

# การใช้อำนาจในกา

โดย พลเอก ถนอม กิติกี

สัมมนาพัฒนานักบริหารรุ่นที่ 6  
ณ นิคมสร้างตนเองพระพรบาท จังหวัดสระบุรี  
เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2505

โดยมี ดร. ชู กาญจนประกร เป็นวิทยากร

## คำนำ

การบรรยายเรื่อง “การใช้อำนาจในการบริหารราชการ” ในครั้งนี้ เป็นไปตามแผนการบรรยายของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ที่จะหาทางให้นักบริหารได้ทราบหลักและกระบวนการบริหารราชการตามแนวความคิดใหม่ ซึ่งนิยมเรียกกันในหมู่นักศึกษาระดับปริญญาตรีว่า พว-พอสดี-คอร์บ (PAPOSDCORB) คำว่า พว-พอสดี-คอร์บ นี้คือคำย่อของคำซึ่งเป็นกระบวนการของการบริหารงานต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

P	คือ	Policy	หมายถึง	นโยบาย
A	”	Authority	”	อำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการ
P	”	Planning	”	การวางแผนงาน
O	”	Organizing	”	การจัดตั้งราชการ (องค์การ)
S	”	Staffing	”	การจัดเจ้าหน้าที่ (รวมทั้งการบริหารงานบุคคล และมนุษยสัมพันธ์)
D	”	Directing	”	การอำนวยการ (รวมทั้งการวินิจฉัยสั่งการ และการเป็นหัวหน้างาน)
CO	”	Coordinating	”	การร่วมมือประสานงาน
R	”	Reporting	”	การรายงานผลการปฏิบัติราชการ (รวมทั้งการประชาสัมพันธ์)
B	”	Budgeting	”	การงบประมาณ (รวมทั้งระเบียบวิธีเกี่ยวกับการคลัง)

สำหรับเรื่อง "นโยบาย" นั้น ข้าพเจ้าได้ทำการบรรยายไปแล้ว ในโอกาสที่มี การประชุมสัมมนาพัฒนาผู้บริหาร วันที่ 5 เมษายน 2504 จึงจะไม่ขอ นำ มากล่าวในที่นี้อีก<sup>1</sup> อย่างไรก็ตาม ข้าพเจ้าใคร่ขอเรียนเพื่อความเข้าใจอันดีว่า เรื่อง "นโยบาย ของรัฐบาลในการพัฒนาข้าราชการ" นั้น ในส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการฝึกอบรม ข้าราชการ ซึ่งอยู่ในหน้าที่ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะ รัฐมนตรีเท่านั้น<sup>2</sup> ในทำนองเดียวกัน การบรรยายเรื่องอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการ ในวันนี้ ก็จำต้องจำกัดขอบเขตเพื่อให้เหมาะแก่เวลาโดยจะเลือกพิจารณาศึกษาแต่เฉพาะใน ส่วนที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจในการบริหารราชการเท่านั้น เพราะเห็นว่า เป็นเรื่องที่นำ มา ศึกษาเพื่อประโยชน์แก่การพัฒนาผู้บริหารโดยตรง ส่วนเรื่องอื่น ๆ เช่น การวางแผนงาน และการจัดองค์การ ฯลฯ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ก็จะได้นำมาเสนอต่อที่ประชุมสัมมนา พัฒนาผู้บริหารรุ่นต่อไป ตามลำดับ

### 1. ความหมายและลักษณะสำคัญของอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการ

ก่อนที่จะพิจารณาศึกษาเรื่อง "การใช้อำนาจในการบริหารราชการ" ในลำดับ ต่อไป ก็ใคร่ขอให้พิจารณาคำความหมายของคำว่า "อำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการ" เสียก่อนว่า มีความหมายและลักษณะสำคัญอย่างไรในหลักวิชารัฐประศาสนศาสตร์

คำว่า "อำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการ" ในทางวิทยาการนิยมแยกพิจารณา เป็น 2 ประการ ที่สำคัญ คือ (1) อำนาจหน้าที่ในลักษณะที่เป็นสิทธิ และ (2) อำนาจ หน้าที่ที่เกี่ยวกับลักษณะของการใช้สิทธิ

(1) อำนาจหน้าที่ในลักษณะที่เป็นสิทธิ มีลักษณะเป็นอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ในสถาบันทาง การปกครองและการบริหารราชการ โดยมีรัฐธรรมนูญ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และ แบบธรรมเนียมในการปฏิบัติราชการระบุให้ไว้แก่ผู้บังคับบัญชาทุกคน ทุกตำแหน่งหน้าที่

<sup>1</sup> โปรดพิจารณารายละเอียดจาก พลเอก ถนอม กิตติขจร, "นโยบายของรัฐบาลในการพัฒนาข้าราชการ" วารสารรัฐประศาสนศาสตร์, ปีที่ 2 เล่ม 3, มกราคม 2505, หน้า 403-429.

<sup>2</sup> สำนักคณะรัฐมนตรี, ประกาศสำนักคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 22 มิถุนายน 2500 และโปรดพิจารณาจาก แฟ้มเอกสารทางราชการของคณะรัฐประศาสนศาสตร์ เรื่องนโยบายและโครงการฝึกอบรมข้าราชการและรายงาน การประชุมคณะกรรมการที่ปรึกษาการฝึกอบรมของรัฐบาล ครั้งที่ 1/2500 เมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2500

เรียกว่า สิทธิ (อำนาจ) ในการบังคับบัญชาสั่งการ หรือที่เรียกกันในภาษาอังกฤษว่า right to command อำนาจในการบังคับบัญชาสั่งการเช่นนี้ มีมากน้อยแตกต่างกันลงไป จากมากที่สุด คือ อำนาจของนายกรัฐมนตรีหัวหน้าฝ่ายบริหารจนถึงอำนาจน้อยที่สุด คือ หัวหน้าแผนก ประจำแผนก และเสมียน ข้าราชการผู้ใดก็ตามที่ได้รับคำสั่งแต่งตั้งจากราชการให้ดำรงตำแหน่งใด ก็ย่อมได้รับสิทธิซึ่งมีลักษณะเป็นอำนาจหน้าที่ที่จะบังคับบัญชาสั่งการได้ตามตำแหน่งหน้าที่นั้น ๆ ด้วย อำนาจหน้าที่ดังกล่าวอนึ่งอยู่บางกรณีผู้บังคับบัญชาชั้นสูง อาจจะมีมอบให้ผู้บังคับบัญชาชั้นรอง ๆ เป็นผู้รับไปปฏิบัติแทนได้<sup>3</sup>

อย่างไรก็ดี ถ้าหากจะได้พิจารณาให้ลึกซึ้งลงไปแล้ว จะประจักษ์ชัดว่า อำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการทั้งหมดลักษณะเป็นสิทธิในการบังคับบัญชาสั่งการแก่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาชั้นรอง ๆ ลงไปนั้นเป็นเรื่องที่เห็นได้ ทราบได้ง่าย โดยการพิจารณาด้วยทฤษฎีหมายระเบียบข้อบังคับ ฯลฯ ดังกล่าวแล้ว แต่ทงนมได้หมายความว่า ผู้ที่ครองตำแหน่งหน้าที่ราชการใด จะมีความสามารถใช้สิทธิในการบังคับบัญชาสั่งการอย่างได้ผลเต็มภาคภูมิ หรือได้ผลเท่าเทียมกันกับผู้บังคับบัญชาในชั้นและระดับเดียวกันเสมอไป ดังที่จะเห็นได้จากประสบการณ์ว่า ข้าราชการที่เขาดำรงตำแหน่งเดียวกันแต่ต่างวาระ และข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งเป็นผู้บังคับบัญชาในชั้นและระดับเดียวกัน มักจะมีความสามารถไม่เท่ากันในการปกครองบังคับบัญชา ฉะนั้น ในหลักสูตรวิชารัฐประศาสนศาสตร์จึงมุ่งเน้นการศึกษาเกี่ยวกับการใช้อำนาจ เพื่อส่งเสริมสมรรถภาพของข้าราชการชั้นหัวหน้าเป็นประการสำคัญ ยิ่งกว่าการศึกษาศึกษาแต่เฉพาะอำนาจหน้าที่ตามด้วยทฤษฎีหมายเท่านั้น การบรรยายในวชนกจะได้อธิบายกันเช่นเดียวกัน

(2) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับลักษณะของการใช้สิทธิ อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการใช้สิทธินี้ หากจะพิจารณาจากดวงเขตอยู่เฉพาะการบริหารราชการแล้ว จะต้องยอมรับว่า เป็นส่วนหนึ่งของอำนาจทั้งหมดลักษณะเป็นสิทธิ หรืออำนาจที่มีอยู่ในสถาบันทางการปกครองและการบริหารราชการดังกล่าวแล้วในข้อ (1) เพราะก่อนที่จะใช้อำนาจได้โดยชอบ จำเป็นต้องมีแห่ง

<sup>3</sup> ขอให้พิจารณาศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมจากเรื่อง "การมอบอำนาจหน้าที่" ซึ่งเป็นหัวข้อหนึ่งของการประชุมสัมมนาพัฒนาผู้บริหารรุ่นนี้

กำเนิดหรือที่มาแห่งอำนาจนั้นแต่ก่อน<sup>4</sup> แต่อย่างไรก็ดี ขอให้ระลึกว่า แหล่งกำเนิดหรือที่มาแห่งอำนาจนั้น เป็นแค่เพียงส่วนหนึ่งที่จะยืนยันรับรองว่า ผู้ครองตำแหน่งนั้น ๆ พงมสิทธิ์ในการใช้อำนาจตามตำแหน่งนั้นเท่านั้น ส่วนใหญ่ของความสำเร็จสมบูรณ์ในการใช้อำนาจย่อมขึ้นอยู่กับความสามารถในการปกครองบังคับบัญชาของผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ๆ ว่า มีความสามารถที่จะใช้อำนาจให้ผู้นับปฏิบัติตามคำสั่งใดได้เพียงใด ตามที่เรียกกันในภาษาอังกฤษว่า "power" หรือ "capacity to command" ทั้งนี้ย่อมเกี่ยวข้องกับท่าทีของผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชา และความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาทั้งสอง กรณีหลังย่อมขึ้นอยู่กับหลักการใช้มนุษยสัมพันธ์เป็นประการสำคัญในขั้นที่จะเสริมสร้างให้มีความศรัทธาเพื่อความเคารพ เชื่อฟัง และความร่วมมือน้อมใจกันปฏิบัติราชการ<sup>5</sup> ดังจะได้กล่าวต่อไป

ในขั้นนี้ ใคร่ขอให้ระลึกว่า คำว่า ความสามารถในการบังคับบัญชา หรือ capacity to command นี้ จะยังเห็นความสำคัญยิ่งขึ้น เมื่อได้พิจารณาถึงแหล่งกำเนิดหรือที่มาของอำนาจดังกล่าวแล้ว และจะยังประจักษ์ชัดยิ่งขึ้นอีกว่า การปกครองบังคับบัญชาที่จะให้ได้ทั้ง ผลงาน และ น้ำใจ นั้น มิใช่จะมีอยู่แต่การใช้อำนาจตามกฎหมายเท่านั้น ต้องอาศัยหลักเกณฑ์และวิธีการอื่น ๆ ประกอบอีกหลายอย่างหลายประการ ข้าพเจ้าจะได้นำความรู้จากประสบการณ์ในชีวิตราชการของข้าพเจ้าที่ได้เคยเห็นเคยใช้ในการปกครองบังคับบัญชาทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน ประกอบการพิจารณาทางวิชาการ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ จะทำการพิจารณาค้นหาทางหลักและทฤษฎี โดยใช้ประสบการณ์ที่ได้มาจากทางปฏิบัติ ซึ่งเป็นวิธีที่นิยมใช้ในการศึกษาวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์อยู่ในปัจจุบันนี้

2. แหล่งกำเนิดของอำนาจในการบริหารราชการ

ก่อนที่จะได้พิจารณาค้นหาถึงการใช้อำนาจในการบริหารราชการว่า ควรจะถือหลักเกณฑ์และวิธีการอย่างไรในลำดับต่อไป ก็ใคร่ขอพิจารณาแหล่งกำเนิดของอำนาจ

<sup>4</sup> คำว่า "แหล่งกำเนิด" ตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า "source" โปรดพิจารณาจากคณะ กรรมการบัญญัติศัพท์ บัญญัติศัพท์ (พระนคร : โรงพิมพ์พระจันทร์, 2502), หน้า 86.

<sup>5</sup> ขอให้พิจารณาค้นหารายละเอียดเพิ่มเติมจากเรื่อง "มนุษยสัมพันธ์" ซึ่งเป็นหัวข้อหนึ่งของการประชุมสัมมนาพัฒนาผู้บริหารรุ่นนี้.

ในการบริหารราชการพหุเป็นดั่งเชป แห่ดงก่าเนคดงกถาดน จะขอแยกพิจารณาเป็น 2 ดกษณะ  
 ที่ด่าคญคือ (1) แห่ดงก่าเนคซงเบ้นทมาแห่ดงอานาจบริหารราชการโดยตรง และ (2) แห่ดง  
 ก่าเนคซงเบ้นดงนเดร์มให้ผ้ครของอานาจบริหารดงดงยงซน ในการพิจารณาแห่ดงก่าเนค  
 ทงดงองประการน กขอให้ค่านงดงดกษณะด่าคญของอานาจบริหารราชการ 2 ประการ  
 ดงกถาดนเดร์มซงคณ คือ อานาจบริหารราชการในดกษณะที่เบ้นสทท และอานาจบริหาร  
 ราชการที่เกยวกับการใช้

(1) แห่ดงก่าเนคซงเบ้นทมาแห่ดงอานาจบริหารโดยตรง แห่ดงก่าเนคในกรณน ถ้าจะ  
 พิจารณาจากการปฏิบัติราชการทว ๆ ไปเดร์ม จะเห็นว่ามีอยู่ 3 ประการที่ด่าคญ ๆ ดงดงไปน

ก. แห่ดงก่าเนคจากกฎหมาย เป็นแห่ดงก่าเนคโดยนิตินัยเพื่อกความชอบธรรมและเหตุผล  
 ในการบริหารราชการ ซงนบว่าเบ้นแห่ดงก่าเนคที่ด่าคญที่สุดประการนง อานาจบริหาร  
 จากแห่ดงก่าเนคซงนเรยกกนในภาษาอังกฤซว่า "legal authority" แด่ดงออกให้เห็นดกษณะ  
 ด่าคญของอานาจปกครของบงคบบัญชาแเด่การที่จะใช้อานาจนในดกษณะที่ด่าคญ 3 ประการ  
 คือ (1) มีดกษณะเบ้นดงนทงนงแห่ดงอานาจอชปโดย คืออานาจบริหาร (Executive power)  
 ซงมีนายกรัฐมนตรี และคณระรัฐมนตรีเบ้นทงนทงน และดงนราชการดงดงที่สุดที่จะควบคุมบงคบบ  
 ัญชาให้การใช้อานาจนเบ้นไปโดยดกทอองเพื่อกความสุชความเจรญ ความดงนเบรยบรยช  
 ของประชาน แทนประชาน โดยมีข้าราชการฝ่ายบริหารทงปองเบ้นเจ้าหน้าททใดรบมอม  
 อานาจหน้าทตามคควบคุมกฎหมายเบ้นผู้ปฏิบัติราชการตามนโยบายของรัฐบาล (2) มีดกษณะ  
 เบ้นการแ่ดดงออกให้เห็นว การปฏิบัติราชการจะคองเบ้นไปโดยมีหัดกเกณซทและเหตุผล  
 มีใช้ท่าได้ตามชารมณ ฉะนนั้น แห่ดงก่าเนคซงน ในภาษาอังกฤซจงมีชอเรยกกได้อกอย่างนง  
 ว่า "rational authority" แเด่ (3) มีดกษณะแ่ดดงออกให้เห็นความเทยงธรรมทข้าราชการ  
 ฝ่ายบริหารจะคองใช้อานาจบริหารตามกฎหมาย ไม่จ่ากค่วาจะเบ้นการออกค่าดงการบงคบบ  
 ัญชาหรือการอานาจนบริการแก่ประชาน จะคองเบ้นไปโดยเด่มอภาคแเด่มีเหตุผลในการ  
 ปฏิบัติราชการในกรณนต่าง ๆ ไม่มีอกสททท ไม่จ่ากคชนอรรณะ

แห่ดงก่าเนคของอานาจบริหารในข้อ (1) ก. น จะเห็นได้ว ความดงนพนซทระหวาง  
 ผู้บงคบบัญชากับผู้อยู่ใค้บงคบบัญชาคองอยู่บนรากฐานของความรักอกแเด่ความเข้าใจ ซง

เกิดขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายว่า ผู้บังคับบัญชามีอำนาจสั่งการและควบคุมบังคับบัญชาได้ภายใน  
กรอบแห่งกฎหมาย และผู้ใต้บังคับบัญชาที่สมมุติว่า จะต้องปฏิบัติตามคำสั่ง เป็นเรื่อง  
ของอำนาจตามกฎหมาย ส่วนที่ว่าผู้บังคับบัญชาจะเอาชนะใจผู้ใต้บังคับบัญชาได้หรือไม่  
เป็นอีกเรื่องหนึ่งซึ่งเกี่ยวกับพฤติกรรม หรือการประพฤติปฏิบัติในการทำงาน ซึ่งอาจจะ  
ไม่ได้ผลสมบูรณ์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายก็ได้

ข. แหล่งกำเนิดจากแบบธรรมเนียมของทางราชการ แหล่งกำเนิดเช่นนี้ เรียกในภาษา  
อังกฤษว่า "Bureaucratic tradition" ในทางวิชาการถือว่า แบบธรรมเนียมการปฏิบัติ  
ราชการ เป็นที่มาของอำนาจการควบคุมบังคับบัญชาที่สำคัญอีกประการหนึ่งในการบริหาร  
ราชการ เป็นการแสดงออกให้เห็นความสำคัญของวัฒนธรรม จนบ่งชี้ประเพณีทางสังคม  
ที่มีส่วนเข้ามาบทบาทในการใช้อำนาจบริหารราชการ ดังที่จะเห็นได้จากความสัมพันธ์  
ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาที่ปรากฏอยู่ทุก ๆ อย่างไม่ต่างคือ ผู้บงการเคาะพ  
เชือกผู้ใหญ่ในชีวิตทางสังคมในลักษณะอย่างไร ก็มักถือถือเป็นหลักประจำใจที่ผู้ใต้  
บังคับบัญชาต้องเคารพเชื่อฟังผู้บังคับบัญชาในทางราชการตามแนวนอนด้วย เมื่อพิจารณา  
วัฒนธรรมของสังคมประกอบกับงานในหน้าที่ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของแต่ละส่วน  
ราชการแล้ว จะปรากฏว่าระเบียบข้อปฏิบัติซึ่งถือเป็นแบบธรรมเนียมของทางราชการ  
เกิดขึ้น และเป็นหลักยึดถือในการปฏิบัติราชการ

ฉะนั้น แบบธรรมเนียมของทางราชการนี้ หากจะพิจารณาในส่วนรวมของทาง  
ราชการแล้ว ก็จะปรากฏว่า ในส่วนใหญ่มักมีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน คือ ผู้ใต้บังคับบัญชา  
ก็เคารพเชื่อฟังผู้บังคับบัญชา ส่วนผู้บังคับบัญชาก็ใช้อำนาจด้วยถือเมตตาธรรมและคุณธรรม  
อื่น ๆ ซึ่งสังคมยอมรับนับถือเป็นหลักการปกครองบังคับบัญชาตามแบบธรรมเนียมของทาง  
ราชการและชนบประเพณีของสังคม โดยมีจำเป็นคือต้องมีกฎหมายกำหนดไว้

อย่างไรก็ตาม แบบธรรมเนียมของทางราชการนั้นหาได้เหมือนกันไปทั้งหมดมิได้  
อาจมีแตกต่างกันบ้างในทางปฏิบัติของแต่ละกระทรวงทบวงกรม เช่นอาจจะมิใช่ปฏิบัติ  
ที่ตรงหรือหย่อนต่างกันเป็นต้น ดังที่จะเห็นได้จากความแตกต่างของแบบธรรมเนียมของทหาร  
จากแบบธรรมเนียมของพลเรือน ตัวอย่างในเรื่องนี้จะเห็นได้จากวินัยของทหาร กับนายพล

ในบางกรณีอาจถึงขนาดต้องถูกยิงเป้า แต่วินัยของข้าราชการพลเรือนในสังกัดเกี่ยวกับการปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา นั้น จริงอยู่ ตามกฎหมายก็ดี ตามแบบธรรมเนียมของทางราชการก็ดี ผู้ที่อยู่ใต้อำนาจบัญชาทุกคนต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา แบบธรรมเนียมปฏิบัติราชการของข้าราชการพลเรือนนั้นมิได้มีลักษณะเป็นการอ่อนโยน ไม่องอาจ เด็ดขาดเหมือนทหาร ผู้ที่เข้ารับราชการทหารมาแสดงยอมจะรับภาระอันหนักในเรือนเป็น อย่างดีว่าคำสั่งและการรับคำสั่งในราชการทหารนั้นมิได้มีลักษณะเฉยชาแตกต่างจากฝ่ายพลเรือนอย่างไรบ้าง เรื่องนี้จะได้พิจารณาต่อไปว่ามีส่วนเกี่ยวข้องของการใช้อำนาจควบคุม บังคับบัญชาและบริหารราชการอย่างไร

แบบธรรมเนียมของทางราชการอีกกรณีหนึ่งจากประเด็นของข้าพเจ้าที่ใคร ขอนำมาเสนอในที่นี้คือ แบบธรรมเนียมที่เกี่ยวกับวิทยากร เฉพาะอย่างยิ่ง แบบธรรมเนียมของมหาวิทยาลัยและวงการศึกษาในชั้นอุดมศึกษา ซึ่งนิยมถือกันเป็นแบบธรรมเนียม โดยเรียกว่า "เสรีภาพทางการศึกษาหรือเสรีภาพทางวิทยากร" ซึ่งเรียกกันในภาษาอังกฤษ ว่า "academic freedom" ดังที่จะเห็นได้จากการที่อาจารย์หรือศาสตราจารย์ใช้สิทธิในการ วิพากษ์วิจารณ์ผลงานของอาจารย์หรือศาสตราจารย์คนอื่น ๆ โดยมีจำเป็นต่อตำแหน่งถึง อาวุโส ลำดับชั้น หรือฐานะตำแหน่งหน้าที่ หากแต่มุ่งผลในทางวิชาการ ผู้ที่ถูกวิพากษ์-วิจารณ์ผลงานก็จะต้องเป็นมรรยาทที่จะต้องรับฟังโดยมีขนบธรรมเนียม จะถือเป็นเรื่องขัดแย้ง โกรธเคืองมิได้

การที่ข้าพเจ้านำมาเสนออย่างทั้งสองกรณีมาเสนอและเปรียบเทียบก็เพื่อที่จะแสดงให้ เห็นว่า แบบธรรมเนียมของทางราชการเป็นแหล่งกำเนิดของอำนาจควบคุมบังคับบัญชา อย่างหนึ่ง แบบธรรมเนียมของทางราชการจะมีผลอยู่โดยตรงต่อการใช้อำนาจบริหาร ราชการของผู้บังคับบัญชาในลักษณะที่แสดงให้เห็นชัดเจนของการปลงใจปฏิบัติตามคำสั่งที่ ต่าง ๆ กัน ถ้าในส่วนของราชการได้มีแบบธรรมเนียมเคร่งครัดในการปฏิบัติราชการและมี วิชาการที่จะช่วยหนุนนำให้ผู้ที่อยู่ใต้อำนาจบัญชาเคารพเชื่อฟัง โดยถือเป็นแบบธรรมเนียมที่ดี แล้ว อำนาจการปกครองของผู้บังคับบัญชาในส่วนของราชการนั้นจะมีลักษณะสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ค. แหล่งกำเนิดจากทางใจ เป็นแหล่งกำเนิดแห่งอำนาจโดยตรงอีกอย่างหนึ่งที่เกิดขึ้น เพราะความเชื่อดอกของผู้ที่อยู่ใต้วงคัมบังบัญชาว่า ผู้บังคับบัญชาเห็นอกเห็นใจและคุณธรรมเห็นอกเห็นใจ หรืออยู่ในสถานที่จะต้องเคารพเชื่อฟัง จึงมีผลเท่ากับเป็นการสร้างสรรคให้ผู้บังคับบัญชามีอำนาจอันเร้นลับ อำนาจเช่นนี้เรียกในภาษาอังกฤษว่า "charismatic authority" ตัวอย่างในเรื่องนี้จะเห็นได้ชัด เช่น ในประเทศที่มีพระมหากษัตริย์เป็นพระประมุขของประเทศ องค์พระมหากษัตริย์และราชบัลลังก์ก็เป็นแหล่งกำเนิดของ "พระบารมีปกเกล้าฯ" และ "พระบรมเดชานุภาพ" ที่ทุกคนในชาติเทิดทูนและเคารพสักการะ และเป็นจุดรวมอันสูงสุดที่แสดงออกให้เห็นเอกภาพทางจิตใจของชนทั้งชาติ ในราชการทหาร ผู้บังคับบัญชาทหารที่มีความเด็ดเดี่ยวกล้าหาญในสมรภูมีย่อมจะยึดเหนี่ยวหัวใจทหารในบังคับบัญชาให้เป็นหน้าหนึ่งใจเดียว จะพูดจะสั่งการอย่างไรแก่ทหารในบังคับบัญชา ทหารก็ปฏิบัติตามอย่างร่วมใจพร้อมใจ แม้ขนาดศึกชักร่วมเป็นร่วมตายด้วยกัน ในราชการพลเรือนก็ย่อมจะเห็นได้จากการที่เรียกสภานับในการปกครองท้องถิ่นของกำนันผู้ใหญ่บ้านว่าเป็น "พ่อบ้าน" และเรียกสภานับของผู้นำราชการจังหวัดว่าเป็น "เจ้าเมือง" หรือ "พ่อเมือง" เหล่านี้แม้ว่าในปัจจุบันนิยมหรือเรียกเป็นอย่างอื่นไปแล้วก็ตาม ก็ยังเห็นได้ว่าบุคคลและสภานับดังกล่าวยังเป็นแหล่งกำเนิดแห่งอำนาจทางใจเป็นการนอกเหนือจากอำนาจตามกฎหมาย

แหล่งกำเนิดของอำนาจในการบริหารราชการ โดยตรงทั้งสามประการที่สำคัญดังกล่าวนี้เป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นที่ผู้บังคับบัญชาจะต้องมี เพราะมีสิ่งเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจในการบริหารราชการอย่างใกล้ชิด ในกรณีนี้หมอดอกวิชาทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับความสามารถในการใช้อำนาจบริหารราชการของผู้บังคับบัญชาที่สำคัญอยู่ 2 ประการ คือ (1) การที่จะใช้อำนาจให้ได้ผล ผู้บังคับบัญชาจะต้องสามารถ กล่าวคือ สามารถทำให้ผู้ที่อยู่ใต้วงคัมบังบัญชาเคารพเชื่อฟัง และปฏิบัติตามคำสั่งด้วยความเต็มใจ และ (2) การที่จะใช้อำนาจให้ได้ผล ผู้บังคับบัญชาจะต้องสามารถ กล่าวคือ สามารถคาดหมายได้ว่าผู้ที่อยู่ใต้วงคัมบังบัญชาจะปฏิบัติตามคำสั่งนั้นได้หรือไม่ เพียงใด (rule of anticipated reactions)<sup>6</sup> เมื่อความสำคัญมออยู่เช่นนี้ จึงขอเสนอให้พิจารณาหัวข้อเรื่องแหล่งกำเนิดซึ่งเป็นส่วนเสริมให้ผู้ครองอำนาจบริหารสูงส่งชนในลำดับต่อไป

<sup>6</sup> Carl J. Friedrich, *Constitutional Government and Politics* (New York : Harper & Bros., 1937), p.16.



(2) แหล่งกำเนิดซึ่งเป็นส่วนเสริมให้ผู้ครองอำนาจบริหารสูงส่งขึ้น แหล่งกำเนิดใน  
 ขอน ถ้าพิจารณาจากทางสังคมและวัฒนธรรม จะเห็นได้ว่า กรณีต่าง ๆ ที่เป็นส่วนเสริม  
 ให้บุคคลใด ๆ มีอำนาจชนโดยปริยาย มีผู้นำถือเอา มีคนเคารพเชื่อถือ จะว่าชน  
 วนใช้ใครก็เป็นไปโดยสะดวกนั้น มีอยู่มากมายหลายประการ และเห็นว่าเป็นเรื่องที่จะต้อง  
 ศึกษาวิจัยออกมาเพื่อจักได้ทราบได้โดยถูกต้องว่า หัวข้อต่าง ๆ ที่นำมาเสนอนั้นความจริง  
 หรือไม่เพียงใด อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอนี้เห็นว่าเป็นแต่เพียงสมมติฐานเพื่อประกอบ  
 การพิจารณาเท่านั้น บางข้อก็เป็นเรื่องที่น่าสงสัยตั้งเป็นสมมติฐานไว้ บางข้อก็เป็นข้อสังเกต  
 จากประสบการณ์ของข้าพเจ้าเอง ข้าพเจ้าเข้าใจว่าการพิจารณาให้หัวข้อนี้จะช่วยเพิ่มพูนให้  
 การพิจารณาคือหาเรื่องอำนาจและการใช้อำนาจในการบริหารราชการส่วนมณฑลยิ่งขึ้น จึงขอ  
 ประมวลเสนอเฉพาะที่สำคัญ ๆ รวม 4 ข้อดังต่อไปนี้

ก. แหล่งกำเนิดจากเกียรติภูมิ ทรัพย์สิน และสถานภาพทางสังคม<sup>7</sup> ในทางสังคม

จะเห็นว่า แหล่งกำเนิดทั้งสามประการนี้เป็นส่วนเสริมอย่างสำคัญที่ช่วยให้คนมีอำนาจยิ่งขึ้น  
 และทั้งสามประการนี้ย่อมมีสัมพันธ์กันและกันอย่างใกล้ชิด คนเรา  
 เมื่อมีทรัพย์สินเงินทองร่ำรวยขึ้น ก็มักจะมีสถานภาพทางสังคมสูงขึ้นและเป็นผู้มีเกียรติ  
 ความมา มีผู้นำถือเอาและมีบริวารมากขึ้น จะอย่างไรก็ตาม แม้ในการบริหารราชการ  
 จะหวังความร่ำรวยมิได้ แต่การที่ตำแหน่งหน้าที่ราชการสูงขึ้น ก็มักจะเป็นผู้มีเกียรติและ  
 มีสถานภาพทางสังคมสูงขึ้น ดังที่จะเห็นได้จากข้าราชการชั้นผู้ใหญ่โดยทั่วไป ที่ได้รับ  
 การยอมรับนับถือจากสังคมหรือบุคคลภายนอกของราชการ จะติดต่อขอความช่วยเหลือก็ย่อม  
 ได้รับความร่วมมือด้วยดี

ข. แหล่งกำเนิดจากความรู้ ความเชี่ยวชาญ ความเฉลียวฉลาด และความสามารถ ในข้อนี้

จะเห็นได้จากการที่ทางราชการรับฟังความคิดเห็นของผู้คงแก่เรียน ผู้ชำนาญการพิเศษ และ  
 ผู้มีประสบการณ์ในเรื่องใด ๆ โดยเฉพาะนับว่าเป็นตัวอย่างที่ดี ความเฉลียวฉลาดและความ  
 สามารถของผู้บังคับบัญชาเช่นเดียวกัน ย่อมจะก่อให้เกิดศรัทธาแก่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา

<sup>7</sup> ดูแหล่งกำเนิดของอำนาจซึ่งมีที่มาจากเกียรติภูมิ (prestige) ได้จาก E.A. Ross, *Social Control* (New York: Macmillan, 1916), p. 78 และอำนาจซึ่งมีที่มาจากทรัพย์สิน (property) และสถานภาพ (status) ได้จาก R.M. MacIver, *The Web of Government* (New York: Macmillan, 1954), p. 85.

จะอย่างไรก็ตาม การที่จะกล่าวได้ว่า ผู้บังคับบัญชาจำเป็นจะต้องมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ความเฉลียวฉลาด และความสามารถเห็นอยู่ได้บังคับบัญชาทุกคนจึงจะทำกรปกครอง บังคับบัญชาได้ผลนั้น ก็จะเป็นการกล่าวที่เกินเลยต่อความเป็นจริงไปมาก เพราะนอกจาก เรื่องนั้นจะเป็นเรื่องทวดได้ยากแล้ว จะเห็นได้ว่า การปกครองบังคับบัญชาที่จะให้ได้ผลดีนั้น จำเป็นต้องอาศัยคุณลักษณะของผู้บังคับบัญชาในประการอื่น ๆ มาประกอบด้วย ฉะนั้น ในทางปฏิบัติของทางราชการจึงมีแนวโน้มในเรื่องความรู้ ความเชี่ยวชาญ ความเฉลียวฉลาด และความสามารถของผู้บังคับบัญชา โดยยึด หลักความเหมาะสม แก่ตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตรีบผลชอบเป็นสำคัญ

ค. แหล่งกำเนิดจากอิทธิพลและภาวะครอบงำ<sup>8</sup> ทั้งอิทธิพลและภาวะครอบงำเป็นเรื่อง ซึ่งมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจอย่างหนึ่ง เพื่อให้บังเกิดผลบังคับแก่ผู้รับคำสั่งที่จะต้อง ปฏิบัติตาม ตัวอย่างที่เห็นได้ง่ายก็ได้แก่เรื่องต่าง ๆ เช่น นักต่งอักษรพาดใช้อิทธิพลและภาวะ ครอบงำให้คนอื่นหรือตนเองปฏิบัติตามคำสั่ง ถ้าไม่ปฏิบัติตามก็ขู่เชิญด้วยประการต่าง ๆ หรือการที่อาจารย์ใช้อิทธิพล และภาวะครอบงำแก่นักศึกษาเพื่อให้นักศึกษารวบรวมวิชา หากความรู้ให้จนถึงระดับมาตรฐานโดยการให้ทำงานศึกษาค้นคว้ามาถียงจน ถ้ายังไม่ดีพอ และไม่พยายามปรับปรุงตนเองให้มีความรู้จนถึงระดับมาตรฐาน ก็ไม่ยอมให้สอบผ่าน หรือ การที่ผู้บังคับบัญชาใช้อิทธิพลและภาวะครอบงำบีบบังคับให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาทำงาน และปรับปรุงตนเองให้มีสมรรถภาพสูงขึ้น ถ้ายังเฉื่อยช้าอยู่ก็กักไม่พิจารณาเลื่อนขั้นขึ้นคืบ เงินเดือนให้เป็นต้น

ง. แหล่งกำเนิดจากบทลงโทษ บทลงโทษ (sanction) นี้ ข้าพเจ้าจะไม่ขอกล่าวว่ามีบทลงโทษทางวินัยของข้าราชการอยู่อย่างไรบ้าง เพราะเป็นเรื่องที่จะศึกษาค้นคว้าได้จาก คัมภีร์กฎหมายอยู่แล้ว แต่ข้าพเจ้าจะขอพิจารณาเฉพาะปัญหาที่ว่า เป็นเพราะเหตุใด ผู้อยู่ ใต้บังคับบัญชาจึงเกรงว่าจะถูกลงโทษทางวินัยจากทางราชการ ทั้งนี้ ก็เพื่อให้เป็นประโยชน์ แก่การใช้อำนาจในการบริหารของผู้บังคับบัญชาโดยทั่ว ๆ ไป อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอ

<sup>8</sup>ดูแหล่งกำเนิดจากอิทธิพล (influence) ได้จาก Robert Bierstedt, "An Analysis of Social Power," *American Sociological Review*, December 1950, pp. 730-736 และดูแหล่งกำเนิดจากภาวะครอบงำ (dominance) ได้จาก Hermann Heller, "Power, Political," *Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol. VI, p. 301

ต่าง ๆ ดังจะกล่าวต่อไป ก็เป็นแต่เพียงข้อสังเกตจากประสบการณ์ของข้าพเจ้าบ้าง จาก  
หลักทางวิชาการบ้าง ซึ่งใคร่ขอยกตัวอย่างให้เห็นสัก ๒ ประการ ดังต่อไปนี้

ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาไม่ประสงค์จะขัดคำสั่งเพราะเกรงข้อครหาในทาง การไม่

ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาเห็นชอบแล้วต้องถูกตงโทษ ย่อมจะทำให้คนอื่น ๆ ใน  
ส่วนราชการทราบการกระทำผิด และอาจจะล่วงรู้ไปถึงบุคคลภายนอกวงราชการ จะทำให้  
เสียชื่อเสียง ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาก็มีจิตใจใหม่เอียงไปในทางที่จะปฏิบัติตามคำสั่งมากกว่า  
ของตน ในข้อนี้เห็นจะตรงกับคติพจน์ของท่านผู้ใหญ่ว่ากล่าวตักเตือนลูกหลานอยู่เสมอมา  
ว่า "ถ้าคนเรามีความรู้ดีก็ควรอายแก่ใจเสียอย่างเดียวแล้วก็เป็นสุภาพบุรุษที่ไม่กระทำผิด  
คิดคอรัปชัน"

ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาไม่ประสงค์จะขัดคำสั่งเพราะเห็นแก่ประโยชน์ของส่วนรวม

ในข้อนี้ข้าพเจ้าเคยคิดอยู่เสมอมาว่า การที่เรารับราชการก็ย่อมต้องการความมั่นคงในอาชีพ  
ราชการ ต้องการมีรายได้พอมีพอกินตามควรแก่สภาพหรือฐานะตำแหน่ง และย่อมจะต้อง  
ถืออาชีพรับราชการเป็นเรือนค้ายาวคงอยู่ เรืองทกต่างอันเป็นประโยชน์ส่วนตัว แต่ข้าพเจ้า  
ก็คิดว่า ข้าราชการทุกคนย่อมมีจิตใจที่จะเห็นความเจริญมั่นคงของส่วนราชการที่ตั้งถาวรอยู่  
เพราะเป็นสถาบันที่จะช่วยก่อให้เกิดความเจริญ และความมั่นคงชนแก่ตนเองและครอบครัว  
การที่ข้าพเจ้ากล่าวเช่นนั้น ก็เพราะข้าพเจ้ามีประสบการณ์มาอย่างนี้ ดังที่จะเห็นได้จากการ  
ที่ข้าราชการย้ายหรือโอนจากแห่งหนึ่งไปอยู่แห่งอื่น การติดต่อในฐานะเพื่อนฝูงในส่วน  
ราชการตั้งถาวรและความรักที่มั่นคงต่อส่วนราชการเต็มยังมีอยู่ เพื่อนฝูงจะติดต่อขอความช่วยเหลือ  
เดือดร้อนมีอยู่อย่างไร เป็นต้องปฏิบัติตามจิตทำให้ด้วยความเต็มอกเต็มใจ ข้าพเจ้าไม่คิดเลยว่า  
ข้าราชการที่ย้ายจากแห่งหนึ่งไปอยู่ตั้งถาวรจะคิดหรือพยายามทำลายล้างงานของสถาบันใน  
ตั้งถาวร ถ้าหากว่าจะมี ก็เห็นจะเป็นเหตุบังเอิญของบางคนที่มีจิตใจผิดปกตด้วย

อำนาจการควบคุมบังคับบัญชาซึ่งมีที่มาจากแหล่งกำเนิดเริ่มทั้ง 4 ข้อดังกล่าว  
ถ้าสามารถสร้างสรรคใหม่ขึ้นเป็นคุณลักษณะของผู้บังคับบัญชา และผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาเพื่อ  
ประโยชน์แก่การใช้อำนาจสั่งการของผู้บังคับบัญชาและก่อให้เกิดความเคารพเชื่อฟังในการ  
รับคำสั่งไปปฏิบัติของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาได้คิดแล้ว ก็ย่อมจะเป็นประโยชน์แก่การใช้อำนาจ

บริหารราชการให้มผลสัมบูรณ์ยิ่งขึ้น เพราะผู้บังคับบัญชาจะสามารถควบคุมสั่งการได้โดย  
มั่นใจว่า ผู้รับคำสั่งจะปฏิบัติตามด้วยความเต็มใจ และสามารถจะคาดหมายได้ว่า ผู้ที่อยู่ใต้  
บังคับบัญชาจะไม่มีปฏิกิริยาไปในทางบิดพริ้ว ฉะนั้น ผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจ  
สั่งการย่อมจะได้ทั้งผลงานและน้ำใจคน การที่ผู้บังคับบัญชาจะมีคุณลักษณะในเรื่องนี้  
เพียบพร้อมสมบูรณ์เพียงใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับการใช้ประมุขศิลป์ของผู้บังคับบัญชาเองว่า จะสามารถ  
ครองใจคนในบังคับบัญชาได้เพียงใด<sup>9</sup>

### 3. หลักเกณฑ์และวิธีการใช้อำนาจในการบริหารราชการ

ในตอนต้น เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาคำสั่งว่า อำนาจในการบริหารราชการ  
มีลักษณะและมีแหล่งกำเนิดมาอย่างไร ถ้าจะพิจารณาคำสั่งในมุมมองที่ย่อมจะตระหนักได้ว่า  
ผู้บังคับบัญชาควรมีอำนาจอย่างไร และควรจะทำอย่างไรให้อำนาจสมบูรณ์ยิ่งขึ้นอย่างไรบ้าง  
เพื่อประโยชน์แก่การใช้อำนาจในการบริหารราชการในลักษณะที่จะก่อให้เกิดความร่วมมือ  
ร่วมใจของผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาทั้งหมด ในตอนต่อไปนี้จะได้พิจารณาคำสั่งต่อไปอีกชั้น  
หนึ่งเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการใช้อำนาจในการบริหารราชการว่า ควรมีอยู่อย่างไร  
ดังต่อไปนี้

(1) การใช้อำนาจบริหารราชการให้บรรลุเป้าหมาย เป้าหมายในที่นี้หมายถึงผลงานที่  
คาดหมายว่าจะพึงได้รับ ฉะนั้น นอกจากจะมีเป้าหมายจะต้องมีวิธีเพื่อให้การบริหารงาน  
บรรลุเป้าหมาย เริ่มตั้งแต่การพิจารณาความมุ่งหมาย การกำหนดนโยบาย การกำหนด  
วัตถุประสงค์ การวางแผนงานและการกำหนดโครงการปลัดย่อยให้แก่ระดับรับผิดชอบ  
จนถึงการติดตามและการประเมินผลว่าได้มีการปฏิบัติในเรื่องนั้น ๆ ถ้าเร็วเรียบร้อยเพียงใด  
มีปัญหาที่จะพึงต้องแก้ไขอย่างไรเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย บรรลุวิธีหรือกระบวนการต่าง ๆ  
เพื่อให้การบริหารราชการบรรลุเป้าหมายเป็นหน้าที่โดยตรงของนักบริหารหรือข้าราชการ  
ชั้นหัวหน้า<sup>10</sup>

<sup>9</sup>โปรดพิจารณารายละเอียดจาก ชูบ กาญจนประภกร, "หัวหน้างาน", วารสารรัฐประศาสนศาสตร์, ปีที่ 2  
เล่ม 2, ตุลาคม 2504, หน้า 220-252.

<sup>10</sup>ขอให้พิจารณารายละเอียดจากกำหนดการสัมมนาพัฒนาผู้บริหารรุ่นใหม่ จะเห็นว่า มีกระบวนการต่าง ๆ  
เหล่านี้ซึ่งนักบริหารจะต้องประชุมสัมมนาอยู่แล้วเกือบทั้งสิ้น

การใช้อำนาจบริหารราชการให้บรรลุเป้าหมายในหน้าที่ของนักบริหารดังกล่าว มีหลักการในทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่ใคร่ขอเสนอเป็นเครื่องเตือนใจก็คือ เป้าหมายในการบริหารราชการนั้นความหมายรวมอยู่ทั้งเป้าหมายซึ่งอยู่ในหน้าที่รับผิดชอบของนักบริหารแต่ละคน หรือเป้าหมายของแต่ละส่วนราชการที่จะต้องปฏิบัติจัดทำให้บรรลุผล และเป้าหมายของส่วนราชการหรือในหน้าที่ความรับผิดชอบของนักบริหารอื่น ๆ ตลอดจนเป้าหมายอันเป็นส่วนรวมตามนโยบายของรัฐบาล ในประการแรกเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับหน้าที่ความรับผิดชอบโดยตรง ในประการหลังเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการที่จะต้องจัดให้มีการร่วมมือประสานงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายในส่วนรวมของชาติเพื่อเอกภาพของการบริหารราชการ

(2) การใช้อำนาจบริหารราชการให้เป็นอุปกรณ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย  
อำนาจในการบริหารราชการเป็นส่วนหนึ่งแห่งอำนาจซึ่งมีรากฐานและอุดมการณ์ของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ฉะนั้น การใช้อำนาจบริหารในทุกกรณีจะต้องคำนึงถึงอุดมการณ์ดังกล่าวอยู่เสมอว่า จะต้องใช้อำนาจในการบริหารราชการอย่างเที่ยงธรรม (just) มีเหตุผล (reasonable) มุ่งหวังเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน (public interest) และจะต้องเป็นไปโดยเสมอภาค (equal treatment) ไม่เลือกชนวรรณะ

(3) การใช้อำนาจบริหารราชการให้มีลักษณะเป็นอุปกรณ์ต่อหน้าที่ความรับผิดชอบของรัฐบาล ในกรณีหากจะกล่าวโดยเคร่งครัดแล้ว ก็จะต้องยอมรับว่า เป็นอุดมการณ์อย่างหนึ่งในการปกครองระบอบประชาธิปไตยดังกล่าวแล้วนั่นเอง แต่เพื่อให้เห็นความสำคัญเป็นพิเศษ จึงได้แยกเป็นอีกหัวข้อหนึ่ง

อุดมการณ์ดังกล่าวนี้คือ การปกครองที่รัฐบาลรับผิดชอบต่อประชาชน (responsible government) ฉะนั้น การใช้อำนาจบริหารราชการที่มีลักษณะเป็นอุปกรณ์ต่อหน้าที่ความรับผิดชอบของรัฐบาลคือ การที่จะต้องควบคุมให้การบริหารราชการและผลการปฏิบัติราชการมีลักษณะรับผิดชอบต่อประชาชน (responsible administration) เช่นเดียวกัน ในเรื่องนี้จึงมีหลักอยู่ว่า การบริหารราชการจะต้องให้บังเกิดผลงานอย่างมีประสิทธิภาพ (efficiency) เป็นไปโดยประหยัด (economy) และมีลักษณะเป็นการสนองตอบตรงตามความต้องการของประชาชน (responsiveness)

ในข้อนี้ จะประจักษ์ชัดว่า การใช้อำนาจบริหารราชการให้บังเกิดผลตามอุดมการณ์ ดังกล่าวนี้ จึงมีใช้ภาระหน้าที่ของรัฐบาล หรือราชการบริหารส่วนกลางโดยเฉพาะเท่านั้น หากแต่ยังมีการใช้อำนาจบริหารราชการขององค์การปกครองส่วนภูมิภาค เช่น จังหวัดและอำเภอ และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาลและสุขาภิบาล ซึ่งเป็นองค์การปกครองที่ทำหน้าที่ติดต่อโดยใกล้ชิดกับประชาชน ย่อมมีความสำคัญในอันที่จะเป็นตัวแทน เป็นหูเป็นตาแทนรัฐบาล หรือควบคุมบังคับบัญชาให้มีการใช้อำนาจบริหารไปในทางที่จะอำนวยบริการเพื่อความผาสุกของประชาชนในภูมิภาคและท้องถิ่น ตามความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ การส่งเสริมสมรรถภาพของข้าราชการเพื่อประสิทธิภาพของงานจึงเป็นสิ่งจำเป็น และเป็นนโยบายประการหนึ่งของรัฐบาล ดังที่ได้กล่าวแล้ว

(4) การใช้อำนาจบริหารราชการให้มีลักษณะเป็นการควบคุมพฤติกรรมในการบริหาร

งาน คำว่าพฤติกรรมในการบริหารงาน (administrative behavior) มีความหมายกว้างขวางมากในทางวิชาการ อาจมีความหมายรวมถึงการประพฤติปฏิบัติ ลักษณะวิธีและกิริยาท่าทีของข้าราชการในการทำงาน ฯลฯ แต่ในที่นี้จะขอพิจารณาแต่เฉพาะในส่วนของที่เกี่ยวกับพฤติกรรมของภารกิจองค์การซึ่งเป็นหลักและมรรควิธีที่จะให้งานบรรลุเป้าหมายตามนโยบายเท่านั้น

ตามทฤษฎีของการจัดองค์การ จะเห็นได้ชัดว่า มีผลในทางปฏิบัติในสาระสำคัญ 2 ประการ คือ ในประการแรก มีลักษณะเป็นการจัดตั้งส่วนของงานในลักษณะแบ่งงานกันทำในรูปของแผนก กอง กรม และกระทรวง ตามปริมาณและคุณภาพของงาน แต่ละส่วนราชการในระดับต่าง ๆ กันดังกล่าวนี้หัวหน้าส่วนราชการเป็นเจ้าหน้าที่รับผิดชอบตามลำดับชั้น ในประการที่ 2 มีลักษณะเป็นการรวมงาน เช่น หลายแผนกรวมเป็นกอง หลาย ๆ กองรวมเป็นกรม และหลายกรมรวมเป็นกระทรวง ฉะนั้น การใช้อำนาจบริหารราชการในการควบคุมบังคับบัญชาของหัวหน้างาน ถ้าจะถือตามทฤษฎีของการจัดองค์การดังกล่าวนี้ ก็ย่อมจะพิจารณาดำเนินการได้ 2 ประการ เช่นเดียวกัน คือ

ก. พิจารณาดำเนินการในเชิงปฏิฐาน (positive) ได้แก่การหาทางส่งเสริมให้งานที่แบ่งกันทำในส่วนราชการต่าง ๆ ให้มีลักษณะเป็นการร่วมมือประสานงานกันเพื่อประโยชน์ส่วนรวมให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ การร่วมมือประสานงานนี้จะต้องส่งเสริมให้มีทั้งภายใน

และภายนอก ทั้งในระดับเดียวกันและในระดับต่าง ๆ เพื่อมิให้มีการทำงานซ้ำกัน เหนือมตา  
หรือก้าวก่ายกัน

ข. พิจารณาดำเนินการในเชิงนิเสธ (negative) ได้แก่การที่จะต้องแก้ปัญหาข้อ  
ขัดแย้งที่เกี่ยวกับตัวคน เกี่ยวกับงาน มิให้มีลักษณะแตกแยกกันได้เป็นอันขาด ข้อนี้มีความ  
สำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่าข้อ ก. เพราะทฤษฎีของการจัดองค์การมีลักษณะเป็นการแบ่งงานกัน  
ทำเป็นสัดส่วนตั้งแต่ตั้งก่อกำเนิดแล้ว ถ้าส่วนต่าง ๆ ที่แบ่งแยกกันทำ ต่างคนต่างทำในลักษณะ  
ไม่นำพาต่อกันแล้ว ผลดีจะไม่เกิด อาจจะต้องแตกร้าง ฉะนั้น ในข้อ ก. จึงเป็นเรื่อง  
สามัคคีธรรมของหมู่คณะ (group effort) ส่วนในข้อ ข. เป็นเรื่องการแก้ปัญหาและการ  
กำจัดสิ่งไม่ดีไม่งามให้หมดสิ้นไปจากสำนักงาน ผู้ที่อยู่ในฐานะที่จะแก้และขจัดปัญหาได้ค  
ที่สุดคือ ผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นที่จะต้องใช้อำนาจบริหารควบคุมบังคับบัญชาให้ได้ผลดี  
ดังกล่าว ในข้อนี้ ข้าพเจ้าใคร่ขอถือโอกาสนี้ฝากข้อคิดคำนึงในการทำงานของนักบริหาร  
สักข้อหนึ่ง คือ “นักบริหารที่ดีต้องเป็นผู้ที่มีปฏิภาณ ไหวพริบ และมีขันแข็งในการแก้ปัญหา  
ได้แนบเนียน”

ปฏิบัติการทั้งในเชิงปฏิฐานและในเชิงนิเสธดังกล่าวแล้ว มีจุดมุ่งหมายที่จะก่อให้เกิด  
สามัคคีธรรมในหมู่คณะเป็นเบื้องต้น แต่ข้าพเจ้ายังมีความเห็นต่อไปอีกว่า เพียงแต่ความ  
เคารพรักใคร่สามัคคีกลมเกลียวในหมู่คณะเท่านั้นยังไม่เป็นการเพียงพอแก่ความหมายของ  
คำว่าสามัคคีธรรมที่ข้าพเจ้านำมาใช้ในที่นี้ ซึ่งสำคัญที่สุดคือการอย่างยั่งยืนจากสามัคคีธรรม  
อีกประการหนึ่งก็คือ การที่ข้าราชการทั้งหลายจะต้องมีส่วนร่วม (group participation) ได้ใช้  
ความรู้ความสามารถปฏิบัติราชการร่วมกันอย่างเต็มภาคภูมิ ความสมบูรณ์ในการใช้อำนาจ  
ควบคุมบังคับบัญชาเพื่อผลดีของทางราชการจึงจะบังเกิด และเรื่องหนึ่งน่าจะเป็นปัญหา  
อยู่มากในวงราชการทั้งในด้านผู้บังคับบัญชาที่มักจะมองข้ามความสำคัญของการที่จะยอมรับ  
และหาทางให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาแสดงความคิดเห็น รวมทั้งปัญหาที่เกี่ยวกับการที่ผู้อยู่ใ  
ด้บังคับบัญชามักจะไม่กล้าแสดงความคิดเห็น จึงใคร่ขอฝากไว้ให้ช่วยกันคิดแก้ไขในการ  
ประชุมสัมมนาครั้งหน้าด้วย

<sup>11</sup> โปรดพิจารณารายละเอียดเพิ่มเติมได้จากคำอภิปรายของหลวงชาติตระการโกศล, “การอภิปรายข้อ  
ขัดข้องในการบริหารงาน”, วารสารรัฐประศาสนศาสตร์, ปีที่ 2 เล่ม 1, กรกฎาคม 2504, หน้า 14-17.

(5) การใช้อำนาจบริหารราชการให้มีลักษณะเป็นอุปการณืต่อการปกครองโดยธรรม  
 ในข้อนี้มีความหมายกว้างขวางเช่นเดียวกัน แต่จะขอนำมาพิจารณาในทศเฉพาะหัวข้อที่สำคัญ  
 ๒ ประการคือ (ก) การใช้หลักธรรมเป็นแนวในการใช้อำนาจบริหารราชการ และ (ข) การ  
 ใช้อำนาจบริหารราชการเพื่อประโยชน์ของชุมชนและสังคม

ก. การใช้หลักธรรมเป็นแนวในการใช้อำนาจบริหารราชการ เมืองไทยเป็นเมืองพุทธ  
 หลักธรรมของพระพุทธเจ้าเป็นปรัชญาที่พุทธศาสนิกชนยอมรับเป็นหลักปรัชญาในการดำรงชีวิต  
 อยู่ร่วมกันในสังคม ความจริงชนชั้นย่อมมีปรากฏอยู่ในองราชการเช่นเดียวกัน ฉะนั้น การนำ  
 หลักธรรมของพระพุทธเจ้ามาใช้ในการปกครองบังคับบัญชา เช่น พรหมวิหาร ๔ อิทธิบาท ๔  
 และสังคหวัตถุ ๔ ฯลฯ ย่อมจะเป็นการช่วยให้การใช้อำนาจในการปกครองบังคับบัญชามีผล  
 สัมบูรณ์ จะเป็นอุปการณืส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใหญ่และผู้ย่อยให้เป็นไปโดยราบรื่น  
 และจะช่วยสร้างเสริมให้การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาได้ผลเต็มภาคภูมิยิ่ง  
 ขึ้น<sup>๑๒</sup> ข้าพเจ้าเชื่อว่า ท่านนักบริหารทุกท่านคงจะได้ใช้หลักธรรมนี้อยู่แล้วเช่นเดียวกัน  
 จึงจะไม่ขอนำมาพิจารณาในรายละเอียด แต่ข้าพเจ้าใคร่ขอเสนอเป็นข้อสังเกตว่า อารยธรรม  
 ตะวันตกในบางข้อบางประการ เช่น รูปของการปกครอง ปรัชญาทางการเมือง ฯลฯ อาจ  
 จะเข้ากันไม่ได้หรือไม่เหมาะสมกับชีวิตทางสังคมและรูปการปกครองระบอบประชาธิปไตย  
 ในเมืองไทย จะต้องหาทางนำมาใช้ด้วยความรอบคอบระมัดระวัง ดังที่กล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญ  
 กำลังจะมีขึ้นว่า เคารพและยึดมั่นในรัฐธรรมนูญ และยอมเป็นทศาคาหมายได้ว่า ในอนาคต  
 อันใกล้ประเทศไทยจะมีรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศใน  
 ลักษณะที่จะแสดงออกให้เห็นว่า การใช้อำนาจในการปกครองประเทศ เฉพาะอย่างยิ่ง  
 อำนาจในการบริหารราชการในลักษณะอย่างไรต่อไป

ข. การใช้อำนาจบริหารราชการเพื่อประโยชน์ของชุมชนและสังคม ท่านทั้งหลายคงจะ  
 ตระหนักดีแล้วว่า การบรรยายเรื่องการใช้อำนาจในการบริหารราชการในวันนี้มุ่งพิจารณา  
 ศึกษาเรื่องทางสังคมหรือความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาเป็น

<sup>๑๒</sup> หลวงพิณพาทย์พิทยาเกศ, "หลักแห่งความรับผิดชอบ และกิจกรรมของนักบริหารในประเทศไทย",  
 วารสารรัฐประศาสนศาสตร์, ปีที่ ๑ เล่ม ๔, เมษายน ๒๕๐๔, หน้า ๖-๑๑.



ประการสำคัญ โดยใช้ประสบการณ์บ้าง หลักวิชาการบริหารราชการบ้าง มิได้ทำการ  
 พิจารณาด้วยทฤษฎีหมายแต่ประการใดเลย และถ้าพิจารณาหาทางปรับปรุงให้การใช้อำนาจ  
 ในการบริหารราชการให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นโดยมุ่งมุ่งไปยังความจริงที่ปรากฏอยู่ในทางปฏิบัติ  
 นั้น ก็มุ่งเน้นให้เห็นประโยชน์ที่สำคัญรวม 3 ประการซึ่งใคร่ขอนำมาประมวลไว้ในที่นี้ให้  
 เห็นได้แจ่มชัด คือ (1) ประโยชน์ของข้าราชการแต่ละคน (individual value) ทั้งในด้าน  
 ผู้บังคับบัญชาและผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาที่จะต้องได้เมื่อเข้ามาบริหารราชการ เพื่อประโยชน์  
 ของทางราชการ ประโยชน์อันใดในทางส่วนตัวที่ขัดกันกับประโยชน์ของทางราชการก็ขจัด  
 ประโยชน์ของทางราชการเป็นที่ตั้ง ฉะนั้น การใช้อำนาจบริหารในการควบคุมบังคับบัญชา  
 จึงจำเป็นต้องยึดถือหลักนี้เป็นประการสำคัญ (2) ประโยชน์ส่วนรวมของราชการบริหาร  
 (administrative value) และ (3) ประโยชน์ส่วนรวมของชุมชนและสังคม (social value)  
 ทั้งสองประการหลังนี้มีส่วนสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด เพราะการบริหารราชการก็เพื่อให้เกิด  
 ผลอันอวยประโยชน์สุขแก่ประชาชน ความจำเป็นหรือความต้องการของชุมชนและสังคมเพื่อ  
 ความผาสุกของประชาชนในส่วนรวมก็มีผลแสดงออกในรูปของนโยบายในการบริหารราชการ  
 หรือแผนพัฒนาประเทศ ดังสำคัญที่ข้าพเจ้าขอแนะนำเสนอเป็นข้อสังเกตในชนบทคือ ประเด็น  
 การที่ใคร่รับมาจากทางปฏิบัติเกี่ยวกับการทฤษฎีหมายและคำสั่งของทางราชการเป็นหมัน  
 เพราะเข้ากันไม่ได้กับเหตุการณ์ทางสังคม เช่นการออกกฎหมาย คำสั่งให้ประชาชนยอม  
 หมดตัวยอมรอนแท้ง เด็กกินนมมาก แม้ทางราชการในสมัยนั้นจะมุ่งหวังผลดีดีก็เพียงใดก็ตาม  
 เมื่อปรากฏว่าส่วนใหญ่ไม่เห็นดีเห็นชอบด้วยก็มักจะไม่ได้ผลดีตามที่คาดหมาย การที่ข้าพเจ้า  
 นำเรื่องขึ้นมาเป็นตัวอย่างศึกษาพิจารณาก็เพื่อให้ท่านทั้งหลายได้ระลึกว่า ประโยชน์ส่วนรวม  
 ของสังคมกับทางราชการนั้น อาจจะขัดแย้งกันได้ การแก้ปัญหาในเรื่องนี้จะกระทำโดย  
 การใช้อำนาจอย่างหักห้ามแบบ "หักห้ามพรวดด้วยเข่า" มิได้ บางเรื่องบางกรณี การใช้อำนาจ  
 บริหารต้องไปประกอบกับการชักชวนให้เห็นดีเห็นชอบตามทางราชการ เรื่องนี้ข้าพเจ้า  
 เห็นว่ามีความสำคัญอยู่มากในเมืองไทย เพราะประชาชนในส่วนใหญ่ยังหวังพึ่งการนำ การ  
 วิถีมาจากทางราชการอยู่เป็นอย่างมาก

## สรุป

เมื่อการบรรยายมาถึงชน ทานทั้งหลายคงจะเห็นพ้องกับข้าพเจ้าว่า การใช้อำนาจบริหารราชการที่จะให้ได้ผลดีจริง ๆ นั้น จะอาศัยแต่เฉพาะอำนาจตามกฎหมายเท่านั้นได้ จำเป็นต้องอาศัยอำนาจซึ่งมีกำเนิดจากแหล่งอื่น ๆ อีกหลายอย่างหลายประการ เช่น แบบธรรมเนียมของทางราชการ การวางตัวเป็นผู้ใหญ่ที่ควรแก่การยกย่องนับถือ ซึ่งจะบันดาลจิตใจให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาเคารพและเชื่อฟัง จึงจะได้ทั้งผลงานและหน้าใจ

อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจบริหารราชการก็มักจะมีปัญหาอยู่เสมอไม่มากนักน้อย ปัญหาที่สำคัญในกรณีคือ การที่ยังมีข้าราชการส่วนน้อยหรือบางกลุ่มที่ยังเมินเฉยต่ออำนาจควบคุมบังคับบัญชา ข้าพเจ้ามั่นใจว่า ประเด็นการณ์ของท่านและการบรรยายของข้าพเจ้าในวันนี้อย่อมจะใช้เป็นหลักประกอบการพิจารณาศึกษาเพื่อทราบสาเหตุและหาทางปรับปรุงแก้ไขให้ผลดียิ่งขึ้น

ข้าพเจ้าขอจบคำบรรยายของข้าพเจ้าด้วยข้อความที่ว่า "การปกครองโดยหลักธรรมของพระพุทธองค์ เพื่ออยู่ร่วมกันโดยสันติสุข" นั้น ย่อมใช้เป็นหลักปรัชญาทางการปกครองได้ ทั้งในแง่ที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจในการบริหารราชการและการใช้อำนาจควบคุมบังคับบัญชาในประการอื่น ๆ.

โลกรู้เรียนมากสิ้น  
ยามจักปองไปอาจ  
ผู้เห็นว่าปราชญ์  
กล่าวบ่ขานแจกใบ

ศิลปศาสตร์  
กล่าวได้  
ลือชื่อ โฉนนา  
บอกข้อความฝัน

สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี

ในประมวลสุภาษิต (โคลงบทที่ 462 หน้า 462)

## SUMMARY

### The Use of Administrative Authority

by

His Excellency General Thanom Kittikachorn

Lecture Given at the Sixth Executive Development Seminar

Praputhabat Self-help Settlement, Saraburi Province

23rd March 1962

The purpose of this article was to deal with the practical uses of administrative authority in the present day situation. General Thanom's talk was based on his long experience in government service, in military and civilian capacities. He pointed out, however, that he intended to discuss only a few of the most important problems, leaving discussion of more detailed and technical aspects of authority to the seminar. His talk may be divided into three parts: (1) characteristics of authority; (2) sources of authority; and (3) criteria for exercising authority.

#### **Characteristics of Authority**

In public administration, authority may be considered to possess two essential characteristics. The first is "the right to command" which exist in most government jobs as a result of constitutional and statutory laws, rules, regulations and traditional practices. The magnitude of this type of authority varies in accord with the level and position of the incumbent. Authority inherent in one official may, of course, be delegated to subordinate officials. However, where an equal amount of authority is assigned to officials of the same rank and position, both may not be able to exercise their authority with equal success. This is so because in order to obtain maximum quantitative and qualitative output, an executive must possess the ability to command the obedience of his subordinates and to fully utilized their services. Possession of legal power does not automatically confer this ability.

An official's capacity to generate superior performance from his subordinates stems primarily from two factors: his attitude toward his job and his subordinates; and his understanding and appreciation for good human relations among his working team. Thus, authority may be defined, then, as "the capacity to command".

#### **Sources of Authority**

In the speaker's opinion, authority stems from two main sources, which may be termed "direct" and "substantive". In the "direct" sense, authority comes from three sources.

(1) legal authority, which is derived from the sovereign power of the state, the concept of rationality and the evidence of justice in administration.

(2) Bureaucratic tradition, as a source of authority, derived from culture and administrative tradition also plays an important role in the practice of administration. For example, subordinates are socially and culturally conditioned to respect and obey their superiors and their superiors, in turn, are obligated to give their subordinates ethical treatment. The force of tradition is, of course, rather flexible and depends upon the

---

circumstances of time, place, and people. For instance, the soldier is usually subject to more rigid discipline than is the civilian. In educational institutions, particularly in higher education academic freedom is broadly permitted. In other words, colleagues tend to be less serious about such things as seniority, rank, and position. Bureaucratic tradition will, therefore, effect the use of administrative authority in varying degrees. That is to say, high degree of obedience will be easier to obtain where bureaucratic tradition is rigidly followed.

(3) Charismatic authority results from the sense of respect which arises out of a belief in the superiority of superiors because of their dignified personality or revered positions, such as the respect accorded king and throne.

Substantive sources of authority arise from:

- (1) The prestige, property and/or social status of the executive;
- (2) The knowledge, experience, intelligence and/or capabilities possessed by the executive;
- (3) Personal influence which refers to an ability to get the job done with or without willing cooperation from subordinates;
- (4) Sanction—if subordinates are afraid of sanctions, obedience will be easily obtained. The fear of sanctions may arise from the fact that subordinates do not wish to be social outcasts, and they tend to obey because of their appreciation of common goals.

#### **Criteria for Exercising Authority**

With regard to the exercise of authority, the author offers the following suggestions:

(1) The exercise of authority should rationally be consistent with the goals of the executive's immediate work unit, and also those of other work units. That is to say the former is the realization of an executive's organization goals, and the latter are the common goals of the government.

(2) The exercise of authority must be based on concepts of democracy: justice, rationality, and the public interest.

(3) The exercise of authority must be in the interests of procuring administrative efficiency, economy, and responsiveness.

(4) One should use his authority in order to stimulating group efforts avoid overlapping and promote unity of administration.

(5) Exercising authority in order to attain good government and administration. Therefore, the use of authority should aim at the compatibility of administrative values with social values.

Finally, the author concludes that in order to be successful in the use of authority, the executive must have common sense, tact, and a problem-solving mind. He stresses further that Buddhist's concepts, arts of leadership, and techniques of human relations are inevitably applicable in modern Thai public administration.