

# หัวหน้างาน

โดย ชุบ กาญจนประกร

## คำนำ

ผู้เขียนใคร่ขอออกตัวเสียแต่ในเบื้องต้นว่า เรื่องหัวหน้างานที่นำมาเสนอนี้ เป็นแต่เพียงเรื่องที่ได้ทำการแก้ไขปรับปรุงจากคำบรรยายเรื่องประมุขศิลป์ : การเป็นหัวหน้างาน ซึ่งผู้เขียนได้บรรยายในที่ประชุมทางวิชาการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ณ หอประชุมมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2504 ผู้เขียนมีความมุ่งหมายที่จะให้เป็นเพียงข้อเสนอเพื่อแลกเปลี่ยนทรรศนะ มิใช่ตำราจึงได้สอดแทรกภาษาพูดและภาษาตลาดไว้หลายแห่งเพื่อให้เนื้อหาของเรื่องใกล้เคียงกับชีวิตประจำวันมากที่สุด ฉะนั้น จึงขอเรียนขอความเข้าใจและขออภัยในการใช้ภาษาเช่นนี้ไว้ ณ ที่นี้ด้วย

เรื่องหัวหน้างานที่เสนอนี้ ท่านผู้อ่านจะประสพว่า แม้ในส่วนรวมจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประมุขศิลป์ หรือศิลปะของการเป็นหัวหน้า (Arts of leadership) ซึ่งมีความหมายค่อนข้างกว้างขวางมาก อาจจะเกี่ยวข้องข้องอยู่กับสังคม (Social leadership) ซึ่งอยู่ในความสนใจของนักศึกษาวิชาสังคมวิทยา มนุษยวิทยา และจิตวิทยาหรืออาจจะเกี่ยวข้องข้องกับการเมือง (Political leadership) ซึ่งนักศึกษารัฐประศาสนศาสตร์และรัฐศาสตร์ต่างมุ่งศึกษาค้นคว้าอยู่ แต่จะอย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมุ่งเขียนเรื่องนี้ให้เน้นหนักไปในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงาน (Administrative leadership) เพื่อเป็นการเสนอทรรศนะของผู้เขียนดังกล่าวแล้ว และยังใคร่ที่จะน้อมนำให้ท่านผู้อ่านได้ระลึกถึงความสำคัญและพัฒนาการของการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์จากการศึกษาตามตัวบทกฎหมาย (Legal approach) ตามแบบดั้งเดิมในรูปการศึกษากฎหมายปกครองและกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มาเป็นการศึกษาตัวคน วัฒนธรรมและสังคม (Socio-cultural approach) อีกแบบหนึ่งโดยใช้หลักวิชาสังคมวิทยา มนุษยวิทยา จิตวิทยา และตรรกวิทยา ซึ่งก้าวหน้าไปอย่างมากแล้วนับเป็นหลักในการศึกษา ทั้งนี้ เพื่อหาทางส่งเสริมให้การศึกษามุ่งเข้าสู่กันได้กับทางปฏิบัติ ให้การศึกษามุ่งเข้าสู่ตัวอย่างเทียบเคียงได้กับเหตุการณ์ที่มีอยู่ในวงราชการทั่วไป เพื่อประโยชน์ในการเพิ่มพูนทรรศนะในอันที่จะได้แก้ไขปรับปรุงงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

## 1. ความหมายและความสำคัญของการเป็นหัวหน้างาน

ในองการบริหาร ไม่จำกัดว่าจะเป็นการบริหารราชการ การบริหารธุรกิจ หรือ การบริหารงานในลักษณะอื่นใด ย่อมจะต้องมีบุคคลซึ่งเรียกกันในวงราชการว่า "ผู้บังคับบัญชา" ซึ่งทำหน้าที่เป็นหัวหน้า ผู้บังคับบัญชาทางฝ่ายบริหารมีหลายระดับลดหลั่นกันลงไป ตั้งแต่ นายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นหัวหน้ารัฐบาลเป็นลำดับไปจนถึงหัวหน้ากองและหัวหน้าแผนก ผู้บังคับบัญชาในระดับต่าง ๆ เหล่านี้ต่างมีอำนาจบริหารและอำนาจในการบังคับบัญชาในขอบเขตต่าง ๆ กัน เช่น อธิบดี มีอำนาจหน้าที่ควบคุมบังคับบัญชาข้าราชการทั้งปวงในกรม นั้น หัวหน้าแผนกมีอำนาจอยู่แต่เฉพาะประจำแผนกและเต็มย่นพนักงานในแผนกนั้นเท่านั้น อำนาจความมอยู่หลายอย่างหลายประการ แต่มีอยู่อย่างหนึ่งซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับการ เป็นหัวหน้างานโดยตรง คือ อำนาจในการสั่งงานหรือที่นิยมเรียกกันในวงการศึกษาวินิจฉัยสั่งการได้แก่การตัดสินใจ การวินิจฉัยปัญหาหรือราชการของบุคคลชั้นผู้บังคับบัญชา เพื่อให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตามนั้น อาจจะเป็นการสั่งด้วยวาจา หรือเป็นลายลักษณ์อักษร เช่น คำสั่งต่าง ๆ หนังสืออนุมัติ หนังสือเวียน หรือแม้แต่เขียนสั่ง ๆ ใด ๆ ฉะนั้น การศึกษาเรื่องการเป็นหัวหน้างานในทางรัฐประศาสนศาสตร์ซึ่งไม่หาวิชาการบริหารงานที่ถูกต้อง เพื่อสัมฤทธิ์ผลและประสิทธิภาพของงานเป็นประการสำคัญนั้น จึงมุ่งศึกษาค้นคว้าเพื่อให้ได้ข้อความจริงในกรณีนี้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาในสถานที่เกี่ยวข้องกับการสั่งงานมีลักษณะอย่างไร ผู้บังคับบัญชามีสิทธิ์หรือชั้นเชิงในการปกครองบังคับบัญชาให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาเชื่อฟังปฏิบัติตามคำสั่งอย่างไรบ้าง การศึกษาในรูปแบบจึงจำเป็นต้องอาศัยหลักวิชาในด้านอื่น ๆ เช่น สังคมวิทยาและจิตวิทยา มากกว่าการใช้หลักวิชาทางนิติศาสตร์ การศึกษาตามแนวนี้จึงเป็นการศึกษาพฤติกรรม (Behavior) ของเจ้าหน้าที่เพื่อให้ได้ข้อมูลประกอบการวิเคราะห์ว่าในทางปฏิบัติจริง ๆ นั้น เจ้าหน้าที่มีพฤติกรรมในการบริหารงาน (Administrative Behavior) อย่างไร ด้วยทฤษฎีหมายอาจจะใช้เป็นส่วนประกอบเพียงเล็กน้อยเพื่อให้ทราบอำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาแต่ละคน แต่ละระดับเท่านั้น โดยนัยนี้ คำว่า "หัวหน้างาน" ก็อาจจะวิเคราะห์ได้อย่างถ่องแท้ว่า คือ "ผู้บังคับบัญชาซึ่งสามารถให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาให้เป็นประโยชน์แก่งานได้"

ตามที่ผู้บังคับบัญชาชั้นพงประดงค์” และคำว่า “การเป็นหัวหน้างานหรือหัวหน้าส่วนราชการ คือ การที่ผู้บังคับบัญชามีอำนาจบริหารและสั่งควบคุมเพื่อใช้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาให้เป็นประโยชน์แก่งานได้ตามที่ผู้บังคับบัญชาชั้นพงประดงค์”

อย่างไรก็ตาม คำว่า หัวหน้างานรวมทั้งพฤติกรรมทางการบริหารในเรื่องนี้จะเข้าใจได้ง่ายและลึกซึ้งยิ่งขึ้น หากจะได้พิจารณาแนวความคิดในทางรัฐประศาสนศาสตร์เกี่ยวกับการเป็นหัวหน้างาน โดยยึดถือทางปฏิบัติซึ่งมีสาระสำคัญอยู่ 2 ประการดังต่อไปนี้

(1) หัวหน้างานเกี่ยวข้องกับสายการบังคับบัญชา หัวหน้างานโดยทั่วไป

นอกจากนายกรัฐมนตรีย่อมมีฐานะตำแหน่งอยู่ในระหว่างกลางของบุคคล 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายที่มีฐานะตำแหน่งสูงกว่า มีอำนาจปกครองบังคับบัญชามากกว่า ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาของหัวหน้างานผู้นั้นตามลำดับชั้นขึ้นไป และอีกฝ่ายหนึ่ง คือ ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาของหัวหน้า ซึ่งมีฐานะตำแหน่งต่ำกว่าหัวหน้าผู้นั้น ในบุคคลกลุ่มที่ 2 นี้ ยังมีบุคคลชั้นหัวหน้า ทำหน้าที่ปกครองบังคับบัญชา หรือช่วยปกครองบังคับบัญชาตลตลงไปตามลำดับชั้น ถ้าจะพิจารณาในส่วนรวมของแต่ละองค์การหรือส่วนราชการ เช่น กรมแต่ละกรมย่อมมีอธิบดีเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาสูงสุดในกรมนั้น โดยมีหัวหน้ากองเป็นผู้ช่วยบังคับบัญชาในส่วนรองกองที่หัวหน้ากองแต่ละคนรับผิดชอบอยู่ ฉะนั้น สายการบังคับบัญชาในวงราชการจึงเป็นสายสัมพันธ์ของหัวหน้าชั้นสูงกับหัวหน้าชั้นรองตามลำดับชั้นลงไปจนถึงเต็มขั้นพนักงานมีลักษณะเป็นความสัมพันธ์ตามแบบพิธี (Formal relations) ส่วนความสัมพันธ์นอกแบบพิธี (Informal relations) ก็อาจจะมีได้ เช่น หัวหน้ากองกองหนึ่ง ติดต่อโดยตรงกับหัวหน้าแผนกหรือประจำแผนกในอีกกองหนึ่ง เพื่อให้การปฏิบัติราชการในเรื่องหนึ่งเรื่องใดเรื่องหนึ่ง แต่ความสัมพันธ์ในประการหลังนี้ถือเป็นแบบธรรมเนียมในการปฏิบัติราชการที่หัวหน้าแผนกหรือประจำแผนกตามอุทธรณ์จะต้องรายงานให้หัวหน้าตามลำดับชั้นของคนทราบ ฉะนั้น การศึกษาเรื่องการเป็นหัวหน้างานในเบื้องต้น จึงเป็นการศึกษาสัมพันธ์ภาพระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นลงไป การศึกษาโดยนัยมุ่งไม่หาข้อเท็จจริงที่สำคัญ ๆ 2 ประการ คือ

ก. คำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่ได้ออกไปแล้วนั้น มีระบบการติดต่อภายในเป็นอุปสรรคหรือเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติตามคำสั่งและผลอันจะได้รับจากการสั่งการนั้น

อย่างไรบ้าง ในขอบเขตของเขตของพิจารณาอยู่ประการหนึ่งที่สำคัญ คือ การตั้งการหรือคำสั่งต่าง ๆ ของหัวหน้างานรวมทั้งผลงานซึ่งจะพึงได้รับจากคำสั่งของหัวหน้างานคนหนึ่งคนใดจะเรียกว่ามีประสิทธิภาพหรือไม่ ถ้าหากว่าผู้สั่งได้ตั้งแล้วเป็นเวลาหลายวัน กว่าจะถึงมือผู้ที่จะปฏิบัติตามคำสั่ง ในขอบเขตของเขตของพิจารณาทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่จะให้มีการมอบอำนาจหน้าที่ (Delegation of authority) หรือจัดให้สายงานรับเข้ามาและกระจายชน (Work simplification) เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของหัวหน้างานซึ่งผู้สั่งและยังเป็นการช่วยส่งเสริมให้หัวหน้างานรอง ๆ ลงไปตามลำดับชั้นได้เข้ามามีบทบาทใช้ลักษณะการนำในฐานะตำแหน่งของหัวหน้างานรองในอันที่จะได้มีโอกาสใช้คุณพินิจในการตั้งการเพื่อให้งานสำเร็จเรียบร้อยรวดเร็วยิ่งขึ้น

ข. การเป็นหัวหน้างานเป็นการใช้ศิลปะของการครองใจของคนของผู้เป็นหัวหน้า ในเรื่องนั้นก็มีการใช้เทคนิคต่าง ๆ ในอันที่จะหาทางสร้างเสริมให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาพอใจยอมรับปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาในทางวิชาการมีหลักหรือสัมมัตฐานที่จะใช้ประกอบการพิจารณา ศึกษาค้นคว้าในเรื่องนี้ ซึ่ง Professor Herbert A. Simon เรียกว่า "Area of acceptance" คือ การที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาเชื่อฟังคำสั่งหรือการปกครองบังคับบัญชาของหัวหน้างานยอมรับเขตของการมอบหมาย กล่าวคือ ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาอาจพอใจยอมรับปฏิบัติตามคำสั่งทั้งหมดโดยไม่มีปัญหาข้อโต้แย้ง แต่ก็จะอาจจะมีหรืออาจจะไม่มีอีกบางส่วนที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีได้พอใจปฏิบัติตาม อย่างไรก็ตาม เป็นการยากยิ่งที่จะชี้ให้เห็นกำหนดลงไปให้แจ่มชัดได้ว่า เรื่องใดหรือคำสั่งอย่างใดบ้างที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาพอใจยอมรับปฏิบัติตามด้วยดี หรือเรื่องใดคำสั่งใดบ้างที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีได้มีศรัทธาต่อการที่จะเชื่อฟังและปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา<sup>1</sup> การพิจารณาในส่วนนี้มีลักษณะเป็นการวิเคราะห์พฤติกรรมของผู้รับคำสั่งว่า นับตั้งแต่เวลาที่ผู้นั้นได้รับคำสั่งแล้วได้พอใจปฏิบัติตามคำสั่งโดยนับพดณเพียงใด เป็นการศึกษาเพื่อเสริมให้การพิจารณาในข้อ ก. สัมบูรณ์ยิ่งขึ้น จึงจำเป็นของศึกษาพร้อมกัน

<sup>1</sup> Herbert A. Simon, *Administrative Behavior*, 2nd ed. (New York: The Macmillan Company, 1958), pp. 123-153.

สัมมติฐานของ Simon ตามที่นำมาเสนอ หากจะพิจารณาในทางปฏิบัติตามที่เห็น ๆ กันอยู่ในวงราชการบริหารของไทย ก็เห็นว่า เป็นความจริงอยู่มากและมีอยู่อย่างประปรายทั่วไป ตัวอย่างเช่น มีคำสั่งของทางราชการให้ข้าราชการอุทิศเวลาให้แก่ราชการ กำหนดเวลาราชการไว้ตั้งแต่ 8.30 - 16.30 น. โดยอนุญาตให้พักรับประทานอาหารกลางวัน ระหว่าง 12.00 - 13.00 น. นั้น ปรากฏว่ามีข้าราชการส่วนใหญ่ว่างปฏิบัติตามคำสั่งอย่างเคร่งครัด ไป-กลับ ตามเวลากำหนด หากแต่ยังมีข้าราชการอยู่บางที่ยัง "เก" ไม่นำพาต่อคำสั่ง เช่น มาแบบไทยกลับแบบ "ฝรั่ง" นั่งอ่านหนังสือพิมพ์ในเวลาราชการ ทำที่คล้ายกับเป็นเจ้าของหน้าทศวรรษค์ช้าๆ บ่าย ๒ โมงแล้วก็ยังนั่ง "ถอง" เบียร์อยู่ที่ร้าน ตัวอย่างทำนองนี้มีอยู่ชุกมากมา ฉะนั้น คำว่า "ข้าราชการต้องเชื่อฟังและปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาเหนือตน" นั้น หากใช้สัมมติฐานของ Simon ก็ย่อมจะแบ่งพฤติกรรมในการบริหารงานของข้าราชการออกได้เป็น ๒ ประเภท คือ ประเภทแรกเป็นพฤติกรรมของข้าราชการที่มติดังกล่าวอยู่ในระเบียบวินัย เชื่อฟังและปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาด้วยดี และอีกประเภทหนึ่ง คือ พฤติกรรมของข้าราชการที่มติดังกล่าวของการเชื่อฟังและปฏิบัติตามระเบียบวินัยเพียงบางส่วนเท่าที่ข้าราชการผู้นั้นจะพึงปลงใจรับปฏิบัติตามและเมินเฉยไม่นำพาต่อการปฏิบัติตามคำสั่งอย่างเคร่งครัด

การที่พิจารณาแบ่งพฤติกรรมของข้าราชการออกเป็น ๒ ประเภทเพื่อประโยชน์แก่การวิเคราะห์หัวหน้างานดังกล่าว หากพิจารณาโดยผิวเผินแล้วเกือบจะกล่าวได้ว่า มิใช่เป็นของใหม่หรือสำคัญถึงกับจะต้องกำหนดขึ้นเป็นสัมมติฐานหรือทฤษฎีเลย แต่ถ้าจะต้องพิจารณาค้นหาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการนำหรือการเป็นหัวหน้างานของผู้หนึ่งผู้ใดหรือภายในองค์การใด ผู้ที่ศึกษาย่อมตระหนักว่า สัมมติฐานที่มีความสำคัญต่อการศึกษาค้นคว้ามาก เพราะเหตุว่า หากสามารถทราบความจริงเกี่ยวกับพฤติกรรมของข้าราชการทั้งสองประเภทดังกล่าวได้มากเพียงใด ก็ย่อมจะทราบสาเหตุของการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนานาประการได้ และในทางที่กลับกัน ก็ย่อมจะทราบได้ถึงเทคนิคและวิธีการที่หัวหน้างานใช้เป็นหลักในการปกครองบังคับบัญชา หรือจะกล่าวได้อีกนัยหนึ่ง คือ การศึกษาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการใช้ลักษณะการนำหรือการเป็นหัวหน้างานนั้น แม้จะต้องศึกษาที่ค้นคิดและบทบาทของผู้เกี่ยวข้องอยู่มาก

กความกยงมความจำเป็นอย่างยงที่จะตองศึกษาเพงเตงเป็นพิเศษมุ่งไปยังลักษณะการปกครอง  
บังคับบัญชาของผู้เป็นหัวหน้า

การพิจารณาความหมายและความสำคัญของการเป็นหัวหน้างานในข้อ (1) นี้เป็น  
การศึกษาโดยมุ่งเพงเตงในสายการบังคับบัญชา หรือความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชา  
และผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาในลักษณะที่สำคัญ 2 ประการ คือ (ก) ทำการศึกษาพิจารณา  
เกี่ยวกับช่วงเวลาหรือความรวดเร็วฉบับพด้นและสัมฤทธิ์ผลในการปฏิบัติตามคำสั่งจากผู้สั่ง  
ไปยังผู้ปฏิบัติตามคำสั่ง และ (ข) ทำการศึกษาพิจารณาลักษณะและความพอใจเชื่อฟังและ  
ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้รับคำสั่งไปปฏิบัติ ทั้งสองประการนี้ นอกจากจะเป็นเกณฑ์สำคัญ  
ที่จะใช้เป็นหลักประกอบการศึกษาเรื่องความหมายของการเป็นหัวหน้างานแล้วยังจะทราบ  
ได้ว่า หัวหน้างานผู้นั้นจะประสพผลสำเร็จในฐานะที่ดำรงตำแหน่งหัวหน้างานหรือไม่เพียงใด

(2) การเป็นหัวหน้างานกับตรรกวิทยาในการบริหารงาน การบริหารงานทุกแบบ  
มีลักษณะเป็นการใช้ตรรกวิทยาในการคิดค้นหาเหตุผลเพื่อประโยชน์แก่การวินิจฉัยปัญหา  
ต่างๆ (Logical thinking) ของบุคคลและคณะบุคคล ซึ่งประกอบด้วยผู้บังคับบัญชาและ  
ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายร่วมกัน หากจะกล่าวเฉพาะบุคคลชั้นผู้บังคับ  
บัญชา ก็ย่อมจะประจักษ์ว่า การเป็นหัวหน้างานหรือการเป็นผู้บังคับบัญชาในส่วนราชการ  
ใดๆ ก็ตาม ย่อมจะต้องมีเหตุผลในการปฏิบัติงานและการตั้งงาน (rational action)<sup>2</sup> เพื่อ  
ให้บังเกิดผลดีที่สุดแก่การปฏิบัติราชการในลักษณะที่สำคัญ 3 ประการ

ก. การปฏิบัติตามนโยบาย ถือเป็นหน้าที่ของหัวหน้างานที่จะต้องควบคุมบังคับ  
บัญชาให้การบริหารงานในหน้าที่รับผิดชอบบรรลุจุดหมายร่วมกัน จุดมุ่งหมายร่วมกัน คือ<sup>3</sup>  
(1) จุดมุ่งหมายที่กำหนดขึ้นในลักษณะนโยบายของรัฐบาล (2) นโยบายของรัฐบาล  
ที่จกชอขยรายละเอียตให้อยู่ในหน้าที่รับผิดชอบของส่วนราชการที่หัวหน้างานผู้นั้นรับผิดชอบอยู่  
และ (3) นโยบายของรัฐบาลที่จกชอขยรายละเอียต ซึ่งอยู่ในหน้าที่รับผิดชอบของส่วน  
ราชการอื่น ๆ จุดมุ่งหมายร่วมกันนี้ กล่าวโดยทั่วไปย่อมเป็นที่ยอมรับว่า เป็นเรื่องสำคัญ

<sup>2</sup> Dwight Waldo, *The Study of Public Administration* (New York: Doubleday and Company, Inc., 1955), pp. 4-5.

<sup>3</sup> *Ibid.*

ข้าราชการทุกคน ทุกระดับจะต้องปฏิบัติให้บรรลุผลโดยเคร่งครัด ความสำคัญขอหนดเป็นส่วนหนึ่งของวาระราชการทุกคนจะต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล ในชั้นนี้ใครขอเสนอเป็นข้อสังเกตว่า คำว่า " การปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล " นั้น มีความหมายรวมอยู่ทั้งงานในหน้าที่ของข้าราชการแต่ละคนและราชการในส่วนรวมของชาติ นอกจากนั้นบรรดาข้าราชการชนหัวหนานน มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงต่อผลงานอันมีประสิทธิภาพ จึงจะกล่าวต่อไปในข้อ ข. และข้อ ค.

ข. การจัดทำมีด้ามคัคกรรมในการทำงาน เป็นหน้าที่ของหัวหน้างานที่จะต้องควบคุมบังคับบัญชาให้มด้มานฉนั้ และด้ามคัคกรรมในการทำงานของทุกคนและทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องอย่างคทด้ด ส่มาฉนั้และด้ามคัคกรรมคังกล่าวฉนั้ จำเป็นต้องมอยู่ใหน้ห้คณะ หากจะถ้ด่ฉนั้ราชการหรือองค์การหนึ่งเป็นเกณฑ์ใการพิจารณา ก็อาจพิจารณาได้เป็น 8 นัย คือ ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้บังคับบัญชา ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใ้คบังคับบัญชา และใระหว่างผู้ใ้คบังคับบัญชาของหัวหน้างานคนหนึ่งกับผู้ใ้คบังคับบัญชาของหัวหน้างานคนอื่น ๆ ทงน เพื่อให้การบริหางานมด้ลักษณะเป็น team work ภายในองค์การ เพื่อมด้มฤทธิผลของงานตามนโยบายของรัฐบาลที่หัวหน้างานผู้รับผิดชอบอยู่ และเพื่อสร้างเดริมให้มีความร่วมมืออันดีระหว่างหน่วยราชการภายในและส่วนราชการอื่น ๆ ภายนอก อันจะเป็นการอำนวยความสะดวกใการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลใส่วนรวมได้บรรลุคมุ่งหมาย ในข้อนี้ กล่าวอย่างง่าย ๆ ก็คือ หัวหน้างานมหน้าทรับผิดชอบที่จะต้องจัดทำระเบียบวิธีการร่วมมือประสานงานคทด้ด ทงภายในและภายนอก

ค. การปกครองบังคับบัญชา เป็นหน้าที่ของหัวหน้างานที่จะต้องควบคุมบังคับบัญชาและใช้เทคนิคต่าง ๆ เพื่อให้การบริหางานภายในหน้าทรับผิดชอบอำนวยความสะดวกสูงสุด เทาทกาดังคน อดด้ และเงิน จะพงมี กล่าวฉนั้คห้ค คือหัวหน้างานมหน้าทต้องรับผิดชอบค่อประดทธิภาพของงาน ฉนั้ การท้งานจะมีประดทธิภาพหรือไม่ เพียงใด จึงขึ้นอยู่กับมรรถภาพของหัวหน้าและลูกน้อง ทงใด้านการทำงาน การใช้ทรัพยากรใการทำงาน และเฉพาะอย่างยิ่งการใช้การควบคุมบังคับบัญชาให้ผู้ใ้คบังคับบัญชาทำงานใช้ส่คบัญญัติ และฝ่ฉนั้ฉนั้เต็มความสามารถ ในประการคดงนคห้คที่เกี่ยวข้องอยู่อย่างใกล้ชิดกับเรื่อง "area of acceptance" ของผู้ใ้คบังคับบัญชาคังกล่าวแล้วใข้อ (1) ข.



การใช้หลักวิชาตรรกวิทยาเพื่อประโยชน์ในการทำงานนั้น กล่าวได้โดยสรุปว่า ผู้บังคับบัญชาหรือผู้ที่รับผิดชอบงาน ย่อมมีภาระหน้าที่อย่างกว้างขวางทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับงานและตัวบุคคลผู้ปฏิบัติงาน โดยเหตุนี้จึงยอมรับกันว่า การบริหารราชการนั้นมิใช่เป็นการทำงานตามยถากรรมพอให้เสร็จไปวันหนึ่ง ๆ เท่านั้น หากแต่เป็นการใช้ความรู้ในการทำงานของหัวหน้างานและผู้ร่วมงานเพื่อก่อให้เกิดหน้าที่ความรับผิดชอบต่อประสิทธิภาพของงานและสมรรถภาพของเจ้าหน้าที่ ทุกชั้น ทุกระดับ โดยนัยที่ว่า จะทำอย่างไรจึงจะสามารถใช้ฐานะตำแหน่งในการเป็นหัวหน้ารับผิดชอบหน้าที่ราชการทำงานที่ดี มีเหตุผลอันชอบด้วยหลักวิชา นโยบาย สถานการณ์ และตัวคน รวมทั้งทำการปรับปรุงส่งเสริมงานให้ก้าวหน้าให้หัวหน้างานชั้นรอง ๆ รวมทั้งข้าราชการชั้นผู้น้อยอื่น ๆ ที่อยู่ในอำนาจปกครองบังคับบัญชาเหล่านั้นตระหนักและสำนึกในหน้าที่ความรับผิดชอบต่อตนเอง (Self responsibility) เพื่อให้มีความรอบรู้ก้าวหน้าอยู่เสมอ รวมทั้งความรับผิดชอบต่อสถาบัน (Institutional responsibility) คือส่วนราชการที่ประจำทำงานอยู่ และส่วนราชการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อบริหารราชการจักได้เป็นไปอย่างมีศักดิ์ มีศรี เที่ยงธรรม สามารถอำนวยบริการเพื่อประโยชน์สุขแก่ประชาชนได้อย่างมีเกียรติและศักดิ์ศรี

ฉะนั้น จะพึงเห็นได้ว่า การที่จะวิเคราะห์ศัพท์ของคำว่า "หัวหน้างาน" หรือคำว่า "การเป็นหัวหน้างาน" ให้ได้ความรัดกุมตามต้องการนั้น มิใช่จะกระทำได้ง่าย เพราะแนวความคิดในเรื่องนี้มีอยู่มากมาย จึงอยู่ในดุลพินิจของนักศึกษาแต่ละคนที่จะไม่หาวิเคราะห์ศัพท์เพื่อประโยชน์แก่การศึกษาของตนเอง

อย่างไรก็ตาม การเป็นหัวหน้างานนั้น แสดงออกให้เห็นทั้งโดยตรงและโดยปริยายว่า ส่วนหนึ่งแห่งภาระหน้าที่ที่หัวหน้างานทุกระดับทุกชั้นจะต้องรับผิดชอบคือหลักการในการครองใจคนที่ดี มีเหตุ มีผล ในอันที่จะได้ปกครองบังคับบัญชาผู้ปฏิบัติงานให้มีความตั้งใจร่วมกันทำงานในลักษณะของคณะบุคคลบนรากฐานของสามัคคีธรรม ทั้งนี้โปรดระลึกว่าการเป็น

<sup>4</sup> คำว่า "ความรู้" ในที่นี้หมายถึงวิทยาการหรือความรู้ในการบริหารงานซึ่งข้าราชการได้มาโดยการสังเกตอบรมในรูปของ Scientific knowledge และความรู้ที่ได้มาโดยประสบการณ์ซึ่งเรียกว่า Empirical knowledge เพื่อประกอบการพิจารณาศึกษาในเรื่องนี้ โปรดดูเพิ่มเติมจาก ชูบ กาญจนประภทร, "บทบรรณาธิการ" วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ 1 ฉบับที่ 4 หน้า 109.



หัวหน้างานนยงมหดกการอื่น ๆ ออกมากทหัวหน้างานจาตองยดถอ เช่นการทหัวหน้างานผู้น  
จะตองกาจคตงเดอรายทงหลายซงมอยหรือจะพงมีในหมู่คณะทรบผคชอบอยให้หมคตงไป  
อย่าให้มผู้อยู่ได้บงคบบัญชาคนหนึ่งคนใดเป็นคอบอนทาดายส่วนรวมของหมู่คณะได้ และ  
หตกการเรองการใช้คนให้ถูก เป็นค่น

2. แบบของหัวหน้างาน

การที่จะศึกษาและทำความเข้าใจเพื่อให้ได้มาซึ่งความรอบรู้สำหรับใช้เป็นหลัก  
ที่จะวิเคราะห์การเป็นหัวหน้างานของผู้บังคับบัญชาหรือบุคคลชั้นหัวหน้าแต่ละคนนั้น ย่อม  
จะประจักษ์แจ้งยิ่งขึ้น หากจะได้พิจารณาศึกษาแบบต่าง ๆ ของหัวหน้างาน การศึกษา  
ในลักษณะนี้อาจจะกระทำได้หลายทาง แต่จะขอนำมาเสนอในที่นี้เพียง 3 ทาง ดังต่อไปนี้

(1) ศึกษาพิจารณาการที่หัวหน้าได้มาซึ่งอำนาจ การศึกษาในชั้นนี้จะต้องทำการ

ค้นคว้าให้ได้มาซึ่งข้อมูลเพื่อทราบข้อความจริงว่า หัวหน้างานได้มาซึ่งอำนาจปกครองบังคับ  
บัญชาหรือสามารถครองใจ เขาสนใจคนอื่น จนกระทั่งหัวหน้าผู้นั้นใช้บุคคลอื่น ๆ ให้เป็นประ-  
โยชน์แก่การบริหารงาน เพื่อบรรลุจุดหมาย หรือวัตถุประสงค์ร่วมกันได้ มีอยู่อย่างไรบ้าง  
อำนาจ (authority) ที่ว่านี้ ในทางรัฐประศาสนศาสตร์มิได้ถือว่าจะได้มาจากตัวบทกฎหมาย  
แต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น อาจจะมีขุมแห่งอำนาจในประการอื่น ๆ อีกก็ได้ เช่น เทคนิคและ  
วิธีการใช้ลักษณะการนำใจคนอื่นได้ หรืออาจจะเนื่องมาจากชนมประเพณีของ  
สังคม แบบธรรมเนียมในการปฏิบัติราชการ ฯลฯ ซึ่งมีส่วนในการส่งเสริมหัวหน้างาน  
และฐานะตำแหน่งของหัวหน้างานให้สูงส่งสมบูรณ์ยิ่งขึ้น จนหัวหน้างานผู้นั้นสามารถใช้  
อำนาจปกครองบังคับบัญชาให้ผู้น้อยเชื่อฟังและปฏิบัติตามคำสั่งตามที่อยู่เป็นหัวหน้าอำนาจการ  
ไป การศึกษาและวิเคราะห์อำนาจของหัวหน้างานโดยนัยนี้ อาจจะทำแนกหัวหน้าออกได้  
เป็น 3 แบบที่สำคัญ ๆ คือ

ก. หัวหน้าแบบใช้พระเดช หัวหน้าแบบนี้ตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า "Legal leaders"  
กล่าวโดยทั่วไป หัวหน้าแบบนี้แบบซึ่งผู้เป็นหัวหน้าได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองบังคับ  
บัญชาจากตัวบทกฎหมาย มีอำนาจตามกฎหมายและใช้อำนาจตามกฎหมาย มีลักษณะ  
เป็นไปอย่างสมบูรณ์แบบตามฐานะตำแหน่งหน้าที่ราชการมากกว่าที่จะก่อให้เกิดอำนาจหรือ

ใช้อำนาจอันเกิดจากศรัทธาของผู้คน หรือจากบุคลิกภาพของตนเอง หัวหน้าส่วนราชการ  
 ทุกคนย่อมอยู่ในข่ายของผู้เป็นหัวหน้าแบบนี้ คุณลักษณะและบุคลิกภาพอันเป็นต้นแบบที่ดี  
 ของผู้นั้นอาจจะเป็นเพียงพิน ๆ ขรรคมตามันอย่างคนอื่น ๆ โดยทั่วไป หรืออาจจะเด่น  
 กว่าคนอื่น ๆ ก็ย่อมเป็นได้ แต่สาระสำคัญของหัวหน้าแบบนี้ก็คือ เพราะเหตุที่บุคคลผู้นั้น  
 ดำรงอยู่ในฐานะตำแหน่งที่เป็นหัวหน้าส่วนราชการตามกฎหมาย ผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาจึงจำ  
 ต้องอำนาจและยอมเชื่อฟังคำสั่ง

อย่างไรก็ตาม ใคร่ขอเสนอในตอนนี้ว่า หัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ถึงแม้ว่า  
 จะจัดเข้าอยู่ในประเภทหัวหน้าแบบใช้พระเดชก็ตาม ก็มีใ้หมายความว่า หัวหน้าคนเดีย  
 วก็นั้นจะรวมอยู่ในแบบนี้ ๆ อีกมิได้ หากจะพิจารณาจากทางปฏิบัติเท่าที่ปรากฏอยู่  
 โดยทั่วไปแล้ว ย่อมจะประจักษ์ชัดว่า ไม่มีหัวหน้าคนใดที่จะมีใจเห็นถึงกับจะใช้พระเดช  
 แต่อย่างเดียว ในการปกครองบังคับบัญชาย่อมจะต้องมีอยู่ทั้งพระเดชและพระคุณ จึงขอ  
 ให้พิจารณาแบบ ข. ประกอบด้วย

ข. หัวหน้าแบบใช้พระคุณ หัวหน้าแบบนี้ตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า "Charismatic  
 leaders" เป็นอีกแบบหนึ่งซึ่งอาจจะมีส่วนรวมอยู่ในคุณลักษณะของผู้เป็นหัวหน้าตามแบบแรก  
 หรืออาจจะมีอยู่ในตัวคน ๆ เดียว ทั้ง ๆ ที่ผู้นั้นมิได้มีฐานะตำแหน่งในอันที่จะมีอำนาจตาม  
 ทั่วไปตามกฎหมาย แต่ก็สามารถครองใจคน สามารถให้บุคคลทั้งหลายเชื่อฟังและปฏิบัติตาม  
 คำสั่ง คำชวนแนะนำได้โดยบุคลิกภาพและอำนาจจำบังซึ่งมีอยู่ในเรือนกายและเรือนใจของ  
 ผู้นั้น ความสำเร็จในการครองใจคน ความสำเร็จของหัวหน้าแบบนี้ขึ้นอยู่กับรากฐานของ  
 ศรัทธา มิใช่การบีบบังคับโดยอาศัยอำนาจกฎหมาย ฉะนั้นแรงศรัทธาจึงก่อให้เกิดความเคารพ  
 เชื่อถือและมีผลเป็นพลังที่ช่วยผลักดันให้ร่วมใจร่วมมือกันปฏิบัติตามคำสั่งคำแนะนำของผู้เป็น  
 หัวหน้าได้อย่างน่ายกย่อง ตัวอย่างที่ดีที่สุดในกรณีนี้จะได้แก่มหาตมะคานธี ซึ่งสามารถ  
 ครองใจสาวกจำนวนเรือนล้าน ๆ ของท่านให้มุ่งสู่จุดหมายอันเดียวกันได้ อำนาจของหัวหน้า  
 แบบนี้ตรงกับคำพิพากษาของไทยที่ว่า "ธรรมคืออำนาจ"

ค. หัวหน้าแบบพอพระ หัวหน้าแบบนี้ตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า "Symbolic  
 leaders" ท่านผู้รับราชการจัดรวมอยู่ในแบบที่ ๒ ดังกล่าวมาแล้วในข้อ ข. แต่ผู้เขียนเห็นว่า

เพื่อให้เข้าใจง่ายขึ้นและให้เขารู้จักกับรูปของสังคมและวัฒนธรรมไทยก็ไม่น่าจะเสียหาย  
อย่างไร ถ้าจะแยกได้เป็นอีกแบบหนึ่ง เพื่อประโยชน์แก่การพิจารณาศึกษาให้เห็นเด่นชัด  
ยิ่งขึ้น หัวหน้าแบบนมมีความหมายเกี่ยวข้องกับอยู่ทั้งทางสังคม ทางการเมือง และการบริหาร  
ราชการ ผู้เขียนจะขอเสนอข้อวิเคราะห์เฉพาะในส่วนของที่เกี่ยวกับการบริหารราชการตามแนว  
ความคิดในทางรัฐประศาสนศาสตร์เท่านั้น

หัวหน้าแบบพ่อพระนมลักษณะเป็นสัญลักษณ์ ผู้อยู่ในฐานะตำแหน่งเช่นนมโตไร่  
อำนาจปกครองบังคับบัญชาตามตัวบทกฎหมายอย่างหัวหน้าแบบ ก. และจะกล่าวว่ามีลักษณะ  
เหมือนแบบ ข. ผู้เขียนก็เห็นว่า ยังไม่สู้จะถูกต้องเสมอไปนัก หากจะพิจารณาโดยใช้ตัวอย่าง  
ของเมืองไทย ผู้เขียนเห็นว่า พระมหากษัตริย์ซึ่งได้รับการเทิดทูน เคารพสักการะจากปวงชน  
ชาวไทยในฐานะองค์พระประมุขของประเทศ นับว่าเป็นตัวอย่างที่ดีที่สุดในที่จะหาตัวอย่าง  
อื่นใดเปรียบเทียบมิได้

ผู้ที่ศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ย่อมจะประจักษ์ชัดว่า วิชามุ่งเน้นด้านศึกษารวม  
ของคณะบุคคลในการบริหารราชการเพื่อสัมฤทธิ์ผลและประสิทธิภาพของราชการ การ  
บริหารราชการในประเทศไทยเป็นการบริหารราชการในระบบการปกครองที่มีพระมหากษัตริย์  
ตามรัฐธรรมนูญ ฉะนั้น คำว่า "รัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว" จึงมีความหมาย  
อย่างกว้างครอบคลุมถึงข้าราชการและศักดิ์ศรีของราชการ มีความหมายซึ่งแต่คงออก  
ทั้งโดยตรงและโดยปริยายว่า การบริหารราชการจะต้องเป็นไปโดยถูกต้องตามทำนอง  
คลองธรรมของการปกครองระบอบที่มีพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญ มิใช่การปกครอง  
หรือการบริหารงานแบบคอมมิวนิสต์ การที่รัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะต้อง  
ออกไปตามวิถีทางของรัฐธรรมนูญอย่างไรนั้น ปวงชนชาวไทยยังมีท่วงท้วงใจอยู่ที่องค์  
พระมหากษัตริย์ว่าบ้านเมืองและการบริหารราชการจะยังมีอยู่ ประโยชน์สุขที่ประชาชน  
จะพึงได้รับจากบริการของทางราชการนั้นไม่มีขาดสาย พระมหากษัตริย์เป็นทั้งองค์พระ-  
ประมุขและสัญลักษณ์ซึ่งเป็นที่รวมของแรงศรัทธาของประชาชนชาวไทยทั้งหมด

นอกจากหัวหน้าแบบพ่อพระจะได้มีบทบาทอย่างสำคัญในเอกภาพของประเทศ และ  
การบริหารราชการดังกล่าวแล้ว ยังจะเห็นได้ว่าแรงศรัทธาของประชาชนนั่นเองที่ก่อให้เกิด

การปฏิบัติตาม แม้จะไม่ได้เรียกร้องโดยตรง ตัวอย่างเรื่องจะเห็นได้จากกรรทพประชาชนขอ "โดยเด็จเจ้าพระราชกุมาร" และยิ่งถ้ามอง ถ้าหากว่าหัวหน้าแบบพอพระนั้นจะแต่งตั้งบทบาทโดยใช้แรงศรัทธาของประชาชนที่มีอยู่ต่อหัวหน้าผู้นั้นให้บังเกิดประโยชน์แก่การสร้างเสริมเกียรติศักดิ์และดำรงชีวิตรวมในวงราชการด้วยแล้ว จะมีผลเท่ากับเป็นการสร้างศรัทธาของประชาชนให้บังเกิดผลเป็นประโยชน์ต่อราชการบริหารอย่างที่จะคำนวณค่ามิได้ ผู้เขียนใคร่ขอยกอุทาหรณ์ในวันเด็จเจ้าออกสัทธิษร ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเมื่อไม่นานมานี้ การที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงให้ประชาชนที่เฝ้าทูตละของชุดพระบาทประมิมให้เกียรติแก่นายกรัฐมนตรีนั้น มีผลเท่ากับทรงสร้างทั้งประวัติศาสตร์การปกครองระบอบพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญและประวัติศาสตร์รัฐประศาสนศาสตร์ในเมืองไทย ไม่มีผู้ใดสามารถที่จะคำนวณคุณค่าได้ นอกจากความศรัทธาในพระมหากษัตริย์คุณ แต่ผู้เขียนมีความรู้สึกเป็นส่วนตัวว่า รัฐบาลย่อมมีเสถียรภาพยิ่งขึ้น ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับประชาชนมีหมิตอนตที่แสดงถึงความใกล้ชิดสนิทสนม ภายใต้พระมหากษัตริย์พระองค์เดียวกัน และในประการที่สำคัญที่สุด ความหวังของรัฐบาลที่จะได้รับความร่วมมือจากประชาชนนั้น ย่อมแจ่มใดยิ่งขึ้น

กล่าวโดยสรุป ผู้เขียนเห็นว่า หัวหน้างานแบบ ก. นั้นเป็นเรื่องธรรมดาสามัญไม่โดดเด่น แต่ตามแบบ ข. และแบบ ค. นั้น ก่อนข้างจะมีลักษณะพิเศษอยู่มาก ในแบบแรกอาจจะทราบได้ง่าย เพราะเป็นเรื่องของควมบกพร่องหมาย แต่ 2 แบบหลังอาจจะทราบได้ยาก เพราะเป็นเรื่องบุคคลิกภาพ คุณลักษณะของแต่ละคน ข้อสังเกตในชั้นนี้ใคร่ขอเสนอเพียงว่า หัวหน้างานแบบ ข. และแบบ ค. นั้นมีความสำคัญต่อการเป็นหัวหน้างานมาก ความสำเร็จของผู้เป็นหัวหน้ามิใช่ขึ้นอยู่กับอำนาจตามกฎหมายอย่างเดียว เราให้อคนที่เราเคารพนับถือด้วยใจเคารพยกย่องนับถือ มิใช่ให้ไว้เพราะมีกฎหมายบังคับ ฉะนั้น คำพิพากษา "หมามันยังมีหัวใจ" นั้น น่าจะเป็นอุทาหรณ์สำหรับกรณีนี้ได้เป็นอย่างดี ส่วนที่ว่าจะใช้อย่างไรนั้น เป็นศิลปะและชั้นเชิงของแต่ละคน

(2) ศึกษาพิจารณาจากวิธีการที่หัวหน้าใช้อำนาจ มหาวิทยาลัยไอโอวา ในสหรัฐอเมริกาได้เคยทำการศึกษาวิจัยเรื่องลักษณะการนำหรือการเป็นหัวหน้าโดยตั้งสมมติ

ฐานไว้ว่าหัวหน้ามี 3 แบบ คือ ก. แบบอัตตนิยม ข. แบบเสรีนิยม และ ค. แบบประชานิยม  
จึงใคร่ขอนำมาเสนอในที่นี้โดยสังเขป<sup>5</sup>

ก. การเป็นหัวหน้าแบบอัตตนิยม (Autocratic leadership) หัวหน้าแบบนทาการ  
วินิจฉัยสั่งการหรือออกคำสั่งใด ๆ โดยรวบรัดอำนาจ มิได้ยินยอมให้ผู้ย่อยได้เข้ามามีส่วน  
ร่วมแสดงความคิดเห็นในการออกคำสั่ง หรือวินิจฉัยสั่งการในปัญหาใด ๆ ผู้เป็นหัวหน้า  
มักจะตั้งตัวเป็นผู้บังคับการให้ผู้ย่อยได้บังคับบัญชาเชื่อฟังโดยเด็ดขาด เป็นผู้กำหนดแนวนโยบาย  
จุดมุ่งหมาย และสั่งการให้ผู้ปฏิบัติตามได้เสร็จในตัวโดยผู้เป็นหัวหน้างานนั้นคนเดียว ตัวอย่าง  
ที่เห็นได้ชัด คือ ฮิตเลอร์และมุสโสลินีสมัยก่อน

ข. การเป็นหัวหน้าแบบเสรีนิยม (Free-rein leadership หรือ Laissez faire  
เด็ม) หัวหน้าแบบนทาการจะเรียกไม่ได้ว่าเป็นหัวหน้า ทำหน้าที่คล้ายบุรุษไปรษณีย์มากกว่า  
เพราะการใช้อำนาจควบคุมบังคับบัญชาของตนมีอยู่น้อยมาก หรือเกือบไม่มีเลย ปล่อยให้  
ลูกน้องมีเสรีอย่างเต็มที่ในการที่จะทำการวินิจฉัยสั่งการเรื่องราวต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้ตาม  
อัธยาศัย

ค. การเป็นหัวหน้างานแบบประชานิยม (Democratic leadership) หัวหน้างานแบบ  
มีลักษณะอยู่กึ่งกลางระหว่างแบบอัตตนิยมและเสรีนิยม กล่าวคือ ผู้เป็นหัวหน้าประมวลเอา  
ความคิดเห็น ข้อเสนอแนะจากคณะบุคคลซึ่งอยู่ในบังคับบัญชาจากการประชุมร่วมกัน พิจารณา  
ศึกษา อภิปรายแสดงความคิดเห็นในปัญหาต่าง ๆ ลูกน้องทุกคนได้รับการสนับสนุนให้แสดง  
ข้อคิดเห็นได้อย่างเต็มภาคภูมิ ฉะนั้น นโยบายและคำสั่งจึงมีลักษณะเป็นของคณะบุคคลโดย  
เสียงข้างมาก

อนึ่ง ใคร่ขอข้อมความเข้าใจโดยสรุปว่า วิธีการที่จำแนกหัวหน้างานออกเป็น  
3 แบบ เช่นนี้ ก็เพื่อใช้เป็นต้นแบบสำหรับทำการศึกษาวงจรเท่านั้น อย่างไรก็ตาม จาก  
ผลการศึกษาค้นคว้าของมหาวิทยาลัยไอโฮวาน ได้เสนอเป็นข้อสรุปว่า การเป็นหัวหน้าแบบ  
ประชานิยมนั้นพบว่าเป็นแบบที่อำนวยความสะดวกให้แก่สัมฤทธิ์ผลของงานดีที่สุดในทุกกรณี แต่ยังมีข้อสังเกต  
ที่ภาคการศึกษาระงมขงได้เสนอไว้ด้วย คือ การเป็นหัวหน้าแบบอัตตนิยมนั้น แม้จะ

<sup>5</sup> Auren Uris, *How to Be a Successful Leader*, (New York: McGraw-Hill Book Company, Inc., 1953), p. 30. See also Henry H. Albers, *Organized Executive Action*, (New York: John Wiley & Sons, Inc., 1961), pp.457-470. ชื่อของหัวหน้าทั้ง 3 แบบเป็นภาษาไทยนี้ ผู้เขียนคิดตั้งเอาเองโดย  
อนุโลมตามคำภาษาอังกฤษ.

ไม่ได้อำนวยผลตันทันที แต่ในสถานการณ์บางอย่างที่หากจะใช้ลักษณะการนำแบบประชาธิปไตย หรือเสรีนิยมแต่ยอมไ้ผล ในสถานการณ์เช่นนั้น การใช้ลักษณะการนำแบบอดินิยมจะได้ผล<sup>6</sup>

(3) การศึกษาพิจารณาจากบทบาทที่หัวหน้าแสดงออก<sup>7</sup> การจำแนกแบบของการเป็นหัวหน้า โดยถือเกณฑ์พิจารณาศึกษาจากบทบาทที่ผู้เป็นหัวหน้าแสดงออกนับว่าเป็นข้อควรพิจารณาด้านใจ การศึกษาตามวิธีนี้ จำแนกลักษณะและบทบาทของผู้เป็นหัวหน้าออกเป็นหลายแบบ แต่จะขอนำมาเสนอเพื่อประโยชน์แก่การศึกษาพิจารณาลักษณะการเป็นหัวหน้างานเพียง 3 แบบเท่านั้น ดังต่อไปนี้

ก. แบบบิดามารดาปกครองบุตร (Parental leadership) ตามแบบผู้เป็นหัวหน้าปฏิบัติตนทำนองเดียวกับพ่อแม่ปกครองลูก กล่าวคือ ผู้เป็นหัวหน้าแสดงบทบาทโดยการทำตัวเหมือนพ่อแม่ของผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชา มุ่งมาดปรารถนาที่จะให้ผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาเชื่อฟังตนเหมือนอย่างลูกหลานต้องเชื่อฟังพ่อแม่ และจะต้องให้ความเคารพนับถือเหมือนอย่างพ่อแม่ด้วย

หัวหน้างานแบบนี้ มีลักษณะเขาแบบหัวหน้าแบบอดินิยมดังกล่าวแล้วข้างต้นอยู่มาก กล่าวโดยทั่วไป หัวหน้าแบบนี้มักจะทำตัวหรือทักท้วงเขาว่า เป็นผู้รู้แจ้งเห็นจริงไปเสียทุกสิ่งทุกอย่าง และมักจะเป็นผู้ที่ไม่ยอมมือในการควบคุมบังคับบัญชาเสียด้วย ดังสำคัญที่หัวหน้างานแบบนี้มุ่งมาดปรารถนาอย่างยิ่งคือ ความจงรักภักดีจากลูกน้อง เพื่อให้ผู้อยู่ในอ้อมอกของผู้เป็นหัวหน้าในอนันที่จะได้ช่วยปกปักรักษาคุ้มครองบรรดาลูกน้องไว้ หัวหน้าแบบนี้มีปรากฏอยู่ทั่วไปในวงการบริหาร และมักจะก่อให้เกิดปัญหาในการบริหารที่สำคัญคือ บรรดาข้าราชการผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาของหัวหน้าแบบนี้ใครจะไปแตะต้องมิได้ และเมื่อหัวหน้าไม่อยู่ ก็จะหาหัวหน้ารอง ๆ ลงไปให้สั่งการหรือทำงานแทนได้ยาก หรืออาจถึงขนาดที่ว่า ถ้าหน่วยราชการนั้นขาดหัวหน้าเสียแล้ว จะไม่มีคนตั้งใจทำงาน หรือจะทำอะไรไม่สำเร็จ เข้าทำนอง "แมวไม่อยู่หนูเรวัง" บรรดาลูกน้องต่างตงหน้าตงตาคุยกัน พอเห็นหัวหน้าเดินกุ่ม ๆ เข้ามา ต่างเงยบและงุดหน้าทำงานต่อไป

<sup>6</sup>Uris, *Ibid.*, p. 30.

<sup>7</sup>Henry Clay Lindgren, *Effective Leadership in Human Relations*, (New York: Hermitage House, 1954), pp. 119-133.

ข. แบบใช้กดขมเพื่อกุมบังเหียนการบริหาร หัวหน้าแบบนี้ในภาษาอังกฤษเรียกว่า "Manipulator" เป็นแบบที่ผู้เป็นหัวหน้าพยายามสร้างสมและใช้อำนาจโดยอาศัยความรอบรู้ และฐานะตำแหน่งของตนให้เข้ากับสถานการณ์ เขาคนหนึ่งเซ็ดให้แสดงบทบาทเพื่อประโยชน์ตน

การที่หัวหน้าแบบนี้แสดงบทบาทในการใช้อำนาจดังกล่าวได้ มิใช่เป็นเพราะถือตนว่ามีเกียรติศักดิ์และความรอบรู้ดีกว่าผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาอย่างไรในแบบ ก. หากแต่เป็นเพราะผู้นั้นอยู่ในฐานะตำแหน่งและเป็นผู้ริเริ่มและมีโอกาสดีกว่าคนอื่น ๆ ในองค์การหรือส่วนราชการที่ผู้นั้นประจำทำงานอยู่ และอาจจะรู้เรื่องดีกว่า แม้แต่ผู้ที่เป็นผู้บังคับบัญชาของหัวหน้าแบบนี้ด้วยซ้ำ โดยที่หัวหน้าแบบนี้มักจะไม่ใช้เป็นคนใหญ่จริงและมักจะไม่ใช้อำนาจปกครองบังคับบัญชาที่แท้จริงไม่อาจจะเป็นอำนาจที่เกิดขึ้นโดยพระเดชหรือพระคุณ จึงแสดงบทบาทแบบ "ยืมมือ" ของผู้บังคับบัญชาของหัวหน้าแบบนี้คนหนึ่ง โดยเสนอและขอให้สั่งการเพื่อประโยชน์แก่การสร้างอาณาจักรแห่งอิทธิพลให้แก่ตนเอง เพราะหัวหน้าแบบนี้เป็นผู้มีศักดิ์ศรีและอำนาจโดยชอบในทันทีจะไปกระตุกบังเหียนการบริหารงานได้โดยใช้ฐานะตำแหน่งของตนเอง ตัวอย่างที่ดีในกรณีนี้จะได้แก่บรรดาพอกแม่ดหมอผีในสมัยโบราณหรือบรรดาข้าราชการประจำที่ทำงานอย่างทรุ่กันแพร่หลายในวงราชการบริหารว่า "อ้ายหมอนทำงานแบบ 'นักการเมือง' ชะเรื้อย เขาได้ตัว เขาช่วยบ้ายให้คนอื่น"

ค. แบบผู้เชี่ยวชาญ (Expert) หากจะกล่าวโดยเคร่งครัดแล้ว บุคคลที่จัดเข้าอยู่ในแบบนี้เกือบจะเรียกไม่ได้ว่าเป็นหัวหน้างานตามความหมายทางรัฐประศาสนศาสตร์ เพราะมีหน้าที่ให้คำแนะนำ มิใช่เป็นผู้สั่งการ อย่างไรก็ตาม เพื่อประโยชน์แก่การศึกษาเปรียบเทียบ จึงจัดเขาได้เป็นหัวหน้างานในสายงานช่วย (Staff) เช่นหัวหน้ากองวิชาการ เพื่อส่งเสริมการปฏิบัติงานของหัวหน้างานในสายงานหลัก (line) ในกรณีนี้คืออธิบดี หัวหน้าแบบนี้มีลักษณะคล้ายคลึงกับแบบ ข. ดังกล่าวแล้ว แต่มีลักษณะต่างกันอย่างสำคัญในข้อที่ว่า หัวหน้าแบบผู้เชี่ยวชาญเป็นผู้ที่มีความรอบรู้ มีความเชี่ยวชาญในเฉพาะสาขาวิชาที่ได้รับการฝึกฝนอบรมมาในทางนั้นโดยเฉพาะ หัวหน้าแบบนี้ไม่พึงประสงค์ที่จะเข้าไปแสดงบทบาทหรือต้องการความเป็นผู้ยิ่งใหญ่ โดยการใช้อำนาจควบคุมบังคับบัญชา หรือกุมบังเหียนการบริหาร หากแต่เป็นเพราะความรู้ ความเชี่ยวชาญในสาขาวิชาเป็นพิเศษนั่นเอง ที่ช่วยส่งเสริม



ให้ฐานะตำแหน่งสูงขึ้นโดยการยกย่องนับถือของผู้ร่วมงาน ในประการที่สามคือผู้ที่ถูกคัดเลือกหัวหน้าแบบนโมรทจะไปตั้งหรือคอยกตให้ผู้อื่นเต็มอำนาจ ตรงข้ามหัวหน้าแบบนกลบตั้งใจช่วยและคอยส่งเสริมให้ผู้ทรงอำนาจหรือผู้ที่เป็นหัวหน้างานในแต่ละเรื่องแต่ละสาขาอยู่แถวหน้า มีฐานะตำแหน่งสูงขึ้น โดยการช่วยเหลือแนะนำ

ก่อนที่จะพิจารณาหัวข้ออื่นต่อไป ผู้เขียนใคร่ขอเน้นไว้ในตอนอีกครั้งหนึ่งว่า การที่นำแบบของหัวหน้างานมาเล่นรวม 3 ทางต่าง ๆ กัน และแต่ละทางก็แยกออกไปอีกเป็นแบบต่าง ๆ อีกหลายแบบด้วยกันนั้น ผู้เขียนมุ่งหวังที่จะให้เป็นประโยชน์ประกอบการพิจารณาเพื่อเพิ่มทรรศนะเท่านั้น มิได้มีความมุ่งหมายเลยแม้แต่น้อยที่จะให้ท่านผู้อ่านตั้งคำถามตน ๆ ประหลาด ๆ ว่า “แล้วท่านละ อยู่แบบไหน” เพราะคำถามเช่นนั้นนอกจากเป็นเรื่องที่หาสาระมิได้ในทางวิชาการ เพราะไม่มีทางที่ผู้หนึ่งผู้ใดจะตอบได้ถูกต้อง เนื่องจากคน ๆ เดียวกัน อาจจะมีลักษณะการนำแบบต่าง ๆ มากกว่า 1 แบบได้เสมอแล้ว ยังจะเห็นได้ว่า แต่ละแบบก็อยู่ทั้งส่วนดีและส่วนเสีย ฉะนั้น ประโยชน์ที่ได้อย่างแท้จริงในการพิจารณาศึกษาแบบต่าง ๆ นั้นจึงอยู่ที่การทำใจพิเคราะห์ของหัวหน้าแต่ละแบบเพื่อใช้เป็นหลักสำหรับวิเคราะห์มากกว่าที่จะพิจารณาแบบของหัวหน้าอย่างผิวเผิน

### 3. คุณสมบัติของผู้เป็นหัวหน้างาน

ในตอนต้นของบทความนี้ ก็มิได้อยู่ในที่หลายแห่งอย่างประปราย ที่ข้อความเกี่ยวข้องกับพวกพิงไปถึงคุณสมบัติของผู้เป็นหัวหน้างานโดยปริยาย นอกจากนั้น บรรดาท่านผู้ทรงหลายต่างก็ได้รวบรวมจัดพิมพ์เผยแพร่เรื่องราวเกี่ยวกับคุณสมบัติของหัวหน้าอยู่แล้วมากมายต่าง ๆ กัน ยิ่งอ่านมาก ๆ ออกไป ก็จะทำให้เห็นว่าคุณสมบัติของหัวหน้านั้นมากมายเหลือเกิน จึงขอขอบให้ท่านผู้สนใจจะปรับปรุงตัวเองหาอ่านเอาเอง จะขอนำมาเสนอ ณ ที่นี้ เฉพาะความเห็นของ Titus เพียงคนเดียว

Titus มีความเห็นว่า คุณลักษณะอันสำคัญ 6 ประการ ซึ่งผู้เป็นหัวหน้างานหรือหัวหน้าคนจะต้องไม่ทำให้มีเป็นคุณสมบัติประจำตัว คือ (1) มีความเฉลียวฉลาด มีไหวพริบทันคน เฉพาะอย่างยิ่งถุกต้อง อย่าให้โดน “ต้ม” ได้ (2) มีความเชื่อมั่นในตนเองไม่โดด

(3) มีกำลังใจสูง (4) มีการศึกษาอบรมดี (5) มีประสบการณ์มาก เฉพาะอย่างยิ่ง ประสบการณ์ในส่วนที่เกี่ยวกับการที่เคยถูกปกครองบังคับบัญชาจากหัวหน้างานแบบต่างๆ เพื่อจะได้มีทรรศนะในการปกครองบังคับบัญชาผู้อื่น ในข้อนี้ผู้เขียนเป็นบทเตือนใจในภาษาอังกฤษว่า "He who would command must first learn to obey." และ (6) ต้องเป็นบุคคลที่มีชื่อเสียงเกียรติคุณ<sup>8</sup>

การศึกษาพิจารณาในส่วนที่ 3 นี้ จะจำกัดวงเขตอยู่แต่เฉพาะสาระสำคัญ 3 ประการ คือ (1) โอกาสที่จะเป็นหัวหน้า (2) ความสำคัญของการบริหารงานบุคคลต่อการจัดให้มีหัวหน้างาน และ (3) หลักบางประการเกี่ยวกับมนุษย์สัมพันธ์กับการเป็นหัวหน้างาน ทั้งนี้โดยมุ่งหมายที่จะแสดงให้เห็นว่า การเป็นหัวหน้างาน หรือการปรับปรุงตนเองให้เหมาะแก่การเป็นหัวหน้างานนั้น เป็นเรื่องที่ศึกษาได้

(1) โอกาสที่จะเป็นหัวหน้า ในข้อนี้ปัญหาอยู่ที่ว่าใครบ้างที่จะได้เป็นหรือควรเป็นหัวหน้าและจะเป็นได้เมื่อใดหรือโดยเหตุใดอย่างไร หากพิจารณาข้อนี้โดยถ้อยระเบียบวิธีการศึกษาตามแบบสืบประวัติ (Historical approach) ก็จะได้พบว่ามีคนที่เป็นหัวหน้าคนตั้งแต่บรมโบราณจนถึงปัจจุบันนั้น มีวิวัฒนาการจากหัวหน้าเผ่า พ่อมด หมอผี นักรบ พระกษัตริย์ และท้ายที่สุดหัวหน้าจากการเลือกตั้งโดยถือเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์การพิจารณาตามแนวโน้มของการปกครองระบอบประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่ว่าใครควรจะเป็นหัวหน้าและควรจะเป็นได้เมื่อใดดังกล่าวนั้นยังเป็นปัญหาอยู่มากในทางวิชาการ และอยู่ในระหว่างศึกษาค้นคว้าโดยตั้งสมมติฐานเพื่อประโยชน์แก่การกำหนดทฤษฎีไว้ในหัวข้อที่สำคัญ 2 ประการดังต่อไปนี้

ก. การเป็นหัวหน้าโดยชาติกำเนิด (Born leader) เป็นแนวของการศึกษาค้นคว้าแนวทางที่พยายามไม่หาว่า จะเป็นความจริงหรือไม่ว่า คนบางคนเท่านั้นที่จะเป็นหัวหน้าผู้ยิ่งใหญ่ได้ อย่างที่เราเรียกว่า "ท่านผู้นำ" เพราะผู้นั้นเป็นหัวหน้านานมาแล้วตั้งแต่เกิด และมีพรสวรรค์ติดตัวมาพร้อมกันในโอกาสนั้น

<sup>8</sup> Charles H. Titus, *The Process of Leadership: Human Relation in the Making*, (Dubuque, Iowa; Wm. C. Brown Company, 1950), pp. 52-56.

กล่าวโดยเคร่งครัดในทางทฤษฎี ยังหาหลักฐานข้อมูลอย่างตพอที่จะกำหนดชนเป็น  
 ทฤษฎีได้ คงรู้ ๆ และเห็น ๆ กันอยู่แต่การกล่าวอ้างในทางปฏิบัติตามแบบ “อ้อมนง  
 กำนัน” แล้วถือโอกาสอวดเบ่ง วาดโต ทักท้วงเรียกร้องให้คนอื่น ๆ ในย่านตำบลของตนของ  
 เคารพเชื่อฟังตนไปด้วย หรือบางคนทิ่มตอกพูกัดเค็มฝ่ามือ มกนหอยทกนง หรือมีเงิน  
 อำนาจ เงินวาสนาในฝ่ามือยาวเด่นชัด ก็เลยทำนายทายทักเขาว่า จะได้เป็นใหญ่เป็นโต  
 เป็นการยากที่จะหาข้อมูลมาสนับสนุนให้ได้หลักฐานประจักษ์ชัดว่า พอคกฟาก “ร้องแฉ ๆ”  
 กมททาจะเป็นหัวหน้าหรือผู้นำเขาทีเดียว

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติและชีวิตประจำวัน ถ้าหากเราเชื่อว่า “บุญญาภิหาร”  
 และ “บุญญาภิสังขาร” เป็นสิ่งที่ดีและเป็นไปได้แล้ว การศึกษาในชั้นเป็นเวรของทนา  
 สันใจมาก ท่านผู้อ่านคงจะเห็นพ้องกับผู้เขียนว่า ตามพุทธประวัติของพระพุทของค  
 นนแต่คงออกให้ปรากฏแก่โลกแล้วคงแคว้นประสูติ

ข. การเป็นหัวหน้าโดยสถานการณ์ เป็นอีกแนวหนึ่งที่มีศึกษาค้นคว้าอยู่มากใน  
 ขณะนี้ นักศึกษาหรือท่านผู้ใดในกลุ่มคนตั้งสมมติฐานเพื่อประโยชน์แก่การวิจัยตามความเชื่อ  
 ทว่าคนที่มีความรู้ความสามารถ ตลอดจนสติปัญญาเฉลียวฉลาดที่เท่ากันนั้นอาจจะ  
 มีโอกาสเป็นหัวหน้าคนหรือหัวหน้างานได้ต่างกันเพราะ “สถานการณ์” (situation) อำนวย  
 ให้ไม่เหมือนกัน

แนวความคิดของกลุ่มหนึ่งนั้นบว่าจะประจักษ์ความจริงได้แจ่มชัดกว่ากลุ่มแรกมาก  
 หากว่าเราจะมองไปรอบ ๆ ตัวเรา หรือโดยถือเอาบรรดาเพื่อนฝูงของเราเพื่อประโยชน์แก่  
 การพิสูจน์ ก็จะปรากฏว่า เพื่อน ๆ เราเป็นจำนวนมากที่เราเองรู้สึกว่าเป็นผู้มีความรู้และสติ  
 ปัญญาเฉลียวฉลาด บางคนก็ไปไกลถึงดับ แต่บางคนก็เอาดีไม่ได้ เพราะเหตุการณ์บาง  
 อย่างช่วยส่งเสริมอำนาจให้ เป็นที่น่าสังเกตอีกประการหนึ่งก็คือเพื่อนเราบางคนเอาดีไม่ได้  
 ในเมืองไทย พอข้ามประเทศไปหน่อยเดียวกลับไปเป็นใหญ่เป็นโตขึ้นมาได้ เพราะเหตุการณ์  
 และสถานการณ์ในที่แห่งใหม่ไม่เหมือนในเมืองไทย และสถานการณ์ในที่แห่งใหม่นช่วย  
 อำนวย โอกาสให้เป็นคุณต่อผู้นั้นที่จะก้าวขึ้นสู่ฐานะตำแหน่งผู้เป็นหัวหน้าได้

แต่ถกถนนแหละ อทาหรณทนามาเงินอนเป็นแค่เพียงมองด้วยสายตา อดด้วย  
 ความรู้สึกของเราเอง จะถือเป็นหลักการหรือกล่าวอ้างว่าเป็นทฤษฎีจะหย่อนน้ำหนักจะ  
 เรียกร้องความเชื่อจากวงวิชาการได้ ผู้เขียนจึงเห็นว่า รับฟังไว้ทง ๒ แบบนนแหละดี

(2) ความสำคัญของการบริหารงานบุคคลต่อการจัดใหม่หัวหน้า ในชั้น ท่าน

ผู้อ่านคงจะตระหนักว่า ในปัจจุบันนี้มีข้อทู่เถียงกันอยู่มากว่า สติปัญญาความเฉลียวฉลาดของคนเรานั้น เป็นเรื่องที่สามารถจะวัดและทดสอบได้หรือไม่ แม้เมื่อเอนเอียงไปในทางที่เชื่อว่า วัดได้ทดสอบได้ ก็ยังเป็นปัญหาว่าจะใช้วิธีการอย่างไรในการทดสอบและวิธีการทดสอบเช่นนั้นจะเป็นวิธีการทดสอบที่เชื่อถือได้แฉะหรือ ปัญหาในทางวิชาการเช่นนั้นยังมีอยู่มากมาย

กรณีจะเป็นอย่างไรก็ตาม ผู้เขียนได้เขียนถึงคุณชนโดยเชื่อว่า เขาอนปัญญาเป็นเรื่องที่ทดสอบได้ เป็นการศึกษาที่กักเอาเอง เพื่อนำไปสู่นโยบายการบริหารงานบุคคลในองราชการบริหารของไทยเราเองว่า ระบบการบริหารงานบุคคล (ข้าราชการ) ของเราเฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนที่เกี่ยวกับการสรรหา (recruitment) และการคัดเลือก (selection) เพื่อให้ได้บุคคลเข้ามารับราชการและเพื่อเลื่อนขั้นแต่งตั้งให้เป็นหัวหน้างานแต่แต่กรณีนั้น เรามองการสอบแข่งขัน หรือทดสอบผู้สมัครสอบแข่งขัน หรือคัดเลือกเรียบริยวิศกุมต์เพียงใด ผู้เขียนเห็นว่า ปัญหาเรื่องนยอมนมีความสำคัญอยู่มาก เพราะเหตุว่า ถ้าทราบได้ว่าการสอบแข่งขันและการสอบคัดเลือกไม่มวิธีการที่กวดหน้าทันสมัยและเชื่อถือได้แล้ว การที่เราเรียกระบบการบริหารงานบุคคลของเราว่าเป็นระบบคุณวุฒิ (Merit system) นั้นเป็นแต่เพียงชื่อกระตาศ หวานกันสารโดยแท้ได้ หากไม่แก้ไขกันบวณแต่เลือกกระตาศของระบบคุณวุฒิจะถูกนึกเป็นผู้ผอง แล้วระบบอุปถัมภ์จะเข้าแทนที่ จึงเป็นการมีบงควรที่จะรอต่อไปจนสายเกินแก้ ผู้เขียนเห็นว่า เป็นหน้าที่ของท่านผู้รู้และข้าราชการประจำทุกคนที่จะต้องช่วยกันคิดค้น

การที่จะสอบคนเขา คัดเลือกคนเลื่อนขั้นให้เป็นหัวหน้างานในรายละเอียดคมีอย่างไรบ้างนั้น เป็นรายละเอียดที่จะตองศึกษาวจยมาก แต่ผู้เขียนใคร่ขอเสนอเฉพาะข้อสำคัญประการเดียว คือ การสอบแข่งขันและการสอบคัดเลือกซึ่งเปรียบเสมือนหัวใจและกระดูกสันหลังของระบบคุณวุฒิโดยการร้องขอให้ช่วยคุดว่า ความระบบคุณวุฒิของเรามีหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสอบอย่างไร คุณนอย่างหยาบ ๆ คร่า ๆ ไม่ตองตักซงอะไรนกหนา ก็จประจักษ์ชัดว่า การสอบของเราเป็นการสอบเพื่อให้ได้ปริมาณคนเข้าทำงาน มิใช่เป็น

การสอบเพื่อให้ได้คุณภาพของคนที่จะเข้าทำงานให้เหมาะกับงาน เราสอบแบบ general knowledge โดยถือความรู้ตามคัมภีร์กฎหมายนาชาชนิดเป็นเกณฑ์ประกอบกับการสอบสัมภาษณ์ที่ดวงตาจา การสอบเพื่อให้ได้คนเหมาะกับงานดูเหมือนจะมีใช้เฉพาะกรณีพนักงานพิมพ์เป็นส่วนใหญ่ การสอบแบบ Performance และ Skill test นอกจากพนักงานพิมพ์แต่ยังไม่ปรากฏว่ามีใช้กว้างขวางในกรณีอื่น ๆ ยิ่งกว่านั้น การสอบเชาวน์ปัญญาแบบ Aptitude test และ I.Q. test ซึ่งนานาประเทศนิยมใช้อย่างแพร่หลาย เฉพาะอย่างยิ่ง การสอบเพื่อเลือกหัวหน้างาน ยังไม่ใช้

อย่างไรก็ดี มีปัญหาเรื่องการสอบความรู้ทั่วไป หรือการสอบแบบความรู้เฉพาะนี้ ก็ยังเป็นปัญหาอยู่มากในวงวิชาการ ทางด้านอังกฤษถือความรู้ทั่วไปอย่างแบบของไทยเรา แต่ทางสหรัฐอเมริกาถือความรู้เฉพาะเจาะจงเพื่อให้ได้คนที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะเรื่องจริง ๆ จนถึงกับมีเตียงตอกกษัตริย์แพทย์ในอเมริกาหนึ่ง อีกมีสามานจะรักษาตาได้ ข้างซ้ายหรือข้างขวาได้เพียงข้างเดียว

ผู้เชี่ยวชาญความเห็นว่าจะถือสายกลาง กล่าวคือเน้นหนักบนตาซึ่งใหม่ด้วยซึ่งกันและกัน กล่าวคือทั้งความรู้ทั่วไปและความรู้ของ Technician เพราะตามระบบการบริหารงานบุคคล (ข้าราชการ) ของไทยเราเท่าที่มีใช้อยู่ โดยถือแบบการสอบความรู้ทั่วไปเป็นสำคัญนั้น จะไม่ทันกับเหตุการณ์ เนื่องจากการบริหารประเทศในสมัยปฏิวัติคนมุ่งเน้นในการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม จึงจะมีผลเท่ากับเป็นการเปลี่ยนแปลงทางสังคมขนาดใหญ่ จะมีของใหม่ ๆ เฉพาะอย่างยิ่งการอุตสาหกรรมเข้าแทนที่ และในประการที่สำคัญที่สุดก็คือ จำเป็นต้องใช้คนที่มีความรู้เฉพาะอย่างที่เรียกว่า Technician เพิ่มมากขึ้น ถ้าไม่แก้ที่คนคือ หลักเกณฑ์และวิธีการสอบตามระบบคุณวุฒิแล้วจะไปแก้ที่ไหน ขันหรือได้ระบบคุณวุฒิจะไร้ความหมาย และผมเห็นว่าในทางการเมืองซึ่งกุ่มบ่งเห็นการบริหารประเทศอยู่จะเต็มศรัทธาต่อระบบนี้ ในขั้นตอนต่อไปก็ขอให้ท่านผู้กระระบบนี้คิดดูเขาเองก็แล้วกันว่า อะไรจะเกิดขึ้น

(3) หลักบางประการเกี่ยวกับมนุษยสัมพันธ์กับการเป็นหัวหน้างาน ผู้เขียนมีความเห็นเบื้องต้นคือว่า ผู้ที่เป็นหัวหน้างานทุกคนย่อมต้องมีหลักธรรมประจำใจ หลักที่สำคัญที่สุดหลักหนึ่งที่จะละเว้นเสียมิได้คือหลักมนุษยสัมพันธ์ (Human relations) เพราะได้กล่าว

แต่เดี๋ยวก่อนว่า การดำรงตำแหน่งหัวหน้างาน คือการดำรงอยู่ในฐานะตำแหน่งระหว่างกลาง  
 ของผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้าของเราเองกับผู้อยู่ในบังคับบัญชาของเรา ในฝ่ายของการ  
 บังคับบัญชาเช่นยอมจะต้องมีบุคคลในลักษณะต่างๆ กันทั้งจิตใจและแนวความคิด หัวหน้า  
 งานทุกคนจะต้องมีการติดต่อในฐานะเพื่อนร่วมงานอยู่เป็นนิตย์และมีหน้าที่สร้างเสริมสัมพันธ์  
 ในหมู่คณะ จึงจำเป็นที่ต้องทราบหลักหรือหาหลักยึดไว้บ้างเพื่อประโยชน์แก่การปกครอง  
 บังคับบัญชาผู้อื่น หรือเป็นลูกน้องที่ดีของผู้บังคับบัญชาของเราเอง

ผู้เขียนเคยอ่านพบหลักมนุษยสัมพันธ์และจำมาได้จนบัดนี้ หลักทฤษฎีเรียกว่า  
 "SRET Law" คือ Security, Reward, Effort, Tact.<sup>9</sup> ซึ่งผู้เขียนนำมาดัดแปลงเสียใหม่  
 เป็น 2 (SRET) Law ดังต่อไปนี้

S1 = Security	และ	S2 = Sympathy
R1 = Reward	"	R2 = Recognition
E1 = Effort	"	E2 = Empathy
T1 = Tact	"	T2 = Timing

ตามตัวอย่างดังกล่าวนี้ อธิบายได้อย่างสั้น ๆ (ตามลำดับจาก S1, S2 จนถึง T2  
 ดังต่อไปนี้

- ก. จดใจใหม่หรือหาทางทำให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา รู้สึกว่ามีความมั่นคงไม่หวั่นไหว  
 ในการทำงาน
- ข. ให้ความเห็นอกเห็นใจ
- ค. บำเหน็จความชอบตามควรแก่โอกาส
- ง. ให้การยกย่องนับถือตามควรแต่อดีตกาล
- จ. ทำไปเถอะความดี ไม่เห็นหาย
- ฉ. เอาใจเขามาใส่ใจเรา
- ช. ทำอะไรต้องแนบเนียน เช่น จะยกย่องก็ดูให้เหมาะสม มีขณะนั้น จะกลายเป็น  
 "ยาหอม"

<sup>9</sup> J. E. Walters, *Basic Administration*, (Paterson, New Jersey: Littlefield, Adams and Co., 1959). pp. 202-222.

ข. จะทำอะไรให้ดูความมาตาเรื่อ จึงหะจะโคนเป็นของดำคัญ  
 ตามที่เด่นออกมาเป็นหลักมนุษย์สัมพันธ์อย่างหยาบ ๆ เต็มที่ ท่านผู้อ่านได้โปรด  
 ใช้ความรอบรู้ ประสบการณ์ พิเคราะห์คิดซักจนเห็นว่า สัมควรจะนำไปใช้ได้หรือไม่เพียงใด  
 อย่างไม่ก็ตาม การใช้หลักมนุษย์สัมพันธ์ของหัวหน้างานนั้น ก็มุ่งหมายที่จะให้เป็นประโยชน์  
 แก่งานและการบังคับบัญชา ฉะนั้น การใช้หลักมนุษย์สัมพันธ์ให้ได้ผลจึงมิใช่การจำกัด  
 หากแต่จะต้องระดมถึงความสำคัญที่จะใช้อย่างไร จึงใคร่ขอเสนอหลักใหญ่ ๆ ของ  
 Professor James F. Bender, The National Institute for Human Relations ดังต่อไปนี้<sup>10</sup>

- ก. พิเคราะห์เพื่อนร่วมงานรวมทั้งตัวเราเอง เพราะคนเรากำจัดต่างใจ
- ข. ปรับกายและใจของเราให้เข้ากันได้กับสิ่งแวดล้อม
- ค. เป็นหัวหน้างานที่มออารมณ์คอยเป็นนิตย์
- ง. ปรับปรุงตัวให้เป็นนักพูดที่ดี เพื่อก่อให้เกิดความเต็มใจในหมู่คณะ
- จ. อย่าทิ้งวิชาการ พยายามปรับตัวให้เป็นคนรักการอ่านหนังสือ
- ฉ. มีดวงตาจากเหมาะสมในการสังเกต
- ช. เป็นประชาชนที่มีความสามารถในที่ประชุมข้าราชการ
- ซ. รู้จักวิทยาในการทำงาน
- ฌ. ทำงานทุกชั้นจนถึงความสามารถ
- ฎ. ปรับปรุงตัวเองให้ก้าวหน้าทันแก่เหตุการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อให้ลักษณะ  
 การเป็นหัวหน้า และงานก้าวหน้าทันสมัยอยู่เสมอ

หลักต่าง ๆ สำหรับวิเคราะห์คน องค์การ และสิ่งแวดล้อมตามที่มาเสนอ  
 พอให้เห็นเป็นตัวอย่างเท่านั้น ถ้าไปอ่านของคนอื่น ๆ ก็มีต่าง ๆ กันออกไปอีก แต่ผู้เขียน  
 ใคร่ขอเชิญชวนว่า หลักธรรมของพระพุทธองค์เป็นหลักที่ใช้ได้ดีในเมืองไทยอย่าง  
 ไม่ต้องแคลงใจสงสัยแต่อย่างใด<sup>11</sup> แต่จะไม่ขอนำมาเสนอในที่นี้เพราะผู้เขียนเชื่อว่า ท่าน  
 ผู้อ่านส่วนมากเป็นพุทธศาสนิกชนอยู่แล้ว

<sup>10</sup> James F. Bender, *The Technique of Executive Leadership*, (New York: McGraw Hill, 1950)

<sup>11</sup> หลวงพิณพาทย์พิทยาเกศ, "หลักแห่งความรับผิดชอบและกิจกรรมของนักบริหารในประเทศไทย." *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์*, ปีที่ 1 ฉบับที่ 4 หน้า 10-11



#### 4. หน้าที่ของหัวหน้างาน

หากจะพิจารณาโดยส่วนรวมของระบบบริหารงานของรัฐ จะพียงเห็นได้ว่าหัวหน้างานแบ่งออกเป็น 2 ประเภท หรือมีฐานะตำแหน่งอยู่ใน 2 ระดับ คือ หัวหน้างานซึ่งเป็นข้าราชการการเมืองได้แก่ นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี เลขาธิการคณะรัฐมนตรี เลขาธิการรัฐมนตรี ฯลฯ เป็นบุคคลซึ่งมีหน้าที่การงานอยู่ในระดับสูงของสายการบังคับบัญชา (political overhead) ซึ่งเรียกว่า "ระดับการเมือง" ส่วนหัวหน้างานอีกประเภทหนึ่งเป็นข้าราชการประจำได้แก่ ปลัดกระทรวง อธิบดี รองอธิบดี ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง และหัวหน้าแผนก ซึ่งเป็นข้าราชการประจำอยู่ใน "ระดับงานประจำ (career service)" จริงอยู่ถึงแม้ว่า หัวหน้างานทั้งสองประเภทนี้มีความสำคัญในการควบคุมบังคับบัญชาข้าราชการทั้งหมด แต่บทความนี้จะมุ่งเน้นหน้าที่ของหัวหน้างานซึ่งเป็นข้าราชการประจำเท่านั้น จะอย่างไรก็ตาม เนื่องจากเป็นการยากยิ่งที่จะกล่าวได้โดยถูกต้องว่า การอันใดบ้างที่อยู่ในหน้าที่ของหัวหน้างานประเภทใดหรือในระดับใด โดยเฉพาะ ฉะนั้น ข้อเสนอในส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่ของหัวหน้างานจึงใช้ระเบียบวิธีการศึกษาเปรียบเทียบ (comparative method) และเนื่องจากหน้าที่ของหัวหน้างานมีอยู่มากมาย จึงขอเสนอเฉพาะในประการที่สำคัญ ๆ ตามหลักทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์เท่านั้น

(1) หน้าที่ที่เกี่ยวกับนโยบาย หน้าที่ของฝ่ายบริหารในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบาย พึงจำแนกออกได้เป็น 2 ลักษณะที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

ก. การพิจารณากำหนดนโยบาย (Policy determination) ถือว่าเป็นหน้าที่ประการสำคัญที่สุดประการหนึ่งของข้าราชการฝ่ายบริหารในระดับการเมือง บุคคลหรือคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในเรื่องนี้ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต่าง ๆ โดยมีข้าราชการฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำทั้งหลายเป็นผู้ช่วยเหลือในการพิจารณากำหนดว่า อะไรบ้างที่ควรกำหนดเป็นนโยบาย เป็นโครงการ สิ่งใดบ้างที่ควรทำก่อนและหลังกันอย่างไร

ในทางปฏิบัติ เนื่องจากความสับสนซับซ้อนของราชการบริหาร และการพิจารณากำหนดนโยบายเช่นนี้ของอาศัยความร่วมมือ รับผิดชอบ และประสบการณ์อยู่มาก ฝ่ายการเมือง

จึงมักมีโอกาสดำเนินการข้อเสนอซึ่งมาจากข้าราชการประจำว่า "เอา" หรือ "ไม่เอา" หรือ "จะให้แก้ไขอย่างไร" เพื่อให้สอดคล้องกับจุดหมายและนโยบายอันเป็นส่วนรวมเท่านั้น รายละเอียดต่าง ๆ จึงยังอยู่ในมือของข้าราชการประจำเป็นส่วนใหญ่ ฉะนั้น หัวหน้างานซึ่งเป็นข้าราชการประจำจึงมีหน้าที่ต้องช่วยฝ่ายการเมืองควบคุมนโยบายโดยนิตินัยและพฤตินัย ในข้อนี้ขอให้สังเกตว่าอำนาจที่แท้จริงในการพิจารณากำหนดนโยบายนั้นอยู่ในหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงของฝ่ายการเมือง ข้าราชการประจำจะขอต่ออ้างหรือแอบอิงว่า นโยบายเรื่องนั้นเรื่องนั้นและบังเกิดผลดีต่อประชาชนและประเทศชาติเพราะสติปัญญาหรือแรงงานของตนนั้นได้ จึงมีมารยาทของข้าราชการประจำเฉพาะอย่างยิ่งหัวหน้างานอยู่อย่างหนึ่งที่สำคัญ คือ การไม่เปิดเผยในทางการเมือง (Political anonymity) หน้าที่ของหัวหน้างานที่เป็นข้าราชการประจำที่เกี่ยวกับนโยบายในทางประชาสัมพันธ์จึงจำกัดขอบเขตอยู่แต่เฉพาะในสาระสำคัญที่ว่า ได้ทำไปแล้วอย่างไร ถ้าเรื้อรื้อหรือไม่เพราะเหตุใด มิเป็นการบังควรที่จะก้าวก้าวไปถึงว่า จะทำอะไรบ้าง เพราะในประการหลังนี้อยู่ในหน้าที่ของฝ่ายการเมือง คือ รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงหรือนายกรัฐมนตรีหัวหน้ารัฐบาลหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย

ข. การปฏิบัติตามนโยบายให้บรรลุผล (Policy implementation) ข้อนี้ในทางรัฐประศาสนศาสตร์ถือว่า เป็นหน้าที่สำคัญของหัวหน้างานและข้าราชการประจำโดยตรง ฉะนั้น ย่อมประจักษ์ชัดว่า การศึกษาวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์จึงมุ่งใส่หาเทคนิคและวิธีการต่าง ๆ เพื่อให้การบริหารราชการหรือการปฏิบัติราชการตามนโยบายของรัฐบาลให้เป็นไปโดยมีประสิทธิภาพและประหยัด หัวหน้างานที่เป็นข้าราชการประจำจึงมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในเรื่องนี้ ดังจะได้กล่าวต่อไปในข้อ (3) ข้อ (4) และข้อ (5)

(2) หน้าที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยสั่งการ หัวหน้างานทุกคนย่อมมีอำนาจในการออกคำสั่งใด ๆ ให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติจัดทำอยู่แล้วด้วยกันทุกคน การวินิจฉัยสั่งการอาจจะแยกออกได้เป็น 2 กรณี คือ การวินิจฉัยสั่งการที่ทำอยู่แล้วโดยปริยายในเรื่องเล็ก ๆ น้อย เป็นปรกตวิริยะ (spontaneous decision) ซึ่งการวินิจฉัยสั่งการเช่นนี้มักจะถือแบบธรรมเนียมการปฏิบัติราชการ ใช้ปฏิภาณไหวพริบสั่งไปตามเหตุการณ์เฉพาะหน้า เช่น "ถือปฏิบัติ" และ "ให้ทราบทั่วกัน" แต่ถ้าเป็นเรื่องใหญ่ มีความสำคัญ เช่น การจัด

แผนงาน หรือการวินิจฉัยสั่งการในปัญหาใหญ่ๆ สำคัญๆ ซึ่งเกี่ยวกับส่วนได้เสียของประชาชน หรือประเทศชาติแล้วการวินิจฉัยสั่งการเช่นนั้นจะต้องอาศัยหลักตรรกวิทยา (Logical decision) ค้นหาเหตุผลที่ถูกต้อง เพื่อให้บังเกิดผลดีแก่ราชการบริหารอย่างเต็มภาคภูมิ ในการตัดสินใจเช่นนี้อาจจะพึงพามาตรฐานวิจัย ข้อเสนอนั้นของผู้เชี่ยวชาญหรือข้อสมมุติและความเห็นของผู้ที่อยู่บังคับบัญชา<sup>12</sup> ตามควรแก่ภาวะ เทศะ บุคคล สถานที่และสถานการณ์ การวินิจฉัยสั่งการนี้ หัวหน้างานอาจจะมอบอำนาจหน้าที่อยู่แล้วโดยนิตินัยหรือโดยการมอบหมาย อำนาจหน้าที่จากผู้บังคับบัญชาของหัวหน้างานผู้นั้นเอง

(3) หน้าที่เกี่ยวกับแผนการปฏิบัติราชการ ในฐานะหัวหน้างานย่อมมีหน้าที่

รับผิดชอบอยู่ต่อแผนงานที่สำคัญ 2 ประการ คือ ความรับผิดชอบปฏิบัติงานตามแผนซึ่งอยู่ในหน้าที่รับผิดชอบของแต่ละส่วนราชการเกี่ยวกับแผนพัฒนาประเทศ (Economic and social planning) ซึ่งหัวหน้างานจะต้องมีหน้าที่รับผิดชอบเช่นเดียวกันกับการรับผิดชอบต่อการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล และนอกจากนั้น เพื่อให้การปฏิบัติราชการสอดคล้องกับแผนพัฒนาประเทศ และเพื่อส่งเสริมให้การบริหารงานภายในองค์การเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ หัวหน้างานจึงจำเป็นต้องมีความรอบรู้ในการวางแผนการปฏิบัติราชการ (managerial planning) เพื่อประโยชน์แก่การตรวจสอบควบคุมในอันที่จะได้ทราบว่า ในขณะที่ขณะหนึ่งบรรดาผู้ที่อยู่บังคับบัญชาต่างปฏิบัติราชการในข้อใด ที่ไหน ปฏิบัติอยู่อย่างไร มีใครบ้างที่ปฏิบัติอยู่ และก้าวหน้าไปแล้วเพียงใด เป็นต้น

หน้าที่เกี่ยวกับการวางแผนงานหรือแผนการปฏิบัติราชการนี้ ในทางรัฐประศาสนศาสตร์ถือว่า เป็นหน้าที่ประการที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งของหัวหน้างาน และเนื่องจากการบริหารราชการในปัจจุบันนิยมเขตกว้างขวางมาก หัวหน้างานในระดับสูงๆ ย่อมมีภาระหน้าที่เพิ่มมากขึ้น รูปขององค์การบริหารตามแบบใหม่จึงนิยมจัดให้มีอัครมนตรีของหัวหน้างานชั้นสูงโดยการจัดให้มีองค์การในสายงานช่วย (staff agency) เพื่อทำหน้าที่ช่วยหัวหน้างานเกี่ยวกับการวางแผน โดยเฉพาะ โดยนัยนี้หัวหน้างานชั้นสูงจะได้มีเวลาในการตรวจสอบพิจารณาผลงานและควบคุมงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

<sup>12</sup>โปรดพิจารณาคำอภิปรายของหลวงชาติตระการโกศล "สัมมนาพัฒนานักบริหาร", วารสารรัฐประศาสนศาสตร์, ปีที่ 1, ฉบับที่ 4, หน้า 16.

(4) หน้าที่เกี่ยวกับผลงาน หัวหน้างานจะปฏิเสธความรับผิดชอบต่อผลงาน  
ซึ่งเกิดขึ้นจากการปฏิบัติราชการในส่วนราชการที่หน้าที่รับผิดชอบอยู่ไม่ได้ ทั้งนี้ไม่จำกัดว่า  
ผลงานนั้นจะอยู่ในหน้าที่รับผิดชอบของหัวหน้างานผู้นั้น หรืออยู่ในหน้าที่รับผิดชอบของ  
ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา หรือจะได้อบรมหมายอำนาจหน้าที่ให้แก่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาไปปฏิบัติ  
จัดทำแล้วก็ตาม ผลงานที่งานในทางหลักวิชามิใช่หมายความเฉพาะสัมฤทธิ์ผลหรือความ  
สำเร็จเรียบร้อยของการปฏิบัติราชการใด ๆ เท่านั้น หากแต่ว่าผลงานนั้นจะต้องมี  
ประสิทธิภาพและประหยัคด้วย

ในทำนองเดียวกับสายงานช่วยดังกล่าวแล้วในข้อ (3) ส่วนราชการสมัยใหม่ที่  
ใหญ่ ๆ และมีความสำคัญต่อประโยชน์สุขของประชาชนมากเป็นพิเศษจึงมักจัดให้มีกิจกรรม  
ที่เกี่ยวกับการวิจัยควบคู่ไปด้วยกับการปฏิบัติราชการ ในประการอื่น ๆ เพื่อหาทางแก้ไข  
ปรับปรุงให้การปฏิบัติราชการดียิ่งขึ้นโดยลำดับ หน้าที่ทำนองนี้จะพึงเห็นว่าเริ่มจะอยู่ในความ  
นิยมและถือเป็นเรื่องปฏิบัติในเมืองไทยของเราอยู่เหมือนกันแต่ส่วนมากยังรวมอยู่กับกิจกรรม  
ประการอื่น ๆ ในกองวิชาการของแต่ละกรม

(5) หน้าที่เกี่ยวกับการสร้างเสริมสามัคคีธรรม ในชั้นนี้ ทางหลักวิชาถือว่า  
มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่าข้ออื่น ๆ เพราะการบริหารราชการและผลงานของส่วนราชการ  
ใดก็ตาม เป็นการแสดงออกทั้งโดยตรงและโดยปริยายของสามัคคีธรรมของหมู่คณะ  
ซึ่งปรากฏในรูปของแผนก กอง กรม และกระทรวง ฉะนั้น ในส่วนที่เกี่ยวกับการสร้างเสริม  
สามัคคีธรรมนี้ จึงอาจจะพิจารณาได้เป็น 2 นัย คือ

ก. ปฏิบัติการใด ๆ ในเชิงปฏิฐานเพื่อสร้างเสริมสามัคคีธรรม ได้แก่การบำรุงขวัญ  
ให้มีความตั้งใจในการปฏิบัติราชการ ปฏิบัติการใด ๆ เพื่อก่อให้เกิดการร่วมมือประสานงาน  
ที่ดี ถ้อยความสำคัญของการบริหารเป็นดังนี้

ข. ปฏิบัติการใด ๆ ในเชิงนิเสธ เพื่อกำจัดสิ่งเลวร้าย เช่น "แกะคำ" หรือ  
ประเภทอื่นแรงเพือน เป็นต้น ความหมายในข้อ ข. นรวมถึงการกำจัดสิ่งไม่ดีไม่งามทั้งหลาย  
อันมุ่งประโยชน์ส่วนต่อเป็นดังนี้ ในประการที่สำคัญที่สุดคือ ความไม่น่าพาคือราชการ  
ในส่วนรวม

หน้าที่ของหัวหน้างานตามที่เสนอ เป็นแต่เพียงหน้าที่สำคัญ ๆ ตามหลักวิชา ท่าน  
ผู้อ่านที่สนใจจะศึกษารายละเอียดย่อมศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติมได้จากตำราทางรัฐประศาสน-  
ศาสตร์ซึ่งจะมีเรื่องหน้าที่ของหัวหน้างานอยู่เกือบทุกเล่ม

### 5. สรุป : ปัญหาบางประการของหัวหน้างาน

ข้อสรุปที่เขียนนำมาเสนอ ผู้เขียนใช้ประสบการณ์วิเคราะห์ผลเอาเองมิใช่ผลงาน  
วิจัย จึงเป็นแต่เพียงข้อสังเกตมิใช่สมมติฐานที่ได้พิสูจน์แล้วจนถึงกับจะถือเป็นหลักการ  
หรือทฤษฎีได้ แม้จะเป็นเพียงข้อสังเกต หากท่านผู้อ่านเห็นว่าพอจะมีความจริงอยู่บ้าง  
แนะนำให้สังเกตเพิ่มเติมต่อไปอีก หรือช่วยกันสังเกตเพิ่มเติมให้กว้างขวางออกไปอีก ถ้อยคม  
จะใช้เป็นสมมติฐานของการศึกษาวิจัยในโอกาสต่อไปได้ จึงขอเสนอตั้งต่อไปนี้

(1) ปัญหาเกี่ยวกับการเป็นหัวหน้าแบบอัตนิยม ความจริงปัญหาที่มีอยู่ทั่วไป  
มิใช่จะมีอยู่แต่เฉพาะในเมืองไทย นายท่านทำงาน ตั้งงานตามอารมณ์ของท่าน กฎหมาย  
มีอย่างหนึ่งแต่สั่งการให้ปฏิบัติไปเสียอีกอย่างหนึ่ง ไม่เคารพสิทธิอันจะพึงมีพึงได้ของผู้อยู่  
ใต้บังคับบัญชาตามกฎหมาย เรียกว่าใช้อำนาจของการเป็นหัวหน้างานขยายกฎหมาย  
ในทางที่ขัดกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย ตัวอย่างในเรื่องนี้จะเห็นได้ชัดจากการคัดเลือก  
หรือคัดเลือกเพื่อเลื่อนขั้น ผู้เขียนไม่จำเป็นต้องสาธยายให้ยาวความ เพราะรู้แจ้งเห็นจริง  
กันอยู่โดยทั่วไปแล้วว่า หลักสูตรในการสอบหรือหลักเกณฑ์ในการสอบคัดเลือกของ  
แต่ละกรมหนีมิได้อยู่ในมาตรฐานเดียวกัน ทั้งนี้หากพิจารณาโดยส่วนรวมของทุก ๆ กรม  
แล้ว จะเห็นได้ว่า ระบบคุณวุฒิของตนเอง ระบบคุณวุฒินตนเองสร้างความสะดวก  
ในองราชการเป็นการขัดกับเจตนารมณ์ของระบบคุณวุฒิ

(2) ปัญหาเกี่ยวกับการเป็นหัวหน้าแบบพ่อแม่ปกครองลูก ในชั้นนี้จะกล่าว  
เป็นปัญหาโดยแท้ก็ไม่ถูกต้องนัก เพราะส่วนนี้ของการเป็นหัวหน้าแบบนี้ในองการบริหาร  
ราชการของไทยเราก็มียุ่มา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในการปกครองท้องถิ่น ทั่วประเทศ จนมพบ  
สฤษดิ์ ชนวรรชิต นายกรัฐมนตรี ก็ได้กล่าวเน้นถึงความสำคัญของการใช้หลักการเป็น  
หัวหน้างานแบบนี้ให้ไว้แก่เจ้าพนักงานและข้าราชการฝ่ายปกครอง แต่ผู้เขียนเห็นว่า



สมรรถภาพของผู้ครองตำแหน่งซึ่งเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอว่า จะมียุเพียงใดเหมาะสมกับตำแหน่งต่าง ๆ นนหรือไม่ว่าง เรื่องนี้เป็นปัญหาสำคัญที่จะต้องขบคิดและแก้ไขเมื่อนำวิธีการที่เรียกว่า Position classification มาใช้ในระบบการบริหารงานบุคคลของไทย เพราะจะต้องกำหนดอัตราตำแหน่งแต่ละอัตราหรือแต่ละประเภทตามลักษณะปริมาณและคุณภาพของงานเพื่อเป็นเกณฑ์กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบในอันที่จะได้กำหนดอัตราเงินเดือนของผู้ที่จะเข้าครองตำแหน่งนั้น ๆ

อีกประการหนึ่งที่ผู้เขียนใคร่ขอนำมาเสนอในหัวข้อนี้คือ เนื่องจากผู้ดำรงตำแหน่งสูงในทางราชการย่อมอยู่ในประเภทบุคคลที่สังคมยอมรับนับถือ ฉะนั้น บุคคลชั้นผู้บังคับบัญชาจึงมักมีงานอดิเรก ท่องานอดิเรกและงานราษฎร์ ไม่ใคร่จะมีเวลาตรวจสอบราชการภายในหน้าที่ที่รับผิดชอบอยู่ นับวันแต่จะเป็นผลกระทบถึงการปฏิบัติราชการและผลงานอันมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นโดยลำดับ นอกจากนั้น ยังเป็นเหตุทำให้ผู้น้อยทักคิมชอบ "เอาหน้านายไปขายกัน" จึงเป็นเหตุฉาวโฉ่ทั้งส่วนตัวของผู้ถูกอ้างและวงราชการในส่วนตัวรวม เป็นการบั่นทอนกำลังใจของข้าราชการผู้บริสุทธิ์ และชื่อเสียงเกียรติคุณของราชการในส่วนตัวรวม

(4) ปัญหาเกี่ยวกับความเป็นหัวหน้างานแบบใช้พระคุณ เป็นความจริงที่ว่า มักจะปรากฏอยู่เสมอว่า ในองค์กรหรือส่วนราชการต่าง ๆ นั้น การซึ่งคั้งเดิน การทำตัวเป็น "แกะดำ" หรือ "คางยเขาเทก" ไม่ชีวิตคนเดียวคือเจ้าของหรือนาย นอกนั้นโดนสอดโดนสอดคืบขยับเขยื้อน นับว่าเป็นปัญหาหนักอกของผู้บังคับบัญชามาก และอีกประเภทหนึ่งคือหัวหน้าชนรองตงตงเป็นใหญ่คล้ายกับวิธีการ "แข็งเมือง" ในพงศาวดารจีนแผ่นดินถึงแผ่นดินของ ลักษณะการนำของหัวหน้าผู้บังคับบัญชาชั้นสูงจะกระทบกระเทือนมาก เช่น ร้องขอขมดี ผู้อำนวยความสะดวกหรือหัวหน้ากองทำให้ใหญ่กว่าขมดี ปัญหาเช่นนี้ย่อมอยู่ในดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาชั้นสูงที่จะต้องใช้อำนาจเด็ดขาดแต่แนบเนียนตามควรแก่ภาวะเทศะและบุคคล

(5) ปัญหาเกี่ยวกับสามัคคีธรรม ตามที่ได้กล่าวแล้วแต่ต้นว่า การบริหารราชการตามความหมายทางรัฐประศาสนศาสตร์นั้น มุ่งเน้นให้เห็นความสำคัญของสามัคคีธรรม แม้จะเน้นความสำคัญและต่างเห็นความสำคัญในเรื่องนี้เพียงใดแล้วก็ตาม ในทางปฏิบัติ



กึ่งมีปัญหาอยู่มาก จึงขอนำมาเสนอเฉพาะที่เห็น ๆ ก็น้อยทั่วไปเพื่อช่วยกันคิด ช่วยกัน  
แก้ไข ดังต่อไปนี้

ก. ลูกน้องและเพื่อนร่วมงานเป็นคน "หัวรั้น" ผิดก็ไม่ยอมรับผิด ถือเอาแต่ความคิด  
เห็นของตัวเองว่าถูกต้องแล้วเสมอ ไม่มีใจกว้างขวางพอที่จะรับฟังคำติชมหรือแนะนำ เป็น  
ปัญหาที่เกี่ยวกับสันดานของคน แก่ยากหน่อย แต่ไม่เหลือวิธี

ข. ปัญหาเรื่องการถือดีในราชการ ในข้อนี้ผู้เขียนไม่จำเป็นต้องอธิบาย เพราะต่างก็  
รู้อยู่แล้วจริงกันอยู่แล้วโดยทั่วไป

ก่อนที่จะจบเรื่องนี้ ผู้เขียนใคร่ขอเสนอข้อสังเกตว่า การที่จะเป็นหัวหน้างานนั้น  
มิใช่เป็นเรื่องง่าย เพราะจะต้องควบคุมบังคับบัญชาคน และจะต้องหาทางปรับปรุงงานและ  
ใช้คนให้บังเกิดประโยชน์แก่ราชการตามที่มุ่งหมาย

โปรดระลึกถึงคำพังเพยของไทยที่ว่า "จิตมนุษย์ไซ้ ยากแท้หยั่งถึง" และของ  
จีนที่ "ไม่มีอะไรยากเท่าเป็นคน" เป็นคนที่ยากถึงเพียงนี้แล้ว การเป็นหัวหน้างานหรือ  
หัวหน้าคนจะยากสักเพียงไหน //

ท่านจะศึกษา PERSONNEL ADMINISTRATION ในประเทศไทย

โดยถูกต้องแน่นอนได้จากที่เดียว คือ

“วารสารข้าราชการ”

หนังสือรายเดือนของสำนักงาน ก.พ.

ค่าบำรุงรวมค่าส่งปีละ 32 บาท บอกรับพร้อมกับส่งเงินค่าบำรุงล่วงหน้าไปยัง

“ผู้จัดการวารสารข้าราชการ สำนักงาน ก.พ. ในพระบรมมหาราชวัง พระนคร”

โทรศัพท์ 22803

**SUMMARY**  
**Administrative Leadership**  
by  
**Cheop Karnjanaprakorn**

The writer's approach to the study of leadership is socio-cultural, a welcome departure from the traditional legalistic one. His stated intent was to concentrate on the problems of "administrative leadership", rather than on those of leadership *per se*. The reader will appreciate the fact, however, that his remarks transcend his original purpose and are germane to the broader problems of leadership in every walk of civilized society.

Vital to the study of administrative behavior and leadership in any organization, public or private, is an examination of *de jure* and *de facto* (i.e. formal and informal) superior-subordinate relationships. Thus, one of the questions to ask is: "is the superior capable of commanding and utilizing the services of his subordinates to the maximum benefit of his organization?" In short, has he adjusted to his organization's environment to the extent that his wishes are carried out? An understanding of questions such as these are founded on a knowledge of the prevailing communications system within the organization, as well as a grounding in the substance and techniques of disciplines such as sociology, psychology and social psychology, rather than on legal definitions of duties, responsibilities, and institutions.

The good leaders must be able not only to simplify the work under his command and to delegate authority to subordinates, but he must also possess a talent for creating the maximum "area of acceptance" of his leadership. In this respect, the relative success of a leader can generally be measured by (1) the rapidity and efficiency with which his subordinates carry out his decisions; and (2) the extent to which his orders have been obeyed by subordinates.

The following methods of classification may help distinguish leadership into several types:

1. Classified according to the **authority** of a leader, we find three types of leaders: (1) legal or authoritative leadership, (2) charismatic leadership and, (3) symbolic leadership.

---

2. Classified according to the ways in which a leader employs his **power** (from the study made by the research staff of the University of Iowa): (1) autocratic, (2) free-rein and, (3) democratic.

3. Classified according to the **role** played by a leader: (1) paternal leaders, (2) leaders who act as manipulators and, (3) leaders who are experts or specialists other than administrators.

An interesting question in any discussion of leadership and a controversial one is whether a leader is born or made. We shall not attempt an answer to that philosophical question, but it might be profitable to list some of the agreed-upon characteristics of leader. According to Professor Charles H. Titus the characteristics of leadership are: (1) intellectual capacity; (2) self-significance and confidence; (3) strong physical as well as spiritual vitality; (4) experience about the weight and the loneliness of leadership and having been subordinate himself; "He who would command must first learn to obey."; and (6) good reputation.

Be that as it may, there is a strong belief that a good system of personnel administration can contribute to the development of good leaders. In this respect we are not concerned with the question of whether a leader is born or made, but rather with how much progress we have made in our system of recruitment, selection, and training in order to develop competent personnel. If adequate techniques and practices in these areas have not been developed, the merit system that has been our article of faith in personnel administration for decades may fall by the wayside.

An administrative leader has many functions, including both policy determination and policy implementation. It should be noted, however, that no matter how important is the role played by administrative officials in assisting political policy makers in the formulation of public policy, this aspect of the career civil servants' job must be regarded as purely secondary.

An administrative leader must make decisions, often spontaneous but always logical, in his day-to-day conduct of public affairs. Hence he has to be responsive and conform to the rules and regulations set forth by the government. He must also, in addition, be responsible for the performance of his own and his subordinates' work and to his superiors in the administrative hierarchy. No less importance, finally, is his

---

responsibility to promote unity within the organization as well as to elicit coordination and cooperation among his subordinates and between different agencies. In this connection, a leader's charismatic personality, shrewdness, experience, and ability to influence people can account much for his success. In addition, a regard for public relations and a feeling for human relations are, beyond doubt, essential assets of a leader.

Based upon the above description of leadership, it is important to point out certain factors illustrative of problems concerning the administrative behavior of leaders, especially of officials who occupy higher positions in the bureaucracy. In the first place, autocratic leaders are usually tempted to exercise their authority without regard to the substance of the law. Although paternal leadership has often been cited as appropriate for the contemporary situation of our society, superior officials are often prone to be autocratic. Generally they will carry their office and positions with them wherever they go, and regard themselves as "bosses" of their alleged inferiors. Despite their avowed appreciation of democratic principles of equality, these officials can hardly tolerate oppositions from their subordinates. In addition, many superior officials have been overburdened with too many responsibilities because they were appointed to so many positions, including *ex officio* positions. Notwithstanding limitations of human ability, this practice has developed into a fashion, a result of which not only gives the illusion of greatness to certain individuals, but also poses a delicate question as to whether these persons possess enough strong will-power to remain truly honest.

Problems concerning leadership are both delicate and crucial. How leaders can successfully elicit efficiency and cooperative action from their subordinates depends on the individuals' ability to inspire, to influence, and to command the service of others. Charismatic leadership sometimes does not work, for the history clearly shows instances which lower officials were practically more powerful than their immediate superiors. Since men are different, one of the most difficult of all problems is how to effectively deal with men. One Thai proverb is, "It is hardest to measure human's mind". And a Chinese correspondent is, "The utmost of all difficulties is how to be a man".

Summarized by Arsa Meksawan

---