

แบบบันดาลและวิจารณ์ทบทั้งสอง

Harold F. Alderfer, *Public Administration in Newer Nations*. (New York: Frederick A. Praeger, Publishers, 1967), 206 pp.

นั้นคงแก่วิชาชีวรัฐประศาสนศาสตร์ได้ถูกยามเป็นวิชาที่สำคัญและแข็งแกร่งที่สุดในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ทั่วโลก ก็ปรากฏว่าได้มีนักวิชาการหลายท่านได้เขียนคำว่าเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์ไว้หลายเล่มด้วยกัน เริ่มตั้งแต่หนังสือ *The Study of Public Administration* ของ Woodrow Wilson ซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่าเป็นหนังสือเล่มแรกอันเป็นจุดเริ่มต้นของการศึกษาวิชาชีวรัฐประศาสนศาสตร์ ต่อจากนั้นก็มีศาสตราจารย์ทางรัฐประศาสนศาสตร์อีกหลายท่านที่เขียนคำว่าเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์ซึ่งอีกหลายเล่ม เช่น Leonard D. White เขียนคำว่า *Introduction to Public Administration*, Dwight Waldo แต่งคำว่าเรื่อง *The Study of Public Administration*, Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg & Victor A. Thompson รวมกันเขียนหนังสือชื่อว่า *Public Administration* เช่นเดียวกับ Pfiffner & Presthus ซึ่งร่วมเขียนหนังสือชื่อว่า *Public Administration* เช่นกัน นายจากนั้นก็มี John J. Corson & Joseph P. Harris รวมกันเขียนหนังสือเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์ให้ชื่อ *Public Administration in Modern Society* และเมื่อไม่นานมานี้ Felix A. Nigro ได้เขียนคำว่าเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์เรื่อง *Modern Public Administration* หนังสือต่าง ๆ คั้งกันวนไปอยู่ก็จะกล่าวถึงหลักรัฐประศาสนศาสตร์หรือหลักการบริหารทั่วไป และบางเล่มก็เน้นหนักถึงหลักการบริหารงานในประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นส่วนใหญ่

สำหรับหนังสือเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์ที่ควรได้รับความสนใจอีกเล่มหนึ่งนอกเหนือจากหนังสือคั้งกล่าวข้างต้นก็คือ หนังสือ *Public Administration in Newer Nations* ซึ่งเขียนโดย Harold F. Alderfer ศาสตราจารย์ทางรัฐศาสตร์ และผู้อำนวยการสถาบันการปกครองอาฟริกันแห่งมหาวิทยาลัยลินคอล์น เพนซิลเวเนีย และปัจจุบันเป็นศาสตราจารย์กิตติมศักดิ์ (Professor Emeritus) ทางรัฐศาสตร์ แห่งมหาวิทยาลัยเพนซิลเวเนีย

หนังสือเล่มนี้เป็นหนังสือที่กะทัดรัดไม่หนาแน่นเกินไป (206 หน้า) ข้อคิดของหนังสือเล่มนี้ซึ่งนับว่าแตกต่างจากหนังสือ *Public Administration* อื่น ๆ ก็ตรงที่ว่าผู้เขียนให้พิมพ์ข้อมูลโดยปกปญหาเกี่ยวกับการบริหารของประเทศไทย ฯ หลายประเทศในกลุ่มประเทศอาคันดามิเชีย

กลุ่มประเทศไทยฯ กลุ่มประเทศไทยวันออกกลาง กลุ่มประเทศไทยรับ กลุ่มประเทศไทยคอมมิว-
นิสต์และกลุ่มประเทศไทยเชื้อสายเนย์และครัวน้อยออกไกล รวมไว้ในเล่มเดียวกัน

หนังสือเล่มนี้แบ่งออกเป็น 8 บท บทแรกกล่าวถึงลักษณะรูปการปกครองของประเทศไทย
ทั่วๆ ทั้งกล่าว เพื่อเป็นพื้นฐานให้ผู้อ่านได้เข้าใจรูปแบบการปกครองของกลุ่มประเทศไทยทั่วๆ

ในบทที่สอง กล่าวถึงรูปลักษณะองค์กรบริหารของประเทศไทยทั่วๆ โดยวิเคราะห์ให้เห็น
ว่า ประเทศไทยทั่วๆ ดังกล่าวมักจะจัดรูปแบบการบริหารราชการในลักษณะที่คล้ายคลึงกันคือ^๑
ประกอบด้วย (1) หัวหน้าฝ่ายบริหาร (Chief Executive) ซึ่งอาจจะเป็นประธานเจ้าหน้าที่ ผู้ต้องรับ
นายกรัฐมนตรี หรือหัวหน้าพรรคการเมือง (2) หัวหน้าหน่วยราชการ (Top Management) เช่น^๒
ปลัดกระทรวง อธิบดี ผู้อำนวยการกอง เป็นต้น (3) กระทรวงทบวงกรมทั่วๆ (Regular
Departments) (4) หน่วยงานเกี่ยวกับการซึ่งปฏิบัติงานเฉพาะอย่าง (Semi-autonomous Govern-
ment Agencies) (5) หน่วยงานย่อย (Subordinate Units) เช่น กอง แผนก เป็นต้น
(6) ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน (Rank and File of the Personnel) นอกจากนี้ผู้เขียน
ยังได้กล่าวถึงปัญหาทั่วๆ เกี่ยวกับการบริหารของกลุ่มประเทศไทยทั่วๆ อีกด้วยประเทศไทย ซึ่งจะ^๓
ให้ข้อมูลมาพิจารณาในรายละเอียดต่อไป

ในบทที่สาม ผู้เขียนໄก้แยกแยกอธิบายความหมายของหลักการแบ่งอำนาจ (Decen-
tralization) และการกระจายอำนาจ (Decentralization) และรูปแบบซึ่งกลุ่มประเทศไทยทั่วๆ ใช้อยู่^๔
ในตอนท้ายของบทนี้ ผู้เขียนได้นำเอาข้อเสนอแนะของสหประชาชาติเกี่ยวกับการแบ่งระดับชั้น^๕
ของการปกครองท้องถิ่นมาประกอบการพิจารณาด้วย

ในบทที่สี่ ผู้เขียนได้อธิบายถึงหลักสำคัญเกี่ยวกับการบริหารงาน (Administrative
Dynamics) ซึ่งในหัวคนละกองผู้เขียนเห็นว่าการบริหารงานควรประกอบด้วย หลักความคิด
สร้างสรรค์ (creativity) ภาวะผู้นำ (Leadership) การวางแผน (Planning) การร่วมมือ^๖
ประสานงาน (Coordination) การควบคุมงาน (Control) และการประเมินผลงาน (Evaluation)

บทที่ห้า เป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล (Personnel Administration) ซึ่งผู้^๗
เขียนได้แยกแยกอธิบายหลักการทั่วๆ เกี่ยวกับการจำแนกชั้นและตำแหน่ง (Classification of
Position) การคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน (Selection) การประเมินผลปฏิบัติงาน (Service
Rating) และการฝึกอบรม (Training) โดยผู้เขียนได้ยกตัวอย่างประเทศไทยทั่วๆ หลายประเทศ
ประกอบการพิจารณาด้วย

บทที่หก ได้แก่ ล่าสุดถึงปัจจุบันทั่วๆ ไป ที่เกี่ยวกับการบริหารงานคลัง (Financial Administration) ของประเทศไทย โดยเน้นความสำคัญในเรื่องการภาษีอากร การลงบประมาณ ในตอนท้ายของบทได้กล่าวถึงการควบคุมการบริหารงานคลังของประเทศไทยไว้ด้วย

บทที่เจ็ด เป็นเรื่องที่ผู้เขียนได้คัดขึ้นให้ทราบถึงความสำคัญเกี่ยวกับหลักการจัดทั้งค์การรวมทั้งให้ข้อคิดและข้อเสนอแนะบางประการที่เป็นประโยชน์ เกี่ยวกับการปรับปรุงองค์การและหน่วยงานทั่วๆ ไปในตอนท้ายของบท

ผู้เขียนได้กล่าวสรุปในบทสุดท้ายว่า วิชาชีพประจำศาสตร์ในปัจจุบันได้ถูกยามาเป็นวิชาชีพเฉพาะสาขาแขนงหนึ่ง (Specialized Profession) ใน การบริหารราชการในปัจจุบัน โดยได้มีการนำเอาหลักการบริหารงานทั่วๆ ไป เช่น การบริหารงานบุคคล การจัดองค์การและการลงประมูลงานทั่วๆ ไปใช้ในการบริหารงานทั่วๆ มากขึ้น

ข้อที่ควรสนใจเป็นพิเศษในหนังสือเล่มนี้ก็คือ ผู้เขียนได้ซึ่งให้เห็นว่าปัจจุบันการบริหารที่ประเทศไทยทั่วๆ ประสมอยู่เหมือนๆ กัน ได้แก่ ตัวผู้บริหารงาน หรือหัวหน้างานในระดับ top management กล่าวก็คือ ผู้บริหารงานเป็นจำนวนมากที่ใช้เวลาส่วนใหญ่อยู่กับงานที่ปฏิบัติเป็นประจำมากกว่าที่จะศึกษานโยบายหรือโครงการใหม่ๆ ปัจจุบันที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ประเทศไทย ทั่วๆ ประสมอยู่ก็คือการที่บริการทั่วๆ ที่จะสนองทุกประชานมีเพิ่มมากขึ้น แต่ตัวผู้บริหารงานที่มีความรู้ความสามารถลดลงตามประมวลในการดำเนินงานเพื่อสนองบริการแก่ประชาชนมีอยู่อย่างจำกัด นอกจากนี้ประเทศไทยทั่วๆ ส่วนใหญ่มักจะมีการรวมอำนาจในการบังคับบัญชาและภาระบุคุณไว้ในส่วนกลางมากเกินไป รวมทั้งการขาดหน่วยงานที่ทำหน้าที่ทางวิชาการ (Staff Organization) ปัจจุบันที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ เมื่อมีการศึกษาเริ่มงานใหม่หรือกิจกรรมใหม่ๆ มักจะพยายามคิดจัดตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้น มากกว่าที่จะศึกษาเริ่มงานใหม่หรือกิจกรรมใหม่นี้เข้ากับงานของหน่วยงานเดิมที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน อนึ่ง มักจะปะกักภูมิประเทศอยู่เสมอว่า การวางแผนส่วนใหญ่เพื่อพัฒนาประเทศไทยมุ่งกระทำการที่มีอยู่ในเมืองหลวงมากกว่าในชนบท ยังเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้สภาพชนบทเจริญน้อยกว่าในเมืองหลวง ในด้านทั่วไปราชการและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่เป็นที่ประทับใจในประเทศไทย ว่า ข้าราชการส่วนใหญ่ได้รับเงินเดือนน้อย และจำนวนข้าราชการและเจ้าหน้าที่ไปคับครองอยู่ในระดับที่มากเกินไป นอกจากนั้นประเทศไทยทั่วๆ ส่วนใหญ่ยังไม่มีการจัดระบบการจำแนกชั้นและทำแท่ง (Position Classification) แต่อย่างใด

อย่างไรก็ตามหนังสือเล่มนี้จะกล่าวถึงประเทศไทยเป็นส่วนน้อย แต่ก็เป็นที่ทราบทั่วโลกกันโดยทั่วไปแล้วว่า ปัจจุบันทั่วๆ ตั้งก่อตัวมีอยู่ในประเทศไทยเช่นกัน ไทยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจุบัน

เรื่องการทำงานซื้อข้อนกันในหน่วยราชการต่าง ๆ หลายหน่วย อันเป็นผลเนื่องมาจากการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้นมาซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก บัญชาเรื่องผู้บุริหารงานให้เวลาส่วนใหญ่คู่กันงานประจำวันและงานประชุมต่าง ๆ มากเกินไป จนไม่มีเวลาที่จะคิดวางแผนนโยบายและโครงการใหม่ ๆ อันเป็นปัญหาที่ปรากฏอยู่ในวงราชการทั่วไป อย่างไรก็มีปัญหามากอย่างที่ผู้เขียนนับยกจากประเทศไทยกำลังเริ่มน้ำหนักในปัจจุบันนี้ ประเทศไทยกำลังเริ่มจัดให้มีการใช้ระบบการจำแนกชนิดและคำแนะนำในกรมต่างๆ บางกรม การจัดให้มีการวางแผนพัฒนาธุรกิจจังหวัดซึ่งบ้านบ้านกำลังเริ่มขึ้นในจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นภาคแรก โดยมีวัตถุประสงค์ให้จังหวัดต่าง ๆ วางแผนพัฒนาต่าง ๆ ตามความต้องการของประชาชนในจังหวัด และเพื่อกระจายความเจริญจากกรุงเทพฯ สู่เมืองและชนบทให้มากขึ้น

กล่าวโดยสรุปแล้ว หนังสือเล่มนี้เป็นหนังสือที่ดีและมีคุณค่าอย่างยิ่งสำหรับผู้ที่สนใจในวิชาชีวประศาสนศาสตร์และนักบริหารทั่ว ๆ ไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งหนังสือเล่มนี้เป็นผลงานที่ผู้เขียนได้ใช้เวลาหลายปีในการศึกษาและการกันคว้าจากเอกสารต่าง ๆ หลาย部門 ซึ่งปรากฏอยู่ในบรรณานุกรมในตอนท้ายของหนังสือเล่มนี้ ประกอบกับประสบการณ์ที่ผู้เขียนได้รับมาอย่างกว้างขวางทั้งในสมรัฐอเมริกา และประเทศไทยต่าง ๆ หลายประเทศ ผู้เขียนได้ใช้ภาษาเชิงง่าย ๆ และเขียนจากประสบการณ์ที่ได้พบเห็นและค้นคว้ามากกว่าที่จะเขียนหนังสือในทางหลักการหรือทฤษฎี โดยพยายามหยิบยกปัญหาการบริหารของประเทศไทยต่าง ๆ มาแยกและอธิบาย อย่างไรก็ต้องก่อสร้างของหนังสือเล่มนี้ก็คือผู้เขียนไม่สามารถขยายปัญหาการบริหารของประเทศไทยต่าง ๆ ให้สัมฤทธิ์กันทุกบท กล่าวก็อในบทแรกได้กล่าวถึงพื้นฐานความเป็นมาของประเทศไทยต่าง ๆ ไว้มากในรายละเอียด แต่ในบทท่อ ๆ มาผู้เขียนสามารถยกปัญหาการบริหารประเทศไทยต่าง ๆ ได้เพียงบางประเทศเท่านั้น ส่วนประเทศอื่น ๆ อีกหลายประเทศไม่ได้กล่าวถึง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่สนใจอย่างจริงจังต่อประเทศไทยเรามีปัญหาการบริหารอะไรบ้าง อาจจะต้องหันไปหนังสือเล่มนี้ เพื่อจะเขียนก่อสร้างเฉพาะข้อเท็จจริงเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารราชการของประเทศไทยไว้เพียงเล็กน้อย แต่ไม่ได้กล่าวถึงปัญหาการบริหารของประเทศไทยไว้เลย

ขอที่นำไปสังเกตอีกประการหนึ่งของหนังสือเล่มนี้ก็คือ ผู้เขียนไม่ได้ให้ความหมายไว้อย่างแน่ชัดว่า Newer Nations หมายถึงประเทศไทยที่มีลักษณะเด่นไว้ ถ้าจะแปลความหมายว่าหมายถึงประเทศไทยที่เพิ่งเกิดขึ้นใหม่โดยได้รับอิสรภาพ ผู้เขียนก็คงจะมีความคิดในข้อที่ว่าได้ร่วมเป็นประเทศไทยซึ่งไม่ใช่เป็นประเทศไทยที่เพิ่งเกิดขึ้นใหม่เลย และถ้าจะแปลความหมายว่า หมายถึงประเทศไทยที่กำลัง

พัฒนา (Developing countries) ประเทศอยู่ใน阶段และประเทศเรียกว่าผู้เขียนได้กล่าวถึงบทแรก ก็ไม่น่าจะอยู่ในข่ายของความหมายนี้ เพราะความจริงแล้ว ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว และ รัสเซียก็เป็นประเทศที่พัฒนาขนาดใหญ่ ๆ กับสหราชอาณาจักร บางที่ศาสตราจารย์ Alderfer ยังคง ลืมไปว่ารัสเซียเป็นประเทศที่พัฒนาทางทั่วโลกเป็นประเทศแรกที่สามารถส่งความเที่ยงสุภาพนิยม ขึ้นไปโครงการโลกและประสบความสำเร็จได้ก่อนสหราชอาณาจักรเสียอีก

ไทรโยชน์ สิตปรีชา
