



บทบาทหน้าที่ระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำ

องค์การบริหารส่วนตำบลโคกสะอาด
อำเภอน้ำขุ่น จังหวัดอุบลราชธานี

บทบาทหน้าที่ระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำ

การบริหารประเทศภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยนั้น มีองค์กรสำคัญที่ทำงาน เกี่ยวเนื่องกัน คือ ฝ่ายการเมืองที่มีรัฐบาลมาจากการเลือกตั้งซึ่งทำหน้าที่กำหนดนโยบาย และฝ่ายบริหาร ราชการที่มีระบบราชการและข้าราชการ เป็นฟันเฟืองสำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติและอาจมีบทบาท ในการกำหนดนโยบายระดับหนึ่ง บทบาทและความสัมพันธ์ของฝ่ายการเมืองกับฝ่ายข้าราชการประจำถือว่า เป็นส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนประเทศ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายของรัฐซึ่งมีองค์ประกอบคือ การกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติหากฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำมีความสัมพันธ์ ที่ดีต่อกัน ก็จะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายของนโยบายที่ได้กำหนดไว้ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและ ฝ่ายข้าราชการประจำจึงเป็นสิ่งสำคัญสำหรับการบริหารประเทศให้ดำเนินต่อไปอย่างเรียบร้อยและเกิด ประโยชน์ต่อประชาชน และการจะเข้าใจถึงความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำ จำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับ ความหมายของการเมือง บทบาทหน้าที่หลักของฝ่ายการเมือง ความหมายของการบริหารราชการ และบทบาทหน้าที่หลักของข้าราชการประจำ เพื่อจะได้เชื่อมโยงให้เห็นถึง ความสัมพันธ์ของแต่ละฝ่ายได้อย่างชัดเจน

ความหมายของการเมือง

การให้ความหมายของคำว่าการเมืองนั้น ขึ้นอยู่กับประสบการณ์การรับรู้และความเข้าใจของแต่ละบุคคล หรือที่เรียกว่ากระบวนการกล่อมเกลாதงสังคมและการเมืองของแต่ละบุคคล บุคคลที่เติบโตมาภายใต้ สิ่งแวดล้อมทางการเมืองแบบอำนาจนิยมอาจเห็นว่าการเมืองเป็นเรื่องของชนชั้นปกครองที่จะใช้อำนาจ เพื่อปกครองประเทศ ประชาชนไม่เหมาะสมที่จะเป็นผู้ปกครองประเทศ ในขณะที่บุคคลที่เติบโตภายใต้ สิ่งแวดล้อมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย อาจจะเห็นว่าการเมืองเป็นเรื่องของการปกครองโดยรัฐบาล ที่มาจากประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับคำว่า การเมืองนั้น ขึ้นอยู่กับกระบวนการอบรมให้เรียนรู้ระเบียบของสังคมและการเมืองมาตั้งแต่เยาว์วัย ทั้งจาก ครอบครัว ญาติมิตร กลุ่มเพื่อน โรงเรียน ชุมชน และสังคม ซึ่งการจะมีความรู้ความเข้าใจมากน้อยเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับกระบวนการถ่ายทอดความรู้ระยะเวลาในการถ่ายทอดความรู้และสถานการณ์ที่เอื้อต่อการถ่ายทอด ความรู้ อย่างไรก็ตามมีแนวคิดเกี่ยวกับการเมือง สรุปได้ดังนี้

1. แนวคิดการเมืองเป็นเรื่องของอำนาจ โดยแนวคิดนี้มองว่าการเมืองเป็นเรื่องของการต่อสู้เพื่อให้ ได้มาซึ่งอำนาจของรัฐในการบริหารกิจการบ้านเมือง โดยที่บุคคลใดหรือกลุ่มใดในสังคมซึ่งอาจมีผลประโยชน์ ร่วมกันหรือขัดกันก็ตาม หรือมีความเห็นเหมือนกันหรือไม่เหมือนกันก็ตาม มาทำการต่อสู้เพื่อสรรหาบุคคล มาทำหน้าที่ในการปกครองและเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจที่จะให้สามารถตัดสินใจในเรื่องของส่วนรวมได้โดยชอบธรรม ความหมายนี้สะท้อนถึงโลกของความเป็นจริงของการเมืองในหลาย ๆ ประเทศ ที่มีภาพลักษณ์ ของการช่วงชิงหรือการได้มาซึ่งตำแหน่งและอำนาจทางการเมือง โดยไม่มีกติกาหรือฝ่าฝืนกติกาที่กำหนดไว้

2. แนวคิดการเมืองเป็นเรื่องของการจัดสรรทรัพยากรของรัฐหรือสิ่งที่มีคุณค่าในสังคม โดยแนวคิดนี้ มองว่าการจัดสรรทรัพยากรของรัฐหรือสิ่งที่มีคุณค่าในสังคมจะเกิดขึ้น เมื่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้รับผลกระทบจากทั้งทางตรงและทางอ้อมมีความเห็นพ้องต้องกันและยอมรับในกติกาที่กำหนดการใช้ อำนาจเพื่อแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าในสังคม แต่

หากสังคมที่ยังไม่มีความเห็นพ้องต้องกันเกี่ยวกับกติกาการกำหนด สิ่งที่มีคุณค่าในสังคม การเมืองก็ยังคงเป็นเรื่องของการแข่งขันกันเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการแบ่งปันคุณค่า ที่ให้ประโยชน์แก่ฝ่ายตนมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

3. แนวคิดการเมืองเป็นเรื่องของความขัดแย้ง โดยแนวคิดนี้มองว่าการเมืองเป็นเรื่องของความขัดแย้ง ของกลุ่มบุคคลที่ต้องการเข้ามาใช้อำนาจทางการเมือง โดยมีทั้งคนที่สมหวังและคนที่ไม่สมหวัง คนที่ไม่สมหวัง ย่อมเกิดความไม่พอใจ และนำไปสู่ความขัดแย้งทางการเมืองที่หาข้อยุติได้ยาก ทั้งนี้เนื่องจากทรัพยากร ของประเทศที่มีอยู่อย่างจำกัด ขณะที่ผู้คนที่ต้องการใช้ทรัพยากรนั้นมีอยู่มากและมีความต้องการใช้อย่างไม่มี ขีดจำกัด การเมืองจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการที่คนในสังคมไม่อาจตกลงกันได้จนทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้น ซึ่งหากไม่อาจยุติข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นได้บ้านเมืองย่อมตกอยู่ในสภาวะยุ่งยากวุ่นวาย และอาจส่งผลกระทบ ต่อการบริหารและการพัฒนาประเทศได้

4. แนวคิดการเมืองเป็นเรื่องของการประนีประนอมผลประโยชน์ต่าง ๆ โดยแนวคิดนี้มองว่าการเมือง ควรจะเป็น เรื่องของการประนีประนอม ผลประโยชน์ต่าง ๆ มิใช่การต่อสู้เพื่อแย่งชิงผลประโยชน์ส่วนตนหรือ พรรคพวก

5. แนวคิดการเมืองเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับรัฐและการบริหารประเทศ โดยแนวคิดนี้มองว่าความสัมพันธ์ ระหว่าง การเมืองและการบริหารราชการเป็นเรื่องที่ยากจะแยกออกจากกันได้เนื่องจากอำนาจทางการเมือง ได้ถูกนำไปใช้ผ่านการ ควบคุมการบริหารราชการให้มีการดำเนินงานตามนโยบายซึ่งรวมถึงการควบคุม แต่งตั้ง คัดสรรเลือกข้าราชการประจำผู้ซึ่งนำ นโยบายไปปฏิบัติ

6. แนวคิดการเมืองเป็นเรื่องของการกำหนดนโยบายของรัฐ โดยแนวคิดนี้มองว่าการเมืองคือ กระบวนการกำหนด นโยบายของรัฐ โดยฝ่ายการเมืองทำหน้าที่กำหนดนโยบาย ส่วนฝ่ายบริหารราชการทำ หน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติการเมืองกับการบริหารราชการจึงแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาด (ชำนาญ คำชู, 2555)

จากแนวคิดดังกล่าว สามารถสรุปความหมายของการเมืองในลักษณะที่ครอบคลุมและเหมาะสมได้ว่า การเมืองคือ กิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐ เพื่อจัดสรรผลประโยชน์และคุณค่า ต่าง ๆ ทางสังคมให้แก่ ประชาชนโดยส่วนรวมอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ซึ่งการจัดสรรผลประโยชน์และคุณค่า ทางสังคมให้แก่ประชาชนจะออกมาใน รูปของกฎหมาย นโยบาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่ง เป็นต้น

3 บทบาทหน้าที่หลักของฝ่ายการเมือง บทบาทหน้าที่หลักของฝ่ายการเมืองที่สำคัญสรุปได้ดังนี้ 1. การกำหนด นโยบาย โดยปกติการกำหนดนโยบายของรัฐมีได้หลายรูปแบบ ได้แก่

1.1 พระราชบัญญัติซึ่งเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นโดยคำแนะนำ และการยินยอมของ รัฐสภา

1.2 พระราชกำหนด ซึ่งเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจ บริหารให้ใช้ บังคับ เพื่อประโยชน์ในการรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ การป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ

1.3 พระราชกฤษฎีกา ซึ่งเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นโดยอาศัย อำนาจรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดเพื่อใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งพระราชกฤษฎีกา มีศักดิ์ต่ำกว่าพระราชบัญญัติ และขัดต่อพระราชบัญญัติไม่ได้

1.4 กฎกระทรวง ซึ่งเป็นกฎที่กระทรวงต่าง ๆ กำหนดขึ้นมาเพื่อให้มีผลบังคับใช้โดยเร็วในการ แก้ไขปัญหาต่าง ๆ ใน สังคม

2. การกำกับ ดูแล ควบคุม และติดตามผลการนำนโยบายไปปฏิบัติของข้าราชการประจำว่าเป็นไป ตามวัตถุประสงค์ ของนโยบายหรือไม่เพียงใด ซึ่งโดยปกติรัฐมนตรีว่าการและรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง จะเป็นผู้กำกับ ดูแล ควบคุม และ ติดตามผลการนำนโยบายไปปฏิบัติของหน่วยงานที่ตนรับผิดชอบ เพื่อให้ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย

3. การให้ความเห็นชอบและการแต่งตั้งข้าราชการประจำระดับสูง (ระดับกรมขึ้นไป) เพื่อให้เป็น หลักประกันว่า นโยบายของฝ่ายการเมืองจะได้รับการปฏิบัติจากข้าราชการประจำอย่างเต็มความสามารถ หาก ข้าราชการประจำจะเลยไม่นำ นโยบายไปปฏิบัติอย่างจริงจัง ฝ่ายการเมืองก็มีอำนาจในการโยกย้ายข้าราชการ ดังกล่าวได้จากเหตุผลว่าย้ายเพื่อความ เหมาะสมและเพื่อให้นโยบายบรรลุผลสำเร็จ ส่วนการแต่งตั้งข้าราชการ ระดับล่างนั้นเป็นเรื่องของข้าราชการประจำ

ความหมายของการบริหารราชการ

ความหมายของการบริหารราชการสามารถแยกพิจารณาได้ 2 กลุ่มแนวคิด สรุปได้ดังนี้

1. แนวคิดมุมแคบ โดยแนวคิดนี้มองว่าการบริหารราชการเป็นเรื่องของการนำนโยบายของรัฐ เฉพาะของฝ่ายบริหาร ไปปฏิบัติให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย

2. แนวคิดมุมกว้าง โดยแนวคิดนี้มองว่าการบริหารราชการเป็นเรื่องของการนำนโยบายทุกประเภท ของรัฐ ไปปฏิบัติ ให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย ซึ่งครอบคลุมกิจกรรม ของฝ่ายนิติบัญญัติฝ่ายบริหาร และฝ่าย ตุลาการ โดยจะมีความสัมพันธ์กันอย่างไม่แยกไม่ออก

จากแนวคิดดังกล่าว สามารถสรุปความหมายของการบริหารราชการได้ว่า การบริหารราชการคือ กระบวนการนำ นโยบายของรัฐหรือฝ่ายการเมืองไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์โดยใช้ศาสตร์และศิลป์ในการนำเอาทรัพยากรมา ใช้ให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด ซึ่งองค์การหรือหน่วยงาน ที่นำนโยบายไปปฏิบัติโดยตรงเพื่อให้กิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐบรรลุ เป้าหมายที่วางไว้ก็คือ ระบบราชการหรือฝ่าย ข้าราชการประจำ ซึ่งเป้าหมายนั้นจะมาจากแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่ระบุใน รัฐธรรมนูญ คำแถลงนโยบาย ของรัฐบาลต่อรัฐสภา แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและมติคณะรัฐมนตรีเป็นต้น นอกจากนี้ การปฏิบัติงานของส่วนราชการต่าง ๆ นั้น จะต้องเป็นไปตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กล่าวคือ เป็นการ ปฏิบัติงานภายใต้กรอบของกฎหมาย เพื่อให้การใช้ทรัพยากรต่าง ๆ อันประกอบด้วย คน เงิน งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์เป็นไป อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล ซึ่งกฎหมายที่สำคัญในการบริหารราชการแผ่นดิน ได้แก่ รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เป็นต้น

บทบาทหน้าที่หลักของข้าราชการประจำ

ข้าราชการประจำทุกหน่วยงานของรัฐโดยปกติจะมีบทบาทหน้าที่หลักที่สำคัญ สรุปได้ดังนี้

1. การปฏิบัติงานประจำ คือการปฏิบัติงานของสังกัดกระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานที่เทียบเท่า โดยมีกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ วิธีการ และขั้นตอน ในการปฏิบัติที่แน่นอนและชัดเจน เป็นงานที่ทำประจำ ไม่มีกรอบเวลาสิ้นสุดเช่น งาน ธุรการ งานการเงิน งานบุคลากร งานป้องกันปราบปราม งานบริการต่างๆ เป็นต้น

2. การนำนโยบายไปปฏิบัติถือว่าเป็นบทบาทหน้าที่หลักที่สำคัญประการหนึ่งของข้าราชการประจำ ซึ่งมีความยากใน การปฏิบัติมากกว่างานประจำ เพราะนโยบาย แผนงาน โครงการนั้นมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน และมีกรอบเวลาในการปฏิบัติ และต้องอาศัยปัจจัยต่าง ๆ สนับสนุนจำนวนมาก ดังนั้น นโยบายที่นำไปปฏิบัติ จะสำเร็จมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับการ ปฏิบัติงานของข้าราชการประจำ

3. การให้ข้อมูลรายละเอียด คำชี้แจง และความคิดเห็นบางประการแก่ฝ่ายการเมืองในการกำหนด นโยบายหรือการให้ข้อมูลในการแถลงต่อรัฐสภา โดยเฉพาะเป็นรายละเอียดระดับปฏิบัติมิใช่ระดับนโยบาย เพราะข้าราชการประจำรู้รายละเอียดในเรื่องต่าง ๆ ได้ดีกว่าฝ่ายการเมือง เช่น ในการเปิดอภิปราย ไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งเกี่ยวกับความบกพร่องในการนำนโยบายไปปฏิบัติการจัดซื้อ จัดจ้างวัสดุครุภัณฑ์ที่ผิดมาตรฐาน หรือการปฏิบัติงานที่ขาดประสิทธิภาพ ทำให้ประชาชนไม่ได้รับประโยชน์ เท่าที่ควร รัฐมนตรีกระทรวงนั้น ๆ จะต้องขอคำปรึกษาและขอข้อมูลรายละเอียดจากข้าราชการประจำ เพื่อนำไปชี้แจงในรัฐสภา

4. การคิดริเริ่มและการเสนอแนะนโยบายใหม่ๆ แก่ฝ่ายการเมือง ซึ่งถือว่าเป็นบทบาทใหม่ในปัจจุบัน ของข้าราชการประจำ โดยเฉพาะเสนอแนะข้อคิดเห็นที่เป็นเชิงวิชาการหรือแนวทางแก้ไขปัญหาคือเป็นรูปธรรม แก่รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี เพราะรัฐมนตรีบางกระทรวงอาจไม่มีความรู้ในเชิงเทคนิคเกี่ยวกับงาน ในกระทรวงนั้น จึงจำเป็นต้องอาศัยความคิดริเริ่มใหม่ ๆ จากข้าราชการระดับสูง (อธิบดีหรือปลัดกระทรวง) เช่น งานด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีงานด้านการแพทย์งานด้านกฎหมาย เป็นต้น

5. งานที่ได้รับมอบหมายพิเศษอื่น ๆ ที่นอกเหนือจากงานประจำ ซึ่งถือว่าเป็นนโยบายครั้งคราว หรือ คำสั่งเฉพาะกิจจากฝ่ายการเมือง ลักษณะงานดังกล่าวจะไม่มีแผนกำหนดไว้ล่วงหน้า แต่จะเป็นคำสั่งเฉพาะกิจเป็นเรื่อง ๆ ไป โดยปกติจะมีงบประมาณมาให้ซึ่งจะทำให้หน่วยงานระดับล่างมีงานเพิ่มเติมนอกกรอบ นโยบายและแผนที่กำหนดไว้เดิม

ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำ

แม้ว่าฝ่ายการเมืองมีบทบาทหน้าที่กำหนดนโยบาย ควบคุม กำกับ และดูแลให้การนำนโยบายไป ปฏิบัติบรรลุผลสำเร็จ ส่วนฝ่ายบริหารราชการหรือข้าราชการประจำมีบทบาทหน้าที่ในการนำนโยบายที่ฝ่าย เมืองกำหนดไปปฏิบัติซึ่งเป็นการแยกบทบาทหน้าที่ออกจากกันอย่างชัดเจน ไม่แทรกแซงหรือก้าวล้ำ บทบาทหน้าที่ที่กันก็ตาม แต่ในแง่ของความเป็นจริง กระบวนการทั้งสองมีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกัน อย่างใกล้ชิดจนไม่สามารถแยกออกจากกันได้เปรียบเทียบเหมือนเหรียญที่มีสองด้าน เพราะทั้งสองฝ่ายจะต้อง ทำงานร่วมกันและพึ่งพากันตลอดเวลา เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ บทบาทของฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำจึงต้องมีการทำงานที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เพื่อให้ การทำงานเป็นไปโดยราบรื่น แต่หลายครั้งมักเกิดปัญหาฝ่ายการเมืองเข้าแทรกแซงฝ่ายบริหารราชการในแง่ ของการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการประจำ อย่างไรก็ตามฝ่ายบริหารราชการก็มีการแทรกแซงฝ่ายการเมืองโดย การเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายโดยเฉพาะเรื่องที่ต้องใช้ความรู้ทางเทคนิคสูง ซึ่งฝ่ายการเมืองอาจมี ข้อมูลน้อยหรือไม่มีความเชี่ยวชาญ เช่น ฝ่ายบริหารราชการจะเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายของรัฐ โดยการเข้ามามีส่วนร่วมในการริเริ่มร่างข้อเสนอแนะนโยบาย การชักจูงว่านล้อมให้ฝ่ายการเมืองกำหนดนโยบาย ให้เป็นไปตามทิศทางที่ตนหรือองค์กรต้องการ การเสนอทางเลือกให้ฝ่าย เมืองตัดสินใจ เป็นต้น

ดังนั้น ฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหารราชการจึงมีความสัมพันธ์ในบทบาทหน้าที่ของกันและกัน โดยบางครั้งมีการแทรกแซงบทบาทหน้าที่ของอีกฝ่ายหนึ่ง เพราะในทางปฏิบัติเราไม่สามารถแบ่งบทบาท ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายข้าราชการประจำได้อย่างเด็ดขาด แต่ความสัมพันธ์ดังกล่าวจะต้องมีความสมดุลกัน การปฏิบัติงานจึงจะเกิดเสถียรภาพและสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้

บทสรุปและข้อเสนอแนะของผู้ศึกษา

จากความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำ เห็นได้ว่าฝ่ายบริหารราชการ มีข้าราชการประจำที่มีข้อมูล มีความรู้และมีประสบการณ์อย่างต่อเนื่อง จึงมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการ บริหารงานของรัฐ ในขณะที่ฝ่ายการเมืองนั้นอาจจะมีการพลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันไป แต่ฝ่ายบริหารราชการ ยังคงมีข้าราชการประจำที่มีวาระการดำรงตำแหน่ง มีการสืบทอดความรับผิดชอบที่แน่นอนกว่าฝ่ายการเมือง เมื่อเป็นเช่นนี้บทบาทของข้าราชการประจำจึงมีความสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคที่ฝ่ายการเมือง ไม่มีเสถียรภาพและยังไม่เข้าสู่รูปเเขารอย จึงต้องอาศัยข้าราชการประจำเป็นหลักในการบริหารบ้านเมือง ทั้งด้าน การใช้กฎหมาย ด้านการใช้ทรัพยากร ด้านการแก้ปัญหาต่าง ๆ แต่สิ่งที่สำคัญคือ ข้าราชการประจำจะต้องมี ความซื่อสัตย์สุจริตและมีความเป็นมืออาชีพ เพราะจะทำให้ฝ่ายการเมืองไม่สามารถที่จะเข้าไปการแทรกแซง อย่างไม่เป็นธรรมได้เพื่อให้ข้าราชการประจำสามารถดำเนินงานด้วยวิธีปฏิบัติงานที่ถูกต้อง เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง และบรรลุวัตถุประสงค์ในเรื่องต่าง ๆ ตลอดจนตอบสนองต่อความต้องการ ของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ