

(11) การคมนาคม มีเกี่ยวกับการขนส่งทางถนน การขนส่งทางรถไฟ การขนส่งทางเรือ และการไปรษณีย์โทรเลข

นอกจากนี้ ผู้อ่านยังจะได้ทราบถึงเหตุการณ์และข้อเท็จจริงต่าง ๆ ซึ่งเป็นประโยชน์อย่างมากแก่รัฐบุรุษ นักศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ รัฐศาสตร์ และสังคมศาสตร์อื่น ๆ ในการที่จะใช้ศึกษา ค้นคว้าและวิจัย ประกอบกับภาษาที่ใช้ในหนังสือเล่มนี้เป็นภาษาง่าย ๆ ไม่ซับซ้อนซับซ้อนเกินไป ขอมติต่าง ๆ เป็นที่เชื่อถือได้มากและมี Index ที่ท้ายเล่ม เรียงตามลำดับอักษรอีกด้วย นอกจากนี้ตอนท้ายของเรื่องราวทุกเรื่องยังได้นำรายชื่อของหนังสืออ้างอิงแจ้งให้ทราบด้วย ซึ่งจะอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้อ่านในการที่จะค้นคว้าต่อไปไม่น้อย.

พวงเพชร นิมากร

**Bangkok Government and Administration: Appearance and Reality (Microfilm-Xerox)** By John William Ryan, University of Michigan Inc., Ann Arbor, Michigan, 1961, 335 p.

หนังสือเล่มนี้เป็นวิทยานิพนธ์ของ John William Ryan เขียนขึ้นเพื่อความต้องการแห่งปริญญาเอกทางด้านวิชาการปกครอง ณ มหาวิทยาลัยอินเดียนา สหรัฐอเมริกา เดือนมิถุนายน ค.ศ. 1959

ผู้เขียนได้วางแนวการศึกษาสำหรับการเขียนวิทยานิพนธ์เรื่องเกี่ยวกับเรื่องของเทศบาลนครกรุงเทพ และการบริหารงาน การศึกษา เน้นหนักไปในด้านรูปร่างลักษณะของเทศบาลนครกรุงเทพ และสภาพตามความเป็นจริงของเทศบาลนครกรุงเทพโดยเฉพาะ นับว่าเป็นหนังสือที่จะช่วยให้ท่านผู้อ่านมีความรู้เรื่องเทศบาลนครกรุงเทพได้ดียิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังได้ทราบความคิดเห็นและข้อวิพากษ์วิจารณ์จากผู้เขียนซึ่งเป็นชาวต่างประเทศ และมีความรู้ในสาขาวิชาการปกครองเป็นพิเศษ หรืออย่างน้อยที่สุดท่านผู้อ่านก็จะได้ทราบทัศนะใหม่ ๆ ที่ชาวต่างประเทศมีต่อประเทศไทยของเราในด้านการปกครอง ส่วนนี้มีความถูกต้องเพียงใดหนักสุดแต่แต่ท่านผู้อ่านจะพิจารณาต่อไป

ก่อนเริ่มศึกษางานรายละเอียดในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารงานของเทศบาลนครกรุงเทพ ผู้เขียนได้เขียนคำนำแสดงข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการปกครองของประเทศไทย และลักษณะความเป็นไปของสังคมไทยไว้อย่างน่าสนใจ ผู้เขียนกล่าวว่า การปกครองท้องถิ่นหรือเทศบาลของประเทศไทยนั้นเหมือนกับประเทศต่าง ๆ ที่ได้ยืมแบบมาจากประเทศตะวันตก และ

กล่าวหาว่า การปกครองของท้องถิ่น หรือเทศบาลนั้นเป็นวิธีการที่จะให้ประชาชนได้มีสิทธิ มีเสียงในการปกครองตามแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่สำหรับประชาชน คนไทยนั้นยังเข้าใจข้อดีนี้ค่อนข้างน้อยอยู่มาก ทั้งนี้เนื่องมาจากแบบธรรมเนียมการปกครอง ของไทยตามแบบเก่า ซึ่งเป็นมรดกตกทอดมายังคงฝังอยู่ในความรู้สึกของคนไทยโดยทั่วไป ความมุ่งหวังตามอุดมการณ์ของการปกครองแบบประชาธิปไตยจึงยังไม่เกิดผลขึ้นได้ โดยรวดเร็วเท่าที่ควร ถึงแม้อารยธรรมใหม่ของประเทศตะวันตกได้เข้ามามีอิทธิพลต่อสังคม ไทยตั้งแต่กลางศตวรรษที่ 19 ก็ตาม แต่คนไทยก็ได้ละทิ้งวัฒนธรรมและประเพณีของไทย ที่มียุติแต่เดิมเสียทั้งหมด ฉะนั้นในระยะจึงเป็นระยะที่การปกครองของไทยมีลักษณะผสม ผสานรวมกันระหว่างวัฒนธรรมและประเพณีของไทยกับอารยธรรมแผนใหม่ที่รับมาจาก ประเทศตะวันตก โดยได้มีการดัดแปลงสิ่งใหม่ ๆ ที่รับเข้ามาให้เหมาะสมกับบริบทนิยม และ สังเกตลักษณะของสังคมไทย ผลสะท้อนดังกล่าวนี้ทำให้สังคมของไทยมีลักษณะพิเศษ ในด้าน การปกครอง เราก็รับเอารูปแบบและระบบการปกครองของประเทศตะวันตกมาใช้ แต่ใน ทางปฏิบัติและแนวความคิดที่แท้จริงภายใต้ชื่อของระบบการปกครองที่รับเขามานั้นจึงมี ลักษณะผิดแผกจากของเดิมไป ในลักษณะการเช่นนี้จึงก่อให้เกิดพฤติกรรมทางการเมือง และการบริหารงานตามแนวใหม่ของสังคมไทย และผู้เขียนเชื่อว่าความเข้าใจต่อคุณค่าทาง การเมืองของประชาชนน้อยจะมีผลโดยตรงต่อการบริหารงานของรัฐบาล และความ เข้าใจถึงคุณค่าทางการเมืองของประชาชนจะมีมากขึ้นเพียงใดนั้นก็สามารถดูได้จาก การแสดงออกของประชาชนที่มคอรัฐบาลของเขาเอง

ประเทศไทยนับตั้งแต่ได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่ ระบอบใหม่คือการปกครองระบอบประชาธิปไตย อุดมการณ์อันนี้ได้ถูกชักนำเข้ามาโดยพวก นักเรียนนอกกลุ่มหนึ่ง ๆ ซึ่งได้ไปศึกษาต่างประเทศ เมื่อกลับมากได้ร่วมมือกันเปลี่ยนแปลง การปกครอง และนำเอาระบบการปกครองแบบประเทศตะวันตกเข้ามาใช้ แต่ต่อมา ก็ได้มีการต่อสู้กันระหว่างกลุ่มการเมืองต่าง ๆ กลุ่มที่มีอำนาจชนปกครองก็ได้พยายามแก้ไข เปลี่ยนแปลงวิธีการปกครอง จนกระทั่งรูปการต่าง ๆ ได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม แม้ชื่อของ ระบบการปกครองยังเหมือนของเดิม แต่โดยเนื้อแท้แล้วสิ่งที่ได้รับมานั้นได้ถูกดัดแปลงไป ตามอิทธิพลของสังคมนิยมของสังคมไทยดังเช่นในปัจจุบัน

อุดมการณ์ที่จะพยายามให้มีการขยายอำนาจหรือแบ่งแยกอำนาจไปสู่ส่วนต่าง ๆ ตามแนวทางของระบอบประชาธิปไตยนั้น เป็นสิ่งใหม่ต่อประสบการณ์ทางการเมืองของเมืองไทย ความคิดที่จะให้ส่วนท้องถิ่นมีความอิสระเป็นของตัวเอง (Self-Government) นั้น เป็นคำขวัญที่รัฐบาลกลางประกาศ เพื่อจะให้ใหม่เป็นจริงขึ้นในอนาคต แต่เท่าที่ผ่านมาเป็นเวลานานพอสมควร ได้เป็นที่ปรากฏแล้วว่า อุดมการณ์นั้นจะทำให้รัฐบาลท้องถิ่น และเทศบาลเป็นของตัวเองนั้น มิได้เป็นไปตามที่วางไว้ ยิ่งกว่านั้นรัฐบาลท้องถิ่น และเทศบาลก็ได้รับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเรื่อย ๆ มา ทั้งนี้เพื่อให้สามารถให้เข้ากันได้เหมาะสมกับสถานการณ์ทางการเมืองของเมืองไทยในปัจจุบัน

ผู้เขียนได้ชี้ให้เห็นว่า แม้แต่เทศบาลนครกรุงเทพเอง ซึ่งตั้งมานานกว่า 25 ปีแล้วก็ตาม อุดมการณ์และรูปแบบของเทศบาลแต่เดิมนั้นได้รับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงมาเรื่อย ๆ ทั้งนี้ เป็นที่เข้าใจว่าเนื่องมาจากรัฐบาลกลางมีส่วนเข้าไปเกี่ยวข้องของพวพนักกับเทศบาลมากขึ้นไป แม้แต่ลักษณะของรัฐบาลกลางเอง ในปัจจุบันก็มีลักษณะผิดแผกไปจากแบบเดิม ซึ่งถือตามแบบของอังกฤษและฝรั่งเศส การเปลี่ยนแปลงรูปลักษณะในการปกครองของประเทศไทยนี้ ผู้เขียนวิทยานพนชนเห็นความขัดแย้งระหว่างแนวความคิดในการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งมีลักษณะรวมอำนาจซึ่งยังฝังอยู่ในนิสัยของคนไทยกับแนวความคิดที่จะให้มีการกระจายอำนาจตามแนวทางของระบอบประชาธิปไตย ซึ่งยังคงเป็นสิ่งใหม่สำหรับสังคมไทยในปัจจุบัน

บทวิทยานพนชนเรื่องนี้ได้ให้ความรู้เรื่องการปกครองท้องถิ่น และการบริหารงานของเทศบาลนครกรุงเทพได้เป็นอย่างดี ผู้อ่านจะได้ทราบความเป็นจริงต่าง ๆ ในแง่ของการบริหารงานของเทศบาลนครกรุงเทพ และส่วนที่สำคัญที่เป็นลักษณะเด่นชัดของเทศบาลเมืองไทย ก็คือ พฤติกรรมที่รัฐบาลกลางเข้ามาอิทธิพลต่อการบริหารงานของเทศบาล ซึ่งแสดงให้เห็นถึงลักษณะของการรวมอำนาจอย่างเด่นชัดจนทำให้รัฐบาลท้องถิ่น หรือเทศบาลไม่สามารถเป็นของตัวเองได้ ลักษณะเช่นนี้ผู้เขียนถือว่าเป็น "Thai Culture" ในลักษณะของการปกครอง การรับแบบอย่างของประเทศตะวันตกมาใช้แล้วเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมกับสิ่งแวดล้อมของสังคมของไทย การบริหารงานในองราชการของไทยแบบนี้ Mosel เรียกว่า "Pseudomorphic System"

จุดเด่นที่น่าสนใจของวิทยานิพนธ์เรื่องนกอพยพ เกี่ยวข้องเรื่อง Committee System ที่ใช้ อยู่ในเทศบาลนครกรุงเทพ ระบบการทำงานแบบคณะกรรมการนี้ได้นำมาใช้อย่างกว้างขวาง ในทุก ๆ ระดับของการบริหารงานของรัฐบาลของประเทศไทย แต่ระบบนี้เองได้เข้ามามี บทบาทในการบริหารงานไม่ว่าจะเป็นงานประจำและงานกิจกรรมพิเศษของเทศบาลด้วย และ ในบางกรณีคณะกรรมการประกอบด้วยนักการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย คณะกรรมการ ต่าง ๆ ของเทศบาลจะมีข้าราชการประจำเข้ามาเป็นคณะกรรมการร่วมอยู่ด้วย กรรมการ แต่ละคนมีตำแหน่งงานหลาย ๆ หน้าที่ เป็นทั้งข้าราชการประจำ เป็นกรรมการอื่น ๆ รวมทั้ง เป็นกรรมการในคณะกรรมการของเทศบาลด้วย โดยเหตุนี้เองทำให้มีผลกระทบกระเทือน ต่อความรับผิดชอบในประสิทธิภาพของงานซึ่งไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร คณะกรรมการต่าง ๆ มีใช้ กันมากมายในการบริหารงานในเทศบาลนครกรุงเทพ และเพื่องานอื่น ๆ ที่เห็นสมควรอีกด้วย การมีกรรมการมากเกินไปนั้นทำให้งานมีประสิทธิภาพ และผลผลิตของงานน้อยลง ทั้งนี้ เพราะข้าราชการส่วนใหญ่ที่มาเป็นกรรมการต่าง ๆ นั้น ได้ใช้เวลาส่วนใหญ่ไปกับการประชุม และการพิจารณาโครงการต่าง ๆ เสียเป็นส่วนใหญ่ แต่อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการต่าง ๆ ที่ตั้งขึ้นมาสมควรเหมาะสมตามสถานการณ์ทางการเมือง และประเพณีการทำงานตามแบบของ ไทย ลักษณะเช่นนี้เป็นลักษณะอันเด่นชัดอันหนึ่งในการบริหารงานของเมืองไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะพบได้จากการบริหารงานภายในเทศบาลนครกรุงเทพนั่นเอง

นอกจากนี้ผู้เขียนได้ให้ข้อคิดเห็นต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารงาน และลักษณะความเป็นจริงของเทศบาลนครกรุงเทพ วิทยานิพนธ์เรื่องนี้ นับว่ามีประโยชน์ไม่น้อยทีเดียว โดยเฉพาะนักศึกษาคณะรัฐประศาสนศาสตร์ และผู้ที่สนใจในเรื่องการปกครองท้องถิ่น และ เกี่ยวกับความเป็นจริงต่าง ๆ ในเทศบาลนครกรุงเทพ ในฐานะที่ผู้เขียนวิทยานิพนธ์นี้เป็น นักศึกษาชั้นสูง และเป็นชาวต่างประเทศ การวิจารณ์ต่าง ๆ ย่อมแสดงความคิดเห็นตามแบบ ของนักวิชาการ และนักประชาธิปไตยตะวันตก อย่างไรก็ตาม ข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล ของผู้เขียนวิทยานิพนธ์นี้ จะเป็นประโยชน์เฉพาะอย่างยิ่งแก่เทศบาลนครกรุงเทพในขั้นที่จะ ได้ใช้ประกอบการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงการบริหารงานของเทศบาลนครกรุงเทพให้บรรลุ เป้าหมาย คือ อุดมการณ์ของการปกครองตนเองตามระบบเทศบาล

หนังสือเล่มนี้จะหาอ่านได้ในห้องสมุดของคณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ผลสม เพชรจรัส