อารสาร

รัฐประศาสนศาสตร์

THAI JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

ปีที่ 2 ฉบับที่ 2 ตุลาคม 2504
VOL. II, NO. 2, OCTOBER 1961

ผู้เขียนในฉบับนี้

- *พระยาสุนทรพิพิธ* อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย, อาจารย์พิเศษคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรรมการสภาวิจัยแห่งชาติสาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์, สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
- *ดร. ชุบ กาญจนประกร* ร.บ., M.A. (Govt.), Ph. D. หัวหน้าฝ่ายการสอนคณะรัฐประศาสนศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- *วิชิต แสงทอง* ศ.บ. (ธรรมศาสตร์), ประกาศนียบัตรวิชาสถิติภาคทฤษฎี (สำนักงานสถิติกลาง), M.A. (Econ.), นักสถิติโท สำนักงานสถิติกลาง สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, อาจารย์ผู้บรรยายพิเศษคณะเศรษฐศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- *สุกิจ จุลละนันทน์* ร.บ. (จุฬา ฯ), M.A. (Govt.), M.S. (Ed.), C.P.A., หัวหน้าแผนกทะเบียนและชั่วประวัติ กองการเจ้าหน้าที่กรมมหาดไทย, อาจารย์ผู้บรรยายพิเศษคณะรัฐประศาสนศาสตร์
- *เสถียร ชินพงศ์* พณ. บ., ประกาศนียบัตรการบัญชี (ธรรมศาสตร์), นักศึกษาชั้นปริญญาโท ปีที่ 2 คณะรัฐประศาสนศาสตร์
- *วิระ วิมลมิธิ* พณ.บ., รป.ม., อยู่ในระหว่างการศึกษาในประเทศอังกฤษ
- *ยรรยง ศุนาลัย* ร.บ., อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดอ่างทอง, สำนักงานสถิติกลาง สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ
- *เอ. ราชิด อิบราฮิม* รองเลขาธิการฝ่ายบริหารของคณะกรรมาธิการเศรษฐกิจประจำเอเชียและตะวันออกไกลแห่งองค์การสหประชาชาติ

AUTHORS IN THIS ISSUE

- *Phraya Soonthornbibidth*: Former Minister of Interior; Special lecturer, Faculty of Political Science, Thammasat University; Member of the Committee of National Research Council; Member of the Constituent Assembly.
- *Dr. Choop Karnjanaprakorn*: LL.B., M.A. (Govt.), Ph.D., Chief of Academic Division, Institute of Public Administration, Thammasat University.
- *Vijit Sangtong*: B.A. (Econ.), Cert. in Statistics, M.A. (Econ.), Junior Statistician; Central Statistical Office, National Economic Development Board; Special Lecturer, Faculty of Economics, Thammasat University.
- *Sukit Chullanandana*: B.A. (Pol.Sc.), M.A. (Govt.), M.S. (Ed.), C.P.A.; Chief of the Personnel Section, Personnel Administration Division, Ministry of Interior; Special Lecturer, Institute of Public Administration, Thammasat University.
- *Sathien Chinaphongsa*: B. Com., Cert. in Accounting; Graduate Student of the Institute of Public Administration.
- *Wira Wimoniti*: B. Com., M.A. (Pub. Ad.), On leave for study in England.
- *Yanyong Sunalai*: LL.B., Former Governor of Changwad Angthong; Central Statistical Office, National Economic Development Board.
- *A. Rashid Ibrahim*: Deputy Executive Secretary of United Nations Economic Commission for Asia and the Far East (ECAFE).

ข้อเสนอหรือบทความที่ปรากฏในวารสารนี้ เป็นความเห็นส่วนตัวของผู้เขียน คณะรัฐประศาสนศาสตร์ ไม่จำเป็นต้องเห็นสอดคล้องด้วยเสมอไป

รัฐประศาสนศาสตร์

THAI JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

ปีที่ 2 ฉบับที่ 2 ตุลาคม 2504

สารบัญ

CONTENTS

		หน้า
บรรณาธิการแถลง (Editor's Note)		v
การเป็นข้าราชการ (Being Public Servants	พระยาสุนทรพิพิธ by *Phraya Soonthornbibidth*)	207
หัวหน้างาน (Administrative Leadership	ชุบ กาญจนประกร by *Choop Karnjanaprakorn*)	220
ความสัมพันธ์ระหว่างร้อยละการแจกแจงการเป็นย่านชุมนุมชนและชนบท กับระดับความเจริญทางเศรษฐกิจ (The Relationship between Rural-urban Redistribution of Population and Levels of Economic Growth	วิชิต แสงทอง by *Vijit Sangtong*)	253
การใช้กรณีเฉพาะเรื่อง: ก้าวใหม่ในการศึกษาการบริหารของไทย (Case Method: New Frontier of Thai Administrative Study	สุกิจ จุลละมันทน์ by *Sukit Chullanandana*)	279
การศึกษาเฉพาะกรณี: การสืบสวนเกี่ยวกับการค้าเฮโรอีน (A Case Study: A Heroin Investigation	เสถียร ชินพงศ์ by *Sathien Chinaphongsa*	296

		หน้า
ระบบงบประมาณปฏิบัติการ (Performance Budget	วิรัช วิมลมิติ (by *Wira Wimonili*)	316
ประชากรของประเทศรอบชายแดนไทย (Population of the Neighbouring Countries	ยรรยง ศุนาลัย (by *Yanyong Sunalai*)	330
Public Administration in Thailand (A Cursory View)	*A. Rashid Ibrahim*	340
(รัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย (พิจารณาเฉพาะจุดสำคัญ)	โดย *เอ. ราชิด อิบราฮิม*)	
แนะนำหนังสือ (Introducing Books)		
พุทธวิทยา (เล่ม ๒) พร รัตนสุวรรณ	โดย *พระมหาวิจิตร ติสฺสทตฺโต*	364
Lords of Life, H.R.H. Prince Chula Chakrabongse	by *Cecil C. Brett*	371
ปุจฉา – วิสัชนา (Questions and Answers)		373
ข่าวคณะ (Institute News)		378
บทบรรณาธิการ (Editorial)		
นิมิตดี (Good Omen	*อมร รักษาสัตย์* by *Amara Raksasataya*)	383
สารวิทยานิพนธ์ (Thesis Abstracts)		
พ.ต. พิรยุทธ พิริยะโยธิน :	*การบริหารงานรัฐวิสาหกิจซึ่งอยู่ในความควบคุมของกระทรวงอุตสาหกรรม*	387
(Col. Pirayut Biriyayodhin :	*Government Enterprises Under the Control of Ministry of Industry*)	
Suthee Argasruke :	*Land Tenure Problem*	394
(สุธี อากาศฤกษ์ :	ปัญหาการถือครองที่ดิน)	
และรายชื่อวิทยานิพนธ์ใหม่อื่น ๆ (List of new thesises)		400
รายชื่อเอกสารและสิ่งพิมพ์ของคณะรัฐประศาสนศาสตร์ (Publications of IPA.)		401

บรรณาธิการแถลง

EDITOR'S NOTE

เรื่องที่ใคร่ขอปรารภเป็นเรื่องแรกนี้ เป็นเรื่องเก่าแก่เต็มทีสำหรับผู้จัดทำหนังสือ เพราะไม่อาจหาทางเอาชนะหรือแก้ได้ดังใจนึก คือเรื่องการพิมพ์และการตรวจปรู๊ฟ ทั้ง ๆ ที่วารสารนี้ได้ถือเป็นนโยบายเคร่งครัดอยู่ตลอดมาว่าจะเสนอผลงานที่ไว้ใจได้มาสู่ท่านผู้อ่าน ในการพิมพ์ทุกครั้งเราก็จัดให้มีผู้ตรวจทานอย่างน้อยที่สุดก็สองสามคนเสมอ ทั้งนี้ไม่นับทางฝ่ายโรงพิมพ์ซึ่งมีผู้ตรวจทานที่เชื่อถือได้มากอยู่แล้ว แต่กระนั้นก็ยังอดมีความคลาดเคลื่อนอยู่มิได้ทุกคราวไป ความคลาดเคลื่อนที่กล่าวนี้ย่อมเกิดขึ้นเพราะความพลาดพลั้งอย่างหนึ่งอย่างใดเสมอ แต่ความพลาดพลั้งนั้นบางครั้งก็เกิดขึ้นในเหตุการณ์ที่ค่อนข้างจะเป็นปกติ แต่บางครั้งก็เกิดขึ้นมาอย่างน่ามหัศจรรย์ จึงขอเล่าเหตุผิดปกติที่เกิดขึ้นในวารสารปีที่ 2 ฉบับที่ 1 มาเล่าสู่กันฟังและเพื่อเรียนให้ท่านผู้อ่านได้แก้ไขวารสารฉบับที่แล้วเสียเพื่อให้เป็นการถูกต้องต่อไป

เรื่องแรกก็คือ ในหน้าสารบัญในเรื่องพิธีเปิดการสัมมนาพัฒนานักบริหารรุ่นที่ 3 นั้น ปรากฏนามของ ฯพณฯ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ว่า เป็นประธานในพิธี ซึ่งตามความจริงแล้ว ฯพณฯ พลเอกถนอม กิตติขจร เป็นประธาน ดังที่ปรากฏในเนื้อเรื่อง เท่าที่ได้สอบถามเจ้าหน้าที่ผู้ตรวจทานหลายท่านก็ยืนยันได้ว่าเมื่อตอนส่งปรู๊ฟสุดท้ายไปโรงพิมพ์นั้นยังมีชื่อ ฯพณฯ พลเอกถนอม อยู่ จึงเป็นที่ฉงนอยู่จนบัดนี้ว่า ทำไมจึงเกิดมีการสับนามกันขึ้นได้

อีกเรื่องหนึ่งก็คือ ในเรื่อง Specialism and the Liberal Arts ของ ดร. อคุต วิเชียรเจริญ นั้น ท่านก็ได้แจ้งมาแต่แรกแล้วว่าเรื่องนี้เดิมใช้เป็นคำแถลงในการประชุมนักการศึกษาเอเชียนที่เกียโอ ฉะนั้นในการเตรียมร่างส่งโรงพิมพ์ไป ทางกองบรรณาธิการจึงได้เติมข้อความว่า "A Paper Submitted to Keio Conference of Asian Educators, 18–25 October 1960" ไว้ที่ใต้หัวเรื่อง และบรรณาธิการก็ได้กลัดกระดาษติดเรื่องไว้เป็นการเตือนใจด้วย ถึงกระนั้นก็เมื่อวารสารออกมาเป็นรูปเล่มแล้วก็ปรากฏว่าข้อความดังกล่าวหายไปทั้งหมด ซึ่งยังเป็นความลับอยู่จนกระทั่งบัดนี้ข้อความเกิดหายไปเฉย ๆ ทั้ง ๆ ที่ข้อความอันก็ไม่เคยขาดไม่เคยหาย

และแม้แต่ในฉบับนี้เอง ก็ยังมีข้อบกพร่องที่ไม่สามารถจะแก้ไขได้ทันท่วงทีก่อนที่หนังสือจะถึงมือผู้อ่าน คือในบทความเรื่อง "ความสัมพันธ์ระหว่างร้อยละการแจกแจงการเป็นย่านชุมนุมชนและชนบทกับระดับความเจริญทางเศรษฐกิจ" ของอาจารย์วิชิต แสงทอง ซึ่งท่านผู้เขียนได้หมายเหตุไว้ในหน้าแรกว่า "ขอขอบคุณ คุณชานินทร์ อุทัย แห่งกองสำมะโนและสำรวจ สำนักงานสถิติกลาง ที่ได้กรุณาคำนวณค่าสหสัมพันธ์ให้ ณ ที่นี้ด้วย" นั้น ในระหว่างที่มีการพิมพ์ต้นฉบับใหม่เพื่อเตรียมส่งไปโรงพิมพ์ ข้อความตอนนี้เผอิญขาดหายไปโดยไม่มีผู้ใดทันสังเกต จนกระทั่งบทความนี้พิมพ์เสร็จเรียบร้อยพร้อมที่จะเย็บเข้าเล่มแล้ว

ดังนั้นทางกองบรรณาธิการวารสาร จึงใคร่ขอประทานอภัยจากท่านผู้มีนามข้างต้นในความขาดตกบกพร่องครั้งนี้ด้วย

เมื่อหันมาถึงส่วนที่ควรจะเป็นข่าวดีที่ใคร่ขอแจ้งให้ท่านผู้อ่านทราบ ก็มีอยู่หลายเรื่องด้วยกัน ในประการแรกที่เดียวทางวารสารใคร่แถลงนโยบายเกี่ยวกับเรื่องราวที่จะนำลงในวารสารนี้เป็นการเพิ่มเติมอีกสองประการ คือทางวารสารใคร่จะสนับสนุนบทความทางวิชาการที่มีลักษณะเป็นการวิจัยมูลฐาน (Basic Research) ซึ่งถ้าจะตีความอย่างง่าย ๆ ก็ได้แก่บทความที่เป็นผลจากการค้นคว้าวิจัยเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาส่งเสริมความรู้ความเข้าใจในลักษณะวิชาต่าง ๆ โดยไม่คำนึงถึงว่าบทความนั้น ๆ สามารถจะนำไปใช้ให้ได้ผลประโยชน์โดยตรงหรือไม่ ทั้งนี้แม้ว่าในการเสนอบทความนั้น ๆ ผู้เขียนอาจจะช่วยแปรความของข้อมูลไปบ้างแล้วแต่ก็อาจจะยังมีทางที่ผู้อ่านอื่น ๆ จะใช้ผลการค้นคว้านั้น ๆ ไปตีความหรือนำไปใช้ประโยชน์ทางอื่น ๆ เพราะบทความวิจัยมูลฐานนี้ย่อมมีทางที่จะนำไปใช้ได้หลายทาง (Implication) ตัวอย่างของบทความชนิดนี้ที่ปรากฏอยู่แล้วในวารสารฉบับนี้ คือ เรื่องของอาจารย์วิชิต แสงทอง เป็นต้น

ส่วนบทความอีกประเภทหนึ่งที่ทางวารสารยินดีให้ความสนับสนุนเต็มที่ คือการเรียบเรียงกรณีเฉพาะเรื่อง ความจริงเรื่องนี้ทางกองบรรณาธิการได้เคยเกริ่นไว้แล้วเมื่อนำเรื่อง "การศึกษาเฉพาะกรณี การแทรกซึมของคอมมิวนิสต์ในภาคใต้" ของคุณพ่วง สุวรรณรัฐ มาลงในวารสารปีที่ 1 เล่ม 4 นั้นทางวารสารได้รับเรื่องจากอาจารย์สุกิจ

จุลละนันทน์ ซึ่งกล่าวถึงการใช้กรณีเฉพาะเรื่องในการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ และคุณเสถียร ชินพงศ์ ที่เป็นกรณีเฉพาะเรื่อง การสับส่วนเกี่ยวกับการค้าเฮโรอีน จึงเท่ากับได้เรื่องที่กล่าวถึงวิธีการต่าง ๆ เกี่ยวกับการศึกษาและการเขียนกรณีเฉพาะเรื่องตามทฤษฎี และเรื่องที่จะนำมาเป็นตัวอย่างแก่ท่านผู้อ่านที่ยังไม่คุ้นเคยกับเรื่องชนิดนี้ได้ทราบพอดีกัน ทั้งนี้เพราะโดยมูลฐานแล้วการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์โดยทางตำราแต่อย่างเดียวนั้นย่อมไม่เป็นการเพียงพอ จะต้องอาศัยการได้พบเหตุการณ์ตามความจริงด้วย แม้ว่ากรณีเฉพาะเรื่องจะเป็นแต่เพียงประสบการณ์ของผู้อื่นก็ตาม หากผู้ศึกษาจะศึกษากรณีเฉพาะเรื่องอย่างละเอียดแล้ว ก็จะเป็นทางให้ผู้ศึกษาได้มีส่วนพัวพันกับเหตุการณ์ตามความเป็นจริงในการบริหารงานด้วย

ดังนั้นการนำบทความเกี่ยวกับกรณีเฉพาะเรื่องมาลงในวารสารนี้ย่อมจะได้ประโยชน์ต่าง ๆ เป็นอันมาก เพราะเป็นการนำทฤษฎีมาพบกับการปฏิบัติการ นักศึกษาของคณะที่มีประสบการณ์น้อยอยู่ ก็จะได้มีประสบการณ์ยิ่งขึ้น นักศึกษาที่มีประสบการณ์มากแล้วก็จะได้เผยแพร่ความรู้ของตนออกมาเมื่อเขียนกรณีเฉพาะเรื่องขึ้น และทุกคนก็จะได้มีโอกาสช่วยกันชักใช้ไล่เรียงในทางที่ก่อให้เกิดปัญญาแตกฉานยิ่งขึ้น นอกจากนักศึกษาของคณะจะได้รับประโยชน์แล้ว ท่านผู้อ่านทุกท่าน ท่านผู้ที่มีโอกาสได้มาร่วมในการสัมมนา การฝึกอบรมและการประชุมอื่น ๆ ก็จะได้ทราบปัญหาข้อเท็จจริงในการปฏิบัติได้ชัดเจนแน่นอนขึ้น แทนที่จะมีคนมาเล่าประสบการณ์ให้ฟังก็กลายเป็นการเล่าที่เป็นลายลักษณ์อักษรมีหลักฐานประกอบพอที่จะเชื่อถือได้อย่างแท้จริง ทั้งนี้ในอนาคตเมื่อมีผู้สนใจหลายท่านช่วยกันเขียนช่วยกันคิดแล้ว ก็อาจจะได้เรื่องมาหลายเรื่องเพียงพอแก่การที่จะจัดพิมพ์ขึ้นเป็นเอกเทศต่อไป

การที่กองบรรณาธิการได้ชี้แจงถึงความตั้งใจจะสนับสนุนบทความทางการวิจัยมูลฐานและการเขียนกรณีเฉพาะเรื่องทุกประเภทดังนี้แล้ว จึงมีความยินดีที่จะได้รับเรื่องทำนองนี้จากท่านที่สนใจมาเพื่อนำลงในวารสารนี้ต่อไป ทั้งนี้ใคร่ขอย้ำว่าทางกองบรรณาธิการยินดีให้ความช่วยเหลือแนะนำอย่างเต็มความสามารถ วารสารตระหนักดีว่าสิ่งเหล่านี้เป็นของแปลกของใหม่สำหรับประเทศไทย แต่หากว่าเราช่วยกันคิดอ่านปรับปรุงไปเรื่อย ๆ โดยคิดว่าเป็นการส่งเสริมซึ่งกันและกัน และส่งเสริมวิทยาการแล้ว ก็คงจะไม่ยากจนเกินไปนัก

นอกจากบทความอันเป็นเนื้อหาแล้ว ทางวารสารยังได้พยายามปรับปรุงรูปเล่มขึ้น เพื่อให้ใกล้เคียงกับมาตรฐานของวารสารทางวิชาการของต่างประเทศยิ่งขึ้นไปอีก กล่าวคือ ได้จัดให้มีการเรียงหน้าไปตลอดทั้งปี (4 เล่ม) คือแทนที่จะขึ้นหน้าหนึ่งทุกฉบับไปก็เปลี่ยนมาเป็นเมื่อขึ้นเล่มใหม่ (Volume) จึงจะขึ้นหน้าใหม่ ทั้งนี้เพื่อความสะดวกในการทำดัชนีท้ายฉบับที่ 4 ของปี เพราะห้องสมุดและผู้อ่านหลายท่านอาจจะเย็บวารสาร 4 ฉบับขึ้นเป็น 1 เล่ม ได้เพื่อให้สะดวกแก่การเก็บเป็นหลักฐานได้ยั่งยืนและสะดวกแก่การค้นคว้าดีกว่าจะแยกเล่มกันหรือมีเลขที่ไม่เรียงกัน

อีกประการหนึ่งทางกองบรรณาธิการจะได้คอยกวดขันให้การอ้างอิง (Reference) เป็นไปอย่างถูกหลักเกณฑ์อันเป็นสากลนิยม ทั้งนี้ขอเรียนให้ผู้อ่านทราบว่ากฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ใช้กันอยู่นั้นมีหลายแบบด้วยกัน ตามแต่ความพอใจของผู้เขียนซึ่งกองบรรณาธิการพยายามที่จะรักษารูปเดิมไว้ ฉะนั้นอาจจะสังเกตว่าบทความบางเรื่องมีวิธีอ้างอิงต่างกัน ทางกองบรรณาธิการเพียงแต่คอยมิให้มีการอ้างอิงในบทความแต่ละเรื่องนั้นผิดแผกกันมากนักเท่านั้น.

สวัสดี

บ.ก.

การเป็นข้าราชการ

โดย พระยาสุนทรพิพิธ

บรรยาย ณ หอประชุมมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2504

ท่านผู้มีเกียรติทั้งหลาย

ผมรู้สึกเป็นเกียรติที่ได้มาร่วมในการประชุมทางวิชาการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในวันนี้ ตามหัวข้อที่ผมได้รับมอบนั้นให้ว่า "การเป็นข้าราชการ" ความประโยคนี้กว้างขวางมาก ถ้าหากว่าจะพูดกันโดยละเอียดแล้วก็ไม่เหมาะสมกับกาลเทศะ อีกประการหนึ่งในการที่ท่านทั้งหลายได้มาประชุมกันตั้ง 11 ครั้งแล้วนั้น ก็ย่อมได้รับรู้ในเรื่องวิชาการตลอดจนส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายและวิธีการปฏิบัติมาอย่างมากมายแล้ว เพราะฉะนั้นเรื่องที่ผมจะพูดคิดว่าเพื่อความเหมาะสมแก่ท่านทั้งหลายในฐานะที่ยังหนุ่มแน่นอยู่ ยังจะเป็นกำลังของชาติไปได้อีกนาน พังคนแก่ซึ่งเคยทำงานให้แก่ชาติมานานแล้วเหมือนกัน เอาไปพิจารณาดูบ้างก็อาจที่จะเป็นประโยชน์ได้ไม่มากก็น้อย เพราะฉะนั้นเรื่องที่ผมพูดในวันนี้จึงตั้งใจว่าจะเสนอเป็นข้อคิด ไม่ใช่วิชาการไม่ใช่ระเบียบการวิธีการอะไร แต่ว่าเป็นข้อคิด เพราะเหตุว่าเราจะเป็นข้าราชการหรือบุคคลสามัญอย่างใดก็ตาม ทุก ๆ คนก็น่าจะต้องมีความระลึกนึกคิดในการที่จะดำเนินชีวิต ดำรงชีวิตเพื่อความเจริญก้าวหน้าของเรา เพราะฉะนั้น ผมจึงนึกว่าที่จะให้ข้อคิดไว้นี้ก็อาจที่จะเป็นประโยชน์ดังที่ผมกล่าวแล้ว

ในเรื่องการเป็นข้าราชการนั้น ผมก็อยากจะให้ท่านทราบถึงประวัติเสียก่อน ซึ่งบางท่านที่นั่งอยู่ในที่นี้จะไม่ได้หวนนึกถึงประวัติของข้าราชการไทยแต่เก่าก่อนว่า เป็นมาอย่างไร เพราะบางท่านจะไม่มีเหตุผลอะไรให้ท่านต้องคิดถึง แต่ผมคิดว่าถ้าเราได้คิด คือรู้ไว้ก็จะเป็นข้อคิดอันดีอย่างหนึ่งเหมือนกัน

คือว่าในสมัยโบราณนั้น การเป็นข้าราชการเป็น "หน้าที่" ต่างกับสมัยนี้ สมัยนี้นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2471 มาแล้ว คือว่าตั้งแต่มีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับแรกมาแล้ว การเป็นข้าราชการเกิดเป็น "สิทธิ" ของชาวไทย ในสมัยอดีตนั้นการ

เป็นข้าราชการนั้นเป็น "หน้าที่" ทั้งนี้ผมจะนำพระนิพนธ์ของสมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพที่พระองค์ทรงนิพนธ์ไว้ มาเล่าให้ท่านทั้งหลายฟัง ท่านจะเห็นว่ารูปการณ์มันเป็นมาอย่างไร ถ้าผมไม่เอามาพูดในที่นี้ บางทีท่านทั้งหลายไปอ่านพระนิพนธ์นั้นเข้าก็อาจจะไม่ได้คิดถึงว่าเป็นประวัติอย่างไร

ที่ว่าสมัยโบราณคนไทยมี "หน้าที่" เป็นข้าราชการนั้นก็คือโดยมีระเบียบประเพณีว่า บุคคลที่เป็นชายเมื่อมีอายุตั้งแต่ 18 ปี แปลว่ามีอายุ 18 ปีบริบูรณ์แล้วต้องเข้ารับราชการทุกคน การเข้ารับราชการนั้นก็คือว่าเบื้องต้นต้องขึ้นทะเบียนเป็นไพร่สม มีมูลนายเป็นเจ้าสังกัดสำหรับใช้งาน ไพร่สมอันนี้เราอาจจะแปลว่า คือความเป็นข้าราชการเสมอหน้ากันแล้วก็มีมูลนายเป็นเจ้าสังกัดสำหรับให้ปฏิบัติราชการ แต่พออายุถึง 20 ปี อย่างในปัจจุบันก็เรียกว่าบรรลุนิติภาวะก็ย้ายสังกัดไปขึ้นทะเบียนเป็นไพร่หลวงหมายความคล้าย ๆ ว่ามารับราชการต่อองค์พระมหากษัตริย์ คือต้องมารับใช้ราชการในราชธานี มีหน้าที่เข้าเวรทำงานปีละ 6 เดือน ไม่มีเงินเดือน และต้องเอาอาหารของตนเองมากินด้วย นี่เป็นข้าราชการแต่ทว่าไม่มีเงินเดือนและต้องกินอาหารของตนเอง พวกเหล่านี้มามีหน้าที่ในราชธานีก็เช่นว่ากรมช้างต้น กรมเรือต้น อะไรต่าง ๆ เหล่านี้ ในชีวิตของผมเมื่ออยู่กับสมเด็จพระมงกุฎเกล้าทรงวังสราญรมย์ก่อนที่จะเสวยราชย์ยังได้ประสบเหตุอันนั้น คือว่าคนที่จะใช้สอยในวังสำหรับทำความสะอาดอะไรต่ออะไรนั้นไปจากกรมช้าง คือพวกที่รับราชการสังกัดกรมช้างนั่นเองไปรับใช้สอย พอมาถึงสมัยกรุงธนบุรีกำหนดเวลาเข้าเวรลดลงมาเหลือ 4 เดือน และเมื่อถึงต้นสมัยกรุงรัตนโกสินทร์เวลาเข้าเวรหรือเรียกว่าเวลารับราชการลดลงเหลือ 3 เดือน ท่านก็เห็นแล้วว่าทุกคนเป็นข้าราชการเมื่อถึงอายุฉกรรจ์คือว่า เมื่อมีอายุครบ 18 ปี

ในการที่จะเข้ารับราชการหรือมาเข้าเวรนั้นมีการผ่อนผันหรือว่ามีเงื่อนไขการผ่อนผันเหมือนกัน คือ

ประการที่ 1 ถ้าผู้ใดมีบุตรเข้ารับราชการ 3 คน ก็ให้พ่อพ้นหน้าที่ราชการได้ นั่นประการหนึ่ง อีกประการหนึ่งเมื่อมีอายุครบ 60 ปีก็พ้นราชการ อีกประการหนึ่งเมื่อเสียค่าราชการแทนตัวเป็นเงินปีละ 18 บาท คือว่า ถ้าหากไม่อยากเป็นข้าราชการก็ต้องเสียเงินค่าราชการปีละ 18 บาท แต่ว่าเดี๋ยวนี้มิใช่อย่างนั้น เมื่อเทียบดูกับสมัยเก่า กับที่เราเป็นข้าราชการปัจจุบันลองนึกดูว่าเป็นอย่างไร

ครานั้นพอถึงรัชกาลที่ 5 เริ่มใช้พระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหาร ร.ศ. 124 คือ พ.ศ. 2448 เงินค่าราชการลดลงเหลือปีละ 6 บาท คือว่าเมื่อเกณฑ์ทหารแล้วชายฉกรรจ์ใดไม่ถูกเกณฑ์ แต่โดยหน้าที่เป็นพลเมืองของชาติยังจะต้องรับราชการอยู่อีก แต่ถ้าจะไม่มาก็จะต้องเสียค่าราชการปีละ 6 บาท และเรื่องเงินค่าราชการนี้ท่านทั้งหลายก็อยู่ในหนังสือบางท่านคงจะถูกเสียมาแล้วก็มีหรืออาจจะยังจำเรื่องได้ก็มี ซึ่งต่อมาถึงรัชกาลที่ 6 เรียกว่า เงินรัชชูปการ ต่อมาจนเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้วมีประมวลรัษฎากรขึ้น เรื่องเงินรัชชูปการนี้จึงได้หมดไป

ท่านลองคิดดูคำว่า เงินค่าราชการนั้น ข้าราชการถ้าใช้ ข. ข้อง ก็เป็นคนของราชการหรือเป็นข้าราชการ ค่าราชการที่ใช้ ค. คิด เป็นราคาของราชการ ในสมัยก่อนนี้ในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่ท่านจะออกกฎหมายอะไรมา ถ้อยคำที่ใช้จะต้องมีเหตุมีผลที่มา คือถ้าใช้ ข. ข้อง ก็รู้กันว่าพวกเรานี่แหละเป็นข้าราชการ ถ้าใช้ ค. คิด ก็คือค่าราชการได้แก่เงินที่จะต้องเสียให้หลวงแทนการที่ไม่ไปเข้ารับราชการตามหน้าที่ ไม่ใช่เงินส่วย หรืออะไรตามที่เข้าใจกัน ขอกล่าวอีกด้วยว่าเราเป็นข้าราชการ ข. ข้อง ถ้าหากเราไม่ไปรับราชการเราจะต้องเสียค่าราชการ ค. คิด ดังนี้ ในสมัยรัชกาลที่ 5 และที่ 6 เมื่อมีการเก็บค่าราชการจากคนไทยแล้วยังมีการผูกปี้ อีกอย่างหนึ่งซึ่งท่านที่นั่งอยู่ในที่นี้อาจไม่มีใครเคยเห็นก็ได้ การผูกปี้นี้เราเก็บกับชาวจีน เพราะเป็นบุคคลที่ไม่มีหน้าที่เป็นข้าราชการ จีนทุกคนที่มีอายุแต่ 18 ถึง 60 ปี จะต้องเสียเงินปีละ 3 บาทในชั้นต้น ถ้าจำไม่ผิด ต่อมาก็ขึ้นเป็น 4 บาท แล้วจนมาถึงเลิกเงินค่าราชการเปลี่ยนเป็นค่ารัชชูปการ นั่นแหละจึงเก็บ 6 บาทเท่ากันหมดทั้งคนไทยคนจีน การผูกปี้นี่มีวิธีอย่างไร เอาไหมแดง ๆ มารัดข้อมือผู้เสียเงินข้างหนึ่งเข้า แล้วก็เอาครั่งมาผนึกตีตราตรงปมไหมนั้นเป็นเครื่องหมายว่าได้เสียเงินแล้วไม่ต้องออกใบเสร็จ พลตระเวนเห็นเข้าก็ไม่จับ เมื่อเห็นข้อมือไม่ผูกปี้จึงจับ ค่าผูกปี้ถ้าจะเรียกว่าเสียส่วยก็คงได้ ถึงสมัยรัชกาลที่ 6 เมื่อเลิกเงินค่าราชการเปลี่ยนเป็นเงินรัชชูปการ เก็บทั่วหน้ากันแล้ว การผูกปี้ก็เลิกไป และกล่าวได้ว่า ระบบการเป็นข้าราชการของพลเมืองทั่วไปก็เลิก โดยมีพระราชบัญญัติเกณฑ์ทหารแล้ว หมายความว่ามุ่งเอาพลเมืองมาเพื่อใช้ในการทหารเท่านั้น การที่จะเกณฑ์พลเมืองมา ไม่ใช่เอามาใช้งานอย่างอื่น ๆ ด้วยตามที่เล่ามาแล้ว ท่านทั้งหลายคงจะมองเห็นได้ว่าประวัติข้าราชการเป็นมาอย่างไร และคำว่าข้าราชการ ข. ข้อง กับค่า

ราชการ ค. คิด มีนัยอย่างไรตลอดถึงคำว่าเงินรัชชูปการ ก็คือเงินสำหรับอุปถัมภ์ราชการหรือฝ่ายราชการนั่นเอง ซึ่งล้วนมีนัยความหมายไปคนละอย่างทั้งสิ้น นี่แหละคือนัยแห่งกฎหมายที่ท่านบัญญัติใช้ขึ้นอย่างนั้นอย่างงี้ ล้วนมีเหตุมีผลมาทั้งนั้นมิใช่ว่าเอาศัพท์เอาแสงอะไรมาใช้เพื่อจะให้เป็นของใหม่หรูโก้อะไรเช่นนั้น เมื่อเราเล็งเห็นแล้วเราจึงจะรู้ประวัติความเป็นมาว่าอะไรเป็นอะไร

คราวนี้พูดถึงความเป็นชายฉกรรจ์ ที่ผมกล่าวมานั้นตามที่สมเด็จกรมพระยาดำรง ฯ ท่านทรงนิพนธ์ไว้ แต่ผมได้พบประกาศฉบับหนึ่งซึ่งเป็นประกาศพระบรมราชโองการซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายเหมือนกัน คือชายฉกรรจ์ที่เราเข้าใจกันเดี๋ยวนี้ว่าอายุ 18 – 60 ปี แต่ว่าในโบราณสมัยนั้นยังมีอีกอย่างหนึ่งคือกำหนดว่าบุคคลที่จะถือว่าเป็นชายฉกรรจ์นั้นกำหนดว่าสูง 2 ศอกคืบ สูง 2 ศอกคืบนี่แหละเป็นฉกรรจ์ละ ต่อมาถึง ร.ศ. 118 คือพ.ศ. 2442 จึงออกประกาศพระบรมราชโองการฉบับนี้นอกว่าการที่ถือว่าชายฉกรรจ์ คือคนที่มีความสูงตั้งแต่ 2 ศอกคืบขึ้นไปนั้นเป็นการลักลั่นอยู่ เพราะเหตุว่าบางคนอาจจะสูง 3 ศอก อายุอาจจะไม่ถึง 18 อะไรยังงี้ ก็ยังไม่เป็นผู้ใหญ่ บางคนอายุ 60 เป็นผู้ใหญ่แล้วแต่ตัวเตี้ยตะแหมะแตะอะไรอย่างนี้เป็นต้น ส่วนคนที่ปลดชราก็กำหนดอายุ 70 ไม่ใช่ 60 ก็ทรงพระราชปรารภถึงความไม่เหมาะสมและว่า 70 ก็แก่เกินไป เพราะฉะนั้นจึงได้ประกาศบัญญัติใหม่ว่าให้ถือเอาอายุ 18 ปีเป็นฉกรรจ์และอายุ 60 ปี ปลดชราพ้นหน้าที่ นี่ถ้าหากว่าผมไม่พบในกฎหมายก็ไม่ทราบเหมือนกันว่าเราเคยถือหลักเกณฑ์ว่าคนสูง 2 ศอกคืบแล้วเป็นฉกรรจ์ เรามาเข้าใจกันในปัจจุบันนี้ 18 – 60 แต่แท้ที่จริงนั้นแต่ก่อนถึง 70 เป็นคนชรา

ทีนี้พูดถึงเรื่องเงินเดือน คือผมกล่าวแล้วว่าข้าราชการแต่ก่อนไม่มีเงินเดือนกินและต้องกินเงินของตัวเอง นี่ไม่ใช่เฉพาะข้าราชการที่ถูกบังคับให้เข้ามารับราชการ แม้ข้าราชการที่ได้รับแต่งตั้งทั้งหลายก็ไม่มีเงินเดือนกินเหมือนกัน ที่จะได้เป็นผลประโยชน์ก็มีค่าธรรมเนียมในการปฏิบัติงาน เช่นว่ากฎหมายบังคับให้ราษฎรมาปฏิบัติงานต่อเจ้าหน้าที่ เช่นอำเภอหรือเมือง ในเรื่องต่าง ๆ นั้นเขาเรียกค่าธรรมเนียมตามกำหนดต่างๆ กัน ค่าธรรมเนียมนั้นไม่ต้องส่งหลวงหรือบางกรณีมีค่าธรรมเนียมเข้าหลวงด้วย แต่ก็มีส่วนหนึ่งเป็นของข้าราชการผู้ปฏิบัติ อีกอย่างหนึ่งก็มีค่าประทับตรา เพราะเหตุว่าจะทำขันสุวรรตราสิ่นหรืออะไร ๆ ก็ต้องมีการประทับตรา เมื่อมีการประทับตราก็เรียกค่าประทับตรา อีกอย่างหนึ่งก็มีส่วนลดสำหรับ

ว่ากิจการอย่างนั้น ๆ ที่จะเอาเงินเข้าหลวงเท่านั้นเท่านี้ ผู้ปฏิบัติงานก็ได้ส่วนลดในเรื่องเหล่านี้ตามกฎเกณฑ์ ซึ่งวิธีการเหล่านี้มาตลอดจนถึงรัชกาลที่ 5 ที่ 6 เช่นกำนันผู้ใหญ่บ้านก็ได้ส่วนลดได้ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ตลอดมาแปลว่าไม่มีเงินเดือน ส่วนเงินเดือนของข้าราชการอย่างสมัยปัจจุบันที่จะได้กันเพิ่งเกิดขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2418 คือว่าตอนนั้นได้ตั้งหอรัษฎากรหรือเรียกว่ากระทรวงการคลังขึ้น ข้าราชการในกระทรวงการคลังนี้จึงได้รับเงินเดือนก่อนข้าราชการอื่น ๆ กล่าวได้ว่ามีระบบเงินเดือนเกิดขึ้นเมื่อพ.ศ. 2418 โดยข้าราชการกระทรวงการคลังได้รับก่อน แล้วต่อมาจนถึง พ.ศ. 2434–5 เมื่อจัดระบบราชการบริหารแผ่นดินเป็นกระทรวงทบวงกรมขึ้นตามแบบปัจจุบันนี้แล้ว นั่นแหละข้าราชการจึงได้รับเงินเดือนเป็นอย่างเดียวกัน

เมื่อระบบข้าราชการอย่างเก่าเลิกไปเพราะมีการเกณฑ์ทหารขึ้นแล้วก็มาสร้างระบบราชการใหม่มีกระทรวงทบวงกรมขึ้น ตอนนั้นงานหนังสืออะไร ๆ ก็จะต้องทำกันเป็นหลักฐานไม่ใช่เขียน ๆ แล้วก็ไปเลี่ยบไว้ข้างฝา มีการที่จะต้องเก็บหนังสือหนังหาอะไรกันแล้ว ตอนนี้ก็เกิดขาดเสมียนพนักงานคือนับตั้งแต่ปี 2435 มา ไม่มีเสมียนพนักงานพอที่จะปฏิบัติงานในกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ก็เกิดต้องจ้างกันเรียนหนังสือ เพื่อที่จะเอามาเป็นเสมียนพนักงาน อย่าลืม พ.ศ. 2435 ราชการต้องจ้างคนเรียนหนังสือเพื่อที่จะเอามาเป็นเสมียนพนักงาน ปัจจุบัน พ.ศ. 2504 เราเรียนหนังสือกันเพื่อหวังเป็นข้าราชการ ร้อยละ 90 นี่เป็นนิสัยสืบๆมา แต่ก่อนนี้จ้างให้ไปเรียนแล้วก็มารับราชการให้เงินเดือน ที่หลังเราก็เรียนไปทำอะไร ทำราชการ แม้แต่ลูกผมเองก็เรียนเป็นข้าราชการ ไม่ได้คิดจะเป็นพ่อค้าหรือลูกจ้างใครเลย เพราะนิสัยข้าราชการตั้งแต่สมัยโบราณติดมา เพราะฉะนั้นถึงมาปัจจุบันนี้จะจางไปบ้างแต่ก็เรียกว่ายังไม่มาก แต่ว่าเดี๋ยวนี้เขาไม่ต้องจ้างให้เรียนเราต้องจ้างตัวเราไปเรียนเอง แล้วก็เพื่อมาเป็นข้าราชการ จะโทษใครไม่ได้ ประเดี๋ยวผมจะกล่าวต่อไปว่ามันสืบเนื่อง นิสัยเกือบจะเป็นประเพณี

ตามที่กล่าวมาแล้วพอจะถือเป็นประวัติการเป็นข้าราชการของเราได้ และตั้งแต่ พ.ศ. 2471 เป็นต้นมา เมื่อมีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับแรก "หน้าที่" ในการเป็นราชการหมดไป มาเกิด "สิทธิ" ในการที่จะเป็นราชการขึ้น เรียกว่าเข้าสู่ระบบ Merit System อย่างว่า เดี๋ยวนี้เป็นสิทธิไปแล้วโดยระบอบการปกครองและกฎหมาย ไม่ใช่

หน้าที่ แต่เรายังรู้สึกว่ามันเป็นหน้าที่อยู่เหมือนกันที่เราจะเป็นข้าราชการ ฉะนั้นผมจะขอพูดถึงข้าราชการปัจจุบันต่อไปและพูดตามความคิดความเห็นว่า ทำไมเราจึงอยากเป็นข้าราชการ ข้อที่มันลึบเนื่องนิสัยมาอาจจะเป็นประเพณีนั้นอย่างหนึ่งละ แต่ก็ไม่ใช่เหตุผลที่แท้จริงที่เดียว ผมคิดว่ามันมีเหตุผลที่น่าจะเป็นความจริงอย่างอื่นตามที่ผมคิดเอาเอง ท่านทั้งหลายจะคิดอย่างไรไม่ทราบ คือว่ามันมีข้อใหญ่อยู่ ๓ ประการ ประการหนึ่งเราต้องการความมั่นคงในการดำรงชีวิต และเพราะเราต้องการความมั่นคงในการดำรงชีวิตเราจึงเป็นข้าราชการ หรืออยากเป็นข้าราชการ อีกประการหนึ่งการเป็นข้าราชการนั้น มีเกียรติมีอำนาจ ประการที่สาม การที่เราจะ ทำงานอย่างอื่น เช่น เป็นลูกจ้างเขา หรือประกอบกิจกรรมโดยตัวของเราเองความ รู้สึกมั่นคงยังไม่มีพอ ทั้งนี้ยังมีเหตุปลีกย่อยหลายประการซึ่งผมขอเรียนต่อไปคือในประการแรกเรื่องความมั่นคงในการดำรงชีวิตนั้นที่เราเป็นข้าราชการมองเห็นชัด ๆ มีเงินเดือนเป็นขั้นเป็นอันดับอันแล้วให้ทางก้าวหน้าของเราเห็นได้ชัดๆ ไม่มีขาดทุน นี่พูดถึงเรื่องเงินเดือน นอกจากนั้นยังมีบำเหน็จบำนาญเป็นที่หวังในบั้นปลายอันสำคัญนัก คือ เราไปทำงานอย่างอื่นเช่นห้างหอบริษัทปัจจุบันแม้ว่าจะให้โบนัสให้เงินบั้นผลอะไรๆก็ตาม แต่ว่าเป็นการให้เป็นข้วครั้งข้วคราวให้แล้วก็หมดไป แต่บำนาญที่ท่านให้เป็นเดือน ๆ เดือนนี้หมด เดือนหน้ายังมี นี่เป็นที่หวังอันมั่นใจ นอกจากนี้ การเป็นข้าราชการก็มีกฎหมายเป็นหลักประกัน นึกมาถึง ก.พ. เหมือนกัน คือว่าถ้าหากเราจะต้องถูกผู้บังคับบัญชาลงโทษก็ต้องมีการสอบสวนกันก่อน จะลงโทษตามอำเภอใจไม่ได้ และในกรณีนั้นถ้าไม่มีหลักฐานว่าผิดก็ไม่มีใครลงโทษเราได้ หรือถ้าความผิดนั้นไม่ร้ายแรงก็ไม่มีใครเอาเราออกได้ นี่เป็นหลักประกันความมั่นใจเช่นนั้น

ในประการที่สองที่ว่ามีเกียรติมีอำนาจนั้นก็มีเช่น มีเครื่องแบบ มียศ มีโอกาสได้รับพระราชทานเหรียญ นี่แสดงว่าข้าราชการมีฐานะสูงกว่าสามัญชนแล้วใครจะไม่พึงประสงค์ คนเราก็ต้องการเป็นใหญ่เป็นโตมีอำนาจวาสนาได้เหรียญตราเครื่องยศด้วยกันทั้งนั้น เครื่องแบบเป็นเครื่องแสดงว่านั้นแหละท่านมีอำนาจมีหน้าที่มีบุญวาสนาต่างกับประชาชนเห็นได้ชัด ข้าราชการบางตำแหน่งมีการปกครองบังคับบัญชาคนและยังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเลยอีกด้วย เช่นตำรวจ อำเภอ เป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง ก็มีอำนาจที่จะจับ-

กุมคนได้ นอกจากนี้ผมเชื่อว่าทุกคนจะต้องคิดเหมือนผมในประการนี้ คือว่า เราเกิดมาในชาติของเราเราเป็นเจ้าของชาติ เพราะฉะนั้นเราก็จะต้องทำประโยชน์ให้แก่ประเทศชาติของเราบ้างมิให้เสียแรงที่เราเกิดมา จริงอยู่ในการที่จะทำประโยชน์ให้แก่ประเทศชาติของเราบ้างนั้น ราษฎรสามัญ บุคคลสามัญ ก็มีโอกาสทำได้แต่ทว่ามันไม่ใช่หน้าที่ และไม่มีโอกาสดีเท่ากับการเป็นข้าราชการ เพราะฉะนั้น ข้อที่เราหวังที่จะทำประโยชน์เพื่อประเทศชาตินี่แหละ ผมนึกว่าท่านทั้งหลายคงจะมีความคิดตรงกับผมทุก ๆ คน

ทีนี้ในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการอย่างอื่น เช่นว่า เราจะไปเป็นลูกจ้างเขานั่นก็คิดกันได้ ตรงกันข้ามกับความมั่นคงที่จะเป็นข้าราชการ คือไม่มีความมั่นคง ไม่มีเกียรติ ไม่มีอำนาจอย่างทำราชการ และกิจการของบุคคลนิติบุคคลในบ้านเมืองของเราในเวลานี้ยังมีไม่กว้างขวาง มันยังไม่ใหญ่โต ยังไม่พอจะเป็นสถาบันอันมั่นคงซึ่งใครจะไปหวังฝากชีวิต หวังฝากความดำรงชีวิตว่ามันจะมั่นคงมันจะปลอดภัยได้ นอกจากนี้วิชาที่เราเรียนมาโดยมากมันเหมาะแก่การที่จะไปรับราชการ ไม่ค่อยจะเหมาะแก่การที่จะไปรับจ้างห้างหอบริษัทปฏิบัติงาน นี่มันเป็นอย่างนี้ ด้วยเหตุผลอย่างนี้ ทั้งเหตุการณ์ที่ผมกล่าวก่อนแล้วที่ว่าจะเป็นด้วยประเพณีที่ฝังนิสัยเรามาแต่โบราโบราณนั้น จึงจะว่าคนที่มารับราชการเป็นคนที่เห็นแก่ตัวหรือเป็นคนที่เอาแต่ได้อะไรก็ไม่ถูก ความจริงนั้นเพราะสภาพพฤติการณ์ทั้งหลายชวนให้เป็นไปมากกว่า ผมกล่าวแล้วว่า ตั้งแต่ พ.ศ. 2435 เราขาดข้าราชการ เดี๋ยวนผมนึกว่ายังมีช่องว่างที่บุคคลจะเข้าเป็นข้าราชการมาก แต่ว่าต่อไปในอนาคตอันไม่ไกลนักเมื่อช่องว่างในราชการเต็มล้นขึ้นแล้ว ข้อนี้แหละจะเป็นมูลปัจจัยให้ต้องคิดเปลี่ยนนิสัยจิตใจอันนี้ไป และก็ในสมัยที่จะถึงในอนาคตอันไม่ไกลนั้นผมก็คิดว่ากิจกรรมที่จะเกิดขึ้นใหม่ ๆ ก็คงจะมีความกว้างขวางมั่นคงยิ่งขึ้น คงจะมีกฎหมายวางระบบระเบียบต่าง ๆ พอที่จะให้เป็นหลักประกันแก่ผู้ที่จะไปทำงานในกิจการต่าง ๆ เหล่านั้น ให้เสมอกับข้าราชการได้ เมื่อเหตุการณ์เปลี่ยนไปเช่นนั้น อุปนิสัยจิตใจก็จะถูกบังคับให้เปลี่ยนตามไปเพื่อความดำรงชีวิตอยู่ได้ ในขณะนี้ผมนึกว่ายังเป็นโชคดีของพวกเราที่ได้ทำราชการซึ่งยังมีโอกาสก้าวได้สบาย แต่ว่าในโอกาสข้างหน้านักจะผิดขึ้นและลำบากขึ้นทุกที ข้อนี้จงควรระลึกไว้ด้วย

เมื่อผมได้พาระไนถึงเรื่องการเป็นข้าราชการทั้งอดีตปัจจุบันมาให้ท่านทั้งหลายได้ฟังพอสมควรแล้ว ผมก็คิดว่าท่านทั้งหลายควรจะมีข้อคิดขึ้นเองบ้างแล้วถึงแม้ผมจะได้กล่าวว่าเวลานี้ในราชการยังเป็นโอกาสว่างอยู่มาก แต่ว่ามันก็ไม่สะดวกทีเดียวและก็ในอนาคตอันไม่ไกลมันก็จะยิ่งฝืดยิ่งขัดยิ่งขึ้น ทีนเราก็ลองมาคิดว่าขณะนี้ท่านทั้งหลายก็เป็นข้าราชการอยู่แล้ว มองเห็นมาแล้วตามที่ผมได้เล่ามาตามลำดับแล้วก็มองไปข้างหน้า เราอาจจะมีความคิดขึ้นในใจได้ดังนี้ คือว่าการได้เข้าเป็นข้าราชการนั้นแม้ว่าจะเป็นสิทธิของเราก็ตาม แต่มันก็เป็นความยากอยู่ไม่น้อย ทุกวันนี้ ก็มีกฎหมายวางกำหนดกฎเกณฑ์การที่เข้ารับราชการได้ก็จะต้องมีการผ่านประตูเป็นชั้นๆ การที่จะได้เลื่อนขั้นเลื่อนอันดับเงินเดือน เลื่อนฐานะหน้าที่มันก็ต้องมีการ check กันอีกเหมือนกัน เป็นข้อคิดถึงอดีตอย่างที่อาจารย์ชุบได้กล่าวเมื่อกี้ คือท่านโปรดคิดถึงอดีตย้อนหลังไปดูนับวันมันจะลำบากขึ้นกว่าจะเข้าทำราชการเดี๋ยวนี้จะต้องมีปริญญาเสียแล้ว ต่อไปกว่าจะเข้ามหาวิทยาลัยได้ต้อง entrance กันอีกหมื่นหนึ่งจะได้สักสามพันคนอะไรอย่างนี้ ความยากลำบากมีเป็นชั้นๆไป เมื่อคิดอย่างนี้คิดถึงอดีต โอ เราได้มาเป็นข้าราชการมันยากลำบากนับแต่เรียนมาต้องลงทุนลงรอนไปไม่น้อย มันแพงกว่าเมื่อเข้าเป็นข้าราชการสมัยโบราณที่ไม่ได้เงินเดือนและต้องกินข้าวของคนเองเสียอีก กว่าที่เราจะได้เป็นข้าราชการปัจจุบัน แพงกว่ามาก เพราะฉะนั้น เมื่อเราเป็นข้าราชการแล้วเราควรจะระลึกอย่างไร ผมก็คิดว่าเราก็ต้องรักษาสถานะของเราไว้ให้ตลอดรอดฝั่ง ต้องรักษาไว้ให้ตลอดรอดฝั่ง และนอกจากนั้นเราก็ต้องพยายามก้าวหน้ายิ่งๆขึ้น เพราะเราทราบแล้ว ยศมีเป็นชั้นๆ เงินเดือนก็มีเป็นชั้นๆเป็นอันดับ ตำแหน่งหน้าที่ก็เป็นชั้นเป็นเชิงขึ้นไปเหมือนกัน เราจะต้องก้าวหน้าไปให้ถึงสุดยอด ทีนนี้เมื่อเราพยายามตั้งใจ พยายามที่จะก้าวหน้าก็แปลว่างานมันก็ต้องดีขึ้นและเราก็ต้องดีขึ้นตามงาน ในเรื่องงานนั้น งานจะดีในเบื้องต้นโดยเราต้องศึกษางานให้รู้ดี นี่เป็นขั้นหนึ่ง เราต้องศึกษางานให้รู้ดีในหน้าที่ของเรา และในขั้นปฏิบัติเราก็ปฏิบัติงานของเราปฏิบัติหน้าที่ของเราด้วยความศรัทธา ศรัทธาตัวนี้เป็นปัจจัยสำคัญ เมื่อเรามีศรัทธาแล้วนั่นแหละจะเป็นตัวนำความเจริญมาให้เรา และจะเจริญทั้งงานและทั้งคน คนใดที่ทำอะไรแล้วมิได้มีจิตศรัทธาไม่มีใจศรัทธาต่อหน้าที่ ไม่มีใจศรัทธาต่องานแล้ว ย่อมไม่ก้าว ไม่เจริญ เราต้องมีใจศรัทธาต่อมันจริงๆ นั่นแหละจะเกิดความอุตสาหะมานะขึ้นมาเอง ถ้าเราไม่ศรัทธาต่อมันแล้ว เรา

ก็ไม่ใส่ใจ ไม่มีความพากเพียร ไม่มีความอุตสาหะมานะ ผมถือว่าศรัทธานั้นเป็นตัวมงคลอันหนึ่ง แล้วความสุจริตความสำเร็จความเจริญทั้งหลายก็เกิดตามมาเอง

ในด้านความประพฤติก็สำคัญอีกอย่างหนึ่ง ผมเรียนแล้วเมื่อกว่า ข้าราชการนั้นสูงกว่าสามัญชน ใครจะบอกว่าคนเหมือนกันน่ะ ไม่จริงหรอก จริงเป็นคนเหมือนกันแต่ว่าฐานะอุปกรณ์ต่าง ๆ เครื่องแสดงเกียรติคุณอะไรต่ออะไรทั้งอำนาจหน้าที่มันแสดงว่าเราสูงกว่าสามัญชน เพราะฉะนั้น ข้าราชการก็ควรประพฤติปฏิบัติตนให้สมกับที่เป็นข้าราชการเป็นแบบอย่างแก่ประชาชน เท่านี้แสดงว่าสูงกว่าสามัญชนตามฐานะ คือมีจิตใจสูง ถ้าเราเป็นข้าราชการซึ่งเขาเห็นว่าสูงกว่าสามัญชนแต่เราไปปฏิบัติการหรือปฏิบัติตนเสมอสามัญชนหรือต่ำกว่าสามัญชนเราก็ไม่ใช่คนสูง อีกประการหนึ่ง สำหรับเมืองไทยนี้ยังอีกนานนักหนาการปกครองจะเป็นระบอบอะไรต่ออะไรก็ตามประชาชนจะต้องดูข้าราชการเป็นตัวอย่างทั้งนั้นอีกนาน กว่าประชาชนจะไม่ใช้ข้าราชการเป็นที่พึ่งเป็นตัวอย่าง เพราะฉะนั้น ถ้าเราปฏิบัติตัวให้สมกับเป็นข้าราชการนั้นแหละจะเป็นคุณอนันต์ที่เดียว ประชาชนจะเคารพนับถือ และเป็นความดีทั้งตัวเราและการงานที่เราปฏิบัติด้วย นี่ผมพูดย่อ ๆ ในฐานะที่ผมเป็นนักปกครองมา ถ้าหากว่าจะอธิบายกันถึงเรื่องนักเป็นเรื่องที่ยืดยาวเกินการไป เพราะฉะนั้นผมขอเรียนย้ำว่า เมื่อเราอยากเป็นข้าราชการ เราสมัครเข้ามาแล้ว ชีวิตฝากไว้กับราชการแล้วเช่นนี้ ทำไมเราจึงประพฤติปฏิบัติตัวให้เป็นข้าราชการไม่ได้ ไม่ใช่ว่าไปแสดงอำนาจ เกียรติยศ อะไรมิได้ ประพฤติความดีทั้งทางกายและทางใจให้เหนือกว่าสามัญชนเท่านั้น เพราะว่าเมืองไทยผมเรียนซ้ำอีกครั้งหนึ่งว่าประชาชนยังต้องการข้าราชการเป็นตัวอย่างเป็นผู้นำไปอีกนาน กว่าการศึกษาจะแพร่หลายไปยังชนบทท้องถิ่นทั้งหลาย ผลสุดท้ายความหวังที่ผมเรียนแล้วถึงเวลาออกปลดเกษียณจากราชการเราก็มีบำนาญกินเรียกว่านอนกินผมนึกว่ายังมีข้าราชการอีกมากที่เป็นรุ่นเก่า ๆ นั้น ไม่เข้าใจชีวิตของตนที่ไปฝากไว้กับราชการท่านจะสังเกตเห็น เมื่อก่อนผมสังเกตเห็น อายุ 55 ปลดชรา ออกไปกินบำนาญ เดือนละ 200–300 บาท แต่ว่า 3 เดือนพบกัน หลังค่อม เดินหงุ่ย ราศีวิราศันแห่งความเป็นข้าราชการมันหมดไป นั่นอะไร ผมว่าคิดผิด ไม่ทำใจเสียก่อนว่าเรามาเป็นข้าราชการแล้วของชัยมันอยู่ที่ไหน ขั้นสุดมันอยู่ที่ไหน หลงแต่ปัจจุบันเท่านั้น ผมคิดว่าอย่างนี้ เมื่อเราเข้ารับราชการเรารู้ว่าโน่นของชัยคือบำนาญ นั่นแหละเป็นยอดของลาภ เพราะฉะนั้นเมื่อเราออกจากราชการ

เราได้รับบำนาญ เราก็ถึงซึ่งชัยที่หมายแล้ว สำหรับผมเคยคิดไว้เมื่อก่อนนี้เป็นปลัดกระทรวง หรือเป็นอะไรได้รับบำนาญอย่างสูง 600 บาท ผมมีคือกไว้ว่า ผมใช้ค่าอาหารในบ้านเดือนละ 300 บาท ค่าสำหรับลูกไปโรงเรียนอีก 100 บาท ค่าสำหรับบูรณปฏิสังขรณ์บ้านเครื่องใช้ไม้สอยอีก 100 บาท รวม 500 บาท อีก 100 เป็น pocket money ที่ผมเซฟอยู่แล้ว ผมจะไม่ต้องไปใส่เสื้อชั้นในเดินถนนแล้วในไม่ช้าก็ปล่อยให้หลังค่อม เพราะนั้นทางจิตวิทยาผิดเหลือเกินที่เดียว แต่ว่ามาถึงตอนผมออกก็จริงมันเกี่ยวกับสงคราม เศรษฐกิจการเงินผันผวน เปลี่ยนแปลง เดือนละ 3,000 บาท ไม่พอกินแล้ว เกณฑ์คำนวณผิดไป กาละ เทศะมันผิดไป แต่ขณะเดียวกันรัฐบาลก็ค่อย ๆ เพิ่มบำนาญให้จึงพอถูไถไปได้ เพราะใครจะหวังรวยจากบำนาญคงจะเป็นไปไม่ได้แน่ เพราะฉะนั้น ถ้าในทางจิตใจเราคิดได้ว่าเรานี้มาเป็นข้าราชการ จริงละระหว่างที่เรายังไม่ออกเราก็จะต้องทำความดีให้มีเกียรติให้ได้เลื่อนชั้นเลื่อนตำแหน่ง แต่ว่าผลสุดท้ายก็คือบำนาญ ถ้าเรามาเป็นข้าราชการบำนาญพอ 59 ถูกออกด้วยเหตุอื่น ไม่ได้บำนาญแล้วเท่ากับฆ่าตัวเอง ฉะนั้นต้องตั้งใจไว้ว่าเราจะไม่ฆ่าตัวเอง จะไม่ยอมทำผิดคิดร้ายจะอยู่ไปจนปลดเกษียณและก็เอาบำนาญให้ได้ คิดดังนี้ก็จะเป็นเกราะป้องกันตัว ไม่ให้เราไปทุจริตคิดร้ายอะไรต่ออะไร แล้วในที่สุดเราก็ควรจะภูมิใจได้ว่ามันสมความมุ่งหมายเกิดมาเป็นคนทั้งทีได้ทำราชการเพื่อชาติบ้านเมืองแล้ว ในที่สุดก็ไปนอนกินรางวัลอะไรอย่างนี้

ผมพูดมาแล้วค่อนจะยืดยาว ทำยังไงเราจึงจะทำจิตใจของเราให้มั่นคงให้เอาตัวรอดได้เกิดมา อย่าให้เสียชาติ ให้ชื่อว่าได้ช่วยชาติ แล้วก็ช่วยตัวและยังจะเป็นเกียรติแก่วงศ์สกุลลูกหลานต่อไปข้างหน้า ผมจึงขอเสนอข้อคิดแก่ท่านเป็นข้อสุดท้าย คือ หลักคิดมีนิดเดียว คือ โปรดกตัญญูต่อตัวเอง ถ้าใครไม่คิดกตัญญูต่อตัวเองแล้วก็ต้องทำลายตัวเอง ผมอยากจะสมมุติว่าอย่างใครที่ไปทำทุจริตคิดร้ายอะไรต่างๆ ทั้ง ๆ ที่มีอำนาจมีหน้าที่แล้วยังไปทำทุจริตคิดร้ายอะไรต่าง ๆ อีกในทางที่เป็นโทษ ในทางที่ผิดกฎหมาย ในทางที่ผิดศีลธรรมนั้น น่าจะได้เรียกได้ว่าท่านเหล่านั้น อกตัญญูต่อตัวเอง เพราะอะไร เมื่อกี้ได้เรียนแล้วว่า กว่าท่านจะได้มาเป็นข้าราชการชั้นตรี ชั้นโท ตลอดไปจนชั้นพิเศษ ท่านต้องลงทุนไปเท่าไหร่ ท่านต้องเหนื่อยยากตรากตรำเท่าไหร่ ท่านต้องพากเพียรเรียนรู้เท่าไหร่ ยิ่งกว่านั้น รับประทานโทษ บิดามารดาต้องสูญเสียไปเท่าไหร่ ในการอุปการะเลี้ยงดูจนเราได้มารับราชการ และตัวเราเองก็อยากเป็นข้าราชการแล้วก็ได้เป็นสมใจ ของชัยอันเป็นเครื่องหมายสุดท้ายคือบำนาญ ก็แลเห็นชัดแล้วทำไมไม่ดูข้างหลังไม่คุยอดีตมาทำอกตัญญูต่อตัวเราเองมาทำลายตัวเราเอง ไม่ต้องใคร

ล่วนหรอกครับ เพียงนึกไว้ว่าเราจะไม่อกตัญญูต่อตัวเราเองเท่านี้ ก็คิดว่าเราจะไม่ทำอะไรให้มันผิดกฎหมาย ให้ต้องเสียตำแหน่งหน้าที่ ให้มันต้องถูกลดเงินเดือน ถูกภาคโทษภาคทัณฑ์อะไรนั้นแล้ว ผมคิดกตัญญูต่อตัวผม ถึงเวลาจะกินผมต้องกิน หิวผมต้องกิน คือผมต้องปฏิบัติให้ตัวผม เพราะตัวผมมิใช่หรือทำให้ผมได้กินบำนาญอยู่ในเวลานี้ ฉะนั้น ผมจะมาอกตัญญูต่อตัวผมเองทำไม เมื่อเราไม่อกตัญญูต่อตัวเราเองแล้ว เราก็จะไม่อกตัญญูต่อราชการที่ให้เรามาดำเนินชีวิตได้เลี้ยงชีวิต ในที่สุดเราก็มีกตัญญูต่อประเทศชาติ ที่เป็นถิ่นให้เราเกิดเราตาย ในคำสุดท้ายนี้ ผมก็ฝากไว้เพียงเท่านี้ กรุณากตัญญูต่อตัวเราเอง ต่อราชการที่ได้เลี้ยงชีวิตเรา ต่อประเทศชาติที่เราได้มามีชีวิตอยู่ เมื่อท่านทั้งหลายไม่อกตัญญูต่อตัวเองแล้ว ความเจริญวัฒนา ความก้าวหน้าย่อมจะต้องมาสู่ท่านให้มีความสุขความเจริญยิ่ง ๆ ทั้งส่วนตัวและทั้งหน้าที่ราชการตลอดจนจะไปถึงจุดหมายปลายทาง คือธงอันสุดท้ายที่ผมว่าคือไปนอนกินบำนาญได้ ข้อคิดที่ผมนำมาฝากในวันนี้เท่านี้

แต่ผมขอเรียนจากที่ได้ฟังอาจารย์ชุบกล่าวเมื่อตะกี้และความจริงอาจารย์ชุบก็ได้กระซิบให้ผมทราบก่อนแล้วว่าตนเองนั้นกะพร่องกะแพร่งคือสุขภาพไม่สมบูรณ์และก็เป็นโรคสำคัญด้วย แต่ว่าเห็นความพร้อมเพรียงของท่านผู้มีเกียรติทั้งหลาย ท่านบอกกับผมว่าแหมท่านเหล่านี้ท่านดีจริงท่านตั้งใจจะมักเขม้นแล้วพร้อมใจกันจริง เมื่อท่านเป็นอย่างนี้แล้วผมถึงแม้ว่าท่านจะเจ็บป่วยบ่นอยู่ว่าไม่สบาย ๆ ก็ต้องเอาเต็มที่ ขอนี้ผมก็รู้สึกภูมิใจด้วยในความปฏิบัติดีมาแต่ของท่านทั้งหลายทุก ๆ คน ทำไมผมจึงต้องมาพลอยดีใจด้วย ทำไมผมจะไม่ดีใจเมื่อเห็นความดีงามของท่านข้าราชการทั้งหลายเป็นจำนวนมากก็เพราะว่าผมเป็นพลเมืองคนหนึ่ง ผมก็อยากให้ราชการบ้านเมืองเจริญเรียบร้อย ชาติเราจะได้มีความมั่นคงถาวร ท่านทั้งหลายเป็นผู้บริหารกิจการมีอำนาจหน้าที่ในราชการ เมื่อท่านทั้งหลายมีคุณงามความดี แม้แต่ในการมาประชุมร่วมกันก็มาด้วยความเต็มใจมาด้วยความพร้อมเพรียงแล้วก็ได้รับประโยชน์ไปทั้งในทางวิชาการและทางความสามัคคีเช่นนี้แล้ว ไม่ต้องพึ่งสงสัยว่าราชการของชาติจะต้องดีขึ้น เมื่อราชการของชาติดีขึ้น ผมซึ่งเป็นพลเมืองของชาติคนหนึ่งย่อมจะต้องดีใจและภูมิใจเป็นของธรรมดา

ในสุดท้ายนี้ผมก็ขอยุติและขอความสำเร็จดีจงมีแด่ท่านทั้งหลายทั่วกันทุก ๆ ท่าน

SUMMARY

"Being Public Servants"

by

Phraya Soonthornbibidth

An Address delivered at the Academic Conference on Personnel Administration on Tuesday, October 3, 1961

Phraya Soonthornbibidth is a renown, highly respected former Minister of the Interior.

His speech draws from the thoughts and reflections of a man with over thirty years of public service. Its measure is thus not an academic or theoretical one, but were nearly the advise and counsel of an experienced and learned doer.

Until passage of the Civil Service Act of 1928 (B.E. 2471), public service in Thailand was regarded as a "duty" to be performed by all adult Thai males. At the age of eighteen every able-bodied male has to register as a "Prai-som" ("reserve") in one or another government department. He was then placed on the government rolls and served for two years under an official patron. At age twenty, he was enlisted as a "Prai-luang" ("Kings man") and was assigned to a public service department to perform the "Rachakarn" ("the affairs of the King").

He worked without pay for six months a year, usually for one-month periods on months. This was known as "Kow-deuan" ("literally to enter the month"). The term of service was reduced to four months during the Dhonburi regime (1768–1782), and was further reduced to three months in the early Ratanakosin period (1782 onward). One criterion of an able-bodied person was that the male had to be at least two and a half cubits (1.25 metre) in height.

There were three conditions upon which a person was discharged from the government service. First, he was discharged if he had three sons serving on the government rolls. Second, he was retired at the age of sixty. Third, he could substitute his term of service for payment of eighteen baht per year. The term for "Payment in lieu of Service" was "Kah-Rachakarn" ("price of the royal service"). Following promulgation of the Military Conscription Act in the reign of King Chulalongkorn, the amount was reduced to six baht and was collected only from those persons who were not drafted for military service. In the reign of King Wachirawud payment was referred to as "Ngern-Rachoopakarn" ("the money for supporting the

affairs of the State"). With passage of the Revenue Code following the Revolution of 1932, the System of paying in lieu of service was abolished,

Prior to 1932, Positions in the bureaucracy were accorded high prestige, power, rank, and hornorific title. Though in earlier times they did not receive regular salaries from the government, they were allowed to collect fees for services rendered to the people and deduct a portion of the tax funds levied within their jurisdictions. They could also be free to use the services of the Prai-luang under their command. Little wonder that government officials were considered superior to commoners. Inevitably, this system accounts for the traditional longing of ambitious Thais to become government servants. This tradition continues effective today.

But we are in a different era now. Government employment is no longer a "duty", but a "right" to be won in competition with others. We still long, however to become government officials irrespective of the fact that we now have to struggle through college and university on our own funds. We might well ask: Why do we do it? Certainly a mayor put of the answer relates to the fact that government service still provides us with better security, better job advancement, and greater prestige and honor than can the private sector. Government officials are still regarded as "the elites", and, accordingly, leaders of society as well as mentors and guardians of the public. The public servant is still the person to be looked upon for help and guidance by the Thai people.

In this critical period of a rapidly changing world a period in which our country has pledged itself to march toward its avowed goal of democracy it is essential than public servants behave themselves in a manner designed to win the respect and confidence of the people. They must have faith in their profession and not abuse themselves; hence they will not abuse their duties and responsibilities. In other words, please be "grateful" to yourself. Consequently they will become loyal to themselves and their families, and finally to their nation in which they were born, live, and probably will die.

Thus a good public servant should look into the past when he feels compelled to commit an evil deed, and look into the future when he thinks of doing a good deed in order to better himself. If a government official behaves in such a way, he will be a useful Public Servant. And, correspondingly he will complete his work with honor, dignity and satisfaction. His just reward, fairly and honestly earned, the fruit of his years of faithful service, will be retirement and the opportunity to live in comfort during the final years of his life.

หัวหน้างาน

โดย ชุบ กาญจนประกร

คำนำ

ผู้เขียนใคร่ขอออกตัวเสียแต่ในเบื้องต้นนี้ว่า เรื่องหัวหน้างานที่นำมาเสนอนี้ เป็นแต่เพียงเรื่องที่ได้ทำการแก้ไขปรับปรุงจากคำบรรยายเรื่องประมุขศิลป์ : การเป็นหัวหน้างาน ซึ่งผู้เขียนได้บรรยายในที่ประชุมทางวิชาการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ณ หอประชุมมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2504 ผู้เขียนมีความมุ่งหมายที่จะให้เป็นเพียงข้อเสนอเพื่อแลกเปลี่ยนทรรศนะ มิใช่ตำราจึงได้สอดแทรกภาษาพูดและภาษาตลาดไว้หลายแห่งเพื่อให้เนื้อหาของเรื่องใกล้เคียงกับชีวิตประจำวันมากที่สุด ฉะนั้น จึงขอเรียนชี้แจงความเข้าใจและขออภัยในการใช้ภาษาเช่นนั้นไว้ ณ ที่นี้ด้วย

เรื่องหัวหน้างานที่เสนอนี้ ท่านผู้อ่านจะประสบว่า แม้ในส่วนรวมจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับประมุขศิลป์ หรือศิลปของการเป็นหัวหน้า (*Arts of leadership*) ซึ่งมีความหมายค่อนข้างกว้างขวางมาก อาจจะเกี่ยวข้องอยู่กับสังคม (*Social leadership*) ซึ่งอยู่ในความสนใจของนักศึกษาวิชาสังคมวิทยา มนุษยวิทยา และจิตวิทยาหรืออาจจะเกี่ยวข้องอยู่กับการเมือง (*Political leadership*) ซึ่งนักศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์และรัฐศาสตร์ต่างมุ่งศึกษาค้นคว้าอยู่ แต่จะอย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมุ่งเขียนเรื่องนี้ให้เน้นหนักไปในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารงาน (*Administrative leadership*) เพื่อเป็นการเสนอทรรศนะของผู้เขียนดังกล่าวแล้ว และยังใคร่ที่จะน้อมนำให้ท่านผู้อ่านได้ระลึกถึงความสำคัญและพัฒนาการของการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์จากการศึกษาตามตัวบทกฎหมาย (*Legal approach*) ตามแบบดั้งเดิมในรูปการศึกษากฎหมายปกครองและกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มาเป็นการศึกษาตัวคน วัฒนธรรมและสังคม (*Socio-cultural approach*) อีกแบบหนึ่งโดยใช้หลักวิชาสังคมวิทยา มนุษยวิทยา จิตวิทยา และตรรกวิทยา ซึ่งก้าวหน้าไปอย่างมากแล้วนั้นเป็นหลักในการศึกษา ทั้งนี้ เพื่อหาทางส่งเสริมให้การศึกษาในทางทฤษฎีเข้ากันได้กับทางปฏิบัติ ให้การศึกษาในทางทฤษฎีมีตัวอย่างเทียบเคียงได้กับเหตุการณ์ที่มีอยู่ในวงราชการทั่วๆไป เพื่อประโยชน์ในการเพิ่มพูนทรรศนะในอันที่จะได้แก้ไขปรับปรุงงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

1. ความหมายและความสำคัญของการเป็นหัวหน้างาน

ในวงการบริหาร ไม่จำกัดว่าจะเป็นการบริหารราชการ การบริหารธุรกิจ หรือการบริหารงานในลักษณะอื่นใด ย่อมจะต้องมีบุคคลซึ่งเรียกกันในวงราชการว่า "ผู้บังคับบัญชา" ซึ่งทำหน้าที่เป็นหัวหน้า ผู้บังคับบัญชานั้นทางฝ่ายบริหารมีหลายชั้นลดหลั่นกันลงไป ตั้งแต่นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้ารัฐบาลเป็นลำดับไปจนถึงหัวหน้ากองและหัวหน้าแผนก ผู้บังคับบัญชาในระดับต่าง ๆ เหล่านี้ต่างมีอำนาจบริหารและอำนาจในการบังคับบัญชาในขอบเขตต่าง ๆ กัน เช่น อธิบดี มีอำนาจหน้าที่ควบคุมบังคับบัญชาข้าราชการทั้งปวงในกรมนั้น หัวหน้าแผนกมีอำนาจอยู่แต่เฉพาะประจำแผนกและเฉพาะพนักงานในแผนกนั้นเท่านั้น อำนาจที่ว่านี้มีอยู่หลายอย่างหลายประการ แต่มีอยู่อย่างหนึ่งซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับการเป็นหัวหน้างานโดยตรง คือ อำนาจในการสั่งงานหรือที่นิยมเรียกกันในวงการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ว่า "การวินิจฉัยสั่งการ (Decision – making)" อำนาจที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยสั่งการได้แก่การตัดสินใจ การวินิจฉัยปัญหาข้อราชการของบุคคลชั้นผู้บังคับบัญชาเพื่อให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติจัดทำไปตามนั้น อาจจะเป็นการสั่งด้วยวาจา หรือเป็นลายลักษณ์อักษร เช่น คำสั่งต่าง ๆ หนังสือหมู่ หนังสือเวียน หรือแม้แต่เกษียนสั่ง ฯลฯ ฉะนั้น การศึกษาเรื่องการเป็นหัวหน้างานในทางรัฐประศาสนศาสตร์ซึ่งใฝ่หาวิธีการบริหารงานที่ดีที่สุด เพื่อสัมฤทธิผลและประสิทธิภาพของงานเป็นประการสำคัญนั้น จึงมุ่งศึกษาค้นคว้าเพื่อให้ได้ข้อความจริงในกรณีนี้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาในส่วนที่เกี่ยวกับการสั่งงานนี้มีลักษณะอย่างไร ผู้บังคับบัญชามีศิลปหรือชั้นเชิงในการปกครองบังคับบัญชาให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาเชื่อฟังปฏิบัติตามคำสั่งอย่างไรบ้าง การศึกษาในรูปนี้จึงจำเป็นต้องอาศัยหลักวิชาในสาขาอื่น ๆ เช่น สังคมวิทยาและจิตวิทยามากกว่าการใช้หลักวิชาทางนิติศาสตร์ การศึกษาตามแนวนี้จึงเป็นการศึกษาพฤติกรรม (Behavior) ของเจ้าหน้าที่เพื่อให้ได้ข้อมูลประกอบการวิเคราะห์ว่าในทางปฏิบัติจริง ๆ นั้น เจ้าหน้าที่มีพฤติกรรมในการบริหารงาน (Administrative Behavior) อย่างไร ตัวบทกฎหมายอาจจะใช้เป็นส่วนประกอบเพียงเล็กน้อยเพื่อให้ทราบอำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาแต่ละคน แต่ละระดับเท่านั้น โดยนัยนี้ คำว่า "หัวหน้างาน" ก็อาจจะวิเคราะห์ได้อย่างกว้าง ๆ ว่า คือ "ผู้บังคับบัญชาซึ่งสามารถใช้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาให้เป็นประโยชน์แก่งานได้

ตามที่ผู้บังคับบัญชานั้นพึงประสงค์" และคำว่า "การเป็นหัวหน้างานหรือหัวหน้าส่วนราชการ คือ การที่ผู้บังคับบัญชาสามารถปรับภาวะและสิ่งแวดล้อมเพื่อใช้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาให้เป็นประโยชน์แก่งานได้ตามที่ผู้บังคับบัญชานั้นพึงประสงค์"

อย่างไรก็ตาม คำว่า หัวหน้างานรวมทั้งพฤติกรรมทางการบริหารในเรื่องนี้ย่อมจะเข้าใจได้ง่ายและลึกซึ้งยิ่งขึ้น หากจะได้พิจารณาแนวความคิดในทางรัฐประศาสนศาสตร์เกี่ยวกับการเป็นหัวหน้างานนี้โดยยึดถือทางปฏิบัติซึ่งมีสาระสำคัญอยู่ 2 ประการดังต่อไปนี้

(1) <u>หัวหน้างานเกี่ยวข้องกับสายการบังคับบัญชา</u> หัวหน้างานโดยทั่ว ๆ ไป นอกจากนายกรัฐมนตรีย่อมมีฐานะตำแหน่งอยู่ในระหว่างกลางของบุคคล 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายที่มีฐานะตำแหน่งสูงกว่า มีอำนาจปกครองบังคับบัญชามากกว่า ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาของหัวหน้างานผู้นั้นตามลำดับขั้นขึ้นไป และอีกฝ่ายหนึ่ง คือ ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาของหัวหน้าซึ่งมีฐานะตำแหน่งต่ำกว่าหัวหน้าผู้นั้น ในบุคคลกลุ่มที่ 2 นี้ ยังมีบุคคลชั้นหัวหน้า ทำหน้าที่ปกครองบังคับบัญชา หรือช่วยปกครองบังคับบัญชาลดหลั่นลงไปตามลำดับขั้น ถ้าจะพิจารณาในส่วนรวมของแต่ละองค์การหรือส่วนราชการ เช่น กรมแต่ละกรมย่อมมีอธิบดีเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาสูงสุดในกรมนั้น โดยมีหัวหน้ากองเป็นผู้ช่วยบังคับบัญชาในส่วนของกองที่หัวหน้ากองแต่ละคนรับผิดชอบอยู่ ฉะนั้น สายการบังคับบัญชาในวงราชการจึงเป็นสายสัมพันธ์ของหัวหน้าชั้นสูงกับหัวหน้าชั้นรองตามลำดับขั้นลงไปจนถึงเสมียนพนักงาน มีลักษณะเป็นความสัมพันธ์ตามแบบพิธี (Formal relations) ส่วนความสัมพันธ์นอกแบบพิธี (Informal relations) ก็อาจจะมีได้ เช่น หัวหน้ากองกองหนึ่ง ติดต่อโดยตรงกับหัวหน้าแผนกหรือประจำแผนกในอีกกองหนึ่ง เพื่อให้การปฏิบัติราชการในเรื่องหนึ่งเรื่องใดเร็วขึ้น แต่ความสัมพันธ์ในประการหลังนี้ถือเป็นแบบธรรมเนียมในการปฏิบัติราชการที่หัวหน้าแผนกหรือประจำแผนกตามอุทาหรณ์จะต้องรายงานให้หัวหน้าตามลำดับขั้นของตนทราบ ฉะนั้น การศึกษาเรื่องการเป็นหัวหน้างานในเบื้องต้น จึงเป็นการศึกษาสัมพันธภาพระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาตามลำดับขั้นลงไป การศึกษาโดยนัยนี้มุ่งไม่หาข้อเท็จจริงที่สำคัญ ๆ 2 ประการ คือ

ก. คำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่ได้สั่งการไปแล้วนั้น มีระบบการติดต่อภายในเป็นอุปสรรคหรือเป็นอุปกรณ์ต่อการปฏิบัติการตามคำสั่งและผลอันจะได้รับจากการสั่งการนั้น

อย่างไรบ้าง ในข้อนี้มีข้อสังเกตที่จะต้องพิจารณาอยู่ประการหนึ่งที่สำคัญ คือ การสั่งการหรือคำสั่งต่าง ๆ ของหัวหน้างานรวมทั้งผลงานซึ่งจะพึงได้รับจากคำสั่งของหัวหน้างานคนหนึ่งคนใดจะเรียกว่ามีประสิทธิผลดีไม่ได้ ถ้าหากว่าผู้สั่งได้สั่งแล้วเป็นเวลาหลายวัน กว่าจะถึงมือผู้ที่จะรับไปปฏิบัติจัดทำ ในข้อนี้จึงมีหลักวิชาทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่จะให้มีการมอบอำนาจหน้าที่ (Delegation of authority) หรือจัดให้สายงานรั้นเข้ามาและดูง่ายขึ้น (Work simplification) เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของหัวหน้างานชั้นสูงและยังเป็นการช่วยส่งเสริมให้หัวหน้างานรอง ๆ ลงไปตามลำดับชั้นได้เข้ามีบทบาทใช้ลักษณะการนำในฐานะตำแหน่งของหัวหน้าชั้นรองในอันที่จะได้มีโอกาสใช้ดุลพินิจในการสั่งการเพื่อให้งานสำเร็จเรียบร้อยรวดเร็วยิ่งขึ้น

ข. การเป็นหัวหน้างานเป็นการใช้ศิลปของการครองใจคนของผู้เป็นหัวหน้า ในเรื่องนี้ก็มีการใช้เทคนิคต่าง ๆ ในอันที่จะหาทางส่งเสริมให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาปลงใจยอมรับปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาในทางวิชาการมีหลักหรือสมมติฐานที่จะใช้ประกอบการพิจารณาศึกษาค้นคว้าในเรื่องนี้ ซึ่ง Professor Herbert A. Simon เรียกว่า "Area of acceptance" คือ การที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาเชื่อฟังคำสั่งหรือการปกครองบังคับบัญชาของหัวหน้านั้นมีขอบเขตของการนั้นอยู่ กล่าวคือ ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาอาจปลงใจยอมรับปฏิบัติตามคำสั่งทั้งหมดโดยไม่มีปัญหาข้อโต้แย้ง แต่ก็อาจจะมีหรืออาจจะไม่มีอีกบางส่วนที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามิได้ปลงใจปฏิบัติตาม อย่างไรก็ตาม เป็นการยากยิ่งที่จะขีดเส้นกำหนดลงไปให้แจ้งชัดได้ว่า เรื่องใดหรือคำสั่งอย่างใดบ้างที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาปลงใจยอมรับไปปฏิบัติด้วยดี หรือเรื่องใดคำสั่งใดบ้างที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามิได้มีศรัทธาต่อการที่จะเชื่อฟังและปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา[1] การพิจารณาในส่วนนี้มีลักษณะเป็นการวิเคราะห์พฤติกรรมของผู้รับคำสั่งว่า นับตั้งแต่วันที่ผู้นั้นได้รับคำสั่งแล้วได้ปลงใจปฏิบัติตามคำสั่งโดยฉับพลันเพียงใด เป็นการศึกษาเพื่อเสริมให้การพิจารณาในข้อ ก. สมบูรณ์ยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องศึกษาพร้อมกัน

---

[1] Herbert A. Simon, *Administrative Behavior*, 2 nd ed. (New York: The Macmillan Company, 1958), pp. 123 – 153.

สมมติฐานของ Simon ตามที่นำมาเสนอนั้น หากจะพิจารณาในทางปฏิบัติตามที่เห็น ๆ กันอยู่ในวงราชการบริหารของไทย ก็จะเห็นว่า เป็นความจริงอยู่มากและมีอยู่อย่างประปรายทั่วไป ตัวอย่างเช่น มีคำสั่งของทางราชการให้ข้าราชการอุทิศเวลาให้แก่ราชการ กำหนดเวลาราชการไว้ตั้งแต่ 8.30 – 16.30 น. โดยอนุญาตให้พักรับประทานอาหารกลางวัน ระหว่าง 12.00 – 13.00 น. นั้น ปรากฏว่ามีข้าราชการส่วนใหญ่ที่ปฏิบัติตามคำสั่งนี้อย่างเคร่งครัด ไป – กลับ ตามเวลากำหนด หากแต่ยังมีข้าราชการอยู่บ้างที่ยัง "เก" ไม่น่าพาต่อคำสั่ง เช่น มาแบบไทยกลับแบบ "หรั่ง" นั่งอ่านหนังสือพิมพ์ในเวลาราชการ ทำทีคล้ายกับเป็นเจ้าหน้าที่ตรวจตัดข่าว บ่าย 2 โมงแล้วก็ยังนั่ง "ถอง" เบียร์อยู่ที่ร้าน ตัวอย่างทำนองนี้ยังมีอยู่อีกมากมาย ฉะนั้น คำว่า "ข้าราชการต้องเชื่อฟังและปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาเหนือตน" นั้น หากใช้สมมติฐานของ Simon ก็ย่อมจะแบ่งพฤติกรรมในการบริหารงานของข้าราชการออกได้เป็น 2 ประเภท คือ ประเภทแรกเป็นพฤติกรรมของข้าราชการที่มีลักษณะเคร่งครัดอยู่ในระเบียบวินัย เชื่อฟังและปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาด้วยดี และอีกประเภทหนึ่ง คือพฤติกรรมของข้าราชการที่มีลักษณะของการถือและปฏิบัติตามระเบียบวินัยเพียงบางส่วนเท่าที่ข้าราชการผู้นั้นจะพึงปลงใจรับปฏิบัติตามและเมินเฉยไม่นำพาต่อการปฏิบัติตามคำสั่งอย่างเคร่งครัด

การที่พิจารณาแบ่งพฤติกรรมของข้าราชการออกเป็น 2 ประเภทเพื่อประโยชน์แก่การวิเคราะห์หัวหน้างานดังกล่าวนั้น หากพิจารณาโดยผิวเผินแล้วเกือบจะกล่าวได้ว่า มิใช่เป็นของใหม่หรือสำคัญถึงกับจะต้องกำหนดขึ้นเป็นสมมติฐานหรือทฤษฎีเลย แต่ถ้าจะต้องพิจารณาศึกษาเรื่องที่เกี่ยวกับลักษณะการนำหรือการเป็นหัวหน้างานของผู้หนึ่งผู้ใดหรือภายในองค์การใด ผู้ที่ศึกษาย่อมตระหนักว่า สมมติฐานนี้มีความสำคัญต่อการศึกษาค้นคว้ามาก เพราะเหตุว่า หากสามารถทราบความจริงเกี่ยวกับพฤติกรรมของข้าราชการทั้งสองประเภทดังกล่าวได้มากเพียงใด ก็ย่อมจะทราบสาเหตุของการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนานาประการได้ และในทางที่กลับกัน ก็ย่อมจะทราบได้ถึงเทคนิคและวิธีการที่หัวหน้างานใช้เป็นหลักในการปกครองบังคับบัญชา หรือจะกล่าวได้อีกนัยหนึ่ง คือ การศึกษาในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้ลักษณะการนำหรือการเป็นหัวหน้างานนั้น แม้จะต้องศึกษาทัศนคติและบทบาทของผู้น้อยอยู่มาก

ก็ตามก็ยังมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาเพ่งเล็งเป็นพิเศษมุ่งไปยังลักษณะการปกครองบังคับบัญชาของผู้เป็นหัวหน้า

การพิจารณาความหมายและความสำคัญของการเป็นหัวหน้างานในข้อ (1) นี้เป็นการศึกษาโดยมุ่งเพ่งเล็งในสายการบังคับบัญชา หรือความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาในลักษณะที่สำคัญ 2 ประการ คือ (ก) ทำการศึกษาพิจารณาเกี่ยวกับช่วงเวลาหรือความรวดเร็วฉับพลันและสัมฤทธิ์ผลในการปฏิบัติตามคำสั่งจากผู้สั่งไปยังผู้ปฏิบัติตามคำสั่ง และ (ข) ทำการศึกษาพิจารณาลักษณะและความปลงใจเชื่อฟังและปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ที่รับคำสั่งไปปฏิบัติ ทั้งสองประการนี้ นอกจากจะเป็นเกณฑ์สำคัญที่จะใช้เป็นหลักประกอบการศึกษาเรื่องความหมายของการเป็นหัวหน้างานแล้วยังจะทราบได้ว่า หัวหน้างานผู้นั้นจะประสบผลสำเร็จในฐานะที่ดำรงตำแหน่งหัวหน้างานหรือไม่เพียงใด

(2) <u>การเป็นหัวหน้างานกับตรรกวิทยาในการบริหารงาน</u> การบริหารงานทุกแบบมีลักษณะเป็นการใช้ตรรกวิทยาในการคิดค้นหาเหตุผลเพื่อประโยชน์แก่การวินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ (Logical thinking) ของบุคคลและคณะบุคคล ซึ่งประกอบด้วยผู้บังคับบัญชาและผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายร่วมกัน หากจะกล่าวเฉพาะบุคคลชั้นผู้บังคับบัญชา ก็ย่อมจะประจักษ์ว่า การเป็นหัวหน้างานหรือการเป็นผู้บังคับบัญชาในส่วนราชการใด ๆ ก็ตาม ย่อมจะต้องมีเหตุผลในการปฏิบัติงานและการสั่งงาน (rational action)[2] เพื่อให้บังเกิดผลดีที่สุดแก่การปฏิบัติราชการในลักษณะที่สำคัญ 3 ประการ

ก. การปฏิบัติตามนโยบาย ถือเป็นหน้าที่ของหัวหน้างานที่จะต้องควบคุมบังคับบัญชาให้การบริหารงานในหน้าที่รับผิดชอบบรรลุจุดหมายร่วมกัน จุดมุ่งหมายร่วมกันนี้[3] คือ (1) จุดมุ่งหมายที่กำหนดขึ้นในลักษณะนโยบายของรัฐบาล (2) นโยบายของรัฐบาลที่จักขยายละเอียดให้อยู่ในหน้าที่รับผิดชอบของส่วนราชการที่หัวหน้างานผู้นั้นรับผิดชอบอยู่ และ (3) นโยบายของรัฐบาลที่จักขยายละเอียด ซึ่งอยู่ในหน้าที่รับผิดชอบของส่วนราชการอื่น ๆ จุดมุ่งหมายร่วมกันนี้ กล่าวโดยทั่วไปย่อมเป็นที่ยอมรับว่า เป็นเรื่องสำคัญ

[2] Dwight Waldo, *The Study of Public Administration* (New York: Doubleday and Company, Inc., 1955), pp. 4–5.

[3] *Ibid.*

ที่ข้าราชการทุกคน ทุกระดับจะต้องปฏิบัติให้บรรลุผลโดยเคร่งครัด ความสำคัญข้อนี้ถือเป็นส่วนหนึ่งของวินัยที่ข้าราชการทุกคนจะต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล ในข้อนี้ใคร่ขอเสนอเป็นข้อสังเกตว่า คำว่า "การปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล" นั้น มีความหมายรวมอยู่ทั้งงานในหน้าที่ของข้าราชการแต่ละคนและราชการในส่วนรวมของชาติ นอกจากนั้น บรรดาข้าราชการชั้นหัวหน้านั้น มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงต่อผลงานอันมีประสิทธิภาพดังจะกล่าวต่อไปในข้อ ข. และข้อ ค.

ข. การจัดให้มีสามัคคีธรรมในการทำงาน เป็นหน้าที่ของหัวหน้างานที่จะต้องควบคุมบังคับบัญชาให้มีสมานฉันท์ และสามัคคีธรรมในการทำงานของทุกคนและทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องอย่างดีที่สุด สมานฉันท์และสามัคคีธรรมดังกล่าวนี้ จำเป็นต้องมีอยู่ในหมู่คณะ หากจะถือส่วนราชการหรือองค์การหนึ่งเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา ก็อาจจะพิจารณาได้เป็น 3 นัย คือ ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้บังคับบัญชา ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา และในระหว่างผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาของหัวหน้างานคนหนึ่งกับผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาของหัวหน้างานคนอื่นๆ ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารงานมีลักษณะเป็น team work ภายในองค์การเพื่อสัมฤทธิ์ผลของงานตามนโยบายของรัฐบาลที่หัวหน้างานผู้นั้นรับผิดชอบอยู่ และเพื่อสร้างเสริมให้มีความร่วมมืออันดีระหว่างหน่วยราชการภายในและส่วนราชการอื่นๆ ภายนอก อันจะเป็นการอำนวยให้การปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลในส่วนรวมได้บรรลุจุดมุ่งหมาย ในข้อนี้ กล่าวอย่างง่ายๆ ก็คือ หัวหน้างานมีหน้าที่รับผิดชอบที่จะต้องจัดให้มีระเบียบวิธีการร่วมมือประสานงานที่ดีที่สุด ทั้งภายในและภายนอก

ค. การปกครองบังคับบัญชา เป็นหน้าที่ของหัวหน้างานที่จะต้องควบคุมบังคับบัญชาและใช้เทคนิคต่าง ๆ เพื่อให้การบริหารงานภายในหน้าที่รับผิดชอบอำนวยผลิตผลสูงสุดเท่าที่กำลังคน วัตถุ และเงิน จะพึงมี กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือหัวหน้างานมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อประสิทธิภาพของงาน ฉะนั้น การทำงานจะมีประสิทธิภาพหรือไม่ เพียงใด จึงขึ้นอยู่กับสมรรถภาพของหัวหน้าและลูกน้อง ทั้งในด้านการทำงาน การใช้ทรัพยากรในการทำงาน และเฉพาะอย่างยิ่งการใช้การควบคุมบังคับบัญชาให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาทำงานใช้สติปัญญาและฝีมือจนเต็มความสามารถ ในประการหลังนี้มีลักษณะที่เกี่ยวข้องอยู่อย่างใกล้ชิดกับเรื่อง "area of acceptance" ของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาดังกล่าวแล้วในข้อ (1) ข.

การใช้หลักวิชาศรรกวิทยาเพื่อประโยชน์ในการทำงานนั้น กล่าวได้โดยสรุปว่า ผู้บังคับบัญชาหรือผู้ที่เป็นหัวหน้างาน ย่อมมีภาระหน้าที่อยู่อย่างกว้างขวางทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับงานและตัวบุคคลผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา โดยเหตุนี้จึงยอมรับกันว่า การบริหารราชการนั้นมิใช่เป็นการทำงานตามยถากรรมพอให้เสร็จไปวันหนึ่ง ๆ เท่านั้น หากแต่เป็นการใช้ความรู้[4] ในการทำงานของหัวหน้างานและผู้ร่วมงานเพื่อก่อให้เกิดหน้าที่ความรับผิดชอบต่อประสิทธิภาพของงานและสมรรถภาพของเจ้าหน้าที่ ทุกขั้น ทุกระดับ โดยนัยที่ว่า จะทำอย่างไรจึงจะสามารถใช้ฐานะตำแหน่งในการเป็นหัวหน้างานคิดค้นหาวิธีการทำงานที่ดี มีเหตุผลอันชอบด้วยหลักวิชา นโยบาย สถานการณ์ และตัวคน รวมทั้งทำการปรับปรุงส่งเสริมงานให้ก้าวหน้า ให้หัวหน้างานชั้นรอง ๆ รวมทั้งข้าราชการชั้นผู้น้อยอื่น ๆ ที่อยู่ในอำนาจปกครองบังคับบัญชาเหล่านั้นตระหนักและสำนึกในหน้าที่ความรับผิดชอบต่อตนเอง (Self responsibility) เพื่อให้มีความรอบรู้ก้าวหน้าอยู่เสมอ รวมทั้งความรับผิดชอบต่อสถาบัน (Institutional responsibility) คือส่วนราชการที่ประจำทำงานอยู่ และส่วนราชการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อการบริหารราชการจักได้เป็นไปอย่างมีศักดิ์ มีศรี เที่ยงธรรม สามารถอำนวยบริการเพื่อประโยชน์สุขแก่ประชาชนได้อย่างมีเกียรติและสัตย์ซื่อ

ฉะนั้น จะพึงเห็นได้ว่า การที่จะวิเคราะห์ศัพท์ของคำว่า "หัวหน้างาน" หรือคำว่า "การเป็นหัวหน้างาน" ให้ได้ความรัดกุมตามต้องการนั้น มิใช่จะกระทำได้โดยง่าย เพราะแนวความคิดในเรื่องนี้มีอยู่กว้างขวางมาก จึงอยู่ในดุลพินิจของนักศึกษาแต่ละคนที่จะใฝ่หาวิเคราะห์ศัพท์เพื่อประโยชน์แก่การศึกษาของตนเอง

อย่างไรก็ตาม การเป็นหัวหน้างานนั้น แสดงออกให้เห็นทั้งโดยตรงและโดยปริยายว่าส่วนหนึ่งแห่งภาระหน้าที่ที่หัวหน้างานทุกระดับทุกขั้นจะต้องยึดถือก็คือหลักการในการครองใจคนที่ดี มีเหตุ มีผล ในอันที่จะได้ปกครองบังคับบัญชาผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาให้มีจิตใจร่วมกันทำงานในลักษณะของคณะบุคคลบนรากฐานของสามัคคีธรรม ทั้งนี้โปรดระลึกว่าการเป็น

---

[4] คำว่า "ความรู้" ในที่นี้หมายถึงวิทยาการหรือความรอบรู้ในการบริหารงานซึ่งข้าราชการได้มาโดยการศึกษาอบรมในรูปของ Scientific knowledge และความรอบรู้ที่ได้มาโดยประสบการณ์ซึ่งเรียกว่า Empirical knowledge เพื่อประกอบการพิจารณาศึกษาในเรื่องนี้ โปรดดูเพิ่มเติมจาก ชุบ กาญจนประกร, "บทบรรณาธิการ" *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ 1 ฉบับที่ 4 หน้า เอ๋.*

หัวหน้างานนั้นยังมีหลักการอื่น ๆ อีกมากที่หัวหน้างานจำต้องยึดถือ เช่นการที่หัวหน้างานผู้นั้นจะต้องกำจัดสิ่งเลวร้ายทั้งหลายซึ่งมีอยู่หรือจะพึงมีในหมู่คณะที่รับผิดชอบอยู่ให้หมดสิ้นไป อย่าให้มีผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาคนหนึ่งคนใดเป็นตัวบ่อนทำลายส่วนรวมของหมู่คณะได้ และหลักการเรื่องการใช้คนให้ถูก เป็นต้น

2. *แบบของหัวหน้างาน*

การที่จะศึกษาและทำความเข้าใจเพื่อให้ได้มาซึ่งความรอบรู้สำหรับใช้เป็นหลักที่จะวิเคราะห์การเป็นหัวหน้างานของผู้บังคับบัญชาหรือบุคคลชั้นหัวหน้าแต่ละคนนั้น ย่อมจะประจักษ์แจ้งยิ่งขึ้น หากจะได้พิจารณาศึกษาแบบต่าง ๆ ของหัวหน้างาน การศึกษาในลักษณะนี้อาจจะกระทำได้หลายทาง แต่จะขอนำมาเสนอในที่นี้เพียง 3 ทาง ดังต่อไปนี้

(1) ศึกษาพิจารณาการที่หัวหน้าได้มาซึ่งอำนาจ การศึกษาในข้อนี้จะต้องทำการค้นคว้าให้ได้มาซึ่งข้อมูลเพื่อทราบข้อความจริงว่า หัวหน้างานได้มาซึ่งอำนาจปกครองบังคับบัญชาหรือสามารถครองใจ เอาชนะใจคนอื่น จนกระทั่งหัวหน้าผู้นั้นใช้บุคคลอื่นๆให้เป็นประโยชน์แก่การบริหารงาน เพื่อบรรลุจุดหมาย หรือวัตถุประสงค์ร่วมกันได้ มีอยู่อย่างไรบ้าง อำนาจ (authority) ที่ว่านี้ ในทางรัฐประศาสนศาสตร์มิได้ถือว่าจะได้มาจากตัวบทกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น อาจจะมีขุมแห่งอำนาจในประการอื่น ๆ อีกก็ได้ เช่น เทคนิคและวิธีการใช้ลักษณะการนำจนเอาชนะใจคนอื่นได้ หรืออาจจะเนื่องมาจากขนบประเพณีของสังคม แบบธรรมเนียมในการปฏิบัติราชการ ฯลฯ ซึ่งมีส่วนในการส่งเสริมหัวหน้างานและฐานะตำแหน่งของหัวหน้างานให้สูงส่งสมบูรณ์ยิ่งขึ้น จนหัวหน้างานผู้นั้นสามารถใช้อำนาจปกครองบังคับบัญชาให้ผู้น้อยเชื่อฟังและปฏิบัติตามคำสั่งตามที่ผู้เป็นหัวหน้าอำนวยการไป การศึกษาและวิเคราะห์อำนาจของหัวหน้างานโดยนัยนี้ อาจจะจำแนกหัวหน้าออกได้เป็น 3 แบบที่สำคัญ ๆ คือ

ก. หัวหน้าแบบใช้พระเดช หัวหน้าแบบนี้ตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า "Legal leaders" กล่าวโดยทั่วไป หัวหน้าแบบนี้เป็นแบบซึ่งผู้เป็นหัวหน้าได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองบังคับบัญชาจากตัวบทกฎหมาย มีอำนาจตามกฎหมายและใช้อำนาจตามกฎหมาย มีลักษณะเป็นไปอย่างสมบูรณ์แบบตามฐานะตำแหน่งหน้าที่ราชการมากกว่าที่จะก่อให้เกิดอำนาจหรือ

ใช้อำนาจอันเกิดขึ้นจากตัวของผู้นั้น หรือจากบุคลิกภาพของผู้นั้นเอง หัวหน้าส่วนราชการทุกคนย่อมอยู่ในข่ายของผู้เป็นหัวหน้าแบบนี้ คุณลักษณะและบุคลิกภาพอันเป็นส่วนบุคคลตัวของผู้นั้นอาจจะเป็นเพียงพื้น ๆ ธรรมดาสามัญอย่างคนอื่น ๆ โดยทั่วไป หรืออาจจะสูงเด่นกว่าคนอื่น ๆ ก็ย่อมเป็นได้ แต่สาระสำคัญของหัวหน้าแบบนี้ก็คือ เพราะเหตุที่บุคคลผู้นั้นดำรงอยู่ในฐานะตำแหน่งที่เป็นหัวหน้าส่วนราชการตามกฎหมาย ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาจึงจำนนต่ออำนาจและยอมเชื่อฟังคำสั่ง

อย่างไรก็ตาม ใคร่ขอเสนอในตอนนี้ว่า หัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ถึงแม้ว่าจะจัดเข้าอยู่ในประเภทหัวหน้าแบบใช้พระเดชนี้ก็ตาม ก็มิใช่หมายความว่า หัวหน้าคนเดียวกันนั้นจะรวมอยู่ในแบบอื่น ๆ อีกมิได้ หากจะพิจารณาจากทางปฏิบัติเท่าที่ปรากฏอยู่โดยทั่วไปแล้ว ย่อมจะประจักษ์ชัดว่า ไม่มีหัวหน้าคนใดที่จะมีใจหินถึงกับจะใช้พระเดชแต่อย่างเดียว ในการปกครองบังคับบัญชาย่อมจะต้องมีอยู่ทั้งพระเดชและพระคุณ จึงขอให้พิจารณาแบบ ข. ประกอบด้วย

ข. หัวหน้าแบบใช้พระคุณ หัวหน้าแบบนี้ตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า "Charismatic leaders" เป็นอีกแบบหนึ่งซึ่งอาจจะมีส่วนรวมอยู่ในคุณลักษณะของผู้เป็นหัวหน้าตามแบบแรก หรืออาจจะมีอยู่ในตัวคน ๆ เดียว ทั้ง ๆ ที่ผู้นั้นมิได้มีฐานะตำแหน่งในอันที่จะมีอำนาจตามตัวบทกฎหมาย แต่ก็สามารถครองใจคน สามารถให้บุคคลทั้งหลายเชื่อฟังและปฏิบัติตามคำสั่ง คำชี้ชวนแนะนำได้โดยบุคลิกภาพและอำนาจจำบังซึ่งมีอยู่ในเรือนกายและเรือนใจของผู้นั้น ความสำเร็จในการครองใจคน ชนะใจคนของหัวหน้าแบบนี้ตั้งอยู่บนรากฐานของศรัทธา มิใช่การบีบบังคับโดยอาศัยอำนาจกฎหมาย ฉะนั้นแรงศรัทธาจึงก่อให้เกิดความเคารพเชื่อถือและมีผลเป็นพลังที่ช่วยผลักดันให้ร่วมจิตร่วมใจกันปฏิบัติตามคำสั่งคำแนะนำของผู้เป็นหัวหน้าได้อย่างน่ามหัศจรรย์ ตัวอย่างที่ดีที่สุดในกรณีนี้น่าจะได้แก่มหาตมะคันธี ซึ่งสามารถครองใจสาวกจำนวนเรือนล้าน ๆ ของท่านให้มุ่งสู่จุดหมายอันเดียวกันได้ อำนาจของหัวหน้าแบบนี้ตรงกับคำพังเพยของไทยที่ว่า "ธรรมคืออำนาจ"

ค. หัวหน้าแบบพ่อพระ หัวหน้าแบบนี้ตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า "Symbolic leaders" ท่านผู้รู้บางท่านจัดรวมอยู่ในแบบที่ 2 ดังกล่าวมาแล้วในข้อ ข. แต่ผู้เรียนเห็นว่า

เพื่อให้เข้าใจง่ายขึ้นและให้เข้ากันได้กับรูปของสังคมและวัฒนธรรมไทยก็ไม่น่าจะเสียหายอย่างไร ถ้าจะแยกไว้เป็นอีกแบบหนึ่ง เพื่อประโยชน์แก่การพิจารณาศึกษาให้เห็นเด่นชัดยิ่งขึ้น หัวหน้าแบบนี้มีความหมายเกี่ยวข้องอยู่ทั้งทางสังคม ทางการเมือง และการบริหารราชการ ผู้เขียนจะขอเสนอข้อวิเคราะห์เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารราชการตามแนวความคิดในทางรัฐประศาสนศาสตร์เท่านั้น

หัวหน้าแบบพ่อพระนี้มีลักษณะเป็นสัญญลักษณ์ ผู้อยู่ในฐานะตำแหน่งเช่นนี้มิได้ใช้อำนาจปกครองบังคับบัญชาตามตัวบทกฎหมายอย่างหัวหน้าแบบ ก. และจะกล่าวว่ามีลักษณะเหมือนแบบ ข. ผู้เขียนก็เห็นว่า ยังไม่สู้จะถูกต้องเสมอไปนัก หากจะพิจารณาโดยใช้ตัวอย่างของเมืองไทย ผู้เขียนเห็นว่า พระมหากษัตริย์ซึ่งได้รับการเทิดทูน เคารพสักการะจากปวงชนชาวไทยในฐานะองค์พระประมุขของประเทศ นับว่าเป็นตัวอย่างที่ดีที่สุดอย่างที่จะหาตัวอย่างอื่นใดเปรียบเทียบมิได้

ผู้ที่ศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ย่อมจะประจักษ์ชัดว่า วิชานี้มุ่งเน้นถึงมัคคีธรรมของคณะบุคคลในการบริหารราชการเพื่อสัมฤทธิผลและประสิทธิภาพของราชการ การบริหารราชการในประเทศไทยเป็นการบริหารราชการในระบอบการปกครองที่มีพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญ ฉะนั้น คำว่า "รัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว" จึงมีความหมายอย่างยิ่งต่อเกียรติศักดิ์ของข้าราชการและศักดิ์ศรีของราชการ มีความหมายซึ่งแสดงออกทั้งโดยตรงและโดยปริยายว่า การบริหารราชการจะต้องเป็นไปโดยถูกต้องตามทำนองคลองธรรมของการปกครองระบอบที่มีพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญ มิใช่การปกครองหรือการบริหารงานแบบคอมมิวนิสต์ การที่รัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะต้องออกไปตามวิถีทางของรัฐธรรมนูญอย่างไรนั้น ปวงชนชาวไทยยังมีที่พึ่งทางใจอยู่ที่องค์พระมหากษัตริย์ว่าบ้านเมืองและการบริหารราชการจะยังมีอยู่ ประโยชน์สุขที่ประชาชนจะพึงได้รับจากบริการของทางราชการนั้นไม่มีขาดสาย พระมหากษัตริย์เป็นทั้งองค์พระประมุขและสัญญลักษณ์ซึ่งเป็นที่รวมของแรงศรัทธาของประชาชนชาวไทยทั้งมวล

นอกจากหัวหน้าแบบพ่อพระจะได้มีบทบาทอย่างสำคัญในเอกภาพของประเทศ และการบริหารราชการดังกล่าวแล้ว ยังจะเห็นได้ว่าแรงศรัทธาของประชาชนนั้นเองที่ก่อให้เกิด

การปฏิบัติตาม แม้จะไม่ได้เรียกร้องโดยตรง ตัวอย่างเรื่องนี้จะเห็นได้ชัดจากการที่ประชาชนขอ "โดยเด็ดพระราชกุศล" และยิ่งกว่านั้น ถ้าหากว่าหัวหน้าแบบพ่อพระนี้จะแสดงบทบาทโดยใช้แรงศรัทธาของประชาชนที่มีอยู่ต่อหัวหน้าผู้นั้นให้บังเกิดประโยชน์แก่การสร้างเสริมเกียรติศักดิ์และสามัคคีธรรมในวงราชการด้วยแล้ว จะมีผลเท่ากับเป็นการสร้างศรัทธาของประชาชนให้บังเกิดผลเป็นประโยชน์ต่อราชการบริหารอย่างที่จะคำนวณค่ามิได้ ผู้เขียนใคร่ขอยกอุทาหรณ์ในวันเสด็จออกสิบญชของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเมื่อไม่นานมานี้ การที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงให้ประชาชนที่เฝ้าทูลละอองธุลีพระบาทปรบมือให้เกียรติแก่นายกรัฐมนตรีนั้น มีผลเท่ากับทรงสร้างทั้งประวัติศาสตร์การปกครองระบอบพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญและประวัติศาสตร์รัฐประศาสนศาสตร์ในเมืองไทย ไม่มีผู้ใดสามารถที่จะคำนวณคุณค่าได้ นอกจากความตื้นตันในพระมหากรุณาธิคุณ แต่ผู้เขียนมีความรู้สึกเป็นส่วนตัวว่า รัฐบาลย่อมมีเสถียรภาพยิ่งขึ้น ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับประชาชนมีมิติอันดีที่แสดงความใกล้ชิดสนิทสนม ภายใต้พระมหากษัตริย์พระองค์เดียวกัน และในประการที่สำคัญที่สุด ความหวังของรัฐบาลที่จะได้รับความร่วมมือจากประชาชนนั้นย่อมแจ่มใสยิ่งขึ้น

กล่าวโดยสรุป ผู้เขียนเห็นว่า หัวหน้างานแบบ ก. นั้นเป็นเรื่องธรรมดาสามัญไม่โดดเด่น แต่ตามแบบ ข. และแบบ ค. นั้น ค่อนข้างจะมีลักษณะพิเศษอยู่มาก ในแบบแรกอาจจะทราบได้ง่าย เพราะเป็นเรื่องของตัวบทกฎหมาย แต่ 2 แบบหลังอาจจะทราบได้ยาก เพราะเป็นเรื่องบุคลิกภาพ คุณลักษณะของแต่ละคน ข้อสังเกตในชั้นนี้ใคร่ขอเสนอแต่เพียงว่า หัวหน้างานแบบ ข. และแบบ ค. นี้มีความสำคัญต่อการเป็นหัวหน้างานมาก ความสำเร็จของผู้เป็นหัวหน้านี้มิใช่ขึ้นอยู่กับอำนาจตามกฎหมายอย่างเดียว เราให้คนที่เราเคารพนับถือด้วยใจการพยกย่องนับถือ มิใช่ให้เพราะมีกฎหมายบังคับ ฉะนั้น คำพังเพยที่ว่า "หมามันยังมีหัวใจ" นั้น น่าจะเป็นอุทาหรณ์สำหรับกรณีนี้ได้เป็นอย่างดี ส่วนที่ว่าจะใช้อย่างไรนั้น เป็นศิลปและชั้นเชิงของแต่ละคน

(2) <u>ศึกษาพิจารณาจากวิธีการที่หัวหน้าใช้อำนาจ</u> มหาวิทยาลัยไอโอวา ในสหรัฐอเมริกาได้เคยทำการศึกษาวิจัยเรื่องลักษณะการนำหรือการเป็นหัวหน้าโดยตั้งสมมติ-

ฐานไว้ว่าหัวหน้ามี 3 แบบ คือ ก. แบบอัตนิยม ข. แบบเสรีนิยม และ ค. แบบประชานิยม จึงใคร่ขอนำมาเสนอในที่นี้โดยสังเขป[5]

ก. การเป็นหัวหน้าแบบอัตนิยม (Autocratic leadership) หัวหน้าแบบนี้ทำการวินิจฉัยสั่งการหรือออกคำสั่งใด ๆ โดยรวบรัดอำนาจ มิได้ยินยอมให้ผู้น้อยได้เข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในการออกคำสั่ง หรือวินิจฉัยสั่งการในปัญหาใด ๆ ผู้เป็นหัวหน้ามักจะตั้งตัวเป็นผู้บงการให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาเชื่อฟังโดยเด็ดขาด เป็นผู้กำหนดแนวนโยบาย จุดมุ่งหมาย และสั่งการให้ผู้อื่นปฏิบัติเสร็จในตัวโดยผู้เป็นหัวหน้างานนั้นคนเดียว ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด คือ ฮิตเล่อร์และมุสโสลินีสมัยก่อน

ข. การเป็นหัวหน้าแบบเสรีนิยม (Free–rein leadership หรือ Laissez faire เดิม) หัวหน้าแบบนี้เกือบจะเรียกไม่ได้ว่าเป็นหัวหน้า ทำหน้าที่คล้ายบุรุษไปรษณีย์มากกว่า เพราะการใช้อำนาจควบคุมบังคับบัญชาลูกน้องมีอยู่น้อยมาก หรือเกือบไม่มีเลย ปล่อยให้ลูกน้องมีเสรีอย่างเต็มที่ในการที่จะทำการวินิจฉัยสั่งการเรื่องราวต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้ตามอัธยาศัย

ค. การเป็นหัวหน้างานแบบประชานิยม (Democratic leadership) หัวหน้างานแบบนี้มีลักษณะอยู่กึ่งกลางระหว่างแบบอัตนิยมและเสรีนิยม กล่าวคือ ผู้เป็นหัวหน้าประมวลเอาความคิด ข้อเสนอแนะจากคณะบุคคลซึ่งอยู่ในบังคับบัญชาจากการประชุมร่วมกัน พิจารณาศึกษา อภิปรายแสดงความคิดเห็นในปัญหาต่าง ๆ ลูกน้องทุกคนได้รับการส่งเสริมให้แสดงข้อคิดเห็นได้อย่างเต็มภาคภูมิ ฉะนั้น นโยบายและคำสั่งจึงมีลักษณะเป็นของคณะบุคคลโดยเด่นชัดมาก

อนึ่ง ใคร่ขอชี้แจงความเข้าใจโดยสรุปว่า วิธีการที่จำแนกหัวหน้างานออกเป็น 3 แบบ เช่นนี้ ก็เพื่อใช้เป็นสมมติฐานสำหรับทำการศึกษาวิจัยเท่านั้น อย่างไรก็ตาม จากผลการศึกษาค้นคว้าของมหาวิทยาลัยไอโอวานี้ ได้เสนอเป็นข้อสรุปว่า การเป็นหัวหน้าแบบประชานิยมนั้นนับว่าเป็นแบบที่อำนวยผลดีให้แก่สัมฤทธิผลของงานดีที่สุด แต่ก็ยังมีข้อสังเกตที่น่าคิดจากการศึกษาครั้งนี้ซึ่งได้เสนอไว้ด้วย คือ การเป็นหัวหน้าแบบอัตนิยมนั้น แม้จะ

---

[5] Auren Uris, *How to Be a Successful Leader*, (New York: McGraw–Hill Book Company, Inc., 1953), p. 30. See also Henry H. Albers. *Organized Executive Action*, (New York: John Wiley & Sons, Inc., 1961), pp.457–470. ชื่อของหัวหน้าทั้ง 3 แบบเป็นภาษาไทยนี้ ผู้เขียนคิดตั้งเอาเองโดยอนุโลมตามคำภาษาอังกฤษ.

ไม่สู้ได้ผลดีนัก แต่ในสถานการณ์บางอย่างที่หากจะใช้ลักษณะการนำแบบประชานิยมหรือเสรีนิยมแล้วย่อมไร้ผล ในสถานการณ์เช่นนั้น การใช้ลักษณะการนำแบบอัตนิยมจะได้ผลดี[6]

(3) การศึกษาพิจารณาจากบทบาทที่หัวหน้าแสดงออก[7] การจำแนกแบบของการเป็นหัวหน้า โดยถือเกณฑ์พิจารณาศึกษาจากบทบาทที่ผู้เป็นหัวหน้าแสดงออกนับว่าเป็นอีกวิธีหนึ่งที่น่าสนใจ การศึกษาตามวิธีนี้ จำแนกลักษณะและบทบาทของผู้เป็นหัวหน้าออกเป็นหลายแบบ แต่จะขอนำมาเสนอเพื่อประโยชน์แก่การศึกษาพิจารณาลักษณะการเป็นหัวหน้างานเพียง 3 แบบเท่านั้น ดังต่อไปนี้

ก. แบบบิดามารดาปกครองบุตร (Parental leadership) ตามแบบนี้ผู้เป็นหัวหน้าปฏิบัติตนทำนองเดียวกันกับพ่อแม่ปกครองลูก กล่าวคือ ผู้เป็นหัวหน้าแสดงบทบาทโดยการทำตัวเหมือนพ่อแม่ของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา มุ่งมาดปรารถนาที่จะให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาเชื่อฟังตนเหมือนอย่างลูกหลานต้องเชื่อฟังพ่อแม่ และจะต้องให้ความเคารพนับถือเหมือนอย่างพ่อแม่ด้วย

หัวหน้างานแบบนี้ มีลักษณะเข้าแบบหัวหน้าแบบอัตนิยมดังกล่าวแล้วข้างต้นอยู่มากกล่าวโดยทั่ว ๆ ไป หัวหน้าแบบนี้มักจะทำตัวหรือถือทีเอาว่า เป็นผู้รู้แจ้งเห็นจริงไปเสียทุกสิ่งทุกอย่าง และมักจะเป็นผู้มีฝีไม้ลายมือในการควบคุมบังคับบัญชาเสียด้วย สิ่งสำคัญที่หัวหน้างานแบบนี้มุ่งมาดปรารถนาอย่างยิ่งคือ ความจงรักภักดีจากลูกน้อง เพื่อให้อยู่ในอ้อมอกของผู้เป็นหัวหน้าในอันที่จะได้ช่วยปกป้องคุ้มครองบรรดาลูกน้องได้ หัวหน้าแบบนี้มีปรากฏอยู่ทั่ว ๆ ไปในวงการบริหาร และมักจะก่อให้เกิดปัญหาในการบริหารที่สำคัญ คือ บรรดาข้าราชการผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาของหัวหน้าแบบนี้ใครจะไปแตะต้องมิได้ และเมื่อหัวหน้าไม่อยู่ ก็จะหาหัวหน้ารอง ๆ ลงไปให้สั่งการหรือทำงานแทนได้ยาก หรืออาจถึงขนาดที่ว่า ถ้าหน่วยราชการนั้นขาดหัวหน้าเสียแล้ว จะไม่มีคนตั้งใจทำงาน หรือจะทำอะไรไม่สำเร็จ เข้าทำนอง "แมวไม่อยู่หนูระเริง" บรรดาลูกน้องต่างตั้งหน้าตั้งตาคุยกัน พอเห็นหัวหน้าเดินกุบ ๆ เข้ามา ต่างเงียบและจุดหน้าทำงานต่อไป

---

[6]Uris, *Ibid.*, p. 30.

[7]Henry Clay Lindgren, *Effective Leadership in Human Relations*, (New York: Hermitage House, 1954), pp. 119–133.

ข. แบบใช้กลวิธีเพื่อกุมบังเหียนการบริหาร หัวหน้าแบบนี้ในภาษาอังกฤษเรียกว่า "Manipulator" เป็นแบบที่ผู้เป็นหัวหน้าพยายามสร้างสมและใช้อำนาจโดยอาศัยความรอบรู้และฐานะตำแหน่งของตนให้เข้ากับสถานการณ์ เอาคนหนึ่งเชิดให้แสดงบทบาทเพื่อประโยชน์ตน

การที่หัวหน้าแบบนี้แสดงบทบาทในการใช้อำนาจดังกล่าวได้ มิใช่เป็นเพราะถือตนว่ามีเกียรติศักดิ์และความรอบรู้ดีกว่าผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาอย่างในแบบ ก. หากแต่เป็นเพราะผู้นั้นอยู่ในฐานะตำแหน่งและเป็นผู้รู้เรื่องและมีโอกาสดีกว่าคนอื่น ๆ ในองค์การหรือส่วนราชการที่ผู้นั้นประจำทำงานอยู่ และอาจจะรู้เรื่องดีกว่า แม้แต่ผู้ที่เป็นผู้บังคับบัญชาของหัวหน้าแบบนี้เสียด้วยซ้ำ โดยที่หัวหน้าแบบนี้มักจะไม่ใช่เป็นคนใหญ่จริงและมักจะไม่มีอำนาจปกครองบังคับบัญชาที่แท้จริงไม่ว่าจะเป็นอำนาจที่เกิดขึ้นโดยพระเดชหรือพระคุณ จึงแสดงบทบาทแบบ "ยิ้มมือ" ของผู้บังคับบัญชาของหัวหน้าแบบนี้อีกชั้นหนึ่ง โดยเสนอและขอให้สั่งการเพื่อประโยชน์แก่การสร้างอาณาจักรแห่งอิทธิพลให้แก่ตนเอง เพราะหัวหน้าแบบนี้มิใช่เป็นผู้มีศักดิ์ศรีและอำนาจโดยชอบในอันที่จะไปกระตุกบังเหียนการบริหารงานได้โดยใช้ฐานะตำแหน่งของตนเอง ตัวอย่างที่ดีในกรณีนี้น่าจะได้แก่บรรดาพวกแม่มดหมอผีในสมัยโบราณหรือบรรดาข้าราชการประจำที่ทำงานอย่างที่รู้กันแพร่หลายในวงราชการบริหารว่า "อ้ายหมอนี้ทำงานแบบ 'นักการเมือง' ชะเรื่อย เอาดีใส่ตัว เอาชั่วบ้ายให้คนอื่น"

ค. แบบผู้เชี่ยวชาญ (Expert) หากจะกล่าวโดยเคร่งครัดแล้ว บุคคลที่จัดเข้าอยู่ในแบบนี้เกือบจะเรียกไม่ได้ว่าเป็นหัวหน้างานตามความหมายทางรัฐประศาสนศาสตร์ เพราะมีหน้าที่ให้คำแนะนำ มิใช่เป็นผู้สั่งการ อย่างไรก็ดี เพื่อประโยชน์แก่การศึกษาเปรียบเทียบจึงจัดเข้าไว้เป็นหัวหน้างานในสายงานช่วย (Staff) เช่นหัวหน้ากองวิชาการ เพื่อส่งเสริมการปฏิบัติงานของหัวหน้างานในสายงานหลัก (line) ในกรณีนี้ออฮิบดี หัวหน้าแบบนี้มีส่วนคล้ายคลึงกับแบบ ข. ดังกล่าวแล้ว แต่มีส่วนต่างกันอย่างสำคัญในข้อที่ว่า หัวหน้าแบบผู้เชี่ยวชาญนี้เป็นผู้มีความรอบรู้ มีความเชี่ยวชาญในเฉพาะสาขาวิชาที่ได้รับการฝึกฝนอบรมมาในทางนั้นโดยเฉพาะ หัวหน้าแบบนี้ไม่พึงประสงค์ที่จะเข้าไปแสดงบทบาทหรือต้องการความเป็นผู้ยิ่งใหญ่ โดยการมีอำนาจควบคุมบังคับบัญชา หรือกุมบังเหียนการบริหาร หากแต่เป็นเพราะความรู้ ความเชี่ยวชาญในสาขาวิชาเป็นพิเศษนั่นเอง ที่ช่วยส่งเสริม

ให้ฐานะตำแหน่งสูงขึ้นโดยการยกย่องนับถือของผู้ร่วมงาน ในประการที่สำคัญที่สุดก็คือ หัวหน้าแบบนี้ไม่รักที่จะไปดึงหรือคอยกดให้ผู้อื่นเสื่อมอำนาจ ตรงข้ามหัวหน้าแบบนี้กลับตั้งใจช่วยและคอยส่งเสริมให้ผู้ทรงอำนาจหรือผู้ที่เป็นหัวหน้างานในแต่ละเรื่องแต่ละสาขาอยู่แล้วนั้น มีฐานะตำแหน่งสูงขึ้นโดยการช่วยเหลือแนะนำ

ก่อนที่จะพิจารณาหัวข้ออื่นต่อไป ผู้เขียนใคร่ขอเน้นไว้ในที่นี้อีกครั้งหนึ่งว่า การที่นำแบบของหัวหน้างานมาเสนอรวม 3 ทางด้วย ๆ กัน และแต่ละทางก็ยังจำแนกออกไปอีกเป็นแบบต่าง ๆ อีกหลายแบบด้วยกันนั้น ผู้เขียนมุ่งหวังที่จะให้เป็นประโยชน์ประกอบการพิจารณาเพื่อเพิ่มทรรศนะเท่านั้น มิได้มีความมุ่งหมายเลยแม้แต่น้อยที่จะให้ท่านผู้อ่านตั้งคำถามตื้น ๆ ประหลาด ๆ ว่า "แล้วท่านล่ะ อยู่แบบไหน" เพราะคำถามเช่นนั้นนอกจากเป็นเรื่องที่หาสาระมิได้ในทางวิชาการ เพราะไม่มีทางที่ผู้หนึ่งผู้ใดจะตอบได้ถูกต้อง เนื่องจากคน ๆ เดียวกัน อาจจะมีลักษณะการนำแบบต่าง ๆ มากกว่า 1 แบบได้เสมอแล้ว ยังจะเห็นได้ว่า แต่ละแบบก็มีอยู่ทั้งส่วนดีและส่วนเสีย ฉะนั้น ประโยชน์ที่ได้อย่างแท้จริงในการพิจารณาศึกษาแบบต่าง ๆ นี้จึงอยู่ที่การทำความเข้าใจพฤติกรรมของหัวหน้าแต่ละแบบเพื่อใช้เป็นหลักสำหรับวิเคราะห์มากกว่าที่จะพิจารณาแบบของหัวหน้าอย่างผิวเผิน

3. *คุณสมบัติของผู้เป็นหัวหน้างาน*

ในตอนต้นของบทความนี้ ก็มีอยู่ในที่หลายแห่งอย่างประปราย ที่ข้อความเกี่ยวข้องพาดพิงไปถึงคุณสมบัติของผู้เป็นหัวหน้างานโดยปริยาย นอกจากนั้น บรรดาท่านผู้รู้ทั้งหลายต่างก็ได้รวบรวมจัดพิมพ์เผยแพร่เรื่องราวเกี่ยวกับคุณสมบัติของหัวหน้าอยู่แล้วมากมายต่าง ๆ กัน ยิ่งอ่านมาก ๆ ออกไป ก็จะเห็นว่าคุณสมบัติของหัวหน้านั้นมีมากมายเหลือเกิน จึงขอมอบให้ท่านผู้สนใจจะปรับปรุงตัวเองหาอ่านเอาเอง จะขอนำมาเสนอ ณ ที่นี้ เฉพาะความเห็นของ Titus เพียงคนเดียว

Titus มีความเห็นว่า คุณลักษณะอันสำคัญ 6 ประการ ซึ่งผู้เป็นหัวหน้างานหรือหัวหน้าคนจะต้องไฝ่หาให้มีเป็นคุณสมบัติประจำตัว คือ (1) มีความเฉลียวฉลาด มีไหวพริบทันคน เฉพาะอย่างยิ่งลูกน้อง อย่าให้โดน "ต้ม" ได้ (2) มีความเชื่อมั่นในตนเองไม่โลเล

(3) มีกำลังใจสูง (4) มีการศึกษาอบรมดี (5) มีประสบการณ์มามาก เฉพาะอย่างยิ่งประสบการณ์ในส่วนที่เกี่ยวกับการที่เคยถูกปกครองบังคับบัญชาจากหัวหน้างานแบบต่าง ๆ เพื่อจะได้มีทรรศนะในการปกครองบังคับบัญชาผู้อื่น ในข้อนี้มีคำกล่าวเป็นบทเตือนใจในภาษาอังกฤษว่า "He who would command must first learn to obey." และ (6) ต้องเป็นบุคคลที่มีชื่อเสียงเกียรติคุณดี[8]

การศึกษาพิจารณาในส่วนที่ 3 นี้ จะจำกัดวงเขตอยู่แต่เฉพาะสาระสำคัญ 3 ประการ คือ (1) โอกาสที่จะเป็นหัวหน้า (2) ความสำคัญของการบริหารงานบุคคลต่อการจัดให้มีหัวหน้างาน และ (3) หลักบางประการเกี่ยวกับมนุษยสัมพันธ์กับการเป็นหัวหน้างาน ทั้งนี้โดยมุ่งหมายที่จะแสดงให้เห็นว่า การเป็นหัวหน้างาน หรือการปรับปรุงตนเองให้เหมาะแก่การเป็นหัวหน้างานนั้น เป็นเรื่องที่ศึกษาได้

(1) <u>โอกาสที่จะเป็นหัวหน้า</u> ในข้อนี้มีปัญหาอยู่ว่าใครบ้างที่จะได้เป็นหรือควรเป็นหัวหน้าและจะเป็นได้เมื่อใดหรือโดยเหตุผลอย่างไร หากพิจารณาข้อนี้โดยถือระเบียบวิธีการศึกษาตามแบบลับประวัติ (Historical approach) ก็จะพบว่า คนที่เป็นหัวหน้าคนตั้งแต่บรมโบราณจนถึงปัจจุบันนี้ มีวิวัฒนาการจากหัวหน้าเผ่า พ่อมด หมอผี นักรบ พระกษัตริย์ และท้ายที่สุดหัวหน้าจากการเลือกตั้งโดยถือเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์การพิจารณาตามแนวนิยมของการปกครองระบอบประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่ว่าใครควรจะเป็นหัวหน้าและควรจะเป็นได้เมื่อใดดังกล่าวนี้ยังเป็นปัญหาอยู่มากในทางวิชาการ และอยู่ในระหว่างศึกษาค้นคว้าโดยตั้งสมมติฐานเพื่อประโยชน์แก่การกำหนดทฤษฎีไว้ในหัวข้อที่สำคัญ2ประการดังต่อไปนี้

ก. การเป็นหัวหน้าโดยชาติกำเนิด (Born leader) เป็นแนวของการศึกษาค้นคว้าแนวหนึ่งที่พยายามใฝ่หาว่า จะเป็นความจริงหรือไม่ว่า คนบางคนเท่านั้นที่จะเป็นหัวหน้าผู้ยิ่งใหญ่ได้ อย่างที่เราเรียกว่า "ท่านผู้นำ" เพราะผู้นั้นเป็นหัวหน้ามานานแล้วตั้งแต่เกิดและมีพรสวรรค์ติดตัวมาพร้อมกันในโอกาสนั้น

---

[8] Charles H. Titus, *The Process of Leadership : Human Relation in the Making*, (Dubuque, Iowa; Wm. C. Brown Company, 1950), pp. 52–56.

กล่าวโดยเคร่งครัดในทางทฤษฎี ยังหาหลักฐานข้อมูลอย่างดีพอที่จะกำหนดขึ้นเป็นทฤษฎีมิได้ คงรู้ ๆ และเห็น ๆ กันอยู่แต่การกล่าวอ้างในทางปฏิบัติตามแบบ "อ้วมันลูกกำนัน" แล้วก็ถือโอกาสอวดเบ่ง วางโต ทักทักเรียกร้องให้คนอื่น ๆ ในย่านตำบลนั้นต้องเคารพเชื่อฟังตนไปด้วย หรือบางคนที่มีดอกพิกุลเต็มฝ่ามือ มีกันหอยทุกนิ้ว หรือมีเส้นอำนาจ เส้นวาสนาในฝ่ามือยาวเด่นชัด ก็เลยทำนายทายทักเอาว่า จะได้เป็นใหญ่เป็นโตเป็นการยากที่จะหาข้อมูลมาสนับสนุนให้ได้หลักฐานประจักษ์ชัดว่า พอตกฟาก "ร้องแว๊ๆ" ก็มีท่าจะเป็นหัวหน้าหรือผู้นำเอาทีเดียว

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติและชีวิตประจำวัน ถ้าหากเราเชื่อว่า "บุญญาภินิหาร" และ "บุญญาภิสังขาร" เป็นสิ่งที่ตกลับที่เป็นไปได้แล้ว การศึกษาในข้อนเป็นเรื่องที่น่าสนใจมาก ท่านผู้อ่านคงจะเห็นพ้องกับผู้เขียนว่า ตามพุทธประวัติอัจฉริยภาพของพระพุทธองค์นั้นแสดงออกให้ปรากฏแก่โลกแล้วตั้งแต่วันประสูติ

ข. การเป็นหัวหน้าโดยสถานการณ์ เป็นอีกแนวหนึ่งที่มุ่งศึกษาค้นคว้าอยู่มากในขณะนี้ นักศึกษาหรือท่านผู้รู้ในกลุ่มนี้ตั้งสมมติฐานเพื่อประโยชน์แก่การวิจัยตามความเชื่อที่ว่าคนที่มีความรู้ความสามารถ ตลอดจนสติปัญญาความเฉลียวฉลาดที่เท่ากันนั้นอาจจะมีโอกาสเป็นหัวหน้าคนหรือหัวหน้างานได้ต่างกันเพราะ "สถานการณ์" (situation) อำนวยให้ไม่เหมือนกัน

แนวความคิดของกลุ่มหลังนี้นับว่าจะประจักษ์ความจริงได้แจ้งชัดกว่ากลุ่มแรกมาก หากว่าเราจะมองไปรอบ ๆ ตัวเรา หรือโดยถือเอาบรรดาเพื่อนฝูงของเราเพื่อประโยชน์แก่การพิสูจน์ ก็จะปรากฏว่า เพื่อน ๆ เราเป็นจำนวนมากที่เราเองรู้สึกว่าเป็นผู้มีความรู้และสติปัญญาเฉลียวฉลาด บางคนก็ไปไกลลิบลับ แต่บางคนก็เอาดีไม่ได้ เพราะเหตุการณ์บางอย่างช่วยส่งเสริมอำนวยให้ เป็นที่น่าสังเกตอีกประการหนึ่งก็คือเพื่อนเราบางคนเอาดีไม่ได้ในเมืองไทย พอข้ามประเทศไปหน่อยเดียวกลับไปเป็นใหญ่เป็นโตขึ้นมาได้ เพราะเหตุการณ์และสถานการณ์ในที่แห่งใหม่ไม่เหมือนในเมืองไทย และสถานการณ์ในที่แห่งใหม่นี้ช่วยอำนวยโอกาสให้เป็นคุณต่อผู้นั้นที่จะก้าวขึ้นสู่ฐานะตำแหน่งผู้เป็นหัวหน้าได้

แต่ก็อีกนั่นแหละ อุทาหรณ์ที่นำมาเสนอนี้เป็นแต่เพียงมองด้วยสายตา วัดด้วยความรู้สึกของเราเอง จะถือเป็นหลักการหรือกล่าวอ้างว่าเป็นทฤษฎีก็จะหย่อนน้ำหนักที่จะเรียกร้องความเชื่อถือจากวงวิชาการได้ ผู้เขียนจึงเห็นว่า รับฟังไว้ทั้ง 2 แบบนั่นแหละดี

(2) ความสำคัญของการบริหารงานบุคคลต่อการจัดให้มีหัวหน้า ในข้อนี้ ท่านผู้อ่านคงจะตระหนักว่า ในปัจจุบันนี้ยังมีข้อถกเถียงกันอยู่มากว่า สติปัญญาความเฉลียวฉลาดของคนเรานั้น เป็นเรื่องที่สามารถจะวัดและทดสอบได้หรือไม่ แม้เมื่อเอนเอียงไปในทางที่เชื่อว่า วัดได้ทดสอบได้ ก็ยังเป็นปัญหาว่าจะใช้วิธีการอย่างไรในการทดสอบ และวิธีการทดสอบเช่นนั้นจะเป็นวิธีการที่เชื่อถือได้แล้วหรือ ปัญหาในทางวิชาการเช่นนี้ยังมีอีกมากมาย

กรณีจะเป็นอย่างไรก็ตาม ผู้เขียนได้เขียนส่วนนี้ขึ้นโดยเชื่อว่า เชาวน์ปัญญาเป็นเรื่องที่ทดสอบได้ เป็นการที่กทักเอาเอง เพื่อน้อมนำไปสู่ปัญหาการบริหารงานบุคคลในวงราชการบริหารของไทยเราเองว่า ระบบการบริหารงานบุคคล (ข้าราชการ) ของเราเฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนที่เกี่ยวกับการสรรหา (recruitment) และการคัดเลือก (selection) เพื่อให้ได้ตัวบุคคลเข้ามารับราชการและเพื่อเลื่อนขึ้นแต่งตั้งให้เป็นหัวหน้างานแล้วแต่กรณีนั้น เรามีวิธีการสอบแข่งขัน หรือทดสอบผู้สมัครสอบแข่งขัน หรือคัดเลือกเรียบร้อยรัดกุมดีเพียงใด ผู้เขียนเห็นว่า ปัญหาเรื่องนี้ย่อมมีความสำคัญอยู่มาก เพราะเหตุว่า ถ้าตราบใดที่การสอบแข่งขันและการสอบคัดเลือกไม่มีวิธีการที่ก้าวหน้าทันสมัยและเชื่อถือได้แล้ว การที่เราเรียกระบบการบริหารงานบุคคลของเราว่าเป็นระบบคุณวุฒิ (Merit system) นั้นเป็นแต่เพียงเลื่อกระดาษ หาแก่นสารโดยแท้มิได้ หากไม่แก้ไขก็นับวันแต่เลื่อกระดาษของระบบคุณวุฒิจะถูกฉีกเป็นผุยผง แล้วระบบอุปถัมภ์จะเข้าแทนที่ จึงเป็นการมิบังควรที่จะรอต่อไปจนสายเกินแก้ ผู้เขียนเห็นว่า เป็นหน้าที่ของท่านผู้รู้และข้าราชการประจำทุกคนที่จะต้องช่วยกันคิดค้น

การที่จะสอบคนเข้า คัดเลือกคนเลื่อนขั้นให้เป็นหัวหน้างานในรายละเอียดมีอย่างไรบ้างนั้น เป็นรายละเอียดที่จะต้องศึกษาวิจัยมาก แต่ผู้เขียนใคร่ขอเสนอเฉพาะข้อสำคัญประการเดียว คือ การสอบแข่งขันและการสอบคัดเลือกซึ่งเปรียบเสมือนหัวใจและกระดูกสันหลังของระบบคุณวุฒิโดยการร้องขอให้ช่วยดูว่า ตามระบบคุณวุฒิของเรามีหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสอบนี้อย่างไร ดูกันอย่างหยาบ ๆ คร่าว ๆ ไม่ต้องลึกซึ้งอะไรนักหนา ก็จะประจักษ์ชัดว่า การสอบของเราเป็นการสอบเพื่อให้ได้ปริมาณคนเข้าทำงาน มิใช่เป็น

การสอบเพื่อให้ได้คุณภาพของคนที่จะเข้าทำงานให้เหมาะกับงาน เราสอบแบบ general knowledge โดยถือความรู้ตามตัวบทกฎหมายนานาชนิดเป็นเกณฑ์ประกอบกับการสอบสัมภาษณ์ดูท่วงทีวาจา การสอบเพื่อให้ได้คนเหมาะกับงานดูเหมือนจะมีใช้อยู่เฉพาะกรณีพนักงานพิมพ์เป็นส่วนใหญ่ การสอบแบบ Performance และ Skill test นอกจากพนักงานพิมพ์แล้วยังไม่ปรากฏว่ามีใช้กว้างขวางในกรณีอื่น ๆ ยิ่งกว่านั้น การสอบเชาวน์ปัญญาแบบ Aptitude test และ I.Q. test ซึ่งนานาประเทศนิยมใช้อย่างแพร่หลาย เฉพาะอย่างยิ่งการสอบเพื่อเลือกหัวหน้านั้น ยังไม่มีใช้

อย่างไรก็ดี ปัญหาเรื่องการสอบความรู้ทั่วไป หรือการสอบแบบความรู้เฉพาะนี้ก็ยังเป็นปัญหาอยู่มากในวงวิชาการ ทางด้านอังกฤษถือความรู้ทั่วไปอย่างแบบของไทยเรา แต่ทางสหรัฐอเมริกาถือความรู้เฉพาะเจาะจงเพื่อให้ได้คนที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะเรื่องจริง ๆ จนถึงกับมีเสียงล้อกันว่าจักษุแพทย์ในอเมริกานั้น อีกมีข้ามีนานจะรักษาตาได้ข้างซ้ายหรือข้างขวาได้เพียงข้างเดียว

ผู้เขียนมีความเห็นว่าน่าจะถือสายกลาง กล่าวคือเน้นหนักบนตาชั่งให้มีดุลย์ซึ่งกันและกัน กล่าวคือทั้งความรู้ทั่วไปและความรู้ของ Technician เพราะตามระบบการบริหารงานบุคคล (ข้าราชการ) ของไทยเราเท่าที่มีใช้อยู่ โดยถือแบบการสอบความรู้ทั่วไปเป็นสำคัญนั้นจะไม่ทันกับเหตุการณ์ เนื่องจากการบริหารประเทศในสมัยปฏิวัติมุ่งเน้นในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม จึงจะมีผลเท่ากับเป็นการเปลี่ยนแปลงทางสังคมขนานใหญ่ จะมีของใหม่ ๆ เฉพาะอย่างยิ่งการอุตสาหกรรมเข้าแทนที่ และในประการที่สำคัญที่สุดก็คือ จำเป็นต้องใช้คนที่มีความรู้เฉพาะอย่างที่เรียกว่า Technician เพิ่มมากขึ้น ถ้าไม่แก้ที่ต้นตอคือหลักเกณฑ์และวิธีการสอบตามระบบคุณวุฒิแล้วจะไปแก้ที่ไหน ขืนรอไว้ระบบคุณวุฒิจะไร้ความหมาย และผู้มีอำนาจในทางการเมืองซึ่งกุมบังเหียนการบริหารประเทศอยู่จะเสื่อมศรัทธาต่อระบบนี้ ในขั้นต่อไปก็ขอให้ท่านผู้รักระบบนี้คิดดูเอาเองก็แล้วกันว่า อะไรจะเกิดขึ้น

(3) <u>หลักบางประการเกี่ยวกับมนุษยสัมพันธ์กับการเป็นหัวหน้างาน</u> ผู้เขียนมีความเห็นเป็นส่วนตัวว่า ผู้ที่เป็นหัวหน้างานทุกคนย่อมต้องมีหลักธรรมประจำใจ หลักที่สำคัญที่สุดหลักหนึ่งที่จะละเว้นเสียมิได้คือหลักมนุษยสัมพันธ์ (Human relations) เพราะได้กล่าว

แล้วแต่ต้นว่า การดำรงตำแหน่งหัวหน้างาน คือการดำรงอยู่ในฐานะตำแหน่งระหว่างกลางของผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้าของเราเองกับผู้อยู่ในบังคับบัญชาของเรา ในสายของการบังคับบัญชาเช่นนี้ย่อมจะต้องมีบุคคลในลักษณะต่าง ๆ กันทั้งจิตใจและแนวความคิด หัวหน้างานทุกคนจะต้องมีการติดต่อในฐานะเพื่อนร่วมงานอยู่เป็นนิตย์และมีหน้าที่สร้างเสริมสามัคคีในหมู่คณะ จึงจำเป็นต้องทราบหลักหรือหาหลักยึดไว้บ้างเพื่อประโยชน์แก่การปกครองบังคับบัญชาผู้อื่น หรือเป็นลูกน้องที่ดีของผู้บังคับบัญชาของเราเอง

ผู้เขียนเคยอ่านพบหลักมนุษยสัมพันธ์และจำมาได้จนบัดนี้ หลักที่ว่านี้เรียกว่า "SRET Law" คือ Security, Reward, Effort, Tact.[9] ซึ่งผู้เขียนนำมาดัดแปลงเสียใหม่เป็น 2 (SRET) Law ดังต่อไปนี้

S_1	= Security	และ	S_2	=	Sympathy
R_1	= Reward	,,	R_2	=	Recognition
E_1	= Effort	,,	E_2	=	Empathy
T_1	= Tact	,,	T_2	=	Timing

ตามตัวอย่างดังกล่าวนี้ อธิบายได้อย่างสั้น ๆ (ตามลำดับจาก S_1, S_2 จนถึง T_2 ดังต่อไปนี้

ก. จัดให้มีหรือหาทางทำให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชารู้สึกว่ามีความมั่นคงไม่หวั่นไหวในการทำงาน

ข. ให้ความเห็นอกเห็นใจ

ค. บำเหน็จความชอบตามควรแก่โอกาส

ง. ให้การยกย่องนับถือตามควรแต่อัตภาพ

จ. ทำไปเถอะความดีไม่หนีหาย

ฉ. เอาใจเขามาใส่ใจเรา

ช. ทำอะไรต้องแนบเนียน เช่น จะยกย่องก็ดูให้เหมาะสม มิฉะนั้นจะกลายเป็น "ยาหอม"

---

[9] J. E. Walters, *Basic Administration*, (Paterson, New Jersey: Littlefield, Adams and Co., 1959), pp. 202-222.

ฆ. จะทำอะไรให้ดูตาม้าตาเรือ จังหวะจะโคนเป็นของสำคัญ

ตามที่เสนอมานี้เป็นหลักมนุษยสัมพันธ์อย่างหยาบ ๆ เต็มที ท่านผู้อ่านได้โปรดใช้ความรอบรู้ ประสบการณ์ พิเคราะห์ดูอีกชั้นหนึ่งว่า สมควรจะนำไปใช้ได้หรือไม่เพียงใด อย่างไรก็ตาม การใช้หลักมนุษยสัมพันธ์ของหัวหน้างานนั้น ก็มุ่งหมายที่จะให้เป็นประโยชน์แก่งานและการบังคับบัญชา ฉะนั้น การใช้หลักมนุษยสัมพันธ์ให้ได้ผลจึงมิใช่การจำหลัก หากแต่จะต้องระลึกถึงความสำคัญที่ว่าจะใช้อย่างไร จึงใคร่ขอเสนอหลักใหญ่ ๆ ของ Professor James F. Bender, The National Institute for Human Relations ดังต่อไปนี้[10]

ก. พิเคราะห์เพื่อนร่วมงานรวมทั้งตัวเราเอง เพราะคนเราต่างจิตต่างใจ

ข. ปรับกายและใจของเราให้เข้ากันได้กับสิ่งแวดล้อม

ค. เป็นหัวหน้างานที่มีอารมณ์ดีอยู่เป็นนิตย์

ง. ปรับปรุงตัวให้เป็นนักพูดที่ดี เพื่อก่อให้เกิดความเลื่อมใสในหมู่คณะ

จ. อย่าทิ้งวิชาการ พยายามปรับตัวให้เป็นคนรักการอ่านหนังสือ

ฉ. มีท่วงทีวาจาเหมาะสมในการสนทนาพาที

ช. เป็นประธานที่มีความสามารถในที่ประชุมข้าราชการ

ซ. รู้จิตวิทยาในการทำงาน

ฌ. ทำงานทุกชิ้นจนสุดความสามารถ

ญ. ปรับปรุงตัวเองให้ก้าวหน้าทันแก่เหตุการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อให้ลักษณะการเป็นหัวหน้า และงานก้าวหน้าทันสมัยอยู่เสมอ

หลักต่าง ๆ สำหรับวิเคราะห์คน องค์การ และสิ่งแวดล้อมตามที่นำมาเสนอนี้ พอให้เห็นเป็นตัวอย่างเท่านั้น ถ้าไปอ่านของคนอื่น ๆ ก็มีต่าง ๆ กันออกไปอีก แต่ผู้เขียนใคร่ขอเชิญชวนว่า หลักธรรมของพระพุทธองค์นั้นเป็นหลักที่ใช้ได้ดีในเมืองไทยอย่างที่ไม่ต้องแคลงใจสงสัยแต่อย่างใด[11] แต่จะไม่ขอนำมาเสนอในที่นี้เพราะผู้เขียนเชื่อว่า ท่านผู้อ่านส่วนมากเป็นพุทธศาสนิกอยู่แล้ว

---

[10] James F. Bender, *The Technique of Executive Leadership*, (New York: McGraw Hill, 1950)

[11] หลวงพิณพากย์พิทยาเภท, "หลักแห่งความรับผิดชอบและกิจกรรมของนักบริหารในประเทศไทย." *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์, ปีที่ 1 ฉบับที่ 4* หน้า 10 – 11

4. หน้าที่ของหัวหน้างาน

หากจะพิจารณาโดยส่วนรวมของระบบบริหารงานของรัฐ จะพึงเห็นได้ว่าหัวหน้างานแบ่งออกเป็น 2 ประเภท หรือมีฐานะตำแหน่งอยู่ใน 2 ระดับ คือ หัวหน้างานซึ่งเป็นข้าราชการการเมืองได้แก่ นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี เลขาธิการคณะรัฐมนตรี เลขานุการรัฐมนตรี ฯลฯ เป็นบุคคลซึ่งมีหน้าที่การงานอยู่ในระดับสูงของสายการบังคับบัญชา (political overhead) ซึ่งเรียกว่า "ระดับการเมือง" ส่วนหัวหน้างานอีกประเภทหนึ่งเป็นข้าราชการประจำได้แก่ ปลัดกระทรวง อธิบดี รองอธิบดี ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง และหัวหน้าแผนก ซึ่งเป็นข้าราชการประจำอยู่ใน "ระดับงานประจำ (career service)" จริงอยู่ถึงแม้ว่า หัวหน้างานทั้งสองประเภทนี้มีส่วนและบทบาทอย่างสำคัญในการควบคุมบังคับบัญชาข้าราชการทั้งมวล แต่บทความนี้จะมุ่งเน้นหน้าที่ของหัวหน้างานซึ่งเป็นข้าราชการประจำเท่านั้น จะอย่างไรก็ตาม เนื่องจากเป็นการยากยิ่งที่จะกล่าวได้โดยถูกต้องว่า การอันใดบ้างที่อยู่ในหน้าที่ของหัวหน้างานประเภทใดหรือในระดับใดโดยเฉพาะ ฉะนั้น ข้อเสนอในส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่ของหัวหน้างานนี้จึงใช้ระเบียบวิธีการศึกษาเปรียบเทียบ (comparative method) และเนื่องจากหน้าที่ของหัวหน้างานมีอยู่มากมาย จึงขอเสนอเฉพาะในประการที่สำคัญ ๆ ตามหลักวิชารัฐประศาสนศาสตร์เท่านั้น

(1) <u>หน้าที่ที่เกี่ยวกับนโยบาย</u> หน้าที่ของฝ่ายบริหารในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายพึงจำแนกออกได้เป็น 2 ลักษณะที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

ก. การพิจารณากำหนดนโยบาย (Policy determination) ถือว่าเป็นหน้าที่ประการสำคัญที่สุดประการหนึ่งของข้าราชการฝ่ายบริหารในระดับการเมือง บุคคลหรือคณะบุคคลผู้มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในเรื่องนี้ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต่าง ๆ โดยมีข้าราชการฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำทั้งหลายเป็นผู้ช่วยเหลือในการพิจารณากำหนดว่า อะไรบ้างที่ควรกำหนดเป็นนโยบาย เป็นโครงการ สิ่งใดบ้างที่จะควรทำก่อนและหลังกันอย่างไร

ในทางปฏิบัติ เนื่องจากความสลับซับซ้อนของราชการบริหาร และการพิจารณากำหนดนโยบายเช่นนี้ต้องอาศัยความรอบรู้ ข้อมูล และประสบการณ์อยู่มาก ฝ่ายการเมือง

จึงมักมีโอกาสพิจารณาข้อเสนอซึ่งมาจากข้าราชการประจำว่า "เอา" หรือ "ไม่เอา" หรือ "จะให้แก้ไขอย่างไร" เพื่อให้สอดคล้องกับจุดหมายและนโยบายอันเป็นส่วนรวมเท่านั้น รายละเอียดต่าง ๆ จึงยังอยู่ในมือของข้าราชการประจำเสียเป็นส่วนใหญ่ ฉะนั้น หัวหน้างานซึ่งเป็นข้าราชการประจำจึงมีหน้าที่ต้องช่วยฝ่ายการเมืองควบคุมนโยบายโดยนิตินัยและพฤตินัย ในข้อนี้ขอให้สังเกตว่าอำนาจที่แท้จริงในการพิจารณากำหนดนโยบายนั้นอยู่ในหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงของฝ่ายการเมือง ข้าราชการประจำจะอวดอ้างหรือแอบอิงว่า นโยบายเรื่องนั้นเรื่องนี้ขึ้นและบังเกิดผลดีต่อประชาชนและประเทศชาติเพราะสติปัญญาหรือแรงงานของตนนั้นมิได้ จึงมีมารยาทของข้าราชการประจำเฉพาะอย่างยิ่งหัวหน้างานอยู่อย่างหนึ่งที่สำคัญ คือ การไม่เปิดเผยในทางการเมือง (Political anonymity) หน้าที่ของหัวหน้างานที่เป็นข้าราชการประจำที่เกี่ยวกับนโยบายในทางประชาสัมพันธ์จึงจำกัดขอบเขตอยู่แต่เฉพาะในสาระสำคัญที่ว่า ได้ทำไปแล้วอย่างไร สำเร็จเรียบร้อยหรือไม่เพราะเหตุใด มิเป็นการบังควรที่จะก้าวก่ายไปถึงว่า จะทำอะไรบ้าง เพราะในประการหลังนี้อยู่ในหน้าที่ของฝ่ายการเมือง คือรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงหรือนายกรัฐมนตรีหัวหน้ารัฐบาลหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย

ข. การปฏิบัติตามนโยบายให้บรรลุผล (Policy implementation) ข้อนี้ในทางรัฐประศาสนศาสตร์ถือว่า เป็นหน้าที่สำคัญของหัวหน้างานและข้าราชการประจำโดยตรง ฉะนั้น ย่อมประจักษ์ชัดว่า การศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์จึงมุ่งใฝ่หาเทคนิคและวิธีการต่าง ๆ เพื่อให้การบริหารราชการหรือการปฏิบัติราชการตามนโยบายของรัฐบาลให้เป็นไปโดยมีประสิทธิภาพและประหยัด หัวหน้างานที่เป็นข้าราชการประจำจึงมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในเรื่องนี้ ดังจะได้กล่าวต่อไปในข้อ (3) ข้อ (4) และข้อ (5)

(2) <u>หน้าที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยสั่งการ</u> หัวหน้างานทุกคนย่อมมีอำนาจในการออกคำสั่งใด ๆ ให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติจัดทำอยู่แล้วด้วยกันทุกคน การวินิจฉัยสั่งการอาจจะแยกออกได้เป็น 2 กรณี คือ การวินิจฉัยสั่งการที่ทำอยู่แล้วโดยปริยายในเรื่องเล็ก ๆ น้อย เป็นปรกติธุระ (spontaneous decision) ซึ่งการวินิจฉัยสั่งการเช่นนี้มักจะถือแบบธรรมเนียมการปฏิบัติราชการ ใช้ปฏิภาณไหวพริบสั่งไปตามเหตุการณ์เฉพาะหน้า เช่น "ถือปฏิบัติ" และ "ให้ทราบทั่วกัน" แต่ถ้าเป็นเรื่องใหญ่ มีความสำคัญ เช่น การวาง

แผนงาน หรือการวินิจฉัยสั่งการในปัญหาใหญ่ๆ สำคัญๆ ซึ่งเกี่ยวกับส่วนได้เสียของประชาชนหรือประเทศชาติแล้วการวินิจฉัยสั่งการเช่นนั้นจะต้องอาศัยหลักตรรกวิทยา (Logical decision) ค้นหาเหตุผลที่ดีที่สุด เพื่อให้บังเกิดผลดีแก่ราชการบริหารอย่างเต็มภาคภูมิ ในการคิดค้นเช่นนี้อาจจะพึ่งพาผลงานวิจัย ข้อเสนอแนะของผู้เชี่ยวชาญหรือข้อมูลและความเห็นของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา[12] ตามควรแก่กาละ เทศะ บุคคล สถานที่และสถานการณ์ การวินิจฉัยสั่งการนั้น หัวหน้างานอาจจะมีอำนาจหน้าที่อยู่แล้วโดยนิตินัยหรือโดยการมอบหมายอำนาจหน้าที่จากผู้บังคับบัญชาของหัวหน้างานผู้นั้นเอง

(3) <u>หน้าที่เกี่ยวกับแผนการปฏิบัติราชการ</u> ในฐานะหัวหน้างานย่อมมีหน้าที่รับผิดชอบอยู่ต่อแผนงานที่สำคัญ 2 ประการ คือ ความรับผิดชอบปฏิบัติงานตามแผนซึ่งอยู่ในหน้าที่รับผิดชอบของแต่ละส่วนราชการเกี่ยวกับแผนพัฒนาประเทศ (Economic and social planning) ซึ่งหัวหน้างานจะต้องมีหน้าที่รับผิดชอบเช่นเดียวกันกับการรับผิดชอบต่อการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล และนอกจากนั้น เพื่อให้การปฏิบัติราชการสอดคล้องกับแผนพัฒนาประเทศ และเพื่อส่งเสริมให้การบริหารงานภายในองค์การเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ หัวหน้างานจึงจำเป็นต้องมีความรอบรู้ในการวางแผนการปฏิบัติราชการ (managerial planning) เพื่อประโยชน์แก่การตรวจสอบควบคุมในอันที่จะได้ทราบว่า ในขณะใดขณะหนึ่งบรรดาผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาต่างปฏิบัติราชการในข้อใด ที่ไหน ปฏิบัติอยู่อย่างไร มีใครบ้างที่ปฏิบัติอยู่ และก้าวหน้าไปแล้วเพียงใด เป็นต้น

หน้าที่เกี่ยวกับการวางแผนงานหรือแผนการปฏิบัติราชการนี้ ในทางรัฐประศาสนศาสตร์ถือว่า เป็นหน้าที่ประการที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งของหัวหน้างาน และเนื่องจากการบริหารราชการในปัจจุบันนี้มีขอบเขตกว้างขวางมาก หัวหน้างานในระดับสูง ๆ ย่อมมีภาระหน้าที่เพิ่มมากขึ้น รูปขององค์การบริหารตามแบบใหม่จึงนิยมจัดให้มีวิธีการผ่อนภาระของหัวหน้างานชั้นสูงโดยการจัดให้มีองค์การในสายงานช่วย (staff agency) เพื่อทำหน้าที่ช่วยหัวหน้างานเกี่ยวกับการวางแผนนี้โดยเฉพาะ โดยนัยนี้หัวหน้างานชั้นสูงจะได้มีเวลาในการตรวจสอบพิจารณาผลงานและควบคุมงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

---

[12] โปรดพิจารณาคำอภิปรายของหลวงชาติตระการโกศล "สัมมนาพัฒนานักบริหาร", *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์, ปีที่ 1, ฉบับที่ 4,* หน้า 15.

(4) หน้าที่เกี่ยวกับผลงาน หัวหน้างานจะปฏิเสธความรับผิดชอบต่อผลงานซึ่งเกิดขึ้นจากการปฏิบัติราชการในส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบอยู่มิได้ ทั้งนี้ไม่จำกัดว่าผลงานนั้นจะอยู่ในหน้าที่รับผิดชอบของหัวหน้างานผู้นั้น หรืออยู่ในหน้าที่รับผิดชอบของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา หรือจะได้มอบหมายอำนาจหน้าที่ให้แก่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชารับไปปฏิบัติจัดทำแล้วก็ตาม ผลงานที่ว่านี้ในทางหลักวิชามิใช่หมายความเฉพาะสัมฤทธิผลหรือความสำเร็จเรียบร้อยของการปฏิบัติข้อราชการใด ๆ เท่านั้น หากแต่ว่าผลงานนั้นจะต้องมีประสิทธิภาพและประหยัดด้วย

ในทำนองเดียวกับสายงานช่วยดังกล่าวแล้วในข้อ (3) ส่วนราชการสมัยใหม่ที่ใหญ่ ๆ และมีความสำคัญต่อประโยชน์สุขของประชาชนมากเป็นพิเศษจึงมักจัดให้มีกิจกรรมที่เกี่ยวกับการวิจัยควบคู่ไปด้วยกันกับการปฏิบัติราชการในประการอื่น ๆ เพื่อหาทางแก้ไขปรับปรุงให้การปฏิบัติราชการดียิ่งขึ้นโดยลำดับ หน้าที่ทำนองนี้จะพึงเห็นว่าเริ่มจะอยู่ในความนิยมและถือเป็นแนวปฏิบัติในเมืองไทยของเราอยู่เหมือนกันแต่ส่วนมากยังรวมอยู่กับกิจกรรมประการอื่น ๆ ในกองวิชาการของแต่ละกรม

(5) หน้าที่ที่เกี่ยวกับการสร้างเสริมสามัคคีธรรม ในข้อนี้ ทางหลักวิชาถือว่ามีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่าข้ออื่น ๆ เพราะการบริหารราชการและผลงานของส่วนราชการใดก็ตาม เป็นการแสดงออกทั้งโดยตรงและโดยปริยายของสามัคคีธรรมของหมู่คณะซึ่งปรากฏในรูปของแผนก กอง กรม และกระทรวง ฉะนั้น ในส่วนที่เกี่ยวกับการสร้างเสริมสามัคคีธรรมนี้ จึงอาจจะพิจารณาได้เป็น 2 นัย คือ

ก. ปฏิบัติการใด ๆ ในเชิงปฏิฐานเพื่อสร้างเสริมสามัคคีธรรม ได้แก่การบำรุงขวัญให้มีกำลังใจในการปฏิบัติราชการ ปฏิบัติการใด ๆ เพื่อก่อให้เกิดการร่วมมือประสานงานที่ดี ถือความสำคัญของราชการเป็นที่ตั้ง

ข. ปฏิบัติการใด ๆ ในเชิงนิเษท เพื่อกำจัดสิ่งเลวร้าย เช่น "แกะดำ" หรือประเภทกินแรงเพื่อน เป็นต้น ความหมายในข้อ ข. นี้รวมถึงการกำจัดสิ่งไม่ดีไม่งามทั้งหลายอันมุ่งประโยชน์ส่วนตัวเป็นที่ตั้ง ในประการที่สำคัญที่สุดคือ ความไม่นำพาต่อราชการในส่วนรวม

หน้าที่ของหัวหน้างานตามที่เสนอนั้น เป็นแต่เพียงหน้าที่สำคัญ ๆ ตามหลักวิชา ท่านผู้อ่านที่สนใจจะศึกษารายละเอียดย่อมศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติมได้จากตำราทางรัฐประศาสน-ศาสตร์ซึ่งจะมีเรื่องหน้าที่ของหัวหน้างานนี้อยู่เกือบทุกเล่ม

5. *สรุป : ปัญหาบางประการของหัวหน้างาน*

ข้อสรุปที่ผู้เขียนนำมาเสนอนี้ ผู้เขียนใช้ประสบการณ์วิเคราะห์ผลเอาเองมิใช่ผลงานวิจัย จึงเป็นแต่เพียงข้อสังเกตมิใช่สมมติฐานที่ได้พิสูจน์แล้วจนถึงกับจะถือเป็นหลักการหรือทฤษฎีได้ แม้จะเป็นเพียงข้อสังเกต หากท่านผู้อ่านเห็นว่าพอจะมีความจริงอยู่บ้างและนำไปสังเกตเพิ่มเติมต่อไปอีก หรือช่วยกันสังเกตเพิ่มเติมให้กว้างขวางออกไปอีก ก็ย่อมจะใช้เป็นสมมติฐานของการศึกษาวิจัยในโอกาสต่อไปได้ จึงขอเสนอดังต่อไปนี้

(1) <u>ปัญหาเกี่ยวกับการเป็นหัวหน้าแบบอัตนิยม</u> ความจริงปัญหานี้มีอยู่ทั่วไปมิใช่จะมีอยู่แต่เฉพาะในเมืองไทย นายท่านทำงาน สั่งงานตามอารมณ์ของท่าน กฎหมายมีอย่างหนึ่งแต่สั่งการให้ปฏิบัติไปเสียอีกอย่างหนึ่ง ไม่เคารพสิทธิอันจะพึงมีพึงได้ของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาตามกฎหมาย เรียกว่าใช้อำนาจของการเป็นหัวหน้างานขยายกฎหมายในทางที่ขัดกันกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย ตัวอย่างในเรื่องนี้จะเห็นได้ชัดจากการคัดเลือกหรือสอบคัดเลือกเพื่อเลื่อนขั้น ผู้เขียนไม่จำเป็นต้องลำยายให้ยาวความ เพราะรู้แจ้งเห็นจริงกันอยู่โดยทั่วไปแล้วว่า หลักสูตรในการสอบหรือหลักเกณฑ์ในการสอบคัดเลือกของแต่ละกรมนั้นมิได้อยู่ในมาตรฐานเดียวกัน ทั้งนี้ หากพิจารณาโดยส่วนรวมของทุก ๆ กรมแล้ว จะเห็นได้ว่า ระบบคุณวุฒิคือคือระบบคุณวุฒินั่นเองสร้างความเหลื่อมล้ำในวงราชการเป็นการขัดกับเจตนารมณ์ของระบบคุณวุฒิ

(2) <u>ปัญหาเกี่ยวกับการเป็นหัวหน้าแบบพ่อแม่ปกครองลูก</u> ในข้อนี้จะกล่าวเป็นปัญหาโดยแท้ก็ไม่ถูกต้องนัก เพราะส่วนดีของการเป็นหัวหน้าแบบนี้ในวงการบริหารราชการของไทยเราก็มีอยู่มาก เฉพาะอย่างยิ่ง ในการปกครองท้องที่ ฯพณฯ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี ก็ได้กล่าวเน้นถึงความสำคัญของการใช้หลักการเป็นหัวหน้างานแบบนี้ให้ไว้แก่เจ้าพนักงานและข้าราชการฝ่ายปกครอง แต่ที่ผู้เขียนเห็นว่า

เป็นปัญหาก็คือ การที่หัวหน้างานใช้หลักน้อยอย่างไม่มีขอบเขตจำกัด เป็นเรื่องที่รู้สึกและเห็นกันอยู่อย่างแพร่หลายอย่างที่เรียกว่า "ยกเก้าอี้ที่กรมติดก้นมาด้วย" กล่าวคือ จะเป็นเวลานอกหรือในราชการไม่คำนึงถึง ตั้งตัวเป็นนายเรื่อยไป จริงอยู่ในสังคมของไทยเรานั้นผู้น้อยมีความคิดอยู่อย่างหนึ่งคือ เคารพยกย่องผู้บังคับบัญชาไม่จำกัดกาละและเทศะ "ขอแต่ให้เป็นนายเถอะ เจอที่ไหนฉันไหว้เรื่อยไป" ให้ความยกย่องนับถืออย่างนายเรื่อยไปในลักษณะเช่นนี้ไม่นับว่าเป็นปัญหาเพราะเป็นความสมัครใจของการใช้สิทธิของมนุษยชนของเราอย่างนั้นเอง แต่ถ้าถึงขนาดที่ว่า "จมไม่ลง" คือผู้เป็นนายรู้สึกไม่พอใจถ้าลูกน้องในราชการของตนมานั่งเสนอหน้าร่วมวงอภิปรายด้วยในเวลานอกราชการ ย่อมจะเป็นปัญหา และผู้เขียนเห็นว่า จะเป็นปัญหาที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งที่จะกระทบกระเทือนถึงปัญหาการปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทย เพราะเสรีภาพในฐานะมนุษยชนคนเดินถนนจะไม่มี จะต้องเป็นข้าราชการอยู่ในบังคับบัญชาของท่านร่ำไป

(3) <u>ปัญหาเกี่ยวกับการใช้บารมีของการเป็นหัวหน้างาน</u> ในเมืองไทยมีปรากฏการณ์อยู่อย่างหนึ่งซึ่งนับว่าเป็นของแปลกมาก คือ เมื่อได้เป็นใหญ่ในราชการแผ่นดินแล้ว สังคมยอมรับนับถือให้ความเป็นใหญ่ในวงสังคมด้วย เช่น ถ้าได้เป็นรัฐมนตรีคลัง ย่อมเป็นที่รู้จักดีและยอมรับนับถือจากสังคมนายธนาคาร ถ้าเป็นอธิบดีกรมซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวกับภาษีอากรพ่อค้าย่อม "ซูฮก" และยังมีตัวอย่างทำนองนี้อีกอเนกอนันต์ ปัญหาที่จะเกิดขึ้นอย่างสำคัญอยู่ตรงที่ว่า ผู้ที่เป็นหัวหน้าหรือข้าราชการชั้นผู้ใหญ่นั้นทนความเย้ายวนแห่งลาภสักการอันจะนำไปสู่ความเสื่อมเสียแก่ราชการได้เพียงใด

ในประการต่อมา ที่นับว่าเป็นปัญหาก็คือ บารมีของหัวหน้างานทำให้เกิดคำว่า "โดยตำแหน่ง" คำนี้จะใช้ในทันเฉพาะความหมายทางรัฐประศาสนศาสตร์ซึ่งตรงกับคำว่า "ex officio"

ในวงการบริหารของไทยมี "ตำแหน่งรอตำแหน่ง" หรือ "ตำแหน่งตามตำแหน่ง" อยู่มากมาย เฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่เป็นหัวหน้างานชั้นสูง ๆ มิใช่ตำแหน่งหน้าที่ตามความสามารถของบุคคล เพราะทางปฏิบัติปรากฏว่า ใครก็ตามถ้าเข้าดำรงตำแหน่งประจำอย่างหนึ่งแล้วย่อมมีตำแหน่งตามที่เรียกว่าโดยตำแหน่งอีกมากหลายโดยมิได้คำนึงถึงความรู้และ

สมรรถภาพของผู้ครองตำแหน่งซึ่งเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอว่า จะมีอยู่เพียงใดเหมาะสมกับตำแหน่งต่าง ๆ นั้นหรือไม่ เรื่องนี้จะเป็นปัญหาสำคัญที่จะต้องขบคิดและแก้ไขเมื่อจะนำวิธีการที่เรียกว่า Position classification มาใช้ในระบบการบริหารงานบุคคลของไทย เพราะจะต้องกำหนดอัตราตำแหน่งแต่ละอัตราหรือแต่ละประเภทตามลักษณะปริมาณและคุณภาพของงานเพื่อเป็นเกณฑ์กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบในอันที่จะได้กำหนดอัตราเงินเดือนของผู้ที่จะเข้าครองตำแหน่งนั้น ๆ

อีกประการหนึ่งที่ผู้เขียนใคร่ขอนำมาเสนอในหัวข้อนี้ก็คือ เนื่องจากผู้ดำรงตำแหน่งสูงในทางราชการย่อมอยู่ในประเภทบุคคลที่สังคมยอมรับนับถือ ฉะนั้น บุคคลชั้นผู้บังคับบัญชาจึงมักมีงานล้นมือ ทั้งงานหลวงและงานราษฎร์ ไม่ใคร่จะมีเวลาตรวจสอบราชการภายในหน้าที่รับผิดชอบอยู่ นับวันแต่จะเป็นผลกระทบถึงการปฏิบัติราชการและผลงานอันมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นโดยลำดับ นอกจากนั้น ยังเป็นมูลทำให้ผู้น้อยที่คิดมิชอบ "เอาหน้านายไปขายกิน" จึงเป็นเหตุฉาวโฉ่ทั้งส่วนตัวของผู้ถูกอ้างและวงราชการในส่วนรวม เป็นการบั่นทอนกำลังใจของข้าราชการผู้บริสุทธิ์ และชื่อเสียงเกียรติคุณของราชการในส่วนรวม

(4) ปัญหาเกี่ยวกับการเป็นหัวหน้างานแบบใช้พระคุณ เป็นความจริงที่ว่า มักจะปรากฏอยู่เสมอว่า ในองค์การหรือส่วนราชการต่าง ๆ นั้น การชิงดีชิงเด่น การทำตัวเป็น "แกะดำ" หรือ "ควายเขาเกก" ไม่ขวิดคนเดียวคือเจ้าของหรือนาย นอกนั้นโดนสวดโดนสาดยับยี่ยับเยิน นับว่าเป็นปัญหาหนักอกของผู้บังคับบัญชามาก และอีกประเภทหนึ่งคือหัวหน้าชั้นรองตั้งตัวเป็นใหญ่คล้ายกับวิธีการ "แข็งเมือง" ในพงศาวดารจีนแผ่นดินถังแผ่นดินซ้อง ลักษณะการนำของหัวหน้าผู้บังคับบัญชาชั้นสูงจะถูกกระทบกระเทือนมาก เช่น รองอธิบดี ผู้อำนวยการกองหรือหัวหน้ากองทำใหญ่กว่าอธิบดี ปัญหาเช่นนี้ย่อมอยู่ในดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาชั้นสูงที่จะต้องใช้อำนาจเฉียบขาดแต่แนบเนียนตามควรแก่กาละเทศะและบุคคล

(5) ปัญหาที่เกี่ยวกับสามัคคีธรรม ตามที่ได้กล่าวแล้วแต่ต้นว่า การบริหารราชการตามความหมายทางรัฐประศาสนศาสตร์นั้น มุ่งเน้นให้เห็นความสำคัญของสามัคคีธรรม แม้จะเน้นความสำคัญและต่างเห็นความสำคัญในเรื่องนี้เพียงใดแล้วก็ตาม ในทางปฏิบัติ

ก็ยังมีปัญหาอยู่มาก จึงขอนำมาเล่นอเฉพาะที่เห็น ๆ กันอยู่ทั่วไปเพื่อช่วยกันคิด ช่วยกันแก้ไข ดังต่อไปนี้

ก. ลูกน้องและเพื่อนร่วมงานเป็นคน "หัวรั้น" ผิดก็ไม่ยอมรับผิด ถือเอาแต่ความคิดเห็นของตัวเองว่าถูกต้องแล้วเสมอ ไม่มีใจกว้างขวางพอที่จะรับฟังคำติชมหรือแนะนำ เป็นปัญหาที่เกี่ยวกับสันดานของคน แก้ยากหน่อย แต่ไม่เหลืออวิสัย

ข. ปัญหาเรื่องการถือศักดิ์ในราชการ ในข้อนี้ผู้เขียนไม่จำเป็นต้องอธิบาย เพราะต่างก็รู้แจ้งเห็นจริงกันอยู่แล้วโดยทั่วไป

ก่อนที่จะจบเรื่องนี้ ผู้เขียนใคร่ขอเสนอข้อสังเกตว่า การที่จะเป็นหัวหน้างานนั้นมิใช่เป็นของง่าย เพราะจะต้องควบคุมบังคับบัญชาคน และจะต้องหาทางปรับปรุงงานและใช้คนให้บังเกิดประโยชน์แก่ราชการตามที่มุ่งหมาย

โปรดระลึกถึงคำพังเพยของไทยที่ว่า "จิตมนุษย์นั้นใช่ร้ ยากแท้หยั่งถึง" และของจีนที่ "ไม่มีอะไรยากเท่าเป็นคน" เป็นคนยังยากถึงเพียงนี้แล้ว การเป็นหัวหน้างานหรือหัวหน้าคนจะยากสักเพียงไหน.//

ท่านจะศึกษา PERSONNEL ADMINISTRATION **ในประเทศไทย**

โดยถูกต้องแน่นอนได้จากที่เดียว คือ

"วารสารข้าราชการ"

หนังสือรายเดือนของสำนักงาน ก.พ.

ค่าบำรุงรวมค่าส่งปีละ 32 บาท บอกรับพร้อมกับส่งเงินค่าบำรุงล่วงหน้าไปยัง "ผู้จัดการวารสารข้าราชการ สำนักงาน ก.พ. ในพระบรมมหาราชวัง พระนคร"

โทรศัพท์ 22803

SUMMARY

Administrative Leadership

by

Choop Karnjanaprakorn

The writer's approach to the study of leadership is socio-cultural, a welcome departure from the traditional legalistic one. His stated intent was to concentrate on the problems of "administrative leadership", rather than on those of leadership *per se*. The reader will appreciate the fact, however, that his remarks transcend his original purpose and are germane to the broader problems of leadership in every walk of civilized society.

Vital to the study of administrative behavior and leadership in any organization, public or private, is an examination of *de jure* and *de facto* (i.e. formal and informal) superior-subordinate relationships. Thus, one of the questions to ask is: "is the superior capable of commanding and utilizing the services of his subordinates to the maximum benefit of his organization?" In short, has he adjusted to his organization's environment to the extent that his wishes are carried out? An understanding of questions such as these are founded on a knowledge of the prevailing communications system within the organization, as well as a grounding in the substance and techniques of disciplines such as sociology, psychology and social psychology, rather than on legal difinitions of duties, responsibilities, and institutions.

The good leaders must be able not only to simplify the work under his command and to delegate authority to subordinates, but he must also possess a talent for creating the maximum "area of acceptance" of his leadership. In this respect, the relative success of a leader can generally be measured by (1) the rapidity and efficiency with which his subordinates carry out his decisions; and (2) the extent to which his orders have been obeyed by subordinates.

The following methods of classification may help distinguish leadership into several types:

1. Classified according to the **authority** of a leader, we find three types of leaders: (1) legal or authoritative leadership, (2) charismatic leadership and, (3) symbolic leadership.

2. Classified according to the ways in which a leader employs his **power** (from the study made by the research staff of the University of Iowa): (1) autocratic, (2) free-rein and, (3) democratic.

3. Classified according to the **role** played by a leader: (1) paternal leaders, (2) leaders who act as manipulators and, (3) leaders who are experts or specialists other than administrators.

An interesting question in any discussion of leadership and a controversial one is whether a leader is born or made. We shall not attempt an answer to that philosophical question, but it might be profitable to list some of the agreed-upon characteristics of leader. According to Professor Charles H. Titus the characteristics of leadership are: (1) intellectual capacity; (2) self-significance and confidence; (3) strong physical as well as spiritual vitality; (4) experience about the weight and the loneliness of leadership and having been subordinate himself; "He who would command must first learn to obey."; and (6) good reputation.

Be that as it may, there is a strong belief that a good system of personnel administration can contribute to the development of good leaders. In this respect we are not concerned with the question of whether a leader is born or made, but rather with how much progress we have made in our system of recruitment, selection, and training in order to develop competent personnel. If adequate techniques and practices in these areas have not been developed, the merit system that has been our article of faith in personnel administration for decades may fall by the wayside.

An administrative leader has many functions, including both policy determination and policy implementation. It should be noted, however, that no matter how important is the role played by administrative officials in assisting political policy makers in the formulation of public policy, this aspect of the career civil servants' job must be regarded as purely secondary.

An administrative leader must make decisions, often spontaneous but always logical, in his day-to-day conduct of public affairs. Hence he has to be responsive and conform to the rules and regulations set forth by the government. He must also, in addition, be responsible for the performance of his own and his subordinates' work and to his superiors in the administrative hierarchy. No less importance, finally, is his

responsibility to promote unity within the organization as well as to elicit coordination and cooperation among his subordinates and between different agencies. In this connection, a leader's charismatic personality, shrewdness, experience, and ability to influence people can account much for his success. In addition, a regard for public relations and a feeling for human relations are, beyond doubt, essential assets of a leader.

Based upon the above description of leadership, it is important to point out certain factors illustrative of problems concerning the administrative behavior of leaders, especially of officials who occupy higher positions in the bureaucracy. In the first place, autocratic leaders are usually tempted to exercise their authority without regard to the substance of the law. Although paternal leadership has often been cited as appropriate for the contemporary situation of our society, superior officials are often prone to be autocratic. Generally they will carry their office and positions with them wherever they go, and regard themselves as "bosses" of their alleged inferiors Despite their avowed appreciation of democratic principles of equality, these officials can hardly tolerate oppositions from their subordinates. In addition, many superior officials have been overburdened with too many responsibilities because they were appointed to so many positions, including *ex officio* positions. Notwithstanding limitations of human ability, this practice has developed into a fashion, a result of which not only gives the illusion of greatness to certain individuals, but also poses a delicate question as to whether these persons possess enough strong will-power to remain truly honest.

Problems concerning leadership are both delicate and crucial. How leaders can successfully elicit efficiency and cooperative action from their subordinates depends on the individuals' ability to inspire, to influence, and to command the service of others. Charismatic leadership sometimes does not work, for the history clearly shows instances which lower officials were practically more powerful than their immediate superiors. Since men are different, one of the most difficult of all problems is how to effectively deal with men. One Thai proverb is, "It is hardest to measure human's mind". And a Chinese correspondent is, "The utmost of all difficulties is how to be a man".

Summarized by Arsa Meksawan

ความสัมพันธ์ระหว่างร้อยละการแจกแจงการเป็นย่านชุมนุมชนและชนบทกับระดับความเจริญทางเศรษฐกิจ

โดย วิชิต แสงทอง

จุดประสงค์อันแรกของข้อเขียนนี้ เพื่อตรวจสอบดูความมีสัมพันธ์ต่อกันระหว่างระดับรายได้ประชาชาติต่อประชากร (*National income per capita*) ซึ่งนิยมถือกันว่าเป็นเครื่องวัดความเจริญโดยทั่วไปทางเศรษฐกิจของชาติ กับ ความเปลี่ยนแปลงของประชากรในเขตชนบท และเขตชุมนุมชน (*Rural-urban redistribution of population*) จุดประสงค์อันที่สองนั้นเพื่อให้คำอธิบายในความเกี่ยวสัมพันธ์กันระหว่างตัวแปรผัน (*Variable*) ทั้งสองนี้ เมื่อมีความเจริญทางเศรษฐกิจหรือเมื่อเศรษฐกิจได้พัฒนาไปโดยลำดับอีกด้วย เป็นที่เชื่อกันว่าการศึกษาถึงตัวประกอบต่าง ๆ อันอาจจะมีผลกระทบกระเทือนต่อการเศรษฐกิจนั้น ย่อมเป็นสิ่งที่อาจจะให้ประโยชน์อย่างยิ่งในการบริหารและปฏิบัติงานเศรษฐกิจของชาติ ปัจจุบันนี้การศึกษาถึงความสัมพันธ์ของตัวประกอบต่าง ๆ เป็นต้นว่า การแรงงาน การอนามัย ระดับราคา ระดับการศึกษา ฯลฯ กับระดับความเจริญทางเศรษฐกิจ นับได้ว่ายังมีน้อยอยู่มาก ทั้งนี้ไม่เป็นแต่เฉพาะในประเทศไทยเราเท่านั้น ในประเทศอื่น ๆ หรือแม้แต่ประเทศที่เจริญแล้วก็ตาม ก็ยังมีการศึกษาค้นคว้าในด้านนี้จัดอยู่ในขั้นที่นับว่าน้อย จะเห็นได้ว่า นอกจากหนังสือ "*Economic Development*" และ "*Conditions of Economic Progress*" ของ *Kindleberger* กับ *Colin Clark* ตามลำดับแล้ว ตำราที่เกี่ยวกับการพัฒนาการเศรษฐกิจอื่น ๆ ส่วนมากก็ไม่ได้พูดถึงความสัมพันธ์ของตัวประกอบเหล่านี้ ออกมาในเชิงของปริมาณหรือน้ำหนักเท่าใดนัก ผู้เขียนหวังว่า การศึกษาถึงความสัมพันธ์ของตัวแปรผันทั้งสองในที่นี้คงจะเป็นที่สนใจต่อผู้อ่านบ้างไม่มากก็น้อย

สำหรับเหตุผลที่เราควรจะให้ความสนใจในตัวแปรผันทั้งสองนี้ อย่างน้อยผู้เขียนเห็นว่ามีอยู่ 3 ประการคือ

1. การเรียนรู้ถึงความสัมพันธ์ต่อกันระหว่างตัวแปรผันทั้งสองนี้ อาจจะทำให้เราสามารถคำนวณหรือมี Projection ถึงทางโน้มที่จะก่อให้เกิดมีหรือเกิดการกลายเป็นย่านชุมนุมชนในอนาคตได้อย่างถูกต้องดียิ่งขึ้น ซึ่งอาจจะเป็นประโยชน์อย่างมากต่อการวางนโยบายทางเศรษฐกิจและสังคม นอกจากนี้ การรู้ถึงความสัมพันธ์นี้ยังอาจจะทำให้เราได้รู้ถึงปัญหาที่ประเทศหย่อนพัฒนา อาจจะต้องประสบในกระบวนการพัฒนาประเทศของตนได้

2. การศึกษาถึงเหตุผลแห่งความสัมพันธ์กันระหว่างตัวแปรผันทั้งสองนี้ อาจจะทำให้เราได้ทราบถึงตัวประกอบ (Factors) ต่าง ๆ ซึ่งมีความสำคัญต่อการเพิ่มขึ้นของรายได้ประชาชาติต่อคนในประเทศที่เจริญแล้วได้ และที่อาจจะสำคัญกว่าและเป็นที่สนใจกันมากในปัจจุบันนี้ก็คือ อาจจะทำให้คาดหรือกำหนดความเติบโตในทางเศรษฐกิจของประเทศที่หย่อนพัฒนาได้อีกด้วย

3. ในเหตุผลอันสุดท้ายนี้ ผู้เขียนเห็นว่า เราอาจจะใช้ร้อยละของประชากรในเขตที่จัดเป็นเขตย่านชุมนุมชน เป็นตัววัดความเติบโตในทางเศรษฐกิจได้อย่างหนึ่ง เพื่อสนับสนุนข้อสรุปนี้ จึงจำต้องแสดงถึงความเกี่ยวข้องระหว่างการเป็นถิ่นชุมนุมชน และการเติบโตทางเศรษฐกิจ และเปรียบเทียบร้อยละของประชากรในเขตชุมนุมชนกับดัชนีการเติบโตทางเศรษฐกิจที่นิยมกันทั่วไปเป็นส่วนมาก คือระดับรายได้ของประชาชาติต่อประชากร โดยการเทียบเคียงข้อมูลสถิติ การกำหนดจุดดูทางโน้มและการหาค่าของสหสัมพันธ์ (Correlation) หากปรากฏว่า การเป็นย่านชุมนุมชนได้มีสหสัมพันธ์กันอย่างดีกับระดับรายได้ของชาติก็พอจะเชื่อได้ว่า การเป็นย่านชุมนุมชนก็อาจจะใช้เป็นดัชนีวัดความเจริญทางเศรษฐกิจได้อีกอย่างหนึ่งด้วยเหมือนกัน

ในตอนแรกของบทความนี้ จะเป็นการตรวจสอบดูความมีสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรผันทั้งสองของเราจากข้อมูลกาลภาค (Time Series data) และจากข้อมูลภาคตัด (Cross-Section data) ส่วนตอนที่ 2 จะเป็นการอธิบายถึงความเกี่ยวพันระหว่างกันและกันของตัวแปรผันทั้งสองนี้ ในระดับต่าง ๆ แห่งกระบวนการเติบโตทางเศรษฐกิจ

I

ผู้เขียนใคร่ขอกล่าวถึงข้อมูลสถิติที่จะได้นำมาใช้แสดงถึงความสัมพันธ์ ระหว่างตัวแปรผันทั้งสองนี้เสียก่อนว่าค่อนข้างจะหาได้ยาก และที่หาได้ไม่ค่อยจะสมบูรณ์นัก ทั้งนี้

เป็นเพราะว่ามีประเทศที่ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับความเคลื่อนไหวของประชากรน้อยประเทศ ทั้งบางประเทศที่เก็บก็มีการเก็บที่ไม่ต่อเนื่องกันบ้าง หรือไม่ก็เก็บเป็นแบบอย่างชนิดที่จะนำมาใช้ในการวิจัยเปรียบเทียบได้ไม่ได้โดยสะดวก นอกจากนี้ความลำบากของการใช้ตัวเลขเกี่ยวกับร้อยละของการเป็นย่านชุมนุมชน หรือชนบทเองนั้น ก็ยังก่อให้เกิดความยุ่งยากต่อการเปรียบเทียบไม่น้อยอยู่เหมือนกัน โดยที่แต่ละประเทศอาจจะให้คำจำกัดความของคำว่า "ย่านชุมนุมชน" (Urbanization) ผิดแผกกันออกไป แม้แต่ในประเทศเดียวกันบางทีในต่างเวลาและสมัย ก็อาจมีความเปลี่ยนแปลงในความคิดเห็นในเรื่องความหมายของ "ย่านชุมนุมชน" ได้[1] สำหรับประเทศไทยเรานั้น ข้อมูลสถิติในด้านต่าง ๆ ยังคงไม่สมบูรณ์อยู่เป็นส่วนมาก อย่างไรก็ดีเป็นที่น่ายินดีอย่างยิ่ง ที่ขณะนี้รัฐบาลของเราได้เห็นความสำคัญของสถิติ และได้พยายามที่จะส่งเสริมเร่งรัดการสถิติให้ดียิ่งขึ้นอยู่แล้ว[2]

จากข้อมูลสถิติในตาราง 1 และรูปที่ 1 เราจะเห็นได้ว่าทางโน้มของการเป็นย่านชุมนุมชนของแทบทุกประเทศนั้น ได้มีแนวโน้มสูงขึ้นเป็นลำดับตามเวลา และจะพบอีกว่าการขยายหรือการเปลี่ยนแปลงของสังคมจากการเป็นย่านชนบทมาเป็นย่านชุมนุมชนนั้น ค่อนข้างจะมีความเป็นส่วนสัดกับความมากหรือความน้อยของการที่ชุมนุมชนหรือประเทศได้ย่างเข้าสู่การเป็นประเทศหรือชุมนุมชนอุตสาหกรรม และทั้งยังได้เป็นสัดส่วนกับระดับความเจริญทางเศรษฐกิจอีกด้วย เราจะเห็นความสัมพันธ์อันเป็นสัดส่วนนี้ไม่ว่าจะโดยพิจารณาข้อมูลของประเทศเดียวหรือของหลาย ๆ ประเทศซึ่งมีระดับการเศรษฐกิจแตกต่างกันออกไป (ดูตารางที่ 3 และรูปที่ 2)

---

[1] คำจำกัดความและข้อยุ่งยากในการใช้ข้อมูลประเภทนี้อาจจะหาดูได้จาก George W. Barelay, *Techniques of Population analysis*, N.Y.: John Wiley and Sons, Inc., pp. 199, 259; W.S. Woytinsky, and E.S. Woytinsky, *World Population and Production Trends and Outlook*, New York: The Twentieth Century Fund, pp. 114-115; United Nation, *Demographic Yearbook,1952*, New York: Department of Economic Affairs, Chapter I. p. 128

โดยทั่วไปการหาร้อยละการเป็นย่านชุมนุมชนนั้นใช้สูตรดังนี้

$$U = 100\left(\frac{Pu}{Pu + Pr}\right)$$

u = ร้อยละของประชากรอาศัยอยู่ในเขตย่านชุมนุมชนทั้งหมด

Pu = ประชากรในเขตย่านชุมนุมชน

Pr = ประชากรในเขตย่านชนบท

Pu กับ Pr นั้นต่างก็ขึ้นอยู่กับ (ก) อัตราการเพิ่มของประชากรในเขตย่านชุมนุมชน (ข) อัตราการย้ายเข้าสุทธิ (net migration) จากเขตย่านชนบทและ (ค) อัตราการย้ายเข้าเมืองสุทธิจากต่างประเทศ

[2] ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการสถิติของไทยจะหาอ่านได้จากรายงานของคณะกรรมการของธนาคารโลกเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา : *A Public Development Program for Thailand*, Baltimore, Md. : The John Hopkins Press, 1959. pp. 215–219

ข้อมูลกาลภาคแสดงระดับรายได้ต่อประชากรและร้อยละของประชากรของสหรัฐอเมริกา ในเขตชุมนุมชนในตารางที่ 1 แสดงให้เห็นว่า การเพิ่มขึ้นของประชากรในเขตชุมนุมชนได้เป็นไปอย่างควบคู่กับการเพิ่มขึ้นของรายได้ต่อประชากรตามลำดับ ร้อยละของประชากรในเขตชุมนุมชนได้เพิ่มจาก 7.3 ในปี ค.ศ. 1800 มาเป็น 59.0 ในปี ค.ศ. 1950 โดยมีแต่เพียงช่วงระหว่างปี 1810 กับ 1820 เท่านั้นที่ลดลงซึ่งก็เป็นแต่เพียง – 0.1 เท่านั้น ส่วนรายได้ได้เพิ่มจาก 221 ดอลล่าร์ ในปี 1800 มาเป็น 1,068 ในปี 1950 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าตัวแปรผันทั้งสองได้มีสหสัมพันธ์กันอย่างค่อนข้างจะดียิ่งทีเดียว[3]

รูปที่ 1 เป็นกราฟแสดงทางโน้มระหว่างตัวแปรผันทั้งสอง แสดงใน Semi–log Chart เพื่อให้เห็นถึงอัตราการเพิ่มและความสัมพันธ์กันของตัวแปรผันทั้งสองได้ดีขึ้น ถึงกราฟนี้จะไม่แสดงให้เห็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างแท้จริงโดยละเอียด โดยที่เราใช้ข้อมูลของคาบเวลาเป็นช่วง 10 ปี แทนที่จะใช้ข้อมูลเคลื่อนไหวเฉลี่ย (Moving average) ก็ตาม แต่ก็ยังทำให้เห็นถึงแนวทางโน้มขึ้นแห่งตัวแปรผันทั้งสองได้ใกล้เคียงกับที่เป็นจริงที่สุดอยู่ไม่น้อย การเพิ่มสูงของอัตราประชากรในเขตชุมนุมชน ได้ควบคู่ไปกันกับอัตราการเพิ่มขึ้นของรายได้ต่อบุคคล กล่าวคือเมื่ออัตราประชากรในเขตชุมนุมชนได้ลดน้อยลง อัตราการเพิ่มขึ้นของรายได้ต่อบุคคลก็ได้ลดถอยลงไปด้วย จากรูปที่ 1 นี้ เราจะสังเกตได้อีกว่าอัตราการเพิ่มขึ้นของเขตชุมนุมชนในสหรัฐนั้น ได้ลดน้อยลงในระยะ 20–30 ปีหลังนี้ การลดลงของอัตราร้อยละของประชากรในเขตชุมนุมชนนี้รู้สึกว่าจะมีแบบอย่าง (Pattern) เป็นอย่างเดียวกันกับในประเทศที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจมากแล้วเป็นส่วนมาก ซึ่งข้อมูลสถิติของบางประเทศในตาราง 2 ได้แสดงให้เห็น ทั้งนี้ ก็อาจจะเป็นด้วยว่าการเก็บข้อมูลเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงของอัตราประชากรในเขตชุมนุมชนของประเทศเหล่านี้ได้เริ่มต้นเมื่อเปอร์เซ็นต์ได้สูงอยู่แล้ว

---

[3] สูตรที่ใช้ในการหา Lincar multiple correlation

$$r_{y,uv} = \sqrt{\frac{r^2_{yu} + r^2_{yv} - 2r_{uv} \cdot r_{yv} \cdot r_{yu}}{1 - r^2_{uv}}}$$

$r_{y,uv}$ = ค่าของสหสัมพันธ์โดยถือว่า u และ v ส่งผลให้เกิดค่าของ y

y = ร้อยละการเป็นย่านชุมนุมชน

u = ปีโดยลำดับ

v = รายได้ประชาชาติต่อประชากร

ตาราง 1

ระดับรายได้ต่อบุคคล (ใช้ปี ค.ศ. 1929 เป็นฐาน)
และร้อยละของประชากรที่อาศัยในเขตชุมนุมชนของ สหรัฐอเมริกา (ค.ศ. 1800–1950)

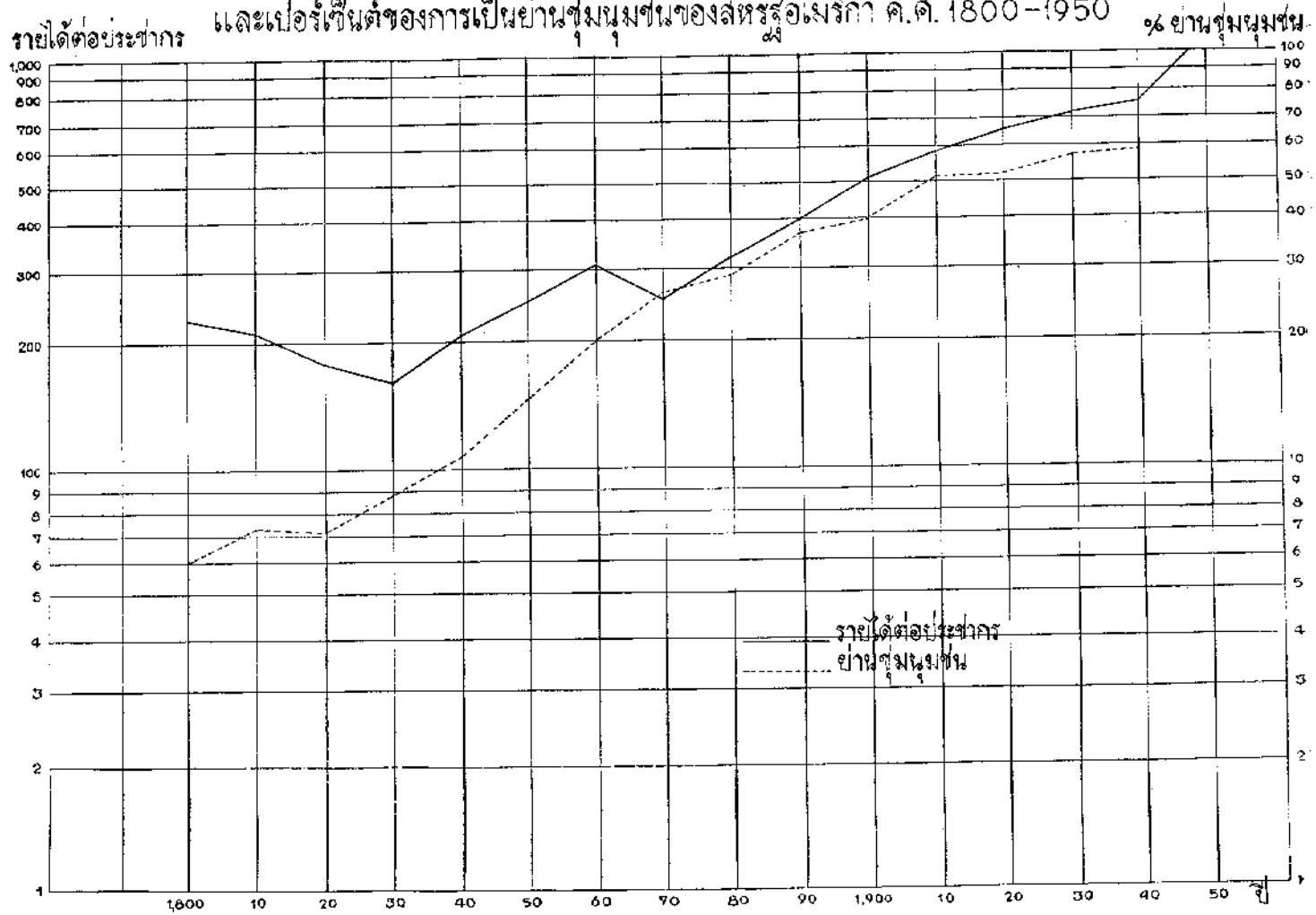
ปี	รายได้ต่อประชากร ดอลลาร์	ร้อยละประชากร ในเขตชุมนุมชน	ความเปลี่ยนแปลง ของรายได้	ความเปลี่ยนแปลง ของร้อยละประชากร
1800	221	6.1	–	–
1810	212	7.3	9	1.2
1820	180	7.2	32	–0.1
1830	171	8.8	9	1.6
1840	206	10.8	35	2.0
1850	244	15.3	38	4.5
1860	308	19.8	64	4.5
1870	246	25.7	62	5.9
1880	321	28.2	75	0.5
1890	398	35.1	77	6.9
1900	501	39.7	103	4.7
1910	580	45.7	79	6.0
1920	645	51.2	65	5.5
1930	717	56.2	32	5.0
1940	753	56.5	36	0.3
1950	1,068	59.0	313	3.5

ที่มา สถิติรายได้ต่อประชากร จาก W.S. and E.S. Woytinsky, *World Population and Production*, New York: the Twentieth Century Fund, 1953. p. 383
ร้อยละประชากรในเขตย่านชุมนุมชนจาก Conrad และ Irene Taeuber, *The Changing Population of the United States*, New York: John Wiley & Sons, Inc., 1958 p. 118

รูปที่ 1

กราฟแสดงรายได้ต่อประชากร (ราคาของปี 1929 เป็นฐาน)

และเปอร์เซ็นต์ของการเป็นย่านชุมนุมชนของสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1800–1950



ดังนั้น เมื่ออัตราได้ขึ้นถึง "จุดอิ่มตัว" (Saturation Point) จุดหนึ่งแล้ว ก็เลยไม่สามารถที่จะขึ้นต่อไปได้อีก จากความจริงนี้เราอาจจะกล่าวได้ว่า ถึงแม้รายได้ประชาชาติต่อประชากรจะสูงขึ้นมากในอนาคต แต่มันก็อาจจะไม่เป็นตัวทำให้ร้อยละของประชากรในเขตชุมนุมชนสูงขึ้นตามก็เป็นได้

เมื่อเราหันมาดูข้อมูลของประเทศที่หย่อนการพัฒนาทางเศรษฐกิจ แต่กำลังก่อสร้างตัวแล้วจะเห็นว่าอัตราการเพิ่มขึ้นของร้อยละของประชากรในเขตชุมนุมชนนั้น ได้มีอัตราเพิ่มสูงกว่าอัตราเพิ่มของประเทศที่มีระดับการเศรษฐกิจสูงกว่า ดังตัวอย่างจะเห็นได้จากข้อมูลของประเทศอินเดียและสหภาพอาฟริกาใต้ในตาราง 2 เมื่อเทียบกับอังกฤษหรือนิวซีแลนด์ในตารางเดียวกันเป็นต้น

ในการเปรียบเทียบความสัมพันธ์ระหว่างร้อยละของประชากรในเขตชุมนุมชนกับรายได้ต่อประชากรโดยข้อมูลภาคตัดนี้ เราจะใช้ข้อมูลของ 32 ประเทศ ในตารางที่ 3 (ความลำบากและข้อบกพร่องของการเปรียบเทียบระหว่างประเทศนี้อยู่ที่คุณภาพของการเก็บสถิติและความแตกต่างของการให้คำจำกัดความ ซึ่งผู้อ่านจะต้องระลึกอยู่เสมอ) ผลจากการหาค่าของ Rank Correlation ที่ได้ปรากฏว่าเป็น 0.82 เท่านั้น[4] ซึ่งน้อยกว่าค่าของสหสัมพันธ์ที่ได้จากการใช้ข้อมูลกาลภาคของสหรัฐฯ แต่ก็ยังจัดว่าเป็นค่าที่แสดงถึงความสัมพันธ์กันระหว่างตัวแปรผันทั้งสองที่ค่อนข้างจะสูงพอใช้อยู่เหมือนกัน และนับได้ว่าค่าที่ได้นี้สนับสนุนข้อสรุปต่าง ๆ ที่เราได้จากข้อมูลกาลภาคดังได้กล่าวมาในตอนต้นนั้น

ตามปกติ ถ้าตัวแปรผันทั้งสองนี้ มีความสัมพันธ์กันอย่างสมบูรณ์ (คือค่าของสหสัมพันธ์เป็น 1) เมื่อเรากำหนดจุดข้อมูลลงในกระดาษกราฟและต่อเส้นระหว่างจุดที่กำหนดโดยลำดับแล้ว เส้นที่ได้ควรจะราบเรียบและโน้มขึ้นไปทางขวา แต่เมื่อผู้เขียนได้ลองกำหนด

---

[4] สูตรที่ใช้หา Rank correlation

$$p = 1 - \frac{6 \Sigma D^2}{n(n^2-1)}$$

p = ค่าของสหสัมพันธ์
D = ความแตกต่างระหว่างลำดับที่ของแต่ละ
n = จำนวนตัวอย่าง

จุดดูแล้ว (ดังในรูปที่ 2) ปรากฏว่าจะไม่ได้เส้นทางที่ราบเรียบ แต่ก็ปรากฏทางโน้มของจุดว่าได้ขึ้นไปข้างขวา และมีการจับกลุ่มกันพอสมควรไม่กระจัดกระจายเท่าใดนัก มีแต่น้อยจุดเท่านั้นที่ห่างจากพวกมากเกินควร ซึ่งก็เข้าในลักษณะของการที่ได้ค่าสหสัมพันธ์ 0.82 นั่นเอง

ที่กล่าวมาแล้วนี้ พอจะนับได้ว่า ผู้เขียนได้บรรลุถึงจุดประสงค์ของข้อเขียนนี้ในประการแรก โดยที่ได้เสนอผลการตรวจสอบดูความมีสัมพันธ์ต่อกันระหว่างระดับรายได้ต่อประชากร และร้อยละของประชากรในเขตชุมนุมชนแล้ว ซึ่งข้อสรุปที่ได้นั้นปรากฏว่าตัวแปรผันทั้งสองนี้ได้มีความสัมพันธ์ต่อกันจัดอยู่ในขั้นดียิ่ง โดยมีค่าของสหสัมพันธ์ของข้อมูลกาลภาคเป็น 0.94 และสหสัมพันธ์ลำดับที่ของข้อมูลภาคตัดเป็น 0.82 จากข้อสรุปอันนี้ทำให้ผู้เขียนพอจะมีความมั่นใจมากขึ้นว่าร้อยละของประชากรในเขตชุมนุมชนของประเทศหนึ่งประเทศใด (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศล้าหลัง) อาจจะใช้ดูเป็นเครื่องวัดระดับความเจริญทางเศรษฐกิจของประเทศนั้นได้ เช่นเดียวกับที่เราใช้ระดับรายได้ต่อประชากรในทุกวันนี้เหมือนกัน

ตาราง 2

อัตราการเพิ่มของร้อยละประชากรในเขตชุมนุมชนของบางประเทศ

ประเทศ	ปี	ร้อยละประชากรย่านชุมนุมชน	การเปลี่ยนแปลง
อังกฤษ	1901	77.0	–
	1911	76.1	0.14
	1921	79.3	0.15
	1931	80.0	0.09
	1951	80.7	0.04
นิวซีแลนด์	1901	43.1	–
	1911	47.9	1.15
	1921	53.9	1.19
	1926	56.4	0.91
	1936	56.8	0.07
	1945	60.3	0.63
	1951	61.3	0.29
สหภาพอาฟริกาใต้	1904	23.2	–
	1911	24.7	0.89
	1921	25.1	0.16
	1936	31.4	1.50
	1946	36.3	1.46
	1951	42.4	3.16
อินเดีย	1931	11.1	–
	1941	12.8	1.53
	1951	17.3	3.52

ที่มา : United Nations, *Demographic Yearbook, 1952.* pp. 14,177

ตาราง 3

ร้อยละประชากรในย่านชุมนุมชน (ราวๆ ปี ค.ศ.1950) และรายได้ต่อประชากร (ค.ศ.1949) ของ 33 ประเทศ

ประเทศ	รายได้ต่อประชากร	ลำดับที่รายได้	ลำดับที่การเป็นย่านชุมนุมชน	ร้อยละของประชากรในเขตชุมนุมชนคิดเป็น % ของประชากรทั้งหมด
สหรัฐอเมริกา	1453	1	5	63.7
คานาดา	870	2	8	62.1
นิวซีแลนด์	856	3	9	61.3
สวิสเซอร์แลนด์	849	4	19	36.5
สวีเดน	780	5	10	56.3
อังกฤษ	773	6	1	80.7
เดนมารค	689	7	4	67.3
ออสเตรเลีย	679	8	3	68.9
นอร์เวย์	587	9	14	50.5
เบลเยี่ยม	582	10	6	62.7
เนเทอร์แลนด์	502	11	11	54.6
ฝรั่งเศส	482	12	12	52.9
ฟินแลนด์	348	13	25	32.3
อาร์เยนตินา	346	14	7	62.5
เวเนซูเอลา	322	15	15	49.8
เยอรมันนี	320	16	2	71.1
โปแลนด์	300	17	21	35.8
ฮังการี	269	18	23	14.5
สหภาพอาฟริกาใต้	264	19	17	42.4
ชิลี	188	20	13	52.4

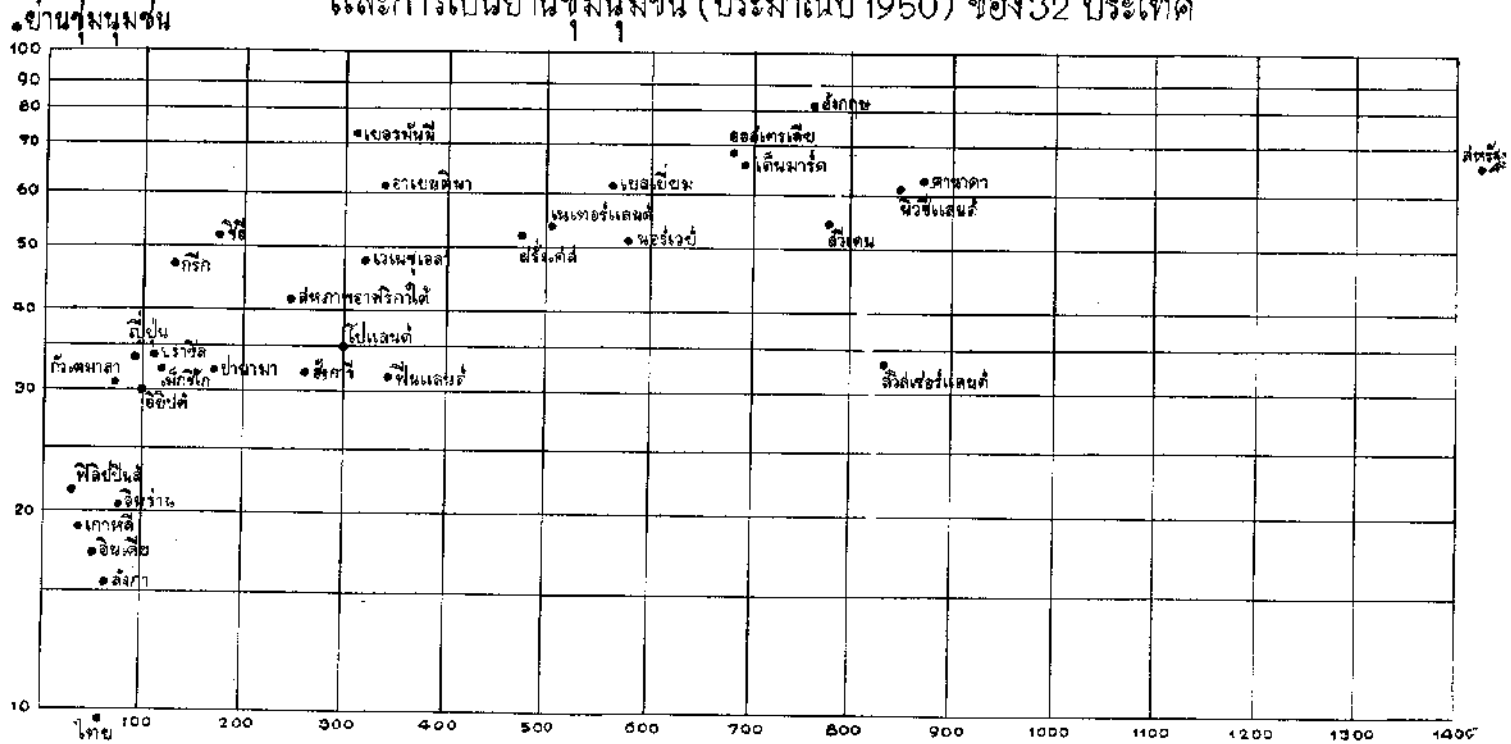
ประเทศ	รายได้ต่อประชากร	ลำดับที่รายได้	ลำดับที่การเป็นย่านชุมนุมชน	ร้อยละของประชากรในเขตชุมนุมชนคิดเป็น % ของประชากรทั้งหมด
ปานามา	183	21	21	25.9
กรีก	128	22	16	47.2
เมกซิโก	121	23	24	35.1
บราซิล	112	24	19	36.5
ญี่ปุ่น	100	25	18	37.5
อียิปต์	100	26	27	30.1
อิหร่าน	85	27	28	20.0
ไทย	78	28	33	9.4
กัวเตมาลา	77	29	26	31.6
ลังกา	67	30	32	15.4
อินเดีย	57	31	31	17.3
ฟิลิปปินส์	44	32	29	24.1
เกาหลีใต้	35	33	30	19.6

ที่มา: รายได้ประชาชาติต่อประชากร จาก United Nations, *National and Percapita Incomes of Seventy Countries in 1949 Expressed in U.S. Dollars*, New York: 1949, pp. 14–16 ร้อยละของประชากรในเขตชุมนุมชน จาก United Nations, *Demographic Yearbook, 1952*, pp. 168–186 สำหรับประเทศไทย รายได้ประชาชาติต่อประชากร จาก Joseph S. Gould, *Preliminary Estimates of the Gross Geographical Product and Domestic National Income of Thailand*, National Economic Council, 1952.p. 13 ร้อยละการเป็นเขตย่านชุมนุมชน คำนวณจาก*รายงานการวิเคราะห์ผลจากการสำรวจสภาวะประชากรและเศรษฐกิจธุรกิจ พ.ศ. 2497* ของสำนักงานสถิติกลาง สำนักงานส่งเสริมการเศรษฐกิจแห่งชาติ หน้า 2–3 (ตาราง 1–2, 1–3)

รูปที่ 2

การเปรียบเทียบระหว่างรายได้ต่อประชากร ของปี 1949

และการเป็นย่านชุมนุมชน (ประมาณปี 1950) ของ 32 ประเทศ



II

ตอนที่สองนี้ จะได้กล่าวถึงความเกี่ยวพันซึ่งกันและกัน ระหว่างการเป็นย่านชุมนุมชนกับระดับรายได้ต่อประชากร โดยจะได้พิจารณาว่า ในกระบวนการเปลี่ยนแปลงในระดับความเจริญทางเศรษฐกิจซึ่งเราเห็นแล้วว่า มีความเป็นอัตส่วนกับร้อยละของการเป็นย่านชุมนุมชนนั้นได้มีตัวประกอบอันเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงของตัวแปรผันทั้งสอง อะไรเกิดขึ้นบ้าง การพิจารณาเช่นนี้อาจจะเป็นประโยชน์ต่อการที่จะวางนโยบายเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจได้เป็นอย่างดี เมื่อเราทราบตัวประกอบที่จะเกิดมีขึ้นและยิ่งถ้าทราบถึงความรุนแรงของอิทธิพลของแต่ละตัวประกอบด้วยแล้ว การวางนโยบายต่าง ๆ ก็จะรัดกุมยิ่งขึ้น โดยที่การขัดกันระหว่างหน่วยต่าง ๆ ทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมก็จะไม่เกิดขึ้น หรือเกิดมีแต่น้อยช่วยให้การพัฒนาและระบบเศรษฐกิจของชาติได้เป็นไปอย่างราบรื่นยิ่ง

การเคลื่อนไหวของประชากรจากชนบทมายังเมืองหรือย่านชุมนุมชนนั้น เนื่องมาจากตัวประกอบซึ่งจัดเป็นจำพวกใหญ่ ๆ ได้ 2 พวกด้วยกัน พวกแรกเป็นพวกตัวประกอบซึ่งก่อให้เกิดมีผลกระทบกระเทือนต่อสถานที่ตั้ง (Location) พวกที่สองได้แก่พวกตัวประกอบที่มีผลต่อความสำคัญเปรียบเทียบ (relative importance) ของอุตสาหกรรมต่าง ๆ ชนิดกัน ความสำคัญเปรียบเทียบของอุตสาหกรรมนั้น บางทีก็เรียกกันว่า โครงร่างแห่งอุตสาหกรรม (industrial structure) ซึ่งหมายถึงว่าขณะที่เศรษฐกิจได้เจริญขึ้นโดยลำดับนั้น การอุตสาหกรรมได้มีการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับการผลิตไปเช่นใดบ้าง มีการผลิตอาหารหรือสินค้าประเภทใดเพิ่มขึ้นหรือลดลง คิดเป็นร้อยละเท่าไร เช่นนี้เป็นต้น

โดยที่การเคลื่อนไหวของประชากร และระดับความเจริญทางเศรษฐกิจต่างก็มีส่วนเกี่ยวข้องกับตัวประกอบทั้งสองพวกนี้ จึงทำให้เราอาจจะกล่าวได้ว่า การเปลี่ยนแปลงในร้อยละของประชากรในเขตหรือย่านชุมนุมชนจากระดับหนึ่งมาเป็นอีกระดับหนึ่งนั้น ย่อมจะประกอบไปด้วยตัวประกอบทั้งสองพวกที่ได้กล่าวมานี้ และหากว่าเรามีข้อมูลสถิติที่ต้องการเพียงพอแล้ว เราก็อาจจะวัดความสำคัญเปรียบเทียบของตัวประกอบต่าง ๆ ได้ว่า อันไหนมีน้ำหนัก หรือมีความรุนแรง หรือมีอิทธิพลมากน้อยแค่ไหนต่อการเปลี่ยนแปลงในร้อยละการเป็นย่านชุมนุมชนแห่งหนึ่งแห่งใดได้ เป็นต้นว่า หากปรากฏว่าประเทศไทยเราได้มีร้อยละของประชากรในเขตย่านชุมนุมชนเพิ่มจากร้อยละ 10 มาเป็นร้อยละ 20 ของ

ประชากรทั้งหมด เราอาจจะหาได้ว่าการเพิ่มขึ้นนั้นได้เป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงในสถานที่ตั้งอุตสาหกรรมมากน้อยเท่าใด และเป็นผลของการเปลี่ยนแปลงในโครงร่างแห่งอุตสาหกรรมแต่ไหน อย่างนี้เป็นต้น โดยการพิจารณาเช่นนี้ จะทำให้เรามีแนวทางพิจารณาความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ระหว่างการเป็นย่านชุมนุมชนกับระดับความเจริญในทางเศรษฐกิจได้ดียิ่งขึ้น[5]

ในการพูดถึงเรื่องสถานที่ตั้งและโครงร่างของอุตสาหกรรมนี้ ถ้าเราจัดแบ่งประเภทอุตสาหกรรมต่าง ๆ ออกเป็น 3 ประเภทแล้ว จะทำให้เข้าใจและเห็นภาพการเปลี่ยนแปลงได้ง่ายยิ่งขึ้น ประเภทอุตสาหกรรมทั้งสามนี้ได้แก่ประเภทอุตสาหกรรมเกษตร (agricultural industry) ประเภทหัตถอุตสาหกรรม (manufacturing industry) และประเภทอุตสาหกรรมที่ให้บริการ (service industry)[6] เราจะได้พูดถึงการเปลี่ยนแปลงในแต่ละประเภทอุตสาหกรรมต่อไป

อุตสาหกรรมเกษตร

เมื่อคนได้มีความสนใจและมีความระมัดระวังในเรื่อง "ความบริสุทธิ์" (purity) ของอาหารและชนิดของอาหารและสิ่งของที่ขบใช้อุปโภค บริโภค ทำให้การอุตสาหกรรมเกษตรบางชนิดได้ก่อตั้งขึ้นในย่านชุมนุมชนมากขึ้น เช่น อุตสาหกรรมการบรรจุหีบห่อ การทำเครื่องกระป๋อง การฆ่าสัตว์ ฯลฯ เป็นต้น เหตุอีกประการหนึ่งที่ทำให้การผลิตทางเกษตรบางประเภท ต้องเคลื่อนย้ายเข้ามาในเมืองหรือย่านชุมนุมชน ก็ได้แก่ ลักษณะการผลิตทางการเกษตรเอง โดยที่ผลิตผลทางเกษตรจะมีเพิ่มมากขึ้นได้ก็ต่อเมื่อได้มีการขยายที่ดินทำการเพาะปลูกออกไป เมื่อความต้องการการผลิตผลเกษตรเพิ่มมากขึ้น จึงต้องมีการขยับขยายประกอบการที่มีความจำเป็นที่จะต้องทำในชนบทน้อยที่สุดออกจากเขตชนบทไปสู่เขตชุมนุมชน ซึ่งก็เป็นเรื่องธรรมดาอยู่เอง

การโยกย้ายการผลิตของประกอบการนี้ ย่อมเกี่ยวเนื่องกับการเปลี่ยนแปลงในกระบวนการผลิต (productive process) ซึ่งเกิดขึ้นตามความเจริญทางเศรษฐกิจ ผลของ

---

[5]โปรดดูตัวอย่างวิธีการวัดในหมายเหตุข้างท้าย

[6]ผู้ที่นำแนวคิดเกี่ยวกับการแบ่งอุตสาหกรรมออกเป็นสามประเภทมาสู่การพิจารณาปัญหาการพัฒนาเศรษฐกิจเห็นจะได้แก่ A.G.B. Fisher. ดู Charles P. Kindleberger, *Economic Development*, New York: McGraw-Hill, 1958 pp. 112–116.

การเปลี่ยนแปลงส่วนใหญ่คือการทำให้ค่าการขนส่งสินค้าสู่ตลาดและค่าการผลิตลดต่ำลงมากกว่าที่จะกระทำการผลิตในชนบท ตัวอย่างเช่น การฆ่าสัตว์อาจจะทำเป็นประกอบการใหญ่มีประสิทธิภาพสูงเมื่อได้กระทำกันในเมืองและย่อมจะถูกกว่าการที่จะส่งเนื้อสัตว์ฆ่าแล้วมาจากชนบท โดยที่ไม่จำเป็นต้องทำความเย็นเพื่อรักษาเนื้อ ทั้งยังไม่จำเป็นต้องเสียค่าขนส่งบรรดาสิ่งที่เป็นผลพลอยได้ จากการฆ่าสัตว์ เช่นหนัง เขา และขนสัตว์ที่อาจจะใช้ได้เข้ามาในเมืองอีกด้วย

ผลที่เกิดจากการเคลื่อนย้ายสถานประกอบการอุตสาหกรรมเกษตรดังกล่าวนี้มี 2 ประการคือ ประการแรกจะทำให้การเพิ่มของร้อยละการแจกแจงของปริมาณการผลิตทั้งสิ้นของเขตย่านชุมนุมชนสูงขึ้นกว่าการเพิ่มของร้อยละการแจกแจงของปริมาณการผลิตในเขตย่านชนบท ประการที่สอง ในเขตย่านชุมนุมชนจะมีร้อยละการแจกแจงในจำนวนผู้ทำงาน (Labor force) หรือแม้แต่ประชากร (Population) สูงกว่าในเขตชนบทซึ่งทั้งนี้ย่อมจะขึ้นอยู่กับความไหวตัวในการเคลื่อนย้ายของกรรมกร (Mobility of Labor) เอง และจำนวนผู้ติดตามกรรมกรเมื่อมีการเคลื่อนย้ายอีกด้วยประการหนึ่ง[7]

พัฒนาอุตสาหกรรม

สิ่งที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อสถานที่ก่อตั้งพัฒนาอุตสาหกรรมนั้น ได้แก่ความเปลี่ยนแปลงในทางวิชาการ (Technology) ซึ่งได้เกิดมีขึ้นในช่วงระยะเวลาต่างๆ ตามลำดับ ความเปลี่ยนแปลงในทางวิชาการนี้ ส่วนมากมีผลทำให้ขนาดของการผลิต (Scale of production) ของอุตสาหกรรมหนักได้ขยายตัวใหญ่ขึ้น และทำให้การผลิตได้เปลี่ยนจากลักษณะการผลิตภายในบ้าน หรือที่เรียกว่าอุตสาหกรรมภายในครอบครัว (Home industry) มาเป็นการผลิตระบบโรงงาน (Factory system) มากขึ้น

ตัวอย่างการเปลี่ยนแปลงในทางวิชาการที่มีผลต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมที่จะเห็นได้ชัดได้แก่ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในอุตสาหกรรมทอผ้า (Textile industry) ตามประวัติ-

---

[7] หากกรรมกรมีทางโน้มที่จะนำครอบครัวของตนติดตามไปด้วยและอัตราผู้ที่จะต้องพึ่งอาศัยของพวกกรรมกรในชนบทสูงกว่าอัตราผู้พึ่งอาศัยของผู้อยู่ในเขตชุมนุมชนแล้ว ความเปลี่ยนแปลงในการแจกแจงของประชากรในเขตชุมนุมชนจะมีมากกว่าในเขตชนบท และการแจกแจงของประชากรก็ย่อมจะไม่เป็นสัดส่วนกับการแจกแจงกรรมกรระหว่างชนบทและในเขตชุมนุมชนด้วย

ศาสตร์เศรษฐกิจ อุตสาหกรรมนี้ได้มีส่วนร้อยละการผลิตเปรียบเทียบค่อนข้างจะมากกว่าอุตสาหกรรมอื่นแทบทั้งหมดในระยะแรกของการพัฒนาเศรษฐกิจ แม้ปัจจุบันอุตสาหกรรมนี้ก็ยังมีความสำคัญอยู่ในเขตชนบทไม่น้อยทีเดียว ส่วนสำคัญในทางวิชาการที่ได้มีผลต่ออุตสาหกรรมทอผ้า และสถานธุรกิจของอุตสาหกรรมประเภทนี้ โดยเฉพาะที่น่าจะกล่าวถึงเป็นตัวอย่างในที่นี้ ได้แก่การค้นพบวิชาการและเครื่องปั่นด้าย โดยใช้เครื่องจักรไอน้ำ การค้นพบนี้ทำให้การผลิตผ้าเป็นแบบอุตสาหกรรมโรงงานมากขึ้น ประสิทธิภาพการผลิตทอผ้าขึ้นสูงยิ่งกว่าเดิมที่เป็นการผลิตภายในครอบครัวเป็นอันมาก[8] อุตสาหกรรมทอผ้าซึ่งเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงในทางวิชาการนี้ มีส่วนโน้มเอียงที่จะเกิดในเขตชุมนุมชนมากกว่าเขตชนบท และในบางกรณีโรงงานอุตสาหกรรมเหล่านี้ ก็ได้มีผลทำให้เกิดการมีย่านชุมนุมชนใหม่ขึ้นโดยตัวของมันเองอีกด้วย

การพัฒนาเครื่องจักรไอน้ำ เป็นความก้าวหน้าทางวิชาการซึ่งยังผลต่อการเสริมสร้างความเปลี่ยนแปลงในสถานที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรมต่างๆ อย่างใหญ่หลวง ไอน้ำเป็นแหล่งก่อให้เกิดกำลังที่สร้างขึ้นได้ด้วยต้นทุนที่ต่ำ และสามารถทำขึ้นเป็นจำนวนมหาศาลได้โดยง่าย การจะใช้พลังไอน้ำนั้น ก็จำต้องใช้ในบริเวณที่ใกล้เคียงกับแหล่งที่ไอน้ำได้ถูกสร้างขึ้น ดังนั้นจึงทำให้แหล่งอุตสาหกรรมที่ต้องใช้ไอน้ำได้มารวมกันอยู่และผลก็คือ เกิดการกลายเป็นย่านชุมนุมชนดังกล่าวแล้ว

สิ่งที่เกิดมีผลกระทบกระเทือนต่อที่ตั้งของอุตสาหกรรมที่สำคัญอีกอันหนึ่ง ได้แก่การพัฒนาด้านการคมนาคมและการขนส่ง ตัวอย่างในเรื่องนี้ได้แก่การก่อสร้างทางรถไฟซึ่งทำให้เกิดมีการรวมแหล่งอุตสาหกรรม และเกิดการเป็นย่านชุมนุมชนขึ้นอย่างรวดเร็วในสถานที่ซึ่งรถไฟได้เข้าไปถึง

ตัวประกอบทั้งหลายที่ได้กล่าวมานี้ ล้วนแต่เป็นตัวประกอบที่สำคัญซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นตัวก่อให้เกิดจุดเริ่มต้นแห่งการแปรเปลี่ยนการผลิตให้เคลื่อนย้ายมาสู่เขตชุมนุมชนทั้งยังมีผลก่อให้เกิดการเป็นย่านชุมนุมชนด้วยตัวของมันเอง ทั้งนอกจากตัวประกอบเหล่านี้จะเป็นจุดเริ่มต้นแล้ว ก็ยังเป็นตัวพลังที่ทำให้กระบวนการเปลี่ยนแปลงได้ดำเนินไปโดยไม่หยุดยั้ง

[8] ดู W. Arthur Lewis, *The Theory of Economic Growth*, Homewood, Ill.: Richard D. Irwin, Inc., 1955. pp. 137-138.

อีกด้วย โดยที่การพัฒนาในแต่ละตัวประกอบที่เกิดขึ้นพร้อมๆ กับระดับความเจริญในทางเศรษฐกิจนั้น ได้เจริญก้าวหน้าขึ้นอยู่เสมอ เมื่อความรู้ความชำนาญในแต่ละด้านได้เพิ่มพูนและสะสมขึ้นทำให้เป็นตัวกำลังที่จะดันให้กระบวนการได้เป็นไปอย่างไม่มีที่สิ้นสุด เราจึงกล่าวได้ว่ากระบวนการพัฒนานั้นได้ก่อให้เกิดและส่งเสริมกระบวนการพัฒนาในขั้นต่อไป ซึ่งทั้งนี้หมายความว่า องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการรวมกันเป็นกลุ่มก้อนในทางเศรษฐกิจและสังคมในแต่ละระดับความเจริญทางเศรษฐกิจได้มีบทบาทอันสำคัญในการขยายเขตหรือร้อยละการเป็นย่านชุมนุมชนในท้องถิ่นหรือประเทศต่าง ๆ และทำให้การเศรษฐกิจเจริญขึ้นทั้ง ๆ ที่ได้เป็นมาแล้วและกำลังจะเป็นต่อไปนั้นเอง

องค์ประกอบที่สำคัญที่ทำให้เกิดการรวมกันนี้ได้แก่ตัวประกอบเหล่านี้คือ

(1) การลดลงของค่าใช้จ่ายในการขนส่งโดยการมีสถานที่ผลิตใกล้เคียงกับระบบข่ายการขนส่ง

(2) ความโน้มเอียงของอุตสาหกรรมต่อเนื่องหรือใกล้เคียง (ancillary industry) ที่จะต้องตั้งอยู่ไม่ไกลซึ่งกันและกัน เพื่อที่จะลดค่าขนส่งและค่าบริการนำสินค้าสู่ตลาดอื่น ๆ

(3) ความประสงค์ที่จะตั้งสถานธุรกิจให้อยู่ใกล้กับตลาดผู้บริโภค เพื่อที่จะลดค่าใช้จ่ายในการขนส่งและการจำหน่าย

(4) ความปรารถนาที่จะตั้งสถานธุรกิจให้อยู่ใกล้กับแหล่งการผลิตของแห่งสินค้าต่าง ๆ เพื่อลดค่าการขนส่งและเพื่อย่นระยะเวลาระหว่างการสั่งซื้อ และการได้ของมาตามประสงค์

(5) ความปรารถนาที่จะตั้งอยู่ใกล้กับแหล่งแรงงานเพื่อสถานประกอบการจะได้มีแรงงานพอเพียงทั้งในด้านคุณภาพและปริมาณด้วยราคา ซึ่งอาจจะต่ำกว่าในย่านการผลิตแรงงานต่ำกว่าหรือน้อยกว่า

ที่น่าสังเกตอย่างหนึ่งในเรื่องสถานที่ตั้งอุตสาหกรรมก็คือว่า อุตสาหกรรมมักจะชอบไปตั้งอยู่ใกล้กับแหล่งที่ให้วัตถุดิบแก่อุตสาหกรรมมากกว่าจะไปตั้งอยู่ใกล้กับตลาดผู้บริโภคหรือจำหน่าย อย่างไรก็ดีข้อนี้จะไม่ทำความแตกต่างให้ในเมื่อทั้งตลาดผู้บริโภคและผู้ผลิตต่างก็อยู่ในเขตชุมนุมชนด้วยกันทั้งสิ้น ซึ่งเมื่อระดับการเศรษฐกิจได้เจริญยิ่งขึ้น

ข้อสมมติของเราในเรื่องนี้ยังเห็นได้ชัด ข้อยกเว้นจะมีบ้างก็แต่ในน้อยกรณีเท่านั้นเป็นต้นว่า กรณีการผลิตเครื่องใช้ในการเกษตร ผลิตผลจากอุตสาหกรรมทำเครื่องใช้เกี่ยวกับการเกษตรนี้อาจจะอยู่ในเขตชุมนุมชน ส่วนตลาดผู้ใช้นั้นมักจะอยู่ในชนบทเป็นส่วนมาก

สิ่งที่น่าสังเกตที่ควรกล่าวในที่นี้อีกอย่างหนึ่งก็คือ เรื่องแรงกำลังที่ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงที่มีอิทธิพลอยู่ในหมู่ประเทศหรือสังคมที่เจริญหรือได้รับการพัฒนาทางเศรษฐกิจในระดับที่สูงแล้ว เมื่อการเศรษฐกิจได้ขยายตัวและพัฒนาจนถึงขีดสูง การกระจายของประชากรในเขตชุมนุมชนและชนบทมีทางโน้มไปในทางที่แสดงให้เห็นว่า ร้อยละการเปลี่ยนแปลงของประชากรในชนบทกลับมีทางโน้มที่จะสูงกว่าร้อยละการเปลี่ยนแปลงของเขตชุมนุมชน ผู้เขียนคิดว่า เรื่องนี้เป็นเรื่องที่น่าจะสนใจและเป็นสิ่งที่เราควรจะจับตาดูในขั้นต่อไป

อุตสาหกรรมบริการ

การพัฒนาอุตสาหกรรมที่เกี่ยวกับการบริการนี้ ไม่ค่อยจะมีอิทธิพลต่อเรื่องสถานที่ตั้งของอุตสาหกรรมประเภทนี้เท่าใดนัก โดยลักษณะแล้ว อุตสาหกรรมประเภทนี้จำเป็นอยู่เองที่จะต้องอยู่ใกล้กับอุตสาหกรรมประเภทอื่นๆ ที่อุตสาหกรรมบริการสามารถให้บริการได้ อิทธิพลหรือตัวประกอบต่าง ๆ ที่จะมีผลต่อที่ตั้งของอุตสาหกรรมนี้จึงเป็นพวกเดียวกับที่มีต่ออุตสาหกรรมทั้งสองประเภทที่กล่าวมาแล้วนั่นเอง ดังนั้น ในที่นี้จึงจะไม่กล่าวซ้ำอีก

เมื่อการแบ่งสถานที่ตั้งของอุตสาหกรรมตามสภาพภูมิศาสตร์มีทางโน้มในทางที่อุตสาหกรรมจะไปอยู่ในเขตย่านชุมนุมชนมากกว่าที่จะไปอยู่ในเขตชนบท เมื่อระดับความเจริญทางเศรษฐกิจสูงขึ้นเช่นนี้แล้วเราก็พอจะคาดได้ว่าจะต้องมีการเคลื่อนย้ายแรงงานกรรมกรไปยังเขตชุมนุมชนมากขึ้น การเคลื่อนย้ายแรงงานกรรมกรนี้ ย่อมจะก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ นานาได้ซึ่งในการวางนโยบายทางเศรษฐกิจและสังคมจะต้องนำมาพิจารณาด้วย ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้เป็นต้นว่า

1 ความมีโอกาสในเชิงเศรษฐกิจ (Economic opportunity) การมีการเคลื่อนย้ายกรรมกรเข้าสู่เขตชุมนุมชนย่อมจะเป็นด้วยว่า โอกาสทางเศรษฐกิจในเขตชุมนุมชนมีมาก

กว่าในเขตชนบท ฉะนั้นวิธีหนึ่งที่จะทำให้การเคลื่อนย้ายนั้นหยุดลงได้ ก็โดยการทำให้โอกาสทางเศรษฐกิจของทั้งสองแห่ง คือในเขตย่านชุมนุมชนและชนบทเท่าเทียมกันมากขึ้น

2 อัตราการเพิ่มของพลเมืองในชนบท โดยปกติแล้วย่อมสูงกว่าของในเขตชุมนุมชน ปัญหานี้จะทำให้ความเหลื่อมล้ำของโอกาสทางเศรษฐกิจ ระหว่างเขตย่านชุมนุมชนแตกต่างกันมากออกไปได้ การพิจารณาปัญหาประชากรและอัตราการเพิ่มของประชากรจึงเป็นสิ่งที่ต้องพิจารณาอย่างยิ่ง

3 มีปัญหาทางสังคมหลายประการที่อาจจะทำให้การตอบสนองต่อโอกาสทางเศรษฐกิจของกรรมกรมีความรุนแรงมากขึ้นหรือน้อยลงได้ ซึ่งการจะวางนโยบายเพื่อเพิ่มหรือลดปริมาณจำนวนแรงงานที่ใดที่หนึ่งจะต้องพิจารณาด้วย เช่น ภาษา ขนบธรรมเนียม ความสัมพันธ์ระหว่างครอบครัว การปกครอง การศึกษา การเรียนแบบ ฯลฯ ผลของปัญหาเหล่านี้ อาจจะทำให้กรรมกรยิ่งอยากจะเคลื่อนย้ายหรือยิ่งไม่อยากจะเคลื่อนย้ายได้ไม่น้อยเหมือนกัน

อย่างไรก็ดี ยังมีแรงกำลังบางอันซึ่งสามารถทำให้การสภาพการเคลื่อนย้ายไม่เป็นไปอย่างรุนแรงจนถึงกับทำให้เกิดยุ่งยากได้ แรงกำลังเหล่านี้รวมถึงการทราบถึงสภาพความเป็นไปของตลาดด้วย ตัวอย่างเป็นต้นว่า

(1) การที่ค่าใช้จ่ายในการเดินทางลดต่ำลงทำให้การไปมาระหว่างชนบทและเขตย่านชุมนุมชนได้เป็นไปอย่างสะดวก ง่ายดาย และรวดเร็วยิ่งขึ้นซึ่งทำให้การเคลื่อนย้ายของกรรมกรจากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่งทำได้โดยง่าย สภาพการขาดแคลนแรงงานหรือการมีแรงงานในที่หนึ่งที่ใดมากจนเกินควร จนทำให้เกิดความยุ่งยากก็จะเกิดขึ้นได้ยาก

(2) การมีระดับความเจริญในทางอุตสาหกรรมสูงขึ้นทำให้เกิดมีการเปลี่ยนแปลงในวิธีการดำเนินชีวิตแบบเดิมซึ่งเป็นแบบพึ่งพาตัวเอง (self-sufficient) หรือแบบกสิกรรมมาเป็นแบบใหม่ซึ่งมีการคิดถึงปัจจัยต่าง ๆ ในรูปของเงินและเป็นการธุรกิจมากกว่าแบบเก่าที่การคิดค่าปัจจัยการเป็นอยู่เป็นการตอบแทนทางจิตใจ (Psychic) มาก การเปลี่ยนแปลงนี้ทำให้กรรมกรเกษตรได้เริ่มมีปฏิกริยาตอบสนองความเหลื่อมล้ำในเรื่องค่าจ้างแรงงานมากขึ้นกว่าเดิม

(3) ความเจริญในทางขนส่งและการคมนาคมได้มีส่วนทำให้การสื่อสาร การให้ข่าวเกี่ยวกับโอกาสการทำงานดีขึ้นโดยทำให้ทราบถึงภาวะการทำงานในท้องถิ่นที่อยู่ห่างไกลออกไปได้ ทั้งยังทำให้กรรมกรเกษตรได้ติดต่อพบปะกับบรรดาเหล่าผู้มีมาตรฐานการครองชีพสูงกว่าด้วย

ผู้เขียนรู้สึกว่า การแจกแจงของประชากรจะเป็นไปอย่างใกล้ชิดกับการแจกแจงของกรรมกรในระหว่างเขตชุมนุมชนและเขตชนบท สำหรับเรื่องอัตราประชากรเมื่อมีการเคลื่อนย้ายกรรมกรเกิดขึ้นนั้นย่อมจะขึ้นอยู่กับอัตราผู้พึ่งพิง (dependency ratio) ของผู้เคลื่อนย้ายเองเมื่อคิดเฉลี่ยเป็นหมู่แล้ว หากอัตราผู้พึ่งพิงแตกต่างกันมาก อัตราประชากรที่เป็นผลจากการเคลื่อนย้ายของกรรมกร ก็ย่อมจะแตกต่างจากเดิมออกไปมากด้วย

เราอาจจะหวังได้ว่าการเคลื่อนย้ายที่เกิดขึ้นระหว่างเขตชนบทกับเขตย่านชุมนุมชนนั้นจะทำให้ความแตกต่างกันอย่างมากระหว่างโอกาสทางเศรษฐกิจของเขตทั้งสองนั้นลดลง และจะทำให้ความแตกต่างของรายได้ต่อประชากรในเขตทั้งสองนั้นลดน้อยลง ซึ่งผลที่สุดก็จะทำให้อัตราการเคลื่อนย้ายของประชากรลดตามไปด้วยอีกทีหนึ่ง แต่เราก็จะต้องระวังไว้เหมือนกันว่าความยุ่งยากหรือปัญหาการเคลื่อนย้ายกรรมกรนั้น อาจจะเป็นปัญหายุ่งยากและทวีความรุนแรงขึ้นได้ หากเราไม่สามารถควบคุมแรงกำลังอื่น ๆ ที่จะทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำแห่งโอกาสทางเศรษฐกิจหรือไม่สามารถทำให้กรรมกรเกษตรรู้อย่างแจ่มแจ้งถึงภาวะตลาดทั้งในชนบทและย่านชุมนุมชน แรงกำลังทั้งนี้ ส่วนใหญ่ก็คงเป็นแรงกำลังจากความเจริญทางการคมนาคมและขนส่งกับแรงกำลังจากการเปลี่ยนแปลงระบบการเกษตรมาเป็นอุตสาหกรรมนั่นเองเป็นส่วนใหญ่

ผลของการแจกแจงร้อยละการเป็นย่านชุมนุมชนและชนบทอันอาจจะมีต่อความเจริญทางเศรษฐกิจนั้นมีเป็น 2 ทางคือ ทางที่เกี่ยวกับ การว่าจ้างทำงาน (employment) และทางที่เกี่ยวกับประสิทธิภาพการผลิตทั่วไป (overall productivity) ในด้านที่เกี่ยวกับการว่าจ้างทำงานนั้นอาจจะทำให้อัตราส่วนของกรรมกรเปลี่ยนไปได้ เช่นมีส่วนประกอบของกรรมกร

ในหมวดอายุต่าง ๆ เปลี่ยนไป มีส่วนประกอบในกรรมกรหญิงและชายเปลี่ยนไปเป็นต้น ในด้านที่เกี่ยวกับประสิทธิภาพการผลิตนั้น ก็โดยที่เมื่อกรรมกรได้อพยพเข้าในเขตย่านชุมนุมชน ซึ่งมีการหัตถอุตสาหกรรมและอุตสาหกรรมบริการเพิ่มสูงขึ้น การผลิตก็จะหันไปใช้การผลิตแบบใช้กรรมกรมากขึ้นกว่าเดิม (labor intensive) ได้ และเป็นการนำเอากรรมกรจากแหล่งที่มีประสิทธิภาพการผลิตต่ำ (จากชนบท) ไปสู่แหล่งที่มีประสิทธิภาพการผลิตสูง (เขตชุมนุมชน) ซึ่งเป็นการทำให้ประสิทธิภาพในทั้งแหล่งได้ใกล้เคียงกันเข้ามากกว่าเดิม ในส่วนที่เกี่ยวกับระบบการผลิตก็อาจจะทำให้การอุตสาหกรรมในเขตชุมนุมชนได้ขยายตัวออกไปได้อีกมากโดยที่ค่าจ้างแรงงานลดลงทำให้ผู้ผลิตมีทางที่จะจ้างกรรมกรหรือใช้ทุนขยายการผลิตออกไปได้อีก โดยที่เรื่องเหล่านี้เป็นเรื่องใหญ่ซึ่งควรจะต้องได้รับการพิจารณาโดยละเอียด ผู้เขียนจึงไม่พูดถึงในที่นี้

เราได้พิจารณาถึงการแจกแจงร้อยละการเป็นย่านชุมนุมชนซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นการปรับตัวภายในของสังคมเข้ากับกระบวนการอุตสาหกรรมและระดับความเจริญทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นจุดประสงค์ของตอนที่สองนั้นแล้ว ขณะที่ระดับความเจริญทางเศรษฐกิจสูงขึ้น ร้อยละการเป็นย่านชุมนุมชนจะสูงขึ้นตาม ทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายประชากรเข้าสู่เขตชุมนุมชน อุตสาหกรรมในเขตย่านชุมนุมชนจะเพิ่มสูงขึ้น โครงร่างหรือความสำคัญเปรียบเทียบของอุตสาหกรรมจะเปลี่ยนไปโดยหัตถอุตสาหกรรมจะมีร้อยละในผลิตผลทั้งหมดสูงขึ้นมากกว่าเกษตรอุตสาหกรรม และเมื่อการเศรษฐกิจเจริญมากยิ่ง ๆ ขึ้นไป อุตสาหกรรมบริการก็จะเริ่มมีร้อยละในผลิตผลทั้งหมดสูงยิ่งขึ้นไปอีก ศาสตราจารย์ Alvin Hansen เคยกล่าวไว้ในการบรรยายพิเศษ ณ มหาวิทยาลัยเพนซิลเวเนียเมื่อฤดูหนาวปี 2503 ว่า ทุกดอลล่าร์ที่ชาวอเมริกาจ่ายเพื่อซื้อของนั้น ราว 50 เซ็นต์จะเป็นค่าที่ต้องเสียให้แก่พวกอุตสาหกรรมบริการทั้งหลายที่เกี่ยวกับสินค้าเหล่านั้น เนื่องจากการพูดถึงความสำคัญเปรียบเทียบของอุตสาหกรรมนี้จะต้องมีตัวเลขแสดงให้เห็นซึ่งผู้เขียนไม่สามารถจะหาได้ในขณะนี้ จึงได้พูดถึงแต่เพียงส่วนน้อยเท่านั้น

หมายเหตุ

วิธีการวัดความสำคัญของตัวประกอบที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการแจกแจงประชากรระหว่างเขตชุมนุมชนและชนบท

เพื่อความสะดวกและเห็นได้ง่ายจะแบ่งการอุตสาหกรรมออกเป็นแต่สองชนิดคือ อุตสาหกรรมเกษตรซึ่งจะใช้อักษร Ag แทน และอุตสาหกรรมอย่างอื่นที่ไม่เป็นเกษตรใช้ Non. Ag. แทน ส่วน u, P_u, P_r ใช้ตามความหมายในสูตร $u = \frac{P_u}{P_u + P_r}$

I. เราจะเริ่มด้วยตัวเลขดังนี้

	P_r	P_u	$P_r + P_u$
Ag.....	95	5	100
Non. Ag.....	65	35	100
	160	40	200

$$u = \frac{1}{2}(5) + \frac{1}{2}(35) = 2.5 + 17.5 = 20$$

จะเห็นได้ว่าการเป็นย่านชุมนุมชนร้อยละ 20 นี้เป็นผลจากกิจกรรมทางอุตสาหกรรมเกษตร ร้อยละ 2.5 และจากกิจกรรมทางอุตสาหกรรมอื่น ๆ อีกร้อยละ 17.5

II. ทีนี้สมมติว่าการเปลี่ยนแปลงทั้งในด้าน Ag และ Non. Ag. โดยมีการย้ายการประกอบการผลิตเข้าไปในเขตย่านชุมนุมชนซึ่งเป็นผลจากทั้งพวกตัวประกอบที่มีผลต่อสถานที่ตั้งธุรกิจและด้วยความเปลี่ยนแปลงในความสำคัญของอุตสาหกรรม การเปลี่ยนแปลงของอันหลังนี้เราจะเห็นได้จากที่ประชากรในอุตสาหกรรมที่ไม่เป็นเกษตรกรรมเพิ่มขึ้น สมมติตัวเลขเปลี่ยนเป็นดังนี้

	P_r	P_u	$P_r + P_u$
Ag.....	90	10	100
Non. Ag.....	90	110	200
	180	120	300

$$u = \frac{1}{3}(10) + \frac{2}{3}\left(\frac{1}{2} \times 110\right)$$

$$= 3\frac{1}{3} + 36\frac{2}{3}$$

$$= 40$$

ร้อยละของการเป็นย่านชุมนุมชนได้เพิ่มจาก 20 เป็น 40 และเราจะเห็นว่าเป็นผลจากกิจกรรมทางเกษตรร้อยละ $3\frac{1}{3}$ จากอุตสาหกรรมอื่นร้อยละ $36\frac{2}{3}$

III. ถ้าหากเราต้องการทราบว่า การเปลี่ยนแปลงนี้มาจากการเปลี่ยนแปลงทางด้านสถานที่ตั้งอุตสาหกรรมเท่าใด เราจะต้องให้ประชากรของแต่ละอุตสาหกรรมคงที่ดังนี้

	P_r	P_u	$P_r + P_u$
Ag.....	90	10	100
Non. Ag.....	45	55	100
	135	65	200

$$n = \frac{1}{2}(10) + \frac{1}{2}(55)$$

$$= 5 + 27.5$$

$$= 32.5$$

จากนี้เราจะเห็นว่าร้อยละการเป็นย่านชุมนุมชนที่เพิ่มจาก 20 มาเป็น 40 นี้ เป็นผลจากอิทธิพลการเปลี่ยนแปลงที่เกี่ยวกับสถานที่ตั้งธุรกิจถึงร้อยละ 12.5 $(32.5-20)$

IV. ทีนี้ถ้าหากเราต้องการดูว่าการเปลี่ยนแปลงนี้เป็นผลจากความสำคัญโดยเปรียบเทียบของอุตสาหกรรมทั้งสองเท่าไร เราจะต้องให้การแจกแจงของประชากรในย่านชุมนุมชน และชนบทเป็นเช่นเดิมกับเมื่อก่อนการเปลี่ยนแปลง แต่เปลี่ยนจำนวนประชากรรวมเป็นเท่ากับที่ได้เปลี่ยนแปลงแล้ว (ใช้เป็นน้ำหนักถ่วง) ดังนี้

	P_r	P_u	$P_r + P_u$
Ag.....	95	5	100
Non. Ag.....	130	70	200
	225	75	300

$$n = \frac{1}{3}(5) + \frac{2}{3}\left(\frac{1}{2} \times 70\right)$$

$$= 1\frac{2}{3} + 23\frac{1}{3}$$

$$= 25$$

ดังนั้นในตัวอย่างนี้หากว่าความสำคัญเปรียบเทียบของอุตสาหกรรมเป็นตัวทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในร้อยละของการเป็นย่านชุมนุมชนแล้ว ร้อยละการเปลี่ยนแปลงจะเปลี่ยนจากร้อยละ 20 มาเป็นร้อยละ 25 เท่านั้น

สิ่งที่น่าสังเกตคือ ถ้าหากเรารวมผลการเพิ่มขึ้นของอิทธิพลของสถานที่ตั้งและของความสำคัญของอุตสาหกรรมโดยเปรียบเทียบในตัวอย่างนี้แล้ว จะได้เพียง 17.5 เท่านั้น (12.5 ในข้อ III รวมกับ 5 ในข้อ IV) แต่ในข้อ II ร้อยละการเพิ่มเป็นจากข้อ I ถึงร้อยละ 20 คำตอบที่อาจจะให้กับเรื่องนี้ได้ก็คือว่า ในกระบวนการเปลี่ยนแปลงนั้น ตัวประกอบทั้งสองนั้นต่างก็ไม่ได้ดำเนินไปโดยเป็นอิสระแก่กันโดยเด็ดขาด แต่ต่างก็ได้มีอิทธิพลต่อกันและกันตลอดเวลาเสมอ ในขณะที่เมื่อการเศรษฐกิจหรือการแจกแจงของประชากรเปลี่ยนจากระดับหนึ่งไปสู่อีกระดับหนึ่ง และเนื่องจากว่าร้อยละส่วนที่ขาดเหลือคือ 2.5 นั้น ก็นับว่าน้อย และอาจจะแบ่งปันให้แต่ละตัวประกอบได้ตามสัดส่วนของอิทธิพลของแต่ละตัวที่มีต่อกระบวนการเปลี่ยนแปลงได้โดยจะไม่ทำให้มีความคลาดเคลื่อนจากเป็นจริงเท่าใดนัก.

SUMMARY

The Relationship between Rural-urban Redistribution of Population and Levels of Economic Growth.

by

Vijit Sangtong

The purpose of the article is to investigate the relationship between levels of per capita income and the rural-urban redistribution of population and to offer an explanation of any observed association between these two variables, Time series and cross-section data of the two variables are examined in the first section. The second section is devoted to an explanation of the association between them.

A comparison between the level of per capita income and the percentage of the population living in urban districts for the United States from 1800 to 1950 shows a quite high degree of correlation with the coefficient of linear multiple correlation of 0.94. Graphic presentation of the data is put on a semi-log chart (figure 1) to provide a better illustration of the association between the two variables.

A comparison of the relation between urbanization and per capita income for 33 countries appears that the inter-country comparisons do not yield as a high degree of correlation as do the inter-temporal comparisons for one country; the coefficient of rank correlation is only 0.82 comparing to 0.94 of the latter. Nevertheless the close association is still apparent. It seems therefore that degree of urbanization might very well be one possible index of economic growth as well as the customary one, viz., the level of per capita income.

Two sets of factors, those which affect the location of different types of industries and those which affect the relative important of different types of industries, which are operative in the process of economic development, are discussed in the second section. An illustration of the technique that is involved in determining the quantitative influence of each group of factors is given in an Appendix to the article.

It is pointed out that, as economic grows, the percentage of the changes of the manufacturing industry and service industry output tend to be greater than that output from agricultural industry. There are certain factors that provide the initial

impetus to the transfer of production to the more populated areas. The process is cumulative or self reinforcing, concentration promotes further concentration. That is to say: factors making for agglomeration have had an important role in the increase in urbanization of developed countries. These agglomeration factors are for example:

1. The savings in transportation cost.
2. The tendency for auxillary industries to locate in close proximity to the industries which they serve.
3. The desire to locate near sources of supply.
4. The desire to locate near consummer markets.
5. The desire to locate near the pools of man power.

The author views the rural-urban population redistribution as an internal adaptation to the process of industrialization and economic growth.

การใช้กรณีเฉพาะเรื่อง: ก้าวใหม่ในการศึกษาการบริหารของไทย

โดย สุกิจ จุลละนันทน์

"หลักการนั้นเปรียบประดุจแสงแห่งประภาคารซึ่งนำทางเฉพาะผู้ที่รู้ทางเข้าสู่ท่าเรืออยู่แล้วเท่านั้น หลักการที่ปราศจากแนวทางที่จะนำไปปฏิบัติย่อมไร้ประโยชน์"

เฮนรี่ ฟาโยล[1]

1. ข้อความเบื้องต้น

ก. ความเป็นมาและประโยชน์ของวิธีใช้กรณีเฉพาะเรื่อง

ผู้ศึกษาในด้านบริหารอยู่ย่อมประจักษ์ว่า ลำพังแต่หนังสือตำรานั้นไม่สามารถจะทำให้นักศึกษาเข้าใจซาบซึ้งถึงการบริหารได้อย่างแท้จริง นอกจากว่านักศึกษาจะได้ปฏิบัติงานด้านบริหารด้วย ทั้งนี้เพราะเหตุว่าหนังสือตำราส่วนมากตั้งหลักการหรือทฤษฎีที่ไม่อาจนำไปปฏิบัติได้เสมอไป อย่างไรก็ตาม การศึกษาถึงประสบการณ์ในด้านบริหารก็อาจจะนำไปสู่ความเข้าใจร่วมกันระหว่างนักทฤษฎีและผู้ปฏิบัติได้ดีขึ้น คือ "ช่วยให้นักทฤษฎีได้อาศัยรากฐานอันมั่นคงและให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถมองไปได้ไกลกว่าเหตุการณ์เฉพาะหน้า"[2] เป็นที่หวังได้ว่า การศึกษาให้รู้ถึงกระบวนการบริหารที่เกิดขึ้นในสถานการณ์ต่าง ๆ จะทำให้สามารถวางหลักการที่ถูกต้องขึ้นได้ เฮอร์เบิต เอ. ไซมอน เสนอแนะว่า ความรู้ในทางบริหารอาจเพิ่มขึ้นได้โดยการศึกษาเปรียบเทียบกรณีเฉพาะเรื่องทางด้านบริหาร และโดยการนำเทคนิคที่ได้ปรับปรุงใหม่มาใช้เพื่อการทดสอบหาผลที่เกิดขึ้นในการบริหารแต่ละเรื่อง[3] การนำวิธีการบริหารหลาย ๆ อย่างมาเปรียบเทียบกันอาจช่วยสร้างหลักการหรือทฤษฎีได้ ดังนั้น การใช้กรณีเฉพาะเรื่องในปัจจุบันจึงเป็นที่ยอมรับกันว่าเป็นเครื่องมือสำคัญทั้งในการวิจัยและการศึกษา

---

[1] Henri Fayol, *General and Industrial Management* (London: Pitman, 1959), p. 42.

[2] Ronald C. Bauer, *Cases in College Administration* (New York: Teachers College, Columbia University, 1955), p. 24.

[3] Herbert A. Simon, *Administrative Behavior* (New York: The Macmillan Company, 1950), p. 36.

ข. วิธีใช้กรณีเฉพาะเรื่องในสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์[4]

การพัฒนาการที่สำคัญของกรณีเฉพาะเรื่องในทางกฎหมายและการที่ได้นำกรณีเฉพาะเรื่องมาปรับปรุงใช้ในการศึกษาและวิจัยของการบริหารทางธุรกิจได้ผลสำเร็จ (โดยเฉพาะของมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด) นั้นได้มีอิทธิพลครอบงำการศึกษาในทางรัฐประศาสนศาสตร์อยู่มาก ในปี พ.ศ. 2477 ผู้มีความรู้ในทางรัฐประศาสนศาสตร์ได้สังเกตเห็นประโยชน์ของการนำกรณีเฉพาะเรื่องมาใช้ในการศึกษาทางการบริหารธุรกิจ จึงเห็นความจำเป็นที่จะให้มีการใช้กรณีเฉพาะเรื่องในทางรัฐประศาสนศาสตร์ได้ร่วมมือกันจัดตั้งกรรมการพิเศษขึ้นในสหรัฐอเมริกา คือคณะกรรมการรัฐประศาสนศาสตร์แห่งสภาวิจัยสังคมศาสตร์ (Committee on Public Administration of Social Research Council) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างกรณีเฉพาะเรื่องในทางรัฐประศาสนศาสตร์ขึ้นใช้ ในระหว่างปี พ.ศ. 2477 และ พ.ศ. 2478 ได้มีการเขียนกรณีเฉพาะเรื่องสั้น ๆ ขึ้นหลายเรื่อง ลักษณะที่เด่นของกรณีเฉพาะเรื่องเหล่านี้ มีหัวข้อปัญหาข้อความเบื้องต้นที่อธิบายเรื่องราว ปัจจัยที่เกี่ยวข้องการวินิจฉัยสั่งการ และผลของการวินิจฉัยสั่งการ และมีข้อสรุปอย่างสมเหตุสมผล พร้อมกับคำวิจารณ์ในเรื่องกรรมวิธีของการบริหารในกรณีเฉพาะเรื่องนั้น[5]

ตั้งแต่ปี 2488 เป็นต้นมา สถาบันรัฐประศาสนศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยชั้นนำในสหรัฐอเมริกาได้จัดตั้งโครงการจัดทำกรณีเฉพาะเรื่องขึ้น ทั้งนี้โดยได้รับเงินอุดหนุนจากมูลนิธิคาร์เนกีแห่งนิวยอร์ค และได้ทำให้การใช้กรณีเฉพาะเรื่องในการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์เจริญก้าวหน้าขึ้น โครงการดังกล่าวได้แก่โครงการที่จัดขึ้นโดยคณะกรรมการจัดทำกรณีเฉพาะเรื่องทางรัฐประศาสนศาสตร์ (Committee on Public Administration Cases พ.ศ. 2491–2494) ต่อมาได้กลายมาเป็นโครงการจัดทำกรณีเฉพาะเรื่องระหว่างมหาวิทยาลัย (Inter-University Case Program)[6]

ความสนใจในวิธีการใช้กรณีเฉพาะเรื่องได้เพิ่มพูนขึ้นในระยะหลัง ๆ นี้ ในบรรดาสถาบันทางรัฐประศาสนศาสตร์ในเอเชีย โดยมีการสัมมนาในเรื่องการศึกษากรณีเฉพาะเรื่อง

---

[4] ดูเพิ่ม Egbert S. Wengert, *Case Studies in Public Administration*, memeo., pp. 18.

[5] ดู William Anderson and John M. Gaus, *Research in Public Administration* (Chicago : Public Administration Service, 1945) pp. 31–35 and Herold Stein (ed), *Public Administration and Policy Development* (New York : Hercourt, Brace and Co., 1952), pp. xxxviii- xiv.

[6] Stein, *ibid.*, pp. xlii—xlv.

หลายครั้ง เช่นที่มหาวิทยาลัยฟิลิปปินส์และที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในระหว่างวันที่ 8–9 ธันวาคม พ.ศ. 2502 ถึงแม้ว่าการสัมมนาเหล่านี้ต้องประสบอุปสรรคหรือไม่อาจหลีกเลี่ยงความยากลำบากในการเขียนกรณีเฉพาะเรื่อง ในประเทศแถบนี้ยังได้พยายามทำกรณีเฉพาะเรื่องที่น่าสนใจขึ้นได้หลายเรื่องและได้นำเข้ามาใช้ในห้องเรียนบ้างเหมือนกัน คณะอาจารย์จากมหาวิทยาลัยมิชิแกนในเวียตนามได้จัดทำกรณีเฉพาะเรื่องและรวบรวมพิมพ์เป็นเล่มขึ้นชื่อว่า กรณีเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับการบริหารของเวียตนาม[7] จึงเป็นที่คาดหมายว่าหากมีโครงการในการจัดทำกรณีเฉพาะเรื่องเพิ่มขึ้นในสถาบันทางรัฐประศาสนศาสตร์ต่าง ๆ ในทวีปเอเชีย แล้วก็จะทำให้มีการศึกษาพิจารณาและมีการแลกเปลี่ยนกรณีเฉพาะเรื่องระหว่างสถาบันต่างๆ มากขึ้น

การจัดทำกรณีเฉพาะเรื่องทางรัฐประศาสนศาสตร์ย่อมแตกต่างจากการทำกรณีเฉพาะเรื่องในทางกฎหมาย และในทางการบริหารทางธุรกิจ การจัดทำกรณีเฉพาะเรื่องในทางรัฐประศาสนศาสตร์นั้น วัตถุประสงค์สำคัญในการส่งเสริมการวิจัยและวัตถุประสงค์ที่สำคัญรองลงไปก็คือเพื่อปรับปรุงการสอนวิชารัฐประศาสนศาสตร์ให้ดีขึ้น ดังนั้นกรณีเฉพาะเรื่องทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่ได้จัดทำขึ้นในระยะหลัง ๆ จึงมีการเปลี่ยนแปลงในประการที่สำคัญคือมีความยาวของเรื่องเพิ่มขึ้น เนื้อเรื่องก็คลุมถึงเบื้องหลังของปัญหาด้วย ยิ่งกว่านั้นยังเน้นหนักไปในทางปัจจัยทางสังคม จิตวิทยาเศรษฐกิจและการเมือง ซึ่งส่งผลกระทบกระเทือนต่อสถานการณ์ทางการบริหารและการวินิจฉัยสั่งการอีกด้วย

2. *กรณีเฉพาะเรื่องประเภทต่าง ๆ*

โดยทั่วไปกรณีเฉพาะเรื่องอาจแบ่งได้เป็น 3 ประเภทใหญ่ ๆ คือ ปัญหากรณีเฉพาะเรื่อง (Case Problem) รายงานกรณีเฉพาะเรื่อง (Case Report) และการศึกษากรณีเฉพาะเรื่องหรือประวัติกรณีเฉพาะเรื่อง (Case Study or Case History) ซึ่งอาจจะอธิบายลักษณะของแต่ละประเภทได้ดังนี้

ก. ปัญหากรณีเฉพาะเรื่อง (Case Problem) มักจะสั้นและแสดงแต่เหตุการณ์ในทางบริหารอย่างใดอย่างหนึ่งโดยตรง กรณีเฉพาะเรื่องชนิดนี้มีลักษณะสำคัญ 2 ประการ

[7] Cases in Vietnamese Administration (Saigon: MSUG, 1959). และดู The Case Method and Empirical Research in Vietnam, Memeo., p. 11.

คือ (1) แสดงสถานการณ์อย่างสั้น ๆ เพื่อให้ผู้อ่านตีปัญหา (2) ข้อความกล่าวถึงเฉพาะข้อเท็จจริงที่จะต้องช่วยกันนำไปสู่การวินิจฉัยปัญหาเท่านั้น ฉะนั้น จึงจะไม่แสดงการวินิจฉัยสั่งการและผลไว้ด้วย กรณีเฉพาะเรื่องดังกล่าวมีประโยชน์เฉพาะในการสอนเท่านั้นตัวอย่างกรณีเฉพาะเรื่องชนิดนี้ดูได้จากกรณีเฉพาะเรื่องที่คณะบริหารธุรกิจแห่งมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ดได้จัดทำขึ้น

ผู้รู้บางท่านเรียกกรณีชนิดนี้ว่า Diagnosis Case เพราะได้เน้นหนักไปในหน้าที่วินิจฉัยปัญหาและมุ่งหมายให้นักศึกษาพิจารณาหาทางแก้ไขปัญหานั้น ๆ[8]

ข. <u>รายงานกรณีเฉพาะเรื่อง</u>[9] รายงานกรณีเฉพาะเรื่อง (Case report) มีลักษณะคล้ายกับปัญหากรณีเฉพาะเรื่อง คือ มักจะสั้นและชี้ให้เห็นเหตุการณ์ทางด้านบริหารตอนใดตอนหนึ่ง แต่ต่างกับปัญหากรณีเฉพาะเรื่องที่ว่า รายงานนี้จะเสนอเรื่องราวต่าง ๆ ทั้งหมดของเหตุการณ์ทางด้านบริหารนั้น ๆ อย่างย่อ ๆ รวมทั้งจะแสดงสาเหตุและผลของเรื่องไว้ด้วย ตั้งแต่ต้นจนจบ กรณีเฉพาะเรื่องชนิดนี้มีลักษณะที่สำคัญ 6 ประการดังต่อไปนี้

(1) เมื่ออ่านเรื่องแล้วจะพบว่าอะไรเป็นปัญหาของเรื่อง

(2) มีคำชี้แจงสั้น ๆ ถึงเหตุผลที่เกี่ยวข้องในสถานการณ์ที่นักบริหารกำลังประสบอยู่

(3) มีข้อเท็จจริงเบื้องหลัง หรือประวัติที่เกี่ยวเนื่องกับปัญหา

(4) มีการวินิจฉัยสั่งการของนักบริหาร

(5) มีผลของการวินิจฉัยสั่งการนั้น ๆ

(6) มีการวิจารณ์เกี่ยวกับแนวทางที่ควรปฏิบัติ

---

[8]ดู James W. Culliton, *Writing Business Cases* (Boston : Division of Research, Graduate School of Business Administration, Harvard University, 1956) Malcolm McNair (ed) The *Case Method at the Harvard Business School* (New York : McGraw-Hill Book Co., 1931), Edgar G. Williams John F. Mee, *Case and Problems in Personnel and Industrial Relations* (New York : Ronald Press 1955)

[9]ดูตัวอย่างรายงานกรณีเฉพาะเรื่องของ Committee on Public Administration of the Social Science Research Council, และของ Henry Reining, *Cases of Public Personnel Administration* (Dubuque, Iowa: 1959).

ค. การศึกษากรณีเฉพาะเรื่องหรือประวัติกรณีเฉพาะเรื่อง (Case Study หรือ Case History) การศึกษากรณีเฉพาะเรื่องหรือประวัติกรณีเฉพาะเรื่องมีข้อความละเอียดกว้างขวางกว่ากรณีเฉพาะเรื่องชนิดที่กล่าวถึงมาข้างต้น กล่าวคือจะมีคำอธิบายเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ในทางบริหารในลักษณะที่สมบูรณ์กว่าในรายงานกรณีเฉพาะเรื่อง หลักการสำคัญในกรณีเฉพาะเรื่องแบบนี้คล้ายคลึงกับในรายงานกรณีเฉพาะเรื่อง แต่จะมีข้อเท็จจริงของแต่ละหัวข้อรวมอยู่ด้วยโดยละเอียด โดยไม่คำนึงถึงน้ำหนักของข้อเท็จจริงนั้น ๆ นอกจากนี้ กรณีเฉพาะเรื่องชนิดนี้จะรวมการวิเคราะห์และคำวิจารณ์พฤติกรรมหรือกระบวนการทางด้านบริหารอื่น ๆ เพิ่มขึ้นอีกด้วย กรณีเฉพาะเรื่องชนิดนี้อาจดูตัวอย่างได้จาก กรณีเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับการบริหารของเวียตนาม หนังสือ Public Administration and Policy Development ซึ่งรวบรวมโดย Harold Stein[10]

โดยความหมายกว้าง ๆ การศึกษากรณีเฉพาะเรื่องได้แก่การรวบรวมเรื่องราวทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์หรือสถานการณ์หนึ่ง ๆ ที่เกิดขึ้นแก่เอกชน กลุ่มชน หรือสถาบันทางสังคมหน่วยใดหน่วยหนึ่ง เพื่อนำมาวิเคราะห์เพื่อให้ทราบสาเหตุและแนวทางที่ควรปฏิบัติต่อปัญหาที่เกิดขึ้น กูดและสเกตร์ได้ร่างลำดับการเขียนศึกษากรณีเฉพาะเรื่อง 5 ลำดับคือ[11]

(1) แสดงความเป็นไปเกี่ยวกับสถานการณ์หรือสิ่งที่ตั้งใจจะเขียน

(2) รวบรวมข้อมูล ตรวจสอบและให้ประวัติความเป็นมา

(3) วินิจฉัยหรือชี้ให้เห็นองค์ประกอบที่ก่อเรื่องขึ้น

(4) ปรับปรุง ปฏิบัติ และเยียวยารักษา

(5) การติดตามผลที่เกิดขึ้น

---

[10] Stein, *op. cit.*, and in *Cases in Vietnamese Administration* (Saigon: MSUG, 1959).

[11] Good and Scates, *Introduction to Research*, Ch. II, และควรศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมในหนังสือ Douglas E. Scafes. *Methods of Research*, Ch. 8, Paulive V. Yong. *Scientific Social Surveys and Research*. Ch. 10, Wilson Gee, *Social Science Research Methods*. Ch. 7, Tyrus Hillway, *Introduction to Research* Ch. 14 และ Federick L. Whitney, *The Elements of Research*, pp. 172-175.

การศึกษากรณีเฉพาะเรื่อง (Case Study) นี้ อาจเรียกได้ว่าเป็น "กรณีเฉพาะเรื่องเพื่อการวิจัย" (Research Cases) เพราะกรณีเฉพาะเรื่องใช้ประโยชน์ในการวิจัยจึงมักจะมุ่งหนักไปในทางศึกษาพิจารณาถึงอิทธิพลหรือแรงผลักดันต่าง ๆ ซึ่งเกี่ยวเนื่องกับสถานการณ์ทางด้านบริหารที่เกิดขึ้นรวมทั้งการวิเคราะห์โดยละเอียดกว้างขวางถึงการวินิจฉัยปัญหาและแนวทางที่จะนำไปสู่การบริหารทั้งหมด

อย่างไรก็ตามการศึกษากรณีเฉพาะเรื่อง (Case Study) บางเรื่องอาจนำมาใช้ได้ในการสอนก็ได้ แต่ถ้าเป็นการวิจัยเรื่องที่สลับซับซ้อนมากก็ไม่เหมาะที่จะนำมาใช้ในการสอนให้ได้ผลพอใจได้เพราะรายงานกรณีเฉพาะเรื่อง (Case Report) โดยเหตุนี้จึงอาจจะนำมาใช้สอนให้เหมาะสมกว่า เพราะมีรายละเอียดไม่มากและยุ่งยากเกินไป แต่ก็ละเอียดกว่าการใช้ปัญหากรณีเฉพาะเรื่อง ดังนั้นจึงเห็นว่า การใช้รายงานกรณีเฉพาะเรื่องน่าจะได้ผลดีในการสอน ส่วนการศึกษากรณีเฉพาะเรื่องควรจะใช้ประโยชน์ในการวิจัยมากกว่า

3. *การตระเตรียมกรณีเฉพาะเรื่อง*

ในการเขียนกรณีเฉพาะเรื่อง มีหลักหลายประการที่ควรพิจารณาคือ วัตถุประสงค์ในการเขียนเรื่อง ปัจจัยหรือเหตุผลใหญ่ ๆ ที่ทำให้กรณีเฉพาะเรื่องดำเนินไปให้น่าอ่าน รวบรวมและตระเตรียมเอกสารหลักฐานเกี่ยวกับกรณีเฉพาะเรื่อง และการเขียนเรื่องให้น่าอ่าน

ก. <u>วัตถุประสงค์ของกรณีเฉพาะเรื่อง</u> การตระเตรียมเขียนกรณีเฉพาะเรื่องในทางรัฐประศาสนศาสตร์ ก็เช่นเดียวกับการเขียนเรื่องในสาขาวิชาอื่น ๆ จะต้องมีการพิจารณาและตั้งวัตถุประสงค์ของกรณีเฉพาะเรื่องที่จะเขียนเสียก่อน วัตถุประสงค์ที่ตั้งขึ้นจะช่วยในการวางแบบและการเสนอเนื้อเรื่องที่จะลงไว้ในตัวกรณีเฉพาะเรื่อง มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 2 ประการของกรณีเฉพาะเรื่อง คือ

1. เพื่อนำมาใช้ประกอบการสอน
2. เพื่อนำมาใช้ในการวิจัย

1. วัตถุประสงค์เพื่อการสอน เพื่อจะบรรลุวัตถุประสงค์ในข้อนี้ กรณีเฉพาะเรื่องควรจะบรรจุข้อความซึ่งจะแจ้งให้ผู้อ่านหรือผู้ฟังได้ทราบถึงปัญหา เกิดความสนใจ ท้าทาย และส่งเสริมให้นักศึกษารู้จักใช้และปรับปรุงความสามารถของตนเองในการคิดแก้ไขปัญหา อย่างไรก็ตามกรณีเฉพาะเรื่องไม่ควรจะบรรจุข้อความที่สลับซับซ้อนมาก แต่ควรจะให้มีข้อความเพียงพอและน่าสนใจมากพอที่จะกระตุ้นให้เกิดการอภิปรายได้ ด้วยเหตุนี้จึงควรใช้ปัญหากรณีเฉพาะเรื่องและรายงานกรณีเฉพาะเรื่องเพื่อวัตถุประสงค์ข้อนี้

2. วัตถุประสงค์เพื่อการวิจัย การเขียนกรณีเฉพาะเรื่องเพื่อวัตถุประสงค์ในการวิจัยโดยเฉพาะจะต้องมีข้อเท็จจริงเป็นรายละเอียดตามหัวข้อต่อไปนี้

(1) ให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับการบริหารที่กำลังดำเนินอยู่โดยละเอียด รวมถึงเหตุการณ์และการวินิจฉัยสั่งการซึ่งได้แสดงให้เห็นในสถานการณ์นั้น ๆ

(2) บันทึกข้อสังเกตเกี่ยวกับสถานการณ์อย่างละเอียดรอบคอบ

(3) วิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเรื่องนั้น ๆ ในแง่มุมต่าง ๆ แล้วเปรียบเทียบกับข้อมูลซึ่งได้จากการศึกษาเรื่องอื่น ๆ

(4) ย่อยข้อคิดเห็นในเรื่องนี้ว่ามีความโน้มเอียงที่จะก่อให้เกิดแบบแผนในกระบวนการบริหารอย่างใดบ้าง

(5) หลังจากที่ได้ศึกษาหลาย ๆ เรื่องแล้วอาจประมวลแบบแผนหรือความโน้มเอียงต่าง ๆ มาสรุปเป็นหลักการทั่วไป

(6) ทดลองหลักทั่วไปโดยการสังเกตต่อเนื่อง จดบันทึกและทำการวิเคราะห์ต่อไปอีก

ด้วยเหตุนี้วิธีการใช้กรณีเฉพาะเรื่องในทางวิจัยจึงต้องใช้ความพยายามอย่างมากและใช้เวลานาน แบบของกรณีเฉพาะเรื่องที่จะใช้เขียนเพื่อวัตถุประสงค์ข้อนี้จึงควรจะเป็นการศึกษากรณีเฉพาะเรื่อง หรือรายงานกรณีเฉพาะเรื่องอย่างละเอียด วัตถุประสงค์ในขั้นปลายของการวิจัยคือการแยกหลักการทางด้านบริหารออกมาจากการศึกษากรณีเฉพาะเรื่องในแง่มุมต่าง ๆ

ข. การเลือกปัญหา ปัญหาที่คัดเลือกขึ้นมานับว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดซึ่งทำให้ทราบถึงลักษณะและประโยชน์ที่จะได้รับจากการใช้กรณีเฉพาะเรื่องภายหลัง ปัญหาที่ใช้กรณีเฉพาะเรื่องเป็นหลักการนั้นอาจจะเกี่ยวข้องกับระเบียบปฏิบัติในการบริหารที่สลับซับซ้อนยุ่งยากมากมาย ภายในสถาบันหนึ่ง ๆ หรือเกี่ยวเนื่องกับสถาบันอื่น ๆ ปัญหาเหล่านี้อาจจะเกิดขึ้นในขอบเขตต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ (1) ปัญหาเกี่ยวกับระเบียบงาน (2) ปัญหาเกี่ยวกับนโยบาย และ (3) ปัญหาเกี่ยวกับบุคคลที่เกี่ยวข้อง

โดยเหตุที่นโยบายและระเบียบงานเป็นเครื่องกำหนดที่สำคัญของกรรมวิธีเฉพาะทางด้านบริหาร ปัญหาที่เกี่ยวข้องอาจจะเลือกมาใช้เพื่อการศึกษากรณีเฉพาะเรื่องนั้น กรณีเฉพาะเรื่องอาจจะแสดงให้เห็นการปฏิบัติตามนโยบายตลอดจนระเบียบงานหรือการเปลี่ยนแปลงนโยบายและระเบียบงานดังกล่าวซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากความกดดันของสถานการณ์ทางด้านบริหารซึ่งเกี่ยวข้องกับแต่ละบุคคลหรือสถาบันไม่มากก็น้อย อย่างไรก็ตาม ในการเลือกปัญหาจะต้องพิจารณาถึงชนิดของเรื่องราวที่ต้องการและวัตถุประสงค์ที่จะนำกรณีเฉพาะเรื่องไปใช้ ปัญหาที่มีความยุ่งยากน้อยคงใช้เพื่อกระตุ้นให้มีการอภิปรายมาก ๆ กระตุ้นความคิด ความอ่าน และอาจจะใช้ประโยชน์เพื่อวัตถุประสงค์ในการสอน ส่วนปัญหาที่สลับซับซ้อนมาก ๆ อาจจะเลือกมาเพื่อใช้ประโยชน์ในการวิจัยมากกว่า

การเลือกปัญหาหรือกลุ่มของปัญหาเพื่อใช้ในวัตถุประสงค์เพื่อการวิจัย เป็นเรื่องลำบากและเป็นเรื่องสำคัญมาก เพราะต้องมีการทดสอบอย่างมีแบบแผนโดยใช้วิธีสมมติฐาน (hypotheses) และวิธีการศึกษาเปรียบเทียบ สำหรับในเรื่องนี้ เฮอร์เบิร์ต คอฟแมน ไม่รู้สึกพึงพอใจในการจัดทำกรณีเฉพาะเรื่อง ตามโครงการจัดทำกรณีเฉพาะเรื่องระหว่างมหาวิทยาลัย (ICP) โดยอ้างว่าปัญหาที่เลือกมามักจะต่างสถานการณ์และนำมาเสนอโดยวิธีการต่าง ๆ กัน ทำให้การเปรียบเทียบแทบจะไม่ได้ผล นายคอฟแมนได้เสนอวิธีการคัดเลือกปัญหาใหม่เพื่อช่วยปรับปรุงวิธีการของ ICP ในปัจจุบันในเรื่องทดลองแบบสุ่มมติฐาน และแบบจัดกลุ่มปัญหา (Problem-cluster) โดยกล่าวว่า

"ควรจะให้สถานการณ์ (ของแต่ละกรณีที่จะนำมาเปรียบเทียบ) คล้ายคลึงกันให้มากที่สุด โดยคำนึงถึงสิ่งแตกต่าง (Variables) ที่วางไว้ หรืออาจจะแตกต่างกันไม่ว่ากรณีใด ๆ เว้นแต่บางสิ่งที่กำหนดให้ว่าควรจะคล้ายคลึงกัน กล่าวอีกนัยหนึ่งจะต้องมีส่วนคล้ายคลึงให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพื่อที่เราจะตั้งเป็นทฤษฎีขึ้นได้โดยวิถีทางแห่งการพิสูจน์แบบวิทยาศาสตร์"[12]

อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่เลือกขึ้นมาในกรณีเฉพาะเรื่องทางรัฐประศาสนศาสตร์ จะต้องมีความสำคัญอย่างยิ่งยวดหรือเป็นปัญหายุ่งยากซึ่งต้องการความเอาใจใส่และการพิจารณาเป็นพิเศษ ยิ่งกว่านั้น ปัญหาซึ่งแสดงให้เห็นสถานการณ์ที่เป็นอยู่ ที่นักบริหารเผชิญอยู่หรือปัญหาข้อเท็จจริงซึ่งไม่สามารถหาได้โดยปกติก็เป็นปัญหาที่พึงปรารถนา

ค. ข้อเท็จจริงที่หาได้ เนื่องจากกรณีเฉพาะเรื่องส่วนใหญ่ต้องอิงข้อเท็จจริงที่จะพึงหาได้ แหล่งที่มาของข้อเท็จจริงจึงเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งยวด แหล่งที่มาของข้อเท็จจริงอาจแยกได้เป็น 2 ชนิดคือ (1) แหล่งต้น (Primary-source) และ (2) แหล่งรอง (Secondary source)

แหล่งต้น (บางท่านเรียกว่า "ปฐมภูมิ") รวมถึงข้อความที่พูดหรือเขียนโดยบุคคลผู้มีส่วนอยู่ในปัญหาด้านบริหารนั้น ๆ หรือบุคคลที่มีความคุ้นเคยอยู่กับสิ่งที่เกิดขึ้นและเอกสารของสถาบันต่าง ๆ ทั้งนี้ย่อมหมายรวมถึงสังเกตการณ์หรือประสบการณ์ของผู้เขียนเองโดยตรงด้วย ในกรณีผู้เขียนมีบทบาทหรืออยู่ใกล้ชิดกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น (ท่านองประจักษ์พยานแห่งคดี)

แหล่งข้อเท็จจริงรองลงไป (บางท่านเรียกว่ามัธยมภูมิ) รวมถึงข้อเท็จจริงที่ได้รับทั้งหมดจากบุคคลอื่น ๆ ผู้ซึ่งมิได้มีส่วนรวมในเหตุการณ์นั้น ๆ เลย แต่อยู่ในฐานะที่จะได้ข้อเท็จจริงที่มีคุณค่าเช่น จากหนังสือพิมพ์รายวัน วารสารและคำบอกเล่า (ท่านองพยานบอกเล่า)

หากจะจัดอันดับข้อมูลตามคุณค่าหรือความน่าเชื่อถือได้อาจจัดได้ดังนี้

1. ได้จากการทดลอง
2. การสอบถามด้วยตนเองเช่นจากการสัมภาษณ์และการสอบถาม

---

[12] Herbert Kaufman "The Next Steps in Case Studies," *Public Administration Review* 18 : 52–59, Winter 1958

3. วิทยานิพนธ์สำหรับชั้นปริญญาเอกและบทความทางวิชาการในวารสารทางวิชาชีพ

4. จดหมาย, บันทึกประจำวันและอัตชีวประวัติ

5. งานสร้างหรือแต่งขึ้นเองในทางศิลปและวรรณคดี

6. เอกสารของทางราชการ

7. รายงานประจำปีของสถาบันการวิจัย, มหาวิทยาลัย, หรือองค์การ

8. หนังสือพิมพ์

ในการรวบรวมข้อเท็จจริงที่ต้องการ ผู้กระทำการรวบรวมจะต้องมีความรู้ ความชำนาญ ในด้านการปฏิบัติงานวิจัย ความสามารถส่วนบุคคลมีส่วนสำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยใช้เทคนิคในการเก็บข้อมูลซึ่งน้ำหนักข้อเท็จจริงอย่างรอบคอบเพื่อให้ข้อเท็จจริงนั้น ๆ มีประโยชน์ต่อปัญหากรณีเฉพาะเรื่อง

ข้อเท็จจริงนี้ไม่จำกัดอยู่แต่เฉพาะสาเหตุที่ทำให้เกิดสถานการณ์หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องด้วยเท่านั้น จำเป็นต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการวินิจฉัยปัญหา การเปลี่ยนแปลงนโยบายการปฏิบัติที่ตามมา ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเหล่านั้นด้วย แม้ว่าการที่จะให้ข้อเท็จจริงเหล่านี้อาจต้องประสบความยากลำบากหรือหากจำเป็นจะต้องใช้เวลารอคอยบ้างก็ตาม

ง. การเขียนกรณีเฉพาะเรื่อง

การเขียนกรณีเฉพาะเรื่องมักจะเป็นไปตามความรู้และความคิดเห็นส่วนตัวของผู้เขียนกรณีเฉพาะเรื่อง ผู้เขียนอาจจะเน้นการใช้ทฤษฎี บางทฤษฎีต่อปัญหาที่มองเห็นและแล้วก็ออกแบบการจัดรูปเรื่อง

ในการเขียนกรณีเฉพาะเรื่องจะต้องมีความชัดเจนและรัดกุม หมายถึงจะต้องเขียนเป็นรูปรายงานที่ดี ใช้ภาษาสละสลวยถูกต้อง ก่อนอื่นจะต้องกำหนดวัตถุประสงค์ชัดเจนเสียก่อน และวางโครงเรื่องให้ดีตั้งแต่แรกเริ่ม ควรจะมีการกล่าวอ้างพยานหลักฐานเพื่อให้เห็นจริงเห็นจังและได้ผลดี

ในการเขียนกรณีเฉพาะเรื่อง วิธีการของแต่ละบุคคลย่อมแตกต่างกันออกไป ผู้เขียนบางคนมักจะรักษาชื่อจริงของบุคคลและสถานที่ที่เกี่ยวข้องไว้ บางคนพยายามแต่งให้เป็น

ท่านองเรื่องอ่านเล่นโดยไม่ใช้ชื่อจริง เพราะจะหลีกเลี่ยงความอับอายขายหน้าที่อาจจะมีสำหรับบุคคลเหล่านั้น แบบของกรณีเฉพาะเรื่องก็แตกต่างออกไปในแต่ละกรณีเฉพาะเรื่อง การเขียนเรื่องอาจเขียนแบบ "ประวัติศาสตร์" หรือแบบ "รวมปัญหา" (problem-centered) ก็ได้ วิธีเขียนแบบประวัติศาสตร์มักจะเขียนเรื่องตามลำดับเวลาที่เหตุการณ์เกิดขึ้น ส่วนวิธีเขียนแบบรวมปัญหามักจะเสนอตัวปัญหาหรือประเด็นในตอนต้นๆ ของกรณีเฉพาะเรื่อง และติดตามด้วยข้อเท็จจริงประกอบหรือเสนอความเป็นมาโดยใกล้ชิด

วิธีการเขียนแบบประวัติศาสตร์เหมาะสำหรับการศึกษากรณีเฉพาะเรื่องซึ่งมีประโยชน์สำหรับใช้ในการวิจัย ส่วนการเขียนอีกแบบหนึ่งนั้นเหมาะสำหรับการใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในการสอนมากกว่า

ในการพิจารณาข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องว่าแค่ไหนจึงจะเพียงพอ เราจะต้องพิจารณาถึงแบบของกรณีเฉพาะเรื่องด้วย ปัญหากรณีเฉพาะเรื่อง (case problem) และรายงานกรณีเฉพาะเรื่อง (case report) ต้องการข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องโดยใกล้ชิดเท่านั้น ส่วนการศึกษากรณีเฉพาะเรื่องและประวัติกรณีเฉพาะเรื่องนั้น จำเป็นที่จะต้องมีข้อมูลที่เกี่ยวข้องโดยละเอียด อย่างไรก็ดีความสมบูรณ์เพียงพอไม่ได้ขึ้นอยู่กับความยาวของเรื่อง บางเรื่องอาจแสดงให้เห็นปัญหาและข้อมูลที่สนับสนุนปัญหาซึ่งจำเป็นต่อการศึกษาและการอภิปรายโดยใช้กระดาษเพียงหน้าสองหน้าก็ได้

4. *ข้อพิจารณาเกี่ยวกับกรณีเฉพาะเรื่องในทางรัฐประศาสนศาสตร์*

ก. ข้อแนะนำทั่ว ๆ ไปในการตระเตรียมกรณีเฉพาะเรื่อง

กรณีเฉพาะเรื่องที่จะเขียนขึ้นเพื่อใช้ในสาขาวิชาทางรัฐประศาสนศาสตร์ ควรจะคัดเลือกขึ้นเป็นพิเศษ ตระเตรียมและเขียนรายงานเพื่อให้การใช้ในทางการสอนและการวิจัยได้ผลสำเร็จขึ้น ด้วยเหตุนี้จึงต้องมีข้อกำหนดใช้นำทางในการตระเตรียมและประเมินผลของกรณีเฉพาะเรื่องในทางรัฐประศาสนศาสตร์ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาที่คัดเลือกขึ้นควรจะมีความสำคัญสำหรับการศึกษาทางด้านบริหาร ปัญหานั้นอาจจะเกิดขึ้นอีก อาจจะมีความสำคัญอย่างมากหรืออาจจะหาได้ยาก

2. กรณีเฉพาะเรื่องควรจะอยู่ในฐานะที่ให้ความรู้ทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์อย่างดี ในที่นี้หมายความว่า กรณีเฉพาะเรื่องควรจะได้รับการพิจารณาว่า จะสามารถให้ประโยชน์ต่อทฤษฎีและการปฏิบัติจริง ๆ ของรัฐประศาสนศาสตร์

3. กรณีเฉพาะเรื่องควรจะเป็นเรื่องจริงแสดงให้เห็นสถานการณ์ที่เป็นจริงโดยถูกต้อง ความเป็นจริงนี้อาจจะวัดได้จากขอบเขตที่กรณีเฉพาะเรื่องเสนอปัญหา สถานการณ์หรือการกระทำโดยไม่มีการแต่งเติมเสริมต่อ ทั้งโดยรู้ตัวและไม่รู้ตัว ทั้งนี้ ไม่รวมถึงการวิพากย์วิจารณ์แสดงความคิดเห็นโดยปกติ

4. ควรจะให้มีจุดเด่นของเรื่อง ทั้งนี้อาจจะเห็นได้จากความเป็นไปในเรื่องซึ่งปรากฏจากข้อเท็จจริงที่เกี่ยวพันกับปัญหา เหตุการณ์ที่ต่อเนื่องกันจึงนำไปสู่การคลี่คลายแห่งกระบวนการบริหารและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ตลอดจนจุดมุ่งตลอดเรื่อง

5. กรณีเฉพาะเรื่องควรประกอบด้วยเรื่องราวต่าง ๆ ที่จะกระตุ้นความสนใจในปัญหาที่เสนอและทำให้นักศึกษาใช้ความคิดในทางสร้างสรรค์ จะต้องเสนอปัญหาจริง ๆ ซึ่งเกิดจากสถานการณ์ทางด้านบริหารจริง ๆ ในกรณีเฉพาะเรื่องนั้น ๆ ในกรณีเฉพาะเรื่องบางชนิด จะต้องแสดงปัญหาให้ทราบอย่างชัดเจนหรือให้เห็นได้ง่าย ๆ ส่วนกรณีเฉพาะเรื่องบางชนิด โดยเฉพาะกรณีเฉพาะเรื่องที่เป็นการวินิจฉัยปัญหา การชี้ให้เห็นปัญหา อาจเป็นหน้าที่ของนักศึกษาซึ่งจะต้องทำโดยการวิเคราะห์อย่างละเอียดถี่ถ้วน อย่างไรก็ตาม ปัญหาจะต้องเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ซึ่งนักศึกษาจะสามารถนึกให้ตัวเองมีส่วนร่วมในเหตุการณ์นั้นได้ โดยที่นักศึกษาอาจไม่เคยมีประสบการณ์ในเรื่องนั้นมาก่อน หรือโดยที่สถานการณ์ในปัจจุบันหรือประสบการณ์ที่นักศึกษาหวังว่าจะได้พบในกาลข้างหน้า กรณีเฉพาะเรื่องควรจะทำให้ผู้อ่านสนใจมากที่สุดที่จะมากได้จากตอนต้นเรื่องจนจบเรื่อง โดยการใช้ถ้อยคำและวิธีการเสนอกรณีเฉพาะเรื่องนั้น ๆ อย่างระมัดระวัง

ข. วัตถุประสงค์โดยเฉพาะหน้า

ในตอนสุดท้ายของบทความนี้จะกล่าวถึงวัตถุประสงค์ว่าควรจะมีอย่างไรโดยใช้วิธีกรณีเฉพาะเรื่องในทางสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์เป็นตัวอย่าง ในสถานการณ์ปัจจุบัน กรณีเฉพาะเรื่องในสาขาวิชานี้มีจำนวนไม่เพียงพอและมีความจำเป็นต้องเริ่มเขียนกรณีเฉพาะเรื่อง

ให้มากที่สุดเท่าที่จะทำให้ เพื่อวัตถุประสงค์เบื้องต้น 2 ประการ คือให้มีการสอนที่ดีขึ้น และเพื่อความก้าวหน้าทางการวิจัย ดังนั้นในประการแรก ควรจะนำวิธีการใช้กรณีเฉพาะเรื่องเข้ามาใช้ในลักษณะวิชาชั้นสูง ผู้สอนไม่ควรละเลยต่อการช่วยให้นักศึกษาเข้าใจซาบซึ้งถึงคุณค่าของวิธีใช้กรณีเฉพาะเรื่อง และให้มีความรู้สึกถึงความสำคัญของการศึกษากรณีเฉพาะเรื่อง เพื่อความก้าวหน้าทางวิจัยซึ่งจะนำไปสู่การสร้างสรรค์หลักการที่มั่นคงบางประการทางรัฐประศาสนศาสตร์

ด้วยเหตุนี้ วัตถุประสงค์เฉพาะหน้าของเราจึงมีความสำคัญมากและเราจะต้องเน้นหนักในเรื่องวัตถุประสงค์นี้ หากประสงค์ให้การใช้วิธีกรณีเฉพาะเรื่อง (case method) ในห้องเรียนได้ผลสำเร็จ วัตถุประสงค์ดังกล่าวควรจะมีดังนี้

1. เพื่อให้นักศึกษามีความคุ้นเคยกับสถานการณ์หรือพฤติกรรมในการบริหารที่เป็นจริง และช่วยสร้างความเข้าใจในหลักการที่เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปในทางรัฐประศาสนศาสตร์

2. เพื่อกระตุ้นความสามารถของนักศึกษาในการวิเคราะห์ปัญหาที่เกี่ยวข้อง (ควรใช้กรณีเฉพาะเรื่องที่เป็นการวินิจฉัยปัญหาในกรณีนี้) ในการวิเคราะห์ข้อเท็จจริงในการเลือกหาทางออกเพื่อแก้ปัญหาและการตัดสินว่าจะปฏิบัติการอย่างไร โดยเนื้อแท้แล้วในกรณีนี้หมายความว่าเพื่อช่วยนักศึกษาให้สร้างความสามารถในการแก้ปัญหาและในการวินิจฉัยสั่งการ

3. เพื่อทำให้นักศึกษาสนใจที่จะพัฒนาและใช้ความรู้และประสบการณ์ของตนจากการปฏิบัติการด้านบริหารตามความเป็นจริงและเพื่อช่วยกระตุ้นการถกเถียงอภิปราย

4. เพื่อช่วยนักศึกษาให้พัฒนาวิธีการหรือเทคนิคในการเสนอกรณีเฉพาะเรื่องให้ดีขึ้น ในการนี้อาจใช้วิธีการกรณีเฉพาะเรื่องได้หลายวิธีจากแง่มุมต่าง ๆ เพื่อให้นักศึกษาสามารถเปรียบเทียบและแสวงหาจุดอ่อนของกรณีเฉพาะเรื่องเหล่านั้น และการแก้ไขปัญหาในทางที่สามารถทำได้

5. เพื่อเร้าให้นักศึกษาสร้างและใช้กรณีเฉพาะเรื่องในทางการวิจัยให้ก้าวหน้า

ในการที่จะบรรลุวัตถุประสงค์เหล่านี้ กรณีเฉพาะเรื่องที่จะใช้สำหรับนักศึกษาส่วนใหญ่ควรจะเกี่ยวข้องกับสถานการณ์ด้านบริหารของไทย อย่างไรก็ตามอาจจะหลีกเลี่ยงความ

ยากลำบากในการเสาะหาข้อเท็จจริงที่ต้องการเมื่อจะเขียนกรณีเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวกับองค์การบริหารของไทยไม่พ้น ทั้งนี้เนื่องจากการขาดแคลนวิธีการเก็บเอกสารที่ถูกต้องในองค์การรัฐบาลส่วนมาก และข้อมูลทางสถิติที่เชื่อถือได้ก็มีน้อย ยิ่งกว่านั้น ในทางวินัยของข้าราชการพลเรือน ข้าราชการจะต้องรักษา "ความลับของทางราชการ" มิฉะนั้น อาจถูกลงโทษทางวินัยได้ กรณีเฉพาะเรื่องที่แสดงถึงข้อบกพร่องหรือสถานการณ์ที่เป็นจริงขององค์การใดองค์การหนึ่งอาจจะก่อให้เกิดความไม่สบายใจแก่องค์การนั้น ๆ ด้วยเหตุที่มีข้อจำกัดทางกฎหมายประการหนึ่ง และความที่ไม่กล้าเผชิญหรือเปิดเผยความเป็นจริงของคนไทยประการหนึ่ง ทำให้ไม่สามารถสำรวจสถานการณ์ด้านบริหารของไทยได้อย่างถ่องแท้ อย่างไรก็ตาม เราจะเห็นว่ามีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นหลายอย่างซึ่งเป็นแต่เพียงเปลือกนอกธรรมดามากกว่าเนื้อหาแท้โดยมิได้อาศัยผลการวิจัยค้นคว้าหรือการศึกษาสถานการณ์ที่เป็นอยู่ให้ดีเสียก่อน

อย่างไรก็ตามผู้เขียนปรารถนาที่จะให้ฝ่ายวิจัยแห่งคณะรัฐประศาสนศาสตร์จงมือดำเนินการเพื่อให้เกิดความสนใจเกี่ยวกับการศึกษากรณีเฉพาะเรื่องเพิ่มขึ้น และสนับสนุนส่งเสริมให้มีการเขียนกรณีเฉพาะเรื่อง (Case Study) ความยากลำบากทั้งหลายอาจลดน้อยลงได้โดยการใช้กรณีเฉพาะเรื่องมาสอนหรือฝึกอบรมในห้องเรียน และการพิมพ์บทความหรือกรณีเฉพาะเรื่องในวารสารเผยแพร่ให้มากขึ้นก่อน นอกจากนี้ยังหวังว่า สภาวิจัยแห่งชาติคงจะให้ความสนใจอยู่บ้าง.

○ จะทำความชั่วให้นึกถึงอดีต

จะทำความดีให้นึกถึงอนาคต ○

พระยาสุนทรพิพิธ

SUMMARY

Case Method : New Frontier of Thai Administrative Study.

by

Sukit Chullanandana

Administration can be looked at, examined and shaped from many angles and by many approaches. Students in the field of administrative study have realized that textbooks alone cannot satisfactorily convey the sense of what administration is actually like, unless they are acquainted with administration in real operation. Among other devices employed in getting students into actual administration is the case method. The significant development of the case method in law, and its successful adaptation to the study and research programs of business administration has greatly influenced the study of public administration.

In 1934 leaders in the field of public administration in the United States secured the establishment of a special committee, the Commitee on Public Administration of the Social Science Research Council to develop public administration cases. Between 1934 and 1945 a number of short cases, designated case reports, were produced. Since 1945 the use of cases in the study of public administration has been advanced by the sponsorship of leading schools of public administration in the United States, and by grants from the Carnegie Foundation. Notable programs were developed by the Committee on Public Administration Cases (1948–1951) and its sucessor, the Inter-University Case Program. Cases in the field of public administration may be said to have been developed and classified into three major types, namely, case problem, case report and case study or case history.

The case problem tends to be short and to focus sharply on one administrative incident. Included are two essential elements: an identifiable problem and a brief statement of relevant facts.

The case report goes beyond the case problem by including elements that provide a more statement or complete administrative events. This type of case is characterized by the following items.

1. An identifiable problem.
2. A brief statement of relevant factors.
3. Background or historical information related to the problem.
4. Decision or decisions made by the administrator.
5. The result of the decision taken.
6. A very brief commentary on possible alterpative decisions or procedures.

Case studies or case histories are more comprehensive statements with a more complete sequence of administrative events than case reports. The essential elements of this type of case are the same as those of the case report, but detailed information concerning each element is included. All facts that might have a bearing on the problem are given. In addition, they may include analysis of and commentary on administrative behavior.

Case studies can be called "research purposes" because they are primarily used for research purposes. They tend to be focused on forces (i.e. political, economic, traditional, ideological) that can be observed in the administrative situation as it prevails, and they provide a comprehensive analysis and diagnosis of the total administrative process.

Cases of this type serve two major purposes: first, as an instructional or teaching device, and second; for the advancement of research.

To meet the instructional objective, the case should provide materials that will inform, interest, challenge and encourage students to improve their ability in problem solving. The case problem and the case report types recommended to serve this purpose.

To prepare a case for research Purposes requires more detailed information including:

(1) detailed observation of events and decisions as they unfold on administrative situations;

(2) careful recording of observation;

(3) analysis of data and comparison with data from other observations;

(4) abstraction of tendencies or uniformities in the process of administration;

(5) generalizations of a tentative nature concerning various uniformities or tendencies and;

(6) testing of generalization by continuing observation recording, and analysis.

The following criteria should be observed as general guides in preparation and evaluation of cases in public administration.

(1) The problem selected should be significant for administrative study. It may be recurrent, critically important (classical), or rarely obtainable.

(2) The case should be in position to contribute to professional knowledge concerning public administration.

(3) The case should be objective, requiring an accurate presentation of the factual situation.

(4) Clarity of focus should be maintained throughout the case.

(5) The case should contain elements that will serve to stimulate interest in the problem and motivate students to think constructively about it.

Cases in the field of public administration are inadequate in their number and more need to be developed rapidly as possible. The case method should be introduced in advanced courses of study. Our immediate objectives are, therefore, very important and must be emphasized if the use of the case method in a class of public administration is to be successful. Such objectives can be exemplified as follows:

1. To familarize students with an actual administrative situation.

2. To stimulate students' ability in identifying problems involved, analyzing facts, develope alternatives and deciding a course of action.

3. To interest students in developing and utilizing their own knowledge and experience from actual administrative process.

4. To help students develop techniques of case presentation.

5. To motivate students to develope and utilize case for the advancement of research.

To accomplish these objectives, cases to be used for Thai students should be based on actual administrative situations in Thailand. The writer hopes that the Research Division of the Institute of Public Administration will stimulate more interest in and initiate more case writing. But not only in academic instruction. The case method should be introduced as well in training programs conducted or sponsored by the Institute. Publication of more articles on cases is urgently needed.

An initial step has been taken by the introduction of the case method in an advanced course on Comparative Public Administration, conducted by Dr. Amara Raksasataya, and assisted by the writer of this article. In this course, the emphasis is placed on case studies. While this approach is only an experiment, and difficulties are certain to arise, Dr. Amara and I are confident that it is well worth the effort.

การศึกษาเฉพาะกรณี : การสืบสวนเกี่ยวกับการค้าเฮโรอีน

โดย เสถียร ชินพงศ์

คำนำ

เรื่องราวที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้ได้มาจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจริงในประเทศหนึ่ง เป็นเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านสืบสวนปราบปรามยาเสพติดให้โทษของทางการ ซึ่งหากจะมองดูกันอย่างผิวเผินก็อาจจะเห็นเป็นเรื่องธรรมดาสามัญ แต่ถ้าได้มีการพิจารณาโดยละเอียดลึกซึ้งตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏแล้ว จะพบเห็นสิ่งสำคัญหลายประการและสามารถให้ข้อคิดได้ในหลาย ๆ แง่ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการประพฤติปฏิบัติของบุคคลแต่ละฝ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้องและรับผิดชอบต่อเหตุการณ์

โดยที่ประเทศไทยในขณะนี้ได้มีการกล่าวขวัญกันถึงบทบาทต่าง ๆ ของยาเสพติดให้โทษอย่างแพร่หลาย และนับเป็นปัญหาใหญ่ที่กำลังเผชิญอยู่ปัญหาหนึ่ง จนถึงกับทางการต้องเร่งรัดในด้านการป้องกันปราบปรามอยู่อย่างกวดขัน ดังนั้น การหยิบยกเอาเรื่องดังกล่าวขึ้นมาศึกษาวิเคราะห์จึงน่าจะเป็นประโยชน์อยู่บ้างไม่มากก็น้อย โดยเฉพาะในฐานะเป็นอุทาหรณ์ที่อาจนำมาเปรียบเทียบกับการดำเนินงานของเราในด้านนี้ทั้งที่เคยเป็นมาในอดีตและกำลังเป็นอยู่ในปัจจุบัน อนึ่ง เจตนาของผู้เขียนต้องการจะเสนอรายละเอียดทั้งหมดของเรื่องนี้ด้วยลีลาและบรรยากาศแบบไทย ๆ ดังนั้น ชื่อบุคคลและสถานที่ต่าง ๆ ในท้องเรื่องจึงใช้ชื่อสมมุติเป็นภาษาไทยทั้งสิ้น รวมทั้งเหตุการณ์บางตอนก็จะดัดแปลงให้มีความเหมาะสมกลมกลืนกันไปในตัว จึงขอให้ท่านผู้อ่านโปรดกรุณาเข้าใจตามนี้ด้วย

– สาเหตุเริ่มต้น –

สาเหตุที่ชักนำไปสู่การดำเนินงานด้านสืบสวนปราบปรามของทางการเรื่องนี้ได้เริ่มขึ้นในวันอังคารที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2503 โดยได้มีพลเมืองดีผู้หนึ่งซึ่งไม่ยอมออกนามโทรศัพท์แจ้งมายังนายร้อยเวรแห่งตำรวจหน่วยสืบสวนที่ 15 ว่าที่บ้านเลขที่ 105 ตรอกหงษ์พ้า อำเภอนางพญา มีพฤติการณ์อันน่าสงสัยว่าจะเป็นแหล่งค้าและแหล่งสูบยาเสพติดประเภทเฮโรอีน จึงสมควรที่ทางตำรวจจะได้จัดการป้องกันปราบปรามโดยเร็ว เพราะเข้าใจว่ายิ่งนับวันจะยิ่งมีผู้มาติดต่อเป็นลูกค้าประจำมากขึ้นทุกที ตามปกติเมื่อมีผู้แจ้งให้ทราบถึงการกระทำผิดใด ๆ ในลักษณะเช่นนี้ เจ้าหน้าที่ของหน่วยจะต้องสืบสวนโดยละเอียดอีกชั้นหนึ่งเสมอ เพื่อป้องกันการขอยืมมือตำรวจดำเนินการแก่ผู้ถูกอ้างชื่อโดยปราศจากความผิดซึ่งเคยมีตัวอย่างอยู่บ่อย ๆ ประกอบกับหน่วยสืบสวนที่ 15 มิใช่ตำรวจฝ่ายกำลัง หน้าที่ที่มีอยู่ประจำได้แก่การสืบสวนและประมวลเรื่องราวอันเกี่ยวกับยาเสพติดให้โทษทุกประเภทเป็นสำคัญ เมื่อสืบสวนได้ข้อเท็จจริงแล้ว พอถึงคราวมีการตรวจค้นจับกุม มักจะต้องขอความร่วมมือจากตำรวจ

ท้องที่หรือหน่วยปราบปรามต่าง ๆ เช่น หน่วยที่ 17 และหน่วยที่ 18 เสมอ ดังนั้น จึงต้องระมัดระวังในเรื่องนี้กันมาก

สำหรับกรณีนี้ก็เช่นกัน เมื่อหัวหน้าหน่วยได้ทราบเรื่องราวแล้วในวันเดียวกันนั้น ได้มีคำสั่งให้สารวัตรแผนก 1 เป็นผู้นำไปพิจารณาในด้านการสืบสวนอีกชั้นหนึ่ง และต่อมาอีก 2 วันคือในวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2503 สารวัตรก็ได้มอบหน้าที่ให้กับ ร.ต.ท. ศักดา รองสารวัตรแผนก 1 เพื่อดำเนินการสืบสวนหาข้อเท็จจริงต่อไป

– เริ่มสืบสวน –

ร.ต.ท. ศักดา เมื่อได้รับทราบคำสั่งแล้วก็ได้ออกทำการสืบสวนพฤติการณ์ของบ้านดังกล่าว ตั้งแต่วันที่ 4 มีนาคม 2503 รายละเอียดในการสืบสวนชั้นแรกของนายตำรวจผู้นี้มีดังต่อไปนี้

วันที่ 4 มีนาคม ซึ่งเป็นวันแรกที่ได้ออกสืบสวนเรื่องนี้ ร.ต.ท. ศักดาได้เดินทางไปถึงบริเวณดังกล่าวในเวลากลางวันประมาณ 11.00 น. โดยที่ไม่เคยได้ยินชื่อมาก่อนเลย เขาจึงต้องเสียเวลาค้นหาอยู่หลายนาที เพราะที่ปากตรอกก็ไม่มีป้ายชื่อบอกเสียด้วยซ้ำ ๆ ที่อยู่ในเขตเทศบาล ตรอกดังกล่าวเป็นตรอกเล็ก ๆ แต่มีทางคดเคี้ยวเป็นซอกเล็กซอยน้อยออกไปได้หลายทาง บ้านเรือนปลูกไม่เป็นระเบียบและอยู่ในลักษณะแออัดแบบแหล่งเสื่อมโทรมทั้งหลาย ถึงแม้จะมีบ้านใหญ่ ๆ อยู่หลายบ้าน ประชาชนที่อาศัยอยู่ส่วนมากเป็นพวกทำงานหาเช้ากินค่ำและมีการศึกษาค่อนข้างต่ำ พวกผู้ชายหนุ่ม ๆ แต่ละคนที่เขาสังเกตดูรู้สึกว่ามีลักษณะไปในทางที่เป็นนักเลงอันธพาลไปเสียหมด ส่วนผู้หญิงก็มีท่าทางการแต่งกายคล้ายกับพวกที่เคยหากินทางโสเภณีมาก่อน เขาได้เห็นบ้านเลขที่ดังกล่าวอยู่ในลักษณะที่เหมาะสมกับการทุจริตไม่น้อย จากหน้าบ้านจะมองเห็นเหตุการณ์ถึงถนนใหญ่ขณะเดียวกันก็สามารถเห็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในซอยแยกออกทางหนึ่งได้อย่างสบาย เป็นบ้านที่ค่อนข้างใหญ่หลังหนึ่งเมื่อเทียบกับบ้านอื่น ๆ ในบริเวณใกล้เคียง มีรั้วรอบขอบชิดแข็งแรง และดูเหมือนจะมีทางออกด้านหลังบ้านไปยังซอยเล็กอีกทางหนึ่งได้ ร.ต.ท. ศักดาพยายามใช้สายตาเป็นประโยชน์อย่างมากที่สุดแต่ก็ไม่สามารถมองเห็นว่ามีพฤติการณ์ใด ๆ ที่จะล่อไปในทางน่าสงสัยตามคำแจ้งนั้นเลย และโอกาสที่จะสังเกตความเคลื่อนไหวก็ไม่สู้

จะเบื่อให้ด้วย เพราะเขาเป็นคนแปลกหน้า พอเดินเข้าไปในตรอกครั้งแรกก็ถูกคนหลายคนจับตาดูด้วยสีหน้าที่ไม่เป็นมิตรเสียแล้ว ถ้าบ้านดังกล่าวมีพฤติการณ์เช่นที่ว่าจริงก็เป็นการแน่เหลือเกินว่าจะต้องมีสมัครพรรคพวกคอยเป็นหูเป็นตาให้ตลอดเวลา เขามองหาร้านกาแฟใกล้เคียงที่พอจะนั่งดูอะไรไปเรื่อย ๆ ก็ไม่เห็นมี มีอยู่ร้านเดียวตรงปากตรอกซึ่งเมื่อเข้าไปนั่งแล้ว ก็ไม่อาจจะมองเข้ามาในตรอกได้ แต่เขาก็จำเป็นต้องเข้าไปนั่งดื่มน้ำอัดลมเพื่อคิดหาลู่ทางต่อไปอยู่ดี และได้พบความจริงอีกข้อหนึ่งว่า แม้แต่ในร้านกาแฟ ตัวเขาก็เป็นที่น่าสนใจแก่บุคคลหลายคนเพราะมีการจับกลุ่มซุบซิบมองมาทางเขาบ่อย ๆ แต่ละคนมีรูปร่างหน้าตาใกล้ไปทางนักเลงอันธพาลทั้งนั้น เขาสงสัยนักว่าพวกนี้ทำมาหากินอะไรกันในวันหนึ่ง ๆ เขานั่งอยู่ในร้านนั้นพักหนึ่งจึงตัดสินใจกลับไปทำงานที่หน่วยโดยตั้งใจว่าในครั้งต่อไปจะเปลี่ยนเวลามาสับส่วนไม่ให้ตรงกับครั้งนี้

วันที่ 5 มีนาคม ร.ต.ท. ศักดาได้เข้าไปในตรอกหงษ์พ้าอีก โดยเลือกเอาตอนกลางคืนเวลา 21.00 น. ตอนกลางคืนตรอกนี้ค่อนข้างมืดมาก การเดินทางต้องระมัดระวังและได้อาศัยแสงไฟที่เปิดไว้ตามบ้านสองข้างทางเท่านั้น เขาเดินผ่านบ้านนั้นไป บริเวณหน้าบ้านมืดมาก แต่เขาก็ยังแลเห็นว่า มีผู้ชาย 2 – 3 คนเดินเข้าไปในบ้าน และเมื่อมองตามเข้าไปก็เห็นมีคนนั่งอยู่ที่หน้าระเบียงหลายคน สันนิษฐานไว้ก่อนว่าคงจะมาคิดต่อเรื่องไอระเหย เขาเดินผ่านไปมาหลายเที่ยวจนกระทั่งมีผู้หญิงแก่ออกมายืนอยู่หน้าประตู แต่เขามั่นใจว่าคงไม่มีใครจำลักษณะท่าทางของเขาได้ เพราะแต่งตัวมาอย่างปอน ๆ ประกอบกับการมาครั้งนี้ เขาได้เข้ามาทางซอยเล็ก ๆ ที่ทะลุไปยังอีกถนนหนึ่งจึงไม่ค่อยถูกสังเกตมากนัก

วันที่ 6 มีนาคม ในตอนกลางคืน ร.ต.ท. ศักดาได้ไปสังเกตการณ์อีกครั้งหนึ่ง แต่ไม่เห็นอะไรที่น่าสนใจเพราะประตูบ้านปิด เขายังเตร่อยู่แถวปากตรอกทำเป็นรอใครสักคนหนึ่งอยู่ประมาณเกือบครึ่งชั่วโมงจึงเดินย้อนกลับไปทางท้ายตรอก แต่ก็ไม่เห็นอะไรทุกอย่างเป็นปกติ

ในวันต่อมา ร.ต.ท. ศักดาได้พบเพื่อนเก่าคนหนึ่ง และได้คุยกันถึงเรื่องยาเสพติดให้โทษด้วย เพื่อนผู้นั้นได้เล่าให้ฟังว่าตนเคยถามถึงเรื่องแหล่งจำหน่ายยาเสพติดจากผู้ที่เป็นนักสูบไอระเหยและมีความสนิทสนมไว้ใจกันได้ผู้หนึ่ง ได้ความว่าในตรอกวัดกระบือ อำเภอ

นางพญา มีขายกันมาก แต่เป็นรายย่อย พวกนี้ไปรับมาจากแหล่งขายใหญ่อีกต่อหนึ่ง เช่นที่ตรอกหงษ์พ้า เป็นต้น รายละเอียดนอกจากนี้ไม่ทราบได้ ข่าวนี้ยังความตื่นเต้นให้กับ ร.ต.ท. ศักดา มาก เพราะถ้าในตรอกหงษ์พ้ามีแหล่งขายยาเสพติดจริงแล้ว ก็คงจะเป็นบ้านเลขที่ 105 นั่นเอง ซึ่งหมายความว่าการสืบสวนจะต้องดำเนินต่อไปด้วยความเอาใจใส่และระมัดระวังยิ่งขึ้น โดยมุ่งที่จะให้ได้ข้อเท็จจริงในประเด็นที่สำคัญอันสามารถจะนำไปสู่การตรวจค้นจับกุมต่อไป

ประเด็นที่สำคัญในกรณีนี้คือ

1. ถ้าบ้านดังกล่าวมีพฤติการณ์ตามที่สงสัยจริง ขอบเขตการดำเนินงานมีมากน้อยเพียงใด เช่นเป็นแหล่งขายอย่างเดียวหรือเป็นแหล่งผลิตด้วย

2. วิธีการติดต่อทั้งจากแหล่งผลิต (ถ้าไม่ได้ผลิตเอง) และการขายให้แก่ลูกค้าทั้งที่เป็นการขายส่งและขายปลีก ตลอดจนปริมาณที่ขายได้

3. บุคคลผู้ร่วมงานมีมากน้อยเพียงใด และได้แก่ใครบ้าง

4. สถานที่ใช้เป็นแหล่งเก็บซ่อนยาเสพติดตลอดจนเครื่องมือเครื่องใช้ในการดำเนินงานมีอยู่ ณ ที่ใดบ้าง

เช้าวันที่ 8 มีนาคม ร.ต.ท. ศักดา ได้เริ่มลงมือสืบสวนอย่างจริงจังอีกครั้งหนึ่ง แต่ก็ยังไม่พบหลักฐานหรือข้อยืนยันอย่างใดที่แสดงว่าบ้านดังกล่าวมีการค้าหรือเป็นแหล่งสุมไฮระเหยจริง นอกไปจากว่าได้เห็นเด็กหนุ่ม 4 คนยืนคุยอยู่กับหญิงชราคนหนึ่งที่หน้าประตูบ้านเมื่อเวลาเดินผ่านไป สายตาทุกคู่ของคนกลุ่มนั้นได้จับจ้องมาในลักษณะที่มีแววสงสัยและไม่เป็นมิตร ร.ต.ท. ศักดา เริ่มรู้สึกอึดอัดใจอย่างมากเป็นครั้งแรกและแน่ใจว่าการสืบสวนครั้งนี้คงจะหาความช่วยเหลือจากคนแถวนี้ไม่ได้เสียแล้ว ถ้าขืนเอ่ยปากเลียบเคียงถามใครเข้าก็ไม่แน่ใจว่าจะไปเจอพวกเดียวกันเข้าหรือไม่ ถ้าเป็นเช่นนั้นตัวเขาคงจะเดือดร้อนมากทีเดียวทั้งในด้านผลงานและสังขาร หลังจากได้เข้าไปนั่งสงบสติอารมณ์อยู่กับเครื่องดื่มในร้านกาแฟปากตรอกเพื่อคิดหาลู่ทางต่อไปใหม่ แล้วก็นึกขึ้นได้ว่า ตอนที่เดินผ่านเข้าออกในตรอกนี้ ได้เคยสังเกตเห็นบ้านที่มีลักษณะเป็นหอพักอยู่ 2 หลัง หลังหนึ่งอยู่ใกล้เคียงกับบ้านดังกล่าวมาก ชั่วแต่มีบ้านเล็ก ๆ หลังหนึ่งคั่นอยู่เท่านั้น ถ้าหากมีห้องว่างและได้เข้าไป

อยู่ช่วงระยะเวลาหนึ่ง คงจะทำให้สามารถสังเกตพฤติการณ์ได้ละเอียดขึ้น ทั้งยังจะทำให้รู้จักคุ้นเคยกับคนแถวนั้นอันอาจจะเป็นประโยชน์ต่อการสืบสวนครั้งนี้เป็นอย่างมาก ดังนั้น ร.ต.ท. ศักดา จึงได้เข้าไปติดต่อเจรจากับเจ้าของหอพักโดยอ้างว่าตนเป็นนักศึกษามหาวิทยาลัย มีภูมิลำเนาอยู่ต่างจังหวัด ขณะนี้อาศัยอยู่กับเพื่อน แต่รู้สึกอึดอัดใจจึงอยากจะแยกออกมาอยู่ต่างหาก โดยบอกว่าที่นี่ห้องพักราคาถูกให้เช่าจึงอยากจะได้ไว้สักห้องหนึ่งซึ่งก็นับว่าได้ผล เพราะปรากฏว่ายังมีห้องว่างอีก 2 ห้องในอัตราค่าเช่า 150 บาทต่อเดือน ร.ต.ท. ศักดา จึงได้ขอจองไว้ 1 ห้องโดยบอกว่าอีก 2-3 วันจึงจะมาพัก

หลังจากนั้น ร.ต.ท. ศักดา ได้กลับไปยังหน่วยสืบสวนที่ 15 และได้นำเรื่องนี้เข้าปรึกษากับสารวัตรแผนก ซึ่งก็ได้รับความเห็นชอบด้วยโดยสารวัตรได้สั่งให้เขาทำรายงานเสนอหัวหน้าหน่วยเพื่อแจ้งผลการสืบสวนเสียขั้นหนึ่งก่อน พร้อมกับอ้างเหตุผลขออนุมัติเบิกค่าใช่จ่ายเกี่ยวกับการนี้ด้วย

ร.ต.ท. ศักดา ได้เขียนรายงานดังกล่าวให้กับสารวัตรเพื่อนำเสนอต่อหัวหน้าหน่วยในวันนั้น และในวันรุ่งขึ้นก็ได้รับอนุมัติตามความประสงค์ ดังนั้นภายหลังจากได้ผ่านพิธีการอันยืดเยื้อเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินที่ต้องผ่านบุคคลหลาย ๆ คน จนกระทั่งเรื่องลับแทบจะกลายเป็นเรื่องเปิดเผยแล้ว ในวันที่ 10 มีนาคม จึงปรากฏว่าหอพักดังกล่าวแห่งนี้ได้มีโอกาสต้อนรับน้องใหม่ซึ่งเป็นนักศึกษามหาวิทยาลัยหนุ่มโสดไว้ 1 คน และสถานที่แห่งนี้เองที่ ร.ต.ท. ศักดา ได้ใช้เป็นประโยชน์อย่างมากในการสืบสวนพฤติการณ์ต่าง ๆ ในตลอดระยะเวลาเกือบ 2 สัปดาห์ ก่อนที่เขาจะเสนอรายงานสรุปผลการสืบสวนต่อผู้บังคับบัญชา

– *ข้อเท็จจริงที่ได้จากการสืบสวน* –

เพื่อที่จะให้ท่านผู้อ่านได้แลเห็นภาพพจน์ของเหตุการณ์ต่าง ๆ ในระหว่างการปฏิบัติงานสืบสวนเรื่องนี้โดยชัดเจนและกว้างขวางยิ่งขึ้น จึงขอนำเอารายละเอียดจากบันทึกส่วนตัวของ ร.ต.ท. ศักดา ผู้ได้รับมอบหมายหน้าที่ในการสืบสวนมาลงไว้ดังต่อไปนี้

... เช้าวันที่ 10 มีนาคม เรากับเพื่อนได้ช่วยกันหอบเสื่อผ้าและที่นอนเข้าไปในบ้านหลังนี้ สังเกตดูตัวบ้านแล้วไม่อยู่ในลักษณะหอพักที่ดีเลย น่าจะเคยเป็นซ่องโสเภณีมาก่อน ทั้งเจ้าของหอพักซึ่งเป็นหญิงวัยกลางคนก็ช่างมีลักษณะเหมือนแม่เจ้าประจำซ่องเสียเหลือเกิน

ผู้ที่พักอยู่มีทั้งชายและหญิง ทั้งที่เป็นสามีภรรยากันและที่เป็นโสด แต่ผู้ที่มีเด็กเล็ก ๆ ทางหอพักไม่ยอมรับเพราะเกรงจะทำความรำคาญให้กับคนอื่น ผู้ชายซึ่งมีอยู่ 5 คนล้วนแต่ทำงานในการช่างฝีมือ เช่น ช่างก่อสร้างและช่างตัดผม สำหรับผู้หญิงแต่ละคนทั้งที่อยู่กับสามีและอยู่ตัวคนเดียว เท่าที่สังเกตดูท่าทางเอาเรื่องมาก พังคำพูดแล้วบางครั้งเราก็ยังอาย พอตกสายถ้าไม่ไปไหนก็นั่งล้อมวงเล่นไพ่กันเป็นกิจวัตร เล่นกันไป ด่ากันไป ทั้งสนุกและทั้งน่ารำคาญ เราเริ่มรู้สึกสงสารตัวเองที่รนหาที่เข้ามาแท้ ๆ แต่ใจหนึ่งก็เห็นว่าเป็นการดีแล้วที่จะได้มีโอกาสศึกษาชีวิตในแนวแปลกออกไปเสียที ... ในวันนี้เรายังไม่สังเกตเห็นสิ่งใดที่ใหม่และน่าสนใจต่อการศึกษามากกว่าที่เคยเห็นมาแล้ว และก็ยังไม่กล้าเอ่ยปากถามใด ๆ ให้ใครต้องรำคาญด้วย

วันที่ 11 มีนาคม เราตื่นแต่เช้าเพื่อไปทำงานที่หน่วยตามปกติ ตอนจะออกจากบ้านเห็นมีคนเข้ามาคุยกับเจ้าของหอพัก 2 คน เป็นสาวใหญ่คนหนึ่งและชายหนุ่มอีกคนหนึ่ง ได้ทราบว่าทั้งสองคนอยู่ในบ้านที่เราคอยเฝ้าดูพฤติการณ์อยู่ ผู้หญิงชื่อนางสมัย สามีกำลังอยู่ในคุกโดยมีข้อหาเป็นอันธพาล ส่วนผู้ชายชื่อนายวันเป็นน้องเขยของนางสมัย มีนิสัยเอะอะชอบในทางนักเลงและไม่มีอาชีพที่แน่นอนอะไร ตัวนางสมัยนั้นท่าทางเป็นคนคล่องแคล่วมาก นัยว่าเป็นหัวเรี่ยวหัวแรงในการเลี้ยงครอบครัวพี่น้อง ในขณะนั้น สงสัยนักว่าท่ามาหากินอะไรกันแน่ ตอนเราลงมาใส่รองเท้าข้างล่าง สังเกตเห็นคนทั้งคู่จ้องมองดูเราอย่างสนใจ คงจะเห็นเป็นคนแปลกหน้าที่ไม่น่าไว้ใจ ตอนออกจากบ้านไปขึ้นรถเราสงสัยว่าจะมีเด็กหนุ่มคนหนึ่งสะกดรอยตาม แต่เราไม่แสดงอาการอย่างใด พอเราขึ้นรถแล้วหันกลับมาดู จึงเห็นถนัดว่าเป็นเด็กที่อยู่ในบ้านนางสมัยนั่นเอง

ในตอนเย็น หลังจากเลิกงานเราได้เห็นพฤติการณ์ที่เฝ้าคอยดูอยู่เป็นครั้งแรก ห้องพักของเราอยู่ทางด้านหน้าของบ้าน มองออกไปทางหน้าต่างถึงแม้จะไม่เห็นบริเวณภายในของบ้านดังกล่าวเนื่องจากมีบ้านอีกหลังหนึ่งบังไว้ แต่ก็สามารถมองเห็นเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในแถบบริเวณหน้าบ้านได้โดยชัดเจน ขณะที่ยืนอยู่ที่หน้าต่างในขั้นแรกได้แลเห็นเด็กหนุ่มยืนเตร่อยู่ตรงหน้าบ้านดังกล่าว 2 คน เป็นเด็กที่เคยเห็นเข้า ๆ ออก ๆ บ้านนั้นเสมอและเข้าใจว่าจะพักนอนอยู่ในบ้านด้วย ขณะนั้นเองจึงได้สังเกตเห็นคนแปลกหน้าเดินเข้ามาหาเด็กหนุ่ม

ทั้งสอง ซุบซิบกันอยู่ครู่หนึ่งแล้วก็ยื่นเงินให้พร้อมกับรับเอาของกระดาษเล็กๆไป ในช่วระยะเวลาครึ่งชั่วโมงเราได้แลเห็นเหตุการณ์ในทำนองนี้ถึง 5 ราย บางคนพอมาถึงก็ไม่พูดไม่จาอะไร ได้แต่ยื่นเงินให้และรับของไปเลย สำหรับของนั้นอยู่ที่ตัวเด็กหนุ่มคนหนึ่งในสองคนนั้นใส่ไว้ในห่อกระดาษขนาดผ่ามือออกทีหนึ่ง ในเวลามีคนเดินเข้ามาในตรอก ถ้าไม่ใช่คนแถวนั้นผู้ขายก็จะรีบเอาห่อของยัดใส่เข้าไปตามซอกรั้วของบ้านข้างเคียงและทำเป็นยืนคุยกันอย่างธรรมดา เป็นการป้องกันล่วงหน้าในเมื่อถูกตรวจค้นตามตัว พอมีคนมาซื้อซึ่งส่วนมากจำหน้ากันได้จึงจะดึงออกมาขายอีก นับเป็นวิธีที่ฉลาดพอตัว ผู้มาซื้อเท่าที่เห็นในวันนั้น มีทั้งเด็กหนุ่มและผู้ใหญ่ ทั้งๆที่แน่ใจว่าสิ่งที่ซื้อขายกันอยู่นี้จะต้องเป็นเฮโรอีนอย่างไม่มีปัญหา แต่เรายังอยากจะเห็นโดยใกล้ชิดยิ่งขึ้นจึงทำทีเป็นเดินผ่านเข้าไปใกล้ๆ ขณะนั้นมีเด็กหนุ่มอยู่ด้วยกันประมาณ 5—6 คน และกำลังมีการซื้อขายกันอยู่ เราได้เห็นตัวสินค้าอย่างชัดเจนในลักษณะแคปซูลใส่อยู่ในซองกระดาษเล็กๆทีหนึ่ง พอเราเดินผ่านไปอย่างไม่รู้เนื่องรู้ตัว คนกลุ่มนั้นก็ชะงักทันทีเพราะเรายังเป็นคนแปลกหน้าสำหรับที่นี่อยู่มาก มีการอุทานและสะกิดกัน แต่เราทำเป็นไม่สนใจ เดินเลยออกไปทางปากตรอกเพื่อหาอาหารมื้อเย็นรับประทาน ในตอนเข้าร้านอาหารแล้วจึงได้รู้ว่ามีเด็กหนุ่มคนหนึ่งในกลุ่มนั้นสะกดรอยตามมา พอเห็นเราเข้าร้านอาหารก็เลยทำเป็นยืนเกาะอยู่หน้าร้านสักครู่หนึ่งจึงเดินกลับไป ในที่สุดก็เป็นอันแน่ชัดแล้วว่าบ้านดังกล่าวค้ายาเสพติดจริง แต่จะมีกิจการใหญ่โตเพียงใดนอกไปจากที่ได้พบเห็นนั้นเป็นเรื่องที่จะต้องสืบดูกันต่อไป

ในตอนกลางคืน เราถามหญิงคนรับใช้ในหอพักถึงเรื่องอาชีพของนางฉมัยและนายวัน แต่ก็ได้รับคำตอบว่าไม่รู้ แถมยังย้อนถามเราเสียอีกว่าจะรู้ไปทำไม เล่นเอาเราต้องเฉไฉว่าที่ถามก็เพราะเห็นมีคนเข้าออกกันมาก นึกว่ามีอะไรกัน ซึ่งก็ได้รับคำอธิบายว่าบ้านนั้นเขามีพี่น้องมาก ที่อยู่บ้านขณะนี้ตั้งสิบกว่าคนแล้ว ทั้งเป็นคนกว้างขวางเพื่อนฝูงก็เลยมากหน้าหลายตา คำตอบในลักษณะนี้ทำให้เราเห็นว่าแม้แต่การจะถามคนในหอพักเองก็จะต้องระวังเสียแล้ว เพราะทุกคนล้วนแต่คุ้นเคยชอบพอกับนางฉมัยและครอบครัวทั้งสิ้น

วันที่ 12 มีนาคม วันนี้เป็นวันเสาร์ เรายอมเสียสละงดเที่ยวโดยตั้งใจว่าจะคอยดูเหตุการณ์สัก 1 วันเต็มๆ และนับได้ว่าเป็นประโยชน์คุ้มค่าจริง ความจริงในระยะ 2 วันนี้

เราได้หลักฐานเพิ่มเติมขึ้นอีกไม่น้อยจนเกือบพอที่จะรายงานผู้ใหญ่ได้แล้วด้วยซ้ำ แต่ใจซักนึกสนุกอยากจะดูพฤติการณ์รอบด้านของพวกค้าของผิดกฎหมายนี้ว่าเป็นเช่นใดบ้าง ในวันนี้ตั้งแต่เช้า 7 นาฬิกา พอมองออกไปทางนอกหน้าต่างก็เห็นเด็กหนุ่มหน้าเก่านั่งอยู่ที่ม้ายาวหน้าบ้านนางฉมัย และมีพวกขี้ยาหนุ่มบ้างแก่บ้างเข้ามาซื้อเป็นพัก ๆ สังเกตดูพวกนี้เดินเข้ามาทางปากตรอก แต่ขากลับเดินเลยไปทางท้ายตรอกเพื่อแยกเข้าซอยอื่นต่อไป เราได้เห็นคนจีนท่าทางเป็นอาเสี่ย 2 คนเข้าไปในบ้าน คนหนึ่งนั้นพอเห็นหน้าเราก็จำได้ทันทีว่าเคยมีคดีพัวพันกับการค้าฝิ่นมาแล้วครั้งหนึ่ง แต่จำชื่อไม่ได้ เรายอกไปนั่งกินกาแฟที่ปากตรอก สักครู่ใหญ่ก็เห็นคนทั้งสองเดินออกมา มีกระเป๋าถือผ้าใบออกมาด้วย เราสงสัยว่าในนั้นคงจะเต็มไปด้วยแคปซูลไอระเหยเป็นแน่ แปลกใจว่าทำไมชาวบ้านในตรอกจึงไม่เห็นมีใครสนใจในพฤติการณ์ของบ้านดังกล่าวเลยเลย ขากลับเรามองเข้าไปข้างในบ้าน ก็เห็นว่ายังมีผู้ชายวัยกลางคนอีก 2 คนกำลังพูดคุยอยู่กับนางฉมัยอย่างเอาการเอางาน เด็กหนุ่มที่นั่งขายยาเสพติดอยู่หน้าบ้านหรี่ตามองดูเรา พร้อมกับยิ้มอย่างแบบฉบับนักเลง

ตกตอนสาย พวกผู้หญิงในหอพักก็ตั้งบ่อนไพ่เถื่อนกันอีก เราเห็นนางฉมัยเข้ามาเล่นด้วยจึงขอร่วมวงบ้างเพื่อตีสนิท รู้สึกว่าตัวนางฉมัยเป็นคนคุยสนุกมาก เวลาเล่นไพ่ก็กล้าได้กล้าเสีย เราแกล้งถามว่าเล่นไพ่กันบ่อย ๆ แบบนี้ไม่กลัวตำรวจจับบ้างหรือ ก็ได้รับคำตอบจากนางฉมัยว่า แถวนี้ไม่มีใครกล้ามาทำอะไรหรอก เราเลยกระเซ้าต่อไปว่า ถ้าจะเป็นนักเลงใหญ่กระมัง ซึ่งก็ได้รับคำตอบในทำนองเดียวกันอีกว่า ใหญ่หรือเล็กก็รับรองว่าตราบใดที่เรามาอยู่แถวนี้ จะไม่มีใครกล้ามารบกวนข่มเหงหรือท้าตีท้าต่อยเป็นอันขาด ถ้าบังเอิญมีขนมาก็ขอให้บอกจะจัดการให้เอง นับว่าน่าคิดดีเหมือนกัน

ตอนหัวค่ำเราชวนนางไพเราะซึ่งพักอยู่ในหอพักเดียวกันและท่าทางออกจะเป็นคนใจนักเลงอยู่สักหน่อย คุยถึงเรื่องราวต่าง ๆ เกี่ยวกับหอพักและบ้านข้างเคียง ได้รับความรู้เพิ่มเติมว่าบ้านนางฉมัยนั้นมีอิทธิพลทางนักเลงมาก สามีนางฉมัยเองเข้าคุกอยู่บ่อย ๆ จนเป็นของธรรมดา น้องชายแต่ละคนก็เกะกะเกเรไม่ชอบทำมาหากิน นอกจากนั้นบ้านใกล้เรือนเคียงก็เป็นญาติพี่น้องกันเสียมาก พวกหนุ่มนักเลงแถวนี้ก็ล้วนแต่เป็นลูกน้องของสามีนางฉมัยทั้งสิ้น แต่พอเราถามเข้ามาพูดถึงอาชีพอันแท้จริงของครอบครัวนี้ นางไพเราะกลับตอบว่าไม่รู้

ตามเคย และยังแถมเตือนเราว่าอย่าไปสนใจดีกว่า คนแถวนี้ยังไม่มีใครเอาใจใส่ด้วยเลย ดีไม่ดีจะอยู่ทนไม่ได้ เราทำเป็นหัวเราะและบอกว่าเคยอยู่และคบหาสมาคมกับพวกนักเลงมามากแล้วแม้แต่การค้าฝิ่นก็ยังเคยทำ จึงพอจะรู้อะไรดีอยู่ มาอยู่แถวนี้ไม่กี่วันจึงรู้ว่ามีการขายยาเส้พติดกัน ครานี้นางไพเราะจึงยอมเล่าให้ฟังว่ามีการค้ากันจริงและทำกันมานานแล้วด้วย พวกที่มาซื้อมีทั้งที่นำไปสูบเองและนำไปขายต่อ ที่ซื้อปลีกเพียงหนึ่งหรือสองแคปซูลก็มักจะมีเด็กคอยขายอยู่หน้าบ้านเป็นเวลา คือในตอนเช้าก่อน 9.00 น. และในตอนเย็นประมาณ 17.00 น. ในเวลาอื่นก็มีบ้างเป็นครั้งคราวตลอดวัน ระหว่างที่ขายถ้าเห็นคนแปลกหน้าเข้ามาในตรอกก็จะรีบเอาห่อยายัดเข้าไปตามซอกรั้วบ้านข้างเคียงหรือโยนทิ้งลงไปในตะกร้าขยะหน้าบ้านและทำเป็นยืนคุยกันเฉยซึ่งพฤติการณ์ทำนองนี้เราก็ได้เห็นมาแล้ว สำหรับคนที่มาซื้อเป็นจำนวนมากหน่อยก็จะเข้าไปในบ้านติดต่อกับนางสมัยโดยตรงเลยทีเดียว ดังนั้นภายในบ้านจะต้องมีที่เก็บยาเส้พติดอย่างแน่นอน ส่วนตามตัวนางสมัยและลูกสมุนอื่น ๆ ก็มีพกอยู่เสมอเพื่อสะดวกในการขายให้กับพวกที่มาซื้อสูบเล็กๆ น้อย ๆ เพราะพวกนี้มีเกือบตลอดวัน เราถามต่อไปว่าทำไมคนแถวนี้ไม่รู้กันหรือ และทำไมจึงไม่มีใครบอกตำรวจ ซึ่งนางไพเราะก็ตอบอีกว่า ส่วนมากก็รู้กันแทบทั้งนั้น แต่ไม่มีใครสนใจ เพราะเห็นว่าตัวเองไม่ได้มีส่วนได้เสียอะไรด้วย และถึงแม้จะสนใจขนมากก็ไม่มีใครกล้าพูด เพราะคนแถวนี้ส่วนมากล้วนแต่เป็นพวกเขา และข้อสำคัญตำรวจท้องที่ก็ยังเป็นพวกเดียวกันเสียด้วย ยังเคยเห็นพวกตำรวจชั้นผู้น้อยบางคนเข้ามาหา บางทีก็มาซื้อสูบเองด้วยซ้ำ เพราะฉะนั้นถึงจะมีใครไปบอกตำรวจก็คงจะไม่สู้ได้ประโยชน์อะไรขึ้นมา ถ้าเป็นตำรวจหน่วยปราบแห่งอื่นอาจจะว่าไม่ถูก

วันที่ 13 มีนาคม วันนี้มีบ่อนไพ่ในหอพักอีกตามเคย ระหว่างที่เล่นกันอยู่ เราได้เห็นเหตุการณ์อันชวนสลดใจอย่างหนึ่ง เวลานั้นฝนกำลังตกปรอย ๆ ที่ข้างรั้วหอพักมีชายวัยกลางคนรูปร่างผอมเหลืองแต่งตัวปอน ๆ คนหนึ่งยืนอุ้มลูกเล็ก ๆ อยู่ สายตามองเข้ามาในหอพักอย่างละห้อย ที่แรกนึกว่าเป็นพวกขอทาน แต่ที่แท้เป็นคนที่ติดเฮโรอีนอย่างแรง ตัวเองไม่มีเงินซื้อ มาขอซื้อเชื่อที่บ้านนางสมัยก็ถูกไล่ออกมา พอดีมีเด็กเข้ามาบอกนางสมัยซึ่งกำลังนั่งเล่นไพ่อยู่ในหอพัก ก็ถูกด่าส่งไปว่า ของมีไว้ขายไม่ใช่ให้ฟรี ๆ ไม่มีเงินซื้อก็ลงแดงไปเสียให้พ้นเรื่องพ้นราว เราฟังดูแล้วก็รู้สึกสมเพชเต็มประดา ในบรรดาผู้หากินทางทุจริต

แบบนี้แล้ว จะหาความนึกคิดทางด้านศีลธรรมนี้ยากนัก ตอนแรกที่เขายังไม่เคยสูบยังเคยให้สูบฟรีด้วยซ้ำ แต่พอเขาตกเป็นทาสของมันอย่างโงหัวไม่ขึ้นแล้ว กลับได้ทีขูดเลือดขูดเนื้อเอาจนหมดตัวเป็นราย ๆ ไป พวกนี้ถ้าหาเงินซื้อไม่ได้ ก็ลักเล็กขโมยน้อยก่ออาชญากรรมได้ง่าย ๆ นับเป็นภัยแก่สังคมอย่างยิ่ง

ตกมาถึงตอนนี้รู้สึกว่าใคร ๆ พากันไว้วางใจเรามากขึ้นและเชื่อกันสนิทว่าเราชื่อสมศักดิ์เป็นนักศึกษามหาวิทยาลัย และไม่มีพิษสงอย่างใดเลย เล่นไพ่ครั้งใดก็มักจะเสียไม่เคยได้ การพูดจาระหว่างกันจึงเป็นไปอย่างเปิดเผยยิ่งขึ้น แต่พวกลูกสมุนของนางฉมัยยังคงมองดูเราอย่างไม่ค่อยเป็นมิตรอยู่ตามเดิม ตอนบ่ายเราถือโอกาสเดินเข้าไปคุยกับนางฉมัยในบ้าน สังเกตดูคนในบ้านไม่พอใจกัน แต่เราทำเป็นไม่สังเกตเห็น นั่งคุยอยู่ประมาณ 10 นาทีก็มีคนมาหานางฉมัย เห็นนางฉมัยเดินเข้าไปในห้องข้างในห้องหนึ่งซึ่งดูเหมือนจะเป็นห้องนอนของนางฉมัยเอง ขากลับออกมานางฉมัยหยิบเอาห่อกระดาษขนาดซองบุหรี่ออกมาให้ คน ๆ นั้นรับไปพร้อมกับมอบเงินให้ 200 บาท เราทำเป็นไม่เห็นและไม่สนใจอะไรทั้งสิ้น แต่เป็นอันว่าแน่ใจได้แล้วว่าภายในบ้านหลังนี้จะต้องมีสถานที่เก็บยาเสพติดอยู่ไม่น้อยกว่า 1 แห่ง และคงจะเป็นจำนวนไม่น้อยนัก

วันที่ 15 มีนาคม ตั้งแต่เช้าเราได้เห็นภาพอันน่าสลดใจอีกครั้งหนึ่ง ครานี้เป็นเด็กนักเรียนอายุประมาณ 15–16 ปีกลุ่มหนึ่ง ใส่กางเกงขาสั้น และตัดผมเกรียนทุกคน ทั้งหมดเข้าตรอกมายืนซื้ออยู่หน้าบ้าน ซื้อแล้วก็แจกจ่ายกันเลยทีเดียว ใจเรารู้สึกสงสารและทุเรศเอามาก ๆ ไม่ทราบว่าถ้าผู้ปกครองรู้เข้าจะว่าอย่างไร เราตัดสินใจเอาในตอนนั้นเลยว่าเห็นจะต้องรีบรายงานให้ผู้ใหญ่ทราบเสียที เพราะยิ่งปล่อยไว้ราษฎรผู้เบาปัญญาจะต้องตกเป็นทาสความเลวร้ายของยาเสพติดมากขึ้นอีกมากต่อมาก

ในตอนออกจากบ้านไปทำงาน ได้พบกับคนที่เคยรู้จักคนหนึ่งตรงหน้าปากตรอก เป็นข้าราชการชั้นตรี ๆ อยู่กระทรวงแห่งหนึ่งมีชื่อว่าอนันต์ ถามไปถามมาได้ความว่าบ้านอยู่ติดกับบ้านนางฉมัยนั่นเอง แต่อยู่ทางด้านหลังบ้าน เวลาเข้าออกก็เดินทางซอยเล็ก ๆ อีกทางหนึ่ง จึงยังไม่เคยเห็นหน้ากัน เขาชวนเราเข้าไปคุยในร้านกาแฟที่อยู่ห่างออกไปและได้ปรับทุกข์กับเราถึงพฤติการณ์ค้ายาเสพติดของบ้านดังกล่าวด้วย โดยเขาปรารภขึ้นมาก่อนว่า

อยากจะให้เราช่วยจัดการเพราะตัวเขาเองก็รำคาญอยู่มาก จะเอะอะก็กลัวเพราะที่บ้านมีตัว เขาเป็นผู้ชายที่เป็นผู้ใหญ่อยู่คนเดียวเท่านั้น นอกนั้นมีแต่เด็กและคนแก่ แต่ก็ต้องส่งบปาก ส่งบเสี่ยงไว้มากอยู่ดี ตัวเขาเองเคยเข้าไปหาสารวัตรตำรวจท้องที่มาครั้งหนึ่งแล้วเมื่อ ประมาณ 3 เดือนก่อนหน้านี้ แต่สารวัตรบอกว่าได้สั่งให้พวกลูกน้องมาคอยตรวจตราอยู่เสมอ ถ้ามีพฤติการณ์ดังกล่าวจริงก็คงจะรายงานให้ทราบแล้ว เราถามแต่ว่าเคยโทรศัพท์ไปที่หน่วย สืบสวนที่ 15 หรือไม่ ก็ได้คำตอบว่าไม่เคย จากปากคำของอนันต์ เราได้รู้ข้อเท็จจริงอันเป็น ประโยชน์อีกมากทั้งในด้านผู้ร่วมมือในการค้ายาเสพติดและพฤติการณ์อื่น ๆ อีก

ตามคำบอกเล่าของอนันต์ บ้านดังกล่าวไม่ได้เป็นแหล่งที่ทำการผลิตยาเสพติดเอง แต่ เป็นแหล่งขายที่ค่อนข้างใหญ่แห่งหนึ่ง มีทั้งขายปลีกและขายส่งเป็นจำนวนมาก แต่จะรับมา จากที่ใดต่อนั้นยังไม่ทราบแน่ ในขั้นนี้เข้าใจว่าตัวนายทุนจะเป็นคนจีนพูดจาไม่ค่อยชัด เพราะ เคยเห็นมาหาบางคนมักจะมาตอนเช้ามืดบ่อย ๆ สถานที่เก็บยาเสพติดมีอยู่หลายแห่งภายในตัวบ้าน เช่นตามขอบฝา ขอบบันไดขั้นบนซึ่งทำเป็นแผ่นกระดานซ้อนกันอย่างแนบเนียน ตลอดจนใต้- ถุนบ้านในลักษณะอยู่ในถุงหรือห่อกระดาษที่ขยี้ทิ้ง อนันต์บอกว่าที่รู้ดีเพราะได้พยายามแอบดู พฤติการณ์อยู่เสมอและเห็นว่ามนุษย์พวกนี้ร้ายกาจมาก ทำให้คนดี ๆ ต้องเสียมามากต่อมาก แล้ว พวกเด็กหนุ่มที่เห็นเข้า ๆ ออก ๆ หรือยืนจับกลุ่มกันในตรอกล้วนแต่สูบไอระเหยทั้งนั้น และทำหน้าที่เป็นลูกสมุนของนางฉมัยและสามีไปในตัว พวกนี้ส่วนมากได้สูบฟรี เพราะในขณะ เดียวกันก็ได้ช่วยทำหน้าที่ขายและหาลูกค้าให้ด้วย พอตกเช้าหรือหัวค่ำพวกนี้มักจะมาชุมนุม กันที่บ้านของนางฉมัยซึ่งใช้เป็นสถานที่สูบไปในตัว ปรากฏว่าพวกนี้มีความจงรักภักดีมาก เพราะถ้าตีตัวออกห่างเมื่อใดก็หมายความว่าไม่มียาสูบอีก ถ้าจะหาซื้อเองก็เปลืองเงินมากใน เมื่อแต่ละคนไม่ได้มีอาชีพอะไรที่แน่นอน คิดถึงอนาคตของพวกนี้แล้วเศร้าใจจริง ๆ ที่ร้าย ไปกว่านี้อีกก็คือเรื่องการหาลูกค้า กล่าวคือ มีการชักชวนหลอกล่อและบางครั้งถึงกับบังคับ พวกที่ตกเป็นเหยื่อส่วนมากได้แก่พวกกรรมกรและพวกนักเลงอันธพาลด้วยกัน พวกกรรมกร เชื่อในสรรพคุณว่ายาเสพติดสามารถเพิ่มกำลังขาและผ่อนคลายการปวดเมื่อยจากการทำงาน หนักได้ดีนัก ส่วนพวกอันธพาลที่ติดก็มักเนื่องมาจากเป็นพวกเดียวกัน ถ้าไม่สูบก็เข้ากันไม่ได้ สำหรับพวกนักเรียนก็มักจะถูกหลอกล่อจากเพื่อนฝูงที่เป็นผู้ใหญ่กว่าว่าสูบแล้วสมองใสเก่ง

กล้าขึ้นกว่าเก่าอีกมาก ทั้งไม่มีอันตรายร้ายแรงแต่อย่างใด ในตอนแรกมักจะมีของฟรีให้ทดลองดูก่อน พอติดแล้วจึงมีการคิดเงินกันอย่างทารุณ สำหรับพฤติการณ์ด้านอื่นเท่าที่ทราบ เกี่ยวกับสถิติการจำหน่ายเฉลี่ยตกวันละไม่ต่ำกว่า 60 แคปซูล คิดเป็นเงินไม่น้อยกว่า 600 บาท ในจำนวนนี้ครึ่งหนึ่งถือเป็นกำไร นับว่าเป็นรายได้ที่ไม่เลวเลยทีเดียว ผู้ดำเนินงานทั้งหมด นอกจากตัวนางฉมัยซึ่งเป็นหัวหน้าแล้ว ก็มีนายวันน้องเขย นางเลี่ยมซึ่งเป็นแม่นางฉมัย นายแส่งชัยและนายจำลองน้องชาย ส่วนลูกมือภายนอกที่สำคัญก็มีนายสวัสดิ์ นายประกอบและนายจุ่น สำหรับยาเสพติดนั้นตัวนางฉมัยเป็นผู้ไปเอามาจากที่อื่นด้วยตนเอง แต่บางครั้งก็ให้นายสวัสดิ์หรือนายจุ่นไปแทน เราได้ถามถึงเรื่องอื่น ๆ อีกจนเกือบได้เวลางาน จึงแยกกันโดยเขาสัญญาว่าพรุ่งนี้เขาจะนำแผนที่บ้านแสดงทางเข้าออกและแหล่งเก็บซ่อนยาเสพติดมาให้ด้วย

ในตอนค่ำเราได้คุยกับนางไพเราะอีก และได้สอบถามเรื่องราวเกี่ยวกับยาเสพติดของนางฉมัย โดยเราบอกว่าสนใจเพราะมีเพื่อนฝูงและคนรู้จักสูบอยู่หลายคน บางทีจะลองคิดหาทางติดต่อขอรับจากนางฉมัยเพื่อไปขายเอากำไรอีกต่อหนึ่ง ในระยะนี้ถึงแม้เราจะรู้จักมักคุ้นกับทุกคนในบ้านแล้วก็ตาม แต่ไม่มีใครเอ่ยปากเล่าเรื่องนี้ให้เราฟังเลย รู้สึกว่าไม่มีการสนใจกัน รวมทั้งอาจจะเกรงกลัวพี่น้องนางฉมัยมากด้วย แม้แต่ตัวเจ้าของหอพักเอง เราเองไม่กล้าถามอะไรทั้งสิ้น มีแต่นางไพเราะคนเดียวที่กล้าพอที่จะมาพูดคุยด้วย นางไพเราะได้เล่าให้ฟังในครั้งนี้ว่าพรรคพวกที่ช่วยขายยาเสพติดให้นางฉมัยมีด้วยกันหลายคน นอกจากพวกเด็กหนุ่มที่เห็นแล้วยังมีคนภายนอกอีกโดยมารับจากนางฉมัยเอาไปขายที่อื่น ได้เงินมาแล้วก็ได้ส่วนแบ่งเป็นเปอร์เซ็นต์ตอบแทน ทั้ง ๆ ที่ทางการได้คอยกวดขันปราบปรามและโฆษณาให้ประชาชนรู้ถึงความเลวร้ายของยาเสพติด แต่พวกนี้ยังขายได้เป็นจำนวนมากทุกวัน และหาลูกค้าใหม่ ๆ ได้เสมอ เนื่องจากมีวิธีการขายและการชักชวนแปลก ๆ และมักจะรอดตาเจ้าหน้าที่ไปได้ ในการโฆษณาชักชวนนั้น ถ้าเป็นพวกที่ติดยาเสพติดอยู่แล้วก็ทำได้ง่ายมาก เพราะคนพวกนี้ถึงอยากจะเลิกอย่างไร ถ้ามีคนมาคอยกระตุ้นเตือนอยู่เสมอก็มักจะอดไม่ได้ ส่วนพวกที่ยังไม่เคยเสพก็ต้องใช้เล่ห์เพทุบายต่าง ๆ หลอกล่อ เป็นต้นว่า

1. สำหรับบุคคลที่ยังไม่เคยเสพ โดยเฉพาะพวกวัยรุ่น ก็มีวิธีทำให้เห็นว่าเป็นของโก้ และให้ประโยชน์หลายอย่าง เช่นทำให้สมองแจ่มใส ทำให้จิตใจกล้าหาญ และทำให้มีความทนทานในทางร่วมประเวณี ทั้งไม่ใช่ยาเสพติดแต่อย่างใด ถ้าเป็นคนจิตใจเข้มแข็งแล้วจะเลิกเมื่อใดก็ได้ ผู้ที่รู้เท่าไม่ถึงการณ์ก็เชื่อยอมทดลองดู และเห็นว่าเป็นความจริงในขั้นแรก ทำให้อยากทดลองเรื่อย ๆ หนักเข้าก็ติดเลิกไม่ได้ เข้าทำนองสวรรค์ที่ขึ้นไปแล้วหาทางกลับลงมาไม่ได้

2. พวกร่างกายและจิตใจวิปริต หรือพวกมีโรคประจำตัวมักชอบเชื่อว่ายาเสพติดสามารถบำบัดรักษา สร้างความเข้มแข็งสดชื่นและบรรเทาความเจ็บปวดได้เป็นอย่างดี

3. สำหรับพวกที่เสพอยู่แล้วก็มีวิธีโฆษณาให้เห็นว่า ตามที่ทางการได้เปิดสถานที่บำบัดผู้ติดยาเสพติดขึ้นนั้นไม่ได้ให้ประโยชน์อะไรแก่ผู้รักษาเลย ซ้ำยังจะต้องเสียเงินอีกด้วย เมื่อออกมาแล้วก็ยังเลิกไม่ได้อยู่ดี

4. มีการโฆษณาใส่ร้ายผู้ใหญ่ในวงราชการว่า บางคนเป็นผู้อยู่หลังฉากการค้าเฮโรอีน เพราะฉะนั้นเมื่อผู้ใหญ่ทำได้ก็ไม่เห็นแปลกอะไรที่ประชาชนจะค้าหรือสูบบ้างไม่ได้

นอกจากนี้ยังมีวิธีการปลีกย่อยอีกหลายอย่าง นางไพเราะซึ่งอดีตเคยเป็นโสเภณีมาก่อน แต่ขณะนี้กลับตัวหันมาประกอบอาชีพเป็นแม่ค้าขายของอยู่ที่ตลาดใกล้เคียง ได้เล่าว่าก่อนหน้านี้คนก็เคยช่วยนางสมัยขายด้วยเหมือนกัน โดยยึดสถานที่ตามโรงแรม ส่วนมากขายให้กับพวกคนจีนหรือไม่ก็ขายให้กับคนที่ขึ้นห้องกับตน สำหรับคนที่สูบอยู่แล้วก็ขายได้ง่าย คนที่ไม่เคยสูบบางทีก็ต้องใช้วิธีหลอกล่อ เช่นเอายัดใส่เข้าไปในบุหรี่แล้วจุดให้สูบเป็นต้น ปรากฏว่าทำให้คนติดยาเสพติดไปหลายคนเหมือนกัน บางคนก็ต้องเป็นลูกค้าประจำของนางสมัยมาจนทุกวันนี้ ตัวนางไพเราะเองก็เคยเกือบติดมาแล้วครั้งหนึ่ง แต่เคราะห์ดีที่เลิกได้ทัน ขณะนี้ถ้าอยากจะหากินทางช่วยนางสมัยอีกก็ทำได้ เราได้เคยบอกว่าพรุ่งนี้เช้าให้ช่วยซื้อมาให้สักสองแคปซูล จะเอาไปฝากเพื่อน ซึ่งนางไพเราะก็รับคำ แต่ก็ยังไม่วายเตือนเราว่าเรื่องความคิดที่จะรับยาเสพติดจากนางสมัยไปขายต่อนั้น ขอให้เลิกเสียดีกว่า เพราะมือยังไม่ถึงขนาดพรรคพวกนางสมัย รับรองว่าไม่เกิน 1 เดือนจะต้องถูกตำรวจจับอย่างไม่มีปัญหา

วันที่ 16 มีนาคม ตอนเช้าก่อนไปทำงาน นางไพเราะได้เอาเฮโรอีนมาให้ตามสั่ง เป็นชนิดเกล็ดเล็ก ๆ สีม่วงปนชมพูอย่างที่เคยเห็นมาแล้วราคาแคปซูลละ 8 บาท นับว่าถูกมากเมื่อเทียบกับที่ขายตามแห่งอื่น ซึ่งโดยมากขายประมาณแคปซูลละ 10 บาท ทั้งนี้คงจะเป็นเพราะคนซื้อมาให้ก็อนางไพเราะนั่นเอง เราถามว่านางลมัยถามหรือเปล่าว่าใครเป็นคนซื้อ ซึ่งนางไพเราะก็บอกว่าไม่ได้ถามเพราะคนบอกก่อนว่าจะซื้อไปให้แฟน เราเลยบอกว่าดีแล้วอย่าบอกให้ใครรู้เพราะอาย เดี๋ยวใครจะหาว่าเราเป็นคนสูบเอง

พอออกไปที่ป้ายรถเมล์หัวถนนใหญ่ก็พบกับอนันต์ตามนัด เขาได้มอบแผนที่บ้านของนางลมัยให้ แต่ดงบริเวณบ้านอย่างละเอียด ทั้งทางเข้าออกและสถานที่แต่ละแห่งซึ่งแน่ใจว่าเป็นที่เก็บซ่อนยาเสพติดรวมทั้งมีรายชื่อบุคคลผู้ร่วมงานทุกคนซึ่งส่วนมากเป็นพวกที่เขาเคยเล่าให้ฟังแล้วเมื่อวันก่อน และยังได้ให้รายละเอียดเพิ่มเติมอีกว่า นางลมัยมีพี่สาวอยู่อีกคนหนึ่งชื่อลมุน สามีเป็นผู้จัดการร้านขายอาหารวันเพ็ญแถวถนนสายที่ 22 ซึ่งทั้งสองใช้เป็นที่อยู่อาศัยด้วย ได้ทราบว่าร้านอาหารดังกล่าวถูกใช้เป็นที่เก็บยาเสพติดด้วยเหมือนกัน ถ้าลองสืบเพิ่มเติมดูอีกคงจะไม่เสียหลาย

วันที่ 18 มีนาคม วันนี้ได้มีโอกาสคุยกับนางลมัยและคนอื่นๆ ในหอพักหลายคน ตอนหนึ่งนางลมัยได้พูดถึงเรื่องสามีซึ่งกำลังถูกกักกันตัวอยู่ ณ สถานกักกันอันซพาลประจำจังหวัดว่าเป็นคนหาความดีไม่ได้เลยสักอย่าง โดยเฉพาะเรื่องสูบฝิ่นกินเหล้าแล้วเมื่อเหลือเกิน เราเลยถามไปว่าคนติดฝิ่นเข้าไปอยู่ในคุกไม่มีฝิ่นสูบมิแย่หรือ นางลมัยกลับหัวเราะชอบใจแล้วบอกว่าเราช่างไม่รู้อะไรเสียเลย ในสถานกักกันแห่งนี้ถ้ามีเงินเสียอย่างเดียวแล้วสบายกว่าอยู่ข้างนอกเสียด้วยซ้ำไป จะกินหรือจะสูบอะไรมีหาไว้ให้ได้แทบทุกอย่าง ตอบแบบนี้ทำเอาเราเงียบไปเลย คิดดูแล้วก็น่าจะเป็นความจริงเพราะเคยได้ข่าวมาบ้างเหมือนกันว่าแม้แต่ในห้องขังตามสถานีตำรวจบางแห่งก็ยังมียาเสพติดขายและสูบกันไม่ขาด พังคำพูดของนางลมัยแล้วอดยิ้มเยาะไม่ได้ ที่สามีตัวสูบฝิ่นกินเหล้าบ้างยังเกลียดเอามาก ๆ แต่ทำไมกลับกล้าทำลายอนาคตคนอื่นโดยหากินทางขายยาเสพติดเสียเองเล่า...

– สรุปผลรายงานผลการสืบสวน –

วันที่ 21 มีนาคม เป็นวันที่ ร.ต.ท. ศักดา ตัดสินใจเสนอรายงานสรุปผลการสืบสวนของเขาต่อผู้บังคับบัญชา เมื่อไปถึงที่ทำงานเขาได้นำเรื่องราวทั้งหมดปรึกษากับสารวัตรก่อน พร้อมทั้งได้นำตัวอย่างยาเสพติดที่ซื้อมาให้ดูด้วย ซึ่งสารวัตรได้ให้ความสนใจมาก แต่สำหรับกรณีร้านขายอาหารวันเพ็ญ สารวัตรบอกว่าเป็นร้านของนายตำรวจชั้นผู้ใหญ่ในบ้จจุบันคนหนึ่ง อย่าเพิ่งไปยุ่งเลยดีกว่า เพราะถึงท่านจะไม่ได้รู้เห็นด้วย ก็ไม่เป็นผลดีแก่เรา ถ้าเป็นจริงก็ไม่เป็นไร แต่ถ้าเกิดไม่เป็นจริงขึ้นมา เราอาจจะกลายเป็นนายตำรวจที่เคราะห์ร้ายไปก็ได้ เอาไว้มีโอกาสค่อยเรียนท่านหัวหน้าหน่วยด้วยวาจาจะเป็นการดีกว่า ถ้าท่านเห็นว่าควรจะจัดการสถานใดต่อไปจึงค่อยดำเนินการตามนั้น

หลังจากที่ได้ปรึกษากับสารวัตรเรียบร้อยแล้ว ร.ต.ท. ศักดาจึงได้เขียนรายงานสรุปผลการสืบสวนกรณีบ้านเลขที่ 105 ตรอกหงษ์พ้า อำเภอนางพญา มีการดำเนินการค้ายาเสพติดให้โทษเสนอต่อสารวัตรแผนก เพื่อรายงานต่อไปยังผู้บังคับบัญชาตามลำดับขั้น ข้อความสำคัญบางตอนของรายงานฉบับนี้มีดังต่อไปนี้

> "...การค้ายาเสพติดของบ้านดังกล่าวได้มีมานานแล้ว และขณะนี้ยังคงดำเนินอยู่มีผู้มาซื้อเป็นประจำทั้งที่ซื้อเป็นจำนวนมากเพื่อนำไปขายต่อ และซื้อปลีกเพื่อสูบเอง...ผู้ดำเนินการนอกจากตัวนางสมัยเองแล้ว บุคคลในครอบครัวก็ร่วมมือด้วยทุกคน โดยเฉพาะนายวันน้องเขย ส่วนบุคคลภายนอกก็มีพวกนักเลงอันธพาลในแถบนั้นหลายคน ที่สำคัญมีนายสวัสดิ์ นายประกอบและนายจุ่น... พฤติการณ์ของบุคคลในบ้านนี้ตลอดจนสมัครพรรคพวกนับเป็นภยันตรายร้ายแรงต่อสังคมเป็นที่เดือดร้อนของชาวบ้านผู้สุจริต... อนึ่ง บุคคลกลุ่มนี้เป็นผู้มีอิทธิพลในทางนักเลงทั้งยังมีตำรวจท้องที่ชั้นผู้น้อยบางคนรู้เห็นเป็นใจด้วย... การจะเข้าตรวจค้นให้ได้ผลจะต้องทำอย่างละเอียดและทันท่วงที ควรจะเข้าทั้งทางประตูหน้าบ้านและหลังบ้านพร้อมกัน การตรวจค้นนอกจากจะต้องตรวจค้นตามตัวบุคคลในบ้านและที่อยู่ในบริเวณหน้าบ้านทุกคนแล้ว จะต้องตรวจบริเวณบ้านโดยละเอียดด้วย ซึ่งในการนี้กระผมได้แนบแผนที่แสดงบริเวณบ้านโดยละเอียด พร้อมกับทำเครื่องหมายสถานที่ซึ่งเชื่อแน่ว่าเป็นที่เก็บซ่อนยาเสพติดมาด้วยแล้ว..."

สำหรับรายละเอียดปลีกย่อยบางประการ ร.ต.ท. ศักดามิได้รายงานรวมลงไปด้วย เป็นต้นว่าในกรณีร้านขายอาหารวันเพ็ญ การมียาเสพติดขายในสถานกักกันอันธพาลประจำจังหวัด และแหล่งขายรายย่อย ๆ ในตรอกวัดกระบี่ ทั้งนี้เพราะตั้งใจจะรายงานด้วยวาจาโดยตรงต่อหัวหน้าหน่วยในภายหลังจากที่ได้มีการตกลงใจว่าจะปฏิบัติการเช่นใดกับนางฉมัยและพรรคพวกแล้ว แต่ความตั้งใจและความคาดหวังของ ร.ต.ท. ศักดาในครั้งนี้ต้องผิดพลาดไปมากจากทุกคราว เพราะนับแต่ได้เสนอรายงานไปเมื่อวันที่ 21 มีนาคม จนกระทั่งถึงวันที่ 4 เมษายน การตรวจค้นจับกุมใด ๆ หรือการประสานงานกับตำรวจหน่วยกำลังเพื่อการจับกุมก็ยังไม่มีท่าทีว่าจะเกิดขึ้น ร.ต.ท. ศักดาจึงตัดสินใจเข้าพบหัวหน้าหน่วยด้วยตนเอง ก็ได้ความว่าเรื่องดังกล่าวได้เสนอไปให้ท่านผู้อำนวยการตำรวจฝ่ายสืบสวนและปราบปรามประจำจังหวัดแล้ว และได้รับอนุมัติให้ตำรวจท้องที่อำเภอนางพญาเป็นผู้ดำเนินการด้านตรวจค้นจับกุมต่อไปแล้วตั้งแต่วันที่ 23 มีนาคม ขณะนี้เรื่องอยู่ที่สถานีตำรวจดังกล่าว เข้าใจว่าเขาคงจะติดต่อขอความช่วยเหลือร่วมมือมาในภายหลังหรือเราจะติดต่อไปด้วยตนเองก็ได้ ถ้ามีรายละเอียดที่ต้องการชี้แจงเพิ่มเติม ด้วยความรู้สึกอันค่อนข้างผิดหวัง ร.ต.ท. ศักดาได้แจ้งเรื่องนี้ให้สารวัตรทราบซึ่งก็ได้รับคำแนะนำจากสารวัตรผู้มีประสบการณ์มากกว่าว่า ไม่ควรจะต้องไปวิตกมากมายอะไร เราได้รับคำสั่งให้สืบสวนเมื่อได้ข้อเท็จจริงอย่างใดมาก็เสนอไป ส่วนผู้ได้รับคำสั่งให้ตรวจค้นเขาก็ต้องรู้ดีว่าเรื่องนี้ทางหน่วยสืบสวนที่ 15 ได้ทำการสืบสวนและได้ข้อเท็จจริงมาเรียบร้อยแล้ว ถ้าเขาต้องการรายละเอียดเพิ่มเติมก็ย่อมจะเป็นฝ่ายติดต่อขอความร่วมมือเอง ซึ่งตามที่ปฏิบัติกันมาเวลาทำการตรวจค้นเขาควรจะต้องขอความร่วมมือจากเราด้วยเพราะรู้ดีกว่าเขา ส่วนที่เขาจะดำเนินการจริงจังหรือไม่เพียงใดนั้นเป็นเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบของเขาเอง ถ้าหากเขาไม่ลงมือเขาก็ต้องมีเหตุผลที่แสดงได้ว่าไม่มีการกระทำผิดจริง การที่จะเข้าไปยุ่งเกี่ยวโดยเขาไม่ขอร้องมา อาจจะก่อให้เกิดความหมองใจกันได้

– เหตุการณ์ภายหลังการรายงานการสืบสวน –

หลังจากที่ได้เสนอรายงานสรุปผลการสืบสวนต่อผู้บังคับบัญชาเรียบร้อยแล้ว ร.ต.ท. ศักดายังคงอยู่ที่หอพักต่อไปอีก เพราะยังมีสิทธิอยู่ต่อไปได้จนครบเดือน กับทั้งต้องการจะหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากที่ได้ทราบมาแล้วอีกด้วย เหตุการณ์ในระหว่างนี้ยังคงเหมือนเดิม

การค้ายาเสพติดคงยังมีอยู่ทั้งบริเวณหน้าบ้านและภายในบ้านนางสมัยทุกวันไม่เปลี่ยนแปลง มีสิ่งเดียวที่ ร.ต.ท. ศักดาต้องการรู้มากที่สุดในเวลานี้คือ แหล่งผลิตหรือแหล่งกลางที่เป็นต้นตอของยาเสพติดที่ขายอยู่ในขณะนี้อยู่ที่ใดและใครเป็นคนดำเนินงาน แต่ก็เป็นเรื่องยากมาก เพราะมีคนรู้อยู่เพียง 2–3 คนเท่านั้น ซึ่งถ้าจะหลอกถามอย่างใดก็คงไม่ได้รับคำตอบ เขาเคยตอบตามนางสมัยไปห่าง ๆ เพื่อจะดูว่าไปที่ใดบ้างแต่ก็ไม่ได้ผล เพราะปรากฏว่าทุกครั้งนางสมัยเพียงแต่ไปสถานที่บริเวณใกล้เคียงเพื่อหาซื้ออาหารหรือของกินเท่านั้น จึงน่าจะสันนิษฐานว่าการไปรับคงจะทำนาน ๆ ครั้งพอจวนจะหมดจึงไปรับมาใหม่ และการไปคงจะเป็นเวลาเช้ามืดหรือกลางคืน หรืออาจจะมีคนอื่นเป็นผู้นำมาให้ในเวลาดังกล่าวก็ได้

สำหรับเรื่องนี้ได้ทราบจากอนันต์ใน 2 วันต่อมาว่า ยาเสพติดทั้งหมดสงสัยว่าจะเอามาจากหลายแห่งด้วยกันทั้งภายในจังหวัดและต่างจังหวัดเพราะบางครั้งเห็นนายสัวสีและนายจุ่นผู้เป็นลูกสมุนคนสำคัญหายไปครั้งละ 2–3 วันซึ่งไม่น่าจะเป็นไปได้ เพราะทั้งสองคนเป็นผู้ติดไอระเหยตามปกติไม่อยากจะไปไหนอยู่แล้ว เคยแอบได้ยินพูดกันบ่อย ๆ ว่าไปเอาของที่อำเภอชุชัยซึ่งอยู่ในต่างจังหวัด คงจะหมายถึงยาเสพติดนั่นเอง ถ้าลองติดตามสืบดูอาจจะได้ผลดี

ในระหว่างนี้ ร.ต.ท. ศักดายังคงเข้าใจอยู่เสมอว่าทางตำรวจท้องที่คงจะขอความร่วมมือมายังหน่วยสืบสวนที่ 15 และการตรวจค้นจับกุมคงจะต้องมีขึ้นในเร็ววันนี้ แต่เมื่อเวลาล่วงมาอีกหลายวัน การดำเนินงานดังกล่าวก็ยังไม่เกิดขึ้นแต่อย่างใด

ในวันที่ 6 เมษายน ซึ่งเป็นเวลาหลังจากที่เขาได้เสนอรายงานการสืบสวนไปแล้วกว่า 2 สัปดาห์ ร.ต.ท. ศักดาได้เห็นนายวันน้องเขยนางสมัยนั่งอยู่ในร้านอาหารกับตำรวจท้องที่ในเครื่องแบบชั้นนายสิบและพลตำรวจ 2 นาย และกำลังคุยกันอยู่อย่างสนุกสนานแสดงถึงความคุ้นเคยกันอย่างมาก ร.ต.ท. ศักดาเริ่มจะมั่นใจมากขึ้นว่า ความเหนื่อยยากต่าง ๆ ที่เขาได้รับตลอดระยะเวลาแห่งการสืบสวนนี้คงจะต้องจบลงด้วยผลดีพอสมควรไม่ค่อยจะสูญเปล่านักเป็นแน่นอน

วันที่ 9 เมษายน ร.ต.ท. ศักดาได้ขนของออกจากหอพักเพราะครบกำหนด 1 เดือนแล้ว เขาได้อ้างเหตุผลในการบอกเลิกเช่าห้องว่าได้ที่อยู่ใหม่ที่สะดวกสบายกว่า และไม่ต้องเสียเงินด้วย เพราะอยู่กับเพื่อน

หลังจากนั้นอีก 1 สัปดาห์ ร.ต.ท. ศักดากับเพื่อนได้ไปเยี่ยมเจ้าของหอพักครั้งหนึ่ง และได้สังเกตเห็นว่าเหตุการณ์ยังคงเป็นไปตามเดิมทุกอย่าง ถ้าจะนับเวลาจากที่ได้รายงานผลการสืบสวนจนกระทั่งบัดนี้แล้วก็เป็นเวลา 1 เดือนเต็ม การตรวจค้นจับกุมควรจะเกิดขึ้นแล้ว แม้ว่าทางท้องที่อาจจะอ้างถึงความจำเป็นที่จะต้องใช้เวลาในการสืบสวนด้วยตนเองอีกระยะหนึ่งก็ตาม

อีก 1 สัปดาห์ต่อมา ร.ต.ท. ศักดาได้ไปที่หอพักอีก ปรากฏว่าไม่ได้เห็นนางสมัยและบรรดาลูกสมุนเลย เข้าไปในบ้านก็ไม่พบ คนในบ้านบอกว่าเดี๋ยวนี้นางสมัยไปทำงานที่อื่นแล้วตั้งแต่เช้าทุกวัน ความสงสัยได้รับความกระจ่างในเวลาต่อมาโดยนางไพเราะเป็นผู้เล่าให้ฟังว่าได้ยินนางสมัยปรารภว่าน่ากลัวจะต้องเลิกกิจการค้ายาเสพติดเสียแล้ว เพราะมีพรรคพวกมาเตือนว่า ตำรวจปราบยาเสพติดเขารู้แล้ว ขืนชะล่าใจจะถูกจับติดคุกตั้งเป็นสิบๆ ปี แต่ความจริงนั้นนางสมัยยังไม่เลิกจริง เข้าใจว่าไปเปิดขายอยู่ที่อื่น อาจจะเป็นบ้านพี่น้องคนใดคนหนึ่งก็ได้ เพราะในระยะนี้เห็นหายหน้าไปพร้อมกับลูกสมุนตั้งแต่เช้า กว่าจะกลับก็ค่ำ นางไพเราะบอกต่อไปอีกว่า พรรคพวกที่มาบอกให้ระวังตัวนั้นหมายถึงตำรวจท้องที่รู้จักกับนางสมัยนั่นเอง

เพื่อเป็นการสนับสนุนคำบอกเล่าของนางไพเราะ ร.ต.ท. ศักดาได้ไปที่หอพักอีก 2 ครั้ง ในระหว่างสัปดาห์ต่อมา และก็พบว่าเป็นความจริงตามนั้น เพราะไม่ได้เห็นพฤติการณ์ที่เคยได้เห็นอีกเลย ครั้งหลังไปในตอนเย็นได้พบนางสมัย และได้รับฟังจากปากของนางสมัยเองว่าแถวนี้ถ้าจะอยู่ไม่ได้เสียแล้วเพราะถูกคนหาเรื่อง เงินทองตอนนี้ก็ไม่ค่อยมี เลยต้องไปหางานทำนอกบ้าน เมื่อ ร.ต.ท. ศักดาถามว่าไปทำงานอะไรที่ไหน ก็ได้รับคำตอบว่าไปเดินตลาดขายพวกของเก่าซึ่งเป็นคำตอบอย่างขอไปที

ร.ต.ท. ศักดาได้นำเรื่องนี้เข้าแจ้งกับสารวัตรอีกเช่นเคย และถามความเห็นว่าสมควรจะดำเนินการต่อไปอย่างใด ซึ่งสารวัตรก็ได้บอกว่าเรื่องนี้ไม่ใช่เรื่องที่เราเริ่มทำขึ้นโดยตรง เมื่อได้รับคำสั่งให้สืบสวนได้ผลอย่างใดเสนอไปแล้วก็เป็นอันพ้นหน้าที่ การจะไปวิ่งเต้นให้เรื่องขยายตัวออกไปอีกนั้นไม่แน่นักว่าจะเป็นผลดีแก่เรา เพราะเรายังไม่ใหญ่พอประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่ง ทางผู้ใหญ่ฝ่ายเราเองก็ไม่สู้จะแสดงความสนใจมากนักเกี่ยวกับเรื่องนี้

ตั้งแต่แรกมาแล้ว เพราะในรายงานที่เสนอขึ้นไปก็ได้กล่าวพาดพิงถึงว่าตำรวจท้องที่บางคนมีพฤติการณ์ในทางให้ความร่วมมือกับนางสมัยด้วยน่าจะเข้าใจได้ดี ถ้าเรื่องนี้ให้หน่วยปราบปรามหรือพวกเราทำกันเองก็คงสำเร็จเรียบร้อยไปนานแล้ว

ร.ต.ท. ศักดาได้ลงท้ายในบันทึกของเขาดังนี้

"...ทั้ง ๆ ที่เป็นเรื่องมีท่าว่าจะได้รับผลสำเร็จอย่างดียิ่งในตอนต้น แต่ในตอนท้ายกลับลงเอยอย่างน่าช้ำใจที่สุด ถ้ารู้เสียตั้งแต่แรกว่าเหตุการณ์จะเป็นไปในรูปนี้ ก็อย่าลงทุนลืมส่วนให้เปลืองเงินเปลืองเวลาจะดีกว่า."

○ "จุดมุ่งหมายของกฎหมาย คือการทำให้คนมีความสบายใจที่สุดเท่าที่จะทำได้"

"น้ำใจแห่งเสรีภาพคือน้ำใจซึ่งระลึกอยู่เสมอว่าตนเองไม่จำต้องเป็นฝ่ายถูกเสมอไป, น้ำใจแห่งเสรีภาพคือน้ำใจซึ่งพยายามแสวงหาความเข้าใจในจิตใจของบุรุษและสตรีอื่น ๆ, น้ำใจแห่งเสรีภาพระลึกว่าต้องให้ความสนใจแก่ผู้น้อย ไม่ว่าจะดูเล็กน้อยและไร้ค่าเพียงใด, น้ำใจแห่งเสรีภาพคือน้ำใจซึ่งพระผู้เป็นเจ้าเมื่อประมาณ2000 ปีมาแล้วสอนแก่มนุษยชาติ เป็นบทเรียนซึ่งมนุษยชาติไม่ได้เรียนรู้จริง แต่ก็ไม่ได้ลืมเสียบทเรียนนั้นคือ กาลซึ่งผู้น้อยที่สุดก็มีส่วนเสียงและได้รับการพิจารณาด้วยดีเท่าเทียมกับผู้ยิ่งใหญ่ที่สุด ย่อมจะมาถึงเข้าสักวันหนึ่ง" ○

Learned Hard

ผู้พิพากษาแห่งศาลฎีกาสหรัฐอเมริกา

(จาก *Time* 25 สิงหาคม 2504 น. 16)

SUMMARY

A Case Study : A Heroin Investigation

by

Sathien Chinaphongsa

This case study of a heroin investigation was prepared largely from foreign police records. It should be obvious to the reader, however, that drug addiction, and police complicity therein, is not confined to a single nation, society, or culture. The lessons to be learned from the behaviors of the drug user, the seller, the disinterested or intimidated public, and law enforcement officials have universal value. For reasons of interest and relevance—narcotic addiction in Thailand and elsewhere appears to be on the increase—the names and places in this case have been given a Thai setting.

The events described in this case took place in a metropolitan community. Most of the facts presented were taken from the files of a police officer assigned to investigate the illegal sale of heroin from a private residence. The actual investigation was conducted from a boarding house near the suspected point of drug distribution. The investigating officer succeeded in establishing the following facts: (1) that heroin was being illicitly sold; (2) that large numbers of persons were induced to become heroin users; (3) that certain police elements were involved in the distribution of the heroin; and, (4) that residents of the neighborhood wherein the drugs were sold were reluctant to cooperate in suppression efforts.

The investigator's report containing these findings was submitted, through his immediate superior, to the appropriate police division for action. In the month following submission of the report, no arrests were made and no apparent change occurred in the illicit drug traffic. In subsequent checks, however, the investigating officer discovered that the narcotics operation no longer distributed at the original location. Upon making inquiry, the investigator was told that the heroin peddlers were warned by their police associates to "be more careful." He concluded that they had simply moved to a "safer" location from which to operate.

This case does not attempt to draw ironclad conclusions. It suggests, among other things however, that popular reluctance to cooperate with efforts to stamp out the sale of narcotics may be due to public indifference, to fear of reprisal by criminal and police elements, or perhaps to both.

ระบบงบประมาณปฏิบัติการ

โดย วีระ วิมลนิธิ

เนื่องด้วยมีนักศึกษาคณะรัฐประศาสนศาสตร์และข้าราชการที่สนใจหลายท่านมาสอบถามอยู่เสมอว่า งบประมาณปฏิบัติการ (Performance Budget) ที่ได้ยินได้ฟังอยู่เสมอนั้นคืออะไร อาจนำมาใช้กับการบริหารราชการแผ่นดินได้ดีเพียงใด ? ในต่างประเทศเขาเคยทดลองใช้ให้เกิดประโยชน์แล้วหรือไม่ ? และหากนำมาใช้กับเมืองไทยแล้วอาจเกิดผลดีหรือผลเสียอย่างไรบ้าง ?

เพื่อสนองความต้องการของท่านผู้สนใจดังกล่าว ข้าพเจ้าจึงได้เรียบเรียงเรื่องนี้ขึ้น ทั้งนี้ โดยอาศัยข้อมูลส่วนใหญ่จาก Symposium ในวารสาร Public Administration Review.[1] โดยจะได้พิจารณาถึงหัวข้อต่าง ๆ ต่อไปนี้ตามเค้าโครงดังนี้ : ความหมายของคำว่า "งบประมาณ" ข้อแตกต่างเบื้องต้นระหว่างงบประมาณรายการ (Line–Item Budget) และงบประมาณปฏิบัติการ (Performance Budget) ส่วนดีของงบประมาณปฏิบัติการ ตลอดถึงความเป็นมาของงบประมาณปฏิบัติการ นอกจากนี้จะได้กล่าวถึงประสบการณ์งบประมาณปฏิบัติการในสหรัฐอเมริกา ในเฉพาะกรณีของ ประสบการณ์ของเทศบาล Los Angeles ประสบการณ์ของมลรัฐ New York ประสบการณ์ของกระทรวงเกษตรสหรัฐอเมริกาและประสบการณ์ของเทศบาล Cincinnati ในตอนสุดท้ายจะได้แสดงข้อคิดเห็นและผลสรุปจากการศึกษาเรื่องนี้มาประกอบการพิจารณาด้วย

1. ความหมายของคำว่า "งบประมาณ"

คำว่า "งบประมาณ" ซึ่งตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า Budget นั้น หมายถึงแผนหรือการประมาณรายรับและรายจ่ายสำหรับระยะใดระยะหนึ่ง คำว่างบประมาณนี้ ยังมีแนวความคิดที่น่าสนใจอีกมาก เช่น ถ้าพิจารณาจากแง่ของการเตรียมงบประมาณ งบประมาณหมายถึงแผนการรับจ่ายเงินในอนาคต และถ้ามองจากแง่ของการปฏิบัติการตามงบประมาณ งบประมาณย่อมเป็นแผนการรับจ่ายเงินซึ่งเตรียมไว้ในอดีตเพื่อควบคุมและเป็นแนวทางสำหรับการรับจ่ายเงินในปัจจุบัน ส่วนระยะเวลาของงบประมาณนั้นย่อมแล้วแต่ความนิยมของแต่ละประเทศ แต่โดยปรกติมักมีระยะเวลาหนึ่งปี

2. ข้อแตกต่างเบื้องต้นระหว่างงบประมาณรายการและงบประมาณปฏิบัติการ

งบประมาณแบบรายการหรือที่เรียกว่า Line–Item Budget นั้น เป็นงบประมาณที่แสดงรายจ่ายในลักษณะเป็นรายการ ตัวอย่างเช่นตามงบประมาณรัฐบาลไทยสำหรับรายจ่าย

[1] "Performance Budgeting : Has the Theory Worked ? a Symposium," *Public Administration Review*, Vol.xx, No.2, 1960.

ของแต่ละกระทรวงเคยแสดงเป็นรายการสำคัญ ๆ สามรายการคือ เงินเดือน ค่าใช้สอย และการจร เป็นต้น ส่วนรายการในงบประมาณรายจ่ายวิสามัญไม่ลงทุนนั้น เคยแสดงเป็นงบประมาณปฏิบัติการในความหมายที่แท้จริง แม้ว่าได้แสดงว่ามีโครงการต่าง ๆ ที่จะต้องปฏิบัติ ทั้งนี้ เพราะนอกจากแสดงรายการเป็นเงินเดือนค่าจ้าง ค่าใช้สอย ฯลฯ แล้วยังแสดงเป็นโครงการอีกด้วย ซึ่งอาจกล่าวโดยสรุปว่า เป็นงบประมาณแบบที่แสดงทั้งโครงการและรายการด้วยคละกันไปและใจ ความส่วนใหญ่ที่จะรักษางบประมาณแบบรายการของเรานั้นยังไม่เปลี่ยนแปลง จึงอาจสรุปได้ว่างบประมาณของรัฐบาลไทยเท่าที่แสดงถึงปัจจุบันเป็นงบประมาณแบบรายการ (Line–Item budget) ทั้งสิ้น

ส่วนงบประมาณแบบปฏิบัติการนั้น เป็นงบประมาณที่แสดงแผนการจ่ายเงินในลักษณะโครงการหรือปฏิบัติการโดยไม่แสดงเป็นรายการเช่นเงินเดือนค่าจ้าง ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ ค่าครุภัณฑ์ ฯลฯ ดังที่แสดงในงบประมาณในระยะสามปีนี้[2] ในแง่ของหลักการงบประมาณปฏิบัติการย่อมแสดงถึง จุดมุ่งหมายของโครงการที่จะต้องปฏิบัติ ปริมาณงานที่จะต้องปฏิบัติ ตลอดจนต้นทุนต่อหน่วยของงานที่จะต้องปฏิบัติด้วย ฯลฯ

กล่าวโดยสรุปก็คืองบประมาณแบบรายการนั้น เป็นงบประมาณที่แสดงแผนการจ่ายเงินโดยละเอียดกล่าวคือแยกเป็นรายการจ่ายเงินโดยแสดงว่าใช้จ่ายอะไรบ้าง โดยมิได้แสดงเป็นโครงการหรือเป็นกิจกรรมว่าในแต่ละโครงการหรือกิจกรรมนั้นใช้จ่ายเพื่องไร และต้นทุนต่อหน่วยเป็นเท่าใด ส่วนงบประมาณปฏิบัติการใช้จ่ายเป็นโครงการและย่อมแสดงจำนวนต้นทุนคงที่ ต้นทุนเปลี่ยนแปลง ต้นทุนต่อหน่วยและจำนวนหน่วยงานของกิจกรรมด้วย เช่นการสร้างถนนสามารถคำนวณค่าใช้จ่ายเป็นตารางเมตรได้

3. *ส่วนดีของงบประมาณปฏิบัติการ*

เท่าที่ศึกษามา งบประมาณปฏิบัติการได้รับการสนับสนุนจากนักวิชาการเป็นส่วนใหญ่ ทั้งนี้เนื่องจากว่างบประมาณแบบนี้มีข้อดีต่าง ๆ ที่เหนือกว่างบประมาณแบบรายการซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

---

[2]ดูพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2502, 2503 และ 2504 ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษตอนที่ 55 หน้า 1–64, ตอนที่ 109 หน้า 1–53

1. มีส่วนช่วยในการเชื่อมโยงฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารให้มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดยิ่งขึ้น

2. มีส่วนช่วยให้ฝ่ายบริหารกระจายอำนาจให้กว้างขวางกว่าเดิมโดยการควบคุมการปฏิบัติให้ได้ผลมากขึ้น

3. มีส่วนช่วยให้ฝ่ายบริหารสามารถใช้ดุลพินิจในการกำหนดลำดับความสำคัญของโครงการได้ดีขึ้นเพราะเป็นการพิจารณารายจ่ายตามโครงการ

4. มีส่วนช่วยให้มองเห็นต้นทุนแห่งการบริหาร และแสดงให้เห็นความไร้สมรรถภาพได้สะดวกโดยการใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือวัดการปฏิบัติงาน

5. มีส่วนช่วยให้ฝ่ายบริหารเลือกทางที่สิ้นเปลืองน้อยที่สุดเพื่อบรรลุเป้าหมายของตน เนื่องจากคำนวณเป็นต้นทุนแต่ละหน่วย

เท่าที่แสดงมาข้างต้นจะเห็นได้ว่างบประมาณปฏิบัติการนั้นมีส่วนดีต่าง ๆ และส่วนที่สำคัญที่สุดได้แก่ที่งบประมาณแบบนี้ สามารถวัดผลแห่งความมีประสิทธิภาพและความไร้ประสิทธิภาพได้ นอกจากนี้แล้ว นักวิชาการบางท่านยังได้กล่าวถึงส่วนดีอื่น ๆ อีก เช่น

1. เป็นงบประมาณที่ทั้งฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายประชาชนสามารถเข้าใจได้ง่าย

2. เป็นงบประมาณที่มีการควบคุมการใช้จ่ายดีกว่า

3. เป็นงบประมาณที่ให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจมากกว่า และ

4. ระยะการเตรียมทำงบประมาณสั้นกว่า เป็นต้น

ข้อสังเกตมีอยู่ว่า ข้อดีเด่นต่าง ๆ ดังได้พรรณนามาแล้วนั้น ยังมีบางข้อที่มิได้มีการรับรองว่าถูกต้องเสมอไป เช่นเทศบาลลอสแองเจลิส เห็นว่าการใช้งบประมาณปฏิบัติการนั้นมิได้มีส่วนในการกระจายอำนาจแต่กลับช่วยให้เกิดการรวมอำนาจอันเป็นผลตรงกันข้าม เป็นต้น

สำหรับเรื่องรายละเอียดโปรดพิจารณาจากงบประมาณเรื่องเทศบาลลอสแองเจลิส ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป ส่วนเหตุผลที่มีส่วนช่วยให้มีการรวมอำนาจเพิ่มขึ้นนั้น อาจกล่าวได้ว่าโครงร่างเดิมของเทศบาลนครแห่งนั้น มีลักษณะเอกภาพและมีการประสานงานน้อย ครั้น

เมื่อใช้วิธีการงบประมาณแบบปฏิบัติการแล้ว ทำให้ต้องมีระบบรายงานอันเป็นลักษณะบังคับให้มีการประสานงานเพิ่มขึ้น และเป็นการรวมอำนาจขึ้นด้วย

ผู้เขียนใคร่จะกล่าวไว้ด้วยว่า งบประมาณแบบปฏิบัติการนั้นคงจะปราศจากข้อเสียเลยก็หาไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการทำงบประมาณแบบปฏิบัติการนี้มักจะประสบปัญหาต่าง ๆ เช่นปัญหาการประเมินผล ปัญหาการแยกแยะรายจ่าย และปัญหาอื่น ๆ ดังจะได้กล่าวในเรื่องประสบการณ์งบประมาณปฏิบัติการในสหรัฐอเมริกาต่อไป

4. *ความเป็นมาของงบประมาณปฏิบัติการ*

คำว่า Performance Budget ซึ่งจะขอแปลว่า "งบประมาณปฏิบัติการ" นั้น ได้มีการนำมาใช้เป็นครั้งแรกในสหรัฐอเมริกาโดยคำแนะนำของ คณะกรรมาธิการฮูเวอร์ (Hoover Commission) ในปี 1949 คณะกรรมาธิการนี้ได้ใช้คำว่า Performance Budget ในรายงานการงบประมาณและการบัญชีที่เสนอต่อสภาคองเกรสว่า

"เราใคร่จะแนะนำให้รัฐบาลกลางปรับปรุงแนวความคิดเกี่ยวกับการงบประมาณเสียใหม่ทั้งหมด โดยการจัดทำงบประมาณที่แสดงถึงหน้าที่ กิจกรรมและโครงการเป็นมูลฐาน และเราใคร่ตั้งชื่อของงบประมาณแบบนี้ว่า 'งบประมาณปฏิบัติการ'"

โดยที่งบประมาณปฏิบัติการนี้ ผู้เสนอได้กล่าวถึงคุณลักษณะที่ดีเด่นหลายประการดังที่ได้แสดงมาแล้วแต่ต้น จึงย่อมไม่เป็นที่สงสัยว่า คณะกรรมาธิการฮูเวอร์ ภายหลังที่ได้ศึกษาการบริหารงานของฝ่ายบริหาร ได้ตระหนักถึงข้อบกพร่องหรืออีกนัยหนึ่งความไม่สมบูรณ์ของวิธีการงบประมาณแบบรายการ[3] โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในข้อที่ไม่อาจแสดงให้ทราบว่าฝ่ายบริหารได้จ่ายเงินซึ่งแยกออกเป็นรายการต่าง ๆ นั้นเป็นการใช้จ่ายเพื่อโครงการอะไรบ้าง และได้บรรลุถึงเป้าประสงค์หรือไม่เพียงใด ด้วยเหตุดังกล่าว วิธีการงบประมาณแบบรายการนั้นไม่ได้ช่วยให้ความสะดวกแก่ผู้ตรวจสอบการบริหารในการวัดประสิทธิภาพ ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมาธิการชุดนี้จึงได้เสนอวิธีงบประมาณแบบที่เรียกว่างบประมาณปฏิบัติการนี้ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อวัดประสิทธิภาพและสมรรถภาพของการปฏิบัติงาน ทั้ง

[3] Commission on Organization of the Executive Branch of the Government, *Budgeting and Accounting, Report to Congress* (U.S. Washington D.C.: Government Printing Office, 1949), p.8. แปลโดยผู้เขียน

พยายามลดค่าใช้จ่ายและความสิ้นเปลืองให้น้อยที่สุดด้วย นอกจากนี้แล้วยังทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถควบคุมฝ่ายบริหารได้สะดวกยิ่งขึ้นโดยไม่จำต้องกังวลกับรายจ่ายตามรายการ และอาจทุ่มเทเวลาให้กับรายจ่ายตามโครงการได้ และสำหรับในการประเมินผลก็สามารถทราบด้วยว่าโครงการเหล่านั้นบรรลุถึงเป้าประสงค์ไปเพียงใด

ข้อสังเกตที่กล่าวมานี้ย่อมแสดงให้เห็นความเฉลียวฉลาดและความคิดริเริ่มของคณะกรรมาธิการฮูเวอร์ในความพยายามที่จะให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถควบคุมฝ่ายบริหารได้สะดวก ด้วยการใช้งบประมาณปฏิบัติการเป็นเครื่องวัดสมรรถภาพและนี่เป็นจุดเริ่มต้นของงบประมาณปฏิบัติการ

แต่ก่อนที่จะวินิจฉัยว่าเราสามารถนำงบประมาณปฏิบัติการมาใช้ได้ดีเพียงใดนั้น ควรจะได้ทราบถึงประสบการณ์ของการใช้งบประมาณแบบนี้ในสหรัฐอเมริกาไว้เป็นแนวทางสำหรับประกอบการพิจารณาดังต่อไปนี้

5. *ประสบการณ์งบประมาณปฏิบัติการในสหรัฐอเมริกา*

ประสบการณ์ที่จะเสนอต่อไปนี้เป็นประสบการณ์งบประมาณปฏิบัติการ ซึ่งขณะนี้กำลังอยู่ในขั้นทดลองใช้อยู่ในสหรัฐอเมริกา หน่วยงานที่จะนำมากล่าวมีดังนี้

ก. ประสบการณ์ของเทศบาลนครลอสแองเจลิส

ข. ประสบการณ์ของมลรัฐนิวยอร์ค

ค. ประสบการณ์ของกระทรวงเกษตรแห่งสหรัฐอเมริกา

ง. ประสบการณ์ของเทศบาลนครซินซินนาติ

ก. ประสบการณ์ของเทศบาลลอสแองเจลิส

จากประสบการณ์ของเทศบาลลอสแองเจลิส จากปี 1952–1958 ภายใต้การนำของ Samuel Leask, Jr., ผู้ดำรงตำแหน่ง City Administrative Officer ผลปรากฏว่าเป็นที่น่าพึงพอใจเป็นอย่างยิ่งดังจะได้แยกอธิบายเป็นข้อ ๆ ดังนี้

1. ในด้านการวางแผนและการควบคุม เทศบาลลอสแองเจลิสมีการบริหารแบบ Weak Mayor System อำนาจบริหารอยู่กับคณะกรรมาธิการซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้น

กรรมาธิการเหล่านี้ทำหน้าที่ในการควบคุมการดำเนินงานของผู้จัดการส่วน (Department Managers) อีกชั้นหนึ่ง ผู้จัดการส่วนคนหนึ่ง ๆ ย่อมรับผิดชอบการบริหารงานของคนนอกจากนี้ ตั้งแต่ปี 1951 เป็นต้นมาทางเทศบาลลอสแองเจลิสได้มีตำแหน่ง City Administrative Officer ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า CAO CAO มีหน้าที่รายงานต่อสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี CAO ไม่มีอำนาจบังคับบัญชา การแต่งตั้งและการออกจากตำแหน่งของ CAO เป็นไปตามข้อเสนอของนายกเทศมนตรีและโดยอนุมัติของสภาเทศบาล นอกจากนี้ CAO อาจถูกให้ออกจากตำแหน่งได้อีกโดยคะแนนเสียงสองในสามของสภาเทศบาลอีกด้วย โดยที่ได้กล่าวมาตอนต้นว่า CAO ไม่มีอำนาจบังคับบัญชา อย่างไรก็ดีโดยอาศัยอำนาจของนายกเทศมนตรี ทำให้ CAO มีอำนาจเตรียมทำงบประมาณและบริหารงบประมาณด้วย นอกจากนี้ตามธรรมนูญเทศบาล ยังมีอำนาจตรวจตูการบริหารงานของเทศบาลเพื่อทำข้อเสนอแนะต่อนายกเทศมนตรีและสภาเทศบาล เพื่อปรับปรุงงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

นับแต่ได้แต่งตั้ง Mr. Leask ในตำแหน่ง CAO ในปี 1951 อันเป็นปีที่ตั้งตำแหน่ง CAO ขึ้น CAO ก็สามารถรวมอำนาจการบริหารงานที่มีความสลับซับซ้อนได้ ทั้งได้ปรับปรุงการวางแผนงานเสริมสร้างการประสานงานระหว่างส่วนงาน และเพิ่มพูนประสิทธิภาพการปฏิบัติงานให้สูงขึ้นด้วย

อาจกล่าวได้ว่า ผลสำเร็จดังกล่าวมีสาเหตุสืบเนื่องมาจากความสามารถเฉพาะตัวของ CAO และของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน แต่สิ่งที่มีความสำคัญมากก็คือการนำวิธีการงบประมาณปฏิบัติการเข้าไปใช้ในทุกส่วนงานของเทศบาลโดยการริเริ่มของ CAO

2. ในด้านการวินิจฉัยงบประมาณ ตามข้อเสนอของกรรมาธิการฮูเวอร์นั้น งบประมาณปฏิบัติการมีส่วนช่วยให้ฝ่ายนิติบัญญัติวินิจฉัยงบประมาณได้ดีขึ้น ข้อนี้เป็นจริงในเทศบาลลอสแองเจลิส เพราะฝ่ายนิติบัญญัติย่อมรู้ดีว่าการอนุมัติหรือไม่อนุมัติจะเป็นการกระทบกระเทือนฝ่ายบริหารเพียงใด

เท่าที่ปฏิบัติงบประมาณปฏิบัติการอยู่ 5 ปี ปรากฏว่า การพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติรวดเร็วกว่าเดิมมาก เพราะไม่ต้องเสียเวลาในการพิจารณาเป็นรายการ

3. ในด้านการกระจายอำนาจ เป็นที่เข้าใจว่างบประมาณแบบใหม่นี้ย่อมช่วยให้มีการกระจายอำนาจพร้อมด้วยความรับผิดชอบและทำให้มีการร่วมมือส่งเสริมการทำงาน

ในระดับหัวหน้างานมากยิ่งขึ้น แต่ตามประสบการณ์ของเทศบาลดอนแองเจลิสมีผลในทางตรงกันข้าม คือเกิดการรวมอำนาจขึ้นอย่างมาก โดยรวมหน่วยงานซึ่งแตกแยกจากกันเข้ามาอยู่ภายใต้การดูแลของ CAO ตามที่กล่าวมานี้ทำให้เกิดปัญหาว่าจะมีการกระจายอำนาจที่แท้จริงได้หรือไม่ ซึ่งนับเป็นปัญหาที่สำคัญประการหนึ่ง

4. ในด้านการรายงาน ข้อสังเกตประการหนึ่งสำหรับการบริหารงบประมาณของดอนแองเจลิส ก็คือ งบประมาณปฏิบัติการมิได้อาศัยข้อมูลทางฝ่ายบัญชีเพื่อประกอบการเขียนรายงาน ทั้งนี้เพราะว่า CAO ไม่ต้องรับผิดชอบในด้านการทำบัญชีของเทศบาลและไม่สามารถเรียกข้อมูลจากฝ่ายบัญชีด้วย

ระบบรายงานของ CAO นั้นมุ่งในเรื่องหนึ่งเรื่องใดที่มีความสำคัญที่สุด เช่นเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือเรื่องบุคคลซึ่งรายงานนี้บางครั้งก็เรียกกันว่าวิธี "manhour approach" โดยรวบรวมข้อมูลที่สำคัญ 2 ประการ คือ (ก) จำนวนหน่วยของงานที่กระทำ (ข) จำนวน manhour (คน-ช.ม.) ซึ่งใช้ในการทำงานหน่วยต่าง ๆ และเท่าที่ปฏิบัติมาระบบรายงานแผนใหม่นี้ สามารถช่วยให้ CAO ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5. ในด้านการวิเคราะห์งาน แนวความคิดงบประมาณแผนใหม่นี้อยู่ที่การกำหนดจำนวนหน่วยงานและการกำหนดต้นทุนต่อหน่วย ตามประสบการณ์ของดอนแองเจลิสมีค่าใช้จ่ายประมาณ 85 % ของบางหน่วยงานที่สามารถคำนวณเป็นต้นทุนต่อหน่วยได้

นอกจากปัญหาการแยกแยะรายจ่ายเพื่อคำนวณต้นทุนแล้ว ยังมีปัญหาเกี่ยวกับการแสดงคุณภาพและปริมาณของงานด้วย ตัวอย่างเช่นการที่จำนวนผู้ยื่นหนังสือลดน้อยลงยังไม่อาจวินิจฉัยว่า ประสิทธิภาพของการทำงานตกต่ำ

โดยสรุป การใช้งบประมาณปฏิบัติการในนครดอนแองเจลิส ยังอยู่ในขั้นทดลอง ประสบการณ์ที่ได้รับยังไม่เพียงพอที่จะกำหนดมาตรฐานหน่วยงานที่แน่นอนเพื่อการประเมินผล เท่าที่ปฏิบัติไปแล้วยังขึ้นอยู่กับข้อกำหนดทางใจของผู้ประเมินเป็นส่วนมาก ในด้านดีนั้นก็มี เช่น ในด้านการวางแผนงาน การควบคุมงานและการวินิจฉัยงานเป็นต้น อย่างไรก็ดีข้อบกพร่องก็ยังมี เช่นมีผู้เห็นว่า งบประมาณแบบนี้เป็นการลดอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและเพิ่มอำนาจของฝ่ายบริหาร ตลอดจนปัญหาอื่น ๆ เช่น ปัญหาการประเมินผลเป็นต้น

ข. ประสบการณ์ของมลรัฐนิวยอร์ค

มลรัฐนิวยอร์คได้เริ่มการใช้งบประมาณแบบปฏิบัติการกับโรงพยาบาลโรคปอด Homer Folks ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของกรมสาธารณสุขของมลรัฐเมื่อปี 1954 สองปีต่อมา โรงพยาบาลอีก 5 แห่งได้ใช้งบประมาณปฏิบัติการด้วย มีโรงพยาบาลโรคปอดอีกสองแห่งยังคงรักษาแบบงบประมาณเดิม ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการเปรียบเทียบ

สำหรับการวางระบบงบประมาณนั้น จำต้องมีการศึกษาในด้านต่าง ๆ เช่นค่าใช้จ่ายคงที่ (Fixed Costs) ค่าใช้จ่ายเปลี่ยนแปลง (Variable Costs) ปริมาณงานของค่าใช้จ่ายเปลี่ยนแปลง ทั้งนี้เพื่อกำหนดรายจ่ายทั้งหมด ซึ่งอาจคำนวณได้จากสมการหนึ่งในสองแบบนี้

<u>แบบที่ 1</u> ค่าใช้จ่ายคงที่ + ค่าใช้จ่ายเปลี่ยนแปลง = ค่าใช้จ่ายทั้งหมด หรือ

<u>แบบที่ 2</u> ปริมาณงาน X ค่าใช้จ่ายเปลี่ยนแปลงต่อหนึ่งหน่วย + ค่าใช้จ่ายคงที่ = ประมาณรายจ่ายตามแผนการ *

ตัวอย่างเช่น หากค่าใช้จ่ายคงที่ของการสร้างถนนยาวไม่เกิน 100 ก.ม. จะเป็นเงินประมาณ 20 ล้านบาท และค่าใช้จ่ายเปลี่ยนแปลง ก.ม. ละ 6 แสนบาทแล้ว ถ้าจะสร้างถนนยาว 80 ก.ม. แล้ว จะเสียค่าใช้จ่ายทั้งสิ้นเท่าใด

<u>วิธีที่ 1</u> ค่าใช้จ่ายทั้งหมด = ค่าใช้จ่ายคงที่ + ค่าใช้จ่ายเปลี่ยนแปลง

= 20,000,000 + (80 X 600,000)

= 20,000,000 + 48,000,000

= 68 ล้านบาท

<u>วิธีที่ 2</u> ประมาณรายจ่ายตามแผนการ = ปริมาณงาน X ค่าใช้จ่ายเปลี่ยนแปลงต่อหนึ่งหน่วย + ค่าใช้จ่ายคงที่

= 80 X 600,000 + 20,000,000

= 68 ล้านบาท

---

* Fixed costs + Variable costs = total costs, or
Workload X variable unit cost + fixed costs = program estimate

จะเห็นได้ว่าวิธีคิดทั้งสองวิธีเหมือนกัน ที่สมการต่างกันก็ตรงวิธีใช้คำพูดเท่านั้น คือ ค่าใช้จ่ายเปลี่ยนแปลงทั้งหมด ก็ย่อมเท่ากับผลคูณของค่าใช้จ่ายเปลี่ยนแปลงต่อหนึ่งหน่วยกับปริมาณงานนั่นเอง

ส่วนคำว่าค่าใช้จ่ายทั้งหมดและประมาณรายจ่ายตามแผนการก็มีความหมายทำนองเดียวกัน เพราะการประมาณกับรายจ่ายจริงนั้นจะต่างกันหรือจะเหมือนกันก็แล้วแต่ความสามารถในการกะประมาณของเจ้าหน้าที่ผู้

ในเวลาเดียวกันจำต้องศึกษาทุกหน่วยงานเพื่อกำหนด cost center โดยปกติส่วนงานแต่ละส่วนอาจมีหน่วยคำนวณต้นทุน (cost center) หลายแห่งก็ได้ ทั้งนี้แล้วแต่จำนวนโครงการที่ส่วนงานนั้นจำต้องรับผิดชอบ

สำหรับต้นทุนคงที่นั้นไม่ต้องแสดงรายละเอียด แต่ให้แสดงเป็นยอดจำนวนเต็มในการกะงบประมาณ การใช้จ่ายนั้น ให้ถือหลักว่ามีการใช้โรงพยาบาล 100 % ฉะนั้นแม้จะเป็นค่าใช้จ่ายคงที่ ก็อาจต้องมีการปรับปรุงที่หลัง เช่นเมื่อจำนวนคนไข้ลดน้อยลงอาจต้องมีการปิดตึกบางตึกก็ได้ ในการกำหนดปริมาณงานนั้นอาจถือสถิติของปีที่ผ่านมาแล้วเป็นเกณฑ์พิจารณาด้วย

ก่อนหน้าจะสิ้นปีงบประมาณ โรงพยาบาลจะต้องเสนองบประมาณของตนไปยังกองงบประมาณของกรมสาธารณสุข ภายหลังที่กองงบประมาณอนุมัติแล้ว ก็ถือเป็นโครงการที่จะต้องปฏิบัติ แต่ในทางปฏิบัติทางโรงพยาบาลย่อมใช้จ่ายตามความจำเป็นซึ่งอาจผิดไปจากที่เสนอไว้ก็ได้ ทั้งนี้แล้วแต่สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป ทางโรงพยาบาลอาจเสนองบประมาณฉบับแก้ไขปรับปรุงใหม่ได้เป็นรายสามเดือน

ในด้านการควบคุม ก็มีการทำรายงาน และการตรวจสอบจากเจ้าหน้าที่ชั้นบังคับบัญชาและจากฝ่ายงบประมาณด้วย แต่ลักษณะการควบคุมตรวจสอบนั้นหนักไปในด้านการตรวจสอบการใช้จ่ายตามโครงการแทนการตรวจสอบเป็นรายการ ปรากฏว่าเมื่อได้ใช้งบประมาณแบบใหม่แล้วก็อาจเลิกการบันทึกรายการลงเล่มได้

ผลดีที่ได้จากการใช้ระบบงบประมาณแบบปฏิบัติการ คือ

1. เป็นการประหยัดเวลา
2. ทำให้การทำงบประมาณเสร็จสิ้นได้ภายในระยะเวลาอันสั้น

3. เป็นการกระจายอำนาจในตัว เพราะทุกหน่วยงานเพิ่มภาระในการวินิจฉัยการใช้จ่ายในหน่วยงานของตน

4. สามารถมองเห็นต้นทุนของบริการเป็นตัวเลขได้

อย่างไรก็ดี งบประมาณแบบปฏิบัติการนี้ยังคงประสบปัญหาต่าง ๆ เช่น ค่ายาและเวชภัณฑ์ซึ่งอาจมีราคาตั้งแต่ถูกที่สุดจนถึงแพงที่สุด ปัญหาเรื่องคนไข้ซึ่งจะต้องปฏิบัติเป็นพิเศษตามกรณี ปัญหาเรื่องความยากง่ายในการผ่าตัด ปัญหาคนไข้ที่จะต้องมีการพยาบาลเป็นพิเศษ ฯลฯ การวางแผนงบประมาณตลอดจนการประมาณการใช้จ่ายและการประเมินผลด้วย ข้อมูลเท่าที่ปรากฏแสดงว่า การรักษาและพยาบาลพิเศษมักจะเกิดขึ้นกับคนไข้ที่ต้องรับการผ่าตัดเสมอ

งบประมาณปฏิบัติการที่ใช้กันอยู่ในขั้นวิวัฒนาการมีข้อน่าสังเกตว่า ตามสถิติจำนวนคนไข้ลดน้อยลงอันมีสาเหตุเนื่องมาจากความเจริญทางการแพทย์และการเสาธิตลอดจนความเจริญทางสุขาภิบาลด้วย ข้อนี้จำต้องนำเข้าไปพิจารณาในการประเมินผลเพื่อกันความเข้าใจผิดว่า ประสิทธิภาพการปฏิบัติงานลดน้อยลง

เท่าที่ปฏิบัติมา มลรัฐนิวยอร์คเห็นว่าแม้งบประมาณปฏิบัติการมีส่วนดีอยู่หลายด้านก็ตาม แต่ก็ยังมีเรื่องที่จะต้องแก้ไขปรับปรุงให้ดีขึ้นอยู่อีก

ค. ประสบการณ์ของกระทรวงเกษตรสหรัฐอเมริกา

สำหรับกระทรวงเกษตรแห่งสหรัฐอเมริกานั้น มีข้อที่น่าสนใจอยู่ด้วยว่าได้ดำเนินการใช้งบประมาณแบบโครงการ (Project) มาแล้วก่อนที่จะเกิดมีคำว่างบประมาณปฏิบัติการเสียอีก

กระทรวงนี้ได้เริ่มใช้ระบบ Uniform Project System ตั้งแต่ปี 1930 ตาม Uniform Project System นี้ มีการแบ่งโครงการย่อยลงไปอีกคือ Financial Project ซึ่งแยกออกเป็นส่วน ๆ เป็นรายการในงบประมาณเพื่อควบคุมทางการเงินและการบัญชี (ซึ่งเท่ากับแยกตาม "กิจการ") Work Projects เป็นงานที่ทำในข่ายของ "Financial Project" และ Line Projects เป็นส่วนหนึ่งของ Work Projects ซึ่งกำหนดวัตถุประสงค์และเวลาตามลำดับ

ในปี 1935 กระทรวงนี้สามารถจัดทำข้อมูลและตารางออกมาเผยแพร่เป็นครั้งแรก และได้มีการปรับปรุงแก้ไขเรื่อยมาจนทุกวันนี้

ประสบการณ์ของกระทรวงเกษตรแสดงว่า งบประมาณแบบนี้ (Uniform Project System) มีส่วนดีคือ

1. ทำให้การบริหารงานสะดวกขึ้นทั้งในด้านการวางแผนและการวินิจฉัยงาน

2. ส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจหน้าที่ นั่นคือทุกหน่วยงานมีหน้าที่จะต้องกะแผนงบประมาณการใช้จ่ายของตน

3. ช่วยฝ่ายนิติบัญญัติวินิจฉัยงานให้ดีขึ้น

อย่างไรก็ดี กระทรวงเกษตรเองยังไม่แน่ใจว่าหากนำระบบงบประมาณปฏิบัติการเข้ามาใช้จะได้ผลเพียงใด มีปัญหาที่จะเกิดขึ้นก็คือ การแยกรายการใหม่อีกเป็นเรื่องที่ยุ่งยากมาก ทั้งจะต้องวางแบบงบประมาณใหม่ซึ่งก็ยากเย็นไม่น้อย นอกจากนี้ในแง่การวินิจฉัยงาน งบประมาณแบบที่ใช้อยู่ดีมาก เจ้าหน้าที่ส่วนมากเห็นว่าหากนำงบประมาณปฏิบัติการเข้ามาใช้ อาจทำให้การแยกแยะงบประมาณไม่ละเอียดพอเสียด้วยซ้ำ

อาจกล่าวได้ว่า งบประมาณแบบปฏิบัติการนั้นดีจริง แต่ทางนี้ยังต้องขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมเป็นสำคัญ โดยความเห็นของเจ้าหน้าที่กระทรวงเกษตรแล้ว งบประมาณปฏิบัติการไม่แน่ว่าจะประหยัดกว่างบประมาณแบบ Uniform Project System เพราะงบประมาณที่ใช้อยู่ดีมากแล้ว ทั้งได้มีการปรับปรุงให้ดีขึ้นอยู่เสมอ

ง. ประสบการณ์ของเทศบาลซินซินนาติ

ในเทศบาลซินซินนาติ ได้มีการใช้งบประมาณปฏิบัติการตั้งแต่ปี 1954 เป็นต้นมา และเกิดผลเป็นที่พอใจแก่ทุกฝ่าย ทั้งนี้งบประมาณแบบปฏิบัติการนี้ได้มีส่วนก่อให้เกิดความรับผิดชอบและความสำนึกในหน้าที่

งบประมาณปฏิบัติการของ ซินซินนาติ เน้นหนักในแง่โครงงานและบริการจึงเป็นการมองเห็นเป้าประสงค์ขององค์การได้เด่นชัด ผู้ปฏิบัติงานไม่รู้สึกว่าตนได้ถูกผูกมัดให้ปฏิบัติตามงบประมาณ แต่กลับเห็นว่างบประมาณแบบนี้เป็นสิ่งจำเป็นในการบริหาร ทั้งยังสามารถทำให้ประชาชนเข้าใจการบริหารของเทศบาลยิ่งขึ้นด้วย

อย่างไรก็ดีงบประมาณปฏิบัติการในเทศบาลนั้นยังต้องได้รับการปรับปรุงให้ดีขึ้น ปัญหาส่วนใหญ่ได้แก่ปัญหาการวัดงาน (Work Measurement) และปัญหาเรื่องบุคคลคนหนึ่งที่จะต้องทำงานหลายโครงการรวมทั้งปัญหารายงานไม่ตรงตามข้อเท็จจริงด้วย

ข้อสังเกตประการหนึ่งก็คือ งบประมาณของชินชินนาตินั้นได้วิวัฒนาการไปมาก มีระบบงบประมาณสองส่วน (The Two-Part Budget) ขึ้น ซึ่งประกอบด้วยงบประมาณปกติ (Basic Budget) และงบประมาณขยายงาน (Supplemental Budget) งบประมาณปกตินั้นหมายความถึงรายจ่ายปกติ เพื่อรักษาสภาพของกิจการให้ดำเนินต่อไปในทางบริหารตามปกติของหน่วยงานต่างๆ ส่วนงบประมาณขยายงานเพิ่มเติมนั้นหมายถึงรายจ่ายที่ขอเพิ่มเติมสำหรับปีงบประมาณใหม่เพื่อที่จะปรับปรุงหรือขยายงานออกไปจากปกติ ซึ่งเป็นส่วนที่ทางฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องพิจารณาเป็นพิเศษ การแยกงบประมาณเป็นสองส่วนนี้เป็นการแยกงบประมาณส่วนที่จะต้องมีการอภิปรายถึงงบประมาณขยายงาน กับส่วนที่ไม่จำต้องมีการอภิปรายถึงงบประมาณปกติออกจากกันอันเป็นการประหยัดเวลาไม่ใช่น้อย

จึงอาจกล่าวได้ว่า เทศบาลชินชินนาติ มีความเห็นว่างบประมาณปฏิบัติการมีประโยชน์แม้ยังมีปัญหาในด้านเทคนิคที่จะต้องปรับปรุงแก้ไขกันอีกก็ตาม

6. *สรุปผล*

เท่าที่กล่าวมาแล้วจะเห็นว่า หน่วยงานต่าง ๆ ในสหรัฐต่างเห็นด้วยกับหลักการของงบประมาณปฏิบัติการ ทั้งนอกเว้นกระทรวงเกษตรสหรัฐเท่านั้นที่เห็นว่ายังไม่พร้อมที่จะนำวิธีการงบประมาณปฏิบัติการเข้ามาใช้ ทั้งนี้เพราะกระทรวงเกษตรสหรัฐมีวิธีการงบประมาณแบบ Uniform Project System ซึ่งใช้ได้ผลดีมากอยู่แล้ว นอกจากนี้การทำงบประมาณปฏิบัติการอาจมีลักษณะพิเศษก็ได้ เช่นงบประมาณของเทศบาลชินชินนาติ ซึ่งมีวิธีการงบประมาณสองส่วน (The Two-Part Budget) ของตนโดยเฉพาะ

ต่อไปนี้ขอได้พิจารณาปัญหาที่ว่าเราอาจนำวิธีการงบประมาณปฏิบัติการเข้ามาใช้กับเมืองไทยได้ดีเพียงใด ในที่นี้ผู้เขียนใคร่จะกล่าวสั้น ๆ ว่า ในด้านหลักการผู้เขียนเห็นว่าควรจะนำวิธีการงบประมาณปฏิบัติการเข้ามาใช้ เพราะอย่างน้อยที่สุดเป็นการทำงานให้ง่ายขึ้น ฝ่ายบริหารสามารถใช้ดุลพินิจมากขึ้น และเป็นเหตุให้ฝ่ายนิติบัญญัติและประชาชนสามารถเข้าใจฝ่ายบริหารได้ดีขึ้น แต่ผู้เขียนใคร่จะตั้งข้อสังเกตดังนี้คือ

1. งบประมาณปฏิบัติการขณะนี้ยังอยู่ในขั้นวิวัฒนาการในสหรัฐอเมริกาและยังไม่ถึงขั้นสมบูรณ์ การนำมาใช้จึงต้องใช้ความพินิจพิเคราะห์และวิจารณญาณเป็นพิเศษ

2. โดยทั่วไปการงบประมาณแบบนี้ยังอยู่ในขั้นทดลองในสหรัฐ ในการนำมาใช้กับเมืองไทยจึงต้องเป็นลักษณะทดลองใช้ไปก่อน

3. การนำงบประมาณแบบใหม่มาใช้จำต้องคิดถึงสภาพแวดล้อมและความจำเป็นตลอดจนความเหมาะเจาะในด้านเวลา ทั้งนี้จะเห็นได้จากตัวอย่างเรื่องประสบการณ์กระทรวงเกษตรสหรัฐที่เห็นว่าการนำงบประมาณแบบใหม่เข้ามาใช้ อาจไม่ดีกว่างบประมาณแบบเดิมเสมอไป

4. การปรับเทคนิคใหม่ให้เข้ากับสภาพแวดล้อมเป็นสำคัญ และพึงตระหนักว่าเป็นเรื่องยากเย็นด้วย เช่นปัญหาเรื่องการกำหนดหน่วยคำนวณต้นทุน (Cost Center) การแยกแยะค่าใช้จ่ายเพื่อเข้าโครงการ ปัญหาเรื่องการวัดงาน (Work Measurement) ตลอดจนปัญหาการประเมินผลด้วย

เรื่องสภาพแวดล้อมเป็นสิ่งสำคัญ เพราะสิ่งที่ใช้ได้เหมาะสำหรับสิ่งแวดล้อมหนึ่ง อาจไม่เหมาะสำหรับอีกสิ่งแวดล้อมหนึ่งก็ได้

5. นอกจากนี้ ปัญหาเรื่องความสามารถของคนเป็นเรื่องสำคัญ จากประสบการณ์ของเทศบาลลอสแองเจลิส การที่สามารถนำงบประมาณแบบปฏิบัติการเข้ามาใช้ก็ดี การที่การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพก็ดี ล้วนสืบเนื่องมาจากความสามารถของผู้บังคับบัญชาและเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานนั้น ๆ ด้วย

6. นอกเหนือจากความสามารถแล้ว ความซื่อสัตย์สุจริตและความสำนึกในหน้าที่ก็มีความสำคัญยิ่งยวดไม่ด้อยกว่าข้ออื่น ๆ ข้อนี้เป็นเรื่องสำคัญ การนำเทคนิคใด ๆ เข้ามาใช้ก็เป็นเสมือนหนึ่งดาบสองคม หากใช้ไม่เป็นหรือใช้ในทางที่ไม่ดีก็อาจเกิดผลเสียขึ้นได้

สุดท้ายนี้ผู้เขียนใคร่สรุปเพื่อตอบคำถามที่ตั้งไว้แต่แรกว่างบประมาณปฏิบัติการนั้นย่อมนำมาใช้กับเมืองไทยได้ เพราะมีประสิทธิภาพเหนือกว่า ดังประสบการณ์เท่าที่เห็นมาแล้วในสหรัฐแต่ยังมีปัญหาในด้านเทคนิคที่ยังจะต้องแก้ไขกันอีก และในการนำมาใช้กับเมืองไทยแล้วย่อมเกิดผลดีกับเมืองไทยได้ หากว่าเรามีบุคคลที่มีความสามารถ เข้าใจในเทคนิคของการใช้พอ และต้องประกอบกับความซื่อสัตย์สุจริต ของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการอีกด้วย.

SUMMARY

Performance Budget

by Wira Wimoniti

Performance budgeting, a new phase in financial administration has become an interesting topic of discussion in many countries including Thailand. In order to give a clear picture and to bring about the basic understanding of this outstanding financial instrument, the author has written this article of descriptive type in a simplified manner. The purpose of this article is to present the writer's points of view on various aspects as a guide to indicate whether or not performance budgeting is suitable to practice in the present circumstances in Thailand.

The information used in writing this article mostly comes from the symposium published in Public Administration Review. The content of the article can be divided into the following items—the meaning of budgeting, basic differences between line-item budget and performance budget, advantages of performance budget, development of performance budget, and the past experience of performance budget in the United States of America especially the cases of Los Angeles Municipality, New York State, Agricultural Department and Cincinnati Municipality. The final part is devoted to the author's own opinions as a conclusion of the study of the mentioned topic.

ประชากรของประเทศรอบชายแดนไทย

โดย ยรรยง ศุนาลัย

ราชอาณาจักรไทยมีอาณาเขตติดต่อกับประเทศต่าง ๆ รวม 4 ประเทศ คือจากทิศตะวันตกขึ้นไปทางทิศเหนือจนไปจดทิศตะวันออก มีพม่า ลาว และกัมพูชา ตามลำดับ ทิศใต้มีสหพันธรัฐมลายู ประเทศเหล่านี้เพิ่งจะได้เป็นเอกราชเมื่อสงครามโลกครั้งที่สองได้สิ้นสุดลงแล้ว ถ้าพิจารณาดูในด้านงานสถิติประชากรของประเทศดังกล่าวแล้วจะเห็นว่าอยู่ในสภาพที่ไม่ก้าวหน้าไปกว่าเดิมเท่าใดนัก ประเทศเหล่านี้ยังไม่ได้จัดทำสำมะโนประชากรขึ้นใหม่เลยทั้งนี้เพราะมีอุปสรรคหลายประการ รวมทั้งมีเหตุการณ์ยุ่งเหยิงเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยภายในด้วย แต่เป็นที่ทราบกันอยู่โดยทั่วไปว่าจำนวนประชากรนั้นเป็นขุมกำลังของประเทศฉะนั้น แต่ละประเทศจึงต้องหาทางที่จะให้ได้ทราบจำนวนประชากรด้วยวิธีต่าง ๆ เช่นการประมาณตามระเบียบวิธีสถิติหรือการสำรวจตัวอย่าง เป็นต้น

การบริหารงานสถิติในประเทศไทยนั้น ก็มิใช่ว่าจะรุดหน้าไปกว่าประเทศข้างเคียงเท่าใดนัก เมื่อ 45 ปีมาแล้วกรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์ได้ทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลทางสถิติบางประการ ในระยะต่อมากรมนี้ถูกแยกออกเป็น กรมสถิติพยากรณ์สังกัดกระทรวงคลัง มีฐานะเป็นกรมใหญ่ชั้นอธิบดี ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบรัฐธรรมนูญแล้ว กรมสถิติพยากรณ์กลับมีฐานะทรุดต่ำลง ถูกลดฐานะลงเป็นกองประมวลสถิติพยากรณ์ เมื่อบ้านเมืองได้เจริญก้าวหน้าขึ้นตามลำดับนั้น ความสำคัญของงานสถิติก็ได้เริ่มทอแสงขึ้นมาอีก เพราะระเบียบวิธีการทางสถิติและข้อมูลสถิติต่าง ๆ นั้นเป็นสิ่งจำเป็นและสำคัญยิ่งในการวางแผนงานและโครงการต่าง ๆ ที่จะใช้ในการพัฒนาประเทศชาติ รัฐบาลในระยะต่อมาก็ได้ตระหนักถึงความสำคัญข้อนี้อยู่ ฉะนั้น จึงได้มีการปรับปรุงงานสถิติเสียใหม่ โดยตราพระราชบัญญัติสถิติขึ้นในปี พ.ศ. 2495 ยกฐานะและปรับปรุงงานสถิติให้มีระดับสูงขึ้น โดยจัดให้มีสำนักงานสถิติกลางขึ้น มีผู้อำนวยการสถิติเป็นผู้บังคับบัญชา สังกัดสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ

ตามพระราชบัญญัติสถิติ 2495 สำนักงานสถิติกลางทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางการบริหารสถิติต่าง ๆ ของประเทศ มีหน้าที่พัฒนาสถิติให้เป็นไปตามหลักวิชาการ รับผิดชอบในการวางผังและจัดทำสำมะโนต่าง ๆ ตลอดการจัดพิมพ์โฆษณาข้อมูลสถิติต่าง ๆ ฯลฯ เนื่องด้วยประชาชนพลเมืองนั้นเป็นชุมกำลังของประเทศชาติ ฉะนั้นความรู้ที่เกี่ยวกับลักษณะของประชากรย่อมเป็นปัจจัยสำคัญในการวางแผนพัฒนาต่าง ๆ ของรัฐ เจ้าพนักงานสถิติกลางจึงได้เริ่มงานอันสำคัญชั้นหนึ่ง คือการสำรวจจำนวนพลเมืองทั่วประเทศขึ้นเมื่อเดือนเมษายน 2503 ซึ่งเรียกว่าการสำมะโนประชากร เพื่อจะพิจารณาศึกษาถึงลักษณะทั่วไปของประชากรเมื่อวันที่ 25 เมษายน 2503 ผลจากการสำรวจครั้งนี้ตามรายงานเมื่อครั้งที่ทางสำนักงานสถิติกลางได้นำออกเผยแพร่ปรากฏว่าประเทศไทยมีประชากรจำนวน 25,519,965 คน ซึ่งเป็นจำนวนที่จะต้องเปลี่ยนแก้ไขภายหลังเมื่อการประมวลด้วยเครื่องจักรเสร็จเรียบร้อยแล้ว

ตาราง 1 จำนวนประชากรของประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน

พ.ศ. 2502 และ 2503

ประเทศ	พ.ศ.	ประชากร	เนื้อที่ ตาราง กม.	จำนวนประชากรต่อ1ตาราง กม.	หมายเหตุ
ไทย	2503	25,520,000	514,000	50	ยอดชั่วคราว
พม่า	2502	20,457,000	678,003	30	ประมาณ
มลายู	2502	6,689,000	131,313	51	ประมาณ
กัมพูชา	2502	4,845,000	172,511	28	สำรวจตัวอย่าง
ลาว	2503	2,336,000	236,800	10	ประมาณ

ประเทศที่มีจำนวนประชากรใกล้เคียกับไทยมาแต่เดิมก็คือ ประเทศพม่า แต่ตามยอดประชากรในตาราง 1 มีจำนวนน้อยกว่าถึง 5 ล้านคน คาบระยะเวลาที่ผิดกัน 1 ปีนั้น ประเทศพม่าจะมีประชากรเพิ่มขึ้นไม่เกิน 1 ล้านคน จำนวนประชากรที่น้อยที่สุดในกลุ่มนี้ได้แก่ประเทศลาว แต่ประเทศนี้ก็ได้ใช้ความพยายามเป็นอย่างมากที่จะประมวลสถิติขึ้นเพื่อเผยแพร่เป็นภาษาฝรั่งเศสเมื่อเดือนเมษายน 2504 ชื่อว่า *Annuaire Statistique Du Laos* ฉบับที่ 4 เห็นว่ามีข้อความที่น่าสนใจหลายประการ จึงได้เรียบเรียงมาเผยแพร่ ณ ที่นี้

ลาว

การปกครองส่วนภูมิภาคของประเทศลาว มีลักษณะเช่นเดียวกับราชการส่วนภูมิภาคของไทย คือ มีจังหวัด เรียกว่าแขวง มีอำเภอ เรียกว่าเมืองหรือกิ่ง มีตำบล เรียกว่าตาแสง และมีหมู่บ้าน เรียกว่าบ้าน หมู่บ้านหนึ่งก็มีผู้ใหญ่บ้านหรือนายบ้านเป็นผู้ที่จดรายชื่อจำนวนคนในหมู่บ้านและแก้ไขเปลี่ยนแปลงเมื่อมีคนเกิดคนตายหรือคนย้ายที่อยู่ แต่ผู้ใหญ่บ้านไม่อาจควบคุมทำบัญชีคนให้ถูกต้องครบถ้วนได้ทันกาลเพราะไม่มีใครมาแจ้งความ ซึ่งตามรายงานสถิติของลาวว่ามีกฎหมายบังคับให้แจ้งความเหมือนกัน แต่ในทางปฏิบัติมิได้บังเกิดผลเพราะขาดการควบคุม จากตาราง 1 จะเห็นว่าประเทศลาวมีอาณาเขตพื้นที่ 236,800 กม.^{2} ซึ่งคงจะรวมพื้นที่เป็นภูเขา ป่าและพื้นน้ำไม่มีคนอยู่อาศัยด้วย ประเทศลาวไม่มีเขตติดต่อกับทะเลและมีประเทศต่าง ๆ ล้อมรอบอยู่ถึง 6 ประเทศ คือ

1.	ประเทศไทย มีชายแดนติดต่อยาวถึง	1,635 กม.
2.	เวียตนามเหนือ มีเขตติดต่อยาว	1,247 กม.
3.	เวียตนามใต้ มีเขตติดต่อยาว	446 กม.
4.	เขมร มีเขตติดต่อยาว	404 กม.
5.	จีนแดง มีเขตติดต่อยาว	391 กม.
6.	พม่า มีเขตติดต่อยาว	227 กม.

เขตแดนลาวที่ติดต่อกับประเทศไทยที่เห็นได้ง่ายนั้น คือ แม่น้ำโขง ฝั่งตะวันออกเป็นของลาว เว้นแต่ตอนใต้ที่ปากเซและจัมปาสัก ซึ่งอาณาเขตของลาวครอบทั้ง 2 ฝั่งแม่น้ำโขง ตามรายงานสถิติของลาวดังกล่าวหน้า 53 และ 54 จำแนกเชื้อชาติเป็น 3 พวก คือ ไทย(ลาว) มีประมาณ 73.5 % จีนอิเบตมีประมาณ 4.5% และข่าอีกพวกหนึ่งมีประมาณ 22 % เชื้อชาติไทยนั้น ถือบด้วย ไทยเหนือ ไทยดำ ไทยแดง ไทยขาว พูไทย ไทยเงิน พวน ลื้อ เงี้ยวและยาง พวกข่านั้นมีเชื้อสายต่าง ๆ มากมายและอยู่ที่ Attopeu เป็นส่วนมาก ส่วนพวกแม้ว ย้าวและมูเซอร์เป็นพวกจีนอิเบตส่วนใหญ่อยู่ในแขวงเชียงขวง

ตาราง 2 จำนวนประชากรของประเทศลาว พ.ศ. 2501

ลำดับ	แขวง	เมือง หรือ กง	ตำบล	บ้าน	ประชากรของทางราชการ	ประชากรประมาณขึ้นใหม่
1	พงสาลี	4	34	606	65,000	88,000
2	หัวไชย	7	30	668	78,500	100,000
3	ซำเหนือ	6	40	873	105,000	147,000
4	หลวงพระบาง	14	68	2,391	246,467	314,000
5	สายบุรี Sayaburi	4	29	569	125,620	148,000
6	เชียงขวง	5	74	1,182	106,423	152,000
7	เวียงจันทน์	6	74	856	204,770	280,000
8	คำม่วน	5	57	1,082	150,986	180,000
9	สะวันนะเขต	6	103	1,183	260,000	318,000
10	สาระเวน Saravane	8	61	897	130,000	200,000
11	จำปาสัก	7	47	597	185,584	223,000
12	อัตโตผือ Attopeu	6	34	329	51,000	70,000
	รวม	78	651	11,174	1,709,350	2,220,000

แขวงที่มีประชากรมากที่สุด คือ สะวันนะเขตอยู่ตรงกันข้ามกับอำเภอมุกดาหาร จังหวัดนครพนม ของไทย แต่ถ้าจะเทียบกับจำนวนบ้านแล้ว เวียงจันทน์ซึ่งเป็นแขวงที่ตั้งรัฐบาลมีพลเมืองคับคั่งกว่า จำนวนประชากรในประเทศลาวมีน้อย ในเนื้อที่ 1 ตาราง กม. หรือ 625 ไร่ มีคนเพียง 10 คน ซึ่งตามอัตรานี้ยังน้อยกว่าความหนาแน่นของประชากรในประเทศไทยเมื่อ 50 ปีมาแล้ว กล่าวคือ เมื่อ พ.ศ. 2453 ประเทศไทยมีประชากร 16 คน ต่อเนื้อที่ 1 กม.^{2} ประเทศลาวต้องใช้เวลายาวนานประมาณ 100 ปีกว่าจะมีพลเมืองถึง 10 ล้านคน แต่ถ้าอยากจะเร่งรีบให้มีพลเมืองเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วก็มีทางทำได้เหมือนกัน คือเปิดหรือปล่อยให้คนต่างด้าวเข้ามาอยู่ในประเทศได้โดยไม่จำกัดจำนวน ผลของการเพิ่มพลเมืองโดยวิธีลัดเช่นนี้จะดีเลวอย่างไรเป็นอีกเรื่องหนึ่ง ไม่เกี่ยวกับสถิติดังกล่าวมาแล้วข้างต้น

พม่า

ประเทศพม่าได้ออกวารสารสถิติคาบ 3 เดือนหรือไตรมาส จัดทำโดยกรมสถิติและเศรษฐกิจกลาง แต่สถิติประชากรแสดงเพียงยอดคนเข้าในและออกนอกประเทศเท่านั้น สถิติอันมีอาชญากรรม แรงงาน ผลิตผล เกษตร ป่าไม้ อุตสาหกรรม เหมืองแร่ การค้าต่างประเทศ การค้าชายฝั่ง การขนส่ง ราคา ดัชนี การธนาคาร การออมสิน รายได้ รายจ่ายของรัฐ ภาษีและสถิติเกี่ยวกับสหกรณ์ สมาคม และการศึกษา สถิติการศึกษามีจำนวนโรงเรียน จำนวนครู และจำนวนศิษย์ แบ่งโรงเรียนเป็น 3 ชั้น คือ ชั้นต้น ชั้นกลาง และชั้นสูง ตัวเลขเมื่อวันสิ้นปี ค.ศ. 1960 มีจำนวนศิษย์ในโรงเรียนชั้นต้น 1,458,887 คน ซึ่งจำนวนนักเรียนชั้นประถมของไทยในวันสิ้นปี พ.ศ. 2502 (ค.ศ. 1959) มี 3,133,386 คน แต่จำนวนศิษย์ในโรงเรียนชั้นสูงของเขามี 218,582 คน ของไทยมีนักศึกษานิสิตชั้นเตรียม-อุดมศึกษาและมหาวิทยาลัยรวมกัน 58,515 คน โรงเรียนชั้นสูงของพม่าไม่ทราบว่าเทียบกับโรงเรียนไทยเริ่มตั้งแต่ชั้นใดจึงไม่อาจเปรียบเทียบให้ถูกต้องได้ แต่ถ้าจะรวมจำนวนนักเรียนทั้งหมดแล้ว พม่ามีเพียง 54 % ของจำนวนนักเรียนไทยทั้งสิ้น

การที่วารสารสถิติของพม่าไม่ได้แสดงสถิติประชากรให้ละเอียดพอสมควร ทั้ง ๆ ที่ในระยะ 8 ปีที่แล้วมาพม่ามีนักสถิติเพิ่มขึ้นมากกว่า 5 เท่าตัว ซึ่งในประเทศไทยไม่มีจำนวนเพิ่มขึ้นเท่าใดเลย[1] ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะไม่มีข้อมูลที่ถูกต้องพอที่จะเผยแพร่ได้ จำนวนประชากรที่ปรากฏในตาราง 1 จึงเป็นจำนวนที่ประมาณขึ้นและไม่อาจแยกออกตามเขตปกครองท้องที่ของพม่าได้

กัมพูชา

ประเทศกัมพูชามีสำนักงานสถิติอยู่ใน Ministère Du Plan เช่นเดียวกับประเทศลาว และเรียกชื่อประเทศเริ่มด้วยคำว่าราชอาณาจักรแบบเดียวกัน ทั้งสองประเทศนี้ใช้ภาษาฝรั่งเศสเป็นภาษารองลงมาจากภาษาพื้นเมือง ปรากฏจากหนังสือสถิติประจำปี (1953 – 1957) ว่าสำมะโนประชากรกัมพูชาครั้งสุดท้ายได้จัดทำขึ้นเมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1921 ซึ่งเป็นเวลาที่ล่วงพ้นมา 40 ปีแล้ว จำนวนประชากรต่อไปนี้จึงเป็นจำนวนที่ประมาณขึ้น

[1] บันทึกของ ดร. ฟิลิป เฮาเซอร์ ศาสตราจารย์มหาวิทยาลัยชิคาโก ในฐานะผู้แทนองค์การช่วยเหลือทางวิชาการแห่งสหประชาชาติ (ธ.ค. 98–ม.ค. 99)

ตาราง 3 จำนวนประชากรจำแนกตามจังหวัดและสัญชาติ ในกัมพูชา ค.ศ. 1950

จังหวัด	เนื้อที่ ตร.กม.²	กัมพูชา	เวียตนาม	จีน	ยุโรป	รวมประชากรปี 1950	ประชากรประมาณใน ค.ศ. 1958
เมืองพนมเบ็ญ	46	150,000	100,000	110,000	3,800	363,800	400,000
พระตะบอง	18,550	339,354	15,923	15,626	97	371,000	452,000
กันดัล (Kandal)	3,700	460,128	52,318	15,542	5	527,993	643,000
กัมปอด	16,700	222,617	8,659	21,673	19	252,968	318,000
กัมปงจาม	9,491	522,880	31,564	16,010	257	570,711	649,000
กัมปงชะนัง	5,350	175,111	16,773	4,113	3	196,000	211,000
กัมปงทม	26,750	203,717	5,310	2,471	2	221,500	256,000
กระติเอ (Kratié)	24,600	72,585	4,403	2,431	20	79,439	106,000
เมืองเปรแวง (Prey-Veng)	4,750	307,668	45,958	7,403	–	361,029	398,000
ปราสาท (Pursat)	12,300	115,253	9,649	4,731	20	129,653	142,000
เสียมเรียบ	15,950	211,108	2,278	1,672	2	215,060	228,000
สวายเรียง	2,874	193,983	8,993	3,964	120	207,050	242,000
สตึงเตร็ง	21,200	42,000	2,636	2,360	4	47,000	53,000
ตาแก้ว (Ta Keo)	3,450	343,715	14,880	5,601	100	364,295	384,000
กัมปงสะพือ (Kampong-Spue)	6,800	171,861	252	4,341	15	176,469	258,000
รวม	172,511	3,531,979	319,596	217,928	4,464	4,073,967	4,740,000

ข้อมูลประชากรตามตารางข้างต้นล่วงพ้นมากว่า 10 ปีแล้ว เป็นที่น่าสังเกตว่า ในเมืองพนมเป็นมีจำนวนคนต่างด้าวรวมกันมากกว่าคนเขมรพื้นเมือง เป็นจำนวนประชากรที่ผู้ว่าราชการเมืองพนมเป็นได้ประมาณขึ้นไว้ และตามตารางสถิติไม่ปรากฏว่ามีคนไทยหรือคนสัญชาติอื่นด้วย อาจเป็นได้ว่ามีจำนวนเพียงเล็กน้อยจึงไม่ได้แสดงตัวเลขไว้

มลายู

สำมะโนประชากรครั้งหลังสุดของสหพันธรัฐมลายู จัดทำเมื่อเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1957 สิงคโปร์ไม่รวมอยู่ในสหพันธ์แต่ได้ทำการแจงนับสำมะโนประชากรพร้อมกัน ตัวเลขที่ปรากฏในตาราง 1 เป็นจำนวนประชากรของสหพันธรัฐมลายูเท่านั้น ส่วนประชากรในสิงคโปร์มีดังต่อไปนี้

ตาราง 4 จำนวนประชากรแยกตามเชื้อชาติในสิงคโปร์ ค.ศ. 1957 (เป็นพัน)

เขตปกครอง	รวม	จีน	มลายู	อินเดีย ปากีสถาน	อื่นๆ
นครสิงคโปร์	912.4	709.6	100.6	79.9	22.3
อำเภอยุรง	51.0	42.3	7.3	1.4	–
อำเภอบูกิตบีนยัง	61.5	46.7	7.9	6.1	0.8
อำเภอซีแรงกุน	208.0	165.1	16.7	21.8	4.4
อำเภอกาตอง	198.7	123.3	54.7	14.3	6.4
หมู่เกาะทางใต้	14.3	3.6	9.9	0.6	0.2
รวม	1,445.9	1,090.6	197.1	124.1	34.1

ตามตาราง 4 จะเห็นได้ว่า สิงคโปร์มีคนเชื้อชาติจีนถึง 1 ล้าน 9 หมื่นคน ในจำนวน 1 ล้าน 4 แสนกว่าคนของประชากรทั้งสิ้น ถึงแม้ว่าคนเชื้อชาติจีนเหล่านี้จะมีสัญชาติมลายูไปเกือบทั้งหมดแล้วก็ตาม แต่ในทางการเมืองนั้นสหพันธรัฐมลายูยังไม่ยินยอมที่จะให้สิงคโปร์เป็นรัฐหนึ่งในสหพันธ์ โปรดดูจำนวนประชากรของสหพันธรัฐมลายูต่อไป

ตาราง 5 จำนวนประชากรแยกตามเชื้อชาติในสหพันธรัฐมลายู ค.ศ. 1957 (เป็นพัน)

รัฐ	รวม	มลายู	จีน	อินเดีย	อื่นๆ
ยะโฮร์	927.6	444.9	392.4	71.0	19.3
เคดาร์	701.7	475.8	143.8	67.0	15.1
กลันตัน	505.6	463.3	28.8	5.7	7.8
มะลักกา	291.2	143.2	120.7	23.3	4.0
เนกรีเซมบิลัน	364.3	151.4	149.9	54.4	8.6
ปาหัง	312.9	179.1	108.1	21.8	3.9
ปีนัง	572.1	165.1	327.3	69.0	10.7
เปรัค	1,221.4	484.9	539.4	178.4	18.7
ปลิส	90.9	71.3	15.8	1.5	2.3
ซีแลงกอร์	1,012.9	291.4	488.6	201.1	31.8
ตรังกานู	278.2	256.3	18.1	2.8	1.0
รวม	6,278.8	3,126.7	2,332.9	696.0	123.2

ในสหพันธรัฐมลายูมีคนมลายูประมาณครึ่งหนึ่งของประชากรทั้งหมด มีคนเชื้อชาติจีนอยู่ 37 % นอกนั้นเป็นคนเชื้อชาติอื่น เฉพาะในรัฐปีนังมีคนจีนมากกว่ามลายูเกือบเท่าตัว ถ้ารวมสิงคโปร์กับสหพันธรัฐมลายูก็จะมีจำนวนประชากรทั้งสิ้น 7,724,700 คน มีเชื้อชาติจีน 3,423,500 คน มลายู 3,323,800 คน และมีคนเชื้อชาติอื่น ๆ รวมกันไม่ถึง 1 ล้านคน ชาวมลายูบางคนจึงพยายามสนับสนุนให้สิงคโปร์เป็นรัฐอิสระต่างหากจากสหพันธรัฐมลายู นี่เป็นตัวอย่างที่ดีอย่างหนึ่งที่ประชากรเป็นปัญหาไม่เฉพาะแต่เศรษฐกิจและสังคม ทางการเมืองก็เป็นเรื่องสำคัญยิ่งดุจกัน

หนังสืออ้างอิง

1. *Annuaire Stastistique Du Laos*
   Quatrieme Volume, 1953 à 1957
2. *Quarterly Bulletin of Statistics of Burma*
   Second Quarter, 1960
3. *Statistical Yearbook of Cambodia*
   (1953 – 1957)
4. *Statistical Yearbook of United Nations, 1960*
5. *Malayan Statistics, Digest of Ecomomic and Social Statistics*
   (State of Singapore and Federation of Malaya) No. 2, 1960.
6. *ปริทรรศน์สถานการณ์สถิติในประเทศไทย* ของ ดร. พีลิป เฮาเซอร์ และข้อแนะนำรวม 15 ข้อต่อรัฐบาล
7. วารสารสถิติ สำนักงานสถิติกลาง ปีที่ 9 ฉบับที่ 4

SUMMARY

Population of the Neighbouring Countries

by Yanyong Sunalai

The author of this article intended a brief description of the development of statistical work in Thailand, as well as in the neighbouring countries, especially on the subject of population census of Laos, Burma, Cambodia and Malaya. The article may be divided into 5 parts, as follows:

Thailand: The development of statistical technique in Thailand is not significantly superior than neighbouring countries, in spite of the establishment of the Statistical Department forty-five years ago. This is due largely to the fact that the Statistical Department was down graded to the Division of Statistical Collection after the revolution in B.E. 2475. In fact, only recently has the importance of statistics been fully realized. As a result, the Division of Statistical Collection has been elevated to the Central Statistical Office.

According to the Statistical Act of B.E. 2495, the Central Statistical office has become the head office of statistical work in the country. Its primary function is to develop and promote technical skill in the field of statistics and to national censuses. Because the magnitude of the population is one of the potential strengths of a country, the new Statistical Office decided to undertake as its first important task the job of counting national populations; The table below shows the population of Thailand and her neighbours.

Country	Year	Population	Area ($km.^2$)	Population (per $km.^2$)	Remarked
Thailand	2503	25,520,000	514,000	50	temporary
Burma	2502	20,457,000	678,003	30	estimated
Malaya	2502	6,689,000	131,313	51	estimated
Cambodia	2502	4,845,000	172,511	28	sampling method
Loas	2503	2,336,000	236,800	10	estimated

Laos: The population of Laos mainly consists of three races; Thai (73.5%), Chinese, Tibet (4.5%) and Kaa (22%). Sawanakate Province is the most populous, while Attopeu Province is the least populous.

Burma: It is interesting to note that the number of students going to the primary schools in Burma two years ago was only half that of Thailand, while the number of her higher school students about four times as great as ours. In total, Burma has only 54 percent as many students as Thailand.

Cambodia: The previous population census was taken forty years ago in Cambodia. The estimation of ten years ago indicated that Changwad Kumpongcham had the most people, and Changwad Streing-treng was the least populated one. In Phnom Penh, it appeared that there were more foreigners than native born.

Malaya: Eventhough, Singapore was not included in the Federation of Malaya, never the less, their previous population censuses were conducted together. In B.E. 2500 there were 1,400,000 people living in Singapore of which 1,090,000 were Chinese people In the Federation of Malaya, there were 50% Malays, 37% Chinese and the rest (less than one million people) from various nations. The total population of the Federation of Malaya, including Singapore, was 7,724,700 of which 3,423,500 were Chinese and 3,323,800 were Malays. That is why some Malays prefer Singapore to become an independent state.

After World War II these countries were given their independence. Regarding their statistical work, they have made very little progress owing to numerous obstacles. However, no one can deny the importance of statistics to the development of a country of the present time. It is generally known that one of the strength of a country lies in the number of its population. Therefore it is necessary for each country to undertake the job of finding out its population total, either by a full census or by sampling methods.

PUBLIC ADMINISTRATION IN THAILAND

(A CURSORY VIEW OF MAIN FEATURES)

by A. Rashid Ibrahim[1]

1. Thailand provides an interesting case study of public administration. While most countries in Asia have been colonies of one western power or other, and their administrative systems have thus either followed the pattern in metropolitan countries or were designed to suit the special needs of the colonial governments, Thailand had the opportunity to evolve its own system. No doubt, Thailand also borrowed from the West, but only on a voluntary and selective basis.

2. Before having a look at the administrative system of Thailand, it would be useful to draw attention to a few relevant historical, economic and political features:[2]

(i) Apart from the fact that Thailand has never been a colony, there has been no major upheaval in its life, economic or political. No famines, cyclones or natural calamities have occurred. There have been no wars since 1800 (the present Chakri Dynasty came to throne in 1782), and never a popular rising. Of course there was the Revolution of 1932, and several *coups* since then, but the Revolution as well as the *coups* have been peaceful, involving only a few people in the upper strata of society. Even though the country is under martial law at present (since October 1958), the usual trappings of parliamentary democracy are still there including the legislative assembly. Administrative growth has thus been a matter of gradual evolution rather than any sudden changes.

---

[1] The writer is Deputy Executive Secretary of United Nations Economic Commission for Asia and the Far East (ECAFE), but the statement made and the views expressed in this article are exclusively his personal responsibility.

[2] Other basic facts are: Area 514,000 sq. k.ms. and cultivated area (1959) 86,000 sq. k.ms.; Population (1960) 25 million and average growth of population (1947-60) about 2.8% annually; National income (1959) $2200 million, of which agriculture 40%, industry including power 19%; Per capita income (1959) £90; Rate of growth of national income (1950-59) about 5% annually; Production (1960) – rice 7.5 million tons; sugarcane 4.6 million tons; maize 0.54 million tons; rubber 166,000 tons; tin 16,800 tons; Export trade total $410 million (1960), of which rice 30%, rubber 30%, corn 7%, tin 7% and teak 4%; Imports (1960) $450 million; Foreign exchange reserves (Dec. 1960) $346 million which are 120% of currency in circulation; Government budget expenditure (1960) about $350 million, of which defence 20%, education 19%, health & social welfare 9% and economic development 22%; Railway track 3,500 k.ms., metalled roads 3,700 k.ms. and inland waterways 1,600 k.ms.; Public electric power capacity (1961) 250,000 k. ws; Literacy 66%; and Life expectancy 44 years.

(ii) Although absolute monarchy ended in 1932, the King continues to occupy a unique position commanding universal respect and loyalty; this has provided the country with a focal point of stability and a symbol of continuity in the face of political events and personnel changes. One might add that Buddhism, as practised in Thailand, has given the country additional stability and equanimity.

(iii) Thailand is relatively a homogeneous country and there are no large or vocal minorities by race, religion or language.[3] The Constitution[4] provides for a unitary government: the "provinces" are in reality only administrative districts, and not political units.

(iv) The bulk of population (85%) lives on agriculture and in small villages (over 40,000 in number). Their needs being limited and rice being plentiful, they are well-contented. Climate is equable and humid, and not conducive to hard work or violent reactions. Bangkok[5] (2 million or 8% of total population) is the nerve-centre and by far the biggest town, the next biggest (Chiengmai) having less than 65,000 persons.

(v) While literacy is large (nearly 66 per cent), there is no intellectual unrest. Land ownership is widely distributed. People have no active interest in politics or political parties and would rather be left alone. The common man has great respect for authority and as there is no mood for defiance, he is easy to govern.

(vi) Although Thai administrative structure has its roots in past monarchial traditions, it was modernized by King Mongkut (1851-68) and King Chulalongkorn (1868-1910); in fact, the present ministries are practically the same as King Chulalongkorn established. Those two Kings were responsible for large scale contacts with the west, employment of foreign advisers in practically all ministries, despatch of increasing number of Thais for studies abroad, and introduction of modern concepts of the functions and techniques of government.

---

[3] By far the ethnic majority is Thais (Buddhists). Other groups are Chinese mostly in Bangkok, and Malays (Muslims) mostly in the four southernmost *changwads*.

[4] The Constitution at present in force is an Interim Constitution prepared by the Revolutionary Party led by Prime Minister, Field Marshal Sarit, but a permanent constitution is being drafted. The first democratic constitution was promulgated in June 1932, (framed by the Revolutionary Group which had it accepted by the reigning King Prajadhipok 1925-35), and successive *coup* authorities made minor amendments in it.

[5] Including Thonburi.

(vii) Because of Thai economy and the adequacy of foreign exchange earnings, there are few controls (e.g. imports are free except of food-grains, fruits and the limited number of items manufactured locally), restrictions or licenses.

(viii) Although there is provision for separate legislative, executive and judicial branches, the executive is practically supreme – the legislature is at present wholly nominated and the executive hold on the judiciary is considerable.[6]

3. Having briefly referred to some background factors, a review of the present administrative machinery in Thailand may be made under four broad heads – organizational structure, procedures, personnel and ancillary facilities.

ORGANIZATIONAL STRUCTURE

Central Administration

4. The law on the Organization of Administration of Thailand was promulgated in March 1952 and provides for administration at three levels – central, regional and local. A general look at the Thai administrative structure shows it to be comparatively simple, and well-organized. It is neatly divided into a number of ministries[7] (thirteen including the Prime Minister's Office) with uniform sub-divisions and nomenclatures – Under-Secretary (*Palad Kra-Suang*) at top official, Directors-General, occasionally assisted by Deputy Directors-General, Chiefs of Divisions (*Hua Na Kong*), Chiefs of Sections (*Hua Na Panag*), Junior Officers (*Pracham Panag*) and Clerks (*Samian Panagnan*), with projections into the field from different ministries on similar lines, located geographically in provinces (*changwad*), and districts (*amphur*), and with state enterprises in most cases linked to the relevant ministries. There is no haphazardness which one finds in many Asian countries, little confusion of responsibility and apparently not much duplication of functions.

5. In each Ministry, the Under-Secretary generally has two Divisions directly under him, one dealing with correspondence and records (Central Division) and the

---

[6] *Thailand – Country Survey Series*, (New Haven : HRAF, 1957), p. 172.

[7] The Ministries are Agriculture, Communications, Cooperatives, Economic Affairs, Defence, Education, Finance, Foreign Affairs, Industry, Interior, Justice and Public Health.

other with budget, accounting and disbursement (Finance Division).[8] The Directors-General normally control *all* the subject functions allocated to the ministry, duly classified by Department. The Departments are self-contained, comprising several subject Divisions, and a number of technical and other officers directly attached to the Director-General to help him in supervision and provision of common services. The Secretary to the Director-General (whose rank is Division Chief) has a central position and is staff officer for purposes of financial and administrative matters. A Director-General's department in Thailand functions both as secretariat department and as operating department. Thailand therefore provides an example of organization where "line" and "staff" responsibilities for execution as well as formulation of policy, for planning and programming as well as for implementation and producing results. The Department and not the Ministry is the pivotal unit: the Derector General may report directly to the Minister and he (not the Under-Secretary) has administrative control over all personnel employed under him.[9] There are no separate (professional purposes) staff officers with the Under-Secretary though occasionally he may get a review of the Director General's proposals by appointing a committee. The self-sufficiency of the Departments is so real, that no common service agencies exist e.g. there is no central purchase organization; civil works are mostly arranged under contract with private construction firms, the Departments having their own supervisory staff and the role of Public Work Department is very limited; as explained later, the powers of recruitment and promotion are also with Directors-General (by delegation from the Civil Service Commission); and, finally, Departments have considerable powers of financial expenditure within the budgetary appropriations.[10]

---

[8] Occasionally, there may be some "line" type Division also with the Under Secretary, e.g. Agriculture Economics and Foreign Agricultural Relations Divisions with the Under-Secretary of Agriculture; Nursing, Food & Drug Control, Medical Registration and International Health Divisions with the Under-Secretary of Health.

[9] Of course, the Under-Secretary is Director-General's boss, and is responsible (personally or through the Service Sub-Commission presided over by him — *vide* para below) for approving senior appointments etc. recommended by the Directors General, but he has little effective control. The relative position may be judged from the fact that occasionally Directors General decline nomination as Under Secretary, and the more senior among them may draw salary higher than the Under Secretary.

[10] Sometimes, this "self-contained" concept is carried too far. For instance, the Police Department runs its own broadcasting system. Occasionally, it goes beyond the "self-contained" idea and departments have undertaken unconnected activities for profit or prestige, e.g. the Army has its own T.V. station and runs textile, leather and canning factories and the Navy runs glass and ceramic factories.

6. This pattern is very different from India or Pakistan where a sharp distinction exists between the Ministry and the Department – the Ministry being in charge of policy and the Department in charge of execution –, and where the Ministry's personnel are not merely "staff" officers for the Under-Secretary, but are like deputies and assistants to the Under-Secretary controlling the Departments in his name and issuing orders and instructions themselves. And there are highly centralized and authoritative common-service agencies for recruitment and promotion, purchases of supplies, construction of work, etc. The result is considerable duplication of work and confusion of responsibility in those countries. From this viewpoint, the Thai administrative structure appears to be more scientific and better calculated to achieve efficiency and speed in policy making and implementation. On the other hand, Directors General have very heavy responsibilities. They have also to act as staff officers for the Under-Secretary (or the Minister) and have to run around to the Cabinet meetings, Assembly sessions and secretariat forums, and therefore may not find enough time for their Divisions and field units. This will be felt more and more when the development functions of the Ministries expand further in terms of the proposed Six-Year Development Plan, in which case the Under-Secretary's Office may have to play a more active co-ordinative, guiding and supervisory role.

7. In Thailand, the Prime Minister's Office occupies a unique position, unlike other parliamentary governments in Asia, and more like a President's Office under the presidential system. It is exceptionally large and has quite a variety of organizations attached to it.[11] Some of these organizations are appropriately separated from the Ministries such as National Economic Development Board, Civil Service Commission and National Audit Council. These organizations need to have an independent status, and their placement directly under the Prime Minister gives them the required prestige as well as objectivity. As there is no Ministry of Information in Thailand, the Department of Public Relations (as also Thai Information Service and Central News Agency) have also been tagged on to the Prime Minister's Office. However, there are

[11] Apart from the organization mentioned in this paragraph, the following are also attached to the Prime Minister's Office – National Defence Council, Juridical Council (advises regarding drafting and appointment of judges of legislation), National Energy Authority, Yanhee Electricity Authority, and Zoological Organization of Thailand.

many other attachments which, *Prima facia*, could have been placed under the relevant subject ministry (as indicated in brackets) e.g. Superintendent of Thai Students Abroad, National Education Council and all or at least non-professional Universities (under Ministry of Education), Export Promotion Board (Ministry of Economic Affairs), Board of Tax Supervision (Ministry of Finance). For an outsider, it is difficult to understand the reasons for the present linking, but apparently the idea is to achieve greater vigour or better co-ordination. Such vigour may be achieved in the initial stage, but subsequently the inability to secure the personal attention of the Prime Minister might become a handicap. As for co-ordination, each Ministry should be considered responsible for it, in respect of subjects or offices which are in its charge; in fact, detachment from the relevant Ministry might create a problem of co-ordination with that Ministry itself.

Regional Administration

8. Administration in the field centres round provinces (*changwad*) and the whole of Thailand is divided into 71 *changwads*.[12] Each *changwad* is subdivided into 5 to 10 districts (*amphur*). Until 1955, an intermediate link between *changwads* and the central government was provided by regions (*paaks*). The chief officers at each level (provincial governor or *ka luang* and district officer or *nai amphur*) are appointees of the Ministry of Interior and are basically responsible for law enforcement, revenue collection and general administration.[13] Each Ministry has its own projections into the field[14] – mostly at *changwad* level and occasionally at *paak* level and the specialists in charge seek direct guidance from it. In *changwads*, administrative councils have been established with the chief representatives of all Ministries as members. The Interior representative (who acts as the chairman of the Council) is in over-all command, and he supervises the work of other Ministry officials generally.

---

[12] There are 9 *paaks*, 71 *changwads*, 508 *amp'urs*, and *sub-amp'urs*, 4808 *tambols* and 40,066 mubans (villages) (according to data available with the Central Statistical Office).

[13] The former regional governors or *ka luang paak* are now all located in the Ministry of Interior and function as inspectors rather than administrators.

[14] For example, the Ministry of Agriculture has separate (a) Agriculture Offices, (b) Rice Offices, (c) Forest Offices, (d) Fisheries Offices, (e) Veterinary Offices, in most changwads and in respect of (c) and (e) there are *paak* (regional) offices also.

He also controls and supervises all municipalities within his jurisdiction. This system is similar to that established by the British in Indo-Pakistan sub-continent, but the Commissioner, District Magistrate or Sub-Divisional Officer there has a lesser hold on other department officials. In relation to the public, however, he enjoys magisterial powers and may try and pass sentences in criminal cases, whereas his Thai counterpart must remit everything to the judicial branch.

9. It is difficult to say how effective a part the Changwad Governor and other members of the Ministry of Interior hierarchy can play in promoting economic and social development. The experience of India and Pakistan shows that the District Magistrates, who were trained for revenue and security administration, were generally unable to make any substantial contribution, partly because they were not development-oriented and partly because they were fully preoccupied with their normal functions. Although in Thailand, the volume of these functions may not be as considerable because of lesser economic and other controls, a Changwad Governor might be ill-equipped and ill-attuned to development tasks. Of course, major technical projects e.g. dams, factories, railway lines, have to be handled in any case by the specialists exclusively. Nevertheless, in the field of agricultural, educational and health development, and community development as a whole, a Changwad Governor could have a vital role, because of the prestige and authority of his office. While Provincial Governors need not become overall development authorities for the province, they should not shut their eyes to what is going on in their jurisdiction and should be prepared to lend their good offices to facilitate the task, and support the endeavours, of officials of all Ministries working in their Provinces.

Local Self-Government

10. Local government has a long tradition in Thailand, as in many other Asian countries, because villages are the basic units of social and economic life. In Thailand each village chooses its own headman (*phu yai ban*) who serves ordinarily for whole life and, although the range of village administrative functions is limited, he assists in minor tasks connected with law enforcement, in the collection of agricultural data and in promoting traditional "self-help" and "self-regulating" activities. The

villages (10 to 20) are grouped as communes (*tambols*), and the *phu yai ban* elect a groupchief (*kamnan*), whose choice however is subject to government approval and who receives a nominal honorarium. The *tambol* council, consisting of all village-headmen, meets periodically in the presence of district officials and provides the point of contact between the villages and the *amphurs*. This system is similar to that of Burma, Malaya and Indonesia. In India and Pakistan village *panchayats* have existed for a long time but they have had unequal importance and there was never any *tambols* type organization.

11. No municipality existed in Thailand until 1932,[15] but now there is an elaborate structure and over 120 municipalities, divided into three classes by population (30,000 and higher, 5,000 and higher and smaller townlets). There is an elected municipal legislature, though the mayor is formally appointed by the government. Other municipal employees are non-political, but they are well-organized under a municipal service law, similar to that applicable to government officials. In Thailand, the degree of municipal autonomy is limited:[16] revenues are allocated by the government and education remains wholly centralized. The municipal legislators have little training and less interest, and practically all policy is formulated by the *Changwad* Governors. Several municipalities including Bangkok are under suspension and are administered by the Ministry of Interior officials.[17]

12. Community development in the modern sense, which aims at building up community life with greater productivity and better living conditions, has been started in Thailand recently. It has not yet spread as much as in the Philippines, India or Pakistan, but the newly-established Department of Community Development under the Ministry of Interior is developing rapidly and has ambitious plans for the future.

---

[15] However, there were sanitary boards in some towns.

[16] The Municipal Reforms Act of 1953 gave power to the provincial governors for the appointment and dismissal of mayors, and the dissolution of municipal assemblies, following unsatisfactory performance by the elected representatives.

[17] The present mayor of Bangkok is also a Director-General of the Department of Interior

ADMINISTRATIVE PROCEDURES

13. With regard to administrative procedures, one gets the impression that in Thailand there is little delegation of authority and considerable rigidity of operations. In the Departments, an officer below the level of Deputy Director-General is not normally supposed to sign any papers addressed to other Departments or members of the public. A letter received in the Department goes first to the Secretary to the Director-General who sends it on to the Chief of Division concerned, but he would probably pass it down to the Chief of Section who may transmit it further to Junior Officers and Clerks working under him, and the same course would be followed on the way up, without any final disposal. This system where there are several functionaries without any real output and several rungs causing more delay and work than disposal, is similar to the British colonial type. The system of filing, however, is comparatively simple—both the letters received and issued as well as office notes are placed in the same folder in chronological order. The over-centralization of power in Thailand, which is wasteful of time and effort, is rather inconsistent with the organizational structure which is geared for speedy action. Senior officials carry all the burden, and the lowest ranks have an easy time and might be regarded as overstaffed. Delegations by the Minister to the Under-Secretary require approval by royal decree i.e. through a formal instrument, and no officer may delegate power to his subordinate unless formal provision exists for the purpose.[18] Far too many cases are referred to the Council of Ministers (Cabinet) or the Prime Minister's Office. While greater centralization is to be expected in a unitary Government like Thailand's than in a federal system (e.g. Malaya's), the absence of liberal delegation may be attributed partly the shortage of qualified personnel which existed until recently, and to the traditional Thai attitude of awe and submissiveness to higher authority. Indeed, in many ways the traditional Thai behaviour persists, although the forms and the procedures have been modernised.[19]

---

[18] Kasem Udyanin and Rufus D. Smith – *Public Service in Thailand* (Brussels: International Institute of Administrative Sciences, 1959), pp. 29 & 34.

[19] James N. Mosel in an article on 'Thai administrative behaviour' in *Toward the Comparative Study of Public Administration*, (Bloomington: Indiana University, 1957).

14. "Rules and regulations abound" in Thai administration.[20] The excessive formalism in which a case would be settled by an amendment to the regulations rather than by making a discretionary exception, may also be explained by the legal training of most of the public administrators in the post-Revolution period. This reminds one of the Fundamental Rules (personnel regulations) promulgated by the former British Indian Government round which volumes of amplifying regulations and audit instructions grew, because each new case was sought to be codified. In Thailand, a foreigner also gets the impression of excessive protocol which insists upon formal channels of communication and lines of authority and prevents flexibility of operations and directness of action. And, as in most present day governments, there is an excessive recourse to committees and conference. Some senior officers are simultaneously members of 20 to 30 committees which do not often submit a final or conclusive report.

15. On the other hand, if a job has to be done and "the man at the top wants it quickly, it will be done perhaps more quickly in Thailand than elsewhere".[21] All the red tape will be cut through and all the resources needed will be made available.

16. In the matter of financial procedures, Thailand's pattern is more similar to USA than UK. The budget, which is presented to the Legislative Assembly, may be modified by it. Provisions are made in the budget after due scrutiny by the Budget Bureau, and thereafter the administrative departments have considerable discretion in incurring the expenditure, subject to general regulations. Thailand has been quite progressive in the matter of budgetary reform, and the budget demands have been reclassified on economic basis (as distinguished from the earlier administrative basis) and the concept of "performance" budgeting is being introduced. The Budget Bureau

---

[20] Malai Havanandana and William J. Siffin – *Public Administration in Thailand*, (Bangkok: Thammasat University), p. 45.

[21] For instance, Prime Minister Marshal Sarit abolished the opium dens (and provided free treatment for the addicts) and had cycle *rickshaws* taken off the road (and resettled the drivers) in amazingly short periods during 1959 and 1960. An earlier example is of the cultural directive in 1942 through which, *inter alia*, the chewing of beetlenut was abolished and the wearing of western dress by men and women was introduced. In the reign of King Rama VI, the adoption of surnames was prescribed and all the consequential arrangements needed in *changwads* were made speedily.

(established in 1958) is directly under the Prime Minister, but there is close working relationship with the Ministry of Finance. The Departments of the Ministry are: Treasury (concerned with currency, mint and state property), Comptroller-General (accounting and pre-audit, salaries, pensions and other expenditures), Revenue (personal income tax, corporation income tax, business tax, purchase tax, stamp duty, local taxes and inspection), Customs and Excise.[22]

17. It is clear that considerable simplification in methods and procedures is needed in Thailand, and a greater devolution of powers is called for, particularly in the context of an expanded development effort. Habits need to be developed which promote initiative, enterprise and imagination and which place a premium on continuous improvement rather than routine administration. Although as a matter of policy, Thailand is not in favour of a socialistic expansion of the public sector, nevertheless there are many public enterprises, and in any case the need for providing an adequate economic and social infrastructure for development, requires greater governmental activity and therefore more responsive administrative arrangements. The recent establishment of an Organization and Methods Unit in the Budget Bureau augurs well for the future.

ADMINISTRATIVE PERSONNEL

18. Thailand is fortunate in having a comparatively stable and mature bureaucracy.[23] Public service has high status and attracts the best human material available in the country.[24] Although many changes in government have taken place during the last thirty years, the civil servants have carried on the administration without any

[22] There is an autonomous National Lottery Bureau, but loosely linked with the Ministry of Finance. In Thailand, lottery is extremely popular and very well organized. Every 5 days 1 million tickets are sold away (of 10 bahts or 50 cents each) and 14,416 prizes are awarded totalling 6 million bahts, the highest being 500,000 bahts or $25,000.

[23] Some Asian countries are much worse off in comparison. For instance, in Indonesia there was no Indonesian civil servant of any seniority or experience at the time of independence from the Netherlands (declared 1945, formalised 1950), and in Burma there have been many political as well as administrative changes since the independence (1948).

[24] "In the countryside one still hears at times good wishes to the parents of a new son expressed in these terms 'May your boy grow up to be lad-lieutenant'". Huvanandana and Siffin, *op. cit.*, p. 51.

serious interruptions or radical changes. In some cases, soldiers and comparatively junior civil servants were placed in high positions as nominees of the new *coup* authorities,[25] but the bulk of administrative personnel remained unaffected. They maintained a neutral attitude *vis à vis* the different ruling parties, and yet showed the required degree of flexibility.

19. There is no horizontal categorisation of public service in Thailand,[26] unlike the old British colonies where, for different fields, separate Services were created. The vertical division into five grades which are sub-divided into a total of fourteen stages each having three to four steps in the salary scale. Deputy Directors-General, Directors-General and higher are in the Special Grade, Chiefs of Divisions and their equivalent in the field are in the First Grade, Chiefs of Sections in the Second Grade, Junior Officers in the Third Grade, and Clerks, Messengers and equivalent in the Fourth Grade. The recruitment is ordinarily at two levels–Third Grade and Fourth Grade, but in exceptional cases it may be done at Second Grade also. Like other Asian countries, there is considerable emphasis on pre-service educational qualifications– for the Third Grade a degree or equivalent professional diploma is required, and for the Fourth Grade a high-school certificate (this is rather high for personnel which includes menial type, and reflects the high percentage of literacy in Thailand). Like the more progressive Asian countries recruitment is through competitive examination, but unlike them the examination includes papers on governmental regulations and procedures in addition to academic subjects. Women are admitted to the civil service on an equal footing, and apart from the secretarial and clerical jobs, they are securing professional posts in increasing numbers.

20. Although Thailand has never been a colony, nevertheless in its administrative machinery the "generalists" have the same high position *vis à vis* the "specialists" as in colonial governments. This might be attributed to the emphasis hitherto on the

[25] W.D. Reeve *Public Administration in Siam*, (London: Royal Institute of International Affairs, 1951), p. 81.

[26] Of course, the judicial service is separate from the executive service, and this is in line with sound administrative concepts. Civil service is also formally subdivided into eight categories, namely, political, ordinary, state enterprises, royal household, police, teachers, foreign service and special, but in actual fact there is no difference in salaries and the employees are interchangeable.

maintenance of law and order, and probably to the existence of a large number of courtiers in the pre-Revolution period which demanded only a general type of education with some social graces and cultural refinement, as distinguished from technical knowledge required by professional people. In the present circumstances, where technicians must play an equally important part, if not more, Thailand will have to accord higher status to the specialists and provide them with equal opportunities for advancement. However, the position in Thailand is even now much better than in the former British colonies, where a civil servant may flit from one field to another and from one post to another without regard to depth of knowledge or continuity of administration. In Thailand, a civil servant normally sticks to the department in which he is initially recruited.

21. The Civil Service Commission (known popularly as *Gaw Paw*), which consists of the Prime Minister as chairman, the two Deputy Prime Ministers, and five to seven full-time members, is responsible for the recruitment of all civil servants. The Commission has appointed Sub-Commissions in each Ministry, Department and Province, and has delegated to them all powers of recruitment in accordance with prescribed standards.

Each Sub-Commission is composed of senior officials of the organization concerned, with its head as the chairman. The Ministry Sub-Commissions are headed by the Minister himself, which is rather unusual. A Department might request special qualifications and methods of examination—over 30 Departments have made use of this provision. The delegation of recruitment functions is an interesting feature of Thai administration, as no similar provision exists in other Asian countries where initial recruitment of civil servant is a highly centralized process. It provides for the necessary flexibility, while the Commission retains general control and supervision. However, the standard of recruits might differ considerably and there is much greater room for favouritism. The Commission is also the authority for prescribing the service regulations and standards generally. The Commission is not ordinarily concerned with disciplinary action which is taken by the competent administrative officials, but it lays down procedures for enquiries and appeals, and the Prime Minister who is also chairman of the Commission (and consults it) is the final court of appeal.

22. The salary scales in Thailand, as in other Asian countries, are on the low side, compared to the remuneration offered by private business firms. Of course, there is compensation in the greater security and prestige of government service. In the past,[27] there was also compensation in the titles given by the King (more or less as follows—*Somdej Chao Praya* for Prime Ministers, *Chao Phraya* for Ministers and equivalent, *Phraya* for Department Heads, *Phra* for Chiefs of Division, *Luang* for Chiefs of Section, and *Khun* for Assistant Chiefs of Section), and in the land grants made to high official. The range of current salaries is from Baht 450 per month for the lowest Fourth Grade official to about Baht 8,000 for the Under-Secretary. This means a range of 1 to 18, the corresponding range in Pakistan being 1 to 50, and in the Philippines 1 to 7. Medical treatment is partially paid for, or is altogether free where a department has its own hospital or medical unit. The age of superannuation is 60 (compared to 55 in India, 60 in Pakistan and 65 in the Philippines). The pensions are liberal (in computation, the years of service are divided by only 50 as compared to 60 in UK and 55 in the United Nations); and whether the official dies after retirement or during service, his family is entitled to proportionate amount (about half). Unlike civil servants elsewhere, the Thais have an advantage in that generally they have a house of their own to live in (particularly in Bangkok where the cost of living is the highest). Like civil servant in other Asian countries, they are not allowed to indulge in private business, though many of them do have business links in the name of relatives or friends.[28] A rather unusual feature of Thai administration is that the same person may hold several jobs, apparently unconnected, at the same time drawing full salareis of all—this helps some of the higher officials to supplement their emoluments, much to the envy of others.[29] Incidentally, all Thai civil servants have uniform dress-*khaki* for day to day work and white buttoned up jackets and white trousers for formal occasions (black trousers for very formal functions). The white uniform looks very pleasing, particularly with the gold braid and medals, liberal use of which is made (there are symbols on the shoulder for different ranks of civilian officials similar to the military officers).

---

[27] The award of titles was abolished in 1932, but an unofficial exception seems to continue in the case of distinguished ladies who may be created *Khunying* and *Than Puying*.

[28] Reeve, *op. cit.* p. 73.

[29] Another interesting feature is that a higher or political appointee may be nominated in addition at "acting" for a lower and civil service job, e.g. a Minister may also be an Acting Director General.

23. The Civil Service Act of 1954 lays down, among other things,[30] the obligations of a civil servant: he is a full-time servant of the government, he must show *esprit de corps* in relation to his colleagues, and politeness in relation to the public. He is legally bound to support the government in power. If he fails to do his duty, he will be punished, but not without interrogation (sometimes through an *ad hoc* committee). There is no contractual relationship with the government, as in many other Asian countries, so that the service regulations may be changed at any time.[31] Nevertheless, in actual fact, there is considerable security and stability in civil service. In Thailand, as in many other Asian countries, the common man judges the status of an official by the extent of his power to do favour or damage. Anyway, the government expects him to conduct himself properly, not only within office but also outside. If he oversteps his authority in relation to the public, he has to fend for himself and, unlike the British system, he has no *ex-officio* protection.

24. A commendable feature in Thai administration is the requirement of passing an examination for inter-grade promotion (with rare exceptions for long service). This shows regard for competitive selection, and is an attempt to check favouritism and nepotism, although the departmental heads can award marks for performance and oral questions which may tilt the balance in opposite direction. In few other Asian countries, there is a similar system of examinations for promotion, although they do try to make competitive selection based on performance records and occasionally personal interviews. In fact, in Indonesia, there is no competitive examination even for initial admission into public service, due apparently to the government's anxiety to provide a job for every educated person wishing to have one. Another commendable feature in Thailand is that the grant of annual increments is not automatic, so that a departmental head has opportunity to show concrete appreciation or lack of it, every year, and the employee has to be on guard all the time.

---

[30] The Act lays down the functions and constitution of the Civil Service Commission and of Sub-Commissions, minimum qualifications and obligation of civil servants, methods of recruitment and procedures for disciplinary action, and prescribes salaries of political appointees and civil servants.

[31] Udyanin and Smith, *op. cit.*, p. 33.

25. Another praiseworthy feature is the emphasis laid on training. A new recruit is expected to receive some training before entering on regular work. And the number who are sent abroad for training is probably the largest among Asian countries, in relation to the population. Chulalongkorn University was born (1917) out of the Royal Pages Schools which King Rama V established in the Grand Palace in 1902 for training young men in the theory and practice of government. It turns out every year 90 graduates in political science and public administration, and, what is more noteworthy, they have to have field training of six months during the vacations, as part of the their course. In 1955, an Institute of Public Administration was established at the Thammasat University and, apart from academic courses, advisory services, and research, it provides training for officials already in service. The first course was inaugurated by the Prime Minister himself and over 1,000 senior officials have attended the course since 1955. The Institute also trains about 100 graduates annually in master's degree. There is a journal of public administration issued by the Institute, which helps to generate as well as satisfy interest in the art and science of public administration. And there is a well-stocked (12,000 books) library on public administration.

ANCILLARY FACILITIES

26. The expression "ancillary facilities" is intended to cover buildings and other equipment required for purposes of administration, and services and gadgets which facilitate work. In the matter of government buildings, Thailand is ahead of most Asian countries: although there is no central secretariat, well-designed and spacious buildings exist for each ministry in Bangkok and most of them are located within two kilometres of each other. Within the buildings, the office layout is practical and businesslike, and all secretariat staff of a department is located in close proximity. All office rooms are linked by telephone (most Ministries have internal exchange systems), and typewriters, duplicators and calculating machines are plentiful. The Central Statistical Office is well-mechanized. Stenographic facilities are liberal, with separate secretaries for the Division Chiefs and higher officials, and common pools for junior officers. Many departments have their own printing presses. The aids to convenience like staplers, scotch tapes, rubber bands, are plentiful. However, there are no dictaphones and hectograph machines yet. The over-all impression that one gets of Thai offices is that they are quite modern and businesslike by Asian standards. The ancillary facilities in the provinces and municipalities are naturally more limited, but again compare favourably with other Asian countries.

DEVELOPMENT MACHINERY

27. A review of Thai administration will not be complete without a reference to the organizational arrangements and methods related to the task of development. Hitherto, Thai economy has had a natural momentum and buoyancy, but with a rising population and a shrinking rice market, as also the impact of thinking in other Asian and western countries, the need for a deliberate policy and sustained effort for the mobilization and exploitation of resources, is being increasingly recognized. A National Economic Development Council, consisting of 48 prominent persons, official and non-official, has been constituted, with an Executive Committee of 9. The secretariat is provided by the National Economic Development Board, and in October 1960, a Six-Year Development Plan (1961–1966) was put forward. It is a broad programme for the public sector, not yet formulated in detail. Within the six-year framework, a three-year programme (1961–1963) is stated to have been prepared in greater detail. The annual public outlay (including aid and loans) is estimated at $ 160 million which is 7 per cent of the national income. With supplementary activity by private enterprise, capital formation of not less than 15% of national income and annual growth of about 5 per cent gross (and 3 per cent *per capita*) is envisaged.

28. The Development Board is comparatively a small organization, with four main branches: planning, foreign aid negotiations, statistics (central statistical office) and national income compilation. The Planning Wing consists of only half a dozen economists who are relatively young and have not yet served in any development ministry. Apparently, the ministries are not willing to release experienced personnel, though this would be a short-sighted view as proper over-all planning is in their own interest. As yet, there are no separate planning cells in the ministries or provinces, and the ability to initiate and formulate detailed projects is very limited, except in the traditional fields of railways, roads, educational and health facilities. If the Development Plan is to inspire confidence and is to form the basis of future activity, the Development Board will have to be greatly strengthened and it might be advisable to have whole-time members for it, instead of part-time functionaries. Also, planning concepts and arrangements in individual ministries will have to be broadened. The planning must proceed from the bottom as well as the top and the two streams should

be harmoniously merged. Organizational and procedural arrangements will also need to be made for watching progress and for evaluation. And what is most important, the development programme should be accepted as such by all; it should be fully reflected in the annual budgets and nothing outside it should be undertaken without prior examination and incorporation by the Development Board. Thailand has far to go in evolving and establishing the climate and the techniques of planning.

29. Although Thailand believes in private enterprise, in the industrial sector and allied fields, there is a large number of government-owned factories and installations (over 100, large and small), most of them in the nature of monopolies. These are run by the government, though the officials are not part of the ordinary civil service. Except for a few, none of the enterprises are reported to be running efficiently, and few yield the profit which might be normally expected. There is obviously need for more businesslike organization (e.g. autonomous authorities free from governmental interference in operations, and whole-time managers rather than part-time departmental functionaries), more effective supervision (e.g. reports, audit, inspections) and more extensive and intensive training for the executives.

CONCLUSION

30. In summary, it might be said that public administration in Thailand has generally developed on sound principles and its standards of efficiency and integrity compare favourably with many other Asian countries. Thailand is politically and economically more fortunate than many of its neighbours—there is no popular unrest or tension, no distressing poverty, no unemployment no foreign exchange problem and, in consequence, no controls of a constrictive type. The task of administrators is therefore much easier. On the other hand, the development problem is now beginning to be appreciated. The larger the goals, the greater will be the effort needed, and the administrative framework will have to be geared to the purpose. The civil servants will need to become more development-minded and will need to acquire new concepts and new standards of output.

ย่อเรื่องรัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย

(พิจารณาเฉพาะจุดสำคัญ)

โดย เอ. ราชิด อิบราฮิม

เอ. ราชิด อิบราฮิม ผู้เขียนบทความนี้ มีตำแหน่งเป็นผู้ช่วยเลขาธิการฝ่ายบริหารของคณะกรรมาธิการทางเศรษฐกิจสำหรับเอเชียและตะวันออกไกลแห่งองค์การสหประชาชาติ ข้อเสนอและแนวความคิดต่าง ๆ ที่ปรากฏในบทความนี้ ผู้เขียนถือว่าเป็นเรื่องและความรับผิดชอบส่วนตัว ไม่เกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่แต่อย่างใด

ผู้เขียนเห็นว่าประเทศไทยเป็นประเทศที่น่าสนใจที่จะทำการศึกษาเฉพาะกรณีในด้านรัฐประศาสนศาสตร์ เพราะประเทศอื่น ๆ ส่วนมากในเอเชียได้เคยตกเป็นอาณานิคมของมหาอำนาจตะวันตก อันเป็นผลให้ระบบการบริหารของประเทศนั้น ๆ ต้องถูกบังคับให้ผันแปรไปเพื่อให้เหมาะสมกับแบบการปกครองหรือตามความต้องการของประเทศเจ้าของอาณานิคม จริงอยู่ แม้ว่าประเทศไทยได้รับเอาแบบแผนทางการบริหารของประเทศทางตะวันตกมาใช้บ้างก็ตาม แต่ก็เป็นการยอมรับมาใช้โดยความเต็มใจมิใช่โดยถูกบังคับ และการยอมรับนั้นก็มีการเลือกเฟ้นรับมาเฉพาะแต่สิ่งที่เห็นว่าเหมาะสมเท่านั้น มิใช่ว่าจะรับมาเสียทุกอย่างหมด

ในภาคแรก ผู้เขียนได้นำเอาเรื่องราวทางประวัติศาสตร์ การเศรษฐกิจ และการเมืองเท่าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารประเทศมากล่าวไว้โดยสรุป เพื่อเป็นการสร้างพื้นฐานในการพิจารณาเกี่ยวกับระบบการบริหารของประเทศไทยในขั้นต่อไป ข้อความตอนหนึ่งในภาคนี้กล่าวว่า การแยกอำนาจการปกครองของประเทศออกเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจการตุลาการนั้น ตามข้อเท็จจริงเชิงปฏิบัติแล้ว อำนาจบริหารมักจะอยู่เหนือกว่าอำนาจอีกสองชนิด

เนื่องจากบทความนี้ ผู้เขียนประสงค์จะแสดงเค้าโครงรูปการบริหารราชการของประเทศไทยอย่างคร่าว ๆ โดยมุ่งศึกษาและวิเคราะห์เน้นหนักแต่จุดสำคัญ ๆ เท่านั้น ผู้เขียน

จึงได้แยกบทความนี้ออกเป็นสี่หัวข้อ คือ โครงรูปขององค์การบริหาร วิธีดำเนินการบริหาร ตัวบุคคลผู้บริหาร และเครื่องอำนวยความสะดวกในการบริหาร

ในหัวข้อเรื่องโครงรูปขององค์การบริหารผู้เขียนกล่าวว่า การจัดรูปองค์การบริหารส่วนกลางนั้นเป็นไปตามแบบง่าย ๆ และเหมาะสม คือแบ่งเป็นกระทรวง แต่ละกระทรวงแบ่งงานของตนเป็นหน่วยย่อยและมีตำแหน่งผู้รับผิดชอบประจำหน่วยซึ่งเป็นแบบฉบับเดียวกันทุกกระทรวง แต่ละกระทรวงมีหน่วยงานของตนประจำอยู่ในจังหวัดและอำเภอต่าง ๆ ทั่วราชอาณาจักร ปัญหาเกี่ยวกับความยุ่งยากในการรับผิดชอบและปัญหาการทำงานซ้ำกันมีอยู่ไม่มากนัก

ผู้เขียนให้ความเห็นว่า ในระบบปฏิบัติราชการของไทยนั้น กรมนับว่าเป็นหน่วยงานหลัก ไม่ใช่กระทรวง กรมเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ทั้งด้าน "ที่ปรึกษา" และด้าน "ปฏิบัติงาน" คือเป็นทั้งผู้กำหนดนโยบายและผู้ดำเนินปฏิบัติตามนโยบายเอง อธิบดีสามารถรายงานผลโดยตรงต่อรัฐมนตรี และอธิบดี (ไม่ใช่ปลัดกระทรวง) ยังเป็นผู้มีอำนาจควบคุมข้าราชการทั้งสิ้นในสังกัดของตน และเนื่องจากกรมเป็นหน่วยงานที่พึ่งตัวเองได้จริง ๆ จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมีหน่วยงานกลางสำหรับอำนวยบริการทั่วไป เช่น ไม่จำเป็นต้องมีองค์การกลางสำหรับจัดซื้อเป็นต้น นอกจากนี้ อธิบดียังได้รับมอบอำนาจจากคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในการบรรจุแต่งตั้งและเลื่อนข้าราชการ และมีอำนาจมากพอสมควรเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณ ผู้เขียนเปรียบเทียบว่าแบบการบริหารนี้แตกต่างจากแบบที่ใช้อยู่ในประเทศอินเดียและปากีสถานอย่างเห็นได้ชัดในข้อที่ว่า ในสองประเทศหลังนี้ กระทรวงรับผิดชอบในเรื่องนโยบาย และกรมรับผิดชอบในการนำนโยบายมาดำเนินปฏิบัติ และในข้อที่ว่า เจ้าหน้าที่ของกระทรวงไม่แต่ทำหน้าที่เป็น "ที่ปรึกษา" ของปลัดกระทรวงเท่านั้น แต่ยังทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยของปลัดกระทรวงในการควบคุมกรมต่าง ๆ ในสังกัด เป็นผู้ออกคำสั่งและให้คำแนะนำเกี่ยวกับอธิบดีปฏิบัติงานอีกด้วย นอกจากนี้ในประเทศทั้งสองนี้ยังมีหน่วยงานกลางสำหรับอำนวยบริการทั่วไป เช่นหน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการรับสมัคร บรรจุและเลื่อนชั้นข้าราชการ การจัดซื้อพัสดุและเครื่องใช้ประจำสำนักงานเป็นต้น ซึ่งแสดงถึงรูปการปกครองแบบรวมอำนาจอย่างเข้มแข็ง อันก่อให้เกิด

ผล คือ ความยุ่งยากสับสนเกี่ยวกับความรับผิดชอบและทำให้มีการทำงานซ้ำกันขึ้น ผู้เขียนกล่าวต่อไปว่า ถ้าจะเปรียบเทียบแล้ว แบบการบริหารที่ใช้อยู่ในประเทศไทยเป็นแบบที่เหมาะสมในด้านหลักวิชาและก่อให้เกิดประสิทธิภาพ และความรวดเร็วในด้านการวางนโยบายและการดำเนินปฏิบัติการมากกว่า อย่างไรก็ดีผู้เขียนได้ชี้ให้เห็นข้อบกพร่องว่า การที่องค์มีความรับผิดชอบในด้านต่าง ๆ จำปาถะเกินไปนี้ ย่อมทำให้ไม่มีเวลาพอเพียงที่จะปฏิบัติภารกิจในหน้าที่หลักของกรมให้มีประสิทธิภาพได้เต็มที่ และปัญหาข้อนี้จะทวีความสำคัญยิ่งขึ้นเมื่อนำแผนพัฒนาการในระยะ 6 ปี มาใช้ ในระยะนั้น ผู้เขียนให้ข้อคิดว่า สำนักงานปลัดกระทรวงควรจะรับบทบาทในการประสานงาน การแนะแนวทาง และการปฏิบัติควบคุมงานในระดับสูงให้จริงจังยิ่งขึ้นกว่าที่เคยเป็นมา ผู้เขียนกล่าวต่อไปว่า สำนักนายกรัฐมนตรีทำให้รูปการปกครองของประเทศไทยแตกต่างไปจากรูปการปกครองแบบรัฐสภาที่ใช้อยู่ในประเทศเอเชียอื่น ๆ แต่ทำให้ใกล้เคียงกับรูปการปกครองแบบมีประธานาธิบดี หน่วยงานในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นหน่วยงานที่ต้องการความเป็นอิสระในการบริหาร มีอำนาจกว้างขวางและมีความสะดวกในการประสานงาน ซึ่งนับว่าเป็นสิ่งจำเป็นในระยะปัจจุบัน แต่ในสายตาของบุคคลภายนอกเช่นผู้เขียน เห็นว่าหน่วยงานดังกล่าวนี้มีมากเกินความจำเป็น และบางหน่วยควรจะขึ้นกับกระทรวงต่าง ๆ โดยตรง แทนที่จะขึ้นต่อสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้เขียนมีความเห็นว่า การที่นำหน่วยงานต่างๆ มาสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีโดยมุ่งหวังที่จะให้หน่วยงานเหล่านี้มีอำนาจกว้างขวางและมีการประสานงานดีขึ้นนั้น อาจจะเป็นผลสำเร็จอยู่ชั่วระยะแรกเท่านั้น แต่อาจจะกลายเป็นอุปสรรคในระยะต่อไป

ส่วนการบริหารราชการส่วนภูมิภาคนั้น ได้มีภาคเป็นหน่วยราชการบริหารสำคัญอยู่จนถึงปี 2498 จึงเลิกไป การจัดให้มีภาคขึ้นนั้นก็ด้วยต้องการให้เป็นการเชื่อมโยงการปกครองส่วนภูมิภาค และการปกครองของรัฐบาลกลางให้ใกล้ชิดยิ่งขึ้น โดยกระทรวงทบวงกรมจะส่งเจ้าหน้าที่ไปประจำทั้งสองระดับ แต่ให้มีเจ้าหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้บังคับบัญชาทั่วไปซึ่งคล้ายคลึงกับการปกครองที่อังกฤษเคยใช้อยู่ในเขตอินเดียปากีสถานปัจจุบัน แต่ผิดกันในข้อที่ว่าเจ้าพนักงานฝ่ายการปกครองเหล่านี้มีอำนาจควบคุมผู้แทนจากกระทรวงอื่นน้อยกว่าในระบบของไทย และในข้อที่ว่าในแบบของอังกฤษ บุคคลดังกล่าวยังมี

อำนาจพิจารณา และตัดสินคดีอาญาซึ่งในระบบของไทยอำนาจดังกล่าวนี้ขึ้นอยู่กับฝ่ายตุลาการโดยสิ้นเชิง ผู้เขียนได้แสดงข้อคิดที่น่าสนใจโดยใช้ประสบการณ์ของอินเดียและปากีสถานเป็นตัวอย่างว่าการที่ให้เจ้าพนักงานฝ่ายการปกครองรับบทบาทสำคัญในการปกครองส่วนภูมิภาคนี้ อาจจะมีจุดอ่อนที่ว่าบุคคลดังกล่าวไม่ได้รับการอบรมมาในเรื่องที่เกี่ยวกับงานพัฒนามาโดยตรง และนอกจากนั้นก็ยังมีงานในหน้าที่มากเกินกว่าที่จะอุทิศตนให้เป็นประโยชน์ในด้านนี้อย่างจริงจัง

สำหรับการปกครองส่วนภูมิภาคนั้นมีหมู่บ้านเป็นจุดเริ่มต้นของรากฐานทางเศรษฐกิจและสังคม โดยมีผู้ใหญ่บ้านที่เลือกตั้งโดยประชาชนเป็นผู้รับผิดชอบ และทุกตำบลมีกำนันที่เลือกตั้งจากผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ทำหน้าที่ติดต่อประสานงานระหว่างหมู่บ้านในสังกัดตำบลของตนกับอำเภอซึ่งเป็นตัวแทนของฝ่ายรัฐบาลนั้น คล้ายคลึงกับระบบการปกครองที่ใช้อยู่ในประเทศพม่า มลายู และอินโดเนเซีย

การเทศบาลซึ่งเริ่มมีขึ้นในประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ. 2475 นั้น ยังมีขอบเขตอำนาจและความรับผิดชอบอยู่ในวงจำกัด คือขึ้นอยู่ภายใต้การบริหารงานของกระทรวงมหาดไทย

งานด้านการพัฒนาชุมชนซึ่งอยู่ในหน้าที่และความรับผิดชอบของส่วนการพัฒนาในสังกัดกระทรวงมหาดไทยนั้น เป็นงานที่อยู่ในขั้นเริ่มต้น อย่างไรก็ดีโครงการต่างๆ ในด้านนี้เป็นที่น่าสนใจมาก

ในหัวข้อเรื่องวิธีดำเนินการบริหารในประเทศไทย ผู้เขียนมีความเห็นเป็นส่วนตัวว่ายังมีการมอบอำนาจอยู่ในวงจำกัดเกินไป และมีระเบียบปฏิบัติที่ค่อนข้างจะตายตัวเกินไป การรวมอำนาจไว้จนเกินความจำเป็นนี้ ก่อให้เกิดการเสียเปล่าในเวลาและแรงงานและทำให้ไม่สมดุลย์กับโครงรูปขององค์การซึ่งมุ่งหวังที่จะปฏิบัติงานอย่างรวดเร็ว เจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่มีภาระความรับผิดชอบมากเกินไป ในขณะที่เจ้าหน้าที่ชั้นผู้น้อยมีเวลาว่างมากเกินไป จนเรียกได้ว่า "งานเกินคน" ในระดับสูง และ "คนเกินงาน" ในระดับต่ำ การที่ไม่มีการมอบอำนาจเท่าที่ควรนี้อาจเนื่องมาจากเหตุผลต่าง ๆ เช่นยังขาดแคลนผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสม เหตุผลทางขนบธรรมเนียมประเพณีของไทยในการให้การยกย่องยำเกรงผู้มีอำนาจเหนือ ฯลฯ

สำหรับการปฏิบัติงานด้านการคลังนั้น ผู้เขียนให้ข้อสังเกตว่าคล้ายคลึงกับของสหรัฐอเมริกามากกว่าของอังกฤษ และวิธีการงบประมาณก็นับว่าก้าวหน้ามาก

สำหรับหัวข้อผู้เขียนสรุปว่าสิ่งที่จำเป็นต้องจัดให้มีขึ้นในเรื่องนี้คือ การหาวิธีทำงานให้ง่ายเข้า การมอบอำนาจที่กว้างขวางออกไป และการปลูกนิสัยให้มีการทำงานอย่างมีแผนและมีความคิดริเริ่มที่จะปรับปรุงผลงานให้ดียิ่งขึ้นแทนที่จะทำเพียงให้เสร็จไปวันหนึ่ง ๆ

ในหัวข้อเรื่องตัวบุคคลผู้บริหารงานนั้น ผู้เขียนเห็นว่าระบบข้าราชการของไทยนับว่าอยู่ในสภาพที่มีเสถียรภาพและเชื่อถือได้เมื่อเทียบกับของประเทศเอเชียอื่น ๆ ในการคัดเลือกและบรรจุบุคคลเข้ารับราชการนั้น ได้มีการกำหนดคุณสมบัติทางการศึกษาไว้ค่อนข้างสูง ซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นว่าระดับการอ่านออกเขียนได้ในประเทศไทยมีเปอร์เซ็นต์ค่อนข้างสูงเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศใกล้เคียง ผู้ชำนาญการทั่วไปและผู้ชำนาญการเฉพาะแขนง ถูกยกย่องให้อยู่ในฐานะและตำแหน่งที่สูงทัดเทียมกัน การสับเปลี่ยนตำแหน่งหน้าที่ของข้าราชการไทยเป็นไปค่อนข้างยากเมื่อเทียบกับประเทศอื่น คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเป็นผู้ออกกฎเกณฑ์ รับผิดชอบและควบคุมเกี่ยวกับการรับบุคคลเข้ารับราชการแต่โดยการมอบอำนาจให้แก่คณะอนุกรรมการเป็นผู้ไปดำเนินปฏิบัติ ซึ่งนับว่าเป็นไปตามรูปการกระจายอำนาจซึ่งผิดกับประเทศเอเชียบางประเทศ อย่างไรก็ตาม มาตรฐานในการรับบุคคลเข้าเป็นข้าราชการนี้ยังแตกต่างกันอยู่ในแต่ละหน่วยงาน ซึ่งเป็นผลให้มีทางใช้การสนับสนุนในทางส่วนตัวได้ เงินเดือนของข้าราชการนับว่าต่ำเมื่อเทียบกับเงินเดือนที่จ่ายตามบริษัทห้างร้านของเอกชน แต่อย่างไรก็ดี ข้าราชการก็มีเกียรติภูมิ และได้รับผลประโยชน์อื่น ๆ เป็นเครื่องทดแทน แม้จะมีกฎห้ามมิให้ข้าราชการประกอบธุรกิจส่วนตัว แต่ก็ปรากฏอยู่เนือง ๆ ว่าข้าราชการยังคงประกอบธุรกิจโดยใช้ชื่อผู้อื่นแทน กล่าวโดยทั่วไปอาชีพข้าราชการในเมืองไทยนับว่ามีหลักประกันความมั่นคงและเสถียรภาพมาก จุดเด่นที่ผู้เขียนยกมากล่าวเกี่ยวกับระบบข้าราชการของไทยก็คือ ข้อกำหนดให้มีการสอบแข่งขันในการเลื่อนชั้นข้าราชการ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเป็นการแสดงถึงความเคร่งครัดของระบบการแข่งขันตามหลักคุณวุฒิ จุดเด่นอีกข้อหนึ่งได้แก่การเน้นถึงความสำคัญของการฝึกอบรมทั้งก่อนเข้ารับราชการและในระหว่างเป็นข้าราชการ

ในหัวข้อเรื่องเครื่องอำนวยความสะดวกในการบริหาร ซึ่งผู้เขียนหมายถึงอาคารสถานที่ราชการ การจัดสถานที่ ตลอดจนเครื่องมือเครื่องใช้ประจำสำนักงานนั้น แม้ว่า

ในหน่วยราชการต่างจังหวัดจะมีจำกัดกว่าหน่วยราชการในกรุงเทพ ฯ ก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่าโดยทั่ว ๆ ไปแล้วอยู่ในขั้นดีกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศเอเชียอื่น ๆ

ในตอนท้าย ผู้เขียนได้สรุปความเห็นในแง่ที่เกี่ยวกับงานพัฒนาการไว้อย่างน่าฟังว่าเพื่อให้งานพัฒนาการประเทศดุดองไปด้วยดี คณะกรรมการของสภาพัฒนาการเศรษฐกิจควรจะประกอบไปด้วยบุคคลที่เป็นข้าราชการประจำซึ่งสามารถอุทิศเวลาให้งานนี้ได้อย่างเต็มที่ แทนที่จะเป็นข้าราชการของกระทรวงอื่นแล้วแบ่งเวลาบางส่วนมาช่วยงานด้านพัฒนาการดังเช่นที่เป็นอยู่ในขณะนี้ นอกจากนั้นการวางแผนพัฒนาการควรจะจัดให้มีขึ้นอย่างแพร่หลายในแต่ละกระทรวงด้วย และการวางแผนนี้ควรจะได้เริ่มต้นทั้งจากระดับล่างขึ้นไปและจากระดับบนลงมาเพื่อประสานกลมเกลียวกันในที่สุด การดำเนินงานนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาการไม่ควรจะมีขึ้น นอกจากว่าจะได้มีการพิจารณาตรวจสอบและเห็นชอบด้วยจากคณะกรรมการของสภาพัฒนาการเศรษฐกิจเสียก่อน.

รัฐประศาสนศาสตร์หรือการบริหารงานของรัฐนี้เป็นศาสตร์และศิลปที่จำต้องศึกษา มิใช่เพราะโลกก้าวหน้าไปมากในด้านการศึกษาในลักษณะวิชานี้แต่อย่างเดียว หากแต่เป็นเพราะรัฐประศาสนศาสตร์หรือเทคนิคของการบริหารเป็นปัจจัยสำคัญของการบริหารงานตามนโยบายพัฒนาประเทศอยู่ด้วย.

ดร. มาลัย หุวะนันทน์

แนะนำหนังสือ

INTRODUCING BOOKS

พุทธวิทยา

โดย พร รัตนสุวรรณ, ธนบุรี ร.พ. ประยูรวงศ์, 2499, เล่ม 2 มี 515 หน้า

หนังสือพุทธวิทยา เล่ม 2 นี้ ผู้เขียนได้ยกเอาเรื่องกรรม เรื่องนรก – สวรรค์ และเรื่องนิพพานมาอธิบายไว้โดยละเอียด ในตอนท้ายเล่มได้บรรจุภาคผนวก เรื่องปฏิจจสมุปบาทไว้ด้วย

เรื่องกรรม เป็นเรื่องสำคัญยิ่งในพระพุทธศาสนา เพราะพระพุทธศาสนาถือหลักกรรมเป็นใหญ่ในการดำรงชีวิต โดยสอนว่า คนจะดีหรือชั่วย่อมขึ้นอยู่กับกรรมคือการกระทำของตนเอง มิได้ขึ้นอยู่กับชาติตระกูลแต่ประการใดเลย ใครทำดีก็ย่อมดี ใครทำชั่วก็ย่อมชั่ว ไม่มีการยกเว้น เพราะฉะนั้นพระพุทธศาสนาจึงมุ่งสอนให้มนุษย์เรากระทำแต่กรรมดี ละเว้นกรรมชั่ว และชำระล้างใจของตนให้สะอาดผ่องใส ปราศจากกิเลสราคีใด ๆ ทั้งสิ้น เหมือนกระจกเงาที่ใสสะอาดปราศจากไฝฝ้าราคีฉะนั้น

เรื่องกรรมที่นำมาอธิบายไว้ในหนังสือเล่มนี้ ก็เกี่ยวกับกรรมที่เป็นหลักของพระพุทธศาสนาแท้ ๆ เรื่องคนเราทำกรรมทุกขณะ ทั้งในเวลาหลับและตื่น และทำมาตั้งแต่แรกปฏิสนธิแล้ว ผู้เขียนได้อภิปรายและขบปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับการกระทำกรรมไว้อย่างน่าศึกษา เช่นคนแรกเกิดทำกรรมได้อย่างไร พระพุทธเจ้าทรงวางมาตรฐานแห่งการทำดี – ทำชั่วไว้อย่างไร ทำดีได้ดี ทำชั่วได้ชั่ว มีความหมายอย่างไรแน่ ทำไมเรื่องกรรมจึงมักมีคนเข้าใจผิดกันมาก เหตุไรจึงเรียกกรรมว่าสังขาร (Volitional Activity) นอกจากนี้ผู้เขียนยังได้นำเอาพระสูตรเกี่ยวกับการให้ผลของกรรม และเวลาหรือโอกาสที่กรรมให้ผลมาเขียนไว้พร้อมกับอธิบายความประกอบโดยละเอียด

ความจริงเรื่องกรรมเป็นเรื่องที่ยุ่งยากและสลับซับซ้อนมาก เช่นเรื่องทำดีได้ดี ทำชั่วได้ชั่ว เป็นปัญหาที่ถกเถียงกันมากในวงการทั่วไป และต่างคนต่างก็ตีความหมายไป

ตามความเข้าใจหรือความคิดเห็นของตน มิได้ยึดมาตรฐานของพระพุทธเจ้าเป็นหลัก ฉะนั้น เรื่องนี้จึงเป็นเรื่องที่ยังไม่เข้าใจกันอยู่นั่นเอง ปัญหาเรื่องทำดีได้ดี ทำชั่วได้ชั่ว เป็นปัญหาทางศีลธรรม ถ้ามนุษย์เราไม่เข้าใจในเรื่องนี้ หรือไม่เชื่อถือในเรื่องนี้แล้ว ก็จะก่อให้เกิดปัญหาทางศีลธรรมขึ้นทุกประเภท คือทั้งประเภทที่เป็นปัญหาทางศีลธรรมส่วนบุคคล ปัญหาศีลธรรมทางสังคม และปัญหาศีลธรรมตามธรรมชาติ ที่ว่าเป็นปัญหาทางศีลธรรมส่วนบุคคลนั้น ขอเปรียบให้เห็นว่า เหมือนกับเด็กทารกที่ไม่รู้ว่าไฟเป็นของร้อน เด็กก็จะไปจับไฟหรือเล่นกับไฟเข้า เมื่อเป็นเช่นนั้นผลที่ได้รับก็คือ มือพอง เจ็บปวดได้รับความทุกข์ความเดือดร้อน ผู้ที่ไม่เชื่อถือหรือไม่รู้ว่าทำดีได้ดี ทำชั่วได้ชั่ว ก็จะต้องทำอะไร ๆ ไปตามความชอบใจของตน คือทำไปตามอำนาจของการดึงเข้าไปหา (โลภะ) ความดันออกหรือผลักออกให้ห่าง (โทสะ) และความหนุนส่งให้ความดึงและความดันมีกำลังแรงยิ่งขึ้น จนไม่รู้จักถูก – ผิดหรือชั่ว – ดีอะไร ๆ เลย (โมหะ) การกระทำที่เป็นไปตามอำเภอใจของตนหรือตามอำนาจของกิเลสเช่นนี้ ย่อมมีทางได้รับผลเสียหายและเดือดร้อนแก่ตนเองหรือบุคคลอื่นเป็นแน่ แต่ถ้ามนุษย์เราเข้าใจในเรื่องทำดีได้ดี ทำชั่วได้ชั่ว ถูกต้องตามที่เป็นจริงแล้ว ย่อมจะไม่กระทำอะไรไปตามอำนาจของความอยาก แต่จะทำไปตามความถูกความชอบเป็นเกณฑ์ เมื่อเป็นเช่นนี้ศีลธรรมก็จักงอกงามและพัฒนาขึ้นในตัวบุคคลอย่างน่าพึงปรารถนายิ่ง เมื่อบุคคลแต่ละคนมีศีลธรรมประจำตนสมบูรณ์ดีแล้ว สังคมก็จะมีศีลธรรมดีงามตามไปด้วย ทั้งนี้เพราะบุคคลเป็นองค์ประกอบส่วนหนึ่งของสังคม

ความไม่เข้าใจเรื่องทำดีได้ดี ทำชั่วได้ชั่ว ย่อมจะก่อให้เกิดปัญหาศีลธรรมทางสังคมนั้น หมายความว่า การที่บุคคลได้กระทำอะไรลงไปแล้ว ถึงแม้จะเป็นการกระทำที่ผิด แต่ไม่มีใครรู้ไม่มีใครเห็น หรือไม่มีใครลงโทษ บุคคลผู้นั้นก็ย่อมจะกระหยิ่มยิ้มย่องและภาคภูมิใจว่า การกระทำของตนดีแล้ว ถูกต้องแล้ว และจะกระทำการเช่นนั้นเรื่อยไป เมื่อเป็นดังนี้ย่อมจะก่อให้เกิดการเอาอย่างกันขึ้นในกลุ่มชนนั้น เพราะธรรมชาติของมนุษย์เรา ชอบเอาอย่างกัน และดูเหมือนว่าจะเอาอย่างกันในทางที่ไม่ดีได้มากกว่าหรือง่ายกว่าทางที่ดี และการเอาอย่างกันในทางที่ไม่ดีนี่เอง เป็นเหตุให้เกิดปัญหาศีลธรรมขึ้นในสังคม เรื่องนี้ถ้าจะเปรียบให้เห็นง่าย ๆ ก็เหมือนกับว่า บุคคลผู้หนึ่งไม่รู้ว่าในอาหารหรือในน้ำมีเชื้อพิษร้าย เลย

รับประทานอาหารหรือดื่มน้ำนั้นเข้าไป ในไม่ช้าคน ๆ นั้นจะเป็นโรคอหิวาต์ ต่อจากนั้นโรคนี้ก็จะแพร่หลายติดต่อระบาดไปยังบุคคลอื่น ๆ ได้อย่างรวดเร็ว ถ้าไม่หาทางป้องกันหรือไม่เยียวยารักษากันอย่างจริงจังแล้ว ก็จะเป็นอันตรายแก่ชีวิตของมนุษยชาติอย่างมากมายทีเดียว แต่ถ้ามนุษย์เราเข้าใจเรื่องทำดีได้ดี ทำชั่วได้ชั่ว ตามที่เป็นจริง และเชื่อถือตามนั้นด้วยใจจริงแล้ว ความเสื่อมทรามทางศีลธรรมหรือความต่ำแห่งจิตใจก็จักไม่บังเกิดขึ้น ฉะนั้นจึงขอแนะให้ท่านผู้อ่านทุกท่านได้โปรดหาความรู้ความเข้าใจในเรื่องนี้จากหนังสือพุทธวิทยาเล่มสองนี้เถิด

เรื่องกรรม 12 ของพระพุทธโฆษาจารย์พร้อมทั้งบทวินิจฉัยก็ได้นำมาบรรจุไว้ในหนังสือเล่มนี้ด้วย กรรม 12 นั้น เช่น ทิฏฐธรรมเวทนียกรรม กรรมที่ให้ผลในชาตินี้ อุปปัชชเวทนียกรรม กรรมที่ให้ผลในชาติถัดจากชาตินี้ อปราปรเวทนียกรรม กรรมที่ให้ผลในชาติต่อ ๆ ไป อโหสิกรรม กรรมที่เลิกให้ผล ครุกรรม กรรมหนัก พหุลกรรม กรรมมากหรือที่ทำบ่อย ๆ ทำมานานจนเคยชิน อาสันนกรรม กรรมที่กระทำเมื่อจวนจะตายหรือกรรมที่นึกได้ในเวลาจวนจะตาย กตัตตากรรม กรรมที่สักว่าทำ หรือกรรมที่ทำโดยไม่จงใจที่จะทำอย่างนั้นจริง ๆ ชนกกรรม กรรมที่ทำหน้าที่ปฏิสนธิ ต่อภพ ต่อชาติ อุปถัมภกกรรม กรรมที่สนับสนุน อุปปีฬกกรรม กรรมบีบคั้น และ อุปฆาตกกรรม กรรมพิฆาต หรือเรียกอีกนัยหนึ่งว่า อุปัจเฉทกกรรม กรรมที่ตัดกรรมอื่นๆ ให้ขาด ความหมายของกรรมแต่ละอย่าง ๆ ที่ยกมาเป็นตัวอย่างนี้เป็นอย่างไร และเป็นไปได้ในลักษณะไหนอย่างไรนั้น มีคำอธิบายพร้อมกับคำวินิจฉัยไว้โดยละเอียดในหนังสือพุทธวิทยาเล่มนี้ นับเป็นเรื่องที่น่าศึกษามาก หากท่านได้อ่านโดยพินิจพิเคราะห์ ก็จะทำให้เข้าใจความสลับซับซ้อนของกรรมได้ดีทีเดียว ยิ่งกว่านั้นยังจะทำให้ท่านรู้จักวิธีเปลี่ยนโครงสร้างชีวิตใหม่ตามหลักของกรรมอีกด้วย

พระสูตรต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับเรื่องกรรม ท่านผู้เขียนได้แปลมาจากพระไตรปิฎกด้วยจำนวนอันน่าอ่าน และเข้าใจได้ง่ายมาก เช่น จูฬกรรมวิภังคสูตร พระสูตรที่แสดงว่า คนเราเกิดมาไม่เหมือนกัน เป็นเพราะเหตุไร นิกกัณฑสูตร พระสูตรที่แสดงถึงเรื่องขุมทรัพย์ มหากรรมวิภังคสูตร พระสูตรที่แสดงว่า คนทำบาปไม่ใช่จะตกนรกเสมอไป และคนทำบุญก็ไม่ใช่จะขึ้นสวรรค์เสมอไป เรื่องนี้เงื่อนไขอย่างไรนั้น ท่านจะศึกษาได้จากพระสูตรนั้น

ในพระพุทธศาสนา มีการทำบุญล้างบาปเหมือนศาสนาอื่นหรือไม่ บาปคืออะไร เรื่องกรรมที่เป็นหลักใหญ่ที่สุดในพระพุทธศาสนานั้น คือกรรมอะไร มูลเหตุของเรื่องกรรมอยู่ที่ตรงไหน เรื่องเหล่านี้ ท่านผู้เขียนได้อภิปรายตามหลักเหตุผล และนำพระพุทธพจน์มาประกอบคำอภิปรายไว้อย่างน่าฟัง

เรื่องเหตุที่ทำให้คนเราเกิดมาไม่เหมือนกันนั้น มีกล่าวไว้ใน จูฬกรรมวิภังคสูตร อย่างน่าฟังและน่าคิดมาก เช่นจะขอยกเป็นตัวอย่างสัก 2-3 เหตุ เหตุที่ทำให้คนมีผิวพรรณทราม-ผิวพรรณงาม พระพุทธองค์ได้ตรัสไว้ในพระสูตรนี้ว่า "ดูก่อนมาณพ บุคคลบางคนในโลกนี้ จะเป็นหญิงหรือชายก็ตามเป็นผู้มักโกรธ (โกรธง่ายหรือโกรธเก่ง) มากไปด้วยความแค้นเคืองใจ แม้ถูกด่าว่าเพียงเล็กน้อย ก็ด่าว่า แช่งตอบเสียมากมาย เป็นคนขี้โมโห ขี้พยาบาท มีใจกระด้าง เกิดความโกรธ และโทสะ โดยไม่มีเหตุผล บุคคลนั้นเมื่อกายแตกทำลายตายไปแล้ว ด้วยกรรมที่คนประพฤติมาเป็นนิตย์เช่นนั้น ย่อมเข้าถึงอบาย ทุคติ วินิบาต นรก หากไม่เป็นเช่นนั้น เมื่อเกิดมาเป็นมนุษย์ ย่อมเป็นผู้มีผิวพรรณทราม แต่ถ้าผู้ใดไม่มักโกรธ ไม่มากไปด้วยความแค้นเคืองใจ แม้ถูกด่าว่าอย่างมาก ก็ไม่ด่าตอบ ไม่โมโห ไม่พยาบาทจองล้างจองผลาญใคร ไม่มีใจกระด้าง ไม่แสดงความโกรธ และโทสะ โดยไม่มีเหตุผล ผู้นั้นตายไปแล้ว ย่อมเข้าถึงสุคติ โลกสวรรค์ หากไม่เป็นเช่นนั้น เมื่อเกิดมาเป็นมนุษย์ ย่อมเป็นผู้มีผิวพรรณงาม รูปทรงดี เป็นที่น่ารักใคร่ ชอบใจของผู้ที่ได้เห็น"

ข้อความในพระสูตรนี้ ย่อมเป็นตรรชนีชี้ให้เราเห็นแล้วว่า จิตใจสำคัญที่สุด และประเสริฐกว่าสิ่งใด ๆ ทั้งหมด เพราะจิตใจมีอิทธิพลเหนือร่างกายมาก ความเย็น ความร้อน ความพร่องของใจ สามารถทำให้ร่างกายเปลี่ยนแปลงรูปลักษณะไปได้ ถ้าเราต้องการจะมีรูปร่างดี มีผิวพรรณงามผุดผ่อง ก็ควรจะได้พยายามพัฒนาจิตใจของเราให้ดี ให้งาม ให้ผ่องใสตามหลักการในพระสูตรนี้ แล้วก็จะบรรลุถึงสัมฤทธิผลตามต้องการเป็นแน่ ถ้าคนหนุ่มคนสาวสมัยนี้หันมาเสริมสวย หรือเพิ่มความหล่อเหลาของตน โดยวิธีพัฒนาจิตใจให้เป็นไปตามหลักการที่พระพุทธเจ้าได้ทรงวางไว้นี้แล้ว สังคมมนุษย์เราก็จักมีบุคคลที่สวยทั้งร่างกาย และงามทั้งจิตใจอย่างเพียบพร้อมทีเดียว เมื่อสังคมเรามีบุคคลประเภทนี้มาก ๆ นั้นย่อมหมายความว่า สันติสุขได้บังเกิดขึ้นแก่สังคมมนุษย์อย่างน่าปรารถนายิ่งนัก

แต่ถ้าบุคคลในสังคมยังยินดีแต่เพียงที่จะตกแต่ง หรือเสริมสวยร่างกายภายนอกด้วยวัตถุหรือเครื่องปรุง เครื่องเสริมทางวิทยาศาสตร์เท่านั้น นั่นย่อมหมายถึงการทำให้จิตใจต่ำลง ทรามลง พร่องลง หรือหดกระหายมากขึ้น ซึ่งจะเป็นเหตุก่อให้เกิดความเสื่อมทรามทางศีลธรรมมากขึ้น ๆ โดยไม่มีที่สิ้นสุด เพราะการเสริมข้างนอกโดยถือเฉพาะวัตถุเป็นเรื่องใหญ่และเป็นเรื่องสำคัญนั้น เป็นการเพิ่มกำลังให้แก่กิเลส ทำให้กิเลสมีพลานุภาพและแสนยานุภาพมากขึ้น ซึ่งจะยิ่งบดขยี้ขยอเราให้จมอยู่ในโคลนตม หรือหลุมคูถ และกองเพลิงแห่งทุกข์อีกนานแสนนานทีเดียว กิเลสที่เราเสริมกำลังให้นั้น ย่อมจะกลับมาทำลายตัวเราให้ย่อยยับไป เหมือนสนิมเหล็กที่เกิดจากเหล็กแล้วกัดกินเหล็กฉะนั้น

เหตุที่ทำให้คนมีศักดิ์ต่ำ—มีศักดิ์สูง พระพุทธองค์ได้ตรัสไว้ในพระสูตรนี้ว่า "ดูก่อนมาณพ บุคคลบางคนในโลกนี้ จะเป็นหญิงหรือชายก็ตาม มีใจอิจฉาริษยาในลาภ สักการะ การเคารพ การนับถือ การไหว้ การบูชาของคนอื่น มีใจคิดมุ่งร้าย อยากให้สิ่งที่คนอื่นเขามี เขาได้ พินาศไป บุคคลนั้นเมื่อกายแตกทำลายตายไปแล้ว ย่อมเข้าถึงอบาย ทุคติ วินิบาต นรก หากไม่เป็นเช่นนั้น เมื่อเกิดมาเป็นมนุษย์ย่อมเกิดมามีศักดิ์ต่ำ แต่ถ้าผู้ใดไม่มีใจอิจฉาริษยา ในลาภ สักการะ การเคารพ การนับถือ การไหว้ การบูชาของคนอื่น ไม่มีใจคิดมุ่งร้าย ไม่อยากให้ใคร หรือสมบัติของใครพินาศไป ผู้นั้นเมื่อกายแตกทำลายตายไปแล้ว ย่อมเข้าถึงสุคติ โลกสวรรค์ หากไม่เป็นเช่นนั้น เมื่อเกิดมาเป็นมนุษย์ย่อมเป็นผู้มีศักดิ์สูง"

ข้อความในพระสูตรนี้ เตือนสติแก่มนุษย์เราได้เป็นอย่างดีว่า การอิจฉาริษยาและมุ่งร้ายในคุณงามความดี ความรุ่งเรือง ก้าวหน้า ชื่อเสียง และเกียรติยศของคนอื่นนั้น เป็นเหตุทำให้ต่ำศักดิ์ คือทำให้เสื่อมอำนาจวาสนาได้ง่าย และมีความก้าวหน้าในชีวิตได้ยาก ทั้งนี้เพราะความอิจฉาริษยา และความมุ่งร้ายต่อคนอื่นนั้น เป็นกิเลสที่ชักนำให้คนเราเห็นแก่ตัว คือเห็นประโยชน์ส่วนตัวเป็นเรื่องสำคัญกว่าประโยชน์ส่วนรวม โดยปกติคนที่เห็นแก่ตัว หรือพรรคพวกของตัว ย่อมจะมีอำนาจวาสนาสูงศักดิ์ได้ยาก หรือถึงแม้จะสูงศักดิ์ขึ้นมาได้บ้าง แต่ก็อยู่ได้ชั่วระยะเวลาอันสั้นเท่านั้น ความจริงข้อนี้มีตัวอย่างในทางประวัติศาสตร์มากมาย ตรงกันข้ามถ้าผู้ใดมีเมตตาธรรมประจำใจ คือมีไมตรีปรารถนาดี มุ่งหวังดีต่อคนอื่น ส่งเสริมให้กำลังใจแก่ผู้ทำดี และผู้ประพฤติดี ยินดีสนับสนุนผู้ทำดีให้ได้มีโอกาส

ประกอบการในสังคม ที่เป็นประโยชน์ยิ่ง ๆ ขึ้น ผู้นั้นย่อมจะมีศักดิ์สูง มีอำนาจวาสนาอยู่ได้นาน และเป็นที่เคารพนับถือของคนทั่วไป เพราะคนที่มีคุณลักษณะเช่นนั้นประจำตัว ย่อมได้ชื่อว่าเป็นนักประชาธิปไตยอีกด้วย

เรื่องนรก — สวรรค์ ในหนังสือเล่มนี้ ผู้เขียนได้นำเอาพุทธภาษิตมาอ้างไว้ว่า ใคร เป็นผู้รู้แจ้งเรื่องนรก – สวรรค์ วิธีที่จะรู้แจ้งเรื่องนรก – สวรรค์นั้น จะทำอย่างไร เรื่องนรก – สวรรค์ที่เป็นหลักพระพุทธศาสนาจริง ๆ มีอยู่อย่างไร และแตกต่างจากความเข้าใจของสามัญชนอย่างไร ไฟนรกคืออะไร เหตุไรจึงมองไม่เห็นนรก สวรรค์ในนรกมีหรือไม่ เหตุไรคนจึงตกนรกกันมาก เรื่องนรกอยู่ใต้ดิน สวรรค์อยู่บนฟ้า มีแหล่งที่มาอย่างไร และมีความจริงแค่ไหน คนเราตายแล้วไปเกิดเป็นสัตว์ได้หรือไม่ อสุรกาย คืออะไร มีจริงไหม นรกในชาตินี้มีจริงหรือไม่ เรื่องกำเนิด 4 คือ อัณฑชะ เกิดในไข่ ชลาพุชะ เกิดในครรภ์ คือคลอดออกมาเป็นตัว สังเสทชะ เกิดในของสกปรก หรือเน่าไหล เช่นเกิดในปลาเน่า ในซากสัตว์เน่า ในขนมที่บูด หรือในหลุม ในบ่อโสโครก และโอปปาติกะ เกิดขึ้นมาโดยลำพัง คือไม่ต้องอาศัยการสืบพันธุ์หรือผสมพันธุ์ เรื่องกำเนิด 4 นี้ มีคำอธิบาย และอ้างหลักฐานในพระไตรปิฎกประกอบอย่างน่าศึกษา นิยายเรื่องนรก – สวรรค์ เกิดขึ้นได้อย่างไร และมีข้อควรสังเกตอย่างไร โอปปาติกกำเนิด คืออะไรแน่ เทวดา พรหม ภูตผี ปีศาจ เปรต อสุรกาย มีความหมายและความจริงอย่างไร แค่ไหน เรื่องเหล่านี้ท่านผู้เขียนได้อธิบายให้เหตุผล และขบปัญหาทางปรัชญาไว้โดยละเอียด น่าอ่าน น่าศึกษาอยู่มากทีเดียว และโดยเฉพาะ ในตอนท้าย ผู้เขียนได้สรุปเรื่องนรก – สวรรค์ ไว้ว่า "โลกนี้เป็นได้ทั้งนรกและสวรรค์ โลกจะเป็นนรกหรือสวรรค์ก็สุดแล้วแต่กรรม (การกระทำของมนุษย์) จะช่วยกันสร้างขึ้น ในสมัยใดศีลธรรมในโลกเจริญรุ่งเรือง ในสมัยนั้นโลกก็ใกล้ต่อความเป็นสวรรค์ ในสมัยใดศีลธรรมในโลกเสื่อมทรามมาก ในสมัยนั้นโลกก็ใกล้ต่อความเป็นนรก ตราบเท่าถึงสมัยใด ในโลกไม่มีคนจน ไม่มีคนป่วยชนิดที่ทรมาน ไม่มีการเอารัดเอาเปรียบคนที่โง่กว่า ไม่มีการเบียดเบียนกันและกัน ไม่มีคนที่เกิดมาแล้วไม่ได้รับการศึกษาเท่าที่ควร ทั่วโลกมีสมภาพ ภราดรภาพ และเสรีภาพเท่าเทียมกันตามสิทธิและหน้าที่ที่คนควรจะได้รับ เมื่อนั้นแหละโลกนี้ก็เป็นสวรรค์ แต่ถ้าสมัยใดโลกมีแต่การเบียดเบียน

กัน ศีลธรรมเป็นอันไม่มีเลย ไม่ว่าในสังคมใดๆ แม้พ่อแม่กับลูกก็เป็นศัตรูกัน สมัยนั้นแหละโลกถึงแล้วซึ่งความเป็นนรก ทั่วโลกจะถูกไฟเผาทั้งไฟจริงและไฟกิเลส โลกได้อยู่ในไฟทั้งกลางวันและกลางคืน" นอกจากนั้น ในบทที่ว่าด้วยนรก – สวรรค์ ผู้เขียนยังได้แปลอัคคัญญสูตร พระสูตรที่แสดงถึงการอุบัติของโลก ความชั่วอันแรกในโลก และระบบเศรษฐกิจอันงดงามที่สุดมาลงพิมพ์ไว้ด้วย

เรื่องนิพพาน (The Extinction of all suffering) ผู้เขียนได้ชี้ให้เห็นจุดหมายปลายทางของพุทธปรัชญาว่าอยู่ที่การรู้แจ้งนิพพาน ดังข้อความตอนหนึ่งในหนังสือเล่มนี้ว่า "การศึกษาพุทธปรัชญา ถ้าไม่ศึกษาให้เข้าใจแตกฉานในเรื่องนิพพาน ความรู้ความเข้าใจในเรื่องของชีวิตจะสมบูรณ์มิได้เลยเป็นอันขาด ทั้งนี้เพราะพุทธปรัชญาเป็นวิชาที่อธิบายให้เข้าใจถึงเรื่องชีวิตอย่างถูกต้องตามความเป็นจริง และนิพพานนั้นเป็นที่สุดของชีวิต เป็นที่สุดของเรื่องพุทธปรัชญา การศึกษาอะไรก็ตาม ถ้าหากไม่ศึกษาให้ถึงที่สุด ความเข้าใจในเรื่องนั้นย่อมไม่สมบูรณ์..." นอกจากนี้ผู้เขียนยังได้อธิบายชี้แจงว่า ความเข้าใจผิดในเรื่องนิพพานนั้นมีอย่างไรบ้าง และอะไรเป็นสาเหตุทำให้เข้าใจผิดเช่นนั้น นิพพานเป็นเรื่องของคนทุกคนหรือไม่ หลักฐานเรื่องนิพพานจากพระไตรปิฎกมีอยู่อย่างไรบ้าง นิพพานคือความสงบนั้นหมายความว่าอย่างไร ผู้ที่เข้าถึงนิพพานแล้วมีความรู้สึกอย่างไร คำว่ารู้แจ้งนิพพานนั้นคืออย่างไร นิพพานเป็นที่สงบแห่งสังขารทั้งปวง (Compounded things) นั้นอย่างไร นิพพานเป็นที่สละคืนซึ่งอุปธิทั้งปวง นิพพานคือวิราคธรรม นิพพานเป็นอสังขตธรรม นิพพานเป็นอายตนะอย่างหนึ่ง นิพพานไม่ใช่ความดับสูญ นิพพานไม่ใช่จิต นิพพานที่ว่าเป็นความดับสูญนั้นคืออย่างไร นิพพานเป็นอันอื่นอันหนึ่งหรือไม่ นิพพานคือศูนย์หรือไม่ พระอรหันต์ตายแล้วสูญหรือไม่ สภาพแห่งวิญญาณหลังจากปรินิพพานแล้วเป็นอย่างไรแน่ เคล็ดลับในการบรรลุถึงนิพพานเป็นอย่างไร เรื่องเหล่านี้ท่านผู้เขียนได้อธิบายไว้โดยแจ่มแจ้งทุกแง่ทุกมุม เมื่อท่านได้อ่านเรื่องนิพพานตามแนวหนังสือนี้แล้วจะเกิดความรู้สึกอยากบรรลุถึงนิพพานขึ้นมาเลยทีเดียว แต่จะขอกระซิบหน่อยว่า ผู้ที่อยากไปนิพพานหรือผู้ที่ไปถึงนิพพานแล้ว จะไม่ใช่คนงอมืองอเท้าหรือหมดอาลัยตายอยากในชีวิต ดังที่คนส่วนมากเข้าใจกัน ตรงกันข้ามคนที่มุ่งตรงต่อนิพพานหรือผู้ที่บรรลุนิพพานแล้วจะเป็น

ผู้ที่มีพลังเข้มแข็งมากทั้งกายและใจ และบุคคลเช่นนั้นจะเป็นผู้ทำประโยชน์แก่สังคมมากที่สุด เพราะท่านได้ปลดเปลื้องตนให้พ้นจากภาระและข้อผูกพันส่วนตัวได้หมดแล้วโดยสิ้นเชิง

ในตอนท้ายของหนังสือพุทธจริยาเล่ม 2 นี้ ท่านผู้เขียนได้บรรจุภาคผนวกว่าด้วยศึกษาปฏิจจสมุปบาทไว้ด้วย โดยได้อภิปรายหัวข้อปฏิจจสมุปบาทต่าง ๆ ดังที่ข้าพเจ้าได้นำมาเขียนเป็นสูตร ๆ ไว้ในวารสาร*รัฐประศาสนศาสตร์* ปีที่ 2 เล่มที่ 1 นั้นแล้ว พร้อมกับพิสูจน์ให้เห็นจริงว่า สูตรปฏิจจสมุปบาทนั้น ๆ มีความจริงอย่างไรอีกด้วย ถ้าท่านผู้อ่านได้ศึกษาปฏิจจสมุปบาทตามแนวภาคผนวกในหนังสือเล่มนี้แล้ว จะเข้าใจได้ดีและเข้าใจได้ง่าย พร้อมกันนั้นก็จะเกิดความซาบซึ้งในพระพุทธศาสนา ซึ่งเป็นศาสนาที่กล่าวถึงปรัชญาชีวิตอย่างถูกต้องและละเอียดลออมาก ยิ่งกว่านั้นท่านยังจะได้เข้าใจชีวิตของตนอย่างแจ่มแจ้ง รู้จักกลวิธีแก้ทุกข์ และมีเทคนิคในการแก้ปัญหาชีวิตส่วนตนและปัญหาสังคมอย่างดียิ่ง.

พระมหาวิจิตร ติสฺสทตฺโต

LORDS OF LIFE

By H.R.H. Prince Chula Chakrabongse.

London, Alvin Redman, 1960, 352 pp.

This book, which has an excellent and discerning introduction by the historian, H.R. Trevor-Roper of Cambridge, has been described as the official, standard history of the Chakri dynasty and of Bangkok. The author, Prince Chula, is himself a member of the Chakri family and a grandson of King Chulalongkorn. He is a journalist by profession and a historian in his own right, having previously published several treatises in the fields of history and biography.

The author relies, throughout the work, mainly on Thai sources published and unpublished but he draws also upon English and French sources. The author's concern for accuracy and attention to detail are evident throughout. His intimate knowledge of the subject matter together with a clear and descriptive prose style combine to make this a highly readable and informative book.

The first chapter, entitled "Before" provides the historical perspective from the beginning of the history of the Thai race up to the fall of Ayudhia in 1767. The main body of the work follows, with a chapter on each of the Chakri kings during the period of absolute monarchy (1782 to 1932). The concluding chapter, "After" gives a sketchy account of Thailand in the period of constitutional monarch (1932–1959).

This book is of considerable interest to the student of public administration. As absolute monarchy, the Chakri kings were both rulers and administrators. As time went on the practice grew of selecting ministers from among the numerous princes of the dynasty. Chakri rule in Siam coincided with that period when most of the countries of Asia came under the colonial domination of the West. That Siam was able to maintain its independence and self rule during this critical period was due largely to the sagacious and prudent policies followed by the Chakri kings. This is often held up as their outstanding accomplishment.

It is also a matter of record that the royal incumbents of the period were devoted, responsible and for the most part, highly competent, administrators with many significant, if less known achievements to their credit. The revision of the Codes of Law under Rama I is one of these. Others may also be mentioned: the farming out of taxes, the discriminate use of foreign advisors, the practice of sending royal princes to Europe for their education.

A notable administrative accomplishment throughout this ruling family's history has been its identification with and support of the Buddhist faith. Evidences of this are the formidable task of rewriting the Tripitaka undertaken by Rama I; the successive efforts of kings to elevate monastic standards of learning and discipline; the large proportion of the royal revenues and artistic talent devoted to the construction of elaborate temples and viharas; the selection of the Buddhist priesthood as a vocation for succeeding generations of royal princes, some of whom were later to become kings. The reader is impressed at the same time with the tolerant policy towards, and even active support for, minority religions groups in the kingdom, a policy which the government has continued to the present day.

The overthrow of the absolute monarchy in 1932, which was followed by the voluntary abdication of King Prajadhipok, was a revolution only in the sense that there was a change in the location of political authority. Otherwise it resulted in no sudden break with the past. Members of the Royal Family have continued to play an active part in the governmental, social and intellectual life of the kingdom. Governmental activity since the period of absolute monarchy has greatly increased in scope. Top leadership has been subject to occasional and sudden changes through the device of the coup d'etat. Nevertheless the internal and external policies of the government have maintained a remarkable continuity with the past. The monarchy still provides moral leadership to the nation and it continues to hold a high place in the respect and veneration of the people.

Prince Chula's chronicle, while acknowledging the inevitability of constitutional monarchy in Siam, nevertheless creates an atmosphere of nostalgia for the days now past when the Chakri family were indisputably in control; when they provided not only the moral but the political, social and intellectual leadership of the people and when they could truly be called the "Lords of Life."

Cecil C. Brett

ปุจฉา-วิสัชนา

QUESTIONS AND ANSWERS

ข้อ 1 ผู้ถาม นายพูน สิงหรัตน์ สมาชิกเลขที่ ส – 113 – 12

ถาม เรื่อง A Model of Study of Thai Society ของศาสตราจารย์ Fred W. Riggs เป็นบทความที่อยู่ในความสนใจของนักศึกษาที่ติดตามการสำรวจ และติดตามความเปลี่ยนแปลงของสังคมอย่างสูงยิ่ง แต่ส่วนใหญ่แล้วเข้าไม่ถึงบทความนี้ ฉะนั้นหากจะแปลเป็นภาษาไทยในฉบับต่อไปคงจะไม่ขัดข้อง เข้าใจว่า บ.ก. คงไม่ทำให้เสียชื่อคณะในด้านนี้เป็นแน่

ตอบ ขอบคุณมากที่เห็นว่าเรื่องของ ดร. ริกส์ เป็นเรื่องสำคัญยิ่งควรแก่การแปลเป็นภาษาไทยแล้วนำลงในวารสารอีกครั้งหนึ่ง ผมเองก็มีความถังวลใจอย่างเดียวกับคุณปรารภมาในวรรคสุดท้าย คือเกรงว่าจะถอดความเป็นภาษาไทยได้ไม่ดีพอ แต่ก็คิดว่าสักวันหนึ่งอาจจะจัดแปลบทความสำคัญ ๆ ที่ลงวารสารแล้วมาพิมพ์เป็นภาษาไทยเป็นเอกเทศเมื่อมีผู้สนใจมากพอสมควร

ที่จริงถ้าจะให้พูดกันอย่างเปิดอกแล้ว เมื่อผมพลิก ๆ ดูบทความนี้อย่างลวก ๆ แล้วก็รู้สึกว่ายากเย็นเต็มทีเพราะมีศัพท์แปลก ๆ ปะปนอยู่หลายคำ แต่โดยหน้าที่ บ.ก. ก็ต้องยอมอ่าน แต่พอจับอ่านเข้าจริง ๆ แล้วเรื่องนี้ก็ไม่ยากจนเกินไป เพราะเหตุว่าศัพท์แสงต่าง ๆ นั้นผู้เขียนก็ค่อย ๆ อธิบายไว้อย่างแจ่มแจ้งเป็นคำ ๆ ไปอยู่แล้ว ทั้งภาษาในตัวบทความและสำนวนการเขียนก็สละสลวยน่าอ่าน ที่ผมเขียนดังนี้มิใช่ว่าจะเป็นความเห็นของผมคนเดียว เมื่อได้กำหนดให้นักศึกษาในคณะอ่านเพื่อนำมาอภิปรายในชั้นสัมมนาแล้วก็ปรากฏผลอย่างเดียวกัน คือวันแรกก็อิดออดบ่นไปต่าง ๆ นานา แต่พออ่านเข้าจริง ๆ แล้วก็พอไหว ดังนี้ผมจึงใคร่ขอให้ผู้อ่านวารสารนี้ลองอ่านดูเถิด ถึงแม้จะช้าไปบ้าง แต่จะได้ผลคุ้มเหนื่อยเพราะเป็นเรื่องน่าสนใจจริง ๆ

อนึ่ง ขอเรียนเพิ่มเติมว่า ท่านผู้อ่านก็คงสังเกตเห็นว่า ตามที่ทางกอง บ.ก. ได้พยายามคัดเลือกบทความภาษาอังกฤษที่ดีและย่อความจากบทความภาษาไทยนั้น นอกจากจะเพื่อเป็นการลับหรือฝึกฝนความรู้ภาษาอังกฤษของท่านผู้อ่านแล้ว ยังเป็นทางเผยแพร่เกียรติคุณของวารสารนี้ในต่างประเทศอีกด้วย ทางกองบรรณาธิการใคร่จะชี้แจงความจริงว่า แม้ว่าการหาบทความภาษาอังกฤษและการย่อบทความภาษาไทยเป็นภาษาอังกฤษนั้นเป็นเรื่องยุ่งยากอย่างมาก ก็ยังรู้สึกว่าคุ้มความเหนื่อยยากเพราะวารสารนี้มีผู้สนใจจริง ๆ ชาวต่างประเทศรับอยู่บ้างแม้จะไม่มากนัก เมื่อผู้เชี่ยวชาญเหล่านั้นได้อ่านแล้วก็มักจะนำไปวิพากย์วิจารณ์อันจะเป็นการขยับขยายการศึกษาและค้นคว้าทางการบริหารของไทยออกไปอีก

และด้วยเหตุผลดังนี้เอง ผมจึงรู้สึกว่าเราไม่ควรนำเรื่องซึ่งลงพิมพ์เป็นภาษาอังกฤษแล้วกลับลงมาแปลเป็นภาษาไทยลงพิมพ์อีกในวารสารนี้

ข้อ 2 ผู้ถามหลายท่าน

ถาม บรรณาธิการแถลงและบทบรรณาธิการคืออะไรและต่างกันอย่างไร

ตอบ ก่อนอื่นผมใคร่จะเรียนชี้แจงให้ท่านผู้อ่านได้ทราบสัก 2 ประการคือ ประการแรกคำถามนี้มีผู้สนใจถามผมมาโดยตรงด้วยวาจาสองสามท่าน ผมเห็นว่าคงจะมีท่านผู้อื่นสนใจจะทราบบ้าง จึงขอนำมาตอบในที่นี้ ส่วนอีกประการหนึ่งนั้นผมใคร่ขอความเข้าใจว่าผมเองเป็นแต่บรรณาธิการสมัครเล่น มิใช่นักหนังสือพิมพ์หรือนักวารสารโดยวิชาชีพ ฉะนั้นคำตอบของผมในเรื่องนี้จึงเป็นแต่ข้อคิดเห็นของผมผู้เดียวซึ่งอาจขัดกับความคิดเห็นของท่านผู้อื่น หรือไม่ตรงกับหลักวิชาทางวารสารศาสตร์นักก็ได้

ตามความเข้าใจของผมนั้น คำว่า "บรรณาธิการแถลง" นั้นน่าจะได้แก่ข้อความข่าวสารที่เจ้าหน้าที่ของกองบรรณาธิการเขียนขึ้น เพื่อแจ้งให้ผู้อ่านหนังสือนั้น ๆ ทราบความเป็นไปของหนังสือนั้นเอง เช่นกล่าวว่าหนังสือเล่มนี้ออกตลาดช้าไปเร็วไป มีคำผิดความคลาดเคลื่อนในฉบับก่อน มีบทความใหม่ ๆ ที่น่าสนใจ แจ้งเรื่องการปรับปรุงหนังสือการขึ้นราคา โฉมหน้าของเล่ม และข่าวคราวเกี่ยวแก่ผู้เขียน เป็นต้น วัตถุประสงค์ของข้อความประเภทนี้ก็คงจะได้แก่การประชาสัมพันธ์ เพื่อสร้างเสริมความเข้าใจระหว่างทำผู้

กับผู้อ่านให้มีความรู้สึกเป็นกันเอง เป็นการชี้ชวนให้สังเกตว่าหนังสือเล่มนั้น ๆ เป็นอย่างไร รวมทั้งการแถลงข่าวคราวอื่น ๆ ที่เห็นว่าผู้อ่านควรจะได้ทราบไว้

อย่างไรก็ดี ยังมีผู้ใช้คำอื่น ๆ อีกมากมายที่ใช้ตั้งชื่อบทความที่มีข้อความดังกล่าวข้างต้น นอกเหนือจากคำว่า "บรรณาธิการแถลง" หรือ Editor's Note ที่วารสารรัฐประศาสนศาสตร์และหนังสือหลายฉบับใช้อยู่ก็มี เช่น *Time* ใช้ว่า "A Letter from the Publisher" วารสารสังคมศาสตร์ ใช้ว่า "จากบรรณาธิการ" รัฏฐาภิรักษ์ ลงในหน้าสารบัญว่า "บรรณาธิการแถลง" แต่ในตัวเรื่องเรียกว่า "หน้าบรรณาธิการ" การประชาสงเคราะห์ ลงในหน้าสารบัญว่า "จากบรรณาธิการ" แต่ในตัวเรื่องเรียกว่า "บรรณาธิการแถลง" และแปลว่า Editorial Note ส่วน แรงงานสัมพันธ์ เรียกว่า "ก่อนจบ" และแปลว่า "Till We Meet Again" ฯลฯ ฉะนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าหนังสือใดจะเรียกว่าอย่างไรนั้นก็สุดแต่รสนิยมมิได้มีกฎเกณฑ์อะไรตายตัวลงไปได้

ส่วนคำว่า "บทบรรณาธิการ" นั้นผมใช้ในความหมายของคำภาษาอังกฤษที่เรียกว่า Editorial ซึ่งแปลว่า "บทความในวารสารหรือนิตยสารซึ่งสมมติว่าได้เขียนขึ้นโดยบรรณาธิการหรือผู้ช่วยของเขาและตีพิมพ์ขึ้นเพื่อชี้แจงทรรศนะของหนังสือนั้นอย่างเป็นทางการหรือเป็นการแสดงความเห็นในเรื่องหนึ่งเรื่องใด" หรือแปลว่า เรื่องนำเรื่องเด่นของหนังสือ (จาก Funk & Wagnalls *New Standard Dictionary of the English Language*) ฉะนั้น บทบรรณาธิการจึงได้แก่บทความที่บรรณาธิการหรือเจ้าหน้าที่ของหนังสือเขียนขึ้นเพื่อแสดงข้อคิดเห็นในเรื่องสำคัญที่สุดที่ควรเน้นให้ผู้อ่านได้ทราบทรรศนะของกองบรรณาธิการ จึงเท่ากับแสดงความคิดเห็นอันเป็น "เข็ม" ของหนังสือ อนึ่งการเป็นเจ้าหน้าที่ในกองบรรณาธิการย่อมมีโอกาสได้รับข่าวสารจากแหล่งต่าง ๆ กัน จึงอยู่ในฐานะที่จะชั่งน้ำหนักเหตุการณ์สำคัญ ๆ ได้มากกว่าบุคคลกลุ่มอื่น เมื่อกองบรรณาธิการทราบหรือคิดว่าเรื่องใดเป็นเรื่องสำคัญที่ผู้อ่านควรทราบไว้ก็ย่อมจัดให้เขียนขึ้นเป็นบทบรรณาธิการ ฉะนั้น การอ่านบทบรรณาธิการจากข่าวสารและวารสารต่าง ๆ จึงเป็นประโยชน์เป็นพิเศษ เพราะเท่ากับมีผู้วิเคราะห์ข่าวสารแล้วกลั่นกรองอย่างดีเป็นบทความพิเศษซึ่งย่อมมีข้อความจริงและข้อความแสดงความคิดเห็นหลายฝ่ายอีกด้วย เมื่อเป็นดังนี้ บทบรรณาธิการจึงเป็นบทความที่นักอ่านมักไม่ยอมพลาดเสมอ

สำหรับวารสารทางวิชาการนั้น การมีบทบรรณาธิการย่อมจะเป็นประโยชน์แก่บรรณาธิการยิ่งกว่าบทบรรณาธิการของหนังสือพิมพ์รายวันธรรมดา เพราะจะช่วยให้บรรณาธิการวารสารวิชาชีพเลือกแสดงความคิดเห็นได้ 2 ทางคือ เขียนเป็นบทความทางวิชาการอย่างหนึ่งซึ่งจำเป็นต้องมีการค้นคว้าวิจัยที่เป็นระเบียบแบบแผน มีการอ้างอิง หรือเขียนขึ้นเป็นบทบรรณาธิการซึ่งไม่จำต้องมีแบบแผนอย่างบทความทางวิชาการ ส่วนหนังสือพิมพ์ธรรมดานั้นย่อมมีการเขียนข่าวอยู่แล้วตามปกติและนักข่าวอื่น ๆ ก็ย่อมมีโอกาสวิจารณ์ข่าวต่าง ๆ อยู่แล้วในประเภทบทความ ฉะนั้น บทบรรณาธิการจึงเป็นบทความชนิดที่แสดงความคิดเห็นของบรรณาธิการหรือกองบรรณาธิการ จึงคล้ายคลึงกับบทความของนักเขียนอื่นมาก คงผิดกันแต่ว่าบทบรรณาธิการแสดงความคิดเห็นของหนังสือนั้นเป็นส่วนรวม ส่วนบทความเป็นความเห็นของผู้เขียน

แม้ว่าบทบรรณาธิการของวารสารวิชาชีพจะได้เปรียบบทบรรณาธิการหนังสือธรรมดาบ้างก็ตาม แต่ก็ยังมีข้อเสียเปรียบที่ว่าบทความต่าง ๆ ของวารสารวิชาชีพนั้นควรเป็นการค้นคว้าวิจัยเป็นแบบแผนที่เชื่อถือได้จริง ๆ ซึ่งบทความบรรณาธิการนั้นจะไม่เป็นอย่างนั้น แต่จะเป็นการประมวลข่าวสารมาเล่าสู่ฉันฟัง พร้อมทั้งมีการแสดงความคิดเห็นติชมด้วย เพื่อแก้ไขจุดอ่อนข้อนั้น บทบรรณาธิการจึงจะแสดงข้อคิดความเห็นของหลายฝ่าย และไม่พยายามสรุปเพื่อกล่าวคือหรือชมฝ่ายใดจนกลายเป็นความลำเอียงไป แต่ก็ควรจะชี้ประเด็นสำคัญ ๆ ที่น่าสังเกตให้ มิฉะนั้นจะไม่เป็นบทบรรณาธิการคงเป็นเหมือนบทความธรรมดาไป จุดอ่อนอีกจุดหนึ่งของบทบรรณาธิการวารสารวิชาชีพก็คือ ในวิชาชีพแต่ละแขนงนั้นย่อมมีขอบเขตกว้างขวางยากที่บรรณาธิการจะทราบดีไปเสียทุกสาขา ฉะนั้น การเขียนในสาขาหนึ่งสาขาใดอาจไม่เที่ยงตรงและมีคุณค่าพอ ทั้งผู้ชำนาญในสาขาอื่นอาจจะตำหนิได้ว่า บรรณาธิการเอาใจใส่ในสาขาที่ตนถนัดมากเกินไป ฉะนั้น ฐานะของบรรณาธิการในวารสารวิชาชีพจึงตกหนักอย่างนั้น ในการเตรียมเขียนบทบรรณาธิการย่อมจะต้องชั่งใจมากว่าเรื่องใดจะมีผู้สนใจมากและเป็นเรื่องสำคัญจริง ๆ อย่างไรก็ดี เท่าที่ผมได้เขียนขึ้นหรือขอร้องให้ผู้ชำนาญอื่น ๆ ช่วยเขียนขึ้นในวารสารรัฐประศาสนศาสตร์นี้ ก็มีความมุ่งหมายเพียงจะแสดงให้ผู้อ่านทราบถึงปัญหาสำคัญ ๆ ในทางการบริหารเท่านั้น และหากวารสารฉบับใดไม่อาจจะ

เตรียมเรื่องได้ทันหรือไม่ทราบว่าจะลงเรื่องสำคัญเรื่องใดก็อาจจะยกเว้นเสียได้เป็นครั้งคราว ไม่จำเป็นต้องลงทุกฉบับไป

คำว่า "บทบรรณาธิการ" หรือ Editorial นั้น ก็เหมือนกับคำ "บรรณาธิการแถลง" ที่มีผู้ใช้อยู่ในหลายแห่งหลายประเภทด้วยกัน จึงขอรวบรวมมาเผยแพร่เป็นการประกอบความคิด หนังสือที่เรียกบทความอย่างนี้ว่า Editorial มีเป็นส่วนมาก เช่น *Life, The Atlantic Monthly, The Reporter* ซึ่งเป็นนิตยสารข่าว ส่วนที่ปรากฏในวารสารอาชีพก็มีตัวอย่างเช่น *International Review of Administrative Science, Public Personnel Review* เป็นต้น ในนิตยสารข่าวไทยที่ลง "บทบรรณาธิการ" ก็มี สยามสมัย เป็นต้น ส่วนที่มีเรียกชื่ออย่างอื่นก็มี เช่น สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ เรียกว่า "บทนำ" (เหตุที่ผมคิดความว่าบทบรรณาธิการนั้นก็เพราะตรงกับศัพท์ภาษาอังกฤษว่า Leading Article คือเป็นเรื่องแรกของฉบับประการหนึ่งและเพราะไม่ปรากฏนามผู้เขียนซึ่งหมายความว่าบทความนั้นอยู่ในความรับผิดชอบของบรรณาธิการอีกประการหนึ่ง) หนังสือต่างประเทศที่มีบทความประเภทนี้โดยเรียกชื่อแปลกออกไปเลยก็มี *Harper's Magazine* ซึ่งเรียกว่า "Easy chair" อนึ่งขอให้สังเกตว่า ในหนังสือบางฉบับอาจงดเว้นไม่ลงบทบรรณาธิการเป็นครั้งคราวดังกล่าวแล้ว บางครั้งยังอาจลงบทบรรณาธิการหลายเรื่องในฉบับเดียวกันก็มี เช่น *Life* บางฉบับลงว่า "Editorials"

เท่าที่ได้ลองตอบคำถามนี้มาถึงเพียงนี้คิดว่าคงจะให้ความกระจ่างแก่ผู้สงสัยได้บ้าง

อมร รักษาสัตย์

ข่าวสถาบัน

INSTITUTE NEWS

เมื่อวันที่ 8 กันยายน ศกนี้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและสมเด็จพระบรมราชินีนาถ ได้เสด็จมาเป็นองค์ประธานในพิธีพระราชทานปริญญาบัตรแก่ผู้สำเร็จการศึกษาของคณะต่าง ๆ ในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ณ ห้องประชุมของมหาวิทยาลัย ฯ ในพิธีนี้ มีนักศึกษาซึ่งสำเร็จการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทของคณะรัฐประศาสนศาสตร์ เข้ารับพระราชทานปริญญาบัตรรวมอยู่ด้วย 7 นาย ดังต่อไปนี้

1. นายวิรัฒน์ ไทยวัฒน์
2. นายวีระ วิมลนิธิ
3. นายสายหยุด สุพานสิทธิ์
4. นายสวัสดิ์ เอกทัตร์
5. นายเสนีย์ รอดอนันต์
6. นายสมร สุจริต
7. ร.ท. ยุสาห์ โกมลปาณนิก

เมื่อวันที่ 16 สิงหาคม ศกนี้ ฯพณฯ พลเอกถนอม กิตติขจร รองนายกรัฐมนตรีและอธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้เป็นประธานในพิธีเปิดประชุมสัมมนาพัฒนานักบริหารรุ่นที่ 4 ซึ่งฝ่ายการฝึกอบรมข้าราชการ คณะรัฐประศาสนศาสตร์เป็นผู้จัด ณ หอประชุมมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ การประชุมสัมมนานี้แบ่งออกเป็น 3 ระยะ เช่นเดียวกับการประชุมสัมมนาพัฒนานักบริหารรุ่นที่ 3 (ซึ่งมีข้อความละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ในวารสารรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ 2 ฉบับที่ 1 กรกฎาคม 2504) การประชุมสัมมนา ฯ ครั้งที่ 4 นี้สิ้นสุดลงในวันที่ 8 กันยายน มีนักบริหารเข้าร่วมประชุมรวมทั้งสิ้น 23 ท่าน

คณะกรรมาธิการเศรษฐกิจประจำภาคพื้นเอเชียและตะวันออกไกล (ECAFE) และรัฐบาลไทย ได้ร่วมกันจัดให้มีการประ มสัมมนาพัฒนาท้องถิ่นของประเทศต่าง ๆ ในภาคพื้น

เอเชีย (Asian Seminar on Community Development) ขึ้นที่ศาลาสันติธรรม ในระหว่างวันที่ 22 สิงหาคม – 1 กันยายน 2504 ในการประชุมสัมมนาครั้งนี้ ดร. มาลัย หุวะนันทน์ และ ดร. อมร รักษาสัตย์ ได้เข้าร่วมประชุมในฐานะผู้แทนรัฐบาลไทย

ในระหว่างวันที่ 26 – 28 กันยายน 2504 กรมมหาดไทยได้จัดให้มีการอบรมหัวหน้าหน่วยราชการที่จังหวัดน่าน ในการนี้ทางกรมมหาดไทยได้ขอให้ทางคณะรัฐประศาสนศาสตร์จัดส่งอาจารย์ไปช่วยทำการอบรมด้วย อาจารย์ที่ไปช่วยอบรมได้แก่ ดร. อมร รักษาสัตย์ อ.จ. กริช เกตุแก้ว และ Mr. William Berg

นอกจากที่กล่าวข้างต้นแล้ว ฝ่ายการฝึกอบรมข้าราชการ ฯ ยังได้ให้ความร่วมมือในการฝึกอบรมอื่น ๆ ดังรายนามต่อไปนี้

การฝึกอบรมข้าราชการชั้นตรี จัดโดยกรมมหาดไทย ระหว่างวันที่ 19 มิถุนายน – 19 กันยายน 2504

การฝึกอบรมผู้ฝึกอบรม จัดโดยกระทรวงมหาดไทย ระหว่างวันที่ 2–7 กรกฎาคม 2504

การฝึกอบรมกำนัน จัดโดยกระทรวงมหาดไทย ระหว่างวันที่ 7 สิงหาคม – 30 กันยายน 2504

สัมมนาการบริหาร จัดโดยกองทัพเรือ ระหว่างวันที่ 21 สิงหาคม – 8 กันยายน 2504

การฝึกอบรมข้าราชการชั้นหัวหน้ากองและหัวหน้าแผนก จัดโดยกรมกสิกรรม ระหว่างวันที่ 15 – 28 กันยายน 2504

การฝึกอบรมทางรัฐประศาสนศาสตร์ จัดโดยกระทรวงศึกษาธิการ ระหว่างวันที่ 11 กันยายน – 3 พฤศจิกายน 2504

สำหรับการประชุมทางวิชาการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลรุ่นที่หนึ่ง ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนได้จัดขึ้นโดยความร่วมมือของคณะรัฐประศาสนศาสตร์ ณ หอประชุมมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ทุกวันอังคารตอนบ่าย รวมทั้งสิ้น 11 วาระ ซึ่งได้เริ่มเปิดประชุมตั้งแต่วันที่ 20 กรกฎาคม 2504 เป็นต้นมานั้น ได้สิ้นสุดลงเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม ศกนี้ ด้วยผลสำเร็จอันน่าพึงพอใจยิ่ง

คณะรัฐมนตรีได้ลงมติให้ ดร. ชุบ กาญจนประกร และ ดร. อมร รักษาสัตย์ อาจารย์ประจำคณะรัฐประศาสนศาสตร์ เป็นผู้แทนไทยเข้าร่วมประชุมสมัชชาครั้งที่ 2 ขององค์การรัฐประศาสนศาสตร์ภาคตะวันออก Eastern Regional Organization for Public Administration (EROPA) ณ กรุงโตเกียว ในระหว่างวันที่ 23 ตุลาคม – 5 พฤศจิกายน 2504 และในระยะเวลาใกล้เคียงกันนี้ คือระหว่างวันที่ 23 ตุลาคม – 15 พฤศจิกายน อาจารย์ประจำคณะอีก 2 ท่านคือ อ.จ. ปถม ชาญสรรค์ และ Mr. William Berg ก็ได้รับทุน USOM ไปดูงานเกี่ยวกับการฝึกอบรมที่ประเทศเกาหลี ญี่ปุ่น และอินเดีย

ข่าวที่น่าสนใจทางด้านการวิจัยในระยะสามเดือนที่แล้วมาคือข่าวเกี่ยวกับการจัดสรรเงินทุนอุดหนุนการวิจัยให้แก่อาจารย์ และนักศึกษาของคณะต่าง ๆ ในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ผลการพิจารณาคัดเลือกปรากฏว่ามีอาจารย์ ข้าราชการและนักศึกษาของคณะรัฐประศาสนศาสตร์เป็นผู้ได้รับทุนตามมติของคณะกรรมการรวม 4 ท่านดังต่อไปนี้

1. อาจารย์เพ็ญศรี วายวานนท์ และ อาจารย์ชัดดิยา อมรทัต ทำการวิจัยร่วมกัน เรื่อง "รายได้กับค่าครองชีพของข้าราชการ ในปี พ.ศ. 2504 – 2505"

2. นายทวี สวนมาลี นักวิจัยโท ประจำคณะรัฐประศาสนศาสตร์ทำการวิจัยเรื่อง "ปัญหาการควบคุมปริมาณเงินและเครดิตในประเทศไทย"

3. ร.ต. วิเชฎฐ เพชรสุวรรณ นักศึกษาคณะรัฐประศาสนศาสตร์ ทำการวิจัย เรื่อง "วิวัฒนาการของรัฐสภาไทย"

4. ร.ต. สุพจน์ พาณิชประไพ นักศึกษาคณะรัฐประศาสนศาสตร์ ทำการวิจัย เรื่อง "การเสริมสร้างความเจริญให้แก่ท้องถิ่นชนบทโดยกระบวนการพัฒนาท้องถิ่น"

ข่าวที่น่าสนใจทางฝ่ายห้องสมุดได้แก่ข่าวอาจารย์สิริจันทร สุจริตกุล กลับจากศึกษาวิชาบรรณารักษ์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยอินเดียนา สหรัฐอเมริกา ขณะนี้เข้าปฏิบัติงานด้านทำบัตรรายการ (Cataloguer) ณ ห้องสมุดของคณะ

ในเรื่องที่เกี่ยวกับโครงการสหบัตร ขณะนี้ฝ่ายห้องสมุดได้จัดส่งเจ้าหน้าที่ 2 คน ไปทำบัตรรายการหนังสือสาขารัฐประศาสนศาสตร์และสาขาวิชาที่เกี่ยวข้อง ณ ห้องสมุดแห่งชาติ เมื่อเสร็จแล้ว นักศึกษาและผู้สนใจใช้ห้องสมุดจะสามารถทราบได้ว่าหนังสือสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์และวิชาที่เกี่ยวข้องซึ่งจะหาอ่านได้จากหอสมุดแห่งชาติมีอะไรบ้าง

ต่อไปนี้เป็นรายชื่อห้องสมุดซึ่งคณะรัฐประศาสนศาสตร์มีบัตรรายการหนังสืออยู่ในตู้สหบัตรแล้วคือ

1. ห้องสมุดกรมมหาดไทย
2. ห้องสมุดกระทรวงยุติธรรม
3. ห้องสมุดกรมประชาสงเคราะห์
4. ห้องสมุดมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
5. ห้องสมุดกองเศรษฐกิจการเกษตร
6. ห้องสมุดกองวิชาการส่งเสริมการสหกรณ์
7. ห้องสมุดกรมการสื่อสารทหารบก

ในระยะสามเดือนที่แล้วมานี้ มีแขกผู้มีเกียรติเข้าเยี่ยมชมกิจการของคณะรัฐประศาสนศาสตร์ ดังรายนามต่อไปนี้

Nathan B. Blumberg, Montana State University, Missoula, Montana.

Harry W. Marsh, Consultant, PAD, ICA, Washington.

Ernest J. Barbour, Public Administration Advisor, ICA, USOM/Rio de Janeiro.

Y.K. Lule, Public Service Commission, Uganda.

Mr. Lorrain Mooney, Indiana University.

Mr. Cecil Byrd, IPA, Indonesia.

Mr. William B. Hoskins, Indiana University School of Business.

Dr. Henry S. Billingsly, Member of President Kennedy's Economic Mission to Thailand.

Mr. Bennet L. Jacobs, Director, Public Administration Staff College, Makerere. College for Senior Civil Servants.

Mr. Richard B. Brayne, Director, Administrative Training Center, Mzumbe, Tanganyika.

Mr. Edwin I. Mtei, Assistant-Secretary, Prime Minister's Office, Tanganyika.

Professor Joji Tamase, Cultural Anthropologist, Faculty of Letters, Kyoto, Japan.

Dr. William F. Larsen, University of Minnesota Group, Seoul National University.

Mr. Bayam Aquint, Civil Service Commission, Republic of the Philippines.

Dr. Donald E. Smith, Department of Political Science, University of Rhode Island.

Dr. Norman Meller, Department of Government, University of Hawaii.

Dr. Hubert R. Breuninger, Chief of Party, University of Southern California, School of Business Administration Project, Karachi.

Mr. Purnaman Natakusumah, National Institute of Administration, Djakarta.

Mrs. Sri Surjo, ditto.

Mr. Ray H. Coffman, Chief, Public Administration Division, USOM/Pakistan.

Dr. Stefan H. Robock, School of Business Administration, Indiana University.

Dr. Fagir Muhammad, Director of Research and Publications, National Institute of Public Administration, Pakistan.

Mr. Dwight Smith, Public Service Training Institute, Indiana University.

Mr. Daniel Kilty, PAD Advisor, USOM/Indonesia.

Professor Arch Dotson, Department of Government, Cornell University.

Mr. Carl Remer, Berkeley, California.

Kamchorn Sathirakul, Department of Customs, Bangkok.

Tatsuji Takeuchi, Kwansei Gakuin University, Japan.

Dr. and Mrs. Seriol Williams, Vancouver, British Columbia, Canada.

○ สัจจะที่ยึดถืออย่างไร้เหตุผลอาจจะเป็นภัยยิ่งกว่าความผิดพลาดคลาดเคลื่อนที่มีเหตุผลดี

จอมัส เฮนรี่ ยักซเลย์ ○

บทบรรณาธิการ

EDITORIAL

นิมิตดี

ถ้าจะพูดว่าข้าราชการไทยเวลานี้มีความรู้สึกตื่นตัวสนใจในการปรับปรุงตนเองเพื่อที่จะปฏิบัติราชการให้ได้ดียิ่งขึ้นกว่าแต่ก่อนมาก ก็คงจะไม่ผิดนัก แต่ทั้งนี้ย่อมไม่หมายความว่าข้าราชการแต่ก่อน ๆ นั้นไม่สนใจปรับปรุงตัวเองเพื่อประสิทธิภาพทางราชการก็หาไม่ แท้ที่จริงแล้วหากจะพิจารณาให้ละเอียดแล้วก็คงจะพบว่าในส่วนตัวข้าราชการแต่ละคนแล้วไม่อาจบอกได้ว่าข้าราชการรุ่นก่อนหรือรุ่นปัจจุบันมีความพากเพียรวิริยอุตสาหะหรือมีความทะเยอทะยานหาทางก้าวหน้าต่างกันได้ แต่หากจะพิจารณาถึงวิธีการที่บรรดาข้าราชการพยายามปรับปรุงตัวแล้ว ก็คงจะพบว่าข้าราชการทั้งสองยุคนมีวิธีการแตกต่างกันอยู่มากทีเดียว

ในสมัยก่อน ๆ ผู้ใดมีความทะเยอทะยานใคร่จะยกฐานะตำแหน่งของตนในราชการก็ต้องพยายามศึกษาหาความรู้ในวิชาการต่าง ๆ และเมื่อเข้ารับราชการแล้ว ก็ต้องใช้ความพากเพียรวิริยอุตสาหะเป็นประการสำคัญ คือต้องขยันหมั่นเพียรและมีความซื่อสัตย์สุจริตในการงานที่กำลังทำอยู่ แล้วก็ย่อมจะได้รับการเลื่อนชั้นและฐานะตำแหน่งไปเรื่อย ๆ ตามแต่กำลังความสามารถของแต่ละคนเป็นราย ๆ ไป หากจะต้องแสวงหาความรู้หรือประสบการณ์เป็นการเพิ่มเติมแล้วก็ต้องพากเพียรเรียนรู้จากท่านผู้รู้ซึ่งมีอยู่ไม่มากนัก การพากเพียรด้วยวิธีส่วนมากก็ได้แก่การรู้จักน้ำใจผู้บังคับบัญชาหรือผู้รู้ แล้วทำตัวสนิทสนมด้วยเพื่อจะหาทางถ่ายถอดความรู้ความคิดไปเรื่อย ๆ ทั้งนี้เพราะว่าสมัยก่อนผู้รู้ส่วนมากนิยมปิดบังวิทยาการของตัว ไม่ใคร่จะแสดง "ลูกไม้" หรือสอน "ไม้ตาย" ให้แก่ใครง่าย ๆ นอกจากศิษย์ก้นกุฏิเท่านั้น

ฉะนั้นการศึกษาฝึกฝนอบรมตัวเองเพื่อให้เกิดความก้าวหน้านั้น มักขึ้นแก่ความสามารถของแต่ละคนที่จะ "เข้าถึง" ผู้บังคับบัญชาหรือผู้รู้ การถ่ายทอดความรู้ความสามารถจึงเป็นไปในท่านองความสนิทชิดชอบเป็นส่วนตัว และถ่ายทอดได้คราวละคนสองคนเท่านั้น

ครั้นต่อมาในสมัยนี้ ลักษณาการเช่นว่านี้ได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นอันมาก นับแต่การศึกษาก่อนจะเข้ารับราชการที่เดียว ในสมัยโน้นต้องไปฝากเรียนตามสำนักศึกษา ซึ่งอาจารย์อาจจะรับไว้หรือไม่ก็ได้ ตามอัธยาศัยและเมื่อรับไว้แล้วจะสอนศิลปวิทยาการให้มากน้อยก็ได้ตามอัธยาศัยเช่นกัน แต่ระบบศึกษาใหม่นี้เปิดโอกาสให้ทุกคนไปสอบแข่งขันแย่งเรียนกันเอง ใครมีความเฉลียวฉลาดสูงกว่าก็ได้เรียน เมื่อได้เข้ามาเรียนแล้วครูจะสอนแบบเลือกสอนเฉพาะคนก็ไม่ได้อย่างแต่ก่อน ต้องสอนพร้อมกันไปทั้งชั้น ฉะนั้นจึงแล้วแต่ผู้ศึกษาแต่ละคนที่จะสามารถรับความรู้ไปได้มากน้อยเพียงใด

ครั้นมาถึงเวลาประกอบราชการแล้ว การปรับปรุงหาทางก้าวหน้าก็เป็นสิทธิของคนจำนวนกว้างขวางกว่าแต่เดิม ทั้งนี้เพราะการงานต้องการผู้มีความรู้ทางวิชาการมากขึ้นทุกแขนงตั้งแต่เสมียนพิมพ์ไปจนถึงนายช่างพิเศษ บรรดาผู้มีความรู้ที่จะเป็นผู้ฝึกสอนอบรมข้าราชการชั้นต่ำกว่าก็มีมากขึ้นกว่าแต่ก่อน และวิชาการที่จะเพิ่มพูนความรู้และสมรรถภาพก็เปลี่ยนแปลงไป จากการฝึกฝนให้แก่ศิษย์คนหนึ่งคนเดียวไม่กี่คนมาเป็นการฝึกอบรมเป็นหมู่เป็นกลุ่มเป็นก้อน ด้วยวิชาการฝึกอบรม

วิชาการฝึกฝนเพิ่มพูนประสิทธิภาพด้วยวิชาการฝึกอบรมนี้เอง ที่อาจจะเรียกได้ว่าเป็นสิ่งที่แตกต่างกว่าในสมัยก่อนอย่างยิ่ง และการจัดการฝึกอบรมนี้แหละที่อาจจะนับเนื่องได้ว่าเป็นนิมิตอันดีในการพัฒนาตัวคน ที่จะทำให้ประเทศชาติได้เจริญพัฒนาสืบไป

ถ้าจะกล่าวอย่างง่าย ๆ แล้ว การฝึกฝนอบรมให้แก่ข้าราชการตามวิชาการสมัยใหม่นี้ทำให้เกิดเป็นผลดีขึ้นนานัปการ ดังจะได้ขอนำมากล่าวเฉพาะในประการสำคัญเป็นลำดับไป

ประการแรกที่เด่นที่เห็นได้ชัดคือ จำนวนข้าราชการที่จะได้รับการฝึกอบรมนั้นย่อมมีมากขึ้นหลายสิบหลายร้อยเท่า เพราะได้เปลี่ยนจากการสอนกันตัวต่อตัวมาเป็น การศึกษาเป็นกลุ่ม การที่ข้าราชการมีโอกาสได้รับการฝึกฝนมากขึ้นนี้จะได้ผลดีแก่ราชการในด้านต่าง ๆ เช่น เป็นการเพิ่มจำนวนผู้มีความสามารถขึ้นอย่างรวดเร็วเพราะอบรมได้คราวละหลาย ๆ คน เมื่อมีหลายคนก็มีโอกาสสร้างเสริมความเจริญให้แก่ประเทศชาติได้มากขึ้นตามส่วน

ในประการต่อมา เมื่อต้องมีการฝึกฝนคนเป็นจำนวนมากในแขนงวิชาการต่าง ๆ กันก็ก่อให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องมีผู้ทรงคุณวุฒิหลายคนมาช่วย การนำบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิ

มาจากแหล่งต่าง ๆ กันนั้นเองก็เป็นทางก่อให้เกิดผลดีแก่ประเทศชาติ เช่นเมื่อนำผู้มีความรู้มาแลกเปลี่ยนความรู้กันให้ฟัง ทั้งผู้พูดผู้ฟังและผู้เข้าร่วมการอภิปรายก็ย่อมได้รับประโยชน์ในทางวิชาการอย่างที่จะประมาณมิได้ เพราะผู้รู้แต่ละท่านย่อมต้องเตรียมตัวค้นคว้ามาซึ่งเท่ากับเป็นการกะเกณฑ์ให้ผู้รู้หมั่นปรับปรุงตัว ยิ่งผู้รู้ปรับปรุงตัวเองได้มากเท่าใดก็ยิ่งมีโอกาสนำ "ของดี" หรือ "ทีเด็ด" ต่าง ๆ มาแสดงได้มาก แล้วผู้ฟังและผู้รู้อื่น ๆ ก็จะได้นำไปวิตถวิจารณ์เป็นการเพิ่มพูนความรู้ให้ขยายตัวยิ่งขึ้นไปอีกเป็นวงจรแห่งความดี ดังจะเห็นได้ว่าการฝึกอบรมย่อมนำมาซึ่งความรู้ประสบการณ์ใหม่ดังเรื่องของท่านเจ้าคุณสุนทรพิพิธและ ดร. ชุบ กาญจนประกร ซึ่งนำมาลงในฉบับนี้แล้ว นอกจากนั้น การเปิดโอกาสให้ได้อภิปรายกันอย่างกว้างขวางในทางวิชาการก็จะเป็นประโยชน์แก่รัฐบาลที่จะเลือกสรรผู้เชี่ยวชาญไปทำงานด้านต่าง ๆ ของชาติได้อย่างถูกต้องเหมาะสมยิ่งขึ้น

ที่นับว่าสำคัญมากอีกอย่างหนึ่งก็คือ เมื่อสมัยของการสอนตัวต่อตัวหมดไป เป็นการเรียนเป็นกลุ่มเป็นก้อน และสอนโดยกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิแล้ว ความจงรักภักดีอันเป็นส่วนตัวซึ่งทำให้เกิดแตกแยกกันเป็นหมู่เป็นพวกก็พลอยหมดไปด้วย

ฉะนั้น ตามหลักการฝึกอบรมสมัยใหม่นอกจากจะเป็นการเพิ่มพูนประสิทธิภาพของคนได้มากขึ้นรวมทั้งการแลกเปลี่ยนความรู้ระหว่างผู้ทรงคุณวุฒิให้กว้างและไกลออกไปแล้ว ยังเป็นทางที่จะทำให้เกิดสามัคคีธรรมขึ้นในหมู่คณะ เพราะไม่เป็นคนสนิทชิดเชื้อของคนเพียงจำนวนน้อย ผลพลอยได้สามประการนี้แหละที่จะเป็นสื่อนำนิติดีมาสู่ประเทศชาติในที่สุด

ท่านที่ติดตามข่าวการฝึกอบรมในระยะนี้คงจะเห็นพ้องต้องกันว่าขณะนี้การฝึกอบรมเกิดขึ้นทุกหัวระแหงทุกกระทรวงทบวงกรม ไม่เฉพาะแต่ที่คณะรัฐประศาสนศาสตร์จัดทำขึ้นหรือให้ความช่วยเหลือเท่านั้น การฝึกอบรมเหล่านี้ย่อมนำมาซึ่งผลได้ไม่มากก็น้อยตามแต่ความสามารถของผู้จัดฝึกและผู้เข้ารับการฝึกซึ่งแน่นอนจะได้ผลดีเยี่ยมทุกครั้งทุกแห่งนั้นย่อมเป็นไปไม่ได้ แต่อย่างน้อยที่สุดการจัดการฝึกอบรมขึ้นในหน่วยราชการต่าง ๆ ก็เป็นการนำความรู้มาถึงมือข้าราชการ จึงเป็นการง่ายที่จะฉวยโอกาสรับไว้และนำมาทดลองปฏิบัติซึ่งก็จะช่วยเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการบริหารราชการให้ได้ดียิ่งขึ้น

การฝึกอบรมนอกจากที่ปฏิบัติกันอยู่ตามกระทรวงทบวงกรมแล้ว ในระยะนี้เท่าที่คณะรัฐประศาสนศาสตร์มีส่วนได้ร่วมทำอยู่ก็มีหลายชนิดหลายระดับ เช่น การพัฒนานัก

บริหารซึ่งได้นำข้าราชการชั้นอธิบดีมาร่วมประชุมกันกว่า 80 คนและจะมีต่อไปอีก ในส่วนข้าราชการทำงานเฉพาะแขนงวิชาชีพก็จัดอบรมไปแล้วก็มีตัวอย่าง เช่น การประชุมทางวิชาการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลโดยได้ร่วมมือกับสำนักงาน ก.พ. ซึ่งมีผู้เข้าร่วมประชุมประมาณ 250 คนทั้ง 12 วาระ นอกจากนั้นก็มี การประชุมอบรมนักวิจัย เจ้าหน้าที่ห้องสมุดและอื่น ๆ อีกมาก แม้แต่ในต่างจังหวัดเองการฝึกอบรมก็กำลังเป็นที่ได้รับความนิยมกันโดยทั่วๆ ไป เช่นที่จังหวัดน่านได้จัดให้มีการฝึกอบรมชั้นหัวหน้าหน่วยเมื่อปลายเดือนกันยายน ศกนี้

ในการฝึกอบรมเหล่านี้สิ่งที่น่าสังเกตอย่างยิ่งอีกอย่างหนึ่งก็คือ ความกระตือรือร้นสนอกสนใจของบรรดาข้าราชการทั้งที่มีโอกาสได้รับการฝึกอบรมและที่ยังมิได้มีโอกาส อาจจะกล่าวได้ว่าจากประสบการณ์ที่ผ่านพบมานั้น ได้สังเกตเห็นว่าข้าราชการทุกวันนี้มีความกระตือรือร้นอย่างแท้จริงที่จะปรับปรุงสมรรถภาพของการทำงานของตัวเองเพื่อที่จะได้มีโอกาสเลื่อนฐานะตำแหน่ง ความกระตือรือร้นนี้เองที่อาจจะเรียกได้ว่าเป็นนิมิตหมายอันดียิ่งแก่การบริหารราชการแผ่นดินไทย ทั้งนี้เพราะเมื่อมีความสนใจใคร่รู้แล้วก็ย่อมมุ่งมั่นมานะที่จะเรียน เมื่อมีความมานะแล้วก็มีโอกาสได้รับความรู้ไปมากกว่าจะเรียนอย่างแกน ๆ เสียไม่ได้

แต่มีข้อที่ควรสังวรณ์ไว้ในประการสุดท้ายก็คือว่าไม่ว่าข้าราชการจะมีโอกาสได้เข้ารับการฝึกอบรมเป็นจำนวนมาก และการฝึกอบรมนั้นจะมีสาระเนื้อหามากเพียงใดก็ตาม สิ่งสำคัญที่สุดก็คือเหมือนว่าจะอยู่ที่ได้นำความรู้และประสบการณ์ใหม่ ๆ นี้ไปทดลองใช้ในการปฏิบัติเพียงใดมากกว่า

เมื่อใดผู้ศึกษาได้นำหลักวิชาและประสบการณ์ต่าง ๆ มาใช้ในการปฏิบัติราชการให้ได้ผลดีมีประสิทธิภาพเพิ่มพูนขึ้นแล้ว เมื่อนั้นแหละปรากฏการณ์ที่นับได้ว่าเป็นนิมิตหมายอันดีจะก่อให้เกิดมรรคผลขึ้นอย่างแท้จริง.

สารวิทยานิพนธ์

THESIS ABSTRACTS

การบริหารงานรัฐวิสาหกิจซึ่งอยู่ใน ความควบคุมของกระทรวงอุตสาหกรรม

พ.ต. พีรยุทธ พิริยะโยธิน

1. บทนำ

ความมุ่งหมายในการเขียนวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ มีอยู่โดยสรุปดังต่อไปนี้

1. รัฐวิสาหกิจได้มีมานานแล้ว แต่กิจการภายในและผลงานต่าง ๆ ยังไม่เป็นที่แพร่หลายนักโดยเฉพาะในด้านที่เกี่ยวกับการบริหารงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายรัฐบาล

2. ความสำคัญของรัฐวิสาหกิจซึ่งมีอยู่ต่อประเทศชาติ ย่อมมีอยู่เป็นอันมากในด้านเศรษฐกิจโดยรัฐมีส่วนที่จะต้องควบคุมกิจการของรัฐวิสาหกิจให้ดำเนินไปด้วยดี ปัจจุบันนี้จำนวนของรัฐวิสาหกิจได้เพิ่มทวีมากขึ้น จึงควรที่จะได้มีการศึกษาในเรื่องการดำเนินงานในด้านนี้เพิ่มขึ้น

3. เท่าที่ได้ปรากฏอยู่ รัฐวิสาหกิจมักมีสภาพที่ไม่ค่อยมั่นคงอยู่ตลอดมา นอกจากบางประเภทเช่นจำพวกผูกขาดเท่านั้นที่สามารถทำรายได้อย่างงดงามให้แก่รัฐ จึงเป็นที่น่าสนใจและน่าศึกษาถึงสาเหตุแห่งความล้มเหลวเหล่านี้และหนทางปฏิบัติเพื่อแก้ไขสถานการณ์ให้ดีขึ้น

เนื่องจากกิจการของรัฐวิสาหกิจมีอยู่กว้างขวางมากเป็นระยะเวลายืนนานแล้ว การที่จะศึกษาโดยละเอียดให้ครบทุกประการย่อมจะทำได้โดยยาก จึงจำเป็นที่จะต้องจำกัดงานในครั้งนี้ให้มีส่วนสัดที่พอเหมาะเสียก่อน ในประการแรกก็คือจำกัดขอบเขตให้แคบลงพอที่จะทำการค้นคว้าได้อย่างทั่วถึง ขอบเขตอันนี้ก็คือรัฐวิสาหกิจเฉพาะที่อยู่ในความครอบครองและดำเนินการของกระทรวงอุตสาหกรรมโดยเฉพาะ แม้ว่าในบางครั้งจะได้มีการกล่าวเลยออกนอกขอบเขตนี้ไปบ้างเพื่อเป็นการชักนำในเรื่องทั่ว ๆ ไป หรือเมื่อมีความเกี่ยวพันกับ

ส่วนราชการอื่น ๆ อันมีความสำคัญก็ตาม แต่ส่วนใหญ่จะเป็นการศึกษาเฉพาะในขอบเขตเท่านั้นและการศึกษาในครั้งนี้จะไม่มุ่งกระทำโดยละเอียดถึงการบริหารงานภายในของแต่ละวิสาหกิจด้วย เพราะเป็นงานที่กว้างขวางและเกี่ยวกับวิทยาการด้านการบริหารงานอุตสาหกรรมหรือการบริหารงานธุรกิจมากเกินไป โดยสรุปจึงเป็นการกล่าวถึงเฉพาะการดำเนินงานในด้านวิสาหกิจภายใต้ความครอบครองของกระทรวงอุตสาหกรรมเท่านั้น ข้อจำกัดประการที่สองกระทำด้วยห้วงเวลาคือเริ่มต้นด้วยเวลานับจากการปฏิวัติครั้งแรกในปี 2475 เป็นต้นมา จนถึงประมาณกลางปี 2503 ทั้งนี้ ด้วยเหตุผลที่ว่าเป็นระยะเวลาซึ่งได้เริ่มมีการก่อตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นอย่างแพร่หลายและสิ้นสุดลงด้วยเวลาที่ได้เขียนร่างวิทยานิพนธ์นี้เสร็จสิ้น

การเขียนเรื่องนี้ได้อาศัยหลักฐานทางเอกสารเป็นส่วนใหญ่และส่วนมากของเอกสารเหล่านี้ได้รับมาจากกระทรวงอุตสาหกรรมและกองควบคุมรายได้กรมบัญชีกลางกระทรวงการคลัง ประกอบกับตำราทางด้านการบริหารงานต่าง ๆ นอกจากนี้ได้แก่การสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลบางท่าน อันได้ช่วยให้ผลงานนี้ดุลองไปได้ด้วยดี

2. *พื้นฐานโดยทั่วไป*

ในบทที่สองนี้เป็นการกล่าวถึงรัฐวิสาหกิจโดยทั่ว ๆ ไป ไม่จำกัดเฉพาะของกระทรวงอุตสาหกรรม โดยมีความมุ่งหมายที่จะแนะนำให้ผู้อ่านมีความรู้จักรัฐวิสาหกิจในเรื่องที่กว้าง ๆ เสียก่อน เป็นต้นว่าคำจำกัดความของรัฐวิสาหกิจซึ่งได้มีการนิยามไว้เป็นทางการอย่างไรบ้าง และมีความแตกต่างกันในเรื่องใดบ้าง ต่อจากนั้นจึงเริ่มนำผู้อ่านเข้าไปสู่ประวัติอย่างย่อ ๆ ของรัฐวิสาหกิจทั้งหลายตั้งแต่ระยะแรกจนถึงปัจจุบัน การแบ่งประเภทของรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไปเท่าที่ได้เป็นที่นิยมกันในต่างประเทศและลักษณะของแต่ละประเภทเป็นอย่างไร ต่อมาเป็นการกล่าวถึงการแบ่งประเภทเพื่อการศึกษาโดยเฉพาะซึ่งได้กระทำให้ละเอียดออกไปโดยให้แยกออกกล่าวเป็นรายประเภท นับตั้งแต่องค์การ โรงงาน ทุนหมุนเวียน ธุรกิจผสมซึ่งได้แก่บริษัทและธนาคารในเรื่องต่าง ๆ เช่นการก่อตั้งการบริหารงานและอื่น ๆ

สรุปผลของการศึกษาในบทนี้ มีข้อสังเกตที่ได้กล่าวไว้ก็คือ

ประการแรก เป็นการยากที่จะติดตามรัฐวิสาหกิจให้ได้โดยตลอดเวลา เพราะการถือเป็นรัฐวิสาหกิจตามคำจำกัดความที่กล่าวมาแล้วทำให้มีรัฐวิสาหกิจอยู่เป็นจำนวนมาก วิสาหกิจเหล่านี้อาจมีกำเนิดหรือสูญสิ้นไปได้ตลอดเวลา แต่ก็มีอยู่หลายแห่งซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐบาลที่เกี่ยวข้องไม่อาจทราบผลการปฏิบัติที่แท้จริงได้ ฉะนั้น จึงเป็นการยากแม้แต่เจ้าหน้าที่เองที่จะทราบแน่นอนว่าเวลานี้มีรัฐวิสาหกิจอยู่แล้วเท่าไร อะไรบ้าง และมีกิจการเป็นอย่างใด

ประการที่สอง การก่อตั้งรัฐวิสาหกิจแต่เดิมมาขึ้นอยู่กับแต่ละกระทรวงเป็นสำคัญ จึงทำให้มีหลายกระทรวงที่ดำเนินงานรัฐวิสาหกิจด้วยกันและเกิดการไม่ประสานงานซึ่งกันและกันด้วยดี และกระทรวงซึ่งมีหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับอุตสาหกรรม ก็ยังไม่สามารถจะดำเนินการได้อย่างเต็มที่นักเป็นต้น

ประการที่สาม จากการศึกษาประเภทต่าง ๆ ของรัฐวิสาหกิจที่ได้ผ่านมาแสดงว่าวิสาหกิจแทบทุกประเภทอยู่ภายใต้ความควบคุมของรัฐบาลอย่างใกล้ชิด แม้แต่ประเภทองค์การซึ่งมีลักษณะเข้าแบบธุรกิจมากที่สุดประเภทหนึ่ง ก็ยังมีส่วนแห่งการควบคุมอยู่ไม่น้อยจนอาจทำให้เสียความคล่องตัวในการดำเนินงานได้บ้าง นอกจากบริษัทจำกัดซึ่งขึ้นอยู่กับจำนวนหุ้นของรัฐบาลด้วยเป็นส่วนสำคัญ

ประการที่สี่ เป็นความเห็นของผู้เขียนซึ่งเห็นว่ารัฐวิสาหกิจควรจะตั้งความมุ่งหมายของตนขึ้นให้แน่นอนตั้งแต่แรก เป็นต้นว่าเพื่อการส่งเสริมหรือเพื่อการผลิต ถ้าหากมีความมุ่งหมายเพื่อการส่งเสริมรัฐบาลจำเป็นต้องควบคุมใกล้ชิด เพราะใช้งบประมาณอย่างเดียวไม่มุ่งเอากำไรแต่กระทำเพื่อการศึกษาค้นคว้าและส่งเสริมโดยเฉพาะ แต่ถ้าเป็นการผลิตแล้วรัฐบาลควรจะให้เสรีในการปฏิบัติให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพราะเป็นรูปงานของธุรกิจที่มุ่งทำกำไรเป็นรายได้แก่รัฐ หากมีการควบคุมจนเกินไปย่อมขัดกับการดำเนินงาน

3. กระทรวงอุตสาหกรรม

เพื่อนำผู้อ่านให้ใกล้เข้ามาอีก จึงเริ่มกล่าวถึงกระทรวงอุตสาหกรรมโดยเฉพาะในบทนี้เริ่มด้วยประวัติความเป็นมาของกระทรวง ตั้งแต่ระยะแรกจนถึงปัจจุบัน การจัด ภารกิจและกิจการของแต่ละหน่วยงานสำคัญต่าง ๆ

โดยสรุปกระทรวงอุตสาหกรรมมีหน่วยงานที่เป็นหลักก็คือกรมต่าง ๆ อันได้แก่กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กรมโลหกิจ กรมโรงงานอุตสาหกรรม และกรมวิทยาศาสตร์ โดยมีสำนักงานปลัดกระทรวงเป็นหน่วยงานที่ปฏิบัติงานเป็นส่วนกลางของกระทรวง กรมซึ่งมีความเกี่ยวข้องสำคัญกับเรื่องนี้ก็คือกรมโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งได้เป็นเจ้าหน้าที่สำคัญของกระทรวงในการควบคุมบริหารโรงงานสำคัญส่วนมากของกระทรวงฯ แต่เมื่อกล่าวถึงรัฐวิสาหกิจแล้วย่อมมีกระจายอยู่ทั่วไปทั้ง 4 กรม

4. *วิสาหกิจภายใต้ความครอบครองของกระทรวงอุตสาหกรรม*

การปฏิบัติในด้านอุตสาหกรรมของกระทรวงนับตั้งแต่ระยะต้นได้ถูกนำมากล่าวไว้ก่อนเพื่อเป็นการทบทวนเฉพาะที่เห็นว่าจำเป็น ต่อไปได้มีการแบ่งประเภทของวิสาหกิจอุตสาหกรรมและแยกออกกล่าวถึงโดยละเอียดตามลำดับ เริ่มตั้งแต่โรงงานประลองซึ่งส่วนมากเป็นโรงงานในความดำเนินการของกรมส่งเสริมอุตสาหกรรมและกรมวิทยาศาสตร์ ร้านค้า และหน่วยผลิตอันได้แก่องค์การและโรงงานอุตสาหกรรมทั้งหลาย ในปัจจุบันกระทรวงอุตสาหกรรมมีหน่วยผลิตสำคัญ คือองค์การน้ำตาล องค์การเหมืองแร่ โรงงานกระดาษ โรงงานทอกระสอบป่านซึ่งยังอยู่ในความดำเนินการของกระทรวงฯ และโรงงานสุราซึ่งรัฐบาลยังดำรงความเป็นเจ้าของ แต่ได้ทำสัญญาให้เอกชนรับจัดทำโดยมีกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นผู้ควบคุมดูแลให้มีการปฏิบัติตามสัญญานี้อย่างใกล้ชิด ในบทนี้ได้กล่าวถึงเฉพาะหน่วยผลิตแต่ละแห่งโดยละเอียดเกี่ยวกับกิจการการจัดงานและการดำเนินการ เพื่อประกอบการศึกษาในบทต่อ ๆ ไป

มีข้อสังเกตซึ่งมิได้กล่าวไว้ในเรื่องควรกล่าวไว้ ณ ที่นี้ก็คือ ตามความมุ่งหมายเดิมผู้เขียนประสงค์ที่จะค้นคว้าเพื่อทราบข้อเท็จจริงในการดำเนินการของวิสาหกิจอุตสาหกรรมที่สำคัญว่ามีความล้มเหลวไม่ได้ผลในเรื่องใดและอย่างใดบ้าง เพื่อจะนำมาเขียนไว้ในบทนี้เป็นส่วนดีและส่วนเสีย แต่ในการปฏิบัติจริงไม่สามารถกระทำได้ เพราะไม่สามารถจะเข้าถึงหลักฐานทางด้านการปฏิบัติงานจริง ๆ อันแต่ละหน่วยงานถือเป็นความลับได้ หลักฐานที่ได้มาล้วนแล้วแต่เป็นหลักฐานจากรายงานกิจการหรือกิจการที่ได้รับการจัดส่งเพื่อเปิดเผยได้เท่านั้น ฉะนั้น ความสมบูรณ์ในแง่ของข้อเท็จจริงในบทนี้จึงขาดไป

5. กรรมวิธีแห่งการบริหารงาน

ความมุ่งหมายของบทนี้มุ่งที่จะกล่าวถึงกิจการในด้านบริหารงานที่สำคัญอันควรนำมาศึกษา คือการวางแผนงานการดำเนินงานด้านการจัดองค์การและการควบคุมการปฏิบัติงานโรงงานอุตสาหกรรมของรัฐบาล

ในเรื่องการวางแผนงาน ได้เริ่มกล่าวถึงการวางแผนงานอุตสาหกรรมของชาติในอดีตซึ่งส่วนมากไม่ใคร่มีการเอาใจใส่กันนัก โดยเฉพาะในวงการระดับสูง แม้ว่าเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องหลายท่านจะได้พยายามริเริ่มขึ้นบ้างแต่ก็มักจะไม่ได้รับความส่งเสริมสนับสนุนที่เพียงพอ แต่ในปัจจุบันนี้ได้มีการเอาใจใส่ในเรื่องการวางแผนงานอุตสาหกรรมมากขึ้นโดยบรรจุเป็นส่วนหนึ่งของการจัดทำแผนผังเศรษฐกิจแห่งชาติ ซึ่งในบทนี้ได้กล่าวถึงกรรมวิธีในการจัดทำไว้พอสมควร

การดำเนินงานด้านการจัดหน่วยจำแนกออกเป็นการวางแผนและการปฏิบัติที่เกี่ยวกับการจัดหน่วย การแบ่งประเภทออกตาม Line, Staff, and Auxiliary การกระจายอำนาจ ซึ่งได้กล่าวตามการปฏิบัติเท่าที่ดำเนินอยู่ประกอบข้อคิดเห็นของผู้เขียนในบางประการ

การควบคุมการปฏิบัติงานโรงงานอุตสาหกรรมของรัฐบาล แยกออกกล่าวตามลำดับ คือการออกแบบและการก่อสร้างโรงงาน การควบคุมทางธุรการ การขยายผลิตภัณฑ์ การควบคุมการปฏิบัติงานทางเทคนิค การควบคุมเพื่อให้ต้องตามนโยบายของรัฐบาล และการฝึกอบรมภายในโรงงาน

6. บทสรุป

กล่าวถึงปัญหาทั่ว ๆ ไป ซึ่งมีอยู่ในกิจการอุตสาหกรรมรัฐบาลทั้งหลาย ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ได้นำมาจากข้อคิดวิจารณ์ของผู้เชี่ยวชาญหลายท่านซึ่งได้ทำการสำรวจกิจการอุตสาหกรรมดังกล่าวมาแล้ว ประกอบกับการศึกษาที่ได้กระทำมาแล้วข้างต้นเฉพาะในเรื่องกว้าง ๆ ปัญหาเหล่านี้ย่อมมีอยู่เป็นอันมากด้วยกัน แต่เมื่อพิจารณาดูแล้วอาจแบ่งออกเป็นปัญหาใหญ่ ๆ ได้ดังต่อไปนี้

ประการแรก ได้แก่การจัดหน่วยเกี่ยวกับกิจการอุตสาหกรรมยังไม่ถูกต้องตามระเบียบแบบแผนที่ดี ในเรื่องนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่าควรจะมีการพิจารณาจัดแบ่งงานอุตสาหกรรม

ระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้สมเหตุสมผลยิ่งขึ้น มีการประสานงานกันให้ดีขึ้น และกระทรวงอุตสาหกรรมควรจะได้รับการส่งเสริมให้มีบทบาทในด้านอุตสาหกรรมของประเทศให้มากยิ่งขึ้นกว่าเดิม ในด้านที่เกี่ยวกับการประสานงานระหว่างต่างกระทรวง ผู้เขียนมีความเห็นว่าควรกำหนดขึ้นให้แน่นอนในทำนองตัวอย่างที่ได้ยกมากล่าวไว้ 3 แบบคือ แบบแรกให้คณะอนุกรรมการอุตสาหกรรมของสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติเป็นผู้ประสานด้านอุตสาหกรรมทั้งปวงก่อนขน ครม. แบบที่สองตั้งคณะกรรมการอุตสาหกรรมขึ้นใหม่โดยเฉพาะต่างหากจากสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ เพื่อดำเนินการวางแผน ประสานงาน หรือควบคุมดูแลระดับสูงต่าง ๆ โดยเฉพาะ และแบบที่สามกำหนดให้กระทรวงอุตสาหกรรมเป็นส่วนราชการสำคัญซึ่งทำหน้าที่วางแผนประสานงานและอื่นๆ ที่จำเป็นในด้านอุตสาหกรรมทั้งปวงโดยร่วมงานกับกระทรวงอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยผู้เขียนได้ให้ความเห็นประกอบของแต่ละแบบพอสมควร

<u>ประการที่สอง</u> แบบของวิสาหกิจยังไม่มีความเหมาะสมกับความมุ่งหมายของแต่ละวิสาหกิจนั้น ๆ และไม่เหมาะสมกับรูปงานธุรกิจนัก เช่นวิสาหกิจแบบเดียวกันหรือชนิดเดียวกันควรจะร่วมกันไม่ใช่แยกกันอยู่กับต่างกระทรวงหรือแยกกันดำเนินการโดยส่วนราชการต่าง ๆ การควบคุมมากหรือน้อยควรขึ้นอยู่กับความมุ่งหมายของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ เป็นต้น

<u>ประการที่สาม</u> การจัดหน่วยโดยทั่วไปของกระทรวงอุตสาหกรรมควรได้รับการพิจารณาแก้ไขใหม่ ผู้เขียนมีความเห็นว่าตามรูปการจัดปัจจุบันกระทรวงอุตสาหกรรมมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน ณ ระดับกระทรวงไม่เพียงพอ ความสำคัญมักจะไปอยู่ที่แต่ละกรมหมด ควรที่จะเพิ่มหน่วยงานทางด้าน Staff หรือ Auxiliary บางอย่างไว้ ณ ระดับกระทรวงให้มากขึ้น อีกประการหนึ่งกิจการค้นคว้าด้านวิชาการซึ่งขณะนี้ต่างแยกกันดำเนินการอยู่ ณ แต่ละกรมน่าจะมีการพิจารณานำรวมกันปฏิบัติเป็นแห่งเดียวกันเพื่อให้บังเกิดผลยิ่งขึ้น ผู้เขียนได้เห็นความสำคัญของกิจการค้นคว้าทางด้านวิชาการอุตสาหกรรมนี้เป็นอย่างยิ่ง และมีความเห็นว่าควรจะก่อตั้งเป็นศูนย์รวมขึ้นโดยเฉพาะเพื่อค้นคว้าในทุกแขนง มิใช่เพียงวิทยาศาสตร์แต่ควรรวมถึงวิศวกรรมโรงงานและอื่น ๆ เข้าด้วย เพื่อทำประโยชน์ให้ทั้งรัฐวิสาหกิจทั้งหลายและเอกชนอย่างแท้จริงในทุกด้าน ในประการที่สำคัญกระทรวงอุตสาหกรรมควรจะได้ถือเอา

งานค้นคว้าส่งเสริมในด้านวิชาการอุตสาหกรรมนี้เป็นงานหลัก ประกอบกับงานส่งเสริมอุตสาหกรรมภายในและการฝึกอบรมวิชาการบริหารโรงงานทำให้กระทรวงเป็นที่ยอมรับนับถือของต่างกระทรวงที่มีกิจการอุตสาหกรรมในครอบครอง อันจะทำให้กระทรวงอุตสาหกรรมสามารถปฏิบัติงานในด้านอุตสาหกรรมของรัฐได้โดยกว้างขวางยิ่งขึ้น

ประการที่สี่ เป็นปัญหาเกี่ยวกับบุคคลโดยสรุป ผู้เขียนเห็นว่าเป็นประการสำคัญแต่ก็แก้ไขยาก สิ่งที่ควรปฏิบัติได้ก็คือทำการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ให้มีความสามารถในทางปฏิบัติมากขึ้นและทั่วถึงและพยายามดำเนินกรรมวิธีต่าง ๆ เกี่ยวกับบุคคลให้ถูกต้อง

ประการที่ห้า การสนับสนุนจากรัฐบาลยังไม่เหมาะสม จากการศึกษาที่ผ่านมาปรากฏว่ารัฐบาลมักจะก่อตั้งวิสาหกิจขึ้นโดยไม่มีแผน ฉะนั้น จึงมักจะมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นจนในที่สุดไม่สามารถจะสนับสนุนได้ทั่วถึงและวิสาหกิจที่ตั้งอยู่เหล่านี้ก็มักจะมีสภาพที่ไม่ค่อยสมบูรณ์แทบทั้งสิ้น ข้อบกพร่องดังกล่าวจึงควรแก้ไขด้วยการพิจารณาเพื่อดำเนินกิจการอุตสาหกรรมแต่เพียงบางชนิดเท่าที่พอจะสนับสนุนได้ด้วยดีและจำหน่ายหรือเลิกล้มกิจการอื่น ๆ อันไม่ต้องด้วยหลักการเสียทั้งสิ้น

โดยสรุปผู้เขียนมีความเห็นว่ากระทรวงอุตสาหกรรมควรจะได้มีการพิจารณาในด้านการจัดหน่วยภายในเสียใหม่เป็นส่วนรวม เพราะกระทรวงนี้ได้มีการจัดขึ้นจากหน่วยเล็ก ๆ และขยายขึ้นตามลำดับ คือจากกองเป็นกรมและกรมเป็นกระทรวงและได้นำเอากรมอื่นซึ่งตั้งอยู่ก่อนแล้วเข้ามารวมอยู่ในกระทรวงด้วย โดยไม่มีแผนการจัดเป็นหน่วยเป็นส่วนรวมในระยะเริ่มแรกและต่อมาก็มิได้มีการเปลี่ยนแปลงการจัดอย่างมากเกิดขึ้น ทั้ง ๆ ที่กาลเวลาเปลี่ยนไป สภาพเหตุการณ์และนโยบายของรัฐบาลก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปมาก ในสาระสำคัญกระทรวงอุตสาหกรรมควรที่จะได้สนใจในเรื่องหลักคือการค้นคว้าทางวิทยาการอุตสาหกรรม การส่งเสริมอุตสาหกรรมภายในประเทศ และการฝึกอบรมวิชาการบริหารงานอุตสาหกรรมเพื่อดำรงไว้ซึ่งความสำคัญในกิจการอุตสาหกรรมของชาติตามภารกิจที่มีอยู่

จากวิทยานิพนธ์เรื่อง *Government Enterprises Under The Control of Ministry of Industry* by Col. Pirayut Biriyayodhin, M.A. in Public Administration, Thammasat University, 1961. (Written in English, 125 pp.)

LAND TENURE PROBLEM

by Suthee Argasrake

Man's natural home is the land. The land on which we live is our most important resource. As a matter of fact, a large share of the essentials of our civilization come from the land; neither nations nor individuals can survive without it. It follows, therefore, that every one has a vital stake in the permanent welfare of the country's productive land. There remains, however, the unalterable mathematical fact of a limited supply of land in the face of a continually increasing population, Thailand, in company with most Nations, has a land problem. One which will be difficult to solve.

Thailand has a long history of disputes over land titles. It appears that after the introduction of the democratic regime in B.E. 2475 (1932) many persons suffered as the result of certain wealthy persons, using their financial powers and other means, to take over the right of land from poor people who resorted to force to defend their rights. Even though the government tried to settle these disputes, no successful agreement could be reached.

On account of these problems it is better to indicate some administrative methods and techniques of the government to try settle those disputes. For example:

Of Direct Concern

(1) Committee for Considering Disputes of Title to Land : –

On October 1, B.E. 2495 (1952), the Council of Ministers appointed a Committee to Settle the land disputes at Bangpli-Bangbor; but later it appeared that land disputes were also prevalent in other parts of the country. Therefore the council of Ministers resolved on August "Committee for Considering Dispute of Title to Land", and to give jurisidiction over disputes throughout the Kingdom.

This Committee has no authority provided by any law. Therefore it can only investigate and try to settle disputes by negotiation and compromise. In case any party to a dispute disagrees, the committee had no legal authority to enforce its decision.

(2) Committee for the Re-Examination of Title-Deeds Issuance : –

Actually, there have also been cases in certain provinces where title-deeds to land have been issued to the person who, by dishonest means, have taken advantage of others who cleared the land and used it as a means of livelihood; so to revoke such fraudulent title-deeds, the Act on the Re-Examination of Title-Deeds Issuance was promulgated in B.E. 2496 (1953). By this Act the Committee was established; and the Act provides that whenever it appears that the issuance of title-deeds to land is not in accordance with justice i.e., causes distress or hardship to any interested persons in any locality, the Committee has the authority to re-examine or to order the re-examination of title-deeds issuance in geographical areas defined in Royal Decrees.

(3) Committee for the Arrangement of Land for Social Justice : –

It also appeared that in certain localities some persons had used their influence to intimidate others to leave their land unjustly, or had taken advantage of their ignorance to occupy land unjustly or by force, this brought about the Committee for Arrangement of Land for Social Justice.

According to this Act, whenever it appears that the owner or occupier of land expresses his intention to public authorities to sacrifice his land or whenever the original owner or occupier has abandoned his land because of being intimidated or by ignorance, or the present owner or occupier has acquired the land unjustly, no matter whether the case occured before or after the day this Act came into force, the Committee has the power and duty to conduct a re-exammination and inquiry, and, to dispose of the land to the proper people. In such a case, the Committee may also reserve the land for common use.

The creation of these committees to deal with the problems of land disputes, as noted above, originated in the intention of the government to help render justice to the poor who had lost possesion of their land to certain wealthy persons on account of ignorance, intimidation or force. It was not necessary for these people to resort to the courts where the procedure were long and costly.

Practically speaking there were many problems which deterred its assigned duties such as under existing administrative methods and the instability of law enforcement that were the significant role which later made the state activities on trying to settle disputes of title to land to be null and void.

Unfortunately on February 18, B.E. 2501 (1958) the Constitutional Tribunal gave its decision, according to provision 114 of the constitution of the Thai Kingdom of B.E. 2475 (1932), as amended in B.E. 2495 (1952), to the effect that these provisions of the Act on the Arrangement of Land for Social Justice amounted to instituting the Committee for the Arrangement of Land for Social Justice with the power of a court to try special cases and even to have more power than ordinary courts. These provision were found contrary to Provisions 99, 101 and 102 of the Constitution and were declared null and void.

As a result, the Council of Ministers resolved on October 20, B.E. 2501 (1958) that the Committee for the Arrangement of Land for Social Justice discontinue its operations under this Act.

And in accordance with the same power given to the Committee for the Re-Examination of Title-Deeds Issuance in the Act on the Re-Examination of Title-Deeds Issuance of B.E. 2496 (1953) it was understood that the question regarding the legal validity of the decisions of the Committee for the Re-Examination of Title-Deeds Issuance would practically be the same (as the powers of the Committee for Arrangement of Land for Social Justice). Then the Council of Ministers resolved on January 24, B.E. 2504 (1961) that the Committee for the Re-Examination of Title-Deeds Issuance also discontinue its operations under the Act mentioned above.

Moreover, the Council of Ministers resolved at the same time to end the appointment of the Committee for Considering Disputes of Title to Land too. And the Ministry of Interior was asssigned to find ways to help render justice to people who had submitted cases to the Committee, and matters still under the consideration of the Committee were ordered to be handed over to the Ministry of Interior.

From its inception to the end of January 24, B.E. 2504 (1961) there were 6,545 cases which had been submitted through the Office of the Re-Examination of Title-Deeds Issuance. Each Committee had accomplished its assigned duties as follows :–

The Committee for Considering Disputes of Title to Land had :

(1) examined and rejected for consideration. 2,720 cases,

(2) Sent to the Ministry of Interrior to handle according to law 493 cases,

(3) help pettitioners receive Title documents to their land 316 cases,

(4) considered and rejected 167 sases,

(5) proceeded with the investigation 116 cases,

(6) compromises effected between the parties of dispute. 2 cases,

The committee for Re-Examination of Title-Deeds Issuance had ordered the revocation of original title-deeds 51 orders and the reissuance of new ones for 142 title-deeds to land for 2,569 rai of Land ($2\frac{1}{2}$ rai = 1 acre).

The Committee for the Arrangement of Land for Social Justice had arranged for the provision of 264 plots of land involving 6,955 rai.

(4) *Comparison and Investigation of Disputes of Title to Land by the Authorities.*

This service is based on the Code of Land B.E. 2497 (1954) and the Administrative Locality Act, B.E. 2457 (1914); its jurisdiction is decentralized to local authorities. They have the responsibility to compare or to investigate some disputes of title to land; actually each of them can only investigate and try to settle disputes by negotiation or comparision. They do not have absolute power. In case any person to a dispute disagrees, they can not enforce their decision. Moreover, that person can submit the case to the Court of Justice for final judgement, so it manifests itself in that the people resort to the courts inspite of the fact that the procedures are long and costly.

Of Indirect Concern

Under this hypothesis to indicate administrative methods and techniques to settle disputes of title to land, certainly there are many activities indirectly concerned for example.

(1) *Land Allocation for the people according to the land-Code B.E. 2497 (1954).*

Since B.E. 2497 (1954) in 63 changvads a total of 15,772 plots of land, area 5,735 rai were allocated and were handed 76,805 plots of land, area 1,222,236.1 rai to the people. And there were 12 programs concerning other selection of large plots of land up to February 2, B.E. 2504 (1961) 130,423 rai in area.

(2) *Land Allocation for the people according to Land Allocation for the People Act B.E. 2485 (1942).*

In accordance with this program of selfhelp-landsettlement under the responsibility of the Public Welfare Department from B.E. 2483 (1940) to B.E. 2503 (1960) selfhelp-landsettlements were founded. There were 738,148 rai allocated for 31,048 families, a total of 141,804 persons; only 509,013 rai of land has been perfectly utilized.

(3) *Land Business Transaction Service.*

The Land Business Transaction Service began its assigned duties in B.E. 2500 (1957) for the purpose of giving some convenience in land business transaction to the people by acting as a centre for clients and also to render consultation service for the people. As a consequence up to B.E. 2502 (1959) 234 persons wanted the centre to sell their 575 plots of land having an area of 4,270.9 rai and 16 persons wished to buy 16 plots of land having an area of 204.6 rai but finally agreements for only 10 persons having an area of 2.5 rai, valued at 1,181,000 Baht, were accomplished. And the centre rendered consultations and others services for 1,629 cases.

(4) *Land Survey and Classification.*

The Land Survey and Classification began in B.E. 2503 (1960) for the purpose of classifying land in order to better utilize and conserve national resources. In the first year it marked land reserved for protective forests in 60 Changvads. Other steps taken to date, deal primarily with work in accordance with the National Economic Development Programs (B.E. 2504-2506-2509).

(5) *Disposition of Land for Commercial Profit by Sale.*

This service is in accordance with the provisions of the Land Code B.E. 2497 (1954) in that the land-trader has to ask for permission before pursuing land trade. Unfortunately, up to the end of April B.E. 2504 (1961), there was no one asking for such permission, though certainly there are a lot of land trade.

In dealing with land problems and policies, many foreign countries trend toward managing land redistribution or land reform in order to gain the utmost utilization of land to provide for a continually increasing population e.g., land reform in Japan, Pakistan, and Egypt.

However the disputes of title to land of Thailand are one problem that difficult solve. Even though the government has tried to settle the problem by appointing Committees to deal with it, it still exists. As for the opinion of the writer, the causes of disputes of title to land are not merely the result of certain wealthy persons using their financial powers and other means to take over the right of tenure of land from the poor, but may come other sources e.g ,

1. corruption,
2. its circumstance,
3. some defects in Recording of Rights and Legal Acts,
4. some loop holes in the consideration and for methods of judgement concerning laws or orders.

Where upon, the administrative methods and techniques were found contrary to the Constitution and declared null and void, it could not settle those disputes even during these days. For the purpose of change in the opinion of the writer, the government should issue an order repealing the undelimitation of rights in land, through the delimitation of the rights of ownership of land for residence, agriculture etc., at the present are deemed an unreasonable limitation impeding agricultural, industrial and commercial progress, and resulting in harm to the economy of the Country. It is found proper to revoke such provisions because few persons actually hold plots of land for extensive use in agriculture, industry or in commerce, but many of them hold many plots of land in order to gain a large profit by dispositing their pieces of land if its price level is in a favorable position; this will be more harmful than the delimitation of rights in land. Anyway if this condition is allowed to continue in the years to come it will support feudalism which is contrary to the democratic idea. In the past world history indicated some popular up-risings which brought about death and sadness (such as the French Revolution in the Year 1789 and the Russian Revolution during the First World War; especially the Russian Revolution) also brought about communism which is now a cancerous growth upon humanity.

จากวิทยานิพนธ์เรื่อง : *ปัญหาการถือครองที่ดิน* โดย สุชิ ฮากาศฤกษ์, รป.ม., มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2504
(ภาษาไทย ฉ + 217 + 13 น.)

รายชื่อวิทยานิพนธ์ใหม่อื่น ๆ

1. *Personnel Administration in Thai Airway*, by Saiyud Sparansit, M.A. in Public Administration, Thammasat University, 1961 (Written in English, 4 + 130 + 4 pp.)
2. *การบริหารงานสหกรณ์ทางทุน* โดย สวัสดิ์ เอกทัศ์ รป.ม., มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2504 (ภาษาไทย, 8 + 98 + 8 น.)
3. *วิวัฒนาการการราชทัณฑ์และการอบรมผู้ต้องขังในประเทศไทย* โดย ร.ท. อุสาห์ โกมลปาณนิก รป.ม., มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2504 (ภาษาไทย, 6 + 211 + 14 น.)
4. *Basic Issues in Government Relationships to Private Schools: An Opinion study of Selected Sample*, by Samorn Sutjarit, M.A. in Public Administration, Thammasat University, 1961 (Written in English, 6 + 109 + 1 pp.)
5. *Malaria Enadication in Thailand*, by Seni Rodanants, M.A. in Public Administration, Thammasat University, 1961 (Written in English, 3 + 60 + 2 pp.)

รายชื่อเอกสารและสิ่งพิมพ์ของคณะรัฐประศาสนศาสตร์

องค์การ หน่วยราชการ หรือเอกชนผู้สนใจโปรดติดต่อโดยตรงที่ฝ่ายธุรการ
คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ผู้แต่ง	ชื่อหนังสือ
1. Brett, Cecil C.	Local Government.
2. Chullanandana, Sukit	Annotated Bibliography on Transferability of American Practices and Doctrines in Public Administration to Other Countries.
3. Gliddon, Reverdy T.	Thesis Manual.
4. Graham, Henry M.	Some changes in Thai Family Life 1958.
5. Huvanandana, Malai	The Application and Potential Value of Political Science to Thailand.
6. „ „ „	Social, Economic and Administrative Aspects of Thailand.
7. „ „ „	Public Administration Program in Thailand.
8. Institute of Public Adm.	The Training Director in Thailand.
9. „ „	Civil Service Act. B.E. 2497.
10. „ „	List of Thai Government Publications.
11. „ „	Thai Journal of Public Administration.
12. Kingsbury & Wilcox	Introduction to the Principles of Public Administration.
13. Kingsbury, Joseph B.	Outline of Administrative Planning.
14. „ „	Personnel Administration for Thai Students.
15. „ „	Research Methodology.
16. Ketkeo, Krit	Social Welfare Administration.
17. Karnchanaprakorn, Choop	Municipal Government in Thailand as an Institution and Process of Self-Government.
18. Loftus, John A.	Economic Planning Notes.
19. Meksawan, Arsa	The Role of the Provincial Governor in Thailand.
20. Phancharoen, Vibul	An Abstract of a thesis " the Treatment and Rehabilitation of Opium Addicts".
21. Raksasataya, Amara	Executive Development in the United States: with Special Emphasis on Top Federal Career Executives.
22. Soonthornsima, Chinnawoot	The Relation of College Education and Pay Level in Thai Civil Service.

ผู้แต่ง	ชื่อหนังสือ
23. Siffin, William J.	Thesis Topics and Outlines in Public Administration.
24. ,, ,,	O & M : An Introduction.
25. Srichandrabhand, Bentoeng	Position Classification in the International Agencies Located in Bangkok.
26. Thomas & Reangsuwan, Chaveng	Thailand Government Organization Manual series :–
	Part I Ministry of Pubic Health
	Part II Ministry of Agriculture
	Part III Ministry of Co-operative
	Part IV Ministry of Justice
	Part V Ministry of Foreign Affairs
	Part VI Ministry of Economic Affair
	Part VII Ministry of Communication
	Part VIII Ministry of Industry
	Part IX Ministry of Finance
27. Tharamathaj, Chap	Study of the Composition of the Thai Civil Service.
28. Vichitbhand, Amporn	Labour Administration.
29. Wichiencharoen, Adul	Movement of Population Within Thailand.
30. Wichiencharoen, Adul & Shor, Edgar L.	Work Plans and Prospectus.
31. Wit, Daniel	A Comparative Survey of Local Government & Administration.
32. Wimoniti, Wira	Historical Pattern of Tax Administration in Thailand.
33. คณะรัฐประศาสนศาสตร์	รวมพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน
34. ,, ,,	คู่มือการจัดองค์การของรัฐบาลไทย
35. ,, ,,	วารสารรัฐประศาสนศาสตร์
36. เจษฎาชีวะ, มัลลี	ระเบียบงานสารบรรณ
37. หุวะนันทน์, มาลัย	การใช้ และ ความสามารถที่จะใช้ รัฐศาสตร์ในประเทศไทย
38. ,, ,,	รายงานประเมินผลตามสัญญาธรรมศาสตร์อินเดียนา 2498–2503.

ระเบียบการวารสารรัฐประศาสนศาสตร์

สำนักงาน △ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
โทร. 24650

กำหนดออก △ ปีละ 4 ฉบับ ในเดือนกรกฎาคม, ตุลาคม, มกราคม และเมษายน

ค่าบำรุง △ ปีละ 30 บาท รวมค่าส่งเสร็จ จำหน่ายปลีกเล่มละ 8 บาท

การขอกรับ △ แจ้งความจำนง พร้อมกับส่งค่าบำรุงได้ที่

บรรณาธิการวารสารรัฐประศาสนศาสตร์
คณะรัฐประศาสนศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ถ้าเป็นธนาณัติหรือเช็คไปรษณีย์ โปรดสั่งจ่าย ณ ที่ทำการไปรษณีย์หน้าพระลาน

THAI JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

Published quarterly, in July, October, January and April, by the Institute of Public Administration, Thammasat University, Bangkok, Thailand.

Subscriptions: In Thailand, Bahts 30.00 a year; single copies: Bahts 8.00. All foreign countries, U.S. $ 3.00 a year; single copies: $1.00.

คณะกรรมการที่ปรึกษา

ดร. มาลัย หุวะนันทน์
ดร. อดุล วิเชียรเจริญ
ดร. ชุบ กาญจนประกร
อ.จ. บุญชนะ อัตถากร
อ.จ. ธวัช ฉัตระเนตร
อ.จ. กริช เกตุแก้ว
อ.จ. นวนิตย์ อินทรามะ
ดร. อาษา เมฆสวรรค์
อ.จ. เสรี เวชชาชีวะ
อ.จ. มัลลี เวชชาชีวะ
อ.จ. เชวง เรืองสุวรรณ
อ.จ. สมศรี จุลละนันทน์
อ.จ. เพ็ญศรี วายวานนท์

Advisory Committee

Dr. Malai Huvanandana
Dr. Adul Wichiencharoen
Dr. Choop Karnjanaprakorn
Boonchana Attakor
Thawat Chatranetra
Krit Ketkeow
Navanitaya Intrama
Dr. Arsa Meksawan
Seri Vejjajiva
Mally Vejjajiva
Chaveng Reangsuwan
Somsri Chullanandana
Pensri Vayavananda

กองบรรณาธิการ

ดร. อมร รักษาสัตย์ – บรรณาธิการ
อ.จ. ขัตติยา อมรทัต – ผู้ช่วยบรรณาธิการ
นายวีรวัฒน์ กาญจนดุล – ประจำกองบรรณาธิการ
น.ส. กมลทิพย์ ชีวเวช – เลขานุการและเหรัญญิก

Editorial

Dr. Amara Raksasataya–Editor
Kattiya Amoradhat–Assistant Editor
Veeravat Kanchanadul–Editorial staff
Kamoltip Chevawech-Secretary & Treasurer

เจ้าหน้าที่ฝ่ายจัดการ

น.ส. ประนอม วีราสา
นายทวี สวนมาลี
นางประจวบ แก้วเกตุทอง
นางบุญยิ่ง เกษมสิน
นายทองนาค ผากา
นายนิวัฒน์ จินนทุยา
น.ส. อวยพร นาคพันธุ์
น.ส. กมลา มโนพัฒนะ
นายประสงค์ ฉัตรบรรยงค์

Managing Officers

Pranom Virasa
Tavee Suanmalee
Prachuab Kaewketthong
Boonying Kasemsin
Tongnak Phaka
Nivat Cheenantuya
Ueyporn Nakapun
Kamala Manopatana
Prasong Chatrabunyong