

บาทบรรณาธิการ

EDITORIAL

* ทัศนคติใจของข้าราชการสมัยพัฒนา

นับเป็นเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งทศวรรษแล้วที่รัฐบาลได้พยายามดำเนินการให้ข้าราชการเข้าถึงจิตใจประชาชนด้วยวิธีการต่าง ๆ เหตุผลในการดำเนินการเช่นนี้ก็เนื่องมาจากได้สังเกตเห็นโดยปราศจากข้อกังขาว่า การดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินในโลกปัจจุบันนั้น หากปราศจากความเข้าใจอันดีระหว่างประชาชนกับข้าราชการ ซึ่งเป็นเครื่องมือแห่งนโยบายของรัฐบาลแล้ว ก็ย่อมเป็นการยากที่การบริหารประเทศและการพัฒนาในด้านต่างๆ จะดำเนินไปด้วยดีและบรรลุเป้าหมาย ยิ่งในกรณีที่รัฐบาลมีความจำเป็นต้องระงับกระบวนการเลือกตั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นไปชั่วคราวหนึ่งทศวรรษแล้ว ความจำเป็นที่จะต้องปลุกฝังความเข้าใจอันดีระหว่างประชาชนและข้าราชการก็ยิ่งมีความสำคัญมากยิ่งขึ้นไปอีก ทั้งนี้ ก็เพราะเมื่อขาดการเลือกตั้งเสียแล้ว ทางออกอันสำคัญทางเดียวที่ประชาชนจะติดต่อกับสัมพันธ์กับข้าราชการกับฝ่ายบ้านเมือง เพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเพื่อแสดงความคิดเห็นและความต้องการของตนให้รัฐบาลได้ทราบ ก็มีเหลืออยู่แต่โดยทางการติดต่อกับสัมพันธ์กับข้าราชการแห่งรัฐเท่านั้น ในรูปการณ์เช่นนี้ หากพิจารณาแค่เพียงเผิน ๆ ก็ไม่น่าจะเกิดปัญหามากนัก เพราะโดยหลักการนั้น ข้าราชการย่อมจะต้องเป็นผู้ให้บริการแก่ประชาชนอยู่แล้ว แต่ที่ไต่เกิดเป็นปัญหาขึ้นก็คือ ข้าราชการแห่งรัฐนั้นในทางปฏิบัตินั้นย่อมทรงไว้ซึ่งอำนาจตามกฎหมายและมีสถานะในทางอำนาจและอิทธิพลเหนือกว่าประชาชนทั่วไป การที่ฝ่ายหนึ่งมีสถานะเหนือกว่าอีกฝ่ายหนึ่งเช่นนี้ ย่อมทำให้เกิดปัญหาพื้นฐานจิตใจของบรรดาข้าราชการขึ้นว่า ควรจะเป็นไปหน้าที่ใดจึงจะอำนวยประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและอำนวยประสิทธิผลในการพัฒนาบ้านต่าง ๆ ของประเทศ

เมื่อพิจารณารากฐานแห่งความรู้สึกนึกคิดของข้าราชการไทยเราแล้ว ย่อมจะปฏิเสธเสียมิได้ว่า มีอิทธิพลของความเป็นมาแห่งการปกครองในประวัติศาสตร์เหลืออยู่

ไม่น้อยเลย กล่าวคือแค่ตั้งเดิมมานั้น ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและประชาชนก็เป็นไปฉันท์บิดากับบุตรและฉันท์ผู้ปกครองกับผู้อยู่ใต้อำนาจปกครอง รูปความสัมพันธ์เช่นว่านี้ย่อมมีอยู่ในความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนและ ข้าราชการ ซึ่งเป็นผู้แทนรัฐบาลเป็นเงาตามตัว และเป็นผลให้ข้าราชการมีความรู้สึกเสมือนเป็นเจ้าของขุนนางของราษฎร การปฏิบัติราชการของข้าราชการซึ่งถึงแม้จะอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนก็ตาม จึงย่อมจะเป็นไปในลักษณะของความกรุณาปราณีที่จะหลั่งมาเองตามคุณุศลพินิจของข้าราชการเป็นส่วนใหญ่ สำหรับทางค้ำประชาชนนั้น ก็มีพื้นฐานจิตใจไปในทางเป็นผู้รับบริการและผู้ปฏิบัติตามคำสั่ง คำแนะนำของข้าราชการโดยไม่ท้อถอย แสดงความคิดเห็น หรือต่อรองโต้แย้งความคิดเห็น ของข้าราชการถึงแม้ว่ากิจราชการนั้น ๆ จะมีผลกระทบกระเทือนส่วนได้เสียในสวัสดิการและสวัสดิภาพของประชาชนโดยตรงก็ตาม พฤติการณ์การติดต่อสัมพันธ์กันในรูปนี้ย่อมปฏิบัติไปได้โดยไม่เกิดความยุ่งยากมากนัก ในเมื่อเราได้มีข้าราชการซึ่งปฏิบัติหน้าที่ภายใต้องค์พระมหากษัตริย์ที่ทรงไว้ซึ่งทศพิธราชธรรม และทรงมุ่งในการ บำบัดทุกข์บำรุงสุข ของประชาชนเป็นที่ตั้งมาเกือบตลอดประวัติศาสตร์

มาใน สมัยปัจจุบัน นี้ หรือถ้าจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือใน ระยะเวลาหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยนั้น ปัญหาในเรื่องพื้นฐานจิตใจของข้าราชการจึงได้คลี่คลายขยายตัวเกิดเป็นปัญหาขึ้น ทั้งนี้ ก็โดยเหตุที่รูปความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลหรือข้าราชการกับประชาชนได้เปลี่ยนไปจากเดิม กล่าวคือ มิได้มีลักษณะเป็นบิดากับบุตร หรือเป็นผู้ปกครองหรือผู้ใต้อำนาจปกครองกันอีกต่อไป แต่ได้แปรรูปเป็นความสัมพันธ์อย่างใหม่ซึ่งถือว่าข้าราชการหรือรัฐบาลนั้นเป็นตัวแทนผู้ได้รับความไว้วางใจจากประชาชนให้ดำเนินการบริหารประเทศตามความยินยอมและ ตามเจตนารมณ์ในส่วนรวมของประชาชน และหากจะถือกันตามหลักการแห่งระบอบประชาธิปไตยแล้ว ข้าราชการก็คือผู้รับใช้ประชาชนในการดำเนินการสาธารณะ ส่วนอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่นั้นก็เป็นไปโดยประชาชนได้มอบหมายให้ตามทีจำเป็นเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ และหากมีลักษณะไปในทางการมีอำนาจราชศักดิ์เพื่อการบังคับบัญชาประชาชนแต่อย่างใดไม่ ลักษณะความสัมพันธ์ที่เปลี่ยนไปเช่นนี้มีลักษณะตรงกันข้ามกับรูปความสัมพันธ์ที่เป็นมาแต่เดิม อย่างหน้ามือเป็น

หลังมือ ไม่ว่าจะพิจารณาในค่านับราชการปกครอง หรือในทางการปฏิบัติการปกครอง
ใด ๆ ก็ตาม

โดยผลแห่งความเป็นมาดังกล่าวข้างต้นนี้เอง จึงย่อมจะทำให้เกิดความขัดแย้งใน
สภาพิเคราะห์หว่างอิทธิพลดั้งเดิมและอุดมคติอย่างใหม่ขึ้นเป็นธรรมดา ความขัดแย้งในดวงใจ
เช่นว่านี้ย่อมมีความแตกต่างกันไป แล้วแต่ลักษณะการเปลี่ยนแปลงในส่วนต่างๆ ของสังคม
ของชาติ สำหรับในส่วนของประเทศที่เป็นชุมชนหนาแน่นหรือมีประชาชนได้รับการศึกษา
ดีและมีพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมในระดับดีพอสมควรนั้น ความสัมพันธ์ระหว่าง
ประชาชนและข้าราชการก็มักจะโน้มไปในทางเสมอภาคเสมอไหล่ และมีความร่วมมือกันโดย
ฝ่ายประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นต่อรองกับฝ่ายราชการได้ไม่น้อย อย่างไรก็ตาม ใน
ส่วนของประเทศที่ยังเป็นชนบท หรือในภูมิภาคที่ประชาชนยังมีการศึกษาและพื้นฐานทาง
เศรษฐกิจและสังคม ค่อยอยู่นั้น โอกาสที่จะมีช่องว่างเกิดขึ้นในความเข้าใจระหว่าง
ประชาชนกับข้าราชการย่อมเกิดขึ้นได้ง่าย เพราะทางฝ่ายข้าราชการนั้นในฐานะที่เป็นผู้มี
อำนาจตามกฎหมาย และเป็นผู้ชักจูงประชาชนในการพัฒนาตัวเอง อาจหลีกเลี่ยงจากความ
รู้สึกได้ว่า โดยแท้จริงแล้ว ตนมีบทบาทอยู่เหนือประชาชนไม่น้อยเลย และหากจะมีการผูกติด
ถึงสถานะความสัมพันธ์ระหว่างตนกับประชาชนแล้ว ก็อาจเป็นไปได้ง่ายเหลือเกินที่จะไม่
เต็มใจรับว่าตนคือผู้รับใช้ประชาชน และเมื่อไม่อาจยอมรับได้เช่นนั้นก็เห็นกันว่าตนเป็นเจ้าของ
นายของประชาชนแล้ว อย่างที่ที่สุดก็อาจหาทางออกได้ก็แต่โดยถือว่าที่แท้นั้นตนคือพี่เลี้ยง
ของประชาชนต่างหาก เพราะรู้สึกว่าจะเหมาะสมกับเหตุการณ์ในทางปฏิบัติซึ่งข้าราชการจะต้อง
เป็นผู้แนะนำ ชักจูงให้ประชาชนให้ความร่วมมือร่วมใจในการช่วยกันพัฒนาตามนโยบายที่
รัฐบาลได้สั่งการให้ดำเนินการ

พื้นฐานจิตใจของข้าราชการซึ่งถือว่าตนเป็นพี่เลี้ยงของประชาชนดังเช่นที่กล่าว
มาข้างต้นนี้ หากจะประเมินความถูกต้องและเหมาะสมกันแล้ว ก็รู้สึกว่าจะไม่ยากต่อการวินิจฉัย
นัก เพราะในขณะที่ถือกันทางอุดมการณ์ว่าข้าราชการคือผู้รับใช้ประชาชนนั้น ในเวลา
เดียวกันก็เป็นธรรมดาที่คนเราจะมีความรู้สึกโดยผลแห่งการปฏิบัติว่า ตนนั้นที่แท้ก็คือนำ
ความเจริญก้าวหน้าและผู้ปรับปรุงฐานะความเป็นอยู่ของประชาชนในลักษณะของพี่เลี้ยง
ต่างหาก เมื่อมีความลำบากอยู่เช่นนี้ ก็อาจประสานแนวคิดทั้งสองไปเป็นการชั่วคราวได้ว่า

การเป็นพี่เลี้ยงนั้น หากได้กระทำไปโดยมีความสำนึกว่าความสำคัญของประชาชนซึ่งตนกำลัง
 อำนาจการพัฒนายูนันกำลังเพิ่มขึ้นอยู่ทุกขณะ ซึ่งหมายถึงการมีสิทธิมีเสียงที่จะต่อรองได้
 แยกกับตนได้ในอนาคต และหมายถึงการที่ฝ่ายข้าราชการ จะต้องมิใช่ฐานะเป็นผู้บริการ
 ประชาชนในความหมายอันแท้จริงมากขึ้นแล้ว ทั้งนี้ว่าพอเป็นสิ่งที่การพัฒนาประเทศจะ
 ดำเนินไปสู่ความสำเร็จได้ กล่าวง่าย ๆ ฝ่ายข้าราชการเองก็ต้องตระหนักถึงที่เคยชินคิดมา
 จากอิทธิพลดั้งเดิมให้หมดสิ้น และพร้อมที่จะยอมรับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในรูปความ
 สัมพันธ์ระหว่างราชการและประชาชน ตลอดจนจะต้องมีความรู้สึกอยู่เสมอว่า สถานะแห่ง
 การเป็นข้าราชการในระบอบที่กำลังพัฒนาประเทศกันอย่างขนานใหญ่นี้ก็คือ หรือในระยะที่
 ประเทศได้พัฒนาไปเป็นอันมากแล้วก็คือ หากได้มีคุณค่าอยู่ที่การมีสถานะเหนือประชาชนใน
 ทางอำนาจราชศักดิ์และความเป็นเจ้าขุนมูลนายไม่ แต่อยู่ที่การเข้าใจว่าข้าราชการนั้นเป็นผู้
 ได้รับความมอบหมายไว้วางใจให้ทำหน้าที่อันมีเกียรติยิ่งหรืออย่างที่เราเรียกกันเป็นสากลว่า เป็น
 'noblesse oblige' ในฐานะที่มีความรับผิดชอบต่อสาธารณะที่มีได้มีศักดิ์ศรีที่กว่าตนแต่
 ประการใด

เท่าที่กล่าวมาข้างต้นนี้ พอจะสรุปได้ว่า ความพยายามของรัฐบาลในอันที่จะทำ
 ให้ข้าราชการเข้าถึงประชาชนนั้น นับเป็นความพยายามที่อยู่ในทิศทางที่ถูกต้องแล้ว ปัญหา
 จึงอยู่ที่การเร่งรัดให้การพัฒนาอิทธิพลที่ตกค้างมาจากสภาพจิตดั้งเดิมได้หมดไปโดยรวดเร็ว
 มิฉะนั้นแล้ว การพัฒนาประเทศก็จะไม่เกิดผลดังหวัง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือในขณะที่เรา
 ได้มอบหมายให้ข้าราชการเป็นสื่อกลางของการเปลี่ยนแปลงพัฒนาบ้านเมือง ก็คือเป็น 'agent
 of change' นั้น ฝ่ายข้าราชการเองก็ย่อมจะต้องเป็นสิ่งที่จะต้องเปลี่ยนแปลงตนก็จะเป็น
 'object of change' ไปด้วยเช่นเดียวกัน

ดำรง อภัยพิพัฒน์

หนังสือภาษาไทยของคณะรัฐประศาสนศาสตร์

1. วารสารรัฐประศาสนศาสตร์

เล่มปีที่ 3 ฉบับที่ 1-4	รวม 1 ชุด	30.—	บาท
เล่มปีที่ 4 ฉบับที่ 4	ฉบับละ	8.—	บาท
เล่มปีที่ 5 ฉบับที่ 3, 4	ฉบับละ	8.—	บาท
เล่มปีที่ 6 ฉบับที่ 1-4	ฉบับละ	30.—	บาท
2. ประมวลระเบียบข้าราชการพลเรือน 2470 — 2502. เล่มละ 15.— บาท
 โดย สุกิจ จุลละนันท์ และ เพ็ญศรี วายวานนท์. 2504. 254 หน้า
3. คู่มือการจัดองค์การของรัฐบาลไทย พ.ศ. 2504. เล่มละ 20.— บาท
 โดย เพ็ญศรี วายวานนท์ และ ทวี สวมมาลี. 2505. 456 หน้า
4. สมเด็จพระยาเจ้าราชวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนครสวรรค์ศักดิพินิต
 โดย จักรกฤษณ์ นรมิตยดุงการ. 2500. 604 หน้า

ปกอ่อน เล่มละ	35.—	บาท
ปกแข็ง เล่มละ	45.—	บาท
5. แผนผังการจัดส่วนราชการของรัฐบาลไทย 2506.
 โดย คณะรัฐประศาสนศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2507. 26 หน้า

ปกแข็ง เล่มละ	100.—	บาท
---------------	-------	-----
6. วรรณคดีภาษาไทย 2503—2506.
 โดย ลาวัญย์ วัชรธร และ สมพิศ ยอดเสริม. 2507. 613 หน้า

ปกอ่อน เล่มละ	50.—	บาท
ปกแข็ง เล่มละ	70.—	บาท
7. ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ
 เรียบเรียงโดย อมร รักษาสิทธิ์ และ ชัดติยา วรรณสุข. 2508. 832 หน้า

ปกอ่อน เล่มละ	40.—	บาท
ปกแข็ง เล่มละ	50.—	บาท
8. สังคมศาสตร์แนวการศึกษาสาขา ฯลฯ แก้ไขเพิ่มเติม พิมพ์ครั้งที่ 2, พ.ศ. 2509
 โดย ชูบ กาญจนประกร, วิทย์ วิศทเวทย์, ทิตยา สุวรรณชฎ,
 ศรีปริญญา รามโกมุต, วีรวัฒน์ กาญจนกุล, สมศักดิ์ ชูโต,
 อาษา เมฆสวรรค์, คำรง ลัทธพิพัฒน์. เล่มละ — บาท

9. หลักมนุษยสัมพันธ์ โดย ชุบ กาญจนปรชกร. 2508. เล่มละ 6.— บาท
10. การกำหนดนโยบายบริหารของเทศบาล
โดย ชุบ กาญจนปรชกร. 2508. เล่มละ 5.00 บาท
11. เทศบาลเพื่อการพัฒนา เล่มละ 20.— บาท
โดย ดร. สอน รักษาสัตย์. ๒๕๐๑. ๑๑๘ หน้า คำสั่ง เล่มละ 2.— บาท
มีจำหน่ายที่ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ และที่สำนักพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์
แห่งประเทศไทย

หนังสือของสำนักพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย

1. บันทึกเรื่องความรู้ต่าง ๆ 1 ชุด มี 5 เล่ม ชุดละ 150.— บาท
โดย สมเด็จพระเจ้าพี่นางเธอพระเชษฐาธิราชวชิราลงกรณ์
2. ความทรงจำ โดย สมเด็จพระนางเจ้ารำไพพรรณีราชชนนี
25.— บาท
3. หนังสือชุดประเพณีไทย โดย เสฐียรโกเศศ
เกิด—ตาย 25.— บาท
ตรุษ—สารท 25.— บาท
ปลูกเรือน—แต่งงาน 25.— บาท
ประเพณีเบ็ยกเตล็ด 25.— บาท
4. เกนเนตตี-ประวัติการเมือง โดย เจมส์แมกเกรกเกอร์ เบินส์ 30.— บาท
5. การเลิกสิทธิสภาพนอกอาณาเขต โดย ทรงศรี อางอรณ 30.— บาท
6. ประธานาธิบดีในประวัติศาสตร์อเมริกัน โดย ชาร์ลส์ เบียด 20.— บาท
7. หลักสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ โดย สวัสดิ์ เอกทัตร์ 25.— บาท
8. หมอ ทอม กูเลีย แปด โดย อภรณ์ ชาตินุช 15.— บาท
9. การศึกษาในสหรัฐอเมริกา แปด โดย เฉลา ไชยรัตน์ 15.— บาท
10. ปรัชญา ฉบับพิเศษ 1 20.— บาท
11. Nature and Concepts of Modern Public Personnel Administration 10.— บาท
by Kasem Suwanagul
12. The Economy of Thailand : An Appraisal of a Liberal Exchange Policy. 80.— บาท
by André Mousny

หนังสือภาษาอังกฤษของคณะกรรมการประสานศาสตร์

Publications in English Language

1. Executive Development in the United States:
With Special Emphasis on Top Federal Career Executives.
by *Amara Raksasataya*. 1960. pp. 311. 30.— Baht
2. Historical Patterns of Tax Administration in Thailand.
by *Wira Wimoniti*. 1961. pp. 184. 20.— "
3. Introduction to Principles of Public Administration in Thailand.
by *Joseph B. Kingsbury & Robert F. Wilcox*. 1959. pp. 122. 20.— "
4. A Macroeconomic Model for Economic Development of Thailand.
by *Chinnawoot Soonthornsima*. 1964. pp. 155. 40.— "
5. The Model for the Study of Thai Society.
by *Fred W. Riggs*. (Reprinted 1964) pp. 43. 5.— "
6. O & M An Introduction.
by *William J. Siffin* 1961. pp. 501. 35.— "
7. The Relation of College Education and Pay Levels in Thai Civil Service.
by *Chinnawoot Soonthornsima*. 1961. pp. 149. 20.— "
8. Social Research Methods.
by *Karl F. Schuessler*. 1964. pp. 144. 25.— "
9. A Study of the Composition of the Thai Civil Service.
by *Chap Tharamathaj*. 1961. pp. 85. 12.— "
10. Thesis Manual.
by *Reverdy T. Gliddon*. 1956, pp. 28. 3.— "
11. Thesis Topics and Outlines in Public Administration
by *William J. Siffin*. 1960. pp. 89. 8.— "
12. The Training Director in Thailand.
by *In-Service Training Division*. 1960. pp. 175. 20.— "
13. A Comparative Survey of Local Government and Administration.
by *Daniel Wit*, 1961. pp. 120. 20.— "