

แนะนำและวิจารณ์หนังสือ

BOOK REVIEW

The Professor and the Commissions: Bernard Schwartz

New York ; Alfred A. Knopf, 1959. 275 p.

ท่านผู้อ่านหลายท่านคงจะยังจำเรื่องอื้อฉาวของนายเชอร์แมน อคัมส์ (Sherman Adams) ผู้ช่วยพิเศษของอธิบดีประธานาธิบดีไอเซนเฮอว์ ซึ่งจำต้องลาออกจากตำแหน่งไปในปี ค.ศ. 1958 เพราะถูกกล่าวหาโดยมีหลักฐานว่า ใช้ตำแหน่งหน้าที่ในฐานะเป็นคอนสันทของประธานาธิบดีหาประโยชน์ให้แก่ตนเอง โดยไม่คำนึงถึงแบบแผนและความถูกต้องในการปฏิบัติงานได้ แต่จะจำได้หรือไม่ก็ตาม ผู้วิจารณ์ขอเรียนว่า ดร. เบร์นาร์ด ชวอร์ท ผู้เขียนหนังสือเรื่อง "ศาสตราจารย์กับคณะกรรมการบริหาร" หรือ เรื่อง The Professor and the Commissions นี้ คือผู้ที่เป็นตัวต้นเหตุอันสำคัญที่ทำให้เรื่องราวของนายอคัมส์เปิดเผยขึ้น และจำต้องลาออกจากตำแหน่งไปในที่สุด

ตัวศาสตราจารย์ หรือ The Professor ซึ่งเป็นทั้งผู้เล่าเรื่องราวอันสลับซับซ้อนขององค์การบริหารอิสระ (Independent Regulatory Agencies หรือ Independent Regulatory commissions) ในสหรัฐอเมริกา และเป็นทั้งตัวละครเอกของเรื่องในหนังสือเล่มนี้ ก็คือตัว ดร. ชวอร์ท ผู้เขียนนั่นเอง ดร. ชวอร์ท ผู้นี้เป็นศาสตราจารย์ทางกฎหมายปกครองและกฎหมายรัฐธรรมนูญอยู่ที่มหาวิทยาลัยนิวยอร์ก และโดยเหตุที่มีชื่อเสียงดีเด่นในทางวิชาการรวมทั้งไม่ปรากฏว่ามีประวัติเกี่ยวข้องกับวงการเมืองหรือกิจการทางการเมืองใดๆ ได้เป็นเหตุให้ชวอร์ท ได้รับเชิญ และได้รับการแต่งตั้งให้เป็นที่ปรึกษาใหญ่ (Chief Counsel) ผู้ดำเนินการสอบสวนของคณะกรรมการวิสามัญแห่งสภาผู้แทนสหรัฐในการสอบสวนกิจการที่ฝายนิติบัญญัติดำเนินการควบคุมการบริหารราชการ หรือซึ่งมีเฉพาะในกรณีนี้ว่า The House Special Subcommittee on Legislative Oversight ซึ่งสภาผู้แทนสหรัฐได้แต่งตั้งขึ้น

โดยปกติการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการบริหารราชการ หรือเพื่อหาข้อเท็จจริงที่เป็นประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ทางนิติบัญญัติ นั้น เป็นวิธีการที่รัฐสภาองเกรส (Congress) ของสหรัฐได้ปฏิบัติอยู่เสมอ แต่สำหรับในกรณีคณะกรรมการชุดดังกล่าวที่ ซวอร์ท ได้รับแต่งตั้งให้เป็นที่ปรึกษานั้น นับได้ว่าเป็นคณะกรรมการที่มีความสำคัญและได้รับความสนใจกันอย่างมาก ทั้งนี้โดยที่เป็นคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นเพื่อกำหนดการสอบสวนวิจัย การปฏิบัติงาน บริหารของ องค์การบริหารอิสระ ซึ่งผู้ที่ศึกษาระบบการบริหารของสหรัฐย่อมทราบได้ว่าได้เป็นปัญหาใหญ่และเรื้อรังที่ถกเถียงกันอยู่ตลอดมาว่า ควรจะปรับปรุงแก้ไขกันอย่างใดจึงจะทำให้การบริหารเป็นไป ด้วยความเที่ยงธรรมและมีประสิทธิภาพ ความสนใจในปัญหาเรื่องนี้ย่อมทวีมากขึ้น ในเมื่อขณะนั้นเป็นระยะที่พรรครีพับลิกันได้เข้าครอบครองอำนาจบริหาร เพราะโดยปกติพรรคนี้เป็นพรรคที่มีแนวนโยบายไม่เห็นด้วยกับการที่ระบบราชการจะขยายตัวออกไป ทั้งนี้ก็ด้วยเกรงว่าจะเป็นการที่รัฐบาลเข้าไปก้าวล่วงในกิจการของเอกชนจนเกิดเหตุ แต่ในขณะเดียวกันก็มีข้อเท็จจริงว่า บรรดาพวกพ่อค้านายทุนและนักอุตสาหกรรม หรือที่เรียกว่าพวก Business interest ซึ่งเป็นผู้สนับสนุนส่วนใหญ่ของพรรครีพับลิกันนั่นเองเป็นผู้ที่มักจะมีอิทธิพลอยู่มากมายในการบริหารขององค์การบริหารอิสระ ข้อเท็จจริงที่ว่านี้ ได้เป็นอยู่ในระบบการเมืองยุคใหม่ของสหรัฐตลอดมา ถึงแม้ว่าในการดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการชุดนี้ จะได้รับความสนับสนุนและริเริ่มให้จัดตั้งขึ้นโดยนายแซมเรเบอ์น (Sam Rayburn) ผู้สังกัดพรรคเดโมแครต และผู้เป็นประธานสภาผู้แทน (Speaker of the House) ที่ทรงอิทธิพลยิ่งคนหนึ่งในประวัติรัฐสภาอเมริกัน

แต่ใน ขณะที่ความตื่นตัวบางอย่างในทางการเมืองเป็นไปดังกล่าวข้างต้น ซวอร์ท ผู้เป็นนักทฤษฎีหาได้ให้ความสนใจแต่อย่างใดไม่ นอกจากนั้นก็หาได้เอาใจใส่แม้แต่น้อยว่า ความประสงค์อันแท้จริงในการสอบสวนนั้นเป็นการดำเนินการสอบสวนเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงทั่วไปในทางบริหารเป็นใหญ่ และในฐานะที่เป็นที่ปรึกษาใหญ่อันมีฐานะเป็นหัวหน้าของเจ้าหน้าที่ฝ่ายประจำของสภาองเกรสในการดำเนินการสอบสวน ซึ่งมีบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนเป็นอนุกรรมการนั้น ซวอร์ท ได้พยายามที่จะชุกชุมเอาข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการใช้อิทธิพลในทางเศรษฐกิจ การมีสินจ้างรางวัลและประโยชน์

ได้เสียดระหว่างคณะกรรมการและเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารอิสระกับบรรดาพ่อค้านักอุตสาหกรรมต่างๆ มาตีแผ่เพื่อจะชี้ให้เห็นความจำเป็นในการที่จะต้องสังคายนาองค์การเหล่านี้เสีย การกระทำของชวอร์ทเช่นนี้เองทำให้เกิดปฏิกิริยาตอบโต้จากวงการที่จะต้องถูกขูดคูดึงและจะต้องเสื่อมประโยชน์อย่างรุนแรง และโดยที่ในสหรัฐนั้นกลุ่มผลประโยชน์ (Interest groups) และองค์การราชการต่างๆ ย่อมมีพวกพ้องของตนอยู่ในรัฐสภาองเกรส ดังนั้นเมื่อชวอร์ท ได้เริ่มวางแผนงานสอบสวน หรือแม้แต่ในระยะเริ่มแรกที่สภาผู้แทนได้มีมติให้ตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นนั่นเอง บรรดาสมาชิกสภาผู้แทนกลุ่มหนึ่งก็ได้เริ่มตั้งตนเป็นปฏิปักษ์ต่อการดำเนินงาน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งได้พยายามที่จะให้คณะกรรมการหรืออีกนัยหนึ่งก็คือให้ชวอร์ท จำกัดการพิจารณาสอบสวนอยู่ที่สภาการบริหารทั่วไปในแง่ที่ว่า บรรดาองค์การบริหารอิสระเหล่านี้ได้บริหารตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในการจัดตั้งองค์การเหล่านี้หรือไม่เป็นข้อไขว่ไขว่ใจความ

ในการเล่าถึงความจำเป็นมา และสภาพความเป็นไปขององค์การบริหารอิสระนั้น ชวอร์ทได้เล่าไว้ในบทที่หนึ่งถึงบทที่สี่ด้วยลีลาที่น่าสนใจยิ่ง โดยเริ่มด้วยการบรรยายภูมิหลังและเบื้องหลังการบริหารงานขององค์การบริหารอิสระใหญ่ 6 องค์การ ที่เขาขนานนามว่า "ผู้ยิ่งใหญ่ทั้งหก" หรือ the big six ซึ่งได้แก่องค์การควบคุมการบินพลเรือน (Civil Aeronautics Board หรือ CAB), องค์การควบคุมการคมนาคม (Federal Communications Commission หรือ FCC), องค์การควบคุมการพลังงาน (Federal Power Commission หรือ FPC), องค์การควบคุมการพาณิชย์ (Federal Trade Commission หรือ FTC), องค์การบริหารการพาณิชย์ระหว่างมลรัฐ (Interstate Commerce Commission หรือ ICC), และ องค์การควบคุมการแลกเปลี่ยนและสินทรัพย์การลงทุน (Securities and Exchange Commission หรือ SEC), องค์การเหล่านี้ ได้รับการจัดตั้งให้มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมจัดระเบียบ (regulate) กิจกรรมเศรษฐกิจแขนงต่างๆ โดยมีลักษณะการบริหารเป็นพิเศษ กล่าวคือ แทนที่จะมีฐานะเป็นกระทรวงหรือหน่วยงานขึ้นกับประธานาธิบดีโดยตรง กลับมีการควบคุมการบริหารโดยให้คณะกรรมการบริหารหรือ Commissions รับผิดชอบทั้งต่อประธานาธิบดีและรัฐสภาองเกรส สายการบังคับบัญชาสั่งการและการควบคุมจึงก้าวก่ายกันอยู่และในหลายกรณีก็ไม่ชัดเจน เป็นโอกาสให้นักการเมืองและกลุ่มอิทธิพลเข้าแทรกแซง มีบทบาทต่อการดำเนินการบริหารอย่างมากมาย

เมื่อก้าวถึงภูมิหลังและเบื้องหลังเป็นรายองค์การแล้ว ชวอร์ท ก็ได้อธิบายแผนการดำเนินการสอบสวน และเล่าถึงปฏิกริยาตอบโต้จากคณะกรรมการบริหารขององค์การต่างๆ เหล่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้เล่าถึงตอนที่ได้เริ่มนำแผนนี้ออกปฏิบัติในการสอบปากคำสาธารณะ (Public hearing) ครั้งแรกของการสอบสวน ซึ่งก็เป็นครั้งแรกที่ ชวอร์ท ประสพมรสุมทางการเมืองจากทิศทางการต่างๆ บรรดาสมาชิกสภาล่างที่ร่วมอยู่ในคณะกรรมการเองก็ได้เริ่มใช้กลยุทธ์ทางการเมืองชักชวนสอบสวนมิให้เป็นไปตามที่เขาต้องการ ชวอร์ท ได้ยอมรับว่าตลอดเวลาหกเดือนที่เขารับหน้าที่ผู้นำการสอบสวนในกรุงวอชิงตันนั้น ระยะเวลาที่เขาได้มีประสบการณ์ในเรื่องการเมือง และว่าเป็นระยะเวลาของการศึกษาเรื่องการเมืองของตัวเอง ถึงกับกล่าวว่าในวันสอบปากคำสาธารณะครั้งแรกนั้น เป็นวันที่เขาได้รับประกาศนียบัตรในการศึกษาการเมืองชั้นเตรียมอุดมก่อนเข้ามหาวิทยาลัย

เมื่อถูกชักชวนและบีบบังคับให้การสอบสวนดำเนินไปโดยสมบูรณ์ ชวอร์ท ก็หันมาใช้หนังสือพิมพ์เป็นเครื่องมือในการต่อสู้ และได้ถึงกับเปิดเผยหลักฐานข้อค้นพบของคณะกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการและสภาองเกรสเองไม่เปิดโอกาสให้เขาได้แถลงในการสอบปากคำสาธารณะ สภาองเกรสจึงใช้การกระทำของ ชวอร์ท ในเรื่องนี้เป็นข้อกล่าวหาและปลดชวอร์ท ออกจากหน้าที่ที่ปรึกษาใหญ่ ทั้ง ๆ ที่การสอบสวนเพิ่งอยู่ในระยะเริ่มต้น

บรรดาสื่อมวลชนต่างประโคมข่าวการที่ ชวอร์ท ถูกให้ออกจากคณะกรรมการ และ ชวอร์ท ก็ได้ให้สัมภาษณ์แก่ผู้สื่อข่าวถึงหลักฐานต่าง ๆ ที่คณะกรรมการค้นพบ พร้อมทั้งได้กล่าวนามบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งสูงในวงการรัฐบาลบางคนที่มีส่วนพัวพันอยู่กับการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้อง นายเซอร์แมน อคัมส์ ก็เป็นผู้หนึ่งที่ถูกกล่าวหาในคราวนี้ เมื่อการเป็นไปเช่นนี้ คณะกรรมการและสภาองเกรสจึงไม่มีทางเลือก จำต้องดำเนินการสอบสวนของอนุกรรมการต่อไปตามที่ ชวอร์ท วางแผนไว้ ถึงแม้ว่าตัวของ ชวอร์ท เองจะไม่ได้ร่วมในการพิจารณาสอบสวนด้วยก็ตาม

จากบทที่ 5 ถึงบทที่ 8 ชวอร์ท ได้เทียบเคียงหลักการ กฎหมาย และวิธีปฏิบัติงานที่แท้จริงขององค์การบริหารอิสระทั้ง 6 ให้เห็นว่าแตกต่างกันมากเพียงใด โดยได้ให้รายละเอียดอันแสดงถึงปัจจัยนอกแบบต่างๆ ที่มีอิทธิพลต่อการวินิจฉัยสั่งการขององค์การ เขามีความคิดเห็นว่า หลักการในเรื่องความเป็นอิสระในการบริหารงานนั้น มิได้เป็นจริงในทางปฏิบัติ ตรงกันข้ามองค์การเหล่านี้ล้วนตกอยู่ใต้อำนาจของทั้งประธานาธิบดี ซึ่งเป็น

หัวหน้าฝ่ายบริหารและของพ่อค้านายทุนนักอุตสาหกรรมต่าง ๆ ซึ่งกฎหมายให้อยู่ในความควบคุมขององค์การ

ในบทที่ 9 ซวอร์ทได้ให้ข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงสามประการ คือ ประการแรกให้รัฐสภากำหนดจรรยาบรรณ หรือมาตรฐานทางจริยธรรม (ethical standards) ซึ่งบรรดากรรมการในองค์การบริหารอิสระพึงยึดถือ มาตรฐานนี้จะกำหนดขอบเขตความสัมพันธ์ระหว่างองค์การและบรรดาอุตสาหกรรมภายใต้การควบคุมขององค์การว่าจะพึงมีต่อกันได้เพียงใด

ประการที่สอง โดยเหตุที่องค์การอิสระตกอยู่ใต้อิทธิพลของประธานาธิบดี เนื่องจากเหตุสำคัญสองประการ คือ ประธานาธิบดีมีอำนาจในการควบคุมงบประมาณขององค์การ และมีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหาร รวมทั้งการมีอำนาจถอดถอนตัวประธานคณะกรรมการ ซวอร์ท จึงเสนอว่า องค์การบริหารอิสระควรเสนอร่างงบประมาณโดยตรงต่อรัฐสภา โดยมีต้องผ่านสำนักงบประมาณ (Bureau of the budget) หรือสถาบันทางการบริหารใด ๆ รวมทั้งประธานขององค์การบริหารอิสระต่าง ๆ นั้น ถึงแม้จะได้รับการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีก็ควรจะมีกำหนดระยะเวลาให้ดำรงอยู่ในตำแหน่งทั้งเช่นกรรมการตำแหน่งอื่น และสมควรให้ประธานาธิบดีมีอำนาจในการถอดถอนก่อนครบกำหนดออกตามวาระ

ประการที่สาม เป็นข้อเสนอให้มีการเปลี่ยนแปลงรูปการบริหารตามที่เป็นอย่างอยู่ในปัจจุบันโดยสิ้นเชิง โดยให้แบ่งหน้าที่ขององค์การอิสระออกเป็นฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ อำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารนั้น ให้โอนไปอยู่ในอำนาจของกระทรวงทบวงกรมต่างๆที่เกี่ยวข้อง ส่วนหน้าที่ในทางตุลาการนั้น ควรจัดตั้งศาลปกครองขึ้นเป็นผู้รับผิดชอบ ตามแนวที่คณะกรรมการฮูเวอร์ที่สอง (The Second Hoover Commission) ได้เคยเสนอให้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นครั้งหนึ่งแล้วในปี 1955 ซวอร์ทสนับสนุนความคิดนี้ และมีความเห็นว่า การจัดตั้งศาลปกครองขึ้น จะเป็นการแก้ปัญหาความไม่ถูกต้องเท่าที่มีอยู่ในองค์การอิสระในปัจจุบันให้หมดสิ้นไป สาระสำคัญของข้อเสนอในประการที่สามนี้ก็คือ เสนอให้ยุบเลิกองค์การอิสระต่างๆ เสียโดยสิ้นเชิงนั่นเอง

ในทัศนะของผู้วิจารณ์เห็นว่า หนังสือเล่มนี้เป็นหนังสือที่น่าสนใจมากเล่มหนึ่ง และเป็นหนังสือที่จะอ่านและพิจารณากันได้หลายรส กล่าวคือถึงแม้ว่าจะเป็นหนังสือที่มีเนื้อเรื่อง

หนักและมีลักษณะของวิชาการอยู่ไม่น้อยก็ตาม แต่ผู้เขียนก็มีวิธีการเขียนที่ง่ายแก่การเข้าใจ และแก้ความเรื่อง ความแตกฉานในวิชากฎหมายปกครองทำให้ ชวอร์ท สามารถนำ ประสพการณ์ที่ตนได้พบเห็นมาวิจารณ์เชื่อมโยงกับหลักวิชาอย่างน่าฟัง สำหรับตัวผู้วิจารณ์ นั้นแม้จะไม่เห็น ค้ำยันกับวิธีการที่ค่อนข้างจะเถรตรงและรุนแรงในบางประการของ ชวอร์ท แต่ก็ต้องยอมรับว่า ข้อเขียนของ ชวอร์ท เป็นบทวิเคราะห์พฤติกรรมทางการเมืองและการ บริหารที่มีประโยชน์แก่ผู้สนใจทางรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์เป็นอย่างมาก นอก เหนือไปจากประการที่กล่าวนี้ ท่านผู้อ่านโดยเฉพาะท่านที่เป็นนักวิชาการก็จะสามารถ ถือเอาข้อมูลเกี่ยวกับพฤติกรรมของผู้เขียนเองไปประกอบวิจารณ์ดู ในเมื่อได้ประสบกับ การปฏิบัติจริงๆ ว่า ควรจะปฏิบัติตนโดยสุจริตใจอย่างไรให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมอย่าง มากที่สุด โดยมีข้อเสียหายน้อยที่สุด ไม่ว่าจะในทางส่วนบุคคลหรือส่วนรวม สำหรับในทาง ส่วนบุคคลนั้นก็เห็นได้ชัดจากหนังสือเล่มนี้ว่า ได้มีการโจมตีกันอย่างเผ็ดร้อนจากทั้งสอง ฝ่าย ทั้งจะได้พบจากการที่ ชวอร์ท ได้แสดงความเห็นไว้ในหนังสือของเขาว่า บรรดา กรรมการบริหารขององค์การอิสระในปัจจุบันนั้น เป็นคนที่มีระดับมาตรฐานก้ำกึ่งมีปัญญา และภูมิธรรมต่ำเพียงในลำดับที่สาม คือชั้น third rate people ในขณะเดียวกัน ชวอร์ทก็ได้ ให้ฟังเองถึงการที่เขาถูกโจมตีจากพวกองค์การอิสระว่า เป็นแค่ นักวิชาการวานขึ้น (academic up-start) เท่านั้น.

ลาวัญย์ วัชราร