

**Decentralization of Authority in a Bureaucracy** by Bernard H. Baum. New York: Prentice-Hall, Inc., 1961. 173 pp.

หนังสือเล่มนี้ได้เรียบเรียงขึ้นจากวิทยานิพนธ์ ซึ่งผู้เขียนได้เขียนขึ้นเพื่อรับปริญญาเอกทางปรัชญา เป็นการศึกษากรณีเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับการบริหารราชการ ในแง่ของสังคมวิทยา ซึ่งทุกองคาพยพของการบริหารราชการได้ขยายตัวเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว และประกอบไปด้วยระเบียบแบบแผนและกฎเกณฑ์ในการปฏิบัติงานที่ยุกยักซับซ้อน ในหนังสือเล่มนี้ผู้เขียนได้เน้นถึงปัญหาเรื่องการกระจายอำนาจในการบริหารราชการ อันเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่งเรื่องหนึ่งในขอบเขตการบริหารงานของประเทศ ถ้าวาดโดยทั่วไป คำว่า “การกระจายอำนาจ” (Decentralization of Authority) นั้น เป็นคำที่ใช้พูดกันอย่างกว้างขวางในปัจจุบัน แต่โดยแท้จริงแล้วผู้พูดส่วนมากยังเข้าใจความหมายของคำๆ นั้นอย่างเลื่อนลอยเต็มที่

กรณีเฉพาะเรื่องที่ถูกเขียนโดยยกขึ้นมาทำการศึกษาในหนังสือเล่มนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการบริหารของคณะกรรมการกลางข้าราชการพลเรือนของสหรัฐอเมริกา (U.S. Civil Service Commission) ซึ่งผู้เขียนได้บรรยายให้เห็นวิวัฒนาการของคณะกรรมการกลางอย่างละเอียดตั้งแต่ ค.ศ. 1888 (พ.ศ. 2426) ซึ่งเป็นปีที่สหรัฐอเมริกาได้ออกกฎหมายฉบับแรกให้อำนาจรัฐบาลกลางจัดตั้งคณะกรรมการกลางข้าราชการพลเรือน เพื่อทำหน้าที่บริหารงานบุคคลของสหรัฐอเมริกาให้เป็นไปตามหลักแห่งระบบคุณความดี

ผู้เขียนได้อธิบายถึงความหมายของการกระจายอำนาจ โดยกล่าวว่า การกระจายอำนาจในที่นี้ ผู้อ่านอย่าเข้าใจปะปนกับการกระจายอำนาจตามอาณาเขต (Geographic Decentralization) ซึ่งเป็นคนละเรื่องกับการกระจายอำนาจในการบริหารราชการ ถ้าวาดอย่างกว้างๆ ความหมายของการกระจายอำนาจในการบริหารราชการ นั้นก็คือการเคลื่อนย้ายแห่งอำนาจในการทำการวินิจฉัยสั่งการลงไปตามสายการบังคับบัญชาจากหน่วยงานราชการบริหารในระดับสูงลงมาอยู่ในระดับต่ำกว่า ซึ่งตรงกันข้ามกับการรวมอำนาจ (Centralization) และแตกต่างกับการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) ในการบริหารราชการ นอกจากนี้ ผู้เขียนยังได้อธิบายเชิงเปรียบเทียบ

ให้เห็นความหมายที่แตกต่างของคำบางคำที่ใช้อยู่มากในหลักวิชารัฐประศาสนศาสตร์ เช่น ความแตกต่างระหว่างคำว่า "Authority" กับคำว่า "Power" และคำว่า "Decentralization" กับคำว่า "Delegation" เป็นต้น

อนึ่ง สำหรับหนังสือเล่มนี้ ผู้เขียนได้ใช้ความแนบเนียน (tact) ในการเรียบเรียงอย่างดีเลิศโดยสามารถจำกัดขอบเขตของเรื่องและวิธีเขียน ให้คลุมเรื่องราวและปัญหาสำคัญ ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาของเรื่องไว้อย่างเหมาะสม ซึ่งผู้เขียนได้ปูพื้นฐานของเรื่องโดยยกเอาปรัชญาของการกระจายอำนาจมากล่าวไว้ในเบื้องต้น แล้วจึงกล่าวอธิบายในแง่ทฤษฎีของการกระจายอำนาจและในที่สุดได้กล่าวถึงวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกระจายอำนาจในการบริหารราชการให้เห็นถึงสายใยที่เชื่อมโยงระหว่างแง่ปรัชญา ทฤษฎี และปฏิบัติการของการกระจายอำนาจไว้อย่างชัดเจนอันจะช่วยให้ผู้อ่านเข้าใจรายละเอียดของเรื่องต่อเนื่องกันแต่ต้นจนจบได้เป็นอย่างดี

โดยสรุป หนังสือเล่มนี้จะทำให้ผู้อ่านเข้าใจเรื่องราวอย่างกว้างขวางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจในการบริหารราชการ อันประกอบด้วยหลักปรัชญาที่ว่า ทำไมจึงต้องมีการกระจายอำนาจแทรกอยู่ในระบบการบริหารงานของหน่วยราชการและองค์การต่าง ๆ ในแง่ทฤษฎีของการกระจายอำนาจจะทำให้ผู้อ่านมองเห็นว่า หลักหรือกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ของการกระจายอำนาจมีอยู่อย่างไร และในแง่ปฏิบัติก็จะทำให้ผู้อ่านเข้าใจถึงวิธีการต่าง ๆ ของการกระจายอำนาจในการบริหารงานอย่างละเอียด ยิ่งกว่านั้น หนังสือเล่มนี้ยังให้ความรู้แก่ผู้อ่านเกี่ยวกับการจัดระบบของศกการกลางการบริหารงานบุคคลของสหรัฐอเมริกา ตลอดจนวิธีการบริหารงานและวิธีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังหน่วยงานอื่น ๆ อีกด้วย ซึ่งในตอนนี้จะทำให้ผู้อ่านเกิดข้อคิดในเชิงเปรียบเทียบกับระบบการบริหารงานของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ของไทย อันจะเป็นประโยชน์ต่อการที่จะศึกษาค้นคว้าต่อไปอีกเป็นอันมาก

สุเทพ ชรรณภินาลอุดม