

---

ภาคปกิณกะ

MISCELLANEOUS SECTION

---

# ศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์

## PUBLIC ADMINISTRATION GLOSSARY

### ดุลพินิจในการบริหารงาน

คำว่าดุลพินิจในการบริหารงานนี้ใช้โดยมีความมุ่งหมายจะให้ตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า "administrative discretion" แต่คณะกรรมการบัญญัติศัพท์ของราชบัณฑิตยสถานได้พิจารณากำหนดบัญญัติศัพท์ไว้โดยเฉพาะ จึงขอกำหนดใช้เพื่อพ้องในชั้นนี้ว่า "ดุลพินิจในการบริหารงาน"

### วิเคราะห์ศัพท์

ดุลพินิจในการบริหารงานหมายถึง การที่ข้าราชการใช้อำนาจหรือสิทธิในการปฏิบัติหน้าที่ที่มีอยู่ตามกฎหมาย โดยใช้ดุลพินิจเลือกปฏิบัติการหรือวินิจฉัยสั่งการในทางใดทางหนึ่ง อาจเป็นการออกคำสั่งและประกาศใช้กฎต่างๆ ซึ่งมีลักษณะเป็นกฎหมายของฝ่ายบริหาร (administrative legislation) ในลักษณะที่คล้ายคลึงกันกับการใช้อำนาจนิติบัญญัติ (Quasi - legislative) เช่น การออกกฎกระทรวงและประกาศใช้พระราชกฤษฎีกา เป็นต้น หรืออาจเป็นการวินิจฉัยสั่งการในลักษณะที่คล้ายคลึงกันกับการใช้อำนาจตุลาการ (Quasi - judicial) เช่น พนักงานสอบสวนสั่งให้ประกัน หรือเปรียบเทียบปรับตามควรแก่กรณีแล้วปล่อยตัวผู้ต้องหาไป เป็นต้น ทั้งนี้ เป็นการใช้ดุลพินิจโดยเลือกปฏิบัติการหรือสั่งการไปตามมโนธรรม (conscience) ของข้าราชการผู้นั้น

อย่างไรก็ตาม เป็นที่ประจักษ์ชัดว่าการบริหารงานเกือบทุกกรณีย่อมต้องอาศัยการวินิจฉัยสั่งการ และการวินิจฉัยสั่งการจะกระทำได้โดยถูกต้องมีเหตุผลก็ต้องใช้ดุลพินิจอย่างรอบคอบ เช่น การใช้ดุลพินิจในการเลือกบุคคลเข้าทำงาน ดุลพินิจในการจัดหน่วยราชการ ดุลพินิจในการกำหนดนโยบาย ดุลพินิจในการเลือกซื้อสินค้าจากบริษัทใดบริษัทหนึ่ง หรือในการใช้ดุลพินิจเลื่อนชั้นข้าราชการคนใดคนหนึ่ง เป็นต้น การใช้ดุลพินิจในการบริหารงานตามตัวอย่างดังกล่าวนี้ หากพิจารณาถึงทางปฏิบัติราชการตามสภาพความเป็นจริงแล้ว ยังมีสาระสำคัญอันแสดงให้เห็นถึงการปฏิบัติราชการตามกฎหมายและแบบธรรมเนียม

นิยมในการบริหารราชการในประการที่สำคัญอีก 2 ประการเป็นอย่างน้อย คือ (1) การใช้ดุลพินิจในกรณีใดกรณีหนึ่งย่อมเป็นผลอันเกิดจากการใช้ดุลพินิจเลือกทางปฏิบัติ หรือสั่งการจากหลาย ๆ ทางแล้วเลือกเอาทางหนึ่งที่เขาเห็นว่าดีที่สุด และ (2) การใช้ดุลพินิจของข้าราชการในทุกกรณีย่อมมีการถ่วงน้ำหนักจากลำดับชั้นขึ้นไปจนถึงผู้ทรงอำนาจในอันที่จะสั่งการเรื่องนั้นได้

กล่าวโดยทั่วไป ปัญหาในการใช้ดุลพินิจของนักบริหารผู้จะปฏิบัติการใด ๆ ก็ตาม จะต้องกระทำไปภายในขอบเขตอำนาจที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งอำนาจที่ได้รับมอบหมายนี้จะไต่แบ่งออกเป็น 2 ชนิด คือ อำนาจที่ได้รับมอบหมายให้ใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจปฏิบัติการใด ๆ ใ้ (permissive authority) ในกรณีที่มีความจำเป็นเกิดขึ้น ตัวอย่างเช่น ตำรวจจราจรซึ่งปฏิบัติหน้าที่บนท้องถนนหลวง เมื่อมีผู้กระทำผิดกฎจราจร ตำรวจจราจรมีอำนาจเรียกมาทำการปรับตามกฎหมาย หรือในบางกรณี เจ้าหน้าที่ตำรวจจราจรเห็นว่าผู้กระทำผิดอาจกระทำโดยไม่มีเจตนา หรืออาจกระทำไปโดยเข้าใจผิดอย่างใดอย่างหนึ่ง ก็อาจเพียงเรียกมาตักเตือน การกระทำเช่นนี้ เจ้าหน้าที่ตำรวจจราจรจำเป็นต้องใช้ดุลพินิจตามอำนาจที่ได้รับมอบหมาย เพื่อจะตัดสินใจว่าจะควรปรับหรือไม่ เพียงใด หรือจะเพียงแต่ตักเตือนว่ากล่าว อย่างไรก็ดี การใช้ดุลพินิจเช่นนี้อาจจะเป็นไปโดยเป็นผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือแม้แต่ชีวิตของประชาชน กรณีจะเป็นอย่างไรก็ตาม ย่อมขึ้นอยู่กับตัวข้าราชการผู้ใช้ดุลพินิจนั่นเอง ฉะนั้น ในการบริหารราชการจึงจำเป็นต้องมีการจัดสรรหน้าที่รับผิดชอบตามลำดับชั้น เพื่อถ่วงน้ำหนักให้การใช้ดุลพินิจนั้นเป็นไปโดยถูกต้อง มีเหตุผลเพียงพอ

อำนาจอีกชนิดหนึ่งซึ่งนักบริหารได้รับมาในรูปของคำสั่งให้ปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยผู้บริหารไม่สามารถใช้ดุลพินิจของตนเองในการดำเนินการนั้น ๆ ได้ หากแต่จะต้องปฏิบัติตามที่ได้รับคำสั่ง ตัวอย่างเช่น ผู้ต้องหาฆ่าคนตายโดยเจตนา กฎหมายบางประเทศมีบทลงโทษประหารชีวิต ในกรณีนี้ เมื่อชั้นศาลสอบสวนได้ข้อเท็จจริงว่าผู้ต้องหาผู้นั้นฆ่าคนตายโดยเจตนาจริง ผู้พิพากษาต้องตัดสินใจให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ คือให้ลงโทษประหารชีวิตผู้ต้องหาผู้นั้น

## หลักในการใช้ดุลพินิจ

การใช้ดุลพินิจนั้น เป็นกระบวนการสำคัญขั้นหนึ่งของการบริหารงาน ผลงานจะไม่เกิดขึ้นถ้าไม่มีการใช้ดุลพินิจ หรือการใช้ดุลพินิจเป็นไปโดยล่าช้าและผิดพลาดแล้วก็จะทำให้กระทบกระเทือนต่อประสิทธิภาพในการบริหารงานเสมอ ฉะนั้น ก่อนจะใช้ดุลพินิจผู้บริหารจึงควรจะได้ระลึกถึงหลักเกณฑ์ต่างๆ ดังต่อไปนี้

1. ต้องมีอำนาจที่ได้รับมอบหมายให้ใช้ดุลพินิจ เพราะถ้าการใช้ดุลพินิจได้กระทำไปโดยปราศจากอำนาจแล้ว การบริหารงานที่ได้กระทำไปตามดุลพินิจที่สั่งการไปนั้น จะไม่มีผลและผู้ใช้ดุลพินิจสั่งการอาจจะถูกฟ้องฐานละเมิดได้ ฉะนั้น จึงจำเป็นต้องมั่นใจในความถูกต้องว่า การบริหารงานจะต้องยึดหลักอำนาจตามกฎหมายและหลักเหตุผลโดยชอบอย่างใดก็ตาม การบริหารราชการของข้าราชการทุกคน โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการชั้นหัวหน้าย่อมมีสิทธิและอำนาจตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผน และข้อบังคับที่กำหนดไว้ในอันที่จะเลือกกระทำและสั่งการได้ตามหน้าที่ จะแตกต่างกันก็แต่เฉพาะขอบเขตอำนาจมากหรือน้อยตามความสูงต่ำแห่งตำแหน่งหน้าที่ตามลำดับชั้นของข้าราชการนั้น ๆ ลักษณะพิเศษที่มีอยู่ในข้าราชการเพื่อปฏิบัติหน้าที่เช่นนี้จึงเรียกว่า “การใช้ดุลพินิจในการบริหารงาน”

2. จะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงก่อนใช้ดุลพินิจ โดยจะต้องรวบรวมข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง แล้วนำมาพิจารณาวิเคราะห์ว่ามีความจริงที่ควรเชื่อถือ และมีสาระประโยชน์หรือคุณค่าต่อการใช้เป็นเครื่องประกอบในการใช้ดุลพินิจได้เพียงใด ถ้าได้ข้อมูลที่ถูกต้องจะช่วยให้การใช้ดุลพินิจถูกต้องยิ่งขึ้น ไม่ต้องเสียเวลาแก้ไข

3. จะต้องพิจารณาใช้ดุลพินิจด้วยวิธีที่ดีที่สุด โดยพิจารณาไปถึงว่า ถ้าได้ใช้ดุลพินิจปฏิบัติงานอย่างหนึ่งอย่างใดแล้ว จะมีอุปสรรคอย่างไรที่คาดหมายว่าจะเกิดขึ้นหรือไม่ ถ้ามีอุปสรรคจะหาทางแก้ไขโดยวิธีใด จะมีแผนและกำหนดการเพื่อปฏิบัติต่อไปในลักษณะอย่างไร ควรจะทำได้วิธี ก็แผน ก็โครงการ ทางใดทำแล้วจะเกิดประโยชน์ ทางใดทำแล้วจะเสียประโยชน์หรือชดักกับประโยชน์ส่วนได้เสียของทางราชการ หรือประโยชน์สุขของประชาชน ผู้ใช้ดุลพินิจนอกจากจะต้องมีความรอบรู้ในงานที่เกี่ยวข้องแล้วยังจะต้องมีไหวพริบสุขุมรอบคอบ ตัวอย่างเช่น ในกรณีที่ผู้บริหารได้จัดให้มีการประชุมเพื่อทราบความเห็นจากบุคคลหลายคน ในกรณีเช่นนั้น ย่อมมีความเห็นขัดแย้งกันอยู่บ้างเป็นธรรมดา ฉะนั้น ผู้

บริหารจึงต้องใช้ดุลพินิจด้วยความรอบคอบว่า ความคิดเห็นของแต่ละฝ่ายในที่ประชุมเป็นอย่างไร ผู้เข้าร่วมประชุมแต่ละฝ่ายมีพฤติกรรมอย่างไร จะหาข้อยุติในการแก้ปัญหาเรื่องนี้อย่างไรจึงจะให้ไต่ทั้งน้ำใจ สามัคคีธรรม และประโยชน์แก่ราชการให้มากที่สุด การหาข้อยุติในลักษณะเช่นนี้อาจทำได้หลายวิธี เช่น ถ้าในการประชุมปรากฏว่า มีเสียงก้ำกึ่งกัน ประธานก็อาจจะหาทางประนีประนอมให้เกิดขึ้น หรือผู้บริหารอาจเสนอข้อคิดเห็นที่ดีกว่าที่ที่ประชุมได้เสนอไว้เป็นต้น

4. การใช้ดุลพินิจจะต้องกระทำโดยปราศจากอคติหรือความลำเอียงใด ๆ ในกรณีเช่นนี้ ผู้ใช้ดุลพินิจควรจะได้มุ่งระลึกถึงหลักธรรมของพระพุทธองค์ 3 ประการสำคัญคือ พรหมวิหารธรรม อิทธิบาทธรรม และสังคหวัตถุธรรม กล่าวคือ การใช้ดุลพินิจแต่ละครั้งจะต้องให้เป็นไปในทางที่เห็นว่าดีที่สุดในอันที่จะสร้างสรรค์ให้เกิดความมั่นคง ความผาสุกและความก้าวหน้าแก่ทุก ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

ในกรณีการใช้ดุลพินิจเกี่ยวกับการออกกฎข้อบังคับ ระเบียบ แบบแผน และกฎหมายต่าง ๆ นั้น ก็จะต้องพิจารณาว่า กฎข้อบังคับ ระเบียบ แบบแผน และกฎหมายเหล่านี้ใช้บังคับแก่บุคคลที่เกี่ยวข้องโดยเสมอหน้ากัน

5. ผู้บังคับบัญชาที่ดีควรถามผู้ใต้บังคับบัญชาในกรณีที่ผู้ใต้บังคับบัญชาพยายามจะให้ช่วยขบปัญหาที่ตนประสบเสมอว่า “คุณเห็นว่าควรจะทำอย่างไร” การที่ผู้บังคับบัญชาทำเช่นนี้ นอกจากจะทำให้ตนมีเวลาคิดค้นหาคำตอบเพื่อแก้ปัญหาแล้ว ยังเป็นวิธีหนึ่งซึ่งจะช่วยส่งเสริมให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชารู้สึกถึงความสำคัญของตนเอง และทำให้มีความรับผิดชอบมากขึ้น

6. บางกรณี การใช้ดุลพินิจนั้นนอกจากต้องอาศัยหลักดังกล่าวข้างต้นแล้ว สัญชาตญาณและประสบการณ์ต่าง ๆ ในอดีต ยังอาจช่วยให้การใช้ดุลพินิจเป็นไปได้โดยถูกต้องยิ่งขึ้น

#### ปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจ

ปัญหาต่าง ๆ อันเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจซึ่งจะทำให้การใช้ดุลพินิจผิดพลาด และการปฏิบัติงานตามดุลพินิจนั้นไม่มีประสิทธิภาพ อาจเกิดจากเหตุผลหลายอย่างหลายประการ จะหยิบยกมาพิจารณาในที่นี้เฉพาะที่สำคัญ ๆ เท่านั้น คือ

1. การใช้คฤพินิจอาจผิดพลาดเนื่องจากการขาดข้อมูลที่จะนำมาใช้ประกอบการพิจารณา หรือบางกรณีได้ข้อมูลที่ไม่ถูกต้อง ซึ่งอาจจะเป็นเพราะความประมาทเลินเล่อของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง หรืออาจเป็นเพราะเจตนาที่จะบิดเบือนข้อเท็จจริงเพื่อหันเหผู้มีหน้าที่ใช้คฤพินิจให้เข้าใจผิด จะได้ใช้คฤพินิจในทางที่เป็นประโยชน์หรือเสียประโยชน์แก่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดโดยไม่คำนึงถึงหลักการ

2. ผู้มีหน้าที่ในการใช้คฤพินิจไม่มีความรู้และความเข้าใจเพียงพอในเรื่องที่จะต้องใช้อุคฤพินิจนั้น ในกรณีเช่นนี้ การใช้คฤพินิจย่อมเป็นไปได้โดยพิจารณาตามตัวหนังสือซึ่งเจ้าหน้าที่บันทึกเสนอขึ้นมาเท่านั้น และการใช้ถ้อยคำในการเขียนบันทึกเสนออาจกำกวมมีความหมายเป็น 2 แง่ 2 นัย ทำให้ผู้อ่านเข้าใจไม่ตรงกับความต้องการของผู้เขียน การใช้คฤพินิจโดยพิจารณาจากบันทึก จะทำให้เกิดความผิดพลาดได้ง่าย

3. การขาดความมั่นใจและความสำนึกในการปฏิบัติหน้าที่ที่รับผิดชอบ ก็เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ใช้คฤพินิจไปในทางที่ไม่ถูกต้อง เพราะกลัวว่า ถ้าใช้คฤพินิจไปในบางกรณีแล้ว ถ้าเกิดผิดพลาด ตนจะต้องรับผิดชอบ

4. การใช้คฤพินิจอาจผิดพลาดได้ง่าย ถ้าได้กระทำไปเพราะความกลัวหรือความตื่นตกใจ หรือเพราะความเชื่อถือในสิ่งต่างๆ ตามชนบประเพณีซึ่งฝังแน่นอยู่ในจิตใจของผู้มีอำนาจใช้คฤพินิจ เป็นต้นว่า การเชื่อในไสยศาสตร์ โชคลาง และสิ่งศักดิ์สิทธิ์ต่างๆ ตัวอย่างเช่น ความเชื่อที่จะทำงานใหญ่โตๆ ให้สำเร็จผลแล้วจะต้องอดุฤกษ์ยาม ถ้ายังไม่ได้เวลาจะไม่ยอมปฏิบัติ หรือความเชื่อของชาวต่างประเทศบางชาติที่ว่า วันศุกร์ที่ 13 เป็นวันไม่ต้องด้วยโฉลก จึงไม่กล้าที่จะออกไปปฏิบัติงาน เหล่านี้เป็นต้น

5. ถ้าต้องการใช้คฤพินิจโดยเร่งร้อนรีบด่วน อาจทำให้ผิดพลาดได้ง่าย ฉะนั้นจึงจำเป็นต้องระมัดระวังการใช้คฤพินิจในกรณีนี้เป็นพิเศษ

## สรุป

ก่อนที่จะใช้คฤพินิจเพื่อวินิจฉัยสั่งการใดๆ ก็ตาม จะต้องรวบรวมข้อเท็จจริงให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ เท่าที่เวลาจะอำนวยให้ อย่าพยายามแก้ปัญหาทั้งหมดแต่เพียงด้วยเหตุผลทางตรรกวิทยาอย่างเดียว สัจชาติญาณและประสบการณ์อาจช่วยในการใช้คฤพินิจได้

มาก ควรปรึกษาผู้อื่น เฉพาะในกรณีเกี่ยวกับเรื่องที่ต้องใช้ความรู้เป็นพิเศษ หรือเรื่องซึ่งท่านไม่มีประสบการณ์พอ

เมื่อท่านมีความรู้สึกสับสนในการใช้ดุลพินิจในเรื่องใดๆ อันอาจจะมีได้เพราะเหตุผลต่างๆ ที่ใช้ประกอบการพิจารณามีลักษณะขัดกัน จำเป็นต้องถามตัวเองว่า เหตุผลข้อใดควรมาก่อน และจงใช้ดุลพินิจไปตามนั้น มิเป็นการบังคับที่จะใช้ดุลพินิจแทนผู้ใด บังคับบัญชาเมื่อเรื่องที่ต้องใช้ดุลพินิจนั้นเป็นเรื่องซึ่งผู้ใด บังคับบัญชาต้องเป็นผู้ทำเองและรับผิดชอบอยู่แล้ว เพราะผู้ใด บังคับบัญชาแต่ละคนย่อมมีความรู้ความเข้าใจและมีประสบการณ์ในงานของเขาเหมือนกันและอาจจะมากกว่าผู้บังคับบัญชาก็ได้ แต่จงช่วยให้เขาได้ใช้ดุลพินิจด้วยตัวของเขาเองโดยถูกต้องที่สุด อย่าด่วนใช้ดุลพินิจเพราะอิทธิพลของบุคคลใด บุคคลหนึ่งหรือเหตุแวดล้อมบีบบังคับ เมื่อปรากฏภายหลังว่า ท่านใช้ดุลพินิจในการสั่งการผิดไป ก็จงอย่าละอายและรังรอง ขอให้รีบแก้ไขโดยทันที

#### บรรณานุกรม

De Armond, Fred. *Executive Thinking and Action*. rev. ed., Chicago: Lloyd R. Wolfe  
1952

Dimock, Marshall F. and Dimock, Gladys O. *Public Administration*. New York:  
Rinehart and Co., Inc., 1954

ชูป กาญจนประกร. *เชิงอรรถในลุ่มน้ำมนท* พระนคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2506

นวนิตย์ อินทรามะ