย หลังจากนั้น จำนวนผู้เข้าร่วมสัมมนาหรือฝึกอบรมก็จะเริ่มลดลง ในช่วงบ่ายจะมีข้าราชการเข้าร่วมประชุมน้อยกว่าปกติซึ่งบางส่วนอาจไปอบรมต่อกันในสถานอาบ อบ นวด นวดแผนโบราณ หรือปลีกตัวไปทำธุรกิจส่วนตัว โดยเฉพาะข้าราชการที่ซีสูง ปล่อยให้ข้าราชการซีต่ำ ๆ ฝ้าห้องประชุม ข้าราชการจะมาเข้าร่วมประชุมกันอย่างหนาแน่นอีกครั้งหนึ่งก็ต่อเมื่อเป็นวันสุดท้ายซึ่งต้องกลับมาเช่นชื่อรวบยอด และเป็นช่วงการแจกวุฒิบัตร หรือเอกสาร

รับรองต่าง ๆ ในวันนี้จะมีรัฐมนตรีหรือตัวแทนข้าราชการระดับสูง หรือแขกผู้มีเกียรติมาร่วมเป็นสักขีพยาน และบันทึกภาพไว้เป็นหลักฐานด้วย สำหรับผลการสัมมนาจะออกมาอย่างไร จะนำไปบังคับใช้ให้เกิดประโยชน์ได้มากน้อยเพียงใดไม่ใช่หน้าที่ของข้าราชการที่ต้องคำนึงถึง เป็นหน้าที่ของคณะผู้จัดสัมมนา ซึ่งจะเตรียมผู้รับผิดชอบในการเขียนรายงานผลการสัมมนา หรือมี "มือเขียน" พร้อมอยู่แล้ว บางครั้งอาจเขียนผลการสัมมนาเสร็จก่อนจัด สำหรับเหตุผลของการจัดสัมมนาส่วนหนึ่งเนื่องจากจำเป็นต้องจัดให้ครบกระบวนการปฏิบัติงาน มีงบประมาณสนับสนุนหรือได้งบประมาณไว้แล้วทุกปี ต้องใช้ให้หมด ๆ ไป หากใช้ไม่หมดถือว่าบริหารงบประมาณไม่เป็น ปีหน้าอาจไม่ได้รับงบประมาณส่วนนี้ หรือถ้าหากไม่จัดจะต้องส่งงบประมาณคืนคลัง และปีหน้าอาจของงบประมาณส่วนนี้ไม่ได้อีกเช่นกัน ในอีกมุมมองหนึ่ง อาจถือเป็นส่วนหนึ่งของการนำเที่ยว การสังสรรค์ หรือสวัสดิการสำหรับข้าราชการ

ในส่วนตัวของข้าราชการ บางครั้งการร่วมประชุมสัมมนาหรือฝึกอบรมนั้นมิใช่ของง่ายถ้าไม่มีเส้นหรือผู้บังคับบัญชาไม่สนับสนุน ดังนั้น ภายหลังจากสัมมนาหรือฝึกอบรมกลับไปแล้ว ข้าราชการที่ได้รับอนุมัติให้ไปจึงต้องมีของติดมือไปฝากผู้บังคับบัญชาเพื่อเป็นการตอบแทนความหวังดีของผู้บังคับบัญชาที่อุตสาหะเก็บเรื่องการสัมมนาหรือฝึกอบรมไว้ให้โดยไม่ประกาศให้ข้าราชการผู้อื่นได้รู้ และปล่อยเรื่องออกมาเมื่อใกล้วันสัมมนาหรือวันอบรมเพื่อผู้อื่นจะได้ไม่มีเวลาเตรียมตัว หรืออาจกำหนดตัวผู้ที่จะส่งไปสัมมนาหรือฝึกอบรมที่เป็นพวกพ้องไว้แล้วตั้งแต่เริ่มแรก

การสัมมนาหรือฝึกอบรมของข้าราชการจะเป็นผลเสียต่อการพัฒนาประเทศถ้าหากข้าราชการไม่ได้รับการเพิ่มพูนความรู้ ความสามารถ ความชำนาญ หรือประสบการณ์ตามวัตถุประสงค์ของการจัดมากเท่าที่ควร ด้วยเหตุที่เป็นการผลาญงบประมาณ เปลืองเวลา สร้างนิสัยฟุ่มเฟือยและเปิดโอกาสให้ข้าราชการหลบเลี่ยงงานมาเที่ยวหาความสุขใส่ตัวโดยอาศัยงบประมาณ ที่สำคัญคือ มีหน่วยงานน้อยมากที่ประเมินผลการจัดสัมมนาหรือการฝึกอบรม หรือถ้ามีการประเมินผลก็จะทำเพียงเป็นพิธี หรือเป็นไปในทำนองที่ว่า "จัดเอง ประเมินผลเอง ยกกันเอง และได้ผลเกินคาดเสมอ"

**10. คอร์รัปชัน** หรือการฉ้อราษฎร์บังหลวง หมายถึงการที่ข้าราชการมีความมุ่งหวังและมีอุปนิสัยทั่วไปที่มุ่งแสวงหาอำนาจ ความมั่งคั่งและเกียรติยศจากระบบราชการ เป็นอุปนิสัยที่ข้าราชการแสวงหาอำนาจและผลประโยชน์จากการปฏิบัติราชการในทางมิชอบ การคอร์รัปชันทำให้ประชาชนได้รับความทุกข์มาก เดือดร้อนอย่างแสนสาหัสที่จะทนทานและทำให้รัฐได้รับความเสียหายอย่างสุดคณานับ

คอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในสังคมไทยมีสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากระบบอุปถัมภ์ แต่เดิมขุนนางหรือข้าราชการไทยไม่มีเงินเดือนประจำดังเช่นปัจจุบัน จึงต้องหาเลี้ยงชีพด้วยการรับ "ของกำนัล" จากไพร่ซึ่งเป็นลูกน้องของตน และจากค่าธรรมเนียมในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อการตอบแทนต่อของกำนัลที่ได้รับ ข้าราชการจึงมีหน้าที่ในการให้ความคุ้มครองแก่ไพร่และช่วยให้ไพร่ของตนได้ก้าวขึ้นไปมีตำแหน่งและอำนาจสูงขึ้นด้วย นอกจากนี้ การสร้าง

อาณาจักรสร้างฐานอำนาจของข้าราชการจำเป็นต้องใช้เงินหรือทรัพย์สินเพื่อนำมาเลี้ยงดูและดึงดูดให้ข้าราชการอื่น ๆ เข้าเป็นพรรคพวกและจงรักภักดี จึงทำให้ข้าราชการหาช่องทางในการแสวงหาผลประโยชน์ที่นอกเหนือจากเงินเดือนเสมอ รวมถึงการสนับสนุนให้ผู้ได้บังคับบัญชาคอร์รัปชันด้วย เช่น ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ให้บำเหน็จรางวัลตอบแทนแก่ข้าราชการระดับล่างที่จงรักภักดี โดยเอาหูไปนาเอาตาไปไร่ ปล่อยให้ข้าราชการระดับล่างนั้นใช้ตำแหน่งหน้าที่หาผลประโยชน์จากส่วนแบ่งการประมูลหรือรับเหมาสร้างถนน อันมีผลทำให้อาณาจักรของข้าราชการชั้นใหญ่นั้นเหนียวแน่นยิ่งขึ้น พฤติกรรมของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่เปิดไฟเขียวให้ข้าราชการระดับล่างกระทำเช่นนี้ ถือได้ว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ได้บังคับบัญชาแสวงหาผลประโยชน์และเป็นการสนับสนุนคอร์รัปชัน

ยังมีตัวอย่างอีกมากมายที่แสดงถึงการที่ข้าราชการมีอุปนิสัยสนับสนุนส่งเสริมให้ข้าราชการด้วยกันทำคอร์รัปชัน เช่น ในอำเภอแห่งหนึ่งได้กำหนดว่า ประชาชนผู้ใดต้องการมีอาวุธปืนไว้ครอบครองจะต้องเสียค่าธรรมเนียมเป็นพิเศษให้แก่ทางอำเภอ โดยกำหนดว่าถ้าต้องการใบอนุญาตให้ครอบครองปืนยาวจะต้องบริจาค 300 บาท ส่วนปืนสั้นจะต้องบริจาค 500 บาท ถ้าไม่บริจากรก็จะมีการกั้นแก้มต่าง ๆ นานา เช่น หลักฐานไม่ครบ ไม่สมบูรณ์ นายอำเภอไม่อยู่ เจ้าหน้าที่ไม่ว่าง งานล้นมือ หรือแกล้งเรียกสัมภาษณ์เพื่อไปคุยกันในห้องและขอบริจาคโดยอ้างเหตุผลต่าง ๆ นานา เช่น ทางอำเภอมีงบประมาณไม่พอ หรืออำเภอได้รับโควตาเรียโรมาจากทางจังหวัดหรือส่วนกลางบ่อยครั้ง จึงจำเป็นต้องขอเรียกเงินบริจาค เป็นต้น เมื่อได้กำหนดไว้เช่นนี้ ประชาชนผู้ใดที่ต้องการอาวุธปืนเพื่อปกป้องคุ้มครองทรัพย์สินและชีวิต ก็จะเอือมระอา จำยอมบริจาคเงิน พร้อมกับสาบแช่งไปด้วย หรือถือว่าเป็นทำบุญทำทานแล้วอุทิศส่วนกุศลให้ ส่วนกำนันผู้ใหญ่บ้าน เมื่อรู้หลักเกณฑ์การบังคับบริจาคของทางอำเภอแล้ว ก็จะนำไปบอกต่อกับลูกบ้านพร้อมทั้งบวกค่าเสียเวลาเข้าไปอีก ดังนั้น แทนที่จะเป็น 300 และ 500 ก็กลายเป็น 500 หรือ 800 บาท เป็นต้น ตามตัวอย่างนี้ ประชาชนเท่านั้นที่เสียผลประโยชน์และนับวันจำนวนเงินได้โต๊ะดังกล่าวจะสูงขึ้น

การบังคับบริจาค่นี้มีใหม่แต่เพียงในระดับอำเภอและหมู่บ้านดังกล่าวแล้วเท่านั้น แต่ได้เริ่มมาจากระดับกระทรวงและกรม ตัวอย่างเช่น ในการจัดมวยชิงแชมป์โลกต่อหน้านายกรัฐมนตรีและรองนายกรัฐมนตรีครั้งหนึ่ง ปลัดกระทรวงในฐานะข้าราชการประจำที่มีตำแหน่งสูงสุด ต้องการแสดงให้เห็นถึงความร่วมมือของข้าราชการในระดับต่าง ๆ ในกระทรวงของตน และต้องการให้นายกรัฐมนตรีและรองนายกรัฐมนตรีได้เห็นว่ามีประชาชนมาควมวกันหนาแน่นมากจนบัตรขายหมด อันแสดงให้เห็นถึงอิทธิพลและความสามารถของตน เพื่อต่อไปภายหน้าอาจได้รับการแต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรีได้ ปลัดกระทรวงผู้นั้นจึงได้รับบัตรมวยราคาหลายล้านไปขายโดยกระจายบัตรมวยไปตาม กรม กอง จังหวัด อำเภอต่าง ๆ จังหวัดและอำเภอในส่วนภูมิภาคจะได้รับโควตาเรียโรมากเป็นพิเศษ จังหวัดหนึ่งนับหมื่นบาท ซึ่งทางจังหวัดก็ส่งต่อไปยังอำเภอในสังกัดให้เล็กลงบ้างขายต่อไป ผลก็คือ หัวหน้าหน่วยราชการที่อยู่ในระดับอำเภอต้องวิ่งเต็นหาเงินมาให้ครบ ซึ่งอาจเป็นการออกเงินบริจาคให้เอง เล่นแร่แปรธาตุงบประมาณในหน่วยงานของตนผ่านทางฝ่ายจัดซื้อจัดจ้าง หาหนทางดึง

เงินมาจากงบประมาณของหน่วยการปกครองท้องถิ่นภายในอำเภอของตน หรือหาทางคอร์รัปชันมาให้จนครบ เพราะถ้าหาไม่ได้ก็อาจแสดงว่าบกพร่องต่อหน้าที่หรือไม่ให้ความร่วมมือ หัวหน้าหน่วยรายนั้นก็มิสิทธิถูกย้ายไปอยู่อำเภอที่ทุกันคนไม่ได้เสียไม่ได้เกิด เพราะอำนาจการสั่งโอนย้ายอยู่ที่ส่วนกลาง ตามตัวอย่างนี้ ข้าราชการอีกเป็นจำนวนมากต้องตกอยู่ในฐานะจำยอมและต้องประพฤติมิชอบ มิฉะนั้นตนเองและครอบครัวจะต้องลำบาก หรือกล่าวได้ว่า ข้าราชการระดับสูงส่วนน้อยได้หน้าได้ผลประโยชน์แต่ข้าราชการระดับล่างและประชาชนเดือดร้อนไปทั่ว

การบังคับบริจาคเช่นนี้มีให้เห็นในรูปแบบต่าง ๆ สืบต่อกันมาช้านาน เป็นการบังคับให้ข้าราชการทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคได้ร่วมมือกันประพฤติมิชอบอย่างไม่อายฟ้าดิน และไม่คิดจะปราบปราม ถือเป็นการระดมทุนจากประชาชนที่ลำบากกว่าเข้าไปบำรุงบำเรอกันในส่วนกลางเพื่อสร้างฐานะและความเจริญก้าวหน้าให้กับข้าราชการระดับสูงหรือคนกลุ่มน้อยและพวกพ้อง ถึงแม้ว่ากำไรบางส่วนจะอ้างว่านำไปทำบุญหรือทำทานก็ไม่เป็นการสมควร เพราะไม่ใช่บุญที่เกิดจากความตั้งใจทำ แต่เกิดจากความจำใจจำยอมของผู้ทำ

อุปนิสัยที่สนับสนุนคอร์รัปชันมีส่วนส่งเสริมให้เกิดการ "วิ่งเต้น" และการ "จ่ายส่วย" เพื่อแลกเปลี่ยนกับการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งของข้าราชการอีกด้วย

ในส่วนของระบบราชการ ก็ได้สนับสนุนให้ข้าราชการมีอุปนิสัยประการนี้ด้วย เช่น การให้เงินเดือนน้อย การเปิดโอกาสให้ข้าราชการใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวางซึ่งนำไปสู่การทุจริตได้ง่าย การขาดระบบควบคุมตรวจสอบและลงโทษข้าราชการที่กระทำความผิดอย่างจริงจังและเข้มงวด ตลอดจนการที่ข้าราชการระดับสูงไม่ทำตัวเป็นแบบอย่างที่ดีเห็นการทุจริตประพฤติมิชอบเป็นเรื่องธรรมดา ไม่ป้องกันปราบปรามอย่างจริงจังและต่อเนื่อง เมื่อเป็นเช่นนี้ ระบบราชการจึงมีส่วนสำคัญที่ช่วยหล่อหลอมให้ข้าราชการมีอุปนิสัยหรือมีพฤติกรรมเป็น "เสือที่หาเนื้อกินเอง"

**11. การกีดกันภาคเอกชน** การพัฒนาประเทศเป็นงานใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับประชาชนจำนวนมากและครอบคลุมพื้นที่กว้างขวางมาก การร่วมมือกันปฏิบัติงานของหลายฝ่าย เช่น ภาครัฐและภาคเอกชน จึงเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็น แต่ในทางปฏิบัติได้เกิดปัญหาระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนขึ้น เช่น ข้าราชการมีอุปนิสัยกีดกันภาคเอกชน โดยเฉพาะนักพัฒนาเอกชน สำหรับเหตุผลที่ข้าราชการกีดกันนั้นมีหลายประการ เช่น ข้าราชการตระหนักดีว่า ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของข้าราชการไม่เท่าเทียมกับนักพัฒนาเอกชนซึ่งมุ่งผลสำเร็จของงาน ภาคเอกชนมีกฎเกณฑ์การทำงานที่คำนึงถึงความสามารถ รวมทั้งมีขั้นตอนในการทำงานน้อยกว่าภาครัฐหรือข้าราชการ

มูลนิธิหรือหน่วยงานพัฒนาภาคเอกชนใดทำงานสำเร็จจะถูกเพ่งเล็งหรือถูกกล่าวหาจากข้าราชการว่าเป็นหน่วยงานเถื่อน รับเงินมาจากต่างชาติ และถูกมองไปในด้านลบว่าการที่ภาคเอกชนทำงานพัฒนาสำเร็จเป็นเพราะพื้นที่ปฏิบัติงานและประชาชนมีจำนวนน้อยกว่าภาครัฐแต่มีเงินทุนสนับสนุนมากกว่า การทำงานของ

นักพัฒนาเอกชนผิวดำขึ้นตอนของทางข้าราชการ ไม่แจ้งให้ข้าราชการทราบเมื่อเข้าไปทำงานในพื้นที่ ชอบโฆษณาชวนเชื่อ หรือเป็นนักปลุกกระดม หรือเกรงว่าผลงานพัฒนาของภาคเอกชนจะล้ำหน้าอันอาจทำให้เห็นข้อแตกต่างกันอย่างชัดเจนเมื่อเปรียบเทียบกับผลงานของข้าราชการ

เมื่อใดก็ตามที่ข้าราชการมีอุปนิสัยกีดกันภาคเอกชนด้วยจิตใจที่ไม่บริสุทธิ์ ไม่ยอมเปิดโอกาสให้ดึงกำลังพล กำลังความรู้ความสามารถและความชำนาญของภาคเอกชนมาใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ โดยต้องการผูกขาดไว้ที่ภาครัฐฝ่ายเดียวทั้ง ๆ ที่ข้าราชการเองก็ไม่มีความสามารถที่จะทำให้สำเร็จได้ด้วยตนเอง เช่นนี้นับว่าเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ เปรียบได้กับคำกล่าวที่ว่า "หมาในรังหญ้า" คือตัวเองไม่มีปัญญาทำ แต่ก็กีดกันไม่ให้คนอื่นทำ หรือ "มือไม่พาย แต่เอาตีนราน้ำ" ก็ได้

**12. ความเกียจคร้าน** ถึงแม้ว่าเป็นธรรมชาติของมนุษย์ที่ชอบความสะดวกสบาย และไม่มีใครอยากลำบากก็ตาม ข้าราชการก็ยังคงมีหน้าที่อำนวยความสะดวกและให้บริการแก่ประชาชนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 70 อย่างเต็มความสามารถ เพราะกินเงินเดือนที่มาจากภาษีของประชาชน แต่ในสภาพความเป็นจริง ข้าราชการบางส่วนมีอุปนิสัยที่ไม่ได้ใส่ใจในหน้าที่ประการนี้ เห็นได้จากการปฏิบัติงานเป็นไปอย่างไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วยติดต่อกันมาช้านาน

ความเกียจคร้านของข้าราชการบางคนเห็นได้จากการมาทำงานสายแต่กลับบ้านเร็ว ดังที่กล่าวกันว่า “มาอย่างไทย ไปอย่างฝรั่ง” อันหมายถึง ข้าราชการไทยมาทำงานอย่างคนไทย คือมาสาย ไม่ตรงเวลาเสมอ แต่พอถึงเวลาเลิกงานจะเลิกงานตรงเวลาอย่างฝรั่งต่างชาติบางชาติ หรือบางที่ข้าราชการไทยเลิกงานก่อนเวลา อันเป็นคำกล่าวที่แสดงให้เห็นถึงลักษณะอุปนิสัยที่เกียจคร้านของข้าราชการไทย ถ้าสังเกตจะพบว่า การเริ่มปฏิบัติงานของข้าราชการจะไม่มีกรเริ่มทำงานก่อนเวลาราชการอย่างเด็ดขาด จะปล่อยให้ประชาชนรอนกว่าจะถึงเวลาเริ่มงาน เมื่อประชาชนสอบถามก็ตอบว่า ยังไม่ถึงเวลา โดยไม่ยอมเสียเปรียบประชาชน ตรงกันข้าม ข้าราชการเลิกงานก่อนเวลาเสมอ คือหยุดทำงานเพื่อเตรียมตัวกลับบ้านนานเกินควร กรณีเช่นนี้ถือว่าเป็นการเอาเปรียบประชาชน ยิ่งไปกว่านี้ การลงเวลาเพื่อเข้าหรือเลิกปฏิบัติงานจะมีน้อยคนมากที่ลงตามความเป็นจริง ซึ่งเป็นการสอนให้ข้าราชการโกหก

ข้าราชการไทยส่วนใหญ่จะเป็น “ม้าตีนตัน” คือจะขยันมากในช่วงรับราชการครั้งแรก ซึ่งต้องมีช่วงของการทดลองปฏิบัติราชการ เช่น 6 เดือน หลังจากผ่านช่วงเวลาดังกล่าวและได้รับการบรรจุเป็นข้าราชการโดยสมบูรณ์เป็นลายลักษณ์อักษรแล้ว “ลายเดิมก็จะออก” ลายยิ่งปรากฏชัดเจนมากยิ่งขึ้นเมื่อเข้ามาอยู่ในระบบราชการซึ่งเป็นระบบที่ช่วยเสริมส่งเสริมให้ข้าราชการก็เกียจมากขึ้น ตัวอย่างเช่น ถึงแม้ว่าข้าราชการทำงานหรือไม่ทำงาน ดังที่เรียกว่า “ความขี้ไม่มี ความดีไม่ปรากฏ” ก็จะได้รับครึ่งขั้นหรือหนึ่งขั้นเงินเดือนแน่นอนอยู่แล้ว แถมไม่ถูกไล่ออกได้ง่าย ๆ อีกด้วย ขณะเดียวกันการขึ้นเงินเดือนเลื่อนขั้นก็มีได้อยู่ที่ความสามารถ แต่อยู่ที่การประจบสอพลอหรือบางหน่วยงาน เช่น ในมหาวิทยาลัยของรัฐได้ใช้ระบบหมุนเวียนการได้สองขั้นจนครบทุกคน อันมีผลทำให้

ข้าราชการไม่จำเป็นต้องขยัน หรือแข่งขันกับใคร เพราะขยันไปก็ไม่มีทางได้สองชั้น ข้ายังถูกมองว่าขยันหรือทุ่มเทเกินไปทำให้เห็นถึงข้อแตกต่างระหว่างคนขี้เกียจกับคนขยันได้ง่าย ถือเป็นกรณีศึกษาที่นิยมความขี้เกียจสองชั้นจะได้ก็ต่อเมื่อถึงกำหนดเวียนของตนและไม่ถูกผู้บังคับบัญชากลั่นแกล้งเท่านั้น นอกจากนี้แล้ว ระบบราชการที่ “ไล่ออกยาก อย่างเก่งแค่ย้าย” ของข้าราชการไทยยังมีส่วนช่วยส่งเสริมให้ข้าราชการขี้เกียจมากขึ้น

ลักษณะอุปนิสัยที่เกียจคร้านของข้าราชการเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศและการปฏิรูประบบราชการอย่างแน่นอน ด้วยเหตุที่ข้าราชการเป็นกลไกและแขนงที่สำคัญของรัฐบาลในการปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐบาลที่เน้นเรื่องการพัฒนาประเทศและการปฏิรูประบบราชการ หลังจากรัฐบาลได้กำหนดนโยบายแล้ว ก็จะส่งต่อมายังข้าราชการกระทรวงต่าง ๆ ให้ปฏิบัติตามนโยบายนั้น แต่เมื่อข้าราชการเกียจคร้านก็เปรียบเสมือนแขนงที่อยู่ในส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคไร้ประสิทธิภาพ หรือไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เมื่อประชาชนมาทำงานร่วมกับข้าราชการบางคนที่ไม่ขยัน ไม่สนใจทำงาน ย่อมทำให้การพัฒนาประเทศและการปฏิรูประบบราชการเป็นไปอย่าง “เต็มที” แทนที่จะเป็น “เต็มที”

**13. การบ้าอำนาจและหวงอำนาจ** อำนาจเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงสถานภาพที่แตกต่างกันของคน นั่นก็คือ ผู้ที่มีอำนาจมากย่อมมีสถานภาพสูง ผู้ที่มีอำนาจน้อยย่อมมีสถานภาพต่ำ ขุนนางมีสถานภาพสูงเพราะมีอำนาจมาก ประชาชนหรือกรรมกรมีสถานภาพต่ำ เพราะไม่ค่อยมีอำนาจ ในขณะที่ข้าราชการก็ไม่ต้องการสร้างอำนาจหรือกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนด้วย เพราะอาจจะถูกนำมาต่อรองในภายหน้ากับทางราชการได้

เรื่องของอำนาจนี้ไม่เพียงทำให้ผู้มีอำนาจมีความพอใจและแสดงออกมาเท่านั้น แต่ผู้ไม่มีอำนาจทั้งหลาย เช่น ประชาชนหรือคนจนก็ยังยกย่องและเคารพบุคคลตามอำนาจที่บุคคลนั้นมีอยู่อีกด้วย ผู้ใดไม่มีอำนาจ อาจถูกเบียดเบียนได้ง่ายและประชาชนทั่วไปก็ไม่ให้เกียรติ แต่พอบุคคลนั้นมีอำนาจหรือตำแหน่งหน้าที่ผู้ที่เคยเบียดเบียนหรือไม่ให้เกียรติก็จะแสดงความยำเกรง เคารพ ยกย่อง ด้วยเหตุที่อำนาจมีความสำคัญทำให้มีคนมีสถานภาพสูงต่ำเป็นที่สรรเสริญหรือเหยียดหยาม มีความสุขความทุกข์นี้เอง อำนาจจึงเป็นสิ่งพึงปรารถนาอย่างยิ่งสำหรับคนไทยแทบทุกคน เช่น นักวิชาการไม่อยากเป็นนักวิชาการ แต่อยากเป็นผู้มีอำนาจเป็นรัฐมนตรีหรืออธิบดี หมอไม่อยากเป็นหมอ แต่อยากเป็นผู้อำนวยการ โรงพยาบาล อาจารย์ในมหาวิทยาลัยไม่อยากเป็นผู้สอนหนังสือ และเขียนตำรา แต่อยากเป็นคณบดี อธิการบดี เพราะมีอำนาจให้คุณให้โทษ มีผลประโยชน์ และมีคนคอยเอาใจ เป็นอาทิ ถึงกับมีคำกล่าวที่ว่า “อำนาจตั้งแต่ศิกริเล็ก ๆ น้อย ๆ ไปถึงอำนาจเด็ดขาดที่สามารถสั่งฆ่าคนได้หรือเปลี่ยนแปลงชีวิตของคนได้ เป็นสิ่งที่คนไทยทั่วไปยกย่องและปรารถนาที่จะได้ทั้งนั้น

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า ธรรมชาติของมนุษย์ส่วนใหญ่ต้องการมีอำนาจ ฉะนั้นการใฝ่ฝันอยากมีอำนาจมากน้อยของข้าราชการจึงมิใช่สิ่งเลวทรามหรือผิดจารีตประเพณีตราบเท่าที่การมีอำนาจและการใช้อำนาจนั้นไม่ทำให้ประเทศชาติเสียหายหรือทำให้ประชาชนเดือดร้อน หรือตราบเท่าที่การใช้อำนาจนั้นมีได้เป็นในทำนองบ้าอำนาจและหวงอำนาจ

ลักษณะอุปนิสัยการบ้ำอำนาจของข้าราชการมิให้เห็นมากบ้างน้อยบ้างในทุกกระทรวง กรม กอง และทุกระดับชั้น เห็นตัวอย่างได้จากที่ประชาชนไปติดต่อราชการบางครั้งจะได้รับการตอบรับอย่างเย็นชา เสียไม่ได้ เรียกรวด อาจเนื่องมาจากข้าราชการชั้นผู้น้อยถูกข้าราชการชั้นสูงกว่ากดคั้นมาและไม่รู้ว่าจะไปหาทางออกจากใคร ก็มาหาทางระบายให้กับประชาชนผู้ติดต่อราชการ บ่อยครั้งที่ประชาชนบางคนจำเป็นต้องจ่ายเงินได้ไต่ะ แต่ทั้งที่จ่ายเงินไปแล้ว ก็ยังต้องเสียเวลารอ และบางครั้งอาจถูกค่าโดยข้าราชการที่บ้ำอำนาจอีกด้วย เช่นนี้ทำให้ประชาชนเกิดความเบื่อหน่าย

ส่วนอุปนิสัยของการหวงอำนาจนั้น เห็นได้ในกรณีที่ข้าราชการในหน่วยงานอยากอยู่ในอำนาจในตำแหน่งบริหารให้นานที่สุดเท่าที่จะทำได้ คือ ไม่ไลไม่ออก หรือถึงไลก็ไม่ออก โดยไม่ยอมเปิดโอกาสให้คนรุ่นหลังได้ลองมาเป็นผู้บริหารบ้าง แม้ตัวเองจะไม่มีสมรรถภาพปานใดก็ตาม การหวงอำนาจหรือผูกขาดอำนาจของข้าราชการมิใช่เพิ่งเกิดขึ้นหลังปี พ.ศ. 2475 แต่เป็นส่วนหนึ่งของชีวิตในสังคมไทยมาช้านานแล้ว อย่างน้อยที่สุดตั้งแต่สมัยอยุธยา ยิ่งไปกว่านั้น ข้าราชการประจำยังทำตัวเป็นศัตรูกับข้าราชการเมือง ด้วย เพราะไม่ต้องการให้ข้าราชการเมืองหรือนักการเมืองมาก้าวก่ายหรือควบคุมหรือลดอำนาจและผลประโยชน์ของตน

การบ้ำอำนาจและการหวงอำนาจของข้าราชการนี้ มีส่วนสำคัญทำให้การตัดสินใจในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของข้าราชการเป็นไปด้วยเหตุผลส่วนตัว หรือมีอคติมากกว่ายึดหลักการและเหตุผลของส่วนรวมเป็นที่ตั้ง ซึ่งไม่เพียงแต่ทำลายประชาชนเท่านั้น แต่ยังทำลายข้าราชการด้วยตนเอง ข้าราชการรุ่นหลังไม่มีโอกาสแสดงความสามารถ แสดงฝีมือ ปล่อยให้ข้าราชการที่บ้ำอำนาจและหวงอำนาจทำการฝังรากให้รากงอกหยั่งลึกในสังคมไทยต่อไป

**14. การสร้างอาณาจักร** อาณาจักรของข้าราชการมีวิวัฒนาการมาช้านานกว่า 700 ปี นับตั้งแต่สมัยสุโขทัย ผ่านสมัยอยุธยา สมัยธนบุรี และสืบต่อมาถึงสมัยรัตนโกสินทร์ ข้าราชการได้ร่วมกันสร้างอาณาจักรให้มั่นคงถาวรเป็นสถาบันที่เข้มแข็ง ถึงกับมีคำกล่าวเปรียบเทียบกับในอดีตการปกครองของไทยเป็นระบบอำมาตยาธิปไตยดังกล่าวแล้ว เป็นที่น่าสังเกตว่าถึงแม้ข้าราชการจะเป็นผู้มีอิทธิพลตัวจริง แต่การใช้กำลังและความรุนแรงของข้าราชการมีน้อย จึงมีส่วนทำให้อิทธิพลของข้าราชการหรือระบบราชการไทยเป็นไปในลักษณะกินลึก กินนาน และซึมซาบไปทั่วประเทศทุกจังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน อย่างไรก็ตาม การสร้างอาณาจักรมิใช่เรื่องเสียหายตราบดีที่ไม่ได้สร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชน

สำหรับลักษณะอุปนิสัยการสร้างอาณาจักรของข้าราชการไทยส่วนหนึ่งเห็นได้จากการรวมพวกพ้องที่มีผลประโยชน์ต้องกัน พ้องกัน และเหมือนกันแล้วใช้พลังกลุ่มพลังอำนาจนั้นไปดิ้นงานถ่วงงานเพื่อหาผลประโยชน์ในทางมิชอบ ไม่อำนวยความสะดวกให้ประชาชน สร้างขั้นตอนให้ยุ่งยากเสียเวลาเพื่อจะได้บีบให้ประชาชนต้องจ่ายเงินได้ไต่ะ เช่น ไม่ปฏิบัติงานให้ประชาชนที่มาติดต่อราชการก่อนตามลำดับ แต่เร่งปฏิบัติงานให้แก่หน้าม้าหรือพรรคพวกที่เลี้ยงเอาไว้ หรือเร่งทำให้ประชาชนที่จ่ายเงินได้ไต่ะก่อน เมื่อประชาชนร้องเรียน

ต่อหัวหน้าหน่วยราชการนั้น หัวหน้าหน่วยราชการก็ได้ห้ามปรามตักเตือน กลับถ่วงเรื่องร้องเรียนให้ช้า หรือช่วยแก้ตัวแทนให้ลูกน้องนั้น อันแสดงให้เห็นถึงพฤติกรรมที่เป็นพวกพ้องกัน และร่วมกันปกปิดรักษาผลประโยชน์ที่พึงจะได้รับจากการปฏิบัติหน้าที่อันมิชอบนั้นแล้วนำมาจัดสรรปันส่วนกันตามอำนาจและความเสี่ยง รายได้ที่ได้มาจากการประพฤตินิชอบบางส่วนยังนำไปเฉลี่ยให้กับข้าราชการอื่นในหน่วยงานเดียวกันเป็นประจำทุกเดือน เพื่อเป็นการปิดปากหรือดึงให้เข้ามาอยู่ในขบวนการหรืออาณาจักรเดียวกัน ถ้าข้าราชการคนใดไม่ยอมรับ ก็จะถูกเพ่งเล็งและอาจถูกบีบให้ต้องย้ายออกไปจากหน่วยงาน ข้าราชการจำนวนมากจึงจำเป็นต้องเข้าไปอยู่ในขบวนการรับส่วยและ โกงกินอย่างหลีกเลี่ยงได้ยาก ตัวอย่างเช่นนี้แสดงให้เห็นถึงการร่วมมือกันสร้างอาณาจักรในทางมิชอบและร่วมกัน โกงกินชาติบ้านเมืองด้วยการนำมาผลประโยชน์ในทางมิชอบมาแบ่งปันกันทั้งหน่วยงาน เมื่อเป็นเช่นนี้ คำพูดที่ได้ยินเสมอ ๆ จากข้าราชการระดับสูงหน้าจ่อทีวีว่า "ข้าราชการส่วนใหญ่เป็นคนดี" จึงขัดแย้งกับข้อเท็จจริงที่ปรากฏอยู่ทั่วไปในหน่วยราชการ เช่น อำเภอรอหรือโรงพัก คำพูดที่สอดคล้องกับความเป็นจริงน่าจะพูดว่า "ข้าราชการส่วนใหญ่เป็นคนดีที่เสียแล้ว" เพราะข้าราชการที่ดีส่วนใหญ่จะถูกระบบกลืนหรือถูกบีบบังคับ โดยผู้บังคับบัญชาหรือกลุ่มข้าราชการที่เลวเพียงไม่กี่คนให้ร่วมรับส่วนแบ่ง ถ้าต่อต้านหรือไม่ร่วมด้วยก็จะเกิดผลเสียกับตนเอง จึงจำเป็นต้องตกกระไดพลอยโจนและจำยอมเข้าไปร่วมอยู่ในขบวนการประพฤตินิชอบทั้ง ๆ ที่ใจไม่ต้องการทำเช่นนั้น

ดังนั้น พึงเชื่อมั่นแม้ไม่มีหลักฐานเป็นลายลักษณ์อักษรได้ว่าถ้าหน่วยราชการใดมีข่าวฉาวโลกว่าข้าราชการรับส่วยหรือ โกงกิน ย่อมมีแนวโน้มว่า หัวหน้าหน่วยงานนั้นต้องรู้เห็นเป็นใจหรือร่วมอยู่ในขบวนการรับส่วยหรือ โกงกินนั้นด้วย จะปฏิเสธว่าไม่รู้เห็นได้ยาก เข้าทำนอง "ถ้าหัวไม่ส่าย หางไม่กระดิก" ทั้งนี้เพราะลูกน้องไม่อาจรับส่วยหรือ โกงกินได้ถ้าหัวหน้าไม่เปิดโอกาสให้ การเปิดโอกาสของหัวหน้าดำเนินการโดยไม่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของลูกน้องอย่างใกล้ชิด ไม่ลงโทษอย่างจริงจังและต่อเนื่อง เมื่อใดพลาดท่ามีเรื่องร้องเรียนเกิดขึ้น ก็พยายามหาทางช่วยเหลือปกป้องให้ด้วย บ่อยครั้งที่หัวหน้าบางคนจะเสแสร้งทำเป็นไม่รู้เรื่องไม่รู้ไม่เห็น ทำเป็นผู้บริสุทธิ์ แต่รับหุ้ลมหรือส่วยรายเดือนเป็นประจำ

การที่ข้าราชการช่วยกันสร้างอาณาจักร โดยยึดถือผลประโยชน์ที่เรียกรื่องโดยผิดกฎหมายจากประชาชนที่มาติดต่อราชการนี้ บางครั้งตัวข้าราชการเองก็มีทราบดีว่ากำลังสร้างอาณาจักรขึ้น เพียงแต่หวังผลประโยชน์ใส่ตัวเฉพาะหน้า และปลอบใจตัวเองว่าหน่วยราชการอื่นก็ทำเช่นเดียวกัน

การสร้างอาณาจักรของข้าราชการเป็นสิ่งทำลายการพัฒนาประเทศ เพราะทำให้ข้าราชการได้มีโอกาสใช้อาณาจักรที่เข้มแข็งนั้นมุ่งแสวงหาผลประโยชน์ใส่ตนและพวกพ้องเพิ่มมากขึ้น ๆ โดยถือว่าเป็นหน้าที่หลักซึ่งถือว่าเป็นผลประโยชน์มากกว่าเงินเดือนประจำ ส่วนการรับใช้ประชาชนถือเป็นหน้าที่รองหรืองานอดิเรก ดังนั้นจึงรับใช้ประชาชนด้วยปาก หลอกล่อไปวันหนึ่ง ๆ จนกว่าจะย้าย การรับใช้ประชาชนอย่างจริงจังจะเกิดต่อเมื่อผู้ใหญ่มาตรวจหรืออยู่หน้ากล้อง เป็นต้น



อุปนิสัยที่ชอบสร้างอาณาจักรของข้าราชการยังมีส่วนสำคัญทำให้ระบบราชการเปลี่ยนแปลงมาเป็นสถาบันที่ทำลายสังคมไทยและประชาชนตลอดมาด้วย เห็นได้จากการที่รัฐบาลพยายามปฏิรูปหรือปฏิสังขรณ์ระบบราชการอย่างจริงจังเพื่อประโยชน์ของประชาชน จะไม่ได้รับความร่วมมือ จะถูกต่อต้านทั้งบนดินและใต้ดิน ถึงกับมีคำกล่าวว่า จะปฏิรูปก็ได้ แต่ขอให้ข้าราชการผู้นั้นเกษียณอายุไปก่อน ดังเช่น ข้าราชการบางส่วนพยายามสกัดกั้นไม่ให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงในบางจังหวัดที่พร้อมตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2540 มาตรา 78 ด้วยเหตุผลหลักคือ เกรงตัวเองจะเสียผลประโยชน์ เป็นต้น

เท่าที่ผ่านมา การปฏิรูประบบราชการบางครั้งเป็นไปอย่างฉาบฉวยเล็ก ๆ น้อย ๆ พอเป็นพิธีเท่านั้น ถ้าปฏิรูปมากไปกว่านี้ กลุ่มข้าราชการที่มีอิทธิพลจะบิดเบือนสถานการณ์และกล่าวหาว่านักการเมืองแทรกแซงหรือกล่าวหาว่าเป็นการทำลายชาติ แทนที่จะยอมรับว่าการปฏิรูประบบราชการเป็นสิ่งที่ถูกต้องควรกระทำให้ได้ผลเพื่อประโยชน์ของประชาชน อันมิใช่เป็นการมุ่งทำลายผลประโยชน์หรือทูปห่มข้ออ้างของข้าราชการ

การสร้างอาณาจักรของข้าราชการนั้นมีความเกี่ยวพันกับคอร์รัปชันอย่างแน่นแฟ้น ตัวอย่างเช่น ข้าราชการระดับสูงทั้งหลายมีความจำเป็นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่ต้องรวบรวมพวกพ้องเพื่อสร้างอาณาจักรและปกป้องผลประโยชน์ของตน จึงทำให้เกิดการแข่งขันกันสร้างอาณาจักรด้วยการเสนอผลประโยชน์แก่ข้าราชการระดับต่ำกว่าเพื่อดึงดูดให้เข้ามาเป็นพวกพ้อง รวมทั้งการทุจริตประพฤติมิชอบในวงราชการเพื่อให้ได้ทรัพย์สินมาเลี้ยงดูแจกจ่ายพวกพ้องให้สวามิภักดิ์ ดังได้กล่าวไว้แล้ว

**15. การประจบสอพลอ** การประจบสอพลอของข้าราชการมีมานาน อาจดำเนินการกันอย่างลึกซึ้งจนผู้ถูกประจบสอพลอผลอดตัว นึกว่าตนเป็นผู้มีบุญวาสนา ฟ้าส่งมาเกิด ขบวนการประจบสอพลอที่เด่นชัดเกิดขึ้นในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม มีข้าราชการระดับสูง คืออธิบดีที่ใกล้ชิดกับจอมพล ป. ได้ประจบสอพลอเจ้านายด้วยการกล่าวกับจอมพล ป. ว่า เมื่อมองไปที่ท่านจอมพลได้เห็นแสงสีเป็นรัศมีพวยพุ่งขึ้นมาบนศีรษะของท่านจอมพล ต่อมานำไปให้คนทรงดู คนทรงบอกว่า จอมพล ป. คือ พระนเรศวรกลับชาติมาเกิด สิ่งก็ตามมาก็คือ ข้าราชการผู้นั้นได้ดิบได้ดี ผู้ถูกประจบสอพลอก็พลอยหลงตัวเองว่าเป็นสมมุติเทพในคราบของคนสามัญธรรมดา แต่ในที่สุดก็ประสบกับชะตากรรมที่รันทศ คือต้องถูกปฏิวัติขับไล่ ไม่มีแผ่นดินอยู่ในประเทศไทย และในที่สุดต้องไปตายในต่างประเทศ

ปัจจุบันมีข้าราชการบางส่วนประจบสอพลอเช่นเดียวกับสมัยจอมพล ป. แต่ออกมาในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ได้ตั้งเป็นหน่วยปฏิบัติการพิเศษเร่งด่วนสำหรับยกป้าย คือ สั่งป้าย ยกป้าย หรือวิทยุถึงป้ายป้ายเรียบร้อยทันที ป้ายที่ยกนั้นเป็นป้ายสรรเสริญเยินยอ ให้ผู้ที่ถูกยกยอหลงตัวเองว่ามีความสามารถ มีคนรักมาก เป็นที่น่าแปลกใจว่าปัญหาความล่าช้าในวงราชการไม่มีปรากฏให้เห็นในกรณีเช่นนี้ ต่อมาได้มีการเรียกพวกประจบสอพลอว่า พวก “กายเป็นชาย ใจเป็นขันที” สืบเนื่องมาจากเหตุผลที่ว่าขันทีที่ร่ารวยมากซึ่งอาจเทียบได้ตั้งแต่ ซี 7 ถึงซี 8 ไปจนถึงซี 11 ได้มาจากการประจบสอพลอลูกเดียว ซึ่งทำให้ผู้ปกครองแผ่นดินเสียชื่อเสียงและเสียคนไปมากต่อมาก

อาจไม่เป็นกรรมอย่างมากรู้ ถ้าไม่พิจารณาถึงมูลเหตุบางประการที่ทำให้ข้าราชการจำเป็นต้องประจบสอพลอผู้บังคับบัญชา เช่น ถ้าข้าราชการไม่ทำการประจบสอพลอข้าราชการผู้นั้นอาจถูกผู้บังคับบัญชากลับแก้งได้ เพียงแต่ผู้บังคับบัญชาได้รับบัตรสนเท่ห์ที่ไม่มีชื่อผู้ร้องเรียนหรือหลักฐานเดือนลอย ข้าราชการนั้นอาจถูกตั้งย้าย ถูกพักราชการ ถูกสอบสวน ถูกคว่ำบาหน้จความชอบได้ง่าย ๆ เพราะอำนาจในการตัดสินใจว่าจะตัดสินใจดำเนินการทางวินัยนั้นอยู่ที่ผู้บังคับบัญชา ดังนั้น ข้าราชการไทยจึงต้องพยายามเอาอกเอาใจคอยเฝ้ารับใช้ผู้บังคับบัญชาอยู่เสมอ เพื่อให้ท่านมีเมตตาสงสาร คอยปกป้องคุ้มครองภัยทั้งหลายให้

ลักษณะอุปนิสัยของข้าราชการที่ประจบสอพลอนั้นเป็นภัยต่อการพัฒนาประเทศและการปฏิรูประบบราชการในแง่ที่การปฏิบัติงานพัฒนาประเทศของข้าราชการจะเป็นการกระทำที่เอาอกเอาใจผู้บังคับบัญชาเพียงสองสามคนหรือเอาใจนายที่สามารถคลบนคาลให้คุณให้โทษแก่ตัวเองได้เป็นหลัก แทนที่จะปฏิบัติราชการเพื่อตอบสนองประชาชนส่วนใหญ่ ดังนั้น ผลประโยชน์ของการพัฒนาประเทศจึงไม่ตกแก่ประชาชนเท่าที่ควร อันแสดงให้นายของข้าราชการไม่ใช่ประชาชน แต่เป็นข้าราชการที่ให้คุณให้โทษได้ และมีส่วนสำคัญทำให้ข้าราชการไม่มีเวลาจะพัฒนาประเทศหรือปฏิรูประบบราชการ แต่มีหน้าที่หลักคือ “ล้างลิ้นคอยเลีย” และทำให้เกิดคำที่ใช้ต่อว่าผู้นิยมการสอพลอว่า "จอมสอพลอ" หรือ "จอมเลีย"

**16. การรับเลี้ยงกินฟรี** การรับเลี้ยงกินฟรีถือว่าเป็นลักษณะอุปนิสัยของข้าราชการไทยที่เด่นชัดอีกประการหนึ่ง ข้าราชการนิยมความสนุกสนานเฮฮา ชอบสังคัม ถ้าข้าราชการคนใดปฏิเสธไม่ไปร่วมงานด้วย อาจถูกต่อว่า หรือถูกดูถูก เลียดสี ที่ปรากฏกันบ่อยมากคือในทุกเดือนจะมีงานเลี้ยงเป็นประจำและอาจเลี้ยงหลายครั้ง เช่น เลี้ยงฉลองยศ ฉลองตำแหน่ง เลี้ยงวันเกิด เลี้ยงต้อนรับ เลี้ยงอำลา เลี้ยงหาเสียงหาสมัครพรรคพวก ในการเลี้ยงแต่ละครั้งต้องเสียค่าใช้จ่ายทั้งผู้จัดและผู้ไปงาน ผู้จัดเสียค่าเหล้า ค่าอาหาร ส่วนผู้ไปงานเลี้ยงบางครั้งต้องเสียค่าของขวัญ ค่าใส่ซอง ปัจจุบันนิยมให้เงินสดใส่ซองมากกว่าของขวัญ ซึ่งถือว่าเป็นภาษีสังคัมอย่างหนึ่ง

การเลี้ยงส่วนมากข้าราชการจะจัดในช่วงต้นเดือนอย่างแน่นนอน ช่วงกลางเดือนน้อยลงไป ส่วนช่วงปลายเดือนมีน้อยมาก ข้าราชการจึงได้รับฉายาว่า “เศรษฐีต้นเดือน” คือ กินเหล้า กินอาหารตามภัตตาคารหรือร้านอาหารกันอย่างเต็มที่ในช่วงเงินเดือนออก แต่กลับไปบ้านหรือตอนปลายเดือนกินเกลบ หรือไม่ค่อยจะมีกิน ลูกเมียขอดอยากไม่ว่า ขอให้ได้กินได้เมา

การจัดเลี้ยงเป็นสิ่งดีในแง่ช่วยให้อายเหนื่อยหายเครียดหลังจากปฏิบัติราชการมาแล้ว แต่ถ้าบ่อยครั้งไปเงินเดือนซึ่งได้รับน้อยอยู่แล้ว อาจไม่พอใช้ ต้องไปกู้หนี้ยืมสินและลูกเมียต้องพลอยลำบาก ขาดความอบอุ่น มีไม่น้อยที่วันใดเป็นวันเงินเดือนออก ซึ่งอาจออกตอนเช้าหรือสาย วันนั้นข้าราชการชายก็จะตั้งวงเหล้ากินเลี้ยงกันในช่วงเที่ยง โดยถือว่าครึ่งวันหลังเป็นวันหยุดพิเศษหรือโคคร่มไปโดยปริยาย ส่วนข้าราชการหญิงวันนั้นก็ในวันใช้หนี้ ทวงหนี้ หรือทวงค่าเช่า แล้วแต่กรณี

การที่ข้าราชการมีอุปนิสัยชอบให้มีการเลี้ยงดูปู่เฒ่าหรือรับเลี้ยงกินฟรีนี้ นับว่าเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ เช่น ในการเลี้ยงแต่ละครั้งจะสิ้นเปลืองเงินทอง ถ้าพึ่งเงินเดือนข้าราชการหรืองบรับรองที่มีอยู่ย่อมไม่เพียงพอที่จะเลี้ยงดูปู่เฒ่าข้าราชการที่มาตรวจเยี่ยมราชการอย่างสมเกียรติได้ จึงต้องเรียกราคาพ่อค้าหรือจากราชการด้วยกันเอง อันเป็นบ่อเกิดของคอร์รัปชัน อีกทั้งยังเป็นการปลูกฝังให้ข้าราชการฟุ่มเฟือย สร้างหนี้สิน และเป็นหนี้เงินผ่อนเพิ่มขึ้น ยิ่งทุกวันนี้เงินพลาสติกหรือ เครดิต การ์ดเข้ามามีอิทธิพลอย่างมาก มีการจูงใจลดแลกแจกแถมให้กินให้ใช้ก่อนแล้วจ่ายทีหลังหรือผ่อนทีหลังพร้อมดอกเบี้ย เชื่อมมันได้อย่างแน่นอนว่าอีกไม่นานเกินรอ ข้าราชการและประชาชนจะกลายเป็นลูกหนี้ต้องผ่อนส่งเงินให้ธนาคารอย่างไม่มีที่สิ้นสุด เรียกว่า “ทำงานผ่อนแบงค์” โดยทั่วไปเรียกลักษณะอุปนิสัยของข้าราชการที่ชอบใช้จ่ายเงินฟุ่มเฟือยโดยไม่คำนึงถึงฐานะว่า เป็นพวก “รสนิยมสูง รายได้ต่ำ”

**17. การอนุรักษ์นิยม** โดยเนื้อแท้และส่วนลึกของสังคมไทย ยังคงเป็นสังคมอนุรักษ์นิยมที่ภาคภูมิใจกับระเบียบแบบแผนและขนบธรรมเนียมประเพณีเสมอมา ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วว่า ข้าราชการไทยแต่เดิมถือว่าเป็นชนชั้นหนึ่งของสังคมไทย เป็นผู้รับใช้พระเจ้าแผ่นดิน และเป็นชนชั้นที่ประกอบด้วยผู้สืบเชื้อสายมาจากขุนนางเก่าด้วยมูลเหตุนี้ จึงทำให้ความอนุรักษ์นิยมได้สืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน อุปนิสัยที่เป็นอนุรักษ์นิยมของข้าราชการแสดงออกได้หลายประการ เช่น ไม่นิยมการเปลี่ยนแปลง ต่อต้านการเปลี่ยนแปลง หรือแม้กระทั่งมีพฤติกรรมที่แสดงออกให้เห็นถึงความแตกต่างกันระหว่างชนชั้นอย่างชัดเจน เห็นตัวอย่างได้จากประชาชนชนบทเมื่อพบผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอจะยกมือไหว้และนั่งลงที่พื้น โดยไม่กล้านั่งเก้าอี้ เพราะแต่เดิมผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ที่กษัตริย์ทรงแต่งตั้งให้ไปปกครองเมืองต่าง ๆ ประชาชนจึงถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นพ่อเมืองหรือเจ้าเมือง ซึ่งหมายถึงผู้ปกครองเมือง ถึงแม้เวลาจะล่วงเลยมานานและสถานการณ์บ้านเมืองได้เปลี่ยนแปลงไปแล้ว แต่ลักษณะเช่นที่ว่านี้ก็ยังดำรงคงอยู่และมีให้เห็นเสมอ

ในส่วนองระบบราชการก็มีลักษณะอนุรักษ์นิยมเช่นกัน เห็นได้จากการเป็นระบบที่รักษาสถาณภาพเดิมที่เป็นประโยชน์แก่ตนไว้มากกว่าการพัฒนา ระบบราชการไทยยังเป็นตัวถ่วงให้ข้าราชการและประเทศชาติไม่เจริญก้าวหน้าเท่าที่ควร จนถึงกับต้องปฏิรูประบบราชการ เห็นได้จากข้าราชการเมื่อเริ่มเข้ารับราชการจะมี "ความคิดริเริ่ม" ต่อมาาระบบราชการจะเปลี่ยนให้ข้าราชการนั้นมีลักษณะ "รักษาสถาณภาพเดิม" โดยต่อต้านการเปลี่ยนแปลง ท้ายที่สุดระบบราชการจะสนับสนุนให้ข้าราชการมีพฤติกรรม "ท้อแท้ ถดถอย" ทำงานไปวันหนึ่ง ๆ แบบ "เช้าขามเย็นขาม"

ดังนั้น ลักษณะอุปนิสัยของข้าราชการที่เป็นอนุรักษ์นิยมจึงนับว่าเป็นผลเสียต่อการพัฒนาประเทศและการปฏิรูประบบราชการ โดยเฉพาะในแง่ที่การเปลี่ยนแปลงใด ๆ ที่ส่งเสริมหลักการประชาธิปไตยจะถูกต่อต้านจากราชการซึ่งไม่ต้องการให้สถานภาพของตนต้องเปลี่ยนแปลง เช่น การแสดงออกของประชาชนในการเดินขบวนเรียกร้องขอความเป็นธรรมเรื่องการประกันราคาพืชผลทางการเกษตร การไปร้องเรียนตามศาลากลางจังหวัด อำเภอ หรือแม้กระทั่งที่รัฐสภา หรือทำเนียบรัฐบาล จะถูกเพ่งเล็งจากราชการว่าเป็นการก่อความ

วุ่นวายหรือถูกปลุกกระดมมา และทุกครั้งข้าราชการจะต้องกล่าวหาว่า มีคนยุแหย่ มีมือที่สามเข้าแทรกแซงเป็นประจำ ไม่ว่าจะจริงหรือไม่ก็ตาม กอปรกับข้าราชการบางส่วนยังฝังใจว่า ถ้าประชาชนแสดงออกดังกล่าวก็น่าถือว่าเป็นความล้มเหลวหรือความบกพร่องของข้าราชการในจังหวัดหรืออำเภอนั้น ๆ ที่ไม่สามารถควบคุมหรือกดหัวประชาชนให้เงียบสนิทได้ดังเดิม

**18. การขาดจิตสำนึกของการพัฒนาประเทศ** ยังไม่มีหลักฐานที่ทำให้เข้าใจหรือเชื่อได้ว่าระบบราชการและข้าราชการยอมรับว่าการพัฒนาประเทศเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมเป็นจุดหมายปลายทางที่สำคัญ แต่ข้าราชการส่วนใหญ่มีจิตสำนึกและพฤติกรรมที่คำนึงถึงระบบราชการและคำนึงถึงความอยู่รอดของตัวเองมากที่สุด

การที่ข้าราชการมีอุปนิสัยขาดจิตสำนึกในการพัฒนาประเทศเห็นได้จากการไม่กระตือรือร้นที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการ แต่ปฏิบัติงานให้เวลาหมดไป พร้อมกับมั่นใจอยู่เสมอว่าถึงอย่างไรก็ได้เงินเดือนเป็นประจำทุกเดือนโดยไม่ต้องกระตือรือร้น อันเป็นลักษณะของ "มนุษย์เงินเดือน" และบริษัทข้าราชการไทยที่ตนสังกัดอยู่ก็ไม่มีทางแจ้ง มีงบประมาณที่จะนำมาจ่ายเป็นเงินเดือนได้ตลอดเวลา จะปฏิบัติงานก็ต่อเมื่อได้รับคำสั่งให้ทำหรือจะปฏิบัติงานอย่างเข้มแข็งขึ้นเมื่อมีผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น จัดการประกวดหมู่บ้าน ผู้ชนะจะได้รับรางวัลได้เกียรติยศชื่อเสียง เป็นอาทิ

การขาดจิตสำนึกของข้าราชการในการพัฒนาประเทศมีผลกระทบทำให้การพัฒนาทั้งหลายไม่ได้รับความร่วมมืออย่างเต็มที่จากข้าราชการและไม่อาจประสบผลสำเร็จได้ง่าย การปฏิบัติงานเป็นลักษณะของการทำงานด้วย "กาย" แต่ขาด "จิตใจ" หรือไม่มีไฟในตัวมีแต่ความเปียกและเฉื่อยชา เช่นนี้เป็นลักษณะที่จิตสำนึกของข้าราชการถูกครอบงำด้วยระบบราชการ (bureaucracy consciousness) ซึ่งตรงกันข้ามกับการพัฒนาประเทศที่มีจิตสำนึกของการมุ่งผลสำเร็จของงาน (achievement consciousness) เพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่

**19. การแก้ไขปัญหายังไม่เป็นทางการ** ปัญหาสำคัญบางประการอาจแก้ไขให้ลุล่วงไปได้ด้วยการรู้จักกันเป็นการส่วนตัว หรือการติดต่อกันอย่างไม่เป็นทางการและในวงเหล้า ซึ่งอาจเรียกวิธีนี้ว่า whisky and soda contact เป็นลักษณะที่น่าสนใจของการปฏิบัติราชการในสังคมไทย เช่น มีการนัดแนะกันไปกินอาหารตามภัตตาคารหรือร้านอาหารเพื่อปรึกษาหารือ วางแผน หว่านล้อม ตลอดจนขอความร่วมมือแล้วแต่เหตุการณ์ ยิ่งถ้าข้าราชการเป็นผู้นิยมชมชอบน้ำมั่งสวิสดีหรือน้ำเปลี่ยนนิสัยแล้ว การให้ความร่วมมือก็จะเกิดขึ้นบ้างไม่มากก็น้อย เพราะอย่างไรก็ต้องนึกถึงบุญคุณที่ได้ดื่มด่ำหน้ามัจฉากันไว้ก่อนแล้ว และเมื่องานผ่านพ้นไปด้วยดีก็จะกลับมาดื่มกันอีก

อุปนิสัยของข้าราชการที่นิยมการปรึกษาหารือแก้ไขปัญหายังไม่เป็นทางการในวงเหล้านี้ ถ้ากระทำเฉพาะในบางกรณีอย่างมีสติรู้จักประมาณก็ไม่น่าจะเป็นสิ่งที่เสียหาย แต่ถ้าเลี้ยงกันบ่อยเกินไปเดือนหนึ่งหลายครั้งก็อาจเป็นโทษ เช่น เป็นบ่อเกิดของโรคภัยไข้เจ็บ ความฟุ่มเฟือย นำไปสู่คอร์รัปชัน รวมตลอดทั้งเพาะนิสัยชอบรับ

เลี้ยงกินฟรีอาจทำให้ยึดมั่นกับการรับเลี้ยงมากกว่าหลักการและเหตุผล ที่น่าเป็นห่วงมากคือมีข้าราชการจำนวนไม่น้อยที่ตกเป็นเครื่องมือของการแก้ปัญหาอย่างไม่เป็นทางการนี้ โดยหลังจากได้รับการเลี้ยงแล้ว ได้ยอมทำตามคำหว่านล้อมชักจูงทุกอย่าง โดยไม่คำนึงถึงหลักการและเหตุผลที่แท้จริงของการพัฒนาประเทศ

**20. การขาดความคิดริเริ่ม** ในการปฏิบัติงานพัฒนาประเทศ ความคิดริเริ่มเป็นสิ่งจำเป็นมาก ความคิดริเริ่มในทางที่ดีย่อมทำให้เกิดสิ่งใหม่ ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศและการปฏิรูประบบราชการ แต่เป็นที่น่าเสียดายว่าข้าราชการไทยเป็นจำนวนมากขาดความคิดริเริ่มหรือความคิดริเริ่มสูญสิ้นเร็วเกินไป อีกทั้งระบบราชการไทยก็ไม่สนับสนุนให้ข้าราชการมีความคิดริเริ่มซ้ำยังทำลายความคิดริเริ่มที่ติดมากับข้าราชการใหม่อีกด้วย เช่น ข้าราชการบางคนต้องการเสนอแนวคิดใหม่เกี่ยวกับการให้บริการประชาชน เพื่อผลประโยชน์ของประชาชน โดยประชาชนจะได้รับบริการที่รวดเร็วขึ้น ประหยัด และชัดเจนขั้นตอนต่าง ๆ ที่ไม่จำเป็น แต่ในที่สุดก็ทำไม่ได้ เพราะถ้านำความคิดริเริ่มดังกล่าวไปปฏิบัติ ประชาชนจะได้ประโยชน์ แต่ข้าราชการจะสูญเสียประโยชน์ เนื่องจากไม่อาจเรียกเงินพิเศษในแต่ละขั้นตอนของการติดต่อราชการจากประชาชนได้ดั้งเดิม ความคิดริเริ่มนั้นจะถูกต่อต้านด้วยเหตุผลต่าง ๆ นานา เช่น อ้างว่าผิดระเบียบ ทำผิดขั้นตอน ยุ่งยาก หรือแม้กระทั่งถ่วงเวลาหรือชะลอการนำมาใช้ออกไปเรื่อย ๆ ดังนั้น ความคิดริเริ่มดังกล่าวจึงถูกทำลาย การปฏิบัติงานของข้าราชการยังคงล่าช้า และการทุจริตมีอยู่เช่นเดิม แต่ที่จริงแล้วหน่วยงานและข้าราชการสามารถแก้ไขความล่าช้าของการให้บริการประชาชนได้ แต่มีข้าราชการบางส่วนแกล้งทำเป็นไม่รู้วิธีแก้ไข เพราะมีเหตุผลดังกล่าวแฝงอยู่

การขาดความคิดริเริ่มของข้าราชการเห็นได้จากตัวอย่างที่อดีตข้าราชการประจำและอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยผู้หนึ่งได้ออกนโยบาย 7 ร. ให้ข้าราชการยึดถือเป็นแนวปฏิบัติเมื่อเดือนเมษายน 2529 อันได้แก่ เรียนรู้ รอบรู้ เร่งรัด รวดเร็ว รอบคอบ เรียบร้อย และรุ่งโรจน์ จะเห็นได้ว่า ไม่มีคำว่า ริเริ่ม อาจจะเป็นเพราะไม่ต้องการให้ข้าราชการมีความคิดริเริ่มเพื่อมาก่อความวุ่นวาย มาทำลายระบบเดิม และมาทำลายแหล่งทำมาหากินของข้าราชการบางส่วนก็ได้

อุปนิสัยของข้าราชการที่ขาดความคิดริเริ่มเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศและการปฏิรูประบบราชการ เพราะการขาดความคิดริเริ่มไม่เพียงทำลายตัวข้าราชการซึ่งเป็นทรัพยากรบุคคลที่มีค่าเท่านั้น แต่ยังทำลายความเจริญก้าวหน้าของประเทศชาติและประชาชนอีกด้วย ข้าราชการที่ขาดความคิดริเริ่มเปรียบเหมือนกับข้าราชการผู้นั้นไม่มีอนาคต ไม่มีวิสัยทัศน์ ไม่มองการณ์ไกล เป็นลักษณะของการย่ออยู่กับที่ หรือเดินถอยหลัง ตรงกันข้าม ถ้าข้าราชการมีความคิดริเริ่มเปรียบเหมือนข้าราชการผู้นั้นได้คิดถึงอนาคต คิดถึงความก้าวหน้า มีวิสัยทัศน์ โดยคิดล่วงหน้าแล้วพยายามทำให้ได้ตามที่คิดไว้ นั่น เข้าทำนอง "सानฝันให้เป็นจริง" หรือ "ฝันไว้ไกล ไปให้ถึง" อันเป็นลักษณะของการเดินก้าวไปข้างหน้า

เมื่อนำข้าราชการที่ไม่มีความคิดริเริ่มซึ่งเปรียบเหมือนคนย่ำเท้าอยู่กับที่ มาเปรียบเทียบกับข้าราชการที่มีความคิดริเริ่มซึ่งเปรียบเหมือนคนเดินก้าวไปข้างหน้า ก็ยังทำให้เห็นได้ว่า ข้าราชการที่ไม่มีความคิดริเริ่มอยู่ในสภาพที่เดินถอยหลัง เพราะข้าราชการอีกคนหนึ่งที่มีความคิดริเริ่มนั้น ได้ก้าวหน้าไปข้างหน้าอยู่ตลอดเวลา

ดังนั้น ความเจริญก้าวหน้าหรือการก้าวไปข้างหน้าไม่เพียงเกิดแก่ตัวข้าราชการเองเท่านั้น ยังส่งผลไปถึงประเทศชาติและประชาชนอีกด้วย เป็นต้นว่า ประชาชนได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกหรือบริการสาธารณะที่สะดวก รวดเร็ว ทันสมัย ประหยัด สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ตลอดจนโปร่งใสตรวจสอบได้ ทั้งหมดนี้ ล้วนเริ่มมาจากความคิดหรือความคิดริเริ่ม หรือบางครั้งอาจเป็น "ความคิดที่ออกนอกกรอบ" ทั้งสิ้น

## สรุป

ลักษณะอุปนิสัยของข้าราชการที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศและการปฏิรูประบบราชการ ทั้ง 20 ประการข้างต้นนี้ เป็นการนำภาพรวมของอุปนิสัยของข้าราชการเฉพาะด้านลบมาวิเคราะห์เท่านั้น โดยคาดหวังว่าจะได้นำมาเป็นแนวทางในการพัฒนา ปรับเปลี่ยน และปลูกฝังอุปนิสัยของข้าราชการด้านบวกหรือในทิศทางที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาประเทศและการปฏิรูประบบราชการ ทั้งนี้ เพื่อผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนส่วนรวมต่อไป

อุปนิสัยดังกล่าวนี้มีใช้เกิดขึ้นกับข้าราชการทุกคนในทุกกระทรวง แต่อาจเกิดกับข้าราชการบางคนในบางกระทรวงและในเวลาที่แตกต่างกันได้ และยังอาจเกิดขึ้นกับประชาชนทั่วไปได้ด้วย เพราะข้าราชการโดยเนื้อแท้ก็คือประชาชนนั่นเอง อย่างไรก็ตาม แม้ลักษณะอุปนิสัยของข้าราชการดังกล่าวจะสร้างความขมขื่นให้แก่ประชาชนเสมอมา แต่ลักษณะอุปนิสัยที่ดีของข้าราชการหลายประการที่ตรงกันข้ามกับลักษณะอุปนิสัยด้านลบข้างต้น เช่น การมีจิตสำนึกในการพัฒนาประเทศ การสนับสนุนระบอบประชาธิปไตย ความซื่อสัตย์สุจริต การเสียสละ ตลอดจนการแสดงอุปนิสัย 20 ประการข้างต้นอย่างพอประมาณ อย่างมีสติ และสุ่มรอบคอบ ก็ย่อมจะเป็นคุณแก่ตัวข้าราชการและประชาชนบ้างไม่มากก็น้อย

หนทางแก้ไขปรับปรุงลักษณะอุปนิสัยของข้าราชการดังกล่าวให้เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศและการปฏิรูประบบราชการอย่างค่อยเป็นค่อยไปและปราศจากความรุนแรง อาจดำเนินการได้โดยมุ่งพัฒนาที่ตัวข้าราชการทั้งที่จิตใจและพฤติกรรมของข้าราชการ รวมทั้งมุ่งพัฒนาที่สภาพแวดล้อม เช่น ระบบเศรษฐกิจ และระบบสังคม ซึ่งครอบคลุมถึงการที่นักการเมือง โดยเฉพาะนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี รวมทั้งข้าราชการระดับสูงต้องทำตัวเป็นแบบอย่างที่ดี มิใช่ทำตัวเป็นแม่ปลุกปลูหรือปากว่าตาขยิบ ถ้าหากไม่มีการแก้ไขที่นักการเมืองและข้าราชการระดับสูงดังกล่าวพร้อมกับมีมาตรการลงโทษที่เข้มงวด ตลอดทั้งการดำเนินการในลักษณะ "ยกย่องคนดี และนิโทษคนเลว" แล้ว ประชาชนก็จะตกอยู่ในฐานะจำยอมและจำใจอดทนรอต่อไป จนกว่าข้าราชการที่หนักแผ่นดินจะหมดรุ่นไป และมีข้าราชการรุ่นใหม่ที่ดีเข้ามาแทนที่

นอกจากนี้แล้ว ประชาชนและสาธารณชนพึงต่อต้านลักษณะอุปนิสัยหรือพฤติกรรมของข้าราชการด้านลบทั้ง 20 ประการข้างต้น โดยไม่ควรเงียบ แต่ควรมีกิจกรรมต่าง ๆ ออกมาในลักษณะที่ทำให้ดัง (make it loud) ทำให้รู้ว่าข้าพเจ้าไม่กลัวท่าน และอะไรมันจะเกิดก็ให้มันเกิด พร้อมกับอาศัยกลไกควบคุมตรวจสอบตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เช่น นำเรื่องเข้าสู่ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา รวมตลอดไปถึงการทำหน้าที่เฝ้าระวัง (watch dog) หรือในบางกรณีอาจเฝ้าระวังชนิดกัดไม่ปล่อย (bitting dog) เพื่อเป็นแรงถ่วงหรือแรงดึงรั้งสังคมของข้าราชการในปัจจุบันไม่ให้ตกขอบเข็วเข้าพงไปมากกว่านี้ ถึงแม้ว่าการดึงรั้งนี้จะไม่ได้ผลอย่างเต็มที่และอาจถูกสลายพฤติกรรมไปอย่างรวดเร็ว แต่ก็ควรกระทำต่อไป และควรมีความเชื่อมั่นว่า การพัฒนาประเทศไทยและการปฏิรูประบบราชการไม่อาจสำเร็จได้ ถ้าไม่มีการจัดระบบจำกัดอำนาจหน้าที่ของข้าราชการก่อน ด้วยเหตุที่ข้าราชการโดยเฉพาะข้าราชการชั้นสูงนั้นเป็นผู้กุมอำนาจของประเทศไว้อย่างแท้จริงมาช้านาน โดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมมากเท่าที่ควร เทียบได้กับคำกล่าวที่ว่า “ฉิบหายไม่ว่าขอให้ข้า (ราชการ) คงอยู่”

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

กมล สมวิเชียร. *ประชาธิปไตยกับสังคมไทย*. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2520.

คึกฤทธิ์ ปราโมช. *สยามรัฐ* วันที่ 5 พฤษภาคม 2530, หน้า 9.

คึกฤทธิ์ ปราโมช. *สยามรัฐ* วันที่ 19 พฤษภาคม 2530, หน้า 9.

คึกฤทธิ์ ปราโมช. *สังคมสมัยอยุธยา*. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2510.

ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์ (บรรณาธิการ). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา*. กรุงเทพมหานคร : ศูนย์ศึกษานโยบายสาธารณสุข มหาวิทยาลัยมหิดล, 2527.

ทหารเก่า สยามรัฐ วันที่ 8 เมษายน 2530, หน้า 8.

*ธนธิปไตย* 27, 2 (เมษายน-มิถุนายน 2526) : 17.

ไพฑูริย์ เครือแก้ว. *ลักษณะสังคมไทยและหลักการพัฒนาชุมชน*. กรุงเทพมหานคร : เกื้อกูล การพิมพ์, 2506.

ไพรัชต์ เตชะรินทร์. *ธรรมศาสตร์* 8 (4 เมษายน-มิถุนายน 2522) : 99-100.

วิรัช วิรัชนิการวรรณ. *ปัญหาอุปสรรคที่สำคัญของการพัฒนาชุมชน : ประชาชน ข้าราชการ และผู้นำรัฐบาล.* กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2530.

อมร รักษาสัตย์ และ ชัดติยา วรรณสุด (บรรณาธิการ). *ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนา ประเทศ.* กรุงเทพมหานคร : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2515.

อุทัย เลหาวิเชียร และ ประทาน คงฤทธิศึกษากร (บรรณาธิการ). *การบริหารรัฐกิจ.* กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ภาพพจน์, 2528.

อุทัย หิรัญโต. *ชนชั้นข้าราชการ.* กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2527.

อรุณ รักธรรม. *พฤติกรรมข้าราชการไทย.* กรุงเทพมหานคร : ทิพย์อักษรการพิมพ์, 2524.

### ภาษาอังกฤษ

Clark D. Neher. *Modern Thai Politic From Village to Nation.* Massachusetts: Schenkman Publishing Company, 1976.

David Morell and Chi-anan Samudvanija. *Political Conflict in Thailand Reform, Reaction, Revolution.* Massachusetts: Oelgeschlager, Gunn & Hain, Publishers, 1981.

Fred W. Riggs. *Thailand: The Modernization of a Bureaucratic Polity.* Honolulu: East- West Center Press, 1966.

John F. Embree. *American Anthropologist* April-June 1950.

John L.S. Girling, *Thailand: Society and Politics.* Ithaca: Cornell University Press, 1981.

T.H. Silcock (ed.). *Thailand: Social and Economic Studies in Development.* Canberra: Australian National University Press, 1967.

William J. Siffin. *The Thai Boreaucracy: Institutional Change and Development.* Honolulu: East-West Center Press, 1966.