



๑๖๕๖

รัฐประศาสนศาสตร์

THAI JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

วารสารรายสามเดือน
ซึ่งพิมพ์เผยแพร่ โดยคณะรัฐประศาสนศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

PUBLISHED QUARTERLY BY
THE INSTITUTE OF PUBLIC ADMINISTRATION
THAMMASAT UNIVERSITY

๔๔
ปีที่ ๔ ฉบับที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๐๖
VOL. IV, NO. 2, OCTOBER 1963

กองบรรณาธิการ

บรรณาธิการ	ดร. ชูบ กาญจนประกร
ผู้ช่วยบรรณาธิการ	ชัตติยา กรรณสูต จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ
บรรณาธิการภาค	
ภาคบทความภาษาไทย	ดร. ชูบ กาญจนประกร
ภาคบทความภาษาอังกฤษ	ปณม ขาญสุวรรณ
ภาคศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์	ดร. อมร รัชสาสัย
ภาคอภิปราย	กวิษ เกตุแก้ว
ภาคแนะนำและวิจารณ์หนังสือ	นวนิตย์ อินทรามะ
ภาควารววิทยานิตยสาร	จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ
ภาคข่าวคณะ	ชัตติยา กรรณสูต
บรรณาธิการฝ่ายจัดการ	เชวง เรียงสุวรรณ
เลขานุการและเหรัญญิก	ทวี สอนมาลี

Editorial Board

Editor-in-Chief	Dr. Choop Karnjanaprakorn
Assistant Editors	Kattiya Karnasuta Chakrit Noranitiphadungkarn
Associate Editors	
Thai Section	Dr. Choop Karnjanaprakorn
English Section	Patom Jarnson
Public Administration Glossary Section	Dr. Amara Raksasataya
Discussion Section	Krit Ketkeow
Book Review Section	Navanit Intrama
Thesis Abstract Section	Chakrit Noranitiphadungkarn
Institute News Section	Kattiya Karnasuta
Managing Editor	Chaveng Reangsuwan
Secretary & Treasurer	Thawee Suanmalee



สารบัญ

	หน้า
ผู้เขียนในฉบับนี้	vii
บรรณาธิการแถลง	ix
 <u>ภาคภาษาไทย</u>	
นายกรัฐมนตรียุคปฏิวัติ: การศึกษาเฉพาะกรณี	
มาตรการสร้างสรรค์ภาวะผู้นำในการ	
บริหารประเทศ	ชูป กาญจนประกร 151
ระบบผู้จัดการกับการเทศบาลของประเทศไทย	ชวัช ธนมิตร และ
	ประเจียด สกลวงศ์ 191
ย่อเรื่อง การบรรจุและเลื่อนชั้นข้าราชการพลเรือนไทย	244

ภาคภาษาอังกฤษ

การบรรจุและเลื่อนชั้นข้าราชการพลเรือนไทย	เกษม สุวรรณกุล	247
ย่อเรื่อง นายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติ: การศึกษา เฉพาะกรณีมาตรการสร้างสรรค์ภาวะผู้นำ ในการบริหารประเทศ		263
ย่อเรื่อง ระบบผู้จัดการกับการเทศบาลของ ประเทศไทย		270

ภาคปกิณกะ

ศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์		
นโยบาย	นวนิตย์ อินทรมะ	275
อภิปราย		286
แนะนำและวิจารณ์หนังสือ		
David A. Wilson, <i>Politics in Thailand</i>	บุญเย็น วอทอง	297
สารวิทยานิพนธ์		
สุเทพ ธรรมภิบาลอุดม	การบริหารงานคุมประพฤติของ ศาลคดีเด็กและเยาวชน	302
ข่าวคณะ		303
บทบรรณาธิการ		
เทศบาลของกระทรวงมหาดไทย	ชุบ กาญจนประกร	309

* เป็นภาษาอังกฤษ

THAI QUARTERLY JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

VOL. IV, NO. 2, OCTOBER 1963

CONTENTS

	Page
Authors in this issue	viii
Editor's Note	ix

THAI SECTION

The Prime Ministership During the Revolutionary Period: A Study of the Measures Creating Leadership in Government	<i>Choop Karnjanaprakorn</i>	151
The City Manager and the Municipal System in Thailand	<i>Thawat Thaneemit and Prachid Skulwongse</i>	191
Summary: Recruitment and Promotion in the Thai Civil Service		244

ENGLISH SECTION

Recruitment and Promotion in the Thai Civil Service	<i>Kasem Suwanagul</i>	247
Summary: The Prime Ministership During the Revolutionary Period: A Study of the Measures Creating Leadership in Government		263
Summary: The City Manager and the Municipal System in Thailand		270

<u>MISCELLANEOUS SECTION</u>		Page
Public Administration Glossary		
Policy	<i>Navanit Intrama</i>	275
Discussion		286
Book Review		
David A. Wilson, <i>Politics in Thailand</i>	<i>Boonyen Wotong</i>	297
Thesis Abstract		
Suthep Tharmaphibal-udom	<i>Probation Administration in the Juvenile Court*</i>	302
Institute News		303
Editorial		
The Ministry of Interior and Municipal Government in Thailand	<i>Choop Karnjanaprakorn</i>	309

* Written in English.

ผู้เขียนในฉบับนี้

- ชูบ กาญจนประกร : ข.บ., M.A. (Govt.), Ph.D. หัวหน้าฝ่ายการสอน คณะ
รัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ธวัช ธนมิตร : น.บ., ดัศ.บ. ปลัดอำเภอ อำเภอเมืองตราด นักศึกษา
ชั้นปริญญาโท คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์
- ประเจียด สกุลวงศ์ : ร.บ. (ธรรมศาสตร์) ปลัดอำเภอ อำเภอบ้านแพ้ว
สมุทรสาคร นักศึกษาชั้นปริญญาโท คณะรัฐประ
ศาสนศาสตร์
- เกษม สุวรรณกุล : ร.บ (จุฬาฯ), M.P.A., Ph.D. อาจารย์ประจำเอก
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

AUTHORS IN THIS ISSUE

- *Choop Karnjanaprakorn* : L.L.B., M.A. (Govt.), Ph.D., Chief of Academic Division, Institute of Public Administration, Thammasat University.
- *Thawat Thaneemit* : L.L.B., B.A. (Soc. Ad.), Deputy District Officer, Amphur Muang, Trad; Graduate Student, Institute of Public Administration.
- *Prachiat Skulwongse* : B.A. (Pol. Sc.), Deputy District Officer, Amphur Banpaew, Samutsakorn; Graduate Student, Institute of Public Administration.
- *Kasem Suwanagul* : B.A. (Pol. Sc.), M.P.A., Ph.D., 1st Grade Instructor, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University.

ข้อเสนอรื้อบทความที่ปรากฏในวารสารนี้ เป็นความเห็นส่วนตัวของผู้เขียน คณะรัฐประศาสนศาสตร์ไม่จำเป็นต้องเห็นสอดคล้องด้วยเสมอไป

“ความต้องการของข้าพเจ้าที่สำคัญที่สุดนั้น ก็คือเรื่อง
ความรวดเร็วของงาน อย่าหมกงาน ซึ่งเป็นเรื่องที่ข้าพเจ้าเกลียด
ที่สุด และที่สำคัญอันดับรองลงไปก็คือ ความถูกต้องของงาน เรา
ต้องพยายามให้ออกที่สุด ถ้าเราทำด้วยเจตนาดี ผิดพลาดไปข้าพ
เจ้าก็เห็นใจเหมือนกัน แต่ไม่ใช่จะปล่อยปละละเลยไม่เอาเรื่อง
ฉะนั้น เมื่อมีงานการอะไร จะต้องรีบทำ อย่างข้าราชการบาง
คน นี่ข้าพเจ้าพูดจริงๆ อย่างข้าราชการชั้นผู้น้อย แก่ไม่เคย
คิดเลยว่า วันหนึ่งแก่ทำประโยชน์อะไรบ้าง นี่ข้าพเจ้าพูดจริงๆ
แกควรจะหาเวลาทบทวนตัวของตัวว่า วันนี้เราได้ทำงานอะไรให้
ลุล่วงไปบ้าง”

จอมพล ศฤษย์ ธนะรัชต์

27 มิถุนายน 2506

บรรณาธิการแถลง

EDITOR'S NOTE

วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ฉบับนี้มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ 3 ประการ ดังต่อไปนี้

1. เปลี่ยนบรรณาธิการ

เปลี่ยนบรรณาธิการจาก ดร. อาษา เมฆสวรรค์ เป็น ดร. ชูบ กาญจนประกร เพราะ ดร. อาษา เมฆสวรรค์ จะต้องไปราชการต่างประเทศเป็นเวลาหลายเดือน มีอาชที่จะทำหน้าที่รับผิดชอบเป็นบรรณาธิการต่อไปได้ คณะกรรมการประจำคณะรัฐประศาสนศาสตร์ รวมทั้งเจ้าหน้าที่กองบรรณาธิการและกองจัดการจึงได้ร่วมประชุมปรึกษาหารือแล้วมอบให้ ดร. ชูบ กาญจนประกร เป็นบรรณาธิการแทนตั้งแต่วารสารฉบับนี้เป็นต้นไป จนกว่าจะได้มีการเปลี่ยนแปลงใหม่ ในโอกาสนี้ข้าพเจ้าในฐานะบรรณาธิการคนใหม่และในนามของกองบรรณาธิการขอขอบคุณ ดร. อาษา เมฆสวรรค์ ที่ได้ทำหน้าที่นำวารสารฯ พับฝ่าอุปสรรคมาเป็นเวลาพิเศษและขออวยพรให้ ดร. อาษา เมฆสวรรค์ ประสบความสำเร็จและสวัสดิภาพในการเดินทางไปราชการต่างประเทศ^๕ ครั้นตามความมุ่งหมายของทางราชการและตามมติของ ดร. อาษา เมฆสวรรค์ จึงทุกประการ

2. ปรับปรุงภาคต่าง ๆ ในวารสาร

โดยที่ได้พิจารณาเห็นว่า วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ได้ดำเนินงานมาจนย่างเข้าปีที่ 4 แล้วนั้น ปรากฏว่าได้รับความสนับสนุนและต้อนรับจากท่านสมาชิก ท่านผู้อ่าน ท่านผู้สนใจ และวงวิชาการเป็นอย่างดียิ่งเสมอมา จนถึงกับมีสมาชิกเป็นจำนวนมากที่ขอเสนอแนะอันเป็นประโยชน์แก่การเผยแพร่วิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ให้กว้างขวางยิ่งขึ้น เมื่อประมวลแล้ว ก็สรุปได้ว่า ควรปรับปรุงให้วารสารฯ นี้มีภาคที่เข้าใจง่าย ๆ ขึ้นบ้าง เพื่อประโยชน์แก่การที่จะติดตามอ่านและศึกษาวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ด้วยตนเองได้ยิ่งขึ้น กองบรรณาธิการจึงได้จัดให้มีภาควิชาการขึ้นอีก 2 ภาค คือ (๑) ภาคศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์ และ (๒) ภาคอภิปรายตามที่บรรณาธิการได้แจ้งวัตถุประสงค์และวิธีดำเนินงานไว้แล้วในตอนความนำของภาคนี้ ๆ

กองบรรณาธิการหวังว่า ทั้งสองภาคนี้คงจะอำนวยความสะดวกให้แก่ท่านผู้อ่านได้เพิ่มขึ้นตามสมควร และขอถือโอกาสนี้เชิญชวนท่านผู้อ่านได้โปรดส่งปัญหาหรือข้อคิดเห็นไปร่วมเผยแพร่เพื่อประโยชน์แก่วิทยการด้านนี้ได้เสมอ

3. ปรับปรุงเจ้าหน้าที่ในกองบรรณาธิการ

เพื่อให้การดำเนินงานวารสารรัฐประศาสนศาสตร์ทะมัดทะแมงและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงได้มีการแบ่งส่วนจัดให้มีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบในภาคต่าง ๆ เช่นเดียวกันกับวารสารทางวิชาการของต่างประเทศ คือ (1) ดร. ชุบ กาญจนประกร ทำหน้าที่รับผิดชอบเป็นบรรณาธิการทั่วไปของวารสาร ฯ และทำหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในภาคบทความทางวิชาการภาษาไทย (2) อาจารย์ปถม ชาญสวรรค์ ทำหน้าที่รับผิดชอบภาคบทความทางวิชาการภาษาอังกฤษและย่อเรื่องของบทความภาษาไทยเป็นภาษาอังกฤษ (3) ดร. อมร รัชศาสตร์ ทำหน้าที่รับผิดชอบเป็นบรรณาธิการภาคศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์ (4) อาจารย์กริช เกตุแก้ว ทำหน้าที่รับผิดชอบเป็นบรรณาธิการภาคอภิปราย (5) อาจารย์นวนินิตย์ อินทามะ ทำหน้าที่รับผิดชอบเป็นบรรณาธิการภาคแนะนำหนังสือ (6) อาจารย์จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ ทำหน้าที่รับผิดชอบเป็นบรรณาธิการภาคสารนิพนธ์และเป็นผู้ช่วยบรรณาธิการวารสาร ฯ (7) อาจารย์ชิตติยา กรรณสูต ทำหน้าที่รับผิดชอบเป็นบรรณาธิการภาคข่าวคณะและเป็นผู้ช่วยบรรณาธิการวารสาร ฯ นอกจากนี้ ยังมีอาจารย์และเจ้าหน้าที่ของคณะอีกหลายคนที่ทำหน้าที่ช่วยดำเนินงานอยู่ในแต่ละภาค ความช่วยเหลือร่วมมือของอาจารย์และเจ้าหน้าที่คณะรัฐประศาสนศาสตร์ดังกล่าวนี้เป็นที่ประจักษ์ชัดว่า เป็นการช่วยเหลือที่มีได้หวังผลหรือมีผลตอบแทนใด ๆ นอกจากความสุขใจที่จะพึงมี อันเกิดจากการได้มีส่วนช่วยเผยแพร่วิชาการในสาขาวิชาชีพให้กว้างขวางยิ่งขึ้นเท่านั้น จึงขอขอบคุณอย่างสูงไว้ ณ ที่นี้ด้วย

การปรับปรุงดังกล่าวทำให้วารสาร ฯ ฉบับนี้มีบรรณาธิการเพิ่มขึ้น หลังจากที่ท่านผู้อ่านได้อ่านภาคบทความเรื่องนายกรัฐมนตรีนครสมัยปฏิวัติ ฯ บทที่ ๒ ของ ดร. ชุบ กาญจนประกร หรือของบรรณาธิการเองแล้ว ยังมีเรื่องหนักและยาวมากอีก 2 เรื่อง คือ เรื่องระบบผู้จัดการกับการเทศบาลของประเทศไทย ของคุณชววิช ธานีมิตร และคุณประเจียด ลักตวงศ์ และเรื่อง

Recruitment and Promotion in the Thai Civil Service ของ ดร. เกษม สุวรรณกุล ซึ่งจะอ่านได้อย่างจุใจ ทั้งสองเรื่องหลังนี้เป็นเรื่องที่เหมาสมกับกาลในปัจจุบัน เพราะเรื่องระบบผู้จัดการกับการเทศบาลของประเทศไทยเป็นเรื่องที่อยู่ในความสนใจของวงการเทศบาลมากในขณะนี้ และเรื่อง Recruitment and Promotion in the Thai Civil Service ก็อยู่ในความสนใจของชาวต่างประเทศและสมาชิกที่บอกรับวารสาร ๗ ในต่างประเทศมาก

หลังจากที่ได้อ่านเรื่องหนักและยาวทั้ง 3 เรื่องดังกล่าวแล้ว ยังมีเรื่องเบา ๆ ในภาคศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์และภาคอภิปรายที่จะอ่านได้ทั้งในแง่วิชาการและสารบันเทิง เป็นการผ่อนคลายความเครียดได้เป็นอย่างดี

อย่างไรก็ดี แม้จะได้พยายามปรับปรุงและจะปรับปรุงวารสาร ๗ ต่อไปอีกก็ตาม บรรณาธิการหวังในเมตตาจิตของท่านผู้อ่านและผู้สนใจในอันที่จะได้ช่วยแนะนำข้อที่จะพึงปรับปรุงให้วารสาร ๗ นี้ สมประโยชน์ของท่านผู้อ่านอยู่เสมอ จึงขอความกรุณาแนะนำไปได้ทุกโอกาส บรรณาธิการจะรับได้เป็นวิทยาทานอย่างสูง เพราะบรรณาธิการมีอุดมการณ์มั่นว่า จะทำให้วารสาร ๗ นี้ดีขึ้นโดยลำดับ แม้จะไม่มีความรู้ในการจัดทำวารสารมาก่อนเลยก็ตาม ยิ่งกว่านั้นยังถือว่า คำแนะนำช่วยชี้ของ เฉพาะอย่างยิ่ง การติเพื่อก่อนนั้นช่วยเพิ่มพูนทักษะในการทำงานให้กว้างขวางยิ่งขึ้น เนื่องจากความจริงที่ว่า ไม่มีผู้ใดในโลกที่จะรู้หรือเรียนรู้ได้ทั้งหมด ความรู้ใด ๆ ในโลกจึงมิได้มีอยู่เฉพาะเท่าที่เรารู้ บรรณาธิการถือหลักอย่างนี้ ฉะนั้น โปรดแนะนำ ตักเตือน หรือติเพื่อก่อนได้เสมอ

ขอขอบพระคุณทุกท่านที่ติดตามอ่านวารสาร ๗ นี้

บรรณาธิการ

นายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติ

โดย ชูบ กาญจนประกร

คำนำ

ผลงานจากการศึกษาวิจัยเรื่องนายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติ ในลักษณะการศึกษาเฉพาะกรณีมาตรการสร้างสรรคภาวะผู้นำในการบริหารประเทศ ของ ดร. ชูบ กาญจนประกร ซึ่งได้เสนอบทที่ 1 ไว้ในวารสารรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ 4 ฉบับที่ 1 กรกฎาคม 2506 แล้วนั้น มีลักษณะเป็นการเสนอเพื่อทำนุผู้อ่านจักได้ทราบการที่ ๔ พล.จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้เข้ามาเป็นผู้นำในการบริหารประเทศในลักษณะกระบวนการตามลำดับตั้งแต่การปฏิวัติเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2501 จนกระทั่งได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้เป็นนายกรัฐมนตรีและผู้เขียนได้เสนอให้เห็นว่า ในกระบวนการดังกล่าว นั้น มีมาตรการสร้างสรรคภาวะผู้นำที่สำคัญ ๆ อย่างไรบ้าง นอกจากนั้นยังได้พิสูจน์สมมติฐานที่ตั้งไว้ว่า เป็นเพราะเหตุใดรัฐบาลจึงเป็นรัฐบาลสมัยปฏิวัติ

ในบทที่ 2 นี้ ผู้เขียนได้เสนอผลงานวิจัยโดยการศึกษาค้นคว้าจากด้านการเมืองเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินนโยบายการเมืองทั้งภายในและภายนอกประเทศว่า มีมาตรการสร้างสรรคภาวะผู้นำที่เกิดขึ้นจากการนี้และมีปัญหาที่สำคัญ ๆ อันจะมีผลกระทบกระเทือนถึงภาวะผู้นำของนายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติโดยเฉพาะอยู่อย่างไรบ้าง

เมื่อศึกษาเปรียบเทียบผลงานที่เสนอไว้ในบทที่ 1 และบทที่ 2 แล้ว ย่อมจะประจักษ์ความจริงที่สำคัญอันเกี่ยวกับการศึกษาวิจัยเรื่องภาวะผู้นำว่า ในบทที่ 1 ผู้เขียนมุ่งเน้นถึง องค์บุคคลและตำแหน่ง คือ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในฐานะหัวหน้าคณะปฏิวัติ และนายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติ แต่ในบทที่ 2 นี้ ผู้เขียนมุ่งเน้น การกระทำ ของผู้ดำรงตำแหน่งในประการต่าง ๆ การศึกษาวิจัยในลักษณะเช่นนี้เพื่อพิสูจน์หลักของภาวะผู้นำที่ว่า ในประเทศหรือในสังคมที่ได้มีการจัดระเบียบให้มีผู้ทรงอำนาจเพื่อประกอบภารกิจในฐานะผู้นำโดยเรียบร้อยแล้ว จะพึงเห็นได้ว่า ผลงานอันเกิดจากการปฏิบัติภารกิจของผู้นำย่อมมีความสำคัญกว่าองค์บุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งผู้นำ กล่าวคือ ผลงานของผู้นำสำคัญกว่าตัวผู้นำเอง

บ.ก.

การศึกษาเฉพาะกรณี:

มาตรการสร้างสรรคภาวะผู้นำในการบริหารประเทศ

บทที่ 2

การดำเนินนโยบายทางการเมือง

คำว่า “การเมือง” หรือ “politics” ในทางวิชาการปรากฏว่า มีผู้กำหนดนิยามศัพท์ได้ต่าง ๆ กัน กรณีจะเป็นอย่างไรก็ตาม คำว่าการดำเนินนโยบายทางการเมืองในเอกสารวิจัยนี้หมายถึง การที่รัฐบาลดำเนินการเพื่อความมั่นคงและความก้าวหน้าของประเทศชาติ รวมทั้งความผาสุกของประชาชน โดยเน้นการศึกษาวิเคราะห์ในหัวข้อเรื่องการดำเนินนโยบายทางการเมืองภายในจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและประชาชน และเกี่ยวกับเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างรัฐต่อรัฐในการดำเนินการดำเนินนโยบายการเมืองระหว่างประเทศ

สำหรับในบทที่ 2 นี้ จะได้เสนอเฉพาะการดำเนินนโยบายทางการเมืองภายใน และการดำเนินนโยบายทางการเมืองระหว่างประเทศ เพื่อทราบว่า ผลแห่งการดำเนินนโยบายดังกล่าวมีลักษณะเป็นมาตรการสร้างสรรคภาวะผู้นำในการดำคัญอย่างไรบ้าง

การดำเนินนโยบายทางการเมืองภายใน

1. ลักษณะพิเศษของการเมืองในสมัยปฏิวัติ

กล่าวโดยแท้จริงแล้ว ย่อมเป็นที่ทราบกันอยู่โดยทั่วไปว่า การเมืองภายในของประเทศไทยตั้งแต่วันที่ 20 ตุลาคม 2501 ซึ่งเป็นวันปฏิวัติจนถึงวันที่ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร เมื่อวันที่ 28 มกราคม 2502 เป็นเรื่องภายในของคณะปฏิวัติผู้ควบคุมสถานการณ์ของประเทศ มีลักษณะเป็นการยกเว้นจากการเมืองของประเทศก่อนมีการปฏิวัติ กล่าวคือ คณะปฏิวัติได้สั่งยกเลิกพรรคการเมืองและห้ามมิให้มีการนัดชุมนุมกันในทางการเมือง ณ ที่ใด ๆ มีจำนวนตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป¹ และยังได้ประกาศให้สมาชิกภาพแห่งสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงด้วย²

¹ โปรดพิจารณาละเอียดใน วารสารรัฐประศาสนศาสตร์, ปีที่ 4, ฉบับที่ 1, กรกฎาคม 2506, หน้า 8

² Ibid., หน้า 3

ในวันที่ 28 มกราคม 2502 จึงได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร³ แล้วทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้ง จอมพล ถนอมศักดิ์ ชนวรรค์ เป็นนายกรัฐมนตรี⁴ และรัฐมนตรีอื่นๆ เป็นคณะรัฐมนตรีบริหารประเทศต่อมาจนถึงปัจจุบัน แม้กระนั้นก็ยังเห็นได้ว่า การเมืองภายในของประเทศไทยเป็นการเมืองในสมัยปฏิวัติ คำสั่งของคณะปฏิวัติที่ห้ามมิให้ตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ยังมีผลใช้บังคับอยู่ หากแต่มีรัฐสภาขึ้นใหม่ตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรเพื่อทำหน้าที่ทั้งในการร่างรัฐธรรมนูญและนิติบัญญัติ เรียกว่า “สภาร่างรัฐธรรมนูญ”⁵ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการเมืองภายในมีลักษณะเป็นการเมืองในสมัยปฏิวัติก็ตาม ก็เป็นที่ประจักษ์ชัดว่าได้มีส่วนช่วยเกื้อกูลสร้างสรีระภาวะผู้นำทางการเมืองให้แก่ จอมพล ถนอมศักดิ์ ชนวรรค์ อยู่มากมายหลายประการ จึงจะขอนำเสนอเฉพาะในประการสำคัญเพื่อประกอบการพิจารณา

ในชั้นนี้ ใครขอแสดงให้เห็นว่า เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับลักษณะพิเศษของการเมืองในสมัยปฏิวัติเองที่ได้ช่วยเสริมสร้างภาวะผู้นำโดยทั่วไปของ จอมพล ถนอมศักดิ์ ชนวรรค์ ให้สูงเด่นแตกต่างจากนายกรัฐมนตรีในอดีตอยู่มาก เฉพาะอย่างยิ่ง สำนึกศีลธรรมและสำนึกอันดีในทางการเมืองของฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการ เป็นมาตรการอันสำคัญยิ่งที่ช่วยส่งเสริมสนับสนุนให้นายกรัฐมนตรีและรัฐบาลสมัยปฏิวัติบริหารประเทศรุดหน้าไปได้โดยรวดเร็วอย่างทันตาเห็น⁷

2. สภาร่างรัฐธรรมนูญ

สภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นสถาบันทางการเมืองที่เกิดขึ้นตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ยิ่งกว่านั้นยังปรากฏว่า ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน “... ก่อนที่จะได้มีและประกาศใช้รัฐธรรมนูญซึ่งร่างขึ้นโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญนั้น ... เป็นไปตามที่หัวหน้าคณะปฏิวัตินำความกราบบังคมทูล จึงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระ

3, 4, 5 *Ibid.*, pp. 9-12.

6 “ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร,” มาตรา 6, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 76, ตอนที่ 17, 28 มกราคม 2502

7 โปรดพิจารณารายละเอียดในรายงานความก้าวหน้าของคณะปฏิวัติ ซึ่งได้จัดพิมพ์เผยแพร่แล้วเป็นเอกสารหลายเล่ม หลายพันหน้า

หม่อมให้ใช้...เป็นธรรมเนียมการปกครองราชอาณาจักร...”⁸ โดยนัยนี้ ย่อมกล่าวได้ว่า จอมพล ศฤงค์ ชนวรวิทย์ หัวหน้าคณะปฏิวัติได้มีส่วนและบทบาทอย่างสำคัญในการจัดให้มีและการนำความกราบบังคมทูลเพื่อขอรับพระบรมราชโองการ โปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ใช้ธรรมเนียมการปกครองราชอาณาจักรฉบับนี้

หากพิจารณาให้ลึกซึ้งลงไปอีกโดยพิจารณารายานามสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งมีพระบรมราชโองการ โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2502 ก็ยังเห็นได้เด่นชัดยิ่งขึ้นอีกว่า สภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นสถาบันที่เกิดขึ้นโดยการใช้ลักษณะการนำของนายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติ ประกอบขึ้นด้วยสมาชิกซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง โดยมี จอมพล ศฤงค์ ชนวรวิทย์ หัวหน้าคณะปฏิวัติในฐานะปฏิบัติหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

ความสำคัญของเรื่องนี้ย่อมมีอยู่ต่อการศึกษาพิจารณาภาวะผู้นำของนายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติเป็นอันมาก ทั้งนี้ เป็นเพราะในด้านการเลือกสรรตัวบุคคลเพื่อนำความกราบบังคมทูลพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ทรงแต่งตั้งกิตติ และในด้านจิตใจของผู้ที่ได้รับเลือกกิตติ ย่อมพิจารณาได้ว่า เป็นมาตรการอันสำคัญที่จะช่วยอำนวยความสะดวกอย่างมากต่อภาวะผู้นำของนายกรัฐมนตรีในสมัยปฏิวัติ ซึ่งเป็นผู้นำความกราบบังคมทูลและรับสนองพระบรมราชโองการ

นอกจากนั้น ความมั่นใจในการดำรงอยู่ในสมาชิกภาพของบรรดาสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่จะไม่สิ้นสุดลงโดยง่ายเพราะเหตุผลทางการเมือง ยังอำนวยความสะดวกต่อภาวะผู้นำในการบริหารงานและเสถียรภาพของรัฐบาลในสมัยปฏิวัติเป็นพิเศษ เพราะธรรมเนียมการปกครองราชอาณาจักรไม่มีบทบัญญัติกำหนดการสิ้นสุดตามวาระแห่งสมาชิกภาพของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ นอกจาก “ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกว่างลง จะได้ทรงแต่งตั้งแทนในตำแหน่งที่ว่างนั้น”⁹

⁸ โปรดพิจารณารายละเอียดใน วารสารรัฐประศาสนศาสตร์, ปีที่ 4, ฉบับที่ 1, กรกฎาคม 2506, หน้า 9-11

⁹ “ธรรมเนียมการปกครองราชอาณาจักร,” มาตรา 7, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 76, ตอนที่ 17, 28 มกราคม 2502

ในทำนองเดียวกัน ย่อมเป็นที่หวังได้ว่า การตั้งรัฐมนตรีตามความในมาตรา 14 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ก็ย่อมมีผลดีต่อภาวะผู้นำของนายกรัฐมนตรีในสมัยปฏิบัติ เช่นเดียวกัน ฉะนั้น จึงปรากฏว่า เติบโตภาพทางการเมืองของประเทศและฐานะของรัฐบาลสมัย ปฏิบัติจึงมั่นคงเป็นพิเศษ

3. คำแถลงนโยบาย

รัฐบาลนี้จะมีเวลาบริหารประเทศชั่วคราวจำกัด จึงได้วางหลักการในการบริหารประเทศได้เป็น 2 ประการ คือ งานใดที่อาจจะดำเนินการให้ลุล่วงไปในสมัยเวลาที่บริหารราชการอยู่ ก็จะได้เร่งรัดให้เสร็จสิ้นไปโดยเร็ว การใดที่จะต้องใช้เวลายาวนาน ก็จะได้วางโครงการขึ้นเพื่อรัฐบาลต่อ ๆ ไปจะได้อาศัยเป็นแนวดำเนินการต่อไป... นโยบายของคณะปฏิวัติซึ่งได้ประกาศไปแล้วนั้น รัฐบาลนี้จะได้นำมาดำเนินการต่อไปให้เป็นผลประโยชน์แก่ประเทศอย่างแท้จริง... นอกจากนี้ รัฐบาลนี้ขอยืนยันว่า

1. จะเทิดทูนพระมหากษัตริย์เป็นองค์ประมุขของชาติตลอดไป
2. จะบริหารประเทศ โดยยึดมั่นในหลักประชาธิปไตย และเคารพในสิทธิของมนุษยชน การใดอันจะอำนวยความผาสุกแก่ประชาชน รัฐบาลจะได้ปฏิบัติโดยเฉียบขาดเพื่อประโยชน์ที่นาน

ตามคำแถลงนโยบายของรัฐบาลดังกล่าว นอกจากจะเป็นการยืนยันความมั่นใจให้ไว้ต่อประชาชนในฉันทปฏิบัติ อันเกี่ยวกับการเทิดทูนพระมหากษัตริย์และราชบัลลังก์ รวมทั้งการปกครองระบอบประชาธิปไตยซึ่งเป็นผลประโยชน์สำคัญแห่งชาติแล้ว รัฐบาลในสมัยปฏิวัติยังได้ยืนยันการดำเนินนโยบาย “เพื่อสร้างความสำเร็จให้แก่ประเทศชาติ และอำนวยความผาสุกให้แก่ประชาชนจนถึงที่สุด...”¹¹

¹⁰ “คำแถลงนโยบายของ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2502,” ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 76, ตอนที่ 23, 13 กุมภาพันธ์ 2502, และโปรดพิจารณารายละเอียดได้ในภาคผนวก

¹¹ สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, “คำปราศรัยเนื่องในวันครบรอบปีแห่งการตั้งคณะรัฐมนตรี 10 กุมภาพันธ์ 2503,” ประมวลสุนทรพจน์ของ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรีในระยะ 3 ปีแห่งการบริหารของคณะรัฐมนตรี: 10 กุมภาพันธ์ 2502 ถึง 9 กุมภาพันธ์ 2505 (พระนคร: โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2505), หน้า 164-65

คำแถลงนโยบายดังกล่าว แม้จะได้เสนอไว้เพียงส่วนน้อยบางส่วนของนโยบายของรัฐบาลในสมัยปฏิวัติ ก็ได้แสดงให้เห็นอย่างชัดแจ้งในจิตใจและเจตจำนงอันแน่วแน่ที่จะบริหารและนำประเทศชาติไปตามแนวทางที่เลือกจากที่ได้ให้ไว้ ย่อมมีผลทางใจยังความอุ่นใจอย่างล้ำค่าแก่ประชาชนในอันที่จะมั่นใจได้ว่า รัฐบาลนี้จะบริหารประเทศชั่วคราวระยะเวลาจำกัดตามหลักประชาธิปไตย จะไม่ผูกขาดการเป็นผู้นำบริหารประเทศโดยคณะปฏิวัติอย่างไม่มีกำหนด

เนื่องจากการที่รัฐบาลในสมัยปฏิวัติตระหนักดีถึงระยะเวลาอันจำกัดในการบริหารประเทศ รัฐบาลจึงได้ดำเนินการจัดดำเนินงานรวมหลายอย่างหลายประการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามเจตจำนง เรื่องนี้จะปรากฏชัดจากการศึกษาวิเคราะห์ในส่วนที่เกี่ยวกับการปรับปรุงจักรกลในการบริหารประเทศและการบริหารงานพัฒนาประเทศโดยมีแผนในลำดับหัวข้อต่อไป

4. การปรับปรุงจักรกลการบริหารประเทศ

การปรับปรุงจักรกลการบริหารประเทศซึ่งดำเนินการโดยรัฐบาลสมัยปฏิวัติ เท่าที่ได้ดำเนินการไปแล้วมีอยู่มากมาย อาจกล่าวได้ว่าเป็นการเพียงพอทั้งในด้านคุณค่าและปริมาณในอันที่จะทำการศึกษาวิจัยประมวลขึ้นเป็นเอกสารการวิจัยได้อีกเรื่องหนึ่งต่างหาก เฉพาะในเอกสารการวิจัยนี้จะได้เสนอเฉพาะในลักษณะสำคัญเป็นพิเศษเท่านั้น

การปรับปรุงจักรกลในการบริหารประเทศนั้น รัฐบาลนี้ยึดถือเป็นนโยบายว่าเป็น “...ภารกิจอันสำคัญยิ่ง ที่จะต้องรีบปรับปรุงรูปแบบการบริหารประเทศให้เหมาะสม และบรรลุความมุ่งหมายตามที่คณะปฏิวัติได้ตั้งไว้ในชั่วระยะเวลาอันสั้นเป็นอันดับแรก ก่อนกิจการอื่นใดทั้งสิ้น”¹² การปรับปรุงและการจัดระเบียบราชการโดยนัยนี้ มีลักษณะเป็นการ “ระดมกำลังหมายถึงสติปัญญา กำลังแรงงาน และกำลังทรัพยากร”¹³

หากพิจารณาจากผลการดำเนินการในส่วนรวมแล้ว ปรากฏว่ารัฐบาลในสมัยปฏิวัติได้ใช้ภาวะผู้นำในการบริหารประเทศในลักษณะระดมกำลังอย่างยากที่จะหารัฐบาลชุดอื่นๆ ใน

12 “คำแถลงนโยบายของ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2502,” *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม 76, ตอนที่ 23, 13 กุมภาพันธ์ 2502

13 สำนักทำเนียบนาชกรัฐมนตรี, “ถ้าปราศรัยเนื่องในวันครบรอบปีแห่งการตั้งคณะรัฐมนตรี 10 กุมภาพันธ์ 2503,” *op. cit.*, หน้า 164

ประเทศไทยในอดีตมาเปรียบเทียบได้ เท่าที่ได้ดำเนินการไปแล้ว ก็ได้แก่การ “ระดมกำลัง
 ดัดปัญหา... ตั้งถ่ายฝ่ายบริหารชน 3 สถาบัน คือ สถาบันเศรษฐกิจ สถาบันการศึกษา และสถาบันวิจัย
 เป็นการระดมกำลังดัดปัญหาย่างมากที่สุดที่จะทำได้ในเมืองเรา ไม่เคยมีสมัยใดในเมืองไทย
 ที่จะระดมกำลังดัดปัญหาเหมือนครั้ง¹⁴

การปรับปรุงการบริหารในลักษณะระดมกำลังดังกล่าวนี้ นอกจากมีการจัดตั้งหน่วย
 งานขึ้นใหม่แล้ว ยังมีลักษณะเป็นการรวมหน่วยงานหรือบูรณาการในการบริหาร¹⁵ ไว้ใน
 ตั้งกัฒนันักนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นศูนย์บัญชาการของนายกรัฐมนตรีโดยตรง เพื่อประโยชน์
 ในการควบคุมนโยบายที่สำคัญ ๆ เช่น ก.พ. สำนักงานประมาณ สถาบันพัฒนาการเศรษฐกิจแห่ง
 ชาติ และสภาการศึกษาแห่งชาติ ฯลฯ

โดยผลแห่งการปรับปรุงจักรกลในการบริหารประเทศเท่าที่ได้ดำเนินการไปแล้ว
 ช่วยให้นายกรัฐมนตรีสามารถใช้ภาวะผู้นำในการบริหารงานได้อย่างกว้างขวาง ประกอบกับ
 การจัดให้มีปดัดบัญชาการ คณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี
 และเทคนิควิธีการบริหารภายในสำนักนายกรัฐมนตรีอีกหลายอย่างหลายประการ เป็นการช่วย
 ส่งเสริมฐานะตำแหน่งและภาวะผู้นำในการบริหารงานของนายกรัฐมนตรีให้สูงขึ้นทั้งในด้าน
 การพิจารณากำหนดนโยบายและการควบคุมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบาย

5. การบริหารงานพัฒนาประเทศโดยมีแผน

การบริหารงานพัฒนาประเทศของรัฐบาลสมัยปฏิวัติ โดยการนำของ จอมพล ถนอม
 ธรรมะวดี นายกรัฐมนตรี มีลักษณะเป็นการแสดงออกและยืนยันให้เห็นเด่นชัดถึงความริเริ่ม
 ซึ่งมีอยู่ในลักษณะการนำของนายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติอย่างที่ไม่เคยมีมาก่อนในประวัติศาสตร์
 การปกครองและการบริหารของประเทศไทย

นอกจากนั้น ยังแสดงให้เห็นประจักษ์ชัดถึงการที่รัฐบาลปัจจุบันรับช่วงนโยบายการ
 บริหารประเทศจากคณะปฏิวัติ เป็นการรักษาดัจจวาทที่คณะปฏิวัติได้ให้คำมั่นไว้ต่อประชาชน

¹⁴ Ibid.

¹⁵ การรวมหน่วยงานหรือบูรณาการบริหารตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า “Administrative Integration”
 ได้แก่ การออกกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานที่สำคัญ ๆ บางหน่วยขึ้นตรงอยู่ในสังกัดของหัวหน้าฝ่ายบริหาร เพื่อ
 ประโยชน์ในการควบคุมนโยบายที่สำคัญ ๆ

ตามที่ได้ประกาศไว้ว่าจะได้ “จัดการแก้ไขและปรับปรุงเศรษฐกิจแห่งชาติให้ดีขึ้น และเข้าสู่มาตรฐานที่พึงพอใจโดย...จะได้ตั้งคณะกรรมการวางแผนการเศรษฐกิจแห่งชาติ ทั้งระยะสั้น ระยะยาว ให้เป็นแผนการถาวร...”¹⁶ ทั้งนี้ โดยมุ่งหวังที่จะให้ “...รัฐบาลที่ตั้งขึ้นภายหลังจากจะต้องยึดถือปฏิบัติสืบเนื่องกัน ไม่ยกเลิกเปลี่ยนแปลงใหม่ง่าย ๆ ตามอารมณ์ของผู้ที่เข้ามาเป็นรัฐบาล...”¹⁷ นอกจากนี้ ยังได้ให้คำมั่นว่า “...รัฐบาลจะได้ประกาศชี้แจงให้ราษฎรทราบและเข้าใจแผนการและผลสำเร็จเป็นปี ๆ ไป”¹⁸ ตามหลักนิยมในระบบประชาธิปไตย

คำกล่าวเปิดประชุมสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2502 และคำกล่าวเปิดประชุมสภาการศึกษาแห่งชาติ เมื่อวันที่ 8 กันยายน 2505 แสดงให้เห็นแนวใหม่ในการดำเนินนโยบายบริหารงานพัฒนาประเทศโดยมีแผน จะขอคัดัดตอนมาเสนอประกอบ การพิจารณาเพื่อยืนยันในสิ่งที่เกี่ยวกับความคิดริเริ่มอันเป็นคุณลักษณะในภาวะผู้นำของนายกรัฐมนตรี ดังต่อไปนี้

ทุกท่านคงมีความรู้สึกอย่างเดียวกันว่า การที่จะสร้างสังคมบ้านเมืองให้ก้าวหน้าไปสู่ความเจริญ และให้เกิดความผาสุกแก่ประชาชนนั้น จำต้องจัดเรื่องเศรษฐกิจก่อน ข้าพเจ้าเองก็มีความคิดเห็นมาช้านานแล้วว่า การบริหารประเทศให้บังเกิดผลดีอย่างแท้จริง จำต้องจัดเรื่องเศรษฐกิจคู่กันไปกับการศึกษาทั้งสองอย่างต้องสอดคล้องเกี่ยวโยงถึงกัน...”¹⁹

อันที่จริงการศึกษาเป็นจุดประสงค์ใหญ่อันหนึ่งของการปฏิบัติ ตั้งแต่เริ่มทำแผน การปฏิบัติ ก็ได้ถือเอาแผนการศึกษาเป็นเรื่องสำคัญยิ่งเรื่องหนึ่ง ประกาศของคณะ ปฏิบัติตั้งแต่ต้นแรก ก็ได้ให้คำมั่นสัญญาแก่ประชาชนว่า คณะปฏิบัติถือการศึกษาเป็นเรื่อง

16 “ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 11,” ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 75, ตอนที่ 48, 22 ตุลาคม 2501

17 Ibid.

18 Ibid.

19 สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, “คำกล่าวเปิดประชุมสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ วันที่ 10 สิงหาคม 2502,” ประมวลสุนทรพจน์ของ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี ในระยะ 3 ปีแห่งการบริหารของคณะรัฐมนตรี : 10 กุมภาพันธ์ 2502 ถึง 9 กุมภาพันธ์ 2505 (พระนคร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2505), หน้า 32

ใหญ่เรื่องสำคัญ และจะต้องทำการศึกษาคู่กันกับแผนการเศรษฐกิจ ข้าพเจ้านั่นคงต้อง
สัญญาอันนี้...²⁰

โดยวิธีการกำหนดให้มีแผนในการบริหารงานพัฒนาประเทศดังกล่าวนี้ แม้เป็นเพียง
ส่วนน้อยที่ได้นำเสนอ ก็เป็นการเพียงพอที่จะกล่าวได้ว่า ความคิดริเริ่มที่ดี และการทุ่มสุดกำลัง
กล่าวขานกัน มีลักษณะเป็นการส่งเสริมภาวะผู้นำในการบริหารประเทศของนายกรัฐมนตรีอย่าง
สุดที่จะประมาณค่าได้ การมีใช้แต่เป็นการระดมสรรพกำลังปัญญาความรู้และลัทธิศีลธรรม
อย่างชัดแจ้งในรัฐบาลนี้เท่านั้น หากแต่ประชาชนจะได้มีโอกาสติดตามทราบผลและเป้าหมาย
ในการบริหารประเทศได้เป็นอย่างดีซึ่งนับได้ว่า เป็นนิมิตที่ดีที่ประเทศไทยจักได้มีรัฐบาลที่บริหาร
ประเทศโดยมีเหตุผลมีเป้าหมายที่แท้จริง และเพียรพยายามปฏิบัติการให้เป็นไปตามนั้น ใน
อันที่รัฐบาลจะได้เป็นรัฐบาลที่รับผิดชอบต่อประชาชนตามระบอบประชาธิปไตยโดยแท้จริงต่อไป
นับเป็นการกระทำที่ช่วยวางรากฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่สำคัญประการหนึ่งของ
รัฐบาลนี้

6. การตรวจราชการ

การตรวจราชการเป็นเทคนิควิธีปฏิบัติราชการที่สำคัญประการหนึ่งที่แสดงให้เห็นภาวะ
ผู้นำของนายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติอย่างสูงเด่น ยกยิ่งที่จะหาหัวหน้าวรัฐบาลในสมัยอื่นใดมา
เปรียบเทียบได้

ตามที่ได้อ้างแล้วข้างต้นว่า อุทิศการในการปกครองแบบพ่อบ้านพ่อเมืองของนายก
รัฐมนตรีสมัยปฏิวัติประกอบกับความมุ่งมาดปรารถนาอันแรงกล้าที่จะได้ประสบพบเห็นประชาชน
และท้องถิ่นด้วยตาตนเองแบบเยี่ยมเยียนถามไถ่ทุกข์สุขฉันทิญาติพี่น้องในครัวเรือน แม้จะลำบาก
ตรากตรำสักเพียงใดก็ต้องทำ เพราะเป็นพันธะทางใจด้วยใจรัก

ข้อพรรณนาดังที่เด่นชัดต่อไปนี้ จะเป็นหลักฐานยืนยันข้อวิเคราะห์ดังกล่าว นอกจาก
นั้นยังจะช่วยให้ความกระจ่างแก่ผู้อ่านอันเกี่ยวกับเทคนิควิธีการตรวจราชการของนายกรัฐมนตรี
สมัยปฏิวัติได้ตามสมควร คือ

การที่ข้าพเจ้าได้เดินทางไปตรวจราชการ... ก็ด้วยความมุ่งหมายที่จะเห็นสภาพ
ของท้องถิ่นด้วยสายตาตนเอง และเพื่อต้องการเห็นข้อขัดข้องหลายประการ ตามที่ทราบ

²⁰ “คำกล่าวเปิดประชุมสภาการศึกษาแห่งชาติ 8 กันยายน 2502,” *ibid.*, หน้า 39

ในระหว่าง... งบประมาณอยู่แต่ในจังหวัดพระนคร ทั้งเพื่อดีงการทราบความต้องการและความปรารถนาอันแท้จริงของประชาชนที่ขาดแคลนและต้องการอย่างแท้จริง เนื่องในการนี้ ข้าพเจ้าได้พบข้อบกพร่องในการบริหารงานและสิ่งต้องการอันแท้จริงของประชาชนอย่างมกหลาย ซึ่งนับว่าเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานของข้าพเจ้าและคณะรัฐบาลนี้เป็นอย่างยิ่ง ข้าพเจ้าได้ชี้แจงให้ท่านรัฐมนตรีและท่านผู้ใหญ่ซึ่งเดินทางไปครั้งนั้น ให้บันทึกและจดจำมาแก้ไขอย่างมากมาย... กับทั้งบางประการข้าพเจ้าก็จำเป็นต้องริเริ่มและจัดทำให้บังเกิดขึ้นด้วยตนเอง เพื่อความผาสุกของประชาชนในต่อไปให้จงได้²¹

ในชั้นนี้ ผู้เขียนใคร่ขอเสนอให้ท่านผู้อ่านได้ระลึกว่า ในตอนท้ายของหัวข้อเรื่องการปรับปรุงจักรกลการบริหารประเทศ ผู้เขียนได้กล่าวเน้นให้เห็นความสำคัญของการพิจารณา กำหนดนโยบายทางการเมืองและการควบคุมการบริหารราชการให้เป็นไปตามนโยบายว่า เป็นสาระสำคัญสุดของการบริหารประเทศเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนและความเจริญก้าวหน้าของประเทศชาติ ในการที่จะดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวในสมัยปฏิวัติ ย่อมมีความสำคัญและจำเป็นเกิดขึ้นเป็นพิเศษ ไม่เหมือนกับการบริหารประเทศในยามปกติ ทั้งนี้เป็นเพราะในสมัยปฏิวัตินี้ไม่มีสถาบันทางการเมืองที่เป็นตัวแทนของประชาชน เช่น พรรคการเมือง และรัฐสภาซึ่งประกอบด้วยผู้แทนปวงชนเช่นที่มีอยู่ในยามปกติตามหลักนิยมของประเทศประชาธิปไตยโดยทั่วไป ในทางหลักวิชา นักศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์จึงมีความห่วงใยว่าการบริหารประเทศจะขาดหลักธำรงของตอบตามความต้องการของประชาชน²² จะทำให้เกิดช่องว่างหรือฉนวนระหว่างรัฐบาลกับประชาชน ฉะนั้น การที่นายกรัฐมนตรีและข้าราชการฝ่ายบริหารออกตรวจราชการโดยทั่วถึงอยู่เป็นนิจนี้เอง ที่ช่วยให้การบริหารประเทศเป็นไปโดยถูกต้องตาม

²¹ สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, "คำปราศรัยในการไปตรวจราชการภาคอีสาน 12 เมษายน 2503," ประมวลสุนทรพจน์ของ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี ในรอบ 3 ปีแห่งการบริหารของคณะรัฐมนตรี : 10 กุมภาพันธ์ 2502 ถึง 9 กุมภาพันธ์ 2505 (พระนคร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2505), หน้า 199-200

²² หลักในการบริหารราชการมีอยู่มากมาย เช่น หลักการใช้ 4 Ms. คือ Men, Money, Material และ Management หลักจัดให้การบริหารมีลักษณะ 3 Es. คือ Effectiveness, Efficiency, Economy ส่วนหลักสนองตอบตามความต้องการของประชาชนนี้คือหลัก Responsiveness ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของหลัก 2 Rs. คือ Responsibility และ Responsiveness.

หัดกวดชาวยังชน ความสำคัญชน^{๒๒} รัฐบาลในสมัยปฏิวัติจะได้คิดมาก่อนหรือไม่ก็ตาม แต่การปฏิบัติและลักษณะการนำของนายกรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรีในกรณีนี้สามารถผลดีในการแก้ปัญหาชน^{๒๓}ไปได้เป็นอันมาก

ข้อวิเคราะห์ของผู้เขียนในกรณีนี้ยังเห็นชัดแจ้งในความจริงยิ่งชน หากจะได้พิจารณาเกี่ยวกับเทคนิควิธีการตรวจราชการ ซึ่งนายกรัฐมนตรีในสมัยปฏิวัติกล่าวว่า

ความมุ่งหมายในการตรวจราชการ... ก็... คือไม่ประสงค์จะตรวจงานที่รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงทั้งหลายตรวจอยู่แล้ว เมื่อข้าพเจ้าได้พบเจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาค ก็ได้สอบถามถึงข้อราชการ อาชีพของราษฎร ความเป็นอยู่และสุขภาพของประชาชน รายได้ของรัฐบาล รายได้ของคน ความเป็นไปของบ้านเมืองโดยทั่ว ๆ ไป แต่เรื่องเหล่านี้เป็นความสำคัญชน^{๒๔} ๒ สำหรับการตรวจราชการของข้าพเจ้า ส่วนความสำคัญชน^{๒๕} ๓ คือ อยากจะได้ดูได้เห็นสิ่งที่อาจจะหลงหูหลงตาของรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงทั้งหลาย พยายามค้นหาความจริงเบื้องหลังฉากกำบังของการปฏิบัติซึ่งอาจจะมียกชีโรยหน้า ข้าพเจ้าไปหาราษฎรโดยไม่บ้าร้องให้ราษฎรมาหา พยายามแสวงหาความคิดในเรื่องที่ยังมิได้คิดกัน และหาทางแก้ปัญหารื้อรังที่ยังแก้กันไม่ตก ด้วยความมุ่งหมายดังว่านี้ วิธีตรวจราชการของข้าพเจ้าจึงผิดแปลกจากที่เคยทำกัน ข้าพเจ้าหลีกเลี่ยงการเดินทางไปในแบบที่ติดอยู่แล้ว ส่วนมากที่สุดได้เดินทางในทางทุรกันดารที่ยังไม่เป็นถนน ค่ำที่ไหนก็งัดเต็นท์นอนบนพื้น หุงอาหารรับประทานกันโดยไม่รบกวนทางบ้านเมือง ที่ทำเช่นนั้นก็เพื่อให้เห็นชีวิตความเป็นอยู่อันแท้จริงของประชาชน ซึ่งข้าพเจ้าคำนวณอย่างหยาบ ๆ ว่า ในบรรดาราษฎร ๒๔-๒๕ ล้านของประเทศไทยเวลานี้ จะมีอย่างมากที่สุดสักเพียง ๘ ล้านคน ที่ได้มีชีวิตอยู่สะดวกสบายในเขตเทศบาล เหลืออีก ๑๖ หรือ ๑๗ ล้านหรือมากกว่านั้นต้องอยู่ในไร่ในป่าด้วยความขาดแคลนมากมายหลายอย่าง ไม่ได้รับความดูแลเอาใจได้เพียงพอ แม้แต่สุขภาพอนามัย^{๒๖}

๒๒ คำนำทำเนียบนายกรัฐมนตรี, “คำปราศรัยของงานแก่ประชาชน ในการตรวจราชการทางภาคเหนือ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๐๔,” ประมวลสุนทรพจน์ของ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในระยะ ๕ ปี แห่งการบริหารของคณะรัฐมนตรี: ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๒ ถึง ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๕ (พระนคร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, ๒๕๐๕), หน้า ๕๒๔-๒๕

ผลแห่งการตรวจราชการและการสั่งการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ มีตามมาอย่างมากมายล้นที จะพรรณนาในเอกสารการวิจัย^{๒๓} และมีใช้เป็นความมุ่งหมายของการวิจัยเรื่องนี้ด้วย จะอย่างไรก็ตาม ในการตรวจราชการของนายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติ^{๒๔} นอกจากจะมีคุณค่าอย่างยิ่งต่อการบริหารประเทศให้ถูกต้องตามหลักวิชาตั้งกล่าวแต่อดีต ยังปรากฏว่ามีข้อประทับใจอีกประการหนึ่งซึ่งจะจดจำไม่กล่าวเสียมิได้ สิ่งนี้คือ ลักษณะการนำในการบริหารงานของนายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติที่แสดงออกซึ่งเจตนารมณ์และอุดมการณ์ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันได้แก่คำขอร้องของนายกรัฐมนตรีที่กล่าวว่า “ข้าพเจ้าขอร้องให้บรรดาข้าราชการทั่วทุกแห่งหนซึ่งอยู่ในท้องถิ่นจงเอาใจใส่ในความเรียบร้อย ความผาสุกของประชาชนด้วยความขยันหมั่นเพียร โปรดระลึกว่าเงินเดือนที่ท่านได้รับอยู่ในขณะนั้น เป็นรายได้ของแผ่นดินที่ประชาชนเสียภาษีอากรให้แก่รัฐบาลทั้งสิ้น”^{๒๕}

กล่าวโดยสรุป มาตรการสร้างสวัสดิภาพและผู้นำทางการเมืองของนายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติจากการดำเนินนโยบายทางการเมืองภายในประเทศ มิได้เกิดขึ้นจากสถาบันทางการเมือง เช่น พรรคการเมือง หรือการเลือกตั้งอย่างในกรณีปกติ หากแต่มีมาตรการบางอย่างเป็นข้อยกเว้นจากหลักการธรรมดาโดยจัดให้มีลักษณะจำเพาะสำหรับสมัยปฏิวัติได้แก่การจัดระดมสรรพกำลังปัญหาความรู้และผู้เชี่ยวชาญมาช่วยงานของชาติเป็นการชั่วคราวก่อนที่จะมีรัฐธรรมนูญปกครองประเทศเป็นการถาวรต่อไป

มีข้อที่น่าคิดเป็นอย่างยิ่งว่า ในลักษณะการบริหารประเทศเช่นนั้น ประเทศชาติเจริญรุดหน้าไปได้รวดเร็วทันตาเห็นอย่างที่ประจักษ์แจ้งอยู่โดยทั่วไปแล้ว จึงมีปัญหาคือต้องขบคิดต่อไปว่า สภาร่างรัฐธรรมนูญจะจัดให้มีรัฐธรรมนูญฉบับถาวรต่อไปในลักษณะอย่างไร จึงจะให้ได้ทั้งหลักการประชาธิปไตยตามแบบอย่างของนานาอารยประเทศ และให้อำนาจผลสร้างสวัสดิภาพความเจริญให้แก่ประเทศอย่างปรากฏมีตัวอย่างอยู่ในสมัยปฏิวัติ^{๒๖}

การดำเนินนโยบายทางการเมืองระหว่างประเทศ

ตามที่ได้ทำการพิจารณาวิเคราะห์ผลแห่งการดำเนินนโยบายทางการเมืองภายในเฉพาะประการสำคัญ ๆ ที่ช่วยเสริมสร้างมาตรการสร้างสวัสดิภาพและผู้นำให้แก่นายกรัฐมนตรีและคณะ

24 “คำปราศรัยแด่พี่น้องชาวอีสาน,” *ibid.*, หน้า 196

รัฐมนตรีในสมัยปฏิวัติได้แล้ว ต่อต่อไปนี้ จะได้พิจารณาเสนอการดำเนินนโยบายต่างประเทศ โดยพิสัยสัมพันธไมตรีที่คงไว้ว่า จากการดำเนินนโยบายทางการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของรัฐบาลสมัยปฏิวัตินั้น ได้มีส่วนช่วยสร้างเสริมรักษาความมั่นคงของชาติ และเกียรติคุณของชาติได้ในลักษณะอย่างไร และจากการดำเนินนโยบายโดยนัยนั้นได้ช่วยก่อให้เกิดมาตรการสร้างสรรคภาวะผู้นำในทางการเมืองให้แก่นายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัตินี้ในลักษณะสำคัญอย่างไรบ้าง

1. ลักษณะพิเศษของการดำเนินนโยบายทางการเมืองระหว่างประเทศ

ในด้านที่เกี่ยวกับการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศนี้ หากพิจารณาดังสถานการณ์โดยทั่วไปทั้งภายในและภายนอกในระยะก่อนวันปฏิวัติโดยถัดกันแล้ว ย่อมเห็นว่า การที่ประเทศบางประเทศนอกขอบโอกาสและใฝ่หาประโยชน์จากเวทีการเมืองระหว่างประเทศและสร้างสถานการณ์อันเป็นภัยร้ายแรงแก่ประเทศไทยในสมัยนั้น จึงเป็นสาเหตุประการหนึ่งที่คณะปฏิวัติจำเป็นต้องกระทำการรุนแรงถึงขนาดต้องปฏิวัติ ยึดอำนาจปกครองประเทศ เพื่อเข้าควบคุมและแก้ไขสถานการณ์ภายในประเทศอันมีผลมาจากเหตุการณ์ภายนอก ในกรณีนี้เป็นที่ประจักษ์ชัดว่า คณะปฏิวัติก็ รัฐบาลในสมัยปฏิวัติก็ เฉพาะอย่างยิ่งนายกรัฐมนตรีซึ่งรับช่วงการบริหารประเทศมาจากคณะปฏิวัติจำเป็นต้องทุ่มเทระดมกำลังกาย กำลังปัญญาความรู้ และแม้แต่การยอมเสียสละหลักนิยมในการปกครองระบอบประชาธิปไตยก็จำต้องทำ เพื่อคงไว้ซึ่งอำนาจปฏิวัติให้เป็นส่วนหนึ่งในอำนาจบริหารประเทศในสมัยปฏิวัติในอันที่จรรักษาผลประโยชน์อันสำคัญของชาติ เฉพาะอย่างยิ่ง ความมั่นคงปลอดภัยของชาติไว้ให้จงได้

ฉะนั้น ลักษณะการใช้ภาวะผู้นำในการบริหารประเทศของรัฐบาลในสมัยปฏิวัติในส่วนที่เกี่ยวกับการเมืองระหว่างประเทศจึงมีอยู่ทั้งลักษณะในการเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและเกียรติคุณของชาติในองการนานาประเทศ และมีอยู่ทั้งลักษณะในการป้องกันขจัดภัยอันตรายจากการกระทำของคอมมิวนิสต์เป็นประการสำคัญเป็นพิเศษ ดังที่จะเห็นได้จากคำแถลงนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลในสมัยปฏิวัติในด้านเสริมสร้าง ดังต่อไปนี้

รัฐบาลนี้... จะรักษาไว้ซึ่งสิทธิ และปฏิบัติหน้าที่อันมีตามสนธิสัญญากับประเทศทั้งหลาย เฉพาะอย่างยิ่ง จะยึดมั่นในอุดมการร่วมกัน ตามสนธิสัญญาป้องกันแห่งเอเชีย

ตะวันออกเฉียงใต้... จะยึดมั่นในหลักแห่งกฎบัตรสหประชาชาติ และส่งเสริมสัมพันธไมตรี
กับนานาประเทศตามหลักสันติซึ่งตั้งอยู่บนรากฐานแห่งความยุติธรรม ความผาสุกของ
ประชาชนและความมั่นคงของประเทศ และถือว่าการเข้าใจอันดีและความร่วมมือโดยใกล้ชิด
ระหว่างประเทศต่าง ๆ ที่เป็นมิตร โดยเฉพาะประเทศในภาคพื้นเอเชียตะวันออกเฉียงใต้
จะช่วยสร้างไว้ซึ่งสันติสุขในภาคพื้นตะวันออกของโลก

ในส่วนที่เกี่ยวข้องแก่การช่วยเหลือจากต่างประเทศนั้น รัฐบาลนี้จะพิจารณาเท่าที่
จำเป็น โดยที่จะไม่ให้กระทบถึงอำนาจอธิปไตยของประเทศชาติ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลมี
เจตนาอันแน่วแน่ที่จะทำให้ประเทศไทยอยู่ในฐานะช่วยเหลือตัวเองได้อย่างกว้างขวางที่สุด
เท่าที่จะทำได้²⁵

จากการแถลงนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลในสมัยปฏิวัติดังกล่าว ย่อมปรากฏแก่
วงการเมืองระหว่างประเทศว่า ประเทศไทยซึ่งมีรัฐบาลสมัยปฏิวัติโดยการนำของ จอมพล สฤษดิ์
ชนะวัตร นายกรัฐมนตรี เป็นประเทศหนึ่งที่มุ่งหวังและกระทำการเพื่อธำรงรักษาสันติภาพของ
โลก เฉพาะอย่างยิ่ง ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อย่างน้อยที่สุด ก็ย่อมจะยืนยันได้ว่า
องค์การสหประชาชาติซึ่งมีส่วนผลคงรักษาสันติภาพของโลกนั้นจะพึงวางใจได้ว่า ประเทศไทยจะ
ไม่คุกคามหรือรุกรานประเทศเพื่อนบ้านอื่นๆ ยิ่งกว่านั้น การดำเนินนโยบายต่างประเทศในลำดับ
ต่อมาได้ยืนยันความจริงข้อนี้ จนกระทั่งได้รับความเห็นอกเห็นใจจากประเทศต่าง ๆ ที่มุ่งมอง
ประเทศไทยด้วยสายตาเป็นธรรมและได้ให้ความช่วยเหลืออย่างกว้างขวางดังที่ปรากฏชัดแจ้งอยู่
โดยทั่วไปแล้ว

จากผลแห่งการดำเนินนโยบายทางการเมืองระหว่างประเทศในด้านสร้างเสริมสันติภาพ
ของโลกและเกียรติคุณของประเทศไทยดังกล่าว แม้จะได้เสนอไว้เพียงย่อเยี่ยงเป็นการเพียงพอ
ที่จะกล่าวได้ว่า งานที่จะทำไปในการนี้ช่วยสร้างสรรคภพจะผู้นำให้เกิดแก่นายกรัฐมนตรีใน
สมัยปฏิวัติในฐานะผู้นำประเทศมีลักษณะเป็นการเฉพาะตัว รวมทั้งในนามของรัฐบาลอันเป็น
ส่วนรวมจนทำให้ประเทศไทยเป็นที่รู้จักดีประเทศหนึ่งในโลก

²⁵ “คำแถลงนโยบายของ จอมพล สฤษดิ์ ชนะวัตร ต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์
2502,” ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 76, ตอนที่ 23, 13 กุมภาพันธ์ 2502

นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้ดำเนินนโยบายต่างประเทศในลักษณะต่อต้านขั้วกันตราบายอันอาจเกิดจากการกระทำของคอมมิวนิสต์อีกด้านหนึ่งซึ่งนับว่าเป็นนโยบายที่สำคัญมาก และอำนวยความสะดวกให้ปรากฏเด่นชัดแก่สายตาโลกว่า ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่สนับสนุนส่งเสริมสันติภาพของโลก โดยร่วมอยู่ในกลุ่มประเทศซึ่งมีสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศผู้นำอยู่ในขณะนี้

เพื่อความเข้าใจอันดีในการศึกษาพิจารณาเกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศในด้านขั้วกันตราบายจากคอมมิวนิสต์ จำเป็นต้องแยกการพิจารณาออกเป็น 2 ส่วน คือ ประเทศที่มีการปกครองแบบคอมมิวนิสต์ ซึ่งประเทศไทยมีสัมพันธไมตรีทางการทูตด้วย และประเทศที่มีการปกครองแบบคอมมิวนิสต์รวมทบบุคคล คณะบุคคลหรือขบวนการที่มีอุดมคติต้องการจะให้ลัทธิคอมมิวนิสต์เป็นลัทธิสากลในอันที่จะให้ทุกประเทศในโลกมีการปกครองแบบคอมมิวนิสต์เพื่อครองโลก

สำหรับในประการแรก ประเทศไทยมีความสัมพันธ์ทางการทูตโดยเปิดเผยเท่าเทียมกับนานาประเทศที่ประเทศไทยมีสัมพันธไมตรีด้วย ส่วนในประการหลังอันเกี่ยวกับการเผยแพร่ลัทธิคอมมิวนิสต์ ไม่จำกัดว่าเป็นการกระทำโดยประเทศที่มีความสัมพันธ์ทางการทูต หรือกระทำโดย บุคคล คณะบุคคล ขบวนการ หรือองค์การคอมมิวนิสต์สากลก็ตาม เป็นเรื่องที่ประเทศไทยมีนโยบายต่อต้านอย่างเด็ดเดี่ยวทุกวิถีทาง ดังที่จะเห็นได้ว่า ในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 4 ซึ่งเป็นรากฐานอันสำคัญส่วนหนึ่งในนโยบายต่อต้านคอมมิวนิสต์ของรัฐบาลสมัยปฏิวัติด้วยนั้น มีข้อความบ่งชี้ถึงนโยบายเรื่องนี้ ขอคัดคัดตอนมาเสนอเพื่อประกอบการพิจารณาตั้งต่อไปนี้

... สถานการณ์ทั้งภายในและภายนอกทวีตึงเครียดเป็นภัยใหญ่หลวงแก่ประเทศชาติ... ทางสถานการณ์ภายใน ลัทธิคอมมิวนิสต์เป็นภัยยิ่งใหญ่มาก เป็นที่ประจักษ์แจ้งอยู่ทั่วไปในเรื่องความแทรกซึมของลัทธิคอมมิวนิสต์ที่พยายามสร้างอิทธิพลเหนือจิตใจของประชาชนชาวไทย การแทรกซึมของตัวแทนคอมมิวนิสต์มีอยู่ทั่วไปทุกกระแสา ในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม... ดำเนินการทั้งในทางลับและเปิดเผย... ที่จะให้เกิดความเสื่อมโทรมระส่ำระสายภายในประเทศ ขุดโค่นราชบัลลังก์ ถ่มถ้างพระพุทธรูปศาสนา และทำลายสถาบันทุกอย่างที่ชาติไทยได้ศรัทธามาศาด้วยความเลื่อมใสอย่างยิ่งยวด

... การเจรจากับต่างประเทศก็ประสบความขัดข้อง ด้วยเหตุที่บุคคลพวกนั้นคอยแต่จะสร้างสถานการณ์ให้เกิดความกั้นแหว่งแคลงใจกับประเทศที่เป็นมิตร ... ยิ่งกว่านั้นยังพยายามทำทั้งในการติดต่อทางลับและการโฆษณาเบียดเบียนให้ต่างประเทศขาดความไว้วางใจในชาติไทยโดยมิได้คำนึงว่า การกระทำนั้น ๆ จะเกิดความเสียหายร้ายแรงแก่ประเทศชาติเพียงไร²⁶

นอกจากนี้ นายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติยังได้กล่าวยืนยันอย่างหนักแน่นอีกครั้งหนึ่งเมื่อไม่นานมานี้ เมื่อมีเหตุการณ์ไม่สงบเรียบร้อยเพราะการแทรกแซงของคอมมิวนิสต์ในราชอาณาจักรลาวว่า “ข้าพเจ้าจะรักษาไว้ด้วยชีวิตและเลือดเนื้อของข้าพเจ้า ข้าพเจ้าจะไม่ยอมให้ประเทศไทยตกเป็นทาสของคอมมิวนิสต์ ในขณะที่ข้าพเจ้ายังมีชีวิตอยู่”²⁷

โดยที่รัฐบาลสมัยปฏิวัติมีเจตจำนงอย่างเด็ดเดี่ยวที่จะให้ประเทศไทยปลอดพ้นจากภัยคอมมิวนิสต์ รัฐบาลนี้จึงได้จัดให้มีมาตรการจนหลายอย่างหลายประการเพื่อดำเนินการต่อต้านอย่างเด็ดเดี่ยว และนอกจากนี้ยังได้กระทำทุกวิถีทางเท่าที่จะทำได้ในสถานการณ์จำกัดในทางเลืมนสร้างเพื่อประโยชน์แก่การป้องกันภัยคอมมิวนิสต์ เช่น การพัฒนาชุมชน การใช้กำลังทหารช่วยพัฒนาท้องถิ่น การจัดให้มีหน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่ ฯลฯ อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่า มาตรการที่ล้ำคณอย่างหนึ่งอันเกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายต่างประเทศ ซึ่งผู้เขียนขอเรียกมาตรการนี้ว่า “พระบารมีปกเกล้าปกกระหม่อม” ดังจะได้เสนอในลำดับต่อไป

2. พระบารมีปกเกล้าปกกระหม่อม

รัฐบาลนี้ “ถือว่าความเข้าใจอันดีและความร่วมมือโดยใกล้ชิดระหว่างประเทศต่าง ๆ ที่เป็นมิตร ... จะช่วยสร้างไว้ซึ่งสันติสุข... ของโลก”²⁸ ในการนี้ปรากฏว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและสมเด็จพระบรมราชินีนาถได้ทรงปฏิบัติพระราชกรณียกิจอันก่อให้เกิดประโยชน์อันใหญ่หลวงแก่ประเทศ รัฐบาล และพลกนิกรของพระองค์เป็นอเนกประการสุดจะพรรณนาได้ครบถ้วน หากพิจารณาในด้านการเมืองระหว่างประเทศ ก็เป็นที่ทราบซึ่งในพระมหากษัตริยา

26 “ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 4,” ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 75, ตอนที่ 81, 20 ตุลาคม 2501

27 สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, “คำแถลงเรื่องสถานการณ์ในราชอาณาจักรลาว,” *op. cit.*, หน้า 288

28 “คำแถลงนโยบายของ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ต่อสภาผู้แทนราษฎร ณ วันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2502,” ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 76, ตอนที่ 23, 13 กุมภาพันธ์ 2502

วิเศษ และตระหนักถึงผลแห่งความสำเร็จในการเสด็จพระราชดำเนินเยือนประเทศต่าง ๆ ของพระองค์ ที่ช่วยให้ประเทศ รัฐบาล และประชาชนในประเทศที่เสด็จพระราชดำเนินเยือนนั้น ๆ ได้รู้จัก มีความเข้าใจอันดี มีความรู้สึกในทางที่เป็นมิตรสนิทสนมกับประเทศไทย รัฐบาลไทย เฉพาะอย่างยิ่งรัฐบาลสมัยปฏิวัติและประชาชนชาวไทย ตี๋ยังชน “จะเจรจากิจการงานทั้งปวงก็ได้รับความร่วมมือและความเห็นอกเห็นใจและบรรลุผลสำเร็จอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน”²⁹

ในด้านที่เกี่ยวกับการภายในประเทศอันมีผลสืบเนื่องจากการเสด็จพระราชดำเนินเยือนประเทศต่าง ๆ นั้น ขอยกอุทาหรณ์เฉพาะการเสด็จนิวัติพระนคร ในวันที่ 18 มกราคม 2504 หลังจากที่ได้เสด็จพระราชดำเนินเยือนสหรัฐอเมริกา และประเทศต่าง ๆ ในยุโรปเป็นเวลานานถึง 6 เดือนเศษ “... ในวันนี้พระแสงจิตของบุคคลสองฝ่ายที่ได้ส่งทอดถึงกันมาเป็นเวลาแรมเดือนจะได้ประสานกันสนิทยิ่งขึ้น ฝ่ายหนึ่งเป็นพระเจ้าแผ่นดินกับพระราชินี และอีกฝ่ายหนึ่งเป็นไพร่ฟ้าข้าแผ่นดินหรือพลกนิกรของพระองค์”³⁰ ในวันนี้เป็นวันที่สำคัญยิ่งหนึ่งในประวัติศาสตร์ของชาติไทยที่ประชาชนชาวไทยได้ถวายความจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์และสมเด็จพระบรมราชินีนาถมิ่งขวัญของปวงชนอย่างสุดซึ้ง เป็นการยืนยันให้ปรากฏแก่ชาวโลกว่า “พระราชเป็นเครื่องปรากฏของแว่นแคว้น”³¹

ความจงรักภักดีของปวงชนชาวไทยที่มีต่อองค์พระมหากษัตริย์และราชบัลลังก์มีอยู่อย่างสุดประมาณดังอุทาหรณ์ ฉะนั้น พระราชดำรัสของพระองค์จึงมีคุณค่าความศักดิ์สิทธิ์เป็นพิเศษ จึงจะขอนำเสนอเฉพาะส่วนน้อยอันเกี่ยวกับการศึกษาวิจัยเรื่องว่า กระแสพระราชดำรัสเป็นมาตรการสร้างศรัทธาจะผู้นำให้แก่นายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติได้อย่างไร โดยจะขอยกเฉพาะกรณีที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและสมเด็จพระบรมราชินีนาถได้เสด็จออกมุขเด็จตีหีบญชรทักษิณพระที่นั่งอนันตสมาคม โดยทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ประชาชนได้เข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาทถวายพระพรเนื่องในโอกาสเสด็จนิวัติพระมหานคร ในการนี้ปรากฏว่า

29 “เสด็จนิวัติประเทศไทย,” สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, ปีที่ 7, ฉบับที่ 30, 15 มกราคม 2504, หน้า 2

30 ประหยัด ศ. นาคะนาท, “วิสามานยนิก,” *ibid.*, หน้า 16

31 ฉวโท, “สวัสดิมงคล,” *ibid.*, หน้า 17

คณะรัฐมนตรี ได้มาชิกสภาว่ารัฐธรรมนูญ นักศึกษา และประชาชนต่างไปชุมนุมกันอย่างคับคั่ง หลังจาก จอมพล ศฤงค์ ชนวรรค์ นายกรัฐมนตรี ได้ทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายดอกไม้ธูปเทียนกราบถวายบังคมทูลถวายพระพร และพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำรัสตอบ ประชาชนร่วมร้องเพลงสรรเสริญพระบารมี และก่อนที่จะเสด็จขึ้น พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ได้พระราชทานกระแสดพระราชดำรัสเป็นพิเศษโดยตรงแก่ประชาชนซึ่งไปเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาท ณ ที่นั้น และยังได้ทรงชักชวนให้ประชาชนไขว่ไขว่ให้นายกรัฐมนตรี

... ถ้าจะนับแต่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดินเข้าสู่ระบอบรัฐธรรมนูญ เป็นต้นมา ก็กล่าวได้อย่างเต็มปากว่า ยังไม่เคยมีนายกรัฐมนตรีของเมืองไทยคนใด เคยได้รับพระราชทานพระมหากรุณาธิคุณจากสมเด็จพระมหากษัตริย์ยังไปกล่าวท่านจอมพล ศฤงค์ ชนวรรค์ นายกรัฐมนตรีคนปัจจุบันนี้เลย เพราะกระแสดพระราชดำรัสดังกล่าวนี้ มิใช่แต่เพียงแสดงให้เห็นความไว้วางพระราชหฤทัยซึ่งทรงมีต่อหัวหน้าคณะรัฐบาลผู้ทำหน้าที่บริหารประเทศเป็นส่วนพระองค์เท่านั้น หากแต่ยังเป็นเสมือนได้พระราชทานคำรับรองในความสามารถ และอาการแห่งความประพฤติทั้งปวงของท่าน จอมพล ศฤงค์ ชนวรรค์ นายกรัฐมนตรีเพื่อให้ประชาชนไว้วางใจอีกด้วย ซึ่งถ้าคำนึงว่า ท่านนายกรัฐมนตรีคนปัจจุบันนี้ได้เข้ารับภาระและหน้าที่บริหารประเทศ โดยอาศัยผลแห่งการปฏิวัติอันมิใช่วิถีทางของประชาธิปไตยด้วยแล้ว กระแสดพระราชดำรัสดังกล่าวนี้ ย่อมจัดได้ว่า มีความหมายและคุณค่าแก่ชีวิตของท่านจอมพล ศฤงค์ ชนวรรค์ เกินกว่าจักสรรหาคำมาพรรณนาได้ครบถ้วน³²

ฉะนั้น จึงมีจำเป็นต้องพิสูจน์ยืนยันต่อไปอีกว่า การนี้ก่อให้เกิดมาตรฐานการดำรงสรรค์ภาวะผู้นำในการบริหารประเทศให้แก่จอมพล ศฤงค์ ชนวรรค์ ได้อย่างไร เพราะกระแสดพระราชดำรัสอันมีลักษณะเป็นพระบารมีปกเกล้าปกกระหม่อม และเสียงของประชาชนที่ยอมรับว่า จอมพล ศฤงค์ ชนวรรค์ เป็น “ผู้ที่ได้รับพระมหากรุณาธิคุณสูงสุดในรอบปี”³³ นั้น ย่อมมีน้ำหนักท่วมท้นเกินกว่าการพรรณนาใด ๆ อยู่แล้ว

³² Ibid.

³³ Ibid.

3. ความมั่นคงร่วมกัน

“รัฐบาลนั้น... จะรักษาไว้ซึ่งสิทธิ และปฏิบัติหน้าที่อันดีตามสนธิสัญญาฉบับประเทศ
ทั้งหลาย เฉพาะอย่างยิ่ง จะยึดมั่นในอุดมการณ์ร่วมกันตามสนธิสัญญาป้องกันแห่งเอเชียตะวันออกเฉียง
เฉียงใต้... จะยึดมั่นในหลักแห่งกฎบัตรสหประชาชาติ...”³⁴ ข้อความดังกล่าวนี้เป็น การแสดง
ออกให้ทราบถึงความมุ่งมั่นปรารถนาของรัฐบาลนั้นในอันที่จะต่อต้าน ภัยคุกคามมิถุนิดต์ ทั้ง
ในด้านที่เกี่ยวกับกิจการภายในอันเป็นสิทธิที่รัฐเอกราชจะพึงกระทำได้ และยังเป็น การบ่งระบุ
อย่างชัดแจ้งว่า รัฐบาลนั้นจะยึดมั่นในการต่อต้านโดยถืออุดมการณ์ในการป้องกันร่วมกันใน
ภูมิภาคตามสนธิสัญญาป้องกันร่วมกันแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทั้งนี้เนื่องจาก

จุดประสงค์ขององค์การสนธิสัญญา³⁵ ก็เพื่อต่อสู้ป้องกัน การรุกรานของคอมมิวนิ
นิสต์ การรุกรานอันนี้เป็นที่หวาดกลัวกันทั่วไป... ผู้ที่ไม่ทราบเรื่องละเอียดอาจคิดเห็นแต่
เพียงว่า เป็นองค์การที่รวมกำลังทหารเพื่อต่อสู้การรุกรานเช่นที่ได้มีการฝึกซ้อมเป็นครั้ง
คราวในประเทศไทย ความจริงหาเป็นเพียงเท่านั้นไม่ ภัยคุกคามมิถุนิดต์ย่อมมีทั้งการรุกราน
และการคุกอย่างสงบ ซึ่งหมายถึงการแทรกซึมบ่อนทำลาย ก่อความระแวงระส่ำในบ้าน
เมือง ยุยงให้ประชาชนเห็นผิดเป็นชอบ... ฉะนั้น องค์การนี้จึงมีจุดประสงค์ นอกจากเตรียม
กำลังทหารเพื่อต่อสู้การรุกรานแล้ว ยังหาทางแก้กันการแทรกซึมบ่อนทำลาย โดยวิธี
ช่วยพัฒนาการเศรษฐกิจ... และช่วยเหลือทางวิชาการ เพื่อประโยชน์แก่การพัฒนา
เศรษฐกิจ...³⁵

หากพิจารณาในข้อที่ว่า การที่รัฐบาลนั้นร่วมอยู่ในองค์การสนธิสัญญาป้องกันร่วมกัน
แห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือการร่วมในองค์การเพื่อความมั่นคงอื่น ๆ เช่น สันติภาพอา
เซียนได้มีส่วนเป็นอุปการะต่อการสร้างสภาวะผู้นำให้บังเกิดแก่นายกรัฐมนตรีได้เพียงใดนั้น
ก็เป็นที่ยอมรับกันอยู่ทั้งในทางหลักการและทางปฏิบัติว่า จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ มีส่วน

³⁴ “คำแถลงนโยบายของ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2502,”
ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 76, ตอนที่ 23, 13 กุมภาพันธ์ 2502

³⁵ สำนักข่าวเนียบนายกรัฐมนตรียุค, “สุนทรพจน์ในวันครบรอบปีที่ 5 แห่งการลงนามในสนธิสัญญาป้องกัน
ร่วมกันแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้, วันที่ 8 กันยายน 2502,” *op. cit.*, pp. 46-47.

สำคัญอยู่ในองค์การป้องกันในฐานะสำคัญ ๒ สถานะ คือ (๑) ในฐานะนายกรัฐมนตรี หัวหน้าฝ่ายบริหารของราชอาณาจักรไทย และ (๒) ในฐานะผู้บัญชาการทหารสูงสุดซึ่งคุมกำลังทหารของประเทศ แม้ประเทศไทยจะเป็นประเทศเล็กในองค์การนี้ แต่ประเทศมหาอำนาจและประเทศใหญ่น้อยอื่น ๆ ซึ่งร่วมเป็นสมาชิกอยู่ในองค์การนี้ต่างเห็นความสำคัญของประเทศไทยที่เป็นปราการหน้าด่านของประเทศต่าง ๆ ทุกประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ฉะนั้น ความมั่นคงปลอดภัยของประเทศไทยย่อมมีส่วนเกี่ยวข้องกับความมั่นคงปลอดภัยของประเทศอื่น ๆ เหล่านี้ด้วย ยิ่งกว่านั้น ความมั่นคง เด็ดเดี่ยว แน่ใจของผู้บริหารประเทศก็เป็นจุดที่แต่ละประเทศพึงเล็งอยู่เป็นอันมาก

โดยเหตุนี้ การที่รัฐบาลสมัยปฏิวัติโดยการนำของ จอมพล ถนอม กวณิช ๓๒ พรรค มีนโยบายและแสดงเจตจำนงอันแรงกล้าอย่างเปิดเผยที่จะต่อต้านคอมมิวนิสต์ โดยเด็ดขาดนี้ นับว่าเป็นสาระสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เกิดความเชื่อมั่นและเห็นอกเห็นใจประเทศไทยในอันที่จะร่วมมือป้องกันภัยเช่นเดียวกัน อย่างที่ประจักษ์ชัดมาแล้วในกรณีความไม่เรียบร้อยในราชอาณาจักรลาว เพราะการคุกคามและรุกรานของคอมมิวนิสต์ และในกรณีฝึกซ้อมตามโอกาสต่าง ๆ ในวงการทหารของประเทศสันติสัญญาป้องกันร่วมกันแห่งตะวันออกเฉียงใต้จึงปรากฏว่า บทบาทของนายกรัฐมนตรีไทยมีความสำคัญอย่างยิ่งที่ประเทศต่าง ๆ จะต้องรับฟัง และให้ความร่วมมืออย่างฉะฉาน ภาวะผู้นำของนายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติในด้านนี้เป็นที่ทราบโดยทั่วไปทั้งภายในและภายนอก

4. การยึดมั่นในกฎบัตรสหประชาชาติ

รัฐบาลได้กำหนดนโยบายต่างประเทศโดยแถลงว่า จะยึดมั่นในหลักการแห่งกฎบัตรสหประชาชาติ^{๓๖} ทั้งนี้ เป็นที่เข้าใจว่า ในส่วนที่เกี่ยวกับลักษณะการนำในสังคมนานาชาตินี้ รัฐบาลยืนยันการที่ประเทศไทยเป็นรัฐมีอธิปไตยในฐานะประเทศเอกราชในอันที่จะได้มีสิทธิและหน้าที่เท่าเทียมกับประเทศเอกราชทั้งหลายอื่นในโลก และจะปฏิบัติตามหลักการแห่งกฎบัตรสหประชาชาติเพื่อผดุงส่งเสริมสันติภาพของโลก นอกจากนั้น รัฐบาลยังได้แถลงยืนยันให้เห็นความสำคัญของการยึดถือนโยบายนี้หลายครั้งหลายหน เพื่อให้เกิดความมั่นใจแก่ประชาชน

³⁶ โปรดพิจารณารายละเอียดเพิ่มเติมจากบทความนี้ในหัวข้อเรื่องความมั่นคงร่วมกัน

โดยทั่วไปว่า รัฐบาลจะดำเนินหรือพิจารณานโยบายอย่างอิสระในฐานะรัฐเอกราช การใช้
ภาวะผู้นำในเวทีการเมืองระหว่างประเทศตามเจตจำนงดังกล่าวมีอยู่อย่างไรบ้างนั้น เป็นที่ประ
จักษ์แจ้งอยู่โดยทั่วไปแล้วจะไม่ขงนามกล่าว ณ ที่นอก เรืองที่จะเสนอต่อไปเป็นเรื่องเกี่ยวกับ
สาระสำคัญที่ว่า ในกรณีที่ประชาชนชาวไทยและแม้แต่วิชาการเองก็ไม่เห็นด้วยในการที่จะต้อง
ยึดถือคำสั่งคำวินิจฉัยของสหประชาชาตินั้น รัฐบาลโดยเฉพาะอย่างยิ่งนายกรัฐมนตรีจะปฏิบัติ
ต่อไปอย่างไร เรื่องนี้ย่อมมีประโยชน์ยิ่งต่อการศึกษาวินิจฉัยเรื่องภาวะผู้นำ เพราะลักษณะผู้นำ
ของผู้ใดก็ตามในบางโอกาสแสดงออกเมื่อมีเหตุคับขัน มักอยู่เฉพาะหน้า มีความเคร่งครัด
รัดกุมใจอยู่ ถ้าหากผู้นั้นสามารถควบคุมใจและสติสัมปชัญญะได้ดี ลักษณะผู้นำที่แสดงใน
กรณีเช่นนี้มีความหมายอย่างยิ่งต่อการปกครองและควบคุมบังคับบัญชา ทั้งนี้ เป็นเพราะใน
สถานการณ์เช่นนั้น ถ้าผู้เป็นหัวหน้าไม่สามารถควบคุมจิตใจตนเองให้มั่นคงแล้ว ผู้คนที่อยู่ใน
บังคับบัญชาจะกลายเป็นกระต่ายตื่นตูมไปด้วย

โดยนัยนี้ การศึกษาเฉพาะกรณีเฉพาะพระวิหารจะช่วยให้ความกระจ่างเป็นอย่างดียิ่งว่า
ในสถานการณ์อันเดียวต่ออันตรายเช่นนั้น นายกรัฐมนตรีมีความมั่นคงทางจิตใจอย่างไร ใน
อันที่จะเผชิญและแก้ปัญหา ขั้วความดังจะกล่าวต่อไปนี้จะช่วยคลี่คลายได้เป็นอย่างดี

สำหรับกรณีปราสาทพระวิหาร ซึ่งศาลโลกได้วินิจฉัยชี้ขาดไปแล้วนั้น... รัฐบาล
และประชาชนชาวไทยไม่เห็นด้วยกับคำตัดสินของศาลโลก ทั้งในข้อเท็จจริง ในกฎหมาย
ระหว่างประเทศ และในหลักความยุติธรรม... แต่เราตระหนักดีว่า คำพิพากษาของศาล
เป็นอันเสร็จเด็ดขาด ไม่มีทางจะอุทธรณ์ได้... กฎบัตรของสหประชาชาติ มาตรา 94 บ่ง
ไว้ว่า ข้อ 1 สมาชิกแต่ละประเทศของสหประชาชาติรับที่จะปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของศาล
ยุติธรรมระหว่างประเทศในคดีใด ๆ ที่ตนตกเป็นฝ่ายแพ้...

เมื่อเป็นดังนี้ แม้รัฐบาลและประชาชนชาวไทยจะได้มีความรู้สึกเศร้าสลดและ
ขมขื่นเพียงใด ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นสมาชิกของสหประชาชาติ ก็จะต้องปฏิบัติตาม
พันธกรณีในกฎบัตรสหประชาชาติ...

...ทั้งนี้มิใช่เกิดจากความกลัว หรือความขลาดแต่ประการใดเลย แต่... จะต้อง
มองการณ์ไกล เวลาที่เราอยู่ในสังคมของโลก... ประเทศไทยเราได้รับความนิยมนับถือ

จากสังคมนานาชาติเพียงใด ฟันธงทั้งหลายก็ทราบดีอยู่แล้ว ถ้าชาติของเราต้องเสียศักดิ์ศรีและเกียรติภูมิไป... คราวนี้แล้ว ชักดิ้นชักงอไป เราจึงจะสามารถสร้างเกียรติภูมิที่สูญเสียไปคราวนี้กลับคืนมาได้...³⁷

ข้อความดังกล่าวนี้ จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า เกียรติภูมิของชาติเป็นเรื่องสำคัญยิ่งเรื่องหนึ่งในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลนี้ แม้ในยามคับแค้นหัวใจเพราะการสูญเสียยิ่งชีวิตนี้ ลักษณะการเป็นผู้นำยังแสดงออกโดยท่านกล่าวว่

ข้าพเจ้ามาพบกับท่านด้วยน้ำตา แต่หน้าตาของข้าพเจ้าเป็นหน้าตาของผู้ชาย ของเลือด ธงความคงค้ำและผูกใจเจ็บไปชั่วชีวิต ทั้งชาติหนึ่งและชาติหนึ่ง ต่อคงวิญญานของบรรพบุรุษผู้กล้าหาญของไทย ข้าพเจ้าขอกล่าวคำปฏิญาณด้วยสัตย์จรรยาใจ ฟันธงทั้งนี้ น้ำตาไม่ได้ช่วยให้คนคนตาช่นและได้อะไรคืนมา นอกจากความพยายาม ความสามัคคี ความสุขุมรอบคอบ ความอดทนทุกด้านเผชิญกับความสูญเสีย พร้อมทั้งรวมกำลังกาย กำลังใจ กำลังความคิด เพื่อให้ชาติที่รักของเราแข็งแกร่งมั่นคงถาวรยิ่งชน³⁸

โดยผลแห่งคำปราศรัยของนายกรัฐมนตรีในลักษณะผู้นำประเทศโดยแท้เช่นนี้ เป็นการช่วยเป็นน้ำทิพย์ชะโลมใจคนไทยผู้รักชาติซึ่งกำลังเศร้าสลดและหม่นหมองให้บรรเทาลงได้ เรื่องร้ายอันจะเกิดจากความไม่สงบเรียบร้อยเพราะการเดินขบวน เพราะการกระทำอันไม่ถูกต้อง ถึงดังดังได้ด้วยดี ทั้งๆ ที่ทุกคนตั้งใจและผูกใจเจ็บเป็นร้อยจากร้อยอยู่ในหัวใจชั่วชีวิต

กล่าวโดยสรุป การดำเนินนโยบายทางการเมืองระหว่างประเทศ เท่าที่ได้ประมวลเสนอในประการสำคัญๆ นั้น จะเห็นได้ชัดว่า จากการปฏิบัติในประการต่างๆ ดังกล่าวนั้น ทั้งในลักษณะที่ดำเนินการ โดยนายกรัฐมนตรี หรือโดยพระบารมีปกเกล้าปกกระหม่อมก็ตาม เป็นการสร้างสรีรภาพจะผู้นำให้บังเกิดแก่นายกรัฐมนตรีอย่างยากที่จะพรรณนาได้ครบถ้วน อย่างไรก็ตาม การที่นายกรัฐมนตรีเลือกสรร พันเอก (พิเศษ) ถนัด คอมันตร์ ให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ก็นับเนื่องในการจัดให้มีมาตรการสร้างสรีรภาพจะผู้นำให้บังเกิดแก่การดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลนี้และโดยเฉพาะแก่นายกรัฐมนตรี หัวหน้ารัฐบาลให้สูงส่งเป็นที่เชื่อถือแ่วงการนานาชาติอยู่เป็นที่สุดด้วย

³⁷ “คำปราศรัยของ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี เกี่ยวกับคดีปาวาสาทพระวิหาร,” ปาวาสาททางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ เมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม 2505

³⁸ Ibid.

ข้อสรุปและวิเคราะห์

การศึกษาวิจัยเรื่อง “นายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติ การศึกษาเฉพาะกรณีมาตรการสร้างโครงสร้างผู้นำในการบริหารประเทศ” ตามที่ได้เสนอในบทที่ 2 เกี่ยวกับการดำเนินนโยบายทางการเมือง เป็นการศึกษาเฉพาะเพียงบางส่วนของภาวะผู้นำ กล่าวคือ ศึกษาเฉพาะมาตรการสร้างโครงสร้างผู้นำในทางการเมืองเท่านั้น ท่านผู้อ่านคงจะตระหนักดีว่า แม้เป็นการศึกษาในวงแคบ ก็ได้เลือกสรรเด่นมาตรการที่สำคัญ ๆ อันเป็นการสร้างโครงสร้างผู้นำอยู่หลายอย่างหลายประการ อย่างไรก็ตาม ใคร่ขอกล่าวเน้นเพื่อความเข้าใจอันถูกต้อง ณ ที่นอกระบบหนึ่งว่า การศึกษาวิจัยที่ได้กระทำและเสนอไปแล้ว มีลักษณะเป็นเพียงส่วนประกอบส่วนน้อยเกี่ยวกับภาวะผู้นำทางการเมืองของนายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติเท่านั้น เอกสารการวิจัยนี้จะอ่านโดยประโยชน์เป็นแนวในอันที่จะได้ประกอบพิจารณาให้เข้มข้นลึกซึ้งต่อไปได้อีกเป็นอันมาก

ท่านผู้อ่านคงจะสังเกตเห็นได้อีกประการหนึ่งว่า ผู้เขียนมิได้ทำการศึกษาวิจัยในส่วนที่เกี่ยวกับผลแห่งการใช้มาตรการต่าง ๆ ซึ่งเกื้อกูลและสร้างโครงสร้างผู้นำของนายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติตั้งแต่แล้วข้างต้นว่า บังเกิดผลดีแก่การเมืองของประเทศเพื่อความสมบูรณ์พูนสุขของประชาชนและความก้าวหน้าของประเทศชาติอย่างไรบ้าง ทั้งนี้ เป็นเพราะเวลาที่ละเอียดให้ได้เพื่อศึกษามิใช้อย่างจำกัดมาก นอกจากนั้น ทางราชการก็ได้เสนอรายงานผลการปฏิบัติงานในรอบปีแห่งการปฏิวัติเป็นการประจำทุกปี เป็นเอกสารปีละหลาย ๆ เล่ม รวมหลายพันหน้าอยู่แล้ว ท่านผู้สนใจย่อมจะใช้ประกอบการพิจารณากับเอกสารการวิจัยนี้ได้เป็นอย่างดี และนอกจากนั้นยังจะสังเกตเห็นได้ว่า ในเอกสารการวิจัยนี้ตั้งแต่ต้นจนจบบทที่ 2 นี้ ผู้เขียนมิได้เสนอแนะและกำหนดมาตรฐานเพื่อการแก้ไขปรับปรุงให้ก้าวหน้ายิ่งขึ้นแต่อย่างใดเลย เนื่องจากเอกสารการวิจัยนี้มุ่งในการศึกษาวิเคราะห์แบบ descriptive and analytical เพื่อให้เห็นมาตรการสร้างโครงสร้างผู้นำว่า การที่ประเทศชาติในสมัยปฏิวัติเจริญก้าวหน้าและสงบสันติสุขอย่างที่เราเห็นอยู่นี้ มีมาตรการสำคัญ ๆ อย่างไรที่นายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติได้ใช้ในการบริหารประเทศ มิได้มุ่งเสนอแบบ normative ในอันที่จะเสนอแนะให้มีการแก้ไขปรับปรุงหรือกำหนดมาตรฐานดำเนินการเสียใหม่ในลักษณะอะไรต่อไป เพราะการที่จะทำได้โดยถูกต้องในประการหลังนี้ผู้เขียนเห็นว่า นอกจากผู้เขียนมิใช่ผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ชำนาญการพิเศษแล้ว ยังเห็นว่าจำเป็น

ต้องใช้เวลาทำการศึกษาวิจัยให้ได้ข้อมูลโดยละเอียดมากกว่าคนอื่นมาก มิฉะนั้น ข้อเสนอนั้นก็จะเป็นแต่เพียงข้อเสนอลอยๆ หากหลักฐานยืนยันเพื่อสนับสนุนให้เชื่อถือมิได้ อย่างไรก็ตาม ในบทที่ ๕ นี้ ท่านผู้อ่านก็จะทราบได้โดยปริยายว่า มีปัญหาสำคัญอย่างไรบ้างที่ต้องรับแก้ไข

ในบทนี้ ผู้เขียนใคร่ขอเสนอข้อสรุปและวิเคราะห์ในลักษณะที่สำคัญ ๓ ประการ คือ สรุปวิเคราะห์มาตรการสร้างสรรคภาวะผู้นำ สรุปวิเคราะห์ปัญหาการบริหารราชการในสมัยปฏิวัติ และวิเคราะห์แนวโน้มใหม่ๆ ที่เกิดจากต่อภาวะผู้นำของนายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติ ทั้งสามประการนี้ ขอท่านผู้อ่านได้โปรดถือว่า เป็นแต่เพียงการพรรณนา วิเคราะห์ และข้อสังเกตตามความคิดเห็นเป็นส่วนตัวของผู้เขียน ซึ่งมีความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับเรื่องปฏิวัติอย่างจำกัดมาก และยิ่งกว่านั้น ในปีแรกแห่งการปฏิวัติ ผู้เขียนก็มิได้อยู่ในประเทศไทย จึงไม่มีโอกาสได้รู้ได้เห็นด้วยตาตนเองว่า ในระยะต้นๆ แห่งการปฏิวัตินั้น สถานการณ์ที่แท้จริงเป็นอย่างไร ฉะนั้น ขอได้โปรดถือว่า ข้อสรุปในบทนี้เป็นความเห็นส่วนตัวของผู้เขียนแต่ผู้เดียวเท่านั้น มิได้เกี่ยวกับผลงานวิจัยของสถาบันการศึกษาที่ผู้เขียนประจำทำงานอยู่แต่อย่างใดเลย

สรุปวิเคราะห์มาตรการสร้างสรรคภาวะผู้นำ

วิญญูชนที่ไม่มีจิตใจฝักใฝ่ในลัทธิคอมมิวนิสต์หรือกระทำการอันเป็นคอมมิวนิสต์ หากได้ติดตามด้วยการวางตัวเป็นกลางและด้วยใจเป็นธรรม ดังเหตุการณ์การบริหารประเทศของรัฐบาลในสมัยปฏิวัติ เฉพาะอย่างยิ่ง ลักษณะการนำของ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติ ย่อมจะต้องเห็นพ้องกับผู้เขียนว่า ประเทศไทยในสมัยปฏิวัติโดยการนำของรัฐบาลได้ปฏิวัติพัฒนาประเทศก้าวหน้าไปมากในทุกๆ ทาง และจะก้าวหน้าต่อไปอีกโดยไม่หยุดยั้ง หากไม่มีเหตุสุดวิสัยมาเป็นอุปสรรคในการพัฒนาประเทศเสียก่อน เช่น สงครามหรือการคุกคามรุกรานจากภายนอก

เมื่อได้พิจารณาสถานการณ์ภายในของประเทศเพื่อนบ้านที่รายรอบประเทศไทยอยู่ในเชิงเปรียบเทียบกับประเทศไทยแล้ว ย่อมจะยืนยันได้อย่างเต็มปากเต็มคำได้ว่า ประเทศไทยมีความสงบด้านดีมากกว่ามากนัก

แม้กระนั้นก็ตาม ต้องยอมรับว่า ประเทศไทยเป็นของคนไทยทุกคน คนไทยทุกคนที่รัก

ชาติย่อมต้องการและรักที่จะเห็นประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่เหมาะสมแก่ประเทศชาติ ก็น่าที่จะห้วงใยเสียมิได้ว่า มาตรการและการใช้ภาวะผู้นำของนายกรัฐมนตรีสมัยปฏิบัติ และสถาบันทางการเมืองในสมัยปฏิวัติมีลักษณะพิเศษเป็นการยกเว้นจากหลักนิยมทั่วไปของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอยู่มีใช้น้อย แม้บุคคลทั่วไปจะหนักคิดว่า สมัยปฏิวัติเป็นสมัยที่มีการปกครองในลักษณะพิเศษเป็นการชั่วคราวระยะเวลาหนึ่ง ก่อนที่จะมีรัฐธรรมนูญถาวรเป็นหลักในการปกครองประเทศต่อไป และต่างก็ให้ความร่วมมือกับรัฐบาลในสมัยปฏิวัติโดยยอมจำกัดสิทธิเสรีภาพในทางการเมืองอันเนื่องมาจากการประกาศใช้กฎอัยการศึก การมีมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร และการมีรัฐสภาที่ประชาชนมิได้มีสิทธิส่วนในการเลือกผู้แทนแต่ก็ตาม ก็ยังเห็นได้ชัดว่า รัฐบาลในสมัยปฏิวัติมีภาระหน้าที่รับผิดชอบอันหนักเพิ่มขึ้นอีกอย่างท่วมท้นทับทวี เฉพาะอย่างยิ่ง การที่จะใช้ลักษณะการนำในการบริหารประเทศให้ได้ทั้งผลก้าวหน้าในการปฏิวัติพัฒนาประเทศ และให้ได้ทั้งน้ำใจจากประชาชนที่ยอมเสียสละหลักการดังกล่าวแล้วประการหนึ่ง และนอกจากนั้น รัฐบาลสมัยปฏิวัติยังต้องรับผิดชอบต่อเนื่องไปถึงผลงานที่สำคัญๆ อีกบางอย่าง ได้แก่การสร้างรากฐานการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญในด้านจิตใจของประชาชน และรัฐธรรมนูญที่กำลังจัดร่างอยู่โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญจะอำนวยผลดีให้แก่การปกครองประเทศในอนาคตได้อย่างจริงจังยั่งยืนสักเพียงใดอีกประการหนึ่ง

ทั้งนี้ เป็นเพราะลักษณะพิเศษแห่งอำนาจในการบริหาร ประเทศของรัฐบาลในสมัยปฏิวัติ และการยอมเสียสละของประชาชนซึ่งไม่เคยมีมาก่อนในประวัติศาสตร์การปกครองระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยเช่นนี้ จึงเป็นที่คาดหมายได้ว่า ประชาชนต่างตั้งความหวังไว้ที่ผลงานของรัฐบาลสมัยปฏิวัติว่า จะบังเกิดผลอันยอดเยี่ยมก้าวหน้าให้แก่ประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนได้โดยแท้จริง

ในลำดับต่อไปนี้จะได้เสนอข้อวิเคราะห์สรุปปัญหาที่นำใคร่ครวญเกี่ยวกับมาตรการสร้างสรรคภาวะผู้นำแต่ละมาตรการ เฉพาะที่เห็นว่ามีมีความสำคัญและจะก่อให้เกิดปัญหาเป็นพิเศษจริง ๆ เท่านั้น

1. มาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร

มาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร เป็นมาตรการที่สร้างสรรคให้

นายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติมีและใช้ภาวะผู้นำแบบนิตินัยที่มีอำนาจมากที่สุดเท่าที่เคยปรากฏในประวัติศาสตร์การปกครองระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย จริงอยู่ ในเรื่องนี้แม้นายกรัฐมนตรีจะมีได้เป็นผู้มีอำนาจสั่งการได้โดยเด็ดขาดตามมโนธรรมของนายกรัฐมนตรีเอง เพราะจะต้องมีมติของคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีจึงจะมีอำนาจสั่งการได้ก็ตาม ผู้เขียนมีประสบการณ์จากทางปฏิบัติเท่าที่ได้สังเกตเห็นมาแล้วจากกรณีที่ผ่านมา ปรากฏว่า ประชาชนต่างมุ่งและรวมจุดความสนใจอยู่ที่นายกรัฐมนตรีเป็นอันดับแรก ส่วนการที่คณะรัฐมนตรีมีมติว่าอย่างไรหรือนายกรัฐมนตรีได้แจ้งให้สภาทราบเกี่ยวกับการที่ได้สั่งการหรือกระทำการใด ๆ ไปแล้วตามอำนาจที่มีอยู่ในมาตรา 17 แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรอย่างไรวินั้น อยู่ในความสนใจเป็นอันดับรอง

หากพิจารณาในทางหลักรัฐศาสตร์ ก็ย่อมจะต้องยอมรับว่า เป็นเรื่องที่น่าห่วงใยมาก เพราะอำนาจปกครองประเทศที่สำคัญ 3 ประการคือ อำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการนั้น ปรากฏว่า ในสมัยปฏิวัตินี้มีอำนาจอธิปไตย 2 ประการ คือ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ ตามขอบเขตอำนาจแห่งมาตรา 17 ของรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรนั้นรวมอยู่ในบุคคลหรือคณะบุคคลเดียว ฉะนั้น ความห่วงวาระแว้งเกี่ยวกับการใช้อำนาจนี้ในทางที่จะไม่ถูกต้องจึงมีอยู่เสมอ แม้ได้ปรากฏมาในอดีตแล้วว่า การใช้อำนาจนี้เป็นไปโดยรอบคอบอย่างยิ่งยวดก็ตาม แต่ก็ยังไม่สามารถวางใจเชื่อได้โดยแท้ว่า การใช้อำนาจซึ่งมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจตุลาการโดยมิได้อาศัยกระบวนการยุติธรรม เฉพาะอย่างยิ่งการไม่มีอุทธรณ์ฎีกาเช่นนั้น จะไม่มีความผิดพลาดเกิดขึ้นได้เลยโดยเด็ดขาด

ฉะนั้น จึงเป็นเรื่องที่น่าห่วงใยอยู่กับการสืบสวนและสอบสวนชั้นต้นอย่างเที่ยงธรรม และขึ้นอยู่กับองค์บุคคล คือ นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม มาตรา 17 แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร แม้จะมีข้อที่น่าห่วงใยอยู่มากดังกล่าว แต่บทบัญญัติมาตรานี้มีผลเป็นทั้งมาตรการป้องกันปราม และเป็นมาตรการที่เด็ดขาดยับยั้งในการปราบปรามเหตุร้ายอันเกิดจากการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร และราชบัลลังก์ลักษณะอันเด็ดขาดยับยั้งตามบทบัญญัติมาตรานี้ที่สำคัญก็คือ ผู้กระทำความผิดจะได้รับผล และประชาชนจะได้ทราบผลจากการสั่งการในเรื่องนี้โดยรวดเร็ว ณ จุดที่เหตุเกิด ในขณะที่เรื่องราว

เหตุการณ์ยังไม่เลื่อนไปจากความทรงจำ นอกจากนั้น บทบัญญัติมาตราหนึ่งมีผลที่สำคัญในตัวของมันเองอีกประการหนึ่ง คือ แม้เมื่อยังไม่ใช้ก็มีผลทางใจในการบ่งปรางอยู่มาก

2. สภาร่างรัฐธรรมนูญ

ในสมัยปฏิวัติ สภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งมีหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ และมีฐานะเป็นรัฐสภาทำหน้าที่นิติบัญญัติด้วยนั้น นับว่าเป็นสถาบันทางการเมืองสูงสุดของชาติคู่เคียงกับคณะรัฐบาลในสมัยปฏิวัติ เนื่องจากเป็นที่ทราบกันอยู่โดยทั่วไปว่า สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่คือบุคคลที่คณะปฏิวัติเห็นดีเห็นชอบให้เข้าร่วมอยู่ในสภาร่างรัฐธรรมนูญ ฉะนั้น ความสัมพันธ์ภายในของสภาร่างรัฐธรรมนูญกับรัฐบาลจึงมีลักษณะเป็นความสัมพันธ์ภายในวงการของคณะปฏิวัติ ดังที่จะเห็นได้ว่าในสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งทำหน้าที่เป็นรัฐสภานั้น มีแต่เฉพาะรัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญร่วมกันกระทำหน้าที่ในทำนองปรึกษาหารือมากกว่าที่จะได้ทำหน้าที่รัฐสภาที่มีฝ่ายค้านโดยแท้จริงรวมอยู่ด้วย โดยนัยนี้ ผลงานของสภาร่างรัฐธรรมนูญจะเป็นไปอย่างไรนั้น ย่อมมีผลกระทบถึงชื่อเสียงเกียรติคุณของรัฐบาลสมัยปฏิวัติด้วยเสมอ

ข้อที่น่าใคร่ครวญเกี่ยวกับสภาร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวโดยเฉพาะในแง่ที่เกี่ยวกับการทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญนั้น จะมีผลกระทบถึงภาวะผู้นำของนายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติอย่างน้อยในลักษณะที่สำคัญ ๒ ประการ คือ

ในประการแรก เมื่อเป็นที่ทราบกันอยู่โดยทั่วไปว่า สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยบุคคลส่วนมากอย่างไรคงกล่าวแต่ข้งต้น บุคคลภายนอกก็ย่อมจะต้องมุ่งความสนใจไปที่ผลการปฏิบัติงานของสภานี้ว่า เป็นไปในลักษณะอย่างไร เฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนที่เกี่ยวกับส่วนดีแห่งเวลาและผลงานที่เกิดจากการร่างรัฐธรรมนูญว่า สามารถที่จะใช้คำว่า “โดยรอบคอบ” เป็นข้ออ้างเกี่ยวกับผลงานร่างรัฐธรรมนูญ ในเวลาที่ผ่านไปได้เพียงพอหรือไม่ ปัญหาข้อนี้มีความสำคัญในอันที่จะกระทบถึงสัจจาของรัฐบาลสมัยปฏิวัติที่ว่า รัฐบาลสมัยปฏิวัติและการใช้อำนาจอธิปไตยในการปกครองประเทศจะมีอยู่ชั่วคราวเฉพาะจากัดจนกว่าจะมีรัฐธรรมนูญซึ่งร่างขึ้นโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญเท่านั้น เรื่องนี้ขอให้ระลึกว่า แม้ประชาชนจะมีความหวังดีและให้ความร่วมมืออย่างดีแก่รัฐบาลสมัยปฏิวัติเพียงใดก็ตาม ประชาชนก็มีระดับ

การณืและมีสิ่งเปรียบเทียบ เนื่องจากประเทศไทยเคยใช้และเคยร่างรัฐธรรมนูญมิใช่เฉพาะ ครังนี้เป็นครั้งแรก หากระยะเวลาที่ใช้ในการร่างรัฐธรรมนูญได้เป็นไปโดยเหมาะสมแล้ว รัฐบาลสมัยปฏิวัติจะไม่พ้นข้อครหา และจะเป็นเรื่องที่น่าเสียใจอย่างยิ่ง ถ้าข้อครหานี้มี ลักษณะเป็นการกล่าวหาว่า คณะปฏิวัติและรัฐบาลสมัยปฏิวัติไม่รักษาสัจจจาาในการใช้อำนาจ ปฏิวัติควบคุมสถานการณ์ของประเทศชั่วคราวระยะเวลากำกัฏ

อีกประการหนึ่งที่น่ามีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่าประการแรก คือ ผลงานของสภา ร่างรัฐธรรมนูญซึ่งจะแสดงออกในรูปของรัฐธรรมนูญฉบับที่จะใช้ต่อไปในลักษณะที่ว่า รัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะมีผลใช้ได้ดี เขากันได้เป็นอย่างดีกับรูปของสังคมไทย จิตใจของคนไทย และความต้องการของคนไทย อันเป็นส่วนรวมของชาติ ในลักษณะที่เป็นรากฐานทางการเมือง และการปกครองระบอบประชาธิปไตยต่อไปเพียงใดนั้น นับว่ามีความสำคัญอยู่มาก เพราะตามที่ได้กล่าวแล้วข้างต้นของบทนำว่า คณะปฏิวัติก็ รัฐบาลสมัยปฏิวัติก็ ยังมีหน้าที่รับผิดชอบ ต่อเนื่องโดยปริยายต่อความรับผิดชอบอันเกี่ยวกับเสถียรภาพทางการเมืองและวิถีดำรงชีวิตใน ระบอบประชาธิปไตยของคนไทยในอนาคตหลังจากที่ใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้ว เนื่องจาก เป็นวัตถุประสงค์สำคัญข้อหนึ่งของคณะปฏิวัติ ฉะนั้น เรื่องนี้จึงมีเป้าหมายอยู่มิใช่เฉพาะแต่การ ปฏิบัติในปัจจุบัน หากแต่เป็นเรื่องในอนาคตที่จะต้องจารึกไว้ในประวัติศาสตร์ชาติไทย ปัญหา ในเรื่องนี้มิใช่อยากอยู่ที่ว่า จะทำจะร่างรัฐธรรมนูญอย่างไรจึงจะได้ให้ทั้งหลักการอันเป็นแนว นิยมของการปกครองระบอบประชาธิปไตยเช่นเดียวกันกับนานาอารยประเทศ รวมทั้งให้ได้ผล ดีในทางปกครองเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของปวงชน และมีชีวิตอยู่ร่วมกันด้วยความผาสุก สงบสันติ เช่นเดียวกันกับประเทศประชาธิปไตยที่เจริญก้าวหน้าทั้งหลาย นับว่าเป็นเรื่องสำคัญที่ จะต้องติดตามศึกษาวิจัยต่อไป

๕. ปรัชญาการปกครองแบบพ่อบ้านพ่อเมือง

ตามที่ได้กล่าวแล้วในตอนต้นของเอกสารวิจัยนี้เกี่ยวกับผลดีของปรัชญาการ ปก ครองแบบพ่อบ้านพ่อเมืองว่า เป็นมาตรการอันสำคัญที่นายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติใช้อยู่อย่าง กว้างขวาง เฉพาะอย่างยิ่งการตรวจราชการของนายกรัฐมนตรีว่า ได้ช่วยก่อให้เกิดความเชื่อ มโยงระหว่างรัฐบาลกับประชาชนในอันที่รัฐบาลจะได้กำหนดนโยบายให้เป็นการสนองตอบตรง

ตามความต้องการของประชาชนได้ดียิ่งขึ้น ในบทสรุปนี้ ผู้เขียนใคร่ขอเสนอประเด็นการของ
ผู้เขียนสักเพียงเล็กน้อยว่า เรื่องนี้แม้จะมีส่วนดีอยู่มากสักเพียงใดก็ตาม ก็ขอที่นำใคร่ครวญ
อยู่บ้างเกี่ยวกับการที่จะมีผลกระทบถึงภาวะผู้นำของนายกรัฐมนตรี ได้อยู่เหมือนกัน

ปัญหาในเรื่องนี้จะต้องพิจารณาประกอบกับความจริงซึ่งจะหนีไม่พ้นของคณะปฏิวัติ
ประการหนึ่ง คือ หน้าที่ความรับผิดชอบของคณะปฏิวัติและรัฐบาลสมัยปฏิวัติเกี่ยวกับการควบคุม
สถานการณ์ของประเทศและการพัฒนาประเทศ ซึ่งจำเป็นต้องจัดสรรคนที่ไว้วางใจเป็นพิเศษ
ให้มาช่วยเหลืออยู่ลงในจึงมักปรากฏเสมอมาว่า ในการนี้มีการจัดทำเครื่องหมายอันเป็นสัญลักษณ์
ลักษณะของบุคคลลงในประเภทชนในรูปของแหวนบ้าง แหวนบ้าง จริงอยู่ในเรื่องนี้ผู้ให้จะมี
เจตนาดีเพื่อสร้างเสริมกำลังใจให้แก่ผู้รับสักเพียงใดก็ตาม แต่ข้อเท็จจริงก็แสดงให้เห็นว่า
ผู้รับเป็นบุคคลที่ได้รับความไว้วางใจจากผู้ให้เป็นส่วนตัว มิใช่ทางราชการ แต่จะอย่างไร
ก็ตาม หากปรากฏว่า จำนวนผู้รับเพิ่มพูนกว้างขวางออกไปมากเพียงใด ลักษณะของผู้รับก็
ย่อมจะแตกต่างกันออกไปมากเพียงนั้น ในกรณีนี้ขอให้ระลึกคำของพระที่ท่านสอนว่า “นานา
จิตต” หรือตามที่ฝรั่งกล่าวว่า “man is different” โดยนัยนี้ ถ้าผู้รับเป็นคนที่มีทัศนคติที่เห็น
คุณค่าของสัญลักษณ์ที่ได้รับมา จะคิดจะทำการสิ่งใดก็คิดถึงเกียรติยศเกียรติศักดิ์ทั้งในส่วน
ตัวของตัวเอง อีกทั้งผลที่จะกระทบถึงผู้ให้ด้วย ถ้ากรณีเป็นเช่นนั้นนับว่าเป็นบุญของผู้ให้
ถ้าผู้รับประพฤติตนไม่สมควรก็ควรที่จะก่อให้เกิดความเสื่อมศรัทธาชนในหมู่ข้าราชการและ
ประชาชนซึ่งจะมีผลเสียกระทบถึงภาวะผู้นำของผู้ให้ด้วย เรื่องนี้หากพิจารณาอย่างผิวเผินแล้ว
จะเห็นว่าเป็นเรื่องขมขื่น และเป็นเรื่องส่วนตัวของผู้ให้ที่จะให้ใครก็ได้ แต่ถ้าได้พิจารณา
ลงไปให้ลึกซึ้ง ย่อมจะเห็นได้ว่า มีความสำคัญทางจิตใจอยู่มาก เพราะสัญลักษณ์เช่นนั้น
เป็นการแสดงออกซึ่งคุณงามความดี ความรู้ความสามารถ และความไว้วางใจของผู้ให้อย่าง
ที่สุดประการหนึ่ง ในหมู่ข้าราชการจะมีความรู้สึกอย่างไรก็ตาม แต่อาจกล่าวได้ว่า ผู้รับเป็น
ข้าราชการหรือบุคคลตัวอย่างของความดีเด่น ผู้อื่นจึงมักติดตามสังเกตผู้ที่มีส่วนแหวนคิดแหวน
ดังกล่าวว่า เป็นบุคคลอย่างไรจึงได้รับเครื่องหมายอันเป็นสัญลักษณ์เช่นนั้น ในที่สุดก็จะมา
ยุติลงที่ผู้ให้ว่า ได้เลือกให้แก่ผู้ใด อันหมายถึงเจตนาของการเลือกใช้คนถูกหรือไม่

ในทำนองเดียวกัน ข้อวิเคราะห์ในลักษณะเช่นนี้ย่อมใช้เป็นหลักในการวิเคราะห์ราชการ การการเมืองซึ่งเข้าร่วมอยู่ลงในของรัฐบาลตามระบบอุปถัมภ์ได้เช่นเดียวกัน ซึ่งผู้เขียนจะไม่ ขอกล่าวซ้ำ หากแต่จะขอกล่าวเน้นว่า บุคคลทั้งสองประเภทนี้มีความสำคัญอย่างมากต่อการที่จะ ช่วยสร้างเสริมหรือเป็นการวิตรอนศรัทธาซึ่งข้าราชการ โดยทั่วไปเคารพนับถือนายกรัฐมนตรี อันเป็นทุนอยู่แต่ในฐานผู้บังคับบัญชาสูงสุดของฝ่ายบริหาร

4. การดำรงตำแหน่งสำคัญเพื่อการควบคุมนโยบายและสถานการณ์

มาตรการที่นับว่าสำคัญอีกประการหนึ่งในการใช้ภาวะผู้นำในทางการเมืองของนายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติ ก็คือ การเข้าดำรงตำแหน่งที่สำคัญ ๆ เองเพื่อประโยชน์แก่การควบคุม สถานการณ์และนโยบายของรัฐบาล เช่น นอกจากจะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแล้ว ยังดำรง ตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด และอธิบดีกรม ตำรวจเป็นต้น โดยผลแห่งการที่นายกรัฐมนตรีเข้าดำรงตำแหน่งสำคัญ ๆ ดังกล่าว เมื่อพิจารณา ประกอบกับการที่มีสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นศูนย์บัญชาการของนายกรัฐมนตรี โดยมีส่วนราชการ สำคัญ ๆ ในสังกัดอยู่มากมาย และการที่นายกรัฐมนตรีมีอำนาจตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรแล้ว ย่อมยืนยันได้ว่า มีมาตรการสร้างสรรคภาวะผู้นำให้แก่ นายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติอย่างพร้อมมูล นายกรัฐมนตรีเป็นทั้งผู้นำในทางการเมืองและการ บริหารประเทศ เป็นทั้งผู้นำในราชการทหาร ตำรวจ และราชการพลเรือน

ข้อที่น่าใคร่ครวญอย่างยิ่งก็คือ เมื่อนายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติเป็นผู้นำอยู่มากมาย หลายด้านดังกล่าวก็น่าจะเป็นธรรมดาอยู่เองที่นายกรัฐมนตรีจะต้องมีภารกิจอย่างกว้างขวาง ทั้งงานหลวง งานราษฎร์ เมื่อพิจารณาประกอบกับจิตใจของข้าราชการและประชาชนโดยทั่วไป แล้ว ย่อมปรากฏความจริงซึ่งน่าจะเป็นลักษณะนิสัยประจำชาติไทยก็คือ ทั้งข้าราชการและ ประชาชนต่างมุ่งมองขึ้นไปที่สุดดยอดและหวังบารมีจากเบื้องบน ฉะนั้น ในทางราชการจึงมัก จะต้องรอความคิดริเริ่ม คำสั่งจากเบื้องบน เว้นเสียแต่ศึกษาพิจารณาละเอียดยิ่งขึ้นในตอน ที่ ๕ ของข้อสรุปและวิเคราะห์ที่กล่าวด้วยปัญหาของการบริหารราชการ

ในสิ่งที่เกี่ยวกับทางสังคมและประชาชนก็เช่นเดียวกัน ถ้าสามารถทำได้จะต้องขอเชิญ

ขอความกรุณาให้นายกรัฐมนตรีไปเป็นประธานหรือมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคมต่าง ๆ เหล่านี้กันอย่างกว้างขวาง ดังที่จะเห็นได้ว่า การเปิดถนน เปิดสะพาน เปิดตึก เปิดงาน เปิดสะพานน้ำ ฯลฯ นายกรัฐมนตรีมีจะต้องได้รับเชิญให้เป็นประธานในพิธี

ผู้เขียนใคร่ขอกล่าวเน้นเพื่อความกระจ่างว่า การที่นายกรัฐมนตรีสามารถรับเชิญและไปร่วมในพิธีและงานต่าง ๆ ได้นั้น ย่อมเป็นผลดีในด้านจิตใจของประชาชนที่จะช่วยเกื้อกูลภาวะผู้นำของนายกรัฐมนตรีอยู่เป็นอันมาก เพราะถ้าผู้เชิญไม่มีความเคารพนับถือแล้ว ก็ย่อมจะไม่เชิญโดยแท้ แต่ข้อที่น่าคิดน่าเป็นห่วงอย่างยิ่งก็คือ เวลาและกำลังกายของนายกรัฐมนตรีที่จำต้องเสียสละไปเพราะเรื่องเบ็ดเตล็ดเหล่านี้จะคุ้มค่าคุ้มควรแก่การที่บุคคลที่เป็นที่หนึ่งของทางราชการจะต้องไปปฏิบัติจัดทำด้วยตนเองหรือไม่ เพราะภารกิจอันสำคัญองชาติที่นายกรัฐมนตรีจะต้องใช้กำลังกายบัญชาเพื่อวินิจฉัยสั่งการในประการอื่น ๆ ยังมีอีกมากต่อมากนัก

เมื่อได้ศึกษาพิจารณามาถึงขั้นนี้ ย่อมเป็นการเพียงพอที่จะยืนยันได้ว่า มาตรการสร้างสรรค์ภาวะผู้นำนั้น แม้บางประการจะมีผลสืบเนื่องมาจากรัฐธรรมนูญและกฎหมาย แต่ก็มีมาตรการอีกหลายอย่างหลายประการที่เกิดขึ้นเพราะ “กรรมดีย่อมสนองตอบในทางดีแก่ผู้ประกอบกรรมนั้น” เช่นเดียวกันกับอำนาจบริหารซึ่งอาจเกิดขึ้นได้โดยนิตินัย และอาจเกิดขึ้นได้โดยพฤตินัยจากการปกครองบังคับบัญชาดังที่ พลเอก ถนอม กิตติขจร ได้เสนอไว้แล้วในบทความเรื่อง “การใช้อำนาจในการบริหารราชการ” ตามที่ได้กล่าวอ้างไว้แล้วข้างต้น นับว่าเป็นตัวอย่างอันดีที่นักบริหารหรือหัวหน้างานจะได้ใคร่ครวญและเฝ้าหาเพื่อเสริมสร้างภาวะผู้นำให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นจะเป็นประโยชน์แก่การบริหารราชการของประเทศชาติต่อไป

ข้อสรุปวิเคราะห์ปัญหาการบริหารราชการในสมัยปฏิวัติ

ปัญหาการบริหารราชการย่อมมีอยู่เสมอไม่ว่าในสมัยใด แต่การที่หยิบยกปัญหาการบริหารราชการในสมัยปฏิวัติขึ้นเสนอเป็นพิเศษนั้นเป็นเพราะเห็นว่า ปัญหาที่จะกล่าวต่อไปนี้นับวันแต่จะมีลักษณะเป็นเหตุขัดขวางมิให้การดำเนินนโยบายบริหารราชการในสมัยปฏิวัติดำเนินไปได้โดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพตามความมุ่งมาดปรารถนา จึงขอเสนอเฉพาะที่เห็นว่า มีส่วนเกี่ยวข้องกับอย่างสำคัญกับการบริหารราชการเพื่อปฏิบัติตามนโยบายปฏิวัติพัฒนาประเทศให้บรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพเท่านั้น

1. ปัญหาเกี่ยวกับความไว้วางใจ

การที่รัฐบาลนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติมีนโยบายที่จะระดมกำลังคนและกำลังปัญญาโดยไม่ถือพรรคถือพวกกันนั้น เป็นเรื่องที่น่าชื่นชม เป็นการสร้างสรรค์ให้เกิดสามัคคีธรรมในหมู่คณะ และความร่วมมืออย่างกว้างขวาง จนเป็นที่ประจักษ์ชัดอยู่แล้วโดยทั่วไป แต่การที่จะกระทำให้ได้ตามความมุ่งมาดปรารถนาโดยสมบูรณ์นั้น ย่อมมีขีดจำกัดอยู่ด้วยเสมอ ขีดจำกัดที่สำคัญคือความไว้วางใจในตัวบุคคลทั้งในด้านความรู้ความสามารถและความซื่อสัตย์สุจริตต่ออุดมการณ์ของรัฐบาลในสมัยปฏิวัติ ในอันที่จะมอบหมายให้บุคคลนั้น ๆ รับผิดชอบดำเนินงานสำคัญ ๆ เช่น การควบคุมกำลังและการควบคุมการบริหารราชการในตำแหน่งสำคัญ ๆ เป็นต้น ฉะนั้น การใช้คนในลักษณะระดมกำลังดังกล่าวจึงมีลักษณะจำกัดขอบเขตอยู่เฉพาะบุคคลที่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือผู้ใกล้ชิดติดกับนายกรัฐมนตรีรู้จักและไว้วางใจ หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การเลือกสรรตัวบุคคลเพื่อการดังกล่าวจะต้องเริ่มจากวงในของผู้ร่วมงานปฏิวัติซึ่งเป็นศูนย์รวมออกไปหาวงนอกหรือบุคคลภายนอก ลักษณะพิเศษเช่นนี้จะยิ่งพิสูจน์ความจริงให้เห็นเด่นชัดยิ่งขึ้นหากพิจารณาดำรงตัวบุคคลผู้ครองตำแหน่งหน้าที่สำคัญ ๆ ของประเทศอยู่ในขณะนี้

การที่ผู้เขียนเสนอปัญหาขึ้นนี้ ผู้เขียนตระหนักดีถึงความจำเป็นและความสำคัญของความไว้วางใจและความซื่อสัตย์สุจริตต่ออุดมการณ์ของรัฐบาลสมัยปฏิวัติมาก แต่ต้องการที่จะเสนอให้เห็นว่าเรื่องนี้นับวันแต่จะเป็นปัญหาเพิ่มพูนขึ้นโดยลำดับ จึงขอเสนอความเห็นส่วนตัวซึ่งได้มาจากการติดตามสังเกตการณ์มาแต่ต้นในฐานะนักศึกษาผู้หนึ่ง ขอเสนอที่จะกล่าวต่อไป หากเห็นว่า ยังพิสูจน์มิได้ก็อาจจะถือเป็นเพียงสมมติฐานเพื่อการศึกษาวิจัย ก็ย่อมจะเป็นประโยชน์แก่ราชการบริหารของประเทศมาก

ก. ความไว้วางใจในตัวบุคคลคนหนึ่งคนใดเป็นพิเศษโดยเฉพาะ เป็นเหตุให้ต้องทำการแต่งตั้งมอบหมายให้ผู้นั้นดำรงตำแหน่งสำคัญทั้งในระดับการเมืองและงานประจำ ทั้งในลักษณะงานประจำและงานจรมากมายหลายตำแหน่ง

ฉะนั้น ผลจากทางปฏิบัติดังกล่าวนี้ หากทอดทิ้งไว้เนิ่นนานยิ่งขึ้น ก็ย่อมจะมีผลกระทบถึงการใช้ลักษณะการนำในการบริหารงานเฉพาะอย่างยิ่งหลักใช้คนให้ถูกมากยิ่งขึ้นและจะไม่

ได้ผลงานเต็มภาคภูมิเท่าที่ควร ทั้งนี้เป็นเพราะราชการในตำแหน่งสำคัญ ๆ ย่อมมีลักษณะพิเศษแตกต่างกัน จะต้องอาศัยความรู้ความสามารถและประสบการณ์ต่าง ๆ กัน ถ้าเป็นราชการในระดับการเมืองเพื่อเหตุผลในการควบคุมนโยบายจะเห็นว่า มีปัญหาไม่สู้มากนัก แต่ถ้าเป็นราชการซึ่งอยู่ในหน้าที่รับผิดชอบของข้าราชการประจำ ย่อมมีปัญหาพาดพิงถึงประสิทธิภาพของงานเสมอ เพราะจะหาผู้ควบคุมงานตามข้อบังคับที่กำหนดเป็นตามปริมาณและคุณภาพของงานในส่วนราชการนั้น ๆ โดยนัยนี้ การที่จะหวังให้ได้ผลดีทั้งในด้านความไว้วางใจและประสิทธิภาพของงานในขณะเดียวกันนั้น จึงเป็นเรื่องที่หวังได้ยาก และมักจะขึ้นอยู่กับการเสียสละอย่างสูงของผู้ที่ได้รับมอบความไว้วางใจเป็นรายบุคคลประการหนึ่ง และในประการที่สำคัญที่สุดอีกประการหนึ่งซึ่งจะมองข้ามเสียมิได้ คือ การเสียสละของผู้ที่เป็นรองหรือผู้ช่วยของบุคคลในประการแรก ในอันที่จะช่วยควบคุมบังคับบัญชาและสั่งงานแทนทั้ง ๆ ที่ไม่มีอำนาจโดยสมบูรณ์เหมือนหัวหน้าส่วนราชการนั้น ๆ

๖. แม้กรณีในข้อ ก. นั้น จะปรากฏว่า ราชการดำเนินไปได้โดยราบรื่นดีก็เพียงใดก็ตามก็ย่อมจะมีปัญหาในวงราชการเกิดขึ้น ความเด่นชัดของปัญหาในเรื่องนี้จะแตกต่างกันก็แต่เฉพาะการพูดโดยเปิดเผยหรือซุบซิบกันเท่านั้นเอง ปัญหาที่กล่าวถึงคือความรู้สึกที่ว่า ถ้าผู้ใดไม่ได้ทำงานหลาย ๆ ตำแหน่งจะเป็นผู้ที่ไม่มีความสำคัญในราชการ ถ้าเป็นคนที่ไม่มีจิตใจมั่นคงก็จะมีปมด้อย และจะต้องหาทางออกเพื่อแก้ปมด้อยโดยการวิ่งเต้นให้ได้ใกล้ชิดกับวงในเพื่อเหตุผลและประโยชน์ทั้งส่วนตัว ความจริงก็เป็นเรื่องธรรมดาซึ่งพอจะทราบได้โดยอาศัยหลักจิตวิทยาพื้น ๆ นี้เอง

ปัญหาทางใจดังกล่าวนี้ หากพิจารณาให้ลึกซึ้งลงไปอีกเล็กน้อยโดยพิจารณาถึงความจริงที่ว่าถ้ายังได้ทำงานหรือได้ดำรงตำแหน่งหลาย ๆ ตำแหน่งแล้ว ย่อมมีรายได้เป็นเงินเดือน เบี้ยประชุม เงินเหมาจ่ายเป็นค่าพาหนะ เงินค่าตอบแทนหรือสมนาคุณเพิ่มขึ้นอีกอย่างมากมาย บางกรณีสูงกว่าเงินเดือนประจำเสียด้วยซ้ำไป ก็จะได้เห็นว่า ในวงราชการมีความเหลื่อมล้ำในเรื่องรายได้ของข้าราชการอยู่มาก

ในเรื่องนี้หากใช้หลักจิตวิทยาพื้น ๆ เป็นหลักในการวิเคราะห์ก็ย่อมจะต้องยอมรับว่า ข้าราชการแต่ละคนต่างก็มุ่งประสงค์ที่จะมีรายได้มาก ๆ เหมือนเพื่อน ๆ ในชั้นและระดับเดียวกัน

เพื่อความมั่นคงแก่ตนเองในหน้าที่ราชการ และความมั่นคงในครอบครัว ถ้าสามารถทำได้ การที่ได้ดำรงตำแหน่งหรือการได้ทำงานหลาย ๆ ตำแหน่งก็เป็นทางหนึ่งที่จะช่วยเกื้อกูลในกรณีนี้ เพราะเป็นรายได้โดยสุจริต ขอท่านผู้อ่านได้โปรดใช้วิจารณญาณดูว่า คุณค่าและความสำคัญ ของงานประจำจะลดลงไปอย่างไร ถ้าต่างคนต่างประสงค์จะทำงานจรรให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพราะยังทำได้มากเพียงใดก็จะมีรายได้เพิ่มพูนมากยิ่งขึ้นเพียงนั้น และขอให้พิจารณาข้อเท็จจริง เกี่ยวกับแนวโน้มของทางปฏิบัติในปัจจุบันที่ข้าราชการประจำในระดับหัวหน้ากองและหัวหน้าแผนกเป็นกรรมการและต้องใช้เวลาไปในการประชุมในคณะกรรมการต่างๆ จนเกือบจะถือเป็น เรื่องธรรมดาไปแล้วในขณะนี้ จะมีผลกระทบกระเทือนต่องานประจำอย่างไร เรื่องนี้ผู้เขียน เห็นว่า เป็นเรื่องที่จำเป็นต้องศึกษาวิจัยและแก้ไขโดยด่วน มิฉะนั้นงานประจำจะไม่ก้าวหน้า โดยไม่หยุดยั้งตามเจตจำนง

ในส่วนที่เกี่ยวกับภาวะผู้นำในการบริหารงาน จะเห็นได้ว่า มีลักษณะผู้นำ 2 แบบเกิดขึ้นเพราะทางปฏิบัติดังกล่าวแล้ว ได้แก่ภาวะผู้นำจากงานประจำประการหนึ่ง และภาวะผู้นำจากงานจรรอีกประการหนึ่ง กล่าวคือ ข้าราชการ 2 คนจากสำนักหรือส่วนราชการเดียวกันซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาและผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาในที่แห่งหนึ่ง กลับไปมีฐานะเท่ากันในที่อีกแห่งหนึ่ง หรือผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาอาจจะอยู่ในฐานะที่สูงกว่าก็เป็นได้ แม้ในด้านจิตใจจะมีความเคารพนับถือซึ่งกันและกันมากเพียงใดก็ตาม แต่ปัญหาทางใจก็ยังมิอยู่

ค. การที่มอบหมายด้วยความไว้วางใจให้ข้าราชการผู้หนึ่งผู้ใดดำรงตำแหน่งหรือเป็นกรรมการในคณะต่าง ๆ อย่างมากมายนั้น นอกจากจะต้องใช้เวลาไปเพื่อประโยชน์แก่การประชุมแล้ว ผู้เขียนยังเห็นว่า การที่คณะกรรมการชุดต่าง ๆ เท่าที่มีอยู่ในปัจจุบันมีรายชื่อกรรมการซ้ำ ๆ กันอยู่มากมายนั้นเองที่พิสูจน์ให้เห็นความจริงตามที่ผู้เขียนได้วิเคราะห์และเสนอไว้แล้วข้างต้นเกี่ยวกับขีดจำกัดของการระดมสรรพกำลังและปัญญา ในส่วนที่เกี่ยวกับการที่คณะกรรมการชุดต่าง ๆ มีรายชื่อซ้ำกันอยู่มากนั้นเอง แม้จะไม่พิจารณาคุณลักษณะในด้านความรู้ความสามารถของกรรมการก็ตาม ก็ยังมีปัญหาที่เกี่ยวกับผลงานอย่างมีประสิทธิภาพของคณะกรรมการนั้น ๆ เอง ถ้ายังเป็นคณะกรรมการที่ต้องอาศัยความรู้พิเศษและเวลาที่จะต้องใช้เวลาเพื่อศึกษาวิจัยด้วยแล้ว จะเห็นได้โดยทันทีว่า คณะกรรมการชุดดังกล่าวแล้วนั้นจะไม่สามารถ

ปฏิบัติงานได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยเลย คณะกรรมการซึ่งตามรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ต้องทำเป็นการประจำและจะต้องใช้เวลาตรวจสอบในสำนักงานประกอบการพิจารณาด้วย จึงจะวินิจฉัยถึงการได้ถูกต้องมีผลดีแก่ราชการ เช่น คณะกรรมการที่พิจารณาระเบียบบริหาร จะหมดความหมายและจะทำให้เฉพาะงานจรรยาเพียงเพื่อร่วมปรึกษาหารือตามครั่งครวญที่มีเรื่องขอมา เป็นการพิจารณาบนโต๊ะบนกระดาษมากกว่าความจำเป็นหรือปัญหาที่แท้จริงในสำนักงาน นอกจากนี้ การที่จะคิดริเริ่มปรับปรุงระเบียบบริหารตามความหมายที่แท้จริงก็จะไม่มีเวลาทำ

ปัญหาที่สาม หากปรากฏว่ากรรมการในคณะนั้นแต่ละท่านหรือบางท่านรับงานจากคณะกรรมการไป แล้วมอบให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาเป็นผู้จัดทำให้โดยที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชานั้นมิได้มีส่วนรู้เห็นหรือมีเกียรติได้รับใช้ประเทศชาติในคณะกรรมการนั้นเลย จะยิ่งก่อให้เกิดปัญหาทางใจซึ่งจะมีผลกระทบกระเทือนถึงภาวะผู้นำในการบริหารงานมากยิ่งขึ้น เพราะจะต้องเจียดเวลาจากงานประจำไปปฏิบัติจัดทำงานจรรยาให้ผู้บังคับบัญชาและอาจจะคิดเลยไปว่า ถ้าทำได้แล้ว เป็นเพราะเหตุใดจึงเป็นกรรมการบ้างไม่ได้ เมื่อคิดทบทวนไปมากก็จะยุติลงตรงที่ว่า เพราะไม่ได้รับความไว้วางใจ

ง. กล่าวโดยสรุป ปัญหาในรัชนอกจากมีอนุสันธิมาจากความไว้วางใจเป็นประการสำคัญแล้ว ผู้เขียนใคร่ขอเสนอความคิดเห็นส่วนตัวเพื่อประกอบการพิจารณากำหนดสมมติฐานในอันที่จะได้ทำการศึกษาวินิจฉัยต่อไปว่า ยังมีสาเหตุที่สำคัญอีก 2 ประการ ที่มีส่วนก่อให้เกิดปัญหาขึ้น คือ พฤติกรรมหรือความเคยชินในการตั้งกรรมการคณะต่างๆ ซึ่งนิยมตั้งคณะกรรมการขนาดใหญ่ประกอบด้วยกรรมการหลายท่านเป็นเรือนสิบคนขึ้นไปประการหนึ่ง ชื่อกรรมการจึงซ้ำ ๆ กันเป็นส่วนมาก และเนื่องจากความจริงอีกประการหนึ่งคือ เมื่อตั้งกรรมการไปแล้ว ไม่มีส่วนราชการใดที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการศึกษาวินิจฉัยอย่างจริงจังว่า ตั้งไปแล้วเท่าใด ใครบ้างและคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ดังกล่าวอนันปฏิบัติงานเป็นอย่างไร ควรจะยกเลิกได้แล้วหรือไม่เพียงใด

2. ปัญหาการประสานงาน

ปัญหาการประสานงานเกี่ยวกับการบริหารประเทศพึงแยกพิจารณาได้เป็น 2 ระดับ คือ การประสานงานในระดับการเมืองหรือการประสานงานในนโยบายต่าง ๆ และการประสานงาน

ในระดับงานประจำเพื่อปฏิบัติการตามนโยบายทั้งหมดให้บรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งสองประการนี้ หากกล่าวโดยแท้จริงแล้วเป็นเรื่องกว้างขวางเพียงพอที่จะจัดให้มีการศึกษาวิจัยขึ้นเป็นเอกเทศ แต่ข้อวิเคราะห์ที่จะเสนอต่อไปนี้เป็นเพียงข้อสังเกตจากผลการติดตามศึกษาเท่านั้นจึงจะขอเสนอเฉพาะที่เห็นว่า เป็นอุปสรรคมิให้การบริหารงานเกี่ยวกับการพัฒนาประเทศเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริงเท่านั้น

ก. การประสานงานในระดับการเมืองในสมัยปฏิบัติ หากพิจารณาในส่วนรวมแล้วย่อมมีอยู่หลายสิ่งหลายประการที่ช่วยสนับสนุนยืนยันได้ว่า การประสานงานในระดับนี้มีลักษณะเพียบพร้อมด้วยเทคนิคและปฏิบัติการที่ถูกต้องตามหลักวิชา เช่น การจัดระเบียบราชการให้สำนักนายกรัฐมนตรีเป็นศูนย์บัญชาการของนายกรัฐมนตรี ในลักษณะบูรณาการดังกล่าวแล้วข้างต้น การจัดให้มีคณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี การจัดให้มีคณะผู้ตรวจราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี การจัดให้มีคณะกรรมการต่าง ๆ เพื่อช่วยพิจารณากำหนดนโยบาย เช่น สภาการศึกษา และสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ เป็นต้น รวมทั้งการตรวจราชการของนายกรัฐมนตรี ฯลฯ เหล่านี้ล้วนแต่ช่วยเกื้อกูลการประสานงานในนโยบายอย่างดี

อย่างไรก็ดี เทคนิคและปฏิบัติการดังกล่าว เฉพาะอย่างยิ่งลักษณะบูรณาการในการบริหารนั้นเองที่ก่อให้เกิดปัญหาความล่าช้าในการวินิจฉัยสั่งการ หากไม่มีการจัดให้มีการมอบอำนาจหน้าที่ให้แก่หัวหน้าส่วนราชการระดับรอง ๆ ลงไปโดยเหมาะสม ตัวอย่างเช่น การบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ โดยเฉพาะกรณีที่มีมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ต้องการเลื่อนตำแหน่งข้าราชการมหาวิทยาลัยซึ่งจำเป็นต้องได้รับอนุมัติจากกรรมการมหาวิทยาลัย หากถือเคร่งครัดว่าต้องขอให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ก.ม. ทุกครั้งที่มีการประชุมโดยไม่คำนึงถึงการมอบอำนาจหน้าที่ให้ผู้แทนทำหน้าที่ประธานแทนดังที่ปฏิบัติอยู่ในขณะนี้ ก็ย่อมประจักษ์ชัดว่าผลงานหรือมติของ ก.ม. โดยทั่วไปจะล่าช้ากว่าการปฏิบัติงานของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนหรือ ก.พ. อยู่มาก จำเป็นต้องแก้ไข เพราะลักษณะบูรณาการเพื่อประโยชน์ในการควบคุมนโยบายนั้นเองย่อมมีผลต่อการควบคุมการบริหารเพื่อปฏิบัติการตามนโยบายให้บรรลุผลอยู่ด้วยอย่างมาก ฉะนั้น ถ้าไม่จัดให้มีเทคนิคหรือระเบียบวิธีเกี่ยวกับการมอบอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมแล้ว จะได้ผลดีเฉพาะการควบคุมนโยบายเท่านั้น ส่วนการควบคุมการบริหารจะเป็นภาระ

อันหนักยิ่งแก่นายกรัฐมนตรีหัวหน้าฝ่ายบริหาร งานที่จะต้องวินิจฉัยสั่งการจะไปต่อมท้นอยู่ที่ นายกรัฐมนตรีอย่างมากมาเกิดความจำเป็น นอกจากนั้น ความคิดริเริ่มและการประสานงาน ประจำจะมีปัญหาเรื่องตัวบุคคลผู้ที่จะต้องทำหน้าที่ประสานงาน เพราะต่างคนจะต่างรอการ วินิจฉัยสั่งการของนายกรัฐมนตรีอย่างที่เป็นปัญหามาแล้วและยังเป็นปัญหาอยู่ในขณะนี้

ข. ปัญหาการประสานงานในระดับงานประจำเพื่อปฏิบัติการตามนโยบายในส่วนรวม ให้บรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพนั้นมีอยู่มากในปัจจุบัน นอกจากเป็นผลสืบเนื่องมาจากสาเหตุ ดังกล่าวแล้วใน ก. ยังจะเห็นได้อีกว่า การบริหารงานพัฒนาประเทศในสมัยปฏิวัติมีลักษณะ เป็นการปฏิบัติการเพิ่มพูนชนมามากมายหลายอย่างหลายประการ ทั้งการปรับปรุงของเดิมให้ก้าวหน้าและการจัดให้มีของใหม่ ๆ เพื่อความเจริญก้าวหน้าของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนในส่วนรวม นอกจากนั้นยังจะเห็นได้ว่า การปฏิบัติงานในสมัยปฏิวัติเป็นการปฏิบัติงาน ตามแผนและโครงการซึ่งมีเงื่อนไขเวลาที่จะต้องทำให้สำเร็จลุล่วงไปกำกับอยู่ด้วยเสมอ ฉะนั้น การบริหารงานในปัจจุบันจึงมีลักษณะเป็นการเร่งรัดพัฒนาประเทศซึ่งเกี่ยวข้องอยู่กับส่วนราชการ ทั้งหมดของชาติในลักษณะระดมกำลัง

ผู้เขียนใคร่ขอเสนอความเห็นเป็นส่วนตัวโดยขอกรณีการพัฒนานครหลวงเป็นตัวอย่าง เพื่อแสดงให้เห็นว่ามีปัญหาการประสานงานอย่างไร โดยจะหยิบยกเฉพาะในด้านที่เกี่ยวกับการ สร้างถนน การปรับปรุงและจัดให้มีระบบการประปา การปรับปรุงการโทรศัพท์ และการปักเสา วางสายโดยเปลี่ยนระบบจำหน่ายกระแสไฟฟ้าจาก 110 เป็น 220 โวลต์ ซึ่งกิจกรรมต่าง ๆ เหล่านี้อยู่ในหน้าที่ของเทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรี กรมโยธาเทศบาล องค์การ โทรศัพท์ และองค์การไฟฟ้านครหลวงตามลำดับนั้น ต่างกับบริหารงานให้สำเร็จลุล่วงไปตาม แผนด้วยกันทั้งสิ้น แต่ปัญหาเกิดขึ้นเพราะ (1) ในแผนปฏิบัติการของส่วนต่าง ๆ นั้น ไม่มีการกำหนดระเบียบวิธีการประสานงานไว้ให้ชัดแจ้งเพื่อเป็นแนวปฏิบัติแก่เจ้าหน้าที่ (2) แผน พัฒนาการในส่วนรวมนอกจากจะมีได้กำหนดระเบียบวิธีการประสานงานแล้ว ยังปรากฏว่า มิได้ จัดให้มีองค์การหรือเจ้าหน้าที่โดยเฉพาะ ที่จะติดตาม ตรวจสอบควบคุมให้งานตามแผนต่าง ๆ ประสานกันเพื่อให้บรรลุความมุ่งหมายอันเป็นส่วนรวม และ (3) เขตของนครหลวงเป็นเขต อยู่ในอำนาจปกครองทั้งของรัฐบาลและเทศบาล ถ้าจะกล่าวโดยถูกต้องหรือทางที่ควรจะเป็น

ตามหลักการปกครองและการบริหารงานแล้ว ในกรณีของการพัฒนานครหลวงนี้สมควรขอหมายให้เทศบาลนครกรุงเทพเป็นเจ้าหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง ส่วนการที่จะให้ส่วนราชการใดทำอะไร เมื่อใดนั้น เทศบาลนครกรุงเทพก็จะได้เชิญเพื่อร่วมปรึกษาหารือแล้วกำหนดแผนให้การปฏิบัติงานของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีลักษณะเป็นการประสานงานซึ่งกันและกัน ซึ่งจะช่วยให้การเป็นไปโดยประหยัดและจะไม่เป็นเหตุเดือดร้อนแก่ประชาชนอย่างที่เป็นอยู่ในขณะนี้

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่า การที่ไม่สามารถจัดให้มีระเบียบดังกล่าวได้นั้นเป็นเพราะสาเหตุสำคัญ 3 ประการ คือ (1) ไม่มีแผนพัฒนานครหลวงโดยถูกต้อง (2) ไม่มีการยอมรับนับถืออำนาจปกครองของเทศบาล ตัวอย่างเช่น เทศบาลสร้างถนนเสร็จเรียบร้อยแล้ว ต่อมาเมื่อต้องการอื่นต้องการขุดถนนวางท่อประปาก็ขุดรื้อถนนรวมทั้งถนนข้างถนนที่เทศบาลปลูกไว้แล้วปล่อยให้เน่าตาย โดยมุ่งแต่การขุดถนนวางท่อให้เสร็จตามกำหนดเวลาเป็นเสร็จเรื่อง และ (3) มิได้ใช้เทคนิคการประสานงานที่สำคัญคือ การใช้งบประมาณและการอนุมัติให้ใช้เงินตามงบประมาณให้เป็นมรรควิธีนำไปสู่การประสานงาน ฉะนั้น ข้อเท็จจริงจึงปรากฏว่า เมื่อต่างฝ่ายต่างได้รับงบประมาณมาในช่วงเวลาที่ต่างกันจึงต่างคนต่างรีบทำให้เสร็จตามงบประมาณ บางฝ่ายได้รับเงินงบประมาณมาก่อนก็ทำก่อน บางฝ่ายได้รับภายหลังก็ทำในเวลาต่อมา ทั้งๆ ที่ฝ่ายอื่นได้ทำในส่วนของฝ่ายนั้นเสร็จไปแล้ว จึงไม่มีทางที่จะประสานกันได้

ปัญหาเรื่องนี้จำเป็นต้องหาทางเพิ่มพูนความรู้ในเรื่องการปฏิบัติงานตามแผนและงานประจำอื่นๆ ให้เป็นไปโดยถูกต้องตามหลักวิชายิ่งขึ้น

3. ปัญหาข้าราชการล้นงาน

ปัญหาเรื่องนี้นับวันแต่จะเป็นปัญหาใหญ่ยิ่ง ยิ่งขึ้นโดยลำดับแห่งกาลเวลาของการบริหารประเทศ ผู้เขียนมิได้ทำการศึกษาปัญหาด้านนี้โดยเฉพาะ ข้อวิเคราะห์ที่จะเสนอต่อไปนี้ได้จากประสบการณ์การติดตามศึกษา และการสนทนาสอบถามเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องของท่าน ทั้งนพจะสรุปได้ดังต่อไปนี้

ก. สาเหตุแห่งปัญหาในประการแรกมีผลสืบเนื่องมาจาก การขาดการประสานงานในระดับงานประจำโดยถูกต้องแท้จริง เฉพาะอย่างยิ่งการประสานงานระหว่างส่วนราชการที่มีหน้าที่

รับผิดชอบในการพิจารณากำหนดรูปและอัตราค่าจ้างของส่วนราชการต่างๆ ฝ่ายหนึ่ง และเจ้าหน้าที่ผู้ขออัตราตำแหน่งใหม่กับเจ้าหน้าที่ดำรงตำแหน่งประมาณอีกฝ่ายหนึ่ง

ข. ในประการที่ ๒ เป็นเพราะการขาดเทคนิคการบริหารงานภายในสำนักงานโดยถูกต้องแท้จริงว่า งานของส่วนราชการใดควรจะมีอัตราค่าจ้างเพียงใด จะให้ทำอะไรบ้าง ทั้งนี้รวมถึงการขาดส่วนราชการที่จะพิจารณาความเหมาะสมในเรื่องนี้ด้วย ในปัจจุบันจึงปรากฏว่ามีแต่เพียงกล่าวหาที่สำคัญสรุปได้ ๓ ประการ คือ (๑) ข้าราชการชั้นงาน (๒) จำนวนข้าราชการบางแห่งมีมากเกินไป (๓) จำนวนข้าราชการบางแห่งมีไม่พอกับงานที่ขยายตัวอย่างรวดเร็ว กรณีจะเป็นอย่างไรก็ตาม ก็ยังปรากฏว่า มิได้มีการศึกษาวิจัยหรือแก้ไขกันอย่างจริงจัง

ค. ในประการที่สำคัญอีกประการหนึ่งนี้มีผลสืบเนื่องมาจากพฤติกรรมการบริหารงานแบบไทย แบบพ่อปกครองลูก ผู้บังคับบัญชาที่มีภาระหน้าที่เพิ่มมากขึ้นเพราะงานขยายตัวดังกล่าวดังนี้ ก็จะต้องพยายามอย่างที่สุดที่จะให้ได้คนใหม่เพิ่มมากขึ้น ส่วนผู้บังคับบัญชาของส่วนราชการบางแห่งก็พยายามคุ้มครองปกป้องผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาของตนไว้โดยไม่คำนึงถึงปริมาณและคุณภาพของงาน การจึงปรากฏว่า ไม่มีค่ากล่าวยืนยันรับรองความเพียงพอของจำนวนข้าราชการ ในปัจจุบันเลย

ง. ปัญหาที่สำคัญที่มีผลต่อปริมาณของข้าราชการ คือคุณภาพของข้าราชการหรือสมรรถภาพเป็นรายตัวคน เฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการชั้นผู้น้อยซึ่งต้องใช้ทักษะในการพิมพ์ยังไม่อยู่ในเกณฑ์ที่น่าพอใจ ข้าราชการในระดับนี้จึงมากด้วยปริมาณแต่ด้อยในคุณภาพ

ปัญหาในข้อนี้เป็นเรื่องที่จะต้องดำเนินการศึกษาวิจัยอย่างจริงจังเพื่อหาทางควบคุมให้ปริมาณเป็นไปโดยเหมาะสม และหาทางส่งเสริมให้เพิ่มพูนด้วยคุณภาพเป็นรายตัวคน

กล่าวโดยสรุป ปัญหาของการบริหารงานในสมัยปัจจุบันนี้มีอยู่มากมาย ผู้เขียนจึงเห็นว่ถึงเวลาแล้วที่จะปรับปรุงคณะกรรมการที่ปรึกษาระเบียบบริหารให้มีลักษณะเป็นคณะกรรมการศึกษาวิจัยปัญหาการบริหารราชการเป็นการประจำเพื่อเสนอแนะการแก้ไขปรับปรุงให้ก้าวหน้าทันกับเหตุการณ์ต่อไปโดยลำดับ เช่นเดียวกันกับภารกิจของ Hoover Commission ของสหรัฐอเมริกาที่ได้ดำเนินงานมาแล้วหลายสิบปี

แนวโน้มใหม่อันเป็นอุปสรรคต่อภาวะผู้นำของนายกรัฐมนตรี

จากการติดตามศึกษาการบริหารราชการในสมัยปฏิวัติโดยการนำของ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี ปรากฏว่า มีแนวโน้มใหม่ ๆ ที่แสดงออกให้เห็นนิมิตดีในการสร้างสรรค์ภาวะผู้นำของนายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติ และอำนาจผลดีแก่การบริหารประเทศ คือ

1. บทบาทของท่านผู้หญิงวิจิตร ธนะรัชต์

การที่ท่านผู้หญิงวิจิตร ธนะรัชต์ มีส่วนและบทบาทกว้างขวางยิ่งขึ้นในเรื่องที่เกี่ยวกับการนำในสังคมด้านสังคมสังเคราะห์และอื่น ๆ เป็นการส่งเสริมความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของประชาชนชาวไทย เฉพาะอย่างยิ่ง สตรีเพศได้มีส่วนร่วมมือช่วยเหลือในการพัฒนาประเทศโดยกว้างขวางยิ่งขึ้น เป็นการนำไปเกิดการเปลี่ยนแปลงในประเทศไทยที่ช่วยส่งเสริมการระดมสรรพกำลังบัญชาอย่างสำคัญ

นอกจากนั้น การที่ท่านผู้หญิงมีบทบาทในทางการเมืองระหว่างประเทศโดยรับเชิญไปเยือนประเทศที่เป็นมิตรนั้น เป็นการเสริมสร้างการดำเนินนโยบายต่างประเทศเพื่อกระชับสัมพันธ์ไมตรีระหว่างประเทศไทยกับนานาประเทศให้เพิ่มพูนขึ้น ในการนี้ นอกจากจะเป็นผลดีต่อประเทศชาติและรัฐบาลดังกล่าวแล้ว ยังเป็นที่เข้าใจว่า นานาชาติย่อมรู้จักท่านผู้หญิง รัฐบาลไทยดีขึ้นแล้ว ยังหมายรวมถึงนายกรัฐมนตรีปัจจุบันโดยเฉพาะด้วย

2. การใช้กำลังทหารช่วยในการพัฒนาประเทศ

การใช้กำลังทหารช่วยในการพัฒนาประเทศ และการจัดให้มีหน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่โดยใช้กำลังทหาร ถิ่นนับว่า เป็นแนวโน้มที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่เกิดขึ้นในสมัยของรัฐบาลนี้ อย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน มีผลทั้งในด้านเสริมสร้างความอบอุ่นให้แก่ประชาชนที่อยู่ห่างไกล ที่ถูกทอดทิ้งมาเป็นศตวรรษให้ได้รับรู้ ได้เข้าใจเจตนาอันดีของรัฐบาลที่จะบริหารประเทศให้ประชาชนมีความผาสุกโดยทั่วกัน และนอกจากนั้น ยังเป็นการป้องกันการแทรกซึมบ่อนทำลายของคอมมิวนิสต์ที่มักจะฉกฉวยโอกาสโดยเห็นว่าเป็นจุดอ่อนของประเทศที่จะกระทำการเพื่อประโยชน์แก่คอมมิวนิสต์ได้โดยง่าย

แนบโน้มทั้งสองประการนี้มีจุดช่วยสร้างศรัทธาจะผู้นำให้แก่นายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติ
ในขั้นที่ได้รับความนิยมจากประชาชนกว้างขวางยิ่ง^๕ การที่ฝ่ายคอมมิวนิสต์จะทำการแทรกซึม
บ่อนทำลายก็จะเป็นไปได้โดยยาก

กล่าวโดยสรุป การเมืองและการบริหารเป็นกระบวนการที่จะต้องปฏิบัติติดต่อกันเนื่อง
กันไปไม่หยุดยั้ง^๕ การศึกษาวิจัยเรื่องภาวะผู้นำในทางการเมืองและการบริหารงานก็ต้ง
ดำเนินการอยู่เป็นนิจ^๕ เอกสารการวิจัย^๕เป็นแต่จุดเริ่มต้นเพราะไม่เคยมีผู้ใดศึกษามาก่อน
และเพื่อชวนให้มีการศึกษาวิจัยโดยละเอียดต่อไป การริเริ่มศึกษาในกรณีนี้^๕ได้มีความมุ่ง
หมายอื่นใดแอบแฝงอยู่ นอกจากการศึกษาวิจัยเพื่อประโยชน์แก่ราชการและการศึกษาวิชา
รัฐประศาสนศาสตร์ หากจะมีความเข้าใจผิดเกิดขึ้นแก่ท่านผู้อ่านผู้ใด ขอได้โปรดอ่านบทที่ 1
และบทที่ ๒ ตามที่ได้เสนอไปแล้วด้วยความพินิจพิจารณาอีกครั้ง ก่อนที่จะอ่านบทต่อ ๆ ไปซึ่ง
เกี่ยวกับการบริหารงานในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการทหาร จะเป็นพระคุณแก่ผู้เขียนอย่างยิ่ง.

○ Within an established social order the authority and the functions of the
leaders become institutionalized. In this process the services to be rendered become
more important than the persons who render them.

ในสังคมที่ได้จัดระเบียบเรียบร้อยแล้ว อำนาจและภาระหน้าที่ของหัวหน้าย่อม
เข้าลักษณะเป็นสถาบัน^๕มีความมั่นคงเกิดขึ้นด้วย และโดยนัยนี้ ความสำคัญของภาวะ
ผู้นำจึงอยู่ที่ผลงานที่ผู้เป็นหัวหน้าได้ปฏิบัติไป มากกว่าตัวบุคคลผู้เป็นผู้นำเอง ○

ระบบผู้จัดการ

กับ การเทศบาลของประเทศไทย

โดย ธวัช ธนินิกร และ ประเจียด สกุลวงศ์

บทความเรื่อง “ระบบผู้จัดการกับการเทศบาลของประเทศไทย” ของคุณธวัช ธนินิกร และ คุณประเจียด สกุลวงศ์ เป็นผลงานวิจัยที่ผู้เขียนทั้งสองเสนอต่อคณะรัฐประศาสนศาสตร์ เพื่อเป็นส่วนประกอบการศึกษาชั้นปริญญาโททางรัฐประศาสนศาสตร์ ในลักษณะวิชาสัมมนาเกี่ยวกับการบริหารเปรียบเทียบ บรรณาธิการเห็นว่า เป็นเอกสารการวิจัยที่จะเป็นประโยชน์แก่ผู้ที่สนใจในกิจการเทศบาลอยู่มาก จึงได้นำลงเผยแพร่ในวารสาร ฯ น

อย่างไรก็ดี ขอท่านผู้อ่านได้โปรดระลึกว่า ข้อสรุปและเสนอแนะในตอนท้ายของบทความนั้น เป็นความเห็นของผู้เขียนทั้งสองที่ใช้สิทธิเสรีภาพในการศึกษาเสนอไว้เพื่อประโยชน์แก่ทางราชการในอันที่จะให้ประกอบการพิจารณาต่อไป การเสนอความเห็นดังกล่าวนี้ อาจมีผู้ที่ไม่เห็นพ้องด้วยก็เป็นได้ ทั้งนี้ เนื่องเพราะการมองปัญหา และการหาวิธีแก้ปัญหาดังกล่าว นั้น อาจจะกระทำได้หลายทาง แต่ทางที่เสนอไว้ในข้อเสนอนั้น ผู้เขียนทั้งสองเห็นว่า เป็นทางหนึ่งที่ดีที่สุด

กรณีจะเป็นอย่างไรก็ตาม ผู้เขียนทั้งสองได้แสดงออกให้เห็นลักษณะวิธีการค้นคว้าและกระบวนการใช้ความคิดเพื่อแก้ปัญหาในฐานะนักศึกษาที่ตั้งใจเสนอไว้ค่อนข้างชัดเจน ขอท่านผู้อ่านได้โปรดเป็นผู้วินิจฉัยด้วยตนเองว่า จะเป็นประโยชน์หรือไม่เพียงใด

บรรณาธิการเห็นว่า ผู้เขียนทั้งสองในฐานะนักศึกษาได้ปฏิบัติการให้บรรลุเป้าหมายที่สำคัญในการศึกษาชั้นสูง คือ ความเพียรพยายามในการค้นคว้าและการใช้ความคิด ซึ่งจะช่วยส่งเสริมให้เป็นผู้มีความคิดริเริ่มในประการอื่นๆต่อไป นอกจากนั้นท่านผู้อ่านยังจะทราบได้อีกว่า การศึกษาในคณะรัฐประศาสนศาสตร์แต่ละลักษณะวิชานั้น นักศึกษาต้องทำหน้าที่รับผิดชอบเป็นการนอกเหนือจากการฟังคำบรรยาย การสัมมนา อภิปรายปัญหา และการอ่านตำรับตำราอยู่อย่างใดบ้าง ก่อนที่จะมีสิทธิ์สอบข้อเขียน พินิจและทำวิทยานิพนธ์เสนอเพื่อขอรับปริญญา

บ.ก.

คำนำ

บางท่านอาจจำได้บ้างว่า หลังจากที่คณะปฏิวัติได้เข้ายึดอำนาจการปกครองเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 ไว้ได้ไม่นานนัก¹ ก็ได้ประกาศแผนดำเนินงานออกมาให้ประชาชนทราบรวม 7 ข้อด้วยกัน โดยมีแผนการแก้ไขปรับปรุงการปกครองรวมอยู่ด้วยข้อหนึ่ง² และคงจะเป็นผลเนื่องมาจากแผนดังกล่าวนี้ทำให้คณะปฏิวัติจำต้องแต่งตั้งคณะกรรมการและที่ปรึกษาพิจารณาปรับปรุงการปกครองขึ้นมาสชุดหนึ่งในกองอำนาจการฝ่ายพลเรือนของกองบัญชาการคณะปฏิวัติ โดยมีนายทวี แรงขำ เป็นประธาน ประกอบไปด้วยกรรมการและที่ปรึกษาอื่น ๆ อีกรวม 11 ท่าน หน้าที่ของคณะกรรมการชุดนี้ก็คือ พิจารณาเสนอความคิดเห็นที่จะแก้ไขปรับปรุงการปกครอง และพิจารณาร่างกฎหมายขนัตย³

นับแต่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะปฏิวัติตั้งนั้นเป็นต้นมา คณะกรรมการดังกล่าวได้ดำเนินการไปประการใดบ้างหาได้มีการเปิดเผยให้ประชาชนทราบไม่ จนกระทั่งเมื่อราวต้นเดือนกรกฎาคมนี้เอง นายทวี แรงขำ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นประธานกรรมการชุดนี้ได้ให้สัมภาษณ์แก่ผู้แทนหนังสือพิมพ์เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติการปกครองนครหลวง และพระราชบัญญัติปรับปรุงระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งรัฐบาลเห็นสมควรให้นำมาใช้ในการจัดระบบบริหารราชการแผ่นดินเสียใหม่ ให้สอดคล้องกับวิวัฒนาการของบ้านเมืองในปัจจุบันและในอนาคตว่าถ้าหากประกาศใช้เมื่อใด ก็จะเป็นผลให้มีการปฏิรูประบบการปกครองนครหลวงและการปกครองส่วนภูมิภาคขนานใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งก็จะมีมีการปรับปรุงองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในระบอบเทศบาลเสียใหม่ด้วยการนำเอาระบบผู้จัดการเทศบาล (City Manager Plan) มาใช้ทั่วทุกจังหวัด⁴ ทั้งนี้ นับได้ว่าเป็นผลงานอันมีค่ายิ่ง

¹ ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 1, ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับพิเศษ, เล่ม 75, ตอนที่ 81, 20 ตุลาคม 2501, หน้า 3-4

² ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 11, ข้อ 6, ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับพิเศษ, เล่ม 75, ตอนที่ 84, 22 ตุลาคม 2501, หน้า 3

³ “ข่าวทั่วไป,” เศรษฐกิจ, แผนกสามัญ, เล่ม 53, ตอนที่ 11, ธันวาคม 2502

⁴ สยามรัฐ, ฉบับที่ 3986, 12 กรกฎาคม 2506, หน้า 3

หนึ่งของคณะกรรมการและที่ปรึกษาพิจารณาปรับปรุงการปกครองที่ได้พิจารณาดำเนินการมาตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ในกรณีนี้ แม้ว่าการรัฐมนตรียังมิได้เห็นชอบด้วยแล้วและมีคำสั่งเป็นกรณีพิเศษว่า เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์โดยทั่วไป จึงให้รอประกาศใช้พระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับพร้อม ๆ กับรัฐธรรมนูญซึ่งกำลังพิจารณากว้างกันอยู่ในขณะนี้ ฉะนั้น การพิจารณาดำเนินการ ปรับปรุงระบบบริหารงานเทศบาลอย่างจริงจังจึงต้องรอการประกาศใช้กฎหมายใหม่ไว้ก่อน

ผู้เขียนเห็นว่า ระบบผู้จัดการเทศบาลที่รัฐบาลตำรวจให้นำมาใช้เป็นของแปลก และไม่คุ้นหูกันในหมู่ประชาชนทั่ว ๆ ไปมากนัก จึงได้เกิดความคิดว่า หากจะทำการศึกษาค้นคว้าให้เข้าใจโดยละเอียดแล้วนำมาเผยแพร่แล้ว ก็อาจเกิดประโยชน์บ้างไม่มากนัก

ระบบเทศบาลไทย

“... นั่นนะซี ฉันต้องการให้การปกครองท้องถิ่นมีการปรับปรุงกันเสียที จึงได้วางระเบียบไว้เพื่อให้เห็นเป็นตัวอย่าง ”

พระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว⁵

การที่จะพิจารณาดูว่าระบบผู้จัดการที่เรียกกันเดิม ๆ ว่า การปกครองระบอบเทศบาลแบบสภาและผู้จัดการ (City-manager form) นี้ เหมาะสมที่จะนำไปใช้ในเทศบาลแห่งใดหรือไม่นั้น ต้องขึ้นอยู่กับประวัติความเป็นมาในทางการเมืองของเทศบาลแห่งนั้น ๆ เหมือนกัน⁷ ฉะนั้น จึงขอเสนอความเป็นมาของระบอบเทศบาลของประเทศไทยมากล่าวไว้ในที่นี้โดยสังเขปเพื่อประโยชน์ในการศึกษาต่อ ๆ ไป

แม้ว่าการปกครองท้องถิ่นในรูปของเทศบาลจะถือกำเนิดขึ้นในบ้านเราโดยอำนาจแห่ง

⁵ Ibid.

⁶ ธรรมคามน์ ไกวาทิ, “ความเป็นมาของเทศบาลไทย”, สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย, เอกสารประกอบความรู้หมายเลข 14 (พระนคร: สำนักงานเลขาธิการสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย, 2503), หน้า 18

⁷ Stephen K. Bailey and others, *Government in America* (New York: Henry Holt & Co., 1957), p. 489.

พระราชบัญญัติเทศบาลฉบับแรกที่ได้อำนาจเมื่อปี พ.ศ. 2476 ก็จริงอยู่⁸ แต่ตามความเป็นจริงแล้ว ระบบเทศบาลที่นำมาใช้ในประเทศไทยจนถึงปัจจุบันนี้มีวิวัฒนาการยึดเยื้อมาแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยพระองค์ทรงนำเอาแบบอย่างในการปกครองของอารยประเทศที่พระองค์ได้ทอดพระเนตรมาในระหว่างเสด็จประพาสนานาประเทศครั้งกระโน้นมาดัดแปลงใช้ให้เหมาะสมกับสภาพของสังคมไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้ทรงนำระบบการกระจายอำนาจ โดยให้มีการปกครองระบอบเทศบาล (Municipality) แต่บางท้องถิ่นใช้ในรูปแบบของสุขาภิบาลก่อน⁹ สุขาภิบาลแห่งแรกที่ทรงโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งขึ้นเป็นการทดลองได้แก่ “สุขาภิบาลกรุงเทพ”¹⁰ มีคณะผู้บริหารเป็นข้าราชการประจำอันประกอบไปด้วยเสนาบดีกระทรวงนครบาล นายช่าง และแพทย์¹¹ ซึ่งไม่อาจนับได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจที่สมบูรณ์ได้ จนกระทั่งถึงปีพ.ศ. 2448 ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นอีกแห่งหนึ่งที่ตำบลท่าฉลอม อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสาคร เรียกว่า “สุขาภิบาลท่าฉลอม”¹² การจัดตั้งสุขาภิบาลแห่งนี้ชื่อนานนับว่าเป็นนิมิตของการปกครองท้องถิ่นในระบบเทศบาลได้อย่างหนึ่ง เพราะเกิดจากความริเริ่มของราษฎรในท้องถิ่นนั้น และสุขาภิบาลมีรายได้เป็นของตนเองจากภาษีโรงเรือนที่พระราชทานให้¹³ ต่อมาทางการคงจะมองเห็นคุณค่าของการปกครองท้องถิ่นที่ตั้งเอารัฐบาลเข้ามามีส่วนร่วมด้วยนักได้ จึงได้จัดตั้งสุขาภิบาลเพิ่มเติมขึ้นอีกถึง 35 แห่งในปี ร.ศ. 127¹³ แต่ทว่า

⁸ พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช 2476, เทศาภิบาล, เล่ม 33, พ.ศ. 2476, หน้า 904-24

⁹ ศรีพงษ์ สระวาสี, “การกระจายอำนาจให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย”, เทศาภิบาล, แผนกสามัญ, เล่ม 53, ตอนที่ 12, ธันวาคม 2501, หน้า 1247

¹⁰ พระราชบัญญัติสุขาภิบาลกรุงเทพ ร.ศ. 116, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 4, แผ่นที่ 34, 21 พฤศจิกายน ร.ศ. 126, หน้า 517-25

¹¹ พระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม ร.ศ. 124, เทศาภิบาล, เล่ม 3, แผ่นที่ 15, 15 มิถุนายน ร.ศ. 126

¹² ประกาศแก่ภาษีโรงเรือนจัดสุขาภิบาลตลาดท่าฉลอม เมืองสมุทรสาคร ร.ศ. 124, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 22, แผ่นที่ 51, 18 มีนาคม ร.ศ. 124, หน้า 1153

¹³ พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 127, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 25, 13 กันยายน ร.ศ. 127, หน้า 668

สู่ภูมิภาคทั้งหลายที่ได้จัดตั้งจนความยุ่งยากได้เป็นองค์การปกครองท้องถิ่นที่สมบูรณ์ โดยแท้
จริงไม่ เพราะยังมีการเอาข้าราชการประจำในท้องถิ่น ๆ เข้ามาร่วมเป็นกรรมการดำเนินงาน
อยู่ด้วย¹⁴ มีลักษณะเป็นการผสมผสานระหว่างการปกครองท้องถิ่นกับการบริหารส่วนภูมิภาค
จนกระทั่งเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี พ.ศ. 2475 โดยบุคคลคนหนึ่งซึ่งมีอยู่หลายท่านเคย
ผ่านการศึกษามาจากต่างประเทศ และเคยได้รับความคิดเห็นในเรื่องการกระจายอำนาจการปก
ครองให้แก่ท้องถิ่นมาบ้างแล้ว จึงปรารถนาที่จะกระจายอำนาจเช่นว่ากันไปให้แก่ท้องถิ่นบ้าง¹⁵
รัฐบาลสมัยนั้นจึงได้ตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ขึ้น¹⁶ และได้มีการจัด
ตั้งเทศบาลขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2478 รวม 44 แห่งด้วยกัน¹⁷ โดยยกฐานะสุขาภิบาลที่มี
อยู่ในขณะนั้นทั้งหมดขึ้นเป็นเทศบาล และได้จัดตั้งท้องถิ่นอื่นเป็นเทศบาลอีกหลายแห่งด้วยกัน
ต่อมาได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเทศบาลและจัดตั้งเทศบาลเพิ่มขึ้น จนกระทั่งเดี๋ยวนี้ มี
องค์การบริหารท้องถิ่นในรูปเทศบาลรวมทั้งหมด 120 แห่ง เป็นเทศบาลนครเดียว 3 แห่ง
เทศบาลเมือง 82 แห่ง และเทศบาลตำบล 35 แห่ง¹⁸ แต่การบริหารงานของเทศบาลต้องประ
สับกับอุปสรรคนานาประการ จึงทำให้ไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร ดังที่จะได้กล่าวโดยละเอียดใน
ตอนต่อ ๆ ไป ซึ่งล้วนแต่เป็นผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปของการบริหารภายในของเทศบาล
ไปบ้าง ดังที่ปรากฏให้เห็นอยู่ทุกวันนี้ และจากพระราชดำริที่ผู้เขียนได้นำมาเสนอไว้นี้ เป็น
ที่ประจักษ์ชัดว่า ความคิดริเริ่มในการจัดให้มีการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยตั้งแต่ต้นจนถึง
ปัจจุบันนี้ หากได้มาจากประชาชนไม่ หากแต่มาจากเบื้องบนคือรัฐบาล

1. องค์ประกอบ

ปัจจุบันนี้ การปกครองท้องถิ่นในระบบเทศบาลของไทยได้อาศัยพระราชบัญญัติ

¹⁴ ศรีพงษ์ สรวาสี, *op. cit.*, p. 1254.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476, *เทศาภิบาล*, เล่มที่ 33, พ.ศ. 2476, หน้า 904-24

¹⁷ จำนัญ ชุมนานนท์, *การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางปกครองของกฎหมายไทย*
(พระนคร : โรงพิมพ์วิบูลกิจ, 2497), หน้า 179-80

¹⁸ กรมมหาดไทย, *รายงานกิจการเทศบาลประจำปี พ.ศ. 2504* (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น
กรมการปกครอง, 2506), หน้า 23-35

เทศบาล พ.ศ. 2496 เป็นหลัก ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ระบุไว้ว่า องค์ประกอบของเทศบาล
นั้นมี (1) สภาเทศบาล และ (2) คณะเทศมนตรี¹⁹

(1) *สภาเทศบาล* ในชั้นเดิม พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้สภาเทศบาลมีสมาชิก
รวม 2 ประเภท คือ ประเภทที่ 1 ซึ่งเป็นผู้ที่ราษฎรเลือกตั้งโดยตรง และประเภทที่ 2 กระทรวง
มหาดไทยแต่งตั้ง^{๒๐} ทั้งนี้โดยให้สมาชิกแต่ละประเภทมีจำนวนอย่างละครึ่งเท่ากัน เพื่อประกอบ
เป็นสภาเทศบาลตำบลจำนวน 12 คน สภาเทศบาลเมืองจำนวน 18 คน และสภาเทศบาลนคร
จำนวน 24 คน²⁰ ต่อมาได้มีการแก้ไขบทบัญญัติเสียใหม่โดยให้ยกเลิกสมาชิกสภาเทศบาล
ประเภท 2 ซึ่งกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งนั้นเสีย คงเหลือแต่สมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งจาก
ราษฎรโดยตรงแต่ประเภทเดียว²¹ เมื่อมีการปฏิวัติเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2501 จึงได้มีคำสั่งของ
คณะปฏิวัติให้อำนาจอษฎุว่าราชการจังหวัดพิจารณาเสนอบุคคลที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามกฎหมาย
ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลไปยังปลัดกระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณาดำเนินการแต่งตั้ง
ต่อไป²² ทั้งนี้ ย่อมเป็นผลให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลต้องระงับไปโดยปริยายนับแต่
ปี พ.ศ. 2502 เป็นต้นมา จนกระทั่งเมื่อเร็ว ๆ นี้ กระทรวงมหาดไทยจึงได้นำเอาวิธีการแต่งตั้ง
สมาชิกสภาเทศบาลมาใช้โดยการเชิญอดีตสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมดมาร่วมประชุมเพื่อพิจารณา
พิจารณาเห็นว่าผู้ที่เหมาะสมจะเป็นสมาชิกสภาเทศบาลให้ได้จำนวนตามที่ต้องการตามกฎหมาย แล้ว
ทางจังหวัดจึงจัดตั้งรายชื่อเหล่านั้นไปยังเจ้าบ้านผู้มีสิทธิ์ออกเสียงเลือกตั้งโดยทางไปรษณีย์เพื่อ
ให้เจ้าบ้านใช้ดุลพินิจเลือกอีกครั้งหนึ่งแล้วส่งรายชื่อเหล่านั้นกลับไปยังจังหวัด ต่อจากนั้นจังหวัดก็
ได้คัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมตามเสียงของประชาชนอีกครั้งหนึ่งก่อนเสนอรายชื่อไปยังกระทรวง

19 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 14, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 70, ตอนที่ 14, 17 กุมภาพันธ์ 2496, หน้า 227

20 กองการเทศบาล กรมมหาดไทย, รายงานกิจการประจำปี 2498 (พระนคร : กองการเทศบาล กรมมหาดไทย, 2498), หน้า 19-20

21 พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499 มาตรา 10, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 74, ตอนที่ 11, 29 มกราคม 2500, หน้า 351

22 คำสั่งคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 55, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 76, ตอนที่ 13, 20 มกราคม 2502, หน้า

มหาดไทยเพื่อขออนุมัติแต่งตั้ง^{๒๓} แต่ฯพณฯ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย พลเอก ประภาส จารุเสถียร ได้อธิบายว่า วิธีการดังกล่าวนี้เป็นแต่เพียงมุ่งหวังเสียงของประชาชนเท่านั้นเองว่า พร้อมที่จะให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลได้แล้วหรือยัง มิได้ถือว่าความเห็นของเจ้าบ้านผู้มีสิทธิออกเสียงจะกระทบกระเทือนต่ออำนาจในการใช้ดุลพินิจแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลของผู้ว่าราชการจังหวัดตามที่คณะปฏิวัติได้มอบหมายให้ไว้นั้นแต่อย่างใดไม^{๒๔}

(๒) คณะเทศมนตรี ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเป็นนายกเทศมนตรี ๑ คน และเทศมนตรีอีกตามจำนวนดังต่อไปนี้ คือ เทศบาลตำบล ๒ คน เทศบาลเมือง ๒ คน เทศบาลนคร ๔ คน ทั้งนี้ภายใต้ความเห็นชอบของสภาเทศบาล^{๒๕} หรือผู้ง่าย ๆ ก็คือให้สมาชิกสภาเทศบาลเลือกตัวนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีจากในหมู่สมาชิกด้วยกันเอง แล้วเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง^{๒๖} นั่นเอง ทั้งนี้กฎหมายได้กำหนดให้คณะเทศมนตรีทำหน้าที่ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการเทศบาลโดยมีนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้า^{๒๗} แต่ในระยะหลังนั้น ได้มีคำสั่งกระทรวงมหาดไทยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาแต่งตั้งคณะเทศมนตรีทั้งหมดหรือบางส่วนจากข้าราชการประจำ แต่ตัวนายกเทศมนตรีนั้นจะต้องแต่งตั้งจากข้าราชการประจำ^{๒๘} เท่าที่ปรากฏก็มักจะได้แก่ปลัดจังหวัด นายอำเภอ ผู้กำกับการหรือผู้บังคับกองตำรวจ เป็นต้น

นอกจากองค์ประกอบที่สำคัญทั้ง ๒ ส่วนนี้แล้ว กฎหมายยังได้กำหนดให้เทศบาลมีพนักงานประจำ และให้จัดแบ่งการบริหารกิจการของเทศบาลออกเป็นส่วน ๆ ตามปริมาณและคุณภาพของงาน ทั้งนี้โดยมีปลัดเทศบาลเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบในงานประจำทั่วไปของเทศบาล

^{๒๓} สยามรัฐ, ปีที่ ๑๔, ฉบับที่ ๓๓๙๐, ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๐๖, หน้า ๑ และ ๘

^{๒๔} ลอง ลิจิต, "ถวิลหา", ประชาธิปไตย, ฉบับที่ ๕๑๓๑, ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๐๖, หน้า ๓

^{๒๕} พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖, มาตรา ๔๙, ๕๒, ๕๕ และ ๓๗

^{๒๖} Ibid., มาตรา ๓๙

^{๒๗} กระทรวงมหาดไทย, หนังสือลับเฉพาะ-ด่วนมากที่ ๑๙๖๒๗/๒๕๐๒ ลงวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๐๒ เรื่อง การแต่งตั้งคณะเทศมนตรีชั่วคราว ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด กรมมหาดไทย, ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๒, เล่มที่ ๑๒ (พระนคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมมหาดไทย, ๒๕๐๓), หน้า ๓

แต่ละแห่งนั้น แต่ตามข้อเท็จจริงนั้น แม้ว่าจะได้มีกฎหมายระบุอำนาจหน้าที่ของปลัดเทศบาล ดังกล่าวไว้ก็ดี และกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของปลัดเทศบาลเพิ่มเติมได้อย่าง ชัดเจนอีกส่วนหนึ่งก็ดี ทำให้ปลัดเทศบาลมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ คือ (1) ปฏิบัติงานตาม นโยบายที่ฝ่ายบริหารกำหนดไว้ (2) รับผิดชอบในเรื่องทั้งหมดตามที่ได้มีกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับกำหนดไว้ ในฐานะหัวหน้าพนักงานประจำ (3) ประสานงานกับส่วนงานทั้งหมด (4) รับผิดชอบในการบริหารงานของส่วนงานทั้งหมด (5) บริหารงานทั้งหมดในสำนักปลัด เทศบาล และ (6) รับรองผลงานของหัวหน้าส่วนงานภายใต้อำนาจของตน²⁸

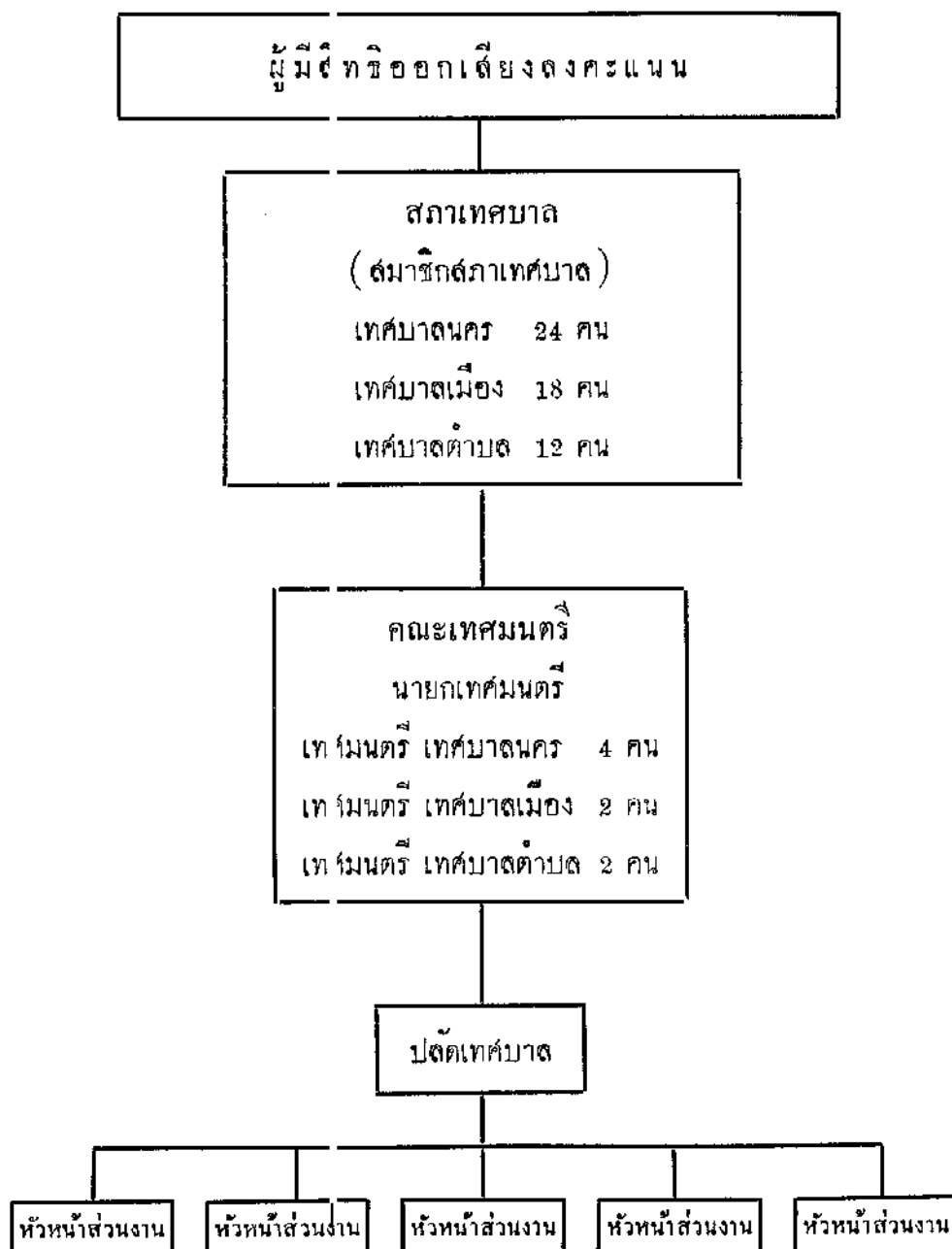
แต่ในทางปฏิบัตินั้น อำนาจหน้าที่ของปลัดเทศบาลตามกฎหมายและตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยยังสับสนกันอยู่ ตามทางเป็นจริงนั้น ปลัดเทศบาลหาได้มีอำนาจในการควบคุม บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลโดยแท้จริงแต่อย่างใดไม่ โดยเฉพาะพวกหัวหน้าส่วนงานต่าง ๆ มักจะถือตนว่าเป็นอิสระจากการบังคับบัญชาของปลัดเทศบาล ทั้งนี้ เป็นเพราะกฎหมายยังเน้น ให้ความสำคัญแก่คณะกรรมการควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารงานของเทศบาลอยู่ เท่าที่เป็นอยู่ทุกวันนี้ ปลัดเทศบาลคงมีหน้าที่เสมือนหนึ่งหัวหน้าฝ่ายธุรการที่ทำงานเกี่ยวกับเอกสารทั้งหมดในหน้าที่ ของตน และเก็บรักษาเรื่องสำคัญ ๆ ทั้งหมดไว้เท่านั้น แต่ทว่าทว่าขึ้นอยู่กับความฉลาด และ บุคลิกภาพของปลัดเทศบาลแต่ละคนเหมือนกัน เพราะมีปลัดเทศบาลบางแห่งมีอิทธิพลมากพอ ที่จะควบคุมบังคับบัญชาพนักงานประจำของเทศบาลทั้งหมดได้ โดยเด็ดขาด²⁹

เมื่อพิจารณาโดยทั่วไปจากความเป็นจริงแล้ว ย่อมเห็นได้ชัดว่า ตำแหน่งปลัดเทศบาล มิได้อยู่ในสายการบังคับบัญชา (Line of Authority) เห็นไปกว่าหัวหน้าส่วนงานของเทศบาล แต่ประการใดเลย เพราะอำนาจในการบังคับบัญชาและควบคุมการบริหารงานทั้งหมดจะไปตก อยู่กับคณะกรรมการ ดังนั้น ฐานะของปลัดเทศบาลจึงเป็นแต่เพียงหัวหน้าหน่วยงานในสำนักปลัด เทศบาล และเป็นผู้ประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ เท่านั้น ดังแผนผังซึ่งแสดงไว้ข้างล่างนี้

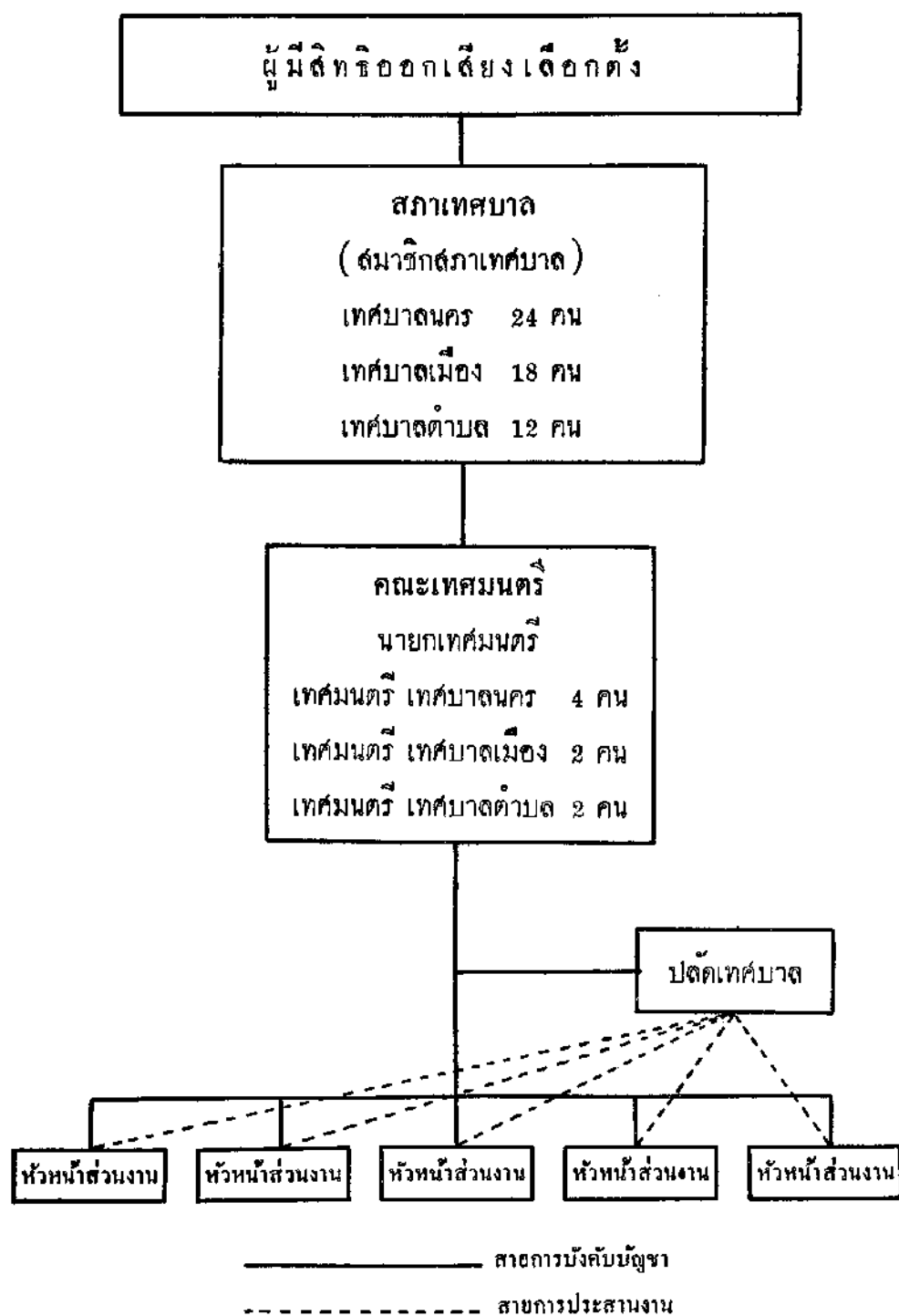
²⁸ กระทรวงมหาดไทย, ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเทศบาล พ.ศ. 2490 (พระนคร : โรงพิมพ์อ่าวพลพิทยา, 2498), หน้า 574

²⁹ สัมภาษณ์ นายสุทัศน์ สิริสวข ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย รักษาการในตำแหน่งรองเลขาธิการ ก.ต.ภ. เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2506

แผนผังที่ 1 การจัดระเบียบของเทศบาลไทยตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496



แผนผังที่ 2 การจัดระเบียบของเทศบาลไทยตามความเป็นจริง



2. คุณประโยชน์

นักทฤษฎีของลัทธิประชาธิปไตยส่วนมากเชื่อกันว่า ถ้าหากได้มีการจัดระเบียบการบริหารงานของรัฐบาลท้องถิ่นหรือเทศบาลนี้ให้เหมาะสมแล้ว จะเป็นประโยชน์ต่อความมั่นคงของการปกครองในระบบประชาธิปไตยอย่างมหาศาลทีเดียว ทั้งนี้ ได้มีผู้รวบรวมคุณประโยชน์ของเทศบาลไว้หลายประการด้วยกัน คือ

(1) ประชาชนได้มีส่วนร่วมโดยตรงในการปกครองท้องถิ่นของตนทั้งในด้านความรับผิดชอบและการบริหารงานเพื่อประโยชน์ของตนเอง ทั้งนี้ จะเป็นการส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยได้เป็นอย่างดี และในขณะเดียวกันนั้นเองจะทำให้ระบบการปกครองที่ใช้อำนาจมีพระราชอำนาจหรือที่เรียกว่าระบบทรราช (Tyranny) ก็จะถูกขจัดออกไป

(2) ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น อันอาจจะกระทบกระเทือนต่อส่วนได้เสียของตน และการแก้ปัญหานั้น ๆ ก็ย่อมจะสัมฤทธิ์ผล เพราะประชาชนในท้องถิ่นย่อมจะอยู่ใกล้ชิดและเข้าใจปัญหาได้ดีกว่าผู้อื่น

(3) การมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นในฐานะเจ้าหน้าที่หรือผู้ออกเสียงลงคะแนน ย่อมเป็นการฝึกให้ประชาชนได้รู้จักวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาและเข้าใจในหลักปฏิบัติราชการอันเป็นการขัดเกลาศาประชาชนให้ทำหน้าที่พลเมืองดี และสร้างความเป็นผู้นำได้อีกด้วย

(4) การปกครองท้องถิ่นหรือเทศบาลถือได้ว่าเป็นเสมือนห้องทดลองปฏิบัติการทางสังคมและการเมืองที่มีค่ายิ่ง ในการทดลองและหยั่งเสียงของประชาชนในการจัดรูปรัฐบาลและนโยบายของสังคมและการเมือง

(5) การปกครองตนเองในรูปลักษณะของการปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นวิธีที่ดีที่สุด และมีประสิทธิภาพที่สุดที่จะจัดวางมิให้รัฐบาลกลางกุมอำนาจไว้แต่ฝ่ายเดียว

(6) เป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาลกลางไปได้ส่วนหนึ่งโดยมอบงานที่รัฐบาลกลางไม่สมควรทำ ไปให้รัฐบาลท้องถิ่นทำเอง ทั้งนี้ เพราะปัญหาในแต่ละท้องถิ่นย่อมไม่เหมือนกัน การแก้ปัญหาลงแต่ละท้องถิ่นจึงต้องใช้วิธีที่เหมาะสมกับแต่ละท้องถิ่นจำเพาะเป็นเรื่อง ๆ

ไปจึงจะได้ผลดีเพราะอาจพึ่งพาอาศัยความรู้ความชำนาญของคนในท้องถิ่นได้ อันจะเป็นการสะดวกและได้ผลดีกว่าที่รัฐบาลกลางจะทำเสียเอง³⁰

(7) นอกจากนั้น ยังปรากฏว่า ในกรณีของประเทศไทยก็มีผู้เสนอคุณประโยชน์ของเทศบาลไว้ จึงขอเสนอประมวลไว้ในเรื่องนี้ด้วย คือ เทศบาลตามรูปที่จัดขึ้นในประเทศไทยโดยอนุโลมตามรูปการปกครองของรัฐบาลกลางนั้น นับว่าต้องตามคติทางการเมืองที่ว่า การปกครองท้องถิ่นต้องดำเนินตามแบบแผนแห่งการปกครองประเทศ โดยนัยนี้ย่อมจะช่วยให้ประชาชนได้ตระหนักในหน้าที่ของตนและมีความรู้ ความเข้าใจ เกิดความเต็มใจในการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญมากยิ่งขึ้น³¹

3. อุปสรรค

ตั้งแต่ประเทศไทยได้นำเอาระบบการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลมาใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2476 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบันนี้ก็นับว่าเป็นเวลานานพอควร แต่ว่าการเทศบาลของเรากลับมิได้ดำเนินไปสัมพันธ์กับความมุ่งหมายที่ตั้งไว้ ทั้งนี้ กระทรวงมหาดไทยได้ประมวลอุปสรรคที่ทำให้เป็นเช่นนั้นไว้เมื่อปี พ.ศ. 2480 ว่าเป็นเพราะ³²

(ก) สมาชิกสภาเทศบาลมีจำนวนมากเกินไป และเลือกผู้คนดีจริง ๆ ของท้องถิ่นไม่ได้ เพราะคุณสมบัติที่กำหนดไว้ค่อนข้างต่ำ และประกอบด้วยไม่มีใครมีผู้สนใจที่จะมาช่วยจัดการท้องถิ่นโดยเข้ารับการเลือกตั้ง

(ข) คณะเทศมนตรีบำเพ็ญตนเป็นนักการเมืองมากกว่าเป็นฝ่ายบริหาร มักจะแสดงประโยชน์ แสดงอำนาจ และสร้างสมพรรคพวกมากกว่าตั้งใจเข้ามาเป็นผู้บริหารที่ติดกับได้ผู้ทราดความรู้ความชำนาญในการบริหารงาน ซ้ำยังกำกวมในงานประจำซึ่งเป็นส่วนของพนักงานประจำ ทำให้มีระเบียบแบบแผน และถือความยุ่งเหยิงภายในเทศบาล

³⁰ Austin Ranney, *The Governing of Men: An Introduction to Political Science* (New York: Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1958), pp. 483-85.

³¹ ประสงค์ กาญจนกุล, "ระบอบการเทศบาล", หน้า 18 (พิมพ์ใหม่)

³² กระทรวงมหาดไทย, "บันทึกเรื่องการปรับปรุงราชการบริหารส่วนท้องถิ่น (เทศบาล) พ.ศ. 2489", รายงานกิจการของเทศบาลของกระทรวงมหาดไทยประจำปี พ.ศ. 2490 (พระนคร: บริษัทสมเธิร์ท, พ.ศ. 2490), หน้า 1025

(ค) พนักงานประจำ โดยที่กฎหมายให้อยู่ในอำนาจการปกครองบังคับบัญชาของคณะเทศมนตรีจึงได้บำเพ็ญตนไปในทางเอาอกเอาใจคณะเทศมนตรี ไม่รักษาระเบียบการทำงาน กลายเป็นการเล่นพวกตามคณะเทศมนตรีและสภาเทศบาลเพื่อความดีความชอบของตน งานของเทศบาลจึงเอะอะโอะโอะไปหมด

(ง) การควบคุมเทศบาลห่างออกไปทุกที ทั้งเพราะกฎหมายพยายามให้สิทธิเสรีแก่ท้องถิ่นที่จะบริหารงานของตน แต่ผลที่ได้รับเสื่อมมาก เพราะคนของท้องถิ่นส่วนมากยังเจริญไม่ถึงขนาดที่จะปกครองตนเองได้ การทำนุบำรุงก็หย่อนลง การเงินที่เก็บได้ก็ใช้ไปในทางที่ไม่เป็นประโยชน์และเกิดความอดเงงภายใน มีการยกยอกันอวดกันทุกวี่วันมาประการในเทศบาลโดยมาก

(จ) ค่าใช้จ่ายของเทศบาลสูงมาก เพราะมีจำนวนสมาชิกมาก พนักงานมาก ความฟุ่มเฟือยมาก การจัดการไม่ดี ส่วนมากก็ใช้จ่ายเป็นเงินเดือน

ถ้าจะกล่าวกันไปแล้ว อุปสรรคทั้ง 5 ประการนี้ยังนับว่ามีค่าสำคัญรองลงไป ซึ่งอาจพิจารณาหาทางแก้ไขปรับปรุงอยู่เป็นนิจ ดังที่รัฐบาลก็ได้พยายามกระทำอยู่แล้ว แต่ปัญหาที่ควรจะนับว่ามีค่าสำคัญยิ่งหรือปัญหาหลักซึ่งทำลายระบอบเทศบาลอยู่ในขณะนี้ และเชื่อเหลือเกินว่ายากที่จะแก้ไขให้ลุล่วงไปได้โดยง่ายก็คือ ปัญหาในเรื่องลักษณะของชุมชนต่าง ๆ ในประเทศไทย ซึ่งเป็นหลักในการพิจารณายกฐานะเป็นเทศบาลเพื่อปกครองตนเองนั้น ปรากฏว่าส่วนใหญ่ประกอบไปด้วยคนต่างด้าวซึ่งได้เสียสิทธิในบริการสาธารณะของเทศบาลมากกว่าคนไทย³³ เพราะคนไทยเราส่วนใหญ่อาศัยอยู่ตามชนบทนอกเขตเทศบาล ทั้งจะพิจารณาได้จากผลของการสำรวจสำมะโนประชากรเมื่อปี พ.ศ. 2503 ซึ่งเห็นได้ว่า ในจำนวนพลเมืองไทยทั้งหมดรวม 26,257,916 คนนั้น มีผู้อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลรวมทั้งสิ้นเพียง 3,273,865 คน หรือประมาณร้อยละ 12 ของประชาชนทั้งหมดเท่านั้นเอง³⁴ ซึ่งทงนี้จะนับว่าระบอบเทศบาลยังไม่เป็นประโยชน์ต่อคนไทยส่วนใหญ่ก็เห็นจะได้ แต่ครั้นจะพิจารณาหาทางจัดตั้งเทศบาลขึ้นโดย

³³ *Ibid.*, p. 167.

³⁴ จำนวนจาก สำนักงานสถิติกลาง สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, *สำมะโนประชากรแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2503*, ฉบับทั่วราชอาณาจักร (พระนคร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2505), หน้า 1 และ 4

ค่านึงประโยชน์สุขของคนไทยเป็นสำคัญแล้ว ก็จะไปคิดจัดเรื่องรายได้ที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินงานของเทศบาลอีก เพราะลักษณะของสังคมคนไทยแท้ ๆ นั้นส่วนใหญ่มักจะกระจัดกระจายเป็นหย่อม ๆ อยู่ในชนบททั่ว ๆ ไป³⁵ ถ้าจะย่นตงเทศบาลขึ้นมา ก็ไม่ต้องสงสัยเลยว่า รายได้จะไม่พอเลี้ยงตัวแน่นอน ดังนั้น การจัดตั้งเทศบาลเพิ่มเติมขึ้นเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่คนไทยผู้เป็นเจ้าของประเทศ จึงเป็นไปอย่างล่าช้ามาก กล่าวคือ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2476 ถึง พ.ศ. 2496 รวมเป็นเวลานานถึง 20 ปีนั้น เราสามารถยกท้งที่ต่าง ๆ ขึ้นเป็นเทศบาลได้เพียง 207 ตำบล³⁶ ซึ่งเมื่อคิดเฉลี่ยแล้วในปีหนึ่ง ๆ ได้มีการจัดตั้งเทศบาลได้ราว ๆ 10 ตำบลเท่านั้น

ปัญหาที่ควรพิจารณาอีกประการหนึ่งก็คือ เรื่องรายได้ของเทศบาลซึ่งนับแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา รายได้ของเทศบาลไม่สัมพันธ์กับรายจ่าย ถึงแม้ว่ารายได้ของเทศบาลจะสูงขึ้นเป็นลำดับมาทุกปี แต่รายจ่ายก็ยังสูงกว่ารายได้เรื่อยมา³⁷ รายได้ของเทศบาลเพิ่งจะเริ่มสูงขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2494 จนถึงปี พ.ศ. 2498 และสูงกว่ารายจ่ายแทบทุกปี แต่ถึงแม้ว่ารายได้ของเทศบาลจะสูงกว่ารายจ่ายขึ้นบ้างก็ตาม รัฐบาลก็ยังคงแบกภาระที่จะต้องอุดหนุนเทศบาลในด้านการเงินอยู่โดยตลอดมา เป็นต้นว่า ในปี พ.ศ. 2498 ซึ่งปรากฏว่าเทศบาลมีรายได้สูงกว่ารายจ่ายถึง 22 ล้านบาทเศษนั้น รัฐบาลก็ยังคงต้องจ่ายเงินอุดหนุนอีกถึง 63.5 ล้าน³⁸ บรรดาเงินที่รัฐบาลจ่ายชว่ยไปนั้น ผลสุดท้ายก็กลายเป็นเงินเพิ่มและเงินค่าจ้างชีพของพนักงานเสี่ยตงร้อยละ 96 ฉะนั้นเทศบาลจึงขาดเงินที่จะทำนุบำรุงท้องที่ตามอำนาจของตนไป อันเป็นผลให้ประชาชนในท้องที่ที่ไม่ได้รับการทำนุบำรุงส่งเสริม จึงพากันเห็นว่าเทศบาลที่จัดตั้งขึ้นไร้ประโยชน์ เพราะมิได้ทำอะไรให้แก่ท้องที่เลย นอกจากนี้ อำนาจในการรักษาความสงบเรียบร้อยเพื่อให้สะดวกในการทำนุบำรุงท้องที่ของเทศบาลก็ไม่มี บรรดาข้อบังคับต่าง ๆ ของเทศบาลที่ตราออกมา ก็ขาดการบังคับให้เป็นไปตามนั้น และเนื่องจากหน่วยการปกครองเดิม คือ อำเภอ ยังคงรวมอยู่ในเขตเทศบาล จึงเท่ากับมีหน่วยงานซ้อนกัน ซึ่งย่อมเป็น

³⁵ Wendell Blanchard, *Thailand: Its people, Its society, Its culture* (New Haven, Connecticut : Human Relations Area Files, Inc., 1958), p. 9.

³⁶ ชำนาญ ชวบูรณ์, *op. cit.*, p. 169.

³⁷ *Ibid.*, p. 168.

³⁸ กองการเทศบาล กรมมหาดไทย, *op. cit.*, p. 206.

ผลให้รายจ่ายสาธารณะประเภทเงินเดือนและค่าใช้สอยไปเพิ่มในด้านเทศบาล นับว่าเป็นการ
 ดันเปิดทองโดยใช่เหตุ และเห็นว่าเป็นการรื้อสร้างหน่วยการปกครองขึ้นอีกแบบหนึ่งในเขตเดียวกัน
 อันเป็นการเพิ่มภาระในการติดต่อให้แก่ราษฎรอย่างเห็นได้ชัด³⁹

จุดอ่อนอีกประการหนึ่งของระบบเทศบาลไทยตั้งแต่ต้น ๆ มา ก็คือ คณะเทศมนตรีขาด
 ความมั่นคง เพราะสมาชิกสภาเทศบาลมักบำเพ็ญตนเป็นนักการเมืองมากกว่าเป็นฝ่ายบริหาร
 และมักใช้อำนาจควบคุมคณะเทศมนตรีมากเกินไป จึงมีคณะเทศมนตรีจำนวนไม่น้อยถูกสภา
 เทศบาลลงมติไม่ไว้วางใจด้วยเหตุผลอันไม่สมควรอยู่เรื่อย ๆ ซึ่งเป็นผลให้ต้องออกจากตำแหน่ง
 และต้องมีการแต่งตั้งคณะเทศมนตรีใหม่อยู่เสมอ ทั้งนี้ ทำให้การปกครองท้องถิ่นมิได้เป็นไป
 อย่างราบรื่น และไม่ดำเนินไปสู่ความเจริญเท่าที่ควร⁴⁰

เมื่อได้ทราบลักษณะทั่วไปเกี่ยวกับการจัดระเบียบการปกครองระบอบเทศบาลในประ
 เทศไทยรวมทั้งอุปสรรคและปัญหาต่าง ๆ โดยสังเขปแล้ว จึงขอเสนอลักษณะทั่วไปของการจัด
 รูปการปกครองท้องถิ่นแบบสภาปัตยกรรมเพื่อประกอบการพิจารณาต่อไป

ระบบผู้จัดการเทศบาล

1. วิวัฒนาการ

การบริหารงานของเทศบาลในระบบผู้จัดการเทศบาลนั้น ได้ริเริ่มขึ้นเป็นครั้งแรกที่
 เมือง Staunton มลรัฐเวอร์จิเนีย ในสหรัฐอเมริกาเมื่อปี ค.ศ. 1908⁴¹ หรือ พ.ศ. 2451 คือ
 เมื่อประมาณ 50 ปีเศษนี้เอง จึงเห็นได้ว่าสหรัฐอเมริกาเป็นต้นตำรับของการบริหารงานเทศบาล
 ในระบบดังกล่าวนี้โดยแท้ ความจริงก่อนหน้านี้จะนำเอาระบบผู้จัดการมาใช้ ณ เมือง Staunton
 นั้น ก็ได้มีการดำริที่จะใช้ระบบกรรมาธิการ (Commission Plan) ในเมืองนี้อยู่เหมือนกัน หาก
 แต่ติดขัดอยู่ตรงที่ว่า รัฐธรรมนูญของเวอร์จิเนียกำหนดให้การปกครองท้องถิ่นมี 2 สภา
 (Bicameral Council) ดังนั้นจึงไม่อาจนำเอาระบบกรรมาธิการมาใช้ในการบริหารงานของ

³⁹ จำนวนู ยวงบุรณี, *op. cit.*, pp. 169-70.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 136.

⁴¹ William Anderson & Edward W. Weidner, *American City Government* (New York: Henry Holt & Co., 1950), p. 360.

เทศบาลแห่งนั้นได้โดยนัยแห่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ได้กล่าวมาแล้ว จึงได้แต่งตั้งผู้จัดการทั่วไปของเทศบาลขึ้นมาบริหารงานแทนการใช้ระบบคณะกรรมการ⁴² ผู้จัดการเทศบาลคนแรกของสหรัฐหรือของโลกก็ได้ ที่ได้รับการแต่งตั้งในครั้งนั้นเป็นหัวหน้าวิศวกรของบริษัท Chasepeake and Ohio Railway Company ชื่อ Charles E. Ashburner โดยได้รับค่าจ้างปีละ 2,500 ดอลลาร์⁴³ ถ้าคิดเป็นเงินไทยในขณะนั้นคงตกราว ๆ 50,000 บาท หรือเดือนหนึ่งประมาณ 4,000 บาทเศษ ซึ่งถ้าคิดถึงค่าของเงินในยุคนั้นแล้วนับว่าอัตราค่าจ้างผู้จัดการเทศบาลคนแรกของสหรัฐสูงมากทีเดียว แต่อย่างไรก็ดี อำนาจหน้าที่ของ Ashburner ที่เทศบาลมอบให้ก็อยู่ในขอบเขตอันจำกัดมาก คือมิได้มีอำนาจควบคุมบังคับบัญชาการตำรวจ และการดับเพลิง ยิ่งกว่านั้นตัวผู้จัดการเองตกอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของนายกเทศมนตรีอีกด้วย⁴⁴ หลังจากนั้นต่อมาอีก 3 ปี Richard S. Childs ชาวเมือง Lockport แห่ง New York ซึ่งได้ชื่อว่าเป็น "บิดาแห่งระบบผู้จัดการเทศบาล"⁴⁵ ได้พยายามเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับระบบผู้จัดการเทศบาลต่อฝ่ายนิติบัญญัติของมตรัฐนิวยอร์กโดยผ่านทางสันนิบาตเทศบาลแห่งชาติ (National Municipal League) แต่ร่างกฎหมายฉบับนั้นต้องประสบกับความล้มเหลว เนื่องจากสภาของมตรัฐนั้นลงมติไม่เห็นชอบด้วย แม้กระนั้นก็เป็นผลให้เทศบาลในเมืองต่าง ๆ รู้สึกเลื่อมใสในระบบผู้จัดการเทศบาลอย่างกว้างขวาง ต่อมาเทศบาลแห่งแรกที่ได้นำเอาแนวคิดของ Childs มาใช้ในการตรากฎหมายแต่งตั้งผู้จัดการเทศบาลโดยสมบูรณ์แบบเมื่อปี ค.ศ. 1912 ก็คือเทศบาลเมือง Sumter ในมตรัฐเซาท์คาโรไลนา⁴⁶

อย่างไรก็ดี ความสนใจในการบริหารงานเทศบาลรูปแบบนี้เพิ่งปรากฏให้เห็นอย่างจริงจังก็ต่อเมื่อเทศบาลเมือง Dayton แห่งมตรัฐโอไฮโอ ซึ่งเป็นเทศบาลใหญ่แห่งแรกที่มีพลเมืองถึง 125,000 คน ได้ยอมรับเอาระบบผู้จัดการเทศบาลมาใช้อย่างจริงจังโดยการตรากฎหมายออก

⁴² Bailey & others, *op. cit.*, p. 485.

⁴³ Charles M. Kneier, *City Government in the United States* (New York : Harber & Brothers, 1957), p. 261.

⁴⁴ Austin F. Macdonald, *American City Government and Administration* (New York : Thomas Y. Crowell Company, 1956), p. 206.

⁴⁵ Bailey & others, *op. cit.*, p. 485.

⁴⁶ Kneier, *op. cit.*, p. 261.

มาเป็นหลักฐานเมื่อปี ค.ศ. 1914 ^{๕๕} ทั้งนี้เนื่องจากเกิดอุทกภัยอย่างร้ายแรงจนเมื่อก่อนหน้านั้น 1 ปี ทำความเสียหายอย่างหนักให้แก่ประชาชนเป็นมูลค่าถึง 128 ล้านดอลลาร์ และมีการเสียชีวิตไป 84 คน โดยที่ผู้บริหารงานเทศบาลในขณะนั้นคือสภาและนายกเทศมนตรีไม่มีความสามารถที่จะแก้ปัญหาเดือดร้อนนั้นได้ ผู้ว่าราชการมรัฐโอไฮโอจึงได้แต่งตั้ง John M. Patterson ซึ่งเป็นนักธุรกิจคนสำคัญของเมืองนี้ให้เป็นผู้มีอำนาจเต็มทุกประการเท่าที่จำเป็นจะต้องทำเพื่อบรรเทาทุกข์และภัยพิบัติในบริเวณน้ำท่วมโดยรีบด่วน ซึ่งปรากฏว่าท่านผู้นี้สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่ง ^{๕๖} ผลสำเร็จครั้งนี้เป็นที่เลื่องลือกันอย่างกว้างขวาง จึงทำให้ระบบผู้จัดการเทศบาลได้รับความนิยมอย่างรวดเร็ว ^{๕๗} ทั้งนี้เห็นได้จากตัวเลขในปี ค.ศ. 1920 ซึ่งมีเทศบาลต่าง ๆ ในสหรัฐอเมริกานำเอาระบบนี้ไปใช้รวม 162 แห่งด้วยกัน แต่พอถึงเดือนธันวาคมของปี ค.ศ. 1940 ตัวเลขได้ขยับสูงขึ้นเป็น 517 แห่ง และชั่วระยะเวลาเพียง 9 ปีต่อมา จำนวนเทศบาลที่ได้รับเอาระบบนี้ไปใช้ก็ได้เพิ่มสูงขึ้นเกินกว่า 900 แห่ง โดยเฉพาะในปี 1948 ได้มีเทศบาลถึง 88 แห่ง ที่เปลี่ยนมาใช้ระบบนี้แทน ^{๕๘} จากผลของการศึกษาปรากฏว่า ในบรรดารัฐบาลท้องถิ่นต่าง ๆ ที่มีจำนวนประชาชนเกินกว่าห้าพันคนขึ้นไป รวม 2,562 แห่ง เมื่อปี 1959 นั้นนำเอาระบบผู้จัดการเทศบาลไปใช้มากเป็นอันดับ 2 รองจากระบบนายกเทศมนตรีกับสภา (Mayor-Council Plan) ^{๕๙} คือมีเทศบาลที่นำเอาระบบผู้จัดการไปใช้นั้นอยู่ถึงร้อยละ 38 ของยอดรวมทั้งสิ้น ^{๕๙ 49}

2. วัตถุประสงค์

โดยเหตุที่มีผู้กล่าวว่า ระบบผู้จัดการเทศบาลนี้มีรากฐานมาจากความเจริญเติบโตของการบริหารงานเทศบาลในแบบกรรมาธิการ (Commission Form) ^{๕๐} อันเป็นระบบหนึ่งซึ่งมีคณะกรรมการที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนมีจำนวนอยู่ในระหว่าง 3-7 คน และมีนายกเทศมนตรีที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนก็มี หรือคณะกรรมการแต่งตั้งก็มี ^{๕๑} แต่ไม่มีอำนาจ ฝ่ายคณะ

47 Macdonald, *op. cit.*, p. 207.

48 William V. Holloway, *State and Local Government in the United States* (New York: McGraw-Hill Book Company, Inc., 1951), p. 343.

49 *Municipal Year Book 1960*, pp. 81-82.

50 Jame E. Pate, *Local Government and Administration* (New York: American Book Company, 1954), p. 207.

กรรมการจะกำหนดทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารซึ่งมีข้อบกพร่องตรงที่ขาดหัวหน้าฝ่ายบริหาร และฝ่ายวางนโยบายกับฝ่ายบริหารอยู่ในที่ ๆ เดียวกัน ผลเลื่อมจึงเกิดขึ้น และมีระบบผู้จัดการเทศบาลเข้ามาแทนที่นายกเทศมนตรี⁵¹

ฉะนั้น วัตถุประสงค์อันแท้จริงของระบบผู้จัดการเทศบาลที่นำมาใช้นั้น จึงมุ่งตรงที่จะแก้ไขจุดอ่อนหรือข้อบกพร่องต่าง ๆ ของระบบกรรมการที่ใช้อยู่มาแต่เดิมนั่นเอง ข้อบกพร่องของระบบกรรมการนอกจากที่ได้กล่าวมาแล้วนั้นยังมีอีกประการหนึ่งคือ การบริหารงานในแบบกรรมการนั้นขาดความรู้ความชำนาญอย่างแท้จริง⁵² จึงเป็นการยากที่จะหวังว่าผลงานที่เกิดขึ้นอย่างสูง ๆ ปลาย ๆ ของกรรมการบางคนนั้นจะมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เจตจำนงของคณะกรรมการพิจารณาจัดตั้งผู้จัดการเทศบาลเมือง Staunton เพียงเดือนหนึ่งที่ได้นำมากล่าวไว้ข้างล่างนี้อาจช่วยให้เข้าใจเป้าหมายของระบบผู้จัดการเทศบาลได้ยิ่งขึ้น คือ

... ให้การบริหารงานของเทศบาลทั้งหมดตกอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ผู้มีความรู้ความสามารถที่เทศบาลได้จ้างมา ทั้งนี้เพื่อให้หน้าที่โดยทั่ว ๆ ไปเสมือนหนึ่งเป็นผู้จัดการในทางธุรกิจ... ผู้เป็นผู้จัดการหรือหัวหน้าควบคุมงานของเทศบาล...⁵³

นอกจากนี้แล้ว การนำเอาระบบผู้จัดการมาใช้นั้นยังมุ่งที่จะจัดบรรดาเจ้าหน้าที่ซึ่งอาศัยอิทธิพลในทางการเมืองหนุนหลังให้หมดไปจากวงการเทศบาล และจัดการเดินพรรคเดินพวกให้หมดสิ้นไปด้วย⁵⁴ แต่วัตถุประสงค์โดยทั่วไปในการใช้ระบบนี้จะหนักอยู่ตรงที่มุ่งให้ท้องถิ่นดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เพื่อประโยชน์ของชุมชนเอง โดยให้สิ้นเปลืองเงินแต่น้อย และปราศจากการขัดแย้งกันในส่วนต่าง ๆ⁵⁵

51 See Daniel Wit, *A Comparative Survey of Local Government and Administration* (Bangkok : Institute of Public Administration, Thammasat University, 1958), pp. 27-28.

52 Holloway, *op. cit.*, p. 343.

53 Pate, *op. cit.*, pp. 206-07.

54 *Ibid.*, p. 207.

55 Harold A. Stone and others, "The Council-Manager Plan" cited by Oliver P. Williams and Charles Press, *Democracy in Urban America : Reading on Government and Politics* (Chicago : Rand McNally & Company, 1961), p. 234.

3. ลักษณะทั่วไป

ในการบริหารงานของท้องถิ่นแบบผู้จัดการเทศบาลมีลักษณะสำคัญ ๆ ที่น่าสนใจซึ่งพอจะรวบรวมมากล่าวตามหัวข้อต่อไปนี้

(1) **เป็นการผสมผสานอำนาจ** คือทั้งอำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจเหนือในการควบคุมการบริหารงานในท้องถิ่น จะรวมอยู่ในความรับผิดชอบของสภาเทศบาลแต่ฝ่ายเดียว ไม่มีการแยกอำนาจออกเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ดังนั้น จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องจัดให้มีดุลย์อำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารแต่ประการใด⁵⁶

(2) **เป็นการแบ่งแยกภาระหน้าที่** หลักของระบบผู้จัดการเทศบาลที่สำคัญประการหนึ่ง คือการกำหนดให้มีการแบ่งแยกภาระหน้าที่ความรับผิดชอบเป็นส่วนชัดเจน โดยให้สภาเทศบาลทำหน้าที่ในการตราเทศบัญญัติ กำหนดนโยบายและควบคุมให้การเป็นไปตามนโยบาย ส่วนภาระหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายนั้น มอบหมายให้บุคคลคนหนึ่ง ซึ่งเรียกว่า “ผู้จัดการเทศบาล” ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยสภาเทศบาลให้เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ โดยสภาจะยื่นมือเข้าไปยุ่งเกี่ยวด้วยมิได้⁵⁷

(3) **มีสภานายก** ระบบนี้ไม่นิยมให้มีสภาใหญ่มากนัก โดยปกติแล้วสภาเทศบาลมักจะมีสมาชิกอยู่ในราว 5-9 คนเท่านั้น⁵⁸

(4) **มีหัวหน้าบริหารงานเพียงคนเดียว** คือมีผู้จัดการเทศบาลตั้งกล่าวใน (2) ซึ่งได้รับการเลือกเฟ้นและแต่งตั้งโดยสภาเทศบาล โดยพิจารณาคัดเลือกจากผู้ที่มีความรู้ความสามารถ ผู้จัดการมีอำนาจเด็ดขาดในการแต่งตั้งและถอดถอนหัวหน้าแผนกต่าง ๆ ตลอดจนพนักงานเทศบาลทั้งหมด และรับผิดชอบในการทำงานงบประมาณเงินของสภาเทศบาล รวมทั้งการควบคุมบังคับบัญชาการบริหารงานของเทศบาลทั้งปวงเพื่อให้กิจการของเทศบาลบรรลุผลสำเร็จตามนโยบายที่สภาเทศบาลวางไว้ กล่าวคือ ผู้จัดการมีความเป็นอิสระอย่างเต็มที่ในการบริหาร

⁵⁶ Anderson & Weidner, *op. cit.*, p. 381.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ Wit., *op. cit.*, p. 28.

(๕) *สภาควบคุมการบริหารงาน* คือควบคุมผู้จัดการอีกชั้นหนึ่ง โดย

- (ก) อำนาจแต่งตั้งและถอดถอนผู้จัดการในเวลาใดก็ได้
- (ข) อำนาจในการอนุมัติหรือยับยั้งข้อเสนอด่าง ๆ ของผู้จัดการ
- (ค) ควบคุมการเงิน
- (ง) ตรวจสอบบัญชีและการบริหารงานของผู้จัดการในเวลาใดก็ได้
- (จ) ผู้จัดการต้องเสนอผลงานของตนต่อที่ประชุมสภาและจะต้องตอบข้อซักถามของสมาชิกสภาเกี่ยวกับการบริหารงานของเทศบาล^{๖๐}

(๖) *ไม่จำกัดเวลาดำรงตำแหน่ง* เพื่อให้การทำงานเป็นอาชีพของพนักงานเทศบาลเป็นไปอย่างถาวร โดยปกติการดำรงตำแหน่งของผู้จัดการเทศบาลและหัวหน้าแผนกการจึงไม่มีกำหนดเวลา แต่ทั้งนี้อยู่ในอำนาจของสภาที่จะถอดถอนผู้จัดการเทศบาล และผู้จัดการเทศบาลมีอำนาจที่จะถอดถอนหัวหน้าแผนกการหรือพนักงานคนใดเสียเมื่อไรก็ได้^{๖๑}

จากลักษณะสำคัญ ๆ ของการจัดระเบียบการบริหารงานตามแบบผู้จัดการเทศบาลที่ได้นำมากล่าวไว้ทั้ง ๖ ประการนี้ ย่อมเห็นได้ชัดเจนว่า การที่นำเอาระบบนี้มาใช้นับเป็นความคิดที่ก้าวหน้าอย่างมาก เพราะเป็นการวางระเบียบกำหนดจัดตั้งให้เกิดความคล่องจองกันระหว่างสภาท้องถิ่นในหน้าที่ฝ่ายบริหารได้อย่างเหมาะสมและมาก

4. ส่วนประกอบ

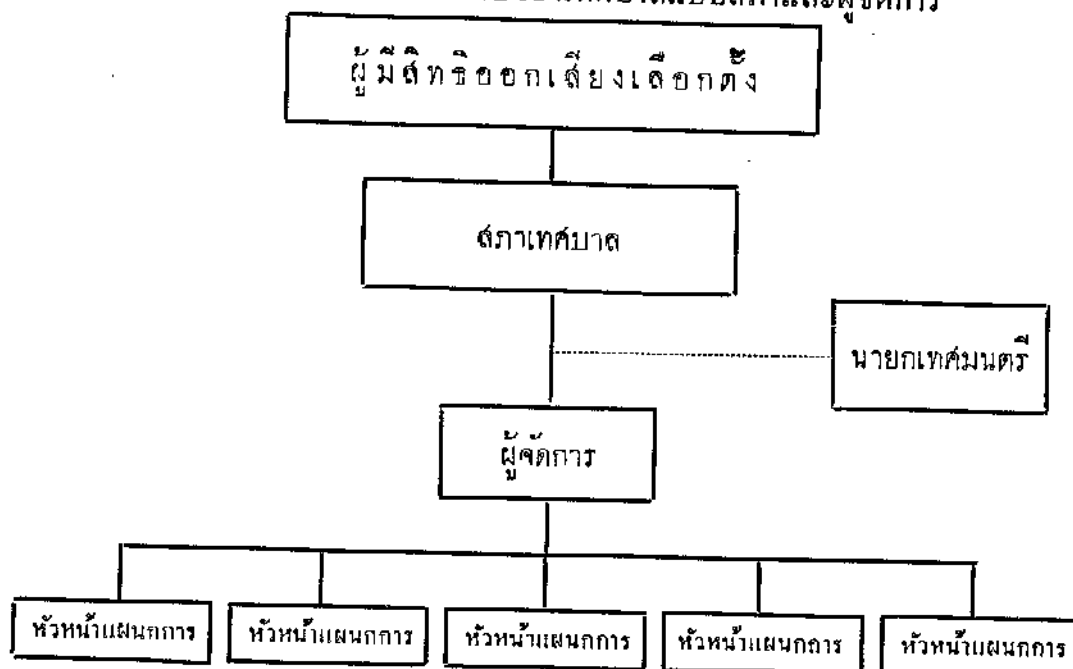
ก่อนที่จะพิจารณารายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับส่วนประกอบของการบริหารงานในระบบผู้จัดการเทศบาล^๕ ผู้เขียนใคร่ขอเสนอแผนผังของระบบ^{๕๙} เพื่อเป็นพื้นฐานในการทำความเข้าใจให้ง่ายยิ่งขึ้น

^{๕๙} Claudius O. Johnson, *American State and Local Government* (New York: Thomas Y. Crowell Company, 1956), p. 257.

^{๖๐} Anderson & Weidner, *op. cit.*, p. 319.

^{๖๑} *Ibid.*, p. 382.

แผนผังที่ 3 การจัดระเบียบของเทศบาลแบบสภาและผู้จัดการ



จากโครงสร้างที่ได้นำมาแสดงจะเห็นว่า ผู้จัดการเทศบาลเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในการบริหารงานตามสายการบังคับบัญชา เริ่มแต่ตัวผู้จัดการลงไปจนถึงหน่วยงานต่าง ๆ โดยไม่มีเส้นอื่นมาเกี่ยวพันด้วย ท่านศาสตราจารย์ มาลัย หุวะนันทน์ ได้วิจารณ์ว่า “ถ้าจะพูดกันตามหลักวิชาแล้ว รูปแบบแบบนี้ย่อมนำมาซึ่งประสิทธิภาพอย่างสูง”⁶² ทั้งนี้จะได้อธิบายถึงส่วนต่าง ๆ โดยละเอียดต่อไป

(1) สภา (Council) เป็นองค์การนิติบัญญัติ โดยปกติก็มีขนาดย่อม ๆ ประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งและรับผิดชอบต่อราษฎรโดยตรง จำนวน 5-9 คน ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น ทั้งนี้ โดยอาศัยหลักเกณฑ์จากข้อเสนอของ Childs ที่ว่า “ผู้จัดการเทศบาลจะทำงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ก็ต่อเมื่อองค์การปกครองท้องถิ่นนั้นปกครองโดยสภานายกย่อม ๆ เท่านั้น”⁶³

อนึ่ง จากผลของการศึกษาปรากฏว่า การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลในสหรัฐอเมริกาภายใต้ระบบผู้จัดการเทศบาลนี้ ส่วนใหญ่ (ประมาณร้อยละ 61) กระทำกันไปโดยมิได้นำเอาเรื่องการเมืองเข้ามาพัวพันด้วย กล่าวคือ ประชาชนจะเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยพิจารณา

⁶² มาลัย หุวะนันทน์, การเทศบาลและการเลือกตั้ง (พระนคร : บริษัทสมเกียรติ, 2492), หน้า 38

⁶³ John C. Bollens, *Appointed Executive Local Government* (Los Angeles : Haynes Foundation, 1954), p. 1.

จากคุณสมบัติเป็นใหญ่ หาได้คำนึงถึงว่าจะสังกัดพรรคการเมืองฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่⁶⁴

หน้าที่สำคัญของสภามือ 2 ประการ คือ

- (1) ตรวจเทศบัญญัติ
- (2) แต่งตั้งและควบคุมผู้จัดการเทศบาล⁶⁵

นอกจากนี้ สภามือยังทำหน้าที่ควบคุมนโยบาย และรวมอำนาจทั้งหมดไว้อย่างแท้จริง ฉะนั้น ไม่ว่าผู้จัดการเทศบาลของสหรัฐอเมริกาคนใด จะมีความรอบรู้และความสามารถเลิศเลอเพียงไหน ก็จะมีอำนาจสูงกว่าสภาซึ่งเป็นผู้แต่งตั้งตนขึ้นมาไม่ได้เป็นอันขาด อำนาจหน้าที่ของสภามือนอกเหนือจากที่ได้กล่าวมาแล้วนี้ ยังมีหน้าที่ปลีกย่อยออกไปอีก คือ ทำหน้าที่กำหนดงบประมาณประจำปีของเทศบาล และกำหนดอัตราภาษีภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายของมลรัฐและของท้องถิ่นเองอีกด้วย⁶⁶

อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัตินี้ สภามือบางแห่งในสหรัฐอเมริกายังมีอำนาจตามกฎหมายนอกเหนือจากนี้บ้าง โดยเฉพาะอำนาจในการแต่งตั้งบุคคลหรือคณะกรรมการสำหรับให้ทำหน้าที่บางอย่าง ดังเช่นที่สภาเทศบาลเมือง Fort Worth มีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อไว้รับผิดชอบในการดำเนินกิจการบางอย่างได้หลาย ๆ คณะ ทั้งนี้ ย่อมทำให้ความสำคัญของผู้จัดการเทศบาลในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารลดน้อยลงไปบ้างเป็นธรรมดา แต่กฎหมายซึ่งให้อำนาจแก่สภาเป็นพิเศษเช่นนี้มีอยู่เพียงแห่งเดียวเท่านั้นคือที่เมือง Fort Worth เอง⁶⁷

(๒) นายกเทศมนตรี (Mayor) ได้มีผู้กล่าวว่า ในตอนแรก ๆ ชาวอเมริกันมักกันเหลือเกินว่า จะเกิดปัญหายุ่งยากขึ้นในเมื่อตำแหน่งนายกเทศมนตรียังคงมีอยู่ในระบบผู้จัดการ ดังนั้นจึงสงสัยว่า เป็นเพราะเหตุใดเมื่อมีผู้จัดการเทศบาลแล้วยังจำเป็นต้องมีตำแหน่งนายกเทศมนตรีเหลืออยู่อีกให้เกิดความยุ่งเหยิงในการบริหารงานไม่มีที่สิ้นสุด⁶⁸ แต่ปัจจุบันนี้ ข้อสงสัยดังกล่าวน่าจะหมดไปในเมื่อปรากฏว่าจริงอยู่แม้ภายใต้ระบอบผู้จัดการจะยังยอมให้มีตำแหน่งนายกเทศมนตรีไว้เช่นเดียวและให้ได้รับเงินเดือนสูงกว่าสมาชิกสภาเทศบาลคนอื่น ๆ ก็ตาม

⁶⁴ Richard S. Childs, "500 Non-Blitical Elections," *Civic Victories* (New York: Harper & Brothers Publishers, 1952), p. 299.

⁶⁵ Marguerite J. Fisher & Donald G. Bishop, *Municipal and Other Local Government* (New York: Prentice-Hall, Inc., 1950), p. 58.

⁶⁶ Arthur W. Bromage, *Introduction to Municipal Government and Administration* (New York: Prentice-Hall, Inc., 1950), p. 362-63.

⁶⁷ Macdonald, *op. cit.*, pp. 211-12.

⁶⁸ Bromage, *op. cit.*, p. 361.

แต่ก็มีอำนาจน้อยมากหรือแทบจะไม่มีเอาเสียเลย เพราะนายกเทศมนตรีคงทำหน้าที่เป็นแต่เพียงในฐานะประธานที่ประชุมสภาเทศบาล และเป็นประมุขในการประกอบพิธีการต่าง ๆ เท่านั้นเอง⁶⁹

การคัดเลือกตัวผู้ที่จะรับดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีโดยปกติเป็นเรื่องของสภาที่จะคัดเลือกเอาสมาชิกคนหนึ่งคนใดเข้ารับตำแหน่ง และก็มีบางแห่งที่ใช้วิธีให้ราษฎรเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง แต่เท่าที่เท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนั้นวิธีแรกเป็นที่ยอมรับมากกว่า⁷⁰

(๓) **ผู้จัดการ (Manager)** นับเป็นบุคคลที่มีความสำคัญที่สุดในการปกครองท้องถิ่นแบบนี้นี้ ตัวผู้จัดการเองจะอยู่ในฐานะหัวหน้าสูงสุดของฝ่ายบริหารซึ่งควบคุมบังคับบัญชาหน่วยงานทุกหน่วยและพนักงานเทศบาลทุกคนตั้งแต่ชั้นหัวหน้าลงไปจนถึงพนักงานชั้นต่ำสุด ภาระหน้าที่ทั้งหมดของผู้จัดการเทศบาลจะเกี่ยวข้องกับการจัดการ การควบคุมและการประสานงาน ซึ่งจำต้องใช้เวลาในการปฏิบัติหน้าที่ตลอดวันตั้งแต่เช้าจรดเย็นเป็นประจำ (Full-time job) อีกทั้งจะต้องเป็นผู้ควบคุมให้งานต่าง ๆ ของเทศบาลทั้งในด้านการคลัง การบริหารงานบุคคล การจัดซื้อจัดจ้าง การตำรวจ การดับเพลิง การสาธารณสุข การโยธา และการจัดบริการสาธารณสุขประเภทอื่น ๆ ให้มีลักษณะเชื่อมโยงสอดคล้องกับนโยบายที่สภาได้กำหนดขึ้นมาอีกด้วย⁷¹

(๔) **การแต่งตั้ง** ในการบริหารงานของเทศบาลภายใต้ระบบผู้จัดการนี้ กำหนดให้สภาเทศบาลมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการเลือกสรรและแต่งตั้งบุคคลใดบุคคลหนึ่งซึ่งพิจารณาเห็นสมควรให้เข้ารับดำรงตำแหน่งผู้จัดการเทศบาลโดยถือหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกว่าต้องพยายามเลือกแต่งตั้งเฉพาะผู้ที่มีคุณสมบัติที่ดีที่สุด มีความสามารถมากที่สุด ทั้งนี้เทศบาลหลายแห่งด้วยกันกำหนดแนวทางในการคัดเลือกและแต่งตั้งผู้จัดการเทศบาลไว้ในรูปตัวบทกฎหมาย และมักจะระบุไว้ในตอนต้น ๆ เสียด้วย เช่น กฎหมายที่ประกาศใช้ระบบผู้จัดการเทศบาลเมือง ซาน บรูโน (San Bruno) ซึ่งบัญญัติขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1951 ได้ระบุว่า “ให้มีการแต่งตั้งผู้จัดการ...โดยสภาเทศบาล... โดยพิจารณาจากคุณสมบัติหรือความสามารถในการบริหารงานเป็นสำคัญ” และนอกจากจะได้วางหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกและแต่งตั้งผู้จัดการเทศบาลไว้ใน

⁶⁹ Kncier, *op. cit.*, p. 265. (อนึ่ง ผู้เขียนเห็นว่า คำว่า “นายกเทศมนตรี” อาจจะไม่เหมาะสมที่จะใช้ในที่นี้เช่นนี้ต่อไปแล้ว เพราะไม่มีลักษณะเทศมนตรี แต่ขอใช้คำนี้ไปก่อนเนื่องจากความเคยชินของการใช้คำว่า “Mayor” ที่ถ “นายกเทศมนตรี” และยังไม่มีการบัญญัติศัพท์เป็นอย่างอื่น อย่างไรก็ดี ผู้เขียนเห็นว่าในโอกาสต่อไปนายกเทศมนตรีในเมืองไทยอาจจะเปลี่ยนเรียกเสียใหม่ว่า “นายกสภาเทศบาล” ก็อาจเป็นไปได้)

⁷⁰ Bromag, *op. cit.*, p. 361.

⁷¹ *Ibid.*, p. 365.

รูปของกฎหมายดังกล่าวแล้วนั้น ในเทศบาลบางแห่งยังกำหนดมิให้สภาเทศบาลแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลด้วยตนเอง หรือหัวหน้างานของเทศบาลนั้น ๆ เข้าดำรงตำแหน่งผู้จัดการเทศบาลเป็นการชั่วคราวระยะเวลาหนึ่งนับแต่พ้นจากตำแหน่งเดิมไป แต่อย่างไรก็ดี หลักเกณฑ์ทั่ว ๆ ไปในการคัดเลือกและแต่งตั้งผู้จัดการเทศบาลที่ปฏิบัติกันอยู่จนถึงปัจจุบันนี้ก็คือ ในการคัดเลือกผู้ใดก็ตามเพื่อให้เขาดำรงตำแหน่งอันสำคัญนี้ให้จำกัดเรื่องภูมิฐานะ ค่าเล่า และความสามารถได้ในทางการเมือง หรือเป็นสมาชิกในพรรคการเมืองของผู้นั้นเป็นข้อเสียคณห์แต่อย่างใดทั้งสิ้น⁷²

ตามปกติในการแต่งตั้งผู้จัดการเทศบาลนั้นมิได้มีการกำหนดว่าจะให้ดำรงตำแหน่งนานเท่าใด คือเมื่อแต่งตั้งขึ้นมาแล้วก็ให้ทำหน้าที่เรื่อยไปตราบเท่าที่สภาเทศบาลยังพึงพอใจในผลงานอยู่ และยังมีกฎหมายของเทศบาลบางแห่งวางหลักไว้ว่า ห้ามมิให้มีการถอดถอนผู้จัดการเทศบาลที่ได้รับแต่งตั้งใหม่ออกจากตำแหน่งภายใน 6 เดือนแรก ทั้งนี้ เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้นั้นพิสูจน์ความสามารถของตนได้อย่างเต็มที่เสียก่อนนั่นเอง⁷³ อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่าระยะเวลาที่ผู้จัดการเทศบาลในสหรัฐอเมริกาดำรงตำแหน่งมานับวันมีแต่จะนานยิ่งขึ้น ทั้งนี้โดยการคัดถ่วงระยะเวลาที่ผู้จัดการได้ปฏิบัติหน้าที่มาแต่ต้นจนถึงปี ค.ศ. 1920 ได้นานเพียง 2 ปี 1 เดือนเท่านั้นพอถึงปี ค.ศ. 1930 อัตราเฉลี่ยดังกล่าวได้เชิบสูงขึ้นเป็น 4 ปี 11 เดือน และในที่สุดสูงขึ้นเป็น 7 ปี เมื่อ ค.ศ. 1945 โดยที่ในตอนปลายปี ค.ศ. 1942 นั้น ได้มีผู้สำรวจพบว่าผู้จัดการเทศบาลถึงร้อยละ 49 ได้ปฏิบัติหน้าที่ต่อเนื่องกันมาเป็นเวลานานเกินกว่า 5 ปีขึ้นไป⁷⁴ ทั้งนี้ย่อมแสดงให้เห็นว่า การเป็นผู้จัดการเทศบาลนั้นได้กลายเป็นอาชีพอย่างหนึ่งไปแล้ว และผู้ดำรงตำแหน่งนาน ๆ เช่นนี้ก็ย่อมมีความชำนาญงานมากขึ้นตามระยะเวลานั้น ๆ ด้วยอย่างไม่ต้องสงสัย แต่อนึ่งจริงผู้จัดการเทศบาลส่วนมากก็มีความชำนาญงานมาก่อนแล้ว เนื่องจากเคยเป็นเจ้าหน้าที่อยู่ในเทศบาลแห่งนั้น ๆ หรือท่อนมาก่อนแล้ว เช่น เคยเป็นผู้ช่วยผู้จัดการหรือหัวหน้าหน่วยงานมานานพอสมควรแล้ว ต่อมาจึงได้รับการสนับสนุนแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอันสำคัญยิ่งนี้ ผู้จัดการเทศบาลในสหรัฐอเมริกาที่เริ่มต้นอาชีพของตนแบบนั้นมเกินกว่าร้อยละ 50 ของยขตรวมทั้งหมด⁷⁵

⁷² Bollens, *op. cit.*, pp. 103-05.

⁷³ Macdonald, *op. cit.*, p. 212.

⁷⁴ Fisher & Bishop, *op. cit.*, p. 73.

⁷⁵ Anderson & Weidner, *op. cit.*, p. 442.

ตารางที่ 1 แสดงอาชีพเดิมของผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นผู้จัดการเทศบาล

ประเภท	ระยะ 10 ปี ค.ศ. 1940-1949		ค.ศ. 1954		ค.ศ. 1955	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
บุคคลในวงการรัฐบาล						
แต่งตั้งจากเทศบาลแห่งอื่น	227	18	75	34	76	29
อดีตผู้จัดการ	117	11	20	9	22	9
ผู้ช่วยฝ่ายบริหารและผู้ช่วยผู้จัดการ	69	4	28	13	42	16
นักบริหาร	13	1	8	4	13	5
พนักงาน-เสมียนฝ่ายการเงิน	109	7	8	4	15	6
วิศวกร	168	11	14	6	3	1
หัวหน้าส่วนงานจากเทศบาลอื่น	86	5	23	10	24	9
ข้าราชการของรัฐบาลกลาง						
มตรฐและส่วนภูมิภาค	171	11	8	4	15	6
อื่น ๆ	71	5	4	2	14	5
ยอดรวม	1,031		188		224	
บุคคลนอกวงการรัฐบาล						
นักธุรกิจและอุตสาหกรรม	152	10	16	7	7	3
วิศวกร	51	3	2	1	5	2
อื่น ๆ	34	2	4	2	3	1
ยอดรวม	237		22		15	
ไม่ทราบประเภทแน่นอน	186	12	10	4	20	8
ยอดรวมทั้งสิ้น	1,564	100	220	100	259	100
แต่งตั้งจากคนในเขตเทศบาล	803		156		187	

ที่มา: Clarence E. Ridley & Orin F. Nolting, *The Municipal Year Book 1956* (Chicago: The International City Managers' Association, 1956), p. 496.

(ข) *คุณสมบัติ* ตามหลักแล้ว ถ้าจะเลือกเฉพาะบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ เชี่ยวชาญและเจตนาดี เข้ามาบริหารงานในฐานะผู้จัดการเทศบาลโดยไม่คำนึงถึงว่าจะเป็นผู้มีภูมิจำเนาอยู่ในเมืองนั้นหรือไม่ มีอยู่เหมือนกันที่กฎหมายเทศบาลบางแห่งบ่งไว้ว่า ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งนั้นได้จะต้องมีภูมิจำเนาอยู่ในเมืองนั้นด้วย แต่ตามธรรมชาติแล้วกฎหมายของเทศบาลส่วนมากมักไม่วางกฎเกณฑ์เช่นนั้นไว้⁷⁶

จริงอยู่ แม้ว่ากฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์ของระบบนี้จะพยายามหลีกเลี่ยงที่จะกำหนดคุณสมบัติไว้อย่างกว้าง ๆ เป็นต้นว่า “ผู้จัดการเทศบาลจะต้องมีความสามารถในการควบคุมบังคับบัญชาและบริหารงาน” บ้าง “มีลักษณะและความสามารถในทางธุรกิจอันสูงส่ง” บ้าง “เคยปฏิบัติงานในแขนงวิศวกรรม” บ้าง หรือ “ได้รับการฝึกฝนในทางวิศวกรรม” บ้าง เหล่านี้ซึ่งถือกันว่าเป็นเรื่องไม่ดัดจริตสำคัญนัก แต่กระนั้นก็ปรากฏว่า ฝนความรู้ของผู้จัดการก็เป็นเรื่องที่น่าสนใจไม่น้อย จากผลของการศึกษาพบว่า ฝนความรู้ของผู้จัดการเทศบาลต่าง ๆ รวม 562 แห่ง เมื่อปี ค.ศ. 1944 นั้น จำแนกได้ดังต่อไปนี้ คือ

ฝนความรู้ของผู้จัดการเทศบาล	ร้อยละ
สูงกว่าชั้นปริญญาตรี	3.4
ปริญญาตรีทางวิศวกรรมศาสตร์	18.3
ปริญญาตรีแขนงอื่น	12.8
เคยศึกษาในมหาวิทยาลัยแต่ไม่สำเร็จ	23.5
เคยศึกษาด้วยตนเองทางไปรษณีย์	9.1
ไม่เคยศึกษาในมหาวิทยาลัยมาก่อนเลย	21.5
อื่น ๆ	11.4

ที่มา : Fisher & Bishop, *op. cit.*, p. 72.

ตามตัวเลขเหล่านี้จะเห็นได้ว่า หนึ่งในสามของจำนวนผู้จัดการเทศบาลทั้งหมดได้รับปริญญามาแล้ว โดยเฉพาะปริญญาวิศวกรรมศาสตร์บัณฑิตนี้มีจำนวนมากกว่าบัณฑิต

⁷⁶ Kneier, *op. cit.*, p. 265.

ประเภทอื่น ๆ และอีกหนึ่งในสามที่เคยได้รับการศึกษาในชั้นมหาวิทยาลัยมาแล้ว แต่ทำไมไม่สำเร็จ ต่อมาในระยะหลัง ๆ นี้ ความต้องการผู้จัดการเทศบาลที่เคยได้รับการศึกษาอบรมในทางรัฐประศาสนศาสตร์มาแล้วกำลังมีมากขึ้นทุกขณะ⁷⁷ และจากการสำรวจความคิดเห็นของผู้จัดการเทศบาลชั้นนำในสหรัฐอเมริกาตามเทศบาลต่าง ๆ รวม 100 แห่ง ทำให้ทราบว่า วิชาความรู้ที่นับว่าจำเป็นสำหรับผู้ที่ปฏิบัติงานในตำแหน่งนี้ซึ่งจำต้องใช้อยู่เสมอ ๆ มากน้อยตามลำดับดังต่อไปนี้ คือ ภาษาอังกฤษ รัฐประศาสนศาสตร์ คิดปในการพูด การคลัง รัฐศาสตร์ การบริหารงานบุคคล ตรีภวิทยา นิธิธิ กฎหมาย และจิตวิทยา⁷⁸

(ค) อำนาจหน้าที่ ได้เคยกล่าวมาแล้วในตอนต้น ๆ ว่า ผู้จัดการเทศบาลนั้นมีความสำคัญต่อการปกครองท้องถิ่นแบบหนึ่งอย่างยิ่ง แต่ถึงกระนั้น อำนาจและหน้าที่ของผู้จัดการจะมีมากหรือน้อยเพียงใดก็สุดแล้วแต่สภาจะมอบให้⁷⁹ ซึ่งถึงอย่างไรผู้จัดการเทศบาลก็จะเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารที่รับผิดชอบต่อการบริหารงานตามนโยบายที่สภาได้มอบหมายทุกประการแต่ผู้เดียว และมีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนหัวหน้าส่วนงาน ตลอดจนพนักงานเทศบาลทุกคนโดยที่สภาจะไม่สอดมือเข้าไปเกี่ยวข้องด้วย จึงเห็นได้ว่า ผู้จัดการเทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานอย่างอิสระที่สุด⁸⁰

ได้มีผู้จำแนกแยกแยะหน้าที่ของผู้จัดการเทศบาลออกไปหลายอย่างหลายประการ ซึ่งคล้ายคลึงและแตกต่างกันไปบ้างสุดแต่ใครจะมุ่งสนใจที่จุดไหนมากกว่ากัน แต่เมื่อนำมาเรียบเรียงเข้าเป็นหัวข้อแล้ว จะพบว่า โดยทั่วไปผู้จัดการเทศบาลจะต้องมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ คือ

- (1) ดูแลให้มีการปฏิบัติไปตามตัวบทกฎหมายที่เทศบาลประกาศไว้
- (2) ควบคุมหน่วยงานทั้งหมด และแต่งตั้งบังคับบัญชา โยกย้ายหัวหน้าส่วนงาน ตลอดจนพนักงานเทศบาลในระดับรองลงไปภายใต้ระเบียบบริหารงานบุคคลทั้งหลาย

⁷⁷ Fisher & Bishop, *op. cit.*, p. 71-72.

⁷⁸ Robert White & H.L. Imel, *American Government : Democracy at Work* (Princeton : D. Van Nostrand Company, Inc., 1961), p. 396.

⁷⁹ Holloway, *op. cit.*, p. 347.

⁸⁰ Robert S. Babcock, *State and Local Government and Politics* (New York : Random House, 1956), p. 122.

- (3) เสนอแนะข้อดีในเรื่องที่เกี่ยวกับกิจการ ของเทศบาล ซึ่งตนเห็นว่าเป็นสิ่งจำเป็นจะต้องกระทำ
- (4) ให้คำแนะนำเกี่ยวกับสถานะในทางการคลัง และความต้องการในอนาคตของบ้านเมืองให้สภาทราบ
- (5) เตรียมและเสนองบประมาณประจำปีต่อสภา
- (6) เตรียมและเสนอรายงานต่อสภาในเรื่องที่สภาต้องการ
- (7) รายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติงานให้ประชาชนทราบอยู่เสมอ โดยผ่านทางสภา⁸¹
- (8) ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ หรือตามที่สภามีบัญชาในกรณีที่เรื่องนั้น ๆ มิได้มีบัญญัติไว้ในกฎหมาย⁸²

(จ) *คติและมารยาทของผู้จัดการเทศบาล (Professional Code of Ethics)* เนื่องจากผู้จัดการเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการบริหารงานของเทศบาล จึงได้มีผู้สมัครรับจ้างเข้าดำรงตำแหน่งนี้มา ซึ่งเคยวนตาแห่งผู้จัดการเทศบาลได้กลายเป็นอาชีพสำคัญทำนองเดียวกับทนายความหรือแพทย์ ดังนั้น สมาคมผู้จัดการเทศบาลสากล (The International City Managers' Association) จึงได้วางหลักเกี่ยวกับคติและมารยาทของผู้จัดการเทศบาลไว้ดังต่อไปนี้

- (1) ผู้ที่จะสมัครเข้าเป็นผู้จัดการนั้น ควรเข้าใจระบบเทศบาลแบบผู้จัดการเป็นอย่างดี และควรแน่ใจว่าจะทำงานในหน้าที่ให้เป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้
- (2) ผู้จัดการต้องตระหนักว่าตนเป็นผู้รับใช้ที่ไว้วางใจของประชาชน
- (3) ต้องถือเกียรติและความซื่อสัตย์สุจริตในการบริหารงาน
- (4) ไม่นำเอาความลับของงานเทศบาลมาใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัวหรือเพื่อความยิ่งใหญ่ของตนเอง หรือใช้เวลายานโดยมิชอบ อันเป็นการทุจริต
- (5) ผู้จัดการหาใช่ผู้นำฝ่ายการเมือง (Political Leader) ไม่

⁸¹ Clyde F. Snider, *American State and Local Government* (New York : Appleton-Century-Crofts, Inc., 1950), p. 337.

⁸² Anderson & Weidner, *op. cit.*, p. 443.

- (6) ต้องตระหนักเสมอว่า สภาพเทศบาลซึ่งได้รับเลือกตั้งจากราษฎรนั้น เป็นฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบในนโยบายของเทศบาล
- (7) ต้องชี้แจงความเคลื่อนไหวในวงงานเทศบาลให้ราษฎรทราบเสมอไป แต่ต้องเน้นในทางข้อเท็จจริงไม่ใช่ทางนโยบาย
- (8) เพื่อรักษาประสิทธิภาพของงาน ต้องไม่ยอมให้ผู้ใดมายุ่งเกี่ยวกับการดำเนินงานและการบังคับบัญชาชั้นผู้น้อย และในการติดต่อกับสภาก็ต้องทำอย่างตรงไปตรงมา
- (9) การบรรจุ เลื่อน ปลด หรือไล่ออกเป็นอำนาจของผู้จัดการเทศบาล แต่ต้องปฏิบัติตามข้อบังคับว่าด้วยการนั้น
- (10) ต้องดำเนินนโยบายโดยปราศจากอคติ ไม่เลือกที่รักมักที่ชัง⁸³

(จ) รายได้ (Salaries) ในเมื่อผู้จัดการเทศบาลต้องผ่านการฝึกอบรมมาจนชำนาญงาน ซึ่งต้องใช้เวลาไปไม่น้อย ดังนั้น อัตราค่าจ้างที่ได้รับจึงสูงกว่าของพนักงานเทศบาลคนอื่น ๆ ทั้งหมด รวมทั้งนายกเทศมนตรี แต่ถึงกระนั้นเมื่อนำไปเทียบกับรายได้ของผู้จัดการบางคนควรจะรับหากไปทำงานในเชิงธุรกิจแล้ว ก็ยังนับว่าต่ำอยู่นั่นเอง⁸⁴ จึงเป็นธรรมดาที่บางคนก็ไม่อยากจะเป็นผู้จัดการเทศบาลเหมือนกัน เพราะรายได้ในทางธุรกิจที่ตนได้รับอยู่นั้นสูงกว่า บางคนที่เป็นอยู่แต่ก็ลาออกไปเสียก็มี เนื่องจากรายได้ที่บริษัท ห้างร้านหรือโรงงานอุตสาหกรรมเสนอให้ตนนั้นสูงกว่าที่ได้รับอยู่เดิม Kneier กล่าวว่า การที่รายได้ของผู้จัดการเทศบาลจะน้อยหรือไม่มันไม่สู้จะเป็นปัญหาเหมือนของนายกเทศมนตรี เพราะถึงอย่างไรรายได้ของผู้จัดการเทศบาลก็ยังสูงกว่าและที่สำคัญก็คือ ผู้จัดการเทศบาลไม่ต้องทุ่มเทเงินทองไปในการหาเลี้ยงทางการเมืองเพื่อรักษาเก้าอี้ของตนไว้เหมือนนายกเทศมนตรี⁸⁵

ผู้เขียนมีความเชื่อว่า การกำหนดรายได้ของผู้จัดการเทศบาลนั้นน่าจะขึ้นอยู่กับจำนวนพลเมือง ถ้าเทศบาลใดมีพลเมืองมาก รายได้ของผู้จัดการก็ควรจะสูงกว่าในเทศบาลที่มีพลเมือง

⁸³ Leonard D. White, *Introduction to the Study of Public Administration* (New York: The Macmillan Company, 1961), pp. 461-62.

⁸⁴ Fisher & Bishop, *op. cit.*, p. 73.

⁸⁵ Kneier, *op. cit.*, p. 269.

น้อย นอกจากรายยังพบอีกด้วยว่า รายได้ของผู้จัดการเทศบาลยังขึ้นอยู่กับประมาณประจำปี ระยะเวลาที่ผู้จัดการได้ปฏิบัติหน้าที่มาแล้ว การศึกษา อายุ จำนวนผู้ได้บังคับบัญชา และรายได้ของหัวหน้าหน่วยงาน เหล่านี้ อีกด้วย⁸⁶

ตารางที่ 2 แสดงส่วนสัมพันธ์ระหว่างรายได้ของผู้จัดการเทศบาล
กับจำนวนประชากรในเขตเทศบาลของสหรัฐอเมริกา

จำนวนพลเมือง	รายได้ของผู้จัดการ (เป็นดอลลาร์สหรัฐ) ต่อปี		
	เฉลี่ย	ต่ำสุด	สูงสุด
250,000 – 500,000	21,576	15,000	27,500
100,000 – 250,000	19,144	13,000	25,000
50,000 – 100,000	14,176	7,200	22,500
25,000 – 50,000	11,629	7,200	20,532
10,000 – 25,000	9,325	4,200	18,927

ที่มา : Charles M. Kneier, *City Manager in the United States* (New York : Harper & Brothers, 1957), p. 269.

(จ) การถอดถอน (Removal) ขอยกอีกครั้งหนึ่งว่า สภาพเทศบาลเท่านั้นเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนผู้จัดการเทศบาล แต่ก็มีเทศบาลบางเมืองยอมให้ประชาชนลงคะแนนเสียงให้ผู้จัดการเทศบาลออกจากตำแหน่งได้ การที่สภาภิมนตรีชอบในการแต่งตั้งและถอดถอนผู้จัดการเทศบาลเช่นนี้ย่อมช่วยให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวหลุดพ้นจากการถูกรบกดในทางการเมืองไปได้ แต่ในกรณีที่ประชาชนใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนถอดถอนผู้จัดการนั้น ก็เท่ากับทำให้การปฏิบัติงานของตนถูกกระเทือนจากอิทธิพลทางการเมืองอย่างไม่ต้องสงสัย ดังนั้น ผู้จัดการย่อมจะต้องพร้อมอยู่เสมอที่จะหาทางรักษาสถานะของตนไว้ให้ได้โดยไม่พยายามสร้างศัตรูขึ้นมา และบางครั้งอาจต้องทำอะไรที่อะไรตรงไปอันเป็นผลเสียแก่เทศบาลเพื่อที่จะ

⁸⁶ The International City Managers' Association, *Trend in Salaries of City Managers* (Chicago : The International City Managers' Association, 1957), pp. 8-19.

ให้ตนได้ดำรงตำแหน่งต่อไปเท่านั้น ซึ่งเป็นการขัดกับหลักในการบริหารงานเทศบาลในระบบ
นี้อย่างยิ่ง แต่คิดว่าโชคยังดีอยู่ที่ผู้ร่างกฎหมายฉบับนั้น ๆ ไม่เห็นด้วยกับการที่จะให้ประชาชน
ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้จัดการเทศบาลอีกด้วย คงเพียงแต่ยอมให้ใช้สิทธิเช่นว่านั้นเฉพาะใน
การถอดถอนแต่อย่างเดียว⁸⁷

5. ความสัมพันธ์ระหว่างสภากับผู้จัดการเทศบาล

ลักษณะที่สำคัญที่สุดอีกประการหนึ่งของระบบผู้จัดการเทศบาลซึ่งมิได้กล่าวไว้ในตอน
ก่อนก็คือ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้จัดการเทศบาลกับสภาเทศบาลซึ่งขาดเสียมิได้เป็นอันขาด
ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนประกอบทั้งสองของระบบนี้จะเห็นได้ตั้งแต่สภาซึ่งเป็นองค์การนิติ
บัญญัติจะทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานของเทศบาล ฝ่าย
ผู้จัดการก็จะรับเอานโยบายนั้นมาเป็นหลักปฏิบัติและบริหารงานตามเทศบัญญัติที่สภาได้ตราขึ้น
สภาจะไม่ยื่นมือเข้าไปยุ่งเกี่ยวในการบริหารงานของเทศบาลโดยเด็ดขาด และผู้จัดการก็จะไม่
ยอเยี่ยงอำนาจของสภามาเป็นของตนเช่นกัน ทั้งนี้เพราะเหตุว่าผู้จัดการเทศบาลเป็นเพียงลูกจ้าง
ของสภา ไม่ใช่ นาย จึงอยู่ปัญหาในการบริหารงานจะต้องเกี่ยวข้องอยู่กับส่วนทั้งสองนั้นเสมอ
ไป แต่ทว่าจะมีการกำหนดหน้าที่ของแต่ละส่วนลงไปให้เห็นอย่างชัดแจ้ง เป็นต้นว่า ผู้จัดการ
จะเป็นผู้เสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณ ฝ่ายสภาจะทำหน้าที่พิจารณาอนุมัติ หรือเมื่อสภา
เทศบาลได้ตราเทศบัญญัติออกมา ก็เป็นหน้าที่ของผู้จัดการที่จะต้องรับผิดชอบบังคับให้มีการ
ปฏิบัติตาม อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี สภาไม่จำเป็นต้องเห็นชอบด้วยกับข้อเสนอของผู้จัดการเทศบาลเสมอไป⁸⁸

การบริหารงานในระบบผู้จัดการเทศบาลนี้ จะยังเกิดผลสำเร็จหรือไม่ มากน้อยเพียง
ใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์อันเหมาะสมพอดีระหว่างสภากับผู้จัดการ กล่าวคือสภาไม่
ควรจะไปยุ่งเกี่ยวกับเรื่องปดัยย่อยของการบริหารงานของผู้จัดการ และทางฝ่ายผู้จัดการ
ก็หาควรที่จะเข้าไปล่วงล้ำอำนาจหน้าที่ของสภาไม่⁸⁹ และถึงแม้ว่าการปกครองท้องถิ่นแบบนี้จะ
มีการแบ่งแยกหน้าที่กันทำระหว่างสภากับผู้จัดการเทศบาลก็ตาม แต่ก็มิได้ทำให้มีการแบ่งแยก
อำนาจ (Separation of Powers) ตามไปด้วย คืออำนาจทั้งในทางนิติบัญญัติและทางบริหารก็ยัง

⁸⁷ Macdonald, *op. cit.*, p. 212.

⁸⁸ Fisher & Bishop, *op. cit.*, pp. 60-61.

⁸⁹ Holloway, *op. cit.*, p. 347.

คงตกอยู่กับสภาท้องถิ่น^{๙๐} เพียงแต่ว่าสภาจะมอบหมายงานในด้านบริหารทั้งหมดให้ผู้จัดการรับไป
ทำแต่ผู้เดียว โดยที่สภายังจะต้องคอยสอดส่องดูแลอยู่ตลอดเวลา^{๙๑} เคยมีเหมือนกันที่สมาชิก
สภาเทศบาลเข้าไปพัวพันในเรื่องการบริหารงานอยู่เล็มๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเสนอให้
บรรจุพรรคพวกของตน ด้วยเหตุนี้ เทศบาลบางแห่งจึงได้กำหนดโทษไว้ว่า หากพิชุนได้ความ
จริงว่า สมาชิกคนใดเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการบริหารงาน ก็ให้พ้นจากสมาชิกภาพไป^{๙๒} และถ้าจะ
ให้ผู้จัดการออก เทศบาลบางแห่งกำหนดว่าจะต้องมีการพิจารณาโดยเปิดเผย (Public Hearing)
ให้คนเข้าฟังได้เพื่อจะได้ป้องกันกาถนถถน

นอกจากจะต้องปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความต้องการของสภาและคอยให้คำแนะนำ
แล้ว ผู้จัดการเทศบาลยังจะต้องเข้าร่วมประชุมและจัดทำรายงานต่าง ๆ เสนอต่อสภาอีกทั้งรวม
อภิปรายด้วย แต่ทว่าไม่มีสิทธิที่จะลงคะแนนเสียงแต่อย่างใดทั้งสิ้น^{๙๓}

อย่างไรก็ดี สัมพันธภาพระหว่างสภากับผู้จัดการเทศบาลจะตมกันน้อยเพียงใดย่อมขึ้น
อยู่กับบุคลิกภาพของตัวผู้จัดการเองเหมือนกัน ทั้งนี้ Pate ได้กล่าวด้วยของผู้จัดการเทศบาลได้
หลายคนซึ่งล้วนแต่สื่อให้เห็นว่า ความเป็นผู้มีบุคลิกดีทั้งในด้านการพูด การแสดงความคิดเห็น
และการประพฤติปฏิบัติตนอื่น ๆ อีกนั้นจะช่วยก่อให้เกิดสัมพันธภาพระหว่างบุคคลทั้ง ๒ ฝ่ายได้
เป็นอย่างดี และจะเป็นผลดีต่อการบริหารงานในระบบนี้อีกด้วย ดังที่ Ossian E. Carr ซึ่งเป็นผู้จั
การเทศบาลคนหนึ่งในสหรัฐได้เคยกล่าวเปรยไว้ว่า

... ระบบผู้จัดการเทศบาลนั้นมีความกว้างขวางยิ่งกว่ากฎหมายฉบับใดทั้งสิ้น และ
ก็ง่ายเสียยิ่งกว่ากฎหมายฉบับอื่นจะบัญญัติออกมาได้ มันอาจง่ายแสนง่ายหรือว่าย่งง
ยุ่งสุดแต่บุคลิกภาพ และความดีมารดของผู้ที่นำเอากฎหมายไปปฏิบัติจะมีเพียงไร^{๙๔}

⁹⁰ Snider, *op. cit.*, p. 337.

⁹¹ International City Managers' Association, "City Management-Growing Profession", *Report of the Committee on Professional Training of the International City Managers' Association* (Chicago: The International City Managers' Association, 1957), p. 32.

⁹² มาลัย หุวะนันท์, *op. cit.*, pp. 37-38.

⁹³ Orin F. Nalting, *Management Methods in City Government* (Chicago: The International City Managers' Association, 1942), pp. 43-45.

⁹⁴ Pate, *op. cit.*, p. 219-21. (แปลโดยผู้เขียน)

6. คุณประโยชน์

จากผลของการศึกษาได้พบว่า มีผู้กล่าวและอธิบายถึงคุณประโยชน์ที่จะทำให้การบริหารงานของเทศบาลในระบบผู้จัดการ^{๙๕}ได้ต่าง ๆ กัน และส่วนมากแต่ทุกท่านมักจะเห็นว่า คุณประโยชน์ของระบบนี้ตามความเห็นของตนมีความสำคัญที่สุด แต่ผู้เขียนเห็นว่า ในการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์นั้น เรามิได้กำหนดลงไปเด็ดขาดว่า เรื่องนั้นเรื่องนั้น วิชาหนึ่งวิชานี้ ดีที่สุดแล้ว แต่เราจะศึกษาพิจารณาเพื่อหาว่าในบรรดาทางที่จะพึงปฏิบัติได้ด้วยวิธีต่าง ๆ เหล่านี้ มีวิธีใดบ้างในสภาพการณ์หนึ่ง ๆ นั้นที่พอจะถือได้ว่าดีที่สุด (one best way) ในแง่คุณประโยชน์ทั้งหลายของระบบนี้^{๙๖}เช่นกัน ผู้เขียนก็จะขออาศัยหลักดังกล่าวรวบรวมเอาคำกล่าวหรือความคิดเห็นมาไว้ให้ได้มากที่สุด ส่วนปัญหาที่ว่า คุณประโยชน์ข้อไหน ตอนใด จะดีที่สุดนั้น ขอให้ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของท่านผู้อ่านเอง

คุณประโยชน์อย่างหนึ่งซึ่งกล่าวกันว่ามีส่วนช่วยให้ระบบผู้จัดการเทศบาล^{๙๗}ได้รับความนิยมอย่างกว้างขวางก็คือ การใช้ระบบนี้สะดวกและ ง่ายมาก (simplicity) ไม่ยุ่งยากซับซ้อนเหมือนระบบอื่น ทงน้อยมจะลดภาระของประชาชนในการออกเสียงลงคะแนนให้น้อยลง คือไม่ยุ่งยากลำบากใจในการเลือกตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งฝ่ายบริหารหลาย ๆ ตำแหน่ง เพราะการแต่งตั้งฝ่ายบริหาร (ผู้จัดการเทศบาล) ตกไปเป็นอำนาจของสภาเดียวแล้ว ประชาชนเพียงแต่เลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเท่านั้น นอกจากนั้นการจัดระเบียบบริหารภายใต้ระบบผู้จัดการเทศบาลยังช่วยลดแรงกระตุ้นให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั้งมีการ ประสานงานระหว่างส่วนต่าง ๆ ของเทศบาลเป็นอย่างดี และในเมื่อผู้จัดการรับผิดชอบหน้าที่ทั้งหมดในการบริหารงานไปแล้วเช่นนั้น สมาชิกสภาที่ย่อมมีเวลาว่างพอที่จะปลัดตนไปบำเพ็ญประโยชน์ให้แก่ชุมชนในด้านต่าง ๆ โดยไม่จำเป็นต้องได้รับค่าตอบแทนแต่อย่างใดเลยได้อีกด้วย^{๙๘}

บางท่านก็กล่าวว่าการที่รูปลักษณะของการบริหารงานเทศบาลในแบบนี้ได้ผุดแผกไปจากการประกอบธุรกิจแต่อย่างใดนั้นนับเป็นคุณประโยชน์อย่างหนึ่ง คือถือได้ว่าผู้ออกเสียงลงคะแนนก็คล้ายกับผู้ถือหุ้น สภาก็เป็นเสมือนกรรมการอำนวยการ ส่วนตัวผู้จัดการเทศบาลก็น่า

⁹⁵ John M. Swarthout & Earnest R. Bartley, *Principles and Problems of State and Local Government* (New York : Oxford University Press, 1958), p. 198.

จะเป็นผู้จัดการทั่วไปที่รับจ้างเข้ามาดำเนินธุรกิจ^{๙๖} ซึ่งแม้เจ้าของความเห็นจะไม่ได้อธิบายให้ละเอียดลงไปว่า การที่ระบบผู้จัดการเทศบาลมีลักษณะไม่ต่างกับการดำเนินงานในทางธุรกิจนั้นมุ่งหวังผลกำไรเป็นสำคัญ คือพยายามที่จะลงทุนแต่เพียงแต่ให้ได้ผลกำไรมากเข้าไว้ จึงต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพของงานเป็นสำคัญ ฉะนั้น เท่าที่ผู้กล่าวว่าการที่ระบบผู้จัดการเทศบาลมีลักษณะคล้ายกับการดำเนินงานทางธุรกิจนับเป็นคุณประโยชน์อย่างหนึ่ง อาจเนื่องมาจากผู้พูดได้มองในแง่ดังกล่าวนี้ก็เป็นได้

Jewell C. Phillips ศาสตราจารย์ในวิชารัฐศาสตร์ของมหาวิทยาลัยเพนซิลวาเนีย ได้กล่าวถึงคุณประโยชน์ของระบบผู้จัดการเทศบาลไว้ว่า ในประการแรกนั้น เมื่อมีการรวมอำนาจในการบังคับบัญชาและความรับผิดชอบทั้งหมดไว้กับสภาแต่แห่งเดียว ก็ย่อมทำให้ผู้จัดการเทศบาลซึ่งทำหน้าที่ฝ่ายบริหารต้องปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถอยู่ดี มิฉะนั้นก็อาจถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งไป วิธีการเช่นนี้จะไม่มีระบบที่ฝ่ายบริหารได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน ซึ่งแม้ว่าฝ่ายบริหารปฏิบัติหน้าที่บกพร่อง ประชาชนก็จะต้องเก็บความไม่พอใจนั้นไว้จนกว่าจะถึงคราวเลือกตั้งครั้งต่อไป นอกจากนี้ คุณสมบัติของผู้จัดการยังเป็นหลักประกันความผิดพลาดในการบริหารงานได้เป็นอย่างดี คุณประโยชน์อีกประการหนึ่งในทัศนะของ Phillips ก็คือการแยกเอาการเมืองกับการบริหาร ออกจากกันโดยเด็ดขาด คือต่างฝ่ายต่างทำหน้าที่ของตนไปดังที่ผู้เขียนได้เคยอธิบายมาแต่แต่ต้นในตอนที่ว่าด้วยลักษณะทั่วไปของระบบนี้ ซึ่งเป็นการจำกัดข้อขัดแย้งและการต่อสู้ในทางการเมืองระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารออกไปได้อย่างชัด^{๙๗} และโดยที่กฎหมายได้บัญญัติให้สภาโอบอุ้มการบริหารงานทั้งปวงของเทศบาลไปให้ผู้จัดการทำโดยสิ้นเชิงแล้วย่อมเป็นการป้องกันการแทรกแซงในทางการเมืองเกี่ยวกับการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่และกิจการอื่น ๆ ของเทศบาล โดยที่ผู้จัดการ ไม่ต้องห่วงวิตถถึงความมั่นคงในตำแหน่งของตนแต่ประการใดเลย เพราะการแต่งตั้งผู้จัดการเทศบาลนั้นกระทำกันโดยมิได้กำหนดระยะเวลาไว้ ผู้จัดการจึงคงดำรงตำแหน่งต่อไปเท่าที่สภาเทศบาลยังพอใจในผลงานของตนอยู่

⁹⁶ Fisher & Bishop, *op. cit.*, pp. 62-63.

⁹⁷ Earnest W. Steel, *Municipal Affairs* (Scranton: International Textbook Company, 1950), p. 42.

อย่างไรก็ดี คุณสมบัติหรือผลดีของระบบผู้จัดการเทศบาลนั้นอาจนำมาถ่วงดุลให้เห็นเป็นรายข้อไปได้ดังต่อไปนี้ คือ⁹⁸

(1) มีเอกภาพในการบังคับบัญชา (*Unity of Command*) เพราะทั้งในทางทฤษฎีและทางปฏิบัติโดยทั่วไปนั้นถือว่า ตำแหน่งสูงสุดในการบริหารงานของเทศบาลจะได้แก่ผู้จัดการเทศบาลแต่ตำแหน่งผู้เดียวเท่านั้น

(2) มีการรับผิดชอบตามลำดับชั้น (*Line of Responsibility*) คือหัวหน้าหน่วยงานทุกคนจะต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อผู้จัดการ เว้นแต่คณะกรรมการหรือผู้ที่ได้รับแต่งตั้งจากสภา ตัวผู้จัดการเองก็จะต้องรับผิดชอบต่อสภา และสภาก็ต้องรับผิดชอบต่อผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน อีกต่อหนึ่งเป็นทอด ๆ ไปดังนี้

(3) มีการมอบหมายหน้าที่ (*Delegation of Authority*) อันเกิดจากการแบ่งความรับผิดชอบในแต่ละระดับ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในข้อ (2)

(4) มีการประสานงาน (*Co-ordination*) ซึ่งอาจทำได้โดยสะดวก เนื่องจากผู้รับผิดชอบในการบริหารงานมีเพียงคนเดียว คือผู้จัดการซึ่งเป็นจุดร่วมขององค์การ

(5) มีการรวมอำนาจ (*Integration*) อย่างเข้มแข็งเท่าที่ขรรณูญของมลรัฐจะเปิดช่องให้

และในปี ค.ศ. 1940 ได้มีการสำรวจวิจัยคุณสมบัติของระบบผู้จัดการที่ใช้อยู่ในเทศบาลต่าง ๆ ของสหรัฐรวม 50 แห่งด้วยกันแล้ว สรุปผลได้ว่า ระบบผู้จัดการเทศบาลนั้นมีข้อดีดังต่อไปนี้

- (1) ทำให้เรื่องการเมืองหรือความแตกแยกภายใน องค์การ บริหารงานของเทศบาลน้อยลง
- (2) ระบบบริหารงานได้รับการปรับปรุงดีขึ้น
- (3) การปฏิบัติหน้าที่และการควบคุมดีขึ้น
- (4) สร้างความเป็นผู้นำได้ดีกว่าแบบอื่น
- (5) เกียรติภูมิของสภาสูงขึ้น

⁹⁸ Pate, *op. cit.*, p. 215.

- (6) การบริหารงานเต็มไปด้วยความชำนาญงานกว่าเดิม
- (7) บทบาทของเทศบาลกว้างขวางและมีความสำคัญค่าเท่า
- (8) ประหยัดรายจ่าย⁹⁹

จากผลของการสำรวจในข้อที่ (1) นั้น จะได้ข้อดังต่อไปนี้ว่า อันที่จริงการนำเอาระบบผู้จัดการเทศบาลมาใช้นั้นเพียงแต่ทำให้อิทธิพลในการเมืองตลกดจนความแตกแยกต่างๆ ภายในวงการเทศบาลน้อยลงเท่านั้น มิได้ถึงกับหมดสิ้นไปเสียทีเดียวดังที่ Phillips ได้กล่าวไว้ ฉะนั้น การที่ระบอบเทศบาลซึ่งใช้อยู่ในประเทศไทยต้องประสบกับอุปสรรคอย่างหนัก เพราะการบำเพ็ญตนเป็นนักการเมืองของคณะเทศมนตรีก็มีลักษณะเป็นปัญหาทั่วไปในวงการเทศบาลนานาประเทศ เพราะจากการสำรวจดังกล่าวนี้ย่อมชี้ให้เห็นว่า แม้แต่ในระบบผู้จัดการที่สหรัฐอเมริกาได้นำมาใช้ โดยเชื่อกันว่าจะจัดการต่อสู้ในการเมืองได้อย่างศักดิ์สิทธิ์ก็ยังไม่เป็นไปดังที่คาดหวังเอาไว้

7. ข้อเสียของระบบผู้จัดการ

แม้ว่าการบริหารงานของเทศบาลภายใต้ระบบผู้จัดการเทศบาลจะมีคุณประโยชน์อยู่มากมายหลายประการดังที่ได้กล่าวมาแต่ก่อนก็ตาม แต่ในขณะเดียวกันข้อเสียหรือจุดอ่อนของระบบนี้ก็มิใช่น้อยเช่นกัน และมีข้อเสียบางประการที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากความเฉยเมย ความไม่ซื่อตรงและความไม่ชัดเจนของประชาชนซึ่งทำให้ผลงานของเทศบาลไม่เป็นไปโดยเต็มภาคภูมิ¹⁰⁰ บรรดาข้อเสียต่างๆ ของระบบผู้จัดการเทศบาลนั้น ประมวลได้ดังต่อไปนี้

(1) ขาดความเป็นผู้นำทางการเมือง ข้อเสียประการแรกนี้เป็นจุดสำคัญที่คนอเมริกันพากันโจมตีระบบผู้จัดการเทศบาลตลอดมา ที่เป็นเช่นนั้นเพราะชีวิตของคนอเมริกันผูกพันอยู่กับการเมืองเป็นประจำ เมื่อผู้จัดการเทศบาลที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นแต่ทำหน้าที่ฝ่ายบริหารซึ่งขาดลักษณะทางการเมืองเฉียบพลันอยู่ด้วยเช่นนี้ ชาวเมืองย่อมจะอดอดใจในเมื่อไม่มีผู้นำทางการเมืองให้ตนสามารถติดตามความเคลื่อนไหวของสภาและการดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติ¹⁰¹ ฝ่ายสภาเองก็ไม่เคยชินกับความรับผิดชอบในการเป็นผู้นำ เพราะที่เคยเป็นมา สภาก็มักจะถือว่า

⁹⁹ Anderson & Weidner, *op. cit.*, p. 386.

¹⁰⁰ Fisher & Bishop, *op. cit.*, p. 68.

¹⁰¹ Bailey & others, *op. cit.*, pp. 488-89.

นายกเทศมนตรีเป็นผู้นำทางการเมืองของท้องถิ่นแต่ไหนแต่ไรมาแล้ว ดังนั้นประชาชนจะหวังพึ่ง
 ฝากฝังไม่ได้ด้วยดี แต่ควรจะยอมรับว่า นายกเทศมนตรีเป็นผู้นำทางการเมืองก็จะกลายเป็น
 การแต่งตั้งคู่แข่งกับผู้จัดการเทศบาลขึ้นมาโดยปริยาย และอาจเปิดช่องให้นายกเทศมนตรี
 ถือโอกาสใช้อิทธิพลครอบงำการบริหารงานของเทศบาลได้ ผลเสียก็จะไปตกอยู่กับประชาชน
 ในบั้นปลายอีก¹⁰²

(๒) *ความเป็นประชาธิปไตยน้อย* ได้มีผู้วิจารณ์ว่า ในเมื่อการบริหารงานทั้งหมด
 ตกอยู่ในความรับผิดชอบของคน ๆ เดียวคือผู้จัดการเช่นนี้ ก็ย่อมทำให้ความเป็นประชาธิปไตย
 ในการปกครองท้องถิ่นด้อยไป เพราะผู้จัดการมิได้เป็นบุคคลที่ได้รับการเลือกตั้งจากราษฎรโดย
 ตรง แต่เป็นผู้ที่สภาแต่งตั้งขึ้นมา ซึ่งนับว่าเป็นการผิดหลักการปกครองในระบบประชาธิปไตย
 ในข้อที่ว่า จะต้องให้ผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเป็นผู้เลือกตั้งเจ้าหน้าที่ทั้งหมด ข้อโต้แย้งเช่น
 ว่าทำให้ความคิดของเทศบาลในสหรัฐอเมริกาหลายแห่งที่จะนำเอาระบบผู้จัดการเทศบาลมาใช้
 ต้องเลิกกันไป¹⁰³

ข้อเท็จจริงข้อเดียวในประการที่ (๒) นี้อาจแย้งได้ว่า การนำเอาระบบผู้จัดการเทศบาล
 มาใช้ไม่ได้ขัดต่อหลักประชาธิปไตยแต่อย่างใดเลย ทั้งนี้ถ้าจะย้อนไปพิจารณาในตอนต้น ๆ จะ
 เห็นว่าจากการเลือกตั้งแต่งตั้งที่ทำกันเป็นทอด ๆ ไปโดยราษฎรจะเลือกสมาชิกสภาเทศบาลก่อน
 ต่อจากนั้นสภาจะไปเลือกสรรว่าจ้างผู้จัดการเทศบาลเพื่อให้รับหน้าที่ในการบริหารงานแต่เพียง
 อย่างเดียว ดังนั้นแต่ละฝ่ายก็ต้องรับผิดชอบต่อตามขอบอำนาจหน้าที่ของตน คือ ถ้าเป็นกรณี
 ที่ผู้จัดการปฏิบัติงานขาดตกบกพร่อง หรือสภาเห็นว่าทำงานได้ผลไม่คุ้มกับค่าจ้าง สภาก็จะถอด
 ถอนออกไปเสีย และในขณะเดียวกัน ถ้าสมาชิกสภาเทศบาลคนใดไม่รักษาสัจจของราษฎร
 หรือละเลยต่อหน้าที่เพื่อรักษาผลประโยชน์ของราษฎร ถ้าเป็นเช่นนั้นอย่างในสหรัฐอเมริกา ก็คง
 ไม่มีใครเลือกผู้นั้นเป็นอีก แต่ถ้าเป็นเมืองไทยอาจไม่แน่ ฉะนั้น จึงเห็นได้ว่า การบริหารงาน
 เทศบาลแบบเน้นการควบคุมกันเป็นทอด ๆ ไป แต่ในที่สุดอำนาจทั้งหมดจะตกอยู่ในกำมือของ
 ราษฎรโดยเด็ดขาด จากเหตุผลดังกล่าวจึงทำให้คิดว่า เหตุผลที่ว่า การปกครองท้องถิ่นในระบบ
 นี้ไม่เป็นประชาธิปไตยนั้นน่าจะอ่อนไปสักหน่อย

¹⁰² Macdonald, *op. cit.*, p. 221.

¹⁰³ Kneier, *op. cit.*, p. 247.

(3) *สภาพย้อนความสามารถ* โดยที่แต่ก่อนแต่ไรมาสภาพก็ถือว่านายกเทศมนตรีเป็นผู้ดีเด่นในทางการเมืองของแต่ละท้องถิ่น ฉะนั้น เมื่อนายกเทศมนตรียื่นข้อเสนองานอะไรก็ตามต่อสภา สภาก็เพียงแต่ยอมรับข้อเสนอหรือมีมตินั้นกับยกมือไป ความจำเจเช่นนี้ทำให้สภาขาดความวิริมีไม่รู้ว่าอะไรบ้างเป็นสิ่งที่จำเป็นในอนาคต ไม่รู้ว่าอนาคตของเทศบาลจะเป็นอย่างไรกัน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งก็คือความเป็นผู้นำมักไม่มีในหมู่สมาชิกสภา เพราะทุกคนยอมรับกันเสียแต่ที่ว่านายกเทศมนตรีแต่เพียงคนเดียวเท่านั้นที่สมควรได้รับการยกย่องว่าเป็นผู้นำในทางการเมือง ดังนั้นเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรูปของการบริหารงานเทศบาลมาเป็นแบบผู้จัดการ ก็อาจมีสมาชิกสภาส่วนมากที่มีลักษณะดังกล่าวติดรอมกลุ่มมาด้วย ความเคยชินแต่เดิมก็พลอยติดตัวมาอีก พฤติกรรมในการปฏิบัติงานของสมาชิกสภาจึงไม่อาจเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีกว่าเดิม เพราะคนที่จริงจัง ๆ มีความรู้ความสามารถจริง ๆ ก็ไม่อยากจะมาเป็นสมาชิกด้วย ลูไปประกอบอาชีพในทางธุรกิจหรืออุตสาหกรรมซึ่งมีรายได้สูงกว่าไม่ได้ ทั้งหมดนี้นับเป็นจุดอ่อนประการหนึ่งในด้านสภาเทศบาลภายใต้ระบบผู้จัดการ¹⁰⁴

(4) *ขาดตัวผู้จัดการที่มีคุณสมบัติตามต้องการ* เนื่องจากการบริหารงานทั้งหมดตกอยู่ในความรับผิดชอบของผู้จัดการเทศบาลโดยลำพังผู้เดียว ฉะนั้น ผู้จัดการจึงต้องมีคุณสมบัติพอซึ่งมักจะหาไม่ค่อยได้ ด้วยเหตุนี้ ในเทศบาลบางแห่งจึงต้องเปลี่ยนตัวผู้จัดการกันบ่อย ๆ เพื่อหาตัวผู้จัดการที่มีความสามารถสูง ๆ มาใช้งานให้ได้¹⁰⁵

(5) *ไม่เหมาะสมกับเทศบาลบางแห่ง* ข้อโต้แย้งในประการนี้ยังสืบเนื่องอยู่ คือมีบางท่านกล่าวว่าระบบผู้จัดการนี้ไม่สามารถนำไปใช้ในเมืองใหญ่ ๆ ได้ เนื่องจากความเป็นผู้นำของนายกเทศมนตรีถูกบั่นทอนลง ทำให้ราษฎรในเขตเทศบาลขาดผู้นำทางการเมืองไป แต่ก็มีส่วนท่านกลับกล่าวว่าระบบการปกครองท้องถิ่นแบบนี้ไม่เหมาะที่จะนำไปใช้ในเมืองเล็ก ๆ เพราะจะหาคนให้ผู้จัดการเทศบาลทำได้ไม่เต็มที่¹⁰⁶ อย่างไรก็ตาม Holloway ได้บ่งลงไปเลยว่า ระบบผู้จัดการเทศบาลเหมาะที่จะนำไปใช้ในเมืองขนาดเล็ก และขนาดกลางที่มีพลเมืองอยู่ในระหว่าง 10,000 ถึง 100,000 คน แต่ก็กล่าวอย่างไว้อีกว่า มีเทศบาลขนาดย่อม ๆ หลายแห่งที่มีพลเมืองน้อยกว่า 10,000 คน นำเอาการบริหารงานเทศบาลรูปแบบนี้ไปใช้ได้ผลดีมาแล้วเหมือนกัน¹⁰⁷

¹⁰⁴ Macdonald, *op. cit.*, p. 220.

¹⁰⁵ Steel, *op. cit.*, p. 43.

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 44.

¹⁰⁷ Holloway, *op. cit.*, p. 349.

8. เปรียบเทียบผู้จัดการเทศบาลของสหรัฐอเมริกากับปลัดเทศบาลของไทย

ถ้าหากจะพิจารณากันอย่างเผิน ๆ ตามตัวบทกฎหมายที่ว่า “ปลัดเทศบาลเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบในงานประจำทั่วไปของเทศบาล” จะรู้สึกคล้ายกับว่า ฐานะและอำนาจหน้าที่ของปลัดเทศบาลไทยนั้นเป็นอย่างเดียวกับหรือคล้ายคลึงกับผู้จัดการเทศบาล (city manager) ของสหรัฐอเมริกาเป็นที่สุด แต่ถ้าหากได้พิจารณาให้ลึกซึ้ง โดยคำนึงถึงสภาพความเป็นจริงแล้วหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ กล่าวคือ

(1) **อำนาจหน้าที่** อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้จัดการเทศบาลนั้นคลุมไปทุกแง่ทุกมุมเท่าที่เกี่ยวกับการบริหารงานของเทศบาล คือนับแต่อำนาจแต่งตั้ง และถอดถอนพนักงานเทศบาลโดยพลการซึ่งปลัดเทศบาลของเราย่อมทำเช่นนั้นไม่ได้ ไปจนถึงการปฏิบัติงานของผู้จัดการเทศบาลซึ่งขึ้นอยู่กับดุลพินิจของตนเองว่าจะทำประการใด โดยสภาจะไม่ยุ่งเกี่ยวกับข้อ แต่เพียงให้กิจการนั้น ๆ เป็นไปตามนโยบายและความประสงค์ของสภาเทศบาลเป็นใช้ได้ แต่สำหรับปลัดเทศบาลของไทยมิได้มีบทบาทมากถึงเพียงนี้ เพราะการบริหารงานของเทศบาลยังอยู่ในความรับผิดชอบของคณะเทศมนตรีอยู่โดยสิ้นเชิง

(2) **ความรู้ความสามารถ** ได้เคยกล่าวไว้ในตอนต้น ๆ แล้วว่าผู้จัดการเทศบาลของสหรัฐอเมริกาต้องมีความรู้ความถนัด ความจืดเจเนอานสูง ซึ่งจะหาได้ยากเต็มทนในหมู่ปลัดเทศบาลของไทยเพราะคนที่มีความรู้ก็มักจะมีแนวโน้มเข้ารับราชการมากกว่าเป็นปลัดเทศบาล จากการสัมภาษณ์ได้ความว่าเมื่อปี พ.ศ. 2503 ได้มีผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีรวมสิบกว่าคนสมัครเข้าเป็นปลัดเทศบาล แต่ต่อมาได้ลาออกไปรับราชการในหน่วยงานราชการต่าง ๆ เช่น สมัครเข้ารับราชการในตำแหน่งปลัดอำเภอตรี ดังกตกรรมการปกครองหรือกรมมหาดไทยสมัยนั้นบ้าง กรมอื่น ๆ บ้าง จนกระทั่งมีปลัดเทศบาลรุ่นนั้นเหลืออยู่เพียง 5 คน ทั้งนี้ โดยมีเหตุผลว่า (1) ความรับผิดชอบของปลัดเทศบาลมีมากไม่สู้กับรายได้ (2) ไม่ก้าวหน้าเพราะไม่มีตำแหน่งที่จะเลื่อนได้สูงกว่านี้อีกแล้ว และ (3) เกียรติภูมิต่ำ¹⁰⁸

(3) **การแต่งตั้งถอดถอน** สภาเทศบาลเท่านั้นที่มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้จัดการ

¹⁰⁸ จากการสัมภาษณ์ นายตำรวจ วัฒนะสิงห์, ปลัดอำเภอตรี อำเภอชุมแสง จังหวัดพิจิตร, อดีตปลัดเทศบาลเมืองตรวต, 30 สิงหาคม 2506

เทศบาล แต่ในกรณีปลัดเทศบาลซึ่งมีฐานะเป็นพนักงานสามัญของเทศบาลนั้น ได้มีพระราช
กฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พุทธศักราช 2486 วางหลักให้อนุกรรมการสามัญประจำ
จังหวัด หรือ อ.ก.ท. จังหวัดและคณะกรรมการพนักงานเทศบาล หรือ ก.ท. มีอำนาจในการควบคุม
หรือพิจารณาอนุมัติการแต่งตั้ง โดยเฉพาะในกรณีที่จะให้ปลัดเทศบาลพ้นจากตำแหน่งหน้าที่
ได้นั้นจะต้องได้รับอนุมัติจาก ก.ท. เสียก่อนจึงจะสั่งได้ ^{๕๕} ทั้งนี้ ย่อมเห็นได้ว่า คณะเทศมนตรีไม่มี
อำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอนปลัดเทศบาลโดยพลการ ¹⁰⁹ ซึ่งทำให้ยากแก่การควบคุมบังคับบัญชา
อยู่เหมือนกัน ^{๕๕} ย่อมจะเป็นผลให้ปลัดเทศบาลขาดความกระตือรือร้นที่จะปรับตัวให้มีสมรรถ
ภาพในการปฏิบัติงานให้สูงขึ้นเพื่อให้ผลงานที่เทศบาลจะได้รับมีประสิทธิภาพเพิ่มตามไปด้วย
^{๕๕} ทั้งนี้เพราะเชื่อว่า คณะเทศมนตรีไม่มีอำนาจอันใดที่จะมาบรรดาผลดีหรือผลร้ายให้แก่ตนได้ ใน
เมื่อการพิจารณาความดีความชอบเป็นกรณีพิเศษก็ การโอนคดี เทศบาลจะกระทำได้อีกเมื่อ
ได้รับอนุมัติจาก ก.ท. หรือ อ.ก.ท. จังหวัดเสียก่อนแล้วแต่กรณี ¹¹⁰

เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงต่าง ๆ ดังที่ได้อธิบายมาแล้วย่อมพอจะทราบได้ว่า ความจริง
ตำแหน่งผู้จัดการเทศบาลของสหรัฐอเมริกาได้มีลักษณะที่เหมือน หรือคล้ายคลึงกับตำแหน่ง
ปลัดเทศบาลของไทยเลยแม้แต่น้อย และหากจะนำเอาตำแหน่งทั้งสองนี้มาเปรียบเทียบหาความ
คล้ายคลึงหรือความแตกต่างกันแล้วก็ไม่ผิดอะไรกับเอาตำแหน่งประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา
ซึ่งนอกจากจะเป็นประมุขของประเทศแล้วยังมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดิน
กันอย่างเต็มพื้นที่ไปเปรียบเทียบกับตำแหน่งประธานาธิบดีของประเทศเยอรมันตะวันตกซึ่งมี
ฐานะเป็นแต่เพียงประมุขของประเทศแต่อย่างเดียวนั่นเอง ส่วนอำนาจหน้าที่ในการบริหารราช
การแผ่นดินที่แท้จริงจะตกอยู่ในความรับผิดชอบของนายกรัฐมนตรี

ข้อสรุปและเสนอแนะ

อันที่จริงความคิดที่จะนำเอาระบบผู้จัดการเทศบาลมาใช้ในการบริหารงานเทศบาลของ
ประเทศไทยมิใช่จะเพิ่งมีขึ้นเมื่อไม่ช้าไม่นานมานี้ก็หาไม่ ความจริงได้ค้นตัวกันมานานแล้ว

¹⁰⁹ ดู พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พุทธศักราช 2486, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 60, ตอนที่ 40, 27 กรกฎาคม 2486

¹¹⁰ Ibid., มาตรา 31 บรรทัด 2, มาตรา 34 (1) และ (2) และมาตรา 35

เป็นต้นว่า เมื่อปี พ.ศ. 2493 กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาปรับปรุงระบอบเทศบาลเสียใหม่ โดยพยายามที่จะจัดรูปงานให้หัวหน้าฝ่ายบริหารซึ่งเป็นพนักงานประจำทำหน้าที่ปฏิบัติและควบคุมการบริหารงานให้เป็นไปตามนโยบายที่สภาเทศบาลกำหนดไว้เช่นเดียวกับผู้จัดการเทศบาลของสหรัฐอเมริกาเหมือนกัน¹¹¹ แต่ไม่ทราบว่าเป็นเพราะเหตุใดแนวความคิดดังกล่าวจึงแทบจะไม่ปรากฏให้เห็นในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เอาเสียเลย การที่มีบางท่านเชื่อว่าหากนำเอาระบบผู้จัดการเทศบาลมาใช้ในการปกครองท้องถิ่นจะทำให้การเทศบาลของเราเจริญขึ้น ได้รับความนิยมนักอ้างขว้างมากเช่น เพราะว่าสภาพของเทศบาลในประเทศไทยกับ city manager ของสหรัฐอเมริกา¹¹² มีลักษณะกลมกลืนกันอย่างยิ่ง คือ (1) ระบบผู้จัดการเทศบาลช่วยให้การบริหารงานมีลักษณะประหยัด และมีประสิทธิภาพสูง ซึ่งตรงกับวัตถุประสงค์ของการแก้ไขระบบเทศบาลของไทย และ (2) เหมาะสำหรับเทศบาลเล็ก ๆ ที่มีรายได้จำกัดและมีผู้คนไม่มากนัก นับว่าเหมาะสมสำหรับเทศบาลไทย ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเทศบาลขนาดเล็ก ๆ และมีรายได้น้อยอยู่แล้ว¹¹³ แต่ในทัศนะของผู้เขียนเห็นว่า เราไม่ควรจะหวั่นกันจนเกินไปนักว่า ถ้าหากนำเอาระบบนี้มาใช้กับเทศบาลในเมืองเราแล้วจะมีประโยชน์ได้ผลเต็มที่เต็มเปี่ยมเสมอไป เพราะแม้แต่ในสหรัฐอเมริกาซึ่งนับว่าเป็นต้นตำรับของระบบนี้เองก็ยังประสบความล้มเหลวในการนำเอามาใช้ในเทศบาลบางแห่งด้วยเหตุผลบางประการ¹¹³

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาจากการให้สัมภาษณ์ของ ฯพณ ฯ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยดังที่ได้กล่าวไว้ในหน้าแรกของบทความเรื่องนี้แล้วเห็นว่า การบริหารงานของเทศบาลในประเทศไทยในอนาคตอันใกล้จะต้องใช้ระบบผู้จัดการเทศบาลอย่างไม่ต้องสงสัย

แต่ก่อนที่เราจะก้าวไปพิจารณาถึงความเหมาะสมของระบบผู้จัดการที่จะนำมาใช้ในประเทศไทยนี้ ผู้เขียนเชื่อว่าจากรายละเอียดเท่าที่ได้เสนอไว้ในตอนที่ว่าด้วยระบบเทศบาลของประเทศไทยย่อมจะช่วยให้ท่านผู้อ่านเห็นได้ชัดว่า บรรดาปัญหาอันน่าประหลาดที่เกิดขึ้นใน

¹¹¹ Choop Karnjanaprakorn, *op. cit.*, p. 183.

¹¹² ดำรง สุนทรสารกุล, “เทศบาลระบบสภาและผู้จัดการประสบความสำเร็จเสมอไปหรือไม่”, *นิตยสารเทศบาล*, ปีที่ 7, เล่ม 7, กรกฎาคม 2500, หน้า 23

¹¹³ See Harold Ziuk, *Government of Cities in the United States* (New York : The Macmillan Company, 1939), pp. 317-20.

วงการเทศบาลนั้นมีมูลเหตุมาจาก “คน” โดยแท้ ส่วนความบกพร่องอันเนื่องมาจาก “แบบ” ก็มียู่บ้าง ความบกพร่องหรืออุปสรรคในการบริหารงานของเทศบาลจะเป็นผลอันเนื่องมาจาก “คน” คือนับตั้งแต่ประชาชนที่ใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง สมาชิกสภาเทศบาลตลอดไปจนถึงนายกเทศมนตรีและเทศมนตรี รวมทั้งพนักงานประจำทั้งหลาย ส่วน “แบบ” ก็น่าจะมีส่วนช่วยแก้ไขความบกพร่องในวงการเทศบาลได้อยู่มาก เพราะถ้าแบบวิธปฏิบัติ โอกาสหรือช่องทางที่ “คน” จะกระทำไปในทางชั่วร้ายย่อมจะไม่มีหรือถ้ามีก็คงไม่มากมายดังที่เป็นอยู่แล้วๆ มาผู้เขียนเห็นว่า ถ้าเป็นเช่นนั้นแล้ว การพิจารณาเอาแบบการปกครองท้องถิ่นในรูปอื่นมาใช้เพื่อแก้ไขอุปสรรคต่าง ๆ ให้หมดสิ้นไปดังที่รัฐบาลดำริไว้นั้นนับว่าเป็นสิ่งที่ควรทำอย่างยิ่ง เพราะถึงอย่างไรก็จะดีกว่าที่จะปล่อยให้ความเสื่อมโทรมในวงการเทศบาลมีอยู่เช่นนั้นเรื่อยไปโดยไม่นำพาหาทางแก้ไขซึ่งในที่สุดผลร้ายก็จะไปตกอยู่กับประชาชน แต่การแก้ไขด้วยวิธีนำเอาแบบผู้จัดการเทศบาลมาใช้นั้นก็มีปัญหาที่จะต้องขบคิดอยู่หลายประการเหมือนกัน ทั้งนี้ผู้เขียนจะขอนำมากล่าวตามลำดับดังนี้

ได้เคยกล่าวมาแล้วว่า เทศบาลในบ้านเรานั้นส่วนมากมีขนาดเล็กและขนาดต่าง รายได้ยังไม่ค่อยจะพอเลี้ยงตัว ประชาชนก็ไม่สู้จะมีความสนใจมากนักดังที่ได้เห็นแล้วว่า ความคิดริเริ่มให้มีการปกครองท้องถิ่นในแบบเทศบาลก็ดี ความคิดที่จะนำเอาแบบผู้จัดการเทศบาลมาใช้ก็ดี ล้วนแต่เป็นความคิดของผู้ปกครองบ้านเมืองแทบทั้งสิ้น เมื่อเป็นเช่นนั้น ราษฎรจึงไม่ค่อยจะได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานของเทศบาลตามความหมายที่แท้จริงของการปกครองตนเองในระบอบเทศบาล เมื่อประชาชนขาดความสนใจเช่นนั้น การควบคุมการบริหารงานของเทศบาลจึงหละหลวมเป็นช่องทางให้ผู้เข้ามาบริหารงานแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวในทางที่มีชอบไม่ควร บรรดาพนักงานเทศบาลก็มักจะลืมคิดว่าตนนั้นมีฐานะเป็นแต่เพียงผู้รับใช้ราษฎรในท้องถิ่น หรือในเขตเทศบาล จึงทำตัวเป็นเจ้าขุนมูลนายของราษฎร ดังคำกล่าวตอนหนึ่งของ ฯพณ ฯ นายกรัฐมนตรีว่า “... ทุกวันนี้ ราษฎรไม่กล้ามาติดต่อกับเทศบาล ก็เพราะยังมีพนักงานเทศบาลทำตนอยู่ในลักษณะเจ้าขุนมูลนาย ซึ่งเป็นภัยต่อระบอบเทศบาลที่ให้ประชาชนมีสิทธิมีเสียงในการปกครองด้วยเป็นอย่างยิ่ง”¹¹⁴ เมื่อท่าทีของราษฎรที่มีต่อการปกครองยังคงเป็นอยู่

¹¹⁴ บทบรรณาธิการ เรื่อง “ข้อคิดเกี่ยวกับการปรับปรุงเทศบาล,” วารสารรัฐประศาสนศาสตร์, ปีที่ 4 ฉบับที่ 1, กรกฎาคม 2506, หน้า 147-48

เช่นนี้ย่อมเป็นการยากที่จะหวังได้ว่า ระบบผู้จัดการเทศบาลที่รัฐบาลตำรวจให้นำมาใช้มันจะบังเกิดผลสัมฤทธิ์ความมุ่งหมายของรัฐบาลเอง ไม่ใช่ของประชาชน เพราะบรรดาประชาชนมิได้เป็นผู้ริเริ่ม ฉะนั้น เพื่อป้องกันข้อผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้นได้อย่างหนึ่ง และเพื่อหลีกเลี่ยงของประชาชนว่ามีความสนใจต่อระบบนี้น้อยเพียงใดอีกอย่างหนึ่ง ในขั้นต้นรัฐบาลควรทดลองนำเอาระบบนี้มาใช้ในเทศบาลบางแห่งดูก่อนว่าจะได้ผลประการใด ทั้งนี้โดยถือเสียว่า ถ้าผลที่ได้รับตรงตามความมุ่งหวังไว้ก็เท่ากับเป็นการโฆษณาและชักจูงใจประชาชนในท้องถิ่นอื่น ให้เกิดความสนใจในการบริหารงานเทศบาลรูปแบบนี้ได้อีกหนึ่ง ซึ่งจะทำให้ท้องถิ่นอื่นเกิดความเลื่อมใสและปรารถนาที่จะให้เทศบาลของตนมีการบริหารงานแบบนั้นบ้าง ทั้งนี้เท่ากับเป็นการกระตุ้นให้ราษฎรเกิดความสนใจและความรู้สึกกับผิดชอบที่จะเป็นผลดีต่อการปกครองท้องถิ่นแบบนั้นกลายๆ นั้นเอง แต่ถ้าหากผลที่ได้รับเป็นไปในทางตรงข้าม คือ ปรากฏว่ายังมีข้อบกพร่องหรืออุปสรรคใดเกิดขึ้นแล้ว ก็อาจถือเอาระยะแรกของการใช้ระบบผู้จัดการนี้ในเทศบาลบางแห่งเป็น “ โครงการทดลอง ” หรือ Pilot Project ที่จะช่วยให้พบอุปสรรคหรือข้อบกพร่องต่างๆ แล้วพิจารณาหาทางปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมที่จะนำไปใช้ในเขตเทศบาลแห่งอื่นต่อไป

ถึงแม้เราจะได้จัดแบ่งประเภทของเทศบาลออกไปเป็นประเภทๆ ก็ตาม แต่ในการวางแผนทดลองใช้ระบบเทศบาลแบบใหม่นี้จึงควร พิจารณาเลือกเฉพาะเทศบาลที่มีความหนาแน่นของราษฎรในระดับต่างๆ กันเป็นพวกๆ ไป เพื่อที่จะหาได้ว่า การใช้ระบบผู้จัดการเทศบาลในประเทศไทยนั้นได้ผลดีในเทศบาลที่มีจำนวนราษฎรหนาแน่นขนาดไหนมากน้อยเพียงใด ทั้งนี้ควรทดลองใช้ให้กระจายไปตามภาคต่างๆ ทั่วประเทศ ในจำนวนที่พอจะนำเอาผลที่ได้ขึ้นมาเปรียบเทียบได้ คือไม่ควรจะทดลองใช้น้อยแห่งจนเกินไปจนถึงกับผลของการเปรียบเทียบไม่เป็นที่เชื่อถือได้พอ หรือมากเกินไปจนกลายเป็นการเสี่ยงต่อความล้มเหลวในการสร้างศรัทธาให้เกิดขึ้นในหมู่ประชาชนในระยะเริ่มแรก ซึ่งจะเป็นผลให้การบริหารงานเทศบาลในแบบผู้จัดการนี้ไม่ได้รับการสนับสนุนนำพาจากประชาชนในวันหน้าเท่าที่ควร

สมมติว่าเราตกลงใจแน่นอนว่าจะนำเอาระบบผู้จัดการเทศบาลนี้มาใช้แน่นอนในที่ใดบ้างแล้ว ปัญหาที่ควรพิจารณาต่อไปก็คือ ในเมื่อสภาพของสังคมไทยก็ดี ระดับการศึกษาของประชาชนก็ดี และอาชีพของประชาชนที่มีต่อการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลเท่าที่เป็นอยู่

ทุกวันนี้จะเหมาะสมหรือไม่ถ้าเราจะลอกเอาแบบดังกล่าวมาใช้ทั้งหมดโดยไม่ดัดแปลงให้เข้ากับ
 สิ่งแวดล้อมดังกล่าวนี้เสียเลย เรื่อนจำเป็นต้องอธิบายให้ทราบเสียก่อนว่า แท้ที่การบริหารงาน
 เทศบาลในแบบผู้จัดการเจริญของงามในสหรัฐอเมริกาเป็นเพราะระบอบประชาธิปไตยอัน
 เป็นรากฐานของการปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นเจริญมากกว่าในประเทศไทยอยู่แล้ว ฉะนั้น
 ถ้าเราจะลอกแบบของเขามาใช้ทั้งสภาพทางสังคมและการเมืองอย่างเรานั้น ผู้เขียนกล้า
 พูดยืนยันเต็มปากว่าผลที่จะได้รับจะต้องต่างกับของประเทศต้นตำรับอย่างไม่มีปัญหา กล่าว
 คือ ในเมื่อราษฎรของเรายังมองเห็นความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองในรูปของ
 เทศบาลน้อยอยู่ดรามิด การควบคุมเทศบาลโดยประชาชนด้วยการเลือกตั้งผู้แทนเข้าไปเป็น
 สมาชิกสภาเทศบาลก็ย่อมจะไม่ได้ผลดีตามอุดมการณ์ของระบอบประชาธิปไตยที่ว่าอำนาจอธิป
 โดยเป็นของประชาชน คือ แทนที่ราษฎรจะเลือกผู้แทนที่เขาคนดีมีความรู้ และมีความตั้งใจที่จะ
 นำประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่นของตนอย่างแท้จริงก็อาจเลือกเอาแต่พวกพ้องของตน หรือใครก็
 ตามที่มิได้มีคุณสมบัติเหมาะสมเท่าที่ควรด้วยความสนใจที่ชดช้อนกันเป็นส่วนตัวบ้าง ด้วยความ
 เกรงใจบ้าง หลงเชื่อในคำโฆษณาบ้าง โดยมีได้คำนึงถึงผลได้เสียของท้องถิ่นในส่วนตัว
 เป็นสำคัญ ทั้งนี้ อาจทำให้สภาเทศบาลมีแต่สมาชิกที่มุ่งแสวงหาประโยชน์ได้ตนและพวกพ้อง
 มากกว่าประโยชน์ของส่วนรวม ผลที่เกิดขึ้นมาก็คือ สภาซึ่งอาจประกอบไปด้วยสมาชิกเช่นว่านั้นก็
 จะไปแต่งตั้งผู้จัดการเทศบาลจากพวกพ้องของตนขึ้นมาโดยมิได้พิจารณาถึงความรู้ความสามาร
 ด้เท่าที่บุคคลในตำแหน่งนี้จำเป็นต้องมี ต่อจากนั้นผู้จัดการซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากสภาด้วยวิธีดังกล่าว
 ก็อาจไปเลือกเอาสมัครพรรคพวกของตนเข้ามาเป็นพนักงานประจำ ซึ่งในกรณีดังที่ได้กล่าว
 มาแล้วทั้งหมดนี้ ย่อมจะทำให้ความเสื่อมโทรมของระบบผู้จัดการเทศบาล อันเนื่องมาจากการ
 ทุจริต การเดินพรรคเดินพวกตามมาอย่างแน่นนอน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ตามหลักการนี้ สภา
 เทศบาลตามระบบนี้จะมีสมาชิกไม่มากนัก ดังนั้นถ้าราษฎรเลือกตั้งเอาบุคคลที่ไม่สมควรเข้าเป็น
 สมาชิกสภาเทศบาลเพียงไม่กี่คนก็ย่อมจะสามารถคุมเสียงในสภาได้ในกำมืออย่างเด็ดขาดซึ่งจะ
 ทำให้การบริหารงานของเทศบาลเป็นไปในทางที่จะเกิดประโยชน์แก่ตนและพวกพ้องโดยประ
 ชาชนซึ่งไม่ผู้จะสนใจกับสิทธิและหน้าที่ในอันจะรักษาประโยชน์ของตนนัก และประโยชน์ที่ตน
 ควรจะได้รับอยู่แล้ว ก็ไม่มีโอกาสที่จะยับยั้งได้เลย

ในขั้นต่อไป ขอให้หันไปพิจารณาข้อบกพร่องของการนำเอาระบบนี้มาใช้โดยมิได้ดัดแปลงให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมอีกแห่งหนึ่ง ซึ่งเกี่ยวข้องไปถึงส่วนประกอบของเทศบาลภายใต้ระบบนี้ทั้งหมด คือ (1) สภาพ (2) นายกเทศมนตรี และ (3) ผู้จัดการเทศบาล ซึ่งในที่นี้จะไม่นำเอาส่วนประกอบของเทศบาลที่ได้รับการแต่งตั้งโดยคำสั่งคณะปฏิวัติมาเป็นหลักในการพิจารณาดู หากแต่มุ่งที่จะนำเอาสภาพเทศบาลและคณะเทศมนตรีในอดีตมาประกอบการวิเคราะห์เพื่อประกอบการพิจารณาประกอบกับการนำเอาระบบผู้จัดการเทศบาลมาใช้ทั้งหมดโดยไม่ดัดแปลงแต่อย่างใดทั้งสิ้น

ถ้าเราพิจารณาดูตำแหน่งนายกเทศมนตรีในระบบผู้จัดการดังที่ได้กล่าวไว้ในตอนต้น ๆ จะเห็นว่า นายกเทศมนตรีในระบบนี้มีอำนาจวาระศักดิ์แต่ประการใดเลย เท่าที่ขงมีไว้ก็เพื่อให้ทำหน้าที่อันมีเกียรติบางอย่างเท่านั้น ทั้งนี้ขอให้ท่านผู้อ่านลองพิจารณาดูว่า หลักอันนี้จะนำมาใช้ได้หรือไม่ในการบริหารงานของเทศบาลในเมืองไทย ซึ่งเป็นเมืองที่ในสายตาฝรั่งแลเห็นว่ามีแต่ความเกรงอกเกรงใจ การให้อภัย และให้ความเคารพบนอบต่อผู้มีอาวุโสด้วยประการทั้งปวง¹¹⁵ คือ รวยกว่ากันนับถือ เก่งกว่ากันนับถือ ดุดันกว่ากันนับถือ หรือแม้แต่ผู้ที่ทางร่ำรวยด้วยวิธีไม่สุจริต ก็มีคนนับถือ ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะช่วยให้เห็นว่า ในเมื่อนายกเทศมนตรีเป็นผู้ที่ได้รับการคัดเลือกมาจากหมู่สมาชิกสภาด้วยกันเอง ซึ่งแน่ละผู้ที่ได้รับการคัดเลือกก็ย่อมจะต้องเป็นผู้มีอะไรต่ออะไรที่ดีกว่า เห็นอกกว่า หรือมากกว่าบรรดาเพื่อนสมาชิกด้วยกัน อย่างน้อยที่สุดก็ต้องเป็นผู้ที่มีอิทธิพลทางใจหรือทางการเงินครอบงำสมาชิกสภาเทศบาลบางส่วนหรือทั้งหมดอยู่บ้าง และอิทธิพลอย่างหนึ่งอย่างใดเหล่านี้ย่อมมีอยู่เหนือจิตใจของราษฎรบางส่วนหรือทั้งหมดในเขตเทศบาลอีกด้วยก็ได้ ซึ่งถ้ารูปการเป็นเช่นนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของผู้จัดการเทศบาลซึ่งตามหลักก็ต้องได้รับการว่าจ้างแต่งตั้งจากสภาจะต้องตกอยู่ภายใต้อิทธิพลทั้งของสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรีอย่างหลีกเลี่ยงไม่พ้น กล่าวคือ อำนาจหน้าที่ในการบริหารงานของผู้จัดการอาจถูกแทรกแซงจากนายกเทศมนตรีบ้างไม่มากนักน้อยในเมื่อสมาชิกสภาเทศบาลก็ ประชาชนก็ ยังมองเห็นความสำคัญชองนายกเทศมนตรีในฐานะผู้นำอยู่ต่อไปไม่เปลี่ยนแปลง ทั้งนี้ อาจทำให้นายกเทศมนตรีบางคนฉวยโอกาสเข้าไปยุ่งเกี่ยวในกิจการของฝ่ายบริหารซึ่งอยู่ในความ

¹¹⁵ Blanchard, *op. cit.*, pp. 480-83.

รับผิดชอบของผู้จัดการโดยอาศัยอิทธิพลเหล่านั้นเป็นเครื่องสนับสนุนกลาย ๆ โดยที่ผู้จัดการเทศบาลจะต้องสนใจยินยอมเพื่อรักษาเสถียรภาพของตนไว้ เมื่อเป็นเช่นนั้นประสิทธิภาพของงานที่จะได้รับก็อาจหย่อนไปบ้าง เมื่อนายกเทศมนตรียังใช้อิทธิพลเข้าแทรกแซงในการบริหารงานของเทศบาลได้แล้ว ถ้าซึ่งเป็นผู้แต่งตั้งผู้จัดการเทศบาลโดยตรงก็ย่อมจะถืออำนาจเข้าพัวพันในการดำเนินงานของฝ่ายบริหารได้เช่นกัน ซึ่งทั้งนี้อาจทำโดยเปิดเผยหรือโดยทางอ้อมซึ่งอาจแฝงมาในรูปของการขอร้องที่ผู้จัดการย่อมจะต้อง “แข็งใจ” และปฏิบัติตามเพื่อเอาใจใส่ภา
 116
 117
 118
 119
 120
 121
 122
 123
 124
 125
 126
 127
 128
 129
 130
 131
 132
 133
 134
 135
 136
 137
 138
 139
 140
 141
 142
 143
 144
 145
 146
 147
 148
 149
 150
 151
 152
 153
 154
 155
 156
 157
 158
 159
 160
 161
 162
 163
 164
 165
 166
 167
 168
 169
 170
 171
 172
 173
 174
 175
 176
 177
 178
 179
 180
 181
 182
 183
 184
 185
 186
 187
 188
 189
 190
 191
 192
 193
 194
 195
 196
 197
 198
 199
 200
 201
 202
 203
 204
 205
 206
 207
 208
 209
 210
 211
 212
 213
 214
 215
 216
 217
 218
 219
 220
 221
 222
 223
 224
 225
 226
 227
 228
 229
 230
 231
 232
 233
 234
 235
 236
 237
 238
 239
 240
 241
 242
 243
 244
 245
 246
 247
 248
 249
 250
 251
 252
 253
 254
 255
 256
 257
 258
 259
 260
 261
 262
 263
 264
 265
 266
 267
 268
 269
 270
 271
 272
 273
 274
 275
 276
 277
 278
 279
 280
 281
 282
 283
 284
 285
 286
 287
 288
 289
 290
 291
 292
 293
 294
 295
 296
 297
 298
 299
 300
 301
 302
 303
 304
 305
 306
 307
 308
 309
 310
 311
 312
 313
 314
 315
 316
 317
 318
 319
 320
 321
 322
 323
 324
 325
 326
 327
 328
 329
 330
 331
 332
 333
 334
 335
 336
 337
 338
 339
 340
 341
 342
 343
 344
 345
 346
 347
 348
 349
 350
 351
 352
 353
 354
 355
 356
 357
 358
 359
 360
 361
 362
 363
 364
 365
 366
 367
 368
 369
 370
 371
 372
 373
 374
 375
 376
 377
 378
 379
 380
 381
 382
 383
 384
 385
 386
 387
 388
 389
 390
 391
 392
 393
 394
 395
 396
 397
 398
 399
 400
 401
 402
 403
 404
 405
 406
 407
 408
 409
 410
 411
 412
 413
 414
 415
 416
 417
 418
 419
 420
 421
 422
 423
 424
 425
 426
 427
 428
 429
 430
 431
 432
 433
 434
 435
 436
 437
 438
 439
 440
 441
 442
 443
 444
 445
 446
 447
 448
 449
 450
 451
 452
 453
 454
 455
 456
 457
 458
 459
 460
 461
 462
 463
 464
 465
 466
 467
 468
 469
 470
 471
 472
 473
 474
 475
 476
 477
 478
 479
 480
 481
 482
 483
 484
 485
 486
 487
 488
 489
 490
 491
 492
 493
 494
 495
 496
 497
 498
 499
 500
 501
 502
 503
 504
 505
 506
 507
 508
 509
 510
 511
 512
 513
 514
 515
 516
 517
 518
 519
 520
 521
 522
 523
 524
 525
 526
 527
 528
 529
 530
 531
 532
 533
 534
 535
 536
 537
 538
 539
 540
 541
 542
 543
 544
 545
 546
 547
 548
 549
 550
 551
 552
 553
 554
 555
 556
 557
 558
 559
 560
 561
 562
 563
 564
 565
 566
 567
 568
 569
 570
 571
 572
 573
 574
 575
 576
 577
 578
 579
 580
 581
 582
 583
 584
 585
 586
 587
 588
 589
 590
 591
 592
 593
 594
 595
 596
 597
 598
 599
 600
 601
 602
 603
 604
 605
 606
 607
 608
 609
 610
 611
 612
 613
 614
 615
 616
 617
 618
 619
 620
 621
 622
 623
 624
 625
 626
 627
 628
 629
 630
 631
 632
 633
 634
 635
 636
 637
 638
 639
 640
 641
 642
 643
 644
 645
 646
 647
 648
 649
 650
 651
 652
 653
 654
 655
 656
 657
 658
 659
 660
 661
 662
 663
 664
 665
 666
 667
 668
 669
 670
 671
 672
 673
 674
 675
 676
 677
 678
 679
 680
 681
 682
 683
 684
 685
 686
 687
 688
 689
 690
 691
 692
 693
 694
 695
 696
 697
 698
 699
 700
 701
 702
 703
 704
 705
 706
 707
 708
 709
 710
 711
 712
 713
 714
 715
 716
 717
 718
 719
 720
 721
 722
 723
 724
 725
 726
 727
 728
 729
 730
 731
 732
 733
 734
 735
 736
 737
 738
 739
 740
 741
 742
 743
 744
 745
 746
 747
 748
 749
 750
 751
 752
 753
 754
 755
 756
 757
 758
 759
 760
 761
 762
 763
 764
 765
 766
 767
 768
 769
 770
 771
 772
 773
 774
 775
 776
 777
 778
 779
 780
 781
 782
 783
 784
 785
 786
 787
 788
 789
 790
 791
 792
 793
 794
 795
 796
 797
 798
 799
 800
 801
 802
 803
 804
 805
 806
 807
 808
 809
 810
 811
 812
 813
 814
 815
 816
 817
 818
 819
 820
 821
 822
 823
 824
 825
 826
 827
 828
 829
 830
 831
 832
 833
 834
 835
 836
 837
 838
 839
 840
 841
 842
 843
 844
 845
 846
 847
 848
 849
 850
 851
 852
 853
 854
 855
 856
 857
 858
 859
 860
 861
 862
 863
 864
 865
 866
 867
 868
 869
 870
 871
 872
 873
 874
 875
 876
 877
 878
 879
 880
 881
 882
 883
 884
 885
 886
 887
 888
 889
 890
 891
 892
 893
 894
 895
 896
 897
 898
 899
 900
 901
 902
 903
 904
 905
 906
 907
 908
 909
 910
 911
 912
 913
 914
 915
 916
 917
 918
 919
 920
 921
 922
 923
 924
 925
 926
 927
 928
 929
 930
 931
 932
 933
 934
 935
 936
 937
 938
 939
 940
 941
 942
 943
 944
 945
 946
 947
 948
 949
 950
 951
 952
 953
 954
 955
 956
 957
 958
 959
 960
 961
 962
 963
 964
 965
 966
 967
 968
 969
 970
 971
 972
 973
 974
 975
 976
 977
 978
 979
 980
 981
 982
 983
 984
 985
 986
 987
 988
 989
 990
 991
 992
 993
 994
 995
 996
 997
 998
 999
 1000

116 ดำรง สุนทรสารทูล, *op. cit.*, p. 34.

ไม่ผิดนัก แต่ทว่าเป็นการเมืองที่มุ่งจะทำลายกัน และฉวยโอกาสเอารัดเอาเปรียบฝ่ายตรงกันข้าม มากกว่าจะเป็นการเมืองที่มุ่งแข่งขันกันกระทำความดี ทั้งนี้ จะเห็นได้จากข้อเท็จจริงในตอนต้นๆ แล้วว่า คณะเทศมนตรีต้องลาออกไปจากตำแหน่งโดยเหตุผลที่ไม่สมควรเพราะสภาพงานไม่ได้วางใจกันมีอยู่บ่อยๆ ฉะนั้น นับประสาอะไรกับผู้จัดการเทศบาลที่ได้รับการแต่งตั้งจากสภาเพียงตัวคนเดียว จะไม่ประสบกับปัญหาไม่ยากให้ได้เช่นนั้นบ้าง

จากเหตุผลที่ได้วิจารณ์มาแล้วนี้ พิจารณารูปประเด็นสำคัญ ๆ ได้ 2 ประการ คือ

(1) ลักษณะของสังคมไทยชี้ให้เห็นว่า เป็นการยากจะให้มีการแบ่งแยกหน้าที่ กันทำระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารของเทศบาลในระบบที่จะนำมาใช้นั้นเป็นไปได้ โดยเด็ดขาดตามทฤษฎีของระบบผู้จัดการเทศบาล ถ้าหากไม่มีการพิจารณาตัดแปลงให้เหมาะสมเสียก่อนที่จะนำมาใช้

(2) การขัดแย้งกัน การก้าวถอยหน้าที่ของแต่ละฝ่ายนั้น ถึงแม้จะมีผลเสียต่อการบริหารงานในระบบผู้จัดการนั้นก็จริงอยู่ แต่ผลเสียอันอาจเกิดจากการรวมหัวหรือรวมมือกันทุกฝ่ายในองการเทศบาลเพื่อแสวงหาประโยชน์ได้ตนนั้น น่าจะเป็นภัยที่ร้ายแรงกว่า

เพื่อป้องกันมิให้ปัญหาดังกล่าวนี้เกิดขึ้น เมื่อรัฐบาลนำเอาระบบผู้จัดการเทศบาลมาใช้ ผู้เขียนใคร่จะขอเสนอความคิดเห็นเพื่อเป็นแนวทางที่จะนำไปตัดแปลงหลักการต่าง ๆ ของระบบนี้เพื่อให้เหมาะสมแก่การนำมาใช้กับประเทศไทย คือ

(1) ในระหว่างที่รอการประกาศใช้พระราชบัญญัติปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดินส่วนภูมิภาคฉบับนี้ หน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงในการปกครองท้องถิ่น คือ กระทรวงมหาดไทยควรจะเริ่มดำเนินการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบเสียแต่เนิ่น ๆ ถึงหลักการต่าง ๆ ตลอดจนบทบาทและส่วนได้เสียที่ประชาชนจะได้รับจากการบริหารงานของเทศบาลในระบบผู้จัดการนี้ ทั้งนี้ ควรกระทำอยู่เนือง ๆ เพื่อกระตุ้นให้ประชาชนเกิดความรู้สึกสนใจและเข้าใจขึ้นมาให้ได้

(2) เท่าที่เป็นอยู่ทุกวันนี้ กระทรวงศึกษาธิการได้บรรจุหลักสูตรการสอนเกี่ยวกับการปกครองในระบบประชาธิปไตยสำหรับนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาสามัญ สามัญ และอาชีวศึกษาใน

หมดดั่งคนศึกษาอยู่แล้ว ดังนั้น ถ้าหากเป็นไปได้ ทางกระทรวงมหาดไทยก็น่าจะขอความร่วมมือให้กระทรวงศึกษาธิการแทรกคำสอนที่เกี่ยวกับระบบการปกครองท้องถิ่นไว้ในหมวดวิชานั้นให้มากกว่าเดิม และเน้นที่ระบอบเทศบาลในแบบผู้จัดการ (City Manager Plan) ให้มากที่สุดเท่าที่เด็กจะเกิดความซาบซึ้งในลัทธิหน้าที่และบทบาทของตนในวันหน้า เพราะถ้าจะประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ เด็กๆที่ยังเรียนอยู่ในปัจจุบันอาจดำรงการศึกษาและกลายเป็นผู้มีลัทธิออกเสียงลงคะแนนไปแล้วก็ได้

(3) ร่างพระราชบัญญัติที่จะมีผลให้เทศบาลต่าง ๆ รับเอาแบบผู้จัดการเทศบาลไปใช้นั้นควรกำหนดอำนาจหน้าที่ของสภา และผู้จัดการเทศบาลไว้ให้ชัดเจนปราศจากความคลุมเครืออันจะเปิดโอกาสให้แต่ละฝ่ายตีความไปในทางที่เป็นประโยชน์แก่ตนได้

(4) นอกจากจะให้พ้นจากตำแหน่งหน้าที่ไปแล้ว ควรมีการกำหนดบทลงโทษทางอาญาไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ด้วย ในกรณีที่แต่ละฝ่าย คือ สภา กับ ผู้จัดการเทศบาลขัดข้อมือเข้าไปเกี่ยวข้องในการปฏิบัติหน้าที่ของอีกฝ่ายหนึ่ง

(5) ไม่ควรมีตำแหน่งนายกเทศมนตรีอยู่ต่อไป เพราะเรามีองค์การปกครองในเขตเทศบาลชั้น ๆ กันอยู่ คือ ในเขตเทศบาลทุกแห่งจะต้องมีจังหวัด และอำเภอรวมอยู่ด้วย ถ้าหากจะถือว่านายกเทศมนตรีตามระบบนี้มีไว้เพื่อเป็นเกียรติในงานพิธีต่าง ๆ แล้ว ตำแหน่งนายกเทศมนตรีก็ควรจะยกเลิกได้ เพราะจากข้อเท็จจริงที่ผู้เขียนได้ประสบมานั้น ประธานในงานพิธีต่าง ๆ มักจะได้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอ แล้วแต่กรณี ไม่เคยปรากฏว่านายกเทศมนตรีจะทำหน้าที่เป็นประธานในงานพิธีต่าง ๆ เลย เว้นแต่เทศบาลนครกรุงเทพเท่านั้น ที่นายกเทศมนตรีค่อนข้างจะมีภาระเช่นนั้นหนักมาก ฉะนั้น ถ้าหากจะคงให้นายกเทศมนตรีไว้เพื่อทำหน้าที่ประธานสภาเทศบาลแต่อย่างเดียวนั้น นอกจากจะเป็นการสิ้นเปลืองรายจ่ายที่จะต้องให้แก่นายกเทศมนตรีสูงกว่าสมาชิกคนอื่นตามธรรมเนียมแล้ว ยังอาจเปิดช่องให้นายกเทศมนตรีบางคนที่มีอิทธิพลมากหนอยหาทางแทรกแซงการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารอย่างลับ ๆ ในกรณีที่สมบทกฎหมายบัญญัติลงโทษทางอาญาไว้ก็ได้ ดังนั้นผู้ที่จะทำหน้าที่เป็นประธานสภาเทศบาลนั้น ผู้เขียนเห็นว่าควรให้เป็นหน้าที่ของสมาชิกสภาด้วยกันเองพิจารณาเลือกเอาสมาชิก

คนหนึ่งคนใดให้ทำหน้าที่ในสมัยประชุมโดยไม่จำเป็นต้องตั้งนายกเทศมนตรีไว้ทำหน้าที่แต่เพียงอย่างเดียวจนตลอดกาล

นอกจากนี้ ปัญหาเรื่องตัวบุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งผู้จัดการเทศบาลซึ่งเป็นตัวจักรอันสำคัญยิ่งของการบริหารงานเทศบาลแบบนี้ นับว่าเป็นเรื่องใหญ่และเป็นอุปสรรคอันสำคัญยิ่งอย่างหนึ่ง เพราะผู้ที่เข้าดำรงตำแหน่งนี้ได้นั้นจำเป็นต้องมีความรู้ความสามารถ มีบุคลิกที่จริง ๆ งานของเทศบาลจึงจะเจริญได้ และเมื่อสรรหาตัวบุคคลที่มีคุณสมบัติตามต้องการเข้ามาบริหารงานของเทศบาลได้แล้ว ก็ต้องพยายามหาทางจูงใจให้อยู่ปฏิบัติงานนาน ๆ ไม่ลาออกไปประกอบอาชีพอื่นเสียกลางคัน นอกจากนี้ยังต้องหาทางป้องกันมิให้สภาเทศบาลใช้อำนาจถอดถอนผู้จัดการเทศบาลโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรอีกด้วย

อุปสรรคประการแรกที่จะต้องพบอย่างแน่นอนก็คือ เรายังไม่มีตัวบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการบริหารงานของเทศบาลอย่างแท้จริงจนถึงขั้นเป็นอาชีพได้ เพราะในปัจจุบันนี้เรายังไม่มีสถานศึกษาแห่งใดมีการสอนทั้งศิลปะและศาสตร์เฉพาะอาชีพผู้จัดการเทศบาลเลย และจะถือเอาคุณสมบัติปริญญาตรีที่ปลัดเทศบาลบางคนในขณะนั้นอยู่ ก็น่าจะไม่เพียงพอกับการหน้าที่อันใหญ่หลวงที่ผู้จัดการเทศบาลจะต้องแบกไว้แต่ผู้เดียวได้ การที่จะใช้ปลัดเทศบาลที่มีอยู่ในปัจจุบันนี้ทำหน้าที่ผู้จัดการเทศบาลนั้นผลที่จะได้รับอาจไม่แตกต่างไปจากที่เป็นอยู่ขณะนี้มากนัก และโดยที่การบริหารงานเทศบาลที่จะนำมาใช้นั้นเป็นของใหม่ที่ทันสมัยอย่างยิ่ง ฉะนั้น ผู้ที่จะทำหน้าที่ชิ้นงานของเทศบาลให้ก้าวหน้าไปด้วยดีก็ควรจะเป็นคนใหม่ มีความรู้ความคิดใหม่ ๆ ด้วย ถ้าหากจะเปลี่ยนแต่ระบบงานแต่ยังใช้พวกเก่า หัวเก่า ความคิดเก่า ๆ เข้าบริหารงานแล้วก็ไม่มีกับเหล้าเก่าในขวดใหม่ ซึ่งย่อมมีคุณภาพและรสชาติอย่างเดิมอยู่นั่นเอง

ปัญหาต่อไปก็คือ เมื่อได้ตัวบุคคลที่เหมาะสมกับตำแหน่งแล้วทำอย่างไรจึงจะยึดเหนี่ยวจิตใจให้เขารักที่จะทำงานอยู่ด้วยนาน ๆ โดยไม่ถือเอาเทศบาลเป็นเสมือนศาลาพักร้อนในยามว่างงานเหมือนดังที่ปลัดเทศบาลบางคนได้ทำมาแล้ว เรื่องนี้นับว่าสำคัญไม่น้อย เพราะการที่ผู้จัดการเทศบาลลาออกจากงานเสียกลางคันก็ดี สภาปลดออกโดยเหตุผลอันไม่สมควรก็ดี ย่อม

จะทำให้การบริหารงานของเทศบาลต้องหยุดชะงักไป ทั้งนี้ ย่อมเป็นของแน่แท้ถึงเกิดความเสียหายจะต้องไปตกอยู่กับประชาชน ซึ่งเป็นผู้พึ่งบริการของเทศบาลอยู่ทุกเมื่อเชิ่วน

นอกจากนี้แล้ว ปัญหาในการเลือกสรร ผู้จัดการเทศบาลก็นับว่ามีความสำคัญไม่น้อย ถ้าหากจะปล่อยให้สภาเป็นผู้ดำเนินการเลือกและแต่งตั้งผู้จัดการ ได้ตาม ใจชอบ ในขณะที่เรายังขาดบุคคลที่มีความรู้ความสามารถและคุณสมบัติของผู้จัดการ อยู่เช่นนี้ก็อาจเป็นช่องโหว่ที่จะให้สภาเลือกแต่งตั้งพวกพ้องของตนเข้ามาดำรงตำแหน่ง โดยไม่คำนึงถึงความรู้ความสามารถแต่ประการใดเลย แต่ในขณะเดียวกันถ้าหากรัฐบาลจะยื่นมือเข้าเกี่ยวข้องโดยการพิจารณาคัดเลือกแต่งตั้งผู้จัดการเทศบาลให้เสียเอง ดังที่เคยทำมาแล้วในกรณีปลดเทศบาลก็จะเป็นการบั่นทอนความเจริญงอกงามของระบอบประชาธิปไตยในลัคนภูมิภาคลงไป เมื่อประชาชนเกิดความรู้สึกว่าตนยังไม่มีสิทธิเสรีภาพในการปกครองท้องถิ่นอยู่ครบโดแล้ว ย่อมเป็นการยากที่จะหวังได้ว่า ประชาชนจะให้ความสนับสนุนในการบริหารงานของเทศบาลในระบบนี้ ความเบื่อหน่ายระอาใจก็จะเกิดขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาเป็นไปอย่างแกน ๆ ตามบุญตามกรรม อันจะเป็นผลให้ได้บุคคลที่ไม่สมควรที่จะใช้สิทธิและเสียงแทนประชาชนเข้าไปนั่งในสภาเทศบาล ซึ่งเป็นทางที่จะทำให้เกิดความเสื่อมโทรมขึ้นแก่วงการเทศบาลอีกเช่นเดิม

เพื่อหาทางป้องกันอุปสรรคต่าง ๆ ในด้านตัวบุคคลดังที่ไดกล่าวมานี้ ผู้เขียนขอเสนอความคิดเห็นในการดัดแปลงรูปแบบการบริหารงานในระบบผู้จัดการเทศบาลดังต่อไปนี้

(1) ในระหว่างที่ยังรอการประกาศใช้กฎหมายที่จะทำให้มีการเปลี่ยนแปลงแบบของการบริหารงานเทศบาลอยู่ รัฐบาลควรดำเนินการ ในชั้นเตรียมการสรรหาบุคคลที่จะเข้าปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้จัดการเทศบาลไว้ 2 ระยะ คือ

ระยะแรก ควรเปิดการฝึกอบรมปลดเทศบาลที่เรามีอยู่ทุกวันนี้เป็นรุ่น ๆ ตามหลักสูตรที่สมาคมผู้จัดการเทศบาลสากลของสหรัฐอเมริกา (The International City Managers' Association) กระทำอยู่ในรูป In-Service Training เพื่อให้มีความรู้ความสามารถเท่าที่ผู้จัดการเทศบาลจะมี ทั้งนี้ อาจมอบให้เป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย หรือต้นนิบาตเทศบาลก็ได้

ระยะที่สอง เป็นแผนการระยะยาว ซึ่งผู้เขียนขอเสนอว่า เนื่องจากระยะเวลาที่จะใช้ระบบผู้จัดการเทศบาลนั้นคงจะอีกนาน ดังนั้น รัฐบาลควรพิจารณาหาทางเพิ่มวิชาต่าง ๆ เข้าไปในหลักสูตรชั้นปริญญาซึ่งเหมาะสำหรับผู้ที่ดำรงอาชีพผู้จัดการเทศบาลในคณะรัฐศาสตร์ ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และควรจัดให้มีการศึกษาวิชาแขนงนี้ในชั้นปริญญาโทรวมอยู่ในสถาบันพัฒนาการบริหารที่จะจัดตั้งขึ้นด้วย ทั้งนี้ โดยจัดให้มีการฝึกงานอย่างจริงจังโดยจัดส่งผู้ศึกษาเรื่องนี้ไปฝึกปฏิบัติงานอยู่ในเทศบาลที่มีปลัดเทศบาล หรือผู้จัดการเทศบาลซึ่งผ่านการฝึกอบรมตาม โครงการ ระยะแรกนั้นแล้วด้วยในเวลาพอสมควร ซึ่งทั้งนี้จะช่วยให้ผู้ผ่านการศึกษามีความรู้ อย่างแท้จริงทั้งในทางทฤษฎีและทางปฏิบัติ และพร้อมกันนี้ ควรจัดให้ผู้จัดการเทศบาลเข้าทดลองปฏิบัติงานในเทศบาลเล็ก ๆ บ้างบางแห่งขึ้นอีกด้วย

ผู้เขียนมีความเห็นว่า การฝึกอบรมจะมีส่วนช่วยในการเตรียมการเพื่อเข้ารับตำแหน่งผู้จัดการเทศบาลได้เป็นอย่างมาก จริงอยู่แม้ว่าในปัจจุบันนี้อาจจะมีปลัดเทศบาลบางคนมีแนวคิดว่าเป็นผู้จัดการเทศบาลที่ดีในอนาคตได้อยู่บ้าง แต่เมื่อเราจะชำระล้างซ่อมแซมเครื่องจักรขนาดใหญ่ คือระบอบเทศบาลทั้งหมดแล้ว ก็จำเป็นจะต้องพิจารณาเอาถึงที่ยังพอใช้ได้ต่อไปซึ่งอาจจะเป็นตัวจักรบางตัวที่สำคัญไม่น้อย คือ ปลัดเทศบาล ซึ่งโรงงานคว่ำครว้เต็มทนแล้วมาเช็ดถูขัดดี ฉดจรรจนเสียใหม่ให้ประสิทธิภาพสูงขึ้นเพื่อให้สามารถเพิ่มคุณภาพของเครื่องจักรใหญ่ ๆ นั้น ให้มีกำลังแข็งแรงขึ้นตามไปด้วย

(2) ในร่างพระราชบัญญัติที่จะนำมาใช้ในการเปลี่ยนแปลงระบบเทศบาลนี้ ควรกำหนดช่วงเวลาไว้ระยะหนึ่งซึ่งไม่ควรต่ำกว่า 6 เดือน ที่ไม่ยอมให้มีการถอดถอนผู้จัดการเทศบาลออกจากตำแหน่งไม่ว่ากรณีใดๆ เว้นแต่จะเป็นความผิดที่ร้ายแรงจริงๆ ก็ควรให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจพิจารณาด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้จัดการเทศบาลที่ได้รับการแต่งตั้งใหม่นั้นได้มีโอกาสแสดงความสามารถของตนได้อย่างเต็มที่เสียก่อนนั่นเอง

(3) เพื่อที่จะให้การเลือกตั้งระดับบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งผู้จัดการเทศบาลอยู่ในมาตรฐานเดียวกัน และเพื่อขจัดความเห็นแก่พวกแก่เผ่าของสภาเทศบาล ผู้เขียนขอเสนอว่า กระทรวง

มหาดไทยน่าจะเป็นฝ่ายพิจารณาแต่งตั้งผู้จัดการเทศบาลให้แก่เทศบาลแต่ละแห่งไป โดยคัดเลือกเขาจากบุคคลที่มีคุณสมบัติตามที่ต้องการซึ่งได้เตรียมไว้แล้วนั้น

(4) เพื่อจักษุอีกถ้อยหาที่ว่ารัฐบาลมุ่งจะกุมอำนาจในการควบคุมเทศบาลมากเกินไป ด้วยการแต่งตั้งผู้จัดการเทศบาลเสียเองนั้น ผู้เขียนเห็นว่า ควรทดลองให้อำนาจแก่ประชาชนในเขตเทศบาลที่ไม่มีประชาชนหนาแน่นนักมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเฉพาะในการถอดถอนผู้จัดการเทศบาลได้อย่างเดียวได้ และเมื่อได้มีการใช้ระบบนี้นานพอสมควรจนเชื่อว่าประชาชนมีความรู้ความเข้าใจดีพอแล้ว และรัฐบาลได้ผลิตผู้ที่มีความรู้ความสามารถในการบริหารงานเทศบาลเพียงพอแล้ว รัฐบาลก็ควรปล่อยมือให้เทศบาลดำเนินการเลือกตั้งและแต่งตั้งผู้จัดการเทศบาลได้โดยอิสระเป็นแห่ง ๆ ไปทีละน้อย ๆ

ถ้าจะพูดกันตามความเป็นจริงแล้ว ในการปกครองประเทศนี้เรามีจุดมุ่งหมายอยู่ที่ความผาสุกของปวงชนเป็นสำคัญ ฉะนั้น แม้ว่าจะระบอบประชาธิปไตยจะรักษาสีทธิของประชาชนมากกว่าระบอบอื่นใดก็ตาม แต่ถ้าหากนำมาใช้แล้วมิได้ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนแล้ว เรายังจะยึดมั่นอยู่ในเรื่องความสมบูรณ์ของระบอบหรือแบบนั้น ๆ อยู่มากกว่าจะคำนึงถึงประโยชน์สุขของประชาชนก็เห็นจะไม่ถูกต้องนัก ทั้งนี้ ผู้เขียนขอสนับสนุนคำกล่าวของท่านรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยคนปัจจุบันว่า "...คิดในการปกครองนั้น มิได้อยู่ที่แบบหรือวิธีใช้ในการปกครอง แต่หากต้องดูที่ผลของการปกครองเป็นสำคัญ" และจะขอแนะนำคำกล่าวของนายชำนาญ ยุวบูรณ์ อธิบดีกรมการปกครอง ซึ่งชี้ให้เห็นว่าในการปกครองท้องถิ่นนั้น จะหาที่ไหนมีความเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์แบบจริง ๆ ใญ่มาก ดังนี้

... อยากจะพูดว่า การปกครองประชาธิปไตยหรือว่าการปกครองท้องถิ่นนั้นไม่มีประเทศไหนเรียกว่ามีการปกครองประชาธิปไตยที่สมบูรณ์หรือว่ามีการปกครองท้องถิ่นที่สมบูรณ์ตามรูป แต่ว่าการปกครองนั้นจะมีความเป็นประชาธิปไตยมากหรือว่ามีความเป็นประชาธิปไตยน้อยกว่ากันเท่านั้น เช่น เราจะกล่าวได้ว่า ประเทศอเมริกันนั้น เป็นประเทศประชาธิปไตยที่สมบูรณ์นั้นไม่ใช่ กล่าวไม่ได้ แต่ในทางนักรัฐศาสตร์เราอาจกล่าวได้ว่า

ประเทศอเมริกานี้^๕ อาจมีความเป็นประชาธิปไตยมากกว่าประเทศฝรั่งเศส เช่นนั้นถ้าว
ได้...¹¹⁷

ยังมีอีกเรื่องหนึ่งที่เราจะต้องพิจารณาก็คือ ทำอย่างไรเราจึงจะผูกมัดจิตใจผู้จัการ
เทศบาลที่เราเห็นว่ามีความรู้ความชำนาญ และทำงานให้แก่ท้องถิ่นได้ผลดีอยู่ทำงานกับเทศบาล
นาน ๆ ไม่คิดลาออกจากตำแหน่งไป เรื่องนี้ ก่อนอื่นจะต้องพิจารณาในแง่รายได้ จากการ
สัมภาษณ์จะเห็นว่า แม้แต่ปลัดเทศบาลชั้นปริญญาหลายคนถึงกับต้องลาออกจากตำแหน่งไป
ประกอบอาชีพอย่างอื่น ๆ ก็เพราะรายได้ไม่คุ้มกับภาระหน้าที่ ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่าควรกำหนด
รายได้ขั้นต่ำของผู้จัการเทศบาลให้สูงพอเหมาะพอดคล้องกับความรับผิดชอบในการงาน เพราะ
รายจ่ายทางด้านเงินเดือนของสมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีก็จะต้องไปตามจำนวนอยู่แล้ว
นอกจากนี้ควรคำนึงถึงเกียรติและศักดิ์การของผู้จัการเทศบาลบ้างตามสมควร ด้วยการจัดบ้าน
พักที่อาศัยให้ตรงกับฐานะของตำแหน่งบ้าง พิจารณาเพิ่มรายได้ขึ้นในกรณีที่ปฏิบัติงานได้ผล
ดีบ้าง เหล่านี้เป็นต้น

ผู้เขียนใคร่ขอเสนอข้อวิจารณ์พจน์ว่า ระบบผู้จัการเทศบาลที่จะนำมาใช้^๕ แม้จะมีข้อดีอยู่
มากเพียงใดก็ตาม แต่ก็ยังไม่สู้จะเหมาะสมกับสภาพความเป็นอยู่ และความรู้สึกรักใคร่ของคนไทย
อยู่เหมือนกัน ดังนั้น ถ้าหากจะนำมาใช้ก็จะต้องดัดแปลงให้เข้ากับสิ่งแวดล้อมที่เรา^๕ มีอยู่
เสียก่อน.

¹¹⁷ จานาญ ชูบุรณี, “ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น,” เทศบาล, ปีที่ 7, เล่มที่ 5, พฤษภาคม 2500,
หน้า 7

ย่อเรื่อง

การบรรจุและการเลื่อนขั้นข้าราชการพลเรือนไทย

ของ เกษม สุวรรณกุล

ข้าราชการพลเรือนไทยมีลักษณะสำคัญเป็นของตัวเองอยู่หลายประการ กล่าวคือ การรับราชการเป็นงานอาชีพที่มีเกียรติภูมิสูง ด้วยเหตุที่มีต้นกำเนิดมาจากแนวความคิดที่ว่า ข้าราชการคือการรับราชการบริพัตรในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว มิใช่เป็นลูกจ้างของประชาชน ประกอบกับการที่สมเด็จพระปิยมหาราชได้ทรงจัดให้นักเรียนนอกและผู้ที่ได้รับการศึกษาชั้นสูงเข้ามารับราชการในระยะเริ่มงานปฏีรูป จึงทำให้คนทั่วไปเห็นว่าเป็นงานที่เหมาะสมชั้นสูงและซึ่งเป็นหนทางสำคัญที่จะทำให้ผู้สมัครเข้ารับราชการก้าวไปสู่เกียรติยศในวงสังคมได้เป็นอย่างดี การบรรจุข้าราชการพลเรือนไทยก็ได้จัดได้อย่างสอดคล้องต้องกันกับระบบการศึกษาในโรงเรียนและมหาวิทยาลัย โดยพร้อมที่จะให้คนรุ่นหนุ่มรุ่นสาวสามารถยึดถือเป็นอาชีพและไต่เต้าขึ้นไปสู่ตำแหน่งสูงได้ดั่งมาเสมอ การรับราชการเป็นงานอาชีพที่มีความมั่นคง มีกฎหมายคุ้มครอง จะออกก็ต่อเมื่อตนเองมีความผิดร้ายแรงเท่านั้น และประการหลังสุดโดยที่ประเทศไทยเป็นสังคมแบบเกษตรกรรม องค์กรธุรกิจและอุตสาหกรรมจึงไม่ลึกลับพอที่จะดึงดูดเอาความสนใจของชาวไทยให้หันเหไปจากองราชการได้

โดยที่การรับราชการมีคุณลักษณะพิเศษดังกล่าว จึงไม่เคยปรากฏปัญหายุ่งยากในการสรรหาคนเข้ารับราชการมาก่อนเลย แต่ทว่าในปัจจุบัน ภาวะการณ์ของประเทศกำลังเปลี่ยนแปลงโฉมหน้าใหม่ การเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจช่วยให้งานทางด้านอุตสาหกรรมและธุรกิจเฟื่องฟูเป็นคู่แข่งกับงานของทางราชการมากยิ่งขึ้นตามลำดับ ฉะนั้น ในอนาคตอันใกล้นี้ วิธีหาคนเข้ารับราชการตามแบบฉบับเดิมซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไป ก็จะเกิดเป็นปัญหาใหม่ขึ้นอีกเป็นแน่

ในประเทศไทย อาชีพรับราชการไม่เหมาะแก่คนอายุมาก ๆ ที่จะมาตั้งต้น เพราะโดยปกติจะเปิดรับสมัครเพื่อสอบแข่งขันและบรรจุคนเข้ารับราชการในตำแหน่งชั้นจตุตถาและชั้นตรีอันเป็นอัตราชั้นต่ำเท่านั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนได้กำหนดคุณสมบัติทั่วไปของผู้สมัคร โดยหนักไปในด้านนี้เสีย คือ มุ่งที่จะ “กำจัดคนไม่ดี” ไม่ให้เข้ามารับราชการพลเรือน

มากกว่าจะเป็นวิธีการชักจูงให้คนที่มีความสามารถสูงเข้ามารับราชการ ดังนั้นคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งนี้ คงมอบให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ซึ่งได้ยึดถือเอาปริญญาและประกาศนียบัตรที่ได้รับมาจากสถาบันการศึกษาของผู้สมัครเป็นเงื่อนไขสำคัญมากกว่าประสบการณ์ทางด้านการงานและทักษะทางวิชาการหรือคำนึงถึงลักษณะของงานที่จะบรรจุแต่อย่างใดไม่ การกำหนดพื้นความรู้โดยระบุชื่อปริญญาที่จะรับ สำหรับตำแหน่งที่มีใช้นักวิชาการหรือนักวิทยาศาสตร์ไว้อย่างเจาะจงเกินไป ทำให้ขาดหลัก “ความเสมอภาคของโอกาส” โดยกีดกันผู้มีความรู้ในสาขาวิชาการอื่น ๆ ซึ่งอาจมีความสามารถปฏิบัติงานได้ดีเท่า ๆ กันออกไปโดยมิบังควร

การรับสมัครและคัดเลือกคนเข้ารับราชการนั้นได้กระจายให้แก่กรมทำกันเอง กล่าวได้ว่าการประกาศรับสมัครกระทำกันในวงแคบและไม่เรียกร้องความสนใจ กล่าวคือ มีเพียงประกาศซึ่งมีข้อความที่ไม่ชัดเจนติดไว้ ณ ที่ทำงานแห่งเดียวเป็นเวลา 15 วัน และประกาศทางวิทยุกระจายเสียงอีกหนึ่งครั้งเท่านั้น แทนทางราชการก็ถือว่าพอแก่การแล้ว

การสอบคัดเลือกเข้าเป็นข้าราชการพลเรือนไทยกระทำตามหลักสูตรและวิธีการที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนกำหนด ซึ่งมีการสอบข้อเขียน สอบการปฏิบัติราชการ และสอบสัมภาษณ์สำหรับชั้นจตุร และยกเว้นการสอบภาคปฏิบัติสำหรับชั้นตรี คณะอนุกรรมการข้าราชการพลเรือนของแต่ละกรมเป็นเจ้าหน้าที่รับผิดชอบในการนี้ และหากเป็นการสอบในกรุงเทพฯ ก็มีผู้แทนของ ก.พ. เป็นกรรมการร่วมอยู่ด้วยคนหนึ่ง อย่างไรก็ตามก็มีเสียงบ่นกันทั่วไปว่า มาตรฐานการสอบของแต่ละกรมนั้นแตกต่างกัน และการกำหนดคะแนนสอบแต่ละลักษณะวิชาก็ไม่เหมาะสมแก่ตำแหน่งบางตำแหน่ง เช่น เสมียนพิมพ์ดีด เพราะบางคนพิมพ์เก่งตามที่ทางราชการต้องการ แต่สอบตกเพราะทำวิชาอื่นไม่ได้พอ วิธีการสอบสัมภาษณ์ไม่สมบูรณ์และพอเชื่อถือได้ เพราะนอกจากจะเอาผู้สัมภาษณ์มาจากข้าราชการในสำนักงานธรรมดาซึ่งไม่ได้เคยอบรมมาโดยตรงแล้ว ยังมีได้มีการเตรียมคำถามหรือมีวิธีการให้คะแนนและการตรวจสอบผลการสัมภาษณ์ได้ตามหลักเกณฑ์ที่ดี โดยมีจะใช้วิธีถามตามอำเภอใจ จึงมีช่องทางให้หลงไปตามบุคลิกลักษณะของผู้เข้าสอบซึ่งไม่ได้เกี่ยวข้องและเหมาะสมกับการงานเลย เข้าเป็นการเปิดทางให้ช่วยเหลือพรรคพวกกันได้ง่ายด้วย

เมื่อผ่านการสอบมาได้ ทางราชการจะบรรจุเข้าดำรงตำแหน่งตามลำดับคะแนนภายในกำหนดเวลา 2 ปี กฎหมายข้าราชการพลเรือนไทยกำหนดให้มีฐานะเป็นข้าราชการวิสามัญชั่วคราวเพื่อให้ทดสอบปฏิบัติราชการในระยะ 6 เดือน แต่ไม่เกิน 1 ปี เพื่อจะได้พิจารณาความประพฤติ ความรู้ และความสามารถเสียก่อน แต่ในทางปฏิบัติได้กระทำไปตามระเบียบมากกว่าจะเป็นกระบวนการเพื่อทดสอบคุณสมบัติของตัวบุคคล

การเลื่อนขั้นเลื่อนใหญ่ใช้วิธีสอบคัดเลือก แต่มีข้อยกเว้นสำหรับการเลื่อนขั้นจากความเป็นผู้ที่ที่ไม่ต้องสอบในบางกรณีและสำหรับชั้นเอกเป็นชั้นพิเศษซึ่งใช้วิธีให้รัฐมนตรีเสนอขออนุมัติเลื่อนขั้นจากคณะรัฐมนตรี การเลื่อนขั้นข้าราชการพลเรือนในประเทศไทยกระทำกันภายในกรมกองเป็นสำคัญ เป็นบ่อเกิดให้ข้าราชการขงัญเฉียอยู่บ่อยครั้ง เพราะเกิดความอยุติธรรมและความไม่เสมอภาคระหว่างกรมต่างๆ กล่าวคือข้าราชการบางกรมมีโอกาสได้เลื่อนขั้นเร็วและไม่ต้องแข่งขันกับผู้อื่นใดมากนัก ส่วนอีกบางกรมกลับตรงกันข้าม ทั้งนี้เพราะแต่ละกรมมีอำนาจกำหนดหลักสูตรและวิธีการเฉพาะได้เอง

ในส่วนที่เกี่ยวกับการโอนหรือย้ายข้าราชการพลเรือนประจำการ ยกเว้นข้าราชการประจำต่างประเทศพิเศษและข้าราชการวิสามัญ อาจกระทำได้ถึงระดับระหว่างกระทรวง แต่ในทางปฏิบัติ การโอนย้ายหัวหน้ากองและอธิบดีมักจะเป็นไปตามคำสั่งของรัฐมนตรี โดยเฉพาะตำแหน่งสำคัญ อาทิ เช่น อธิบดีกรมตำรวจและอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ มักจะขึ้นอยู่กับเหตุผลทางการเมืองมากกว่าอย่างอื่น ส่วนในระดับต่ำเจ้าตัวมักจะเป็นผู้เสนอขอโอนหรือย้ายเอง พฤติกรรมที่มีอยู่ก็คือว่า การย้ายเป็นเครื่องมือชนิดหนึ่งของการลงโทษข้าราชการหรือวิธีบังคับให้ข้าราชการออกจากงานไปเอง ทิศนคติของข้าราชการจึงคิดไปในแง่ไม่ดี ไม่มีกระจิตใจจะทำงานและไม่ได้ถือว่าเป็นหนทางปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้นได้ อย่างไรก็ดี อาจกล่าวได้ว่าชาวไทยมักไม่ชอบย้ายงาน ลักษณะของส่วนราชการโดยมากจึงเป็นแบบ “หัวโบราณ” รักษาของเดิม ขาดความกระปรี้กระเปร่าและขาดการรู้จักใช้จินตนาการ

โดยสรุป นอกจากจะมีลักษณะดังกล่าวแล้ว อิทธิพลของความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลซึ่งเป็นนิสัยอย่างหนึ่งของชาวไทย ยังช่วยให้ช่องโหว่ของการบรรจุและแต่งตั้งในองข้าราชการพลเรือนไทยมีมากขึ้นอีกด้วย.

ย่อโดย จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ

ภาคภาษาอังกฤษ

ENGLISH SECTION

RECRUITMENT AND PROMOTION IN THE THAI CIVIL SERVICE

by Kasem Suwanagul

Recruitment, the process of enlisting the interest of qualified persons in entering government employment, is the first step in the process of personnel procurement. The importance of recruitment cannot be overstressed because the talents and achievements of the people who work for government cannot be superior to the best of those who are attracted to present themselves for examination. Although examinations are given to test the ability and merit of applicants, the best they can do is to assist in screening out unqualified applicants; they cannot improve their quality. Unless candidates of capacity, character, and intelligence are persuaded to present themselves for examination, no amount of subsequent management will produce a high-grade public service.

The failure or success of a recruitment program depends upon many factors over which public agencies have little control. These include social attitudes toward government employment, the educational system, business conditions within the area of selection, and the state of the labor market at any particular time. These factors should be considered before turning to methods of recruitment.

Without much deliberate effort on the part of the Thai Government, a great number of young people have chosen to enter the public service and made it their life careers. For decades, the Thai civil service has been an "open" institution. A young man of ordinary status and income can enter the civil service after completion of his education and look forward to promotion to the highest ranks of the civil service. This favorable situation is a consequence of many combined factors.

First, Thailand is fortunate in the fact that posts in the civil service command high prestige. The origin of the high prestige of the Thai public service can be traced to the early development of the Thai bureaucracy. During the absolute monarchy period, officials who were commoners were given royal titles which defined their duties and privileges. This system conferred prestige upon public servants since it brought them closer to the monarchy. Despite the abolition of official titles and royal names, civil servants continue to enjoy great prestige among

the general public which they acquired under the absolute monarchy. In Thailand, a public servant, or *karajakarn*, is "one who serves the king's business." Traditionally, Thai kings, in both the absolute monarchy and constitutional monarchy periods, have been deeply revered by the people. The respect shown to the monarchy carries with it the respect to the "king's men." The democratic concept that the public service is responsible to and a servant of the people is not yet widely accepted. In the minds of many people the King remains the supreme temporal ruler, and to the villager those persons, civil and military, engaged in the practice of public administration, are still "the king's men."

The prestige of the public service is further enhanced by the common belief that it is the occupation of the educated elite. The tradition that those with good education enter the public service has been established since King Chulalongkorn's reign. He was the King who initiated the program of sending young Thai to study abroad. His policy, and that of his successors, was to educate not only royalty but also promising commoners. Almost without exception, those sent abroad were absorbed into the government service upon their return home. A school for training young men for the civil service was also set up during his reign. This civil service school evolved to become Chulalongkorn University.

It is important to note, also, that the civil service has provided the principal route to high social position. Classes in the western sense do not exist in Thailand. There is no enduring aristocracy, no landed estates, no great families. Even in the former days, titles were not hereditary. Each generation has to establish itself anew. Thus the most ordinary and humble of persons can rise to the highest civil service posts. Since the civil service still remains the primary ladder to higher social position, it is the occupation to which most young people aspire.

Comparatively high compensation before the second world war contributed much to the making of the Thai public service as an occupation of prestige. However, inadequate salaries in the postwar years have affected the morale of public servants and caused many young men to shun government employment. Only the long-standing prestige of government service enables it to attract and hold as many good persons as it does.

The second factor that has helped to make the career service attractive is the existing system of recruitment which emphasizes formal educational attainment. The system of Thai higher education is geared to the specialized careers in the civil service. In the major universities,

the various schools prepare students for careers in various ministries. Young people are recruited directly from schools and universities at early ages. The entrance examinations correspond with school and college curricula. Successful candidates start their careers in the civil service in the lower grades, and the more promising ones are provided with prospects of regular advancement. This system enables young people to make public employment their careers directly upon graduation.

The third important factor that encourages young people to enter the public service is that of security. The Civil Service Act provides that the Thai public servant can be removed only for cause. In Thailand, therefore, security of tenure is regarded as an important feature of government employment and as one of the main inducements for recruitment.

Lastly, most young men and women want to join the government service because business and industry have not, to date, offered much opportunity for them. Until recently, large corporations and big industries were few in number and posed no serious problem for the public recruiting program. However, recent developments in the industrial and business fields has begun to deprive the government of that advantageous position. Since 1958, the government has started a new economic development program which aims at building a balanced industrial-agricultural economy in place of the long-standing dominantly rural economy. This new development program calls for more private investment, both domestic and foreign, in industry. At some point in the future the government will find it increasingly difficult to attract competent personnel in the face of competition from private enterprise. This will be particularly true in the technical and scientific fields, such as chemistry and engineering.

In Thailand, most government employees have civil service status. Included in the permanent civil service are officials from clerk to under-secretary.¹ Their rights and privileges are guaranteed by law. Methods of recruitment, selection, promotion, dismissal, and retirement are standardized. These officials can work without political interference. In the following sections, methods of recruitment, examination, appointment, promotion, and transfer of these permanent officials will be examined.

Recruitment

The Thai civil service is a "closed" system. Initial recruitment is generally limited to the

¹ Outside this permanent civil servant group are political officials, temporary employees, and officials of semi autonomous public corporations.

two lower ranks, the fourth and third classes, preserving the three upper ranks for those already in the service.² Although no maximum age limit is set by the Civil Service Act, the Thai system of recruitment is designed for young people of school and college ages. As a consequence, civil service examinations correspond to college and school curricula. The system of limiting the entrance levels to only third and fourth classes also discourages older people from entering the public service.

Within the service two career pyramids are differentiated by educational requirements. University graduates, including those in the professional classes, normally enter the service as third class officials, and may be promoted to the highest permanent posts in the service. Those having only secondary school educations begin as fourth class officials and have more narrowly limited advancement prospects.

Candidates for an ordinary civil service post must take a competitive examination. They must also: (1) have Thai nationality; (2) have reached eighteen years of age; (3) sincerely believe in the constitutional form of government; (4) be free from physical and mental defects as well as from those diseases specified in the civil service regulations;³ (5) be of high moral standing; (6) not be insolvent; (7) not have been sentenced to a term of imprisonment by a final judgment of the court except for petty offenses; and (8) not have been retired from the government service because of a violation of civil service discipline, and not have been suspended, discharged, dismissed or expelled from government service.⁴

It is obvious that the Thai civil service law defines the essential qualifications of civil servants largely in negative terms. The law emphasizes "keeping the rascals out" rather than how to secure the best available men for government service. The only positive qualifications are the requirements of Thai nationality, a minimum age of eighteen years; and a sincere belief in the constitutional form of government. The minimum age of eighteen corresponds to the average age of graduation from high school. As noted earlier, the Thai recruitment system encourages young people to start their careers in the civil service at an early age.

² Until 1959, the intake levels were limited to the third and fourth classes. Most employees still enter through these two classes. Those with advanced degrees, however, usually master's and doctor's degrees, may enter the service as second class officials.

³ Civil Service by-laws disqualifies persons who are afflicted with leprosy, tuberculosis (in the advanced stage), drug addiction, and chronic alcoholism.

⁴ See *Civil Service Act (1954)*, Article 44.

The qualifications mentioned above are the basic requirements of all civil servants regardless of position. The Civil Service Act leaves to the Civil Service Commission the establishment of appropriate qualifications for the filling of each position. To be eligible to take the entrance examination, a candidate must meet the minimum academic requirements, or have served in the service for a specified period of time. An applicant for a fourth class position must hold a secondary school certificate or other certificate evaluated by the Ministry of Education to be equivalent to that given by a secondary school.⁵ For a third class position, the candidate must meet one of the following requirements: (1) hold at least a bachelor's degree or its equivalent; or (2) have been a fourth class official for at least five years. The requirement of five years is reduced to two years for any fourth class official whose salary step is not lower than Grade 3, or 650 baht. Furthermore, for a great number of positions, the Civil Service Commission specifies the type of degree that an applicant must hold.

From the above, it is clear that the Thai civil service has adopted the policy of recruitment from schools and universities. There is heavy emphasis upon pre-service education as a basis for establishing eligibility to enter the service. A college certificate or degree is a general prerequisite for entrance into the service at the third class, and ten years of elementary and secondary education are required for entrance into the fourth class. At these intake levels, no value is placed on work experience or technical skills. Government agencies needing technically trained people request in terms of university degrees, not in terms of functions to be performed. As a result, it is not surprising that a large proportion of Thai trained abroad end up in positions for which they are either unqualified, over qualified, or completely unsuited.⁶

The system of specifying particular degrees for particular positions has both advantages and disadvantages. On the one hand, it enables government agencies to fill certain positions with men academically trained in particular fields of study. On the other hand, the system excludes many candidates who may be qualified but cannot apply because they hold the academic degrees not specified by civil service by-laws. This disadvantage would not be too serious if the system limited the specification only to technical or scientific degrees. To date, however, no such limit

⁵ The Thai educational system consists of four years of primary education and six years of secondary education. Before entering a university, however, one must have another two years of pre-university education.

⁶ International Bank for Reconstruction and Development, *A Public Development Program for Thailand* (Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1959), p. 222.

has been made. For instance, an announcement for an opening in the Public Relations Department specifies that the applicant must have one of the following degrees: law, economics, arts, social work, or journalism.⁷ This bars many equally qualified persons who hold other degrees, such as political science and public administration, from applying for the positions. In a few extreme cases, the requirement as a master's degree or a doctor's degree in a specified field of liberal arts is made. Although education in certain fields may be a necessary qualification, such a strict requirement impairs the principle of equality of opportunity.

One favorable aspect of the policy of recruiting direct from the universities should be noted. In Thailand, the public service is staffed with well-educated individuals. In high official posts, a large number of well-trained, capable, and devoted civil servants are found. Commenting on the Thai civil service, Professor Shor says:

The resources of the civil service, particularly in middle and higher echelons, are impressive. The long independence and steady development of the bureaucracy has provided the nation with an experienced and remarkably skillful corps of native administrators.⁸

As pointed out earlier, in the Thai civil service there is no centralized recruitment and selection; this is done at departmental level. Openings are announced by the civil service sub-commissions of individual departments. Civil service by-laws require that in announcing an examination at least fifteen days must be provided for eligible persons to submit applications. The standard practice is that subcommission issues a dull and uninteresting announcement sheet to be posted on the department bulletin board for fifteen days. The announcement is short and full of legal terms with frequent references to articles of the Civil Service Act. An example is: "the candidate must have the qualifications as specified in Article 44 of the Civil Service Act." The interested person must consult the Act himself for the detailed provisions. The examination is usually announced once over the government radio. No announcements appear in the newspapers. In short, there is no particular effort to attract candidates.

It is obvious that this method of announcing openings is ineffective in drawing the interest and attention of qualified persons. Anyone who is interested in applying for a position in a government agency must listen to the radio every day. Since the announcement is made only

⁷ *Civil Officials' Magazine*, No. 2 (February, 1960), p. 9.

⁸ Edgar L. Shor, "The Thai Bureaucracy," *Administrative Sciences Quarterly*, V (June 1960), p. 72.

once, the chance of missing the announcement is great. Thus unless he visits government agencies very often the chances are that he will not know of job openings.

As stated, recruitment in the Thai civil service is conceived in negative terms. The objective is "to keep out the unfit rather than to encourage the best to enter." This negative recruitment policy derives from the belief that there is no need for any special effort to attract candidates. This view is expressed by the incumbent Secretary-General of the National Civil Service Commission himself. In his speech to a group of trainees at Thammasat University, he stated:

In Thailand, there is no need to employ such a complex recruiting process (as that used in the United States) because people are always looking for jobs. This is especially true for public employment because to be a public servant is the national trait of the Thai. There are many special characteristics attached to public employment which make it preferable to private employment. Such characteristics of the Thai public service are, for instance, the ranks, grades, uniforms, authority, high honor, retirement system, and security... Therefore, it is adequate just to post an announcement for an examination in the bulletin board of the department where the opening occurs. Also, in the radio announcement, it is more than enough just to mention that, without any detail, there is an opening. Through these very simple media, an enormous number of applications will be submitted...⁹

It is true that, up to now, there has been little difficulty in finding enough candidates for examinations. However, there is no assurance that those who apply are the best that can be found.

It is increasingly evident that the Thailand predominantly rural economy is, in the near future, to be replaced by a balanced industrial-agricultural economy. As private enterprise expands and positions in the private sector become more attractive it will become increasingly difficult to attract the best people to the public service. Unless government agencies discard the present old and outworn methods of recruitment and make special efforts to attract qualified persons to the public service, they will find it difficult to compete with private agencies for the limited number of competent personnel in the labor market.

Examination

In the Thai civil service, recruitment for positions at the intake levels is by open

⁹ Luang Sukhum Nayapradit, "Personnel Administration in Thailand," a lecture given to a group of trainees at Thammasat University on September 5, 1958, reprinted in *The Civil Officials' Magazine*, (October, 1958), pp. 33-39.

competitive examination. As was noted in the preceding section, the Thai civil service relies chiefly on the schools and universities for its personnel, and candidates are selected mostly on the basis of general education rather than on experience, skill, or qualification for specific jobs.

Although the Civil Service Act provides that the National Civil Service Commission arrange open competitive examinations for third and fourth class positions, in actual practice this function is delegated to the departmental civil service subcommissions. Usually, whenever there is need for new employees, the departmental civil service subcommission sets up a committee of three to five officials to hold a competitive examination.¹⁰ The examination is arranged in accordance with the syllabus and procedure prescribed by the Civil Service Commission. The duties of the committee are to write the examination and act as examiners in the oral test. If the examination is held in Bangkok, a representative from the Civil Service Commission is assigned to sit with each committee. The presence of the Civil Service Commission representative does not, however, ensure uniformity or equality of examination standards among the departments, and there are some complaints that standards vary from department to department.

The examination for fourth class positions consists of three parts, a written test, a performance test and an oral examination.

Written Test

1. General Knowledge

Section I

- a) Civil Service Act.
- b) Constitution of the Kingdom of Thailand.

(There must be 6 questions on "a" and 4 questions on "b." Each question has a value of 10 points, making the total value of this section 100 points. Two hours are provided for this part.)

Section II

- a) History and geography of Thailand and neighboring countries.
- b) Ministerial and Departmental Organization Acts.
- c) Administrative Acts.

(There must be 4 questions on "a," 3 questions on "b," and 3 questions on "c." The total value of this section is 100 points. A period of two hours is provided.)

¹⁰ An announcement of an examination will be made only when there is an opening. See C.S.C. Circular No. 12/2502, July 10, 1959.

2. *Culture*

- a) General knowledge of Thai cultures.
- b) Responsibilities of public servants to the public in a democratic government.
- c) Citizen's responsibilities.

(There must be 4 questions on "a," 2 questions on "b," and 4 questions on "c." A period of three hours is provided. The total value of this part is 150 points.)

3. *Thai Language*

Writing an essay on a specified topic.

(A period of two hours is allotted for this part. Its value is 100 points.)

4. *English Language*

Translation from English into Thai and from Thai into English. The standard of secondary school English is observed. Another language may be substituted for English with permission from the Civil Service Commission.

(Time: 2 hours; points: 100.)

Performance Test

1. Rules and procedures of official correspondence, writing of memorandum; filing.

(Time: 2 hours; points: 100.)

2. Typing—English or Thai.

(Time: 15 minutes; points: 60.)

3. Longhand writing.

(Time: 30 minutes; points: 40.)

Oral Test

Testing the candidate's personality, intelligence, and general knowledge. (100 points.)

The committee may give an examination on one other subject which has direct relation to the work of the position to be filled. Permission from the Civil Service Commission is required in this case.

Civil service regulations require that the candidate must get a rating of at least 60 per

cent on Thai language and at least 50 per cent on culture. The passing grade of the examination is determined by the average of the total points, with 60 per cent considered passing.

The above examination is designed for those who have secondary school educations. Many subjects prescribed in the syllabus correspond to those of the secondary school curriculum. The candidate, however, must possess certain practical clerical skills as well as some knowledge of the important acts.

It should be noted that the above syllabus must be followed in all examinations for fourth class officials regardless of the duties of the positions to be filled. As a result, it is sometimes difficult to select the candidate who seems to be best qualified for a particular position. For example, when the department needs an experienced typist, a skillful typist may not be able to pass the examination if he lacks knowledge of other subjects specified in the written part. To solve this problem, duties of clerical employees should be classified into different broad categories and examinations should be designed to suit the positions in each category.

The subject matter in examinations for third class positions is similar to that of the fourth class. The level of difficulty, however, is greater.

What has been said above applies to open competitive examinations for all positions in the fourth class and general supervisory positions in the third class. There are a great number of positions in the third class however, which require special knowledge in particular fields of study. In such cases, the Civil Service Commission specifies the type of degree that the applicants must hold. The examination is open only to those holding the degree specified. It consists of two parts: written and oral. The written part tests the knowledge of applicants in the relevant field. The oral part tests the personality, intelligence, and general knowledge of the candidate. Points are divided equally between the written and oral tests.

The conduct of oral examinations requires some special comment. Oral examinations cannot help but be invalid and unreliable, in the technical sense of those terms. This is due in large part, to the fact that examiners are not trained in the art of conducting competitive interviews. They are line officials of the department appointed for the purpose of holding the examination, charged with the enormously difficult task of evaluating the candidates' "personality, intelligence, and general knowledge." In spite of the difficulties involved in evaluating these charac-

teristics, there is usually no preparation or planning prior to the interview. Any question can be asked. In fact, the examiners ask any questions that come to their minds at the moment. Rating depends almost entirely on the whim of each examiner. Very often, the examiners are unduly impressed by superficial appearances of the candidates that have nothing to do with their fitness for the jobs. All these defects are the result of the complete lack of planning and standardization of the oral interview.

An even more serious problem however, is the possibility that favoritism may be shown in the oral examination. In Thailand, no reviewable record on an oral test is kept. Criticism of favorable treatment given to a favored candidate is often heard. While the Civil Service Commission can review the written test by requiring the examining committee to forward examination papers, it cannot review the oral test because no record is taken.

Probation and Appointment

Upon completion of each examination, an eligible list is prepared. Successful candidates are ranked in the order of their relative standing, from the highest to the lowest. This list is used until a new examination takes place. As a rule, competitive examinations take place once a year, must be held within two years. The "rule of one" is used. Candidates obtaining higher marks in the examination are entitled to be selected for the service before candidates of lower marks.

In the Thai civil service, newly appointed persons are classified as "special temporary civil servants." They must serve in this classification for a period of not less than six months nor not more than one year before being instated as ordinary or permanent civil servants. This constitutes a probationary period for new appointees. A probationer does not have regular civil service status and can be dismissed without cause. If, at the end of the six-month period, "it appears that his conduct, knowledge, and ability warrant instatement,"¹¹ he is appointed to the permanent civil service. However, if it appears that he "has bad conduct, no knowledge, or inefficient ability to carry out the duties of the post to which he shall be appointed,"¹² he may be required to remain in a probationary status longer or discharged. Once he is appointed a permanent civil servant, his probationary period is counted as a part of his years in the service for purposes of

¹¹ *The Civil Service Act of 1957*, Article 52.

¹² *Ibid.*

promotion and retirement. In the central government, appointments are made by the under-secretary of the ministry or the director-general of the department. In the provinces, the provincial governor makes the appointments.

Almost without exception, however, instatement becomes automatic at the end of the trial period, although a new formal appointment order must be issued by the department. In the Thai civil service, the probationary period is hardly thought of as part of a testing program. Any observation that the supervisor may have to make before the appointment becomes final is perfunctory. Unless the probationer does something very wrong and a disciplinary or criminal action is brought against him, it is certain that he will be instated.

Promotion and Transfer

No less important than recruitment is promotion. In a career service, where most of the higher positions are filled by promotion, the system of promotion is one of the most important phases of personnel administration. In promotion, one must be concerned with the morale of the employee group which comprises the organization. Stagnation in promotion leads usually to resignation or to stagnation of ambition and activity. Therefore, as much attention must be given to promotion as to recruitment.

Practically all positions in the Thai Civil Service above the fourth and third grades are filled by promotion. The policy of filling higher positions by promotion has both advantages and disadvantages. The advantages are that higher positions are filled by persons who are familiar with the organization and the work to be done, and whose abilities have been tested and are known. The disadvantages are that employees come to feel that they have vested rights in the higher positions in their units, even if they do not have the necessary abilities to fill them, and when the best interests of the government require that the position be filled by an outsider. This is particularly true in Thailand where there is little promotion between departments, and practically none between ministries. The absence of promotion between departments and ministries results in an inequity in opportunity for promotion among personnel of different departments or ministries. In new or expanding departments, such as Irrigation and Public Welfare, promotion is quick and often without much competition. In the well-established departments where positions have long been filled, promotion is slow and competition is keen. The difference in opportunity

tends to lower the morale of personnel in the older departments. When these difference occur among departments in the same ministries, the effect is even greater.

Promotion from the fourth to the third class is by competitive examination, with one exception. Fourth class officials who have served for not less than fifteen years and have for four years been at the highest salary step of the fourth class may be promoted on recommendation of their superiors to the third class, but no higher.¹³ This exception benefits officials who cannot pass the examination. Although the exception is granted by the Civil Service Act, the practice is not common and is reserved only for exceptional cases.

Promotion of third class civil servants to second class is also made by examination. The undersecretary or the director-general of the department selects suitable candidates who have had at least three years of service as third class officials and submits their names for the promotion examination. If the employee has a bachelor's degree, the requirement of three years may be reduced to one year. Promotion is not automatic, the employee must wait until there is a vacancy in the higher grade.

Promotion from second to first class follows the same procedure as from third to second class. To be eligible for the promotion examination, the official must have served for not less than three years in the second class. The recommendation of his superior is also needed. No reduction of three-year service as second class official is allowed for an academic degree.

Promotion of first class officials to the special class, the highest rank in the permanent civil service, is made by recommendation of the minister and approval by the cabinet. The only requirement is that the selected officials must have served for at least fifteen years in the civil service, and not less than three years in the first class. Appointment to special class positions are made by a Royal Decree.

One aspect of the Thai promotion procedure merits special comment. As just noted, promotion from third to second class and second to first class requires both the recommendation of superiors and a qualifying examination. The latter can be perfunctory since each ministry fixes its own syllabus and procedure. The requirement of recommendation of superiors affords broad

¹³ *The Civil Service Act of 1957*, Article 57.

discretionary opportunities for political and personal preference. Writing about the Thai bureaucracy, Shor observes:

For lower-and middle-echelon advancement, the decisive requirement is the support of the director-general of the department or the undersecretary of the ministry. Sponsorship by the minister and confirmation by the cabinet is necessary for attainment of the highest rank. Enforcement of the merit principle in promotions is handicapped not only by the usual political influences, but frequently by the poor condition of personnel records . . .¹⁴

The Thai national trait of "informality" enhances the possibility of using favoritism in promotion. Siffin, in his article, "The Civil Service System in the Kingdom of Thailand," makes the following observation:

. . . management in the Thai civil service system is "personal" to a far greater degree than in American national government or European bureaucracies. The number of persons involved is small enough to make personal operations possible . . . In the background there is also a complex network of family connections and associations, particularly among higher level personnel in the civil service. "Connections" are vital, and family connections are often of much significance. Rewards in the Thai system are heavily not based upon positive program accomplishment, although a gross and glaring failure can sometimes lead to sanctions. To a great degree, rewards are based upon one's relations with his superiors, as expressed in terms of deference, support, avoidance of trouble, compliance with Thai ideals, and similar matters.¹⁵

The Thai civil service law provides that civil servants may be transferred from one ministry or department to another in the class, grade and salary step equivalent to the one occupied at the time of transfer. The law, however, does not allow the transfer of special or temporary civil servants. Furthermore, no political officials may be transferred to fill civil service posts. The latter provision prevents a person from evading the competitive examination by having himself appointed as a political official and then transferred to a permanent civil service position.

¹⁴ Shor, *op. cit.*, pp. 75-76.

¹⁵ Siffin, *op. cit.*, p. 265. See also Mulai Huvanandana and W.J. Siffin, *Public Administration in Thailand* (Bangkok: Institute of Public Administration, Thammasat University, 1960), p. 42.

In practice, except in higher positions, transfers of personnel from one department to another within the same ministry are limited. Likewise, transfers between ministries are rare. Transfers between departments occur frequently at division-head and director-general levels. At these levels, transfers are made by the order of the minister in charge. This occurs, for example, when the director-general of two departments are ordered to exchange positions. Both, however, retain directorships. Sometimes, a transfer is used to provide an opening for a new person while a former incumbent is moved to a less responsible position in the same class.

A change of government is often followed by a number of transfers of personnel at the top levels of the civil service. Some of these transfers are made for administrative purposes, but many are made for political reasons. Transfers for administrative purposes often occur in those departments with well-known records of inefficiency or failure in their programs. Transfers for political reasons are made in strategically placed departments, Police and Public Relations, the incumbents of which must be men whom the government can trust. Sometimes, the former incumbents are transferred to other comparable positions. Very often, however, they are transferred and "attached" to departments or ministries without assignment but with full pay.¹⁶

Transfers at lower levels usually occur at the request of the employee. The most common transfers at these levels occur when female civil servants ask to be transferred so that they can be in the same province in which their husbands are working.¹⁷ Some officials ask for transfers in order to be in their home towns.

The transfer is sometimes used as a disciplinary measure. An employee who is not entirely satisfactory in one position, but whose conduct is still not bad enough to justify dismissal, may be transferred to another location. This may be a "hardship" post where living conditions are not pleasant. Provincial governors and district officers are often transferred to less preferable provinces or districts when their work is not satisfactory. In some instances, the transfer is resorted to as a means of forcing the employee to resign. Instead of invoking the dismissal procedure, the superior proposes a transfer which he knows the employee will not accept.

¹⁶ Shor, *op. cit.*, p. 76.

¹⁷ In Circular No. 82/2500, issued by the Cabinet Office, government agencies are instructed to give special consideration to transfer requests which enable a wife to be with her husband.

The transfer, used as a form of discipline, is made in the hope that the change will have a good effect on the employee's work and conduct. Experience everywhere has shown that punishment of this type does not produce the desired effect. The employee is resentful of such castigation and, instead of improving, is apt to lose his spirit of cooperation completely. The same result is obtained when the transfer is used as a way of eliminating an employee. Although most employees who are confronted with this choice resign, some, particularly those who have no private resources and cannot expect to find employment elsewhere, comply with the transfer orders. It is as Felix Nigro calls it, "a cruel subterfuge."

In spite of the fact that the Thai system of rank classification facilitates the transfer of personnel between departments and ministries, mobility of personnel is relatively limited. An official tends to spend his working life with a given ministry, and usually a particular department of that ministry, although, as noted earlier, top level officials have often transcended this limitation on mobility. As a result of limited mobility of personnel, coupled with the system of promotion from within, most government agencies in Thailand are conservative, tradition-bound, and lacking in vitality and imagination.

SUMMARY

THE PRIME MINISTERSHIP DURING THE REVOLUTIONARY PERIOD: A STUDY OF THE MEASURES CREATING LEADERSHIP OF GOVERNMENT

by Choop Karnjanaprakorn

The first chapter of this series, as it appeared in this Journal in the July issue, dealt with the appearance of Field Marshal Sarit Thanarat as Leader of the nation from the coup d'état (20 October 1958) up to the time he was appointed Prime Minister by Royal Proclamation.

The second chapter which appears here deals with the political aspects of the Field Marshal as Prime Minister and his Administration, particularly the pursuance of his policy, both at home and abroad, and how they have been instrumental in building and stabilising his leadership.

Whereas the first chapter dealt with the Prime Minister and his position, this chapter emphasises on his acts, thus proving the principle that the act of a leader is more important than the man himself.

The Political Policy

A. Domestic Policy

1. *Special political characteristics of the "revolutionary era"*

The events from the date of the coup d'état up to the enforcement of the present Provisional Constitution on 28 January 1959 reveal many political characteristics quite distinct from those prevailing before the coup. These were the abolition of all existing political parties, the ban on any assemblage for political reason of more than 5 persons and the termination of membership of all members of the National Assembly. Other political characteristics include the promotion of unity and harmony between the Executive, Legislative and Judicial Powers to a degree never before achieved in this country, thus making for the rapid development of the country in all spheres.

2. *The Constituent Assembly*

The Constituent Assembly is the offspring of the aforesaid Provisional Constitution. Its duty is twofold: to frame a new Constitution and to act as the country's Legislative Body, pending the birth of the said Constitution and the creation of a National Assembly. The man who plays

the most important rôle in the enforcement of this Provisional Constitution is, of course, Field Marshal Sarit Thanarat, the present Prime Minister and Leader of the Party that led the successful coup d'état on 20 October 1958.

It was the coup party, now known as the Revolutionary Party, of Field Marshal Thanarat who selected the members of the Constituent Assembly, later submitted to the King for approval. In the selection of the Constituent Assembly members, the position of Field Marshal Thanarat as leader has, of course, been considerably strengthened, all the more so because of the absence of a clause in the Provisional Constitution terminating their membership, thus enhancing the stability of the country and the security of the Field Marshal's revolutionary government.

3. The Statement of Policies

Field Marshal Thanarat has made it clear that his government is a temporary one. He also confirms his government's intention to steadfastly uphold two institutions:

1. That the King shall forever be the Supreme Head of the Thai nation and as such shall be honoured and revered.
2. That the principles of democratic government, human rights and the greatest happiness for the Thai people shall be strictly upheld.

This confirmation by the revolutionary government has, as a result, dispelled any fear on the part of the people that the revolutionary government will never let hold of its power and that the principles of democratic government will not prevail.

4. The improvement of administrative machinery

The revolutionary government considers the improvement of administrative machinery of prime necessity. For the purpose, it has "mobilised the brains, the labour and the various resources" of the country in the creation of The National Economic Development Board, The National Research Council and The National Council of Education. It also appears in the form of bringing under the administration of the Office of the Prime Minister the nation's key offices, such as The Budget Bureau, The Civil Service Commission, The National Economic Development Board, The National Research Council and The National Council of Education. Moreover, there were created the posts of Assistant and Deputy Assistant to the Prime Minister, Panel of Advisors and Inspectors attached to the Prime Minister's Office, to assist the Prime Minister in discharging his heavy and widespread responsibilities.

The effects of this "mobilisation" have again been conducive to the stabilisation of the Prime Minister's position as Leader.

5. Economic and Educational Plans

Under Field Marshal Thanarat's leadership, the nation has, for the first time, long-term economic and educational plans the importance and the determined implementation of which have been emphasised time and again by the Field Marshal and his ministers.

6. Official Tours

Another important practice which makes him acceptable to the people, especially the country folk, and reveals a leader who has taken to heart the welfare of the people, is his frequent official tours to even the remotest parts of the country. The aim is to find out the real needs and problems of the people—the task which, in normal times, befalls the members of parliament and the political parties.

B. The Pursuance of Foreign Policy

1. The special characteristic in the pursuance of foreign policy

One of the reasons that prompted the coup d'état of 20 October 1958 was the realisation by the Field Marshal and his colleagues who later comprised the Coup Party of the dangerous position this country was in as a result of communist infiltration and subversion. Besides, because of the selfish and aggressive acts of certain countries, Thailand has suffered humiliation and injustice, thus incurring disrespect of Thailand and the decline of Thai popularity in many quarters.

Having assumed power, the Revolutionary Party set out to vigorously promote Thailand's friendship with other countries, to raise Thailand's prestige internationally and to prevent and suppress communist infiltration and subversion.

It also declares its avowed aim of honouring Thailand's treaties with other nations and her obligations to, and her faith in, SEATO as well as Thailand's policy of supporting the United States and her allies. It will also pursue the policy of abiding by the United Nations Charter and promoting world peace. In receiving foreign assistance to promote economic expansion and ensure military preparedness to safeguard national independence and prevent foreign armed aggression, the Revolutionary Party has made it clear that the assistance does not, and never will, deviate Thailand's ultimate will to stand on her own feet.

Among the measures introduced by the Revolutionary Government to combat communist infiltration and subversion are the release of soldiers for Community Development work and the setting up of Mobile Development Units.

2. The royal popularity and influence

Thailand's prestige has been immeasurably enhanced by royal visits abroad, creating at the same time sympathy and co-operation on the part of many countries in Thailand's cause. It should be noted, however, that Field Marshal Thanarat's ability as leader had again been accepted when His Majesty, soon after his six-month tour of the United States and Europe, had, at a big gathering to welcome him home, asked the people to give three cheers to the Prime Minister.

3. Mutual Security

Because of the Thai Government's manifest will to honour her international obligations including her special ties to SEATO and ASA and of Thailand's unique geographical position, the focus of mutual security in the path of communist aggression and infiltration in this part of the world not unnaturally seems to be on the Thai government and its leader and indeed in this matter Prime Minister Thanarat's leadership rôle cannot be minimized. In foreign affairs the Prime Minister's leadership has been further strengthened by the appointment of Nai Thanat Khoman as Foreign Minister.

4. Thailand's respect for UN Charter

Out of her determined will to honour the United Nations Charter and in this connection its Article 94, the Thai Government and the Thai people accepted, although with vicious heart-bleed and humiliation as well as with the unsuppressed feelings that she had suffered an injustice not often called upon to bear by any nation, the decision of the International Court of Justice to allow Cambodia the possession of Phra Vihara Monastery.

Summary and Analysis

Summary and analysis of measures enhancing the Prime Minister's Political leadership

Two facts have emerged regarding the Prime Minister's leadership. One is that the political situation in Thailand is quieter and more stable than that of her neighbours. The other is that the Thai people, because of the absence of political parties and a popularly-elected National Assembly on the one hand and the existence of martial law and Article 17 of the Provisional

Constitution (which will be discussed under the next heading) on the other, have been called upon to make a greater sacrifice than at any time in the history of democratic government in this country.

All this inevitably points to a greater responsibility on the part of the government in all spheres not only in what had already happened but also in what is to come, especially the shape of the new Constitution now in the making.

1. Article 17 of the Provisional Constitution

Article 17 has given the Prime Minister more power than any of his predecessors in the history of democratic government in this country. Although, according to the Constitution, any order or action by the Prime Minister has to be approved by the Council of Ministers, and the Constituent Assembly has to be informed of any of such order or action afterwards, the interest of the people in this matter is focussed on the Prime Minister himself. It is feared that such order or action by the Prime Minister may be made unscrupulously or without due consideration of all factors involved. For this, however, there is a consolation. It is that all the orders or actions by the Prime Minister, by virtue of this Article, have so far been carried out after meticulous and intensive consideration by the Prime Minister and his Cabinet. Moreover, this Article has become most instrumental not only in preserving peace and order in the country but also in dealing with any elements that conspired to overthrow the monarchy and subjugate this country to foreign domination.

2. The Constituent Assembly

As the Constituent Assembly serves both as a constitution-framing and a law-making body, composing also, as it were, of members selected by the Revolutionary Party, there is, therefore, no opposition party. As a result, fear has been entertained by the people that the birth of the new Constitution may be unduly prolonged and that the new Constitution, when born, may not suit the country and the people in which case the foundation of democracy in Thailand will again be threatened.

3. The philosophy of paternal government

The ideal of paternal government has been extensively put into practice by the revolutionary government in its relationship with the people, thus upholding the centuries-old Thai governmental system. As a result, the relationship between the government and the people has been not only intimate but at times very informal.

4. The multiple positions held by the Prime Minister

To direct the policy and assume control personally of some important positions, the Prime Minister has occupied the positions of Minister of National Development, Supreme Commander of the Thai Forces, Director-General of Police. This, coupled with the fact that the Prime Minister's Office is the nerve centre of innumerable agencies, has made him functional leader of the entire Thai officialdom: namely, the military, police and civil services.

Moreover, in view of his being accepted as leader, he is incessantly being invited to preside at the openings of roads, bridges, offices, fairs, swimming pools etc. This, although producing a heartening effect on all concerned, imposes an additional strain on his health, which he can ill afford.

Summary and analysis of administrative problems of the revolutionary government

1. Problem of Trust

Not a few officials, because of trust placed in them by the Prime Minister, have held several positions simultaneously. This practice has doubtlessly prevented them from concentrating on, thereby impairing their efficiency in, their main jobs. In some cases, it is found that an assistant or a subordinate to a person in one agency has been appointed simultaneously his equal or even his superior in another agency. Again, efficiency in the main job is likely to be impaired when a man is appointed member of innumerable and sometimes so variegated committees-official and semi-official. This unfortunately is a practice which, introduced and expanded by the previous governments, widely prevails in Thailand to-day. It is unfortunate in that the practice is now taken for granted by both the officials and the people alike and that no one has as yet seriously raised the question.

2. Problem of lack of co-ordination

In spite of the fact that the existence of the Prime Minister's Office has helped effect a close co-ordination among many agencies, it appears that lack of co-ordination is still predominant in many other quarters, clearly evidenced in the programmes of expansion of the twin cities of Bangkok and Dhonburi.

Again, because of lack of co-ordination, innumerable government agencies are woefully either under-staffed or over-staffed.

It is high time the government appointed a Commission—similar, perhaps, to the Hoover Commission in the United States—to study this situation and recommend improvements.

New trends in the promotion of Prime Minister's leadership

In the study of factors that have strengthened the Prime Minister's leadership, at least two new trends are discernible. The first is a new and increasing rôle of the Prime Minister's wife—Thanpuying Vichitra Thanarat. Her position as President or Patron of numerous councils, committees, organizations etc., especially in connection with social, including women's, welfare, has, not indirectly, been conducive to the acceptance by both the officials and the people of her husband as leader. Also her recent visit abroad has not been without significance since it has not only promoted the ties of friendship between the countries visited and Thailand but has also pointed to the acceptance by the governments of those countries of her husband's leadership in this country. The other is the employment of the military in Community Development work and the creation of Mobile Development Units whose work in the promotion of education, health, etc. as well as in the dissemination of knowledge and information to curb communist subversion and infiltration has reached the remotest areas of the country.

Summarized by Patom Jarnson

SUMMARY

**THE CITY MANAGER AND THE MUNICIPAL SYSTEM
IN THAILAND**

by Thawat Thaneemit and Prachiad Skulwongse

Introduction

One of the announcements of the Revolutionary Party after its seizure of power on 20 October 1958 mentioned the creation of a Committee to find ways and means of improving the country's administration. In a press interview in July this year, the Chairman of the Committee—Nai Dhawee Raengkam, Deputy Minister of Interior—stated that, among others, the recommendation for the introduction of the city manager system for the municipalities was submitted to the Council of Ministers for consideration. The Council of Ministers, in giving its approval, had, however, stated its wish to postpone the introduction of the system until after the promulgation of the new constitution now in the process of drafting by the Constituent Assembly.

The Thai Municipal System

In Thailand the municipal system, in the sense that we understand it to-day, had its beginning 58 years ago when King Chulalongkorn (1868-1910) decreed the establishment of a "sanitary area" at Tha Chalorm in Samud Sakorn Province.

The first Municipal Law, however, did not come into existence until 1933—a year after the coup d'état that introduced the constitutional monarchical régime into the country. The year 1953 saw the promulgation of a new municipal law which is still in force to-day. According to this law, a municipality is composed of the following:

- a. Municipal Assembly
- b. Municipal Executive Council

Formerly, the Municipal Assembly comprised two categories of members, equal in number, namely those elected directly by the people and those appointed by the Ministry of Interior. After the coup d'état of 20 October 1958, the Revolutionary Party issued an order effecting a change in the municipal structure. By this order, the Municipal Assembly would compose only of members appointed by the Ministry of Interior. This, however, was followed by another change

whereby past members of the municipal assembly in each province were called to a meeting by the governor for consultation. The names of the candidates for the Municipal Assembly, having been selected by the governor according to the numbers prescribed by law,¹ were mailed to all the heads of families who were eligible voters in their province for approval. Their judgment will determine the governor's decision on names of candidates to be submitted to the Ministry of Interior for formal appointment as members of their municipal assembly.

The Municipal Executive Council comprises, according to the Municipal Law of B.E. 2496 (A.D. 1953), a mayor and 4 council members in the case of city municipality, 2 in the case of town municipality and 2 in the case of district municipality. All members, including the mayor, must be chosen by the municipal assembly from among its members. The formal appointment of members of a municipal executive council is being made by the governor.

The municipal executive council is responsible for the day-to-day operation of municipal activities, headed by the mayor. Recently the Ministry of Interior decreed that members of a municipal executive council had to include some permanent provincial officials chosen by the governor, including the mayor who had to be a permanent official of the Ministry in the province. Usually deputy governor, district officer or provincial or district police chief are included in the list of these permanent officials.

Again, according to the said Law, day-to-day operation of a municipality is carried out by the permanent officials and workers of the municipality with a deputy mayor, who is also a permanent official of the municipality, as chief. It is worthy of note that, even in the routine operation of the municipality, the real power is not the deputy mayor but the municipal executive council who in actuality heads the line of municipal authority.

Although modern municipal system in Thailand was introduced as far back as 1933, the system had been laden with obstacles which, in the findings published by the Ministry of Interior in 1937, were essentially as follows:

(1) While the number of municipal assembly members set by law was too high, the minimum academic qualifications required of the candidates were too low. Also there were too few candidates standing for election.

¹ 24 for city municipality
18 for town municipality
12 for district municipality

(2) Members of the municipal executive council, instead of performing duties expected of them, had spent their time seeking aggrandizement of power, wealth and followers. To achieve these ends, they employed means which were far from being commendable, involving all too often violations of rules and regulations.

(3) The permanent officials and workers of the municipality, required by law to be under the control of the municipal assembly, had found it more advantageous for them to please the assembly members than to perform their duties. The result was a very unsatisfactory state of municipal affairs.

(4) By giving extensive freedom to local municipalities in the handling of their affairs, the result had been most disappointing for in the wake of this freedom were found graft, nepotism and abuse of power in various forms.

(5) Overhead expenses of the municipalities were unduly high, due in the main to large allocations for salaries (because of a large number of municipal assembly members prescribed by law) and inefficient management.

According to the census taken in 1960, the population of Thailand was 26,257,916, only twelve per cent of whom were living in the municipal areas. The obstacle, accrued from this situation, which by far surpassed those already mentioned was that the bulk of the population in the municipal areas were aliens. As these aliens had practically no rôle in municipal affairs and that approximately 96 per cent of the incomes of the municipalities had been allotted as salaries for the members and personnel, an immense limitation was therefore being imposed on municipal progress in this country. In fact progress under these conditions was well-nigh impossible.

Also the fact that municipal areas invariably exist within administrative areas of district offices had in no small measure led to a duplication of work for both parties. Among others, it created an undue burden on the population in having to comply with statutes and regulations of both.

Another notably weak link in the municipal chain was the fact that an unusually large number of municipal executive councils had been given a vote of no-confidence by their municipal assemblies as a result of political manœuvring by the latter, thus leaving small margin for harmony and co-operation necessary for progress.

The applicability of the city manager system in Thailand

Having elaborated principal defects in the municipal structure and workings in Thailand, the authors proceed to describe the city manager system as a means of remedying these defects. Commencing with the history of the city manager system, and going on to record its significant contribution to progress, in the United States, the authors turn to its possible application in this country.

In praising its appropriateness to Thai conditions and its being a possible cure for the ailing municipalities in Thailand, the authors cite a standard by which a city manager will be judged. Owing to the fact that a city manager is vested with full power in the performance of his duty, the International City Managers' Association has set down a professional code of ethics upholding the honour and integrity not only of himself but also of his profession.

According to this Code, a city manager must be well versed in the municipal assembly-manager system and must himself be confident of his ability to efficiently discharge his tasks expected of him under the system; a city manager must realise that he is a man trusted by the people; he must be a man of honour and integrity; he must not divulge professional secrets nor exploit them for his own personal gain nor allow them to be exploited by others for theirs; he is not a political leader; he must always bear in mind that it is the Municipal Assembly elected by the people who makes policies for the municipality and is responsible for their implementation; the public must be constantly informed of the activities of the municipality, with a special emphasis on facts and not on policy; to promote efficiency in discharging his duty, a city manager must not allow intervention in his management of municipal affairs; the recruitment, promotion, demotion and dismissal of personnel is the duty and responsibility of a city manager and must be carried out in accordance with rules and regulations; he must perform his duty without bias and prejudice.

The writers then go on to describe the advantages and disadvantages of the city manager system. On the advantage side, quoting a survey made by 50 municipalities in the United States, one finds the following:

- (1) It markedly bridges the dissident elements in the municipality.
 - (2) It improves the administrative machinery of the municipality.
 - (3) It improves work performance and supervision.
 - (4) More than any other systems, it promotes leadership in a municipality.
-

- (5) It enhances the prestige of the municipal assembly.
- (6) It improves working skill.
- (7) It expands and spurs to importance the rôle of the municipality in the community.
- (8) It is economical.

The disadvantages, which the writers have drawn from Fisher and Bishop,² comprise the following: The system symbolises lack of leadership in a municipality in minimizing the rôle of the mayor; democratic principles are being sacrificed in favour of full power of the city manager who is not even elected by the people; the noted absence of initiative on the part of municipal assembly members who habitually look up to their mayor for new ideas and actions may continue into the city manager system; the difficulty in finding a talented and devoted man for the position of city manager; its unsuitability for large-sized municipalities.

In conclusion, the authors remark that the idea of a city manager system is not new in this country since it was mentioned in the plan for municipal reforms advocated by the Ministry of Interior as far back as 1950. In its possible application in this country, however, the authors sound a warning that unless the system is correlated with a growing interest and participation of the public in municipal affairs, a sufficient income of the municipalities and a more democratic attitude on the part of the members of municipal assemblies as well as the municipal personnel, the city manager system may well fail. To avoid possible failure of sweeping magnitude, which the municipalities in this country can at present ill afford, perhaps a pilot project, accompanied by, or better still forestalled with, the education of the public in the city manager system, will prove the wisest alternative.

Summarized by Patom Jarnson

² Marguerite J. Fisher and Donald G. Bishop, *Municipal and Other Local Government* (New York: Prentice Hall, Inc., 1950), p. 68.

ภาคปกิณกะ

MISCELLANEOUS SECTION

ศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์

PUBLIC ADMINISTRATION GLOSSARY

คำนำ

กองบรรณาธิการพิจารณาเห็นว่าความหมายของคำต่าง ๆ ที่ใช้ในทางรัฐประศาสนศาสตร์ มีความสำคัญอยู่มากทั้งในด้านการศึกษาลึกวิชาและในด้านการบริหารราชการ ฉะนั้น จึงได้จัดทำมีภาคศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์ขึ้นอีกภาคหนึ่ง เริ่มตั้งแต่วารสารฉบับนี้เป็นต้นไป โดยมีความมุ่งหมายที่จะช่วยคลี่คลายปัญหาและช่วยส่งเสริมให้วิชารัฐประศาสนศาสตร์ได้แพร่หลายเป็นที่ทราบซึ่งแก่ผู้สนใจได้ดียิ่งขึ้นอีกทางหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ท่านผู้สนใจคงจะตระหนักดีว่าการอธิบายศัพท์นั้นย่อมมีวิธีที่จะแนะนำได้หลายวิธีสุดแต่พรสมนะของผู้เขียนคำอธิบายศัพท์นั้น ๆ แต่หลักการและแนวความคิดที่แท้ของศัพท์แต่ละคำนั้นย่อมเหมือนกัน ศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์ซึ่งจะได้เสนอในวารสารตั้งแต่ฉบับนี้เป็นต้นไปนั้น ถือหลักประโยชน์อื่นจะพึงมีแก่ท่านผู้อ่านในด้านการศึกษาและการปฏิบัติราชการเป็นสำคัญ มิได้มีความมุ่งหมายที่จะเสนอในรูปอภิธานศัพท์หรือสารานุกรม เพราะสภาวิจัยและราชบัณฑิตยสถานกำลังดำเนินการอยู่แล้ว ฉะนั้นจึงเลือกสรรคำอธิบายคำที่ส่วนเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติราชการอยู่มากเป็นลำดับไป เท่าที่หน้ากระดาษในวารสารจะอำนวยให้ คำใดที่มีบัญญัติศัพท์ไว้แล้วก็จะได้นำมาเสนอเพื่อประกอบการพิจารณาด้วยทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ส่วนคำใดที่คิดขึ้นใหม่ก็จะอนุโลมใช้ไปพลางก่อนจนกว่าคณะกรรมการบัญญัติศัพท์จะได้กำหนดเป็นอย่างอื่น สำหรับการที่จะเรียบเรียงใหม่ตามลำดับอักษรแล้วจัดพิมพ์ขึ้นเป็นรูปเล่มต่อไปนั้นก็ย่อมกระทำได้ในภายหลัง กองบรรณาธิการหวังว่า ภาคศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์นี้คงจะอำนวยประโยชน์แก่ท่านผู้อ่านตามสมควร

บ.ก.

นโยบาย

ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานนิยามคำว่านโยบาย (นโยบาย) คือ “วิธีดำเนินการ” โดยนัยนี้คำว่านโยบาย ตามความหมายทั่วไปจึงมีลักษณะกว้าง ๆ และเป็นกลาง ๆ มีลักษณะที่แฝงอยู่ทั้งการกำหนดวิธีและการตัดสินใจเลือกวิธีการปฏิบัติงาน ซึ่งอาจจะเป็นได้ทั้งการกำหนดวิธีดำเนินการของส่วนราชการ องค์การ หรือแม้แต่การกำหนดวิธีชีวิตส่วนตัวของแต่ละบุคคล ฉะนั้น การใช้คำว่านโยบายซึ่งตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า “policy” ตามความหมายทั่วไปนี้จึงอาจจะใช้ได้ในกรณีต่าง ๆ กัน เช่น นโยบายของรัฐบาล นโยบายของทางราชการ นโยบายการค้า หรือนโยบายส่วนบุคคล ฯลฯ ก็ได้แล้วแต่กรณี

สำหรับในทางรัฐประศาสนศาสตร์นั้น คำว่านโยบายหมายถึงกระบวนการ (course) กำหนดวิธีการบริหารราชการซึ่งมีลักษณะเป็นการกำหนดแนวดำเนินงานในกระบวนการบริหารชั้นต่าง ๆ อย่างกว้าง ๆ ทั้งนี้ ย่อมมีความหมายรวมถึงแนวนโยบายในการวางแผนงานและการกำหนดโครงการต่าง ๆ เพื่อให้การบริหารราชการบรรลุผลตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ตามนโยบายในเรื่องหนึ่งเรื่องใด หรือส่วนหนึ่งส่วนใดตามที่ได้กำหนดไว้ ฉะนั้น คำว่านโยบายทางรัฐประศาสนศาสตร์นั้น นอกจากจะเป็นแนวกำหนดวิธีการบริหารราชการอย่างกว้าง ๆ แล้ว ยังปรากฏชัดว่า นโยบายมีหลายระดับหลายประเภท เช่น นโยบายของชาติหรือของรัฐบาล (national policy) ซึ่งมีลักษณะเป็นไปตามเหตุผลทางการเมือง และนโยบายการบริหาร (administrative policy) ซึ่งมุ่งกำหนดแนวบริหารงานเพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพและประหยัด

ประเภทของนโยบาย

นโยบายอาจแบ่งออกเป็นประเภทและชนิดต่าง ๆ ได้โดยพิจารณาจากลักษณะและระดับความสำคัญของนโยบายเป็นเกณฑ์ หรืออาจแบ่งโดยถือเกณฑ์พิจารณาระดับชั้นของผู้กำหนดนโยบายและภารกิจที่จะปฏิบัติได้ดังต่อไปนี้

ก. การแบ่งประเภทของนโยบายโดยพิจารณาจากลักษณะและระดับความสำคัญของนโยบาย อาจแบ่งได้ดังต่อไปนี้

1. นโยบายของชาติหรือของรัฐบาล มีลักษณะเป็นนโยบายหลัก เป็นมูลฐานและเป็นข้อผูกพันให้แก่ระดับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องต้องรับไปปฏิบัติเพื่อให้บรรลุผลตามนโยบายที่กำหนดขึ้น ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลให้บรรลุผลนั้น อาจจะมีเพียงกระทรวงทบวงกรมเดียวหรืออาจจะเกี่ยวข้องกับส่วนราชการต่าง ๆ หลายส่วนหรือทั้งหมดก็ได้ตั้งแต่กรณี

นโยบายของชาติหรือของรัฐบาลนั้นที่มาหรือกำหนดขึ้นโดยยึดถือผลประโยชน์และวัตถุประสงค์ของชาติเป็นเกณฑ์ กล่าวโดยนัยอย่างกว้าง การกำหนดนโยบายของรัฐบาลย่อมต้องคำนึงถึงความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ ความผาสุกใหญ่โตของประชาชน และความเจริญก้าวหน้าของประเทศชาติทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคม ตัวอย่างเช่นนโยบายของรัฐบาลซึ่งมี ฯพณ ฯ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี มีข้อความตอนหนึ่งว่า “ในการบริหารประเทศในครั้งรัฐบาลนี้เห็นว่าจะต้องแก้ไขและปรับปรุงการเศรษฐกิจของประเทศเป็นเรื่องใหญ่และเป็นอันดับหนึ่ง ชัยนี้เพื่อให้มีรายได้ที่แท้จริงสูงขึ้น ซึ่งจะทำให้ระดับการครองชีพของประชาชนสูงขึ้นด้วย ฉะนั้น รัฐบาลจะได้ปรับปรุงการคลังและการเงินของประเทศ ดำเนินการส่งเสริมการถือกรรม การสหกรณ์ การอุตสาหกรรมและการค้า ตลอดจนการคมนาคมให้ก้าวหน้าเป็นประโยชน์แก่ประชาชนอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น... รัฐบาลจะได้ดำเนินการส่งเสริมให้ประชาชนในชาติมีศีลธรรม จริยธรรม และอนามยคติ... เพื่อถึงความสงบเรียบร้อยและความผาสุกของประชาชน”

2. นโยบายบริหาร คือ นโยบายซึ่งฝ่ายบริหารกำหนดขึ้นโดยมีความมุ่งหมายที่จะใช้เป็นแนวบริหารราชการตามนโยบายของชาติให้บรรลุผล เช่น นโยบายที่ ฯพณ ฯ นายกรัฐมนตรีกล่าวไว้ว่า “การที่คณะปฏิวัติต้องเข้ายึดอำนาจการปกครองประเทศก็ด้วยความปรารถนาอันแรงกล้าที่จะหาวิถีทางอันเหมาะสมในการนำประเทศไปสู่ความเจริญ มิใช่มุ่งหมายแต่เพียงว่าจะให้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล หรือแก้ไขรัฐธรรมนูญการปกครองประเทศเสียใหม่เท่านั้น หากแต่ว่าการที่จะบริหารประเทศไปในรูปเดิมนั้น ยังมีอุปสรรคขัดขวางความก้าวหน้าของประเทศอยู่อีกนานาประการ จำเป็นต้องแก้ไขปรับปรุงกันใหม่ทุกด้านทุกมุม เฉพาะอย่างยิ่งจักรกลในการบริหารประเทศจะต้องให้อยู่ในรูปอันเหมาะสมจริง ๆ รัฐบาลจึงจะสามารถบริหารให้ถึง

ซึ่งความเจริญได้^{๕๖} ฉะนั้น จึงได้มีการปรับปรุงกระทรวงทบวงกรมและการจัดตั้งส่วนราชการขึ้นตามแนวนโยบายดังกล่าว เช่นการจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี การจัดให้มีสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ สภาการศึกษาแห่งชาติ สภาวิจัยแห่งชาติ และการจัดตั้งกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ ฯลฯ ทั้งนี้ ก็โดยมีความมุ่งหมายที่จะให้การควบคุมนโยบายแห่งชาติ และการบริหารราชการตามนโยบายแห่งชาติให้บรรลุผลโดยมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

นโยบายบริหารราชการนี้แตกต่างกับนโยบายแห่งชาติในประการสำคัญเฉพาะระดับของผู้กำหนดนโยบายเท่านั้น แต่เป้าหมายอันเป็นส่วนรอมนั้นเป็นไปในแนวเดียวกัน คือ การที่จะดำเนินการบริหารราชการเพื่อความผาสุกไพบูลย์ของประชาชน ความมั่นคงปลอดภัยและความเจริญก้าวหน้าของประเทศไทย กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ คุณค่า (value) ของนโยบายทุกนโยบายทุกระดับย่อมมีจุดหมายปลายทางดังกล่าวอยู่ด้วยกันทั้งสิ้น^{๕๗}

นโยบายบริหารราชการมีลักษณะเป็นการกำหนดมรรควิธีในรายละเอียดเพิ่มขึ้น เพื่อช่วยส่งเสริมให้การปฏิบัติงานตามนโยบายแห่งชาติที่ได้กำหนดไว้นั้น ให้บรรลุผลโดยมีประสิทธิภาพและประหยัด การกำหนดนโยบายบริหาร ย่อมต้องคำนึงถึงนโยบายของชาติเป็นสำคัญ ฉะนั้น นโยบายของทั้งสองระดับนี้จึงเป็นแนวในการปฏิบัติงานของแต่ละส่วนราชการ หรือกระทรวงทบวงกรมในส่วนรวมเสมอ

๒. ระดับชั้นของนโยบายซึ่งแบ่งโดยถือเกณฑ์ของระดับชั้นของผู้กำหนดนโยบายและภารกิจที่จะปฏิบัติตามนโยบายซึ่งแบ่งได้ ดังต่อไปนี้

1. นโยบายซึ่งกำหนดโดยฝ่ายนิติบัญญัติ (legislative policy) ได้แก่ นโยบายหลักหรือนโยบายของชาติ ซึ่งกำหนดขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา นโยบายที่กำหนดโดยรัฐสภาบางส่วนก็เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเมือง บางส่วนก็เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร แต่ในทางปฏิบัติที่แท้จริงนั้น นโยบายของฝ่ายนิติบัญญัติดังกล่าวนี้ ส่วนใหญ่ก็มาจากข้อเสนอแนะหรือข้อเสนอของฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติคงมีแต่หน้าที่ซักถามเพื่อความกระจ่างแจ้งให้ความเห็นชอบหรือรับทราบเท่านั้น ข้อแตกต่างในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการให้ความเห็นชอบหรือรับทราบนี้

จะเห็นได้อย่างชัดเจน หากเปรียบเทียบการเสนอนโยบายของฝ่ายบริหารในสมัยก่อน ๆ กับนโยบายของรัฐบาลชุด 4 พรรค จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี

นโยบายที่กำหนดโดยฝ่ายนิติบัญญัติ^๕ ในประการสำคัญเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการอนุมัติหรือยินยอมเห็นชอบให้ใช้พระราชบัญญัติต่างๆ งบประมาณ หรือแผนงานสำคัญของชาติ ฯลฯ อย่างไรก็ตาม ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นแต่เพียงกำหนดหลักการอย่างกว้าง ๆ เท่านั้น ส่วนรายละเอียดโดยเฉพาะเจาะจงนั้น ก็เว้นไว้ให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้พิจารณากำหนดต่อไป

2. นโยบายในการจัดงาน (management policy) ได้แก่แนวกำหนดโดยทั่วไปซึ่งผู้บังคับบัญชาชั้นสูงได้กำหนดขึ้นเป็นการภายในของแต่ละส่วนราชการหรือองค์การ เพื่อแสดงแนวกำหนดข้อจำกัดขอบเขตของผู้บังคับบัญชานั้น ๆ ที่จะพึงใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจหรือออกคำสั่งในเรื่องใดๆ เช่น ในเรื่องการมอบอำนาจหน้าที่ภายในสำนักงาน หรือการจะมอบอำนาจบริหารจากส่วนกลางหรือจากสำนักงานใหญ่ไปให้ส่วนภูมิภาคหรือสาขาต่าง ๆ เป็นผู้ใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยสั่งการได้ในขอบเขตอย่างไร เป็นต้น

3. นโยบายในการทำงาน (working policy) มีลักษณะเป็นแนวกำหนดเพื่อประโยชน์ในการทำงานหรือปฏิบัติงานของหน้าที่ นโยบายในการทำงานนี้กล่าวโดยทั่วไปจะปรากฏในรูปข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่งต่างๆ เช่น ระเบียบการรับส่ง เสนอ และเก็บหนังสือราชการ ซึ่งนิยมเรียกในขณะนั้นว่าระเบียบงานสารบรรณ และมีแนวปฏิบัติในเรื่องนั้นๆ อย่างไร หรือในเรื่องที่เกี่ยวกับการอนุญาตให้ข้าราชการได้เปลี่ยนกันหยุดพักในฤดูร้อนได้คนละ 10 วัน เป็นต้น

หากพิจารณาคำว่านโยบายตามความหมายที่ใช้อยู่ในวงการธุรกิจของเอกชนมักจะหมายถึงหลักเกณฑ์ (rule) โดยทั่วไปซึ่งกำหนดขึ้นไว้ในแต่ละองค์การ เพื่อเป็นแนวกำหนดการตัดสินใจในการทำงานของผู้ที่อยู่ในองค์การนั้น หลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้อาจมีลักษณะเป็นคำสั่งและข้อบังคับซึ่งกำหนดขึ้นโดยหัวหน้างานชั้นสูงในลักษณะอย่างกว้าง ๆ เพื่อเป็นแนวกำหนดในการทำงาน หรืออาจกำหนดขึ้นโดยหัวหน้างานชั้นรองๆ เพื่อเป็นแนวควบคุมจริยธรรมในการปฏิบัติงานก็ได้

หากพิจารณาโดยทั่วไปแล้วจะประจักษ์ชัดว่า การใช้คำว่านโยบายในที่ต่าง ๆ นั้นมีลักษณะเป็นการใช้อย่างกว้าง ๆ มักจะหาบทนิยามที่แน่นอนตายตัวได้ยากมาก จนบางครั้งเกิด

ความเข้าใจระดับต้นกับคำว่า “ทางปฏิบัติ (practice)” ว่าในกรณีไหนเป็นนโยบายและกรณีใดบ้างที่จะเรียกว่าเป็นทางปฏิบัติ ฉะนั้น จึงเห็นว่า การที่จะขีดเส้นให้แน่ชัดเพื่อแยกคำ ๒ คำนี้ออกจากกันนั้นจึงไม่นิยมกระทำ เว้นแต่จะได้จำแนกนโยบายไว้เป็นส่วนชัดโดยกำหนดและเขียนขึ้นไว้เป็นลายลักษณ์อักษร

อย่างไรก็ตามที่ได้กล่าวแล้วทั้งหมดนี้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายตามความหมายในทางวิชาการ แต่ถ้าพิจารณาจากทางปฏิบัติจริง ๆ แล้ว จะเห็นได้ว่า ในทางปฏิบัตินิยมแบ่งประเภทของนโยบายเพียง ๒ ประเภทสำคัญ คือ นโยบายของรัฐบาลซึ่งมีลักษณะเป็นไปตามเหตุผลทางการเมืองเทียบได้กับนโยบายของชาติ (national policy) หรือนโยบายของฝ่ายนิติบัญญัติ (legislative policy) ดังกล่าวแล้ว นโยบายประเภทนี้ ในทางปฏิบัติ ฝ่ายบริหารในระดับการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คณะรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณากำหนดขึ้นโดยมีข้าราชการประจำเป็นผู้ช่วยเสนอแนะ นอกจากนี้ก็มีนโยบายของกระทรวงทบวงกรมซึ่งมีลักษณะลงเริ่มต้นนับต้นให้การปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลให้บรรลุผล ในส่วนใหญ่นี้ข้อที่พิจารณากำหนดขึ้นโดยข้าราชการประจำในการควบคุมบังคับบัญชาของข้าราชการฝ่ายการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงนั้น ๆ เทียบได้กับนโยบายบริหาร (administrative policy) นโยบายในการจัดงาน (management policy) และนโยบายในการทำงาน (working policy) ดังกล่าวแล้ว

การวางรูปนโยบายและการแก้ไขปรับปรุงนโยบาย (Policy formation and policy re-formation)

การวางรูปนโยบายและการแก้ไขปรับปรุงนโยบายที่ได้วางไว้แล้วนี้ นับว่ามีความสำคัญเป็นอันดับแรกในกระบวนการบริหารในประการอื่น ๆ ซึ่งไม่มีลักษณะสถิตคงที่เสมอไป เมื่อได้วางครั้งแรกหนึ่งแล้ว ก็อาจเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้โดยอาศัยประสบการณ์ตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป หรืออาจเป็นเพราะผลงานวิจัยที่ช่วยเสนอแนะในการวางรูปนโยบายเสียใหม่ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ฉะนั้น การแก้ไขปรับปรุงนโยบายจึงมีความสำคัญเท่าเทียมกันกับการวางรูปนโยบายเหมือนกัน และจำเป็นต้องพิจารณาควบคู่กันอยู่เป็นนิจ

กล่าวโดยทั่วไป มักจะเข้าใจกันว่า การวางรูปนโยบายของชาตินั้นย่อมอยู่ในหน้าที่ความรับผิดชอบของฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา แต่ความจริงหาเป็นเช่นนั้นไม่ อันเป็นเพราะรัฐสภา

มีสมัยประชุมอันจำกัด แต่การบริหารงานของประเทศจำเป็นต้องดำเนินการติดต่อไปไม่หยุดยั้ง ฝ่ายบริหารทั้งในระดับของข้าราชการการเมืองและในระดับข้าราชการประจำย่อมทราบความจำเป็นและต้องรู้ปัญหาต่าง ๆ ในอันที่จะวางรูปแบบนโยบายและแก้ไขปรับปรุงนโยบายให้เหมาะสมได้เป็นอย่างดี การวางรูปแบบนโยบายหรือการแก้ปัญหาโดยการแก้ไขปรับปรุงนโยบายเสียใหม่จึงตกเป็นภาระหน้าที่ที่สำคัญของฝ่ายบริหาร เฉพาะอย่างยิ่งคณะรัฐมนตรี โดยมีข้าราชการประจำตามกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ เป็นผู้ช่วยเสนอแนะ ดังที่จะเห็นได้จากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภานั้น เกือบทุกฉบับเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เสนอแนะโดยฝ่ายบริหารจากกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ฉะนั้น จึงกล่าวได้ว่าหน่วยราชการทุกระดับย่อมมีส่วนร่วมในการวางรูปแบบนโยบายอยู่เสมอไม่มากก็น้อย

ในการวางรูปแบบนโยบายนั้น จำเป็นต้องคำนึงถึงเหตุผล ความจำเป็น และทางเลือกหลายประการ ทั้งในส่วนตัวเกี่ยวกับการภายในและการภายนอก ทั้งในรูปของการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ และผลอันจะพึงบังเกิดขึ้นของนโยบายที่จะวางขึ้นไว้ ฯลฯ เฉพาะอย่างยิ่ง ในด้านของประชาชนและนานาประเทศ ตั้งแต่กรณีว่าจะเป็นนโยบายเกี่ยวข้องกับเรื่องใด ฉะนั้น ในทางวิชาการจึงแนะนำหลักเกณฑ์เพื่อประโยชน์ในการประกอบการพิจารณาวางรูปแบบนโยบายเพื่อให้เป็นไปโดยสมเหตุสมผล (rational) และจัดเสียซึ่งการวางรูปแบบนโยบายตามอารมณ์ (emotional) ในประการสำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้

1. การวางรูปแบบนโยบายไม่ว่าจะเป็นนโยบายในเรื่องใด จำเป็นต้องคำนึงถึงความมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ในเรื่องนั้น ว่ามีอยู่อย่างไร จะต้องกำหนดวัตถุประสงค์และทำความเข้าใจในวัตถุประสงค์ให้ชัดแจ้ง
2. จำเป็นต้องทราบข้อมูลและข้อเท็จจริงเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาวางนโยบาย
3. จำเป็นต้องประมาณสถานการณ์ในอนาคตรวมทั้งผลที่จะได้รับอย่างรอบคอบ
4. จำเป็นต้องคำนึงถึงความจำเป็น และความสามารถที่จะปฏิบัติเพื่อให้บรรลุผลตามนโยบายนั้น ในการนี้อาจจำเป็นต้องระบุว่า นโยบายในเรื่องใดมีความสำคัญที่จะต้องรีบปฏิบัติโดยรีบด่วน หรือมีความสำคัญอันดับแรกหรือไม่เพียงใด ทั้งนี้โดยคำนึงถึงเหตุผลความจำเป็นเพื่อประโยชน์ส่วนรวม

5. จำเป็นต้องคำนึงถึงความร่วมมือของประชาชน หรือปฏิกิริยาซึ่งจะเกิดจากประชาชน เมื่อนำนโยบายนั้น ๆ ออกปฏิบัติ ฉะนั้น จึงจำเป็นต้องระมัดระวังบุคคลในชาติและจิตวิทยาของสังคมนั้น ๆ ด้วยเสมอ

6. ควรใช้ผู้ทรงคุณวุฒิ หรือผู้มีประสบการณ์ดีในเรื่องนั้น ๆ มาช่วยให้มาช่วยในการวางรูปแบบนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การวางรูปแบบนโยบายที่มีลักษณะเป็นเรื่องเทคนิคบางอย่าง เช่น นโยบายพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม เป็นต้น

การพิจารณากำหนดนโยบาย

นโยบายของชาติที่ได้วางขึ้นแล้วดังกล่าวข้างต้น มีลักษณะเป็นการปฏิบัติร่วมกันของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งมักจะมีลักษณะกว้าง ๆ และมีภาวะอ่อนตัว (flexibility) ในอันที่ฝ่ายบริหารจักได้ใช้ดุลพินิจพิจารณากำหนดการปฏิบัติตามนโยบายได้โดยเหมาะสมต่อไปเมื่อได้วางไว้เรียบร้อยแล้วในขั้นต่อไปจึงเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารที่จะต้องรีบไปปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย ฝ่ายบริหารโดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับการเมืองคือ คณะรัฐมนตรีจำเป็นต้องพิจารณากำหนดรายละเอียดเพื่อเป็นแนวปฏิบัติให้บรรลุผลในลักษณะที่ว่า จะถือนโยบายใดเป็นนโยบายหลักที่มีความสำคัญเป็นอันดับแรกหรือมีความสำคัญเป็นอันดับก่อนหลังกันอย่างไร หรือจะแจกแจงนโยบายแต่ละเรื่องในลักษณะอย่างไรบ้าง ตัวอย่างเช่น นโยบายพัฒนาการเศรษฐกิจซึ่งเป็นนโยบายของชาติในลัทธิรวมกันนั้น ก็จะได้พิจารณากำหนดรายละเอียดออกไปอีกมาก เช่น การเกษตรกรรม การอุตสาหกรรม ฯลฯ ว่า จะกำหนดในเรื่องนั้นเพื่อเป็นแนวดำเนินการต่อไปอย่างไร เป็นต้น ทั้งนี้ อาจรวมถึงการพิจารณากำหนดในการแก้ปัญหาการปฏิบัติตามนโยบายให้บรรลุผล เช่น การพิจารณากำหนดแนวในการประสานงานตามนโยบายต่าง ๆ เป็นต้น

การปฏิบัติตามนโยบายให้บรรลุผล (Policy implementation)

การพิจารณากำหนดนโยบายดังกล่าวข้างต้น โดยปกติเป็นภาระหน้าที่ของฝ่ายบริหารในระดับการเมืองโดยมีข้าราชการประจำเป็นผู้ช่วย แต่การปฏิบัติตามนโยบายให้บรรลุผล

หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การรับเอานโยบายของชาติที่ได้วางขึ้นไว้แล้วรวมทั้งที่ได้พิจารณา กำหนดในรายละเอียดแล้วนั้นตกอยู่ในหน้าที่ความรับผิดชอบโดยตรงของฝ่ายประจำที่จะต้อง ดำเนินการให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายในนโยบายนั้นโดยมีประสิทธิภาพและ ประหยัดโดยมีฝ่ายการเมือง เฉพาะอย่างยิ่ง รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงและคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ ควบคุมรับผิดชอบอีกชั้นหนึ่งในส่วนรวม

การปฏิบัติตามนโยบายให้บรรลุผลนั้นอาจจะจัดอยู่ในประเภทการบริหารงานประจำ ตามปกติ (routine) โดยอาศัยกระทรวงทบวงกรมที่มีอยู่แล้ว หรืออาจจำเป็นต้องจัดให้มีแผน (plan) และกำหนดการ (program) เพื่อการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ ก็ได้สุดแต่ความจำเป็น ถ้าเป็นเรื่องสำคัญและหวังผลแน่นอนในอนาคตก็จำเป็นต้องมีแผนและกำหนดการเพื่อระดมสรรพ กำลังปัจจัยต่าง ๆ ให้เป็นประโยชน์แก่การปฏิบัติงานในเรื่องนั้นอย่างถูกต้องแน่นอน หรืออาจ จำเป็นต้องจัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่ก็ได้

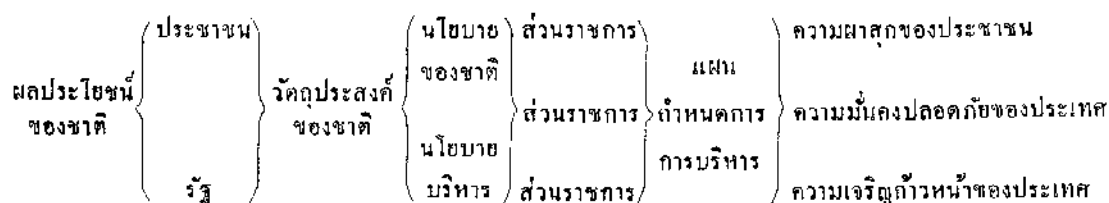
สรุป คำว่านโยบายตามที่อธิบายไว้ข้างต้นนั้น กล่าวโดยแท้จริงแล้ว เป็นคำที่มีความหมาย กว้างมาก อาจจะเป็นได้ทั้งกระบวนการ (course) ที่กำหนดขึ้นเพื่อเป็นแนวในการบริหาร หรือ อาจจะเป็นได้ทั้งหลักเกณฑ์ (rule) ในการทำงาน ฯลฯ กรณีของการใช้จะเป็นอย่างไรก็ตาม นโยบายย่อมเป็นแนวในการใช้ดุลพินิจ ในการตัดสินใจหรือการวินิจฉัยสั่งการเสมอ คำว่า กระบวนการหรือแนวในที่นี้ โดยนัยที่สำคัญก็คือ ข้อกำหนดอันจัดทำขึ้นไว้ในรูปของนโยบายนั้น จัดได้เป็นหลักเพื่อให้ข้าราชการผู้ปฏิบัติงานจะได้เลือกปฏิบัติในทางที่ดีที่สุดให้เหมาะสมกับ นโยบาย

คำว่านโยบายนี้ มิใช่เพียงแต่ช่วยข้าราชการในการที่จะได้ทราบถึงช่องทางที่จะตัดสินใจ หรือวินิจฉัยสั่งการในทางที่สอดคล้องเหตุผลตามนโยบายเท่านั้น หากแต่ยังมีอิทธิพลน้อมนำจิตใจ ของข้าราชการและประชาชนอย่างสำคัญ กรณีอาจจะเป็นการร่วมมือสนับสนุนหรืออาจจะ เป็นการเฝ้าคอยต่อการร่วมมือปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ ก็ได้ ฉะนั้น หลักการบริหารในปัจจุบัน ทั้งในด้านการบริหารราชการ การบริหารธุรกิจต่างเห็นความจำเป็นในอันที่จะต้องแถลงนโยบาย

ให้ผู้เกี่ยวข้องทราบโดยทั่วถึงกันเพื่อความร่วมมืออันดีในการปฏิบัติตามนโยบายให้บรรลุผล การประสานสัมพันธ์ระหว่างราชการกับประชาชน และความสัมพันธ์ภายในองการบริหารเพื่อให้ รับทราบและซาบซึ้งในนโยบายนั้น ๆ จึงมีความสำคัญมาก

การวางและพิจารณากำหนดนโยบายหรือการแก้ไขปรับปรุงนโยบายให้เหมาะสมยิ่งขึ้น นั้น ในประการสำคัญย่อมเป็นไปตามเหตุผลในทางการเมืองของรัฐ โดยจะต้องคำนึงถึง ประโยชน์ส่วนได้เสียรวมทั้งความจำเป็นความต้องการของประเทศและประชาชน ส่วนในการ ที่ประชาชนจะมีส่วนในการควบคุมนโยบายได้เพียงใดหรือไม่นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับระบอบการปก ครองของแต่ละประเทศ สำหรับประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยจึงถือยุติมติว่า รัฐบาลและการปกครองเป็นของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน รัฐบาลต้องรับผิดชอบ ต่อประชาชน ฉะนั้น การวางรูปและการกำหนดนโยบายของชาติทุกสมัย ประชาชนจึงมี สิทธิมีเสียงในการควบคุม อาจจะเป็นโดยทางสภาผู้แทนราษฎรหรือทางอื่น ๆ มากกว่าการ ปกครองในระบอบอื่น ถ้านโยบายที่รัฐบาลกำหนดนั้นปรากฏว่า ไม่เป็นที่พอใจและไม่เป็นที่ ยอมรับในหมู่ประชาชน ฐานะของรัฐบาลก็จะไม่นั่นคงหรืออาจถึงแพ้ในการเลือกตั้งคราวต่อไป เพราะประชาชนไม่สนับสนุน

นโยบายบริหารเป็นนโยบายในขั้นตัวจริงเพื่อเป็นแนวกำหนดให้การบริหารงานของฝ่าย บริหารเป็นไปโดยสอดคล้องกับนโยบายของชาติ เพื่อส่งเสริมให้การปฏิบัติงานบรรลุผลตาม นโยบายและวัตถุประสงค์ นโยบายของชาติและนโยบายบริหารมีที่มาและเป็นขั้นสำคัญที่จะให้ เกิดผลงานอย่างไรบ้างนั้น จะเข้าใจง่ายขึ้นหากพิจารณากระบวนการบริหารประเทศ ดังต่อไปนี้



นวนิตย์ อินทนามะ

หนังสืออ้างอิง

ชนธวัชต์, ดุษฎี, จอมพล, สุนทรพจน์กล่าวในการเปิดการประชุมปลัดจังหวัดและนายอำเภอทั่วประเทศ
ธนาจักร, เมื่อวันที่ 17 เมษายน 2502

ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรม พระนคร : โรงพิมพ์พระจันทร์, 2502

หุกระนันทน์, มาดัย, "จิตวิญญาณสังคม นโยบาย และแผน", วารสารรัฐประศาสนศาสตร์, ปีที่ 1,
ฉบับที่ 3, มกราคม 2504

Appleby, Paul H. *Policy And Administration*. Birmingham: University of Alabama Press, 1949.

Dimock, M. Edward and Dimock, Gladys O. *Public Administration*. New York: Rinehart and
Company Inc., 1954.

Lerner, Daniel and Lasswell, Harold D. (eds.) *The Policy Science: Recent Developments in Scope
and Method*. Palo Alto: Stanford University Press, 1951.

Seckler-Hudson, Catheryn. *Organization and Management: Theory and Practice*. Washington
D.C.: The American University Press, 1957.

Simon, Herbert A. *Administrative Behaviour*. 2nd edition. New York: Macmillan Company,
1957.

อภิปราย

DISCUSSION

การจัดให้มีภาคอภิปรายขึ้นอีกภาคหนึ่งในวารสารรัฐประศาสนศาสตร์ ตั้งแต่ฉบับนี้เป็นต้นไปนั้น มีอนุสนธิมาจากการที่ท่านผู้อ่านและท่านที่สนใจในทางรัฐประศาสนศาสตร์เป็นจำนวนมาก ได้ตามปัญหาข้อข้องใจต่างๆ มายังคณะรัฐประศาสนศาสตร์บ้าง หรือถามตรงมายังบรรณาธิการวารสารรัฐประศาสนศาสตร์บ้าง ในการตอบปัญหาต่างๆ ดังกล่าวในอดีตใช้วิธีตอบตรงไปยังผู้ถามเป็นส่วนตัวและเป็นรายตัวบุคคล การปฏิบัติเช่นนี้มีประโยชน์จำกัดอยู่เฉพาะผู้ถามแต่ละคนเท่านั้น กองบรรณาธิการจึงเห็นว่า เป็นการสมควรที่จะได้แก้ไขปรับปรุงวิธีการเสียใหม่เพื่อให้ประโยชน์อันจะพึงบังเกิดได้เป็นไปโดยกว้างขวางยิ่งขึ้น จึงจะนำมารวมตอบไว้ในภาคอภิปรายนี้

สำหรับปัญหาต่างๆ ที่จะนำมารวมตอบในภาคนี้นี้ จะยึดถือเนื้อหาอันเป็นประเด็นสำคัญที่เป็นปัญหาข้อข้องใจ หากแต่จะจัดระเบียบวิธีการตอบเสียใหม่ในรูปการอภิปราย เพื่อความเข้าใจง่าย ไม่เหวี่ยงจนเกินไป ฉะนั้นคำถามทุกข้อทุกประเด็นจึงจะไม่ชื่อผู้ถาม แต่จะใช้อักษรย่อ “ป” แทน โดยขอให้เข้าใจว่าเป็นคำย่อของคำว่า “ปฐา” หรือคำถาม ในทำนองเดียวกัน คำตอบทุกเรื่องก็จะไม่มีชื่อผู้ตอบ แต่จะใช้คำว่า “ว” แทน คือ “วิสานา” โดยวารสารฯ นี้ ทั้งนี้เป็นที่เข้าใจว่า นอกจากเพื่อประโยชน์ดังกล่าวแล้ว ยังจะเป็นมูลอันก่อให้เกิดให้ผู้ที่ต้องการจะถามแต่ไม่ประสงค์จะออกนามกระตือรือร้นยิ่งขึ้น ฉะนั้น กองบรรณาธิการจึงขอถือโอกาสนี้เชิญชวนท่านผู้อ่านและท่านที่สนใจได้โปรดส่งคำถามไปยังกองบรรณาธิการได้เลย

อนึ่ง ขอได้โปรดเข้าใจว่า การตอบคำถามในภาคนี้นี้เป็นหน้าที่รับผิดชอบของบรรณาธิการและกองบรรณาธิการของวารสารฯ นี้โดยสิ้นเชิง มิได้ถือเป็นความเห็นของคณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ แต่อย่างใดทั้งสิ้น ในกรณีที่ปัญหาพาดพิงไปถึงส่วนราชการต่างๆ ก็จะได้ขอให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องช่วยพิจารณาตอบ ในกรณีเช่นนี้ ถ้าส่วนราชการนั้นประสงค์จะให้ระบุชื่อผู้ตอบไว้ด้วย ก็จะได้ดำเนินการให้เป็นไปตามความต้องการ อย่างไรก็ตาม คำตอบที่ตอบไปแล้วทุกข้อทุกประเด็น ถ้ามีท่านผู้อ่านที่ไม่เห็นด้วยที่ย่อมมีสิทธิโดยเต็มภาคภูมิที่จะเสนอข้อคิดเห็นในทางที่ไม่เห็นด้วยได้เสมอ บรรณาธิการจะรับพิจารณาด้วยดี และจะถือเป็นวิทยาทานอย่างสูง เพราะบรรณาธิการระลึก และถือหลักว่า ในการอภิปรายปัญหาต่างๆ นั้น คนเรามีทัศนะต่างกันได้เสมอ ถ้ายังมีผู้ร่วมอภิปรายมากขึ้นเพียงใด ประโยชน์อันจะพึงมีก็จะมากขึ้นเพียงนั้น และยิ่งกว่านั้นยังถือว่าความรู้ในโลกมิใช่ว่าจะมีจำกัดอยู่เพียงเท่าที่เรารู้

กองบรรณาธิการหวังเป็นอย่างยิ่งว่า ภาคอภิปรายนี้จะอำนวยประโยชน์ให้แก่ท่านผู้อ่านและท่านที่สนใจได้ตามสมควร เฉพาะอย่างยิ่ง ผู้ที่ประสงค์จะศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในมหาวิทยาลัยแต่ไม่มีโอกาส และหวังว่าคงจะมีท่านที่สนใจส่งปัญหาไปร่วมอภิปรายในภาคนี้นี้กว้างขวางยิ่งขึ้น

บ.ก.

ปัญหา

เรื่อง การบริหารงาน การบริหารราชการ รัฐประศาสนศาสตร์ และ Public Administration

อภิปราย

- ป. “ผมเป็นสมาชิกวารสารฯ และติดตามอ่านวารสารฯ มาจนถึงปีนี้ เป็นปีที่ 4 แล้ว รู้สึกว่าเป็นวารสารทางวิชาการที่หนักมากที่สุดในฉบับหนึ่ง จะเขียนให้เบากว่าฉบับข้างไม่ได้หรือครับ ”
- ว. “ขอขอบคุณที่ช่วยเตือนสติ แต่คุณก็บอกได้เองว่า ‘เป็นวารสารทางวิชาการ’ ก็เมื่อเป็นวิชาการ มันก็ยากและหนักอย่างนั้นแหละ วารสารฯ นี้ใคร ๆ ก็ต้องว่าอย่างที่คุณว่ามาจริงได้คิดแก้ไขปรับปรุงนโยบายเสียใหม่ โดยให้มีเรื่องเบาส่มอง ชุ่มฉิม อยู่ในแต่เล่มตามสมควรเท่าที่หน้ากระดาษจะอำนวยให้ แต่ขอได้โปรดเข้าใจว่า ชุ่มฉิมไม่ใช่เป็นการเปลี่ยนนโยบายจากยากเป็นง่าย หากแต่ให้มีส่วนที่ง่าย อ่านได้เบา ๆ ชุ่มฉิมเท่านั้น ดังที่คุณเห็นอยู่แล้วในภาคศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์และภาคอภิปรายในเล่มนี้ ถ้าเห็นว่ายังไม่เบาส่มองจริง โปรดเตือนไปอีก ถ้าทำได้จะจัดให้มีภาควิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ราชบัณฑิตหรือรัฐประศาสนศาสตร์ชุ่มฉิมเพิ่มขึ้นอีกภาคหนึ่ง แต่นั่นแหละครับ (คะ)! ถ้ายังเพิ่มภาคเช่นว่านั้นมากเกินไป ก็จะทำให้ภาควิชาการลดน้อยลงเพียงนั้น ”
- ป. “ตลอดเวลาที่อ่านมาเกือบ 4 ปีแล้ว ดังเคยเห็นว่า มีผู้ใช้คำต่าง ๆ กันซึ่งน่าจะมีความหมายคล้ายกัน เช่น การบริหารงาน การบริหารราชการ รัฐประศาสนศาสตร์ และแม้แต่ชื่อวารสารฯ นี้ ในภาษาอังกฤษก็ใช้คำว่า ‘public administration’ เสียอีก โปรดให้ความกระจ่างด้วยว่า คำไหนหมายถึงอะไร จะได้อ่านวารสารฯ นี้ ส่นุกและเข้าใจยิ่งขึ้น ”
- ว. “ยินดีและเต็มใจครับ ผมจะขอเริ่มตั้งแต่คำว่าบริหารงานเป็นลำดับไป แต่ผมต้องขอออกตัวเสียก่อนนะครับว่า ผมจะอธิบายในแง่วิชาการ โดยจะให้เข้าใจง่ายที่สุด ”

- ป. “ขอบคุณครับ เริ่มได้เลย ผมกำลังตั้งใจฟังอยู่แล้วครับ อย่าให้ยากอีกนะครับ ”
- ว. “ ครับ ถ้ายังไม่กระจ่างถามได้ทันทีเลยนะครับ ไม่ต้องรอช้า ”
- ป. “ ครับ ”
- ว. “ ผมขอเริ่มด้วยการอธิบายคำว่า “ การบริหารงาน ” ก่อน เพราะเกี่ยวข้องกับคำอื่น ๆ ที่คุณถามมาทุกคำ ”
- ป. “ ได้เลยครับ ถ้ายังไม่กระจ่างถามถูกจุดแล้วครับ ”
- ว. “ ผมก็คิดว่าอย่างนั้นแหละครับ ถ้าไม่ใช่เป็นไปโดยบังเอิญ ”
- ผู้ฟัง “ เริ่มเสียทีเถอะครับ คุณ ว. ครับ คุณหยุดคิดและจดใจฟังก่อนนะครับ ”
- ป. “ O.K. ”
- ว. “ คำว่าการบริหารงาน ตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า administration ในกรณีที่ใช้ว่าการบริหารงาน เราใช้ให้มีความหมายเป็นกตาง ๆ หมายถึงการทำงานของคณะบุคคล (group) ตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป ที่ร่วมกันปฏิบัติการให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน (common goal) ฉะนั้น คำว่าการบริหารงานจึงใช้กำกับแสดงให้เห็นลักษณะการบริหารงานแต่ละประเภทได้เสมอ เช่น การบริหารธุรกิจ (business administration) การบริหารงานโรงพยาบาล (hospital administration) หรือ การบริหารงานบุคคล (personnel administration) แล้วแต่กรณี และยังมีการบริหารงานอีกหลายประเภท ผมเข้าใจว่า เพียงเท่าที่นำมาเป็นตัวอย่างนี้คุณก็คงเข้าใจแล้ว ”
- ป. “ ครับ ค่อยช้าลงมานิดหนึ่ง แต่ยังไม่ยากอย่างที่คิดว่า นะครับ ได้เลยครับ เท่าที่คุณอธิบายมาแบบนี้ ก็หมายความว่า ถ้าคนตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปร่วมกันทำงานเพื่อให้บรรลุผลตามที่ตั้งใจไว้ร่วมกัน เราเรียกการทำงานอย่างนั้นว่า การบริหารงานใช้ไหมครับ ”
- ว. “ แน่แล้ว คุณนี่โตแล้วเรียนลัดได้เร็วมาก ”
- ป. “ ได้เลยครับ อย่าเพิ่งชม ผมอยากรู้ ผมยังสงสัยอยู่อีกนิดหนึ่งว่า ถ้าคน ๆ เดียวทำงานล่ะครับ จะเรียกว่าการบริหารงานไม่ได้หรือครับ ”

- ว. “จะเรียกว่าไม่ได้ก็ไม่ถูกนัก สู้แต่กรณี ถ้าเป็นการทำของคนๆเดียวเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายของผู้นั้นคนเดียว ไม่เกี่ยวกับคนอื่น เราก็มักเรียกว่าทำงาน (work) เท่านั้น แต่ถ้าเป็นการทำงานแม้ทำคนเดียว ที่ละคน แต่มีส่วนร่วมกับคนอื่น ๆ อยู่ด้วย เพื่อให้บังเกิดผลสำเร็จตามความมุ่งหมายร่วมกันที่ได้กำหนดขึ้นไว้แล้ว ก็เป็นการบริหารงาน ผมว่า เพื่อช่วยคลี่คลายปัญหาที่ยังขึ้น ผมขอยกตัวอย่างการเซ็นครกชนเขา ถ้าเป็นกรณีคน ๆ เดียวเซ็น เราก็มักเรียกว่าเซ็นครกหรือทำการเซ็นครก ถ้าเป็นคนตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปช่วยกันหรือร่วมกันเซ็นครกเพื่อให้บรรลุผลตามที่ตั้งใจไว้ คือเซ็นให้ครกถึงยอดเขาอย่างนี้เรียกว่าการบริหารงานได้ คุณอาจจะเรียกว่า การบริหารงานเซ็นครกก็ได้ถ้าไม่เกรงผู้เฒ่าผู้แก่จะร้อง ‘พุทโธเอ๋ย พ่อ ป. เป็นไปตาย’”
- ป. “เอาละครับ เห็นจะเข้าใจแล้ว ขึ้นให้คุณรักตัวอย่างมาก ๆ ผมถ้ามั่นแน่ แล้วก็ตามว่าการบริหารราชการระดับครับ หมายถึงอะไร”
- ว. “โอ้ย! พ่อคุณเข้าใจว่าการบริหารงานหมายถึงอะไรแล้ว ต่อไปก็ง่ายขึ้นเยอะเรียกว่าหมาแล้ว”
- ป. “เอาละครับ ผมไม่อยากจะบอกว่า ผมไม่ชอบกินหมู ยิ่งเป็นหมูของคุณ ยิ่งรู้สึกว่ามันแต่กระดูกเดียวแหละมาก
- ว. “คุณ ป. คุณไม่ชอบซีโครงอ่อนหมูทอดพริกไทยกระเทียมหรือครับ”
- ป. “ชอบนะชอบแต่ครับ ถ้ายกมาทั้งชิ้น ให้ผมได้แตะเนื้อแดงทั้งกระดูกไป อ้ายตรงส่วนที่เป็นกระดูกนี่ ยังโหย ยังงิ ก็ไม่ชอบครับ เชิญเถอะครับ ช่วยอธิบายว่า การบริหารราชการนี้ในทางวิชาการของคุณเขาหมายความว่าอย่างไร ผมเองก็เป็นข้าราชการ จะบอกว่า ไม่รู้ก็ดูอะไรอยู่ เชิญเถอะครับ ว่าของคุณไป”
- ว. “การบริหารราชการ ก็คือ การบริหารงานของรัฐหรือของประเทศให้บรรลุผลตามนโยบายที่ได้วางและกำหนดขึ้นไว้”
- ป. “ถ้าเช่นนั้นก็หมายความว่า คณะบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปตามที่คุณบอกไว้ข้างต้นก็หมายถึงข้าราชการที่รวมกันทำงานในรูปของ กระทรวง ทบวง กรม กอง แผนก และ

เป้าหมายร่วมกัน ก็คือ นโยบายของรัฐบาลหรือนโยบายและวัตถุประสงค์ของส่วนราชการนั้น ๆ ใหม่นะครับ”

ว. “แน่นอนแท้ ผมจำแล้ว ว่าคุณโตแล้วเรียนดัดได้เก่งมาก”

ป. “ขอบคุณครับ คุณยังไม่ได้อธิบายอีก ๒ คำครับ ขออภัยนะครับ ไม่ใช่เตือนแต่เกรงว่าคุณจะลืม”

ว. “ขอโทษครับ ไม่ลืมแน่ เพราะตั้งใจไว้แล้วว่า ฉันจะต้องให้คุณเข้าใจแจ่มในคำ ๔ คำนี้ให้ได้

ผู้ฟัง “ขอโทษครับ คุณ ว. เขาเชิญคุณมาบรรยายแล้วคิดให้เป็นรายชั่วโมงหรือใจ”

ว. “ไม่! เรื่องนี้ free of charge พอก่อนนี่ใจจริง ก็เห็นว่าเรื่องมันหนักก็เลยผ่อนๆ ให้เบาๆ เสียบ้างไม่ดีหรือ เท่าที่ผ่อนให้ฉันนั้นก็หนักพอสมควรแล้ว ใจหนึ่งแล้ว คุณรู้หรือเปล่า”

ป. “อ้าว! ทำไม่อย่างนั้นล่ะครับ”

ว. “เพราะเห็นว่าเป็นเรื่องสำคัญ จึงให้คุณเข้าใจเรื่องทีละอย่างๆ เสียก่อน”

ผู้ฟัง “ถ้าฉันขยายได้เสียทีเถอะครับ”

ว. “หลักที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ก็คือ หลักเหตุผล หรือการปฏิบัติงานโดยมีเหตุผล หรือชอบด้วยเหตุผล หลักนี้ในภาษาอังกฤษเรียกว่า rational action ซึ่งมีความหมายกว้างมาก บางคนเรียกหลักตรรกะภาพ แต่เราเรียกของเราว่าหลักเหตุผลดีกว่าครับ ฟังเข้าใจง่ายดี”

ป. “ที่คุณว่ามีความหมายกว้างมากนั้นละ ช่วยอธิบายทีเถอะครับ เขาขอให้เข้าใจว่ามีสาระสำคัญอย่างไรบ้าง”

ว. “ได้ครับ ความจริงหลักเหตุผลนี้มีลักษณะเป็นอุดมการณ์ในการบริหารงานที่เรามุ่งมาดปรารถนาจะให้การบริหารงานเป็นไปตามหลักเหตุผล มิใช่ทำตามอารมณ์ จึงเป็นหลักที่กำกับอยู่ในการบริหารทุกเรื่อง ทุกขั้นตอน ฉะนั้นเราจะยังไม่พิจารณาว่าทำอย่างไรจึงจะทำให้การบริหารงานเป็นไปตามหลักเหตุผล แต่จะพิจารณาเฉพาะหลักการเบื้องต้นของหลักเหตุผลนี้ มีอยู่อย่างไรบ้าง”

ป. “เฮ้ ผมซักจะสงสัยเสียแล้วว่า หลักเหตุผลในการบริหารงานนี้ เห็นจะไม่เหมือนกัน กับที่บุคคลทั่วไปเข้าใจเสียแล้ว”

ว. “อาจจะไม่เหมือนกันครับ เพราะผมบอกแล้วว่า เป็นหลักในทางวิชาการและเป็นอุดมการณ์ในการบริหาร ในทางปฏิบัติเราอาจจะทำอยู่โดยมีหลักกันอยู่แต่ก็โดยไม่รู้ตัวก็ได้”

ผู้ฟัง “เริ่มเสียทีครับ อยากฟังเต็มทีแล้ว”

ว. “หลักเหตุผลในการบริหารงาน ซึ่งภาษาอังกฤษเรียกว่า rational action หรือ concept of rational action นี้ นอกจากมีลักษณะเป็นอุดมการณ์แสดงความมุ่งมาดปรารถนาที่จะให้การบริหารงานมีลักษณะเป็นการชอบด้วยเหตุผลแล้ว ยังได้กำหนดเป็นแนวความคิดเพื่อยึดถือเป็นหลักสำคัญในการบริหารงานตามหลักเหตุผลนี้ว่า การบริหารงานจะต้องเป็นไปโดยถูกต้องเพื่อให้ได้ผลงานสูงสุด และจะต้องมิให้เป็นการกระทบกระเทือนยังผลเสียหายให้แก่การบริหารงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในประการอื่น ๆ ฉะนั้นหลักเหตุผลจึงมีหลักว่า (1) ทุกคนจะต้องทำงานตามที่ได้รับมอบหมายให้ดีที่สุดเพื่อผลงานของแต่ละคนจักได้เป็นไปอย่างสูงสุด (2) การทำงานนั้นนอกจากจะต้องระลึกรั้งเป้าหมายของงานในหน้าที่ของแต่ละคนแล้ว ยังต้องระลึกรั้งเป้าหมายของงานในหน้าที่ของแต่ละองค์การหรือส่วนราชการที่เราประจำทำงานอยู่ เพื่อผลงานขององค์การหรือส่วนราชการในสังกัดของเราด้วย และ (3) เพียงแต่ 2 ข้อนี้ยังไม่พอ จำเป็นต้องระลึกรั้งเป้าหมายอันเป็นส่วนรวม คือ ผลงานของเป้าหมายตามนโยบายอันเป็นส่วนรวมของรัฐบาลด้วย”

ป. “โอ้โฮ! นี่เวลาเขาเรียนนิสิตรัฐประศาสนศาสตร์กันนะ เขากันถึงขนาดนี้ทีเดียวหรือ”

ว. “ใช่! ผมถึงบอกว่า มันยาก อ้ายที่ผมนำมาเล่าให้ฟังก็อย่างย่อเต็มที่แล้ว พอให้ทราบหลักเท่านั้น ใ้ฉนั้นหลังจากเมื่อได้มีการพิจารณาอภิปรายกันในเรื่องอื่น ๆ ต่อไป คุณจะเข้าใจยิ่งขึ้นว่า หลักเหตุผลในการบริหารนี้กำกับอยู่อย่างไร และมีปัญหาอย่างไรบ้าง ฉะนั้นเขาเป็นว่า พอทราบหลักสำคัญได้ก่อนนะครับ”

ผู้ฟัง “เฮ้! ผมซักจะพอมองเห็นดวง ๆ แล้วว่า มันกำกับอย่างไรและจะมีปัญหาอย่างไร ตัวอย่างเช่น การร่วมมือประสานงาน เป็นต้น ปัญหายุ่งยากที่เกิดขึ้นนั้นเห็นจะเป็นเพราะ

ผู้ปฏิบัติงานไม่ขาดซึ่งในหลักเหตุผลนี้เลยเป็นแน่ จึงดูเป็นว่า ต่างคนต่างทำ เอาของตัวให้ดี ของคนอื่นจะเป็นยังงไรช่างมันใช้ไหมครับ”

- ว. “ครับ นั่นก็เป็นเรื่องหนึ่ง แต่เราอย่าเพิ่งไปให้ไกลนักเลยครับวันนี้ เอาพอทราบหลักของมันเสียก่อน ท่านผู้ฟังครับ ผมขอคำว่า “การร่วมมือ” ของคุณมาก และเกี่ยวข้องกับการพิจารณาของเราค่อนข้างดี ถ้าคุณไม่พูดผมเกือบลืมไปแล้ว”

ป. “อ้าว! ยังมีเม็ดอะไรอีกหรือครับ”

ว. “มีครับ ถ้าคุณเสียด้วย”

ผู้ฟัง “ของคุณคุณมันสำคัญไปเสียหมด”

ว. “ใช่! ถิ่นวิชาการนี้ครับ แล้วคุณก็จะรู้ว่า ที่เราพูดกันอยู่เดี๋ยว ๆ ว่า การบริหารงานจะต้องให้ถูกต้องตามหลักวิชานี้ หมายความว่าอะไรกันแน่”

ป. “เดินเครื่องได้แล้วครับ”

ว. “ที่ผมบอกว่า การร่วมมือก็สำคัญมาก เกือบลืมไปเสีย เรื่องมันยังครับ การบริหารงานที่จะต้องมีคนตั้งแต่ ๒ คนขึ้นไปมาร่วมกันทำงานเพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมายร่วมกันนั้น การร่วมกันทำงานเช่นนั้นจะต้องมีลักษณะเป็นการร่วมมือ ผมอยากจะเรียกว่าเป็นการใช้สามัคคีธรรม ในภาษาอังกฤษเขาเรียกว่า group cooperation หรือ cooperative action เนี้ ผมจะพูดมากไปแล้ว อยากจะถามคุณว่า คุณเข้าใจการบริหารงานว่าอย่างไร”

ผู้ฟัง “ผมเองครับ คือยังครับ ผมเข้าใจว่า การบริหารงานคือ การที่มีคนบุคคลตั้งแต่ ๒ คนขึ้นไป ร่วมกันใช้สามัคคีธรรมในการปฏิบัติงาน โดยมีเหตุผลเพื่อให้บรรลุเป้าหมายร่วมกันอย่างดีที่สุด เพื่อผลงานสูงสุด ซึ่งเขาเรียกว่า ได้ผลมีประสิทธิภาพใช้ไหมครับ”

ป. “ขอผมบ้าง ตามที่ผู้ฟังได้อภิปรายความหมายของคำว่า การบริหารงาน เช่นนั้น ก็พึงจำแนกหลักสำคัญออกได้เป็น 4 ประการคือ การบริหารงานจะต้องมีลักษณะ (๑) มีบุคคลตั้งแต่ ๒ คน (๒) ร่วมกันปฏิบัติงานโดยใช้สามัคคีธรรม (๓) มีเหตุผลถูกต้องตามระเบียบแบบแผน ขอบประเพณีของการทำงานนั้น ๆ และ (๔) เพื่อ

ให้บังเกิดผลงานอย่างมีประสิทธิภาพหรือสูงสุดเท่าที่จะทำได้แบบนี้ใช่ไหมครับ”

- ว. “แน่จ้ะ” ถ้าคุณไปเรียนนิสิตรัฐประศาสนศาสตร์ ถ้าคุณตอบอย่างนี้ เป็นได้ ‘A’ แห่งเชอสมหะนะ”

ผู้ฟัง “แต่คุณจะไม่อธิบายหรือครับว่า การบริหารราชการคืออะไร ยังคงอยู่หรือครับ”

- ป. “ผมว่า เห็นจะไม่ต้องรบกวนนะ ผมจะว่าตัวเองก็ยังได้”

ผู้ฟัง ประบมือ และมีเสียงพิมพ์ว่า “วิชาการ รักแก่กล้าแล้วใหม่ละ เดี่ยวเดี๋ยวแท้ๆ”
 ดักคร่อมเสียงร้องเป็นเสียงเดียวกันว่า “เอาเลยพ่อ ป. ระวังอย่าให้ตกม้าตายเดี่ยกลางกันล่ะพ่อคุณ”

- ป. “ฮ้า ผมก็ถูกศิษย์มีครูนะ คุณ จ. นั่งอยู่ด้วยผมไม่กลัวแน่” และมีเสียงกระซิบจาก
 ป. เมา ๆ ว่า “คุณ จ. ครับ ถ้ายิ่งใจ ๆ ช่วยประคับประคองอย่าให้ผมตกม้าตายอย่างเขว่ำนะครับ”

- ว. “surely!”

ผู้ฟัง “เฮ้เร็ว ๆ เข้าเถอะ มัดกระชับกระชับอะไรอยู่ได้”

- ป. “ผมเข้าใจว่า การบริหารราชการ ก็คือ การผสมราชการตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปร่วมกัน
 ปฏิบัติราชการ ในรูปของแผนก กอง กรม หรือกระทรวงแล้วแต่จะ เป็นการบริหาร
 ราชการในระดับไหน ในการปฏิบัติราชการนั้นในหลักการจะต้องเป็นไปโดยมีสัมพันธ
 ธรรมไม่ใช่ทะเลาะเบาะแว้งขงแ และจะต้องเป็นไปอย่างถูกต้อง มีเหตุมีผล ถูกต้อง
 ตามหลักบริหารและระเบียบแบบแผนของทางราชการ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตาม
 หน้าที่ที่ได้รับมอบหมายของแต่ละคน ของแต่ละส่วนราชการ และในประการที่สำคัญ
 ที่สุด คือ ให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายของรัฐบาลอันเป็นส่วนรวมอย่างมีประสิทธิภาพ
 ที่สุด เป็นใจครับของผมพอฟังได้ไหม”

ผู้ฟัง “ฮือ ของเขาไม่เลว ก็นั่งฟังอยู่ด้วยกันนี้แหละ โหงก้าวน้ำไปมากนั้ละ”

- ป. “ฮ้าว คุณไม่รู้หรือว่า ผมติดตามอ่านวารสารรัฐประศาสนศาสตร์มาเกือบ 4 ปีแล้ว
 คาบอกรับเป็นสมาชิกก็ถูกชะมัด ปีละ 30 บาทเท่านั้น เท่ากับโรง 1 ไซดา 6 ท่าน
 ผู้ฟังครับ ถ้ายังไม่ได้เป็นสมาชิกก็รีบ ๆ สมัครเดี๋ยวนะครับ”

ว. “ขอบคุณมากครับ ที่ช่วยโฆษณาให้ ความจริงนะ ถ้าผมทำได้อยากจะพิมพ์แจกฟรีๆ เสียด้วยซ้ำไป แต่เกรงว่า จะแจกได้เล่มเดียว แล้วยกมันเสีย เพราะหมดเงิน”

ผู้ฟัง “คุณอ. ครับ คุณยังไม่ได้บอกเลยว่า ตามที่คุณ ป. และพวกผมอธิบายความหมายของคำว่า การบริหารราชการนะ พอใช้ได้ไหม”

ว. “โอ๊ย! ใช้ได้ดีทีเดียวครับ แต่ในชนชนเขาได้เพียงนึกออก เพราะยังมีเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความหมายของการบริหารราชการอีกมากมายหลายด้าน เช่น ในด้านที่เกี่ยวข้องกับประชาชนและการบริหารราชการในระบบประชาธิปไตย เป็นต้น จำความความจำอย่างไร อย่างที่พูดๆ กันว่า การบริหารราชการมี 2 ระดับ คือ ระดับการเมือง และงานประจำ ดังนั้นเป็นต้น เราไปกันที่ระดับที่คุ้นเคยกันครับ ผมว่า เราควรจะพิจารณาคำว่า “รัฐประศาสนศาสตร์” ต่อไปอีกว่า”

ป. “นั่นครับ ผมสงสัยมานานแล้ว พังคฺฐชอบกล ลาด ๆ ยังไงชอบกล คำนี้ไม่หมาย ความจำว่าวิชาที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการหรือครับ”

ว. “คุณเข้าใจถูกแล้ว แต่จะตั้งชื่อวิชาว่า ‘การบริหารศาสตร์’ ก็ดูจะเร็วกว่าชอบกล คำนี้แปลมาจากภาษาอังกฤษว่า public administration ก็มีบางท่าน บางมหาวิทยาลัย เขาแปลว่า การบริหารงานสาธารณะ ก็มี แต่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ไม่ชอบ เพราะอยากจะให้นามนี้คำว่าศาสตร์อยู่ด้วย จึงแปลว่า รัฐประศาสนศาสตร์ คือ ศาสตร์ที่ว่าด้วยการบริหารงานของรัฐ ูๆ ก็เข้ทัก แต่มันก็เกิดมีเสียงลัดๆ อย่างคุณว่า เมื่อหาคำอื่นทดแทนไม่ได้ จึงใช้คำนี้ตั้งแต่ พ.ศ. 2498 เป็นต้นมา เคยฉกฉวยกันจนติดปากแล้วเห็นจะไม่ต้องแก้เป็นอย่างอื่นแล้ว หรือคุณเห็นความคำอื่นดีกว่า จะลองเสนอเพื่ออภิปรายก็ได้ เห็นได้ครับ”

ป. “ยังก่อนครับ ยังก่อน เขาเป็นว่า ใช้คำนี้ไปก่อน ไม่งั้นการอภิปรายของเราจะกลายเป็นเรื่องภาษาศาสตร์ไป”

ผู้ฟัง “แล้วคำว่า การบริหารราชการที่เราพิจารณามาแล้วจะครับ แปลเป็นภาษาอังกฤษว่าอย่างไร”

- ว. “อ๊ะ ! คุณถามถูกจุดจริงๆ กล่าวโดยทั่วไป การบริหารราชการในภาษาไทยเรา ถ้าแปลเป็นภาษาอังกฤษ ก็คือ public administration นั่นเอง แต่มีบางคนใช้ว่า government administration ก็มี อย่างไรก็ตาม มิได้หมายความว่า government administration จะมีใช้ public administration”
- ป. “เอาอีกแล้วใจ ชักนั่งงัดอีกแล้ว”
- ว. “ไม่ครับ ถ้าจะให้เข้าใจง่าย ควรพิจารณารวมกัน 3 คำ คือ (1) public administration (2) รัฐประศาสนศาสตร์ และ (3) การบริหารราชการ”
- ผู้ฟัง “เอานั่นอีก ย้อนกลับไปพูดเรื่องการบริหารราชการอีกหรือนี่”
- ว. “ไม่ใช่ยังงั้นครับ รับรองไม่มีฉายหนังซ้ำ”
- ป. “มันจะไม่ฉายซ้ำกันยังงั้นครับ เพิ่งพิจารณาคำว่า การบริหารราชการไปหยก ๆ”
- ว. “เอาละคอยฟังให้ที คือ คำว่า public administration ในภาษาอังกฤษนั้นมีความหมายเป็น 2 นัย คือ (1) public administration as a field of study พูดย่าง ๆ ก็คือ public administration ในฐานะที่เป็นสาขาวิชา ในลักษณะเช่นนี้ ในภาษาไทยเราใช้ว่า รัฐประศาสนศาสตร์ และ (2) public administration as an activity หรือ public administration ในลักษณะกิจกรรม ในภาษาไทยเราเรียกว่า การบริหารราชการ อย่างที่ผมได้บอกเมื่อสักครู่นี้แล้วว่า เรายังไม่มีคำในภาษาไทยที่เหมาะสม เพราะจะเรียกว่า บริหารศาสตร์ ก็ไม่เหมาะ จะหาคำอื่นใดมาใช้ให้มีความหมายเป็น 2 นัยอย่างภาษาอังกฤษ ก็ยังไม่ได้จึงใช้กันมาอย่างนี้ จนเดี๋ยวนี้เป็นที่เข้าใจแพร่หลายแล้ว ว่ารัฐประศาสนศาสตร์ก็คือวิชาที่อาศัยการบริหารงานของรัฐ”
- ป. “เอาละครับ เป็นอันเข้าใจแล้ว แต่ผมอยากถามต่อไปอีกนิดว่า รัฐประศาสนศาสตร์กับการบริหารมีสื่อนสัมพันธ์กันอย่างไร ที่เรียกว่า “หลักรัฐประศาสนศาสตร์” กับคำว่า “หลักบริหารราชการ” นั้น เป็นอย่างไร”
- ว. “นั่นแหละครับ ถ้าเราเข้าใจตรงกันแล้ว คุณก็จะเข้าใจว่า ที่เราพูดกันว่า การบริหารงานที่ถูกต้องตามหลักวิชานี้ หมายความว่าอย่างไร”

- ป. “เขาเสียฉันเสียเป็นใจครับ”
- ว. “เอ ฉันเราได้หักล้างคำคุณแล้ว ผมอยากจะฝากคุณให้ไปคิดเป็นการบ้านจะดีไหมครับ แล้วค่อยพบกันใหม่ พร้อมเมื่อไหร่บอกมาเลย ไม่ต้องเกรงใจครับ”
- ผู้ฟัง “คุณ ว. นี่เห็นจะเป็นครู หรือเคยเป็นครูมาก่อน ชอบสอนให้คนคิดจริง ๆ เทียว”
- ว. “ก็คล้าย ๆ กันแหละครับ แต่ใคร ๆ เขาเรียกผมว่า ‘อาจารย์’”
- ป. ยกมือไหว้ พร้อมกับกล่าว “สวัสดีครับ”
- ผู้ฟัง “ดูชนพร้อมกัน แล้วปรบมือ”
- ว. “ไหว้พระครับ สวัสดี”

หมายเหตุ ห้ามถามว่า เรื่องนี้เกิดที่ไหน เมื่อใด ใครเป็นคุณ ป. คุณ ว. หรือผู้ฟัง เพราะไม่ประสงค์จะมุลำต่อไปอีก

... บ.ก.

แนะนำและวิจารณ์หนังสือ

BOOK REVIEW

Politics in Thailand. By David A. Wilson. Cornell University Press, Ithaca, New York.
First published 1962, 307 pp.

การที่เราพูดถึงตัวเองว่าอย่างไรบ้างนั้น บางทีอาจไม่เป็นที่น่าสนใจเท่าใดนัก แต่ถ้าผู้อ่านพูดถึงเราบ้าง เราจะเห็นเป็นเรื่องที่น่าสนใจขึ้นมาทันที เพราะอย่างน้อยก็ช่วยให้เราได้ทราบทัศนะของคนอื่นที่มีต่อเรา ถ้าเราเป็นผู้รู้จักหาประโยชน์ คำกล่าวของคนอื่นที่มีต่อตัวเราย่อมช่วยให้เราปรับปรุงตัวเราได้ดียิ่งขึ้น เรื่องทำนองนี้ย่อมมีความสำคัญไม่ว่าต่อระดับบุคคลหรือระดับชาติ ฉะนั้น ในระยะแห่งการปรับปรุงตัวเองของชาติเรา เราก็จำเป็นต้องรับฟังความคิดเห็นของชนชาติอื่นที่มีต่อชาติเรา เพราะเมื่อนำมาประกอบกับความคิดเห็นและข้อเท็จจริงที่เรามีอยู่ จะช่วยให้เราได้ภาพของความจริงมากขึ้น และอย่างน้อยก็ช่วยมิให้เราหลงตนเองว่า วิเศษจนเกินไปหรือไม่ถูกตนเองจนหมดความภาคภูมิใจ และหมดหวังเสียทีเดียว

ในบรรดาข้อความที่กล่าวถึงประเทศไทย โดยเฉพาะที่เป็นข้อเขียนในรูปเล่มของหนังสือซึ่งผู้เขียนเป็นชาวตะวันตก แล้วยังมีไม่มากนักและในจำนวนนั้นส่วนหนึ่งมักจะเป็นการกล่าวถึงอย่างผิวเผิน เราจึงไม่ได้พบหนังสือที่เกี่ยวแก่เมืองไทย ที่มีคุณค่าควรแก่การรับฟังมากนัก แต่ในปัจจุบันนี้มีหนังสือที่กล่าวถึงอย่างหนึ่งคือ ประเทศไทยกำลังเป็นที่สนใจของนักศึกษาทางการเมืองระหว่างประเทศมากขึ้น ได้มีผู้พยายามศึกษาภาวะของเมืองไทย โดยละเอียดพอควรและได้ถ่ายทอดออกมาในรูปเล่มหนังสือที่มีคุณค่าแก่การอ่านและรับฟังมากขึ้น ในบรรดาหนังสือดังกล่าวนี้ หนังสือเรื่อง *Politics in Thailand* เขียนโดย David A. Wilson นับว่าเป็นหนังสือที่น่าสนใจเล่มหนึ่ง ท่านผู้เขียนเป็นผู้ช่วยศาสตราจารย์ทางรัฐศาสตร์ แห่งมหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนีย และในฐานะที่เป็นผู้มีส่วนในโครงการศึกษาภาวะความเป็นไปในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งได้รับทุนจากมูลนิธิฟอร์ด ท่านได้ทำการศึกษาค้นคว้า และมีส่วนในการเขียนหนังสือเกี่ยวแก่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้หลายเล่ม เช่น *Government and Politics of Southeast Asia and The Role of the Military in Undeveloped Countries* เป็นต้น

Politics in Thailand เป็นหนังสือที่กล่าวถึงความเป็นมาของเมืองไทยในทางการเมืองทั้งในอดีตและปัจจุบัน ในลักษณะของการศึกษาแบบวิเคราะห์ ข้อความและรายละเอียดต่างๆ ได้มาจากเอกสารภาษาไทยเป็นส่วนใหญ่ นอกจากนั้นยังได้จากหนังสือภาษาอังกฤษที่ผู้เขียนเกี่ยวแก่เมืองไทยก่อนหน้านี้ ประกอบกับการสังเกต และสอบถามข้อความด้วยตนเองซึ่งผู้เขียนได้ใช้เวลาทั้งหมดในการศึกษาเรื่องนี้เป็นเวลา 4 ปี ในเมืองไทย

ในตอนแรกผู้เขียนได้ให้ทัศนะของตนที่มีต่อประเทศไทยว่า ไทยเป็นประเทศเล็ก มีประชากรและกำลังทรัพยากร ทั้งยังด้อยพัฒนา จึงมีความสำคัญต่อโลกไม่มากนัก แต่สำหรับประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ด้วยกันแล้ว ไทยเป็นประเทศที่มีความสำคัญมากทั้งในทางเศรษฐกิจและทางการเมือง

ไทยได้อยู่ภายใต้การปกครองตามระบอบกษัตริย์เป็นเวลานาน กษัตริย์มีบทบาทมาก โดยเฉพาะในราชวงศ์จักรี กษัตริย์หลายพระองค์ ได้ทรงมีส่วนในการปฏิรูปการปกครองของไทยให้ทันสมัย ผู้เขียนได้กล่าวถึงสมเด็จพระจอมเกล้าฯ ว่าเป็นกษัตริย์ที่ทรงเข้าพระทัยซาบซึ้งและมั่นคงในประเพณีไทย แต่ขณะเดียวกันก็ทรงเห็นความสำคัญและคุณค่าของความเจริญแบบตะวันตกเป็นอย่างดี และทรงมีความริเริ่มที่ดัดแปลงพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงเป็นกษัตริย์ที่ฉลาด จะเห็นได้จากการที่มิได้นำเอาแบบอย่างของชาติหนึ่งชาติใด โดยเฉพาะมาใช้ในเมืองไทย แต่ได้ทรงนำเอาแบบอย่างของหลายๆ ชาติรวมกันมาใช้ และเหตุผลอันนี้ช่วยให้ไทยอยู่รอดมาได้—พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ทรงมีความรู้แตกฉาน และมีความคิดก้าวหน้าตามแบบตะวันตก ได้ทรงปลุกวิญญาณชาตินิยม และปลุกใจชาวไทยให้รักชาติ ทรงเป็นเจ้าของคำขวัญ “ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์”

ผู้เขียนได้กล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อ พ.ศ. 2475 ว่า เป็นการพยายามนำเอาระบบประชาธิปไตย แบบกึ่งรัฐสภามาใช้ และเป็นการริเริ่มที่ดีสำหรับระบอบประชาธิปไตย แต่มีเหตุจูงใจอย่างอื่นด้วย สำหรับกลุ่มบุคคลผู้มีส่วนในการปฏิวัติ ดังนั้น ภายหลังต่อมาจึงก่อให้เกิดการแก่งแย่งอำนาจกันเสียเป็นส่วนใหญ่ รัฐบาลต่างมีพระองค์ในการบ่อนทำลาย จึงทำให้งานในการสร้างประชาธิปไตยได้ผ่น้อย แต่อย่างไรก็ดี คำว่าเพื่อประชาธิปไตย ก็ยังเป็นคำที่ให้อำนาจใจคนไทยมากพอ

ลู่ทางเศรษฐกิจของไทยนั้น ถ้าจะพิจารณาโดยอาศัยทรัพยากรที่มีอยู่กันนับว่า
มั่งคั่ง สมบูรณ์ จึงไม่มีความวิตกเกี่ยวกับปัญหาการเพิ่มขึ้นของประชากรและขีดจำกัดในเรื่อง
การทำมาหากิน แต่ถ้าจะพิจารณาในแง่ของการผลิตและเทคนิคในการทำงานแล้วยังค้างคั่งอยู่
แม้ไทยจะได้มีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจกับชาติอื่นอยู่แล้วก็ตาม ผู้เขียนได้ยกเอาข้อความ
จากหนังสือชื่อ Economic Change in Thailand ซึ่งเขียนโดย James C. Ingram มาประกอบดังนี้
“ประชากรไทยส่วนใหญ่ยังอาศัยการเกษตร การแก้ไขปรับปรุงเทคนิคในการทำงานตลอดจน
การเพิ่มสัดส่วนระหว่างทุนกับแรงงานไม่มี ยิ่งกว่านั้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นการขยาย
ตัวโดยปริมาตรของผลิตผล มากกว่าชนิดของการผลิต วิธีการใหม่ๆ ยังไม่ได้นำมาใช้ สิ่ง
ผลิตชนิดใหม่ๆ ยังไม่มีชน แม้ในปัจจุบัน นอกจากยางพาราแล้ว ผลิตผลอื่นที่สำคัญๆ ซึ่ง
พอจะส่งไปขายยังต่างประเทศ เพื่อบริโภคเพิ่มเติมนอกจากที่เป็นอยู่ เมื่อ พ.ศ. 2393 ยังไม่มี”

สำหรับลักษณะนิสัยของคนไทย ผู้เขียนกล่าวว่ามีความเป็นอยู่อย่างขาดระเบียบและไม่
รู้จักเคารพกฎเกณฑ์ที่วางไว้ เห็นคุณค่าของเวลาน้อย มักถือความอิสระและความสะดวกของ
ตนเองเป็นหลัก และผู้เขียนยังได้ให้ความเห็นว่า มีข้อสังเกตในลักษณะนิสัยดังกล่าวของคน
ไทยอยู่ 2 ประการคือ ประการแรกมีมาจากคำสอนของพระพุทธศาสนา ที่สอนให้คนละสมมุญ
กุศลและมุ่งโลกหน้าด้วยตนเอง จนทำให้ต่างคนต่างก็คิดเอาตัวรอด—ซึ่งเป็นที่น่าสังเกต
ว่าชาวตะวันตกโดยมากมักมีความเห็นทำนองนี้เสมอ ผู้วิจารณ์เห็นว่าเป็นการตีความในคำสอน
ของศาสนาพุทธผิดไป เพราะนัยดังกล่าวเป็นนิสัยของผู้ที่ไม่เข้าใจ และทิ้งละเลยต่อคำสอนของ
พระพุทธเจ้ามากกว่า ข้อสังเกตอย่างหนึ่งมาจากความอุดมสมบูรณ์ของธรรมชาติ จนทำ
ให้คนไทยไม่กระตือรือร้น—คนไทยมีการแบ่งกลุ่มชนชั้น แต่ไม่เด่นชัดและรุนแรง—แนวคิดเกี่ยว
แก่จักรวาลของคนไทยมีอยู่โดยถือว่า ภูผาต่างๆ ทั้งในเบื้องสูงและเบื้องต่ำ อยู่ภายใต้อำนาจ
แห่งธรรมะ คนไทยมิได้คิดถึงจักรวาลในแง่ของกาล อนาคตและมรดก—การดำรงชีวิตของคนไทย
ยึดถือ โลก ธรรม คือ ตาภ ยศ สรรเสริญ สุข และพรหมวิหาร คือ เมตตา กรุณา มุติตา
อุเบกขา

สำหรับอุดมคติทางการเมือง คนไทยทั่วไปมุ่งยึดถือ พระมหากษัตริย์ คำสอน ชาติ
และประชาธิปไตย พระมหากษัตริย์ทรงเป็นสัญลักษณ์แห่งเอกภาพ คำสอนเป็นลัทธิคุณธรรม

แห่งเอกภาพทางวัฒนธรรม ช่วยให้ชนทุกชนอยู่ร่วมกันได้ ความคิดในเรื่องชาติก่อให้เกิดความ
กลมเกลียวอดमानฉันท์ คำว่าประชาธิปไตยก่อให้เกิดความหวังในวิถีชีวิตที่ดีงาม

กลุ่มการเมืองของไทย อาจแบ่งได้เป็นสามกลุ่ม คือ กลุ่มคนแก่ ดื้อจารัตินิยม เคารพ
ในราชบัลลังก์เป็นที่ยิ่ง—กลุ่มทหารมีความคิดในทางชาตินิยมอย่างรุนแรง—กลุ่มนักการเมืองฝ่าย
พวกระบวน และสมาชิกสภาที่ได้รับเลือกตั้ง นิยมระบบรัฐสภา กับการเลือกตั้งโดยเสรี และมีความ
คิดในทางสังคมนิยม

เนื่องจากคนไทยได้รับอารยธรรมมาจากหลายทางด้วยกัน แนวคิดเกี่ยวแก่พระมหากษัตริย์จึงมีหลายอย่าง เช่น เป็นบิดาของประชาชน เรียกว่า “พ่อขุน” เป็นผู้ปกครองโดยใช้
ธรรมเป็นอำนาจเรียกว่า “จักรพรรดิ” เป็น เทวดาจุติลงมา เรียกว่า “เทวราชา” และเป็นผู้มี
อำนาจสูงสุดในแผ่นดินเรียกว่า “พระเจ้าแผ่นดิน” หรือ “พระเจ้าอยู่หัว”

ถ้าหับลักษณะของ leadership ของเมืองไทยนั้น จะมีผู้นำสูงสุดทางการเมืองเป็นแกน
กลางและ “กลุ่ม” ห้อมล้อมผู้นำ “กลุ่ม” มักจะเป็นกลุ่มชนชั้นปกครองที่รู้จักหน้าค่าตากัน มีความ
ผูกพันกันในทางส่วนตัว และอาจเป็นความชอบพอหรือความสัมพันธ์กันโดยตรงระหว่าง
ผู้นำกับผู้สนับสนุน—บุคคลในคณะอาจเป็นคู่แข่งกันได้โดยผลประโยชน์ทางการเมือง เช่น
ความชอบพอกับผู้สนับสนุนและ ความหวังในการสืบแทนตำแหน่ง “คณะ” มิได้มีอยู่เป็นทาง
การ และไม่มีขอบเขตที่แน่นอน อาจแผ่ขยายออกไปอย่างกว้างขวางก็ได้ สุดแต่แต่ความ
สามารถของคณะที่จะอดหนุนได้ “คณะ” ไม่มีหน้าที่ที่แน่นอนอย่างใด

ผู้เขียนได้กล่าวถึงประวัติชีวิตและการงานของผู้นำไทย ที่เห็นว่าสำคัญรวมหกท่าน คือ
พระยาพหล พ. พิบูลสงคราม, ดร. ปรีดี พนมยงค์, นายควง อภัยวงศ์, จอมพล
ถนอม กวณิช และนายพลตำรวจเอก เผ่า ศรียานนท์ ซึ่งมีรายละเอียดและข้อคิดเห็นที่น่าฟัง
พอสมควร

ผู้เขียนยังได้กล่าวถึงฐานะของคณะรัฐมนตรี ว่ามีหน้าที่คล้ายคลึงกับเสนาบดีสภาใน
สมัยสมบูรณาญาสิทธิราช นายกรัฐมนตรี ในระบอบใหม่เป็นผู้สืบทอดอำนาจบริหาร จากพระ
มหากษัตริย์ในระบอบเก่า ฐานะของนายกรัฐมนตรี เมื่อพิจารณาในแง่ของความรับผิดชอบร่วม
กันกับคณะรัฐมนตรี แล้วก็มีลักษณะเป็น First among equals และสำนักนายกรัฐมนตรีมีอำนาจ

มากทั้งในทางกฎหมายและทางปฏิบัติ

นอกจากนี้ผู้เขียนได้กล่าวถึงระบบกองทัพ และอิทธิพลของทหารที่มีต่อการเมืองของไทย เถาะถึงความจำเป็นและความยุ่งยากของระบบรัฐสภาและได้นำข้อความที่ได้จากการสัมภาษณ์สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หลายคนที่มีพื้นเพ การศึกษาอาชีพ และมูลเหตุจูงใจ ในทางการเมืองต่าง ๆ กัน เช่น นายนิคม อุปรมัย นายน้อย ทินราช นายบุญง เชี่ยมคีตา และนายคล้าย ละของมณี มาลงไว้พร้อมด้วยคำวิจารณ์ของผู้เขียนเองด้วย

โดยทั่วไปแล้ว ประเทศไทยยังมีสิ่งที่จะต้องแก้ไขอีกมาก การเข้า ๆ ออก ๆ ของรัฐบาลทำให้การดำเนินโครงการต่าง ๆ ไม่ติดต่อกัน การที่ประชาชนและข้าราชการห่างเหิน และแตกต่างกันมาก ทั้งในเรื่องสถานภาพ ระดับความเป็นอยู่ การศึกษาและรายได้ ทำให้ขาดความกระตือรือร้นและความไม่เข้าใจในทางเศรษฐกิจและสังคม จึงเป็นผลเสียต่อกระบวนการทางการเมือง ความห่างไกลและความไม่สะดวกในการไปมาระหว่างเมืองกับชนบท ทำให้สินค้าและบริการไม่ทั่วถึงกัน และเกิดคนกลางต่างตัว คอรัปชั่น เป็นอีกเหตุหนึ่งที่ต้องความเจริญ

อย่างไรก็ดี การพัฒนาประเทศของรัฐบาลปัจจุบัน คงจะเป็นผลดีในทางการเมือง จะเห็นได้จากความต้องการในการศึกษาที่มีมากขึ้น การปรับปรุงความเจริญทางด้านคมนาคม ย่อมทำให้ประชาชนได้เห็นสิ่งใหม่ ๆ และช่วยขจัดความด้าหลังลงได้

สรุปแล้ว Politics in Thailand ได้กล่าวถึงสิ่งที่มีสาระและมีคุณค่าแก่การรับฟังอยู่มาก ทั้งยังมีข้อเท็จจริงบางอย่างที่เราอาจไม่เคยได้ยินได้ฟังก็ได้ เรื่องของเมืองไทยเป็นเรื่องที่คนไทยควรรู้ ควรเข้าใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในฐานะนักบริหาร ความเข้าใจในสภาพการณ์อันแท้จริง จะช่วยให้เราแก้ไขปรับปรุงได้ถูกต้อง และเป็นผลดีต่อประเทศชาติของเรายิ่งขึ้น

บุญเย็น วอทอง

สารนิพนธ์

THESIS ABSTRACTS

PROBATION ADMINISTRATION IN THE JUVENILE COURTS OF THAILAND

by *Suthep Tharmaphibal-Udom*

Two legal institutions, juvenile courts (the first one established in Thailand in 1952) and the concept of probation have left a deep and lasting impression on the administration of Thai criminal justice. In their origin and development they were closely associated. Probation officers, through social enquiries, personal care and parole supervision, help juvenile courts to achieve their purpose of juvenile rehabilitation. More than any theoretical doctrine of a criminology, the pragmatic results of probation made judges aware of personal needs and social problems. The resort to constructive methods of treatment in preference to punitive measures, which is the avowed aim of the juvenile court movement has created a new social attitude toward offenders. In so doing it has added a new dimension for the traditional one of assessing a guilt and meting out punishment.

The basic conception of probation relates to the suspension of punishment and the provision of personal care and supervision of offenders. Probation is not protective supervision without the power of the law behind it. Nor is it a mere suspension of punishment. The essence of probation lies in a combination of these two elements.

This study attempts to summarize the ways in which probation is carried out in Thailand. It also makes certain recommendations with regard to probation administration. The study is divided into seven parts. Chapters one and two deal with the philosophy of juvenile courts and of probation. The third and fourth chapters describe the structure of juvenile courts in Thailand. Chapter five describes probation procedures. Chapter six evaluates probation administration in the juvenile courts and the concluding chapter deals with the problems of probation and offers suggestions for its improvement.

จากวิทยานิพนธ์เรื่อง: การบริหารงานคุมประพฤติของศาลคดีเด็กและเยาวชน

โดย สุเทพ ธรรมภักดาอุฒ น.บ., ร.บ.ม.

(เกียรตินิยม "ดี")

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2506

(ภาษาไทย (4) + 204 หน้า)

ข่าวเด่น

INSTITUTE NEWS

ในรอบระยะเวลาสามเดือนที่ผ่านมานี้ มีข่าวที่นำความภาคภูมิใจมาสู่ชาวรัฐประศาสนศาสตร์เป็นอย่างยิ่ง คือ การมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ศาสตราจารย์ ดร. มาดัย หุตะนันท์ ดำรงตำแหน่งรองปลัดกระทรวงฝ่ายแผนงาน กระทรวงมหาดไทย ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2506 เป็นต้นไป ซึ่งนับว่าเป็นข่าวที่นำเกียรติประวัติมาสู่คณะรัฐประศาสนศาสตร์เป็นอย่างสูง ในการนี้ บรรดาคณาจารย์ของคณะฯ จึงได้ร่วมกันจัดให้มีการเลี้ยงฉลองเพื่อแสดงความเคารพและยินดีในตำแหน่งของท่านคณบดีฯ เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2506 โดยมีอาจารย์พิเศษและอาจารย์ประจำไปร่วมเป็นเกียรติอย่างคับคั่ง

เพื่อเป็นการเพิ่มพูนความรู้แก่คณาจารย์และนักศึกษาคณะรัฐประศาสนศาสตร์ อาจารย์ ดร. ชวชมกรพงศ์ และอาจารย์ โอฟาร ไกรฤกษ์ อาจารย์ผู้บรรยายพิเศษวิชาสัมมนาการบริหารงานคลัง จึงได้เชิญ ดร. อำนวย อีวรรณ ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีทางเศรษฐกิจ สำนักนายกรัฐมนตรี และรักษาการผู้อำนวยการสำนักงานวิชาการและวางแผน กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ มาบรรยายเรื่อง “ปัญหาการพัฒนาการเศรษฐกิจ และการวางผังเศรษฐกิจของประเทศไทย” ในวันที่ 9 กันยายน 2506 ณ ห้องประชุมฝ่ายการฝึกอบรมข้าราชการ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ ปรากฏว่ามีผู้สนใจเข้าฟังเป็นจำนวนมาก การเชิญผู้ทรงคุณวุฒิและมีประสบการณ์จากสถาบันต่าง ๆ ภายนอกมาบรรยายนี้ นับเป็นนโยบายส่วนหนึ่งของคณะรัฐประศาสนศาสตร์ ที่จะเปิดโอกาสให้ชาวรัฐประศาสนศาสตร์และบรรดาผู้สนใจทั้งหลายได้ทราบถึงวิทยาการก้าวหน้าและการบริหารงานของประเทศในสมัยปัจจุบัน เพื่อเป็นการปรับปรุงตนเองให้ทันสมัย และทันต่อเหตุการณ์อยู่เสมอ

การประชุมแผนการโคตอมโบ ประจำปี 2506 ซึ่งประเทศไทยรับเป็นประเทศเจ้าภาพนั้นได้จัดให้มีขึ้น ณ ศาลาดนดิธรรม ในระหว่างวันที่ 31 ตุลาคม-15 พฤศจิกายน 2506 นับเป็นการประชุมระหว่างประเทศที่สำคัญมาก โดยมีผู้แทนระดับรัฐมนตรีมาร่วมประชุมถึง 24 ประเทศ ในการนี้ ศาสตราจารย์ ดร. มาดัย หุตะนันท์ คณบดีคณะรัฐประศาสนศาสตร์ ได้รับเกียรติ

แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองเลขาธิการฝ่ายบริหารของการประชุม และอาจารย์ ดร. อาษา เมฆสวรรค์ เป็นผู้แทนในคณะผู้แทนประเทศไทยเข้าร่วมในการประชุมด้วย นอกจากนี้ อาจารย์ นวณิตย์ อินทรามะ ก็ได้รับแต่งตั้งให้เป็นหัวหน้าฝ่ายการลงทะเบียนและแจกเอกสาร และอาจารย์ ดร. อมร รัชชาติย์ เป็นหัวหน้าฝ่ายข่าวสาร โดยมีบรรดาอาจารย์และเจ้าหน้าที่ของคณะไปร่วมดำเนินการดังกล่าวด้วยหลายท่าน

Dr. William P. Gormbley, Jr. อดีตผู้ช่วยคณบดีคณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัย Harvard
Dr. Harry L. Case ผู้เชี่ยวชาญทางรัฐประศาสนศาสตร์ จากมูลนิธิฟอร์ดประจำนิวยอร์ก และ
Dr. Clair Wilcox ศาสตราจารย์ทางเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย Swarthmore, Pennsylvania ซึ่ง
มาประจำทำงานอยู่กับมูลนิธิฟอร์ด ณ สำนักงานสาขาที่นครกอดดัมเมเปอร์ สหพันธรัฐมาเดย์เซีย
ได้เดินทางมาถึงประเทศไทย เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2503 เพื่อดำรงจรรยาบรรณในประเทศไทย
เกี่ยวกับการพิจารณาให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ ในการจัดตั้งสถาบันพัฒนาการบริหาร
แห่งชาติ ซึ่งมีชื่อย่อว่า NIDA (National Institute of Development Administration) อันในประ
เทศไทย ผู้เชี่ยวชาญทั้ง 3 ท่าน จะได้ดำเนินการสำรวจและปรึกษาหารืออยู่ที่คณะรัฐประศาสน
ศาสตร์มีกำหนดเวลาประมาณ 12 วัน

ในวันที่ 5 พฤศจิกายน 2506 ได้มีการประชุมเพื่อจัดตั้งและยกย่องขบับบังคับสมาคมนัก
บริหาร ณ ห้องประชุมฝ่ายการฝึกอบรมข้าราชการ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ การประชุมนี้เป็น
ผลเนื่องมาจากข้อเสนอแนะของนักบริหารหลายท่านในการประชุมสัมมนาพัฒนาผู้บริหารรวม
รุ่น 1-6 ที่วิทยาลัยบางแสน ชลบุรี เมื่อวันที่ 11-14 กุมภาพันธ์ 2506 ซึ่งที่ประชุมได้มีมติให้
ดำเนินการก่อตั้งได้ การประชุมครั้งนี้เป็นการประชุมจัดตั้งและยกย่องขบับบังคับครั้งที่ 5 ซึ่งเป็น
ครั้งสุดท้าย ผลการประชุมจะได้รวบรวมนำเสนอท่านผู้สนใจในภาคข่าวคณะของวารสารฯ ฉบับ
ต่อไป

ร.อ. หญิง สาณี อติแพทย์ ร.ป.ม. และ ร.อ. ดิลพงศ์ ทิพยมนตรี ร.ป.ม. ซึ่งเดินทางไป
ศึกษาต่อเพื่อทำปริญญาโท ณ School of Public Administration มหาวิทยาลัย Southern California
ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยที่ใหญ่และมีชื่อเสียงมากแห่งหนึ่งในทางรัฐประศาสนศาสตร์ของสหรัฐ
อเมริกา ได้ส่งข่าวผ่านทางศาสตราจารย์ ดร. มาลัย หุวะนันทน์ มาว่า ทางมหาวิทยาลัยได้อนุมัติ
ให้รับโอนหน่วยกิตที่ได้ศึกษาจากคณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ รวม 10

หน่วยกิต ในลักษณะวิชา Principles of Public Administration, Personnel Administration, Finance and Administrative Analysis ซึ่งนับว่าเป็นวิชาที่นำยีนต์แก่ชาวรัฐประศาสนศาสตร์ทั้งหลาย ซึ่งสนใจที่จะไปศึกษาต่อ ณ มหาวิทยาลัยในสหรัฐอเมริกาเป็นอย่างมาก เพราะตามปกติการ ศึกษาต่อเพื่อทำปริญญาชั้นสูงในสหรัฐอเมริกา นั้น แม้จะเป็นผู้สำเร็จการศึกษาจากมหาวิทยาลัย ในสหรัฐอเมริกาด้วยกันก็ตาม ก็จะต้องโอนเทียบหน่วยกิตได้อย่างมากไม่เกิน 6 หน่วยกิตเท่านั้น ชาวศึกษาคณะคุณาและคุณเกตุพงศ์ครั้งนี้ แสดงให้เห็นว่า มาตรฐานการศึกษาของคณะรัฐประ ศาสนศาสตร์ได้รับการพิจารณารับรองจากมหาวิทยาลัยในสหรัฐอเมริกาอยู่ด้วยเหมือนกัน

นอกจากข่าวโดยทั่วไปแล้ว ยังมีข่าวการฝึกอบรมของคณะรัฐประศาสนศาสตร์ที่น่าสนใจ สรุปได้ดังนี้ คือ

เมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 2506 กรมอัยการได้จัดให้มีการฝึกอบรมอัยการผู้ช่วยรุ่นที่ 2 ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้อัยการผู้ช่วยมีความรู้ความสามารถ และประพฤติตนได้เหมาะสมที่จะเป็นพนักงานอัยการ ในกรณี กรมอัยการ ได้ขอความร่วมมือมาทางคณะรัฐประศาสนศาสตร์ เพื่อจัดตั้งอาจารย์ผู้บรรยายไปร่วมในการฝึกอบรมในครั้งนี้ ซึ่งได้แก่ อาจารย์ ชว식 ฉัตรเนตร และอาจารย์มัตติ เวชชาชีวะ บรรยายในวิชาการบริหารบุคคล อาจารย์ ดร. อาษา เมฆสุวรรณ บรรยายในวิชาประมุขศิลป์ และอาจารย์ กริช เกตุแก้ว บรรยายในวิชามนุษยสัมพันธ์ ผู้เข้าร่วมรับการอบรมทั้งสิ้นมีจำนวน 28 คน การฝึกอบรมนี้จะสิ้นสุดลงในวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2507

การฝึกอบรมข้าราชการในระดับหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดชัยนาท ซึ่งทางจังหวัดได้จัดให้มีขึ้นมีกำหนด 2 สัปดาห์ คือสัปดาห์แรกในระหว่างวันที่ 5-9 สิงหาคม และสัปดาห์ที่สองในระหว่างวันที่ 13-16 สิงหาคม 2506 นั้น ทางจังหวัดฯ ได้มีหนังสือขอเชิญศาสตราจารย์ และอาจารย์ของคณะรัฐประศาสนศาสตร์ ไปนำอภิปรายในหัวข้อต่าง ๆ คือ ศาสตร์อาจารย์ ดร. มนูญ หุตะนันท์ ในหัวข้อเกี่ยวกับปัญหาซึ่งทางจังหวัดกำหนดให้ และปัญหาข้อข้องทั่วไปในการบริหารงานของจังหวัด อาจารย์ ปถม ชาญสวรรค์ เรื่อง "ความรับผิดชอบของผู้บังคับบัญชา" และเรื่อง "ประมุขศิลป์" อาจารย์ ดร. อาษา เมฆสุวรรณ เรื่อง "การวางแผนงาน"

และเรื่อง “การวินิจฉัยสั่งงาน” อาจารย์ กริช เกตุแก้ว เรื่อง “มนุษยสัมพันธ์” และเรื่อง “การควบคุมงาน” มีจำนวนข้าราชการที่เข้ารับการอบรมรวม 30 คน

ในระหว่างวันที่ 23 สิงหาคม-11 ตุลาคม 2506 วชิรพยาบาล ได้จัดให้มีการฝึกอบรม นายแพทย์ เจ้าหน้าที่ฝ่ายธุรการ และพยาบาล รวม 20 คน เฉพาะในตอนบ่ายวันศุกร์ติดต่อกันไป ในการฝึกอบรมนี้ ทางคณะฯ ได้จัดตั้งอาจารย์ไปช่วยฝึกอบรมและนำอภิปราย คือ อาจารย์ ปดุม ชาณุธรรม เรื่อง “หน้าที่และความรับผิดชอบของผู้บังคับบัญชา” และเรื่อง “ประมุขคิดป้และขวัญของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา” อาจารย์ ชวชัย ฉัตรเนตร เรื่อง “มนุษยสัมพันธ์” และเรื่อง “การต้อนรับประชาชนและมารยาทในการรับโทรศัพท์” อาจารย์ ดร. อาษา เมฆสงคราม เรื่อง “การวางแผนงาน” และอาจารย์ วัชรดิยา กรวรรณ เรื่อง “หลักการจัดการองค์การและการปฏิบัติงาน”

หลังจากที่กรมการปกครองได้ดำเนินการฝึกอบรมปลัดจังหวัดและนายอำเภอมาแล้วรวม 6 รุ่น มีจำนวนผู้รับการอบรมรวม 824 คนนั้น ปรากฏว่าได้ผลเป็นที่น่าพอใจยิ่ง ดังนั้น กรมการปกครองจึงได้จัดให้มีการฝึกอบรมต่อไปเป็นวันที่ 7 ซึ่งมีผู้เข้ารับการอบรม 56 คน ในระหว่างวันที่ 26 สิงหาคม-20 กันยายน และวันที่ 8 จำนวน 54 คน ในระหว่างวันที่ 30 กันยายน-28 ตุลาคม ณ ศูนย์ฝึกอบรมข้าราชการกระทรวงมหาดไทย ตำบลแหลมฉบัง อำเภอสัตหีบ จ.ชลบุรี อาจารย์ของคณะรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งได้รับเชิญไปเป็นผู้นำอภิปรายในการฝึกอบรมทั้ง 2 ครั้งนี้ ได้แก่อาจารย์ปดุม ชาณุธรรม เรื่อง “ปรัชญาในการฝึกอบรมข้าราชการ” อาจารย์ กริช เกตุแก้ว เรื่อง “วิธีการฝึกอบรม” และ ดร. อาษาเมฆสงคราม เรื่อง “การวางแผนงาน” และเรื่อง “การมอบอำนาจหน้าที่” อาจารย์ ชวชัย ฉัตรเนตร เรื่อง “การควบคุมงาน” สำหรับการฝึกอบรมปลัดจังหวัดและนายอำเภอ กรมการปกครองกำหนดจะจัดดำเนินการต่อไปอีก 2 รุ่นจึงจะครบถ้วนทุกจังหวัดตามโครงการ

ตามที่กรมราชทัณฑ์และกรมกึ่งกลางกรมตำรวจแห่งประเทศไทย ได้จัดให้มีการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มพูนความรู้เกี่ยวกับงานในหน้าที่ด้านการประกันสังคมและการสังคมสงเคราะห์โดยทั่วไป แก่ข้าราชการกรมราชทัณฑ์ไปแล้วรวม 3 รุ่น โดยจัดแบ่งข้าราชการเข้าร่วมรับการ

ฝึกอบรมเป็นรุ่น ๆ ตามภาคนั้น ปรากฏว่าได้รับความสนใจอย่างยิ่งจากบรรดาข้าราชการใน
สังกัดดังกล่าว ดังนั้น กรมราชทัณฑ์จึงได้ดำเนินการฝึกอบรมข้าราชการภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
เป็นรุ่นที่ 4 ในระหว่างวันที่ 1-5 ตุลาคม 2506 และข้าราชการภาคใต้เป็นรุ่นที่ 5 ในระหว่าง
วันที่ 7-11 ตุลาคม สกเดียวกัน ณ ศูนย์ฝึกอบรมข้าราชการกระทรวงมหาดไทย พระที่นั่ง
นงคราญสโมสร โดยขอความร่วมมือจากคณะรัฐประศาสนศาสตร์ ให้ตั้งอาจารย์ไปร่วมในการ
ฝึกอบรมทั้ง 2 ครั้ง รวม 2 ท่าน คือ อาจารย์ ปถม ชาญธรรค์ นำอภิปรายเรื่อง “การจัด
อภิปรายกลุ่มและอภิปรายรวม” และอาจารย์ ชัดติยา ภวรรณสุด นำอภิปราย เรื่อง “การฝึก
อบรมข้าราชการ” โดยมีข้าราชการเข้ารับการฝึกอบรมทั้ง 2 รุ่น รวม 110 คน

เนื่องจากกรมประชาสงเคราะห์เห็นว่า การดำเนินงานนิคมสร้างตนเอง^{๕๕} เป็นแผน
พัฒนาการเศรษฐกิจระยะยาวสาขาหนึ่งในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ในอันที่จะดำเนิน
การตามแผนนี้ให้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี จำต้องอาศัยประสิทธิภาพของผู้ดำเนินงานเป็นสำคัญ
โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ปกครองนิคม ดังนั้น กรมประชาสงเคราะห์จึงได้จัดให้มีการฝึกอบรมผู้
ปกครองนิคมสร้างตนเองประจำปี พ.ศ. 2506^{๕๖} ขึ้น ในระหว่างวันที่ 18-31 ตุลาคม 2506 ณ
ห้องประชุมฝ่ายการฝึกอบรมข้าราชการของคณะรัฐประศาสนศาสตร์ วัตถุประสงค์ของการฝึก
อบรม^{๕๗} ก็เพื่อปรับปรุงลักษณะความเป็นผู้นำของผู้ปกครองนิคมให้ดียิ่งขึ้น เพื่อให้ผู้ปกครอง
นิคมได้นำวิธีการพัฒนาชุมชนไปปรับใช้กับงานพัฒนานิคมสร้างตนเองให้มากยิ่งขึ้น และเพื่อ
ให้ผู้รับการอบรมได้นำแนวความคิดที่ได้จากการฝึกอบรมและการสัมมนาไปแก้ไขปัญหาในการ
ปฏิบัติงาน ในการนี้ทางกรมประชาสงเคราะห์ได้ขอความร่วมมือจากคณะรัฐประศาสนศาสตร์
ให้ อาจารย์ ปถม ชาญธรรค์ ไปเป็นผู้นำอภิปรายในการประชุมกลุ่ม อาจารย์ ชววิ ฉัตรเนตร
เรื่อง “การประสานงาน” อาจารย์ ดร.อาษา เมฆธรรค์ เรื่อง “การวางแผนงาน” และ
อาจารย์กริช เกตุแก้ว เรื่อง “ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงาน” และเรื่อง “การควบคุม
งาน” มีจำนวนผู้ปกครองนิคมเข้ารับการอบรมทั้งสิ้น 31 คน

ในระหว่างวันที่ 21-29 ตุลาคม และ 4-8 พฤศจิกายน 2506 คณะรัฐประศาสนศาสตร์
ได้จัดให้มีการฝึกอบรมครูผู้ฝึกอบรมของกระทรวงมหาดไทย จำนวน 9 คน ณ ห้องประชุมฝ่าย
การฝึกอบรมข้าราชการของคณะฯ การฝึกอบรมครั้งนี้เป็นผลเนื่องมาจากการที่กระทรวงมหาด

ไทยดำริจะจัดให้มีการสัมมนาพัฒนากรรมการจังหวัด และหัวหน้าส่วนราชการในจังหวัดต่าง ๆ โดยจะได้ดำเนินการฝึกอบรมเป็นรุ่น ๆ ตามกลุ่มจังหวัด การอบรมรุ่นแรก สำหรับ 7 จังหวัด คือ กาฬสินธุ์ นครพนม สกลนคร ศรีสะเกษ หนองคาย อุบลราชธานี และอุดรธานี จะได้เริ่มในเดือนพฤศจิกายน และเนื่องจากการฝึกอบรมนี้ต้องอาศัยข้าราชการส่วนกลางไปดำเนินการอภิปรายเป็นจำนวนมาก ซึ่งคงจะทำให้ไม่สะดวกในการปฏิบัติราชการประจำ กระทรวงมหาดไทยจึงเห็นสมควรที่จะจัดข้าราชการส่วนภูมิภาคซึ่งสามารถทำหน้าที่เป็นผู้ฝึกอบรมได้ให้ความช่วยเหลือในการอภิปราย โดยได้ขอให้คณะรัฐประศาสนศาสตร์ทำการฝึกอบรมข้าราชการส่วนภูมิภาคดังกล่าวขึ้นเป็นครูผู้ฝึกอบรม โดยมีอาจารย์ ชวซ์ ฉัตรเนตร เป็นผู้ดำเนินการฝึกอบรมตามโครงการดังกล่าว

อนึ่ง ขอเรียนให้ท่านผู้อ่านและท่านผู้สนใจในวิชารัฐประศาสนศาสตร์ได้โปรดทราบว่า ขณะนี้กองบรรณาธิการวารสารรัฐประศาสนศาสตร์ กำลังพิจารณาจัดทำวารสารรัฐประศาสนศาสตร์ ฉบับพิเศษรายปี มีละ 1 เล่ม โดยจะเริ่มเล่มที่ 1 ตั้งแต่ปี 2507 นี้เป็นต้นไป ท่านผู้สนใจจะติดตามเพื่อทราบรายละเอียดได้ในวารสาร ๖ เล่มต่อ ๆ ไป

บาทบรรณาธิการ

EDITORIAL

เทศบาลของกระทรวงมหาดไทย

ในมาตราสุดท้ายของพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล หรือพระราชบัญญัติเทศบาล
ทุกฉบับ ตั้งแต่ต้นจนถึงฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน มีบทบัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาด
ไทยเป็นผู้รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อรักษา
การให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินั้น ๆ นอกจากนั้น ยังปรากฏว่า กระทรวงมหาดไทยยังมี
อำนาจจัดตั้งและถอดถอนสภาพเทศบาลโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และมีอำนาจยุบสภาเทศบาล
ตรวจสอบควบคุมกิจการเทศบาล ตลอดจนออกระเบียบและคำสั่งของกระทรวงมหาดไทยแล้ว
แต่กรณี เพื่อให้การบริหารงานเทศบาลเป็นไปตามที่กระทรวงมหาดไทยพิจารณากำหนด กล่าว
ในส่วนของมดดย่อมประจักษ์ชัดว่า กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจอย่างเต็มภาคภูมิที่จะออกคำสั่ง
หรือระเบียบการหรือเสนอแนะให้รัฐบาลตราพระราชกฤษฎีกา เพื่อจัดระเบียบบริหารงานของ
เทศบาลได้เสมอทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับเทคนิคบริหาร การจัดตั้งราชการ การบริหารงานบุคคล
และการบริหารงานคลัง ฯลฯ แทบจะกล่าวได้ว่า ไม่มีช่องว่างหรือช่องโหว่ใด ๆ เลยที่กระทรวง
มหาดไทยจะทำได้ ในรูปของพระราชกฤษฎีกา คำสั่ง และระเบียบการดังกล่าวเพื่อควบคุม
การบริหารงานของเทศบาลในส่วนรวม หรือแม้ในรูปพระราชบัญญัติ

ตามที่กล่าวนี้ เป็นการเสนอข้อเท็จจริงในรูปของอำนาจตามกฎหมายที่กระทรวงมหาด
ไทยมีอยู่ หากพิจารณาในรูปของตัวแทนของกระทรวงมหาดไทยในการควบคุมกิจการเทศบาล
เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ตรวจราชการท้องถิ่น ซึ่งมีสิทธิพลอยู่ต่อการพิจารณากำหนด
นโยบายและการบริหารงานประจำของเทศบาลแล้ว ย่อมจะเห็นได้ชัดยิ่งขึ้นอีกว่า อำนาจของ
กระทรวงมหาดไทยที่มีอยู่เหนือกิจการเทศบาลนั้น เกือบไม่มีเขตจำกัด เว้นแต่การที่กระทรวง
มหาดไทยจะตั้งข้าราชการของกระทรวงมหาดไทยเข้ารับผิดชอบบริหารงานเทศบาลเดี๋ยงเท่านั้น
แต่ความจริงในประการหลังนี้ ก็ปรากฏว่า มีคำสั่งคณะปฏิวัติให้กระทรวงมหาดไทยทำได้ใน

บางกรณีเพิ่มขึ้นได้อีกประการหนึ่งแล้ว จึงปรากฏว่า ในขณะนี้เทศบาลที่มีผู้รับผิดชอบควบคุม
ดำเนินงานโดยข้าราชการของกระทรวงมหาดไทยอยู่ถึง 64 แห่ง คงเหลือเทศบาลที่ผู้ควบคุม
รับผิดชอบโดยคนของท้องถิ่นอยู่เพียง 56 แห่งเท่านั้น

ในการดำเนินงานของกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวแล้ว มีข้อที่น่าสังเกตอยู่ประการหนึ่ง
ที่สำคัญ คือ ประชาชนในท้องถิ่นไม่มีโอกาสเลือกหรือเสนอความคิดเห็นว่า ควรจะจัดให้มีการ
ปกครองระบอบเทศบาลในรูปใด แบบไหน จึงจะสมประโยชน์ตรงตามความต้องการของท้องถิ่น
แต่ละแห่ง ท้องถิ่นไม่มีโอกาสเลือกแม้แต่จะเลือกว่าไม่เอา มีโอกาสอยู่ประการเดียว คือ
รับเอาตามที่กระทรวงมหาดไทยหยิบยื่นหรือวางระเบียบการไว้ เมื่อท้องถิ่นต้องรับเอาของที่
หยิบยื่นให้ดังกล่าวแล้ว หากปรากฏว่า นำไปปฏิบัติการไม่ถูกต้องเรียบร้อยเทศบาลก็ถูกดำเนิน
ถูกครหานานาประการ เช่น ไม่มีความสามัคคี สมาชิกสภาเทศบาลแก่งแย่งอำนาจ รับเอาของดี
ไปแต่ไม่รู้จักใช้ แม้กระทั่งในที่สุดถึงกับเห็นกันว่าคนของท้องถิ่นยังไม่เข้าใจซาบซึ้งในการปก
ครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย รวมถึงเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นไม่มีสมรรถภาพ และยังมีอีก
ประการหนึ่ง ซึ่งประมวลเรียกว่าปัญหาของเทศบาล ในทัศนะของข้าราชการและกระทรวง
มหาดไทย แต่ไม่เคยมีผู้ใดหรือครั้งใดเลยที่จะมีผู้ประมวลปัญหาของกระทรวงมหาดไทยว่า เท่า
ที่ได้ทำไปแล้ว ๆ มานี้ กระทรวงมหาดไทยเองก็มีส่วนในปัญหาต่าง ๆ ของเทศบาลอยู่บ้าง
หรือไม่ อย่างไรบ้าง เพราะน่าจะมีความสงสัยกันบ้างว่าเมื่อกระทรวงมหาดไทยควบคุมเทศบาล
อยู่อย่างใกล้ชิดและเข้มงวดมากถึงเพียงนี้แล้ว เป็นเพราะเหตุใดเทศบาลจึงไม่เรียบร้อยไม่ได้

ความไม่เรียบร้อยราบรื่นในวงการเทศบาลเป็นมูลเหตุให้เกิดความคิดในการแก้ไขปรับปรุง
ปฏิรูปกิจการเทศบาลอย่างชานาใหญ่ ถึงขนาดรื้อของเก่าหรือเทศบาลแบบเก่าทิ้งไป และจะใช้
เทศบาลแบบใหม่ซึ่งเรียกว่า สภาเทศบาลและผู้จัดการ (council-manager form) มาใช้แทน ความ
จริงเทศบาลแบบสภาเทศบาลและผู้จัดการนี้ได้เคยมีการพิจารณามาแล้วอย่างน้อย 2 ครั้งว่า จะ
เป็นการสมควรใช้เทศบาลแบบนี้ในประเทศไทยหรือไม่ เฉพาะอย่างยิ่ง ในการประชุมผู้ว่าราชการ
จังหวัดทั่วราชอาณาจักร ที่ประชุมเห็นควรให้ใช้ และในการประชุมนายกเทศมนตรีทั่วราชอาณาจักร
ซึ่งที่ประชุมไม่เห็นควรใช้ ฉะนั้น ย่อมกล่าวได้ว่า จุดเริ่มต้นของการต่อสู้เพื่ออำนาจ

ทางการเมืองระหว่างรัฐบาลกับเทศบาล หรือจะกล่าวอย่างแคบ คือ ระหว่างกรุงเทพมหานคร วิทยกับเทศบาล ได้เกิดขึ้นแล้วในกรณีนี้ตั้งแต่บัดนี้ ยิ่งกว่านั้น หากพิจารณาเปรียบเทียบ มิติทางที่ประชุมผู้ว่าราชการจังหวัดและที่ประชุมนายกเทศมนตรีทั่วราชอาณาจักรก็จะพอทราบ ได้ทันทีว่า แนวโน้มของการกระจายอำนาจทางการเมืองในเมืองไทยในรูปเทศบาลจะเป็นอย่างไรต่อไป แบบของเทศบาลจะเป็นไปในรูปไหน หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เทศบาลจะต้อง เป็นผู้จำนนต่ออำนาจทางการเมืองของรัฐบาลโดยมีต้อยต้งด้วย ความจริงข้อนี้ย่อมพิสูจน์ตัวเอง จากความดำริของกรุงเทพมหานครที่จะปรับปรุงกิจการเทศบาลโดยนำเทศบาลแบบสภาเทศบาลและผู้จัดการเข้ามาใช้แทนของเก่า ดังที่เห็นได้จากข่าวและการให้สัมภาษณ์ของข้าราชการ ชั้นผู้ใหญ่ในระดับผู้ควบคุมนโยบายของกรุงเทพมหานครไทย ซึ่งเป็นที่ทราบอยู่โดยทั่วไปแล้ว

ปัญหาที่น่าคิดจึงมีต่อไปอีกว่า เทศบาลแบบที่จะนำมาใช้ใหม่นี้จะแก้ปัญหามหาเขตได้อย่างไร จึงน่าจะได้ใคร่ครวญด้วยความถี่ถ้วนรอบคอบ ในกรณีนี้กล่าวได้ว่ายังไม่มีผลงาน วิจัยอย่างถูกต้องแท้จริงที่เปิดเผยให้ทราบทั่วกัน ปัญหาของการเทศบาลที่พูดกันเป็นแต่เพียงการใช้ประสบการณ์ การคิดว่าจะแก้ปัญหาก็เป็นการคิดโดยใช้ประสบการณ์ และเป็นประสบการณ์ของผู้ที่อยู่ในวงอันจำกัด คือ ข้าราชการของกรุงเทพมหานครไทย ฉะนั้น ในบทบรรณาธิการนี้จึงขอเสนอทัศนะของบุคคลภายนอกวงการเทศบาลและกรุงเทพมหานครไทย เพื่อประกอบการพิจารณา ด้วยเข้าใจว่าคงจะอำนวยความสะดวกอยู่บ้างตามสมควร โดยจะได้พิจารณาเป็นลำดับหัวข้อดังต่อไปนี้

1. การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล

เมื่อเปรียบเทียบการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลของเทศบาลแบบสภาเทศบาลกับผู้จัดการ และการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลของไทยที่มีได้ถือพรรคการเมืองให้ประชาชนเลือก และเป็นการเลือกตั้งโดยแบ่งเขตแล้ว จะเห็นว่า ปัญหาเกี่ยวกับการที่จะนำเทศบาลแบบสภาเทศบาลกับผู้จัดการเข้ามาใช้ในเรื่องนี้มีอยู่ไม่น้อยมาก ปัญหาเท่าที่พอจะทราบได้ในขณะนี้จะมีอยู่เฉพาะผู้ที่ใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งว่า จะให้มีจำนวนร้อยละในอัตราสูงชันกว่าที่ผ่านมาแล้วได้เพียงใด เพราะเรื่องนี้มีมีความสำคัญมาก ทั้งในลักษณะการปกครองตนเองตามระบอบเทศบาล

และการแสดงออกซึ่งเจตจำนงของท้องถิ่นตามเสียงข้างมากในขั้นที่จะให้เทศบาลอำนวยความสะดวกหรือจัดให้มีโครงการเพื่อความผาสุกของประชาชนในท้องถิ่น ดังจะได้กล่าวเพิ่มเติมต่อไปในหัวข้อเรื่องสภาเทศบาล ส่วนเรื่องการหาทางน้อมนำชักชวนให้ประชาชนใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งให้มากขึ้นนั้น เป็นคนละเรื่องกับปัญหาที่พิจารณาอยู่ในเรื่องนี้ จึงจะขอไม่กล่าวถึง

2. สภาเทศบาล

สภาเทศบาลในระบบเทศบาลแบบสภาเทศบาลกับผู้จัดการนิยมให้มีจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลแต่น้อย ประมาณ 7-11 คน โดยไม่ถือพรรคการเมือง ไม่มีฝ่ายค้านคอยควบคุมฝ่ายบริหาร (นายกเทศมนตรีและคณะเทศมนตรี) อย่างเทศบาลแบบอื่น ๆ หรือเทศบาลของประเทศไทยที่เคยใช้อยู่ โดยปกตินิยมให้นายกเทศมนตรีทำหน้าที่ประธานสภาเทศบาลด้วยโดยตำแหน่ง สภาเทศบาลมีอำนาจทั้งอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร สำหรับอำนาจนิติบัญญัติสภายังส่งมอบไว้ให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาลเองที่จะตรากฎหมายท้องถิ่น (เทศบัญญัติ) ได้ตามขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ ส่วนอำนาจบริหารสภาจะมอบให้ผู้จัดการเทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบโดยเด็ดขาด สภาเทศบาลจะไปยุ่งย้อม ก้าวก่ายกับการบริหารงานมิได้ การมอบเช่นนี้กระทำในรูปนิติบัญญัติ (legislative delegation) และนิยมให้มีบทกำหนดโทษไว้ด้วยว่า ถ้าสมาชิกสภาเทศบาลเข้าไปยุ่งย้อมก้าวก่ายกับการบริหารงานของผู้จัดการแล้ว อาจมีโทษจำคุก หรือปรับ และต้องขาดจากสมาชิกภาพด้วย

โดยที่สภาเทศบาลมีหน้าที่ในการควบคุมการบริหารงานของผู้จัดการให้เป็นไปตามนโยบายหรือโครงการที่สภาฯ กำหนดไว้ ฉะนั้น สภาเทศบาลจึงมิใช่จะทำการประชุมกันเป็นครั้งคราวเพื่อทำหน้าที่ในทางนิติบัญญัติเท่านั้น แต่จะต้องมีการประชุมกันเป็นการประจำอาทิตย์ละครั้งหรือ 2 อาทิตย์ต่อครั้งก็สุดแต่จะเห็นสมควรเพื่อพิจารณารับทราบ ให้ความเห็นชอบ หรืออนุมัติการที่ผู้จัดการได้ปฏิบัติจัดทำไปแล้ว หรือจะดำเนินการต่อไป ในการควบคุมการบริหารงานของสภาเทศบาลนี้ ผู้จัดการจะต้องเป็นผู้ตอบข้อซักถาม หรือรายงานให้สภาทราบทุกถ้อยกระพริบความ ในหลักการที่ปฏิบัติอยู่ในสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นเจ้าตำราในการริเริ่มจัดให้มีการปกครองตนเองในรูปเทศบาลตามแบบนั้นปรากฏว่า ภาระหน้าที่ของผู้จัดการ

ในกรณีที่มีความสำคัญมากเป็นพิเศษ เพราะถ้าหากว่า เติ่งช้างมากของสภาเกิดไม่ชอบหน้า ไม่เห็นความสามารถของผู้จัดการแล้ว อาจให้ออกจากตำแหน่งได้ เพราะสภาฯ เป็นผู้ตั้งหรือว่าจ้างผู้จัดการ ทั้งนี้ กรณีรายละเอียดจะมีอยู่อย่างไรก็สุดแต่กฎหมายจัดตั้งของเทศบาลเป็นแห่ง ๆ ไป

มีข้อที่น่าสนใจในเรื่องนี้ที่สำคัญ 3 ประการที่สำคัญ คือ ความสัมพันธ์ในหมู่สมาชิกสภาด้วยกันเอง ความสัมพันธ์ระหว่างสภาเทศบาลกับผู้จัดการ และความสัมพันธ์ระหว่างสภาเทศบาลกับกระทรวงมหาดไทย ดังต่อไปนี้

ก. ความสัมพันธ์ในหมู่สมาชิกด้วยกันเอง ถ้ามองอย่างผิวเผิน ก็รู้สึกว่า จะไม่มีอะไรที่น่าเป็นห่วง แต่ถ้ามองถึงพฤติกรรมของสมาชิกสภาเทศบาลในอดีตแล้ว จะเห็นว่าเป็นเรื่องที่ควรคิดแก่ตั้งแต่ในชั้นนี้ กล่าวคือ สภาเทศบาลตามแบบสภาเทศบาลกับผู้จัดการนี้ สมาชิกต้องตระหนักถึงภารกิจของตนเองว่า มีหน้าที่มาร่วมกันคิดว่า จะทำให้เทศบาลแต่ละประชาชนก้าวหน้ามีความผาสุกได้อย่างไร แล้วตัดสินใจเลือกเอาวิธีที่อาจจะมีหลายวิธีโดยการถือเสียงข้างมาก มีใช้จะมีฝ่ายค้าน คอยค้านอยู่เป็นนิจไม่ว่าจะทำอะไรอย่างไร ฉะนั้น ลักษณะการประชุมของสภาเทศบาลแบบนั้นจึงรวบรวนเรื่อยเรื่อยอย่างการประชุมของคณะกรรมการในกรณีทั่วไป มีใช้การประชุมของนักการเมืองจากพรรคต่าง ๆ

ฉะนั้น ความหวังของกระทรวงมหาดไทยที่จะให้เทศบาลเป็นกรบ้าน มีใช้การเมืองก็จะแจ่มใสอยู่มาก ถ้าสมาชิกสภาเทศบาลมีความเข้าใจถูกต้องและตระหนักถึงภาระหน้าที่ของตนเองตามเทศบาลแบบนั้น การต่อสู้ทางการเมืองเพื่อช่วงชิงอำนาจจนทำให้เทศบาลต้องอดแฉะและล้มลุกคลุกคลานนั้นน่าจะลดลงเสียที เพราะเทศบาลแบบนั้นไม่เกี่ยวข้องต่อการเล่นการเมืองในสภา แต่แบบมิได้แก้ไขพฤติกรรมและความคิดนี้ของสมาชิกสภาเทศบาล ฉะนั้น ความหวังที่จะเห็นความรวบรวนในการประชุมสภาเทศบาลตามแบบการประชุมของคณะกรรมการจึงอยู่ที่ความเข้าใจของสมาชิกสภาเทศบาลเป็นประการสำคัญ มิฉะนั้นสภาจะรวมหัวกันเป็นฝ่ายค้านต่อการปฏิบัติงานของผู้จัดการ แทนที่จะเป็นผู้ควบคุมการบริหารในรูปชักรตามให้ผู้จัดการแสดงรายละเอียด แล้วในที่สุดความขัดแย้งระหว่างสภากับผู้จัดการก็จะปรากฏเป็นผลตามมาเป็นที่รอนใจแก่กระทรวงมหาดไทยต่อไปอีก

ข. ความสัมพันธ์ระหว่างสภาเทศบาลกับผู้จัดการ ในกรณีปกติและถือเป็นหลักนิยมที่สำคัญที่สุดหลักหนึ่งในเทศบาลแบบนั้น คือ สภาเป็นผู้แต่งตั้งผู้จัดการ และสภามีอำนาจถอดถอนผู้จัดการจากตำแหน่งได้ ในเรื่องนี้มีรายละเอียดทั้งในด้านคุณพิษใจของสภา และหลักประกันของผู้จัดการที่จะไม่ถูกถอดถอนโดยไม่สมควร แต่จะไม่ขอกล่าวในที่นี้ ประเด็นที่น่าจะพิจารณาในกรณีที่สำคัญ คือ ความขัดแย้งเกี่ยวกับความคิดเห็นในการบริหารงานเทศบาล กล่าวคือ สภาจะเอาอย่างหนึ่ง แต่ผู้จัดการเห็นว่าทำไม่ได้ จึงเสนอให้ทำอีกรูปหนึ่ง ถ้าความคิดเห็นของสภาและผู้จัดการเป็นไปโดยชอบเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของท้องถิ่น ชัยโยติในการแก้ปัญหาความขัดแย้งอาจจะมันได้ง่าย แต่ถ้าฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเห็นแต่ประโยชน์ส่วนตนเป็นที่ตั้ง เป็นที่แน่นอนเหลือเกินว่า ความขัดแย้งกันเช่นนี้จะยุติลงด้วยต้นทุนยากรมาก ยิ่งกว่านั้น จำนวนสมาชิกสภาเทศบาลมีจำนวนน้อย การรวมกลุ่มเพื่อให้เกิดเสียงข้างมากย่อมทำได้ง่าย จึงยิ่งน่าคิดมากขึ้นไปอีกว่าความเข้าใจของสมาชิกสภาเทศบาลดังกล่าวในข้อ ก. นั้น ยังไม่พอ จะต้องปรากฏว่า เป็นสุภาพบุรุษ เป็นผู้มีเกียรติ คือเกียรติและศักดิ์ศรีด้วย สภาเทศบาลหรือสภามันซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนจึงจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ให้สมประโยชน์ของตัวการ คือประชาชน

ค. ความสัมพันธ์ระหว่างสภาเทศบาลกับกระทรวงมหาดไทย ในกรณีนี้จะคิดแต่เพียงว่า กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจที่จะทำ จัดทำ จะออกกฎวางระเบียบอย่างไรก็ได้เพียงเท่านั้น ก็ไม่มีปัญหาอะไรที่จะน่าวิตก แต่ถ้าคิดถึงว่า กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้คิดริเริ่มเทศบาลแบบนั้น จะต้องเป็นเพียงประทับประกอบอยู่ต่อไป ก็เป็นเรื่องหนึ่งที่น่าห่วงใยมาก ทั้งนี้มีเหตุผลอยู่หลายประการ จะขอเสนอเพียงดังต่อไปนี้ คือ

(1) จะมีเหตุผลสนับสนุนให้เชื่อได้อย่างสนิทใจได้อย่างไรว่า การต่อสู้ทางการเมืองระหว่างเทศบาลกับกระทรวงมหาดไทยได้ยุติลงแล้วตั้งแต่วันเริ่มใช้เทศบาลแบบใหม่นี้ เพราะประสบการณ์ในอดีตช่วยยืนยันอยู่แล้วหลายเรื่องหลายกรณี เช่นคนที่ผู้แทนของกระทรวงมหาดไทย (ผู้ว่าราชการจังหวัด) เสนอต่อสภาเพื่อแต่งตั้งตัวบุคคลเป็นนายกเทศมนตรี แต่สภาไม่ยอมให้ความเห็นชอบ และกรณีที่สมาชิกประเภทแต่งตั้งโดยกระทรวงมหาดไทย กลับไปออกเสียงสนับสนุนฝ่ายค้าน หรือตั้งตัวเป็นฝ่ายค้าน เป็นการผิดจากความประสงค์ของ

กระทรวงมหาดไทยอย่างชัดแจ้ง แล้วจะหวังอย่างมั่นใจได้อย่างไรว่า ความร่วมมือระหว่าง กระทรวงมหาดไทยกับสมาชิกสภาเทศบาลจะเป็นไปด้วยดีเสมอ ฉะนั้น การที่สมาชิกสภาเทศบาล คิดและทำนั้น นอกจากอาจจะขัดแย้งกับความคิดเห็นของผู้จัดการแล้ว โดยปกติก็น่าจะยุติลงโดย เสียงข้างมากของสภาเทศบาลเป็นเสียงชี้ขาด แต่ทางปฏิบัติจะเป็นดังกล่าวนี้หรือไม่ เพราะ เทศบาลในบ้านเราจะต้องมีการตรวจสอบควบคุมกันตามลำดับชั้นตั้งแต่นายอำเภอ ผู้ว่าราชการ จังหวัดจนถึงกระทรวงมหาดไทยแล้วแต่กรณีเสมอ ซ่อนจำเป็นต้องพิจารณาด้วยความรอบคอบ ต่อไป

(๒) โดยที่ผู้จัดการเทศบาลจะต้องเป็นคนของกระทรวงมหาดไทย มิใช่ของสภา เทศบาลโดยแท้ดังที่ปฏิบัติอยู่ในสหรัฐอเมริกา เพราะระบบการบริหารงานบุคคลสำหรับพนักงาน เทศบาลหรือข้าราชการท้องถิ่นจะต้องเป็นไปตามแบบที่มีอยู่ในปัจจุบันนี้ประการหนึ่ง และนอกจากนั้นยังเป็นที่คาดหมายได้อีกประการหนึ่งว่า กระทรวงมหาดไทยหรือกรมการพนักงาน เทศบาล (ก.ท.) คงจะยังไม่ปลงใจที่จะกระจายอำนาจในเรื่องนี้ให้แก่สภาเทศบาลอย่าง เต็มรูปตามแบบของเทศบาลแบบอื่น ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะยังไม่อาจที่จะมั่นใจได้ว่า สภาเทศบาล จะทำหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องนี้ได้ดีพอ รูปของหน้าที่ความรับผิดชอบในการควบคุมการบริหาร งานบุคคลของเทศบาลก็ยังคงมีลำดับชั้นต่างๆ เช่น อ.ก.ท. เทศบาล อ.ก.ท. จังหวัด และ ก.ท. ดังที่มีอยู่ในขณะนี้ เว้นแต่ตัวผู้จัดการเทศบาลเท่านั้นที่อาจมีหวังได้เป็นประธาน อ.ก.ท. เทศบาล ในเทศบาลแบบใหม่แทนนายกเทศมนตรีซึ่งเป็นประธาน อ.ก.ท. เทศบาลในปัจจุบัน ฉะนั้น ย่อม จะวิเคราะห์ได้ว่า ปัญหาในข้อ ค. (1) จะยังเป็นปัญหายิ่งขึ้นถ้าผู้จัดการไม่นำพาต่อสภาเทศ บาล หากแต่ถือตนว่าเป็นคนของกระทรวงมหาดไทย เรื่องนี้จะแก้ไขได้เพียงใดหรือไม่นี้ย่อม แล้วแต่ระเบียบการบริหาร ซึ่งจะต้องกำหนดรายละเอียดในเรื่องนี้ไว้อย่างละเอียดถี่ถ้วนรอบ คอบ เพราะถ้ากำหนดระเบียบไว้ไม่ดี อาจเกิดปัญหาประวัติศาสตร์ซ้ำรอย คือ สภาเทศบาล ไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปีที่ผู้จัดการเทศบาลเสนอ ความหวังที่จะ ไม่ให้มีการเล่นการเมือง หรือต่อสู้กันทางการเมืองในสภาเทศบาลแบบนักการเมืองท้องถิ่นก็จะ เป็นอันสูญสลาย

3. นายกเทศมนตรี

ฐานะตำแหน่งของนายกเทศมนตรีในเทศบาลแบบผู้จัดการกับสภา^๓นี้ กล่าวได้ว่าแตกต่างจากฐานะตำแหน่งของนายกเทศมนตรีตามกฎหมายเทศบาลที่ใช้อยู่ในปัจจุบันมาก นายกเทศมนตรีจะมีใช้หัวหน้าฝ่ายบริหารของเทศบาล จึงไม่ต้องการเสียงข้างมากจากสภาเทศบาลเพื่อสนับสนุนการดำเนินนโยบายบริหารใดๆทั้งสิ้น หน้าที่ที่สำคัญอันจะพึงต้องทำคือ ทำหน้าที่เป็นประธานสภาเทศบาล เป็นตัวแทนของเทศบาลในการรับรองแขกเมือง และทำหน้าที่ในฐานะตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นเกี่ยวกับภารกิจที่จะนำเอาข้อคิดเห็นและความต้องการของประชาชนส่วนรวมในท้องถิ่นมาเป็นแนวกำหนดนโยบายของสภาเทศบาลเพื่อมอบให้ผู้จัดการเทศบาลรับไปบริหารให้บรรลุผลตามนโยบาย

การที่นายกเทศมนตรีจะต้องทำหน้าที่ประธานสภาเทศบาลและเป็นตัวแทนของประชาชนดังกล่าวข้างต้นนั้น จึงเห็นกันว่า ควรจัดระเบียบวิธีการเลือกตั้ง โดยการแบ่งเขต(election by ward) ดำเนินการของสมาชิกสภาเทศบาลโดยทั่วไป เพื่อให้ได้ตัวแทนที่แท้จริงในอันที่จะได้ทราบความต้องการของแต่ละเขตรวมทั้งความต้องการของชนกลุ่มน้อยต่างๆด้วย ส่วนการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีนั้นควรให้เป็นการเลือกตั้งแบบรวมเขต (election by large) เพื่อให้ได้ตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่น โดยส่วนรวม ถ้าสามารถจัดดำเนินการได้โดยนัยดังกล่าวนี้ ประกอบกับบุคลิกภาพของนายกเทศมนตรีเป็นส่วนตัวแล้ว ความหวังที่จะได้เห็นการวางรูปและพิจารณา กำหนดนโยบายของเทศบาล เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ก็ย่อมจะมีผลจริงจางแน่นอนได้เช่นกัน

4. ผู้จัดการเทศบาล

บุคคลที่มีบทบาทอย่างสำคัญในการบริหารงานเทศบาลแบบใหม่นี้ คือ ผู้จัดการเทศบาล ซึ่งจะต้องทำหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงต่อสภาเทศบาล ในอันที่จะควบคุมบังคับบัญชา ให้การบริหารงานของเทศบาลตามนโยบาย และโครงการที่สภาเทศบาลได้พิจารณากำหนดขึ้นไว้แล้วนั้นให้บรรลุผลโดยมีประสิทธิภาพที่สุด ให้บังเกิดความพึงพอใจแก่สมาชิกสภาเทศบาล และประชาชนโดยทั่วไป เพราะในหลักการตามที่กล่าวแล้วข้างต้นว่า ถ้าสภาเทศบาลพิจารณาเห็นว่า

ผู้จัดการไม่มีสมรรถภาพก็จะประชุมมีมติให้ออกหรือให้เลิกจ้างเสียได้ แต่ผู้จัดการเทศบาลแบบสภาเทศบาลและผู้จัดการที่จะนำมาใช้ในประเทศไทยในอนาคตนั้น มีเหตุผลที่จะเชื่อได้ว่าผู้จัดการจะต้องเป็นคนของกระทรวงมหาดไทย จะเป็นในรูปกระทรวงมหาดไทยให้ความคุ้มครองโดยคณะกรรมการพนักงานเทศบาล คือ ก.ท. หรือ อ.ก.ท. หรือจะเป็นในรูปข้าราชการที่กระทรวงมหาดไทยส่งไปปฏิบัติหน้าที่ผู้จัดการเทศบาลก็ตาม ฐานะของผู้จัดการเทศบาลในเทศบาลแบบใหม่หรือระเทศบาลใหม่จะแตกต่างจากผู้จัดการหรือ city manager ตามแบบที่แท้จริงอยู่มาก กล่าวคือ ในแบบที่แท้จริงนี้ ผู้จัดการเป็นคนของสภาเทศบาล ฉะนั้น สมรรถภาพในการปฏิบัติเป็นอย่างไร จะมีสภาเทศบาลและประชาชนของท้องถิ่นเป็นผู้ตัดสิน และจะมีสมาคมวิชาชีพโดยเฉพาะ คือ สมาคมผู้จัดการเทศบาลทำหน้าที่ช่วยเหลืออยู่หลายเรื่องหลายกรณี เมื่อออกจากงานจากเทศบาลแห่งหนึ่งก็จะมีสมาคมเป็นผู้ช่วยเหลือให้ได้มีงานทำในเทศบาลแห่งอื่นได้ แต่ในกรณีของประเทศไทย ผู้จัดการเทศบาลจะต้องเป็นทั้งคนของสภาเทศบาลและกระทรวงมหาดไทย ตัวผู้จัดการเทศบาลจะอยู่ในฐานะลำบาก ถ้าความเห็นของกระทรวงมหาดไทยหรือผู้ว่าราชการจังหวัดขัดกันกับความเห็นของสภาเทศบาล ฉะนั้น ผู้จัดการเทศบาลจึงจะกลายเป็นบุคคลสำคัญที่จะประสานนโยบาย และความเห็นระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับสภาเทศบาล ในกรณีนี้มิใช่จะกระทำได้ง่ายนัก เพราะความรู้สึกของฝ่ายข้าราชการที่มีอยู่ต่อพนักงานเทศบาลและสภาเทศบาลนั้น อาจไม่เปิดช่องให้มีการประสานกันในเรื่องนี้ได้ หากแต่จะต้องให้เป็นไปตามที่ฝ่ายข้าราชการพึงประสงค์ หากบังเอิญเป็นเช่นนั้น ก็จะปรากฏว่ามีใช้แต่ผู้จัดการเทศบาลเท่านั้นที่จะตกอยู่ในฐานะลำบากเพราะจะถูกทุกทั้งกระทรวงมหาดไทยและตัวแทนของกระทรวงมหาดไทย คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด และจะโดนกระหนาบโดยสภาเทศบาล ถ้าหากปรากฏว่าการเลื่อนขึ้นเลื่อนเงินเดือนเฉพาะของผู้จัดการเทศบาลมอบให้สภาเทศบาลเป็นผู้อนุมัติด้วย เพื่ออนุมัติให้เข้าแบบสภาเทศบาลและผู้จัดการตามสมควรด้วยแล้ว ความอดทนในวงการเทศบาลอันจะเกิดขึ้นจาก 3 ฝ่าย คือ กระทรวงมหาดไทย (ผู้ว่าราชการจังหวัด) สภาเทศบาล และผู้จัดการเทศบาล จะเป็นเรื่องเดือดเนื้อร้อนใจต่อไปอีก จำเป็นต้องมีระเบียบปฏิบัติในเรื่องเหล่านี้ไว้รัดกุม

ในประการที่สำคัญที่สุดอีกประการหนึ่ง คือ ฐานะตำแหน่งของผู้จัดการเทศบาลในเทศบาลแบบใหม่จะสูงส่งกว่าฐานะตำแหน่งของปลัดเทศบาลในปัจจุบันมาก ผู้จัดการเทศบาลจะมีผู้ช่วยนายกเทศมนตรีควบคุมงานประจำต่อไปอีกแล้ว แต่จะต้องเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของเทศบาล เป็นทั้งหัวหน้าสูงสุดในฝ่ายบริหารงานในเทศบาลนั้น ทั้งในด้านหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการควบคุมพนักงานเทศบาล และหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการควบคุมงานให้ได้ผลงานอย่างมีประสิทธิภาพ ฉะนั้น การจัดเตรียมตัวบุคคลให้เข้าทำงานที่จะมีมาใหม่โดยการฝึกอบรมควรจะเริ่มตั้งแต่นี้แล้ว หากว่ากระทรวงมหาดไทยมีเจตจำนงที่จะนำเทศบาลแบบใหม่เข้ามาใช้

มีปัญหาคืออีกประการหนึ่งที่นับว่าสำคัญมาก กระทรวงมหาดไทยจะคิดมาก่อนหรือไม่ก็ตาม ปัญหานี้คือ จะพิจารณากำหนดอัตราตำแหน่งเงินเดือนของผู้จัดการเทศบาลอย่างไร จะถือเกณฑ์รายได้ของเทศบาลอย่างไรเป็นเกณฑ์คำนวณเงินเดือน (ค่าบวดยการ) ของนายกเทศมนตรี หรือจะถือเกณฑ์ตามขั้นของพนักงานเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบพนักงานเทศบาลอย่างไรเป็นอยู่ในปัจจุบัน ปัญหานี้ถ้ามิได้รับการพิจารณาดำเนินการแล้ว จะก่อให้เกิดปัญหาทางใจที่ว่า ไม่มีใครคิดจะดำรงตำแหน่งผู้จัดการเทศบาล ในที่สุดงานของเทศบาลก็จะมีแต่ทรงและทรุด ตัวอย่างเช่น เทศบาลบางแห่งในปัจจุบัน นายกเทศมนตรีได้รับเงินเดือนหรือเงินค่าบวดยการเดือนละ 7,200 บาท โดยถือเกณฑ์รายได้ของเทศบาล เมื่อได้เปลี่ยนเป็นเทศบาลแบบสภาเทศบาลกับผู้จัดการแล้ว ผู้จัดการจะเข้าทำหน้าที่รับผิดชอบงานของนายกเทศมนตรีซึ่งทำหน้าที่รับผิดชอบอยู่ในขณะนี้ทั้งหมด เงินแต่งงานบางอย่างในหน้าที่ของนายกเทศมนตรีในแบบสภาเทศบาลกับผู้จัดการดังกล่าวแล้วข้างต้น ในกรณีเช่นนี้ผู้จัดการควรได้รับเงินเดือนเดือนละเท่าใด ถ้าจะกำหนดให้ได้ต่ำกว่า 7,200 บาท ก็จะเป็นเรื่องน่าฉงน และจะใช้หลักวิชาการบริหารงานบุคคลในข้อใดมาอ้างอิงก็ไม่ได้แน่ เพราะปริมาณและคุณภาพของงานที่จะมอบให้ผู้จัดการเทศบาลทำหน้าที่รับผิดชอบนั้น ก็คือ ปริมาณและคุณภาพของนายกเทศมนตรีเดิมนั่นเอง ถ้าจะกำหนดให้ได้ 7,200 บาท ก็ย่อมเป็นการแน่นอนเหลือเกินว่า ข้าราชการของกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงอื่น ๆ จะวิ่งเต้นขอเป็นผู้จัดการเทศบาลกันจนอาจรับไม่ไหว แต่จะทำ

ไม่ได้โดยสะดวกเพราะจะติดกับการกำหนดอัตราเงินเดือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบพนักงานเทศบาล และจะเป็นปัญหาในเรื่องบำเหน็จบำนาญพนักงานเทศบาลต่อไปอีกเรื่องหนึ่ง นับว่าเป็นปัญหาที่น่าจะคิดหาทางแก้ไขเสียแต่บัดนี้ ทั้งในแง่เหตุผล ความเป็นธรรม และความเหมาะสม มิฉะนั้นจะหวังประสิทธิภาพของงานจากเทศบาลแบบใหม่นี้ไม่ได้โดยแท้ ขอได้โปรดระลึกว่า ปัญหาข้อนี้เป็นเรื่องหรือหลักการที่สำคัญที่สุดของเทศบาลแบบสภาเทศบาลกับผู้จัดการ เท่าที่เทศบาลแบบนี้ประสบผลสำเร็จ งานที่จะมีประสิทธิภาพสูงจนเป็นที่นิยมกว้างขวางยิ่งขึ้นเป็นลำดับนั้น เป็นเพราะได้คนที่มีฝีมือเข้าดำรงตำแหน่งผู้จัดการเทศบาล และเงินเดือนมาก ซึ่งเป็นมูลเหตุให้ผู้นั้นมีความรู้ความสามารถกระตือรือร้นที่จะเป็นผู้จัดการเทศบาล จนกระทั่งในปัจจุบันนี้มีความสำคัญถึงกับเป็นวิชาชีพที่จะต้องศึกษาในชั้นปริญญาโทของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ในสหรัฐอเมริกา

ปัญหาเกี่ยวกับการที่จะนำเทศบาลแบบสภาเทศบาลกับผู้จัดการเข้ามาใช้ในประเทศไทย ยังมีอีกมาก เช่น ปัญหาการคลัง พนักงานเทศบาล และการบริหารงานของเทศบาล ฯลฯ แต่หน้ากระดาษจำกัดจึงขอยุติได้เพียงนี้ก่อน

สรุป กาญจนประกร

บรรณาธิการ