วารสาร

รัฐประศาสนศาสตร์

THAI JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

ปีที่ 3 ฉบับที่ 3 มกราคม 2506
VOL. III, NO. 3, JANUARY 1963

กรรมการสภามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ — Thammasat University Council

จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์	*Field Marshal Sarit Thanarat*
พลเอก ถนอม กิตติขจร	*General Thanom Kittikachorn*
พระมนูเวทย์วิมลนาท	*Phra Manuvetaya Vimolnat*
พระดุลยพากย์สุวมัณฑ์	*Phra Dulyabagya Suvamand*
พลโท อัมพร จินตกานนท์	*Lieutenant General Amporn Chintakanon*
อาจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์	*Sanya Dharmasakti*
ศาสตราจารย์ พระยาอรรถการีย์นิพนธ์	*Professor Phya Arthakariya Nibhonda*
ศาสตราจารย์ จรูญ วิมลศิริ	*Professor Charoon Vimalasiri*
ศาสตราจารย์ ทวี แรงขำ	*Professor Thawee Raenkham*
ศาสตราจารย์ สมทบ สุวรรณสุทธิ	*Professor Somthob Suvarnasuddhi*
ศาสตราจารย์ มาลัย หุวะนันทน์	*Professor Malai Huvanandana*
พลตรี บัญชา มินทจินดา	*Major General Bancha Minetrakintra*
ดร. อดุล วิเชียรเจริญ	*Dr. Adul Wichiencharoen*

กรรมการวารสารรัฐประศาสนศาสตร์ — Thai Journal of Public Administration

กรรมการที่ปรึกษา — Advisory Committee of the Journal

กรรมการประจำคณะรัฐประศาสนศาสตร์ทุกท่าน เป็นกรรมการที่ปรึกษาโดยตำแหน่ง — *Members of the Committee of Institute of Public Administration* ex officio

กองบรรณาธิการ — Editorial Staff

บรรณาธิการ — ดร อาษา เมฆสวรรค์	*Editor* — *Dr. Arsa Meksawan*
ผู้ช่วยบรรณาธิการ — อ.จ. ขัตติยา อมรทัต	*Assistant Editor* — *Kattiya Amoradhat*
บรรณาธิการบรรณวิจารณ์ — อ.จ. นวนิตย์ อินทรามะ	*Book Review Editor* — *Navanitaya Intrama*
ที่ปรึกษาบรรณาธิการ — ดร. วูดเวิรธ จี. ทรอมบลีย์	*Consultant to the Editor* — *Dr. Woodworth Thrombley*

กองจัดการ — Managing Staff

ผู้จัดการ — อ.จ. เชวง เรืองสุวรรณ	*Manager* — *Chaveng Reangsuwan*
ผู้ช่วยผู้จัดการ — เสริมชัย พลพัฒนาฤทธิ์	*Assistant Manager* — *Sermchai Polpatanaritdhi*
เลขานุการ และ เหรัญญิก — ทวี สวนมาลี	*Secretary & Treasurer* — *Thawee Suanmalee*

รัฐประศาสนศาสตร์

THAI JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

ปีที่ 3 ฉบับที่ 3 มกราคม 2506

สารบัญ

		หน้า
ผู้เขียนในฉบับนี้		*viii*
บรรณาธิการแถลง		*ix*

ภาคภาษาไทย

พัฒนา พัฒนาศาสตร์ และรัฐประศาสนพัฒนา	*อมร รักษาสัตย์*	*393*
พุทธปรัชญากับพฤติกรรมในการบริหาร	*ร.ท. ทินพันธุ์ นาคะตะ*	*411*
การจัดการอาคารสงเคราะห์ในเขตเทศบาลนครกรุงเทพและบริเวณชานเมืองหลวงในหน้าที่ของรัฐบาล	*ธวัช ธนิมิตร*	*437*
การปฏิบัติงานของหน่วยปราบพิเศษ : บทศึกษาเฉพาะกรณีการปราบปรามและตรวจสอบการลักลอบตัดฟันไม้ในป่าหวงห้าม	*บุญถม ศตอรรถวุฒิ*	*470*
รายงานสถิติเกี่ยวกับจำนวนข้าราชการพลเรือนทั่วประเทศ ประจำปี พ.ศ. 2505	*เพ็ญศรี วายวานนท์ และ ชัดติยา อมรทัต*	*491*

		หน้า
ย่อเรื่อง พรรคการเมืองเยอรมัน		505
ย่อเรื่อง การจัดองค์การและโครงการสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย		509

ภาคภาษาอังกฤษ

พรรคการเมืองเยอรมัน	*ฮาโรลด์ ซิงค์*	511
การจัดองค์การและโครงการสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย	*แรนดี เอช. แฮมิลตัน*	524
ย่อเรื่อง พัฒนา พัฒนาศาสตร์ และรัฐประศาสนพัฒนา		532
ย่อเรื่อง พุทธปรัชญากับพฤติกรรมในการบริหาร		535
ย่อเรื่อง การจัดการอาคารสงเคราะห์ในเขตเทศบาลนครกรุงเทพและบริเวณชานเมืองหลวงในหน้าที่ของรัฐบาล		537
ย่อเรื่อง การปฏิบัติงานของหน่วยปราบพิเศษ : บทศึกษาเฉพาะกรณีการปราบปรามและตรวจสอบการลักลอบตัดฟันไม้ในป่าหวงห้าม		539
ย่อเรื่อง รายงานสถิติเกี่ยวกับจำนวนข้าราชการพลเรือนทั่วประเทศประจำปี พ.ศ. 2505		540

ภาคปกิณกะ

แนะนำหนังสือ		
Arsa Meksawan, *The Role of the Provincial Governor in Thailand*	น.ท. จันดา ไชยอุดม ร.น.	541
Richard Butwell, *South East Asia Today and Tomorrow: A Political Analysis*	อมร รักษาสัตย์	547
Chandrasekhars, *Population and Planned Parenthood in India*	สุเทพ ธรรมภิบาลอุดม	551

หน้า

สารวิทยานิพนธ์

โกสุม จันทมาศ	*การบริหารงานบุคคลของการท่าเรือแห่งประเทศไทย*	*554*
ชวลิต โรจนกร	*การควบคุมการคลังเทศบาลโดยเจ้าหน้าที่ส่วนกลาง**	*556*
ยุญชู ดิษยวณิช	*การบริหารงานสินค้าขาออกทางเรือ ณ ศุลกสถาน กรุงเทพ ฯ**	*559*
ร.ต. จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ ร.น.	*สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย**	*561*

ข่าวคณะ *562*

บทบรรณาธิการ *567*

* เป็นภาษาอังกฤษ

THAI QUARTERLY JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

VOL. III, NO. 3, JANUARY 1963

CONTENTS

		Page
Authors in this issue		*viii*
Editor's Note		*ix*
THAI SECTION		
Development, Development Science and Development Administration	*Amara Raksasataya*	*393*
Buddhist Influence in Thai Administrative Behavior	*Lt. Thinapan Nakata*	*411*
The Management of Public Housing in Bangkok and Suburban Areas	*Thawat Thaneemit*	*437*
The Work of the Special Suppression Unit: A Case Study of the Suppression and Inspection of the Unlawful Wood Cutting of the Reserved Forest	*Boonthom Satta-attavudhi*	*470*
Statistical Report on Thai Civil Servants (1962)	*Pensri Vayavananda and Kattiya Amoradhat*	*491*
Summary of German Political Parties		*505*
Summary of the Organization and Program of the National Municipal League of Thailand		*509*
ENGLISH SECTION		
German Political Parties	*Harold Zink*	*511*
The Organization and Program of the National Municipal League of Thailand	*Randy H. Hamilton*	*524*
Summary of Development, Development Science and Development Administration		*532*

	Page
Summary of Buddhist Influence in Thai Administrative Behavior	535
Summary of the Management of Public Housing in Bangkok and Suburban Areas	537
Summary of the Work of the Special Suppression Unit: A Case Study of the Suppression and Inspection of the Unlawful Wood Cutting of the Reserved Forest	539
Summary of Statistical Report on Thai Civil Servants (1962)	540

MISCELLANEOUS SECTION

Introducing Books

Arsa Meksawan, *The Role of the Provincial Governor in Thailand*	*Com. Chinda Chai-udom R. N.*	541
Richard Butwell, *South East Asia Today and Tomorrow*	*Amara Raksasataya*	547
Chandrasekhars, *Population and Planned Parenthood in India*	*Suthep Tharmaphibal-udom*	551

Thesis Abstracts

Kosoom Chantamas	*Personnel Administration of the Port Authority of Thailand*	554
Chavalit Rochanakorn	*A Study of Central Control of Municipal Finance**	556
Boonchoo Disayavanich	*Marine Export Administration of the Bangkok H. M.'s Custom House**	559
Sub. Lt. Chakrit Noranitiphadoongkarn R. N.	*His Royal Highness Prince Damrong Rajanubhab and the Ministry of Interior**	561

Institute News	562
Editorial	567

* Written in English

ผู้เขียนในฉบับนี้

○ *อมร รักษาสัตย์* :	ร.บ. (เกียรตินิยม) จุฬาฯ A.M., Ph.D. อาจารย์ประจำคณะรัฐประศาสนศาสตร์ (ปัจจุบัน: ผู้ดำเนินการวิจัยเกี่ยวกับการรัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบแห่งสถาบันการค้นคว้าชั้นสูง ศูนย์การศึกษาตะวันออกและตะวันตก มหาวิทยาลัยแห่งรัฐฮาไวอิ)
○ *ร.ท. ทินพันธุ์ นาคะตะ* :	วท.บ. (ท.บ.), พ.ม. ผู้บังคับหมวด กรมนักเรียนนายร้อย โรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า นักศึกษาชั้นปริญญาโท คณะรัฐประศาสนศาสตร์
○ *ธวัช ธนิมิตร* :	น.บ., ศศ.บ. ปลัดอำเภอตรี อำเภอเมือง จังหวัดตราด นักศึกษาชั้นปริญญาโท คณะรัฐประศาสนศาสตร์
○ *บุญถม ศตอรรถวุฒิ* :	ศ.บ. ผู้ตรวจสอบภาษีอากรโท สำนักงาน ก.พ.ภ. สำนักนายกรัฐมนตรี นักศึกษาชั้นปริญญาโท คณะรัฐประศาสนศาสตร์
○ *เพ็ญศรี วายวานนท์* :	บช.บ., M.A. (Govt.), C.P.A. อาจารย์ประจำคณะรัฐประศาสนศาสตร์
○ *ขัตติยา อมรทัต* :	บช.บ., M.A. (Govt.), M.S. (Ed.), C.P.A. อาจารย์ประจำคณะรัฐประศาสนศาสตร์
○ *ฮาโรลด์ ซิงค์* :	Ph.D. อดีตศาสตราจารย์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย Ohio State สหรัฐอเมริกา
○ *แรนดี เอช. แฮมิลตัน* :	A.B., M.A., M.C.R.P. ที่ปรึกษาสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย อาจารย์พิเศษ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

AUTHORS IN THIS ISSUE

○ *Amara Raksasataya :* B.A. (Pol. Sc., Hons.), A.M, (Govt.), Ph.D., Institute of Public Administration. (Present: On leave abroad as Senior Scholar, Institute of Advanced Project, East-West Center, University of Hawaii.)

○ *Lt. Thinapan Nakata :* B.Sc. (Army), Dip. in Ed., Platoon Leader, Cadet Regiment, Royal Military Academy; Graduate Student, Institute of Public Administration.

○ *Thawat Thaneemit :* LL.B., B.A. (Soc. Ad.), Deputy District Officer, Amphur Muang, Trad; Graduate Student, Institute of Public Administration.

○ *Boonthom Sata-atthavudhi :* B.A. (Econ.), 2nd Grade Tax Supervisor, Board of Tax Supervision; Graduate Student, Institute of Public Administration.

○ *Pensri Vayavananda :* B.A. (Acct.), M.A. (Govt.), C.P.A., Institute of Public Administration.

○ *Kattiya Amoradhat :* B.A. (Acct.), M.A. (Govt.), M.S. (Ed.), C.P.A., Institute of Public Administration.

○ *Harold Zink :* Ph.D., Late Professor, Dept. of Political Science, The Ohio State University, U.S.A.

○ *Randy H. Hamilton :* A.B., M.A., M.C.R.P., Municipal Advisor, Ministry of Interior; Special lecturer, Faculty of Political Science, Thammasat University.

ข้อเสนอหรือบทความที่ปรากฏในวารสารนี้ เป็นความเห็นส่วนตัวของผู้เขียน คณะรัฐประศาสนศาสตร์ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป

บรรณาธิการแถลง

EDITOR'S NOTE

สำหรับคอลัมน์บรรณาธิการแถลงประจำฉบับนี้ บรรณาธิการใคร่ขอเรียนว่า ได้เขียนขึ้นด้วยความรู้สึกที่เกรงใจท่านสมาชิกและท่านผู้อ่านเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้โดยสาเหตุจากการที่วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ฉบับนี้ได้ออกสู่ตลาดเป็นเวลาเนิ่นช้ากว่าปกติจำนวนไม่น้อยกัน เป็นเหตุให้ท่านสมาชิกมีความข้องใจและได้มีหนังสือสอบถามมายังกองบรรณาธิการหลายท่าน ซึ่งบรรณาธิการจำต้องเรียนขออภัยไว้ ณ ที่นี้ด้วย ในขณะเดียวกัน ก็ใคร่ขอแถลงถึงสาเหตุของความล่าช้าดังกล่าวและความเปลี่ยนแปลงบางประการเกี่ยวกับวงการวารสาร ในระยะสามเดือนที่แล้ว ซึ่งท่านผู้อ่านอาจจะถือว่าเป็นการแก้ตัวหรือเป็นการชี้แจงเหตุผลเพื่อขออภัยได้ทั้งสองประการ แต่บรรณาธิการก็หวังโดยสุจริตใจว่า คงจะได้รับความกรุณาและความเห็นอกเห็นใจจากท่านทั้งหลายบ้างไม่มากก็น้อย

ถ้าจะกล่าวอย่างไม่อ้อมค้อมแล้ว ในระยะรอบสามเดือนที่ผ่านมา คือ ตั้งแต่เสร็จจากการประชุมสมัชชาครั้งที่สองขององค์การรัฐประศาสนศาสตร์แห่งภาคตะวันออกไกล (EROPA) ณ ศาลาสันติธรรมเมื่อวันที่ 17 ตุลาคม เป็นต้นมา นับว่าเป็นระยะที่เต็มไปด้วยความฉุกละหุกต่าง ๆ ทั้งในด้านที่เกี่ยวกับวารสารและในด้านงานประจำ สำหรับในด้านที่เกี่ยวกับงานประจำนั้น ต้องถือว่าเป็นเหตุการณ์ธรรมดาที่ปรากฏโดยทั่วไป เพราะเป็นระยะสิ้นปีย่อมอาจจะมีงานพิเศษทับถมเข้ามาบ้าง แต่สาเหตุดังกล่าวนับว่ามีส่วนกระทบกระเทือนต่อกำหนดออกของวารสารอยู่ไม่น้อย ในประการแรก บทความต่าง ๆ ซึ่งคาดว่าจะได้รับก็มิได้รับ หรือได้รับช้ากว่ากำหนดเป็นอันมาก ฉะนั้น เรื่องเกี่ยวกับการหาบทความจึงเป็นปัญหาสำคัญอย่างหนึ่งของวารสาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระหว่างระยะเวลาดังกล่าวแล้ว อีกประการหนึ่งบรรณาธิการเองก็มัง

เอิญมีงานพิเศษรัดตัวจนเป็นเหตุให้ไม่สามารถที่จะเร่งรัดและตระเตรียมต้นฉบับให้พร้อมเสร็จครบถ้วนได้ตามกำหนดเวลา

นอกจากนั้นเจ้าหน้าที่ของวารสารรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งมีจำนวนจำกัดอยู่แล้วก็มีเหตุจำต้องจากไปอีกเป็นจำนวนถึง 2 คน ในระยะเวลาไล่เรี่ยกัน กล่าวคือ คุณกมลทิพย์ ชีวเวชเลขานุการและเหรัญญิก ซึ่งเป็นคนหนึ่งที่ได้ร่วมงานวารสารมาตั้งแต่ต้น ได้ครบกำหนดอายุสัญญาจ้างในวันที่ 31 ธันวาคมที่ผ่านมาและคุณวีรวัฒน์ กาญจนดุล ผู้ช่วยผู้จัดการได้เดินทางไปศึกษาต่อ ณ East-West Center มหาวิทยาลัยฮาวาย โดยได้รับทุนจากสถาบันแห่งนั้นเมื่อวันที่ 30 เดือนเดียวกัน กรณีดังกล่าวนับว่าได้ทำให้ทางวารสารต้องขาดพลังอันสำคัญไปไม่ใช่น้อย บรรณาธิการขอแสดงความอาลัยทั้งสองท่านเป็นอย่างยิ่งทั้งในด้านความรู้สึกส่วนตัวและในนามของคณะผู้จัดทำวารสารรัฐประศาสนศาสตร์ พร้อมกันก็ขอแสดงความยินดีอย่างจริงใจกับคุณวีรวัฒน์ซึ่งได้ประสบกับความสำเร็จอีกขั้นหนึ่ง อันนำมาซึ่งความภาคภูมิใจให้แก่เพื่อนฝูงและผู้ร่วมงานด้วยเป็นอย่างยิ่ง

นอกจากความอาลัยและความยินดีที่มีต่อบุคคลทั้งสองแล้วบรรณาธิการใคร่ขอขอบคุณทั้งสองท่านที่ได้มีส่วนสำคัญในการจัดทำวารสารรัฐประศาสนศาสตร์มาเป็นเวลานานและในไมตรีจิตต่าง ๆ ที่ได้แสดงไว้ และขอต้อนรับผู้มาร่วมงานใหม่ 2 ท่าน คือ คุณทวี สอนมาดีและคุณเสริมชัย พลพัฒนาฤทธิ์ นักวิจัยประจำฝ่ายวิจัยของคณะฯ ซึ่งได้เข้ารับทำหน้าที่ของคุณกมลทิพย์และคุณวีรวัฒน์ตามลำดับด้วยอีกตำแหน่งหนึ่ง

เกี่ยวกับบทความต่าง ๆ ประจำฉบับนี้ บรรณาธิการต้องขอขอบคุณอาจารย์ ดร. อมรรักษาสัตย์ อดีตบรรณาธิการผู้ซึ่งแม้จะได้จากไปทำการค้นคว้าและวิจัยอยู่ ณ East-West Center มหาวิทยาลัยฮาวาย ฮ่อนโนลูลูก็ตาม ยังคงมีความระลึกถึงและห่วงกังวลวารสารรัฐประศาสนศาสตร์อยู่เสมอ และได้กรุณาเขียนบทความส่งมาให้พร้อมด้วยบทแนะนำหนังสืออีกหนึ่งเรื่องซึ่งบรรณาธิการได้นำลงพิมพ์พร้อมกันในฉบับนี้

สำหรับบทความอื่น ๆ ก็นับว่าประกอบด้วยเรื่องที่น่าอ่านเป็นอย่างยิ่ง นับตั้งแต่เรื่อง พุทธปรัชญากับพฤติกรรมในการบริหารของ ร.ท. ทินพันธ์ นาคะตะ เรื่องการจัดการอาคารสงเคราะห์ในเขตเทศบาลนครกรุงเทพและบริเวณชานเมืองหลวงในหน้าที่ของรัฐบาล ของคุณ ธวัช ขนิษฐ และเรื่องการปฏิบัติงานของหน่วยปราบพิเศษ อันเป็นบทศึกษาเฉพาะกรณีที่น่าสนใจเรื่องหนึ่งเขียนโดย คุณบุญถม อรรถวุฒิ นอกจากนั้น ทางกองบรรณาธิการยังได้เสนอรายงานสถิติเกี่ยวกับจำนวนข้าราชการพลเรือนทั่วประเทศประจำปี พ.ศ. 2505 ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของผลการวิจัยของอาจารย์เพ็ญศรี วายวานนท์ และอาจารย์ชัดติยา อมรทัต อาจารย์ประจำฝ่ายวิจัยของคณะรัฐประศาสนศาสตร์เป็นพิเศษอีกด้วย

ในส่วนที่เกี่ยวกับบทความภาษาอังกฤษ ได้เสนอเรื่อง The Organization and Program of the National Municipal League of Thailand ซึ่งเขียนโดย Mr. Randy H. Hamilton ที่ปรึกษาสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย และเรื่อง German Political Parties ของ Professor Harold Zink อดีตศาสตราจารย์แห่ง The Ohio State University มลรัฐโอไฮโอ สหรัฐอเมริกา

Professor Harold Zink เป็นศาสตราจารย์ผู้มีชื่อเสียงมากในวงการศึกษาทางด้านวิชาการปกครองของสหรัฐ และได้เคยแวะเยี่ยมประเทศไทยและคณะรัฐประศาสนศาสตร์เมื่อเดือนตุลาคม 2504 ครั้นเมื่อได้เดินทางกลับถึงสหรัฐแล้วก็ได้เขียนบทความนี้ให้แก่วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ตามที่ได้สัญญาไว้ แต่ไม่มีโอกาสได้ส่งเรื่องมาให้ด้วยตนเอง เนื่องจากได้ถึงแก่กรรมเสียก่อนด้วยโรคมะเร็งจุบัน บทความเรื่องนี้จึงอาจเป็นงานชิ้นสุดท้ายของท่าน ทางวารสารรัฐประศาสนศาสตร์รู้สึกซาบซึ้งในไมตรีจิตและเป็นเกียรติยศอย่างสูงที่ได้รับบทความนี้ ในขณะเดียวกันก็รู้สึกเศร้าสลดใจในการจากไปอย่างไม่มีวันกลับของท่านผู้ซึ่งเป็นทั้งนักศึกษาและนักวิชาการที่กอปรไปด้วยความเสียสละและมุ่งในการบริจาควิทยาทานโดยไม่มีที่สิ้นสุดตราบจนกระทั่งถึงวาระสุดท้ายของชีวิต บรรณาธิการขอแนะนำบทความนี้เป็นพิเศษเพราะได้บรรยายเรื่องระบบพรรคการเมืองของประเทศเยอรมันไว้อย่างดียิ่ง ซึ่งท่านผู้อ่านจะสามารถเข้าใจเรื่องได้โดยง่ายและกระจ่างแจ้งไม่น้อยทีเดียว

ก่อนที่จะจบบรรณาธิการแถลงนี้ บรรณาธิการใคร่ขอแถลงเพิ่มเติมถึงนโยบายของทางคณะ ฯ ในด้านที่เกี่ยวกับการจัดพิมพ์วารสารรัฐประศาสนศาสตร์อีกครั้งหนึ่ง กล่าวคือ เพื่อเป็นการเผยแพร่วิทยาการและเพื่อให้วารสารรัฐประศาสนศาสตร์อยู่ในระดับและมาตรฐานที่ดี ทางคณะ ฯ มีความยินดีที่จะตีพิมพ์บทความหรือเอกสารทางวิชาการที่ท่านสมาชิกและท่านผู้อ่านจะได้กรุณาส่งมาให้ทุก ๆ เรื่อง โดยมีเงื่อนไขว่า ข้อเขียนหรือบทความนั้นยังไม่เคยนำลงพิมพ์เผยแพร่ในหนังสือหรือวารสารฉบับอื่นมาก่อน บรรณาธิการขอถือโอกาสนี้เรียนเชิญชวนมาเพื่อท่านจะได้ให้ความร่วมมือกับทางคณะ ฯ ในการที่จะเผยแพร่วิทยาทานร่วมกันต่อไป และขอขอบคุณล่วงหน้ามา ณ โอกาสนี้ด้วย

บ.ก.

พัฒนา พัฒนาศาสตร์ และรัฐประศาสนพัฒนา

โดย อมร รักษาสัตย์

"พัฒนา" เป็นคำที่ได้ยินได้ฟังอยู่เสมอ ๆ จนเกือบจะพูดได้ว่าแทบทุกเมื่อเชื่อวัน บุคคลชั้นนำในรัฐบาลชุดปัจจุบันก็ยึดถือและนิยมเรียกการบริหารราชการยุคปัจจุบันว่า "ยุคพัฒนา" หรือ "สมัยพัฒนา" ดังจะเห็นได้จากคำปราศรัยและเอกสารต่าง ๆ ของทางราชการจะมีคำว่า "พัฒนา" ปะปนอยู่ทั่วไป หน่วยราชการบางหน่วยก็มีคำว่า "พัฒนา" เป็นชื่อเป็นทางการปนอยู่ด้วย เช่น สภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ กรมพัฒนาชุมชนของกระทรวงมหาดไทยซึ่งเพิ่งขยายกิจการขึ้นเป็นกรม เป็นต้น โครงการและกิจการสำคัญ ๆ ของชาติ ก็มีชื่อว่า "พัฒนา" อยู่ด้วยหลายงาน อาทิ โครงการพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ โครงการพัฒนาภาคอีสาน ภาคเหนือ ภาคใต้ โครงการพัฒนานครหลวง การพัฒนานักบริหาร โครงการพัฒนาแหล่งเสื่อมโทรม ท้ายที่สุด ถึงกับตั้งชื่อผู้ทำหน้าที่ทางการพัฒนาแขนงหนึ่งว่า "พัฒนากร"

ถึงแม้ว่า คำว่า "พัฒนา" จะเป็นคำขวัญ คำอาถรรพ์ ที่ใช้ได้ผลหลายอย่างหลายประการแล้วก็ตาม แต่รู้สึกว่าคนหลายคนยังไม่ค่อยเข้าใจความหมายของคำ ๆ นี้เท่าใดนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อทางวิชาการได้รวมศัพท์ "พัฒนา" เข้ากับศัพท์วิชาการอื่น ๆ เช่น การศึกษาพัฒนา การเศรษฐกิจพัฒนา การรัฐประศาสนพัฒนา ซึ่งนับเนื่องเป็นแขนงสำคัญ ๆ ของแต่ละศาสตร์ดังกล่าวเข้าด้วยแล้ว ก็ทำให้ทั้งประชาชนและแม้แต่นักวิทยาการในศาสตร์นั้น ๆ เองสับสนอยู่ไม่น้อยว่าคำดังกล่าวมีความหมายแท้จริงลึกซึ้งเพียงใด จึงได้พยายามรวบรวมความคิดเห็นของนักวิชาการต่าง ๆ ตลอดจนผู้เขียนเองมาตีแผ่เพื่อหาความเข้าใจในเรื่องนี้ให้แจ่มแจ้งขึ้น

โดยที่คำเหล่านี้เป็นคำใหม่จึงเป็นธรรมดาที่ออกจะแปลกหูและพลอยให้นึกไปได้ว่าเรียกกันขึ้นมาเปล่า ๆ ปลี้ ๆ เพียงให้เก๋หรือฟังเข้าทีเท่านั้น ในบางกรณีความเข้าใจเช่นว่าอาจจะถูกต้องก็ได้ แต่ในบางกรณีเช่นในกรณีต่าง ๆ ที่กล่าวข้างต้นนั้น ความเข้าใจดังกล่าว

ยังไม่ถูกต้องนัก เพราะคำดังกล่าวเป็นคำที่คิดคันขึ้นใหม่ เพื่อให้มีความหมายอย่างใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคำว่า "พัฒนา" และศัพท์ที่เกี่ยวข้องเหล่านี้ มีความหมายแปลกผิดเพี้ยนไปกว่าคำเดิมด้วย ผู้เขียนจึงใคร่ขอให้ท่านผู้อ่านโดยเฉพาะนักรัฐประศาสน์ และผู้สนใจทางการบริหารพึงพิเคราะห์ดูให้ละเอียดสักหน่อย เพราะเหตุว่าความคิดที่อยู่เบื้องหลังที่มาของคำเหล่านี้ เป็นความคิดสำคัญที่จะแปรโฉมหน้ากิจกรรมแขนงต่าง ๆ ของประเทศต่าง ๆ ในโลกให้ไปในทางที่ดีขึ้นเป็นอันมาก สำหรับทางรัฐประศาสนศาสตร์แล้ว นับว่าเป็นคติหรือภาษิตบริหารที่จะปฏิวัติแนวการศึกษาและจริยาวัตรทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์และรัฐศาสตร์ทีเดียว

เดิมทีคิดว่าจะอุทิศบทความนี้ให้แก่เรื่องรัฐประศาสนพัฒนาอย่างเดียว แต่เห็นว่าเพื่อจะช่วยให้ความเข้าใจในเรื่องนี้กระจ่างยิ่งขึ้น จึงขอถือโอกาสอธิบายคลุมถึงคำว่า "พัฒนา" เสียก่อน แล้วจึงจะตีความของคำว่าพัฒนาในศาสตร์แขนงอื่น ๆ ต่อไป ในตอนท้ายจึงจะกล่าวถึงรัฐประศาสนพัฒนา อันเป็นคติใหม่ที่สุดที่นักรัฐประศาสนศาสตร์กำลังมุ่งสนใจพร้อมทั้งจะได้กล่าวถึงคติเก่า ๆ ของรัฐประศาสนศาสตร์ เพื่อแสดงให้เห็นความแตกต่างและแนวโน้มด้วย

I. พัฒนา

คำว่า "พัฒนา" เป็นคำที่กำลังใช้กันอยู่อย่างแพร่หลายในยุคปัจจุบันนี้ ผู้เขียนมั่นใจว่ามิได้มีความหมายตรงกับคำว่า "พัฒนา" หรือ "วัฒนา" ที่ใช้กันอยู่แต่เดิมเสียทีเดียว ตามความหมายเดิมนั้น คำว่า "พัฒนะ" หมายความว่า "ความเจริญ" และคำว่า "วัฒน" หมายถึง "ความเจริญ", "ความงอกงาม"[1] ซึ่งนับว่ามีความหมายเหมือนกัน คือการทำให้เกิดความเจริญ ความก้าวหน้า ความเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดี ฯ ล ฯ

ที่ผู้เขียนมีความเห็นว่า คำว่า "พัฒนา" ที่กำลังนิยมใช้อยู่นี้ไม่เหมือนกับคำเดิมทุกประการนั้นก็เพราะรู้สึกว่าไม่แต่ประเทศเราเท่านั้นที่กำลัง "นิยม" ใช้คำนี้อยู่ ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกก็ "นิยม" ใช้คำอย่างเดียวกันคือ " Development " เหมือนกัน และถ้าจะให้คะเนดูแล้วก็เห็นว่าต่างประเทศเขาใช้คำว่า Development ในความหมายใหม่นี้ก่อนที่เราจะนิยมใช้คำว่า "พัฒนา" เสียอีก ดังจะเห็นได้ว่า ได้ใช้กันอย่างแพร่หลายนับแต่หลังสงครามโลก

---

[1] พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน

ครั้งที่ 2 เป็นต้นมา โดยเฉพาะนับแต่ก่อตั้งสหประชาชาติซึ่งมีคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมอันเป็นองคาพยพใหญ่ขององค์การระหว่างประเทศเป็นครั้งแรก และในการที่ประเทศต่าง ๆ เข้ามามีบทบาทในการช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการเป็นขนานใหญ่ นับแต่แผนการมาร์แชลล์ โครงการข้อ 4 ของประธานาธิบดีทรูแมนซึ่งเป็นบรรพองค์การของ เอ.ไอ.ดี. ปัจจุบัน ข้อสังเกตประการที่สองที่แสดงว่า คำว่า "พัฒนา" เป็นคำเกิดใหม่และเกิดภายหลังคำว่า Development ก็จากการที่พบว่าต่างประเทศใช้คำว่า Development ผสมกับคำอื่นมากกว่าของเรา ดังจะเห็นได้จากการที่โครงการและชื่อต่าง ๆ ของเราที่มีอยู่เดิมเพียงเปลี่ยนมาใช้ชื่อใหม่ก็มี เช่น สภาเศรษฐกิจแห่งชาติ ก็เพิ่งเปลี่ยนมาเป็นสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ หลังจากที่ต่างประเทศนิยมใช้คำว่า Economic Development กันแพร่หลายแล้ว บางครั้งเมื่อเราตั้งโครงการใหม่ ๆ ที่นำแบบอย่างมาจากต่างประเทศเราก็ได้แปลชื่อของเขามาเสียด้วย เช่น Community Development, Executive Development เป็นต้น

การที่ต่างประเทศใช้คำว่า Development มาก่อนและมีคำผสมมากกว่าจนเป็นเหตุให้ไทยต้องนำมาใช้ด้วยนั้น แสดงให้เห็นว่า คำว่า Development มีความหมายต่างไปจากคำเดิมบ้างอย่างไม่มีปัญหา ความแตกต่างในความหมายของคำนี้ระหว่างสมัยก่อนกับสมัยปัจจุบันแม้จะไม่มาก คือมีความหมายมูลฐานคล้ายกัน คือความเจริญก้าวหน้าก็ตาม แต่ความหมายแฝงนั้นต่างกันมากทีเดียว ดังจะได้พยายามชี้แจงให้เห็นจากสาเหตุที่เกิดคำนี้ขึ้นในสมัยใหม่ เพื่อเป็นแนวทางให้เห็นที่มาและความหมายแฝงของคำดังกล่าว

เหตุที่นำคำว่า "พัฒนา" มาใช้กันแพร่หลายในยุคใหม่นี้ ผู้เขียนเชื่อว่าเกิดจากปัจจัยที่เกี่ยวเนื่องกัน 2 ประการคือ

1. การปฏิบัติการช่วยเหลือทางเศรษฐกิจสังคมและทางวิชาการต่าง ๆ ซึ่งองค์การสหประชาชาติและสหรัฐอเมริกาเป็นผู้ช่วยส่วนใหญ่นั้น มีวัตถุประสงค์ที่จะให้ประเทศต่าง ๆ มีฐานะความเป็นอยู่ดีขึ้น แม้ว่าผู้ช่วยเหลือ 2 ฝ่ายนี้มีเจตน์จำนงในการช่วยเหลือต่างกันอยู่บ้าง แต่ก็ได้ก่อให้เกิดผลอย่างเดียวกัน อาจกล่าวได้ว่า สหประชาชาติสนใจที่จะให้ประชาชนในที่ต่าง ๆ มีความเป็นอยู่ดีขึ้น เพื่อเป็นทางที่จะหลีกหนีภัยของสงครามซึ่งเกิดมาจากความกดขี่แร้นแค้นต่าง ๆ เป็นส่วนมาก ดังจะเห็นได้จากอารัมภบทของกฎบัตรแห่งสหประชาชาติ จึง

หาทางพัฒนาประชาชนเหล่านั้นในด้านต่าง ๆ ทั้งทางเศรษฐกิจการเมืองและสังคม เช่น ช่วยเหลือชาติที่ยังไม่มีเอกราชให้ได้รับเอกราช ก็เป็นการพัฒนาทางการเมืองอย่างหนึ่ง ที่เป็นเอกราชอยู่แล้วหรือได้รับใหม่ ๆ แต่ยังยากจน ก็ช่วยให้เกิดความมั่งคั่งสมบูรณ์พูนสุข มีวัฒนธรรม มีการศึกษาดี ฯ ล ฯ ก็นับเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

การช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกานั้น วัตถุประสงค์เบื้องหลังฉากก็เปลี่ยนไปตามยุค ยุคแรกคือ ยุคของแผนการณ์มาร์แชลล์นั้น เป็นการช่วยเหลือให้พ้นจากหายนะของสงคราม และมุ่งช่วยยุโรปเป็นหลัก ยุคที่สองซึ่งสืบเนื่องมาถึงปัจจุบันเป็นส่วนมากคือ ยุคช่วยเหลือตามโครงการข้อ 4 ของประธานาธิบดีทรูแมน คือมุ่งช่วยประเทศและประชาชนต่าง ๆ ให้ยกระดับความเป็นอยู่ให้ดีขึ้น ตามหลักการแล้วมุ่งช่วยทุกฝ่ายทุกชาติ (แต่ประเทศฝ่ายคอมมูนิสต์รังเกียจเดียดฉันท์แผนการณ์นี้จึงไม่ได้บอกขอรับความช่วยเหลือ กลับรวมกลุ่มเพื่อช่วยกันเองขึ้นมาต่างหาก ยกเว้นยูโกสลาเวีย ซึ่งแตกคอกัน) เพราะถือว่าการขัดแย้งกันทางทหารและการเมืองนั้นใช้แก้ได้ด้วยการก่อตั้งระบบการป้องกันร่วมกัน (Collective Self-Defense) เช่น นาโต้ ซีอาโต้ และมีการช่วยเหลือทางทหารอย่างอื่น ๆ อีก อย่างไรก็ดี ก็เป็นที่ทราบกันอยู่ว่าการช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการนี้มีการหวังผลทางการเมืองรวมอยู่ด้วย ดังนั้นแผนการณ์ช่วยเหลือในยุคที่สองจึงได้มีการช่วยแก่ประเทศทุกประเทศที่ขอมาโดยไม่ถือว่าเป็นพันธมิตร เป็นกลาง หรือคอมมูนิสต์ (เช่น ยูโกสลาเวีย และโปแลนด์)

ขณะนี้หลักการช่วยเหลืออย่างทั่ว ๆ ไปของประธานาธิบดีทรูแมนกำลังได้รับการพิจารณาเปลี่ยนแปลงเป็นการใหญ่ภายใต้การบริหารของประธานาธิบดีเคนเนดี้ กล่าวคือ รัฐบาลและรัฐสภาเห็นว่า การช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิทยาการควรจะนับเป็นเครื่องมือการดำเนินนโยบายต่างประเทศ (economic and technical assistant program as an instrument of foreign policy) ซึ่งหมายถึงว่าจะใช้การช่วยเหลือนี้เพื่อประโยชน์ในการเมืองของสหรัฐเอง ซึ่งได้แก่การเสริมสร้างสัมพันธมิตร การช่วยเหลือกันดำเนินนโยบายในสหประชาชาติและความสนับสนุนอื่น ๆ มิใช่ลักแต่ช่วย ๆ ไปสุดแต่ใครจะขอมา ตามหลักการนี้หมายความว่าประเทศพันธมิตรจะได้รับประโยชน์ยิ่งขึ้น ประเทศเป็นกลางได้น้อยลง และพวกประเทศคอมมูนิสต์ถูกตัดทอนไปทั้งหมดหรือเกือบหมด ดังปรากฏในโครงการช่วยเหลือปี 2506

อย่างไรก็ดี นโยบายการช่วยเหลือใหม่นี้จะไม่หมายถึงว่าจะนำทรัพยากรมายัดเยียดช่วยเหลือประเทศพันธมิตร เพราะมีเงื่อนไขเพิ่มเติมว่าประเทศที่ต้องการความช่วยเหลือต้องเป็นผู้ริเริ่มวางโครงการว่าจะทำอะไร เพื่ออะไรเสียก่อน โดยรัฐบาลต้องแสดงความริเริ่มและการสนับสนุนอย่างจริงจังต่อโครงการนั้น ๆ ด้วย มิใช่ขอเรื่อยเปื่อยไปตามแต่จะนึกขึ้นมาได้

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ความช่วยเหลือของสหประชาชาติก็ดี สหรัฐอเมริกาก็ดี ชาติอื่น ๆ เช่น ตามแผนโคลัมโบก็ดี และมูลนิธิเอกชนต่าง ๆ ก็ดี ต่างก็มีวัตถุประสงค์สำคัญเหมือนกันคือพยายามช่วยให้ประเทศต่าง ๆ เจริญขึ้น ซึ่งศัพท์ที่ใช้อยู่ในความหมายนี้ก็คือ Development นั่นเอง

2. ผลจากการที่มีการช่วยพัฒนาขนานใหญ่นี้ได้ก่อให้เกิดศัพท์ต่าง ๆ เพิ่มขึ้นมา โดยเฉพาะศัพท์ที่ใช้เรียกประเทศที่ขอรับความช่วยเหลือนั่นเอง ในขั้นแรกมีการเรียกประเทศเหล่านั้นว่า ประเทศที่ด้อยพัฒนา (Underdeveloped Countries) ซึ่งใช้อยู่พักหนึ่งก็มีผู้ทักท้วงต่าง ๆ นานาว่าเป็นคำที่มีความหมายไม่ดี ทำให้ประเทศต่าง ๆ รู้สึกว่ามีปมด้อย จึงมีผู้พยายามหลีกเปลี่ยนคำมาเป็นคำอื่น เช่น ประเทศที่พัฒนาน้อย (Less developed countries) เป็นต้น แต่คำที่นิยมใช้กันอยู่มากในปัจจุบันก็คือคำว่า "ประเทศที่กำลังพัฒนา" (Developing countries) ซึ่งก็ยังไม่สู้ตรงความหมายนักเพราะชาติไหน ๆ ก็กำลัง "พัฒนา" กันทั้งนั้น ที่นิยมใช้ก็เพราะรู้สึกว่าน่าฟังกว่าอย่างอื่น ๆ

จากที่มาของคำว่า Development 2 แหล่งนี้ ทำให้การใช้คำนี้แพร่หลายยิ่งขึ้นกว่าแต่ก่อนมากและแตกแขนงเป็นคำผสมอื่น ๆ อีกมาก ดังนี้ผู้เขียนจึงสันนิษฐานว่า ความหมายของคำนี้ผิดแผกจากคำ "พัฒนา" หรือ "วัฒนา" ที่ใช้อยู่แต่เดิม

คำว่า "พัฒนา" ในยุคนี้ จึงน่าจะหมายความรวมถึงความพยายามอย่างแข็งขันของประเทศ สถาบัน และบุคคลต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอก ในการปฏิบัติการใด ๆ ให้บังเกิดผลดีในทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวิทยาการเพื่อให้สังคมนั้น ๆ ก้าวหน้าขึ้นอย่างรวดเร็ว ต่างไปกับความหมายดั้งเดิมซึ่งน่าจะหมายถึงความเจริญก้าวหน้าไปตามวิถีทางธรรมดา เช่นเด็กเติบโตขึ้นมาเองตามธรรมชาติ ค่อยเป็นค่อยไป และมีความหมายทำนองว่าประเทศหรือสิ่งนั้น ๆ เติบโตวัฒนามาด้วยกำลังของตนเองไม่ได้พึ่งความช่วยเหลือจากภายนอก

ผู้เขียนเชื่อว่าคำอธิบายข้างต้นพอจะช่วยนำความกระจ่างมาให้บ้างแม้จะอ่านเข้าใจยากสักหน่อย

II. พัฒนาศาสตร์

การที่องค์การระหว่างประเทศและประเทศที่เจริญมากหลายประเทศตลอดถึงมูลนิธิเอกชนได้ให้ความร่วมมือช่วยเหลือเพื่อพัฒนาประเทศที่เจริญน้อยอย่างขนานใหญ่ ดังจะเห็นได้จากตัวเลขของสหรัฐอเมริกาประเทศเดียวนับจากสงครามโลกครั้งที่ 1 ได้ให้ความช่วยเหลือรวมเป็นเงินถึงหกร้อยพันล้านบาท และเฉพาะปีงบประมาณ 2505–06 ก็ตกราว ๆ 80 พันล้านบาท เช่นนี้ย่อมก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติอย่างมากมายเพราะประเทศและองค์การผู้ให้ความช่วยเหลือไม่ได้ให้เงินหรือของไปแจกจ่ายยังประเทศผู้รับอย่างเดียว แต่ได้มีการปฏิบัติการอย่างอื่นซึ่งต้องใช้บุคคลเข้าไปปฏิบัติงานด้วย บุคคลเหล่านี้อาจกล่าวได้ว่า มี 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ ผู้เข้าไปช่วยลงมือปฏิบัติการช่วยเหลือเอง เช่นพวกผู้เชี่ยวชาญที่ส่งไปแนะนำหรือลงมือทำงานเองอย่างหนึ่ง และพวกที่เข้าไปบริหารงานตามหน่วยช่วยเหลือ เช่น พวกติดต่อทำสัญญาช่วยเหลือ ทำโครงการต่าง ๆ จัดหาและบำรุงการปฏิบัติการตามโครงการช่วยเหลือซึ่งได้แก่พวกทำงานตามยูซอม ตามองค์การสาขาของสหประชาชาติ เช่น อีคาเฟ่ และพวกที่มาบริหารงานให้มูลนิธิต่าง ๆ เช่น เอเชียฟาวเดชั่น เป็นต้น

โดยที่งานช่วยพัฒนาเป็นงานใหญ่ทั้งในด้านจำนวนเงิน จำนวนคนที่เกี่ยวข้องและชนิดของงานพัฒนา เมื่อเป็นเช่นนี้ ผู้ให้ความช่วยเหลือก็ต้องพยายามทำอย่างดีที่สุดที่จะให้งานพัฒนาเป็นไปได้ด้วยดี เป็นผลสำเร็จให้มากและเร็วที่สุดที่จะทำได้ ซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาทางปฏิบัติมากมาย เช่น ทำอย่างไรจึงจะหาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถมาทำงานด้านนี้ซึ่งไม่ใช่งานประจำ ไม่ได้ไปอยู่ที่เจริญสะดวกสบาย และอาจเสียโอกาสก้าวหน้าในวิชาชีพของตน และข้อสำคัญที่สุดคือจะทำอย่างไรจึงจะสร้างคนให้มีคุณสมบัติที่เหมาะสมแก่การไปทำงานในประเทศที่เจริญน้อยให้ได้ผลดี ปัญหาเหล่านี้จัดว่าเป็นปัญหาทางปฏิบัติทางจัดการทางกายภาพซึ่งแม้จะไม่มีวันแก้ได้ตกทั้งหมด เช่น ในด้านการหาคนก็เป็นเรื่องของการติดต่อเป็นรายตัว แต่ก็นับว่าเป็นปัญหาที่ง่ายกว่าเพราะอาจทุ่มเทบังคับให้คนเปลี่ยนใจรับไปทำงานในที่เช่นนั้นได้ เช่น

เพิ่มเงิน เพิ่มผลตอบแทนพิเศษอื่น ๆ ตลอดจนหาเครื่องบำรุงความสุขให้ จากการสำรวจเมื่อเร็ว ๆ นี้ปรากฏว่าผู้เชี่ยวชาญทางด้านเอเชียอาคเนย์ได้ให้ความเห็นในเรื่องมูลเหตุจูงใจให้พวกเขาหันมาสนใจในงานด้านนี้ตามลำดับความสำคัญดังนี้ คือ อิทธิพลชักจูงของศาสตราจารย์ชั้นนำ ประสบการณ์จากการมารบในเอเชีย จากการที่ได้ติดต่อกับภูมิภาคแถบนี้ จากการที่มีความสนใจในทางวิชาการแขนงของตนและแขนงที่เกี่ยวข้อง จากเหตุที่ว่างานในด้านนี้ยังเปิดโอกาสให้ศึกษาค้นคว้าอีกมาก จากโอกาสที่จะได้รับการฝึกฝนอบรมเพิ่มเติมและโอกาสที่จะหางานทำได้มาก ตลอดจนเหตุที่ว่ามีสาวงามด้วย[2]

ปัญหาที่สองนั้นผู้เขียนเข้าใจว่าเป็นปัญหายากกว่าเพราะเป็นปัญหาทางวิชาการ เพราะจะต้องพิจารณาหาลู่ทางให้งานพัฒนาเป็นไปได้ด้วยดีซึ่งต้องเกี่ยวกับการศึกษาหาทางแก้และปัญหาทางปฏิบัติทุกชนิด ตลอดจนต้องหาคำตอบในเรื่องที่ว่า การพัฒนามีความหมายอย่างไร ทำดีจะเกิดผลอย่างไร ทำผิดพลาดไปจะเกิดผลอย่างไร การพัฒนาจะส่งผลสะท้อนและผลโดยตรงไปถึงภาวะเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอย่างไรบ้าง ตลอดจนการเสริมสร้างผู้เชี่ยวชาญในแขนงวิชาการต่าง ๆ ให้ซาบซึ้งถึงจุดประสงค์และวิธีการของการพัฒนา และการนำหลักวิชาในแขนงของตนไปช่วยทำงานพัฒนาให้เกิดผลดีที่สุด

ปัญหาวิชาการเหล่านี้นับว่าเป็นปัญหาหนักที่สุด เพราะแต่ไหนแต่ไรมาการศึกษาของประเทศต่าง ๆ ล้วนแต่มีความมุ่งหมายให้ประชาชนนักศึกษานักเรียนของตนรอบรู้ในวิชาการทั่ว ๆ ไป หรือวิชาแต่ละแขนงเพื่อให้บุคคลเหล่านั้นสามารถนำความรู้ในแขนงนั้น ๆ มาใช้ให้เป็นประโยชน์แก่สังคมของตนเป็นส่วนใหญ่ เช่นสอนวิชาการศึกษาก็เพื่อจะได้เตรียมตัวเป็นครูในสังคมของตน แต่บัจจุบันนี้การศึกษามีความจำเป็นต้องขยายแนวการศึกษาให้คลุมไปถึงการที่จะนำหลักวิชาการศึกษาและผลของการส่งเสริมการศึกษาให้ไปมีส่วนในการพัฒนาประเทศด้วย ทั้งนี้หมายถึงว่านักการศึกษาในประเทศที่เจริญมากแล้วต้องหาทางนำการศึกษาไปไว้ในการพัฒนาประเทศของตน และเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาประเทศที่เจริญน้อยกว่า สำหรับนักการศึกษาของประเทศที่กำลังพัฒนาก็ต้องเพ่งเล็งถึงการจะนำการศึกษาไปช่วยพัฒนาประเทศของตนเป็นสำคัญ ตามทัศนะดังกล่าวนี้การศึกษาจะต้องขยายทัศนะให้กว้างขวางขึ้นมิใช่

[2] Stephanie Neuman and Sara Singman, "The Southeast Asia specialist; A Preliminary Report", *The American Behavioral Scientist*, June 1962, pp. 10-11.

แต่เพียงจะสอนนักเรียนให้จบหลักสูตร คิดวางหลักสูตรใหม่ วิจัยปัญหาของเด็ก หาวิธีการสอนแบบแปลก ๆ ใหม่ ๆ ฯลฯ อย่างแต่ก่อน แต่จะต้องพินิจพิเคราะห์ว่า ทำอย่างไรจึงจะหันเหทรัพยากรด้านการศึกษามาช่วยงานด้านพัฒนาของชาติได้ ดังเช่นจะต้องพยายามคำนึงถึงว่า ปัจจัยในการที่จะพัฒนาประเทศมีอย่างไรบ้าง เฉพาะในด้านการศึกษาจะช่วยอะไรได้บ้าง ประเทศต้องการทรัพยากร มนุษย์ที่มีการศึกษากี่ประเภท ๆ ละเท่าใดเพื่อจะไปทำอะไร แล้วจึงกะการวางหลักสูตร สร้างโรงเรียน หาครูมาสอน หาตำรามาเรียน ให้สอดคล้องกับความต้องการทางด้านพัฒนา เป็นต้น การที่นักการศึกษาจำเป็นต้องขยายทัศนคติมาในแนวใหม่นี้ ก่อให้เกิดวิชาการแขนงย่อยขึ้นอีกอย่างหนึ่งคือ การศึกษาพัฒนา (Development Education)

โดยที่แนวความคิดในด้านพัฒนาเองก็ยังเป็นความคิดที่ใหม่มาก ฉะนั้นแขนงวิชาการใหม่ ๆ บางแขนงจึงยังไม่ทันมีผู้คิดอ่านแตกแขนงย่อยมาในด้านพัฒนาครบถ้วน แต่นักวิชาการก็กำลังค้นคิดกันอยู่เรื่อย ๆ ในขณะนี้กล่าวกันว่ามีแขนงวิชาการย่อย ๆ ที่เกี่ยวกับพัฒนาราว ๆ 13 – 14 แขนงและกำลังเพิ่มขึ้นอยู่เรื่อย ๆ สำหรับในบทความตอนนี้จะขอยกตัวอย่างศาสตร์ต่าง ๆ ที่มีแขนงพัฒนาอีกเพียง 2 – 3 อย่าง ก่อนที่จะกล่าวถึงรัฐประศาสนพัฒนาในตอนต่อไป

ศาสตร์ในกลุ่มพัฒนาที่นับว่าเก่ากว่าแขนงอื่น มีตำรับตำราของตนและมีวิชาสอนขึ้นเป็นพิเศษมาหลายปีแล้ว ได้แก่ พัฒนาเศรษฐกิจ (Economic Development) หรือวิชาเศรษฐศาสตร์พัฒนา (Development Economics)[3] วิชานี้เป็นแขนงใหม่ของเศรษฐศาสตร์ซึ่งกล่าวถึงการหาลู่ทางที่จะนำปัจจัยทางเศรษฐกิจมาใช้ เพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ส่วนรวมของการพัฒนาประเทศ รวมตลอดถึงว่าจะวางโครงการที่จะทำให้เกิดความเจริญทางเศรษฐกิจโดยส่วนรวมได้อย่างไร[4]

---

[3] ถ้าจะตีความอย่างเคร่งครัดแล้วผู้เขียนเห็นว่าเศรษฐศาสตร์ 2 แขนงนี้ก็ไม่เหมือนกันเสียทีเดียว คือวิชาพัฒนาเศรษฐกิจน่าจะเกี่ยวกับหลักวิชาเศรษฐศาสตร์ในส่วนที่เกี่ยวกับสังคมที่กำลังพัฒนาเป็นสำคัญ แต่ในที่นี้ขอถือเป็นวิชาอย่างเดียวกัน

[4] "(to relate) economic requisites to over-all development objectives and in examining how over-all economic progress can be programmed." ศัพท์และคำอธิบายต่าง ๆ ในตอนนี้ผู้เขียนได้กลั่นกรองมาจากบทความเรื่อง "Advanced Projects for the Future" ของ Dr. Edward Weidner, Vice-Chancellor ของ East-West Center ใน *East-West Center News*, University of Hawaii, Vol. II, No. 3, June 1962 p. 2.

ประชาชนส่วนมากมักเข้าใจผิดว่า การพัฒนาเศรษฐกิจนี้คือการพัฒนาทั้งหมดทุกอย่าง ซึ่งนับว่าเป็นความเข้าใจผิดมาก เพราะในการพัฒนาประเทศนั้นจำเป็นต้องมีการพัฒนากันทุกระดับทุกแขนง อย่างไรก็ดี การพัฒนาในทางด้านเศรษฐกิจนี้นับว่าเป็นงานด้านสำคัญที่สุดแขนงหนึ่งที่เดียว และหากจะตีความอย่างกว้างที่สุดแล้ว นักเศรษฐศาสตร์ก็มักจะเหมารวมว่าถ้าได้พัฒนาดีแล้ว ก็ได้ผลคือความเจริญทางเศรษฐกิจนั่นเอง แต่ถ้าพิจารณาดูให้ละเอียดแล้วนักวิชาการอื่น ๆ ก็อาจจะเหมารวมได้ทำนองเดียวกัน

ในด้านสาขาวิชาปกครองท้องถิ่น ก็มีการหันความสนใจไปสู่แขนงพัฒนาชนบทและพัฒนาเมือง (Rural Development and Urban Development) กันมากยิ่งขึ้นเมื่อเทียบกับแต่ก่อนที่มักจะศึกษาวิชาการปกครองท้องถิ่นในแง่โครงสร้าง คือในแง่ที่ว่า มีเทศบาลดีหรือไม่ มีแบบอะไรบ้าง มีสภาไหม ควรทำหน้าที่อะไร รัฐบาลกลางควรส่งเสริมหรือควบคุมอำนาจการปกครองตนเองของท้องถิ่นเพียงไร ฯลฯ แต่วิชาแขนงพัฒนาชนบทและนครนี้ เพ่งเล็งถึงการปฏิรูปที่ดิน การส่งเสริมให้ชาวชนบทมีความคิดริเริ่ม และเพิ่มผลผลิตทางเกษตรเป็นจุดที่ต้องเร่งรีบกระทำการ ในแง่พัฒนาเมืองก็พยายามศึกษาหาลู่ทางทำให้เมืองน่าอยู่อาศัย เป็นศูนย์ชุมชนที่เหมาะสมในประการต่าง ๆ เป็นต้น

โดยที่การพัฒนาประเทศนี้ย่อมต้องกระทำกันทุกวิถีทางทุกแง่ทุกมุม ดังนั้นนักวิชาการทุกลักษณะวิชาใหญ่ ๆ จึงมีการเริ่มคิดถึงความสำคัญของการนำหลักวิชาในแขนงของตนเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาประเทศด้วย นอกเหนือไปจากการคิดค้นหาความรู้ให้ละเอียดลึกซึ้งซับซ้อนเข้าทำนองเรียนรู้ในสิ่งเล็ก ๆ น้อย ๆ มากขึ้นทุกที (Learn more and more about less and less) โอกาสที่จะนำหลักวิชาต่าง ๆ มาเพ่งเล็งใช้ในการพัฒนาประเทศมีมาก เพราะเพิ่งมีแนวคิดขึ้นเมื่อไม่กี่ปีมานี้ ขณะนี้มีนักวิชาการพยายามที่จะนำวิทยาศาสตร์ทุกแขนง สังคมศาสตร์ทุกแขนง และมนุษยวิทยา (Humanities) ทุกแขนงที่รวมทั้งวัฒนธรรม ศิลปกรรม วรรณกรรมมามีบทบาทในการพัฒนาประเทศด้วย และในการส่งเสริมความคิดอ่านในแนวนี้ ศูนย์การแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรมและวิชาการระหว่างตะวันออกตะวันตกแห่งมหาวิทยาลัยฮาวายได้มุ่งให้ความสนใจและสนับสนุนเป็นพิเศษ

การขยายตัวของพัฒนาในศาสตร์แขนงต่าง ๆ นี้ก็เป็นธรรมดาอยู่เองที่นักวิชาการหัวอนุรักษ์ทั้งหลายอาจจะไม่ใคร่เห็นความสำคัญ และบางครั้งก็ถึงกับลงมือขัดขวางการขยายตัวด้านนี้ ซึ่งก็นับว่าเป็นเหตุการณ์ปกติที่เมื่อใดมีคนคิดจะทำสิ่งใหม่ ๆ ก็ต้องมีคนขัดคอหรือขัดขวางทุกทีไป แต่ในด้านนี้ผู้เขียนเห็นว่าคงจะขัดได้ยาก ไม่สำเร็จ แต่คงทำให้ล่วงการก้าวหน้าไปบ้างซึ่งจะทำให้ก้าวตามแขนงที่มีการส่งเสริมมากไม่ทัน อันจะเป็นเหตุให้ก้าวหน้าไม่เทียมกัน ไม่สามารถจะทำประโยชน์ได้เต็มที่ ผู้เขียนเห็นว่าเราส่งเสริมการขยายตัวของศาสตร์ต่าง ๆ ไปในด้านพัฒนาก็ด้วยเหตุผลสำคัญสองประการ คือศาสตร์ทุกแขนงมีความจำเป็นต้องขยายตัวเพื่อให้ทันกับเหตุการณ์และความก้าวหน้าตามสมัยนิยม ถ้าวิชาใดหยุดนิ่งไม่ยอมก้าวหน้าก็จะสลายตัวไปในที่สุดเป็นธรรมดา เหตุผลอีกอย่างหนึ่งก็คือในปัจจุบันวิชาการแขนงต่าง ๆ มีแนวโน้มที่จะศึกษาเฉพาะเนื้อหาให้ละเอียดลึกซึ้งไปจนมีผลทำนองว่า ต่างวิชาต่างก็แผ่กิ่งก้านสาขาออกไปคนละทิศละทาง ไม่มีจุดมุ่งอย่างเดียวกัน ถ้ามีแนวคิดในทางพัฒนาร่วมกันได้ ก็จะสามารถนำความรู้ในแขนงวิชาต่าง ๆ เหล่านั้นมาใช้ให้เป็นประโยชน์ในการเสริมสร้างความเจริญให้แก่ประเทศชาติได้อย่างดียิ่งขึ้น เพราะเป็นการร่วมกำลังกันจากทุกทิศทางทุกสาขา

III. รัฐประศาสนพัฒนา

หลังจากที่ได้อภิปรายที่มาและความหมายของคำว่าพัฒนาในแง่มุมต่าง ๆ แล้ว ก็ใคร่นำมาสู่เรื่องรัฐประศาสนพัฒนา ซึ่งผู้เขียนเห็นว่านอกจากจะเป็นแขนงใหม่ของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์แล้วยังเป็นอุดมคติใหม่ของการบริหารด้วย ในฐานะที่มีส่วนพัวพันกับวิชาแขนงนี้มาก จึงพยายามค้นคว้าหาความหมายของคำนี้ให้ละเอียดกว่าคำอื่น ๆ ที่กล่าวมาข้างต้น

คำว่า "รัฐประศาสนพัฒนา" นี้ผู้เขียนได้แปลอย่างตรงตัวมาจากคำว่า "Development Administration" แต่ก็ยังไม่แน่ใจว่าจะเป็นศัพท์ภาษาไทยที่พึงใช้หรือไม่ แต่ผู้เขียนเองก็ไม่ยืนยันจะให้ใช้คำนี้ เพราะอาจมีทางแปลเป็นอย่างอื่น ๆ ได้อีก เช่น การบริหารพัฒนา การพัฒนาบริหาร เป็นต้น ฉะนั้นการอภิปรายต่อไปนี้จะอภิปรายตามความหมายของศัพท์ภาษาอังกฤษโดยเฉพาะ

คำว่า "Development Administration" เองก็เป็นคำที่ค่อนข้างใหม่มาก ซึ่งแม้แต่นักรัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administrationist) ก็ยังไม่ตกลงกันในความหมายของคำนี้ (คำอื่น ๆ ก็เหมือนกันจะหาคำนิยามที่เห็นพ้องกันทั้งหมดได้ยาก) แต่ก็มีความเห็นในส่วนรวมคล้าย ๆ กัน ดังจะได้อธิบายต่อไปโดยจะขอนำความคิดอ่านของนักรัฐประศาสนศาสตร์ผู้เริ่มใช้คำนี้มาพร้อม ๆ กัน มาอธิบาย

นักรัฐประศาสนศาสตร์ คนที่มีผู้กล่าวกันว่าเป็นผู้เริ่มใช้คำว่า Development Administration เป็นคนแรก ๆ คนหนึ่ง คือ George Gant ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่ของมูลนิธิฟอร์ด ได้เดินทางผ่านมาทางศูนย์ตะวันออกตะวันตกเมื่อต้นเดือนตุลาคม 2505 นี้พอดี จึงเป็นโอกาสให้ผู้เขียนได้ซักถามถึงที่มาและความหมายของคำนี้ แกนท์ได้กรุณาให้คำชี้แจงว่า เขาเริ่มมีความคิดในทำนองนี้มาตั้งแต่เมื่อยังทำงานอยู่กับองค์การเขื่อนกั้นน้ำเทนเนสซี (T.V.A.) หลายปีมาแล้ว เพราะเขาเห็นว่าในการบริหารงานทั่ว ๆ ไปนั้นมีงานอยู่ 2 ชนิดใหญ่ ๆ ซึ่งพอจะแยกกันพิจารณาได้ เพราะมีความมุ่งหมายและวิธีการต่างกัน ในขั้นแรกเขาตั้งชื่อการบริหารงาน 2 ชนิดนี้ว่า Internal Administration และ External Administration

Internal Administration หมายถึงว่าการบริหารงานใด ๆ นั้นมีความจำเป็นที่จะต้องจัดให้องค์การที่บริหารงานนั้น ๆ สามารถเป็นกลไกการบริหารที่ดีเสียก่อน จึงจำเป็นจะต้องจัดการภายในองค์การให้ดีให้มีประสิทธิภาพที่สุด ซึ่งอาจทำได้ด้วยการจัดองค์การ การบริหารงานบุคคล งานคลัง งานวางแผน การตัดสินใจ ฯลฯ อันเป็นสาขาย่อยของรัฐประศาสนศาสตร์ให้ดีที่สุด

ส่วน External Administration ครอบคลุมถึงเรื่องต่าง ๆ ที่หน่วยงานนั้นติดต่อกับปัจจัยภายนอกทั้งหมด ทั้งนี้ด้วยการที่ค้นพบว่า ในการบริหารงานนั้นมิใช่แต่จะมุ่งถึงประสิทธิภาพของการบริหารภายในองค์การอย่างเดียว เพราะองค์การมีหน้าที่ต้องปฏิบัติงานในหน้าที่ของตนให้เป็นผลสำเร็จอย่างดีที่สุด ซึ่งหมายถึงว่า นอกเหนือไปจากการจัดการภายในองค์การที่ดีแล้ว ยังต้องมีหน้าที่รับผิดชอบในการหาลู่ทางติดต่อกับปัจจัยภายนอกอื่น ๆ ให้ปัจจัยเหล่านั้นมาร่วมมือกับองค์การของตัวเพื่อช่วยให้งานที่ได้รับมอบหมายสัมฤทธิผล ความสามารถในเชิงบริหารขององค์การที่จะบริหารปัจจัยภายนอกนี้มีผลเกี่ยวกับความเป็นความตายขององค์การ

ส่วนมาก เพราะองค์การบริหารต้องมีส่วนปฏิบัติการติดต่อกับคนหรือปัจจัยภายนอกอื่น ๆ ด้วย กันแทบทั้งนั้น

ในกรณีขององค์การเขื่อนกั้นน้ำ เราจะเห็นได้ว่า สำพังการมีสำนักงานใหญ่โต มีคนทำงานหลายพันคน มีเครื่องมือดี และมีการบริหารภายในดีเพียงเท่านี้ ย่อมไม่สามารถทำให้เกิดเขื่อน เกิดพลังน้ำ พลังไฟฟ้า เกิดความเจริญแก่ภูมิภาคย่านนั้น เจ้าหน้าที่ในองค์การจำเป็นต้องไปหากรรมกร นายช่าง มาสร้างเขื่อน หาผู้ประมูลก่อสร้าง ส่งวัสดุ ฯ ๆ ฯ ซึ่งเป็นปัจจัยภายนอกที่จะประกอบให้เกิดเป็นเขื่อนที่ดีได้ นอกจากจะจัดการเกี่ยวกับการสร้างเขื่อนแล้ว ยังต้องมีการบริหารภายนอกอีกหลายอย่าง เช่น ทางองค์การต้องออกติดต่อกับประชาชนซึ่งอาจจะเพื่อขอซื้อที่ดินมาใช้ในราชการ หรือเพื่อหว่านล้อมให้ประชาชนที่จะถูกน้ำท่วมออกไปจากที่ดินของตนโดยยอมรับค่าทดแทน หรือไปอยู่ในที่ใหม่ที่ทางการจัดหาให้ ต้องชี้แจงวิธีการเพาะปลูกอย่างใหม่ให้แก่ประชาชนเพราะจะมีน้ำมาใช้ในเนื้อที่นับล้าน ๆ ไร่ ต้องหาคนและบริษัทมาร่วมลงทุนทำอุตสาหกรรมและกิจกรรมอื่นๆ เพราะสังคมย่านนั้นทั้งหมดจะต้องถูกกระทบกระเทือนจากการเปลี่ยนแปลงชีวิตชาวกสิกรรมในที่แห้งแล้งมาเป็นกสิกรรมในที่อุดมสมบูรณ์ ซึ่งหมายความว่าจะได้ผลผลิตมากขึ้น ต้องการบริการมากขึ้น ต้องการคนทำงานน้อยลง คนที่เหลือก็ต้องไปทำอุตสาหกรรม (Service Industries) อื่น ๆ นอกจากนี้ยังต้องหาทางให้ประชาชน รัฐสภา รัฐบาลตระหนักถึงโครงการนี้ว่าจะเป็นผลดีต่อประชาชนหลายล้านคนได้อย่างไรบ้าง เพราะหากขาดความสนับสนุนร่วมมือของทุกฝ่ายแล้ว เขื่อนซึ่งจะสร้างขึ้นมาด้วยเงินมากมายก็ไม่มีประโยชน์นัก หรือถ้าไม่มีผู้สนับสนุนก็อาจจะไม่ได้เงินมาสร้างเขื่อนเสียแต่แรก

หรืออาจจะพิจารณาได้จากตัวอย่างว่า รัฐบาลจะตั้งโรงงานทำกระดาษ ความสำเร็จของโรงงานนี้ส่วนใหญ่ก็ขึ้นกับการบริหารภายในองค์การ คน เงิน วัสดุ การจัดการที่ดี แต่ส่วนสำคัญส่วนหนึ่งคือความสัมพันธ์กับกลุ่มภายนอก ตั้งแต่ประชาชนในย่านนั้นไปถึงตลาด พ่อค้า นายทุน ไปจนถึงรัฐสภาและรัฐบาลเอง เช่น ไม่มีความสัมพันธ์กับประชาชนในย่านนั้นดีก็อาจหาคนงานไม่ได้ หรือได้ไม่ดี หรือประชาชนในย่านนั้นอาจโกรธเคืองที่โรงงานมาส่งเสียง กลิ่น รบกวน อาจจะหาทางทำให้เสียหายหรือไม่ช่วยกันนำวัตถุดิบที่โรงงานต้องการ

มาขาย ฯลฯ ถ้าไม่มีความสัมพันธ์ที่ดีกับตลาด ก็อาจหาที่ซื้อวัตถุดิบ ขายวัตถุสำเร็จไม่ได้ ต้องไปตั้งราคาขายบังคับตามหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาลเอง ก่อให้เกิดความรู้สึกไม่ดีกันทั่วไปก็ได้

กิจกรรมดำเนินงานที่เกี่ยวกับภายนอกองค์การทั้งหมดนี้แหละที่เรียกว่า External Administration ซึ่งต่อมาเมื่อแกนท์ได้มาทำงานกับมูลนิธิฟอร์ดโดยเฉพาะในด้านการตัดสินใจให้ทุนส่งเสริมการพัฒนาในด้านต่าง ๆ แก่ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก เขาก็มาคิดถึงความสำคัญของการบริหารภายนอก โดยเฉพาะในกรณีที่จะต้องมุ่งการกระทำพัฒนาการว่า การบริหารจะเพ่งเล็งอยู่แต่การบริหารภายในองค์การเองหาเพียงพอไม่ จำเป็นต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ส่วนรวมของรัฐคือการพัฒนาอีกด้วย เมื่อนักบริหารต้องคำนึงถึงว่าตนจะต้องช่วยพัฒนาประเทศแล้ว ตนก็ย่อมต้องติดต่อกับปัจจัยภายนอกยิ่งขึ้นอีก การทำงานโดยเพ่งเล็งถึงการนำองค์การให้มีส่วนในการพัฒนานี้แหละที่เขาเรียกว่า Development Administration

ดร. ไวด์เนอร์ ผู้ต้นคิดรัฐประศาสนพัฒนาผู้หนึ่งที่ได้เขียนบทความและกล่าวคำปราศรัยในเรื่องนี้เสมอ ๆ ได้มีความเห็นทำนองว่า รัฐประศาสนพัฒนาได้แก่การ "ปรับอุปกรณ์การบริหารให้เข้ากับจุดมุ่งหมายของโครงการของรัฐบาล"[5] ซึ่งหมายความถึงว่า ก่อนอื่นต้องทราบถึงความต้องการของรัฐบาลว่ามีจุดมุ่งหมายในการพัฒนาอย่างไรเสียก่อน แล้วจึงนำการบริหารให้มามีส่วนช่วยปฏิบัติการให้สำเร็จผลตามความมุ่งหมาย และได้ให้ความเห็นว่าอาจจะแยกแนวความคิดในเรื่องนี้ได้สองทางคือ ในด้านกรรมวิธี (process) หรือในแง่ว่ารัฐประศาสนพัฒนาเป็นวิชาแขนงหนึ่ง (area of study)

ในทัศนะแรกนั้นอาจกล่าวได้ว่า "รัฐประศาสนพัฒนาในทางราชการ หมายถึงกระบวนการที่จะนำองค์การไปในทางที่จะให้สัมฤทธิผลตามความมุ่งหมาย คือความก้าวหน้าทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ซึ่งต้องเป็นความมุ่งหมายที่ผู้มีอำนาจหน้าที่กำหนดไว้ด้วยวิธีใดวิธีหนึ่ง"[6] ("Development Administration in government refers to the processes of guiding an organization toward the achievement of progressive political, economic, and social objecives

---

[5] " . . . adapting administrative means to the program ends of government . . .," *ibid.*

[6] Edward W. Weidner, "Development Administration: A New Faces for Research", a paper presented at 1961 Annual Meeting of the American Political Science Association in St. Louis.

that are authoritatively determined in one manner or another") ดังนั้นหมายความว่า นักบริหารต้องยึดถือการพัฒนาเป็นจุดมุ่งหมายหลัก โดยต้องไม่ยอมโอนอ่อนไปยึดถือหลัก (value) อื่น ๆ ซึ่งส่วนมากได้แก่การที่จะปฏิบัติการไปตามความจำเป็นของสถานการณ์ (expediency values) และการจะทำงานไปตามโครงการที่วางไว้ทำเดียว (programmatic values) แต่อย่าลืมว่า หลักตามความจำเป็นและหลักทำตามโครงการนี้อาจจะไม่ขัดกับหลักพัฒนา ที่จริงอาจมีหลายกรณีที่หลักดังกล่าวอาจช่วยสนับสนุนหลักพัฒนาด้วยซ้ำไป ในด้านปฏิบัติการตามทัศนะนี้ งานของสภาพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยจึงเป็นรูปงานรัฐประศาสนพัฒนาที่สมบูรณ์ที่สุด เพราะมีการพัฒนาเป็นจุดมุ่งหมายหลัก และได้รับความสนับสนุนทางการเมืองแข็งขัน ซึ่งเท่ากับช่วยกระตุ้นให้ทำการพัฒนาอย่างเร่งด่วนและแผนงานของสภาพัฒนาก็ตรงกันพอดี แต่กระทรวงทบวงกรมอื่น ๆ อาจจะมัวสนใจต่อแผนงานเฉพาะหน่วย หรือมัวถือหลักความจำเป็นที่ต้องรักษาสถานะเดิม (Status Quo) มิฉะนั้นจะกระทบกระเทือนฐานะของผู้ใหญ่หรือนโยบายดั้งเดิม ถ้ากระทรวงทบวงกรมใดตกอยู่ในฐานะเช่นนี้ ก็ถือได้ว่าไม่ยึดหลักพยายามทำงานเพื่อให้ประเทศพัฒนาได้

ส่วนในทัศนะหลังคือ รัฐประศาสนพัฒนาในฐานะที่เป็นลักษณะวิชาหนึ่งนั้นหมายถึงส่วนหนึ่งของรัฐประศาสนศาสตร์ซึ่งมีจุดสนใจอยู่ที่หลัก ๆ หนึ่ง บรรดาหลักต่าง ๆ (คือหลักพัฒนา) ที่คนเราแสวงหาและซึ่งจะยึดถือได้มากน้อยเพียงใดก็สุดแต่ว่าประเทศ กลุ่มหรือบุคคลต่าง ๆ นั้นจะเชื่อมั่นเพียงใด[7] หรืออาจตีความจากคำนิยามนี้ได้อย่างง่าย ๆ ว่า วิชารัฐประศาสนพัฒนาเป็นวิชาที่กล่าวถึงว่าประเทศนั้น ๆ ยึดถือสนับสนุนหลักพัฒนาเพียงใด ประการใดแล้วจึงหาทางศึกษาหาคู่ทาง ทำการวิจัยเพื่อค้นหาภาวะซึ่งจะช่วยให้สามารถบริหารงานให้บรรลุจุดมุ่งหมายของการพัฒนาอย่างดีที่สุด

ศาสตราจารย์ Fred W. Riggs แห่งมหาวิทยาลัยอินเดียนา ซึ่งมาทำการวิจัยอยู่ ณ ศูนย์ตะวันออกตะวันตกในปีการศึกษานี้ มีความเห็นในแง่ของความเคลื่อนไหว (Dynamic) ว่า รัฐประศาสนพัฒนาหมายถึงการจัดการบริหารโดยเพ่งเล็งถึงสภาพการของสังคมที่กำลังเปลี่ยน

[7] "As an academic area of enquiry, development administration is thus an aspect of public administration that is centrally concerned with one of the many values (that is development value) men seek and which varies in the strength and kind of allegiance it commands country to country, group to group, and person to person." *Ibid.*

แปลงไป รวมทั้งการบริหารงานซึ่งจะเป็นตัวช่วยให้เกิดความเปลี่ยนแปลง และเมื่อสังคมเกิดเปลี่ยนแปลงไป การบริหารนั้นก็ต้องปรับปรุงกลไกของตนให้รับกับงานเก่าและงานใหม่ด้วย ทั้งนี้จะมองได้ชัดเจนยิ่งขึ้นเมื่อดูจากตัวอย่างว่า เราย้ายสำนักงานหนึ่งจากตึกที่ทำการแห่งหนึ่งไปอยู่ที่ตึกแห่งใหม่ การบริหารในระยะเปลี่ยนแปลงนี้เรียกว่าการบริหารในขณะพัฒนา ฉะนั้น ริกส์จึงชอบเรียก Development Administration ว่า Administration in Development

ตามตัวอย่างนี้จะเห็นได้ว่าเมื่อย้ายหน่วยงานไปนั้น ส่วนมากเป็นการย้ายทีละเล็กละน้อย เช่นขนโต๊ะ เก้าอี้ไปก่อน เอกสารตามไปทีละกองสองกอง อุปกรณ์หนักอาจจะขนไปทีหลัง ๆ ฉ ๆ ในภาวะอย่างนี้ การบริหารงานย่อมยุ่งยากสับสน เพราะไหนจะต้องทำงานไปตามภาระรับผิดชอบที่มีอยู่ตามปกติแล้ว ยังต้องทำการย้ายไปด้วย ต้องบริหารทั้งตึกเก่าด้วยตึกใหม่ด้วย ในระยะหัวเลี้ยวหัวต่อนี้ พนักงานอาจไม่มีที่นั่ง โต๊ะมาแล้ว เก้าอี้ยังไม่มา เครื่องพิมพ์มีกระดาษไม่มี โทรศัพท์ไม่มี เครื่องพิมพ์อยู่แห่งหนึ่ง เครื่องอัดสำเนาอยู่แห่งหนึ่ง นอกจากนี้ยังต้องประสบกับปัญหาใหม่ ๆ อีก เช่นจะจัดสำนักงานอย่างไร ใครอยู่ห้องไหน จะรักษาความสะอาดได้อย่างไร ประตูไหนเปิดปิดอย่างไร ฯ ล ฯ ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดเพิ่มขึ้นเพราะเหตุว่ามีการเปลี่ยนแปลง หากทำงานอยู่ที่เดิมก็ไม่ต้องมีปัญหา

ทุกท่านคงเคยประสบกับปัญหาของรัฐประศาสนขณะพัฒนามาแล้ว ดังตัวอย่างง่าย ๆ ก็มีกรณีที่ท่านพบเห็นอยู่เสมอ คือระหว่างซ่อมแซมถนนโดยเฉพาะตอนใกล้ทางแยก ทุกคนจะต้องประสบความชลุกชลักมากมายต้องเบี่ยดเสียดจอแจ สัญญาณไฟผิด ๆ ถูก ๆ ถนนปิดไปเหลือครึ่งเดียว แถมมีรถแทรคเตอร์มาเกะกะอีก ยิ่งเป็นทางสายสำคัญที่มีการจราจรมากแล้วยิ่งยุ่งยากขึ้นเป็นทวีคูณ

ตัวอย่างทั้งสองนี้เป็นปัญหาเฉพาะอย่างขนาดย่อม ซึ่งอาจช่วยให้เห็นความสำคัญความยากลำบากของการบริหารในส่วนรวมได้ ลองหลับตานึกภาพดูซิว่า ถ้าการทำถนนให้ดีขึ้นจากถนนเดิมที่มีอยู่ โดยในขณะเดียวกันการจราจรก็มีอยู่เท่าเดิมยังยากเพียงนี้ ถ้าประเทศชาติต้องพัฒนา คือขยายบริการสาธารณะ ปรับปรุงเสริมสร้างความเจริญในทุกแง่ทุกมุม พร้อมกับที่ต้องทำบริการเก่า ๆ ทั้งหมด และนำบริการใหม่ ๆ ความคิดใหม่ ๆ มาเพิ่ม จะเกิดความสับสนในวงการบริหาร ในวงผู้รับบริการคือประชาชนทั้งหมดเพียงไร การบริหาร

งานเพื่อพัฒนาจึงเป็นการยากที่ต้องเพ่งเล็งทั้งงานเดิม ต้องหางานใหม่และต้องเปลี่ยนแปลงไปด้วย ถ้าเปรียบกับรถยนต์ การบริหารตามปกติก็เหมือนรถยนต์ที่จอดอยู่เฉย ๆ ถ้าจะพัฒนารถยนต์ก็ต้องวิ่งไปข้างหน้า และต้องหลบหลีกอุปสรรคไปด้วย ปัญหาที่เกิดขึ้น คือถ้าในสังคมนั้น ๆ มีการไหวตัวดีเหมือนรถยนต์ที่สตาร์ทดี เมื่อจะออกเดินทางไปก็สะดวก ถ้าเป็นสังคมที่มีพลังสังคมทางรักษาสถานะเดิมไม่ชอบเปลี่ยนแปลงก็เหมือนรถเสีย ต้องออกแรงดันจนกว่าเครื่องจะติด หรือถ้าเสียมาก ๆ อาจไม่ติดก็ได้

จะเห็นได้ว่า ทัศนะของบุคคลทั้งสามที่กล่าวมาข้างต้น แม้จะผิดแผกกันบ้างในรายละเอียด ก็จะพอแยกแนวทัศนะออกได้เป็น 2 ทางใหญ่ ๆ คือ ฝ่ายหนึ่งเพ่งเล็งถึงในแง่จุดมุ่งหมาย (goal oriented) คือคิดอยู่ว่าประเทศต้องพัฒนา และทางการบริหารจะต้องช่วยเหลือให้การพัฒนาสัมฤทธิผล เพราะรัฐประศาสนเป็นเครื่องมือ (means) ของรัฐที่จะต้องเป็นฝ่ายปฏิบัติการให้บรรลุถึงจุดหมาย (end)

อีกฝ่ายหนึ่งเพ่งเล็งในแง่กรรมวิธี (process) คือพิจารณาถึงปัญหาของการบริหารในระยะเปลี่ยนแปลง รวมทั้งการบริหารที่หาทางเปลี่ยนแปลงภาวะสังคม เพื่อให้เกิดความพัฒนาแก่ประเทศชาติ ฉะนั้นเมื่อรวมทั้งสองฝ่ายแล้ว ก็จะเห็นว่ารัฐประศาสนพัฒนา กล่าวถึงการจัดการบริหารให้มีบทบาทโดยตรงต่อการพัฒนาประเทศ

IV. คติใหม่ของรัฐประศาสนศาสตร์

เมื่อได้พิจารณาถึงความหมายและที่มาของรัฐประศาสนพัฒนาแล้ว ทำให้เกิดความคิดว่า นับแต่ต่อนี้ไปนักรัฐประศาสนศาสตร์จะต้องคำนึงถึงการพัฒนาเป็นเสมือนหัวใจของการบริหารเป็นคติใหม่ (new norm) ที่จะต้องได้รับการพิจารณาโดยละเอียดถี่ถ้วน เพราะความเคลื่อนไหวในแนวความคิดแนวนี้ มิใช่จะเป็นแต่สิ่งที่ผ่านมาแล้วจะผ่านไป แต่จะเป็นสิ่งที่นักบริหาร (administrator) และนักรัฐประศาสนศาสตร์ต้องคำนึงถึงอยู่ตลอดเวลา ในเมื่อการพัฒนาเป็นนโยบายใหญ่ของรัฐบาลแทบทุกประเทศ ขององค์การระหว่างประเทศ และแผนการช่วยเหลือแทบทุกแผน และไม่ว่าจะมุ่งช่วยพัฒนาในแนวไหน นักบริหารก็ต้องมีส่วนสำคัญอยู่ด้วย เพราะเป็นฝ่ายปฏิบัติการ ฉะนั้น รัฐประศาสนพัฒนาจึงเหมือนกับประทีปดวงใหม่ที่จะมาเพิ่มกำลัง

ต่องส่วางของประทีปหรือคติเดิมที่นักรัฐประศาสนศาสตร์ยึดถืออยู่ คือ คติที่ให้การบริหารมุ่งหาทางทำให้เกิดความมั่นคงปลอดภัยตามกฎหมายบ้านเมือง (law and order norm) และคติที่ให้การบริหารมุ่งหาทางทำให้เกิดประสิทธิภาพสูง (Efficiency norm) ซึ่งผู้เขียนจะได้ชี้แจงเพิ่มเติมวิวัฒนาการของคติทั้งสามนี้อีกสักเล็กน้อย

นักศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์คงทราบกันดีอยู่แล้วว่าในสมัยโบราณ แรกเริ่มมนุษย์ต่างคนต่างอยู่ หรือแม้จะรวมกันเป็นกลุ่มเป็นครอบครัว ก็ไม่มีลักษณะเป็นสังคมที่เป็นหลักเป็นฐาน เมื่อมนุษย์มารวมกันเป็นกลุ่มแน่นอนแล้วจึงต้องมีหน่วยการบริหาร ซึ่งในชั้นแรกสมาชิกก็ยังน้อย บริการของหน่วยต่อสมาชิกก็น้อย กฎข้อบังคับก็มีน้อย ภาระหน้าที่ของการบริหารตกอยู่กับหัวหน้าไม่กี่คนซึ่งแทบไม่ต้องทำอะไร ต่อมามีคนมากขึ้น ก็ต้องวางระเบียบข้อบังคับขึ้นตามลำดับเพื่อรักษาเสถียรภาพของสังคม การบริหารจึงเริ่มมีภาระหน้าที่บังคับการไปตามระเบียบข้อบังคับมากขึ้นโดยลำดับมา จนกระทั่งถึงหลังสมัยปฏิวัติอุตสาหกรรม และในบางประเทศก็เลยมาจนถึงสิ้นสมัยอาณานิคม ในระยะนี้อาจกล่าวได้ว่า คติของการบริหารคือคติของการพิทักษ์รักษากฎหมายและระเบียบข้อบังคับของสังคม (law and order norm) ซึ่งในกรณีของรัฐอัตตาธิปไตย ผู้ปกครองก็ใช้กลไกในการบริหารเพื่อส่งวนอำนาจของตน ในกรณีของรัฐที่อยู่เป็นอาณานิคมของมหาอำนาจอื่น มหาอำนาจนั้นก็จะพยายามรักษาเสถียรภาพไว้ไม่ยอมแปลี่ยนแปลงไปในทางที่อาจทำให้ตนเสียอำนาจได้ คติแห่งการรักษาความสงบในบางครั้งบางแห่งจึงเป็นเสมือนเครื่องมือรักษาสถานะเดิม (Status Quo) เท่านั้น เพราะเป็นการสะดวกที่จะใช้อำนาจตำรวจ (police power) ของรัฐปฏิบัติการทางการเมืองเพื่อประโยชน์ของตน โดยอ้างว่าเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย เพื่อให้บ้านเมืองมีขื่อมีแป รวมทั้งเพื่อป้องกันศัตรูจากภายนอก

ต่อมาสังคมต่าง ๆ มีความเจริญยิ่งขึ้น เอกชนต้องการบริการจากรัฐมากขึ้น รัฐจึงต้องก่อตั้งหรือขยายหน่วยบริหารมากขึ้น หน้าที่มูลฐานของรัฐเอกราช ดินแดนอาณานิคมทุกระบอบการปกครองจึงต้องเพิ่มจากเดิมมาทำการบริการต่าง ๆ มากขึ้น เมื่อรัฐต้องกระทำบริการมากขึ้นและนักปกครองในสมัยนั้นยังไม่มีความรู้ความคิดมากเพียงพอที่จะแก้ปัญหาที่มีมากขึ้น ก็ก่อให้เกิดความสับสนกันอยู่หลายสิบปี จึงเกิดมีขบวนการเพื่อปรับปรุงการบริหารซึ่งในที่สุดก็เกิดเป็นลักษณะวิชารัฐประศาสนศาสตร์ซึ่งกล่าวถึงศาสตร์และศิลปของการบริหารงาน

ของรัฐขึ้น โดยเฉพาะในสหรัฐอเมริกาในต้นศตวรรษที่ 20 นี้เอง เพื่อที่จะให้วิชานี้มีลักษณะเป็นวิทยาศาสตร์จึงได้พยายามหาหลักเกณฑ์ต่าง ๆ โดยการวิเคราะห์วิจัยจากหลักทางวิทยาศาสตร์ โดยมีจุดมุ่งที่จะทำการบริหารให้เป็นไปโดยรวดเร็วที่สุด สัมฤทธิ์ผลอย่างสูงสุด โดยเสียทรัพยากรต่าง ๆ น้อยที่สุด ทั้งหมดนี้รวมเรียกว่า ประสิทธิภาพ นะนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า ประสิทธิภาพเป็นคติที่สำคัญที่สุดของรัฐประศาสนศาสตร์[8] อยู่ในระยะเวลาตั้งแต่ต้นศตวรรษจนถึงประมาณสิ้นสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งเริ่มมีการดำเนินการพัฒนากันอย่างขนานใหญ่ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

ท่านที่ช่างสังเกตจะเห็นว่า คติประสิทธิภาพนี้เป็นคติสำคัญในทุกประเทศที่ต้องให้บริการแก่ประชาชนเพิ่มขึ้นไม่ว่าจะปกครองระบอบใด ทั้งนี้เพราะถ้าไม่ปรับปรุงการบริหารให้มีประสิทธิภาพแล้วก็ไม่สามารถให้บริการได้ทั่วถึง แม้แต่ในอาณานิคมและรัฐอัตตาธิปไตยก็จำต้องปรับปรุงประสิทธิภาพของหน่วยกำลัง มีทหารและตำรวจเป็นอาทิ เพื่อความดำรงคงอยู่ของกลุ่มผู้ยึดอำนาจปกครอง (Elite) เอง นอกจากนี้ ท่านที่จำแนวความคิดของแก็นท์ได้ดีจะเห็นว่า ประสิทธิภาพเป็นคติที่สำคัญที่สุดในการบริหารงานภายในองค์การ (Internal administration) ทุกแห่ง

ในปัจจุบันนี้เป็นยุคพัฒนา คติเดิมทั้งสองประการนี้แม้จะมีความสำคัญและจำเป็นที่ต้องยึดถืออยู่ก็ตาม เพราะสังคมที่จะพัฒนาก็ต้องมีระเบียบเรียบร้อยมีความสงบไม่ระส่ำระสาย และต้องการการบริหารที่มีประสิทธิภาพด้วย จึงจะสามารถดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้เกิดขึ้นได้ แต่ในทางรัฐประศาสนศาสตร์ก็จำต้องมีคติใหม่ คือต้องเพ่งเล็งที่จะนำศิลปและศาสตร์ในการบริหารนี้ไปช่วยปฏิบัติเพื่อให้การพัฒนาเป็นไปด้วยดี ผู้เขียนหวังว่า นักรัฐประศาสนศาสตร์และนักบริหารทั้งหลายจะตระหนักถึงความสำคัญของแนวคิดใหม่นี้ได้ดีเพื่อจะได้ช่วยกันพัฒนาประเทศชาติร่วมกันสืบไป

---

8 ดังจะเห็นจากคำกล่าวของศาสตราจารย์ Luther Gulick บิดาคนหนึ่งของรัฐประศาสนศาสตร์ที่กล่าวว่า "ในศาสตร์แห่งการบริหารไม่ว่าจะของรัฐหรือของราษฎร์ "คุณความดี" มูลฐานก็คือประสิทธิภาพ จุดมุ่งหมายมูลฐานของศาสตร์แห่งการบริหารอยู่ที่การกระทำงานในหน้าที่ให้สำเร็จผลโดยใช้กำลังคนและวัสดุน้อยที่สุด ประสิทธิภาพจึงเป็นคติ (axiom) อันดับหนึ่งในมาตรการคุณค่า (value scale) ของการบริหาร ดู Dwight Waldo, ed., *Ideas and Issues in Public Administration*, New York: McGraw-Hill, 1953, p. 406.

พุทธปรัชญา
กับ พฤติกรรมในการบริหาร

โดย ร.ท. ทินพันธุ์ นาคะตะ

ความเบื้องต้น

การศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ เป็นการศึกษาเรื่องคนและวิธีทำงาน ความรู้ในเรื่องความสัมพันธ์ วัฒนธรรม ขนบประเพณี และระบบความเชื่อถือศรัทธาต่าง ๆ ในกลุ่มชน ย่อมช่วยให้เราเข้าใจลักษณะการทำงานของกลุ่มชนนั้นได้ดีขึ้น

บางทีเราอาจลืมไปว่า องค์การหรือส่วนราชการ ก็คือกลุ่มชนที่มีการประพฤติปฏิบัติ คนเหล่านี้ไม่ใช่เป็นเครื่องมือ เครื่องจักร แต่เขามีความรู้สึก มีความหวัง ความกลัว มีการเจ็บไข้ รู้สึกหิว รู้จักโกรธ มีทั้งสุขและทุกข์ พฤติกรรมของเขาขึ้นอยู่กับอิทธิพลทั้งหลายที่ได้รับมาตั้งแต่เกิดจากสิ่งแวดล้อมทุกอย่างและทุกขณะ พฤติกรรมของเขาในส่วนราชการหรือองค์การเป็นผลมาจากสิ่งเหล่านั้น[1]

ประเทศไทยมีศาสนาพุทธเป็นศาสนาประจำชาติมาจนถึงบัดนี้ นับได้เป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 700 – 800 ปี และศาสนาพุทธนี้เองที่มีส่วนสำคัญที่สุดในการสร้างรากฐานทางวัฒนธรรมในด้านจิตใจของคนไทย ได้สอนให้พลเมืองเป็นผู้ที่น่านับถือ มีความดีงามเป็นที่น่าสรรเสริญ มีเสน่ห์และมีจิตใจสงบเสงี่ยมเจียมตน

"การศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ในลักษณะศิลปของการทำงานที่ดี หรือในลักษณะของปรัชญาก็ดี เฉพาะอย่างยิ่งในประเทศไทยซึ่งประกอบด้วยพุทธศาสนิกชนเป็นส่วนใหญ่นี้ ย่อมจะนำพุทธปรัชญามาใช้เป็นส่วนประกอบในการศึกษาได้เป็นอย่างดี เพราะเป็นเรื่องเกี่ยวกับคนและประโยชน์สุขของคนไทยทั้งชาติ อย่างน้อยที่สุดผู้บังคับบัญชา

[1] Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg, and Victor A. Thompson, *Public Administration* (New York: Alfred A. Knopf, 1961), p. 55.

ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ในวงการบริหารตลอดจนประชาชนย่อมจะมีหลักธรรมประจำใจ เป็นที่ยึดเหนี่ยวและถ้อยทีถ้อยปฏิบัติต่อกันเยี่ยงพุทธศาสนิกชน"[2]

ความหมายของพุทธปรัชญากับพฤติกรรมในการบริหาร

ปรัชญา เป็นวิชาที่ว่าด้วยหลักแห่งความรู้และความจริง ซึ่งหมายถึง ความรู้ที่สมบูรณ์ในการค้นหาความจริงขั้นสุดท้าย อันเป็นผลจากการย่อยทุกสิ่งลงไป สำหรับใช้อธิบายสิ่งอื่นทั้งหมดเป็นเรื่องอธิบายโดยสมมุติ (Hypothetical interpretation) เกี่ยวกับสิ่งที่ยังไม่รู้ (เช่น อภิปรัชญา) หรือสิ่งที่รู้แล้วยังไม่แน่นอน (เช่น จริยศาสตร์หรือปรัชญาทางการเมือง) เพื่อรวบรวมความจริง เกี่ยวกับปัญหาที่ยังไม่เป็นที่เปิดเผยต่อวิธีการทางวิทยาศาสตร์ เช่น ความดีความชั่ว ความงามความน่าเกลียด ความเป็นระเบียบเรียบร้อย เสรีภาพ และชีวิตกับความตาย เป็นการอธิบายโดยใช้วิธีสังเคราะห์ (Synthetic) เพื่อค้นหาคุณค่า (Value) และความเป็นไปได้ทางอุดมคติของสิ่งทั้งหลาย ไม่ใช่เป็นการอธิบายความจริง แต่เพื่อค้นหาความสัมพันธ์ของความจริงที่มีต่อประสพการณ์โดยทั่วไป เพื่อให้ได้ความหมายและคุณค่าของมัน โดยการวิพากษ์วิจารณ์และจัดระเบียบแห่งผลนั้น กล่าวโดยสรุป วิทยาศาสตร์ให้ความรู้ แต่ปรัชญาให้ปัญญา (Wisdom) แก่เรา

การศึกษาปรัชญาแยกออกได้ เป็น 5 สาขาคือ ตรรกวิทยา (Logic) เป็นวิทยาว่าด้วยการหาเหตุผล ซึ่งแสดงออกมาด้วยภาษาและกระบวนการประกอบอีกบางอย่าง สุนทรียศาสตร์ (Esthetics) เป็นปรัชญาแห่งความงาม อันเป็นหลักแห่งศิลป จริยศาสตร์ (Ethics) ปรัชญาแห่งศีลธรรม เป็นการศึกษาเรื่องอุดมคติขั้นสุดยอด อันเป็นหลักแห่งความประพฤติ การเมือง (Politics) เป็นการศึกษาอุดมการณ์ ในการจัดระเบียบของสังคม และอภิปรัชญา (Metaphysics) ซึ่งเป็นการศึกษาในเรื่องความจริงขั้นสุดยอดของสิ่งทั้งปวง เกี่ยวกับลักษณะอันแท้จริงขั้นสุดท้ายของวัตถุและจิตใจ[3]

เมื่อตีความจากภาษาดั้นสกฤต คำว่า "ปรัชญา" ตรงกับคำว่า "ปัญญา" ในภาษา

---

[2] ชุบ กาญจนประกร, *รัฐรัฐประศาสนศาสตร์กับพุทธปรัชญา* (พระนคร : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ 2504), หน้า 3 (พิมพ์โรเนียว)

[3] โปรดดู Will Durant, *The Story of Philosophy* (New York: Simon and Schuster, 1953), pp. 2-3.

บาลี หมายถึงความรู้อันประเสริฐทางพุทธศาสนา ที่จะใช้ประโยชน์ในทางการประพฤติปฏิบัติ หรือคิดเห็นให้ถูกตรงตามความจริง และช่วยขัดเกลาความคิดเห็นให้ถูกต้องตรงความเป็นจริง

สรุปคำว่า "พุทธปรัชญา" ก็คือคำสั่งสอนทั้งหมด ที่แสดงถึงความรู้อันประเสริฐของพระพุทธศาสนา แสดงข้อคิดเห็นข้อปฏิบัติต่าง ๆ ซึ่งได้แก่พระธรรมคำสั่งสอนของพระพุทธเจ้านั่นเอง[4] พุทธปรัชญาไม่ใช่จิตนิยมหรือสสารนิยม หากเป็นปรัชญาที่กล่าวถึงสัจจธรรมเท่าที่มีอยู่ ปรากฏอยู่ จึงเป็นสัจจนิยม (Realism)[5] เราอาจพิจารณาพระธรรมแต่ละข้อในแง่ต่าง ๆ ของปรัชญาได้ เช่น จริยศาสตร์ (Ethics) ซึ่งได้แก่ พรหมวิหาร 4 และ หิริโอตัปปะ หรือสุนทรียศาสตร์ (Esthetics) เช่น การสอนให้มีระเบียบวินัยเป็นต้น ฯ ล ฯ แต่การศึกษาเรื่องนี้จะมุ่งในทางจริยศาสตร์ของพุทธปรัชญา

ปรัชญาของพระพุทธศาสนา เกิดจากการปฏิบัติที่ได้ผลมาแล้วด้วยพระองค์เองของพระพุทธเจ้า ไม่ใช่เกิดจากการเดาหรือคาดคะเน จึงมีลักษณะแตกต่างไปจากปรัชญาของคนอื่นศาสนาอื่น

พฤติกรรม (Behavior) หมายถึงการประพฤติปฏิบัติของคน พฤติกรรม คือกิริยาอาการที่แสดงออก หรือเกิดปฏิกริยาเมื่อเผชิญกับสิ่งภายนอก การแสดงออกนั้นอาจเกิดจากอุปนิสัยที่ได้สะสม หรือจากความเคยชินอันได้รับจากประสพการณ์และการศึกษาอบรมก็ตาม การแสดงออกนี้อาจเป็นได้ทั้งในรูปคล้อยตาม หรือต่อต้าน อาจเป็นได้ทั้งคุณและโทษต่อเจ้าของพฤติกรรมเอง และหรือต่อสิ่งภายนอก เช่น หน่วยงานเจ้าของพฤติกรรมนั้นก็ได้[6]

คำว่าพฤติกรรมในการบริหารงาน (Administrative behavior) มีความหมายกว้างขวางมากในทางวิชาการ อาจจะมีความหมายรวมถึงการประพฤติปฏิบัติ ลักษณะวิธีและกิริยาท่าทีของข้าราชการในการทำงาน[7]

---

[4] สัมภาษณ์ อาจารย์ สุชีพ ปุญญานุภาพ ที่บ้านพัก ซอย 65 ถนนสุขุมวิทย์ เมื่อ 3 ก.ย. 2505

[5] สมัคร บุราวาศ, *พุทธปรัชญา 25 ศตวรรษ* (พระนคร : สำนักพิมพ์คลังวิทยา, 2505), หน้า 69

[6] พ.ท. วัลลภ รัตแพทย์, "พฤติกรรมของบุคคลในการบริหารงาน," *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์*, ปีที่ 2 ฉบับที่ 3, มกราคม 2505, หน้า 436

[7] พลเอกถนอม กิตติขจร, "การใช้อำนาจในการบริหารราชการ," *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์*, ปีที่ 2 ฉบับที่ 4, เมษายน 2505, หน้า 611

การศึกษาในเรื่องพฤติกรรมในการบริหาร เป็นการศึกษาหาเหตุผล เพื่อหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับบางสิ่งบางอย่างที่ช่วยกล่อมเกลาลักษณะนิสัยให้คนเรามีความคิด มีเหตุผล ในการทำงานอย่างนั้นอย่างนี้ ซึ่งอาจเหมือนกันหรือแตกต่างกันในแต่ละสังคมได้ ว่าเขาใช้หลักการและแนวดำเนินการปฏิบัติงานอย่างไร เพื่อให้สัมฤทธิ์ผลตามจุดหมายของส่วนราชการนั้น

เรื่องที่จะกล่าวต่อไป เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับคำสั่งสอนของพระพุทธเจ้ากับท่าทีการประพฤติปฏิบัติของบุคคลที่ทำงานในราชการบริหารของไทย หรืออิทธิพลของพุทธปรัชญาที่มีต่อพฤติกรรมในการบริหาร

ความสำคัญ

นักรัฐประศาสนศาสตร์ย่อมตระหนักว่า คนหรือผู้บริหารงาน เป็นปัจจัยสำคัญที่สุดที่จะต้องศึกษา จึงได้มีการศึกษาถึงรูปของสังคม วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณีต่าง ๆ ที่เชื่อว่าอาจมีอิทธิพลเหนือลักษณะวิธีในการบริหารราชการหรือการทำงานได้ แต่ที่น่าสนใจมากที่สุดก็คือ การศึกษาในเรื่องพฤติกรรมของบุคคลที่มาร่วมกันทำงานในส่วนราชการนั้น "เทคนิคของการจัดส่วนราชการและการบริหารที่มีสมรรถภาพ ย่อมขึ้นอยู่กับทฤษฎีที่ถูกต้องเกี่ยวกับพฤติกรรมของข้าราชการในส่วนราชการนั้น"[8]

ปรากฏว่าในขณะนี้ต่างใฝ่หาข้อมูล เพื่อใช้เป็นหลักฐานสำหรับวิเคราะห์และพิสูจน์พฤติกรรมของมนุษย์ที่มีลักษณะแตกต่างกันของแต่ละสังคม เพราะเป็นเรื่องเกี่ยวกับคนในสังคม คนกับสังคม วัฒนธรรม ขนบประเพณีต่าง ๆ ของแต่ละสังคม และประการที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งก็คือ ศาสนาและระบบความเชื่อของคนในแต่ละสังคมนั้น ที่ในขณะนี้ถือกันว่าเป็นส่มุฏฐานอันสำคัญซึ่งจำเป็นต้องศึกษา หากจะต้องศึกษาระบบบริหารของประเทศหรือสังคมใด ๆ[9] การศึกษาวิจัยเรื่องศาสนาและความเชื่อ อันเป็นส่วนประกอบของการศึกษาเพื่อทราบพฤติกรรมของผู้บริหารในประเทศไทย ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่นับถือพระพุทธศาสนา จึงจำเป็นต้องศึกษาพุทธปรัชญาประกอบด้วย เพราะเป็นแนววิถีชีวิตที่ได้ฝังรากลึกลงบนจิตใจของชาวไทยมาแต่ครั้งโบราณกาล นอกจากนั้นพุทธศาสนายังเป็นศาสนาที่มีคุณลักษณะพิเศษ

---

8 Simon, Smithburg and Thompson, *op. cit.*, p. 19, แปลโดยผู้เขียน

9 ชุบ กาญจนประกร, *op. cit.*, หน้า 8

แตกต่างไปจากศาสนาอื่นอยู่มาก เพราะเป็นศาสนาที่ไม่เกี่ยวกับความเชื่อ แต่เกี่ยวกับเหตุผลและความเป็นจริง

การศึกษาเพื่อหาทางให้ได้มาซึ่งความรู้ความเข้าใจ เกี่ยวกับคนที่ประจำทำงานอยู่ในส่วนราชการต่าง ๆ ว่า เขาเหล่านั้นมีพฤติกรรมในทางการทำงาน และส่วนราชการนั้นปฏิบัติอยู่อย่างไร จากอิทธิพลของพุทธปรัชญาที่เขาได้รับ จะทำให้เข้าใจถึงเหตุและผลที่การบริหารงานต้องเป็นไปในรูปนั้นรูปนี้ ซึ่งจะช่วยส่งเสริมให้สามารถแก้ปัญหาต่าง ๆ ในการทำงานได้ดีขึ้น โดยเฉพาะที่จะให้เป็นอุปกรณ์ต่อการตัดสินใจ หรือวินิจฉัยสั่งการต่อไป เพราะความเชื่อและการประพฤติปฏิบัติ ตามหลักพุทธปรัชญาย่อมมีส่วนช่วยกล่อมเกลานิสัยในการทำงานของคนไทยเป็นอย่างมาก (จะเห็นว่าชาวต่างประเทศกำลังสนใจในเรื่องนี้อยู่)

โดยที่พระพุทธศาสนาเป็นศาสนาเก่าแก่ และมีหลักธรรมกว้างขวางสุดที่จะพรรณนาได้ภายในขอบเขตและระยะเวลาอันจำกัดนี้ ฉะนั้น ในการเขียนบทศึกษาเรื่องนี้จึงมุ่งเน้นเฉพาะแต่หลักเกณฑ์และแนวความคิดในทางพุทธศาสนาบางประการ ที่มีผลอยู่ต่อการบริหารงานโดยตรง เพื่อให้เห็นคุณลักษณะพิเศษอันเด่นชัดของพุทธศาสนา ที่แตกต่างจากศาสนาอื่น ตลอดจนอิทธิพลของพุทธปรัชญาที่มีต่อการประพฤติปฏิบัติ และท่าทีในการบริหารหรือทำงานของคนไทย เท่าที่พอจะสังเกตเห็นได้ที่สำคัญ ๆ โดยเฉพาะเกี่ยวกับองค์พระมหากษัตริย์ การบริหารและการปกครอง รวมทั้งวัดวาอารามต่าง ๆ ที่มีบทบาทสำคัญต่อการบริหารในการเป็นสื่อกลางนำประชาชนชาวไทยให้เข้าถึงพระพุทธศาสนา พอเป็นแนวทางศึกษาค้นคว้าและวิจัยโดยละเอียดต่อไป

ลักษณะพิเศษอันเด่นชัดของพุทธปรัชญา

ความจริงทุกศาสนาย่อมมีจุดมุ่งหมายปลายทางอย่างเดียวกัน คือสอนให้ทุกคนเป็นคนดี มีศีลธรรม ละเว้นจากการประพฤติในสิ่งที่ชั่ว ให้ทำความดีมีใจเมตตากรุณาต่อกัน ไม่เบียดเบียนกัน ส่วนวิธีการที่ใช้ย่อมแตกต่างกันออกไป พระพุทธศาสนาเจริญยั่งยืนมาได้ถึง 2500 ปีเศษ นับว่าเป็นศาสนาที่เก่าแก่ศาสนาหนึ่ง และได้เข้ามามีอิทธิพลอยู่เหนือจิตใจของชาวไทยมาแต่ครั้งโบราณ จนกลายเป็นศาสนาประจำชาติจนกระทั่งบัดนี้ จึงจำเป็นที่ควร

จะพิจารณากันว่า ศาสนาพุทธมีความดีเด่นหรือมีลักษณะพิเศษในทางที่มีเหตุผลมีคุณค่าแก่การเทอดทูนอยู่อย่างไร ไม่ใช่เป็นเพียงศาสนาที่นับถือกันมาตามบรรพบุรุษเท่านั้น เพื่อจะได้ปฏิบัติตามแนวทางพระพุทธศาสนา โดยไม่ต้องมีความรู้สึกว่าทำไปพอเป็นพิธี ตามขนบประเพณี แต่ทำไปอย่างมีเหตุมีผล[10]

I. การยอมรับนับถือเหตุผลและความจริง

พระพุทธศาสนาไม่ได้สอนเรื่องพระเจ้าสร้างโลก พระธรรมคำสั่งสอนเป็นเรื่องเกี่ยวกับความจริงตามธรรมชาติ ที่ตั้งอยู่บนรากฐานแห่งเหตุผลและคุณความดี ถือว่าความจริงเป็นสิ่งไม่ตาย เมื่อจะกล่าวถึงสิ่งใด ก็อ้างเหตุผลความเป็นจริงประกอบ ไม่ต้องให้คนหันมานับถือโดยไม่ใช้ปัญญาพิจารณา ไม่ได้สอนให้คนทำตามประเพณีที่เคยยึดถือกันมา แต่สอนให้ลงมือประพฤติปฏิบัติให้ถูกต้องตามหลักศีลธรรมเป็นประมาณ ไม่มีคำสอนชนิดที่เรียกว่าเดาหรือสันนิษฐานว่าจะเป็นอย่างนั้นอย่างนี้ มีแต่ความจริงที่ได้ค้นคว้าประจักษ์แจ้งแล้ว

ทฤษฎีเกี่ยวกับเหตุผลที่สำคัญอย่างหนึ่งของพุทธศาสนาก็คือ กฎแห่งกรรม ซึ่งหมายถึงผลดีและผลร้ายย่อมอยู่ที่การกระทำของตนเอง ไม่ใช่มาจากอำนาจของพระผู้เป็นเจ้าหรือสิ่งอื่น ใครทำดีย่อมได้ดีทำชั่วย่อมได้ชั่ว การพึ่งธรรมอย่างเดียวย่อมไม่ได้ผล ต้องมีการประพฤติปฏิบัติตามด้วยตนเอง พระพุทธเจ้าทรงสอนว่า ความเชื่อย่อมมีปัญญากำกับไว้ด้วยเสมอ เช่นคำสอนในกาลามสูตร ที่ปรากฏในพระสุตตันตปิฎก เล่ม 20 หน้า 241 สอนไม่ให้เชื่อในทางที่อาจผิดพลาดได้ 10 ประการคือ อย่าถือโดยฟังตามกันมา อย่าถือโดยนำสืบ ๆ กันมา อย่าถือโดยเชื่อข่าวลือ อย่าถือโดยอ้างตำรา อย่าถือโดยนึกเดาเอา อย่าถือโดยคาดคะเน อย่าถือโดยตรึกตามอาการ อย่าถือโดยชอบว่าตรงกับความเห็นของตน อย่าถือโดยเห็นว่าผู้พูดควรเชื่อถือได้ อย่าถือโดยนับถือว่าท่านผู้นี้เป็นครูของเรา

จะเห็นว่าหลักธรรมข้อนี้เป็นคำสอนที่ต้องการความเชื่อที่มีเหตุผล และเห็นชัดด้วยตนเองแล้วจึงปลงใจเชื่อลงไป การที่จะเชื่ออะไรจะต้องมีการลงมือพิสูจน์ ทดลองให้เห็นจริงด้วยตนเองไม่ใช่เชื่ออย่างงมงาย " พระพุทธศาสนาอธิบายเหตุการณ์ของโลกจากกฎทาง

---

10 โปรดดู สุชีพ ปุญญานุภาพ, *คุณลักษณะพิเศษแห่งพระพุทธศาสนา* (พระนคร : สำนักพิมพ์บรรณาคาร, 2500), 442 หน้า

ธรรมชาติ มิใช่จากการแซกแซงของเทพเจ้า หรืออำนาจลึกลับอันอยู่เหนือวิสัยโลก"[11] เช่น สอนให้ดับทุกข์โดยรู้จักว่าอะไรเป็นทุกข์ (ซึ่งเป็น Ends) อะไรเป็นต้นทุกข์หรือเป็นเหตุ (คือ Cause) และการดับความทุกข์ได้แก่การดับเหตุของทุกข์ (คือมี Means) รวมทั้งให้รู้จักปฏิบัติที่จะให้ถึงความดับทุกข์ด้วยอย่างมีเหตุมีผล[12] หรือหลักปฏิบัติอันนำไปสู่ความสำเร็จที่เรียกว่าอิทธิบาท 4 ซึ่งได้แก่ ฉันทะ ความพอใจรักใคร่ในสิ่งนั้น วิริยะ ความพากเพียร จิตตะ เอาใจฝักใฝ่ไม่ทอดธุระ และ วิมังสา มีการสอบสวนค้นคว้าทดลองเป็นต้น

หลักธรรมของพระพุทธองค์เป็นหลักที่มีเหตุมีผล ไม่มีคำสั่งสอนที่ให้แสดงออกซึ่งความจงรักภักดีต่อพระผู้เป็นเจ้า หากสอนให้ประพฤติปฏิบัติด้วยตนเอง

2. หลักแห่งเสรีภาพในการนับถือ

ศาสนาพุทธถือว่าเหตุผลต้องมาก่อนความภักดีหรือความศรัทธา ไม่บังคับให้ผู้ใดนับถือโดยปราศจากความเต็มใจ ใครเข้าใจเพียงไหน ศรัทธาเพียงใด จะปฏิบัติตามอย่างไร มีเสรีภาพในการนับถือเต็มที่ ไม่ผูกขาดให้ทุกคนเชื่อฟังหมด ใครเห็นดีเห็นงามก็นำไปประพฤติปฏิบัติเอาเอง ถือว่าเป็นศาสนาของชนทุกชั้นวรรณะ มีธรรมะตั้งแต่ชั้นต่ำจนถึงชั้นสูง ทุกคนสามารถรับไปปฏิบัติได้ตามควรแก่อัตภาพของตน ในการอุปสมบทไม่มีการกีดกัน ชาติใด ผิวใดก็บวชได้

3. หลักแห่งการกลมกลืนหรือประสานประโยชน์

พุทธปรัชญาเหมาะสมกลมกลืนกันทุกประเทศและทุกสมัยได้อย่างแนบเนียน ก็เพราะคุณลักษณะประการหนึ่งที่ "พระพุทธเจ้าไม่ทรงมีทิษฐิมานะในทางที่ผิด หลักธรรมใด ๆ ของลัทธิศาสนาอื่น ๆ บัญญัติไว้หรือเป็นที่เคารพนับถือกัน เมื่อพระองค์ทรงพิจารณาแล้วเห็นว่าดีมีเหตุผล ก็ทรงสนับสนุนและว่าเป็นของดีควรนับถือกันต่อไป[13] นอกจากนั้นยังทรง

---

[11] หลวงปริญญาโยควิบูลย์, *หลักพระพุทธศาสนาโดยย่อ* (พระนคร : โรงพิมพ์มหามกุฏราชวิทยาลัย, 2499), หน้า 4

[12] สุชีพ ปุญญานุภาพ, *op. cit.*, หน้า 435

[13] พ. กล้วยไม้ ณ อยุธยา, "ความดีเด่นของพระพุทธศาสนา," *นิตยสารท้องถิ่น*, ปีที่ 2 เล่มที่ 5, พฤษภาคม 2506, หน้า 74

กล่าวว่า ธรรมนั้น เป็นของที่มีอยู่ก่อนแล้ว พระองค์เป็นเพียงผู้ชี้ทางให้เห็นเท่านั้น เช่นศีล 5 และทศพิธราชธรรม ซึ่งเป็นของนักปราชญ์ก่อนสมัยพุทธกาล พระองค์ก็ทรงรับมาไว้เป็นคำสั่งสอนในศาสนาของพระองค์ คำสอนของลัทธิใดที่ไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง ก็แก้ไขโดยแปลความหมายเสียใหม่ เช่น คนส่วนมากยังนับถือเทวดา ก็ทรงยอมรับสถานะภาพของเทวดา ทั้งยังได้บรรยายถึงคุณธรรมที่ทำให้มนุษย์เป็นเทวดา คือธรรมะของผู้ใหญ่ซึ่งได้แก่ พรหมวิหาร 4 เป็นต้น

คุณธรรมข้อนี้ทำให้พระธรรมของพระพุทธองค์ทันสมัยเหมาะสมกับเหตุการณ์เสมอ นอกจากนั้นยังสอนให้ใช้ทางสายกลางในการปฏิบัติ คือไม่ตึงไม่หย่อนเกินไป รู้จักผ่อนสั้นผ่อนยาวซึ่งมีอิทธิพลต่อนิสัยของคนไทยอยู่มาก

4. ความเป็นประชาธิปไตย

พระธรรมคำสั่งสอนของพระพุทธเจ้าเป็นตัวอย่างแห่งลัทธิประชาธิปไตย มีหลักการและวิธีการทันสมัยตลอดมา "พระวินัยให้สิทธิแก่พระสงฆ์มีอำนาจในการบริหารหมู่คณะ มีสิทธิคัดค้านในเมื่อไม่เห็นด้วย โดยไม่มีข้อจำกัดว่าจะเป็นผู้เกิดในสกุลสูงหรือสกุลต่ำ จะเกิดในสกุลมั่งมีหรือยากจน ทุกคนเมื่อเข้ามาบวชแล้วก็มีสิทธิเท่าเทียมกัน และจะต้องเคารพกันตามลำดับบวชก่อนหลัง"[14] ทุกคนไม่ว่าวรรณะใดมีความเสมอภาคเท่ากันหมด การดำเนินกิจการของคณะสงฆ์ก็ถือหลักเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ ในการวินิจฉัยและการตัดสินปัญหาทั้งปวงเกี่ยวกับพระสงฆ์ และการตัดสินนั้นต้องเป็นไปตามธรรมนูญการปกครองของพระสงฆ์หรือวินัย ทุกคนมีสิทธิออกเสียงได้เท่ากัน นอกจากนั้น ยังได้ยกสถานะภาพของหญิง โดยให้สิทธิทุกประการในพระศาสนาเท่าเทียมชาย ตลอดจนการเข้าบวชเป็นภิกษุณี ในสมัยพุทธกาลการอุปสมบทก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมสงฆ์ของวัดนั้น ๆ นอกจากนั้นในระหว่างการประชุม พระพุทธเจ้ายังทรงปวารณา ให้ภิกษุทั้งหลายทักท้วงการกระทำทางกายและวาจาของพระองค์ได้ เสรีภาพและการเสมอภาคของพระพุทธศาสนา มีอย่างกว้างขวางตั้งแต่สมัยก่อน 2500 ปีมาแล้ว

---

[14] สุชีพ ปุญญานุภาพ, *op. cit.*, หน้า 58

5. กฎแห่งกรรม

"พระพุทธศาสนาเป็นศาสนาที่สอนให้รู้จักพึ่งตัวเอง ในการประกอบคุณงามความดีในการยกระดับแห่งชีวิตของตนให้ดีขึ้น สูงขึ้น ไม่สอนให้คิดแต่จะเอาดีด้วยการอ้อนวอนบวงสรวง คำสอนนี้เป็นเหตุให้เกิดหลักเรื่อง ทำดีได้ดี ทำชั่วได้ชั่ว ที่เรียกว่ากฎแห่งกรรม"[15] ซึ่งสอนให้เชื่อมั่นว่าสิ่งทั้งหลายเกิดจากเหตุ และเหตุก็อยู่ที่การกระทำของตนเองเป็นใหญ่ มีเรื่องอะไรเกิดขึ้นก็ค้นเอาได้จากตน หรือจากการกระทำของตนเท่านั้น เป็นเรื่องของ "กรรมลิขิต" ไม่ใช่ "พรหมลิขิต" ทุกสิ่งทุกอย่างอยู่ที่ตัวเราเองทั้งสิ้น ไม่ใช่เกิดจากการดลบันดาลของใคร ใครทำอย่างไรก็ได้อย่างนั้น สิ่งศักดิ์สิทธิ์หรือพระพุทธเจ้าจะช่วยไม่ได้เลยถ้าเราทำไม่ดี ในพระสุตตันตปิฎก เล่ม 24 หน้า 37 กล่าวว่า "ตนแลเป็นที่พึ่งแห่งตน คนอื่นใครเล่าเป็นที่พึ่งได้" สอนให้พยายามพึ่งตัวเองไม่มัวคิดแต่จะพึ่งผู้อื่น แม้กับพระสงฆ์สาวกของพระองค์ยังทรงกล่าวเตือนว่า "ดูก่อนภิกษุทั้งหลาย พวกเธอจงมีตนเป็นที่พึ่งเถิด อย่ามีสิ่งอื่นเป็นที่พึ่งเลย..." (มหาปรินิพพานสูตร เล่ม 10 หน้า 109) ซึ่งต่างกับศาสนาอื่นที่มีการอ้อนวอนขอความช่วยเหลือจากพระเจ้าหรือสิ่งศักดิ์สิทธิ์

6. เคารพหลักการมากกว่าตัวบุคคล

พุทธปรัชญาสอนให้ถือธรรมะคือความจริงเป็นใหญ่ไม่ใช่ถือตัวคน พระพุทธเจ้าเคยตรัสว่าผู้ใดเกาะชายสังฆาฏของพระองค์ ก็หาได้ชื่อว่าเห็นพระองค์ไม่ ผู้ใดบูชาด้วยเครื่องสักการะต่าง ๆ ก็หาชื่อว่าบูชาพระองค์ด้วยการบูชาอันยอดเยี่ยมไม่ ผู้ใดปฏิบัติดีปฏิบัติชอบจึงชื่อว่าบูชาพระองค์ด้วยการบูชายอดเยี่ยม (ในอิติอุตตกะ พระสุตตันตปิฎก เล่ม 25 หน้า 300) แม้ในสมัยเมื่อใกล้จะปรินิพพาน พระพุทธเจ้ายังทรงปรารภการที่พุทธบริษัทบูชาพระองค์เป็นใจความว่า "การบูชาพระองค์ด้วย อามิสบูชา มีดอกไม้เป็นต้น ยังไม่ได้ชื่อว่าบูชาแท้ แต่ผู้ใดประพฤติปฏิบัติธรรม ปฏิบัติชอบตามทำนองคลองธรรม ผู้นั้นจึงชื่อว่าเคารพสักการะนับถือบูชาพระตถาคตด้วยบูชาอันยอดเยี่ยม" (มหาปรินิพพานสูตร เล่ม 10 หน้า 160) จะเห็นว่าแม้พระพุทธเจ้าเองก็มิได้เห็นแก่ประโยชน์ส่วนพระองค์ ไม่ถือพระองค์เป็นจุดศูนย์กลางสำหรับเครื่องสักการะบูชา แต่ทรงถือธรรมะเป็นใหญ่คือไม่เคารพคนมากกว่าหลักการนั้นเอง สำหรับ

---

[15] *Ibid.*, หน้า 316

ธรรมข้อนี้ย่อมเห็นได้ชัดว่า เหตุที่มีการนับถือบุคคลมากกว่าหลักการ ในวงราชการทั่วไปนั้น มิได้มาจากพุทธศาสนาอย่างแน่นอน

7. การปราศจากวิหิงสา (Toleration)

ศาสนาพุทธมีหลักการสอนไม่ให้สร้างศัตรู หรือมองใครเป็นศัตรู โดยเฉพาะไม่ให้เกลียดชังคนศาสนาอื่น จะเห็นว่าศาสนาของเรามีใจกว้างขวาง เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ เพื่อการอยู่รวมกันในสังคมอย่างผาสุก ไม่รังเกียจเบียดเบียนหรือจำกัดสิทธิผู้ที่นับถือศาสนาหรือลัทธิอื่นแต่ประการใด พระพุทธเจ้าทรงกล่าวว่า คำสอนของศาสนาอื่นที่ตรงกับพระพุทธศาสนาก็มี ไม่ตรงก็มี ทรงให้ยึดความถูกต้องเป็นหลัก ใครกล่าวถูกก็ทรงยอมรับว่าถูก จึงเป็นเรื่องป้องกันไม่ให้มองศาสนาอื่นในแง่ร้าย คำสั่งสอนของพระพุทธเจ้าย่อมให้ความเป็นธรรมแก่ทุกศาสนาทุกลัทธิ สอนให้ยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น เป็นศาสนาที่มีใจกว้างขวาง มีเมตตากรุณาต่อมนุษย์และสัตว์ทั่วไป ไม่เคยปรากฏว่า ศาสนาพุทธเคยทำสงครามศาสนามาก่อนเลย นอกจากจะไม่เบียดเบียนแล้ว กลับยังได้สงเคราะห์ต่างศาสนาอีกด้วย พุทธศาสนิกชนจึงได้รับการสรรเสริญยกย่องจากชาวตะวันตกมากในเรื่องนี้

กล่าวโดยย่อ พุทธปรัชญามีหลักอยู่ 3 ประการคือ ละเว้นความชั่ว ทำความดี ชำระใจให้ผ่องแผ้ว โดยมีจุดมุ่งหมายอยู่ที่ประโยชน์ของคุณค่า อยู่ 3 อย่างได้แก่ ประโยชน์ปัจจุบัน ซึ่งหมายถึงการตั้งตัวได้ทางโลกเป็นหลักฐาน ความขยันหมั่นเพียรในการงาน รู้จักเก็บรู้จักใช้และคบคนดี ประโยชน์อนาคตคือหลักเศรษฐกิจขั้นสูง ซึ่งสอนให้เป็นนายเหนือความทะยานอยากได้ อันเป็นเหตุทำให้เกิดทุกข์ได้ หลักข้อนี้จะเห็นว่าเป็นหลักเศรษฐกิจขั้นสูงขึ้น จากหลักเศรษฐกิจขั้นต่ำเดิม เพื่อสนองความต้องการของคน แต่หลักขั้นสูงของพระพุทธศาสนามิใช่เพื่อสนอง หากเป็นการบรรเทาความต้องการที่ไม่จำเป็นหรือเกินความจำเป็น ให้ตั้งตัวได้ด้วยศีลธรรมโดยถือหลัก อริยทรัพย์ (ทรัพย์อันประเสริฐ) หรือทรัพย์ภายในได้แก่ สิ่งที่ควรเชื่อ (ศรัทธา) รักษากายวาจาใจให้เรียบร้อย (ศีล) ละอายต่อบาปทุจริต (หิริ) เกรงกลัวต่อบาปทุจริต (โอตตัปปะ) สดับตรับฟังหรือเล่าเรียนมาก (พาหุสัจจะ) รู้จักเสียสละ (จาคะ) และมีปัญญารู้สิ่งที่มีประโยชน์และไม่เป็นประโยชน์ (ปัญญา) จะเห็นว่าหลักธรรมเหล่านี้ ย่อมไม่ขัดกับแนวความคิดในการพัฒนาเศรษฐกิจ อย่างเช่นในปัจจุบันแน่

นอน กลับส่งเสริมให้การพัฒนาประเทศเจริญรุ่งเรืองเสียด้วยซ้ำ เพราะสอนให้คนมีเหตุมีผล ซื่อสัตย์สุจริตและไม่มีความโลภ ศึกษาหาความรู้ ให้ถือสันโดษ คือจำกัดสิ่งที่เกินความจำเป็น เกินความต้องการเสีย เพื่อขจัดความโลภที่ไม่รู้จักพอของมนุษย์ ประโยชน์ขั้นสุดท้ายหรือประโยชน์ขั้นสูงสุด ก็ได้แก่ความสามารถดับกิเลสได้โดยไม่ต้องอยู่ใต้อำนาจของความชั่วทางจิตใจ และความเศร้าหมองทุกข์ร้อนต่อไป ความสมบูรณ์พูนสุขของประชาชนเป็นสิ่งปรารถนาของสังคม ประโยชน์แต่ละอย่างนั้นย่อมทำให้เกิดผลพอใจ หรือผลคุณค่าสูงขึ้นตามลำดับจากขั้นต่ำถึงขั้นสูงสุด แล้วแต่ความพอใจของผู้ปฏิบัติ ปัญหาที่ว่าพระพุทธศาสนาสอนให้คนเกียจคร้านจึงหมดไป เพราะหลักปฏิบัติข้อแรกสอนให้คนขยันอยู่แล้ว[16]

ด้วยเหตุที่พระธรรมของพระพุทธเจ้า มีข้อปฏิบัติเกี่ยวกับจิตใจอยู่มากทั้งประกอบด้วยเหตุผล ที่อาจทดลองให้เห็นข้อเท็จจริงได้ด้วยการพิสูจน์ ชาวตะวันตกผู้หันมานับถือพระพุทธศาสนา จึงขนานนามว่าเป็น "วิทยาศาสตร์ทางจิตใจ"[17] ส่วนวิทยาศาสตร์ทางโลกเป็นวิทยาศาสตร์ทางวัตถุ เพราะพระธรรมได้มาด้วยการวิเคราะห์ทดลอง และหาเหตุผลเช่นเดียวกับความรู้ทางวิทยาศาสตร์ พระธรรมสอนให้ถือการปฏิบัติด้วยสายกลาง ไม่ตึงไม่หย่อนเกินไป หลักข้อนี้ใช้ได้ทุกกาลสมัย

คุณลักษณะพิเศษของพุทธปรัชญาเหล่านี้เองที่เป็นคุณธรรม ส่งเสริมให้พระพุทธศาสนายั่งยืนถาวรมาจนบัดนี้และยืดต่อไปนานเท่านาน การทราบข้อเท็จจริงเหล่านี้ จะเป็นแนวทางให้เราศึกษาค้นคว้า ถึงอิทธิพลทั้งหลายที่มีอยู่ต่อพฤติกรรมในการบริหารของเราได้ถูกต้องยิ่งขึ้น

อิทธิพลของพุทธปรัชญาต่อพฤติกรรมในการบริหาร

การเรียนรู้เรื่องวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณีในด้าน Socio-cultural approach เป็นสิ่งจำเป็นในการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์มาก เพราะเป็นสิ่งหนึ่งที่ช่วยให้การวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการง่ายขึ้น การบริหารราชการย่อมเป็นผลของวัฒนธรรมและ

---

[16] *Ibid.*, หน้า 219–408

[17] *Ibid.*, หน้า 409

สังคม ซึ่งเป็นมรดกตกทอดมาจากบรรพบุรุษ[18] ซึ่งจะทำให้ทราบถึงข้อกำกัดและภาวะครอบงำในเรื่องการบริหารของเราว่า มีเหตุมาจากอะไร และมีผลเป็นไปในรูปใด โดยเฉพาะพฤติกรรมในการบริหารงาน

ศาสนาพุทธมีส่วนอยู่มากในการสร้างรากฐานทางวัฒนธรรม ทางจิตใจ สังคมและการปกครองของไทย ได้เป็นศาสนาหลักประจำชาติไทยมาตั้งแต่ครั้งโบราณถึง 700 ปีเศษ คนไทยประมาณร้อยละ 95 ถือพุทธปรัชญาเป็นหลักธรรมในการครองชีวิต จึงเป็นศาสนาที่มีอิทธิพลที่อยู่เหนือจิตใจ นิสัยชีวิตประจำวัน ความคิดคำนึงและพฤติกรรมในส่วนรวมของคนไทย นับแต่องค์พระมหากษัตริย์ลงมา ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะมีส่วนเกี่ยวข้องอยู่กับการประพฤติปฏิบัติในการบริหารราชการอยู่มาก ดังจะได้กล่าวต่อไป

1. เกี่ยวกับองค์พระมหากษัตริย์และระบบการปกครอง

ก. การปกครองแบบบิดากับบุตร (Paternalism)

ในสมัยสุโขทัย ประมาณปี พ.ศ. 1800 เป็นต้นมา วิธีการปกครองของไทยเป็นไปอย่างบิดาปกครองบุตร[19] คือพระเจ้าแผ่นดินได้รับการนับถือเช่นบิดาของประชาชนทั้งปวง รูปของสังคมมีลักษณะคล้ายกับครอบครัวใหญ่ ภายใต้การปกครองของพระองค์ ในศิลาจารึกภายหลังพ่อขุนรามกำแหงสวรรคตแล้ว ได้กล่าวว่า "คนในเมืองสุโขทัยนี้ มักทาน มักทรงศีล มักโอยทาน (อวยทาน) พ่อขุนรามกำแหงเจ้าเมืองสุโขทัยนี้ ทั้งชาวแม่ ชาวเจ้า ท่วยบ่าวท่วยนาง (ทวย) ลูกเจ้าลูกขุน (ขุนนางหรือเจ้านาย) ทั้งสิ้น ทั้งหลาย ทั้งผู้ชาย ผู้หญิง ฝูงท่วยมีศรัทธาในพระพุทธศาสนา ทรงศีลเมื่อพรรษาทุกคน..." พระมหากษัตริย์ในสมัยดังกล่าว เป็นทั้งนักรบ เป็นผู้รักษาความยุติธรรม เป็นองค์อุปถัมภ์พระพุทธศาสนา

---

[18] ชุบ กาญจนประกร, *ภาวะครอบงำเกี่ยวกับขนบประเพณีในการปกครองและในการบริหารของไทย*, บรรยายในลักษณะวิชาหลักรัฐประศาสนศาสตร์ ณ ห้องบรรยายนักศึกษาชั้นปริญญาโท ปีที่ 1 ภาคที่ 1 เมื่อ 5 กรกฎาคม 2505 เวลา 10.00–12.00 น.

[19] สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ, "ลักษณะการปกครองของประเทศสยามแต่โบราณ," *สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพและงานปกครองของพระองค์*, (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมมหาดไทย, 2505), หน้า 11

เป็นบิดาของราษฎร เคารพพระราชบิดา มารดา ทรงมีความกตัญญูกตเวที ทั้งนี้เพราะอานุภาพของพระพุทธศาสนาทั้งสิ้น และวัฒนธรรมนี้ก็ตกต่อกันมาจนทุกวันนี้[20] ผู้ถูกปกครองมอบความไว้วางใจ มอบอำนาจและความรับผิดชอบให้แก่บิดาหรือผู้ปกครองอย่างบริสุทธิ์ใจและไม่มีข้อแม้ ส่วนฝ่ายหลังก็ไม่ถือฝ่ายแรกเป็นทาสหรือผู้อยู่ใต้อำนาจ หากถือเสมือนอยู่ในครอบครัวเดียวกัน มีความเมตตากรุณา เอ็นดู หรือพรหมวิหารธรรมเป็นหลักประจำใจที่สำคัญ[21] การปกครองแบบบิดากับบุตร ได้หยุดชะงักลงชั่วคราวในสมัยกรุงศรีอยุธยาและกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น เพราะการปกครองในระยะนี้ ได้ใช้วิธีผสมแบบไทยกับแบบขอมและอินเดีย แต่ก็ได้เริ่มขึ้นใหม่ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว[22] และเห็นได้ชัดยิ่งขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งเป็นสมัยที่มีการปฏิรูปการปกครองและการบริหารราชการอย่างขนานใหญ่ เปลี่ยนปรัชญาในการปกครองไปใช้ตามแบบเดิมของไทย และยังคงเป็นมรดกตกทอดมาจนถึงปัจจุบัน ดังจะเห็นได้จากคำปราศรัยของ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี ที่กล่าวในโอกาสเปิดประชุมกำนันรุ่นที่ 1 ณ พระที่นั่งนงคราญสโมสรว่า กำนันเปรียบเสมือน "พ่อบ้าน" จะต้องดูแลทุกข์สุขของลูกบ้าน ในตำบลที่ปกครองอยู่อย่างใกล้ชิดให้ถึงกันครัว ทั้งนี้อาจเป็นมรดกตกทอดมาจากการปกครองที่ชนรุ่นหลังได้รับมาจากบรรพบุรุษ หรือเป็นอิทธิพลของพระพุทธศาสนา ซึ่งเป็นสิ่งหนึ่งที่ทำให้ลักษณะการบริหารของไทยมีลักษณะในรูปเป็นกันเองแบบเครือญาติ หรือเพื่อนฝูง (Family business) แอบแฝงอยู่ในความสัมพันธ์และแบบพิธีของทางราชการ ทำให้มีพิธีการนอกแบบ (Informal relation) อยู่ทั่วไป[23] เมื่อองค์พระมหากษัตริย์และประชาชนทั้งหลายต่างมีศีลธรรมประจำใจ ประกอบด้วยความเมตตากรุณา เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ ต่อกันเช่นนี้ ย่อมทำให้เราเชื่อมั่นได้ว่า พุทธปรัชญาเป็นส่วนหนึ่งที่มีอิทธิพลทำให้เกิดระบบการปกครองแบบบิดากับบุตรขึ้น

---

[20] ดิเรก ชัยนาม, *พระพุทธศาสนากับการปกครอง* (พระนคร : โรงพิมพ์มหามกุฏราชวิทยาลัย, 2499), หน้า 10

[21] พ.อ. แสวง เสนาณรงค์, "พระพุทธศาสนากับชาติไทย" *รัฐศาสตร์*, ฉบับ 5 พ.ย. 02, หน้า 186

[22] James N. Mosel, "Thai Administrative Behavior," *Toward the Comparative Study of Public Administration,* (Bloomington : Indiana University Press, 1959), p. 293.

[23] ชุบ กาญจนประกร, *ภาวะครอบงำเกี่ยวกับขนบประเพณีในการปกครองและการบริหารของไทย, op. cit.*

แต่อย่างไรก็ดี ถ้าหากข้าราชการในปัจจุบันยังคิดว่า ประชาชนในยุคประชาธิปไตยยังเป็นเพียง "บุตร" ผู้ไร้เดียงสาที่ฝ่ายปกครองหรือฝ่ายบริหารจะต้องประคับประคองอยู่ตลอดไปแล้ว การปกครองระบอบประชาธิปไตยก็จะเป็นไปได้โดยยาก เพราะการปกครองระบอบประชาธิปไตยต้องอาศัยความรับผิดชอบที่มาจากประชาชน รัฐบาลเป็นเพียงผู้ถูกรับเลือกให้เป็นตัวแทนในการบริหารบ้านเมืองเท่านั้น การปกครองระบอบประชาธิปไตย จึงเป็นการปกครองที่ผู้ที่เป็นข้าราชการจำต้องระลึกอยู่เสมอว่าตนเป็นผู้ที่มีหน้าที่รับใช้และมีความรับผิดชอบต่อประชาชน ในทางกลับกัน ประชาชนก็ต้องมีความสนใจในการปกครอง และพยายามควบคุมข้าราชการเพื่อให้ปฏิบัติราชการโดยยึดถือกฎหมาย แต่ภายในขอบเขตของกฎหมายเท่านั้น

ข. การปกครองระบอบเทวสิทธิ์ (Divine Rights)

ตลอดสมัยกรุงศรีอยุธยาและต้นยุครัตนโกสินทร์ ไทยได้นำระบอบเทวสิทธิ์ (Divine Rights) มาใช้ เพราะได้รับอิทธิพลมาจากขอมและอินเดีย การปกครองมีลักษณะเป็นแบบนายปกครองบ่าว องค์พระมหากษัตริย์ถือว่าเป็นเทวสมมุติ หรือเทวราชา ราษฎรกลายเป็นผู้อยู่ใต้อำนาจและผู้ถูกปกครองอย่างแท้จริง ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ถือกำเนิดมาจากการปกครองแบบนี้[24] กษัตริย์กลายเป็นตำแหน่งของผู้มีอภิสิทธิ์ แต่อย่างไรก็ดีหากจะพิจารณาตามประวัติศาสตร์และพงศาวดารของไทยแล้ว จะเห็นว่าพระมหากษัตริย์ของไทยเราแม้จะมีพระราชอำนาจเด็ดขาด ผู้ใดจะคัดค้านละเมิดมิได้ แต่พระมหากษัตริย์ก็มิได้ทรงใช้พระราชอำนาจนั้นโดยพลการ หรือตามพระราชอัธยาศัย ยังจะมีขนบประเพณีอื่น ๆ เป็นส่วนประกอบในการที่ทรงใช้พระราชอำนาจนั้นเสมอ ดังจะเห็นได้จากคำว่า "เอนกสโมสร" ซึ่งเข้าใจว่าหมายความรวมถึง ทรงปรึกษามุขอำมาตย์ รวมทั้งทรงปกครองพศกนิกร โดยใช้ขัตติยราชประเพณีและทศพิธราชธรรมเป็นต้น[25] พุทธปรัชญาจึงเป็นเครื่องมืออันประเสริฐ ที่คอยตรวจตราควบคุมศีลธรรมประจำตัวของชนฝ่ายปกครองให้อยู่ในแนวทางที่ถูกตลอดมา โดยใช้หลักพิจารณาตนเอง หากขาดหลักธรรมปฏิบัติในข้อนี้เป็นเครื่องยึดเหนี่ยวแล้ว ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ก็อาจกลายเป็นระบอบทรราชย์ได้อย่างง่ายที่สุด เพราะไม่มีผู้ใดที่จะตักเตือนพระมหากษัตริย์ได้นอกจากพระองค์เอง

---

[24] พ.อ. แสวง เสนาณรงค์, *op. cit.*, หน้า 187

[25] ชุบ กาญจนประกร, *op. cit.*

ระบอบเทวสิทธิ์ เป็นที่มาของลัทธิมูลนายกับบ่าวหรือทาสและระบอบศักดินา ชนชั้นหัวหน้าต้องการอำนาจและรอบอำนาจ พระมหากษัตริย์หรือชนฝ่ายปกครองต้องแยกห่างออกจากประชาชน ระบอบนี้ทำให้มีช่องทางใช้อำนาจหน้าที่เกินขอบเขตได้ง่าย เป็นเหตุหนึ่งที่ได้สร้างสภาพจิตใจของคนไทยให้มีความนิยมนับถือในตัวบุคคลมากกว่าหลักการ[26] เพราะระบบนี้มุ่งเน้นให้ถือตัวคนเป็นหลัก นับแต่องค์พระมหากษัตริย์ ลดหลั่นลงมาถึงตัวข้าราชการตามลำดับ จึงมีผลสะท้อนมาถึงนิสัยในการทำงานของข้าราชการไทย ทั้งในส่วนราชการและสังคมในสมัยปัจจุบัน[27] เช่นการที่ราษฎรเลือกผู้แทนของตนโดยมิได้คำนึงถึงผลประโยชน์ในส่วนรวมของชาติ และการที่ผู้ใหญ่ไม่ค่อยจะรับฟังความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะของผู้น้อย โดยถือตนเองเป็นหลัก หรือการที่ประชาชนส่วนมากยังถือว่าข้าราชการทั้งหลายเป็นเจ้านาย ที่จะต้องเคารพเชื่อฟังอยู่ต่อไป

ค. องค์ศาสนูปถัมภก

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีบทบัญญัติไว้ว่า พระมหากษัตริย์ต้องทรงเป็นพุทธศาสนิกชน และทรงเป็นองค์ศาสนูปถัมภก เพื่อเป็นหลักประกันได้ว่าจะได้มีโอกาสอุปถัมภ์ศาสนาอื่น ๆ ในประเทศไทยได้โดยสะดวกใจ เพราะพุทธปรัชญาสอนให้คนไทยมีใจกว้างขวาง เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ไม่เบียดเบียนศาสนาอื่น การที่กำหนดให้พระองค์เป็นองค์ศาสนูปถัมภกนั้นเองย่อมจะเป็นการส่งเสริมฐานะ แห่งการเป็นเอกภาพทางจิตใจของชนทั้งชาติยิ่งขึ้น เพราะชาวไทยที่นับถือศาสนาต่าง ๆ เช่นไทยพุทธ ไทยคริสต์ ไทยอิสลาม มีความเชื่อถือต่างกัน แต่มีองค์พระมหากษัตริย์เป็นองค์ศาสนูปถัมภกแล้ว จึงมีผลเท่ากับรวมเอาคนไทยทั้งชาติที่มีศรัทธาความเชื่อในศาสนาลัทธิต่าง ๆ ไว้ที่พระองค์ ซึ่งเป็นสถาบันสูงสุดยอดประจำประเทศไทย[28]

ง. คุณธรรมและราชจริยานุวัตรของพระมหากษัตริย์

พระมหากษัตริย์ทุกพระองค์ทรงนับถือพระพุทธศาสนา ไม่ว่าจะเป็นยุคใดสมัยใด ส่วนมากไม่ได้ใช้พระราชอำนาจในฐานะที่มีอภิสิทธิ์เด็ดขาดเลย ดังจะเห็นได้ว่าในงานพระราช

---

[26] พ.อ. แสวง เสนาณรงค์, *op. cit.*, หน้า 188

[27] Mosel, *op. cit.*, p. 284.

[28] ชุบ กาญจนประกร, *op. cit.*

พิธีบรมราชาภิเษกของทุกรัชกาล พระปฐมบรมราชโองการซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงพระราชทานเมื่อทรงรับภาระปกครองแผ่นดินก็คือ พระองค์จะทรงปกครองแผ่นดินโดยธรรมสม่ำเสมอ และทรงตั้งสัตยาธิษฐานตั้งพระราชหฤทัยดำรงทศพิธราชธรรม[29] ซึ่งนับว่าจำเป็นต่อการปกครองในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชเป็นอย่างมาก เพราะภายใต้ระบอบนี้พระมหากษัตริย์ทรงมีสิทธิ์ในการใช้อำนาจเต็มที่ ทรงเป็นผู้นำริเริ่มในการปกครองการบริหารตลอดจนการออกกฎหมาย ฯ ล ฯ สิ่งเหล่านี้ถ้าปราศจากเสียซึ่งคุณธรรมประจำใจของชนชั้นผู้ปกครองเสียแล้ว ย่อมจะมีผลเสียหายต่อประโยชน์คุณค่าของประเทศ และของประชาชนในส่วนรวมอย่างไม่ต้องสงสัย อย่างไรก็ตามพระมหากษัตริย์ไทยทุกพระองค์ล้วนทรงไว้ซึ่งทศพิธราชธรรม ราชสังคหวัตถุ และ จักรวรรดิวัตร โดยเคร่งครัดตลอดมาเป็นราชประเพณี[30] พระองค์ทรงยึดถือธรรมเหล่านี้ประพฤติปฏิบัติเป็นราชจริยานุวัตร เช่น พระราชานุกิจประจำวัน จะต้องมีการทรงบาตร ทรงสนทนาคดีธรรม ทรงฟังเทศน์เป็นต้น[31] บางพระองค์ทรงออกผนวชเป็นพระภิกษุในพระบวรพุทธศาสนา นอกจากนี้ยังเสด็จไปเป็นประธานในพระราชพิธีต่าง ๆ เกี่ยวกับทางพระพุทธศาสนาอีกด้วย จากการนำขององค์ประมุขของประเทศเกี่ยวกับศรัทธาที่มีต่อพระพุทธศาสนาเช่นนี้ ย่อมมีส่วนชักจูงให้บรรดาข้าราชการและประชาชนทั้งหลายประพฤติปฏิบัติตาม และอยู่ในศีลธรรมอันดีไม่มากก็น้อย

จึงกล่าวได้ว่าพุทธปรัชญา ได้เป็นอุปกรณ์สำคัญต่อการปกครองของไทยมาทุกยุคทุกสมัย ไม่ว่าจะเป็นการปกครองแบบบิดากับบุตร แบบเทวสิทธิ์ และในระบอบประชาธิปไตย โดยได้มีส่วนช่วยควบคุมพระราชหฤทัยขององค์ประมุขของประเทศ ให้อยู่ในศีลธรรมซึ่งเป็นสิ่งสำคัญที่สุด ที่ป้องกันมิให้การปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช กลายเป็นระบอบทรราชย์ดังกล่าวแล้ว ซึ่งนับว่าเป็นโชคดีของคนไทยที่ไม่เคยปรากฏว่ามีเหตุการณ์เช่นนี้เกิดขึ้น นอกจากนั้นยังเป็นเครื่องช่วยส่งเสริมอำนาจอันเร้นลับที่เรียกว่า Charismetic authority อันเป็นแหล่งกำเนิดแห่งอำนาจทางใจ ในการใช้อำนาจบริหารของพระมหากษัตริย์ต่อการปกครองโดยธรรมอีกด้วย

---

[29] ดิเรก ชัยนาม, *op. cit.*, หน้า 11

[30] โปรดดู พระยาสุนทรพิพิธ, "ศีลธรรมของผู้ปกครอง," *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์*, ปีที่ 2 ฉบับที่ 4, เมษายน 2505, หน้า 591-594

[31] ดิเรก ชัยนาม, *op. cit.*, หน้า 14

2. การปกครองและการบริหาร

ก. การออกกฎหมาย

ในการปกครองบ้านเมืองของทุกประเทศ ต้องมีกฎหมายเป็นหลักในการปฏิบัติ ซึ่งย่อมมีที่มาจากผู้ตั้งกฎหมายนั้นเอง ขนบธรรมเนียมประเพณี ศาสนา ความยุติธรรม ความเห็นของปราชญ์กฎหมาย คำพิพากษาของศาล หรือสนธิสัญญาระหว่างประเทศ จะเห็นว่าในการพิจารณาออกกฎหมายจะต้องถือหลักอนุโลม ตามศาสนาประจำชาติของตนด้วย กฎหมายไทยสมัยโบราณส่วนใหญ่มาจากคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ ของพระมนูสาราจารย์ในอินเดียและจากคัมภีร์พระพุทธศาสนา ในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายตั้งแต่ปี พ.ศ. 2440 ถึง พ.ศ. 2479 ผู้ร่างพยายามให้เป็นไปตามหลักความยุติธรรม กาลสมัย ขนบธรรมเนียมประเพณี โดยไม่ขัดกับหลักพระพุทธศาสนา[32] ยิ่งกว่านั้นรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศก็ยังกำหนดว่า พระมหากษัตริย์ต้องทรงเป็นพุทธมามกะ เพื่อให้ทรงทำนุบำรุงศาสนาอื่นด้วย ซึ่งมีผลมาจากอิทธิพลของหลักอหิงสาของพระพุทธศาสนา และให้เป็นไปตามการนับถือของประชาชนส่วนใหญ่นั้นเอง ตามกฎหมายแพ่ง กฎหมายอาญาของเราก็ยังมีบทบัญญัติคุ้มครองเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของสงฆ์ และที่สำคัญที่สุดเรามีกฎหมายมอบอำนาจให้สงฆ์ท่านปกครองกันเอง[33] แต่อย่างไรก็ตามแม้กฎหมายจะดี ทว่าผู้ออกกฎหมายหรือผู้ปฏิบัติตามกฎหมายไม่ดี การที่จะให้บรรลุผลตามความประสงค์ที่วางไว้ย่อมเป็นไปได้ยาก ย่อมขึ้นกับศีลธรรมของตัวบุคคลทั้งสองฝ่ายมากที่สุด

การออกกฎหมายจึงจำเป็นต้องคำนึงถึงหลักธรรมทางศาสนาด้วย ถ้าหากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการร่างกฎหมาย สามารถเข้าใจถึงลักษณะนิสัยอันแท้จริง เกี่ยวกับพฤติกรรมของคนไทย และพฤติกรรมในการบริหารของคนไทยด้วยแล้ว ย่อมจะเกิดประโยชน์อย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะในการร่างรัฐธรรมนูญให้เข้ากับความเป็นอยู่ของคนไทย ซึ่งกำลังดำเนินงานอยู่ในขณะนี้

---

[32] *Ibid.*, หน้า 19

[33] *Ibid.*, หน้า 28

ข. การประสานประโยชน์และการเป็นผู้มีใจเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่

จากคุณลักษณะพิเศษอันเด่นชัดของพุทธปรัชญา 2 ประการ คือ หลักแห่งความกลมกลืนหรือประสานประโยชน์ และหลักปรัศจากวิหิงสาดังกล่าวแล้ว ทำให้เรารู้จักเคารพเหตุผลไม่มีทิษฐิมานะในทางที่ผิด หรือมีความเชื่อในสิ่งที่เคยยึดถือเสมอไป หากเหตุผลของคนอื่นดีก็ยอมรับ ถ้าเกิดประโยชน์แก่เราก็ควรนำมาใช้ พระพุทธศาสนามีหลักสอนไม่ให้เบียดเบียนคนนับถือศาสนาอื่น แต่กลับให้มีใจเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ส่งเคราะห์ช่วยเหลือกันและกัน สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงอธิบายสาเหตุที่ชาวไทยสามารถปกครองประเทศสยามมาได้ช้านาน เพราะชนชาติไทยมีคุณธรรม 3 อย่างเป็นสำคัญ คือ

ความจงรักอิสระของชาติอย่างหนึ่ง ความปราศจากวิหิงสาอย่างหนึ่ง ความฉลาดในการประสานประโยชน์อย่างหนึ่ง หรือถ้าจะเรียกเป็นคำภาษาอังกฤษก็คือ Love of National Independence, Toleration, and Power of Assimilation... ที่ว่าอุปนิสัยไทยปราศจากวิหิงสานั้น คือที่อารีต่อบุคคลจำพวกอื่นที่อยู่ในปกครอง หรือแม้แต่จะมาอาศัย ความข้อนี้มีหลักฐานปรากฏตั้งแต่ครั้งกรุงสุโขทัยเป็นราชธานี ดังแจ้งอยู่ในศิลาจารึกของพระเจ้ารามคำแหงมหาราช และปรากฏในสมัยอื่นสืบมา พึงเห็นได้ดังเช่นชนชาติอื่น หรือพวกที่ถือศาสนาอื่นอยู่ในประเทศสยาม ไทยก็มิได้รังเกียจเบียดเบียน กลับชอบส่งเคราะห์แม้จนถึงศาสนานั้น ๆ ด้วยถือว่าศาสนาย่อมให้ความสุขแก่ผู้เลื่อมใสเหมือนกันทุกศาสนา เพราะเหตุนี้แต่โบราณมา สมเด็จพระเจ้าแผ่นดินสยามจึงย่อมทรงช่วยอุปการะในการสร้างวัดคริสตังและสร้างสุเหร่าอิสลาม ด้วยมีพระราชประสงค์จะพระราชทานความสุขแก่ไพร่ฟ้าข้าแผ่นดินซึ่งเลื่อมใสในศาสนานั้น ๆ การเช่นนี้ไม่ปรากฏว่ามีเหมือนในประเทศอื่น มีแต่ในประเทศสยามและยังมีสืบลงมาในสมัยปัจจุบันนี้ จะยกตัวอย่างดังเช่น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระราชทานที่ดินริมถนนสาธรให้สร้างวัดไครสเชิช และในการพิธีของพวกแขกเจ้าเซ็นก็ยังมีของหลวงพระราชทานช่วยอยู่ทุกปีจนบัดนี้ คุณธรรมปราศจากวิหิงสาที่กล่าวมานี้ใช่จะมีแต่ไทยที่เป็นชั้นผู้ปกครองเท่านั้น เป็นอุปนิสัยตลอดไปจนถึงไทยที่เป็นราษฎรพลเมือง... เมื่อไปตามหมู่บ้านไม่ว่าแห่งใด ๆ ถ้าไม่ประพฤติร้ายต่อเขาแล้ว คงได้พบการต้อนรับอย่างเอื้อเฟื้อ โดยมิได้คิดเอาเปรียบอย่างหนึ่งอย่างใด ทั่วไป

ในประเทศสยาม ความปราศจากกิ่งสาคงเป็นข้อสำคัญข้อหนึ่งซึ่งทำให้ชนชาติอื่น มีพวกขอมเป็นต้น ไม่รังเกียจการปกครองของชนชาติไทยมาแต่เดิม ...ที่ว่าไทยฉลาดในการประสานประโยชน์นั้น ก็พึงเห็นได้ตั้งแต่สมัยเมื่อแรกไทยได้ปกครองประเทศสยาม ในสมัยนั้นพวกขอมยังมีอยู่เป็นอันมากแทนที่จะกดขี่ขับไล่ ไทยกลับคิดเอาใจพวกขอมให้เข้ากับไทยด้วยประการต่าง ๆ ยกตัวอย่างดังเช่นพระเจ้ารามคำแหงมหาราช ทรงคิดตั้งแบบหนังสือไทยให้ใช้เขียนได้ทั้งภาษาไทยภาษาขอม ด้วยตัวอักษรอย่างเดียวกัน และจารีตประเพณีของขอมอย่างใดดี ไทยก็รับมาประพฤติเป็นประเพณีของไทย ไม่ถือทิษฐิ... ถึงอารยธรรมของชาวยุโรป ไทยในประเทศสยามก็แลเห็นคุณและมีความนิยมก่อนชาวประเทศอื่น ๆ ที่ใกล้เคียงกัน และได้รับประโยชน์เหล่านั้นสืบมาจนทุกวันนี้[34]

เมื่ออารยธรรมตะวันตกแผ่เข้ามา สิ่งใดดีเหมาะสมไม่ขัดกับคติของเราก็รับไว้ เราเอาเยี่ยงไม่ใช่เอาอย่าง[35] ระบบการบริหารของไทยมีลักษณะเป็นการผสมผสานของการดัดแปลงโดยใจสมัคร จากวัฒนธรรมของชาวตะวันตกและขนบประเพณีดั้งเดิม ซึ่งดัดแปลงมาจากอินเดียโบราณและขอมอีกต่อหนึ่งมีผลออกมาเป็นแบบไทย ๆ[36] การประสานประโยชน์ในการบริหารงานภายในก็เช่นกัน แม้บางคราวรัฐบาลมีความมุ่งหมายจะทำไปเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวม แต่ก็ทำอะไรให้เด็ดขาดรุนแรงไม่ได้ เพราะต้องฟังเสียงจากประชาชน จะทำอะไรก็ต้องปล่อยข่าวลองหยั่งเสียงเสียก่อน ถ้าเกิดขัดกับผลประโยชน์ของบางกลุ่มก็ล้มเลิก แม้จะมีความหวังดีเพียงไรก็ตาม แต่เราควรจะทำอย่างจริงจังเพื่อความเจริญของชาติ

ค. คุณธรรมของนักบริหาร

พุทธปรัชญาหรือหลักธรรมของพระพุทธเจ้า ได้สอนให้คนไทยมีศีลมีธรรมอยู่หลายอย่าง หลายประการ ศีลหมายถึงการเว้นทำความชั่ว ธรรมหมายถึงการทำความดี ละเว้นความชั่วอย่างเดียวโดยไม่ประกอบความดี ให้ประโยชน์แก่ตัวเองหรือหมู่คณะก็ไม่มีความหมาย นักปกครองหรือผู้บังคับบัญชาจะต้องเป็นผู้มีคุณธรรมประจำใจ หลักสำคัญเบื้องต้นได้แก่ศีล

---

[34] สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ, *op. cit.*, หน้า 8

[35] ดิเรก ชัยนาม, *op. cit.*, หน้า 31

[36] Mosel, *op. cit.*, p. 278.

5 ประการ ซึ่งเป็นหลักปฏิบัติที่ทำให้คนเป็นมนุษย์โดยสมบูรณ์ ไม่ทำให้ผู้อื่นเดือดร้อน คือเว้นจากการฆ่าสัตว์ เว้นจากการลักขโมย เว้นจากการประพฤติผิดในกาม เว้นจากการพูดเท็จ และเว้นจากการเสพของเมาจนอาจทำให้เสียสติ หิริโอตตัปปะเป็นธรรมที่ครองโลก เป็นหลักมิให้ผู้ปฏิบัติตกไปสู่ความเดือดร้อน หลักพรหมวิหาร 4 ได้สอนให้มนุษย์มีความเมตตา กรุณา มุทิตาและอุเบกขา คือต้องการให้ผู้อื่นเป็นสุข (ปราศจากความพยาบาท) ต้องการให้ผู้อื่นพ้นทุกข์ (ปราศจากความโหดร้ายหรือความคิดเบียดเบียน) พลอยยินดีเมื่อผู้อื่นได้ดี (ไม่ริษยา) และวางใจเป็นกลาง (ไม่ลำเอียง) เป็นหลักธรรมประจำใจของผู้บังคับบัญชาที่จะใช้ในการควบคุม หรือจัดระเบียบตัวเอง (Self-discipline) ให้ดีก่อนที่จะไปควบคุมปกครองคนอื่นต่อไป

การใช้หลักเตือนตนเองเช่นนี้นับว่าเป็นสิ่งที่ชนชั้นปกครองจะขาดเสียมิได้ โดยเฉพาะในหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย เช่นในปัจจุบัน ที่ฝ่ายบริหารได้เข้ามากระทำหน้าที่เพียงชั่วคราวเป็นเครื่องป้องกันมิให้กลายเป็นนักฉวยโอกาสได้ง่าย แต่ในทางปฏิบัติย่อมปรากฏว่าผู้ที่มีหิริและโอตตัปปะ ซึ่งได้แก่การละอายต่อการทำชั่วและกลัวบาป มักจะประพฤติปฏิบัติอย่างถูกทำนองคลองธรรมเสมอ อันเป็นผลมาจากได้รับการอบรมมาทางพุทธศาสนานั่นเอง ในทางตรงกันข้าม เมื่อได้พิจารณาจากสถิติของผู้ประพฤติผิดหรือก่ออาชญากรรมจะปรากฏว่าเป็นผู้ที่ได้รับการอบรมสั่งสอนมาน้อย ไม่มีหลักธรรมเป็นเครื่องยึดเหนี่ยวในการประพฤติปฏิบัติเป็นส่วนมาก

นอกจากนั้นยังมีหลักธรรมอีกหลายอย่าง ที่เป็นหลักให้การปฏิบัติราชการหรือทำงานสำเร็จ เช่น อิทธิบาท 4 สังคหวัตถุ 4 ฯลฯ เป็นต้น การใช้หลักธรรมเหล่านี้ย่อมจะเป็นการช่วยให้การใช้อำนาจในการปกครองบังคับบัญชามีผลสมบูรณ์ จะเป็นอุปกรณ์ส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใหญ่ผู้น้อยให้เป็นไปโดยราบรื่น[37] ช่วยให้การทำงานบรรลุวัตถุประสงค์มีประสิทธิภาพดีขึ้น การปกครองโดยหลักธรรมของพระพุทธองค์เพื่ออยู่ร่วมกันโดยสันติสุขนั้นย่อมใช้เป็นหลักปรัชญาทางการปกครองได้ ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจในการบริหาร

---

[37] พลเอก ฉนอม ฉิตติขจร, "การใช้อำนาจในการบริหารราชการ," *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์*, ปีที่ 2 ฉบับที่ 4, เมษายน 2505, หน้า 613

ราชการ และการใช้อำนาจควบคุมบังคับบัญชาในประการอื่น ๆ[38]

ง. พฤติกรรมในการบริหารงานทั่วไป

เมื่อประชาชนและข้าราชการส่วนใหญ่ ถือพระพุทธศาสนาเป็นศาสนาประจำชีวิต และพิจารณาประกอบกับระบบความเชื่อ รูปของสังคมและวัฒนธรรมที่ยึดถือปฏิบัติมาแต่ครั้งบรรพบุรุษแล้วจะเห็นว่า พุทธปรัชญาได้มีอิทธิพลช่วยกล่อมเกลาการประพฤติปฏิบัติของคนไทยให้มีพฤติกรรมในการทำงานเป็นแบบของตนเอง นอกจากที่กล่าวแล้วหลายอย่างหลายกรณีกล่าวคือ

1) ความมีเหตุผล ดังกล่าวมาแล้วว่า พระพุทธเจ้าได้ตรัสสอนให้พุทธศาสนิกชนเป็นคนมีเหตุผล เคารพความจริง และเคารพหลักการมากกว่าตัวคน ให้นำหลักการไปประพฤติปฏิบัติ ใครทำดีย่อมได้ดี ใครทำชั่วย่อมได้ชั่ว แต่ปรากฏว่าในวงราชการของไทยเรายังมีการเคารพในตัวคนอยู่มาก เพราะการปกครองในระบอบศักดินาหรือระบอบเทวสิทธิ์ได้มีอิทธิพลอยู่เหนือจิตใจของชาวไทยมาหลายร้อยปี จนกลายเป็นนิสัย จึงปรากฏว่ามีการติดต่อนอกแบบในการบริหารของคนไทยอยู่เสมอ เช่น การใช้บัตรแข็ง หรือบัตรเบ่ง เป็นต้น ยิ่งกว่านั้นยังมีการสวดมนต์อ้อนวอนเพื่อได้รับความสุขสำเร็จอยู่ทั่วไป ทั้งนี้เพราะความเชื่อถือที่ปะปนกันจากหลายศาสนาอันมีมาแต่เดิม เหตุผลอันนี้ย่อมเป็นที่ประจักษ์ชัดว่า พระพุทธศาสนาไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับลักษณะดังกล่าวของคนไทย เพราะพระพุทธเจ้าได้ทรงเน้นให้ยึดถือหลักการคือพระธรรมมากกว่าตัวคนแม้แต่พระองค์เอง การเป็นคนมีเหตุมีผลและเป็นนายเหนืออารมณ์ ย่อมเป็นสิ่งจำเป็นมากในการปฏิบัติราชการ

2) การพึ่งตัวเอง คนไทยได้รับการอบรมสั่งสอนให้รู้จักพึ่งตัวเองมาตั้งแต่เล็ก ๆ การขอความร่วมมือจากผู้อื่น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในรูป 'Team Work จึงมีน้อย เป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้คนไทยขาดความเอาใจใส่ต่อการบริหารราชการ โดยถือว่าตนสามารถช่วยตัวของตัวได้ ส่วนเรื่องการบ้านการเมืองก็ปล่อยให้เป็นเรื่องของหลวงท่าน แม้แต่การรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ เราก็คิดอยู่เสมอว่าจะไม่หวังพึ่งจากเขามากนัก เราจะต้องช่วยตัวเราเองก่อน ดังที่กำลังเร่งรัดพัฒนาการทางเศรษฐกิจและสังคมอยู่ในขณะนี้ นอก

38 *Ibid.*, หน้า 615

จากนั้นจะเห็นว่าหน้าที่สำคัญที่สุดในการพัฒนาการท้องถิ่นของนักปกครองและสารนิเทศ หาใช่สิ่งอื่นใดไม่นอกจากการช่วยเหลือราษฎรให้รู้จักช่วยตัวเองอย่างมากนั้นเอง[39] กฎแห่งกรรมย่อมมีอิทธิพลสำคัญต่อความรู้สึกนึกคิด และนิสัยของคนไทยในเรื่องดังกล่าวอยู่มาก

3) ความสุภาพอ่อนน้อม พระพุทธศาสนาได้กล่อมเกลานิสัยของคนไทยเราไว้ เรื่องหนึ่งที่สำคัญที่สุดจะเรียกว่าเป็นสัญญลักษณะของคนไทยก็ว่าได้ เรื่องนั้นก็คือความอ่อนน้อมถ่อมตน[40] มีการอบรมสั่งสอนกันทั้งที่บ้านและที่โรงเรียน ชาวไทยส่วนมากมีความรู้สึกว่าทั้งผู้ชายและผู้หญิง ควรที่จะต้องสุภาพอ่อนโยน เคารพนับถือผู้ใหญ่ รู้จักพึ่งตัวเอง มีความสุขุม เยือกเย็น[41] นิสัยเหล่านี้ติดไปในที่ทำงานด้วย การเคารพนบนอบต่อผู้ใหญ่มีอยู่ทั่วไปในวงราชการ ในลักษณะที่เชื่อฟังปฏิบัติตามด้วยความเต็มใจ มีความสุภาพอ่อนน้อมต่อคนทั่วไป สิ่งเหล่านี้มีอิทธิพลสำคัญต่อพฤติกรรมในการบริหารของไทย ในเมื่อการปฏิบัติราชการนั้นจำเป็นต้องรับฟังความเห็น หรือข้อเสนอแนะจากผู้ใต้บังคับบัญชาอยู่มาก

4) การถือสายกลางและความเมตตากรุณา พุทธปรัชญาได้สร้างคุณลักษณะสำคัญ 2 ประการ ให้แก่ชนชาติไทยคือ การถือสายกลางรู้จักประนีประนอม ผ่อนสั้นผ่อนยาว ซึ่งช่วยให้ประเทศไทยดำรงความเป็นเอกราชอยู่ได้จนทุกวันนี้ อีกประการหนึ่งคือ ความเมตตาสงสารผู้อื่น ไม่นิยมความรุนแรง ไม่มีความอาฆาตพยาบาท ซึ่งมีอยู่ทั่วไปในวงราชการของไทย ผู้บังคับบัญชามักไม่ค่อยลงโทษจริงจังกับผู้ใต้บังคับบัญชา ตามระเบียบข้อบังคับที่กำหนดไว้ แม้กับคนต่างชาติที่มาพึ่งพระบรมโพธิสมภาร ทั้งที่เคยเป็นมิตรและศัตรูเราไม่เคยปฏิเสธความช่วยเหลือ ในการพิจารณาความดีความชอบ ผู้บังคับบัญชาไม่ค่อยเต็มใจรายงานว่า ข้าราชการภายใต้การบังคับบัญชาของตน อยู่ในเกณฑ์ไม่เหมาะสม ความเมตตากรุณาของมนุษย์ทำให้ไม่ชอบทำลายความรู้สึกของใคร ผลจึงปรากฏว่าข้าราชการทุกคนได้รับการพิจารณาให้อยู่ในระดับ "ดีเด่" ส่วนจำพวกที่ใช้ไม่ได้เลยก็อยู่ในเกณฑ์พอใช้[42]

---

[39] พ.อ. แสวง เสนาณรงค์, *op. cit.*, หน้า 191

[40] พระบัญญาโนมนุนี, *ศาสนากับการปกครอง* (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมมหาดไทย, 2504), หน้า 13

[41] Wendell Blanchard, *Thailand : Its People, Its Society, Its Culture* (New Haven, Connecticut : Human Relation Area Files, Inc., 1948), p. 480.

[42] Joseph Bush Kingsbury, *Personnel Administration for Thai Students* (Bangkok : Institute of Public Administration, Thammasat University, 1957), p. 57.

ความเมตตาสงสารไม่อยากให้ผู้อื่นเดือดร้อนเหล่านี้มีอยู่เสมอ จึงมีปัญหาว่าจะมีผลอยู่อย่างไรต่อการปฏิบัติราชการบางอย่างที่ต้องการความเข้มแข็งเด็ดขาดและเอาจริงเอาจังเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม เช่นในกรณีคนล้นงานในขณะนี้ ซึ่งยังไม่มีทีท่าว่าจะแก้ปัญหาให้สำเร็จไปได้ ทั้ง ๆ ที่ในการพัฒนาประเทศนั้น จำต้องใช้ผู้ทรงคุณวุฒิและมีความสามารถอีกเป็นจำนวนมาก แต่ก็ยังเป็นนโยบายของคณะปฏิวัติที่ยังไม่อยากทำการอย่างใดให้รุนแรงออกไป พุทธปรัชญาจึงเป็นทั้งอุปกรณ์ต่อการบริหารงานตามหลักมนุษย์สัมพันธ์ และเป็นข้อจำกัดอย่างหนึ่งในการบริหารราชการของไทย

5) *พิธีราชการ* นอกจากในงานราชพิธีต่าง ๆ เกี่ยวกับทางศาสนาที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะเสด็จไปเป็นประธานในพิธีแล้ว ในส่วนราชการต่าง ๆ ไม่ว่าจะประกอบพิธีอะไร จะต้องมีการบูชาพระรัตนตรัยเสมอ เช่นพิธีเปิดฝึกอบรมข้าราชการ พิธีประดับเครื่องหมายยศ การสวดพระพุทธมนต์ในพิธีวางศิลาฤกษ์ หรือพิธีสวนสนามของทหาร ทั้งนี้เพื่อความเป็นศิริมงคลแก่ผู้มาร่วมพิธีนั้นเอง เป็นเรื่องของความเชื่อที่ปฏิบัติกันมาแต่โบราณ นอกจากนี้ยังได้มีการประกาศให้วันสำคัญทางพุทธศาสนา เป็นวันหยุดราชการ เช่นวันวิสาขบูชา วันมาฆบูชา วันเข้าพรรษา วันอาสาฬหบูชา ฯลฯ เพื่อให้ข้าราชการได้ไปประกอบพิธีทางพุทธศาสนาตามสำพัง นักบริหารบางคนกล่าวว่า พิธีการทั้งหลายไม่ช่วยให้การทำงานสำเร็จหรือมีประสิทธิภาพขึ้นมาได้ เป็นการสิ้นเปลืองและเปล่าประโยชน์ แต่ถ้าพิจารณาในแง่ของขวัญและกำลังใจ จะเห็นว่าพิธีการเหล่านั้น มีความจำเป็นและสำคัญอยู่มาก

6) *การพัฒนาประเทศ* ชาวต่างประเทศตั้งข้อสังเกตว่า พุทธศาสนาทำให้ชาวไทยนิยมความสุขทางใจ (Spiritual well-being) มากกว่าความสุขทางวัตถุ (Material well-being) อันจะมีผลขัดกับการบริหารงานพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมซึ่งมุ่งการอุตสาหกรรมและเพิ่มผลผลิต ซึ่งกำลังดำเนินการอยู่ในขณะนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่าถ้าได้เข้าใจในหลักธรรมของพุทธปรัชญาได้ถ่องแท้ ทั้งเอาไปใช้ให้ถูกต้องแล้ว จะปรากฏว่าศาสนาพุทธนี่เองที่จะเป็นอุปกรณ์ต่อการพัฒนาประเทศได้เป็นอย่างดี เพราะศาสนาพุทธสอนให้คนเราขยันหมั่นเพียรในการงาน มีหลักธรรมเป็นเครื่องช่วยให้เกิดความสำเร็จ และสงเคราะห์ผู้อื่นได้ เช่น อิทธิบาท 4 และสังคหวัตถุ 4 ฯลฯ ที่สอนให้สันโดษก็เพื่อต้องการควบคุมความทะเยอทะยานอยากได้ของผู้ที่

มีแล้วไม่รู้จักพอ หรืออยากได้ของคนอื่นเท่านั้น การที่หวังแต่เพียงจะพัฒนาในด้านวัตถุธรรมอย่างเดียว อาจเกิดปัญหาทางการเมืองอีกหลายประการตามมาได้ในภายหลัง จึงจำเป็นต้องให้มีการส่งเสริมความเจริญในด้านจริยธรรมของสังคมควบคู่กันไปเพราะเรายอมประจักษ์แล้วว่า การที่จะดำเนินงานให้สำเร็จลุล่วงโดยมีประสิทธิภาพนั้น ปัจจัยที่สำคัญที่สุดก็คือคน ผู้บริหารงานนั่นเอง ถ้าหากข้าราชการขาดเสียซึ่งหลักจริยธรรมเสียแล้ว ก็คงจะทำให้เป็นผู้ทำลายล้างอุดมการณ์ของการปกครอง และการบริหารราชการตามระบอบประชาธิปไตยได้ง่ายที่สุด

3. วัดเป็นสื่อกลางระหว่างศาสนากับประชาชน

ก. ความสำคัญของวัดต่อการบริหาร

ชุมชนในประเทศไทยส่วนรวมมีลักษณะเป็นชุมชนเล็ก ๆ กระจายอยู่ทั่วประเทศ จึงเป็นระบบสังคมที่มีหมู่บ้านหรือตำบลเป็นหน่วยหลัก ราษฎรในหมู่บ้านมีวัดเป็นทั้งแหล่งกลางแห่งการสังคม และศูนย์กลางของวัฒนธรรม วัดช่วยให้สังคมในชนบทไม่มีการแบ่งชั้นวรรณะ นอกจากจะต้องปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับกิจกรรมทางศาสนา วัดยังเป็นแหล่งกลางของชุมชน เป็นที่พักผ่อนหย่อนใจ สถานรักษาพยาบาล โรงเรียน แหล่งข่าว สถานที่สังคมสงเคราะห์ บางครั้งก็เป็นที่พักอาศัยชั่วคราวของผู้เดินทางมาจากแห่งอื่น วัดในสมัยโบราณเป็นที่แห่งเดียวที่ให้การศึกษากับราษฎร วัดจึงเป็นสถาบันที่สำคัญที่สุดในชนบท เป็นสื่อกลางที่นำประชาชนให้เข้าถึงพุทธปรัชญา ศาสนาของไทยจึงมีวัดเป็นลัญญลักษณ์ ชาวไทยอุทิศทั้งกำลังแรงกำลังใจและทุนทรัพย์ ในการทำนุบำรุงพุทธศาสนา ชาวพุทธมีความเชื่อในการทำบุญไม่มีสิ้นสุด นอกจากนั้นวัดยังเป็นที่มาของ ศิลป วัฒนธรรม จรรยา และศีลธรรมของคนไทย วัดจึงมีบทบาทในการกล่อมเกลานิสัยใจคอในการทำงานของคนไทย และชีวิตประจำวันเป็นอย่างมาก

ข. พระสงฆ์

กล่าวโดยทั่วไป พระสงฆ์ได้รับการเคารพยกย่องให้เป็นผู้ที่มีเกียรติที่สุดในสังคม ในฐานะที่ประพฤติปฏิบัติตามคำสั่งสอนของพระพุทธเจ้าโดยเคร่งครัด เป็นตัวอย่างที่ดีในศีลธรรมและจริยธรรมทั่วไป จึงได้รับความเชื่อถือจากประชาชนและข้าราชการมาก พระสงฆ์

เป็นผู้ให้คำแนะนำช่วยเหลือในการแก้ปัญหาชีวิตประจำวันของราษฎรในชนบท เป็นทั้งครู อาจารย์ หมอรักษาโรค เป็นผู้ประกอบพิธีทางศาสนาเกี่ยวกับชีวิตประจำวันของชาวบ้าน และพิธีของทางราชการ เป็นที่ปรับทุกข์ของราษฎร เป็นผู้ไกล่เกลี่ยคดีความ แม้แต่ในการพัฒนาการท้องถิ่นพระสงฆ์ก็มีส่วนชักจูงราษฎรให้มาร่วมมือด้วย

ผู้ที่ผ่านการบวชเรียนมาแล้ว โดยปกติเป็นที่เชื่อกันว่า เป็นผู้ที่ได้รับการศึกษาอบรมให้อยู่ในศีลธรรม ย่อมจะมีเหตุมีผลและมีความเป็นผู้ใหญ่ขึ้นมาก ผู้ชายไทยนิยมบวชเป็นประเพณี ซึ่งมีถึง 50 เปอร์เซ็นต์ในชนบท ทั้งนี้ นับว่ามีประโยชน์อย่างยิ่ง เพราะส่วนมากบวชในขณะที่มีอายุเริ่มบรรลุนิติภาวะ เป็นระยะที่เริ่มเปลี่ยนจากวัยรุ่นมาสู่วัยผู้ใหญ่ อันเป็นระยะหัวเลี้ยวหัวต่อที่กำลังมีความคะนอง ทำอะไรมักมีความคิดรุนแรงและวู่วาม ถ้าผ่านการบวชมาแล้วก็จะมีธรรมเป็นเครื่องควบคุมตัวเอง มีความคิดรอบคอบยิ่งขึ้น ด้วยเหตุนี้ผู้ผ่านการบวชเรียนมาแล้วจึงเป็นที่นับถือของชาวบ้านทั่วไป จะเห็นได้จากประเพณีโบราณ ผู้ที่จะไปขอแต่งงานกับลูกสาวใคร จะต้องผ่านการบวชเรียนมาเสียก่อน มิฉะนั้นเขาก็ไม่ยอมยกลูกสาวให้

ผู้นำหรือหัวหน้าชุมชนคือกำนันผู้ใหญ่บ้าน หรือบุคคลสำคัญในชุมชน ส่วนมากผ่านการบวชเรียนมาแล้ว หรืออย่างน้อยก็มีประสบการณ์เกี่ยวกับกิจการทางด้านศาสนามาพอสมควร เมื่อจะพูดอะไรก็มีน้ำหนักในการเชื่อถือของผู้อื่น ทำนองเดียวกันข้าราชการที่ผ่านการบวชเรียนมาแล้ว อาจเป็นส่วนช่วยให้ประพฤติดีมีศีลธรรม และทำชั่วน้อยลง การบวชนอกจากจะเป็นการปฏิบัติตามประเพณีทางด้านพุทธศาสนาแล้ว ยังเป็นที่เชื่อถือกันว่าจะเป็นการทำตนให้เป็นคนดีขึ้น ซึ่งเป็นสิ่งพึงประสงค์ของทางราชการ ด้วยเห็นความสำคัญของพุทธศาสนาและการบวชเช่นนี้ ทางราชการจึงได้อนุญาตให้ข้าราชการลาบวชได้

ค. ข้าราชการกับวัด

ตามที่กล่าวแล้ว จะเห็นว่าวัดมีความสำคัญและเป็นอุปกรณ์ต่อการบริหารราชการเพียงใด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในชนบทที่การปกครองต้องขึ้นอยู่กับกำนันผู้ใหญ่บ้านและด้วยการอาศัยความร่วมมือจากทางวัดเป็นสำคัญ สำหรับในชนบทนั้น อาจกล่าวได้ว่า วัดเป็นอุปกรณ์สำคัญต่อการที่ข้าราชการจะเข้าถึงประชาชน ข้าราชการในต่างจังหวัด จึงต้องเข้าใจ

ความสำคัญของสิ่งแวดล้อมที่แท้จริงของท้องถิ่น และหาทางสนองความต้องการของประชาชนในชนบทให้เหมาะสม เนื่องจากการดำเนินชีวิตของราษฎรในชนบทย่อมมีความสัมพันธ์กับวัดเป็นส่วนสำคัญ วัดจึงเป็นสื่อกลางที่มีอิทธิพลที่สุด ระหว่างราษฎรกับทางราชการ โดยทั่วไปจะเห็นว่า อาณาเขตของวัดได้เป็นที่ตั้งของโรงเรียนและเป็นหน่วยสำหรับลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง นอกจากนั้นในระหว่างที่วัดมีงาน ข้าราชการจะมีโอกาสพบปะใกล้ชิดกับราษฎร ซึ่งเป็นประโยชน์ทางใจและทางปกครองเป็นอันมาก โดยสรุป วัดก็คือแหล่งข่าวที่จะบอกให้ทราบความเป็นไปของประชาชนได้ส่วนหนึ่ง ด้วยเหตุนี้ วัดจึงมีความสำคัญต่อการบริหารราชการของรัฐบาลมิใช่น้อย

สรุป

การศึกษาเรื่องพุทธปรัชญากับพฤติกรรมในการบริหารราชการของไทย ดังกล่าวแล้วย่อมทำให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างพระพุทธศาสนากับการบริหารราชการแผ่นดินได้ชัดยิ่งขึ้น พุทธปรัชญาเป็นภาวะครอบงำที่มีอิทธิพลอยู่เหนือท่าทีการประพฤติปฏิบัติในการทำงานและระบบการบริหารราชการของเราเป็นอันมาก ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับระเบียบวิธีบริหารราชการของรัฐบาล และของข้าราชการโดยทั่วไป และในด้านความรู้สึกนึกคิดและการปฏิบัติงานของราษฎรที่มีต่อทางราชการ พุทธศาสนามีความผูกพันกับชีวิตของประชาชนชาวไทยอย่างแน่นแฟ้น จนเป็นที่กล่าวกันในหมู่ชาวต่างประเทศว่า ราชอาณาจักรไทยนั้น คือ แดนแห่งผ้ากาสาวพัสตร์

หลักการย่อมรับนับถือเหตุผลและความเป็นจริง เสรีภาพในการนับถือ ความเป็นประชาธิปไตย การสอนให้พึ่งตัวเอง ย่อมทำให้พระพุทธศาสนามีคุณค่ากว่าศาสนาธรรมดา คุณลักษณะแห่งการประสานประโยชน์และปราศจากอิทธิพล ช่วยกล่อมเกลาให้ชาวไทยมีนิสัยเป็นที่น่ายกย่อง และสามารถดำรงความเป็นเอกราชของชาติอยู่ได้ หลักธรรมของพระพุทธองค์นั้น เป็นอุปกรณ์สำคัญที่ส่งเสริมการปกครองโดยธรรมะตลอดมาทุกยุคทุกสมัย การศึกษาเรื่องนี้ นอกจากทำให้เราเข้าใจถึงพฤติกรรมในการบริหารราชการดียิ่งขึ้นแล้ว ยังเป็นประโยชน์ในด้านความเข้าใจเกี่ยวกับความสำคัญของศาสนาที่มีต่อระบบการปกครองและพฤติกรรมของคน ซึ่งนักศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์และบรรดาข้าราชการซึ่งรับผิดชอบการบริหารราชการของประเทศ จะมองข้ามไปเสียมิได้

การจัดการอาคารสงเคราะห์ในเขตเทศบาลนครกรุงเทพ และบริเวณชานเมืองหลวงในหน้าที่ของรัฐบาล

โดย ชวัช อนิมิตร

ความนำ

นับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง แทบทุกประเทศต่างประสบความยุ่งยากเกี่ยวกับเรื่องที่อยู่อาศัยของพลเมืองอันเป็นผลที่สืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เป็นต้นว่าเกิดมีการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจจากเกษตรกรรมมาเป็นอุตสาหกรรมบ้าง จำนวนประชากรของแต่ละประเทศเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วบ้าง ล้วนแล้วแต่เป็นบ่อเกิดของปัญหาเรื่องที่อยู่ทั้งสิ้น ความเดือดร้อนของราษฎรในเรื่องนี้ส่วนใหญ่มักเป็นเพราะไม่มีที่อยู่อาศัยพอเพียงประการหนึ่ง หรือบ้านช่องที่มีอยู่แล้วทรุดโทรมขาดสุขลักษณะอันเป็นทางนำมาซึ่งโรคภัยไข้เจ็บนานาประการให้แก่ผู้พำนักอาศัยอีกประการหนึ่ง ปัญหาเท่าที่ได้กล่าวมานี้ทวีจำนวนมากขึ้นยิ่งกว่าเมื่อก่อนสงครามหลายเท่านัก ดังที่เราจะเห็นได้จากรายงานขององค์การสหประชาชาติซึ่งบ่งชัดว่า นับแต่สงครามโลกครั้งที่สองยุติลงเป็นต้นมา จนถึงปี พ.ศ. 2495 นั้น ยังมีราษฎรในประเทศที่ล้าหลังหรือยังด้อยการพัฒนาอยู่อีกไม่น้อยกว่า 150 ล้านครอบครัวอัตคัดบ้านเรือนจนถึงขนาดไม่มีที่อยู่ และแม้แต่ในประเทศที่ก้าวหน้าในทางอุตสาหกรรมเป็นอย่างดีแล้วก็ยังมีผู้ที่ต้องเผชิญกับปัญหาเช่นเดียวกันนี้อีกประมาณไม่ต่ำกว่า 30 ล้านครัวเรือน[1] เมื่อเป็นเช่นนี้ รัฐบาลของแต่ละประเทศจึงมองเห็นความจำเป็นที่จะต้องขยายความรับผิดชอบในสวัสดิการของประชาชนให้คลุมไปถึงการจัดให้มีบริการอาคารสงเคราะห์ขึ้น โดยมอบหมายให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานด้านประชาสงเคราะห์เป็นฝ่ายรับผิดชอบและดำเนินงาน

ประเทศไทยเองก็ประสบปัญหาดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างบนไม่น้อยไปกว่าประเทศอื่นเลย แต่ผลที่จะกระทบกระเทือนต่อการดำรงชีพของราษฎรนั้นปรากฏให้เห็นได้ชัดภายในย่านเมือง

---

[1] United Nations, "Housing" *Preliminary Report on the World Social Situation* (New York: Department of Social Affairs, 1952), p. 53.

หลวงเท่านั้น ในต่างจังหวัดแม้จะมีเรื่องยุ่งยากอยู่บ้างก็ไม่มากนัก เท่าที่เห็นมักเป็นเรื่องขาดแคลนที่อยู่ซึ่งเกิดขึ้นชั่วคราว ในกรณีที่ข้าราชการต้องถูกโยกย้ายไปรับตำแหน่งใหม่ โดยมิได้มีบ้านพักของทางราชการจัดไว้ให้ อย่างไรก็ดี เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปแล้วว่า การให้ความช่วยเหลือของรัฐเพื่อส่งเสริมให้พลเมืองของตนมีบ้านอยู่อย่างถูกหลักสุขลักษณะ ไม่ว่าจะเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเองหรือด้วยประการอื่นใดก็ตาม จัดว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญยิ่งอย่างหนึ่งของการประชาสงเคราะห์ในประเทศที่กำลังอยู่ในระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจอยู่อย่างเร่งรีบ ฉะนั้น รัฐบาลไทยตระหนักดีถึงความเดือดร้อนของประชาชนในข้อนี้ จึงทุ่มเทงบประมาณลงไปในปีหนึ่ง ๆ มิใช่น้อย เพื่อหาทางบรรเทาปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยให้ลดน้อยลงให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยวิธีการต่าง ๆ เช่น จัดสร้างอาคารสงเคราะห์ขึ้นเพื่อให้ราษฎรที่ไม่มีที่อยู่อาศัยได้เช่า เช่าซื้อหรือซื้อในราคาถูก นอกจากนี้ยังหาทางระบายพลเมืองจำพวกที่ต้องการที่ดินไว้เป็นของตนเอง เพื่อประกอบอาชีพในทางกสิกรรม ไปไว้ในนิคมสร้างตนเองที่กรมประชาสงเคราะห์จัดตั้งขึ้นตั้งแต่ต้นจนถึงปี พ.ศ. 2501 รวมเบ็ดเสร็จด้วยกัน 35 แห่ง[2] แต่ถึงกระนั้นก็คงช่วยแก้ปัญหาได้เพียงเล็กน้อยเท่านั้น

วัตถุประสงค์ของการศึกษาและแนวทางพิจารณาเรื่อง

การพิจารณาเรื่อง "การจัดการอาคารสงเคราะห์ในเขตเทศบาลนครกรุงเทพในหน้าที่ของรัฐบาล" นี้ เป็นการพิจารณาศึกษาตามแนววิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ โดยมุ่งที่จะศึกษาถึงการจัดบริการทั้งหลายที่รัฐบาลได้จัดให้มีขึ้น เพื่อแก้ปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยว่าเป็นไปในรูปใด มีการบริหารงานอย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะมุ่งเน้นให้เห็นความบกพร่องต่าง ๆ ของบริการเหล่านั้นว่ามีอยู่เพียงใด และจะมีวิธีการอันใดบ้างที่ควรจะนำมาใช้เพื่อแก้ข้อบกพร่องนั้น ๆ ให้สิ้นไป ทั้งนี้ ด้วยความหวังว่า บทความนี้อาจเป็นประโยชน์แก่ผู้ที่มีความสนใจในเรื่องการบริหารราชการ โดยเฉพาะการอำนวยบริการแก่ประชาชนในเรื่องดังกล่าวบ้างไม่มากก็น้อย

สำหรับขอบเขตของบทความ จะได้ทำการพิจารณาศึกษาเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดการอาคารสงเคราะห์เพื่อประชาชนทั่ว ๆ ไปภายในเขตเทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนคร

---

[2] กรมประชาสงเคราะห์, *สถิติการปฏิบัติงานปี 2497–2501* (พระนคร : โรงพิมพ์พุทธศาสนไทย กรมราชทัณฑ์, 2503), หน้า 121-23

ชนบุรี รวมทั้งบริเวณชานเมืองทั้งสองแห่งซึ่งดำเนินงานโดยส่วนราชการและองค์การรัฐบาลเท่านั้น มิได้ศึกษารวมไปถึงการจัดการอาคารสงเคราะห์ซึ่งทำโดยเอกชนหรือการจัดสร้างบ้านพักข้าราชการของส่วนราชการต่าง ๆ เช่น กรมชลประทาน กรมตำรวจ องค์การรถไฟ และกรมสวัสดิการทหารบก ทหารเรือ และทหารอากาศแต่อย่างใด

วิธีการที่จะนำมาใช้ในการศึกษาเรื่องนี้จะเป็นไปในรูปของการค้นคว้าหารายละเอียดต่าง ๆ จากเอกสาร และจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่จำเป็นซึ่งไม่อาจค้นหารายละเอียดที่ต้องการจากเอกสารใด ๆ ได้แล้วก็ได้ใช้วิธีสัมภาษณ์บุคคลที่มีส่วนร่วมในการบริหารงานของแต่ละหน่วยงานบ้าง เมื่อได้ข้อเท็จจริงต่าง ๆ ตามที่ต้องการแล้วจึงนำมาพิจารณาศึกษาตามแบบพรรณาและวิเคราะห์ต่อไป กล่าวคือ ได้จัดรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารงานอาคารสงเคราะห์สำหรับประชาชนโดยองค์การรัฐบาลให้ได้สมบูรณ์พอสมควรเป็นอันดับแรก ต่อจากนั้นจึงได้วินิจฉัยข้อมูลที่ได้มาเพื่อหาข้อบกพร่องต่าง ๆ รวมทั้งการพิจารณาหาวิธีแก้ไขทั้งในทางหลักการและวิธีปฏิบัติเป็นอันดับต่อไป

วิเคราะห์ศัพท์

คำว่า "การอาคารสงเคราะห์" หมายถึงการจัดที่อยู่อาศัยให้แก่ราษฎรที่เดือดร้อนได้เข้าพำนักอาศัย หรืออีกนัยหนึ่งอาจหมายถึงการแก้ปัญหาเรื่องที่อยู่ให้แก่บุคคลที่ต้องการความช่วยเหลือโดยการดำเนินงานของรัฐหรือองค์การเอกชน[3]

จากความหมายของคำว่า "การอาคารสงเคราะห์" อย่างกว้าง ๆ ที่ได้ให้ไว้ข้างบนนี้จะเห็นว่าการอาคารสงเคราะห์นั้นเป็นวิธีการอย่างหนึ่งที่ได้จัดทำขึ้นเพื่อใช้แก้ปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยภายใต้การดำเนินงานของรัฐหรือเอกชน และยังหมายความรวมไปถึงการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ที่มีบ้านเรือนอาศัยอยู่แล้ว แต่มีลักษณะไม่เหมาะสมเท่าที่ควร เป็นต้นว่า คับแคบ อุดอู้เกินไป ขาดแสงสว่าง อับอากาศ ฯลฯ ปัจจัยดังที่ได้กล่าวนี้เป็นสาเหตุที่ทำให้สุขภาพของผู้พำนักอาศัยเสื่อมโทรม[4]

---

[3] "Housing", *Encyclopaedia Britannica* (24 th. ed.), XI, p. 830.

[4] Martin H. Neumeyer, *Social Problem and the Changing Society* (Toronto: D. Van Nostrand Company Inc., 1953), p. 215.

ปัญหาอันเป็นบ่อเกิดของการอาคารสงเคราะห์

อันความเดือดร้อนเกี่ยวกับที่อยู่ของคนเราซึ่งกระตุ้นให้รัฐบาลจำต้องยื่นมือเข้ามาช่วยเหลือนั้นอาจจำแนกออกได้เป็น 2 ประการคือ[5] (1) ขาดแคลนที่อยู่ (2) ที่อยู่ขาดสุขลักษณะ

ก่อนที่จะได้มีการจัดตั้งสำนักงานกลางปรับปรุงแหล่งชุมนุมชน ขึ้นเป็นส่วนราชการที่ขึ้นตรงต่อกระทรวงมหาดไทยเมื่อวันที่ 30 เมษายน 2503 นั้น[6] การดำเนินงานต่าง ๆ ที่รัฐบาลไทยได้กระทำไปเพื่อแก้ปัญหาเรื่องที่อยู่ของราษฎรในเขตเทศบาลนครกรุงเทพและบริเวณเขตต่อเนื่องนั้นคงมีจุดมุ่งหมายแต่เพียงจะขจัดความขาดแคลนที่อยู่เป็นหลักสำคัญ ตามที่จะเห็นได้จากการที่รัฐบาลได้มอบหมายให้หน่วยงานบางแห่ง จัดสร้างอาคารสงเคราะห์ขึ้นเพื่อให้บุคคลประเภทต่าง ๆ ได้เช่า เช่าซื้อไว้อาศัย เช่น กรมประชาสงเคราะห์ เป็นต้น[7] และยังได้มีการจัดตั้งธนาคารอาคารสงเคราะห์ขึ้นเพื่อให้ดำเนินงานด้านนี้โดยเฉพาะอีกด้วย[8] ส่วนความคิดที่จะปรับปรุงหรือกำจัดแหล่งเสื่อมโทรมที่มีอยู่ให้หมดสิ้นไปนั้น นับว่ามีความสำคัญรองลงมา ต่อเมื่อได้มีการจัดตั้งสำนักงานดังกล่าวขึ้นมาแล้ว จึงได้มีการพิจารณาหาทางแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับสุขลักษณะของอาคารบ้านเรือนภายในเขตเทศบาลนครกรุงเทพขึ้น

นอกจากนี้ยังได้มีการลงมือกำจัดแหล่งเสื่อมโทรมเป็นการใหญ่ ดังนั้น การที่ประชาชนไร้ที่อยู่หรือมีที่อยู่ไม่ถูกสุขลักษณะก็ดี หรือบริเวณที่อยู่อาศัยบางแห่งกลายเป็นย่านเสื่อมโทรมไปก็ดี ล้วนแต่มีสาเหตุเนื่องมาจากข้อเท็จจริงดังที่จะได้นำมาอธิบายให้ได้ดังต่อไปนี้

สาเหตุของการขาดแคลนที่อยู่

มูลเหตุที่ทำให้ราษฎรอัตคัดที่อยู่ที่กินนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับภาวะในทางเศรษฐกิจและสัง

---

[5] Stewart Swift, *Housing Administration* (London: Butterworth & Co. Ltd., 1947), p. 2

[6] ประพจน์ เรขะรุจิ, "การปรับปรุงแหล่งชุมชน" *ข่าวจากเทศบาลนครกรุงเทพ ฯ*, เอกสารรายเดือนปีที่ 2 ฉบับที่ 3, มีนาคม 2504, หน้า 3

[7] พระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการสำนักงานและกรมในสำนักนายกรัฐมนตรี (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2483 มาตรา 9, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 57 ตอนที่ 27, 1 กันยายน 2483, หน้า 334

[8] พระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. 2496, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 70 ตอนที่ 6, 20 มกราคม 2496, หน้า 139

คมของแต่ละท้องถิ่น สำหรับในเขตเทศบาลนครกรุงเทพนั้น พอจะรวบรวมมูลเหตุที่ทำให้ประชาชนมีที่อยู่ไม่พอเพียงได้ 3 ประการด้วยกัน คือ

ก. จำนวนประชากรเพิ่มขึ้น

ข. การย้ายภูมิลำเนาของราษฎรเพื่อแสวงอาชีพ

ค. ราคาที่ดินและวัสดุก่อสร้างแพงขึ้น

ก. จำนวนประชากรเพิ่มขึ้น จากการสำรวจสำมะโนประชากรในปี 2484 ปรากฏว่าสถิติประชากรของจังหวัดพระนครมีอยู่เพียง 650,000 คนเท่านั้น แต่หลังจากนั้นต่อมาอีกเพียง 13 ปี คือในปี พ.ศ. 2497 จำนวนประชากรในจังหวัดพระนครได้เพิ่มขึ้นเป็น 1,500,000 คน[9] และจากการสำรวจครั้งหลังสุดเมื่อปี พ.ศ. 2503 นั้น ปรากฏว่าจำนวนประชากรในจังหวัดพระนครมีทั้งสิ้น 1,577,003 คน ในจำนวนนี้เป็นผู้ที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลเสีย 1,299,528 คน[10] และเป็นผู้ที่เกิดในจังหวัดพระนครแท้ ๆ ถึง 1,000,613 คน[11] ตัวเลขเหล่านี้ย่อมจะนำมาพิสูจน์สมมติฐานที่ว่า การที่จำนวนประชากรเพิ่มขึ้นอย่างมากมายเช่นนี้หมายถึงความต้องการที่พำนักอาศัยจะต้องเพิ่มขึ้นตามมาด้วยอย่างไม่มีปัญหา จากการศึกษาของ Bowley แสดงให้เห็นได้ชัดว่า การที่จำนวนประชากรเพิ่มขึ้นมาก ๆ นั้น เป็นบ่อเกิดของปัญหาเรื่องที่อยู่ไม่พอแก่ความต้องการของพลเมืองได้อย่างหนึ่งทีเดียว[12]

ข. การย้ายภูมิลำเนาของราษฎรเพื่อแสวงหาอาชีพ เป็นที่ทราบกันดีแล้วว่าในปีหนึ่ง ๆ มีราษฎรอพยพจากต่างจังหวัดเข้ามาประกอบอาชีพในจังหวัดพระนครเป็นจำนวนไม่น้อย การอพยพที่ก่อให้เกิดภาระยุ่งยากแก่รัฐบาลไทยในระยะ 5–6 ปี ที่แล้วมาของราษฎรจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เพื่อเข้ามาทำมาหากินในจังหวัดพระนคร บันดาลผลให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อเสถียรภาพของรัฐบาลยุคนั้นเป็นอย่างมาก แต่ถ้าหากเราจะพิจารณากันให้ลึกซึ้งจริงแล้วจะเห็นว่า การโยกย้ายที่ทำกินของชาวอีสานครั้งนั้นไม่น่าจะถือได้ว่าเป็นบ่อเกิดอันแท้จริง

---

[9] Department of Public Welfare, *Public Welfare in Thailand* (Bangkok: Chatra Press, 1955) p. 32.

[10] สำนักงานสถิติกลาง สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, *สำมะโนประชากรแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2503* "จังหวัดพระนคร" (พระนคร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2504), หน้า 1

[11] *Ibid.*, หน้า 8

[12] Marian Bowley, *Housing and the State* (London: George Allen & Unwin Ltd., 1947) pp. 10-14.

ของปัญหาเรื่องบ้านเรือนไม่พออาศัยอย่างแท้จริง เพราะเป็นการย้ายแหล่งหากินเพียงชั่วคราว เฉพาะในฤดูแล้งเท่านั้น เมื่อย่างเข้าฤดูฝนต่างก็จะพากันเดินทางกลับภูมิลำเนาเดิม เพื่อทำไร่ไถนาอันเป็นอาชีพหลักของตนต่อไป ความเดือดร้อนเรื่องที่อยู่ไม่พออันเกิดจากการอพยพดังกล่าวจึงไม่คงทนแต่อย่างใด

การโยกย้ายถิ่นที่อยู่ของราษฎรที่พวกเรามักมองข้ามไปเสียก็คือ การย้ายภูมิลำเนาเข้ามาประกอบอาชีพอย่างถาวรในกรุงเทพฯ ของราษฎรจากต่างจังหวัด ซึ่งน่าจะเป็นต้นเหตุอันแท้จริงของความอัตคัดขาดแคลนที่อยู่อาศัยของชาวเมืองหลวง จากการศึกษาเรื่องนี้ทำให้ได้พบว่า ชาวไทยเรามักชอบย้ายถิ่นที่อยู่เป็นเขต ๆ ไป โดยมีเมืองที่เจริญที่สุดเป็นศูนย์กลาง ซึ่งจะมีประชาชนอพยพเข้าไปอยู่มากกว่าจังหวัดอื่นในเขตเดียวกันนั้น เช่น ในภาคกลางก็มักจะมีการอพยพกันไปมาระหว่างจังหวัดต่าง ๆ รอบพระนครและธนบุรี และในที่สุดก็มักจะมาตั้งหลักแหล่งอยู่ในนครหลวงนี้เป็นการถาวร[13] จากสถิติจำนวนผู้ที่ย้ายภูมิลำเนาเข้ามาอยู่ในจังหวัดพระนครรวม 157,083 คนนั้น มีอยู่ถึง 101,963 คน โยกย้ายมาจากจังหวัดที่ใกล้เคียงกับจังหวัดพระนคร เช่น ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ธนบุรี นนทบุรี ปทุมธานี ปราจีนบุรี อยุธยา ราชบุรี สระบุรี สุพรรณบุรี และนครปฐม มากกว่าจังหวัดที่อยู่ห่างไกลออกไป[14]

การที่วิเคราะห์ลงไปว่า การย้ายภูมิลำเนาของราษฎรจากจังหวัดใกล้เคียงเข้ามาอยู่ในพระนครและธนบุรีทำให้เกิดปัญหาเรื่องที่อยู่ขึ้นมานั้น อาศัยหลักเกณฑ์ที่ว่า เมื่อราษฎรจากต่างจังหวัดเหล่านี้ได้โยกย้ายเข้ามาแล้ว มิได้หมายความว่าจำนวนบ้านช่องในพระนครและธนบุรีจะเพิ่มตามไปด้วย เพราะบางครอบครัวก็มิได้เตรียมหาที่อยู่ไว้ล่วงหน้า และเมื่อเกิดมีการย้ายกันเข้ามามาก ๆ ความขลุกขลักเรื่องที่พักอาศัยย่อมจะต้องเกิดขึ้นเป็นธรรมดา นอกจากนั้น บุคคลดังกล่าวส่วนมากมักเข้ามาตั้งหลักแหล่งกันอย่างถาวรอยู่ในเขตเมืองหลวง จนในที่สุดต่างมีลูกมีหลานเป็นชาวกรุงไปหมด ซึ่งเป็นการเพิ่มปริมาณของพลเมืองขึ้นอีกทางหนึ่งด้วย

ค. ราคาที่ดินและวัสดุก่อสร้างแพงขึ้น ถ้าเราจะถือเอาอัตราเงินเดือนขั้นต่ำสุด

---

[13] Adul Wichiencharoen, "Movement of Population within Thailand," *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์* ปีที่ 1 ฉบับที่ 2 ตุลาคม 2503, หน้า 32

[14] *สำนักงานสถิติกลาง*, *op. cit.*, หน้า 10-13

ของข้าราชการไทย คือ พวกเสมียนพนักงานสมัยก่อนสงครามโลกครั้งที่สองซึ่งมีรายได้เดือนละ 20 บาท[15] มาเปรียบเทียบกับอัตราเงินเดือนของข้าราชการชั้นเดียวกันนี้ในปัจจุบันซึ่งได้รับถึงเดือนละ 450 บาท[16] เพื่อเปรียบเทียบหาค่าของเงินแล้วจะเห็นว่าเดี๋ยวนี้เรามีรายได้สูงกว่าสมัยนั้นถึง 22 เท่าเศษ แต่ในครั้งนั้นถ้าเรามีเงินอยู่เพียง 200 บาท ก็อาจซื้อที่ดินและปลูกบ้านขนาดกระทัดรัดสำหรับครอบครัวขนาดเล็ก ๆ พออาศัยอยู่ได้ หรือแทนที่เราจะคิดคำนวณค่าของเงินจากอัตราเงินเดือนข้าราชการดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น เราอาจพิจารณาหารายได้สุทธิของชาวไทยแต่ละคนด้วยการเอาจำนวนประชากรตั้งแต่ปี พ.ศ. 2481 ถึง ปี พ.ศ. 2501 ไปหารายได้ประชาชาติของแต่ละปี จะเห็นว่ารายได้ของคนไทยเราขยับสูงขึ้นประมาณ 47 เท่า แต่ทั้งนี้ มิได้หมายความว่าคนไทยเราจะร่ำรวยไปตามตัวเลขที่เพิ่มขึ้น ความจริงข้อนี้เราจะเห็นได้จากราคาสินค้าต่าง ๆซึ่งเพิ่มสูงขึ้น รวมทั้งราคาที่ดิน แรงงาน และวัสดุก่อสร้างต่าง ๆ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากดัชนีค่าครองชีพแล้ว จะเห็นได้ว่าดัชนีค่าครองชีพ (cost of living index) ได้สูงขึ้นจาก 5.9 ถึง 125.0 เท่า ในระหว่างปี 2481 ถึง 2501[17] ยิ่งถ้าพิจารณาอัตราค่าแรงงานของชนชั้นกรรมกรทุกวันนี้แล้วจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า *ความสามารถในการจ่าย* (ability to pay) ของราษฎรโดยทั่วไปยังคงต่ำอยู่เป็นอันมาก

สาเหตุอันเนื่องมาจากที่อยู่ไม่ถูกสุขลักษณะ

การสร้างที่อยู่อาศัยของประชาชนที่มีรายได้อยู่ในขั้นต่ำ ภายในเขตจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีเท่าที่สังเกตเห็นนั้น ส่วนมากมักต้องการแต่เพียงให้เป็นที่พักหลับนอนและใช้ประกอบอาหารไปวันหนึ่ง ๆ เท่านั้น หาได้คำนึงถึงความสะดวกสบายและปลอดภัยของสุขภาพของสมาชิกในครอบครัวแต่อย่างใดไม่ ปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยไม่ถูกสุขลักษณะนี้ อาจแยกการพิจารณาออกได้เป็น 2 ประการที่สำคัญ คือ (ก) สภาพของชุมชน (ข) สภาพบ้านอยู่อาศัย

---

[15] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2485 บัญชีหมายเลข 2, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 59 ตอนที่ 68. 23 ตุลาคม 2485, หน้า 1941-92

[16] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2502 บัญชีหมายเลข 1, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 76 ตอนที่ 101, 30 ตุลาคม 2502, หน้า 5,

[17] สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, *สถานะการณ์เศรษฐกิจของประเทศไทย ฉบับที่ 9 พ.ศ. 2502* (พระนคร: โรงพิมพ์อำพลวิทยา, 2503), หน้า 13

ก. สภาพของชุมชน สภาพของชุมชนที่จะนำมากล่าวในที่นี้มีความหมายอย่างกว้าง ๆ ว่า *แหล่งเสื่อมโทรม* (deteriorated areas) ซึ่งในต่างประเทศเขาแยกออกไปเป็น slum areas ซึ่งหมายถึงบริเวณที่เสื่อมโทรมลงจนไม่มีทางใดที่จะช่วยให้กลับมีสภาพดีขึ้นอีกได้แล้วอย่างหนึ่ง กับ blight areas ซึ่งได้แก่บริเวณที่จะเริ่มเสื่อมโทรมลง หากปล่อยทิ้งไว้ไม่ดำเนินการแก้ไขก็จะกลายเป็น slum areas ไปอย่างรวดเร็ว ในบ้านเรายังคงเรียกบริเวณชุมชนทั้งสองประเภทนี้รวม ๆ กันไปว่า แหล่งเสื่อมโทรม ซึ่งสังเกตได้จากลักษณะของโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างที่เก่าแก่ทรุดโทรม *ขาดมาตรฐาน* และปลูกอยู่อย่างแออัดจนหาอากาศบริสุทธิ์ได้ยาก ขาดแสงสว่างและขาดบริการสาธารณูปการบางอย่าง เช่น น้ำประปา ไฟฟ้า ระบบถ่ายเท น้ำโสโครกและขาดการคมนาคมไปมาที่สะดวกสบาย[18]

ที่ว่าบ้านเรือนขาดมาตรฐานนั้น เรายังไม่มีการกำหนดลักษณะไว้แน่นอน แต่พอจะอธิบายได้ว่า บ้านที่ขาดมาตรฐานนั้น หมายถึงบ้านที่คับแคบไม่พอดีกับจำนวนสมาชิกในครอบครัว อากาศถ่ายเทไม่สะดวก ขาดเครื่องสุขภัณฑ์อันจำเป็นแก่การดำรงชีพตามสมควร และไม่มีบริการสาธารณูปโภคที่จำเป็นบางอย่าง[19] ส่วนการที่จะวินิจฉัยลงไปว่าบ้านเรือนที่มีสภาพหรือลักษณะอย่างไรจึงจะเรียกว่าขาดมาตรฐานนั้น ก็จำเป็นต้องพิจารณาถึงสภาวะการณ์ท้องถิ่นเป็นแห่ง ๆ ไป ประกอบกับลักษณะของภูมิประเทศ เพื่อวินิจฉัยว่าบ้านในสภาพเช่นนั้นควรจะมีอะไรบ้างที่จำเป็นจะต้องมีต้องใช้ หากมีบ้านเรือนที่ขาดมาตรฐานดังกล่าว ปลูกรวมกันอยู่ในที่แห่งใดแล้ว ก็อาจเรียกสถานที่แห่งนั้นว่าเป็นแหล่งเสื่อมโทรมได้ ทั้งนี้โดยพิจารณาเป็นแห่ง ๆ ไปตามสภาพของชุมชนดังกล่าวแล้ว เช่นจะเห็นว่า ทางราชการถือว่าบ้านเรือนบริเวณท่าวาสุกรีเป็นแหล่งเสื่อมโทรม แต่ผู้เขียนได้เคยพบเห็นบ้านชาวประมงอิสลามแถบชายฝั่งอ่าวไทยฝั่งตะวันตกแล้ว ปรากฏว่ามีสภาพที่เสื่อมโทรมยิ่งกว่าบริเวณท่าวาสุกรีหลายเท่านัก

แหล่งเสื่อมโทรมในเขตเทศบาลนครกรุงเทพที่พอจะยกมาเป็นตัวอย่างก็เห็นจะเป็นบริเวณหน้ากรมทางหลวงแผ่นดิน ซึ่งบัดนี้ได้รับการปรับปรุงรื้อถอนไปหมดสิ้นแล้ว

---

[18] ประพจน์ เรขะรุจิ, *op. cit.*, หน้า 18

[19] Neumeyer, *op. cit.*, p. 215.

ก่อนที่จะได้รับการปรับปรุง บริเวณนี้ได้ชื่อว่าเป็นแหล่งเสื่อมโทรมที่มีเรือนออกเกิดขึ้นมากที่สุดแห่งหนึ่ง พื้นที่ได้รับการรื้อถอนปรับปรุงไปแล้วมีประมาณ 130 ไร่ มีระดับพื้นดินต่ำกว่าบริเวณรอบ ๆ ตั้งแต่ 1–2 เมตร และเนื่องจากไม่มีท่อระบายน้ำอยู่เลยจึงทำให้มีน้ำขังอยู่ตลอดปี อาคารบ้านเรือนที่ปลูกสร้างกันอย่างหนาแน่นถึง 1,318 หลังคาเรือน ก็ผุพังมิได้มีการบูรณะแต่อย่างใด จำนวนประชากรที่อาศัยอยู่ในบริเวณแคบ ๆ นี้มีทั้งสิ้นประมาณ 10,000 คน[20] ทางสัญจรที่ราษฎรใช้กันอยู่ขณะนั้นก็เป็นไม้กระดานทอดอยู่เหนือน้ำกว้างไม่เกิน 1 เมตร บางแห่งก็ใช้การแทบไม่ได้ ด้วยเหตุนี้ทางการจึงได้กำหนดให้บริเวณย่านสะพานเสาวณีย์เป็นแหล่งเสื่อมโทรม และได้ทำการรื้อถอนบ้านช่องที่ยัดเยียดกันอยู่นั้นออกไปจนหมดสิ้นในระยะต่อมา นอกจากบริเวณย่านสะพานเสาวณีย์นี้แล้ว ยังมีแหล่งเสื่อมโทรมที่ทางราชการกำลังดำเนินการรื้อถอนอยู่คือ บริเวณท่าวาสุกรี และบริเวณวัดเทวราชกุญชร เป็นต้น

ข. สภาพบ้านอยู่อาศัย บ้านเรือนก็เหมือนกับร่างกายของมนุษย์ คือเมื่อปลูกขึ้นมาแล้วก็ต้องคอยเยียวยาซ่อมแซมกันอยู่ตลอดไป มิฉะนั้นก็จะต้องทรุดโทรมเก่าแก่ผุพังไปก่อนกาลเวลาอันสมควร สำหรับบ้านนั้นเมื่อเจ้าบ้านรายใดมีรายได้ดีและหมั่นซ่อมแซมปรับปรุง สภาพบ้านก็ดีหน่อย รายใดยากจนก็ต้องปล่อยไปตามบุญตามกรรม สภาพบ้านที่มีลักษณะทรุดโทรมเพราะขาดการบำรุงรักษาดังกล่าว จึงเป็นเหตุจำเป็นที่รัฐบาลจะต้องยื่นมือเข้ามาดำเนินการแก้ไขในภายหลัง เพราะปรากฏว่ามันอยู่ในสภาพที่ทรุดโทรมถึงขนาดแล้ว ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันหรือกำจัดสภาพสังคมพิการ (Social disorganization) เพราะการที่ชุมชนใดก็ตาม มีบ้านช่องที่มีลักษณะดังกล่าวรวมอยู่เป็นกลุ่มก้อนใหญ่ ๆ แล้ว มักเป็นบ่อเกิดของโรคภัยไข้เจ็บ อัตราตายของราษฎรมักสูงกว่าปกติ เกิดเป็นแหล่งโสเภณี อาชญากร และยุวอาชญากร ตลอดจนเป็นต้นเพลิงได้เป็นอย่างดีอีกด้วย[21]

ที่อยู่อาศัยที่มีสภาพทรุดโทรมซึ่งก่อให้เกิดสภาพสังคมพิการขึ้นนั้น อาจเกิดจากสาเหตุที่พอจะอธิบายได้ดังนี้

(1) ปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคม ในต่างประเทศ ปัญหาเรื่องที่พักอาศัยจะมีอยู่มากมายในเมืองที่มีการอุตสาหกรรมใหญ่ ๆ ทั้งนี้เพราะบรรดาโรงงานแต่ละแห่งจำต้องใช้คนงาน

---

[20] ประพจน์ เรขะรุจิ, *op. cit.*, หน้า 24-25

[21] *Ibid.*, หน้า 18

เป็นจำนวนมาก โดยปกติคนงานเหล่านั้นต่างพอใจที่จะหาที่อยู่ให้ใกล้ที่ทำงานของตนให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพื่อเป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายและเวลาในการเดินทางให้น้อยลง แต่เนื่องจากในท้องที่เช่นว่านั้นไม่กว้างขวางพอที่จะสนองความต้องการของประชาชนได้มากนัก ผู้ที่เข้ามาอยู่จึงต้องประสบกับความยุ่งยากเกี่ยวกับบ้านเรือนสำหรับอยู่อาศัยไม่เพียงพอ สภาพของบ้านทรุดโทรม และต้องอาศัยกันอยู่อย่างอุดอู้ ดังนั้นปัญหาเรื่องสุขภาพของประชาชนจึงตามมา นอกจากนั้น การที่ผู้คนต่างถิ่นต่างทำเลมาอยู่รวมกันมาก ๆ ต่างคนต่างจิตใจและมีความเห็น อุปนิสัย และขนบธรรมเนียม ความชื่อติดต่างมาต่าง ๆ กัน เมื่อมารวมกันอยู่ในสถานที่ที่ไม่เหมาะสม ย่อมทำให้เกิดปัญหาทางสังคมนานาประการ ประกอบกับความกดดันทางเศรษฐกิจ ย่อมมีการแก่งแย่งกันในเชิงอาชีพ ชิงไหวชิงพริบกันในการทำมาหากินร่วมกันเป็นกลุ่มเป็นพวก และร่วมกันประกอบอาชีพ ในทางทุจริต

สำหรับสังคมในประเทศไทยนั้น ความเจริญนานาประการรวมตัวอยู่ในจังหวัดเสียเป็นส่วนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งจังหวัดพระนคร นอกจากจะมีงานให้ทำแล้ว ในนครหลวงยังมีสิ่งดึงดูดความสนใจราษฎรต่างจังหวัดให้เข้ามาตั้งหลักแหล่งทำมาหากินกันเป็นล่ำเป็นสันจนกระทั่งกลายเป็นคนกรุงเทพเสียก็มาก ดังนั้นผู้ซึ่งอพยพเข้ามาอยู่ในพระนครชนบุรีจึงมีอาชีพต่างๆ กัน มีชีวิตความเป็นอยู่ผิดแผกแตกต่างกันไปตามพื้นเพและถิ่นกำเนิดของแต่ละคน เมื่อเข้ามาอยู่ในกรุงก็ต้องดำเนินชีวิตอย่างคนกรุงเทพจะพึงกระทำ เป็นต้นว่าต้องกระตือรือร้นทำมาหากินจนขาดเวลาว่างที่จะมาสังสรรค์กันเหมือนเมื่อครั้งตนเคยอยู่ในชนบท และเนื่องจากค่าใช้จ่ายในการครองชีพสูงและความกดดันทางเศรษฐกิจ ต่างคนต่างต้องพยายามที่จะหารายได้มาให้เพียงพอที่จะเลี้ยงตนและครอบครัว ความสัมพันธ์ระหว่างเพื่อนบ้านใกล้เคียงของราษฎรในจังหวัดพระนครชนบุรีจึงมีน้อยกว่าราษฎรในต่างจังหวัดอย่างเห็นได้ชัด สิ่งเหล่านี้เป็นรากเง้าของการเบียดเบียนซึ่งกันและกันทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม ทั้งเปิดเผยและลับหลัง ดังที่เราเห็นกันแล้วว่า จำนวนอาชญากรรม โสเภณี และโรคร้ายนานาชนิดที่ไม่เคยมีหรือมีน้อยในต่างจังหวัดก็มักจะพบกันมากในเมืองหลวง เช่น วัณโรค กามโรค โรคจิต โรคประสาท ฯลฯ จำนวนผู้ป่วยจากโรคเหล่านี้มีแต่จะเพิ่มขึ้นทุกขณะ ปรากฏขณะนี้ว่าจำนวนโรงพยาบาลที่ตั้งขึ้นเพื่อให้การบำบัดอาการป่วยทางจิตและสถานสงเคราะห์ต่างๆ นี้ มีจำนวนพอ ๆ กับจำนวนโรงพยาบาลที่รับรักษาอาการป่วยทางกายแล้ว

จากข้อเท็จจริงดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น เมื่อนำมาประกอบการพิจารณาควบคู่ไปกับภาวะในทางเศรษฐกิจในเขตจังหวัดพระนครแล้วพอจะอนุมานได้ว่า ความต้องการบริการที่จะนำมาใช้ในการแก้ปัญหาเกี่ยวกับที่พักอาศัยในด้านต่าง ๆ มีมานานแล้ว และยังจะต้องดำเนินต่อไปตราบเท่าที่กรุงเทพฯ ยังเป็นศูนย์รวมแห่งความเจริญทั้งปวงได้เช่นนี้

(๒) รัฐบาลขาดความเอาใจใส่ คือ ละเลยให้มีการปลูกสร้างบ้านเรือนกันอย่างตามใจชอบโดยไม่คำนึงถึงแบบแปลน คุณภาพของวัสดุที่ใช้ในการก่อสร้าง และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ขาดการควบคุมและตรวจตราให้ได้ผลอย่างจริงจัง แม้ว่าจะมีกฎหมายวางระเบียบไว้หลายฉบับ วางระเบียบเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารภายในเขตเทศบาลนครกรุงเทพไว้แล้วก็ตาม เรื่องนี้จึงเป็นข้อบกพร่องในทางปฏิบัติซึ่งทำให้มีการปลูกสร้างเคหะสถานกันอย่างตามใจชอบ แม้แต่ในบริเวณอาคารสงเคราะห์ของรัฐบาลเอง เช่น ที่ถนนดินแดงก็ปรากฏว่ามีทางที่จะกลายเป็นแหล่งเสื่อมโทรมไปในอนาคตอย่างแน่นอน ถ้าไม่จัดการแก้ไขเสียแต่ต้นมือ

(๓) ราษฎรขาดความเสียสละเพื่อส่วนรวม ความจริงสาเหตุข้อนี้ควรจะนำไปกล่าวรวมในข้อ (1) ด้วย แต่เนื่องจากพิจารณาเห็นว่า ความเสียสละในที่นี้หมายถึงการร่วมแรงร่วมใจของประชาชนในแต่ละชุมชน ในอันที่จะบูรณะชุมชนของตนให้พ้นจากสภาพอันเดือดร้อนเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม ซึ่งถ้าจะถือว่าเป็นการร่วมพัฒนาชุมชนของตนก็ไม่ผิดนัก การที่ประชาชนในแต่ละชุมชนไม่คำนึงถึงความสำคัญข้อนี้ย่อมหมายถึงกับปล่อยปละละเลยให้สภาพของท้องถิ่นที่ตนพำนักอยู่เป็นไปตามยถากรรม มิได้มีสามัคคีธรรมเป็นเครื่องยึดเหนี่ยวน้ำใจของคนในแต่ละครัวเรือนให้รวมเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน[22]

การแก้ปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัย

ตลอดเวลาที่ปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยเพิ่มขึ้นดังกล่าวแล้ว หน่วยราชการที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการของประชาชนได้พยายามหาทางแก้ไขด้วยวิธีการต่าง ๆ อย่างไม่หยุดยั้ง และประสบผลสำเร็จมากบ้างน้อยบ้างแตกต่างกันไป วิธีการต่าง ๆ เหล่านี้อาจกล่าวได้ว่ามีอยู่รวม

[22] Neumeyer, *op. cit.*, pp. 218-18.

4 วิธีด้วยกัน คือ (1) การใช้อำนาจกฎหมายบังคับ (2) ส่งเสริมการจัดบริการอาคารสงเคราะห์โดยเอกชน (3) ส่งเสริมวิธีสหกรณ์ และ (4) การดำเนินงานโดยหน่วยราชการของรัฐ[23]

เนื่องจากบทความนี้มุ่งที่จะเน้นเฉพาะการจัดการอาคารสงเคราะห์ของรัฐบาลในเขตเทศบาลนครกรุงเทพและบริเวณต่อเนื่องเท่านั้น จึงจะขออธิบายถึงวิธีการสามประการแรกแต่เพียงสังเขป และจะพิจารณาถึงวิธีการที่ 4 อันเป็นข้อใหญ่ใจความของเรื่องให้ละเอียดเป็นพิเศษ

1. การใช้อำนาจกฎหมายบังคับ

วิธีทั่วไปที่รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ได้นำมาใช้ คือ การตรากฎหมายออกมาเพื่อขจัดความเดือดร้อนเรื่องที่อยู่อาศัยของประชาชน และเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง รัฐบาลไทยได้ตราพระราชบัญญัติควบคุมค่าเช่าออกมาเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ผู้เช่าและผู้ให้เช่าอาคาร เฉพาะในเขตเทศบาลนครกรุงเทพก็ได้มีการตราเทศบัญญัติขึ้นเพื่อควบคุมการก่อสร้างอาคารบ้านเรือนให้เป็นไปอย่างมีระเบียบแบบแผน และป้องกันการเพาะตัวของแหล่งเสื่อมโทรมด้วย โดยกำหนดไว้ว่า การก่อสร้างอาคารใด ๆ ก็ตามจะต้องขออนุญาตต่อคณะเทศมนตรีเสียก่อน เมื่อได้รับอนุญาตแล้วจึงจะปลูกได้ นอกจากนี้ยังได้มีการกำหนดบริเวณสถานบางแห่งที่จะปลูกสร้างอาคารบางชนิดขึ้นไม่ได้โดยเด็ดขาด ทั้งนี้เพื่อรักษาความสวยงามของบ้านเมืองหรือเพื่อป้องกันอัคคีภัยเป็นต้น[24]

เกี่ยวกับข้อปัญหาที่น่าคิดมีอยู่ว่า อันการออกกฎหมายมาเพื่อควบคุมการปลูกบ้านเรือนนั้นหากกฎหมายมีข้อความหละหลวมจนเกินไป หรือขาดการบังคับใช้ให้ได้ผลจริง ๆ แล้วก็จะทำให้มีการปลูกสร้างบ้านกันอย่างตามใจชอบจนขาดความเป็นระเบียบเรียบร้อย ซึ่งจะเป็นทางนำไปสู่แหล่งเสื่อมโทรมในอนาคตได้อย่างหนึ่ง แต่ในทางตรงกันข้าม ถ้ากฎหมายที่ออกมานั้น เข้มงวดและมีการบังคับใช้ตามบทบัญญัตินั้นอย่างกวดขันจริงจัง และมีการกำหนด

---

[23] *Ibid.*

[24] โปรดพิจารณารายละเอียดจาก เทศบัญญัติ เทศบาลนครกรุงเทพ เรื่อง กำหนดบริเวณซึ่งอาคารบางชนิดจะปลูกสร้างขึ้นมิได้ พ.ศ. 2491, *ราชกิจจานุเบกษา* ตอนที่ 64 เล่มที่ 65, 2 พฤศจิกายน 2491, หน้า 666-73

มาตรฐานของวัสดุที่ใช้ในการก่อสร้างอย่างเคร่งครัด ราคาค่าก่อสร้างที่อยู่อาศัยของประชาชนก็ย่อมจะสูงขึ้น เป็นเหตุให้ผู้ที่มีรายได้น้อยไม่สามารถที่จะสร้างบ้านเรือนเป็นของตนเองได้จำต้องขวนขวายหาบ้านเช่าอยู่ ทางฝ่ายนายทุนซึ่งปลูกสร้างอาคารขึ้นเพื่อให้เช่า หรือเช่าซื้อก็อาจจะหาโอกาสขึ้นค่าเช่าเอาได้เพื่อให้ได้กำไรมาก ๆ ในทำนองเดียวกันหากรัฐบาลออกกฎหมายคุ้มครองผู้เช่าจนเกินไป บรรดานายทุนก็หมดกำลังใจที่จะคิดสร้างอาคารบ้านเรือนให้เช่าเพิ่มเติมอีก

2. การส่งเสริมการดำเนินงานโดยเอกชน

ในบางประเทศนิยมให้เอกชนจัดสร้างอาคารสงเคราะห์ โดยเฉพาะในสหรัฐอเมริกาซึ่งถือเป็นอย่างมากว่า การที่รัฐบาลรับเอางานด้านนี้มาทำเสียเองนั้นเป็นการปฏิบัติที่มีทางโน้มเอียงไปในทางสังคมนิยม (socialism)[25] ดังที่จะเห็นได้จากการที่รัฐบาลสหรัฐถูกโจมตีอย่างหนักเมื่อคราวนำเอาโครงการ Public Works Administration มาใช้เพื่อแก้ปัญหาคนว่างงานอันเป็นผลเนื่องมาจากเศรษฐกิจตกต่ำเมื่อปี ค.ศ. 1930 ตามโครงการนี้มีการจัดบริการอาคารสงเคราะห์ราคาถูกในรูป Federal Housing Administration ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะอำนวยความสะดวกในการสร้างที่อยู่อาศัยให้แก่ราษฎร ปรากฏว่าได้มีองค์การเอกชนหลายแห่งคัดค้านว่าการกระทำของรัฐบาลเช่นนั้นเป็นลักษณะที่แสดงให้เห็นว่า รัฐบาลมุ่งที่จะกุมอำนาจไว้ในมือแต่ผู้เดียวอันเป็นการขัดกับหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยของสหรัฐ[26] และถ้าจะกล่าวกันตามความเป็นจริงแล้ว การมีเอกชนจัดสร้างอาคารสงเคราะห์ขึ้นนี้ย่อมเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้มาก หากว่าการดำเนินงานนั้นเป็นที่เชื่อถือได้ว่าจะซื่อสัตย์ต่อประชาชนอย่างแท้จริง

ขณะนี้ในจังหวัดพระนคร มีเอกชนและคณะบุคคลจำนวนไม่น้อยที่ดำเนินงานธุรกิจเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยของประชาชน เป็นต้นว่า มีการจัดสรรที่ดิน การจัดสร้างอาคารสงเคราะห์เพื่อให้เช่าและเช่าซื้อ ตลอดถึงการจัดสร้างบ้านให้เช่าซึ่งมีผู้ทำกันมานมนานแล้ว การดำเนินงานเช่นว่านี้ บางรายก็มีความมั่นคงดี แต่บางรายก็หลอกลวงเอาเงินของประชาชนไปเสียก็

---

[25] Neumeyer, *op. cit.*, p. 220.

[26] Leonard D. White, *The Introduction to the Study of Public Administration* 4th ed., (New York: The Macmillan Company, 1955), pp. 45-46.

มาก ดังนั้น เพื่อให้การประกอบธุรกิจประเภทนี้เป็นที่เชื่อถือของประชาชนยิ่งขึ้น ทางรัฐบาลจึงมองเห็นความจำเป็นที่จะต้องมีการควบคุมธุรกิจดังกล่าวให้รัดกุมขึ้น โดยตรากฎหมายออกมาเพื่อการนี้โดยเฉพาะ

3. การส่งเสริมวิธีการสหกรณ์

การส่งเสริมวิธีการสหกรณ์เป็นวิธีการที่ดีอีกวิธีหนึ่ง ที่ใช้ได้ผลดีมาแล้วในต่างประเทศ เช่น ในประเทศฝรั่งเศสและสวีเดน ซึ่งปรากฏว่าบ้านที่ปลูกโดยวิธีนี้ทุ่นค่าใช้จ่ายไว้ได้ถึง 20 – 30 % ของราคาค่าก่อสร้างโดยวิธีอื่น[27] ทั้งนี้ โดยรัฐบาลได้ให้ความช่วยเหลือในทางวิชาการ และจำหน่ายวัสดุก่อสร้างให้ในราคาถูก วิธีนี้นับว่าช่วยให้ผู้ที่ไม่มีเงินจ้างผู้อื่นปลูกได้มีบ้านของตนเอง การร่วมมือกันหรือที่เราเรียกว่า "การลงแรง" มีในบ้านเรามานานแล้ว จึงไม่ใช่ของใหม่และเป็นวิธีการที่ควรสนับสนุนเป็นอย่างยิ่ง เพราะเป็นการส่งเสริมให้เกิดความสามัคคีอันแน่นแฟ้นขึ้นในหมู่เพื่อนบ้านใกล้เคียงได้เป็นอย่างดียิ่ง

4. การดำเนินงานโดยหน่วยราชการของรัฐ

รัฐบาลมีบทบาทอันสำคัญยิ่งในการป้องกันและแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยของประชาชน การดำเนินงานโดยทางราชการนี้ มีวิธีที่รัฐบาลของนานาประเทศรวมทั้งประเทศไทยด้วย ใช้กันนั้นมีอยู่ 3 ประการกล่าวคือ (ก) โดยการตรากฎหมายออกใช้บังคับดังที่ได้กล่าวมาแล้ว (ข) โดยให้ความช่วยเหลือทางด้านการเงินแก่ผู้ที่ต้องการที่ดิน และสร้างบ้านอยู่เป็นของตนเอง และ (ค) โดยการสร้างอาคารสงเคราะห์ให้เช่า เช่าซื้อในราคาถูก[28]

สำหรับในประเทศไทยนั้น การดำเนินงานเพื่อแก้ปัญหาเรื่องที่อยู่ซึ่งรัฐบาลเป็นผู้จัดทำเอง ทั้ง 3 วิธีที่ได้กล่าวมาแล้วนี้ เป็นหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ ของรัฐบาลตลอดจนสำนักงานบางแห่งที่อยู่ในเครือเดียวกัน ได้แก่ (1) กรมประชาสงเคราะห์ (2) ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (3) เทศบาลนครกรุงเทพ (4) สำนักงานกลางปรับปรุงแหล่งชุมชนของกระทรวงมหาดไทย และ (ค) สำนักงานสลากกินแบ่งของรัฐบาล ซึ่งจะได้พิจารณาเป็นลำดับไป

---

[27] United Nations, *International Survey Programmes of Social Development* (New York: Department of Social Affairs, 1959), p. 47.

[28] Neumeyer, *op. cit.*, pp. 281, 222-25.

ก. การดำเนินการโดยกรมประชาสงเคราะห์ กรมนี้ได้ถือกำเนิดขึ้นมาเมื่อวันที่ 1 กันยายน 2483 ขณะนั้นเป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อสำนักนายกรัฐมนตรี มีวัตถุประสงค์เพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมสวัสดิภาพของประชาชนในด้านการครองชีพให้ได้รับความสมบูรณ์พูนสุขอยู่ดีกินดี เพื่อเป็นกำลังของประเทศชาติสืบไป[29]

กรมประชาสงเคราะห์ได้รับการปรับปรุงและโอนไปอยู่กับกระทรวงต่าง ๆ หลายครั้ง และในครั้งสุดท้ายนี้ได้มาขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทย มีการแบ่งส่วนราชการออกเป็น 9 กอง[30] มีกองเคหะสงเคราะห์ดำเนินการด้านอาคารสงเคราะห์ กองนี้แบ่งส่วนงานออกเป็นแผนกต่าง ๆ 3 แผนกด้วยกัน คือ แผนกสำรวจและก่อสร้าง แผนกส่งเสริมการสร้าง และแผนกบริการอาคารสงเคราะห์ แต่การจัดการอาคารสงเคราะห์ได้เริ่มอย่างจริงจังเมื่อปี 2485 โดยมีการตรา พ.ร.บ. จัดตั้งสำนักงานอาคารสงเคราะห์ขึ้น เพื่อเร่งรัดให้บริการด้านนี้เป็นไปด้วยความรวดเร็ว แต่เมื่อตั้งขึ้นแล้วก็ต้องหยุดดำเนินงาน เนื่องจากผลกระทบกระเทือนสงครามโลกครั้งที่สอง กระทั่งถึงปี 2494 จึงได้เริ่มดำเนินงานใหม่เมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม โดยตั้งสำนักงานถาวรขึ้นภายในกรมประชาสงเคราะห์[31]

การจัดการอาคารสงเคราะห์ในหน้าที่สำนักงานอาคารสงเคราะห์

หลังจากที่ได้ซบเซาไปในระหว่างสงครามโลกครั้งสุดท้าย และได้รับโอนหน้าที่ในการจัดการมาจากกรมประชาสงเคราะห์เมื่อปี 2495 แล้ว สำนักงานอาคารสงเคราะห์ได้เริ่มงานระยะแรกด้วยเงินทุน 20 ล้านบาท โดยจัดไว้สำหรับส่วนกลาง 11 ล้านบาท ส่วนภูมิภาค 9 ล้านบาท ต่อมาในปี 2496 ได้รับเพิ่มอีก 25 ล้านบาท ปี 2497 ได้รับอีก 9 ล้านบาทเป็นงวดสุดท้าย เงินทั้งหมดนี้เป็นประเภทเงินทุนหมุนเวียนสำหรับดำเนินการอาคารสงเคราะห์[32] นอกจากนี้ใน

---

[29] พระราชบัญญัติจัดวางระเบียบราชการสำนักงานและกรมในสำนักนายกรัฐมนตรี (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2483, *op. cit.*

[30] พระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการกรมประชาสงเคราะห์ในกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2495 มาตรา 3, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 69 ตอน 60, 30 กันยายน 2495, หน้า 1210

[31] กระทรวงมหาดไทย, ประกาศกระทรวง ฯ เรื่อง *การจัดตั้งสำนักงานอาคารสงเคราะห์* ลงวันที่ 31 กรกฎาคม 2494

[32] สำนักงานอาคารสงเคราะห์, *โครงการและระเบียบหลักเกณฑ์ให้กู้ยืม ให้เช่าซื้อ และให้เช่า* (ธนบุรี: โรงพิมพ์เกษตรศิลป, 2494), หน้า 3

การจัดสร้างอาคารรุ่นใหม่ขึ้นที่ตำบลทุ่งมหาเมฆ อำเภอยานนาวา ทางสำนักงานได้อาศัยเงินกู้จากธนาคารไทยพาณิชย์การ 34 ล้านบาท และคาดว่าจะต้องกู้เพิ่มเติมอีก[33]

(ก) วัตถุประสงค์และวิธีการดำเนินงาน การดำเนินงานของสำนักงานอาคารสงเคราะห์มีวัตถุประสงค์ดังนี้ คือ (1) ให้เจ้าของที่ดินกู้เงินเพื่อใช้ในการปลูกสร้าง ดัดแปลง หรือแก้ไขอาคาร โดยเอาที่ดินมาจำนองไว้เป็นประกันการชำระหนี้ (2) ให้เช่าซื้อที่ดินและอาคาร และ (3) ให้เช่าที่ดินและอาคาร

ในขณะนี้สำนักงานเป็นฝ่ายดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ข้างบนนี้ ส่วนกองเคหะสงเคราะห์ของกรมประชาสงเคราะห์คงมีหน้าที่แต่เพียงให้คำแนะนำทางวิชาการแก่เอกชนที่จะปลูกสร้างที่อยู่อาศัยและทำหน้าที่ออกแบบ ควบคุมการก่อสร้างอาคารที่กรมประชาสงเคราะห์ดำเนินอยู่เท่านั้น

สำหรับวิธีดำเนินการนั้นได้พิจารณา (1) กำหนดหลักเกณฑ์การขอกู้ยืมเงินปลูกสร้างบ้าน ขอเช่าซื้อที่ดินและอาคารและขอเช่าที่ดินและอาคาร รวมทั้งการรับและเก็บเงินค่าเช่า รับและเก็บเงินกู้และดอกเบี้ยเงินกู้ รับและจ่ายเงินต่าง ๆ นำส่งคลัง และ (2) พิจารณาให้กู้ยืมเงินปลูกสร้างบ้านเรือน การเช่าซื้อที่ดินและอาคาร การเช่าที่ดินและอาคาร ทั้งนี้โดยมีคณะกรรมการของสำนักงานเป็นผู้พิจารณาอนุมัติตามหลักเกณฑ์และข้อเท็จจริง ทั้งนี้ ทางสำนักงานได้จัดตั้งนักสังคมสงเคราะห์เป็นผู้ตรวจสอบคำร้องขอเช่า เช่าซื้ออาคาร และเยี่ยมเยียนผู้เช่าอาคาร ตลอดจนให้ความช่วยเหลือต่าง ๆ ด้วย[34]

(ข) ผลของการดำเนินงาน จำนวนอาคารสงเคราะห์ที่กรมประชาสงเคราะห์และสำนักงานอาคารสงเคราะห์ได้จัดสร้างขึ้นในเขตเทศบาลนครกรุงเทพและบริเวณใกล้เคียง ตั้งแต่เริ่มแรกจนถึงปี พ.ศ. 2504 มีจำนวนตามรายการดังต่อไปนี้

สวนมลิ	หน้าโรงพยาบาลกลาง	
	เรือนไม้แถวใต้ถุนสูง	115 ห้อง

---

33 สัมภาษณ์ นายประจักษ์ สิทธิไชย หัวหน้าแผนกเช่าซื้อ สำนักงานอาคารสงเคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์ วันที่ 5 กรกฎาคม 2505

34 สำนักงานอาคารสงเคราะห์, *op. cit.*, หน้า 3-4

ถนนดินแดง		
	เรือนไม้แถวใต้ถุนสูง	932 ห้อง
	เรือนคู่	100 ห้อง
	บังกาโล	50 หลัง
สะพานยมราช		
	ตึกแถว 2 ชั้น	110 ห้อง
ห้วยขวาง		
	เรือนไม้แถวใต้ถุนสูง	1,700 ห้อง
ท่าวัง	ตำบลปากคลองตลาด	
	อาคารไม้	1 หลัง
บางค้อ	ธนบุรี	
	เรือนไม้แถว	16 ห้อง
ทุ่งมหาเมฆ	ยานนาวา	
	แบ่งออกเป็น 2 รุ่น คือ	
	รุ่นที่ 1	
	เรือนไม้ชั้นเดียวใต้ถุนสูง	28 หลัง
	เรือนไม้เดี่ยวชั้นครึ่ง	28 หลัง
	รุ่นที่ 2	
	อาคารตึกหลังเดียว 2 ชั้น ซึ่งสร้างเสร็จและให้ผู้ได้อนุญาตให้เช่าซื้อเข้าไปอยู่แล้วบางส่วน และคาดว่าการก่อสร้างจะเสร็จครบถ้วนตามสัญญาในปลายเดือนมกราคม 2506 น[35]	

(ค) โครงการในอนาคต สำนักงานอาคารสงเคราะห์มีโครงการจะจัดสร้างตึก 5 ชั้น เพื่อให้คนยากจนเช่าอยู่อาศัยจำนวนประมาณ 5,000 ครอบครัว ทั้งนี้จะได้จัดสร้างขึ้นที่บริเวณ

---

[35] อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์, หนังสือลับมากเทศมนตรีนครกรุงเทพ ที่ ลส 536/2506 เรื่อง ขอทราบรายละเอียดเกี่ยวกับการสร้างอาคารสงเคราะห์ ลงวันที่ 3 มกราคม 2506

ถนนดินแดง โดยจะรื้อของเก่าออกบางส่วน และคิดค่าเช่าห้องละ 120 บาทต่อเดือน งบประมาณที่ใช้ในการนี้ทั้งสิ้น 205 ล้านบาท[36]

ข. การดำเนินงานในธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารแห่งนี้เป็นนิติบุคคลสังกัดกระทรวงการคลังซึ่งได้จัดตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2496 โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้ความช่วยเหลือทางการเงินให้ประชาชนได้มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองตามควรแก่อัตภาพ[37] สำนักงานของธนาคารตั้งอยู่ที่อาคารมุมอนุสาวรีย์ประชาธิปไตย ถนนราชดำเนิน จังหวัดพระนคร เป็นสำนักงานใหญ่ และยังมิได้มีการจัดตั้งสาขาขึ้นในที่ใด

เงินทุนของธนาคารอาคารสงเคราะห์กำหนดไว้ไม่ให้เกินกว่า 500 ล้านบาท ซึ่งได้มาโดย (1) รัฐจ่ายให้เป็นทุนประเดิม 20 ล้านบาท (2) รัฐจ่ายเพิ่มเติมเป็นคราว ๆ ตามที่เห็นสมควร และ (3) เงินรวมทุนจากบุคคลอื่นใดซึ่งจะได้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา โดยมีรัฐบาลเป็นผู้ค้ำประกันต้นเงินและดอกเบี้ยในอัตราไม่ต่ำกว่าร้อยละ 5 และไม่เกินร้อยละ 7 ต่อปี ตามแต่คณะกรรมการธนาคารจะได้กำหนด

นอกจากนี้ธนาคารยังจะต้องตั้งเงินสำรองธรรมดาไว้เมื่อขาดทุน โดยสำรองจากกำไรสุทธิของแต่ละปีไว้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 20 และจะนำออกใช้ได้ก็แต่ด้วยมติของคณะกรรมการธนาคารและด้วยความเห็นของรัฐมนตรีก่อนเท่านั้น[38]

การบริหารงาน มีคณะกรรมการธนาคารซึ่งประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการอื่น ๆ อีก 6 ท่าน มีผู้จัดการธนาคารเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง รัฐมนตรีกระทรวงการคลังมีอำนาจและหน้าที่กำกับการบริหารงานโดยทั่วไป ประธานกรรมการ กรรมการ ผู้จัดการต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทย และรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง จำนวนเจ้าหน้าที่ประจำขณะนี้มี 12 คน และมีลูกจ้างรายวันอีก 50 คน[39]

---

36 สัมภาษณ์ นายประจักษ์ สิทธิไชย, *op. cit.*

37 พระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. 2496, *op. cit.*, หน้า 139

38 *Ibid.*, มาตรา 6 หน้า 141

39 สัมภาษณ์ ม.ร.ว. ทวีวัฒนา เกษมศรี เลขานุการธนาคารอาคารสงเคราะห์ วันที่ 6 กรกฎาคม 2503

อำนาจหน้าที่ของธนาคาร 1. ให้เช่าซื้อที่ดินหรืออาคารแก่ผู้ไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง

2. ให้กู้ยืมเงินเพื่อประโยชน์ดังนี้

ก. เพื่อผู้กู้จะได้ซื้อที่ดินของธนาคารเป็นของตนเอง

ข. ให้กู้เงินไปสร้าง ขยาย หรือซ่อมแซมอาคารของตน

ค. เพื่อนำไปไถ่ถอนจำนองอันผูกพันที่ดินหรืออาคารของตน

ง. เพื่อนำไปไถ่ถอนที่ดิน หรืออาคารซึ่งตนขายฝากไว้

3. ทำการซื้อขลังหาริมทรัพย์ เพื่อขายหรือให้เช่าซื้อแก่ผู้ไม่มีที่อยู่อาศัย

4. รับจำนำ หรือจำนองทรัพย์สินเพื่อเป็นประกันการกู้ยืมเงิน

5. รับฝากเงินประจำมีกำหนดตั้งแต่ 2 ปีขึ้นไป[40]

คุณสมบัติของผู้เช่าซื้ออาคารและที่ดินของธนาคาร ธนาคารได้วางหลักไว้ว่า ผู้ขอเช่าซื้อต้องมีสัญชาติไทย มีภูมิลำเนาอยู่ในพระนครและธนบุรีไม่น้อยกว่า 5 ปี มีอาชีพเป็นหลักฐาน รายได้อย่างต่ำไม่น้อยกว่าเดือนละ 2,000 บาท เป็นผู้มีครอบครัวและบุตรแล้ว ไม่มีที่อยู่เป็นของตนเอง และต้องมีหนังสือรับรองของนายอำเภอ นายจ้าง ผู้บังคับบัญชา หรือผู้ที่ธนาคารเชื่อว่าผู้ขอเช่าซื้อและครอบครัวมีความประพฤติดี ไม่เล่นการพนัน ไม่มีหนี้สินล้นพ้นตัว[41]

จากหลักเกณฑ์เท่าที่ได้กล่าวมานี้จะเห็นว่า การดำเนินงานของธนาคารอาคารสงเคราะห์นี้เป็นหน่วยงานที่ช่วยขจัดปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยของราษฎรเฉพาะในเขตเทศบาลนครกรุงเทพและนครธนบุรีอย่างแท้จริง

---

[40] ธนาคารอาคารสงเคราะห์, *ระเบียบการเช่า เช่าซื้ออาคารและที่ดิน* (พระนคร: โรงพิมพ์คุรุทัย, 2498) หน้า 1-2

[41] สัมภาษณ์ ม.ร.ว. หวีวัฒนา เกษมศรี, *op. cit.*

ผลของการดำเนินงาน ขนาดได้ทำการจัดสร้างอาคารสงเคราะห์ขึ้นรวม 3 แห่งคือ

1. อาคารสงเคราะห์พิบูลวัฒนา	ริมคลองประปา สามเสน	221 หลัง
2. อาคารสงเคราะห์พิบูลเวศม์	คลองตัน พระโขนง	131 หลัง
3. อาคารสงเคราะห์ซอยสวนพลู	อ. ยานนาวา	20 หลัง

นอกจากนี้ขนาดยังได้จัดสรรที่ดินจำนวน 200 ไร่ ที่คลองตัน พระโขนง เป็นแปลงให้ผ่อนส่งภายในกำหนดเวลา 5 ปี อีกด้วย[42]

ค. การดำเนินการโดยสำนักงานสลากกินแบ่งของรัฐบาล สำนักงานสลากกินแบ่งของรัฐบาลเพิ่งจะเข้ามามีบทบาทในการจัดการอาคารสงเคราะห์เมื่อไม่นานมานี้ หน่วยงานของรัฐบาลแห่งนี้เริ่มเป็นรูปร่างมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 6 โดยมีพระราชประสงค์ที่จะหาเงินมาจัดซื้อบิ๊นสำหรับกองเสือป่า (บิ๊นพระราม 6) ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงหลายครั้งด้วยกันจนกระทั่งปัจจุบันนี้ได้มาสังกัดอยู่กับกระทรวงการคลัง[43]

การดำเนินงานด้านอาคารสงเคราะห์ สำนักงานนี้ได้ตกลงซื้อที่ดินที่ตำบลคลองจั่น อำเภอบางกะปิ จังหวัดพระนคร เนื้อที่ประมาณ 1,016 ไร่ จากสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ เพื่อดำเนินการจัดสร้างอาคารสงเคราะห์ให้ผู้เดือดร้อนเรื่องที่อยู่ได้เช่าซื้ออยู่ไม่น้อยกว่า 1,373 ครอบครัว ขณะนี้ยังเพิ่งสั่งซื้อเครื่องจักรสำหรับทำการปรับพื้นที่จากต่างประเทศอยู่ โครงการนี้กำหนดจะแล้วเสร็จภายในเวลา 3 ปี ในบริเวณที่จะจัดสร้างนี้จะมีน้ำประปา ไฟฟ้า โรงเรียน และตลาดอย่างสมบูรณ์[44]

รายละเอียดเพิ่มเติมมีอยู่ว่าร้อยละ 80 ของอาคารสงเคราะห์ที่จะสร้างขึ้นมานี้ จะเป็นที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย ตัวอาคารจะปลูกสร้างอย่างสวยงามภายในเนื้อที่ ประมาณ 40 ถึง 60 ตารางวา ทางสำนักงานสลากกินแบ่งตีราคาบ้านดังกล่าวไว้หลังละ 12,000 บาท

---

42 สัมภาษณ์ ม.ร.ว. ทวีวัฒนา เกษมศรี

43 รองผู้อำนวยการสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล, *คำแถลงรายงานเนื่องในพิธีวางศิลาฤกษ์ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล* ณ ถนนราชดำเนิน เมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม 2496 พิมพ์โรเนียว

44 สัมภาษณ์ นางปรียา บุญหลง เลขานุการคณะกรรมการพิจารณาจัดสร้างอาคารสงเคราะห์ของสำนักงานสลากกินแบ่งของรัฐบาล

ผู้ที่มีรายได้เดือนละ 750 บาท ก็สามารถเช่าซื้อได้โดยผ่อนส่งเดือนละ 120 บาทเท่านั้น โดยการนี้จะใช้เงินประมาณ 100 ล้านบาท[45]

ง. การดำเนินการโดยเทศบาลนครกรุงเทพ เทศบาลนครกรุงเทพเป็นส่วนราชการแห่งหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยได้หลายทางด้วยกัน แต่เนื่องจากมิได้แสดงความเคลื่อนไหวออกมาให้ประชาชนเห็นอย่างเด่นชัดนัก ดังนั้น จึงมิได้มีผู้ใดทราบว่าเทศบาลมีบทบาทในการแก้ปัญหาที่อยู่อย่างไรบ้าง ดังนั้น จึงขอนำมากล่าวไว้ในที่นี้เสียด้วยดังต่อไปนี้

บทบาทในทางป้องกันแหล่งเสื่อมโทรม เทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงในการป้องกันมิให้เกิดมีแหล่งเสื่อมโทรมขึ้นในเขตเทศบาลนครกรุงเทพ ทั้งนี้ โดยมีเครื่องมือที่สำคัญที่จะนำมาใช้ในการป้องกันได้อย่างชงัด คือ เทศบัญญัติที่เทศบาลได้ตราออกมาเพื่อควบคุมการก่อสร้างอาคารชนิดต่าง ๆ ในเขตเทศบาลนครกรุงเทพว่า จะต้องมีการเสนอแบบแผนการก่อสร้างต่อคณะเทศมนตรีเสียก่อนจึงจะทำการก่อสร้างได้ และจะต้องสร้างตามแบบที่เสนอมาพร้อมกับคำขอนั้น ทั้งนี้ เทศบาลจะมีนายช่างผู้ควบคุมการก่อสร้างอาคารคอยตรวจตราอยู่ด้วย หากปรากฏว่าการก่อสร้างมิได้เป็นไปตามแบบที่เสนอมา เทศบาลมีอำนาจสั่งให้แก้ไข ระงับการก่อสร้าง หรืออาจสั่งให้รื้อเสียก็ได้[46] และนอกจากนี้ยังได้มีการกำหนดบริเวณบางแห่งซึ่งอาคารบางชนิดจะปลูกสร้างขึ้นมิได้เป็นอันขาด ทั้งนี้ เพื่อรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยและความสวยงามของบ้านเมืองไว้ดังกล่าวแล้ว

บทบาทในทางแก้ไขและปรับปรุงความเสื่อมโทรม เทศบาลนครกรุงเทพมีส่วนร่วมอย่างสำคัญในการแก้ปัญหาความเสื่อมโทรมของที่อยู่อาศัยของประชาชน โดยร่วมดำเนินการกับกระทรวงมหาดไทย ด้วยการจัดส่งเจ้าหน้าที่เข้าร่วมปฏิบัติงานและเป็นผู้กู้เงินจากธนาคารออมสินจำนวนไม่น้อย เพื่อให้สำนักงานกลางปรับปรุงแหล่งชุมนุมชนของกระทรวงมหาดไทยรับไปเป็นผู้ดำเนินการอีกต่อหนึ่ง และนอกจากนี้แผนกผังเมืองของเทศบาลนครกรุงเทพยังได้เป็นผู้สำรวจหาแหล่งเสื่อมโทรมเพื่อให้สำนักงานดำเนินงานกำจัดต่อไปอีกด้วย ยิ่งไปกว่านั้น

---

[45] อธิบดีกรมโยธาเทศบาล, การให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับรายละเอียดอาคารสงเคราะห์คนยากแห่งใหม่ *หนังสือพิมพ์สยามนิกร*, ปีที่ 26 วันที่ 29 กรกฎาคม 2505, หน้า 1-2

[46] เทศบาลนครกรุงเทพ, เทศบัญญัติ เทศบาลนครกรุงเทพ เรื่อง ควบคุมการก่อสร้างอาคาร, *op. cit.*

เทศบาลนครกรุงเทพยังได้เป็นผู้ลงทุนให้สำนักงานกลางปรับปรุงแหล่งชุมนุมชนของกระทรวงมหาดไทยจัดสรรที่ดินจำนวน 540 ไร่ ที่ริมคลองประปาฝั่งที่อำเภอดุสิต จังหวัดพระนคร เพื่อให้ผู้ที่ย้ายจากแหล่งเสื่อมโทรมในเขตเทศบาลนครกรุงเทพได้เช่าซื้อไว้เป็นกรรมสิทธิ์ด้วย[47]

จ. *การดำเนินการโดยสำนักงานกลางปรับปรุงแหล่งชุมนุมชนของกระทรวงมหาดไทย* สำนักงานแห่งนี้ได้ก่อตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมภายในเขตเทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรี เป็นสำนักงานซึ่งขึ้นตรงต่อกระทรวงมหาดไทย โดยมีสายงานเชื่อมโยงโดยใกล้ชิดกับกระทรวงมหาดไทยและเทศบาลนครกรุงเทพ

เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินงาน เนื่องจากโครงการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมเป็นโครงการพิเศษและต้องปฏิบัติงานอย่างเร่งด่วน เพื่อเร่งรัดงานให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลโดยเร็ว เจ้าหน้าที่ของสำนักงานแห่งนี้จึงประกอบไปด้วยข้าราชการประจำจากหน่วยราชการต่าง ๆ เช่น จากกรมมหาดไทย กรมโยธาเทศบาล กรมตำรวจ เทศบาลนครกรุงเทพ เทศบาลนครธนบุรี และสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มาร่วมกันปฏิบัติงาน

การดำเนินงานในเรื่องหลักการสำคัญ ๆ ของสำนักงานได้จัดทำในรูปคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาปัญหาพิเศษต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม คณะอนุกรรมการมีรวมทั้งหมด 6 คณะ ดังนี้ คือ

(1) คณะอนุกรรมการกำหนดค่าทดแทนให้แก่ประชาชนในบริเวณแหล่งเสื่อมโทรม

(2) คณะอนุกรรมการพิจารณาวางแผนผังและแบบแปลนเพื่อการบูรณะแหล่งเสื่อมโทรม

(3) คณะอนุกรรมการจัดหาที่ดินและที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนที่อพยพไปจากแหล่งเสื่อมโทรม

(4) คณะอนุกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปรับปรุงแหล่งชุมชน

(5) คณะอนุกรรมการขายวัสดุก่อสร้างที่ประกอบเป็นตัวตาคาร

---

47 สัมภาษณ์ นายมานิต ณ นคร ปลัดอำเภอโท ตำแหน่งพระนคร ช่วยราชการสำนักงานปรับปรุงแหล่งชุมนุมชนของกระทรวงมหาดไทย วันที่ 10 กรกฎาคม 2505

(6) คณะอนุกรรมการวิจัยผลงานและจัดทำรายงานผลการดำเนินงานปรับปรุงแหล่งชุมชน[48]

วิธีการดำเนินงานของสำนักงาน สำนักงานดำเนินการแก้ปัญหาที่อยู่โดยอาศัยผลของการสำรวจ จากแผนกผังเมืองเทศบาลนครกรุงเทพและของผู้เชี่ยวชาญเป็นหลักว่า ณ บริเวณใดบ้างที่สมควรจะทำการปรับปรุง เมื่อได้กำหนดแล้วก็จะได้ดำเนินการดังนี้คือ

(1) มีคำสั่งให้รื้อถอนและขนย้ายบ้านเรือนในบริเวณที่กำหนดว่าจะทำการปรับปรุง ทั้งนี้ทางสำนักงานจะชดใช้ค่าเสียหายและค่าขนย้ายตามราคาที่เหมาะสมให้แก่เจ้าบ้าน

(2) ในกรณีที่เจ้าบ้านไม่ยินดีจะรื้อถอน ทางสำนักงานก็จะรับซื้ออาคารบ้านเรือนเหล่านั้นไว้ในราคาที่เหมาะสมกับสภาพ

(3) เมื่อรับซื้อบ้านเรือนไว้แล้วก็จะจัดการจำหน่ายบ้านนั้นไปให้แก่ผู้ที่ต้องการ

(4) จัดหาที่อยู่อาศัยในรูปอาคารสงเคราะห์ให้แก่ผู้ที่อพยพออกจากแหล่งเสื่อมโทรมได้เช่าซื้อไว้เป็นกรรมสิทธิ์ โดยกำหนดเวลาผ่อนส่งไว้นาน 15 ปี[49]

ผลงานที่ทางสำนักงานได้ปฏิบัติไปแล้ว สำนักงานกลางปรับปรุงแหล่งชุมชนได้ดำเนินการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมเรียบร้อยไปแล้วหนึ่งแห่ง คือ บริเวณหน้ากรมทางหลวงแผ่นดิน และยังอยู่ในระหว่างดำเนินการอีกแห่งหนึ่ง คือ บริเวณท่าวาสุกรี รายละเอียดของการกำจัดแหล่งเสื่อมโทรมในเขตเทศบาลนครกรุงเทพเท่าที่สำนักงานได้กระทำไปแล้วนั้นอาจสรุปได้ดังนี้ คือ

(1) ดำเนินการรื้อถอนอาคารบ้านเรือนบริเวณหน้ากรมทางหลวงแผ่นดินเสร็จสิ้นไป เป็นอาคารทั้งหมด 1,318 หลัง สิ้นเงินไป 25 ล้านบาท

(2) กำลังดำเนินการสร้างรื้อถอนอาคารในบริเวณท่าวาสุกรีอยู่ สิ้นเงินค่าใช้จ่ายไปแล้ว 6 ล้านบาทเศษ

(3) จัดที่อยู่อาศัยให้ผู้อพยพจากหน้ากรมทางหลวงแผ่นดินได้เช่าซื้อไว้เป็นกรรม

---

[48] ประพจน์ เรชะรุจิ, *op. cit.*, หน้า 27-32

[49] สัมภาษณ์ นายมานิต ณ นคร, *op. cit.*

สิทธิ์ ณ ถนนแจ้งวัฒนะ อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี รวม 103 หลัง โดยกำหนดให้ผ่อนชำระให้หมดสิ้นภายใน 15 ปี[50]

โครงการที่จะทำต่อไปในอนาคต

(1) จะได้ทำการกำจัดแหล่งเสื่อมโทรมในที่ดินของทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ทางด้านวัดเทวราชกุญชร อำเภอดุสิต จังหวัดพระนคร

(2) เมื่อได้ทำการรื้อถอนบ้านช่องในแหล่งเสื่อมโทรมใด ๆ หมดสิ้นไปแล้ว จะได้ดำเนินการวางผังเพื่อจัดสร้างอาคารขึ้นใหม่ให้เป็นระเบียบเรียบร้อย

(3) ได้มีโครงการที่จะจัดให้มีอาคารสงเคราะห์ไว้ตามบริเวณชานเมืองเพื่อระบายพลเมืองในเขตเทศบาลนครกรุงเทพไปอยู่อาศัยในบริเวณเหล่านี้ คือ

(ก) โครงการหนองบอน อำเภอพระโขนง จังหวัดพระนคร เนื้อที่ประมาณ 1,074 ไร่ กำหนดจัดสรรให้เช่าซื้อเฉพาะที่ดินเท่านั้น ขณะนี้เรื่องยังอยู่ในขั้นเตรียมงาน

(ข) โครงการริมคลองประปา เนื้อที่ประมาณ 540 ไร่ ทางสำนักงานได้จัดสร้างอาคารสงเคราะห์ขึ้นเพื่อให้เช่าซื้อในโครงการระยะยาว ขณะนี้มีผู้ขอรับการจัดสรรบ้างแล้ว ดังที่ได้กล่าวมาแต่ตอนต้น[51]

ปัญหาสำคัญบางประการเกี่ยวกับการดำเนินการจัดการอาคารสงเคราะห์

เท่าที่ปรากฏอยู่ในขณะนี้จะเห็นได้ว่า การดำเนินงานเกี่ยวกับปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยของประชาชนนั้น ส่วนใหญ่ทำกันอยู่ภายในเขตเทศบาลนครกรุงเทพและชานเมือง บริการต่าง ๆ ที่รัฐบาลได้มอบหมายให้ส่วนราชการแต่ละแห่งจัดทำไปแล้วนั้น นับว่าอำนวยประโยชน์ให้แก่ประชาชนเป็นอย่างมาก แต่ถึงกระนั้นก็ตาม หากพิจารณาดูรายละเอียดต่าง ๆ เท่าที่นำมาแสดงให้เห็นในตอนต้น ๆ พอจะวิเคราะห์ได้ว่า การจัดการอาคารสงเคราะห์ที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาลในขณะนี้ ยังมีข้อบกพร่องอีกหลายประการที่จะต้องหาทางแก้ไข เพื่อที่จะให้การดำเนินงานในด้านนี้บังเกิดผลดีแก่ราษฎรและประเทศชาติมากที่สุด ซึ่งผู้เขียนขอแยกการพิจารณาและวิเคราะห์ปัญหาออกเป็นข้อ ๆ ดังต่อไปนี้

---

50 *Ibid.*

51 *Ibid.*

ก. อัตราค่าผ่อนชำระได้กำหนดไว้สูงเกินไป ในประการแรกนั้นจะเห็นว่า ในการก่อสร้างอาคารสงเคราะห์ของสำนักงานอาคารสงเคราะห์กลาง ของขนาดอาคารอาคารสงเคราะห์กลางมีการกำหนดอัตราค่าเช่าซื้อไว้ในระดับสูงจนพิจารณาไม่ออกว่า การก่อสร้างอาคารสงเคราะห์เหล่านั้นมีวัตถุประสงค์ในอันที่จะช่วยเหลือผู้ไร้ที่อยู่ซึ่งมีฐานะค่อนยากจนหรือไม่ ที่เห็นได้อย่างชัดเจนก็คือ อัตราค่าเช่าซื้ออาคารสงเคราะห์รุ่นแรกที่ทุ่งมหาเมฆซึ่งผู้เช่าซื้อจะต้องผ่อนส่งเงินเดือนละ 600 บาท เป็นเวลานานถึง 15 ปี และในรุ่นที่สองนี้ก็ได้กำหนดค่าผ่อนส่งเดือนละ 860 บาท เป็นอย่างน้อย ในระยะเวลาเท่ากัน การที่ทางราชการกำหนดอัตราผ่อนส่งไว้สูงเช่นนี้อาจเป็นเพราะต้องลงทุนสร้างบ้านแต่ละหลังเป็นเงินก้อนใหญ่เกินไป หากกำหนดอัตราผ่อนส่งไว้ต่ำกว่านี้เกรงว่าจะไม่สามารถถอนทุนที่ลงไปมาใช้หมุนเวียนในเวลาอันสมควร แต่ถ้าจะคิดดูให้ดีแล้ว การที่คนเรามีรายได้สามารถผ่อนส่งค่าอาคารสงเคราะห์ได้ถึงเดือนละ 600 บาทเช่นนั้น น่าจะเป็นผู้มีฐานะความเป็นอยู่ไม่ต่ำจนเกินไป และไม่น่าจะนับได้ว่าเป็นผู้มีความเดือดร้อนเรื่องบ้านช่องเท่าใดนัก ผู้ที่ประสบความเดือดร้อนเรื่องนี้อย่างแท้จริงควรจะเป็นผู้มีรายได้ต่ำ โดยเฉพาะข้าราชการชั้นผู้น้อยที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งครั้งแรกภายในเขตจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี ซึ่งไม่มีสิทธิเบิกเงินค่าเช่าบ้านจากทางราชการได้ ในกรณีเช่นนี้ข้าราชการชั้นผู้น้อยก็ดี ประชาชนที่มีรายได้น้อยก็ดี จะไม่มีโอกาสมีที่อยู่เป็นของตนเองไปจนตาย จึงทำให้เกิดปัญหาขึ้นมาว่า บริการอาคารสงเคราะห์ดังกล่าวนั้นจะถือได้หรือไม่ว่าเป็นการสงเคราะห์ผู้เดือดร้อนเรื่องที่อยู่อาศัยอย่างแท้จริง สำหรับผู้เขียนเห็นว่าไม่เป็นเช่นนั้น เพราะอาคารสงเคราะห์เช่นว่านี้มิได้สงเคราะห์ผู้มีฐานะยากจนจริงแต่อย่างใด

ในเมื่อถือว่า บริการอาคารสงเคราะห์ซึ่งกำหนดอัตราค่าผ่อนส่งไว้สูงจนเกินกว่าผู้มีรายได้น้อยจะขอเช่าซื้อได้แล้ว ก็ควรพิจารณาดูว่า ทำอย่างไรการปลูกสร้างอาคารสงเคราะห์ครั้งต่อ ๆ ไป ของหน่วยราชการที่ระบุชื่อมาแล้วจะช่วยให้ผู้มีรายได้น้อยสามารถซื้อบ้านไว้เป็นกรรมสิทธิ์ของตนเองด้วยวิธีผ่อนส่งได้บ้าง เรื่องนี้อาจทำได้โดยไม่ยากนักหากกรมประชาสงเคราะห์ตระหนักดีถึงนโยบายของตนว่ามุ่งจะช่วยขจัดความเดือดร้อนของประชาชนเป็นหลักสำคัญ การปลูกสร้างอาคารสงเคราะห์ในครั้งต่อ ๆ ไปก็ควรลดค่าลงทุนของแต่ละหลังให้น้อยลง เพื่อให้ได้บ้านที่มีขนาดและคุณภาพพอสมควร ซึ่งจะเป็นการลดอัตราค่าผ่อนส่งให้ต่ำลง

ด้วย โดยถือรายได้ของข้าราชการชั้นผู้น้อยเป็นหลักในการคำนวณอัตราค่าเช่าซื้อว่า อัตราผ่อนส่งเท่าใดจึงจะช่วยให้ผู้มีรายได้ในเกณฑ์ต่ำ สามารถผ่อนชำระได้โดยไม่กระทบกระเทือนต่อการดำรงชีพของครอบครัว

ข. การคัดเลือกผู้มีสิทธิยังไม่ได้ผลดี ในการพิจารณาเลือกตัวผู้เช่าซื้ออาคารสงเคราะห์ของกรมประชาสงเคราะห์ขณะนี้ทำกันด้วยวิธีจับสลาก ซึ่งถ้าจะพูดกันตามความจริงแล้วก็นับว่ายุติธรรมอยู่เป็นอย่างมาก แต่ถ้าเราคำนึงถึงว่า อาคารสงเคราะห์ที่ทางราชการจัดสร้างขึ้นนั้นมุ่งที่จะช่วยเหลือผู้มีความเดือดร้อนเรื่องที่อยู่อาศัยแล้ว ตามความรู้สึกส่วนตัวของผู้เขียนเห็นว่า การคัดเลือกตัวผู้มีสิทธิได้เช่าซื้อด้วยวิธีการเสี่ยงโชคเช่นนี้ยังนับว่าเป็นข้อบกพร่องของทางราชการได้อย่างหนึ่ง เพราะในจำนวนผู้มีสิทธิที่จะได้เข้าอยู่อาศัยในอาคารสงเคราะห์นั้น บางรายอาจยังไม่นับได้ว่าเป็นผู้มีความเดือดร้อนเรื่องที่อยู่อย่างแท้จริง เป็นต้นว่า อาจมีบ้านเช่าซึ่งตนสามารถเช่าอยู่ได้ในขณะนั้นอยู่แล้ว หรือความเดือดร้อนและความจำเป็นเร่งด่วนยังมีน้อยกว่าผู้อื่น ๆ อยู่ด้วย

เพื่อที่จะให้การคัดเลือกตัวผู้เช่าซื้ออาคารสงเคราะห์บังเกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนผู้มีปัญหาเรื่องที่พำนักอาศัยอย่างแท้จริง ทางราชการควรจะได้ทำการสอบสวนดูความจำเป็นของผู้ยื่นความจำนงเพื่อเช่าซื้ออาคารสงเคราะห์แต่ละราย ให้ได้ความว่าเป็นผู้มีความต้องการที่อยู่เป็นอย่างยิ่งทันที โดยสอบสวนจากตัวผู้แสดงความจำนง เพื่อนบ้านหรือเจ้าบ้านในขณะยื่นคำขอ เพื่อที่จะทราบให้แน่นอนถึงความจำเป็นนั้น ๆ แล้วมาพิจารณาดูว่าผู้ใดมีความจำเป็นมากน้อยกว่ากัน ใครควรเป็นผู้ได้รับการสงเคราะห์ก่อน แล้วอนุญาตให้ผู้ที่มีความจำเป็นมากที่สุดเรียงลงมาได้เข้าอยู่ก่อนและหลังตามลำดับต่อไป โดยวิธีการเช่นนี้เชื่อว่าจะได้ผลตามวัตถุประสงค์ของบริการอาคารสงเคราะห์ที่ดำเนินงานโดยรัฐบาลอย่างแน่นอน

ค. ปัญหาเกี่ยวกับอัตราเพิ่มขึ้นของพลเมือง เมื่อพิจารณาถึงจำนวนประชากรของประเทศซึ่งนับวันมีแต่จะเพิ่มพูนขึ้นแล้ว จะเห็นว่าปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยจะต้องขยายตัวตามไปด้วย เพราะเพียงแต่ประชากรของเราในปัจจุบันประมาณ 26 ล้านเศษ[52] เรายังประสบกับความยุ่งยาก

---

52 สำนักงานสถิติกลาง สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, *สำมะโนประชากรแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2503* "ทั่วราชอาณาจักร" (พระนคร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2505), หน้า 1

เรื่องบ้านช่องถึงขนาดนี้แล้ว หากจำนวนประชากรของประเทศเพิ่มขึ้นเป็น 37.5 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2520[53] ดังที่องค์การสหประชาชาติได้คาดคะเนไว้แล้ว ปัญหานี้จะมากขนเพียงไหน และเมื่อเกิดมีปัญหาดังกล่าวนี้มากขึ้น รัฐบาลจะสามารถให้ความช่วยเหลือด้วยการสร้างอาคารสงเคราะห์ขึ้นมาได้มากเพียงไร ทั้งนี้ ไม่มีผู้ใดได้ถูก แต่ที่สามารถคาดไว้ล่วงหน้าได้นั้นก็คือ รัฐบาลย่อมสามารถแก้ปัญหานี้ได้เพียงส่วนหนึ่งเท่านั้นเอง ซึ่งถ้ากรณีเป็นเช่นนั้น รัฐจะจัดการทำอย่างไรกับผู้เดือดร้อนที่ยังเหลืออยู่ เรื่องที่จะปล่อยไปตามบุญตามกรรมนั้นย่อมไม่ได้แน่ เพราะจะเป็นการกระทบกระเทือนต่อเสถียรภาพของรัฐบาล และเป็นการทำลายความมั่นคงของชาติอีกด้วย

สำหรับทางป้องกันและแก้ไขนั้น ผู้เขียนเห็นว่า ถ้าจะเริ่มทำกันเสียแต่บัดนี้อาจกระทำได้หลายทาง คือ

(1) ส่งเสริมการลงทุนในการจัดสร้างอาคารสงเคราะห์โดยเอกชนให้มากยิ่งขึ้น เรื่องนี้มีปัญหาที่จะต้องนำมาพิจารณาหลายประการด้วยกัน คือ ทำอย่างไรเราจึงจะเชื่อได้ว่าบริการอาคารสงเคราะห์ที่จัดทำโดยเอกชนนั้นจะให้ความมั่นใจแก่ผู้เช่าหรือเช่าซื้ออย่างเพียงพอ อย่างไรก็ตามปัญหานี้จะหมดไปเมื่อรัฐบาลตรากฎหมายออกมาควบคุมธุรกิจดังกล่าวให้รัดกุม และมีการตรวจสอบอย่างจริงจังมิให้นายทุนหลอกลวงราษฎรได้

(2) แก้ไขอัตราภาษีให้เหมาะสม การส่งเสริมการลงทุนปลูกสร้างอาคารสงเคราะห์จะเป็นไปไม่ได้เท่าที่ควร ตราบใดที่มิได้มีการแก้ไขอัตราภาษีให้เหมาะสมยิ่งขึ้น เรื่องนี้นับเป็นอุปสรรคที่สำคัญมาก เพราะในการลงทุนประเภทนี้จะต้องใช้เวลานานกว่าจะถอนทุนคืนได้ บางทีรายได้อาจไม่คุ้มกับจำนวนเงินก้อนใหญ่ที่นำไปลงทุน หากรัฐบาลกำหนดอัตราภาษีสำหรับธุรกิจดังกล่าวนี้สูงเกินไป บรรดานายทุนก็จะเกิดความท้อแท้ เพราะตามปกตินั้นนายทุนของเมืองไทยจำนวนไม่น้อยมีแนวโน้มไปในทางที่จะประหยัดเงินหรือเก็บเกี่ยมไว้ สู่งกว่าที่จะนำเอาไปทุ่มเทในการประกอบธุรกิจที่ไม่อาจคาดหมายได้ว่าจะมีผลกำไรแน่นอน เพื่อตัดปัญหานี้ทางราชการควรลดอัตราภาษีธุรกิจประเภทนี้ลงบ้าง และนอกจากนั้นยังควรลดอัตราภาษีสินค้าประเภททุน (capital goods) ที่จะนำมาใช้ในการปลูกสร้างอาคารให้แก่ผู้ลงทุนเหล่านี้ด้วย เป็นต้น

[53] United Nations, *The Population of Asia and the Far East* (New York: Department of Economic and Social Affairs, 1959), p. 20.

ว่า ซีเมนต์ สังกะสี กระเบื้อง ตะปู ไม้กระดาน ฯลฯ อันจะเป็นผลทำให้มีนายทุนคิดที่จะลงทุนจัดสร้างอาคารสงเคราะห์มากขึ้น เป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาลไปได้อย่างมากทีเดียว

(๔) ส่งเสริมการจัดตั้งสหกรณ์อาคารสงเคราะห์ให้มากขึ้นที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพราะวิธีนี้เคยใช้ได้ผลในต่างประเทศเป็นอย่างดีดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ทั้งนี้ รัฐบาลก็ควรจะช่วยเหลือสหกรณ์ในการจัดหาวัสดุก่อสร้างมาจำหน่ายให้ในราคาต่ำ ถ้าทำเช่นนี้ได้ก็จะเป็นการกำหนดคุณภาพของอาคารบ้านเรือนไว้โดยทางอ้อมด้วย

๔. ความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยของสถานที่ จากข้อเท็จจริงที่ได้ประสบมาด้วยตนเอง อาคารสงเคราะห์คนยากจนที่ได้จัดสร้างขึ้นโดยกรมประชาสงเคราะห์ในจังหวัดพระนครนั้น เมื่อสร้างขึ้นมาแล้วก็ปล่อยปละละเลย ขาดการควบคุมตรวจตราแซะซ่อมแซมเพื่อรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสถานที่ ดังนั้นจึงมักจะเห็นอาคารสงเคราะห์ประเภทนี้แทบทุกแห่ง เช่น ย่านสวนมะลิ ย่านถนนดินแดง และห้วยขวาง มีการปลูกสร้างบ้านเรือนแซมขึ้นจนดูเกะกะรกรุงรัง หากทิ้งไว้ต่อไปคงจะกลายเป็นแหล่งเสื่อมโทรมในอนาคตอย่างไม่ต้องสงสัย จึงนับว่าเป็นของแปลกที่แหล่งเสื่อมโทรมอันเกิดจากผลงานของรัฐบาลจะปรากฏขึ้นเป็นแห่งแรกในโลก คือ ในเขตเทศบาลนครกรุงเทพนี่เอง ซึ่งในไม่ช้าหากทางการยังปล่อยปละละเลยอยู่เช่นนี้สืบไป รัฐบาลก็คงจะต้องใช้งบประมาณไปในการกำจัดแหล่งเสื่อมโทรมเหล่านี้เพิ่มขึ้นอีก

ทางแก้ปัญหาข้อนี้อาจทำได้โดยการบังคับให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย ข้อบังคับ และระเบียบต่าง ๆ ที่ทางการกำหนดขึ้นอย่างฟุ่มเฟือยให้ได้ผลอย่างจริงจัง ซึ่งจะเป็นการป้องกันมิให้มีแหล่งเสื่อมโทรมเกิดขึ้นในบริเวณอื่น ๆ ในจังหวัดพระนครได้อย่างดีอีกด้วย ฉะนั้นการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่จึงควรได้รับการกวดขันให้เข้มแข็งยิ่งกว่านี้

๕. ความไม่สมดุลระหว่างจำนวนอาคารสงเคราะห์กับข้าราชการชั้นผู้น้อยที่เดือดร้อน เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่า รายได้ของข้าราชการชั้นผู้น้อยนั้นยังอยู่ในเกณฑ์ต่ำเกินกว่าที่จะปลูกสร้างบ้านเป็นของตนเองได้ แต่รัฐบาลก็มิได้คำนึงถึงความเดือดร้อนในเรื่องนี้เท่าที่ควร ดังนั้นประโยชน์จากการจัดการอาคารสงเคราะห์ของทางราชการ จึงไม่สมดุลกับความต้องการความช่วยเหลือจากรัฐบาลของบรรดาข้าราชการชั้นผู้น้อยในจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีแต่

อย่างใด การที่ทางราชการจะทักทักเอาว่าผู้ที่ได้รับการบรรจุให้เป็นข้าราชการในจังหวัดพระนครหรือธนบุรีนั้น เป็นผู้มีบ้านเรือนเป็นของตนเองอยู่แล้ว จึงไม่ควรมีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านเสมือนข้าราชการต่างจังหวัด นับว่าไม่เป็นธรรมอย่างยิ่ง เพราะมีข้าราชการจำนวนไม่น้อยที่มีภูมิลำเนาเดิมอยู่ต่างจังหวัด แต่มาสมัครเข้ารับราชการในส่วนกลางเพราะหางานทำในส่วนภูมิภาคไม่ได้ เมื่อต้องมาเสียค่าเช่าบ้านพักในกรุงเทพฯอีกด้วยย่อมก่อให้เกิดความเดือดร้อนในการครองชีพเป็นอย่างมาก

เพื่อให้บริการต่าง ๆ ที่รัฐบาลจัดทำขึ้นเกิดประโยชน์แผ่ไปถึงข้าราชการชั้นผู้น้อยเหล่านี้ด้วย ทางการควรปรับปรุงแก้ไข และดำเนินงานดังต่อไปนี้

(1) พิจารณาให้ข้าราชการที่รับราชการอยู่ในเขตจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีมีสิทธิได้รับเงินค่าเช่าบ้านอย่างเดียวกับข้าราชการในต่างจังหวัด

(2) การมีการสำรวจดูว่าข้าราชการรายใดบ้างต้องการความช่วยเหลือจากทางราชการในเรื่องที่อยู่ แล้วตั้งยอดรวมไว้ เมื่อถึงคราวที่มีการสร้างอาคารสงเคราะห์ของทางราชการขึ้นทุกครั้งก็ควรจะกันอาคารสงเคราะห์นั้นไว้ส่วนหนึ่ง เพื่อให้ข้าราชการผู้มีความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่ได้เช่าซื้อไว้ตามความจำเป็นของแต่ละคน

(3) เนื่องจากในปีหนึ่ง ๆ รัฐบาลจำต้องใช้เงินไปปีละไม่น้อยเพื่อเป็นค่าเช่าบ้านพักให้ข้าราชการในต่างจังหวัดและที่ย้ายจากต่างจังหวัดเข้ามาในพระนครและธนบุรี เบิกจ่ายเป็นค่าเช่าที่อยู่อาศัย ในกรณีเช่นนี้ถ้าหากทางการจะพิจารณาสร้างบ้านพักข้าราชการขึ้นโดยวิธีกู้เงินจากธนาคารออมสินหรือสำนักงานสลากกินแบ่งของรัฐบาล แล้วโอนงบประมาณประเภทค่าเช่าบ้านพักที่จะต้องจ่ายให้แก่ราชการนั้น ไปเป็นการชำระหนี้ก็จะเป็นการประหยัดเงินงบประมาณได้ปีละมากพอดู อีกทั้งจะเป็นการช่วยแก้ปัญหาข้าราชการไม่มีที่พัก ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคด้วย

ฉ. *ความไม่เป็นธรรมของพระราชบัญญัติควบคุมค่าเช่า* ตามพระราชบัญญัติควบคุมค่าเช่า ในภาวะคับขันที่ทางราชการได้ตราขึ้นโดยมิได้พิจารณาถึงเหตุการณ์ในอนาคตได้สร้างความพะอืดพะอมให้แก่เจ้าบ้านที่สร้างบ้านให้ผู้อื่นเช่าเป็นอย่างมาก เพราะเมื่อปรากฏว่าบ้านเรือนที่ให้เช่านั้นทรุดโทรมถึงขนาด และสมควรได้รับการซ่อมแซมหรือปลูกสร้างใหม่ขึ้นแทน

ของเก่า เจ้าบ้านก็ไม่มีสิทธิที่จะทำได้ เพราะกฎหมายเปิดช่องให้ผู้เช่าตลอดจนผู้หนึ่งผู้ใด ในกรณีที่ผู้เช่าตายถือประโยชน์จากกฎหมายฉบับนั้น ๆ ต่อแพ่งไม่ยอมออกจากบ้านเช่าและเจ้าบ้านก็ไม่สามารถจะรื้อถอนบ้านที่อยู่ในสภาพสมควรจะปลูกสร้างใหม่ ตราบเท่าที่ผู้เช่ายังปฏิบัติตามสัญญาอยู่[54] การตรากฎหมายดังกล่าวนี้ นับว่าเป็นอุปสรรคขัดขวางการปลูกสร้างบ้านใหม่แทนของเก่าที่ทรุดโทรมเป็นอย่างมาก พระราชบัญญัติฉบับนี้สมควรที่จะได้รับการแก้ไขเสียใหม่ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

ข. ความรับผิดชอบตกอยู่กับหน่วยราชการหลายแห่ง การดำเนินการเกี่ยวกับการแก้ปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัย ทั้งในเขตเทศบาลนครกรุงเทพและบริเวณใกล้เคียงตลอดจนต่างจังหวัดนั้น ขึ้นอยู่กับความรับผิดชอบของหน่วยราชการและองค์การรัฐบาลหลายแห่งด้วยกัน คือ กรมประชาสงเคราะห์ ธนาคารอาคารสงเคราะห์ เทศบาลนครกรุงเทพ สำนักงานสลากกินแบ่งของรัฐบาล และสำนักงานกลางปรับปรุงแหล่งชุมนุมชนของกระทรวงมหาดไทย ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น ๆ แม้ว่าขณะนี้สำนักงานกลางปรับปรุงแหล่งชุมชนจะเป็นหน่วยงานที่รวมเอาเจ้าหน้าที่จากกรมกองต่าง ๆ มาดำเนินงานแล้วก็ตาม แต่การดำเนินงานเกี่ยวกับการอาคารสงเคราะห์ส่วนใหญ่นั้นยังคงต่างฝ่ายต่างแยกกันทำ การจัดการเรื่องการเงินและเจ้าหน้าที่ต่างรับผิดชอบกันเอง จึงนับว่าเป็นการทำงานลักลั่นหรือซ้อนกันอันเป็นธรรมเนียมในการจัดตั้งองค์การรัฐบาลของเมืองเรามานานแล้ว การดำเนินงานของทางราชการจึงไม่ได้ก้าวหน้าไปเท่าที่ควรเพราะเป็นการแย่งงานกันทำ แย่งกันจ่ายเงินและแย่งกันใช้คนทำงาน

ผู้เขียนมีความเห็นว่า หากจะได้พิจารณารวมเอาหน่วยงานของส่วนราชการแต่ละแห่งมาไว้ในที่เดียวกัน โดยจัดตั้งเป็นองค์การอิสระขึ้นเพื่อดำเนินการแก้ปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยโดยเฉพาะ และมีการจัดสรรเงินงบประมาณให้องค์การที่ตั้งขึ้นนี้เป็นรายปี ก็น่าจะช่วยให้การบริหารงานด้านนี้ประสบผลดีกว่าในปัจจุบัน เพราะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพและประหยัดเงินแผ่นดิน

การที่ผู้เขียนมีความเห็นว่าในการดำเนินงานแก้ปัญหาเรื่องที่อยู่ของราษฎรนั้น ควรมี

---

54 พระราชบัญญัติควบคุมค่าเช่าในภาวะคับขัน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2489 มาตรา 16-17 *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 63 ตอนที่ 14, วันที่ 12 มีนาคม 2489, หน้า 90-98

การจัดตั้งองค์การหรือคณะกรรมการอิสระ ทำนองเดียวกับ Independent Regulartory Commission ในสหรัฐอเมริกา รับผิดชอบในงานด้านนี้ทุกชนิดแต่ฝ่ายเดียว แทนที่จะโอนหน้าที่รับผิดชอบของส่วนราชการแห่งใดแห่งหนึ่งไปให้ส่วนราชการอื่นตามคำแนะนำของคณะสำรวจเศรษฐกิจของธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ (ธนาคารโลก)[55] ทั้งนี้เพราะเหตุว่า ขณะนี้หน่วยงานแต่ละแห่ง นอกจากจะมีระเบียบปฏิบัติแตกต่างกันไปเพราะบางหน่วยเป็นส่วนราชการ บางหน่วยเป็นสำนักงานหรือรัฐวิสาหกิจ เช่น ธนาคารอาคารสงเคราะห์ พันธะผูกพันธ์ระหว่างส่วนราชการแต่ละแห่งกับบุคคลภายนอกจึงไม่เหมือนกัน นอกจากนั้น สำนักงานอาคารสงเคราะห์ของกรมประชาสงเคราะห์เองยังมีหนี้สินนับเป็นร้อยล้าน ถ้าจะโอนกิจการไปไว้กับหน่วยอื่น ๆ ของรัฐบาลก็หมายถึงว่าหน่วยงานที่รับโอนนั้น นอกจากจะรับโอนหน้าที่ไปแล้วยังจะต้องรับโอนภาระหนี้สินไปด้วย ซึ่งเป็นของแน่ว่าฝ่ายที่รับโอนคงจะไม่ยินดีนัก ด้วยเหตุนี้ คำแนะนำที่จะให้โอนหน้าที่ของสำนักงานอาคารสงเคราะห์ไปไว้กับธนาคารอาคารสงเคราะห์จึงน่าจะเป็นอุปสรรคที่ยุ่งยากอยู่เหมือนกัน

ในกรณีที่จะมอบหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินงานสร้างอาคารสงเคราะห์ทั้งหมดไปให้เทศบาลนครกรุงเทพตามคำแนะนำของคณะสำรวจฯ นั้น ผู้เขียนเห็นว่าประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นคงจะมีวงเขตอยู่เพียงในจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีเท่านั้น หาได้กระจายไปยังต่างจังหวัดด้วยไม่ เมื่อเป็นดังนี้ความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่ของผู้อยู่ต่างจังหวัดจะบรรเทาลงได้อย่างไร และในไม่ช้าก็อาจต้องมีการจัดตั้งส่วนราชการที่รับผิดชอบในการแก้ปัญหานี้ขึ้นในต่างจังหวัดอีก

เมื่อพิจารณาดูปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับความคิดที่จะจัดตั้งคณะกรรมการหรือองค์การอิสระขึ้นมาเพื่อให้มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยของประชาชนทั้งในพระนครและธนบุรีและต่างจังหวัด พอจะสรุปได้ว่า ควรที่จะยุบและโอนหน่วยงานตลอดจนคณะกรรมการต่าง ๆ ที่ดำเนินงานเกี่ยวกับเรื่องนี้ทั้งสิ้นไปจัดตั้งเป็นองค์การอิสระขึ้นใหม่แต่เพียงแห่งเดียว โดยให้กู้เงินจากธนาคารต่าง ๆ และจากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมาใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนในการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายต่อไป ทั้งนี้ โดยให้ธนาคารอาคารสงเคราะห์

---

[55] สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, โครงการพัฒนาการของรัฐสำหรับประเทศไทย(ฉบับแปล), รายงานของคณะสำรวจเศรษฐกิจของธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ (พระนคร : กองการพิมพ์สลากกินแบ่งรัฐบาล, 2503), หน้า 199–202

ดังดำเนินกิจการด้านการรับฝากเงินและเอาเงินออกให้กู้แต่อย่างเดียว องค์การหรือคณะกรรมการอิสระที่ดังกล่าวควรประกอบไปด้วยผู้แทนของส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบในเรื่องที่พักอาศัยของประชาชน ทั้งนี้ จะเป็นการช่วยประหยัดค่าใช้จ่ายและเป็นการประสานงานของส่วนราชการแต่ละแห่งได้เป็นอย่างดียิ่งด้วย

สรุป

ปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยของประชาชนในประเทศต่าง ๆ รวมทั้งประเทศไทยในระยะหลังสงครามโลกครั้งที่สองนับวันมีแต่จะเพิ่มพูนขึ้น สาเหตุของปัญหานี้มีอยู่ด้วยกัน 3 ประการที่สำคัญคือ สาเหตุอันเนื่องมาจากการที่จำนวนประชากรของแต่ละประเทศเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจนบ้านช่องที่มีอยู่หรือปลูกสร้างขึ้นมีไม่พอกับความต้องการอย่างหนึ่ง เกิดจากการโยกย้ายภูมิลำเนาของราษฎรเพื่อแสวงหาแหล่งประกอบอาชีพอย่างหนึ่ง และเนื่องมาจากราคาที่ดินและวัสดุก่อสร้างสูงขึ้นจนผู้ที่มีรายได้น้อยไม่สามารถที่จะซื้อมาปลูกสร้างที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองได้อีกประการหนึ่ง ผลของปัญหานี้มักแสดงออกมาให้เห็นในรูปของความต้องการที่อยู่และบ่อเกิดของแหล่งเสื่อมโทรมในท้องที่ที่มีราษฎรมีอยู่อย่างหนาแน่น เมื่อมีข้อเสียดังกล่าวเกิดขึ้น รัฐบาลของแต่ละประเทศต่างใช้ความพยายามด้วยประการทั้งปวงเข้าแก้ปัญหานี้ด้วยการออกกฎหมายบังคับคุ้มครองบุคคลผู้มีรายได้น้อยและมุ่งจะรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองไว้ กับทั้งเป็นการป้องกันมิให้มีแหล่งเสื่อมโทรมเกิดขึ้นในอนาคตอีกด้วย วิธีการส่งเสริมให้นายทุนประกอบธุรกิจในการสร้างอาคารสงเคราะห์ขึ้นให้เช่าหรือเช่าซื้อนับเป็นอีกวิธีหนึ่งที่ประเทศต่าง ๆ นิยมใช้กัน ในบางประเทศก็จัดให้มีการสหกรณ์ขึ้นเพื่อช่วยเหลือสมาชิกให้มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองซึ่งนับว่าได้ผลดี แต่วิธีการที่รัฐบาลแทบทุกประเทศนิยมใช้มากที่สุดก็คือ รัฐบาลเองเป็นผู้ดำเนินการจัดสร้างอาคารสงเคราะห์ให้ผู้ที่มีความจำเป็นในเรื่องบ้านช่องไม่มีอยู่ได้เช่า เช่าซื้อได้เป็นของตนเอง

ในบ้านเรามีกรมประชาสงเคราะห์ ธนาคารอาคารสงเคราะห์ เทศบาลนครกรุงเทพ สำนักงานกลางปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมของกระทรวงมหาดไทยและสำนักงานสลากกินแบ่งของรัฐบาลเป็นหน่วยงานของรัฐบาลที่จัดดำเนินการเกี่ยวกับการแก้ปัญหาคนไม่มีที่อยู่อาศัยและขจัดแหล่งเสื่อมโทรมซึ่งก็นับว่าได้ผลดีอยู่ อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินงานเกี่ยวกับการด้านนี้

ของรัฐบาลยังมีข้อบกพร่องอยู่อีกหลายประการที่สมควรที่จะได้รับการแก้ไขต่อไป เป็นต้นว่า มีการปฏิบัติงานซ้อนกันของส่วนราชการหลายแห่งซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารงานดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ทั้งเป็นการทำให้สิ้นเปลืองกำลังเงินและกำลังคน ทั้งยังทำให้ขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ส่วนบรรดาอาคารสงเคราะห์ที่ได้จัดสร้างขึ้นมาแล้วนั้นบางแห่งก็มีราคาแพงเกินไป และบางแห่งขาดการบำรุงรักษาให้เป็นระเบียบเรียบร้อย การจัดบริการเกี่ยวกับเรื่องชาคารและที่อยู่อาศัยให้แก่ข้าราชการและประชาชนนับว่ามีความสำคัญเป็นอย่างมาก และความสำคัญนี้นับแต่จะเข้มข้นยิ่งขึ้นในอนาคต เพราะปัญหาเรื่องพลเมืองเพิ่มขึ้นและสาเหตุอื่น ๆ ดังกล่าวแล้ว ฉะนั้น รัฐบาลจึงพึงระลึกอยู่เสมอว่าจะต้องประสบกับปัญหาข้อนี้อย่างแน่นอนในเวลาไม่ช้า จึงเป็นการสมควรที่รัฐบาลจะได้ลงมือเตรียมการและวางแผนแก้ไขไว้เสียแต่เนิ่น ๆ หากรัฐบาลพิจารณาเห็นว่า ในปัจจุบันนี้ปัญหาเรื่องการชาตแคลนที่อยู่อาศัยยังไม่อยู่ในวิกฤตนัก แต่ถ้าปล่อยไว้เนิ่นนานมากไป ปัญหานี้ย่อมจะพอกพูนมากขึ้น และเป็นทางนำไปสู่ปัญหาอื่นของสังคม ซึ่งจะกระทบกระเทือนถึงเสถียรภาพของรัฐบาล และความมั่นคงของประเทศ

Houses are built to live in, and not to look on

Bacon

บ้านคือสิ่งที่สร้างขึ้นเพื่ออยู่ มิใช่เพื่อโอ้อวด

เบคอน

การปฏิบัติงานของหน่วยปราบพิเศษ : บทศึกษาเฉพาะกรณี

การปราบปรามและตรวจสอบการลักลอบตัดฟันไม้ในป่าหวงห้าม

โดย บุญยิ่ง ศศิธรวัฒน์

"ป่าไม้เป็นทรัพยากรที่สำคัญยิ่ง สำหรับชีวิตของชาวไทยและความคงอยู่ของประเทศไทย ผู้ใดทำลายป่าผู้นั้นเป็นศัตรูบ่อนทำลายความมั่นคงของประเทศ"[1]

คำนำ

บทศึกษาเฉพาะกรณีที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้ได้มาจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจริงในวงการบริหารราชการของประเทศไทย เป็นเรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในการปราบปรามและตรวจสอบการลักลอบตัดฟันไม้ในป่าหวงห้ามของ "สำนักงานหน่วยปราบพิเศษ" ซึ่งสำนักงานหน่วยปราบพิเศษนี้เป็นองค์การรัฐบาลหน่วยหนึ่ง ตั้งขึ้นโดยมีหน้าที่ในการปราบปรามผู้กระทำการทุจริตเกี่ยวกับรายได้ของรัฐ โดยเฉพาะรายได้เกี่ยวกับการป่าไม้ซึ่งนับว่าเป็นรายได้ของรัฐที่ทำรายได้ให้แก่ประเทศไทยปีหนึ่ง ๆ เป็นจำนวนมาก จึงมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจชีวิตประจำวัน ตลอดจนความคงอยู่อย่างร่มเย็นเป็นสุขของประชาชนชาวไทยเป็นอันมาก โดยนัยความสำคัญของป่าไม้ดังกล่าวแล้ว จึงเป็นเหตุจูงใจให้นำเรื่องนี้มาศึกษาวิเคราะห์ว่าดำเนินการอย่างใด ถ้าดูอย่างผิวเผินแล้วก็อาจจะเห็นได้ว่า เป็นเรื่องการปฏิบัติงานตามหน้าที่ขององค์การรัฐบาลแห่งหนึ่งธรรมดาเท่านั้น ไม่เห็นมีปัญหาอะไร แต่ถ้าได้ศึกษาวิเคราะห์ปรากฏการณ์จากการปฏิบัติงานและข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นโดยละเอียดลึกซึ้งแล้ว จะพบเห็นว่า ปรากฏการณ์เกี่ยวกับการปฏิบัติงานในเรื่องนี้จะชี้ให้เห็นปัญหาต่าง ๆ หลายประการ และให้ข้อคิดหลาย ๆ แง่ในการบริหารงานอีกด้วย ซึ่งเป็นการศึกษาเฉพาะกรณี (Case Study) อย่างหนึ่ง

[1] คำขวัญของรัฐบาลที่ประกาศทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ประจำทุกวัน

ที่ศึกษาถึงประสบการณ์ในด้านหนึ่งหรือแขนงหนึ่งของการบริหาร ซึ่งอาจนำไปสู่ความเข้าใจของนักทฤษฎีและผู้ปฏิบัติให้ทราบถึงพฤติกรรม (Behavior) ในการปฏิบัติราชการด้วยสายตาอันไกลกว่าเหตุการณ์เฉพาะหน้า สถานการณ์ที่เกิดขึ้นนี้อาจสามารถนำไปศึกษาวางหลักการให้ถูกต้องได้ โดยนำเอาสถานการณ์ด้านบริหารหลาย ๆ ด้านเปรียบเทียบกัน อาจสามารถสร้างหลักการหรือทฤษฎีใหม่ ๆ ขึ้นได้ เพื่อนำไปปรับปรุงแก้ไขการบริหารงานให้ถูกต้อง ก่อให้เกิดประสิทธิภาพของงาน เป็นการประหยัด และเป็นเครื่องมือในการวิจัยตลอดจนการศึกษาในทางรัฐประศาสนศาสตร์อีกด้วย

โดยที่เรื่องนี้เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นจริงจากการปฏิบัติงานขององค์การรัฐบาลแห่งหนึ่งดังกล่าวแล้ว เพื่อประโยชน์ต่อทางราชการและด้วยเหตุผลหลายประการ จำเป็นที่ชื่อบุคคล ชื่อสถานที่ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นชื่อที่สมมติขึ้นใหม่ทั้งสิ้น ส่วนเหตุการณ์ต่าง ๆ และระยะเวลาก็ได้ดัดแปลงให้พอดีกับกรณีเรื่องนี้ แต่ก็ได้พยายามให้เหตุการณ์ของเรื่องยังคงรูปเดิมไว้โดยให้ได้รายละเอียดและใกล้ความจริงที่สุด จึงขอให้ท่านผู้อ่านโปรดกรุณาเข้าใจตามนี้ด้วย

สาเหตุเบื้องต้น

รัฐบาลได้พิจารณาเห็นความสำคัญของป่าไม้อันเป็นทรัพยากรของประเทศไทย ที่เป็นแหล่งรายได้ของประเทศ และยังมีความสำคัญต่อชีวิตของราษฎรทั้งประเทศด้วย โดยที่ประเทศไทยเป็นประเทศกสิกรรมดังจะเห็นมีคำกล่าวที่ว่า "กสิกรเป็นกระดูกสันหลังของประเทศ" ป่าไม้ย่อมอำนวยประโยชน์อเนกประการต่อชีวิตกสิกรไทยเป็นอันมาก รัฐบาลจึงมีนโยบายที่จะบำรุงรักษาป่าไม้ให้คงอยู่คู่กับชีวิตกสิกรไทย และมีนโยบายที่จะปราบปรามผู้ลักลอบทำลายป่าไม้อย่างจริงจัง ดังจะเห็นได้ว่ามีการตั้งสถานีบำรุงป่า ตั้งเจ้าหน้าที่ตรวจตราและปราบปรามการทำลายป่าโดยมีหน่วยงานย่อย ๆ กระจัดกระจายอยู่ทั่วประเทศ โดยเฉพาะรัฐบาลได้ตั้ง "สำนักงานหน่วยปราบพิเศษ" ขึ้น เพื่อทำหน้าที่ปราบปรามจับกุมผู้ทำลายป่าไม้อย่างจริงจังและให้ทันท่วงที เป็นการช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ป่าไม้ที่มีไม่เพียงพอและมีขอบเขตแห่งอำนาจจำกัดอยู่ เพื่อดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลที่ได้ตั้งไว้ให้บรรลุผลสมความมุ่งหมาย

ดังนั้น เมื่อวันที่ 15 มกราคม 2505 สำนักงานหน่วยปราบพิเศษ ได้รับหนังสือร้องเรียนจาก "พลเมืองดี" ผู้หนึ่ง ความว่า "...ข้าพเจ้าเป็นราษฎรไทยคนหนึ่งได้ประกอบอาชีพในทางสุจริตตลอดมา เคยได้ยินและได้ฟังคำขวัญของรัฐบาลที่ประกาศทางวิทยุกระจายเสียงอยู่เสมอทุกวันว่า 'ป่าไม้เป็นทรัพยากรที่สำคัญยิ่ง สำหรับชีวิตของชาวไทยและความคงอยู่ของประเทศไทย ผู้ใดทำลายป่าผู้นั้นเป็นศัตรูของคนทำลายความมั่นคงของประเทศ' ข้าพเจ้าประกอบอาชีพตามนโยบายของรัฐบาลทุกประการตลอดมา แต่ก็อดที่จะเป็นห่วงใยต่อประเทศชาติบ้านเมืองอันเป็นที่รักยิ่งไม่ได้ ข้าพเจ้าคิดแล้วคิดอีกว่า จะทำอย่างไรดีจึงจะช่วยเหลือประเทศชาติได้ และเพื่อมิให้คำขวัญของรัฐบาลหรือนโยบายของรัฐบาลเป็น 'หมัน' ไป วันหนึ่ง ข้าพเจ้าได้อ่านพบข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์ทราบว่า สำนักงานหน่วยปราบพิเศษนี้ได้ทำการจับกุมการลักลอบตัดฟันไม้ในป่า...เป็นจำนวนมาก เป็นการล้างอิทธิพลครั้งใหญ่ด้วย จึงทำให้อดคิดถึงประสบการณ์ที่ข้าพเจ้าได้พบเห็นมาไม่ได้ ประกอบกับข้าพเจ้ามีความเกลียดชังผู้มีอิทธิพลทั้งหลาย ซึ่งทำความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนและประเทศชาติเป็นอย่างมาก เมื่อสำนักงานหน่วยปราบพิเศษมีหน้าที่เกี่ยวกับการปราบปรามผู้ทำลายป่าไม้ได้เช่นนี้ โดยไม่ต้องเกรงกลัวอิทธิพลและเป็นการทำงานอย่างจริงจัง ข้าพเจ้ารู้สึกยินดีเป็นอย่างยิ่ง แต่ข้าพเจ้าเห็นว่า ยังมีอิทธิพลหนุนหลังอยู่อีกในการทำลายป่าโดยเฉพาะไม้สัก ซึ่งนับว่าเป็นไม้ที่สำคัญมาก เพราะว่ากว่าจะใช้ประโยชน์ได้ต้นหนึ่ง ๆ ต้องรอเวลาเป็นร้อย ๆ ปี อิทธิพลดังกล่าวยังไม่มีผู้ใดปราบปรามลงได้ โดยมีการลักลอบตัดฟันไม้สักอย่างมหาศาลทิ้งไว้ในป่าห้วยผา อำเภอไม้งาม จังหวัดเวียงแก้ว คิดเป็นไม้สักท่อนที่ขายได้ในท้องตลาดประมาณ 10,000 ท่อน ถ้าคิดเป็นปริมาตรประมาณ 10,000 ลูกบาศก์เมตร ไม้ที่ลักตัดฟันครั้งนี้เป็นไม้สักประมาณร้อยละ 70 ของไม้ที่ลักตัดทั้งหมด ถ้าจะคิดเป็นเงินแล้วประมาณ 20 ล้านบาทเศษ ป่าไม้ที่ถูกทำลายหรือลักตัดฟันนี้เป็นป่าหวงห้ามทั้งสิ้น ทางราชการไม่อนุญาตให้ผู้ใดตัดฟันไม้เป็นอันขาด ในการลักลอบตัดฟันไม้ในป่าหวงห้ามนี้ ผู้มีอิทธิพลได้กระทำมาเป็นเวลานานแล้ว โดยใช้วิธีเลื่อยแปรรูปในป่าลึกแล้วนำออกมาขายบ้าง และลักลอบชักลากเป็นท่อนซุงมาขายให้แก่ผู้รับซื้อหรือโรงเลื่อยต่าง ๆ บ้าง จึงขอให้ทางราชการปราบปรามโดยเด็ดขาดเพื่อจะเป็นตัวอย่างอันดี และเพื่อให้เป็นการหวาดกลัวและเข็ดหลาบแก่ผู้ที่คิดจะทำการลักลอบตัดฟันไม้อีกในอนาคตด้วย ใน

เรื่องนี้ เนื่องจากผู้ลักลอบตัดฟันไม้เป็นผู้มีอิทธิพลกว้างขวางมาก ราษฎรส่วนมากไม่กล้าเอ่ยปากฟ้องร้องเพราะเกรงกลัวอิทธิพล ถ้าหากทางราชการได้ให้ความคุ้มครองเป็นอย่างดี ข้าพเจ้ายินดีให้ความร่วมมือช่วยเหลือกับทางราชการทุกประการ ถ้าหากทางราชการต้องการทราบรายละเอียดมากยิ่งกว่านี้ขอได้โปรดติดต่อกับข้าพเจ้าได้ตามที่อยู่ที่ได้แจ้งมาพร้อมนี้ด้วยแล้ว..."

การสืบสวน

เมื่อสำนักงานหน่วยปราบพิเศษได้รับหนังสือร้องเรียนจาก "พลเมืองดี" ดังกล่าวแล้ว พิจารณาตามคำร้องเรียนเห็นว่า ผู้ร้องได้ให้ชื่อ และที่อยู่อย่างแท้จริง และกล้าที่จะให้รายละเอียด ตลอดจนความร่วมมือช่วยเหลือแก่ทางราชการ ย่อมเป็นประโยชน์แก่ทางราชการมาก แต่เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงและข้อมูลในเรื่องนี้อย่างละเอียด เพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยสั่งการอย่างหนึ่งอย่างใดลงไป จึงจำเป็นต้องทำการสืบสวนให้ได้ข้อเท็จจริงเสียก่อน เพื่อได้ทราบถึงรายละเอียดอย่างกว้างขวางในการสืบสวนเกี่ยวกับเรื่องนี้ จึงขอนำบันทึกของ ร.ต.อ. สุทธิ ทองนิยม เจ้าหน้าที่สำนักงานหน่วยปราบพิเศษ ผู้ได้รับคำสั่งให้ทำการสืบสวนบางตอนมาเสนอดังต่อไปนี้ :

วันที่ 20 มกราคม ข้าพเจ้าได้เข้าพบท่านผู้อำนวยการสำนักงาน ท่านมีบัญชาสั่งว่า "...ผมอยากให้คุณสืบสวนรายละเอียดและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการลักลอบตัดฟันไม้ในป่า อำเภอไม้งาม จังหวัดเขียงแก้ว ตามที่ได้มีผู้ร้องเรียนมา การสืบสวนเรื่องนี้ต้องทำเป็นความลับที่สุด และต้องรีบดำเนินการโดยด่วน ในการสืบสวนเรื่องนี้ให้คุณติดต่อร่วมมือสืบสวนกับ 'หัวหน้าหน่วยปราบพิเศษภูมิภาค' ด้วย ตลอดจนยานพาหนะที่จำเป็นก็ให้เอาที่นั่น คุณต้องไปพบกับผู้ร้องเรียนก่อน รับรองกับเขาว่า ทางราชการจะปกปิดเรื่องและชื่อของเขาไว้เป็นความลับ และทางราชการจะให้ความคุ้มครองความปลอดภัยอย่างดีที่สุด ขอให้เขาร่วมมือช่วยเหลือต่อทางราชการด้วย ให้คุณรีบดำเนินการได้ตั้งแต่พรุ่งนี้ ได้ผลอย่างไรให้รายงานให้ทราบภายใน 10 วัน คุณถือหนังสือฉบับนี้ไปให้หัวหน้าหน่วยปราบพิเศษภูมิภาคด้วย คุณอ่านหนังสือร้องเรียนนี้ให้ทราบรายละเอียดเสียด้วย เพื่อสะดวกในการติดต่อจดชื่อ ที่อยู่ของผู้ร้องเรียนไว้ด้วย...."

วันที่ 21 มกราคม เดินทางไปพบหัวหน้าหน่วยปราบพิเศษภูมิภาค ถึงในวันรุ่งขึ้นได้ปรึกษาหารือกับหัวหน้าหน่วยปราบพิเศษภูมิภาคเกี่ยวกับเรื่องการสืบสวนว่า ควรจะดำเนินการสืบสวนในประเด็นสำคัญอย่างไรบ้าง ได้ตกลงกันทำการสืบสวนในประเด็นดังต่อไปนี้

1. ควรสืบสวนหาบ้านผู้ร้องเรียนให้พบ เพื่อจะแจ้งให้เขาทราบตามที่ท่านผู้อำนวยการสำนักงานมีบัญชามา และเพื่อขอความช่วยเหลือจากเขาในกรณีการสืบสวนของเราด้วย

2. ควรทำการสืบสวนให้ทราบว่า บริเวณป่าที่มีการลักลอบตัดฟันไม้นั้นมีอาณาเขตเนื้อที่ประมาณเท่าใด และเป็นป่าหวงห้ามหรือไม่

3. จำนวนไม้ที่มีการลักลอบตัดฟันมีประมาณเท่าใด

4. สืบสวนหาตัวผู้มีอิทธิพลหนุนหลังในการลักลอบตัดฟันไม้รายนี้ว่าเป็นใครบ้างมีอาชีพและประวัติเป็นอย่างไร

5. สืบสวนให้ทราบข้อเท็จจริงถึงวิธีการที่ทำการลักลอบตัดฟันไม้ ตลอดจนถึงการจำหน่ายไม้ที่ลักลอบตัดฟันด้วย

6. สืบสวนให้ทราบถึงกรณีแวดล้อมอื่น ๆ เท่าที่ปรากฏว่าเกี่ยวข้องกับการลักลอบตัดฟันไม้รายนี้

วันที่ 23 มกราคม ข้าพเจ้ากับหัวหน้าหน่วยปราบพิเศษภูมิภาคเดินทางถึงจังหวัดเวียงแก้ว สืบสวนหาที่อยู่ของผู้ร้องเรียนไม่ยากนัก ปรากฏว่าชื่อและที่อยู่ตรงกับที่ระบุไว้ในหนังสือร้องเรียน หลังจากที่เราได้ชี้แจงให้เขาเข้าใจเกี่ยวกับทางราชการขอความร่วมมือจากเขา และจะให้ความคุ้มครองความปลอดภัยทุกประการ ผู้ร้องได้แจ้งว่า ไม้ที่ลักลอบตัดฟันนี้มีอยู่ทั่วไปในป่าห้วยผา อำเภอไม้งาม ส่วนมากเป็นไม้สัก ได้ตัดฟันเป็นท่อนซุง (หมอน) ชักลากมารวมไว้ตามที่ใกล้ๆถนนระหว่างหมู่บ้านต่อหมู่บ้านก็มี และที่ยังไม่ได้ชักลากมารวมหมอนกระจัดกระจายกันอยู่ในป่าทั่วไปก็มี การลักลอบตัดฟันไม้นี้มี "พ่อเลี้ยง" (คำชาวบ้านเรียกบุคคลที่มีเงินเป็นนายทุนหรือนายจ้างทั่วไป) หนุนหลังหรืออยู่เบื้องหลังหลายคน เช่นพ่อเลี้ยงพวง พ่อเลี้ยงปา พ่อเลี้ยงมานพ (เจ้าของโรงเลื่อย) พวกพ่อเลี้ยงเหล่านี้ แบ่งเขตการลักลอบตัดฟันไม้กันเองคนละแห่งตามหมู่บ้านต่าง ๆ เราจึงหนักใจมากเกี่ยวกับว่า ทำอย่างไรเราจึงจะทราบจำนวนไม้ที่ลักลอบตัดฟัน และจะเอาหลักฐานต่าง ๆ ประกอบการรายงานการสืบ

สวนได้อย่างไร ทำอย่างไรจึงจะปกปิดไม่ให้พวกเจ้าของไม้ (พ่อเลี้ยง) ที่ลักลอบตัดฟันไม้ทราบว่า มีคนมาทำการสืบสวนเกี่ยวกับเรื่องนี้ เพราะถ้าเขารู้เรื่องย่อมหมายถึงความไม่ปลอดภัยของเราด้วย เท่าเราจะไปสืบสวนโดยการสอบถามจากปากคำพวกชาวบ้านก็คงไม่ได้ผล เพราะชาวบ้านต่างก็เกรงกลัวอิทธิพลพวกพ่อเลี้ยง หรือมิฉะนั้นก็มีประโยชน์ที่ได้รับจากพ่อเลี้ยงเหล่านี้ด้วย ย่อมไม่กล้าบอกความจริง หรือบางทีอาจจะไปบอกให้พวกพ่อเลี้ยงที่มีประโยชน์ร่วมกันทราบอีกเรื่องก็ยิ่งจะแตกตอกกันใหญ่ ครั้นเราจะไปขอความช่วยเหลือร่วมมือจากเจ้าหน้าที่หรือก็ได้รับคำคัดค้านจากผู้ร้องเรียนว่า เรื่องก็ยิ่งจะไปกันใหญ่ เพราะข้าราชการบางคนแถวนี้ผู้ร้องเรียนบอกว่า ส่วนมากเป็นพรรคพวกได้อยู่ได้กินมีประโยชน์ร่วมกันกับพวกพ่อเลี้ยงด้วย ถึงอย่างไรเขาก็คงไม่ยอมบอกความจริงและให้ความร่วมมือเป็นอันขาด ถ้าขืนให้ความร่วมมือเป็นต้องตายหรือมิฉะนั้นก็รับราชการอยู่ที่นี่ไม่ได้อีกต่อไป

วันที่ 25 มกราคม หัวหน้าหน่วยปราบพิเศษภูมิภาคได้บอกว่า เราต้องเริ่มออกสำรวจดูไม้ที่มีคนลักลอบตัดฟันรายนั้นในวันนี้ เราใช้เวลาสัก 2-3 วัน เป็นโอกาสดีของเรา เพราะมีคณะนายแพทย์ไทยและต่างประเทศจากโรงพยาบาลศิริราชและกรมอนามัย จะเดินออกสำรวจวางโครงการวิจัยโรคคอพอก (โรคชาดไอโอไดชนิดหนึ่ง ลักษณะโป่งใต้ผิวหนังบริเวณคอ โตขึ้นเรื่อย ๆ) ตามหมู่บ้านต่าง ๆ ในเขตท้องที่อำเภอไม้งาม ตรงกับจุดทำงานของเราพอดี ได้ติดต่อกับคณะนายแพทย์แล้ว ขอให้เราผสมเดินทางไปด้วย 2 คน เรามีรถจี๊ปของเราอยู่แล้วคงไม่เดือดร้อนเขา คณะนายแพทย์ยินดีให้ความร่วมมือ เพื่อหวังประโยชน์ต่อทางราชการ เพื่อเป็นการปกปิดเรื่องการสืบสวนของเราด้วย เมื่อเขาหยุดทำงานในหมู่บ้านใด ตำบลใด เราอาจจะหยุดกับเขา บางครั้งเราก็เดินทางไปล่วงหน้าเพื่อทำงานของเราในบริเวณใกล้เคียงนั้นก็ได้ ผมได้ติดต่อกับผู้ร้องแล้วเขาบอกว่า ไม้ที่รวมหมอนไว้พอมีประปรายตามระยะทางระหว่างหมู่บ้านต่าง ๆ เขาพอจะรู้ที่อยู่บ้างส่วนมากไม่ไกลจากถนนเท่าใดนัก ให้คุณเตรียมกล้องถ่ายรูปพร้อมฟิล์มเพื่อถ่ายรูปไม้ที่ลักลอบตัดฟันไปด้วย จะได้ประกอบกับรายงานผลการสืบสวนของเรา ตกลงเป็นอันว่าพวกเรากลายเป็นคณะนายแพทย์ที่ทำการสำรวจวางโครงการวิจัยโรคคอพอกไปชั่วขณะหนึ่ง เพื่อผลอีกด้านหนึ่งของการปฏิบัติงาน

วันที่ 26 มกราคม คณะพวกเราได้เดินทางจากจังหวัดเขียงแก้วไปตามถนนใหญ่แยก

จากถนนใหญ่ตรงหลักกิโลเมตรที่ 41 เข้าไปตามหมู่บ้านต่าง ๆ เป็นหมู่บ้านเล็กบ้างใหญ่บ้าง ถ้าคิดเฉลี่ยแล้วหมู่บ้านหนึ่ง ๆ มีประมาณ 80–100 หลังคาเรือน ชาวบ้านทุกคนแม้แต่คนงานที่ไปกับคณะพวกเรานั้น ไม่มีใครแสดงความสงสัยพวกเราทั้งสองเลย นอกจากเข้าใจว่าเป็นนายแพทย์และทุกครั้งที่เขาพูดคุยกับพวกเราเขาก็ใช้คำแทนชื่อของพวกเราทั้งสองว่า "คุณหมอ" จึงทำให้เบาใจในการดำเนินงานการสืบสวนของพวกเรามาก บ้านเรือนปลูกด้วยไม้สักเป็นส่วนใหญ่ หลังเล็กบ้างใหญ่บ้าง แต่ส่วนมากเห็นมีเสาบ้านต้นใหญ่ ๆ กันแทบทั้งสิ้น เห็นมีบ้านที่ปลูกใหม่ ๆ ก็มี เสาบ้านใช้ไม้สักเป็นท่อนซุงทั้งต้นเพียงลอกเปลือกออกเท่านั้นไม่ได้เลื่อยแต่อย่างใด ขนาดโตวัดโดยรอบประมาณ 2 เมตรกว่าก็มี เราได้ถามคนงานที่คณะนายแพทย์จ้างไปด้วย ซึ่งเป็นชาวบ้านละแวกนั้น ได้ความว่า บ้านแถบนี้ปลูกบ้านด้วยเสาอย่างนี้เกือบทั้งหมดไม่ว่าหมู่บ้านใด เป็นท่อนซุงโต ๆ ลอกเปลือกออกเท่านั้น ชาวบ้านแถวนี้มีการขายบ้านเรือนเก่ากันบ่อย บางบ้านปลูกเสร็จใหม่ ๆ ถ้ามีคนมาซื้อก็ขายไป ส่วนมากเป็นคนทางกรุงเทพมาซื้อ ชาวบ้านก็ขายไป เพราะเสาบ้านถ้าเลื่อยแปรรูปออก บ้านเก่าหนึ่งหลังจะได้บ้านใหม่อีก 2 หลังก็มี แม้แต่เสารั้วบ้านก็ทำด้วยไม้สัก มีการขายกันเหมือนกัน พวกเราเคยได้ยินแต่เขาพูดกันว่าทางภาคนี้มีการขายบ้านเรือนเก่ากันมาก ได้รู้ถึงความจริงวันนี้เอง อาชีพของชาวบ้านส่วนมากทำนา ทำไร่ถั่วเหลือง และไร่ถั่วลิสงกันเป็นหย่อม ๆ ไม่ค่อยเป็นล่ำเป็นสันนัก ขณะที่เรากำลังนั่งรถล่วงหน้าคณะนายแพทย์ไปเพื่อดูกองไม้ที่รวมหมอนไว้ เห็นมีชาวบ้านกำลังตัดพันไม้อยู่ข้างทางเป็นระยะเพื่อทำไร่ถั่วเหลือง ผู้ร้องได้กระซิบบอกข้าพเจ้าว่า ชาวบ้านแถวนี้แหละครับส่วนมากเป็นลูกมือพวกพ่อเลี้ยงในการลักลอบตัดพันไม้ ฤดูแล้งไม่ค่อยมีงานทำ พวกพ่อเลี้ยงต่าง ๆ ก็มาจ้างให้ตัดพันไม้ โดยให้ค่าจ้างต้นละ 5–10 บาท ดีกว่าเขาจะอยู่เฉย ๆ เมื่อตัดพันเป็นท่อนเสร็จแล้ว การชักลากเป็นหน้าที่ของพวกพ่อเลี้ยงเอง บางคนก็มีช้างเอง บางคนก็จ้างช้างหรือรถยนต์คนอื่นมาชักลาก เพื่อขายให้แก่ผู้มาซื้อและขายให้แก่โรงเลื่อยต่าง ๆ ระหว่างการเดินทางไปตามหมู่บ้านต่าง ๆ เห็นมีรถยนต์บรรทุกไม้ผ่านคณะพวกเราไปหลายคัน ไม่ทราบว่าเป็นไม้ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ สังเกตเห็นบรรทุกไม้สักเป็นส่วนมาก ซอบถามจากชาวบ้านที่มาตรวจโรคคอพอกและคนงานที่ร่วมเดินทางไปด้วย ก็ได้ความตรงกันว่า มีทั้งรถยนต์บรรทุกไม้ขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้

และรถยนต์บรรทุกไม้ของพวกพ่อเลี้ยงต่าง ๆ หรือของโรงเลื่อยก็มี เราได้ถ่ายรูปไว้ด้วย ระหว่างเดินทางเราได้พบไม้ที่ตัดฟันตามข้างทาง ตามไหล่เขาซึ่งไฟป่าไหม้โล่งเตียนทำให้มองเห็นไม้ที่ถูกตัดฟันแล้วทิ้งกระจัดกระจายกันอยู่ทั่วไป เราได้พบไม้ที่กองรวมหมอนไว้ข้างทาง 2 กอง มีประมาณกองละ 30–40 ท่อน ใกล้กับทางเข้าหมู่บ้านน้ำลึกในระหว่างทางที่เราไปยังบ้านแวงนั้น ผู้ร้องได้พาเราไปดูกองไม้ที่รวมหมอนไว้ 3 กอง กองหนึ่ง ๆ ประมาณ 50–60 ท่อน เป็นไม้ตกทั้งสิ้น ตรวจดูทั่วทุกกองไม่เห็นมีรอยตีตราของเจ้าหน้าที่เลย เพียงอักษรเขียนด้วยสีแดงที่ปลายท่อนซุงเป็นตัว พ. และบางท่อนก็มีเลขสีแดงเขียนไว้แทนตัวหนังสือ ผู้ร้องได้บอกว่าตัวหนังสือที่เขียนไว้นั้นส่งสัยจะเป็นของพ่อเลี้ยงพวง ที่อยู่บ้านน้ำลึกกิ่งไม้ พวกเราก็ได้ถ่ายรูปกองไม้นี้ไว้

ขณะที่คณะพวกเราได้พักนอนค้างคืนอยู่ที่บ้านแวงนั้น ตอนกลางคืนได้คุยกับชาวบ้านที่มาร่วมวงคุยกับคณะพวกเราประมาณ 10 กว่าคน ส่วนมากเป็นผู้สูงอายุหรือกลางคน ได้คุยกันถึงเรื่องทุกข์สุข ตลอดจนอาชีพต่าง ๆ ว่า นอกจากอาชีพการทำนา ทำไร่ถั่ว แล้วยังมีการทำไร่ยาสูบ ระหว่างที่มีการคุยกันถึงเรื่องต่าง ๆ อยู่นั้น พวกเราได้คุยถึงเรื่องอาชีพการทำป่าไม้ โดยเฉพาะไม้สัก ชาวบ้านเหล่านี้ได้บอกว่า อาชีพทำไม้ต้องใช้ทุนมาก และป่าแถวนี้เป็นป่าหวงห้ามด้วย จึงทำไม่ได้นอกจากจะมีอิทธิพลเท่านั้นจึงจะทำได้ ถึงแม้จะทำได้ก็คงสู้อิทธิพลของพ่อเลี้ยงพวง จันทร์มา คนบ้านน้ำลึกไม่ไหว เพราะเขามีอิทธิพลมาก มีเงินมาก มีช้างตั้ง 5–6 เชือก และยังมีรถยนต์บรรทุกอีกด้วย พวกเราได้ถามชาวบ้านว่า ไม้ที่เราได้เห็นตามระยะทาง ตามไหล่เขาที่ผ่านมา คงเป็นไม้ของทางราชการ เห็นมีมากมายเหลือเกิน ชาวบ้านคนหนึ่งพูดว่า ของทางราชการจะเห็นอยู่ตามริมถนนที่มีรอยตีตราไว้ ส่วนที่อยู่ลึกเข้าไปจากริมถนนเป็นของพ่อเลี้ยงพวง จันทร์มา ทั้งนั้น ไม้แถวบ้านแวง บ้านน้ำลึก บ้านเวียง เหล่านี้เป็นของพ่อเลี้ยงพวงบ้านน้ำลึกทั้งสิ้น เขามีอิทธิพลในทางราชการด้วยเขาจึงทำได้ และชาวบ้านยังบอกด้วยว่า บางคนเคยรับจ้างพ่อเลี้ยงพวงตัดฟันไม้ก็มี พ่อเลี้ยงพวงเป็นบุคคลใจคอกว้างขวางมีคนรักมาก อาชีพประจำคือทำไร่ยาสูบและรับซื้อใบยาสูบเพื่อขายต่อให้แก่โรงงานบ่มใบยา พวกเราได้ถามถึงการขายไม้ที่ตัดฟันแล้วก็ได้รับคำตอบว่า บางครั้งพ่อเลี้ยงพวงก็จ้างคนเลื่อยแปรรูปในป่า แล้วก็เอารถบรรทุกเข้าไปขนอีกครั้งหนึ่งที่โรงเลื่อย หรือไม่ก็ขายเป็นท่อนให้แก่โรงเลื่อยในเมือง เป็นต้น

วันที่ 27 มกราคม คณะพวกเราได้เดินทางต่อไปตามหมู่บ้านต่าง ๆ ลึกเข้าไปอีกห่างจากถนนใหญ่ ประมาณ 10 กว่ากิโลเมตร ระหว่างที่เดินทางผ่านเป็นป่าไม้สักเล็ก ๆ ขึ้นอยู่ทั่วไปแทบจะไม่มีไม้อย่างอื่นเลย เห็นมีแต่ต้นเล็ก ๆ นาน ๆ จะมีต้นใหญ่พอใช้เป็นประโยชน์ทำเสาบ้านได้ขึ้นประปรายไม่มากนัก เห็นท่อนซุงอยู่ทั่วไปตามไหล่เขาในป่า มีช้างกำลังลากซุงหลายเชือก และกำลังเอาไม้ซุงขึ้นรถยนต์บรรทุกก็มี สอบถามจากคนงานและชาวบ้านที่อยู่ตามหมู่บ้านนั้นได้ความว่า เป็นช้างของพ่อเลี้ยงปา ผู้ร้องได้พาเราไปดูไม้ที่ตัดฟันชักลากมารวมหมอนไว้ใกล้ทางจะเข้าหมู่บ้านทุ่ง รวมทั้งหมด 3 กอง เป็นไม้สักทั้งสิ้น แต่ละกองประมาณ 100–150 ท่อน เราได้ตรวจดูแล้วไม่มีรอยตีตราของเจ้าหน้าที่แต่ประการใด พวกเราก็ได้ถ่ายรูปเอาไว้เช่นเคย

ขณะที่พวกเราได้พักนอนค้างคืนอยู่ที่บ้านทุ่งนั้น ได้พักที่บ้านผู้ใหญ่บ้านมีชาวบ้านมาคุยถามข่าวคราวกันมาก พวกเราก็ได้ถามข่าวคราวความทุกข์สุข ตลอดจนการประกอบอาชีพของชาวบ้านด้วย พวกเราก็ได้รับคำตอบเช่นเดียวกันกับชาวบ้านแวงได้เล่าพฤติการณ์ให้ฟัง หลังจากที่ได้พูดคุยกันถึงเรื่องอื่น ๆ แล้ว ก็ได้ถามกันถึงเรื่องการประกอบอาชีพการทำป่าไม้ รู้สึกว่าชาวบ้านที่พูดคุยกันอยู่นั้นหยุดพูดคุยกันชั่วขณะหนึ่ง หันมองดูหน้ากันและกันคล้าย ๆ แสดงความสงสัยอะไรสักอย่างหนึ่ง แต่ก็ได้มีผู้ใหญ่อินทร์ ซึ่งเป็นเจ้าของบ้านที่เราพักพูดขึ้นว่า เรื่องนี้พูดยากและลำบากด้วย พูดไปก็ไม่ได้เดี๋ยวจะเป็นภัย ทำให้พวกเราต้องรับรองกันอย่างแข็งขันว่า คณะพวกเราเป็นนายแพทย์ทั้งนั้นไม่เกี่ยวอะไรกับบ้านเมือง ที่ถามก็เพื่อจะให้รู้ว่ามันเป็นมาอย่างไร เพื่อประดับความรู้เท่านั้น เห็นมีไม้สักที่ตัดแล้วจำนวนมาก คงจะมีการเปิดสัมปทานให้ตัดได้ ผู้ใหญ่อินทร์พูดว่าป่าห้วยผาทั้งป่าเป็นป่าหวงห้ามทั้งหมด ที่เขาตัดกันได้ผมก็ไม่รู้จะทำอย่างไร ทางบ้านเมืองก็เห็นเฉย ๆ ส่วนมากก็ลักลอบตัดกันทั้งนั้น เป็นไม้ของพ่อเลี้ยงปาสมบัติมาก คนในเวียง (จังหวัด) โน้น มาจ้างคนละแวกบ้านทุ่ง หนองค่อ วังไทร บ้านนาตัดไว้เมื่อหลายปีมาแล้ว นาน ๆ เขาจะมาขนไปสักครั้ง ขณะนี้กำลังมาขนเอาไปดูเหมือนได้ 2–3 วันแล้ว แต่ได้ข่าวว่าพ่อเลี้ยงปาขาดทุนหมดเนื้อหมดตัวไปแล้ว เห็นมีหน้าใหม่ ๆ มาจัดการ พวกเราก็ถามว่า พ่อเลี้ยงปาเขามีอาชีพอะไรแล้วเดี๋ยวนี้ ชาวบ้านอีกคนหนึ่งบอกว่าเขาวิ่งรถเมล์ประจำทาง ดูเหมือนมีรถอยู่ 2–3 คัน เขาให้ลูกชายของเขาเป็นคนจัดการเรื่อง

ไม้แทน พวกเราจึงแยกย้ายกันไปพูดเกี่ยวกับโรคคอพอก ซึ่งคณะพวกเราได้มาทำการวิจัยเพื่อหาทางป้องกันและรักษานี้เพื่อเป็นทางกลับเกลื่อนเรื่อง

วันที่ 28 มกราคม คณะพวกเราเดินทางออกจากบ้านทุ่งมาตามถนนใหญ่ ผ่านตลาดอำเภอไม้งาม และเห็นมีที่ทำการป่าไม้แขวงตั้งอยู่ห่างจากอำเภอประมาณ 2 กิโลเมตร ถึงหมู่บ้านห้วยปูดตรงหลักกิโลเมตรที่ 70 คณะนายแพทย์ได้ตรวจโรคชาวบ้านชั่วคราว ระหว่างสองฟากถนนเห็นมีกองไม้อยู่มากบ้างน้อยบ้างทั่วไป สอบถามจากชาวบ้านได้ความว่า เป็นไม้ขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้และเป็นไม้ของเจ้าหน้าที่ป่าไม้ที่ได้จับกุมเอาไว้ คณะพวกเราก็เดินทางต่อไป แยกจากถนนใหญ่ ตรงหลักกิโลเมตรที่ 74 ไปยังบ้านห้วยแดง ระหว่างทางเราได้พบไม้หลายแห่งที่กองรวมหมอนไว้ แต่ละแห่งมีประมาณ 30 – 40 ท่อน คณะพวกเราได้เดินทางต่อไปยังบ้านวังผา ซึ่งเป็นหมู่บ้านที่เป็นโรคคอพอกมากที่สุด คณะนายแพทย์จะหยุดพักทำการตรวจวิจัยอยู่ที่นี่อีกหลายวัน ระหว่างทางเห็นมีช้างลากซุงอยู่ 2–3 เชือก มีไม้ที่ตัดพันแล้วตามไหล่เขาทั่วไป และที่รวมกองไว้ใกล้ ๆ กับทางที่พวกเราผ่านหลายแห่ง ระหว่างที่คณะพวกเราได้พักค้างคืนที่นี่ เราได้สอบถามจากนายดี มีแสง ครูประชาบาลโรงเรียนบ้านวังผา ได้ความว่า ไม้ส่วนมากเป็นไม้ของพ่อเลี้ยงมานพ เจ้าของโรงเลื่อยแมนมิ่ง ตั้งอยู่ในเมือง ได้ว่าจ้างชาวบ้านห้วยแดง วังผา ทุ่งน้อย บ้านห้วยปูด และบ้านห้วยน้ำตกตัดพันไว้นานแล้ว พ่อเลี้ยงจ้างช้างนายมาโนช คนบ้านห้วยแดงชักลากที่เห็นช้างทางผ่านมานาน ๆ เขาก็เอารถยนต์บรรทุกไปสักครั้งหนึ่ง แต่ได้ข่าวว่าขณะนี้แย่ลงกว่าเก่ามาก โรงเลื่อยขาดทุน เมื่อสองปีที่แล้วพ่อเลี้ยงมานพได้มาที่นี่แทบทุกวัน แต่ขณะนี้ไม่ค่อยเห็นมา ได้ข่าวว่าไปเปิดโรงเลื่อยใหม่ที่อำเภอนาสา จังหวัดด่านเหนือ

การปฏิบัติงาน

วันที่ 1 กุมภาพันธ์ หัวหน้าหน่วยปราบพิเศษภูมิภาค และ ร.ต.ต. สุทธิ ทองนิยม ได้เสนอรายงานผลการสืบสวนตามข้อเท็จจริงที่ได้จากการสืบสวนและที่ได้พบเห็นมา พร้อมทั้งรวบรวมหลักฐานรูปถ่ายต่าง ๆ ที่ได้บันทึกภาพไว้เสนอท่านผู้อำนวยการสำนักงานหน่วยปราบพิเศษ นอกจากนี้ทั้งสองยังได้เข้าพบท่านผู้อำนวยการฯ เล่าพฤติการณ์ต่าง ๆ ที่ได้พบเห็นมา

เพื่อเป็นการชี้แจงเพิ่มเติมรายละเอียดต่อจากที่ได้รายงานเป็นลายลักษณ์อักษร ท่านผู้อำนวยการสำนักงานหน่วยปราบพิเศษ ได้พิจารณาเห็นว่าการสืบสวนได้ข้อเท็จจริงและข้อมูลต่าง ๆ เป็นความจริงตามที่พลเมืองดีร้องเรียนมา จึงบันทึกเสนอผู้บังคับบัญชาชั้นสูงเพื่อขอรับบัญชาสั่งการ เพราะเห็นว่าเป็นเรื่องใหญ่และเกี่ยวกับนโยบาย และเป็นเรื่องที่เกี่ยวพันไปถึงส่วนราชการต่าง ๆ ที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงด้วย สำนักงานหน่วยปราบพิเศษได้รับบัญชาสั่งให้ดำเนินการปราบปรามและตรวจยึดไม้ที่มีผู้ลักลอบตัดฟันรายนี้ได้ โดยให้ร่วมกับกรมป่าไม้ กรมตำรวจ และกรมมหาดไทย และให้รายงานผลการดำเนินการให้ทราบทุกระยะด้วย

สำนักงานหน่วยปราบพิเศษ ได้มีคำสั่งให้หน่วยปราบพิเศษส่วนภูมิภาค และเจ้าหน้าที่หน่วยปราบพิเศษส่วนกลางรวมทั้งสิ้นประมาณ 20 คน เดินทางไปปฏิบัติงานปราบปรามและตรวจยึดไม้ในป่าห้วยผา อำเภอไม้งาม จังหวัดเชียงแก้ว โดยให้ปฏิบัติงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ป่าไม้ ตำรวจป่าไม้ และเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและตำรวจท้องที่ สำนักงานหน่วยปราบพิเศษได้สั่งการโดยตรงไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องดังกล่าวแล้ว ให้เจ้าหน้าที่หน่วยปราบพิเศษที่ได้รับคำสั่งเดินทางพร้อมที่จะปฏิบัติงานได้ถึงจังหวัดเชียงแก้ว ในวันที่ 15–16 กุมภาพันธ์ เพื่อทราบถึงการปฏิบัติงานและเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานในการปราบปรามและตรวจยึดไม้โดยชัดเจนและกว้างขวาง จึงขอนำรายละเอียดบันทึกบางตอนของ ร.ต.อ. สุทธิ ทองนิยม เจ้าหน้าที่หน่วยปราบพิเศษจากส่วนกลางผู้หนึ่งที่ได้รับคำสั่งให้ปฏิบัติงานในการปราบปรามและตรวจยึดไม้ในป่าครั้งนี้ ดังนี้ :

วันที่ 17 กุมภาพันธ์ หัวหน้ากองตรวจสอบ สำนักงานหน่วยปราบพิเศษ ได้เรียกประชุมพวกเราเจ้าหน้าที่หน่วยปราบพิเศษทั้งหมดที่ได้รับคำสั่งให้ปฏิบัติงาน เพื่อแจ้งให้ทราบถึงวัตถุประสงค์ของสำนักงาน ฯ การดำเนินการ และหลักการทั่วไปในการตรวจยึดไม้ครั้งนี้ ดังนี้

1. ขอบเขตของการปฏิบัติงานปราบปรามและตรวจยึดไม้ คือบริเวณป่าห้วยผา อำเภอไม้งาม จังหวัดเชียงแก้ว โดยจะมีผู้นำทางเพื่อทำการตรวจยึดไม้

2. ทางราชการต้องการทราบถึงจำนวนไม้ที่มีการลักลอบตัดฟันให้ใกล้เคียงกับความจริงที่สุด โดยให้ทำบัญชีไม้ที่พบและได้ตรวจยึดไว้ เพื่อทราบถึงความเสียหายและเป็นแนวทางประกอบการพิจารณาหาทางป้องกันและปราบปรามต่อไป

3. ในการปราบปรามและตรวจยึดไม้นั้นใช้วิธีให้เจ้าหน้าที่เดินสำรวจตรวจยึดไปตามบริเวณป่า โดยมีผู้นำทาง สำหรับเจ้าหน้าที่ที่ทำการสำรวจตรวจยึดนั้น แบ่งออกเป็นสาย ๆ โดยแต่ละสายให้มีเจ้าหน้าที่ฝ่ายสำนักงานหน่วยปราบพิเศษ เจ้าหน้าที่ฝ่ายป่าไม้ เจ้าหน้าที่ฝ่ายตำรวจป่าไม้ และเจ้าหน้าที่ฝ่ายตำรวจท้องที่

4. สำนักงานหน่วยปราบพิเศษเป็นแหล่งกลางและเป็นเจ้าของเรื่อง การรายงานผลการดำเนินงานให้รายงานเป็นระยะต่อสำนักงานหน่วยปราบพิเศษ และในการปราบปรามและตรวจยึดนั้นได้มีผู้ว่าราชการจังหวัดเวียงแก้วเป็นผู้อำนวยการปราบปราม ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

เมื่อหัวหน้ากองตรวจสอบ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรงของเจ้าหน้าที่หน่วยปราบพิเศษ ได้แจ้งให้ทราบถึงวัตถุประสงค์และหลักการดำเนินงานทั่วไปแล้ว ได้กำหนดหัวข้อในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่หน่วยปราบพิเศษประจำสายปราบปรามแจกจ่ายให้ทุกคน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1. เมื่อพบไม้แล้วให้นับจำนวนและวัด ประทับตรายึดแล้วทำบัญชีจำนวนไม้ไว้ โดยให้ทางฝ่ายป่าไม้หรือทางบ้านเมืองจัดให้มีผู้เฝ้ารักษาไม้ไว้

2. บัญชีจำนวนไม้ที่ตรวจยึดแล้ว ควรจะลงนามไว้ทุกฝ่าย แต่อย่างน้อยต้องมีเจ้าหน้าที่ของสำนักงานหน่วยปราบพิเศษ กับเจ้าหน้าที่ฝ่ายป่าไม้ได้ลงนามทุกครั้ง

3. ไม้ที่จะตรวจยึดต้องเป็นไม้เก่าที่ตัดฟันไว้นานไม่น้อยกว่าหนึ่งปี ให้มีรายละเอียดดังนี้ แยกเป็นไม้สัก และไม้กระยาเลย แยกเป็นไม้ต่ำกว่าขนาดกับไม้ในขนาด (ไม้ในขนาดมีปริมาตร .30 ม^3 ขึ้นไป) ส่วนไม้ที่มีลักษณะตัดใหม่ ให้ทำบัญชีไว้ต่างหาก ถ้ามีปัญหาว่าเป็นไม้เก่าหรือใหม่ ต้องอาศัยความเห็นข้างมากของเจ้าหน้าที่ ควรทำบัญชีและหมายเหตุไว้

4. ดูการวัดขนาดของไม้ว่าเป็นไปโดยถูกต้องหรือไม่ คืออย่าให้วัดไม้ในขนาดให้เป็นไม้ต่ำกว่าขนาด จะทำให้จำนวนไม้ในขนาดลดน้อยไปจากความจริง และจะทำให้ราคาขายไม้ของกลางซึ่งเป็นรายได้ของรัฐน้อยไป

5. ไม้ที่มีส่วนเสียหรือผุอยู่บ้างแต่ส่วนใหญ่ยังมีสภาพเป็นไม้ดี ถ้าส่วนดียังเหลืออยู่ได้ขนาดก็ควรถือเป็นไม้ในขนาด

6. ไม้ที่โค่นไว้แล้วทั้งต้นยังไม่ได้ตัดยอด ให้ถือเป็นไม้เพียงหนึ่งท่อน ส่วนที่ตัดเป็นท่อนอยู่แล้ว แต่ละท่อนให้นับเป็นหนึ่งท่อน

7. ไม้ต่ำกว่าขนาดเพียงเล็กน้อย เช่นปริมาตรเพียง .29 ม^3 อนุโลมให้เป็นไม้ในขนาดได้

8. ทางสำนักงานหน่วยปราบพิเศษจะต้องมีสำเนาบัญชีจำนวนไม้ไว้เป็นหลักฐานด้วย

9. ให้มีแผนที่สังเขปแสดงบริเวณที่ที่พบไม้ทุกแห่งไว้เป็นหลักฐาน

วันที่ 20 กุมภาพันธ์ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายในการปฏิบัติงานได้ประชุมกำหนดรายละเอียดและการปฏิบัติงานบางประการเกี่ยวกับการปราบปรามและตรวจยึดไม้ครั้งนี้ โดยมีผู้ตรวจราชการเป็นประธาน ที่ประชุมได้พิจารณาเกี่ยวกับเรื่องดังต่อไปนี้

1. การเผ้ารักษาไม้ของกลางที่ยึดได้ในคราวนี้ ในการสำรวจไม้ในคราวนี้ ไม้ส่วนมากมีอยู่กระจัดกระจายทั่วไป มิใช่เป็นการกองรวมหมอนอยู่เป็นแห่งๆแต่อย่างเดียว ซึ่งปกติหาผู้เผ้ารักษาไม้ของกลางไม่ค่อยจะง่ายนัก หรือหาผู้เผ้ารักษาไม่ได้เลยเท่าที่เคยปฏิบัติมา เพราะผู้เผ้ารักษาไม้ของกลางย่อมผูกพันหรือผูกมัดตามสัญญาจ้างเผ้ารักษา ถ้าหากไม้ของกลางสูญหายจะต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ทางราชการ ถึงแม้ว่าการหาผู้เผ้ารักษาไม้ของกลางที่ยึดได้จะยุ่งยากเพียงใดก็ตาม แต่ทางราชการก็หาผู้เผ้ารักษาได้โดยมอบให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายป่าไม้เป็นผู้ดำเนินการ

ในเรื่องค่าจ้างเผ้ารักษา ให้มีอัตราลูกบาศก์เมตรละ 10 บาท จนกว่าทางราชการจะรับไม้ไป ส่วนเรื่องค่าปรับ ให้ปรับในราคาไม้ในตลาดท้องที่ในเมื่อไม้ที่เผ้ารักษาสูญหายหรือเสียหาย เว้นแต่เสียหายซึ่งเป็นเหตุสุดวิสัย แบบของสัญญาจ้างเผ้ารักษาไม้ของกลางให้ใช้แบบของทางราชการ การทำสัญญาให้ถือปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ ซึ่งเรื่องนี้ผู้รับเผ้ารักษายินดีและตกลงตามความประสงค์ของทางราชการทุกประการ

2. เรื่องกำหนดหลักเกณฑ์ไม้ที่จะตรวจยึดนั้น ได้แก่ไม้สักและไม้กระยาเลยต่าง ๆ ที่ได้ตัดฟันลงแล้ว มีลักษณะพอจะเป็นท่อนซุงได้ โดยท่อนหนึ่งต้องมีปริมาตร .30 ม^3 ขึ้นไป

ไม้ที่จะตรวจยึดและนับรวมเข้าในบัญชีต้องเป็นไม้ที่ถูกตัดฟันล้มลงแล้ว ไม้ที่ยืนต้นตายแห้งอยู่ไม่นับรวมในบัญชี ไม้ที่ล้มลงแล้วแม้จะเป็นท่อนโคนหรือท่อนปลายที่ถูกลักตัดฟันทิ้งไว้ในป่า ถ้าเป็นไม้ในขนาดและเป็นสินค้าได้ ให้อยู่ในหลักเกณฑ์ที่ต้องนับรวมด้วย

3. เรื่องกำหนดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่และระยะเวลาในการปฏิบัติงาน

ก) ให้จัดเจ้าหน้าที่ออกเป็น 6 สาย คือ

สายปราบปรามที่ 1 มีอาณาเขตปฏิบัติงานในท้องที่ตำบลน้ำลัด อ. ไม้งาม จ. เวียงแก้ว

สายปราบปรามที่ 2 มีอาณาเขตปฏิบัติงานในท้องที่ตำบลบ้านทุ่ง อ. ไม้งาม จ. เวียงแก้ว

สายปราบปรามที่ 3 มีอาณาเขตปฏิบัติงานในท้องที่ตำบลไม้งาม อ. ไม้งาม จ. เวียงแก้ว

สายปราบปรามที่ 4 มีอาณาเขตปฏิบัติงานในท้องที่ตำบลไผ่ดัน อ. ไม้งาม จ. เวียงแก้ว

สายปราบปรามที่ 5 มีอาณาเขตปฏิบัติงานในท้องที่ตำบลไผ่ดัน ฝั่งเหนือถนนตรงหลัก กม. 54 – 78

สายปราบปรามที่ 6 มีอาณาเขตปฏิบัติงานในท้องที่ตำบลไผ่ดัน ฝั่งใต้ถนนตรงหลัก กม. 54 – 78

แต่ละสายปราบปรามให้มีเจ้าหน้าที่ดังนี้ เจ้าหน้าที่ฝ่ายสำนักงานหน่วยปราบพิเศษ 1 นายเป็นหัวหน้า เจ้าหน้าที่ฝ่ายป่าไม้ 2 นาย เจ้าหน้าที่ฝ่ายตำรวจภูธรจังหวัด 1 นาย เจ้าหน้าที่ฝ่ายตำรวจป่าไม้ 1 นาย และแต่ละสายให้มีผู้นำทางอย่างน้อย 1 คน เป็นผู้นำทางสำรวจตรวจยึดไม้ในป่า

ข) ระยะเวลาของการปฏิบัติในคราวนี้ ให้เจ้าหน้าที่ทำงานทุกวันไม่มีวันหยุด ไม่ว่าจะเป็นวันหยุดราชการหรือไม่ก็ตาม โดยให้ทำงานวันละไม่น้อยกว่า 8 ชั่วโมง ในเวลา 8 ชั่วโมง นี้ให้นับรวมเวลาเกี่ยวกับการคำนวณเนื้อไม้ และจัดทำบัญชีไม้ของกลางแต่ละวันด้วย

ค) การกำหนดเวลาปฏิบัติงานสำรวจตรวจยึดไม้ ให้กำหนดเวลาที่ดำเนินงานสำรวจตรวจยึดให้ได้ไม้จำนวน 10,000 ท่อน ไว้เพียง 45 วัน นับแต่วันที่เริ่มปฏิบัติงานเป็นต้นไป โดยให้ได้ไม้สักไม่น้อยกว่า 60 เปอร์เซนต์

ในการประชุมคราวนี้ได้มีเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ ที่จะออกปฏิบัติงานมีปัญหาข้อข้องใจหลายประการ เช่น เรื่องแผนที่อาณาเขตป่า เพราะถ้าไม่มีแผนที่แสดงอาณาเขตที่แน่นอนแล้ว เจ้าหน้าที่แต่ละฝ่ายก็ไม่ทราบว่าขอบเขตการปฏิบัติงานมีแค่ไหนเพียงใด เรื่องเข็มทิศประกอบการเดินทางในป่า เพราะว่าเจ้าหน้าที่อาจหลงทางได้ทั้ง ๆ ที่มีผู้นำทาง เรื่องเครื่องใช้ต่าง ๆ เครื่องเวชภัณฑ์ ตลอดจนค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการจ้างคนงาน ที่ประชุมได้พิจารณาข้อเสนอนี้

แต่เพียงเครื่องเวชภัณฑ์ และเรื่องค่าใช้จ่ายในการจ้างคนงาน โดยให้เจ้าหน้าที่ป่าไม้ที่ประจำแต่ละสายเป็นเจ้าหน้าที่การเงินในการเบิกจ่ายจากป่าไม้เขต ส่วนเรื่องแผนที่แสดงอาณาเขตป่าและเข็มทิศไม่สามารถจะจัดหาให้ได้ ก่อนปิดประชุมผู้ตรวจราชการได้กล่าวในที่ประชุมสรุปได้ดังนี้ ให้ทุกฝ่ายสามัคคีกัน ทำงานเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติบ้านเมือง ขอให้เจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายอย่าได้กังวลห่วงใยว่า จะถือเอาจำนวนไม้มาพิจารณาความผิด ไม่ต้องหวั่นว่าจำนวนไม้ที่ถูกยึดมาว่ามากน้อยเพียงใด ขอให้ช่วยกันทำงาน ถ้าหากมีปัญหาเกิดขึ้นขณะปฏิบัติงานในป่าครั้งนี้ก็ขอให้ปรึกษาหารือกันทุกฝ่าย และขอมอบอำนาจให้หัวหน้าแต่ละสายปราบปรามพิจารณาวินิจฉัยเองว่าสิ่งใดถูกสิ่งใดควรหรือไม่ควรเพียงใด

วันที่ 21 กุมภาพันธ์ ข้าพเจ้าพร้อมกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ ประจำสายปราบปรามที่ 6 เดินทางเข้าประจำจุดแรกเพื่อทำการตรวจยึดไม้ในป่า รู้สึกว่าทุกคนยังไม่คุ้นเคยกันเลย การพูดคุยกันในระหว่างเดินทางโดยรถยนต์นั้นมีน้อยมาก จุดเริ่มต้นของเราอยู่ห่างจากถนนใหญ่ประมาณ 8 กิโลเมตร แยกตรงหลักกิโลเมตรที่ 74 พวกเราพบนายม้วน ไม้งาม ผู้นำทางที่ได้ว่าจ้างไว้ที่บ้านห้วยแตง โชคดีหน่อยที่ได้ผู้นำทางใจดีมาก อนุเคราะห์ให้พวกเราพักนอนที่บ้านของเขาเอง หมู่บ้านนี้เป็นหมู่บ้านเล็ก ๆ ประมาณ 30 หลังคาเรือน บ้านส่วนมากปลูกด้วยไม้สัก เห็นมีช้างอยู่ 2 เชือก ทราบว่าเป็นช้างของนายมาโนช ลูกชายของผู้นำทางเอง คอยรับจ้างชักลากไม้ขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ และผู้ว่าจ้างอื่นด้วย หลังจากการจัดแจงเรื่องที่พักแล้ว พวกเราก็หาจ้างคนงานซึ่งส่วนมากก็เป็นชาวบ้านนี้เอง รู้สึกว่าชาวบ้านไม่ค่อยเต็มใจจะมาทำงานกับพวกเรานัก ต้องให้ผู้นำทางรับรองว่าทำงานกับพวกเราไม่มีอะไร จึงยินยอมตกลงก็มี แต่ก็ได้ยินพูดกันว่าถ้าพวกเรากลับไปแล้ว พวกเขาจะลำบาก เดี๋ยวก็โดนเล่นงานเอาเท่านั้น ซึ่งทำให้พวกเราแปลกใจมาก

ตอนเย็นหลังจากรับประทานอาหารเสร็จแล้ว พวกเราก็ได้มีโอกาสคุยกัน และทำความสนิทสนมกันยิ่งขึ้น ได้คุยกันถึงเรื่องการปฏิบัติงาน ต่างก็คาดคะเนถึงความยากลำบากที่จะต้องบุกป่า ปีนเขาลงห้วยในวันพรุ่งนี้ ทุกคนต่างก็ไม่เคยทำงานอย่างนี้มาก่อน จะมีได้เปรียบก็ว่าเพื่อนก็คงเป็นเจ้าหน้าที่ป่าไม้ 2 คนเท่านั้น ข้าพเจ้าได้ถามถึงการทำงานของเจ้าหน้าที่ป่าไม้ที่ร่วมสายเดียวกัน เขาได้เล่าให้ฟังว่า เจ้าหน้าที่ป่าไม้ทั้งสองคนทำงานที่แขวงปราบปรามป่าไม้

ที่ 19 ตั้งอยู่ใกล้ ๆ กับอำเภอไม้งาม ซึ่งเราได้ผ่านมาเมื่อตอนเช้านี้เอง ที่แขวงปราบปรามป่าไม้นี้มีเจ้าหน้าที่ป่าไม้เพียง 3 คน มีชันตรี 2 คน เสมียน 1 คน ชันตรีอีกคนหนึ่งประจำที่สายปราบปรามที่ 1 ความลำบากในการทำงานในการปราบปรามผู้ลักลอบตัดฟันไม้ในป่า โดยเฉพาะป่าห้วยผาน้ำ อยู่ในความรับผิดชอบของเขาด้วย โดยที่มีอาณาเขตกว้างขวางมาก และก็มีป่าอื่นที่อยู่ในความรับผิดชอบมากมายด้วยกัน ปกติเขาก็ได้มีการจัดกลุ่มเป็นประจำทุกวัน แต่โดยที่เจ้าหน้าที่มีเพียง 3 คน และยานพาหนะที่ใช้ก็มีเพียงจักรยานเท่านั้น บางครั้งเห็นกำลังเอาไม้ขึ้นรถยนต์บรรทุกก็จับไม่ได้ เมื่อเจ้าของรถเห็นก็ขับหนีต่อหน้าต่อตาก็มี เพียงจดทะเบียนไว้ให้ตำรวจตรวจยึดเท่านั้น บางครั้งรถยนต์บรรทุกไม้ผ่านมาเรียกให้หยุดก็ไม่หยุด เจ้าหน้าที่ก็ไม่รู้จะทำอย่างไร การทำงานเพียงแต่เดินตรวจไปตามถนนที่พอจะไปได้ ถ้าพบไม้ที่ลักลอบตัดฟันก็ตีตราตรวจยึดไว้เท่านั้น มีบ่อยครั้งที่ไม้ตีตราตรวจยึดไว้ที่ชนมารวมหมอนใกล้ถนนใหญ่ก็ถูกคนร้ายลักลอบเข้าไฟเผาเสียหายหมดก็มี เจ้าหน้าที่ 3 คน เดินสำรวจตรวจยึดไม้ในป่าคงทำไม่ไหวแน่ การลักลอบตัดฟันไม้ในป่าจึงมีอยู่เสมอ ฟังแล้วก็รู้สึกเห็นใจเจ้าหน้าที่ป่าไม้มากทีเดียว การจะให้เจ้าหน้าที่ป่าไม้ 3 คนรับผิดชอบป่าไม้ซึ่งเป็นทรัพยากรของชาติราคานับเป็นล้าน ๆ บาท โดยมีอาณาเขตกว้างขวางเกินความสามารถที่จะควบคุมตรวจตราได้ทั่วถึงเป็นการไม่สมควร และยิ่งกว่านี้ย่อมจะทนต่อสิ่งยั่วยวนของพวกพ่อเลี้ยงไม่ไหวก็ได้

วันที่ 22 กุมภาพันธ์ พวกเราเริ่มออกทำงานแต่เช้า โดยให้คนงานเตรียมเสบียงอาหารไปพร้อม เพราะต้องทำงานวันละ 8 ชั่วโมงทุกวัน ผู้นำทางได้พาพวกเราเดินสำรวจไปตามลำห้วยต้นแดง ทางทิศตะวันออกของบ้านห้วยแดง ระหว่างการเดินทางไปตามลำห้วยนั้น พบไม้สักที่กองไว้หลายแห่ง และเป็นท่อนกระจัดกระจายอยู่ก็มี พวกเราก็ได้ตีตราตรวจยึดและลงบัญชี พวกเราแยกจากห้วยขึ้นเขาทางฝั่งซ้ายมือ เพื่อเดินสำรวจไม้ที่ลักตัดฟันตามไหล่เขาและสันเขา บางแห่งไฟป่ายังไม่ไหม้ ป่ารกและหนาทึบมาก ต้องให้คนงานถางป่าล่วงหน้า เพื่อนำทางไป ตรงที่ไฟไหม้ป่าแล้วพอเดินได้ไม่สะดวกนัก ป่าส่วนมากเป็นป่าไม้สักมากกว่าไม้ชนิดอื่น แต่เห็นมีแต่ต้นเล็ก ๆ เป็นส่วนมาก จะหาต้นพอทำประโยชน์ได้ยากเต็มที ตรงที่ไฟไหม้ป่าแล้ว จะมองเห็นตอไม้สักที่ถูกฟันกระจัดกระจายทั่วไป บางครั้งถึงกับสงสัยใจว่า ป่าไม้สักในเมืองไทยอาจจะสูญพันธุ์แน่ ตามไหล่เขาและสันเขาที่พวกเราสำรวจนี้ มีไม้สักที่ถูกตัดฟัน

ลงเป็นท่อน และที่ตัดพ้นลงยังไม่ตัดเป็นท่อนซุงกระจัดกระจายกันอยู่ทั่วไป พวกเราต้องเสียเวลาในการปฏิบัติงานตามระเบียบของกรมป่าไม้ทุกท่อน ในการกาเขียงตอนหัวและท้ายเพื่อตีตราตรวจยึดและตีเลขเรียงตามลำดับจำนวนท่อนที่ได้ตรวจยึด ในการวัดความยาว วัดรอบโตตรงกึ่งกลางของแต่ละท่อน เพื่อคิดคำนวณปริมาตรเนื้อไม้ว่าเป็นไม้ในขนาดหรือต่ำกว่าขนาด ถ้าหากท่อนใดที่ยังไม่ตัดเป็นท่อนซุงก็หมายตัดปลาย หรือหมายตัดทางโคนลำต้นที่เป็นโพรง และไฟไหม้ก็ต้องปฏิบัติเช่นเดียวกัน บางท่อนที่ฝังดินอยู่ต้องเสียเวลาในการขุดดินเพื่อวัดรอบโตจะเห็นว่าท่อนหนึ่ง ๆ เสียเวลามาก ในการคิดปริมาตรเนื้อไม้นั้นมีตารางสำเร็จของเจ้าหน้าที่ป่าไม้ทำไว้อยู่แล้ว จึงไม่มีปัญหาอะไร พวกเราได้ประสบปัญหาต่าง ๆ ในการปฏิบัติงานดังนี้

1. ไม้ติดเปลือกอยู่ การวัดรอบโตจะต้องลอกเปลือกออกเสียก่อนหรือไม่ ซึ่งเจ้าหน้าที่ป่าไม้แจ้งว่าการคิดปริมาตรเนื้อไม้อาจผิดพลาดจากความจริงได้ โดยเฉพาะไม้สัก ถ้าคิดปริมาตรผิดมาก เจ้าหน้าที่ป่าไม้จะต้องรับผิดอาจต้องถูกลงโทษได้ พวกเราได้ตกลงกันว่าเพื่อมิให้เสียเวลามากในการลอกเปลือก ควรวัดรอบโตทั้งเปลือกแล้วหมายเหตุไว้ว่า "วัดทั้งเปลือก"

2. ไม้ต่ำกว่าขนาดจะตีตรายึดหรือไม่ โดยที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายป่าไม้และเจ้าหน้าที่ฝ่ายอื่น ๆ ยังมีความเห็นไม่ตรงกัน ตลอดจนมีวัตถุประสงค์ไม่ตรงกันด้วย ทางฝ่ายเจ้าหน้าที่ป่าไม้เห็นว่าไม้ต่ำกว่าขนาดคือปริมาตรไม่ถึง .29 ม.^{3} นั้น ถึงจะตีตรายึดไปก็ไม่มีประโยชน์ เพราะว่าองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ไม่รับซื้อ ทำให้เสียเวลาในการตรวจยึด แต่ทางฝ่ายสำนักงานหน่วยปราบพิเศษมีวัตถุประสงค์ให้มีตรายึดไว้ด้วย เพราะว่านอกจากไม้ที่ขายเป็นรายได้ของรัฐแล้ว ยังต้องการเพื่อทราบสถิติจำนวนไม้ที่มีผู้ลักลอบตัดพ้น ซึ่งเป็นการทำลายป่าอันเป็นทรัพยากรธรรมชาติของชาติอีกด้วย โดยให้ได้จำนวนที่ใกล้เคียงกับความจริงที่สุด จึงรู้สึกว่าทางฝ่ายเจ้าหน้าที่ป่าไม้มุ่งแต่ในทางการค้า หรือเป็นสินค้า แต่ทางฝ่ายสำนักงานหน่วยปราบพิเศษมุ่งให้ทราบจำนวนสถิติการทำลายป่าไม้ ในเรื่องนี้พวกเราจึงตกลงกันว่า ไม้ที่ต่ำกว่าขนาดถ้ามีลักษณะดีงาม และเป็นสินค้าในท้องตลาดได้ ก็ให้ตีตรายึดไว้และลงบัญชีไว้ได้ แต่ความเห็นของเจ้าหน้าที่ตำรวจป่าไม้ได้ให้ข้อคิดไว้ว่า คำว่า "เป็นสินค้า" นั้น จะถือเอาสถานที่ไหนเป็นเกณฑ์ ถ้าถือเอาตลาดทางภาคเหนือบางจะเห็นว่าไม่เป็นสินค้า แต่ถ้าถือเอาตลาดกรุงเทพ ฯ จะเห็นว่าท่อนซุงที่พอจะแกะสลักเป็นช้างได้ก็ถือว่าเป็นสินค้าได้ เป็นต้น นอก

จากที่กล่าวแล้ว ยังมีปัญหาเกิดขึ้นอีกเกี่ยวกับไม้ที่ถูกลักตัดพ้นลงแต่เป็นโพรง ไม้ที่มีลักษณะคดงอ และไม้ที่ถูกไฟไหม้เสียหายเป็นบางตอน หรือบางแห่งแต่ยังมิได้ขาดออกจากกัน บางท่อนถ้าถือเอาเป็นสินค้าก็ไม่ได้ แต่ถ้าเพื่อทราบสถิติจำนวนการทำลายป่าไม้ที่เสียหายเท่าใดก็อาจจะนับรวมไว้เป็นไม้ที่ควรตรวจยึดได้ วันนี้ตรวจยึดไม้ได้จำนวน 162 ท่อน

วันที่ 23 กุมภาพันธ์ พวกเราออกทำงานแต่เช้าเช่นเคย เดินสำรวจตามไหล่เขาและสันเขาต่อจากที่ได้สำรวจวันก่อนนั้น เราเดินลึกเข้าไปจากที่ตั้งหลายกิโลเมตร ลักษณะของป่าทั่วไปเป็นป่าโปร่ง เป็นป่าลักต้นเล็ก ๆ ทั่วไป เนื่องจากต้นใหญ่ถูกตัดพ้นลงเกือบหมดแล้ว เห็นไฟไหม้ป่ามีคยู่ทั่วไป พวกเราได้พบไม้ที่กองรวมหมอนไว้หลายกอง ตามไหล่เขาประมาณกองละ 20 ท่อน ได้พบที่สำหรับเลื่อยไม้แปรรูปของชาวบ้านหลายแห่งซึ่งมีอยู่ทั่วไป พวกเราได้ตั้งชื่อว่า "ซากหรือศพของโรงเลื่อยเถื่อน" และได้พบท่อนลักที่ยกขึ้นบนคานเตรียมจะเลื่อยแปรรูปหลายแห่งด้วย พวกเราได้ตีตรายึดไว้ทั้งหมด มีไม้ที่คนลักลอบตัดกระจัดกระจายอยู่ทั่วไป พวกเราได้ประสบปัญหาอีกเกี่ยวกับลักษณะของไม้ที่ตัดพ้นใหม่ เพราะพวกเราต้องแยกบัญชีไว้และหมายเหตุไว้ต่างหากจากไม้ตัดเกินกว่าหนึ่งปี พวกเราได้พบจำนวน 5 ท่อน ในเรื่องนี้พวกเราได้ตกลงกันเกี่ยวกับการพิสูจน์ว่าจะเป็นไม้ใหม่หรือเก่าเกิน 1 ปี ดังนี้ :-

1. พิสูจน์ดูจากเปลือกที่ติดอยู่กับเนื้อไม้ ถ้ายังไม่แห้งก็ถือเป็นไม้ตัดใหม่ยังไม่เกินหนึ่งปี เพราะเหตุว่าไม้ลักที่ตัดพ้นเกินหนึ่งปีถ้าตากแดดเปลือกก็จะแห้ง

2. พิสูจน์จากต้นเล็กหรือหน่อที่เกิดจากตอที่ตัดพ้นต้นใหญ่ลงแล้ว ถ้ามีต้นเล็กหรือหน่อเกิดขึ้นโตพอประมาณให้ถือว่าเป็นไม้เก่าตัดพ้นมาแล้วเกินกว่า 1 ปี เพราะเหตุว่าไม้ที่ตัดพ้นข้ามปีจะมีหน่อหรือต้นเล็กเกิดขึ้นที่ตอ

3. พิสูจน์จากตอที่ตัดพ้นต้นลง ถ้ามีไฟไหม้ผิวหน้าตัดของตอให้ถือว่าเป็นไม้ที่ตัดเกินกว่าหนึ่งปี เพราะเหตุว่าในปีหนึ่ง ๆ จะมีไฟไหม้ป่าปีละครั้ง

นอกจากนี้ยังมีปัญหาเกี่ยวกับไม้บางท่อนเกิดไฟไหม้ทั้งปลายและโคน จะถือว่าเป็นไม้ที่ถูกตัดพ้นหรือไม่ เพราะการตรวจยึดไม้ในคราวนี้ตรวจยึดเฉพาะกรณีที่ไม้ถูกลักลอบตัดพ้นเท่านั้น เจ้าหน้าที่ป่าไม้ได้ให้ความเห็นว่า ไม้ที่ล้มลงโดยธรรมชาติหรือถูกไฟไหม้ล้มลงหรือถูกลมพัดล้มลงและภายหลังถูกไฟไหม้เหล่านี้ ไม่เป็นไม้ที่ตรวจยึดได้ในคราวนี้ ถ้ามีการตรวจยึดก็ต้องมีผู้เสียเงินค่าบำรุงป่า พวกเราจึงได้ตกลงกันว่า ไม้ที่มีลักษณะดังกล่าวนี้ ถ้า

พิสูจน์จากตอได้ก็ให้ถือว่าเป็นไม้ที่ลักลอบตัดฟัน ให้ตีตราและลงบัญชีไว้ แต่ถ้าพิสูจน์ตอไม่ได้ โดยที่ตอก็ถูกไฟไหม้ด้วย หรือไม่สามารถจะพิสูจน์ว่าเป็นไม้ที่ลักลอบตัดฟันก็ไม่เป็นไม้ที่จะตรวจยึดในคราวนี้ วันนี้ตรวจยึดไม้ได้จำนวน 215 ท่อน

วันที่ 24 กุมภาพันธ์ พวกเราออกทำงานแต่เช้าเช่นเคย ต้องเดินสำรวจไกลลึกเข้าไปอีก ขณะที่พวกเราเดินสำรวจไปนั้น พบหมู่บ้านเขาย้อยมีประมาณ 10 หลังคาเรือน สอบถามได้ความว่าอยู่ในเขตจังหวัดด่านเหนือ จึงทราบว่าพวกเราเดินสำรวจไม้ข้ามเข้าไปในเขตจังหวัดด่านเหนือโดยที่ไม้ถูกลักลอบตัดฟันมีอยู่ทั่วไป แต่เป็นป่าอีกป่าหนึ่งนอกจากป่าห้วยผา พวกเราต้องเลี่ยงลากลับไปสถานีตีตราและแก้ไขบัญชีตรวจยึดไม้ที่ได้ตีตราตรวจยึดไว้ เนื่องจากเป็นคนละป่านอกจากป่าห้วยผา วันนี้พวกเราตีตรายึดไม้ได้จำนวน 70 ท่อน

กลับถึงที่พักคนนำทางลาออกไม่ขอเป็นผู้นำทางต่อไป ซึ่งเป็นปัญหายุ่งยากกับพวกเรามาก เพราะในหมู่บ้านห้วยแดงที่เราพักอยู่ไม่มีใครนำทางได้ จึงได้คนนำทางจากบ้านวังผา คนงานที่ทำงานกับพวกเราก็ลาออกกันหลายคน เราได้ทราบภายหลังว่าคนนำทางกลัวไม่กล้านำพวกเราไปตรวจยึดไม้ เพราะเกรงกลัวอิทธิพลของเจ้าของไม้ แต่ก็ไม่มีใครกล้ายืนยันได้ว่าแหล่งไม้ที่มากที่สุดอยู่ที่ไหน เพียงแต่บอกว่ายังมีอยู่มาก พวกเรายังคงพักและทำงานกันต่อไปที่บ้านห้วยแดง

พวกเราต้องทำแผนที่แสดงอาณาเขต และตำแหน่งไม้ที่พวกเราตีตรายึดไว้เพื่อประกอบรายงานแต่ละวัน การรายงานผลพวกเราได้ตกลงว่าจะรายงานทุก 3 วัน โดยให้คนงานถือรายงานออกมารอรถยนต์จากเจ้าหน้าที่กองอำนวยการที่ถนนใหญ่ ในรายงานจะต้องมีแผนที่แสดงตำแหน่งของไม้ด้วย เพื่อประกอบสำนวนส่งพนักงานสอบสวนดำเนินคดีตามกฎหมาย แผนที่ที่พวกเราทำขึ้นจะหาทางทำได้อย่างถูกต้องได้ยาก เพราะว่าผู้นำทางที่พาพวกเราไปตีตรายึดไม้ก็ไปโดยความชำนาญ การเรียกชื่อเขาและห้วยทั้ง ๆ ที่เป็นเขาเดียวกันและห้วยเดียวกันก็เรียกชื่อคนละชื่อ การให้ทิศในแผนที่ก็ไม่ทราบว่าทิศไหนอยู่ทางไหนถูกต้อง ประกอบกับเจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายไม่ชำนาญภูมิประเทศด้วย จึงทำให้แผนที่ที่ได้นั้นเป็นแผนที่ตามมโนคติเท่านั้น จะหาความแน่นอนอะไรไม่ได้

วันที่ 1 มีนาคม พวกเราย้ายที่ตั้งใหม่ โดยกางเต็นนอนใกล้ ๆ กับหมู่บ้านวังผา บ้านนี้เคยมาแล้วครั้งหนึ่งกับคณะนายแพทย์ในคราวสำรวจโรคคอพอก ไม่มีใครจำได้นอกจาก

นายดี มีแสวง ครูโรงเรียนประชาบาลที่เคยคุยกันและเขาได้เล่าเรื่องต่าง ๆ ให้ฟังเท่านั้นที่จำได้ จึงทำให้รู้สึกสบายใจมาก พวกเราได้ออกสำรวจตรวจยึดไม้เป็นปกติ ได้ไม้ทั้งหมดจำนวน 172 ท่อน ผู้ตรวจราชการ พร้อมด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเวียงแก้ว และเจ้าหน้าที่อื่น ๆ เดินทางมาตรวจราชการ พวกเราได้รายงานให้ทราบถึงการปฏิบัติงานในการตรวจยึดไม้ และที่ได้เกิดมีปัญหาต่าง ๆ ขึ้นในขณะปฏิบัติงานในป่า และได้รายงานถึงการตรวจยึดไม้สักจำนวนหนึ่งประมาณ 100 ท่อน ซึ่งผู้นำทางได้แจ้งว่าเป็นไม้ของการไฟฟ้า ในเรื่องนี้ป่าไม้เขตได้ชี้แจงว่าเมื่อปีที่แล้ว การไฟฟ้าได้ขออนุญาตตัดพันเสาไฟฟ้าจริง แต่ขณะนี้ยังไม่ได้รับอนุญาตให้ตัดพันได้ สงสัยว่าจะมีการตัดพันไว้ก่อน จึงถือว่าเป็นไม้ผิดกฎหมายควรตีตรายึดได้ นอกจากนั้นพวกเราได้รายงานถึงเจ้าหน้าที่สำรวจป่าไม้ป่วยเป็นไข้มาลาเรียและคนงานถูกก้อนหินกลิ้งทับขาบาดเจ็บสาหัส ซึ่งได้นำส่งโรงพยาบาลแล้วด้วย

วัน 15 มีนาคม พวกเราได้ทราบข่าวว่า นายวัน ไม้สัก ผู้นำทางสายปราบปรามที่ 1 ถูกยิงตาย และนายมา วิลัย คนงานถูกยิงบาดเจ็บ ถึงแม้การสืบสวนสอบสวนของเจ้าหน้าที่ปรากฏว่า การตายของผู้นำทางนี้ไม่เกี่ยวกับการปราบปรามตรวจยึดไม้ครานี้ เป็นการตายโดยอุบัติเหตุ ทำให้พวกเราทุกคนรู้สึกว่าหวาดกลัวต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นมาก และอาจจะมีขึ้นในอนาคตระหว่างปฏิบัติงานในคราวนี้ การตายของนายวัน ผู้นำทางมีผลกระทบกระเทือนถึงการปฏิบัติงานพวกเรามาก โดยผู้นำทางสายพวกเราไม่กล้านำทางไปยังที่ที่มีไม้อยู่เป็นจำนวนมาก ๆ ผลการตรวจยึดไม้ลดลงมาก การตรวจยึดไม้ในวันนี้ได้เพียง 37 ท่อนเท่านั้น ทั้ง ๆ ที่ตามทางสืบสวนได้ความว่าไม้ที่ถูกลักลอบตัดพันมีอยู่เป็นจำนวนมาก แต่ไม่มีใครกล้ายืนยันและนำทางให้พวกเรา หลังจากการตายของนายวัน ผู้นำทางนี้ พวกเราต้องเปลี่ยนตัวผู้นำทางและหาคนงานใหม่ ชาวบ้านไม่กล้าให้ความร่วมมือและนำทางในการตรวจยึดไม้ ทำให้พวกเราหนักใจมาก แต่การปฏิบัติงานของพวกเรายังคงดำเนินต่อไปไม่หยุดยั้ง

ผลการปฏิบัติงาน

การปราบปรามตรวจยึดไม้ในป่าห้วยผา อำเภอไม้งาม จังหวัดเวียงแก้ว ครั้งนี้ เนื่องจากขอบเขตการปฏิบัติงานตั้งแต่วันที่ 21 กุมภาพันธ์ ถึงวันที่ 6 เมษายน รวมเพียง 45 วัน โดยต้องทำงานวันละ 8 ชั่วโมงทุกวันไม่มีวันหยุด การปฏิบัติงานตรวจยึดไม้ได้แบ่งเจ้าหน้าที่

ออกเป็นสายปราบปรามจำนวน 6 สาย รวมยอดไม้ที่ตรวจยึดได้ทุกสายเป็นไม้สักจำนวน 23,087 ท่อน คิดเป็นปริมาตร 11,787.72 ม^3 เป็นไม้กระยาเลยจำนวน 931 ท่อน คิดเป็นปริมาตร 800.67 ม^3 รวมทั้งสิ้นเป็นไม้สักและไม้กระยาเลย 24,018 ท่อน คิดเป็นเงินในราคาขายตลาดท้องถิ่นเป็นเงิน 10,133,687.00 บาท และถ้าคิดเป็นเงินในราคาขายตลาดกรุงเทพฯ เป็นเงินทั้งสิ้น 14,944,056.00 บาท ถึงแม้ว่าการปราบปรามและตรวจยึดไม้ครั้งนี้จะไม่ได้ตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษก็ตาม แต่ก็นับว่าการปฏิบัติงานได้ผลเป็นที่พอใจ เป็นผลดีแก่ทางราชการและประเทศชาติเป็นส่วนรวมมาก

แต่ ร.ต.อ. สุทธิ ทองนิยม ได้สรุปบันทึกของเขาดังนี้

"การปฏิบัติงานเป็นการดำเนินงานในรูปคณะกรรมการ ซึ่งมีเจ้าหน้าที่หลายฝ่าย แต่ละฝ่ายย่อมผูกพันอยู่กับหน่วยงานที่ตนสังกัด เจ้าหน้าที่แต่ละฝ่ายก็รู้สึกว่าเกรงกลัวต่อความผิดที่อาจมีขึ้นในภายหลัง โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ฝ่ายป่าไม้ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง นอกจากนั้นการทำงานของเจ้าหน้าที่ของแต่ละฝ่ายย่อมมีกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับในการปฏิบัติราชการไม่เหมือนกัน ซึ่งเมื่อมาปฏิบัติงานร่วมกันแต่ละฝ่ายยังไม่ทราบและไม่เข้าใจในกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับของฝ่ายอื่นว่ามีอยู่อย่างไร การขัดแย้งกันย่อมจะเกิดขึ้นได้เสมอ เมื่อเกิดปัญหาการขัดแย้งกันขึ้นในการปฏิบัติงานร่วมกัน ก็ยากที่จะตัดสินใจลงไปได้อย่างแน่นอน แต่ถ้าไม่ถือหลักประสานน้ำใจของผู้ทำงานร่วมกันอย่างสมานฉันท์แล้ว ก็ย่อมหมายถึงประสิทธิภาพและผลงานอาจเป็นการเสียหายแก่ทางราชการได้ ดังเห็นจากการปฏิบัติงานครั้งนี้เป็นอุทาหรณ์ได้ดีว่าเจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายที่ปฏิบัติงานร่วมกันได้วินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเอง เพื่อให้งานดำเนินไปอย่างไม่หยุดยั้งภายในกำหนดเวลาจำกัด ก็ไม่ทราบว่าเป็นการถูกต้องตามหลักวิชาหรือไม่ การที่จะแก้ปัญหาหรือเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นอย่างใดอย่างหนึ่ง จำเป็นจะต้องแก้ไขให้ถูกจุดหรือแก้ที่สาเหตุ เหมือนกับนายแพทย์จะให้ยารักษาคนไข้ เมื่อค้นคว้าให้ทราบสาเหตุหรือสมุหฐานของโรคแล้ว จึงให้ยารักษาตามสมุหฐานของโรคที่เกิดขึ้น มิฉะนั้น โรคจะหายเด็ดขาดไม่ได้ รังแต่จะเรื้อรังอยู่ต่อไปอีกฉันใด การที่จะปราบปรามและตรวจยึดการลักลอบตัดฟันไม้ในป่า โดยถือว่า ในน้ำมีปลาในป่ามีไม้ เดินสำรวจค้นหาไปก็คงพบเองเช่นนี้ การลักลอบตัดฟันไม้ในป่าหวงห้ามก็ยังคงมีอยู่อีกต่อไปฉันนั้น"

รายงานสถิติเกี่ยวกับจำนวนข้าราชการพลเรือน ทั่วประเทศ ประจำปี พ.ศ. 2505

โดย เพ็ญศรี วายวานนท์ และ ขัตติยา อมรทัต

รายงานสถิตินี้เป็นส่วนหนึ่งของการวิจัยเรื่อง "รายได้กับค่าครองชีพของข้าราชการในปี พ.ศ. 2504–2505" ซึ่งนางเพ็ญศรี วายวานนท์ และนางสาวขัตติยา อมรทัต อาจารย์คณะรัฐประศาสนศาสตร์ เป็นผู้ดำเนินการวิจัย โดยได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยสำหรับอาจารย์และศาสตราจารย์ในมหาวิทยาลัยประจำปี พ.ศ. 2504

รายงานนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะแสดงตารางจำแนกข้าราชการพลเรือนสามัญทั่วประเทศประจำปี 2505 ตามหัวข้อต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการวิจัยในขั้นต่อไป เนื่องจากตารางตัวเลขแบบนี้ยังมิได้มีผู้ใดรวบรวมไว้เป็นหลักฐานมาก่อน วารสารรัฐประศาสนศาสตร์จึงเห็นสมควรที่จะนำมาเสนอแด่ท่านผู้สนใจ โดยคาดว่าจะเป็นประโยชน์บ้างไม่มากก็น้อย

วิธีดำเนินการเก็บตัวเลข เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนสามัญนี้ ใช้วิธีติดต่อโดยตรงกับสำนักงานเลขานุการกรมและกองคลัง หรือแผนกคลังของกรมเจ้าสังกัด ในกรณีที่หน่วยราชการดังกล่าวไม่อาจให้ตัวเลขได้ ก็ได้ส่งเจ้าหน้าที่ไปติดต่อขอคัดลอกจากบัญชีถือจ่ายเงินเดือนประจำปีของกรมต่าง ๆ ที่กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง

การเก็บตัวเลขข้าราชการพลเรือนครั้งนี้มีขอบเขตจำกัดเพียงประเภทข้าราชการพลเรือนสามัญและข้าราชการครู ชั้นจัตวา ตรี โท เอก และพิเศษเท่านั้น ทั้งนี้เนื่องจากการสำรวจข้าราชการในโครงการวิจัยนี้ ใช้การสุ่มตัวอย่างเป็นวิธีหนึ่งในการคัดเลือกตัวแทนข้าราชการที่จะทำการศึกษาวิจัยโดยละเอียดต่อไป จึงได้ทำการสำรวจจากข้าราชการสองประเภทดังกล่าว ซึ่งเป็นส่วนใหญ่ของข้าราชการพลเรือนทั้งสิ้น

ระยะเวลาในการเก็บตัวเลขนั้น เริ่มแต่เดือนเมษายน 2505 และสิ้นสุดลงในราวเดือนมิถุนายน 2505 ดังนั้นตัวเลขที่ปรากฏในตารางต่อไปนี้ จึงนับว่าเป็นตัวเลขที่ทันสมัยและใกล้เคียงกับความเป็นจริงพอจะเชื่อถือเป็นหลักฐานได้

อนึ่ง ในการดำเนินการเก็บรวบรวม และจำแนกตัวเลขนั้น ผู้ทำการวิจัยได้รับความช่วยเหลือร่วมมืออย่างดียิ่งจากหัวหน้ากองคลัง หัวหน้าแผนกคลังของกรมต่าง ๆ ผู้อำนวยการกองเงินเดือน และเจ้าหน้าที่ในกองเงินเดือน กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง นอกจากนั้นเจ้าหน้าที่ในฝ่ายวิจัยของคณะรัฐประศาสนศาสตร์ ได้แก่ นายทวี สวนมาลี นายวีรวัฒน์ กาญจนดุล นางสาวประนอม วีราสา นางสาวพรพงา ดิงหเส็นี และนายสมชาย อัจฉริยขญาพันธ์ ก็ได้เป็นแรงสำคัญที่ช่วยให้การรวบรวมตัวเลขเหล่านั้นได้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ซึ่งผู้วิจัยทั้งสองขอแสดงความขอบคุณอย่างมากไว้ในที่นี้ด้วย

ตาราง จำนวนข้าราชการพลเรือนสามัญจำแนกตามภาค* จังหวัดและตามกระทรวง

จังหวัด	สำนักนายกรัฐมนตรี	กระทรวงการคลัง	กระทรวงการต่างประเทศ	กระทรวงเกษตร	กระทรวงคมนาคม	กระทรวงมหาดไทย	กระทรวงยุติธรรม	กระทรวงศึกษาธิการ	กระทรวงเศรษฐการ	กระทรวงสาธารณสุข	กระทรวงอุตสาหกรรม	รวม
ภาค 1												
1. กรุงเทพ	–	153	–	15	–	544	–	2005	2	6	38	– 2763
2. ธนบุรี	–	97	–	10	–	110	–	1374	–	6	20	– 1617
3. ส่วนกลาง	5696	2882	220	2727	1165	2511	475	9766	524	1115	3446	533 31060
รวม	**5696**	**3132**	**220**	**2752**	**1165**	**3165**	**475**	**13145**	**526**	**1127**	**3504**	**533 35440**
ภาค 2												
1. เชียงใหม่	16	157	–	145	25	248	17	3041	3	26	135	– 3813
2. แม่ฮ่องสอน	–	61	–	26	14	66	7	380	–	–	34	– 588
3. เชียงราย	–	135	–	69	10	169	8	2371	3	27	100	– 2892
4. น่าน	–	48	–	36	–	88	5	1051	–	7	42	– 1277
5. ลำปาง	42	121	–	104	13	148	9	1747	5	22	81	– 2292
6. ลำพูน	–	58	–	30	4	82	6	1102	–	8	48	– 1338
7. แพร่	–	77	–	92	10	90	7	1314	3	22	60	– 1675
รวม	**58**	**657**	**–**	**502**	**76**	**891**	**59**	**11006**	**14**	**112**	**500**	**– 18875**
ภาค 3												
1. อุตรดิตถ์	–	75	–	29	3	119	6	1250	–	14	49	– 1545
2. ตาก	–	81	–	135	3	102	6	703	–	5	67	– 1102
3. สุโขทัย	–	77	–	44	–	129	13	1373	2	36	40	– 1714

*การแบ่งภาคในการวิจัยนี้ ใช้หลักเกณฑ์ภูมิอากาศ ลักษณะความเป็นอยู่ สภาพการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนขนบธรรมเนียมประเพณีที่คล้ายคลึงกันเป็นเครื่องพิจารณา

จังหวัด	สำนักนายกรัฐมนตรี	กระทรวงการคลัง	กระทรวงการต่างประเทศ	กระทรวงเกษตร	กระทรวงคมนาคม	กระทรวงมหาดไทย	กระทรวงยุติธรรม	กระทรวงศึกษาธิการ	กระทรวงแรงงาน	กระทรวงสาธารณสุข	กระทรวงอุตสาหกรรม	รวม
4. พิษณุโลก	17	99	–	96	28	120	14	1535	–	11	149	–	2063
5. เพชรบูรณ์	–	68	–	32	2	85	10	1257	2	13	51	–	1514
6. เลย	–	58	–	38	6	102	5	995	–	9	48	–	1250
7. พิจิตร	–	71	–	33	–	95	7	1436	–	9	47	–	1695
8. กำแพงเพชร	–	46	–	26	–	75	4	608	–	12	32	–	800
รวม	17	569	–	427	36	821	65	9157	4	109	478	–	11683
ภาค 4													
1. สุรินทร์	–	82	–	39	11	159	11	2541	2	17	68	–	2921
2. อุบลราชธานี	–	148	–	80	16	237	10	5025	9	32	188	–	5745
3. ศรีสะเกษ	–	63	–	28	–	132	5	2518	–	10	40	–	2809
4. บุรีรัมย์	–	69	–	40	5	129	6	2357	1	15	62	–	2683
5. นครราชสีมา	10	160	–	162	35	288	20	4343	5	50	259	–	5337
6. ชัยภูมิ	–	84	–	40	8	133	11	1948	2	13	53	–	2294
7. มหาสารคาม	–	67	–	50	6	93	6	2419	2	17	63	–	2723
8. ร้อยเอ็ด	–	77	–	37	–	121	9	2951	–	24	120	–	3339
9. ขอนแก่น	43	87	–	70	25	138	11	3504	3	25	100	–	4003
10. กาฬสินธุ์	–	49	–	29	–	80	6	2025	1	18	40	–	2263
11. สกลนคร	–	54	–	49	12	91	6	1719	–	30	45	–	1993
12. นครพนม	–	94	–	38	14	127	4	1830	2	31	60	–	2301
13. มุกดาหาร	17	112	–	65	12	146	13	2968	3	29	57	–	3422
14. หนองคาย	–	95	–	28	7	107	6	974	2	10	50	–	1282
รวม	75	1246	–	748	148	1981	130	37115	24	328	1220	–	43015

จังหวัด	สำนักนายกรัฐมนตรี	กระทรวงการคลัง	กระทรวงการต่างประเทศ	กระทรวงเกษตร	กระทรวงคมนาคม	กระทรวงมหาดไทย	กระทรวงยุติธรรม	กระทรวงศึกษาธิการ	กระทรวงเศรษฐกิจ	กระทรวงสาธารณสุข	กระทรวงอุตสาหกรรม	รวม
ภาค 5												
1. นครสวรรค์	–	118	–	10	11	174	16	2245	3	21	74	– 2764
2. อุทัยธานี	–	59	–	19	–	96	6	261	–	15	32	– 488
3. ชัยนาท	–	69	–	68	7	104	7	980	–	15	22	– 1272
4. สิงห์บุรี	–	55	–	30	5	91	6	791	–	12	57	– 1045
5. ลพบุรี	–	83	–	41	13	125	12	1500	–	25	48	– 1847
6. สระบุรี	–	87	–	66	–	161	9	1349	–	22	91	– 1785
7. อ่างทอง	–	66	–	21	–	73	7	1017	–	12	45	– 1241
8. นครนายก	–	52	–	25	–	74	7	849	–	16	43	– 1067
9. ปราจีนบุรี	–	113	–	49	8	143	12	1495	2	16	65	– 1901
10. ฉะเชิงเทรา	–	119	–	52	20	148	10	1422	1	21	57	– 1850
11. ปทุมธานี	–	77	–	38	–	132	10	970	–	14	44	– 1285
12. นนทบุรี	–	60	–	7	–	140	7	989	–	17	45	– 1278
13. นครปฐม	10	104	–	30	10	127	14	1615	–	11	58	– 1985
14. กาญจนบุรี	–	67	–	35	–	114	9	1037	2	3	60	– 1327
15. ราชบุรี	–	84	–	44	7	207	13	1657	2	25	105	– 2144
16. สุพรรณบุรี	–	90	–	53	9	157	15	2018	–	36	50	– 2428
17. อยุธยา	–	138	–	80	9	253	16	2412	–	39	84	– 3030
รวม	**16**	**1451**	–	**760**	**99**	**2318**	**176**	**22607**	**10**	**320**	**980**	– **28737**
ภาค 6												
1. ระนอง	–	79	–	25	5	55	2	272	–	–	20	13 477
2. สุราษฎร์ธานี	15	113	–	73	13	176	15	1368	3	13	100	10 1905
3. นครศรีธรรมราช	17	170	–	75	17	220	21	3094	3	16	67	13 3717

จังหวัด	สำนักนายกรัฐมนตรี	กระทรวงการคลัง	กระทรวงการต่างประเทศ	กระทรวงเกษตร	กระทรวงคมนาคม	กระทรวงมหาดไทย	กระทรวงยุติธรรม	กระทรวงศึกษาธิการ	กระทรวงแรงงาน	กระทรวงสาธารณสุข	กระทรวงอุตสาหกรรม	รวม
4. พังงา	–	102	–	26	–	102	9	573	1	37	38	26	913
5. ภูเก็ต	1	89	–	14	12	68	3	459	3	–	51	16	715
6. กระบี่	–	63	–	25	7	69	4	509	–	–	27	–	706
7. ตรัง	–	109	–	29	5	110	8	956	3	6	47	7	1280
8. พัทลุง	–	58	–	40	4	68	6	995	–	14	33	–	1218
9. สงขลา	46	205	–	53	33	197	39	1990	4	17	111	11	2706
10. ปัตตานี	–	99	–	36	8	130	5	1151	2	7	41	–	1449
11. ยะลา	–	89	–	26	8	93	8	587	3	–	48	10	872
12. นราธิวาส	–	131	–	39	–	122	6	950	3	6	58	–	1315
13. สตูล	–	85	–	19	–	63	3	365	–	–	30	–	565
รวม	78	1399	–	482	111	1473	129	13239	24	116	683	104	17838
ภาค 7												
1. ชุมพร	–	88	–	43	10	118	10	951	2	13	45	8	1287
2. ประจวบคีรีขันธ์	–	60	–	41	5	98	6	620	–	4	33	–	867
3. เพชรบุรี	–	77	–	55	21	123	7	1135	1	24	49	–	1491
4. สมุทรสงคราม	–	58	–	19	3	79	7	862	–	–	30	–	1058
5. สมุทรสาคร	–	51	–	23	3	80	6	663	–	18	29	–	876
6. สมุทรปราการ	–	58	–	29	16	113	9	932	–	6	41	–	1203
7. ชลบุรี	–	109	–	73	8	179	11	1437	3	8	110	–	1938
8. ระยอง	–	56	–	37	–	91	5	666	–	10	47	–	912
9. จันทบุรี	–	75	–	40	7	124	7	892	2	13	62	–	1222
10. ตราด	–	56	–	28	10	74	5	457	–	4	29	–	663
รวม	–	691	–	388	83	1078	73	8615	7	99	475	8	11517
รวมทั้งสิ้น	5940	9145	220	6059	1718	11727	1107	114884	609	2211	7840	645	162105

ตาราง จำนวนข้าราชการพลเรือนสามัญจำแนกตามภาค จังหวัด และตามลำดับชั้น

ภาค 1 (นครหลวง : 2 จังหวัดและส่วนกลาง)

จังหวัด	ชั้นพิเศษ	ชั้นเอก	ชั้นโท	ชั้นตรี	ชั้นจัตวา	รวม
1. พระนคร	2	13	93	539	2,116	2,763
2. ธนบุรี	1	7	42	261	1,306	1,617
3. ส่วนกลาง	450	1,433	6,259	8,942	13,976	13,060
รวม	453	1,453	6,394	9,742	17,398	35,440

ภาค 2 (เหนือ : 7 จังหวัด)

จังหวัด	ชั้นพิเศษ	ชั้นเอก	ชั้นโท	ชั้นตรี	ชั้นจัตวา	รวม
1. เชียงใหม่	5	27	173	428	3,180	3,813
2. แม่ฮ่องสอน	1	3	26	69	489	588
3. เชียงราย	1	13	89	195	2,594	2,892
4. น่าน	1	3	39	118	1,116	1,277
5. ลำปาง	1	21	91	213	1,966	2,292
6. ลำพูน	1	9	41	135	1,152	1,338
7. แพร่	1	8	58	199	1,409	1,675
รวม	11	84	517	1,357	11,906	13,875

ภาค 3 (เหนือตอนล่าง : 8 จังหวัด)

จังหวัด	ชั้นพิเศษ	ชั้นเอก	ชั้นโท	ชั้นตรี	ชั้นจัตวา	รวม
1. อุตรดิตถ์	1	8	65	129	1,342	1,545
2. ตาก	2	17	66	155	863	1,103
3. สุโขทัย	1	8	56	231	1,418	1,714
4. พิษณุโลก	4	21	118	261	1,661	2,065
5. เพชรบูรณ์	1	6	46	154	1,305	1,512
6. เลย	1	6	36	121	1,076	1,240
7. พิจิตร	1	12	43	109	1,540	1,705
8. กำแพงเพชร	1	4	37	86	672	800
รวม	12	82	467	1,246	9,877	11,684

ภาค 4 (ตะวันออกเฉียงเหนือ : 14 จังหวัด)

จังหวัด	ชั้นพิเศษ	ชั้นเอก	ชั้นโท	ชั้นตรี	ชั้นจัตวา	รวม
1. สุรินทร์	1	11	87	268	2,554	2,921
2. อุบลราชธานี	2	20	196	550	4,977	5,745
3. ศรีสะเกษ	–	8	55	234	2,512	2,809
4. บุรีรัมย์	1	4	60	202	2,416	1,682
5. นครราชสีมา	5	37	238	598	4,460	5,338
6. ชัยภูมิ	–	11	65	208	2,010	2,294
7. มหาสารคาม	1	10	74	263	2,375	2,723
8. ร้อยเอ็ด	1	10	64	247	3,017	3,339
9. ขอนแก่น	–	19	81	302	3,601	4,003
10. กาฬสินธุ์	1	4	54	337	1,867	2,263
11. สกลนคร	1	9	47	200	1,736	1,993

จังหวัด	ชั้นพิเศษ	ชั้นเอก	ชั้นโท	ชั้นตรี	ชั้นจัตวา	รวม
12. นครพนม	1	11	56	224	1,909	2,201
13. อุดรธานี	2	14	119	295	2,992	3,422
14. หนองคาย	–	11	49	150	1,071	1,281
รวม	16	179	1,245	4,078	37,497	43,015

ภาค 5 (กลาง : 17 จังหวัด)

จังหวัด	ชั้นพิเศษ	ชั้นเอก	ชั้นโท	ชั้นตรี	ชั้นจัตวา	รวม
1. นครสวรรค์	1	16	88	270	2,389	2,764
2. อุทัยธานี	1	6	45	141	295	488
3. ชัยนาท	1	11	53	151	1,056	1,272
4. สิงห์บุรี	1	7	44	141	847	1,040
5. ลพบุรี	2	16	119	271	1,439	1,847
6. สระบุรี	1	11	87	183	1,508	1,790
7. อ่างทอง	–	4	46	179	1,012	1,241
8. นครนายก	1	7	44	141	874	1,067
9. ปราจีนบุรี	1	14	65	198	1,570	1,848
10. ฉะเชิงเทรา	2	18	105	231	1,494	1,850
11. ปทุมธานี	1	3	53	161	1,067	1,285
12. นนทบุรี	2	10	74	241	951	1,278
13. นครปฐม	2	20	75	253	1,635	1,985
14. กาญจนบุรี	1	7	50	151	1,118	1,327
15. ราชบุรี	1	21	109	273	1,740	2,144
16. สุพรรณบุรี	1	11	82	268	2,066	2,428
17. อยุธยา	1	28	135	416	2,450	3,030
รวม	20	210	1,274	3,669	23,511	28,684

ภาค 6 (ใต้ : 13 จังหวัด)

จังหวัด	ชั้นพิเศษ	ชั้นเอก	ชั้นโท	ชั้นตรี	ชั้นจัตวา	รวม
1. ระนอง	1	4	24	73	375	477
2. สุราษฎร์ธานี	1	14	80	259	1,551	1,905
3. นครศรีธรรมราช	1	26	116	357	3,217	3,717
4. พังงา	1	7	45	106	754	913
5. ภูเก็ต	1	11	44	130	539	725
6. กระบี่	–	2	37	85	582	706
7. ตรัง	1	9	60	140	1,070	1,280
8. พัทลุง	–	6	48	141	1,023	1,218
9. สงขลา	4	31	164	371	2,136	2,706
10. ปัตตานี	1	9	50	131	1,258	1.449
11. ยะลา	2	12	76	141	641	872
12. นราธิวาส	1	9	57	124	1,124	1,315
13. สตูล	1	3	22	67	472	565
รวม	15	143	823	2,125	14,742	17,848

ภาค 7 (ฝั่งทะเล : 10 จังหวัด)

จังหวัด	ชั้นพิเศษ	ชั้นเอก	ชั้นโท	ชั้นตรี	ชั้นจัตวา	รวม
1. ชุมพร	1	9	55	190	1,032	1,287
2. ประจวบคีรีขันธ์	1	3	44	121	698	867
3. เพชรบุรี	1	13	73	270	1,134	1,491
4. สมุทรสงคราม	1	5	41	161	850	1,058
5. สมุทรสาคร	1	7	41	131	696	876
6. สมุทรปราการ	1	13	63	191	935	1,203
7. ชลบุรี	1	14	93	312	1,518	1,938
8. ระยอง	1	4	47	119	741	912
9. จันทบุรี	1	12	55	196	966	1,230
10. ตราด	1	5	37	110	510	663
รวม	10	85	549	1,801	9,080	11,525

ตาราง จำนวนข้าราชการพลเรือนสามัญจำแนกตามกระทรวง ลำดับชั้น และสถานที่ทำงาน

(ส่วนกลาง พระนคร – ธนบุรี และส่วนภูมิภาค)

กระทรวง	ส่วนกลาง						กรุงเทพฯ – ธนบุรี						อื่น ๆ					
	ชั้นพิเศษ	ชั้นเอก	ชั้นโท	ชั้นตรี	ชั้นจัตวา	รวม	ชั้นพิเศษ	ชั้นเอก	ชั้นโท	ชั้นตรี	ชั้นจัตวา	รวม	ชั้นพิเศษ	ชั้นเอก	ชั้นโท	ชั้นตรี	ชั้นจัตวา	รวม
สำนักนายกรัฐมนตรี	183	419	1,545	1,380	2,167	5,696	–	–	–	–	–	–	–	11	17	99	117	244
กระทรวงการคลัง	30	98	324	640	1,780	2,882	–	5	26	54	165	250	3	133	687	1,118	4,072	6,013
กระทรวงการต่างประเทศ	11	31	84	25	69	220	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
กระทรวงเกษตร	41	155	652	887	992	2,727	–	–	6	15	4	25	2	64	437	1,020	1,784	3,307
กระทรวงคมนาคม	15	72	147	357	574	1,165	–	–	–	–	–	–	3	22	93	123	307	553
กระทรวงมหาดไทย	64	159	448	615	1,225	2,511	3	11	44	92	504	654	70	287	924	1,428	5,853	8,562
กระทรวงยุติธรรม	2	13	79	74	307	475	–	–	–	–	–	–	–	–	41	53	538	632
กระทรวงศึกษาธิการ	34	267	2,021	3,788	3,656	9,766	–	2	48	616	2,713	3,379	4	131	1,744	9,300	90,560	101,739
กระทรวงเศรษฐการ	12	35	90	188	199	524	–	–	1	–	1	2	–	3	30	2	48	83
กระทรวงสหกรณ์	13	35	162	203	702	1,115	–	–	2	3	7	12	–	8	164	260	652	1,084
กระทรวงสาธารณสุข	25	109	552	611	2,149	3,446	–	2	8	20	28	58	2	122	719	836	2,657	4,336
กระทรวงอุตสาหกรรม	18	40	145	174	156	533	–	–	–	–	–	–	–	2	16	31	63	112
รวม	450	1,433	6,259	8,942	13,976	31,060	3	20	135	800	3,422	4,380	84	783	4,872	14,275	106,651	120,665

ตาราง จำนวนข้าราชการพลเรือนสามัญจำแนกตามกระทรวง ภาค และลำดับชั้น

กระทรวง	ภาค 1					ภาค 2					ภาค 3				
	ชั้นพิเศษ	ชั้นเอก	ชั้นโท	ชั้นตรี	ชั้นจัตวา	ชั้นพิเศษ	ชั้นเอก	ชั้นโท	ชั้นตรี	ชั้นจัตวา	ชั้นพิเศษ	ชั้นเอก	ชั้นโท	ชั้นตรี	ชั้นจัตวา
สำนักนายกรัฐมนตรี	185	419	1,545	1,380	2,167	–	2	5	22	29	–	1	1	6	9
กระทรวงการคลัง	30	103	360	694	1,945	1	12	75	125	444	1	12	66	113	377
กระทรวงการต่างประเทศ	11	31	84	25	69	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
กระทรวงเกษตร	41	155	658	902	995	–	8	50	123	321	1	11	54	129	232
กระทรวงคมนาคม	15	72	147	357	574	1	4	9	33	29	–	1	6	12	17
กระทรวงมหาดไทย	67	170	492	707	1,729	8	26	100	149	608	9	29	87	129	567
กระทรวงยุติธรรม	2	13	79	74	307	–	–	5	4	50	–	–	5	4	56
กระทรวงศึกษาธิการ	34	269	2,069	4,404	6,369	1	18	166	794	10,027	–	13	149	739	8,256
กระทรวงเศรษฐการ	12	35	91	183	200	–	1	4	1	8	–	–	2	–	2
กระทรวงสหกรณ์	13	35	164	203	709	–	1	16	21	74	–	–	21	27	61
กระทรวงสาธารณสุข	25	111	560	631	2,177	–	12	87	85	316	1	15	76	88	298
กระทรวงอุตสาหกรรม	18	40	145	174	156	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
รวม	453	1,453	6,394	9,742	17,393	11	84	517	1,357	11,906	12	82	467	1,247	9,875

ตาราง จำนวนข้าราชการพลเรือนสามัญจำแนกตามกระทรวง ภาค และลำดับชั้น (ต่อ)

กระทรวง	ภาค 4					ภาค 5					ภาค 6					ภาค 7					รวม
	ชั้นพิเศษ	ชั้นเอก	ชั้นโท	ชั้นตรี	ชั้นจัตวา	ชั้นพิเศษ	ชั้นเอก	ชั้นโท	ชั้นตรี	ชั้นจัตวา	ชั้นพิเศษ	ชั้นเอก	ชั้นโท	ชั้นตรี	ชั้นจัตวา	ชั้นพิเศษ	ชั้นเอก	ชั้นโท	ชั้นตรี	ชั้นจัตวา	
สำนักนายกรัฐมนตรี	—	3	5	28	39	—	1	1	6	8	—	4	5	37	32	—	—	—	—	—	5,940
กระทรวงการคลัง	—	29	141	257	819	—	36	183	248	984	1	34	141	234	989	—	10	81	141	459	9,145
กระทรวงการต่างประเทศ	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	220
กระทรวงเกษตร	1	16	109	230	392	—	16	101	290	353	—	9	62	133	278	—	4	61	115	208	6,059
กระทรวงคมนาคม	1	4	27	20	96	—	4	18	22	55	1	5	18	22	65	—	4	15	19	45	1,718
กระทรวงมหาดไทย	12	62	203	347	1,352	19	82	256	357	1,604	12	48	155	269	989	10	40	118	177	733	11,727
กระทรวงยุติธรรม	—	—	6	12	112	—	—	13	12	151	—	—	7	15	107	—	—	5	6	62	1,107
กระทรวงศึกษาธิการ	1	34	521	2,254	33,705	1	40	470	2,477	19,619	1	16	272	1,226	11,724	—	10	166	1,210	7,229	114,884
กระทรวงเศรษฐการ	—	1	9	—	14	—	—	4	—	6	—	1	8	1	14	—	—	3	—	4	609
กระทรวงสหกรณ์	—	3	42	96	137	—	3	56	63	198	—	1	16	25	74	—	—	13	28	58	2,211
กระทรวงสาธารณสุข	1	27	177	234	781	—	28	172	196	584	—	23	124	129	407	—	17	83	104	271	7,840
กระทรวงอุตสาหกรรม	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2	15	29	58	—	—	1	2	5	645
รวม	16	179	1,245	4,078	37,497	20	210	1,274	3,671	23,562	15	143	823	2,120	14,737	10	85	546	1,802	9,074	162,105

ย่อเรื่อง

พรรคการเมืองเยอรมัน

ของ ฮาโรลด์ ซิงค์

ประสบการณ์ของชาวเยอรมันเกี่ยวกับเรื่องพรรคการเมืองนับว่ามีความเข้มข้นและผ่านมาหลายยุคหลายสมัย นับตั้งแต่ครั้งสมัยที่ประเทศเยอรมันยังเป็นมหาราชอาณาจักร เรื่อยมาจนถึงสมัยสาธารณรัฐไวมาร์ตอนระยะหลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง และสมัยอาณาจักรไรช์ที่สาม หรือสมัยฮิตเล่อร์ครองอำนาจ ในปัจจุบัน แม้ว่าประเทศเยอรมันได้ถูกแบ่งออกเป็นสองส่วน คือ เป็นเยอรมันตะวันตกและเยอรมันตะวันออก หรือที่เรียกว่า "สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันตะวันตก" ฝ่ายหนึ่ง และ "สาธารณรัฐประชาธิปไตยเยอรมัน" อีกฝ่ายหนึ่งก็ตาม พรรคการเมืองในเยอรมันก็ยังคงมีความสำคัญต่อระบบการปกครองอยู่เป็นอันมาก ผู้เขียนบทความนี้ได้พรรณนาถึงวิวัฒนาการเกี่ยวกับพรรคการเมืองของเยอรมันตั้งแต่ต้นจนถึงปัจจุบันอย่างละเอียด ซึ่งอาจจะประมวลพอให้เป็นที่เข้าใจดังนี้ คือ

ในระยะหลังของศตวรรษที่ 19 แม้ว่าทัศนคติของผู้นำของมหาอาณาจักรเยอรมันและบุคคลสำคัญอื่น ๆ จะมีแนวโน้มยึดมั่นในทางจารีตนิยมก็ตาม แต่ก็ได้ยอมให้มีการตั้งพรรคการเมืองขึ้นได้ ในสมัยนี้แม้ว่าจะมีพรรคการเมืองหลายพรรค แต่พรรคที่สำคัญ ๆ อาจกล่าวได้ว่ามีจำนวนห้าพรรคด้วยกัน ได้แก่พรรคคอนเซอร์เวตีฟ ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกส่วนใหญ่เป็นพวกเจ้าของที่ดินรายใหญ่ ๆ เกษตรกร และข้าราชการ อีกพรรคหนึ่งคือ พรรคเซ็นเตอร์ อันได้ชื่อว่าเป็นพรรคของพวกที่นับถือศาสนาโรมันคาธอลิค ทั้งสองพรรคนี้อาจเรียกได้ว่าเป็นพรรคฝ่ายขวา นอกจากนั้น ยังมีพรรคที่สำคัญ คือ พรรคเนชั่นแนลลิเบอรัล ซึ่งประกอบด้วยผู้นำทางอุตสาหกรรม ธุรกิจ และบุคคลชั้นกลาง มีนโยบายหนักไปในทางให้มีการปฏิรูปทางการเมืองเสียใหม่ ส่วนพรรคฝ่ายซ้ายที่แท้จริงได้แก่พรรคแรดิคัล ซึ่งประกอบด้วยอุตสาหกรและบุคคลชั้นกลางอื่น ๆ เป็นส่วนใหญ่ พรรคที่สำคัญยิ่งอีกพรรคหนึ่งได้แก่พรรคโซเชียลเดโมแครต ซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่มีนโยบายหนักไปในทางเสรีนิยม

เมื่อมหาสงครามโลกครั้งที่หนึ่งสิ้นสุดลงพร้อมด้วยการล่มสลายตัวของมหาอาณาจักรเยอรมันและได้มีการสถาปนาสาธารณรัฐเยอรมันขึ้นใหม่ เรียกว่า "สาธารณรัฐไวมาร์" นั้น ระบบพรรคการเมืองในเยอรมันก็คงดำเนินต่อไปตามเดิม ในสมัยนี้มีพรรคการเมืองที่สำคัญเกิดใหม่อีกสองพรรค คือ พรรคแนชั่นแนลโซเชียลลิสท์ และพรรคคอมมูนิสต์ เนื่องจากได้มีการนำเอาระบบการเลือกตั้งจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามส่วนของจำนวนประชาชนที่ลงคะแนนเสียงของพรรคการเมืองแต่ละพรรคเข้ามาใช้ จึงทำให้มีพรรคเล็กพรรคน้อยเกิดขึ้นอีกเป็นอันมากและไม่มีพรรคใดสามารถคุมเสียงในสภาได้ การบริหารประเทศจึงต้องใช้วิธีรวมพรรคเป็นรัฐบาลผสม ในสมัยนี้ พรรคการเมืองที่มีสมาชิกอยู่ในรัฐสภามีทั้งหมดไม่น้อยกว่า 20 พรรค

พรรคฝ่ายขวาที่สำคัญได้แก่ พรรคเยอรมันแนชั่นแนลพีเพิล ซึ่งเป็นพรรคที่สืบต่อมาจากพรรคคอนเซอร์เวตีฟในสมัยมหาอาณาจักร นโยบายของพรรคนี้เห็นด้วยกับการใช้อำนาจแบบอัตตาธิปไตยของรัฐบาล แต่ไม่นิยมและเป็นปฏิปักษ์ต่อระบบสังคมนิยม อีกพรรคหนึ่งก็คือพรรคเยอรมันพีเพิลซึ่งสืบต่อจากพรรคแนชั่นแนลลิเบอรัลในสมัยมหาอาณาจักรเช่นเดียวกัน ระหว่างพรรคการเมืองฝ่ายขวาและฝ่ายซ้ายคงมีพรรคเซ็นเตอร์ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกชาวโรมันคาธอลิคเป็นส่วนใหญ่อยู่ตามเดิม พรรคฝ่ายซ้ายที่สำคัญในสมัยนี้ได้แก่พรรคเยอรมันเดโมแครติค ซึ่งสืบต่อมาจากพรรคแรดิเคิล พรรคการเมืองที่เริ่มมีชื่อเสียงโด่งดังในสมัยนี้ คือ พรรคโซเชียลเดโมแครต ซึ่งมีสมาชิกเป็นประชาธิปดีคนแรกของระบอบสาธารณรัฐไวมาร์ พรรคนี้มีแนวโน้มไปในทางนิยมระบบสังคมนิยมอย่างอ่อน ๆ ส่วนพรรคคอมมูนิสต์ซึ่งพยายามเพิ่มอิทธิพลให้มากขึ้น คงยังไม่ประสบความสำเร็จ อย่างไรก็ตามในปี ค.ศ. 1930 ซึ่งเป็นระยะตอนปลายของสมัยสาธารณรัฐไวมาร์ พรรคคอมมูนิสต์กลับมีอิทธิพลเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ยังมีพรรคเกิดใหม่ที่สำคัญและมีอิทธิพลอีกพรรคหนึ่ง คือพรรคแนชั่นแนลโซเชียลลิสต์เยอรมันเวอร์คเก้อร์ของฮิตเล่อร์ ซึ่งไม่อาจที่จะจัดเข้าเป็นพรรคฝ่ายขวาหรือฝ่ายซ้ายได้ถนัด

ต่อมาในสมัยอาณาจักรไรช์ที่สาม ซึ่งเริ่มตั้งแต่ฮิตเล่อร์เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในเดือนมกราคม ค.ศ. 1933 ฮิตเล่อร์ได้ออกกฎหมายบีบคั้นให้พรรคการเมืองอื่น ๆ นอกจากพรรคของตนซึ่งต่อมาเรียกว่า "คณะนาซี" จำต้องเลิกล้มกิจการไปทั้งหมด เว้นแต่

พรรคคอมมูนิสต์พรรคเดียวที่คงแอบแฝงและเคลื่อนไหวดำเนินการตลอดมาได้จนสิ้นสงครามโลกครั้งที่สองในปี ค.ศ. 1945

ในระยะหลังสงครามโลกครั้งที่สองฝ่ายสัมพันธมิตรได้แบ่งประเทศเยอรมันออกเป็นสองส่วนดังกล่าวแล้ว และได้มีความเห็นพ้องต้องกันให้ล้มเลิกพรรคแนวชาตินิยมโซเชียลลิสต์หรือคณะพรรคนาซีของฮิตเล่อร์เสีย ส่วนพรรคการเมืองอื่น ๆ ก็ค่อย ๆ เกิดขึ้นมาใหม่แม้ว่าในระยะแรก ๆ จะถูกพันธมิตรฝ่ายตะวันตกกีดกันไว้บ้างก็ตาม ส่วนรัสเซียนั้นได้ส่งเสริมและให้ความสนับสนุนพรรคคอมมูนิสต์อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตเยอรมันตะวันออกซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจยึดครองของรัสเซีย

เมื่อสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันตะวันตกได้รับการสถาปนาขึ้นอย่างเป็นทางการในปี ค.ศ. 1949 พรรคการเมืองต่าง ๆ ก็อยู่ในสภาพที่พร้อมจะดำเนินงานได้เต็มที่ เยอรมันตะวันตกมีนโยบายกีดกันพรรคคอมมูนิสต์และการฟื้นคืนตัวของพรรคนาซี และได้ออกกฎหมายวางข้อจำกัดเกี่ยวกับการใช้วิธีการเลือกตั้งจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามจำนวนคะแนนเสียงที่แต่ละพรรคได้รับ โดยกำหนดว่าพรรคการเมืองที่จะมีสมาชิกของตนอยู่ในสภาตามส่วนของคะแนนเสียงดังกล่าวได้ จำต้องได้รับคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 ของคะแนนเลือกตั้งทั้งประเทศ หรือมีสมาชิกของพรรคอย่างน้อยหนึ่งคน (ต่อมาเพิ่มเป็นสามคน) ได้รับเลือกเป็นผู้แทนราษฎรโดยได้รับคะแนนเสียงเป็นที่หนึ่งในเมืองหนึ่ง ข้อจำกัดนี้ทำให้พรรคการเมืองเล็กๆ ขาดความหมายไปเป็นอันมาก เพราะไม่สามารถมีสมาชิกของพรรคเข้าเป็นสมาชิกรัฐสภาได้ตามส่วนดังแต่ก่อน อย่างไรก็ตาม แม้ในปัจจุบัน ระบบพรรคการเมืองหลายพรรคยังคงมีอยู่ในเยอรมันตะวันตก แต่ก็มีพรรคการเมืองเพียงสองพรรคที่พัฒนาไปไกล และทำให้พรรคอื่น ๆ มีฐานะด้อยลงไปเป็นอันมาก พรรคการเมืองดังกล่าวนี้ คือ พรรคคริสเตียนเดโมแครตของ ดร. คอนราด อเดเนาว์ และพรรคโซเชียลเดโมแครตซึ่งมีนโยบายคล้าย ๆ กับพรรคเลเบอร์ของอังกฤษ และได้รับความสนับสนุนอย่างกว้างขวางจากบรรดาคนงานอุตสาหกรรมโดยทั่วไป

ส่วนในเยอรมันตะวันออกหรือสาธารณรัฐประชาธิปไตยเยอรมันนั้น พรรคการเมืองที่คุมอำนาจอันยิ่งใหญ่มีชื่อว่า พรรคโซเชียลลิสต์ยูนิต ซึ่งพรรคนี้นอกจากชื่อแล้วก็ไม่มีอะไรแตกต่างกับพรรคคอมมูนิสต์ในที่อื่น ๆ เลย และได้รับการสนับสนุนอย่างมากมายจากรัสเซียจน

กระทั่งอาจจะกล่าวได้ว่าเป็นพรรคการเมืองพรรคเดียวในเยอรมันตะวันออก ส่วนพรรคอื่น ๆ นั้น ถูกกีดกันด้วยประการต่าง ๆ จนเกือบจะไม่มีความหมายแต่อย่างใด

โดยสรุป พรรคการเมืองในเยอรมันตะวันตกได้พัฒนาไปมาก แต่ถ้าจะเทียบกับอังกฤษและอเมริกาแล้ว ก็อาจจะสังเกตเห็นความแตกต่างที่สำคัญยิ่งประการหนึ่ง กล่าวคือ ในอังกฤษและอเมริกานั้นถือกันว่า การเล่นการเมืองนั้นเป็นเกมกีฬาชนิดหนึ่ง ที่ต้องรู้จักแพ้และรู้จักชนะ และประกอบด้วยความเข้าใจและความยอมรับนับถือกันระหว่างพรรคการเมือง สมาชิกของพรรคการเมืองต่างกันอาจมีความสัมพันธ์กันอย่างมิตรสนิทและมีอัธยาศัยต่อกัน แต่ในเยอรมันนั้น มีการขีดเส้นแบ่งพรรคกันอย่างชัดแจ้งและสมาชิกต่างพรรคการเมืองก็มักไม่สุงสิงหรือคบหาสมาคมกันมากนัก ซึ่งทั้งนี้อาจเป็นเพราะยังขาดประสบการณ์ทางการเมืองในเชิงประชาธิปไตย หรือเป็นเพราะลักษณะนิสัยของชาวเยอรมันเองก็ยากที่จะกล่าวได้ อย่างไรก็ตาม สิ่งเหล่านี้กำลังค่อย ๆ เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบัน

○ Politics is not an exact science.

Bismarck

○ การเมืองไม่ใช่ศาสตร์ที่แน่นอน

บิสมารค

ย่อเรื่อง

การจัดองค์การและโครงการของสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย

ของ นายแรนดิ เอช. แฮลมิลตัน

สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ตั้งขึ้นเมื่อต้นปี พ.ศ. 2503 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย นอกจากนั้น ตามข้อบังคับของสันนิบาตเทศบาล ฯ ได้กำหนดวัตถุประสงค์สำคัญไว้ 8 ประการด้วยกัน คือ

1. ศึกษาค้นคว้าเผยแพร่ทางวิชาการ หรือกฎหมายที่จะเป็นประโยชน์แก่เทศบาล
2. ส่งเสริมความสามัคคีและช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างสมาชิก
3. ให้สมาชิกได้มีโอกาสพบปะแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและประสบการณ์ซึ่งกันและกัน
4. จัดให้มีการศึกษาอบรมพนักงานเทศบาล
5. ส่งเสริมสวัสดิการและสมรรถภาพของพนักงานเทศบาล
6. เสนอความคิดเห็นของสันนิบาตเทศบาลต่อรัฐบาล ผ่านกระทรวงมหาดไทย
7. ร่วมกับองค์การระหว่างประเทศในการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และ
8. ช่วยเหลือกิจกรรมทางด้านการกุศลและอื่น ๆ อันจะเป็นการส่งเสริมการสวัสดิการของหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

ในปัจจุบันสันนิบาตเทศบาล ฯ ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งเป็นเทศบาลต่าง ๆ รวม 120 เทศบาล และเพื่อที่จะให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวแล้ว สันนิบาตเทศบาล ฯ ได้ดำเนินกิจการตามโครงการต่าง ๆ ซึ่งอาจสรุปได้ดังนี้

ในด้านการวิจัยได้จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อวิจัยปัญหาต่าง ๆ และส่งเสริมการศึกษาในระดับมหาวิทยาลัยโดยการให้รางวัลประจำปีสำหรับผลงานวิจัยเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นของนักศึกษาสาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

ในด้านการจัดพิมพ์เอกสาร สันนิบาตเทศบาล ฯ ได้จัดพิมพ์เอกสารชนิดต่าง ๆ เป็นจำนวนประมาณ 100 ฉบับ นอกจากนั้น ยังได้จัดพิมพ์นิตยสารท้องถิ่นรายเดือนออกเผยแพร่อีกด้วย

โครงการสำคัญอีกโครงการหนึ่งของสันนิบาตเทศบาล ฯ คือการจัดการประชุมประจำปี ซึ่งได้จัดมาแล้ว 3 ครั้ง โดยมีผู้เข้าร่วมประชุมเฉลี่ยครั้งละประมาณ 300 คน โดยจัด

จาระการประชุมให้เป็นการส่งเสริมความรู้และแลกเปลี่ยนทัศนะตลอดจนส่งเสริมมิตรภาพระหว่างผู้เข้าร่วมประชุม

ในด้านเผยแพร่ความรู้และการศึกษา ทางสันนิบาตเทศบาลฯมีการสารเป็นเครื่องมือสำคัญ โดยมุ่งที่จะปรับปรุงและส่งเสริมการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และหาทางช่วยพัฒนาให้เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นยึดถือการทำงานกับเทศบาลเป็นอาชีพที่ถาวรยิ่งขึ้นอีกด้วย

นอกจากนั้น สันนิบาตเทศบาลฯยังได้จัดบริการห้องสมุด ซึ่งมีเอกสารต่างๆ เกี่ยวกับการบริหารงานเทศบาลทั้งในประเทศและต่างประเทศประมาณ 2,000 ชิ้น เพื่อประโยชน์ในการศึกษาค้นคว้าของบรรดาสมาชิกและผู้ที่สนใจโดยทั่วไป สันนิบาตเทศบาลฯยังได้จัดบริการเกี่ยวกับด้านการให้คำแนะนำและช่วยแก้ไขปัญหา พร้อมทั้งช่วยเหลือทางด้านวิชาการบรรดาสมาชิกโดยทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสาขากิจกรรมเกี่ยวกับการจัดบริการในด้านสันทนาการ ทางสันนิบาตเทศบาลฯ มีผู้เชี่ยวชาญชาวอเมริกันเป็นผู้คอยช่วยเหลือและให้คำแนะนำแก่สมาชิกต่างๆ อยู่ด้วย

อนึ่ง สันนิบาตเทศบาลฯได้จัดให้มีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ของเทศบาลทั่วประเทศในระยะ 3 ปีที่แล้วมารวม 6 ครั้ง มีผู้เข้ารับการอบรมทั้งสิ้น 660 คน ทั้งนี้เพื่อเป็นการส่งเสริมและปรับปรุงการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพและประหยัดยิ่งขึ้น

ในด้านความร่วมมือกับต่างประเทศ สันนิบาตเทศบาลฯได้จัดส่งเจ้าหน้าที่ของเทศบาลต่างๆ ไปทัศนาจรและดูงานเทศบาลในต่างประเทศหลายครั้ง เช่นในปี 2504 ได้ส่งเจ้าหน้าที่เทศบาล 200 คนไปดูงานที่สิงคโปร์ และในปี 2505 ได้ส่งเจ้าหน้าที่เทศบาลอีก 18 คนไปดูงานที่ฮ่องกง ไทเป และโตเกียว เป็นต้น นอกจากนั้นทางสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยยังได้ให้ความร่วมมือและประสานงานกับสถาบันในต่างประเทศและเข้าเป็นสมาชิกในองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นด้วย

สำหรับการบริหารงานของสันนิบาตเทศบาลฯ นั้นคงใช้ข้าราชการในส่วนการปกครองท้องถิ่น กรมการปกครอง เป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินงาน สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยประกอบด้วยคณะกรรมการบริหารรวม 9 คน เลขาธิการ 1 คน และรองเลขาธิการอีก 3 คน ในด้านเกี่ยวกับงบประมาณ ปัจจุบันยอดเงินงบประมาณของสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยกำหนดไว้เป็นเงิน 860,000 บาท ซึ่งเป็นเงินที่ได้รับจากค่าบำรุงสมาชิก 450,000 บาท เงินอุดหนุนจากรัฐบาล 400,000 บาทและดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารอีก 10,000 บาท

GERMAN POLITICAL PARTIES

by **Harold Zink***

Few peoples of the modern world have had as varied experience with political parties as the Germans. Starting out under the Empire with a multi-party system of fairly manageable proportions, a shift was made under the Weimar Republic to one of the most fragmented party arrangements to be found anywhere. This system gave way to a single party under the Third—Reich. In the period since 1945, the West German Federal Republic has developed a party system which although, on the surface, of the multi-party variety actually offers many of the features of the biparty system. In the German Democratic Republic there is theoretically a multi-party set-up, but in practice only a single party is significant.

Under The Empire

Despite the conservative views of Count Von Bismarck and others in the Empire, some leeway was permitted political parties and a considerable number came into being. Some were primarily local; others had a small following throughout the country. Five parties stood out and were usually considered the major parties. At the right, there was the Conservative party which found its main strength among the great landowners of East Prussia, the agricultural workers, and the civil servants. This party, being interested in maintaining the controlling influence of the Junkers and other propertied groups, vigorously resisted any program of a democratic or indeed a liberal character. It strongly opposed all constitutional or electoral changes. Next to the Conservative party was the Center party, which was founded and developed essentially as a Roman Catholic party. It contained both aristocratic and popular elements and naturally was strongest in the Catholic sections of the country, particularly in Bavaria, Silesia, and the Prussian Rhine Province. Hostile towards socialism, the Center party nevertheless sought to be mildly liberal because of its

* Harold Zink, professor of political science at Ohio State University died June 19, 1962. He was the author of more than a dozen books, including his classic one on city bosses in the United States. He brought to that subject and many others a keen insight and a sympathetic and understanding spirit. We deeply regret his untimely death. We are pleased, however, to present here what is very likely his last article written for publication.

Christian principles and foundation. It prided itself on supporting various liberal programs with a view to attracting the working people among the Catholics who were caught in the struggle between their religious loyalties and their class interests. The Center party often acted with the Conservative party in a so-called "Blue-Black bloc."

Beyond the Center party stood the National Liberals, a party of industrial leaders and managers, with a large middle-class following, particularly in the cities, where the middle class was mainly to be found. The National Liberal party, despite the economic status of its membership, favored political reform. It advocated restriction of clerical influence in government, termination of aristocratic monopoly of civil and military office, abolition of the undemocratic Prussian three-class electoral system, re-apportionment of seats in the Reichstag, and an end of government interference with freedom of voting on the party of imperial and state employees. Further leftward, one found the Radicals, or Progressives, largely middle-class and industrial. This party differed from the National Liberal party chiefly in its insistence upon free trade. It supported a thoroughgoing system of parliamentary government, with responsible ministers both in the Reich and in the states. It also wanted to see the subordination of the military to the civil power.

There was only one party of distinctly liberal character under the Empire-the Social Democratic party. Founded in 1869, this party was largely made up of industrial workingmen. No other party was so effectively organized; no other had so comprehensive and yet so definite a program. Much of this program naturally had to do with economic matters, but it also envisaged sweeping changes of a political nature. There was not a great deal in the governmental systems of either the Empire or the states that commended itself to the Social Democrats. They favored suffrage for both sexes at the age of 20; proportional representation was particularly dear to their hearts. Among other items in their platform were: the popular initiative and referendum, decision by the Reichstag of all matters of war and peace, annual voting of taxes, and "self-government by the people in Empire, state, province, and commune." The left wing of this party was impatient for revolution and had little use for the tedious process of evolutionary or conventional political action. However, the rank and file of the Social Democrats took a more moderate and "revisionist" view that the goal of socialization could, and should, be reached only through political means. They were accordingly insistent upon achieving political democracy as a necessary step or stage.

Under The Weimar Republic

Although the end of World War I saw the overthrow of the Empire and the setting up of a republic, the system of political parties remained, to a considerable extent, intact. Two new major parties, the National Socialists and the Communists, appeared on the scene during the Weimar Republic, but the other major party groups continued their activities, though frequently under different names. Many small parties sprang up during this period, encouraged by the new system of proportional representation as well as by the general ferment of the times. This balkanization of political groups was one of the most significant features of the political scene under the Weimar Republic. The manageable multi-party arrangement of the Empire gave way to what sometimes seemed an almost chaotic multi-party system under the Weimar Republic. No one party could begin to control the Reichstag. Under ordinary circumstances coalitions of three or more parties had to be set up in order to form a government. These were frequently most unstable affairs, with no one party strong enough to play a dominant role even in a coalition, to say nothing of the Reichstag. At times there were 20 or so parties represented in the Reichstag, with no party having more than a fourth or so of the seats. It was not strange that there were 20 cabinets during the comparatively brief life of the Weimar Republic, with the average cabinet managing to hold on only some eight months.

Beginning at the right, the German National People's party was the heir of the Conservative party under the Empire. With the old Junkers and other propertied classes, together with military, civil service, and middle-class representatives, as loyal members, this party never adjusted itself to the ways of a republic. Its members were sympathetic to authoritarianism, and constituted the center of reaction and opposition to the Weimar Republic. The German National People's party was particularly opposed to the Social Democrats and anything that savored of socialism. Next in order was the German People's party, the descendant of the National Liberal party under the Empire. This party had able leadership in the person of Dr. Stresemann, but it never enjoyed mass support. It included in its ranks many of the business and industrial owners and managers, the Protestant clergy, and a good many middle-class property holders. This party broke with the past sufficiently to recognize the basis of republicanism, but it never gave firm support to the development of democratic political institutions in Germany.

In the middle of the party spectrum was the Center party which emerged more or less unscathed from the fall of the Empire, going so far as to retain its name. Made up of members

of the Catholic communion who believed in the carrying of religious interests over into the political field, this party was especially strong in Bavaria and the Rhineland. It was genuinely sympathetic to democratic ways and, like the earlier Center party frequently attempted to build up a program which would attract the masses of the industrial workers. All in all, it was the most stable of the parties under the Weimar Republic and usually controlled one fifth or more of the seats in the Reichstag. As a center party the group occupied a particularly commanding position under the system of coalitions that characterized the Weimar Republic. It could join with parties either to the left or the right, depending upon the circumstances. To begin with, it tended to align itself more with the left than the right, but it found no great difficulty in working with parties of the right. This party was a member of every coalition during the period 1919-32. Splitting off from the Center party in 1920, the Bavarian Catholics formed the Catholic People's party. This party favored the restoration of monarchy in Bavaria and was particularly opposed to socialism. By 1924, it began to work in close cooperation with the Center party and increasingly became an affiliate or appendage of that party.

The German Democratic party stood to the left of the center and included in its membership the liberals of the country who opposed socialism. It was the lineal descendant of the old Radical or Progressive party. It was never a very potent force in the Weimar Republic as far as numbers went, though it was fortunate in having some exceptionally astute persons as leaders. This party was generally democratic in sympathies and favored liberal economic policies. It was a member of virtually every coalition during the years 1919-31. During the latter years of the Weimar Republic the German Democratic party lost much of its popular support.

The Social Democratic party came through the disastrous years of World War I with increased prestige and played an outstanding role in the setting up of the Weimar Republic. Though the first president, Ebert, was a Social Democrat, this party actually was a member of coalitions set up to form a government only some three and a half years out of the 14 years following 1918 and on only two occasions could point to its members in the office of chancellor. This party was dedicated to the principles of socialism, but it was far from radical in this support, having little interest in large-scale socialization of industry, nationalization of the land, and that sort of undertaking. Its leaders were, for the most part, trade union members, and its support was largely drawn from the ranks of the industrial workers, with some professional people and small businessmen thrown in for good measure. This party confessed mild support for Marxian ideology, but

it had little interest in pushing such principles to the extent associated with the Communists. Despite serious internal dissension and a rather narrow outlook, the Social Democratic party often attracted the largest number of votes of any party. It was not until the July elections of 1932 that the Social Democratic party fell below the National Socialists in popular vote.

The Communist party in Germany was a product of the crisis following the collapse of the Empire in World War I. Its daring leaders made a desperate effort to seize control when the Empire fell, but they failed. There are those who believe that they came very near to success and that Germany narrowly missed becoming the center of the international Communist movement. A highly industrialized country, Germany fitted the conditions set up by Karl Marx more nearly than perhaps any other country at the time, certainly far more than did Russia. At any rate the Communist effort to dominate failed, and the Communist party had to content itself with playing a quite ordinary role under the Weimar Republic. Nevertheless, during the last years of the Republic, it is significant to note that Communist strength increased—in the election of 1930 there was a considerable surge forward.

Finally, attention has to be paid to the National Socialist German Workers' party which does not fit easily into a classification of parties from right to left. This party started out in a very small way during the early years of the Weimar Republic. Despite its *putsch* in 1923, it was not taken very seriously by most observers until 1928 or even later. With the severe depression which hit Germany in 1929 and during the succeeding years, the National Socialist made a great effort to push forward. In the election of 1930, they achieved their first considerable success, electing 107 members of the Reichstag. Thereafter until 1933 the National Socialists appeared prominently on the scene outside of the government, but they ordinarily refused to assume any responsibility within the government unless on their own terms.

Under The Third Reich

Hitler was appointed to the chancellorship on January 30, 1933, under a coalition known as the "National Concentration." To begin with, his National Socialist German Workers' party recognized other political parties and indeed shared the responsibility for the government with the Nationalists. However, it was only a few months until other parties were banned and the National Socialists alone permitted legally to carry on activities. A law of July 14, 1933 outlawed any political parties other than the National Socialists. A law of December 20, 1934

unified the party and the state; a law effective in September 1934 made the party swastika the official flag of the German Reich. Consequently under Hitler political parties other than the Nazis were compelled to cease activities and even to disband. The Communists went underground and maintained an organization of this character throughout the years until 1945. The Nazis built up an enormous organization paralleling the government which they employed to determine public policy and to control the state apparatus. They also sought to penetrate every nook and cranny of German life-business, education, religion, the home, the arts, and various social organizations—in order to bring every aspect of German national life under their control. They confiscated and otherwise gained possession of enormous amounts of property which they used for their own purposes.

Under The Allied Occupation

It was unanimously agreed by the Allies that the National Socialist party should be dissolved and its vast properties taken over at the conclusion of World War II. The attitudes of the several Allies as regards the revival or recognition of other political parties varied. The Russians favored immediate acceptance of political parties, particularly the Communist party which was ready to transform its underground setup into an aboveground organization at once. The United States, fearing a Communist revival, preferred to proceed more slowly, taking a single step at a time. The Potsdam Conference, held in the summer of 1945 shortly after the German surrender, approved the Russian position, authorizing political activity of a non-fascist variety immediately. Under this decision political parties were able to proceed in all the zones of the occupation, but various national requirements actually prevented any uniform development. The Russians gave generous support to the Communist forces in their zone, permitting them a full measure of leeway. The other Allies regarded the Communist party with suspicion and in varying degrees attempted to limit its activities. In the American Zone an effort was made to keep all party activity under strict control to begin with by authorizing parties to function only on a local and then a state-wide basis. This attempt largely failed and parties very shortly were carrying on their activities throughout the national zone and even beyond. If the Communist party was not welcomed by the United States, Britain, and France, it was given recognition, even to the extent of being permitted to nominate representatives on editorial boards of newspapers during the early years of the occupation.

Under The West German Federal Republic

When the West German Federal Republic was established in the autumn of 1949, the pattern of political parties had in general been set. Aside from banning neo-Nazi groups and later the Communist party, the West German Federal Republic continued in a general way the party system as it existed. But it contributed several significant developments. By providing in the Electoral Laws of 1953 and 1957 that no party could participate in the proportional representation provision unless it had polled at least 5 per cent of the national vote or had elected one member (later three) of the Bundestag by majority vote in a district, it placed a severe limitation on the proliferation of parties, so familiar under the Weimar Republic. Perhaps even more important was the apparently growing tendency to follow a course which approached the biparty system. No attempt was made to discard the multi-party pattern, but two of the parties under the West German Federal Republic, the Christian Democrats and the Social Democrats, developed such strength that they more or less shared the field between them, leaving the other parties to shrivel or survive as minor political groups. In the election held in 1949 the Christian Democrats were able to control just short of a majority in the Bundestag, and the coalition which was set up to form a government was like that of the proverbial lion and mice. In the election of 1953, the Christian Democrats actually won a bare majority of the seats in the Bundestag, but they continued the coalition because they required a working majority and also, to some degree perhaps, for sentimental reasons. In the election of 1957 the Christian Democrats received a majority of the popular vote, a feat no other party had ever achieved under a democratic system in Germany, and well over half of the seats in the Bundestag. A coalition was revived in 1961 but it was a stable affair, with the Christian Democrats' party so strong that they could enforce their own desires in large measure.

The political party setup under the West German Federal Republic did not represent a complete break with the pre-Hitler days, but for various reasons much was new. The Communist party, as noted above, survived the Hitler era and the war fairly well and was in a position almost immediately to carry on in the open. The Social Democratic party had suffered grievously under Hitler. Only remnants remained when the end of the Nationalist Socialist regime came, and there were so weak and unorganized that it required some time before a viable Social Democratic party again operated. The remaining parties were for the most part new, although in certain instances they could trace some relationship to earlier parties.

Unlike the days of the Empire and the Weimar Republic, there had been no extreme rightist party under the West German Federal Republic. It is true that various attempts have been made to found such parties. The Socialist Reich party, which came into prominence in Lower Saxony in 1951, might well have become a party of distinctly rightist character; certainly it included many reactionary elements and espoused fascist doctrines. But it was banned by the government in 1952. The German party with its strength mainly in Lower Saxony has been the best example of a rightist party under the West German Federal Republic. Including in its membership very conservative landowners and farmers, it tenaciously adhered to the conservatism of the past. Never strong, it elected only a handful of its members to seats in the Reichstag in 1953 and was apprehensive lest it lose all of its representation in 1957, but it finally won 17 seats. However, in 1961 it disappeared from the Bundestag. Also on the right, though more difficult to classify than the German party, has been the All German *Bloc*, formerly the Refugee or B.H.E. party. This party sought to bring together the many millions of expellees and refugees who have come to West Germany. Its program has generally been vague and it has followed a policy of expediency. The All German *Bloc* at one time enjoyed rather spectacular success in Schleswig-Holstein, but its general record has been far from striking. It polled 5.9 per cent of the votes in 1953 and 4.6 per cent in 1957. A fusion with the German party drew only 2.8 per cent of the votes in the 1961 election. Its representation in the Bundestag has never exceeded modest proportions and in 1957 and 1961 it disappeared completely from that body. Another rightist group is the Bavarian party which, as its name suggests, maintains an organization only in Bavaria and supports a program of "Bavaria for Bavarians." Starting out with a considerable measure of support, this party has languished rather than grown. With only a handful of seats in the Bundestag in 1953, it displayed much nervousness as the elections of 1957 approached lest it lose its parliamentary representation entirely, and ended up with no seats.

Slightly right of center is the Christian Democratic Union which since 1949 has been the strongest of all parties in the West German Federal Republic. Under the able and in large measure dominating leadership of Dr. Konrad Adenauer this party has been closely identified with the early years of the West German Federal Republic. It is a new party, though its roots are sometimes traced back to the pre-Hitler Center party. The Christian Democrats, as their name implies, brings a religious slant to the political scene. The members are drawn, for the most part, from the Catholic churches, but an effort has been made to attract Protestants also—with

the tradition that one of the two leading positions in the party shall be held by a Protestant. While this party represents a religious approach to public affairs, it should not be assumed that it is a tool of the Catholic church or of churches in general. Its leaders and members are sympathetic to religion; yet the control of the party is by no means with the clergy. It resembles the Popular Republican Movement in the Fourth Republic of France in many respects. Drawing its membership from those who regard the church and state as mutual supporting forces rather than as separate elements, the Christian Democratic party attempts to support programs acceptable to diverse elements, including the middle-class businessman, the agricultural worker, and the industrial worker.

Virtually an integral part of the Christian Democratic party, though active as it is in Bavaria somewhat more conservative in character, is the Christian Social Union. For all practical purposes, the Christian Social Union is the Christian Democratic party in Bavaria, since the latter does not attempt to compete in that state. Except in matters of peculiar interest to Bavaria, the Christian Social Union presents a united front with the Christian Democratic party.

The Center party has been mainly confined to the state of North Rhine Westphalia, though some effort has been made to expand its field. It might be assumed that this party is the descendant of the party by the same name under the Empire and the Weimar Republic. Actually such an assumption is not well-founded. In so far as the old Center party has a descendant in the West German Federal Republic, it is the Christian Democratic party. The Center party is further to the left than the earlier party of the same name. It is made up of what might be called the left-wing elements of the former Center party. Its members are drawn largely from the industrial workers who are Catholics. Its platform is similar to that of the Social Democrats in many respects. With only two seats in the Bundestag elected in 1953, it disappeared from that body in 1957 and 1961.

Another party which originally stood near the center, but in 1961 was further to the right is the Free Democratic party which prior to 1948 was known as the Liberal Democratic party. The members of this party come from the ranks of those who see no basis for a tieup between church and state but otherwise would agree in many instances with the Christian Democrats. Here one finds business and professional men and well-to-do farmers. This party has been particularly strong in Wurttemberg-Baden and in certain sections of the northern part of the West German Federal Republic. It was a member of the coalition which the Christian Democrats orga-

nized in 1949 and continued in such an arrangement after the election of 1953. However, in 1956, serious internal dissension led to the decision to withdraw from the coalition. Some 17 members of the Free Democrats in the Bundestag who held positions in the government and were especially close to Dr. Adenauer withdrew from the main wing of the party and established their own party, the Free People's party, in 1957. This group combined with the German party prior to the 1957 election. This split in the Free Democratic party was obviously a severe blow to the party, but nevertheless it won 41 seats in the Bundestag in 1957. In the 1961 election the FDP presented a united front and swung to a more nationalistic position on the right. It won 66 seats in the Bundestag and its popular vote went up sharply. After the election it finally agreed to a coalition with the Christian Democrats but on distinctly more favourable terms than earlier.

To the left of the center stands the second of the major parties under the West German Federal Republic: the Social Democratic party. This party which was founded under the Empire came down to the Weimar Republic, managed to survive Hitler, and again takes a very active role in public affairs. Its program compares fairly closely with that of the Labor party in Britain and commands wide support, particularly among the industrial workers. It is perhaps less interested, at least for the moment, than the British Labor party in nationalization and has concentrated its attention on representation of the workers on the boards of directors of business concerns. Although Dr. Kurt Schmacher, the first leader of the Social Democrats after World War II was an able man with keen intellect, the party has felt handicapped in the face of the notable leadership furnished the Christian Democrats by Dr. Adenauer. The Social Democrats elected a strong group to the Bundestag in both 1949 and 1953 and in the following years constituted a vigorous opposition to the coalition set up under Dr. Adenauer. In 1957, they increased their proportion of the popular vote from 28.8 per cent to 31.8 per cent and jumped from 151 to 169 seats in the Bundestag. In 1961 they further increased their vote to 36.3 per cent and elected 190 members of the Bundestag.

In addition to the political groups specifically listed above, there has been a myriad of smaller organizations, many of the fly-by-night variety. It has not been uncommon to find a hundred or even more such groups active in a given area in an election. Some are so small that they can hardly be perceived; others are local in character. Many are extremist in nature, bringing together for the moment elements of the old National Socialist party or some other ultra-nationalistic group. These political groups indicate the ferment which currently characterizes

West Germany. What their influence may be is difficult to say. Under the rules set up to limit the representation of splinter parties, they do not clutter up the chamber of the Bundestag or indeed even invade the precincts of such a body at all. Consquently their formal position is insignificant. But they cannot be dismissed. It is conceivable that out of these a significant ultranationalist or fascist party might be constructed in the future if a serious depression or some other catastrophe hits Germany.

Finally, attention must be given to the Communist party which started out in 1945 with high hopes and with the blessing and support of the Russians. In the first elections of the Bundestag this party was quite active, but it managed to elect only 10 members to that body. Despite its resources and early promise, this party was heavily handicapped in operating under the West German Federal Republic. Raids on its headquarters in Dusseldorf indicated its dependence on Moscow and its lack of genuine loyalty to the West German Federal Republic. This, together with the observations and experience arising out of the situation in East Germany, turned public opinion in West Germany strongly against the Communist party. Even those with some ideological sympathy for the Communists found it hard to support the Communist party in the West German Federal Republic. In the election which took place in 1953 the Communist party did not succeed in placing a single representative in the Bundestag. Later it was denied formal recognition as a party after the authorities had called on the Federal Constitutional Court for advice as to whether such a step would be legal. It consequently was driven underground and now operates behind the scenes.

Under The German Democratic Republic

It might be supposed that the Russians would have stipulated that only the Communist party could operate in the German Democratic Republic. However, for various reasons they preferred to follow a different course. They started out in 1945 by recognizing all non-fascist parties in their zone, priding themselves on being more liberal in this respect than the United States. Shortly they decided to arrange a short-gun marriage between the Communist party and the Social Democratic party, bestowing the name of Socialist Unity party on the new organization. Such an arrangement was rejected in West Germany and in the western sectors of Berlin, but the Russians could obviously do about as they pleased in their own zone. Except in name, the Socialist Unity party can hardly be distinguished from the Communist party elsewhere. However, it has

never been given a complete monopoly in eastern Germany. The Free Democrats and the Christian Democrats operate after a fashion in the Democratic Republic. But, they are severely discriminated against by the Russians and by the officials of the Democratic Republic while the Socialist Unity party is given hearty encouragement and numerous favors. The barriers placed in the path of the non-Communist parties have become increasingly numerous and the Socialist Unity party has become for most purposes the single party of the Democratic Republic.

Concluding Comments

The political parties in the West German Federal Republic have developed a considerable measure of stability and maturity. Both the Christian Democrats and Social Democrats have built up effective organizations which cover the entirety of West Germany. These two parties have so overshadowed other political groups that they seem in the eyes of many to constitute a biparty system. Certainly each is strong enough to organize a coalition which will display a large measure of cohesiveness, with policy largely determined by the senior partner. When an election occurs, both of these big parties campaign vigorously. Indeed most devices familiar in other democratic countries including television, meetings of divers kinds, display advertising, personal canvassing, and speaking tours by leading candidates, are employed by these organizations in Germany. And certain instrumentalities, for example, trucks which show an array of film strips in broad daylight, may be unique.

At the same time there are certain characteristics which occasion concern in some quarters. The high degree of personal leadership, especially in the Christian Democratic party, has worried a good many people. Dr. Konrad Adenauer has been so dominant a figure in both the party and the government that other party leaders have been overshadowed. It has been alleged that the individual members of the party in the Bundestag hardly count at all, since even the people in their districts more or less ignore them. There is a high degree of discipline and even regimentation within the party ranks. Members of the parties in the Bundestag are instructed by the party leaders how to vote and what position to take even in the committees. Granted that there must be a considerable measure of integration under a parliamentary type of government, it seems to some that the major parties in the West German Federal Republic have gone beyond the point of necessity.

Finally, one notes at least one important difference between parties in West Germany and such countries as the United States and Britain. In these latter countries there has developed a considerable measure of mutual respect and understanding among the parties for one another. Politics has come to be regarded as a sort of game, with the representatives of the parties the players. Good sportsmanship requires the ability to play fairly and to be a good loser. The relations between members of opposing parties are frequently cordial and indeed it is not unusual for personal friendships to flourish across the gulf that separates parties. In the West German Federal Republic, however, lines are sharply drawn between parties, and there is little crossing them. Members of one party tend to regard those of another with suspicion. There is little mingling in the lobbies of the Bundestag, in the restaurants, or outside. To what extent this results from the relative lack of political experience and to what extent it arises out of German character, it is difficult to say. There seems to be evidence that the sharp lines are being broken down to some degree.

Nothing is politically right which is morally wrong

Daniel O'Connell

สิ่งที่ผิดศีลธรรม ย่อมจะไม่ใช่สิ่งที่ถูกต้องตามวิถีทางการเมือง

แดเนียล โอ คอนเนล

THE ORGANIZATION AND PROGRAM OF THE NATIONAL MUNICIPAL LEAGUE OF THAILAND

by Randy H. Hamilton*

The Aims and Purposes of the League

The National Municipal League of Thailand (NML) was organized during the first quarter of 1960. It is patterned after the American Municipal Association, the International Union of Local Authorities and similar non-political, non-partisan organizations in many countries which are designed to improve the level of services and standards of performance by municipal governments. It is devoted entirely to increasing the efficiency and economy of local government in Thailand.

The charter specifies eight major objects of the NML:

(1) To study and do research in technical and legal fields which are useful to municipalities and to publish the results thereof;

(2) To promote harmony, mutual aid, technical assistance and interchange of ideas among its members;

(3) To provide opportunities for the members to meet together and exchange experiences in solving the practical problems encountered in municipal operations;

(4) To provide training courses for municipal personnel;

(5) To promote the welfare and improve the level of performance of municipal personnel;

(6) To act as a sounding board for the formulation and presentation of ideas, policies and programs concerning local government and to transmit those matters through the Ministry of Interior to the Government of Thailand;

---

* Mr. Hamilton is a former city manager in the U.S.A., a former council member of the American Society for Public Administration and President of its North Carolina chapter. He has taught municipal government at the University of North Carolina and American University in Washington and in the Faculty of Political Science at Thammasat University. Prior to employment as Municipal Advisor in Thailand, he was the Associate Director of the American Municipal Association.

(7) To cooperate with international institutions and organizations in promoting local government and its improvement; and,

(8) To assist in charitable and all other activities that promote the welfare of local authorities.

The membership of the NML is made up of all 120 municipalities, with membership being in the name of the city itself. Prerogatives of membership are exercised by the Mayors of the municipality-members, with the advice and assistance of the municipal clerk.

The Program of the League

To carry out its aims and purposes, the NML has developed a full program that is noteworthy for its comprehensiveness.

The Research Program

Research is performed by staff members who are employees of the NML or the Ministry of Interior, on pertinent problems of local government. Commissioned research, on special occasions or particular problems, is also performed by practitioners of municipal government or academic persons. The Executive Committee of the NML has under advisement the award of a gold medal, each year, for the best paper or study on municipal government prepared by a student in one of the various political science or public administration faculties in Thailand.

The Publications Program[1]

The NML has published approximately 100 booklets or handbooks detailing recommendations and experiences on specific municipal tasks or projects. Reference manuals have been published and distributed to members and interested persons on professional aspects of municipal personnel such as engineering, accounting, sanitation, etc.

The league publishes a monthly magazine which is distributed to all members containing current articles of interest.

A long range project of the publications program will be the preparation and annotation in loose-leaf form of a municipal code containing all of the pertinent provisions of various laws concerning municipalities, which are now scattered through several sets of laws. This code will bring together in one place, in reference form, all applicable laws, rules, regulations for the conduct of municipal affairs by operating officials.

---

[1] A partial list of these publications is annexed as Exhibit I.

The Annual Conference

One of the most important NML programs is its annual conference attended by delegates from every municipality in Thailand. Conference attendance has averaged 300 delegates for the past three years during which they have been held in Chiengmai in the North, Songkhla in the South and Udorn in the Northeast. The 1963 conference will be held in central Thailand, in Bangkok. Conferences run for about six days during which time a full range of activities is presented for the attendees including work sessions, discussion groups, plenary sessions and lectures and instruction with audio-visual aids. Experts, both Thai and foreign, have participated in these meetings bringing to the municipal officials a distillation of many years of practical experience and knowledge in local government. The conference has a balanced program designed to provide information, give technical training, encourage exchange of ideas among members, and increase the fellowship among operating municipal officials from all parts of the Kingdom.

The policies of the NML are set at the annual conference by the members in the form of democratically debated and adopted resolutions which become the guide for the future year's work of the staff and officers. These resolutions represent the considered municipal policy of municipal officials in Thailand.

Regional Meeting Program

Within the near future, the NML will add to its dimension by organizing a series of regional meetings to take place in various, natural groupings of provinces. These short, working meetings will feature "how-to-do-it" sessions for specific groups of operating officials.

Educational Program

The magazine is a major tool of the educational program. It carries illustrative materials aimed at improving the individual municipal official in his professional, social and cultural life. In addition to articles of professional interest, English lessons and other educational material is included in each issue.

The purpose of the NML's educational program is to improve the efficiency of municipal employees, establish more uniformity in the performance of municipal tasks throughout the country, develop a spirit of "professionalism" among municipal government employees and improve the performance level of individual employees and thereby provide better and/or more municipal government services for the urban citizens of Thailand.

A by-product of the educational program has been the opportunity to discover and encourage unusually gifted employees and to advance their career in Thai local government.

The Municipal Reference Library and Technical Advisory Program[2]

The MML has organized and collected a specialized Municipal Reference Library that currently numbers about 2,000 pieces of literature, periodicals and other technical information for research use in municipal government and local administration. The collection is designed to provide comparative information on municipal performance and activities in other countries, both the more highly developed and the developing ones. There are also reference materials for the use of national government employees who are concerned with aspects of municipal government. Utilizing the reference library, any operating official in Thailand can obtain information and advice on the programs, problems and practices of municipal organization, management, finance or operations. The NML encourages queries by mail from members with answers sent by return mail developed from the information in the Municipal Reference Library.

The library forms the backbone of the NML's embryonic Technical Advisory Service. This service to league members makes available to them, upon inquiry from the field, either technical written advice or a visit of a member of the NML's staff to help solve a particular operating problem. The strongest sector of the Municipal Technical Advisory Service is in the field of municipal recreation. By agreement with the Asia Foundation, a full-time highly qualified American recreation specialist has been made available to the NML to provide technical advice on recreation for all Thai municipalities. More than 90% of the league's 120 members have already availed themselves of this opportunity and have contacted the NML for advice on recreation.

The Training Program

In three years, the NML has become a major sponsor of in-service training in Thailand. In addition to its continuing program of educational activities described above and the training which takes place at the annual conference of the NML, the league has completed six formal in-service training courses that have been attended by more than 600 municipal officials from every corner of Thailand. Each training program has been guided by the over-all necessity to

[2] The NML received a grant of $2,000 from the Asia Foundation which was sufficient to provide about one-third of the present collection of municipal reference library materials.

improve efficiency and economy of performance. The latest techniques, practices and regulations have formed the core of the curriculum. Specific technical and professional information has been imparted to the trainees to meet their different needs in actual operating situations. The in-service training courses have taken place in the Ministry of Interior's Training Center in Bangkok and at the Health Department's Training Center in Cholburi.

A statistical presentation of the in-service work follows:

OFFICIALS ATTENDING THE COURSE	DURATION OF COURSE	NUMBER TRAINED
City Clerks	1 Feb. — 13 March 1961	45
District Sanitation Officers	7 Dec. — 23 Dec. 1960	120
Accountants (municipal)	12 Nov. — 24 Nov. 1961	158
Chief Engineers (municipal)	14 June — 30 June 1961	126
Municipal Veterinarians	28 Jan. — 12 Feb. 1962	81
Public Relations Officers	16 Apr. — 25 Apr. 1962	130
Total number of officials receiving training :		660

Early in 1963, three additional in-service training and refresher courses will be held for municipal doctors, nurses and midwives. More than 500 persons will each receive at least 10 days of technical and professional training designed to acquaint them with latest techniques and developments and to upgrade the performance of municipal public health work. This program will be assisted by a UNICEF grant of money and materials.

International Cooperation Program

The NML closely follows the work of international organizations in the field of municipal government. It has sponsored the training of a young Thai official in Israel at the offices of the Israel Union of Local Authorities. Reports from Thai municipal officials who travel abroad and who study municipal government are always prepared, published and distributed to all members.

The NML sponsored an international visit by more than 200 Thai municipal officials to Penang in Malaya in 1961. This marked the first time that such a large group of officials ever journeyed together outside of Thai borders for group observation and study in a foreign country. Visits were arranged to municipal installations in Georgetown, discussions were held with various municipal officials and a thorough explanation of the role of municipalities in Malaya was accorded to Thai officials during the two day tour.

In 1962, the NML sponsored a tour for 18 Thai municipal officials who visited Hong Kong, Taipeh and Tokyo. The two-week program featured detailed study and observation of municipal activities such as youth centers, public works, street cleaning practices, and observation of other municipal activities in the three countries.

The President of the NML serves on the Board of Directors of the International Union of Local Authorities, and delegates from the NML attend the international meetings of this organization at which speeches and papers on local government in Thailand are always presented. The NML frequently prepares reports for publication by various international organizations on local government services, history, traditions and practices in Thailand.

Organization and Budget

The NML has its headquarters in the Local Government Bureau, Department of Local Administration, Ministry of Interior. Employees of the league serve on detached status for league affairs from the bureau. The Secretary General of the NML, Mr. Visit Chaiyaporn, is the Chief of the Local Government Bureau. There are three deputy secretaries-general: (a) Finance—Mr. Vichit Chamsai, (b) Program—Mr. Radom Mahassaranond, (c) Policy—Mrs. Nandaka Suprabhatananda. Other league officials are the Planning and Training Officer, Mr. Anant Sanguannam; the Financial Officer, Miss Soothira Soonthonwipak; and the Recreation Inspector, Mr. Chit Nilpanich.

The League's governing body, the Executive Committee, has nine members:

Dr. Chamnan Yuvapurna,	Lord Mayor of Bangkok, President
Luang Wivitsurakarn,	Mayor of Udornthani, Vice President
Mr. Sai Hutachareon,	Director General, Department of Community Development, member
Mrs. Nandaka Suprabhatananda,	Deputy City Clerk, Bangkok, member
Mr. Tongyod Chitwera,	Mayor of Song-peenong, member
Mr. Prakong Dhevaruth,	Mayor of Bangkla, member
Mr. Siri Watanasook,	Mayor of Nongkai, member
Mr. Chote Teeharat,	Mayor of Haadyai, member.

The current operating budget of the NML is 860,000 baht. Of this total, 450,000 baht is from dues received from the 120 member municipalities; 400,000 baht is from a government subsidy to encourage NML activities and 10,000 baht is from accrued interest on bank deposits.

A Partial Listing of the Publications of the National Municipal League

EXHIBIT I

1. "Accounting for Municipal Funds"
2. Collected Papers, lst annual Conference of the NML
   Collected Papers, 2nd annual Conference of the NML
   Collected Papers, 3rd annual Conference of the NML
3. "Planning Municipal Recreation Activities"
4. "Organizing Municipal Recreation Activities"
5. "Report on the 1960 Meeting, International Union of Local Authorities, Tel Aviv
   "Report on the 1961 Meeting, International Union of Local Authorities, Washington
6. "The Use of the Referendum in Municipal Government"
7. "An International View of Municipal Government"
8. "Public Personnel Administration in Los Angeles County"
9. "Municipal Government in France"
10. "Rules and Regulations for English Municipal Officials"
11. "Private Organizations & Social Welfare"
12. "Local Development Projects in Municipalities"
13. "Municipal Police Administration"
14. "The Use of Special Assessments in Municipal Public Works"
15. "The Use of Special Districts"
16. "The Rural Cooperative Development Project at Mae Phaek, Chiengmai"
17. "The Government of Japan"
18. "Local Government in Selected Asian Countries"
19. "The Urban Government of Hong Kong"
20. "Salaries of Municipal Officials"
21. "The Role of the Volunteer in Social Welfare"
22. "Street Cleaning Practices"
23. "Traffic Control in the U.S.A."

24. "Community Development and Local Government"
25. "The Role of the Social Worker in Community Organization"
26. "The Status of Lord Mayors in England"
27. "Report of the Study Tour of the Bangkok Lord Mayor"
    "Report on the International Conference of Mayors, Chicago, 1960"
28. "Techniques of Coordination"
29. "Fifteen Public Relations Techniques for Municipal Officials in Thailand"
30. "Fire Fighting Services in Municipalities"
31. "How to Select a City Manager"
32. "The Management of Municipal Education"
33. "The Control of Dogs Running-at-Large"
34. "Public Health Activities of Thai Municipalities"
35. "State—owned Pawnshops"
36. "Pawnshops in Burma"
37. "Education Administration"
38. "A Brief History of Thai Municipalities"
39. "The Relationships between Central and Local Governments"
40. "Some Restrictions on Local Self-Government in the U.S.A."
41. "Public Health Administration in Local Government"
42. "The City Manager-Head of the Family"
43. "Relationships between Private and State Social Workers"
44. "Keys to Local Administrative Success"
45. "Preventing Water Shortages"
46. "Sanitation in Food-Handling Establishments"
47. "Public Health in Municipalities"
48. "Position Classification in Municipal Government"
49. "Site Planning and Architecture in Slum Areas"
50. "Local Government Administration in Puerto Rico"

SUMMARY

DEVELOPMENT, DEVELOPMENT SCIENCE AND DEVELOPMENT ADMINISTRATION

by ***Amara Raksasataya***

Development

The word Patana or Development as formerly used, and in use now, has been used since the inauguration of the United Nations and later the existence of economic and technical aid to the less developed countries, This term was popular in various countries before it was accepted in Thailand. The main factor underlying the terms growing popularity is the economic and technical assistance programs initiated by the United Nations and the United States, whose objectives are to raise the standard of living and improve social and political conditions in the developing nations. As a result of these attempts, various terms having to do with "Development" (e.g., underdevelopment developed developing have gained widespread usuage.)

From the sources of the word development mentioned above, it may be assumed that the basic meaning of the term development has been deviated from the former one which means the creation of progress, or change toward improvement. The real meaning has been extended.

Development Science

Owing to the magnitude of assistance programs to the less developed countries on the part of the international agencies, the developed countries and foundations, personnel, which are the main factor of administration, are needed. They may be found in two categories. One are those who perform direct assistance such as the experts, the others are those who take part in the agencies rendering assistance such as ECAFE, Asia Foundation and so forth. The most important problem in this connection is the difficulty in finding properly qualified people for work in the underdeveloped countries. This problem is one which can be partly solved by increasing incentives, in order to encourage those interested in the job to accept the assignment. Another problem is technical, that is the consideration of finding ways and means to make assistance effective. This requires a thorough study of the nature of development, its reflecting and direct results to economic, social and political situations. Also experts in various fields need to realize objectives and processes of the development and to be able to contribute to it through their specialization.

Accordingly, various countries not only design the scope of their national education to educate their people in general or in specific aspects in order to enable them to apply their knowledge for the benefit of the society, but also extend educational goals to relate the application of technical knowledge and the result of educational promotion to their country development. This extension of concept in this line creates a technical branch of knowledge i.e. development education, a branch of all modern knowledge dealing with development.

The science which may be considered the oldest one among those towards development is economic development or development economics, which is a study of bringing ecomic factors and plans together in order to achieve national goals of country development.

In local administration, as a field of study, rural development and urban development has been increasingly emphasized. In rural development, the study of land reformation, encouragement of rural people's initiative and of increasing agricultural products is of interest. In urban development, the improvement of the city is primary.

Since various operations must be introduced in country development, experts need to realize the significance of application of various fields of study: physical science, social science, and humanities including culture, arts, and literature to their country development.

Development Administration

The meaning of development administration is still an issue. George Gant, an administrator who is known as an originator of the word "development administration", explained the origin and meaning of the word by classifying general administration into two aspects: internal administration and external administration. By internal administration, he stressed efficiency in management. By external administration, he meant administration concerning all outside factors in relation to the organization. These two kinds of administration, though different in purposes and processes, support each other and aim at the accomplishment of objectives. External administration is gaining significance especially in country development programs, since the major objectives of development must be taken into consideration.

Dr. Edward Weidner, another originator of the term, states that development administration is to mold administrative machinery to the objective of government. He divides the concept into two facets, process and area of study. By process, development administration means the process through which the determined organizational objectives can be accomplished: political,

economic and social progress or country development as a whole. The work of our National Economic Development Board may in this viewpoint be considered as a complete development administration agency.

Fred W. Riggs views development administration as administration according to dynamic social situations. Accordingly, administrative machinery must be adapted to the existing and new task.

In short, the ideas of the above three people can be divided as follows. The first one is goal oriented i.e. country development by means of development administration. The other puts the stress on the process by studying administrative problems in a changing period. It also includes administration which tries to change social condition in order to support national development.

New Norm of Public Administration

A new norm emerges as public administrators have to base on development as the most important goal in administration besides the former concepts: law and order norm and efficiency norm.

As social changes have been taken place, public needs for government services are greater. Even during the development time the old two concepts are still vitally important, while the application of arts and science in administration for the purpose of national development in full scale is now added.

Learning

"All wish to be learned, but no one is willing to pay the price"

Juvenal

"ทุกคนอยากจะรู้ แต่ไม่อยากจะเรียน"

จูเวนล

SUMMARY

BUDDHIST INFLUENCE IN THAI ADMINISTRATIVE BEHAVIOR

by ***Lt. Thinapan Nakata***

Buddhism has for centuries moulded the Thai national character and culture. In this article, the writer attempts to show how the administrative behavior of the Thai are influenced by Buddhism. In this context, certain Buddhist concepts and principles have been described and evaluated for the purpose of revealing the extent to which an individual's performance of public affairs is affected, or likely to be affected, by them. Some of these important Buddhist philosophies are briefly described hereunder.

1. Buddhism is based on reason and fact. The *Dhamma*, or Buddhist teaching are concerned mainly with truths and rationality. According to Buddhism, a man should not believe what he is told unless he agrees with the reasons or facts given. Basically, this teaching corresponds well with the important Western notion that, in maintaining justice, a man must not be sentenced until after proven guilty.

2. Buddhism allows freedom of worship. It is a religion of faith and of non-coercion. Buddhism advocates free conviction and voluntary action and, hence, invites people to test its contents before deciding to accept them.

3. The power of assimilation is a great asset of Buddhism, as it can be harmoniously fit in with all environments and circumstances. Buddhism advocates no obstinate ideas without rationality and does not discriminate any alien religions. In effect, Buddhism holds as it's principle the pursuit of life and happiness along the "middle path," avoiding extreme positions.

4. Buddhism is a democratic religion, for it is based on the concept of equality. In the Buddhist realm, a free flow of opinions and ideas among priests and novices is accepted and encouraged, and the methods of settling disputes in a democratic way were adopted more than 2500 years ago and is still in practice today. An autocratic method of decision-making, as well as aurhoritarian administrative behavior both in the Buddhist and secular worlds, as is sometimes conspicuous is significantly attributable to the influence of Hindoism and Brahminism that has for centuries been important in Thailand.

5. Another distinguished principle of Buddhism is the law of *Karm*, or action, which teaches an obvious fact: to do good begets good, to do evil begets evil; and that a man must try to do good deeds and avoid doing bad deeds in order to better his life. Simply put, only good deeds or actions, and nothing else, can yield results that are benefitial to a person in the long-run.

6. According to Buddhism, a man must base his belief on principles and ideologies rather than on individuals. In the teaching of Buddha, it is unwise to believe in anything unverifiable. The practice of worshipping individuals rather than institutions and ideologies in considerable evidence today, is a result or the centuries-long development and elaboration or the influence of a mixture of cultures other than that of Buddhism itself.

7. Tolerance is another watchword of the character of Thai people. It stems directly from the influence of Buddhism. It makes the Thai people quiet, calm, and kind, and enables them to accept unfavorable circumstances. In sum, it is the essence of the spirit that they could be friendly and gentle to thier neighbors, both natives and aliens, disregarding their religions affiliations.

In addition, the writers also describe certain important Buddhist teachings, which exercise significant influence on the general, as well as administrative, behavior of the Thai. For instance, there are the Four Sublime States of Consciousness (Bhrama Vihar): Loving kindness (Metta); Compassion (Karuna); Sympathatic joy (Mudhita); and Equanimity (Upekha) which help mole their behavior into a kind, sympathatic, and tolerant people.

In conclusion, Buddhism influences Thai administrative behavior and administrative structures, for it affects social attitudes, emotions, and the outlook of the people.

"Clever talk and a dominating manner have little to do with being man-at-his-best"

Confucius

"คำพูดหลักแหลม และท่าทางใหญ่โต มิได้มีส่วนสัมพันธ์กับความดีของบุคคลนัก"

ขงจื๊อ

SUMMARY

THE MANAGEMENT OF PUBLIC HOUSING IN BANGKOK AND SUBURBAN AREAS

by ***Thawat Thaneemit***

In this article, the writer deals generally with housing problems within the Bangkok municipal area and its suburban vicinity, concentrating upon the role of the government in attempting to solve these problems. Specifically, he tries to examine factors illustrative of problems underlying the management of various public housing projects.

The housing problem in the Bangkok metropolitan area consists of two distinct parts: (1) a shortage of houses, and (2) a large number of substandard houses. This study shows that the density of population in the Bangkok municipal area has been one of the major contributing in the development of slums and blighted areas. The housing shortage results from: (1) a high rate of population growth within the cities of Bangkok and Dhonburi since World War II, (2) the heavy migration of provincial people into Bangkok and its sister city, and (3) the high price of raw materials and construction equipment.

With respect to substandard housing, it derives from the conditions of the community itself. The congestion of houses have contributed to the problem of inadequate hygiene and the development of slums and blighted areas. Moreover, this problem has been aggravated by the fact that neither individuals nor the government have paid enough attention to improving the quality of existing housing accommodations.

The above conditions generally compel the general public to be resigned to their fate, as they do not have means to build their own houses, while more and more inferior quality houses are being built by wealthy individuals in order to share the bread of low income people. Insofar as its endeavors to solve the problems, the Thai Government has played an important part in housing improvement in three ways: (1) through housing legislation, (2) through government assistance to private housing; and (3) through direct government engagement in housing projects.

In this regards, five different government agencies have been assigned a responsibility to carry out these functions. They are : (1) the Department of Public Welfare, (2) the Government Housing Projects Bank, (3) The Bangkok Municipality, (4) the Central Agency for the Improvement of Local Communities of the Ministry of the Interior, and (5) the Government Lottery Headquarters.

Since these agencies operate independently of each other, duplication of work have resulted and conflicting and overlapping of responsibilities becomes obvious.

In conclusion, the writer makes several suggestions in relation to the improvement of housing problems within the Bangkok metropolitan area. He suggests, in the first place, that the government take the initiative in constructing new houses. Secondly, the method of selection of tenants must be improved to the extent that it can be certain that the most needy persons receive priority. Third, the government should encourage further private investment in housing projects. This can be done through giving financial assistance to individual projects and reducing tax rates on income earned from this business. It is also suggested that legislation concerning unsuitable houses be strictly enforced and that the law controlling the rates of rents during the emergency period be abolished. Finally, all government agencies responsible for public housing projects should be consolidated into a single integrated organization, so that managerial efficiency may be improved and waste, red-tape, overlapping and duplication of work be eliminated.

SUMMARY

THE WORK OF THE SPECIAL SUPPRESSION UNIT: A CASE STUDY OF THE SUPPRESSION AND INSPECTION OF THE UNLAWFUL WOOD CUTTING OF THE RESERVED FOREST

by ***Boonthom Satu-attavudhi***

The Special Suppression Unit is a governmental organization responsible for the suppression of illegal activities, especially in forestry production.

This article is a case study of an actual event which took place in the northern part of Thailand involving the work of this special unit. Persons and places are fictitious; the case details are similar to actual events.

A letter from "a good citizen" was sent to the Chairman of the Special Suppression Unit informing him about unlawful wood cutting in the reserved forest of Tambol Houy Pha, Amphur Mai Ngam, Changwad Wiengkeaw. The writer stated that there were about 10,000 trees of 10,000 cubic metres, of which 70% were teak. The price, as estimated by the petitioner, was approximately 20 million Bahts. This illegal wood cutting had been going on for a long time. Sometimes the trees were sawed into lumber and boards in the jungle before distribution to market. Sometimes the timbers were sold immediately to retailers or saw millers. Because of the influence of the law breakers, no one dared bring suit against them. The petitioner promised his cooperation if full protection was guaranteed by the government. After careful consideration, the Special Suppression Unit decided to make a confidential investigation into the matter. The work was assigned to Police Captain Soothi Thongniyom of the Special Suppression Unit, who was to cooperate with officials of the Regional Suppression Unit.

After 45 days, the total amount of lumber seized was 12,588 cubic metres with an estimated local price of 10,133,687.00 Bahts. The estimated Bangkok price Bts. 14,944,056.00. Of the total seized, 11,787.72 cubic metres were teak, 800.67 cubic metres were mixed timbers. Although the law violators were not arrested, the loss of a great amount of national income from timber was rescued.

Pol. Capt. Soothi, chief of group investigating the case concluded in his report:

... the Committee type of organization was used in this operation. The group consisted of authorities from several agencies. Since they had an obligation and loyalty to the agencies they represented, they took great care in protecting their agencies from any and all accusations. The different rules and regulations of each agency resulted in different agency judgements and standards which, in return, impaired group team-work.

SUMMARY

STATISTICAL REPORT ON THAI CIVIL SERVANTS 1962

by ***Pensri Vayavananda*** *and* ***Kattiya Amoradhat***

This statistical report is abstracted from a part of a research project, "The Income and Expenditures of Thai Civil Servants, 1961-1962", directed by Mrs. Pensri Vayavananda and Miss Kattiya Amoradhat and financed by the National Research Council through Thammasat University.

The purpose of this report is to gain some statistical insight into the Thai civil servant as he is at present and as he is likely to be in the near future. The statistical data was collected from official contacts government sources, essentially from departmental reports or from department payroll accounts presented to the Salaries Division, Comptroller General's Department, Ministry of Finance.

The scope of the data collection is limited to the five Civil Service grades (special, first, second, third and fourth) of the ordinary and teacher catagories, which were the principal components of the Thai civil service. The period of collection is from April to June, 1962.

The four tables presented here are Table 1: Number of Civil Servants classified by Regional* Changwads and Ministries pp. 493; Table 2: Number of Civil Servants classified by Region Changwads and grades pp. 497; Table 3: Number of Civil Servants classified by Ministries, Grades and office Locations pp. 502; Table 4: Number of Civil Servants classified by Ministries, Regions and Grades pp. 503.

* The term region, as it is used here, consists of like changwads in terms of geography, culture, social and economic conditions.

แนะนำหนังสือ

INTRODUCING BOOKS

The Role of the Provincial Governor in Thailand. By **Arsa Meksawan.** An Unpublished Ph.D. Dissertation, Bloomington: Indiana University, 1961. xxiii + 349 pp. Reproduced by The Institute of Public Administration, Thammasat University, Bangkok.

หนังสือที่เกี่ยวกับระบบการปกครองของประเทศไทยนั้นมีอยู่ไม่มากนัก ยิ่งหนังสือที่เขียนขึ้นจากการค้นคว้าหรือวิจัยตามหลักวิชาอย่างแท้จริงด้วยแล้ว นับว่ามีอยู่น้อยมากทีเดียว ฉะนั้นจึงย่อมเป็นที่น่ายินดีในบรรดานักรัฐประศาสนศาสตร์ และนักศึกษาโดยทั่วไปที่ปรากฏว่าได้มีหนังสือเกี่ยวกับเรื่องนี้เพิ่มขึ้นอีกเล่มหนึ่ง ซึ่งเป็นหนังสือที่มีคุณค่าในทางวิชาการอย่างสูงด้วย เพราะเป็นวิทยานิพนธ์ในการทำปริญญาเอก ทางสาขาวิชาการปกครอง ณ มหาวิทยาลัยอินเดียนา แห่งสหรัฐอเมริกา เมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2504 หนังสือเล่มนั้นคือ "The Role of the Provincial Governor in Thailand" ซึ่งเขียนโดย ดร. อาษา เมฆสวรรค์

เรื่องเกี่ยวกับการปกครองของไทยนั้น เป็นเรื่องที่มีขอบเขตกว้างขวาง มีทางและแง่มุมต่าง ๆ ที่จะศึกษาได้มากหมายด้วยกัน สำหรับหนังสือเล่มนี้ผู้เขียนได้เขียนขึ้นโดยศึกษาทางประวัติศาสตร์ในลักษณะที่เกี่ยวกับสังคมและวัฒนธรรม หรือที่เรียกว่า "Socio-cultural approach" ทั้งในการพรรณนาและการวิเคราะห์ สิ่งที่มุ่งศึกษาก็คือ บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในระบบการปกครองของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัญหาที่ว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นมีบทบาทอันจะเป็นประโยชน์เกื้อกูล หรือเป็นอุปสรรคต่อนโยบายในการกระจายอำนาจบริหารราชการของรัฐบาลตามระบอบประชาธิปไตยอย่างไร

ในการศึกษาให้เข้าใจซึ้งถึงบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดอย่างแท้จริง เพื่อตอบปัญหาข้างต้นนั้น ผู้เขียนได้พิจารณาถึงปัจจัยหรือสภาพแวดล้อมที่มีอิทธิพลกระทบกระเทือนต่อบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด เช่น ธรรมเนียมประเพณีทางการปกครองและสังคม ตลอดจนพัฒนาการในระบบการปกครองของไทยตั้งแต่โบราณจนถึงปัจจุบัน เหล่านี้โดยละเอียด

ผู้เขียนได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า วรรมเนียมประเพณีการปกครองและคุณค่าของสังคม (Social values) ของไทยนั้น ได้ทำให้คนไทยส่วนใหญ่มีความรู้สึกนึกคิดและประพฤติตนเป็นคนหัวอ่อน พอใจหรือยอมรับสภาพความเป็นอยู่ของตนด้วยความมีสันโดษและอดทน มีความเคารพและเชื่อฟังผู้ใหญ่โดยไม่โต้แย้ง ข้าราชการชั้นผู้น้อยมักยินยอมคล้อยตามความเห็นและความต้องการของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่โดยไม่โต้แย้ง ส่วนประชาชนก็นับถือข้าราชการว่าเป็นผู้อยู่ในฐานะเหนือตน ยอมเชื่อฟังและปฏิบัติตามแต่โดยดี คุณลักษณะของคนไทยดังกล่าวนี้ย่อมมีอิทธิพลต่อบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะหัวหน้าบริหารราชการของจังหวัดไม่น้อย และเมื่อพิจารณาจากพัฒนาการของระบบการปกครองของไทยตามที่เป็นมาแต่โบราณด้วยแล้ว ผู้เขียนได้แสดงให้เห็นชัดยิ่งขึ้นอีกว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นได้เคยอยู่ในฐานะอันสูงและมีอำนาจปกครองอาณาเขตของตนอย่างมากมายมาแต่โบราณทีเดียว โดยเฉพาะตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นต้นมา ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมีฐานะเป็น "เจ้าเมือง" และปกครองด้วยระบบ "กินเมือง" นั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจในเขตเมืองของตนอย่างสิทธิขาดทีเดียว ระบบ "กินเมือง" นี้ได้เลิกล้มไปในสมัยรัชกาลที่ 5 นั่นเอง พระองค์ได้ทรงปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดินให้เหมาะสมกับสมัย โดยจัดระบบเทศาภิบาลซึ่งเป็นการรวมอำนาจการปกครองอย่างแน่นแฟ้นยิ่งขึ้น และนำมาซึ่งความเป็นเอกภาพของประเทศไทย ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีฐานะเป็นข้าราชการต่างพระเนตรพระกรรณของพระมหากษัตริย์ที่อยู่ในอำนาจควบคุมของรัฐบาลกลางมากขึ้น และนอกจากจะมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยแล้วยังมีหน้าที่บำบัดทุกข์บำรุงสุขของประชาชนอีกด้วย บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดจึงเปลี่ยนจากการเป็นผู้มีอำนาจสิทธิขาด ไปเป็นผู้ปกครองประชาชนให้มีความร่มเย็นเป็นสุขภายใต้อำนาจควบคุมอย่างเคร่งครัดของรัฐบาล แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ยังคงมีฐานะเหนือประชาชน และได้รับความเคารพนับถืออย่างสูงจากประชาชนในจังหวัดอยู่ตลอดมา

หลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยใน พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา รัฐบาลได้เปลี่ยนแปลงแก้ไขและปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย และมุ่งกระจายอำนาจบริหารราชการออกไปเพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนในการปกครองตนเองยิ่งขึ้น การบริหารราชการแผ่นดินได้เปลี่ยนจากระบบ

เทศาภิบาลไปเป็นรูปการบริหารส่วนภูมิภาค และการบริหารส่วนท้องถิ่น และต่อมาในปี พ.ศ. 2498 จังหวัดได้มีฐานะเป็นทั้งส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นนอกจากจะมีหน้าที่บริหารราชการส่วนภูมิภาคให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลในฐานะตัวแทนของรัฐบาลกลางแล้ว ยังมีหน้าที่บริหารราชการส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนอีกด้วย โดยมีสภาจังหวัดเป็นผู้ควบคุมการบริหารราชการของผู้ว่าราชการจังหวัดในเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกทีหนึ่ง ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดในปัจจุบันจึงมีความสำคัญแยกออกได้เป็น 2 ฐานะ คือ มีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารราชการของจังหวัดที่ถือเป็นราชการส่วนภูมิภาคตามนโยบายของรัฐบาลประการหนึ่ง และมีฐานะเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด รับผิดชอบต่อสภาจังหวัดอีกประการหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม หลังจากที่ได้พิจารณาถึงเหตุผลและความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ เกี่ยวกับตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว อาจจะสรุปได้อย่างหนึ่งว่า แม้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้รับมอบอำนาจในการบริหารราชการในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุด (Chief executive) ของจังหวัดมากขึ้นก็ตาม แต่ก็ยังอยู่ในอำนาจการควบคุมของรัฐบาลอย่างแน่นแฟ้น ในขณะเดียวกันอิทธิพลของระบบความเชื่อต่าง ๆ และขนบธรรมเนียมประเพณีแต่โบราณก็ยังมีรกรากอยู่อย่างแน่นแฟ้น สิ่งเหล่านี้ประกอบกันทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตกอยู่ในฐานะลำบากและมีความยุ่งยากใจมิใช่น้อย ในการที่จะบริหารราชการให้ได้ผลดียิ่งในฐานะที่ต้องเป็นทั้งตัวแทนของรัฐบาลกลางและตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่น ด้วยเหตุนี้ บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในระยะหัวเลี้ยวหัวต่อของสมัยการปกครองระบอบประชาธิปไตยจึงมีความสำคัญและความยุ่งยากเป็นอันมาก

ผู้เขียนได้กล่าวถึงบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในปัจจุบันไว้โดยละเอียดในบทที่ 5 และบทที่ 6 รวม 128 หน้า ซึ่งเป็นจำนวนถึง 1 ใน 3 ของหนังสือ สมกับความสำคัญของเรื่องนี้ที่เดียว ผู้อ่านจะได้ทราบถึงอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบตลอดจนวิธีการและปัญหาต่าง ๆ ในการบริหารราชการของผู้ว่าราชการจังหวัดอย่างกระจ่างแจ้ง

ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะหัวหน้าบริหารราช

การแผ่นดินในจังหวัด ย่อมจะมีอำนาจปกครองบังคับบัญชาข้าราชการในจังหวัดโดยตรง สำหรับข้าราชการฝ่ายมหาดไทยหรือเจ้าพนักงานปกครองโดยทั่วไปแล้ว ย่อมไม่เกิดปัญหาทางด้านการบังคับบัญชาแต่อย่างใด แต่สำหรับข้าราชการอื่น ๆ ซึ่งสังกัดกระทรวงหรือกรมอื่นในทางสายงานด้วยนั้น อาจมีปัญหาใหญ่ที่ว่า จะทำอย่างไรจึงจะได้รับความร่วมมืออย่างแท้จริงจากข้าราชการเหล่านั้น ส่วนปัญหาสำคัญซึ่งผู้เขียนได้กล่าวเน้นเป็นพิเศษก็คือ ปัญหาเกี่ยวกับการปกครองบังคับบัญชาข้าราชการตำรวจ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดจำต้องใช้บุคคลิกภาพและลักษณะผู้นำเข้าช่วยด้วยเป็นอย่างมาก จะเห็นได้ว่าในทางหลักการนั้น ตำรวจย่อมจะขึ้นอยู่ในอำนาจบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ในทางปฏิบัติแล้วมิได้เป็นไปเช่นนั้นโดยสมบูรณ์ ที่เป็นเช่นนี้ อาจจะอธิบายได้ประการหนึ่งว่า แม้ว่ารัฐบาลจะมอบหมายให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าบริหารราชการ และรับผิดชอบในการรักษาความสงบเรียบร้อยของจังหวัดก็ตาม แต่รัฐบาลก็ยังคงควบคุมและรวมอำนาจการปกครองตำรวจไว้ มิได้กระจายอำนาจนั้นให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยเต็มที่อย่างแท้จริง ปัญหานี้ผู้เขียนกล่าวว่าเป็นปัญหาที่ไม่อาจที่จะแก้ไขให้ลุล่วงไปได้โดยง่าย เมื่อพิจารณาถึงเหตุผลในด้านต่าง ๆ และสถานการณ์ของประเทศที่เป็นอยู่

นอกจากที่กล่าวมาแล้ว ผู้เขียนยังได้กล่าวถึงบทบาทอันสำคัญของผู้ว่าราชการจังหวัดในด้านอื่น ๆ อาทิเช่น ในด้านการพัฒนาการท้องถิ่น ซึ่งต้องการความร่วมมือทั้งจากเจ้าหน้าที่ทางเทคนิคและจากประชาชนในท้องถิ่นด้วย นอกจากนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดยังต้องเป็นผู้นำทางการเมืองของประชาชน และเป็นกระบอกเสียงของรัฐบาลทำหน้าที่ทางด้านการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนมีความเข้าใจอันดีในนโยบายและการบริหารราชการของรัฐบาล ในการปฏิบัติหน้าที่เหล่านี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละคนย่อมต้องอาศัยคุณลักษณะในการเป็นผู้นำที่ดีของตนเป็นส่วนประกอบด้วยอย่างสำคัญ

บทบาทอันสำคัญยิ่งของผู้ว่าราชการจังหวัดอีกประการหนึ่งก็คือ การควบคุมหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีอยู่ 4 รูปด้วยกันคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล หน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ นอกจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมีสภาจังหวัดเป็นผู้ควบคุมแล้ว ต่างก็ตกอยู่ในอำนาจควบคุมดูแล

ของผู้ว่าราชการจังหวัดทั้งสิ้น แม้แต่เทศบาลซึ่งถือกันว่าเป็นองค์การอิสระ มีวัตถุประสงค์ให้ประชาชนได้มีส่วนปกครองตนเองอย่างแท้จริงก็ตาม ก็ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของผู้ว่าราชการจังหวัดด้วยเช่นกัน ผู้เขียนได้แสดงให้เห็นว่าผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจควบคุมดูแลตามกฎหมายอยู่เป็นอันมาก ทั้งในด้านการบริหารงานบุคคล การคลัง และในการวินิจฉัยสั่งการ (decision-making) ของเทศบาลด้วย

สำหรับสภาจังหวัดนั้นเกิดขึ้นตามนโยบายของรัฐบาล ที่จะกระจายอำนาจจากส่วนกลางให้จังหวัดมีอิสระในการปกครองตนเองมากยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นขั้นหนึ่งของการที่จะปรับปรุงราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้เป็นท้องถิ่นต่อไป จนในที่สุดจังหวัดก็มีรูปเป็นองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นแต่อย่างเดียว สภาจังหวัดนี้ทำหน้าที่เป็นเสมือนฝ่ายนิติบัญญัติของจังหวัด และมุ่งหมายให้มีอำนาจหน้าที่ควบคุมการบริหารราชการของผู้ว่าราชการจังหวัดและข้าราชการในจังหวัด ผู้เขียนได้กล่าวว่า อำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดนั้นมีอยู่น้อยมาก ไม่สามารถที่จะควบคุมฝ่ายบริหารของจังหวัดได้อย่างแท้จริงเลย นอกจากนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดอยู่ในฐานะเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของจังหวัด ประกอบกับอิทธิพลของขนบธรรมเนียมประเพณีแต่โบราณดังกล่าวข้างต้นนั้นยังมีอยู่อีกมาก จึงทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยทั่วไปสามารถมีอิทธิพลเหนือสภาจังหวัดได้ ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับความสามารถในการเป็นผู้นำที่ดีของผู้ว่าราชการจังหวัดด้วยเป็นสำคัญ

ผู้เขียนได้แสดงให้เห็นว่า การที่รัฐบาลมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจให้ประชาชนได้มีส่วนปกครองตนเองยิ่งขึ้น และได้พยายามปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายนั้น รัฐบาลยังมิได้ละทิ้งระบบรวมอำนาจตามแบบธรรมเนียมประเพณีสืบเนื่องมาแต่โบราณนั้นไปโดยสิ้นเชิง ยังคงมีอำนาจควบคุมผู้ว่าราชการจังหวัดอยู่อย่างแน่นแฟ้น ส่วนผู้ว่าราชการจังหวัดเองก็มีอำนาจควบคุมองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นอยู่เป็นอันมาก ประกอบทั้งขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมของสังคมทั้งในด้านการบริหารราชการและระบบข้าราชการในสมัยก่อนยังมีอิทธิพลอยู่มาก ทั้งประชาชนทั่วไปก็ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจและยังไม่รู้จักใช้สิทธิในการปกครองอย่างแท้จริง สิ่งเหล่านี้มักจะเป็นเหตุให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทในฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาล ยิ่งกว่าเป็นตัวแทนของประชาชนและบริหารราชการส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามความประสงค์ของประชาชน

เพื่อให้สอดคล้องกับความปรารถนาที่จะปลูกฝังระบอบประชาธิปไตยและให้ประชาชนได้มีส่วนปกครองตนเองยิ่งขึ้น ผู้เขียนได้กล่าวว่า เป็นการยากที่จะทำนายว่าบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นไปในรูปใดในอนาคต แต่ก็ได้เสนอแนะความเห็นว่า บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในระยะต่อไปภายหน้า ควรจะพัฒนาไปในแนวดังนี้คือ ลดอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการควบคุมองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นลงบ้าง โดยเฉพาะในส่วนที่ควรจะเป็นหน้าที่โดยตรงของรัฐบาลท้องถิ่น และส่งเสริมองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น เช่นสภาจังหวัดให้สามารถควบคุมฝ่ายบริหาร และทำหน้าที่แทนประชาชนได้อย่างแท้จริงยิ่งขึ้น ในขณะเดียวกัน รัฐบาลก็ควรลดอำนาจควบคุมผู้ว่าราชการจังหวัดลงบ้าง เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถบริหารราชการตอบสนองความปรารถนาของประชาชนได้โดยอิสระยิ่งขึ้น

ความเห็นของผู้เขียนดังกล่าวนี้ นับว่าเหมาะสมกับอุดมการณ์ตามระบอบประชาธิปไตยเป็นอย่างยิ่ง และย่อมเป็นความหวังของประชาชนคนไทยโดยทั่วไป แต่ที่จะมีผลตามความหวังนั้นมิใช่จะเป็นไปได้โดยง่าย ผู้เขียนเองได้กล่าวไว้ด้วยว่า การปลูกฝังระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทยซึ่งธรรมเนียมประเพณียังมีอิทธิพลอยู่มากนี้ จะใจเร็วด่วนได้มิได้ ต้องค่อยเป็นค่อยไป ประการสำคัญก็คือ ประชาชนจะต้องเข้าใจและรู้จักใช้สิทธิในการปกครองตนเองอย่างแท้จริง จึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องพยายามอย่างไม่หยุดยั้งที่จะให้มีการศึกษาแก่ประชาชนเพื่อให้มีความเข้าใจในหลักการและวิธีการของระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ในขณะเดียวกัน รัฐบาลก็ต้องพยายามที่จะกระจายอำนาจให้ประชาชนได้มีส่วนปกครองตนเองมากยิ่งขึ้นในทุกโอกาสที่ทำได้

ถ้าถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตัวเอกของหนังสือเล่มนี้แล้ว ก็อาจกล่าวได้ว่าผู้เขียนได้พรรณนาและวิเคราะห์บทบาทของตัวเอกได้อย่างดียิ่ง อย่างไรก็ตาม หนังสือเล่มนี้ได้ศึกษาข้อมูลส่วนใหญ่ มาถึงปี พ.ศ. 2500 เท่านั้น หากได้มีการปรับปรุงให้ครอบคลุมถึงสมัยปัจจุบันด้วยก็จะสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

น.ท. จินดา ไชยอุดม ร.น.
หัวหน้าแผนกเรืออุทธการ
กรมกำลังพลทหารเรือ กระทรวงกลาโหม

Southeast Asia Today-and-Tomorrow: A Political Analysis. By **Richard Butwell.** New York: Praeger, 1961. X+182 pp. Paperback PPS-60 $1.75

อาเซียอาคเนย์เป็นภูมิภาคที่ยังได้รับความสนใจน้อยมาก เมื่อเทียบกับภูมิภาคอื่น ๆ ของโลก เมื่อพูดถึงลาว คนอเมริกันก็แทบจะไม่รู้จักว่า คืออะไร อยู่ที่ไหน ทั้ง ๆ ที่ประเทศต่าง ๆ ในแถบนี้ก็มีไม่กี่ประเทศ และเป็นเอกราชมาหลายปีแล้ว ซึ่งหากเทียบกับประเทศในอาฟริกาซึ่งมีชื่อแปลก ๆ และเปลี่ยนชื่อไป ๆ มา ๆ อยู่ และเกิดมีขึ้นมาแทบทุกเดือน ก็นับว่ายังง่ายกว่ามาก ดังนั้นหนังสือเล่มนี้จึงเป็นหนังสือที่อย่างน้อยก็มีประโยชน์ ในแง่ที่จะช่วยให้คนอเมริกันและชาวต่างประเทศอื่น ๆ รู้จักอาเซียอาคเนย์ดีขึ้น ทั้งหมดทั้ง 7 ประเทศคือ พิลิปปินส์ พม่า มลายา อินโดเนเซีย ไทย รัฐในอินโดจีน และสิงคโปร์ พร้อมกันทีเดียว และโดยไม่ต้องเสียเวลาอ่านมากมาย เพราะเป็นเพียงหนังสือขนาดเล็กราคาย่อมเยา

หนังสือเล่มนี้กล่าวเน้นถึงเรื่องการวิเคราะห์สภาพทางการเมืองตามที่ระบุไว้ในหัวเรื่อง ผู้เขียนจึงได้พยายามเขียนในแนวของเวลา ประกอบกับหัวข้อสำคัญ ๆ โดยกล่าวถึงอดีตของภูมิภาคแถบนี้ว่ามีคติรากเง่าอย่างเอเซีย แต่ก็ได้รับอิทธิพลของยุโรปเป็นอันมาก เมื่อประเทศในแถบนี้ได้รับเอกราช (หรือที่เป็นเอกราชอยู่แต่เดิมคือประเทศไทย) ก็ต้องพยายามเลือกหาระบบการปกครองประเทศมาใช้ ซึ่งก็ได้มาในรูปต่าง ๆ กัน และโดยสรุปแล้วก็ไม่ค่อยเป็นผลดีอย่างที่ฝันไว้ ฉะนั้นประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะอินโดเนเซีย พม่า ไทย เวียตนามใต้ ลาว และเขมร จึงมีการเปลี่ยนแปลงทางระบอบการเมืองการปกครองอยู่เสมอ จนกระทั่งบัดนี้ก็ยังไม่ยุติลงไปได้ ในขณะเดียวกันก็มีประเทศที่รู้สึกว่าคงจะไม่มีการเปลี่ยนแปลงระบบการเมืองได้อีกง่าย ๆ คือ พิลิปปินส์ มลายา สิงคโปร์ และเวียตนามเหนือ ซึ่งนับว่าเป็นการประมาณที่ค่อนข้างจะเที่ยงตรงมาก ยกเว้นแต่กรณีสิงคโปร์ ซึ่งในขณะที่เขียนหนังสือยังคงเป็นรัฐเอกเทศอยู่ เพิ่งจะมาคิดอ่านรวมกับมลายาในภายหลัง ต่อจากนั้นก็ได้กล่าวถึงกรรมวิธีทางการเมืองที่มีอยู่ในประเทศต่าง ๆ โดยพิจารณาจากบทบาทของพรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ มติมหาชน อุดมคติ อัตตาธิปไตย และวิธีการลงการ นอกจากนี้ก็กล่าวถึงบทบาทของรัฐบาลในประเทศต่าง ๆ ในด้านนโยบายเศรษฐกิจ การสังคมสงเคราะห์ การศึกษา ความเป็นเอกภาพของประเทศ การตั้งอยู่ในความสงบเรียบร้อย และการเสริมสร้างกำลังทางทหาร ซึ่งนอกจากจะกล่าวในแง่ที่ว่ารัฐบาลปฏิบัติการในเรื่องนั้นในปัจจุบันอย่างไรแล้ว ยังกล่าวถึงปัญหาที่เรื่องเหล่านั้นประสบและหาทางแก้ไขอีกด้วย

หัวข้อใหญ่ ๆ ที่ ดร. บัตเวลล์ กล่าวถึงในตอนท้ายเรื่อง ก็เป็นเรื่องประจำที่ขาดไม่ได้ คือเรื่องเกี่ยวกับการคุกคามของคอมมิวนิสต์ ตั้งแต่ก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 จนถึงปัจจุบันและเรื่องนโยบายต่างประเทศ ในตอนท้ายที่สุด ก็ได้กล่าวถึงเรื่องของอนาคตว่าชาติเหล่านี้จะเป็นอย่างไร ทำอย่างไร

แม้ว่าผู้เขียนหนังสือนี้จะเป็นศาสตราจารย์หนุ่มแห่งคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอิลลินอยส์ก็ตาม ดร. บัตเวลล์ก็เป็นนักเขียนที่มีประสบการณ์มาก เคยเขียนหนังสือร่วมกับ Amry Vandenbosch มาแล้วชื่อ Southeast Asia Among the World Powers ซึ่งมหาวิทยาลัยเคนตักกีพิมพ์ขึ้นเผยแพร่ในปี 1957 และขณะนี้กำลังเขียนเรื่องเกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศของประเทศสมาชิกขององค์การสนธิสัญญาป้องกันร่วมกันแห่งอาเซียตะวันออกเฉียงใต้ (SEATO) จากทุนวิจัยที่ได้รับจากองค์การนั้น ซึ่งเข้าใจว่าจะจัดพิมพ์ขึ้นอีกในภายหลัง สำหรับในหนังสือเรื่องที่กำลังวิจารณ์อยู่นี้รู้สึกว่า ดร. บัตเวลล์ได้เขียนอย่างน่าอ่านมาก เพราะได้เขียนด้วยวิธีการอย่างนักหนังสือพิมพ์มากกว่าอย่างทางวิชาการ เอกสารอ้างอิงก็มีเฉพาะเท่าที่จำเป็น สังเกตได้ชัดว่าตั้งใจจะเขียนให้ประชาชนทั่วไปได้อ่านมากกว่า จึงพิมพ์เป็นปกอ่อนราคาเยา อย่างไรก็ดีสำหรับนักศึกษาทางด้านนี้ หนังสือนี้ก็มีประโยชน์มากในด้านวิชาการ โดยเฉพาะในแง่การเมืองของประเทศเหล่านั้น ในบัจจุบัน ดร. บัตเวลล์ได้รวบรวมรายการหนังสือประกอบไว้เพื่อการค้นคว้าต่อไปอีกด้วย ซึ่งเท่าที่ได้ตรวจดูก็เห็นว่าได้รวบรวมรายการสำคัญ ๆ เข้าไว้พอประมาณ

สำหรับผู้อ่านที่เป็นคนไทย หนังสือนี้อาจจะเป็นประโยชน์ได้หลายทาง บางท่านอาจจะอยากอ่านเพื่ออยากทราบความเห็นของผู้เขียนว่า มีต่อประเทศไทยอย่างไรบ้าง ซึ่งในกรณีนี้ก็คิดว่าคงจะไม่ได้รับประโยชน์คุ้มความตั้งใจ เพราะเหตุว่าเป็นหนังสือคลุมหลายประเทศ จึงกล่าวถึงประเทศไทยปนกันไปกับประเทศอื่น ๆ ประกอบกับข้อความที่เขียนไว้ก็เป็นเรื่องของความเป็นจริง ไม่ใคร่มีความเห็นเท่าใด ตรงกันข้ามหนังสือนี้จะเป็นประโยชน์มากใน 2 ประการต่อไปนี้ คือในการจะเปรียบเทียบประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน และกับการอภิปรายหาคำตอบให้แก่คำถามของผู้เขียน

ในประการแรก หนังสือนี้แม้จะเป็นการเล่าและวิจัยถึงสภาพการเมืองและสังคมของ

ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แต่ผู้อ่านชาวเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เองทุกชาติก็จะได้รับประโยชน์เหมือนกัน คือในแง่ที่จะได้เปรียบเทียบประเทศตนกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนไทยเราเองซึ่งถือตนว่าเป็นประเทศเอกราชมาช้านาน ซึ่งมักจะมองประเทศอื่นด้วยความรู้สึกว่าเป็นประเทศรุ่นน้อง แต่จากการอ่านหนังสือนี้จะช่วยให้ได้พบความจริงว่า ตามความเป็นจริงนั้นเป็นอย่างไร ประเทศเราอยู่ในฐานะดีหรือเลวกว่าประเทศไหนบ้าง ในแง่ใดบางทีเราอาจจะระลึกไว้ว่าเอกราชนั้นเป็นของน่าภาคภูมิใจในเมื่อเรามี คนอื่นไม่มี แต่ตอนนี้ใคร ๆ ก็มีเอกราชกันแล้ว ปัญหาที่จะต้องประสบก็คือทำอย่างไรจะรักษาเอกราชไว้ นอกจากนี้ยังจะต้องเพ่งเล็งถึงความจริงที่ว่า เมื่อใคร ๆ ก็มีเอกราชแล้ว ปัญหาต่อไปคือใครจะเจริญกว่ากัน ทำอย่างไรประเทศไทยในฐานะที่เป็นประเทศเอกราชเก่าแก่ที่สุดจึงจะมีความเจริญทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองเหนือหรือทัดเทียมประเทศอื่น ๆ ที่ใกล้เคียง ถ้าจะมองจากในแง่เศรษฐกิจเราก็จะได้ทราบว่า ในบรรดาประเทศกลุ่มสมาคมอาสานั้น มลายามีรายได้ประชาชาติสูงกว่าไทย 3 เท่า ฟิลิปปินส์สูงกว่าไทย 2 เท่า ในทางการเมืองประเทศทั้ง 2 นั้น มีความมั่นคงกว่าไทยเพียงใด มีการส่งเสริมสร้างสถาบันทางการเมืองในระดับและแง่มุมต่าง ๆ อย่างไรบ้าง

ประโยชน์สำคัญประการที่สองของหนังสือนี้จะมีต่อคนไทยคือ การกระตุ้นให้คิดให้ทำ ดังได้กล่าวแล้วว่า หนังสือนี้มีข้อความที่เกี่ยวกับประเทศไทยไม่มากนัก และแทนที่ผู้เขียนจะบรรจุข้อความปรากฏการณ์ตามความจริง หรือแสดงข้อคิดความเห็น ดร. บัตเวลล์กลับตั้งคำถามต่าง ๆ ให้คนไทยตอบ ความจริงก็เป็นเรื่องน่าเห็นใจ เพราะเขาเป็นชาวต่างประเทศและเขียนหนังสือเล่มย่อม ๆ คงไม่มีโอกาสที่จะหาคำตอบให้ปัญหาทางการเมืองของเราได้ เพราะแม้แต่คนไทยที่มีถึง 25 ล้านคน และมีผู้มีหน้าที่พิจารณาเรื่องนี้โดยเฉพาะก็หลายร้อยคนที่ได้พยายามหาคำตอบหรือทางแก้ปัญหาการเมืองของไทย ซึ่งในชั่วเวลา 30 ปีเศษ ก็มีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ดังจะเห็นได้ว่า มีรัฐธรรมนูญแล้วถึง 6 ฉบับ มีคณะรัฐมนตรีแล้วถึง 30 ชุด มีนายกรัฐมนตรีมาแล้วถึง 11 คน ก็ยังหาทางแก้ไม่ได้

ในบรรดาคำถามและปัญหาที่ ดร. บัตเวลล์ยกขึ้นมาพิจารณานั้นรู้สึกว่า ตอนที่เกี่ยวด้วยการร่างรัฐธรรมนูญเป็นตอนที่เขาให้ความสนใจมากที่สุด และได้ตั้งปัญหาน่าฟังน่าคิดหลาย

ประการ ประกอบกับขณะนี้ เป็นระยะที่ไทยกำลังร่างรัฐธรรมนูญซึ่งตั้งไว้ว่าจะให้ถาวรสักหน่อย ปัญหาที่ตั้งไว้จึงเป็นสิ่งที่น่าขบคิดเป็นพิเศษ จึงขอนำมาแปลบ้างพอเป็นตัวอย่างดังต่อไปนี้

"วิธีที่ประเทศไทยใช้ในการรับบุคคลเข้ารับตำแหน่งสูง ๆ ทางการเมืองนั้นเคยใช้แต่วิธีกระทำรัฐประหาร และรู้สึกว่ายังมองไม่เห็นวิธีการใดที่จะเขียนรัฐธรรมนูญให้ยอมรับวิธีนี้หรือยกเลิกวิธีนี้ หากพิจารณาถึงความทะเยอทะยานทางการเมืองของนักการทหารไทย..."

"ถ้าระบบการเมืองใหม่ของไทยจะมีการเลือกตั้งโดยเสรี ก็ยังไม่ทราบว่าจะทำอย่างไรจึงจะประกันได้ว่าฝ่ายทหารจะได้รับเลือกเป็นผู้นำทางการเมือง หรือทำอย่างไรจึงจะพัฒนาวิธีการใช้พลเรือนมีอำนาจควบคุมทหาร ถ้าฝ่ายทหารพยายามใช้อิทธิพลโดยทางอ้อม ประเทศไทยเองก็ยังมีนักประชาธิปไตยหรือนักการเมืองพลเรือนที่สามารถไม่เพียงพอ... การเลือกตั้งเสรีอาจจะทำให้จอมพลสฤษดิ์ชนะ ได้รับเลือกเป็นนายกรัฐมนตรีได้ในสมัยแรก ภายใต้รัฐธรรมนูญใหม่ แต่ก็ไม่มีทางทราบได้แน่นอน และก็ไม่มีทางทราบว่าฝ่ายที่พ่ายในการเลือกตั้งครั้งต่อ ๆ ไป จะยอมรับผลจากการเลือกตั้งหรือไม่"

"ผู้สังเกตการณ์ส่วนมากรู้สึกว่า สฤษดิ์มีความตั้งใจจริงที่จะยุติการทุจริตที่มีอยู่ในรัฐบาลชุดก่อน ๆ แต่ก็ไม่ทราบว่าท่านได้รับความสนับสนุนอย่างแท้จริงจากฝ่ายทหารเพียงใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มหนุ่ม ๆ ที่มีความทะเยอทะยาน ดังเช่น จะยอมให้ทหารสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติ หรือในทำนองเดียวกันเข้าแข่งขันเป็นนายกรัฐมนตรีหรือไม่? ถ้าพลเรือนได้รับเลือกเป็นนายกรัฐมนตรี เขาจะมีอิสระในการคัดเลือกผู้ที่มิใช่ทหาร ไปดำรงตำแหน่งสำคัญ ๆ ในรัฐบาลชุดของเขาหรือไม่?"

"คำถามเหล่านี้รู้สึกว่ามีความสำคัญมากเป็นพิเศษ ในบางประเทศอย่างประเทศไทย ซึ่งคนหนุ่มจำนวนมาก เข้ารับราชการทหาร โดยไม่ใช่เพื่อที่จะเป็นทหาร แต่เพราะว่าเป็นความจำเป็นที่จะก้าวเลื่อนไปในราชการทหารเพื่อจะได้มีอำนาจและตำแหน่งหน้าที่ รู้สึกจะเป็นการยากที่จะคิดให้คนที่มีความสามารถและมีความทะเยอทะยานเหล่านี้มีบทบาทเพียงเล็กน้อย.."

"อนาคตในระยะนานของประเทศไทยต้องประสบกับปัญหาอันใหญ่ข้อหนึ่งอย่างไม่มีปัญหา สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญของจอมพลสฤษดิ์จะทำประโยชน์อย่างใหญ่หลวงให้แก่ประ

เทศ ถ้าสามารถผลิตกฎหมายสูงสุดที่จะกำหนดวิธีการเข้ามาเป็นรัฐบาลสืบต่อกันได้อย่างมีระเบียบเรียบร้อย และถ้าจะก่อตั้งรัฐบาลที่เข้ากันกับสภาพการเมืองที่เป็นจริงของประเทศ ถ้าทำได้อย่างนี้หนทางที่จะเปิดสำหรับการจะพัฒนาให้มีการปกครองที่ประชาชนสนับสนุนและมีเสถียรภาพยิ่งขึ้นในอนาคต" (น. 53–54)

ปัญหาต่าง ๆ ที่หยิบยกขึ้นมาแปลเป็นตัวอย่างนี้ รู้สึกว่าเป็นปัญหาที่สำคัญยิ่งที่สมาชิกร่างรัฐธรรมนูญ นักรัฐศาสตร์และประชาชน จะต้องช่วยกันหาคำตอบเพราะหากจะหันเข้าหาวิธีแก้ง่าย ๆ เหมือนอย่างคราวก่อน ๆ ก็คงไม่เกิดเป็นผลยั่งยืนนัก หากจะมีรัฐธรรมนูญโดยถือเอาประเพณีการปกครองดั้งเดิมเป็นหลัก ก็จะกลายเป็นสิ่งที่ผู้เขียนเขียนว่า

"คำตอบของประเทศไทยเท่าที่ให้มาแล้วนั้น เป็นทัศนะของความมองย้อนหลังถึงอดีตยิ่งกว่าจะมองถึงปัจจุบัน"

อมร รักษาสัตย์

Senior Scholar
Institute of Advance Projects
East-West Center, University of Hawaii

Population and Planned Parenthood in India. By **Chandrasekhars,** London: George Allen & Unwin Ltd. 1961, 137 pp.

เนื้อหาสาระสำคัญของหนังสือเล่มนี้เป็นการพิจารณาและวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับเรื่องการจัดระบบครอบครัวและการคุมกำเนิดตามหลักการทั่วไป และวิธีการดำเนินการเกี่ยวกับการคุมกำเนิดที่ใช้อยู่อย่างเป็นทางการในประเทศอินเดียในปัจจุบัน จากคำนำของหนังสือซึ่งเขียนโดยท่านนายกรัฐมนตรีเยาวหราล เนรูแห่งอินเดีย ทำให้เป็นที่ประจักษ์ว่าผู้เขียนเป็นผู้เชี่ยวชาญทางนี้โดยเฉพาะ และเป็นผู้หนึ่งที่ได้มีส่วนร่วมรับผิดชอบในการวางแผนดำเนินการเกี่ยวกับจัดระบบครอบครัวและการคุมกำเนิดในประเทศอินเดียตลอดมาตั้งแต่ต้น หนังสือของ Dr. Chandrasekhars จึงนับว่าเป็นหนังสือสำคัญเล่มหนึ่งที่ได้อธิบายถึงธรรมชาติของปัญหาเรื่องการเพิ่มของประชากร ปัญหาครอบครัว และปัญหาการคุมกำเนิดไว้อย่างแจ่มแจ้งชัดเจนตลอดถึงวิธีปฏิบัติขั้นต่าง ๆ ซึ่งจะเป็นวิถีทางไปสู่ความสำเร็จในการแก้ปัญหาดังกล่าว ซึ่งย่อมจะให้ประโยชน์แก่ผู้อ่านอย่างมากมายและคุ้มค่ากับเวลาที่เสียไป

เทศ ถ้าสามารถผลิตกฎหมายสูงสุดที่จะกำหนดวิธีการเข้ามาเป็นรัฐบาลสืบต่อกันได้อย่างมีระเบียบเรียบร้อย และถ้าจะก่อตั้งรัฐบาลที่เข้ากันกับสภาพการเมืองที่เป็นจริงของประเทศ ถ้าทำได้อย่างนี้หนทางที่จะเปิดสำหรับการจะพัฒนาให้มีการปกครองที่ประชาชนสนับสนุนและมีเสถียรภาพยิ่งขึ้นในอนาคต" (น. 53–54)

ปัญหาต่าง ๆ ที่หยิบยกขึ้นมาแปลเป็นตัวอย่างนี้ รู้สึกว่าเป็นปัญหาที่สำคัญยิ่งที่สมาชิกร่างรัฐธรรมนูญ นักรัฐศาสตร์และประชาชน จะต้องช่วยกันหาคำตอบเพราะหากจะหันเข้าหาวิธีแก้ง่าย ๆ เหมือนอย่างคราวก่อน ๆ ก็คงไม่เกิดเป็นผลยั่งยืนนัก หากจะมีรัฐธรรมนูญโดยถือเอาประเพณีการปกครองดั้งเดิมเป็นหลัก ก็จะกลายเป็นสิ่งที่ผู้เขียนเขียนว่า

"คำตอบของประเทศไทยเท่าที่ให้มาแล้วนั้น เป็นทัศนะของความมองย้อนหลังถึงอดีตยิ่งกว่าจะมองถึงปัจจุบัน"

อมร รักษาสัตย์

Senior Scholar
Institute of Advance Projects
East-West Center, University of Hawaii

Population and Planned Parenthood in India. By **Chandrasekhars,** London: George Allen & Unwin Ltd. 1961, 137 pp.

เนื้อหาสาระสำคัญของหนังสือเล่มนี้เป็นการพิจารณาและวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับเรื่องการจัดระบบครอบครัวและการคุมกำเนิดตามหลักการทั่วไป และวิธีการดำเนินการเกี่ยวกับการคุมกำเนิดที่ใช้อยู่อย่างเป็นทางการในประเทศอินเดียในปัจจุบัน จากคำนำของหนังสือซึ่งเขียนโดยท่านนายกรัฐมนตรีเยาวหราล เนรูแห่งอินเดีย ทำให้เป็นที่ประจักษ์ว่าผู้เขียนเป็นผู้เชี่ยวชาญทางนี้โดยเฉพาะ และเป็นผู้หนึ่งที่ได้มีส่วนร่วมรับผิดชอบในการวางแผนดำเนินการเกี่ยวกับจัดระบบครอบครัวและการคุมกำเนิดในประเทศอินเดียตลอดมาตั้งแต่ต้น หนังสือของ Dr. Chandrasekhars จึงนับว่าเป็นหนังสือสำคัญเล่มหนึ่งที่ได้อธิบายถึงธรรมชาติของปัญหาเรื่องการเพิ่มของประชากร ปัญหาครอบครัว และปัญหาการคุมกำเนิดไว้อย่างแจ่มแจ้งชัดเจนตลอดถึงวิธีปฏิบัติขั้นต่าง ๆ ซึ่งจะเป็นวิถีทางไปสู่ความสำเร็จในการแก้ปัญหาดังกล่าว ซึ่งย่อมจะให้ประโยชน์แก่ผู้อ่านอย่างมากมายและคุ้มค่ากับเวลาที่เสียไป

ในฐานะที่ประเทศไทยกำลังสนใจและได้เคยดำริที่จะให้มีการคุมกำเนิดเพื่อป้องกันการเพิ่มขึ้นของพลเมือง ถ้าได้ทำการศึกษาหนังสือเล่มนี้เพื่อประกอบการพิจารณาด้วย ก็อาจจะเป็นประโยชน์ในการดำเนินการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ บ้างไม่มากก็น้อย เพราะผู้เขียนได้ทำการศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์ให้เห็นปัญหาของเรื่องและวิธีดำเนินการแก้ปัญหาไว้อย่างกว้างขวาง อาทิเช่น ปัญหาเกี่ยวกับการเกิด การตาย และการเพิ่มของประชากรโดยส่วนรวม ผู้เขียนได้ยกเอาประเทศอินเดียซึ่งปัจจุบันมีพลเมืองถึง 470 ล้านคนเป็นอุทาหรณ์ ผู้เขียนได้กล่าวโดยสรุปว่า ประเทศทุกประเทศในปัจจุบันนี้ ไม่ว่าจะเป็นประเทศเอกราชหรืออยู่ภายใต้อำนาจของประเทศอื่น ไม่ว่าจะเป็นรัฐคอมมูนิสต์ หรือรัฐประชาธิปไตย และไม่ว่าจะเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วหรือไม่พัฒนาก็ตาม ย่อมจะต้องประสบปัญหาสำคัญประการหนึ่งโดยทั่วกัน คือ ปัญหาการเพิ่มของพลเมืองภายในประเทศ ซึ่งอาจเป็นปัญหาที่มีความหนักเบาแตกต่างกันแต่ละแห่งไป ผู้เขียนได้นำเอาสถิติการเพิ่มของประชากรของโลกมาวิเคราะห์ โดยแสดงให้เห็นว่าในปี ค.ศ. 1040 นั้น จำนวนประชากรทั้งโลกมีเพียง 540 ล้านคน แต่ปัจจุบันมีถึง 2,900 ล้านคน ทำให้เกิดความวิตกกังวลกันอยู่ว่า จำนวนคนจะล้นโลกในเวลาอีกไม่กี่ปีข้างหน้า ซึ่งปัญหานี้จะเป็นภัยอันร้ายแรงแก่สังคมมนุษย์ในอนาคตอันไม่ไกลนัก

ผู้เขียนได้ชี้ให้เห็นอัตราการเพิ่มขึ้นของจำนวนพลเมืองในประเทศอินเดียและองค์ประกอบสำคัญต่าง ๆ ที่เป็นสาเหตุที่ทำให้ประชากรในอินเดียเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว องค์ประกอบเหล่านั้นได้แก่ องค์ประกอบทางสังคม ซึ่งสังคมของอินเดียได้ยอมรับให้เด็กหญิงและเด็กชายสมรสกันได้ในขณะที่อายุยังน้อยเกินไป ทั้งนี้ แม้ว่าจะได้มีบทบัญญัติของกฎหมายห้ามมิให้เด็กชายอายุต่ำกว่า 18 ปี และเด็กหญิงอายุต่ำกว่า 15 ปี ทำการสมรสกันแล้วก็ตาม แต่สำมะโนประชากรปี 1951 ได้แสดงให้เห็นว่า มีเด็กชายจำนวน 2,833,000 คน กับเด็กหญิงจำนวน 6,188,000 คนอยู่ในระหว่างสมรส และมีเด็กชายจำนวน 66,000 คน กับเด็กหญิงจำนวน 134,000 คนอยู่ในระหว่างเป็นหม้าย ซึ่งเด็กที่กล่าวมาทั้งหมดนี้มีอายุอยู่ระหว่าง 5–14 ขวบเท่านั้น นอกจากเหตุผลทางสังคมแล้วยังมีสาเหตุอื่น ๆ อีกหลายประการ อาทิเช่น สาเหตุเกี่ยวกับทางเศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม เป็นต้น

โดยที่พลเมืองในประเทศอินเดียได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วดังกล่าวแล้ว รัฐบาลอินเดียจึงได้จัดตั้งคณะกรรมการจัดวางโครงการส่งเคราะห์ครอบครัวขึ้นในส่วนกลางและได้ขยายออกไปตามรัฐต่าง ๆ หลายแห่ง ขณะนี้เกือบทุกรัฐต่างก็มีคณะกรรมการจัดวางโครงการส่งเคราะห์ครอบครัวของตนเองแล้ว คณะกรรมการดังกล่าวนี้ขึ้นตรงต่อเจ้าหน้าที่ส่งเคราะห์มารดาและเด็ก การดำเนินงานบริการส่งเคราะห์ครอบครัวในอินเดียมุ่งไปในทางคุมกำเนิดเป็นส่วนใหญ่ กล่าวคือ มุ่งจำกัดอัตราเกิดของบุตรในแต่ละครอบครัวไว้ไม่ให้มีมากกว่า 3 คน และมีลักษณะเป็นการดำเนินงานที่มีขอบเขตอันกว้าง ทั้งนี้ ก็เพราะได้รวมเอาวิธีการต่าง ๆ อันจะมีผลเป็นการเสริมสร้างสุขภาพ และความสมบูรณ์พูนสุขแก่ประชาชนพลเมืองไว้หมดสิ้น อนึ่งในการนี้ คณะกรรมการจัดดำเนินงานได้จัดตั้งสถานพยาบาลขึ้นทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางให้บริการเกี่ยวกับการส่งเคราะห์ช่วยเหลือเรื่องวิธีการคุมกำเนิดขึ้นหลายแห่ง

หนังสือเล่มนี้ได้ครอบคลุมเนื้อหาที่เป็นสาระสำคัญเกี่ยวกับการคุมกำเนิดไว้อย่างกว้างขวาง ทั้งในด้านหลักการทางทฤษฎีและทางปฏิบัติ และในด้านที่เกี่ยวกับศีลธรรม ระเบียบประเพณีและวัฒนธรรมของสังคม ตลอดจนหลักศาสนาต่าง ๆ ซึ่งผู้เขียนได้ทำการศึกษาวิจัยอย่างละเอียดและเหมาะแก่การใช้เป็นหนังสือประกอบการศึกษาค้นคว้าเป็นอย่างยิ่ง ในที่สุดผู้เขียนได้กล่าวถึงเทคนิคต่าง ๆ ของการคุมกำเนิด พร้อมทั้งเปรียบเทียบวิธีการต่าง ๆ ดังกล่าวให้เข้าใจอย่างแจ่มแจ้ง ยิ่งกว่านั้น ยังได้อธิบายถึงวิธีการคุมกำเนิดที่ทำอยู่ในประเทศอินเดียทุกวันนี้ตามแผนพัฒนาประเทศระยะ 5 ปี ครั้งที่ 1 ถึง 3 ไว้อย่างละเอียดอีกด้วย

โดยสรุป กล่าวได้ว่าหนังสือเล่มนี้จะให้ความรู้และความกระจ่างแก่ผู้อ่าน ทั้งในด้านปัญหาการเพิ่มของประชากร การคุมกำเนิด การจัดระบบครอบครัวและปัญหาอื่น ๆ ตลอดจนวิธีการดำเนินการเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวแล้วด้วย

โดย สุเทพ ธรรมภิบาลอุดม

สารวิทยานิพนธ์

THESIS ABSTRACTS

การบริหารงานบุคคลของการท่าเรือแห่งประเทศไทย

โดย โกสุม จันทมาศ

การท่าเรือแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจสาธารณูปโภค ที่มีความสำคัญแห่งหนึ่งในด้านเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมของประเทศ ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติการท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 ดำเนินกิจการบริการและอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ของกิจการท่าเรือ และการขนส่งสินค้าทั้งขาเข้าและขาออก การบริการของท่าเรือจะมีประสิทธิภาพได้ดีนั้น ย่อมขึ้นกับตัวบุคคลผู้ปฏิบัติงานด้วยประการหนึ่ง ดังนั้น การบริหารงานบุคคลย่อมมีส่วนก่อให้เกิดความสำเร็จของการท่าเรือ ฯ ด้วย โดยที่การท่าเรือ ฯ เป็นองค์การอิสระ การดำเนินการบริหารงานบุคคลมิได้ขึ้นกับคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน แต่ได้จัดตั้งเป็นฝ่ายการปกครองขึ้นดำเนินการทำนองเดียวกับ ก.พ. ของทางราชการ ดำเนินการเกี่ยวกับด้านบุคคลโดยผู้อำนวยการมีอำนาจสิทธิขาดที่จะควบคุมดูแลงานฝ่ายการปกครองทั้งหมด ตั้งแต่การบรรจุแต่งตั้งพนักงาน การเลื่อนชั้น การโยกย้าย การกำหนดอัตราเงินเดือน การสวัสดิการพนักงาน การฝึกอบรมสัมพันธภาพในหมู่พนักงาน ระเบียบวินัยพนักงาน ตลอดจนกระทั่งการออกจากงาน อันเป็นประเด็นสำคัญในการเขียนวิทยานิพนธ์นี้ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า การท่าเรือ ฯ มีวิธีดำเนินการเกี่ยวกับกิจการต่าง ๆ เหล่านี้อย่างไรบ้าง การบริหารงานบุคคลของการท่าเรือ ฯ เป็นแบบผสมกัน เป็นการผสมแบบข้าราชการพลเรือนกับแบบของหน่วยงานธุรกิจเอกชน คือถือปฏิบัติตามแบบของข้าราชการพลเรือนควบคู่กันไปกับแบบของหน่วยงานธุรกิจเอกชน ทั้งนี้เพื่อความเหมาะสมกับลักษณะการดำเนินงานของท่าเรือ ซึ่งมีลักษณะต่างออกไปจากหน่วยราชการ มีลักษณะการดำเนินธุรกิจการค้า คือต้องการบริการที่สะดวก รวดเร็วและมีประสิทธิภาพสูง หากจะใช้แบบอย่างของข้าราชการพลเรือนเสียทั้งหมดย่อมจะไม่เหมาะสม จึงยึดถือตามแบบอย่างข้าราชการพลเรือนเป็นบางอย่าง เช่นการเลื่อนชั้น การสอบคัดเลือก ก็ถือ

หลักพิจารณาในด้านคุณงามความดี ตลอดจนระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับวินัยและหลักเกณฑ์อื่น ๆ ก็เหมือนกัน ในบางคราวการท่าเรือ ฯ นำไปดัดแปลงแก้ไขให้เข้ากับลักษณะและความเหมาะสมของงาน ซึ่งมีขอบเขตและจำนวนพนักงานแตกต่างกัน บางด้านก็ใช้แบบของหน่วยธุรกิจเอกชน ได้แก่การกำหนดอัตราเงินเดือนและการสวัสดิการ เช่นกำหนดอัตราเงินเดือนสูง มีเงินโบนัสประจำปี มีเงินส่งเสริมพนักงานให้ขยันหมั่นเพียร และเงินสะสมให้เมื่อออกจากงาน ตลอดทั้งให้กู้ยืมในกิจจำเป็น และมีบริการการแพทย์ นอกจากนั้นการท่าเรือ ฯ ยังได้ดำเนินการอบรมพนักงานเกือบทุกชั้น ทุกแขนง เพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานอีกด้วย

โดยที่ฝ่ายการปกครองของการท่าเรือ ฯ เพิ่งจะเริ่มดำเนินงานมาไม่กี่ปี ซึ่งถ้าเปรียบกับหน่วยราชการอื่นก็นับว่าเป็นระยะต้นมาก ดังนั้นการที่จะให้ได้ผลดีพร้อมหมดย่อมทำไม่ได้ จึงมีสิ่งที่จะต้องแก้ไขและใช้เวลาอีกมากในการปรับปรุง วิธีการปฏิบัติและหลักการบางประการ ตลอดจนสมรรถภาพและประสิทธิภาพของการบริหารงานให้ดียิ่งขึ้น ถ้าได้มีการดำเนินการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ได้ ก็ย่อมเป็นผลดีแก่การท่าเรือฯ และเป็นประโยชน์แบบอย่างแก่หน่วยราชการ องค์การ หน่วยบริหารธุรกิจต่าง ๆ ที่กำลังดำเนินการและศึกษาปัญหาเรื่องนี้อยู่

จากวิทยานิพนธ์เรื่อง: *Personnel Administration of the Port Authority of Thailand.*

โดย โกสุม จันทมาศ ย.บ., รป.ม.

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2505

(ภาษาอังกฤษ 123 + 1 น.)

A STUDY OF CENTRAL CONTROL OF MUNICIPAL FINANCE

by ***Chavalit Rochanakorn***

Thai municipalities, an important form of local government, came into existence after the Revolution of 1932. This form of local government was intended to serve local needs and to familiarize the people with a system of parliamentary government. After being established about 30 years, they are still confronted with many kinds of problems.

This study deals with the relationship of the central government to the municipal governments, especially central supervision and control of municipal finance and organization.

Chapter I deals with the purpose and scope of the study, the method of study, the historical background of municipal government, and the evolution of central supervision and control of municipal finance. Municipal government in Thailand from the beginning found itself partly under the rule of the Minister of Interior. Most striking, perhaps, is the fact that there are no real safeguards provided for local self-government. The more municipal law is revised the stronger becomes central control. No less important is the fact that strong supervision and control simultaneously creates a system of unity of control and a pattern of uniformity.

Chapter II describes the classification and organization of municipal government, including its power and functions, its relationship to the Ministry of Interior, central organization for municipal supervision and control in the Ministry of Interior, and the governor. The study indicates that Thai municipal government has a threefold classification: the city or the *Nakorn*, the town or the *Muang*, and the commune or the *Tambon* municipal corporation. These municipal types differ in power and functions with respect to public service. At the commune level, a minimum number of public services are rendered; more specified for the town, and an even larger number for the city. In addition, the line of authority for inter-governmental relationships are also formalized. It starts from the Minister of Interior and carries down through the governor to the mayor. Simultaneously the supervisory authority of the governor and the Minister of Interior are legalized. From its inception Thai municipal government has been an intregal part of the hierarchy of the Minister of Interior.

Chapter III deals with the inadequacy of municipal government revenues to maintain the municipality independent of the central government. Even the source of revenue granted by

the Revenue Act of 1954 does not yield full financial support. Municipal governments are largely dependent upon grants-in-aid from the central government to carry out their duties. The present situation in municipal finance clearly shows how limited the autonomy of municipal government is. Because of its inadequate financial resources, the present system of Thai municipal government is affected so greatly that its value as an institution for supporting and encouraging local self-government is not appreciated by the central government.

Both municipal revenues and municipal expenditures are under the supervision and control of the central government. Chapter IV describes central control over municipal budgets and municipal expenditures.

Municipal budget classifications and procedures are specified by regulations issued by the Ministry of Interior. Municipal budget-making must adhere to Ministry regulations. All municipal budgets are enacted as by-laws and, hence, are subject to the absolute veto of the Minister of Interior. It should be noted that municipal budgets at present are line-item budgets, designed to emphasize the fiscal approach to budgeting. It is strongly recommended that the classification of expenditures should coincide with classifications used by the central government and that program or performance budgeting be adopted.

The control of accounting designs and procedures, as well as auditing, are discussed in Chapter V. Accounting designs and procedures are designed by the Minister of Interior. Post-audits must be made at the end of each fiscal year by the National Audit Council, and internal audits by the provincial committee appointed by the governor. Although municipal finance has almost been completely audited by public auditors in recent years, audit reports still reveal prevailing accounting errors, fraud, embezzlement and corruption. Most of the defects result from the lack of accounting knowledge, dishonest and careless officials, and the absence of a proper system of internal control.

Financial reporting, culminative steps in the process of controlling the financial affairs of government, is discussed in Chapter VI. Municipal governments are required by regulation of the Ministry of Interior to make financial reports monthly, semi-annually and annually. In addition to internal or administrative reports, the municipal government is also advised to make external or public reports in order to keep the public informed of what the municipal government has done.

Purchasing control and control over public contracts are discussed in Chapter VII. Purchasing and contract procedures are prescribed by the regulation of the Ministry of Interior. In the absence of a central purchasing agency, municipal purchasing is decentralized among various units of municipal government. For economy and efficiency in procurement administration, centralized purchasing should be adopted in municipal finance.

This study concludes that central supervision and control of municipal affairs is tightly centered in the Ministry of Interior. And, moreover, that such control results in a reduction of local autonomy. Finally, the present system of municipal finance is too complex in organization and inefficient in operation. The provisions of the new Municipal Revenue Act of 1954, even though more elaborate than those of the Minicipal Revenue Act of 1936, still require some sort of administrative reorganization for efficient fiscal administration.

จากวิทยานิพนธ์เรื่อง : "การควบคุมการคลังเทศบาลโดยเจ้าหน้าที่ส่วนกลาง"
โดย ชวลิต โรจนกร ร.บ., รป.ม.
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2505
(ภาษาไทย 168 + 4 น.)

MARINE EXPORT ADMINISTRATION OF THE BANGKOK H.M.'s CUSTOMS HOUSE

by ***Boonchoo Disayavanich***

Customs Administration is one of the most important of governmental activities in Thailand. It affects not only the income of the nation, but also the national economic development as well. If the administration of customs is efficient and provides good and reasonable services, it will facilitate trade with foreign countries to the benefit of the servicing country, provided that the balance of trade is in the servicing country's favor, i.e., exports exceed imports. The profit obtained from foreign trade results in an inflow of foreign currencies or an increase in foreign credits, which adds to the wealth of the nation which, in turn, further adds to the level of the wage rates and better standards of living. For this reason, exports are important as a means for increasing our national income and hence a fulfillment of the national economic development program as a whole. From this standpoint, the administration of customs pertaining to exports is of first-rate significance.

This thesis attempts to present a description and diagnosis of the problems confronting Marine Export Administration of the H.M.'s Customs House at Bangkok. It is hoped that the examination and analysis of some of the factors will reveal problems underlying the operation of customs authorities and officers at the said agency. As to the manner in which this study is to be presented, the subject matter herein is divided into chapters as follows: Chapter I describes generally the importance and development of export administration; Chapter II shows the organizations that are concerned with Export Administration at the Bangkok Customs House; Chapter III, IV and V present a description of export entry and other customs procedures; and Chapter VI has to do with finances of Marine Exportation fixed by the Customs Authority. Chapter VII discusses the role and duties of the Customs Comptroller. Chapter VIII presents a Case Study concerning "Government's Rice Marine Export by Wang Lee Co., Ltd."; and finally an analysis and evaluation of the findings are dealt with in the last chapter.

As for the identification of problems, it was discovered that there are many problems that must be solved with regard to the Marine Export Administration, especially in relation to its organization, customs procedures, customs brokers, and personnel admistration.

Organization Problems

The writer is of an opinion that the Customs Department, especially the Marine Export Division, should be reorganized because its present administrative organizational structure is highly and unnecessarily complicated. One reason for this is attributable to the fact that organizational units have been either added or modified in a piecemeal fashion over decades without an attempt at overall reorganization.

Problems involving Customs Procedures

The examination shows that there are many problems concerning customs procedures. For instance, the forms for Exports Entry should be wholly revised, as they are too complex and complicated. Moreover, there are other problems, such as the lack of measures for certifying standard packings of domestic goods, inefficient inspection performance of customs comptrollers, and so on.

Problems involving Custom Brokers

Any improvement in the knowledge and ability of customs brokers is desirable, because many of these persons do not understand customs procedures, nor how and what they should do as Customs Clientele. Their lack of an ability to comprehend the procedures, as well as the rules and regulations, certainly hampers their communications with customs officers. These condition has sometimes developed to the extent of disturbing or even outraging the mood and temper of the officials, thereby discouraging a free-flow of communications and services.

Problems on Personnel Administration

As it appears that competent personnel are generally not available on the open market, it is thus necessary that the Customs Department improve the quality of its officials. In this regard, it is recommended that an organization for in-service training be set up within the Customs Department. In addition, other problems, such as the inequality which exists between the positions of officers working within the headquarters and field offices, should also be eliminated.

จากวิทยานิพนธ์เรื่อง : การบริหารงานสินค้าขาออกทางเรือ
ณ ศุลกสถาน กรุงเทพ ฯ
โดย บุญชู ดิษยวณิช ต.บ., ศ.บ., รป.ม.
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2505
(ภาษาไทย 322 + 3 น.)

HIS ROYAL HIGHNESS PRINCE DAMRONG RAJANUBHAB AND THE MINISTRY OF INTERIOR

by ***Sub. Lt. Chakrit Noranitiphadungkarn R.N.***

The latter part of the nineteenth century marked a significant change in the administration of Thailand. The principle reason for this administrative revolution was the chaotic state of the country, which gave rise to international and internal problems affecting the sovereignty and the progress of the country. Pressure for change came to a head when King Rama V, no longer willing to standstill for unefficiency in the affairs of state, took steps to reorganize the government.

The task of improving governmental administration was not an easy one, but King Chulalongkorn, with the assistance of Prince Damrong, succeeded in modernizing the country. Prince Damrong was formally the first Minister of Interior, but in fact, informally he also played an important role as adviser to King Rama V.

Prince Damrong did much to improve the country and his beneficent work was a turning point for Thailand. This study provides a description of Prince Damrong, with special emphasis on sociological and psychological factors.

An attempt has been made to describe the external and internal problems of the country which were the origins of the administrative reorganization, the formation of state and interior policies, and the administration of Prince Damrong in the Interior Ministry. It focuses upon the planning, organizing and management of new and westernized central and local administration.

It also examines the behavior and leadership of Prince Damrong in administering the policies of three successive Kings and the hardships involved in such undertakings. It points out outstanding administrative features which were value-preserving to the progress of Thailand and derived from the energy and ability of Prince Damrong. The last of the study gives an account of his resignation.

จากวิทยานิพนธ์เรื่อง : *สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย*
โดย ร.ต. จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ ร.น., น.บ., รป.ม. (เกียรตินิยมดีมาก)
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2505
(ภาษาไทย 473 + 2 น.)

ข่าวสถาบัน

INSTITUTE NEWS

เมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2505 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและสมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนาถ ได้เสด็จมาเป็นองค์ประธานในพิธีพระราชทานปริญญาบัตรแก่ผู้สำเร็จการศึกษาของคณะต่าง ๆ ในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ณ ห้องประชุมมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นที่น่าภูมิใจว่าในครั้งนี้ มีผู้สำเร็จการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโททางรัฐประศาสนศาสตร์เข้าร่วมรับพระราชทานปริญญาบัตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิตเพิ่มขึ้นกว่าปีที่แล้วมาก คือเป็นจำนวนรวมถึง 22 ท่านด้วยกัน ดังรายนามต่อไปนี้

1. นายสุชี อากาศฤกษ์
2. พ.ต. พีรยุทธ พิริยะโยธิน
3. น.ส. ชะอิง อุตตะโมท
4. นางสมสวาสดิ์ บุญญภัทโร
5. นายกิตติ ปทุมแก้ว
6. นายอร่าม เอี่ยมอรุณ
7. นายเกรียงไกร เชมะวิชานุวัติ
8. ร.ต. สุพจน์ พานิชประไพ
9. พ.อ. อภิชาติ ธีรชำรงค์
10. นายเฉลิมรัฐ ขัมพานนท์
11. นายรื่น กาญจนเสถียร
12. นายวีรวัฒน์ กาญจนดุล
13. นายเชียร ธรรมาธิปติ์
14. นายบุญธรรม ใจรักพันธ์
15. นายชวัชชัย สมสมาน
16. นายเย็น วลางกูล
17. น.ส. โกสุม จันทมาศ
18. นายชวลิต โรจนกร
19. นายบุญชู ดิษยวณิช
20. น.ส. ยุวดี ณ ถลาง
21. นายตรีรัตน์ พรหมศิริ
22. นายพีรพัฒน์ ลัดดาพันธ์

นอกจากผู้สำเร็จการศึกษา ซึ่งเข้ารับพระราชทานปริญญาบัตรแล้วดังกล่าวข้างต้น ยังมีผู้สำเร็จการศึกษาในระยะหลังจากนั้น ซึ่งยังมิได้เข้ารับพระราชทานปริญญาบัตรอีก 6 ท่าน ด้วยกันคือ

1. นายบุญเลิศ สุริยวรรณ
2. นาวาโท ประเทือง วงศ์จันทร์ ร.น.
3. ร.ต. จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ ร.น.
4. นายอุดม ฮุนตระกูล
5. พ.ต.อ. ศรีศักดิ์ ธรรมรักษ์
6. น.ต. ผุสดี ตัยมานะ

คณะรัฐประศาสนศาสตร์ ขอต้อนรับ อาจารย์ ลาวัลย์ วชิราชร ซึ่งสำเร็จการศึกษาได้รับปริญญาโททางบรรณรักษ์ศาสตร์ จากมหาวิทยาลัย Rutger สหรัฐอเมริกา มารับตำแหน่งอาจารย์ประจำโท และทำหน้าที่บรรณรักษ์ฝ่ายบริการประจำห้องสมุดคณะรัฐประศาสนศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิตอีก 2 ท่านคือ คุณเฉลิมรัฐ ขัมพานนท์ จากสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ในตำแหน่งอาจารย์ประจำโท ทำหน้าที่ทางฝ่ายการฝึกอบรมข้าราชการและ ร.ต. จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ ร.น. ในตำแหน่งอาจารย์ประจำโท ทำหน้าที่ทางฝ่ายการสอน

ในวันที่ 16 พฤศจิกายน 2505 รัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิตทุกรุ่น ได้จัดงานชื่นชุมนุมชาว รป.ม. ขึ้น โดยมีการร่วมรับประทานอาหาร ณ ภัตตาคาร "กินนรีนาวา" งานได้ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อยสนุกสนานและเป็นกันเองอย่างดียิ่ง

เพื่อให้นักศึกษาได้มีโอกาสทราบถึงการเคลื่อนไหวเกี่ยวกับการพัฒนาสังคมในประเทศต่างๆอันเป็นที่น่าสนใจศึกษา ทางคณะฯได้เชิญ Professor Edwin Sammuel ผู้ทรงคุณวุฒิชาวอังกฤษ ซึ่งมีความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับงานสวัสดิการสังคมและการบริหารงานของประเทศอิสราเอลเป็นอย่างดี มาบรรยาย เรื่อง Comparative Welfare State และเรื่อง Kibbutzim: Israel Communal Villages ณ ห้องบรรยายของคณะฯ ในวันที่ 21 และ 23 พฤศจิกายน 2505 ตามลำดับ ผลปรากฏว่าเป็นที่พอใจแก่บรรดาอาจารย์และนักศึกษา รวมทั้งบุคคลภายนอกเป็นจำนวนมาก

คุณวีรวัฒน์ กาญจนดุล รัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิตและนักวิจัยโทประจำคณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งได้รับทุนจาก East-West Center มหาวิทยาลัย Hawaii ไปทำการวิจัยและศึกษาเพิ่มเติมมีกำหนดเวลา 2 ปี ได้ออกเดินทางจากประเทศไทยแล้ว เมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2505

ข่าวเกี่ยวกับการฝึกอบรมที่น่าสนใจในระยะเวลา 3–4 เดือนที่แล้วมานี้ ได้แก่การสัมมนาสาธิตผู้นำอภิปรายระดับนักบริหาร ณ โรงแรมบางแสน จังหวัดชลบุรี ในระหว่างวันที่ 24–30 ตุลาคม 2505 โดยมี Mr. Howard P. Mold รองผู้อำนวยการศูนย์การบริหารงาน (Associate Director of Management Center แห่ง St. Thomas College มลรัฐ Minnesota สหรัฐอเมริกา เป็นผู้สาธิต การสัมมนาสาธิตครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้นำอภิปรายที่เข้าร่วมประชุมได้เห็นวิธีการใหม่ ๆ เพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาปรับปรุงการพัฒนานักบริหารในรุ่นต่อ ๆ ไป และหลังจากนั้น คือในวันที่ 5–7 พฤศจิกายน 2505 คณะรัฐประศาสนศาสตร์ได้จัดให้มีการสัมมนาหลักการจัดองค์การและวิธีปฏิบัติงาน (Organization and Method) ขึ้น ณ ห้องประชุมฝ่ายการฝึกอบรมข้าราชการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดยมี Mr. Mold เป็นผู้นำอภิปราย หลังจากเสร็จงานแล้ว Mr. Mold ได้เดินทางออกจากประเทศไทยเพื่อกลับสหรัฐอเมริกาในวันที่ 14 พฤศจิกายน ศกเดียวกัน

ในวันที่ 15–28 พฤศจิกายน 2505 องค์การทหารผ่านศึก ในพระบรมราชูปถัมภ์ ได้จัดให้มีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ชั้นหัวหน้าแผนกและหัวหน้ากอง เกี่ยวกับการบริหารงาน ณ ห้องประชุมฝ่ายการฝึกอบรมข้าราชการ โดยมี พลโท บัญญัติ เทพหัสดิน ณ อยุธยา ผู้อำนวยการ ฯ เป็นประธานในพิธีเปิดการฝึกอบรม ในการนี้ อาจารย์ในคณะรัฐประศาสนศาสตร์ได้เข้าร่วมเป็นผู้นำอภิปรายด้วย 3 ท่าน คือ อาจารย์ ดร. อาษา เมฆสวรรค์ อาจารย์ชวัช ฉัตระเนตร และอาจารย์ กริช เกตุแก้ว

ในวันที่ 5 พฤศจิกายน–1 ธันวาคม 2505 ฯ พณ ฯ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ไปเป็นประธานในพิธีเปิดการสัมมนาพัฒนานักบริหารในระดับผู้ว่าราชการจังหวัด รุ่นที่ 2 (สำหรับภาคตะวันออกเฉียงเหนือ) ณ ศูนย์การฝึกอบรมข้าราชการกระทรวงมหาดไทย พระที่นั่งนงคราญสโมสร หลังจากเสร็จพิธีแล้ว นักบริหารทั้งหลาย ได้ออกเดินทางไปร่วมสัมมนากัน ณ ศูนย์ฝึกอบรมข้าราชการกระทรวงมหาดไทย ตำบลแหลมฉบัง อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี ในการนี้ ศาสตราจารย์ ดร. มาลัย หุวะนันทน์ คณบดีคณะรัฐประศาสนศาสตร์ และอาจารย์ ปถม ชาญสรรค์ หัวหน้าฝ่ายการฝึกอบรมข้าราชการ ได้รับเชิญให้เป็นผู้นำอภิปราย และอาจารย์ ชวัช ฉัตระเนตร อาจารย์ มัลลี เวชชาชีวะ และอาจารย์ กริช เกตุแก้ว ได้

รับเชิญให้เป็นวิทยากร ผู้เข้าร่วมสัมมนาได้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย และผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง รวม 26 ท่าน ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในเขตจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รวม 19 จังหวัด และในวันที่ 3 ธันวาคม 2505 กระทรวงมหาดไทยได้ประกอบพิธีแจกประกาศนียบัตรแก่ผู้เข้าร่วมสัมมนาและปิดการสัมมนาฯ ณ ห้องประชุมกระทรวงมหาดไทย โดยมีพลเอกประภาส จารุเสถียร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นประธานในพิธี

สำหรับการสัมมนาพัฒนานักบริหาร ในระดับผู้ว่าราชการจังหวัด (จังหวัดภาคกลาง) รุ่นต่อไป คือรุ่นที่ 3 ได้จัดทำขึ้น ณ สถานพักฟื้นกองทัพบก หาดเจ้าสำราญ จังหวัดเพชรบุรี ในระหว่างวันที่ 20 มกราคม – 19 กุมภาพันธ์ 2506 โดยมีศาสตราจารย์และอาจารย์จากคณะรัฐประศาสนศาสตร์ชุดเดิมได้รับเชิญไปเป็นผู้อภิปรายและวิทยากร ผู้เข้าร่วมสัมมนาในครั้งนี้ได้แก่ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง ซึ่งมีเขตการรับผิดชอบในจังหวัดภาคกลาง 17 จังหวัด รวม 23 ท่าน

ในวันที่ 10 ธันวาคม–9 มกราคม 2506 กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้จัดให้มีการฝึกอบรมปลัดจังหวัด และนายอำเภอทั่วราชอาณาจักร รุ่นที่ 4 ณ ศูนย์ฝึกอบรมข้าราชการกระทรวงมหาดไทย ตำบลแหลมฉบัง อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี ในการนี้กรมการปกครองได้ขอความร่วมมือจากคณะรัฐประศาสนศาสตร์ โดยขออาจารย์ไปช่วยเป็นผู้นำอภิปราย ได้แก่อาจารย์ ดร. อาษา เมฆสวรรค์ อาจารย์ กริช เกตุแก้ว และอาจารย์มัลลี เวชชาชีวะ ผู้เข้ารับการอบรมในรุ่นนี้ได้แก่ปลัดจังหวัด นายอำเภอและปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอในจังหวัดขอนแก่น ชัยภูมิ บุรีรัมย์ มหาสารคาม และสุรินทร์ กับนายอำเภอบางอำเภอในจังหวัดนครพนม ร้อยเอ็ด อุดรธานี และอุบลราชธานี

ในวันที่ 20–24 ธันวาคม 2505 กรมราชทัณฑ์ร่วมกับสมาคมนักสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย ได้จัดให้มีการฝึกอบรมผู้บัญชาการเรือนจำ และผู้ตรวจราชการเรือนจำ ขึ้นเป็นครั้งที่ 2 เกี่ยวกับงานในหน้าที่ด้านการป้องกันสังคม ณ ศูนย์ฝึกอบรมข้าราชการกระทรวงมหาดไทย พระที่นั่งนงคราญสโมสร ในการนี้ อาจารย์ ชวัช ฉัตระเนตร แห่งฝ่ายการฝึกอบรมข้าราชการคณะรัฐประศาสนศาสตร์ได้รับเชิญไปเป็นผู้บรรยายด้วย

การไฟฟ้านครหลวง โดยความร่วมมือของคณะรัฐประศาสนศาสตร์ ได้จัดให้มีการฝึกอบรมวิชาการปรับปรุงงานขึ้น ณ ห้องประชุมฝ่ายการฝึกอบรมข้าราชการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในระหว่างวันที่ 7–18 มกราคม 2506 โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะเพิ่มพูนความรู้ใหม่ ๆ เกี่ยวกับวิชาการสำรวจการจัดการงาน ตลอดจนเทคนิคในการวิเคราะห์และแก้ไขปรับปรุงวิธีดำเนินงานในแง่ต่าง ๆ โดยใช้การปฏิบัติงานในสำนักงานที่เป็นอยู่จริงในขณะนั้นเป็นหลัก อาจารย์ของคณะฯ ที่เข้าร่วมเป็นผู้อภิปราย ได้แก่ อาจารย์ ชวัช ฉัตรระเนตร และอาจารย์ มัลลี เวชชาชีวะ

ในระหว่างวันที่ 11–14 กุมภาพันธ์ 2506 คณะรัฐประศาสนศาสตร์ได้จัดให้มีการสัมมนาพัฒนานักบริหารรวมรุ่น 1–6 ณ วิทยาลัยวิชาการศึกษา บางแสน ชลบุรี ฯพณฯ พลเอก ถนอม กิตติขจร รองนายกรัฐมนตรี ได้ไปเป็นประธานในพิธีเปิดการสัมมนา และบรรยายเรื่อง "ความสำคัญของแผนในการบริหารราชการ" ในการนี้ อาจารย์ ดร. อาษา เมฆสวรรค์ อาจารย์ ชวัช ฉัตรระเนตร อาจารย์ มัลลี เวชชาชีวะ และอาจารย์ กริช เกตุแก้ว ได้ไปร่วมเป็นวิทยากรในการสัมมนาครั้งนี้

บทบรรณาธิการ

EDITORIAL

วิทยานิพนธ์ : ปัญหาหนักอก

ในบรรดากระบวนการต่าง ๆ ของการศึกษาขั้นสูงนั้น การเขียนหรือการเรียบเรียงวิทยานิพนธ์นับว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและยุ่งยากอย่างที่สุดเรื่องหนึ่ง ทั้งนี้เนื่องจากว่า การเขียนหนังสือให้เป็นเล่มเป็นสิ่งที่กระทำยากอยู่แล้ว แต่การเขียนหนังสือให้มีลักษณะเป็นวิทยานิพนธ์ตามหลักเกณฑ์ทางวิชาการกลับเป็นสิ่งที่ยากขึ้นไปอีก ในฐานะที่ผู้เขียนเป็นผู้หนึ่งที่มีส่วนรับผิดชอบเกี่ยวกับการควบคุมการเรียบเรียงวิทยานิพนธ์ของนักศึกษาชั้นปริญญาโททางรัฐประศาสนศาสตร์มาเป็นระยะเวลานานพอสมควร จึงเห็นว่าการพิจารณาศึกษาถึงความสำคัญของวิทยานิพนธ์และปัญหาเกี่ยวกับการเรียบเรียงวิทยานิพนธ์พอให้เป็นที่เข้าใจย่อมจะเป็นประโยชน์แก่นักศึกษาและผู้ที่ต้องการจะศึกษาในคณะรัฐประศาสนศาสตร์ต่อไปในภายหน้า นอกจากนั้น ยังอาจเป็นประโยชน์แก่นักศึกษาอื่น ๆ หรือผู้ที่สนใจในการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์และวิชาการชั้นสูง ๆ โดยทั่วไปบ้างไม่มากก็น้อย สำหรับบุคคลอื่น ๆ ก็อาจจะอ่านเรื่องนี้ทำนองรู้ไว้ใช่ว่า หรือจะพลิกผ่านไปเสียก็สุดแต่อัธยาศัย

สำหรับในที่นี้ ผู้เขียนจะไม่พิจารณาถึงวิธีการและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับการเรียบเรียงวิทยานิพนธ์ว่าควรจะเขียนอย่างไรและจะต้องทำอะไรบ้าง เพราะเป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลาพิจารณาศึกษามาก และต้องเขียนเป็นบทความหรือบทศึกษาอีกเรื่องหนึ่งต่างหากจึงจะได้ความสมบูรณ์ แต่จะได้พิจารณาเฉพาะปัญหาเกี่ยวกับการเขียนวิทยานิพนธ์ซึ่งเห็นว่าเป็นเรื่องสำคัญ ๆ บางประการที่นักศึกษาควรจะได้หาทางหลีกเลี่ยงและแก้ไขเสียเท่านั้น

ความสำคัญของวิทยานิพนธ์

โดยทั่วไป วิทยานิพนธ์เป็นสิ่งที่กำหนด (requirement) ไว้ในหลักสูตรการศึกษาขั้นสูงของมหาวิทยาลัยทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ คือขั้นปริญญาโทและปริญญาเอก

(ในบางกรณีก็อาจรวมทั้งชั้นปริญญาตรีด้วย และในบางกรณีก็อาจมีข้อยกเว้นสำหรับชั้นปริญญาโท) และมีความยากง่าย หนักเบาหรือตื้นหย่อนแตกต่างกัน โดยเฉพาะในชั้นปริญญาเอกย่อมจะมีความเข้มงวดเป็นพิเศษ ทั้งนี้โดยไม่จำกัดว่าจะเป็นการศึกษาวิจัยจากหลักฐานที่เป็นเอกสารซึ่งเรียกเป็นภาษาอังกฤษว่า "documentary research" หรือการรวบรวมและศึกษาข้อมูลต่าง ๆ จากการสำรวจ (survey) การสัมภาษณ์ (interview) การส่งคำถามไปให้ตอบ (questionnaire) หรือการสังเกตการณ์ (observation) ซึ่งเรียกรวม ๆ กันว่า "field research" ก็ตาม โดยสรุป วิทยานิพนธ์เป็นสิ่งที่สถาบันการศึกษาถือว่า เป็นผลงานที่สำคัญที่สุดของการศึกษาและเป็นผลงานวิจัยทางวิชาการ ซึ่งแสดงออกถึงความเป็นนักศึกษาชั้นสูงและความสามารถที่จะทำการศึกษาค้นคว้าด้วยตนเองนอกเหนือจากการศึกษาในห้องเรียนที่มีบรรดาอาจารย์หรือศาสตราจารย์ต่าง ๆ เป็นผู้หยิบยื่นให้ ความยากของการเรียบเรียงวิทยานิพนธ์ นับว่าเป็นสาเหตุสำคัญอย่างยิ่งประการหนึ่งที่ทำให้นักศึกษาจำนวนไม่น้อยเกิดความท้อถอย และไม่ยอมศึกษาต่อในชั้นสูง ๆ ด้วยเหตุนี้ การศึกษาในชั้นสูงจึงขึ้นอยู่ที่ความสามารถ ความมานะพยายามและความตั้งใจจริงของนักศึกษาเป็นส่วนสำคัญ

สำหรับเรื่องเกี่ยวกับความสำคัญและความยากของการเขียนวิทยานิพนธ์นั้น ย่อมเป็นที่ประจักษ์แก่นักศึกษาส่วนใหญ่อยู่แล้ว จากสถิติการศึกษาของคณะรัฐประศาสนศาสตร์ซึ่งได้ตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2498 และเปิดสอนเฉพาะชั้นปริญญาโท จนถึงบัดนี้นับเป็นเวลาประมาณ 8 ปีเศษ มีนักศึกษาทั้งสิ้นจำนวน 523 คน แต่มีผู้ที่ศึกษาจบบริบูรณ์และได้รับปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิตไปแล้วประมาณ 60 คนเท่านั้น ทั้ง ๆ ที่ได้มีข้อบังคับให้นักศึกษามาเรียนเต็มเวลาและต้องมีเวลาเรียนในชั้นไม่ต่ำกว่าร้อยละ 80 ของชั่วโมงบรรยายทั้งหมด จึงจะมีสิทธิสอบไล่ก็ตาม จากหลักสูตรที่กำหนดไว้นักศึกษาจะใช้เวลาโดยปกติประมาณหนึ่งปีครึ่งในการมาเรียนเป็นประจำจึงจะสามารถสอบไล่ได้ครบทุกลักษณะวิชา หลังจากนั้นก็ใช้เวลาเตรียมตัวสอบไล่ข้อเขียนพิศดารและภาษาอังกฤษ ซึ่งเมื่อผ่านการสอบทุก ๆ อย่างเรียบร้อยแล้ว ก็จะมีเวลาเหลือสำหรับการเขียนวิทยานิพนธ์ราว ๆ 3 ปีเต็ม อันนับว่าเป็นระยะเวลาที่นานพอสมควร ตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัยนักศึกษาชั้นปริญญาโทจะต้องศึกษาให้สำเร็จภายในระยะเวลา 5 ปี

จากสถิติของการศึกษาดังกล่าว จึงเป็นที่น่าสนใจว่า เพราะเหตุใดนักศึกษาจำนวนมากจึงไม่ศึกษาให้สำเร็จ ทั้ง ๆ ที่ได้เสียเวลาไปมากและได้สอบใล่ได้ครบทุกลักษณะวิชาแล้ว สาเหตุเหล่านี้อาจเกิดจากองค์ประกอบและสิ่งแวดล้อมหลายประการ อาทิเช่น ไม่ตั้งใจศึกษาให้สำเร็จเนื่องจากอุปสรรคเกี่ยวกับการงานหรืออาชีพ หรืออยากศึกษาต่อให้จบแต่ไม่มีเวลาเขียนวิทยานิพนธ์ หรือเขียนวิทยานิพนธ์ไม่ได้หรือเขียนได้แต่ไม่ดี เป็นต้น โดยสรุป ปัญหาที่น่าหนักใจจึงอยู่ที่การเรียบเรียงวิทยานิพนธ์ ซึ่งเป็นงานหนักและยุ่งยากและเป็นปัญหาที่ทางคณะฯ มีความห่วงกังวลอยู่เป็นอันมาก จึงสมควรที่จะได้พิจารณาถึงปัญหาต่าง ๆ ต่อไป

ปัญหาเกี่ยวกับการเรียบเรียงวิทยานิพนธ์

ดังได้กล่าวแล้วว่าผลงานทางวิทยานิพนธ์นั้น นอกจากจะเป็นการแสดงออกซึ่งความสามารถของตัวนักศึกษาเองแล้ว ยังเป็นเครื่องบ่งชี้มาตรฐานการศึกษาของสถาบันอีกด้วย ด้วยเหตุนี้ ทางคณะรัฐประศาสนศาสตร์จึงได้เน้นความสำคัญเกี่ยวกับเรื่องนี้เป็นพิเศษ แต่เป็นที่น่าเสียดายว่า นักศึกษาส่วนมากมักจะติดธุรการงานเสีย ทำให้ไม่มีเวลาทำการศึกษาให้ติดต่อกันไปได้ เป็นเหตุให้การเขียนวิทยานิพนธ์ต้องยืดเยื้อออกไปเป็นเวลานาน สำหรับข้อนี้นับว่าเป็นปัญหาที่น่าเห็นใจเพราะนักศึกษาเป็นจำนวนมากเป็นข้าราชการ ซึ่งจำต้องกลับไปรับราชการชดเชยกับเวลาที่ลามาศึกษา อย่างไรก็ตาม เวลาที่ยังเหลืออยู่สำหรับการเขียนวิทยานิพนธ์ย่อมเป็นเวลาที่นานพอที่จะเรียบเรียงวิทยานิพนธ์ให้เสร็จเรียบร้อยได้อย่างสบาย ปัญหาจึงอยู่ที่ว่านักศึกษารู้สึกตระหนักถึงความสำคัญและความยากของวิทยานิพนธ์และมุ่งคิดหรือสนใจที่จะเขียนวิทยานิพนธ์นั้นให้สำเร็จลุล่วงไปเพียงใดหรือไม่เป็นสำคัญ

นอกจากนั้นยังมีปัญหาเกี่ยวกับความเข้าใจในเรื่องการเขียนวิทยานิพนธ์หรือลักษณะสำคัญของวิทยานิพนธ์ตลอดจนระเบียบการต่างๆของทางคณะฯ ซึ่งเป็นที่ประจักษ์ว่า นักศึกษาจำนวนไม่น้อยยังขาดความเข้าใจอย่างแท้จริงในเรื่องนี้ ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะขาดความสนใจที่จะศึกษาให้เข้าใจลึกซึ้งหรือเนื่องมาจากสาเหตุอื่น ๆ ก็ได้ ในบางกรณีก็อาจเป็นเพราะรู้สึกว่าการเขียนวิทยานิพนธ์ให้เป็นเล่มเป็นของยาก เลยปล่อยให้เนิ่นนานจนกระทั่งเกือบจะลืมเลือนไป ในทางกลับกัน อาจคิดว่าไม่ใช่เรื่องยากจึงมิได้รีบลงมือกระทำเสียแต่เนิ่น ๆ ซึ่งอาจคิดไปได้เป็น 2 ประการ คือ (1) เมื่อถึงเวลาก็ต้องเขียนเสร็จเองเพราะคงจะบุกได้ภายในพักเดียว

(2) อย่างไรเสียอาจารย์หรือกรรมการก็คงพอจะช่วยให้ผ่านไปได้ รวมความแล้ว ด้วยเหตุผลอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างประกอบกัน จึงมิได้มีการเตรียมเขียนวิทยานิพนธ์ไว้ก่อน พอใกล้จะครบกำหนด 5 ปีของอายุการศึกษา ก็เร่งรวบรวมข้อความจากหนังสือต่าง ๆ บ้าง กฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการบ้าง ปะติดปะต่อกันเข้าให้เป็นเล่มใหญ่แล้วรีบนำมาส่งเพื่อให้ทันเวลา

การปฏิบัติดังกล่าว นับว่านำมาซึ่งผลเสียหลายประการ ในประการแรก สิ่งที่นำมายื่นนั้นมักจะขาดคุณค่าของการเป็นวิทยานิพนธ์ทางวิชาการเนื่องจากขาดลักษณะสำคัญของวิทยานิพนธ์ อาทิเช่น ไม่มีแนวเรื่องและการวิเคราะห์ปัญหา ไม่มีความคิดเห็นของตนเอง ซึ่งแม้ว่าจะได้ใช้เอกสารหรือข้อมูลปฐมภูมิ (primary data) ก็ตาม แต่ก็คงขาดลักษณะแรกเริ่ม (originality) เพราะเป็นการรวบรวมไม่ใช่การวิเคราะห์ปัญหาโดยความคิดอ่านของตนเอง ผลเสียที่ร้ายแรงที่สุดก็คือ นอกจากวิทยานิพนธ์จะไม่เข้าขั้นมาตรฐานและนำความผิดหวังมาให้แล้ว ยังเป็นการสิ้นเปลืองแรงงาน เวลา ความคิด และสติปัญญาที่ต้องใช้ไปอย่างหักโหมในระยะเวลาอันฉุกละหุกนั้นโดยปราศจากประโยชน์อีกด้วย ในส่วนที่เกี่ยวกับทางสถานศึกษา สิ่งที่น่าเสียใจเป็นอย่างยิ่งก็คือ นักศึกษามิได้เปิดโอกาสให้ทางคณะฯ หรืออาจารย์ผู้แนะนำสามารถให้ความช่วยเหลือได้เลยเพราะไม่มีเวลาเหลือไว้ให้สำหรับการตรวจทานและแก้ไขแต่อย่างใดฉะนั้น แทนที่จะเกิดความภาคภูมิใจที่ทางฝ่ายอาจารย์จะสามารถช่วยเหลือนักศึกษาได้และช่วยกันผลิตผลงานทางวิชาการให้เป็นเอกสารสำหรับใช้อ้างอิงประกอบการศึกษาของอนุชนรุ่นหลัง ก็กลับกลายเป็นความผิดหวังและความหดหู่ใจทั้งสองฝ่าย

ด้วยเหตุดังกล่าว ผู้เขียนจึงใคร่ขอฝากข้อคิดบางประการแก่นักศึกษาซึ่งสนใจที่จะศึกษาต่อไปให้สำเร็จโดยขอให้ตระหนักในความสำคัญบางประการดังต่อไปนี้ คือ

(1) ทางคณะฯและบรรดาอาจารย์ทุก ๆ คนพร้อมและเต็มใจที่จะให้ความร่วมมือและช่วยเหลือแก่นักศึกษาทุก ๆ อย่างเท่าที่สามารถจะกระทำได้ แต่ใคร่ขอให้มีเวลาที่จะแนะนำและอ่านทานบ้าง เพื่อให้ได้ผลงานที่ดีตามสมควร การเขียนหรือเรียบเรียงวิทยานิพนธ์เป็นงานยากและหนักที่สุดในชีวิตของการศึกษา จึงขอให้ระลึกว่า การแนะนำ ตรวจทานและแก้ไขวิทยานิพนธ์เรื่องหนึ่ง ๆ นั้น ต้องใช้เวลาเป็นแรมเดือนหรือปี (ซึ่งสุดแต่ผู้แนะนำแต่ละท่านจะมีเวลา

และภารกิจด้านอื่น ๆ มากน้อยเพียงใด) จึงจะเข้ารูปและมาตรฐานทางวิทยาการชั้นสูงได้

(2) ผลงานจากการเป็นผู้ควบคุมและแนะนำวิทยานิพนธ์ย่อมเป็นความภาคภูมิใจอย่างหนึ่งของอาจารย์และผู้ที่เกี่ยวข้อง ฉะนั้น นักศึกษาที่ขอร้องให้อาจารย์หรือบุคคลอื่นเป็นผู้แนะนำวิทยานิพนธ์ของตน ควรจะได้ระลึกถึงความสำคัญข้อนี้ด้วย กล่าวคือ ถ้านักศึกษาพยายามเขียนวิทยานิพนธ์ให้ดีที่สุดเท่าที่จะทำได้ ก็ย่อมจะเป็นความยินดีและเป็นการเพิ่มพูนชื่อเสียงและเกียรติคุณของผู้แนะนำด้วย หากเป็นไปในทางตรงข้าม ก็เท่ากับมิได้ช่วยกันในทางก่อแต่อย่างใด

(3) อาจารย์และกรรมการตรวจสอบวิทยานิพนธ์ อาจเป็นกันเองกับนักศึกษาได้ทุกประการทั้งในด้านการสอบปากเปล่าและการให้คำแนะนำอื่น ๆ แต่ย่อมจะไม่สามารถช่วยนักศึกษาได้ในกรณีที่วิทยานิพนธ์ไม่ถึงขนาดและไม่มีเวลาที่จะแก้ไขได้ ทั้งนี้ นอกจากจะผิดในด้านหลักการของการศึกษาแล้ว ยังเท่ากับนำความเสื่อมมาสู่สถาบันและตัวเองอีกด้วย

(4) ดังได้กล่าวมาแล้ว การเขียนวิทยานิพนธ์เป็นข้อกำหนดของหลักสูตรการศึกษาที่ต้องการให้นักศึกษาแสดงความสามารถในทางวิชาการของตนเอง ซึ่งถ้านักศึกษาไม่สามารถปฏิบัติให้ครบถ้วน ก็ไม่อาจที่จะศึกษาสำเร็จเป็นบัณฑิตชั้นสูงได้ โดยนัยนี้ จึงใคร่ขอให้นักศึกษาพึงระลึกถึงความสำคัญเกี่ยวกับหน้าที่ของนักศึกษาอยู่เสมอด้วย เฉพาะที่เกี่ยวกับวิทยานิพนธ์นี้ นักศึกษาจะต้อง (ก) เข้าใจระเบียบของทางคณะ ฯ (ข) เข้าใจวิธีการเขียนหรือเรียบเรียงวิทยานิพนธ์ และ (ค) พึงระลึกว่า การเขียนวิทยานิพนธ์นั้นเป็นเรื่องของนักศึกษา ไม่ใช่เรื่องของอาจารย์ ซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่คอยแนะนำและให้คะแนนเท่านั้น โดยเหตุนี้นักศึกษาจึงจำต้อง (1) เขียนวิทยานิพนธ์ให้เข้าลักษณะและมาตรฐานของคณะ ฯ (2) เขียนข้อเท็จจริงให้ถูกต้อง (3) หาหลักฐานมาสนับสนุนโดยเลือกใช้ข้อมูลที่ดีที่สุด และ (4) วินิจฉัยเหตุการณ์และวิเคราะห์ปัญหาต่าง ๆ โดยอาศัยเหตุผลและยึดถือหลักวิชา

ในส่วนที่เกี่ยวกับอาจารย์ผู้แนะนำนั้น โดยปกติก็จะต้อง (1) ให้เกียรติแก่นักศึกษาเท่าที่จะทำได้ ทั้งนี้โดยแนะแนวและแนะนำเท่าที่เห็นว่าจำเป็นและเหมาะสม อย่าให้เกิดอิทธิพลครอบงำต่อความนึกคิดของนักศึกษามากนัก (2) เชื่อว่าข้อเท็จจริงที่นักศึกษาอ้างนั้นถูกต้อง

โดยตรวจหลักฐานที่อ้างอิง ซึ่งข้อนี้ถือว่านักศึกษาต้องมีความรับผิดชอบและระมัดระวังเป็นอย่างดีอยู่แล้ว (3) ปล่อยให้นักศึกษาตีความเกี่ยวกับข้อเท็จจริงและวิเคราะห์ปัญหาต่าง ๆ ได้โดยเสรีตามหลักวิชาและเหตุผล เพื่อให้วิทยานิพนธ์เป็นผลงานของนักศึกษาอย่างแท้จริง

ด้วยเหตุที่ตระหนักในความสำคัญของวิทยานิพนธ์และปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับการเขียนวิทยานิพนธ์ที่ทางคณะ ฯ ต้องประสบอยู่ในขณะนั้น คณะรัฐประศาสนศาสตร์จึงได้จัดให้มีการสัมมนาเกี่ยวกับการเรียบเรียงวิทยานิพนธ์ขึ้นเมื่อวันเสาร์ที่ 27 ตุลาคม 2505 เป็นเวลา 3 ชั่วโมงเต็ม (9.00–12.00 น.) เพื่อช่วยแนะนำและให้ความกระจ่างแก่นักศึกษายิ่งขึ้น และโดยที่ได้ประจักษ์ในความซับซ้อนและความยุ่งยากนานาประการเกี่ยวกับเรื่องเวลา นับตั้งแต่การตรวจทานโดยอาจารย์ผู้แนะนำหรือผู้ควบคุม การปรับปรุงแก้ไขของนักศึกษา การพิมพ์ การตั้งกรรมการตรวจสอบ เวลาอ่านของกรรมการ การสอบปากเปล่าและการตรวจแก้ไขในขั้นสุดท้าย จึงได้ตกลงกำหนดกันในที่ประชุมสัมมนาวันนั้นว่า ให้นักศึกษานำวิทยานิพนธ์มายื่นต่อทางคณะฯอย่างน้อยเป็นเวลา 4 เดือน ก่อนวันครบกำหนดเวลา 5 ปีของอายุการศึกษาของนักศึกษาแต่ละคน ซึ่งทางคณะ ฯ จะได้ประกาศใช้เป็นระเบียบภายในเพื่อถือปฏิบัติต่อไป

ฉะนั้น ผู้เขียนใคร่ขอให้นักศึกษาพึงระลึกและยึดถือความสำคัญดังกล่าวด้วย และอยากจะกล่าวเพิ่มเติมว่า หากนักศึกษาได้ปล่อยให้เวลาล่วงเลยมาจนเกือบจะครบกำหนด 5 ปี โดยยังมิได้ลงมือเขียนวิทยานิพนธ์ หรือเขียนบ้างแต่ยังไม่ใกล้ความสำเร็จ น่าจะได้ตัดสินใจลืมเสียดังที่ได้ลืมมาแล้วเกือบ 5 ปี ทั้งนี้ นอกจากจะเขียนให้ดีได้โดยยากแล้ว ยังเป็นการผืนสังขาร จิตใจและความคิดอย่างที่อาจจะไม่คุ้มประโยชน์แต่อย่างใดเลยอีกด้วย ส่วนผู้ที่เขียนจนเกือบจะเสร็จอยู่แล้ว ก็ขอให้เร่งมือเขียนให้เสร็จแล้วนำมายื่นต่อเจ้าหน้าที่โดยเร็ว

โดยสรุป ถ้าจะเปรียบวิทยานิพนธ์กับยา ก็เป็นยาหม้อที่ใหญ่ที่สุดและขมที่สุดในชีวิตของการเป็นนักศึกษา ซึ่งกว่าจะต้มและกินให้หมดได้ ก็ต้องฝืนใจและใช้ความอดทนพยายามอย่างถึงขนาด ผู้เขียนขอจบข้อเขียนนี้ด้วยการอ้างคำปราศรัยตอนหนึ่งของศาสตราจารย์ ดร. มาลัย หุวะนันทน์ คณบดีคณะรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งได้กล่าวแก่นักศึกษาในวันสัมมนาเกี่ยวกับวิทยานิพนธ์ดังต่อไปนี้

ความสำเร็จที่นักศึกษาทั้งหลายสอบได้ข้อเขียนพิศดารผ่านได้ นับว่าเป็นความสำเร็จที่น่าภาคภูมิใจ แต่ก็เป็นความสำเร็จเพียงขั้นหนึ่งของการศึกษาในขั้นมหาบัณฑิตทางรัฐประศาสนศาสตร์เท่านั้น ในขั้นต่อไป นักศึกษายังจะต้องประสบกับงานที่สำคัญอย่างยิ่ง คือ จะต้องเขียนวิทยานิพนธ์ให้เข้ามาตรฐานของคณะฯ อันจะเป็นการแสดงออกซึ่งความสามารถของนักศึกษาเองและมาตรฐานอันสูงของสถาบันของเราอีกด้วย ผมขอให้นักศึกษาจงช่วยกันรักษามาตรฐานอันนี้ไว้ และขอให้ประสบความสำเร็จทุกคน

บรรณาธิการ