

# บทบรรณาธิการ

## EDITORIAL

### ความรู้ในการบริหารงานสมัยใหม่เป็นของจำเป็นสำหรับการดำเนินในสมัยปัจจุบัน

แทบจะไม่มีใครไม่ทราบว่า ความสำเร็จของการค้นคว้าและการทดลองพลังงานปรมาณูเมื่อ 16 ปีที่แล้วมาว่า เป็นการค้นพบที่ยิ่งใหญ่ที่สุดในทางวิทยาศาสตร์ เป็นการนำอารยธรรมของโลกมาสู่ยุคปรมาณู เป็นการพิสูจน์ให้เห็นอย่างปราศจากข้อสงสัยว่า อัจฉริยภาพของมนุษย์นั้นอยู่เหนือสิ่งอื่นใด การเป็นเจ้าของพลังงานปรมาณูอันมหาศาลจะทำให้เป็นเจ้าโลกที่สามารถบรรเทาความเป็นความตาย ความพินาศย่อยยับแก่ศัตรู หรือนำความก้าวหน้ามาสู่ตัวเอง รวมทั้งความสามารถที่จะทำลายพิภพนี้ด้วย แต่มีคนไม่น้อยที่คิดว่าไม่ทราบว่าเบื้องหลังความสำเร็จอันมหัศจรรย์ ทางวิทยาศาสตร์นี้ยังมีความสำเร็จอันยิ่งใหญ่อยู่อีกประการหนึ่ง คือการบริหาร

การค้นคว้าพลังงานปรมาณูนี้ ได้จัดขึ้นภายใต้โครงการที่ชื่อว่า โครงการแมนฮัตตัน (Manhattan Project) โครงการนี้ประกอบด้วยนักวิทยาศาสตร์ วิศวกร นักบริหารชั้นสุดยอดของสหรัฐ ร่วมกับคนงานประเภทอื่น ๆ อีกหลายหมื่นคน กระจายกันอยู่ตามจุดต่าง ๆ ทั่วประเทศ และเป็นโครงการลับที่สุดซึ่งมีคนเพียงไม่กี่คนที่ทราบว่า วัตถุประสงค์ของโครงการนี้คืออะไร หรือใครกำลังทำอะไรอยู่ คนที่ทำงานในโครงการนี้ส่วนมากไม่มีโอกาสได้ทราบด้วยซ้ำไปว่า ตนมีส่วนในการนำโลกมาสู่ยุคใหม่ การที่จะให้โครงการมหึมาเช่นนี้มาสู่ความสำเร็จต้องใช้ความสามารถในทางบริหารอย่างยิ่งยวด ปัญหาต่าง ๆ มีอยู่นานับประการ ตั้งแต่เรื่องเล็ก ๆ สามัญที่สุดขึ้นไปถึงเรื่องใหญ่และสลับซับซ้อนมาก เช่นทำอย่างไรจึงจะจ่ายเงินเดือน ผลิตรองมือเครื่องใช้ ส่งพัสดุ ส่งเอกสาร

ลึบอย่างยิ่ง จัดการประสานงานระหว่างหน่วยต่างๆ และจัดการหาที่ทดลองในชั้นต่างๆ จนถึงขั้นการทดลองระเบิดปรมาณูที่มลรัฐเนวาดา ได้สำเร็จเรียบร้อยโดยมีคนทำงานเกี่ยวข้องเป็นหมื่นๆ ใช้เงินเป็นพันๆ ล้านและให้เป็นความลับด้วย การจะจัดทำโครงการขนาดนี้ได้สำเร็จ จึงต้องใช้ความสามารถทางการบริหารอย่างพิเศษอย่างไม่มีปัญหา ดังนั้นจึงอาจกล่าวโดยย่อได้ว่า การที่นักวิทยาศาสตร์นำโลกมาสู่ยุคปรมาณูได้สำเร็จ ก็เพราะสามารถจัดให้มีการบริหารชั้นยอดเยี่ยม หากปราศจากการบริหารที่สามารถแล้วโครงการใหญ่ขนาดนี้ก็ไม่มีทางทำงานได้สำเร็จ

ในปัจุบันโครงการใหญ่ๆ ในสหรัฐ เช่น โครงการเชือกกันน้ำมลรัฐเทนเนสซี (Tennessee Valley Authority) หรือองค์การค้นคว้าทางอวกาศแห่งชาติ (National Aeronautic and Space Agency) หรือคณะกรรมการพลังงานปรมาณู (Atomic Energy Commission) ก็ต้องประกอบด้วยการบริหารที่รวดเร็ว มีประสิทธิภาพเที่ยงแท้เป็นพิเศษทั้งนั้น แม้แต่ในสหภาพโซเวียตเอง ศาสตราจารย์ มาแซล ตีม็อค แห่งมหาวิทยาลัยนิวยอร์กยังได้รายงานไว้ว่า พวกรัสเซียเองยังยอมรับว่าการที่พวกเขาทำงานใหญ่ๆ ได้สำเร็จก็เพราะได้พึงการบริหารงานอันมีระเบียบแบบแผนเป็นวิทยาศาสตร์ ซึ่งนายเฟรดเดอริก เทย์เลอร์ ได้คิดค้นขึ้น (Frederic W. Taylor's *Scientific Management*)

ประจักษ์พยานดังกล่าวข้างต้นชี้ให้เห็นว่า กิจการสำคัญๆ จะสำเร็จได้ด้วยดี รวดเร็ว ประหยัด และมีประสิทธิภาพก็ด้วยการมีความสามารถในทางการบริหารที่ทัดเทียมกัน

เมื่อใดก็ตามที่การบริหารไม่สามารถจะตามความเจริญทางวิชาการ (Technology) ได้แล้ว เมื่อนั้น ก็จะเกิดผลร้ายขึ้นนานาประการ คือนอกจากงานจะไม่สำเร็จได้โดยเร็วและไม่มีประสิทธิภาพแล้ว อาจจะนำอันตรายร้ายแรงมาสู่ที่นั้น ตัวอย่างที่เห็นได้ง่ายๆ ก็ได้แก่เรื่องรถยนต์ไม่ว่าความเจริญทางวิทยาศาสตร์ จะสูงเท่าใด จะผลิตรถยนต์ได้มากเท่าใดก็ตาม รถยนต์ที่ผลิตได้จะไม่มีประโยชน์เลย หากส่งไปในที่ที่ไม่มีใครขับรถยนต์เป็น ในชั้นนี้ ความไม่ดีก็มีอยู่เพียงว่าของทำมาแล้วก็ยังไม่ใช้ไม่ได้ แทนที่จะไปไหนๆ

ได้เร็วและหลายคนพร้อมกันก็ ไปไม่ได้ต้องเดินไป ที่นี้สมมติว่า มีคนขับรถยนต์เป็นอย่าง  
 ภูเขา ภูเขา อยู่บ้าง ผลก็จะเห็นว่าบุคคลเหล่านั้นสามารถไปไหนได้เร็วขึ้น แต่อันตรายก็  
 เกิดขึ้นตามตัว คือการขับอย่างนั้นอาจจะไปชนคนอื่นเข้า หรือชนกันเองจนถึงบาดเจ็บล้ม  
 ตาย ต่อไปหากสมมติว่า มีรถยนต์มากขึ้นมีคนขับเป็นชนิดภูเขา ภูเขา มากขึ้น การขับรถ  
 ยนต์ก็จะเป็นอันตรายอย่างใหญ่หลวง หากไม่มีกฎจราจร (Traffic Management) ที่ชัด  
 เจนว่าใครไปทางซ้าย มาทางขวา ถึงสี่แยกใครจะต้องหยุด จะเลี้ยวจะแซงจะทำอย่างไร  
 ยิ่งบ้านเมืองเจริญขึ้นไปการจราจรก็ยิ่งต้องมีระเบียบที่รัดกุมมากขึ้น การสร้างถนนต้อง  
 ถูกหลักถูกเกณฑ์มากขึ้น เครื่องหมายสัญญาณก็ต้องมีมากขึ้น โดยนัยนี้หากพิจารณาเหตุ  
 ให้ละเอียดแล้วบางท่านอาจจะคิดว่า ความยุ่งยากในการจราจรในเมืองเราหรือในประเทศ  
 ที่กำลังพัฒนาอย่างประเทศไทยนี้ หากได้มีสาเหตุใหญ่มาจากจำนวนรถยนต์มาก ถนนน้อย  
 ไม่ แต่อยู่ที่ความสามารถในการบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านของผู้ขับขี่รถยนต์นั้น  
 เอง มาถึงตอนนี้อย่างท่านคงอาจคิดว่า ทำไมในสหรัฐอเมริกาซึ่งมีระดับความสามารถ  
 ทางบริหารสูงจึงมีอุบัติเหตุทางรถยนต์มากเหลือเกิน ข้อนี้เราจะต้องคิดว่า สหรัฐมีรถยนต์  
 มาก ถนนมาก และขับรถกันเร็วมาก ๆ อุบัติเหตุจึงมีมากตามส่วน แต่ถ้าคิดตามส่วน  
 สัมพันธ์ของจำนวนคน จำนวนระยะทางและอัตราความเร็วแล้ว จะพบว่าสหรัฐมีอุบัติเหตุ  
 น้อยที่สุด

ผู้เขียนใคร่ จะ ขอยก ตัวอย่าง มาแสดง อีกสองสาม เรื่อง ที่จะแสดงให้เห็นว่า  
 สมรรถภาพในการบริหาร นั้น เป็นเครื่องชี้ ความเจริญ ของประเทศโดยทั่วไป ในสหรัฐ  
 อเมริกา ท่านอาจจะขอเบิกเงินจากเช็คได้ภายในเวลาไม่กี่นาที คือเท่าที่เสมียนธนาคาร  
 จำเป็นต้องใช้ในการนับเงินให้ท่าน ท่านอาจจะไปขอต่อทะเบียนรถยนต์ได้ภายใน 10 นาที  
 ถ้าท่านไม่ติดใจ ซึ่งตามปกติไม่มี เว้นแต่ตอนวันท้ายๆ ของการต่อทะเบียน ในประเทศ  
 ที่ด้อยความเจริญกว่า การรวมกันล่าช้าไปตามลำดับ ในบางประเทศการขอเบิกเงินจาก  
 ธนาคารอาจใช้เวลาถึงหนึ่งชั่วโมง แทนที่จะเป็นหนึ่งหรือสองนาที การขอต่อทะเบียนรถ  
 ยนต์อาจจะใช้เวลาเป็นวัน ๆ แทนที่จะเป็น 10 นาที ถ้าเราคิดแต่เพียงว่า แต่ละคนเสีย

เวลาไปเท่านั้นเท่านั้นก็จะไม่น่ากระทบกระเทือนนัก แต่ถ้าคิดให้ละเอียดว่าวันหนึ่งๆ จะมีคนเบิกเงินกี่หมื่นคน ปีหนึ่งจะมีคนต่อทะเบียนรถยนต์กี่คน แล้วลองคิดดูว่าจะเสียเวลารวมทั้งสิ้นเท่าใด แล้วท่านอาจจะพบคำตอบว่า ทำไมบางประเทศจึงเจริญน้อยกว่าบางประเทศ

มีข้อนำสังเกตว่า ความคิดที่ว่า ลงประเทศได้ด้อยความเจริญเสียแล้ว การบริหารงานทุกอย่างจะต้องล่าช้าไปตามส่วนนั้น ไม่เป็นความจริงเสมอไป ความก้าวหน้าในศาสตร์และศิลป์ทางการบริหารช่วยทำให้การบริหารในประเทศที่แม้จะด้อย ความเจริญก็อาจจะก่อตั้งการบริหารที่ดีได้ หากได้นำมาทดลองใช้ให้เหมาะสม ที่จริงแล้ว การนำเอาระบบการบริหารสมัยใหม่มาใช้เองที่จะเป็นทาง กู้ประเทศจากความ เสื่อมมาสู่ความเจริญได้ และด้วยคติอันนี้เององค์การสหประชาชาติและองค์การบริหารวิเทศกิจของสหรัฐ จึงได้พยายามนำเอาศาสตร์นี้มาเผยแพร่ในเขตที่ยังด้อยความเจริญ เพราะว่าการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ตามแนวทางแห่งวิทยาศาสตร์ได้ก้าวหน้าไปมาก การนำความรู้จากที่หนึ่งไปสู่อีกที่หนึ่งจึงมีทางเป็นไปได้ เพราะวิทยาศาสตร์ที่แท้แล้วย่อมจะนำไปใช้ได้เป็นสากล (Universal Applicability) และย่อมทำนายได้ว่า จะได้ผลคล้ายคลึงกัน (Predictability)

มีตัวอย่างที่น่าสนใจ นำเอาผู้กันฟังกังนี้ ที่ประเทศทางภาคตะวันออกเฉียงใต้ประเทศหนึ่งมีกรมศุลกากรซึ่งมีเจ้าหน้าที่กว่า 200 คน แต่การปฏิบัติงานล่าช้ามาก เช่น ถ้าจะนำสินค้าเข้าประเทศนั้นแล้ว กว่าจะนำของผ่านด่านมาถึงมือผู้รับได้ ต้องใช้เวลาประมาณหนึ่งเดือน ต่อมาเมื่อเร็วๆ นี้ ทางกรมศุลกากรได้จัดการเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติการเสียใหม่ ปรากฏว่า ใช้เจ้าหน้าที่เพียง 40 คน สามารถทำงานได้โดยรวดเร็ว ขนาดที่ว่าจะสามารถนำของอย่างเดียวกันออกได้เร็วบริษัทยภายในเวลา 24 ชั่วโมง ตัวอย่างอีกประการหนึ่ง โดยเฉพาะท่านที่เคยเดินทางทางอากาศบ่อยๆ คงจะสังเกตเห็นว่า บริษัทการบินพาณิชย์ต่างๆ ทั่วโลก มีการบริหารงานที่ดีที่สุดเมื่อเทียบกับบรรดาการบริหารงาน

ภายในประเทศนั้น แม้ว่าสมรรถภาพของวิสาหกิจในแต่ละประเทศจะต่างกันบ้างก็ตาม ทั้งนี้ เป็นเพราะวิสาหกิจมีมาแข่งขันกันมาก ต้องแข่งขันกับวิสาหกิจอื่น ๆ ต้องทำงานแข่งกับเวลา และต้องไม่ให้มีข้อผิดพลาดเกิดขึ้น จึงต้องพยายามปรับปรุงการบริหารให้ทันสมัยและเพราะว่าศาสตร์แห่งการบริหารการบิณพลเรือนนี้ เรียนกันได้ บริษัทการบิณในประเทศต่าง ๆ จึงมีโอกาศได้ปรับปรุงการบริหารของตนให้ดีขึ้นกว่าการบริหารขององค์การอื่น ๆ

ที่ว่าศาสตร์ในการบริหารนี้ มีทางที่จะเรียนและเลี่ยนกันได้นี้เอง ที่เป็นความหวังของคณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

นับว่าเป็นโชคดีของคนไทยที่รัฐบาลมีสายตาไกล ในการที่ได้ยอมรับความช่วยเหลือจากองค์การบริหารวิเทศกิจของสหรัฐอเมริกาให้ก่อตั้งสถาบันทางรัฐประศาสนศาสตร์ขึ้น เพื่อศึกษาและเผยแพร่ศาสตร์แขนงนี้ในราชการบริหารของไทย ปัจจุบัน คณะนี้ก็ได้ออกตั้งมากกว่า 5 ปีแล้ว และได้ดำเนินการเป็นผลสำเร็จทั้งทางตรงและทางอ้อมเป็นอันมาก ทั้งในด้านการศึกษา การฝึกอบรมข้าราชการ การวิจัย และการค้นคว้าจากห้องสมุดแต่งงานในอนาคตก็น่าจะมีอีกมาก ทุกคนที่มีประสพการณ์กับคณะรัฐประศาสนศาสตร์ จึงตั้งความหวังอยู่เสมอด้วยความมั่นใจว่า จะได้รับความสนับสนุนอย่างแข็งขันจากรัฐบาลและจากองค์การต่างประเทศสืบไป เพราะครั้นที่ถามันที่ว่า การบริหารที่ดีจะนำประเทศชาติไปสู่ความเจริญรุ่งเรืองเป็นอมตะ

บทบาทของคณะรัฐประศาสนศาสตร์ ย่อมเห็นได้ชัด แจ่มตั้งแต่เริ่มก่อตั้งว่า คณะนี้เป็นผู้ริเริ่มในการวิชาการแขนงนี้ พยายามน้อมนำหน่วยราชการและประชาชนให้มุ่งความสนใจในวิชานี้ ตามแนวแห่งการบริหารแผนใหม่ตามหลักวิทยาศาสตร์ (Scientific Management) ขึ้นในวงการบริหารของรัฐ และการบริหารธุรกิจ ตลอดจนการส่งเสริมเผยแพร่ให้ซาบซึ้งในหลักการต่าง ๆ ในรูปศิลปะ และ ศาสตร์ของ การปฏิบัติงานให้เป็นผลดีแก่การบริหารงานของประเทศโดยทั่ว ๆ ไป

เท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน อาจกล่าวได้ว่า คณะรัฐประศาสนศาสตร์ได้ทำงานไป โดยได้รับผลดีที่สุดเท่าที่เป็นไปได้ เมื่อพิจารณาถึงจำนวน และเครื่องใช้ไม่สอยที่คณะมีอยู่

โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับนักศึกษา ผู้เข้ารับการศึกษา หรือผู้ที่ได้รับประโยชน์โดยตรงอื่น ๆ จากคณะ

แม้ว่าทางคณะจะได้ทำการเผยแพร่ วิทยาการแขนงนี้ ให้แก่นักศึกษา ผู้เข้ารับการศึกษา และบุคคลกับหน่วยราชการอื่นเป็นจำนวนมากอยู่ก็ตาม แต่ทางคณะก็ตระหนักดีอยู่เสมอว่า ยังมีงานทำเพื่อให้ได้ผลดีสมควรปรารถนา โดยเหตุที่ว่า คณะเป็นสถาบันการศึกษาชั้นสูงที่มีหน้าที่โดยตรงในการศึกษาชั้นปริญญาโท โดยมีหน้าที่การวิจัย การฝึกอบรม และการห้องสมุดเป็นส่วนประกอบ การที่จะติดต่อกับมหาชนจำนวนมากจริง ๆ นั้น จึงทำไม่ได้ถนัด อีกทั้งการจัดหลักสูตรสำหรับการสอนชั้นมหาวิทยาลัย การจัดทำข้อการฝึกอบรมที่ดี การดำเนินการวิจัยที่ดี ย่อมต้องทำอยู่ภายในขอบเขตจำกัดแห่งเวลาและโอกาส ดังนั้น จึงมีกิจกรรมทางรัฐประศาสนศาสตร์อีกมากที่ทางคณะมีอาจจัดทำได้ทุกแห่งทุกมุม ทางคณะจึงได้จัดพิมพ์วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ ขึ้นเผยแพร่ โดยมีความมุ่งหมายที่จะให้ท่าน ผู้รู้ในทางรัฐประศาสนศาสตร์ หรือการบริหารราชการทุกท่านจักได้ ใช้วารสารนี้เป็นสื่อสำหรับอำนวยความสะดวกให้แก่ข้าราชการและ ประชาชนผู้สนใจโดยทั่วไปได้อีกทางหนึ่ง นอกจากนี้ คณะรัฐประศาสนศาสตร์เองก็ย่อมจะมีโอกาส และสามารถอำนวยความสะดวกหรือเผยแพร่ ให้ผู้สนใจจักได้ทราบกิจกรรมพิเศษต่าง ๆ อันเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์ เป็นการเพิ่มเติมจากที่ทราบกันอยู่เฉพาะในหมู่นักศึกษาอย่างแต่ก่อน เพราะวารสารในทำนองนี้ย่อมสามารถเผยแพร่ วิทยาการแก่มหาชนได้รวดเร็วและในขอบเขตที่กว้างขวางมากกว่าการที่จะจำกัดการศึกษาวิชานี้ อยู่แต่เฉพาะในมหาวิทยาลัยเท่านั้น

ปรัชญาของการจัดการทำวารสาร นี้ก็ เช่นเดียวกับ ปรัชญา ของการบริหารราชการโดยทั่วไป กล่าวคือ จำเป็นต้องปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพดีอยู่เป็นนิตย์และจะต้องจัดให้รูปการบริหารเป็นไปอย่างทันสมัยอีกด้วย คณะรัฐประศาสนศาสตร์และวารสารนี้ จึงเปี่ยมไปด้วยความหวังว่า นอกจากจะเป็นผู้ริเริ่มและผู้นำในวิทยาการสาขานี้ ยังหวังในไมตรีจิตของท่านผู้อ่านทุกท่านที่จะกรุณาชี้แจงข้อควรแก้ไขปรับปรุงให้ดีขึ้น

บรรณาธิการ