
ภาคปกิณฑกะ

MISCELLANEOUS SECTION

ศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์

PUBLIC ADMINISTRATION GLOSSARY

ระบบการบริหารงานแบบราชการ

สมัยโบราณตั้งแต่เริ่มมีระบบการปกครอง ได้มีการแบ่งสรรอำนาจหน้าที่ในการปกครองลดหลั่นกันลงไปจาก กษัตริย์ ชุนนาง จนถึงผู้นำของกลุ่มชนย่อยๆ ในสังคม จึงจำเป็นต้องมีระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติงานตามระดับอำนาจและหน้าที่เพื่อให้การทำงานของแต่ละบุคคลเป็นไปในลักษณะซึ่งมุ่งที่จะก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่ส่วนรวมของสังคมนั้นนอกเหนือไปจากประโยชน์อันพึงได้รับเป็นส่วนตัวด้วย การบริหารงานในลักษณะดังกล่าวซึ่งปรากฏอยู่ในองค์การหรือสถาบันซึ่งมีขอบเขตของงานกว้างขวางทุกแห่งได้ก่อให้เกิดระบบการบริหารงานแบบราชการขึ้นมา

ระบบการบริหารงานแบบราชการ หรือ ระบบราชการซึ่งจะได้นำมาอธิบายในที่นี้ ตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า "Bureaucracy" ซึ่งได้ยืมมาจากภาษาอื่นอีกต่อหนึ่ง ดังที่ Webster's New World Dictionary of the American Language ได้แสดงที่มาของคำนี้ไว้ (คำภาษาฝรั่งเศสว่า Bureaucratie แยกศัพท์ออกได้เป็น bureau ซึ่งในภาษาฝรั่งเศส แปลว่า โต๊ะหรือที่ทำงาน และ kratia ในภาษากรีกซึ่งแปลว่า ความเข้มแข็ง และระบุไว้ว่า หมายถึง การบริหารงานของรัฐบาล ที่มีข้าราชการเป็นผู้ปฏิบัติราชการอันมีลักษณะเป็นงานตามแบบฉบับในส่วนราชการต่างๆ หรืออาจหมายถึง บรรดาข้าราชการ เหล่านั้นเอง หรือวิธีการปฏิบัติราชการ อันมีลักษณะข้างต้น หรือหมายถึงการเน้นเกี่ยวกับอำนาจ การรวบรวมอำนาจ พลังอำนาจที่มีอยู่ในองค์การบริหารต่างๆ ส่วน Dictionary of American Politics ให้คำนิยามสรุปได้ว่า หมายถึงระบบการบริหารงานที่มีลักษณะรวมอำนาจมาก มีอิสระ และเป็นแบบกึ่งทหารซึ่งกำเนิดขึ้นในฝรั่งเศสก่อน

ลักษณะสำคัญของระบบการบริหารงานแบบราชการ

การบริหารงานในวงราชการ องค์การธุรกิจ หรือองค์การเอกชนขนาดใหญ่ มีองค์ประกอบอันเป็นส่วนแสดงลักษณะสำคัญของระบบการบริหารงานแบบราชการ ดังต่อไปนี้

1. ระบบการบริหารงานแบบราชการ จะต้องมียุทธศาสตร์การรูปนัย (Formal organization) เป็นศูนย์กลางของการประกอบกิจการตามวัตถุประสงค์และนโยบายขององค์การ ปรัชญาอำนาจหน้าที่ขององค์การนั้นตามตัวบทกฎหมาย (Legal authority) ตลอดจนมีการติดต่อสื่อสารส่วนใหญ่เป็นแบบพิธี (Impersonal) ด้วย

2. ระบบการบริหารงานแบบราชการต้องมีโครงสร้างขององค์การซึ่งแสดงระดับชั้นการบังคับบัญชา (Hierarchy) โดยที่องค์การมีภาระหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติหลายอย่าง จึงต้องมีการแบ่งงานเป็นส่วน ๆ ว่า หน่วยใดจะปฏิบัติงานในเรื่องใด ในขณะที่เดียวกัน จะต้องจัดสรร อำนาจในการบังคับบัญชาภายในแต่ละหน่วยและจัดให้หน่วยเหล่านั้นมีอำนาจมากขึ้นกว่ากันโดยมีสายการบังคับบัญชาตามลำดับ เช่น การแบ่งส่วนราชการในกระทรวง ทบวง กรม เป็นต้น

3. ระบบราชการต้องมีกลุ่มข้าราชการหรือผู้ทำงาน (Officials) ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกัน (Cooperative group effort) โดยมุ่งที่จะให้ผลงานในส่วนรวมเป็นไปตามเป้าหมายขององค์การ ข้าราชการเหล่านี้มีตำแหน่งประจำทำงานตามหน่วยงานในระดับต่าง ๆ ของสายการบังคับบัญชาโดยแบ่งงานกันทำเป็นสัดส่วน

4. ระบบการบริหารงานแบบราชการต้องมีกฎเกณฑ์ที่ตายตัว (Rigid rules) การทำงานในองค์การขนาดใหญ่ต้องอาศัยผู้ปฏิบัติงานเป็นจำนวนมากซึ่งมีความแตกต่างกันในเรื่องของความรู้ ความคิดเห็น ความถนัด การศึกษาอบรม เป็นต้น จึงจำเป็นจะต้องมีกฎ ระเบียบข้อบังคับ กระบวนการและวิธีการทำงาน ให้ทุกคนปฏิบัติตามเพื่อให้การปฏิบัติภาระหน้าที่เป็นไปตามวัตถุประสงค์และนโยบายขององค์การ

5. ระบบการบริหารงานแบบราชการต้องมีการทำงานต่อเนื่องสม่ำเสมอ (Continuity) องค์การของรัฐหรือองค์การขนาดใหญ่นอกจากจะมีวัตถุประสงค์แน่นอนแล้ว ยังต้องมีแนวทางปฏิบัติงานที่กำหนดไว้ให้ต่อเนื่องกันไป เพราะเหตุที่หน่วยงานดังกล่าวส่วนใหญ่มีความสัมพันธ์โดยตรงกับคนหมู่มากหรือกับสังคมส่วนรวม โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริการขององค์การเอกชนบางแห่งหรืองานส่วนใหญ่ของรัฐบาลนั้นเป็นสิ่งจำเป็นต่อสังคม จะขาดเสียมิได้ สำหรับบุคคลที่ทำงานในองค์การเหล่านั้น ก็ต้องได้รับการพิจารณาให้มีเสถียรภาพในการทำงานตามสมควร ทั้งในเรื่องความมั่นคงและความก้าวหน้าในงานนั้น ๆ ซึ่งจะมีผลต่อเนื่องไปถึงฐานะในสังคมด้วย

ความสัมพันธ์ของระบบการบริหารงานแบบราชการของรัฐกับสังคมประชาธิปไตย

โดยเหตุที่สังคมประชาธิปไตยได้วิวัฒนาการมาเป็นลำดับ ประชากรเพิ่มขึ้น ความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาการและอุตสาหกรรมก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับความเป็นอยู่ของบุคคลในสังคม ประชาชนกับรัฐมีความสัมพันธ์กันในกิจกรรมต่าง ๆ มากขึ้น บริการของรัฐที่จัดให้แก่ประชาชนมีปริมาณเพิ่มขึ้น และมีขอบเขตกว้างขวางขึ้น ระบบราชการได้ผันแปรไปในทางที่ยึดถือหลักการบริหารงานโดยมุ่งถึงประโยชน์ของประเทศใน ส่วนรวมเป็นสำคัญ โดยที่รัฐบาลมีหน้าที่บริหารงานโดยรับผิดชอบต่อประชาชน (Public responsibility) จึงต้องกำหนดวิธีการที่จะควบคุมการบริหารราชการ (Bureaucratic control) ให้เป็นไปในลักษณะดังกล่าว โดยการมี

๑. ระดับชั้นการบังคับบัญชา (Hierarchy) เป็นแนวทางควบคุมภายในหน่วยงาน หรือภายในวงการบริหารนั้นเอง ซึ่งอาจเป็นการควบคุมในด้านของการปกครองบังคับบัญชา การควบคุมโดยการกำหนดงบประมาณและการตรวจสอบการจ่ายเงินงบประมาณ

๒. การควบคุมของฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislative control) ในหลักการถือว่าฝ่ายนิติบัญญัติประกอบด้วยบุคคลซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน ซึ่งได้รับการเลือกตั้งขึ้นมาและให้มีอำนาจในการควบคุมการบริหารงานของรัฐด้วยวิธีกำหนดนโยบายของประเทศในรูปของการตรากฎหมายต่าง ๆ การแบ่งส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ ตลอดจนการกำหนดงบประมาณ อันเป็นการกำหนดวงกรอบของหน่วยบริหารงานมิให้มีขนาดและอำนาจหน้าที่ เกินขอบเขตหรือผิดไปจากความต้องการของประชาชน

๓. การควบคุมของฝ่ายตุลาการ (Judicial control) ได้แก่การพิจารณาเกี่ยวกับความยุติธรรมในกรณีที่มีข้อพิพาทระหว่างประชาชนกับหน่วยงานของรัฐ

๔. สื่อมวลชน (Mass communications media) ซึ่งเป็นทางแสดงความคิดเห็นของประชาชน มีอิทธิพลในการคัดค้าน ท้วงติง และสนับสนุนการบริหารงานของรัฐ

๕. จริยธรรมในวิชาชีพ (Professionalism) บุคคลในสาขาอาชีพต่างๆ มีจริยธรรมเป็นแนวทางในการปฏิบัติกิจการในวิชาชีพของตน จริยธรรมเหล่านั้นเป็นมาตรการอันเป็นที่ยอมรับกันในบรรดาผู้มีวิชาชีพเดียวกัน เป็นเครื่องช่วยให้บุคคลผู้ปฏิบัติงานของรัฐประพฤติปฏิบัติในทางที่เหมาะสมที่ควร

๖. ขนบประเพณีของสังคม บุคคลที่อยู่ในสังคมไม่ว่าจะเป็นเอกชนทั่วไปหรือข้าราชการ ข้าราชการ ก็ตาม จำเป็นต้องประพฤติปฏิบัติตามที่สังคมนั้น ๆ ยอมรับว่าเป็นการกระทำที่ถูกต้อง ดีงาม

เมื่อพิจารณาถึงระบบการบริหารงานแบบราชการในประเทศต่างๆ จะปรากฏความแตกต่างระหว่างกันอยู่หลายประการ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับประวัติความเป็นมาของประเทศ วัฒนธรรมและภาวะแวดล้อม ซึ่งได้แก่ระดับการศึกษาของประชาชน สถานะเศรษฐกิจ ระบบการปกครอง และแนวความคิดในทางการเมือง เป็นต้น

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาถึงลักษณะของระบบการบริหารงานแบบนี้ ประกอบกับวิธีที่ใช้ในการควบคุมการบริหารราชการของรัฐแล้ว จะเห็นได้ว่า การบริหารงานของรัฐบาลโดยทั่วไปมีแนวโน้มไปในทางที่เคร่งครัดต่อกฎและระเบียบแบบแผนที่กำหนดไว้ ซึ่งทำให้การริเริ่มและการทดลองกระทำตามแนวทางใหม่ๆ มีได้น้อย ผู้ปฏิบัติงานมักยึดถืออาวุโสและความปลอดภัยมั่นคงในการทำงานเป็นหลักใหญ่ และคำนึงถึงความสะดวกและความต้องการของประชาชนผู้รับบริการเป็นอันดับรองลงไป ส่วนองค์การบริหารธุรกิจของเอกชนซึ่งมีลักษณะการทำงานตามระบบราชการก็มีกฎเกณฑ์หรือระเบียบข้อบังคับในการทำงานเช่นกัน แต่มีลักษณะที่ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้เข้ากับสถานการณ์ได้ง่ายกว่า นอกจากนี้ กระบวนการและวิธีปฏิบัติงานยังเป็นไปในทางที่อำนวยความสะดวกให้ได้ผลงานอย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า ทั้งนี้เนื่องจากในวงการธุรกิจต้องคำนึงถึงต้นทุนและกำไรในการประกอบธุรกิจ เพื่อให้สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ ทั้งยังมีการแข่งขันกันมากในการเสนอสินค้าและบริการอีกด้วย

กล่าวโดยสรุป ระบบราชการหรือระบบการบริหารงานแบบราชการจะปรากฏอยู่ในกิจกรรมขนาดใหญ่ทั้งที่เป็นหน่วยบริหารงานของเอกชนและของรัฐ โดยทั่วไปใช้ในความหมายที่เกี่ยวข้องกับรัฐ ระบบการบริหารงานของรัฐในสังคมต่างๆ ก็แตกต่างกันไปตามลักษณะของสังคมนั้น ๆ แนวความคิดสมัยใหม่มีจุดมุ่งที่จะให้การบริหารงานของรัฐเป็นไปในทางที่จะอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนให้มากที่สุด สำหรับการควบคุมการบริหารงานของรัฐนั้น ประชาชนในทางสังคมประชาธิปไตยที่พัฒนามากจะมีส่วนมีเสียง มีบทบาทในเรื่องนี้มากกว่าประชาชนในสังคมที่ด้อยพัฒนาหรือมีการปกครองในระบบอื่น ๆ

บรรณานุกรม

- (1) Hyneman, Charles S. *Bureaucracy in a Democracy*. New York: Harper & Brothers, 1950.
- (2) Laski, Harold J. "Bureaucracy," *Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol. III-IV, New York: The Macmillan Co., 1959.
- (3) Powell, Norman John. *Personnel Administration in Government*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, Inc., 1956.
- (4) Smith, Edward Conrad, and Zurcher, Arnold John. *Dictionary of American Politics*. New York: Barnes & Noble, Inc., 1958.
- (5) Stahl, O. Glenn. *Public Personnel Administration*. 5th ed. revised. New York: Harper & Row, 1962.
- (6) Waldo, Dwight (ed.). *Ideas and Issues in Public Administration*. New York: McGraw-Hill Book Co., Inc., 1953.
- (7) Heady, Ferrel. "Bureaucratic Theory and Comparative Administration," *Administrative Science Quarterly*, Vol. 3, No. 4 (March, 1958), pp. 509-525.

เพ็ญศรี วายวานนท์
