

# ปัญการยาน

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

## เรียน ท่านบรรณาธิการวารสารพัฒนบริหารศาสตร์

ผู้อุทิศตน ร.บ.ศ. เก่า ๆ อย่างจะแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับความก้าวหน้าของสถาบัน ในขณะนี้ก้าหาเปรียบเทียบ ร.บ.ศ. กับสถาบันระดับปริญญาโทอื่น ๆ ในประเทศไทย ไม่ว่าในด้านคุณภาพของมหาบัณฑิตที่สำเร็จอยาไป หรือการศึกษาค้นคว้าในด้านการวิจัยของนักศึกษาและคณาจารย์ก็ตี ในความรู้สึกของผู้อ่านอย่างพูมใจว่า “สถาบันของเรา” ก้าวหน้าไปไกลมาก แต่เมื่อเวลา ๆ นั้นผู้ได้มีโอกาสอ่านผลงานของสถาบัน ๆ ขึ้นหนึ่งชั้งทำให้ผู้อ่านเกิดความไม่แน่ใจว่าความรู้สึกเช่นนี้ในตอนแรกยังเป็นจริงหรือไม่ หนังสือเล่มนั้นก็คือ “รวมบทความบางเรื่องทางรัฐประศาสนศาสตร์” ซึ่งรวบรวมโดยคณะกรรมการศึกษา ร.บ.ศ. ปีการศึกษา 2513-2514 ในที่นี้ผู้อุทิศตนจะแสดงความเห็น ติ ชม บันทึกการที่เพื่อก่อเพื่อผลเช่นเดียวกัน ว่า “Conflict makes progress” เอกสารรับฟังจะเข้าเรื่องเสียที่ คือ:

1. การเรียงหัวข้อบทความของหนังสือเล่มนี้สับสน ไม่เป็นหมวดหมู่ เช่นเรื่องเกี่ยวกับ “งบประมาณ” ที่มี 2 เรื่อง ควรจะจัดตัวอยู่ด้วยกัน คือเรื่อง “บัญชาและข้อบกพร่องในการเสนอของบประมาณของกระทรวงทุรังทบวงกรมและหนทางแก้ไข” กับเรื่อง “Bureaucratic Allocations’ Reexamined” เป็นต้น และเรื่องอื่น ๆ อีกมาก ผู้อุทิศตนจะเรียบเรียงใหม่ ดังนี้

- เนื้อความคิดทางทฤษฎีในการเลือกบัญชาและสมมติฐานในการวิจัย
- เนื้อความคิดในการกระจายอำนาจตามปกติ
- การบริหารโครงการ
- การนำระบบ PERT มาใช้ในการบริหารงาน
- “Bureaucratic Allocations’ Reexamined.”
- บัญชาและข้อบกพร่องในการเสนอของบประมาณของกระทรวงทบวงกรมและหนทางแก้ไข

- ปัญหาการพัฒนาประเทศไทยในทัศนทางรัฐประศาสนศาสตร์
- NJDA and Problems of Development Administration in Thailand
- การบริหารงานรัฐประหาร
- บทบาทของเกษตรกรรมในการพัฒนาเศรษฐกิจ
- ข้อคิดในการใช้ระบบจำแนกตามตำแหน่ง
- บรรณาธิการ — นักบริหาร
- Comprehensive ในทัศนของข้าพเจ้า

2. ผู้อภิจากวิจารณ์ทุก ๆ เรื่องแต่กรุงจะยังคงไว้เป็นข่ายความโน้มนำไปปัจจุบัน  
วิจารณ์บทความเรื่องที่ 11 คือ “ปัญหาการพัฒนาประเทศไทยในทัศนทางรัฐประศาสนศาสตร์”  
(Problems of National Development & Viewpoint of Public Administration) ซึ่งผู้เขียนได้  
กล่าวเน้นการบริหารงานระดับสูง คือ “ระดับกระทรวง” ว่า.—

... ในด้านการบริหารงานนับว่าระดับกระทรวงเป็นระดับที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง  
 เพราะกระทรวงทั้งหลายเปรียบประดิษฐ์ให้เป็นโลหิติกเตง หรือถนนสายใหญ่สำหรับ  
 เป็นที่ซึ่ง plans and programs จะได้รับการพิจารณาเพื่อให้ผลเมืองของประเทศไทย  
 ได้รับประโยชน์จากการบริหาร ตั้งอย่างความสะดวกและกิจกรรมทั้งปวงที่มี  
 ความสำคัญในทางเศรษฐกิจ และความเป็นอยู่ในสังคม ถ้าหากงานระดับ  
 กระทรวงของประเทศไทยได้สำแดงให้เห็นถึงความริเริเมและสมรรถภาพ (initiative  
 and capability) ในด้านการบริหารงาน รัฐบาลของประเทศไทยก็ยอมจะเป็น  
 แบบฉบับให้แก่ส่วนราชการอื่น ๆ จึงกล่าวได้ว่าการเพิ่มพูนสมรรถภาพในการ  
 บริหารงานระดับกระทรวงทบวงกรม เป็นความจำเป็นอันสำคัญในการที่จะ  
 ส่งเสริมให้เป้าหมายในการพัฒนาไประดับรัฐลุծและการปฏิรูปการปกครองกี  
 ควรที่จะเพ่งเล็งไปที่กระทรวง ทบวงกรม ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในทั้งงาน  
 สาธารณะ (Public Works) แบบรวม การศึกษา กำลังงานไฟฟ้า การขนส่ง  
 แรงงาน .... (หน้า 161—162)

การที่ผู้เขียนได้ย้ำให้เห็นความสำคัญของการบริหารงานระดับ “กระทรวง” นั้น ผน  
 ให้เห็นด้วยที่จะต้องปรับปรุงให้เป็นแบบอย่างในการบริหารงาน ถ้าหากงานระดับกระทรวงไม่ได้

ก็อาจจะเป็นผลสะท้อนให้เห็นปัญหาต่าง ๆ ที่จะตามมาในการพัฒนาประเทศในส่วนรวมของชาติถ้าว่าเป็นอย่างไร ยังไงไรก็ตามผู้เขียนอาจจะลืมนิ่งความสำคัญของการบริหารงานระดับอื่น ๆ ที่ตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาค (ถ้าหากผู้เขียนหมายถึงแหล่งที่ตั้งความหมายของกระทรวงแต่ถ้าคำว่ากระทรวงของผู้เขียนหมายถึงสาขาต่าง ๆ เช่น อุตสาหกรรม และจังหวัด เช่นกระทรวงมหาดไทยคือจะเป็นอาทิ ก็เข้าใจตรงกันกับผู้วิจารณ์) ซึ่งมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่ากัน จริงอยู่หากกระทรวงทบทวนกรมต่าง ๆ ในส่วนกลางมีการจัดสำนักงาน การวางแผน และกระบวนการบริหารขั้นอื่นดี หรือมีประสิทธิภาพ แต่ถ้าหากองค์การบริหารในส่วนภูมิภาคไม่ดีก็ยากที่จะกล่าวว่า การบริหารงานมีประสิทธิภาพ กระทรวงเปรียบประดุจหัวใจของมนุษย์ (ส่วนกลาง) แต่องค์การบริหารในส่วนภูมิภาคอาจจะเป็นแขนขา หรือส่วนประกอบอื่น ๆ ที่มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่าหัวใจนั้นไป เรื่องนี้ก็ฉันนั้น เพราะโดยหลักทางการบริหารราชการอย่างหนึ่งก็เพื่อมุ่งสนองความต้องการของประชาชน (ส่วนใหญ่) เป็นเป้าหมายและประชาชัชนั่นในส่วนนั้นก็จะอยู่ที่ใด ถ้ามิใช่ในส่วนภูมิภาค ดังนั้นการพิจารณาถึงการบริหารระดับอื่น ๆ ก็น่าจะมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่าระดับกระทรวง ดังที่ H. George Frederickson นักวิชาการทางด้านการบริหารงานได้กล่าวไว้ในบทความเรื่อง *Toward a New Public Administration* ในหนังสือชื่อ *Toward a New Public Administration : A Minnowbrook Perspective* ของ Frank Marini ว่า

... New Public Administration is concerned less with the Defense Department than with defense, less with Civil Service Commissions than with the manpower needs of administrative agencies on the one hand and the employment needs of the society on the other, less with building institutions and more with designing alternate means of solving Public Problems ...

(หน้า 314-315)

นอกจากนั้นผู้เขียนได้ยกปัญหาต่าง ๆ ในทางการบริหารเช่นเกี่ยวกับเครื่องไม้เครื่องมือความเชื่อ เป็นตน (หน้า 163) และปัญหาต่าง ๆ เหล่านั้นผู้เขียนย้ำว่า “ถ้าหากไม่สามารถตอบสนองได้ (หมายถึงนักวิชาการด้านอื่น ๆ—ผู้วิจารณ์) นักวิศวกรรมศาสตร์ก็จำเป็นต้องเข้ามาทำหน้าที่ในการกำหนดเป้าหมาย (goal) และจัดองค์การเข้าดำเนินการในสังคมเพื่อให้สามารถสนองตอบปัญหาของส่วนรวมได้ ...” (หน้า 163)

นั้นเป็นความคิดที่ต้องผู้เขียนที่จะยกให้นักบริหารมีบทบาทสำคัญต่อกำราเบ้าปัญหาทั้งหลายดังสังคมในการพัฒนาประเทศ เพื่อบางครั้งความเป็นห่วงสังคมหรือประเทศชาติของนักบริหารอาจทำให้นักบริหารต้านอัน ๆ ที่รับผิดชอบอยู่แล้วมีความไม่พอใจ หรือเป็นทำ翁ที่ว่า “เนื้อบริหารเป็นนักแหงกแหง” ดังนั้นสิ่งที่นักวิชลัปประจำการจะทำนั้นคืออย่างไร ผู้วิจารณ์เห็นด้วยกับ Leonard Nadler “หนังสือของเขายังคงเป็นผู้เสนอแนะ (Advisor) ที่ปรึกษา (Consultant) หรือผู้ท้าทานที่กระตุ้น (Stimulator) (อย่างมีศิลป) ให้นักบริหารต้านอัน ๆ นำไปรับประทานด้วยตนเองท่านนักที่กว่าที่จะเข้าไปทำหน้าที่กำหนดเป้าหมายด้วยตนเอง มีจุดเน้นอาจจะก่อให้เกิดความขัดแย้งขึ้นมาภายหลังได้ ซึ่งขึ้นนักบริหารทางด้าน Public Administration อีกคนหนึ่งคือ Matthew Crenson ได้กล่าวไว้ในบทที่ 2 ของเขาว่า “Comments : Contract, Love, and Character Building” ในหนังสือชื่อ Toward a New Public Administration : the Minnowbrook Perspective ที่ว่า

... The administrator, though, very often finds himself in the middle, especially when he identifies closely with the objectives of the clients. The best example I can think of is a neighborhood youth director in New York City who as an administrator was responsible for implementing on entire program; however, he identified with the problems of his client group and the big problem was that there was not enough money to get the job done as he perceived his role. So he worked to help the client get together and demonstrate for more money; of course, he was suspended. The dilemma is serious for the administrator; on the one hand he is trying to administer a program, and on the other he is identifying with his clients and trying to bring about changes which he believes are right and proper...  
(หน้า 90-91)

อย่างไรก็ตามบวกความนินบัวว่ามีส่วนคือขึ้นบ้างกล่าวคือ ผู้เขียนได้พยายามยืนบายเง็บบทท่อนสำคัญของนักวิชลัปประจำการที่จะต้องเข้ามามีส่วนร่วมและมีปัญหาข้อบกพร่องต่าง ๆ ของการพัฒนาประเทศจะต้องยกยั่งระบบการบริหารที่ดี เช่นเป็นผู้ทำหน้าที่ในการวางแผน การปฏิบัติงานแผน การกำหนดโครงการ การจัดทำทรัพยากร การบริหารงานบุคคล เป็นต้น หนังสือเดือนนี้ยังได้รวมบทที่รวมที่ต้นนำอ่านอีก เช่น “แนวความคิดทางทฤษฎีในการเลือกกำหนดปัญหาและสมมติฐานในการวิจัย”: “แนวความคิดในการกระจายอำนาจปกครอง”: และ

“‘Bureaucratistic Allocations’ Reexamined” โดยเจพะอย่างยิ่งบทความเรื่องสุดท้ายเป็นบทความที่น่าสนใจ “เด่น” มากอันหนึ่ง ในชิ้นพิสูจน์สมมติฐานของผู้ร่วมที่มีคู่ระบบการบริหารราชการไทยอย่างเลื่อน ๆ ที่ว่า “กระทรวง ทบวง กรม ที่มีอิทธิพลนั้นยอมจะได้รับบประมาณมากกว่าหน่วยงานที่อ่อนแย่ ...” ซึ่งผลการพิสูจน์ปรากฏให้เห็นว่าไม่เป็นความจริง และเป็นความเข้าใจผิดของนักวิชาการชาวต่างประเทศเท่านั้น ดังนั้นจะเป็นการดีมากถ้าหากนักวิชาการของไทยเราจะให้หันไปบูรณาการที่ทางสถาบันนี้ ทันท่วงทันมาพิสูจน์ให้เห็นข้อเท็จจริงบ้างอย่างผู้เขียนเรื่องนี้ใช้เป็นการกด่าวอ้างอย่างถ้อยคำ

สุดท้ายนี้ พนหวังเบ็นขออวยปีกว่า คำศิริ ชน หรือชื่อคิดเห็นเล็กน้อยเกี่ยวกับความก้าวหน้าของสถาบันนี้ ย่อมจะมีประโยชน์บ้างในทางสร้างสรรค์

ขอแสดงความนับถือ

### อ. รักษรรุ่ม

#### เรียน คุณอรุณ รักษรรุ่ม

ขอขอบคุณที่สนใจและมี “ปฏิกิริยา” ต่อหนังสือ “ร่วมบทความบางเรื่องทางรัฐประศาสนศาสตร์” อย่างไรก็ดี ทางอางบารณฑิการได้อ่านเรื่องราวด้วยเพิ่มเติมแล้วจึงขอซี้แจงดังนี้

1. หนังสือดังกล่าว เป็นผลงานของคณะกรรมการนักศึกษาคณะรัฐประศาสนศาสตร์ 2514 เท่าที่ทราบมีวัตถุประสงค์เพื่อหาเงินเข้าบำรุงสภามนักศึกษาของสถาบัน ที่จริงจะกล่าวว่าหนังสือเล่มนี้เป็นผลงานของสถาบันยังไม่ตรงนัก เพราะ เมื่อว่าปักหน้าจะระบุ “คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนาบริหารศาสตร์” ก็ตาม แต่ก็เป็นกิจกรรมของนักศึกษาซึ่งที่จริงเป็นความริเริเมและให้กำลังแรงงานในทางเสริมสร้างและเป็นการส่งเสริมวัตถุประสงค์ของสถาบันเป็นส่วนรวมด้วย ปัจจุบันคณะกรรมการนักศึกษาคณะรัฐประศาสนศาสตร์รุ่นที่ก่อตั้งที่ได้เรียนจบกันไปแล้วเกือบทั้งหมด จะมีเหลือกี่ส่วนน้อยเท่านั้นที่

2. เมื่อบนกิจกรรมของนักศึกษา การหาบทความมาลงพิมพ์ ตลอดจนการถ่ายทำเรื่อง จึงเป็นเรื่องของเข้าโดยเจพะ ทางคณาจารย์สถาบันเป็นเพียงผู้ช่วยเขียนบทความเท่าที่จะมีเวลาทำให้ “ต้องมีเวลาเป็นสำคัญต่อการสอน” เพราะเมื่อบุคคลเหล่านั้นมานำบทความก็มีเวลาให้น้อย ประกอบกับอาจารย์ก็งหาดายต่างก็มีงานประจำด้านการสอนและเตรียมการสอนอยู่แล้ว เมื่อมาขับให้เขียนอย่างกะทันหันจึงอาจทำให้ไม่เพียงที่

3. หนังสือเล่มนี้เป็นงานชั้นเรกของคณะกรรมการนักศึกษา จึงอาจมีข้อบกพร่องไปบ้าง ในอนาคตถ้าเข้าทำเนินกิจกรรมทำนองนี้ยังคงจะสามารถปรับปรุงแก้ไขให้ดียิ่ง ๆ ได้

4. กองบรรณาธิการกำลังจะส่ง “ปฏิริยา” ให้นักศึกษาอุดมที่มีส่วนในการจัดทำ และให้ผู้เขียนบทความที่ได้รับคำท้วงติงพิจารณา หากมีข้อชี้แจงอธิบายก็จะนำมาลงสารในโอกาสต่อไป

จึงขอเรียนมาเพื่อทราบ ไว้ชั้นหนึ่งก่อน และหวังว่าท่านคงจะให้ความสนใจและแสดง “ปฏิริยา” ให้ทางวารสารพัฒนบริหารศาสตร์ให้ทราบในโอกาสหน้าอีก และขอขอบคุณล่วงหน้ามา ณ ที่นี้ด้วย

**สรชัย สุพโรตุก**  
บรรณาธิการฝ่ายวิชาการ