

---

ภาคปกิณฑกะ

MISCELLANEOUS SECTION

---

# ศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์

## PUBLIC ADMINISTRATION GLOSSARY

### อำนาจหน้าที่

ส่วนราชการ องค์กร หรือ หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นย่อมมีอำนาจหน้าที่สำหรับส่วนราชการนั้น ๆ อยู่ด้วยเสมอ คำว่าอำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้ตรงกับคำว่า "authority" ในภาษาอังกฤษ อำนาจและหน้าที่ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง หน้าที่และอำนาจ ต้องมีอยู่ควบคู่กัน เพื่อเจ้าหน้าที่ในส่วนราชการนั้นจักได้ใช้อำนาจปฏิบัติการให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายหรือวัตถุประสงค์ที่จัดตั้งส่วนราชการนั้นขึ้น ฉะนั้นอำนาจและหน้าที่ภายในส่วนราชการต่าง ๆ ย่อมมีอยู่ตามตำแหน่งและระดับชั้นในสายการบังคับบัญชาจากมากไปน้อยตามลำดับ

การปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่จะมีผลทั้งภายในและภายนอกส่วนราชการนั้นก็ได้ เช่น การใช้อำนาจหน้าที่ในการปกครองบังคับบัญชา อำนาจในการวินิจฉัยสั่งการอันเป็นทั้งการภายใน และอาจจะมีผลต่อประชาชนหรือบุคคลภายนอกจากการที่ข้าราชการปฏิบัติตามคำสั่งและกฎหมายได้เสมอไม่มากก็น้อย

ในหลักวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบันต่างมีความเห็นสอดคล้องกันว่า อำนาจหน้าที่หรือ authority นี้ มีลักษณะอันเป็นสาระสำคัญที่จะพิจารณาได้ในนัยที่แตกต่างกับคำว่าอำนาจบริหารหรือ administrative power โดยนัยที่ว่า อำนาจหน้าที่นี้มีลักษณะเป็นสิทธิที่จะสั่งการใดๆ ได้ตามที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้ (right to make decision) ฉะนั้นย่อมจะประจักษ์ชัดว่า อำนาจหน้าที่ที่มีที่มาจากรัฐธรรมนูญ กฎหมาย ข้อบังคับ แบบธรรมเนียมการปฏิบัติราชการ และการมอบอำนาจหน้าที่

ส่วนคำว่าอำนาจบริหารหรือ administrative power นั้น มุ่งใช้โดยนัยที่จะแสดงให้เห็นเกี่ยวกับความสามารถของผู้มีอำนาจหน้าที่ เฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับความสามารถของผู้ผู้นั้นว่ามีความสามารถให้บุคคลอื่นเชื่อฟังปฏิบัติตามคำสั่งได้เพียงใด (capacity to command) สำหรับรายละเอียดอันเกี่ยวกับอำนาจบริหารและการใช้อำนาจบริหารนี้ จะ

ศึกษาเพิ่มเติมได้จากบทความทางวิชาการเรื่องการใช้อำนาจบริหาร ของจอมพลถนอม กิตติขจร (ซึ่งนำลงเผยแพร่ในสมัยที่ยังเป็นพลเอก) ในวารสารรัฐประศาสนศาสตร์ปีที่ 2 ฉบับที่ 4

ลักษณะของอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ในส่วนราชการต่างๆ นั้น มีสารสำคัญที่ควรแก่การพิจารณาคึกษา ดังต่อไปนี้

1. อำนาจหน้าที่ นอกจากแสดงให้เห็นอำนาจบริหารที่ผู้ดำรงตำแหน่งในระดับชั้นการบังคับบัญชาแล้ว ยังแสดงให้เห็นว่า กฎเกณฑ์ของการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่จะต้องเป็นไปตามแบบราชการ ซึ่งจะต้องมีแบบพิธี ระเบียบแบบแผนการติดต่อราชการ การบังคับบัญชาและการสั่งงาน ฯลฯ ตามแบบที่กฎหมายระเบียบแบบแผนกำหนดไว้ อันเป็นลักษณะทั่วไปของส่วนราชการตามแบบขององค์การรูปนัย (**formal organization**)

อย่างไรก็ดี องค์การรูปนัยและลักษณะการติดต่อเป็นกันเองหรือเป็นการภายในขององค์การรูปนัยก็มีอิทธิพลอยู่อย่างสำคัญต่ออำนาจและการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ของข้าราชการในส่วนราชการต่างๆ อยู่มาก ในกรณีนี้จะพิจารณาคึกษารายละเอียดได้จากบทความทางวิชาการ เรื่ององค์การรูปนัย ของ ดร. ชูบ กาญจนประกร ในวารสารรัฐประศาสนศาสตร์ฉบับนี้

2. การปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ของข้าราชการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบุคคลภายนอกนั้น แม้ในกรณีนั้นจะเป็นการอำนวยความสะดวกเพื่อประชาชน หรือเป็นกรณีที่ประชาชนมาขอรับบริการจากทางราชการก็ตาม บุคคลที่มาติดต่อกับทางราชการก็จำเป็นต้องปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนทางราชการวางไว้เพื่อการนั้น

ในทำนองเดียวกัน บุคคลที่เข้ารับราชการ ไม่จำกัดว่าจะเป็นการสามัญวิสามัญ หรือลูกจ้าง ทั้งในราชการทหาร ตำรวจ และพลเรือน จะต้องสยบยอมตัวเองในอันที่จะต้องปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนและวินัยของข้าราชการ จะถือตนและอ้างสิทธิมนุษยชนแล้วปฏิบัติการอันเป็นการขัดต่อระเบียบแบบแผนของทางราชการมิได้ ลักษณะเช่นนี้เรียกในภาษาอังกฤษว่า **dehumanization** ซึ่งมีอยู่ในส่วนราชการ ซึ่งปรากฏเป็นปัญหาอยู่โดยทั่วไปทั้งในทางทฤษฎีและทางปฏิบัติว่า จะจัดระเบียบราชการอันเกี่ยวกับอำนาจ

หน้าที่ของทางราชการนี้อย่างไร จึงจะอำนวยผลดีทั้งทางราชการและสิทธิของประชาชนผู้เสียภาษีอากร

3. การพิจารณาศึกษาเรื่องอำนาจหน้าที่นี้ ในอดีตมุ่งศึกษาเพื่อกำหนดและแก้ปัญหาค้นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และการใช้อำนาจนี้ ในลักษณะนิติบัญญัติ กล่าวคือ มุ่งบัญญัติเป็นกฎหมายและระเบียบข้อบังคับรวมทั้งพยายามแก้กฎหมายเพื่อให้บังเกิดผลดีในทางปฏิบัติ แต่การศึกษาวិชาการรัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบันนี้ การศึกษาดังกล่าวนั้นมักจะมอบให้เป็นหน้าที่ของนักนิติศาสตร์ นักรัฐประศาสนศาสตร์พยายามมุ่งศึกษาโดยพิจารณาว่า ในการปฏิบัติงานตามกระบวนการบริหารชั้นต่าง ๆ ของแต่ละข้าราชการนั้น จะจัดให้การบริหารบังเกิดประสิทธิภาพสูงสุดได้อย่างไร ฉะนั้น การพิจารณาศึกษาวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบันนี้จึงมุ่งศึกษาเรื่องการวินิจฉัยสั่งการ การจัดให้มีมูลเหตุจูงใจที่จะช่วยให้มีกำลังใจในการทำงานดีขึ้น ภาวะผู้นำ ฯลฯ ซึ่งล้วนแต่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการเสริมสร้างสามัคคีธรรมในหมู่คณะเป็นประการสำคัญ อันเป็นการนอกเหนือจากการมุ่งแก้ไขปรับปรุงกฎหมายแต่อย่างเดียว การศึกษาวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ตามแนวใหม่นี้ เชื่อกันว่าจะช่วยส่งเสริมสมรรถภาพของข้าราชการและประสิทธิภาพของงานได้ดียิ่งขึ้น

กล่าวโดยสรุป อำนาจหน้าที่ต้องมีอยู่ในทุกส่วนราชการ มีลักษณะแสดงออกให้เห็นว่าส่วนราชการนั้นมีภารกิจที่จะพึงปฏิบัติอย่างไรบ้าง และผู้ใดมีอำนาจในเรื่องนั้นๆ มากน้อยเพียงใด อำนาจและการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ทั้งตามกฎหมายและความสัมพันธ์ส่วนบุคคล ฉะนั้นการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ตามกฎหมายนั้นเองอาจจะอำนวยผลดีแก่ทางราชการและประชาชน ถ้าการปฏิบัติราชการเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและเหตุผล แต่ผลร้ายก็อาจจะเกิดขึ้นได้ง่าย ๆ ถ้าการปฏิบัติงานเป็นไปโดยมิชอบ ฉะนั้นจึงมีหลักวิชาในทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่สำคัญสุดยกอยู่ประการหนึ่งว่า การบริหารราชการ ซึ่งมีลักษณะเป็นการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ ตามกฎหมายและนโยบายนั้น จำเป็นต้องมีการควบคุม และมรรควิธีในการควบคุมที่ดีที่สุดต้องเป็นมรรควิธีที่สามารถอำนวยให้ประชาชนได้เข้าควบคุมการบริหารราชการ จึงจะชอบด้วยเหตุผลของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

แต่ปัญหาในเรื่องนี้ย่อมมีอยู่เสมอ เฉพาะอย่างยิ่ง ในประเทศที่กำลังพัฒนา เท่าที่เห็นกันอยู่โดยทั่วไป ก็คือ ข้าราชการเสริมสร้างอำนาจให้แก่ข้าราชการด้วยกันเองจนมีอำนาจมากขึ้นโดยลำดับ และที่ร้ายที่สุดก็คือ อำนาจและการใช้อำนาจของข้าราชการนั้นไม่มีประชาชนหรือสถาบันใด ๆ ที่จะทำการควบคุมได้โดยแท้จริง ความเสียหายที่เกิดขึ้นเพราะการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของข้าราชการนั้น ประชาชนจึงไม่มีโอกาสเข้าร่วมแก้ไขหรือหวังติดตามทำนองคลองธรรมและวิถีทางของประชาธิปไตย จึงมักจะเห็นได้โดยทั่วไปว่า วิธีการแก้ปัญหาการปฏิบัติมิชอบของทางราชการหรือของคณะรัฐบาลคือการปฏิวัติ รัฐประหาร โดยข้าราชการด้วยกันเอง

### การมอบอำนาจหน้าที่

คำว่ามอบอำนาจหน้าที่ในที่นี้มีความหมายตรงกับภาษาอังกฤษว่า "Delegation of authority" ในส่วนที่เกี่ยวกับการมอบอำนาจหน้าที่นี้ หากพิจารณาทางปฏิบัติในส่วนราชการต่าง ๆ แล้ว ก็ย่อมประจักษ์ชัดว่า มีการมอบอำนาจหน้าที่อยู่เสมอไม่มากก็น้อย ยิ่งกว่านั้นหากพิจารณาตามลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชาที่ย่อมจะพบความจริงอีกข้อหนึ่งว่า ผู้บังคับบัญชาชั้นสูงยิ่งดำรงตำแหน่งหน้าที่สูงขึ้นไปมากเพียงใด ก็ย่อมมีภาระและความรับผิดชอบมากและกว้างขวางยิ่งขึ้นเพียงนั้น จนกล่าวได้ว่า เป็นการเหลือวิสัยที่หัวหน้าส่วนราชการนั้นแต่เพียงผู้เดียวที่จะปฏิบัติจัดทำให้สัมฤทธิ์ผลได้โดยตนเอง จึงถือเป็นหลักในทางวิชาการบริหารราชการที่สำคัญประการหนึ่งว่า การที่หัวหน้าส่วนราชการจะเป็นหัวหน้างานที่ประสบความสำเร็จในการทำงานนั้น จำเป็นต้องรู้จักศิลปะของการมอบอำนาจหน้าที่ให้ผู้อื่นซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นรอง ๆ ทำหน้าที่รับผิดชอบแทนตนได้เป็นอย่างดี คติพจน์ในการบริหารที่ว่า "ใช้คนให้ถูก" ก็มีส่วนแสดงให้เห็นความสำคัญของศิลปะในการมอบอำนาจหน้าที่นี้อยู่มาก

ตามหลักวิชารัฐประศาสนศาสตร์ การมอบอำนาจหน้าที่นี้แยกพิจารณาได้เป็น ๒ นัย คือ การมอบอำนาจหน้าที่โดยทางนิตินัยหรือโดยผลแห่งกฎหมาย ได้แก่การที่มีตัวบทกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ และผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในส่วนราชการ

นั้น บุคคลใดก็ตามที่เข้าดำรงตำแหน่งใดก็ย่อมได้รับและมีอำนาจหน้าที่ตามตำแหน่งนั้น นอกจากนี้ ยังมีการมอบอำนาจหน้าที่จากผู้บังคับบัญชาชั้นสูงไปให้ผู้บังคับบัญชาชั้นรองในสายการบังคับบัญชาเป็นผู้รับไปปฏิบัติจัดทำแทน ภายในขอบเขตแห่งกฎหมายและระเบียบแบบแผน

หลักสำคัญของการมอบอำนาจหน้าที่ในประการแรกเป็นเรื่องในทางนิติศาสตร์ และกฎหมายปกครอง ส่วนการมอบอำนาจหน้าที่ในประการหลังเกี่ยวข้องกับเทคนิคการบริหารซึ่งเป็นหลักวิชารัฐประศาสนศาสตร์ หลักสำคัญของการมอบอำนาจหน้าที่ในประการหลังมีดังต่อไปนี้

1. มอบอำนาจ อำนาจในที่นี้หมายถึง อำนาจในการวินิจฉัยสั่งการ อำนาจปกครองบังคับบัญชา ฯลฯ เพื่อให้ผู้รับมอบสามารถปฏิบัติงาน วินิจฉัยปัญหาและสั่งการแทนไปได้โดยไม่ต้องรอรับคำสั่งหรืออนุมัติจากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มอบเช่น ในกรณีปกติ

2. มอบหน้าที่ความรับผิดชอบ หมายถึง หน้าที่และความรับผิดชอบที่จะต้องปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่มอบหมาย มีลักษณะเป็นทั้งหน้าที่คืองานที่จะต้องทำ และเป็นทั้งความรับผิดชอบต่อผลงานที่จะต้องควบคุมและปฏิบัติให้บรรลุผล

3. อำนาจและหน้าที่ความรับผิดชอบต้องได้ส่วนสักระหว่างกัน เป็นหลักสำคัญที่สุดประการหนึ่งของการมอบอำนาจหน้าที่ เพราะถ้าให้อำนาจมากเกินไปความจำเป็นเพื่อประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่แล้ว การใช้อำนาจและการปฏิบัติหน้าที่อาจจะกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หรือถ้าเป็นกรณีให้อำนาจน้อยเกินไป ไม่ได้ส่วนสักระหว่างกับหน้าที่ความรับผิดชอบ ผู้รับมอบอาจจะปฏิบัติงานไม่ได้ หรือปฏิบัติได้ด้วยความยากลำบากและไม่ได้ผลสมบูรณ์

4. ผู้รับมอบมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อผู้มอบ ผู้รับมอบมีหน้าที่ที่สำคัญ 2 ประการคือ (ก) จะต้องรายงานให้ผู้บังคับบัญชาผู้มอบทราบตามครั้งคราว หรือตามที่ผู้มอบกำหนดแล้วแต่กรณี (ข) เมื่อผู้มอบหรือผู้บังคับบัญชาต้องการทราบความก้าวหน้าหรือขอทราบผลการปฏิบัติงานในเรื่องนั้น ผู้รับมอบต้องพร้อมอยู่เสมอที่จะตอบหรือรายงานให้ทราบได้ในทุกกรณีและทุกโอกาส

5. ผู้มอบมีหน้าที่รับผิดชอบต่องานและผลงานที่มอบ ผู้มอบมีอาจที่จะปฏิเสธความรับผิดชอบใด ๆ ในงานที่ได้มอบให้ผู้อื่นทำแทน มิฉะนั้นเอกภาพของการบริหารงานจะแตกสลาย การบริหารงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และนโยบายในส่วนรวมจะไม่บรรลุเป้าหมาย เพราะแตกแยกไม่มีการรับผิดชอบต่อนื่องกัน

6. การมอบอำนาจหน้าที่ทำได้หลายระดับ กล่าวคือ อาจจะเป็นการมอบระหว่างหัวหน้างานชั้นสูงกับหัวหน้างานชั้นรอง ๆ ตามลำดับชั้น และเป็นที่น่าสนใจอยู่โดยปริยายว่า แม้แต่ผู้รับมอบก็ยังอาจที่จะมอบต่อไปให้หัวหน้างานชั้นรองลงไปอีกได้ แต่ต้องยึดหลักสำคัญที่ว่า ผู้มอบยังมีหน้าที่รับผิดชอบต่องานและผลงานตามลำดับชั้นอยู่ จะปฏิเสธว่ามอบให้ผู้อื่นไปแล้วมิได้

กล่าวโดยสรุป การมอบอำนาจหน้าที่เป็นเทคนิคหรือศิลป์ในการบริหารงานโดยแท้ ความสำเร็จในการมอบอำนาจหน้าที่อันจะเป็นการอำนวยความสะดวกให้ผู้บังคับบัญชา หัวหน้างานหรือผู้มอบสามารถปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายในส่วนรวมได้ดียิ่งขึ้น เพราะใช้เทคนิควิธีการจัดสรรงานให้มีผู้ทำแทนโดยถูกต้องรอบคอบ ฉะนั้น ความสำเร็จในการนี้จะเป็น ไปด้วยดีเพียงใดย่อมแล้วแต่ความรอบรู้ ชำนาญอันเป็นพรสวรรค์ของหัวหน้างานแต่ละคนว่า จะเลือกใช้คนให้ถูกหรือให้ดีเพียงใด อย่างไรก็ตาม ปัญหาในส่วนที่เกี่ยวกับการมอบอำนาจหน้าที่นี้มีอยู่มากมายทั้งในตำราผู้มอบและผู้รับมอบ แต่ปัญหาที่สำคัญที่สุดคือ การที่ผู้มอบไม่ยึดหลักการมอบอำนาจหน้าที่ที่ถูกต้อง หากแต่ใช้สามัญสำนึกโดยไม่ระลึกถึงหลักวิชา นั่นคือ การที่ผู้มอบขาดความสำนึกในหน้าที่ความรับผิดชอบที่จะต้องร่วมรับผิดชอบต่องานและผลงานที่มอบให้ผู้อื่นทำแทนอยู่เสมอ จึงมักจะปรากฏอยู่เสมอว่า ผู้มอบโยนความผิดและความรับผิดชอบไปให้ผู้รับมอบ

ชูป กาญจนประกร

## บรรณานุกรม

Allan, Louis A., *Management and Organization*, New York : McGraw - Hill Book Company, 1958.

Blau, M. Peter and Scott, W. Richard, *Formal Organization*, San Francisco : Chandler Publishing Co., 1962.

Davis, Ralph Currier, *The Fundamental of Top Management*, New York : Harper and Brothers, 1951.

Lohmann, M.R. and Mee, John F., *Executive Decision Making*, Homewood, Illinois : Richard D. Irwin, Inc., 1957.

Pfiffner, John M. and Sherwood, Frank P., *Administrative Organization*, Englewood Cliffs, N.J. : Prentice - Hall, Inc , 1960.

Tenenbaum, Robert, Weschler, Irving R. and Massarik, Fred, *Leadership and Organization : A Behavioral Science Approach*, New York: McGraw-Hill Book Company. Inc., 1961.

Terry, George R. *Principle of Management*, Homewood, Illinois : Richard D. Irwin, Inc., 1956.

---