

๕๕. ทมตองานของรัฐและประชาชน ได้เล็งถึงการริเริ่มเพื่อปฏิรูปการบริหารงานบุคคลโดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้ดำเนินไปตามอุดมการณ์แห่งระบบคุณความดีโดยลำดับมา และระบุนามบุคคลสำคัญ ๆ ซึ่งได้ใช้ความพยายามอย่างยิ่งเพื่อมุ่งไปสู่วัตถุประสงค์ดังกล่าว

๕๖. โดยที่ผู้แต่งเป็นเจ้าของงานในด้านงาน ก.พ. สหรัฐ และได้แต่งหนังสือเล่มนี้ขึ้นในโอกาสครบรอบ ๗๕ ปี ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนของรัฐมาตกลางของสหรัฐ ลักษณะแนวการเขียนของหนังสือจึงไม่เป็นไปในรูปคำรับคำรามากนัก แต่เป็นแบบการบรรยายประวัติความเป็นมา ด้วยทกฏหมาย และการเสนอข้อเท็จจริง ด้วยหลักฐานที่เกี่ยวเนื่องกัน ซึ่งจะอำนวยความสะดวกในการเพิ่มพูนความรอบรู้แก่ผู้สนใจใคร่รู้เป็นอย่างดี ในฐานะที่เป็นหนังสือขนาดเล็ก พิมพ์ดีดโต มีภาพประกอบ และได้ครอบคลุมเรื่องราวสำคัญ ๆ ของประวัติการบริหารงานบุคคลของสหรัฐ หนังสือเล่มนี้จะเป็ประโยชน์ที่สุดแก่ผู้อ่านชาวต่างประเทศที่ตองการรู้เรื่องบางพอดสมควร โดยไม่ต้องอ่านฝอยละเอียดถึงเกินความจำเป็น สำหรับผู้ที่ตองการรู้เรื่องข้าราชการพลเรือนสหรัฐอย่างละเอียด หนังสือเล่มนี้จะเป็จุดเริ่มศึกษาที่ดีจะให้ความรู้อย่างเตา ๆ เกี่ยวกับหนังสือก่อนที่จะศึกษาถึงรายละเอียดจากตำรับตำราอื่น.

เพ็ญศรี วาทยานนท์

**The Spirit of British Administration.** by G.H. Sisson, London: Faber & Faber, 1959

๕๗. หนังสือเล่มนี้กล่าวถึงข้าราชการชั้น Administrative class ของอังกฤษ ซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนชั้นสูงผู้ทำหน้าที่ให้ความแนะนำแก่รัฐมนตรีและช่วยบรรดาศาสนมนตรีในเวลาที่ยากปรายขแรงเรื่องต่าง ๆ ในรัฐสภา ผู้เขียนได้บรรยายถึงลักษณะของนักบริหารเหล่านี้ในแง่มุมต่าง ๆ กัน เช่นการศึกษาและฝึกอบรม ทำทตมตองประชาชน ต่อพนักงานเมือง ต่อกษัตริย์ ทรรศนะทตมตองกฎหมาย รวมทงจิตใจและซันเชิงในการทำงาน นอกจากนั้นหนังสือเล่มนี้ยังได้เปรียบเทียบข้าราชการชั้นหนึ่งของอังกฤษกับข้าราชการชั้นบริหารในฝรั่งเศส เยอรมัน เดนมาร์ก ฮอลันดา สวีเดน และสเปนอีกด้วย



ปรัชญา คำนวณ หรือวิทยาศาสตร์ แต่ที่แน่นอนเหลือเกินคือต้องไม่ได้ศึกษาทางรัฐ  
 ประศาสนศาสตร์ “นักบริหารอังกฤษที่เดินทางไปต่างประเทศถึงกับตื่นตัว เมื่อทราบว่า  
 หลายประเทศที่ปกครองโดยพวกที่อ่านหนังสือทางรัฐประศาสนศาสตร์... บุคคลเหล่านั้น  
 กำลังทำอาชญากรรมในฐานะที่พยายามเรียนจากหนังสือ ในสิ่งที่เขาควรจะทำไปได้เอง”  
 (น. 28) ความสัมพันธ์ระหว่างนักบริหารกับผู้เชี่ยวชาญพิเศษ (specialist) จึงมีลักษณะสำคัญ  
 ว่า “นักบริหารอาจได้ต้องรู้จักดูหน้าหวานจากดอกไม้ชำนาญพิเศษรอบ ๆ ตัวเขา แต่ทำหน้าที่  
 นำดวงความทรงจำมนตรีเจ้าสังกัดต้องการ พร้อมกับอธิบายว่าทำไมเขาเช่นนี้เพราะรัฐมนตรีไม่  
 จำเป็นของคณาจารย์” (น. 16)

ถึงแม้ว่า นักบริหารอาจได้ของอังกฤษส่วนมากจะเป็นผู้สำเร็จการศึกษาชั้นมหา  
 วิทยาลัย แต่ก็ไม่มีความชำนาญกับใด ๆ ที่กำหนดคุณสมบัติทางการศึกษาของผู้ที่จะเข้ามาเป็น  
 ข้าราชการชั้นบริหาร (เทียบเท่า ๆ กับข้าราชการชั้นสัญญาบัตรของไทย - - ผู้แปล) ข้อดี  
 ในการสอบแข่งขันบุคคลเข้ารับราชการนั้น ส่วนมากมักจะประกอบด้วยวิชาเรียงความใน  
 เรื่องทั่ว ๆ ไป เพื่อทดสอบความสามารถของผู้สมัครสอบในทางความคิดทั่ว ๆ ไปในการให้  
 เหตุผล ในการเขียนตอบความคิดของเขาตามลำดับเหตุผล และให้ถึงความสนใจ และ  
 ในการที่จะแสดงความคิดออกมาเป็นภาษาอังกฤษที่ดี การตรวจข้อสอบจะไม่คำนึงถึงว่าต้อง  
 มีความรู้ในเรื่องนั้นอย่างไรก็ตามเท่าที่เขาสามารถอธิบายให้ได้ชัดเจนว่าในเรื่องอะไรกันแน่

การศึกษาในทำนองนี้ขัดกับการศึกษาของนักบริหารในประเทศต่าง ๆ ในยุโรปอย่าง  
 เดิมที การบริหารมณฑลในยุโรปมีลักษณะทางกฎหมายอย่างเห็นได้ชัด การศึกษามูลฐาน  
 ของนักบริหารยุโรปจึงเป็นการศึกษาทางกฎหมาย ในบทที่ 3, 4, 5 และ 6 ของหนังสือเล่มนี้  
 กล่าวถึงการผลิตของนักบริหารยุโรป และเท่าที่พวกเรามีต่อกฎหมายอย่างละเอียด  
 พอสมควร

ในบทที่ 7 เรื่อง “นักบริหารในฐานะผู้ปกครอง” นี้ให้เห็นถึงข้อแตกต่างระหว่าง  
 หน้าที่ในการปกครองของนักบริหารของอังกฤษกับนักบริหารของประเทศภาคพื้นยุโรป รัฐ-

บาดกลางของประเทศต่าง ๆ ในยุโรปหลายประเทศ ทำนองเดียวกับประเทศไทยที่มีความ  
 รู้ถึงความจำเป็นที่จะต้องมีบุคคลทำหน้าที่เป็นหูเป็นตาและผู้แทนอยู่ตามท้องที่ต่าง ๆ ของ  
 ประเทศ บุคคลเหล่านั้นทำหน้าที่คล้าย ๆ กับผู้ว่าราชการจังหวัด การจัดในรูปแบบไม่ปรากฏใน  
 ประเทศอังกฤษ เพราะ “นักบริหารอังกฤษ...พยายามอย่างยิ่งยวดที่สุดเท่าที่จะทำได้ว่าเป็น  
 พวกต้องทน ไม่มีใครเห็นตัว” (น. 85)

แม้ว่าคนอังกฤษจะมีความรู้สึกนึกคิดว่าการจัดการบริหารของตนก็เท่า ๆ กับของ  
 ต่างประเทศ แต่ก็มี การพูดอยู่เสมอว่าควรจะให้มีการปฏิรูปเสียที่ ตามมาตรฐานของยุโรป  
 ทั้ง ๆ ไปนั้น ปรากฏว่า (1) การศึกษาและฝึกฝนของนักบริหารอังกฤษไม่เพียงพอ (2) นัก  
 บริหารแสดงท่าทีไม่สนใจในกฎหมาย และ (3) พวกเขามีความยึดถือถือถือที่จะมีความ  
 รับผิดชอบต่อมหาชนและการเมือง

ในเรื่องที่ว่าการบริหารมีการศึกษาไม่เพียงพอนี้ ผู้แต่งหนังสือเล่มนี้มีความเห็น  
 ขัดแย้งกับคำแนะนำที่ว่า ผู้ที่จะเป็นนักบริหารควรศึกษาดูวิชารัฐประศาสนศาสตร์ เพราะการ  
 ศึกษาในทางการบริหารนั้นยังไม่ชอบเขตแน่นอน และนายซีส์ตันคิดว่า การบริหารของ  
 อังกฤษจะได้รับความรู้เพียงเล็กน้อยเท่านั้นจากการศึกษาโครงสร้างของรัฐบาล คู่มือซึ่งให้คำ  
 จากัดความคำว่า องค์การ การวินิจฉัยสั่งการ การประสานงานและคำอื่น ๆ หรือการศึกษา  
 กรณีเฉพาะเรื่อง (case) ตามแบบอเมริกันนั้นชาวอังกฤษเขาเรียกว่าเป็น “นวนิยายของ  
 ศาสตร์ทางบริหาร” ชนิดหนึ่ง

“สิ่งที่นักบริหารอังกฤษต้องการในอนที่ จะปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ คือการทำ  
 จิตใจให้กว้างขวางถึงขนาดว่าอะไร ๆ ก็ไม่แน่นอน (agnosticism) เพื่อที่จะแสวงหาข้อไข  
 ในปัญหาที่เขาจะต้องประสบบวมทั้งการวินิจฉัยสั่งการในเรื่องที่เกี่ยวพันกับสถานการณ์ซึ่งจะ  
 มีทางเลือกได้หลายทาง การเตรียมตัวที่จะแก้ไขปัญหานั้นจะได้จากการที่ได้มี  
 ประสบการณ์ในการทำงานต่าง ๆ หลายอย่าง... หากจะต้องปฏิบัติการเพื่อบรรลุผลในข้อ  
 แรกนั้นจะทำได้ก็แต่โดยการศึกษาอย่างดิเบอรัล...” (น. 136)

บทสุดท้ายกล่าวถึง “ราชการพลเรือนกับกษัตริย์” มีข้อความที่ตลกที่สุดเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐบาลและบทบาทของหัวหน้าฝ่ายบริหารกับของนักบริหาร เท่าที่ผู้วิจารณ์เคยผ่านพบมา วัตถุประสงค์สุดท้ายของรัฐบาลนั้น นายซิด์ตันกล่าวว่า ไม่ใช่ประชาธิปไตยแบบรัฐสภาหรือการปกครองโดยประชาชน แต่เป็นการคงอยู่ของรัฐ ลักษณะที่เรียกว่าการปกครองโดยประชาชนของรัฐบาลอังกฤษสมัยใหม่นั้นเป็นเหตุที่เกิดขึ้นโดยบังเอิญทางประวัติศาสตร์มากกว่า “... อาจจะถูกกล่าวได้ว่าประเทศที่ไม่ได้รักษาระบบกษัตริย์ไว้ก็ต้องคิดระบบอะไรสักอย่างคล้าย ๆ กันนั้นมาใช้ และว่า ข้าราชการพลเรือนทุกแห่งนั้นเป็นเครื่องมือของนักบริหารชั้นสูง ผู้ซึ่งรับใช้ประมุขของรัฐอีกต่อหนึ่ง” (น. 151)

งานสำคัญของรัฐบาลนั้น มักจะดำเนินต่อไปโดยนักบริหารชั้นสูง และในกรณีที่มีขอราชการระดับชั้นสูง นักบริหารชั้นสูงก็มักมีข้าราชการประจำอื่น ๆ เป็นจำนวนมากมาคอยช่วยทำงาน “ในการปฏิบัติงานชั้นหนึ่ง ๆ นักบริหารมักคิดว่า เกมจะจบที่รัฐสภา (แต่) เกมของรัฐบาลนั้นก็มักไม่ถือว่าจบเกมเสมอไป... นักบริหารกำลังเล่นเกมเพื่อรักษาราชอาณาจักรให้ดำรงคงอยู่” (น. 158)

ในประเทศต่าง ๆ เช่นสหรัฐอเมริกาซึ่งได้พยายามอย่างยิ่งยวดที่จะทำให้การบริหารเป็นศาสตร์ขึ้นมา และเป็นประเทศที่นักบริหารแข่งขันกับนักการเมืองในการที่จะให้ประชาชนยอมรับนับถือและนิยมชมชอบ หนังสือเล่มนี้ก็จะแสดงทัศนคติของนักเขียนที่นิยมจัดไปมาก ชาวอเมริกัน (และอาจจะมีคนไทยบางคน) ใครจะเห็นนักบริหารเป็นวีรบุรุษบ้าง และคงจะไม่เห็นพ้องด้วยกับความเห็นของนายซิด์ตันที่ว่าการบริหารไม่มีความสำคัญ และนักบริหารไม่มีสภาพตัวตน (nonentity) แต่ผู้อ่านก็ควรจะระวังอยู่เสมอว่าผู้เขียนได้เขียนถึงประเทศอังกฤษและเขาไม่ได้แนะนำว่าสิ่งที่อ่านจะผลดีแก่อังกฤษนั้น จะก่อให้เกิดผลดีแก่ประเทศอื่น ๆ ด้วย

โจเซฟ บี. คิงสเบอรี

แปลเป็นไทยโดย อมร รักษาสัตย์