

# อภิปราย

## DISCUSSION

ท่านผู้อ่านที่ติดตามอ่านวารสารนี้มาตั้งแต่เล่มปีที่ 4 ฉบับที่ 2 ประจำเดือนตุลาคม-ธันวาคม 2506 ย่อมประจักษ์ชัดถึงการเปลี่ยนแปลงของภาคอภิปรายในวารสารนี้ได้ทันที ฉะนั้น เพื่อความเข้าใจอันดี จึงใคร่ขอเรียนว่า การเปลี่ยนแปลงจากแบบเดิมเป็นรูปใหม่นี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากการประชุมปรึกษาหารือของเจ้าหน้าที่ทุกฝ่าย ซึ่งเสียงข้างมากเห็นว่า (1) ภาคอภิปรายนี้ให้อยู่ในหน้าที่รับผิดชอบของกองบรรณาธิการที่จะจัดให้มีต่อไป เมื่อเจ้าหน้าที่คนใดคนหนึ่งในกองบรรณาธิการเป็นผู้เขียนคำอภิปรายในเรื่องใด หรือจะเป็นบุคคลภายนอกเป็นผู้เขียนก็ตาม ก็ให้เสนอชื่อผู้เขียนคำอภิปรายเช่นเดียวกับบทความอื่น ๆ ส่วนการที่ผู้เขียนจะเสนอให้เจ้ารูปการอภิปรายอย่างใดนั้น ก็สุดแต่ผู้เขียนแต่ละคนจะเห็นสมควร และ (2) ภาคอภิปรายนี้คงให้เป็นไปตามนโยบายเดิม คือ จัดเสนอในรูปแบบคำถาม - คำตอบเรื่องที่มีสาระอันเป็นประโยชน์แก่การศึกษามหาวิทยาลัยรัฐประศาสนศาสตร์ เพื่อท่านผู้อ่านจะได้ซาบซึ้งในหลักวิชารัฐประศาสนศาสตร์อย่างง่าย ๆ กว้าง ๆ โดยรวดเร็วยิ่งขึ้นอีกทางหนึ่ง ซึ่งเป็นงานนอกเหนือจากบทความทางวิชาการซึ่งมีอยู่เป็นประจำแล้วทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ

โดยเหตุนี้ หากท่านผู้อ่านพิจารณาย้อนหลังไป ตั้งแต่วารสารนี้เริ่มจัดให้มีภาคอภิปรายขึ้นครั้งแรกจนถึงเล่มปีที่ 5 ฉบับที่ 2 ประจำเดือนตุลาคม-ธันวาคม 2507 ท่านผู้อ่านก็จะทราบได้ทันทีว่า ดร. อมร รักษาศักดิ์ เป็นผู้เขียนคำอภิปราย เพราะมีหมายเหตุเสนอให้ทราบว่า เป็นคำอภิปรายที่ ดร. อมร ๆ เองเป็นผู้เสนอทางโทรทัศน์ แล้วนำมาทำการแก้ไขปรับปรุงให้เหมาะกับการเสนอเป็นภาคอภิปรายในวารสารนี้ คือวารสารเล่มปีที่ 5 ฉบับที่ 2 ประจำเดือนตุลาคม-ธันวาคม 2507 ในหัวข้อเรื่องการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย ส่วนภาคอภิปรายอีกหลายครั้งตามที่วารสารนี้เสนอไปแล้วนั้น ท่านผู้อ่านจะไม่ทราบว่า ผู้เขียนคำอภิปรายคือใคร เพราะเป็นนโยบายของบรรณาธิการที่ไม่ประสงค์จะเปิดเผยในขณะนั้น ยิ่งกว่านั้น บางครั้งยังขอร้องไว้ว่าในภาคอภิปรายนั้นเองที่มีให้ถามไป แม้กระนั้น ก็ยังมีผู้สนใจถามเป็นการส่วนตัวไปยังบรรณาธิการอยู่หลายรายด้วยกัน บรรณาธิการก็ไม่เคยตอบใคร เพราะถือว่าได้เขียนให้ทราบทั่วกันแล้วว่า จะไม่เปิดเผยชื่อผู้เขียนภาคอภิปราย

กรณีจะเป็นอย่างไรมาแล้วก็ตาม ขอเรียนว่า “วันนี้ อ้ายไม่ง เปิดหน้าแล้ว เป็นอ้ายไม่งคว่เดียวกันกับที่ผู้อ่านใครจะทราบมานานแล้ว”

บ.ภ.

## องค์การรูปนัย ตอนที่ 1

ประธาน “สวัสดีครับ ท่านผู้มีเกียรติ เราไม่ได้เจอกันเสียหลายเดือน วันนี้จะมีการพิจารณาอภิปรายเรื่องตามระเบียบวาระที่แจกให้ไปแล้ว คือ เรื่ององค์การรูปนัย หรือที่ฝรั่งเรียก formal organization โดยที่เรื่ององค์การรูปนัยนี้มีสาระสำคัญในอันที่จะต้องพิจารณาและอภิปรายมากมายหลายประการ คงจะต้องประชุมอภิปรายกันหลายครั้งกว่าจะจบ ฉะนั้น ครั้งนี้ผมจึงถือว่าเป็นตอนที่ 1 ส่วนที่ว่า คำว่าองค์การรูปนัยคืออะไร หรือหมายความว่าอย่างไรนั้น มีผู้เสนอรายละเอียดไว้พอสมควรแล้วในวารสารรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ 4 ฉบับที่ 3 ประจำเดือนมกราคม-มีนาคม 2507 จึงจะขอไม่นำมาอธิบาย ณ ที่นี้อีก ท่านผู้ใดสนใจจะไปค้นอ่านดูเอาเองก็แล้วกัน

ตามระเบียบวาระที่แจกให้ไปแล้ว ท่านทั้งหลายจะเห็นว่า การประชุมอภิปรายเรื่ององค์การรูปนัยในครั้งที่ 1 นี้ ซึ่งมี 2 หัวข้อใหญ่ๆ คือ คนกับงาน นั้น มีหลักวิชาเบื้องต้นที่จำเป็นต้องทราบเสียก่อนโดยสังเขป จึงจะเข้าใจเรื่ององค์การรูปนัยซึ่งจะมีการอภิปรายในครั้งต่อไปได้โดยง่ายยิ่งขึ้น”

ผู้ฟัง “ขอประทานโทษ เราจะพิจารณากันเพียง 2 หัวข้อตามที่จัดไว้ในระเบียบวาระนี้เท่านั้นหรือครับ”

ประธาน “ครับ วันนี้เอา 2 ประเด็นสำคัญเท่านั้นก่อน ผมว่า เพียง 2 ข้อนี้ เวลาเท่าที่มีอยู่ ก็แย่แล้วครับ ผมเกรงว่าเวลาจะไม่พอเหลือเกิน จึงจัดเตรียมเสนอหัวข้อย่อยเฉพาะที่สำคัญๆ เท่านั้น

ขอประทานโทษ ผมเกือบลืมเพื่อนผู้ร่วมอภิปรายกับผมอีก 4 ท่าน ซึ่งผมขอแนะนำตามลำดับ ดังนี้

คนที่ 1 อยู่ติดกับผมทางขวามือนี้ คือ คุณรัฐ จะพิจารณาเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับองค์การรูปนัยในทรรศนะของนักรัฐประศาสนศาสตร์

คนที่ 2 อยู่ถัดไปจากคุณรัฐทางขวาสุดของผมนี้ คือคุณนิติ จะร่วมอภิปรายในทรรศนะของนักนิติศาสตร์

คนที่ 3 ซึ่งนั่งติดกับผมทางซ้ายนี้ คือ คุณสังคม ท่านผู้นี้เคยมาร่วมอภิปรายกับเราครั้งหนึ่งแล้ว จะช่วยอภิปรายเสนอทรรศนะของนักสังคมวิทยา

คนที่ 4 คือคุณจิต ท่านผู้นี้หน้าใหม่มากสำหรับพวกเรา เพราะเพิ่งเชิญมาร่วมอภิปรายกับเราครั้งนี้เป็นครั้งแรก

คนที่ 5 คือผมเอง เห็นจะไม่ต้องแนะนำตัวเองนะครับ เพราะเห็นหน้าก็จำได้อยู่แล้ว อีกอย่างก็คือ สรรพคุณทั้งในด้านความรู้และประสบการณ์ของผู้อภิปรายแต่ละท่านนั้น ผมขอไม่แนะนำนะครับ เพราะถ้าอ้างบรรยายสรรพคุณก็จะเสียเวลายิ่งขึ้นอีก เพราะยืดยาวมาก อย่าบอกใครเชียว”

เมื่อผู้ที่ได้รับการแนะนำตัวแต่ละท่านแสดงอาการกริยาเป็นการการวะต่อที่ประชุม และที่ประชุมปรบมือให้เกียรติแล้ว การพิจารณาตามระเบียบวาระจึงเริ่มขึ้น

ประธาน “วันนี้ มีผู้ร่วมประชุมทั้งหมด 25 คน กำลังเหมาะเจาะสำหรับการประชุมแบบสัมมนาที่เคียวครับ คงจะเป็นโอกาสอันดีที่จะได้มีการประชุมแลกเปลี่ยนทรรศนะซึ่งกันและกันได้อย่างกว้างขวาง จะมีท่านผู้ใดช่วยผมสักคนได้ไหมครับว่า ถ้าท่านไปติดต่อกับกระทรวงใดหรือกรมใดสักแห่งหนึ่ง ท่านจะเห็นอะไรบ้าง ใครก็ได้ครับที่จะตอบ แต่ขอความกรุณาให้แนะนำตัวเองครับว่า ชื่อเรียงเสียงใส”

ผู้ฟัง “โอ๊ย มากมายหลายอย่างครับ เช่น ทึก ห้องทำงาน คนเยอะแยะทั้งหญิงและชาย แปลกครับ ตามกระทรวงเหล่านี้ ผู้ชายแก่ปูน 50-60 นี้ออกมาได้ง่าย แต่ผู้หญิงปูนนั้นหายากครับ ผมเรียกท่านเหล่านี้ว่า ‘ข้าราชการ’ ท่านปฏิบัติราชการแต่บางคนบางเวลาจะเรียกว่าปฏิบัติราชการได้หรือไม่มีทราบ เพราะนั่งอ่านหนังสือพิมพ์ก็มี บางคนมือซ้ายถือกระจกเล็กๆ มือขวาถือลิปสติก ทาริมฝีปาก

แล้วขมุกขมิบขึ้น ๆ ลง ๆ ชอบกลครับ ที่ผมเรียนนี่นะเวลาราชการนะครับ บางคนแต่งเครื่องแบบบางคนแต่งชุดสากลครับ อ้อ ผมชื่อ ชยัน ครับ”

ประธาน “เอาละครับ ชอบพระคุณมาก ชยันปล่อยให้คุณชยันบรรยายความตามที่เห็นมาก็เห็นจะไม่มีที่สิ้นสุด แต่ก็พอสรุปได้ไหมครับว่า มีคนกับงาน และคนเขาทำงานหรือปฏิบัติราชการกัน”

ชยัน “ขออนุญาต สงสัยครับ ที่เขาอ่านหนังสือพิมพ์กันไม่กี่ มีแต่โต๊ะ คนไม่มีก็ตีเย็บปักถักร้อยก็ตี 8 โมงครึ่งก็แล้ว เก้าโมงก็แล้ว ยังติดต่อก็ไม่ได้เพราะยังไม่มา นี่เรียกว่า ทำงานหรือปฏิบัติราชการด้วยหรือครับ”

ประธาน “ม่าย ไม่เอา คุณรัฐช่วยอธิบายต่อให้ผมที”

รัฐ “ในทางวิชาการ เราถือว่า เป็นปัญหาในทางปฏิบัติราชการ ถ้าพิจารณาในส่วนรวม เราเรียกว่า ‘ปัญหาของการบริหารราชการ’ ”

ผู้ฟัง “ถ้าอ้างวิชาการอย่างนั้น ผมก็ชอบฟังไว้ก่อน แต่ยังไม่ใคร่ปลงใจเชื่อเสียทีเดียวนะครับ”

ประธาน “ท่านผู้ฟังครับ ผมรับรองว่า เกี่ยวกันแน่ รู้จากการอภิปรายในวันนี้ละครับ”

ชยัน “ถ้าอย่างนั้น ผมยอมให้ผ่านไปก่อน เป็นอันว่าในขั้นนี้ผมขอยอมรับว่า ในกระทรวงไหน หรือส่วนราชการใดก็ตาม ต้องมีคนกับงาน และคนกับการ ปฏิบัติงาน ถ้าจะเรียกให้ถูกต้อง ก็ว่า ข้าราชการและราชการ หรือข้าราชการกับการปฏิบัติราชการ”

ประธาน “ชอบพระคุณมากครับ คุณชยัน ฉะนั้น ผมขอนำเข้าประเด็นการอภิปรายหัวข้อแรกเรื่องคน ซึ่งเป็นส่วนประกอบอันสำคัญขององค์การ ผมคิดว่า จากเรื่องคนนี้ ถ้าจะถามความเห็นจากท่านทั้งหลายแต่ละคนคงจะได้ทรรศนะแปลก ๆ เพิ่มพูนขึ้นอีกเป็นอันมาก ท่านผู้ฟังจะมีอะไรเสนอบ้างไหมครับ”

ชยัน “ก็ผมบอกแล้วไงครับว่า ข้าราชการหรือคนมีเยอะแยะทั้งหญิงและชาย โอ๊ย เรื่องคนนี่อย่าให้ผมพูดเลยครับ มันมากมายหลายเรื่อง ลองให้นักวิชาการเขาว่าบ้างดีกว่า”

- ประธาน “ดังนั้นขอเชิญคุณรัฐ ช่วยอธิบายเรื่ององค์การในการปฏิบัติราชการ หรือข้าราชการกับส่วนราชการต่างๆ ในการปฏิบัติราชการว่า จะมีทรรคนะทางหลัก วิชารัฐประศาสนศาสตร์บ้างไหมครับ”
- รัฐ “ครับ มีครับ การจัดทำมีองค์การหรือที่ทางราชการเรียกว่าส่วนราชการหรือการจัดระเบียบราชการบริหารนั้น ก็เพื่อให้ทำหน้าที่ปฏิบัติงานตามกฎหมาย นโยบาย และระเบียบแบบแผน ทุกองค์การหรือส่วนราชการย่อมมีหน้าที่และวัตถุประสงค์ขององค์การนั้นๆ แล้วก็มีคนหรือข้าราชการร่วมกันปฏิบัติราชการ มีการบังคับบัญชา ฯลฯ อีกมากมายหลายประการ แต่ในชั้นนี้ มีหลักยึดถือที่จะให้การร่วมกันปฏิบัติราชการและการมีชีวิตในการทำงานเป็นไปโดยราบรื่น ทุกองค์การของทุกประเทศ จึงมีหลักอยู่หลักหนึ่งที่จะต้องทราบในเบื้องต้น นับตั้งแต่วันแรกที่เข้ารับราชการ ซึ่งเป็นหลักราชการที่มีความสำคัญมาก ใช้ในภาษาฝรั่งว่า dehumanization”
- ผู้ฟัง “ขอประทานโทษ ผมซื้ออุตสาหกรรมครับ ผมขอความกรุณาช่วยแปลเป็นภาษาไทยหน่อยครับ จกไม่ถูก”
- รัฐ “แหม เสียใจจริง ๆ ครับ เวลานี้ยังหาศัพท์บัญญัติเป็นภาษาไทยที่กระทัดรัดสำหรับคำนี้ยังมีได้ แต่ผมอธิบายได้ว่า คนเราเมื่อมารวมกันอยู่มากๆ ก็ต้องมีระเบียบแบบแผนและวินัยที่จะต้องถือปฏิบัติและทุกคนจะต้องยอมหรือจงใจให้คนอื่นยอมสยบยอมบอดตัวเองให้เข้ากับหลักราชการเพื่อประโยชน์ของราชการ อย่างที่ท่านว่าข้าราชการต้องอุทิศตนและเวลาให้แก่ราชการ หรือข้าราชการต้องปฏิบัติตามกฎหมาย นโยบาย ระเบียบแบบแผนและแบบธรรมเนียมของทางราชการโดยเคร่งครัด เป็นต้น”
- ขยัน “ได้แล้วครับ เข้าใจแล้ว ดังนั้นที่ผมบอกว่า ข้าราชการที่อ่านหนังสือพิมพ์ระหว่างเวลาราชการ คุยกัน มาสาย ฯลฯ เหล่านี้ก็เรียกว่าทำตัวไม่เข้าหลักคือชีวิตอะไรนะครับ”
- รัฐ “คือชีวิตแมนในเซชั่นครับ ผมเขียนคำภาษาอังกฤษไว้บนกระดานดำแล้วครับ จกเอาไว้ด้วยก็ดี”

- ผู้ฟัง “ขอประทานโทษครับ ผมชื่อ ศรัทธา ครับ ผมใคร่ขอทราบว่า จะพอหาสาเหตุ และทางแก้ได้ไหมครับ อันนี้เรื่องใหญ่มาก”
- ประธาน “ผมเห็นว่า เรื่องนี้เป็นเรื่องใหญ่ ต้องยกไปพิจารณาเป็นการเฉพาะกรณี สำหรับวันนี้ ผมพอจะให้แนวคิดตามหลักวิชาเพื่อไปศึกษาคูเล่นว่า จะจริงหรือไม่จริง หรือจะมีอะไรเพิ่มเติมอีก”
- ศรัทธา “ท่านประธานลองแนะนำสักนิดเถอะครับ”
- ประธาน “ได้ครับ คุณศรัทธา ผมว่าเป็นเพราะคนเราเห็นแก่ประโยชน์และความสุขสบายส่วนตนทั้งของตนเองและเพื่อนฝูงจนเคยชิน มากกว่าที่จะเห็นประโยชน์และความก้าวหน้าในประสิทธิภาพของราชการ หรือไม่ก็เรื่องส่วนตัวกับราชการ แยกกันไม่ออก หนึ่งเห็นและเห็นเป็นเรื่องธรรมดาจนจะเป็นเรื่องธรรมดากันไป แล้ว นาน ๆ เห็นท่าจะไปกันใหญ่ก็ออกหนังสือหมุ่หนังสือเวียนกันเสียที่ ไซ้ไหม ครับท่านผู้ฟัง นี่ผมชี้ให้เห็นพอเป็นตัวอย่างเท่านั้น
- ผมว่า ลองฟังทรรศนะของนักสังคมวิทยาเขาบ้างซิครับว่า คนและองค์การ หรือคนในรูปขององค์การนี้นักสังคมวิทยาเขาสนใจมองอะไรครับ”
- สังคม “ขอบพระคุณครับ ความจริงก็เป็นอย่างที่คุณรัฐว่า คนเรามารวมกันอยู่เพื่อปฏิบัติราชการ ก็จำเป็นต้องมีแบบธรรมเนียม และคุณรัฐอ้างภาษาอังกฤษว่า dehumanization นั้น ความจริงก็เป็นแนวความคิดเดียวกันกับทางสังคมวิทยา แต่ทางสังคมวิทยาเรามุ่งมองที่ความสัมพันธ์ระหว่างคนต่อคนและกลุ่มชนต่อกลุ่มชน และพยายามเฝ้าหาว่า อะไรที่ช่วยส่งเสริมหรือรื้อถอนความสัมพันธ์นี้ ตัวอย่างเช่น เราคุยที่ ‘ปทัสถานทางสังคม (social norm)’ ถ้าเป็นการปฏิบัติราชการ ก็เรียกว่า ‘ปทัสถานในการปฏิบัติราชการ (administrative norm)’ ซึ่งจำแนกมาตรการที่จะบังคับให้คนต้องปฏิบัติตาม มีระดับชั้นต่างๆ กันตั้งแต่เป็นกฎหมาย การลงโทษทางวินัยลงไปจนถึงมีระเบียบข้อบังคับให้เข้าแบบธรรมเนียมเหมือนกัน และนอกจากนี้ยังมีอีกแยะครับ ผมจะยกตัวอย่างง่ายๆ ที่นักสังคมวิทยามององค์การหรือส่วนราชการโดยถือว่า องค์การก็ดี หรือส่วนราชการก็ดี มีลักษณะเป็นองค์การทางสังคม หรือเรียกว่า social organization อย่างหนึ่ง

นอกจากจะมีปทัสถานทางสังคม (social norm) ที่ทางราชการจะต้องยอมรับเข้าเป็นแบบธรรมเนียมของทางราชการแล้ว ยังมีคุณค่านิยมทางสังคม (social values) สถานภาพทางสังคม (social status) ซึ่งเกิดจากความสัมพันธ์ในสังคมและกลุ่มชน รวมทั้งลักษณะของกลุ่มชนในองค์การที่มีกลุ่มใหญ่กลุ่มย่อย ที่เรียกว่า social group and sub-groups เป็นต้น”

- ประธาน “ขอบคุณมากครับ จะมีท่านผู้ฟังต้องการจะตามปัญหาอะไรบ้างไหมครับ”
- ผู้ฟัง “มีครับ ผมชื่อวิทยากรครับ ผมสงสัยตอนที่คุณสังคมกล่าวเมื่อสักครู่นี้ว่า นักสังคมวิทยามององค์การหรือส่วนราชการในฐานะที่มีลักษณะเป็น social group และ sub-group นั้นะยังงัยครับ เข้าใจยากจริงๆ นักสังคมวิทยานี้ศัพท์แสงน่ากลัวจริงนะครับ”
- สังคม “ครับ เรื่องศัพท์แสงทางสังคมวิทยานี้ ผมก็เห็นใจ เมื่อเราอยากจะได้วิชาของเขามา ก็ต้องพยายามทำความเข้าใจ เอาอย่างนี้ครับ จะเห็นง่ายดี เช่น สมมติว่าที่ที่คุณทำงานอยู่ ชื่อกองอะไรนะครับ”
- วิทยา “กองอะไรก็ได้ครับ ประเด็นที่ว่าที่คุณสังคมยก บังเอิญไปตรงกับความจริงเข้า ผมจะครั้นเนื้อครั้นตัว ท่านรู้เข้า ผมจะแย้”
- สังคม “จริง จริง ถ้ายังงั้น สมมติว่าชื่อกองรัฐกิจแล้วกันนะครับ ในกองนี้มีข้าราชการลูกจ้าง และคนงานอยู่ 70 คน ใน 70 คนอันเป็นส่วนรวมนี้เราถือว่าเป็น social group ที่มี norm สำหรับส่วนรวมที่จะต้องใช้เป็นหลักเพื่อการอยู่ร่วมกัน โดยราบรื่น ที่นี้บังเอิญใน group ใหญ่นี้มี group ย่อยๆ เกิดขึ้น เช่น สมมติว่าสมมติกันครับ ว่ามี ‘อนุ’ ของหัวหน้ากองอยู่คนหนึ่ง คนเดียวแหละครับเกิดตั้งตัวถือดีว่า ‘เป็นของท่าน’ แล้วก็วางตัวเป็นใหญ่ ทั้งๆ ที่ก็เป็นแต่เพียงเสมียนคนหนึ่งเท่านั้นเอง โดยไม่ยอมลงกับหัวหน้าแผนก เอาเรื่องของใครต่อใครไปเล่าให้หัวหน้ากองฟังดูๆ ผิดๆ เล่าให้ฟังนะครับ ไม่ใช่ฟ้องหรือประจบสอพลอตอนนั้นละครับเกิด sub-group ประเภทหนึ่งขึ้นแล้ว หรืออาจจะมีมากกว่าหนึ่ง group ก็ได้ ถ้าบังเอิญคนอื่นเขาไม่เห็นด้วยเขาก็จะก่อรูปองค์การอุปนัยขึ้นมาบ้าง เราเรียกว่ากลุ่มอุปนัยหรือ informal groups ซึ่งก่อรูปเป็นองค์การ

- อรูปนัย หรือ informal organization ซึ่งซ่อนอยู่ในองค์การรูปนัยหรือ formal organization ท่อจากนี้คุณคิดเอาเองว่าอะไรจะเกิดขึ้น ถ้ายิ่งปรากฏว่า หัวหน้ากองเป็นคนหุเบา หรือความรักเสมือนหญิงคนนั้นจนตาบอดแล้ว เป็นยุ่งซะมัต”
- วิทยา “โหมล๊ะ ผมว่าแล้ว ว่าจะไปตรงกับเรื่องจริงเข้า ผมเห็นจะไม่ต้องเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการว่า อะไรจะเกิดขึ้น ผมว่า ที่นั่งกันอยู่ที่นี้คงเคยโดน sub-groups ล่อเข้าให้ หรือเคยอยู่ใน sub-group กันมาแล้วทั้งนั้นละครับ เว้นแต่จะมีหรือแสดงบทบาทต่างๆ กันเท่านั้น”
- ประธาน “ซักสนุกนะครับ แต่เวลาไม่ยอมหยุดครอเราเลย ผมขอทรรคนะจากนักจิตวิทยาบ้างครับ เชิญคุณจิตครับ”
- จิต “ขอบพระคุณครับ สำหรับในค่านของนักจิตวิทยานั้น กล่าวอย่างง่ายที่สุด นักจิตวิทยามองคนในองค์การทั้งเป็นรายตัวและส่วนรวมคล้ายนักสังคมวิทยา แต่มุ่งที่จิตใจ บุคลิกภาพของแต่ละคนและของกลุ่ม มีหลายสำนักต่างๆ กัน เช่น สำนักจิตวิทยาดั้งเดิม (traditional psychology) ที่มุ่งศึกษาธรรมชาติทางใจของคนโดยพิจารณาศึกษาเรื่องสัญชาตวิเวก (instinct) ฯลฯ สำหรับจิตวิทยาสมัยใหม่ (modern และ dynamic psychology) กุ่ที่จิตใจและอารมณ์เป็นประการสำคัญว่ามีส่วนแปรผันไปหรือไม่อย่างไร เพราะเหตุใด และจิตวิทยาของฟรอยด์ที่มุ่งศึกษาเรื่องแรงขับเคลื่อนจากภายใน (drives) เหล่านี้ล้วนแต่จะช่วยให้เข้าใจเรื่องคนในองค์การเฉพาะอย่างยิ่งในค่านจิตใจได้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น”
- ประธาน “ขอบคุณมากครับ เรื่องจิตวิทยากับพฤติกรรมและบุคลิกภาพของคนนี้มีความสำคัญต่อการศึกษาเรื่องคนกับองค์การมาก ไว้วันหลังจะได้พิจารณาเชิญผู้ทรงคุณวุฒิมาร่วมอภิปรายเรื่องนี้โดยเฉพาะทีเดียว ในอันกับต่อไปนี้ ขอเชิญคุณนิติครับว่า ในฐานะนักจิตศาสตร์นั้น มีทรรคนะต่อคนในองค์การอย่างไรบ้างครับ”
- นิติ “ขอบคุณครับ ผมต้องขอตัวก่อนครับว่า ผมไม่ใช่นักกฎหมายอาชีพ แม้จะเคยเรียนกฎหมายมาบ้าง ก็ไม่เคยหากินโดยใช้วิชานี้เลย น่าจะเรียกผมว่า นักจิตศาสตร์สมัครเล่นมากกว่าครับ”
- ประธาน “เอาเถอะน่า พวกเราเชื่อมือ ถึงเชิญมา”



- นิติ “ขอบพระคุณครับ ถ้าอย่างไรรู้ช่วยๆ กันบ้างนะครับ เพราะท่านว่า ทุกคนต้อง  
รู้กฎหมาย จะปฏิเสธว่าไม่รู้กฎหมายมิได้ ผมจึงคิดว่า เมื่อทุกคนต้องรู้กฎหมาย  
แล้วตามข้อสันนิษฐานแห่งหลักกฎหมายเช่นนี้แล้ว ก็ย่อมจะต้อง (1) รู้ (2) ใช้  
และ (3) ปฏิบัติตามกฎหมาย ฉะนั้น ทรรศนะของผมอาจจะไม่ตรงกับทรรศนะ  
ของท่านทั้งหลายก็ได้”
- ประธาน “นั่นแน่ เห็นไหมครับ นักกฎหมายนี่พออ้างปั๊บ ก็เอาหลักกฎหมายมาบีบปาก  
พวกเราเสียแล้วว่า จะว่าไม่รู้กฎหมายมิได้ แต่ผมหวังว่า คุณนิติคงจะไม่ตีความ  
หลักกฎหมายข้อนี้เลยไปจนถึงว่า เมื่อทุกคนต้องรู้กฎหมายแล้ว คุณนิติก็ไม่ต้อง  
ให้ทรรศนะเลยนะครับ เชิญครับ”
- นิติ “ม่ายครับ ไม่ ก็เมื่อนักวิชาการสาขาอื่นเขายังให้ทรรศนะของเขาได้ ผมก็น่าจะ  
ทำได้ เพราะคนเรามีเสรีภาพในการคิด การเขียน และการแสดงออกซึ่งความ  
คิดเห็นเท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายและศีลธรรมอันดี”
- ประธาน “นั่นไง ว่าเข้าให้อีกหลักหนึ่งแล้ว”
- นิติ “ขอบพระคุณครับ ในทรรศนะของผม ผมอาจจะมีทรรศนะไม่เหมือนกับนัก  
กฎหมายคนอื่นก็ได้ เพราะผมเรียนแล้วว่า ผมเป็นนักกฎหมายสมัครเล่น เรียน  
นิติศาสตร์ก็เพื่อให้เป็นทุน เป็นกำไรชีวิตในฐานะที่เป็นประชาชนคนหนึ่ง ไม่  
ได้เป็นทนายความหรือที่ปรึกษากฎหมายมาก่อนเลย”
- ประธาน “อ้อ ผมลืมแนะนำไปครับว่า คุณนิตินี้มีอาชีพทางทำสวน สวนทุเรียนครับ อยู่  
ใกล้ๆ แก่เมืองนนท์นี่เอง”
- นิติ “ขอบพระคุณครับที่ช่วยโฆษณาให้ คนกันเอง เรื่องรากาพอลุ่มอล่วยกันได้  
ครับ”
- ผู้ฟัง “ขอประทานโทษครับ เลิกประชุมแล้ว ขอแผนที่ทางจะไปสวนของคุณนิติ  
หน่อยนะครับ ผมชื่อ ‘ก้านยาว’ ครับ”
- นิติ “ยินดีครับ คุณก้านยาว”
- ประธาน “เอาละครับ ผมขอให้ยุติเรื่องทุเรียนไว้ก่อนนะครับ เชิญคุณนิติช่วยให้ทรรศนะ  
เกี่ยวกับคนหรือข้าราชการในส่วนราชการต่างๆ ชีครับว่ามีอย่างไรบ้าง”

- นิติ “ในฐานะที่ผมเป็นประชาชนคนหนึ่ง เมื่อผมนั่งฟังพระศนะของนักวิชาการคนอื่น ๆ แล้วบางข้อ เช่น นอร์มแนมซึ่งคุณสังคมเรียกว่าปทัสถานนั้นนะ ก็คือการที่ประชาชนจะต้องมีกฎหมายเป็นปทัสถานในการควบคุมความประพฤติตนเอง ถ้าประชาชนผู้นั้นเป็นข้าราชการก็มีกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ และแบบธรรมเนียมในการปฏิบัติราชการเป็นปทัสถานในการควบคุมการปฏิบัติราชการ ผมว่าอย่างนั้น”
- ก้านขาว “คุณนิติครับ ผมขอตัวอย่างอีกสักนึกเถอะครับ จะได้เข้าใจดีขึ้นอีก”
- นิติ “ยินดีครับ ตัวอย่างอันเกี่ยวกับปทัสถานในการควบคุมการปฏิบัติราชการที่เห็นได้ง่ายก็คือ การที่มีบทบัญญัติว่าด้วยวินัยอยู่ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน หรือทหารสศแต่กรณี ใครฝ่าฝืนก็ต้องมีโทษ ส่วนตัวอย่างเกี่ยวกับการที่ข้าราชการจะต้องปฏิบัติตามแบบธรรมเนียมในการปฏิบัติราชการก็ได้แก่ การปฏิบัติตนให้เข้ากับระเบียบแบบแผนทางราชการหรือธรรมเนียมของทางราชการ สำหรับกรณีการปฏิบัติตนตามระเบียบแบบแผนของทางราชการนั้น พอจะค้นคว้าได้เพราะกำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษรแล้ว ผมจะขอยกตัวอย่างที่เกี่ยวกับธรรมเนียมของทางราชการซึ่งส่วนใหญ่เป็นเรื่องสืบเนื่องมาจากอิทธิพลของสังคมและวัฒนธรรมของชาติ เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาจะต้องปฏิบัติต่อกันอย่างไร จะไปทำตัวแบบฝรั่งไม่ได้ ตัวอย่างที่เห็นได้ง่ายก็ได้แก่ การที่ผู้น้อยเข้าไปหาผู้ใหญ่จะต้องแสดงความเคารพ เมื่อผู้ใหญ่เชิญให้นั่งจึงนั่งได้ และเวลาที่ผู้น้อยนั่ง ก็ต้องนั่งตามแบบธรรมเนียมของไทย กล่าวคือ ไม่นั่งไขว่ห้างหรือนั่งกระดิกขาได้ตามอัธยาศัย เรื่องแบบธรรมเนียมในการปฏิบัติราชการที่มีได้กำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษรนี้ยังมีอีกเยอะแยะครับ ผมเข้าใจว่าเท่าที่ผมเสนอมานี้ ก็พอจะเป็นแนวทางให้ท่านทั้งหลายใช้ประสบการณ์ของท่านได้แล้ว”
- สังคม “ผมฟังไป ฟังไป รู้สึกว่า คุณนิติที่ทำทำจะเป็นนักมนุษยสัมพันธ์เสียแล้วซี”
- ประธาน “ผมก็รู้สึกเช่นนั้น เรื่องนี้รอไว้พูดกันตอนหลัง ขอเชิญคุณนิติต่อไปครับ”

นิติ

“ที่ผมเรียนให้ทราบแล้วนั้นนะ เป็นเรื่องตามทฤษฎีของผม นักกฎหมายเขาจะคิดอย่างผมหรือเปล่าก็ไม่ทราบได้ แล้วผมยังเห็นว่า มีอยู่ประเด็นหนึ่งที่น่าจะได้ศึกษา กล่าวคือ ในหลักการเราต้องมีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ เพื่อควบคุมความประพฤติ แต่มีปัญหานั้นน่าคิดว่า เป็นเพราะเหตุใด คนกลุ่มหนึ่งจึงเคารพ เชื่อฟัง และปฏิบัติตามกฎที่วางไว้ได้เคร่งครัดดีกว่าคนอีกกลุ่มหนึ่ง อย่างที่ฝรั่งเรียกพฤติกรรมในการเคารพเชื่อฟัง และปฏิบัติตามกฎหมายนี้ว่า law-abiding ถ้าเราสามารถศึกษาวิจัยหาความจริงในเรื่องนี้เกี่ยวกับข้าราชการในส่วนรวมได้แล้ว ผมว่าจะช่วยให้ทราบแนวทางแก้ปัญหาเรื่องข้าราชการของเราไม่เคร่งครัดในระเบียบวินัย ซึ่งเป็นปัญหาในหลักการของคิฮิวแมนไนเซชัน และปทัสถานของสังคมตามที่นักรัฐประศาสนศาสตร์และนักสังคมวิทยาได้เสนอทฤษฎีไว้แล้ว”

ประธาน

“ขอบคุณมากคุณนิติ ท่านผู้ร่วมประชุมจะเห็นพ้องกับผมว่า คุณนิตินี้มีที่เด็กเสมอ ผมเข้าใจว่าคุณนิติคงจะยังมีอะไร ๆ ที่อยากจะพูดอีกมาก แต่เวลามีน้อยมาก ผมขออีกสักข้อเถอะครับ ที่คุณนิติเห็นว่า อยากจะพูดและอึดอัดมานานแล้ว ผมขอรับรองว่า ในที่ประชุมอภิปรายทางวิชาการอย่างบริสุทธิ์ใจเช่นนี้ ถึงแม้ว่ายังมีกฎอัยการศึกประกาศใช้บังคับอยู่ ท่านก็คงไม่ถือเป็นผิดแน่ครับ เชิญคุณนิติครับ”

นิติ

“ท่านประธานแน่ใจหรือครับ ปิดไมโครโฟนเสียเป็นใจ”

ประธาน

“มันใจครับ ผมว่าไม่ต้องปิดไมโครโฟนหรอกครับ และผมก็เชื่อว่า คุณนิติคงไม่พูดอะไรด้วยอารมณ์หรือไว้เหตุผล เพราะเท่าที่ฟังมาแล้วมีดี ๆ ทั้งนั้น”

นิติ

“เฮ้อก็เฮ้อครับ เมื่อรักจะพูดทางวิชาการแล้ว ก็มักจะมีปัญหาอย่างนี้แหละครับ ใจหนึ่งอยากจะพูดตามหลักวิชา แต่อีกใจหนึ่งนั้นก็ยังหวาดกลัวอยู่ บางท่านพอถามว่าทำงานอยู่ที่ไหนเท่านั้น ก็บอกว่ารู้สึกตะกรันตะกรอดัว ทำท่าจะเป็นไขเสียแล้ว ผมไม่เห็นว่าจะเป็นเรื่องที่น่ากลัวอะไร ผมว่า ที่น่ากลัวมากกว่า คือพูดบิดเบือนหลักวิชาการเพื่อเอาใจท่านนั้นซีครับน่ากลัวมาก เพราะจะทำให้หลงผิดว่านั่นเป็นการบริหารราชการตามหลักวิชา แต่เป็นหลักวิชาที่ผิด ๆ เพราะผู้เสนอขึ้นไปได้บิดเบือนเสียแล้ว”

**ก้านยาว** “ผมเห็นด้วยครับ ชักอยากฟังเต็มแก้แล้วครับว่า จะปล่อยที่เด็ดอะไรเพิ่มให้อีกสักข้อหนึ่ง”

**นิติ** “ทฤษฎีที่จะเสนอในแง่ของนักนิติศาสตร์นั้นน่าจะยังมีอีกมาก แต่ผมขอเสนออีกเพียงข้อเดียวเพื่อให้เข้ากับเรื่องข้าราชการกับการปฏิบัติราชการที่เรากำลังพิจารณาอภิปรายกันอยู่ คือ เรื่องที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับประชาชน ในฐานะที่ผมเป็นประชาชนคนหนึ่ง ผมใคร่ขอเสนอให้พิจารณาว่า ข้าราชการในส่วนรวมยึดหลักกฎหมายที่จะต้องให้ความเป็นธรรมทั่วหน้าโดยเท่าเทียมกันซึ่งฝรั่งเรียกว่า equality และยึดหลักการปฏิบัติต่อประชาชนตามหลักแห่งกฎหมายซึ่งฝรั่งเรียก rule of law ในอันที่จะต้องเคารพสิทธิเสรีภาพของประชาชนเพียงใด ข้าราชการใช้อำนาจปกครองซึ่งมีอยู่ตามกฎหมายโดยยึดมั่นในหลักนี้หรือเปล่า ท่านที่เคยอยู่ในส่วนภูมิภาคที่ห่างไกลออกไปจากพระนครมาก ๆ จะตระหนักที่อยู่แก่ใจแล้วว่า มีปัญหาอย่างไรบ้าง เช่น การจับกุม คุมขัง การให้ประกัน เป็นต้น ถ้าหลักนี้ข้าราชการไม่ซาบซึ้งและยึดมั่นแล้ว การปกครองเพื่อความผาสุกของประชาชนก็จะเกิดขึ้นได้โดยยาก ประชาชนจะมีแต่เรื่องเดือดร้อน และในที่สุดการปกครองก็จะไม่ได้น้ำใจหรือความพอใจจากประชาชน ลองช่วยกันคิดต่อไปเถอะครับ”

**ก้านยาว** “เข้าใจครับ เข้าใจเสนอทฤษฎีเป็นกลาง ๆ ดี ให้พวกเราคิดกันเอาเอง ผมว่าทุกคน ณ ที่นี้ก็คงจะมีประสบการณ์มาดีแล้ว เห็นจะไม่ต้องแจ้งรายละเอียดละครับ ผมว่าหลักกฎหมายที่คุณนิติเสนอนี้เป็นยอดของหลักกฎหมายที่เดียว จะผิดถูกอย่างไรก็ไม่ทราบ แต่ผมรู้สึกอย่างนั้น ขอขอบคุณคุณนิติที่เสนอทฤษฎีนี้ให้ประกอบการพิจารณาคำด้วย”

**ประธาน** “ผมเห็นด้วย แต่ขอให้ที่ประชุมรับเป็นข้อสังเกตไว้ แล้วเรานำมาพิจารณาอภิปรายกันอีกครั้งหนึ่งเมื่อถึงคราวที่จะพิจารณาอภิปรายเรื่องการใช้อำนาจปกครองของข้าราชการ วันนี้ขอให้รักษาประเด็นที่จะอภิปรายเฉพาะเรื่องข้าราชการกับส่วนราชการเพื่อให้ได้ความรู้เบื้องต้นสำหรับประกอบการพิจารณาเรื่ององค์การรูปนัยเสียชั้นหนึ่งก่อน จะมีท่านผู้ใดเสนอทฤษฎีเกี่ยวกับเรื่อง

ตัวคนหรือข้าราชการในองค์การรูปนัยบ้างไหมครับ คราวนี้ขอเชิญผู้ร่วมประชุม เสนอทรรศนะบ้างครับ เพราะพวกผมสืบทอดกันนี้พุกามากแล้ว เชิญได้ครับ”

ผู้ฟัง “ผมชื่อ ชอบ ครับ ผมเห็นว่าประเด็นเรื่องคนนี่ ยังมีอีกมาก เช่น ความสัมพันธ์ของคนในองค์การ และการปกครองบังคับบัญชา เป็นต้น เราจะนำมาเป็นหัวข้ออภิปรายในวันนี้หรือไม่ ผมก็ไม่ทราบ”

ประธาน “ใช่ครับ เราต้องยกไปอภิปรายในวันอื่น เช่น ความสัมพันธ์ของคนในองค์การจะได้พิจารณาในหัวข้อมนุษยสัมพันธ์ การปกครองบังคับบัญชาอาจจะรวมพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องภาวะผู้นำ เป็นต้น”

รัฐ “ผมขอเรียนให้ที่ประชุมทราบว่า เวลานี้การศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์มุ่งพิจารณาเรื่องคนมาก มีมหาวิทยาลัยใหญ่ๆ หลายแห่งในสหรัฐอเมริกาที่จัดให้มีการศึกษาวิชาว่าด้วยคนและพฤติกรรมของคนขึ้นโดยเฉพาะ เรียกว่า ‘พฤติกรรมศาสตร์’ หรือ behavioral science’ ในการนี้ ผมคิดว่าจะเป็นการช่วยให้ ความสว่างเกี่ยวกับพฤติกรรมในการบริหารงานของผู้ที่ร่วมกันทำงานในองค์การ ได้ดียิ่งขึ้น อย่างที่คุณนิทเสนอในทรรศนะของนักนิติศาสตร์เมื่อสักครู่เกี่ยวกับ law-abiding มาแล้ว”

ประธาน “ผมเห็นว่า เรื่องคนในองค์การนี้เราพิจารณาอภิปรายกันมานานพอสมควรแล้ว และผมก็รู้สึกว่ ทุกท่านตระหนักดีถึงความสำคัญเรื่องคนที่มีอยู่ต่อองค์การเป็น ความรู้ความเข้าใจพื้นฐานแล้ว เวลาที่ผ่านมาครึ่งชั่วโมงเศษแล้ว ผมขอเสนอให้อภิปรายเรื่อง งาน อีกสักประเด็นหนึ่ง เพื่อให้ได้ทราบสาระสำคัญว่า งานใน องค์การมีลักษณะอย่างไรในทางการบริหารงานแต่ละองค์การ เห็นจะต้องขอเชิญคุณรัฐเป็นผู้เสนอเป็นคนแรก”

รัฐ “ยินดีครับ เรื่องนี้ผมเห็นจะต้องขอให้ท่านผู้ร่วมประชุมดูแลแผนภูมิที่ผมเตรียม มาด้วย

แต่ก่อนที่จะพิจารณาแผนภูมิ ผมขอเรียนก่อนว่า ในการที่จะทำงานให้ บรรลุเป้าหมายอย่างใดอย่างหนึ่ง ร่วมกัน ก็ย่อมต้องมีคนหลายคนทำ ฉะนั้น จึง

จำเป็นจะต้องมีการจัดระเบียบว่า ใครจะทำอะไร และที่ใครจะทำอะไรนั้น ถ้ารวมกันหลายๆ คนก็เป็นหน่วยงานขึ้น

ฉะนั้น เทคนิคประการแรกของงานซึ่งเกี่ยวกับคนในองค์การที่จำเป็นต้องทราบเสียก่อนในเบื้องต้นนี้ ก็คือ การแบ่งงานกันทำ หรือ division of work หรือ division of labor แล้วมอบหมายให้แต่ละคน และแต่ละหน่วยงานรับผิดชอบดำเนินการ ในการบริหารราชการของไทยถือว่าแผนกเป็นหน่วยงานที่เล็กที่สุด หลายๆ แผนกรวมเป็นกอง หลายๆ กองรวมกันเป็นกรม และหลายๆ กรมรวมกันเป็นกระทรวง นี่เป็นการมองจากหน่วยงานต่ำสุดขึ้นไปหาหน่วยงานสูงสุด ในทางตรงกันข้ามเราจะดูจากหน่วยงานสูงสุดลงไปหาหน่วยงานต่ำสุดก็ได้ เช่นเดียวกัน เพื่อความเข้าใจอันดี ขอให้ดูแผนภูมิประกอบ”

แผนภูมิ  
แสดงลักษณะการแบ่งงาน

กระทรวง											
กรม				กรม				กรม			
กอง		กอง		กอง		กอง		กอง		กอง	
แผนก	แผนก	แผนก	แผนก	แผนก	แผนก	แผนก	แผนก	แผนก	แผนก	แผนก	แผนก
แผนก	แผนก	แผนก	แผนก	แผนก	แผนก	แผนก	แผนก	แผนก	แผนก	แผนก	แผนก
แผนก	แผนก	แผนก	แผนก	แผนก	แผนก	แผนก	แผนก	แผนก	แผนก	แผนก	แผนก
แผนก	แผนก	แผนก	แผนก	แผนก	แผนก	แผนก	แผนก	แผนก	แผนก	แผนก	แผนก
แผนก	แผนก	แผนก	แผนก	แผนก	แผนก	แผนก	แผนก	แผนก	แผนก	แผนก	แผนก
แผนก	แผนก	แผนก	แผนก	แผนก	แผนก	แผนก	แผนก	แผนก	แผนก	แผนก	แผนก
แผนก	แผนก	แผนก	แผนก	แผนก	แผนก	แผนก	แผนก	แผนก	แผนก	แผนก	แผนก
แผนก	แผนก	แผนก	แผนก	แผนก	แผนก	แผนก	แผนก	แผนก	แผนก	แผนก	แผนก

- หมายเหตุ 1. เส้นตั้ง | แสดงการแบ่งงาน  
2. เส้นนอน — แสดงลำดับชั้นของงานและการบังคับบัญชา

ขอ  
รับ  
“แผนภูมิของคุณรัฐนี้ ทำชอบกล”  
รัฐ “ผมคิดและเขียนขึ้นโดยอนุโลมตามแบบแผนภูมิเพื่อแสดงภาระหน้าที่หรือ functional chart เพื่อให้เหมาะสมกับเรื่อง งาน ที่เราจะพิจารณากัน ถ้าเป็นแผน

กรมหน่วยงาน ก็ควรจะทำอีกรูปหนึ่งเอาไว้พิจารณากันวันหลัง วันนี้ผมขอให้ใช้แผนภูมิแบบของผมนีก่อน จะพิจารณาง่ายดี ผมว่างั้นนะครับ”

**ประธาน** “เห็นจะไม่มีปัญหาอะไรหรอกครับ ผมขอตั้งประเด็นเพื่อการพิจารณาเรื่องงานตามแผนภูมินี้ รวม 4 ประเด็น เพื่อให้เหมาะสมแก่เวลาที่เหลือ คือ (1) การแบ่งงาน (division of work) (2) การจัดให้งานรวมกัน (coordination of work) (3) เอกลักษณะของงาน (unifunctional) และ (4) ขอบเขตของการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ (jurisdiction) ทั้งนี้ ขอให้พิจารณาเฉพาะหลักการเบื้องต้นเท่านั้น ส่วนรายละเอียดนั้น เรารอไว้พิจารณาวินิจฉัย ขอเชิญคุณรัฐครับ”

**รัฐ** “ในเบื้องต้นนี้ ผมขอให้ที่ประชุมพิจารณาแผนภูมิโดยทั่วไปเสียก่อน เพื่อเป็นการเสริมข้อความที่ท่านประธานได้กล่าวไว้โดยแบ่งประเด็นสำหรับพิจารณาในวันนี้ รวม 4 ประเด็นนั้น”

“ถ้าหากพิจารณาตามแผนภูมินี้ ย่อมจะเห็นได้ว่า งานของกระทรวงใดก็ตาม จะต้องมีการแบ่งงานออกไปเป็นกรม โดยถือหลักว่า งานที่คล้ายคลึงกันหรือควรจัดอยู่ในสายงานเดียวกันก็จัดรวมไว้ด้วยกัน เช่น กรมการปกครอง กรมที่ดิน กรมประชาสงเคราะห์ ฯลฯ และปฏิบัติทำนองเดียวกันนี้ในระดับกรมและกองจนถึงแผนก ซึ่งเป็นหน่วยงานที่เล็กที่สุดตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการของไทยเรา เราเรียกอย่างไทยๆ ของเราว่า แบ่งงานตามปริมาณและคุณภาพของงาน แต่ในทางวิชาการเราเรียกแบ่งงานตามลักษณะพิเศษของงานหรือ specialization ของงานที่จะทำ”

**สังคม** “เมื่อพิจารณามาถึงขั้นนี้ ผมใคร่เสนอข้อสังเกตว่า ในทรรศนะของนักสังคมวิทยานั้น เมื่อพิจารณาจากการแบ่งงานนี้ จะเห็นได้ว่า มีกลุ่มชน หรือ groups ต่าง ๆ ตามลักษณะพิเศษของงานขึ้นมากมายหลายกลุ่ม กลุ่มเหล่านี้จะมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันได้ดีหรือไม่นั้น ก็จำเป็นต้องพิจารณาศึกษาต่อไป เช่น คนกับลักษณะพิเศษของงานภายในแต่ละกลุ่มหรือลักษณะพิเศษของงานระหว่างกลุ่มต่อกัน เป็นต้น”

- รัฐ “ใช่ครับ ข้อเสนอของคุณสังคมช่วยชี้ให้เห็นต่อไปว่า เมื่อเราแบ่งงานออกไป ดังกล่าวแล้วจะหยุดเพียงนั้นมิได้ จำเป็นต้องจัดให้มีความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กัน ของแต่ละแผนก แต่ละกอง จนกระทั่งถึงกรมและกระทรวงตามลำดับขึ้นไป จนถึงงานอันเป็นส่วนรวมของชาติ คือ ของทุกกระทรวง ให้มีลักษณะการทำงาน เป็นการสอดคล้องกันเพื่อให้มีการปฏิบัติตามนโยบายของชาติให้บรรลุผล”
- สังคม “ผมขอเสริมอีกเล็กน้อยครับ เพื่อให้เข้าใจถึงการอันเป็นภายในซึ่งเรามักจะมองข้าม ความสำคัญไป ผมกล่าวแล้วว่า มีกลุ่มรูปนัยในระดับต่าง ๆ เกิดขึ้นมากมาย ใน แต่ละกลุ่มนี้อาจจะมีพฤติกรรมซึ่งฝรั่งเรียกว่า group behavior เกิดขึ้นตามมาด้วย กล่าวคือ ในแต่ละกลุ่มอาจจะมีกลุ่มย่อย หรือ sub-groups หรือกลุ่มรูปนัย ซ้อนขึ้นมาอีกก็ได้ หรือระหว่างกลุ่มรูปนัยด้วยกันเองก็อาจจะมีทรศนะไม่ตรงกัน ทำให้กลุ่มต่อกกลุ่มขัดกันขึ้นก็ได้”
- รัฐ “ถูกต้องทีเดียวครับ ถ้าที่ประชุมนี้พิจารณาข้อเสนอของคุณสังคมประกอบกับ ข้อเสนอของผมที่ว่าเมื่อแบ่งงานออกเป็นส่วน ๆ ไม่ว่าจะในรูปแผนก กอง กรม หรือกระทรวงแล้วก็ตาม ในทางวิชาการจำเป็นต้องหาทางให้งานประสานกัน ที่ ฝรั่งเรียกว่า coordination หรือจัดให้มีการรวมกันเพื่อประโยชน์บางอย่างเป็นพิเศษซึ่งเรียกว่าบูรณาการหรือ integration สุกแต่กรณี”
- ประธาน “ในชั้นนี้ ขอให้เข้าใจแต่เพียงว่า ถ้าจะทำงานอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อให้บรรลุ เป้าหมายร่วมกัน จำเป็นต้องมีการใช้เทคนิคการจัดระเบียบราชการหรือการจัด องค์การ โดยใช้เทคนิคให้มีการแบ่งงานกันทำ แล้วใช้เทคนิคให้งานที่ทำอยู่ใน องค์การโดยฝ่ายต่างๆ นั้นร่วมกันประสานกันให้บรรลุเป้าหมายให้ได้ ส่วนรายละเอียดของแต่ละเทคนิคนั้น รอไว้พิจารณาเมื่อถึงโอกาสที่พิจารณาเรื่องนี้โดยเฉพาะ ขอเชิญคุณรัฐต่อไปได้แล้วครับ”
- รัฐ “เมื่อพิจารณาจากเทคนิคทั้งสองประการนั้นแล้ว จะเห็นว่า มีความจริงอยู่ข้อ หนึ่งว่า จะแบ่งกันไปอย่างไรก็ตาม หน่วยงานหนึ่งก็มีหน้าที่ที่สำคัญหรือลักษณะ พิเศษของงานที่สำคัญอย่างหนึ่ง ตั้งแต่ระดับแผนกขึ้นไปจนถึงระดับกอง กรม และกระทรวง จะละทิ้งหลักนั้นมิได้ เช่น หลายๆ แผนกซึ่งมีหน้าที่เฉพาะด้านที่



เกี่ยวกับการสอนวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ คือ ฝ่ายการสอน ฝ่ายวิจัย ฝ่ายห้องสมุด และฝ่ายการฝึกอบรมข้าราชการของคณะรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งแต่ละฝ่ายมีภาระหน้าที่อันสำคัญอยู่ประการหนึ่งคือ การสอน การวิจัย การจัดบริการห้องสมุด และการฝึกอบรมข้าราชการตามลำดับ เมื่อรวมกันทุกฝ่ายเป็นคณะรัฐประศาสนศาสตร์แล้ว ลักษณะอันเป็นหนึ่งยังคงมีอยู่ คือ การศึกษาวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์ในหน้าที่ของคณะรัฐประศาสนศาสตร์ ลักษณะอันเป็นหนึ่งดังอุทกธารณนี้ ในทางวิชาการถือเป็นเทคนิคประการหนึ่งที่จะต้องระลึกถึงในการจัดองค์การ กล่าวคือ ให้แต่ละหน่วยงานมีเอกลักษณ์แห่งภาระหน้าที่หรือ unifunctionalism ตั้งแต่ส่วนย่อยขึ้นไป จนถึงเอกลักษณ์แห่งภาระหน้าที่ในส่วนรวม”

ประธาน “คุณรัฐและคุณสังคมช่วยกันเสนอข้อคิดและหลักการจัดองค์การมารวม 3 ประเด็นแล้ว จะมีท่านผู้ใดสงสัยอย่างไรบ้างไหมครับ”

ชอบ “ความจริงก็เรื่องที่รู้ๆ เห็นๆ กันอยู่นี่เอง แต่เวลาเราทำงานกันเรามากไม่ใคร่คำนึงถึง”

ประธาน “ใช่ครับ แต่โปรดอย่านึกว่าหมู่นะครับ เท่าที่ผมสังเกตดูเห็นคุณรัฐกับคุณสังคมพยายามจะให้เข้าใจอย่างที่สุดแล้ว ถ้าพิจารณาไปถึงขั้นเทคนิคที่จะต้องใช้ในแต่ละหลักนั้นจะเห็นได้ว่ากระดุกทั้งนั้น อย่างเช่นที่เราเห็นกันอยู่โดยทั่วไปและร่ำร้องกันตลอดเวลามาว่า งานไม่ประสานกัน การร่วมมือประสานงานไม่มี นั้นเกิดจากอะไร ก็เกิดจากเรื่องที่รู้ๆ อยู่นี้แหละ แต่ไม่รู้และไม่ทำกันจริงๆ จึงมีปัญหายุ่งเยิ้มมา ใจเย็นๆ รอไว้เมื่อถึงโอกาสนั้นค่อยพิจารณาในรายละเอียด ผมขอเชิญคุณรัฐอีกสักข้อเถอะครับ”

รัฐ “ขอบพระคุณครับ มีอีกข้อหนึ่งซึ่งมีความสำคัญมาก ก็คือ ขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่หรือที่ฝรั่งเรียกว่า jurisdiction ที่ว่าสำคัญก็เพราะว่า แม้เราจะแบ่งงานไว้ดีแล้ว ถ้าเรากำหนดขอบเขตแบ่งอำนาจหน้าที่ไม่ดี ก็ยุ่งเหมือนกัน พูดย่างๆ ก็คือ ขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่นี้หมายถึงว่า ใคร หน่วยงานใด จะทำอะไรได้แค่ไหน เพียงใด

ปัญหาสำคัญอยู่ที่ว่า จะกำหนดอย่างไรถึงจะทราบได้โดยแน่ชัด มิให้ทำงานซ้อนกัน เหลื่อมล้ำกัน หรือมีช่องโหว่เพราะปรากฏว่า งานนั้นๆ ไม่ตกอยู่ในขอบเขตแห่งภาระหน้าที่ของผู้ใดฝ่ายใดที่จะมีหน้าที่รับผิดชอบเช่นนี้เป็นต้น”

ประธาน “จะมีท่านผู้ใดเสนอความเห็นเพิ่มเติมอย่างไรบ้างไหมครับ”

ผู้ฟัง “ผมชื่อ เกษกร ครับ ผมคิดว่าเรื่องขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่นี้ นอกจากเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับใครจะทำอะไรแล้ว ผมยังเห็นเลยไปอีกว่า ใคร จะทำอะไรได้เพียงไหน อีกด้วย กังที่จะเห็นได้จากแผนภูมิของภาครัฐที่นำมาเสนอนั้น หัวหน้าแผนก หัวหน้ากอง ฯลฯ สูงๆ ขึ้นไปตามลำดับย่อมมีขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่กว้างขวางออกไปอีกมาก”

รัฐ “ครับ ขอบพระคุณมากคุณเกษกร ผมสืมอธิบายไป ขอภัยด้วย”

ประธาน “ผมขอเชิญคุณนิติเพิ่มเติมอีกสักเล็กน้อยเดะครับว่า นักกฎหมายนี้ต้องระวังอะไรบ้าง”

นิติ “ขอบคุณครับ ผมเองก็ไม่เคยรับราชการเสียด้วยซี แต่พอจำได้ ขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่นี้ต้องกำหนดไว้ในกฎหมาย จะมาอ้างว่า ฉันมีอำนาจอย่างนั้นอย่างนั้นนอกกฎหมายมิได้ ถ้าขึ้นปล่อยให้ทำเช่นนั้นได้ บ้านเมืองจะไม่มีชื่อมีแป้”

ประธาน “ถูกเป่งที่เดียวครับ”

นิติ “ฉะนั้น ผมว่านักนิติศาสตร์และนักรัฐประศาสนศาสตร์คงจะมีทรรศนะในการทำงานต่างกันตรงนี้แหละครับ ผมเคยได้ยินนักรัฐประศาสนศาสตร์เขาพูดล้อๆ นักนิติศาสตร์ว่า ‘คุณจะทำอะไรก็ก็ต้องเปิดกฎหมายที่ว่า จะทำอะไรได้ ไม่ได้ อย่างไร ส่วนพวกผมถ้าจะทำอะไรสักอย่าง เราคิดว่าจะทำอย่างไรจึงจะให้งานสำเร็จดีที่สุด’ นี่ก็เป็นการมองกันคนละทรรศนะ ผมว่า ที่นักรัฐประศาสนศาสตร์พูดอย่างนั้นก็ถูกครับ ผมไม่เถียง แต่ว่าระวังนา การกระทำนั้นจะไม่มีผลตามกฎหมาย แล้วจะเสียหายภายหลัง”

ประธาน “เอาละครับ อย่าไปคิดว่าใครผิดใครถูกเลยครับ ขึ้นขอให้รัฐประศาสนศาสตร์มาตอบโต้คุณนิติก็คงจะต้องใช้เวลาอีกนาน ผมขอให้พิจารณาประเด็นเรื่องขอบ

เขตอำนาจนี้ต่อไปอีกเถอะครับ จะมีท่านผู้ใดช่วยอภิปรายเพิ่มเติมอีกบ้างไหมครับ”

ผู้ฟัง

“ผม ร.ท.อ. พิทักษ์ ครับ ผมใคร่ขอเสนอประสบการณ์ของผมประกอบการพิจารณาในเรื่องนี้สัก 2-3 ข้อครับ

ผมมีประสบการณ์จากการสอบสวนคดีอาญาว่า ชอบเขตอำนาจนี้มีส่วนเกี่ยวข้องกับพาดพิงไปยังเรื่องอื่น ๆ อีกหลายเรื่องครับ เช่น (1) พื้นที่ เช่นคดีอาญาเกิดนอกเขตผม แล้วผมจะจับเอามาสอบสวนไม่ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ เช่น อำนาจของกองสอบสวนกลางเป็นต้น (2) เวลาที่สำคัญมาก เช่น ท่านว่า คดีในทวีปยุโรปต้องมีหมายและกระทำไต่เฉพาะเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก (3) สถานการณ์ก็นับว่าเป็นองค์ประกอบอีกประการหนึ่งที่จะต้องนำมาพิจารณาเรื่องชอบเขตอำนาจ เช่น ในระหว่างประกาศใช้กฎอัยการศึก คดีอาญาบางประเภทซึ่งเคยอยู่ในชอบเขตอำนาจของศาลพลเรือนก็ได้โอนไปขึ้นศาลทหาร เป็นต้น

ประธาน “ขอบคุณมากครับ คุณพิทักษ์ จะมีท่านผู้ใดสงสัยอะไรอีกไหมครับ”

ปรากฏว่า ไม่มีผู้ใดยกมือถาม

ประธาน “เมื่อไม่มีผู้ใดสงสัยแล้ว ผมขอสรุปประเด็นทั้งสองของเรานี้เสียที รู้สึกว่าเวลาจะหวุดหวิดเต็มที คุณอะไรนั้นนะ นั่งจตเอา ๆ ช่วยผมสรุปเรื่องที่อภิปรายวันนี้สักหน่อยเถอะครับ”

ผู้ฟัง

“ได้ครับ ผมชื่อ ชยัน เกษณะนำตัวไว้ครั้งหนึ่งแล้ว ผมขอสรุปการอภิปรายวันนี้ ดังนี้ครับ

การอภิปรายครั้งนี้ นับเป็นครั้งแรกสำหรับเรื่ององค์การรูปนัยหรือ formal organization โดยหาความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับ คน และ งาน เพียง ๒ ประเด็น เพื่อทำความเข้าใจในเบื้องต้นเสียก่อน

สำหรับประเด็นเรื่อง คน นั้น ปรากฏว่ามีความสำคัญต่อองค์การมาก งานจะดีหรือไม่ดีก็อยู่ที่คน เราได้มีการพิจารณากันหลายแง่หลายมุม จากทรรศนะของนักวิชาการในสาขาต่าง ๆ สรุปได้ว่า คนยิ่งมากยิ่งจำเป็นต้องมี

ระเบียบแบบแผนควบคุมความประพฤติในการทำงานมาก แต่ที่สำคัญที่สุด ซึ่งที่ประชุมถือว่าเป็นหลักหนึ่งในเรื่องคนในองค์กร คือ dehumanization

สำหรับเรื่อง งาน นั้น ก็ปรากฏความจริงว่า มีงานมากมายหลายประเภท ที่จะต้องมอบหมายให้คนซึ่งมีจำนวนมากนั้นรับผิดชอบปฏิบัติจัดทำ จึงจำเป็นต้องแบ่งงานกันทำตามลักษณะพิเศษของงาน แล้วยังต้องคิดหาทางให้งานที่แยกกันอยู่มากมายนั้นรวมกันเข้ามาในรูปของแผนก กอง กรมขึ้นไปตามลำดับ โดยถือเอกลักษณ์แห่งภาระหน้าที่เป็นสำคัญ

นอกจากนั้น ที่ประชุมยังได้พิจารณาจากหัวข้อที่เกี่ยวกับการแบ่งงานกันทำนี้เลยไปถึงขอบเขตอำนาจหน้าที่ด้วย ในประการหลังนี้ มีหลักสำคัญว่า ข้าราชการทุกคนต้องทราบและตระหนักถึงขอบเขตอำนาจตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผน ซึ่งพอสรุปได้ว่า จะต้องพิจารณาถึงตำแหน่งหน้าที่ ลักษณะงานพื้นที่ เวลา และสถานการณ์ จึงจะทราบถึงขอบเขตอำนาจของข้าราชการและส่วนราชการได้โดยถูกต้อง

ท่านประธานว่า “วันนี้เป็นเพียงความรู้เบื้องต้น แต่ผมว่าไม่ใช่ครับ”

ประธาน “ขอบคุณมากครับ คุณเขยัน ท่านผู้ฟังคงจะเห็นพ้องกับผมว่า คุณเขยันนี้มีใช้แต่ขยันจนเท่านั้นยังสรุปได้รักกมคติเสียด้วย ที่ผมว่าเบื้องต้นนะเบื้องต้นจริงๆ นะครับ ต่อ ๆ ไปจะเห็นเองว่า มันชักจะยุ่งและยากขึ้นทุกที

จะอย่างไรก็ตาม ผมใคร่ขอเรียนให้ทราบว่า วันนี้เราพิจารณาเรื่องคนและงานโดยสังเขปเท่านั้น โปรดระลึกว่า ระหว่างคนกับงานนั้น ยังมีองค์ประกอบที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ เทคนิคการบริหาร ซึ่งคนจะต้องใช้เพื่อให้งานบรรลุผล ซึ่งเราจะได้จัดหัวข้ออภิปรายกันต่อไป

ขอบพระคุณมากครับ ผมขอปิดการอภิปรายเพียงนี้ พบกันใหม่โอกาสหน้า”

ที่ประชุมปรบมือให้เกียรติแก่คณะผู้อภิปราย และคณะผู้อภิปรายแสดงความเคารพต่อที่ประชุมแล้ว จึงต่างทยอยออกจากห้องประชุม.

ชูป กาญจนประกร