

บทบาทใหม่ของราชการไทย : ในบริบทของรัฐธรรมนูญปัจจุบัน

การที่คนทั่วไปเรียกรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปนั้น เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้มีบทบัญญัติใหม่ ๆ ที่มีส่วนสำคัญในการเสริมสร้างวิวัฒนาการทางการเมือง การปกครองของประเทศ ให้มีความก้าวหน้าไปมากในหลายด้านด้วยกัน จนเป็นที่คาดหมายกันว่ารัฐธรรมนูญจะเป็นอุปกรณ์สำคัญอย่างหนึ่งของการพัฒนาประเทศในศตวรรษที่ 21 โดยเฉพาะการเป็นเครื่องมือสร้างความเปลี่ยนแปลงในกลไกสำคัญของประเทศ อาทิ กลไกทางการเมือง ทั้งพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง กลไกภาครัฐ ทั้งทางการปกครองและการบริหารราชการ และกลไกภาคประชาชน ทั้งเอกชน องค์กรประชาชนและปัจเจกชน ซึ่งบรรดากลไกหลัก ๆ ดังกล่าว รัฐธรรมนูญจะบัญญัติขอบเขตของสิทธิ หน้าที่ อำนาจ และเสรีภาพ ไว้ให้มีความชัดเจน รวมทั้งการกำหนดความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างกันให้มีการส่งเสริมเกื้อกูล ตรวจสอบควบคุม และรับผิดชอบซึ่งกันอย่างรัดกุมมากขึ้น

ในด้านการบริหารราชการนั้น เนื่องจากราชการเป็นกลไกที่มีความเชื่อมโยงกับกลไกอื่นโดยตรง ทั้งกลไกทางการเมือง กลไกภาครัฐ และกลไกภาคประชาชน ความเปลี่ยนแปลงและความจำเป็นในการปรับบทบาทของภาคราชการจึงเกิดขึ้นในวงกว้างตามไปด้วย ซึ่งนับเป็นจุดเปลี่ยนครั้งสำคัญที่ภาคราชการจะต้องมีความตื่นตัวในการปรับเปลี่ยนบทบาทอย่างขนานใหญ่ และ

เป็นไปอย่างรวดเร็วจับใจให้มีความเหมาะสมสอดคล้องทันกับการเปลี่ยนแปลงในกลไกส่วนอื่น ๆ ด้วย

โดยเฉพาะที่สำคัญอย่างยิ่ง ก็คือ การเปลี่ยนแปลงในกลไกภาคประชาชน ซึ่งรัฐธรรมนูญปัจจุบันได้มุ่งขยายสิทธิ เสรีภาพ และอำนาจของประชาชนให้มีความสำคัญสูงสุด จนอาจกล่าวได้ว่าประชาชนนั้นเป็นศูนย์กลางแห่งใหม่ของรัฐตามแนวคิดประชาธิปไตย-ประชาสังคม โดยที่ถือว่าเป็นภาระหน้าที่ของกลไกอื่นที่จะต้องปรับตาม อย่างเช่น การปรับตัวของกลไกการเมืองให้อยู่ภายใต้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การใช้อำนาจ การใช้อำนาจ ไปจนถึงการพ้นจากอำนาจ การปรับตัวของกลไกรัฐให้มีอำนาจที่จำกัดขณะที่จะต้องเพิ่มภาระหน้าที่ในการรับรองสิทธิ เสรีภาพ และอำนาจของประชาชนในการเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมอำนาจที่สำคัญของรัฐมากขึ้น ทั้งในการรวมกลุ่มกันเป็นองค์กรต่าง ๆ ตามสิทธิและเสรีภาพ และการมีส่วนร่วมทางการเมืองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น อาทิเช่น การร่วมกระบวนการพิจารณาทางการปกครอง การเสนอแนะนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ การเสนอกฎหมายระดับชาติ และข้อบังคับของท้องถิ่น การใช้สิทธิด้านการคุ้มครองรักษาและใช้ประโยชน์ทรัพยากรในชุมชนของประชาชนเอง การให้มีสภากระจกของประชาชนให้การศึกษาทางเศรษฐกิจและสังคม การคุ้มครองความเสียหายของประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐที่ผิดพลาด การใช้อำนาจรัฐไม่ให้ขัดกับหลักการสำคัญของการปกครองตนเองของประชาชน การโต้แย้งอำนาจรัฐโดยการประชาพิจารณ์ การร่วมตัดสินใจเรื่องสำคัญที่เกี่ยวข้องกับชะตากรรมของบ้านเมืองโดยการทำประชามติ รวมตลอดทั้งการคุ้มครองสิทธิการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะของประชาชนด้วย

ในบริบทของรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปตามที่กล่าวในข้างต้น นับเป็นวาระแห่งชาติที่สำคัญยิ่งและถือเป็นความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงในภาคราชการให้สอดคล้องกันกับการเปลี่ยนแปลงในภาคอื่นอย่าง

ทั่วด้าน โดยเฉพาะเมื่อคำนึงถึงเจตนารมณ์หลักของรัฐธรรมนูญที่มุ่งความสำคัญไปที่การส่งเสริมสิทธิ เสรีภาพและอำนาจของประชาชนพร้อม ๆ กับการจำกัดอำนาจรัฐควบคู่กันไปด้วยแล้ว ยิ่งเป็นที่ประจักษ์ชัดว่าภาคราชการซึ่งเป็นกลไกของการเชื่อมโยงระหว่างกลไกการเมือง-การปกครอง และกลไกประชาชนนั้น จะต้องเป็นแกนหลักในการหมุนฟันเฟืองของการปฏิรูปให้ลุล่วงผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญต่อไป

อย่างไรก็ตาม โดยที่ราชการเป็นกลไกของรัฐที่มีความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ที่ซับซ้อนยาวนาน มีพัฒนาการความเป็นสถาบันที่ฝังรากลึกอยู่ในสังคมไทย ในการปรับเปลี่ยนบทบาทของภาคราชการ จึงเป็นเรื่องใหญ่ที่ต้องพิจารณาอย่างลึกซึ้ง และครอบคลุมถึงมิติต่างๆ ทั้งในทางกว้างและในเชิงลึก ซึ่งในบทความนี้ได้นำเสนอบทวิเคราะห์และข้อเสนอในเชิงแนวคิดและหลักการในหัวข้อต่าง ๆ โดยลำดับ ดังนี้ คือ (1) แนวคิดพื้นฐานของรัฐธรรมนูญปฏิรูป (2) รัฐธรรมนูญปฏิรูป (3) ย้อนรอยราชการไทย (4) ราชการไทยทำไมต้องเปลี่ยนแปลง (5) รัฐธรรมนูญปัจจุบันเกี่ยวข้องกับราชการอย่างไร (6) นัยสำคัญของรัฐธรรมนูญต่อการปรับบทบาทของราชการไทย (7) แนวโน้มการปรับบทบาทใหม่ของราชการไทย และ (8) บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการ

1. แนวคิดพื้นฐานของรัฐธรรมนูญปฏิรูป

นัยสำคัญของคำว่า รัฐธรรมนูญปฏิรูป ก็คือ การใช้รัฐธรรมนูญเพื่อจุดมุ่งหมายในการสร้างวิวัฒนาการทางการปกครอง หรือเปลี่ยนแปลงปรับปรุงการปกครองให้มีการพัฒนาที่ก้าวหน้ายิ่งขึ้นไป ซึ่งตามนัยดังกล่าวจึงเป็นภาระหน้าที่ของคน 3 ฝ่ายที่จะต้องช่วยกันทำหน้าที่ 3 อย่างเพื่อบรรลุเป้าหมายของการปฏิรูป 3 ด้าน คือ

1. ฝ่ายประชาชน ทำหน้าที่ใช้รัฐธรรมนูญสร้างนิติรัฐเพื่อพัฒนาการเมือง การปกครอง หรือการที่ประชาชนมีความเห็นพ้องร่วมกันในการใช้รัฐธรรมนูญเป็นอำนาจสูงสุดของการปกครองแทนใช้ผู้ปกครองเป็นอำนาจสูงสุด

2. ฝ่ายผู้ปกครอง ทำหน้าที่ใช้นิติรัฐสร้างนิติธรรมหรือคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน หรือการที่ผู้ปกครองใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายให้เกิดความเป็นธรรมทั้งต่อรัฐและประชาชน

3. ฝ่ายข้าราชการ ทำหน้าที่ใช้นิติธรรมให้เกิดธรรมรัฐเพื่อพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดิน หรือการที่ข้าราชการรับสนองอาณัติอันชอบธรรมตามกฎหมายของผู้ปกครองไปปฏิบัติจัดทำบรรลุผลที่เป็นการสนองคุณประโยชน์ต่อรัฐและประชาชน

2. รัฐธรรมนูญปฏิรูป

รัฐธรรมนูญถือเป็น นวัตกรรมทางการเมืองการปกครอง ที่รัฐสมัยใหม่สร้างขึ้นมาใช้เป็นเครื่องมือในการปกครอง และสร้างการยอมรับระหว่างผู้ปกครองกับผู้ใต้ปกครอง โดยเฉพาะเพื่อสร้างระบบการปกครองโดยกฎหมาย (Rule of Law) ตามหลักนิติรัฐ ซึ่งมีความเชื่อพื้นฐานว่า ระบบการปกครองที่มีกฎหมายเป็นอำนาจสูงสุด (Ultimate of Sovereign) นั้น จะช่วยให้ผู้ปกครองและผู้ใต้ปกครองต่างมีอิสริยาภ มีเสถียรภาพความมั่นคง มีหลักประกันความ

แน่นอน และมีความยุติธรรมไม่มีใครกดขี่ใครได้ อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญซึ่งมีฐานะเป็นกฎหมายสูงสุด (Supreme law) และกฎหมายพื้นฐานของการปกครอง (Fundamental law) นั้น ยังมีความสำคัญคลุมไปถึงเรื่องการสร้างระบอบการปกครอง ให้สอดคล้องกับครรลองของอุดมการณ์ทางการเมือง การสร้างวิวัฒนาการทางการเมืองและการสร้างหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วย ดังนั้น การที่รัฐธรรมนูญปัจจุบันได้ชื่อว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูป จึงมีความคาดหวังต่อผลของการเปลี่ยนแปลงค่อนข้างสูง **ไม่ได้มีรัฐธรรมนูญเพียงเพื่อหยุดอยู่ที่การสร้างนิติรัฐเท่านั้น แต่ยังต้องการทำนิติรัฐให้เป็นนิติธรรม รวมทั้งใช้นิติธรรมนั้นให้เกิดธรรมรัฐด้วย** ซึ่งจะมีผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อการสร้างอิทธิพลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในด้านการเมือง การปกครอง และสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยในบทความนี้จะได้พิจารณาเฉพาะผลกระทบที่มีต่อภาคราชการเป็นสำคัญ

1. เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ตามความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้เป็นเครื่องมือในการปฏิรูปนั้น กล่าวโดยรวมได้ว่า เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีจุดเน้นเพื่อจำกัดอำนาจรัฐ และส่งเสริมสิทธิ เสรีภาพ และอำนาจประชาชน ซึ่งการจำกัดอำนาจรัฐในที่นี้มีได้หมายถึงการจำกัดอำนาจรัฐให้หมดไป แต่เป็นการกำหนดอำนาจรัฐให้อยู่ในขอบเขตที่จำกัดเฉพาะเพื่อจะได้ใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างความสามารถทางการเมือง และเพื่อการคุ้มครองรักษาสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นสำคัญ มิได้ให้มีอำนาจเกินขอบเขตจนไปคุกคามต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ตามเจตนารมณ์ดังกล่าว ย่อมทำให้รัฐในความหมายดั้งเดิมเปลี่ยนไป คือ เปลี่ยนจากรัฐประชาชาติ (Nation State) แบบรัฐราชการ (Bureaucratic Polity) ไปเป็นประชารัฐ (Civil State) ที่ประชาชนกลายเป็นศูนย์กลางของรัฐ ซึ่งสิทธิ เสรีภาพ อำนาจ ผลประโยชน์ความต้องการและเจตจำนงของประชาชนมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง

ความเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญของรัฐดังกล่าว ย่อมส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับราชการต้องปรับเปลี่ยนไปเป็นกลไกของประชารัฐ ซึ่งเป็นกลไกกึ่งกลางระหว่างรัฐกับประชาชน ที่ต้องเป็นเครื่องมือเชื่อมประสานในการสนับสนุนการทำหน้าที่ของรัฐให้ส่งเสริมต่อการตอบสนองความต้องการของประชาชนให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น แทนที่จะเป็นเพียงเครื่องมือของรัฐในการปกครองประชาชน หรือการใช้กำลังอำนาจเพื่อบังคับควบคุมประชาชนให้อยู่ใต้การปกครองของรัฐ เท่านั้น

2. สาระสำคัญของรัฐและราชการตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญ
รัฐตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญปัจจุบันเป็นประชารัฐที่มีภาระหน้าที่พื้นฐานที่สำคัญใน 2 ประการด้วยกัน คือ (1) หน้าที่ในการคุ้มครองรักษารัฐเพื่อคุ้มครองประโยชน์ร่วมของสาธารณะ และ (2) หน้าที่ในการคุ้มครองรักษาสิทธิ เสรีภาพ อำนาจ สวัสดิภาพและสวัสดิการของประชาชน เพื่อสนับสนุนประโยชน์ของประชาชน

2.1 หน้าที่ในการคุ้มครองรักษารัฐเพื่อสนับสนุนประโยชน์ร่วมของสาธารณะ เป็นหน้าที่ในการคุ้มครองรักษาสถาบันหลักที่สำคัญของประเทศ เช่น การรักษาอธิปไตย ประชาธิปไตย พระมหากษัตริย์ ศาสนา กระบวนการยุติธรรม การกระจายอำนาจปกครองท้องถิ่นแบบพึ่งตนเอง ระบบเศรษฐกิจแบบเสรี การประกาศนโยบายแห่งรัฐและการรายงานผลการดำเนินงานต่อรัฐสภา แผนพัฒนาการเมือง การสร้างสัมพันธ์ไมตรีกับต่างประเทศ ระบบสหกรณ์ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและการพัฒนาประเทศ

2.2 หน้าที่ในการคุ้มครองรักษาสิทธิ เสรีภาพ อำนาจ สวัสดิภาพ และสวัสดิการของประชาชน เพื่อสนับสนุนประโยชน์ของประชาชน เช่น คุ้มครองสิทธิการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ทูกระดับคุ้มครองความเสมอภาคของชายและหญิง เสริมสร้างความเป็นปึกแผ่นของ

ครอบครัว ความเข้มแข็งของชุมชน พัฒนาเด็กและเยาวชน สงเคราะห์คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส ให้บริการทางการศึกษา อบรมขั้นพื้นฐาน และภูมิปัญญาท้องถิ่น ให้บริการสาธารณสุขที่มีมาตรฐาน ประสิทธิภาพ และทั่วถึง ให้มีการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม จัดระบบการถือครองที่ดินที่เป็นธรรม แหล่งน้ำและการรวมตัวของเกษตรกรเพื่อประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร การสร้างงานอาชีพและคุ้มครองแรงงาน

3. ผลกระทบของเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญและสาระสำคัญของรัฐที่มีต่อราชการ

3.1 สิทธิและเสรีภาพของราชการ สิทธิ เสรีภาพของราชการเป็นสิ่งที่มิชข้อจำกัด โดยที่ข้าราชการอาจมีสิทธิ เสรีภาพเยี่ยงบุคคลทั่วไปได้ แต่ก็ย่อมถูกจำกัดโดยกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย และจรรยาบรรณ ซึ่งข้าราชการต้องมีความเป็นกลางทางการเมืองอย่างเคร่งครัด และต้องถูกควบคุมด้วยกรอบของกฎหมายอาชีพเฉพาะในสังกัดด้วย

3.2 ภาระหน้าที่ของราชการ ราชการมีหน้าที่ดำเนินการ เพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม อำนวยความสะดวกและให้บริการประชาชนโดยที่ถูกต้องวางตนเป็นกลางทางการเมือง

3.3 ความรับผิดชอบของราชการ ราชการต้องชี้แจงแสดงเหตุผลและต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายหรือการเสียมูลนิธิของประชาชน หากราชการละเลยหรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาประโยชน์ส่วนรวม อำนวยความสะดวกและให้บริการประชาชนอย่างเป็นทางการเมือง

3.4 มาตรฐานการทำงานของราชการ ราชการต้องจัดระบบงานราชการและงานอื่น ๆ ของรัฐ ให้มีการเสริมสร้างประสิทธิภาพ เพื่อสนองความต้องการของประชาชน ราชการต้องสุจริตยุติธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม ราชการต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดในการกระจายอำนาจการปกครองตนเอง ราชการต้อง

กระจายบริการของรัฐให้มีความมาตรฐานมีประสิทธิภาพและทั่วถึง ราชการต้องประกาศแนวนโยบายและต้องรายงานผลการดำเนินงานด้วย

3.5 บทบาทของราชการ ราชการมีบทบาทสนับสนุนรัฐในการรักษาประโยชน์ส่วนรวมอำนวยความสะดวกและให้บริการประชาชน รวมทั้งให้การคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชนให้มีประสิทธิภาพทั่วถึงเป็นธรรม และมีมาตรฐานด้วย

4. สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนที่ราชการควรต้องคำนึงถึง การดำเนินการของราชการต้องเป็นไปตามกฎหมาย ขณะเดียวกันประชาชนก็ทรงไว้ซึ่งสิทธิขั้นพื้นฐานที่จะขอให้ราชการชี้แจง หรือราชการต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์ส่วนรวม เพื่ออำนวยความสะดวกและบริการให้แก่ประชาชนด้วยความเป็นกลางทางการเมือง ซึ่งสิทธิของประชาชนที่ราชการจะต้องสนองตอบได้แก่ สิทธิของผู้ถูกจับกุมตรวจค้น เสรีภาพในการชุมนุม เสรีภาพการรวมกันเป็นหมู่คณะ สิทธิอนุรักษ์พื้นฟูจารีตประเพณี สิทธิการรับบริการทางสาธารณสุข สิทธิได้รับความคุ้มครองโดยรัฐ สิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ สิทธิได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะ สิทธิที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐ สิทธิในการฟ้องหน่วยราชการ สิทธิในการรับข้อมูลจากรัฐ สิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของรัฐ และสิทธิในการร้องทุกข์

3. ย้อนรอยราชการไทย

ในอดีตคงเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า ระบบราชการ (Bureaucracy) ของไทยนั้น เป็นกลไกส่วนที่มีความก้าวหน้าและทันสมัย (Modernization) ค่อนข้างมาก เมื่อพิจารณาเชิงเปรียบเทียบกับส่วนอื่นของสังคมซึ่งส่วนใหญ่ถูกมองว่าล้าหลังกว่า

ระบบราชการมีอิทธิพลอย่างสูงต่อการขยายอาณาจักรให้รุกล้ำเข้าไปในทุกภาคส่วนของสังคมอย่างรวดเร็วจนสามารถพัฒนาความเป็นสถาบันฝังรากลึก

(Institutionalization) ในฐานะที่เป็นสถาบันครอบงำ (Dominate) สังคม
ได้โดยเบ็ดเสร็จในระยะเวลาที่ไม่ยาวนานนัก

ความเป็นคลาสสิกของระบบราชการในอดีตตามแนวคิดของ Weber
และความเป็นยักษ์ใหญ่ของราชการไทย ในฐานะองค์กรการเมือง-การบริหาร
ตามแนวคิดรัฐราชการ (Bureaucratic Polity) ของ Riggs ทำให้ราชการ
ถูกจัดวางให้อยู่ในแถวหน้าของสังคม ขยายบทบาทและอาณาจักรอย่าง
กว้างขวางเกินขอบเขตจนแยกไม่ออกจาก ราชการเป็นกลไกของรัฐ (State Apparatus)
หรือเป็นรัฐ (State) เสียเอง

ความเป็นที่เบ้มีของระบบราชการ ทำให้ระบบราชการไทยเป็นทั้งพระเอก
และผู้ร้ายได้พร้อม ๆ กันในเวลาเดียว ซึ่งในความเป็นพระเอกและผู้ร้ายนั้น
เราสามารถมองระบบราชการในภาพต่าง ๆ ได้หลายมิติดังต่อไปนี้

1. พลังอำนาจ ราชการไทยเป็นสถาบันที่ทรงพลังสูงสุด เนื่องจากเป็น
ศูนย์รวมของอำนาจรัฐทั้งทางการเมืองและการบริหาร

2. กลไกสถาบัน ราชการไทยเป็นที่รวมของความหลากหลายทางกลไก
สถาบัน อาทิเช่น **เป็นกลไกสถาบันทางการเมือง** คุมอำนาจรัฐ (Ruler) กำหนด
และตัดสินใจนโยบาย **การเป็นกลไกของรัฐ** ใช้อำนาจปกครอง (Regulator) ออก
และบังคับใช้กฎหมายรูปแบบต่าง ๆ **การเป็นกลไกทางการบริหาร** (Executor) ใช้
ทรัพยากรการบริหารผลิตสินค้าบริการสาธารณะ **การเป็นกลไกทางสังคม** ผูกขาด
ความเป็นชนชั้นนำ (Leader) คุมอภิสิทธิ์และสิทธิพิเศษทางสังคม ดำรง
ตำแหน่งเกียรติยศในสภาสูง และกรรมการแต่งตั้งโดยตำแหน่ง **การเป็นกลไกทาง
เศรษฐกิจ** (Investor) ผูกขาดทุนรัฐพาณิชย์

3. กระบวนทัศน์ ราชการไทย มีกระบวนทัศน์แบบครอบจักรวาล มียา
หลายขนานรวมอยู่ในกระบวนทัศน์กระแสหลัก อาทิเช่น **การมีอุดมการณ์** ที่ผูก
ยึดติดอยู่กับรัฐและอำนาจแบบศูนย์รวมกลางจนเชื่อว่าราชการเป็นรัฐเสียเอง
มองข้ามส่วนอื่น อำนาจและผลประโยชน์อื่นที่กระจายแยกส่วนอยู่ในสังคมจึง

มุ่งขจัดปัญหาที่เป็นอำนาจ ประโยชน์ และความต้องการของส่วนอื่นที่แย้งกับรัฐ การมี**ปรัชญา**ที่มุ่งอ้างอิงความมั่นคง ความสงบเรียบร้อย ซึ่งเป็นมิติของการควบคุม การใช้กำลังบังคับ มองข้ามความสำคัญของการประนีประนอม ด้วยวิธีการประสานประโยชน์ขาดทักษะประชาธิปไตย การมี**ค่านิยม**ที่มุ่งหลักยึดเฉพาะเรื่องประโยชน์ราชการ โดยแยกแยะการจัดลำดับความสำคัญในส่วนอื่นของชาติไม่ออก ทำให้ราชการเป็นกลไกรักษาและสร้างความรุ่งเรืองให้กับตนเอง ปัญหาภายนอกมักจะถูกขจัดออกนอกความสนใจ มุ่งสนองความถูกต้องของกฎระเบียบและลำดับขั้นตอน ความจำเป็นเดิตร้อนและความต้องการของประชาชนหากผนวกเข้าเป็นสมการเดียวกับประโยชน์ราชการไม่ได้ก็จะไม่ได้รับการตอบสนอง การมี**วัฒนธรรม**ที่เชื่อมั่นถ่อมในเรื่องความมีอำนาจเหนือความเป็นทางการ พิธีกรรม และราชการต้องเป็นฝ่ายถูกเสมอ ทำให้ราชการมีทักษะการยืดหยุ่นปรับตัวต่ำ ปฏิเสธความสำคัญของวัฒนธรรมชาวบ้านและปัจเจกชน ขาดการตระหนักในสิทธิ โอกาส ความทุกข์ร้อนของฝ่ายผู้ด้อยโอกาส ผู้เสียเปรียบและขาดพลังกดดัน ไร้อำนาจต่อรอง ขาดการใส่ใจในเรื่องทั่วไปที่ไม่มีส่วนเสริมสร้างคุณค่าและปมเชื่อมโยงให้แก่ราชการ แยกตัวจากสิ่งแวดล้อมภายนอก การมี**จารีต**แบบปิดกั้น โยนกลอง บ้องกันตัว ต่อต้านการเผชิญปัญหาใหม่หรือการทำภายนอกรูปแบบ ที่มีความเปลี่ยนแปลงแตกต่างจากวิถีดั้งเดิม เป็นจารีตอนุรักษ์ ละเลยการเรียนรู้ เข้าใจ หรือยอมรับความแตกต่าง วางเฉยต่อโลกภายนอก ปัญหาความต้องการใหม่ ๆ ของชาติและประชาชนจะเป็นสิ่งแปลกหน้าของราชการ การมี**ทัศนคติ**แบบโลกแคบ เฉยชาต่อโลกภายนอก มีความมั่นคงสูงและมีความใหญ่โตไร้ขอบเขตเป็นเกราะห่อหุ้มจนไม่ตระหนักต่อสิ่งแวดล้อมรอบตัว

4. บทบาทหน้าที่ ราชการไทยมีบทบาทหน้าที่ที่หลากหลายผสมผสานพร้อม ๆ ไปกับความแข็งตึงและขยายตัว ไม่มีการแยกแยะให้ชัดเจนระหว่างบทบาทด้านการเมือง การปกครอง การบริหาร การบริการ และด้านธุรการ แต่ทำ

พร้อม ๆ กันในทุกบทบาท กล่าวคือ **ด้านการเมือง** ราชการเป็นฝ่ายใช้อำนาจตัวแทนกำหนดผลประโยชน์ชาติ ตัดสินชะตากรรมของบ้านเมืองและประชาชนเสียเอง (Public Determination) ในทุกเรื่อง **ด้านการปกครอง** ราชการเป็นฝ่ายกุมบังเหียนอำนาจการปกครอง รวมศูนย์และผูกขาดการใช้อำนาจที่เบ็ดเสร็จ ทั้งการออกกฎ และบังคับใช้ (Regulation) ทั้งฝ่ายเรือเอง และทั้งกุมหางเสือ (Rowing & Steering) เองด้วย **ด้านการบริหาร** ราชการเป็นฝ่ายปฏิบัตินโยบาย (Implementation) ใช้ทรัพยากรหลักของประเทศ **ด้านการบริการ** ราชการเป็นผู้ผลิตสินค้าบริการเสียเองแทนที่จะเป็นฝ่ายจัดสรรผลประโยชน์แก่สาธารณชน **ด้านธุรการ** ราชการเป็นฝ่ายริเริ่มในการกำกับและอำนวยความสะดวกแทนที่จะทำการช่วยเหลืออำนวยความสะดวกตามที่มีความเรียกร้องต้องการ

ความขึงตึงและขยายตัว นั้น ราชการมุ่งสร้างระเบียบที่เข้มงวดให้ขึงตึงมากจนสำคัญเกินจริง สร้างบทบาทให้กว้างขวางมากจนเข้มแข็งเกินตัว สร้างสะพานให้ตัวเองครอบงำสังคม ผูกขาดความเป็นตัวแทนอำนาจและผลประโยชน์สาธารณะ สร้างกระสวนแบบแผน (Pattern) และมาตรฐาน (Standardization) แบบหนึ่งเดียวเป็นเอกรูปของราชการ (Bureaucratization) คือ ยุ่งยากและซับซ้อนเกินไปจนเข้าถึงไม่ได้ด้วยเหตุผลทั่วไปของคนนอกวงการ มุ่งขยายตัวทางเดียวแบบจักรวรรดินิยม แผ่ขยายไปทั่วจนถึงในเรื่องส่วนตัวของบุคคล

4. ราชการไทยทำไมต้องเปลี่ยนแปลง

ความเคยชินที่ราชการฝังตัวอยู่ในโลกที่ไร้ปฏิกริยา ปลอดภัยจากคำถามและการท้าทายใด ๆ ในอดีต ทำให้ราชการเป็นยักษ์หลับที่ตื่นช้าและฝันหวานอยู่นาน แต่กลับต้องมาฝันร้ายอีกทีเมื่อตอนตื่น เมื่อต้องปะทะเข้ากับแรงกดดันรอบใหญ่จากพลังเปลี่ยนแปลงที่แข็งแกร่งจากภายนอกอย่างรอบด้านในทุกระดับ (Total Change) การโดดเดี่ยวของพันธมิตรเก่า และการก้าวข้าม (Bypassing)

ของประชาชนรวมทั้งการเปลี่ยนแปลงภายนอกในกรอบของสังคมโลกยุคโลกาภิวัตน์ โลกไร้พรมแดนยุคข้อมูลข่าวสาร การควบคุมของระบบมาตรฐานสากล การอ้างอิงบรรทัดฐานธรรมรัฐ (Good Governance) ขบวนการภาคเอกชนในรูปแบบขององค์การพัฒนาเอกชน (NGO) ขบวนการเสรีประชาธิปไตย สิทธิประชาชน และการกระจายอำนาจสู่องค์กรท้องถิ่น สิทธิมนุษยชนและสิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การบริหารและการจัดการมืออาชีพ (Managerialism) และการแปรรูปให้เป็นเอกชน (Privatization) ซึ่งเป็นคลื่นยักษ์ลูกใหม่ที่ราชการจะต้องเผชิญ การท้าทายกับความรุนแรง (Violent) รูปแบบใหม่ที่ไม่ว่าจักคุ้นเคยมากนัก สิ่งเหล่านี้นับเป็นแรงกดดันอันไพศาลที่มีความหนักหน่วงพอที่จะสร้างผลสะท้อนต่อการเปลี่ยนแปลงของราชการในระดับพื้นฐานได้ในบางด้านดังนี้ คือ

1. การจัดระเบียบความสัมพันธ์กับบริบทของโลกแวดล้อมใหม่ โดยเฉพาะการกำหนดบทบาทใหม่ในฐานะที่เป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Change Agency) การปรับจากบทบาทเชิงรับไปสู่เชิงรุก การเปลี่ยนความสัมพันธ์เชิงอำนาจไปสู่ความสัมพันธ์เชิงเหตุผล โดยอ้างอิงลำดับความสำคัญของเหตุผล (Priority) แทนการสนองตอบตามแรงกดดันและขนาดของอำนาจต่อรอง (Pressure) รวมทั้งการอิงอุดมการณ์ (Ideology) ตามกรอบของประโยชน์สูงสุดทางสาธารณะแทนการอิงอคติ (Bias) ในกรอบของคุณโทษหรือผลประโยชน์ที่คับแคบของหน่วยงานหรือตัวข้าราชการ

2. การสร้างวิสัยทัศน์นำร่องการเปลี่ยนแปลง (Pilot Vision) ราชการต้องนำร่องการเปลี่ยนแปลงโดยอาศัยวิสัยทัศน์ในการลำดับเป้าหมายแผนการมุ่งถ่ายทุกซึ่งจากภาระภัยคุกคามที่พุ่งเข้าหาตัว ซึ่งต้องจัดการกับเรื่องต่าง ๆ ให้ครอบคลุมในทุกมิติ อาทิ **ในด้านการเมือง** ราชการต้องเข้าใจในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participation Democracy) รวมทั้งยอมรับการปรับเปลี่ยนจากบทบาทการแทรกแซงไปสู่ความเป็นกลางทางการเมือง **ในด้านกิจการของรัฐ** ซึ่งต้องเข้าใจระบบประชารัฐ (Civil State) ที่เหตุผลประชาชน

สำคัญสูงสุด รวมทั้งยอมรับการปรับเปลี่ยนจากบทบาทการชั้นนำไปสู่การเป็นส่วนหนึ่งของสังคม **ในด้านการปกครอง** ซึ่งต้องเข้าใจระบบรัฐธรรมนูญ (Good Governance) ที่เน้นการเคารพกฎในกรอบของควมมีประสิทธิภาพ เป็นธรรม รับผิดชอบ ตอบสนอง และโปร่งใส รวมทั้งยอมรับการเปลี่ยนแปลงจากฝ่ายที่สร้าง และใช้กฎไปเป็นฝ่ายคุมและเคารพกฎ **ในด้านการบริหาร** ซึ่งต้องเข้าใจระบบตลาดเสรี (Free-market) ที่เน้นการแข่งขันเสรี และต้องอาศัยเทคนิคการจัดการชั้นสูงแบบมืออาชีพ (Professional) รวมทั้งยอมรับการปรับเปลี่ยนจากการผูกขาดไปสู่การแข่งขันที่ต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพและความต้องการของลูกค้าผู้รับบริการเป็นการเฉพาะเจาะจงมากขึ้น (Customerized) **ในด้านสังคม** ซึ่งต้องเข้าใจระบบประชาสังคม (Civil Society) ที่เน้นการเปิดกว้างทางสิทธิเสรีภาพด้านต่าง ๆ ของประชาชน รวมทั้งยอมรับการปรับเปลี่ยนจากการจำกัดควบคุมสิทธิ ไปสู่การรับรองและขยายสิทธิของสังคม **ในด้านประชาชน** ซึ่งต้องเข้าใจเรื่องสิทธิมนุษยชน (Human Rights) ที่เน้นการพัฒนาคุณภาพชีวิต (Quality of Life) ของประชาชนรวมทั้งยอมรับการปรับเปลี่ยนจากการอิงมาตรฐานสาธารณะ (Public Standard) ไปสู่มาตรฐานประชาชน (People Standard) **ในด้านประชาคมโลก** ซึ่งต้องเข้าใจเรื่องโลกาภิวัตน์ (Globalization) ที่เน้นการเข้าร่วมในชุมชนนานาชาติเพื่อเพิ่มขีดความสามารถทางการแข่งขันในระดับนานาชาติ รวมทั้งยอมรับการปรับเปลี่ยนจากระดับท้องถิ่นไปสู่ระดับโลก

3. การเปิดประตูสู่กระบวนทัศน์ใหม่ (New-paradigm) การปลดแอกตัวเองให้หลุดพ้นจากวงล้อมของกระบวนทัศน์เก่า นับเป็นภาระอันสำคัญยิ่งของราชการไทย เนื่องจากการรับมือกับความเปลี่ยนแปลงในกระแสสังคมโลกยุคใหม่นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยยุทธศาสตร์ใหม่ที่เจาะลึกลงถึง **ฐานรากของสำนึกและระบบวิธีคิด** ในรูปของกระบวนทัศน์ใหม่ที่ต่างไปจากแบบแผนดั้งเดิมโดยสิ้นเชิง คงจะยากลำบากมากขึ้น หากการปรับเปลี่ยนของ

ราชการในอนาคตยังคงยึดยุทธศาสตร์เก่าที่มุ่งผลทางโครงสร้างและต่อยอดจากฐานเดิมเป็นด้านหลัก โดยมีได้ปมเพาะเมล็ดพันธุ์เพื่อปลูกสร้างหน่อกล้าของจิตสำนึกและกระบวนทัศน์ใหม่ที่แยกแยะแตกต่างออกไปจากฐานรากเดิม ซึ่งมีหลายสิ่งที่จะต้องจัดกระบวนการความคิดใหม่ อาทิ **การก่อรูปของสำนักสาธารณะใหม่** โดยการหันมาให้ความสนใจกับสิ่งที่เรียกว่า ประโยชน์ประชาชนมากขึ้น แทนที่จะยึดอยู่กับสิ่งที่เรียกว่าประโยชน์ราชการแต่เพียงอย่างเดียว **การก่อรูปของสำนักราชการในระบบตลาด** โดยการผันตัวเข้าสู่การเป็นองค์กรและการบริหารในระบบตลาด พร้อมโยกย้ายถ่ายเททรัพยากรการบริหารเข้าสู่ระบบที่ให้ผลผลิตและประสิทธิภาพสูงกว่า **การก่อรูปของสำนักจารีตใหม่** โดยการยอมรับการทำท่ายุทธวิธีแบบใหม่อย่างไร้ขอบเขตไม่ว่าในเรื่องของเทคนิค ค่านิยมมาตรฐาน ปัญหา ความรับผิดชอบ ความคาดหวัง สิทธิและภารกิจใหม่ **การก่อรูปของสำนักความเป็นราชการของประชาชน** (Popular Bureaucracy) โดยการสนองตอบต่อค่านิยมใหม่ที่มีชีวิต ผูกติดกับความต้องการและการคาดหวังของประชาชนได้อย่างหลากหลาย **การก่อรูปของสำนักกลไกรัฐ** ทำบทบาทหน้าที่ในการสนับสนุนรัฐแทนการครอบงำรัฐ **การก่อรูปของสำนักผู้ดำรงธรรม** ทำหน้าที่เฉพาะการจัดสรรผลประโยชน์สาธารณะแทนการผลิตสินค้าสาธารณะ **การก่อรูปของสำนักสิ่งแวดล้อมสาธารณะ** ที่ครอบคลุมถึงความคาดหวังสาธารณะ ผลผลิตสาธารณะ และผลกระทบสาธารณะด้วย

5. รัฐธรรมนุญปัจจุบันเกี่ยวข้องกับราชการอย่างไร

รัฐธรรมนุญ ถือเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ (Supreme Law) และเป็นกฎหมายพื้นฐานทางการปกครอง (Fundamental Law) ด้วย ซึ่งมีส่วนสำคัญในการกำหนดระบอบการปกครองของประเทศ โดยเฉพาะการส่งผลกระทบต่อ การสร้างวิวัฒนาการทางการปกครอง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐธรรมนุญนั้นได้มีส่วนสร้างรากฐานแม่บททางการปกครองและการบริหาร

ประเทศด้วยนั่นเอง ดังนั้น เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญใหม่ที่เราเรียกว่า รัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปนั้น ไม่ว่าจะเป็นการปฏิรูปทางการเมืองหรือการปกครอง ย่อมกระทบต่อการบริหารตามไปด้วย ซึ่งในส่วนนี้มีประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกัน 3 ส่วนด้วยกัน คือ

1. การจำกัดอำนาจรัฐ รัฐธรรมนูญปัจจุบันไม่ได้เป็นเครื่องมือส่งเสริมอำนาจรัฐเหมือนอย่างอดีตแล้ว การบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจรัฐของรัฐธรรมนูญปัจจุบันนั้น คาดหวังเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการสร้างความสามารถทางการปกครองของรัฐเท่านั้น ซึ่งการสร้างความสามารถทางการปกครองดังกล่าว ก็คือการออกแบบในการจัดสรรอำนาจเพื่อเปิดช่องให้รัฐได้มีอำนาจในขอบเขตที่จำกัดเฉพาะกรอบที่สามารถเอื้อประโยชน์ในการจัดการบริหารประเทศให้มีประสิทธิภาพพอเพียงสำหรับการแก้ไขปัญหาประชาชนและสนองความต้องการในการพัฒนาประเทศเท่านั้น มิได้ต้องการให้รัฐได้อำนาจเบ็ดเสร็จจนคุกคามสิทธิอำนาจประชาชน และไปจำกัดสิทธิรอนสิทธิอำนาจอันชอบธรรมของประชาชนพลเมือง ซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริง

ในทางกลับกันรัฐธรรมนูญปัจจุบันกลับถูกใช้เป็นเครื่องมือส่งเสริมสิทธิอำนาจของประชาชนมากยิ่งขึ้น ซึ่งส่งผลให้สิทธิอำนาจของประชาชนมีการขยายขอบเขตเพิ่มขึ้นแทนที่จะตกที่นิ่งอยู่ในฐานะฝ่ายผู้ถูกปกครอง แต่กลับเป็นฝ่ายเข้าร่วมปกครอง เป็นฝ่ายปกครองตนเองและปกครองกันเองด้วย ที่สำคัญรัฐธรรมนูญได้สร้างกลไกใหม่ ๆ สำหรับใช้เป็นฐานรองรับการยกย้ายถ่ายเทและรองรับการใช้สิทธิอำนาจของประชาชนโดยตรงขึ้นมาทดแทนรัฐในรูปขององค์กรประชาชนแบบต่าง ๆ มากขึ้น

2. การเพิ่มการควบคุมตรวจสอบอำนาจรัฐ อำนาจรัฐที่มีอยู่ในขอบเขตที่จำกัดนั้น ก็ได้เป็นอำนาจที่ถูกใช้โดยกลไกอำนาจรัฐเพียงลำพัง แต่ยังถูกนำเข้ามาผ่านกระบวนการควบคุมตรวจสอบที่เข้มงวดจากประชาชนและกลไกฝ่ายปกครองมากขึ้นอีกชั้นหนึ่งด้วยนับตั้งแต่ในชั้นการเข้าสู่อำนาจ การใช้อำนาจและการเปลี่ยนแปลงอำนาจ

ในส่วนของการเข้าสู่อำนาจนั้น การควบคุมตรวจสอบเริ่มต้นตั้งแต่กระบวนการคัดสรรกลั่นกรองตัวแทนที่จะเข้ามาใช้อำนาจรัฐแทนประชาชน ซึ่งมีองค์กรนอกราชการในรูปของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ร่วมมือกับองค์กรประชาชนสามารถมีอำนาจตกลงใจและอำนาจชี้ขาดตัดสินผลการเลือกตั้งได้ ขณะที่ในส่วนของการใช้อำนาจนั้น ในกิจกรรมสำคัญของการใช้อำนาจรัฐประชาชนได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการร่วมใช้สิทธิอำนาจโดยตรงทั้งในส่วนของ การกำหนดนโยบายพื้นฐาน การเสนอกฎหมาย การร่วมพิจารณา ตัดสินใจ กำหนดทางเลือกสาธารณะของประชาชนเองในรูปประชาพิจารณ์ การฟ้องร้องหน่วยงานราชการ ประชาชนติ เช่น องค์กรตัวแทนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค ด้านการปรึกษาเศรษฐกิจ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฯลฯ เป็นต้น สำหรับในส่วนของการเปลี่ยนแปลงอำนาจนั้น ประชาชนสามารถเข้าชื้อกันเรียกร้องให้ริเริ่มจัดทำกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้โดยตรง การควบคุมตรวจสอบมีความเข้มงวดละเอียดอ่อนถึงมิติทางจริยธรรม และความขัดกันทางหน้าที่และการขัดกันทางผลประโยชน์ (Conflict of Interests) ด้วยรวมทั้งการสร้างกลไกกระบวนการที่ซับซ้อนขึ้นและครอบคลุมทั้งทางกฎหมาย (Legal) และความชอบธรรม (Legitimacy) ในรูปขององค์กรอิสระที่มีอำนาจเด็ดขาด อย่างเช่น ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง ศาลยุติธรรม คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

3. การรับรองสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชน สิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชน มีการขยายขอบเขตกว้างขวางมากขึ้น มีความซับซ้อนเป็นรูปธรรมในทางปฏิบัติ และมีความละเอียดลึกซึ้งในทางนามธรรมด้วย และที่สำคัญรัฐธรรมนูญยังได้วางหลักในการประกันการคุ้มครองและการรักษาสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ด้วย

ในส่วนของการรับรองสิทธิ นั้น มีความครอบคลุมทั้งในส่วนของสิทธิใน **ฐานะที่เป็นมนุษย์** อาทิ คัดค้านความเป็นมนุษย์ สิทธิในชีวิตและร่างกาย สิทธิในครอบครัวและความเป็นส่วนตัว สิทธิทางมโนธรรมและการนับถือศาสนา สิทธิในคดีอาญาในฐานะของผู้ต้องหาและผู้เสียหาย **สิทธิในฐานะเป็นพลเมือง** อาทิ สิทธิแสดงความคิดเห็น การสื่อสารมวลชน วิชาการ การศึกษา พยาบาล คนชรา คนพิการ เด็ก ผู้บริโภค ชุมชนท้องถิ่น การฟ้องร้องรัฐและการขอให้ข้าราชการทำหน้าที่ **สิทธิความเสมอภาค** อาทิ ความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ ความเสมอภาคระหว่างชายกับหญิง สิทธิผู้เสียเปรียบ ผู้ด้อยโอกาส การใช้สิทธิเลือกตั้ง การจำกัดการทำหน้าที่ที่ขัดกันของคนที่มีโอกาสสูงกว่าคนอื่น ฯลฯ เป็นต้น

สำหรับการวางหลักการประกัน การคุ้มครองและการรักษาสิทธิ เสรีภาพ ของประชาชนนั้น ทั้งในส่วนของรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นได้วางบทบัญญัติ เป็นเชิงบังคับให้เจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ ต้องเคารพสิทธิการฟ้องร้อง การรับรู้และการรวมตัวของประชาชน มีการป้องกันการละเมิดโดยให้มีผลผูกพันต่อสภา ศาล คณะรัฐมนตรี ในการออกกฎหมาย การใช้และการตีความ กฎหมายไม่ให้ไปขัดหรือแย้งกับสิทธิของประชาชน ถ้ามีการขัดหรือแย้งก็ให้ประชาชนมีสิทธิฟ้องร้องและร้องทุกข์ได้ นอกจากนี้ยังรวมถึงการเพิ่ม กระบวนการให้มีการบำบัดเยียวยาแก้ไขการลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยบังคับให้รัฐมีหน้าที่รับฟ้อง รับร้องทุกข์ รูปแบบต่าง ๆ อาทิ การฟ้อง ศาลปกครอง การร้องหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การร้องทุกข์ผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภา และการอุทธรณ์การปกปิดข้อมูลข่าวสารของรัฐต่อคณะกรรมการเปิดเผยข้อมูล ข่าวสารของราชการ ฯลฯ เป็นต้น

6. นัยสำคัญของรัฐธรรมนุญต่อการปรับบทบาทของราชการไทย

1. **นัยต่อกระบวนการประชาธิปไตย** ประชาธิปไตยทางการเมืองตามกรอบของรัฐธรรมนุญใหม่มิได้เป็นกิจกรรมทางการเมืองที่จำกัดอยู่แต่เฉพาะในกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองเท่านั้น แต่ได้เพิ่มช่องทางให้ฝ่ายประชาชนผู้อยู่ได้ปกครองได้เข้ามีส่วนร่วมด้วย (Participation Democracy) สิ่งนี้เรียกว่าประชาธิปไตยทางอ้อม (Indirect Democracy) นั้น ก็ได้เป็นทางอ้อมอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดเสียทีเดียว หากแต่เป็นกึ่งทางอ้อม-กึ่งทางตรง (Semi-indirect democracy) มากขึ้น โดยที่อำนาจรัฐ-อำนาจการเมืองของตัวแทนหรือผู้แทนนั้นได้ถูกทอนให้กระจายลงไปสู่ความเป็นตัวแทนของพื้นที่ท้องถิ่นชุมชน และกลุ่มอ้างอิงเฉพาะกลุ่มในรูปของการปกครองตนเองระดับท้องถิ่น และการปกครองดูแลกันเองในระดับชุมชนด้วย รวมถึงองค์กรประชาชนอื่นๆ ตามรัฐธรรมนุญ เช่น สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นต้น ซึ่งทำให้สิ่งที่เรียกว่า อธิปไตยของปวงชน นั้น ได้ปรากฏเป็นรูปธรรม รวมทั้งได้มีการกระจายไปสู่อธิปไตยย่อยในระดับท้องถิ่น ชุมชนและระดับปัจเจกชนอีกทอดหนึ่งด้วย

ผู้แทนซึ่งเป็นบุคลากรทางการเมืองที่ประชาชนเลือกตั้งมานั้นไม่ได้มีเฉพาะระดับชาติ แต่มีอยู่ในท้องถิ่นระดับต่าง ๆ ด้วย ดังนั้นอำนาจการตัดสินใจและอำนาจการเป็นตัวแทนของบุคลากรทางการเมืองประเภทเลือกตั้ง จึงมีความหลากหลายและมีลำดับชั้นของอำนาจที่แตกต่างกันด้วย ไม่ได้มีอำนาจครอบจักรวาลหรืออำนาจเบ็ดเสร็จไร้ขอบเขตอีกต่อไป

ในระดับ**ชุมชน** ซึ่งมีความเป็นอิสระ (Autonomy) ของตัวเอง นั้นมีฐานะเป็นหน่วยย่อยที่ไม่ได้จำกัดแต่เฉพาะ**อำนาจการปกครอง**เท่านั้น แต่ยัง

รวมถึงการเป็นหน่วยย่อยทางสังคม ที่ได้รับการเคารพในเรื่องภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี การศึกษา ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมด้วย นอกจากนี้ยังรวมถึงการเป็นหน่วยย่อยในทางเศรษฐกิจที่มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของตนเองเกี่ยวกับการจัดการและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของชุมชน การคลัง ภาษี และการผลิตด้วยเช่นกัน

ส่วนในระดับปัจเจกชนนั้น บุคคลแต่ละคนมิได้มีฐานะทางกฎหมายในแง่ของความเป็นราษฎรผู้ได้ปกครองเพียงอย่างเดียว แต่เป็นองค์รวมระหว่าง **ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และสิทธิความเป็นพลเมืองตามกฎหมาย** ร่วมอยู่ด้วย ซึ่งถือเป็นเอกลักษณ์เฉพาะของบุคคลที่ทรงไว้ซึ่งสิทธิอำนาจทั้งในฐานะที่เป็นคน ซึ่งติดมากับตัวและเป็นพลเมืองที่ติดมากับความเป็นผู้ได้ปกครองหรือสมาชิกของรัฐ

2. นัยต่อการปฏิรูป การปฏิรูปตามนัยของรัฐธรรมนูญใหม่นั้น มิได้จำกัดอยู่แต่เฉพาะในกรอบการเมือง การปกครอง เท่านั้น แต่ได้ขยายไปถึงการบริหารซึ่งรวมทั้งในส่วนที่เป็นระบบ กระบวนการ บรรยากาศและมาตรฐานทางการบริหารใหม่ด้วย การมีเฉพาะปัจจัยที่เรียกว่า 4Ms นั้นไม่เพียงพออีกต่อไปแล้ว จำเป็นต้องมีพันธะผูกพัน (Commitment) เป็นเครื่องกำกับ และมีมาตรฐาน (Standard) เป็นเครื่องกำหนดอีกชั้นหนึ่งด้วย

พันธะผูกพันขั้นพื้นฐานของการบริหารก็คือ **พันธะด้านความรับผิดชอบ** (Accountability) ซึ่งมีได้อิงอยู่แต่เฉพาะความรับผิดชอบในตำแหน่งหรือสถานะภาพของตัวข้าราชการเอง แต่ต้องรับผิดชอบต่อพันธะหน้าที่ทางราชการ และสิทธิของประชาชนด้วย **พันธะด้านการสนองตอบ** (Responsiveness) ซึ่งมีได้จำกัดอยู่แต่เฉพาะการสนองตอบต่อเหตุผลและเป้าหมายของฝ่ายราชการเอง แต่จะต้องสนองตอบต่อสิทธิประโยชน์ ความต้องการและเป้าหมายของประชาชนเป็นสำคัญ **พันธะด้านการมีส่วนร่วม** (Participation) ซึ่งจะยังคงเป็นเรื่องของการคิดเอง ทำเอง ตัดสินใจเอง ประเมินเอง วัดผลเองของ

ราชการแต่เพียงฝ่ายเดียวควรมีได้ จำเป็นต้องเพิ่มภาคีภายนอกเข้ามาโดยเฉพาะฝ่ายประชาชนและฝ่ายเกี่ยวข้องอื่นได้เข้าร่วมทั้งกระบวนการด้วย ซึ่งปัจจุบันคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติการจัดวางระบบการประเมินผลหน่วยงานและโครงการในระบบเปิด เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้รับบริการเป็นผู้ให้ข้อมูลหรือประเมินโดยตรง จัดให้มีองค์กรกลางที่ไม่มีส่วนได้เสีย แต่มีความชำนาญน่าเชื่อถือ เป็นที่ยอมรับ เป็นผู้ประเมินโดยกำหนดให้มีเกณฑ์มาตรฐาน และตัวชี้วัดที่เป็นรูปธรรม ทั้งในเชิงผลผลิต (Outputs) ผลลัพธ์ (Outcomes) และผลกระทบ (Impacts)

สำหรับเรื่อง**มาตรฐาน** นั้น จะยึดถือเอาแต่เฉพาะการมีมาตรฐานเกี่ยวกับระบบและกระบวนการวิธีเพียงอย่างเดียวนั้นไม่พอ จะต้องเพิ่ม**มาตรฐานในส่วนของผลผลิต คุณภาพ และผลกระทบ** เข้าไปด้วย โดยเฉพาะในส่วนของผลผลิตนั้นจะต้องคำนึงถึงสิ่งที่เรียกว่า มีความเฉพาะเจาะจง (Customerized) แทนการผลิตแบบสินค้าสาธารณะทั่วไป (Mass Products) ซึ่งหวังผลแต่ปริมาณโดยไม่คำนึงถึงคุณภาพและความสอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริง ในส่วนของ**คุณภาพ**ก็เช่นกัน ต้องเพิ่มความซับซ้อนละเอียดอ่อนเรื่องความจำเป็นขั้นตอนเดียว ทันเวลา ทัวถึง ประหยัด เชื่อถือได้ โปร่งใส ยุติธรรม เสมอภาค ประสิทธิภาพสูง รวมทั้งข้อคำนึงเกี่ยวกับคุณธรรม ศีลธรรมด้วย เช่นเดียวกับ**ผลกระทบ** เป็นสิ่งละเอียดไม่ได้ที่จะต้องผนวกเข้าไปในเกณฑ์วัดมาตรฐานของราชการด้วย เพราะผลกระทบถือเป็นต้นทุนและภาระสังคมที่ประเมินค่ามิได้ อีกทั้งยังส่งผลกระทบตกทอดไปในระยะยาว ซ้ำยังสามารถพัฒนาไปเป็นปัญหาอื่น ๆ ให้ต้องตามแก้ไขกันไปได้อีกมากด้วย

3. นัยต่อรัฐและประชาชน การที่ความมีอำนาจที่เข้มข้นของชาติแบบรัฐราชการได้คลี่คลายไปสู่ความเป็นประชารัฐ และประชาสังคมแล้วนั้น ได้ส่งผลต่อความสัมพันธ์แบบใหม่ระหว่างรัฐราชการ และประชาชนโดยตรง โดยที่อำนาจรัฐซึ่งเคยรวมศูนย์และผูกขาดโดยกลุ่มผู้ปกครองกลุ่มเดียว แบบ

ผู้ปกครองเป็นใหญ่ประชาชนฝ่ายใต้ปกครองเป็นฝ่ายถูกรวบงำนั้น อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญปัจจุบันได้ปรับเข้าสู่แนวโน้มใหม่ที่มีการผ่อนคลายและกระจายออกจากการรวมศูนย์และการผูกขาดไปสู่ความเป็นอิสระในหน่วยปกครองท้องถิ่น และความเป็นเอกเทศในระดับชุมชน หรือเฉพาะกลุ่มผลประโยชน์ (Specific - issue groups) มากขึ้น ซึ่งมีส่วนอย่างสำคัญในการสลายสายใยสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนแบบดั้งเดิม โดยที่ศูนย์กลางใหม่ของรัฐนั้นมีประชาชน ชุมชน และกลุ่มเฉพาะเคลื่อนเข้าไปถ่วงบทบาทของรัฐจากฝ่ายปกครองมากขึ้น ความเข้มข้นของอำนาจการปกครองโดยรัฐและฝ่ายปกครองถูกทดแทนโดยบทบาทการปกครองตนเองและปกครองกันเองของประชาชน

5. แนวโน้มการปรับบทบาทใหม่ของราชการไทย

การปรับบทบาทใหม่ของราชการไทยนั้น คงจะต้องทำพร้อม ๆ กันไปทั้ง 3 ส่วน คือ (1) การผ่อนคลายและถ่ายโอนอำนาจ (2) การผ่อนคลายและถ่ายโอนภารกิจ (3) การผ่อนคลายและถ่ายโอนบริการ เนื่องจากปัจจัยทั้ง 3 มีส่วนสำคัญในการกำหนดบทบาทของราชการไทย โดยที่ทั้ง 3 ส่วนต่างก็เป็นอุปสรรคเสริมซึ่งกันและกัน ไม่ว่าจะราชการได้ยึดกุมปัจจัยด้านใดย่อมมีผลต่อบทบาทของราชการด้วยกันทั้งสิ้น

1. การผ่อนคลายและถ่ายโอนอำนาจ ในระดับแนวคิด คงจะเป็นเรื่องของการคิดใหม่ว่า อำนาจการบริหารนั้น ยังจำเป็นที่จะต้องจะกระจุกอยู่แต่เฉพาะที่ฝ่ายราชการเท่านั้น หรือควรจะกระจายออกไปนอกฝ่ายราชการได้บ้าง และในกรอบของการกระจายไปนั้น จะต้องมีการจัดการเกี่ยวกับระดับความสำคัญของอำนาจและจัดลำดับขั้นตอนของวิธปฏิบัติให้เหมาะสมอย่างไรด้วย อาทิ ราชการจะดำรงรักษาอำนาจส่วนใดไว้ หรือจะทำการปรับปรุงพัฒนาไปสู่รูปแบบของอำนาจใหม่อย่างไรหรือไม่ หรือจะเปลี่ยนไปเป็นอำนาจในการให้ความสนับสนุนแก่ฝ่ายอื่นภายนอกอย่างไรหรือไม่ หรือจะแสวงหารูปแบบของการใช้

อำนาจในกรอบของความร่วมมือกันกับฝ่ายอื่นด้วยหรือไม่ หรือมีส่วนใดที่จะต้องลดหรือขยายขอบเขตให้มากขึ้นหรือน้อยลงเพียงใด หรือมีส่วนใดที่จะต้องแปลงสภาพเสียใหม่หรือต้องยกเลิกไปเลย ฯลฯ เป็นต้น ในระดับของ**ขอบข่าย**นั้น คงจะต้องกำหนดกรอบของอำนาจใหม่ว่า ส่วนใดที่เป็นกระแสหลักของกรอบอำนาจดั้งเดิม เช่น เป็นอำนาจการบังคับควบคุมหรือเป็นอำนาจการอำนวยความสะดวก ส่วนใดที่เป็นรูปแบบหลักของกรอบอำนาจแบบใหม่ เช่น การเป็นผู้ดำเนินการใช้อำนาจหลัก การเป็นผู้ใช้อำนาจในการเข้าร่วมกับส่วนอื่น หรือการเป็นผู้ใช้อำนาจในรูปของการประสานให้แก่ส่วนอื่นภายนอกส่วนราชการ ในระดับของ**ทิศทาง**นั้น คงจะต้องกำหนดทิศทางของอำนาจเสียใหม่ว่า จะมุ่งไปสู่ทิศทางใดระหว่างการรวมศูนย์อำนาจ การแบ่งอำนาจ หรือการกระจายอำนาจออกสู่ภายนอก ส่วนในระดับของ**แนวทาง**นั้น คงจะต้องวางจุดเน้นเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติในสถานะอำนาจของฝ่ายราชการให้ชัดเจนว่าจะเน้นการบังคับหรือเน้นการสนับสนุนก็แล้วแต่ จะเน้นการควบคุมหรือเน้นการให้อิสระ จะเน้นการแทรกแซงหรือเน้นการมีส่วนร่วม

2. การผ่อนคลายและถ่ายโอนภารกิจ ในระดับ**แนวคิด** จำเป็นจะต้องทบทวนวิธีคิดเสียใหม่ว่า ภารกิจหลักของฝ่ายราชการนั้น ควรจะเป็นภารกิจในการ**ผลิตสินค้าสาธารณะให้มีประสิทธิภาพ** หรือภารกิจในการ**จัดสรรผลประโยชน์สาธารณะให้เป็นธรรม** ในระดับ **ขอบข่าย** จะต้องวางขอบข่ายภารกิจใหม่ว่าจะต้องแปลงสภาพภารกิจหลักแบบใหม่ของฝ่ายราชการให้ต่างไปจากภารกิจในแบบเดิมอย่างไร โดยเฉพาะในระหว่างการผลิตสินค้าสาธารณะกับการจัดสรรผลประโยชน์สาธารณะ (เนื่องจากการผลิตกับการจัดสรรนั้นเป็นบทบาทที่มีความแตกต่างกันมาก เพราะการผลิตเป็นบทบาทของการใช้ทรัพยากรมีส่วนได้-เสีย แย่งชิงงบประมาณ และขยายอาณาจักร ขณะที่การจัดสรรเป็นการคุมเกม คุมกฎกติกา เท่านั้น) เฉพาะในส่วนใดบ้างที่ฝ่ายราชการจะต้องรับผิดชอบเป็นหลัก ส่วนใดที่จะต้องรับผิดชอบในฐานะที่ร่วมมือกับฝ่ายอื่นหรือส่วนใดที่จะต้องรับผิดชอบในฐานะของผู้ทำการประสานหรือถ่ายโอนไปให้

แก่หน่วยงานอื่นภายนอก ในระดับ**ทิศทาง** จะต้องกำหนดทิศทางของภารกิจเสียใหม่ว่าจะมุ่งไปสู่ทิศทางใด ระหว่างการทำหน้าที่เป็นศูนย์รวมในการปฏิบัติภารกิจเสียเอง หรือทำหน้าที่เป็นเครือข่ายในการเชื่อมโยงการประสานการปฏิบัติภารกิจในระหว่างหน่วยงานอื่น ในระดับ**แนวทาง** จะต้องวางแผนในการบูรณาการ (integrate) ภารกิจที่แตกต่างกันให้บังเกิดผลรวมในบั้นปลาย (end result) ได้ โดยเฉพาะภารกิจที่ถูกละทิ้งไปปฏิบัติในระหว่างหน่วยงานอื่น ๆ

3. การผ่อนคลายและถ่ายโอนบริการ ในระดับ**แนวคิด** จำเป็นจะต้อง ทบทวนแนวคิดเกี่ยวกับสินค้า - บริการสาธารณะเสียใหม่ว่าเป็นสิ่งที่ฝ่ายราชการ กำหนดในการผลิตและแจกจ่ายสู่สาธารณชน หรือเป็นสิ่งที่ฝ่ายสาธารณชนเป็น ฝ่ายกำหนดให้ฝ่ายราชการต้องตอบสนองตาม ในระดับ**ขอบข่าย** จะต้องวางข้อกำหนดภาระในการให้บริการสาธารณะว่าราชการควรมีภาระในการบังคับให้มี หรือไม่มีสินค้าบริการใดหรือไม่ ราชการควรมีหน้าที่ควบคุมมาตรฐานคุณภาพของสินค้าบริการหรือผลิตสินค้าบริการเสียเอง ราชการควรมีหน้าที่ในการจัดหาสินค้าบริการตามความต้องการของฝ่ายราชการ หรือควรจัดสรรสินค้าบริการตามที่ได้รับบริการมีความต้องการ ในระดับ**ทิศทาง** จะต้องกำหนดทิศทางของสินค้าบริการให้มีความแตกต่างอย่างชัดเจนระหว่างสินค้าบริการที่เป็น**ตัวหลักของรัฐ**และเป็น**ตัวเลือกของประชาชน** ซึ่งฝ่ายราชการควรจะได้กำหนดบทบาทในการผลิตและการจัดสรรที่เหมาะสมกับแต่ละประเภทของสินค้าบริการด้วย ในระดับ**แนวทาง** จะต้องวางหลักปฏิบัติเกี่ยวกับสินค้าบริการด้วยให้มีความเหมาะสมสอดคล้อง ระหว่างประเภทของสินค้าบริการหลักของรัฐกับสินค้าบริการเลือกของประชาชน และการวางหลักการผลิตสินค้าบริการให้มีความสัมพันธ์สอดคล้องระหว่างการผลิตให้มีประสิทธิภาพกับการจัดสรรให้เป็นธรรม รวมทั้งการวางแผนปฏิบัติให้มีความเหมาะสมสอดคล้อง ระหว่าง**ประเภทของสินค้าบริการหลักของรัฐ** - สินค้าบริการเลือกของประชาชน กับ**หน้าที่ในการจัดหา** ให้ตามความต้องการของฝ่ายราชการ - การจัดสรรตามความต้องการของผู้รับบริการ

9. บทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการ

กล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญปัจจุบันนั้นมีบทบัญญัติส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับการจำกัดอำนาจรัฐ ทั้งในส่วนของอำนาจการเมือง การปกครองและการบริหาร ควบคุมกันไปกับการส่งเสริมสิทธิเสรีภาพและอำนาจของประชาชน ทั้งในส่วนของ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพไม่ให้ถูกละเมิดและการประกันการใช้สิทธิอำนาจ ในทางการเมือง การปกครอง และการบริหารด้วย โดยเฉพาะในหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการโดยตรงนั้น การจำกัดอำนาจรัฐย่อมจะส่งผลให้ ฝ่ายราชการต้องจำกัดบทบาททางการปกครองและลดบทบาทในทางการเมืองบริหาร ลงไปด้วย ขณะเดียวกันฝ่ายราชการก็ยังคงจำเป็นต้องเพิ่มภาระหน้าที่ เพิ่มความรับผิดชอบในการส่งเสริมสิทธิเสรีภาพและอำนาจของประชาชน รวมทั้งเพิ่ม พันธะผูกพันในการถูกควบคุมตรวจสอบให้อยู่ในกรอบที่เข้มงวดขึ้น เพื่อ ป้องกันไม่ให้สิทธิเสรีภาพและอำนาจของประชาชนถูกลิดรอนพร้อม ๆ กันไปด้วย

1. การจำกัดอำนาจรัฐ ในทางการเมือง ได้แก่ การมีข้อจำกัดและความ เข้มงวดในการเข้าสู่อำนาจทางการเมือง การใช้อำนาจและการพ้นจากอำนาจ ซึ่งองค์กรอิสระได้เข้ามามีบทบาททดแทนองค์กรราชการมากขึ้น อาทิเช่น คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้จัดการเลือกตั้ง วุฒิสภา ผู้ตรวจการแผ่นดิน ของรัฐสภา คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และศาล ปกครอง เป็นผู้แต่งตั้งถอดถอนและกำกับดูแลการใช้อำนาจในการปฏิบัติหรือ ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่เพื่อตรวจสอบและลงโทษข้าราชการ ในทางการเมืองการปกครอง ได้แก่ การกระจายอำนาจการปกครองในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ไปสู่การ ปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประชาชนในท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง ทดแทนองค์กรราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมากขึ้น อาทิเช่น การกำหนด ให้รัฐต้องกำหนดนโยบายกระจายอำนาจ ให้อิสระแก่ท้องถิ่น และให้ท้องถิ่น มีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และ ส่งเสริมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตลอดจนให้มีการเลือกตั้งคณะผู้บริหาร

ท้องถิ่นโดยตรงจากประชาชน ในทางการบริหาร ได้แก่ การให้ประชาชนและองค์กรอิสระเข้ามามีอำนาจโดยตรงในการกำหนดนโยบายพื้นฐานของรัฐ เสนอกฎหมาย การเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางการปกครอง การฟ้องร้องหน่วยราชการ การประชาพิจารณ์ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การเสนอแนะนโยบายเศรษฐกิจ และสังคม และดูแลคุ้มครองผู้บริโภค การตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ การถอดถอนจากตำแหน่ง การป้องกันการทุจริต อาทิเช่น สิทธิอำนาจจากการรวมตัวของประชาชนห้าหมื่นคน คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และการที่ประชาชนให้การพิจารณาราชการแก่คณะรัฐมนตรีโดยการออกเสียงประชามติ

2. การส่งเสริมสิทธิเสรีภาพและอำนาจของประชาชน ในด้านการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพไม่ให้ถูกละเมิด ได้แก่ การคุ้มครองสิทธิประชาชนในการใช้อำนาจอาญาของรัฐ การคุ้มครองการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยรัฐ การคุ้มครองสิทธิในการเลือกตั้ง การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพการรวมกันเป็นหมู่คณะ และการชุมนุมโดยสงบ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพแสดงความคิดเห็น สิทธิการฟ้องร้องหน่วยราชการ สิทธิผู้บริโภค สิทธิได้รับข้อมูลข่าวสาร สิทธิการเข้าชื่อให้สภาท้องถิ่นออกข้อบัญญัติท้องถิ่น และสิทธิการออกเสียงประชามติ ซึ่งเป็นสิทธิที่รัฐต้องให้การคุ้มครองแก่ประชาชนโดยสภาพบังคับมากขึ้น อาทิเช่น การจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทำหน้าที่รับเรื่องร้องทุกข์ และสอดส่องดูแลการละเมิดสิทธิมนุษยชน การจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทำหน้าที่รับเรื่องร้องขอให้สอบสวนการทุจริตของข้าราชการ การจัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติของประชาชน การจัดตั้งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค การจัดตั้งศาลปกครอง ทำหน้าที่ให้การคุ้มครอง

สิทธิของประชาชนจากการปฏิบัติหน้าที่และการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่อันเป็นการเสียหายต่อประชาชน ในด้านการประกันการใช้สิทธิอำนาจของประชาชน ทั้งในทางการเมือง การปกครองและการบริหาร นั้น รัฐธรรมนุญได้กำหนดเป็นสภาพบังคับให้หน่วยงานของรัฐต้องเคารพสิทธิ และให้ประชาชนฟ้องคดีในกรณีถูกละเมิดได้ อาทิเช่น การกำหนดให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นพันธะที่จะต้องผูกพันทั้งรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและศาล ในการออกกฎหมาย ใช้กฎหมาย และตีความกฎหมาย การออกกฎหมายใด ๆ ของรัฐจะกระทบสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ได้ การให้สิทธิประชาชนฟ้องศาลในกรณีที่ถูกละเมิดสิทธิได้ การให้สิทธิประชาชนฟ้องหน่วยงานของรัฐได้ การให้สิทธิประชาชนร้องทุกข์ต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้ รวมทั้งการที่ รัฐธรรมนุญกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ขยายการมีส่วนร่วมทางการเมือง การปกครอง ในทุกระดับ การคัดค้านโต้แย้งอำนาจรัฐโดยการทำประชาพิจารณ์ การสร้างประมวลจริยธรรมและการห้ามผลประโยชน์ขัดกันและการเพิ่มความโปร่งใสในการใช้อำนาจ ตลอดจนการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารทางราชการด้วย

9. ทศบัญญัติของราชการไทยในสหัสวรรษใหม่

สหัสวรรษใหม่ แม้จะเป็นการเปลี่ยนแปลงในมิติทางเวลา แต่ก็มีส่วนที่สัมพันธ์กับพลวัตของการเปลี่ยนแปลงในมิติอื่นร่วมอยู่ด้วย ดังเช่น การเปลี่ยนแปลงยุคสมัยของโลกตามที่อัลวิน ทอฟเฟเลอร์ กล่าวไว้ ในหนังสือคลื่นลูกที่สาม โดยระบุว่าสังคมมนุษย์ได้มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญมาถึง 3 ยุคแล้ว คือ เปลี่ยนจากยุคที่หนึ่งซึ่งเป็นสังคมเกษตรกรรม ไปสู่ยุคที่สองซึ่งเป็นสังคมอุตสาหกรรม และเปลี่ยนเข้าสู่ยุคปัจจุบันซึ่งเป็นสังคมข้อมูลข่าวสาร โดยที่การเปลี่ยนแปลงในแต่ละยุคนั้นถูกกำหนดด้วยปัจจัยที่แตกต่างกัน 3 ปัจจัยด้วยกัน กล่าวคือ ปัจจัยสำคัญในการกำหนดสังคมยุคเกษตรกรรม ได้แก่ ที่ดิน น้ำ และแรงงาน ขณะที่ในยุคสังคมอุตสาหกรรมนั้น ถูกกำหนดโดยวัตถุดิบ น้ำมัน และ

วิทยาการ ส่วนในสังคมยุคข้อมูลข่าวสารนั้น ปัจจัยกำหนดที่สำคัญคือ โครงข่ายของทางด่วนข้อมูล กระแสหมุนเวียนของเงินตราและข่าวสาร และคลื่นสัญญาณในอวกาศ เป็นต้น

คำถามสำคัญของคนทั่วไปในขณะนี้ คือ สหัสวรรษใหม่ที่กำลังจะมาถึงในปี ค.ศ. 2000 นี้ โลกจะเปลี่ยนไปสู่สังคมของยุคอะไร ในทิศทางไหน และจะส่งผลกระทบต่อมนุษยชาติอย่างไรซึ่งแม้ว่าจะยังไม่มีคำตอบที่แน่นอนในขณะนี้ แต่สิ่งหนึ่งที่เราสามารถเชื่อไว้ก่อนได้ว่าจะต้องเกิดขึ้นอย่างแน่นอน ก็คือ ความเปลี่ยนแปลง และความเปลี่ยนแปลงที่เป็นชนวนสำคัญนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงแห่งยุคสมัยของสังคมโลก ก็คือ ความคิดของมนุษย์นั่นเอง

ประสบการณ์จากการเปลี่ยนแปลงปัจจัยทั้งสามของโลกทั้งสามยุค จะเห็นได้ว่าปัจจัยร่วมที่เป็นตัวแทนของการเปลี่ยนแปลงก็คือ ปัจจัยจากทรัพยากรทางความคิดของมนุษย์นั่นเอง กล่าวคือ ความคิดในโลกยุคเกษตรกรรม ซึ่งปรากฏในรูปของแรงงาน ก็คือ การใช้ความคิดในชั้นพื้นฐานของมนุษย์ที่ถ่ายทอดทางสรีระร่างกายมนุษย์ในรูปของฝีมือแรงงาน (skill) ส่วนในโลกยุคอุตสาหกรรม ซึ่งปรากฏในรูปของวิทยาการหรือ know-how นั้น ก็คือ การใช้ความคิดในชั้นที่สลับซับซ้อนขึ้น ที่มนุษย์กล้าคิดมากขึ้น สามารถถ่ายทอดจากแบบแผนที่มนุษย์สร้างขึ้นผ่านทางเครื่องจักร หรือเครื่องมือ อุปกรณ์ ในรูปของเทคนิคและวิทยาการ ส่วนในโลกยุคข้อมูลข่าวสาร ซึ่งเป็นเรื่องของคลื่นสัญญาณและเครือข่ายโทรคมนาคมนั้น ก็คือ การใช้ความคิดในชั้นที่ละเอียดลึกซึ้งยิ่งขึ้น ที่มนุษย์สามารถหลักการควบคุมสุ่จินตนาการ การถ่ายทอดผ่านคลื่นไฟฟ้าและชั้นบรรยากาศ โดยไม่ต้องผูกพันอยู่กับตัวมนุษย์อีกต่อไปในรูปของรหัส สัญญาณ ซึ่งเป็นการใช้ความคิดของมนุษย์ที่ห่างไกลออกไปนอกตัวมนุษย์ ไม่มีกาลและเทศะ (Time-Space) แต่มนุษย์สามารถอ้างกรรมสิทธิ์ ครอบครอง แสวงกำไรผลตอบแทน และใช้ประโยชน์ได้ นอกจากนี้ยังได้คาดหมายต่อไปว่าโลกมนุษย์ในยุคคลื่นลูกที่สี่นั้นจะเป็นยุคที่ความคิดของ

มนุษย์มีความอหังการท้าทายกฎเกณฑ์ของธรรมชาติมากขึ้น จะสามารถเอาชนะเงื่อนไขของกาลและเทศะได้อย่างสิ้นเชิง เช่น การสามารถหยุดและยืดอายุไข รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงสายพันธุ์ของมนุษย์ สัตว์ พืช และสิ่งมีชีวิตต่างๆ ได้ โดยการดัดแปลงและควบคุมสารพันธุกรรม (DNA) ของสิ่งมีชีวิตนั้นๆ ให้เป็นไปตามความต้องการรูปแบบต่างๆ ได้โดยไม่ถูกจำกัดด้วยสถานที่ และเวลาอีกต่อไป

ราชการไทยในสหัสวรรษใหม่ก็คงจะไม่สามารถสร้างปรากฏการจากสิ่งประดิษฐ์ได้ให้แข็งแกร่งพอที่จะต้านทานต่อกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกไปได้เช่นเดียวกัน การเคลื่อนเข้าสู่ประวัติศาสตร์หน้าใหม่ของราชการไทย ก็คือการปรับตัวเข้าสู่โลกยุคใหม่นั้นเอง ซึ่งเสี่ยงไม่แพ้กันที่จะต้องเผชิญกับกระแสการเปลี่ยนแปลงทางความคิดในมิติใหม่ๆ ของมนุษย์ สังคม และโลก ซึ่งจะเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางและมีอัตราเร่งที่เร็วขึ้นมากกว่าอดีต สิ่งประดิษฐ์ที่เป็นนวัตกรรมแปลกประหลาดจะเกิดขึ้นอย่างดาษดื่น ตลอดจน ลัทธิ ความเชื่อ วิถีชีวิต สังคม รวมทั้งการเกิดขึ้นของรัฐใหม่ และการเปลี่ยนแปลงของรัฐในรูปแบบใหม่ๆ ด้วย ทั้งนี้ มีภารกิจสำคัญที่ราชการไทยพึงเร่งรัดจัดทำในสหัสวรรษใหม่ 10 ประการ หรือเรียกว่า ทศบัญญัติ ดังต่อไปนี้

1. การถอนตัวออกจากกฎเกณฑ์ของความคิดดั้งเดิม กฎเกณฑ์ความคิดดั้งเดิมที่น่าจะเป็นอุปสรรคสำคัญสำหรับราชการไทยในสหัสวรรษใหม่ และสมควรปรับเปลี่ยน มีอยู่ 3 ประการ คือ

1.1 การอิงมาตรฐานโดยรอบกำหนดของกฎระเบียบ สูตรสำเร็จของมาตรฐานการปฏิบัติงานราชการที่อาศัยกฎระเบียบเป็นเครื่องมือกำกับควบคุม และเป็นเป้าหมายสูงสุดของการทำงานด้วยนั้น ทำให้ผลสำเร็จสุดท้าย (end result) ซึ่งเป็นเป้าหมายที่พึงประสงค์อย่างแท้จริงกลับถูกละเลย และไม่มีความสำคัญหรือจำเป็นเพียงพอที่จะต้องสนองตอบหรือบรรลุถึงในความคาดหวังของราชการ สำหรับสหัสวรรษใหม่มาตรฐานอ้างอิงดังกล่าวจะขาดการยอมรับจาก

ประชาชน และไม่ยังประโยชน์ต่อสังคมอีกต่อไป จำเป็นต้องแสวงหามาตรฐาน
อ้างอิงใหม่ ในรูปแบบที่แตกต่างและหลากหลายมากขึ้น เช่น มาตรฐานเกี่ยวกับ
ค่านิยม มาตรฐานเกี่ยวกับบรรณนิยม มาตรฐานเกี่ยวกับความต้องการที่แปลกใหม่
ไม่ซ้ำซากจำเจ มาตรฐานเกี่ยวกับความเชื่อ มาตรฐานเกี่ยวกับความไว้กฎเกณฑ์
ปลอดภัยแบบแผนควบคุม มาตรฐานเกี่ยวกับความฉับไวรวดเร็ว มาตรฐาน
เกี่ยวกับความคิดสร้างสรรค์ รวมไปถึงมาตรฐานเกี่ยวกับคุณธรรมและศีลธรรม
ในความหมายใหม่ที่ผสมผสานทั้งความเป็นสากลและความจำเพาะเจาะจงเฉพาะที่
เฉพาะเวลาด้วย

1.2 การอิงค่านิยมความทันสมัยแบบตะวันตก ค่านิยมความทันสมัย
แบบตะวันตกเหมือนยาเสพติดเรื้อรัง ที่ดึงดูดใจให้ราชการไทยต้องริทดลอง
ติดตามและไล่กวดอย่างกระชั้นชิดจนกลายเป็นการเสพติดและตกอยู่ใต้อิทธิพล
มาโดยตลอด ทำให้ค่านิยมที่พึงประสงค์อย่างอื่นที่สำคัญ และสอดคล้องกับ
ความจำเป็นและความต้องการที่แท้จริงของสังคมและคนไทยด้อยค่าและถูก
ละเลยความหมายสำคัญไป สำหรับสหัฐวรรษใหม่ค่านิยมอ้างอิงดังกล่าวไม่
สามารถผูกขาดเสน่ห์ดึงดูดความสนใจไว้ได้อย่างตลอดกาลเหมือนอดีต
เนื่องจากความด้อยพลังของตัวกลไกราชการเองส่วนหนึ่ง และอีกส่วนหนึ่งจาก
การเปลี่ยนจุดสนใจใหม่ของประชาชนที่กระจายความภักดีไปสู่คุณค่าของความ
นิยมในกระแสใหม่ๆ มากขึ้นแบบไม่จำกัดเฉพาะเพียงศูนย์กลางแห่งเดียว ดังนั้น
การประยุกต์และการบูรณาการ รวมทั้งการสร้างสรรคคุณค่านิยมใหม่ที่มี
เอกลักษณ์เฉพาะตัว จะมีความสำคัญมากกว่าการลอกเลียน หรือทำซ้ำเหมือน
ต้นแบบ อย่างเช่น กระแสการเรียกร้องสินค้า บริการ ที่มีขึ้นเดียวหรือชนิดเดียว
แบบตามใจ หรือเอาใจลูกค้านำเฉพาะรายที่ขยายตัวมากขึ้นอย่างรวดเร็วทั่วโลก
และแผ่ขยายในหมู่ชนทุกระดับชั้น การผนวก และประสมประสานให้เกิด
ลูกผสมแบบ Hybrid ของนวัตกรรมที่ประหลาดไม่ซ้ำแบบได้รับการต้อนรับใน
หมู่ประชาชนทั่วไปมากขึ้น ทั้งในรูปของอาหารการกิน การอยู่อาศัย สิ่งอำนวยความสะดวก

ความสะดวก สิ่งบันเทิงเริงรมย์ และปัจจัยการดำรงชีพอื่นๆ หรือแม้แต่เรื่องของบุคลิกภาพก็ตาม โดยเฉพาะกระแสท้องถิ่นนิยม จะเพิ่มพลังความสำคัญสูงขึ้น และมีพลังมากขึ้นเรื่อยๆ เนื่องจากเป็นพลังต้นทุนของสังคมที่แฝงเงียบอยู่แต่เดิมแล้ว ซึ่งสาระสำคัญของความเปลี่ยนแปลงในอนาคตนั้น จะมีคุณค่าได้รับความเชื่อถือก็ต่อเมื่อได้รับการตีความว่าเป็น **สิ่งที่ถูกสมัย**มากกว่าเป็นสิ่งที่ทันสมัยตามความหมายดั้งเดิม

1.3 การวางตัวลอยอยู่บนหอคอยสุญญากาศ ความเป็นหอคอยสุญญากาศของราชการ ทำหน้าที่เหมือนลิ้มยักษ์คอยตอกย้ำช่องว่างระหว่างรัฐฝ่ายปกครอง กับประชาชนฝ่ายถูกปกครองให้แยกห่างออกจากกันเหมือนกับคนละโลก ทำให้ราชการกับประชาชนเชื่อมสมานกันไม่ติด พูดคนละภาษา มองปัญหากันคนละมิติ และเป็นอุปสรรคสกัดกั้นพลังและศักยภาพของประชาชนในที่สุด ซึ่งในสหัสวรรษใหม่ราชการไทยจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงแบบกลับด้าน โดยราชการจะต้องสร้างกลไก ช่องทาง และกระบวนการในการสอดแทรกเข้าสู่ประชาชนในระดับรากหญ้าอย่างทั่วถึง เป็นเครื่องมือเชื่อมสมานพลังและศักยภาพของประชาชนและสังคมให้มีความแข็งแกร่งพึ่งพาตนเองได้ในระยะยาว มีความยืดหยุ่นอ่อนตัวเพียงพอที่จะหลอมรวมเข้ากับเป้าหมายวัฒนธรรมใหม่ที่วางประชาชนให้เป็นศูนย์กลางได้ ละเลิกความคิดครอบงำและขจัดวัฒนธรรมชนชั้นนำแบบดั้งเดิมออกไป หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ก็คือ ราชการต้องกลับบทบาทที่ถูกจำกัดเฉพาะการเป็นเพียงกลไกของรัฐ ไปสู่บทบาทของเครื่องมือส่งเสริมศักยภาพในภาคประชาชน สลัดตัวเองให้หลุดจากหอคอยสุญญากาศ เข้าฝั่งตัวเพื่อเข้าถึงและนั่งอยู่ในจิตใจ อยู่ในความรู้สึกนึกคิดและรู้ซึ่งถึงทุกข์สุขของประชาชนได้อย่างถ่องแท้ ซึ่งอาจจะฝันทำให้ยาก แต่เป็นสิ่งที่จำเป็นต้องทำให้ได้

2. ช่วยบำรุงรักษาเสาหลักของชาติไม่ให้ผุกร่อนถูกทำลาย การขยายขอบเขตสำนักความรับผิดชอบของราชการไทยในสหัสวรรษใหม่ต้องครอบคลุมให้ไกลไปถึงระดับชาติ ซึ่งเป็นคนละเรื่องกับการขยายขอบเขตอำนาจ โดยให้

ความสนใจและห่วงใยในเรื่องที่สำคัญในระดับยิ่งยวดมากขึ้น คือ เรื่องความอยู่รอดของชาติบ้านเมืองและประชาชนโดยรวม

2.1 การบำรุงรักษาระบบการเมือง โดยพุ่งเล็งจุดเน้นในเรื่องการสร้างความสามารถทางการปกครองให้เกิดขึ้น การรักษาคระรองของระบอบประชาธิปไตยให้มีความต่อเนื่อง และการรักษาเสถียรภาพของระบบการเมืองทั้งระบบโดยรวมให้ยั่งยืน รวมทั้ง การคุ้มครองหลักอำนาจอธิปไตยของปวงชน

2.2 การบำรุงรักษาระบบเศรษฐกิจ โดยพุ่งเล็งจุดเน้นในเรื่องเศรษฐกิจการค้าเสรีที่เป็นธรรม การกระจายความมั่งคั่งอย่างทั่วถึงและยุติธรรม การเคารพและเคร่งครัดในหลักเกณฑ์ของกติกา การสลายการผูกขาดและการเอาเปรียบ การแบ่งสรรปันส่วนที่เท่าเทียมเสมอภาค การปราบปรามธุรกิจนอกระบบ การจัดสรรแจกจ่ายที่ทั่วถึง การใช้ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน และการบริโภคอย่างคุ้มค่าสมประโยชน์และปลอดภัย

2.3 การบำรุงรักษาระบบสังคม โดยพุ่งเล็งจุดเน้นในเรื่องความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย การเคารพสิทธิเสรีภาพความเสมอภาคของประชาชน การเพิ่มโอกาสและทางเลือกใหม่ให้ประชาชน การคุ้มครองสวัสดิภาพและสวัสดิการประชาชน การเสริมสร้างความมั่นคงแข็งแรงของสถาบันครอบครัวและชุมชน การกำจัดอิทธิพลมืด ยาเสพติด และองค์กรอาชญากรรม การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และการบำรุงรักษาสถาบันทางศิลปวัฒนธรรมและขนบธรรมเนียมประเพณีประจำชาติ รวมทั้งการลดช่องว่างระหว่างชนชั้น และระหว่างคนจนกับคนรวย

3. การจัดระเบียบความสัมพันธ์กับภาคีแวดล้อมภายนอก การดำรงอยู่ของราชอาณาจักรไทยในสหัสวรรษใหม่ต้องคำนึงถึงสิ่งแวดล้อมรอบตัว เข้าใจถึงอิทธิพลผลกระทบระหว่างกัน รู้จักบทบาทและมีการแบ่งแยก ประสาน ร่วมมือระหว่างกันอย่างใกล้ชิด ซึ่งแต่ละภาคส่วนต่างมีบทบาทและความสำคัญแตกต่างกัน สิ่งสำคัญอยู่ที่การรู้จักพึ่งพาและประสานประโยชน์ในทางสร้างสรรค์ร่วมกันได้

โดยที่ไม่ก่อความแตกแยก บั่นทอน ชัดแย้ง ทำลายซึ่งกัน ทั้งนี้ประกอบด้วย ภาวคี่ที่สำคัญ คือ

3.1 ภาวคี่ภาคนานาชาติ มีบทบาทและอิทธิพลในการกำหนดมาตรฐาน อ้างอิงและการวางข้อกำหนดกติกาการแข่งขันระหว่างประเทศ ซึ่งราชการไทยจะต้องปรับทิศทางการของสังคมให้รู้เท่าทัน และนำสังคมเข้าร่วมอยู่ในกระแสสังคมโลกได้อย่างอิสระ มีทางเลือก และมีเอกราชอธิปไตย

3.2 ภาวคี่ภาครัฐและการเมือง มีบทบาทและอิทธิพลในการกำหนด เป้าหมายปัญหา และความต้องการของชาติ ซึ่งราชการไทยจะต้องเตรียมการจัดการ เตรียมทรัพยากร กำลังคน และวิธีปฏิบัติให้สอดคล้องกับทิศทางของเป้าหมาย ปัญหาและความต้องการ โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพ การบรรลุผลในทางปฏิบัติที่ไม่ส่งผลกระทบต่ออันไม่พึงประสงค์ด้วย

3.3 ภาวคี่ภาคเอกชน มีบทบาทและอิทธิพลในการผลิต การแจกจ่าย และการบริโภคเพื่อความมั่งคั่ง ซึ่งราชการไทยจะต้องเพิ่มขีดความสามารถในการร่วมมือ ร่วมการทำงานกับภาคเอกชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะร่วมมือ ในฐานะฝ่ายว่าจ้าง การร่วมทุน การกำกับควบคุมมาตรฐานคุณภาพ และการประสานความร่วมมือ อันจะเอื้ออำนวยให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการะบวนการผลิตสินค้าและบริการในภาคเอกชน รวมทั้งการเกื้อหนุนให้เกิดการพัฒนา คักยภาพของภาคเอกชน ตลอดจนการเพิ่มขีดความสามารถทางการแข่งขันในระดับนานาชาติด้วย

3.4 ภาวคี่ภาคประชาชน มีบทบาทและอิทธิพลในการแสดงออกถึงความเรียกร้องต้องการ และการแสวงหาความพอใจสูงสุดจากการตอบสนองของรัฐและองค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบ ซึ่งราชการไทยจะต้องตั้งเจตจำนงและล่วงรู้ ปัญหาสำคัญของประชาชน สร้างเครื่องมือการกลั่นกรองดักจับความเรียกร้อง ต้องการของประชาชนที่แม่นยำ และพัฒนากระบวนการปฏิบัติงานที่มีความ เบ็ดเสร็จในการสนองความพอใจสูงสุดให้แก่ประชาชนในทุกหมู่เหล่า

3.5 ภาคีภาคองค์กรพัฒนาเอกชน มีบทบาทและอิทธิพลในการเห็นยวรั้ง ทัศน และควบคุมการตรวจสอบปัญหาสาธารณะและการใช้อำนาจรัฐ รวมทั้งสร้างมาตรฐานคุณภาพและแบบแผนการตัดสินใจนโยบายสาธารณะที่เน้นการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่าย ซึ่งราชการไทยจะต้องสร้างช่องทางการประสานความร่วมมือในเชิงพันธมิตรมากกว่าบทบาทของการเป็นคู่แข่ง ซึ่งแนวทางการร่วมมือที่สำคัญ คือ การพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศที่มีความสมบูรณ์ครบถ้วนสำหรับแลกเปลี่ยนและเผยแพร่แก่ผู้เกี่ยวข้องฝ่ายต่างๆ อย่างกว้างขวางและทั่วถึง

4. กำหนดระเบียบวาระสาธารณะ ระเบียบวาระสาธารณะที่มีความสำคัญขั้นพื้นฐานซึ่งราชการไทยในสหัสวรรษใหม่ควรให้ความสนใจเป็นกรณีเฉพาะได้แก่

4.1 ปัญหาสังคม ปัญหาสังคมที่ทวีความซับซ้อนและมีความยุ่งยากในการแก้ไขเหมือนกับถาอู่นั้น จะไม่สามารถสาวลึกถึงต้นตอและแก้ไขในระดับรากเหง้าได้อีกต่อไป จำเป็นต้องจัดระเบียบวาระเสียใหม่ โดยกลับไปเริ่มที่จุดตั้งต้นของกลุ่มปัญหาหลัก ทั้งปัญหาด้านความมั่นคงที่เกี่ยวข้องกับชีวิตและสวัสดิภาพ ความอยู่รอดของประชาชน-สังคม และปัญหาความมั่งคั่งที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สิน และสวัสดิการความเป็นอยู่ของประชาชน-สังคม

4.2 ความต้องการของประชาชน ความต้องการของประชาชนมีลักษณะแตกต่างและกระจายตัวแพร่ระบาดรวดเร็ว มีความลึกซึ้ง ละเอียดอ่อน และมีความเฉพาะเจาะจงมากยิ่งขึ้น ซึ่งความคาดหวังการสนองตอบในระดับของความพึงพอใจเป็นเกณฑ์เป็นปัญหาในการจัดการโดยอาศัยมาตรการแบบสินค้า-บริการสาธารณะทั่วไป จำเป็นต้องจัดระเบียบใหม่โดยอาศัยเกณฑ์อ้างอิงในการสนองความต้องการของประชาชนในรูปของการกำหนดมาตรฐานคุณภาพชีวิตเปรียบเทียบ โดยครอบคลุมถึงในเรื่องสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาคและ

ศักดิ์ศรีเกียรติภูมิด้วย ซึ่งจะสามารถสนองความต้องการสูงถึงระดับของความพึงพอใจได้

4.3 ประโยชน์สาธารณะ ประโยชน์สาธารณะมีการขยายตัวทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ ทั้งในเชิงนามธรรมและรูปธรรม รวมทั้งมีการขัดกันเองในบางด้านด้วย จำเป็นต้องเพิ่มสมรรถนะของกลไกและกระบวนการในการจัดสรรอย่างยุติธรรมและสอดคล้องกับสิทธิ รวมทั้งป้องกันการขัดกันระหว่างประโยชน์สาธารณะ ประโยชน์ร่วมกัน และประโยชน์ส่วนตัว โดยเฉพาะประโยชน์สาธารณะที่มีลักษณะเป็นนามธรรมสูง อย่างเช่น สิทธิอันพึงมีพึงได้ตามกฎหมาย การได้รับความคุ้มครองสิทธิในแต่ละฐานะ อาทิ ฐานะปัจเจกบุคคล ฐานะชุมชน ฐานะผู้บริโภค ฐานะพลเมือง ฐานะผู้เสียเปรียบด้อยโอกาส เป็นต้น

4.4 ความยุติธรรม ความยุติธรรม จะเป็นชนวนขัดแย้งที่มีพลังของมนุษยชาติในสหัสวรรษหน้า โดยเฉพาะความยุติธรรมเชิงเปรียบเทียบจะเป็นประเด็นที่ผู้คนให้ความสำคัญมากยิ่งขึ้นซึ่งไม่จำกัดแต่เพียงว่าใครได้หรือไม่ได้อะไรเมื่อไหร่ เท่าใด อย่างไร เท่านั้น แต่จำเป็นต้องเพิ่มความสามารถในการจัดสรรความยุติธรรมในแง่ความรู้สึกที่แปลกแยกไม่เท่าเทียมได้ด้วย ซึ่งต้องอาศัยวิธีการบูรณาการหลายมาตรการเข้าด้วยกัน ทั้งในด้านการจัดสรร การแจกแจง การกระจาย ให้มีความเท่าเทียม ความทั่วถึง และความทั่วถ้วนด้วย

4.5 คุณค่าประชาธิปไตย คุณค่าประชาธิปไตย เป็นค่านิยมกระแสหลักที่ถูกตีความใหม่โดยชนชั้นกลาง เพื่อสนองสิทธิเสรีภาพให้กว้างขวางมากขึ้นของประชาชนที่มีการจัดตั้งรูปแบบใหม่ในรูปของกลุ่มชุมชน และกลุ่มผลประโยชน์แนวร่วมหลายๆ กลุ่ม อันจะก่อพลังที่สูงขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้การต่อสู้ทางการเมืองกระจายศูนย์ออกจากเวทีของตัวแทนและรัฐสภาลงไปสู่กลุ่มผลประโยชน์ในระดับเดียวกันเองมากขึ้น จำเป็นต้องพัฒนากลไกประสานประโยชน์และประนีประนอมในระดับล่าง ซึ่งหวังผลในเฉพาะระดับ และเฉพาะกลุ่มกรณีโดยตรงมากขึ้นด้วย

5. เร่งสร้างไฟสูมขน อุปสรรคสำคัญที่เป็นสนิมในเนื้อเหล็กของระบบราชการ ซึ่งเหมือนกับไฟสูมขนที่กัดกร่อนตัวเอง จำเป็นต้องเร่งรัดสร้างในระดับพื้นฐาน ได้แก่

5.1 การลดทอนความยิ่งใหญ่ การดำรงฐานะเป็นองค์กรผูกขาดอำนาจสูงสุดเหนือองค์กรอื่น ทำให้ดุลยภาพทางอำนาจของสังคมโน้มเอียงไปสู่องค์กรราชการ เป็นอุปสรรคในการจัดระเบียบสังคมตามแนวทางประชาธิปไตย จำเป็นต้องลดทอนความยิ่งใหญ่ในเชิงอำนาจขององค์กรราชการลง โดยลดทอนอำนาจควบคู่ไปกับการเพิ่มบทบาทภาคเอกชน และการสร้างกลไกควบคุมตรวจสอบในภาคประชาชนด้วย

5.2 การขจัดความทรงอิทธิพล การมีอิทธิพลเนื่องจากการเป็นกลุ่มผลประโยชน์ขนาดใหญ่ของระบบราชการ เอื้อโอกาสให้ครอบงำองค์กรอำนาจอื่น โดยเฉพาะองค์กรการเมืองในระดับต่างๆ ทั้งในรูปของการประสานประโยชน์และการเป็นเครื่องมือซึ่งกันและกัน ทำให้สูญเสียความเป็นกลาง จำเป็นต้องจำกัดการใช้อิทธิพลของราชการเพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมืองและผลประโยชน์อื่น โดยเพิ่มบทบาทและอำนาจการควบคุมตรวจสอบ และการมีส่วนร่วมโดยตรงจากประชาชน รวมทั้งการเพิ่มกลไกการจัดระเบียบความสัมพันธ์ที่จำกัดการใช้อิทธิพลระหว่างองค์กรราชการกับองค์กรการเมืองด้วย

5.3 การยุติการคอร์รัปชันทุกรูปแบบ การคอร์รัปชันเหมือนโรคร้ายที่พัฒนาการฝังตัวอย่างต่อเนื่องจนผสมกลมกลืนแทรกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของกระแสวัฒนธรรมหลัก ซึ่งเรียกได้ว่าเป็นวัฒนธรรมย่อยของสังคมทุนนิยมที่สังคมทั่วไปกำลังสับสนเนื่องจากแยกแยะกันไม่ออกระหว่างการยอมรับกับการปฏิเสธ การคอร์รัปชันในสหัสวรรษใหม่ซึ่งจะปรากฏในรูปของการคอร์รัปชันแบบฝ่ายกรรมวิธี โดยที่มีขั้นตอนของการฟอกสะอาดในตัวเองอย่างเบ็ดเสร็จรองรับอยู่อย่างแยบยล เหมือนกับอาชญากรรมสีขาวที่เครื่องมือทางกฎหมายไม่สามารถแยกสืออกมาได้ ส่งผลให้การคอร์รัปชันเป็นทั้งภาระและปัญหาของสังคม

ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อความเจริญของสังคม จำเป็นต้องประมวลปัญหาคอรัปชั่นที่ แยกย่อยและเจาะลึกลงเป็นรายการเฉพาะกรณี เฉพาะองค์กร เฉพาะตำแหน่ง และเฉพาะผลกระทบ รวมทั้งกำหนดมาตรการควบคุมตรวจสอบอย่างเข้มงวด แยกเป็นรายการนี้ให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นอย่างแท้จริง ตลอดจนกำหนด กฎเกณฑ์วัตรระดับมาตรฐานด้านคอรัปชั่นเป็นเครื่องมือในการประเมินผลงาน และความดีความชอบของข้าราชการด้วย

6. ยกระดับมาตรฐานของสังคมประชาธิปไตย ราชการในสหัสวรรษใหม่ จำเป็นต้องกระจายจุดเน้นของการพัฒนาให้ครอบคลุมในทุกมิติ โดยเฉพาะการพัฒนาในระดับมาตรฐานของสังคมประชาธิปไตยอย่างทั่วด้าน ไม่จำกัดแต่เฉพาะ การเมืองเพียงด้านเดียว แต่ต้องคำนึงถึงองค์ประกอบรวมทั้งระบบ ได้แก่

6.1 ประชาธิปไตยทางการเมือง โดยราชการควรมีบทบาทส่งเสริม สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน ช่วยแก้ไขปัญหาคำร้องเรียนแบบรวม ศูนย์ มุ่งบรรลุเป้าหมายการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชน

6.2 ประชาธิปไตยทางสังคม โดยราชการควรมีบทบาทบำรุงรักษา ความแข็งแกร่งมั่นคงของสังคม ช่วยแก้ไขปัญหาค่าความอ่อนแอของกลไกหลักทาง สังคม มุ่งบรรลุเป้าหมายการสร้างประชาสังคมในระยะยาว

6.3 ประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจ โดยราชการควรมีบทบาทส่งเสริม เศรษฐกิจเสรีที่ยุติธรรม ช่วยแก้ไขปัญหาคาการกระจุกตัวของความมั่งคั่ง การผูกขาด การตัดตอน การเอารัดเอาเปรียบ และกลไกทางเศรษฐกิจ มุ่งบรรลุเป้าหมาย การสร้างศักยภาพการแข่งขันทางเศรษฐกิจ เป้าหมายเศรษฐกิจพอเพียง และ เป้าหมายการกระจายความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ

6.4 ประชาธิปไตยด้านสิ่งแวดล้อม โดยราชการควรมีบทบาท ค้ำคูณคุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมสาธารณะให้อยู่ในระดับมาตรฐาน ช่วยแก้ไขปัญหาคาการแสวงประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมโดยไม่เป็นธรรม ปัญหาการ ทำลายสิ่งแวดล้อมสาธารณะโดยรัฐ เอกชน และปัจเจกชน รวมทั้งการลงโทษ

และการชดเชยผลกระทบสิ่งแวดล้อม มุ่งบรรลุเป้าหมายการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรม และเป้าหมายการบำรุงรักษามาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

7. การแยกตัวออกจากฝักฝ่ายของอำนาจและผลประโยชน์ ข้อจำกัดในการมองและแก้ไขปัญหา รวมทั้งการรับผิดชอบตามบทบาทหน้าที่ของราชการ เกิดจากการที่ราชการมีส่วนเกี่ยวข้องพัวพันกับฝักฝ่ายทางการเมือง และผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ขาดอิสระและความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทที่เหมาะสมตรงไปตรงมา ไม่สามารถแยกตัวออกจากส่วนได้เสีย ปัญหาสำคัญจึงไม่ได้รับการแก้ไขด้วยหลักเหตุผลและกฎเกณฑ์ปกติ จำเป็นต้องจัดระยะห่าง และสร้างเส้นแบ่งแนวเขตกันชนระหว่างความรับผิดชอบตามบทบาทหน้าที่กับการเข้ามามีส่วนได้เสียกับฝักฝ่ายทางการเมืองและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการอาศัยระบบเครือข่ายขององค์กรร่วมแบบหลายฝ่าย และวางระบบการตัดสินใจที่มีการถ่วงคานอำนาจและการตรวจสอบข้อมูลจากหลายฝ่าย

8. การทำแผนที่วางทุนพัฒนาระดับองค์รวม การทำรังวัดสำรวจแผนที่พัฒนาประเทศต้องทำพร้อมกันเป็นองค์รวมทั้งระบบ ซึ่งราชการไทยในสหัสวรรษใหม่ต้องทำบทบาทของนักสำรวจ ส่องกล้องให้ทะลุทะลวงในทุกมิติทั่วทั้งประเทศ

8.1 ทำสำรวจปัญหาประเทศ โดยการจัดทำศูนย์ข้อมูลกลางเชิงปฏิบัติการเกี่ยวกับประเด็นปัญหาสำคัญระดับประเทศให้ครอบคลุมทุกด้าน สร้างเครื่องมือเฝ้าระวังติดตามการพลวัตของปัญหา พร้อมทั้งสามารถส่งสัญญาณล่วงหน้าแจ้งไปยังเครือข่ายที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการตามหน้าที่ความรับผิดชอบได้อย่างแม่นยำและฉับไว

8.2 ทำการสำรวจระเบียบวาระแห่งชาติ โดยการจัดทำลำดับความสำคัญและความเร่งด่วนเกี่ยวกับเป้าหมายสำคัญของประเทศในระยะยาว พร้อมทั้งวางระบบการผลักดันให้เคลื่อนไหวไปตามจังหวะของความสำคัญและความเร่งด่วนโดยไม่ให้ซ้ำซ้อน ย่าอยู่กับที่และสับสนในการเรียงลำดับขั้นตอน

ตามอิทธิพลขององค์กรอำนาจที่หมุนเวียนเปลี่ยนแปลงในระยยะสั้น

8.3 ทำสำรวจความต้องการของประเทศ โดยการวางจุดเน้นความต้องการด้านต่างๆ ในระดับชาติให้ครอบคลุมในทุกภาคส่วน สามารถรองรับผลประโยชน์สำคัญหลักๆ ของประเทศอย่างสมดุลและได้สัดส่วนกับเป้าหมายและศักยภาพของประเทศ

8.4 ทำสำรวจจุดอ่อนที่เป็นอุปสรรคสำคัญของประเทศ โดยการทำการสำรวจอุปสรรค ข้อด้อยของประเทศ เพื่อประเมินกำลังความสามารถและเร่งหาแนวทางปรับปรุงแก้ไข เพิ่มพูนศักยภาพของประเทศให้สูงขึ้นในระยะยาว

8.5 ทำสำรวจทางเลือกของประเทศ โดยการแสวงหาและสร้างสรรค์ทางเลือกอันเป็นการขยายโอกาสใหม่ๆ ให้เพิ่มพูนมากขึ้นทั้งในระยะสั้นและระยะยาว โดยเฉพาะทางเลือกที่เป็นผลประโยชน์ร่วมทั้งภาครัฐ เอกชน และประชาชน รวมทั้งการเสริมศักยภาพของทางเลือกให้มีความหลากหลายและเกื้อกูลซึ่งกันด้วย

9. การวางรากฐานให้เป็นหลักยึดที่มั่นคง โดยการสร้างความเชื่อถือศรัทธาให้ประชาชนใช้เป็นสิ่งที่พึ่งได้อย่างแท้จริง และใช้เป็นกรอบอ้างอิงของกระบวนการทางสังคมแบบประชาธิปไตยได้ โดยเฉพาะการวางกรอบอำนาจและการใช้อำนาจที่ชอบธรรมและเป็นที่ยอมรับของประชาชนโดยปราศจากความเคลือบแคลงสงสัย รวมทั้งการเป็นกลไกประสานประโยชน์ในรูปของการจัดสรรและการกระจายผลประโยชน์ที่เป็นธรรมแก่ประชาชนทั่วไป ปลอดจากการแทรกแซงของกลุ่มอิทธิพลทางการเมือง และกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

10. การวางบทบาทให้เป็นแม่แบบของค่านิยมประชาธิปไตย ค่านิยมประชาธิปไตยเป็นเสมือนพระเจ้าองค์ใหม่ของสหัฐวรรษหน้า ราชการไทยจำเป็นต้องกำหนดบทบาทหลักให้เป็นกลไกต้นแบบ และการนำร่องในกระบวนการทางสังคมแบบประชาธิปไตย โดยเฉพาะในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการสนองตอบต่อสิทธิประโยชน์ตามความต้องการของประชาชน ได้แก่

10.1 ค่านิยมการเคารพความเท่าเทียมในการสนองตอบความ

ต้องการของประชาชน ต้องตระหนักว่าประชาชนต้องได้รับการตอบสนองความต้องการที่เท่าเทียมกัน ราชการต้องไม่เลือกปฏิบัติเพื่อสนองตอบตามอิทธิพลของกลุ่มกดดัน และสามารถหลีกเลี่ยงการเข้ามามีส่วนได้เสียประโยชน์ ซึ่งจำเป็นต้องยึดหลักเหตุผลอย่างเคร่งครัด

10.2 ค่านิยมการเคารพความต้องการที่แตกต่างของประชาชน

ต้องตระหนักว่าประชาชนมีความต้องการที่ไม่เหมือนกัน ราชการต้องไม่ยึดเยียดสินค้า บริการที่ไม่ตรงกับความต้องการและสิทธิประโยชน์ของประชาชน ซึ่งจำเป็นต้องแสวงหาวิธีปฏิบัติและการสร้างทางเลือกที่เหมาะสม สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

10.3 ค่านิยมการเคารพความหลากหลายของผลประโยชน์

ประชาชน ต้องตระหนักว่าผลประโยชน์ของประชาชนมีความหลากหลายกระจายตัว มีผู้เกี่ยวข้องกับส่วนได้เสียหลายฝ่าย ราชการต้องเปิดกว้างให้มีช่องทางของการตัดสินใจในทุกฝ่าย และการใช้โอกาสสร้างทางเลือก เพื่อแสวงหาความพอใจสูงสุดในผลประโยชน์ที่พึงประสงค์ได้

10.4 ค่านิยมการเคารพสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน

ต้องตระหนักว่าการมีส่วนร่วมเป็นสิทธิพื้นฐานของประชาชน และเป็นหน้าที่ของชนชั้นผู้ถูกปกครองในสังคมประชาธิปไตยพึงปฏิบัติ ราชการต้องเอื้ออำนวยโอกาสให้ประชาชนได้มีช่องทางเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการต่อรอง และการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ส่วนได้เสียอย่างทั่วถึงและมีความเท่าเทียมรวมทั้งลดการผูกขาดของกลุ่มเฉพาะด้วย

10.5 ค่านิยมการเคารพสภาพพลวัตของผลประโยชน์ประชาชน

ต้องตระหนักว่า ผลประโยชน์และความต้องการของประชาชนเป็นสิ่งมีชีวิตและเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ซึ่งราชการจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนท่าทีและกระบวนการในการสนองตอบที่ฉับไว ทันเหตุการณ์ เหมาะสมกับกาลสมัย

ตลอดเวลา รวมทั้งการกระจายอย่างทั่วถึงไม่ติดขัดกับการสนองตอบแบบเดิม
อย่างเดียว และวิธีที่ซ้ำเก่าตลอดไป ตลอดจนการยอมรับความเปลี่ยนแปลงใน
ฐานะที่เป็นสาระสำคัญของความต้องการและผลประโยชน์ของประชาชนด้วย