

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการสำรวจองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย สามารถสรุปเป็นหัวข้อต่าง ๆ ได้ดังต่อไปนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับความขัดแย้งในองค์กร
  - 1.1 ความขัดแย้งทางสังคม
  - 1.2 สาเหตุของความขัดแย้ง
  - 1.3 การจัดการความขัดแย้ง
  - 1.4 ปัจจัยที่มีผลต่อความขัดแย้ง
  - 1.5 การเมืองในองค์กร
2. แนวคิดนักการเมืองกับข้าราชการประจำ
  - 2.1 ลักษณะสำคัญของข้าราชการการเมือง
3. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### แนวคิดเกี่ยวกับความขัดแย้งในองค์กร

##### ความขัดแย้งทางสังคม

มีผู้ให้ความหมายของความขัดแย้งไว้ต่าง ๆ กัน ความหมายที่สำคัญมีดังต่อไปนี้

อรุณ รัชธรรม (2546 : 10) กล่าวว่า ความขัดแย้ง คือความไม่เห็นพ้องต้องกันระหว่างสมาชิกหรือกลุ่มขององค์การสองคนหรือมากกว่า เกิดขึ้นจากข้อเท็จจริงเกี่ยวกับว่าพวกเขาต้องมีส่วนร่วมในทรัพยากรที่จำกัดหรืองานต่าง ๆ หรือพวกเขามีความแตกต่างในด้านสถานภาพเป้าหมาย ค่านิยมหรือการรับรู้ ทัศนคติ ความเชื่อ ซึ่งต่างกันและไม่เห็นพ้องต้องกัน ต่างแสดงทัศนะของพวกเขาให้เด่นกว่าบุคคลอื่นหรือความต้องการของเขาไม่ได้รับการตอบสนอง

อุทัย หิรัญโต (2532 : 14) ให้ความหมายว่า ความขัดแย้ง หมายถึงการปะทะสังสรรค์ทางสังคมแบบหนึ่ง ซึ่งเป็นการทำลายบุคคลหรือกลุ่มบุคคลฝ่ายตรงข้าม อันเกิดจากการไม่ลงรอยกัน ในแง่ของความคิด ผลประโยชน์หรือวิถีชีวิตที่เข้ากันไม่ได้

ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ (2549 : 9) ให้ความเห็นต่อประวัติศาสตร์ความขัดแย้งว่า ประวัติศาสตร์ของมนุษยชาติไม่เคยว่างเว้นจากความขัดแย้ง ไม่ว่าจะในระดับบุคคล มนุษย์มิได้ถือกำเนิดมาเหมือนกัน

แต่เป็นความแตกต่างอันเป็นผลมาแต่พันธุกรรมหรือสภาพแวดล้อมทางสังคม โดยมองความขัดแย้งในแง่บวกว่า บ่อยครั้งที่ความขัดแย้ง มักเป็นพลังทะยานแห่งชีวิต (Elan Vital) ของมนุษย์ เพราะมักโน้มนำให้เกิดความคิดสร้างสรรค์อันยังประโยชน์แก่สังคมมนุษย์

ฉันทนา บรรพศิริ โชติ (2541 : 23) มองความขัดแย้งในมิติที่ผสมผสานกันระหว่างแนวคิดเชิง “รัฐศาสตร์” และ “สังคมวิทยา” ไว้ที่น่าสนใจว่า หมายถึง ภาวะที่กลุ่มต่าง ๆ เข้ากันไม่ได้หรือแข่งขันกันเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรที่ขาดแคลน ความเข้ากันไม่ได้มาจากเรื่องผลประโยชน์หรืออุดมการณ์ พร้อมกันนี้ก็ได้ขยายประเด็นเพิ่มเติมว่า ความขัดแย้งอาจมีความซับซ้อนมากขึ้น เนื่องจากคนกลุ่มนั้นมีโอกาสเข้าถึงทรัพยากรหรืออำนาจในการตัดสินใจที่จะมีผลต่อการยุติข้อขัดแย้ง แต่อีกกลุ่มหนึ่งไม่มีอำนาจที่ว่ำนั้นหรือมีน้อยกว่า ดังนั้นจึงสรุปว่า จึงไม่ใช่เรื่องแปลกที่ความขัดแย้งจะมีประเด็นเรื่องอำนาจเข้าไปเกี่ยวข้องด้วย

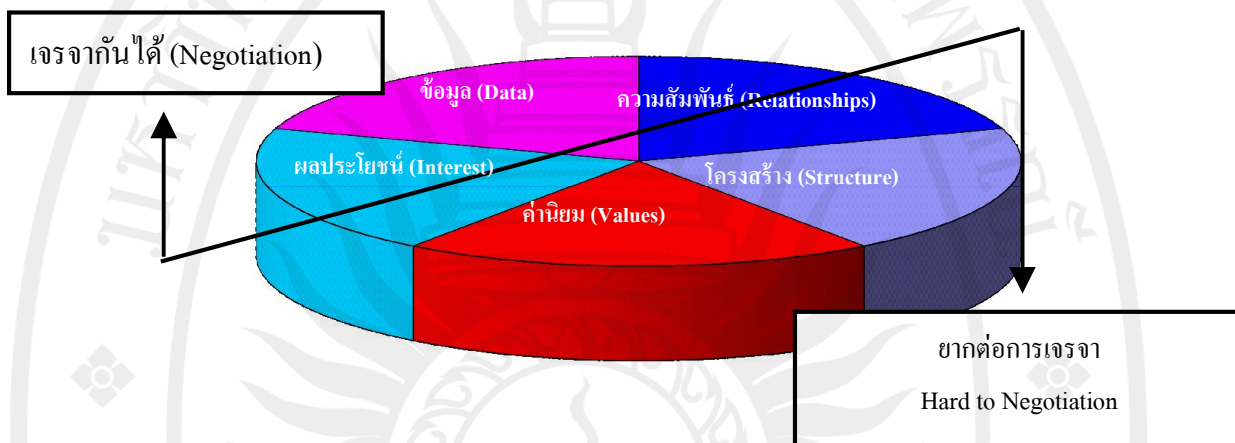
จากนิยามที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่าความขัดแย้งของบุคคลเกิดจากการที่บุคคลต้องตัดสินใจเลือกอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยที่การเลือกนั้นอาจเต็มใจเลือกหรือจำใจเลือกความขัดแย้งระหว่างบุคคลเป็นสถานการณ์ที่การกระทำของฝ่ายหนึ่งไปขัดขวางหรือสกัดกั้นการกระทำของอีกฝ่ายหนึ่ง ในการที่จะบรรลุเป้าหมายของเขาหรือการที่บุคคลที่มีความแตกต่างกันในค่านิยม ความสนใจ แนวคิด วิธีการเป้าหมาย ต้องมาติดต่อกัน ทำงานด้วยกันหรืออยู่ร่วมกันในสังคมเดียวกัน โดยที่ความแตกต่างนี้เป็นสิ่งที่ไม่สอดคล้องกันหรือไปด้วยกันไม่ได้

#### สาเหตุของความขัดแย้ง

เพ็ง บัวหอม (ออนไลน์ : 2541) ได้แยกความขัดแย้งออกเป็น 5 ประเด็นด้วยกัน คือ

1. ความขัดแย้งด้านข้อมูล (Data Conflict) ได้แก่ ข้อมูลขัดกัน ขาดข้อมูล เข้าใจผิด ขาดการสื่อสารหรือสื่อสารไม่ถูกต้อง สับสนเรื่องหน้าที่ มุมมองต่างกัน ในเรื่องของข้อมูล
2. ความขัดแย้งด้านผลประโยชน์ (Interest Conflict) ได้แก่ ความขัดแย้งเกี่ยวกับทรัพยากรทางด้านธรรมชาติ หรือสิ่งต่าง ๆ ที่ปรารถนาและต้องการ เช่น อำนาจ ตำแหน่งหน้าที่
3. ความขัดแย้งด้านความสัมพันธ์ (Relationship Conflict) ได้แก่ บุคลิกภาพและพฤติกรรมที่ต่างกัน พฤติกรรมทางลบที่เกิดขึ้นซ้ำซากและวิธีการในการทำสิ่งต่าง ๆ แตกต่างกัน เช่น วิธีการทำงานต่างกัน การตัดสินใจต่างกัน
4. ความขัดแย้งด้านโครงสร้าง (Structural Conflict) ได้แก่ การแก่งแย่งโดยเปลี่ยนแปลงระเบียบกฎเกณฑ์เดิม ขัดแย้งเกี่ยวกับระเบียบปฏิบัติ ขัดแย้งเนื่องจากขาดความยุติธรรม
5. ความขัดแย้งด้านคุณค่าหรือค่านิยม (Value Conflict) ได้แก่ ศาสนา โลกทัศน์หรือความเชื่อต่างกัน การให้ความสำคัญที่ต่างกัน เกณฑ์ประเมินต่างกัน ภูมิหลังทางวัฒนธรรมต่างกัน ภูมิหลังส่วนบุคคลต่างกัน พื้นฐานทางประวัติศาสตร์ต่างกัน

อย่างไรก็ตาม จากประเภทของความขัดแย้งในลักษณะดังกล่าว วันชัย วัฒนศัพท์ (2537 : 12) ได้นำเสนอแผนภูมิ เพื่อให้สามารถแยกแยะประเภทว่ามีองค์ประกอบอะไรและนำไปสู่การจัดการได้ง่ายขึ้นดังนี้



ภาพประกอบ 3 วงกลมความขัดแย้ง (วันชัย วัฒนศัพท์, 2554 : 12)

จากภาพประกอบ สามารถอธิบายได้ดังนี้

1. ความขัดแย้งด้านข้อมูล (Data Conflict) เป็นปัญหาพื้นฐานของความขัดแย้ง อาจะจากข้อมูลน้อยไป การแปรผลผิดพลาด การวิเคราะห์ที่ออกมาด้วยความเห็นต่างหรือแม้แต่ข้อมูลมากเกินไป บางครั้งก็เป็นปัญหาความแตกต่างในการรับรู้ข้อมูล (Perception) บางครั้งก็เป็นปัญหาขัดแย้งกันได้

2. ความขัดแย้งจากผลประโยชน์ (Interest Conflict) เป็นเหตุผลแห่งการแย่งชิงผลประโยชน์ ในสิ่งที่คุณเหมือนมีหรือมีไม่เพียงพอ เป็นเรื่องของตัวเนื้อหา กระบวนการและจิตวิทยา (เช่น ยุติธรรมใหม่)

3. ความขัดแย้งด้านโครงสร้าง (Structural Conflict) เป็นเรื่องของอำนาจ แย่งชิงอำนาจ การใช้อำนาจ การกระจายอำนาจ ปัญหาโครงสร้าง รวมไปถึง กฎ ระเบียบ บทบาท ภูมิศาสตร์ ระยะเวลาและระบบ

4. ความขัดแย้งด้านค่านิยม (Values Conflict) เป็นปัญหาระบบของความเชื่อ ความแตกต่างในค่านิยมขนบประเพณี ประวัติ การเลี้ยงดูที่หล่อหลอมเขาขึ้นมา

ส่วนนักวิชาการทางด้านจิตวิทยาได้แบ่งย่อยความขัดแย้งออกเป็น 4 ประเภทด้วยกัน กล่าวคือ (ฉันทนา บรรพศิริโชติ. 2541 : 22)

1. ความขัดแย้งด้านเป้าหมาย คือความขัดแย้งอันเนื่องมาจากการที่เป้าหมายที่แตกต่างกัน ซึ่งเกิดขึ้นเมื่อบุคคลหนึ่งมีความต้องการต่อสิ่งที่จะได้รับแตกต่างจากอีกบุคคลหนึ่ง
2. ความขัดแย้งด้านความคิด คือ ความขัดแย้งอันเนื่องมาจากการที่แต่ละฝ่ายมีความคิดเห็นที่ไม่ลงรอยกัน
3. ความขัดแย้งด้านความรู้สึก คือความขัดแย้งที่เกิดขึ้นมาเมื่อบุคคลหนึ่งมีทัศนคติหรือความรู้สึกที่ขัดแย้งกับอีกฝ่ายหนึ่ง ตัวอย่างความขัดแย้งแบบนี้สามารถพบเห็นได้จากบุคคล 2 คนที่มีความชอบและรสนิยมไม่เหมือนกัน
4. ความขัดแย้งด้านพฤติกรรม คือความขัดแย้งอันเนื่องมาจากการที่บุคคลหนึ่งกระทำบางสิ่งบางอย่าง ซึ่งไม่เป็นที่ยอมรับของอีกฝ่ายหนึ่ง เช่น พุดจาหยาบคายหรือดูหมิ่นเหยียดหยาม

เมื่อก้าวโดยสรุปแล้วจะเห็นว่า ความขัดแย้งสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภทหลัก กล่าวคือ ความขัดแย้งภายใน (Internal Conflict) อันได้แก่ ความขัดแย้งในแง่ความคิด ความรู้สึก คุณค่าและรสนิยมที่แตกต่างและความขัดแย้งภายนอก (External Conflict) อันได้แก่ ความขัดแย้งที่เกิดจากความสัมพันธ์ผลประโยชน์ ข้อมูล โครงสร้างทางสังคมที่แตกต่างกัน

#### การจัดการความขัดแย้งในองค์กร

แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการความขัดแย้งในองค์กร โดยทั่วไปจะแบ่งออกเป็น 2 แนวทาง คือ (วันชัย วัฒนศัพท์. 2554 : 14)

1. การจัดการความขัดแย้งโดยวิถีทางการทูต (Peaceful Diplomatic Means) เมื่อก้าวถึงการจัดการความขัดแย้งโดยวิธีแห่งการทูตนั้น สามารถจำแนกการจัดการความขัดแย้งโดยใช้สันติวิธีตามแนวนี้ได้ 4 วิธี กล่าวคือ การเจรจา การไต่สวน การไกล่เกลี่ยและการประนีประนอม

1.1 การเจรจา (Negotiation) การเจรจา หมายถึงกระบวนการของการแสดงออก ข้อเสนอที่ต้องการให้ได้รับการตกลงบนพื้นฐานของผลประโยชน์ร่วมกันในเรื่องที่มีการขัดแย้งทางผลประโยชน์ เป็นต้น ซึ่งโดยทั่วไปการเจรจาเป็นการสร้างความสัมพันธ์ของการต่อรองระหว่างกลุ่มที่รู้ดีว่าจะเกิดความขัดแย้งหรือเกิดความขัดแย้งแล้ว แต่ละกลุ่มจึงพบปะ พุดคุย แลกเปลี่ยนข้อมูล (วันชัย วัฒนศัพท์. 2554 : 7) และปรึกษาหารือกันระหว่างรัฐหรือบุคคลที่เป็นคู่พิพาท เพื่อแสดงออกในข้อเสนอที่ต้องการให้ได้รับการตกลงบนพื้นฐานร่วมกัน (ชาติ สุทธิพันธุ์. ม.ป.ป. : 6) อันเป็นการแสดงถึงความตั้งใจและความพยายามในการเจรจาที่มุ่งหมายให้มีการตกลงระหว่างกัน จึงจำเป็นต้องดำเนินการต่อรอง เพื่อให้ได้บรรลุผลเป็นการตกลงที่จะถือปฏิบัติต่อกันในอนาคต (อรุณ ภาณุพงศ์. 2511 : 2)

จะเห็นว่า เมื่อเกิดความขัดแย้งหรือข้อพิพาทขึ้น วิธีที่ง่ายที่สุดคือการที่คู่กรณีพยายามที่จะหาแนวทางเพื่อพูดคุย ปรีกษาหารือเพื่อหาทางออกแบบทวิภาคี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อข้อพิพาทระหว่างประเทศหรือระหว่างบุคคลหรือกลุ่มบุคคลนั้น ไม่สลับซับซ้อนมากนัก การเจรจาข้อมเป็นทางเลือกแรก และได้ผลดีกว่าการชี้ขาดตัดสินด้วยกระบวนการตุลาการ ทั้งนี้เพราะความยินยอมการเอื้ออำนวยซึ่งกันและกัน ซึ่งทุกฝ่ายยอมรับได้จะช่วยให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ (นิธิ สุริยะ. 2537 : 3) แต่ข้อจำกัดของการเจรจาก็มีอยู่มาก เช่น มีปัจจัยอื่นมาบีบบังคับไม่ให้เจรจาเข้าร่วมเจรจาได้หรือเจรจาไม่บรรลุผลสำเร็จ เนื่องจากผลประโยชน์ของแต่ละฝ่าย การต่อรองและการไม่ยอมรับในเหตุผลของกลุ่มเจรจารวมถึงปัจจัยหรือกระบวนการที่มีอิทธิพลต่อการเจรจาในขณะนั้น เช่น มติมหาชนแนวความคิดของผู้นำประเทศ หรือกลุ่มบุคคล เป็นต้น ที่มีแนวคิดไม่สอดคล้องกัน

โดยสรุปคือ การเจรจานั้นเป็นการพบปะกันระหว่างรัฐหรือคู่กรณีอื่น ๆ เพื่อปรึกษาหารือกัน การเจรจาจะเป็นวิธีเริ่มต้นที่คู่กรณีนำมาใช้ในการระงับข้อพิพาท เพื่อเสนอความต้องการของแต่ละฝ่ายให้ทราบ หากแต่ละฝ่ายพยายามละจุดยืน (Position) ที่แข็งกร้าวของตัวเอง โดยมองไปที่ผลประโยชน์ (Interest) อันเกิดร่วมกันทั้งสองฝ่าย การเจรจาแบบทวิภาคีจะราบรื่นและมีทางออกได้ง่ายขึ้น แต่ถ้าคู่กรณียึดมั่นในจุดยืนของตัวเองจะทำให้เกิดทางตัน ด้วยเหตุนี้คู่กรณีอาจจะหาแนวทางแก้ไขด้วยสันติวิธีในรูปแบบอื่น ๆ ต่อไป

1.2 การไต่สวน (Inquiry) แนวทางนี้เป็นวิธีที่มุ่งเน้นการจัดการข้อพิพาททั้งในระหว่างประเทศ และภายในประเทศ เมื่อกล่าวถึงระบบการไต่สวนในระหว่างประเทศเพื่อระงับพิพาทระหว่างประเทศนั้น “เกิดขึ้น” จากผลการประชุมสันติภาพครั้งแรกที่กรุงเฮก ประเทศเนเธอร์แลนด์ ในปี ค.ศ. 1899 ในมาตรา 9 และ 14 มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการไต่สวนว่า หากไม่สามารถตกลงกันได้โดยทางการทูตอันเนื่องมาจากมีความเห็นขัดแย้งกัน ให้จัดตั้งคณะกรรมการไต่สวนขึ้นอำนวยความสะดวกในการศึกษาวิเคราะห์ปัญหา โดยหาข้อเท็จจริงอันแน่ชัดด้วยการสืบสวนที่ปราศจากความลำเอียงและด้วยความบริสุทธิ์ใจ (ชวติ สุทธิพันธุ์. 2554 : 6)

จะเห็นว่ารายงานของคณะกรรมการไต่สวนอยู่ในวงจำกัดเฉพาะข้อเท็จจริงเท่านั้น ไม่มีลักษณะชี้ขาด (ชวติ สุทธิพันธุ์. 2554 : 7) รายงานดังกล่าวไม่มีลักษณะบังคับและไม่มีผลผูกพันให้รัฐคู่กรณียอมรับแต่อย่างใด (อรุณ ภาณุพงษ์. 2551 : 4) แต่ก็อาจมีประโยชน์ในการยุติปัญหาได้ (นิธิ สุริยะ. 2537 : 4) สหประชาชาติได้มีมติในปี ค.ศ. 1967 (พ.ศ. 2510) จัดตั้งคณะกรรมการไต่สวนถาวร (International Commission of Inquiry) ขึ้น โดยประกอบด้วยบุคคลซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายและสาขาต่าง ๆ การสอบสวนของคณะกรรมการนี้ จะทำได้ต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากคู่พิพาทอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งในดินแดนที่จะมีการสอบสวน (ปรีชา เอี่ยมสุทธา. 2534 : 70)

อย่างไรก็ตาม การไต่สวนในระดับประเทศหรือระดับรัฐมีการดำเนินการไต่สวนหลายกรณี เห็นได้จากการตั้งชุดไต่สวนกรณีพิพาทยิงประชาชนภายในมัสยิด “กรือเซะ” หรือกรณี

การสลายม็อบ (Mob) ที่สถานีตำรวจภูธรอำเภอตากใบ เป็นต้น ผลการไต่สวนนั้นคณะกรรมการชุดดังกล่าวมีหน้าที่เพียงนำเสนอข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น และเสนอแนะทางออกหรือแนวทางแก้ไขต่อผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง

1.3 การไกล่เกลี่ย (Reconciliation) (นักสันติวิธีบางท่านแปลว่า “การพินิจดีหรือการเยียวยา) การไกล่เกลี่ยเป็นการปฏิบัติการของรัฐที่สามหรือบุคคลที่สาม ในกรณีที่คู่กรณีไม่สามารถแก้ปัญหาด้วยตนเองโดยทางการเจรจา เพื่อให้คู่กรณีทำความเข้าใจความตกลงกันในปัญหาที่พิพาท แต่ในลักษณะของการไกล่เกลี่ยก็มีแนวทางในการดำเนินการออกเป็น 2 ลักษณะ กล่าวคือ

1.3.1 การไกล่เกลี่ยโดยคนกลาง (Mediation) การเจรจาไกล่เกลี่ยคนกลาง หมายถึงกระบวนการที่คู่กรณีซึ่งอาจจะเป็นรัฐ บุคคลหรือกลุ่มบุคคลใช้ในการแก้ไขปัญหา โดยสมัครใจมาพูดคุย อภิปรายถึงความแตกต่างกันในเรื่องต่าง ๆ และเนื่องจากเป็นความสมัครใจที่คู่กรณีหันมาพูดคุย จึงเป็นการร่วมกันหาทางออกต่าง ๆ แล้วจึงร่วมกันตัดสินใจนำไปสู่ผลที่คู่กรณีพึงพอใจ ถ้าคู่กรณีเข้าใจกระบวนการและสามารถสื่อสารกัน ได้อย่างดี ไม่ต้องมีคนกลางมาเป็นผู้กำกับกระบวนการ แต่โดยส่วนใหญ่กว่าที่จะตัดสินใจมาร่วมเจรจา ความขัดแย้งก็กลายเป็นข้อพิพาทอย่างรุนแรง จำเป็นต้องมีคนกลางมาทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยที่เรียกว่า การเจรจาไกล่เกลี่ยคนกลาง (วันชัย วัฒนศัพท์. 2554 : 158)

จะเห็นว่ากระบวนการเจรจาไกล่เกลี่ยคนกลางเป็นแนวทางที่ขยายเพิ่มเติมจากการเจรจา โดยมี “บุคคลที่สาม” ซึ่งเป็นที่ยอมรับจากทุกฝ่ายเข้ามาเกี่ยวข้อง บุคคลคนที่สามนี้ไม่ได้มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจปัญหาโดยตรง แต่คนกลางนี้จะช่วยคู่กรณีที่เกิดความขัดแย้งกัน เพื่อให้บรรลุข้อตกลงที่เป็นที่ยอมรับ โดยความเห็นพ้องต้องกัน ในประเด็นข้อพิพาท ทั้ง “การเจรจาต่อรอง” และ “การเจรจาไกล่เกลี่ยคนกลาง” เปิดทางให้อำนาจแห่งการตัดสินใจอยู่ที่คู่กรณีที่มีความขัดแย้งกัน

นอกจากนั้น การเจรจาไกล่เกลี่ยคนกลางเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นอย่างสมัครใจ โดยที่คู่กรณีต้องเต็มใจยอมรับความช่วยเหลือจากผู้อื่นที่จะมาช่วยจัดการแก้ปัญหาความขัดแย้ง การเจรจาไกล่เกลี่ยคนกลางมักจะเกิดขึ้นเมื่อคู่กรณีมีความเห็นว่าเขาไม่อาจจะร่วมกันแก้ไขได้ โดยลำพังและเมื่อหนทางแก้ปัญหามีเพียงการอาศัยความช่วยเหลือของบุคคลที่สามเท่านั้น (วันชัย วัฒนศัพท์. 2554 : 7)

อย่างไรก็ดี เมื่อกล่าวถึงความสำคัญของการเจรจาไกล่เกลี่ยพบแง่มุมที่น่าสนใจหลายประการด้วยกัน กล่าวคือ (วันชัย วัฒนศัพท์. 2554 : 8)

1) การเจรจาไกล่เกลี่ยคนกลางเป็นกระบวนการพิจารณาตัดสินใจทางออกของข้อขัดแย้งเกิดโดยคู่กรณีหรือคู่ขัดแย้งช่วยกันพิจารณาหาทางออกร่วมกัน ซึ่งคนกลางไม่มีหน้าที่หรือไม่มีอำนาจไปตัดสินใจ

2) กระบวนการเจรจาไกล่เกลี่ยใช้วิธีการหรือกระบวนการใช้การเรียนรู้ร่วมกัน (Learning Process) โดยไม่ใช่จุดยืน (Position) แต่จะใช้การเจรจาโดยใช้ความต้องการหรือความสนใจร่วมกันเป็นพื้นฐานในการเจรจา (Interest-based Negotiation) โดยไม่มุ่งไปที่การเจรจาโดยยึดจุดยืน (Position-based Negotiation) ซึ่งจะก่อให้เกิดข้อการเจรจา

3) กระบวนการในการเจรจาต้องมีกติกาในการเจรจา (Ground Rules) เพื่อให้คนกลางที่มีหน้าที่กำกับกระบวนการได้ตามนั้น

สรุปก็คือ นักเจรจาไกล่เกลี่ยคนกลางจะทำหน้าที่ประคองข้างที่สามนั้น ซึ่งจะสร้างเวทีขึ้นมาเพื่อให้มีการสานเสวนาร่วมกันทำหน้าที่ในการช่วยเหลือประเด็นต่าง ๆ อันจะก่อให้เกิดความพึงพอใจร่วมกัน อีกทั้งจะช่วยให้มีทางเลือกที่หลากหลายและก่อให้เกิดสัมพันธภาพที่ดีต่อกันระหว่างคู่กรณีทั้งสองฝ่ายด้วย

1.3.2 การไกล่เกลี่ยโดยคนกลางเป็นเพียงผู้ช่วยติดต่อ (Good Officers or Facilitator) การช่วยติดต่อเป็นการใช้ความเพียรพยายามของรัฐที่สามหรือบุคคลที่ 3 ที่จะนำคู่พิพาทมาพบปะเพื่อพูดคุยและปรึกษาหารือร่วมกัน อันเป็นการใช้ความพยายามในการระงับให้เกิดสันติภาพดำรงอยู่ต่อไป ไม่ใช่เป็นการแทรกแซงแต่อย่างใด ประเด็นที่น่าสนใจก็คือ การช่วยติดต่อไม่ได้เสนอแนะให้แก้ไขและไม่ได้ร่วมเจรจาด้วย แต่อาจนำไปสู่การเชื่อเชิญให้มาแก้ไขเพื่อร่วมมือเจรจาในกรณีที่เปลี่ยนเป็นการไกล่เกลี่ย กล่าวโดยสรุปแล้ว ประเด็นที่เกี่ยวกับการเจรจาไกล่เกลี่ยคนกลาง และการที่คนกลางทำหน้าที่ช่วยในการติดต่อให้คู่กรณีเพื่อหาทางออกนั้นจะไม่มีลักษณะเป็นการบังคับ รัฐคู่กรณีหรือคู่กรณีอื่น ๆ คู่กรณีทั้งหมดมีเสรีภาพเต็มที่ในการที่จะรับหรือไม่รับทางออก ซึ่งผู้ไกล่เกลี่ยเสนอก็ได้ และสำหรับด้านผู้ไกล่เกลี่ยเองก็มีเสรีภาพที่จะเสนอการไกล่เกลี่ยของเขาต่อไปหรือหยุดไกล่เกลี่ยเมื่อใดก็ได้เช่นกัน ด้วยเหตุนี้การไกล่เกลี่ยจึงต้องอาศัยความยินยอมของคู่กรณีเป็นสำคัญ

1.4 การประนีประนอม เมื่อกล่าวถึงการประนีประนอมในระหว่างประเทศเป็นวิธีการระงับข้อพิพาทโดยให้คณะกรรมการหรือตัวแทนระหว่างประเทศอื่น ซึ่งคู่กรณีที่ยึดแย้งกันได้ตกลงแต่งตั้งขึ้น พยายามประนีประนอมโดยมุ่งแสวงหาข้อแก้ไขที่สมเหตุสมผลในความขัดแย้งเพื่อให้คู่กรณีสามารถตกลงกันได้

การประนีประนอมเกิดจากการที่คู่กรณีได้ตกลงกันไว้ในอนุสัญญาสองฝ่ายหรือหลายฝ่ายก็ได้ ว่าถ้ามีกรณีพิพาทเกิดขึ้นให้ใช้วิธีระงับด้วยการประนีประนอม สำหรับหลักเกณฑ์พื้นฐานที่เกี่ยวกับการประนีประนอมอยู่ในกรมสารที่เรียกว่า “การระงับข้อพิพาทโดยสันติ” (Pacific Settlement of International Disputes) ซึ่งลงนามที่กรุงเจนีวา เมื่อวันที่ 25 กันยายน 1928 โดยเฉพาะในข้อ 15 ระบุว่า “ภาระของคณะกรรมการประนีประนอมได้แก่ การทำข้อพิพาทให้กระจ่างชัดรวบรวมข้อมูลที่สำคัญเกี่ยวข้องโดยวิธีการใดส่วนหรือวิธีอื่นใดและพยายามให้คู่กรณีตกลงกัน”

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการประนีประนอมอาจเสนอทางออกซึ่งเป็นเพียงข้อเสนอแนะเท่านั้น หากมีลักษณะเป็นการบังคับให้ภาคีจำต้องปฏิบัติตามไม่

เมื่อกล่าวถึงการประนีประนอม (Compromising) ในความหมายทั่วไปนั้น จัดได้ว่าเป็นหลักการในทางรัฐศาสตร์ที่นำมาประยุกต์ใช้เมื่อเกิดการตั้งตัวในสถานการณ์ที่ต้องเผชิญหน้ากันท่ามกลางการเผชิญหน้าเพื่อเจรจาต่อรองในสิ่งที่แต่ละฝ่ายต้องการนั้น บรรยากาศต้องเต็มไปด้วยหลักแนวคิดและทฤษฎีที่ว่า “แสวงจุดร่วมและ สงวนจุดต่าง” ประเด็นใดที่สามารถหาทางออกร่วมกันได้โดยการเจรจาและหาข้อยุติต้องรีบนำมาใช้ในทันที แต่ประเด็นใดก็ตามซึ่งเป็นข้อแตกต่างของแต่ละฝ่ายและนำมาซึ่งความแตกแยกก็ควรเก็บเรื่องราวเหล่านั้นเอาไว้ก่อน

แต่สิ่งที่สำคัญในการเจรจาหาข้อยุติก็คือควรมุ่งนำเสนอประเด็นที่เกี่ยวกับหลักการที่อยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงเท่านั้น ไม่สมควรอย่างยิ่งที่จะนำเสนอประเด็นที่เป็นเรื่องส่วนตัวหรือประโยชน์ส่วนตัวและไม่ควรทำให้เรื่องส่วนตัวไปทำลายเรื่องส่วนรวมที่จะเกิดท่ามกลางการประนีประนอมนั้น อย่าให้อารมณ์เข้ามามีอิทธิพลต่อการเจรจา ไม่เช่นนั้นแล้วบรรยากาศของการหาข้อยุติจะเกิดขึ้นไม่ได้ หากแต่ละฝ่ายใช้อารมณ์มากกว่าเหตุผล ฉะนั้นควรประนีประนอมแนวคิดของแต่ละฝ่ายเพื่อให้บรรยากาศของการประชุมเป็นไปอย่างราบรื่นและมีบทสรุปที่ลงตัวในที่สุดเป็นการดำรงอยู่บนฐานของเป้าหมายและความสัมพันธ์ โดยมุ่งเน้นไปที่การแบ่งผลประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งเป็นการได้รับผลประโยชน์ด้วยกันทั้งสองฝ่าย วิธีการนี้อาจจะใช้ไม่ได้ผลเมื่อเกิดมีความขัดแย้งในประเด็นที่ว่าด้วยค่านิยม ความเชื่อทางศาสนาและวัฒนธรรม

2. การจัดการความขัดแย้งโดยวิธีทางกฎหมาย (Peaceful Legal Means) เมื่อกล่าวถึงการจัดการความขัดแย้งโดยวิธีทางกฎหมายนั้น สามารถจำแนกสันติวิธีตามแนวนี้นี้ได้ 3 วิธี กล่าวคือ อนุญาโตตุลาการ (Arbitration) กระบวนการทางศาล (Judicial Approach) และกระบวนการออกกฎหมาย (Legislative Approach)

2.1 อนุญาโตตุลาการ หมายถึงกระบวนการที่ทั้งคู่สมัครใจขอให้ “บุคคลที่สามที่เป็นกลาง” ไม่มีส่วนได้เสียเป็นผู้ช่วยตัดสินใจปัญหาความขัดแย้ง (วันชัย วัฒนศัพท์. 2554 : 9) ซึ่งวิธีการนี้เป็นวิธีการระงับข้อพิพาทซึ่งมีมานานนับพันปีแล้ว ทั้งในสมัยกรีกและโรมันก็ได้นำวิธีการนี้มาใช้ (ชวติ สุทธิพันธุ์. 2554 : 13) เมื่อศึกษาถึงประวัติและวิวัฒนาการของกฎหมายพบว่า อนุญาโตตุลาการถูกนำมาใช้เพื่อระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐกับรัฐ ข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชนและข้อพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชน ทั้งนี้ก็ด้วยเหตุว่าข้อพิพาทระหว่างรัฐนั้นอาจนำมาซึ่งการใช้กำลังอาวุธเข้าต่อสู้กัน (อนันต์ จันทโรภากร. 2538 : 1)

ด้วยเหตุนี้ อนุญาโตตุลาการจึงเป็นวิธีการหนึ่งของการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี ซึ่งคู่กรณียอมผูกพันตนเองต่อการวินิจฉัยของอนุญาโตตุลาการแบบที่ใช้ในการกำหนด คือความ

ยินยอมพิเศษ (Compromise) หรือข้อตกลงในข้อพิพาทได้เสนอให้แก่อนุญาโตตุลาการ คู่กรณียอมกำหนดเงื่อนไขว่า คำวินิจฉัยโดยอาศัยกฎหมายระหว่างประเทศ หรือตกลงกันว่าการพิจารณานั้นถือหลักความยุติธรรมและความเที่ยงตรง ศาลที่ชำระคดีข้อพิพาท ซึ่งได้เสนอขึ้นนั้นอาจสถาปนาขึ้นเป็นพิเศษโดยข้อตกลง หรือเป็นศาลชำระความที่มีอยู่พร้อมแล้ว ในกรณีทั่ว ๆ ไป วิธีการดำเนินการของอนุญาโตตุลาการมีลักษณะเป็นไปตามความพึงพอใจของคู่กรณี (ชวติ สุทธิพันธุ์. 2554 : 14)

ในขณะที่ อนันต์ จันทโรภากร (2538 : 2) มองว่าอนุญาโตตุลาการนั้นเป็นวิธีระงับข้อพิพาทที่มีบรรยากาศเป็นมิตรต่อกันมากกว่าการไปสู้ศาล ซึ่งข้อพิพาทที่เกิดขึ้นได้รับการชำระความโดยบุคคลที่คู่กรณีเชื่อถือและไว้วางใจ” จะเห็นว่า อนุญาโตตุลาการนั้นเป็นเรื่องที่คู่กรณีจะตกลงกันเลือกบุคคลและกลไกการระงับข้อพิพาทของตนเป็นเรื่อง ๆ ไป อีกทั้งยังเป็นการกำหนดรูปแบบของอนุญาโตตุลาการ แต่งตั้งอนุญาโตตุลาการ ขอบเขตอำนาจของอนุญาโตตุลาการ รวมไปถึงต้องคำนึงถึงผลหรือข้อผูกมัดที่อาจจะเกิดขึ้นจากคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการด้วย

เมื่อกล่าวถึงรูปแบบของอนุญาโตตุลาการข้อพิพาทระหว่างรัฐต่อรัฐนั้น สามารถแบ่งออกเป็น 4 รูปแบบคือ 1) คณะกรรมการตัวแทนผสม (Mixed Commission) 2) อนุญาโตตุลาการที่เป็นประมุขของรัฐ 3) อนุญาโตตุลาการที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิคนเดียว และ 4) อนุญาโตตุลาการที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิหลายคน (อนันต์ จันทโรภากร. 2538 : 15)

ถึงกระนั้น คำชี้ขาดของคณะกรรมการที่คู่กรณีได้ตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาคัดสินข้อพิพาทระหว่างรัฐย่อมผูกพันรัฐคู่กรณีให้ต้องปฏิบัติตาม แต่ไม่จำเป็นต้องถึงที่สุด เพราะคู่กรณีอาจจะมีการดำเนินการระงับการทางคดีเพื่อขอให้มีการตีความทบทวน แก้ไข อุทธรณ์หรือเพื่อให้คำชี้ขาดนั้นใช้บังคับไม่ได้ (อนันต์ จันทโรภากร. 2538 : 16) หรืออาจแสวงหาวิธีการใหม่ในการระงับข้อพิพาท โดยมอบหมายให้ศาลอนุญาโตตุลาการใหม่หรือศาลยุติธรรมระหว่างประเทศเป็นผู้พิจารณา หรืออาจมอบให้คณะมนตรีความมั่นคงพิจารณาและขอคำแนะนำว่าจะให้ปฏิบัติการอย่างไรเป็นการสมควร (ชวติ สุทธิพันธุ์. 2554 : 16)

อย่างไรก็ดีความผูกพันของคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังนี้ 1) อนุญาโตตุลาการเฉพาะเรื่อง กล่าวคือ คำชี้ขาดนั้นย่อมผูกพันเฉพาะรัฐคู่กรณี และเฉพาะเรื่องที่พิพาทกันเท่านั้น 2) อนุญาโตตุลาการถาวร กล่าวคือการที่รัฐนำคดีข้อพิพาทขึ้นสู่การพิจารณาคดีของอนุญาโตตุลาการก็ด้วยความมุ่งหมายเพื่อที่จะให้คำชี้ขาดตัดสินที่ผูกพันคู่กรณีและมีผลเป็นการยุติข้อพิพาทระหว่างกัน แต่คำชี้ขาดดังกล่าวย่อมมีผลต่อเมื่อองค์คณะได้รับการแต่งตั้งอย่างถูกต้องและพิจารณาโดยชอบและคำชี้ได้ทำขึ้นครบถ้วนถูกต้องเท่านั้น (โครินท์ เฟื่องเกษม. 2531 : 53)

สำหรับกรณีของข้อพิพาทที่เกิดขึ้นภายในรัฐก็ได้นำหลักการอนุญาโตตุลาการมาประยุกต์ใช้เช่นเดียวกัน จะเห็นว่าวิธีการนี้ได้รับความนิยมน้อยกว่าหลายในวงการค้า การลงทุน เนื่องจากคู่กรณีสามารถคัดสรรบุคคลใด ๆ ก็ตามที่ตนเห็นว่ามีความรู้ความสามารถเชี่ยวชาญในเรื่องที่พิพาทและมีความเป็นธรรมมาวินิจฉัยข้อพิพาทที่เกิดขึ้น แต่ประเด็นที่น่าสนใจก็คือ คำวินิจฉัยของคณะอนุญาโตตุลาการในระดับประเทศที่เรียกว่า “คำชี้ขาด” นั้น ถือเป็นที่สุดและมีผลผูกพันคู่พิพาทให้ต้องปฏิบัติตามทันที (กระทรวงยุติธรรม, 2547 : 23)

กล่าวโดยสรุปแล้ว วิธีการนี้จะแตกต่างจากวิธีการแก้ไขกรณีพิพาททั้ง 2 ประการข้างต้น เนื่องจากวิธีการทั้ง 2 ข้างต้นนั้นเป็นวิธีการทูตที่ไม่ผูกมัดคู่กรณีในอันที่จะทำความตกลงกันได้หรือไม่ แต่การใช้ออนุญาโตตุลาการมาเป็นระงับกรณีพิพาทระหว่างประเทศนั้น คู่กรณีต้องมีพันธะหลาย ๆ ประการต่อการดำเนินการของอนุญาโตตุลาการ

2.2 กระบวนการทางศาล (Judicial Approach) หมายถึงการที่สถาบันจัดตั้งขึ้นตามระบบที่สังคมยอมรับเข้ามาช่วยจัดการแก้ไขข้อพิพาท ซึ่งวิธีการนี้เป็นการเปลี่ยนจากการแก้ปัญหาระหว่างกันเองไปสู่กระบวนการของรัฐ โดยคู่กรณีดำเนินการจ้าง “ทนายความ” ให้ทำหน้าที่เป็นตัวแทนในการสู้คดี ซึ่งมีการนำสืบต่อหน้าบุคคลที่สามที่เป็นกลางคือ “ผู้พิพากษา” หรือ “คณะลูกขุน” แล้วแต่ระบบผู้ที่ทำหน้าที่พิพากษาเหล่านี้ นอกจากการพิจารณาถึงข้อขัดแย้ง ความหวังกังวลและผลประโยชน์ของคู่กรณีแล้ว ยังต้องมองไกลออกไปถึงค่านิยมและมาตรฐานของสังคม ผู้พิพากษาและคณะลูกขุนต้องตัดสินใจบนพื้นฐานของกฎหมาย และต้องเป็นไปตามตัวบทกฎหมาย คู่กรณีไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ แต่ก็จะได้รับ โอกาสในการแสดงทัศนคติของเขาเองอย่างหนักแน่น และจากการตัดสินใจสะท้อนถึงลักษณะความเป็นไปของสังคม (วันชัย วัฒนศัพท์, 2554 : 10)

อย่างไรก็ดี เมื่อก้าวถึงกระบวนการทางศาลประกอบไปด้วยศาลใน 2 ระดับ คือ 1) ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศหรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า “ศาลโลก” เป็นหนึ่งในองค์กรหลักของสหประชาชาติถูกตั้งขึ้นเมื่อปี 1947 เพื่อสนองเจตนารมณ์ขององค์การสหประชาชาติ โดยระบุไว้ในกฎบัตรฯ มาตรา 92 ว่าให้เป็นองค์กรทางตุลาการอันสำคัญของสหประชาชาติ ซึ่งรัฐคู่กรณีที่มีความขัดแย้งจะเสนอปัญหาข้อขัดแย้งให้ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศพิจารณาและอำนาจในการพิจารณาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ มีจำนวนผู้พิพากษา 15 คน ประกอบเป็นองค์คณะซึ่งผู้พิพากษาทั้งหมดได้รับการเลือกสรรมาจากผู้มีคุณวุฒิและทรงคุณธรรมจากประเทศต่าง ๆ ไม่ซ้ำกัน ปัจจุบันมีที่ตั้งอยู่ ณ กรุงเฮก ประเทศเนเธอร์แลนด์ (สมพงษ์ ชูมาก, 2544 : 100) อันเป็นวิธีการระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐโดยใช้อำนาจที่มีหน้าที่วินิจฉัยข้อกฎหมายระหว่างประเทศหรือธรรมเนียมประเพณีระหว่างประเทศที่คู่กรณียอมรับมาเป็นเครื่องมือในการตัดสินใจข้อพิพาท และ 2) ศาลภายในประเทศ

ซึ่งทำหน้าที่ในการพิจารณาตัดสินคดีต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายในรัฐที่มีความขัดแย้งกันในระดับครอบครัว สังคมหรือกลุ่มต่าง ๆ กับรัฐ เป็นต้น ซึ่งวิธีการและขั้นตอนในการตัดสินนั้นจะมีความแตกต่างกัน ในรายละเอียดตามข้อกำหนด และกติกาต่าง ๆ ที่สังคมได้กำหนดขึ้นมาใช้เป็นข้อปฏิบัติในสังคม

2.3 กระบวนการออกกฎหมาย (Legislative Approach) กระบวนการออกกฎหมายจัดได้ว่าเป็นการแก้ปัญหาความขัดแย้ง หรือข้อพิพาทได้อีกประการหนึ่งเช่นเดียวกัน วิธีการนี้ ดำเนินการโดยภาครัฐโดยอาศัยกระบวนการทางกฎหมายในรูปแบบของพระราชกำหนดหรือพระราชบัญญัตินิรโทษกรรม (Amnesty Act) ซึ่งประเด็นนี้อาจจะเป็นความขัดแย้งในประเด็นใหญ่ ๆ และมีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามาเกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก ซึ่งหากนำผู้กระทำผิดมาลงโทษอาจจะก่อให้เกิดความโกลาหลได้ กรณีเช่นนี้เห็นได้จากการที่รัฐออกพระราชกำหนดนิรโทษกรรมเรื่อง ปืนและนิรโทษกรรมเกี่ยวกับการปฏิวัติรัฐประหาร เป็นต้น ถึงกระนั้นการออกกฎหมายในลักษณะนี้ ไม่ครอบคลุมถึงความผิดเกี่ยวกับ “คดีอาญา” ในประเด็นที่รุนแรง

3. ทางเลือกเชิงสันติอื่น ๆ (Peaceful Alternative Means) เมื่อก้าวถึงสันติวิธีชนิดที่เป็น ทางเลือกอื่น ๆ ตามที่มักจะมีการใช้ในโลกรนี้ ประกอบด้วย (สิทธิพงศ์ สิทธิขจร. 2538 : 56)

3.1 การหลีกเลี่ยงหรือการถอนตัว (Avoiding or Withdrawing) วิธีการนี้เป็นการ หลบฉากหรือถอนตัวออกจากประเด็นที่กำลังมีความขัดแย้งกัน ในอเมริกาเหนือบริบทการหลีกเลี่ยง เป็นวิธีไม่ก้าวร้าว แต่ไม่ร่วมมือ แต่ในสังคมหรือชุมชนจำนวนมากที่ยึดถือค่านิยม เช่น ชาวเอเชียและ ชาวละตินอเมริกา เชื่อว่าวิธีการหลีกเลี่ยงปัญหาและการ โอนอ่อนผ่อนตามนั้น มีประโยชน์อย่างยิ่ง ในการรักษาความสัมพันธ์ที่มีต่อกันเอาไว้ ในบางกรณีการใช้วิธีหลีกเลี่ยงและการโอนอ่อนตามถือว่าเป็น การช่วยรักษาน้ำใจให้แก่ตัวเองและผู้อื่น แต่จุดอ่อนของวิธีการนี้เน้นความสัมพันธ์และอาจไม่ ได้รับความเป็นไปได้ในการบูรณาการสถานการณ์ ซึ่งการแก้ปัญหาอาจจะทำให้ชนะด้วยกันทั้งคู่หรือ แพ้ด้วยกันทั้งคู่ก็ได้

3.2 การเผชิญหน้า (Confrontation) ทฤษฎีนี้ต้องนำมาใช้ถัดจากมาตรการที่ 1 และที่ 2 ดังที่ได้กล่าวข้างต้นแล้ว เมื่อเราประเมินอย่างรอบด้านแล้วว่า สถานการณ์ที่เกิดขึ้นในครั้งนี้ยังหา บทสรุปหรือไม่มีข้อยุติที่ชัดเจน การเผชิญหน้าเพื่อพูดคุยแลกเปลี่ยน ความคิดเห็น รวมไปถึงการ เจรจาทกลงถึงข้อเรียกร้องของแต่ละฝ่ายก็จะเกิดขึ้น แต่เป็นการเกิดขึ้นท่ามกลางสถานการณ์ที่เราได้ ดำเนินการวางแผนมาเป็นอย่างดีแล้ว ฉะนั้นความขัดแย้งอาจจะเกิดขึ้นได้ หากทุกฝ่ายเผชิญหน้ากัน อย่างสันติ นึกถึงความถูกต้องและเที่ยงธรรมเป็นบรรทัดฐาน ไม่ได้นึกถึงประโยชน์ของตนเองเป็น ที่ตั้ง

3.3 การ โน้มน้าว (Persuasion) เป็นวิธีการที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลพยายามเปลี่ยน ความคิดเห็นของผู้อื่น ตลอดจนวิธีคิด ความรู้สึกและความคิดเห็น โดยใช้วิธีการอุปมาอุปมัย รวมถึง

รูปแบบที่ใช้เหตุผลประกอบ บางครั้งวิธีการที่ใช้เพื่อโน้มน้าวผู้อื่นอาจรวมถึงการแข่งขันที่จะโน้มน้าวด้วยการ “รบเร้า” ซึ่งวิธีการนี้คู่กรณีใช้วิธีการในการชักชวนอย่างแน่วแน่ จนกระทั่งฝ่ายหนึ่งต้องยอมจำนนด้วยเหตุผลเพราะการรบเร้า

3.4 การสนับสนุน (Supporting) คือการให้โอกาสบุคคลที่อยู่ภายใต้ความกดดันสามารถระบายความรู้สึก ความคิดเห็น ความโกรธ หรือไม่พอใจและช่วยให้การตัดสินใจว่าจะทำอะไร ผู้สนับสนุน ไม่จำเป็นต้องเจรจาไกล่เกลี่ยเสมอไป คืออาจใช้การสนับสนุนเป็นช่องทางเพื่อหลีกเลี่ยงการเจรจาไกล่เกลี่ยหรือการแทรกแซงการแข่งขัน

3.5 การบังคับและการผลักดัน (Competing, Forcing and Compelling) ซึ่งวิธีการแข่งขันใช้เมื่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งให้ความสำคัญกับจุดมุ่งหมายมากกว่าความสัมพันธ์ บุคคลนั้นอาจใช้อำนาจในการช่วยให้บรรลุจุดมุ่งหมาย รวมถึงการใช้อำนาจในการทำให้ผู้อื่นทำตามด้วย ยิ่งไปกว่านั้นเขาอาจจำเป็นต้อง “ลุกขึ้นสู้” เพื่อปกป้องหลักการและสิทธิที่ตนสมควรได้ วิธีการนี้เน้นวิธีการแบ่งสันปันส่วน (Distributive Approach) เป็นแนวทางในการเจรจาไกล่เกลี่ย การใช้วิธีการนี้อาจจะทำให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งชนะหรือแพ้ได้ เพราะมุ่งเน้นเรื่องผลประโยชน์ (Interests) มากกว่ามุ่งเน้นเรื่องความสัมพันธ์ (Relationship)

3.6 การโอนอ่อนผ่อนตามหรือการทำให้ราบรื่น (Accommodating or Smoothing) การโอนอ่อนตามผู้อื่นอาจนำมาใช้ในกรณีที่มีความห่วงใยต่อความสัมพันธ์มากกว่าเป้าหมายในการแก้ไขความขัดแย้ง ซึ่งเป้าหมายของข้อตกลงประเภทนี้ออกมาในรูปของการเอื้อประโยชน์ให้แก่ฝ่ายอื่น โดยเราต้องยอมเสียประโยชน์ พฤติกรรมในการโอนอ่อนผ่อนตามรวมถึงการทำตามคำสั่ง การเห็นคล้อยตามความคิดผู้อื่นหรือการยอมให้ไปไปตามความปรารถนาของอีกฝ่าย ลักษณะนิสัยดังกล่าวถูกมองว่าอ่อนแอหรือต้องการความสงบ ในสังคมตะวันตกเหตุการณ์ประเภทนี้จะไม่ถูกมองในเชิงลบ ในกรณีที่สังคมนั้นมีการให้คุณค่าต่อความสัมพันธ์อันราบรื่นและให้ความสำคัญกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่ยอมรับต่อสถาบัน เพราะฉะนั้นวิธีการนี้เน้นการใช้ความสัมพันธ์เป็นหลัก (Relational in Orientation) และอาจปรับเป็นแนวทางอื่นตามผู้อื่นที่เขาคล้อยตาม เช่น วิธีการแบ่งสันปันส่วน (Distribution) หรือวิธีแบบบูรณาการ (Integrative) ตามแต่ผู้อื่นต้องการว่าจะใช้วิธีไหน การมุ่งเน้นวิธีการนี้อาจจะทำให้เรามองว่าเกิดความราบรื่นในการแก้ไขปัญหา แต่ถึงกระนั้นก็ยังทำให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งแพ้หรือชนะ

3.7 การร่วมมือกันหรือการแก้ปัญหา (Collaborating, Integrating or Problem Solving) การร่วมมือกันในบางครั้งอาจหมายถึงการบูรณาการหรือการแก้ไขปัญหา ซึ่งมักให้ความสำคัญและจุดมุ่งหมายเช่นกันเป็นทั้งการรุกและร่วมมือ คือเกิดการบูรณาการผลประโยชน์ร่วมกันของทุก ๆ ฝ่ายที่ได้รับผลกระทบเป็นวิธีการจัดการความขัดแย้งที่เน้นวิธีการเจรจาไกล่เกลี่ยและการไกล่เกลี่ยคนกลาง เป็นการใช้ทั้งวิธีบูรณาการและแบ่งสันปันส่วนในการเจรจาไกล่เกลี่ย แม้แนวทางนี้ให้ความสำคัญแก่ความสัมพันธ์ แต่เป้าหมายก็มุ่งเน้นไปที่การยุติความขัดแย้ง และผลการเจรจายุติความขัดแย้งที่ตามมาภายหลัง

3.8 การมีส่วนร่วม (Participation) เมื่อเกิดความขัดแย้งแล้ว กระบวนการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งก็มีความจำเป็นต้องอาศัยหลักการหลาย ๆ ด้านเช่นกัน” โดยท่านได้นำเสนอ “หลักการและเครื่องมือในการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วม และการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางเลือกหรือการแก้ปัญหาความขัดแย้งอย่างสันติ” (วันชัย วัฒนศัพท์, 2547 : 130)

จะเห็นว่ากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการ “สร้างเวที” และ “เปิดเวที” ให้แก่ประชาชน (Public) หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) ที่ได้รับผลกระทบโดยตรง (Direct) หรือโดยอ้อม (Indirect) เข้ามามีส่วนร่วมในมิติต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมสังเกตการณ์ ร่วมรับฝึชอบและร่วมรับผลประโยชน์ เป็นต้น ดังที่วันชัย วัฒนศัพท์ (2537 : 25) ได้นำเสนอว่า “การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการซึ่งประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะและเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีผลต่อความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งมีการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายและการตัดสินใจของรัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการสื่อสารในระบบเปิด กล่าวคือเป็นการสื่อสารสองทางทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งประกอบไปด้วยการแบ่งปันข้อมูลร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและเป็นการเสริมความสามัคคีในสังคม”

นอกจากนี้แล้ว ท่านมองว่า “การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการเพิ่มคุณภาพของตัดสินใจ การลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลาเป็นการสร้างฉันทามติทำให้ง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ อีกทั้งช่วยหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้า “กรณีที่ร้ายแรงที่สุด” ช่วยให้เกิดความน่าเชื่อถือ ความชอบธรรมและช่วยให้ทราบความห่วงกังวลของประชาชนและค่านิยมของสาธารณชนรวมทั้งเป็นการพัฒนาความเชี่ยวชาญและความคิดสร้างสรรค์ของสาธารณชน”

#### ปัจจัยที่มีผลต่อความขัดแย้งทางสังคม

เมื่อก้าวถึงเหตุปัจจัยที่มีผลต่อความขัดแย้ง มีนักคิดหลายคนได้นำเสนอประเด็นข้อมูลเหล่านี้ไว้อย่างมากมาย ฉะนั้นเพื่อให้ข้อมูลเป็นระบบ มีความรัดกุมและชัดเจนมากขึ้นผู้วิจัยจะนำเสนอโดยการมองถึงปัจจัยที่มีผลความขัดแย้ง ดังนี้

ประภัสสร เชาวมณฑล (2543 : 34-35) ได้สรุปปัจจัยที่มีผลต่อความขัดแย้งไว้ดังนี้

1. การมีความเห็นไม่ตรงกันของแบบ Personality Clash ความขัดแย้งเหล่านี้เกิดขึ้นจากการที่ต่างฝ่ายต่างมีความเชื่อมั่นในเหตุผลของตัวเองหรือความยึดมั่นในหลักวิชา ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในลักษณะนี้จึงเป็นความขัดแย้งที่ค่อนข้างรุนแรงและต้องการการตัดสินใจ

2. ความไม่เข้าใจซึ่งกันและกัน (Misunderstanding) ความขัดแย้งแบบนี้เกิดขึ้นจากการเข้าใจความหมายของอีกฝ่ายหนึ่งผิดไป ทั้งที่บางทีทั้งสองฝ่ายอาจมีวัตถุประสงค์เหมือนกัน คล้ายกัน สาเหตุของความขัดแย้งในลักษณะนี้อาจก่อให้เกิดการลุกลามใหญ่ได้แม้กระทั่งบุคคลที่อยู่ในกลุ่มหรือในพวกเดียวกัน

3. ความไม่เชื่อถือนั้นเป็นส่วนตัว (Cognitive and Personalized) ความขัดแย้งแบบนี้ไม่มีเหตุผลที่ต้องหักล้างกันเป็นเพียงความไม่เชื่อที่มีกันเมื่อเปรียบเทียบความขัดแย้งในลักษณะอื่น ๆ แล้ว แบบนี้จะทำความเข้าใจยากที่สุดเพราะคู่กรณีมักไม่เข้าใจกัน

4. ความแตกต่างกันในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ (Goal Oriented) ความขัดแย้งแบบนี้ไม่เหมือนความขัดแย้งแบบความเห็นไม่ลงรอยกันเพราะมีเป้าหมายหลายอย่างและมีวิธีบรรลุเป้าหมายนั้นต่างกัน

วันชัย วัฒนศัพท์ (2554 : 7) ได้อธิบายถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลต่อความขัดแย้งทางสังคม โดยแบ่งออกเป็น 5 ปัจจัยด้วยกัน คือ

1. ปัญหาความสัมพันธ์ หมายถึงสิ่งที่เห็นหรือเข้าเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กับกลุ่มอื่น ๆ ในสภาพของความขัดแย้งนั้น อาจจะทำให้ลักษณะของกลุ่มเปลี่ยนไปจากสาเหตุของประวัติของสัมพันธ์ภาพ อารมณ์ที่รุนแรง การรับรู้ที่ผิดพลาดและลักษณะตายตัว การสื่อสารที่ไม่ดีหรือการสื่อสารที่บกพร่อง พฤติกรรมที่ไม่สร้างสรรค์ซ้ำแล้วซ้ำอีกทำให้เกิดปัญหาในความสัมพันธ์จนนำไปสู่ความขัดแย้ง

2. ค่านิยมที่แตกต่างกัน เป็นระบบของความเชื่อที่นำเราไปสู่การตัดสินใจว่าจะไรดีหรือเลว อะไรถูกหรือผิด ซึ่งความแตกต่างในค่านิยมไม่จำเป็นที่จะก่อให้เกิดความขัดแย้งเสมอ

3. ปัญหาด้านข้อมูล ความขัดแย้งอาจเกิดขึ้นเมื่อมีข้อมูลมากหรือน้อยเกินไปเกี่ยวกับเรื่องที่เราจะต้องตัดสินใจ มีการแปลผลของข้อมูลผิดพลาดและข้อสรุปที่ไม่ถูกต้อง มีความเห็นที่แตกต่างกันไปในเรื่องข้อมูลและวิธีการ ได้มาซึ่งข้อมูลที่แตกต่างกันก็นำไปสู่ความขัดแย้งได้

4. ปัญหาด้านโครงสร้าง โครงสร้างเป็นสิ่งที่ถูกกำหนดไว้แล้ว ปัญหาด้านโครงสร้างบางอย่างจะเกี่ยวข้องกับทรัพยากร กฎระเบียบ บทบาท ภูมิศาสตร์ ระยะเวลา กระบวนการและระบบราชการที่ใช้อยู่ ซึ่งโครงสร้างเหล่านี้เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้น

5. ความต้องการหรือผลประโยชน์การแข่งขันกัน เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์หรือความต้องการต่าง ๆ ที่มีอยู่ไม่จำกัดกับปริมาณของทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดก็นำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งได้

เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ (2540 : 71) ได้กล่าวว่าสาเหตุของความขัดแย้งไม่ว่าจะเป็นความขัดแย้งภายในบุคคล ความขัดแย้งระหว่างบุคคลหรือความขัดแย้งในองค์กร อาจสรุปได้ว่ามีสาเหตุมาจาก 4 F คือ ความกลัว (Fear) การใช้กำลัง (Force) ความเป็นธรรม (Fair) และทุน (Fund) โดยมีดังนี้

1. ความกลัว (Fear) ความกลัวเป็นสาเหตุสำคัญอย่างหนึ่งของความขัดแย้งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคต เป็นปัจจัยที่มีอำนาจมากเพราะเกิดได้อย่างถาวร คนที่กลัวไฟฟ้า เมื่อเห็นสายไฟฟ้าก็จะเกิดความกลัวทั้ง ๆ ที่กลัวอาจไม่เกิดขึ้นเลย ความกลัวเป็นแรงผลักดันทำให้เกิดสิ่งอื่น ๆ ความขัดแย้งที่รุนแรงขนาดต้องรบกันระหว่างประเทศ เกิดเพราะความกลัวที่ถูก

ลบหลู่ศักดิ์ศรี กลัวจะขายหน้า กลัวจะถูกหาว่าไม่เข้มแข็งจริง ความขัดแย้งอาจลดได้ด้วยการเจรจา แต่ก็กลัวที่ต้องเจรจา จึงทำให้ความขัดแย้งสิ้นสุดลงไม่ได้ ในวงการศึกษา ความกลัวต่าง ๆ นานา เช่น กลัวจะไม่สมหวัง กลัวจะไม่ได้สองชั้น กลัวจะไม่ได้ตำแหน่ง กลัวจะถูกจับผิด กลัวจะไม่ได้รับการเลือกตั้ง เป็นต้น ความกลัวทำให้คนขาดเหตุผล ทำให้การรับรู้ผิดพลาด ทำให้การสื่อสารบิดเบือน สิ่งเหล่านี้ต่างก็เป็นสาเหตุของความขัดแย้งทั้งสิ้น

2. การใช้กำลัง (Force) ถ้าไม่มีการใช้กำลังก็อาจไม่มีความขัดแย้ง เราจะเห็นได้ว่าการใช้กำลังเป็นการจุดระเบิดของความขัดแย้งที่รุนแรง กำลังในที่นี้ไม่ได้หมายถึงกำลังทางกาย ทางอาวุธ เท่านั้น แต่หมายรวมถึงกำลังทางคุณธรรม กำลังทางอารมณ์ การจะให้การร่วมมือหรือไม่ร่วมมือ การอนุวัติหรือไม่อนุวัติ การจะให้ความช่วยเหลือหรือไม่ให้ความช่วยเหลือ เป็นต้น กำลังทำให้เกิดความเจ็บปวดทั้งแก่บุคคลและแก่ระบบ การใช้กำลังเป็นจุดเริ่มต้นของความขัดแย้ง

3. ความเป็นธรรม (Fair) เมื่อบุคคลมีความรู้สึกว่าเขาเองไม่ได้รับความเป็นธรรมในการเลื่อน ลด ปลด ย้าย การมอบหมายงาน การสั่งการ การพิจารณาความดีความชอบ การปฏิบัติงาน โอกาสที่จะก้าวหน้า การบรรจุเข้าหมายส่วนตัว ฯลฯ บุคคลนั้นจะเกิดความขัดแย้ง อาจเกิดความขัดแย้งในตนเอง กับเพื่อน กับผู้บังคับบัญชา กับหน่วยงาน เมื่อใดที่บุคคลหรือองค์การรู้สึกว่าเขาไม่ได้รับความเป็นธรรมความขัดแย้งก็จะเกิดขึ้น ประเด็นที่ต้องพิจารณาให้รอบคอบต่อเมื่อเขาได้สิ่งที่เขาควรได้ ความเป็นธรรมเกิดจากความพอใจของคน ต่างคนต่างมองเห็นและยากที่จะหามาตรฐานสากล ซึ่งเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายในการวัดความเป็นธรรม ความเป็นธรรมก็เหมือนกับความงามขึ้นอยู่กับสายตาผู้ดู

4. ทุน (Fund) ทุนในที่นี้หมายถึงทรัพยากรในการบริหารซึ่งได้แก่ คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ การจัดการ การบริหารในปัจจุบันนี้ทรัพยากรมีไม่เพียงพอ แต่ละคนหรือแต่ละหน่วยงานจำเป็นที่จะต้องแข่งขันกัน เพื่อจะได้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด จะช่วยให้ตนหรือหน่วยงานบรรลุเป้าหมายได้ การแข่งขันเพื่อให้ได้ทรัพยากรเป็นสาเหตุสำคัญอย่างหนึ่งของความขัดแย้ง

#### การเมืองในองค์กร

การเมืองในองค์กรนั้น มีนักวิชาการให้ความหมายไว้ต่าง ๆ ดังนี้

ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ (2546 : 229) กล่าวว่า การเมืองในองค์กรหมายถึงพฤติกรรมที่กระทำโดยบุคคลหรือกลุ่มคนเพื่อเพิ่มอำนาจหรือใช้อำนาจในองค์กร การเมืองในองค์กรจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการได้มาซึ่งอำนาจ การพัฒนาอำนาจ การใช้อำนาจและการใช้ทรัพยากรอื่น ๆ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของบุคคลหรือกลุ่ม

สุเทพ พงศ์ศรีวัฒน์ (2544 : 28) กล่าวว่า การเมืองในองค์กร (Organizational Politics) หมายถึง กิจกรรมทั้งหลายที่สมาชิกแสดงออกในการแสวงหาการสนับสนุน การใช้อำนาจและการได้มา

ซึ่งทรัพยากรเพื่อให้ตนหรือกลุ่มได้รับตามที่ต้องการ ภายใต้สถานการณ์ที่มีความขัดแย้งและมีความไม่แน่นอนสูง ดังนั้นพฤติกรรมดังกล่าวที่บุคคลแสดงออกจึงเป็นพฤติกรรมเชิงการเมือง (Political Behavior) ซึ่งต้องใช้อำนาจหรือความพยายามเพื่อการบรรลุเป้าหมายที่เป็นประโยชน์แก่ฝ่ายตน

สมยศ นาวิการ (2540 : 260) กล่าวว่า การเมืองในองค์การคือการแสวงหาการคุ้มครองและการใช้อำนาจเพื่อที่จะเพิ่มพูนหรือป้องกันผลประโยชน์ส่วนตัวของบุคคลหรือกลุ่มที่เป้าหมายของพวกเขาอาจจะเกี่ยวพันโดยตรงกับเป้าหมายขององค์การ การกระทำทางการเมืองอาจจะถูกกระทำโดยพนักงานขององค์การหรือกลุ่มที่ไม่เป็นทางการและผู้บริหารแต่ละคนที่ใช้อำนาจตามกฎหมายและแหล่งที่มาของอำนาจอย่างอื่นของพวกเขา

ฉันทนา จันทร์บรรจง (2542 : 97) กล่าวว่า การเมืองในองค์การตรงกับภาษาอังกฤษคำว่า “Organizational Politics” หมายถึง การกระทำต่าง ๆ ที่ไม่ได้ถูกรับรองหรือถูกอนุมัติอย่างเป็นทางการ ไม่ใช่การกระทำที่ตอบสนองวัตถุประสงค์ขององค์การ แต่เป็นการกระทำที่บุคคลในองค์กรนำมาใช้เพื่อผลักดันให้ผู้อื่นทำบางสิ่งบางอย่างให้บรรลุเป้าหมายส่วนตัวของเขาเอง ตัวอย่างเช่น ครูคนหนึ่งต้องการได้เลื่อนขั้นกรณีพิเศษ โดยที่ตนเองปฏิบัติงานไม่ถึงระดับเกณฑ์มาตรฐานที่จะได้รับ ครูคนนั้นไม่สามารถต่อสู้เพื่อให้ได้เลื่อนขั้นกรณีพิเศษได้ด้วยหลักการที่โรงเรียนได้กำหนดไว้ จึงใช้อิทธิพลจากการที่ตนมีญาติสนิทเป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรงของอาจารย์ให้สนับสนุนตัวเองจนกระทั่งได้เลื่อนขั้นกรณีพิเศษ ลักษณะดังกล่าวนี้ เรียกว่าเป็นการเมืองในองค์การรูปแบบหนึ่ง

สร้อยตระกูล อรรถมานะ (2545 : 244) กล่าวว่า คำว่าการเมือง ความหมายที่ยอมรับกันโดยทั่วไปก็คือความหมายที่ให้ไว้โดยฮาโรลด์ ลาสเวลล์ ซึ่งให้ความหมายของการเมืองว่า การเมืองหมายถึง ใคร ได้อะไร เมื่อไรและอย่างไร ซึ่งเป็นเรื่องของการจัดสรรปันส่วน ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ดังนั้นจึงอาจพิจารณาการเมืองในแง่ของความขัดแย้งได้ ไม่ว่าจะเป็นความขัดแย้งในแง่ความคิด และโดยเฉพาะความขัดแย้งในแง่ผลประโยชน์ ซึ่งเป็นความพยายามที่จะแย่งชิงหรือต่อสู้เพื่อที่จะได้มาซึ่งผลประโยชน์ดังกล่าวและหากเป็นไปตามกฎหมาย ศีลธรรมที่ดี แต่ในขณะเดียวกันก็มีหลายคนได้ใช้วิธีการอื่น ๆ ในทางลบ เพื่อที่จะแย่งชิงผลประโยชน์หรือทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดนั้นอันเป็นผลทำให้เกิดทัศนคติต่อการเมืองในแง่ลบและเห็นว่าการเมืองเป็นเรื่องสกปรก ได้แก่ การใช้กลยุทธ์ กุศโลบาย การขู่บังคับ การหักหลังกัน เป็นต้น

สรุปได้ว่าการเมืองในองค์การ หมายถึงการรวมกลุ่มเพื่อเพิ่มอิทธิพลและอำนาจของการกระทำใด ๆ ให้ได้มาซึ่งทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด เพื่อผลประโยชน์ของตนเองและของกลุ่ม อาจพิจารณาได้ถึงความขัดแย้งระหว่างกลุ่ม ความขัดแย้งในแง่ความคิด และความขัดแย้งในแง่ผลประโยชน์ ส่วนสาเหตุการเกิดการเมืองในองค์การนั้น ได้มีนักวิชาการเสนอแนวความคิดไว้ดังนี้

เครทเนอร์และคินิกิ (Kreitner and Kinicki. 2004 : 575) กล่าวว่า การเมืองในองค์การเกิดจากสาเหตุหลัก 5 ประการด้วยกันคือ

1. เป้าหมายขององค์การที่ไม่ชัดเจน
2. การประเมินผลการปฏิบัติงานที่คลุมเครือ
3. กระบวนการตัดสินใจที่บกพร่อง
4. การแข่งขันอย่างรุนแรงระหว่างบุคคลหรือระหว่างกลุ่มภายในองค์การ
5. การเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายในองค์การ

สุเทพ พงศ์ศรีวัฒน์ (2544 : 28) ให้ความเห็นว่าความต้องการมีอำนาจของแต่ละคนมาจากเหตุผลที่แตกต่างกัน ซึ่งนำไปสู่การพฤติกรรมเชิงการเมืองขึ้นในองค์การสรุปได้ 6 สาเหตุ ดังนี้

1. การมีโครงสร้างแบบปิรามิดขององค์การ (Pyramid-shaped Organization) ทำให้เกิดสายงานที่มีอำนาจในการบังคับบัญชาลดหลั่นลงไปตามลำดับชั้น โดยผู้มีอำนาจมากที่สุดจะอยู่ที่ยอดของปิรามิด ในขณะที่ผู้อยู่ฐานล่างสุดจะมีอำนาจน้อยสุด โครงสร้างแบบปิรามิดขององค์การจึงเป็นโครงสร้างที่ทำให้เกิดพฤติกรรมเชิงการเมืองสูง เนื่องจากทุกคนที่อยู่ระดับล่างต่างมุ่งหวังที่จะได้เข้าสู่ตำแหน่งที่สูงขึ้น ซึ่งหมายถึงการมีอำนาจที่มากขึ้นในการตัดสินใจต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อคนอื่นอย่างกว้างขวางขึ้นและสามารถตอบสนองความต้องการตนเองได้มากขึ้น การก้าวสู่ตำแหน่งที่มีอำนาจสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้คนเหล่านี้หันมาใช้พฤติกรรมเชิงการเมืองมากขึ้น นอกจากนี้ โครงสร้างแบบปิรามิดทำให้เกิดการขัดแย้งทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีอยู่จำกัดจึงเกิดการใช้พฤติกรรมเชิงการเมืองเพื่อให้คนที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากรดังกล่าวหันมาให้การสนับสนุนตน อย่างไรก็ตามแม้แนวโน้มปัจจุบันจะเน้นการจัดโครงสร้างองค์การแบบแบนนอนหรือแบบทีมงาน ตลอดจนมีการกระจายอำนาจความรับผิดชอบในการตัดสินใจลงสู่ระดับล่างมากขึ้น แต่คนส่วนมากยังคงพึงพอใจในการแสวงหาอำนาจที่ติดมากับตำแหน่งทางการอยู่เช่นเดิม การใช้พฤติกรรมเชิงการเมืองในกรณีนี้จึงยังไม่หมดไป

2. การใช้เกณฑ์มาตรฐานแบบอัตนัยในการประเมินผลงาน การใช้วิธีการแบบอัตนัยมีโอกาสให้เกิดการใช้ความรู้สึกและอคติส่วนตัวของผู้ประเมินเข้าไปเกี่ยวข้องได้ง่าย ทำให้สูญเสียความยุติธรรมได้เพราะขาดระบบที่แน่นอนชัดเจน จึงกลายเป็นจุดอ่อนทำให้คนที่ต้องการได้รับความดีความชอบพิเศษหรือต้องการให้ผลประเมินออกมาดีเพื่อจะได้เลื่อนยศตำแหน่งที่สูงขึ้น หันมาใช้พฤติกรรมเชิงการเมืองด้วยการเอาใจหรือประจบสอพลอคนประเมินเพื่อให้ตนได้ตามที่ต้องการ

3. สภาพแวดล้อมที่ขาดความแน่นอนและมีความผันผวนสูง คนที่ทำงานอยู่ในองค์การที่กำลังอยู่ในภาวะขาดความมั่นคงและมีการเปลี่ยนแปลงสูงจะพลอยรู้สึกขาดความมั่นใจต่องานและองค์การไปด้วยและเพื่อความอยู่รอด ถ้าหากเกิดความจำเป็นต้องลดขนาดขององค์การให้เล็กลงคนเหล่านี้จึงหันมาใช้พฤติกรรมเชิงการเมือง เช่น การเอาใจเพื่อให้ได้ใกล้ชิดและเกิดเป็นคนพิเศษหรือเป็น “คนวงใน” ของนาย โดยหวังว่าหากมีการปรับลดพนักงาน ตนจะมีความปลอดภัยได้รับการคุ้มครองพิเศษจากอำนาจตัดสินใจของนาย

4. การรู้สึกลึกซึ้งความมั่นคงด้านอารมณ์ (Emotional Insecurity) คนประเภทที่ไร้ความรู้ความสามารถในงานหรือตำแหน่งที่ทำมักจะขาดความมั่นใจตนเอง จึงแสดงพฤติกรรมเชิงการเมืองออกมาด้วยการคอยประจบเอาใจนาย เพื่อให้ นายเกิดความรักความเมตตาแก่ตน ช่วยให้ตนรู้สึกว่ามี ความมั่นคงปลอดภัยขึ้น เพราะมีนายคอยปกป้องคุ้มครอง ลักษณะเช่นนี้เป็นลักษณะของคนที่ขาด ความมั่นคงด้านอารมณ์

5. ความต้องการมีอำนาจบังคับคนอื่นในแง่ไม่ดี คนประเภทนี้จะใช้พฤติกรรมเชิงการเมือง เพื่อแสดงว่ามีอำนาจเหนือหรือเพื่อบีบบังคับให้คนอื่นทำในสิ่งที่ เป็นความต้องการหรือให้ ประโยชน์แก่ตนโดยไม่คำนึงว่าถึงนั้นถูกต้องหรือไม่

6. ความขัดแย้งในเรื่องสำคัญ การมุ่งให้ความคิดหรือความต้องการของตนชนะคู่กรณี ที่ขัดแย้งกัน ในประเด็นดังกล่าวทำให้เกิดการใช้พฤติกรรมต่าง ๆ เชิงการเมืองขึ้น เพื่อให้โน้มน้าวใจ ให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจหันมาสนับสนุนตนให้บรรลุผลตามที่ต้องการ

สร้อยตระกูล อรรถธมานะ (2545 : 246) กล่าวว่า การศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับการเมืองไทย ในองค์กรได้บ่งชี้ถึงประเด็นหลายประเด็นที่มีลักษณะทางการเมืองมากกว่าที่จะใช้เหตุผล ซึ่งอาจสรุปได้ดังนี้

1. การมีทรัพยากรที่จำกัด ปรากฏการณ์สัมพันธภาพระหว่างการเมืองและทรัพยากรที่หายากและการเมืองมักจะเข้ามาเกี่ยวข้องเมื่อปรากฏความสับสนของทรัพยากรที่เกิดขึ้นใหม่หรือ ทรัพยากรที่ไม่มีผู้ใดครอบครอง

2. การวินิจฉัยสั่งการ การวินิจฉัยสั่งที่ไม่ได้การยอมรับจากผู้อื่นหรือการตัดสินใจที่ไม่ แน่นอนการตัดสินใจที่ใช้กลยุทธ์ระยะยาวจะนำไปสู่ความเป็นการเมืองมากกว่าการวินิจฉัยสั่งการที่มี ในทุก ๆ วันหรือการวินิจฉัยสั่งการประจำวัน

3. เป้าหมาย ยิ่งเป้าหมายมีความคลุมเครือไม่ชัดเจนและสลับซับซ้อนเพียงใดการเมือง ยิ่งจะมีมากขึ้นเท่านั้น

4. การเมืองและเทคโนโลยีภายนอก โดยทั่วไปเทคโนโลยีภายในองค์กรมีความซับซ้อน เพียงใด การเมืองก็จะมีมากเพียงใดและเป็นความจริงเช่นกันกับองค์การซึ่งดำเนินการในสภาพแวดล้อม ภายนอกที่อยู่เหิงไกลาหล

5. การเปลี่ยนแปลง ความพยายามในการจัดองค์การเสียใหม่หรือการพัฒนาองค์การและ การเปลี่ยนแปลงที่ไม่ได้เตรียมการมาก่อนเหล่านี้จะนำมาซึ่งพลังจากภายนอกซึ่งทำให้เกิดลักษณะ การเมืองอย่างมาก

สุเทพ พงศ์ศรีวัฒน์ (2544 : 10) ระบุว่าเงื่อนไขที่ก่อให้เกิดการเมืองในองค์กรประกอบด้วย

1. ความขัดแย้งอันเนื่องมาจากการพึ่งพิงซึ่งกันและกัน ทรัพยากรหายากหรือขาดแคลน และความหลากหลายหรือความแตกต่างในเรื่องของเป้าหมายที่ไม่มี ความสอดคล้องกัน ตลอดจนความเชื่อในเทคโนโลยีที่หลากหลาย โดยความขัดแย้ง ถือเป็นตัวขับเคลื่อนพื้นฐานในการก่อให้เกิด การเมืองในองค์กรเพราะในสภาวะการณ์ที่เป้าหมายขององค์กรไม่ชัดเจน ทรัพยากรมีอยู่อย่างจำกัด การเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยีและสภาพแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงขององค์กรจะก่อให้เกิดความ ไม่แน่นอน อันเป็นต้นเหตุของการเมืองในองค์กรได้

2. ความสำคัญของประเด็นการตัดสินใจ หากประเด็นความขัดแย้งดังกล่าว ไม่มีความสำคัญ มากนัก ย่อมไม่มีความต้องการใช้อำนาจในการแก้ไขปัญหานั้น แต่หากความขัดแย้งนั้นเป็นประเด็นที่ สำคัญย่อมมีการใช้อำนาจในองค์กรมากอันส่งผลต่อการเกิดการเมืองในองค์กรนั่นเอง

3. การกระจายอำนาจขององค์กร หากองค์กรมีการรวมอำนาจสูง ผู้บริหารมักจะใช้อำนาจ โดยอิงตามกฎเกณฑ์หรือค่านิยมของตนเองเป็นหลัก

ฉันทนา จันท์บรรจง (2542 : 105) กล่าวว่า สถานการณ์ที่มีการใช้เกมการเมืองมาก ได้แก่

1. เมื่อมีความไม่แน่นอนเกิดขึ้นในองค์กร เช่น ในขณะที่ใกล้จะมีการเกษียณอายุของ ผู้บริหารและจะต้องมีการเลือกสรรคนใหม่ขึ้นไปแทนที่หรืออาจจะมีการแต่งตั้งบุคคลจากหน่วยงาน ภายนอกมาดำรงตำแหน่งแทน เป็นต้น

2. เมื่อทรัพยากรที่ขาดแคลนกำลังเป็นประเด็นสำคัญในการพิจารณาตัดสินใจ เช่น ระหว่างที่มีการพิจารณาจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้แก่ส่วนราชการต่าง ๆ ในแต่ละปี

3. เมื่อหน่วยงานย่อยขององค์กรหรือบุคลากรในองค์กรขัดแย้งซึ่งกันและกัน

4. เมื่อกลุ่มต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมีอำนาจทางการเมืองเท่าเทียมกัน

5. เมื่อมีการตัดสินใจด้านงานบุคคล เช่น การคัดเลือกบุคลากรเข้าสู่งาน การประเมินผล การปฏิบัติงานและการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง เป็นต้น

วิภาส ทองสุทธิ (2552 : 367) กล่าวว่า โดยทั่วไปการรับรู้ทางการเมืองของบุคคลแต่ละกลุ่ม ในองค์กรอาจมีระดับไม่เท่ากัน เพราะในบางองค์กรจะพบว่ามีการเล่นเกมการเมืองระหว่างสมาชิก ในระดับที่สูง แต่ในอีกองค์กรอาจมีสิ่งเหล่านี้มีอยู่เพียงเล็กน้อย มีงานวิจัยเกี่ยวกับพฤติกรรมการเมือง ในองค์กรที่ระบุถึงปัจจัยซึ่งเป็นสาเหตุของความแตกต่างนี้ เช่น คุณลักษณะส่วนบุคคล คุณภาพเฉพาะ บุคคลที่องค์กรว่าจ้างเข้าเป็นพนักงานในองค์กร วัฒนธรรมองค์กรหรือปัจจัยของสภาพแวดล้อม ภายในองค์กร แสดงถึงอิทธิพลของปัจจัยส่วนบุคคลและปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับองค์กรที่ส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมทางการเมืองในองค์กรทั้งในระดับบุคคลและระดับกลุ่มในองค์กรเพื่อตอบสนอง ความพึงพอใจและหลีกเลี่ยงการถูกลงโทษ

### แนวคิดเกี่ยวกับนักการเมืองกับข้าราชการประจำ

การเมืองเป็นเรื่องของการกำหนดนโยบายและเป้าหมายของรัฐ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจเชิงคุณค่า (Value Judgement) โดยตรง การตัดสินใจว่าควรดำเนินนโยบายเช่นนี้ เท่ากับเป็นการยอมรับว่านโยบายนั้นดีกว่าทางเลือกด้านอื่น ๆ หรือเป็นการแบ่งปันคุณค่าที่มีอยู่ในสังคมโดยอำนาจรัฐเพื่อจะได้สนองความต้องการของสาธารณชน ตามที่กล่าวข้างต้นนี้เป็นเรื่องของการเมือง แต่ผู้ที่ดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องการเมืองไม่ว่าจะเป็นอาชีพหรือสมัครเล่นจะเรียกว่านักการเมือง แต่เมื่อใดที่นักการเมืองได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนหรือได้รับการแต่งตั้งจากประชาชนหรือได้รับการแต่งตั้งจากผู้มีอำนาจทางการเมืองให้ทำหน้าที่รับผิดชอบกิจการทางด้านการเมืองแล้วจะเรียกว่า ข้าราชการการเมือง (ฉันทนา จันทรบรรจง. 2542 : 108)

#### ลักษณะสำคัญของข้าราชการการเมือง

ข้าราชการการเมืองมีลักษณะสำคัญ 4 ประการ คือ

1. ข้าราชการการเมืองมีวาระในการดำรงตำแหน่ง โดยกำหนดระยะเวลาไว้แน่นอน เช่น 4 ปี 5 ปี เป็นต้น ข้าราชการการเมืองจะไม่มีเกษียณอายุเหมือนข้าราชการประจำ
2. ข้าราชการการเมืองมีเงินเดือนจำนวนคงที่ ไม่มีการพิจารณาความดีความชอบเพื่อเลื่อนเงินเดือนประจำปี เหมือนข้าราชการประจำ
3. ข้าราชการการเมืองมาจากการเลือกตั้งหรือแต่งตั้ง
4. ข้าราชการการเมืองรับผิดชอบเกี่ยวกับงานด้านนโยบาย

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2528 กำหนดตำแหน่งข้าราชการการเมืองไว้เพียง 23 ตำแหน่งเท่านั้น อาทิ นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวง รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง โฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี และเลขาธิการรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ฯลฯ (ชาชีวัฒน์ ศรีแก้ว. 2537 : 15)

ในส่วนของการบริหารนั้น เป็นเรื่องของการปฏิบัติตามนโยบายเพื่อทำให้บรรลุถึงเป้าหมายหรือคุณค่าที่นักการเมืองได้กำหนดไว้ สำหรับบุคคลที่เป็นนักบริหารหรืออยู่ในแวดวงของการบริหารก็คือบรรดาข้าราชการโดยทั่วไป ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับปัจจุบัน (ฉบับ พ.ศ. 2518) ข้าราชการพลเรือนหรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า ข้าราชการประจำ หมายความว่าบุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนให้ข้าราชการโดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณหมวดเงินเดือน ในกระทรวง ทบวง กรม ฝ่ายพลเรือน

หากพิจารณาในส่วนของการทำความเข้าใจเกี่ยวกับการเมืองและการบริหารแล้วจะเห็นได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหารเป็นความสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมาย (Ends) และวิธีการ (Means) กล่าวคือ การเมืองเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐเพื่อการแบ่งสรรคุณค่าที่มีอยู่ในสังคม ในการ

แบ่งสรรคุณค่าที่มีอยู่อย่างจำกัด แต่ความต้องการของกลุ่มคนในสังคมมีอยู่มากมายหลากหลายนี้ ผู้ใช้อำนาจรัฐจะต้องกำหนดเป้าหมายของรัฐและใช้เป้าหมายนี้เป็นหลักเกณฑ์ในการดำเนินนโยบายด้านต่าง ๆ เพื่อการแบ่งสรรปันส่วนคุณค่าดังกล่าว การบริหารจึงเป็นวิธีการในทางปฏิบัติที่ช่วยเหลืออำนาจให้มีการกระทำตามเป้าหมายที่ฝ่ายการเมืองกำหนดไว้

อย่างไรก็ตาม การกำหนดเป้าหมายโดยลักษณะเป็นเรื่องของนามธรรม จึงไม่อาจอาศัยเพียงจินตนาการ ในการพิจารณาว่าสิ่งใดเป็นสิ่งที่ดี และเหมาะสมสำหรับสังคมได้ พวกเขาจะต้องได้รับการสนับสนุนจากข้อมูล ข่าวสารและสภาพความเป็นจริง ผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับสภาพความเป็นจริงและข้อมูลข่าวสารได้แก่ ข้าราชการ ซึ่งเป็นผู้บริหารกิจการของรัฐ ดังนั้นในการกำหนดเป้าหมาย นักบริหารจึงมักจะเข้าไปจะมีส่วนร่วมอยู่เสมอ

ฉะนั้นหลักการที่ว่านักการเมืองคือผู้กำหนดนโยบาย ข้าราชการประจำคือกลไกของรัฐ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดผล สำหรับประเทศไทยจึงเป็นเพียงทฤษฎีเท่านั้น เพราะในทางปฏิบัติกลับตรงกันข้ามอย่างหน้ามือเป็นหลังมือ ดังตัวอย่างที่มีให้เห็นกันอยู่เสมอก็คือ นโยบายบริหารประเทศหรือการจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี ซึ่งถือเป็นนโยบายหลักในการบริหารบ้านเมือง มักถูกตั้งแท่นร่างมาจากข้าราชการประจำ ส่วนนักการเมืองมาพิจารณาปรับปรุงเพียงเล็กน้อย ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของนักทฤษฎีการบริหารที่ว่า ในทางปฏิบัติแล้วบทบาทหน้าที่ของนักการเมืองและข้าราชการมักก้าวท้าวกัน เพราะในการบริหาร ข้าราชการไม่ได้ทำหน้าที่ดำเนินงานไปตามนโยบายเท่านั้น แต่เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายด้วย ทั้งนี้เนื่องจากข้าราชการประจำปฏิบัติงานต่อเนื่องเป็นเวลานาน มีประสบการณ์ใกล้ชิดกับปัญหาการบริหาร นักการเมืองซึ่งเข้ามาดำรงตำแหน่งเพียงชั่วคราวและออกไปตามวิถีทางการเมือง ก็ย่อมจะต้องพึ่งพาอาศัยข้าราชการทั้งด้านข้อมูลข่าวสารและความเห็นด้านต่าง ๆ ในการกำหนดนโยบาย นักการเมืองจึงขอความเห็นเกี่ยวกับทางเลือกตลอดจนข้อดี-ข้อเสียของแต่ละทางเลือกจากข้าราชการประจำอยู่เสมอ (ชัยอนันต์ สมุทวณิช. 2522 : 140)

หากจะกล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหารในอีกแง่โดยพิจารณาจากหนังสือรวบรวมคำบรรยายเรื่องการบริหารราชการของประธาน คงฤทธิศึกษากร (2521 : 17) ในเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างผู้รับผิดชอบการเมืองกับผู้รับผิดชอบในราชการประจำแล้ว จะเห็นได้ว่าทั้งข้าราชการเมืองและข้าราชการประจำมีความสัมพันธ์ต่อกันดังสรุปได้ดังนี้

1. การเมืองกับการบริหารมีความสัมพันธ์ต่อกัน ไม่ได้เพราะการบริหารประเทศนั้นฝ่ายการเมืองเป็นผู้กำหนดนโยบายและต้องควบคุมฝ่ายข้าราชการประจำให้ปฏิบัติตามนโยบายที่ได้วางไว้

2. ฝ่ายการเมืองจะต้องมีอำนาจหน้าที่ในฐานะหัวหน้าหรือผู้บังคับบัญชาเหนือข้าราชการประจำ

3. ฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำจะต้องมีความรับผิดชอบร่วมกัน ซึ่งเรียกว่าความรับผิดชอบต่อประชาชน (Public Responsibility)

4. ถึงแม้จะมีความสัมพันธ์โดยใกล้ชิดดังกล่าว แต่ต้องไม่ให้ข้าราชการประจำกับฝ่ายการเมืองเป็นบุคคลเดียวกันหรือต้องไม่ให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพราะจะเกิดปัญหาในการควบคุม

อย่างไรก็ตามรูปแบบของความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการประจำจะเป็นความสัมพันธ์ไม่หยุดนิ่ง เปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมหรือสภาพแวดล้อมทางการเมือง การบริหารของแต่ละประเทศ

ส่วนปัญหาที่เกิดขึ้นว่าใครคือผู้ที่กำหนดนโยบาย นักการเมืองหรือข้าราชการนั้นเราอาจพิจารณาปัญหานี้ได้ตามลักษณะของความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นในแต่ละกรณี (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2522 : 141) คือ

1. ในกรณีที่นักการเมืองขอให้ข้าราชการเสนอข้อมูล เสนอทางเลือกต่าง ๆ ตลอดจนข้อดีข้อเสียของทางเลือกมากกว่าหนึ่งทางขึ้นไปและนักการเมืองเป็นผู้ตัดสินใจ เลือกทางใดทางหนึ่งที่ข้าราชการเสนอ เราถือว่านักการเมืองเป็นผู้กำหนดนโยบาย และข้าราชการเป็นผู้เสนอความเห็นเท่านั้น

2. ในกรณีที่รัฐบาลมีนโยบายที่ชัดเจนเป็นหลักในการปฏิบัติ ข้าราชการจะมีบทบาทหรือมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายน้อย แต่ในกรณีที่รัฐบาลไม่มีนโยบายที่ชัดเจนหรือหลีกเลี่ยงที่จะตัดสินใจเชิงนโยบาย ข้าราชการซึ่งเป็นผู้ดำเนินงานจะเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายแทน เพราะจะต้องหาแนวทางปฏิบัติด้วยตนเอง

3. ในกรณีที่ระบบการเมืองเป็นแบบอำมาตยาธิปไตย ข้าราชการสามารถเข้าไปดำรงตำแหน่งสำคัญในคณะรัฐมนตรีหรือตำแหน่งทางการเมืองอื่น ๆ ได้ ข้าราชการจะมีบทบาทในการกำหนดนโยบาย

4. ในระบบการเมืองที่พรรคการเมืองมีบทบาทสำคัญในทางการเมือง พรรคการเมืองจะเข้าไปมีส่วนสำคัญในการกำหนดนโยบายและทำให้ข้าราชการมีบทบาทในการกำหนดนโยบายน้อยลง

5. ในระบบรัฐสภาที่รัฐสภาขาดคณะผู้ช่วย (Staff) ในการค้นคว้าข้อมูลและทำการศึกษาวิจัยเพื่อให้แก่สมาชิกรัฐสภาแล้ว ข้าราชการจะมีส่วนในการกำหนดนโยบายมาก เพราะเรื่องที่อยู่ในสภาจะขาดการกลั่นกรองที่ดี ทำให้นักการเมืองมีบทบาทเป็นเพียงตรายางที่ประทับให้ความชอบธรรมแก่ข้อเสนอของข้าราชการ

นอกจากความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหารที่กล่าวไปแล้วนั้น ยังได้มีการพิจารณาในแง่ของความแตกต่างระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหารหรือความแตกต่างระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการไว้ด้วย ดังต่อไปนี้ (สร้อยตระกูล อรรถมานะ. 2545 : 29)

1. เหตุผลในเรื่องอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ
2. เหตุผลในเรื่องการเข้าดำรงตำแหน่ง
3. เหตุผลในเรื่องระยะเวลาของการดำรงตำแหน่ง
4. เหตุผลในเรื่องความมั่นคงในการดำรงตำแหน่ง
5. เหตุผลในเรื่องระดับความรู้ความสามารถและความชำนาญงาน
6. เหตุผลในเรื่องความเป็นกลางทางการเมือง
7. เหตุผลในเรื่องข้อจำกัดด้านพฤติกรรม

#### ตารางที่ 1 ความแตกต่างระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายบริหาร

เหตุผลของความแตกต่าง	ฝ่ายการเมือง	ฝ่ายบริหาร
1. อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ	- เป็นผู้แสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของประชาชนในรูปแบบนโยบายสาธารณะ มอบหมายให้ฝ่ายบริหารนำไปปฏิบัติ อำนาจการบังคับบัญชา ควบคุมเร่งรัดงานให้เป็นไปตามนโยบายโดยรับผิดชอบต่อประชาชนอาจจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อม	- ให้ข้อมูลความรู้ เสนอแนะช่วยฝ่ายการเมืองกำหนดนโยบายสาธารณะ นำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพ
2. การเข้าดำรงตำแหน่ง	- โดยผ่านการเลือกตั้งจากประชาชนหรือได้รับการแต่งตั้งทางการเมือง	- โดยผ่านกระบวนการสรรหาและคัดเลือกบุคคลตามวิธีการที่กำหนด
3. ระยะเวลาของการดำรงตำแหน่ง	- ดำรงตำแหน่งอยู่ในระยะเวลาของรัฐบาลนั้นๆ นั้น	- ดำรงตำแหน่งจนกว่าจะเกษียณอายุราชการ เว้นแต่จะมีความผิดที่ชัดแจ้ง
4. ความมั่นคงในการดำรงตำแหน่ง	- ไม่มั่นคงขึ้นอยู่กับเสถียรภาพของรัฐบาล	- มั่นคงมาก อาจนับว่าเป็นอาชีพที่มั่นคงที่สุด
5. ระดับความรู้ความสามารถและความชำนาญ	- ไม่เป็นผู้ชำนาญการ	- เป็นผู้ชำนาญการ มีความรู้และรู้ความลับ

## ตารางที่ 1 (ต่อ)

เหตุผลของความแตกต่าง	ฝ่ายการเมือง	ฝ่ายบริหาร
6. ความเป็นกลางทางการเมือง	- มีอุดมการณ์ทางการเมืองต้องมี ฝักฝ่ายและมีการเลือกปฏิบัติ	- รักษาความเป็นกลางทางการเมือง ไม่มีฝักไม่มีฝ่าย
7. ข้อจำกัดด้านพฤติกรรม	- พฤติกรรมถูกกำหนดโดย คุณค่าและความต้องการของ ประชาชนหรือมติมหาชน	- ต้องปฏิบัติหน้าที่ตาม กฎหมายระเบียบข้อบังคับ อย่างเคร่งครัด

ที่มา : สร้อยตระกูล อรรถมานะ (2545 : 150)

ถึงแม้จะมีการกล่าวถึงความแตกต่างระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายบริหารแล้วก็ตาม แต่จะเห็นว่าการเมืองและการบริหารก็ยังคงมีความสัมพันธ์กันอยู่อย่างแน่นนอน และเป็นการยากที่จะลากเส้นแบ่งส่วนการเมืองและการบริหารออกจากกันนั้น ดังที่ได้มีผู้นำเอาผลการวิจัยเกี่ยวกับการผสมสีมาเปรียบเทียบกับความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองและการบริหาร โดยเปรียบเทียบระบบราชการเป็นสีเขียว ส่วนการเมืองและการบริหารนั้นเปรียบได้กับสีน้ำเงินและสีเหลือง ตามลำดับ สีที่ผสมได้จะมีน้ำหนักค่อยไปทางใดนั้นขึ้นอยู่กับปริมาณของสีที่นำมาผสม เปรียบประคูกกับการเมืองและการบริหารของระบบราชการ ซึ่งมีความเกี่ยวพันผสมกลมกลืนจนเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (ช้อยนันต์ สมุทวณิช. 2522 : 145)

แต่มีอีกทัศนะหนึ่งที่ยังมองไปในทางตรงกันข้ามอีกว่า การเมืองและการบริหารคงจะเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันไม่ได้ เพราะยังคงมีความหวาดระแวงซึ่งกันและกันอยู่ ความหวาดระแวงนี้เองเป็นที่มาของการที่แต่ละฝ่ายพยายามจะเข้าไปก้าวท้าวและแทรกแซงอีกฝ่ายหนึ่ง การก้าวท้าวแทรกแซงนี้ มีสาเหตุจากแต่ละฝ่าย (สร้อยตระกูล อรรถมานะ. 2533 : 159) ดังนี้

1. เหตุที่ฝ่ายการเมืองต้องแทรกแซงฝ่ายบริหาร ปกติฝ่ายการเมืองเป็นผู้กำหนดนโยบาย โดยผ่านทางกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มอิทธิพลและพรรคการเมือง องค์การทางการเมือง เหล่านี้จะรวบรวมผลประโยชน์ (Interest Aggregation) ผ่านไปให้ฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายการเมือง และฝ่ายการเมืองนี้ก็จะเสนอนโยบายไปให้รัฐสภา เพื่อบัญญัติเป็นกฎหมาย และแล้วฝ่ายบริหารจึงนำนโยบายหรือกฎหมายเหล่านั้นไปปรับใช้ แต่ในทางปฏิบัติที่ฝ่ายการเมืองมักจะเข้ามาแทรกแซง หรือก้าวท้าวฝ่ายปฏิบัติ โดยมาเป็นผู้ปฏิบัติเสียเองหรือไม่ก็ร่วมปฏิบัติกับฝ่ายบริหาร ทั้งนี้เป็นเพราะฝ่ายการเมืองพยายามปกป้องผลประโยชน์ในทางราชการซึ่งตนมีส่วนเกี่ยวข้องอยู่ด้วยหรือเป็นเพราะไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร

โดยเกรงว่าจะไม่ได้รับความร่วมมืออย่างเต็มที่จากฝ่ายบริหาร เพราะฝ่ายบริหารอาจจะไม่ได้ยึดถือความเป็นกลางทางการเมือง หรือมีอคติไม่เห็นด้วย หรือถึงกับคัดค้านนโยบายของฝ่ายการเมือง ดังนั้นอาจจะปฏิบัติงานไม่เต็มความสามารถและล่าช้าอันทำให้ประชาชนเกิดความไม่พอใจในผลของนโยบาย แม้การนำเอานโยบายไปปฏิบัติจะเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารซึ่งถ้าหากเกิดความล้มเหลว ประชาชนจะไม่มุ่งตำหนิบรรดาข้าราชการ ตามระบอบประชาธิปไตย แต่จะตำหนิหรือเกิดความไม่ไว้เนื้อเชื่อใจนักการเมืองที่ตนเลือกและส่งผลให้นักการเมืองผู้นั้น ไม่ได้รับการเลือกตั้งในสมัยหน้า นอกจากนั้นก็อาจจะเป็นเพราะฝ่ายการเมืองไม่เข้าใจกติกาหรือขอบเขตอำนาจหน้าที่ของแต่ละฝ่ายได้กำหนด หรือเข้าใจแต่ทำเป็นเพิกเฉยละเลยหรือแม้แต่พยายามเลกกติกาเสีย ทั้งนี้เพราะเป็นการจำกัดบทบาทและอำนาจของตนให้น้อยลง ดังนั้นจึงเข้าไปก้าวกาล้าขอบเขตของฝ่ายบริหาร เหตุการณ์เช่นนี้จะเห็นได้ โดยเฉพาะในกรณีประเทศเพิ่งเกิดใหม่ และประเทศที่กำลังพัฒนา

2. เหตุที่ฝ่ายการบริหารก้าวกาล้าแทรกแซงฝ่ายการเมือง การก้าวกาล้าของฝ่ายบริหารต่อฝ่ายการเมืองนั้นเป็นไปด้วยเหตุผลหลายประการ กล่าวคือ ระบบการเมืองโดยเฉพาะประเทศที่กำลังพัฒนานั้นมักจะขาดสถาบันทางการเมืองที่มั่นคงและมีความสามารถ ดังนั้นการถ่วงดุลหรือการควบคุมอำนาจของระบบข้าราชการจึงมีน้อย อันเท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้ข้าราชการประจำทั้งฝ่ายทหารและพลเรือนเข้ามามีบทบาททางการเมืองได้ง่าย ซึ่งดูเป็นลักษณะการขาดดุลของอำนาจ แต่หากพิจารณากันอย่างแท้จริงแล้วก็นับเป็นหน้าที่ของระบบราชการที่จะต้องเข้ามาเป็นผู้ดูแลผลประโยชน์ของชาติในยามที่บ้านเมืองขาดองค์กรทางการเมืองพื้นฐานอื่นๆ เช่น สภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น นอกจากนั้นฝ่ายบริหารมักจะเห็นว่าฝ่ายการเมืองนั้นไม่มีความถนัดชำนาญในการสร้างนโยบาย เนื่องจากคอยแก่งแย่งตำแหน่งกันทางการเมือง และแม้จะเข้ามาดำรงตำแหน่งก็เป็นเพียงชั่วคราวเขาจึงด้อยความรู้ และไม่มีข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารเมื่อเทียบกับข้าราชการ ประกอบกับการไม่มีความสามารถเฉพาะด้านดังกล่าวมาแล้ว จึงทำให้ฝ่ายข้าราชการให้ความช่วยเหลือตั้งแต่ระดับน้อยที่สุด คือการให้ข้อมูล ข่าวสารต่าง ๆ ไปจนถึงระดับมากที่สุด คือการเข้าครอบงำฝ่ายการเมือง โดยการเสนอหรือทำนโยบายเสียเอง และกรณีนี้จะมีความรุนแรงยิ่งขึ้นถ้าหากข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ในขณะเดียวกัน นอกจากนั้นความไม่ไว้ใจฝ่ายการเมือง เนื่องจากเกรงว่าฝ่ายการเมืองจะเข้าแทรกแซงในงานประจำของตนอันทำให้ผลประโยชน์และสถานภาพของตนถูกกระทบกระเทือน นั้นเป็นเหตุผลอีกประการหนึ่ง การไม่เข้าใจหรือการไม่ยอมรับปฏิบัติตามหลักความเป็นกลางทางการเมือง ก็เป็นเหตุผลที่สำคัญอีกประการหนึ่งในการเข้าแทรกแซงฝ่ายการเมืองโดยฝ่ายบริหารเช่นกัน

ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ จะเห็นได้ว่า ประเด็นของความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหาร หรือความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำ ไม่มีทางที่จะจบลงได้โดยง่าย

ดังเช่น วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2531 : 44) สรุปไว้ว่า นักการเมืองมักจะถูกกล่าวหาว่าแทรกแซงหรือรังแกข้าราชการประจำในเรื่องเกี่ยวกับการแต่งตั้ง โยกย้ายหรือการใช้อำนาจลงโทษข้าราชการประจำอย่างไม่เป็นธรรม ในเวลาเดียวกันก็มีข้าราชการประจำระดับสูงจำนวนไม่น้อยเข้าไปแทรกแซงนักการเมือง โดยไปขอให้นักการเมืองใช้อิทธิพลทางการเมืองเพื่อช่วยตนเองให้ได้รับผลประโยชน์ต่าง ๆ ด้วย ปัญหาการแทรกแซงระหว่างข้าราชการประจำและนักการเมืองเป็นเรื่องเรื้อรัง ซึ่งไม่อาจแก้ไขได้ง่าย ทั้งนี้เพราะเป็นการยากที่จะหาหลักเกณฑ์หรือเส้นแบ่งระหว่างข้าราชการประจำกับนักการเมือง แต่ละฝ่ายควรมีบทบาทที่น้อยอยู่ ณ ที่ใด จึงจะทำให้ไม่มีการก้าวท้าวซึ่งกันและกันหรือจากทรศนะ มุมมองของชัยอนันต์ สมุทวณิช (2519 : 4) กล่าวว่า โดยปกตินักการเมืองกับข้าราชการประจำจะต้องปฏิบัติงานร่วมกัน แต่นักการเมืองในฐานะผู้ควบคุมการบริหารงานให้ปฏิบัติตามนโยบายอาจเข้า “แทรกแซง” ได้เช่น การโยกย้ายเปลี่ยนตัวเจ้าหน้าที่ผู้บริหารเพื่อทำให้งานของกรมหรือกระทรวง บรรลุถึงเป้าหมายทางการเมืองที่กำหนดไว้ การให้ความดีความชอบในการเลื่อนขั้นเงินเดือน เป็นกรณีพิเศษ การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งข้าราชการ การลงโทษ เช่น การตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย การปลดออกและการไล่ออก

ทั้งนี้ยังมีบทวิเคราะห์ของสุชา จุลเพชร (2531 : 12) สรุปได้ว่า ข้าราชการประจำจะพูดถึงเอกลักษณ์ วัฒนธรรมและจริตประเพณีต่าง ๆ ของชาติว่าเป็นภารกิจผูกขาดของพวกเขาจะต้องปกป้องรักษาไว้และพร้อมกันนั้นก็บรรจุระบบราชการ (Bureaucracy) เข้าไว้ในสาระสำคัญของความเป็นชาติด้วย ในขณะที่นักการเมืองที่อ้างการรับใช้ประชาชนเช่นเดียวกัน และพวกเขาต้องบริหารประเทศไปตามเจตจำนงของประชาชนผู้เลือกตั้ง ซึ่งจะต้องบังคับบัญชาภายใต้รัฐธรรมนูญ คือระบบราชการเป็นเครื่องมือสนองการบริหารประเทศให้กับนักการเมือง จะเห็นว่า ความขัดแย้งระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการประจำ โดยเนื้อแท้แล้วเป็นการขัดแย้งระหว่างคนส่วนน้อย 2 กลุ่มที่ถกเถียงกันเพื่อหาทางร่วมมือกันปกครองคนส่วนใหญ่

จากบทความของ ธนิน อนุมานราชชน (2536 : 10) สรุปไว้ว่า ปัจจุบันนักธุรกิจการเมืองกับข้าราชการประจำสลับตำแหน่งการเป็นผู้อุปถัมภ์ไปมาระหว่างกัน การสลับตำแหน่งนี้จะเห็นได้ชัดในช่วงที่มีการเลือกตั้ง หากผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่ได้รับการอุปถัมภ์จากข้าราชการประจำ โดยเฉพาะจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โอกาสที่จะได้รับการเลือกตั้งย่อมมีน้อยหลังการเลือกตั้ง ข้าราชการประจำคนใดไม่ได้รับการอุปถัมภ์จากนักการเมืองคนใดแล้ว โอกาสที่จะมีความก้าวหน้าในอาชีพของตนก็จะมีย่อยเช่นกัน

ความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการประจำทั้งในแง่ของความสัมพันธ์ที่ดีและความสัมพันธ์ในลักษณะของความขัดแย้งโดยพิจารณาจากสภาพแวดล้อมของไทย ความสัมพันธ์ของฝ่ายข้าราชการการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำมักจะออกมาในรูปของความขัดแย้งเป็นส่วนมาก โดยมองว่าฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหารนั้นมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดไม่สามารถที่จะแยกออกจากกัน

ได้อย่างเด่นชัด ดังที่มีผู้กล่าวเป็นวลีให้เห็นกันโดยทั่วไปว่าการเมืองและการบริหารนั้นเปรียบเสมือนคนละด้านของเหรียญอันเดียวกันหรือวลีที่ว่าการบริหารไม่อาจเกิดขึ้นได้ในสุญญากาศทางการเมือง หรือหากจะเรียกตามความคิดเห็นส่วนตัวของผู้วิจัยแล้ว การทำงานของนักการเมืองและข้าราชการประจำก็เหมือนกับลิ้นกับฟันเราดี ๆ นี้เอง ฉะนั้นถึงแม้จะมีการกระทบกระทั่งหรือขัดแย้งกันบ้างระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการประจำ แต่สุดท้ายก็น่าจะลงเอยในลักษณะของการร่วมมือ สนิทสามัคคี จนนำไปสู่จุดมุ่งหมายแห่งการทำงานเพื่อรับใช้ประชาชน และเพื่อการพัฒนาประเทศต่อไป (ปฎิญา ปราโมกษ์ชน. 2537 : 19)

### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการสำรวจองค์ความรู้ทางด้านผลการศึกษาที่ตรงหรือใกล้เคียงกับหัวข้อในการวิจัยพบว่า มีเอกสารงานวิจัยดังนี้

พงศ์ สุภาวสิทธิ์ (2536) ได้ศึกษาเรื่องปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการประจำกับข้าราชการเมืองระดับท้องถิ่น : กรณีศึกษาเทศบาลนครเชียงใหม่ พบว่า ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมืองระดับท้องถิ่น ในเทศบาลนครเชียงใหม่ได้เกิดขึ้นเป็นกรณีขัดแย้งกันจริง โดยมีสาเหตุมาจากแต่ละฝ่ายไม่ได้ปฏิบัติตามปรัชญาประชาธิปไตย คือ ข้าราชการการเมืองเป็นฝ่ายกำหนดนโยบายให้ข้าราชการประจำรับไปปฏิบัติ และข้าราชการประจำเป็นฝ่ายรับนโยบายจากข้าราชการการเมืองไปปฏิบัติ แต่ในทางปฏิบัติจริงปรากฏว่าเมื่อฝ่ายการเมืองมอบนโยบายให้แล้ว ข้าราชการประจำกลับไม่นำไปปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้า โดยมีข้ออ้างว่าขัดต่อระเบียบกฎหมาย ส่วนข้าราชการการเมืองก็เข้าไปก้าวก่ายงานของข้าราชการประจำ โดยทำตัวเป็นผู้ปฏิบัติงานเสียเอง ทำให้ข้ามขั้นตอนปฏิบัติงานตามระบบงานของทางราชการ อีกกรณีหนึ่งเป็นผลมาจากมีระบบผู้อุปถัมภ์และผู้ใ้อุปถัมภ์อยู่ในระบบราชการทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำ แม้ว่าในปัจจุบันข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำจะสลับตำแหน่งการเป็นผู้อุปถัมภ์และผู้ใ้อุปถัมภ์ไปมาระหว่างกันแทนระบบอุปถัมภ์เดิมที่อยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ของข้าราชการประจำฝ่ายเดียวก็ตาม

สุวรรณ พฤคณา (2548) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ปัจจัยและผลกระทบของความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างนักการเมืองท้องถิ่นกับพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดหนองคาย เป็นรูปแบบการวิจัยเชิงปริมาณ กลุ่มประชากร ได้แก่ นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดเทศบาล และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดหนองคายรวม 176 คน ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งทางการเมือง ได้แก่ ปัจจัยที่เกิดจากความแตกต่างด้านเป้าหมาย บทบาทหน้าที่ ที่สอดคล้องอยู่ในระดับมาก ส่วนปัจจัยที่เกิดจากผลประโยชน์ขัดกันและปัจจัยที่เกิดจากการใช้อำนาจทางการเมืองอยู่ในระดับปานกลาง ผลกระทบของความขัดแย้งทางการเมือง ได้แก่ ผลกระทบที่เกิดจากการใช้อำนาจทางการเมือง ผลกระทบที่เกิดจากความแตกต่างด้านเป้าหมาย

พูนทรัพย์ อินทร์งาม (2550) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างข้าราชการการเมืองกับพนักงานเทศบาลในจังหวัดหนองคาย เป็นการวิจัยเชิงปริมาณ ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างข้าราชการการเมืองกับพนักงานเทศบาลในจังหวัดหนองคาย คือปัจจัยที่เกิดจากความแตกต่างด้านเป้าหมาย บทบาท หน้าที่ ทักษะคิด ปัจจัยที่เกิดจากผลประโยชน์ขัดกันและปัจจัยที่เกิดจากการใช้อำนาจทางการเมือง ข้าราชการการเมืองและพนักงานเทศบาลในจังหวัดหนองคายมีความคิดเห็นแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 แนวทางการแก้ไขปัญหาคือการปรับทัศนคติเข้าหากันเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม การไม่ก้าวถ่างบทบาท อำนาจหน้าที่ของกันและกัน เอาประชาชนเป็นศูนย์กลางและดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ ไม่ใช่จ่ายงบประมาณของราชการเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวและใช้แนวทางบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี

วรนิล อินคำ (2551) ศึกษาวิจัยเรื่อง รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองท้องถิ่นกับข้าราชการประจำของเทศบาลนครเชียงราย ผลการวิจัยพบว่า นักการเมืองท้องถิ่นกับข้าราชการประจำของเทศบาลนครเชียงราย มีความสัมพันธ์ต่อกันแบบเป็นทางการหรือเป็นไปตามระเบียบกฎหมายที่กำหนดไว้คือให้นักการเมืองท้องถิ่นเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการประจำ ซึ่งความแตกต่างในเรื่องของการเข้าสู่ตำแหน่ง ความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติงาน และความเป็นกลางทางการเมืองของทั้งสองฝ่ายได้มีผลต่อความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นแต่ไม่ได้เป็นปัจจัยที่กำหนดรูปแบบของความสัมพันธ์ แต่อย่างใดส่วนความแตกต่างในเรื่องของระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งนั้นไม่มีผลต่อความสัมพันธ์ใดทั้งสิ้น นอกจากนี้แล้วความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้น นั้นยังได้ส่งผลต่อประสิทธิภาพ รวมถึงขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการประจำของเทศบาลนครเชียงรายอีกด้วย

อัจฉรา พรหมกระเสร์ (2550) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมือง : ศึกษากรณีสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ผลการศึกษาพบว่าในความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมืองในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี มีปัญหาในการปฏิบัติงานร่วมกันอยู่ 3 ประการ คือ 1) ปัญหาด้านการยอมรับและไว้วางใจ ซึ่งข้าราชการประจำในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีต้องทำงานร่วมกับข้าราชการการเมืองจำนวนมากในทุกยุคสมัย ข้าราชการการเมืองจึงเกิดความระแวงหวาดกลัวทางการเมืองในเรื่องความไม่เป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการประจำ 2) ปัญหาด้านการบริหารงานบุคคล ในเรื่องของการแต่งตั้งข้าราชการจากส่วนราชการอื่นมาดำรงตำแหน่งบริหารในระดับสูงในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี แม้ข้าราชการในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีจะยอมรับได้ เพราะถือเป็นเรื่องนโยบายของผู้บังคับบัญชา แต่ก็ทำให้ข้าราชการประจำเสียขวัญและหมดกำลังใจ 3) ปัญหาด้านวิกฤติทางภาพพจน์ของข้าราชการการเมือง ซึ่งทำให้ข้าราชการประจำมองข้าราชการการเมืองในแง่ลบ ขาดความศรัทธาและขาดความเชื่อถือ ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ได้เสนอแนวความคิดในการเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการทั้งสองประเภท คือ

ข้าราชการทั้งสองประเภทต้องยอมรับในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและบทบาทของแต่ละฝ่ายด้วยความเข้าใจซึ่งกันละกัน ฝ่ายการเมืองต้องไม่คิดว่าข้าราชการที่มีอยู่ไม่มีฝีมือ ไม่สามารถตอบสนองนโยบายได้ หรือคิดว่าเป็นคนของพรรคการเมืองอื่นและข้าราชการประจำต้องยอมรับในการเป็นผู้แทนปวงชนและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายการเมืองและต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มกำลังความสามารถ เมื่อเกิดการยอมรับและเข้าใจกันแล้วก็จะเกิดความเห็นใจกัน พฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมหรือวิกฤติภาพพจน์ก็จะไม่เกิดขึ้น การเสริมสร้างให้เกิดความเข้าใจอันดีระหว่างข้าราชการทั้งสองฝ่ายในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี อาจกระทำได้โดยการจัดประชุมสัมมนาข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำระดับสูงในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ในวาระเริ่มแรกของการเข้าปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการการเมืองและให้มีการจัดประชุมสัมมนาเป็นระยะเพื่อเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างกัน โดยในการประชุมสัมมนาดังกล่าวจะมีการชี้แจงถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ของข้าราชการทั้งสองฝ่าย การปฏิบัติงานร่วมกัน สวัสดิการและบริการที่ข้าราชการการเมืองจะได้รับ รวมทั้งการชี้แจงถึงปัญหาที่มักจะเกิดขึ้นระหว่างข้าราชการทั้งสองฝ่าย ดังกล่าวข้างต้น เพื่อให้เกิดการตระหนักรู้ถึงระบอบการกระทำของตนให้มากขึ้น นอกจากนี้ ยังเห็นควรจัดให้มีการอบรมสัมมนาเจ้าหน้าที่รวมทั้งแม่บ้านและคนขับรถที่ปฏิบัติงานให้กับข้าราชการการเมืองและออกแบบสอบถามเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของกลุ่มบุคคลดังกล่าวเป็นระยะ ๆ เมื่อข้าราชการทั้งสองฝ่ายเข้าใจปัญหาและยอมรับในอำนาจหน้าที่ บทบาทของอีกฝ่ายหนึ่งด้วยความเข้าใจจะนำไปสู่การยกย่องให้เกียรติซึ่งกันและกัน มีจิตสำนึกที่ดี ปัญหาในความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการทั้งสองฝ่ายก็จะลดน้อยลง อันจะนำไปสู่การบริหารราชการแผ่นดินที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

อคอุลย์ รสศิริ (2548) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การศึกษาสาเหตุของผลกระทบของความขัดแย้งทางการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีองค์กรบริหารส่วนตำบลในอำเภอเมืองจังหวัดระยอง เป็นการวิจัยเชิงปริมาณ เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยมีทั้งแบบสอบถามและแบบสัมภาษณ์ กลุ่มตัวอย่างจำนวน 220 คน ผลการศึกษาพบว่า สาเหตุที่ทำให้เกิดความขัดแย้งทางการเมือง ได้แก่ ความแตกต่างระหว่างบุคคล ความไม่ลงรอยกันในผลประโยชน์ และการจัดสรรแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่า และการใช้อำนาจทางการเมือง ตามลำดับอยู่ในระดับปานกลาง ผลกระทบของความขัดแย้งทางการเมือง ได้แก่ ความไม่ลงรอยกันในผลประโยชน์และการจัดสรรแบ่งปันสิ่งที่มีค่า การใช้อำนาจทางการเมือง ความแตกต่างระหว่างบุคคล ตามลำดับ อยู่ในระดับปานกลาง แนวทางแก้ไขความขัดแย้งทางการเมือง ได้แก่ ความไม่ลงรอยกันในผลประโยชน์และการจัดสรรแบ่งปันสิ่งที่มีค่า การใช้อำนาจทางการเมือง ความแตกต่างระหว่างบุคคล ตามลำดับ อยู่ในระดับมาก