5



089.9591
D154

084.9591
อ154

อนุสรณ์

งานพระราชทานเพลิง

ศาสตราจารย์ มาลัย หุวะนันทน์

ม.ป.ช., ม.ว.ม., ท.จ.ว.

11 พ.ค. 2525

สำนักหอสมุดกลาง มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
สุขุมวิท 23 พระโขนง กรุงเทพฯ 11 โทร. 3921575, 3915058

ณ เมรุหน้าพลับพลาอิศริยาภรณ์

วัดเทพศิรินทราวาส

วันที่ ๓๐ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๒๒

88560

(แบบ ข.)



หมายรับสั่งที่ ๒๑๓๔๑

สำนักพระราชวัง

๑๙ กันยายน ๒๕๒๒

พระราชทานเพลิงศพ นายมาลัย หุวะนันทน์ ม.ป.ช.,ม.ว.ม.,ท.จ.ว. ณ เมรุหน้าพลับพลาอิศริยาภรณ์ วัดเทพศิรินทราวาส

วันจันทร์ ที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๒๒ เวลา ๑๔.๐๐ น. เจ้าพนักงานจัดการเปลื้องเครื่องสุกำศพลงสู่โกศ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ พระราชทานโกศแปดเหลี่ยมประกอบศพ ณ ศาลากวีนิรมิต วัดเทพศิรินทราวาส แล้วเชิญบุพโพไปเผา ณ เมรุวัดเทพศิรินทราวาส (เมรุด้านใต้)

วันอังคาร ที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๒๒ เวลา ๑๕.๐๐ น. เชิญโกศศพแห่เวียนเมรุแล้วเชิญขึ้นตั้งบนจิตกาธาน

เวลา ๑๗.๐๐ น. เสด็จพระราชดำเนินทรงจุดฝักแคพระราชทานเพลิง

วันพุธ ที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๒๒ เวลา ๗.๐๐ น. เก็บอัฐิ.

สฤษดิ์เดช/พิมพ์/ ๕๗ /ทาน.

วัน	หน้าที่ พนักงานพระราชพิธี
	นำหมายเรียน เจ้าภาพศพ นายมาลัย หุวะนันทน์ เพื่อทราบ เครื่องประกอบเกียรติยศที่พระราชทานมานี้ และเจ้าพนักงานที่มาปฏิบัติ เจ้าภาพไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายอย่างใดทั้งสิ้น.

ทั้งนี้ให้จัดการตามหน้าที่และกำหนดวันตามรับสั่งอย่าให้ขาดเหลือ ถ้าสงสัยก็ให้ถามผู้รับรับสั่งโดย

หน้าที่ราชการ

ผู้รับรับสั่ง

(แบบ ข.)

หมายรับสั่งที่ ๑๑๓๙๒



สำนักพระราชวัง

๑๗ กันยายน ๒๕๒๒

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว สมเด็จพระนางเจ้า ฯ พระบรมราชินีนาถ สมเด็จพระบรมโอรสาธิราช ฯ สยามมกุฎราชกุมาร สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดา ฯ สยามบรมราชกุมารี เสด็จพระราชดำเนินพร้อมด้วยสมเด็จพระเจ้าลูกเธอ เจ้าฟ้าจุฬาภรณวลัยลักษณ์ ไปพระราชทานเพลิงศพ นายมาลัย หุวะนันทน์ ม.ป.ช.,ม.ว.ม.,ท.จ.ว. ณ เมรุหน้าพลับพลาอิศริยาภรณ์ วัดเทพศิรินทราวาส

วันอังคาร ที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๒๒ เวลา ๑๗.๐๐ น. เสด็จพระราชดำเนินขึ้นสู่พลับพลาอิศริยาภรณ์ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ พระราชทานผ้าไตรของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ๕ ไตร และของสมเด็จพระนางเจ้า ฯ พระบรมราชินีนาถ ๕ ไตร ให้ทายาทเชิญไปทอดที่โกศศพ พระสงฆ์ ๑๐ รูปบังสุกุลเสร็จแล้ว ทรงจุดฝักแคพระราชทานเพลิง สมควรแก่เวลาเสด็จพระราชดำเนินกลับ

แต่งกายเครื่องแบบปรกติขาว ไว้ทุกข์.

สฤษดิ์เดช/พิมพ์/ ๕๓ /ทาน.

วัน	หน้าที่ พนักงานพระราชพิธี
	นำหมายเรียน เจ้าภาพศพ นายมาลัย หุวะนันทน์
	เพื่อทราบ.

ทั้งนี้ให้จัดการตามหน้าที่และกำหนดวันตามรับสั่งอย่าให้ขาดเหลือ ถ้าสงสัยก็ให้ถามผู้รับรับสั่งโดย

หน้าที่ราชการ

ผู้รับรับสั่ง

(แบบ ข.)

หมายรับสั่งที่ ๒๘๕๔

สำนักพระราชวัง

๘ มิถุนายน ๒๕๒๒

นายมาลัย หุวะนันทน์ ม.ป.ช.,ม.ว.ม.,ท.จ.ว. อายุ ๖๘ ปี
ข้าราชการบำนาญกระทรวงมหาดไทย ถึงอนิจกรรมด้วยหัวใจวาย ณ โรงพยาบาลจุฬาลงกรณ์
เมื่อวันพฤหัสบดี ที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๒๒ เวลา ๑๘.๔๘ น.

วันศุกร์ ที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๒๒ เวลา ๑๗.๓๐ น. ขอรับพระราชทานน้ำหลวงอาบศพ พร้อมด้วยเครื่องเกียรติยศประกอบศพ ณ ศาลากวีนิรมิต วัดเทพศิรินทราวาส

ตามเกียรติยศศพรายนี้ได้รับพระราชทานโกศแปดเหลี่ยมประกอบศพ แต่เจ้าภาพมีความประสงค์ขอรับพระราชทานหีบเกียรติยศประกอบศพ

ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ พระราชทานหีบทองลายสลักประกอบศพ ฉัตรเบญจาตั้งประดับ ปี กลองชนะ ประโคมเวลาพระราชทานน้ำหลวงอาบศพ และพระพิธีธรรมสวดพระอภิธรรมเวลากลางคืน กำหนด ๓ คืน.

สฤษดิ์ เดช/พิมพ์/ย/ทาน.

วัน	หน้าที่ พนักงานพระราชพิธี
	นำหมายเรียน เจ้าภาพศพ นายมาลัย หุวะนันทน์ เพื่อทราบ เครื่องประกอบเกียรติยศที่พระราชทานมานี้ และเจ้าพนักงานที่มาปฏิบัติ เจ้าภาพไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายอย่างใดทั้งสิ้น.

ทั้งนี้ให้จัดการตามหน้าที่และกำหนดวันตามรับสั่งอย่าให้ขาดเหลือ ถ้าสงสัยก็ให้ถามผู้รับรับสั่งโดย

หน้าที่ราชการ

ผู้รับรับสั่ง

ด่วนที่สุด

ที่ รล ๐๐๐๒/๑๑๕๔๗

สำนักราชเลขาธิการ

๑๓ กันยายน ๒๕๒๒

เรื่อง ทรงรับเชิญเสด็จ ฯ ไปพระราชทานเพลิงศพ นายมาลัย หุวะนันทน์

เรียน คุณหญิงอุบล หุวะนันทน์

อ้างถึง หนังสือสำนักราชเลขาธิการ ที่ รล ๐๐๐๒/๑๐๕๔๗ ลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๒๒

ตามที่ได้แจ้งเรื่อง ทรงรับเชิญเสด็จพระราชดำเนินไปพระราชทานเพลิงศพ นายมาลัย หุวะนันทน์ ม.ป.ช.,ม.ว.ม.,ท.จ.ว. ณ เมรุหน้าพลับพลาอิศริยาภรณ์ วัดเทพศิรินทราวาส ซึ่งยังไม่ได้ทรงกำหนดวันและเวลามา นั้น

บัดนี้ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ จะเสด็จพระราชดำเนินไปพระราชทานเพลิงศพ ในวันอังคาร ที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๒๒ เวลา ๑๗.๐๐ น.

ขอได้โปรดติดต่อรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้กับสำนักพระราชวังต่อไป

(หม่อมหลวงหวีสันต์ ลดาวัลย์)

ราชเลขาธิการ

กองการในพระองค์

โทร.๒๒๑๑๙๑ - ๕ ต่อ ๑๘,๒๐ และ ๒๑

ระลึกในพระมหากรุณาธิคุณล้นเกล้าล้นกระหม่อม

เมื่อความทราบฝ่าละอองธุลีพระบาทว่า นายมาลัย หุวะนันทน์ ได้กราบถวายบังคมลาถึงแก่อนิจกรรมด้วยหัวใจวาย เมื่อวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๒๒ ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมพระราชทานน้ำหลวงอาบศพ พร้อมกับพระราชทานเครื่องเกียรติยศตั้งประดับสมตามตำแหน่งในราชการ และพระราชทานพระพิธีสวดอภิธรรมกำหนด ๓ คืน และเมื่อถึงกำหนดจัดงานวันพระราชทานเพลิงศพ ก็ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานพระมหากรุณาเสด็จพระราชดำเนินพระราชทานเพลิงศพ ณ เมรุหน้าพลับพลาอิศริยาภรณ์ วัดเทพศิรินทราวาส ด้วย

พระมหากรุณาธิคุณดังกล่าวข้างต้นแล้วนั้น หากนายมาลัย หุวะนันทน์ มีญาณวิถีใดพึงทราบได้ คงจะมีความปีติโสมนัสและซ้องสาธุการสำนึกในพระมหากรุณาธิคุณล้นเกล้าล้นกระหม่อมหาที่สุดมิได้

ข้าพระพุทธเจ้าและทายาทของ นายมาลัย หุวะนันทน์ ขอน้อมเกล้าน้อมกระหม่อมถวายบังคม ณ เบื้องพระยุคลบาท ด้วยความสำนึกในพระมหากรุณาธิคุณครั้งนี้เป็นอย่างยิ่ง และขอถวายความซื่อสัตย์ ความจงรักภักดี ตราบเท่าชีวิตจะหาไม่ พระมหากรุณาธิคุณทุกครั้งรวมทั้งครั้งนี้ ข้าพระพุทธเจ้าและทายาทจะขอจดจำไว้ และจะขอเทอดทูนไว้เหนือเกล้าเหนือกระหม่อมเพื่อเป็นสิริสวัสดิพิพัฒนมงคลแก่วงศ์สกุลสืบไป พระราชอาญาไม่พ้นเกล้า

ข้าพระพุทธเจ้า อุบล หุวะนันทน์ และบุตรธิดา

ขอเดชะ



ศาสตราจารย์ มาลัย หุวะนันทน์

ม.ป.ช. ม.ว.ม. ท.จ.ว.

ชาตะ วันที่ ๑๑ มกราคม พุทธศักราช ๒๔๕๕

มตะ วันที่ ๗ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๒๒

ประวัติส่วนตัวและประวัติงาน
ของ
ศาสตราจารย์ มาลัย หุวะนันทน์

---

๑. ประวัติส่วนตัว

นาม นายมาลัย หุวะนันทน์

เกิด ๑๑ มกราคม ๒๔๕๕ ตำบลประจวบคีรีขันธ์ อำเภอเมือง จังหวัดประจวบคีรีขันธ์

บิดามารดา หลวงมหิทธิรถการ (ไหล หุวะนันทน์) นางมหิทธิรถการ (เย็น หุวะ-นันทน์)

พี่น้อง
๑. นางสาวมงคล หุวะนันทน์
๒. นายชัยยนต์ หุวะนันทน์ ผู้อำนวยการฝ่ายเทคนิค บริษัทปูนซีเมนต์ไทย จำกัด
๓. นายยอด หุวะนันทน์ วิศวกรกำกับการค้นคว้าทดลอง กองโครงการและแผนงาน ฝ่ายการช่างโยธา การรถไฟแห่งประเทศไทย
๔. นายแพทย์เยี่ยม หุวะนันทน์ นายแพทย์ใหญ่จังหวัดพังงา กระทรวงสาธารณสุข
๕. นางบุญยิ่ง เกษมสิน เลขานุการคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ภรรยา ศาสตราจารย์ คุณหญิงอุบล หุวะนันทน์ (คุวานเสน) สมรสเมื่อ ๒๕ กันยายน ๒๔๘๕

บุตรธิดา ๑. ผศ. ดร. อุมา สุคนธมาน อาจารย์คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์-มหาวิทยาลัย สมรสกับ ผศ. น.พ. ยอด สุคนธมาน

๒. ดร. โอม หุวะนันทน์ อาจารย์คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สมรสกับ ดร. สโรชินี วรรณศุภ

๓. ร.ต.อ. อมรรักษ์ หุวะนันทน์ เจ้าหน้าที่ศูนย์ปราบปรามยาเสพติดให้โทษ กรมตำรวจ สมรสกับ นางสาวช่อแก้ว เก่งระดมยิง

๔. นายอุ้มยศ หุวะนันทน์ นักศึกษาปริญญาโท สาขาบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยพอร์ตแลนด์ มลรัฐออเรกอน สหรัฐอเมริกา

หลาน เด็กหญิงอรชุมา หุวะนันทน์ ธิดา ร.ต.อ. อมรรักษ์ และนางช่อแก้ว หุวะนันทน์

๒. ประวัติการศึกษา

ประถมศึกษา โรงเรียนวัดบวรนิเวศ พระนคร, ๒๔๖๒

มัธยมศึกษาและเตรียมอุดมศึกษา โรงเรียนอัสสัมชัญ พระนคร, ๒๔๗๔

อุดมศึกษา เนติบัณฑิตไทย นิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย, ๒๔๗๖

M.A. (Political Science), มหาวิทยาลัยฟิลิปปินส์, ๒๔๘๐

M.A., Ph.D. (Political Science), มหาวิทยาลัยมิชิแกน, แอนอาร์เบอร์ สหรัฐอเมริกา, ๒๔๘๕

๓. อิสริยาภรณ์

มหาปรมาภรณ์ช้างเผือก (ม.ป.ช.), ๕ ธันวาคม ๒๕๑๓

ทุติยจุลจอมเกล้าวิเศษ (ท.จ.ว.), ๕ พฤษภาคม ๒๕๑๒

ทุติยจุลจอมเกล้า (ท.จ.), ๕ พฤษภาคม ๒๕๐๙

มหาวชิรมงกุฎ (ม.ว.ม.), ๕ ธันวาคม ๒๕๐๘

เหรียญพิทักษ์เสรีชน ชั้นที่ ๒, ๒๑ ตุลาคม ๒๕๑๓

The Plague of the Order of Brilliant Star สาธารณรัฐจีน, ๑๔ กันยายน ๒๕๑๐

Order of Diplomatic Service Merit อิสริยาภรณ์ชั้นสายสะพาย, สาธารณรัฐเกาหลี

The Medal of Cloud and Banner สาธารณรัฐจีน.

๔. ความสนใจและความชำนัญพิเศษ

รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ การคลังสาธารณะ สังคมสงเคราะห์ การบริหารองค์การระดับประเทศ พฤติกรรมศาสตร์

๕. หนังสือและบทความ

ก. หนังสือภาษาไทย

คำบรรยายเรื่องการสังคมสงเคราะห์, ๒๔๙๗ (ได้รับคำชมเชยและรางวัล ๑,๐๐๐ บาท จาก ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๔๙๗)

การจัดองค์การและวิธีปฏิบัติงาน, (ร่วมกับ บุญชนะ อัตถากร), ๒๕๐๐

รายงานการประชุมองค์การแรงงานระหว่างชาติครั้งที่ ๔๓ (ร่วมกับ นิคม จันทรวิฑุร)

รายงานประเมินผลแห่งสัญญามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์–อินเดียนา พ.ศ. ๒๔๙๘ – ๒๕๐๓, ๒๕๐๔ *ประเทศไทย*, บรรณาธิการณ์, ๒๕๐๗.

ข. หนังสือภาษาอังกฤษ

Voting Behavior in Australia, Doctorate Dissertation, University of Michigan, 1942.

Dictionary of Voluntary Social Service Agencies in Thailand, Compiler, 1956.

Public Administration in Thailand (co-author with William J. Siffin), 1960.

Report on the Evaluation of Thammasat - Indiana Universities Contract, B.E. 1955-1960, 1961.

Thailand Official Yearbook, editor, 1964.

ค. บทความภาษาไทย

"การใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งในออสเตรเลีย" *เทศาภิบาล* (มีนาคม – เมษายน), ๒๔๙๑, หน้า ๔ – ๒๑.

"การเทศบาลแบบ Council Manager หรือ City Manager" *เทศาภิบาล* (พฤษภาคม–มิถุนายน), ๒๔๙๑, หน้า ๑–๑๗.

"การเทศบาลในต่างประเทศ" *เทศาภิบาล* (กันยายน – ตุลาคม), ๒๔๙๑, หน้า ๒๕–๓๙

"อำนาจประชาธิปไตย" *เทศาภิบาล* (พฤศจิกายน – ธันวาคม), ๒๔๙๑, หน้า ๖๐–๖๕.

"การปกครองของสวิตเซอร์แลนด์โดยสังเขป" *เทศาภิบาล* (พฤศจิกายน–ธันวาคม), ๒๔๙๒, หน้า ๑๐๖๑–๑๐๗๖.

"การคลังเทศบาล" *เทศบาลและการเลือกตั้ง* (กรุงเทพ ฯ, สมเกียรติการพิมพ์), ๒๔๙๒.

"แบบของเทศบาลในสหรัฐอเมริกา" *เทศบาล* (สิงหาคม ๒๔๙๗), หน้า ๙–๒๒.

"แบบของเทศบาลในสหรัฐอเมริกา" *เทศบาล* (กันยายน ๒๔๙๗), หน้า ๙–๒๔.

"เทศบาลกับการสังคมสงเคราะห์ในสหรัฐอเมริกา" *เทศบาล* (พฤศจิกายน ๒๔๙๗), หน้า ๑–๙.

"การวางแผนการ การอำนวยการ และการควบคุม" (แปลจาก เอ็ดการ์ เคล), (พฤษภาคม ๒๔๙๘), หน้า ๑–๑๓.

"การประชุมสถาบันระหว่างประเทศว่าด้วยวิทยาศาสตร์การปกครอง" *เทศบาล* (มิถุนายน ๒๔๙๘), หน้า ๒๓–๒๖.

"ความก้าวหน้าของอาคารสงเคราะห์ในประเทศไทย" *การประชาสงเคราะห์* (ตุลาคม ๒๔๙๙), หน้า ๑๒–๒๖.

"การใช้และความสามารถที่จะใช้รัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย" *สังคมศาสตร์กับประเทศไทย*, George William Skinner และคณะ, บรรณาธิกรณ์, จัดพิมพ์ภายในความอำนวยการของสมาคมการศึกษา โดยสำนักงานค้นคว้ามหาวิทยาลัยคอร์เนลล์, ๒๔๙๙.

"การประชุมคณะทำงานว่าด้วยวัสดุที่ใช้ในการสร้างโรงเรือนและอาคาร" *การประชาสงเคราะห์* (พฤษภาคม ๒๕๐๐), หน้า ๒–๕.

"การจัดองค์การและวิธีปฏิบัติงาน" *การประชาสงเคราะห์* (กรกฎาคม ๒๕๐๐), หน้า ๗–๒๐.

"ความหมายของกิจการสาธารณูปโภค" *เทศบาล* (ตุลาคม ๒๕๐๐), หน้า ๔๖–๖๑.

"กระบวนการปรับปรุงเทศบาล" *นิติยสารการประชาสงเคราะห์* (ธันวาคม ๒๕๐๓), หน้า ๘๙–๙๒.

"เรื่องของแบบพิมพ์" *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์* (กรกฎาคม ๒๕๐๓), หน้า ๕๒–๖๔.

"วิธีประสานงานในด้านสังคมสงเคราะห์" *เทศาภิบาล* (พฤศจิกายน ๒๕๐๓), หน้า ๑๑๙๗–๑๒๑๖.

"วิธีประสานงานในด้านสังคมสงเคราะห์" *เทศาภิบาล* (ธันวาคม ๒๕๐๓), หน้า ๑๓๓๓–๑๓๓๗.

"วัตถุประสงค์ นโยบายและแผน" *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์* (มกราคม ๒๕๐๔), หน้า ๑–๓๒.

"การควบคุมภาษีอากรสมัยรัชกาลที่ ๕" *เอกสาร ก.ต.ภ.* (กรกฎาคม ๒๕๐๕)

"รายงานการประชุมสมัชชาทั่วไปครั้งที่๒ ขององค์การรัฐประศาสนศาสตร์ภาคตะวันออก พ.ศ. ๒๕๐๕" *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์* (เมษายน ๒๕๐๖), หน้า ๖๐๖–๖๗๐.

ง. บทความภาษาอังกฤษ

"The Application and Potential Value of Political Science in Thailand", *Social Science and Thailand,* eds., George William Skinner, *et. al.* (Bangkok, 1956), pp. 89-92.

"Public Administration in Thailand" (co-author with William J. Siffin), *Public Administration in South and South-East Asia,* S.S. Hsueh ed., Brussels, International Institute of Administrative Science, 1962, pp. 157-187.

"The Public Administration Program at Thammasat University in Thailand", EROPA *Review* (June, 1962), pp. 63-69.

"EROPA: Enlightened Cooperation or Organization Proliferation" (co-author with Woodworth G. Thrombley), *Thai Journal of Public Administration* (October, 1962), pp. 203-208.

"Administration Training and National Development in Thailand", *Journal of Local Administration Overseas,* (October, 1963).

"Organization for What: The Case of EROPA", (co-author with Woodworth G. Thrombley), *The Chinese Journal of Administration* (July, 1964), pp. 15-17.

๖. ประวัติงาน

ก. ตำแหน่งหน้าที่ทางราชการ

๑๔ เมษายน ๒๔๗๔	รองตรวจการชั้น ๒ กรมสรรพสามิต กระทรวงการคลัง
๑ มีนาคม ๒๔๗๕	นายตรวจกองกลาง กรมสรรพสามิต กระทรวงการคลัง
๑ เมษายน ๒๔๗๕	นายตรวจกองกลาง กรมสรรพากร กระทรวงการคลัง
๑๕ กรกฎาคม ๒๔๗๖	ชวเลข กรมสรรพากร กระทรวงการคลัง
๑ มกราคม ๒๔๗๗	ผู้ช่วยเลขานุการกรม กรมพลศึกษา กระทรวงธรรมการ
๔ มีนาคม ๒๔๗๘	ได้รับทุนรัฐบาลไปศึกษาต่อ ณ มหาวิทยาลัยฟิลิปปินส์ ประเทศฟิลิปปินส์ และมหาวิทยาลัยมิชิแกน, แอน-อาร์เบอร์ ประเทศสหรัฐอเมริกา
๑๒ เมษายน ๒๔๙๑	ปลัดอำเภอตรี อำเภอบ้อมปราบศัตรูพ่าย จังหวัดพระนคร กระทรวงมหาดไทย
๑ กรกฎาคม ๒๔๙๑	หัวหน้าแผนกควบคุมเงินเดือนกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สำนักงานเลขานุการกรม กรมมหาดไทย
๑ กันยายน ๒๔๙๑	อาจารย์โท คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย กระทรวงศึกษาธิการ
๑๐ มกราคม ๒๔๙๒	อาจารย์เอก คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย กระทรวงศึกษาธิการ
๑๓ มิถุนายน ๒๔๙๒	รักษาการในตำแหน่งหัวหน้ากองควบคุมเทศบาล กรมมหาดไทย กระทรวงมหาดไทย
๑ มกราคม ๒๔๙๓	หัวหน้ากองควบคุมเทศบาล
๒๐ มีนาคม ๒๔๙๔	รักษาการในตำแหน่งข้าหลวงประจำจังหวัดภูเก็ต
๑๒ มีนาคม ๒๔๙๕	ผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ต
๒ สิงหาคม ๒๔๙๕	ผู้ช่วยอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์

๖ มีนาคม ๒๔๙๖	รักษาการในตำแหน่งรองอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์
๑ กุมภาพันธ์ ๒๔๙๗	รองอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์
๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๐๕	ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย อีกตำแหน่งหนึ่ง
๑ ตุลาคม ๒๕๐๖	รองปลัดกระทรวงมหาดไทย
๑ ตุลาคม ๒๕๑๑	ที่ปรึกษากระทรวงมหาดไทย
๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๑๔	ผู้ช่วยผู้อำนวยการกองอำนวยการผ่ายพลเรือน
๙ ธันวาคม ๒๕๑๔	ประธาน คณะที่ปรึกษาฝ่ายนโยบาย และแผนมหาดไทย และหัวหน้าสำนักนโยบายและแผนมหาดไทย
มกราคม ๒๕๑๕ – ตุลาคม ๒๕๑๖	รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย
๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๖	ประธานกรรมการการเคหะแห่งชาติ
๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๖	กรรมการร่างรัฐธรรมนูญ
๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๖	ประธานคณะกรรมการ วางแผนปฏิบัติการเกี่ยว กับการจัดระบบรวมงานสาธารณูปโภค
๗ มีนาคม ๒๕๑๖	กรรมการการประปานครหลวง
๑๐ มีนาคม ๒๕๑๖	รองประธานคณะกรรมการพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
– ๒๕๑๖	ประธานอนุกรรมการพิจารณาปรับปรุงระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค
– ๒๕๑๖	รองประธานคณะกรรมการจราจร กทม.
๒๔ พฤษภาคม ๒๕๑๖	ประธานคณะกรรมการโครงการระบายน้ำฝน น้ำโสโครก และป้องกันน้ำท่วมสำหรับ กทม.

ข. ตำแหน่งหน้าที่ทางการศึกษา

๑ กันยายน ๒๔๙๑	อาจารย์โท คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย กระทรวงศึกษาธิการ

๑๐ มกราคม ๒๔๙๒ อาจารย์เอก คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย กระทรวงศึกษาธิการ

๒๐ ธันวาคม ๒๔๙๕ ผู้รักษาการแทนคณบดี คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๔๙๗ ผู้รักษาการในตำแหน่งคณบดี คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ อีกตำแหน่งหนึ่ง

๓๐ เมษายน ๒๔๙๗ คณบดี คณะรัฐศาสตร์ และผู้รักษาการในตำแหน่งคณบดี คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

๑๘ มีนาคม ๒๔๙๘ ศาสตราจารย์ประจำมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

๑๑ สิงหาคม ๒๔๙๘ – ๓๑ มีนาคม ๒๕๐๙ คณบดี คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

๑๔ มิถุนายน ๒๔๙๙ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติ

๑๐ กันยายน ๒๔๙๙ กรรมการในคณะกรรมการดำเนินการตั้งวิทยาลัยวิชาการปกครอง

๙ กันยายน ๒๕๐๒ กรรมการสภาการศึกษาแห่งชาติ

๑๐ สิงหาคม ๒๕๐๕ กรรมการพิจารณาจัดตั้งสถาบันพัฒนาการบริหาร

๑๙ กรกฎาคม ๒๕๐๘ Regent's Lecturer มหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนีย สหรัฐอเมริกา

๔ พฤษภาคม ๒๕๐๙ – ๕ มกราคม ๒๕๑๑ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

๖ พฤศจิกายน ๒๕๑๐ ประธานกรรมการอำนวยการวิทยาลัยการปกครอง

๓ มกราคม ๒๕๑๑ – ๒๕๑๕ อธิการบดี สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๑ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ สภามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

๕ มีนาคม ๒๕๑๒ กรรมการสภาการศึกษาแห่งชาติและกรรมการบริหาร

๑๓ มิถุนายน ๒๕๑๒ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ สภามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

๒ กรกฎาคม ๒๕๑๔ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ สภามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

๒๒ สิงหาคม ๒๕๑๕ นายกสภาสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

๑๘ กันยายน ๒๕๑๕ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ สภามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

๓ กันยายน ๒๕๑๗ กรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ และกรรมการบริหาร สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์

๑๓ กันยายน ๒๕๑๗ ที่ปรึกษาสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

๒๘ มิถุนายน ๒๕๑๘ – ๒๕๒๐ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ

ค. ตำแหน่งหน้าที่ในองค์การระหว่างประเทศ

๗ ธันวาคม ๒๔๙๗ กรรมการในคณะกรรมการดำเนินการต่อต้านการก่อกวนล้มล้าง แห่งคณะมนตรีสนธิสัญญาการป้องกันร่วมกันแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

๑๐ มีนาคม ๒๔๙๘ ผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับการก่อกวนเพื่อเสนอกิจการที่รัฐบาลไทยจะ ต้องพิจารณา ตามความตกลง ของที่ประชุม คณะมนตรีสนธิสัญญาการป้องกันแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

๑๔ พฤศจิกายน ๒๔๙๙ ผู้แทนไทยในคณะกรรมการว่าด้วยการสารนิเทศ วัฒนธรรม การศึกษาและกรรมกร แห่งคณะมนตรีสนธิสัญญา การป้องกัน ร่วมกัน แห่งเอเชีย ตะวันออกเฉียงใต้ เป็นการประจำ

๓๐ สิงหาคม ๒๕๐๐ รอง คณะ ประ ศาสน์ การ ของ องค์การ กรรมกร ระหว่างประเทศ

๑ พฤศจิกายน ๒๕๐๓ ผู้แทนกรรมการ ในคณะที่ปรึกษา เรื่องการ ควบคุมเกี่ยวกับยาเสพติดให้โทษภาคพื้นเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

๒๘ กันยายน ๒๕๐๔ กรรมการ ฝ่ายสังคมศาสตร์ ของคณะกรรมการ แห่งชาติว่าด้วยการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ

๒๓ เมษายน ๒๕๐๖ ประธาน คณะมนตรี บริหาร ขององค์การ รัฐประศาสนศาสตร์แห่งภาคตะวันออก กรุงเทพ ฯ

๑๕ มิถุนายน ๒๕๐๖ รองเลขาธิการฝ่ายบริหารในการประชุมโคลัมโบ กรุงเทพ ฯ

๑ กรกฎาคม ๒๕๐๖ รองประธานกรรมการการศึกษาเรื่องสหภาพแรงงานในประเทศไทย

๓๑ พฤษภาคม ๒๕๐๗ ประธาน คณะมนตรี บริหาร ขององค์การ รัฐประศาสนศาสตร์แห่งภาคตะวันออก โตเกียว

๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๑๓–๒๕๑๕ กรรมาธิการ (ประเทศไทย) ในคณะกรรมาธิการพัฒนาทางสังคมแห่งคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมขององค์การสหประชาชาติ

๑๘ เมษายน ๒๕๑๖–๒๕๑๙ สมาชิกคณะมนตรีประศาสน์การของศูนย์พัฒนาบริหารแห่งเอเชีย

ง. ตำแหน่งหน้าที่ ๆ

๒๕ พฤศจิกายน ๒๔๙๔ ในขณะดำรงตำแหน่งข้าหลวงประจำจังหวัดภูเก็ต ได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้แทนรัฐบาลเดินทางไปรับเสด็จที่สิงคโปร์

– ๒๔๙๕ กรรมการสาขาทางเนติธรรม สภาวัฒนธรรมแห่งชาติ

– ๒๔๙๕ กรรมการพิจารณาหลักสูตรการศึกษา สังคมสงเคราะห์ สภาวัฒนธรรมแห่งชาติ

๑๓ กันยายน ๒๔๙๘	กรรมการปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดินตามระบอบประชาธิปไตย
๗ มกราคม ๒๔๙๙	กรรมการพิจารณายกร่างกฎหมายคุ้มครองสวัสดิภาพของกรรมกรหญิงและเด็ก
๓๑ มีนาคม ๒๔๙๙	กรรมการพิจารณาปรับปรุงและอนุวรรตการเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
๒๘ พฤษภาคม ๒๔๙๙	กรรมการพิจารณาคุณวุฒิและตำแหน่งหน้าที่ของข้าราชการที่ กลับจากศึกษา หรือดูงานในต่างประเทศให้เหมาะสมกับคุณวุฒิ
๑๑ กันยายน ๒๔๙๙	กรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่าง พ.ร.บ. แรงงาน พ.ศ. ๒๔๙๙ และเป็นเจ้าหน้าที่พิจารณายกร่าง พ.ร.บ. แรงงานฉบับนี้จนสำเร็จประกาศใช้เป็นกฎหมาย ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๐๐ ตลอดจนเป็นเจ้าหน้าที่ร่าง พระราชกฤษฎีกา และกฎกระทรวง เกี่ยวกับ พระราชบัญญัติแรงงาน
๑๙ กันยายน ๒๔๙๙	กรรมการในคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงอัตรากำลัง
๒๐ มิถุนายน ๒๕๐๐	กรรมการสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ
๑ ธันวาคม ๒๕๐๑	กรรมการพิจารณาปรับปรุงการปกครอง
๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๒	กรรมการประสานงานเกี่ยวกับการสงเคราะห์ผู้ติดฝิ่น
๑๘ เมษายน ๒๕๐๒	ที่ปรึกษาระเบียบบริหารและองค์การของรัฐ
๑๗ กันยายน ๒๕๐๒	กรรมการปรับปรุงการพลังงานแห่งชาติ
๑๕ ธันวาคม ๒๕๐๒	กรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ
๒๑ เมษายน ๒๕๐๓	ที่ปรึกษาของคณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติเกี่ยวแก่ภาษีอากร

๓๑ มีนาคม ๒๕๐๔	กรรมาธิการระเบียบวาระของสภาร่างรัฐธรรมนูญ
๒ พฤษภาคม ๒๕๐๕	กรรมการกลางปราบปรามยาเสพติดให้โทษ
๑ มิถุนายน ๒๕๐๕	ประธานอนุกรรมการพิจารณาระบบและวิธีการจัดเก็บภาษีอากร
๓๑ ตุลาคม ๒๕๐๕	กรรมการ ประสาน โครงการ และดำเนิน การผึกอบรมข้าราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กรมการปกครอง และกรมพัฒนาชุมชน
๑๓ ธันวาคม ๒๕๐๕	ประธานกรรมการติดตามผลของการผึกอบรมข้าราชการ
๒๕ มกราคม ๒๕๐๖	ประธานคณะกรรมการจัดทำรายงานประจำปีของประเทศ ๒๕๐๖
๑ กรกฎาคม ๒๕๐๖	กรรมการศึกษาเรื่องสหภาพแรงงานในประเทศไทย
๑ สิงหาคม ๒๕๐๖	กรรมาธิการสามัญในคณะกรรมาธิการการศึกษา การสาธารณสุข และการสาธารณูปการ ของสภาร่างรัฐ-ธรรมนูญ
๑ ตุลาคม ๒๕๐๖	กรรมการกองอาสารักษาดินแดน
๒๑ ตุลาคม ๒๕๐๖	กรรมการสำนักงานอาคารสงเคราะห์
๒๔ ธันวาคม ๒๕๐๖	กรรมการที่ปรึกษาส่งเสริมสวัสดิการข้าราชการกระทรวงมหาดไทย
๒๕ ธันวาคม ๒๕๐๖	ที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรี
๙ มกราคม ๒๕๐๗	ประธานคณะกรรมการพิจารณาและติดตามผลของมติที่ประชุมสัมมนาพัฒนานักบริหาร ในระดับผู้ว่าราชการ
๑๓ มกราคม ๒๕๐๗	กรรมการพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
๑๕ มกราคม ๒๕๐๗	รองประธานคณะกรรมการประสานโครงการและดำเนินงานผึกอบรมข้าราชการสำนักงานปลัดกระทรวงมหาด-ไทย กรมการปกครอง และกรมพัฒนาชุมชน

๑๗ มกราคม ๒๕๐๗ ประธานคณะกรรมการวิจัยการบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน และคณะกรรมการทุนส่งเสริมสภาตำบล

๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๗ กรรมการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติประกันสังคม

๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๗ รองประธานกรรมการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงพระราช-บัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย

๑๗ มีนาคม ๒๕๐๗ กรรมการปรับปรุงแผนพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

๒ เมษายน ๒๕๐๗ กรรมการปรับปรุงการปกครองและระงับข้อพิพาทของประชาชน

๘ ตุลาคม – ๑๑ ตุลาคม ๒๕๐๗ ร่วมในคณะ ฯพณฯ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย พลเอกประภาส จารุเสถียร ในการเดินทางไปราชการ ณ ประเทศต่าง ๆ

๓ มิถุนายน ๒๕๐๘ กรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ

๑๘ มกราคม ๒๕๐๙ กรรมการพิจารณาสำรวจแก้ไขเหตุขัดข้องและวางแผนการจราจรทางบก

๒๑ มกราคม ๒๕๐๙ กรรมการสถิติแห่งชาติ

๓๐ สิงหาคม ๒๕๐๙ ที่ปรึกษาคณะกรรมการกลางเร่งรัดพัฒนาชนบท

๘ กันยายน ๒๕๐๙ กรรมการศึกษาปัญหาระหว่างไทยกับกัมพูชา

๒๑ กันยายน ๒๕๐๙ กรรมการควบคุมกามโรค

๔ พฤษภาคม ๒๕๑๐ หัวหน้าคณะกรรมการที่ปรึกษาสันนิบาตเทศบาล

๑๙ ตุลาคม ๒๕๑๐ รองประธานกรรมการโครงการวิจัยอนามัยครอบครัว

๒๙ ตุลาคม – ๑ พฤศจิกายน ๒๕๑๐ ร่วมในคณะ ฯพณฯ รองนายกรัฐมนตรี พลเอกประภาส จารุเสถียร ในพิธีเข้ารับตำแหน่งประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดีแห่งประเทศเวียตนาม

๓๐ มกราคม ๒๕๑๑	กรรมการสงเคราะห์ชาวเขา
๓๐ มกราคม – ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๑	ร่วมในคณะ ฯพณฯ รองนายกรัฐมนตรี พลเอกประภาส จารุเสถียร ในการเดินทางไปราชการ ณ ประเทศต่าง ๆ
๒๙ มีนาคม ๒๕๑๑	กรรมการประสานนโยบายโครงการหน่วยกำลังคุ้มครองหมู่บ้าน (ก.ค.บ.)
๔ กรกฎาคม ๒๕๑๑	สมาชิกวุฒิสภา
๒๕ กรกฎาคม ๒๕๑๑	กรรมาธิการสามัญในคณะกรรมาธิการการศึกษา การสาธารณสุข และการสาธารณูปการ ประจำวุฒิสภา
๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๑๑	กรรมการบริหารกลาง พรรคสหประชาไทย
๓๑ ธันวาคม ๒๕๑๑	ที่ปรึกษา บก. ปค.
๒ พฤษภาคม ๒๕๑๒	กรรมการในคณะกรรมการพิจารณาปัญหาการสอบสวนคดีอาญาในส่วนภูมิภาค
๑๓ พฤษภาคม ๒๕๑๒	ที่ปรึกษาในคณะกรรมการกลางเร่งรัดพัฒนาชนบท
๑๓ มิถุนายน ๒๕๑๒	ที่ปรึกษาคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรี
๖ พฤศจิกายน ๒๕๑๒	กรรมการสถิติแห่งชาติ สมัยที่ ๒
๘–๑๔ พฤษภาคม ๒๕๑๔	ร่วมประชุม EROPA General Assembly and Conference ครั้งที่ ๖ และร่วมประชุม Executive Council ครั้งที่ ๑๕ ณ กรุงมะนิลา ประเทศฟิลิปปินส์
๑๖–๒๔ สิงหาคม ๒๕๑๔	ร่วมประชุม Rehevet Conference สมัยที่ ๖ ณ ประเทศอิสราเอล
๒๙ ธันวาคม ๒๕๑๔	ที่ปรึกษาระเบียบบริหารของหัวหน้าคณะปฏิวัติ
๒๑ สิงหาคม ๒๕๑๕	รับเครื่องหมายนักโดดร่ม ชั้นที่ ๑
๑๖ ธันวาคม ๒๕๑๕	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

๑ มกราคม ๒๕๑๖	ที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรี
๒๕ มกราคม ๒๕๑๖	กรรมการวิทยาลัยการปกครอง
๒๖ ตุลาคม ๒๕๑๖	คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรี
๒๓ ธันวาคม ๒๕๑๖	สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
๔ มกราคม ๒๕๑๗	คณะกรรมาธิการสามัญประจำสภา (ฝ่ายต่างประเทศ)
๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๙	คณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง
๑๑ มกราคม ๒๕๒๐	ที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
๒๒ กรกฎาคม ๒๕๒๐	ประธานคณะทำงาน เพื่อแก้ปัญหา เกี่ยวกับการเดินทางในเขตกรุงเทพมหานครโดยใช้ระบบขนส่งมวลชน
๑ กันยายน ๒๕๒๐	ที่ปรึกษาประธานคณะทำงานเพื่อพิจารณาจัดตั้ง การระบายน้ำแห่งชาติ
๓๐ มีนาคม ๒๕๒๒	คณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง



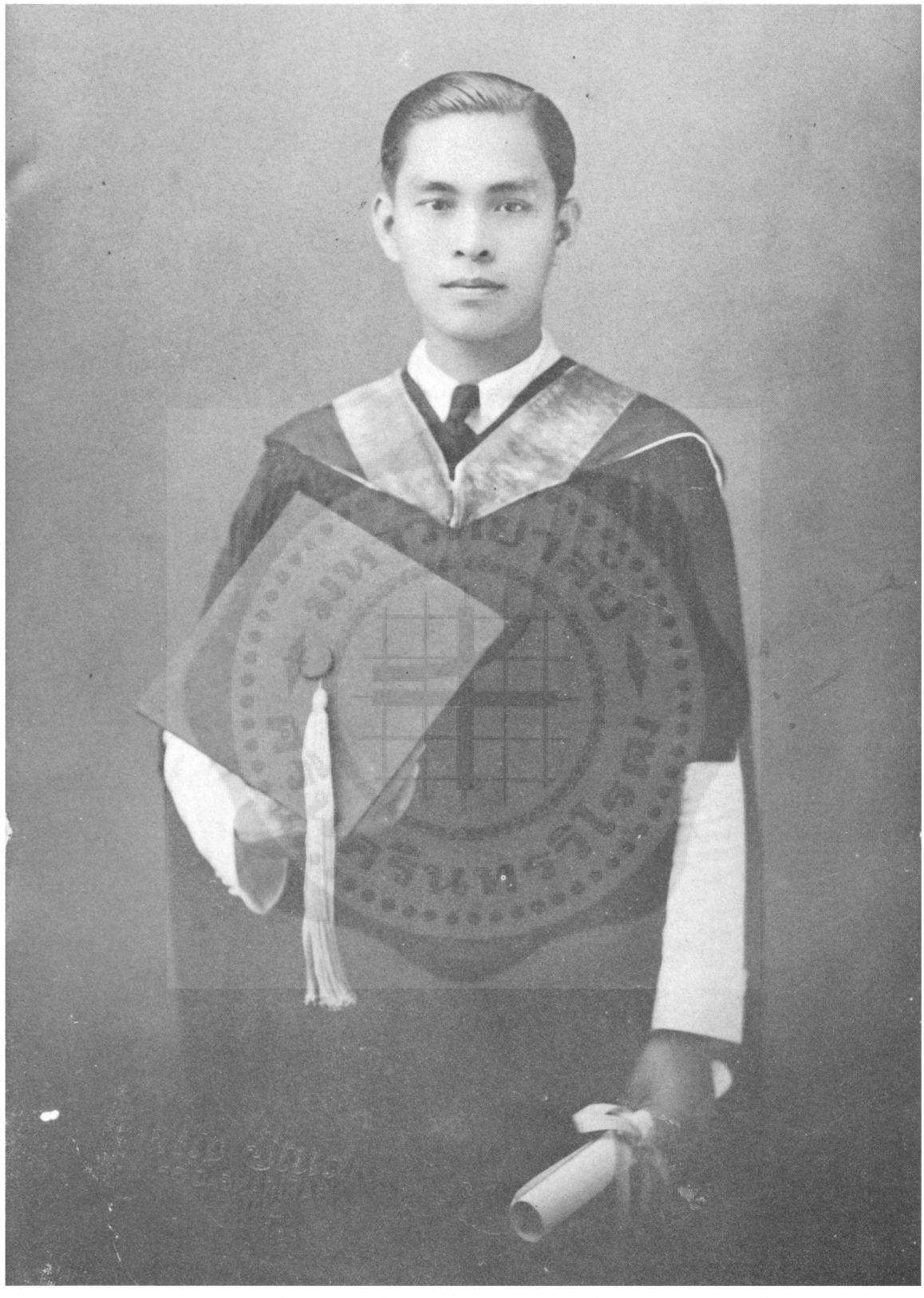
รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย
และคุณหญิง ๕ พฤษภาคม ๒๕๑๖



รับพระราชทาน ทุติยจุลจอมเกล้าวิเศษ ๕ พฤษภาคม ๒๕๑๒



เนติบัณฑิต พ.ศ. ๒๔๗๖



มหาบัณฑิต สาขารัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยฟิลิปปินส์ พ.ศ. ๒๔๘๐



ดุษฎีบัณฑิต สาขารัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยมิชิแกน แอนอาร์เบอร์

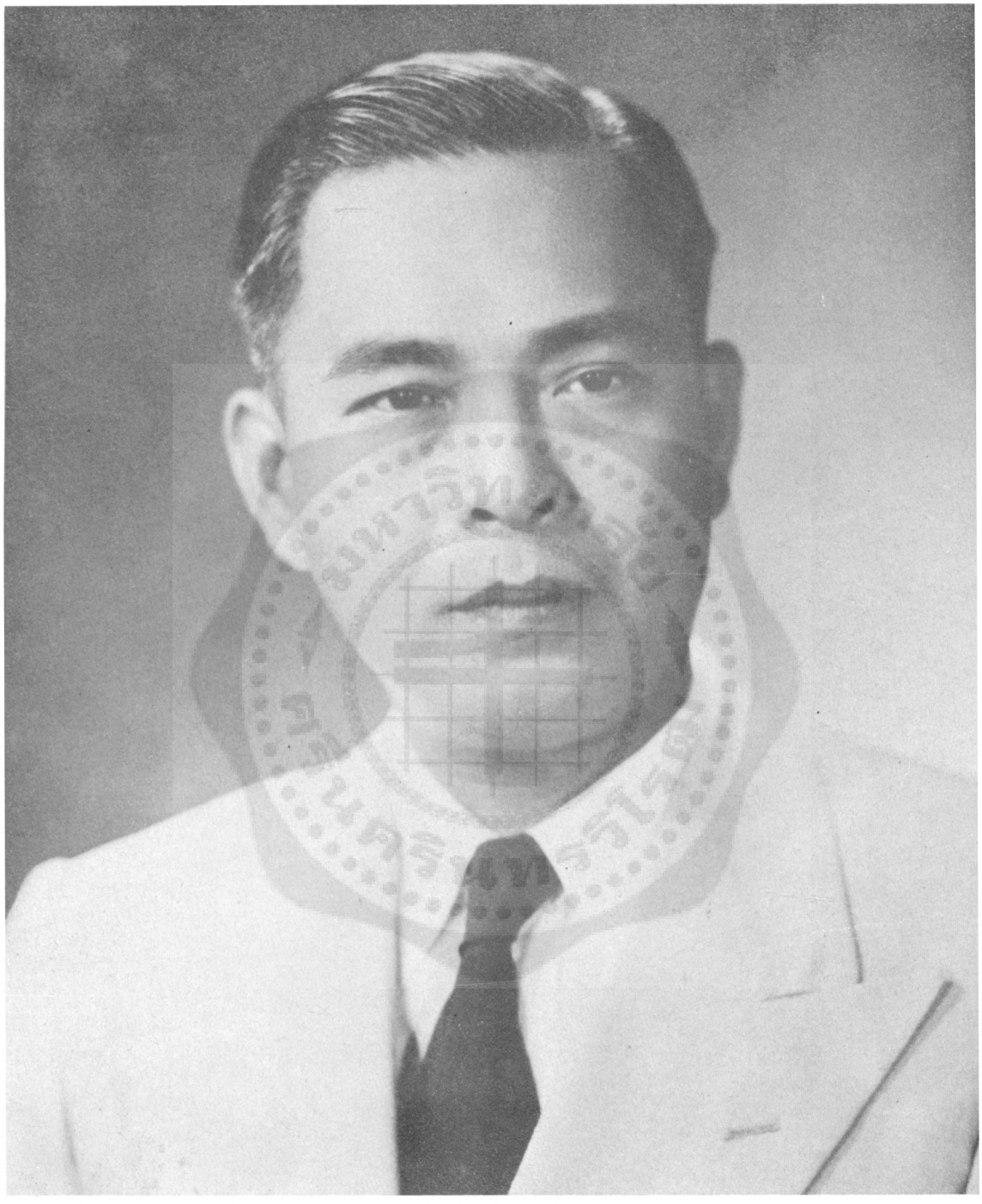
พ.ศ. ๒๔๘๕



คู่บ่าวสาว ๒๕ กันยายน ๒๔๘๕



คู่สามีภรรยา



ผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ต



บัณฑิตสามท่าน



คณบดีคณะรัฐประศาสนศาสตร์



ประธานคณะมนตรีบริหารขององค์การรัฐประศาสนศาสตร์
แห่งภาคตะวันออก ณ ประเทศเกาหลี



อธิการบดี สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์



ร่วมคณะ
จอมพลประภาส
จารุเสถียร เยี่ยม
คำนับประธานา
ธิบดี ลินดอน
บี. จอห์นสัน
แห่งสหรัฐ
อเมริกา



เฝ้าพระเจ้าชาห์
แห่งอิหร่าน
ในการประชุม
EROPA
ที่กรุงเตหะราน



เยี่ยมคำนับ
ประธานาธิบดี
เจียง ไค เช็ค
แห่งสาธารณ
รัฐจีน



เข้าพบ
รองนายก
รัฐมนตรี เจียง
ชิง โกะ แห่ง
สาธารณรัฐจีน



ดุษฎีบัณฑิตกิตติมศักดิ์ สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอินเดียนา



ทำบุญอายุครบ ๖๐ ปี

๑๑ มกราคม ๒๕๑๕







ครอบครัว มาลัย หุวะนันทน์



พร้อมลูกชาย
ทั้งสาม
และเพื่อนรัก
ทอม และ
แมร์ เจนกิ้นส์



พร้อมเขย
สะใภ้
และหลานปู่
๑๓ เมษายน
๒๕๒๒

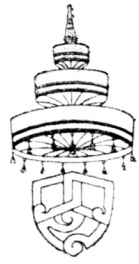


แดนสงบ
ณ วัดเทพ
ศิรินทราวาส



สวด
พระ
อภิธรรม





อนุสรณ์

ดร. มาลัย หุวะนันท์ อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้อาวุโสใกล้ชิดกับพระบุพการีมาตั้งแต่ยังหนุ่ม มีสติปัญญาเฉลียวฉลาด ใคร่ครวญแล้วจึงทำ สำรวมแล้วเป็นอยู่โดยธรรม และไม่ประมาท จึงเป็นผู้มีมิตรสัมพันธ์ที่ดีงามกว้างขวาง ทั้งมีความซื่อสัตย์สุจริต จงรักภักดี ต่อหน้าที่ราชการอย่างที่สุด ทั้งยังมีน้ำใจเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ ช่วยเหลือผู้อื่นด้วยความเต็มใจ ตลอดชีวิต.

นอกจากนี้ ยังมีน้ำใจมั่นคง ในการสั่งสมอุปการคุณของท่านผู้มีพระคุณ แสดงให้ปรากฏตอบสนองพระคุณนั้นทุกโอกาส อาศัยคุณธรรม คือ กตัญญูกตเวที ๒ ประการนี้ เป็นเหตุให้ท่านราชการพลเรือโท อุปถัมภ์ค้ำจุน ท่านมารดา ผู้เป็นที่เคารพรักของตน ให้ได้รับความชุ่มชื่นเบิกบานใจเพราะเลี่ยงคุณอันดีงามของตน ตลอดชั่วชีวิตของท่านมารดา.

เหตุที่เกี่ยวข้องกันเป็นพี่น้องร่วมสายโลหิตกับสามัคคีสมาคมฝ่ายชาย คือ หลวงอมร เมื่ออายุ ๑๔ ปี หลวงมรรคพิจารณ์ เมื่ออายุ ๑๖ ปี เข้ารับการบรรพชาเป็นสามเณร เมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๐๕ เป็นต้นมา จึงเป็นเหตุให้ได้รับทราบอัธยาศัยที่มุ่งแต่ความเจริญดีงาม ตามระบอบราชการก็มุ่งแต่ความดีงามแก่หน้าที่ราชการอย่างเต็มสามารถ. ในฐานะพี่อาเจ้าเรือน ก็อุปถัมภ์ค้ำจุนครอบครัวให้จำเริญสุขสมบูรณ์ แก่แม่เจ้าเรือน และบุตรธิดาอย่างเป็นรัมโพธิร่มไทรของตระกูล เพราะความดีของท่านเหล่านี้ ทางพระศาสนาถือว่าเป็นบุญ ผู้มีบุญเหล่านี้ เมื่อละจากโลกนี้ไปสู่โลกหน้าตามธรรมดาของชีวิต บุญก็ย่อมติดตามสนองให้ได้รับความสุขสวัสดีต่อไปอีกไม่ขาดสาย เพราะมีคำสอนในพระบุพการีศาสนาว่า "บุญเป็นที่พึ่งของสัตว์ในโลกเบื้องหน้า" ดังนี้แล.

สามัคคีสมาคมในพระบรมราชูปถัมภ์

วัดราชบพิธสถิตมหาสีมาราม

วันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๒๒

รำลึกถึง
ศาสตราจารย์ ดร. มาลัย หุวะนันทน์

ในระหว่างข้าพเจ้ารับราชการอยู่ การบริหารงานของข้าพเจ้าได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับ ดร. มาลัย หลายครั้ง คือ

ใน พ.ศ. ๒๕๐๑ ระหว่างที่ข้าพเจ้าเป็นนายกรัฐมนตรีครั้งแรก ดร. มาลัย เป็นรองอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์อยู่ เมื่อมีเรื่องเกี่ยวกับนิคมประชาสงเคราะห์ หรือการช่วยเหลือผู้ประสบภัยธรรมชาติต่าง ๆ เช่น อุทกภัย อัคคีภัย ฯลฯ ข้าพเจ้าต้องการพูดกับอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ แต่อธิบดีไม่อยู่ ดร. มาลัย ต้องมาแทน ก็ได้ดำเนินการต่าง ๆ ไปตามที่ข้าพเจ้าได้มอบหมายให้กรมประชาสงเคราะห์ไปทำสำเร็จโดยเรียบร้อย

ธันวาคม ๒๕๐๒ ถึง ๒๕๐๔ ข้าพเจ้าเป็นอธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ดร. มาลัยเป็นคณบดีคณะรัฐประศาสนศาสตร์ ได้บริหารงานในคณะให้ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อยทั้งด้านการปกครองและด้านการศึกษา ผู้ที่สำเร็จการศึกษาจากคณะนี้ได้ไปบริหารราชการให้เป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติมาก

ระหว่างที่ข้าพเจ้าเป็นนายกรัฐมนตรีครั้งที่ ๒ และ ๓ ตั้งแต่ ธันวาคม ๒๕๐๖ ถึง พฤศจิกายน ๒๕๑๔ และเป็นสภานายกสภามหาวิทยาลัยต่าง ๆ โดยตำแหน่ง เวลาประชุมสภามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และสภาสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ก็ได้พบกับ ดร. มาลัย แทบทุกครั้งในฐานะที่เป็นกรรมการในสภานั้น ๆ ด้วย ท่านได้ให้ความคิดเห็นอันเป็นประโยชน์แก่การศึกษาในมหาวิทยาลัยและสถาบันนั้นมาก

เมื่อข้าพเจ้าเป็นนายกรัฐมนตรีครั้งที่ ๔ ได้เชิญ ดร. มาลัยมาเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยด้วยผู้หนึ่ง ได้บริหารราชการแผ่นดินร่วมกันมาด้วยดีจนข้าพเจ้าลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เมื่อ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖

เท่าที่ข้าพเจ้ารู้จัก ดร. มาลัยโดยใกล้ชิด เห็นว่าท่านเป็นผู้ที่มีความประพฤติดี กิริยาวาจาสุภาพเรียบร้อย มีความรู้กว้างขวางทั้งด้านรัฐศาสตร์ และด้านการศึกษาระดับมหาวิทยาลัย ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้เป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติอย่างแท้จริง เมื่อท่านมาถึงอนิจกรรมลงในขณะที่อายุยังไม่ถึงวัยชรานัก ข้าพเจ้าจึงรู้สึกเศร้าและเสียดายด้วยความจริงใจ เพราะท่านยังจะสามารถให้วิชาความรู้ที่ท่านมีอยู่แก่อนุชนได้อีกมาก ข้าพเจ้าขอตั้งจิตอธิษฐานให้คุณความดีที่ท่านได้ทำไว้ และบุญกุศลซึ่งมีผู้ประกอบอุทิศให้ จงเป็นผลให้ดวงวิญญาณของ ศาสตราจารย์ ดร. มาลัย หุวะนันทน์ ประสบแต่ความสุขตามคติวิสัยในสัมปรายภพตลอดไป.

จอมพล ถนอม กิตติขจร

(ถนอม กิตติขจร)

บ้านสุโขทัย
กรุงเทพมหานคร
๕ สิงหาคม ๒๕๒๒

ข้าพเจ้าได้ทราบข่าวถึงอนิจกรรมของ ดร. มาลัย หุวะนันทน์ อย่างไม่คาดฝัน เพราะไม่เคยทราบว่า ดร. มาลัย เจ็บป่วยด้วยโรคใดมาก่อน ได้พบครั้งสุดท้ายก็ยังเห็นมีสุขภาพอนามัยสมบูรณ์ดีทุกประการ เมื่อมาได้ข่าวการจากไปอย่างรวดเร็วเช่นนี้ก็รู้สึกสลดใจและอาลัยเพื่อนร่วมงานซึ่งครั้งหนึ่งเคยได้รับราชการร่วมกระทรวงเดียวกันมากับข้าพเจ้า สมัยเมื่อข้าพเจ้าเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ดร. มาลัยเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการ ดร. มาลัยเป็นนักวิชาการที่ดีมีความรอบรู้สมกับวุฒิและคุณสมบัติอันเป็นเอกลักษณ์ของนักวิชาการ ปฏิบัติราชการด้วยความเรียบร้อยและบังเกิดผลดีเป็นอเนกประการ

การจากไปของ ดร. มาลัย หุวะนันทน์ เป็นการสูญเสียนักวิชาการที่สำคัญไปอีกท่านหนึ่ง ซึ่งยังความอาลัยให้แก่ผู้รู้จักมักคุ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งญาติสนิทมิตรสหายตลอดจนลูกศิษย์ลูกหาของผู้วายชนม์ ขอกุศลกรรมทั้งมวลที่ ดร. มาลัยได้บำเพ็ญมาตลอดอายุขัย รวมทั้งบุญกุศลที่มีผู้อุทิศให้ จงเป็นพลวปัจจัยเสริมส่งให้ดวงวิญญาณของ ดร. มาลัย หุวะนันทน์ จงไปสู่สุคติในสัมปรายภพ.

จอมพล

(ประภาส จารุเสถียร)

๒๗ มิถุนายน ๒๕๒๒

เรียน คุณหญิงอุบล หุวะนันทน์ ที่รักและนับถือ

สืบเนื่องจากการได้พบกับคุณหญิงในคืนแรกของการสวดพระอภิธรรมศพศาสตราจารย์ ดร. มาลัย หุวะนันทน์ ที่วัดเทพศิรินทราวาส คุณหญิงได้แจ้งให้ผมทราบทันทีว่าท่านผู้วายชนม์ได้แสดงความประสงค์ขอยกเอกสารสำเนา "จดหมายเหตุส่วนพระองค์ ของล้นเกล้าฯ รัชกาลที่ ๖ ฉบับลายพระราชหัตถเลขา" ให้เป็นมรดกแก่หอวชิราวุธานุสรณ์

เอกสารดังกล่าวนี้ เป็นสิ่งหายาก และมีค่าอย่างยิ่งด้านประวัติศาสตร์ ผมได้นำความนี้แจ้งในที่ประชุมอนุกรรมการรวบรวมและค้นคว้าเกี่ยวกับพระราชนิพนธ์ ฯลฯ ของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทุกคนรับทราบด้วยความยินดีมาก และขออนุโมทนาในกุศลเจตนาสนับสนุนงานของคณะอนุกรรมการนี้

สำหรับตัวผมเอง รู้สึกขอบคุณคุณหญิงและ ดร. มาลัยเป็นอย่างยิ่ง แม้ในยามจะจากโลกนี้ไป ดร. มาลัยก็ยังมีน้ำใจที่จะทำประโยชน์ให้แก่ส่วนรวม ได้สั่งมอบของที่รักและหวงแหนยิ่งให้เป็นมรดกแก่หอวชิราวุธานุสรณ์ เป็นที่ทราบกันดีทั่วไปว่า ทั้ง ดร. มาลัย และคุณหญิงเป็นผู้ที่เสียสละเพื่องานการศึกษาและงานสังคมสงเคราะห์โดยตลอดมา

ผมขอขอบคุณอีกครั้งหนึ่ง ที่ในยามทุกข์โศกอันใหญ่หลวงคุณหญิงก็มิได้ประวิงเวลาที่จะปฏิบัติตามความประสงค์ของท่านผู้วายชนม์ที่มอบหมายไว้

จึงในโอกาสนี้ ผมขอตั้งจิตอธิษฐาน ขอให้อานิสงส์แห่งเจตนารมณ์อันบริสุทธิ์ซึ่งศาสตราจารย์ ดร. มาลัย หุวะนันทน์ มีต่อการศึกษา จงเป็นแสงสว่างนำทางท่านไปสู่สุคติภพอันมีแต่ความสุขความร่มเย็นชั่วนิรันดร.

ขอแสดงความนับถืออย่างสูง

(หม่อมหลวงปิ่น มาลากุล)
ประธานคณะอนุกรรมการรวบรวมและค้นคว้าเกี่ยวกับ
พระราชนิพนธ์ ฯลฯ ของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

ท่านรัฐมนตรี มาลัย หุวะนันทน์

ข้าพเจ้าเรียนกฎหมายจบพร้อมกันกับ ดร. มาลัย หุวะนันทน์ เมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๖ ท่านสอบชิงทุนเล่าเรียนของรัฐบาลได้ไปเรียนวิชารัฐศาสตร์ต่อที่ประเทศฟิลิปปินส์ แล้วไปเรียนต่อทำปริญญาเอกที่มหาวิทยาลัยมิชิแกน สหรัฐอเมริกา เสร็จแล้วกลับมารับราชการที่กระทรวงมหาดไทย ได้เลื่อนตำแหน่งขึ้นอย่างรวดเร็ว เป็นหัวหน้ากองควบคุมเทศบาล เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ต เป็นรองอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ เป็นผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย เป็นรองปลัดกระทรวงมหาดไทย แล้วเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการมหาดไทย สมัยเมื่อท่านจอมพลประภาส จารุเสถียร เป็นรัฐมนตรีว่าการ พ.ศ. ๒๕๑๕–๒๕๑๖

ในด้านการศึกษา ท่านเป็นผู้ริเริ่มปรับปรุงคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์และวารสารศาสตร์ ได้จัดตั้งคณะรัฐประศาสนศาสตร์ในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์อีกด้วย และเป็นผู้หนึ่งที่ร่วมจัดตั้งสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์เมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๙ ได้ดำรงตำแหน่งเป็นคณบดีคณะรัฐประศาสนศาสตร์ และอธิการบดีสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ เป็นนายกสภาสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ และเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ หลายสมัย

ตามประวัติย่อของท่านอาจารย์มาลัยดังกล่าวข้างต้นนี้จะเห็นว่า ท่านได้รับการศึกษามาอย่างดีที่สุด ในทางการบริหารท่านได้ดำรงตำแหน่งล้วนแล้วแต่มีความสำคัญจนได้รับตำแหน่งบริหารประเทศ เป็นรัฐมนตรีในการบริหารงานกระทรวงมหาดไทย ในด้านการศึกษาก็ได้ทำงานรับใช้ประเทศชาติในระดับสูง เป็นคณบดี อธิการบดี และนายกสภามหาวิทยาลัย นับว่าเป็นผู้ที่โดยส่วนตัวก็เรียกว่าประสบความสำเร็จอย่างดียิ่ง ในทางส่วนรวมก็ถือว่าได้รับใช้สังคมประชาชนชาวไทยโดยไม่เสียทีที่เกิดมาเป็นคนไทย บรรดาผู้สืบสกุลและครอบครัวของท่านอาจารย์มาลัยควรจะรู้สึกภาคภูมิใจเป็นอย่างยิ่ง

ข้าพเจ้าเองเป็นทั้งเพื่อน และทั้งผู้ร่วมงานของท่านอาจารย์มาลัย มาตลอดเป็นเวลา ๓๐ – ๔๐ ปี รู้สึกดีใจที่มีเพื่อน มีผู้บังคับบัญชา และมีผู้ร่วมงานอย่างท่านผู้นี้ ท่านไม่เคยทำอะไรให้ข้าพเจ้าผิดหวังหรือไม่พอใจเลย เมื่อข้าพเจ้าจะไปเรียนวิชารัฐประศาสนศาสตร์เพิ่มเติมที่สหรัฐอเมริกาเพื่อกลับมาสอนที่คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์นั้น ท่านได้วางแนวให้ข้าพเจ้าเรียนวิชาเศรษฐศาสตร์และการบริหารการคลัง ซึ่งข้าพเจ้าได้เดินตามแนวของท่าน และได้กลับมาสอนวิชาตามที่ท่านวางแนวไว้ ต่อมาเมื่อข้าพเจ้าไปศึกษาวิชาการพัฒนาเศรษฐกิจที่มหาวิทยาลัยออกซ์ฟอร์ดเพิ่มเติมเมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๒ ท่านก็เป็นผู้สนับสนุนให้ไป ทำให้ข้าพเจ้ามีความรู้กว้างขวางยิ่งขึ้น สามารถสอนได้ดีขึ้น และทันสมัยมากที่สุดในขณะนั้น เพราะวิชาการพัฒนาการเศรษฐกิจในระยะนั้นกำลังเป็นที่นิยมทั่วโลกหรือที่เรียกว่ากำลังฮิต และมีคนไทยสนใจเรียนมาไม่กี่คน

เมื่อกลับจากออกซ์ฟอร์ด ข้าพเจ้าได้เขียนบทความหลายเรื่องเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจออกเผยแพร่ทั้งทางหนังสือพิมพ์และวิทยุกระจายเสียง ได้สอนวิชานี้ที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และต่อมาได้เปิดอบรมในสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติด้วย ทำให้ท่านนายกรัฐมนตรีจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งสนใจในการพัฒนาประเทศอยู่แล้วสนใจที่จะวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเป็นระยะเวลา ตามแบบอย่างซึ่งประเทศอื่นบางประเทศในโลกได้ดำเนินการอยู่แล้ว ข้าพเจ้าเป็นผู้หนึ่งซึ่งท่านนายกรัฐมนตรีได้เรียกไปร่วมงานอย่างใกล้ชิดในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจแผนแรกซึ่งกำหนดระยะเวลาไว้ ๖ ปี และต่อมาได้ตั้งกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติขึ้น และเตรียมตั้งสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์เพื่อผลิตคนไปพัฒนาประเทศ นอกจากนั้นรัฐบาลก็ได้ดำเนินการสร้างสถาบันใหม่ ๆ ขึ้นมาอีกหลายสถาบันเพื่อพัฒนากิจการต่าง ๆ ของประเทศ เช่น สภาการศึกษาแห่งชาติ สภาวิจัยแห่งชาติ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยขอนแก่น มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ฯลฯ ซึ่งล้วนที่จะนำไปสู่เป้าหมาย คือการพัฒนาประเทศทั้งสิ้น และข้าพเจ้าเองก็มีส่วนร่วมด้วยในการจัดตั้งสถาบันต่าง ๆ เหล่านั้นมากบ้างน้อยบ้างแล้วแต่คณะรัฐบาลขณะนั้นจะมอบหมาย จนกระทั่งข้าพเจ้าได้รับการแต่งตั้งให้ไปเป็นเอกอัครราชทูตประจำสหรัฐในปี ๒๕๐๘–๒๕๑๐

ข้าพเจ้าเองโดยความสนับสนุนของท่านอาจารย์มาลัย ได้เขียนบทความและหนังสือในทางบริหารและทางเศรษฐกิจการคลัง และเศรษฐกิจการพัฒนาไว้หลายเรื่องและหลายเล่ม ซึ่งถ้าไม่ได้ท่านแล้วก็คงไม่มีกำลังใจจะทำงานต่าง ๆ ได้สำเร็จเท่าที่ทำมาแล้ว บางเล่มและบางเรื่องท่านยังได้กรุณาตรวจและให้คำวิจารณ์ที่เป็นประโยชน์ ทำให้เอกสารเหล่านั้นมีผลสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ในทางตำแหน่งในราชการ ท่านอาจารย์มาลัยได้ให้ความสนับสนุนแก่ข้าพเจ้าโดยตลอด ไม่ว่าเป็นระยะเวลาที่อยู่ในคณะรัฐประศาสนศาสตร์สมัยที่ท่านเป็นคณบดี หรือไม่ว่าจะเป็นระยะที่ข้าพเจ้าไปเป็นอธิบดีกรมวิเทศสหการ หรือเป็นรองเลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ท่านก็มีส่วนสนับสนุนทั้งทางตรงและทางอ้อม บุญคุณที่ท่านช่วยข้าพเจ้าเหล่านี้ข้าพเจ้าระลึกถึงอยู่เสมอ

ในคราวที่มีวิกฤตกาลจะต้องตัดสินใจเกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่และการงาน ท่านอาจารย์มาลัยจะต้องตัดสินใจว่าจะเลือกข้าพเจ้าหรือไม่ ท่านก็ตัดสินใจเลือกข้าพเจ้า ทั้งนี้คงจะไม่ใช่เพราะข้าพเจ้าเป็นเพื่อนของท่านเท่านั้น แต่เป็นเพราะท่านเข้าใจดีว่านอกจากความสามารถแล้ว ในการร่วมงานกันนั้น ความสำนึกในคุณความดี loyalty ต่อบุคคลและสถาบันก็มีส่วนสำคัญอยู่ไม่น้อย ทำให้ข้าพเจ้ามีความเคารพในคุณธรรมของท่านมากยิ่งขึ้น

ในฐานะเพื่อน ครอบครัวของข้าพเจ้าและของท่านอาจารย์มาลัยสนิทสนมกันมาก เรารักใคร่นับถือกันเหมือนญาติ บรรดาลูก ๆ ของท่านกับศาสตราจารย์คุณหญิงอุบล หุวะ-นันทน์ นั้น ข้าพเจ้าถือว่าเหมือนหลานของข้าพเจ้าแท้ ๆ มีอะไรที่ข้าพเจ้าจะช่วยได้ทั้งทางกายทางใจ ข้าพเจ้าก็ทำอยู่เสมอ บรรดาลูกของท่านทุกคนเรียกข้าพเจ้าว่าคุณลุงเพราะข้าพเจ้าแก่กว่าท่าน ๒ ปี ทุกคนเป็นคนน่ารักมากได้รับการศึกษาอย่างดีทุกคน ได้ปริญญาเอกจากต่างประเทศถึงสองคนแล้ว สมกับที่ทั้งคุณพ่อคุณแม่เป็นศาสตราจารย์ บรรดาลูก ๆ จึงเรียกได้ว่า "เชื้อไม่ทิ้งแถว" ทุกคนคงจะได้รับใช้ประเทศชาติอย่างดีที่สุดดังที่คุณพ่อคุณแม่ได้ทำมาแล้ว

การจากไปของท่านรัฐมนตรีมาลัยครานี้ เป็นธรรมดาย่อมจะนำความเสียใจมาสู่เพื่อนฝูงญาติมิตรทุกคน เฉพาะข้าพเจ้ารู้สึกมากเป็นพิเศษ เพราะท่านเป็นทั้งเพื่อนทั้งญาติ และเคยเป็นผู้บังคับบัญชามาก่อน แต่เมื่อคิดดูว่าท่านได้ทำอะไรเป็นส่วนดีไว้มากแล้วในโลกนี้ การจากไปก็เป็นการจากแต่กายเท่านั้น แต่กุศลกรรมที่ท่านประกอบไว้จะยังเป็นที่รู้สึกกันอยู่ในบรรดาศิษยานุศิษย์และเพื่อนฝูงญาติมิตรของท่าน เราจึงควรจะทำใจได้ ด้วยอำนาจแห่งคุณความดีงามที่ท่านศาสตราจารย์รัฐมนตรี ดร. มาลัย หุวะนันทน์ ได้ประกอบไว้ ขอจงดลบันดาลให้ดวงวิญญาณของท่านสถิตอยู่ในภพอันพึงปรารถนาตลอดไปเทอญ.

บุญชนะ อัตถากร

๓ สิงหาคม ๒๕๒๒

อาลัยศาสตราจารย์ มาลัย หุวะนันทน์

ผมเป็นนักศึกษากฎหมายร่วมรุ่น (พ.ศ. ๒๔๗๔–๒๔๗๖) คนหนึ่งของ ศจ. มาลัย หุวะนันทน์ สถานศึกษาของพวกเราอยู่ที่เชิงสะพานผ่านพิภพลีลา เรียกกันในสมัยนั้นว่า โรงเรียนกฎหมาย (ต่อมาได้มีการรื้อถอนและปลูกสร้างอาคารใหม่ ขณะนี้เป็นที่ทำการของกรมประชาสัมพันธ์)

ขณะศึกษา ศจ. มาลัยกำลังหนุ่มแน่น หน้าตาท่าทางบอกลักษณะของความเป็นผู้มีน้ำใจงาม และมีร่างงามด้วย นับว่าเป็นผู้เด่นมากในระหว่างเพื่อนนักศึกษาด้วยกัน แต่ในระหว่างนั้นผมไม่มีโอกาสได้สนิทสนมกับท่านนัก

สำเร็จการศึกษาด้วยกันแล้ว ศจ. มาลัยไปศึกษาต่อที่สหรัฐอเมริกา ส่วนผมรับราชการ จึงมิได้พบกันเป็นเวลาหลายปี จนกระทั่งวันหนึ่ง ศจ. ปกรณ์ อังศุสิงห์ ขณะดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ ได้ไปตรวจราชการและค้างแรมที่นิคมสร้างตนเองพระพุทธบาท สระบุรี ศจ. ปกรณ์ได้ชวนผมไปด้วย บังเอิญได้พบกับ ศจ. มาลัย ที่นั่น โดยขณะนั้นท่านดำรงตำแหน่งรองอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ ทำให้มีโอกาสวิสาสะกันโดยใกล้ชิด และมีความสนิทสนมกันมากนับแต่บัดนั้นเป็นต้นมา

ต่อมาได้มีโอกาสพบกันบ่อยครั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การพบปะสังสรรค์กันที่บ้านเพื่อนร่วมรุ่น เช่นที่บ้าน ศจ. บุญชนะ อัตถากร และที่บ้าน พล.ต.ท. สงวน จิตตาลาน เป็นต้น และยิ่งเมื่อ ศจ. มาลัยได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งคณบดี คณะรัฐประศาสนศาสตร์ (เป็นคณะที่ตั้งขึ้นใหม่ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในเวลานั้น ต่อมาได้ยุบเลิกและจัดตั้งสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ขึ้นแทน) ด้วยแล้ว ยิ่งทำให้มีความสนิทสนมกันมากขึ้นไปอีก เพราะเหตุสถานที่ทำงานของท่านและของผมอยู่ไม่ห่างไกลกันนัก การพบปะและรับประทานอาหารกลางวันด้วยกันกระทำได้สะดวกและบ่อยครั้งกว่าเดิม

ในระยะนั้นนอกจากจะสนิทสนมกับ ศจ. มาลัยเป็นพิเศษแล้ว ผมและครอบครัวยังได้มีโอกาสสนิทสนมกับคุณหญิงและบุตรธิดาของท่านโดยใกล้ชิดอีกด้วย แม้ว่าบ้านของเราจะอยู่คนละย่าน และแม้ว่าต่อมา ศจ. มาลัยและผมต่างได้พ้นหน้าที่ราชการฐานเป็นผู้สูงอายุมาหลายปีแล้วก็ตาม ก็หาทำให้ความสนิทสนมระหว่างครอบครัวของเราทั้งสองเสื่อมคลายไปไม่ ตรงกันข้าม กลับสนิทสนมยิ่งขึ้นโดยลำดับตลอดมา

โดยเหตุนี้เอง เมื่อทราบข่าวการจากไปโดยกระทันหันของ ศจ. มาลัย ผมและครอบครัวจึงรู้สึกตกใจ เศร้าใจ และอาลัยท่านอย่างแท้จริง

ขอคุณความดีที่ ศจ. มาลัยได้บำเพ็ญไว้ และขอความเป็นผู้มีน้ำใจอันดีงามที่ ศจ. มาลัยมีต่อทุกคน รวมทั้งขอบุญกุศลที่ครอบครัวและบรรดาญาติมิตรได้บำเพ็ญให้ จงเป็นผลดลบันดาลให้ ศจ. มาลัยไปสู่สุคติในสัมปรายภพชั่วนิรันดรด้วย.

นาม พูนวัตถุ

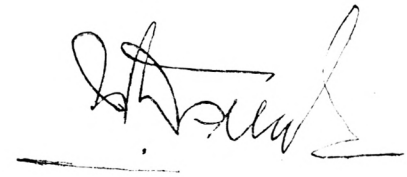
อาจารย์มาลัย หุวะนันทน์

ผมได้รับปากไว้กับครอบครัวอาจารย์มาลัย หุวะนันทน์ ไว้ตั้งแต่วันสวดพระอภิธรรมศพ ณ วัดเทพศิรินทร์ฯ ว่า จะพยายามเขียนคำไว้อาลัยให้ ซึ่งในตอนนั้นผมก็อยู่ในระหว่างพักฟื้นเหมือนกัน จนไม่แน่ใจว่าจะหายเจ็บป่วยทันการพระราชทานเพลิงศพอาจารย์มาลัย หุวะนันทน์ หรือไม่

ที่ผมได้รับปากไว้ก็โดยคำนึงถึงความใกล้ชิดในระหว่างครอบครัวของเราทั้งสองมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานนั่นเอง เริ่มต้นด้วยการใกล้ชิดกัน ตั้งแต่สมัยผมกับอาจารย์อุบลเป็นเพื่อนกันมาขณะเป็นนิสิตจุฬาลงกรณ์ เมื่อประมาณปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ต่อมา เมื่ออาจารย์มาลัยกลับมาจากเมืองนอกใหม่ ๆ หลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ก็ได้รับราชการตั้งแต่ระดับชั้นผู้น้อยมาด้วยกัน และได้ไต่เต้ากันมาในกรมมหาดไทยในสมัยนั้น พร้อมกันมาเกือบทุกระดับ ออกไปรับราชการหัวเมืองในตำแหน่งผู้ว่าราชการก็พร้อม ๆ กัน จากนั้นก็ได้รับการแต่งตั้งเข้ามาอยู่ในกระทรวงในระดับรองอธิบดี รองปลัดกระทรวง จนในที่สุดในตำแหน่งรัฐมนตรี ช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยก็เป็นระยะเวลาเดียวกันอีก จึงนับว่าอยู่ระดับเดียวกันตั้งแต่เริ่มเข้ารับราชการจนกระทั่งพ้นจากการรับราชการด้วยกัน สำหรับพวกลูก ๆ ของครอบครัว เราทั้งสองก็ได้สนิทสนมและมีความใกล้ชิดกันมาก บางคนก็ได้ไปศึกษา ณ สหรัฐอเมริกาพร้อม ๆ กันอีกด้วย

อาจารย์มาลัย หุวะนันทน์ ท่านได้ประกอบกรรมดีมาโดยตลอด เมื่อเป็นครูบาอาจารย์ก็มีลูกศิษย์ลูกหาเป็นหมื่น ๆ ขณะรับราชการอยู่กรมประชาสงเคราะห์ก็ได้มีโอกาสช่วยเหลือผู้ที่ตกทุกข์ได้ยากเป็นจำนวนมาก รวมตลอดถึงขณะปฏิบัติหน้าที่รองปลัดกระทรวงก็ได้รับผิดชอบอยู่ในงานด้านที่มีหน้าที่ช่วยเหลือบำบัดทุกข์ประชาชนเป็นสำคัญ นับได้ว่าตลอดชีวิตของอาจารย์มาลัยได้ประกอบแต่กรรมดีอันควรค่าแก่การสรรเสริญมาโดยตลอด

ขอกุศลกรรมอันดีที่ท่านอาจารย์มาลัย ได้ประกอบมาโดยตลอดชีวิตนี้ ได้โปรดคลบันดาลให้ดวงวิญญาณอันบริสุทธิ์จงไปสู่สุคติในสัมปรายภพเทอญ.



(นายพ่วง สุวรรณรัฐ)

รูปํ ชีรติ มจฺจานํ นามโคตฺตํ น ชีรติ

ศาสตราจารย์ ดร. มาลัย หุวะนันทน์ จากเราไปแล้วอย่างมิมีวันที่จะได้พบกันอีก ผมเป็นคนกำพร้าพ่อตั้งแต่ยังเยาว์วัย ผมรู้ซึ้งอยู่แก่ใจว่า ลูก ๆ ที่ต้องขาดพ่อเสียแล้วโดยกระทันหัน เช่นที่คุณพ่อมาลัย หุวะนันทน์ ได้จากลูก ๆ ไปเช่นนี้ ลูก ๆ มีแต่ความเศร้าสลดและหม่นหมองใจอย่างหาที่สุดมิได้ ผมเห็นใจ

เมื่อท่านยังมีชีวิตอยู่ ผมรักท่านอย่างเพื่อน ผู้ร่วมงาน อย่างพี่ชาย ทั้งเคารพนับถือท่าน อย่างผู้บังคับบัญชาและญาติผู้ใหญ่ที่ควรแก่การเคารพยกย่อง เราต่างแลกเปลี่ยนทุกข์สุขซึ่งกันและกันอยู่เสมอ เพราะความกำพร้าของผม และผมอยากมีพ่อ ส่วนหนึ่งแห่งชีวิตของผมคือท่าน ผมระลึกอยู่เสมอว่า "คารโว จ นิวาโต จ สญฺตุฏฺฐี จ กตญฺญูตา -- คือระลึกถึงพระคุณของท่านที่ท่านมีต่อผมมาโดยตลอด"

คุณพ่อมาลัย หุวะนันทน์ ดับสูญแต่เรือนร่าง ดังพระบาลีที่ว่า "รูปํ ชีรติ มจฺจานํ นามโคตฺตํ น ชีรติ -- เรือนร่างเท่านั้นที่ดับสูญไป แต่ชื่อเสียงเกียรติคุณความดีหาได้ย่อยยับดับสูญไปด้วยไม่" ผลงานสร้างสรรค์ของท่านที่ประจักษ์ชัดอยู่ในปัจจุบัน แม้เมื่อท่านหาชีวิตไม่แล้วก็ยังมีปรากฏอยู่ทั้งรูปธรรมและนามธรรม ที่เป็นประโยชน์แก่แผ่นดินแก่การศึกษาของชาติ และแก่ชนรุ่นหลัง ที่ควรแก่การยกย่องและนำมากล่าวอ้างเพียงบางส่วน ณ ที่นี้ คือ

คณะรัฐศาสตร์	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
คณะรัฐศาสตร์	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
แผนกอิสระวารสารศาสตร์	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
คณะรัฐประศาสนศาสตร์	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์	

คุณพ่อมาลัย หุวะนันทน์ สู่ปรโลกด้วยน้ำตานองหน้าของลูก ๆ ภริยา และญาติมิตร คำร่วมอาลัยนี้เขียนขึ้นจากหัวใจกตัญญูของผู้ซึ่งอยู่ในฐานะเป็นลูกของพ่อ ซึ่งไม่มีความประสงค์เลยแม้แต่น้อยที่จะเห็นพ่อต้องจากไป แต่ก็ต้องจากไปเพราะสังสารวัฏ ผมขอน้อมระลึกและสรรเสริญ พระพุทธคุณ พระธรรมคุณ พระสังฆคุณ พร้อมทั้งตั้งจิตอธิษฐานระลึกถึงพระคุณของคุณพ่อมาลัย หุวะนันทน์ ขอให้ท่านได้รับผลอานิสงส์จากงานสร้างสรรค์ด้วยคุณธรรมความดี และกุศลผลบุญของท่านที่ได้สร้างสมไว้ในภพนี้ จงดลบันดาลให้คุณพ่อของผม จงสู่สุคติในสัมปรายภพ เทอญ.

ศาสตราจารย์

(ดร. ชุบ กาญจนประกร)

อาลัยท่านอาจารย์

ท่านศาสตราจารย์มาลัย หุวะนันทน์ เป็นท่านผู้ใหญ่ที่มีพระคุณสูงสุดต่อผม นับตั้งแต่ผมมีโอกาสรู้จักและรับใช้ท่าน ท่านได้ให้ความเมตตากรุณาแก่ผมอย่างล้นเหลือ เป็นทั้งความเมตตากรุณาของพ่อที่ให้แก่ลูก พี่ให้แก่น้อง อาจารย์ให้แก่ศิษย์ และผู้บังคับบัญชาที่ดีที่ให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชา

ความจริงแม้ผมจะเคยได้ยินได้ฟังชื่อเสียงเกียรติคุณของท่านมาก่อนนานแล้วก็ตาม แต่ผมเพิ่งจะมีโอกาสรู้จักตัวท่านเมื่อต้นปี ๒๕๑๕ นี่เอง โดยในขณะที่รับราชการอยู่ที่กรมอัยการ ผมได้รับคำสั่งให้ไปรายงานตัวปฏิบัติหน้าที่ในสำนักที่ปรึกษาฝ่ายนโยบายและแผนมหาดไทย ฝ่ายรักษาความมั่นคงแห่งชาติ กองบัญชาการคณะปฏิวัติ โดยอยู่ในบังคับบัญชาของท่านอาจารย์โดยตรง ในชั้นแรกผมได้รับหน้าที่เป็นที่ปรึกษาฝ่ายกฎหมาย และต่อมาเป็นหัวหน้าฝ่ายพัฒนาจัดใช้ประโยชน์ที่ดินและผังเมืองตลอดมาจนกระทั่งคณะปฏิวัติยุบตัวเอง และมีการจัดตั้งรัฐบาลขึ้นเมื่อธันวาคม ๒๕๑๕ ตลอดระยะเวลาผมรับใช้ท่านอาจารย์โดยใกล้ชิดตลอดเวลา

ในช่วงนี้เองที่ผมถือว่าเป็นช่วงที่สำคัญที่สุดในชีวิตราชการของผม ท่านอาจารย์ได้มอบหมายความไว้วางใจให้ผมทำงานที่สำคัญ ๆ หลายเรื่อง ผมได้มีโอกาสทำความรู้จักและร่วมปรึกษาหารือกับผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการและนักบริหารของประเทศเกือบทุกแขนงทุกระดับ ผมเองนอกจากจะมีโอกาสใช้ความรู้ในวิชาชีพอย่างเต็มที่แล้ว ยังได้รับความรู้ความเข้าใจในเรื่องต่าง ๆ จากท่านเหล่านี้มากมาย ผลงานที่ปรากฏออกในขณะนั้นซึ่งส่วนใหญ่เป็นประกาศและคำสั่งของคณะปฏิวัติโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับกระทรวงมหาดไทยได้ผ่านการพิจารณากลั่นกรองจากผู้เชี่ยวชาญ ผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการและนักบริหารที่ท่านอาจารย์ระดมมาจากกรมกระทรวงต่าง ๆ สถาบันและมหาวิทยาลัยหลายแห่งของประเทศร่วม ๑๐๐ คน

ซึ่งแยกกลุ่มออกเป็นฝ่ายต่าง ๆ ๑๐ กว่าฝ่าย งานบางอย่างแม้จะไม่สำเร็จลุล่วงในช่วงนั้นแต่ก็ได้รับการยึดถือเป็นแบบเป็นแม่บทและออกเป็นกฎหมายในเวลาต่อมาหลายฉบับ เช่นกฎหมายผังเมือง กฎหมายควบคุมอาคาร กฎหมายอาคารชุด เป็นต้น บางเรื่องรัฐบาลในระยะต่อมาก็ให้ความสนใจและถือเป็นนโยบาย เช่นการกระจายอำนาจ เป็นต้น แม้แต่ปัญหาเรื่องแผ่นดินนครหลวงทรุดซึ่งเพิ่งเป็นข่าวขึ้นอีกเมื่อเร็ว ๆ นี้ ก็เป็นเรื่องที่ได้รับการพิจารณาและมีข้อยุติไปแล้วตั้งแต่คราวนั้น

เมื่อคณะปฏิวัติยุบตัวเองและมีการจัดตั้งรัฐบาลขึ้นในเดือนธันวาคม ๒๕๑๕ มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งท่านอาจารย์เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย สำหรับผมแม้จะกลับไปรับราชการที่กรมอัยการตามเดิมแต่ท่านอาจารย์ก็มิได้ทอดทิ้งได้สนับสนุนให้ผมได้เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติในคราวนั้นด้วย ซึ่งทำให้มีหน้าที่และความรับผิดชอบสูงขึ้น และแน่นอนเมื่อเป็นหน้าที่ระดับชาติ ผมได้รับเกียรติและความยกย่องสูงขึ้น นอกจากนี้ท่านอาจารย์ยังได้กรุณาให้ผมเข้าเป็นกรรมการในการประปานครหลวง เป็นที่ปรึกษากฎหมายของการเคหะแห่งชาติในระยะแรก และเป็นกรรมการของกระทรวงมหาดไทยอีกหลายคณะ แต่ละที่แต่ละแห่งมีหน้าที่และความรับผิดชอบสูง แม้ว่าตำแหน่งหน้าที่ประจำของผมที่กรมอัยการเองก็ยังไม่อาวุโสเท่าใดนัก นอกจากนี้ท่านยังกรุณาติดต่อกับสถานเอกอัครราชทูตสหรัฐจัดการให้กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐส่งคำเชิญให้ผมเดินทางไปท่องเที่ยวและดูงานตามความประสงค์เป็นเวลาหนึ่งเดือนเต็ม ท่านได้มอบงานสำคัญ ๆ อีกหลายเรื่องให้ผมไปค้นคว้ารวบรวม เช่นงานด้านแรงงาน การประกันสังคม การกระจายอำนาจ ฯลฯ ให้ร่วมกับท่านในฐานะเป็นตัวแทนรัฐบาลในโครงการคอคอดกระของนักธุรกิจเอกชนซึ่งต้องเดินทางไปสังเกตการในการประชุมพิจารณาโครงการที่โตเกียวและปารีส นอกจากนั้นยังได้จัดให้ร่วมคณะของท่านไปดูงานที่ไต้หวัน สิงคโปร์และญี่ปุ่น ผมเองรู้สึกเต็มตื้นในความกรุณาของท่านที่ได้ให้ความไว้วางใจ ให้ความใกล้ชิด และให้ความรู้แก่ผมอย่างมากในชั่วระยะเวลาเพียงปีเศษ ๆ ซึ่งผมเองไม่เคยคาดคิดมาก่อนว่าจะได้รับจากท่านมากมายถึงขนาดนี้ ทั้ง ๆ ที่ผมเพิ่งมีโอกาสรู้จักท่านและรับใช้ท่านเพียงไม่นาน

ความเมตตาที่ท่านมีต่อผมไม่สิ้นสุดเพียงเท่านี้ เมื่อต้นเดือนกันยายน ๒๕๑๖ ขณะที่ผมกำลังนั่งทำงานอยู่ที่กรมอัยการ มีเพื่อนสนิทคนหนึ่งที่สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยโทรศัพท์บอกมาว่าทางกระทรวงมีคำสั่งแต่งตั้งให้ผมไปรักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนมหาดไทยซึ่งเป็นตำแหน่งเทียบเท่าอธิบดี ซึ่งก็เป็นความจริงตามนั้น โดยกระทรวงแต่งตั้งตามที่ท่านอาจารย์เสนอแนะ แม้ผมเองจะงงงันในโอกาสแรกที่ทราบข่าว แต่เมื่อระลึกว่าท่านผู้ใหญ่ท่านให้ความไว้วางใจ ท่านให้ความเชื่อถือ ท่านให้เกียรติอย่างสูงแก่ผม ซึ่งยังเป็นข้าราชการกรมอัยการที่ไม่อาวุโสนัก ก็อดมีความปลื้มปีติไม่ได้และพร้อมที่จะไปรับงานใหม่ งานที่ใหญ่กว่าเดิม ซึ่งจะมีผู้ร่วมงานใหม่และบรรยากาศใหม่ในกระทรวงมหาดไทย และคิดว่าถ้างานจะมีปัญหามีอุปสรรคอย่างไร ท่านอาจารย์ซึ่งเป็นผู้ใหญ่อยู่ในกระทรวงก็คงจะไม่เพิกเฉยละเลยผมแน่

คำสั่งที่ให้ผมไปดำรงตำแหน่งใหม่นี้เริ่ม ๑ ตุลาคม ๒๕๑๖ แต่ผมไปรับงานเอาจริง ๆ เมื่อ ๖ ตุลาคม ขณะนั้นเค้าแห่งความไม่ปกติในทางการเมืองชักจะหนาแน่นขึ้นแล้ว ในวันที่ ๒๗ กันยายน ท่านอาจารย์ต้องเข้าโรงพยาบาลด้วยโรคหัวใจเป็นครั้งแรก พอวันที่ ๑๔ ตุลาคม ก็เป็นวันมหาวิปโยค ผมเองกับเพื่อนสองสามคนนั่งรับฟังติดตามเหตุการณ์ที่หน้าห้องพยาบาลของท่านอาจารย์ที่โรงพยาบาลจุฬาลงกรณ์ จากเหตุการณ์ในวันนั้นก็เป็นวาระที่รัฐบาลของท่านอาจารย์สิ้นสุดลง ช่วงเวลานี้จึงเป็นช่วงเวลาที่ผมมีความรู้สึกว้าเหว่ที่สุด เพราะแต่แรกก็คิดว่าจะได้ท่านอาจารย์เป็นที่พึ่งในกระทรวงจึงอาสาเข้ารับงานใหม่นี้ด้วยความเต็มใจ ในตอนนี้จึงไม่รู้จะมีความมั่นใจนักว่าจะมีความสำเร็จในตำแหน่งหน้าที่ใหม่นี้ได้อย่างไร แต่เมื่อท่านอาจารย์ได้รับการรักษาจนทุเลาลงและกลับไปบ้านแล้ว ท่านก็มีความเป็นห่วงผม คอยติดตามสอบถามสดับตรับฟังข่าวคราวให้คำแนะนำชี้ช่องทางการทำงานให้ผมตลอดมา บรรดาข้าราชการในสำนักนโยบาย ฯ แม้ส่วนใหญ่จะเป็นคนหน้าใหม่สำหรับผม แต่ก็เป็นลูกศิษย์ลูกหาของท่านอาจารย์มาแล้วเกือบทุกคน และทุกคนต่างทราบว่าผมเป็นคนที่ท่านอาจารย์เลือกมา ต่างก็ให้ความร่วมมือร่วมใจแก่ผมเป็นอย่างดียิ่ง ทำให้งานในสำนักนโยบาย ฯ ทำประโยชน์ให้กระทรวงและรัฐบาลได้ดีพอสมควร ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลของท่าน

สัญญา ๑ และ ๒ ท่านเสนีย์ ฯ และท่านคึกฤทธิ์ ฯ แต่ละคราวเมื่อผมมีปัญหา ผมก็มักจะไปหารือท่านอาจารย์ ท่านอาจารย์ก็กรุณาตั้งอกตั้งใจรับฟังและช่วยชี้แนะให้เสมอมา งานของผมจึงเรียบร้อยไปได้ด้วยดี

เมื่อผมเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองในคณะรัฐบาลธานินทร์ ฯ เมื่อ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๑๙ ซึ่งก็เป็นที่ทราบกันว่ารัฐมนตรีในคณะรัฐบาลมีจำนวนจำกัด แต่ก็ยอมให้แต่ละกระทรวงแต่งตั้งที่ปรึกษาได้ สำหรับกระทรวงมหาดไทยนั้น เมื่อผมและรัฐมนตรีว่าการ ฯ ได้ร่วมกันปรึกษาหารือกันแล้ว แน่นอน ท่านที่เหมาะสมที่สุดในตำแหน่งที่ปรึกษาฯ ท่านหนึ่งก็คือท่านอาจารย์

ตลอดระยะเวลาที่ผมดำรงตำแหน่งทางการเมือง แม้จะเป็นช่วงระยะเวลาที่ไม่นานนัก แต่ก็เป็นงานที่หนักที่สุดในชีวิตการงานของผม กระนั้นก็ตามผมก็ยังอุ่นใจ ผมมีท่านคณะที่ปรึกษา ฯ และท่านอาจารย์คอยให้คำแนะนำและความช่วยเหลืออยู่เสมอ โดยเฉพาะทางด้านบริหารงานนโยบายในส่วนความรับผิดชอบของผมเอง ท่านอาจารย์ และท่านปกรณ์ อังศุสิงห์ ที่ปรึกษาอีกท่านหนึ่ง ได้ช่วยเป็นหูเป็นตาดูแลและจัดการให้โดยใกล้ชิด ไม่ว่าความผันแปรทางการเมืองจะเป็นประการใดก็ตาม ผมถือว่าในช่วงนี้ผมได้ปฏิบัติงานที่ผมเชื่อว่าเป็นประโยชน์ต่อชาติบ้านเมืองอย่างเต็มที่และสุดความสามารถและเชื่อว่ามีความสำเร็จพอควร ซึ่งความสำเร็จลุล่วงคงจะมีขึ้นไม่ได้ หากท่านอาจารย์ไม่คอยกรุณาให้ความสนับสนุนผมอยู่เบื้องหลังอย่างเงียบ ๆ พระคุณของท่านอาจารย์ที่มีต่อผมจึงล้นเหลือ

เมื่อผมพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ทางการเมืองไปแล้วก็ไปประกอบอาชีพส่วนตัว ท่านอาจารย์ยังอุตส่าห์ติดตามถามข่าวคราวและแวะมาเยี่ยมเยียนอยู่เรื่อย ๆ ครั้งสุดท้ายที่ท่านแวะไปเยี่ยมผมเป็นวันก่อนที่ท่านสิ้นชีวิตเพียง ๒ วัน

ในทางส่วนตัว ผมและครอบครัวไม่เคยได้รับความเมตตาจากท่านผู้ใหญ่ที่ไม่ใช่ญาติพี่น้องเหมือนที่ได้รับจากท่าน ถ้าพบปะสังสรรค์กันในทางส่วนตัว ท่านจะเรียกผมเหมือนอย่างที่ลูก ๆ ของท่านเรียกว่า “อาคนึง” แต่ถ้าอยู่ต่อหน้าคนอื่นท่านเรียกผมเหมือนอย่างที่หลาย ๆ คนเรียก คือ “อาจารย์” แต่เรียกภรรยาของผมว่า “ลูกสาว” สมาชิกในครอบครัวของท่านทุกคนให้ความสนิทสนมแก่ครอบครัวของผมเหมือนญาติสนิท ผมเองมี

ญาติผู้ใหญ่น้อยอยู่แล้ว เมื่อท่านกรุณาให้ความสนิทสนมอย่างนี้จึงรู้สึกอบอุ่น บางครั้งมีความรู้สึกเหมือนท่านเป็นพ่อหรือเป็นพี่ใหญ่ ผมจำได้ติดตาว่าครั้งหนึ่งเมื่อเราเดินทางไปต่างประเทศด้วยกัน ผมเกิดเป็นไข้หวัด ท่านอาจารย์อุตส่าห์ไปหาซื้อยามาหลายขนานแล้วคอยจัดให้ผมเป็นชุด ๆ รับประทานอาหารเสร็จมื้อหนึ่งก็หยิบยาออกมานับเม็ดส่งให้ กลางวันและตอนเย็นเมื่อรับประทานอาหารเสร็จก็เตือนให้รับประทาน ตอนเช้าก็ถามอาการ ความจริงแล้วยังมีอีกหลายสิ่งหลายอย่างที่ท่านทำให้ผม แม้โดยผิวเผินจะเป็นเรื่องเล็กน้อย แต่ถ้าผู้ใหญ่ท่านเอาใจใส่เราในเรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ แล้ว แสดงว่าท่านรักและเวทนาเรามากทีเดียว

วันสุดท้ายที่ผมพบท่านเป็นวันอังคาร ท่านแวะไปหาผมที่ที่ทำงานที่ถนนสีลม ขณะนั้นผมกำลังประชุมอยู่ ประชุมเสร็จเป็นเวลาใกล้เที่ยงก็เห็นท่านมานั่งคอยอยู่แล้ว ทราบว่าท่านมาคอยผมอยู่นานพอสมควรทีเดียว ผมถือโอกาสชวนท่านไปรับประทานอาหารกลางวันที่ "สกาลา" ซึ่งเป็นความประสงค์ของท่านด้วยเพราะท่านต้องการจะไปเยี่ยมคุณนงนุช ตันสัจจา เจ้าของร้านซึ่งเคยเชิญชวนท่านและคุณหญิงไปพักที่ไร่ที่พัทยา ท่านบอกว่าไม่ได้พบกับคุณนงนุชนานแล้วอยากมาเยี่ยมและจะถือโอกาสนี้คุยกับผมให้สบายใจสักวัน เรานั่งคุยกันสองชั่วโมงเศษก็แยกกัน ผมมาส่งท่านขึ้นรถยนต์ของท่านจนกระทั่งรถออก ท่านโบกมือให้ผมจนกระทั่งรถแล่นเลยไป ผมไม่คิดสักนิดเดียวว่าเป็นการโบกลาผมเป็นครั้งสุดท้าย

หลังจากนั้นอีกสามวันเป็นวันศุกร์ ผมกำลังนั่งทำงานอยู่ตั้งแต่เช้าจนถึงประมาณ ๑๐ น. เศษ ภรรยาผมก็โทรศัพท์แจ้งข่าวว่าท่านอาจารย์สิ้นชีวิตเสียแล้ว ผมรู้สึกตัวชา มึนงงไปหมด มีความรู้สึกเหมือนเมื่อได้ข่าวว่าพ่อตาย รู้สึกเสียใจและเสียดายที่ไม่คาดคิดว่าท่านจะจากไปโดยกระทันหันอย่างนี้ เสียดายที่ไม่มีโอกาสทดแทนบุญคุณท่านให้สาสมกับความเมตตากรุณาที่ท่านให้ผมและครอบครัวมาโดยตลอด ผมเสียใจมาก ผมอยากจะกล่าวบรรยายให้มากกว่านี้แต่ก็คงไม่มีถ้อยคำใดที่จะแสดงความรู้สึกของผมได้เลย

ผมขอให้วิญญาณท่านอาจารย์จงประสบแต่ความสงบสุขในสัมปรายภพด้วย เทอญ.

(นายคนึง ฦๅไชย)

๒๐ สิงหาคม ๒๕๒๒

คำไว้อาลัย

ผมมีความเสียใจเป็นอย่างยิ่ง เมื่อทราบข่าวการถึงแก่อนิจกรรมของท่านอาจารย์ ดร. มาลัย หุวะนันทน์ ผู้ซึ่งผมมีความเคารพรัก

ผมเป็นคนหนึ่งที่เป็นลูกศิษย์ของท่านอาจารย์ สมัยเมื่อผมเป็นนิสิตคณะรัฐศาสตร์ รุ่นที่ ๑ ในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ผมจำได้ว่าในระยะนั้น ท่านอาจารย์สำเร็จการศึกษาขั้นปริญญาเอกจากสหรัฐอเมริกาแล้ว และนอกจากจะช่วยบริหารงานคณะรัฐศาสตร์ ซึ่งเพิ่งก่อตั้งขึ้นในยุคใหม่แล้ว ท่านยังสอนวิชาหลักรัฐศาสตร์เบื้องต้นให้แก่พวกเราด้วย เนื่องจากนิสิตรัฐศาสตร์รุ่นที่ ๑ มีเพียง ๖๑ คน ท่านจึงมีความสนิทสนมคุ้นเคยกับพวกเราเป็นอย่างดี ในวันเสาร์ วันอาทิตย์ ท่านพาเราไปเล่นฟุตบอลกันที่สนามจุฬา ฯ และท่านก็ลงเล่นกับพวกเราด้วย บางครั้งท่านก็ชวนพวกเราไปรับประทานอาหารที่บ้านของท่าน การไม่ถือตัวของท่านนี้เองจึงเป็นที่เคารพรักใคร่ของบรรดาลูกศิษย์ชาวรัฐศาสตร์เป็นอันมาก และยังคงมีความประทับใจจนทุกวันนี้ ท่านอาจารย์ช่วยบริหารงานคณะรัฐศาสตร์เพียง ๒ – ๓ ปี ก็ย้ายกลับไปรับราชการที่กระทรวงมหาดไทย และได้ปฏิบัติภารกิจอื่น ๆ ทั้งด้านการปกครองและด้านวิชาการ จนสร้างชื่อเสียงให้แก่ตัวท่านเอง และสร้างประโยชน์ให้แก่ราชการเป็นอันมาก ดังที่ทราบกันดีอยู่แล้ว

การจากไปอย่างไม่มีวันกลับของท่านอาจารย์ ดร. มาลัย หุวะนันทน์ นั้น ทำให้ประเทศชาติต้องสูญเสียนักปกครองและนักวิชาการที่มีความสามารถดีเด่น ยากที่จะหาบุคคลอื่นมาทดแทนได้ จึงเป็นที่น่าเสียดายและอาลัยอย่างยิ่ง ในโอกาสที่จะพระราชทานเพลิงศพครั้งนี้ ผมขอตั้งจิตอธิษฐานอุทิศส่วนกุศล จงเป็นผลดลบันดาลให้ดวงวิญญาณของท่านอาจารย์ ดร. มาลัย หุวะนันทน์ จงไปสู่สุคติในสัมปรายภพ เทอญ.

(นายเกษม สุวรรณกุล)
รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย

อาลัยท่านศาสตราจารย์ ดร. มาลัย หุวะนันทน์

เพื่อนที่รักยิ่งและรักเสมือนญาติของผมคนหนึ่งได้จากไปแล้ว เมื่อวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๒๒ ด้วยโรคหัวใจวาย ท่านจากไปอย่างกระทันหัน อย่างไม่คาดฝัน ก่อให้เกิดความอาลัยและเศร้าสลดแก่ผมและครอบครัวตลอดจนเพื่อนฝูงผู้ที่รู้จักท่านเป็นอย่างยิ่ง

ดอกเตอร์ มาลัยกับผมได้มีความสัมพันธ์กันเป็นเวลายาวนาน เรารับราชการร่วมกรมเดียวกันถึง ๑๐ ปีเศษ ทางครอบครัวก็มีความรักใคร่กันเสมือนญาติอันสนิท ดอกเตอร์มาลัยและคุณหญิงอุบล หุวะนันทน์ เรียกผมว่าพี่ชาย และเรียกภรรยาผมว่าพี่หมอน ลูก ๆ ของท่านเรียกผมและภรรยาว่า คุณลุง คุณป้า เห็นกันมาตั้งแต่เล็ก ๆ ถึงแม้ในบั้นปลายแห่งชีวิต เราจะไม่ได้รับราชการร่วมกรมเดียวกันแล้วก็ตาม แต่ความสัมพันธ์ระหว่างกันก็คงสนิทสนมเหมือนเดิมไม่เปลี่ยนแปลงแต่ประการใด แม้จนกระทั่งลูก ๆ ของท่านเติบโตเป็นหนุ่มเป็นสาวและสำเร็จการศึกษาจากต่างประเทศ บางคนมีครอบครัวแล้วก็ตาม ผมและภรรยาก็ยังเป็นพี่ชายและพี่หมอนของดอกเตอร์มาลัย และของคุณหญิงอุบล หุวะนันทน์ และยังคงเป็นคุณลุง คุณป้าของลูก ๆ ของท่านตราบเท่าจนทุกวันนี้

ดอกเตอร์มาลัย กับผม สอบไล่กฎหมายเป็นเนติบัณฑิตจากโรงเรียนกฎหมายปีเดียวกันใน พ.ศ. ๒๔๗๖ เมื่อสอบไล่ได้เป็นเนติบัณฑิตแล้วก็ไม่ได้พบกันอีก ดอกเตอร์มาลัยสอบชิงทุนรัฐบาลไปศึกษาต่อต่างประเทศ และได้รับปริญญาเอกจากมหาวิทยาลัยมิชิแกน แอนอาร์เบอร์ ประเทศสหรัฐอเมริกา แต่อย่างไรก็ดี ในปี พ.ศ. ๒๔๙๕ เราก็ได้มีโอกาสมารับราชการร่วมกรมเดียวกัน คือกรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย ขณะนั้นผมรับราชการในตำแหน่งอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ ดอกเตอร์มาลัยย้ายจากตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ต มารับตำแหน่งผู้ช่วยอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ และในปีต่อมา ก็เลื่อนเป็นรองอธิบดี เราได้ร่วมรับราชการกรมเดียวกันจนถึง พ.ศ. ๒๕๐๖ เป็นเวลา ๑๐ ปีเศษ และ

เราก็ต้องจากกันอีกตามวิถีทางของทางราชการ คือในปี พ.ศ. ๒๕๐๖ ผมย้ายจากกรมประชาสงเคราะห์ไปรับตำแหน่งปลัดกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ ส่วนดอกเตอร์มาลัยได้ย้ายจากกรมประชาสงเคราะห์ไปรับตำแหน่งรองปลัดกระทรวงมหาดไทย ในปี พ.ศ. ๒๕๑๑ ดอกเตอร์มาลัยได้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษากระทรวงมหาดไทย และในปี พ.ศ. ๒๕๑๕ ก็ได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย

ขณะที่เริ่มรับราชการด้วยกันที่กรมประชาสงเคราะห์ ปี พ.ศ. ๒๔๙๕ นั้น กรมประชาสงเคราะห์ก็ยังเป็นกรมเล็กและกรมใหม่ เพิ่งเริ่มฟื้นตัวเนื่องจากได้ทรุดโทรมและเหี่ยวแห้งมานาน ถ้าจะเปรียบกรมประชาสงเคราะห์เหมือนต้นไม้ ในสมัยนั้นก็เป็นต้นไม้ที่กำลังจะตายซาก เพราะไม่มีผู้ใดให้ความสนใจ เนื่องจากเป็นต้นไม้พันธุ์ใหม่ ยังไม่มีผู้ใดรู้จักและเห็นคุณประโยชน์ จึงขาดปุ๋ย ขาดการทะนุบำรุง ผืนแผ่นดินที่จะอยู่ก็ไม่มี ต้องระเหเร่ร่อนไปในที่ต่าง ๆ เพิ่งจะมีที่อยู่ถาวรที่เชิงสะพานขาวนี้ เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๙๓ สมัย คุณทวี แรงขำ เป็นอธิบดี และก็มีที่ทำการเพียงตึกหลังเดียวอันเป็นที่ทำงานของกองบริการชุมชนในปัจจุบัน หน่วยงานของกรมขณะนั้นมีเพียง ๔ กองเล็ก ๆ (รวมทั้งสำนักงานเลขานุการกรม) มีข้าราชการประมาณ ๑๕๐ คน และมีงบประมาณเพียง ๑๔ ล้านบาทเศษ มีข่าวลือว่าจะยุบกรมประชาสงเคราะห์ลงเป็นกองเพราะงานน้อย ข้าราชการหมดกำลังใจ และมีหลายคนขอย้ายไปรับราชการที่อื่น นับว่าเป็นโชคดีของกรมประชาสงเคราะห์ที่ท่านจอมพล ป. พิบูลสงคราม ผู้ให้กำเนิดกรมประชาสงเคราะห์ในปี พ.ศ. ๒๔๘๓ สมัยที่ท่านดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในสมัยแรก และท่านได้ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์คนแรกด้วย ท่านได้กลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง ท่านได้เริ่มให้ความสนใจสนับสนุนกรมประชาสงเคราะห์ทั้งในด้านกำลังงบประมาณและกำลังคน ทำให้ต้นไม้ที่กำลังจะตายซากอยู่นั้น ได้กลับฟื้นคืนชีพอีกครั้งหนึ่ง และเริ่มเจริญงอกงามเติบโตต่อมา

การสังคมสงเคราะห์ (ซึ่งรวมทั้งการประชาสงเคราะห์) นั้น เป็นวิชาการแขนงหนึ่ง เช่นเดียวกับวิชาแพทย์ รัฐศาสตร์ และกฎหมาย ฉะนั้น การขยายงานที่จะให้บริการแก่ประชาชนในด้านการสังคมสงเคราะห์ให้ถูกต้องตามหลักวิชาและกว้างขวางออกไป จำเป็น

จะต้องได้ผู้ที่มีความรู้ในวิชาด้านนี้มาปฏิบัติงาน ควรจะได้มีสถาบันที่ให้การศึกษาวิชาการสังคมสงเคราะห์โดยเฉพาะขึ้น ฉะนั้น ในปี พ.ศ. ๒๔๙๗ ดอกเตอร์มาลัยและผมจึงได้รวบรวมผู้ที่ สำเร็จการศึกษา ด้านสังคม สงเคราะห์ จาก ต่างประเทศ บางท่าน ก่อตั้ง คณะสังคม สงเคราะห์ศาสตร์ขึ้นในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และดอกเตอร์มาลัยก็รับหน้าที่เป็นคณบดีคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์เป็นคนแรก คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ได้ผลิตบัณฑิตสังคมสงเคราะห์ศาสตร์เป็นจำนวนมาก และนักสังคมสงเคราะห์เหล่านี้ในขณะนี้ก็ได้รับราชการในกรมประชาสงเคราะห์และหน่วยราชการต่าง ๆ รวมตลอดทั้งองค์การสังคมสงเคราะห์เอกชน ในปัจจุบันนี้วิชาสังคมสงเคราะห์ได้แพร่หลายออกไปอย่างกว้างขวาง และเป็นที่ยอมรับนับถือว่า เป็นศาสตร์แขนงหนึ่งที่มีความสำคัญในการที่จะพัฒนาคนและพัฒนาประเทศชาติไม่ยิ่งหย่อนกว่าศาสตร์แขนงอื่น

ดอกเตอร์มาลัย เป็นผู้สนใจในด้านวิชาการเป็นอย่างมาก นอกจากเป็นผู้ริเริ่มก่อตั้งคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์แล้ว ท่านยังริเริ่มก่อตั้งคณะรัฐศาสตร์ขึ้นในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และได้รับเป็นคณบดีคณะรัฐศาสตร์อีกตำแหน่งหนึ่งในปี พ.ศ. ๒๔๙๗ ในปี พ.ศ. ๒๔๙๘ ก็ริเริ่มตั้งคณะรัฐประศาสนศาสตร์ในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ขึ้นอีก และก็ได้ดำรงตำแหน่งคณบดีคณะนี้เป็นคนแรก และในปี พ.ศ. ๒๕๐๕ ก็มีส่วนสำคัญในการจัดตั้งสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ และได้รับการแต่งตั้งให้เป็นอธิการบดีของสถาบัน และเป็นนายกสภาในโอกาสต่อมา เมื่อหมดสมัยของนายกสภาแล้วก็ยังได้รับเชิญให้เป็นกรรมการที่ปรึกษาด้วย

ในระยะเวลา ๑๐ ปี คือระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๙๗ ถึง ๒๕๐๖ ซึ่งดอกเตอร์มาลัยมาร่วมรับราชการนั้น ราชการของกรมประชาสงเคราะห์ได้เจริญก้าวหน้าเป็นลำดับ และในปี พ.ศ. ๒๕๐๖ ซึ่งเป็นปีที่ผมและดอกเตอร์มาลัยต้องย้ายจากกรมประชาสงเคราะห์นั้น กรมประชาสงเคราะห์ได้เจริญเติบโตขึ้นจากเดิมเป็นอันมาก คือมีหน่วยราชการ ๑๗ กอง และมีข้าราชการเจ้าหน้าที่รวมประมาณ ๑,๘๐๐ คน และมีงบประมาณสูงถึง ๙๓ ล้านบาทเศษ ซึ่งนับว่าดอกเตอร์มาลัยได้มีส่วนสำคัญอย่างมากในการนำความเจริญก้าวหน้ามาสู่กรมประชาสงเคราะห์ เมื่อเราทั้งสองย้ายจากกรมประชาสงเคราะห์ไปในปี พ.ศ. ๒๕๐๖ กระทรวงมหาดไทย

ได้แต่งตั้ง คุณสุวรรณ รื่นยศ เป็นอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์แทน ท่านผู้นี้เป็นผู้หนึ่งที่ได้มีส่วนและเป็นกำลังอันสำคัญในการนำความเจริญก้าวหน้ามาสู่กรมประชาสงเคราะห์เป็นอันมาก ท่านได้ดำรงตำแหน่งนี้จนครบเกษียณเมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๔ รวมเวลาที่ท่านรับราชการในกรมประชาสงเคราะห์ในตำแหน่งรองอธิบดี และตำแหน่งอธิบดี เป็นเวลา ๑๐ ปีเศษ

ดอกเตอร์มาลัย หุวะนันทน์ ได้จากไปโดยไม่มีวันกลับและอย่างกระทันหันเช่นนี้ ทำให้ผมและครอบครัว ผู้ที่ร่วมรับราชการตลอดจนผู้ที่รู้จักคุ้นเคย มีความเสียดายและอาลัยเป็นอันมาก แต่การจากไปเช่นนี้เป็นสิ่งที่ทุกคนไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ ด้วยเดชะบุญกุศลและคุณงามความดีทั้งหลายที่ท่านได้ประกอบไว้ จงดลบันดาลให้ดวงวิญญาณของท่านจงประสบแต่ความสันติสุขในสัมปรายภพ เทอญ.

จากเพื่อน

(นายปกรณ์ อังศุสิงห์)

บ้านสนคู่
เลขที่ ๒๑ ซอยสันติสุข
ถนนสุขุมวิท ๓๘
กรุงเทพมหานคร

อาลัย ฯพณฯ ศาสตราจารย์ ดร. มาลัย หุวะนันทน์

ข้าพเจ้าคาดไม่ถึงว่า อาหารกลางวันที่ได้ทานกับ ฯพณฯ ศาสตราจารย์ ดร. มาลัย หุวะนันทน์ อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ดูเร็ว ๆ นี้เอง จะเป็นครั้งสุดท้ายที่ได้คุยสนุกสนานกับท่าน ขณะนั้นท่านยังสดชื่นแจ่มใสทั้งสนับสนุนให้ข้าพเจ้าสมัครรับเลือกตั้งในเขตท่าน ท่านได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการควบคุมการเลือกตั้งของกระทรวงมหาดไทยอยู่ด้วย ข้าพเจ้าจึงมิได้พบท่านเลย เพียงเดือนเศษหลังจากการเลือกตั้งท่านก็จากไปเสียแล้วอย่างบั่จจุบันทันด่วน

นับเป็นโชคดีที่ข้าพเจ้าได้เรียนกฎหมายสำเร็จรุ่นเดียวกับคุณมาลัย และได้เข้าศึกษาในวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรรุ่นที่ ๔ รุ่นเดียวกันอีก จึงได้สนิทสนมกับคุณมาลัยมานานปี แม้หลังจากสำเร็จกฎหมาย คุณมาลัยได้รับทุนรัฐบาลไปศึกษาเพิ่มเติมที่ประเทศฟิลิปปินส์และสหรัฐอเมริกา สำเร็จจากมหาวิทยาลัยมิชิแกนได้รับปริญญาเอกทางรัฐศาสตร์เป็นรุ่นแรกจากสหรัฐอเมริกา มิได้พบปะกันเป็นเวลาหลายปี ข้าพเจ้าก็มิได้เว้นติดตามข่าวคราวของคุณมาลัย คอยชื่นชมยินดีในความสำเร็จ และมีความอิ่มอกอิ่มใจไปด้วยที่ประเทศชาติจะได้คนดีมีความรู้ความสามารถเป็นเยี่ยมมาเป็นกำลังสำคัญบริหารบ้านเมือง เมื่อข้าพเจ้าเดินทางไปสหรัฐอเมริกาก็อดมิได้ที่จะแวะไปเยี่ยมชม มหาวิทยาลัยมิชิแกนที่ได้ ประสิทธิ์ประสาท ความรู้ ให้แก่คุณมาลัย ทั้งนี้ เพราะความรักใคร่ และความสามารถของคุณมาลัย ได้สร้างความประทับใจ เป็นอย่างมากให้แก่ข้าพเจ้านั่นเอง

ด้วยความประทับใจดังกล่าวนี้ ในคราวประชุมคณะกรรมการประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ครั้งหนึ่งขณะท่านศาสตราจารย์คิเรก ชัยนาม เป็นคณบดี ข้าพเจ้าเป็นกรรมการประจำคณะอยู่ด้วยผู้หนึ่ง ท่านศาสตราจารย์คิเรก ชัยนาม ได้ปรารภถึงวิชาสำคัญบางวิชาที่ใคร่จะได้อาจารย์ที่มีคุณวุฒิเหมาะสม ข้าพเจ้าได้เสนอชื่อคุณมาลัย และได้รับการสนับสนุนจาก ดร. ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ผู้ร่วมเป็นกรรมการประจำคณะอยู่ด้วย ท่านศาสตราจารย์

ดิเรก ชัยนาม ได้พิจารณาเห็นชอบตามข้อเสนอนั้น ซึ่งเป็นที่น่ายินดีว่า ต่อมาคุณมาลัยได้เข้ารับผิดชอบในตำแหน่งคณบดีคณะรัฐศาสตร์ และไม่เพียงแต่คณะรัฐศาสตร์เท่านั้น ยังดำรงตำแหน่งคณบดีคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ และคณบดีคณะรัฐประศาสนศาสตร์ แห่งมหาวิทยาลัยเดียวกันในโอกาสต่อไป ทั้งในระยะหลังได้รับตำแหน่งอธิการบดีแห่งสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์อีกด้วย ซึ่งตำแหน่งเหล่านี้ล้วนเป็นตำแหน่งสำคัญทางวิชาการ ยากที่จะมีผู้ใดสามารถดำรงได้มากมายอย่างคุณมาลัย ทั้ง ๆ ที่ต้องมีตำแหน่งหน้าที่รับผิดชอบอย่างสูงทางกระทรวงมหาดไทยควบคู่ไปด้วยในขณะเดียวกัน จึงไม่น่าสงสัยเลยว่า คุณมาลัยต้องทุ่มเทเวลาและอุทิศชีวิตให้แก่ราชการอย่างมิเห็นแก่เหน็ดเหนื่อย ได้ทำการผลิตและฝึกอบรมนักบริหารระดับสูงให้แก่ประเทศชาติมากมาย การตรากตรำทำงานอย่างทุ่มเทชีวิตจิตใจเช่นนี้ น่าเกรงกันอยู่แล้วว่า คุณมาลัยจะหนีโรคหัวใจไม่พ้น

ข้าพเจ้ายิ่งระลึกถึงคุณมาลัยมากขึ้น เมื่อย้อนไปถึงระยะที่ข้าพเจ้ารับราชการประจำสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงวอชิงตัน ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๐๖–๒๕๐๘ ข้าพเจ้ายินดีเป็นพิเศษที่ได้มีโอกาสต้อนรับเพื่อน สำเร็จกฎหมาย รุ่นเดียวกัน หลายท่าน ที่ล้วนมีตำแหน่งหน้าที่สูง ในราชการขณะนั้น ซึ่งนอกจากคุณมาลัย มี ฯพณฯ บุญชนะ อัตถากร รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ พลตำรวจโท สงวน จิตตาลาน ผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ และคุณกำจัด ผาติสุวัณณ์ ผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานี เมื่อได้พบกันในต่างประเทศก็ดีอกดีใจเลี้ยงดูพาเที่ยวกันสนุกสนาน แต่ผู้ที่ทำให้ข้าพเจ้าปลาบปลื้มได้นาน คือคุณมาลัย เพราะมีเวลาอยู่ในกรุงวอชิงตันนานกว่าเพื่อนคนอื่น โดยได้ร่วมไปในคณะท่านจอมพลประภาส จารุเสถียร ขณะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไปรับการรักษาตาที่โรงพยาบาลวอลเตอร์รีดส์ ในกรุงวอชิงตัน คุณมาลัยไปสมทบภายหลัง จึงเดินทางโดยลำพังและโดยเที่ยวบินที่ไปลงที่สนามบินรัฐมารีแลนด์ในเวลาใกล้รุ่ง คือประมาณ ๐๔.๐๐ น. ข้าพเจ้าดีใจไม่เป็นอันหลับนอน ขับรถจากกรุงวอชิงตันไปรับที่มารีแลนด์ เมื่อลงจากเครื่องบิน คุณมาลัยสวมกอดข้าพเจ้า บอกดีใจที่น้องชายอุตส่าห์มารับ ตลอดเวลาที่อยู่ในกรุงวอชิงตัน บ้านข้าพเจ้าก็เหมือนบ้านคุณมาลัย เราได้ทานอาหารเลี้ยงดูหารือการบ้านการเมืองกันเป็นประจำ ทำให้ความรักใคร่

สนิทแนบแน่น ต่อจากนั้น ไม่ว่าคราวใดที่ข้าพเจ้าเข้ามาราชการในประเทศ คุณมาลัยเป็นต้องขอเวลาเลี้ยงดูสนุกสนานกับข้าพเจ้าเป็นการลำพังทุกครั้งไป ความเอื้อเฟื้อโอบอ้อมอารีสนุกสนานเป็นกันเองพร้อมด้วยความห่วงใยอย่างพี่ชายยากที่จะมีผู้ใดเสมอเหมือนคุณมาลัย

ข้าพเจ้าปลื้มใจเป็นที่สุดเมื่อได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งคุณมาลัยให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย และมั่นใจว่า คงมีโอกาสที่คุณมาลัยจะได้ใช้ความรู้ความสามารถ และประสบการณ์ที่มีอยู่อย่างมากมาย ให้เป็นประโยชน์ ต่อชาติบ้านเมืองสมดังที่ได้เคยปรารภอยู่เสมอ แต่เป็นที่น่าเสียดายว่า ในระยะต่อมาไม่เท่าไร คุณมาลัยก็ได้ล้มป่วยลงด้วยโรคหัวใจดังที่เกรงกันอยู่แล้ว เมื่อข้าพเจ้าได้กลับจากประจำรับราชการในต่างประเทศ ออกดีใจที่คุณมาลัยแข็งแรงสุขภาพดีขึ้นเป็นลำดับ จนได้เข้ารับตำแหน่งที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้อีกระยะหนึ่ง ซึ่งล้วนแต่เป็นเรื่องที่คุณมาลัยรับปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงรักภักดีต่อราชการและด้วยความเห็นแก่ชาติบ้านเมืองเป็นที่ตั้ง โดยมิได้ท้อถอยต่อหน้าที่ความรับผิดชอบที่ได้รับมอบหมาย นับเป็นบุคคลที่อุทิศชีวิตเพื่อบำเพ็ญประโยชน์แก่ประเทศชาติบ้านเมืองอย่างแท้จริง

ด้วยความอาลัยอย่างยิ่ง ข้าพเจ้าขอน้อมจิตอธิษฐาน ขออานุภาพคุณพระศรีรัตนตรัยและอานิสงส์แห่งคุณงามความดีที่คุณมาลัยได้บำเพ็ญมาโดยตลอดในชีวิตได้เป็นพลวปัจจัยส่งเสริมให้ดวงวิญญาณของคุณมาลัย หุวะนันทน์ ได้ประสบอิฐวิบุลมนุญผลและความสงบสุขในสัมปรายภพตลอดไป เทอญ.

ยวด เลิศฤทธิ์

๘๖ สุขุมวิท ๖๑

กรุงเทพ ๑๑

อาลัย ดร. มาลัย หุวะนันทน์

เมื่อได้ทราบข่าวมรณกรรมของคุณมาลัย หุวะนันทน์ เพื่อนที่รัก ผมตกใจมาก เพราะนึกไม่ถึงว่าเพื่อนจะรีบจากพวกเราไปเร็วถึงเพียงนี้ เมื่อพบกันครั้งสุดท้าย เพื่อนที่รักยังแจ่มใสร่าเริงดีอยู่ ยังนึกชมอยู่ในใจว่าเพื่อนเรารักษาตัวดีขึ้น แม้จะไม่สดชื่นเหมือนเก่า แต่ก็ดีขึ้นมาก จากการพูดคุยกันสนุกสนาน ทำให้รู้สึกว่าเพื่อนเราคงยังจะไปได้อีกนาน

ผมรู้จัก ดร. มาลัย หุวะนันทน์ มา ๔๐ กว่าปี โดยที่เราสอบไล่กฎหมายได้เป็นเนติบัณฑิตปีเดียวกัน ความจริงเราทั้งสองน่าจะได้รู้จักกันมาก่อนหน้านั้นหลายปีทีเดียว เพราะบรรพบุรุษของเราทั้งสองต่างก็เป็น "ค.ร.ฟ." ด้วยกัน รับราชการอยู่ ณ ที่แห่งเดียวกัน และชอบพอกันมากด้วย พวกเราในขณะนั้นคงยังเด็กมาก จึงไม่รู้จักกัน หรืออาจจะเคยเล่นด้วยกันก็ได้ แต่โตขึ้นก็จำกันไม่ได้ ผมยังจำได้เพราะคุณพ่อเคยเล่าให้ฟังถึงชื่อบิดาของ ดร. มาลัย คุณหลวงมหิทธิรถการ ว่า ท่านเป็นคนเอางานเอาการ ขยันขันแข็ง ซื่อตรงต่อหน้าที่ดีมากขนาดหาตัวจับยาก และที่จำได้แม่นยำก็คือว่า ท่านชมคุณหลวงมหิทธิรถการว่ามีลูกดีมาก เรียนหนังสือเก่ง นี่เป็นจุดเริ่มต้นที่ผมรู้จัก ดร. แต่ในนาม คำของคุณพ่อทำให้ผมอยากรู้จักและเห็นหน้าท่าน เพราะคุณพ่อชมนักหนาว่าเป็นเด็กดี เรียบร้อย เรียนเก่ง จนกระทั่งเมื่อปีสุดท้ายของการเรียนกฎหมาย ผมได้มีโอกาสพูดคุยกับท่าน ประโยคแรกที่ท่านบอกผมก็คือ "ผมเป็นลูกคุณหลวงมหิทธิรถการ" ผมตกใจที่ไม่นึกว่าผมจะได้พบโดยบังเอิญเช่นนั้น ผมจึงถามท่านว่า ท่านคงรู้จักผมมาก่อนแล้วซี ท่านจึงบอกว่าคุณพ่อเคยเล่าให้ฟังถึงบิดาผมและตัวผมด้วย เราต่างดีใจที่ได้มารู้จักกัน จากการพูดคุยรู้สึกว่าท่านเรียนหนังสือเก่งจริง ๆ สมกับที่คุณพ่อผมได้พูดไว้ ไม่นานนักผมก็ได้ทราบข่าวว่าท่านสอบชิงทุนรัฐบาลได้ไปศึกษา ณ ต่างประเทศ และอีกหลายปีต่อมา ท่านจบการศึกษาและมานั่งทำงานที่กระทรวงมหาดไทย กองควบคุมเทศบาล ที่ทำงานของท่านกับของผมอยู่ไม่ไกลกันเพียงแค่คนละมุมตึก

เท่านั้น เราจึงมีโอกาสไปมาหาสู่พูดคุยกัน รับประทานอาหารกลางวันด้วยกันบ่อยครั้ง ความที่มีใจตรงกันและอัธยาศัยต้องกัน ทำให้เราสนิทสนมกันมากขึ้น ขนาดไปมาหาสู่กันถึงบ้านและพาครอบครัวไปรู้จักกัน เราจึงสนิทสนมกันทั้งครอบครัว

ดร. มาลัย และครอบครัว คุณหญิงอุบล มีอัธยาศัยดีงาม ไม่ถือเนื้อถือตัว เป็นคนง่าย ๆ ไม่เจ้ายศเจ้าอย่าง เป็นคนสนุกสนานร่าเริง แม้ตำแหน่งหน้าที่ของท่านจะใหญ่โตมาก เป็นที่เคารพนับถือของข้าราชการทั้งหลาย แต่กับเราแล้วทุกอย่างเหมือนเดิม เคยกันอย่างไรก็อย่างนั้น แม้กระทั่งท่านเป็นรัฐมนตรี หรือภริยาของท่านได้เป็นคุณหญิง ความเสมอต้นเสมอปลายของท่านก็เช่นเดิม จึงทำให้พวกเราและเพื่อนฝูงหลายคนทั้งหญิงชายอดสรรเสริญในน้ำใจไมตรีไม่ได้ ความสนิทสนมของเราทั้งครอบครัวเพิ่มพูนขึ้นเรื่อย ๆ เสมือนหนึ่งเป็นญาติสนิท มีธุระอะไรก็ใช้สอยช่วยเหลือกันและกัน มีสารทุกข์สุกดิบอะไรก็เล่าสู่กันฟัง ไม่มีอะไรที่เราจะปิดบังกัน ความสนิทสนมมีมากถึงเพียงนี้ เมื่อมาทราบข่าวมรณกรรมของท่าน จึงทำให้เราทั้งครอบครัวหดหู่ใจเป็นอันมาก เสมือนหนึ่งได้เสียญาติสนิทไป

ทั้งที่รู้ว่าทุกคนจะต้องตายจากกันไป แต่ก็อดเสียใจไม่ได้ที่เพื่อนที่รักต้องจากไป ขออำนาจกุศลผลบุญที่เพื่อนได้บำเพ็ญมาโดยตลอดแล้วนั้น จงบันดาลให้ดวงวิญญาณของเพื่อนไปสู่สุคติในสัมปรายภพนั้นเถิด.

(สงวน จิตตาลาน)

รำลึกถึง ดร. มาลัย เพื่อนรัก

ขณะที่ข้าพเจ้ากำลังฟังนายดุ่ย ณ บางน้อย กำลังคุยโขมงหกโมงเช้าจากสถานีวิทยุ ป.ต.อ. ในตอนเช้าวันศุกร์วันหนึ่ง จวนจะจบรายการก็มีข่าวบริการ พังข่าวการอาบน้ำศพ ดร. มาลัย หุวะนันทน์ ข้าพเจ้าไม่เชื่อหูตนเอง ด้วยความตระหนกตกใจ เพราะไม่น่าจะเป็นไปได้ เราเพิ่งพบกันเมื่องานชมรมมหาดไทยเร็ว ๆ นี้เอง เช้าวันนี้เพื่อนก็จากพวกเราไปเสียแล้ว เป็นการสูญเสียเพื่อนที่ดีไปคนหนึ่งของเพื่อนเนติบัณฑิต พ.ศ. ๒๔๗๖ ซึ่งมีอยู่ทั้งหมด ๑๔๘ คน ขณะนี้คงเหลือเพียง ๑๐๐ คน เพราะเพื่อนจากไปแล้ว ๔๘ คน คนสุดท้ายเมื่อเร็ว ๆ นี้เอง คือคุณพระพิบูลไอศวรรย์ ข้าพเจ้าได้สติจากการพังข่าวนั้นแล้ว ก็ได้เตือนตนเองว่า เราต้องไม่ประมาทในการรักษาตัว เพราะพวกเราอายุมากด้วยกันแล้ว อะไรควรจะเลิกได้ก็ควรจะเลิกเสีย ปกติพวกเราชอบการดื่มกันอยู่เป็นประจำ คราวนี้คงจะเลิกดื่มกันไปอีกหลายคน เพราะโรคหัวใจเป็นโรคร้ายแรงอันดับหนึ่งในหมู่พวกคนแก่รุ่นราวคราวเดียวกัน ดร. มาลัยเป็นเพื่อนร่วมกระทรวงมหาดไทยมากับข้าพเจ้านาน ข้าพเจ้าได้เป็นหัวหน้ากองควบคุมเทศบาลในกรมมหาดไทยสืบต่อเนื่องจาก ดร. มาลัย ข้าพเจ้าได้จับงานร่างพระราช-บัญญัติเทศบาล ซึ่ง ดร. มาลัยได้ทำค้างไว้จนเสร็จใน พ.ศ. ๒๔๙๖ และข้าพเจ้าเองเป็นผู้ริเริ่มทำพระราชบัญญัติสุขาภิบาลตามออกมา เพื่อให้เขตอำเภอสำคัญได้มีงานเริ่มต้นในด้านการรักษาความสะอาด มีรายได้เป็นของตนเอง กฎหมายทั้งสองฉบับยังคงใช้อยู่ตราบจนทุกวันนี้

ในที่สุด ขอให้วิญญาณของ ดร. มาลัย เพื่อนรัก ได้ไปสู่สุคติในสัมปรายิกภพ เทอญ.

ชาญ จารุวัสตร์

ระลึกถึงท่านอาจารย์มาลัย หุวะนันทน์

ผมได้ยินชื่อและกิตติศัพท์ของอาจารย์มาลัย ตั้งแต่ผมยังเป็นนักเรียนมัธยมอยู่ที่เมืองแพร่ ชื่นชมในการเรียนเก่งของท่าน สมัยท่านยังเป็นนักเรียนอัสสัมชัญ และต่อมาท่านสอบชิงทุนไปเรียนต่างประเทศ กล่าวได้ว่าท่านได้เป็นแรงใจให้ผมเอาใจใส่ในการเรียนและมุมานะที่จะสอบชิงทุนไปเรียนในต่างประเทศ

เมื่อได้มามีโอกาสพบปะท่านและรู้จักท่านจริง ๆ ก็เมื่อตอนที่ผมสำเร็จการศึกษาจากต่างประเทศ มาทำงานที่กรมประชาสงเคราะห์ในปี ๒๔๙๘ ขณะนั้นอาจารย์มาลัยเป็นรองอธิบดี และขณะเดียวกันท่านก็กำรงตำแหน่งทางการศึกษาเป็นคณบดีคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์และคณะรัฐประศาสนศาสตร์ (สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ในปัจจุบัน) ตั้งแต่ปี ๒๔๙๘ จนถึงปีที่ผมได้มีโอกาสอยู่ใกล้รับใช้อาจารย์มาลัยตลอดมา

ผมเชื่อว่าบรรดาข้าราชการและนักวิชาการที่ใกล้ชิดกับอาจารย์มาลัย ต่างก็มีความซาบซึ้งในความเป็นกันเอง การให้โอกาสเข้ารับใช้งานสำคัญไม่ว่าข้าราชการหรือนักวิชาการผู้นั้นจะอยู่ในตำแหน่งใด สำหรับผมเองอาจารย์มาลัยได้มีส่วนปลุกปล้ำเร่งเร้าและให้กำลังใจได้โอกาสเข้าร่วมทำงานราชการตลอดระยะเวลา ๒๕ ปี กล่าวได้ว่าหากผมไม่ได้รับโอกาสดังกล่าวจากอาจารย์มาลัย ผมก็คงไม่สามารถรับใช้ชาติบ้านเมืองในกิจการด้านสวัสดิการสังคมและแรงงาน อาจารย์มาลัยมีบทบาทอย่างสำคัญในการออกกฎหมายแรงงานฉบับแรก และแม้ก่อนจะถึงแก่กรรม ก็ยังสนใจติดตามงานด้านแรงงานและการประกันสังคม

ผมได้ทราบข่าวการจากไปของท่านในขณะกำลังประชุมอยู่ที่สภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย มีความรู้สึกว่าหัวใจเกือบจะหยุดเต้น เพราะมิได้คาดฝัน เนื่องจากท่านมิได้เจ็บป่วยมาก่อน ด้วยความเสียใจและเสียดายในการจากไปของท่าน แม้จะได้คิดว่าเหตุดังกล่าวเป็นเหตุธรรมดาโลกก็ตาม เพราะการจากไปของท่านไม่เป็นเพียงแต่การสูญเสียบุคคลที่เคารพ

รักเท่านั้น ยังเป็นการสูญเสียบุคคลที่มีความรู้ความสามารถอย่างยิ่งของประเทศชาติไปคนหนึ่ง โดยเฉพาะผู้ใช้แรงงานทั้งหลาย เพราะท่านเป็นผู้ที่รักและหวังดีต่อบุคคลที่ใช้แรงงาน จึงเป็นการสูญเสียครั้งยิ่งใหญ่ในภาวะที่บ้านเมืองกำลังผจญกับปัญหาค่าครองชีพสูงและความเดือดร้อนต่าง ๆ อย่างบ่จจุบันนี้

ผมเขียนบันทึกสั้น ๆ ฉบับนี้ ในช่วงการเดินทางกลับจากต่างประเทศ และมีเวลาพักเพียงหนึ่งคืนในกรุงเทพฯ และต้องเดินทางต่อไป ดังนั้น การที่เขียนความรู้สึกให้ถูกต้องและสมบูรณ์สำหรับอาจารย์มาลัยนั้น ผมคงต้องขอใช้เวลานานกว่านี้ จึงจะเขียนความรู้สึกของผมได้ถูก ซึ่งผมคิดว่ารูปบทความ บทความด้านแรงงาน ซึ่งอาจารย์มาลัยมีส่วนเกี่ยวข้องอยู่ในทุกระยะ คงจะมีโอกาสได้เป็นบทความ เพื่อแสดงถึงความรัก – เคารพ และระลึกจากผม

นิคม จันทรวิทุร

๑๖ สิงหาคม ๒๕๒๒

๒๕๙ ซอยนวศรี หัวหมาก กรุงเทพฯ

อาลัยท่านอาจารย์ ดร. มาลัย หุวะนันทน์

ท่านอาจารย์ ดร. มาลัย หุวะนันทน์ เป็นที่รู้กันว่าเป็นนักวิชาการและเป็นนักบริหารที่หายากในเมืองไทย หรือหาผู้ที่มาเปรียบเสมือนได้ยาก โดยได้ดำรงตำแหน่งทางฝ่ายบริหารและฝ่ายวิชาการในขณะเดียวกันมาตลอดชีวิตราชการ ทางฝ่ายบริหารงานประจำได้ทำงานเป็นรองปลัดกระทรวงมหาดไทย ทางฝ่ายการเมืองเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งในขณะเดียวกันนั้นท่านก็มีตำแหน่งทางวิชาการ เป็นอธิการบดีสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ด้วย แต่ละตำแหน่งท่านได้แสดงฝีมือความสามารถให้ปรากฏทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ ในฐานะเป็นลูกศิษย์ใคร่ขอกล่าวระลึกถึงลักษณะส่วนหนึ่งของท่านอาจารย์ ดร. มาลัย หุวะนันทน์ ในเรื่องของการมีลักษณะดึงดูดบุคคลที่มีความชำนาญต่าง ๆ กันให้มาร่วมกันทำงานได้เป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในสมัยที่มีการปฏิวัติเมื่อปี๒๕๑๕ ท่านได้ระดมนักวิชาการเหล่านั้นมาร่วมกันร่างนโยบายโครงการพัฒนาประเทศหลายเรื่อง ผลงานต่าง ๆ ที่สำเร็จออกมาก็มีมากและที่ยังไม่สำเร็จได้กลายเป็นเอกสารวิชาการอยู่ในแฟ้มก็มีนับเป็นตู้ ๆ ผลงานที่สำเร็จออกมาที่ปรากฏเห็นกันอยู่ทั่วไป เช่น การปรับปรุงการปกครองส่วนภูมิภาคเกี่ยวกับตำบล หมู่บ้าน สภาตำบล การกำหนดการเกษียณอายุของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แนวการจัดการปกครองท้องถิ่นที่เป็นรูปอิสระหรือรูปพิเศษ แนวโครงการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย รูปการปกครองของกรุงเทพมหานคร การปรับปรุงภาษีและรายได้ของท้องถิ่น การจัดตั้งศาลปกครองและศาลพิเศษรูปอื่น การจัดตั้งคณะผู้ตรวจราชการหรือออมบุดแมน ฯลฯ

นอกจากนี้ยังได้จัดตั้งหน่วยงานที่ปรากฏออกมาเป็นองค์การ เช่น การเคหะแห่งชาติ การปรับปรุงการประปาขึ้นเป็นองค์การรัฐวิสาหกิจ การทางพิเศษแห่งประเทศไทย สำนักผังเมือง สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย เป็นต้น

การที่มีความสามารถรวบรวมและระดมมันสมองของผู้มีความรู้นี้ ท่านน่าจะมีอะไรเป็นพิเศษในตัวของท่าน จากการที่ได้เคยวิสาสะทำงานกับท่านมา ท่านอาจารย์ ดร. มาลัย หุวะนันทน์ เป็นผู้ที่มีอะไรหรือสนใจในหลายสิ่งหลายอย่าง หรือกล่าวอย่างสั้น ๆ คือ ท่านสนใจในทุกสิ่ง หรือคุยกับคนได้ทุกเรื่องและมีความรู้จริงในเรื่องเหล่านั้นด้วย

ปกติท่านอาจารย์ ดร. มาลัย เป็นคนที่น่ารัก ท่านแต่งตัวมีรสนิยม ถ้าใส่ชุดสีอะไร เครื่องแต่งกายประเภทอื่นก็ต้องมีลักษณะไปในทางเดียวกัน และบางครั้งเชื่อโชคลางเกี่ยวกับการใช้สีในการแต่งกาย เช่น แต่งตัวด้วยสีเขียว ก็จะใส่แหวนหยกสีเขียวจากได้หวัน โดยถือว่าวันนั้นเป็นวันมงคลโชคดีของท่าน เป็นต้น ท่านเป็นผู้แต่งกายสุภาพเรียบร้อย สะอาดสะอ้าน จึงแลดูสง่าอยู่เสมอไม่ว่าในโอกาสใด

เมื่อคุยกับท่าน ๆ ก็จะคุยเรื่องการเมืองว่าเหตุการณ์ของประเทศขณะนี้เป็นอย่างไร มีความกดดัน มีความเฟ้องฟู หรือความเจริญของประเทศ ของสังคม ความทุกข์ยากของประชาชนเป็นอย่างไร อาจคุยได้ทุกเรื่อง ตั้งแต่ระดับประชาชนเดินถนน ข้าราชการจนถึงรัฐบาล สภาของชาติ หรือแม้แต่ความสนใจของพ่อค้าประชาชนทั่วไป เรื่องการต่างประเทศท่านก็คุยได้ เพราะเป็นนักเรียนนอกระดับด๊อกเตอร์ และรู้เหตุการณ์ความเคลื่อนไหวของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก คุยได้เป็นคุ้งเป็นแควเป็นฉาก ๆ ไป ฟังแล้วไม่เบื่อ เรื่องการศึกษาหรือการปรับปรุงระบบการศึกษาในมหาวิทยาลัยเป็นเรื่องที่ท่านถนัดมาก เพราะท่านเคยเป็นทั้งคณบดีและอธิการบดีมาก่อน

เรื่องการปกครองทั้งในกรุงเทพ ฯ และตามหัวเมืองท่านก็ชอบมากและสนใจมาก เพราะท่านผ่านงานมหาดไทย และทำงานในกระทรวงมหาดไทยมาตั้งแต่ระดับหัวหน้ากองควบคุมเทศบาล ข้าหลวงประจำจังหวัดภูเก็ต รองอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ รองปลัดกระทรวงมหาดไทย จนถึงรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ลูกศิษย์ลูกหาก็มีมากอยู่ทั่วประเทศ ทั้งที่สำเร็จจากคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย จากมหาวิทยาลัยธรรม-ศาสตร์ จากสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ลูกศิษย์เป็นอธิบดีก็มีมาก ที่เป็นอธิการบดีก็หลายคน ที่เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดก็จำนวนค่อนของประเทศ ที่เป็นรัฐมนตรีก็มี ดังนั้นท่านจึงคุยได้ละเอียดลออทั้งเรื่องตัวบุคคลและเรื่องการงาน

เรื่องศาสนา ท่านคุยได้ไม่เบื่อ เกี่ยวกับเรื่องการบริหารงานทางด้านคณะสงฆ์ ความสนใจในศาสนา เกี่ยวข้องกับการเมืองการปกครอง โดยเฉพาะเมื่อคุยเรื่องที่เป็นสาระแล้วยังไม่จบยังมีเวลาต่อก็คุยกันต่อไปเรื่องเบ็ดเตล็ด สัพเพเหระท่านสนใจหลายเรื่อง เช่น

เรื่องหมอดู การพยากรณ์โชคชะตาราศีจากดวง คุยกันได้เป็นชั่วโมง ๆ ดูดวงยังไม่จุใจพอจะคุยกันเรื่องดูลายมือ ดูโหงวเฮ้ง เรื่องความฝัน หรือกระบวนการของการพยากรณ์ทั้งหลายท่านก็คุยได้

เรื่องเพชรนิลจินดา พลอยหินอัญมณีทั้งหลายท่านก็ชอบเล่น และท่านชอบอวดของใหม่ ๆ ที่เพิ่งได้มา ท่านมีแหวนนานาชนิด มีทั้งรูปแบบสีต่าง ๆ มีหินมีค่าทั้งในประเทศและต่างประเทศ ท่านสนใจเรื่องนี้มากเป็นพิเศษ เวลาไปเที่ยวหรือมีโอกาสไปต่างจังหวัดหรือต่างประเทศจะต้องแวะเข้าหาแหล่งหรือร้านเพชรพลอยเป็นประจำ ท่านก็ตาถึงและได้ของดีราคาไม่แพงเสมอ และยังรู้จักเจ้าของร้านเพชรพลอย อาจพูดจาคุยเรื่องเพชรพลอยได้เป็นชั่วโมง ๆ สำหรับผู้ที่มีรสนิยมในด้านนี้ตรงกัน

เบื่อจากเรื่องเพชรพลอยอาจหันเข้าเรื่องพระเครื่องลางของขลัง ท่านสนใจมีพระเครื่องรางของขลังมาก ทั้งที่เป็นพระบูชาและพระเครื่องลางองค์เล็ก ๆ ถ้าท่านได้ของใหม่มาก็มักจะชอบเอาอวดให้ผู้ใกล้ชิดดู หรือช่วยให้ดูว่าเป็นของแท้จริงอย่างไร และก็คุยกันเรื่องพระได้เป็นชั่วโมง ๆ คนที่มาคุยก็มักจะเอาของตนออกมาอวด ของท่านมีท่านก็เอาออกมาอวด นับว่าเป็นการแลกเปลี่ยนความรู้ทางด้านวัตถุโบราณอย่างหนึ่ง บางครั้งก็พากันไปหาพระตามวัดต่าง ๆ ที่มีเครื่องลางของขลัง

เกี่ยวกับเรื่องต้นไม้ ท่านชอบปลูกต้นไม้ ที่บ้านท่านปลูกต้นไม้หลายพันธุ์หลายชนิด ทั้งไม้ดอก ไม้ใบ ไม้ผล และพืชผักสวนครัว ท่านสนใจในเรื่องของความสวยงามตามธรรมชาติ ผู้คุยที่มีความรู้หรือสนใจไปด้วยกับท่านก็จะคุยกันอย่างออกรสถึงเรื่องดอกไม้ต้นไม้ต่าง ๆ ที่ปลูกไว้ในบ้าน บ้างก็เป็นไม้ประเภทสวยงาม บ้างก็เป็นไม้ที่มีกลิ่นหอม หรือไม้ยืนต้น หรือแม้แต่ไม้เสี่ยงทายโชคชาตาราศี ท่านชอบคุยและปลูก รักษา ฟูมฟักด้วยตัวของท่านเอง คุยกันได้เรื่องนี้ไม่รู้จักเบื่อแล้วแต่จะสนใจเรื่องอะไร

ถ้าเบื่อมาก ๆ บรรยากาศเซ็ง ก็มีการพักผ่อนหย่อนใจ เล่นกีฬาในร่ม สนุกสนานเฮฮากับเพื่อนฝูง ผลัดกันได้ผลัดกันเสียทำให้มิตรภาพแน่นแฟ้นยิ่งขึ้น และท่านนั่งได้เป็นหลายชั่วโมง

บางครั้งคุยกันเรื่องทางวิชาการการเขียนตำรับตำรา ท่านสนใจเป็นพิเศษ ผู้ที่ชอบเขียนตำรับตำราได้มาขอความคิดเห็นจากท่านไปเขียนหนังสือขายก็มีมาก ตัวท่านเองปรารภอยู่เสมอว่าอยากจะรวบรวมนักวิชาการสาขาต่าง ๆ เขียนหนังสือเรื่องอนาคตของเมืองไทยทั้งภาคภาษาไทยและภาษาอังกฤษพิมพ์ออกมาเป็นรูปเล่มให้ได้ ผู้เขียนเป็นผู้หนึ่งที่จะร่วมอยู่ในโครงการนี้ของท่านแต่ก็ไม่ได้มีโอกาสทำสำเร็จเพราะท่านด่วนมาจากไปเสียก่อน เรื่องนี้ถ้าลูกศิษย์มีโอกาสก็ควรจะสานต่อให้สำเร็จตามที่ท่านเคยตั้งปณิธานไว้ ก็จะนับเป็นเอกสารทางวิชาการที่มีคุณประโยชน์ต่อชาติบ้านเมืองเป็นอย่างยิ่ง การที่ท่านคิดดังนี้ก็เพราะท่านเป็นนักวิชาการ เป็นนักรัฐศาสตร์ทั้งทางทฤษฎีและทางปฏิบัติ จึงอยากจะวางเค้าโครงพัฒนาชาติไทย ตามที่ท่านคาดคะเนไว้

เรื่องการพูดหรือสนทนาภาษาอังกฤษหรือการปาฐกถาท่านพูดได้คล่องแคล่ว หลายโอกาสต้องพูดโดยไม่ได้ตระเตรียม ท่านมีสำนวนสละสลวย มีสำเนียงเหมือนเจ้าของภาษาฝรั่งเองยังออกปากชมว่าพูดได้เหมือนฝรั่งจริง ๆ ถ้าฟังโดยไม่เห็นหน้าท่านแล้วก็แทบจะไม่ทราบเลยว่าเป็นคนไทยพูด โดยเฉพาะเวลาปาฐกถาเป็นภาษาอังกฤษ หรือการกล่าวในโอกาสงานต่าง ๆ ท่านพูดสำนวนได้ไพเราะเป็นที่ประทับใจทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศ ยิ่งไปกว่านั้นสำนวนการเขียนท่านก็เขียนได้อย่างสละสลวยอย่างหาตัวจับยาก เป็นที่ประทับใจแก่ผู้พบเห็น ท่านจึงเป็นที่ปรึกษาของผู้ใหญ่ในด้านการติดต่อกับต่างประเทศอยู่เสมอซึ่งเป็นที่ทราบกันอยู่ทั่วไป

อีกอย่างหนึ่งที่มีความสำคัญมากในการบริหารงานคือ ท่านมีศิลปในการคัดเลือกบุคคลเพื่อมารับใช้ว่าใครจะถนัดเหมาะสมจะให้ทำงานใดแล้วก็เลือกใช้ตามนั้น แม้แต่คนรับใช้ประจำบ้าน ท่านก็มักจะเป็นผู้คัดเลือกเอง และมักปรากฏว่าได้คนดีมาอยู่ด้วยเสมอ

นอกจากนี้ ท่านอาจารย์มาลัย หุวะนันทน์ เป็นคนที่รักความสะอาด ความเป็นระเบียบเรียบร้อย ท่านเป็นคนประณีต และค่อนข้างพิถีพิถันในเรื่องเหล่านี้โดยเฉพาะการพิมพ์ การเสนอหนังสือ การจัดแพ็ม การนัดประชุมต่าง ๆ ท่านชอบความเรียบร้อยสะอาดชัดเจน ดังนั้นผู้ที่ทำงานกับท่านจึงรู้นิสัยใจคอและได้รับการสอนฝึกหัดอบรมในเรื่องเหล่านี้เสมอ แต่ท่านก็ไม่เคยดุใคร แต่บอกให้ไปแก้ไขด้วยวาจานุ่มนวล

ในเรื่องของความเป็นผู้ชายท่านก็มีคุณสมบัติครบถ้วนทุกประการ ก่อนเป็นโรคหัวใจท่านเคยดื่มทั้งบรั่นดี วิสกี้ เบียร์ ขนาดที่คนหนุ่ม ๆ ยังต้องยกมือยอมให้ท่าน และขณะดื่มท่านก็มีสติคุยได้เรื่องตลอดเวลา เรื่องการเสี่ยงโชคพนันขันต่อท่านก็โปรดมาก ท่านชอบซื้อล๊อตเตอรี่ครั้งละหลายสิบใบ และมักจะเก็งเลขท้ายถูกบ่อย ๆ เมื่อมีโอกาสไปในสถานที่ที่มีเรื่องหย่อนใจต่าง ๆ ท่านก็มักไปหย่อนใจเสี่ยงโชค ในเรื่องของความเป็นผู้ชายนี้สรุปแล้วท่านสัมผัสทุกเรื่องไม่แพ้คนอื่น ระหว่างที่ท่านทำงานระดมนักวิชาการมาทำงานร่วมกัน ท่านมักจะเชิญให้ไปร่วมรับประทานอาหารโดยท่านเป็นเจ้าภาพออกเงินเองอยู่เสมอ ๆ และก็ได้ถือปฏิบัติอยู่เป็นประจำ บางครั้งก็โทรศัพท์นัดให้ไปกินข้าวด้วยกัน และมักจะคุยเรื่องทั้งทางวิชาการและเรื่องต่าง ๆ ตามที่กล่าวแล้วตามแต่โอกาสและความสนใจของแต่ละคนไป การทำงานกับท่านจึงมักออกรสชาติและไม่รู้สึกเบื่อเลย

หลังจากท่านเกษียณอายุแล้ว เมื่อมีโอกาสหรือไปราชการพิเศษท่านมักไปเยี่ยมเยียนลูกศิษย์ตามหัวเมืองต่าง ๆ เสมอ และท่านรู้สึกภาคภูมิใจและดีใจในความสำเร็จของลูกศิษย์ที่แต่ละท่านมีตำแหน่งสูงมีชื่อเสียงในวงราชการ และในการไปเยี่ยมเยียนลูกศิษย์นั้น ท่านก็มักจะมีของติดไม้ติดมือไปฝากด้วยเสมอ โดยท่านทำตัวเป็นกันเองกับลูกศิษย์ จึงมีศิษย์ไปมาหาสู่อยู่เสมอและก็มักมีของที่ท่านชอบมาฝาก ของที่ท่านชอบจากต่างประเทศก็มีซุปเต่าและเนยแข็ง ลักษณะพิเศษต่าง ๆ ของท่านยังมีอีกมากไม่สามารถที่จะนำมาเขียนให้หมดได้ เท่าที่เขียนมาโดยย่อนี้ก็พอจะเห็นได้ว่าท่านเป็นบุคคลที่มีอัจฉริยะดึงดูดบุคคลอื่นที่คบหาด้วย ท่านจึงสามารถทำงานใหญ่ ๆ ได้สำเร็จเพราะลักษณะเด่นของท่านนี้

เมื่อผู้เขียนได้รับข่าวอนิจกรรมของท่าน จึงรู้สึกใจหายวูบ ท่านยังแข็งแรงอยู่ไม่น่าจะด่วนจากไปเร็วเช่นนี้ และจะหาบุคคลที่มีคุณลักษณะดีเด่น ๆ หลายประการดังกล่าวมาโดยย่อแล้วได้ยากลำบากมาก และเมื่อมีโอกาสผ่านทางลาดพร้าวอันเป็นที่เคยพำนักของท่าน ก็อดที่จะระลึกถึงคุณงามความดีที่ท่านได้บำเพ็ญไว้ไม่ได้ หลังอนิจกรรมของท่านแล้วไม่นาน ผู้เขียนได้มีโอกาสไปที่บ้านของท่าน สังเกตดูต้นไม้ที่ท่านเคยปลูกและเคยออกดอกเบ่งบานสะพรั่งในสมัยที่ท่านยังมีชีวิตอยู่หลายชนิดหลายอย่างก็สงบเงียบเศร้าสร้อยเหมือนกับไม่มีใจที่จะออกดอก ดูราวจะเป็นการไว้อาลัยแก่เจ้าของผู้จากไปอย่างไม่มีวันกลับ ไม่มีความรู้สึกแม้แต่กระทั่งจะออกดอกที่จะเป็นมาลัยสักการะวิญญาณของท่าน ท่านอาจารย์เป็นครูที่ดีไม่เคยปกปิดความรู้ มีอะไรก็เปิดเผยให้หมด ตั้งใจจะให้ลูกศิษย์ได้ดีจริง ๆ ทำตัวเป็นกันเอง ท่านเป็นพี่และเพื่อนที่ดี เมื่อใครมารับราชการเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาของท่าน ท่านก็เป็นนายที่ประกอบด้วยพรหมวิหาร ท่านมีสังคหวัตถุสี่เพียบพร้อมบริบูรณ์ เป็นปูชนียบุคคลและเป็นหลักชัยแก่บรรดาศิษย์และผู้ใต้บังคับบัญชาโดยแท้จริง เมื่อท่านมาจากไปโดยด่วนโดยมิได้มีสิ่งบอกเหตุเตือนให้ลูกศิษย์ผู้คุ้นเคยทราบล่วงหน้าเลย ทุกคนที่ทราบจึงอดจะเศร้าโศกมิได้

ในนามของบรรดาศิษย์ ขอคุณอำนาจบารมี กุศลกรรม ความดีทั้งหลายที่ พณฯ ศาสตราจารย์ ดร. มาลัย หุวะนันทน์ ท่านอาจารย์ผู้เป็นที่เคารพรักอย่างยิ่งของบรรดาศิษย์ทั้งหลายซึ่งได้บำเพ็ญไว้ รวมตลอดถึงแรงอธิษฐานและกุศลผลบุญของผู้ที่ได้เห็นความดีและคุณค่าของท่านอาจารย์อันไม่อาจพรรณนาให้หมดในที่นี้ได้ จงโปรดเป็นผลดลบันดาลให้ดวงวิญญาณของท่านอาจารย์อันเป็นสุดที่รักไปสู่สุคติในที่สูงยิ่งในสัมปรายภพเทอญ.

ดร. จุมพล สวัสดิยากร

บี่เยหิ วิปฺปโยโค ทุกฺโข

คนที่รัก ได้พลัดพราก ไปจากอก
หัวใจฟก ฟูมฟายดิ้น ถวิลหา
ทุกข์ระทม ตรมหมอง นองน้ำตา
ทุกข์จนกว่า ดวงชีวิต จะปลิดไป
ขอทำบุญ ทำกุศล ในชาตินี้
หากชาติหน้า ยังจะมี ขอพบใหม่
ขอได้เป็น คู่ชีวิต สนิทใน
รักกันไป จวบจนกว่า ชีวาวาย

การพลัดพรากจากของรักเป็นทุกข์ นี้เป็นธรรมข้อหนึ่งในอริยสัจสี่ ดิฉันเคยรู้จักคุ้นเคยกับสัจธรรมนี้ดี ได้เคยพลัดพรากจากบิดามารดา พี่ ป้า น้า อา ญาติและเพื่อนรักมามากแล้ว การพลัดพรากเหล่านั้นเกิดทุกข์จริง แต่ยังไม่ได้ทุกข์หนักเหมือนทุกข์ครั้งนี้ เพราะการพลัดพรากครั้งนี้ได้บังเกิดขึ้นอย่างกระทันหันที่สุด แม้จะได้เคยเตรียมใจไว้แล้ว ก็ยังได้รับความกระทบกระเทือนอย่างรุนแรง หากไม่ได้อาศัยธรรมยึดไว้ ชีวิตก็คงจะภินท์พังไปเป็นแน่แท้

ชีวิตแต่งงานของเราดำเนินมาเป็นเวลา ๓๗ ปี เราทั้งสองแต่งงานกันที่เมืองแอนอาเบอร์ มลรัฐมิชิแกน เมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน พ.ศ. ๒๔๘๕ หลังจากที่ตัดสินใจเข้าร่วมคณะเสรีไทย และไม่กลับเมืองไทยระหว่างสงครามโลกครั้งที่สอง เพราะเหตุที่เราไม่มีโอกาสไปแต่งงานแบบไทยที่กรุงวอชิงตัน จึงต้องแต่งงานกันตามแบบฝรั่ง ในการแต่งงานพิธีฝรั่ง คู่สมรสจะต้องปฏิญาณตน ซึ่งตอนหนึ่งมีความว่า **"เราจะถนอมรักซึ่งกันและกันไว้ จนกว่าความตายจะมาพรากจากกัน"** เราทั้งสองได้ปฏิบัติตนและดำเนินชีวิตตาม

คำมั่นสัญญานั้น จนวาระสุดท้ายของชีวิต ในระยะเวลาของชีวิตสมรส เราทั้งสองได้สร้างพลเมืองดีที่มีคุณสมบัติและความสามารถรับใช้ประเทศชาติไว้ ๔ คน คือ

๑. นางอุมา สุคนธมาน ปริญญาเอกการประถมศึกษา มหาวิทยาลัยอินเดียนา

๒. นายโอม หุวะนันทน์ ปริญญาเอกการบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยอินเดียนา

๓. ร.ต.อ. อมรรักษ์ หุวะนันทน์ ปริญญาโทรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ และผึกงานในสหรัฐอเมริกา

๔. นายอุ้มยศ หุวะนันทน์ ปริญญาโทการบริหารธุรกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ และกำลังทำปริญญาโทสาขาเดิมที่มหาวิทยาลัยพอรทแลนด์ มลรัฐออเรกอน

เป็นที่หวังอย่างยิ่งว่า บุตรธิดาทั้งสี่คนของเรา จะได้รับใช้สังคม และประเทศชาติ และเจริญตามรอยเท้าของบิดามารดา นำชื่อเสียงเกียรติยศมาสู่วงศ์สกุลสืบไป

เราทั้งสองอยู่ในสหรัฐอเมริการะหว่างสงครามโลกครั้งที่ ๒ บุตรสองคนแรกเกิดในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย สหรัฐอเมริกา ในระหว่างนั้นได้ทำหน้าที่เสรีไทย คือทำการสอนภาษาไทยแก่ทหารอเมริกัน ที่มหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนีย เมืองเบอร์เคล่ย์ และยังทำหน้าที่แปลบทความเป็นภาษาไทยเพื่อกระจายเสียงมายังประเทศไทย จากสถานีที่เมืองซานฟรานซิสโกด้วย เมื่อเสร็จสงคราม ก่อนกลับประเทศไทย ก็ยังได้ไปทำหน้าที่กระจายเสียงที่สถานีของรัฐบาลในนครนิวยอร์คอีกเป็นเวลา ๑ ปี และได้รับอนุญาตให้เดินทางกลับประเทศไทย เมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๑ รวมเวลาที่อยู่ในต่างประเทศตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๘ – ๒๔๙๑ เป็นเวลา ๑๒ ปีเศษ

คุณมาลัยสำเร็จปริญญาเอก สาขารัฐศาสตร์ จากมหาวิทยาลัยมิชิแกน แอนอาเบอร์ เข้ารับราชการกระทรวงมหาดไทย ในระยะแรกได้รับตำแหน่งปลัดอำเภอตรี ต่อมาอีก ๓ เดือน

ก็ได้รับเลื่อนมากินอัตราหัวหน้าแผนกควบคุมเงินเดือนกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ขณะนั้น กระทรวงศึกษาธิการ ต้องการจัดตั้งคณะรัฐศาสตร์ ขึ้นในจุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย ในปี พ.ศ. ๒๔๙๑ เพื่อประโยชน์โดยตรงต่อกระทรวงมหาดไทย คณะนิติศาสตร์ และรัฐศาสตร์เดิม ได้สิ้นสภาพลงหรือเป็นการนอนหลับไปตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๖ คุณมาลัยได้ปรับปรุงหลักสูตรของเดิม ให้ทันสมัยและได้นำวิชาการบริหารสาธารณะ (Public Administration) มาบรรจุไว้ในหลักสูตร ต่อมารายวิชานี้ได้เกิดประโยชน์อย่างแท้จริง และเป็นที่นิยมสอนในหลักสูตรของสถาบันต่าง ๆ หลายสถาบัน คุณมาลัยรับตำแหน่งอาจารย์เอกแต่ไม่ได้เป็นคณบดีของคณะรัฐศาสตร์ที่จุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย ได้ทำหน้าที่คณบดีทุกประการ เพราะกระทรวงมหาดไทยเรียกตัวคืนไปใช้ในกิจการเทศบาล

คุณมาลัยได้ทำการสอนรายวิชาต่าง ๆ ที่บรรจุใหม่ในหลักสูตร และทำงานที่จุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย เป็นเวลาเกือบ ๓ ปี ได้รวบรวมนิสิตที่เลือกเข้าคณะผิดความถนัดและความสามารถ หรือที่เผอเรอเล่นมากกว่าเรียน ให้มีโอกาสมาเข้าเรียนในคณะใหม่ ทั้งยังรับนิสิตใหม่มารวมด้วย นิสิตรุ่นแรกนี้คุณมาลัยรักเหมือนกับเพื่อนหรือน้อง ๆ เพราะได้ทำการสอนเองในวิชาหลัก ๆ หลาย ๆ วิชา พร้อมทั้งเล่นหัวด้วยเกือบตลอดเวลา ได้หาโอกาสจัดทีมฟุตบอลขึ้น และลงมือเล่นกับลูกศิษย์เอง เพราะคุณมาลัยชอบและเล่นฟุตบอลเก่งด้วย ลูกศิษย์รุ่นนี้ในปัจจุบันเป็นข้าราชการที่ทำประโยชน์แก่ประเทศชาติเกือบทุกคน รวมทั้งเป็นผู้ว่าราชการที่มีความสามารถสมตามความปรารถนาของคุณมาลัย และของราชการ ได้เคยนั่งนับจำนวนลูกศิษย์ว่า เป็นรัฐมนตรีเท่านั้น ๆ คน เป็นอธิการบดีเท่านั้น ๆ คน เป็นอธิบดีเท่านั้น ๆ คน และผู้ว่าราชการ อาวุโส และสามารถเท่านั้น ๆ คน คุณมาลัยปลาบปลื้มใจในผลงานที่สร้างตัวบุคคลที่มีคุณสมบัติ อันเป็นงานที่ได้ทุ่มแรงทุ่มใจ ก่อให้เกิดขึ้น และได้สร้างขึ้นมากับมือจริง ๆ ทรัพยากรมนุษย์เป็นสิ่งสำคัญกว่า หรือสำคัญเท่าทรัพยากรธรรมชาติที่จะเป็นปัจจัยให้บ้านเมืองเจริญรุ่งเรืองได้ ลูกศิษย์ทั้งหลาย คงจะซึมซาบและซึ้งใจในข้อความที่กล่าวมานี้ทุกคน และขอได้โปรดทราบด้วยว่า อาจารย์ของเขาปลื้มใจในความสามารถและความเจริญรุ่งเรืองของลูกศิษย์ทุกคนจริง ๆ เมื่อศิษย์คนใดได้รับเลื่อน

ตำแหน่งก้าวหน้า ก็จะต้องเขียนหนังสือแสดงความยินดีและอวยพรให้เจริญยิ่ง ๆ ขึ้นไปด้วยน้ำใจอันบริสุทธิ์

ทำงานอยู่ที่จุฬาลงกรณมหาวิทยาลัยได้ ๓ ปี กระทรวงมหาดไทยก็เรียกตัวมาดำรงตำแหน่งหัวหน้ากองควบคุมเทศบาล ที่กองนี้ได้เขียนหนังสือเกี่ยวกับระบบและกิจการของเทศบาลไว้มากพอใช้ ที่นี้ คุณมาลัยได้พบปะเพื่อนฝูงและผู้ใต้บังคับบัญชาหลายคนที่มีความสามารถ จึงได้ชักจูง แนะนำผลักดันให้เขาเหล่านั้นได้มีโอกาสเพิ่มพูนสติปัญญาและความสามารถ จนบัดนี้ได้เป็นบุคคลสำคัญ ๆ ที่เป็นประโยชน์แก่ราชการเกือบทุกคน คุณมาลัยน่าจะเปรียบได้กับช่างเจียระไนเพชร

ข้าราชการมหาดไทยที่จะเจริญก้าวหน้าต่อไปได้ จะต้องมีประสบการณ์เป็นผู้ว่าราชการจังหวัด ฉะนั้นในปี พ.ศ. ๒๔๙๔ กระทรวงจึงส่งไปเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ต ซึ่งเป็นจังหวัดเล็กในขณะนั้น มีอำเภอเพียง ๒ อำเภอ แต่เป็นจังหวัดที่มีรายได้สูงมาก เพราะมีเหมืองแร่ดีบุกและบ่ายางเป็นทรัพยากรหลักที่มีค่าของจังหวัด ทำรายได้งามให้แก่จังหวัดและประเทศ ที่จังหวัดนี้คุณมาลัยได้ชักชวนหัวหน้า USOM ให้ไปทำความรู้จักท้องถิ่นนั้น และได้รับความช่วยเหลือให้ได้เครื่องกำเนิดไฟฟ้าเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งเครื่อง ซึ่งทำให้จังหวัดได้สามารถเปิดไฟฟ้าได้วันละ ๒๔ ชั่วโมง แทนการเปิดไฟฟ้าวันละ ๑๒ ชั่วโมงจากเดิม อันเป็นผลให้เกิดความเจริญก้าวหน้าในการอุตสาหกรรม คุณมาลัยได้เป็นผู้ว่าอยู่เพียง ๑๕ เดือน ก็ถูกเรียกกลับมาเป็นรองอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์

งานของกรมนี้แม้จะไม่ตรงกับแนวการศึกษาที่ได้ร่ำเรียนมา แต่คุณมาลัยก็มีความสนใจอยู่เป็นอันมาก เพราะการช่วยเหลือบุคคลที่ช่วยตนเองไม่ได้ ย่อมเป็นงานสำคัญของรัฐบาล การปกครองที่ประเสริฐและถูกต้องนั้น คือการทำให้ประชาราษฎร์ทุกประเภทมีความสุข และช่วยตนเองได้ ที่กรมนี้คุณมาลัยได้มาทำงานกับผู้บังคับบัญชาที่คุณมาลัยรักเสมือนพี่ชาย ได้ร่วมมือกันทำงานอย่างทุ่มแรงทุ่มใจให้เกิดความเจริญก้าวหน้า งานสำคัญที่ควรกล่าวถึงก็คือ **๑. กองนิคมสร้างตนเอง** ซึ่งเป็นงานสำคัญและเป็นงานใหม่ เป็นการส่งเสริมให้ราษฎรช่วยตนเองในที่ดินที่จัดสรรให้จำนวน ๒๕ ไร่ อันจัดเป็นวิธีการป้องกัน

ลัทธิที่ไม่พึงปรารถนา เพราะเมื่อราษฎรมีหนทางทำมาหากิน มีรายได้เพียงพอแล้ว เขาก็ไม่ต้องการเปลี่ยนแปลงลัทธิการปกครองไปจากเดิม **๒. กองแรงงาน** งานชิ้นนี้มุ่งก่อให้เกิดความยุติธรรมทางสังคม ขจัดความเสียเปรียบระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง คุณมาลัยและคณะร่วมงานได้เป็นแรงผลักดันก่อให้เกิดพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. ๒๔๙๙ ขึ้น พระราชบัญญัติฉบับนี้ สมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนาถเป็นผู้ลงพระนาม แม้ว่ากฎหมายฉบับนี้จะได้ถูกยกเลิกไปใน พ.ศ. ๒๕๐๑ แต่บทบัญญัติส่วนใหญ่ก็ยังมีผลบังคับใช้อยู่จนทุกวันนี้ และมีบทบาทสำคัญในการคุ้มครองส่งเสริมผู้ใช้แรงงาน ต่อมากองแรงงานก็ได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นกรม ได้เป็นผู้จัดหาผู้บริหารและบุคลากรที่มีคุณสมบัติและความสามารถมาบริหารงานกรมนี้

เนื่องจากเป็นผู้หนึ่งที่เป็นกำลังผลักดันให้เกิดความยุติธรรมระหว่างกรรมกรและนายจ้าง ฉะนั้นเมื่อมีการประชุมระหว่างประเทศเกี่ยวกับแรงงาน คุณมาลัยจึงต้องเป็นผู้แทนรัฐบาลไปร่วมประชุมอยู่หลายสมัย จนได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการบริหารขององค์การกรรมกรระหว่างประเทศ International Labour Organization ILO. ขององค์การสหประชาชาติในตำแหน่งรองคณะประศาสน์การขององค์การกรรมกรระหว่างประเทศ ใน พ.ศ.๒๕๐๐ และใน พ.ศ. ๒๕๐๖ เป็นประธานคณะมนตรีบริหารขององค์การรัฐประศาสนศาสตร์ แห่งภาคตะวันออก อันเป็นตำแหน่งที่เป็นเกียรติแก่ประเทศ

ในระหว่างที่รับราชการอยู่ที่กรมประชาสงเคราะห์ ได้รับบัญชาจากผู้บังคับบัญชาสูงสุดให้ไปปรับปรุงหลักสูตร คณะรัฐศาสตร์ที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และใน พ.ศ. ๒๔๙๕ ได้รับตำแหน่งคณบดีสืบแทนท่านคณบดีคนเดิม ในปี พ.ศ. ๒๔๙๗ ก็ได้เป็นผู้จัดตั้งคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ขึ้นอีกคณะหนึ่ง โดยรวมแผนกวารสารศาสตร์เข้าไว้ในคณะนี้ด้วยและรักษาการคณบดีคณะนี้จนกว่าจะหาตัวบุคคลที่เหมาะสมมาทำหน้าที่ได้ ในฐานะคณบดีคณะรัฐศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คุณมาลัยและผู้ร่วมงาน ต้องการจะสร้างผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีบุคลิกและคุณสมบัติสมบูรณ์ตามแบบฉบับที่พึงปรารถนา จึงได้จัดตั้งแผนกประจำขึ้น เพื่อให้นักศึกษาได้รับการอบรม การกินอยู่ร่วมกัน อบรมจรรยามารยาทที่เหมาะสม รู้จักการสามัคคี ผ่อนสั้นผ่อนยาว และการวางตนให้ถูกกาลเทศะ เป็นการอบรมบ่มนิสัยทางวัฒนธรรม

สามัคคีธรรม ศีลธรรม และวินัย แต่เป็นที่น่าเสียดายที่ทางการไม่สามารถหาอาจารย์ผู้อบรมมาได้เพียงพอ จึงต้องปิดแผนกประจำไป คงเหลือแต่แผนกเดินเรียนเช่นคณะอื่น ๆ นอกจากนี้ยังได้ปรับปรุงหลักสูตรชั้นปริญญาตรี โท และเอกไว้ด้วย

ใน พ.ศ. ๒๔๙๘ ด้วยความร่วมมือของผู้เชี่ยวชาญต่างประเทศ และมิตรสหายผู้สนใจเรื่องประสิทธิภาพในการบริหารราชการ คณะใหม่อันได้นามว่า คณะรัฐประศาสน-ศาสตร์ ก็ได้อุบัติขึ้นที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นสถาบันให้การศึกษาระดับปริญญาโท และดำเนินการฝึกอบรมข้าราชการ คุณมาลัยได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งคณบดีของคณะนี้เป็นคนแรก ต่อมามูลนิธิฟอร์ด ได้ให้ความช่วยเหลือทั้งด้านการเงินและทางวิชาการ โดยเชิญมหาวิทยาลัย ๔ แห่ง ในสหรัฐมาช่วยเหลือปรับปรุงและต่อมาได้สถานที่ใหม่ จึงย้ายจากวิทยาเขตของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์มาตั้ง ณ ที่ปัจจุบัน ใช้นามใหม่ว่า สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ คุณมาลัยได้รับตำแหน่งอธิการบดีของสถาบันแห่งนี้เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๐ เมื่อหมดสมัยของอธิการบดีก็ได้รับเชิญให้เป็นนายกสภาของสถาบัน และต่อมาก็เป็นกรรมการที่ปรึกษา การที่ได้รับตำแหน่งต่าง ๆ นี้เพราะทั้งสถาบันและตัวคุณมาลัยเองยังมีจิตใจอาลัยซึ่งกันและกัน คุณมาลัยมีความปลาบปลื้มใจกับผลงานชิ้นนี้เป็นอย่างยิ่ง ความเจริญของสถาบันแห่งนี้คุณมาลัยกล่าวเสมอว่า เกิดมาจากการได้รับความร่วมมือร่วมใจจากผู้ร่วมงานที่มีความสามารถและมีความปรารถนาแรงกล้าเช่นเดียวกันทั้งคนไทยและคนเทศ คือชาวอเมริกัน จึงได้มีความสำเร็จในการสร้างสรร ความเจริญก้าวหน้าให้แก่สถาบัน ที่ผลิตบัณฑิตปริญญาโทอันเป็นการประหยัดเงินทองของชาติ ในเวลาเดียวกันก็ได้เพิ่มพูนตัวบุคคลและบุคลากรที่สามารถทัดเทียมกับบุคคลที่ได้รับการศึกษาระดับนี้จากต่างประเทศ

ในระหว่างที่ทำงานสร้างสรร สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์อยู่นี้ ตำแหน่งทางกระทรวงมหาดไทยก็ยังคงรับราชการอยู่ โดยรับตำแหน่งเป็นรองปลัดกระทรวง และตำแหน่งที่ปรึกษาจนครบเกษียณ ในระยะนี้ได้เสนอให้ก่อตั้งสำนักนโยบายและแผนมหาดไทยขึ้น ได้สอดส่องหาผู้บริหารที่สามารถและเหมาะสมให้กับสำนักนี้ ในขณะนี้องค์การนี้มีหน้าที่เป็นสมองของกระทรวง ทำหน้าที่คิดอ่านอย่างสุขุม ก่อนลงมือปฏิบัติ จึงเป็นประโยชน์และเป็นกำลังสำคัญหน่วยหนึ่งของกระทรวงมหาดไทย

งานอีกชิ้นหนึ่งที่สมควรจะนำมากล่าวคือ การระดมความคิดอ่าน (Brain – Storming) ทั้งนี้ก็เพราะช่องว่างระหว่างหัวเก่าและหัวใหม่เกิดมีขึ้นบ่อย ๆ ในวงงานทั้งของราชการและมิใช่ราชการ ฉะนั้นเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้ที่มีแต่ทฤษฎีและผู้ที่มีประสบการณ์มาก ๆ จึงเห็นว่าควรให้มีการพบปะกัน เป็นการประชุมแบบระดมความคิด โดยคุยกันอภิปรายกันอย่างกันเอง งานแบบนี้เกิดประโยชน์ทำให้คนหัวใหม่ที่มีแต่ทฤษฎีแต่หย่อนประสบการณ์ ได้เห็นการติดขัดและความสำคัญของการรอคอย การตระเตรียมให้เกิดความพร้อมก่อนจะปฏิบัติโครงการใหญ่ ๆ ลงไป ส่วนผู้ใหญ่หัวเก่าหรือผู้ที่มีประสบการณ์มาก ๆ ที่เห็นแต่ความติดขัด และความขัดข้อง ไม่กล้าได้กล้าเสีย จะก้าวหน้าแต่ละก้าวก็ต้องแน่ใจเสียก่อนหลายรายการมัวแต่ปรึกษาหารือกันจนชักช้าไม่ทันการ ท่านเหล่านี้จะเกิดมีใจกว้างพอที่จะรับฟังความคิดเห็นใหม่ ๆ กิจการใดอันควรทำได้ ก็ควรนำมาทดลองทำบางส่วนเป็น Pilot Project หากเกิดประโยชน์ได้จริง ก็ควรจะยอมรับทำโดยไม่มีอคติหรือทิฐิว่าเป็นความคิดเห็นของเด็ก วิธีการระบบนี้น่าจะได้นำมาใช้ต่อไป เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติ และลดความขัดแย้งระหว่างผู้ใหญ่และผู้น้อย

คุณมาลัยได้รับตำแหน่งต่าง ๆ มากมาย แม้จะเป็นข้าราชการบำนาญไปแล้วก็ยังได้รับเชิญให้มาปฏิบัติราชการช่วยงานบางอย่าง และในตอนนั้นก็ยังไม่มีการกล่าวหาว่าเอาคนแก่มาทำงาน ได้รับใช้กระทรวงมหาดไทยมาเป็นเวลา ๓๐ ปีเศษ ตั้งแต่ตำแหน่งปลัดอำเภอตรี พ.ศ. ๒๔๙๑ จนกระทั่งตำแหน่งสูงสุดในประวัติราชการ คือเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๑๕–๒๕๑๖ นับว่าเป็นเกียรติประวัติในชีวิตราชการเป็นอย่างยิ่ง อันเกียรติและตำแหน่งก็นับว่าสำคัญยิ่ง แต่ผลงานสิน่าปลื้มใจและชื่นใจกว่า เพราะจะมีผลสมกับคำกล่าวว่า **"ตัวตายแต่ชื่อยัง"** ในระหว่างที่เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการนี้ คุณมาลัยล้มเจ็บลงด้วยโรคหัวใจ เมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๑๖ โรคเช่นนี้มักเกิดแก่ผู้บริหารซึ่งต้องรับภาระและงานหนัก ในการทำงานก็ต้องสูบบุหรี่มาก ซึ่งเป็นสมุฏฐานของโรคหัวใจ ในการป่วยครั้งนั้น ได้รับการรักษาพยาบาลจากนายแพทย์ผู้สามารถ จึงรอดชีวิตมาได้ และมีชีวิตยืนยาวอีก ๖ ปี ในระยะที่หายป่วยจากโรคหัวใจ คุณมาลัยก็ปฏิบัติตัวรักษาตัวตามคำสั่ง

ของแพทย์อย่างเคร่งครัด ได้งดการสูบบุหรี่อย่างเด็ดขาด ในระหว่างช่วงเวลา ๖ ปีนี้ ได้รับตำแหน่งสำคัญ ๆ อีก เช่น เป็นที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ และเป็นวุฒิสมาชิก งานเหล่านั้น คุณมาลัยรับทำด้วยความปลาบปลื้ม เพราะได้มีโอกาสเข้าไปทำงานในกระทรวงเดิม และบางคราวก็ได้มีโอกาสไปนั่งในห้องเดิมด้วย

ในปี พ.ศ. ๒๕๑๗ ได้เดินทางไปรับปริญญาดุษฎีบัณฑิตกิตติมศักดิ์ สาขานิติ-ศาสตร์ จากมหาวิทยาลัยอินเดียนา พร้อมกับลูกสาวซึ่งรับปริญญาเอกทางการศึกษาจากมหาวิทยาลัยเดียวกัน และ ๔ ปีต่อมาก็ได้เดินทางไปเยี่ยมบุตรชายและภรรยาซึ่งกำลังทำปริญญาเอกที่มหาวิทยาลัยดังกล่าว ครั้งสุดท้ายได้แวะเยี่ยมเพื่อนฝูงชาวอเมริกันที่เคยเรียนด้วยกันและทำงานมาด้วยกัน และรักใคร่กันมาก เสมือนหนึ่งเป็นการเดินทางไปอำลาเพื่อนฝูงเหล่านั้น

ท้ายที่สุดนี้ คุณมาลัยก็ต้องจบชีวิตที่ทำงานตรากตรำมาด้วยโรคเดิม คือโรคหัวใจอันเป็นโรคของนักบริหาร คราวนี้โรคร้ายมาปะทะรุนแรงและรวดเร็วเกินกำลังที่นายแพทย์ผู้สามารถจะเยียวยาได้ หัวใจอันเหน็ดเหนื่อยของคุณมาลัยไม่ยอมทำงานต่อไป ทั้ง ๆ ที่สมองยังคงว่องไว ร่างกายก็ยังคงแข็งแรงสมบูรณ์ตามวัย แม้จะต้องผ่าต้อที่นัยน์ตาข้างหนึ่ง แต่ก็ยังคงอ่านหนังสือวิชาการมากมาย ส่วนมากเป็นภาษาอังกฤษ ยังมีความรู้และความคิดอ่านทันสมัย เป็นที่น่าเสียดายความรู้ความคิด สติปัญญา และประสบการณ์เป็นอย่างยิ่ง แต่ใครจะยับยั้งความตายได้ พระพุทธศาสนาของเราก็ได้เตือนสติ พุทธศาสนิกชนทั้งหลายในชาติชรา พยาธิ มรณะ และเรื่อง ทุกฺขํ อนิจฺจํ อนตฺตา นี้ ดิฉันเองก็ซึมซาบและระลึกอยู่เสมอในอริยสัจสี่ และธรรมทุกอย่าง แต่กระนั้นก็ยังจะต้องใช้เวลารักษาหัวใจอยู่อีกนาน จะนานเท่าไรก็ยังไม่ทราบได้ ประวัติงานรายละเอียดและคุณงามความดีของคุณมาลัยก็คงจะได้ปรากฏในการเขียนของผู้บังคับบัญชา มิตรสหาย ผู้ร่วมงานและศิษย์รวมทั้งข้อเขียนของคุณมาลัยเองด้วย ดิฉันจึงขอกล่าวแต่เพียงสังเขปเท่านี้

ขอคัดบทประพันธ์ของกวี โธมาส เกรย์ ซึ่งพระยาอุปกิตศิลปสาร ประพันธ์เป็นกลอนบทดอกสร้อยบทหนึ่งดังนี้ :

ดวงเอ๋ยดวงจิต ลืมสนิทกิจการงานทั้งหลาย
ย่อมละชีพเคยสุขสนุกสบาย เคยเสียดายเคยวิตกเคยปกครอง
ละถิ่นที่สำราญเบิกบานจิต ซึ่งเคยคิดใฝ่เผ้าเป็นเจ้าของ
หมดวิตกหมดเสียดายหมดหมายปอง ไม่ผินหลังเหลียวมองด้วยซ้ำเอย

อนิจฺจา วต สงฺขารา
สังขารทั้งหลายไม่เที่ยงหนอ

อุปฺปาทวยธมฺมิโน
มีความเกิดและเสื่อมไปเป็นธรรมดา

อุปฺปชฺชิตฺวานิรุชฺฌนฺติ
เกิดขึ้นแล้วก็ย่อมดับไป

เตสำวูปสโมสุโข
สังขารเหล่านั้นสงบเสียได้เป็นสุข

ท้ายที่สุด ดิฉันและบุตรธิดาขอถือโอกาสกราบขอบพระคุณท่านผู้บังคับบัญชา และขอบคุณบรรดาญาติพี่น้อง มิตรสหายและลูกศิษย์ลูกหาทุกท่านที่ได้สละเวลาและทรัพย์มาร่วมในการทำบุญกุศลตามประเพณี อุทิศแก่คุณมาลัย เงินทองที่ทุกท่านกรุณามามอบให้ได้ใช้จ่ายในการทำบุญกุศลทางศาสนา และจะได้จัดสรรเงินจำนวนหนึ่งทำกุศลด้านสาธารณประโยชน์ คือจะตั้งมูลนิธินำดอกผลไปช่วยนิสิตที่ขาดแคลนและเรียนดีในคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อันเป็นงานชิ้นแรกที่คุณมาลัยได้มีโอกาสมาปรับปรุงให้ฟื้นตัวขึ้นมาจนมีความเจริญก้าวหน้าอยู่ในขณะนี้ ขอกุศลบุญราศีอันเกิดจากการประกอบกุศลทั้งในทางศาสนาและสาธารณประโยชน์ จงเป็นผลบังเกิดทิพยสุขแก่คุณมาลัยในสัมปรายภพ เทอญ.

จนกว่าจะพบกันใหม่ในภพหน้า

(ศาสตราจารย์คุณหญิง อุบล หุวะนันทน์)

คุณพี่ของน้อง ๆ

คุณพี่มาลัยเป็นบุตรคนแรกของคุณพ่อและคุณแม่ จึงเป็นพี่ใหญ่ของน้องๆ ทุกคน สมัยที่คุณพี่ยังมีอายุน้อยอยู่นั้น คุณพ่อมีรายได้จากการรับราชการไม่มากนัก คุณแม่ต้องช่วยทำของขายเพื่อเพิ่มพูนรายได้ ด้วยเหตุนี้คุณพี่จึงมีหน้าที่ช่วยคุณแม่ทำงานบ้านทุกอย่างแม้ในเรื่องการทำอาหาร คุณพี่จึงมีฝีมือในการปรุงอาหารไทยทุกประเภทเป็นอย่างดี และโดยที่คุณพ่อคุณแม่ได้อบรมลูก ๆ โดยวิธีสั่งสอนให้พี่ชายคนโตประพฤติตนให้เป็นตัวอย่างแก่น้องๆ ในทางที่ดีที่ชอบ และยังมอบหมายให้ดูแลรับผิดชอบต่อความประพฤติของน้อง ๆ อีกด้วย สายสกุลหุวะนันทน์จึงโชคดีที่ได้คุณพี่เป็นหลักโดยที่คุณพี่เป็นบุคคลที่มีความฉลาด ขยัน มีผลการศึกษาดีเยี่ยม และมีความประพฤติดีพร้อม ตลอดจนมีอุปนิสัยโอบอ้อมอารีช่วยเหลือเพื่อนฝูงและญาติพี่น้องด้วยความเอาใจใส่โดยถือเป็นหน้าที่ คุณพี่จึงมีความเป็นผู้ใหญ่เกินวัย จนพวกเพื่อน ๆ มักจะเรียกคุณพี่ว่า "อาจารย์" ตั้งแต่คุณพี่เพิ่งจบ ม.๘ ใหม่ๆ นอกจากนี้คุณพี่ยังได้รับความยกย่องและนับถือว่าเป็นผู้ละเอียด สุขุม รู้เท่าทันคน และเก่งทุกอย่างไม่ว่าจะเป็นเรื่องการศึกษา การงาน ตลอดไปจนถึงการเล่นกีฬา เมื่อคุณพี่ได้เริ่มต้นชีวิตมาด้วยความดี และประสบความสำเร็จในชีวิตของคุณพี่ดังเป็นที่ทราบกันอยู่แล้วเช่นนี้ คุณพ่อคุณแม่ก็มีความภาคภูมิใจมาก เพราะมีแบบฉบับที่ดีในการอบรมสั่งสอนลูกคนต่อ ๆ ไปโดยไม่ยาก ซึ่งท่านได้อ้างอิงและให้ลูก ๆ ถือเอาคุณพี่เป็นแบบอย่าง โดยให้น้อง ๆ ประพฤติตามเยี่ยงอย่างคุณพี่ทั้งทางด้านการศึกษาและความประพฤติ น้องทุกคนก็มิอาจจะปฏิบัติตนให้ห่างจากแบบอย่างของคุณพี่ และเนื่องจากคุณพ่อคุณแม่ต้องอยู่ต่างจังหวัดเป็นส่วนใหญ่ คุณพี่จึงต้องรับหน้าที่เป็นพ่อบ้าน โดยรับภาระในการปกครองน้อง ๆ ทุกคนที่เข้ามารับการศึกษาอยู่ในกรุงเทพฯ น้อง ๆ ทุกคนจึงต่างรัก เกรงใจ และเชื่อฟังคุณพี่โดยทั่วกัน ซึ่งผลสุดท้ายก็ปรากฏว่า น้อง ๆ ทุกคนของคุณพี่ต่างพลอยเป็นคนดีได้สมใจของคุณพ่อ คุณแม่ และคุณพี่

ในระยะ ที่พี่น้องสายสกุลของเรา ต่างคนต่างเติบโต แยกครอบครัว กันออกไปแล้ว ก็ตาม แต่คุณพี่ก็ยังเป็นศูนย์รวมของน้อง ๆ ตลอดลงไปจนถึงหลาน ๆ อีก ผู้ใดมีปัญหาทุกข์ร้อน คุณพี่ก็ต้องรับภาระธุระเป็นผู้ช่วยแก้ไขและปัดเป่าให้ คุณพี่ได้ช่วยเหลือดูแลน้อง ๆ และหลาน ๆ โดยแนะนำให้มีความประพฤติชอบ และใช้หลักวิชาความรู้ที่ถูกต้องอยู่เสมอ คุณพี่เป็นกุลเชษฐ์ของสกุล เพราะประสบความสำเร็จในชีวิตดังกล่าวแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้รับราชการจนมีหน้าที่ตำแหน่งงานระดับสูงมากที่สุดในตระกูล "หุวะนันทน์" อันนับว่าเป็นพระคุณแก่น้อง ๆ และหลาน ๆ ที่พลอยได้มีเกียรติตามไปด้วย

น้อง ๆ ทราบดีว่าวันหนึ่งเราจะต้องจากกัน เพราะเป็นธรรมดาของโลก แต่น้อง ๆ ก็อดไม่ได้ที่จะเสียใจและเสียดายต่อการจากไปของคุณพี่ซึ่งเป็นหลักใหญ่ของสกุลของเรา แม้คุณพี่จะจากพวกเราไปก่อนก็ตาม แต่น้อง ๆ ทุกคนยังระลึกถึงพระคุณและความดีของคุณพี่อยู่ตลอดไป และจะปฏิบัติตนกับดูแลลูกหลานผู้สืบสายสกุล "หุวะนันทน์" ให้เป็นคนดีเพื่อเชิดชูสกุลของเราให้รุ่งเรืองสมตามความตั้งใจของคุณพี่สืบไป.

จากน้อง ๆ

๑๕/๑๒๕ ซอยนิกรบดี ถนนลาดพร้าว ก.ท.ม.

วันที่ ๒๕ กันยายน พ.ศ. ๒๕๒๒

กราบเท้า Daddy ที่เคารพรักอย่างสูงสุด

อุมาได้รับมอบหมายให้เขียนหนังสือกราบเรียน Dad. ในนามของลูก ๆ เพื่อจะเล่าให้ Dad. ทราบว่า ตั้งแต่ Dad. จากไป พวกลูก ๆ ปฏิบัติตนและจัดการงานอย่างไร และมีจิตใจผิดกับตอนที่ Dad. ยังอยู่มากเพียงไร พร้อมทั้งจะกล่าวถึงการอบรมบ่มนิสัยที่ Dad. ได้ผีกลูก ๆ ในขณะที่ Dad. ยังมีชีวิตเป็นพระพรหมของลูก ตลอดเวลาครอบครัวเราอบอุ่นและมีความสุขมาก Dad. เปรียบเสมือนร่มโพธิ์ร่มไทรที่ได้สร้างครอบครัวและปกป้องครอบครัวของ Dad. ให้ร่มเย็นเป็นสุข เมื่อมีความทุกข์ก็ช่วยกันขจัดทุกข์และแก้ไขปัญหาทุกอย่างจนหมดไป เมื่อมีความสุขก็ได้สนุกสนานและแบ่งปันความสุขซึ่งกันและกัน

Dad. ต้องเดินทางบ่อยมาก เพราะเป็นผู้แทนของประเทศไปประชุมหลายสมัย โดยปกติเวลาจะเดินทางไม่ว่าจะใกล้หรือไกล Dad. จะบอกให้พวกลูกทราบล่วงหน้าเสมอ เพราะ Dad. เป็นนักวางแผนที่ดีเยี่ยม จะมีกำหนดการไปและกลับทุกครั้ง หากครั้งใดที่เดินทางไกลพวกลูกก็จะทราบล่วงหน้าก่อน และจะไปส่งที่สนามบินดอนเมืองทุกครั้ง และแล้วก็จะนั่งนับวันนับคืนของการกลับ เพราะนอกจากจะเหงาและคิดถึง Dad. มากแล้ว ยังจะรอรับของฝากที่ถูกใจอีกด้วย แต่การจากครั้งนี้ผิดกับทุกครั้งที่ผ่านมา Dad. จากไปอย่างกระทันหัน โดยไม่ได้บอกกล่าวหรือสั่งอะไรเลย ซึ่งผิดปกติวิสัยของ Dad. และคราวนี้เป็นการจากไปอย่างไม่มีวันที่จะได้กลับมาพบกันอีกเช่นคราวก่อน ๆ จะมีใครทราบบ้างไหมว่า Dad. ของลูกไปไหน แต่ก็คิดว่าด้วยบุญกุศลแห่งความดีที่ Dad. ได้สร้างสมมาตลอดชีวิตนั้นจะดลบันดาลให้วิญญาณหรือกายทิพย์ของ Dad. สถิตอยู่ในแดนสุขาวดี และมีความสุขมากกว่าพวกลูก ๆ ซึ่งหลังจากที่ Dad. จากไปแล้วเต็มไปด้วยความทุกข์ระทม คิดถึง Dad. สุดที่รักแทบจะขาดใจ เราคงยังจะต้องชดใช้กรรมเก่าที่กระทำไว้กันต่อไป ในชาตินี้ลูก ๆ จะสะสมกรรมดีให้เพียงพอ โดยทำบุญกุศลทั้งทางศาสนาและสาธารณะเพื่อจะได้มีโอกาสพบ Dad. ของลูกอีกในภพหน้า

ในบ่ายแห่งวันวิปโยคของพวกเรานั้น อุ้มเป็นคนแรกที่ทราบจากทางบ้านว่า Dad. กำลังไม่สบายมาก และให้ช่วยตามนายแพทย์ประจำตัวเนื่องจากทางบ้านยังติดต่อไม่ได้ อุ้มจึงรีบไปที่โรงพยาบาลจุฬาฯ แต่ก็ไม่พบ จึงไปตามหมอพี่เขยที่ดึกสิรินธรซึ่งต่อมาได้พยายามติดต่อคุณหมออุดมพร นายแพทย์ประจำตัวจนสำเร็จ จากนั้นได้ติดต่อทางบ้านก็ทราบว่า Dad. มีอาการของโรคหัวใจอยู่ในขั้นเป็นมากซึ่งเป็นโรคประจำตัวอยู่แล้ว เมื่อทราบเรื่องแล้วคุณหมออุดมพรได้สั่งรถพยาบาลให้ไปรับทันที ส่วนคุณหมอยอดได้รีบเดินทางมาที่บ้านก่อนเพื่อให้การรักษาพยาบาลขั้นต้น พร้อมกับได้นั่งมากับ Dad. ในรถพยาบาลด้วย คุณหมอบอกว่า Dad. หัวใจจะหยุดและจะหลับตั้งแต่อยู่ในรถ แต่หมอพยายามต่อสู้ให้ จากนั้น Dad. ก็ได้รับการรักษาพยาบาลอย่างเต็มที่และอย่างสุดความสามารถที่ห้องผู้ป่วยฉุกเฉิน ตึกอายุรศาสตร์ แต่นายแพทย์ทั้งหลายก็ต้องเป็นผู้พ่ายแพ้ Dad. จากไปท่ามกลางคุณหมออุดมพร คุณหมอยอดและแพทย์ประจำบ้านอีกหลายคนในเวลา ๑๘.๔๕ น. อันเป็นการจากไปพร้อมกับดวงตะวันที่กำลังลาลับโลกไป

อุมาเป็นคนที่สองที่ทราบเรื่องนี้จากทางบ้าน ซึ่งในขณะนั้นคุณหมอยอดไปรักษาพยาบาลที่บ้านแล้ว จึงไปที่โรงพยาบาลจุฬาฯ ได้พบ Mom. และอุ้ม ซึ่งบอกว่าอาการ Dad. ยังไม่ดีขึ้น แต่ทุกคนก็นึกไม่ถึง เพราะคิดว่าอาการเช่นนี้อย่างไรก็คงจะอยู่ภายในขีดความสามารถของคุณหมอทั้งหลายได้ อุ้มแอบเข้าไปดู Dad. ในห้องผู้ป่วยฉุกเฉิน เห็นคุณหมอกำลังรักษาพยาบาลกันเป็นการใหญ่และให้อ๊อกซิเจนด้วย จึงออกมาบอกว่าต้องพยายามทำใจให้ดี เมื่อมาถึงโรงพยาบาล Dad. ยังรู้สึกตัว และบอก Mom. ว่า contact lense ยังอยู่ที่นัยน์ตา จะต้องถอดออก แสดงว่า Dad. คงมีความรู้สึกง่วงนอนและอยากจะหลับ แต่ทุกคนก็หาทราบไม่ว่าอีกเพียงไม่ถึงสองชั่วโมง Dad. ก็ได้หลับจริงๆ หลับอย่างแสนสบายและมีความสุขที่สุด ไม่ต้องผจญต่อเหตุการณ์ต่าง ๆ รอบด้าน หลุดพ้นจากกฎแห่งกรรมทั้งปวงในโลกนี้

วันพฤหัสที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๒๒ เวลาประมาณเกือบ ๑๙ น. เมื่อคุณหมออุดมพรออกมาบอกว่า "ท่านเสียแล้ว" เป็นเวลาที่ Mom. อุมา และอุ้มรับทราบข่าวที่เศร้าโศกที่สุด

ในชีวิต คุณหมอมีสีหน้าหม่นหมองอย่างเห็นได้ชัด เพราะคุณหมอและ Dad. มีอัธยาศัยต้องกัน ได้พบปะคุยกันเป็นประจำทุกเดือน ในขณะนั้นทุกคนมีความรู้สึกเหมือนกันหมดคือเหมือนสายฟ้าฟาดลงกลางหัวใจ รู้สึกงงและมึนจนทำอะไรไม่ถูก อย่างไรก็ตาม Mom. เก่งมากจริง ๆ ควบคุมสติได้ก่อนเพื่อนในเวลาอันรวดเร็ว Mom. เล่าว่า เคยนึกว่าถ้า Dad. มีอันเป็นไปก่อน Mom. คงจะหนีเข้าวัดไปเลยและจะไม่ยอมพบใคร ๆ แต่พอประสบเข้าจริงก็ทำใจได้และสามารถจัดการทุกสิ่งทุกอย่างตามประเพณี และเป็นไปอย่างสมเกียรติของ Dad. ทุกประการ Mom. ไม่ได้ร้องไห้ฟูมฟาย แต่เข้าไปกราบ Dad. และอธิษฐานขอให้พบกันในชาติหน้าและทุกชาติไป อุมาและอุ้มเข้าไปกราบแล้วจูบลา Dad. เป็นครั้งสุดท้าย รักษ์ไปอบรมที่โรงเรียนสืบสวนกรมตำรวจและไม่สามารถติดต่อได้จนดึก แอนมาถึงโรงพยาบาลและเมื่อทราบความจริงแล้วถึงกับปล่อยโฮดังลั่น เพราะครั้งแรกคิดว่า Dad. เพียงนอนหลับพักผ่อน จนกระทั่งคุณหมอต้องให้ทุกคนรับประทานยาระงับประสาท

เรื่องความเศร้าโศกไม่ต้องพูดถึง ผู้ใดที่เคยพลัดพรากจากสุดที่รักในสภาพกระทันหันเช่นนี้จะรู้ซึ้งดีว่าทุกข์ใจเพียงใด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ครอบครัวของเราเป็นครอบครัวที่สนิทสนมกันมาก ถึงแม้ลูก ๒ คนจะออกเรือนไปแล้ว แต่ก็จะแวะมาเยี่ยมเยียนคุยกันอย่างสนุกสนานอยู่เสมอมิได้ขาด จนในบางครั้ง Dad. ต้องบอกให้กลับไปอยู่บ้านของตัวเองบ้าง ส่วนโอมนั้นศึกษาต่อในต่างประเทศจึงไม่ค่อยได้ใกล้ชิดในระยะหลัง แต่ก็เขียนจดหมายติดต่อกันเป็นประจำ Dad. ก็เพิ่งไปเยี่ยมเมื่อปีกลายนี้เองและอยู่กับโอมถึง ๑ เดือน โอมทราบข่าวทางโทรศัพท์จากอายนต์ และด้วยความเข้มแข็งโอมจึงทำใจได้ และพยายามก้มหน้าก้มตาเขียนวิทยานิพนธ์เพื่อรับปริญญาเอกให้เสร็จตามปณิธานของเขาและของ Dad. และเพื่อจะกลับมาอยู่กับ Mom. เร็ว ๆ โดยปกติโอมซึ่งเป็นบุตรชายคนโตจะสนิทสนมและเป็นลูกที่ Dad. คอยปรึกษาหารือเรื่องต่าง ๆ อยู่เสมอมิได้ขาด Dad. เป็นพ่อและเพื่อนที่สนิทสนมกับลูก ๆ ทุกคน

นอกเหนือจากการสวดพระอภิธรรมเป็นเวลา ๗ วัน และสวดพระอภิธรรมทุกวันพฤหัสจนครบ ๕๐ วัน ซึ่งได้มีญาติสนิทมิตรสหายและลูกศิษย์ของ Dad. มาอย่างมากมายแล้วในทุก ๆ วันพฤหัสซึ่งพ้นจาก ๕๐ วัน Mom. ได้ไปหา Dad. เพื่อทำสังฆทานและบังสุกุล

อุทิศส่วนกุศลให้ทุกสัปดาห์จนถึงการทำบุญ ๑๐๐ วัน และจากนั้นก็ทำสังฆทานจนถึงกำหนดวันพระราชทานเพลิง ทั้ง ๆ ที่ทราบว่า Dad. จากไปอย่างไม่มีวันจะกลับมาอีกแล้ว และไม่สามารถจะเรียกชีวิตอันมีความสุขและอบอุ่นกลับคืนมาอีก ลูก ๆ ก็ยังทำใจและหักใจไม่ค่อยได้ คงจะต้องอาศัยเวลาเป็นเครื่องรักษาความรู้สึกที่ขาด Dad. ไปอีกนาน ทำไมลูก ๆ จึงมีความรักอย่างลึกซึ้งต่อ Dad. เช่นนี้ คำตอบก็คือ เพราะ Dad. เป็นพ่อที่ประเสริฐสำหรับพวกเรา นอกจากจะเป็นผู้ให้กำเนิดลูกแล้ว Dad. ยังสร้างและวางรากฐานให้ลูกเดินไปในทางที่ถูกที่ควร ได้อบรมสั่งสอนพร้อมทั้งให้หลักการวางแนวในการดำเนินชีวิตอย่างดีเยี่ยม การอบรมสั่งสอนลูกของ Dad. นั้น ในระยะต้นมักจะใช้พระเดชเพราะพวกเราซนมากเหลือเกิน และเมื่อลูก ๆ โตขึ้นและรับผิดชอบชีวิตตนเองได้แล้ว Dad. จะอบรมโดยการใช้พระคุณอยู่เป็นประจำ ซึ่งทำให้พวกลูกปฏิบัติตามคำสั่งสอนต่าง ๆ นั้นด้วยความยินดีและเต็มใจยิ่ง

Dad. เล่าให้ฟังเสมอ ๆ ว่า ชีวิตของ Dad. ในวัยเด็กลำบากกว่าพวกลูก ๆ มาก เพราะต้องจากคุณปู่คุณย่ามาเรียนหนังสือในกรุงเทพ ฯ ต้องดูแลตนเองและน้อง ๆ Dad. เป็นคนเรียนหนังสือเก่งมากมาตั้งแต่เด็ก ประกอบกับเป็นผู้มีบุคลิกดี หน้าตาหล่อมากในสายตาของลูก ๆ มีลักษณะความเป็นผู้นำและรับผิดชอบสูงทั้งด้านการเรียนและการงาน Dad. จึงเป็นที่รักใคร่และไว้วางใจของคุณปู่คุณย่า ครูบาอาจารย์ ผู้บังคับบัญชา เพื่อนฝูงรวมทั้งผู้ใต้บังคับบัญชา Dad. ได้เล่าถึงชีวิตที่ต้องอดทนและต่อสู้ในยามเด็กให้พวกลูกฟังเสมอเพื่อศึกษาไว้เป็นตัวอย่างและเปรียบเทียบชีวิตของพวกลูก ๆ ซึ่งมิได้มีความลำบากอย่าง Dad. เลย และเราก็พูดเสมอว่า " ก็เพราะพวกเราทำกรรมดีไว้แต่ชาติปางก่อน เราจึงได้กินบุญเก่ามีโชคดีที่เกิดเป็นลูกของ Dad. ในชาตินี้ " Dad. จะยิ้ม ทำจมูกบาน เพราะปลื้มใจในการรู้คุณค่าของ Dad.

ขอกล่าวซ้ำอีกว่า เมื่อเล็ก ๆ ลูกทั้ง ๔ คนของ Dad. จัดว่าเป็นเด็กซนมากทีเดียว สามคนแรกอายุใกล้เคียงกัน จึงร่วมหัวกันซนชนิดที่ถ้าปราบไม่ดีก็จะเสียได้ แต่ Dad. ก็มีวิธีปราบลูก ๆ ให้อยู่ในระเบียบได้ Dad. เป็นคนดุแต่มีเหตุผล พวกเราทั้งรักทั้งกลัวเกรง

เรียกว่าพูดคำไหนเป็นคำนั้น ทั้งนี้เพราะ Dad. มีวิธีจัดระยะของการอบรม เมื่อเด็ก ๆ Dad. ให้พวกเรารับประทาน "มะยมเชื่อม" เป็นประจำ คือถูกตีด้วยก้านมะยมเสมอจนต้นมะยมหน้าบ้านโกร่นหมด แต่ทุกครั้งที่ถูกลงโทษ Dad. จะถามถึงสาเหตุที่ถูกลงโทษเสมอ ซึ่งพวกเรายอมรับผิดและเห็นสมควรที่จะได้รับโทษนั้น การปกครองลูกแบบ "รักวัวให้ผูก รักลูกให้ตี" พร้อมด้วยการมีเหตุผลนี้ ทำให้พวกเราเป็นลูกที่ดำเนินชีวิตอยู่ในกรอบที่งดงาม ไม่กระเจิดกระเจิงไปและอยู่ในโอวาท พร้อมทั้งยึดมั่นในคำสั่งสอนอบรมอย่างมีเหตุผลของ Dad. เสมอ ดังนั้น ลูกของ Dad. ทุกคน จึงเดินไปตามแนวทางที่ Dad. วางไว้ให้อย่างมั่นใจ และได้ร่ำเรียนจนสำเร็จ ประกอบการงานและสร้างชีวิตครอบครัวอยู่ในขั้นดีทุกคน อันเป็นผลทำให้ชีวิตครอบครัวของพวกเรามีความสุขสมบูรณ์ ทุกคนประสบผลสำเร็จและพอใจกับชีวิตความเป็นอยู่ในทุก ๆ ด้าน

การให้ความรัก ความเข้าใจ และการมีเหตุผลของ Dad. นี้ ทำให้ลูก ๆ ได้รับความอบอุ่น มีความรู้สึกว่าอยู่กับ Dad. แล้วมีความสุข ดังนั้น เมื่อใดที่จะไปไหนก็ตาม เช่นงานเลี้ยงสังสรรค์บ้านคุณลุง คุณอาทั้งหลาย พวกเราจะไปกันทั้งครอบครัว ๖ คน เมื่อไปถึงลูก ๆ ทั้ง ๔ คนก็จะคอยดูแลเรื่องการรับประทาน คอยปรนนิบัติโดยที่ Dad. ไม่ต้องสั่ง เพราะทราบว่าชอบอาหารประเภทไหน นอกจากนั้น ลูกชาย ๓ คนยังรับใช้ในการให้บริการการขับรถเป็นประจำในยามกลางคืน ทุกครั้งที่สังสรรค์กับเพื่อน ๆ Dad. จะได้รับคำชมในการเลี้ยงลูกเสมอว่าลูกทุกคนอยู่ในโอวาท สุภาพเรียบร้อย และคอยเผ้าดูแลเอาใจใส่รับใช้พ่อแม่อย่างใกล้ชิด Dad. มักจะพูดเสมอว่า "Dad. มีลูกไว้ใช้ ไม่ใช่ให้ลูกมาใช้ Dad." และที่น่าภูมิใจแทน Dad. อีกอย่างก็คือ ลูก ๆ มีความยินดีและเต็มใจที่จะรับใช้พ่อแม่อย่างมีความสุข Dad. มีวิธีใช้ลูกและให้ลูกทำงานโดยความเต็มใจเอง

ลักษณะเด่นของ Dad. ที่พยายามจะถ่ายทอดให้ลูกนั้น ลูกก็ได้พยายามรับและปฏิบัติอยู่เสมอเท่าที่จะกระทำได้ Dad. เป็นผู้ซื่อสัตย์สุจริตในหน้าที่ราชการซึ่งเป็นเกียรติคุณที่ลูกภูมิใจมากที่สุด Dad. เป็นคนมีระเบียบวินัย มีความละเอียด และทำงานมีระบบ ตรงต่อเวลาและมีความรับผิดชอบสูง นอกจากนั้น Dad. ยังเป็นทั้งพ่อบ้านและแม่เรือนที่ดีเยี่ยม รัก

และห่วงบ้าน ดูแลกิจการทั่วไปรวมทั้งความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้าน หากลูก ๆ ได้ลักษณะนิสัยประจำตัวสักครึ่งหนึ่งของ Dad. คิดว่าลูก ๆ คงประสบความสำเร็จในชีวิตการงานและครอบครัวอย่างแน่นอน พวกเราหวังที่จะได้เจริญรอยตาม Dad. และคิดว่าจะต้องอบรมบ่มนิสัยและมีวิธีการเลี้ยงลูกของเราให้เหมือน Dad. อย่างไรก็ตาม ลูก ๆ ก็คิดว่าในขณะที่ Dad. มีชีวิตอยู่ ลูก ๆ ก็ได้พยายามทำความดีให้เป็นที่สมใจ Dad. พอสมควร ทั้งนี้เพราะสิ่งใดที่จะทำให้ Dad. มีความสุข สิ่งนั้นจะเป็นสิ่งแรกที่ลูก ๆ จะกระทำเสมอ

สุขภาพของ Dad. โดยทั่วไปแข็งแรง สมบูรณ์ดี ผู้ที่ได้พบเห็นต่างจะบอกว่า Dad. ไม่แก่เลย และผิวพรรณยังดีมาก อย่างไรก็ตาม Dad. ก็มีโรคประจำตัว คือ โรคหัวใจซึ่งเป็นโรคที่เป็นแล้วไม่หาย และเริ่มเป็นเมื่ออายุ ๖๒ ปี พร้อมทั้งเป็นโรคเบาหวานซึ่งทางการแพทย์เชื่อว่าเป็นโรคกรรมพันธุ์ หลังจากถูกคุกคามด้วยโรคเส้นโลหิตในหัวใจตีบตันแล้ว Dad. ได้พยายามรักษาตัวและปฏิบัติตนอย่างดีเยี่ยม โดยงดสูบบุหรี่เด็ดขาดจนไม่ชอบกลิ่นบุหรี่ ดื่มเหล้านิดหน่อย ออกกำลังกายและรับประทานยาตามแพทย์สั่งอย่างสม่ำเสมอ ครั้งสุดท้ายเมื่อวันจันทร์ที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๒๒ Dad. ได้ไปตรวจหัวใจซึ่งปฏิบัติเช่นนี้ทุกเดือน ผลปรากฏว่าหัวใจอยู่ในสภาพปกติดีทุกอย่าง ต่อจากนั้นอีกเพียง ๓ วัน หัวใจของร่างกายที่ทำงานใหญ่ ๆ และสำคัญระดับชาติและระดับระหว่างประเทศมาอย่างมากเป็นเวลา ๖๗ ปีเศษของ Dad. ก็หมดพลังและไม่ยอมทำงานอีกต่อไป จึงทำให้ Dad. ต้องจากพวกเราไปอย่างกระทันหัน ทั้ง ๆ ที่ยังแข็งแรง สมองและสติปัญญายังปราดเปรื่อง หน้าตาร่างกายยังสมบูรณ์ แจ่มใส สะอาดสอ้าน เจ้าระเบียบในการแต่งกาย การปฏิบัติตนและการทำงาน ฯลฯ

ลูก ๆ เสียใจเหลือเกิน เพราะเป็นการสูญเสียครั้งยิ่งใหญ่ที่สุดในชีวิต เสียใจที่ลูกไม่สามารถร้องขอชีวิตต่อพระยามัจจุราชได้ ลูกอยากจะยอมสละทุกสิ่งที่จะทำได้เพื่อให้ Dad. ของลูกมีชีวิตอยู่ต่อไป Dad. เคยพูดว่า จะอยู่จนมีอายุถึง ๘๐ ปี แต่เหตุไฉน Dad. จึงทิ้งลูกไปก่อนกำหนดเวลาที่ตั้งใจไว้ Dad. เคยปรารภกับอุมาว่าครบ ๖ รอบนี้ Dad. อยากจะรวบรวมบทความเชิงวิชาการของผู้ร่วมงานและลูกศิษย์พิมพ์เป็นรูปเล่ม เพื่อจะได้เป็นประโยชน์ในด้านวิชาการ จะทำคล้ายหนังสือที่ระลึกอายุครบ ๖๐ ปีบริบูรณ์ แต่จะปรับปรุงให้ดีกว่า ดังนั้น

Mom. และลูก ๆ จึงเห็นสมควรที่จะรวบรวมและจัดพิมพ์บทความเชิงวิชาการของผู้ร่วมงานและลูกศิษย์ เพื่อให้สมเจตนารมณ์และเป็นอนุสรณ์ในงานของ Dad. ครั้งนี้

Dad. จะต้องซาบซึ้งและสำนึกในพระมหากรุณาธิคุณที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ พระราชทานเกียรติยศให้สมกับเกียรติคุณของ Dad. และทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ เสด็จพระราชทานเพลิง รวมทั้งขอบคุณผู้บังคับบัญชา มิตรสหาย ญาติทั้งหลาย และลูกศิษย์ลูกหาของ Dad. ที่พากันมาเคารพร่างอันไร้วิญญาณของ Dad. เขาเหล่านั้นเศร้าโศกอาลัยถึง Dad. อย่างจริงใจ ลูกได้เห็นแล้วก็ปลาบปลื้มใจในคุณความดีของ Dad. จริง ๆ Dad. ได้สร้างเกียรติคุณไว้ให้กับสกุล "หุวะนันทน์" โดยแท้ Dad. ไม่มีด่างพร้อยในหน้าที่ราชการเลย จึงทำให้ลูก ๆ ได้เชิดหน้าชูตาในสังคมได้อย่างภาคภูมิใจ

ท้ายที่สุดนี้ ลูก ๆ ขอตั้งปณิธานกับตนเองและกับดวงวิญญาณของ Dad. ว่าจะประพฤติดีและสร้างชื่อเสียงเกียรติคุณของสกุลเราเช่น Dad. ได้กระทำตลอดมา ลูก ๆ ได้สวดมนต์และทำบุญอุทิศส่วนกุศลให้วิญญาณของ Dad. สุดที่รักมีความสุขที่สุดและสถิตอยู่ในสรวงสวรรค์ หากยังมีการเวียนว่ายตายเกิด ก็ขอให้ได้เกิดเป็นลูกรักของ Dad. ทุกชาติไป.

รักและเคารพอย่างสูงสุด

อุมา–โอม–อมรรักษ์–อุ้มยศ

ป.ล. *ลูกขอเขียนต่อท้ายในนามของลูกชายทั้งสามของ Dad. พวกเราทั้งสามชายจะต้องเป็นผู้สืบสกุล "หุวะนันทน์" ลูกขอสัญญาว่าจะปฏิบัติตนนำชื่อเสียงมาสู่วงศ์ตระกูลอย่างแน่นอน เพราะ Dad. เป็นตัวอย่างอันดีเยี่ยมไว้แล้ว จึงไม่เป็นการยากที่ลูกชายทั้งสามจะดำเนินตามรอยเท้าของ Dad. ลูกขอกล่าวด้วยความจริงใจและมั่นใจ ขอให้ Dad. โปรดเผ้ามองด้วยทิพญาณดูความดี ความเจริญของลูก ๆ และขอให้ Dad. จงเป็นสุขใจ และเสวยสุขในสัมปรายภพเทอญ.*

โอม

INDIANA UNIVERSITY

OFFICE OF THE UNIVERSITY CHANCELLOR
Owen Hall
Bloomington, Indiana 47405
812-337-6647

June 14, 1979

Khunying Ubol G. Huvanandana
66 Soi Uthaithip, Lard Prao Road,
Bangkok 9, Thailand

Dear Ubol:

You will find enclosed a copy of a cable which I have sent today. I was greatly distressed to have the news of Malai's passing. He was a wonderful man who by his distinguished service had made rich contributions to his nation. He likewise enriched the life of all of us who had the privilege of his friendship.

If I can be of service to you in any way in the days and months ahead, please let me know. I send you my affectionate heartfelt sympathy.

Sincerely,

Herman

Herman B Wells
University Chancellor

st

Encl

INDIANA UNIVERSITY
The President's Office
BRYAN HALL
BLOOMINGTON, INDIANA 47405

TEL. NO. 812—337-4613

11 June 1979

Khunying Ubol G. Huvanandana
66 Soi Uthaithip
Lard Prao Road
Bangkok 9, Thailand

Dear Khunying Unbol:

Pat and I were deeply saddened to learn of Malai's death following a heart attack on June 7th. Please accept our sincere condolences. I speak not only personally but for the entire University Community.

I know this is a sad time for you but I am sure you will derive comfort from knowing that Om and Awd will be able to return home soon to be with you. Certainly our thoughts will be with you during this period.

Sincerely yours,

John W. Ryan
President

elr

INDIANA UNIVERSITY
The President's Office
BRYAN HALL
BLOOMINGTON, INDIANA 47401

TEL. NO. 812-337-6618

June 17, 1979

Dear Ubol,

I am so shocked and saddened by the news of Malai's death. Lucille and I send you our deepest sympathy.

I had just received a letter from Malai written May 27, 1979. I had told him that I expected to be in Indonesia for 3 months or so next summer and that Lucille and I would plan to stop in to see him before or after this Indonesia visit. We will miss him very, very much.

Malai had been almost like a second brother to me and Thailand, because of him and you and your family, was a second homeland to me.

If this Indonesia visit goes as scheduled, Lucille and I will stop by Bangkok to see you and your family. Please extend our sympathy to Una and Amorn Rak and Um Yat.

Love,
Lucille & Lyman Morse

EXECUTIVE VICE PRESIDENT
INDIANA UNIVERSITY
BLOOMINGTON

Dear Abel:

I was very saddened to learn of Malai. I counted him a close personal friend and feel a great sense of loss at his passing. All the Linnell family felt close to Malai and to your entire family. Pat, Biji, & Ron join me in expressing our sympathy to you and your family.

Malai will be missed but we feel better that he was here to brighten up our world.

Warmest Regards
George (for the Linnell's)

PROGRAM OF ADVANCED STUDIES IN
PASITAM
INSTITUTION BUILDING AND TECHNICAL ASSISTANCE METHODOLOGY

William J. Siffin
Director
(812) 337-1341

Midwest Universities Consortium for International Activities, Inc.

Indiana University
1005 East Tenth Street
Bloomington, Indiana
47405

June 12 1979

Khun Ying Ubol Huvanandana
66 Uthaitip
(Near Lhard Pra Road)
Bangkok 9 Thailand

Dear Ubol:

I have just heard about Dr. Malai. And I am reminded of your own wisdom and sturdiness.

Your wisdom was always important; and your strength was certainly necessary (as it is now). And I hope that your spirit is good.

It has been a long time since I knew the Dean. I continue to remember him with respect and affection. In the old days I would marvel at his patience in trying to deal with us, and I would sometimes be amused. We consistently underestimated him, and failed to understand many of the things that he knew so well. Personally, I much admired his intelligence. I enjoyed his humor. And I shared some of his indignation. He really was my professor, you know. He taught me many things (You may not have approved of <u>all</u> of them). Today, if I have some degree of wisdom in understanding the world, I have acquired an important part of it from the Dean.

More important, he has made contributions that will continue to make merit in the years and decades that stand ahead of us. Without him there could have been no Institute of Public Administration. Without the Institute NIDA would never have been created. Without his astuteness, talents that now exist and serve the Country could not have been developed.

I often think of Dr. Malai, and of you. And what I think may not be sound Buddhism, but for me it is the truth: His karma and yours were blended long ago. You share in all his merit, and you enlarged it.

Sincerely,

Bill

Wm. J. Siffin

THOMAS P. JENKIN
11974 FOXBORO DRIVE
LOS ANGELES, CALIFORNIA 90049

6/30/1979

Dear Ubol, and all:

Jim telephoned to tell us of Malai's death. It is very sad news for us.

You have our deepest sympathy, which I'm sure that you know. I have some experience with the shock and pain of untying the myriad attachments that are made over the years. Unhappily, there is nothing that we can do to change that. Indeed, we can only offer some understanding and a great deal of sympathy and affection. And we share the loss, in some part at least.

You do have the comfort that Malai was a man of great and remarkable accomplishments, and that he enjoyed them and was gratified by the recognition which they brought. But at the same time, his family was a great pre-occupation and strength for him. He was very proud of you, Ubol, and, as time went on, of all of you. I was a little amused when

we visited you in Berkeley during WW I at his ambitions for the first of his children. They seemed a bit extravagant in those dull days; they do not now. Of course, in this department he had to share star billing. Malai initiated much, especially at the University, and compiled a proud record, but I think that in the long run even it will be overshadowed by his contributions to his family.

I mourn a friend. And it was a finite an unusual friendship. After years of separation we could resume conversation at its point of interruption without long explanations. And we could talk candidly without worrying about misinterpretations, and it was that way from first Ann Arbor days. A person acquires very few friends in a lifetime with whom trust and understanding can be taken for granted. So, I do indeed mourn a friend.

We hope that Om and Avy can stop here in September. It had been my impression that they planned to return via Europe, but Om implied that there was hope. We'd like to see them both.

THOMAS P. JENKIN
11974 FOXBORO DRIVE
LOS ANGELES, CALIFORNIA 90049

I needn't speak of Om, but Awd seems to us to be a genuine treasure.

Please, let's keep in touch. And we'd love to see you if you travel this way.

All our love to all of you,

Yours,

Tom

You are all very dear to us, and have my deepest sympathy. Please keep in touch with us and come to see us when you can.

With much love,

Mary

Dear Ubol,

You have been in our thoughts the past few days. We know what a shock you must feel. We wish we were closer to personally express our sympathy to you and your family, especially to Anna. We have already expressed our sympathy to Om and Sarojini. You are very fortunate to have two such fine young people in your family. They are so thoughtful. I know they will be a comfort to you. They are working hard to finish before returning to Bangkok.

Affectionately,
Lorelei & Bill

P.S. We will write a long letter.

4 September, 1979

Khun Ying Ubol Huvanandana

Dear Khun Ying,

I am writing on behalf of the United Nations Asian and Pacific Development Administration Centre to express my deep sorrow at the recent death of your revered husband H.E. Professor Dr. Malai Huvanandana. As you are probably aware, Dr. Huvanandana was a member of the Governing Council of our Centre from its inception and during its formative period. His advice and guidance were of great value to us in developing the Centre. His contributions to the science and practice of public administration in the Asian region are so well known that I would not think it is necessary for me to elaborate on them. All of us who have been involved in research and training in the field of public administration owe him a very deep debt of gratitude. His memory will be cherished not only in Thailand but amongst scholars and practitioners of public administration throughout the world. Please accept our very sincere condolences on your great loss.

Yours sincerely,

B Mahadeva

(B. Mahadeva)
Director

สิ่งที่ข้าพเจ้าภูมิใจ

ศาสตราจารย์ มาลัย หุวะนันทน์

"อดีตนั้น มิใช่สิ่งที่เราอาจจะละทิ้งไว้เบื้องหลังได้ หาก เป็นสิ่งที่จะต้องดำเนินไปพร้อม ๆ กับตัวของเราตลอดเวลา"

A.A. Terver, "History of Ancient Civilization"

หากย้อนนึกถึงอดีตในช่วงชีวิตของคนเรา ย่อมมีทั้งสิ่งที่เป็นความทรงจำซึ่งเราอยากระลึกถึงซ้ำแล้วซ้ำอีก เพราะเกิดความภาคภูมิ และสิ่งที่เราอยากจะให้ลบเลือนหรือขาดหายไป เนื่องจากเป็นสิ่งน่าเศร้าหรือน่าละอาย เช่นความผิดหวัง หรือความผิดพลาดต่าง ๆ แต่ความอยากดังกล่าวเป็นเรื่องสุดวิสัย เพราะกาลเวลาไม่เคยย้อนกลับได้ อย่างดีที่สุดเท่าที่มนุษย์จะทำได้ ก็คือพยายามทำแต่ในสิ่งที่เราอยากระลึกถึง และหลีกเลี่ยงการกระทำที่เราอยากจะลืมด้วยความละอาย ตราบใดที่คนเราสำนึกอยู่เช่นนี้แล้ว ชีวิตอดีตย่อมเป็นบทเรียนที่จะช่วยเพิ่มความรอบคอบในการดำเนินชีวิต ปัจจุบันและอนาคต อันจะช่วยให้ความพลาดพลั้งลดน้อยลง ทั้งนี้ เพราะการได้ศึกษาถึงอดีตจะช่วยให้เกิดการจัดระเบียบในการวางแผน และปฏิบัติตามแผนในลักษณะที่จะทำให้เราเผชิญปัญหาได้อย่างมีเหตุผลขึ้น ฉลาดขึ้น และไม่ใช่ด้วยอารมณ์แต่ด้วยเหตุผล

ความภูมิใจดังกล่าวหากอยู่ในวงจำกัด เช่นความพอใจในทรัพย์ศฤงคารที่ตนสะสมไว้ก็ย่อมก่อให้เกิดประโยชน์ในวงแคบ คือประโยชน์แก่ตนเองหรือผู้ใกล้ชิด มิได้ส่งผลไปถึงส่วนรวม ความภูมิใจเช่นนี้ แม้จะทำให้ชีวิตสมหวังขึ้น แต่ก็มิได้ทำให้ชีวิตมีคุณค่าขึ้น หากถือว่าชีวิตของแต่ละบุคคลเป็นหน่วยหนึ่งของสังคม ความภูมิใจที่ใหญ่ยิ่งกว่า ก็คือความภูมิใจในวงกว้างอันเกิดขึ้น เพราะชีวิตของคนเรานั้นมิได้ก่อให้เกิดประโยชน์เพียงแต่ตัวเราเองหรือครอบครัวเท่านั้น หากก่อประโยชน์แก่ส่วนรวม ทำให้ส่วนรวมหรือสังคมภูมิใจในตัวเรา ความภูมิใจในลักษณะหลังนี้เป็นสิ่งที่ทำให้โลกน่าอยู่ และมนุษย์มีความหวังขึ้น

ในชีวิตของข้าพเจ้าเองก็มีความภูมิใจทั้งสองแบบ ความภูมิใจแบบแรกไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้อื่น นับเป็นการเสียเปล่าถ้าจะนำมาถ่ายทอดไว้ ส่วนความภูมิใจแบบหลังแม้จะมีไม่มากนักในชีวิต แต่ข้าพเจ้าก็คิดว่าอาจเป็นประโยชน์แก่บรรดามิตรสนิท และศิษย์ที่รักทั้งหลายอยู่บ้าง หากจะได้ถือโอกาสกล่าวไว้ ณ ที่นี้

สำหรับตัวข้าพเจ้าเอง ถือว่าความสำเร็จและผลงานในชีวิตขึ้นอยู่กับพลังดันสำคัญ ๒ ประการคือ พลังดันที่เกิดจากแบบแผนชีวิตในครอบครัว และพลังดันที่เกิดจากความ "ไม่พร้อม" ตอนเยาว์วัย กล่าวคือในประการแรก การต้องโยกย้ายไปตามที่ต่าง ๆ เนื่องจากอาชีพของบิดามารดาทำให้ได้รู้จักสภาพภูมิประเทศและวิถีชีวิตในต่างจังหวัด เมื่อเติบโตขึ้นต้องแยกจากบิดามารดาเข้ามาเรียนหนังสือในกรุงเทพ ฯ ทำให้เกิดประสบการณ์ในชีวิตความเป็นอยู่ที่แตกต่างไปจากเมื่ออยู่ต่างจังหวัด การที่แยกจากบิดามารดาอยู่กับผู้อื่น ทำให้รู้จักปรับปรุงตัวเองให้เข้ากับสภาพแวดล้อม ความเป็นลูกคนโตของครอบครัว ทำให้เกิดความจำยอมที่จะต้องรับผิดชอบในการปกครองน้อง ๆ อันเป็นผลให้เกิดความสำนึกที่จะบังคับตนเองให้อยู่ในกรอบความประพฤติที่น้อง ๆ จะเชื่อฟังด้วยความสมัครใจโดยไม่ไปฟ้องร้องกับพ่อแม่ที่หลัง ความมีระเบียบ ความเคร่งครัด และความมัธยัสถ์ในครอบครัวทำให้เกิดอัตตวินัยและความไม่ฟุ่งเฟ้อเห่อเหิม การรับภาระหน้าที่ในการปกครองตนเองและน้อง ๆ เมื่ออยู่ห่างไกลพ่อแม่ ทำให้มีโอกาสได้แสดงความคิดเห็นเป็นผลให้เกิดความเชื่อมั่นในตัวเอง และขณะเดียวกันก็สอนให้รู้จักรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น เมื่ออยู่ในตำแหน่งที่ต้องใช้ทักษะของการปกครองบังคับบัญชาในกาลต่อมา เมื่อเติบโตขึ้นเรียนชั้นมัธยมศึกษาก็ได้เข้าเรียนในโรงเรียนอัสสัมชัญที่ประกอบด้วยนักเรียนต่างเชื้อชาติและวัฒนธรรม ทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจในขนบธรรมเนียมประเพณีต่าง ๆ และสามารถปรับตัวให้เข้ากับความแตกต่างดังกล่าวได้โดยไม่ลืมเอกลักษณ์ของความเป็นไทย

พลังดันประการที่สอง คือความมี "โชคดี" ที่เกิดมาในตระกูลที่มิได้เพียบพร้อมไปทุกสิ่ง ทำให้เกิดความขวนขวายที่จะใฝ่หาด้วยตนเอง โดยการก้าวหน้าให้สูงขึ้นอยู่เสมอ และความไม่พร้อมนี้เองยังเป็นเครื่องเตือนให้ดำเนินชีวิตด้วยความระแวดระวัง และด้วยความ

พินิจพิจารณาก่อนที่จะทำอะไรลงไปเพื่อป้องกันการสูญเสีย ซึ่งย่อมมีความหมายยิ่งกว่าบุคคลผู้มีชีวิตอันเพียบพร้อมบริบูรณ์พูนสุขไปทุกสิ่ง

เพื่อมิให้เยิ่นเย้อจนผู้อ่านเบื่อ ข้าพเจ้าใคร่ขอพูดถึงงานบางชิ้นที่ข้าพเจ้าได้ทำและมีความภูมิใจทั้งในลักษณะของความริเริ่ม และในความสำเร็จแห่งผลงาน และเพื่อให้ง่ายแก่การติดตาม ข้าพเจ้าใคร่ขอแบ่งออกเป็นประเภทต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

๑. ด้านปรับปรุงการบริหารงานสาธารณะ

การที่มีโอกาสได้ทำงานในตำแหน่งต่าง ๆ นับแต่กรมสุรา ซึ่งในระยะต่อมาได้เปลี่ยนเป็นกรมสรรพสามิต และกรมสรรพากร ในกระทรวงการคลัง กรมพลศึกษาในกระทรวงศึกษาธิการ กรมมหาดไทย หรือกรมการปกครองในปัจจุบัน, กรมประชาสงเคราะห์, และสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยในกระทรวงมหาดไทย ช่วยให้สามารถมองเห็นข้อบกพร่องในการบริหารงานสาธารณะในหน่วยต่าง ๆ และระดับต่าง ๆ มากพอสมควร ประกอบกับคุณวุฒิทางการศึกษาของข้าพเจ้า ซึ่งแม้จะจบปริญญาเอกทางรัฐศาสตร์ แต่ก็ได้ศึกษาวิชาเฉพาะในสาขารัฐประศาสนศาสตร์มาเป็นวิชาสำคัญด้วย ทำให้พอมองเห็นช่องทางที่จะปรับปรุงประสิทธิภาพในการบริหารงานได้ชัด และด้วยคุณสมบัติสองข้อนี้ จึงได้รับแต่งตั้งและมอบหมายให้ทำงานในด้านนี้เป็นพิเศษอยู่มาก เช่น ได้รับแต่งตั้งเป็นที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรี เป็นกรรมการพิจารณาปรับปรุงระเบียบข้าราชการพลเรือน กรรมการสถิติแห่งชาติ ที่ปรึกษา ก.ต.ภ. ที่ปรึกษา บก.ป.ค. กรรมการประสานงานนโยบายโครงการหน่วยกำลังคุ้มครองหมู่บ้าน (กคบ.) ที่ปรึกษาในการประชุมสัมมนาภาคพื้นเอเชียเรื่องการวางผังและการบริหารโครงการท้องถิ่นแห่งชาติ กรรมการพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ กรรมการปรับปรุงแผนพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ประธานกรรมการประสานงานระหว่างกรมการปกครอง และกรมการพัฒนาชุมชน รองประธานกรรมการปรับปรุงกฎหมายผังเมือง กรรมการพิจารณาสำรวจแก้ไขเหตุขัดข้อง และการวางแผนการจราจรทางบก และรองผู้อำนวยการสัมมนาพัฒนานักบริหารระดับผู้ว่าราชการจังหวัดรุ่นต่าง ๆ เป็นต้น

๒. ด้านประชาสงเคราะห์ การแรงงาน และสวัสดิการสังคม

งานด้านประชาสงเคราะห์ เป็นงานที่รัฐจะต้องทำเพื่อช่วยเหลือบุคคลที่ช่วยตนเองไม่ได้ และเพื่อช่วยเหลือบุคคลบางประเภทให้ได้มีช่องทางที่จะพึ่งตนเองต่อไป ส่วนการแรงงานนั้นมุ่งก่อให้เกิดความยุติธรรมทางสังคม โดยขจัดความได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างนายจ้างและกรรมกร สำหรับสวัสดิการสังคมนั้นเป็นการให้หลักประกันด้านความมั่นคงปลอดภัยในความเป็นอยู่ของราษฎร โดยการจัดให้มีบริการต่าง ๆ ตามความจำเป็นและความสามารถของรัฐ ทั้งสามประการนี้เป็นสิ่งจำเป็นยิ่ง โดยเฉพาะเมื่อประเทศเติบโตขึ้น เนื่องจากข้าพเจ้ามีความสนใจในงานด้านนี้อยู่มาก จึงได้ใช้โอกาสในขณะที่ดำรงตำแหน่งรองอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ริเริ่มโครงการต่าง ๆ ซึ่งนับว่าเป็นของใหม่สำหรับประเทศเราในขณะนั้น แต่เมื่อได้ต่อสู้กับงานหนักในระยะเริ่มแรก โดยหวังจะให้บังเกิดผลอันจะเป็นตัวอย่างโน้มน้าวรัฐบาลให้เห็นความจำเป็นของงานด้านนี้อยู่เป็นเวลาพอสมควร ก็ได้รับผลสำเร็จดังปรารถนา คือได้มีการปรับปรุงงานในกรมประชาสงเคราะห์ โดยยกฐานะกองแรงงาน และกองนิคมสร้างตนเอง สังกัดกรมประชาสงเคราะห์ขึ้นเป็นส่วนแรงงาน และยังได้ร่วมปรับปรุงงานอาคารสงเคราะห์อีกด้วย นอกจากงานดังกล่าวแล้ว ข้าพเจ้ายังได้รับแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการศึกษา เรื่องการจัดตั้งสหภาพแรงงานในประเทศไทย ประธานกรรมการพิจารณาแรงงานสัมพันธ์ ประธานกรรมการพิจารณาปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ. ประกันสังคม ประธานกรรมการบริหารงานพัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา รองประธานโครงการวิจัยอนามัย และครอบครัว กรรมการประสานงานเกี่ยวกับการสงเคราะห์ผู้ติดฝิ่น กรรมการอาคารสงเคราะห์ และได้รับมอบหมายให้เป็นหัวหน้าคณะผู้แทนประเทศไทยไปประชุมองค์การกรรมกรระหว่างประเทศ ทั้งในระดับคณะผู้ประศาสน์การในฐานะรองผู้ประศาสน์การและในระดับประเทศสมาชิกหลายสมัย ตลอดจนการไปประชุมเกี่ยวกับการก่อตั้งองค์การและการบริหารงานบริการสังคมและการสังคมสงเคราะห์ เป็นต้น

๓. ด้านมหาดไทย

เนื่องจากความมีใจรักงานด้านนี้เป็นทุนเดิมอยู่แล้ว ประกอบกับแขนงวิชาที่เล่าเรียนมาก็ตรงกับงานนี้อยู่มาก จึงทำให้ข้าพเจ้าใช้เวลาคลุกคลีกับงานด้านมหาดไทย มากที่สุดในชีวิตการทำงานของข้าพเจ้า ลักษณะงานที่ได้รับมอบหมายเป็นพิเศษนอกเหนือจากงานประจำตามตำแหน่งหน้าที่เช่น การเป็นหัวหน้าคณะกรรมการที่ปรึกษาสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ที่ปรึกษาคณะกรรมการกลางเร่งรัดพัฒนาชนบท ประธานที่ปรึกษาของกระทรวงมหาดไทย กรรมการที่ปรึกษาดำเนินการฝึกอบรมผู้ที่จะดำรงตำแหน่งนายอำเภอ กรรมการพิจารณาปัญหาสอบสวนคดีอาญาในส่วนภูมิภาค กรรมการปรับปรุงการปกครองและระงับข้อพิพาทของประชาชน กรรมการและเลขานุการพิจารณาปรับปรุงรายได้และกิจการอื่น ๆ ของเทศบาล กรรมการร่าง พ.ร.บ. กำหนดรายได้เทศบาล ประธานกรรมการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. พ.ร.ฎ. และกฎกระทรวงมหาดไทย เป็นต้น ซึ่งกล่าวได้ว่ามีทั้งงานด้านนโยบาย ด้านปฏิบัติ และด้านการควบคุมติดตามผล จึงนับว่าเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้ข้าพเจ้าได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองปลัดกระทรวงมหาดไทย ใน พ.ศ. ๒๕๐๖ และตำแหน่งที่ปรึกษากระทรวงมหาดไทย ใน พ.ศ. ๒๕๑๑ ทั้งยังได้รับเลือกให้เป็นผู้ร่วมคณะ ฯพณฯ พลเอกประภาส จารุเสถียร ในการ ไปราชการ ณ ต่างประเทศ และติดต่อเจรจา เกี่ยวกับ นโยบาย ของประเทศ กับบุคคลสำคัญ ๆ ในประเทศต่าง ๆ อยู่เสมอ เช่น ประธานาธิบดี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมของสหรัฐอเมริกา ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐเวียตนาม พีลิปปีนส์ เกาหลี จีน และนายกรัฐมนตรีของประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น

๔. ด้านต่างประเทศ

นอกจากจะได้ปฏิบัติงานในขบวนการเสรีไทยระหว่างสงครามโลกครั้งที่สองขณะที่ศึกษาอยู่ในสหรัฐอเมริกาแล้ว เมื่อเข้ารับราชการก็ได้รับการคัดเลือกและแต่งตั้งให้ดำเนินการเกี่ยวกับกิจการระหว่างประเทศอยู่เสมอ เช่น ได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้แทนรัฐบาลไทยไปเจรจาแก้ไขการตกลงเกี่ยวกับการส่งเสริมสินค้าผ่านแดนกับรัฐบาลลาว กรรมการศึกษาปัญหาระหว่าง

ไทยกับกัมพูชา หัวหน้าคณะผู้แทนไทยไปร่วมประชุมคณะกรรมการว่าด้วยการสารนิเทศ วัฒนธรรม การศึกษาและการกรรมกรขององค์การ สปอ. ประชุมเกี่ยวกับความช่วยเหลือจากต่างประเทศในภาคพื้นเอเชีย รองผู้ประศาสน์การแห่งองค์การกรรมกรระหว่างประเทศ ประธานคณะมนตรีบริหารขององค์การรัฐประศาสนศาสตร์แห่งภาคพื้นตะวันออก และกรรมาธิการ (ประเทศไทย) ในคณะกรรมาธิการพัฒนาสังคมแห่งคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม ขององค์การสหประชาชาติประจำปี ๒๕๑๓-๒๕๑๕ เป็นต้น ประสบการณ์ทางด้านกิจการระหว่างประเทศนี้ นอกจากจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศเราแล้ว ยังเป็นการส่งเสริมความเข้าใจอันดียิ่งในระหว่างมนุษยชาติอีกด้วย

๕. ด้านการศึกษา

การศึกษา ในทัศนะ ของข้าพเจ้า นอกจาก จะเป็น เครื่องมือ ที่ช่วย ให้ก้าว สูงขึ้น ในสถานภาพทางสังคมประการหนึ่งแล้ว ยังเป็นเครื่องกำจัดอคติในการแบ่งพวกแบ่งเหล่าให้ลดน้อยลง และยังสามารถเปลี่ยนทัศนคติและค่านิยมของสังคมไปในทิศทางที่งดงามด้วย หากได้ใช้วิธีการที่ถูกต้องในการให้การศึกษา ในที่สุดข้าพเจ้าก็ได้รับโอกาสเมื่อกระทรวงศึกษาธิการได้จัดตั้งคณะรัฐศาสตร์ขึ้นในจุฬาลงกรณมหาวิทยาลัยในปี พ.ศ. ๒๔๙๑ ตามมติของคณะรัฐมนตรี เพื่อประโยชน์โดยตรงต่อกระทรวงมหาดไทยในอันที่จะผลิตคน ซึ่งผ่านการฝึกฝนอบรมมาอย่างเหมาะสมทั้งด้านทฤษฎีและปฏิบัติ เพื่อบรรจุในตำแหน่งหน้าที่พนักงานฝ่ายปกครอง ซึ่งยังขาดแคลนอยู่มากทั้งในด้านคุณภาพและปริมาณ ข้าพเจ้าจึงได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้แทนกระทรวงมหาดไทยไปร่วมประชุมปรึกษาหารือ เพื่อริเริ่มจัดตั้งคณะรัฐศาสตร์ ตลอดจนการกำหนดวัตถุประสงค์และนโยบายของคณะ พิจารณาเรื่องหลักสูตรและวิธีดำเนินการของคณะเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด เมื่อได้จัดตั้งคณะรัฐศาสตร์สำเร็จลงแล้ว ทางกระทรวงศึกษาธิการก็ได้ขอโอนตัวข้าพเจ้าไปเป็นอาจารย์ประจำในคณะนี้ โดยให้เหตุผลว่าเป็นผู้ที่มีคุณวุฒิเหมาะสมยิ่ง..... "ได้สำเร็จการศึกษาขั้นปริญญาเอกในวิชารัฐศาสตร์มาจากสหรัฐอเมริกาเป็นคนแรก" และ "ทางจุฬาลงกรณมหาวิทยาลัยหวังอยู่ว่าจะแต่งตั้งให้เป็นคณบดี คณะรัฐศาสตร์ต่อไปในเวลาอันใกล้ในภายหน้า" กระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นกระทรวง

เจ้าสังกัดจึงอนุมัติให้โอนตัวข้าพเจ้า "เป็นการชั่วคราว" เนื่องจาก "การไปเป็นอาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณมหาวิทยาลัยย่อมเป็นประโยชน์แก่กระทรวงมหาดไทยโดยตรง ในการที่จะได้นักศึกษาที่สำเร็จวิชาจากคณะรัฐศาสตร์มารับราชการต่อไป และเมื่อต่อไปภายหน้ากระทรวงมหาดไทยมีความจำเป็นที่จะต้องขอให้ นายมาลัย หุวะนันทน์ กลับไปรับราชการทางกระทรวงมหาดไทยอีก ก็จะได้ขอคืนมาภายหลัง" แต่ในปีถัดมา ทางกระทรวงมหาดไทยก็ได้ขอโอนตัวข้าพเจ้ากลับคืนไป โดยกระทรวงมหาดไทยชี้แจงเหตุผลในการขอโอนครั้งนี้ไปยังกระทรวงศึกษาธิการว่า "โดยที่ นายมาลัย หุวะนันทน์ ได้ไปศึกษาวิชาปกครองทั้งได้ดูงานเทศบาลในต่างประเทศมาหลายแห่ง เห็นว่าเป็นผู้มีคุณวุฒิและความสามารถเหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งหัวหน้ากองควบคุมเทศบาล และจะเป็นประโยชน์แก่ราชการส่วนนี้มาก .....จึงมีความจำเป็นต้องเรียนมาเพื่อขอโอนตัว นายมาลัย หุวะนันทน์ คืนไปรับราชการในสังกัดกรมมหาดไทยตามเดิม" ข้าพเจ้าจึงได้กลับไปปฏิบัติงานในตำแหน่งหัวหน้ากองควบคุมเทศบาล ตั้งแต่วันที่ ๙ มิถุนายน ๒๔๙๒ โดยทางกระทรวงศึกษาธิการได้ขอให้กระทรวงมหาดไทย ช่วยจัดหาผู้อื่นที่มีคุณวุฒิเหมาะสมไปแทน เพราะไม่สามารถหาผู้มีคุณสมบัติที่ต้องการได้จากข้าราชการในกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทยจึงได้ส่ง ดร. เกษม อุทยานิน ไปแทน ซึ่งท่านผู้นี้ก็ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง คณบดี คณะรัฐศาสตร์ในปี พ.ศ. ๒๔๙๔

แม้การทำงานในคณะรัฐศาสตร์ของข้าพเจ้าจะมีระยะเวลาสั้น คือประมาณปีเศษเท่านั้น แต่ก็มีสิ่งที่ข้าพเจ้าภูมิใจมากอยู่หลายสิ่ง เช่น การนำเอาวิชาการบริหารสาธารณะ (Public Administration) มาบรรจุไว้ในหลักสูตรปริญญาตรีของคณะนี้ นับว่าเป็นจุดเริ่มแรกที่ได้มีการสอนวิชานี้ ในสถาบันการศึกษาชั้นสูงของ ประเทศไทยหลังจากที่ คณะนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ในจุฬาลงกรณมหาวิทยาลัยได้สิ้นสภาพลงไปใน ปี พ.ศ. ๒๔๗๖ และต่อมาวิชานี้ก็กลายเป็นที่นิยมแพร่หลายต่อไปยังสถาบันการศึกษาอื่น ๆ ในเวลาอันรวดเร็ว

นอกจากเนื้อหาของหลักสูตรแล้ว ข้าพเจ้าเข้าใจว่าวิธีการสอนเป็นสิ่งสำคัญยิ่งอีกเรื่องหนึ่งในการศึกษาเพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทัศนคติและค่านิยม วิธีการศึกษาส่วนใหญ่ในสถาบันระดับอุดมศึกษาของเราในขณะนั้น เป็นไปในลักษณะของการถ่ายทอด

ความรู้จากครูอาจารย์มาสู่ศิษย์โดยไม่ได้มีการกระตุ้น หรือส่งเสริมให้ศิษย์ได้ใช้ความคิดริเริ่มของตนเอง เป็นการสร้างบุคคลให้มีลักษณะของการ "ยอมรับ" มากกว่าจะเป็นผู้ใช้สติปัญญาของตนพิจารณาใคร่ครวญ และเกิดความคิดในการสร้างสรรค์ วิธีการแบบนี้จึงติดตัวต่อไปจนกระทั่งทำงาน กลายเป็นผู้ที่ไม่อาจตัดสินใจด้วยตนเองได้เพราะเกรงจะผิดพลาดไปเสียทั้งนั้น ปราศจากความเชื่อมั่นและความกล้าอันเป็นลักษณะจำเป็นยิ่งในการเป็นผู้นำและปกครองบังคับบัญชาในระดับต่าง ๆ เพื่อแก้ปัญหาข้อนี้ จึงได้มีการริเริ่มใช้วิธีการสอนแบบสัมมนาและการศึกษาด้วยตนเองในคณะรัฐศาสตร์ และเพื่อที่จะให้นิสิตนักศึกษาเกิดความกล้าที่จะแสดงความคิดเห็นของตนเอง ข้าพเจ้าก็ได้พยายามใช้วิธีการนอกแบบต่าง ๆ เข้าช่วย เป็นต้นว่า การเข้าไปคลุกคลีกับนิสิตโดยการเล่นกีฬาและรับประทานอาหารร่วมกันฉันท์เพื่อนฝูง เพื่อให้นิสิตนักศึกษาเปลี่ยนทัศนคติที่มีต่อครูอาจารย์ในแง่ที่ว่าครูอาจารย์นั้น แม้จะเป็นผู้ที่ควรเคารพยกย่อง แต่ก็ไม่ควรเป็นการเคารพในแบบของรูปบูชาอันศักดิ์สิทธิ์ซึ่งใครจะแตะต้องมิได้ แต่เป็นผู้ที่ควรเคารพในฐานะที่เป็นวิทยากร และเป็นผู้แนะแนวทางเพื่อให้นิสิตนักศึกษาได้เรียนรู้และเกิดความแตกฉานในปัญญาของตนเองมากกว่า

เป็นที่น่ายินดีว่า ปรัชญาการสอนซึ่งมุ่งเน้นให้นิสิตนักศึกษาบรรลุถึงวุฒิภาวะนี้ได้เริ่มขยายตัวและเป็นที่ยอมรับมากขึ้นแล้วในวงการศึกษาปัจจุบัน แต่ที่ยังไม่อาจให้ผลดีทันความต้องการนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง เช่น ความไม่พร้อมของนิสิตนักศึกษาที่จะรับวิธีการแบบนี้อันเนื่องจากระบบการศึกษาก่อนเข้ามหาวิทยาลัย การขาดแคลนอุปกรณ์การศึกษาที่จำเป็น และความขัดแย้งในค่านิยมระหว่างระบบการศึกษาแบบเก่าและแบบใหม่ เหล่านี้เป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลาพอสมควร

อย่างไรก็ดี แม้ข้าพเจ้าจะกลับมาทำงานที่กระทรวงมหาดไทยแล้วก็ตาม ข้าพเจ้าก็ยังไม่ทิ้งความตั้งใจที่จะปฏิบัติตัวให้เป็นประโยชน์ต่อการศึกษา โดยในระหว่างที่เป็นหัวหน้ากองควบคุมเทศบาลก็ได้รับเชิญเป็นอาจารย์ผู้บรรยายวิชากฎหมายปกครองเปรียบเทียบ ที่โรงเรียนเสนาธิการทหารบก และวิชาความรู้เบื้องต้นทางรัฐศาสตร์ที่คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย และวิชากฎหมายเลือกตั้งที่คณะรัฐศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จะ

ว่างเว้นไปบ้างก็เมื่อเป็นการสุดวิสัยจริง ๆ คือ ระหว่างที่ไปปฏิบัติราชการต่างจังหวัดในตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ต เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๙๔ – ๒๔๙๕ ต่อเมื่อย้ายกลับมาเป็นผู้ช่วยอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ ในปี พ.ศ. ๒๔๙๕ ได้ไปบรรยายวิชาต่าง ๆ ให้แก่มหาวิทยาลัยทั้งสองเช่นเดิม และในปีนี้เอง ข้าพเจ้าก็ได้รับแต่งตั้งจากสภามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ให้ดำรงตำแหน่งคณบดีคณะรัฐศาสตร์ของมหาวิทยาลัยแห่งนี้ สืบแทน ดร. ดิเรก ชัยนาม ในการนี้ทำให้ข้าพเจ้าได้มีโอกาส บรรจุวิชาการบริหารงาน สาธารณะเข้าไว้ในหลักสูตรชั้นปริญญาโทของคณะนี้อีกด้วย ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๙๗ ในขณะที่ข้าพเจ้าดำรงตำแหน่งรองอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ ทางรัฐบาลได้แสดงความสนใจในการจัดบริการทางสังคมเพื่อช่วยแนะแนวทาง และแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในการดำรงชีวิตของประชาชนในสังคมที่กำลังพัฒนา ซึ่งมีความเป็นอยู่สับสนมากขึ้น อันเป็นผลให้เกิดการริเริ่มจัดตั้งคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ขึ้นอีกคณะหนึ่งในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในปีนั้นเอง โดยแบ่งออกเป็นสองแผนกคือ แผนกสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ กับแผนกวารสารศาสตร์ และข้าพเจ้าได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้รักษาการในตำแหน่งคณบดีคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์อีกตำแหน่งหนึ่ง จนกระทั่งมีผู้เหมาะสมมาดำรงตำแหน่งแทนในเวลาต่อมา

ถึงแม้ในระยะนี้ข้าพเจ้าจะ มีงานหนัก จนหาเวลา พักผ่อนแทบไม่ได้ เนื่องจากต้องปฏิบัติงานทั้งทางด้านมหาดไทย ในตำแหน่งรองอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ และทั้งทางด้านมหาวิทยาลัยในตำแหน่งคณบดีคณะรัฐศาสตร์และรักษาการคณบดีคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ก็ตาม แต่ข้าพเจ้าก็คิดว่าเป็นจังหวะที่จะต้องทุ่มเทกำลังกายกำลังใจลืมความเหน็ดเหนื่อยไว้ชั่วคราว เพราะเป็นช่วงเวลาที่วงการรัฐบาลไทยเริ่มไหวตัวเป็นอย่างมาก เกี่ยวกับเรื่องประสิทธิภาพในการบริหารราชการ อันมีสาเหตุเนื่องมาจากรายงานชื่อ A Program for Strengthening Public Administration in the Kingdom of Thailand ซึ่งคณะผู้เชี่ยวชาญ Public Administration Service (PAS) ซึ่งเข้ามาศึกษาปัญหาต่าง ๆ ในวงการบริหารของรัฐบาลเขียนขึ้นในปี พ.ศ. ๒๔๙๖ และในต้นปี พ.ศ. ๒๔๙๗ ดร. เอ็ดก้าร์ เคล หัวหน้าฝ่าย Public Administration Division ขององค์การ USOM ก็ได้มาปรึกษาหารือและเสนอความช่วยเหลือในการจัดตั้งสถาบันทางรัฐประศาสนศาสตร์ขึ้น เพื่อเผย

แพร่วิชาการด้านนี้แก่ข้าราชการและผู้เตรียมจะเข้ารับราชการ ข้าพเจ้าจึงได้พยายามใช้โอกาสนี้ให้เกิดประโยชน์อย่างเต็มที่โดยศึกษาค้นคว้าอย่างละเอียดเกี่ยวกับสถาบันชนิดเดียวกัน ที่รัฐตั้งขึ้นในประเทศภาคพื้นเอเชีย และตัวอย่างที่ได้นำมาศึกษาเป็นอย่างมากก็ได้แก่สถาบันรัฐประศาสนศาสตร์ ของประเทศฟิลิปปินส์ซึ่งจัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. ๒๔๙๕ และเนื่องจากในตอนแรกนี้ดำริจะจัดตั้งขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของมหาวิทยาลัย ข้าพเจ้าจึงได้เชิญ ดร. วอลเตอร์ ซี. ลาเวส ซึ่งเป็น Chairman of Government Department แห่งมหาวิทยาลัย อินเดียนา มาร่วมให้คำปรึกษาในการจัดตั้งด้วย ในที่สุดคณะรัฐประศาสนศาสตร์ก็อุบัติขึ้นในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๙๘ โดยเป็นสถาบันให้การศึกษาระดับปริญญาโท และดำเนินการฝึกอบรมข้าราชการ ในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารงานสาธารณะตลอดจนในแขนงวิชาที่เกี่ยวข้อง และข้าพเจ้าก็ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งคณบดีของคณะนี้เป็นคนแรก

การศึกษาและฝึกอบรมที่ได้รับจากคณะรัฐประศาสนศาสตร์นี้ เป็นผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทัศนคติ และนิสัยในการทำงานของข้าราชการผู้มีโอกาสเข้ามาศึกษาเล่าเรียนต่อ จึงทำให้มีจำนวนผู้สนใจสมัครสอบคัดเลือกเพื่อเข้าเรียนมากขึ้น ทั้งที่เป็นความสมัครใจของตนเองและที่หน่วยราชการเจ้าสังกัดเป็นผู้ส่งมา ผู้สมัครเข้าเรียนก็มีพื้นการศึกษามาจากแขนงต่าง ๆ ทั้งทางวิทยาศาสตร์บริสุทธิ์ วิทยาศาสตร์ประยุกต์ สังคมศาสตร์ รวมทั้งผู้จบการศึกษาจากโรงเรียนทหารและตำรวจด้วย

ต่อมาเมื่อรัฐบาลได้ประกาศนโยบายเร่งรัดพัฒนาประเทศ และกำหนดแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๔ จึงเกิดความจำเป็นที่จะต้องใช้นักบริหารในสาขาต่าง ๆ เพื่อพัฒนาประเทศไปพร้อม ๆ กันหลายด้านทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและการบริหารราชการ จึงเห็นเป็นการสมควรที่จะได้ขยายคณะรัฐประศาสนศาสตร์ขึ้นเป็นสถาบันอุดมศึกษา แยกออกจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ด้วยความช่วยเหลือทางด้านการเงินจากมูลนิธิ Ford และความช่วยเหลือทางวิชาการจาก MUCIA (Midwest Universities Consortium for International Activities ซึ่งประกอบด้วยมหาวิทยาลัยอิลลินอยส์, อินเดียนา, มิชิแกนเสตท, วิสคอนซิน และมินนิโซต้า แห่งสหรัฐอเมริกา) โดยปรับปรุงและขยายงานเดิมของคณะรัฐประศาสนศาสตร์ฝ่ายฝึกอบรมข้าราชการ ฝ่ายวิจัย และฝ่ายห้องสมุด แล้วยก

ฐานะของ ๓ ฝ่ายนั้นขึ้นเป็นสำนัก ทั้งได้รวมเอาการสอนวิชาพัฒนาการเศรษฐกิจและวิชาสถิติประยุกต์ ซึ่งขณะนั้นดำเนินการโดยสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ และสำนักงานสถิติแห่งชาติเข้าไว้ แล้วปรับปรุงขยายขึ้นเป็นคณะวิชาระดับปริญญาโท และจัดตั้งคณะบริหารธุรกิจระดับปริญญาโทขึ้นไว้ในสถาบันนี้ด้วย เพื่อผลิตนักบริหารธุรกิจระดับผู้จัดการขึ้นเป็นการรับช่วงจากการผลิตบัณฑิตระดับปริญญาตรีทางการบริหารธุรกิจ ซึ่งมหาวิทยาลัยในประเทศไทยจัดทำอยู่แล้ว ๓ แห่งด้วยกัน ให้ชื่อว่าสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (National Institute of Development Administration) ซึ่งข้าพเจ้าได้รับแต่งตั้งให้เป็นอธิการบดีของสถาบันนี้เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๐

นอกจากการจัดตั้งสถาบันการศึกษาดังกล่าวแล้ว ข้าพเจ้าก็ยังภูมิใจที่มีโอกาสได้ทำงานให้แก่การศึกษาด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย โดยได้รับเลือกเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของสภามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรรมการสภาการศึกษา กรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ รวมทั้งประธานกรรมการอำนวยการวิทยาลัยการปกครอง ซึ่งประกอบด้วยโรงเรียน นักบริหารชั้นสูงระดับจังหวัด โรงเรียนนายอำเภอ โรงเรียนปลัดอำเภอ และสถาบันผึกอบรมพนักงานเทศบาล สำหรับการศึกษาระดับสูงในต่างประเทศก็ได้รับเชิญเป็น Regent's lecturer ของมหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนีย เพื่อช่วยบรรยายและร่วมพิจารณาปัญหาต่าง ๆ กับคณาจารย์และนักศึกษาชั้นสูง รวม ๒ เดือนในปี พ.ศ. ๒๕๐๘ สิ่งเหล่านี้ก่อให้เกิดความกว้างไกลในทัศนคติอันจำเป็นยิ่งในการบริหารงานระดับสูงของชาติ

ความสำเร็จในชีวิตของข้าพเจ้าเท่าที่ปรากฏมานั้น เนื่องมาจากปัจจัยสำคัญ ๒ ประการ ประการแรกได้แก่ความมีโชคดีในชีวิตครอบครัว อันได้แก่การมีภรรยาดีและบุตรดีคุณอุบลนั้นแม้จะเป็นผู้มีภารกิจอย่างมากไม่น้อยไปกว่าข้าพเจ้า แต่ก็สามารถใช้เวลาอันมีอยู่จำกัดปฏิบัติงานทั้งในหน้าที่ราชการ หน้าที่ของแม่และภรรยาที่สมบูรณ์พร้อม กอปรทั้งเป็นผู้มีความอดทนส่งเสริมการกระทำอันชอบ รู้จักอดกลั้นข่มใจ ไม่อยากมีอยากได้ในสิ่งที่ตนมิได้แสวงหามาโดยชอบ ทั้งเป็นผู้รู้จักประมาณในตนเองและเข้าใจสามี ไม่เหิมเห่อทะเยอทะยานในสิ่งที่เกินฐานะ ไม่เข้ามาก้าวก่ายในงานของสามี รู้จักอบรมบุตรธิดาให้เติบโตเป็นคนดีมีประโยชน์ เหล่านี้ทำให้ข้าพเจ้าปราศจากกังวลทางด้านครอบครัว สามารถมุ่งหน้าอุทิศเวลาให้แก่หน้าที่การงานได้อย่างเต็มที่ ปัจจัยสำคัญประการที่สองได้แก่ ความมีโชคที่ได้ผู้ร่วมงาน

ดีตลอดมา ความสำเร็จในผลงานด้านต่าง ๆ นี้ข้าพเจ้าตระหนักดีอยู่เสมอว่า แม้ข้าพเจ้าเองจะเป็นผู้ริเริ่มและเป็นผู้กำหนดแนวทาง ที่คิดว่าควรจะเป็นเนื่องจากมีโอกาสที่จะทำเช่นนั้นได้ แต่ผลงานที่สำเร็จลุล่วงสมความปรารถนานี้จะเกิดขึ้นมิได้เลย หากปราศจากผู้ร่วมงานในระดับต่าง ๆ กล่าวคือ เมื่อริเริ่มโครงการขึ้นมาแล้ว ถ้าหากผู้บังคับบัญชาชั้นสูงไม่เห็นด้วย โครงการนั้นก็ไม่อาจดำเนินต่อไปได้ และหากเริ่มโครงการได้ แต่ถ้าขาดผู้ทำงานระดับเดียวกันที่จะช่วยวิเคราะห์วิจารณ์ และให้ความอนุเคราะห์ร่วมมือแล้ว งานก็ย่อมหยุดชะงักหรือแม้จะดำเนินไปได้ก็คงไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ส่วนเพื่อนร่วมงานในระดับผู้ปฏิบัติการนั้น ข้าพเจ้าถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่บันดาลให้งานต่าง ๆ ซึ่งวาดไว้ในความฝันกลายเป็นความจริงขึ้นมาได้ ฉะนั้น ข้าพเจ้าจึงถือว่า ผู้ร่วมงานทุกระดับเป็นส่วนสำคัญยิ่งที่ทำให้ข้าพเจ้ามีโอกาสได้ภูมิใจในผลงานเพื่อส่วนรวมดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น คติประจำใจในการทำงานของข้าพเจ้าจึงมีอยู่ว่า ผลงานจะสำเร็จได้นั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญ ๕ อย่าง สามอย่างแรกเป็นปัจจัยขั้นต้นได้แก่ความตั้งใจหรือจงใจแน่วแน่ที่จะทำงานนั้น (เจตนา) หนึ่ง ความฉลาดอันเกิดแต่การศึกษาเล่าเรียนและการคิดใคร่ครวญด้วยตนเอง (ปัญญา) หนึ่ง โอกาสที่ดีหรือจังหวะซึ่งเหมาะสมที่จะดำเนินงาน (วร × โอกาส) หนึ่ง ส่วนปัจจัยอีก ๒ อย่าง ซึ่งเป็นปัจจัยในระดับถัดมา อันจำเป็นในการปฏิบัติงานให้ลุล่วงสู่จุดมุ่งหมายได้อย่างสะดวกรวดเร็ว ได้แก่ เพื่อนร่วมงานในระดับต่าง ๆ ประการหนึ่ง ความพร้อมในวัสดุอุปกรณ์ และที่สำคัญคือความพร้อมที่จะเผชิญและแก้ปัญหา ซึ่งอาจจะเกิดขึ้นได้ทุกเมื่อในฐานะผู้รับผิดชอบงานนั้นเองอีกประการหนึ่ง

เจตนา ปัญญา วโรกาส
สามสิ่งอาจก่องานมนุญผล
ผู้ร่วมงานและความพร้อมแห่งตน
สองสิ่งคลงานสำเร็จสะดวกดาย

๑๑ มกราคม ๒๕๑๕

คำนำ

การจัดพิมพ์หนังสือเพื่อแจกเป็นบรรณาการด้านวิชาและอาหารทางจิตแก่ผู้ที่มาร่วมในงานพระราชทานเพลิง ฯพณฯ ศาสตราจารย์ ดร. มาลัย หุวะนันทน์ นี้ เจ้าภาพและคณะผู้จัดทำหนังสือ ได้รับความกรุณาเอื้อเฟื้อไมตรีจิต อย่างดียิ่ง จากญาติ มิตรสหายและศานุศิษย์ตลอดจนเพื่อนร่วมงาน ท่านเหล่านี้ได้กรุณาเขียนคำไว้อาลัยและบทความทางวิชาการอันมีค่าตามแนวถนัดของแต่ละท่าน ซึ่งเจ้าภาพและคณะผู้จัดทำขอขอบพระคุณอย่างสูงไว้ ณ ที่นี้ด้วย บทความในหนังสือเล่มนี้พอจัดหมวดหมู่ได้ คือบทความทางการบริหารและการปกครอง บทความทางเศรษฐกิจ บทความทางสังคม ศึกษา ศาสนา บทความทางกฎหมายและอื่น ๆ

บทความที่ท่านผู้มีจิตศรัทธารักใคร่ได้เขียนเพื่อเป็นอนุสรณ์แก่ ฯพณฯ ศาสตราจารย์ ดร. มาลัย หุวะนันทน์ นี้ ยังมีอีกหลายเรื่องซึ่งมิสามารถนำมาลงพิมพ์รวมไว้ในเล่มนี้ได้ เพราะทางโรงพิมพ์ได้จำกัดระยะเวลารับต้นฉบับไว้ และบางเรื่องทางคณะผู้จัดทำก็ต้องขอความกรุณาให้ผู้เขียนได้ตัดทอนบางส่วนออก เพราะจำนวนหน้าที่พิมพ์เกินกว่าที่กำหนดไว้เดิม และมีบางเรื่องที่คณะผู้จัดทำได้ขอถือโอกาสตัดทอนบางส่วนออกเอง เพราะไม่สามารถติดต่อกับผู้เขียนได้ ทั้งนี้ เจ้าภาพและคณะผู้จัดทำต้องขอประทานอภัยแด่เจ้าของบทความดังกล่าวไว้ ณ โอกาสนี้ด้วย

ด้วยกุศลผลบุญจากบทความที่ท่านได้มีไมตรีจิตเขียนมาเพื่อพิมพ์แจกเป็นบรรณาการในงานพระราชทานเพลิงครั้งนี้ ขอผลบุญและกุศลเจตนาที่ท่านทั้งหลายได้บำเพ็ญและประโยชน์คุณค่าหรือความดีจากหนังสือเล่มนี้ จงเป็นพลวปัจจัยน้อมนำให้วิญญาณของ ฯพณฯ ศาสตราจารย์ ดร. มาลัย หุวะนันทน์ จงไปสู่สุคติในสัมปรายภพเทอญ.

คณะเจ้าภาพและผู้จัดทำหนังสือ

สารบัญ

			หน้า
๑. การบริหารและการปกครอง			
๑.๑	การพัฒนาการบริหาร : ข้อคิดจากประสบการณ์	*มาลัย หุวะนันทน์*	๑
๑.๒	องค์การอรูปนัย	*ชุบ กาญจนประกร*	๑๒
๑.๓	เทคโนโลยีของนักบริหาร	*จุมพล สวัสดิยากร*	๔๘
๑.๔	ทฤษฎีผู้ตาม	*อมร รักษาสัตย์*	๕๗
๑.๕	การปรับปรุงงานสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย	*วิญญู อังคณารักษ์*	๙๕
๑.๖	การรักษาความมั่นคงกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น	*เอนก สิทธิประศาสน์*	๑๑๐
๑.๗	เมืองพัทยา	*ดำรง สุนทรศารทูล*	๑๒๕
๑.๘	การบริหารการพัฒนา	*อาษา เมฆสวรรค์*	๑๓๔
๑.๙	เรื่องสั้นจากประสบการณ์	*เชาวน์วัศ สุดลาภา*	๑๕๔
๑.๑๐	โมเดลและปัญหาการตัดสินใจ	*บุญเสริม วีสกุล*	๑๗๓
๒. เศรษฐกิจ			
๒.๑	Economics of Being Poor	*บุญชนะ อัตถากร*	๑๘๑
๒.๒	เศรษฐศาสตร์กับการศึกษา	*ไพจิตร เอื้อทวีกุล*	๑๘๙
๒.๓	แนวทางการปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับธุรกิจ	*แสง สงวนเรือง*	๒๐๔
๓. สังคม การศึกษา และศาสนา			
๓.๑	ปัญหาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมกับความมั่นคงของชาติ	*นาท ตันฑวิรุฬห์*	๒๑๓

			หน้า
๓.๒	การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในแง่มนุษยสัมพันธ์	*นิพนธ์ ศศิธร*	๒๓๕
๓.๓	ระบบแรงงานสัมพันธ์และพื้นฐานแรงงานสัมพันธ์ที่ดี	*นิคม จันทรวิฑุร*	๒๕๒
๓.๔	พุทธศาสนากับการเปลี่ยนแปลงสังคมไทย	*ทองต่อ กล้วยไม้ ณ อยุธยา*	๒๖๐
๓.๕	ปัญหาการจัดการศึกษาประชาบาล	*กระมล ทองธรรมชาติ*	๒๗๗
๓.๖	แด่...ประธานกรรมการคนแรกของการเคหะแห่งชาติ	*อร่าม รัตนกุลเสรีเริงฤทธิ์*	๒๘๑
๔. กฎหมาย			
๔.๑	กฎหมายเกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศ	*คนึง ฦาไชย*	๒๘๕
๕. ปกิณกะ			
๕.๑	บทบาทของห้องสมุดและบริการข้อสนเทศในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม	*นวนิตย์ อินทรามะ*	๒๙๗

การบริหาร และ การปกครอง

การพัฒนาการบริหาร : ข้อคิดจากประสบการณ์

มาลัย หุวะนันทน์[*]

ก. ความนำ

บทความเรื่องนี้เขียนขึ้นจากประสบการณ์ที่ได้จากการทำงานบริหารด้านต่างๆ ในสถานภาพต่าง ๆ ของผู้เขียนในช่วงระยะเวลากว่า ๓๐ ปี ข้อคิดต่าง ๆ ที่เสนอไว้ในที่นี้เกิดจากการสะสมความรู้สึกนึกคิดที่ได้มีโอกาสแสดงออกในขณะที่ทำงาน และที่มิได้มีโอกาสแสดงออก แต่ยังเป็นความคิดที่สะสมอยู่ในใจ จึงหวังว่าจะเป็นประโยชน์ต่อผู้อ่านบ้างไม่มากก็น้อย

ในระหว่างทำงาน ไม่ว่าจะในฐานะผู้บริหารหรือในฐานะนักวิชาการ มักจะมีผู้สนิทสนมและลูกศิษย์ลูกหามาพูดคุยซักถามปัญหาต่าง ๆ กับผู้เขียนอยู่เสมอ ๆ ปัญหาเหล่านั้นมีสาระและคุณค่ามากน้อยแตกต่างกันไป แต่มีปัญหาหนึ่งซึ่งผู้เขียนคิดว่าเป็นเรื่องสำคัญยิ่งและได้พยายามให้อรรถาธิบายไปตามความสนใจของผู้ถาม และเท่าที่เวลาของผู้เขียนจะมีในขณะนั้น ปัญหานั้นก็คือปัญหาที่ว่าในการทำงาน ให้ประสบความสำเร็จนั้นขึ้น อยู่กับหลักวิชา หรือขึ้นอยู่กับประสบการณ์กันแน่ ? ผู้เขียนแน่ใจว่าได้ให้คำตอบไปว่าขึ้นอยู่กับทั้ง ๒ สิ่ง ในลักษณะผสมผสานกัน แต่จะผสมส่วนใดมากส่วนใดน้อยนั้น ย่อมแล้วแต่ว่าปัญหาในการทำงานนั้นเป็นปัญหาชนิดใด ? และสภาพแวดล้อมในขณะที่คิดแก้ปัญหานั้นมีลักษณะอย่างใดเป็นสำคัญ ?

---

[*]**ศาสตราจารย์ อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย รองปลัดกระทรวงมหาดไทย คณบดีคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อธิการบดีสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ นายกสภาสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ สภาบริหารขององค์การรัฐประศาสนศาสตร์แห่งภูมิภาคเอเชียตะวันออก**

ผู้เขียนนับว่าโชคดีที่เกิดในสมัยหัวเลี้ยวหัวต่อระหว่างการปกครองสองระบบ และเริ่มเข้ารับราชการ ก่อนมีการเปลี่ยน แปลงการ ปกครองมาสู่ ระบอบประชาธิปไตย เพียงเล็กน้อย การที่อยู่ในระยะเวลาคาบเกี่ยวกันเช่นนี้ ทำให้ผู้เขียนสามารถเปรียบเทียบได้ชัดเจนว่า การบริหารงานในระยะก่อนและระยะหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองนั้นไม่มีอะไรแตกต่างกันนัก กล่าวได้ว่าแม้รูปแบบการปกครองจะเปลี่ยนแปลงไป แต่รูปแบบการบริหารก็หาได้เปลี่ยนแปลงไปในลักษณะที่สอดคล้องสนับสนุนซึ่งกันและกันไม่ และด้วยเหตุนี้เองที่ผู้เขียนเห็นว่าเป็นอุปสรรคหนึ่งซึ่งทำให้เราบรรลุถึงอุดมการประชาธิปไตยได้ยาก ถ้าคำว่าประชาธิปไตยที่เราต้องการนั้นมิได้หมายเพียงการมีรูปแบบในการปกครองประเทศแต่เพียงอย่างเดียว หากต้องการให้ประชาชน ในสังคมได้ มีวิถีทางการดำเนินชีวิตที่ สอดคล้องกับรูป แบบการปกครองที่ปรารถนาด้วยทั้งนี้เพราะเรามิได้ดำเนินการเปลี่ยนแปลง ไปตามขั้นตอนที่ควรจะเป็น จึงทำให้เกิดอุปสรรคและความชะงักงัน ทั้งเราย่อมจะแก้ไขอุปสรรคเหล่านี้มิได้หากไม่ได้แก้ไขตามขั้นตอนที่เหมาะสม

แม้ว่าในขณะรับราชการผู้เขียนจะมิได้อยู่ในฐานะตำแหน่งที่สามารถกำหนดวิถีทางการบริหารของประเทศไทยได้เองโดยตลอด แต่ก็มีโอกาสได้รับเลือกให้มีส่วนร่วมในการพัฒนาการบริหารของประเทศบ้างในบางส่วน ทั้งในฐานะนักวิชาการผู้ให้คำปรึกษาแนะนำ และในฐานะผู้บริหารงานเฉพาะด้าน การที่ได้มีโอกาสทั้งสองประการนี้ทำให้ผู้เขียนได้ประสบกับตนเองว่า เพื่อให้ได้มาซึ่งผลสำเร็จของงานนั้น จำเป็นที่นักวิชาการจะต้องเข้าใจสภาพแวดล้อมในการบริหารอันได้แก่ โครงสร้างของระบบต่าง ๆ ในสังคมไทย และความสัมพันธ์ของระบบดังกล่าว เพราะถ้าปราศจากความเข้าใจดังกล่าวนี้แล้ว ข้อเสนอแนะของนักวิชาการย่อมปราศจากผลในทางปฏิบัติและในขณะเดียวกันนักบริหารก็จำต้องใช้หลักวิชาเป็นแนวนำในการปฏิบัติงานเพื่อบรรลุ ผลสำเร็จเพราะการ บริหารซึ่งปราศ จากหลักวิชาก็เปรียบ เสมือนเรือที่ปราศจากหางเสือ แล่นไปโดยการเดาผิดเดาถูก และหากเป็นการบริหารประเทศชาติอันเปรียบเสมือนเรือใหญ่ ต้องใช้ทรัพยากรจำนวนมากการเดาสุ่มเช่นนั้นก็อาจจะก่อให้เกิดความ

สูญเสียที่ใหญ่หลวงได้ง่าย อย่างไรก็ดีเนื่องจากปัญหาของประเทศมีหลายแง่หลายด้านต้องใช้ผู้บังคับการซึ่งมีความเชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ หลายคน จำเป็นต้องนำหลักวิชาของผู้เชี่ยวชาญแต่ละด้านมาผสมผสานกันเพื่อให้เกิดผลดีที่สุดในการบริหารเพื่อมิให้ขัดกันเอง หรือมิใช่มุ่งเน้นในด้านใดด้านเดียวจนเกิดผลเสียแก่ด้านอื่น ๆ

ข. การกำหนดขั้นตอนการดำเนินงาน

ตลอดระยะเวลาการทำงานของผู้เขียน สามารถแบ่งออกได้เป็นลำดับขั้นตอนต่างๆ ดังนี้

๑. ขั้นการศึกษาเพื่อสำรวจปัญหา ในระยะเริ่มรับราชการใหม่ ๆ ผู้เขียนได้มีโอกาสทำงานในตำแหน่งที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบต่าง ๆ กัน เช่น ในกรมต่างๆ ในกระทรวงคลัง ในกรมต่าง ๆ ในกระทรวงศึกษาธิการและในกรมต่าง ๆ ในกระทรวงมหาดไทย ทำให้สามารถใช้โอกาสศึกษาสำรวจสภาพแวดล้อมที่สำคัญในการบริหารงานของประเทศไทย อันได้แก่ โครงสร้างในระบบการคลังและงบประมาณ โครงสร้างในระบบการศึกษาและกำลังคน และโครงสร้าง ในระบบการ ปกครอง โดยเฉพาะ การปกครอง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น ใน รายละเอียดเฉพาะแต่ละระบบ

เมื่อผู้เขียนเลื่อนขึ้นสู่ตำแหน่งหน้าที่ที่สูงขึ้น มีโอกาสรับผิดชอบงานในอีกระดับหนึ่ง ซึ่งมิใช่งานเฉพาะด้าน ทำให้ผู้เขียนสามารถมองโครงสร้างทั้งสามระบบที่ได้เคยศึกษารายละเอียดมาแล้วในลักษณะของภาพรวมที่แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างระบบต่าง ๆ ได้อย่างชัดเจนขึ้น ในระยะนี้การมองปัญหาและการมุ่งหาทางแก้เป็นลักษณะกว้างและผสมผสานกันมากขึ้น เพราะการบริหารในระดับนี้จะประสบผลสำเร็จไม่ได้หากมุ่งเน้นการแก้ไขในด้านใดด้านหนึ่งเพียงด้านเดียว

ตัวอย่างเช่นในขณะที่ผู้เขียนมีตำแหน่งรับผิดชอบเกี่ยวกับการควบคุมเทศบาล ก็ได้กำหนดวัตถุประสงค์ไว้ว่า รัฐบาลกลางนั้นควรมีหน้าที่ส่งเสริมสนับสนุนให้ท้องถิ่นรู้จักปกครองตนเองอันเป็น การสร้าง พื้นฐาน เพื่อความ สำเร็จ ของการปกครองแบบ ประชาธิปไตยใน

ระดับสูง ซึ่งแท้ที่จริงแล้วน่าจะได้ดำเนินการในเรื่องนี้เพื่อให้เกิดความพร้อมในหมู่ประชาชนเสียตั้งแต่ก่อนลงมือเปลี่ยนแปลงการปกครอง แต่เมื่อการณ์ล่วงเลยมาเช่นนี้แล้วก็จำต้องเร่งรัดดำเนินการให้ก้าวไปทันเหตุการณ์โดยใช้การประสานนโยบายที่เกี่ยวกับระบบทั้งสามเข้าด้วยกันและดำเนินการไปพร้อม ๆ กัน คือ ระบบแรกคือระบบการศึกษา อันได้แก่การพยายามเร่งรัดให้ประชาชนได้เกิดความรู้ความเข้าใจในประโยชน์ อันพึงจะได้รับจากการมีส่วนเข้าร่วมในการปกครองท้องถิ่น โดยการสอดแทรกความรู้ในเรื่องการปกครองตนเองเข้าไปในหลักสูตรของโรงเรียนในท้องถิ่น และจัดให้มีการศึกษาอบรมนอกระบบโรงเรียนเกี่ยวกับเรื่องนี้แก่ผู้พ้นเกณฑ์เรียนแล้วด้วย ระบบที่สองได้แก่ ระบบการคลัง โดยการพยายามสร้างระบบภาษีท้องถิ่นเพื่อนำเงินที่ได้จากท้องถิ่นไปใช้ให้เกิดประโยชน์แก่ท้องถิ่นโดยตรง อันก่อให้เกิดความรู้สึกรับผิดชอบโดยตรงแทนที่จะอาศัยเงินจากงบส่วนกลางแต่ทางเดียว โดยไม่พยายามช่วยตนเอง กับทั้งพยายามปรับปรุงอัตราการจัดสรรรายได้จากท้องถิ่นที่นำส่งเข้าส่วนกลางให้อยู่ ในระดับ ที่เหมาะสมกับ ความสามารถ ของแต่ละท้องถิ่น ไม่ให้เกิดความขาดแคลนเดือดร้อนกับทั้งไม่ให้อยู่ ในระดับที่ น้อยเกินไป จนขาดความรู้สึกรับ ผิดชอบต่อ ส่วนรวมคือประเทศชาติ และระบบที่สามคือ ระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นได้แก่ การมุ่งสนับสนุนส่งเสริมผู้นำในท้องถิ่นที่ มีความ สามารถ ให้มี โอกาส เข้า มาเรียนรู้ วิธี การ ปกครอง ท้องถิ่น ของ ตนในลักษณะที่สัมพันธ์สอดคล้องกับการปกครองส่วนกลาง เพื่อว่าในระยะเวลาอันสมควรข้าราชการจากส่วนกลางจะได้ค่อย ๆ ถอนตัวออกไปเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีบทบาทในการปกครองตนเองอย่างเต็มที่ และข้าราชการส่วนกลางก็จะมีเพียงหน้าที่ประสานงาน ให้คำปรึกษาแนะนำ และคอยติดตามประเมินผลเท่านั้น

๒. ขั้นการเตรียมคนเพื่อปรับปรุงคุณภาพงาน หลังจากการศึกษาสำรวจระบบต่าง ๆ ทั้งในลักษณะรายละเอียด และในลักษณะภาพรวมแล้ว ก็มาถึงขั้นการเตรียมปัจจัยการบริหารต่าง ๆ อันได้แก่การเตรียมคน เตรียมเงิน และเตรียมปัจจัยอุปกรณ์ต่าง ๆ ในขั้นนี้ผู้เขียนเกี่ยวข้องอย่างมากกับปัจจัยประการแรก คือปัจจัยเกี่ยวกับคนจึงใคร่จะขอกล่าวเกี่ยวกับเรื่องการเตรียมคนโดยสังเขปในหัวข้อที่ผู้เขียนได้ทำไปดังนี้ คือ

๒.๑ การให้การศึกษาเพื่อให้เกิดความตื่นตัวในเรื่องการบริหาร โดยได้ใช้โอกาสในฐานะที่เป็นผู้แทน กระทรวงมหาดไทย เข้าร่วมริเริ่มจัดตั้ง คณะรัฐศาสตร์ขึ้นในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และสอดแทรกวิชาการบริหารงานของรัฐหรือการบริหารงานสาธารณะ (Public Administraion) เข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของหลักสูตรปริญญาตรีของคณะนี้ ในปี พ.ศ. ๒๔๙๑ เพราะเล็งเห็นว่าเมื่อจบการศึกษาออกไปแล้ว บุคคลเหล่านี้จำต้องใช้วิชาการบริหารงานเป็นหลักในการปฏิบัติหน้าที่ตามความรับผิดชอบ ซึ่งส่วนใหญ่แล้วก็จะไปเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของรัฐทั้งส่วนกลางส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เมื่อนิสิตรุ่นแรกจบการศึกษาไปก็ได้กลายเป็น "คนรุ่นใหม่" ในวงการปกครอง เพราะมีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานที่ผิดแผกแตกต่างไปจากคนรุ่นเก่า เมื่อผู้เขียนได้มีโอกาสพบปะกับนักปกครองระดับต่าง ๆ และในภาคพื้นต่าง ๆ ก็ได้ติดตามผลโดยการพูดคุยไต่ถามความรู้สึกอย่างกันเองกับการนำเอาวิชาการต่าง ๆ ที่ได้เล่าเรียนมาไปปฏิบัติว่า ได้ผลประการใด ? หรือไม่ ? ส่วนใหญ่ก็ให้คำตอบตรง กันว่า วิชาที่ ให้ประโยชน์ ต่อเขา ในฐานะนัก ปกครองมาก ที่สุดนั้น ได้ แก่ วิชาการงานสาธารณะนี้เอง นอกจากนั้นยังได้คำตอบเพิ่มเติมอีกด้วยว่า นักปกครอง "รุ่นเก่า" ที่มิได้เคยเรียนวิชานี้มาก่อนต่างก็ตื่นตัวสนใจในวิชานี้ เพราะเห็นว่าสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ในทางปฏิบัติ ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับบัญชา "คน" และการเร่งรัดผลสำเร็จใน "งาน" ด้วยพร้อม ๆ กัน โดยได้ขอร้องผู้เขียนเป็นการส่วนตัวให้ช่วยสอดแทรกแนวความคิดเกี่ยวกับเรื่องนี้ในคำบรรยาย บทความ ตลอดจนเอกสารวิชาการต่าง ๆ เมื่อมีโอกาสจะทำได้ เพื่อให้เขาสามารถติดตามความรู้เกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ด้วยตนเอง ซึ่งผู้เขียนก็พยายามทำเท่าที่โอกาสจะอำนวย

ความรู้สึกและคำ ขอร้องเช่นว่านี้ เป็นพลังดันให้ ผู้เขียน พยายามบรรจุ วิชานี้ไปในหลักสูตรคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ อีกด้วยในปี พ.ศ. ๒๔๙๕ เมื่อได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งคณบดีคณะรัฐศาสตร์ จากสภามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

๒.๒ การจัดตั้งสถาบันการศึกษาด้านการบริหาร ความสนใจในวิชาการบริหารได้แพร่ขยายตัวอย่างรวดเร็วในระยะนี้ ด้วยสาเหตุสำคัญสองประการ คือ ประการแรก

ผลสำเร็จในการนำเอาวิชานี้ไปใช้ ในการปฏิบัติงานในหน้าที่ ความรับผิดชอบระดับต่าง ๆ ทำให้ผู้ใช้กระตือรือร้นอยากเรียนรู้ให้มากขึ้น ทั้งผู้ที่มิได้เคยเรียนก็กระหายใคร่จะเรียนรู้บ้าง สาเหตุในประการแรกนี้เป็นสาเหตุจากการตื่นตัวของปัจเจกบุคคลเอง สาเหตุประการที่สองเป็นการตื่นตัวทางฝ่ายรัฐบาล กล่าวคือรัฐบาลไทย ไหวตัวเป็นอย่างมากที่จะปรับปรุงประสิทธิภาพในการบริหารงานตามที่คณะผู้เชี่ยวชาญ Public Administration Service (PAS) ได้เสนอแนะไว้ในรายงานชื่อ A Program for Strengthening Public Administration in the Kingdom of Thailand ในปี พ.ศ. ๒๔๙๖ และในปี พ.ศ. ๒๔๙๗ จึงได้ร่วมมือกับฝ่าย Public Administration Division แห่งองค์การ USOM จัดตั้งสถาบันเพื่อทำการสอน การวิจัย และการฝึกอบรมเกี่ยวกับการบริหารงานสาธารณะขึ้นโดยตรง โดยตั้งเป็นคณะรัฐประศาสนศาสตร์ขึ้นในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในปี พ.ศ. ๒๔๙๘ แม้จะมีสถานภาพทางกฎหมายเป็นเพียงคณะ ๆ หนึ่งของมหาวิทยาลัย แต่หน้าที่และวิธีการดำเนินงานก็มีลักษณะแตกต่างไปจากคณะอื่น ๆ ที่เป็นอยู่ในขณะนั้นเป็นอย่างมาก กล่าวคือ เป็นการสอนระดับปริญญาโท รับผู้จบปริญญาตรีสาขาวิชาต่าง ๆ โดยเฉพาะที่เคยมีประสบการณ์ในการทำงานมาบ้างแล้ว เพื่อให้มีความพร้อมในการมองปัญหาในหลาย ๆ ด้าน และสามารถนำวิชาการไปประยุกต์ใช้ในการทำงานเมื่อจบออกไป ทั้งมิได้มุ่งเฉพาะความเป็นเลิศในวิชาการเท่านั้น แต่ยังได้เน้นหนักในเรื่องการวิจัยปัญหาของประเทศในสภาพกำลังเปลี่ยนแปลง และมุ่งหน้าให้บริการสาธารณะ โดยเฉพาะใน เรื่องการ ฝึกอบรม ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารอีกด้วย ผลงานของคณะรัฐประศาสนศาสตร์เป็นที่ยอมรับและกล่าวขวัญถึงเป็นอย่างมากในยุคนั้น

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๐๔ รัฐบาลภายใต้การนำของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เล็งเห็นความจำเป็นที่จะต้องเร่งรัดพัฒนาประเทศเพื่อให้ทันสภาวการณ์ของโลก ในการนี้จำต้องมีการกำหนดแนวปฏิบัติในด้านต่าง ๆ ไว้ในรูปแผนพัฒนา และได้ประกาศใช้แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติขึ้นเป็นฉบับแรก ในปี พ.ศ. ๒๕๐๔ อันทำให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องใช้นักบริหารที่สามารถในวิชาการสาขาต่าง ๆ มาดำเนินงานพร้อม ๆ กันหลายด้าน และด้วยเหตุ

นี้จึงได้ทำ การปรับปรุง และขยาย ขอบเขตงานของ คณะรัฐ ประศาสนศาสตร์ ออกไป ในสาขาที่จำเป็นต่อการบริหารอันได้แก่ การขยายการสอนออกไปอีก ๓ ด้าน คือ ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ ด้านบริหารธุรกิจและด้านสถิติประยุกต์ รวมทั้งขยายขอบเขตของหน่วยงานที่จำเป็นต้องให้บริการทางการสอนทั้ง ๔ สาขานี้ออกไปให้สอดคล้องกันอีกด้วย อันได้แก่ การวิจัย การฝึกอบรม และการบรรณาสาร ทั้งได้ทำการปรับปรุงโครงสร้างและตัวบุคคลผู้ดำเนินงานในด้านต่าง ๆ ให้เหมาะสม จัดตั้งขึ้นเป็นสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ขึ้นเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๙ โดยได้รับความช่วยเหลือทางด้านวิชาการจาก Midwest Universities Consortium for International Activities (MUCIA) และทางด้านการเงินจากมูลนิธิ Ford ในระยะแรกตั้ง เนื่องจากผู้เขียนได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตั้งแต่แรกตั้งจนถึงปี พ.ศ. ๒๕๑๑ และได้รับแต่งตั้งจากสภาสถาบันให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีสองสมัย คือในปี พ.ศ. ๒๕๑๑–๒๕๑๔ กับนายกสภาสถาบันหนึ่งสมัย คือในปี พ.ศ. ๒๕๑๕–๒๕๑๖ จึงได้มีโอกาสควบคุมและติดตามนโยบายดังกล่าวโดยใกล้ชิด

ตัวอย่างผลงานของคณะรัฐประศาสนศาสตร์ และความจำเป็นรีบด่วนที่จะต้องปรับปรุงเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ทำให้กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ดำริจัดตั้งวิทยาลัยวิชาการปกครองขึ้นมา ในการนี้ผู้เขียนได้มีโอกาสเข้าร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการดำเนินการจัดตั้งโรงเรียนการปกครอง จึงได้มีโอกาสร่วมปรับปรุงหลักสูตรและการบริหารงานของสถาบันการศึกษาแห่งนี้ให้เน้นในแง่การ ปฏิบัติงานในหน้าที่ฝ่ายปกครองระดับต่าง ๆ ในขณะที่คณะรัฐประศาสนศาสตร์ และสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์เน้นในแง่วิชาการมากกว่าด้วยจุดมุ่งหมายที่จะแบ่งเบาภารกิจซึ่งกันและกันตามความเหมาะสม

ท่านผู้อ่านทั้งหลายคงจะได้ สังเกตเห็นการ เปลี่ยนแปลง ในขอบเขต และวิธีดำเนินงานในขั้นตอนนี้ว่า เริ่มต้นจากการกระตุ้นให้เกิดความสนใจเพราะเล็งเห็นประโยชน์ของวิชาการบริหาร โดยใช้นิสิตนักศึกษาจากมหาวิทยาลัยที่ได้เรียนรู้วิชานี้มาเป็นผู้กระตุ้น หลังจากประเมินว่ามีความสนใจและความต้องการที่จะเรียนรู้วิชานี้มากพอสมควรแล้ว ก็ได้ขยายขอบเขตจากการเป็นส่วน หนึ่งของหลักสูตรปริญญาตรี ในคณะรัฐศาสตร์มาเป็นหลักสูตรปริญญาโท

ที่เกี่ยวกับเรื่องนี้โดยเฉพาะคือหลักสูตรคณะรัฐประศาสนศาสตร์ และต่อมาเมื่อประเทศมีความจำเป็นที่จะต้องระดมผู้มีความรู้ในสาขาวิชาต่าง ๆ มาทำงานประสานกันทุก ๆ ด้านเพื่อพัฒนาประเทศ ก็ได้ขยายขอบเขตไปสู่วิชาการและบริการที่สำคัญอื่น ๆ อีกด้วย เพื่อให้เกิดผลสำเร็จในการพัฒนา โดยใช้สหวิชาการเข้าผสมผสานกัน (interdisciplinary approach) ส่วนวิธีการที่ใช้ ก็เริ่ม จากการสอน ในหลักสูตร ปริญญาตรี แล้ว ปรับปรุง มาสู่ ปริญญาโทที่ มุ่งเน้น ผู้มีประสบการณ์ในการปฏิบัติงาน รวมทั้งการให้การฝึกอบรมบุคคลที่อยู่ในวงงานแล้ว (in-service training) พร้อม ๆ กันไป เพื่อลดช่องว่างทางความรู้ความเข้าใจระหว่างผู้เข้าทำงานใหม่กับผู้อยู่ในวงงานเดิม จากนั้นก็เน้นการศึกษาอบรมเพื่อประโยชน์เฉพาะกิจขึ้น เช่น การจัดตั้งวิทยาลัยการปกครอง ของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และความคิดริเริ่มที่จะจัดตั้งสถาบันฝึกอบรมนักบริหารของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนขึ้นเป็นต้น

๓. **ขั้นการประสานโครงการ** การดำเนินงานในขั้นนี้เป็นการกำหนดทางแก้ปัญหาจากภาพรวม เพื่อให้สามารถ แก้ปัญหาที่ เกิดขึ้น หรือคาด หมายว่า จะเกิด ขึ้นได้ สำเร็จผลอย่างแท้จริงไม่เป็นอุปสรรคขัดแย้งกัน และไม่ส่งผลให้เกิดปัญหาต่อเนื่องในภายหลัง การดำเนินงานในขั้นนี้อาจสรุปที่สำคัญ ๆ ได้ดังนี้

๓.๑ การพิจารณาแก้ไขปรับปรุง โครงสร้าง ของระบบบริหารและองค์ การของรัฐโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหาร ในการนี้ผู้เขียนได้เข้าร่วมเป็นที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรี คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปรับปรุงอัตรากำลัง ตลอดจนการประสานโครงการของสำนักงานปลัดกระทรวง กรมการปกครองและกรมพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทยเป็นต้น

๓.๒ การพัฒนาภาค ที่ผู้เขียนเข้าไปเกี่ยวข้องอย่างมากได้แก่ การพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ งานด้านการพัฒนานี้ได้เริ่มขั้นตอนตั้งแต่การศึกษาและจัดลำดับปัญหาสำคัญ ๆ ของภาค การวางแผนเพื่อการแก้ปัญหาตามลำดับความสำคัญ และการพิจารณาเลือกสรรโครงการย่อย ๆ ต่าง ๆ เช่น โครงการพัฒนาอาชีพ โครงการศึกษานอกระบบ และโครงการส่งเสริมความรู้ความเข้าใจในการปกครองตนเอง เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย

ในลักษณะที่ประสานสอดคล้องกัน ตลอดจนการวางแผนเพื่อประเมินและติดตามผลโดยใช้หลักวิชาเข้าช่วยแทนที่จะใช้วิธีการควบคุมงบประมาณในรายละเอียด

๓.๓ การพัฒนากำลังคน อันมีจุดมุ่งหมายทั้งในแง่การผลิตและปรับปรุงคุณภาพของกำลังคนทุกระดับ ตั้งแต่ระดับสูงจนถึงระดับใช้แรงงาน เพื่อให้ได้อัตราส่วนที่เหมาะสมกับความต้องการกำลังคนในการพัฒนางานด้านต่าง ๆ ที่จำต้องเร่งรัด รวมทั้งการแสวงหาวธีการต่าง ๆ ที่ช่วยให้การพัฒนากำลังคนได้บรรลุถึงเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ และยกระดับความเป็นอยู่ความสุขและความพอใจแก่บุคคลทุกระดับตามอัตภาพ สำหรับในระดับบริหารได้กล่าวมาแล้วในเรื่องการเตรียมคนเพื่อปรับปรุงคุณภาพงาน สำหรับในระดับผู้ใช้แรงงานหรือกรรมกร ผู้เขียนเล็งเห็นว่ามีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าระดับอื่น จึงได้เข้าร่วมดำเนินการทั้งในระหว่างที่ทำงานอยู่ในกรมประชาสงเคราะห์ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบเรื่องนี้โดยตรงในสมัยนั้น และทั้งในระหว่างที่เปลี่ยนไปสังกัดอื่นแล้ว ทั้งนี้เพราะคิดว่ากำลังคนในระดับกรรมกรนี้เป็นเรื่องละเอียดอ่อนที่จะต้องศึกษาโดยใกล้ชิด เพื่อวางแผนสกัดกั้นปัญหา เกี่ยว กับเรื่องนี้ ซึ่งมีแนวโน้มที่ จะลุกลามใหญ่ โตออกไป ในประเทศ กำลัง พัฒนาทั้งหลายโดยได้เข้าไปร่วมในการปฏิบัติงานอย่างใกล้ชิด ทั้งในระดับชาติและระดับนานาชาติ เช่น ในตำแหน่งรองประธานกรรมการการศึกษาเรื่องสหภาพแรงงานในประเทศไทย กรรมการพิจารณา ยกร่างกฎหมายคุ้มครองสวัสดิภาพของกรรมกรหญิงและเด็ก กรรมการวิสามัญพิจารณาร่าง พ.ร.บ. แรงงาน ๒๔๙๙ และเป็นเจ้าหน้าที่พิจารณายกร่าง พ.ร.บ. แรงงานฉบับนี้จนสำเร็จ ประกาศใช้เป็นกฎหมายเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๐ ตลอดจนเป็นเจ้าหน้าที่ร่างพระราชกฤษฎีกาและกฎกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับ พ.ร.บ. แรงงาน ทั้งยังได้เข้าร่วมเป็นกรรมการยกร่างและกรรมการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคม อันมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกันอีกด้วย สำหรับระดับนานาชาติได้เข้าร่วมดำเนินงานในตำแหน่งรองคณะประศาสน์การขององค์การกรรมกรระหว่างประเทศ โดยมุ่งที่จะแสวงหาความ ร่วมมือในการศึกษาวิจัยและวางมาตรการป้องกันปัญหาเกี่ยวกับกรรมกรในระหว่างชาติต่างๆ เพื่อมิให้กรรมกรถูกใช้เป็นเครื่องมือในการโจมตีของลัทธิที่มีอุดมการแตกต่างกัน

๓.๔ การร่วมมือในองค์การระหว่างประเทศ ผู้เขียนมีความเห็นเป็นส่วนตัวว่าประเทศกำลังพัฒนาเช่น ประเทศไทยเรานั้น จำต้องเข้าร่วมในองค์การระหว่างประเทศที่มีกิจกรรมสำคัญเกี่ยวข้องกับการพัฒนาทั้งในบทบาทของผู้รับและผู้ให้ความร่วมมือ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในองค์การที่เกี่ยวข้องกับปัญหาในภูมิภาคเอเชียอาคเนย์ ซึ่งเป็นปัญหาใกล้ตัว และมีลักษณะไม่แตกต่างจากประเทศเรามากนัก ดังนั้น นอกจากจะเข้าร่วมในองค์การกรรมการระหว่างประเทศแล้ว ผู้เขียนยังได้เข้าร่วมงาน ในฐานะกรรมาธิการ ของประเทศไทย ในคณะกรรมาธิการพัฒนาทางสังคมแห่งคณะมนตรีเศรษฐกิจ และสังคม ขององค์การสหประชาชาติ กรรมการฝ่ายสังคมศาสตร์ของคณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ และประธานคณะมนตรีบริหารขององค์การรัฐประศาสนศาสตร์แห่งภาคตะวันออก ด้วยหลายสมัยอันเป็น ผลในการช่วย ขยายทัศนภาพของ ผู้เขียนให้กว้างไกล และสามารถย้อนกลับมามองปัญหาต่าง ๆ ของประเทศและความสัมพันธ์ของปัญหาเหล่านั้นได้เฉียบคมขึ้น

ในข้อเท็จจริงนั้น การดำเนินงานในขั้นตอนที่ ๒ และที่ ๓ นี้มีระยะเวลาเหลื่อมล้ำกันอยู่เพราะความจำเป็นรีบด่วนในการพัฒนาประเทศไม่สามารถทำให้มีเวลาที่จะรอให้ขั้นที่ ๒ เสร็จเสียก่อนจึงจะเริ่มขั้นที่ ๓ ได้ แม้การกระทำเช่นนี้จะก่อให้เกิดผลเสียอยู่บ้าง ที่สำคัญได้แก่การไม่สามารถหาคนที่มีความรู้ความสามารถดำเนินงานในโครงการต่าง ๆ ได้ทันท่วงทีก็ตาม แต่ก็มีข้อดีอยู่บ้างที่ว่าทำให้เกิดข้อมูลป้อนกลับ (feedback) ซึ่งกันและกัน อันสามารถนำไปใช้เป็นประโยชน์ในการแก้ไขปรับปรุงวิธีดำเนินงานในขั้นที่สองและที่สามได้

ค. ข้อสรุป

จากประสบการณ์ในการทำงานของผู้เขียน ดังได้กล่าวมาข้างต้น ทำให้ผู้เขียนสามารถให้คำตอบได้ว่า ในการทำงานให้ได้ผลนั้นจะต้องใช้ทั้งวิชาการและประสบการณ์ควบคู่กันไป นอกจากนั้นยังมีปัจจัยอีก ๓ ประการที่ผู้เขียนเห็นว่าเป็นเรื่องสำคัญที่จะช่วยให้งานประสบผลสำเร็จหรือล้มเหลวอันได้แก่สิ่งต่อไปนี้

๑. การศึกษาสภาพแวดล้อมของปัญหา ได้แก่สาเหตุเบื้องหลังอันเป็นต้นตอให้เกิดปัญหาความสัมพันธ์ของปัญหา ผลกระทบของปัญหานั้นที่มีต่อปัญหาอื่น ๆ ตลอดจนสภาพทางเศรษฐกิจ สังคมการเมืองและการบริหารในสภาพการณ์ที่เกิดปัญหานั้นขึ้น สิ่งนี้เป็นข้อมูลที่จำเป็นจะต้องรู้ก่อนที่จะกำหนดทางเลือกในการแก้ปัญหา

๒. การกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติงาน ซึ่งผู้เขียนได้เน้นไว้ในบทความนี้โดยตลอดเพื่อให้งานที่กำหนดไว้ได้ ดำเนินไปในลักษณะรับช่วงต่อเนื่องกันโดยปราศจากการชะงักงันเปรียบเสมือนการไต่บันไดทีละขั้น การกำหนดขั้นตอนนี้ช่วยให้สามารถประเมินผลงานเป็นช่วง ๆ ได้ อันจะทำให้สามารถแก้ไขปรับปรุงการดำเนินงานในขั้นตอนต่อไปให้เหมาะสมได้ทันท่วงที ทั้งยังสามารถส่งงานให้ผู้ปฏิบัติงานคนอื่น ๆ รับช่วงต่อไปได้โดยไม่จำเป็นต้องห่วงหรือหวงงานไว้ทำแต่ผู้เดียวหรือกลุ่มเดียว

๓. เพื่อนร่วมงาน ปัญหาในปัจจุบันนี้มักมิใช่ปัญหาโดด ๆ แต่เป็นปัญหาที่เกี่ยวพันหรือสลับซับซ้อน การแก้ปัญหาโดยบุคคลคนเดียวคือตัวท่านเองเป็นสิ่งที่ทำสำเร็จได้ยาก จำเป็นต้องอาศัยผู้ร่วมงานที่มีความรู้ความสามารถในด้านต่าง ๆ และในระดับต่าง ๆ การทำงานโดยปราศจากความร่วมมือนับเป็นการลงทุนที่แทบจะสูญเปล่า ดังนั้น การทำงานปัจจุบันจึงจำต้องทราบถึงพฤติกรรมระดับบุคคล ระดับกลุ่ม และระดับองค์การ ทั้งสามารถใช้หลักมนุษยสัมพันธ์ยึดเหนี่ยวจิตใจ เพื่อนร่วมงานไว้ให้ได้ ทั้งจะต้องสามารถ รักษาสภาพความสัมพันธ์ระหว่างเพื่อนระดับต่าง ๆ ให้อยู่ในขอบเขต และสภาพที่จะอำนวย ผลต่อคุณภาพของงานได้เป็นสำคัญ

ข้อความทั้งหมดที่เขียนมานี้เป็นการเขียนจากประสบการณ์ จึงอาจจะด้อยคุณค่าในการอ้างอิงเชิงวิชาการ แต่หากบทความนี้จะบังเกิดประโยชน์แก่ผู้อ่านแม้เพียงน้อยนิดประการใดก็ตาม ผู้เขียนใคร่ขอน้อมคารวะอุทิศแด่ ศาสตราจารย์ ดร. เกษม อุทยานิน ผู้เป็นเพื่อนรักที่เข้าใจในเจตนารมณ์ของผู้เขียนมาโดยตลอด.

องค์การอรูปนัย

*ชุบ กาญจนประกร**

คำนำ

การศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ เฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดองค์การ การจัดระเบียบบริหารราชการหรือการจัดส่วนราชการเพื่อทราบถึงระเบียบวิธีที่ทางราชการจัดให้มีมรรควิธีเพื่อบริหารราชการให้บรรลุผลตามนโยบาย วัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดขึ้นนั้น จะเว้นไม่ศึกษาเรื่ององค์การอรูปนัยเสียมิได้ เพราะองค์การรูปนัย (formal organization) และองค์การอรูปนัย (informal organization) นั้นเปรียบเสมือนพี่น้องฝาแฝดที่มีส่วนเป็นคู่เคียงอย่างสำคัญต่อการบริหารงานให้บรรลุเป้าประสงค์ดังกล่าว ฉะนั้น ความรู้ความเข้าใจอันดีเกี่ยวกับองค์การอรูปนัยจะช่วยส่งเสริมให้การปฏิบัติงานในองค์การรูปนัยเป็นไปด้วยดียิ่งขึ้น

การเขียนเรื่ององค์การอรูปนัยนี้ ผู้เขียนได้รับความร่วมมืออย่างดียิ่งจากคุณประมวล รุจนเสรี นักศึกษาชั้นปริญญาโททางรัฐประศาสนศาสตร์ที่ได้เอื้อเฟื้อให้ใช้ข้อมูลซึ่งคุณประมวลได้พยายามรวบรวมขึ้นจากเอกสารต่าง ๆ เป็นอันมาก ผู้เขียนจึงขอขอบคุณอย่างสูงไว้ ณ ที่นี้ด้วย อย่างไรก็ตาม ในส่วนที่เกี่ยวกับการวิเคราะห์ การแสดงความคิดเห็น ตลอดจนแนวในการเขียนเป็นความรับผิดชอบของผู้เขียนแต่เพียงผู้เดียว

การพิจารณาเสนอเรื่องนี้ ผู้เขียนพยายามที่จะให้เข้าใจมากที่สุด เพื่อประโยชน์แก่การที่จะได้ใช้ประกอบการพิจารณาในการบริหารราชการและเพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาวิจัยโดยกว้างขวางลึกซึ้งต่อไป จึงได้ลำดับขั้นตอนของเรื่องตั้งแต่ลักษณะทั่วไปขององค์การอรูปนัย ทำไมจึงเกิดขึ้น จะมีระเบียบวิธีการศึกษาได้อย่างไรบ้าง ตลอดจนข้อดีและข้อเสียขององค์การอรูปนัย แล้วเสนอแนะแนวปฏิบัติต่อองค์การอรูปนัยในการปฏิบัติราชการประจำวันว่า ควรจะระลึกถึงข้อควรปฏิบัติอย่างไรบ้าง

---

*ศาสตราจารย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและการพลังงาน

ลักษณะขององค์การอรูปนัย

วิชารัฐประศาสนศาสตร์กำลังพัฒนา การศึกษาวิชานี้จึงจำเป็นต้องอาศัยตำราภาษาต่างประเทศที่พัฒนาก้าวหน้าไปมากแล้วเป็นหลักในการศึกษา จึงประสบปัญหายากยิ่งที่สำคัญ ๒ ประการ คือ ประการแรกจะแปลหรือจะวิเคราะห์ศัพท์ภาษาต่างประเทศนั้นให้เป็นภาษาไทยอย่างไร และในประการที่ ๒ จะใช้หลักจากตำราภาษาต่างประเทศหรือหลักของฝรั่งเพื่อความเข้าใจอันถูกต้องเกี่ยวกับการบริหารราชการของไทยเราได้อย่างไรบ้าง

สำหรับปัญหาประการแรกนั้น หากพิเคราะห์โดยผิวเผินก็จะรู้สึกว่า มิใช่เป็นเรื่องยากเย็นสักเพียงไหน แต่ถ้าพิจารณาโดยรอบคอบแล้ว ย่อมจะตระหนักว่า เป็นเรื่องที่มีปัญหาอยู่เสมอทั้งในด้านการวิเคราะห์ศัพท์และการเลือกศัพท์ภาษาไทยมาใช้เกือบจะทุกกรณี ยิ่งกว่านั้น ในวงวิชาการยังปรากฏเป็นที่ยอมรับอยู่โดยทั่วไปว่าความหมายของคำนั้นนิยมให้แต่ละคนหาความรู้ความเข้าใจในเรื่องนั้นแล้วกำหนดขึ้นเอง ซึ่งมีลักษณะแตกต่างกันอยู่บ้างในการใช้ถ้อยคำ แต่ถ้าความเข้าใจในหลักวิชาถูกต้องตรงกันแล้ว ความหมายของแต่ละคำย่อมมีมูลฐานมาจากแหล่งกำเนิดเดียวกัน

ส่วนปัญหาประการที่ ๒ เป็นเรื่องของความสามารถเป็นรายตัวบุคคล ลักษณะของการใช้หลักจากตำราของฝรั่งเพื่อความเข้าใจการบริหารราชการของไทยจึงมีต่าง ๆ กัน ในกรณีของการศึกษาเรื่ององค์การอรูปนัยนี้ก็เช่นเดียวกัน อาจจะเป็นได้ว่า ทัศนะของผู้เขียนในการเลือกใช้หลักของฝรั่งอาจจะไม่เหมือนกันกับของท่านผู้รู้อื่น ๆ อยู่มาก กรณีจะเป็นอย่างไรก็ตาม ผู้เขียนก็ยังเห็นว่าเป็นอีกทัศนะหนึ่งที่ผู้เขียนใคร่ขอเสนอ ส่วนการที่จะใช้ได้ดีเพียงใดหรือไม่นั้น ขอมอบให้ผู้อ่านเป็นผู้วินิจฉัยเอาเอง

ปัญหาแรกที่ประสบในการเขียนเรื่องนี้ คือ จะใช้คำใดในภาษาไทยให้มีความหมายตรงกันกับคำว่า informal organization ในภาษาอังกฤษ ปัญหาข้อยากในเรื่องนี้ก็คือจะต้องเลือกใช้คำที่สั้นไม่เยิ่นเย้อ และจะต้องระมัดระวังให้อยู่ในขอบเขตของศัพท์บัญญัติของราชบัณฑิตเท่าที่จะทำได้โดยให้ได้ความหมายตรงกันกับคำภาษาอังกฤษ ผู้เขียนเองเคยใช้มาแล้วหลายคำ เช่น องค์การนอกแบบ องค์การนอกแบบพิธี และแม้แต่องค์การจำบังก็เคยใช้

แต่ไม่รู้สึกพึงพอใจว่าจะเป็นศัพท์วิชาการที่ดีพอ ฉะนั้น ในครั้งนี้จึงเลือกใช้ใหม่ว่า องค์การอรูปนัย โดยให้มีความหมายตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า informal organization

เหตุผลในการเลือกใช้เช่นนี้ก็โดยยึดถือศัพท์บัญญัติของคณะกรรมการบัญญัติศัพท์ของราชบัณฑิตรวม ๒ คำ คือ คำว่า informal และคำว่า organization ซึ่งราชบัณฑิตแปลความหมายของคำทั้งสองนี้ว่า informal - อรูปนัย, มิใช่เชิงแบบ, มิใช่แบบพิธี และ organization การจัดองค์การ, องค์การ, การจัดระเบียบ แม้กระนั้นก็ยังรู้สึกว่าจะถือเป็นข้อยุติหาได้ไม่ เพราะเมื่อถึงคราวจำเป็นต้องกล่าวถึง informal relations ซึ่งมีอยู่ในองค์การอรูปนัยว่าคือ ความสัมพันธ์อรูปนัยแล้วก็จะรู้สึกถึงความไม่สนิทใจในการใช้คำว่า informal ให้มีความหมายตรงกับคำว่าอรูปนัยในภาษาไทย แต่ปัญหาดังกล่าวนี้ผู้เขียนเห็นว่า มิใช่สาระสำคัญ เพราะตราบเท่าที่การเลือกใช้ภาษาไทยจะเป็นอย่างไรก็ตาม ถ้าต่างมีความเข้าใจตรงกันว่า คำเหล่านั้นแปลมาจากภาษาอังกฤษว่า informal organization หรือ informal relations แล้วแต่กรณี แล้วย่อมใช้ได้ ยิ่งกว่านั้น แม้แต่ท่านผู้อ่านเองก็อาจจะมีความคิดเห็นขึ้นเป็นส่วนตัวได้ว่า คำว่า informal organization นี้ควรจะใช้ในภาษาไทยว่าอย่างไร หากทราบความหมายและองค์ประกอบขององค์การอรูปนัยนี้โดยตลอดแล้ว

๑. ความหมายขององค์การอรูปนัย

คำว่าองค์การอรูปนัยนี้มีผู้อธิบายความหมายไว้ต่าง ๆ กัน เช่น "องค์การอรูปนัยเกิดขึ้นจากความสัมพันธ์อันเป็นส่วนตัวและทางสังคมเหมือนร่างตาข่าย (ที่ช่วยยึดโยงบุคคลในองค์การเข้าด้วยกันเป็นองค์การอีกรูปหนึ่ง) ที่มิได้กำหนดขึ้นไว้โดยองค์การรูปนัย"[1] องค์การอรูปนัยนี้อาจจะเกิดขึ้นได้ทั้งในลักษณะที่เป็น "...การขัดแย้งเป็นปรปักษ์ต่อกันในรูปต่าง ๆ รวมทั้งที่เกิดขึ้นโดยฐานแห่งความเป็นเพื่อนในบรรดาบุคคลที่ร่วมกันทำงานอยู่ก็ได้"[2]

---

[1]Delbert C. Miller and William H. Form, **Industrial Sociology** (New York : Harper and Brothers, 1951), p. 863.
แปลโดยผู้เขียน ข้อความในวงเล็บเป็นของผู้เขียน

[2]**Ibid.**, p. 146.

นอกจากนี้ ยังมีผู้อธิบายความหมายขององค์การอรูปนัยไว้โดยใช้ถ้อยคำในลักษณะต่าง ๆ กันอีกมาก ขอยกตัวอย่างไว้ ณ ที่นี้อีกแบบหนึ่งคือ องค์การอรูปนัยตามความหมายของเชสเตอร์ ไอ. บาร์นารถ ที่กล่าวว่า "โดยนัยแห่งคำว่าองค์การอรูปนัยนี้ ข้าพเจ้าหมายถึงการที่เกิดองค์คณะบุคคลขึ้น อันเป็นผลสืบเนื่องจากการติดต่อกันเป็นส่วนตัว และการถ้อยทีถ้อยปฏิบัติต่อกัน รวมทั้งการคบหาสมาคมของบุคคลเป็นองค์คณะในรูปต่าง ๆ ตามคำจำกัดความนี้ แม้จะมิได้กล่าวถึงความมุ่งหมายที่มารวมกันเป็นองค์คณะบุคคล แต่ผลที่เกิดขึ้นอันเป็นลักษณะสำคัญขององค์การชนิดนี้...(คือ) ความสัมพันธ์อรูปนัยซึ่งมีลักษณะไม่แน่นอนและมักจะไม่มีโครงสร้าง..."[3]

ตามความหมายดังกล่าวนี้ หากพิเคราะห์โดยละเอียดแล้ว ย่อมประจักษ์ชัดว่าองค์การอรูปนัยนี้ คือ องค์การอีกรูปหนึ่งซึ่งเกิดขึ้นเคียงคู่กันกับองค์การรูปนัย มีข้อแตกต่างอย่างสำคัญขององค์การทั้ง ๒ แบบนี้ซึ่งควรทำความเข้าใจในชั้นนี้คือ องค์การรูปนัยเกิดขึ้นเพราะมีกฎหมาย คำสั่ง หรือข้อบังคับเป็นแหล่งกำเนิด แต่องค์การอรูปนัยเกิดขึ้นเองโดยธรรมชาติของมนุษย์ซึ่งดำรงชีวิตอยู่ร่วมกันในสังคม มิได้มีกฎหมาย คำสั่ง หรือข้อบังคับรับรองรูปแบบเหมือนอย่างองค์การรูปนัย ฉะนั้น องค์การอรูปนัยจึงมักเป็นไปตามอัธยาศัยและความพึงใจอันเป็นเรื่องส่วนตัวบุคคล รูปลักษณะจึงมักไม่ปรากฏโดยแน่นอนเสมอไป

โดยเหตุผลดังกล่าวนี้ การใช้หรือการอธิบายความหมายขององค์การอรูปนัยในทางการบริหารราชการนั้น มิได้หมายความถึงองค์การอรูปนัยในครอบครัวหรือในชุมชน หากแต่เป็นการกล่าวถึงองค์การอีกรูปหนึ่ง ซึ่งมีอยู่เคียงคู่กับองค์การซึ่งจัดตั้งขึ้นตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ องค์การทั้งสองแบบนี้จะแยกออกจากกันมิได้[4] การพิจารณาทำความเข้าใจความหมายขององค์การอรูปนัยจะเป็นไปโดยถูกต้องสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ถ้าจะได้พิจารณาศึกษาในรายละเอียดอันเกี่ยวกับองค์ประกอบขององค์การอรูปนัย ดังจะได้กล่าวต่อไป

---

[3]Chester I. Barnard, **The Functions of the Executive** (Cambridge, Mass. : Harvard University Press, 1947), p. 115 **แปลโดยผู้เขียน**

[4]Peter M. Blau and W. Richard Scott, **Formal Organizations** (San Francisco : Chandler Publishing Company, 1962), pp. 6-7.

๒. องค์ประกอบขององค์การอรูปนัย*

ปัญหาที่จะต้องพิจารณาศึกษาต่อไปก็คือ การที่องค์การอรูปนัยมีอยู่ควบคู่กับองค์การรูปนัย แต่มักจะไม่ปรากฏรูปลักษณะแน่นอนนั้น จะพอมีทางทราบองค์ประกอบขององค์การอรูปนัยนี้ได้อย่างไรบ้าง ในกรณีนี้ แม้องค์การอรูปนัยจะหารูปร่างที่แน่นอนมิได้ และแม้จะเกิดขึ้นตามอัธยาศัยของผู้ที่ทำงานอยู่ในองค์การรูปนัยสักเพียงใดก็ตาม เมื่อพิจารณาโดยถ่องแท้แล้ว ย่อมจะพอกล่าวได้ว่า องค์การอรูปนัยมีองค์ประกอบสำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้

ก. มีบุคคลตั้งแต่ ๒ คนขึ้นไป ซึ่งทำงานอยู่ในองค์การรูปนัยองค์การเดียวกันหรือต่างองค์การกันมาร่วมทำการติดต่อซึ่งกันและกันเพื่อความมุ่งหมายบางประการ

ข. ความมุ่งหมายในการติดต่อกันนั้น อาจจะเป็นไปเพื่อเหตุผลส่วนตัวอันมิได้เกี่ยวกับการทำงานให้บรรลุเป้าหมายขององค์การนั้นก็ได้ เช่น การนัดหมายไปเที่ยวด้วยกัน การกินอาหารระหว่างพักกลางวันด้วยกัน หรืออาจจะเป็นเรื่องของชายหนุ่มหญิงสาวที่อาศัยเวลาราชการนั่งหรือโทรศัพท์ "จีบ" กันก็เป็นได้ หรือแม้แต่การที่ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ใช้สถานที่และเวลาราชการนั่งดูพระกับเพื่อนข้าราชการอื่น ๆ ก็นับเนื่องในองค์การอรูปนัยนี้เหมือนกัน

ค. ความมุ่งหมายในการติดต่อกันนั้น อาจจะเป็นไปในรูปของการติดต่อราชการซึ่งนิยมเรียกว่า "การติดต่อเป็นการภายใน (informal contacts)" เพื่อประโยชน์แก่การปฏิบัติราชการให้บรรลุเป้าหมายขององค์การรูปนัยก็เป็นได้ เช่น นาย ก. ประจำแผนกของแผนกหนึ่งติดต่อเป็นการภายในกับประจำแผนกหรือหัวหน้าแผนก ฯลฯ ของอีกแผนกหนึ่งเพื่อขอทราบข้อราชการบางอย่างเป็นการประกอบการพิจารณาเสนอหรือสั่งการเป็นต้น

ง. ความสัมพันธ์อันเป็นส่วนตัวในองค์การอรูปนัยนั้น มิได้ยึดถือระเบียบแบบแผนความสัมพันธ์ตามสายการบังคับบัญชา หากแต่มีลักษณะเป็นไปโดยยึดถือความเป็นเพื่อนคนรู้จักชอบพอกันเป็นส่วนตัว ปทัสถานในการปฏิบัติราชการ (administrative norms)

---

*โปรดพิจารณารายละเอียดเกี่ยวกับองค์ประกอบขององค์การรูปนัย (formal organization) เพื่อประโยชน์แก่การศึกษาเปรียบเทียบจาก นวนิตย์ อินทรามะ, "อธิบายศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์", วารสารรัฐประศาสนศาสตร์, ปีที่ ๔, ฉบับที่ ๓, มกราคม ๒๕๐๗, หน้า ๔๕๕–๖๗.

เช่น การติดต่อตามลำดับชั้น จึงไม่นิยมใช้ หากแต่ใช้ความเป็นกันเอง เช่น หัวหน้าแผนกในสังกัดหนึ่งเข้าพบกับอธิบดีของอีกกรมหนึ่ง ตามที่เห็นกันอยู่และใช้กันอยู่โดยทั่วไป

จ. ความสัมพันธ์ อันเป็นส่วนตัวในองค์การ อรูปนัย จึงมีลักษณะ คล้ายกับเป็นก๊กเป็นเหล่า แต่ตามความจริงแล้วอาจพิจารณาได้เป็น ๒ นัย คือ การรวมกันเป็นหมู่คณะเพราะชอบพอกันเป็นส่วนตัวโดยมีบุคลิกภาพต้องกัน หรือมีองค์การอรูปนัยเป็นหมู่เป็นคณะขึ้นภายในองค์การรูปนัยเพราะมีกรณีขัดกันด้วยเหตุผลนานาประการ ทั้งที่เกิดโดยเหตุผลส่วนตัวและที่เกิดขึ้นจากการมีความเห็นไม่ตรงกันในการทำงานในองค์การรูปนัยนั้นเอง

ฉ. ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลต่อบุคคลในองค์การอรูปนัย เป็นความสัมพันธ์ในลักษณะเป็นกันเองโดยแท้ มิได้เกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่การงาน ในองค์การอรูปนัยจึงไม่ปรากฏสายการบังคับบัญชา (chain of command) และช่วงของการควบคุมบังคับบัญชา (span of control) อย่างที่มีปรากฏอยู่ในองค์การรูปนัย หากว่าจะมี "ผู้ใหญ่ผู้น้อย" ก็เกิดขึ้นจากความเคารพนับถือกันเป็นส่วนตัว ดังที่จะพบเห็นอยู่เสมอในกรณีที่นายก็เป็นนักเรียนนอก ลูกน้องก็เป็นนักเรียนนอก มักจะนั่งไขว่ห้างคุยกันตามความสัมพันธ์ในองค์การอรูปนัย แต่ทั้งสองคนนี้ต้องเปลี่ยนอากัปกิริยามาเป็นนายนั่งวางท่า ลูกน้องยืนตัวตรงหรือยืนค้อมหลัง แล้วเอามือมาประสานกุมไว้ข้างหน้า เป็นการแสดงความเคารพ เมื่อมีความสัมพันธ์ในองค์การรูปนัย

ช. โดยเหตุผลดังกล่าวแล้ว องค์การรูปนัยจึงจัดให้มีแผนภูมิ (organization chart) แสดงแผนกการ แสดงลักษณะงาน และแสดงสายงานได้เสมอ แต่ในองค์การอรูปนัยจะแสดงแผนภูมิดังกล่าวนี้หาได้ไม่ เพราะเป็นการส่วนตัวบุคคลและลักษณะอันไม่มีรูปร่างแน่นอนขององค์การอรูปนัยนั้นเอง

๓. ลักษณะความสัมพันธ์ในองค์การอรูปนัย

ความสัมพันธ์ อันเป็นการภายใน หรืออันเป็นการส่วนตัว ซึ่งเป็น แหล่งกำเนิดขององค์การอรูปนัยนี้ นับว่าเป็นสาระสำคัญที่ควรจะได้ศึกษาพิจารณาโดยละเอียดเป็นพิเศษ กล่าวโดยส่วนรวม ความสัมพันธ์อรูปนัยอาจแบ่งออกได้เป็น ๕ แบบดังต่อไปนี้

ก. ความสัมพันธ์ ซึ่งเกิดจากผู้บังคับบัญชาชั้นสูง ลงไปหาผู้อยู่ใต้ บังคับบัญชาชั้นรอง ๆ (informal superior-to-subordinate relations)[5]

ในกรณีนี้จะพึงเห็นได้ว่า ในองค์การรูปนัยแสดงให้เห็นลำดับชั้นของการบังคับบัญชาโดยแน่นอนและแจ้งชัดตามแบบแผนขององค์การรูปนัย (ดูรูปที่ ๑)



รูปที่ ๑ แสดงลำดับชั้นของความสัมพันธ์ตามลำดับชั้นในองค์การอรูปนัย

แต่ถ้าพิจารณาเพียงแผนภูมิขององค์การรูปนัยแล้ว จะไม่สามารถเข้าใจการบริหารงานและปัญหาของการบริหารงานภายในได้โดยถูกต้องครบถ้วน เพราะความสัมพันธ์ในองค์การรูปนัยนั้นเอง อาจตกอยู่ใต้ อิทธิพลของ องค์การอรูปนัย จนทำให้ รูปความสัมพันธ์ ในองค์การ รูปนัย แตกต่างไปจากที่ปรากฏอยู่ในแผนภูมิขององค์การรูปนัยเป็นอันมากก็ได้ (ดูรูปที่ ๒)



รูปที่ ๒ แสดงความสัมพันธ์ในองค์การอรูปนัยซึ่งซ้อนอยู่ในองค์การรูปนัยจากผู้ใหญ่ลงไปหาผู้น้อย

_____ เส้นแสดงความสัมพันธ์ในองค์การรูปนัย

..... เส้นแสดงความสัมพันธ์ในองค์การอรูปนัย

---

[5]Michael J. Jucius and William E. Schlender, **Elements of Managerial Action** (Tokyo: Charles E. Tuttle Company, 1962), p. 225.

ตามรูปที่ ๒ นี้ กล่าวได้ว่ามีอยู่ทั่วไปในวงการบริหารของไทยเรา นายท่านชอบใครเพราะเห็นว่าใช้คล่องดีก็เลือกใช้คนนั้น โดยไม่คำนึงถึงว่าผู้ที่จะรับใช้อยู่ในบังคับบัญชาโดยตรงของผู้ใด เช่น อธิบดีอาจจะมองข้ามหรือทำเป็นไม่เห็นหัวหน้ากอง แล้วเลือกใช้หัวหน้าแผนกหรือประจำแผนกเพื่อเหตุผลบางอย่าง อาจจะเป็นเรื่องราชการ เช่น ปรึกษาหารือเป็นการภายใน ให้จดตามคำบอกในกรณีที่เป็นเรื่องพิเศษ ฯลฯ หรืออาจจะเป็นการส่วนตัว เช่น ให้ประจำแผนกหรือเสมียนไปปฏิบัติกิจธุระส่วนตัว พาลูกไปโรงเรียน ช่วยนำญาติไปโรงพยาบาล หรือขอให้เดินตามหลังคุณนายที่บ้านไปสถานเสริมสวยและอื่น ๆ อีกจิปาถะสุดที่จะพรรณนาได้ครบถ้วน การปฏิบัติเช่นนี้เกิดขึ้นได้เพราะนายท่านมีความรู้สึกว่าท่านเป็นนาย ท่านพอใจจะใช้ใครในสังกัดของท่านเรื่องใดก็ย่อมทำได้ เพราะท่านถือว่าในฐานะที่ท่านเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นสูง ท่านย่อมมีสิทธิโดยชอบธรรมที่จะทำเช่นนั้นได้ ในบางกรณีเป็นเพราะผู้บังคับบัญชาชั้นสูงรู้สึกไม่มั่นคงในตำแหน่งหน้าที่จึงเพียรพยายามหาสมัครพรรคพวกเพื่อสร้างกลุ่มจงรักภักดี และในบางกรณีนายท่านไม่เชื่อมือหัวหน้างานในอันดับถัดไป จึงข้ามไปใช้คนเกือบปลายแถวก็มีอยู่มากเหมือนกัน ล้วนแล้วแต่เป็นเรื่องของความพอใจเป็นส่วนตัวโดยไม่คำนึงถึงการควบคุมบังคับบัญชาตามลำดับชั้นทั้งสิ้น[6] องค์การอรูปนัยในรูปนี้มีทั้งผลดีและผลเสียดังจะได้กล่าวต่อไป

ข. ความสัมพันธ์ซึ่งเกิดจากผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาชั้นรอง ๆ ขึ้นไปหาผู้บังคับบัญชาชั้นสูง (informal subordinate–to–superior relations)[7]

ความสัมพันธ์ที่ก่อให้เกิดองค์การอรูปนัยในแบบนี้ ขอเสนอคำปราศรัยของ พล.ต.อ. ประเสริฐ รุจิรวงศ์ ต่อบรรดานายตำรวจในจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี ในโอกาสที่เข้ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ เพื่อยืนยันให้เห็นรูปการณ์ที่มีอยู่ในวงการบริหารของไทยเรา ดังต่อไปนี้

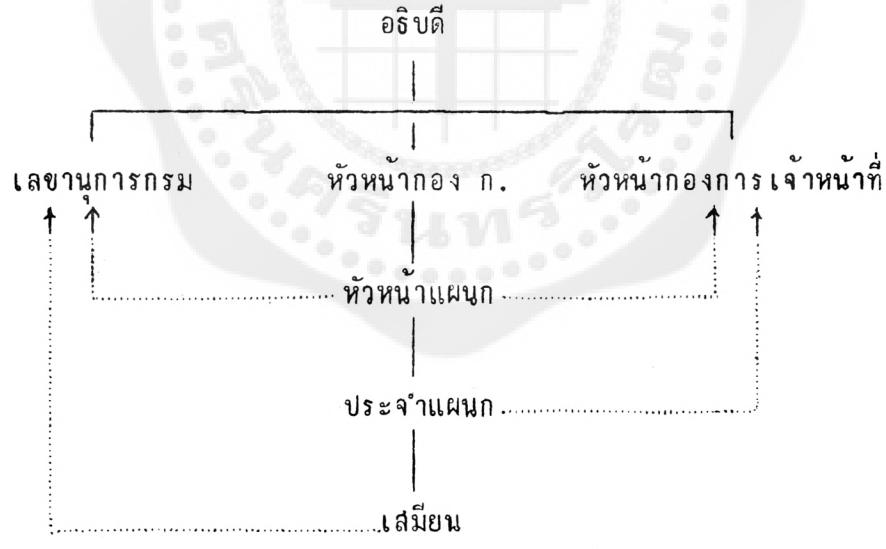
---

[6] **Ibid.**, p. 226.

[7] **Ibid.**, p. 227.

ใครมีอำนาจวาสนาเข้าหน่อย แล้วก็วิ่งเข้าหากันเป็นแถว พอรู้ว่าใครเป็นอธิบดี รองอธิบดี ก็วิ่งเข้าไปประจบเลียแข้งเลียขา แต่ขอบอกว่า เฉพาะตัวข้าพเจ้าไม่ต้องการ ข้าพเจ้าเองก็ชอบประจบเหมือนกัน แต่ขอให้ประจบกันด้วยการทำงานในหน้าที่ให้สมบูรณ์ยิ่ง ไม่จำเป็นที่ท่านจะต้องเข้าหลังบ้านเอาของไปถวายคุณนาย...[8]

ฉะนั้น ย่อมจะเห็นได้ว่า ถ้าเราวางตัวของเรา ณ จุดหรือตำแหน่งในอันดับต่ำแล้วมองขึ้นไปข้างบน ก็ย่อมปรากฏว่า ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาจะต้องเสนอรายงานข้อราชการขึ้นไปยังผู้บังคับบัญชาเหนือตนตามลำดับชั้นแต่เพียงคนเดียว ตามหลักของการจัดระเบียบในองค์การรูปนัย คือ หลักเอกภาพของการบังคับบัญชา (unity of command) แต่ตามความเป็นจริงที่ปรากฏอยู่โดยทั่วไปหาได้เป็นเช่นนั้นโดยเสมอไปไม่ (ดูรูปที่ ๓) เพราะมีอิทธิพลขององค์การอรูปนัยกำกับอยู่



รูปที่ ๓ แสดงความสัมพันธ์ในองค์การอรูปนัยจากผู้น้อยขึ้นไปหาผู้ใหญ่

———— เส้นแสดงความสัมพันธ์ในองค์การรูปนัย

..... เส้นแสดงความสัมพันธ์ในองค์การอรูปนัย

---

[8] "ในบ้าน", **สัปดาห์สาร**, ปีที่ ๖, ฉบับที่ ๓๕, ๔ มกราคม ๒๕๐๗, หน้า ๗.

สำนักหอสมุดกลาง มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
สุขุมวิท 23 พระโขนง กรุงเทพฯ 11 โทร. 3921575, 3915058

ตามรูปที่ ๓ ที่เสนอนี้จะเขียนได้อีกหลายรูปหลายแบบ แต่ตามที่เสนอนี้ก็โดยที่เห็นว่า องค์การอรูปนัยแบบนี้มีปรากฏอยู่โดยทั่วไป เห็นง่าย และมีบทบาทอย่างสำคัญในองค์การรูปนัยระดับกรมของเรา ในกรณีนี้ถ้าเลขานุการกรมเป็นเจ้าหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับการเสนอเลื่อนชั้น เลื่อนขั้นอันดับ อัตราเงินเดือน และหัวหน้ากองการเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับการเสนอย้ายและควบคุมวินัย ก็แทบจะไม่ต้องอธิบายว่า ทั้งเลขานุการกรม และหัวหน้ากองการเจ้าหน้าที่จะเป็นขวัญใจ และหวังเป็นที่พึ่งพาของข้าราชการในระดับรอง ๆ ลงไปอย่างไรบ้าง ถ้าหัวหน้ากอง ก. เป็นคนมืออ่อน พูดเสียงไม่ดังหนักแน่นพอที่จะให้คนอื่นรับฟังแล้ว ภาวะผู้นำของหัวหน้ากอง ก. ซึ่งจะมีอยู่เหนือหัวหน้าแผก-ประจำแผนก ตลอดจนเสมียนพนักงานนั้น จะได้รับผลกระทบกระเทือนอย่างหนักจากองค์-การอรูปนัยแบบนี้ หัวหน้ากอง ก. จะได้แต่ตัวคนไว้ทำงานเท่านั้น แต่ใจของเขาเหล่านั้นฝากไว้กับคนอื่นเสียแล้ว

องค์การอรูปนัยแบบนี้ หากพิจารณาตามคำปราศรัยของ พล.ต.อ. ประเสริฐ รุจิรวงศ์ ดังกล่าวข้างต้นก็ย่อมจะเห็นได้ว่า การที่ผู้น้อยวิ่งเข้าหาผู้ใหญ่เพราะมุ่งหวังที่พึ่งทางใจอันเป็นการส่วนตัว ถ้าประจบกันด้วยงาน องค์การอรูปนัย ตามแบบที่เรียกว่าระบบหิ้ว ระบบหาอีหนูให้นาย ระบบเข้าหลังบ้าน การเข้าหาคุณนายที่บ้าน ฯลฯ ก็จะไม่เกิดขึ้น การที่แยกออกเป็นองค์การอรูปนัยอีกแบบหนึ่งจากผู้น้อยขึ้นไปหาผู้ใหญ่นี้ มิใช่ว่าผู้ใหญ่จะไม่มีส่วนในองค์การอรูปนัยแบบนี้เสียเลยโดยเด็ดขาด เพราะองค์การอรูปนัยย่อมมีความสัมพันธ์ ๒ ฝ่ายเป็นการถ้อยทีถ้อยปฏิบัติอยู่ด้วยเสมอ การที่แยกไว้ก็เพื่อความสะดวกในการศึกษาพิจาร-ณาเท่านั้น ถ้าในกรณีนี้บังเอิญนายท่านชอบ ก็นับว่าเป็นเคราะห์กรรมของประเทศชาติ ถ้านายท่านบอกว่าไม่ชอบ และไม่อ่อนไหว ไปกับการปฏิบัติ บ้อยอของ ลูกน้อง ก็เป็นบุญ ของทางราชการมาก ผู้น้อยและคนหวังเอาดีโดยการทำงานก็จะสบายใจ อย่างไรก็ตาม องค์การอรูปนัยแบบนี้ผู้น้อยย่อมมีบทบาทอย่างสำคัญ และการที่เกิดการกระทำต่าง ๆ ดังกล่าวนี้สาเหตุส่วนใหญ่ สืบเนื่องมาจากขนบประเพณีและความต้องการหลักยึด เพื่อความมั่นคงทางใจเป็นประการสำคัญ บางกรณีรู้สึกไม่มั่นคงในตำแหน่งหน้าที่ด้วยประการใด ๆ ก็ตาม ก็มักจะ

88560

หาโอกาสวิ่งเข้าหานายเหนือหัว ตามรูปที่ ๓ นั้น ถ้าการปรากฏว่าอธิบดีจะครบเกษียณ และเลขานุการกรมจะได้เลื่อนขึ้นเป็นอธิบดีแทนแน่ ๆ แล้ว มิพักต้องสงสัยว่า ท่านเลขานุการกรมจะไม่เป็นขวัญใจของข้าราชการในกรมนั้น

ค. ความสัมพันธ์อรูปนัยในระดับเดียวกัน (informal horizontal relations)[9]

ความสัมพันธ์อรูปนัยที่ก่อให้เกิดองค์การอรูปนัยก็อาจจะเกิดจากความสัมพันธ์เป็นกันเองในหมู่ของเพื่อนร่วมงานในระดับเดียวกัน เช่น ตามรูปที่ ๑ ก็ได้แก่ความสัมพันธ์ในระดับหัวหน้ากองด้วยกัน หัวหน้าแผนกด้วยกัน หรือประจำแผนกด้วยกัน ความสัมพันธ์เช่นว่านี้อาจจะเกิดขึ้นทั้งในด้านที่อำนวยคุณประโยชน์ หรือบั่นทอนแก่ทางราชการได้ทั้งสองด้าน สุดแต่ว่าจะเกิดและใช้ในลักษณะใด เช่น หัวหน้าแผนกหนึ่งติดต่อกับหัวหน้าอีกแผนกหนึ่งเพื่อขอทราบข้อเท็จจริง ระเบียบแบบแผน หรือความก้าวหน้าในการปฏิบัติราชการ เพื่อนำมาใช้ประกอบดุลพินิจในการทำงาน ก็ย่อมจะอำนวยผลดีแก่ทางราชการเป็นอันมาก ถ้าหัวหน้าแผนกต่าง ๆ รวมกลุ่มตั้งบ่อนประจันหน้ากัน หรือตั้งกลุ่มนินทานาย คุยกันเป็นที่เอิกเกริกแล้ว ก็ย่อมจะบังเกิดผลร้ายแก่สามัคคีธรรมในการบริหารราชการ ตัวอย่างไม่ดีก็จะปรากฏให้เห็น ในที่สุดความอับเฉาในหมู่คณะและทางราชการก็จะมีผลตามมา

ความสัมพันธ์ อรูปนัย ในระดับ เดียวกัน ที่อำนวย ผลดี แก่ทางราชการ เป็นอันมาก เท่าที่มีปรากฏอยู่อย่างแพร่หลายในวงราชการของเรา คือ การติดต่อเป็นการภายใน หรือการร่วมมือประสานงานซึ่งช่วยให้ปฏิบัติราชการรวดเร็วขึ้น แต่ความสัมพันธ์ในลักษณะเช่นนี้ที่อำนวยผลร้ายก็มีอยู่มากดั่งที่เห็นกันอยู่โดยทั่วไป เช่น ในกรณีของภาวะผู้นำ ซึ่งลูกน้องในแผนกหนึ่งอาจจะไม่ชอบหน้าหรือเกรงใจหัวหน้าของตน ไม่ประสงค์จะรบกวนท่าน จึงปรึกษาหารือกับคนอื่นเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน ในที่สุดหัวหน้าก็จะไม่ชอบหน้าลูกน้อง และหัวหน้าต่อหัวหน้าก็จะพลอยไม่มองหน้ากันไปด้วย

ง. ความสัมพันธ์อรูปนัยเกิดซ้อนคู่กับวิธีดำเนินงาน (informal procedural relations)[10]

---

[9] **Ibid.**, p. 228.

[10] **Ibid.**, p. 229.

ความสัมพันธ์ อรูปนัยแบบนี้ จะพบเห็นอยู่เสมอ ในการติดต่อขอให้ช่วยเสนอ ผ่านหนังสือเพื่อให้งานรวดเร็วขึ้น และในกรณีของการติดต่อระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้ใช้วัสดุกับเจ้าหน้าที่วัสดุผู้มีหน้าที่จัดซื้อ เพื่อให้ช่วยจัดซื้อสิ่งของตามที่ผู้ใช้ต้องการ เพราะการติดต่อกันตามแบบพิธีตามลำดับชั้นซึ่งปรากฏอยู่ในองค์การรูปนัยนั้น ย่อมจะต้องเขียนหนังสือหรือบันทึกแล้วเสนอขึ้นไปตามลำดับชั้น เป็นการเยิ่นเย้อและเสียเวลามาก ความสัมพันธ์อรูปนัยแบบนี้จะตัดแบบพิธีและประหยัดเวลาได้มาก

จ. ความสัมพันธ์อรูปนัยภายนอก (external informal relations)[11]

ความสัมพันธ์ อรูปนัยนอกจาก มีปรากฏอยู่เป็นการภายใน ควบคู่กับองค์การ รูปนัยดังกล่าวแล้วนั้น ยังปรากฏว่า มีความสัมพันธ์อรูปนัยกับภายนอก เช่น ส่วนราชการอื่น ๆ องค์การธุรกิจ องค์การของประชาชนในรูปต่าง ๆ และแม้แต่ประชาชนในส่วนรวม ฯลฯ ก็ย่อมจะมีความสัมพันธ์อรูปนัยเกิดขึ้นได้เสมอ ความสัมพันธ์อรูปนัยแบบนี้อาจจะเกิดขึ้นในรูปของความสัมพันธ์เป็นการส่วนตัว ระหว่างข้าราชการของส่วนราชการแห่งหนึ่งกับข้าราชการอีกแห่งหนึ่ง หรือระหว่างข้าราชการกับบุคคลภายนอกวงราชการ ฯลฯ

การติดต่อระหว่าง ข้าราชการแห่งหนึ่งกับข้าราชการอีกแห่งหนึ่ง อาจจะเป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ข้าราชการดังกล่าวแล้วข้างต้น ในกรณีของการติดต่อราชการเป็นการภายในและการติดต่อเพื่อการร่วมมือประสานงาน แต่ถ้าเป็นการติดต่อราชการเพื่อประโยชน์ส่วนตัว เช่น การขอให้ช่วยเหลือในฐานะเอกชนผู้หนึ่งเพื่อขอรับบริการจากทางราชการ องค์การอรูปนัยที่เกิดในรูปนี้แม้จะอำนวยประโยชน์เป็นพิเศษแก่ผู้เกี่ยวข้อง แต่ในขณะเดียวกันก็อาจจะเป็นการบั่นทอนสิทธิ อันเท่าเทียมกัน ในฐานะประชาชน ในการปกครอง ระบอบประชาธิปไตยโดยมิได้เฉลียวใจ ถ้าหากการปฏิบัติในทำนองนี้แพร่หลายในหมู่ข้าราชการออกไปมากเพียงใด ผลที่จะเกิดขึ้นจะมิใช่จำกัดอยู่เฉพาะสิทธิเสรีภาพของประชาชนเท่านั้นที่จะถูกเบียดบังเพราะถูกแซงคิวจากการลัดคิวของข้าราชการ รูปการณ์จะกลายเป็นว่า ข้าราชการคือบุคคลกลุ่มพิเศษผู้ทรงอภิสิทธิที่จะได้รับบริการจากทางราชการก่อนประชาชนและดีกว่า สะดวกกว่าที่ประชาชน

---

[11] **Ibid.**, p. 232.

จะพึงมีพึงได้ กรณีที่น่าเป็นห่วงอันเกิดจากความสัมพันธ์ในองค์การอรูปนัยทำนองนี้ในหมู่ข้าราชการมีอยู่จริงและกว้างขวางเพียงใดหรือไม่นั้น ขอท่านผู้อ่านได้โปรดเป็นผู้วินิจฉัยด้วยตัวของท่านเอง จากประสบการณ์ของท่าน ก็ย่อมจะตระหนักถึงความจริงที่มีอยู่ในวงราชการของไทยเรา ผู้เขียนไม่จำเป็นต้องสาธยายให้ยาวความ

ความสัมพันธ์อรูปนัยภายนอกอีกด้านหนึ่งที่มีความสำคัญต่อชื่อเสียงเกียรติคุณของทางราชการมาก และน่าจะได้มุ่งสนใจศึกษาวิจัยเป็นพิเศษต่อไป คือ ความสัมพันธ์อรูปนัยระหว่างข้าราชการกับประชาชน เพราะร้ายก็มี ดีก็มาก

ถ้าความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ขาดการจัดระเบียบควบคุมให้ดีพอ และถ้าหากปรากฏว่าข้าราชการมิได้หวังผลในทางราชการ แต่เห็นกับประโยชน์ส่วนตัวของข้าราชการผู้นั้นเอง หรือผลประโยชน์ของประชาชนผู้มาติดต่อโดยมิชอบแล้ว จะเป็นสาเหตุสำคัญของคอร์รัปชั่น และประชาชนบางคนบางหมู่บางเหล่าจะได้รับสิทธิพิเศษเหนือบุคคลทั่วไป โดยนัยนี้คติพจน์ที่ว่า "การปกครองโดยธรรม" อันเป็นหลักปกครองสูงสุดของไทยเราจะไร้ความหมาย

แต่ถ้าความสัมพันธ์ในลักษณะอรูปนัย ระหว่างข้าราชการกับประชาชนเป็นไปเพื่อมุ่งหวังผลประโยชน์ของทางราชการเป็นที่ตั้ง เช่น การที่ข้าราชการช่วยนำข่าวหรือข้อราชการที่ทางราชการหวังจะให้ประชาชนปฏิบัติหรือให้ความร่วมมือแก่ทางราชการแล้ว องค์การอรูปนัยทำนองนี้เป็นสิ่งประเสริฐ

อย่างไรก็ตาม หากพิเคราะห์โดยรอบคอบแล้ว ย่อมจะประจักษ์ชัดว่า แม้ในขณะนี้ทางราชการก็มีความห่วงใยถึงผลได้ผลเสียของความสัมพันธ์ในองค์การอรูปนัยทำนองนี้อยู่มาก ดังที่จะเห็นได้จากการที่ทางราชการกำหนดระเบียบวิธีเป็นหลักปฏิบัติเกี่ยวกับการที่ข้าราชการและชาวต่างประเทศขอเข้าพบนายกรัฐมนตรีขึ้นไว้เป็นพิเศษเมื่อเร็ว ๆ นี้[12]

๔. แบบขององค์การอรูปนัย

การพิจารณาศึกษาเกี่ยวกับองค์การอรูปนัยตามที่กล่าวแล้วข้างต้น แม้จะปรากฏความจริงว่าองค์การอรูปนัยเป็นองค์การอีกรูปหนึ่ง ซึ่งควบคู่หรือซ้อนอยู่ในองค์การรูปนัยซึ่ง

---

[12] **โปรดพิจารณารายละเอียดใน สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, หนังสือที่ ๖๗๕๕/๒๕๐๖ ลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๐๖ เรื่อง การขอเข้าพบ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี**

จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการก็ตาม แต่การพิจารณาศึกษาองค์การอรูปนัยก็มิได้ยึดถือแผนภูมิขององค์การรูปนัยเพื่อเป็นหลักสำหรับทราบโดยตรง เป็นแต่เพียงเพื่อให้ทราบว่า ในองค์การรูปนัยนั้น ๆ มีบุคคลร่วมกันปฏิบัติงานอยู่และการศึกษาองค์การอรูปนัยก็มุ่งใฝ่หาลักษณะความสัมพันธ์ ระหว่างบุคคล อันเป็นการ นอกเหนือจากความสัมพันธ์ตามทางการหรือตามแบบธรรมเนียมของทางราชการ ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลต่างๆ ในองค์การอรูปนัยจึงมีลักษณะเป็นความสัมพันธ์ของกลุ่มในลักษณะอรูปนัย (informal groups) ฉะนั้น การพิจารณาศึกษาเพื่อทราบว่าองค์การอรูปนัยมีกี่แบบ จึงจำเป็นต้องวิเคราะห์จากประเภทของบุคคลในกลุ่มที่มีอยู่ในลักษณะต่าง ๆ กันในองค์การอรูปนัยนั้นเอง

ในทางสังคมวิทยา ได้จัดแบ่งกลุ่มบุคคลในลักษณะอรูปนัย (informal groups) นี้ออกเป็น ๕ ประเภท คือ (๑) กลุ่มเครือญาติ (kinship groups) (๒) กลุ่มเพื่อนฝูงกัน (friendship groups) (๓) กลุ่มพรรคพวกร่วมใจ (cliques)[13] (๔) กลุ่มพรรคพวกร่วมใจย่อย (subcliques) และ (๕) ผู้แยกตัวโดดเดี่ยว (isolates) กลุ่มหรือองค์คณะบุคคลทั้ง ๕ ประเภทนี้ แต่ละกลุ่มจะแสดงออกซึ่งแบบขององค์การอรูปนัยที่มีความผูกพันต่อกันและกันในลักษณะต่าง ๆ กันออกไป

สำหรับ ๒ ประเภทแรก คือ องค์การอรูปนัยแบบเครือญาติและแบบกลุ่มเพื่อนฝูงกันนั้น ประกอบขึ้นด้วยบุคคลที่อยู่ในกลุ่มที่เกี่ยวดองเป็นญาติกัน เป็นเพื่อนฝูงกัน รวมทั้งที่เป็นคู่รักและสามีภริยากันด้วย องค์การอรูปนัยแบบนี้มีความสัมพันธ์ส่วนบุคคลระหว่างบุคคลต่อบุคคลในกลุ่มในลักษณะที่มีเกลียวสัมพันธ์กระชับแน่นเป็นพิเศษ หากสังเกตให้ดีจะพบว่ากลุ่มบุคคลในองค์การอรูปนัยแบบนี้มักจะจับกลุ่มกันเป็นคู่ ๆ อย่างไรก็ตาม บุคคลคนหนึ่งในกลุ่มนี้แต่ละกลุ่มอาจจะเป็นผู้ร่วมอยู่ในกลุ่มพรรคพวกร่วมใจ (cliques) อื่น ๆ อีกก็เป็นได้ ฉะนั้น กลุ่มนี้จึงจัดว่าเป็นกลุ่มที่ประกอบกันขึ้นเป็นองค์การอรูปนัยที่แข็งแกร่งมีอิทธิพลมาก เฉพาะอย่างยิ่ง ถ้าบุคคลในกลุ่มประกอบกันขึ้นจากนายและลูกน้อง จะมีบทบาทและอิทธิพล

---

[13] ในส่วนที่เกี่ยวกับกลุ่มพรรคพวกร่วมใจ cliques นี้ ยังมีผู้จำแนกออกไปอีกหลายจำพวก คือ symbiotic, parasitic, aggressive, defensive, และ random cliques โปรดพิจารณารายละเอียดจาก Melville Dalton, Men Who Manage (New York : John Wiley and Sons, Inc., 1959).

อย่างสำคัญในการแพร่ข่าวจากกลุ่มหนึ่งไปยังกลุ่มอื่น ๆ บุคคลทั่วไปในองค์การมักจะเงี่ยหูฟังและมักจะคล้อยตามเพราะต่างรู้สึกว่าเป็นข่าวสารที่มาจากปากคำของผู้ที่อยู่วงใน พึงเชื่อได้จึงเชื่อไว้ก่อน

ในกรณีของกลุ่มพรรคพวกร่วมใจ (cliques) นั้น โดยปกติประกอบขึ้นด้วยบุคคลที่ต่างก็มีแนวทัศนะตรงกัน ประพฤติปฏิบัติในแนวนิยมแนวเดียวกัน ดังที่เห็นอยู่โดยทั่วไปว่า ในสถานที่ราชการต่าง ๆ นอกจากมีกลุ่มบุคคลที่เป็นเครือญาติกัน และกลุ่มบุคคลที่เป็นเพื่อนฝูงกันแล้ว ยังมีกลุ่มพรรคพวกร่วมใจอยู่โดยทั่วไปที่จับกลุ่มกันเพราะมีความนิยมชมชอบแบบเดียวกัน รักที่จะพูด ปรึกษาหารือกันเพื่อสนองความต้องการหรือความพึงใจอันเป็นส่วนตัวในเรื่องเดียวกัน เช่น กลุ่มนักเล่นกล้วยไม้ นักเล่นนกเขา นักอ่าน นักเขียน นักวิจารณ์การเมือง อีกจิปาถะ ตลอดจนถึงกลุ่มนักซุบซิบนินทาตะไม่เลือกหน้า

ในส่วนที่เกี่ยวกับกลุ่มพรรคพวกร่วมใจย่อย (subcliques) นั้น ประกอบขึ้นด้วยบุคคลของกลุ่มพรรคพวกร่วมใจนั้นเอง แต่มีลักษณะเป็นส่วนผนวกของกลุ่มพรรคพวกร่วมใจ ซึ่งจะเอาแน่นอนมิได้ วันนี้อาจจะรวมอยู่ในกลุ่มนี้ วันต่อไปอาจจะไปร่วมอยู่ในกลุ่มอื่น ๆ ก็ได้ ไม่มีความประสงค์ที่จะเป็นบุคคลในกลุ่มใดเพื่อเป้าประสงค์ใด ๆ โดยเฉพาะ หากพิจารณาจากด้านของกลุ่มพรรคพวกร่วมใจ (cliques) เอง ก็จะปรากฏว่ากลุ่มพรรคพวกร่วมใจย่อย (subcliques) นี้มิได้รับการยอมรับนับถือว่าเป็นบุคคลในกลุ่มพรรคพวกร่วมใจใดโดยแท้จริง อย่างที่จะพบคำตัดพ้อในระหว่างเพื่อนร่วมงานอยู่เสมอว่า "จะไปเอาอะไรกับแกเดี๋ยวแกก็กะหลีกะหลอกับพวกเราดี เดี๋ยวแกก็แถไปปั้นจิ้มปั้นเจ๋ออยู่ที่โน่นแล้ว" เป็นต้น

กลุ่มสุดท้ายซึ่งอาจจะไม่มีลักษณะเป็นกลุ่มหรือองค์คณะบุคคลก็ได้ เพราะส่วนมากมักจะเป็นคน ๆ เดียวคนใดคนหนึ่งที่นิยมแยกอยู่โดดเดี่ยว (isolates) อยู่ในองค์การนั้น ไม่มีพรรค ไม่มีพวก ฝรั่งเรียกบุคคลประเภทนี้ว่า "lone wolf" ซึ่งจำเป็นต้องมุ่งให้ความสนใจเป็นพิเศษ เพราะเป็นบุคคลประเภทอปกติมนุษยชน เนื่องจากขัดหลักธรรมชาติของมนุษยชาติที่จะต้องรวมกลุ่มกันเพื่อความมั่นคงปลอดภัยแก่ตนเองและหมู่คณะ นับตั้งแต่สมัยหินมาแล้ว ฉะนั้นเมื่อมีนักนิยมแยกอยู่โดดเดี่ยวจึงต้องใฝ่หาสาเหตุให้จงได้ หากติดตามศึกษา

โดยถ่องแท้ก็จะพบว่า มักจะเป็นบุคคลที่มีบุคลิกลักษณะไม่สมดุล เช่นคนเตี้ยก็เดินยืดตัว และวางท่ายืดอกให้ผ่าเผยจนดูเป็นคนเดินโหย่ง ๆ คนสูงก็เกรงจะเป็นเป้าสายตา เวลาเดินจึงดูคล้ายคนหลังโกง แต่ที่ควรจะระมัดระวังเป็นพิเศษ คือ นักนิยมแยกอยู่โดดเดี่ยวเพราะมีปมด้อยในใจ ซึ่งอาจจะมีกลไกทางจิต (mental mechanism) เพื่อหาทางออก (sublimation) ในลักษณะต่าง ๆ กัน เช่น รู้สึกน้อยเนื้อต่ำใจเลยพาลหดหายเก็บตัวอยู่แต่ในห้องไม่คบหาสมาคม หรือรู้สึกว่าด้อยในเชิงความรู้ ในการทำงาน ในตำแหน่งหน้าที่การงาน เลยหาทางสร้างปมโค่งด้วยการพยายามเอาดีด้วยลำแข้งให้ได้ ไม่ยอมพึ่งพาอาศัยเพื่อนฝูง หรือรู้สึกว่ามีปมด้อยในจิตใจเลยแสดงออกด้วยการสาดโคลนให้ร้ายป้ายสีแก่คนอื่น เพื่อดึงให้คนอื่นต่ำต้อยลงมา หรืออาจจะเป็นคนมีปมโค่งจนตามืดมัว หาได้มองเห็นความดีของคนอื่นไม่ มีข้อที่น่าสังเกตว่า นักนิยมแยกอยู่โดดเดี่ยวในลักษณะต่าง ๆ กันดังกล่าวนี้มักจะมีพฤติกรรมที่สำคัญอยู่อย่างหนึ่ง คือ มักจะชอบพูดถึงความไม่ดีของคนอื่น มองเห็นคนอื่นเป็นศัตรูที่ไม่มีทางให้อภัย โดยไม่พยายามพูดถึงส่วนไม่ดีของตนเอง ขาดสติสัมปชัญญะที่จะไตร่ตรองหาเหตุผลจากความดีความผิดพลาดของคนอื่นเพื่อชั่งดูเทียบกับความดีและความผิดพลาดของตนเอง จึงมักเป็นคนหัวรั้น จะหวังได้ยินว่า "ผมผิดไปแล้ว" จากบุคคลประเภทนี้ได้ยากมาก ยิ่งกว่านั้น อาจจะตั้งเป็นสมมติฐานเพื่อการศึกษาวิจัยต่อไปได้อีกว่า บุคคลที่มีลักษณะนิสัยไม่ใคร่เห็นดีเห็นชอบต่อการเปลี่ยนแปลงใด ๆ (resistance to change) นั้นมาจากบุคคลประเภทนี้เป็นส่วนมาก แต่จะอย่างไรก็ตาม ขอได้โปรดเข้าใจว่า สมรรถภาพในการทำงานของบุคคลประเภทนี้หาได้ต่ำต้อยตามภาวะทางจิตไม่ ถ้ารู้จักใช้และควบคุมให้ดี จะได้ผลงานจากบุคคลประเภทนี้สูงมากได้เหมือนกัน เพราะบุคคลประเภทนี้มีแรงผลักดันเพื่อกลบเกลื่อนความรู้สึกปมด้อยในใจ ฉะนั้น การที่หัวหน้างานจะพึงใช้บุคคลจากองค์การอรูปนัยแบบนี้ให้เป็นประโยชน์แก่การปฏิบัติงานขององค์การรูปนัยได้ดีหรือไม่เพียงใดนั้น จึงจำเป็นต้องศึกษาเข้าใจภาวะทางจิตของบุคคลประเภทนี้และใช้ศิลปในการบริหารงานให้ถูกต้องตามควรแก่กรณี

ตามที่กล่าวแล้วแต่ต้นค่อนข้างยืดยาว เกี่ยวกับลักษณะขององค์การอรูปนัยนี้ ก็เป็นการเพียงพอที่จะสรุปได้ว่า องค์การอรูปนัยย่อมมีอยู่เคียงคู่หรือซ้อนอยู่ในองค์การรูปนัยของ

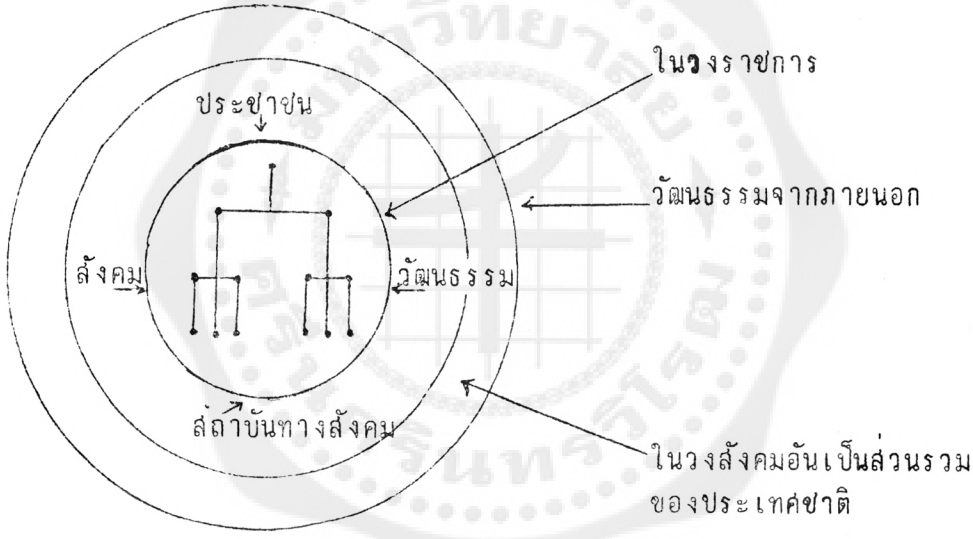
ทางราชการเสมอ การที่มีอยู่นั้นเป็นเพราะองค์การรูปนัยนั้นเองประกอบขึ้นด้วยบุคคลหลายคนรวมกันทำงาน จึงจะหลีกเลี่ยงการใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวเสียมิได้ และยิ่งกว่านั้นยังปรากฏว่าส่วนราชการ ตามกฎหมาย และระเบียบแบบแผนนั้นเอง มิได้มีระเบียบวิธี ในการทำงานระบุไว้โดย ละเอียดพอที่จะสนองความต้องการ ของผู้ที่ทำงาน อยู่ใน ส่วนราชการ นั้น ๆ ได้ เสมอไป องค์การอรูปนัยที่เกิดขึ้นจึงอาจเป็นได้ทั้งในทางส่งเสริมการทำงานให้บรรลุผลตามเป้าหมายขององค์การรูปนัยนั้นเอง หรืออาจจะมีลักษณะเป็น ไปเพื่อเหตุผลส่วนตัวจนเป็นการโต้แย้งเป็นปฏิปักษ์ต่อองค์การรูปนัยนั้นก็ได้ รายละเอียดในเรื่องนี้จะได้กล่าวถึงต่อไปอีกในตอนที่ว่าด้วยแรงบังคับ (forces) ที่มีผลให้เกิดองค์การอรูปนัย แต่ก่อนที่จะได้พิจารณาศึกษาแรงบังคับว่ามีอะไรบ้างที่ทำให้เกิดองค์การอรูปนัยนั้น ก็ควรทำความเข้าใจในระเบียบวิธีการศึกษาองค์การอรูปนัยเสียก่อนว่า จะมีระเบียบวิธีการศึกษาเพื่อทราบภาวะที่มีอยู่ขององค์การอรูปนัยได้อย่างไรบ้างเสียก่อน

ระเบียบวิธีการศึกษาขององค์การอรูปนัย

ตามที่กล่าวแล้ว และตามเอกสารหลักฐานดังกล่าวข้างต้น เป็นที่ยอมรับว่า องค์การอรูปนัยย่อมมีอยู่ควบคู่กับองค์การรูปนัย โดยแน่นอน จะปฏิเสธไม่ยอมรับความสำคัญขององค์การอรูปนัย เพราะเหตุแห่งความไม่ปรากฏรูปลักษณะโดยแน่นอนนั้นมิได้ ปัญหาในทางวิชาการที่จะต้องพิจารณาต่อไปก็คือ จะมีหรือจะใช้ระเบียบวิธีการศึกษาเพื่อทราบการที่องค์การอรูปนัยมีปรากฏอยู่ในองค์การรูปนัยหรือในส่วนราชการต่าง ๆ ได้อย่างไรบ้าง ความรู้ความเข้าใจในเรื่องนี้นับว่ามีความสำคัญมากเป็นพิเศษ เพราะเหตุว่าถ้าไม่สามารถกำหนดระเบียบวิธีการศึกษาได้โดยถูกต้องแล้ว การที่จะเข้าใจรูปลักษณะ บทบาทและปัญหาขององค์การอรูปนัยที่มีปรากฏอยู่ในองค์การรูปนัยก็จะกระทำมิได้โดยสมบูรณ์ อย่างไรก็ดี การที่จะกำหนดระเบียบวิธีการศึกษาดังกล่าวนี้ ผู้เขียนเห็นว่า โดยที่องค์การอรูปนัยในสาระสำคัญเกิดขึ้นเพราะความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลต่อบุคคลในทางส่วนตัวซึ่งมีลักษณะแปรเปลี่ยนไปได้โดยง่ายตามอัธยาศัยของบุคคลซึ่งอยู่ในองค์การ ฉะนั้น การที่จะกำหนดระเบียบวิธีการศึกษาองค์การอรูปนัยจึงจำเป็นต้องใช้หลายแบบเพื่อให้เข้าถึงความจริงอันเกี่ยวกับองค์การอรูปนัยให้สมบูรณ์ที่สุด จึงขอเสนอระเบียบวิธีการศึกษาองค์การอรูปนัยรวม ๖ วิธีดังต่อไปนี้

๑. พิจารณาศึกษาโดยใช้หลักวิชาทางสังคมในลักษณะ socio-cultural approach

ในกรณีนี้ถือหลักที่ว่า ข้าราชการเป็นส่วนหนึ่งของประชาชนและสังคม สถาบันทางการปกครองและการบริหารราชการเป็นส่วนหนึ่งของสถาบันทางสังคม ฉะนั้น วัฒนธรรมขนบประเพณีที่มีอยู่ในสังคมส่วนใหญ่ย่อมถือเป็นคุณค่านิยม (social values) ทางสังคมที่ข้าราชการและทางราชการจะต้องยอมรับนับถือและจะต้องระมัดระวังมิให้การปฏิบัติราชการเป็นการขัดแย้งกันกับทางปฏิบัติที่สังคมส่วนรวมเห็นว่าดีงาม กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ สังคมย่อมมีอิทธิพลอยู่ต่อทางราชการเสมอ (ดูรูปที่ ๔)



รูปที่ ๔ แสดงให้เห็นอิทธิพลของสังคมซึ่งมีอยู่ต่อทางราชการ

หมายเหตุ การที่ทำเป็นวงแยกจากกันรวม ๓ วงนั้น เพื่อประกอบการพิจารณาเท่านั้น แต่ตามความเป็นจริงแล้ว วงทั้งสามนี้ซ้อนกันและผสมผสานกันเสมอ

อิทธิพลของสังคมที่มีอยู่ต่อทางราชการนั้นมีอยู่มากมายสุดพรรณนา แต่ที่นับว่าสำคัญที่สุดและมีบทบาทอยู่ในวงราชการเสมอนั้น อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า มีอยู่ ๒ ประการ คือ วัฒนธรรมขนบประเพณีของสังคม และปรัชญาแห่งชีวิต ซึ่งในส่วนรวมของสังคมเห็นว่าถ้าประพฤติปฏิบัติให้บรรลุผลตามนั้นแล้ว จะบังเกิดความร่มเย็นเป็นสุขต่อการดำรงชีวิตอยู่ จะอย่างไรก็ตาม การที่จะพิจารณาศึกษารายละเอียดในเรื่องนี้ ย่อมกระทำในที่นี้มิได้ เพราะ

เป็นอีกสาขาวิชาหนึ่งโดยเฉพาะ ในที่นี้ จะขอเสนอเพียงยกตัวอย่างให้เห็นว่า อิทธิพลของสังคมและวัฒนธรรมภายในหรือของไทยเราเอง และอิทธิพลของสังคมและวัฒนธรรมจากภายนอกมีบทบาทอยู่ในองค์การอรูปนัยอย่างไรบ้าง โดยจะขอเสนอตัวอย่างในการนี้เพียง ๓ กรณี คือ

ก. คนไทยเรานั้นต่างมีความรู้สึกอยู่โดยทั่วไปว่า ถ้าจะอยู่ร่วมกันอย่างผาสุกต้องรักกันฉันท์พี่น้อง ต้องมีภราดรภาพ จึงถือว่าสังคมอันเป็นส่วนรวมของประเทศเปรียบเสมือนครอบครัวใหญ่โตครอบครัวหนึ่ง ฉะนั้น จึงปรากฏชัดแจ้งว่า หลักทางสังคมในกรณีนี้ได้รับการยอมรับนับถือว่า เป็นหลักสำคัญของการปกครองประเทศ และความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับประชาชนก็มุ่งเน้นความสำคัญของหลักนี้ ความจริงข้อนี้มีหลักฐานยืนยันทั้งในลักษณะที่เป็นวาจาและลายลักษณ์อักษร ยิ่งกว่านั้น ยังปรากฏว่าในหลักการปกครองนี้เองที่แสดงออกให้เห็นว่า ข้าราชการเป็นญาติผู้ใหญ่ของครอบครัวจะต้องดูแลทุกข์สุขของประชาชนให้ถึงก้นครัว[14]

โดยนัยนี้ การที่จะได้ยินได้ฟังว่า ประชาชนคือผู้เสียภาษีอากรซึ่งส่วนหนึ่งจ่ายเป็นเงินเดือนของข้าราชการก็ดี หรือข้าราชการเป็นผู้รับใช้ประชาชนก็ดี จึงมักไม่ปรากฏ หากว่าจะมีผู้พูด ก็จะรู้สึกว่าฟังไม่สนิทหู รู้สึกว่ามีข้อตะขิดตะขวงใจเกิดขึ้น ไม่เหมือนกับที่จะพูดว่า ข้าราชการคือผู้นำประชาชน

ฉะนั้น ย่อมเห็นได้โดยทั่วไปว่า ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับประชาชนซึ่งปรากฏขึ้นเมื่อมีประชาชนมาติดต่อกับทางราชการ ไม่จำกัดว่าจะเป็นในรูปของการติดต่อเป็นทางการ หรือเป็นการติดต่อในรูปขององค์การอรูปนัยก็ตาม จึงมีลักษณะที่ประชาชนจะต้องอ่อนเข้าหาและพินอบพิเทาแก่ข้าราชการ จะมาตีตัวเสมอหรืออ้างว่าเป็นนายเพราะเป็นผู้

---

[14] โปรดพิจารณารายละเอียดใน สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี หนังสือที่ สร. ๐๑๐๕ / ว. ๑๓ ลงวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๗ เรื่อง โครงการเข้าถึงประชาชน ซึ่งมีความตอนหนึ่งที่น่าสนใจว่า "...โดยที่ข้าราชการและประชาชนส่วนมากยังมีความรู้สึกระบบศักดินายังไม่เข้าระบบรักกันฉันท์พี่น้อง..." และโปรดพิจารณารายละเอียดจากคำปราศรัยของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ใน สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, "คำกล่าวเปิดการประชุมปลัดจังหวัดและนายอำเภอทั่วราชอาณาจักร ๒๗ เมษายน ๒๕๐๒", ประมวลสุนทรพจน์ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี (พระนคร : ธนะการพิมพ์, ๒๕๐๓) หน้า ๑๓๒.

เสียภาษีอากรให้แก่ทางราชการนั้น พึงไม่ขึ้นหรือถึงขนาดที่ว่าไม่มีข้าราชการรับพึง การณ์กลับกลายเป็นว่า ประชาชนต่างหากที่ต้องเสียภาษีอากร ส่วนข้าราชการนั้นทางราชการออกให้แทน ความจริงเงินที่ทางราชการออกให้แทนหรือจะจ่ายให้เป็นเงินเดือนแล้วให้ข้าราชการไปเสียภาษีอากรเช่นเดียวกับประชาชนก็เงินก้อนเดียวกัน แต่ทางราชการไม่นิยมเลือกปฏิบัติในประการหลัง เพราะการปฏิบัติในวิธีแรกนั้นมีความสะดวกและความดีอยู่หลายอย่าง มีอย่างหนึ่งที่แฝงอยู่ด้วยเสมอโดยปริยาย คือ การส่งเสริมฐานะให้ข้าราชการมีอภิสิทธิ์เหนือประชาชน ฉะนั้น จึงเห็นได้อยู่โดยทั่วไปว่า ในความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับประชาชนนั้น มักจะมีข้าราชการเป็นเบี้ยบนอยู่เสมอ

ข. ความเคารพนับถือซึ่งกันและกันฉันท์พี่น้องและฐานะทางสังคมของข้าราชการที่ต่างก็รู้สึกว่า ข้าราชการเป็นผู้มีศักดิ์ศรีสูงกว่าประชาชนนั้น เมื่อพิจารณารวมกันแล้วจะปรากฏความจริงว่า ข้าราชการทั้งหลายทั้งปวงยิ่งเป็นใหญ่เป็นโตในทางราชการย่อมมีฐานะสูงส่งในทางสังคมด้วย สิทธิพิเศษต่าง ๆ ก็มีตามมาเป็นเงาตามตัว ถ้าข้าราชการชั้นผู้ใหญ่มิได้รับสิทธิพิเศษอันควรมีควรได้แล้ว กลายเป็นสาเหตุแห่งความน้อยเนื้อต่ำใจ เรื่องนี้ขอให้ติดตามศึกษาดูว่า ข้าราชการชั้นพิเศษที่ไม่มีรถประจำตำแหน่ง หรือข้าราชการชั้นพิเศษซึ่งย้ายไปดำรงตำแหน่งใหม่แทนคนเดิมซึ่งย้ายไปแล้ว และบังเอิญคนเดิมมีรถประจำตำแหน่งคนใหม่ไม่มีหรือยังไม่ได้รับรถประจำตำแหน่งนั้น มีความรู้สึกอย่างไร

อิทธิพลทางสังคมและความรู้สึกดังกล่าวนี้ เป็นมูลเหตุให้เกิดความขัดกันขึ้นในใจและทางปฏิบัติ เหตุผลทางใจได้รับอิทธิพลจากวัฒนธรรมและขนบประเพณีซึ่งแสดงออกในรูปขององค์การอรูปนัย เช่น การที่ข้าราชการ พ่อค้า ประชาชน ไปอวยพรวันเกิด การรับตำแหน่งใหม่ การมอบเงินร่วมการกุศล ฯลฯ แก่ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ซึ่งเป็นเรื่องนอกเหนือการปฏิบัติราชการประจำวันในองค์การรูปนัยของทางราชการ ลักษณะอันขัดกันอยู่ของทางปฏิบัติในองค์การทั้งสองนี้ ยากแก่การที่จะเลือกเอาอย่างใดอย่างหนึ่งโดยยอมเสียสละอีกด้านหนึ่งเป็นปัญหาทางใจซึ่งแก้ยากมาก ดังที่จะเห็นได้ว่า มีประกาศหนักแน่นจากทางราชการ หรือจากองค์การรูปนัยว่า ขอให้งดเว้นการไปอวยพรวันเกิด วันเกิดหรือวันขึ้นปีใหม่ก็ไม่ต้องให้

ของขวัญ เพียงแต่ส่งบัตรอวยพรก็พอแล้ว ในกรณีเช่นนี้ปรากฏความจริงเสมอมาว่า ชั่วระยะเวลาอันสั้นประกาศเช่นนั้นมีผลใช้บังคับได้ แต่แล้วมิช้ามินานทางปฏิบัติขององค์การอรูปนัยก็จะมีอิทธิพลเหนือประกาศคำสั่งขององค์การรูปนัยอีก ความเงียบหายในการอวยพรวันเกิดหรือทำบุญวันเกิดโดยจัดทำเป็นการภายในหมู่ญาติมิตรสนิทสนมเท่านั้นก็กลายเป็นการจัดทำโดยเอิกเกริก มีข้าราชการ พ่อค้า ประชาชน ไปยืนรอคิวเข้าอวยพรเป็นทิวแถวตั้งครึ่งค่อนวัน ถ้าใครไม่ไปก็จะรู้สึกไม่สบายใจ ผู้เขียนเห็นว่า การที่เป็นเช่นนี้มิใช่เกิดขึ้นเพราะความหย่อนยานต่อการปฏิบัติตามคำสั่งของทางราชการหรือผู้ใหญ่เห็นแก่ได้ แต่เป็นเพราะอิทธิพลของวัฒนธรรมขนบประเพณีโดยแท้ เพราะต่างเห็นว่าดีจึงทำ ลักษณะของการปฏิบัติตามคำสั่งจึงตึง ๆ หย่อน ๆ อย่างที่ชาวบ้านเรียกว่า “รบไม่ไหว จำต้องปล่อยไป” หากสังเกตให้ดีจะพบว่า แนวปฏิบัติในทางความสัมพันธ์อันเป็นส่วนตัวจากองค์การอรูปนัยเช่นนี้ กลายเป็นมาตรการวัดความสูงส่งในฐานะทางสังคม และความนิยมชมชอบของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา และประชาชนจากการดำรงตำแหน่งในองค์การรูปนัยก็มี เช่น บุคคลภายนอกจะจับตาดูว่า ในงานวันเกิดเช่นนั้นจะมีผู้ไปอวยพรมากน้อยเพียงใด ยิ่งมากยิ่งดี จะต้องยืนรอนานสักเท่าใดก็ไม่รังเกียจ

ค. อิทธิพลจากวัฒนธรรมภายนอกที่เข้ามาสู่สังคมไทยและทางราชการของไทยเราก็เป็นอีกวิธีหนึ่งที่จะทราบว่า รูปการณ์ขององค์การอรูปนัยมีอิทธิพลอยู่ต่อทางราชการอย่างไรบ้าง ดังกรณีตัวอย่างง่าย ๆ ที่เห็นอยู่โดยทั่วไปจากการที่ข้าราชการต่อข้าราชการ และระหว่างข้าราชการกับประชาชนพบปะสังสรรค์ทำความเคารพซึ่งกันและกัน เช่น ในกรณีของข้าราช-การยืนตรงแล้วโค้งก็มี ยืนตรงและโค้งแล้วแถมไหว้ก็มี ทั้งยืนตรง โค้ง แล้วกราบแทบเท้าก็มี ทั้งยืนตรง โค้ง ไหว้ แล้วยังแถมจับมือแบบฝรั่งก็ยังมี แต่ยังนับว่าเป็นการดีที่ไม่มีแบบนั่งยอง ๆ แล้วยกมือไหว้ท่วมหัวตามแบบที่ชาวชนบทชอบใช้ หรือโค้งแล้วออกเสียง “ซี๊ด ๆ” ตามแบบของชนบางชาติมารวมเป็นแบบของการแสดงความคารวะในหมู่ราชการด้วย ท่านผู้อ่านก็พอจะใช้ดุลพินิจได้ว่า แบบไหนเป็นแบบไทย แบบไหนเป็นแบบฝรั่ง

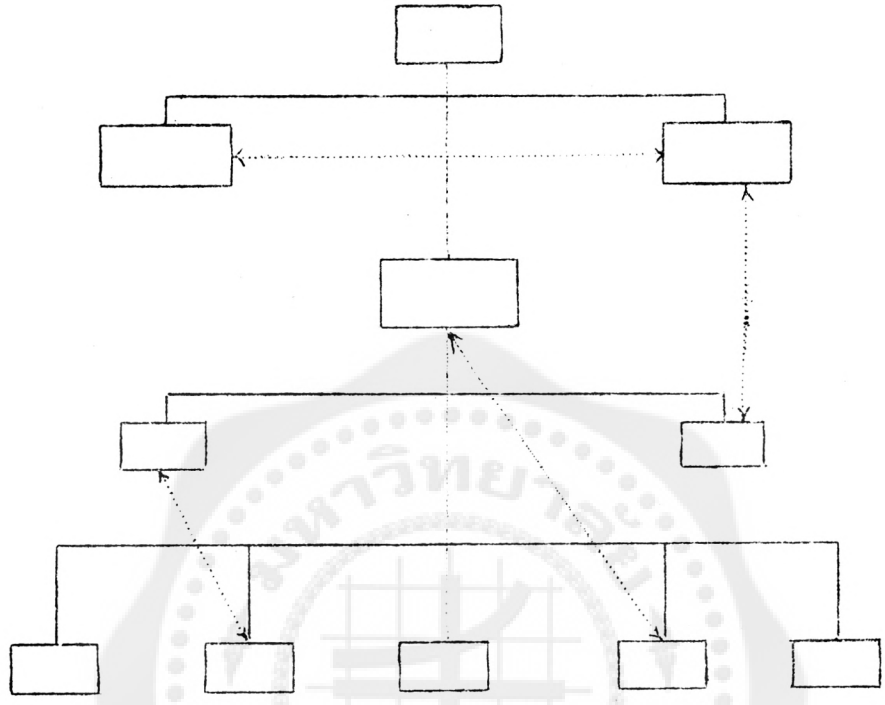
แบบไหนเป็นแบบราชการ และเหตุไฉนจึงมีหลายแบบ เมื่อก่อนนี้คนไทยเรานิยมนั่งขัดสมาธิ นั่งพับเพียบ เมื่อเปลี่ยนมาเป็นนั่งเก้าอี้ก็ไม่นิยมนั่งไขว่ห้าง เพราะเห็นว่าไม่สุภาพ มิเป็นการบังควรที่จะปฏิบัติเมื่อนั่งอยู่ต่อหน้าผู้ใหญ่ ของใหม่กับของเก่าบางทีก็ดูขลุกขลักชอบกล เช่น นักเรียนนอกกลับมาเมืองไทยใหม่ ๆ ก็ทำ "หรั่งจ๋า" นั่งไขว่ห้างรู้สึกว่าสบายดี พอนึกขึ้นได้ว่านั่งอยู่ต่อหน้านายก็ค่อย ๆ ลดขาลงเสียที

กรณีต่าง ๆ ดั่งอุทธาหรณ์นี้ยังมีอีกมากมาย อย่างไรก็ดี ทุกกรณีที่เกิดขึ้นและมีปรากฏอยู่นั้นเป็นการยืนยันให้เห็นความจริงที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งในการศึกษาเรื่ององค์การอรูปนัย คือ ระเบียบปฏิบัติ แบบธรรมเนียมการปฏิบัติ ฯลฯ ในองค์การรูปนัยหรือที่ถือกันเป็นทางการที่ถูกต้องนั้น ไม่มีรายละเอียดลึกซึ้งกว้างขวางพอที่จะให้ใช้เป็นแนวประพฤติปฏิบัติของบุคคลที่ร่วมกันทำงานอยู่ในองค์การรูปนัยได้โดยตลอด จึงจำเป็นต้องนำแบบพิธีต่าง ๆ เข้ามาใช้ในวงราชการ เมื่อคนที่ร่วมทำงานเป็นคนไทยก็ย่อมนำแบบธรรมเนียมของคนไทยที่เห็นว่าดีเข้ามาใช้เป็นแนวปฏิบัติ

ถ้าศึกษาให้ลึกซึ้งลงไปอีกขั้นหนึ่งก็จะพบว่า องค์การอรูปนัยและทางปฏิบัติต่าง ๆ ในองค์การอรูปนัยนั้นเองที่มีส่วนทำให้รูปการบริหารและพฤติกรรมในการบริหารของไทยเราไม่เหมือนกับการบริหารงานของฝรั่ง เพราะไทยเรามีแบบธรรมเนียมในการปฏิบัติราชการซึ่งเป็นผลอันเกิดจากวัฒนธรรมและขนบประเพณีของสังคมไทย ซึ่งไม่เหมือนกับของฝรั่ง

๒. พิจารณาศึกษาจากความสัมพันธ์ส่วนบุคคลในลักษณะ Sociometric Network

การศึกษา ในลักษณะ โซซิโอเมตริก นี้มี ลักษณะ เป็นการ ศึกษา ถึง ความ สัมพันธ์ระหว่างคนหนึ่งกับอีกคนหนึ่ง ซึ่งมีลักษณะเป็นความสัมพันธ์ต่อกันตามความพึงพอใจ หรือไม่สัมพันธ์ด้วยเพราะไม่ชอบหน้าหรือชิงชัง การทดสอบลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลเช่นนี้ J.L. Moreno เป็นผู้ต้นคิดและปรากฏว่ามีผู้นำไปใช้ในการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลนี้อย่างได้ผลดีมาแล้วเป็นอันมาก และได้ช่วยชี้ให้เห็นความจริงในกรณีนี้ได้เป็นอย่างดี (ดูรูปที่ ๕)



รูปที่ ๕ ภาพ sociometric diagram แสดงให้เห็นการติดต่อส่วนตัวบุคคล

——— สายสัมพันธ์เป็นทางการขององค์การ

..... สายสัมพันธ์ในองค์การอรูปนัยตาม

ความพึงพอใจส่วนตัวบุคคล

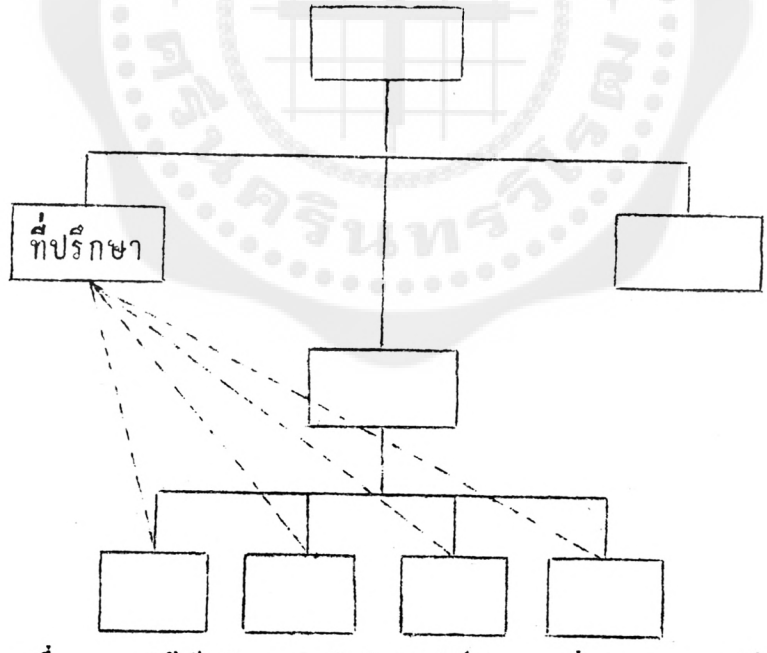
ตามรูปที่ ๕ นี้ เป็นแต่เพียงตัวอย่างที่แสดงให้เห็นว่า จากการสำรวจดูว่าในหลักการใช้ sociometric นั้น จะปรากฏรูปเป็น sociogram อย่างไรเท่านั้น ส่วนการที่จะทราบได้ว่า ใครติดต่อกับใคร มากน้อยเพียงใด เพราะเหตุใดนั้น ต้องศึกษาวิจัยในเรื่องนี้โดยละเอียด ทั้งในรูปการใช้แบบสอบถาม การสัมภาษณ์ และการสังเกตการณ์แล้วบันทึกไว้

เมื่อพิจารณาภาพ sociogram นี้แล้ว พิจารณาประกอบกับลักษณะความสัมพันธ์ส่วนบุคคลในองค์การอรูปนัยและแบบขององค์การอรูปนัยดังกล่าวแล้ว จะช่วยให้ความสว่างขึ้นได้อีกมาก และหากออกไปทำการสำรวจจริง ๆ แล้ว ภาพ sociogram อาจจะต่างออกไปจากนี้อีกมาก อย่างไรก็ตาม พอสรุปได้ว่า เส้นแสดงให้เห็นความสัมพันธ์ส่วนบุคคลอันเป็นการนอกเหนือจากการติดต่อ กันเป็นทางการ ตามสายการ บังคับบัญชาและ ลักษณะขององค์การ

อรูปนัยนี้ อาจแบ่งออกได้เป็น ๒ ลักษณะ ที่สำคัญ คือ การที่มีเส้นแสดงความสัมพันธ์อันไม่เป็นทางการเกิดขึ้นเพราะความรู้สึกชอบพอกันเป็นส่วนตัว หรืออาจจะเป็นเส้นแสดงการขัดแย้งกันและไม่ต้องการติดต่อสัมพันธ์กันก็ได้ ทั้งนี้ สุดแต่แบบสอบถามในการวิจัยเพื่อหาทางทราบความสัมพันธ์โดย sociometric measurement และแบบในการทำ sociogram เพื่อเสนอผล sociometric measurement จากการวิจัย

๓. พิจารณาศึกษาความสัมพันธ์ที่แฝงอยู่ในการทำงาน (The Functional Overlay)

การศึกษาในกรณีนี้ ขอให้เป็นที่เข้าใจว่า จะทำการศึกษาเฉพาะการติดต่อสัมพันธ์เพื่อประโยชน์แก่การปฏิบัติราชการอันเป็นการนอกเหนือจาก ที่จะต้องติดต่อซึ่งกันและกันเป็นทางการ การศึกษาวิจัยเพื่อทราบองค์การอรูปนัยโดยวิธีนี้จะช่วยได้มาก ถ้าจะมุ่งมองที่องค์การซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับงานเทคนิคบางอย่างเป็นพิเศษ ซึ่งจะต้องติดต่อหรือได้รับการติดต่ออย่างกว้างขวางจากองค์การอื่น ๆ (ดูรูปที่ ๖)



รูปที่ ๖ แสดงให้เห็นลักษณะการติดต่ออันไม่เป็นทางการเกี่ยวกับงานในหน้าที่
———— เส้นแสดงความสัมพันธ์อันเป็นทางการขององค์การ
..... เส้นแสดงความสัมพันธ์อันไม่เป็นทางการ

ตามรูปที่ ๖ นี้ ที่ปรึกษาซึ่งเป็นบุคคลที่มีฐานะตำแหน่งอยู่ในระดับสูงอาจจะต้องทำการติดต่อ หรือมีเจ้าหน้าที่ในระดับรอง ๆ ซึ่งอยู่ในสายการบังคับบัญชาของผู้อื่นมาขอคำแนะนำอยู่เสมอ กรณีตัวอย่างที่ดีอีกประการหนึ่งในวงการบริหารราชการของไทยเราคือ การติดต่อเป็นการส่วนตัว ระหว่างผู้มีหน้าที่ จัดดำเนินงานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลกับหัวหน้ากองต่าง ๆ ใน ก.พ. ทั้งสองกรณีที่ยกมาเป็นตัวอย่างนี้ จะเห็นได้ว่า ในกรณีของที่ปรึกษาก็ดี หรือในกรณีของ ก.พ. ก็ดี มิได้มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงต่อผลงานของเจ้าหน้าที่ที่มาติดต่อ หากแต่เป็นการช่วยเหลือกันโดยอัธยาศัยไมตรี ถ้าจะติดต่อเป็นทางการก็ต้องทำเป็นหนังสือหารือหรือขอคำแนะนำขึ้นไป

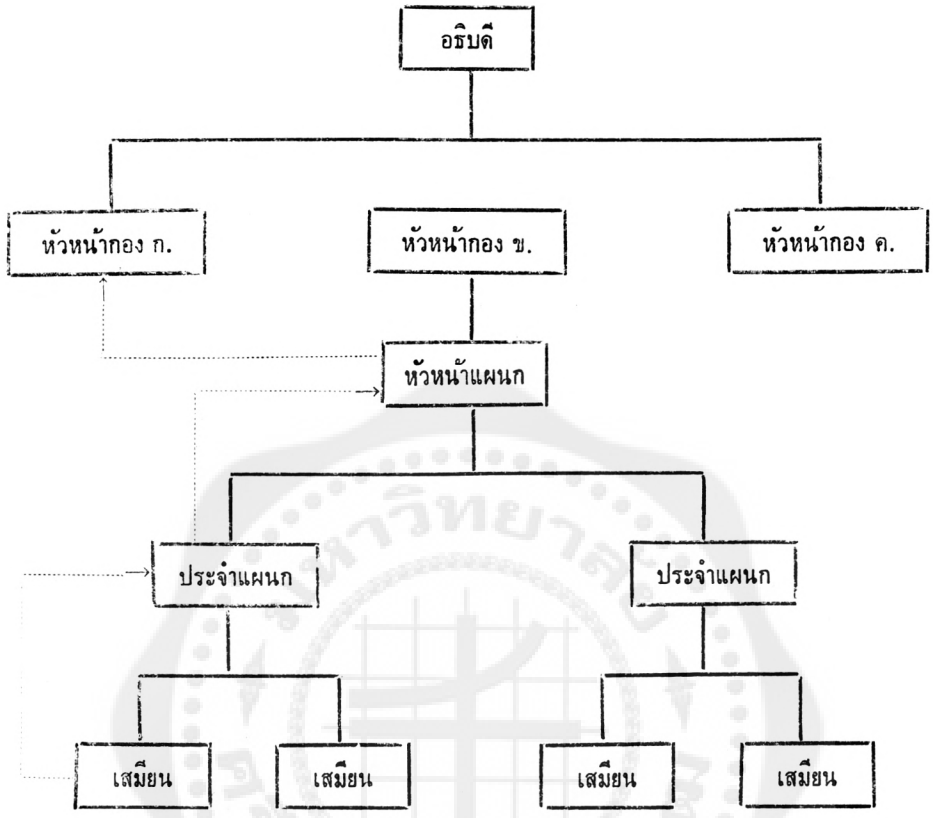
๔. พิจารณาศึกษาจากวิธีการการวินิจฉัยสั่งการซึ่งมีแฝงอยู่ (The Decision Overlay)

เฮอร์เบิต เอ. ไซมอน ได้เสนอแนะไว้ว่า วิธีที่จะวิเคราะห์องค์การและการปฏิบัติงานในองค์การได้ดีที่สุด คือ การศึกษาพิจารณาเพื่อทราบว่ามีผู้ใดบ้างที่มีส่วนในกระบวนการวินิจฉัยสั่งการหรือออกคำสั่งต่าง ๆ และใครเป็นผู้ตกลงตัดสินใจใน การวินิจฉัยสั่งการหรือออกคำสั่งนั้น ๆ[15] ในการศึกษานี้ อาจจะพบว่าโดยปกติกระบวนการวินิจฉัยสั่งการจะเป็นไปและอยู่ในสายการบังคับบัญชาขององค์การรูปนัยนั้น แต่อาจจะมีเหตุผลบางอย่าง หรือเกี่ยวกับ ตัวบุคคล บางคนที่ทำให้ ลำดับชั้นของ กระบวนการ ตัดสินใจมิ ได้ เป็น ไปตาม สายการบังคับบัญชาขององค์การรูปนัยก็เป็นได้ (ดูรูปที่ ๗)

ในรูปที่ ๗ นี้ อาจมีเหตุผลบางอย่างที่อธิบดีไม่พึงประสงค์จะให้เรื่องต้องผ่านหัวหน้ากอง ข. ซึ่งเป็นหัวหน้าผู้รับผิดชอบโดยตรงตามสายงานรองจากอธิบดี จึงมอบหมายให้หัวหน้ากอง ก. ปฏิบัติจัดทำเป็นพิเศษ กรณีเช่นนี้มักจะมีปรากฏอยู่เสมอ ทั้งนี้อาจเป็น

---

[15] Herbert A. Simon, **Administrative Behavior** (2 nd. edition, New York : The Macmillan Company, 1947), p. xix.



รูปที่ ๗ แสดงสายทางเดินของเรื่องที่จะวินิจฉัยสั่งการ

——— เส้นแสดงความสัมพันธ์ตามลำดับชั้นขององค์การรูปนัย

..... เส้นแสดงความสัมพันธ์ในองค์การอรูปนัย

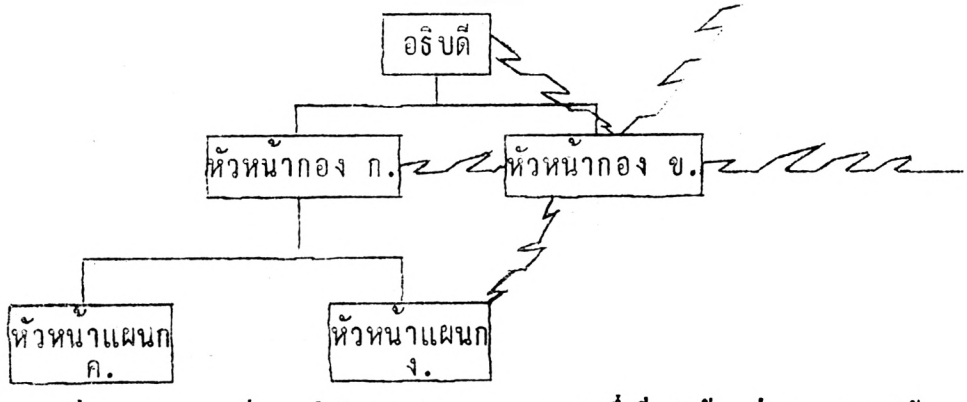
เพราะอิทธิพลของหัวหน้างานบางคน ความสำคัญของงานพิเศษบางอย่าง บุคลิกภาพของหัวหน้ากอง ข. เอง ซึ่งอธิบดีไม่ไว้ใจจะปลดออกก็ยังไม่สมควร จึงปล่อยไว้เป็นเจว็ด รวมถึงการจงใจก้าวก่ายงานของคนอื่น ฯลฯ หากพิจารณาโดยเที่ยงแท้แล้วจะเห็นว่าองค์การอรูปนัยแบบนี้จะมีผลเสียมากกว่าประโยชน์ที่จะได้แก่ราชการ นอกจากงานจะก้าวก่ายกัน จะปฏิเสธความรับผิดชอบได้แล้ว ยังเป็นการบ่อนทำลายให้เสียขวัญ พอดีพอร้ายหัวหน้ากอง ข. ก็เลยขอย้าย หรือเมื่อไม่มีทางแก้ไข ย้ายตัวเองก็ไม่ได้ อธิบดีคนปัจจุบันก็ไม่ย้ายไปที่อื่น ก็กราบลาไปกินบำนาญที่บ้านดีกว่า

๕. พิจารณาศึกษาจากอำนาจบารมีที่แฝงอยู่ในองค์การ (Power Overlay)

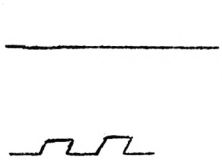
ในทางรัฐประศาสนศาสตร์ คำว่า "อำนาจ" อาจจะพิจารณาได้เป็น ๒ นัย คือ อำนาจที่มีอยู่ บางทีเรียกว่า อำนาจหน้าที่ (authority) กล่าวคือ เป็นอำนาจที่เกิดควบกับการมีหน้าที่ตามกฎหมายและระเบียบแบบแผน การที่จะพิจารณาศึกษาว่าผู้ใดมีอำนาจเช่นว่านี้มากน้อยเพียงใดย่อมตรวจสอบดูได้เสมอจากกฎหมายและระเบียบแบบแผน รวมทั้งคำสั่งอันเกี่ยวกับการแบ่งงานและคำสั่งมอบอำนาจหน้าที่ในทำนองเดียวกัน หากพิจารณาจากแผนภูมิขององค์การรูปนัยก็ย่อมทราบได้ทันทีว่าผู้ที่ดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งมีอำนาจเหนือกว่าอีกคนหนึ่งหรือไม่

นอกจากนั้น ยังมีอำนาจอีกอย่างหนึ่ง เรียกว่า power ซึ่งมีลักษณะเป็นความสามารถส่วนบุคคลเกี่ยวกับการใช้อำนาจในประการแรก หรือเป็นอำนาจบารมีที่เกิดขึ้นเองโดยปริยายจากการดำรงตำแหน่งหน้าที่บางตำแหน่ง จากบุคลิกภาพ หรือจากกรณีแวดล้อมอื่น ๆ ซึ่งผู้เขียนเคยเรียกว่าเป็นอำนาจแบบพระคุณ มิใช่เป็นอำนาจแบบพระเดชที่เกิดและใช้ตามกฎหมาย

ในการศึกษาเพื่อทราบเรื่ององค์การ อรูปนัยหรือ บทบาทของ องค์การ อรูปนัยโดยพิจารณาศึกษาจากอำนาจบารมีที่มีแฝงอยู่ในองค์การนั้น เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการพิจารณาศึกษาเรื่องอำนาจในประการหลัง ซึ่งอาจจะพิจารณาได้หลายทาง เช่น ผู้ใดในองค์การมีและใช้อำนาจเช่นว่านี้ในลักษณะอย่างไร มีผู้ใดเป็นจุดศูนย์รวมของอำนาจนี้บ้าง (ดูรูปที่ ๘)



รูปที่ ๘ แสดงจุดศูนย์รวมแห่งอำนาจ (power center) ซึ่งมีแฝงซ้อนอยู่ในองคการรูปนัย

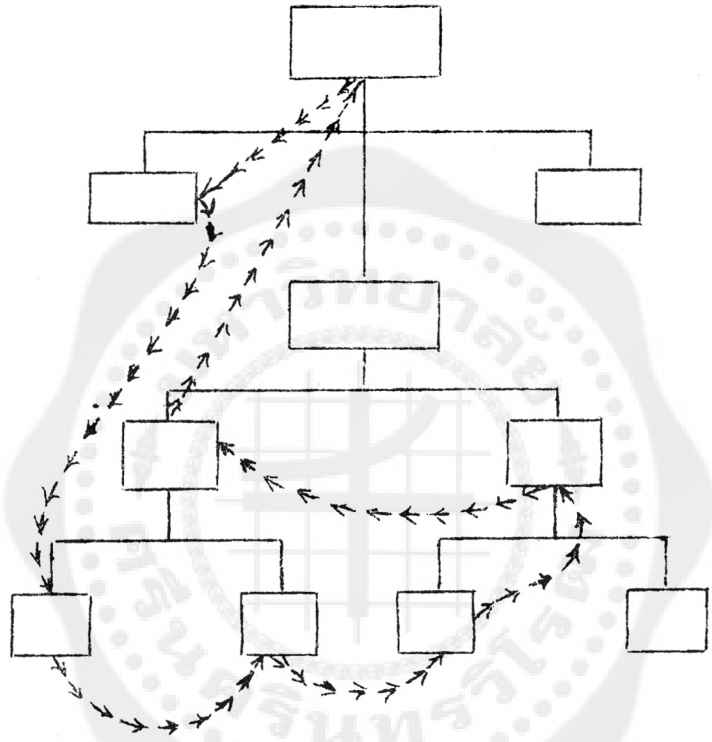


ตามรูปที่ ๘ นี้ หากพิจารณาตามสายงานขององค์การรูปนัยแล้ว หัวหน้ากอง ข. มิได้มีอำนาจ (authority) เหนือหัวหน้ากอง ก. หรือหัวหน้าแผนก ค. และหัวหน้าแผนก ง. แต่ประการใดเลย แต่ถ้าหากพิจารณาในรูปของอำนาจในลักษณะ power ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับองค์การอรูปนัยแล้ว ในองค์การรูปนัยย่อมมีจุดศูนย์รวมตามรูปที่เสนอนี้เสมอไม่มากก็น้อย บางองค์การอาจจะมีศูนย์รวมอำนาจเช่นว่านี้มากกว่า ๑ จุดก็ได้ การที่มีจุดศูนย์รวมอำนาจในองค์การอรูปนัยอันเป็นการนอกเหนือจากอำนาจตามตำแหน่งหน้าที่ในองค์การรูปนัยที่เกิดขึ้นโดยนัยนี้ อาจจะมีสาเหตุมาจากหลายอย่างหลายประการ เช่น บุคลิกภาพ ผีมือ ความรอบรู้ ความเชื่อของเพื่อนร่วมงานคนอื่น ๆ ซึ่งต่างมีความนับถือเชื่อฟัง หรือมั่นใจและเชื่อว่าจะได้รับคำแนะนำที่ถูกต้องหากเข้าขอคำแนะนำ ฯลฯ ผู้นั้นจึงเป็นคนมีอำนาจ power โดยปริยาย และอาจจะเป็นผู้ทรงอำนาจที่ได้รับความนิยมนับถือกว่าผู้มีอำนาจตามตำแหน่งหน้าที่ (authority) ก็เป็นได้ อย่างไรก็ดี ขอให้เป็นที่เข้าใจว่า ผู้มีอำนาจอันเกิดขึ้นจากบารมีที่สร้างสมนี้มิจำเป็นต้องเป็นข้าราชการในระดับสูงเสมอไป ข้าราชการในระดับตำแหน่งประจำแผนก และเสมียน พนักงาน ก็อาจจะมีได้ถ้าเป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติ บางอย่าง เป็นพิเศษ เช่น ประจำทำงานอยู่ในสำนักงานนั้นเป็นเวลานานมาแล้วจนเพื่อนข้าราชการรุ่นหลัง ๆ ยกย่องให้เป็น "ลุง" เมื่อมีเรื่องเดือดร้อนหรือไม่สะดวกสบายในการทำงานก็ไปปรึกษาลุงผู้นั้น ลุงแกก็ช่วยเหลือให้ความกระจ่างด้วยดี ลุงจึงเป็นที่นับถือเกรงใจของผู้อื่นโดยทั่ว ๆ ไปในองค์การ ลุงจะพูดอะไรก็มีคนเชื่อฟัง

๖. พิจารณาศึกษาจากทางเดินของข่าวสารที่ซ้อนอยู่ในองค์การ (The Communication Overlay)

ข่าวสารและ ข้อราชการโดย ปกติใน ส่วนราชการ หรือองค์การรูปนัย มีสายทางเดินตามระเบียบแบบแผนที่มีอยู่ในองค์การรูปนัยนั้นตามลำดับชั้น จากระดับเหนือลงมาระดับรอง

หรือจากระดับรองขึ้นไปหาระดับสูง แต่ตามที่กล่าวนี้เป็นลักษณะของการติดต่อตามแบบแผนในองค์การรูปนัยเท่านั้น หากว่ามีองค์การอรูปนัยในส่วนที่เกี่ยวกับการติดต่อข่าวสาร หรือข้อราชการต่าง ๆ อาจจะไม่เดินตามสายการติดต่อดังว่านี้ก็ได้ (ดูรูปที่ ๙)



รูปที่ ๙ แสดงสายทางเดินของข่าวสารข้อราชการในองค์การ
————สายทางเดินของข่าวสารตามแบบแผนขององค์การรูปนัย
←←←←←สายทางเดินของข่าวสารในองค์การอรูปนัย

หากพิจารณาในรูปที่ ๙ นี้โดยละเอียดแล้วจะพึงเห็นได้ว่า การติดต่อข่าวสารและข้อราชการในองค์การอรูปนัยนั้นอาจจะละเว้นคนบางคนในองค์การเสียก็ได้ แล้วยังแสดงออกให้เห็นถึงความสำคัญของการใช้ระเบียบ วิธีการศึกษาใน ส่วนที่เกี่ยวกับการ ติดต่อข้อราชการนี้ในประการอื่น ๆ อีกหลายอย่างหลายประการ เช่นความสำคัญของการติดต่อข่าวสารในองค์การอรูปนัยที่ควรระมัดระวัง การควบคุมงาน กระบวนการวินิจฉัยสั่งการ อิทธิพลของคนบางคนในองค์การ ฯลฯ ในทุกกรณีย่อมมีอิทธิพลขององค์การอรูปนัยแฝงอยู่เสมอ ฉะนั้น

การศึกษาเพื่อทราบลักษณะการดำเนินงานในองค์การรูปนัย จะละเว้นไม่พิจารณาทางปฏิบัติขององค์การอรูปนัยในกรณีนี้มิได้ ถ้าหากพิจารณาประกอบกับเรื่องลักษณะความสัมพันธ์ในองค์การอรูปนัยดังกล่าวแล้วข้างต้นก็จะช่วยให้ความแจ่มแจ้งยิ่งขึ้นอีกมาก

กล่าวโดยสรุป เท่าที่ได้เสนอระเบียบวิธีการศึกษาองค์การอรูปนัยทั้ง ๖ วิธี ดังกล่าวนี้ก็พอจะเห็นได้ว่า ผู้เขียนมิได้เสนอแบบวิธีพิสดารแต่อย่างใดเลย เป็นเรื่องที่รู้ ๆ กันอยู่แล้ว แม้การศึกษาองค์การรูปนัยก็จำเป็นต้องใช้ระเบียบวิธีดังกล่าวนี้อยู่เสมอ ดังที่ผู้เขียนได้เสนอเทียบเคียงให้เห็นทั้งทางปฏิบัติที่มีอยู่ในองค์การ รูปนัยและที่มีแฝงอยู่ใน ลักษณะองค์การอรูปนัยในรูปต่าง ๆ โดยลำดับมาแต่ต้น ประโยชน์ที่จะพึงได้จากระเบียบวิธีการศึกษาดังเสนอนี้ก็ย่อมจะมีอยู่แม้เป็นการศึกษาองค์การอรูปนัย

แรงบังคับให้เกิดองค์การอรูปนัย

องค์การอรูปนัยที่เกิดขึ้นซ้อนอยู่ในองค์การรูปนัยนั้น หากพิจารณาโดยถ่องแท้แล้ว ก็ย่อมจะประจักษ์ชัดว่า มีสาเหตุมาจากคนประการเดียวที่สำคัญที่สุดโดยแท้ เพราะคนมีกำลังขับ (drives) และแรงบังคับ (forces) จากภายในที่เป็นแรงผลักดันให้คนเราจำต้องประพฤติปฏิบัติใน ลักษณะอย่างที่ ปรากฏอยู่ใน องค์การ อรูปนัยดังกล่าว แล้วข้างต้น รวมหลายอย่างหลายประการ และยังมีอีกมากมายหลายประการที่ไม่สามารถจะนำมาพรรณนาเสนอได้โดยครบถ้วน การที่เกิดองค์การและความสัมพันธ์อันเป็นการนอกเหนือจากองค์การที่ทางราชการจัดตั้งขึ้นนั้น เป็นเพราะองค์การตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการไม่สามารถสนองความต้องการตามธรรมชาติของมนุษย์ได้โดยครบถ้วน แรงบังคับดังกล่าวนี้อาจพิจารณาแยกออกได้เป็น ๒ ประการที่สำคัญ คือ ภาวะที่เกี่ยวกับจิตใจ และภาวะที่เกี่ยวกับสังคม

๑. แรงบังคับจากภาวะทางจิตใจ

แม้ในขณะนี้ วิทยาการ ที่จะช่วยให้ความ กระจ่างใน การเข้าใจเรื่อง ธรรมชาติ ของมนุษย์ยังไม่ก้าวหน้าไปเหมือนวิทยาศาสตร์กายภาพ และยิ่งกว่านั้นแม้ในหมู่นักสังคมวิทยาและนักจิตวิทยาด้วยกันเอง ก็ยังมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับทฤษฎีของมนุษยชาตินี้อยู่เสมอมา ยังหา

ข้อยุติที่แน่นอนมิได้ แต่ในชั้นนี้ หากพิจารณาในด้านจิตวิทยาก็พอที่จะอาศัยใช้หลักวิชานี้อธิบายได้ว่า การที่คนเราประพฤติ ปฏิบัติอย่างนี้อย่างนั้น เป็นเพราะคนเรามีแรงกระตุ้นจากภายในบังคับให้ทำไปอย่างนั้น เช่นคนเรามีจิต (mind) มีอาเวค (emotion) มีท่าที (attitude) มีความต้องการแห่งชีวิต ฯลฯ ภาวะทาง จิตต่าง ๆ ดังกล่าวนี้ ย่อมมีอยู่ใน เรือนกายของ ทุกคน อาจจะเรียกได้ว่า มนุษย์เรามองที่ตัวเองก่อน (egocentric) เช่น คนเราไม่จำกัดว่าจะเป็นข้าราชการหรือประชาชนโดยทั่วไปย่อมมี ภาวะทางจิตอันเกี่ยวกับความต้องการ (needs) ซึ่งคอยกระตุ้นให้ประพฤติปฏิบัติไปในแนวที่จะให้เกิด ความพึงใจให้มากที่สุดและหาทางขจัดหรือลดข้อแสลงใจต่าง ๆ ลงให้เหลือน้อยที่สุด ทั้งนี้เพื่อสนองความพึงใจแห่งชีวิต ฉะนั้น จึงเห็นอยู่โดยทั่วไปว่า เพื่อสนองความต้องการตามภาวะทางจิตซึ่งขับดันมาจากภายในของแต่ละคน คนเราจึงต้องการอาหาร ที่พักอาศัย และการสมสู่ทางเพศ ฯลฯ เมื่อได้อย่างนี้แล้วก็จะมีอย่างอื่น เช่น ความสวยงาม คำบ้อยอเพราะ ๆ หู และอื่น ๆ ต่อไปอีก หาที่สิ้นสุดมิได้จนกว่าจะสิ้นลมปราณ

ภาวะทางจิตตามธรรมชาติของมนุษย์ดังกล่าวนี้ หากพิจารณาในด้านองค์การอรูปนัยที่เกิดขึ้น ก็จะพบความจริงมากมายหลายกรณี ตัวอย่างเช่นในกรณีที่ข้าราชการไม่สามารถจะหาทางตอบสนองความต้องการอันเป็นผลผลักดันมาจากภาวะทางจิตภายในได้ เป็นต้นว่า ในฤดูร้อนถ้าทางราชการยังบังคับให้แต่งเครื่องแบบตรวจราชการหรือให้ใส่เสื้อนอกผูกเน็คไทปฏิบัติงานอยู่อีก ความต้องการความสบายทางกายซึ่งมีผลมาจากกำลังขับภายในก็จะบังคับให้ข้าราชการถลกแขนเสื้อเครื่องแบบตรวจราชการ หรือถอดเสื้อนอกถอดเน็คไทออก หรือในรายรุนแรงอาจจะใส่เสื้อฮาวายเอาดื้อ ๆ ก็ได้

ตัวอย่างที่เห็นได้ง่าย ๆ บ่อย ๆ ทั่ว ๆ ไปในวงราชการก็คือ ในกรณีที่ข้าราชการไม่ชอบงานที่ทำอยู่ ไม่ชอบหน้าเพื่อนร่วมงาน จะหาทางแก้ไขโดยระเบียบแบบแผนในองค์การรูปนัยก็ทำไม่ได้ เลยดำเนินการโดยใช้ความสัมพันธ์ในลักษณะอรูปนัยขอย้ายตัวเองไปอยู่ในองค์การรูปนัยหรือส่วนราชการหน่วยอื่น แล้วก็มีความสุขความพอใจในหน่วยงานแห่งใหม่นั้น

ตามอุทธาหรณ์ง่าย ๆ ที่นำมาเสนอเพื่อแสดงให้เห็นว่า กำลังขับและภาวะทางจิตมีส่วนก่อให้ เกิดรูปลักษณะ ของความสัมพันธ์ และองค์การ อรูปนัยแบบ ต่าง ๆ ได้อย่างไรบ้าง ความรู้ความเข้าใจในเรื่องนี้นอกจากจะช่วยให้ทราบเรื่ององค์การอรูปนัยแล้ว ยังมีส่วนช่วยอย่างสำคัญ เกี่ยวกับ ตัวคนในหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่ง จะเป็นแนวประกอบการ ศึกษาพิจารณาเรื่องอื่น ๆ ได้อีกมากมาย เช่น มนุษยสัมพันธ์ การปกครองบังคับบัญชา ขวัญของข้าราชการ เป็นต้น

๒. แรงบังคับจากภาวะทางสังคม

แรงบังคับจากภาวะทางสังคมนี้อาจกล่าวได้ว่า มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่าภาวะทางจิตดังกล่าวแล้ว และจำเป็นต้องศึกษาร่วมกันไป ทั้งนี้ เป็นเพราะกำลังขับจากภาวะทางจิตในรูปลักษณะต่าง ๆ นั้นมีผลสืบเนื่องมาจากกำลังขับทางสังคม (social drives) เป็นเหตุบีบบังคับอยู่เกือบทุกกรณี เนื่องจากคนเราจะอยู่โดยโดดเดี่ยวมิได้ จำเป็นต้องอยู่ร่วมกันเป็นสังคม ฉะนั้น การที่เราประพฤติปฏิบัติอย่างที่เรากระทำอยู่ก็โดยที่หวังจะได้รับการยอมรับนับถือจากคนอื่น ๆ อยู่เสมอ

ตัวอย่างเช่น ข้าราชการต้องการจะได้รับความเอ็นดูจากผู้ใหญ่ จะประจบด้วยงานก็เห็นว่าไม่พอจะไม่ได้ผลทันตาเห็น ก็จำเป็นต้องหาทางอื่นโดยใช้ความสัมพันธ์และองค์การอรูปนัยโดยวิธีการต่าง ๆ เช่น เข้าหลังบ้าน เข้าหาคุณนาย และแม้แต่อ้างตัวว่าเป็น "คนของท่าน" ก็รู้สึกสบายใจ ยิ่งปรากฏว่าในหมู่ข้าราชการด้วยกันต่างให้การยอมรับนับถือว่า คนนั้นคนนี้เป็นลูกท่านหลานเธอ เป็นเด็กของท่าน หรือผู้ใหญ่พูดว่า "เป็นเด็กของผม" เท่านั้นเองตัวจะพอง ก้ามจะโตขึ้น มีความภาคภูมิใจขึ้น

ในบางกรณีอาจจะแสดงในทางกลับกัน กล่าวคือ ต้องการจะเป็นคนเด่นเลย ชอบทำอะไรโด่ง ๆ เพื่อให้เพื่อนร่วมงานเห็นว่า "หมอนี่เขาแน่จริง" เลยตั้งป้อมแข็งข้อกับนาย ทับถมนายและเพื่อนร่วมงานคนอื่น ๆ ยับยี่ยับเยินไป เพื่อเหตุผลอย่างเดียวคือ ให้ตนเองเด่น แล้วรู้สึกพอใจเพราะสามารถสนองความต้องการของภาวะทางจิตให้ปรากฏแก่สังคมได้แล้ว

กล่าวโดยสรุป แรงบังคับอันเกิดจากภาวะทางจิตก็ดี จากภาวะทางสังคมก็ดี มีผลเป็นแรงบังคับให้เกิดความสัมพันธ์และองค์การอรูปนัยได้ต่าง ๆ กัน องค์การอรูปนัยที่เกิดขึ้นจากผลและแรงบังคับเหล่านั้น อาจจะมีทั้งทางดีและทางที่จะเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการขององค์การรูปนัยก็ได้ จึงอยู่ในดุลพินิจของหัวหน้างานที่จะต้องศึกษาหาความรู้ในหลักวิชาต่าง ๆ เหล่านี้โดยละเอียด แล้วใช้หลักวิชาประกอบการพิจารณาสอดส่องและแก้ไขปัญหาอันจะเกิดจากองค์การอรูปนัยเสียแต่ต้น ๆ มือ

คุณและโทษขององค์การอรูปนัย

องค์การอรูปนัยมีทั้งผลดีผลร้าย ข้อเสนอเกี่ยวกับองค์การอรูปนัยดังกล่าวข้างต้นนั้น แม้จะมิได้เป็นการกล่าวถึงคุณและโทษขององค์การอรูปนัยโดยตรง แต่ก็แสดงให้เห็นประโยชน์และผลร้ายขององค์การอรูปนัยไว้โดยปริยาย ในชั้นนี้จะได้เสนอให้เห็นหัวข้อสำคัญๆ เกี่ยวกับคุณและโทษขององค์การอรูปนัยเป็นทางประกอบการพิจารณาพอสมควรดังต่อไปนี้

๑. คุณานุประโยชน์ขององค์การอรูปนัย

ก. ประโยชน์ที่สำคัญและปรากฏเด่นชัดที่สุด คือ การที่องค์การอรูปนัยผสมผสานอยู่กับองค์การรูปนัยซึ่งช่วยให้การทำงานบรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ ในการนี้องค์การอรูปนัยมีส่วนช่วยอย่างสำคัญ เพราะระเบียบแบบแผนในการทำงานมักจะตายตัวแก้ไขยากหากมีกรณีเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น กว่าที่องค์การรูปนัยจะแก้ไขระเบียบขององค์การได้จะต้องเสียเวลามาก ฉะนั้นองค์การอรูปนัยโดยการเชิญประชุมเป็นการภายใน หรือการขอความร่วมมือประสานงานเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้านั้น ทำโดยวิธีความสัมพันธ์และองค์การอรูปนัยย่อมได้รับผลสำเร็จรวดเร็วกว่ามาก

ข. ความสัมพันธ์เป็นการส่วนตัวระหว่างนายกับลูกน้องจะช่วยลดภาระของหัวหน้างานลงได้มาก ถ้าปรากฏว่านายยอมรับนับถือและให้การสนับสนุนองค์การอรูปนัยที่เกิดขึ้นแล้ว ความร่วมมือระหว่างนายกับลูกน้องก็จะมีผลดี บรรดาลูกน้องก็จะมีกำลังใจในการทำงานยิ่งขึ้น ผลดีในการนี้จะเห็นได้ชัดเพราะผลงานจะสูงขึ้น

ค. องค์การอรูปนัยช่วยให้เกิดความพึงพอใจ และมีเสถียรภาพในการทำงาน เพราะผู้ที่ทำงานจะรู้สึกรักหมู่คณะ หน่วยงานและรักใคร่กลมเกลียวกันเป็นส่วนตัวเป็นอันดี

ง. องค์การอรูปนัยช่วยส่งเสริมการติดต่อราชการให้เป็นไป โดยสะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น

จ. องค์การอรูปนัยเปรียบเสมือน เป็นลิ้นนิรภัยที่ ช่วยป้องกันจุด ระเบิดของผู้ที่ทำงานอยู่ในองค์การรูปนัยนั้นให้มีทางออกอีกทางหนึ่งในองค์การอรูปนัย เช่น ความน้อยเนื้อต่ำใจต่าง ๆ ของผู้ที่ทำงานอยู่ในองค์การรูปนัย เมื่อไม่ชอบหน้าคนนี้อาจจะไปพูดคุยกับคนอื่นเป็นการผ่อนคลายไปได้

๒. ข้อเสียขององค์การอรูปนัย

ก. ตามที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น องค์การอรูปนัยบางแบบมีผลเสียอันเกิดจากการที่บุคคลในองค์การอรูปนัยมักจะไม่ยินดียินร้าย หรืออาจถึงต่อต้านการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ขององค์การรูปนัย ฉะนั้นหัวหน้างานจำเป็นต้องทำความเข้าใจเรื่ององค์การอรูปนัยให้ถูกต้องเรียบร้อยเมื่อจะมีการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ก็สามารถใช้องค์การอรูปนัยให้เป็นประโยชน์ได้ทันที

ข. จิตใจในการทำงานของบุคคลในองค์การอรูปนัย อาจขัดกันกับการทำงานในองค์การรูปนัย เป้าหมายขององค์การอรูปนัยอาจจะแตกต่างจากเป้าหมายขององค์การรูปนัยก็ได้ ฉะนั้นจึงถือเป็นหน้าที่ของหัวหน้างานที่จะต้องสร้างสรรค์ให้เกิดจิตใจเห็นแก่ประโยชน์ร่วมกัน โดยให้มีสมัครสมานระหว่างองค์การอรูปนัยและองค์การรูปนัยให้ดีที่สุด

ค. ข่าวลือก็เป็น อีกข้อเสียที่สำคัญ อันเกิดจากองค์การ อรูปนัยและมัก ระบือไปได้อย่างรวดเร็วมาก เพราะความสัมพันธ์อันเป็นส่วนตัวในองค์การอรูปนัยนั้นเอง ช่วยเป็นสื่อส่งต่อ ๆ กัน ข่าวลืออาจจะมีมาในรูปต่าง ๆ กัน จำเป็นต้องค้นหาสาเหตุ แหล่งกำเนิดแล้วหาทางป้องกันและระงับข่าวลืออยู่เป็นนิจ เพราะเป็นเรื่องที่มีอันตรายต่อองค์การรูปนัยได้มากมายหลายอย่าง เฉพาะอย่างยิ่งข่าวลือที่ทำลายขวัญ

ง. ท่าทีและปทัสถานในการทำงานในองค์การอรูปนัย ซึ่งมีลักษณะเป็นคณะบุคคลอยู่เหมือนกันนั้น อาจจะมีผลกระทบถึงมาตรฐานในการทำงานขององค์การรูปนัยได้เป็นอันมาก ถ้าปรากฏว่าปทัสถานในการทำงานขององค์การอรูปนัยมีลักษณะนอกคอกนอกคูขัดกันกับระเบียบแบบแผนของทางราชการ ผลเสียขององค์การอรูปนัยในข้อนี้จะพบเห็นอยู่เสมอ ๆ เช่น ความไม่คำนึงถึงระเบียบแบบแผนของทางราชการ ปล่อยให้การเป็นไปตามอัธยาศัย

ตามที่เสนอนี้ แม้จะเป็นเพียงบางส่วนของข้อดีและข้อเสียก็ตาม แต่ก็เพียงพอที่จะชี้ให้เห็นว่า องค์การอรูปนัยที่เสียก็มีที่ดีก็มาก ในบางกรณีองค์การอรูปนัยแห่งหนึ่งอาจจะมีทั้งผลดีต่อข้าราชการ แต่มีผลเสียต่อทางราชการ จึงมีหลักปฏิบัติราชการที่ให้ถือประโยชน์ของราชการเป็นสำคัญ ซึ่งมีลักษณะเป็นการตัดปัญหาเพื่อประโยชน์ของทางราชการ แต่มิได้แก้ปัญหาในด้านตัวบุคคล เช่น การติดต่อกันเป็นการส่วนตัวในรูปขององค์การอรูปนัยเพื่อให้ข้าราชการที่กระทำผิดวินัยมิต้องได้รับโทษทางวินัย หากพิจารณาในด้านของผู้กระทำผิดวินัย ก็รู้สึกว่าผู้นั้นจะได้รับประโยชน์ แต่ถ้าพิจารณาในแง่ของระเบียบแบบแผนขององค์การอรูปนัยแล้ว ย่อมเป็นการมิชอบ ฉะนั้นใครผิดก็ต้องว่ากันไปตามควรแก่กรณี หาไม่แล้วองค์การรูปนัยเองจะเสื่อมลงไปในที่สุด

สรุป

ตามที่ได้เสนอมาแล้วทั้งหมดนี้ ช่วยยืนยันให้เห็นความจริงข้อหนึ่งว่าทางราชการไม่อาจที่จะจัดตั้งองค์การอรูปนัยได้ เพราะเป็นเรื่องนอกแบบ แต่จะไม่ให้มีก็ไม่ได้ เพราะเป็นเรื่องเกี่ยวกับตัวคนและจิตใจ ฉะนั้น ในทางวิชาการจึงเสนอแนะข้อควรปฏิบัติต่อองค์การอรูปนัยดังต่อไปนี้[16]

---

[16] Keith Davis, Human Relations at Work (Tokyo : Kogakusha Company, Ltd., 1962), p. 255.

๑. ให้บรรดาผู้ร่วม ทำงานอยู่ ได้ทราบว่า ทางการเข้าใจและ เห็นความ สำคัญของ องค์การอรูปนัย

๒. พิจารณาอิทธิพลซึ่งมีอยู่เหนือองค์การอรูปนัย ก่อนที่จะพิจารณาปฏิบัติการ ใด ๆ ลงไป

๓. หาทางผสมผสาน ผลประโยชน์ของคณะ บุคคลในองค์การ อรูปนัยกับ ผลประ-โยชน์ขององค์การรูปนัยให้เข้าด้วยกัน

๔. พยายามมิให้ การปฏิบัติงาน ขององค์การ อรูปนัย เป็นผลกระทบ กระเทือนต่อ องค์การรูปนัยโดยไม่จำเป็น

๕. พึงระลึกไว้เสมอว่า องค์การอรูปนัยนั้นแม้จะมีความสำคัญอยู่มากก็เป็นความ สำคัญในอันดับรองจากองค์การรูปนัย

ผู้เขียนขอจบบทความนี้โดยขอกล่าวว่า บุคคลที่มีบทบาทอยู่ในองค์การอรูปนัยก็ คือบุคคลที่ทำงานอยู่ในองค์การรูปนัยนั้นเอง ฉะนั้นความรู้ความเข้าใจเรื่ององค์การอรูปนัย จากบทความนี้จะอำนวยประโยชน์เพิ่มพูนอีกอย่างมากมาย ถ้าท่านผู้อ่านจะได้ช่วยใช้ประสบ การณ์ของท่านประกอบการ พิจารณากับบทความนี้แล้วใช้ ให้เป็นประโยชน์ในการแก้ปัญหาใน องค์การรูปนัยต่อไปด้วย

จงรู้จักเหตุ จงรู้จักผล จงรู้จักตน
จงรู้จักประมาณ จงรู้จักกาลเวลา จงรู้จัก
บริษัท คือประชุมชน และจงรู้จักบุคคล ผู้ใด
ใช้ความรู้ทั้ง ๗ นี้ให้เป็นประโยชน์แก่ตนได้
ผู้นั้นย่อมอยู่อย่างมีความสุขได้ในที่ทั้งปวง

ลุ่มน้ำนัมมทา

เทคโนโลยีของนักบริหาร

จุมพล สวัสดิยากร[*]

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดให้มีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนนักบริหารระดับสูง คือตำแหน่งตั้งแต่รองอธิบดี อธิบดี หรือตำแหน่งที่เทียบเท่าขึ้นไป ที่ดำรงตำแหน่งมาแล้วครบ ๔ ปี ในเดือนกันยายน ๒๕๒๒ ต้องสับเปลี่ยนหมุนเวียนไปอยู่ในตำแหน่งจากข้อกำหนดของกฎหมายฉบับนี้ ก.พ. ได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อให้มีการปฏิบัติอย่างจริงจัง แต่ในทางปฏิบัติแล้วจะกระทำไปได้ผลจริงจังแค่ไหนเพียงใด ยังเป็นที่คาดหมายไม่ได้

เรื่องที่จะเป็นข้อขัดข้องอย่างหนึ่ง ในหลายประการของการที่จะทำให้การสับเปลี่ยนหมุนเวียนนักบริหารระดับสูงไม่เป็นไปด้วยดี คล่องตัว อาจเป็นเพราะว่านักบริหารบางท่านหรือบางส่วนอาจไม่กล้าเพราะไม่ทราบ หรือไม่รู้หน้าที่ของนักบริหาร ว่าตนมีหน้าที่ต้องทำอะไรบ้าง หรือแม้บางครั้งรู้แล้วก็ทำแกล้งเป็นไม่รู้ เพราะเคยชินกับการปฏิบัติงานในตำแหน่งรอง ๆ ที่ตนได้ไต่เต้าขึ้นมา หรือไม่อยากโยกย้ายเพราะมีเหตุผลอื่นส่วนตัว หรือบางตำแหน่งต้องการความรู้ทางเทคนิค หรือความชำนาญพิเศษเฉพาะอย่าง หรือบางตำแหน่งเป็นตำแหน่งที่มีผลประโยชน์มีอำนาจเอื้ออำนวย มีบริวาร หรือผลพลอยได้อื่น ๆ หรือตำแหน่งที่จะโยกย้ายสับเปลี่ยนหมุนเวียนกันได้มีอยู่ในวงจำกัด ก็ทำให้การโยกย้ายสับเปลี่ยนตำแหน่งเป็นไปได้โดยยาก

อย่างไรก็ดี ความมุ่งหมายของกฎหมายฉบับนี้ก็เป็นก้าวใหม่ที่จะทำให้นักบริหารได้มีการตื่นตัวเตรียมปรับปรุงตัวและระวังตัวอยู่เสมอ เพื่อพร้อมที่จะไปรับตำแหน่งใหม่ ถ้านักบริหารทุกคนไม่คำนึงถึงเหตุส่วนตัวทั้งหลาย ศักดิ์ศรี ผลประโยชน์ รายได้ ที่เกิดจาก

---

* รองเลขาธิการ คณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ

อำนาจ หน้าที่ จนทำให้เกิดการหวงตำแหน่ง หวงอำนาจ ยึดเกาะในหน่วยงานที่ตนอยู่อยู่แล้ว การเตรียมตัวในการที่จะรู้จักหน้าที่ของนักบริหาร ก็เป็นสิ่งที่จะช่วยทำให้การโยกย้ายสับเปลี่ยนหมุนเวียนนักบริหารได้เป็นไปคล่องตัวยิ่งขึ้น

นักบริหารจะต้องรู้อะไรบ้าง อาจกล่าวได้ว่า จะต้องรู้ในเรื่องต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

๑. นโยบายวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน

ทั้งนี้ อาจทราบนโยบายวัตถุประสงค์ได้จากชื่อของหน่วยงาน หรือของกระทรวง ทบวงกรมนั้น ๆ เองว่ามีหน้าที่อย่างไร เช่น กรมชลประทานก็มีหน้าที่เกี่ยวกับน้ำ กรมป่าไม้ก็มีหน้าที่เกี่ยวกับป่าไม้ กรมการขนส่งก็มีหน้าที่เกี่ยวกับการขนส่งเป็นต้น ฯลฯ นอกจากทราบจุดประสงค์ทั่ว ๆ ไปแล้ว ทุกหน่วยงานไม่ว่าจะเป็นกระทรวง ทบวง กรม ย่อมมีจุดประสงค์ทั่วไปที่เหมือนกันโดยย่อดังนี้

๑.๑ การทำให้ผู้รับบริการลูกค้า หรือผู้ที่ติดต่อมีความพอใจในบริการหรือสินค้า

๑.๒ ผลผลิตขององค์การ หน่วยงาน จะต้องมีคุณภาพสูงเพียงพอ ได้มาตรฐาน และบริการด้วยความรวดเร็ว เช่น โรงไฟฟ้าจะต้องผลิตกระแสไฟฟ้าให้มีแสงสว่างเพียงพอสม่ำเสมอ และให้บริการด้วยความรวดเร็วเมื่อมีผู้ต้องการใช้บริการ

๑.๓ หน่วยงานนั้นจะต้องทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ รายจ่ายไม่สูงจนเกินไป และมีประสิทธิผลหรือกำไรสูงสุด

๑.๔ จะต้องมีการลงทุนหรือขยายกิจการเพิ่มขึ้น เช่น การขยายสาขาของหน่วยงาน การสร้างตึกใหม่ การลงทุนด้านบุคลากร การศึกษาการวิจัยเพิ่ม การหาผู้ที่ชำนาญหรือผู้ที่มีฝีมือให้อยู่ทำงานกับองค์การให้ยาวนานที่สุด

๑.๕ จะต้องมีการระดมทรัพยากร หรือหาทรัพยากรเพิ่มขึ้นในการดำเนินงานขององค์การ

๑.๖ จะต้องปฏิบัติรักษากฎหมายระเบียบวินัย ข้อบังคับของรัฐ และขององค์การเพื่อรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อย ความสงบสุขในการปฏิบัติงาน

๑.๗ การปฏิบัติงานโดยใช้เหตุผล เทคโนโลยี อุปกรณ์ทางวิทยาศาสตร์แผนใหม่

จุดประสงค์ขององค์การนี้เป็นหลักสากลใช้กันทั่วโลก ไม่ว่าหน่วยงานองค์การนั้นจะเป็นของรัฐหรือของเอกชน ซึ่งนักบริหารจะต้องทราบ

๒. งานด้านมนุษยสัมพันธ์

งานอีกประเภทหนึ่งของนักบริหารก็คือมนุษยสัมพันธ์ จากผลงานวิจัยทางการบริหารงาน ไม่ว่าบุคคลจะอยู่ในตำแหน่งใดถือได้ว่างาน มนุษยสัมพันธ์เป็นงานใหญ่ประจำชีวิตการทำงานของทุก ๆ ตำแหน่งและใช้เวลาครึ่งหนึ่งของการปฏิบัติงานทั้งหมด โดยเฉพาะนักบริหารแล้ว งานด้านมนุษยสัมพันธ์ถือว่าเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งในการที่จะทำให้จุดประสงค์ขององค์การนั้น ๆ สำเร็จ คนภายในองค์การจะสมัครและร่วมใจทำงาน ผลผลิตจะสูงขึ้น การขายบริการและการให้บริการจะมีผู้ให้ความสนใจเพิ่มขึ้น และจะส่งผลให้นักบริหารมีชื่อเสียงเด่นในสังคมที่เกี่ยวข้องก็เพราะงานมนุษยสัมพันธ์ งานด้านมนุษยสัมพันธ์นี้แสดงออกในรูปต่าง ๆ กัน เช่น

- การออกพบปะเยี่ยมเยียนเพื่อนร่วมงาน หน่วยงานสาขาต่าง ๆ
- การพบปะกับประชาชน ลูกค้า หรือผู้ใช้บริการ
- การปรากฏตัวให้ข่าวสารทางสื่อมวลชน เช่น ทางโทรทัศน์ วิทยุกระจายเสียง หนังสือพิมพ์

- การตีพิมพ์เผยแพร่ผลงาน การรายงานกิจการให้ผู้ร่วมงานและประชาชนทราบ
- การปาฐกถา หรือชี้แจงกิจการการปฏิบัติงานของหน่วยงาน
- การติดต่อประสานงานกับหน่วยงานอื่น เพื่อให้เกิดความเข้าใจอันดีต่อกัน
- การประชุมปรึกษาทั้งภายในหน่วยงาน และการประชุมร่วมกับหน่วยงานอื่น
- การสร้างทัศนะที่ดีของหน่วยงานให้ปรากฏต่อภายนอก

ฯลฯ

งานมนุษยสัมพันธ์ซึ่งรวมถึงงานประชาสัมพันธ์เป็นงานสร้างความสามัคคีกลมเกลียวบำรุงขวัญของคนที่อยู่ในหน่วยงานหรืออยู่ในองค์การ และเป็นงานเผยแพร่ชื่อเสียงให้ไปสู่ประชาชน ซึ่งจะสร้างชื่อเสียง ศักดิ์ศรีและความไว้เนื้อเชื่อใจของหน่วยงานให้ปรากฏแก่สาธารณชน

เมื่อทราบจุดประสงค์ หน้าที่ทั่ว ๆ ไปของผู้บริหารและงานมนุษยสัมพันธ์แล้ว หน้าที่ที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ

๓. หน้าที่ในการตัดสินใจแก้ปัญหาในเรื่องการปฏิบัติงาน

การตัดสินใจในเรื่องการปฏิบัติงานตามปกติธรรมดา เมื่อไม่มีผลประโยชน์ส่วนตัวบุคคลเข้ามาเกี่ยวข้องแล้ว ถ้ามีความรอบรู้ก็สามารถทำไปได้ไม่ยาก แต่ถ้าการตัดสินใจที่มีผลประโยชน์ส่วนตัวบุคคล หรือมีข้อขัดแย้งระหว่างบุคคลเข้ามาเกี่ยวข้อง ถือว่าเป็นการตัดสินใจที่มีปัญหายากที่สุด นักบริหารส่วนใหญ่ไม่ทราบหรือไม่กล้าตัดสินใจในเรื่องเหล่านี้ ทำให้ก่อปัญหาสะสมเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จนในที่สุดไม่สามารถแก้ปัญหาได้ ดังนั้นหน้าที่ที่จะต้องรู้ก็คือ นักบริหารมีหน้าที่จะต้องตัดสินใจ ซึ่งจะเป็นการตัดสินใจอย่างไร เมื่อใด หรือจะใช้เครื่องมือมาตรการในการช่วยตัดสินใจอย่างไรนั้น เป็นเรื่องที่ผู้บริหารจะต้องศึกษาในแต่ละสถานการณ์แต่ละเรื่องไป

นอกจากหน้าที่ทั้ง ๓ ประการที่กล่าวมาแล้ว งานหรือเทคโนโลยีของนักบริหารในระดับรอง ๆ ลงไป อาจมีข้อปลีกย่อยในรายละเอียดลงไปอีก แนวในการปฏิบัติหน้าที่อาจมีดังนี้

๑. การกำหนดนโยบาย รู้จักกำหนดนโยบายทั่วไปโดยส่วนรวมของหน่วยงานให้ประสานกับนโยบายของรัฐในส่วนที่เกี่ยวเนื่องกัน การกำหนดนโยบายส่วนย่อยของแต่ละโครงการ หรือวัตถุประสงค์ การพิจารณาค้นหานโยบายที่สามารถปฏิบัติในระยะสั้น และระยะยาว

๒. การวางแผนการปฏิบัติงาน อันได้แก่พิจารณาความมุ่งหมาย กำหนดวัตถุ-ประสงค์ พิจารณาอุปสรรคหรือปัญหาที่จะเกิดขึ้น จัดให้มีปัจจัยในการบริหารงาน วางรูปการบริหารงานตามนโยบายและโครงการต่าง ๆ กำหนดมาตรฐานของงานของแต่ละคน และมาตรฐานในส่วนรวม กล่าวคือ จะให้ใครทำอะไรบ้าง ต้องการให้เสร็จเรียบร้อยอย่างไร จะต้องใช้เวลาสักเท่าใด ในส่วนรวมจะหวังให้บังเกิดผลอย่างไร วินิจฉัยสั่งการแล้วติดตามผลผล

๓. นักบริหารมีหน้าที่เป็นผู้จัดระเบียบองค์การและจัดตัวบุคคลให้เข้ากับงาน คือ วางรูปองค์การหรือหน่วยงาน กำหนดการบังคับบัญชาและสายการบังคับบัญชา ตลอดจนการติดต่องานภายในและภายนอก จัดรูปงานให้เป็นอุปกรณ์ต่อการปฏิบัติงานตามวัตถุประสงค์ หาทางใช้การติดต่องานเป็นการภายในเพื่อให้งานเร็วขึ้น ให้มีผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้างานชั้นรอง ๆ ที่มีสมรรถภาพเพื่อช่วยเหลือแบ่งเบาภาระ จัดระบบการบริหารงานบุคคลที่ดี

๔. นักบริหารมีหน้าที่ควบคุมการคลัง คือเป็นผู้จัดตั้งงบประมาณ ควบคุมการใช้จ่าย ควบคุมวัสดุ ควบคุมการใช้จ่ายเงินและวัสดุให้เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานตามวัตถุประสงค์ และเป็นไปโดยประหยัด

๕. นักบริหารมีหน้าที่ให้ข่าวและการติดต่อทั่วไปคือ จะต้องจัดให้มีการประชา-สัมพันธ์ จัดให้มีความเข้าใจอันดีในหน่วยงาน ให้ข่าวเกี่ยวกับผลก้าวหน้าในการปฏิบัติงาน

ให้เป็นที่เข้าใจแก่ผู้ร่วมงานและบุคคลภายนอก ทำให้คนอื่นเข้าใจตัวผู้บังคับบัญชา ไม่ทำตัวห่างลูกน้อง

๖. นักบริหารมีหน้าที่ประสานงาน คือ จัดให้มีสมดุลในการใช้คน เงิน วัสดุ วิธีการ ให้เป็นอุปกรณ์ต่อการจัดให้มีความเป็นกันเองระหว่างคนที่ทำงานร่วมกัน จัดให้มี Teamwork ที่ดีที่สุด ประสานงานกับหน่วยงานอื่นโดยการพบปะหรือการประชุม ตรวจสอบติดตามผลการประสานงานและการแก้ไขปรับปรุง

๗. นักบริหารมีหน้าที่บำรุงขวัญ ริเริ่ม และส่งเสริม โดยจะต้องส่งเสริมขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน มีมนุษยสัมพันธ์ ซึ่งจูงใจให้คนปฏิบัติงาน สอนแนะแนวทางที่ดี ปรับสิ่งแวดล้อม และสวัสดิการให้เกื้อกูลต่อการปฏิบัติงาน กล้าคิด กล้าเสี่ยง กล้าทำสิ่งใหม่ ๆ ให้เป็นตัวอย่าง รู้จักวิธีการแสดงความคิดให้ปรากฏและประจักษ์แก่เพื่อนร่วมงาน

๘. นักบริหารเป็นผู้ตัดสินใจ ออกคำสั่งให้ปฏิบัติและจะต้องยอมรับ ยอมเสี่ยงต่อความผิดพลาดที่จะพึงมี คือ นักบริหารจะต้องมีความรู้ที่จะจำแนกและวิเคราะห์เรื่องราวต่างๆ ที่จะต้องวินิจฉัยสั่งการอะไรจริงไม่จริง อะไรเป็นหลักการ อะไรเป็นข้อยกเว้น รู้จักมอบงานให้ผู้บังคับบัญชาชั้นรอง ๆ ลงไปเป็นผู้สั่งงานแทนได้ รู้จักใช้เวลาตามลำดับความสำคัญของงาน แก้ไขปรับปรุงระเบียบ คำสั่ง นโยบายให้เข้ากับเหตุการณ์ และจะต้องสามารถคาดหมายเหตุการณ์อุปสรรคต่าง ๆ อันจะพึงมีพึงเกิดขึ้น และวินิจฉัยสั่งการได้โดยถูกต้องและรวดเร็วเมื่อมีปัญหาเกิดขึ้น

๙. นักบริหารเป็นผู้ควบคุมและจัดมอบงานให้ผู้อื่นทำ หมายความว่า ผู้บริหารจะต้องเป็นผู้ที่สามารถกำหนดรายละเอียดของงานและหน้าที่ต่าง ๆ ที่จะให้ปฏิบัติ จัดทำหรือรู้จักการทำงานอย่างง่าย ๆ กำหนดตัวบุคคลและหน้าที่ให้รับผิดชอบ คือใช้คนให้เหมาะกับงาน กำหนดมาตรฐานของงานและรู้ว่าใครกำลังทำอะไร ที่ไหน อย่างไร โดยหวังผลงานอย่างไรบ้าง มอบอำนาจหน้าที่ตามความสามารถ ความถนัด จะต้องมีการตรวจสอบเมื่อพบความผิดพลาดและให้อภัย และแนะนำให้แก้ไข ไม่ใช่คอยจับผิด ติดตามผลงานว่าเป็นไปตามแผน และได้มาตรฐานตามที่ต้องการหรือไม่

๑๐. นักบริหารมีหน้าที่ประเมินผลงาน คือประเมินตัวคนทั้งผู้บังคับบัญชา และผู้ใต้บังคับบัญชาประเมินผลงานว่าก้าวหน้าหรือมีอุปสรรคอย่างไร ประเมินผลขององค์การว่าในส่วนรวมงานเป็นอย่างไร ประชาชนมีความรู้สึกอย่างไรต่องานและองค์การที่รับผิดชอบอยู่ ประเมินผลเกี่ยวกับวิธีการปฏิบัติงานและการใช้วิทยาการต่าง ๆ ทรัพยากรในการปฏิบัติงานให้ถูกต้อง

๑๑. นักบริหารมีหน้าที่แก้ไขปรับปรุงงานให้ดีขึ้น โดยหาทางให้ผู้ร่วมงานมีความรู้ความเข้าใจในวัตถุประสงค์ขององค์การ หาทางแก้ไขท่าทีของผู้ร่วมงานบางคนที่หัวรั้นหรือไม่ใคร่เห็นดีเห็นชอบต่อการนำสิ่งใหม่ ๆ มาใช้ ส่งเสริมให้ผู้ร่วมงานมีท่าทีและสามัคคีธรรมดีขึ้น ปรับปรุงวิธีการปฏิบัติงานภายในให้ง่ายและสะดวก ปรับปรุงรูปขององค์การให้พอกับปริมาณและคุณภาพของเจ้าหน้าที่

แนวโน้มของลักษณะของการบริหารงานในอนาคต

แนวโน้มลักษณะการบริหารงานจะเป็นไป ในรูปใดนั้นเป็นสิ่งที่คาดหมายได้ลำบาก อย่างไรก็ดี โครงสร้างของระบบการบริหารงานที่เป็นรูปพิรามิด มีระดับชั้น การบังคับบัญชา ติดต่อสื่อสาร อย่างน้อยโดยปกติมีหกระดับชั้น หรือในหน่วยงานใหญ่ ๆ อาจมีถึงสิบสามชั้น การบังคับบัญชา ทำให้การสื่อสารติดต่อจากชั้นต่ำสุดไปถึงชั้นสูงสุดเป็นไปโดยล่าช้า การตัดสินใจของนักบริหารก็ล่าช้า ไม่ทันเหตุการณ์หรือการตัดสินใจถูกหล่อหลอม หรือติดพันจากหน่วยงานชั้นล่าง บางครั้งมีการให้ข้อมูลที่ผิดพลาด จากขั้นการบังคับบัญชาที่สลับซับซ้อนของรูปทรงเจดีย์ที่ใหญ่โต และมีช่องชั้นการปฏิบัติงานลดหลั่นกันเป็นร้อยเป็นพัน นอกจากนี้ในแต่ละช่องชั้นของการสื่อสารทำให้เกิดการสร้างอำนาจขึ้นเอง หน่วงเหนี่ยวกักเรื่องทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน ทำให้ผู้ใช้หรือรับบริการต้องยินยอมเสียค่าอามิสสินจ้างเกิดการคอรัปชั่นปรากฏเป็นประเพณีปฏิบัติเป็นที่ทั่วไป ถึงกับรัฐบาลต้องตั้งหน่วยงานขึ้นมารับผิดชอบปราบปราม เรื่องนี้ก็เป็นปัญหาของระบบการบริหารงานแบบเก่า (Bureaucracy) ซึ่งต้องการศึกษาวิจัยในการที่จะปรับปรุงโครงสร้าง วิธีปฏิบัติงานและเทคโนโลยีใหม่ ๆ รวมตลอดถึงการฝึกอบรมผู้ที่ทำงานในหน่วยงานหรือองค์การให้มีความรับผิดชอบสูง รู้จักหน้าที่ในการ

เป็นตัวจักรของหน่วยงาน นักบริหารควรจะมองไปในทางไกลที่จะปรับปรุงโครงสร้างของรูปทรงเจดีย์ให้เตี้ยลง และมีการทำงานที่ย่นย่อเหมือนภาคเอกชนให้มากขึ้น ซึ่งสังคมของไทยขณะนี้ ก็อาจเอื้ออำนวยที่จะทำให้การบริหารงานในหน่วยงานของรัฐได้เป็นไปโดยรวดเร็วคล่องตัวมากยิ่งขึ้น เมื่อส่วนประกอบต่าง ๆ ของสังคมเปลี่ยนแปลงไปคือ

๑. ความรู้ความชำนาญทางการบริหารของคนที่ทำงานในองค์การ ถ้ามีจำนวนมากขึ้น ก็ทำให้การปฏิบัติงานเร็วขึ้น ทำให้ขั้นการบังคับบัญชาลดน้อยลงกว่าที่เป็นอยู่ อาจจะทำให้รูปสามเหลี่ยมทรงเตี้ยลงกว่าเดิมได้

๒. การติดต่อสื่อสารภายในหน่วยงาน ถ้ามีประสิทธิภาพสูงทั้งการส่งการรับ และในการเดินทาง ของข่าวสาร ก็จะทำ ให้การ ติดต่อระหว่าง ตำแหน่ง และขั้นตอนต่าง ๆ ของการบังคับบัญชาต้องเปลี่ยนแปลงไปในทางสั้นเข้า สะดวกรวดเร็วขึ้น ชั้นของการบังคับบัญชาข่ายของการควบคุมงานก็ควบคุมได้มากขึ้น ทำให้รูปสามเหลี่ยมเตี้ยลงอย่างเห็นได้ชัด กรณีเช่นนี้จะเห็นได้จากการบริหารงานที่ใช้การติดต่อสื่อสารแบบเป็นกันเองไม่มีพิธีการ (Informal) ทำให้การบริหารเป็นไปโดยรวดเร็วขึ้น และขั้นของการบังคับบัญชาเกือบไม่มีเลย

๓. การทำงานเป็นกลุ่ม team work หรือ group work มีส่วนช่วยในการทำงานให้เป็นไปในลักษณะของรูปวงกลมมากกว่าเป็นรูปสามเหลี่ยม ดังนั้นฐานของสามเหลี่ยมอาจจะต้องเปลี่ยนรูปไปเป็นรูปรีหรือรูปมน

๔. ลักษณะ ของ ผู้นำ ก็มี ส่วน สำคัญ ทำให้ การ บริหาร เปลี่ยน รูป ไป จาก เดิมคือลักษณะผู้นำแบบที่เข้าไปร่วมทำงานกับลูกน้อง (Participative) ทำให้รูปสามเหลี่ยมเปลี่ยนไปและทำให้เป็นวงจรในรูปของวงกลมมากขึ้น

๕. เทคโนโลยีสมัยใหม่ เช่นการใช้ห้องปฏิบัติการเพื่อควบคุมสั่งงานกำหนดนโยบายการใช้เครื่องคอมพิวเตอร์ในการช่วยรวบรวมข้อมูลและการตัดสินใจก็มีส่วนให้ช่วงของการติดต่องานแคบเข้า หรือติดต่อกันง่ายขึ้นจนเกือบจะไม่มีชั้นเลย

จากตัวอย่างและเหตุผลดังกล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่ารูปสามเหลี่ยมพิรามิดซึ่งเป็นรูปแบบดั้งเดิมของการบริหารงาน ซึ่งเป็นระบบ Bureaucracy อันใหญ่โตนั้น จะต้องเปลี่ยนแปลงไปในทางเตี้ยลง หรืออาจจะรีลงที่ฐานล่าง และโดยที่การสื่อสารติดต่อดีขึ้น การติดต่อระหว่างตำแหน่งต่าง ๆ ของระดับชั้นเดียวกัน จะเพิ่มมากขึ้น ทำให้ช่วงฐานของการปฏิบัติงานใหญ่ขึ้น เพราะคนมีความรู้ทางการบริหารเพิ่มขึ้น และมีเทคโนโลยีช่วยเหลือมาก ส่วนเจ้าหน้าที่ระดับต่าง ๆ ของส่วนล่างที่เป็นพื้นฐานนั้นยังคงจะต้องมีอยู่ แต่จะลดน้อยลงเพราะมีเทคโนโลยีเข้ามาช่วยและแทนที่ได้มาก ดังนั้นต่อไปในอนาคตรูปลักษณะการบริหารงานอาจจะเป็นรูปทรงน้ำเต้า หรือรูปพักทองที่มีจุกก็ได้ และจะมีไม่เกินสี่ขั้นการบังคับบัญชาคือ ๑. ระดับหัวหน้าองค์การ ๒. ระดับหัวหน้าฝ่าย ๓. ระดับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน และ ๔. ระดับเสมียนพนักงาน คนงานภารโรงเป็นลำดับที่สุดท้าย ระบบบริหารราชการ Bureaucracy จะเล็กลง เตี้ยลง และคล่องตัวขึ้น

สิ่งเหล่านี้อาจจะเป็นปัญหาของนักบริหารที่อยู่ในหน่วยงานใหญ่จะต้องช่วยกันคิดแก้ไข และทำให้การบริหารการปฏิบัติงานรวดเร็วคล่องตัวยิ่งขึ้นในสภาพการปัจจุบัน.

ทฤษฎีผู้ตาม*

*อมร รักษาสัตย์***

ทฤษฎีผู้ตามนี้ รจนา
เป็นเครื่องกราบบูชา แทบเท้า
มาลัยหุวะนันทน์นา – มาท่าน ครูเอย
ขอส่วนบุญนำน้าว ส่งให้เสวยสวรรค์

๑. บทนำ

ทฤษฎีผู้ตามนี้ เขียนขึ้นเพื่อเป็นการเพิ่มเติมเสริมต่อ ความรู้ในวิชาการบริหารให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น เพราะเจ้าตำรา นักวิชาการ และนักบริหารทั้งหลายทั้งภาครัฐบาลและธุรกิจเอกชนส่วนใหญ่มักจะพูดกันถึงภาวะผู้นำ ความเป็นผู้นำ การเป็นหัวหน้า หรือประมุขศิลป์กันอยู่ตลอดเวลา ทำให้เป็นที่สะดุดใจแก่ผู้เขียนมาช้านานแล้วว่า ทำไมไม่ค่อยมีใครให้ความสำคัญแก่ผู้ตาม ลูกน้องและเพื่อนร่วมงานในองค์การต่าง ๆ กันบ้าง เพราะจะว่าไปแล้วองค์การใหญ่ ๆ ทุกแห่งต่างก็มีคนเป็นจำนวนมาก ฉะนั้นผลดีผลร้ายที่เกิดมาจากองค์การนั้นอย่างน้อยก็ต้องถือว่าเป็นผลงานของส่วนรวมทุกคน จะยกให้เป็นความดีความชั่วของบุคคลชั้นหัวหน้าคนเดียวหรือกลุ่มเดียวไม่น่าจะเป็นการยุติธรรมเพียงพอ

นอกจากนี้บุคคลที่ทำงานในระดับผู้น้อย มีจำนวนมากมายและท่านเหล่านี้ส่วนใหญ่ก็มุ่งหวังจะมีความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงานให้สูงขึ้นไป ถ้าไม่ได้มีโอกาสศึกษาเกี่ยวกับบทบาทที่เหมาะสมของตนเองบ้างว่าควรจะวางตนอย่างไร ปฏิบัติอย่างไร ควรมีหลักการอะไรเป็นเครื่องยึดเหนี่ยว ก็ย่อมจะพัฒนาตนเองให้เป็นผู้ใหญ่ ผู้บังคับบัญชา หรือหัวหน้าที่ดีไม่ได้ หรือได้ด้วยความลำบาก ฉะนั้น ทฤษฎีผู้ตามนี้ น่าจะยังประโยชน์ให้แก่บุคคลดังกล่าวได้บ้าง

***บทความนี้ได้ตัดตอนมาจาก "ทฤษฎีภาวะผู้ตาม" โดยได้ตัดตอนที่เกี่ยวกับลักษณะขององค์การขนาดใหญ่ และการวิเคราะห์วิจารณ์ทฤษฎีภาวะผู้นำออกเพื่อให้เหมาะสมกับหน้ากระดาษ**

****ศาสตราจารย์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์**

อนึ่ง ถึงผู้ที่เป็นผู้ใหญ่ เป็นผู้บังคับบัญชาอยู่แล้ว ก็หาได้หมายความว่าตนเป็นผู้มีภาวะผู้นำดีอยู่แล้ว ไม่ต้องศึกษาเรื่องผู้นำหรือผู้ตามให้เสียเวลาอีก ทั้งนี้เพราะเหตุว่าทฤษฎีผู้นำแต่เดิมนั้นมุ่งเน้นให้เห็นว่าภาวะผู้นำแบบใดแบบหนึ่งเป็นแบบที่ดีตายตัวเสมอไป โดยไม่ต้องคำนึงถึงภาวะผู้ตาม และภาวะแวดล้อมอื่น ๆ ซึ่งในทฤษฎีผู้ตามนี้จะได้ชี้ให้เห็นความบกพร่องของทฤษฎีผู้นำดังกล่าว ดังนั้นบทความนี้จึงจะช่วยเปิดหูเปิดตาแก่ท่านที่เป็นผู้นำอยู่แล้วด้วยอีกโสดหนึ่งด้วย

ขอสมมติ

ข้อสมมติ (Assumption) ของการศึกษาในเรื่องนี้ มีอยู่ว่า องค์การขนาดใหญ่มักจะตั้งมานานแล้ว ไม่ใช่เพิ่งตั้งมาใหม่ ๆ บุคคลที่ทำงานในองค์การเช่นนี้มีจำนวนมากมาย แต่ละคนมีคุณสมบัติต่าง ๆ กัน มารับตำแหน่งหน้าที่ต่างกัน เข้ามาทำงานและหมุนเวียนย้ายตำแหน่ง หรือออกจากตำแหน่งไป ๆ มา ๆ ตลอดเวลา ผู้นำแต่ละคนก็มีลักษณะนิสัยและแบบ (Style) การทำงานต่าง ๆ กัน ผู้ตามก็เช่นกัน ดังนั้นผลงานขององค์การที่เกิดขึ้นจึงมาจากผลงานส่วนรวมของทุกคน ไม่ได้เกิดจากผู้นำเพียงคนเดียวหรือคณะเดียว ดังที่เจ้าตำราทั่วไปบ่งถึงเป็นนัยอยู่ โดยเหตุนี้จึงควรวิจารณ์ถึงภาวะผู้นำ และควรจะศึกษาภาวะผู้ตามด้วย ความรู้ในวิชาการบริหารจึงจะสมบูรณ์

อนึ่ง การศึกษาถึงการบริหารนี้ จำเป็น ที่จะ ศึกษาถึงตัว องค์การ ยิ่งกว่า ตัวบุคคล ดังนั้น ผลสำเร็จขององค์การ คือประสิทธิผล (Effectiveness) ขององค์การว่าสามารถผลิตสินค้าและบริการได้ตามเป้าหมายวัตถุประสงค์ขององค์การหรือไม่ จึงสำคัญกว่าผลสำเร็จของตัวบุคคล (Personal Success) โดยเฉพาะของผู้ตาม อันเป็นจุดประสงค์ของบทความนี้

ข้อสันนิษฐาน

ข้อสันนิษฐาน (สมมติฐาน) ที่จะนำมาตั้งไว้เป็นแนวทางพิจารณาในการศึกษานี้มีดังนี้

๑) ในองค์การใหญ่ ควรจะพิจารณาว่า ใคร เป็นผู้นำใครเป็นผู้ตาม เป็นสิ่งที่ทำได้ยาก เกือบทุกคนในองค์การย่อมมีโอกาสเป็นทั้งผู้นำและผู้ตามในโอกาสต่าง ๆ กัน

๒) ผู้นำกับผู้ตามน่าจะ มีบทบาท ต่อผลงานของ องค์การ ไม่เหมือนกัน เสียที่เดียว จึงทำให้เราจำแนกพนักงานได้เป็น ๒ ประเภท

๓) ผู้นำกับผู้ตามย่อมมีแบบการทำงานไม่เหมือนกันเสมอไป ฉะนั้นการจะถือหลักความเข้ากันได้ หรือหลักเสริมจุดอ่อนซึ่งกันและกัน จึงน่าจะทำให้เกิดผลงานต่างกัน

๔) น่าจะมีแบบการทำงานบางแบบที่ผู้นำกับผู้ตามทำงานเข้ากันได้ด้วย เสริมจุดอ่อนกันได้ด้วย อันจะเป็นการเปิดโอกาสให้ได้ผลงานมากที่สุด

๕) ผู้นำหรือผู้ตามควรจะมีแบบการทำงานอย่างเดียวตลอดไป หรือควรจะมีความอ่อนตัวได้ตามความเหมาะสมของสถานการณ์

๖) ภาวะผู้ตามแบบที่ดีที่สุด คือได้ทั้งประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวมขององค์การนั้นไม่น่าจะมีอยู่ เพราะจะต้องสัมพันธ์กับภาวะผู้นำด้วย

ผู้เขียนจะได้พยายามศึกษาหาข้อมูลมาพิสูจน์ประเด็นที่ตั้งไว้

๒. การวิเคราะห์ทฤษฎีผู้นำเพื่อสร้างแบบของผู้ตาม

ถ้าเราได้ศึกษาทฤษฎีภาวะผู้นำต่าง ๆ ของกลุ่มวิจัยมหาวิทยาลัยไอโอวา ทฤษฎี x และ y ของแมคกรีกอร์ ทฤษฎี ๒ มิติของเฮอเซย์และบลังชาร์ด และทฤษฎี ๓ มิติของเรดดิน[๑] จะเห็นได้ว่าเราสามารถจำแนกประเภทผู้นำเป็นกี่ประเภทก็ได้ตามสมมติฐาน หรือเกณฑ์ที่จะได้ตั้งขึ้น ในทำนองเดียวกันเราอาจจะจำแนกประเภทผู้ตามอย่างไรก็ได้ ตามเกณฑ์ที่จะกำหนดขึ้นมา

ในชั้นแรกผู้เขียนตั้งใจจะสร้างแบบของผู้ตามให้สอดคล้องกับแบบของผู้นำเสียก่อน แต่ก็ไปเกิดปัญหาในแง่ที่ว่าเราต้องการจะมีผู้ตามชนิดใด กล่าวคือผู้ตามที่เข้ากันได้เป็นปี่เป็นขลุ่ยกับผู้นำโดยไม่คำนึงถึงผลงานหรือประสิทธิผลขององค์การ หรือเราควรจะหาผู้ตามชนิดที่เสริมจุดอ่อนของผู้นำ ทั้งนี้เพื่อให้องค์การสามารถผลิตผลงานออกมาได้อย่างมีประสิทธิผล โดยไม่คำนึงถึงว่าผู้ตามนั้นจะได้รับผลดีผลเสียจากผู้นำอย่างไร หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งผู้ตามควรจะทำงานแบบเอาอกเอาใจจ้าวนายหรือควรจะทำงานเพียงผลงานขององค์การ

---

[๑]การแบ่งผู้นำเป็น ๓ ประเภท ของกลุ่มวิจัยมหาวิทยาลัยไอโอวา ดูได้จาก John M. Pfiffner and Frank Sherwood, **Administrative Organization** (Englewood Cliffs, N.J., : Prentice-Hall, 1960), p. 363 ส่วนทฤษฎีอื่น ๆ ดูได้จาก Douglas McGregor, **The Human Side of Enterprise** (New York: McGraw-Hill, 1960), Paul Hersey and Kenneth Blanchard, **Management of Organizational Behavior: Utilizing Human Resources** 3rd el. (Englewood Cliffs, N.J., : Prentice-Hall 1977), p. 103; William J. Reddin, **Managerial Effectiveness** (New York: McGraw-Hill, 1970).

ในที่นี้ผู้เขียนขอเรียกผู้ตามในแบบแรกว่าผู้ตามที่ประสานสอดคล้องกับผู้นำ (Compatible followers) และแบบหลังว่าผู้ตามที่เสริมจุดอ่อนของผู้นำ (Complimentary followers) โดยนัยดังกล่าวนี้ อาจสร้างตารางแสดงบทบาทของผู้ตามประเภทต่าง ๆ ของผู้นำตามที่กล่าวมาแล้วดังนี้

ภาวะผู้ตาม / ภาวะผู้นำ	แบบประสานสอดคล้อง	แบบเสริมจุดอ่อน
กลุ่มวิจัยมหาวิทยาลัยไอโอวา		
อัตนิยม	เชื่อฟัง	ทำงานริเริ่ม
ประชาธิปไตย	ประชาธิปไตย	ประชาธิปไตย
ปล่อยตามสบาย	เรื่อยเฉื่อย	ขยันขันแข็งและมุ่งผลงาน
ทฤษฎี ๓ มิติของเรดดิน		
ผู้ละเลย	เรื่อยเฉื่อย	ขยัน, เสริมสัมพันธภาพ, สร้างประสิทธิผล
ผู้เอาใจ	คอยรับความช่วยเหลือ	มุ่งงาน, สร้างประสิทธิผล
ผู้ประนีประนอม	ไม่สร้างปัญหา	สร้างประสิทธิผล
ผู้เข้มงวด	ขยันทำงานให้ได้ปริมาณ	เสริมสัมพันธภาพ, สร้างประสิทธิผล
ผู้ทำงานประจำ	ปฏิบัติตามระเบียบ	เสริมสัมพันธภาพ, มุ่งทำงาน
นักพัฒนา	รับการพัฒนาเรื่อยไป	มุ่งทำงานเป็นหลัก
นักบริหารทีม	ทำงานเป็นลูกทีมที่ดี	ทำงานเป็นลูกทีมที่ดี
ผู้เข้มงวดในทางที่ถูก	ขยันทำงาน	เสริมสัมพันธภาพ
ประเภทผู้นำจำแนกโดยเทอรี[2]		
ผู้นำแบบสนิทสนมเป็นส่วนตัว	เข้าหาสนิทสนม	ตั้งหน้าทำงาน
ผู้นำแบบไม่สนิทสนมเป็นส่วนตัว	ไม่เข้าหาตั้งหน้าทำงาน	ตั้งหน้าทำงานและเสริมสัมพันธภาพ
ผู้นำแบบประชาธิปไตย	ทำตัวเป็นลูกหลาน	ทำตัวเป็นเพื่อนด้วย
ผู้นำแบบของตนเอง	ทำตัวให้สอดคล้อง	ทำงานเป็นหลัก

[2]George R. Terry, **Programmed Learning Aid for Principles of Management** (Homewood, Ill. : Learning Systems Co., Richard D. Irwin, Inc., 1970), pp. 110-111.

ข้อสังเกต

๑. การตั้งชื่อผู้ตามประเภทต่าง ๆ นี้เป็นแต่เพียงตั้งขึ้นเพื่อใช้ไปพลางก่อน ต่อไปอาจจะได้ศัพท์ที่เหมาะสมยิ่งขึ้น เพราะในที่นี้ต้องการเน้นบทบาทของผู้ตามที่จะให้สอดคล้องและเสริมผู้นำเท่านั้น ประเด็นที่ควรพิจารณาคือผู้ตามแบบเสริมจุดอ่อนนั้น จะต้องเสริมให้ได้ปริมาณงานให้ได้น้ำใจของหมู่คณะที่ร่วมงาน และให้ได้ประสิทธิผลขององค์การ แล้วแต่ผู้นำจะขาดคุณสมบัติใดบ้าง เพราะผู้นำบางพวกจะขาดทั้ง ๓ ลักษณะ แม้ว่าส่วนใหญ่จะขาดเพียง ๒ ลักษณะและ ๑ ลักษณะ

๒. ภาวะผู้นำและภาวะผู้ตามที่ประสานสอดคล้องกันด้วย ได้ทั้งงานทั้งน้ำใจและหมู่คณะและได้ประสิทธิผลขององค์การ มี ๒ แบบซึ่งก็อยู่ในประเภทเดียวกัน คือ แบบประชาธิปไตย หรือแบบนักบริหารทีม ตามทฤษฎี ๓ มิตินั่นเอง ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าการบริหารงานแบบประชาธิปไตย เป็นแบบที่สะดวกที่สุดทั้งผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา เพราะต้องการบุคคลที่มีนิสัยการทำงานแบบประชาธิปไตยเหมือนกัน แล้วจะได้ทั้งงานและน้ำใจ

๓. ลักษณะของผู้ตาม

ลักษณะของผู้ตามในองค์การต่าง ๆ นั้น มีประเด็นที่ควรพิจารณาได้หลายอย่าง แต่ในที่นี้เห็นว่าควรจะได้คิดถึงว่าลักษณะของผู้ตามจะเป็นอย่างไรนั้นย่อมขึ้นอยู่กับความต้องการหรือมูลเหตุจูงใจของผู้นั้นเสียก่อน เพราะเจตนาย่อมนำไปสู่การสร้างบุคลิกภาพและการกระทำในที่สุด ดังนั้นในชั้นแรกจะได้กล่าวถึง ความต้องการและมูลเหตุจูงใจเสียก่อน

ก. ความต้องการและมูลเหตุจูงใจของผู้ตาม

ในทางหลักวิชาจากต่างประเทศนั้น เจ้าตำราต่าง ๆ ได้ศึกษาถึงมูลเหตุจูงใจให้บุคคลทำงานให้ดีไว้มากมายหลายทฤษฎี แต่ทฤษฎีที่มีชื่อเสียงเป็นที่นิยมมากได้แก่ทฤษฎี

ลำดับชั้น ความต้องการของท่านมาสโลว์ ซึ่งกล่าวว่าคนมีความต้องการในสิ่งง่าย ๆ ก่อน ต่อจากนั้นจึงต้องการสิ่งที่สูงขึ้นไปตามลำดับ ดังนี้[๒]

รูปที่ ๑ ลำดับชั้นความต้องการ

ความสำเร็จในชีวิตตามที่มุ่งหวังไว้
การได้รับความยกย่องนับถือ
การได้รับความนิยมรักใคร่จากสังคม
ความปลอดภัย
ความต้องการทางร่างกาย

ในทางพุทธศาสตร์ อาจกล่าวได้ว่าความต้องการของมนุษย์โดยทั่วไปนั้นอาจแบ่งได้อย่างหยาบ ๆ เป็น ๒ ชุด คือ ความต้องการเบื้องต้น กับความต้องการทั่วไป ดังนี้

๑) **ความต้องการเบื้องต้น** คือ ปัจจัย ๔ อันเป็นสิ่งจำเป็นแก่การดำรงชีวิต ได้แก่ อาหารและเครื่องดื่ม เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค และที่อยู่อาศัย

๒) **ความต้องการทั่วไป** ได้แก่โลกธรรม ๔ ได้แก่ ลาภ ยศ สรรเสริญ สุข (เฉพาะความสุขของคฤหัสถ์นี้ยังจำแนกไปได้ ๔ ประการ คือ สุข เกิดจากการมีทรัพย์ จากการใช้ทรัพย์บริโภค จากการไม่มีหนี้และจากการทำงานที่ปราศจากโทษ)

---

[๒]Abraham H. Maslow, **Motivation and Personality** (New York : Harper and Row, 1954) ทฤษฎีของมาสโลว์นี้มีผู้นำไปขยายความและสร้างเสริมต่ออีกมาก เช่น L.W. Porter, C.W. Graves และงานของปรมาจารย์ทางการบริหารส่วนมากก็สามารถนำมาใช้อธิบายบางส่วนของตัวแบบนี้ได้ เช่น Sigmund Freud, Peter F. Drucker, Alfred Adler, David C. Mc Clelland-โปรดดู Hersey and Blanchard, op. cit., ch.2 "Motivation and Behavior. สำหรับผู้สนใจในทฤษฎีต่าง ๆ เกี่ยวกับการจูงใจ นอกเหนือจากนี้ โปรดอ่านได้จาก B.C. Muthaya, "Motivation as a Function of Rural Development Supervisor-Coordinators," in Amara Raksasataya and L.J. Fredericks, **Rural Development : Training to Meet New Challenges**, Vol. 2, (Kuala Lumpur : Asian and Pacific Development Administration Centre, 1978).

จะเห็นได้ว่าความต้องการ ๒ ชุดนี้ ตรงกับความต้องการของมาสโลว์เกือบทั้งหมด

อย่างไรก็ดีหากจะพิจารณาจากแง่ของบุคคลทั่วไปที่ต้องการจะเข้ามาทำงานในองค์การแล้วผู้เขียนเคยสังเกตเห็นได้ว่า บุคคลทั่วไปมักมีความต้องการดังต่อไปนี้

๑) **ต้องการมีงานทำเสียก่อน** ก่อนอื่นบุคคลมีความเดือดร้อนในเรื่องการครองชีพเมื่อไม่มีงานทำ ฉะนั้นถ้ามีงานว่างที่ใดก็จะพากันไปสมัคร ถ้าเราทำการคัดเลือกโดยวิธีสัมภาษณ์จะพบว่าจำนวนไม่น้อยไม่สนใจว่างานที่จะเข้ามาทำนั้นคืองานอะไร ขอให้เป็นงานมีรายได้เลี้ยงชีพหรือพอสมควรกับคุณวุฒิการศึกษาแล้วก็ยอมรับทำไปก่อนทั้งนั้น

๒) **ต้องการความมั่นคง** ในการเข้าทำงานโดยทั่วไปนั้นจะมีการบรรจุเป็นการทดลองทำงานชั่วคราวก่อน ยังไม่รับเป็นการถาวร ผู้ทำงานรู้สึกว่าตนยังไม่มีความมั่นคงในหน้าที่การงาน จะพยายามทำทุกอย่างที่จะให้ได้รับการแต่งตั้งเป็นการถาวร

๓) **ต้องการทำงานที่มีรายได้มาก** โดยเหตุที่ระบบเงินเดือนในราชการไทยและธุรกิจไทยทั่วไปยังอยู่ในระดับต่ำไม่ค่อยจะเพียงพอแก่การครองชีพ ฉะนั้นถ้ามีโอกาสเลือกที่ทำงานได้ทั้งในช่วงสมัครเข้าทำงาน หรือแม้จะได้เข้าทำงานในที่แห่งหนึ่งแล้วก็ยังอยากจะย้ายโอน ไปทำงานในหน่วยงานประเภทที่จะทำให้ได้รายได้สูงขึ้นทั้งโดยชอบธรรม และรายได้ที่จะได้จากการใช้ตำแหน่งหน้าที่

๔) **ต้องการทำงานที่มีทางก้าวหน้า** คนไทยดูจะมีความกระตือรือร้นที่จะได้รับการพิจารณาเลื่อนชั้นเลื่อนตำแหน่งเป็นอย่างมากผิดปกติ และความกระตือรือร้นนั้นไม่ได้ตั้งอยู่บนมูลฐานของการทำงานให้ได้ผลดีสักกี่มากน้อย ทุกคนอยากก้าวหน้าและแสวงหาโอกาสก้าวหน้าด้วยวิธีแปลก ๆ เช่น หมั่นสอบ หมั่นเข้าหาเจ้านายผู้บังคับบัญชา หมั่นโฆษณาตัวเอง ฯลฯ

๕) **ต้องการทำงานตามตำแหน่งหน้าที่ปัจจุบัน** บุคคลประเภทนี้มีน้อยหาได้ยากในสังคมไทย คนที่ต้องการทำงานเฉพาะอย่างที่ตนชอบทำจะมีมากกว่า

๖) **ต้องการทำงานตามอุดมคติตามเป้าหมายของชีวิต** บุคคลประเภทนี้ก็เข้าใจว่า จะมีอยู่น้อยเช่นกัน

ความต้องการทั้ง ๖ ประเภทนี้เป็นผลของการสังเกตของผู้เขียนเอง ซึ่งอาจจะผิดพลาดบ้างก็ได้ แต่ก็ได้พยายามสังเกตมาหลายปีหลายหน่วยงาน ตลอดจนได้สอบถามผู้ที่เกี่ยวข้องกับการสอบแข่งขันบุคคลเข้ารับราชการด้วย การวิจัยสอบถามทัศนคติและความต้องการของบุคคลในการทำงานนี้ยังไม่แพร่หลายผิดกับในต่างประเทศ[๓]

ข. ลักษณะนิสัยและพฤติกรรมของผู้ตาม

การพิจารณาจำแนกคนออกเป็นประเภทต่าง ๆ นั้น ทำได้หลายอย่าง แต่ยังไม่พบแบบวิธีการจำแนกที่ดีที่จะนำมาใช้ในการศึกษาประเภทของผู้ตามได้โดยตรง ฉะนั้นผู้เขียนจึงขอจำแนกประเภทเอง เท่าที่คิดว่าจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับบทบาทของผู้ตามในองค์การอยู่บ้าง ดังนี้

๑. **ลักษณะส่วนตัว** แยกได้เป็น

๑) **เพศ** เพศของคนทำงาน ย่อมมีผลกระทบถึงงานและตำแหน่งที่ทำอยู่

๒) **อายุ** อายุของบุคคลก็เช่นกัน บางงานต้องการคนอายุน้อย บางงานต้องการผู้มีวัยวุฒิ การใช้คนผิดเพศผิดวัยก็จะไม่เกิดผลดีต่อองค์การ

๓) **สุขภาพ** สุขภาพอนามัยความแข็งแรง ความว่องไว ก็เป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งที่แต่ละงานต้องการระดับความสมบูรณ์ต่างกัน

๔) **เพศสัมพันธ์** การบริหารในองค์การมีปัญหาเกี่ยวกับเพศสัมพันธ์ของบุคคลในองค์การอยู่มาก ซึ่งเจ้าตำราฝรั่งส่วนใหญ่มักมองข้ามไปคิดว่า

---

[๓] ตัวอย่างการวิจัยเรื่องนี้โปรดดูได้จาก Lawrence Lindahl, "What Makes a Good Job," Personnel, Vol. 25 (January, 1949). ซึ่งคนงานตอบว่าสิ่งที่ตนต้องการมากที่สุดตามลำดับลงไปคือ ความพอใจของหน่วยเหนือในผลงานของเขา การมีความรู้สึกมีส่วนร่วมในการงานต่าง ๆ และความเห็นอกเห็นใจในปัญหาส่วนตัวของเขา ซึ่งตรงกับบันไดขั้นกลาง ๆ ของมาสโลว์ แต่เป็นที่น่าประหลาดว่า ผู้บังคับบัญชาคาดเอาเองว่าสิ่งเหล่านี้มีความสำคัญต่อคนงานน้อยกว่าเรื่องค่าจ้าง ความมั่นคง ความก้าวหน้า สภาพการทำงานที่ดี บทสรุปนี้นำมาจาก Hersey and Blanchard, op. cit., p. 47. บางทีข้อสังเกตของผู้เขียนเองอาจจะผิดก็ได้เพราะช่วงตรงกับผู้บังคับบัญชาในการวิจัยของลินดาลห์ ซึ่งตรงกันข้ามกับความต้องการของคนงานเสียอย่างไม่น่าเป็นไปได้ หรือคำตอบของคนงานอาจจะไม่ตรงกับความในใจก็ได้ อันเป็นปัญหาที่พบอยู่เสมอในเวลาสัมภาษณ์ หรือคนงานในการวิจัยนั้นกับผู้ตามในความสังเกตของผู้เขียนเป็นบุคคลละประเภทก็ได้ ใคร่ขอให้ผู้สนใจทำการวิจัยกันต่อไป

เป็นเรื่องส่วนตัวไม่เกี่ยวกับงานแต่โบราณาจารย์ตะวันออกได้คิดถึงเรื่องนี้ไว้แล้ว (โปรดดูตอนต่อไป)

๕) **ภาระในครอบครัว** เกี่ยวกับการเลี้ยงดูบุตรธิดา ภรรยา ญาติ โดยเฉพาะผู้ที่ทำงานในเมืองใหญ่ ก็มีปัญหารับส่งลูกเมียไปทำงานไปโรงเรียน ทำให้ผู้ทำงานไม่สามารถอุทิศตัวให้แก่งานได้เต็มที่เป็นสาเหตุสำคัญให้รายได้ไม่พอใช้ ให้ไปสายกลับเร็ว ให้ไม่สามารถทำงานนอกเวลาและนอกที่ทำการปกติได้ จะส่งไปฝึกอบรมหรือย้ายไปทำงานนอกเมืองก็ไม่ได้

๒. **คุณสมบัติส่วนตัว** แยกพิจารณาได้ดังนี้

๑) **ชาติวุฒิ** ในที่นี้ไม่หมายถึงการเกิดในตระกูลสูง ซึ่งขัดกับคตินิยมประชาธิปไตย แต่หมายถึงความเป็นผู้มีจิตใจสูง ซึ่งคำเก่าเรียกว่ามีสมบัติผู้ดี หมายถึงได้รับการศึกษาอบรมบ่มนิสัย กิริยา มารยาท จากบิดามารดาบูรพาจารย์มาดีรวมถึงการมีศีลธรรม คุณธรรมด้วย สิ่งเหล่านี้จะถือว่าไม่สำคัญก็ไม่ได้

๒) **พื้นความรู้ทางวิชาการ** ผู้ตามในองค์การได้รับการศึกษามาต่าง ๆ กันทั้งในสาขาความรู้และระดับความรู้ สิ่งนี้ในทางราชการถือเป็นเกณฑ์สำคัญในการรับบุคคลเข้ารับราชการในตำแหน่งระดับต่าง ๆ แต่แท้ที่จริงแล้ว สิ่งที่บุคคลจะทำให้แก่องค์การได้นั้นไม่ใช่ใบกระดาษแสดงว่าได้เรียนจบชั้นใด โรงเรียนใด แต่เป็นความรู้ที่ได้รับมาจริง ๆ

๓) **ความคิดริเริ่ม** เป็นคุณสมบัติสำคัญที่สุดของมนุษย์ เพราะถ้าไม่มีความคิดริเริ่มแล้วเราก็ควรจะใช้เครื่องจักร หรือหุ่นยนต์ หรือบุคคลในระดับความรู้ความชำนาญต่ำ ๆ มาทำงานแทนได้ เพราะเพียงแต่ทำงานตามคำสั่งไปเท่านั้นเอง

๓. **นิสัยส่วนตัว** ได้แก่

๑) **ความขยันหมั่นเพียร** ไม่เกียจคร้าน หรือถ่วงเวลาชักช้าไม่ทำงานเต็มที่

๒) **ความซื่อสัตย์** ต่อองค์การ ต่อประชาชนผู้มาติดต่อ ต่อหน้าที่

๓) **การติดอบายมุข** คนทำงานเป็นจำนวนมากติดอบายมุข ซึ่งเป็นทางนำไปสู่ความเสื่อมความชั่วร้าย โดยเฉพาะสุรายาเมาติดกันมาก นอกจากนั้นก็คือการพนัน การติดเที่ยวกลางคืน ซึ่งควรรวมถึงการกินเลี้ยงเฮฮากันไม่มีที่สิ้นสุด

๔) **การสื่อสัมพันธ์** หรือการพูดจาติดต่อกัน จะพบเห็นได้ว่าในส่วนราชการต่าง ๆ มักมีคนจำนวนไม่น้อยไม่ค่อยจะทำอะไร นอกจากเดินไปเดินมาชวนคนโน้นคุยคนนี้นินทาซุบซิบกัน เป็นเหตุให้เกิดความแตกแยกบาดหมางกัน นอกเหนือจากจะไม่ได้ผลงานเท่าที่ควร

๕) **ความตั้งใจ** คนบางคนจะทำสิ่งใดก็ตั้งใจทำไม่ว่าจะชอบไหม ถือเสียว่าไหน ๆ ก็จะต้องทำแล้ว ก็ต้องตั้งใจทำอย่างดีที่สุด แต่คนส่วนมากขาดความตั้งใจ ความจดจ่อ ความมุ่งกระทำในการทำงานต่าง ๆ งานก็ได้น้อยและไม่ได้ผลดี ไม่ได้คุณภาพดี

๖) **การอุทิศเวลา** บางคนมีธุรกิจ ภาระติดพันมากไม่อาจอุทิศเวลาให้แก่การงานได้ บางคนก็คิดเสียว่า เรามาทำงานตลอดเวลา ทำงานก็ดีแล้ว ไม่ต้องหอบกลับบ้าน ไม่ต้องคิดถึงมัน ไม่ต้องขวนขวายหาความรู้เพิ่มเติม อย่างนี้ชื่อว่าไม่อุทิศตน ไม่อุทิศเวลาให้กับงาน

๔. **นิสัยในการทำงาน** แยกพิจารณาจากนิสัยส่วนตัวได้ดังนี้

๑) **ความรับผิดชอบ** ผู้ตามบางคนคิดอยู่ว่าตนทำงานในระดับต่ำ ฉะนั้นไม่ต้องมีความรับผิดชอบ หรือมีความรับผิดชอบน้อย ความจริงถ้ามีความสำนึกในหน้าที่ดีจะเห็นว่า งานขององค์การจะสำเร็จไปเพียงใดอย่างใดก็ขึ้นอยู่กับผู้ปฏิบัติทุกท่าน ถ้ามีความรับผิดชอบสูงก็จะทำให้ตั้งใจ

ทำงาน ไม่ปฏิเสธความรับผิด ไม่คอยแต่จะรับชอบ จะทำให้ตนเองมีความเจริญก้าวหน้าไปตามลำดับ

๒) **การสนับสนุนผู้ใต้บังคับบัญชาและเพื่อน** ถ้าคนทำงานมีความรู้สึกว่างานทั้งหลายสำเร็จไปได้ก็เพราะมีลูกน้องและเพื่อนช่วยทำ ก็จะสนับสนุนบุคคลเหล่านั้นให้เจริญก้าวหน้าขึ้นไป ไม่หวงไว้สำหรับตนเอง อันเป็นนิสัยตรงข้ามกับข้อต่อไป

๓) **การหวงตำแหน่งหน้าที่** คนทำงานส่วนมากรู้สึกว่าจะมีนิสัยหวงเก้าอี้ อยากให้ตัวเองอยู่ในตำแหน่งสูงต่อไป เว้นแต่จะมีตำแหน่งสูงว่างที่ตนจะเลื่อนขึ้นไปแทน บุคคลประเภทนี้มักกีดกันลูกน้องและเพื่อนร่วมงาน มีความอิจฉาริษยา อาจจะถึงประจบสอพลอเจ้านายให้เห็นความดีเด่นของตัว เห็นแต่ความชั่วของคนอื่น บุคคลพวกนี้ลืมไปว่า ถ้าลูกน้องและเพื่อนไม่ช่วยงานตัวเองก็ดีไม่ได้ เมื่อดีไม่ได้ก็ขยายงานไม่ได้ โอกาสจะเลื่อนตำแหน่งก็น้อยลงไป ถึงมีตำแหน่งว่างที่อื่นผู้บังคับบัญชาชั้นสูงก็คงไม่อยากเลื่อนคนประเภทนี้ เพราะงานเดิมก็ไม่เห็นก้าวหน้าดีเด่นอย่างไร

๔) **ความทะเยอทะยานและความสันโดษ** ความสันโดษในความหมายที่ผิดที่ใช้กันอยู่มาก เมื่อความคิดที่ว่ามีอยู่อย่างไรก็จงพอใจอยู่เพียงนั้น คือ ไม่พยายามจะปรับปรุงฐานะใด ๆ อย่างนี้ก็ตรงข้ามกับความทะเยอทะยานในทางชอบธรรม คำนึงถึงศักยภาพของตนและคิดอ่านหาทางเจริญก้าวหน้าไปตามคลองธรรมทีละขั้นละตอน กับความทะเยอทะยานโดยไม่คำนึงถึงความเป็นธรรม ซึ่งได้แก่การบั่นแข้งบั่นขาทำลายผู้อื่นเพื่อให้ตัวได้ดี

๕. **มนุษยสัมพันธ์** การทำงานย่อมต้องมีความสัมพันธ์กับบุคคลอื่น ๆ ทั้งในและนอกองค์การ จึงอาจจำแนกได้ดังนี้

๑) **อธิสัมพันธ์** คือความสัมพันธ์กับบุคคลในระดับสูงกว่าตน ผู้บังคับบัญชา ผู้ตามบางคนมีศิลป และความสนใจในความสัมพันธ์กันดีมาก

๒) **มิตรสัมพันธ์** คือความสัมพันธ์กับบุคคลในระดับเพื่อนร่วมงาน บางคนถือเป็นเรื่องสำคัญที่สุด บางคนเห็นมิตรเป็นคู่แข่งขันเป็นศัตรู ไม่ยอมสัมพันธ์ด้วยก็มี

๓) **บริวารสัมพันธ์** คือความสัมพันธ์กับบุคคลในระดับใต้บังคับบัญชา

๔) **ประชาสัมพันธ์** คือความสัมพันธ์กับบุคคลภายนอกองค์การโดยเฉพาะผู้ที่มาติดต่อรับบริการขององค์การ

๕) **สัมพันธ์ภายนอก** คือความสัมพันธ์กับส่วนราชการหรือองค์การภายนอก บางคนชอบทำงานวิ่งเต้นติดต่อกับหน่วยงานภายนอกไม่ชอบทำงานประจำภายในก็มี

๖. **อุดมการและอุดมคติ** บุคคลย่อมมีอุดมการ อุดมคติวิถีทางที่จะไปสู่เป้าหมายในชีวิตต่างกัน นอกจากนี้ยังมีการเปลี่ยนแปลงอุดมการอุดมคติได้ด้วย พอจะจำแนกได้ดังนี้

๑) **รับใช้ชาติบ้านเมืองและประชาชน** คนส่วนมากถืออุดมคตินี้แต่ปาก แม้แต่ผู้ที่มีอาชีพรับราชการซึ่งก็รู้อยู่แล้วว่า ได้แก่การอุทิศตนเองมารับใช้ชาติบ้านเมืองหรือที่พูดกันแต่ก่อนว่า รับราชการสนองพระเดชพระคุณชาติบ้านเมือง บุคคลที่ยังยึดถือคตินี้ก็ยังมีอยู่ไม่น้อยเช่นกัน

๒) **รับใช้องค์การที่ตนทำงานอยู่** บุคคลประเภทนี้นับว่ามีความดีในลำดับรองลงมา เพราะอย่างน้อยก็ยังซื่อสัตย์ต่อหน่วยงานของตนเองแต่จะต้องคอยพิจารณาว่าการรับ ใช้องค์การ ของ ตนนั้น จะไป ขัดกับ ผลประโยชน์ขององค์การอื่นหรือผลประโยชน์ของชาติหรือไม่ การที่บุคคลจะมีอุดมการนี้ได้ก็ต้องรู้ซึ้งถึงวัตถุประสงค์ขององค์การของตน และตนเองก็เห็นด้วย และมีวิสัยสามารถที่จะรับใช้องค์การได้ มิฉะนั้นก็จะเป็นการดีแต่ปากไป

๓) **รับใช้ผู้บังคับบัญชา** คนจำนวนมากเห็นผู้บังคับบัญชาเป็นเจ้านายเป็นเทพเจ้าที่ศักดิ์สิทธิ์ สามารถบันดาลความดีความชอบให้ ได้ก็รับใช้เจ้านายนั้นสุดจิตสุดใจ คนอื่นไม่สนใจ เป้าหมายขององค์การไม่รับรู้ รู้เฉพาะที่นายสั่งนายปรารถนา

๔) **รับใช้ญาติมิตร** คนทำงานส่วนมากจะให้บริการแก่ญาติมิตรของตนก่อนประชาชนคนอื่น หรือรับใช้ผลประโยชน์ของคนเหล่านั้นแม้จะผิดกฎหมายระเบียบแบบแผน บางคนก็ให้ประโยชน์ญาติมิตรและบริวารโดยไม่เห็นแก่ความเป็นธรรมต่อคนอื่น ๆ เช่นเลื่อนเงินเดือนเลื่อนตำแหน่งเฉพาะญาติมิตรของตน บางครั้งก็สงวนตำแหน่งหรือหาตำแหน่งว่างไว้ให้ญาติมิตร ไม่ยอมให้คนอื่น มาดำรงตำแหน่งเช่นนั้นก็มีคนประเภทนี้ถือว่าไม่ได้ทำงานให้แก่องค์การ

๕) **รับใช้ผลประโยชน์ของตนเอง** ข้อนี้ไม่หมายถึงผลประโยชน์อันควรมีควรได้ของบุคคลที่ทำงานในองค์การเพราะจะต้องมีผลประโยชน์อยู่บ้างไม่ใช่ทำงานให้โดยไม่ได้รับประโยชน์ ข้อนี้หมายถึงคนที่พยายามแสวงหาผลประโยชน์เข้าตัวในทางที่ผิดต่าง ๆ ทั้งที่ผิดโดยชัดแจ้ง และพยายามทำสิ่งที่ผิดให้เป็นของถูกต้องขึ้นมา เช่นทำเป็นระเบียบขึ้นมาให้ตัวเองได้รับประโยชน์ นอกจากนี้ก็มีบุคคลประเภทที่ทำงานให้องค์การแต่น้อยพยายามวิ่งเต้นทำอย่างอื่น เช่นรับราชการหลายตำแหน่งรับราชการไปค้าขายไป

๖) **ไม่มีอุดมคติ** ยังมีคนจำนวนไม่น้อยที่ไม่สามารถจะตอบแก่ตัวเองได้ว่าตัวเองมีอุดมคติ อุดมการ วิถีชีวิตอย่างใดอย่างหนึ่ง เพียงแต่มีชีวิตมีงานทำเลี้ยงลูกเลี้ยงเมียไปวันหนึ่ง ๆ บุคคลประเภทนี้มักได้แก่คนที่ทำงานมานานแล้วไม่ค่อยมีความเจริญก้าวหน้า ซึ่งอาจจะเป็นเพราะเขาไม่มีความผูกพันความตั้งใจและอุดมคติมาก่อนจึงไม่ก้าวหน้า หรือเดิมก็มีความตั้งใจดีอยู่แต่ถูกผู้บังคับบัญชาไม่ให้ความเป็นธรรมนาน ๆ เข้า

ก็เฉื่อยชาไป และความเฉื่อยชานี้จะไปเป็นเหตุให้ไม่อาจจะก้าวหน้าได้ต่อไป

ลักษณะนิสัยและพฤติกรรมของผู้ตามต่าง ๆ ที่ผู้เขียนจำแนกไว้เป็น ๖ หมวด รวมเป็น ๒๙ รายการนี้ ล้วนแต่มีส่วนในการกำหนดพฤติกรรมของผู้ตามทั้งสิ้นไม่มากก็น้อย ลักษณะเหล่านี้แต่ละข้อก็จะมีทั้งที่เป็นส่วนดีและส่งเสริมประสิทธิผลขององค์การ และที่เป็นส่วนเสียจะถ่วงรั้งองค์การ (นอกจากบางข้อที่มีแต่ส่วนดีและบางข้อที่จะมีแต่ส่วนเสีย) นอกจากนี้บุคคลแต่ละคนก็จะมีพฤติกรรมที่ตรงกับลักษณะเหล่านี้คนละหลาย ๆ ข้อ ดังนั้นลักษณะของผู้ตามในองค์การจึงมีความแตกต่างกันมาก ซึ่งหมายถึงว่าบทบาทและผลงานของเขาในองค์การก็จะแตกต่างกันมากด้วย

หากพิจารณาในแง่วิชาการจะเห็นว่าถ้าเราสามารถนำลักษณะเหล่านี้มาวิเคราะห์ให้เป็นระเบียบแบบแผนที่ดีเชื่อถือได้แล้ว เราอาจจำแนกบุคคลในองค์การให้เป็นประเภทต่าง ๆ ได้ชัดเจนขึ้น อันจะเป็นการง่ายต่อการบรรจุแต่งตั้ง การมอบหมายงาน การกำหนดแบบการทำงาน (เพราะสามารถกำหนดภาวะผู้นำ และผู้ตามได้ชัดเจนแน่นอนขึ้น) จึงใคร่ขอเสนอให้ผู้สนใจนำไปวิจัยต่อไป ข้อเขียนของผู้เขียนในส่วนนี้ขอให้ถือว่าเป็นเพียงการจำแนกเบื้องต้นเท่านั้น

๔. ภาวะผู้ตามในสังคมไทย

ผู้ตามในสังคมไทย มีภาวะและพฤติกรรมต่าง ๆ กัน ซึ่งยังไม่เคยเห็นว่าได้มีการจำแนกไว้อย่างใดบ้าง ฉะนั้นในตอนนี้ผู้เขียนจึงจะเสนอเป็น ๒ รูป คือภาวะผู้ตามเท่าที่มีผู้วิเคราะห์วิจารณ์ไว้ และภาวะผู้ตามในอุดมคติ หรือตามที่โบราณาจารย์ท่านคาดหมายไว้ ซึ่งแม้ว่ายังไม่สมบูรณ์ครบถ้วน ก็คงพอจะใช้เป็นแนวทางศึกษาได้

ก. ภาวะผู้ตามในทางปฏิบัติ

หมายถึงภาวะผู้ตามเท่าที่มีผู้พบเห็นและได้ตั้งข้อสังเกตไว้ ซึ่งส่วนใหญ่จะมีลักษณะติมากกว่าชม คือ ยังขาดความตรงไปตรงมาหรือสมดุลอยู่บ้าง ผู้เขียนใคร่ขอยกมาเพียงเป็นตัวอย่างจากประสบการณ์ที่เคยพบเห็นได้ยินได้ฟังมาเพียงบางประการ ดังนี้

๑. **แบบประจบ** ผู้ตามในสังคมไทย มักได้รับการอบรมสั่งสอนจากผู้มีประสบการณ์มาก่อน สอนให้คนทำงานรู้จักเอาอกเอาใจเจ้านาย ผู้บังคับบัญชา ด้วยถ้อยคำต่าง ๆ ปรากฏอยู่ทั่วไปในวรรณกรรมหรือคำพูดทั่วไป เช่น *เป็นผู้น้อยค่อยก้มประนมกร ลำบากไปก่อนแล้วจะสบายเมื่อปลายมือ .....ท่านเป็นร่มโพธิ์ร่มไทร ผมเป็นลูกนกลูกกาขออาศัยบารมี .....นายมีคนเดียวเอาใจไม่ไหว แล้วจะไปเอาใจประชาชนทั้งเมืองจะได้หรือ (ซึ่งมีความหมายเป็นนัยให้ประจบนายจะได้เลื่อนยศเลื่อนตำแหน่งให้ ประชาชนเลื่อนให้ไม่ได้)*

๒. **แบบสอพลอ** การสอพลอเป็นพฤติกรรมที่ต่างกับการประจบ ซึ่งหมายถึงการเอาใจเพื่อให้ตัวเองได้รับความเมตตาสงสาร ส่วนสอพลอ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน แปลว่า "คล้อยตามไปในทางเลวเพื่อให้ชอบ" จึงหมายถึงการสนับสนุนหัวหน้าให้ทำผิด ทำถูกเรื่อยไปไม่คัดค้าน และการทับถมผู้อื่นเพื่อให้ตนได้ดี คำสอนและคำวิจารณ์พฤติกรรมประเภทนี้มีมาก เช่น

.....เจ้าว่างามก็งามไปตามเจ้า .....ชั้นกเป็นนก ชั้ไม้เป็นไม้ .....ลูกขุนพลอยพยัก .....นายว่าขี้ข้าพลอย

๓. **แบบทำตามผู้ใหญ่** คนไทยมักได้รับคำอบรมให้ทำตามคำแนะนำสั่งสอนของผู้ใหญ่ ผู้มีอาวุโส ผู้มีตำแหน่งหน้าที่สูงกว่าตนตลอดเวลา ไม่ขัดแย้งซึ่งหน้า จนจะเป็นนิสัยประจำชาติ เช่น *.....เดินหลังผู้ใหญ่หมาไม่กัด .....ผู้ใหญ่อาบน้ำร้อนมาก่อน .....ใต้เท้ากรุณา บัญชาไม่ผิด คิดว่าจะทำ*

๔. **แบบใช้เงิน** คนจำนวนมากถือว่าเงินซื้อได้ทุกอย่าง ฉะนั้นผู้ตามที่ฉลาดต้องรู้จักใช้เงินให้เป็น รู้จักหาเงินให้ผู้บังคับบัญชา เช่น ช่วยงานวันเกิด ช่วยเวลาย้าย เวลาไปดูงานต่างประเทศ ช่วยซื้อที่ดินปลูกบ้าน ช่วยหาของใช้เข้าบ้าน ช่วยให้เงินท่านไปใช้ทำบุญและเลี้ยงพรรคพวกเป็นการเสริมบารมี ภาษิตประจำใจคือ "เงินง้างเหล็กได้"

๕. **แบบไม่ผูกมัดตัวเอง** คือไม่เสนอความคิดเห็นอะไรที่แน่นอนชัดเจนอันเป็นการผูกมัดตัวเอง เกรงว่านายจะหาว่าอวดดี หรือจะไปขัดกับนโยบาย หรือไม่รู้ใจนาย เอกสาร

ของทางราชการจึงเต็มไปด้วยข้อเสนอของผู้ใต้บังคับบัญชาว่า "เรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา" โดยไม่ระบุว่าเห็นด้วยหรือไม่ ถูกผิดหลักเกณฑ์อย่างไรให้เป็นดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาทั้งหมด

อนึ่ง ยังมีนิทานบริหารระดับคลาสสิค กล่าวถึงขุนนางชั้นผู้ใหญ่คนหนึ่ง ซึ่งจะกราบทูลพระเจ้าอยู่หัวเสมอว่า "ชอบกล ชอบกลอยู่ พะย่ะค่ะ" โดยไม่ผูกมัดตัวเองเลย พระเจ้าอยู่หัวทรงมีดำริอย่างไร ปลงพระทัยอย่างไร ขุนนางผู้นี้ถูกทุกครั้ง

นอกจากนี้ ยังมีผู้มีนิสัยเป็นผู้ตามจนได้เป็นใหญ่เป็นโตเป็นรัฐมนตรีหลายสมัย ผู้หนึ่ง ซึ่งชอบเซ็นคำสั่งว่า "อนุมัติ ถ้าไม่ผิด", "ถ้าไม่ผิด ก็อนุมัติ" เป็นการโยนลูกกลับไปให้ลูกน้องประเภทที่โยนกลองมาให้ท่าน

๖. **แบบผูกพันเป็นญาติ** ธรรมเนียมไทยโบราณ เจ้าเมืองเล็กใหญ่ต้องส่งลูกสาวมาเป็นสนมพระเจ้าแผ่นดิน และขุนนางชั้นผู้น้อยก็ส่งญาติพี่น้องลูกสาวไปเป็นบริวารของขุนนางชั้นผู้ใหญ่ เพื่อแสดงความจงรักภักดีและเพื่อให้ตนเองมีความมั่นคงในตำแหน่งและก้าวหน้าไปในราชการ กล่าวกันว่าระบบนี้ได้ใช้กันมาจนถึงสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี ในทำนองกลับกันข้าราชการรุ่นหนุ่มสาวก็อาจหาทางไปประสานสัมพันธ์กับผู้ใหญ่โดยไปแต่งงานกับลูกหลานของท่าน บางครั้งการแต่งงานประเภทนี้พ่อแม่เป็นฝ่ายจัดให้ก็มี **วิธีนี้ภาษาตลาด**เรียกว่า "โตแล้วเรียนลัด" (คือทำให้เป็นใหญ่เป็นโตได้รวดเร็ว) หรือ "กินไข่แดง"

๗. **แบบรักพวกพ้อง** สังคมไทยเป็นสังคมที่นิยมความสัมพันธ์ส่วนบุคคลสูง ฉะนั้นความรักเพื่อนพ้องลูกน้องลูกพี่ จึงมีมากจนบางครั้งก็ไปขัดกับวัตถุประสงค์ขององค์การ คำสั่งสอนประเภทนี้ก็มีอยู่มาก เช่น .....*คนเดียวหัวหาย สองคนเพื่อนตาย* .....*คนเราต้องมีพรรคพวกเพื่อนฝูงไว้คอยช่วยเหลืออุ้มชูกัน*

"แบบฉบับไก่ผู้ผ่าว กรรหาย ชลเฮย
บด่วนดิ้มเดียวดาย เรียกร้อง
ภรรยาเพื่อนฝูงหลาย ตัวต่อ พร้อมแฮ
จึ่งเสพสลิลซ้อง ดั่งนเราเชิญ"[๔]

---

[๔] **พระราชนิพนธ์พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, นิทราชาคริต ทรงกล่าวถึง คุณสมบัติรักพวกพ้องของอาบูหะซัน (โคลงบทที่ ๕๙)**

๘. แบบเถรตรง ผู้ที่ตั้งใจจะทำงานโดยใช้หลักวิชาอย่างตรงไปตรงมานั้น แทนที่จะได้รับการสนับสนุนจากผู้คนในสังคมกลับปรากฏว่า มีแต่คนคอยห้ามปรามมิให้ทำเช่นนั้น เพราะเกรงว่าจะเกิดอันตรายขึ้น ดังจะเห็นจากคำเตือนต่าง ๆ ดังนี้ .....*น้ำเชี่ยวอย่าเอาเรือไปขวาง* .....*ทำอะไรต้องดูตาม้าตาเรือ* .....*ทำอะไรให้ดูหน้าอินทร์หน้าพรหมไว้บ้าง* .....*แข็งนักมักหัก ห้วนักมักพลาด*

"อันที่จริงก็อยากให้เราได้ดี แต่เด่นขึ้นทุกทีเขาหมั่นไส้
จงทำดีแต่อย่าเด่นจะเป็นภัย ไม่มีใครเขาอยากเห็นเราเด่นเกิน"

(ของหลวงวิจิตรวาทการ)

แบบของผู้ตาม ๘ แบบนี้ มีผู้ผูกเป็นกลอนอย่างย่อ ๆ ไว้ เป็น ๕ ประเภท คือ "ลิ้นเลีย สินมาก ปากสอพลอ ล่อไข่แดง แกร่งวิชา" ซึ่งจะเห็นได้ว่าคนดีมีวิชานั้นมีโอกาสก้าวหน้าได้เหมือนกันแต่นับเป็นคุณสมบัติเป็นอันดับสุดท้าย สู้การประจบสอพลอหาเงินให้นายไปเป็นญาติกับนายไม่ได้

ข. ภาวะผู้ตามในอุดมคติ

ในทางอุดมคติ ผู้ใหญ่และโบราณาจารย์ต่าง ๆ ได้ให้คำแนะนำแก่ผู้เข้ารับราชการใหม่ไว้หลายประการ ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าศึกษาไม่น้อย ผู้เขียนจึงจะได้ลองประมวลมาเสนอเป็นเครื่องประกอบความรู้ เพราะคงจะยังขาดไปอีกมาก

๑. แบบบ่าวดี ในพุทธศาสนาได้มีคำสอนที่เรียกว่าทิศหก ซึ่งกล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างตัวเรากับบุคคลประเภทต่าง ๆ ในทิศเบื้องต่ำ นายพึงบำรุงบ่าว ๕ วิธีแล้ว บ่าวก็ควรจะอนุเคราะห์นายด้วยสถาน ๕ เช่นกัน คือ "*(๑) ลุกขึ้นทำการงานก่อนนาย (๒) เลิกการงานทีหลังนาย (๓) ถือเอาแต่ของที่นายให้ (๔) ทำการงานให้ดีขึ้น (๕) นำคุณของนายไปสรรเสริญในที่นั้น ๆ*"[๕]

เมื่อพิจารณาตามตัวอักษรอาจจะเห็นว่าเป็นคำแนะนำที่โบราณครำ่าครึ ไม่เหมาะแก่กาลสมัยหรือในองค์การใหญ่ แต่ถ้ารู้จักวิเคราะห์ดัดแปลงแล้วจะเห็นได้ว่าเป็นคำแนะนำที่ดีอยู่

---

[๕] **พระไตรปิฎก ที่ ปาฏิ. ๑๑/๒๐๕, พิมพ์รวมในนวโกวาท ของสมเด็จพระมหาสมณเจ้ากรมพระยาวชิรญาณวโรรส (พิมพ์หลายครั้ง)**

มาก โดยเฉพาะบรรดาผู้ตามที่ประสงค์จะปรับตัว ให้สอดคล้องกับแบบภาวะผู้นำของผู้บังคับบัญชา สำหรับการตีความให้เหมาะแก่องค์การสมัยใหม่ก็อาจจะหมายถึงว่า ให้ผู้ตามอุทิศเวลาให้แก่งาน ไม่เห็นแก่ความเหนื่อยยาก รับแต่เงินเดือน และผลประโยชน์ที่องค์การจัดหาให้ (ไม่ทุจริตคดโกง) ทำงานให้ได้ผลดีมีประสิทธิผล และการเผยแพร่เกียรติคุณขององค์การ (การประชาสัมพันธ์)

๒. แบบประชาธิปไตยหรือแบบร่วมงานทำงานเป็นทีม ผู้ตามที่สนใจในการบริหารงานแบบร่วมมือร่วมใจทำงานนั้นอาจจะยึดหลักที่เรียกว่า อปริหานิยธรรม ซึ่งหมายถึง ธรรมอันไม่เป็นที่ตั้งแห่งความเสื่อม หรืออีกนัยหนึ่ง คือวิถีทางที่จะนำไปสู่ความเจริญในทุกทาง คือองค์การก็จะได้ผลงานดี ผู้นำและผู้ตามต่างก็มีความสุขความเจริญทั่วหน้ากัน

อปริหานิยธรรมนี้พระพุทธองค์ได้ตรัสสรรเสริญไว้เป็นอันมากว่าเป็นฐานแห่งความมั่นคงของแคว้นลิจฉวี ซึ่งจะไม่พ่ายแพ้แก่ผู้ใดตราบเท่าที่ยังยึดธรรมนี้อยู่เหนียวแน่น เมื่อพระเจ้าอชาตศัตรูจะรบเอาชนะแคว้นลิจฉวีก็ต้องอุบายทำลายธรรมนี้เสียจึงอาจเอาชนะได้

ธรรมนี้ท่านกวีชิตบุรทัต ได้นำมารวมไว้ ใน **สามัคคีเภทคำฉันท์** ดังนี้

ฉบัง ๑๖

- *ว่ากษัตริย์วัชชีบรรดา บดีสีมา*
  เกษตรประเทสทุกองค์
- *อปริหานิยธรรมธำรง ทั้งนั้นมั่นคง*
  มิโกรธมิกร้าวร้าวฉาน
- *เพื่อธรรมดำเนินเจริญการณ์ ใช่เหตุแห่งหานิย์*
  เจ็ดข้อจะคัดจัดไข
- *หนึ่ง เมื่อมีราชกิจใด ปรึกษากันไป*
  บ่วายบ่หน่ายชุมนุม
- *สอง ย่อมพร้อมเลิกพร้อมประชุม พร้อมพรักพรรคคุม*
  ประกอบ ณ กิจควรทำ

๐ *สาม นั้นถือมั่นในสัม* *มาจารีตจำ*
ประพฤติมิตัดดัดแปลง
๐ *สี่ ใครเป็นใหญ่ได้แจง* *โอวาทศาสน์แสดง*
ก็ยอมและน้อมบูชา
๐ *ห้า นั้นอันบุตรภริยา* *แห่งใครไป่ปรา*
รภประทุษข่มเหง
๐ *หก ที่เจดีย์คนเกรง* *มิย่ำยำเยง*
ก็เช่นก็สรวงบวงพลี
๐ *เจ็ด พระอรหันต์อันมี* *ในรัฐวัชชี*
ก็คุ้มก็ครองป้องกัน
๐ *สัปตพิธนิตยคตินิรันดร์* *สามัคคีธรรม์*
ณ ราชย์นริศลิจฉวี
๐ *อชาตศัตรูภูมี* *สดับสรรพคดี*
ดั่งนั้นก็ครั่นคร้ามขาม[๖]

อปริหานิยธรรมนี้อาจจะพิจารณาได้ว่าเป็นธรรมที่ว่าด้วยความสามัคคี และเหมาะสมกับบุคคลชั้นผู้นำ (คือกลุ่มชนชั้นกษัตริย์) แต่แท้ที่จริงแล้วจะเห็นได้ว่าเป็นหลักธรรมที่เหมาะกับหลักการบริหารที่เรียกว่าประชาธิปไตยแบบร่วมมือร่วมใจ (Participative Democracy) เป็นอย่างยิ่ง และยังมีส่วนที่เกินนอกเหนือขึ้นไปอีก จึงขอสรุปเป็นภาษาการบริหารสมัยใหม่ดังนี้

๑) มีการทำการตัดสินใจร่วมกัน ร่วมปรึกษาหารือกันจนกว่าจะได้ข้อยุติที่ดี
๒) มีความพรักพร้อมที่จะประชุมพร้อมกัน ร่วมกันทำงานต่าง ๆ
๓) มีการยึดหลักกฎหมายและระเบียบแบบแผนประเพณี ไม่ทำตามอำเภอใจ

---

[๖] ชิต บุรทัต, สามัคคีเภทคำฉันท์, (๒๔๗๕) พิมพ์หลายครั้ง,

๔) มีการยอมรับภาวะผู้นำของผู้ใหญ่ เมื่อได้ตกลงใจกันไว้อย่างไรผู้เป็นหัวหน้าก็จะนำไปชี้แจงให้บรรดาสมาชิกทราบ ทุกคนก็ยินยอมทำตามมตินั้นโดยอ่อนน้อมไม่กระด้างกระเดื่อง

๕) เคารพในสิทธิส่วนตัวของสมาชิกโดยเฉพาะบุตรภรรยาไม่ล่วงละเมิดกัน

๖) สิ่งใดที่เป็นสัญญลักษณ์ของสังคม เช่น สถาบันชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ก็ให้การทะนุบำรุงรักษา

๗) บำรุงสมณชีพราหมณ์ ให้ได้รับความสุข ความคุ้มครอง ทั้งนี้เพื่อรักษาคุณธรรมในสังคม

๓. **แบบข้าราชบริพาร** ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราช ข้าราชการที่หวังความเจริญก้าวหน้าจะต้องมีความเคารพนับถือและจงรักภักดีองค์พระประมุขเป็นอย่างสูง ซึ่งในปัจจุบันอาจจะเห็นว่าเป็นการล้าสมัยไม่สอดคล้องกับสังคมประชาธิปไตย อย่างไรก็ดีหากจะพิจารณาให้ดีจะเห็นว่า ถ้าข้าราชการจะจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นพระประมุขของประชาชนชาวไทย และตั้งใจรับราชการเพื่อรับใช้ประชาชนแล้วก็หามีข้อใดที่ไม่เหมาะสมไป

แนวการศึกษาอบรมให้เป็นข้าราชการที่ดีนี้ ผู้เขียนเห็นว่ามีคำสอนปรากฏอยู่ในวรรณคดีหลายเรื่อง แต่จะขอนำมาเสนอในที่นี้เพียง ๒ เรื่อง คือ ราชวัตร ๑๐ ประการกับสุภาษิตพาลีสอนน้อง ดังนี้

๑) **ราชวัตร ๑๐ ประการ** เป็นหลักธรรมสำคัญที่ใช้สั่งสอนอบรมกุลบุตรก่อนเข้ารับราชการตลอดมา ในที่นี้จะคัดมาจากคำอบรมของสมิงพ่อเพ็ชร์ที่อบรมสมิงนครอินทร์ถึงการวางตนที่จะไปเข้ารับราชการในพระเจ้าราชาธิราช ดังนี้

“ราชวัตรสิบประการนั้น ท่านผู้เป็นโบราณบัณฑิตกล่าวไว้เป็นมงคลธรรมดียิ่งควรที่เสวกามาตย์จะปฏิบัติตาม นะหิราชะกุลัง คือ ประพฤติวิชาคุณให้ปรากฏหนึ่ง อะติสุโร คือแกล้วกล้าในสงครามอาสาเจ้าอย่าได้คิดแก่ชีวิตหนึ่ง อัปปะมัตโต คืออย่าได้ประมาทในราชกิจอันพระเจ้าอยู่หัวดำรัสใช้หนึ่ง สีลัญจะ คือให้ประกอบไปด้วยศีลสัตย์ซื่อต่อสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวหนึ่ง สุกขัตตะมัคโค คืออย่าได้แต่งกายเดินโอ่เล่นในท้องฉนวนหนึ่ง อะนุทธะโต คืออย่าให้มี

จิตฟุ้งซ่านคิดประดิษฐ์ประดับกายให้งามเกินหน้าเพื่อนราชการ เมื่อเข้าเฝ้าสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพึงสำรวมอินทรีย์ทั้งห้าหนึ่ง นาสะบีถัง คืออย่าทะนงว่าเจ้ารัก และขึ้นนั่งร่วมอาสน์หนึ่ง นาติทูเร คือเฝ้าสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอย่าใกล้ อย่าไกลนัก แต่พอได้ยินข้อรับสั่งหนึ่ง ถะหาปเส คือให้มีจิตสนิทเสน่หาในสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว แม้นจะบิดน้ำพระภูษาชุบสรง และน้ำชำระพระบาทลงเหนือเศียรเกล้าก็มิได้มีใจรังเกียจ แม้นจักทรงพระพิโรธสักเท่าใด ๆ ก็มิโกรธตอบหนึ่ง นะสะภะริยาหิกิเล คืออย่าให้มีจิตใฝ่ฝันประสงค์เจรจาเลียบเลียมเหลาะแหละ ปรารถนาเพื่อจะคุ้นเคยด้วยพระสนมอันเป็นบาทบริจาริกาของสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวหนึ่ง และราชวัตรสำหรับเสวกามาตย์แห่งราชมุลิกากรอันจะให้มีเจริญสิบประการฉะนี้"[๗]

๒) **สุภาษิตพาลีสอนน้อง** ก่อนที่พาลีจะสิ้นชีพด้วยศรพระรามได้อบรมน้องลูกและหลานถึงการที่จะไปรับราชการในพระรามไว้เป็นข้อความลึกซึ้งกินใจหลายประการ อันจะช่วยทำให้เราได้ทราบทัศนะของรัตนกวีไทยผู้แต่ง จากเรื่องรามเกียรติ์ ซึ่งเป็นวรรณคดีของอินเดียตามวัฒนธรรมของศาสนาพราหมณ์ สุภาษิตนี้กวีไทยได้แต่งกันขึ้นมาหลายสำนวน ในที่นี้จะยกมาอ้างจากพระราชนิพนธ์เรื่อง **รามเกียรติ์** อันเป็นฉบับมาตรฐานสำนวนอ่านง่ายชัดเจน ดังนี้

○ ครั้นเสร็จซึ่งลาพระสกร วานรเศร้าโทรมนัสสา
จึ่งสั่งสุครีพอนุชา พี่จะลาสิ้นชีพชนมาน
เจ้าจะอยู่เป็นข้าพระทรงจักร จงพิทักษ์รักษากันอาหลาน
หมั่นเฝ้าเข้าเย็นเป็นนิจการ อย่าเกียจคร้านแต่ตามอำเภอใจ
สิ่งใดพระองค์จะตรัสถาม อย่าเบาความเพ็ดทูลแต่โดยได้
อย่าแต่งตัวโอ่อวดพระทรงชัย ที่ในพระโรงรัตนา
หมอบเฝ้าอย่าก้มอย่าเงยหงาย อย่าเตร่ตร่ายเหลือบแลซ้ายขวา
พระที่นั่งบัลลังก์อลงการ์ อย่าฝ่าฝืนขึ้นนั่งอิงองค์
อันฝูงพระสนมนางใน อย่าผูกจิตพิสมัยใหลหลง

---

[๗] **ราชาธิราช ของเจ้าพระยาพระคลัง (หน) (พิมพ์หลายครั้ง) อ้างจากฉบับพิมพ์ของ คลังวิทยา, พระนคร, ๒๕๑๓, หน้า ๔๐๓–๔๐๔.**

จงภักดีต่อใต้บาทบงสุ์ *อย่าทะนงว่าทรงพระเมตตา*

แขกเมืองอย่าบอกความลับ *อย่าสนิทคำนับคบหา*

อันรางวัลให้ปันเสนา *อย่ามีใจฉันทาทัดทาน*

แม้นกริ้วโกรธลงโทษผู้ใด *อย่าใส่ใจยุยงจงผลาญ*

อย่าโลภลักราชทรัพย์ศฤงคาร *พระบรรหารสิ่งใดจงจำความ*

อาสาเจ้าตนจนตัวตาย *จึ่งนับว่าเป็นชายชาญสนาม*

เจ้าจงจำคำทำตาม *ก็จะจำเริญความสวัสดี*

สอนน้องสิ้นเสียงสิ้นสั่ง *สิ้นกำลังสิ้นฤทธิ์กระบี่ศรี*

วางศรให้ปิ่กอินทรีย์ *สิ้นชีวีไปเกิดในวิมานฯ*[๗]

๔. แบบซื่อสัตย์และรักษาระเบียบแบบแผน แบบอย่างของผู้ตามที่มียึดหลักความซื่อสัตย์ต่อหน้าที่ ทำงานโดยยึดหลักการและระเบียบแบบแผน ซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่ผู้ตามหลายประเภทนั้น ผู้เขียนเห็นว่าแบบของท่านอำมาตย์ทินมณีกรอด ในเรื่อง **ราชาธิราช** เป็นแบบอย่างที่ดีควรที่ข้าราชการผู้ตามทั้งหลายจะยึดเป็นแบบอย่างได้จึงขอคัดมาเสนอในที่นี้

อำมาตย์ทินมณีกรอด ผู้ซื่อสัตย์และเคร่งครัดในราชประเพณี

"ครั้นเวลารุ่งเช้าพระยาน้อยเสด็จออกยังที่ว่าราชการ สมิงชีพรายอำมาตย์ทินและเสนาพฤฒาจารย์ ผู้ใหญ่ผู้น้อยเข้าเฝ้าพร้อมกัน พระยาน้อยทอดพระเนตรเห็นอำมาตย์ทินแล้วก็ให้ทรงพระพิโรธ สำคัญว่าอำมาตย์ทินยังจะเป็นเสี้ยนศัตรูอยู่ จึงตรัสเปรียบประเทียบแก่เสวกามาตย์ทั้งปวงว่า ผงเข้าตาเราอยู่สองอัน เอาออกเสียได้อันหนึ่งแล้ว แต่อันหนึ่งนั้นยังเคืองตาเราอยู่ ไม่สบายใจเลย ทำไฉนเราจะเอาออกเสียได้"

---

[๗] **รามเกียรติ์ พระราชนิพนธ์ในพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก (พิมพ์หลายครั้ง) นอกจากสำนวนกลอนนี้ยังมีสำนวนโคลงสี่สุภาพเป็นพระราชนิพนธ์ในแผ่นดินสมเด็จพระนารายณ์มหาราช ซึ่งได้แต่งไว้โดยพิสดารมากกว่าในกลอนที่อ้างข้างต้น ต่อมาพระธรรมศาสตร์ (ศุข) ได้แต่งเป็นกลอนพาลีสอนน้องขึ้นอีกสำนวนหนึ่ง (เข้าใจว่าในรัชกาลที่ ๕) ผู้สนใจคำโคลงและกลอน ๒ สำนวนนี้โปรดดูได้จาก ประชุมสุภาษิต ฉบับหอพระสมุดแห่งชาติ (พระนคร: ผ่านฟ้าพิทยา, ๒๕๐๘), หน้า ๘-๑๕ และหน้า ๕๓๐-๕๓๘.**

"ฝ่ายอำมาตย์ทินได้ฟังพระยาน้อยตรัสดังนั้น ก็รู้เท่าว่าพระยาน้อยตรัสเปรียบปรายตัว จึงทูลขึ้นทันทีว่า ซึ่งพระองค์ตรัสประภาษมานี้ ข้าพเจ้าก็ทราบอยู่แล้วว่า พระองค์มีพระทัยพิโรธมั่นหมายข้าพเจ้า ๆ จะขอชี้แจงถวายให้พระองค์ทรงเห็นซึ่งความจริง อันตัวข้าพเจ้าผู้เฒ่า ตั้งจิตซื่อตรงเป็นบรรทัด แต่ก่อนนั้นจะได้คิดเข้ากับด้วยพระองค์นั้นก็หามิได้ จะเข้ากับสมิงราหูนั้นก็หามิได้ ด้วยข้าพเจ้าตั้งใจรักษาสัตย์กตัญญู สวามิภักดิ์อยู่ใต้ฝ่าพระบาทสมเด็จพระมหากษัตริย์ราชาธิราชเจ้า อันเสด็จประดิษฐานอยู่ในมหาเศวตฉัตร ตั้งใจฉลองพระเดชพระคุณด้วยความซื่อสัตย์รักษาประเพณีแผ่นดินไว้ มิได้กระทำน้ำใจให้เป็นสอง และเมื่อพระองค์ยกกองทัพมาตั้งอยู่ ณ ตำบลวัดสิงหคุตนั้น สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระราชบิดาของพระองค์ยังมิได้เสด็จสวรรคต เสนาอำมาตย์มนตรีผู้ใหญ่น้อยทั้งปวงชวนกันแต่งเครื่องราชบรรณาการและหนังสือ ให้คนสนิทลอบนำออกไปถวายพระองค์ แต่ข้าพเจ้าผู้เดียวมิได้ทำน้ำใจเป็นสอง ให้คนนำเครื่องราชบรรณาการและหนังสือออกไปทูลถวายพระองค์ดุจขุนนางทั้งปวง เพราะเหตุกลัวจะเสียขนบธรรมเนียมในเสนาบดีวัตรประเพณีไป จึงยอมสู้เสียสละชีวิตหวังจะรักษาประเพณีไว้มิให้แปรปรวนได้ และเมื่อพระองค์เสด็จพระราชดำเนินกองทัพจะเข้าสู่พระนครนั้น สมเด็จพระราชบิดาของพระองค์เสด็จทิวงคตแล้ว ข้าพเจ้าเห็นพระองค์เป็นพระราชบุตร ควรที่จะได้ผ่านสมบัติสืบขัตติยราชประเพณีปกป้องไพร่ฟ้าประชาราษฎร์สมณชีพราหมณ์ให้อยู่เย็นเป็นสุข ข้าพเจ้าก็มีความยินดี จึงรีบออกไปเบิดพระทวารรับเสด็จพระองค์แต่บานหนึ่งซึ่งปิดไว้แต่บานหนึ่งนั้น เพราะเหตุว่าพระบรมศพยังมิได้ถวายพระเพลิง ข้าพเจ้ายังรักษาพระศพอยู่ จึงมิได้เปิดรับทั้งสองบาน ซึ่งทำทั้งนี้หวังจะให้เป็นแบบแผนของเสนาบดีผู้ซื่อสัตย์ต่อเจ้า ถ้าสมเด็จพระราชบิดาของพระองค์อันเป็นพระเจ้าอยู่หัวของข้าพเจ้านั้น ยังสถิตดำรงอยู่ในบวรเศวตฉัตรแล้ว แม้นพระองค์กรีธาพลเข้ามาจะหักเอาเมือง ข้าพเจ้าก็จะปิดประตูพระนครไว้ให้มั่นคง จะจัดแจงพลทหารพร้อมด้วยเครื่องศัสตราวุธ ให้ขึ้นประจำรักษาหน้าที่เชิงเทินประตูหอรบไว้มั่นคงเป็นสามารถ จะรับอาสาสู้รบพระองค์ไปกว่าจะสิ้นปัญญาและผีมือข้าพเจ้า ควรจะไว้ชื่อให้ปรากฏเป็นเกียรติยศสืบไปในแผ่นดิน ถึงตัวข้าพเจ้าจะตายก็ไม่เสียดายชีวิต ซึ่งความดีความชอบได้ทำไว้ ถึงมนุษย์ทั้งปวงไม่เล็งเห็นแล้ว จะขอ

ฝากไว้แก่เทพยดาผู้มีทิพยเนตรทิพยกรรณ ถ้าพระองค์จะผูกพระทัยพิโรธเอาโทษข้าพเจ้าดังนี้แล้ว นานไปภายหน้าไหนเลยจะมีเสนาบดีที่จงรักภักดีซื่อสัตย์ต่อพระมหากษัตริย์ ซึ่งดำรงอยู่ในเศวตฉัตรนั้นหามิได้แล้ว ก็จะมีแต่คนสอพลอคดโกง ชนะไหนพลอยด้วยหาความสัตย์กตัญญูต่อเจ้ามิได้ อันจะหาคนซื่อสัตย์กตัญญูนั้นหายาก คนคดโกงอกตัญญูนั้นหาง่าย เปรียบประดุจดวงแก้วมณีและศิลา ซึ่งดวงแก้วมณีเกิดในศิลานั้น ร้อยพันภูเขาจึงมีสักแห่งหนึ่ง ศิลานั้นหาง่ายมีทั่วหล้า อนึ่งคนซื่อสัตย์กตัญญูต่อเจ้านั้นเป็นที่ยังพระนครให้รุ่งเรืองเจริญ คนอาสัตย์อกตัญญูต่อเจ้านั้นเป็นที่ยังพระนครให้ฉิบหาย ซึ่งข้าพเจ้าทูลเปรียบเทียบถวายโดยความซื่อสัตย์ ดังนี้ แม้นพระองค์มิทรงเห็นด้วยจะเอาโทษข้าพเจ้าจริงแล้ว ข้าพเจ้าก็จะยอมตายถวายชีวิต แต่ขอพระองค์ทรงพระดำริดูจงควร”

“พระยาน้อยได้ทรงฟังอำมาตย์ทินทูลดังนั้น ก็สิ้นความวิมุติสงสัยมีพระทัยยินดีนัก จึงตรัสสรรเสริญว่าเรามิทันรู้ อำมาตย์ทินผู้นี้เป็นคนซื่อตรงต่อแผ่นดิน สมควรที่จะเป็นผู้เฒ่าแล้วดุจหนึ่งขุนพลแก้ว และแก้วของบรมจักรพรรดิราชอันหาค่ามิได้ ไม่เสียทีสมเด็จพระราช-บิดาเราปลูกเลี้ยงไว้ จะเป็นกระทู้หลักแผ่นดินสืบไปภายหน้าได้แล้ว เรามิได้ทันพิจารณาหลงพิโรธตาม เราขออภัยโทษเถิด จึงทรงพระกรุณาตั้งให้เป็นอำมาตย์ทินมณีกรอด แล้วพระราชทานเงินทองเสื้อผ้าเครื่องอุปโภคบริโภคโปรดให้กินเมืองเสรียงเป็นที่ปรึกษาราชการ”[๙]

๕. แบบยึดหลักการ ผู้ตามในแบบนี้ได้แก่ผู้ตามที่จะทำราชการโดยถือผลงานและยึดถือหลักการเป็นหลักในการทำราชการไม่หวั่นไหวไปตามเหตุการณ์ หรือภาวะการนำจนเกินไป หลักการเหล่านี้พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีพระมหากรุณาธิคุณพระราชทานแนะนำให้แก่ข้าราชการเมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๗ โดยเหตุที่พระราชนิพนธ์นี้ยาวประมาณ ๑๕ หน้า ในที่นี้จึงจะสรุปมาเฉพาะหัวข้อเท่านั้น

---

[๙] **ราชาธิราช ของเจ้าพระยาพระคลัง (หน) หน้า ๒๓๘–๔๐๓.**

[๑๐] “... ความสำนึกในหน้าที่นี้เป็นหลักสำคัญของปรัชญาตะวันออก เช่นลัทธิขงจื๊อของจีนเน้นถึงหน้าที่ของลูกที่พึงมีต่อบิดามารดา ลัทธิชินโตของญี่ปุ่นเน้นหน้าที่ของซามูไร ลัทธิพราหมณ์ – ฮินดูเน้นถึงภาระหน้าที่ของบุคคลที่มีต่อส่วนรวมดังปรากฏในมหาภารตะยุทธ โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน ภควัทคีตะ ซึ่งได้สั่งสอนอบรมกันมาช้านาน (หนังสือทั้ง ๒ นี้มีปรากฏเป็นภาษาไทยหลายสำนวน)”

ที่มาของหนังสือหลักราชการนี้ เกิดจากการที่พระองค์ท่านได้ทรงสังเกตว่าการทำราชการนั้น ถ้าคิดว่าวิชาความรู้อย่างเดียวเป็นเครื่องนำไปสู่ความเป็นใหญ่เป็นโตได้แล้วบ่านนี้พวกครูบาอาจารย์ทุกคนคงได้เป็นใหญ่กันหมดแล้ว ศิษย์ที่ไหนจะเก่งทางวิชาการสู้ครูได้ ความจริงก็มิได้เป็นเช่นนี้แสดงให้เห็นว่าจะต้องมีคุณสมบัติพิเศษอื่น ๆ มาประกอบด้วย ทั้งนี้พระองค์ท่านได้ทรงรวบรวมคุณวิเศษนี้ได้ ๑๐ ประการ คือ

(๑) **ความสามารถ** หมายถึงความชำนาญความชำชองความมีผีมือดี "อาจจะทำงานให้เป็นผลสำเร็จได้ดียิ่งกว่าผู้ที่มีโอกาสเท่า ๆ กัน"

(๒) **ความเพียร** หมายถึง "กล้าหาญไม่ย่อท้อต่อความยากและบากบั่นเพื่อจะข้ามพ้นข้อขัดข้องให้จงได้ โดยใช้ความอุตสาหวิริยภาพมิให้ลดหย่อน"

(๓) **ความไหวพริบ** คือ "รู้จักสังเกตทั่ว เห็นโดยไม่ต้องมีใครเตือนว่าเมื่อมีเหตุเช่นนั้น ๆ เพื่อให้เกิดผลดีที่สุดแก่กิจการทั่วไปและรีบทำการอันเห็นควรนั้นโดยฉับพลันทันท่วงที"

(๔) **ความรู้เท่าถึงการ** แปลว่า "รู้จักปฏิบัติกิจการให้เหมาะด้วยประการทั้งปวง"

(๕) **ความซื่อตรงต่อหน้าที่** คือ "ตั้งใจกระทำกิจการซึ่งได้รับมอบให้เป็นหน้าที่ของตนโดยซื่อสัตย์สุจริต ใช้ความอุตสาหวิริยภาพเต็มสติกำลังของตนด้วยความมุ่งหมายให้กิจการนั้น ๆ บรรลุถึงซึ่งความสำเร็จโดยอาการอันงดงามที่สุด ที่จะพึงมีหนทางจัดไปได้"

(๖) **ความซื่อตรงต่อคนทั่วไป** คือ การรักษาตนให้เป็นที่เชื่อถือได้ รักษาวาจาสัตย์ ไม่คิดเอาเปรียบใคร ไม่ยกตนข่มท่าน ไม่หาดีใส่ตัวหาชั่วใส่เขา ตอบแทนไมตรีของผู้อื่นโดยสม่ำเสมอ

(๗) **ความรู้จักนิสัยคน** คือต้องศึกษาให้รู้นิสัยของผู้ใหญ่ รู้ความคิดความเห็นรู้ว่าชอบหรือชังอะไร จะได้ประพฤติตนวางตนให้ถูกกับอัธยาศัยของผู้ใหญ่นั้น ทั้งนี้มิใช่สอพลอแต่เป็นการผ่อนผันให้เกิดความสะดวกในการทำงาน ดีกว่าจะอวดดีกระด้างกระเดื่องอวดฉลาดหรือแสดงความสามารถของตนเองให้เสียการเปล่า ๆ

(๘) **ความรู้จักผ่อนผัน** ทั้งนี้ต้องพิจารณาให้เหมาะสมเพราะผ่อนผันเกินไปก็ไม่ถูกต้อง เคร่งครัดเกินไปก็จะเสียงาน เป็นต้น

(๙) **ความมีหลักฐาน** ไม่หมายถึงการมีชาติสกุลสูง สมบูรณ์ทั้งทรัพย์และวิชา แต่หมายถึงความเป็นผู้มีหลักฐานบ้านช่อง ไม่หลักลอย เกเรจรจัด มีครอบครัวมั่นคง และตั้งตนไว้ในที่ชอบ ไม่สำมะเลเทเมา ติดอบายมุขต่าง ๆ

(๑๐) **ความจงรักภักดี** แปลว่า "ความยอมสละตนเพื่อประโยชน์แห่งท่าน" คือ ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ หรือความรักชาติ นั่นเอง[๑๐]

อนึ่งหลักราชการทั้ง ๑๐ ประการนี้ นายอำนาจ รักษาสัตย์ ได้ผูกไว้เป็นคำกลอนเพื่อความสะดวกแก่การจดจำ ดังนี้

"สามารถเพียรปฏิภาณการรู้เท่า
หน้าที่เราอันซื่อถือเสมอ
รู้นิสัยรู้หย่อนผ่อนบำเรอ
อีกเสนอหลักฐานการภักดี"

๕. การวิเคราะห์ทางเลือกของผู้ตาม

จากการศึกษาในตอนที่ ๒ จะเห็นได้ว่าโดยทางทฤษฎีเราอาจจำแนกผู้ตามได้ ๒ แบบ ใหญ่ ๆ คือ แบบที่จะให้ประสานสอดคล้องกับผู้นำ และแบบที่จะเสริมจุดอ่อนของผู้นำเพื่อให้ได้ผลงานแก่องค์การ แต่แบบทั้ง ๒ นั้นจะเห็นได้ว่า เป็นการยึดผู้นำเป็นแกนในการพิจารณาแล้วพยายามจำแนกผู้ตามให้ตรงกับประเภทของผู้นำ แต่ในโลกของความเป็นจริงนั้น ผู้ตามแต่ละคนต่างก็มีแบบแผนการทำงานของตนเองตามเป้าหมาย หรือความต้องการของตัวเขาเอง ซึ่งเขาอาจจะยึดหรือไม่ยึดผู้นำมาเป็นหลักก็ได้

จากการศึกษาในตอนที่ ๓ ทำให้เห็นได้ว่า ผู้ทำงานในองค์การแต่ละคนมีความต้องการต่าง ๆ กัน และความต้องการนี้มีมากมายยากที่จะสรุปรวมลงได้ในที่นี้ แต่ถ้าจะพยายาม

---

๑๐ หนังสือหลักราชการ พระราชนิพนธ์พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว พิมพ์พระราชทานแจกในการพระราชพิธีตรุษสงกรานต์ พ.ศ. ๒๔๕๓ (คำในอัญญประกาศอ้างตรงจากต้นฉบับ) พระราชนิพนธ์นี้ผู้นิยมพิมพ์ในหนังสือต่าง ๆ หลายครั้ง ผู้สนใจอาจดูได้จากวารสารรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ ๑ ฉบับที่ ๑ (กรกฎาคม ๒๕๐๓), หน้า ๑๑-๒๖.

สรุปแล้วจะเห็นได้ว่า ความต้องการที่สำคัญของคนทำงานทั่วไปนั้นพอจะแบ่งได้เป็น ๓ ประเภท คือ

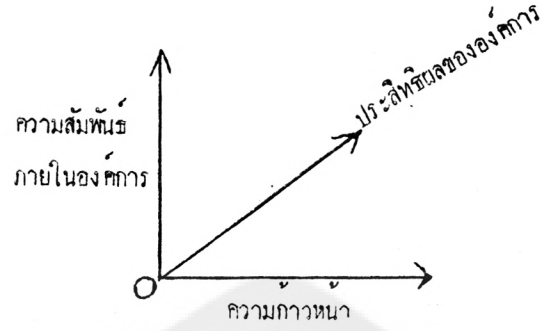
(๑) ต้องการมีความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงาน ความก้าวหน้านี้คนทั่วไปทราบดีว่าจะเกิดจากการรู้จักติดต่อกับเจ้านายผู้บังคับบัญชาดี เพราะท่านเป็นผู้พิจารณาแต่งตั้งเลื่อนชั้นเลื่อนตำแหน่งหรือจากการที่ทำงานมีผลงานดีเด่น จนผู้บังคับบัญชาไม่อาจจะมองข้ามได้

(๒) ต้องการรักษาสัมพันธภาพอันดีภายในองค์การ คนบางคนเห็นว่าความก้าวหน้าอาจเป็นที่มาแห่งความอิจฉาริษยาของผู้อื่น ซึ่งนำความทุกข์ความลำบากใจมาให้เพราะอาจถูกใส่ร้ายและบางคนโดยธรรมชาติเป็นคนรักพวกรักพ้องและส่วนรวม และให้ค่าของสัมพันธภาพอันดีสูงกว่าความเจริญก้าวหน้า หรือประสิทธิผลขององค์การ เกือบทุกคนตระหนักว่า การทำงานแบบประจบสอพลอให้นายรักย่อมเป็นที่เกลียดชังของหมู่คณะ ฉะนั้นแม้ว่าเราจะต้องการให้ทุกคนรัก ต้องการมีความสัมพันธ์อันดีกับทุกคน แต่ก็ไม่อาจเป็นไปได้เสมอไป ถ้าใกล้ชิดนายคนอื่นก็รังเกียจ ดังนั้นในแกนการรักษาสัมพันธภาพนี้จะสมมติว่าสัมพันธภาพอันดีระหว่างเพื่อนร่วมงานและลูกน้อง มีความสำคัญกว่าความสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียวหรือกลุ่มเล็ก ๆ ไม่กี่คน

(๓) ต้องการเห็นองค์การของตนมีผลงานดีเด่นมีประสิทธิผล บุคคลส่วนมากที่มาทำงานก็ต้องการให้ตนเองมีผลงานบ้าง และต้องการให้ผลงานของตนมีส่วนเสริมให้เกิดเป็นผลงานที่เป็นเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ขององค์การ นั่นคือประสิทธิผลขององค์การ แต่ความต้องการให้องค์การมีประสิทธิผลนี้ มีองศาต่างกันมาก บางคนสนใจจะให้ตัวเองก้าวหน้าหรือต้องการรักษาสัมพันธภาพมากกว่า ส่วนประสิทธิผลขององค์การเป็นเป้าหมายรอง แต่บางคนต้องการผลงานอย่างไม่ลืมหูลืมตาจนไปขัดกับความก้าวหน้าของตนเอง และไปก่อความเกลียดชังแก่ผู้บังคับบัญชาและเพื่อนร่วมงาน แต่บางคนก็สามารถทำงานให้ตนเองได้ก้าวหน้าด้วย ได้น้ำใจอันดีจากทุกฝ่ายด้วย ทั้งนี้ยึดประสิทธิผลขององค์การเป็นหลักใหญ่

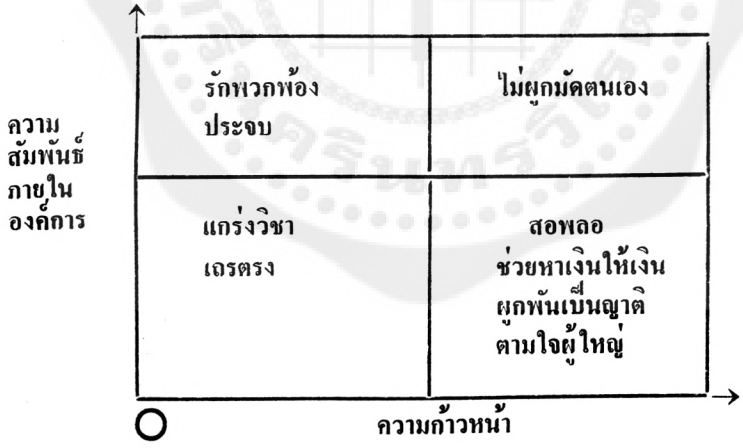
ความต้องการ ๓ หมวดนี้ ผู้เขียนขอเสนอเป็นรูปทฤษฎี ๓ มิติของผู้ตามโดยใช้ความต้องการทั้ง ๓ เป็นแกน และจะได้ระบุชื่อผู้ตามประเภทต่าง ๆ ตามที่กล่าวไว้ในตอนที่ ๔ ดังนี้

รูปที่ ๒ ทฤษฎี ๓ มิติของผู้ตาม



โดยที่การวาดรูป ๓ มิติ ค่อนข้างจะยุ่งยากจึงขอเสนอเป็นรูป ๒ มิติ ๒ ครั้ง โดยอนุโลมจากรูป ๓ มิติของเรดดิน โดยแบ่งออกเป็นแบบของผู้ตาม ในกรณีที่มิติประสิทธิผลขององค์การต่ำและสูงออกเป็น ๒ กลุ่ม ตามลำดับ

รูปที่ ๓ แบบของผู้ตามในองค์การที่มีประสิทธิผลต่ำ



ในกลุ่มที่**องค์การมีประสิทธิผลต่ำ**นี้ภาวะผู้ตามจะมี ๔ แบบ คือ

(๑) ความก้าวหน้าต่ำ ความสัมพันธ์ต่ำ ได้แก่พวกที่แกร่งวิชาและพวกที่ถือเฉรตรงเกินไป นายก็ไม่ชอบ ลูกน้องก็ไม่ชอบ จะไม่ได้รับมอบหมายให้ทำงานใด ๆ ผลงานถึงจะดีในส่วนที่ได้ทำก็ยังนับว่าน้อย

(๒) ความก้าวหน้าต่ำ ความสัมพันธ์สูง ได้แก่ผู้ที่ม้วรักพวกพ้องชอบพบปะสังสรรค์อย่างที่พูดกันว่า "เช้าฮา เย็นเฮ ดึกเซ สว่างซ้ำ" ไม่ค่อยได้การได้งาน หรือใช้ระบบอุปถัมภ์มากช่วยกันปกปิดความผิด ส่วนพวกประจบนั้นอาจจะก้าวหน้าไม่เลวนัก แต่ก็ยังน้อยกว่าพวกสอพลอ และพวกประจบเจ้านายก็มักไม่ถึงเป็นที่เกลียดชังของพรรคพวก

(๓) ความก้าวหน้าสูง ความสัมพันธ์ต่ำ ได้แก่พวกที่สอพลอห้อยโหน หาเงินให้นาย หรือเอาเงินหรือสิ่งของมีค่าของตนเองให้นาย พวกที่ไปใกล้ชิดจนกลายเป็นญาติกับนาย และพวกตามใจผู้ใหญ่โดยไม่พิจารณาความถูกผิด พวกนี้มักก้าวหน้าดี (เมื่อนายเองก็ไม่สนใจในประสิทธิผลขององค์การอันเป็นข้อสมมุติของตัวแบบนี้) แต่เป็นที่เกลียดชังของคนอื่นๆ

(๔) ความก้าวหน้าสูง ความสัมพันธ์สูง มักจะได้แก่ผู้ที่ไม่ผูกมัดตนเอง ไม่ขัดใจใครก้าวหน้าขึ้นไปเรื่อย ๆ ทุกยุคทุกสมัย ประเภทความชั่วไม่มีความดีไม่ปรากฏ ได้ไปทีละขั้น ในที่สุดสูงขึ้นไปได้เอง แม้ผลงานขององค์การต่ำ

ส่วนในกลุ่มที่**องค์การมีประสิทธิผลสูง** ซึ่งสมมติว่าผู้นำสนใจในผลงานขององค์การ ภาวะผู้ตามอาจจะมีได้ ๔ แบบเหมือนกัน คือ

(๑) ความก้าวหน้าต่ำ ความสัมพันธ์ต่ำ ได้แก่บุคคลประเภทต่าง ๆ ตามที่กล่าวมาในแบบแรก ทั้งนี้ถ้าผู้บังคับบัญชามีคุณธรรม เพราะพวกเหล่านั้นไม่มีผลงานที่เป็นประโยชน์ต่อองค์การ ในที่นี้สมมติว่าถ้าผู้บังคับบัญชามีโทษสมบัติมากแล้วองค์การจะมีประสิทธิภาพสูงไม่ได้ แม้แต่คนประเภทที่ไม่ผูกมัดตนเองถ้าขาดความขยันขันแข็ง และความคิดริเริ่มแล้วก็จะก้าวหน้าไม่ได้ ในองค์การที่เน้นประสิทธิผล

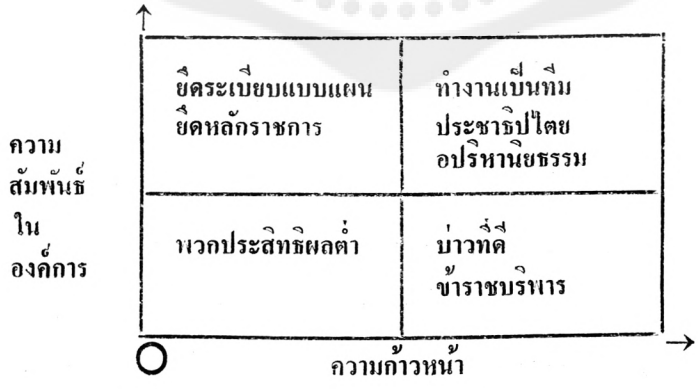
(๒) ความก้าวหน้าต่ำ ความสัมพันธ์สูง ได้แก่บุคคลประเภทที่ยึดระเบียบแบบแผนและยึดหลักราชการแน่นแฟ้น ซึ่งทำให้คนในองค์การได้รับความเป็นธรรมทั่วถึงกัน แต่อาจจะหย่อนทางด้านสัมพันธภาพกับผู้บังคับบัญชา ทั้งตนเองก็ไม่ได้พะวงกับความเจริญก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่มากนัก พวกนี้ก็จะก้าวหน้าได้ดีพอสมควร นานไปอาจจะเป็นผู้อยู่ในตำแหน่งสูงสุดได้

(๓) ความก้าวหน้าสูง ความสัมพันธ์ต่ำ ได้แก่บุคคลประเภทบ่าวที่ดี และผู้ปฏิบัติตามราชวัตร ๑๐ ประการซึ่งทั้ง ๒ พวกนี้เน้นความจงรักภักดีต่อหัวหน้า ฉะนั้นอาจจะมีความสัมพันธ์กับผู้อื่นต่ำลงเล็กน้อย โอกาสเจริญก้าวหน้ามีมาก

(๔) ความก้าวหน้าสูง ความสัมพันธ์สูง ได้แก่บุคคลประเภทที่ชอบทำงานเป็นทีม เป็นแบบประชาธิปไตย ยึดหลักอปริหานิยธรรม จึงมีความเจริญก้าวหน้าไม่มีทางเสื่อม ประกอบกับชอบทำงานเป็นทีมจึงมีสัมพันธภาพอันดีกับทุกฝ่าย ทั้งนี้จะถือได้ว่าเป็นประเภทดีที่สุด ถ้าได้ผู้บังคับบัญชาที่เป็นนักบริหารงานเป็นทีมด้วย

ที่จริงผู้ตามทั้ง ๓ ประเภทหลังนี้ จัดได้ว่าอยู่ในเกณฑ์ดีมากทั้งสิ้น เพราะทุกคนก็ขยันขันแข็งมีความตั้งใจทำงานดีอยู่แล้วจนสามารถทำให้องค์การบังเกิดประสิทธิผลสูงได้ ทั้ง ๓ ประเภทนี้จะไม่ทำลายความสัมพันธ์ภายในองค์การ และมีโอกาสก้าวหน้าไม่น้อยกว่ากัน ทั้งนี้ตามแต่ลักษณะผู้นำซึ่งจะบันดาลความดีความชอบให้ เช่น ในกรณีที่ผู้นำเป็นแบบพัฒนา ผู้ตามแบบที่ ๒ จะได้รับความดีความชอบมาก ถ้าผู้นำเป็นแบบผู้เข้มงวดในทางที่ถูก ผู้ตามประเภทที่ ๓ จะก้าวหน้าได้เร็ว ถ้าผู้นำเป็นนักบริหารแบบนำทีม ผู้ตามเป็นลูกทีมที่ดี (ประเภท ๔) ก็จะก้าวหน้าเร็วเช่นกัน

รูปที่ ๔ แบบของผู้ตามในองค์การที่มีประสิทธิผลสูง



ทฤษฎี ๓ มิติ ของผู้ตามนี้จะเห็นได้ว่าต่างกับทฤษฎี ๓ มิติของผู้นำของเรดดิน เพราะมีมิติต่างกันอยู่ ๑ มิติ คือใช้มิติความก้าวหน้าแทนมิติเน้นงานของเรดดิน อย่างไรก็ดี

ทฤษฎี ๓ มิติของผู้ตามนี้เปิดโอกาสให้ผู้ตามตัดสินใจเอาเองว่าตนเป็นบุคคลประเภทใด ก่อนอื่นถ้าตนเป็นบุคคลประเภทไม่ขยันขันแข็ง ไม่สนใจเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์การถ้าจะตกไปอยู่ในกลุ่มที่ ๑ ซึ่งยังมีทางเลือกได้อีก ๒ ทาง คือ ตนเองต้องการจะเป็นคนประเภทเน้นความสัมพันธ์อันดีกับเพื่อนร่วมงาน หรือเน้นความก้าวหน้าส่วนตัว

ในทางกลับกันที่เป็นคนขยันขันแข็ง ตั้งใจทำงานเพื่อเป้าหมาย ขององค์การก็จะตกอยู่ในกลุ่มที่ ๒ และยังมีทางเลือกเน้นได้อีก ๒ มิติ เช่นกัน

๖. บทสรุป : ทฤษฎีผู้ตาม

จากการศึกษาวิจัยและวิเคราะห์ที่ได้พรรณนามาโดยลำดับนี้จะเห็นได้ว่า พอจะได้ข้อยุติที่อาจจะถือได้ว่าเป็นทฤษฎีเกี่ยวกับผู้ตาม (Theories of Followership) ได้หลายทฤษฎี ดังนี้

ทฤษฎีบทที่ ๑ ในองค์การขนาดใหญ่ ซึ่งมีหน่วยงานหลายระดับมีพนักงานจำนวนมาก มีภารกิจหลายด้านและได้ก่อตั้งมานานพนักงานเกือบทั้งหมดจะเป็นทั้งผู้นำ และผู้ตามไปด้วย ตามแต่บทบาทในแต่ละสถานการณ์ หากพิจารณาในระดับสุดท้าย (Final Analysis)

บทย่อย ก. เส้นแบ่งว่าใครเป็นผู้นำและผู้ตาม เป็นเพียงเส้นสมมติ เช่น ผู้บังคับบัญชาและบุคคล ที่มีส่วน ร่วมในการตัด สินใจระดับสูงสุด (เช่นที่ประชุมกรม) อาจถือว่าเป็นผู้นำและคณะผู้นำ นอกนั้นเป็นผู้ตาม แต่ตามความเป็นจริงนั้นภาวะผู้นำอาจจะเกิดขึ้นในตัวบุคคลตั้งแต่ระดับต่ำสุดขององค์การนั้นไม่ว่าจะมีตำแหน่งเป็นหัวหน้าอย่างเป็นทางการหรือไม่

บทย่อย ข. ไม่มีใครเป็นผู้นำสูงสุดที่แท้จริงในองค์การใด ๆ (แม้แต่ในวงการธุรกิจก็ยังมีผู้จัดการ, กรรมการบริหาร, ประธานบริษัท, ผู้ถือหุ้น ประชาชนและรัฐบาลควบคุมอยู่) อย่างที่กล่าวกันว่า "เหนือฟ้ายังมีฟ้า"

บทย่อย ค. ในทำนองเดียวกันก็ไม่มีใครเป็นผู้ตามต่ำสุด เพราะบุคคลที่อยู่ในระดับขององค์การ ที่ต่ำสุดนั้นเอง ก็มีโอกาสแสดงบทบาทผู้นำ ถ้าเขากำลังใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ของเขาอยู่ทุกคนก็ต้องยอมตาม (เช่นพลตำรวจจราจรก็จับกุมผู้กระทำผิดที่เป็นนายตำรวจได้) จึงอาจพูดได้ว่า "ใต้นรกยังมีนรก"

ทฤษฎีบทที่ ๒ ในองค์การขนาดใหญ่ ผลงานขององค์การเกิดจากกำลังกาย กำลังใจ กำลังความคิดของทุกคนในองค์การ โดยที่ผู้ตาม (อย่างที่ได้สมมุติแบ่งไว้ในบทย่อย ก. ของทฤษฎีที่ ๑ มีจำนวนมากกว่าและเป็นผู้ผลิตสินค้าและบริการขององค์การออกมาสู่สังคม (output) ที่แท้จริง จึงต้องถือว่ามีความสำคัญกว่าผู้นำ

บทย่อย ก. ผู้ตามมีบทบาทสำคัญในองค์การในด้านการผลิตสินค้าและบริการที่จะออกสู่ประชาชนผู้รับบริการและสังคม สินค้าและบริการจะผลิตได้ในปริมาณคุณภาพและความฉับพลันทันความต้องการของลูกค้าผู้รับบริการหรือไม่เพียงใดนั้นย่อมขึ้นอยู่แก่ผู้ตามโดยตรง

บทย่อย ข. ผู้นำหรือคณะผู้นำมีบทบาทสำคัญใน องค์การ ในฐานะที่เป็นผู้กำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย ออกกฎเกณฑ์ข้อบังคับ จัดสรรและอนุมัติการใช้ทรัพยากร กำหนดปริมาณ คุณภาพ แบบอย่างและราคาของสินค้าและบริการที่องค์การจะผลิตรวมทั้งควบคุมการติดตามประเมินผลและการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ

(ที่มา การศึกษาในตอนที่ ๒ และ ๓)

ทฤษฎีบทที่ ๓ ทฤษฎีประสานสอดคล้อง (Theory of Compatability) ถ้าผู้ตามพยายามปรับแบบการทำงานของตนให้เข้ากันได้กับผู้นำ ความสัมพันธ์ระหว่างคนทั้ง ๒ จะสูง แต่ไม่ได้หมายความว่าสัมพันธภาพในองค์การทั้งหมดจะสูงตามไปด้วย และอาจไม่สัมพันธ์กับปริมาณงานของผู้ตาม และประสิทธิผลขององค์

การ แต่ตัวผู้ตามอาจได้รับประโยชน์จากผู้นำได้ (เช่นความเจริญก้าวหน้ารวดเร็ว ได้ลาภ ได้ยศ ได้โอกาสทำงานดี) หากผู้นำเป็นบุคคลที่ชอบผู้ตามแบบนั้น (ไม่ได้พิจารณาผลงานเป็นหลัก)

บทย่อย ก. ผู้ตามที่พยายามปรับตัวให้สอดคล้องกับผู้นำ ย่อมทำงานได้ด้วยความสบายใจ เบาใจ และมีโอกาสเจริญก้าวหน้าสูงมาก แต่ไม่แน่นอนเสมอไป เพราะถ้าผู้นำเป็นบุคคลที่สนใจในผลงานของผู้ตาม หรือสนใจที่จะพิจารณาผลงานส่วนที่ผู้ตามมีต่อเป้าหมายขององค์การมากกว่า ก็จะบำเหน็จรางวัลผู้ตามแบบเสริมจุดอ่อน (ดูตอนที่ ๒ ข) หรือแบบอื่น ๆ ในกลุ่มที่องค์การมีประสิทธิผลสูง (ดูตอนที่ ๕)

(ที่มา การศึกษาในตอนที่ ๒ และ ๕)

ทฤษฎีบทที่ ๔ ทฤษฎีเสริมจุดอ่อน (Theory of Complimentability) ถ้าผู้ตามพิจารณาว่าผู้นำของตนเองมีจุดอ่อนที่ใดบ้าง แล้วพยายามเสริมจุดอ่อน เพื่อให้องค์การสามารถปฏิบัติงานโดยมีประสิทธิผล ผลงานของผู้ตามคนนี้ย่อมจะมีมากทั้งปริมาณและคุณค่า และบทบาทของเขาย่อมจะช่วยส่งเสริมสัมพันธภาพภายในองค์การเป็นส่วนรวม แต่ทั้งนี้ไม่หมายความว่าสัมพันธภาพกับผู้นำจะสูงตามไปด้วย และการพยายามจะเสริมจุดอ่อนของเขาอาจจะไม่ได้ผลถ้าผู้นำไม่สนับสนุน หรือยินยอม (อย่างเงียบ ๆ เป็นอย่างน้อย)

บทย่อย ก. ความเจริญก้าวหน้าของผู้ตามไม่มีความแน่นอนในตัวแบบนี้ เพราะขึ้นอยู่กับผู้บังคับบัญชา ถ้าผู้ใหญ่เห็นว่าผู้ตามอวดเก่งอวดดีอาจจะถูกกลั่นแกล้ง แต่ถ้าผู้ใหญ่มีความเป็นธรรมแล้วเห็นความดีของผู้ตามอาจจะได้รับการส่งเสริมดีก็ได้

(ที่มา การศึกษาในตอนที่ ๒ และ ๕)

ทฤษฎีบทที่ ๕ ทฤษฎีผู้ตาม ๓ มิติ (Theory of 3 Dimensions of Followership) ทฤษฎีนี้สรุปความต้องการของผู้ตาม หรือคนทำงานโดยทั่วไปออกเป็น ๓ แนว คือ ความต้องการความก้าวหน้า ต้องการมีสัมพันธภาพในองค์การดีไม่ประสงค์ความขัดแย้ง แบ่งพรรคพวกอันเป็นความทุกข์ ต้องการให้องค์การมีผลงานที่มีประสิทธิผลตรงตามเป้าหมายขององค์การ เพราะจะได้เห็นว่าชีวิตของตนมีคุณค่าทำการงานที่มีประโยชน์ จากความต้องการทั้ง ๓ นี้ พิจารณาสร้างให้เป็นภาพ ๓ มิติ โดยมีความต้องการแต่ละด้านเป็นแกนได้

ทฤษฎีนี้เปิดโอกาสให้ผู้ตาม (รวมทั้งนักวิชาการ) มองเห็นภาพการบริหารได้ดีขึ้น และเปิดโอกาสให้เลือกเอาเป็นแนวทางปฏิบัติของตนได้ถึง ๘ แนวทางใหญ่ ๆ ดังนี้

(๑) **ประสิทธิผลต่ำ ความก้าวหน้าต่ำ ความสัมพันธ์ต่ำ** ได้แก่พวกแกร่งวิชา พวกเถรตรงจนเป็นที่เกลียดชังของทุกฝ่ายจึงไม่มีผลงาน

(๒) **ประสิทธิผลต่ำ ความก้าวหน้าต่ำ ความสัมพันธ์สูง** ได้แก่พวกรักพวกพ้องจนไม่ทำงาน

(๓) **ประสิทธิผลต่ำ ความก้าวหน้าสูง ความสัมพันธ์ต่ำ** ได้แก่พวกสอพลอหาเงินให้ หาทางใกล้ชิด เป็นญาติกับผู้นำ มักไม่สนใจทำงาน เพราะนายจะประสิทธิประสาทความดีความชอบให้อยู่แล้ว

(๔) **ประสิทธิผลต่ำ ความก้าวหน้าสูง ความสัมพันธ์สูง** ได้แก่ผู้ไม่ผูกมัดตัวเองเข้าได้กับทุกคน ไม่สนใจเป้าหมายขององค์การ แต่ขยันทำงานในหน้าที่จะค่อย ๆ ก้าวหน้าไป

(๕) **ประสิทธิผลสูง ความก้าวหน้าต่ำ ความสัมพันธ์ต่ำ** ได้แก่พวกที่กล่าวมาแล้วทั้งหมด แต่มีความสนใจทำงานเพื่อประสิทธิผลขององค์การมากกว่าพวกแรก

(๖) **ประสิทธิผลสูง ความก้าวหน้าต่ำ ความสัมพันธ์สูง** ได้แก่พวกยึดถือระเบียบแบบแผนหลักต่าง ๆ โดยหย่อนความสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชาบ้าง และไม่สนใจความก้าวหน้ามากนัก

(๗) ประสิทธิผลสูง ความก้าวหน้าสูง ความสัมพันธ์ต่ำ ได้แก่พวกที่เป็นลูกน้องที่ดี มีความจงรักภักดีต่อผู้บังคับบัญชา ซึ่งอาจจะหย่อนทางด้านความสัมพันธ์กับผู้อื่นในองค์การ

(๘) ประสิทธิผลสูง ความก้าวหน้าสูง ความสัมพันธ์สูง ได้แก่พวกที่ชอบทำงานเป็นทีมตามแบบประชาธิปไตย มีความรักสามัคคีต่อหมู่คณะและองค์การ

ทฤษฎีนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาวิชาการบริหาร เพื่อใช้จำแนกประเภทผู้ตามได้ละเอียดยิ่งขึ้น และเพื่อใช้ทำนายผลที่จะบังเกิดขึ้น แก่ผู้ตามประเภทต่าง ๆ ซึ่งจะขึ้นกับองศาของการที่ผู้นั้นยืนอยู่ ณ จุดใดในแต่ละมิติ

บทย่อย ก. ทฤษฎีผู้ตาม ๓ มิตินี้ จะมีความแม่นยำเที่ยงตรงได้ เมื่อมีผู้นำที่เหมาะสมกัน และผู้นำนั้นมีอำนาจหน้าที่ที่แท้จริงที่จะคลบันดาลความดีความชอบที่สนใจสร้างสัมพันธภาพและสนใจในประสิทธิผลขององค์การได้จริง เช่นผู้นำที่ชอบใช้อำนาจเผด็จการ และมีอำนาจจริง (เช่นเป็นเจ้าของกิจการนั้นโดยเด็ดขาด) ผู้ตามประเภทอื่น ๆ จะทำอะไรไม่ได้เลย นอกจากพวกประจบสอพลอ หรือพวกจงรักภักดีเชื่อฟัง

(ที่มา การศึกษาตอนที่ ๕)

ทฤษฎีบทที่ ๖ ทฤษฎีการรู้จักผ่อนสั้นผ่อนยาว (Theory of Flexibility) ขอเสนอให้ทั้งผู้นำและผู้ตามรู้จักผ่อนสั้นผ่อนยาวเข้าหากัน โดยต้องรู้จักตนเองดี รู้จักประมาณสถานการณ์และสถานที่ รู้จักจิตใจของบุคคลต่าง ๆ รู้จักเวลาโอกาส เหตุและผลของแต่ละฝ่าย และประชุมชนที่มาร่วมงานอยู่ อันเป็นธรรมของคนดี–สัตบุรุษ นั่นเอง

ทฤษฎีนี้ถือว่าไม่มีผู้นำหรือผู้ตามแบบใดที่จะนับได้ว่าดีที่สุดใช้ได้ทุกแห่งทุกสถานการณ์ เพราะจะต้องขึ้นกับสภาพขององค์การ สถานการณ์แวดล้อม ภาวะผู้นำ เพื่อนร่วมงานและภาวะผู้ตามด้านอื่น ๆ ด้วย โปรดดูเงื่อนไขในบทย่อยข้างล่างนี้

บทย่อย ก. ในองค์การขนาดใหญ่ที่ตั้งมานานแล้ว ย่อมมีแบบแผนของผู้ตามและมาตรฐานของกลุ่มต่าง ๆ (Group Norms) อยู่แล้ว ผู้นำที่เพิ่งย้ายมาใหม่ ควรจะ เป็นฝ่าย ศึกษาแบบ แผนแบบ ธรรมเนียมเหล่านั้นแล้วปรับตัวเองให้ เข้ากับแบบ แผนนั้น ๆ เว้นแต่จะมีเหตุผล สมควรว่า ผู้ตามใน องค์การนั้นควร เป็นฝ่าย เปลี่ยนหรือปรับปรุงให้มาเข้ากับหัวหน้า ข้อนี้ไม่หมายถึงว่าไม่ควรมีการเปลี่ยนแปลงใดๆ แต่หมายถึงว่าไม่ควรจะนำภาวะผู้นำที่ตนถนัดอยู่แล้วมาใช้ในองค์การที่ตนเพิ่งย้ายมาอยู่ในทันที

บทย่อย ข. ในองค์การที่มีแบบภาวะการ นำแบบที่ แน่นแฟ้นฝั่ง รากไว้แล้ว ผู้ตามที่เพิ่งย้ายหรือบรรจุเข้ามาใหม่ควรศึกษาถึง แบบภาวะผู้นำนั้น แล้วปรับตัวเองให้เข้ากันได้โดยจะยึดหลักให้สอดคล้องหรือหลักเสริมจุดอ่อนก็ได้ตามที่ตนต้องการ

บทย่อย ค. ในองค์การขนาดใหญ่ย่อมมีบุคคลหลายประเภทหลายระดับต่าง มีนิสัยใจคอและนิสัยในการทำงานต่าง ๆ กัน ผู้บังคับบัญชาที่ฉลาดย่อมใช้ภาวะการนำของตนแก่คนต่างประเภทต่างกันออกไป เช่น บางคนชอบทำงานเป็นทีม ก็ทำกับเขาอย่างที่ม บางคนชอบทำงานแบบฉายเดี่ยวก็ต้องปล่อยเดี่ยว บางคนชอบถูกขู่ บางคนชอบยอ

บทย่อย ง. ในองค์การขนาดใหญ่ย่อมมี ผู้บังคับบัญชา หลายคนหลายระดับ และมีการเปลี่ยนแปลงตัวอยู่เสมอ ผู้ตามที่ดีจะต้องรู้จักใช้ภาวะผู้ตามของตนให้เหมาะสมกับภาวะผู้นำของแต่ละคน

บทย่อย จ. จะเห็นได้ว่า ผู้บังคับบัญชาจะทำงานได้ผลดีเลวอย่างไรแล้วแต่ความร่วมมือสนับสนุนของผู้ใต้บังคับบัญชา ในทำนองเดียวกันผู้น้อยจะ ทำงานได้ดี หรือไม่ก็ขึ้น กับการสนับ สนุนของ ผู้บังคับ

บัญชาและเพื่อนร่วมงานและลูกน้องของตนอีกต่อหนึ่ง เข้าหลักที่ว่า "ผู้ใหญ่ดึง เพื่อนพยุง ลูกน้องหนุน" (ของ ดร. ชำนาญ ยุวบูรณ์)

(ที่มา จากการศึกษาทั้งหมดมาประมวลสรุป)

ทฤษฎีบทที่ ๗ การศึกษในทฤษฎีผู้ตามที่กล่าวมาข้างต้นเป็นการศึกษา โดยมีข้อสมมติแฝงว่าภาวะผู้นำไม่เปลี่ยนแปลง ซึ่งไม่จริงเสมอไป เพราะในองค์การขนาดใหญ่ย่อมมีการเปลี่ยนแปลงตัวผู้บังคับบัญชาอยู่เสมอ ดังนั้น ผู้ตามอาจจะเลือกวางตนในแบบใดแบบหนึ่งข้างล่างนี้ เพื่อจะได้ประกันความเจริญก้าวหน้าของตนในระยะยาว

(๑) ยึดหลักการหลักวิชา กฎหมายและระเบียบแบบแผน วิธีนี้จะทำให้อยู่ไปได้เรื่อย แม้จะไม่รุ่งโรจน์ทุกสมัย

(๒) ยึดหลักการทำงานเป็นทีม คือยึดหลักประชาธิปไตยไว้เป็นพื้นฐาน ผู้นำมาแบบใดก็ปรับตัวไปให้เหมาะได้โดยไม่ลำบากนัก

(๓) ยึดหลักเพื่อนร่วมงาน เพราะถือว่าจะต้องอยู่ร่วมกันไปอีกนาน ไม่ว่าใครจะไปใครจะมา แต่จะให้ดีก็ต้องมีความขยันขันแข็งด้วย

(๔) ยึดหลักประจบแบบห้อยโหนเอาตัวรอด คือรู้จักจังหวะที่จะคอยเอาอกเอาใจผู้ใหญ่ คนเก่าหมดอำนาจไปก็หันไปเกาะคนใหม่ ตราบใดที่ห้อยโหนได้ไม่พลาดก็มีโอกาสรุ่งเรืองต่อไป ถ้าหัวหน้าคนใหม่รู้ทันก็อาจจะพลาด

ขอยุติการศึกษาภาวะผู้ตามอย่างสังเขปไว้เพียงเท่านี้ และใคร่ขอร้องให้นักศึกษาวิชาการบริหารทั้งหลายหาทางนำทฤษฎีเหล่านี้ไปทดสอบ โดยใช้ข้อมูลจากการวิจัยตามสภาพการบริหารจริง อันจะช่วยให้ทฤษฎีต่างๆ มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น.

บรรจงบรรเจียด ให้บันลือ
เป็นเกียรติในหนังสือ ฝากไว้
พระคุณท่าน ระบือ ไตรโลก ก้องเอย
ครูท่านเป็น**ผู้นำ**ไซร้ ศิษย์ได้เดินตาม

ทฤษฎีผู้ตามนี้ บัญญัติ
โดยอมร รักษาสัตย์ จัดไว้
เป็นประโยชน์แก่บริษัท ทุกน่า ที่เอย
จะส่งผลดลให้ สุขได้ดังถวิล.

การปรับปรุงงาน

สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

วิญญู อังคณารักษ์

เมื่อข้าพเจ้าได้รับการแต่งตั้ง ให้ดำรงตำแหน่ง ปลัดกระทรวงมหาดไทยเมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๒๐ นั้น ในฐานะที่เป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบควบคุมราชการประจำในกระทรวง และกำกับเร่งรัดติดตามผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการต่าง ๆ ในกระทรวงมหาดไทยซึ่งมีบทบาทและหน้าที่ความรับผิดชอบอย่างกว้างขวาง ในการที่จะบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชน ข้าพเจ้าได้พิจารณาแล้วมีความตระหนักว่า การที่กระทรวงมหาดไทยซึ่งประกอบด้วยกรมต่าง ๆ ถึง ๑๔ กรม กับหน่วยงานรัฐวิสาหกิจอีก ๗ แห่ง ซึ่งมีขอบข่ายงานอันกว้างขวาง โดยในบางประเทศได้จัดแบ่งขอบข่ายงานดังกล่าวออกเป็นถึง ๓ กระทรวง จะ สามารถ ปฏิบัติ ราชการให้ บรรลุ เป้าหมาย ตาม หน้าที่ ความ รับผิด ชอบได้ นั้น จำเป็นที่จะต้องมีการปรับปรุงหน่วยงานต่าง ๆ ภายในกระทรวง ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นและโดยเฉพาะสำนักงาน ปลัดกระทรวง มหาดไทย ซึ่งเป็น หน่วย งานกลาง ในการ บริหาร ราชการ ของกระทรวงมหาดไทย และเป็นหน่วยงานของปลัดกระทรวงมหาดไทยโดยตรง ยิ่งมีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงการปฏิบัติงานเสียใหม่โดยรีบด่วน เพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจความรับผิดชอบ ตรงตามลักษณะและความเหมาะสมของงาน และเพื่อประโยชน์ในการประสานงานระหว่าง กรมหรือหน่วยงานอันจะเป็นผลให้การบริหารราชการของกระทรวงมหาดไทยเป็นไปโดยประหยัด รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จากความตระหนักดังกล่าวข้าพเจ้าจึงได้ลงมือดำเนินการปรับปรุงสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยโดยทันที

จุดกำเนิดและความเป็นมาของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

นับตั้งแต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ได้ทรงเปลี่ยนแปลงแก้ไขระเบียบบริหารราชการแผ่นดินจากการปกครอง ในระบบจตุสดมภ์มาเป็นกระทรวง กรม ตามแบบอย่างประเทศตะวันตกและทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งสมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพเป็นปฐมเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ในวันที่ ๑ เมษายน ๒๔๓๕ การจัดแบ่งหน้าที่การงาน ในสำนักงาน ของกระทรวงมหาดไทย ในระยะแรกยัง คงเป็นไปตามแบบเก่า มีปลัดทูลฉลอง เป็นหัวหน้าข้าราชการที่เป็นพนักงานประจำรองลงมามีข้าราชการชั้นสัญญาบัตร เป็นพระ เป็นหลวง เป็นผู้ช่วย ๓–๔ คน และมีข้าราชการชั้นประทวนทำหน้าที่เสมียนพนักงาน ๔ คน ได้รับแต่งตั้งเป็นที่ "นายแกว่นคชสาร" "นายชำนาญกระบวน" "นายควรรู้อัศว" และ "นายรัตตรวจพล" มีที่ทำการอยู่ ณ ศาลาลูกขุนใน

ต่อมาได้มีการจัดตั้งศาลาว่าการกระทรวงมหาดไทย และสมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพได้ทรงปฏิรูปการจัดส่วนราชการ ในศาลาว่าการกระทรวงมหาดไทย ในระยะแรกให้มี **กรมมหาดไทยกลาง**ทำการทุกอย่างซึ่งมิได้แยกออกไปเป็นหน้าที่ของกรมอื่นโดยมีปลัดทูลฉลอง เป็นหัวหน้าส่วนราชการว่าการได้ทั้งกระทรวงรองแต่เสนาบดีลงมา และมีปลัดบัญชี ซึ่งมีศักดิ์เป็นชั้นเจ้ากรมรองปลัดทูลฉลอง ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าพนักงานการเงิน

เมื่อราชการในด้านการปกครองส่วนภูมิภาคในระยะต้นได้เจริญก้าวหน้า ความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลางกับส่วนภูมิภาค มีปริมาณงานมากขึ้น ปฐมเสนาบดีจึงได้ทรงปรับปรุงส่วนราชการในศาลาว่าการ กระทรวงมหาดไทยเรื่อยมาในระยะสุดท้ายก่อนที่จะได้ทรงพ้นจากตำแหน่ง ได้จัดส่วนราชการของศาลาว่าการกระทรวงออกเป็น ๖ กรม คือ กรมบัญชาการกระทรวงมหาดไทย กรมสำรวจหรือเลขานุการ กรมมหาดไทยฝ่ายพลำภัง กรมมหาดไทยฝ่ายเหนือ กรมพัสดุบัญชี และกรมทะเบียน

โดยเฉพาะ**กรมบัญชาการกระทรวงมหาดไทย** มีหน้าที่ควบคุมดูแลและบังคับบัญชาราชการทั้งหลายตลอดทั้งในกระทรวงและตามหัวเมือง มีเสนาบดีเป็นหัวหน้าส่วนราชการ มีปลัดทูลฉลองเป็นรองหัวหน้าและมีที่ปรึกษาเสนาบดี ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำข้อราชการอีกหนึ่งนาย

ต่อเมื่อได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองได้มีการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ในกระทรวงมหาดไทยให้มีสำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมต่าง ๆ โดยนำเอาอำนาจหน้าที่ของกรมบัญชาการกระทรวงมหาดไทย และงานบางส่วนของกรมบางกรม ในสมัยสมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพไปเป็นอำนาจหน้าที่ของ สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี และสำนักงานปลัดกระทรวง และเปลี่ยนชื่อตำแหน่งปลัดทูลฉลองเป็นตำแหน่งปลัดกระทรวงมหาดไทย

ในปี พ.ศ. ๒๔๙๖ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย แบ่งส่วนราชการในราชการบริหารส่วนกลางเป็น ๓ กอง คือ กองกลาง กองคลัง และกองการต่างประเทศ ในราชการบริหารส่วนภูมิภาคมี ผู้ว่าราชการภาคและผู้ว่าราชการจังหวัด

ปี พ.ศ. ๒๕๐๓ ได้โอนกรมป้องกันสาธารณภัยมารวมอยู่ด้วยและแบ่งส่วนราชการในสำนักงานปลัดกระทรวงใหม่ ในราชการบริหารส่วนกลางมี ๕ กอง คือ กองกลาง กองคลัง กองการต่างประเทศ กองป้องกันผ่ายพลเรือน และกองตรวจและรายงาน ในราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้มีสำนักงานจังหวัด โดยยกเลิกตำแหน่งผู้ว่าราชการภาค

ในปี พ.ศ. ๒๕๐๖ โอนงานของกองป้องกันผ่ายพลเรือนไปขึ้นอยู่กับกรมการปกครอง

ปี พ.ศ. ๒๕๐๗ ได้แบ่งส่วนราชการในราชการบริหารส่วนกลางเพิ่มขึ้นจากเดิมอีก ๓ กอง คือ กองแผนงาน กองการเจ้าหน้าที่ กองสำนักงานคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมและเปลี่ยนชื่อกองการต่างประเทศ เป็นกองการข่าวและการต่างประเทศ

ปี พ.ศ. ๒๕๑๕ ได้แบ่งส่วนราชการในราชการบริหารส่วนกลางเพิ่มขึ้นจากเดิมอีก ๑ กอง คือ กองการสื่อสารพร้อมกับเปลี่ยนชื่อกองสำนักงานคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพวิศวกรรม เป็นกองงานคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมและสถาปัตยกรรม และในปีเดียวกัน ได้โอนงานและเจ้าหน้าที่ของกองแผนงานไปเป็นของสำนักนโยบายและแผนมหาดไทย

ปัจจุบันสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยแบ่งส่วนราชการดังนี้

ก. ราชการบริหารส่วนกลาง

๑. กองกลาง

๒. กองคลัง

๓. กองตรวจและรายงาน

๔. กองการเจ้าหน้าที่

๕. กองการข่าวและการต่างประเทศ

๖. กองงาน คณะกรรมการ ควบคุมการ ประกอบวิชาชีพวิศวกรรม และสถาปัตยกรรม

๗. กองการสื่อสาร

ข. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค

สำนักงานจังหวัด

อำนาจหน้าที่ของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

ก. อำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน สำนักงานปลัดกระทรวงมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของกระทรวงและราชการที่คณะรัฐมนตรีมิได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของกรมใดกรมหนึ่งในสังกัดกระทรวงโดยเฉพาะ

(ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๑๕ ข้อ ๒๔)

ข. อำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชา สำนักงานปลัดกระทรวง ผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบราชการของสำนักงานปลัดกระทรวง คือ ปลัดกระทรวง ซึ่งมี ๒ ฐานะ คือ ฐานะอธิบดี และฐานะปลัดกระทรวง

๑. ฐานะอธิบดี ปลัดกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการสำนักงานปลัดกระทรวง และในกรณีที่มีรองปลัดกระทรวงและผู้ช่วยปลัดกระทรวงหรือมีทั้งรองปลัดกระทรวงและผู้ช่วยปลัดกระทรวง ให้รองปลัดกระทรวง หรือผู้

ช่วยปลัดกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานปลัดกระทรวง รองจากปลัดกระทรวง ให้รองปลัดกระทรวง ผู้ช่วยปลัดกระทรวง และผู้ดำรงตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นในสำนักงานปลัดกระทรวง มีอำนาจหน้าที่ตามที่ปลัดกระทรวงกำหนด

(ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๑๕ ข้อ ๒๔)

๒. ฐานะปลัดกระทรวง ปลัดกระทรวงมีหน้าที่รับผิดชอบควบคุมราชการประจำในกระทรวง และกำกับ เร่งรัดติดตามผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการประจำในกระทรวง และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในกระทรวงรองจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวง และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง

(ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๑๕ ข้อ ๒๒)

ฐานะการบริหารราชการของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยบริหารราชการใน ๒ ฐานะด้วยกัน คือ ในฐานะเป็นกรม และในฐานะที่เป็นกระทรวง

ก. ฐานะกรม

สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย คือ ส่วนราชการ มีฐานะเป็น กรม อยู่ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ฐานะนี้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ๒ ฉบับ คือ

๑. ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๑๕ ข้อ ๑๙ กำหนดให้จัดระเบียบราชการของกระทรวง ดังนี้

(๑) สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี

(๒) สำนักงานปลัดกระทรวง

(๓) กรม หรือส่วนราชการ ที่เรียกชื่ออย่างอื่น เว้นแต่บางกระทรวงเห็นว่าไม่มีความจำเป็นจะไม่แยกส่วนราชการตั้งขึ้นเป็นกรมก็ได้

ให้ส่วนราชการตาม (๒) และส่วนราชการ ที่เรียกชื่ออย่างอื่นตาม (๓) มีฐานะเป็นกรม

๒. ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๑๙ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕ ข้อ ๒๐ กระทรวงมหาดไทยมีส่วนราชการดังต่อไปนี้

(๑) สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี

(๒) สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

ข. ฐานะกระทรวง

สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยบริหารราชการในฐานะกระทรวงอยู่ ๓ ลักษณะด้วยกัน คือ

ลักษณะที่ ๑ สำนักงานปลัด กระทรวงมหาดไทย มีอำนาจหน้าที่ เกี่ยวกับ ราชการประจำทั่วไปของกระทรวง ซึ่งได้แก่งานสารบรรณ งานประชาสัมพันธ์ งานรับเรื่องราวร้องทุกข์ ฯลฯ

ลักษณะที่ ๒ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการที่คณะรัฐมนตรีมิได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของกรมใดกรมหนึ่งในสังกัดกระทรวงมหาดไทย โดยเฉพาะหมายถึง งานนโยบาย หรือราชการบางประการที่รัฐบาล หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบดำเนินการ แต่มิได้กำหนดเจาะจงให้กรมหนึ่งกรมใดรับผิดชอบโดยเฉพาะใน กรณีนี้รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงอาจมอบหมายให้ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยดำเนินการ

ลักษณะที่ ๓ โดยเหตุที่ ปลัดกระทรวงเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบควบคุมราชการประจำในกระทรวง และกำกับ เร่งรัดติดตามผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในกระทรวง และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการทุกกรมในกระทรวง จึงย่อมมีฐานะเป็น "กระทรวง" อีกฐานะหนึ่ง ซึ่งแตกต่างไปจากฐานะของกรมอื่น ๆ ในกระทรวงเดียวกัน นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาว่าปลัดกระทรวงยังเป็นผู้ กลั่นกรองและนำเรื่องเสนอ รัฐมนตรีเจ้าสังกัดด้วยแล้วสำนักงานปลัดกระทรวงจึงเท่ากับเป็นผู้ช่วยเหลือกลั่นกรองงานของรัฐมนตรีเจ้าสังกัดอีกด้วย ความสำคัญจึงมีเพิ่มมากขึ้นเป็นพิเศษ

บทบาทของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยมีบทบาท ๒ รูป คือ บทบาทที่เป็นฝ่ายปฏิบัติการ Line และฝ่ายช่วยอำนวยการ Staff

ก. บทบาทของฝ่ายปฏิบัติการ (Line) สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยมีฐานะเช่นเดียวกับกรมต่าง ๆ ซึ่งจะต้องปฏิบัติจัดทำราชการประจำที่กฎหมายกำหนด หรืองานนโยบายที่ได้รับมอบหมายให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี เช่น งานการบริหารบุคคล งานการเงินและการคลัง งานการสื่อสาร ฯลฯ ทั้งนี้ โดยมีกองต่าง ๆ เป็นผู้รับไปปฏิบัติ มีสายการบังคับบัญชาลดหลั่นกัน มีการแบ่งเป็นฝ่ายเป็นงาน นอกจากนี้ยังมีสายการบังคับบัญชาลงไปสู่ส่วนภูมิภาค โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารงานของจังหวัดต่าง ๆ ทั่วราชอาณาจักรด้วย

ข. บทบาทของฝ่ายช่วยอำนวยการ (Staff) สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ให้คำแนะนำ ช่วยเหลือ กลั่นกรอง และให้คำปรึกษาแก่ ปลัดกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในเรื่องเกี่ยวกับงานบริหารงานบุคคลระดับสูงของกระทรวงฯ การรวบรวมและติดตามแผนงานของกรมต่าง ๆ งานการข่าวและประชาสัมพันธ์ของกระทรวงฯ เป็นศูนย์ประสานงานระหว่างกรมต่าง ๆ รวมทั้งรัฐวิสาหกิจในสังกัด เป็นศูนย์กลั่นกรองงานของปลัดกระทรวงมหาดไทยและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นศูนย์กลางการบริหารราชการในด้านต่าง ๆ

เมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ ฐานะ และบทบาทของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยแล้วก็จะเห็นได้ชัดว่า สำนักงานปลัดกระทรวงเป็นศูนย์กลางการบริหารราชการของกระทรวงมหาดไทยซึ่งอาจจะแยกออกได้เป็นด้านต่าง ๆ ดังนี้

๑. เป็นศูนย์กลางการบริหารราชการประจำทั่วไปของกระทรวงมหาดไทย

เนื่องจาก กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการปกครองท้องที่ บำบัดทุกข์ บำรุงสุข การพัฒนาชนบทและชุมชน การส่งเสริมการศึกษาและการประกอบอาชีพ การส่งเสริมควบคุมและคุ้มครองการใช้แรงงาน การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การป้องกันสาธารณภัย การผังเมือง การโยธา และการราชทัณฑ์ อำนาจหน้าที่ดังกล่าวของกระทรวงมหาดไทยกว้างขวางและมีปริมาณงานที่จะต้องรับผิดชอบปฏิบัติจัดทำเป็นจำนวนมหาศาล งานเหล่านี้แม้จะได้กระจายให้กรมต่าง ๆ ที่มีหน้าที่เฉพาะอย่างเป็นผู้จัดทำและรับผิดชอบแล้วก็ตามแต่การประสานงานใน เรื่องสำคัญ ๆ ยังคงต้องเป็นหน้าที่ ของสำนักงานปลัดกระทรวงอยู่ นอกจากนี้ การติดต่อประสานงานกับส่วนราชการระดับกระทรวงอื่น ๆ จะต้องผ่านทางสำนักงานปลัดกระทรวงตามระเบียบงานสารบรรณโดยมีปลัดกระทรวงเป็นผู้ลงนามในหนังสือราชการของกรมต่าง ๆ ที่ทำในนามของกระทรวง สำนักงานปลัดกระทรวงจึงเป็นศูนย์กลางการบริหารราชการประจำทั่วไปของกระทรวงมหาดไทย

๒. เป็นศูนย์ กลางใน การปฏิบัติ ราชการ อันเป็นงาน นโยบาย ของรัฐบาล ที่มอบหมาย ให้กระทรวงมหาดไทย โดยเหตุที่ อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของกระทรวงมหาด-ไทยมีอยู่อย่างกว้างขวาง รัฐบาลจึงมักมอบหมายงานนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการบำบัดทุกข์บำรุงสุขราษฎรให้กระทรวงมหาดไทยปฏิบัติจัดทำ และมีหลายกรณีที่งานนโยบายดังกล่าวมิได้เป็นหน้าที่ของกรมใดกรมหนึ่งโดยเฉพาะ ดังนั้นสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยจึงต้องเป็นหน่วยงานรับผิดชอบงานประเภทนี้อยู่เสมอ เช่นงานเกี่ยวกับศูนย์รับผู้อพยพจากสงครามอินโดจีน และถึงแม้ว่างานนโยบายของรัฐบาลที่ได้มอบหมายให้กรมที่มีหน้าที่เฉพาะรับไปปฏิบัติแล้วก็ตาม แต่เพื่อให้งานนโยบายซึ่งมีความสำคัญนั้น ๆ สำเร็จลุล่วงได้ผลสมตามความต้องการ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยจะต้องเข้าไปมีส่วนในการกำกับ ดูแล เร่งรัดติดตามผลงานดังกล่าว แทบทุกเรื่อง อยู่โดยตลอด เช่น งานโครงการ พัฒนาตาม พระราชดำริ เป็นต้น

๓. เป็นศูนย์กลางในการกลั่นกรองงานของปลัดกระทรวง และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย งานทุกเรื่องไม่ว่าจะเป็นของกรมใดในสังกัด ถ้ามีกฎหมายหรือระเบียบแบบแผน กำหนดว่า ปลัดกระทรวง และ/หรือ รัฐมนตรีจะต้องเป็นผู้วินิจฉัยสั่งการหรืออนุมัติ หรือลงนามงานนั้น ๆ จะต้องผ่านการตรวจสอบและกลั่นกรองในด้านหลักการเหตุผลระเบียบกฎหมายและแนวทางปฏิบัติจากกองต่าง ๆ ในสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยในฐานะที่เป็น Staff ของกระทรวงมหาดไทย

๔. เป็นศูนย์กลางในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๑๘ ข้อ ๕๐ กำหนดให้จังหวัดหนึ่งให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่งเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติการให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัดและรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ และในข้อ ๕๕ ให้มีสำนักงานจังหวัดเพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของจังหวัดนั้น มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปกครองบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบ เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัด และสำนักงานจังหวัด สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยในฐานะ "กระทรวง" สำนักงานปลัดกระทรวงจึงเป็นศูนย์กลางในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคด้วย

๕. เป็นศูนย์กลางใน การปฏิบัติ ราชการ ของ กระทรวง มหาดไทย ตามที่ ได้มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายมอบอำนาจไว้เป็นพิเศษ มีกฎหมาย หรือระเบียบ หรือข้อตกลงหลายอย่างที่มอบอำนาจให้สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยไว้เป็นพิเศษ เพื่อควบคุม ตรวจสอบ ดูแล การปฏิบัติงานของกรมต่าง ๆ ในสังกัด

ปัญหาที่ทำให้ต้องมีการปรับปรุงแก้ไข

เมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ ฐานะและบทบาทของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ทั้งทางนิตินัยและพฤตินัยดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่าสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยจะต้องทำหน้าที่ "เป็นศูนย์กลางการบริหารราชการทั้งปวงของกระทรวงมหาดไทย" แต่

สภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยยังมีปัญหา เกี่ยวกับการบริหารราชการ ทำให้ไม่สามารถทำหน้าที่ดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งจำเป็นที่จะต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไขต่อไป ทั้งนี้ด้วยสาเหตุคือ

๑. สาเหตุประการสำคัญ ที่สุดที่ทำให้การบริหาร ราชการของสำนักงาน ปลัดกระทรวงมหาดไทยยังไม่เป็นศูนย์กลางการบริหารราชการของกระทรวงมหาดไทย ตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๑๕ ข้อ ๒๔) เนื่องมาจาก

"ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของสำนักงานปลัดกระทรวง ทุกคน และทุกระดับชั้นยังไม่ทราบไม่เข้าใจในวัตถุประสงค์ในการบริหารราชการของสำนักงานปลัดกระทรวงโดยส่วนรวมและวัตถุประสงค์ในการทำงานตามอำนาจหน้าที่แต่ละอย่างโดยแจ้งชัด และถูกต้องในแนวทางอย่างเดียวกัน"

๒. โครงสร้างการจัดองค์การ การกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการและของตำแหน่ง ยังไม่แจ่มชัดและไม่เหมาะสมสอดคล้องกับภารกิจที่ต้องปฏิบัติ

๓. ตัวข้าราชการและเจ้าหน้าที่ยังขาดการพัฒนาด้านวิชาการ และประสบการณ์

การดำเนินการแก้ไขปรับปรุง

จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น ข้าพเจ้าได้ดำเนินการปรับปรุงการปฏิบัติงานของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยในด้านต่าง ๆ พอสรุปได้ดังนี้คือ

๑. เพื่อดำเนินการให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ทุกระดับ ทุกตำแหน่งของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ทราบและเข้าใจในวัตถุประสงค์หลักของการบริหารราชการของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย และวัตถุประสงค์ของการบริหารงานตามอำนาจหน้าที่ของแต่ละอำนาจหน้าที่โดยแจ้งชัด และทำงานอย่างมีแผนมีเป้าหมายที่ชัดเจนแน่นอน จึงได้ให้เจ้าหน้าที่แต่ละฝ่ายร่วมกันพิจารณากำหนดวัตถุประสงค์ของงานแต่ละงานในอำนาจหน้าที่ที่รับผิดชอบเพื่อให้สามารถวัดผลได้และมีช่วงเวลาการดำเนินงานที่แน่นอน ซึ่งขณะนี้ได้ดำเนินการไปเรียบร้อยแล้ว นอกจากนั้นในโอกาสต่อไปจะได้จัดให้มีการฝึกอบรมหลักสูตร MBO แก่หัวหน้างานทุกระดับด้วย

๒. การจัดโครงสร้างองค์การ งานของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยแต่เดิมมา มีการจัดองค์การเพื่อจะรับภาระหน้าที่ในปริมาณงานระดับหนึ่ง แต่ปัจจุบันนี้ภารกิจได้เพิ่มขึ้นอย่างมากมาย และนับวันแต่จะมีปริมาณงานเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ อาทิเช่น งานสำนักงานจังหวัด งานประชาสัมพันธ์ งานศูนย์อพยพผู้ลี้ภัย และงานศูนย์สื่อสาร เป็นต้น ฉะนั้นจึงได้ปรับปรุงงานของแต่ละกอง ให้มีขีดความสามารถที่ดีพอที่จะรับผิดชอบปริมาณงานที่เพิ่มขึ้นดังกล่าว โดยมีโครงสร้างองค์การการกำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน และของตำแหน่งที่แน่นอนและแจ้งชัด ไม่ซ้ำซ้อน และสอดคล้องกับภารกิจที่ต้องปฏิบัติ ซึ่งในช่วงเวลา ๒ ปี ที่ข้าพเจ้าดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงมหาดไทยนี้ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยได้มีการปรับปรุงโครงสร้าง และระบบงานอยู่ตลอดเวลา

สำหรับตำแหน่งในระดับสูง ก็ได้ดำเนินการให้มีตำแหน่งรองปลัดกระทรวงมหาดไทย ฝ่ายความมั่นคง เพิ่มขึ้นอีก ๑ คน เพื่อรับผิดชอบเฉพาะสายงาน นอกเหนือจากที่มีอยู่เดิม ๓ คน คือ รองปลัดกระทรวงมหาดไทยฝ่ายบริหาร ฝ่ายปกครอง และฝ่ายพัฒนา

๓. สำหรับทางด้านตัวบุคคลข้าราชการสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ก็ได้จัดให้มีการฝึกอบรม การพัฒนาความรู้ในการปฏิบัติราชการให้ตรงกับตำแหน่งหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบหรือจะต้องรับผิดชอบเพิ่มมากขึ้น นอกจากนั้น ข้าพเจ้ายังได้กำหนดคุณสมบัติของข้าราชการสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยไว้ เพื่อเป็นแนวทางในการบรรจุและสรรหาข้าราชการมาปฏิบัติงานในสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย คือ

๓.๑ ในฐานะที่ สำนักงาน ปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นศูนย์ กลางในการ บริหารราชการของกระทรวงมหาดไทย มีขอบเขตของงานภายในกระทรวง เกี่ยวข้องกับงานทุกกรมที่เป็นงานเฉพาะอย่างมากมาย และยังต้องปฏิบัติงานเกี่ยวกับ กระทรวง ทบวงกรมอื่นอีกด้วย ฉะนั้นข้าราชการสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย จะต้องเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถหลายด้านและจะต้องทำงานให้เต็มกำลังความรู้ความสามารถยิ่งขึ้นกว่าเดิม

๓.๒ ข้าราชการซึ่งปฏิบัติงานอยู่ในสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ควรจะได้มีประสบการณ์ในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นมาแล้ว ทั้งนี้เพราะการปฏิบัติงานของกระทรวงมหาดไทยนั้น มีความเกี่ยวพันกับกรมต่าง ๆ รัฐวิสาหกิจ และจังหวัดต่าง ๆ ตลอดจนมีความผูกพันกับประชาชนทั่วทั้งประเทศ ข้าราชการของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยจึงควรเป็นผู้ที่มีความรู้ ความเข้าใจ และประสบการณ์ในการทำงานส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นเป็นอย่างดี หรืออีกนัยหนึ่ง เป็นนักวิชาการ ที่มีประสบการณ์มีผลงานทางปฏิบัติมาแล้ว และ/หรือเป็นนักปฏิบัติที่ไม่ทอดทิ้งวิชาการสำหรับในทางปฏิบัติที่แล้ว ๆ มา ทางสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยก็ได้จัดให้มีการสรรหาบุคคล ถ่ายเทกันระหว่างส่วนภูมิภาคกับส่วนกลาง รวมทั้งถ่ายเทแลกเปลี่ยนข้าราชการกันระหว่างสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยกับกรมต่าง ๆ โดยเฉพาะกับกรมการปกครอง ซึ่งมีการ แลกเปลี่ยน และมีการส่ง ข้าราชการเข้าฝึกอบรมร่วมกันอยู่ตลอดเวลา ในหลักสูตรระดับต่าง ๆ เช่น โรงเรียนนายอำเภอและโรงเรียนนักปกครองระดับสูง เป็นต้น

สำหรับ ตำแหน่ง ข้าราชการใน ระดับ สูง ของ สำนัก งาน ปลัดกระทรวง มหาดไทย โดยเฉพาะตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด ก็ได้พยายามปรับปรุง หลักเกณฑ์ในการคัดเลือกผู้มาดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดให้เหมาะสมยิ่งขึ้น เพื่อที่จะทำให้ได้บุคคลซึ่งมีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานอย่างแท้จริง และที่อดจะกล่าวถึงเสียมิได้คือ ความพยายามที่จะเปลี่ยนภาพพจน์ของตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงเสียใหม่ จากสถาบันที่เรียกกันว่า "สุสานคนแก่" ให้กลายเป็นสถาบันที่มีเกียรติและศักดิ์ศรีเป็นที่ยอมรับแก่คนทั่วไป โดยการมอบหมายให้ผู้ตรวจราชการกระทรวง มีบทบาทและส่วนร่วมในการ บริหารราชการเพิ่มมากขึ้น รวมทั้งได้มีการแต่งตั้งข้าราชการตำแหน่งสำคัญ ๆ มาจากผู้ตรวจราชการกระทรวง ขณะเดียวกันก็มีการแต่งตั้งให้ผู้ตรวจราชการกระทรวงกลับไปดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดได้อีก

๔. เพื่อให้มีการประสานงานกันอย่างใกล้ชิดภายในสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ในฐานะที่เป็นกรม ๆ หนึ่ง เช่นเดียวกับกรมอื่น ๆ จึงได้จัดให้มีการประชุมของสำนัก

งานปลัดกระทรวงมหาดไทย หรือ อ.ก.พ. สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยขึ้นอย่างน้อยเดือนละครั้ง เพื่อที่จะได้มีโอกาสพบปะแลกเปลี่ยนความคิดความเห็นในการทำงานมากขึ้นระหว่างข้าราชการกองต่าง ๆ ซึ่งตามข้อเท็จจริงเดิมทีมีการประชุมกันน้อยมาก

๕. ข้าพเจ้าได้ตระหนักถึงความสำคัญของการพัฒนาองค์การ (Organization Development หรือ O.D.) ซึ่งถูกนำมาใช้อย่างแพร่หลาย ทั้งในองค์การของรัฐและเอกชน ในอันที่จะพยายามให้เกิดการเปลี่ยนแปลงความเชื่อ ทัศนคติ ค่านิยม และโครงสร้างขององค์การให้สามารถปรับเข้ากับวิทยาการสมัยใหม่ได้อย่างทันท่วงที จึงได้วางโครงการพัฒนาองค์การขึ้นสำหรับข้าราชการในสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยขึ้นทุกระดับ เพื่อ

๕.๑ เรียนรู้เทคนิควิธีการในการสร้างทีมงาน (Team Building) หรือการทำงานเป็นทีม ทั้งนี้เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของการทำงานและการบริหารงาน

๕.๒ มีทัศนคติ และสายตาที่กว้างไกล มององค์การในลักษณะของระบบ (System) นั่นคือทุกฝ่ายและทุกคนในสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ต้องมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงซึ่งกันและกัน (Interdependent) ความล้มเหลวของฝ่ายหนึ่ง กองหนึ่งจะส่งผลสะท้อนต่อเป้าหมายส่วนรวมของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้เพื่อสร้างบรรยากาศการทำงานและสัมพันธภาพอันดีระหว่างผู้ปฏิบัติงานด้วยกัน

๕.๓ ได้แนวความคิดใน การวางแผนพัฒนา กำลังคนขององค์การ เพื่อองค์การจะได้ให้ความรู้ความสามารถ และสติปัญญาของคนในองค์การอย่างเต็มที่

๖. เพื่อที่จะให้งานของกระทรวงมหาดไทยเป็นไปในแนวเดียวกันและแม้ว่าปัจจุบันนี้สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งกำลังอยู่ในระยะปรับปรุง ไม่สามารถที่จะทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการบริหารราชการได้อย่างเต็มที่ ข้าพเจ้าก็ได้พยายามยึดถือหลักในการปฏิบัติงานโดยให้ได้รับความร่วมมือจากกรม และรัฐวิสาหกิจทั้งหลาย โดยถือว่าความสำเร็จของกระทรวงมหาดไทย เป็นความสำเร็จของส่วนรวมจึงเน้นในเรื่องการทำงานเป็นทีมระหว่างกรมและหน่วยงานต่าง ๆ ด้วย ถึงแม้ว่าในบางครั้งอาจจะทำให้เสียเวลาไปบ้างก็ตาม

๗. ข้าพเจ้าได้เคย ตั้งปณิธานไว้ว่า กระทรวง มหาดไทยได้ เคยถูกโจมตี ไว้มาก ว่าเป็นศักดินา มาเพีย ไดโนเสาร์ เต่าล้านปี จึงตั้งใจที่จะลบล้างทัศนคติเหล่านี้ให้หมดไป ทั้งนี้โดยเริ่มจากผู้ใหญ่ในส่วนกลางก่อน โดยเฉพาะตัวของข้าพเจ้าเองได้ให้ความเป็นกันเองกับข้าราชการทุกระดับชั้น นอกจากนั้นข้าราชการผู้ใดที่มีปัญหาความเดือดร้อนในเรื่องใด ๆ ก็ตาม ข้าพเจ้าได้เปิดโอกาสให้เข้าพบและชี้แจงโดยตรง มิต้องผ่านผู้หนึ่งผู้ใดพร้อมทั้งพยายามให้ความช่วยเหลืออย่างเต็มกำลังความสามารถ

ที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้น เป็นเรื่องที่ได้ดำเนินการไปแล้ว และยังคงดำเนินการอยู่ต่อไป ในการปรับปรุงงานของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้สามารถทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการบริหารราชการของกระทรวงมหาดไทยได้อย่างแท้จริง โดยได้ตั้งเป้าหมายความสำเร็จไว้ในช่วงระยะเวลา ๒ ปี ข้างหน้า

สำหรับการดำเนินงานซึ่งจะเป็นเครื่องสนับสนุนให้การทำงานของข้าราชการสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพโดยทางอ้อม คือ การเสริมสร้างขวัญให้แก่ข้าราชการนั้น ข้าพเจ้าได้พยายามที่จะจัดตั้งหน่วยสวัสดิการของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ทั้งในเรื่องของการจัดตั้งสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ ซึ่งได้ดำเนินการไปแล้ว และด้านอื่น ๆ ซึ่งข้าพเจ้ามีความคิดที่จะจัดทำขึ้นในอนาคต เช่น กรณีที่กระทรวงมหาดไทยมีข้าราชการ และลูกจ้างในสังกัดทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก ซึ่งเมื่อญาติพี่น้อง ลูกหลาน ของข้าราชการเหล่านั้น เกิดเจ็บป่วย ขึ้นทำให้ เป็นปัญหาที่ ต้องคอยติดตามเยี่ยมเยียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อได้มีการนำผู้ป่วยเข้ามารักษาในส่วนกลาง ข้าพเจ้าคิดว่าน่าจะเป็นการสมควรที่จะจัดตั้งหน่วยสวัสดิการ ของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยขึ้นเพื่อเป็นศูนย์กลางคอยให้บริการแก่ข้าราชการของกระทรวงมหาดไทยในเรื่องนี้ หรือ เรื่องการจัดตั้งโรงเรียนในนามของกระทรวงมหาดไทยขึ้น เพราะขณะนี้ข้าราชการฝ่ายปกครองมีเหตุผลในการโยกย้ายเข้ามาดูแลการศึกษาของบุตรอยู่จำนวนไม่น้อย ฉะนั้นเพื่อที่จะขจัดปัญหานั้น จึงควรที่จะจัดตั้งโรงเรียนในนามกระทรวงมหาดไทยขึ้น เพื่อเป็นตัวแทนดูแลลูกหลานของข้าราชการ โดยให้ส่งมาเข้าเรียนในโรงเรียนดังกล่าว ซึ่งถ้ามีช่องทาง ข้าพเจ้าก็จะพยายามผลักดันให้มีขึ้นในโอกาสต่อไป

ในช่วงเวลา ๒ ปีที่ผ่านมา ข้าพเจ้าได้พยายามที่จะปรับปรุงงานสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยให้เจริญก้าวหน้าอยู่ตลอดเวลา แต่ทั้งนี้ความมุ่งหวังของข้าพเจ้าจะสำเร็จไม่ได้เลย ถ้าไม่ได้รับความร่วมมือจาก บรรดาข้าราชการใน สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยทุกคน ซึ่งความจริงข้าราชการเหล่านี้สามารถที่จะให้ความร่วมมือได้ โดยยึดหลักปรัชญาพื้นฐานง่าย ๆ คือ ปรัชญา ๓ ร. ที่ว่า รอบรู้ รวดเร็ว และริเริ่ม ซึ่งข้าพเจ้ามีความเชื่อโดยบริสุทธิ์ใจว่า ถ้าข้าราชการทุกคนปฏิบัติได้ตามนี้จริง ก็เชื่อว่าจะต้องเป็นประโยชน์กับประเทศชาติ เป็นประโยชน์กับประชาชน และเป็นประโยชน์กับตัวผู้ปฏิบัติเองด้วย.

การรักษาความมั่นคงกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น *

เอนก สิทธิประศาสน์ **

๑. ความนำ

องค์ประกอบหนึ่ง ที่ทำให้ รัฐ ดำรงคงความเป็นประเทศอย่างสมบูรณ์แบบได้ คือ ***การมีความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ*** กล่าวคือ ประเทศใดก็ตามที่ปราศจากความสงบเรียบร้อยภายในแล้ว ความมั่นคงของประเทศก็จะได้รับความกระทบกระเทือน ผลที่ติดตามมาก็คือ รัฐบาลและการเมืองขาดเสถียรภาพ แล้วก็นำมาซึ่งความสูญสลายของประเทศในเบื้องสุดท้าย พฤติการณ์ดังกล่าวแล้วได้รับการพิสูจน์แล้วในหลาย ๆ ประเทศ ไม่ว่าจะเป็นการปฏิวัติ รัฐประหาร และการแทรกซึมบ่อนทำลาย ตลอดจนการโฆษณาชวนเชื่อหรือปลุกระดมมวลชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสูญสิ้นของประเทศบ้านใกล้เรือนเคียงของประเทศไทย คือสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม และกัมพูชาประชาธิปไตยซึ่งก่อนที่ฝ่ายคอมมิวนิสต์จะได้เข้าปกครองประเทศทั้ง ๓ ประเทศนั้น ปรากฏว่าได้มีความยุ่งเหยิงภายในประเทศเหล่านี้มาก่อนและเป็นเวลายืดเยื้ออยู่นานปี นั่นก็คือ การแตกแยกความสามัคคีระหว่างชนในชาติ สงครามกลางเมือง การแทรกซึมบ่อนทำลาย การก่อวินาศกรรม การปฏิวัติ รัฐประหารเหล่านี้ล้วนเป็นสาเหตุสำคัญของการทำลายความมั่นคงของประเทศเพื่อนบ้านเรือนเคียงทั้งสิ้น

*** บทความเรื่องนี้ขอกล่าวเฉพาะการรักษาความมั่นคงในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น ซึ่งเป็นภารกิจหน้าที่ และความรับผิดชอบของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เท่านั้น**

**** รองอธิบดีกรมการปกครอง อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานี**

ก่อนที่จะก้าวไปถึงรายละเอียดของบทความเรื่องนี้ จะขอตั้งข้อสังเกตไว้สักประการหนึ่ง นั่นคือ ประเทศที่เราถือได้ว่ามีความมั่นคงทางการเมืองและความสงบเรียบร้อยภายในประเทศนั้นควรจะประกอบด้วยปัจจัยสำคัญ ๆ อะไรบ้าง ในทรรศนะของผู้เขียนเห็นว่าน่าจะต้องประกอบด้วยปัจจัยสำคัญ ๆ ดังนี้

๑. การที่รัฐบาลดำรงคงอยู่ได้ด้วยความมีเสถียรภาพ ซึ่งจะส่งผลสะท้อนให้เกิดเสถียรภาพทางการเมือง

๒. ประชาชนมีความอยู่ดีกินดี

๓. ประชาชนได้รับความคุ้มครองในด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

๔. ความมีศักดิ์ศรีและเกียรติภูมิของประเทศ

รัฐใดก็ตามที่จะดำรงความเป็นประเทศอยู่รอดปลอดภัยได้ตลอดไปนั้น รัฐบาลที่ปกครองประเทศควรได้รับหลักประกันในอันที่จะอยู่บริหารประเทศดีพอสมควร ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับระบบทางการเมืองว่าจะมีความมั่นคงมากน้อยแค่ไหน เพียงไร อย่างไรก็ตาม เสถียรภาพของทั้งรัฐบาลและการเมืองจะเกิดขึ้นได้ถ้าประชาชนมีความอยู่ดีกินดี ได้รับความช่วยเหลือและคุ้มครองเกี่ยวกับมาตรฐานการครองชีพขั้นต่ำ มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน นอกจากนั้น สิ่งที่สำคัญที่สุดอีกอย่างหนึ่ง คือ ศักดิ์ศรีและเกียรติภูมิของประเทศต้องไม่ถูกลบหลู่หรือแทรกแซงโดยประเทศอื่น

กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เป็นกรมหนึ่งที่มีภารกิจ หน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงภายในประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรักษาความมั่นคงในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นของประเทศ จากการที่กรมการปกครองได้มีการพัฒนาการจัดองค์การสืบทอดมาเป็นระยะเวลาหลายปีแล้ว บัจจุบันเราได้กำหนดขอบเขตของการบริหารราชการซึ่งจำแนกออกได้เป็น ๕ สาขา คือ

๑. การรักษาความมั่นคงและความสงบเรียบร้อย

๒. การส่งเสริมอาชีพและความเป็นอยู่ของประชาชน

๓. การพัฒนาความเจริญทางสังคม

๔. การพัฒนาการเมืองและการปกครอง

๕. การพัฒนาและส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม ถ้าเราจะวิเคราะห์ดูภารกิจหลักทั้ง ๕ ประการของกรมการปกครองแล้วอาจกล่าวได้ว่างานของกรมการปกครองเป็นงานที่อยู่ในระดับภูมิภาค และท้องถิ่น เป็นส่วนใหญ่ ตั้งแต่จังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน รวมทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและสุขาภิบาล นอกจากนั้น ถ้าเราจะพิจารณาดูรายละเอียดของภารกิจแต่ละสาขาซึ่งจะได้กล่าวต่อไปแล้ว จะเห็นได้ว่างานทุกสาขาของกรมการปกครองมีผลสะท้อนต่อการรักษาความมั่นคงภายในทั้งสิ้น เพราะภารกจเหล่านั้นเป็นงานที่เกี่ยวกับการพัฒนาทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของประเทศทั้งสิ้น

เมื่อไม่นานมานี้ สภาวการณ์ของประเทศไทยได้ทรุดหนักลงทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม จะเห็นได้ว่าภายใน ๔ ปีที่ผ่านมา ได้เกิดสภาวะความวุ่นวายทางการเมือง ความปั่นป่วนทางเศรษฐกิจมากมายหลายประการ ซึ่งเป็นเครื่องชี้แสดงความสั่นคลอนด้านความมั่นคงภายในประเทศ อาทิเช่น การเดินขบวน การชุมนุมเรียกร้องต่าง ๆ การปฏิวัติรัฐประหาร ตลอดจนการแทรกซึมบ่อนทำลายของฝ่ายตรงข้ามที่นับวันแต่จะทวีความรุนแรงขึ้น ผู้นำทางการเมือง ผู้นำนักศึกษา และบุคคลสำคัญ ๆ หลายคนต้องพลีชีพไปกับสภาวการณ์ดังกล่าวโดยไม่ได้รับผลตอบแทนอะไรเลย ระยะเวลาเหล่านี้เองที่เรื่องของการรักษาความ มั่นคง ภายใน ได้รับการ กล่าวถึง และบรรดา ผู้มีหน้าที่ และรับผิดชอบ การปกครองประเทศได้พยายามสรรหามาตรการตลอดจนวิธีการต่าง ๆ เพื่อรักษาความมั่นคงแห่งชาติ

กรมการปกครองในฐานะผู้รับผิดชอบงานด้านนี้กรมหนึ่ง ได้ใช้ความพยายามตลอดเวลาที่ผ่านมาจัดวางโครงการและกำหนดมาตรการในอันที่จะส่งเสริม สนับสนุน และรักษาความมั่นคงภายในประเทศ และด้วยตระหนักดีว่า ภูมิภาคและท้องถิ่นเป็นเสมือนจุดแตกหักของความอยู่รอดแห่งประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งตำบลกับหมู่บ้าน เราจึงได้หยิบยกเอาสภาพปัญหาของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ที่เป็นภารกิจหน้าที่ ของกรมการปกครองมาพิจารณาวิเคราะห์ ค้นหาข้อเท็จจริงแล้วนำมาจัดวางโครงการต่าง ๆ เพื่อแก้ไขการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ให้สามารถ เป็นแกนนำในการรักษาความมั่นคงภายในซึ่งปรากฏอยู่ตามสภาวการณ์ปัจจุบัน

๒. สภาพปัญหาและข้อจำกัดของการบริหารด้านการรักษาความมั่นคงภายในประเทศ

๒.๑ สภาพปัญหาการแทรกซึมบ่อนทำลายความมั่นคงภายในประเทศ

จากสภาวะเหตุการณ์ที่ล่วงแล้วมารวมทั้งเหตุการณ์ปัจจุบัน ความมั่นคงของประเทศได้รับความกระทบกระเทือนจากการปฏิบัติการแทรกซึมบ่อนทำลาย ตลอดจนการปลุกระดมมวลชนโดยบุคคลและ/หรือกลุ่มบุคคลหลายกลุ่ม ได้แก่ ขบวนการโจรก่อการร้าย (ขจก.) ผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ (ผกค.) ภายใต้การสนับสนุนของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (พคท.) และแหล่งสนับสนุนจากพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศเพื่อนบ้าน ขบวนการโจรแบ่งแยกดินแดนภายใต้โจรจีนคอมมิวนิสต์ (จคม.) ตลอดจนกลุ่มนักศึกษาและกรรมกรหัวรุนแรง รวมทั้งปัญหาผู้อพยพลี้ภัยจะเห็นได้ว่าพฤติกรรมของการแทรกซึมบ่อนทำลายของบุคคลและกลุ่มต่าง ๆ ดังกล่าวมีแนวโน้มทวีความรุนแรงขึ้นและบ่อยครั้งขึ้นเรื่อยมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังจากที่ประเทศสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวและกัมพูชา ประชาธิปไตย ได้ตกอยู่ ภายใต้การปกครอง ของฝ่ายคอมมิวนิสต์ อย่างสิ้นเชิง เมื่อปลายปี พ.ศ. ๒๕๑๘

เป็นที่น่าสังเกตว่า ในระยะ ๒–๓ ปีที่ผ่านมานั้น ฝ่ายตรงกันข้ามได้ดำเนินการแทรกซึมบ่อนทำลาย และพยายามที่จะล้มล้างระบอบการปกครองประชาธิปไตย และสถาปนาระบอบคอมมิวนิสต์ขึ้นในประเทศไทย โดยได้ก่อสงครามทั้งในแบบและนอกแบบซึ่งยังผลเสียหายให้แก่ระบบการเมือง การปกครองและสภาวะเศรษฐกิจของประเทศอย่างมากมายตลอดจนบั่นทอนขวัญกำลังใจ ของประชาชนให้ตกต่ำลงเช่นเดียวกัน ในทำนองเดียวกัน ก็ได้แพร่ขยายลัทธิความเชื่อถือของตนเข้าไปอยู่ในหมู่ครู อาจารย์ นิสิต นักศึกษา กรรมกร ชาวนา ตลอดจนสื่อมวลชนหรือแม้แต่ในหมู่ข้าราชการ ทั้งนี้ ด้วยวัตถุประสงค์เพื่อที่จะสร้างความปั่นป่วนวุ่นวายภายในประเทศ

สภาพปัญหาของการบ่อนทำลายความมั่นคง ภายในประเทศ ตลอดระยะเวลา ๓–๔ ปีที่ผ่านไปพอจะประมวลได้ดังนี้

๒.๑.๑ ปัญหาขบวนการโจรก่อการร้าย และผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ภายในประเทศซึ่งดำเนินการแทรกซึมบ่อนทำลายความมั่นคงภายในประเทศอยู่ขณะนี้ โดยได้รับการสนับสนุนจากพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ตลอดจนได้รับความช่วยเหลือทางด้านอาวุธยุทโธปกรณ์จากภายนอกประเทศ ความสนับสนุนและการช่วยเหลือดังกล่าวนั้นจะผ่านเข้ามาทางพรมแดนด้านติดต่อกับประเทศลาว และกัมพูชา นอกจากนั้นแล้วยังมีการส่งคนจากภายในประเทศไปเข้ารับการฝึกอาวุธที่ประเทศลาวและเวียดนาม ทั้งนี้ เพื่อมาทำหน้าที่กองกำลังติดอาวุธหรือหน่วยจรยุทธในประเทศไทย จากพฤติกรรมเหล่านี้ กลุ่มผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์จึงได้ปฏิบัติการรุนแรงถึงขั้นปะทะกับกองกำลังเจ้าหน้าที่ฝ่ายรัฐบาล ก่อวินาศกรรมสถานที่ราชการ ซุ่มโจมตีและลอบทำร้ายเจ้าหน้าที่ บุกโจมตี เผาผลาญและทำลายสถานีตำรวจตลอดจนชุดคุ้มครองหมู่บ้าน รวมทั้งหน่วยงานพัฒนาการต่าง ๆ ของทางราชการ ไม่ว่าจะเป็นในภาคเหนือ ภาคกลาง ภาคอีสาน ตลอดไปจนถึงภาคใต้ของประเทศ

อนึ่ง ภายหลังจากที่ประเทศเวียดนาม กัมพูชา และลาว ต้องประสบความปราชัยแก่กำลังฝ่ายคอมมิวนิสต์มาตามลำดับตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. ๒๕๑๘ ปรากฏว่า กลุ่มผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ ในประเทศไทยมีอาวุธ ยุทโธปกรณ์ ที่มีประสิทธิภาพ ดีเยี่ยม และทันสมัย ใช้มากขึ้น เนื่องจากอาวุธเหล่านี้ทะลักเข้ามาทางเขตแดนภายในประเทศไทยติดต่อประเทศลาวและกัมพูชา

๒.๑.๒ ปัญหาขบวนการ โจรแบ่งแยกดินแดนภาคใต้ และขบวนการโจร ก่อการร้ายในจังหวัดภาคใต้ กลุ่ม ขจก. ได้ปฏิบัติการแทรกซึมบ่อนทำลายรุนแรงและบ่อยครั้งยิ่งขึ้น ซึ่งได้แก่การจับตัวเรียกค่าไถ่ การบีดสวนยางเพื่อเรียกค่าคุ้มครอง การยุยงปลุกปั่นให้เกิดการแตกความสามัคคีระหว่างชาวไทยผู้นับถือศาสนาพุทธกับไทยอิสลาม รวมทั้งการปะทะกันระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายรัฐบาลกับโจรจีนคอมมิวนิสต์ ซึ่งหลบหนีการปราบปรามของเจ้าหน้าที่ฝ่ายมาเลเซียเข้ามาอาศัยอยู่ตามพรมแดนในประเทศไทย ที่สำคัญที่สุดคือภายหลังจากได้มีการเดินขบวนประท้วงครั้งใหญ่ที่จังหวัดปัตตานี เมื่อประมาณเดือนธันวาคม ๒๕๑๘ แล้วปรากฏว่า ความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนไทยใน ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งนับถือศาสนาพุทธและศาสนาอิสลามได้เสื่อมโทรมลงมากหลายครั้งที่มีการกระทบกระทั่งกันจนถึงขั้นใช้กำลัง

รุนแรงเข้าหากัน ทั้งนี้ เนื่องจากการปลุกปั่นยุยงของบุคคลบางกลุ่มที่หวังผลประโยชน์และอำนาจทางการเมือง

๒.๑.๓ ภายหลังเหตุการณ์เมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ เป็นต้นมา ฝ่ายคอมมิวนิสต์ได้ขยายการปฏิบัติการแทรกซึมเข้าไปในหมู่ครู อาจารย์ นิสิต นักศึกษา นักเรียนตามมหาวิทยาลัย โรงเรียน ตลอดจนกรรมกรในโรงงานอุตสาหกรรม เพื่อใช้กลุ่มหรือศูนย์เหล่านี้เป็นแกนนำในการก่อเหตุการณ์วุ่นวายต่าง ๆ ภายในเมืองและชนบท ซึ่งยังผลให้มีการเคลื่อนขบวนและการสไตรค์ของนิสิตนักศึกษา ชาวนา และกรรมกร บ่อยครั้งในระยะ ๒–๓ ปีที่ผ่านมา

๒.๒ ข้อจำกัดของการบริหารงานรักษาความมั่นคงภายในประเทศ

นอกจากปัญหาต่าง ๆ ดังที่กล่าวมาแล้ว เรายังมีข้อจำกัดต่าง ๆ อีกที่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงภายในประเทศ ได้แก่

๒.๒.๑ ความผันแปรทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในปัจจุบัน เป็นตัวจักรสำคัญที่ก่อให้เกิดการแทรกซึมบ่อนทำลายความมั่นคงภายใน ความแตกแยกเกี่ยวกับลัทธิ และ/หรืออุดมการทางการเมือง ตลอดจนกระทบกระทั่งระหว่างชนกลุ่มน้อยกับชนกลุ่มใหญ่ภายในประเทศ ปัญหาต่าง ๆ ที่ติดตามมาก็คือ ปัญหาผู้ก่อการร้าย ปัญหาความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ปัญหาความแตกแยกของประชาชนในประเทศ เช่น แบ่งแยกเป็นฝ่ายขวา ฝ่ายซ้าย ปัญหาชายแดน เป็นต้น ความผันแปรดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้น สืบเนื่องมาจากชัยชนะของลัทธิคอมมิวนิสต์ในสงครามอินโดจีน ความตกต่ำของเศรษฐกิจและสังคม การขยายตัวของประชากร ทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ในสังคมอย่างมากมาย

๒.๒.๒ หน่วยงาน ที่เกี่ยวข้อง กับการ ป้องกัน และ ปราบปราม การ แทรกซึม บ่อนทำลายความมั่นคงของประเทศ ขาดการประสานงานซึ่งกันและกัน จะเห็นได้ว่าหน่วยงานแต่ละหน่วยซึ่งทำหน้าที่ดังกล่าว ต่างฝ่ายต่างทำหน้าที่และปฏิบัติภารกิจของตนโดยมิได้มีการประสานงานกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวางแผนป้องกันและปราบปราม การข่าวและยุทธการกำลังพล ตลอดจนการส่งกำลังบำรุงรวมทั้งระบบการสื่อสาร การดำเนินงานในทาง

ปฏิบัติหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นยังมีการประสานงานไม่ดีพอ โดยเฉพาะในจังหวัดที่ไม่มี กอ. รมน. เขตรับผิดชอบยิ่งมีปัญหาการประสานงานมากขึ้น การประสานงานจึงดำเนินไปภายในขอบเขตที่จำกัด

๒.๒.๓ ภายหลังจาก สหรัฐอเมริกา ถอนกำลังทหาร ออกไปจากอินโดจีนแล้ว อาวุธที่ทันสมัยที่ใช้ในสงครามเป็นจำนวนมาก ได้ทะลักเข้าสู่ประเทศไทยทางด้านพรมแดนไทย ซึ่งติดต่อกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวและกัมพูชาประชาธิปไตย อาวุธทันสมัยเหล่านี้ส่วนใหญ่จะไปตกอยู่ในมือของผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ ส่วนหนึ่งยังถูกลำเลียงส่งไปถึงมือขบวนการโจรผู้ก่อการร้ายและโจรแบ่งแยกดินแดนทางภาคใต้ด้วย ในระยะเวลาเดียวกันขบวนการโจรผู้ก่อการร้ายในประเทศสาธารณสังคมนิยมเวียดนาม สาธารณรัฐประชาชนจีน และสหภาพโซเวียต ก็ได้ลักลอบขนส่งอาวุธทันสมัยเข้ามาให้ผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ในประเทศไทยเพิ่มมากขึ้น พฤติกรรมดังกล่าวทำให้ฝ่ายตรงกันข้ามมีขีดความสามารถในการทำสงครามต่อสู้กับฝ่ายรัฐบาลสูงขึ้น กองกำลังอาสาสมัครฝ่ายพลเรือนรูปต่าง ๆ ยังขาดแคลนอาวุธยุทโธปกรณ์ที่ทันสมัย และไม่เพียงพอที่จะต่อสู้กับฝ่ายผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ นอกจากนี้ทางด้านการให้การสนับสนุนและส่งกำลังบำรุงยังขาดประสิทธิภาพอีกด้วย

๒.๒.๔ การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการบางคน บางกลุ่ม และ หรือหน่วยงานบางหน่วยงานยังไม่เอื้ออำนวยต่อนโยบายการเข้าถึงประชาชน ปัญหาข้าราชการบางคนยังติดอยู่ในระบบเจ้าขุนมูลนาย รวมทั้งการฉ้อราษฎร์บังหลวงของข้าราชการ ซึ่งเป็นอุปสรรคร้ายแรงที่ขัดขวางการทำสงครามแย่งชิงประชาชนกับฝ่ายคอมมิวนิสต์

๒.๒.๕ ความแตกแยกระหว่างกลุ่มและศูนย์ต่าง ๆ ในปัจจุบัน สร้างความกระทบกระเทือนให้กับความมั่นคงภายในประเทศอย่างใหญ่หลวง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแตกแยกออกเป็นฝ่ายซ้าย ฝ่ายขวา ของบรรดาศูนย์ กลุ่ม และแนวร่วมต่าง ๆ การเสนอข่าวอย่างบิดเบือนความจริงของหนังสือพิมพ์และสื่อมวลชน การปลุกปั่นยุยงกรรมกรและชาวนาให้ทำการชุมนุมประท้วงนัดหยุดงานและการเดินขบวน สาเหตุเหล่านี้ทำให้เกิดการแตกความสามัคคีของชนในชาติเปิดโอกาสให้ฝ่ายตรงข้ามเข้าแทรกแซงและบ่อนทำลายได้ง่ายที่สุด

๒.๒.๖ องค์การหรือหน่วยงาน อาสาสมัคร บางแห่งซึ่งทำหน้าที่ ต่อต้านการแทรกซึมและบ่อนทำลายประเทศของฝ่ายคอมมิวนิสต์ ยังปฏิบัติงานไม่ได้ผลตามเป้าหมายที่วางเอาไว้ อาทิเช่น สันนิบาตเสรีชนแห่งประเทศไทย รวมทั้งอาสาสมัครต่าง ๆ เป็นต้น ทั้งนี้ เพราะขาดผู้ประสานงาน

๓. ภารกิจและความรับผิดชอบของกรมการปกครอง ในด้านการรักษาความมั่นคงในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

ตามนัยแห่งประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๑๕ นั้น ราชการบริหารส่วนภูมิภาค หมายถึง จังหวัด และอำเภอ ปัจจุบันประเทศไทยมี ๗๑ จังหวัด ๕๗๖ อำเภอ ซึ่งในจำนวนนี้มีจังหวัดที่ประกาศเป็นเขตแทรกซึมของผู้ก่อการร้ายแล้ว ๓๘ จังหวัด นอกจากนั้นเมื่อได้พิจารณาถึงพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่และกฎหมายต่าง ๆ ที่แก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติฉบับนี้แล้ว เขตการปกครองซึ่งกรมการปกครองต้องมีหน้าที่รับผิดชอบยังรวมถึงตำบล และหมู่บ้าน ภูมิภาคเหล่านี้นับว่ายังมีจุดอ่อนและล่อแหลมต่อการถูกแทรกซึมโดยผู้ไม่ประสงค์ดีต่อชาติอย่างยิ่ง สิ่งที่สำคัญที่สุดก็คือภูมิภาคเป็นท้องที่กว้างขวางกิน อาณาเขต ทั้ง ประเทศไทย รัฐบาล ในยุคนี้ จึงได้ ให้ ความสำคัญ ต่อท้องที่ ในส่วนภูมิภาคมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งตำบลซึ่งถือเสมือนเป็นจุดตายของประเทศ

ด้วยตระหนักถึงปัญหาและจุดอ่อนในส่วนภูมิภาคเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงภายในดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว กรมการปกครองจึงได้ศึกษาสภาพปัญหาแล้วกำหนดการดำเนินงานประเภท ต่าง ๆ เพื่อแก้ไข ปัญหา ตลอดจน เสริมสร้าง ความมั่นคง ภายใน ระดับภูมิภาคให้บังเกิดความมีเสถียรภาพอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม เรามีกิจกรรมทั้งที่เป็นโครงการและลักษณะงานประเภทต่าง ๆ อยู่มากมายหลายชนิด ซึ่งถ้าจะนำมากล่าวทั้งหมดแล้ว ก็น่าจะสิ้นเปลืองหน้ากระดาษที่มีอยู่จำกัด ในที่นี้จึงจะขอกล่าวเฉพาะโครงการหรือลักษณะงานในระดับภูมิภาคที่สำคัญ ๆ เท่านั้น

๓.๑ กิจการอาสารักษาดินแดน

กรมการปกครองมีภารกิจและหน้าที่ ในการฝึกอบรมหน่วยอาสารักษาดินแดน เพื่อทำหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาภัยอันเกิดจากการกระทำของฝ่ายศัตรู โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแทรกซึมบ่อนทำลายของฝ่ายคอมมิวนิสต์ รวมทั้งภัยจากธรรมชาติ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในท้องที่ร่วมกับพนักงานฝ่ายปกครองและตำรวจ รักษาสถานที่สำคัญและการคมนาคม การป้องกันจารกรรม สดับตรับฟังและรายงานข่าว ให้ความช่วยเหลือและความร่วมมือแก่ฝ่ายทหารที่ต้องการตัดรอนกำลังข้าศึก นอกจากนั้น ยังเป็นกำลังสำรองส่วนหนึ่งที่พร้อมจะเพิ่มเติมและสนับสนุนกำลังทหารเมื่อจำเป็น ปัจจุบันนี้มี อส. ที่ได้รับการจัดตั้งและฝึกอบรมแล้วจำนวนมากที่เดียว

๓.๒ งานป้องกันฝ่ายพลเรือน

มีหน้าที่ในการวางแผนป้องกัน เช่น แผนป้องกันและบรรเทาภัยทางอากาศ แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย แผนป้องกันและระงับการก่อวินาศกรรม แผนการอบรมประชาชน และส่วนราชการ และมีหน้าที่ฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ พร้อมทั้งจัดหาเครื่องมือเครื่องใช้ในการดับเพลิงให้แก่ท้องถิ่น (เทศบาลและสุขาภิบาล)

๓.๓ งานการทะเบียนและบัตรประจำตัวประชาชน

เนื่องจากปัจจุบันงานทะเบียน มีความสำคัญในด้านความมั่นคงของประเทศอยู่มาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งทะเบียนราษฎร ทะเบียนครอบครัว ทะเบียนศาลเจ้า และงานบัตรประจำตัวประชาชน เป็นต้น กรมการปกครองจึงได้ดำเนินการปรับปรุงงานทะเบียนต่าง ๆ เป็นต้นว่า ฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานทะเบียนราษฎร จัดทำบัตรประจำตัวประชาชนเคลื่อนที่ และจัดทำบัตร ฯ (รวมทั้งบัตร ฯ ของผู้ที่มีอายุครบ ๑๗ ปี)

๔. โครงการพัฒนาพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย (พพป.)

กระทรวงมหาดไทยโดยกรมการปกครองและกรมการพัฒนาชุมชนได้ร่วมกันจัดให้มีการฝึกอบรมประชาชนให้มีความรู้ ความเข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตยภายใต้โครงการพัฒนาพลเมืองระบอบประชาธิปไตย ตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรี ตั้งแต่

วันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๐๘ เป็นต้นมา และได้ดำเนินการตามกำลังเงินงบประมาณที่ได้รับติดต่อเป็นลำดับทุกปีมาจนถึงปัจจุบัน

การฝึกอบรมประชาชนให้มีความรู้เรื่องประชาธิปไตยตามโครงการ พพป. ที่ได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรี ดำเนินโดยการใช้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันฝึกสอนให้ประชาชนเรียนรู้การปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยทดลองปฏิบัติด้วยตนเอง เพื่อสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นให้เป็นรากฐานการปกครองในระดับชาติ โดยมีขั้นตอนในการดำเนินงาน คือ

ก. ปรับปรุงสภาตำบล

เนื่องจากสภาตำบลเป็นหน่วยการปกครองขั้นพื้นฐาน ที่ใกล้ชิดกับประชาชนในชนบทมากที่สุด และมีลักษณะคล้ายคลึงกับหน่วยการปกครองท้องถิ่น มีคณะกรรมการสภาตำบล ซึ่งประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และผู้ที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนเป็นผู้บริหารงานสภาตำบล มีรายได้จากเงินภาษีบำรุงท้องที่และเงินอุดหนุนจากทางราชการจำนวนแน่นอนเป็นการประจำสำหรับจัดทำงบประมาณ และมีอิสระในการดำเนินงานตามงบประมาณที่สภาตำบลกำหนดภายใต้การดูแลของทางราชการ

อนึ่ง ขณะนี้กรมการปกครอง กำลังเร่งรัด ปรับปรุงสภาตำบล ให้สามารถเป็นหน่วยงานพัฒนาชนบทอย่างแท้จริง สามารถทำงานได้ด้วยตนเองอย่างมีความเชื่อมั่น ซึ่งอย่างน้อยที่สุดสภาตำบลควรทำหน้าที่และรับผิดชอบภารกิจพื้นฐานบางอย่างได้โดยลำพัง อาทิ เช่น การสร้างทางเชื่อมระหว่างหมู่บ้านต่อหมู่บ้าน การป้องกันโจรผู้ร้าย การจัดหาน้ำสะอาด ขุดบ่อตื้น การปราบศัตรูพืชภายในหมู่บ้าน การสงวนและบำรุงรักษาที่สาธารณะ การเร่งรัดเด็กในเกณฑ์บังคับเพื่อการศึกษา การเผยแพร่ข่าวสารของทางราชการต่อสาธารณชน การเร่งรัดจัดเก็บภาษี และการทำสวนครัวเลี้ยงสัตว์ภายในบ้าน เป็นต้น

ข. ฝึกอบรมสมาชิกสภาและกรรมการบริหารท้องถิ่น

ได้แก่สมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภาเทศบาล กรรมการสุขาภิบาล และกรรมการสภาตำบลที่ปรับปรุงใหม่ ให้มีความรู้ ในเรื่องประชาธิปไตย มีทัศนคติในการปฏิบัติ

งานที่ถูกต้องสามารถจัดทำโครงการและงบประมาณ ตลอดจนสามารถบริหารงานของท้องถิ่นเพื่อสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ค. ฝึกอบรมข้าราชการ

เป็นการฝึกอบรมข้าราชการที่เกี่ยวข้องให้เห็นความสำคัญของการที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร และแก้ไขข้อขัดข้องเพื่อสนองความต้องการของท้องถิ่นด้วยตนเอง โดยข้าราชการทำตัวเป็นผู้สนับสนุนให้ประชาชนแสดงความสามารถในการปกครองตนเองมากยิ่งขึ้น

ง. การประชาสัมพันธ์

โดยการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ ประชาธิปไตย แก่ประชาชน ให้มีความรู้ ความเข้าใจและศรัทธาในสิทธิและหน้าที่ทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย

๔.๑ โครงการอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง (อพป.)

โครงการ อพป. มีวัตถุประสงค์จะฝึกอบรมประชาชนให้มีความรู้ความเข้าใจในการรักษาความปลอดภัยและการป้องกันตนเอง โดยประชาชนจะใช้อาวุธเท่าที่ตนเองมีและอาจจะได้รับการสนับสนุนจากทางราชการเท่าที่จำเป็น ซึ่งเป็นการสนับสนุนงาน กอ. รมน. นอกจากนั้นยังส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้เกี่ยวกับการเมืองการปกครอง การบริการแก่ประชาชนให้สามารถยืนหยัดต่ออุดมการประชาธิปไตย และมีส่วนร่วมในการปกครองบริหารหมู่บ้านของตนเองแบบประชาธิปไตย

๔.๒ โครงการราษฎรอาสารักษาความมั่นคง

ปัจจุบันโครงการราษฎรอาสารักษาความมั่นคง ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกรมการปกครองมีอยู่หลายโครงการ แต่ในที่นี้จะขอกล่าวเพียง ๒ โครงการ คือ

๑. โครงการอาสาป้องกันฝ่ายพลเรือน (อปพร.)

โครงการนี้ มีวัตถุประสงค์ เพื่อให้ประชาชน เข้าใจในเรื่องการ เตรียมการป้องกันและระงับภัยอันเกิดจากธรรมชาติหรือจากการกระทำของข้าศึก รู้ถึงวิธีและการเก็บ

รักษาเครื่องมือเครื่องใช้สำหรับช่วยเหลือผู้ประสบภัยและสามารถช่วยผู้ประสบภัยได้ถูกต้องตามหลักวิชาการ นอกจากนั้นยังเป็นการอบรมให้ประชาชนเข้าใจถึงวิธีการรักษาขวัญสามารถช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยและในการอพยพประชาชน สามารถบรรเทาสาธารณภัยและซ่อมแซมสิ่งที่ชำรุดให้กลับสู่สภาพเดิมได้ สิ่งที่สำคัญที่สุดคือช่วยให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ ยุทธวิธีและการหาข่าวด้วย

๒. โครงการราษฎรอาสาสมัครพัฒนาท้องถิ่นและป้องกันปราบปรามอาชญากรรม (รส.พป.)

โครงการนี้วางขึ้นเพื่อฝึกอบรมราษฎรในตำบล และหมู่บ้านทั่วทุกภาคให้เกิดความสามัคคี มีความคิดริเริ่มในการพัฒนาท้องถิ่น กับเป็นการฝึกกำลังคนในชาติให้ช่วยกันป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมและผู้ก่อการร้าย ร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและตำรวจ นอกจากนั้น ยังสามารถระดมกำลังราษฎรติดอาวุธสนับสนุนการสู้รบเพื่อป้องกันประเทศจากการโจมตีของข้าศึก

๔.๓ งานสนับสนุนและส่งเสริมการบริหารงานส่วนภูมิภาค

ด้วยตระหนักว่า ที่ว่าการอำเภอเป็นหน่วยงานสำคัญในการให้บริการแก่ประชาชนเพราะเป็นที่รวมของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงทบวงกรม หลาย ๆ แห่งที่ประชาชนจะต้องไปติดต่อ กรมการปกครองจึงมีโครงการปรับปรุงงานอำเภอขึ้น ทั้งนี้ โดยมุ่งปรับปรุงงานใน ๔ ด้าน คือ

(๑) การประชาสัมพันธ์ และการ อำนวย ความสะดวก แก่ประชาชน ผู้มาติดต่อ

(๒) การแบ่งหน้าที่การงาน

(๓) การจัดสำนักงาน

(๔) การจัดเก็บเอกสาร

การปรับปรุงงานอำเภอทั้ง ๔ ประการดังกล่าว กรมการปกครองได้ดำเนินการปรับปรุงไปแล้ว ๒๓๔ อำเภอ ซึ่งได้ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงาน สร้างความพอใจและความสะดวกให้แก่ประชาชน และสร้างภาพพจน์ที่ดีให้แก่รัฐบาลดียิ่งขึ้น

กรมการปกครองได้ริเริ่ม จัดตั้ง ศูนย์ประสาน และอำนวยการ ในระดับ จังหวัด และอำเภอขึ้น เพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องที่เกี่ยวกับความมั่นคงของชาติทั้งหมดในระดับจังหวัดและอำเภอ โดยนำเอาศูนย์อำนวยการป้องกันและปราบปรามการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ (ศอป.) มาพิจารณาปรับปรุงและขยายโครงสร้างใหม่ เพื่อดึงฝ่ายต่าง ๆ ที่ปฏิบัติงานในจังหวัดและอำเภอเข้ามาร่วมด้วยให้มากที่สุด ทั้งนี้ มุ่งที่จะให้เกิดเอกภาพการบังคับบัญชา ประสิทธิภาพและความฉับพลันในการสั่งการ การควบคุม และการบริหารด้านอื่น ๆ เกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยของชาติ รวมทั้งมีนโยบายที่จะให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอทำงานของทุกกระทรวงทบวงกรม ไม่เฉพาะแต่งานของกระทรวงมหาดไทยเท่านั้น

๕. ภารกิจและความรับผิดชอบของกรมการปกครอง ในด้านการรักษาความมั่นคงในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ในการ ดำเนินงาน เพื่อรักษา ความ มั่นคง ในระดับ ท้องถิ่น กรมการ ปกครอง ได้ดำเนินการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่น จัดสวัสดิการให้แก่ข้าราชการส่วนท้องถิ่น รวมทั้งเสนอแนะปรับปรุงรูปแบบการปกครองท้องถิ่นใหม่ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

๕.๑ การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่น

การปกครอง ท้องถิ่นของไทย มุ่งที่จะส่งเสริมอาชีพ และสอนประชาธิปไตยแก่ราษฎรในท้องถิ่นให้รู้จักปกครองและพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งจำเป็นต้องใช้งบประมาณเพื่อการนี้เป็นจำนวนมาก แต่รายได้ของท้องถิ่นที่จัดเก็บเองไม่เพียงพอ จำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากส่วนกลาง ซึ่งส่วนกลางได้ให้การสนับสนุนในรูปของเงินอุดหนุน ทั้งในรูปเงินอุดหนุนเฉพาะกิจและเงินอุดหนุนทั่วไป

๕.๒ งานสวัสดิการข้าราชการส่วนท้องถิ่น

(๑) จัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น

(๒) จัดตั้งฌาปนกิจสงเคราะห์พนักงานเทศบาล

(๓) จัดตั้งสหกรณ์ออมทรัพย์พนักงานเทศบาล

(๔) พิจารณาออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับสวัสดิการของข้าราชการส่วนท้องถิ่น

๕.๓ งานปรับปรุงรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น

ได้ดำเนินการพิจารณาปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นของพัทยา ในเขตอำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี โดยเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นพัทยา และขณะนี้อยู่ในระหว่างการพิจารณาของมติคณะรัฐมนตรี ที่จะเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

๖. สรุป

ในประเทศที่กำลังพัฒนา สิ่งจำเป็นที่สุดซึ่งรัฐบาลจะต้องกระทำควบคู่กันไปกับงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ก็คือการรักษาความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ ตลอดจนการพัฒนาประชาธิปไตย เพราะหากประเทศใดบ้านเมืองปราศจากความมั่นคง ถูกแทรกซึมและแทรกแซงโดยผู้ก่อการร้าย สังคมก็มีแต่ขัดแย้งและการใช้กำลังรุนแรงเข้าตัดสินปัญหาก็จะทำให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพ เมื่อรัฐบาลขาดความมั่นคงโอกาสที่จะพัฒนาประเทศก็ไม่มี นอกจากนั้นถ้างบประมาณของประเทศส่วนใหญ่ต้องนำไปใช้เพื่อปราบปรามผู้ก่อการร้ายและรักษาความมั่นคงของประเทศแล้ว ก็จะไม่มีเงินงบประมาณที่จะไปใช้พัฒนาความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย ประเทศไทยเราเป็นประเทศหนึ่งที่ประสบปัญหาความมั่นคงภายในสั่นคลอน อยู่ในสภาวะ ปัจจุบัน ด้วยปรากฏการณ์ทางการเมืองประเภทต่าง ๆ อาทิเช่น การแทรกซึมและบ่อนทำลายของฝ่ายคอมมิวนิสต์ การยุยงปลุกปั่นให้ชนในชาติแตกความสามัคคี การซุ่มโจมตีและก่อวินาศกรรมในช่วงสองสามปีที่ผ่านมา เราประสบภาวะทรุดหนักทางเศรษฐกิจทำให้ทหารจำเป็นต้องเข้ามามีบทบาททางการเมือง เพื่อผลักดันให้มีการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยในทางปฏิบัติให้บังเกิดผลดีอีกครั้งหนึ่ง

กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย มีภารกิจ หน้าที่ มากมายที่ต้องทำงานใกล้ชิดอยู่กับประชาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นซึ่งเรามีความรับผิดชอบ จากการที่ได้ทบทวนและวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาและข้อจำกัดทางการบริหารที่ประเทศเรากำลังประสบอยู่ดังที่ได้อธิบายมาแต่ข้างต้นแล้ว กรมการปกครองจึง

ได้วางโครงการและกิจกรรมต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นในด้านการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นมาตรการและแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขปัญหาความไม่สงบเรียบร้อยภายในประเทศ และช่วยเสริมสร้างความมั่นคงภายใน โดยความร่วมมืออย่างใกล้ชิดของทหารและฝ่ายตำรวจ เท่าที่ได้กล่าวมาทั้งหมดแล้วนั้น จะเห็นได้ว่า ภารกิจต่าง ๆ ของกรมการปกครองนั้นมีส่วนสำคัญอย่างมากในการรักษาความมั่นคงภายในประเทศ

สำหรับในด้านการฝึกอบรมพลเมืองให้เข้าใจการปกครองในระบอบประชาธิปไตย นั้นกรมการปกครอง ได้พยายามเน้นหนัก ในด้านการ ฝึกฝนอบรม ประชาธิปไตย ในทาง ปฏิบัติจริง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสอดแทรกทฤษฎีและหลักการของความเป็นประชาธิปไตยเข้าไปในสถาบันการศึกษาเบื้องต้น อาทิเช่น ระบบครอบครัว ระบบการศึกษาประชาบาล ซึ่งนับเป็นแนวทางหรือกระบวนการฝึกอบรมทางด้านสังคม (สังคมประกิต) ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่น ชนบท ได้เข้าถึง หรือได้ รับการ ชี้แนะ อย่างถูกต้อง เกี่ยวกับ การปกครอง ในระบอบประชาธิปไตย

ระยะเวลาเท่าที่ผ่านไป เราพูดกันมากถึงเรื่องความมั่นคงภายในประเทศบ้างก็ว่าการรักษาความมั่นคงภายในที่ถูกหลักที่สุดนั้นการเมืองจะต้องนำการทหาร ดังนั้น การที่ประเทศชาติจะมั่นคงอยู่ได้ ประชาชนจะต้องมีแนวความคิดเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ด้วยสมมติฐานดังกล่าวเรากรมการปกครอง จึงได้เน้นหนักในด้านโครงการ ฝึกอบรมประชาชน อาสาสมัครและอาสาพัฒนาประเภทต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อให้บุคคลเหล่านี้เป็นกำลังสำคัญที่จะต่อต้านการแทรกซึมและบ่อนทำลายภายในประเทศ ในการพัฒนาพื้นฐานโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่จำเป็น ตลอดจนการเข้าร่วมขบวนการพัฒนาประชาธิปไตยทั้งทางด้านปฏิบัติและอุดมการทางการเมือง และเราก็เชื่อว่า ความสามัคคีระหว่างชนในชาติเท่านั้นที่จะช่วยผดุงความมั่นคงภายในประเทศเอาไว้ได้ กล่าวโดยสรุปแล้วภารกิจของกรมการปกครองทั้งในระดับภูมิภาคและท้องถิ่นเท่าที่กล่าวมาแล้ว เป็นหนทางหนึ่งที่ช่วยผดุงรักษาและเสริมสร้างความมั่นคงให้กับประเทศ ซึ่งภารกิจเหล่านี้กรมการปกครองได้กำหนดไว้แล้วว่า จะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องตลอดไป.

เมืองพัทยา

ดำรง สุนทรศารทูล[*]

ความเป็นมา

เมืองพัทยาเดิมเป็นท้องที่ของสุขาภิบาลนาเกลือ อำเภอบางละมุง ต่อมาเนื่องจากมีความเจริญก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว กลายเป็นสถานพักผ่อนที่มีชื่อเสียงที่สุดแห่งหนึ่งซึ่งมีนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทย และต่าง ประเทศมาพักผ่อน หย่อนใจมากถึง ประมาณปีละ ๓๐๐,๐๐๐ คน แต่ความเจริญก้าวหน้าดังกล่าวเป็นไปในลักษณะขาดการควบคุมดูแลและการวางแผน จึงทำให้เกิดปัญหาอื่น ๆ พร้อมกันไปด้วย เช่น

๑. ปัญหาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยของประชาชนและนักท่องเที่ยว

๒. ปัญหาความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม

๓. ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ที่ดินและการควบคุมการก่อสร้าง

เนื่องจากพัทยาอยู่ในความรับผิดชอบของสุขาภิบาลนาเกลือ ซึ่งโดยสภาพปัญหาของพัทยา ย่อมเกินกำลังความสามารถของสุขาภิบาลนาเกลือที่จะแก้ไขได้ เนื่องจากอำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาลมีอยู่อย่างจำกัด งบประมาณมีน้อยและอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ เป็นต้น ซึ่งหากไม่ดำเนินการแก้ไขอย่างจริงจังแล้วจะมีผลกระทบกระเทือนและเกี่ยวโยงต่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยว และเศรษฐกิจของประเทศอีกด้วย

กระทรวงมหาดไทยจึงได้ แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้น เพื่อศึกษาและหาทางแก้ไขคณะหนึ่ง ชื่อว่า "คณะกรรมการการศึกษาหาข้อมูลสำหรับพิจารณาจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษ" โดยมีรองอธิบดีกรมการปกครอง (นายเอนก สิทธิประศาสน์) เป็นประธาน คณะกรรมการได้ศึกษาข้อมูลแล้ว มีความเห็นว่า จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปรับปรุงรูปการปกครองท้องถิ่นที่พัทยาเสียใหม่ ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารงานของท้องถิ่นมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยเห็นควรนำระบบที่เรียกว่า "นักบริหารอาชีพ" มาใช้สำหรับท้องถิ่นพัทยา ด้วยเหตุผลว่า

---

* อธิบดีกรมการปกครอง

๑. จะทำให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สามารถบังคับใช้กฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ อย่างได้ผล

๒. เป็นการลดบทบาททางการเมืองในระดับท้องถิ่นลง โดยขจัดการขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภา ซึ่งเป็นปัญหาที่สร้างความยุ่งยากให้กับระบบเทศบาลในปัจจุบันได้

คณะกรรมการ ฯ ได้ยกร่างกฎหมายเพื่อยกฐานะสุขาภิบาลนาเกลือเป็นเมืองพัทยา ซึ่งร่างกฎหมายดังกล่าวได้ผ่านการพิจารณาของที่ประชุมกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๑๙ และคณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการและได้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา เมื่อวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๒๐ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาร่างกฎหมายนี้ในวาระที่ ๑ เสร็จแล้ว ขณะนี้อยู่ในระหว่างการพิจารณาในวาระที่ ๒ นั้น ก็เกิดการปฏิวัติเมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๒๐

หลักการสำคัญในร่างพระราชบัญญัติเมืองพัทยา ที่คณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการนี้มีสาระสำคัญพอสรุปได้ ดังนี้

๑. เมืองพัทยา

ให้ยุบสุขาภิบาลนาเกลือ และจัดตั้งเป็นเมืองพัทยา มีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นทำนองเดียวกับเทศบาล โดยให้มีอาณาเขตตามแผนที่ท้ายประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ การเปลี่ยนแปลงเขตเมืองพัทยา ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ให้องค์การของเมืองพัทยาประกอบด้วย

๑.๑ สภาเมืองพัทยา

๑.๒ ปลัดเมืองพัทยา

๒. สภาเมืองพัทยา

สภาเมืองพัทยาประกอบด้วยสมาชิก จำนวน ๑๗ คน

๒.๑ สมาชิกซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งขึ้น ๘ คน

๒.๒ สมาชิกซึ่งได้รับการเลือกตั้งตามกฎหมาย ๙ คน

สภาเมืองพัทยามีอายุคราวละ ๔ ปี นับแต่วันเลือกตั้งทั่วไป สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น และให้สภาเลือกตั้งสมาชิกผู้หนึ่งเป็นนายกเมืองพัทยา มีฐานะเป็นผู้นำหรือผู้แทนเมืองพัทยาในพิธีการต่าง ๆ กับให้เป็นประธานสภาเมืองพัทยาอีกด้วย นายกเมืองพัทยาอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ ๑ ปี นับแต่วันที่สภาเลือกตั้ง

๓. ปลัดเมืองพัทยา

ให้นายกเมืองพัทยาโดยความเห็นชอบของ สภาเมืองพัทยาแต่งตั้งผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามคนหนึ่งเป็นปลัดเมืองพัทยา โดยมีสัญญาจ้างเป็นหลักฐาน หนังสือสัญญาจ้างนั้นต้องมีกำหนดคราวละไม่เกิน ๔ ปี และต้องได้รับความเห็นชอบของสภาเมืองพัทยา ส่วนการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง การกำหนดอัตราเงินเดือน และเงื่อนไขการจ้างให้เป็นไปตามสัญญาจ้าง

ให้ปลัดเมืองพัทยาแต่งตั้ง ผู้มีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะ ต้องห้ามเป็นรองปลัดเมืองพัทยา จำนวน ๒ คน รองปลัดเมืองพัทยาเป็นผู้ช่วยปลัดเมืองพัทยาในการบริหารกิจการของเมืองพัทยา ตามที่ปลัดเมืองพัทยามอบหมาย

๔. การบริหาร

ให้ปลัดเมืองพัทยาเป็นหัวหน้ารับผิดชอบในการบริหารกิจการของเมืองพัทยาตามนโยบายที่สภาเมืองพัทยากำหนด และให้จัดระเบียบราชการเมืองพัทยาโดยแบ่งส่วนราชการตามปริมาณและคุณภาพของงาน ดังนี้

๔.๑ สำนักปลัดเมืองพัทยา

๔.๒ ฝ่ายหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น

การตั้ง การเปลี่ยนแปลง การยุบ การกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้ทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย

ระเบียบพนักงาน เมืองพัทยา ให้เป็น ไปตาม กฎหมายว่าด้วย ระเบียบพนักงานเทศบาลในระหว่างที่ ดำรงตำแหน่งให้ปลัด เมืองพัทยาและรองปลัด เมืองพัทยามีฐานะเป็นพนักงานเมืองพัทยาด้วย

๕. อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา

ให้เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวาง โดยเน้นบทบาทในการส่งเสริมการท่องเที่ยว การผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง การส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร รวมทั้งการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

นอกจากนี้ให้ปลัดเมืองพัทยา รองปลัดเมืองพัทยา มีอำนาจเปรียบเทียบกำหนดค่าปรับคดีละเมิดข้อบัญญัติเมืองพัทยาได้อีกด้วย เงินค่าปรับให้เป็นรายได้ของเมืองพัทยา

๖. ข้อบัญญัติเมืองพัทยา

ให้สภาเมือง พัทยา โดย ความเห็น ชอบของ ผู้ว่าราชการ จังหวัดตรา ข้อบัญญัติเมืองพัทยา โดยให้นายกเมืองพัทยาเป็นผู้ลงชื่อประกาศใช้ ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติใด ให้คืนร่างข้อบัญญัตินั้นให้สภาเมืองพัทยาพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ถ้าสภายืนยันตามเดิมด้วยคะแนนไม่น้อยกว่าสิบเอ็ดเสียง ให้นายกเมืองพัทยาลงชื่อประกาศใช้เป็นข้อบัญญัติได้ แต่ถ้าสภาเมืองพัทยาไม่ยืนยันหรือยืนยันด้วยคะแนนเสียงน้อยกว่าสิบเอ็ดเสียง ร่างข้อบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป

ข้อบัญญัติ เมืองพัทยา อาจกำหนด โทษผู้ละเมิดได้ โดยกำหนด โทษปรับได้ไม่เกินห้าพันบาท

๗. รายได้ของเมืองพัทยา

ให้เมืองพัทยามีรายได้จากภาษีอากรและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ เช่นเดียวกับรายได้ของเทศบาล ทั้งนี้ โดยบัญญัติประเภทภาษีอากรและค่าธรรมเนียมไว้ในพระราชบัญญัตินี้โดยชัดแจ้ง นอกจากนี้ ให้เมืองพัทยามีอำนาจออกข้อบัญญัติเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมบางประเภทเพิ่มขึ้นจากที่ รัฐบาลจัดเก็บอยู่แล้ว ไม่เกินร้อยละสิบ ของภาษีอากร ที่ต้องเสียให้แก่รัฐบาล

นอกจากนั้น เมืองพัทยาอาจมีรายได้จากทรัพย์สิน จากการสาธารณูปโภค จากการพาณิชย์ เงินกู้ เงินอุดหนุน และค่าบริการต่าง ๆ อีกด้วย

๘. การควบคุม

ให้สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบบัญชีและการเงินของเมืองพัทยาเป็นประจำทุกปี และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของเมืองพัทยา ในการนี้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสอบสวนข้อเท็จจริงหรือให้เมืองพัทยาชี้แจงแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของเมืองพัทยาได้

นอกจากนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยคำแนะนำของผู้ว่าราชการ จังหวัดมี อำนาจยุบสภา เมืองพัทยาเพื่อ ให้เลือกตั้ง และ แต่งตั้ง สมาชิกสภา เมืองพัทยาใหม่ได้

ต่อมากรมการปกครองได้ไปร่วมประชุมกับ ฯพณฯ รองนายกรัฐมนตรี (นายสมภพ โหตระกิตย์) เพื่อพิจารณาพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ..... ครั้งที่ ๒ เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๒๑ ปรากฏว่าที่ประชุมมีมติให้ใช้ร่างพระราชบัญญัติที่กระทรวงมหาดไทยเสนอคณะรัฐมนตรีแล้ว แต่ให้มีการแก้ไขในวาระสำคัญ ๓ เรื่อง คือ

๑. ให้มีบทบาทเฉพาะกาลว่า ในวาระเริ่มแรกนับแต่วันพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้มีสมาชิกสภาเมืองพัทยาประเภทเดียว แต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยภายในสามสิบวัน

๒. ให้มีบทเฉพาะกาลว่า ในวาระเริ่มแรกนับแต่วันพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งปลัดเมืองพัทยาแทน ที่จะแต่งตั้งโดยนายกเมืองพัทยาและความเห็นชอบของสภา และมิให้นำคุณสมบัติอันเป็นลักษณะต้องห้ามคือการเป็นข้าราชการพนักงานลูกจ้าง หน่วยงาน หรือรัฐวิสาหกิจมาใช้บังคับ

๓. ให้สมาชิก ประเภทใดก็ได้มี สิทธิได้รับการ เลือกตั้งเป็นนายก เมืองพัทยาแทนความเดิมที่ให้สิทธิเฉพาะสมาชิกสภาเมืองพัทยาประเภทที่ ๑

นอกจากนี้ ได้ให้เตรียมจัดทำแผนที่แนบท้ายพระราชบัญญัติ ซึ่งกรมการปกครองได้ประสานงานกับกองทัพเรือแล้ว ให้รวมเกาะล้าน เกาะสาก และเกาะครก ไว้ในเขตเมืองพัทยาด้วย สำหรับเรื่องการแต่งตั้งสมาชิกสภาเมืองพัทยา คณะกรรมการศึกษาหาข้อมูลสำหรับ

เตรียมการจัดตั้งการปกครองรูปพิเศษที่พัทยา มีมติให้จัดกลุ่มธุรกิจหรืออาชีพในเมืองพัทยาขึ้น ๑๐ กลุ่ม คือ

๑. ธุรกิจโรงแรมหรือบังกาโล
๒. ธุรกิจเกี่ยวกับการเกษตรหรือการประมง
๓. ธุรกิจการค้าของที่ระลึก
๔. ธุรกิจการนำเที่ยวหรือมัคคุเทศก์
๕. ธุรกิจเกี่ยวกับอุตสาหกรรม
๖. ธุรกิจเกี่ยวกับภัตตาคาร ร้านจำหน่ายอาหารหรือสถานบริการ
๗. อาชีพพนักงานบริการ
๘. อาชีพเกี่ยวกับรถ เรือ หรือ ม้าเช่า/รับจ้าง
๙. อาชีพอิสระ เช่น ทนายความ นักบัญชี วิศวกร พ่อค้า ฯลฯ
๑๐. ข้าราชการหรือข้าราชการบำนาญ

ให้มีสมาชิกสภาเมืองพัทยาที่คัดเลือกจากผู้ประกอบอาชีพดังกล่าว รวม ๙ คน กับแต่งตั้งจากผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง หน่วยงานละ ๑ คน รวม ๘ หน่วยงาน ดังนี้

๑. นายอำเภอบางละมุง
๒. ผู้แทนกรมการปกครอง
๓. ผู้แทนสำนักผังเมือง
๔. ผู้แทนกรมตำรวจ
๕. ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
๖. ผู้แทนองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย
๗. ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
๘. ผู้แทนสำนักงบประมาณ

นอกจากนี้คณะกรรมการ ฯ ยังมีมติให้มีการแบ่งส่วนราชการเมืองพัทยาออกเป็น ๕ ส่วน คือ

๑. สำนักปลัดเมืองพัทยา

๒. ส่วนคลัง

๓. ส่วนผังเมืองและโยธา

๔. ส่วนสาธารณสุข

๕. ส่วนการศึกษา

ในการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันอังคารที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๑ คณะรัฐมนตรีมีมติให้รับหลักการและให้แก้ไขร่างพระราชบัญญัติบางประการ กล่าวคือ

๑. กำหนดให้เมืองพัทยาเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

๒. ให้แก้ถ้อยคำ ในเรื่อง คุณสมบัติของ ผู้มีสิทธิสมัคร รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเมืองพัทยา ในข้อที่บัญญัติเรื่องคุณวุฒิของผู้มีสิทธิรับเลือกตั้ง ฯ

๓. ให้เมือง พัทยา มีอำนาจออก ข้อ บัญญัติ เก็บ ภาษี บำรุง เมือง พัทยา จาก น้ำมันเบนซินได้

๔. ให้กระทรวง ทบวง กรมที่จัดเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมเพื่อเมืองพัทยา หักค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บได้ตามกฎหมาย ที่เหลือให้ส่งมอบแก่เมืองพัทยา

ในที่สุดพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๒๑ ก็ได้ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่มที่ ๙๕ ตอนที่ ๑๒๐ เมื่อวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๒๑ สาระสำคัญในพระราชบัญญัติฉบับนี้มีดังนี้

โครงสร้างของเมืองพัทยา ถือเป็นเทศบาลรูปหนึ่ง แต่เป็นรูปพิเศษมีอำนาจหน้าที่และความคล่องตัวกว่าเทศบาลอื่น ๆ มีการบริหารงานที่แตกต่างจากเทศบาลอื่น ๆ มาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัตินี้ระบุว่าให้เมืองพัทยามีฐานะเป็น นิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และมาตรา ๖๗ (๑๑) ระบุให้พัทยามีหน้าที่นอกจากที่กำหนดให้แล้ว ยังให้มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลนครอีกด้วย

การบริหารงานของเมืองพัทยา โครงสร้างของเมืองพัทยา ประกอบด้วย

๑. สภาเมืองพัทยา ประกอบด้วยสมาชิก ๒ ประเภท คือ สมาชิกประเภทที่หนึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง ส่วนสมาชิกประเภทที่ ๒ ได้แก่สมาชิกที่รัฐมนตรี

แต่งตั้ง ๘ คน รวมสมาชิกทั้งสองประเภท ๑๗ คน เหตุผลที่สภาเมืองพัทยามีสมาชิกทั้งเลือกตั้งและแต่งตั้งเพราะบุคคลที่มาประกอบอาชีพอยู่ในเมืองพัทยาประกอบด้วยบุคคลหลายประเภทที่เกี่ยวข้องกับกิจการท่องเที่ยวและอาชีพอื่น หากว่าจะให้มีการเลือกตั้งทั่วไปสภาเมืองพัทยาก็จะไม่มีตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์หรือผู้ประกอบอาชีพทุกประเภทเข้ามาในสภาได้ เพราะผู้ที่ไม่มีเงินหรืออิทธิพลจะเข้ามาเป็นสมาชิกโดยการเลือกตั้งนั้นเป็นเรื่องยาก มาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัตินี้จึงได้ ระบุให้รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย แต่งตั้งสมาชิกประเภทที่สองจำนวน ๘ คน ในวันเลือกตั้งสมาชิกประเภทที่หนึ่ง โดยแต่งตั้งจากบุคคลสาขาอาชีพต่าง ๆ กันจำนวน ๔ คน และผู้แทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับเมืองพัทยาอีก ๔ คน

คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้น ต่างจากกฎหมายเลือกตั้งอื่นเล็กน้อย กล่าวคือ นอกจากผู้มีภูมิลำเนาอยู่ในเมืองพัทยาติดต่อกันถึงวันเลือกตั้งเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสามเดือนแล้ว ผู้ที่ได้เสียภาษีโรงเรือนและที่ดินหรือ ตามกฎหมายว่าด้วยภาษี บำรุงท้องที่ให้เมืองพัทยาในปีที่มีการเลือกตั้ง หรือหนึ่งปีก่อนนั้น ก็มีสิทธิเลือกตั้งด้วย สำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้น กำหนดแน่ชัดว่าต้องมีภูมิลำเนาในเมืองพัทยาติดต่อกันจนถึงวันสมัครรับเลือกตั้งไม่น้อยกว่า ๖ เดือน

สภาเมืองพัทยาอยู่ในตำแหน่งคราวละ ๔ ปี นับแต่วันเลือกตั้ง แต่มีบทเฉพาะกาลระบุไว้ในมาตรา ๑๐๙ ว่า ในวาระเริ่มแรกแต่ไม่เกินสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้สภาเมืองพัทยาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งมีจำนวนสิบเจ็ดคน จากบุคคลซึ่งประกอบอาชีพ หรือธุรกิจอยู่ ในเมืองพัทยา จำนวนไม่น้อย กว่ากึ่งหนึ่งของ จำนวนสมาชิกทั้งหมด สมาชิกสภาเมืองพัทยาจึงมีประเภทแต่งตั้งประเภทเดียวไปก่อน เป็นระยะเวลาไม่เกิน ๒ ปี

สภาเมืองพัทยาเป็นฝ่ายนิติบัญญัติท้องถิ่น และเป็นผู้กำหนดนโยบาย และว่าจ้างปลัดเมืองพัทยา (หรืออีกนัยหนึ่งปลัดเมืองพัทยาก็คือตัวผู้อำนวยการหรือผู้จัดการเทศบาลนั่นเอง)

๒. **นายกเมืองพัทยา** เป็นตำแหน่งอันทรงเกียรติมีลักษณะเป็นประมุขของเมืองพัทยา แต่ไม่มีอำนาจทางการบริหาร นายกเมืองพัทยาเป็นสมาชิกสภาเมืองพัทยาที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน อยู่ในตำแหน่งคราวละ ๒ ปี มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

๑. เป็นประธานสภาเมืองพัทยา

๒. เป็นหัวหน้าในพิธีการต่าง ๆ ของเมืองพัทยา เช่น การต้อนรับแขกเมือง

๓. เป็นผู้ลงนามในการจ้างปลัดเมืองพัทยา ตามที่สภาเมืองพัทยาได้ลงมติเห็นชอบ

๓. ปลัดเมืองพัทยา คือผู้อำนวยการหรือผู้จัดการของเมืองพัทยานั่นเอง ตามระบบที่ได้นำมาใช้กับเมืองพัทยา มีสัญญาจ้างกับเมืองพัทยาคราวละ ๔ ปี ปลัดเมืองพัทยาเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างทั้งหมด ปลัดเมืองพัทยาจะแต่งตั้งรองปลัดเมืองพัทยาได้ไม่เกินสองคน ทำหน้าที่ช่วยปลัดเมืองพัทยาบริหารกิจการเมืองพัทยาตามที่ปลัดเมืองพัทยามอบหมาย ปลัดเมืองพัทยาคนปัจจุบันรัฐมนตรีแต่งตั้งขึ้นตามบทเฉพาะกาล มาตรา ๑๑๐

การแบ่งส่วนการบริหารของเมืองพัทยา

ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๒๑ แบ่งส่วนราชการเมืองพัทยาออก ดังนี้

๑. สำนักปลัดเมืองพัทยา มีหัวหน้าสำนักปลัดเมืองพัทยาเป็นหัวหน้าบังคับบัญชา

๒. กองคลัง ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการเงินและบัญชี

๓. กองผังเมืองและโยธา

๔. กองสาธารณสุข

๕. กองการศึกษา

การบริหารการพัฒนา

*อาษา เมฆสวรรค์**

คำนำ**

เนื่องจากแนวความคิดเกี่ยวกับ "การบริหารการพัฒนา" เป็นเรื่องใหม่ที่ยังไม่สู้จะแพร่หลายกว้างขวาง เอกสารอันเป็นข้อเขียนทางวิชาการและตำรับตำราต่าง ๆ จึงยังขาดแคลนอยู่เป็นอันมาก เท่าที่ปรากฏในปัจจุบันบรรดานักวิชาการทั้งหลายยังมิได้เสนอเนื้อเรื่องที่เป็นหลักเกณฑ์หรือทฤษฎีที่แน่นอนเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ นอกจากจะกล่าวถึงความสำคัญของการบริหารการพัฒนาและเสนอข้อคิดเห็นเพื่อเป็นแนวทางสำหรับประกอบการพิจารณาศึกษาต่อไปเท่านั้น ซึ่งนับว่าเป็นอุปสรรคสำคัญอย่างหนึ่งในการที่จะศึกษาเรื่องเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนาให้ละเอียดลึกซึ้งในที่นี้ได้

อย่างไรก็ตาม การเสนอเรื่อง "การบริหารการพัฒนา" ในที่นี้ ผู้เขียนได้อาศัยการศึกษาข้อมูลต่าง ๆ รวม ๒ ส่วนด้วยกัน คือ อาศัยการศึกษาจากหนังสือและเอกสารเท่าที่มีอยู่ส่วนหนึ่ง และอาศัยข้อมูลที่ได้รับจากการเดินทางไปดูงานด้าน Management Planning

---

* รองอธิบดีกรมการปกครอง

** ผู้เขียนได้เขียนบทความนี้ขึ้นเป็นเวลานานกว่าสิบปีแล้ว แต่หลักการและเนื้อหาสาระของเรื่องยังไม่ล้าสมัย และยังคงใช้ได้ในโอกาสปัจจุบัน ทั้งนี้ เนื่องจากการบริหารการพัฒนายังเป็นเรื่องที่ค่อนข้างใหม่ ซึ่งการพัฒนาทางด้านวิชาการยังไม่มีทฤษฎีหรือหลักการพิเศษที่เปลี่ยนแปลงแตกต่างไปจากเดิมมากมายนัก ประกอบกับผู้เขียนได้ปรับปรุงเพิ่มขึ้น ฉะนั้น การนำบทความนี้มาพิจารณาศึกษาและเสนออีกครั้งจึงน่าจะเหมาะสมและเป็นประโยชน์

ในสหรัฐอเมริกาในระหว่างเดือนเมษายน – พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๐๗ อีกส่วนหนึ่ง[๑] ซึ่งในระหว่าง ระยะเวลา ดังกล่าว ผู้เขียน ได้ ใช้ เวลา ที่ มี อยู่ ศึกษา หาความ รู้ เกี่ยว กับ การ สอน วิชา "Development Administration" ในสหรัฐอเมริกา ณ มหาวิทยาลัยพิตสเบอร์ก (University of Pittsburgh) และมหาวิทยาลัยอินเดียนา (Indiana University) ด้วย ฉะนั้น การเสนอบทความเรื่องนี้แม้จะไม่มีข้อความละเอียดมากนักก็ตาม แต่ก็พอจะใช้เป็นพื้นฐานเบื้องต้นและแนวทางที่จะศึกษาให้กว้างขวางต่อไปได้ตามสมควร

๑. ที่มาของ "การบริหารการพัฒนา"[๒]

๑. พัฒนาการเกี่ยวกับคติการบริหารราชการ

เพื่อประกอบความเข้าใจในการ พิจารณาถึง ที่มาของ แนวความคิด ของการ บริหารการพัฒนา ซึ่งเป็นคติใหม่ทางรัฐประศาสนศาสตร์ เห็นสมควรพิจารณาถึงคติของการบริหารตามแนวทางวิชารัฐประศาสนศาสตร์ที่ มีมาแต่เดิม เสียก่อนเพื่อให้ เป็นที่เข้าใจง่าย และแจ่มแจ้งยิ่งขึ้น ซึ่งอาจแยกการพิจารณาศึกษาออกได้เป็น ๓ ประการที่สำคัญคือ ก. คติเกี่ยวกับความเป็นระเบียบเรียบร้อย ข. คติเกี่ยวกับประสิทธิภาพ และ ค. คติเกี่ยวกับการพัฒนาประเทศ ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญที่กำลังเป็นที่น่าสนใจศึกษากันอย่างมากในปัจจุบัน ดังจะกล่าวต่อไปตามลำดับพอเป็นสังเขป

---

[๑] ในการเดินทางไปศึกษาดูงาน ครั้งนี้ผู้เขียนได้มีโอกาสสนทนาซักถามความเห็นของ ศาสตราจารย์หลายท่าน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ดอกเตอร์ มิลตัน เอสแมน (Milton Esman) แห่งมหาวิทยาลัยพิตสเบอร์ก ดอกเตอร์ เฟรด ดับลิว. ริกกส์ (Fred W. Riggs) และดอกเตอร์ วิลเลี่ยม เจ ซิฟฟิน (William J. Siffin) แห่งมหาวิทยาลัยอินเดียนา ซึ่งนับว่าเป็นประโยชน์แก่การเสนอบทความนี้มาก

สำหรับเอกสารทางวิชาการเกี่ยวกับเรื่องการบริหารการพัฒนานั้น ท่านผู้อ่านที่สนใจอาจศึกษาเพิ่มเติมได้จากหนังสือและเอกสารต่าง ๆ ที่ได้อ้างอิงไว้ในบทความนี้

[๒] คำแปลนี้ยังมิได้มีการบัญญัติศัพท์ไว้เป็นบรรทัดฐาน จึงอาจมีคำแปลเป็นอย่างอื่นแตกต่างกันบ้าง อาทิ "การบริหารพัฒนาการ" และ "รัฐประศาสนพัฒนา" ซึ่ง ดร. อมร รักษาสัตย์ ได้เคยแปลไว้ในกาลครั้งหนึ่งเป็นต้น อนึ่ง เกี่ยวกับความหมายและที่มาของการบริหารการพัฒนานี้ ได้กล่าวแล้วว่ายังไม่มีเอกสารที่จะทำการค้นคว้าได้อย่างละเอียด แต่มีบทความที่เป็นภาษาไทยเขียนไว้เกี่ยวกับเรื่องนี้เรื่องหนึ่ง ซึ่งท่านที่สนใจอาจพิจารณาศึกษาเพิ่มเติมได้จาก ดร. อมร รักษาสัตย์ "พัฒนา พัฒนาศาสตร์ และรัฐประศาสนพัฒนา," วารสาร รัฐประศาสนศาสตร์, ปีที่ ๓ ฉบับที่ ๓ (มกราคม ๒๕๐๖), หน้า ๓๕๓–๔๑๐.

ก. คติเกี่ยวกับความเป็นระเบียบเรียบร้อย

ถ้าจะกล่าวโดยทั่วไป แล้วจะเห็นได้ว่าอุดมการหรือ อุดมคติ ดั้งเดิมของการ บริหารราชการนั้นมุ่งให้เกิดความมั่นคงของบ้านเมืองและความสงบเรียบร้อยของสังคมเป็นสำคัญ คติดังกล่าวนี้เป็นคติเก่าแก่ที่ประเทศต่าง ๆ ได้เคยใช้กันมาแต่สมัยโบราณ แม้ประเทศไทยเราเองก็ได้ยึดถือเอา อุดมการดังกล่าว เป็นคติ ของการ บริหาร ราชการ แผ่นดิน ตลอดมา เป็นเวลาหลายร้อยปี เพิ่งจะมาตื่นตัวและเปลี่ยนแปลงอุดมการในการบริหารประเทศเสียใหม่ให้มีการทำนุบำรุงประชาชนและช่วยสร้างเสริมให้เกิดความสมบูรณ์พูนสุขแก่ราษฎร ในสมัยรัชกาลที่ ๕ แห่งกรุงรัตนโกสินทร์นี้เอง ดังที่สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ "องค์พระบิดรแห่งกระทรวงมหาดไทย" ได้ทรงนิพนธ์ไว้อย่างชัดแจ้งว่า "ความมุ่งหมายของการปกครองทั้งอย่างใหม่และอย่างเก่าก็อยู่ในจะให้บ้านเมืองอยู่เย็นเป็นสุขด้วยกัน แต่เข้าใจอธิบายคำ อยู่เย็นเป็นสุขนั้นผิดกัน อย่างเก่าถือว่า ถ้าบ้านเมืองปราศจากภัยต่าง ๆ เช่น โจรผู้ร้าย เป็นต้น ก็เป็นสุข.... ความคิดที่ว่าจะให้บ้านเมืองอยู่เป็นสุขต้องจัดทำนุบำรุงในเวลาบ้านเมืองเป็นปกติ เป็นความคิดเกิดขึ้นใหม่ดูเหมือนจะเริ่มเกิดขึ้นแต่ในรัชกาลที่ ๔ และมาถือเป็น ข้อสำคัญในรัฏฐาภิบาลโนบายต่อรัชกาลที่ ๕ สืบมา"[๓]

ตามอุดมคติของการบริหารดังกล่าว รัฐบาลย่อมมุ่งธำรงรักษาไว้ซึ่งความสงบราบคาบของสังคมและเสถียรภาพของรัฐบาลเป็นเรื่องสำคัญ มีการออกกฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขึ้นใช้บังคับเพื่อป้องกันปราบปรามมิให้มีการ กระทำผิดและ กระด้าง กระเดื่องเกิดขึ้น ในกรณีเช่นนี้บรรดาข้าราชการและนักบริหารซึ่งมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินต่างก็มุ่งที่จะพิทักษ์รักษากฎหมายและระเบียบข้อบังคับด้วยการใช้อำนาจเป็นหลัก มีการแสดงอำนาจและบังคับให้ปฏิบัติตามคำสั่งเท่าที่ผู้เป็นนายหรือผู้มีอำนาจจะเห็นว่าถูกต้องเหมาะสมวิธีการบริหารเช่นนี้ประกอบด้วยลักษณะที่สำคัญ ๒ ประการ คือ (๑) การใช้อำนาจลงโทษ และ (๒) การก่อให้เกิดความกลัวเกรงอำนาจของผู้เป็นหัวหน้า เพื่อป้องกันมิให้เกิดความกระด้างกระเดื่องขึ้นได้

---

[๓]สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ, เทศาภิบาล (พระนคร: โรงพิมพ์คลังวิทยา, ๒๔๙๕), หน้า ๕๓-๕๔.

การบริหารราชการตามคติความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม ซึ่งภาษาอังกฤษเรียกว่า "Law and order norm" ตามที่กล่าวข้างต้น ย่อมจะไม่ก่อให้เกิดภาวะสร้างสรรค์หรือภาวะการพัฒนาของบ้านเมืองเท่าที่ควร ทั้งนี้ เพราะการบริหารมุ่งในการควบคุมและรักษาสถานการณ์เดิมไว้ไม่ให้มีการเปลี่ยนแปลง การบริหารจึงเป็นแบบทำไปวันหนึ่ง ๆ คอยระวังมิให้เกิดความยุ่งยากขึ้นเป็นใช้ได้ การเป็นนายหรือเป็นหัวหน้างานในสมัยนั้น รู้สึกว่าจะสะดวกสบายมากกว่าสมัยนี้ เพราะมีอำนาจบังคับบัญชาได้เต็มที่ และมิต้องใช้ความคิดอ่านและความรอบรู้เกี่ยวกับการบริหารและลักษณะผู้นำที่ยุ่งยากเหมือนดังในปัจจุบัน

ข. คติเกี่ยวกับประสิทธิภาพ

ต่อมาบ้านเมืองเจริญขึ้น หน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐที่จำต้องอำนวยบริการและปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนได้เพิ่มพูนทวียิ่งขึ้นเป็นลำดับ กิจการต่าง ๆ ของรัฐจึงได้ขยายตัวออกไปใหญ่โตกว้างขวาง ซึ่งทำให้ต้องขยายหน่วยงานของรัฐบาลและจักรกลการบริหารของประเทศขึ้นอีกจนเป็นเรื่องสลับซับซ้อนกว่าแต่ก่อน เมื่อเป็นเช่นนี้ การที่จะบริหารราชการโดยหวังแต่จะให้เกิดความสงบเรียบร้อยแต่อย่างเดียวนั้นหาเป็นการเพียงพอไม่ เพราะรัฐมีภาระต้องทำนุบำรุงประชาชนและสร้างเสริมความเจริญของบ้านเมือง ให้ก้าวหน้าทันสมัย จึงได้เกิดคติของการบริหารขึ้นใหม่ ซึ่งมุ่งถึงความรวดเร็วและความสัมฤทธิผลของงานเป็นหลัก คตินี้เรียกกันว่า "คติประสิทธิภาพ" ซึ่งเรียกเป็นภาษาอังกฤษว่า "Efficiency norm"

เมื่อเกิดคติที่เกี่ยวกับประสิทธิภาพของการบริหารขึ้นแล้ว ก็ได้มีการศึกษาค้นคว้าและวิจัยถึงวิธีการบริหารงานแบบใหม่ อย่างที่เรียกกันว่าแบบ "วิทยาการ" หรือ "วิทยาศาสตร์" ซึ่งภาษาอังกฤษเรียกว่า "Scientific Management" ตามมาด้วย สำหรับในด้านการศึกษาทางวิชาการนั้น ก็ได้มีการวิเคราะห์วิจัยหาหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารประเทศให้มีประสิทธิภาพสูงยิ่งขึ้น ในขณะเดียวกัน ได้มีการก่อตั้งสถาบันการศึกษาวิชารัฐ-ประศาสนศาสตร์ขึ้นเป็นแขนงวิชาเอกเทศ โดยแยกตัวออกจากวิชารัฐศาสตร์อันเป็นวิชาหลักมาแต่เดิม การจัดตั้งสถาบันการศึกษาชั้นสูงทางสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ได้แพร่หลายออกไปตามลำดับในประเทศสหรัฐอเมริกานับตั้งแต่ต้นศตวรรษที่ ๒๐ นี้เป็นต้นมา ครั้นหลังจาก

สิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สองแล้ว การจัดตั้งสถาบันดังกล่าวก็ได้กระจายไปในประเทศต่าง ๆ หลายประเทศในโลก อนึ่ง ในระยะเวลาใกล้เคียงกัน การบริหารงานขององค์การธุรกิจเอกชนก็ได้มีความเจริญก้าวหน้าและได้จัดการศึกษาขึ้นเป็นวิชาการอีกแขนงหนึ่งเรียกว่า "การบริหารธุรกิจ" (Business Administration) ซึ่งได้รับความสนใจศึกษากันอย่างจริงจังและกว้างขวางอีกด้วย

กรรมวิธีของการบริหารราชการนับตั้งแต่ได้เกิดมีหลักหรือคติเกี่ยวกับประสิทธิภาพขึ้นแล้ว นับว่าได้เปลี่ยนแปลงและพัฒนาไปจากเดิมเป็นอันมาก กล่าวคือ การบริหารตามคติประสิทธิภาพนี้ได้มุ่งถึงความสำเร็จของงานเป็นหลัก โดยต้องบริหารงานให้ได้รับความสัมฤทธิผลสูงสุดโดยสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายและทรัพยากรต่าง ๆ ให้น้อยที่สุด กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ นักบริหาร หรือหัวหน้างานต้องบริหารให้ได้งานดีงานมากและโดยประหยัด จากนัยดังกล่าว การบริหารตามคติประสิทธิภาพจึงเป็นการบริหารงานอย่างมีเป้าหมายหรืออย่างมีโครงการ ตามที่ภาษาอังกฤษเรียกว่า "Management by Objectives" หรือ "Program Administration" คือรู้ว่าเป้าหมายของงาน คืออะไร มีโครงการบริหารอย่างไรบ้าง ทั้งนี้ เพื่อจะได้ปฏิบัติให้สำเร็จลุล่วงไปตามความปรารถนา หลักการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพโดยการบริหารอย่างมีจุดหมายนี้ นับว่าแตกต่างกับวิธีบริหารแต่ก่อนมาซึ่งได้กระทำไปวันหนึ่ง ๆ ด้วยความเคยชินมากกว่าการคำนึงถึงเป้าหมายของงานหรือของทางราชการ

นอกจากนั้น ความยุ่งยากและสลับซับซ้อนของการบริหารได้เพิ่มพูนยิ่งขึ้นตามลำดับ การที่จะใช้วิธีบริหารด้วยการใช้อำนาจหรือใช้วิธีบังคับให้เกิดความกลัวอย่างแต่ก่อนย่อมไม่ได้ผล หัวหน้างานหรือนักบริหารในสมัยนี้จึงต้องใช้ภาวะผู้นำ (leadership) และวิธีการบริหารงานตามหลักการที่ก้าวหน้าและทันสมัย เพื่อให้เกิดความพร้อมใจและความเลื่อมใสศรัทธาจากผู้ใต้บังคับบัญชา ในขณะเดียวกันยังต้องพยายามก่อให้เกิดความร่วมมือจากประชาชน และต้องจัดอำนวยบริการให้แก่ประชาชนเป็นอย่างดี ตามคำขวัญที่ว่า "หน้าที่ของข้าราชการ คือการให้บริการแก่ประชาชนหรือรับใช้ประชาชนอย่างดีที่สุด" คำว่า "บริการ หรือ "service" นี้ในต่างประเทศที่เจริญแล้วถือเป็น "คำขวัญ" ของข้าราชการ ซึ่งปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับประชาชนทีเดียว

ในระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมา เราจะเห็นได้ว่า ประเทศไทยเราได้มีการตื่นตัวเกี่ยวกับการบริหารกันมากทั้งด้านการ พัฒนาข้าราชการและ ในการปรับปรุงจักรกล การบริหารให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม การพัฒนาดังกล่าวจะได้รับผลสำเร็จไปแล้วมากน้อยเพียงใดเป็นสิ่งที่จำเป็นต้องศึกษาด้วยการติดตามวัดผลกันเป็นพิเศษอีกเรื่องหนึ่งต่างหาก

ค. คติเกี่ยวกับการพัฒนาประเทศ

แม้ว่าคติประสิทธิภาพ ยังคงเป็นคติ ที่สำคัญอย่างที่สุด ของการบริหารอยู่จนกระทั่งทุกวันนี้ ในปัจจุบันได้เกิดแนวความคิดเกี่ยวกับคติใหม่ทางรัฐประศาสนศาสตร์ขึ้นอีกข้อหนึ่ง ซึ่งเป็นคติที่รุดหน้ายิ่งกว่าเดิม โดยได้มุ่งเน้นยึดถือความสำคัญของการพัฒนาประเทศเป็นหลักของการบริหารราชการ คตินี้เรียกว่า "การบริหารการพัฒนา" ซึ่งแปลมาจากคำศัพท์ที่เกิดใหม่ในภาษาอังกฤษที่ว่า "Development Administration"

ถ้าจะกล่าวอย่างสรุปแล้ว อาจกล่าวได้ว่า แนวความคิดในการบริหารการพัฒนานั้นเกิดขึ้นตามแนวความคิดในการพัฒนาประเทศนั่นเอง กล่าวคือ นับตั้งแต่หลังมหาสงครามคราวที่แล้วเป็นต้นมา ความคิดในการพัฒนาประเทศได้อยู่ในแนวนิยมของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก โดยที่ประเทศที่ร่ำรวยหรืออีกนัยหนึ่งประเทศที่พัฒนาแล้ว และองค์การระหว่างประเทศ ตลอดจนองค์การเอกชนในประเทศที่ร่ำรวยได้ให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาการของประเทศที่ยากจนและล้าหลังอย่างมากมายเป็นประวัติการณ์ ทั้งนี้ เพราะเป็นที่ตระหนักดีว่าหากประเทศที่ยังด้อยพัฒนาเหล่านี้มิได้รับความช่วยเหลือจากภายนอกแล้ว ก็ยากที่จะพัฒนาตนเองได้และอาจจะทำให้ล้าหลังยิ่งขึ้น เนื่องจากความเจริญก้าวหน้าของโลกในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงรุดหน้าไปอย่างรวดเร็ว การพัฒนาจึงได้เป็นนโยบายใหม่ที่สำคัญยิ่งของประเทศส่วนมาก แม้ในประเทศไทยเราเองก็เช่นกัน รัฐบาลได้มีนโยบายเร่งรัดพัฒนาการเศรษฐกิจของชาติอย่างขนานใหญ่ โดยได้กำหนดขึ้นเป็นแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติระยะหกปีขึ้นเป็นครั้งแรกโดยแบ่งออกเป็นระยะละสามปี คือ ระยะแรกตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๔ ถึง พ.ศ. ๒๕๐๖ และระยะที่สอง ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๗ ถึง พ.ศ. ๒๕๐๙ แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่สอง

มีกำหนดเวลาห้าปี ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ถึง พ.ศ. ๒๕๑๔ ต่อมาก็ได้กำหนดเป็นแผนระยะเวลาห้าปี คือ แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สาม ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๑๕ ถึง พ.ศ. ๒๕๑๙ และแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สี่ ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๒๐ ถึง พ.ศ. ๒๕๒๔

ยิ่งกว่านั้น จะเห็นได้ว่าในปัจจุบันนี้ คำว่า "พัฒนา" หรือ "พัฒนาการ" ได้กลายเป็นคำนิยมที่แพร่หลายอย่างยิ่ง การทำอะไรหรือวางโครงการใดมิได้ใช้คำ "พัฒนา" รวมอยู่ด้วยก็ดูจะไม่ค่อยทันสมัยหรือออกจะขาดความสำคัญไปสักหน่อยก็ว่าได้

เนื่อง จากได้มีการ ใช้จ่ายเงินทอง และทรัพยากร ในการพัฒนา ต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก แต่การพัฒนาของประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลายก็ยังหาได้สัมฤทธิผลเท่าที่ควรไม่ จุดอ่อนอย่างสำคัญประการหนึ่งเกี่ยวกับเรื่องนี้ก็คือ การบริหารของประเทศนั้น ๆ ขาดประสิทธิภาพเป็นเหตุให้ไม่สามารถปฏิบัติงานพัฒนาได้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดีได้ จากการศึกษาวิจัยของผู้เชี่ยวชาญของธนาคารโลก ประเทศไทยก็เป็นประเทศหนึ่งในจำนวนนี้ด้วย.

ด้วยเหตุดังกล่าว จึงได้เริ่มมีความรู้สึกกันขึ้นใหม่ในหมู่นักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์ว่า ในขณะที่สิ่งต่าง ๆ ในโลกกำลังเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วนี้ การที่จะบริหารงานพัฒนาการต่าง ๆ ของประเทศให้บรรลุผลสำเร็จได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพควรจะมีกรรมวิธีของการบริหารที่มีลักษณะพิเศษยิ่งกว่าการบริหารปกติที่มีมาแต่เดิม การพัฒนาประเทศจึงจะเป็นผลดีและได้รับสัมฤทธิผลอย่างจริงจังยิ่งขึ้น ยิ่งกว่านั้น ในการพัฒนาการด้านอื่น ๆ ก็ได้รับความสนใจเป็นพิเศษจากนักวิชาการในสาขานั้น ๆ ทำให้คำว่า "พัฒนา" หรือ "Development" รวมอยู่ด้วยในสาขาวิชาต่าง ๆ เกือบทุก ๆ สาขา อาทิ "การพัฒนาการเศรษฐกิจ" (Economic Development) "เศรษฐศาสตร์การพัฒนา" (Development Economics) "พัฒนาการสังคม" (Social Development) "พัฒนาการชุมชน" (Community Development) "การศึกษาพัฒนา" (Development Education) "การพัฒนาทางการเมือง" (Political Development) และ "การเมืองการพัฒนา" (Development Politics) เป็นต้น[4]

---

[4] คำแปลเหล่านี้ ผู้เขียนแปลเอาเองตามใจชอบ เพราะยังมิได้มีการบัญญัติศัพท์ที่แน่นอนขึ้นไว้

แต่ทว่าใน สาขาการ บริหารนั้นยัง มิได้ให้ความ สนใจกันเป็น พิเศษทั้ง ๆ ที่ การบริหาร มีความสำคัญต่อการพัฒนาการต่าง ๆ เป็นอันมาก โดยนัยดังกล่าวนี้ แนวความคิดเกี่ยวกับ "การบริหารการพัฒนา" จึงได้เกิดขึ้นเป็นคติใหม่ที่ล่าสุดของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ เมื่อไม่นานมานี้เอง[5] อันนับว่าเป็นแนวโน้มที่สำคัญยิ่งของการบริหารราชการแผ่นดินในสมัยพัฒนาประเทศซึ่งจะได้ทำการพิจารณาศึกษาต่อไป

๒. ศาสตร์ใหม่ทางรัฐประศาสนศาสตร์

ในขณะเดียวกัน การบริหารการพัฒนานี้ก็ได้กลายเป็นวิชาแขนงใหม่ (subfield) ของสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์อีกด้วย และกำลังเป็นแขนงวิชาที่สำคัญที่นักศึกษาและนักวิชาการทั้งหลายกำลังมีความสนใจเป็นพิเศษมากขึ้นทุกที วิชาการแขนงใหม่นี้ แม้ว่าจะยังมิได้มีการพิจารณาศึกษาและวางหลักเกณฑ์ไว้แน่นอนดังกล่าวมาในตอนต้นแล้วก็ตาม แต่ก็เป็นที่เชื่อกันว่า ผลของการศึกษาวิจัยต่อไปในอนาคตจะเป็นสิ่งที่ช่วยให้เกิดความเข้าใจซาบซึ้งถึงแนววิธีที่จะนำมาใช้ ในการวางรูปหรือจัดระเบียบวิธีของ การบริหารราชการเพื่อพัฒนาประเทศ ทั้งในด้านที่เกี่ยวกับการบริหารการเมือง การเศรษฐกิจ และสังคมให้เกิดคุณประโยชน์และเหมาะสมกับคุณค่า (Values) ของสังคมแต่ละแห่งมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน[6]

อีกประการหนึ่ง ย่อมเป็นที่ประจักษ์กันอย่างดีแล้วว่า พัฒนาการในด้านต่าง ๆ นั้น เป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการดำรงอยู่ของสังคมและประเทศชาติ เพราะฉะนั้น การบริหารราชการ ต่อไป ในอนาคต จึง จำเป็น ต้องมี ส่วน สัมพันธ์ อย่าง ใกล้ ชิด กับ เป้าหมายประการต่าง ๆ ของการพัฒนาประเทศให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ ทั้งในด้านที่เกี่ยวกับทฤษฎีและในทางปฏิบัติ การบริหารราชการที่มิได้คำนึงถึงสิ่งเหล่านี้ย่อมจะไม่ทันสมัยและยากที่จะนำความเจริญก้าวหน้ามาสู่ประเทศชาติได้อย่างแท้จริง

---

[5] Edward W. Weidner and Allan A. Spitz, Development Administration: An Annotated Bibliography (Honolulu: The East West Center Press, University of Hawaii, 1963), Preface.

[6] Ibid.

อนึ่ง ในการพัฒนาประเทศนั้น จำต้องทำการพัฒนาทุก ๆ ด้าน มิใช่พัฒนาแต่เฉพาะด้านใดด้านหนึ่งเท่านั้น ส่วนการที่จะเน้นหนักการพัฒนาด้านใดก่อนหลัง และมากน้อยกว่ากันนั้นเป็นอีกเรื่องหนึ่ง ซึ่งต้องพิจารณาตามความจำเป็นและเหมาะสมของสถานการณ์ โดยนัยข้อนี้การบริหารการพัฒนาจึงเป็นเรื่องยากอยู่มาก เพราะต้องมีลักษณะเป็นการบริหารที่จำต้องมีลักษณะปรับตัวเพื่อช่วยให้งานพัฒนาการทุก ๆ ด้านดำเนินไปด้วยดีอยู่เสมอ อีกประการหนึ่ง การพัฒนาประเทศจำต้องใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญในวิชาการหลายด้านหลายสาขาเข้าประกอบกันและเกื้อหนุนช่วยเหลือซึ่งกันและกัน นักบริหารการพัฒนา (development administrator) จึงจำเป็นต้องเป็นผู้ที่มีความรอบรู้และประสบการณ์ที่จะสามารถบริหารงานโดยผนึกพลังต่าง ๆ ดังกล่าวให้ดำเนินไปโดยได้รับผลดี บทบาทของนักบริหารการพัฒนาที่จะนำความเปลี่ยนแปลงมาสู่สังคมตามแนวทางที่ปรารถนานั้น จึงตกอยู่ในภาวะครอบงำที่ยุ่งยากและต้องประสบกับอุปสรรคหลายด้าน[7] ด้วยเหตุผลดังกล่าวแล้ว ศาสตร์อันเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนาจึงเป็นเรื่องที่นับวันแต่จะทวีความสำคัญยิ่งขึ้นตามลำดับ (อย่างไรก็ดี จะไม่ขอกล่าวถึงเรื่องนี้โดยละเอียดในที่นี้ เพราะอยู่นอกขอบเขตของบทความตามหัวข้อเรื่องที่กำหนดให้อันเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการพิจารณาศึกษาถึงแนวความคิดและหลักของการบริหารการพัฒนาเป็นสำคัญ)

๒. แนวความคิดและลักษณะของการบริหารการพัฒนา

๑. แนวความคิดและคำนิยาม

สำหรับความหมายของคำว่า "การบริหารการพัฒนา" นั้น ในปัจจุบันยังเข้าใจกันอย่างสับสนและไขว้เขวอยู่มากในบรรดานักวิชาการทั้งหลาย ตามแนวความคิดและทรรศนะของแต่ละคน บางคนเข้าใจว่าการบริหารพัฒนาคือ "การพัฒนาการบริหาร" ที่เรียกเป็นภาษาอังกฤษว่า "Administrative Development" หรือ คือ การเปลี่ยนแปลงและความเจริญที่เกิดขึ้นในการบริหารราชการของประเทศต่าง ๆ บ้างก็เข้าใจว่าหมายถึงปัญหาต่าง ๆ ของการบริหารราชการในประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลาย หรือการเปลี่ยนแปลงของระบบบริหารซึ่ง

---

[7] ท่านผู้อ่านที่สนใจอาจศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับบทบาทของนักบริหารการพัฒนาเพิ่มเติมได้ตามสมควรจากบทความสั้น ๆ ของ Keith M. Henderson, "The Development Administrator as an Agent for Change," **วารสารรัฐประศาสนศาสตร์, ปีที่ ๖, ฉบับที่ ๒ (ตุลาคม, ๒๕๐๙).**

จำเป็นต่อการพัฒนาของประเทศที่ยังด้อยพัฒนา บางคนชี้แจงว่า การบริหารการพัฒนานั้น คือ การบริหารงานตามโครงการพัฒนาการเศรษฐกิจต่าง ๆ แต่บางคนก็แย้งว่า การบริหารการพัฒนานั้นจำต้องครอบคลุม ถึงการพัฒนาการทั้งทางการเมืองและสังคมด้วย ซึ่งรวมถึงการอำนวยบริการของรัฐบาลเกี่ยวกับกิจการภายในประเทศทุก ๆ ประเภททั้งหมด อย่างไรก็ตาม มีผู้โต้ว่า แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนานี้ควรจะได้รวมถึงความจำเป็นในการพัฒนาการในด้านสาขาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศด้วย และยิ่งกว่านั้น ควรรวมถึงการร่วมมือกันระหว่างประเทศทางด้านการทหารอีกด้วย[8]

ศาสตราจารย์ เอ็ดเวิร์ด ไวด์เนอร์ (Edward Weidner) รองอธิการสถาบันอีส–เวสต์เซ็นเตอร์ (East–West Center) แห่งมหาวิทยาลัยฮาไวอี (University of Hawaii) ได้ให้ทรรศนะเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า "การพัฒนาในทางราชการ หมายถึงกระบวนการที่จะนำหน่วยงานไปสู่ความสัมฤทธิ์ผลตามวัตถุประสงค์ที่ก้าวหน้าทั้ง ในทางการเมืองการเศรษฐกิจและสังคม...."[9]

ศาสตราจารย์ พอล เมดโดส์ (Paul Meadows) แห่งมหาวิทยาลัยเซอราคิวส์ (Syracuse University) ให้คำนิยามเกี่ยวกับความหมายว่า "การบริหารการพัฒนาอาจกล่าวได้ว่า เป็นการจัดการหรือจัดดำเนินการเกี่ยวกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมตามแนวนโยบายที่รัฐบาลได้พิจารณาไตร่ตรองกำหนดไว้"[10]

---

[8] Edward W. Weidner, "Development Administration : A New Focus for Research," in F. Heady and S. Stokes (ed.), Papers in Comparative Public Administration, (Ann Arbor : The University of Michigan Press, 1962), pp. 97-98.

[9] Ibid., 98. **แปลโดยผู้เขียน.**

[10] Paul Meadows, "Motivation for Change and Development Administration," in Irving Swerdlow (ed.), Development Administration : Concepts and Problems (New York : Syracuse University Press, 1963), **แปลโดยผู้เขียน หนังสือเล่มนี้ได้รวบรวมเอาบทความต่าง ๆ เกี่ยวกับการพัฒนาการของประเทศด้อยพัฒนาที่ได้ใช้ประกอบการประชุมสัมมนาของบรรดาศาสตราจารย์มหาวิทยาลัยที่ได้จัดขึ้นที่มหาวิทยาลัยเซอราคิวส์ ในสหรัฐอเมริกา มาจัดพิมพ์เป็นเล่ม เป็นการนำเอาแนวความคิดและทรรศนะของผู้เขียนในแง่ต่าง ๆ มาไว้ในที่แห่งเดียวกัน ซึ่งแม้ว่าจะมิได้ให้แนวความคิดที่ชัดแจ้งเกี่ยวกับหลักการบริหารการพัฒนามากนัก แต่ก็เป็นหนังสือที่ใช้เป็นแนวทางพื้นฐานประกอบการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ส่วนหนึ่ง**

ศาสตราจารย์ เฟรด ริกกส์ แห่งมหาวิทยาลัยอินเดียนาให้ทรรศนะว่า การบริหารการพัฒนานั้น หมายถึงการบริหารในระยะที่มีการเปลี่ยนแปลงหรือในขณะที่กำลังมีการพัฒนาการในสังคม ตามที่เรียกเป็นภาษาอังกฤษว่า "Administration in Development"[11]

ส่วนศาสตราจารย์แห่งมหาวิทยาลัยเซอราคิวส์อีกท่านหนึ่ง คือ ดอกเตอร์ เออร์วิง สเวิร์ดโลว์ (Irving Swerdlow) มีความเห็นว่าการบริหารพัฒนานั้นน่าจะหมายถึงการบริหารในประเทศที่ยากจนหรือประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลาย ทั้งนี้ เพราะการบริหารราชการในประเทศด้อยพัฒนาย่อมมีความแตกต่างกันกับการบริหารราชการในประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งอาจพิจารณาและสังเกตเห็นได้จากลักษณะของความแตกต่างกันหลายแง่หลายมุม อาทิ พิจารณาจากลักษณะและแบบแผนของการบริหาร บทบาทของรัฐบาลและบทบาทของข้าราชการเป็นต้น[12]

จากทรรศนะของ นักวิชาการเกี่ยวกับ ความหมาย ของการ บริหารการ พัฒนาตามที่กล่าวแล้วข้างต้น เราอาจประมวลสรุปแนวความคิดในเรื่องนี้ออกได้เป็น ๒ ทรรศนะที่สำคัญดังต่อไปนี้[13]

๑. ตามทรรศนะประการแรกนั้นถือว่า การบริหารการพัฒนาหรือ Development Administration คือการบริหารงานหรือบริหารราชการในประเทศด้อยพัฒนาที่มุ่งมั่นพัฒนาตนเอง อย่างที่เรียกในภาษาอังกฤษว่า "Administration in poor underdeveloped countries which are committed to development".

๒. ส่วนแนวความคิดอีกทรรศนะหนึ่งเห็นว่า การบริหารการพัฒนา ได้แก่ การบริหารในการพัฒนาการหรือตามโครงการพัฒนาการต่าง ๆ (Administration in development, or administration of a program of national development) ตามความเข้าใจอย่างง่าย ๆ ทั่ว ๆ ไป

---

11 **โปรดศึกษาเพิ่มเติมจาก อมร รักษาสัตย์.**

12 Irving Swerdlow, op. cit., pp. ix-xii.

13 **จากการสนทนาปรึกษาและติดต่อโต้ตอบกับดอกเตอร์วิลเลี่ยม เจ. ซิฟฟิน แห่งมหาวิทยาลัยอินเดียนา**

แนวความคิดดังกล่าวข้างต้น อาจถือได้ว่าเป็นความหมายหรือคำนิยามอย่างสั้น ๆ ของการบริหารการพัฒนาตามที่เข้าใจกันอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งสมควรที่จะได้ทำการพิจารณาศึกษาต่อไปให้เข้าใจว่าแนวความคิดทั้งสองทรรศนะนี้มีความแตกต่างกันเพียงใดและลักษณะของการบริหารการพัฒนาตามแนวความคิดทั้งสองประการดังกล่าวต่างกันอย่างไร

ลักษณะสำคัญของการบริหารการพัฒนา

สำหรับความหมายของ "การบริหารการพัฒนา" ตามทรรศนะประการแรกนั้น อาจพิจารณาได้ว่าเป็น ลักษณะเฉพาะของการบริหารราชการใน หรือของประเทศด้อยพัฒนาเท่านั้น โดยมุ่งที่จะทำการพัฒนาประเทศอย่างกว้างขวางและอย่างรวดเร็ว ในการนี้ประเทศดังกล่าวจำต้องมีจักรกลในการบริหารประเทศที่มี ลักษณะพิเศษอันจะช่วยอำนวยสัมฤทธิ์ผลในการพัฒนาได้อย่างแท้จริงด้วย ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยลักษณะดังต่อไปนี้ คือ

๑. รัฐบาลจะต้องมีความ มุ่งมาดปรารถนา อย่างแน่นอนในการ ที่จะเร่งรัด พัฒนาประเทศ และต้องจัดให้กลไกการบริหารมีประสิทธิภาพที่จะดำเนินการตามโครงการต่าง ๆ ได้อย่างเต็มที่ และในขณะเดียวกันต้องจักระดมใช้ปัจจัยต่าง ๆ รวมทั้งพลังอำนาจแห่งชาติอย่างเหมาะสมและถูกต้องเพื่อประโยชน์ในการเพิ่มผลผลิตให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

๒. มุ่งเน้นถึงสัมฤทธิภาพ (achievement) ของการพัฒนาเป็นพิเศษ และต้องควบคุมการปฏิบัติงานให้บรรลุผลตามเป้าหมายให้จงได้

๓. มีการรวมและผนึกพลัง ของหน่วยงาน ของกระทรวงทบวงกรม ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติงานและร่วมมือประสานงานกันอย่างทั่วถึง เพื่อความสัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายการพัฒนาของชาติ

๔. อีกประการหนึ่งที่นับว่าสำคัญอย่างที่สุด คือ มีการวางแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และการวางโครงการต่าง ๆ อย่างเป็นระเบียบแบบแผนตั้งแต่ระดับชาติลงไปจนถึงระดับท้องที่หรือท้องถิ่น กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ต้องมีแผนพัฒนาการของชาติและแผนของ กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ อย่าง สมบูรณ์และเป็น ระเบียบอย่างที่ เรียกว่า "Systematic Planning" ที่เดียว

ในการกำหนดแผนต่าง ๆ ดังกล่าว จะต้องมีการกำหนดเป้าหมายพัฒนาการของชาติ แล้วแยกออกเป็นโครงการใหญ่และโครงการย่อยต่าง ๆ และมอบให้หน่วยงานของกระทรวงทบวงกรมที่เกี่ยวข้องรับไปปฏิบัติให้บรรลุผล ในการนี้ หน่วยงานดังกล่าวจำต้องจัดวางแผนบริหารของตนให้เป็นระเบียบและมีการประสานงานกันอย่างใกล้ชิดกับหน่วยงานอื่น ๆ อีกด้วย

โดยสรุป แนวความคิดของการบริหารการพัฒนาตามทรรศนะแรกนี้เป็นแนวความคิดที่มีความทะเยอทะยานและกว้างขวางเป็นอันมาก นอกจากนั้น ยังมีความมุ่งมั่นที่จะให้มีการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมของชาติอย่างพร้อมเพรียงกันทั้งประเทศ โดยยึดหลักการวางแผนพัฒนาการอย่างลึกซึ้งทั่วถึง (comprehensive) และเต็มกระบวน (total) ทุก ๆ ด้าน และครอบคลุมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐทุก ๆ ฝ่าย (the whole administrative apparatus, or the entire bureaucracy)

ความคิดดังกล่าวนี้นับว่ามีความลึกซึ้งซับซ้อนและต้องการผลเลิศเป็นพิเศษอันยากที่จะปฏิบัติให้ลุล่วงไปได้ เพราะต้องหวังความร่วมแรงร่วมใจจากทุก ๆ ฝ่าย คือ รัฐบาล ข้าราชการ และประชาชนอย่างสูงจนเกินไป เพราะฉะนั้น แนวความคิดตามทรรศนะประการแรกนี้ จึงมีลักษณะเป็นการคิดฝันตามอุดมการยิ่งกว่าที่จะปฏิบัติให้สำเร็จลุล่วงไปได้ตามความเป็นจริง ทั้งนี้ ด้วยเหตุว่า ในการพัฒนาการของประเทศต่าง ๆ นั้น ในทางปฏิบัติมักจะมีลักษณะและขอบเขตเล็กย่อมกว่าที่กล่าวมาแล้วไม่มากก็น้อย

จากเหตุผลดังกล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่า แนวความคิดตามทรรศนะที่สองที่ให้ความหมายของการบริหารการพัฒนาว่า คือ "การบริหารในการพัฒนาการ หรือตามโครงการพัฒนาการต่าง ๆ" นั้น จึงเป็นแนวความคิดที่เหมาะสมในทางปฏิบัติและเป็นความหมายที่นิยมกันยิ่งกว่าความคิดในกรณีแรก เพราะเป็นความคิดธรรมดาที่ง่ายต่อความเข้าใจและผูกพันกับ หน่วยงาน เพียงบาง หน่วย หรือหลาย หน่วยที่มี โครงการ พัฒนา ของตน ที่จะต้องปฏิบัติเท่านั้น

๒. ลักษณะเฉพาะของการบริหารการพัฒนา

อย่างไรก็ดี การบริหารการพัฒนาตามทรรศนะประการหลังนี้ นักบริหารหรือหน่วยราชการ ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องในการบริหารโครงการพัฒนายังคงต้องยึดถือ "หลักสำคัญ" เช่นเดียวกับที่กล่าวมาแล้ว คือ สัมฤทธิภาพของการพัฒนา การรวมพลังของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กันและการวางแผนบริหารงานที่เป็นระเบียบเรียบร้อย นอกจากนั้น การบริหารการพัฒนายังมีลักษณะสำคัญอื่น ๆ ที่แตกต่างกับการบริหารโดยปกติ อันเป็นคุณประโยชน์แก่การพัฒนาประเทศโดยเฉพาะอีกหลายประการ ซึ่งจะได้กล่าวแต่โดยย่อดังต่อไปนี้

ในประการแรก การบริหารการพัฒนาจำต้องยึดถือเป้าหมายการพัฒนาประเทศเป็นเสมือนหัวใจและยึดถือแผนงานตามที่กล่าวมาแล้วเป็นแนวทางปฏิบัติ ยิ่งกว่านั้น การบริหารในลักษณะนี้ยังเป็นการถือเอาคติประสิทธิภาพมาผสมกับคติพัฒนา ซึ่งย่อมจะช่วยทำให้การบริหารราชการเพื่อพัฒนาประเทศได้บรรลุผลสำเร็จด้วยดี ตรงตามแนวทางที่มุ่งมาดปรารถนาไว้

ประการที่สอง การบริหารการพัฒนามีลักษณะเป็นการบริหารที่สามารถปรับและดัดแปลงด้วยเหตุผลให้เหมาะสมกับสถานการณ์อยู่ตลอดเวลา อย่างที่เรียกเป็นภาษาอังกฤษว่า "Adaptive Administration" มิใช่การบริหารชนิดที่ตายตัวแก้ไขไม่ได้ (inflexible) หรือที่ขึ้นอยู่กับเหตุการณ์เฉพาะหน้าหรืออารมณ์สะดวกและอำเภอใจของผู้ปฏิบัติ และมิใช่การบริหารที่คอยควบคุมรักษาสถานการณ์เดิมเข้าไว้เพื่อมิให้มีการเปลี่ยนแปลงตามคติดั้งเดิม แต่เป็นการบริหารที่ต้องนำหรือปฏิบัติให้เกิดผลและเกิดความเปลี่ยนแปลง (Guided change) ไปในแนวทางที่ต้องการอยู่เสมอ[14] โดยนัยนี้นักบริหารการพัฒนาจึงต้องทำการสำรวจแผนงาน ประเมินผลงานและปรับปรุงวิธีปฏิบัติการให้มีสภาพเพรียบพร้อมประสิทธิภาพอยู่อย่างสม่ำเสมอเป็นระยะ ๆ มิได้ขาด

ในประการสุดท้าย การบริหารการพัฒนาเป็นการบริหารที่ต้องช่วยให้เกิดภาวะสร้างสรรค์ และความคิดริเริ่มในการปฏิบัติงานและเป็นการบริหารที่มีลักษณะตื่นตัว

---

[14] Meadow, op. cit., p. 86.

(creative, initiative, and energetic) อยู่เสมอ ทั้งนี้ ได้กล่าวมาแล้วว่า การบริหารการพัฒนาจำต้องปฏิบัติงานให้บังเกิดผล มิฉะนั้น การพัฒนาประเทศก็ไม่อาจประสบความสำเร็จได้

นอกจากลักษณะดังกล่าวแล้ว การบริหารการพัฒนายังมีลักษณะพิเศษซึ่งจะอำนวยประโยชน์ในการศึกษาที่จะช่วยให้รู้ปัญหาและจุดบกพร่องต่าง ๆ ของการบริหารงานตามโครงการพัฒนาต่าง ๆ ได้ดีขึ้น เท่าที่แล้ว ๆ มา นักรัฐประศาสนศาสตร์ทั้งหลายต่างมิได้ให้ความสนใจเกี่ยวกับเรื่องนี้เท่าที่ควร ศาสตราจารย์ เฟรด ริกกส์ ได้ศึกษาวิเคราะห์ถึงลักษณะความแตกต่างของสังคมประเภทต่าง ๆ ซึ่งประกอบด้วยสังคมดั้งเดิม สังคมที่หยุดนิ่งหรือกำลังเปลี่ยนแปลง และสังคมที่เจริญแล้ว จนกลายเป็นเจ้าตำรับทฤษฎีเกี่ยวกับแบบตัวอย่าง (model) ของสังคมต่าง ๆ อันเป็นการศึกษาเปรียบเทียบลักษณะการบริหารและปัญหาต่าง ๆ ในสังคมที่มีภูมิหลังแตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม ทฤษฎีของศาสตราจารย์ริกกส์ก็ยังมิได้ช่วยส่งเสริมให้เกิดประโยชน์แก่แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนามากนัก เพราะยังไม่สามารถที่จะ ทราบได้ว่า ในการบริหารการ พัฒนาตามโครงการที่มี ลักษณะและ แนวเน้น (emphasis) ความสำคัญ แตกต่างกันนั้น เราควรจะมีการบริหารชนิดใดและมีเจ้าหน้าที่ที่จะปฏิบัติงานประเภทไหน จึงจะบริหารงานให้สัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายได้ดีที่สุด อาทิ รัฐบาลที่มุ่งพัฒนาประเทศโดยเน้นหนักในการเพิ่มผลผลิตทางอุตสาหกรรมก็ดี หรือที่มุ่งพัฒนาทางเกษตรกรรมเป็นหลักก็ดี หรือการพัฒนาประชาธิปไตยในท้องถิ่น หรือการพัฒนาการบริหารประเภทใด จึงจะบริหารงานตามโครงการดังกล่าวได้เหมาะสมและได้ผลดี[15] ในปัจจุบันเราได้ปฏิบัติงานกันด้วยความเคยชินและด้วยการใช้วิธีการคาดคะเนเอาเป็นส่วนใหญ่ และในการบริหารงานตามโครงการต่าง ๆ มักจะใช้เจ้าหน้าที่ชุดเดียวซ้ำ ๆ กัน โดยไม่คำนึงว่าจะเหมาะสมกับงานหรือไม่เพียงใด เป็นที่หวังว่าจากการศึกษาเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนาจะทำให้เราสามารถใช้วิธีการบริหารที่เหมาะสมและแก้ปัญหา ที่เกี่ยวกับการใช้คนให้ถูกต้องกับงานเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศอย่างแท้จริงได้ในโอกาสต่อไป

---

15 Weidner, op. cit., pp. 108-114.

๓. หลักการบริหารการพัฒนา

การที่จะพิจารณากำหนด "หลัก" หรือ "Principles" ต่าง ๆ ของการบริหารการพัฒนาว่ามีอยู่อย่างไรบ้างนั้น ไม่ใช่สิ่งที่กระทำได้โดยง่ายนัก ทั้งนี้ ก็ด้วยเหตุผลที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้นที่ว่า แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนานี้ แม้จะเป็นเรื่องสำคัญมากเพียงใดก็ตาม แต่ก็ยังเป็นเรื่องใหม่ที่ยังมิได้มีการศึกษา วิจัยวางกฎเกณฑ์ที่แน่นอนขึ้นไว้ การกล่าวถึงหลักการต่าง ๆ ของเรื่องนี้ จึงอาจจะมีผู้เห็นแย้งได้ อย่างไรก็ตาม การพิจารณาศึกษาถึงหลักของการบริหารการพัฒนานี้ หากจะได้นำแนวความคิดทางรัฐประศาสน-ศาสตร์เข้ามาประกอบด้วย ก็อาจจะวาง "หลัก" ของการบริหารการพัฒนาได้ดังต่อไปนี้ คือ

๑. การบริหารการ พัฒนาต้อง มุ่งผล สำเร็จตาม เป้าหมายการ พัฒนา ประเทศเป็นหลัก สำหรับข้อนี้ มีสิ่งสำคัญที่พึงระลึกอยู่เสมอก็คือ ฝ่ายบริหารหรือข้าราชการประจำซึ่งทำหน้าที่เป็นกลไกบริหารราชการนั้น มีหน้าที่บริหารตามเป้าหมายของการพัฒนา แต่มิได้เป็นผู้กำหนดเป้าหมายดังกล่าวขึ้นเอง ทั้งนี้ เพราะนโยบายและเป้าหมายต่าง ๆ ในการพัฒนาประเทศชาตินั้น รัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายการเมืองเป็นผู้กำหนดขึ้นและเป็นผู้คอยควบคุมให้ฝ่ายข้าราชการประจำบริหารให้ลุล่วงไปตามแนวทางที่กำหนดไว้ ฉะนั้น การกำหนดนโยบายการพัฒนาประเทศจะเหมาะสมและเป็นคุณประโยชน์ต่อประเทศชาติเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับการพินิศจัย (judgement) และความสามารถ (ability) ของรัฐบาลในฐานะผู้นำของประเทศแต่ละสมัย

๒. การบริหารการพัฒนามิใช่หน้าที่ของรัฐบาลและข้าราชการแต่ฝ่ายเดียว ข้อนี้อาจอธิบายได้ว่า ในการพัฒนา ประเทศนั้น อย่างน้อยต้องมี จักรกลสามฝ่าย ร่วมกัน ปฏิบัติจึงจะสำเร็จได้ คือ (๑) ฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายการเมือง เป็นผู้กำหนดนโยบายและเป้าหมายของชาติ (๒) ฝ่ายข้าราชการประจำซึ่งเป็นเครื่องมือการบริหารของรัฐ และ (๓) ฝ่ายประชาชนซึ่งต้องมีส่วนร่วมและมีบทบาทอย่างสำคัญในการพัฒนาประเทศ ทั้งนี้ เนื่องจากการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมของชาตินั้นย่อมขึ้นอยู่กับการเสริมสร้างให้เกิดพลังงานต่าง ๆ ในสังคมเพื่อใช้การเพิ่มพูนและแจกแจงผลผลิตต่าง ๆ ตลอดจนการขยายบริการของรัฐให้ทั่วถึง เพื่อความสมบูรณ์พูนสุขของประชาชน ในการพัฒนาดังกล่าวมานี้รัฐบาลย่อมไม่อาจปฏิบัติให้สำเร็จได้

แต่ฝ่ายเดียว ประชาชนจำต้องร่วมมือปฏิบัติอย่างจริงจังด้วย งานพัฒนาการของชาติจึงจะบรรลุผลได้

๓. การบริหารการพัฒนาจำต้องพยายามหลีกเลี่ยงการใช้อำนาจ ความสำเร็จของการบริหารการพัฒนา มิได้ขึ้นอยู่ที่วิธีการใช้อำนาจบังคับให้ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ อย่างที่เรียกว่า "Authoritative Techniques" หากแต่ขึ้นอยู่กับวิธีการชักจูงใจให้เกิดความร่วมมือร่วมใจกับรัฐบาลในการช่วยกันพัฒนาประเทศมากกว่า

๔. การบริหารการพัฒนาจำต้องใช้ความรอบรู้และวิชาการหลายสาขาประกอบกัน ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้นว่า การบริหารการพัฒนานั้นจำต้องอาศัยความรู้ความชำนาญและทักษะ (skills) ของคนหลายประเภท เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานในด้านต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ โดยเหตุนี้ การบริหารการพัฒนาจึงจำเป็นต้องมีนักบริหารหรือหัวหน้างานที่มี ความสามารถ ที่จะนำและควบคุมการ ปฏิบัติงานตามโครงการ พัฒนาการต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดี

๕. การดำเนินงานทางด้านพัฒนา ควรจะแยกออกจากกันกับการพิทักษ์รักษากฎหมายเท่าที่จะทำได้ ตัวอย่างของหลักข้อนี้อาจพิจารณาได้จากการจัดเก็บภาษีอากรของรัฐอย่างหนึ่ง กับการรักษากฎหมายประมวลรัษฎากรอีกอย่างหนึ่ง ในการรักษากฎหมายประมวลรัษฎากรนั้น ควรต้องตระหนักและเชื่อใจว่าเจ้าหน้าที่ผู้รักษากฎหมายจะไม่ดำเนินการไปในทางที่จะทำให้ผู้เสียภาษีคิดหลบเลี่ยงหรือหลีกหนีการเสียภาษีให้แก่รัฐ ยิ่งถ้ารัฐบาลมีความจำเป็นที่จะต้องเก็บภาษีอากรให้ได้ผลเต็มเม็ดเต็มหน่วยเพื่อนำเงินไปใช้จ่ายในการพัฒนาประเทศทางด้านอื่นด้วยแล้ว ความจำเป็นที่จะต้องระมัดระวังไม่ให้การรักษากฎหมายเป็นไปในทางที่ไม่เหมาะสมและขัดกับเป้าหมายการพัฒนาก็จะทวีความสำคัญและเห็นได้เด่นชัดยิ่งขึ้น

๖. การบริหารการพัฒนานั้นจะสำเร็จได้ก็ด้วยความสนับสนุน และความร่วมมือของข้าราชการผู้ใหญ่ฝ่ายบริหาร (line administrators) และหน่วยงานสำคัญที่เกี่ยวข้อง

นอกจากหลักทั้งหกประการดังกล่าวแล้ว ยังอาจมีข้ออื่น ๆ ที่ถือว่าเป็นลักษณะของการบริหารราชการที่ดีตามหลักวิชารัฐประศาสนศาสตร์ เช่น หลักเกี่ยวกับวิธีจัดองค์การและจัดระบบงานและหลักมนุษยสัมพันธ์ เป็นต้น ซึ่งอาจจะพิจารณาเพิ่มเติมเป็นหลักของการ

บริหารการพัฒนาได้อีกบ้างตามแต่จะเห็นเหมาะสม สำหรับในที่นี้ จะถือว่ามีองค์ประกอบใหญ่ ๆ ที่สำคัญที่คิดว่าพอจะถือเป็นหลักของเรื่องนี้แต่เพียงเท่าที่กล่าวมาแล้ว

๔. แนวโน้มของการพัฒนา

ในปัจจุบันความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศนับว่าเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่งในทางการเมือง ซึ่งรัฐบาลของประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งหลายจะต้องคำนึงถึงอยู่ตลอดเวลา ยิ่งกว่านั้น จะเห็นได้ว่าแนวความคิดในการพัฒนาเป็นเรื่องที่กว้างขวางที่ต้องมีการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงให้ทันสมัยและเหมาะสมกับเหตุการณ์และสภาพการณ์ของบ้านเมืองอยู่เสมอ อีกประการหนึ่ง เป้าประสงค์ของการพัฒนาเศรษฐกิจในปัจจุบันมิได้จำกัดเฉพาะการขยายความเจริญทางเศรษฐกิจ อันได้แก่ การเพิ่มผลผลิตและเพิ่มรายได้ประชาชาติให้สูงขึ้นเท่านั้น แต่ได้ครอบคลุมถึงการขจัดความยากจน การเฉลี่ยความมั่งคั่งและรายได้ของพลเมือง การใช้ประโยชน์จากพลังงานของคนให้บังเกิดผลอย่างเต็มที่ ตลอดจนการป้องกันรักษาสภาวะแวดล้อมในการทำงานและการดำรงชีวิตของคนให้เหมาะสม ฯลฯ อีกด้วย[๑๖]

สำหรับประเทศไทยเรา เป็นที่น่ายินดีที่แนวความคิดดังกล่าวข้างต้นได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางในปัจจุบัน ดังจะเห็นได้ว่า รัฐบาลได้กำหนดนโยบายให้มีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดขึ้นทุกจังหวัดเป็นส่วนรวม เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนในชนบท อันจะช่วยให้การปฏิบัติการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้บรรลุผลสำเร็จด้วยดียิ่งขึ้น

อาจกล่าวได้ว่าแนวความคิดในการพัฒนาประเทศตั้งแต่เริ่มแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่หนึ่งถึงฉบับที่สาม เป็นการวางแผนพัฒนาจากส่วนกลางเพื่อมุ่งแก้ปัญหาระดับชาติ โดยเน้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจส่วนรวมเป็นหลัก ผลการพัฒนาในระยะที่ผ่านมาจึงยังไม่กระจายไปสู่ท้องถิ่นหรือส่วนต่าง ๆ ของประเทศอย่างทั่วถึงและทัดเทียมกัน นอกจากนั้นปัญหาในด้านการประกอบอาชีพและความต้องการขั้นพื้นฐานของประชาชนในชนบท ยังมิได้

---

[๑๖] Development Administration: Current Approaches and Trends in Public Administration for National Development, United Nations, Development of Economic and Social Affairs, New York, 1975, p. 26.

รับการตอบสนองเท่าที่ควร อย่างไรก็ดี ตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สี่ ได้กำหนดวัตถุประสงค์ใหม่ที่สำคัญอย่างยิ่งประการหนึ่งขึ้นไว้ได้แก่ การเร่งรัดกระจายรายได้ เพื่อขจัดความยากจนและความเหลื่อมล้ำในฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของประชาชน โดยมุ่งเน้นลงไปสู่ชนบทในส่วนต่าง ๆ ของประเทศ โดยนัยนี้ การวางแผนพัฒนาระดับจังหวัดย่อมจะเป็นแนวทางและมาตรการสำคัญในการพัฒนาประเทศเพื่อเร่งกระจายผลการพัฒนาให้ถึงมือประชาชนในชนบทให้ทั่วถึงและรวดเร็วยิ่งขึ้น ในปี พ.ศ. ๒๕๒๒ รัฐบาลได้ตั้งงบประมาณไว้ในงบกลาง จำนวน ๙๕๙ ล้านบาท เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานตามแผนพัฒนาจังหวัด[๑๗] โดยมีคณะกรรมการวางแผนพัฒนาจังหวัดแต่ละจังหวัด เรียกโดยย่อว่า "กพจ." และคณะกรรมการกลางพัฒนาจังหวัด เรียกโดยย่อว่า "กกพจ." ซึ่งเป็นคณะกรรมการระดับชาติเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินงานและควบคุมการพัฒนาตามแผนดังกล่าว ในปีงบประมาณ ๒๕๒๓ รัฐบาลก็ได้ตั้งงบประมาณเพื่อการพัฒนานี้อีกประมาณ ๙๐๐ ล้านบาท และคงจะจัดสรรงบประมาณเพื่อการนี้ต่อเนื่องไปแต่ละปี

การกำหนดนโยบาย ให้มีการวางแผน พัฒนาจังหวัดเพื่อเป็น แนวทางในการพัฒนาด้านพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนในชนบท นับว่าเป็นแนวโน้มที่สำคัญอย่างยิ่งส่วนหนึ่งในการพัฒนาประเทศ แต่อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จของการพัฒนาย่อมขึ้นอยู่กับขีดความสามารถของทางราชการที่จะ บริหารงานในด้านนี้ให้บรรลุผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพเพียงใด ซึ่งย่อมขึ้นอยู่กับความรู้และความเข้าใจในการบริหารการพัฒนาของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง จึงอาจสรุปได้ว่า ในปัจจุบันการบริหารราชการได้ก้าวเข้ามาสู่ยุคใหม่ ซึ่งเป็นยุคที่ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนปัญหาเกี่ยวกับสภาวะแวดล้อมต่าง ๆ ได้เพิ่มมากขึ้นและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว จนอาจกล่าวได้ว่าเป็นการท้าทายความสามารถของผู้ปฏิบัติ หรืออีกนัยหนึ่งของนักบริหารการพัฒนาเป็นอย่างยิ่ง

---

๑๗ สำนักงานเลขานุการ กกพจ., สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, นโยบายการดำเนินงานตามแผนพัฒนาจังหวัด, ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๒๑, พิมพ์โรเนียว,

๕. สรุป

จากการพิจารณา ศึกษาความเป็น มาของแนว ความคิดและหลักการ ของการบริหารการพัฒนาตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ย่อมเป็นที่ตระหนักว่า การบริหารราชการแผ่นดินในสมัยพัฒนาประเทศนี้ นับวันแต่จะทวีความยุ่งยากสลับซับซ้อนและความเข้มข้นยิ่งขึ้นทุก ๆ ขณะ ซึ่งเป็นการยากที่จะใช้กรรมวิธีการบริหาร แบบเก่าปฏิบัติงานพัฒนาการ ของชาติให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายอันเป็นที่ปรารถนาได้ โดยเหตุนี้ นักบริหารผู้มีภาระหน้าที่และความรับผิดชอบในการพัฒนาประเทศจึงจำต้องคำนึงถึงแนวทางและยึดถือหลักการของการบริหารการพัฒนาอยู่ด้วยเสมอ เพื่อให้การบริหารงานของชาติได้สัมฤทธิ์ผลด้วยดี

ในขณะเดียวกัน จะสังเกตได้ว่าบทบาทของนักบริหารก็ได้เปลี่ยนแปลงและยุ่งยากขึ้นกว่าแต่ก่อน ในปัจจุบันนักบริหารมิได้เป็นเพียงหัวหน้างานตามปกติเท่านั้น แต่ต้องเป็นทั้งนักบริหารการพัฒนาและเป็นผู้นำที่มีความสามารถอีกด้วย ถ้าจะกล่าวอย่างทั่วไปแล้ว การเป็นหัวหน้างานในสมัยประชาธิปไตยก็นับว่ายากอยู่แล้ว แต่การที่ต้องเป็นนักบริหารการพัฒนาด้วยนั้น ก็ยิ่งยากลำบากขึ้นไปอีก

อย่างไรก็ตาม นักบริหารย่อมเป็นหลักของการบริหารในหน่วยงานของตนและเป็นบุคคลที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมาก โดยนัยนี้ นักบริหารจึงจำเป็นที่จะต้องขวนขวายและปรับปรุงตนเองให้ยิ่งขึ้นกว่าแต่ก่อน และต้องรู้เป้าหมายของการพัฒนาประเทศ รู้งาน รู้วิธีการบริหาร และสามารถควบคุมบังคับบัญชาลูกน้องได้อย่างดีด้วย นอกจากนั้น นักบริหารยังต้องมีความสามารถในการใช้ศิลปและเทคนิคของการกระตุ้นและจูงใจให้เกิดประสิทธิภาพของการบริหารได้อย่างเต็มที่ แทนที่จะใช้วิธีใช้อำนาจเป็นเครื่องบีบบังคับ

ด้วยเหตุผลที่กล่าวแล้ว ความสำเร็จของนักบริหารในปัจจุบันนี้จึงขึ้นอยู่กับทักษะความสามารถ ประสบการณ์ และความรอบรู้ที่ทันกับเหตุการณ์ ที่จะปรับปรุงกลไกการบริหารในหน่วยงานของตนให้มีประสิทธิภาพสูงอยู่เสมอ เพื่อให้การบริหารการพัฒนาประเทศได้รับผลอย่างดีเยี่ยม โดยไม่หยุดยั้งจนกว่าจะบรรลุเป้าหมายอันเป็นที่ปรารถนา.

เรื่องสั้นจากประสบการณ์

ข้าพเจ้าได้รับเกียรติให้เขียนลงหนังสือที่ระลึกเนื่องในงานพระราชทานเพลิง ศาสตราจารย์ ดร. มาลัย หุวะนันทน์ โดยเจ้าภาพขอให้เขียนบทความทางวิชาการ เพราะเห็นว่าข้าพเจ้าเคยเขียนมาก่อน ข้าพเจ้าคิดว่า วิชาการก็เขียนกันมามากแล้ว แต่ปัญหาของบ้านเมืองบางครั้งก็ต้องใช้แบบ "ลูกทุ่ง" เข้ามาแก้ไข ข้าพเจ้าจึงยกเฉพาะเรื่อง "ลูกทุ่ง" สมัยที่ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด "ลพบุรี" บางเรื่องมาเล่าสู่กันฟัง เช่น ปราบผู้ร้ายด้วยเกราะ โรงสีชาวนา ธนาคารข้าว การจัดตั้งกลุ่มพิทักษ์รถไถเพื่อป้องกันการโจรกรรม และปัญหาของเกษตรกร เป็นต้น

ขออานิสงส์ แห่งคุณ ความดีที่อาจารย์ที่เคารพรักของข้าพเจ้าได้ประสิทธิประศาสน์ไว้กับศิษยานุศิษย์ รวมทั้งตัวข้าพเจ้าเองที่เป็นผู้ใต้บังคับบัญชาตลอดมา และที่ได้ประกอบไว้ในระหว่างมีชีวิตอยู่ในที่ต่าง ๆ ได้โปรดคลบันดาลให้ดวงวิญญาณของท่านไปสู่สุคติในสัมปรายภพเทอญ.

เชาวน์วัศ สุดลาภา
ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

ปราบผู้ร้ายด้วยเกราะ

การใช้เกราะเป็นสัญญาณแจ้งเหตุร้ายนั้น ได้เกิดขึ้นมาตั้งแต่สมัยโบราณ ครั้งนั้นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้ทรงมีพระราชดำริให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านใช้เกราะสัญญาณภัยนี้เป็นเครื่องมือในการปกครอง โดยจะใช้เรียกประชุมลูกบ้านหรือแจ้งข้อราชการหรือใช้กิจการอื่น ๆ ได้ เวลามีเหตุร้าย เช่น โจรผู้ร้าย ไฟไหม้ เรียกระดมประชาชนก็ใช้ตีเกราะเป็นสัญญาณ

ต่อมาในระยะหลัง ๆ ไม่กี่สิบปีมานี้ สภาพบ้านเมืองเปลี่ยนแปลงไป การคมนาคมก็กว้างขวางและเป็นไปโดยสะดวกขึ้น มีการนำอุปกรณ์ที่นำสมัยหลายประเภทมาใช้ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจและเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง เช่น การใช้วิทยุสื่อสาร เป็นต้น เกราะที่มีอยู่ประจำบ้านกำนันผู้ใหญ่บ้านก็หดหายไป กำนันผู้ใหญ่บ้านจำนวนไม่น้อยที่ตีเกราะสัญญาณไม่เป็น

นับแต่ข้าพเจ้ามาดำรงตำแหน่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดลพบุรี เมื่อวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๒๐ เป็นต้นมา ปรากฏว่า เป็นช่วงระยะเวลาที่จังหวัดลพบุรี ตกเป็นข่าวเกรียวกราวในหน้าหนังสือพิมพ์ เกี่ยวกับโจรผู้ร้ายบุกปล้น พร้อมทั้ง ทำลายทรัพย์สิน และชีวิตแก่ราษฎรทั่วไป มีโจรก๊กต่าง ๆ จับคนไปเรียกค่าไถ่ไม่เว้นแต่ละวัน และมีการจี้รถไถไปเรียกค่าไถ่วันละหลายคัน เหตุการณ์เหล่านี้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชื่อเสียงของจังหวัดลพบุรีและก่อให้เกิดความหวาดเกรงแก่ชาวลพบุรีเป็นอันมาก จนในที่สุดบริษัทประกันชีวิตไม่ยอมรับประกันชีวิตต้านอุบัติเหตุที่ลพบุรีเพียงจังหวัดเดียว

ปัญหาเรื่องโจรผู้ร้ายนี้ ได้เกิดมีขึ้นทั่วไปในจังหวัดลพบุรีมาเป็นเวลานานนับสิบปี แม้เจ้าหน้าที่ตำรวจจะได้เร่งทำการปราบปรามอย่างหนักโจรผู้ร้ายก็ยังมิได้เบาบางลง เพราะเมื่อโจรผู้ร้ายชุดเก่าได้รับการจับกุม โจรผู้ร้ายชุดใหม่ก็จะปรากฏตัวขึ้น เป็นตัวตายตัวแทนกันเช่นนี้ตลอดมา ข้าพเจ้าจึงพิจารณาเห็นว่า หากราษฎรจะรอรับการช่วยเหลือจากทางราชการฝ่ายเดียวนั้น โจรผู้ร้ายก็คงไม่สงบราบคาบลงได้เพราะกำลังตำรวจมีน้อย การป้องกันและปราบปรามโจรผู้ร้ายต้องได้รับความร่วมมือทั้งสองฝ่าย กล่าวคือทั้งทางฝ่ายราษฎรและทางฝ่ายราชการ

พื้นที่จังหวัดลพบุรีก็กว้างใหญ่ไพศาลมี ๖ อำเภอและ ๑ กิ่งอำเภอ อำเภอโคก-สำโรงที่มีชื่อเสียงโด่งดังทางโจรเรียกค่าไถ่ก็ใหญ่เท่ากับพระนครศรีอยุธยาทั้งจังหวัด อำเภอชัยบาดาลใหญ่เท่ากับ ๓ จังหวัดรวมกัน เป็นต้น แม้ว่าทุกตำบลจะมีวิทยุสื่อสารใช้แต่คนคุมวิทยุก็ต้องมีเวลาหลับได้ วิทยุจึงเปิดเป็นเวลาคือวันหนึ่งจะเปิดเวลาใด จะเปิดตลอดเวลาก็ไม่มีเงินซื้อถ่าน

นอกเหนือจากการเร่งรัดเจ้าหน้าที่ตำรวจ ฝ่ายปกครอง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ให้รีบเร่งปราบโจรก๊กต่าง ๆ อย่างเด็ดขาดแล้ว ขณะเดียวกันก็เร่งฝึกราษฎรอาสาพัฒนาท้องถิ่นและป้องกันปราบปรามโจรผู้ร้าย (รส.พป. ซึ่งต่อมาเปลี่ยนเป็น ทสปช.) อย่างหนักหน่วงถึงกว่า ๑๐,๐๐๐ คน เพื่อช่วยตำรวจแล้ว ข้าพเจ้าคิดว่า เกราะน่าจะมีประโยชน์ จึงรื้อฟื้นของเก่ามาปัดฝุ่นกำหนดแผนเอาเกราะมาสู้กับผู้ร้าย ได้ระดมให้ทุกบ้านมีเกราะ ๑ อัน มันไม่ยากเย็นเข็ญใจอะไร ต้นไผ่ ๑ ลำ ทำเกราะได้เกือบ ๑๐ อัน ค่าใช้จ่ายน้อยแต่มีค่ามาก

เกราะกับคนตื่นง่ายมาก เมื่อเกิดเหตุร้ายใด ๆ ขึ้น เช่น บ้านใดถูกปล้น ถ้าหนีออกมาได้สักคนก็รีบไปคว้าเกราะบ้านอื่นมาตี หรือบ้านข้างเคียงจะตีเกราะเป็นสัญญาณแจ้งให้ผู้อื่นทราบ เมื่อผู้ใดได้ยินเสียงตีเกราะดังกล่าว ทุกบ้านก็ตีเกราะพร้อมกันมันก็ดังไปทั้งหมู่บ้าน ต่างคนต่างก็คว้ามีดพร้าอาวุธไปช่วยเหลือผู้ได้รับความเดือดร้อนอย่างทันทีทันใด พร้อมทั้งแจ้งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจทราบด้วย โจรผู้ร้ายมีปืนก็ตามได้ยินเกราะแสบแก้วหูก็ต้องโจนเหมือนกัน ในทางปฏิบัติใช้ได้ผลมาแล้วที่อำเภอบ้านหมี่ คนร้าย ๔ คนมีปืนยาว ชาวบ้านมือเปล่ากับเกราะสามารถตีวงล้อมจับได้ทั้งหมด ๔ คน

การตีเกราะก็จะมีสัญญาณ เช่น ตีเป็นจังหวะ ๒ ครั้ง เช่น ป๊อก ๆ ป๊อก ๆ แสดงว่าไฟไหม้ ตีรัว หมายถึงโจรปล้นหรือเกิดเหตุร้าย ถ้าตีโยนแบบพระตีกลองเพลหมายถึงว่าเรียกประชุม เป็นต้น การใช้เกราะเป็นสัญญาณแจ้งเหตุร้ายนี้ นับว่าเป็นการปฏิบัติที่ปลอดภัยสำหรับผู้ได้รับความเดือดร้อนและสามารถชุมนุมผู้ช่วยเหลือได้อย่างรวดเร็ว เนื่องจากผู้ได้ยินเสียงเกราะจะให้สัญญาณเพื่อขอความช่วยเหลือได้ต่อ ๆ ไป เรียกว่าตีกลางคืนก็ดังไปหลายคุ้งทีเดียว

อย่างไรก็ตาม บางท่านอาจให้ความเห็นว่าการใช้เกราะสัญญาณภัยเป็นเรื่องล้าสมัย เพราะจะใช้ปฏิบัติอย่างได้ผลในอดีตเท่านั้นก็ตาม แต่ข้าพเจ้าก็ยังเห็นว่าการใช้เกราะสัญญาณภัยมีผลดีเป็นส่วนมาก ดีกว่าวิทยุที่มีอยู่อีก เว้นแต่จะมีวิทยุมากทุกบ้านและเปิดตลอดวัน เกราะเนื่องจากจะปลอดภัยไม่ต้องเกรงกลัว ผกค. จะมาจี้ไป และแจ้งเหตุได้รวดเร็วทันทีแล้วยังเป็นสิ่งที่ราษฎรจัดหาเองได้ง่าย ไม่สิ้นเปลืองงบประมาณแต่อย่างใด ทั้งการนำเอาของเก่าที่มีประโยชน์มาปรับปรุงใช้ให้เหมาะสมก็ย่อมจะทำให้ผู้ใช้ได้รับประโยชน์มากกว่าเดิม.

โรงสีชาวนา

ชาวนาดูจะเป็นที่กล่าวขวัญของคนทุกระดับ ชาวนา ชาวไร่ หรือเรียกว่า พี่น้องเกษตรกรได้ประสบปัญหาตลอดมาหลายประการ และดูจะเป็นปัญหาที่แก้ยากและใช้เวลานาน ปัญหาเหล่านี้มีหลายประการ เช่น การชลประทานหรือแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรไม่เพียงพอ

ธรรมชาติไม่เอื้ออำนวย ฝนฟ้าไม่ตกต้องตามฤดูกาล ไม่มีที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเอง ส่วนใหญ่มีฐานะยากจนต้องกู้เงินจากพ่อค้าคนกลางหรือนายทุนคิดดอกเบี้ยอัตราสูง ผลผลิตที่ได้ถูกพ่อค้าคนกลางหรือนายทุนกดราคา เป็นต้น สาเหตุต่าง ๆ ดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดวัฏจักรแห่งปัญหาให้แก่ชาวนา ตราบใดที่ชาวนายากจนไม่มีความสามารถในการช่วยตนเอง ต้องพึ่งพาอาศัยนายทุนหรือพ่อค้าคนกลาง ผลผลิตที่ได้ก็จะต้องถูกกดราคาโดยพ่อค้าคนกลางหรือนายทุนเหล่านั้น ชาวนาก็จะต้องยากจนและต้องพึ่งพาอาศัยนายทุนหรือพ่อค้าคนกลางอยู่ตลอดไป แม้ว่ารัฐบาลจะตระหนักถึงความจริงในข้อนี้ และได้พยายามหามาตรการหลายอย่างหลายประการ ได้แก่ การพยุงราคาข้าว การให้จัดตั้งกลุ่มสหกรณ์การเกษตร รวมทั้งจัดทำโครงการแหล่งน้ำต่าง ๆ เพื่อช่วยเหลือแล้ว ก็ยังไม่สามารถจะช่วยชาวนาส่วนใหญ่ให้อยู่ในฐานะที่ดีขึ้นได้โดยทันความต้องการของชาวนาและรัฐบาลเอง ปัญหาจึงอยู่ที่ว่า จะทำอย่างไรให้ชาวนาหรือเกษตรกรมีฐานะดีขึ้นพอที่ไม่มีหนี้สิน และมีเงินเก็บใช้ยามจำเป็นหรือเพื่อการลงทุนมากขึ้น และมีความเป็นอยู่สะดวกสบาย เช่น มีถนน ไฟฟ้า มีน้ำบริโภค มีการสื่อสารที่ดี มีความปลอดภัยจากโจรผู้ร้าย

ชาวนาจังหวัดลพบุรีก็ประสบปัญหาเช่นเดียวกับชาวนาในจังหวัดอื่น ๆ ผมเห็นว่าวิธีทางหนึ่งในหลายทางที่จะช่วยให้ชาวนาได้มีโอกาสเป็นตัวของตัวเอง และแก้ปัญหาความเดือดร้อนต่าง ๆ ให้เบาบางลงก็คือ การให้ชาวนาร่วมมือกันจัดตั้ง "โรงสีชาวนา" ขึ้น โรงสีชาวนานี้โดยจัดตั้งกลุ่มชาวนาของทุกตำบลขึ้น แล้วให้กลุ่มชาวนาระดับตำบลนี้ร่วมกันตั้งโรงสีขึ้น ชาวนาทั้งหลายในท้องถิ่นเดียวกันจึงมีโอกาสเป็นผู้ถือหุ้นร่วมกันทุกคน จะสามารถขายผลผลิตข้าวให้แก่โรงสีชาวนาในราคาที่เป็นธรรม โรงสีชาวนาจะสีเป็นข้าวสารออกจำหน่ายตามตลาด และส่งไปต่างจังหวัด และผมได้ติดต่อขอโควต้าส่งข้าวสารออกนอกประเทศโดยผ่านสมาคมเกษตรกรแห่งประเทศไทย ผลกำไรจากกิจการนี้ เมื่อสิ้นปีก็นำมาแบ่งให้ชาวนาผู้ถือหุ้น ๖๐% อีก ๔๐% เก็บรวมไว้เป็นทุนของโรงสีชาวนาต่อไป จากการนี้ทำให้ชาวนาขายข้าวได้ราคาสูงกว่าท้องตลาด และได้ส่วนแบ่งกำไรปลายปี นอกจากนี้ยังมีอำนาจในการต่อรองมากขึ้น

การตั้งโรงสีชาวนานี้ ถ้าทำได้ทั่ว ๆ ไปก็จะแบ่งเบาภาระรัฐบาลที่จะไม่ต้องมีความหนักใจในการประกันราคาข้าวในพื้นที่นั้น ๆ

หลังจากความคิดเกี่ยวกับเรื่องการจัดตั้งโรงสีชาวนา ได้เริ่มต้นขึ้นในเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๒๒ ชาวนาในจังหวัดลพบุรีได้ให้ความร่วมมือกับผมเป็นอันดี จนกระทั่งได้ร่วมกันจัดตั้งโรงสีชาวนาเสร็จเรียบร้อยไปแล้ว ๒ แห่ง ในเดือนมิถุนายน ๒๕๒๒ คือ โรงสีชาวนาที่อำเภอท่าวุ้ง และโรงสีชาวนาที่อำเภอบ้านหมี่ ซึ่งการดำเนินการของโรงสีชาวนาเท่าที่ผ่านมาได้เป็นไปตามความมุ่งหวังทุกประการ และกำลังขยายงานนี้ออกไปให้มากขึ้น ก็พอดีคณะรัฐมนตรีได้มีมติแต่งตั้งให้ผมมาดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเสีย

การจัดตั้งโรงสีชาวนา แสดงให้เห็นถึงความร่วมมือในการแก้ปัญหาระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลและประชาชน และเป็นความพยายามช่วยตนเองของชาวนา ซึ่งจะเป็นวิถีทางที่จะนำไปสู่การพบกันครึ่งทางระหว่างทางราชการกับประชาชนผู้เดือดร้อน ซึ่งน่าจะคลี่คลายปัญหาลงบ้าง และน่าจะเป็นการเริ่มต้นที่ถูกต้อง.

ธนาคารข้าวประจำท้องถิ่นในจังหวัดลพบุรี

๑. แนวความคิด

โดยที่ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรมเป็นส่วนใหญ่ ประชาชนประมาณ ๘๕ % ของประเทศมีอาชีพทางเกษตรกรรม ซึ่งอาชีพประเภทนี้ได้สืบทอดกันมานับศตวรรษ แม้ว่าในปัจจุบันนี้จะมีวิทยาการสมัยใหม่เข้ามาสนับสนุน มีเครื่องจักรกลแทน โค กระบือ มีปุ๋ยและยาปราบศัตรูพืชสนับสนุน มีการขุดคลองชลประทานและสร้างเขื่อนกั้นน้ำ แต่พี่น้องชาวเกษตรกรก็ยังเผชิญกับปัญหาซ้ำแล้วซ้ำอีก ทั้งในเรื่องที่ทำกิน, แหล่งน้ำเพื่อการเกษตร, ราคาพืชไร่ตกต่ำ, พ่อค้าคนกลางกดราคา, ตลาด, การคมนาคม รวมทั้งเขาไม่มีโอกาสจะมีหูตากว้างขวางรู้ความเคลื่อนไหวต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับอาชีพและชีวิตประจำวัน

ในระยะหลัง ๆ พี่น้องเกษตรกรต้องเผชิญกับการเอารัดเอาเปรียบของพ่อค้าน้ำมันและปัญหาราคาปุ๋ยที่พ่อค้าสร้างขึ้นที่กำลังประดังเข้ามาไม่ขาดระยะ

น่าเสียดายที่ประเทศไทยในน้ำมีปลาในนามีข้าว แต่ชาวนาชาวไร่จำนวนไม่น้อยที่ขาดแคลนข้าวบริโภคหรือ มีข้าวรับประทานไม่พอตลอดปี ฝืนใจขาย "ข้าวเขียวในนา" หรือ "ข้าวหน้าลาน" ให้แก่พ่อค้าเพื่อนำเงินไปใช้หนี้ก่อนแล้วจำใจกู้หนี้ยืมสินมาใช้จ่ายและซื้อข้าวสารมารับประทานตลอดจนซื้อข้าวพันธุ์มาทำการเพาะปลูก เหตุการณ์เช่นนี้ได้เกิดขึ้นวนเวียนมา และจะเกิดต่อไปจนชั้นลูกหลานสร้างความเดือดร้อนขึ้นในครอบครัวของราษฎรเหล่านั้น และเมื่อมีปัญหาน้ำมัน ปัญหาปุ๋ย ปัญหาการเอารัดเอาเปรียบ ปัญหาความแห้งแล้งเข้ามา เกษตรกรก็จะเผชิญปัญหาระลอกแล้วระลอกเล่า ทรุดหนักลงทุกวัน ในที่สุดการเอาชนะปัญหาสังคม ปัญหาการต่อสู้ในสิทธิ์ก็ยากขึ้นถ้าเราไม่รีบแก้ไขเสียก่อน

ผู้ว่าราชการจังหวัดลพบุรี จึงกำหนดนโยบายให้ราษฎรทุกคนในท้องถิ่นต่าง ๆ ช่วยกันโดยให้ราษฎรในตำบลช่วยเหลือเกื้อกูลกันโดยรวมตัวกันจัดตั้ง "ธนาคารข้าว" ขึ้น ในการนี้ให้สมาชิกของธนาคารที่มีฐานะดีนำข้าวไปฝากธนาคารเพื่อช่วยเหลือผู้เดือดร้อน ในขณะเดียวกันจังหวัดได้เป็นกำลังสนับสนุนช่วยเหลืออีกทางหนึ่ง

การจัดตั้ง "ธนาคารข้าว" เป็นส่วนหนึ่งของ "แผนพบกันครึ่งทาง" และเป็นไปตาม "อุดมการของจังหวัดลพบุรี" ที่ว่า "ชาวลพบุรีต้องช่วยกัน เพื่อความอยู่ดีกินดี"

๒. วัตถุประสงค์

๒.๑ เพื่อสนับสนุนนโยบายของจังหวัดที่ว่า "ให้ราษฎรในชุมชนมีความขยันประหยัด และรวมตัวกันช่วยเหลือซึ่งกันและกัน" โดยมีทางราชการเป็นพี่เลี้ยง

๒.๒ เพื่อให้ราษฎรผู้เดือดร้อนเนื่องจากขาดแคลนข้าวบริโภค ไม่ต้องรีบขายข้าวเขียวในนาหรือขายข้าวหน้าลาน เพื่อรอจนกว่าราคาข้าวจะสูงขึ้น

๒.๓ เพื่อให้ธนาคารข้าว เป็นตัวแทน หรือคนกลาง ของชาวเกษตรกร แทนพ่อค้า ให้ราษฎรผู้เดือดร้อนกู้ยืมข้าวรับประทานหรือทำพันธุ์เพาะปลูก หรือรับซื้อข้าวบางส่วนเพื่อนำเงินไปใช้ในยามจำเป็น

๒.๔ เพื่อเร่งเร้าให้ราษฎรและข้าราชการเปลี่ยนทัศนคติในการทำงาน โดยให้ทุกคนเกิดความสำนึกว่า "เราต้องช่วยแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นด้วยตนเอง" อย่าผลักภาระหรือปัญหาไปให้รัฐบาล

๓. หลักการดำเนินการ

ในการดำเนินงานจะได้จัดให้มีการประชุมหัวหน้าครอบครัว คณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน คณะกรรมการสภาตำบลให้เข้าใจเกี่ยวกับการจัดตั้งธนาคารข้าวแล้วจึงเปิดรับสมัครสมาชิก หลังจากนั้นจะให้สมาชิกดำเนินการเลือกตั้งคณะกรรมการบริหาร ประกอบด้วย ประธาน กรรมการผู้จัดการ กรรมการฝ่ายต่าง ๆ และเลขานุการกรรมการมีจำนวนไม่เกิน ๑๕ คน โดยปกติในตำบลหนึ่งจะจัดตั้งธนาคารข้าวขึ้น ๑ แห่ง เว้นแต่ประชาชนส่วนใหญ่เห็นว่า ควรมีมากกว่า ๑ แห่งก็ให้จัดได้ตามความเหมาะสม ในแต่ละหมู่บ้านให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง ซึ่งสมาชิกเลือกตั้ง เพื่อพิจารณาคำร้องขอยืมข้าวแล้วเสนอความเห็นต่อคณะบริหาร

๔. วิธีดำเนินงาน

ให้ยึดหลักพื้นฐานว่า คนในท้องถิ่นจะช่วยกันเองโดยให้สมาชิกผู้มีฐานะดีและปานกลาง นำข้าวสารหรือข้าวเปลือกเข้าฝากไว้ในธนาคารมากน้อยตามฐานะและศรัทธา โดยธนาคารจะคิดดอกเบี้ยให้กับผู้นำข้าวมาฝาก ๑๐๐ ถังละ ๘ ถังต่อปี (ในกรณีที่มีคนมากู้) จัดหาข้าวสารและข้าวเปลือกหรือเงินโดยการบริจาค หรือจัดการทอดผ้าป่าข้าวหรือตักบาตรข้าว เป็นต้น เพื่อนำข้าวสารและข้าวเปลือกเป็นทุนของธนาคาร ผู้กู้ยืมจะสามารถกู้ยืมข้าวได้ครั้งละข้าวสารไม่เกิน ๑ กระสอบ ข้าวเปลือกไม่เกิน ๕๐ ถัง ทั้งนี้แล้วแต่ดุลยพินิจของคณะกรรมการบริหาร ฯ นอกเหนือจากกฎเกณฑ์นี้ ให้อยู่ในดุลยพินิจของคณะกรรมการบริหารเช่นกัน ธนาคารจะคิดดอกเบี้ยจากผู้ยืม ๑๐๐ ถังละ ๑ ถังต่อเดือน

๑. สมาชิกจะได้เงินปันผลคืนให้แก่สมาชิกตามส่วนของข้าวที่ฝาก

๒. ผู้กู้ยืมข้าวจากธนาคารจะต้องเป็นผู้เดือดร้อนจริง ได้รับการพิจารณาเห็นชอบจากคณะกรรมการหมู่บ้านและคณะกรรมการบริหารของธนาคาร

๓. ให้ทุกธนาคารข้าว กำหนดโครงการและข้อบังคับของตนเอง โดยยึดหลักแผนและข้อบังคับของจังหวัดเป็นแนวทาง

๕. ผลที่คาดว่าจะได้รับ

หากมีการ ดำเนินการ จัดตั้ง ธนาคารข้าว และมีการดำเนินงาน ดังกล่าว ข้างต้นแล้ว สามารถคาดได้ว่าในท้องถิ่นนั้น ๆ จะไม่มีผู้ใดไม่มีข้าวบริโภคและทำพันธุ์ ราษฎรมีโอกาสเป็นเจ้าของสถาบันแห่งการพึ่งตนเอง มีการทำงานในรูปกลุ่ม ทั้งการจัดตั้งธนาคารข้าวจะกระตุ้นผลักดันให้ราษฎรทุกชั้นมาพบกันครึ่งทาง ด้วยเหตุผลความเห็นอกเห็นใจ และช่วยเหลือกันเพื่อความเป็นปึกแผ่นของสังคม ตลอดจนเป็นการเปลี่ยนท่าทีของประชาชนและข้าราชการให้เกิดความกระตือรือร้นช่วยกันสร้างชีวิตใหม่ในสังคมด้วยตนเอง ยกเลิกความรู้สึกเก่า ๆ ที่คิดแต่จะของบประมาณจากรัฐบาลและพยายามให้ทุกคนพร้อมที่จะทำงานในภาวะขาดแคลน.

การจัดตั้งกลุ่มพิทักษ์รถไถ เพื่อป้องกันการโจรกรรม

ด้วยเป็นที่ประจักษ์กันอยู่แล้วว่า เหตุการณ์เกี่ยวกับโจรผู้ร้ายในจังหวัดลพบุรี ได้เกิดขึ้นมาเป็นเวลานานแสนนานชั่วอายุคน ได้ทำลายความสงบสุขของพี่น้องประชาชนตลอดมาอย่างไม่รู้จักจบสิ้นแม้ว่ารัฐบาลและทางราชการหลายยุคหลายสมัยได้ทำการปราบปราม แต่ก็มีโจรกรรมก๊กใหม่หลายก๊กเกิดขึ้น ไม่รู้จักสิ้นสุด ทางรัฐบาลต้องเสียเงิน เสียเวลา เพื่อการนี้ไม่น้อยแทนที่จะเอาเวลาและงบประมาณเหล่านั้นมาพัฒนาบ้านเมือง และแก้ไขปัญหาเรื่องปากเรื่องท้องของประชาชนได้เต็มที่ ต่อมาโจรผู้ร้ายได้กำเริบเสิบสาน นอกจากจะทำการปล้นสะดม ลักทรัพย์ ชิงทรัพย์แล้ว ยังทำการโจรกรรมรถไถไปเรียกค่าไถ่ สร้างความตื่นตระหนกและหวาดกลัวแก่บรรดาเกษตรกรผู้เป็นเจ้าของรถไถเป็นอย่างยิ่ง

จังหวัดได้พิจารณาอย่างรอบคอบแล้วเห็นว่า จังหวัดลพบุรีมีรถไถใช้เพื่อประกอบการเกษตรกรรมเป็นจำนวนมาก การโจรกรรมรถไถจะต้องเกิดขึ้นในอนาคตข้างหน้าจึงได้กำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามหลายอย่างหลายประการ เพื่อให้เกิดความสงบสุขและความปลอดภัยแก่ชาวเกษตรกรจังหวัดลพบุรี โดยทั่วหน้ากัน รวมทั้งได้จัดตั้ง "กลุ่มพิทักษ์รถไถ เพื่อป้องกันการโจรกรรม" ขึ้น โดยผู้ว่าราชการจังหวัด ได้เชิญประชุมเจ้าของรถไถขึ้นทั้งจังหวัดให้ความเห็นชอบเป็นเอกฉันท์แล้ว และกำหนดหลักการไว้ว่า เมื่อเกิดกรณีโจรกรรมรถไถขึ้นจะไม่มีการไถ่ถอนเป็นอันขาด แต่จะให้เจ้าหน้าที่และสมาชิกของกลุ่ม ช่วยกันติดตามคืนมาให้ได้ภายในกำหนด ๓๐ วัน หากไม่สามารถติดตามคืนมาได้ภายใน ๓๐ วัน สมาชิกทุกคนจะต้องช่วยกันเฉลี่ยออกเงินชดใช้ค่ารถไถให้แก่เจ้าของรถไถ ตามสภาพความเป็นจริงที่คณะกรรมการประเมินไว้ นอกจากนี้จังหวัดมีมาตรการด้านสื่อสารพยายามป้องกันมิให้มีการโจรกรรมรถไถออกนอกเขตจังหวัด เมื่อไม่มีการไถ่ถอน อาชญากรรมประเภทนี้จะหมดสิ้นไป

กลุ่มพิทักษ์รถไถเพื่อป้องกันการโจรกรรม มีหลักการโดยย่อ ดังนี้

๑. ตั้ง "กลุ่มพิทักษ์รถไถ เพื่อป้องกันการโจรกรรม" จังหวัดลพบุรี ขึ้น โดยให้ผู้ที่เป็นเจ้าของหรือมีสิทธิ์ครอบครองสมัครเข้าเป็นสมาชิก

สมาชิกของกลุ่ม มี ๒ ประเภท คือ ประเภทรถไถเล็ก และรถไถใหญ่

สำนักงานกลางตั้งอยู่ที่ศาลากลางจังหวัด ไปพลางก่อน

๒. คณะกรรมการบริหารงาน แบ่งเป็น ๒ ระดับคือ

คณะกรรมการบริหารระดับจังหวัด ประกอบด้วย

ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน ปลัดจังหวัด ผู้กำกับการตำรวจภูธรจังหวัด นายอำเภอทุกอำเภอ สารวัตรใหญ่ทุก สภ.อ. และผู้แทนเจ้าของรถไถ ๖ คน มีหน้าที่กำหนดนโยบายควบคุมและวินิจฉัยปัญหา

คณะกรรมการบริหารระดับอำเภอ ประกอบด้วย

นายอำเภอ เป็นประธาน สารวัตรใหญ่ กำนัน ผู้แทนเจ้าของรถไถ ๓ คน และปลัดอำเภอ ๑ คน

คณะกรรมการระดับต่าง ๆ มีหน้าที่

จัดทำและควบคุมทะเบียนสมาชิก ทั้งหมด ตลอดจนควบคุมให้ดำเนินการตามวัตถุประสงค์แห่งการตั้งกลุ่มพิทักษ์รถไถ ควบคุมสมาชิกให้ปฏิบัติตามระเบียบ ควบคุมคณะกรรมการตีราคารถไถเสนอแนะข้อคิดเห็นต่อคณะกรรมการบริหารระดับจังหวัด คณะกรรมการจะต้องประชุมกันเป็นประจำ

๓. ให้มีคณะกรรมการตีราคารถไถ กำหนดไว้เป็น ๓ ระดับ คือ ระดับตำบล ระดับอำเภอ และระดับจังหวัด กรรมการแต่ละระดับจะมีจำนวน ๕ คน กรรมการระดับตำบลและระดับอำเภอให้อำเภอเป็นผู้แต่งตั้ง กรรมการระดับจังหวัดให้จังหวัดเป็นผู้แต่งตั้ง ถ้ามีปัญหาการตีราคารถไถให้คณะกรรมการบริหารระดับจังหวัดเป็นผู้วินิจฉัย

มาตรการป้องกัน

๑. เมื่อมีกรณีโจรกรรมรถไถไป เรียกค่าไถ่เกิดขึ้นจะไม่มีการไถ่ถอนคืนเป็นอันขาด เจ้าหน้าที่ตำรวจ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน รส.พป. และสมาชิกของกลุ่ม รวมทั้งหน่วยคุ้มกัน หรือหน่วยระวังภัยที่กลุ่ม ๆ ได้ตั้งขึ้น จะช่วยกันติดตามเอาคืนมา

๒. ในกรณีไม่สามารถติดตามรถไถคืนมาได้ภายใน ๓๐ วัน สมาชิกต้องช่วยกันเฉลี่ยออกเงินคนละเท่า ๆ กัน มอบให้ผู้ที่ถูกโจรกรรมรถไถตามราคาที่คณะกรรมการประเมินไว้

๓. ผู้ควบคุมรถไถมีสิทธิ์ นำพาอาวุธปืน ติดตัวไปเพื่อ ใช้ในการ ป้องกันชีวิตและทรัพย์สินได้ตามที่กฎหมายกำหนดให้

๔. ในกรณีที่สมาชิกของกลุ่ม พิทักษ์รถไถกระทำการ อันสมคบ กับโจรผู้ร้าย ถ้ามีหลักฐานจะดำเนินคดีอย่างเฉียบขาด

ปัญหาของเกษตรกร

ด้วยจังหวัดลพบุรี ได้พิจารณาเห็นว่า ในระยะเวลาอันยาวนาน จนถึงปัจจุบัน เกษตรกรส่วนใหญ่ **ในเกือบทุกจังหวัดทั่วประเทศมีสภาพเหมือนกัน** ซึ่งมีหนี้สินล้นพ้นตัว

ต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราที่สูง ในฤดูกาลเพาะปลูกได้ประสบกับภาวะฝนแล้งหรือฝนทิ้งช่วงอย่างหนัก บริเวณพื้นที่ปลูกพืชไร่และนาข้าวได้รับความเสียหาย ขาดการชลประทานหรือแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร เกษตรกรถูกคุกคามจากโจรผู้ร้าย แม้ว่ารัฐบาลนี้จะกำหนดนโยบายที่จะช่วยเหลือพี่น้องเกษตรกรอย่างจริงจัง แต่จักรกลและภาคเอกชนยังไม่สนองนโยบายอย่างจริงจัง ก็จะเกิดความเดือดร้อนและเป็นปัญหาสังคมไม่มีที่สิ้นสุด เพื่อให้ได้ข้อมูลพอสมควรในการพิจารณาแก้ไขปัญหา จังหวัดจึงได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งศึกษาข้อเท็จจริงถึงปัญหาต่างๆ และมูลเหตุที่เกษตรกรกำลังเผชิญอยู่ เพื่อนำมาพิจารณาหาทางแก้ไขและช่วยเหลือให้เกษตรกร ซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ได้มีการครองชีพดีขึ้นเป็นการยกฐานะให้มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะส่งผลดีและก่อให้เกิดความมั่นคงต่อประเทศชาติโดยส่วนรวม สรุปปัญหาข้อเท็จจริงทั่วๆ ไป ดังนี้

๑. **ปัญหาที่ดินเพื่อการเกษตร** ประชาชนส่วนใหญ่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเองและอยู่ในสภาพที่ยากจน ที่ดินส่วนใหญ่เจ้าของผู้ครอบครองกรรมสิทธิ์จะเป็นพ่อค้า นายทุน หรือผู้มีอิทธิพล ซึ่งไม่ได้ประกอบอาชีพทางเกษตรโดยตรง และการได้ที่ดินมามักจะด้วยการใช้เล่ห์เหลี่ยมหรือใช้อิทธิพล ตลอดจนยึดมาเป็นกรรมสิทธิ์ ในกรณีที่เจ้าของที่ดินเดิมเป็นหนี้อยู่แล้วไม่มีเงินชำระหนี้ ดังนั้น ประชาชนผู้ประกอบอาชีพทางด้านเกษตรส่วนใหญ่จึงต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นทำกินในอัตราค่าเช่าที่สูง การดำเนินการผลิตยังขาดความรู้ในด้านวิชาการแผนใหม่ คงประกอบกิจกรรมไปตามวิธีการดั้งเดิมซึ่งเคยปฏิบัติสืบเนื่องกันมา โดยพึ่งธรรมชาติเป็นสำคัญ ผลิตผลที่ได้จึงไม่เพียงพอต่อการครองชีพ หากปีใดเกิดดินฟ้าอากาศวิปริตปรวนแปรฝนไม่ตกตามฤดูหรือฝนทิ้งช่วงด้วยแล้ว ก็ยิ่งจะทำให้เกิดความเดือดร้อนยิ่งขึ้น ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นสาเหตุให้เกิดการดิ้นรนเพื่อความอยู่รอดของตนเอง โดยการบุกรุกป่าสงวนของชาติ ซึ่งเป็นที่ดินที่อุดมสมบูรณ์เพื่อประกอบอาชีพของตน เมื่อมีการบุกรุกเป็นตัวอย่างแล้วก็จะมีการบุกรุกติดตามต่อเนื่องกันไปเรื่อยๆ จนทำให้ป่าสงวนของชาติถูกทำลายลงอย่างกว้างขวางน่าวิตกอย่างยิ่ง ดังที่ปรากฏเป็นปัญหาใหญ่ที่สุดของรัฐบาลอยู่ในปัจจุบันนี้

๒. การชลประทาน สภาพพื้นที่การเกษตรทั่ว ๆ ไป โดยเฉพาะภาคกลาง ภาคอีสาน ภาคเหนือบางแห่งมีสภาพเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะการขาดแคลนการชลประทาน ต้องอาศัยน้ำจากธรรมชาติ (ในท้องที่จังหวัดลพบุรีมีเนื้อที่การเกษตรกว้างขวางลักษณะพื้นที่แบ่งได้เป็นที่ราบกับที่ราบสูง ซึ่งที่ราบลุ่มอยู่ในเขตท้องที่อำเภอเมือง อำเภอบ้านหมี่ อำเภอท่าวุ้ง ทั้ง ๓ อำเภอมีโครงการชลประทานอยู่แล้ว ๓ โครงการ คือ โครงการชลประทานช่องแค โครงการชลประทานโคกกะเทียม และโครงการชลประทานมหาราช พื้นที่ทั้ง ๓ อำเภอนี้จึงได้รับน้ำจากชลประทานตลอดมา แต่ยังมีปัญหาคือ โครงการชลประทานมหาราชยังไม่สมบูรณ์ ทำให้การส่งน้ำให้เกษตรกรในเขตอำเภอเมืองบางส่วนมีปัญหาน้ำไม่เพียงพอต่อการเพาะปลูก ส่วนในที่ราบสูงซึ่งได้แก่อำเภอโคกสำโรง อำเภอชัยบาดาล และอำเภอพัฒนานิคมซึ่งเป็นที่กว้างใหญ่ไพศาล เฉพาะอำเภอพัฒนานิคมก็เท่ากับจังหวัดพระนครศรีอยุธยาทั้งจังหวัด ส่วนอำเภอชัยบาดาลมีเนื้อที่กว้างใหญ่เท่ากับจังหวัดนนทบุรี ปทุมธานี และกรุงเทพมหานคร ๓ จังหวัดรวมกัน แต่ยังไม่มีโครงการชลประทาน เกษตรกรต้องอาศัยแต่น้ำฝนเพียงอย่างเดียวเมื่อเกิดปัญหาฝนทิ้งช่วง หรือฝนแล้ง หรือฝนไม่ตกต้องตามฤดูกาล ก็จะทำให้พืชผลเสียหายได้รับความเดือดร้อนดังเช่น ฤดูกาลเพาะปลูกปี ๒๕๒๐ ที่ผ่านมาเกิดฝนแล้งหรือฝนทิ้งช่วง ทำให้พืชผลของเกษตรกรเสียหายถึง ๑.๑ ล้านไร่ คิดเป็นมูลค่าประมาณ ๘๐๐ ล้านบาท)

๓. ปัญหาด้านเงินทุน เกษตรกรส่วนใหญ่ไม่มีที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเอง ต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นทำกิน เกษตรกรเหล่านี้เป็นผู้ยากจน จึงต้องตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของเจ้าของที่ดิน นอกจากเกษตรกรจะอาศัยเช่าที่ดินทำกินแล้ว เครื่องอุปโภค บริโภค และของจำเป็นอื่น ๆ ในการครองชีพและประกอบอาชีพ รวมทั้งทุนก็จะต้องพึ่งพาอาศัยหยิบยืมจากเจ้าของที่ดินหรือนายทุน พ่อค้าคนกลาง นับตั้งแต่เริ่มประกอบกิจกรรมในไร่นา เช่น ค่าไถ ค่าเมล็ดพันธุ์ ค่ายาเคมีป้องกันและกำจัดศัตรูพืช ค่าอาหารประจำเดือน ฯลฯ ดังนั้น เมื่อถึงฤดูเก็บเกี่ยวผลิตผลก็จำเป็นต้องขายหรือชดใช้แทนเงินยืมให้แก่นายทุนเจ้าของเงิน ซึ่งตามปกติขายได้ต่ำกว่าราคาท้องตลาดประมาณร้อยละ ๑๕

เกษตรกรส่วนใหญ่ที่ยากจนและต้องพึ่งพาอาศัย และอยู่ในอิทธิพลของนายทุนท้องถิ่นนั้นจะต้องอยู่ในอานัติด้านเศรษฐกิจตลอดไป เช่น การจำหน่ายผลผลิตก็ต้องจำหน่ายให้นายทุน (นายเงิน) ในราคาที่ต่ำกว่าปกติ เพราะมีบุญคุณที่มีแหล่งเงินสำรองให้กู้ยืมในยามจำเป็น เช่น เจ็บป่วย การศึกษาบุตร ต้องหาคดีอาญา หากจะคิดขายตลาดเสรีซึ่งราคาสูงกว่าก็ได้แต่ต่อไปเกษตรกรผู้นั้นจะต้องถูกตัดความช่วยเหลือ และอยู่ในอิทธิพลบีบบังคับทุกด้าน ในที่สุดก็จำต้องทิ้งที่ดินของตนเองไป

การให้กู้เงินของพ่อค้านายทุน อาจจะแบ่งออกได้เป็น ๓ ประเภท คือ

ก. **การกู้เงินตั้งแต่ ๑,๐๐๐ บาทขึ้นไป** คิดดอกเบี้ยร้อยละ ๕ ต่อเดือน จะต้องมีหลักทรัพย์ เช่น ที่ดิน หรือบ้านเรือนค้ำประกัน เมื่อถึงปีจะต้องชำระดอกเบี้ย ถ้าไม่มีเงินชำระดอกเบี้ยจะเรียกผู้กู้มาทำสัญญาใหม่โดยคิดดอกเบี้ยทบต้น

ข. **การกู้แบบไม่ต้องมีหลักทรัพย์ค้ำประกัน** การขอกู้เป็นคราว ๆ ไป ในระยะตั้งแต่ ๑ เดือนขึ้นไปไม่เกิน ๔ เดือน คิดดอกเบี้ยร้อยละ ๕ ต่อเดือน โดยคิดเป็นเงินสดเฉลี่ยแล้วพ่อค้านายทุนให้กู้รายละไม่เกิน ๔,๐๐๐—๕,๐๐๐ บาท เมื่อถึงเวลาชำระดอกเบี้ยหากผู้กู้บิดพลิ้วไม่มีเงินชำระดอกเบี้ย นายทุนจะคิดดอกเบี้ยทบต้นในปีนั้นเป็นเงินกู้ในปีต่อไปอีก และการกู้ประเภทนี้จะให้ผู้กู้ลงนามไว้ในสัญญา แต่จำนวนเงินที่กู้นายทุนหรือพ่อค้าจะนำไปกรอกจำนวนเอาในตอนหลัง การกู้เงินคราวละ ๑ เดือน แต่ไม่เกิน ๔ เดือนนี้หากไม่คิดดอกเบี้ยเป็นเงินสด ก็คิดดอกเบี้ยโดยใช้ผลิตผลแทน เช่น คิดเป็นข้าวโพด คือผู้กู้ต้องทำสัญญาซื้อขายให้ไว้กับ นายทุน เช่น ขอกู้มา ๑๐๐ บาท ผู้ให้กู้จะตีราคาข้าวโพด ๔ ถัง และคิดดอกเบี้ยถัวเฉลี่ย ๓ ถัง เป็นดอกเบี้ยประมาณ ๗๕% จะเห็นได้ว่าผู้กู้จะต้องส่งชำระเงินกู้และดอกเบี้ยเป็นข้าวโพดถึง ๗ ถัง (ถังละ ๒๐—๒๕ บาท)

ค. **การกู้เงินประเภทสาม** มีการทำสัญญาให้กับพ่อค้าคนกลางโดยตีราคาที่ดินที่นำไปค้ำประกัน เช่น ที่ดินของเกษตรกร ๑๐ ไร่ ๆ ละ ๕๐๐ บาท เป็นเงิน ๕,๐๐๐ บาท ครั้นเมื่อถึงกำหนดชำระหนี้ เกษตรกรยังไม่มีเงินชำระดอกเบี้ยและเงินต้น พ่อค้าคนกลางจะ

คิดดอกเบี้ย ๒,๕๐๐ บาท เมื่อรวมกับเงินต้นจะต้องชำระ ๗,๕๐๐ บาท ถ้าเกษตรกรไม่ชำระเงินจะถูกยึดที่ดินทันทีและพ่อค้านายทุนจะนำที่ดินนั้นไปให้เกษตรกรรายอื่น ๆ เช่าต่อ ถ้าหากเกษตรกรผู้กู้ จะเช่าที่ดินของตนเองที่ ถูกยึดไปจะต้องจ่ายเงิน ค่าเช่าล่วงหน้าให้ไว้แก่พ่อค้านายทุนประมาณไร่ละ ๑๐๐ บาท โดยระบุไว้ในสัญญาเช่าเช่นกัน ถ้าไม่มีค่าเช่าล่วงหน้าพ่อค้านายทุนจะทำการเก็บผลผลิต เช่น ข้าวโพดไร่ละ ๘ ถังเป็นค่าเช่า

๔. **ปัญหาการจำหน่ายผลิตผล** เกษตรกรมักจะจำหน่ายผลิตผลของตนให้แก่นายทุนท้องถิ่น ซึ่งมีภาระหนี้สินติดค้างกันอยู่ส่วนหนึ่ง อีกส่วนหนึ่งนายทุนเงินกู้มักจะให้ราคาที่ต่ำกว่าราคาที่ควรจะเป็น ทั้งนี้ เป็นเพราะนายทุนจะเป็นผู้พยายามเร่งรัดหนี้สินของตนให้ได้เร็วที่สุดเพื่อเป็นหลักประกัน ในการได้เงินของตนคืนนอกจากนั้นเกษตรกรไม่มีโอกาสจะมียุ้งฉางของตนเอง เพื่อเก็บผลผลิตไว้ขายเพราะมีการผูกพันกับนายทุนผู้ให้เงินกู้ยืม (ถ้ามีฉางของตนเอง ก็ไม่มีโอกาสนำผลผลิตมาเก็บ) การจะขายผลผลิตของเกษตรกรที่ไม่มียุ้งฉางสำหรับเก็บผลผลิต ก็จะต้องติดต่อกับพ่อค้าคนซื้อไว้ก่อน และพ่อค้าจะนำรถยนต์ไปขนส่งถึงที่ จึงเป็นเหตุให้พ่อค้ากำหนดราคาเอาได้ตามใจชอบ หากเกษตรกรจะขอขายให้แก่ทางราชการแล้ว ไม่สะดวก ด้วยติดระเบียบต่าง ๆ และวิธีทางที่ทางราชการช่วยเหลือรับซื้อ ก็โดยกำหนดให้เกษตรกรนำผลิตผลไปขายยังที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งไม่สะดวกแก่เกษตรกร เพราะเกษตรกรส่วนใหญ่มีแต่มือเปล่าอยู่แล้ว ทั้งยังต้องเสียค่าจ้างไถ หยอด เก็บเกี่ยว นวด และจะต้องเสียค่าขนส่งไปอีก ก็ยิ่งทำให้เสียค่าใช้จ่ายมากยิ่งขึ้น ดังนั้น เมื่อขายผลิตผลแล้วมักจะไม่มีอะไรเหลือ หรือเกือบไม่เหลือ

๑. ปัญหาเกษตรกร ดังกล่าวมาแล้วนี้ได้ หมักหมมมานาน แสนนาน นับชั่วอายุคน และขณะนี้นับวันจะทับถมทวีคูณขึ้นทุกวัน ซึ่งปัญหาดังกล่าวนี้เกิดขึ้นจากข้อเท็จจริงตามปรากฏในข้อ ๒ และเป็นปัญหาที่เกิดจากตัวเกษตรกรเองส่วนใหญ่ที่ไม่รู้จักการประหยัด และการขยัน ในการ ประกอบ อาชีพรวม ทั้งขาด ความรู้ และ ประสบการณ์ใน ด้านวิชาการ ประกอบอาชีพ จะเห็นได้เช่นในกรณีบางท้องที่ซึ่งสามารถจะเพิ่มผลผลิตได้ หรือทำการเพาะปลูกได้หลายครั้ง แต่กลับไม่กระทำเช่นนั้น เป็นต้น

๒. ข้าราชการทุกระดับ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ รวมทั้งหน่วยเหนือดูเหมือนจะไม่ให้ความสนใจเต็มที่ และยังไม่ทุ่มเทกำลังความสามารถในการส่งเสริมแนะนำให้ แก่เกษตรกร อย่างจริงจัง ปล่อยให้เกษตรกร แก้ปัญหา ด้วยตนเอง เสียส่วนใหญ่ตลอดมา นอกจากนั้นรัฐบาลมีงบประมาณจำกัด ทำให้ข้าราชการขาดเครื่องมือและอุปกรณ์ในด้านนี้ก็เป็น ส่วนประกอบในการที่ จะทำให้การแก้ไขปัญหา ของเกษตรกร เป็นไปอย่างล่าช้าไม่ได้ผลเท่าที่ควร อย่างไรก็ตามเราต้องยอมรับความจริงว่า เท่าที่ผ่านมาในเวลาอันยาวนาน **ถ้าหาก ข้าราชการมี ความห่วงใย เกษตรกร อย่างจริง จังและ จริงใจ โดยออกไป คลุกคลีกับเกษตรกร และพยายามศึกษาปัญหาและนำมาแก้ไขอย่างจริงจังแล้ว ก็จะสามารถแก้ปัญหาของเกษตรกรให้ลุล่วงไปดีกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน**

๓. นโยบายในด้านการเกษตรของรัฐบาลขาดการต่อเนื่อง ทั้งนี้ เป็นด้วยมีการผลัดเปลี่ยนรัฐบาลบ่อย ๆ ทำให้นโยบายด้านการเกษตรขาดตอนกัน บางรัฐบาลก็ไม่ได้เอาจริงเอาจังในเรื่องนี้ รัฐบาลชุดปัจจุบันนี้ประกาศนโยบายหลักในการแก้ไขปัญหาเกษตรกร นับว่าเป็นสิ่งที่ยอมรับกันทั่วไปก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติยังไม่ได้รับการตอบสนองเท่าที่ควร จักรกลไม่หมุนไปพร้อม ๆ กัน ทั้งกลไกของรัฐและภาคเอกชน ถ้ากลไกของรัฐเข้มแข็งทุกระดับมีมาตรการของรัฐที่เด็ดขาดเป็นเครื่องมือ และเอกชนซึ่งได้แก่พ่อค้า บริษัทผู้ส่งออก และภาคเอกชนอื่น ๆ ให้ความร่วมมืออย่างจริงจัง โดยลดกิเลส ความโลภ ลงมาเพื่อความอยู่รอดของชาติแล้ว นโยบายของรัฐบาลย่อมได้รับการตอบสนองที่เป็นไปได้ และจะเป็นผลดีแก่เกษตรกรเป็นอย่างยิ่ง

๔. การแบ่งโซนที่ปลูกพืชเศรษฐกิจตามสภาพของดิน ซึ่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้จัดทำแผนแบ่งโซนไว้แล้ว แต่ไม่ได้แนะนำให้เกษตรกรปฏิบัติอย่างจริงจัง จึงยากต่อการควบคุมปริมาณการผลิต เป็นผลกระทบกระเทือนต่อราคาในตลาด และการปลูกพืชเศรษฐกิจไม่ถูกต้องตามโซน อาจเป็นผลเสียหายต่อเกษตรกรด้วย

๕. พ่อค้านายทุนเอารัดเอาเปรียบต่อเกษตรกรทั้งด้านเงินกู้ การชั่ง ตวง วัด การซื้อขายการควบคุมกำหนดราคา เกษตรกรเสมือนกับมีความเคยชินกับเรื่องเช่นนี้มาตลอด

แถมยังเกิดความเกรงกลัวและเกรงใจพ่อค้านายทุนเสียอีก จะเห็นได้ว่าแม้แต่การสำรวจหนี้สินของชาวไร่ชาวนาที่เป็นนโยบายของรัฐบาล เกษตรกรเองก็ยังไม่กล้าให้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องด้วยความเกรงกลัวว่า เมื่อมอบข้อเท็จจริงไปแล้วพ่อค้านายทุนจะไม่ให้กู้เงินอีกต่อไป

๖. การจำหน่ายผลผลิต ถูกพ่อค้านายทุนเอารัดเอาเปรียบกำหนดราคาเอาตามใจชอบด้วยภาวะจำยอมของเกษตรกร เจ้าหน้าที่ระดับจังหวัดและอำเภอ ทั้งๆ ที่พอจะรู้ก็ไม่สามารถเข้าไปดำเนินการช่วยเหลือได้ เพราะนอกจากจะไม่มีกฎหมายเป็นเครื่องมืออย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ยังเป็นการค้าขายกันอย่างปกติธรรมดาเหมือนๆ กันทั่วประเทศ

ข้อเสนอแนะ พิจารณาแล้วเชื่อว่า ปัญหาและข้อเท็จจริงของเกษตรกรทั่วๆ ไปทั้งประเทศไทยก็คงจะมีสภาพเช่นเดียวกันดังกล่าวแล้ว การแก้ไขปัญหาดังกล่าวจะต้องกระทำพร้อมๆ กันทั้งในภาครัฐบาลและเอกชน จะต้องมีมาตรการที่เข้มแข็ง เพื่อรองรับการปฏิบัติจึงสามารถแก้ไขปัญหาที่เรื้อรังมาชั่วอายุคน น่าจะได้พิจารณาดังต่อไปนี้

๑. **ปัญหาที่ดินเพื่อการเกษตร** เพื่อจะให้ประชาชนผู้มีอาชีพทางด้านการเกษตรได้มีที่ดินทำกินเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเอง และเพื่อจะได้ใช้ที่ดินที่มีผู้ถือครองอยู่เป็นจำนวนมาก แต่ไม่ได้ทำประโยชน์ รัฐบาลสมควรดำเนินการใช้มาตรการตามหลักปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมซึ่งกำลังดำเนินการอยู่แล้วในปัจจุบันนี้ให้กว้างขวางและรวดเร็วยิ่งขึ้น

๒. **เรื่องการชลประทาน**

(๑) ในเขตโครงการชลประทานที่ไม่สมบูรณ์ ควรเร่งรัดดำเนินการเรื่องการส่งน้ำให้แก่เกษตรกรให้สมบูรณ์ ในขณะที่รัฐบาลมีภาระหนักทางงบประมาณ ก็ควรดึงประชาชนผู้ใช้น้ำเข้ามารับผิดชอบในบางส่วน

(๒) ในเขตพื้นที่อำเภอที่อยู่นอกเขตชลประทาน ควรเร่งรัดให้กระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้องเจียดจ่ายงบประมาณเท่าที่มีอยู่และพอจะเจียดจ่ายให้ได้ หาทางพัฒนาแหล่งน้ำธรรมชาติที่มีอยู่เพื่อกักเก็บน้ำไว้ใช้ในการเกษตร เช่น การสร้างฝายน้ำล้น ก่อสร้างทำนบ หรือสร้างอ่างเก็บน้ำตามความเหมาะสมของแต่ละสภาพท้องถิ่นในแต่ละแห่งให้กระจาย

ทั่วไป ก็จะสามารถกักเก็บน้ำได้ในฤดูฝนไว้ใช้ในการเกษตรได้ตลอดไป การพัฒนาแหล่งน้ำนี้ไม่จำเป็นต้องทำคราวเดียวกันหมด เพราะไม่สามารถจะจัดทำได้ เนื่องจากต้องใช้งบประมาณจำนวนมหาศาล แต่หากจะจัดทำอย่างมีแผนโดยจัดหาไปเท่าที่มีงบประมาณแต่ละปีให้ต่อเนื่องกันปีละแห่งสองแห่งในช่วงระยะเวลาไม่กี่ปีก็สามารถทำเต็มเป้าหมายได้

(๓) ในเขตพื้นที่อื่น ๆ ที่อยู่นอกเขตชลประทานและระดับพื้นที่สูงกว่าระดับคลองชลประทาน ควรจะดำเนินการปรับปรุงให้มีการจัดส่งน้ำโดยระบบท่อหรือจะจัดส่งน้ำโดยระบบคลองลอยโดยดำเนินการดังเช่น (๒) ก็จะสำเร็จลงได้

๓. ปัญหาด้านเงินทุน

(๑) รัฐบาลต้องกำหนดนโยบายอย่างจริงจัง และเด็ดขาดเพื่อแก้ปัญหาเอารัดเอาเปรียบของพ่อค้านายทุน และควรต้องพิจารณาออกกฎหมายกำหนดมาตรการเพื่อเป็นเครื่องมือรองรับการปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ

(๒) ควรรวม กลุ่ม เกษตรกร เข้า เป็น รูปสหกรณ์ หรือ กลุ่ม เกษตรกร แต่ละอาชีพ เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการหาเงิน โดยการกู้ยืมจากสหกรณ์หรือธนาคารโดยให้สมาชิกค้ำประกันกันเอง และช่วยซื้อขายผลผลิต ตลอดจนหาเครื่องอุปโภค บริโภครวมทั้งวัสดุอุปกรณ์เกี่ยวกับการประกอบอาชีพมาให้สมาชิกในกลุ่มโดยไม่ต้องพึ่งพาอาศัยจากพ่อค้านายทุน

(๓) เพื่อแบ่งเบาภาระรัฐบาล ควรจะขอความร่วมมือจากธนาคารเอกชนหรือสถาบันการเงินต่าง ๆ ให้เงินกู้หรือสินเชื่อแก่เกษตรกร โดยการเก็บดอกเบี้ยหลังฤดูกาลเก็บเกี่ยวผลผลิตเพียงครั้งเดียวต่อปีแทนที่จะเก็บเดือนละครั้ง และรัฐน่าจะกำหนดอัตรา (%) ให้เกษตรกรกู้จากเงินกู้ทั้งหมดที่ธนาคารแต่ละธนาคารปล่อยเงินกู้ ถ้าธนาคารใดทำไม่ได้ก็ให้ขออนุมัติเป็นราย ๆ ไป

(๔) ควรพิจารณาจัดหาที่ดินให้เกษตรกรที่ครอบครองที่ดินอยู่แล้ว แต่ยังไม่มีกรรมสิทธิ์โดยถูกต้อง (ในเขตอำเภอชัยบาดาลและอำเภอพัฒนานิคม เกษตรกรเข้า

ครอบครองที่ดินซึ่งเป็นป่าสงวน และในปัจจุบันหมดสภาพป่าแล้ว) ทั้งนี้ เพื่อเกษตรกรจะใช้กรรมสิทธิ์ดังกล่าวในการหาเงินทุนมาประกอบอาชีพได้

๔. ปัญหาการจำหน่ายผลผลิต

ควรมีการประกันราคาหรือกำหนดราคาพืชผล และแหล่งรับซื้อที่แน่นอน รัฐบาลต้องมีมาตรการหรือกฎหมายที่เมื่อประกาศใช้แล้วมีผลในการปฏิบัติอย่างศักดิ์สิทธิ์

(๑) ให้มีการส่งเสริมการ รวมเกษตรกร เป็นกลุ่มเกษตรกร หรือสหกรณ์เพื่อร่วมกันผลิตร่วมกันขาย เป็นหลักการต่อรองกับพ่อค้าคนกลาง

(๒) ให้เกษตรกรขายผ่านสถาบันเกษตรกร โดยรัฐบาลพยายามช่วยจัดหาทุนร่วมสนับสนุนกับฝ่ายเอกชนมาให้อย่างเพียงพอ ในการนี้ธนาคารหรือสถาบันธุรกิจน่าจะช่วยเหลือได้

(๓) เพื่อผลในระยะสั้นและช่วยเหลือเกษตรกรรายย่อย ควรจัดตลาดนัดเพื่อให้เกษตรกรนำพืชผลหรือผลิตภัณฑ์มาจำหน่ายโดยไม่ต้องผ่านคนกลาง

(๔) องค์การตลาด เพื่อเกษตรกร ต้องมีบทบาท อย่างจริงจัง มิใช่เป็น การค้ากำไรต่อเกษตรกร องค์การตลาดเพื่อเกษตรกรควรจะมียุ้งฉางอยู่ทุกจังหวัด และมีเจ้าหน้าที่ออกรับซื้อผลผลิตการเกษตรพร้อมกับพ่อค้าคนกลาง ซึ่งจะเป็นการพยุงราคาและตัดพ่อค้าคนกลาง ซึ่งจะเป็นการพยุงราคาและตัดพ่อค้าคนกลางให้น้อยลง เกษตรกรจะไม่ถูกขูดรีดราคาอีกต่อไป

๕. นโยบายการบริหาร

โดยที่ปัจจุบันนี้ประเทศกำลังเผชิญปัญหาหลายด้านโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาการเมือง ซึ่งฝ่ายตรงข้ามได้ยกเอาเกษตรกร หรือความยากจนของประชากรในสาขาต่าง ๆ มาเป็นเงื่อนไขในการทำสงครามจิตวิทยา ทางราชการก็จำต้องรีบแก้ไขจุดอ่อนเหล่านี้ตามนโยบายของรัฐบาลอย่างจริงจังอย่างพร้อมเพรียงกัน ทั้งภาคกลไกของรัฐและภาคเอกชน ข้อเสนอแนะ ดังกล่าวหากได้ มีการดำเนินการ อย่างจริงจังแล้ว ก็จะสามารถ สนอง นโยบาย ของ

รัฐบาลอันจะเป็นประโยชน์แก่เกษตรกรอย่างยิ่ง ซึ่งบางข้อที่อยู่ในอำนาจของจังหวัดก็ได้พิจารณาดำเนินการไปได้ ส่วนบางข้อจังหวัดไม่สามารถจะดำเนินการได้เองจะต้องเสนอหน่วยเหนือพิจารณา นโยบายการบริหารต้องเข้มแข็งและต่อเนื่อง กล่าวคือ

(๑) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จะต้องเป็นสถาบันกลางที่มีบทบาทแทนรัฐบาลทุกรัฐบาลที่ผลัดเปลี่ยนกันตลอดเวลา เพื่อให้กลไกของรัฐได้ปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอ

(๒) เจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ระดับสูงจนถึงระดับท้องถิ่น ต้องศึกษาปัญหาของเกษตรกรอย่างจริงจัง ทุ่มเทจิตใจไปแก้ปัญหา (ถ้าจะแก้ไขปัญหาก็ต้องยอมรับข้อเท็จจริง) และต้องออกเดินทางไปดูสภาพท้องที่ที่มีปัญหาอย่างสม่ำเสมอ

(๓) เครื่องมือของ เจ้าหน้าที่ส่วน ภูมิภาครัฐบาล จะต้อง สนับสนุน เท่าที่ควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งยานพาหนะ (รถจักรยานยนต์หรือรถปิคอัพ)

โมเดลและปัญหาการตัดสินใจ

*บุญเสริม วิสกุล**

บทนำ

ทุกวันมนุษย์ต้องตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ กัน การตัดสินใจแต่ละครั้งก็เพื่อประโยชน์บางประการ ซึ่งอาจจะอยู่ในรูปตัวเงิน สิ่งของ เพื่อประโยชน์ต่อสังคม หรืออื่น ๆ หรือเพื่อไม่ให้เกิดการสูญเสียบางประการ

หากใช้ศัพท์เทคนิคเราอาจจะกล่าวได้ว่า เราตัดสินใจเพื่อผลลัพธ์ (pay–off) ซึ่งอาจจะวัดได้และแทนได้ด้วยสัญลักษณ์ $x(d)$ ซึ่งเป็นฟังก์ชั่นของทางเลือกในการตัดสินใจ d $x(d)$ อาจจะมีค่าเป็นลบได้

ในการตัดสินใจในเรื่องหนึ่ง ๆ เราจะมีทางเลือก d ต่าง ๆ กัน และฟังก์ชั่น $x(d)$ ก็จะมีลักษณะเฉพาะของเรื่องที่จะตัดสินใจนั้น กติกาในการตัดสินใจก็คือ เลือกตัดสินใจ d^* ที่จะทำให้ $x(d)$ มีค่าสูงที่สุด

นั่นก็คือทางเลือก d^* จะทำให้ $x(d^*) = \underset{\text{all } d}{\text{Max}}\, x(d)$ .....(1)

ตัวอย่างง่าย ๆ เรามีเงินอยู่ ๑๐,๐๐๐ บาท ต้องการจะนำไปฝากธนาคารเป็นเวลา ๑ ปี สมมติว่ามีทางเลือก ๒ ทาง คือฝากประจำ ดอกเบี้ยร้อยละ ๘ และฝากเผื่อเรียก ดอกเบี้ยร้อยละ ๔.๕ ใช้สัญลักษณ์ทางคณิตศาสตร์เป็นดังนี้ :

ให้ d = การตัดสินใจ และ $x(d)$ = ดอกเบี้ยที่จะได้รับใน ๑ ปี

d_1 = ฝากประจำ $x(d_1)$ = ๘๐๐ บาท

d_2 = ฝากเผื่อเรียก $x(d_2)$ = ๔๕๐ บาท

ดังนั้น ในตัวอย่างนี้ จะเลือกตัดสินใจ d_1 นั่นก็คือ $d^* = d_1$

เพราะ $x(d_1) = 800 = \underset{\text{all } d}{\text{Max}}\, x(d)$

---

* ศาสตราจารย์ รองอธิการบดีฝ่ายบริหารและพัฒนา สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ปัญหาในการสร้างโมเดล

ในทางปฏิบัติจริง การตัดสินใจในเรื่องหนึ่ง ๆ คงจะไม่ง่ายดังในตัวอย่างที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

ประการแรก ทางเลือกในการตัดสินใจในเรื่องหนึ่ง ๆ อาจจะมีได้หลายทาง อาจจะมากถึงจำนวนอนันต์ (infinite) ได้ หนทางเลือกที่จะเป็นไปได้ทั้งหมด เราเรียกว่า Decision Space และแทนด้วยสัญลักษณ์ $\mathcal{D}$ เมื่อมีการตัดสินใจเราจะเลือก d ซึ่งเป็นหนทางหนึ่งเดียวใน $\mathcal{D}$ เช่น ในตัวอย่างของการลงทุน ๑๐,๐๐๐ บาท แทนที่จะจำกัดกรอบของการตัดสินใจให้อยู่ระหว่างทางเลือก ๒ ทาง คือฝากธนาคารแบบประจำ หรือฝากธนาคารแบบเผื่อเรียก หากเราจะยอมให้มีการพิจารณาลงทุนด้วยวิธีอื่น ๆ ด้วย เช่น ไปลงทุนในการค้าขายซึ่งก็อาจจะเลือกค้าขายได้หลาย ๆ แบบ จะเห็นว่าหนทางเลือกจะมีมากเป็นจำนวนอนันต์

ปัญหาแรกที่ผู้ตัดสินใจจะต้องวินิจฉัยก็คือ จะให้กรอบของการตัดสินใจกว้างออกไปถึงไหน ซึ่งก็คือกำหนดขนาดของ Decision Space ($\mathcal{D}$) นั่นเอง การกำหนดกรอบของการตัดสินใจนั้นต้องพิจารณาให้เหมาะควร เพราะหากเราไม่เปิดทางเลือกให้มากพอควร เมื่อตัดสินใจไปแล้วอาจจะไม่ได้ผลลัพธ์ที่พึงพอใจ ขณะเดียวกันหากจะเปิดทางเลือกให้มากเกินไป เราอาจจะไม่มีวิสัยสามารถที่เพียงพอที่จะประเมินค่า $\mathbf{x}(d)$ ของแต่ละ d ใน $\mathcal{D}$ ได้ หรือหากจะทำได้ก็อาจจะเสียเวลามากจนเราไม่สามารถตัดสินใจได้

ตัวอย่างการตัดสินใจที่สำคัญในชีวิต เช่นการเลือกคู่ครอง Decision Space คงจะไม่ใหญ่เกินไปนัก เราคงจะไม่มีวิสัยสามารถที่จะพิจารณาหญิงสาวทุก ๆ คนในเมือง ก่อนที่จะตัดสินใจเลือกคู่เพื่อหวังให้ได้ pay-off สูงสุด เพราะสภาวะแวดล้อมไม่เอื้ออำนวยให้ทำเช่นนั้น

ประการที่สอง การใช้สัญลักษณ์ $x(d)$ แทนผลลัพธ์ โดยหวังว่าจะสามารถคำนวณและเปรียบเทียบความใหญ่เล็กของ $x(d)$ นั้น บางทีจะทำได้ในทุกกรณีเสมอไป ผลลัพธ์บางประเภทสามารถวัดได้เป็นตัวเงิน วัดได้เป็นชิ้นของสิ่งของ หรือชิ้นของผลงาน แต่หลาย ๆ

กรณี ผลลัพธ์เกี่ยวกับการวัดเชิงคุณภาพหรือเป็นผลกระทบต่อสังคม หรือความรู้สึกทางใจ ซึ่งไม่สามารถวัดหรือเปรียบเทียบกันได้

นอกจากนั้น ในบางกรณีผลลัพธ์ดังกล่าวยังอาจจะเป็นผลลัพธ์เบื้องแรก (primary pay-off) หรือผลลัพธ์ในกาลต่อ ๆ ไป (secondary pay-off) และไม่จำเป็นจะต้องเป็นผลลัพธ์ที่วัดได้ในหน่วยเดียวกันด้วย

เช่น ที่นิด้า ได้มีการตัดสินใจใช้ทรัพยากรผลิตนักศึกษาระดับปริญญาโท ผลลัพธ์เบื้องแรกอาจจะวัดได้ว่าผลิตมหาบัณฑิตได้ปีละ ๒๒๐ คน แต่ผลลัพธ์อื่น ๆ ซึ่งจะเกิดขึ้นในกาลเวลาต่าง ๆ กัน เช่น คุณประโยชน์ที่นักศึกษาเหล่านี้จะทำให้แก่หน่วยงานและประเทศชาติ ผลลัพธ์ที่จะเป็นประโยชน์แก่นักศึกษาโดยตรงในฐานะประชาชนคนหนึ่ง ผลลัพธ์ที่นักศึกษาเหล่านี้จะทำให้เกิดชื่อเสียงเกียรติคุณแก่นิด้า

หากนิด้าจะเปลี่ยนนโยบาย สมมติว่าจะลดจำนวนปริญญาโทที่ผลิตให้เหลือปีละ ๑๒๐ คน แต่จะใช้ทรัพยากรที่เหลือไปในการเปิดหลักสูตรปริญญาเอก โดยจะผลิตบัณฑิตให้ได้ปีละ ๒๐ คน ผลของการตัดสินใจในแบบนี้ จะเปรียบเทียบกับกรณีที่ผลิตปริญญาโทเพียงแบบเดียว จะวัดได้อย่างไร ? ปัญหานี้คงจะตอบได้โดยไม่ง่ายนัก

เพื่อจะแก้ปัญหาของการต้องพิจารณาผลลัพธ์หลาย ๆ ประเภทในกาลเวลาต่าง ๆ กัน ทำให้ต้องเปลี่ยนสัญลักษณ์ของผลลัพธ์ให้เป็นปริมาณเวกเตอร์ $\underset{\sim}{x}(d, t)$ ประกอบด้วยตัวประกอบหลาย ๆ ตัว (components)

$$\underset{\sim}{x}(d, t) = \begin{pmatrix} x_1(d, t) \\ x_2(d, t) \\ \vdots \end{pmatrix}$$

และเมื่อทำเช่นนี้แล้วยังจะต้องพิจารณาผลลัพธ์ให้เป็นฟังก์ชั่นของเวลา และรวมตลอดในทุกกาลด้วย ดังนั้นผลลัพธ์ที่จะต้องถูกนำมาพิจารณาเปรียบเทียบในการตัดสินใจหนึ่ง ๆ อาจจะแทนได้ด้วยสัญลักษณ์

$$\sum_{\text{all } t} \underset{\sim}{x}(d, t) \quad \text{หรือ} \quad \int_{\text{all } t} \underset{\sim}{x}(d, t)\, dt$$

ประการที่สาม ผลลัพธ์ $\underset{\sim}{x}(d, t)$ ขึ้นกับแฟกเตอร์ภายนอกและภายในอื่น ๆ ซึ่งอาจจะเป็นผลการกระทำของบุคคลบางกลุ่ม (เช่น เพื่อนร่วมงานหรือศัตรูคู่แข่ง) หรือสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติซึ่งในบางครั้งเราอาจจะมีข้อมูล / ข่าวสารที่มากเพียงพอที่จะทราบถึงการตัดสินใจ หรือการกระทำของคนอื่น หรือมีข้อมูลครบถ้วนเกี่ยวกับสภาพแวดล้อม บางทีก็มีข้อมูลไม่ครบ ต้องคาดคะเนสถานการณ์เอาเอง หรือในบางครั้งสภาพแวดล้อมมีลักษณะไม่แน่นอนในเชิงสุ่ม (random) ในกรณีนี้แม้จะมีข้อมูลครบถ้วนก็ไม่สามารถคาดการณ์เกี่ยวกับความไม่แน่นอนของธรรมชาติได้ อย่างเก่งก็เพียงสามารถอธิบายความไม่แน่นอนได้ด้วยทฤษฎีความน่าจะเป็นเท่านั้น เราเรียกรวมสภาพแวดล้อมเหล่านี้ว่า 'state of nature' และแทนด้วยสัญลักษณ์ δ หนทางที่จะเป็นไปได้ของสภาพแวดล้อมทั้งหมด เรียกว่า Space of State of Nature และอาจจะแทนได้ด้วย $\mathcal{S}$ ค่าของผลลัพธ์จะต้องดัดแปลงให้เป็นฟังก์ชั่นของ δ ด้วย และแทนด้วย $\underset{\sim}{x}(d, t, \delta)$

พิจารณาจากโมเดลทางคณิตศาสตร์ ในทางทฤษฎีการตัดสินใจที่ดีก็คือ การเลือก d^* ใน $\mathcal{D}$ เพื่อว่า

$$\int_{\text{all } t} \underset{\sim}{x}(d^*, t, \delta)\, dt = \underset{\mathcal{D}}{\text{Max}} \int_{\text{all } t} \underset{\sim}{x}(d, t, \delta)\, dt \quad \ldots\ldots(2)$$

ในทางปฏิบัติ การจะหา d^* คงจะทำไม่ได้โดยง่ายนัก เพราะเราไม่มีความรู้ที่เพียงพอเกี่ยวกับสภาวะแวดล้อม δ และในหลาย ๆ กรณีอาจจะไม่มี solution d^* ที่ทำให้สมการ (๒) เป็นจริง (solution ไม่ exist)

ในปัญหาง่าย ๆ ที่ (ก) $\mathcal{D}$ ไม่ใหญ่เกินไปนัก (ข) สภาพแวดล้อม $\mathcal{S}$ ไม่ซับซ้อนจนเกินไป (ค) ผลลัพธ์สามารถวัดได้เป็นตัวเงินอย่างชัดเจน และ (ง) มี

ผลลัพธ์เกิดขึ้นในครั้งเดียว จากการตัดสินใจ ปัญหาประเภทนี้เราพอจะใช้เทคนิคทางคณิตศาสตร์ช่วยตัดสินใจได้

ตัวอย่าง การซื้อหวยเถื่อน

เรามีหนทางเลือก ๒ ทาง ใน $\mathcal{D}$

คือ d_1 ซื้อหวยเถื่อน ๑๐ บาท (เลือกแทงเลขท้าย ๒ ตัว เลขใดเลขหนึ่ง)

d_2 ไม่ซื้อ

pay-off วัดได้เป็นตัวเงินและขึ้นกับผลลัพธ์จากการออกหมายเลขดังนี้

$x(d_1, \mathcal{S}_1)$ = + ๖๙๐ บาท หาก $\mathcal{S}_1$ = เลขท้ายออกตรงเลขที่แทง

$x(d_1, \mathcal{S}_2)$ = -๑๐ บาท หาก $\mathcal{S}_2$ = เลขท้ายออกไม่ตรง

$x(d_2, \mathcal{S}_1) = x(d_2, \mathcal{S}_2) = 0$

นั่นก็คือ หากเลือกตัดสินใจ d_1 ผู้เล่นอาจจะได้กำไร ๖๙๐ บาท หรือขาดทุน ๑๐ บาท ขึ้นกับสภาพแวดล้อมว่าจะเป็น $\mathcal{S}_1$ หรือ $\mathcal{S}_2$ ในกรณีนี้การเกิดของสภาพแวดล้อมไม่สามารถทำนายได้ (ยกเว้นกรณีที่มีอาจารย์ดี ๆ ใบ้หวยให้) และมีลักษณะเป็นเชิงสุ่ม นอกจากนั้นเรายังทราบอีกว่า โอกาสจะเกิด $\mathcal{S}_1 = \frac{๑}{๑๐๐}$ โอกาสจะเกิด $\mathcal{S}_2 = \frac{๙๙}{๑๐๐}$

ในตัวอย่างนี้เราจะเลือกตัดสินใจอย่างไร ? คนที่กล้าเสี่ยงและหวังจะได้ จะตัดสินใจซื้อหวยเถื่อน ส่วนคนที่กลัวเสียจะตัดสินใจไม่ซื้อ แต่ในตัวอย่างนี้คณิตศาสตร์จะช่วยในการตัดสินใจได้โดย จะช่วยให้เรานำเอาโอกาสการเกิดของ $\mathcal{S}$ มาประกอบในการคำนวณ "ค่าคาดหมาย" ของกำไรของเกมส์

โดยใช้สูตร ค่าคาดหมายของกำไร = $\sum_j (x\ d_i, \mathcal{S}_j)\ p(s_i)$

ในการตัดสินใจ d_i

ในที่นี้ $p(s_j)$ = โอกาสที่จะเกิดผลลัพธ์ s_j

ในตัวอย่างของเรา $p(s_1) = \frac{1}{100}$, $x(d_1, s_1) = +690$

$p(s_2) = \frac{99}{100}$, $x(d_1, s_2) = -10$

ดังนั้น ค่าคาดหมายของกำไรในการตัดสินใจ d_1

$$= 690 \times \frac{1}{100} + (-10) \times \frac{99}{100} = -3$$

ในขณะที่ หากตัดสินใจ d_2 (ไม่ซื้อหวยเถื่อน) ค่าคาดหมายของกำไรเท่ากับ 0 ไม่ว่าเลขท้ายจะออกตัวอะไร

เปรียบเทียบการตัดสินใจทั้งสองทาง จะเห็นว่า ตัดสินใจ d_1 (ซื้อหวยเถื่อน) คาดหมายที่จะขาดทุน ๓ บาท ในจำนวนเงิน ๑๐ บาทที่ลงทุนไป ขณะที่การตัดสินใจ d_2 (ไม่ซื้อ) จะไม่ได้กำไรหรือขาดทุน ดังนั้นกรณีนี้เราจึงควรเลือกตัดสินใจ d_2

การตัดสินใจของแม่ค้าที่จะต้องลงทุนซื้อของมาขายเพื่อหากำไรแต่ละวัน หรือการตัดสินใจของนักธุรกิจที่จะต้องสั่งสินค้าหรือผลิตสินค้ามาจำหน่าย เป็นการตัดสินใจภายใต้การเสี่ยง ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับการซื้อหวยเถื่อน การตัดสินใจที่จะซื้อ (ผลิต) สินค้าอะไร ในจำนวนเท่าไร ขึ้นกับค่าคาดหมายของกำไรที่จะได้ในกรณีหนึ่ง ๆ นักธุรกิจที่มีข้อมูลมากเพียงพอ และรู้วิธีคำนวณจะสามารถเลือกตัดสินใจที่จะให้ค่าคาดหมายของกำไรสูงสุดเสมอ

ปัญหาการตัดสินใจในการบริหารและกำหนดนโยบายของรัฐ

การตัดสินใจในการบริหาร และกำหนดนโยบายของรัฐ ส่วนมากไม่สามารถวัดผลลัพธ์ได้เป็นตัวเงินดังเช่นในธุรกิจ ผลลัพธ์มักจะมีหลาย ๆ components มีทั้งในระยะสั้นและระยะยาว และยังอ่อนไหว (sensitive) กับสภาวะแวดล้อมของสังคม ความรู้สึกของบุคคลหรือประชาชนที่เกี่ยวข้อง

จึงเป็นการยากที่จะตัดสินใจ โดยหวังผลให้ $\int_{\text{all } t} x(d, t, s)\, dt$ มีค่าสูงสุด

เราจะพบว่า บ่อย ๆ ครั้งในการประชุมของคณะกรรมการ เพียงแต่จะให้เข้าใจกันและตกลงกันว่า จะให้ decision space เป็นอย่างไร ก็จะต้องใช้เวลามากพอควร การที่จะให้เข้าใจในสภาพแวดล้อม S และการที่จะให้เข้าใจว่าการตัดสินใจแต่ละทาง d จะมีปฏิกิริยากับ s อย่างไร และทำให้เกิดผลเป็น pay-off function หนึ่ง ๆ นั้น ก็เป็นเรื่องที่จะต้องคิดและวิเคราะห์อย่างละเอียดถี่ถ้วน และไม่แน่เสมอไปว่าจะสามารถตกลงกันได้ว่ารูปแบบของ pay-off function เป็นอย่างไร ในหลาย ๆ กรณีผลลัพธ์คงจะวัดได้โดยวิธีอัตนัยในความรู้สึกนึกคิดของผู้วิเคราะห์เท่านั้น

กรณีที่ผลลัพธ์มีหลาย ๆ components ที่จะกำหนดว่า components ไหนมีความสำคัญอย่างไร ก็เป็นการวินิจฉัยเชิงอัตนัยด้วย ในบางครั้งการตัดสินใจของนักบริหาร จะต้องถ่วงดุลย์ระหว่าง components ต่าง ๆ ของ pay-off การหาจุดดุลย์ที่เหมาะสมนั้นก็เป็นการวินิจฉัยเชิงอัตนัยเช่นเดียวกัน โดยเหตุนี้จึงปรากฏอยู่บ่อย ๆ ว่า ผู้ที่มีบุคลิกข่มขู่คนอื่นหรือมีวาทะศิลป์ที่ดี มักจะสามารถใช้เหตุผลในเชิงอัตนัยชี้ชวนที่ประชุมให้ไปสู่การตัดสินใจที่ตนต้องการเสมอ

เมื่อเป็นเช่นนี้ ดูเสมือนว่าโมเดลและเทคนิคการตัดสินใจแบบใหม่จะไม่สามารถช่วยอะไรได้เลย เมื่อปัญหาการตัดสินใจเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารและกำหนดนโยบายของรัฐ ? ในความเป็นจริง การเข้าใจในโมเดลจะช่วยให้นักบริหารเห็นถึงธรรมชาติของปัญหาการตัดสินใจ และให้เข้าใจว่าในขณะใดขณะหนึ่ง ระหว่างที่พิจารณาปัญหาอยู่นั้น กำลังอยู่ ณ จุดไหนของวัฏจักรของการตัดสินใจ โมเดลช่วยให้เราเข้าใจว่าในการตัดสินใจจำเป็นต้องมีการวิเคราะห์เพื่อหา pay-off function แม้การวิเคราะห์จะได้ผลอย่างไม่กระจ่างชัดและวัดได้ในเชิงปริมาณในทุกกรณี แต่ก็ช่วยให้ผู้ที่มีหน้าที่ตัดสินใจเข้าใจในปัญหาอย่างลึกซึ้งดีขึ้น นอกจากนั้นยังจะช่วยให้เข้าใจว่าสภาพแวดล้อมใดมีอิทธิพลต่อ pay-off function

การมี ข้อมูล ที่ถูกต้อง จะเป็น เครื่องช่วย อย่างมาก ในการ คิดคำนวณหา pay-off function เพื่อประกอบการตัดสินใจ ข้อมูลอาจจะช่วยอธิบายสภาพแวดล้อมได้ดีขึ้น และอาจ

จะช่วยประเมินโอกาสการเกิดของเหตุการณ์หนึ่ง ๆ ที่จะมีผลกระทบต่อ pay-off ซึ่งจะนำไปสู่การคำนวณค่าคาดหมายของ pay-off ได้ เครื่องคอมพิวเตอร์และเทคนิคทางคอมพิวเตอร์จะช่วยในการประมวลและวิเคราะห์ข้อมูล และช่วยในการคำนวณ pay-off ซึ่งจะนำไปสู่การเลือกตัดสินใจที่มี pay-off สูงที่สุดได้

ท้ายที่สุดจะทำให้เข้าใจดีว่า การตัดสินใจแต่ละครั้งทำได้ไม่ง่ายนัก และมีโอกาสผิดได้มาก.

เศรษฐกิจ

ECONOMICS OF BEING POOR

*บุญชนะ อัตถากร**

การสอนเศรษฐศาสตร์ในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ เราจะได้ยินอาจารย์และนักศึกษาพูดถึงเศรษฐกิจการคลัง, เศรษฐกิจการเงินและการธนาคาร, เศรษฐกิจการศึกษา, เศรษฐกิจแรงงาน, เศรษฐกิจการป้องกันประเทศ ฯลฯ บัดนี้มีผู้พูดและอภิปรายถึงเศรษฐกิจว่าด้วยความยากจน (Economics of Being Poor) ซึ่ง Prof. Theodore W. Schultz ได้เขียนบทความสั้น ๆ [1] ข้าพเจ้าเห็นว่าน่าสนใจ เพราะให้ความสำคัญเกี่ยวกับการศึกษาอบรมว่าเป็นการสร้างทรัพยากรมนุษย์และเป็นการเสริมรายได้ให้แก่ประชาชนทั้งในทางส่วนตัวและส่วนรวมด้วย จึงจะขอนำแนวคิดนั้นมาแสดงไว้โดยสังเขป ณ ที่นี้

คนที่เกิดมาในโลก ส่วนมากเป็นคนยากจน ฉะนั้นถ้าเรารู้เรื่องเศรษฐกิจของความยากจนแล้ว เราก็คงเข้าใจเรื่องเศรษฐกิจแขนงอื่น ๆ ได้ดี ตั้งแต่สมัยริคาร์โดมาแล้วมีผู้เขียน ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ ไว้มากหลาย รวมถึงทฤษฎี อันเกี่ยวกันกับการ กระจายราย ได้ด้วย ทฤษฎีต่าง ๆ เหล่านี้ทำให้นักเศรษฐศาสตร์รุ่นคิดกันมากและได้เขียนทฤษฎีใหม่ ๆ สืบเนื่องต่อกันมาเป็นอันมาก ทฤษฎีเก่า ๆ ที่เขียนไว้ทำให้นักเศรษฐกิจอื่น ๆ คิดคืบหน้าออกไปอย่างกว้างขวาง แต่ก็คงหมุนอยู่รอบ ๆ แกนอันเดียวกัน คือเรื่องการกระจายรายได้ (Distribution of Income) นั่นเอง พูดง่าย ๆ ก็คือ ปัญหาเรื่อง เศรษฐกิจของความยากจนนั้น ก็อยู่ที่การกระจายรายได้ในหมู่ชนในชาตินั่นเอง

ความรู้ของเราเกี่ยวกับความยากจนนั้นนับว่ามีน้อยมาก จึงทำให้เกิดปัญหาอยู่เสมอ ชาวอเมริกันคิดถึงเรื่องความยากจนโดยเปรียบเทียบกับภาวะเศรษฐกิจและวัฒนธรรม ของชาวอเมริกันเอง ฉะนั้นการที่จะให้สหรัฐอเมริกาเข้าใจจริง ๆ ถึงปัญหาทางเศรษฐกิจของชาติอื่น ๆ ในโลกนั้นย่อมจะเป็นการยากเต็มที ความเป็นอยู่ของชาวอเมริกันอย่างสมบูรณ์ทำให้

---

* ศาสตราจารย์ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐการ

(1) Robert O. Coppedge and Carlton G Davis, **Rural Poverty and the Policy Crisis**, Iowa State University Press, 1977

ชาวอเมริกันไม่สามารถเข้าใจอย่างถ่องแท้ว่าคนในประเทศเอเชีย อเมริกาใต้และอาฟริกา เขาอยู่กินกันอย่างไร หรือแม้แต่ชาวยุโรปเองสมัยก่อนการพัฒนานั้นอยู่กินกันอย่างไร และรักษามาตรฐานการครองชีพของตนและครอบครัวได้อย่างไร เพราะคนยุโรปเองสมัยก่อน ๆ ก็ยากจนค่นแค้นไม่น้อยกว่าคนเอเชียในสมัยนี้ ตามตัวเลขทางสถิติในปัจจุบันปรากฏว่าครอบครัว ๔ คนในสหรัฐอเมริกาที่ไม่ใช่ชาวนานั้น มีรายได้ปีละ ๕,๒๐๐ เหรียญ แต่ถ้าเป็นชาวนามีรายได้ปีละ ๔,๔๐๐ เหรียญ คนที่ยากจนในประเทศอื่น ๆ มีหลายพันล้านคน คนเหล่านี้ถ้าบังเอิญมีรายได้เท่ากับชาวอเมริกันในสหรัฐอเมริกาแล้ว ก็จะกลายเป็นคนมั่งคั่งในประเทศของเขาอย่างแน่นอน

ในการศึกษาของนักเศรษฐกิจรุ่นหลังนี้ทำให้เราได้ความรู้ใหม่ ๆ เพิ่มขึ้น เช่น บางคนได้ศึกษาเกี่ยวกับขนาดและโครงสร้างของแต่ละบ้าน หรือครอบครัว ภาวะและชีวิตของครอบครัวในระยะทศวรรษที่ผ่านมาในอังกฤษ ฝรั่งเศส เนเธอร์แลนด์ เปอร์เซีย ญี่ปุ่น และอเมริกาสมัยเป็นเมืองขึ้น บางคนได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับการผลิตและการบริโภคพืชผลเกษตร สถิติเหล่านี้ได้มีผู้นำไปวิเคราะห์เพื่อแสดงว่า สิ่งที่เกิดขึ้นในระหว่างปี ๑๙๓๐/๑๙๖๗ เมื่อพลเมืองได้เพิ่มเป็น ๒ เท่านั้น รายจ่ายของบุคคลต่อหัว การบริโภคพืชผลเกษตรเพิ่มขึ้นเพียง $\frac{1}{4}$ เท่านั้น ตัวเลขรายได้ต่อหัวของประชากรในประเทศยากจนนั้นมีผิดพลาดมากเหลือเกิน ยิ่งกว่านั้นการหาค่าของเงินเหรียญสหรัฐ ๆ ที่แท้จริง เมื่อเทียบกับค่าใช้จ่ายของแต่ละประเทศแล้วก็รู้สึกว่าคลาดเคลื่อนมาก ศาสตราจารย์ ชูลทซ์ จึงขอร้องให้ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องในแต่ละประเทศที่มีรายได้ต่ำหรือยากจนใช้ความสังเกตอย่างละเอียดในเรื่องนี้ จึงจะสามารถแก้ปัญหาต่าง ๆ ได้

การสังเกตรายได้ของชาติต่าง ๆ ดังกล่าวนี้มีประโยชน์จะช่วยให้เรานำข้อเท็จจริงทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ที่หามาได้ไปใช้บรรจุไว้ภายในขอบข่ายทางวัฒนธรรมของแต่ละประเทศก่อนที่จะนำไปใช้ต่อไป นักสังคมวิทยาบางท่านได้ให้ข้อคิดไว้ว่า การแบ่งสรรรายได้ของคนในชาติตามประสบการณ์ในประเทศอาฟริกาตะวันออกนั้น ขึ้นอยู่กับ**ระดับวัฒนธรรม**ของแต่ละประเทศเป็นสำคัญกว่าอย่างอื่น

มองในแง่วัฒนธรรมแล้ว ชูลทซ์ มีความเห็นว่าคนที่ยากจนในแต่ละประเทศ จะพยายามปรับตัวเองให้เหมาะกับค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไป และในขณะเดียวกันก็พยายามที่จะหารายรับ (รายได้ + เงินรับทางอื่น ๆ) ให้พอกับค่าใช้จ่ายที่ต้องเสีย ทั้งนี้โดยไม่คิดคำนึงถึงการที่จะหารายได้มาก ๆ จนมีเหลือพอเป็นเงินออม ตามนี้เราพอจะเห็นได้ว่า การเป็นคนจนนั้นไม่ได้หมายความว่า จะเป็นคนที่ไร้สมรรถภาพในการดำรงชีวิตทุกคนไป

การศึกษาปัญหาเรื่องเศรษฐกิจของความยากจนนั้น ชาวอเมริกันหรือชนชาติที่พัฒนาแล้ว ควรจะมองดูวัฒนธรรมของตนเอง, ภาวะเศรษฐกิจของตนเองและประวัติศาสตร์ของตนเองด้วยเพื่อจะได้เห็นภาพที่แท้จริงของการที่คนเราเกิดมาเป็นคนจนหรือเป็นชาติที่ยากจน เท่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้แนวความคิดเห็นแคบ ๆ ของนักเศรษฐกิจมักจะมองไม่เห็นแนวโน้มทางเศรษฐกิจของโลกอย่างชัดแจ้ง ยิ่งกว่านั้นทฤษฎีเศรษฐกิจต่าง ๆ ที่นักปราชญ์กำหนดขึ้นก็มักจะมองข้ามแนวโน้มของโลกในทางเศรษฐกิจด้วย ฉะนั้นนักเศรษฐกิจจึงน่าจะศึกษาถึงพัฒนาการในระยะไกล เฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนแปลงในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่าง**ความจนกับที่ดิน, ความจนกับอายุขัย, ความจนกับทรัพยากรมนุษย์, ตลอดจนความจนกับการกระจายรายได้ของบุคคล** ซึ่งจะขอพูดเป็นข้อ ๆ ต่อไปนี้

๑. ความจนกับที่ดิน

ในทางเศรษฐกิจความสัมพันธ์ระหว่างความยากจนกับที่ดินนั้น ไม่ปรากฏให้เห็นชัดแจ้งนัก ที่นิยมพูดกันอยู่มากคือ เชื่อกันว่า การปฏิรูปที่ดินจะเป็นการยกระดับความเป็นอยู่ของคนยากจนทั่วไปในโลกให้ดีขึ้นได้ ขณะเดียวกันพลเมืองของโลกก็เกิดมากขึ้นเรื่อย ๆ ความยากจนและความอดอยากก็คืบคลานไปทั่วพิภพ ในขณะเดียวกันที่ดินที่เหมาะในการใช้เพาะปลูกก็ยังมีอยู่เท่าเดิม เมื่อมองดูภาวะในยุโรปตะวันตกจะปรากฏว่าครอบครัวต่าง ๆ ค่อนข้างจะยากจนเมื่อเทียบกับปริมาณเนื้อที่ดินที่จะใช้ในการผลิตพืชพันธุ์ธัญญาหาร **ข้อนี้น่าเป็นห่วงมาก**

ในทวีปเอเชียซึ่งคนมีรายได้ต่ำนั้น ก็มีประเทศชาติที่เรียกว่า รัฐนคร คือ ฮ่องกง กับสิงคโปร์ ซึ่งประชากรมีรายได้ต่อหัวสูงมาก ทั้ง ๆ ที่ไม่มีที่ดินเพาะปลูกหรือที่ดินมีแร่ธาตุ

เลย กล่าวคือ ฮ่องกงมีพลเมืองราว ๔ ล้านคน รายได้ต่อหัวตกหัวละ ๑,๐๐๐ เหรียญสหรัฐ ฯ ส่วนสิงคโปร์มีพลเมือง ๒ ล้านเศษ รายได้ต่อหัวตกคนละราว ๑,๒๐๐ เหรียญสหรัฐ ฯ

ปรากฏเป็นที่แน่ชัดว่า ประเทศเป็นจำนวนมากที่มีอัตราส่วนความหนาแน่นของประชากรเทียบกับที่ดิน (Population - Land Ratio) ต่ำนั้น ชนส่วนมากจะยากจนมาก ซึ่งในเรื่องนี้ก็เหมือน ๆ กับประเทศที่มีส่วนความหนาแน่นของประชากรเทียบกับที่ดินสูงเหมือนกัน ปัญหาที่น่าพิศวงก็คือว่า อัตราส่วนสูงและต่ำในทั้งสองเรื่องนี้ ไม่ทำให้เกิดความแตกต่างระหว่างรายได้ของคนในสองประเทศเลย ตราบใดที่เรายังไม่ได้คำตอบในเรื่องนี้ **เราจึงยังไม่ควรถือว่า ที่ดินเป็นตัวแปรที่สำคัญในการอธิบายถึงความแตกต่างระหว่างคนในประเทศที่มีรายได้ต่ำ**

๒. ความจนกับอายุขัย

การที่คนมี อายุขัยยืนยาว ในแต่ละ ประเทศ แตกต่างกัน นั้นเป็นการ แสดงถึงฐานะความเป็นอยู่ของคนในประเทศด้วย ในประเทศที่ยากจนนั้น อายุขัยของคนเพิ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ เมื่อการกินอยู่ดีขึ้น ตั้งแต่ปี ๑๙๕๐ เป็นต้นมา อายุขัยสูงขึ้นถึง ๔๐% คือจากอายุ ๓๕ – ๔๐ ปีเป็น ๕๒ ปี จากสถิตินี้ทำให้เราทราบว่าช่องว่างหรือความแตกต่าง ๆ ของมนุษย์ในประเทศที่มีรายได้สูงนั้นแคบลงไปเรื่อย ๆ ความพิศวงในเรื่องนี้ก็คือ จะใช้สถิติอะไรเป็นเครื่องวัดประกอบได้บ้างที่จะชี้ว่า ประเทศใดมีมาตรฐานการครองชีพสูงขึ้น สถิติดังว่านี้ก็คือ สถิติเกี่ยวกับอาหารที่ได้รับเป็นปริมาณเท่าใดต่อหัว ที่อยู่อาศัยที่ได้รับมีตัวเลขต่อหัวอย่างไร การว่างงานและการมีงานทำ มีอัตราส่วนอย่างไร ฯลฯ ชูลทซ์ได้พยายามศึกษาหาคำตอบว่า เหตุที่แท้จริงนั้นมีอะไรบ้าง ที่ทำให้อายุขัยของคนในชาติใดชาติหนึ่งสูงขึ้น ตัวเลขของคนอังกฤษเกี่ยวกับเรื่องอายุขัยนี้มีประโยชน์ในการศึกษามาก แต่ตัวเลขของชาวยุโรปชาติอื่น ๆ ไม่มีให้ศึกษาเลย ในบางประเทศ เช่น ศรีลังกาได้มีผู้ศึกษาว่าการพัฒนาเศรษฐกิจในอัตรา ๑๐๐% ได้ทำให้อายุขัยของชาวศรีลังกาเพิ่มสูงขึ้นมากในระหว่าง ๑๙๔๖ – ๑๙๖๓ แต่ในเรื่องการได้รับอาหารเพิ่มขึ้นและการที่ได้รับอาหารที่มีคุณค่าแก่สุขภาพและการสุขาภิบาลนั้น ตัวเลขที่ได้รับยังไม่สมบูรณ์พอจะยึดเป็นหลักได้

๓. ความจนกับทรัพยากรมนุษย์

ในการแบ่งความร่ำรวยหรือยากจนตามปัจจัย (ที่ดิน แรงงาน ทุน) นั้น มีคนพูดทั่ว ๆ ไปว่าคนที่เป็นนายทุนก็ย่อมจะร่ำรวยกว่าคนที่เป็นคนงาน ในที่นี้เราจะแบ่งทุนออกเป็น ๒ ประเภท คือ ทุนที่เป็นทรัพย์สิน (Property Assets) กับทุนที่เป็นคน (Human Capital) ในประเทศตะวันตก ความสัมพันธ์ระหว่างทุนคนกับทุนทรัพย์สินนั้นมีความสำคัญใกล้ชิดกันมากขึ้น รายได้ประชาชาตินั้นย่อมจะได้มากจาก "ทุนคน" มากกว่าจาก "ทุนทรัพย์สิน" ซึ่งเป็นการลบล้างความเห็นของนักเศรษฐกิจ ชาวอังกฤษสมัยแรก ๆ เมื่อความจริงเป็นเช่นนี้ จึงกล่าวได้ว่ารายได้ของครอบครัวย่อมสูงขึ้น การกระจายรายได้ต่อบุคคลย่อมสูงขึ้นและความแตกต่างหรือช่องว่างก็ย่อมแคบลง นักวิชาการบางคนได้ศึกษาทราบว่าส่วนรายได้จากแรงงานหรือ "ทุนคน" ของชาติตะวันตกนั้น ได้เพิ่มขึ้นจาก ๕๕% ในศตวรรษที่แล้ว ขณะเดียวกันรายได้จากทรัพย์สินได้ลดจาก ๔๕% เป็น ๒๕% เท่านั้น การศึกษาในทางเศรษฐกิจเกี่ยวกับเรื่องนี้ขณะนี้ยังมีผู้สนใจน้อย ชูลทซ์มีความเห็นว่าส่วนของรายได้ของเจ้าของที่ดิน บ้านเช่านั้น ระยะหลัง ๆ นี้ได้ลดลงเรื่อย ๆ แต่รายได้จากแรงงานของคนได้สูงขึ้นเรื่อย ๆ

สมัยริคาร์โด ริคาร์โดเขียนไว้ว่ารายได้ส่วนใหญ่ของคนจนนั้น ส่วนมากจ่ายเป็นค่าอาหาร ค่าจ้างแรงงานเวลานั้นต่ำมาก ค่าเช่าบ้านและค่าเช่านาก็ตกราว ๆ ๒๐ – ๒๕% ของรายได้ประชาชาติ ทุกวันนี้ในประเทศยุโรปตะวันตก ภาพของเศรษฐกิจก็คล้ายกับอังกฤษสมัยโน้นมาก อย่างไรก็ดีผู้ให้เช่าที่ดินที่เรียกว่าเป็นชนชั้นเศรษฐกิจในยุโรปตะวันตกนั้นได้เปลี่ยนรูปไปมากแล้ว และจะค่อย ๆ หมดไปโดยการสังเกตประเทศที่ไม่ใช่ยุโรปตะวันตกขณะนี้ก็เป็นเช่นเดียวหรือคล้ายคลึงกัน ทฤษฎีเศรษฐกิจทั้งหลายก็ไม่สามารถอธิบายได้ว่าเหตุใดจึงเป็นเช่นนั้น สิ่งที่เราพอจะหาคำตอบได้ก็ได้จากข้อมูลต่าง ๆ เท่านั้นเอง ชูลทซ์ได้พยายามศึกษาเรื่องนี้และคิดว่าการที่ความสามารถในการผลิตเพิ่มขึ้นในที่ดินที่ใช้เพาะปลูกนั้นก็เพราะมนุษย์เป็นผู้คิดทำขึ้นแล้วพัฒนาที่ดินดังกล่าวขึ้นเป็นสำคัญกว่าเหตุผลอย่างอื่น

การที่รายได้จากค่าเช่านาลดลงนั้น ชูลทซ์บอกว่าไม่ควรจะมีความเห็นเอียงไปกับความคิดเห็นที่มีผู้เขียนและพูดเกี่ยวกับพืชผลที่ได้จากนา วัตถุดิบ พลังงาน และน้ำมัน

24

ชูลทซ์คาดว่าแนวโน้มที่ปรากฏในปี ๑๙๗๒ คงจะเป็นอยู่ต่อไป กล่าวคือ เจ้าของทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ คงจะต้องสูญเสียรายได้เหมือนกับพวกเจ้าของที่ดินเหมือนกัน เพราะมนุษย์ได้พยายามคิดค้นสิ่งต่าง ๆ นำมาใช้แทนพลังงานและน้ำมัน และความสามารถของมนุษย์ที่จะถือเอาประโยชน์จากทรัพยากรก็สามารถทำได้ดีขึ้นเรื่อย ๆ (Exploitation) เจ้าของน้ำมันก็เช่นเดียวกัน คงจะประสบชะตากรรมอย่างเดียวกับเจ้าของที่ดิน โดยเหตุผลอย่างเดียวกับที่ได้กล่าวแล้ว

สิ่งที่แน่นอนที่สุดในระยะนี้และโดยทั่วไปในประเทศตะวันตกก็คือว่า ส่วนรายได้จากแรงงานจะเพิ่มขึ้น และภาวะเศรษฐกิจของคนจนก็จะดีขึ้นเรื่อย ๆ รายได้ของแรงงานที่เพิ่มขึ้นนี้จะทำให้รายได้ของครอบครัวส่วนมากสูงขึ้นด้วย เจ้าของน้ำมันที่มีรายได้สูงจากการรับค่าเช่าสูงก็จะต้องลดค่าเช่าลงในที่สุด ถ้าเราเข้าใจหลักเศรษฐกิจดังกล่าวนี้ดีแล้วเราก็จะสามารถอธิบายได้ว่า ทำไมส่วนของรายได้จากแรงงานจึงสูงขึ้นเรื่อย ๆ

ในระยะยาว อะไรเป็นสิ่งกำหนดอุปสงค์และอุปทานของแรงงาน ความคิดของนักเศรษฐกิจทั้งหลายได้ทำให้เกิดทฤษฎีว่า อุปสงค์ของแรงงานนั้นมีส่วนเกี่ยวข้องกับคุณภาพของแรงงานด้วย ความสามารถของมนุษย์ในการก่อประโยชน์นั้นได้กลายมาเป็นทุนมนุษย์ (Human Capital) ในปัจจุบันนี้แล้ว การลงทุนเพื่อให้ได้มาซึ่งความสามารถและทักษะของของมนุษย์ดังกล่าวทำให้เกิดโอกาสและช่องทางแก่ผู้ที่จะมาลงทุน **เอกชนก็ดี ครอบครัวของคนก็ดี พยายามที่จะสร้างทักษะของมนุษย์หรือพัฒนามนุษย์ให้มีความรู้ความสามารถมากยิ่งขึ้น โดยยอมเสียค่าใช้จ่ายด้วยความเสียสละในการศึกษา, ในการสร้างพลานามัย, ในการฝึกอบรม ในการทำงาน, ในการหาข้อสนเทศต่าง ๆ และในการโยกย้ายแรงคนจากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่งเพื่อให้มีโอกาสได้งานดี ๆ หรือให้ได้มีโอกาสที่จะได้รับสิ่งอุปโภคบริโภคดี ๆ** มนุษย์เต็มใจที่จะเสียสละดังกล่าวก็เพราะคิดว่าจะมีโอกาสทำรายได้ให้สูงขึ้น มีความพอใจสูงขึ้นกว่าเก่า ที่อะไร ๆ สูงขึ้นก็เพราะความต้องการทักษะในประเทศตะวันตกมีเพิ่มมากขึ้นนั่นเอง

ความต้องการแรงงานที่มีความสามารถสูงนี้ ในงานประเภทต่าง ๆ ความจริงก็ยังมิได้มีการสำรวจมากนัก ความพิศวงก็คือว่า เพราะเหตุใดในประเทศที่พัฒนาแล้ว จึงมีความ

ต้องการแรงงานที่มีการศึกษาอบรมอย่างดีแล้วมากนัก เฉพาะอย่างยิ่งในสหรัฐอเมริกาความต้องการแรงงานที่มีความรู้และการศึกษาอบรมอย่างดีนั้น ตามสถิติปรากฏว่าระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๒๙ – ๑๙๕๗ สูงขึ้นประมาณสองเท่าของทรัพยากรที่มีรูปร่าง (Tangible Wealth)

ความรู้ของมนุษย์ที่เกิดจากการศึกษาค้นคว้านั้นไม่มีการหยุดยั้งอยู่กับที่เลย และความรู้ของมนุษย์ที่เปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ นี้ ทำให้เกิดโอกาสที่บุคคลคิดจะลงทุนใหม่ ๆ อยู่เสมอ และการลงทุนก็เป็นเหตุให้เกิดการพัฒนาเป็นการเพิ่มรายได้ให้แก่ทุนที่ลงไปมากยิ่ง ๆ ขึ้นต่อ ๆ มา และก็ความรู้นี้เองที่ทำให้เกิดโอกาสแก่ทุนมนุษย์มากกว่าทุนที่มิใช่มนุษย์ คือ ทรัพย์สินทางวัตถุต่าง ๆ (Material Capital)

ทศวรรษที่แล้วมา ในสหรัฐอเมริกามีสถิติที่แสดงว่าคนที่ยากจนนั้นมีอายุขัยต่ำ และบุคคลเหล่านี้ยังเป็นผู้ที่มีทักษะต่ำหรือไม่มีเลยด้วย บุคคลที่ขาดการศึกษาอบรมในการทำงานนี้จะไม่มีความสามารถในการทำงานในบรรยากาศสมัยใหม่เลย บุคคลเหล่านี้จะไม่มีโอกาสได้ทำงานที่มีค่าจ้างสูง มีโอกาสที่จะตกงานได้ง่าย และมักจะไม่มีความสามารถในการทำงานทั้งสุขภาพก็ทรุดโทรมด้วย นอกจากนั้นยังปรากฏว่ามักเป็นผู้ไม่มีประสิทธิภาพในเรื่องการเงิน, ในการผลิต, ในการเสาะหาข้อสนเทศ และไม่สามารถแก้ปัญหาเศรษฐกิจของตนและของครอบครัวได้ตลอดชีวิต ในการศึกษา เรื่องนี้เราควรจะได้พิจารณาถึงความสามารถในการบริหารงานของแม่บ้าน, กรรมกร, นักศึกษา, ชาวนาและนักธุรกิจด้วย ความสามารถในการแก้ปัญหาเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำระหว่างมนุษย์นั้นนับว่าใหญ่หลวงมาก และผลของ**การศึกษาที่มีคุณภาพประกอบด้วยประสบการณ์ของคน ย่อมจะทำให้บุคคลมีความสามารถสูงขึ้น และคุณสมบัติดังกล่าวนี้ย่อมจะทำให้ค่าในทางเศรษฐกิจสูงขึ้นด้วย**

๔. ความจนกับรายได้ของบคคล

รายได้ส่วนบุคคลนั้นได้มาอย่างไรและจ่ายไปอย่างไร เป็นเรื่องที่ควรต้องศึกษาไว้ ความจริงความหมายของคำ ๆ นี้ก็ยังไม่แน่ชัดนัก ในครอบครัวหนึ่ง ๆ ย่อมมีหลายคนแต่ละคนก็มีรายได้ส่วนตัวไม่เท่ากัน หน่วยบริโภคหนึ่ง ๆ (Consumer Units) ก็กระจัดกระจายกันอยู่ ในทางทฤษฎี ปฏิกิริยาที่มีต่อกันระหว่างรายได้ส่วนบุคคลกับรายได้ที่เรียกว่า Functional

ก็ไม่ปรากฏรูปชัดแจ้งนัก การศึกษาเรื่องนี้อย่างละเอียดย่อมเกี่ยวกับการศึกษาเรื่อง Factor Shares, Public Transfers, Personal Income Shares, Public Income Transfers, International Transfers of Property Assets etc. เพราะตามข้อเท็จจริงนั้น ประชาชนย่อมจะต้องเสียภาษีอากรให้แก่รัฐ และรัฐก็มีหน้าที่จะนำภาษีอากรนั้นคืนให้แก่ประชาชนทั้งทางตรงและทางอ้อม ในรูปของการศึกษา การสาธารณสุข และการอาคารสงเคราะห์ ฯลฯ โดยประชาชนบางกลุ่มจะไม่ต้องเสียเงินหรือเสียเงินเพียงเล็กน้อยเท่านั้น (Subsidy)

ปัญหาเรื่องราย ได้ส่วนบุคคลนี้มี สายโยงกันกับ**ทุนมนุษย์ และการกระจายรายได้ระหว่างบุคคลด้วย** การศึกษาเกี่ยวกับทุนมนุษย์และรายได้ส่วนบุคคลนี้ ยังจะต้องศึกษาต่อไปอีกมาก มนุษย์ที่มีความรู้ความสามารถนั้นบางคนก็ต้องการทำงานอย่างสบาย ๆ ไม่ได้มุ่งที่จะมีรายได้สูงเสมอไป รายได้**ชั่วคราว**ของบุคคลกับรายได้**ประจำถาวร**ของบุคคลก็เป็นเรื่องที่จะต้องนำมาศึกษาด้วย บุคคลบางคนเกษียณอายุแล้ว แต่ก็มีความสามารถสูงและยังอยากทำงานหารายได้เพื่อใช้จ่ายพิเศษเพื่อความเพลิดเพลินของตนเองและครอบครัวก็มีเหมือนกัน ในปัจจุบันนี้มีนักเศรษฐกิจอเมริกันอภิปรายกันมากว่า ที่เคยถือว่าคนอายุ ๖๕ ปีแล้วควรเกษียณอายุพักผ่อนนั้น น่าจะขยายเป็น ๗๐ ปีเสีย เพราะคนอายุระหว่าง ๖๕–๗๐ ปีในขณะนี้ยังแข็งแรงทำงานได้ดี การขยายอายุเกษียณนี้จะแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจและการประกันสังคมได้มากด้วย (๒)

---

(2) Economic Impact Number Twenty-two, A **Quarterly Review of World Economics,** 1978/2, The International Communication Agency, Washington D.C., USA.

เศรษฐศาสตร์กับการศึกษา

*ไพจิตร เอื้อทวีกุล**

ลักษณะและสภาพการณ์ของปัญหา

เหตุผลสำคัญประการหนึ่ง ที่ทำให้มีนักวิชาการสนใจกันมาก เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างสังคมศาสตร์และการศึกษา ก็คือความจำเป็นที่เห็นได้อย่างชัดแจ้งว่าเราจะต้องปรับปรุงระบบและเนื้อหาสาระของการศึกษา ให้สามารถสนองความต้องการที่สำคัญและเร่งด่วนของสังคมได้ดีขึ้น ในส่วนของปัญหาที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐศาสตร์และการศึกษานั้น เราอาจแยกสรุปปัญหาพื้นฐานออกเป็นอย่างน้อยสามประการด้วยกัน คือ

๑. บทบาทของการศึกษาในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ การศึกษาปัญหาการพัฒนาทั้งในประเทศที่พัฒนาแล้วและที่กำลังเร่งพัฒนา ได้ชี้ให้เห็นได้อย่างค่อนข้างเด่นชัดว่า ตัวแปรที่สำคัญที่สุดในกระบวนการพัฒนา อาจจะเป็นเรื่องของทรัพยากรมนุษย์ โดยเฉพาะในแง่มุมของคุณภาพ ทั้งนี้เพราะในการก่อให้เกิดผลผลิตทางเศรษฐกิจนั้น เราต้องนำทรัพยากรธรรมชาติมาผสมกับทรัพยากรมนุษย์ โดยมีเทคโนโลยีเป็นตัวประสาน โดยทั่วไปแล้วทรัพยากรธรรมชาติจะมีปริมาณและคุณภาพคงตัว (อย่างน้อยในระยะสั้นและระยะปานกลาง) ดังนั้น การจะเพิ่มผลผลิตจึงต้องอาศัยการเพิ่มผลิตภาพ (Productivity) เป็นเกณฑ์สำคัญ และผลิตภาพในกรณีนี้จะขึ้นอยู่กับความสามารถของคนที่เกี่ยวข้องในสังคมนั้น ๆ ที่จะคิดค้น ประดิษฐ์ และประยุกต์ความรู้และเทคโนโลยีให้เป็นประโยชน์ในการผลิตและความสามารถนี้ ซึ่งก็คือคุณภาพของทรัพยากรมนุษย์ จะขึ้นอยู่กับการศึกษาเป็นปัจจัยสำคัญที่สุด

---

* ศาสตราจารย์ อธิการบดี สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

การที่การศึกษา จะมีบทบาทเอื้ออำนวย มากน้อย ต่อการพัฒนาประเทศ ขึ้นอยู่กับว่าการศึกษาก่อให้เกิดหรือมีส่วนช่วยให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมอย่างไรบ้าง ปัจจัยสำคัญในเรื่องนี้ประกอบด้วยตัวแปรหลายประการ เช่น (๑) ความเหมาะสมกับสภาพการณ์และปัญหา (Relevancy) (๒) การเสริมสร้างค่านิยม ทัศนคติและความเชื่อถือที่เอื้ออำนวยต่อการเปลี่ยนแปลงและกรรมวิธีหรือของใหม่ (Innovation) (๓) การเสริมสร้างความรู้และทักษะทางด้านเทคโนโลยี และ (๔) การเสริมสร้างคุณธรรมมนุษย์ (Human Qualities) ทั้งในฐานะปัจเจกชนและในฐานะสมาชิกของสังคม

เนื่องจากปัจจัยทางเศรษฐกิจเป็นพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่ง ของการพัฒนาประเทศ วิชาเศรษฐศาสตร์จึงมีหรือควรจะมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับตัวแปร ๓ ตัวแรกส่วนตัวแปรที่ ๔ เป็นเรื่องซึ่งอาจนับได้ว่าเป็นข้อบกพร่องสำคัญของเศรษฐศาสตร์ ซึ่งได้ให้ความสำคัญต่อตัวแปรนี้น้อยมาก

๒. ความต้องการบริการการศึกษาที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว การศึกษาเป็นบริการที่เป็นทั้งสินค้าอุปโภค (Consumer Goods) และเป็นการลงทุน (Investment) ดังนั้นเมื่อระดับรายได้สูงขึ้น อุปสงค์ที่มีต่อบริการการศึกษาก็มักจะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะในสังคมจำนวนมากรวมทั้งสังคมไทย ซึ่งตามประเพณีนิยมก็ได้ตีคุณค่าของการศึกษาในระดับสูงอยู่แล้ว เมื่อมีแรงกระตุ้นเพิ่มเติมจากความจำเป็นในการพัฒนาประเทศจึงมีแนวโน้มว่าอุปสงค์ที่มีต่อบริการการศึกษาจะเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงเกินความสามารถที่สังคมจะตอบสนองได้ โดยเฉพาะในสังคมที่กำลังเร่งรัดพัฒนาซึ่งมีทรัพยากรจำกัด แต่ความต้องการทรัพยากรเพื่อการพัฒนาในด้านต่าง ๆ มีมากเกินกว่าที่จะจัดหาได้อยู่แล้ว

ช่องว่างระหว่างอุปสงค์และอุปทานของการศึกษานี้ นำไปสู่ปัญหาพื้นฐานที่สำคัญหลายประการ รวมทั้งปัญหาต่อไปนี้ คือ (๑) การปรับปรุงระบบและกระบวนการการศึกษาให้มีประสิทธิผลมากขึ้น ทั้งในด้านปริมาณ คุณภาพ และการลดความสูญเปล่าในด้านต่าง ๆ (๒) การระดมทรัพยากรโดยเฉพาะการหาแหล่งเงินทุนใหม่ ๆ (๓) การกระจายโอกาสและบริการการศึกษาให้มีความเป็นธรรมมากขึ้น ซึ่งจะมีผลกระทบอย่างสำคัญต่อการกระจายรายได้

และ (๔) การจัดสรรทรัพยากรเพื่อการศึกษาให้มีประสิทธิภาพโดยคำนึงถึงประเภท และระดับการศึกษาที่เหมาะสมกับสภาพการณ์และความต้องการของสังคม

ปัญหาทั้งสี่ประการนี้มีลักษณะพื้นฐาน คือเป็นปัญหาการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่จำกัด จึงเป็นปัญหาทางด้านเศรษฐศาสตร์ โดยเฉพาะในด้านการวิเคราะห์ปัญหา แต่เนื้อหาสาระของสิ่งที่วิเคราะห์นั้นเป็นเรื่องของศึกษาศาสตร์โดยตรง

๓. **คุณภาพของผลผลิตที่ได้จากระบบการศึกษา** การศึกษาในประเทศที่พัฒนาแล้วได้ก้าวหน้าไปอย่างมากในด้านวิชาชีพและเทคโนโลยี แต่มีข้อบกพร่องสำคัญคือ การละเลยในด้านคุณธรรมมนุษย์ ข้อบกพร่องนี้เป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งของความเสื่อมโทรมทางสังคมในประเทศที่พัฒนาแล้ว สำหรับประเทศด้อยพัฒนาเช่นประเทศไทยเรามีทั้งปัญหาที่การศึกษายังขาดคุณภาพ ในด้านวิชาชีพ และเทคโนโลยี และการละเลย ในด้าน คุณธรรมมนุษย์ เนื่องจากทั้งสองเรื่องนี้เป็นปัญหาพื้นฐาน เราจึงจำต้องหยิบยกขึ้นมาพิจารณาโดยสรุปในที่นี้

การที่ระบบการศึกษาจะสามารถผลิตผู้สำเร็จการศึกษา ที่มีคุณภาพทางวิชาชีพ และเทคโนโลยีนั้น จะต้องมีองค์ประกอบสำคัญสองประการ คือ (๑) ระบบการถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์ที่เหมาะสม และ (๒) ผู้ถ่ายทอดความรู้จะต้องมีองค์ความรู้ (Body of Knowledge) ที่ "ถูกต้อง" และเหมาะสมที่ผู้รับถ่ายทอดจะนำไปประยุกต์ใช้ให้เป็นประโยชน์ได้ ในทั้งสองเรื่องนี้จะเห็นได้ว่า เรายังมีปัญหาอยู่มาก ความรู้ทางวิชาชีพและเทคโนโลยีมีรากฐานจากการวิเคราะห์เพื่อค้นหาเหตุและผลและการสังเคราะห์ (Synthesis) เพื่อเสาะหาแนวปฏิบัติที่มีประสิทธิผล แต่การศึกษาของไทยอาศัยความจำเป็นหลัก สืบเนื่องมาจากประเพณีดั้งเดิมที่บัณฑิตคือผู้ท่องอ่านคัมภีร์ได้ ที่จริงเรามีการพัฒนาทางด้านศึกษาศาสตร์โดยเน้นในเรื่องวิธีการสอน (แต่อ่อนในทางด้านสาระของวิชา) แต่ในทางปฏิบัติ การเรียนการสอนในทุกระดับ ก็ยังอาศัยความจำเป็นหลักมากกว่าจะเสริมสร้างความสามารถเชิงวิเคราะห์ (Analytical Ability) ของนักศึกษา

ในด้านองค์ความรู้ เราก็ยังมีปัญหาอยู่มาก ทั้งนี้เพราะสาระของวิชาส่วนใหญ่เป็นสิ่งที่เราหยิบยืมมาจากสังคมตะวันตก ไม่มีการทดสอบอย่างแท้จริงว่าส่วนใดเหมาะสมหรือไม่

ต่อสภาพการณ์ความเป็นจริงในสังคมไทย นอกจากนั้นระบบการศึกษาของเรายังไม่ส่งเสริมให้ครูอาจารย์มุ่งพัฒนาตนเองในด้านวิชาการอย่างแท้จริง ดังนั้นวิชาความรู้ที่ถ่ายทอดกันอยู่จึงมักจะล้าสมัย และเป็นความรู้ที่ผู้สอนเองก็ไม่เข้าใจกระจ่าง เพราะเป็นสิ่งที่จดจำมาจากตำราของผู้อื่น

สำหรับปัญหาที่สองคือ ปัญหาเกี่ยวกับคุณธรรมมนุษย์นั้น เรามีปัญหาเช่นเดียวกับสังคมตะวันตก และนับวันแต่จะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น สาเหตุสำคัญมีหลายประการ คือ (๑) การเพิ่มอย่างรวดเร็วของประชากร (๒) การที่สังคมมีความสลับซับซ้อน (Complexity) และความจำเป็นที่ต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน (Inter-dependency) มากขึ้น (๓) การเน้นหนักในด้านวัตถุนิยม บวกกับความตื่นตัวทางสังคมและการเมืองซึ่งนำไปสู่วัฒนธรรมมวลชน (Mass Culture) และ (๔) ความมุ่งหวัง (Expectation) ที่จะมีระดับการครองชีพสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ในความหมายที่ว่ามีโอกาสที่จะบริโภคสินค้าและบริการมากขึ้นตามตัวอย่างที่เห็นได้จากสังคมที่ร่ำรวยกว่า สาเหตุเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อเนื่อง (Interact) ซึ่งกันและกันทำให้เกิดปัญหาพื้นฐานที่อาจเรียกได้ว่าเป็น "วิกฤติการณ์ทางวัฒนธรรม" หรือ Cultural Crisis ซึ่งจะมีผลเป็นอย่างมากในการกำหนดรูปแบบและคุณภาพชีวิตของมวลมนุษย์ในอนาคต

วิกฤติการณ์ที่สำคัญที่สุดคือปัญหาเกี่ยวกับคุณค่า ของมนุษย์ในฐานะปัจเจกชนและในฐานะสมาชิกของสังคม การที่มีคนมากขึ้นและแต่ละคนต่างมุ่งหวังจะบริโภคมากขึ้น ทำให้เกิดความจำเป็นที่รัฐจะต้องมีบทบาทมากขึ้นทุกที ซึ่งจะมีผลเป็นการลิดรอนเสรีภาพเชิงปฏิบัติ (Freedom of Action) ของปัจเจกชน ปัญหานี้เป็นปัญหาระหว่างปัจเจกชนและหมู่คณะ (Collectivity) ไม่ว่าจะเป็นรัฐ หรือกลุ่มชน แนวโน้มก็คือผลประโยชน์ของหมู่คณะในทางด้านวัตถุนิยมจะได้รับการยอมรับในความสำคัญเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ด้วยการเบียดบังคุณค่าอื่น ๆ โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับศักดิ์ศรีของมนุษย์ (Human Dignity) เสรีภาพส่วนบุคคลทั้งในด้านความคิด ค่านิยม ความเชื่อถือและการกระทำ และที่เกี่ยวกับคุณธรรมมนุษย์ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่งในสังคมที่ "เจริญ" แล้ว

การศึกษามีบทบาทสำคัญในเรื่องต่าง ๆ เหล่านี้อย่างเห็นได้ชัด ส่วนปัญหาที่ว่าเศรษฐศาสตร์จะมีส่วนเกี่ยวข้องหรือไม่เพียงไรกับปัญหานี้ เป็นเรื่องที่จะได้หยิบยกขึ้นมาพิจารณาต่อไป

ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐศาสตร์กับการศึกษา

จากการพิจารณาโดยสรุปถึงสภาพการณ์ และลักษณะของปัญหาข้างต้นนี้ จะเห็นได้ว่าเรื่องนี้เป็นเรื่องที่สลับซับซ้อนและมีขอบข่ายกว้างขวาง ดังนั้น เพื่อการสะดวกในการวิเคราะห์ปัญหาต่อไป เราจำต้องแบ่งแยกหมวดหมู่ของปัญหาตามลักษณะพื้นฐานเสียก่อน ในขั้นแรกเราจะแบ่งองค์ประกอบของปัญหาออกเป็นสี่ส่วนด้วยกัน คือ (๑) เศรษฐศาสตร์ (ในฐานะเป็นสาขาวิชา) (๒) เศรษฐกิจ (ในฐานะเป็นระบบปฏิบัติการ) (๓) ศึกษาศาสตร์ (ในฐานะเป็นสาขาวิชา) และ (๔) การศึกษา (ในฐานะเป็นบริการ)

เมื่อแบ่งองค์ประกอบออกเป็น ๔ ส่วนแล้ว ก็จะมีระบบความสัมพันธ์ต่อเนื่องกันอยู่สี่ระบบ ดังนี้

(๑) เศรษฐศาสตร์ ⟷ ศึกษาศาสตร์

(๒) เศรษฐศาสตร์ ⟷ การศึกษา

(๓) เศรษฐกิจ ⟷ ศึกษาศาสตร์

(๔) เศรษฐกิจ ⟷ การศึกษา

อาจแสดงระบบความสัมพันธ์นี้ได้เป็นรูปตารางง่าย ๆ ดังนี้

สาขาวิชา บริการ และ ระบบ	ศึกษาศาสตร์ (สาขาวิชา)	การศึกษา (บริการ)
เศรษฐศาสตร์ (สาขาวิชา)	I	II
เศรษฐกิจ (ระบบ)	III	IV

ความสัมพันธ์ทั้งสี่ระบบนี้มีการคาบเกี่ยวกันอยู่ ไม่อาจแยกออกจากกันได้เด็ดขาด แต่เพื่อความสะดวกในการพิจารณา เราจำเป็นจะต้องแยกพิจารณาเป็นเรื่อง ๆ ไป โดยจะพยายามชี้ให้เห็นความคาบเกี่ยวในกรณีที่เป็นเรื่องสาระ

๑. เศรษฐศาสตร์และศึกษาศาสตร์ ในปัจจุบันนี้เศรษฐศาสตร์และศึกษาศาสตร์มีความเกี่ยวพันกันน้อยมาก ในต่างประเทศเช่นสหรัฐอเมริกาได้มีสาขาการศึกษาประเภท Development Education เกิดขึ้น[๑] แต่เท่าที่ทราบเป็นเพียงการขยายขอบเขตให้นักศึกษามีโอกาสเลือกเรียนวิชาทางสังคมศาสตร์มากขึ้น ยังไม่มีลักษณะเป็นการสอดประสาน (Integrate) ความรู้ที่เป็นประโยชน์จากสังคมศาสตร์สาขาต่าง ๆ เข้าในสาระของศึกษาศาสตร์อย่างแท้จริง นอกจากนั้น ก็มีความพยายามของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ที่จะให้อาจารย์ทางเศรษฐศาสตร์มีโอกาสที่ได้เรียนรู้และทดลองเกี่ยวกับวิธีการสอน เพื่อที่จะได้สอนเศรษฐศาสตร์ให้กับนักศึกษาให้ได้ผลดีขึ้น[๒]

เมื่อเป็นเช่นนี้ เราก็ต้องตั้งคำถามว่าเศรษฐศาสตร์กับศึกษาศาสตร์ควรจะมีความสัมพันธ์กันหรือไม่ และถ้ามีควรจะมีในรูปลักษณะใด เพื่อตอบคำถามข้อนี้เราจำเป็นต้องย้อนหลังไปดูปัญหาว่า วิชาเศรษฐศาสตร์และศึกษาศาสตร์มีลักษณะพื้นฐานเป็นอย่างไร และมีการส่งประโยชน์ (Contribution) ให้กับความรู้ความเข้าใจของคนได้อย่างไรบ้าง เราไม่อาจจะพิจารณาอย่างละเอียดหรือลึกซึ้ง เกี่ยวกับปัญหานี้ ในที่นี้ได้ เพราะเป็นเรื่องใหญ่ ที่จะต้องกินเวลามาก ดังนั้น เราจะหยิบยกขึ้นพิจารณาเฉพาะลักษณะพื้นฐานจริง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวกับปัญหาที่กำลังพิจารณาอยู่เท่านั้น ที่จริงแล้วการจะนิยามสาระของสาขาวิชาใด ๆ นั้นเป็นเรื่องที่ถกเถียงกันได้ไม่สิ้นสุด และถ้าเราจะหยิบยกเรื่องนี้ขึ้นอภิปรายกัน ก็คงจะไม่สามารถแม้แต่จะเริ่มพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างศาสตร์สองสาขานี้

---

[๑] ในประเทศไทยได้มีการเปิดสอนสาขานี้แล้วที่มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

[๒] เช่นมหาวิทยาลัยหลายแห่งในสหรัฐได้พยายามปรับปรุงวิธีการสอน โดยร่วมมือกับโครงการ AEA-JCEE (American Economic Association-Joint Council of Economic Education) เป็นต้น

เศรษฐศาสตร์เป็นวิชาว่าด้วยการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่จำกัด การส่งประโยชน์ที่สำคัญของวิชานี้ คือ การสร้างทฤษฎี แนวความคิดและวิธีตลอดจนเทคนิคการวิเคราะห์กระบวนการจัดสรร ซึ่งมีค่าเสียโอกาส (Opportunity Cost) การวิเคราะห์นี้เป็นพื้นฐานของกระบวนการตัดสินใจ ซึ่งมีลักษณะสำคัญเป็นกระบวนการตัดสินใจโดยอาศัยการเปรียบเทียบระหว่างผลได้ผลเสียในด้านต่าง ๆ คือเป็น Process ของการ Trade-off ทั้งในระหว่างวัตถุประสงค์ และผลที่ได้ (Outcome) ส่วนศึกษาศาสตร์เป็นวิชาว่าด้วยปรัชญาของความรู้และการเรียนรู้ จิตวิทยาและกระบวนการเรียนรู้ วิธีถ่ายทอดความรู้ ตลอดจนเนื้อหาสาระของหลักสูตรและวิชา ศาสตร์สาขานี้มีลักษณะค่อนไปทาง Eclectic คือเลือกความรู้จากศาสตร์สาขาต่าง ๆ มาใช้มากกว่าที่จะมีศาสตร์โดยเฉพาะของตนเองที่ได้จากระบบทฤษฎี และการวิเคราะห์ที่สร้างขึ้นเองในสาขาของตน

หากว่าการสรุปลักษณะ พื้นฐาน ของศาสตร์ สองสาขานี้ ไม่ผิดพลาด จากความเป็นจริงจนเกินไป เราก็คงจะอาศัยข้อสรุปนี้เป็นแนวทางที่จะพิจารณาต่อไปได้ว่า ศาสตร์แต่ละสาขานี้ มีจุดอ่อน หรือข้อบกพร่องสำคัญ ซึ่งศาสตร์อีก สาขาหนึ่ง จะช่วยเพิ่มเติม หรือเสริมต่อให้สมบูรณ์ขึ้นได้หรือไม่เพียงใด

ในประการแรก การคำนวณค่าเสียโอกาสในวิชาเศรษฐศาสตร์นั้น ยังมีขอบข่ายแคบเกินไป คุณค่าที่สำคัญในด้านนามธรรมยังถูกละเลยหรือได้รับความสำคัญน้อยเกินไป โดยเฉพาะในสิ่งที่เป็นตัวแปรสำคัญในการกำหนดคุณค่าของความเป็นคน และคุณภาพของชีวิต การจะนำตัวแปรเหล่านี้เข้ามาใน Cost Calculus ของเศรษฐศาสตร์จะมีปัญหามากในทางเทคนิค แต่เป็นเรื่องที่ศาสตร์นี้จะต้องค่อย ๆ พัฒนาหาวิธีการเพื่อแก้ปัญหาเหล่านี้ สิ่งที่ต้องการจากภายนอกสาขาวิชาคือ แนวคิดที่จะเป็น Inputs ที่สมเหตุสมผลและสามารถให้ความกระจ่างเกี่ยวกับปัญหาที่เกี่ยวข้องได้ เนื่องจากศึกษาศาสตร์เป็นวิชาเกี่ยวกับปรัชญาของความรู้ จึงน่าจะมีบทบาทเป็นอย่างมากในเรื่องนี้ แต่ตามความเป็นจริงจะมีบทบาทได้มากน้อยเพียงไร เป็นเรื่องที่ผู้เชี่ยวชาญทางศึกษาศาสตร์เท่านั้นที่จะบอกได้ ผู้เขียนเองสงสัยว่าเศรษฐศาสตร์อาจจะต้องหวังพึ่งศาสตร์สาขาอื่น เช่น ปรัชญา จิตวิทยา สังคมวิทยาและมานุษยวิทยามาก

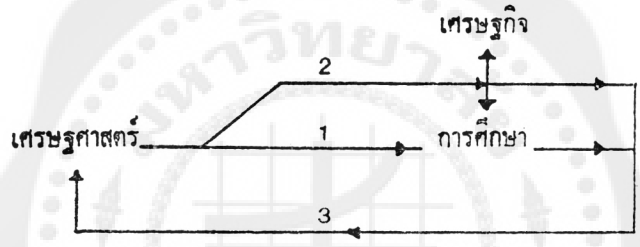
กว่าก็เป็นได้ อีกเรื่องหนึ่งเป็นเรื่องของการศึกษาเศรษฐศาสตร์ (Economic Education) ซึ่งมีปัญหามากโดยเฉพาะในประเทศไทย ทั้งนี้เพราะนักศึกษาส่วนมากค่อนข้างจะอ่อนในด้านความสามารถเชิงวิเคราะห์ ขณะเดียวกันอาจารย์เศรษฐศาสตร์ส่วนใหญ่ก็ไม่ได้มีความรู้เกี่ยวกับวิธีสอนและกระบวนการเรียนรู้ การสอนจึงอาศัยประสบการณ์ของตนเองเป็นหลัก คือสอนอย่างที่เคยเรียนมาหรืออย่างที่คิดว่านักศึกษาควรจะเข้าใจ แต่นักศึกษาก็มักจะไม่เข้าใจ เพราะพื้นฐานแตกต่างกันมากกับอาจารย์ผู้สอนในเรื่องนี้ศึกษาศาสตร์น่าจะมีส่วนช่วยได้โดยตรงอย่างน้อยก็ในสามด้านด้วยกัน คือ (๑) ปรับปรุงระบบการเรียนการสอนโดยทั่วไปเพื่อเสริมสร้างให้นักเรียนนักศึกษามีความสามารถเชิงปริมาณดีขึ้น (๒) เป็นแหล่งสำคัญที่จะให้ความรู้แก่อาจารย์เศรษฐศาสตร์ในเรื่องเกี่ยวกับกระบวนการเรียนรู้และวิธีสอนที่ได้ผลและ (๓) ร่วมมือกับนักเศรษฐศาสตร์เพื่อวิเคราะห์ว่านักศึกษาไทยมี "จุดบอด" อย่างไรบ้างในการเรียนวิชาเศรษฐศาสตร์และคิดหาวิธีแก้ไข

ส่วนในด้านของศึกษาศาสตร์นั้น เนื่องจากเป็นศาสตร์ลักษณะ Eclectic จึงมีข้อจำกัดในเชิงวิเคราะห์อยู่ในตัวสาขาวิชาเอง ในเรื่องนี้วิชาเศรษฐศาสตร์น่าจะมีส่วนช่วยได้มากพอสมควร โดยเฉพาะในการนำแนวความคิดเกี่ยวกับค่าเสียโอกาสและการ Trade-off ไปใช้ในการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาสำคัญ ๆ ของศึกษาศาสตร์ ทั้งในระดับกว้าง ๆ เช่น ปัญหาเกี่ยวกับปรัชญาการศึกษา กระบวนการและวิธีถ่ายทอดความรู้ การกำหนดหลักสูตรและสาระของวิชา และในระดับเฉพาะเรื่อง เช่น การวางแผนการศึกษา เป็นต้น ที่จริงแล้ว ได้มีการนำแนวความคิดและเทคนิคการวิเคราะห์ของเศรษฐศาสตร์ไปใช้เป็นอย่างมากอยู่แล้วในการจัดระบบและบริการการศึกษา ดังจะได้กล่าวถึงต่อไป แต่เข้าใจว่าแนวความคิดและเทคนิคเหล่านี้ยังไม่มีบทบาทเท่าที่ควรในการพัฒนาศึกษาศาสตร์ในฐานะสาขาวิชา

๒. เศรษฐศาสตร์ - เศรษฐกิจ และการศึกษา ในที่นี้เราจะพิจารณาความสัมพันธ์ในระบบที่ II (เศรษฐศาสตร์ ⟷ การศึกษา) และระบบที่ IV (เศรษฐกิจ ⟷ การศึกษา) ไปพร้อม ๆ กันภายใต้หัวข้อเรื่อง เศรษฐศาสตร์การศึกษา (Economics of

Education) เพราะทั้งสองระบบมีความสัมพันธ์ต่อเนื่องอย่างใกล้ชิด จึงสะดวกแก่การพิจารณารวมกันไปทั้งสองระบบพร้อมกัน

เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่า เศรษฐศาสตร์การศึกษาเป็นวิชาที่ได้มีการพัฒนาแล้วพอสมควร ลักษณะพื้นฐานของวิชานี้เป็นการนำความรู้และเทคนิคทางเศรษฐศาสตร์ไปประยุกต์ในการวิเคราะห์ระบบและบริการการศึกษา รวมทั้งศึกษาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างระบบเศรษฐกิจและระบบการศึกษา ซึ่งมีผลพลอยได้เป็นการขยายขอบเขตและเพิ่มพูนความรู้ในสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์เอง ซึ่งอาจแสดงเป็นรูปง่าย ๆ ได้ดังนี้



(๑) ใช้ความรู้เศรษฐศาสตร์เพื่อวิเคราะห์ระบบและบริการการศึกษา

(๒) ใช้ความรู้เศรษฐศาสตร์ เพื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์ ระหว่างระบบเศรษฐกิจและระบบการศึกษา

(๓) ความรู้ที่ได้จาก (๑) และ (๒) ส่งผลสะท้อนเป็นการเพิ่มพูนความรู้ในสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์

สำหรับ ในเรื่องแรก คือ การ นำความรู้ ทางเศรษฐศาสตร์ ไป ใช้ ประโยชน์ ในการวิเคราะห์ระบบและบริการการศึกษานั้น ได้มีการทำในหลายด้านด้วยกัน รวมทั้งการคิดต้นทุนการผลิตบริการการศึกษาในประเภทและระดับต่าง ๆ การประเมินผลประโยชน์ของการศึกษา การกำหนดราคา (Pricing) ของบริการการศึกษา ประสิทธิผลของการจัดบริการการศึกษา หลักเกณฑ์และมาตรฐานการวางแผนการศึกษา แหล่งเงินทุนและการจัดหาเงินทุนและทรัพยากรอื่น ๆ ฯลฯ ส่วนในเรื่องที่สอง คือ การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างระบบเศรษฐกิจและระบบการศึกษานั้น ก็ได้มีการศึกษาวิเคราะห์กันอยู่พอสมควรในเรื่องที่มีความสำคัญ เช่น บทบาทของการศึกษาในการพัฒนาเศรษฐกิจ ความสัมพันธ์ระหว่างอุปสงค์

ที่มีต่อบริการการศึกษาและระดับรายได้ อุปทานของการศึกษาและข้อจำกัดทางทรัพยากร ปัญหาที่เกิดจากช่องว่างระหว่างอุปสงค์และอุปทานของบริการการศึกษา เป็นต้น

การวิเคราะห์ปัญหาทั้งสองด้านนี้ นอกจากจะช่วยให้เราเข้าใจปัญหาของระบบและกระบวนการจัดการศึกษาแล้ว ยังมีผลพลอยได้โดยส่งผลสะท้อนให้มีการปรับปรุงหลักการและแนวความคิดในสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ เช่น การขยายขอบข่ายของคำจำกัดความเกี่ยวกับทุนให้ครอบคลุมถึงทุนที่เป็นทรัพยากรมนุษย์ (Human Capital) ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญในสาขาเศรษฐศาสตร์การพัฒนา และการปรับปรุงขอบข่ายและเทคนิคการประเมินต้นทุนและผลประโยชน์ ซึ่งล้วนมีผลทำให้วิชาเศรษฐศาสตร์มีความสมบูรณ์มากขึ้น

อย่างไรก็ตาม การศึกษาวิเคราะห์ในด้านต่าง ๆ เหล่านี้ มีปัญหาอยู่หลายประการด้วยกัน ซึ่งอาจแยกออกเป็นสองประเภท คือ ปัญหาทางด้านหลักการ (Conceptual Problems) และปัญหาทางเทคนิค สำหรับปัญหาที่สองคือปัญหาทางเทคนิคนั้น เป็นเรื่องที่อยู่นอกเหนือขอบข่ายของบทความนี้ ดังนั้น เราจะไม่หยิบยกขึ้นพิจารณานอกจากจะระบุเพียงว่าส่วนใหญ่เป็นปัญหาทางด้านข้อมูล และการวิเคราะห์เชิงสถิติ ปัญหาเหล่านี้ถึงแม้จะยุ่งยาก แต่ไม่รุนแรง (Critical) เท่าปัญหาทางด้านหลักการซึ่งมีลักษณะสำคัญคือ เรายังขาดพื้นฐานทางทฤษฎีที่จะใช้เป็นวงกรอบ (Framework) และฐานรองรับการวิเคราะห์รายละเอียดในด้านต่าง ๆ ทำให้บ่อยครั้งเราไม่อาจแน่ใจได้ว่าผลการวิเคราะห์นั้น ๆ หมายความว่าอะไรและสมเหตุสมผลมากน้อยเพียงใด

ปัญหาทางด้านหลักการนั้น มีประเด็นที่สำคัญคือการที่ไม่มีการนิยามปัญหา (Problem Definition) ที่แจ้งชัด ทำให้เกิดปัญหาในการวิเคราะห์เป็นอย่างมาก โดยเฉพาะในสองด้านต่อไปนี้

(๑) ขอบข่ายของการศึกษาและผลกระทบของการศึกษา ปัญหานี้เป็นปัญหาพื้นฐานทั้งในด้านปรัชญาการศึกษา และในด้านการพัฒนาสังคม (Social Development) ในเรื่องปรัชญาการศึกษานั้น มีการระบุไว้มากมายว่ามีวัตถุประสงค์อะไร เช่น ทำคนให้เป็นคน ให้เป็นพลเมืองดี ให้มีความรู้ความสามารถในการประกอบสัมมาชีพ ให้เป็นคนมีความคิด

ริเริ่ม ให้มีความรับผิดชอบต่อสังคม ให้มีศีลธรรม ฯลฯ แต่การระบุวัตถุประสงค์เพียงในระดับนี้ ไม่มีความหมายในระดับปฏิบัติการ (Operational Level) เพราะยังนำไปประยุกต์ให้เป็นประโยชน์ไม่ได้ หากจะประยุกต์เราต้องมีอย่างน้อยอีกสองระดับต่อไป คือ การกำหนดสาระของแต่ละส่วนของวัตถุประสงค์ เช่น "การทำคนให้เป็นคน" นั้น มีสาระอะไร มนุษย์ที่มีลักษณะอย่างไรจึงจะนับเป็น "คน" ได้ พลเมืองดีคือ พลเมืองที่มีลักษณะอย่างไร ในสังคมระบบและรูปลักษณะต่าง ๆ ซึ่งมีคุณลักษณะที่ต้องการ (Requirements) ที่แตกต่างกัน คุณลักษณะใด "ดี" หรือ "ดีกว่า" คุณลักษณะใดที่ "เลว" หรือ "เลวกว่า" และอื่น ๆ อีกมาก นั่นเป็นระดับของการกำหนดสาระ แต่ถ้าจะประยุกต์ได้ยังต้องมีอีกระดับหนึ่ง คือ "ทำอย่างไร" คือไม่เป็นเพียงปัญหาของ "What" แต่เป็นปัญหาของ "How"

ที่จริงปัญหานี้ ไม่ ใช่เรื่องที่จะหาคำตอบจาก ปรัชญาการศึกษา ได้ ในตัวของมันเอง ทั้งนี้เพราะคำตอบสำคัญส่วนหนึ่งจะต้องมาจากวัตถุประสงค์ในการพัฒนาสังคม เราต้องการให้สังคมเปลี่ยนแปลงอย่างไร เมื่อ "พัฒนา" สำเร็จแล้วสังคมของเราควรจะมีรูปลักษณะอย่างไร ปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหา Normative หลีกเลี่ยงเรื่องของค่านิยมไม่พ้น จึงเป็นปัญหาที่ยุ่งยากและสลับซับซ้อนอย่างยิ่ง และตราบใดที่เราไม่พยายามเร่งศึกษาวิเคราะห์ เพื่อหาความรู้ความเข้าใจเพิ่มเติมในเรื่องนี้ เราจะไม่มีทางทราบได้เลยว่าเราให้การศึกษาแก่อนุชนไปเพื่ออะไร ได้ผลมากน้อยเพียงไหน มีข้อดีข้อจำกัดอย่างไรบ้างในสถานภาพเช่นนี้ การจะพยายามหาคำตอบว่า ศาสตร์สาขาอื่น ๆ จะมีบทบาทอย่างไร ในการพัฒนาศึกษาศาสตร์และบริการการศึกษา จึงเป็นเรื่องที่พิจารณาได้ยากอย่างยิ่ง เพราะเราไม่แน่ใจว่าสิ่งที่เราพยายาม "พัฒนา" นั้นคืออะไร มีรูปร่างหน้าตาเป็นอย่างไร

ยิ่งกว่านั้น ยังมีปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งว่า ใครคือ "เรา" ที่จะเป็นผู้กำหนดวัตถุประสงค์ของการศึกษาและการพัฒนาสังคม ตามหลักการแล้ว ในสังคมประชาธิปไตยผู้มีสิทธิกำหนดวัตถุประสงค์ดังกล่าวก็คือประชาชนส่วนใหญ่ของสังคมนั้น ๆ แต่ในทางปฏิบัติปัญหาไม่ได้ง่ายอย่างนั้น เพราะเหตุที่ว่าหากคนส่วนใหญ่จะตัดสินใจได้ "ถูกต้อง" ก็จะต้องมีข้อมูลเพียงพอ มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสภาพการณ์และปัญหาในระดับที่จะตัดสินใจโดย

สมเหตุสมผลได้ ดังนั้น บทบาทของ "ผู้รู้" ในเรื่องนี้จึงไม่ใช่เป็นการกำหนดวัตถุประสงค์โดยพลการ แต่ควรเป็นในรูปของการชี้แนะ การให้ข้อมูลและข้อวิเคราะห์ต่าง ๆ แก่ประชาชน โดยหวังว่าคนส่วนใหญ่จะสามารถตัดสินใจได้โดยมีเหตุผลเมื่อได้ข้อมูล และมีความรู้ความเข้าใจพอควรแล้ว

(๒) สืบเนื่องจากปัญหาในข้อแรกดังกล่าวแล้วทำให้เกิดปัญหาประการที่สอง ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญในการกำหนดนโยบายการศึกษา คือการที่เราไม่มีฟังก์ชั่นเชิงวัตถุประสงค์ (Objective Function) ของการจัดบริการการศึกษาที่แจ้งชัด เพียงพอที่จะทำหน้าที่เป็นพื้นฐานของกระบวนการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายการศึกษาได้ ปัญหานี้อาจพิจารณาได้จากการกำหนดรูปลักษณะของปัญหาระดับนโยบายได้ดังนี้

$$\text{Max.} \quad U = U(u_1, u_2, \ldots, u_n)$$

$$\text{ภายใต้ข้อจำกัด} \quad C = \begin{pmatrix} c_1 \\ c_2 \\ \vdots \\ c_m \end{pmatrix}$$

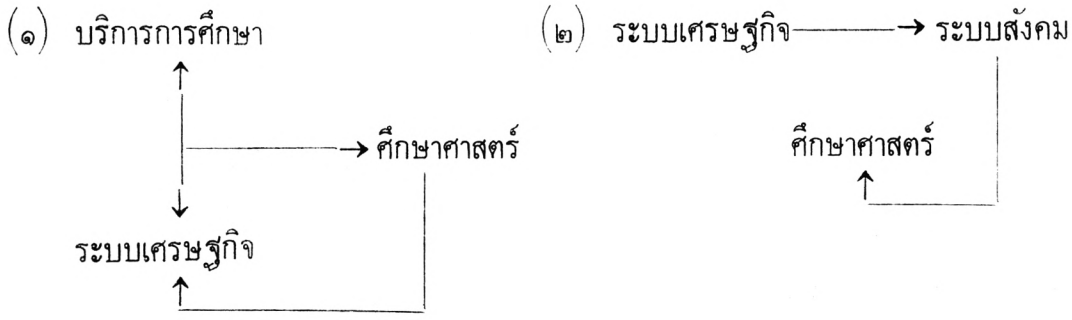
โดยที่ U เป็น Objective Function ของการจัดการศึกษา ; u_1 เป็นตัวแปรสำคัญเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการจัดการศึกษาในด้านต่าง ๆ เช่น ความรู้พื้นฐาน ทักษะหรือความชำนาญพิเศษ ความรับผิดชอบ คุณลักษณะที่พึงประสงค์อื่น ๆ ตลอดจนคุณลักษณะที่ทำ "คนให้เป็นคน"; ส่วน C นั้นเป็นเซ็ทของข้อจำกัดต่าง ๆ ทั้งในด้านทรัพยากร ทัศนคติ ค่านิยม ระบบและสถาบันต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ฯลฯ เมื่อเรามองปัญหาในแง่นี้ จะเห็นได้ชัดว่าเราไม่มีทางที่จะกำหนดนโยบายการศึกษาที่เหมาะสม สมเหตุสมผล และมีประสิทธิภาพได้ ตราบใดที่เรายังไม่สามารถนิยาม U ได้

การจะนิยาม U ได้นั้น คงจะต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจจากศาสตร์สาขาต่าง ๆ หลายสาขา โดยเฉพาะ ปรัชญา สังคมวิทยา มานุษยวิทยา จิตวิทยา เป็นต้น ในเรื่องนี้เศรษฐศาสตร์คงจะมีบทบาทได้น้อย เพราะข้อจำกัดสำคัญของสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ก็คือการ

ละเลยตัวแปรที่สำคัญอื่น ๆ ในด้านของสังคมและปรัชญา แต่เศรษฐศาสตร์อาจจะมีบทบาทในทางอ้อม โดยผ่านทางระบบความสัมพันธ์ต่อเนื่องระหว่างเศรษฐศาสตร์กับศึกษาศาสตร์ (ระบบที่ I) คือการจะนำเอา Approach ของเศรษฐศาสตร์ไปใช้ให้เป็นประโยชน์ในการเรียนการสอนในสาขาวิชาศึกษาศาสตร์ ทั้งนี้ ไม่ได้หมายความว่าจะให้นักเรียนศึกษาศาสตร์เรียนวิชาเศรษฐศาสตร์พื้นฐานสัก ๒–๓ วิชา แต่หมายถึงการนำเอาหลักการ แนวความคิดและเทคนิคการวิเคราะห์ของเศรษฐศาสตร์ ไปประสานเข้าในสาระวิชาของศึกษาศาสตร์ เช่น แนวความคิดเกี่ยวกับระบบการจัดสรรทรัพยากร ค่าเสียโอกาสและขบวนการ Trade-off ดังกล่าวแล้วในภาคก่อน ซึ่งน่าจะมีส่วนช่วยเสริมสร้างให้นักศึกษาศาสตร์มีทักษะสูงขึ้นทั้งในระดับของการวิเคราะห์ และระดับของการกำหนดนโยบาย

๓. **เศรษฐกิจและศึกษาศาสตร์** ความสัมพันธ์ต่อเนื่องระบบสุดท้ายที่ยังมิได้หยิบยกขึ้นพิจารณา คือระบบที่ III เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างระบบเศรษฐกิจและสาขาวิชาศึกษาศาสตร์ ในเรื่องนี้ ถ้าพิจารณาแต่เฉพาะความสัมพันธ์โดยตรงแล้ว เข้าใจว่าระบบความสัมพันธ์คงค่อนข้างจะมีลักษณะเป็นเซ็ทว่าง (Empty Set) แต่หากรวมถึงความสัมพันธ์ทางอ้อมแล้ว อาจจะมีความสัมพันธ์ทางอ้อมที่สำคัญ คือ (๑) เป็นความต่อเนื่องจากระบบความสัมพันธ์ระหว่างระบบเศรษฐกิจ และบริการการศึกษา คือ ถ้าเราสามารถวิเคราะห์ได้ว่าบริการการศึกษารูปลักษณะใดจะส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจอย่างไร เราก็สามารถจะใช้ผลวิเคราะห์นี้เป็นตัวแปรที่สำคัญตัวหนึ่งในการกำหนดแนวทาง และเนื้อหาสาระของศึกษาศาสตร์ เพื่อเอื้ออำนวยให้เกิดความเปลี่ยนแปลงที่ "พึงประสงค์" ในระบบเศรษฐกิจ เช่น เร่งรัดการเพิ่มผลผลิต เสริมสร้างความเป็นธรรมในสังคม เสริมสร้างฐานะทางเศรษฐกิจของประชาชนส่วนใหญ่ ฯลฯ (๒) ความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจอาจมีผลกระทบสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ซึ่งอาจส่งผลสะท้อนให้มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในแนวทางและเนื้อหาสาระของศึกษาศาสตร์ได้

ความสัมพันธ์ทั้งสองประการนี้เป็น Derived Relations ซึ่งอาจแสดงเป็นรูปได้ดังนี้



เท่าที่ทราบ ปัญหาทั้งสองประเภทนี้ยังไม่ได้มีการศึกษากันอย่างจริงจัง เท่าที่อาจจะมีอยู่บ้างก็เป็นเพียงส่วนประกอบหรือ ผลพลอยได้ จากการ ศึกษาปัญหา อื่น ๆ ดังนั้น จึงน่าที่จะมีการพิจารณากันว่า ปัญหาดังกล่าวเป็นเรื่องที่น่าจะสนับสนุนให้มีการศึกษาวิเคราะห์กันต่อไป หรือไม่อย่างไรบ้าง

สรุป

ปัญหาการศึกษาเป็นปัญหาที่มีความสำคัญและเร่งด่วนอย่างยิ่ง เนื่องจากการศึกษาเป็นตัวแปรหลักที่มีส่วนเป็นอย่างมากในการกำหนดรูปลักษณะของสังคม ความเป็นอยู่ตลอดจนคุณภาพของชีวิตมนุษย์ โดยเฉพาะในสภาพการณ์ที่สังคมมีความสลับซับซ้อนมากขึ้นทุกที ประชากรของประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะของประเทศด้อยพัฒนา เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และในขณะเดียวกันประชาชนก็มีความมุ่งหวังสูงขึ้นเกี่ยวกับระดับการครองชีพ และความต้องการในการบริโภคสินค้าและบริการตามตัวอย่างที่เห็นจากสังคมที่ร่ำรวยกว่า แรงผลักดันเหล่านี้ทำให้เกิดความตึงเครียดทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองซึ่งนับวันแต่จะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น ในฐานะที่การศึกษามีบทบาทสำคัญในการเสริมสร้างทั้งทัศนคติ ค่านิยม ความเชื่อถือ ความรู้ความสามารถและทักษะของคน ดังนั้นการที่เราจะแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้สำเร็จมากน้อยเพียงใด จะขึ้นอยู่กับว่าเราจะสามารถปรับปรุงระบบและบริการการศึกษาให้ "ถูกต้อง" และเหมาะสมกับสภาพการณ์ และความจำเป็นได้มากน้อยเพียงใดเป็นประการสำคัญ

ด้วยเหตุนี้ เราจึงจำต้องให้ความสนใจเป็นพิเศษว่า ศึกษาศาสตร์และบริการการศึกษานั้น สามารถจะเรียนรู้และใช้ประโยชน์จากความรู้ความเข้าใจในศาสตร์สาขาต่าง ๆ โดยเฉพาะสังคมศาสตร์อย่างไรบ้าง ทั้งนี้เพื่อใช้เป็นรากฐานในการพัฒนาการศึกษาให้สอดคล้องกับความจำเป็นและความต้องการทางสังคมให้มากที่สุดเท่าที่จะพึงทำได้

จากการวิเคราะห์โดยสรุปในบทความนี้ จะเห็นได้ว่าเศรษฐศาสตร์มีระบบความสัมพันธ์ต่อเนื่องกับการศึกษาอยู่มากในทั้งสี่ระบบ แต่ได้มีการศึกษาวิเคราะห์แตกต่างกันไปที่ได้ทำแล้วมากที่สุด คือในเรื่องของเศรษฐศาสตร์การศึกษา (ระบบที่ II และที่ IV) ส่วนในระบบที่ I (คือเศรษฐศาสตร์ ←——→ ศึกษาศาสตร์) และระบบที่ III (คือเศรษฐกิจ ←——→ ศึกษาศาสตร์) ยังไม่ได้มีผู้ให้ความสนใจเท่าที่ควร.

แนวทางการปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับธุรกิจ*

*แสง สงวนเรือง***

ประเมินความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับธุรกิจในปัจจุบัน

เมื่อประมาณ ๑๕ ปีก่อน ผู้เขียนได้มีโอกาสพูดคุยกับผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยคนหนึ่ง ข้อสรุปที่น่าสนใจของเขาข้อหนึ่งคือ ประเทศไทยได้มีการพัฒนาเศรษฐกิจก้าวหน้าไปเป็นลำดับ แม้ว่าจะมีรัฐบาลเข้ามายุ่งเกี่ยว ในขณะนี้ผู้เชี่ยวชาญรวมทั้งนักธุรกิจหลายคนอาจมีข้อสรุปเดียวกัน โดยมีน้ำเสียงที่หนักแน่นกว่า แม้ว่าข้อสรุปนั้นจะถูกหรือผิดก็ตาม

กล่าวโดยทั่วไป หากจะเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ อีกหลายประเทศ ทั้งที่ยากจนและที่เจริญแล้ว รัฐบาลในประเทศไทยในขณะนี้ยังมีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับธุรกิจอยู่น้อย เหตุผลที่สำคัญคือ การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยตั้งอยู่บนหลักการของระบบตลาดเป็นสำคัญ ในสาขาการเกษตรซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญแบบฉบับการผลิตยังมีลักษณะเป็นการเพาะปลูกส่วนบุคคลขนาดเล็ก ชาวไร่ชาวนาต่างคนต่างทำกระจัดกระจายกันออกไปทั่วประเทศยากแก่การที่รัฐจะเข้าไปสัมผัสได้ทั่วถึงในสาขาอุตสาหกรรม การค้าและบริการธุรกิจส่วนใหญ่มีขนาดเล็ก ความสนใจของรัฐบาลเป็นเรื่องของการเพิ่มปริมาณการผลิตมากกว่าที่จะเป็นเรื่องการกระจายรายได้ สวัสดิการของแรงงาน และการคุ้มครองผู้บริโภค ทำให้อุตสาหกรรม การค้า และบริการดำเนินไปค่อนข้างจะเสรี ถึงแม้ว่าจะมีกิจการจำนวนหนึ่งได้รับสิทธิพิเศษ

*** เอกสารทางวิชาการประกอบการประชุม, "การบริหารภาครัฐบาลและภาคเอกชนในประเทศไทย : จำเป็นหรือไม่ที่จะต้องกระชับความสัมพันธ์เพื่อการสร้างสรรค์," แนวทางการปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับธุรกิจ, ณ สมาคมการจัดการธุรกิจแห่งประเทศไทย, วันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๒๑.**

**** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ รองอธิการบดีฝ่ายวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์**

และกิจการบางประเภทถูกควบคุมก็ตาม นอกจากนั้นแม้จะมีธุรกิจขนาดใหญ่ซึ่งทรงอิทธิพลอยู่บ้าง แต่กล่าวโดยทั่วไปกิจการธุรกิจส่วนใหญ่ยังไม่ใหญ่ถึงขนาดที่การตัดสินใจของกิจการจะมีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของ ประชาชนอย่างกว้างขวาง เหมือนที่เป็นอยู่ใน ประเทศพัฒนาแล้ว ความรู้สึกที่เป็นปฏิกิริยาต่อธุรกิจจึงยังไม่รุนแรงถึงขนาดก่อให้เกิดการผลักดันจากประชาชนให้ทำการควบคุมธุรกิจมากนัก อีกประการหนึ่งประชาชนชาวไทยยังขาดความสนใจที่จะรวมตัวกันเป็นกลุ่มเป็นก้อน เพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนเองดังที่เป็นอยู่ในต่างประเทศ เนื่องด้วยเหตุผลทางการศึกษา และสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจสังคม อื่น ๆ เหตุผลอีกประการหนึ่งก็คือ อาจเป็นไปได้ว่าพันธมิตรที่ร่วมกันเป็นฐานอำนาจทางการเมืองในประเทศไทยตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาในระยะหลัง ๆ นี้ รวมนักธุรกิจผู้ทรงอิทธิพลบางคนในบางอุตสาหกรรม หรือธุรกิจบางประเภทอยู่บ้างไม่มากก็น้อย มีผลทำให้ระดับการควบคุมธุรกิจโดยทั่วไปไม่สูงนัก อย่างไรก็ตาม รัฐบาลมีบทบาททางอ้อมพอสมควรในการสร้างและเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมของธุรกิจ รวมทั้งกำหนดหรือเปลี่ยนแปลงกติกาของการดำเนินงานของธุรกิจด้วย

ผู้เขียนได้สอบถามนักธุรกิจที่เป็นสมาชิกของสมาคม การจัดการธุรกิจแห่งประเทศไทยจำนวน ๗๔๖ ราย ได้คำตอบคืนมา และสามารถทำการประมวลผลจำนวนเพียง ๑๒๙ ราย ซึ่งไม่อาจถือได้ว่าเป็นตัวแทนที่สมบูรณ์ของนักธุรกิจในประเทศไทย นอกจากนั้นนักธุรกิจที่มิได้เป็นสมาชิกของสมาคมการจัดการธุรกิจหรือที่ ไม่ตอบอาจมีคุณลักษณะแตกต่างจากผู้ที่เป็นสมาชิกที่ตอบในหลายประการ อย่างไรก็ตาม สมาชิกของสมาคมที่ตอบคำถามส่วนใหญ่มีความรู้สึกว่าในปัจจุบันเป็นมิตรกับธุรกิจ หรืออย่างน้อยก็ไม่เป็นปฏิปักษ์กับธุรกิจ ความรู้สึกว่ารัฐบาลเป็นมิตรกับธุรกิจในช่วงรัฐบาลปัจจุบันสูงขึ้นกล่าวคือร้อยละ ๔๓ เมื่อเทียบกับร้อยละ ๓๓ ในรัฐบาลช่วง ๖ ต.ค. ๑๙–๒๐ ต.ค. ๒๐ และร้อยละ ๙ สำหรับรัฐบาลช่วง ๒๕๑๖–๒๕๑๙ ส่วนความรู้สึกว่ารัฐบาลเป็นปฏิปักษ์ต่อธุรกิจลดลงจากร้อยละ ๒๕ ในช่วงรัฐบาล ๒๕๑๖–๒๕๒๐ เป็นร้อยละ ๒๒ ในช่วงรัฐบาลธานินทร์และเหลือเพียงร้อยละ ๑๒ ในช่วงรัฐบาลปัจจุบัน

กล่าวโดยสรุป จากหลักฐานที่ยังไม่สมบูรณ์อาจกล่าวได้ว่าบทบาทของรัฐบาลที่มีต่อธุรกิจยังไม่กว้างขวาง และทัศนคติของนักธุรกิจที่มีต่อรัฐบาลในปัจจุบันนั้นไม่ถึงขั้นร้ายแรง ซึ่งหากความรู้สึกเช่นนี้เป็นจริง สำหรับนักธุรกิจเป็นส่วนรวมก็นับว่าเป็นนิมิตดีในการสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่าง ๒ สถาบันนี้

แนวโน้มเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างธุรกิจกับรัฐบาลในอนาคต

หากมองในระยะยาวพอจะคาดหมายได้ว่า รัฐบาลจะเข้ามามีบทบาทเกี่ยวข้องกับธุรกิจทั้งทางตรงและทางอ้อมมากขึ้นเป็นลำดับ และแบบฉบับของความสัมพันธ์จะมีแนวโน้มไปในทางควบคุมมากขึ้นทุกที ในประการแรกรัฐจะเข้ามามีส่วนในการจัดการระบบเศรษฐกิจเป็นส่วนรวมมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้มาตรการทางการเงินการคลัง และนโยบายการค้าระหว่างประเทศ เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจทั้งภายใน และภายนอก รวมทั้งเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากรัฐจะมีข้อมูลและมีประสบการณ์ในการใช้เครื่องไม้เครื่องมือทางด้านมหเศรษฐศาสตร์มากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ทั้งการขยายตัวของสถาบันทางเศรษฐกิจและธุรกิจ ความยุ่งยากสลับซับซ้อนของระบบเศรษฐกิจที่กำลังพัฒนาจะเป็นแรงผลักดันให้รัฐเข้ามา "จัดการ" ทางเศรษฐกิจมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ประการที่สอง ความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีจะทำให้กระบวนการผลิต และการจำหน่ายสลับซับซ้อนยิ่งขึ้น อันจะมีผลต่อแบบแผนการดำรงชีวิตของผู้ใช้แรงงาน ตลอดจนผู้บริโภคและต่อสภาวะแวดล้อมโดยทั่วไป ซึ่งรัฐบาลจะถูกแรงกดดันให้เข้ามาทำการควบคุมธุรกิจมากยิ่งขึ้น ประการที่สาม การขยายตัวของธุรกิจเอง โดยเฉพาะการรวมตัวกันเป็นธุรกิจขนาดใหญ่หรือการกระจุกตัว ของอำนาจทางเศรษฐกิจในมือของนักธุรกิจจำนวนน้อยจะมีผลทำให้รัฐบาลยื่นมือเข้ามาเกี่ยวข้องและควบคุม ประการที่สี่ เมื่อประชาชนมีการศึกษาสูงขึ้นก็จะมีแนวโน้มในการรักษาผลประโยชน์ของตนเองอย่างเข้มงวดกว่าเท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งจะมีผลผลักดันนโยบายของรัฐบาลในเรื่องนี้ ประการที่ ๕ เมื่อเศรษฐกิจเจริญรุ่งเรืองขึ้นก็จะมีการเรียกร้องให้รัฐบาล

หันมาสนใจเกี่ยวกับการกระจายผลประโยชน์ของการพัฒนาออกไป รวมทั้งการปรับปรุงคุณภาพของชีวิต โดยเฉพาะอย่างยิ่งความมั่นคงปลอดภัย สภาวะแวดล้อม การใช้เวลาว่าง ฯลฯ และประการสุดท้าย การขยายตัวของการลงทุนจากต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีนักลงทุนใน ประเทศที่พัฒนาแล้ว ต้องการหลีกเลี่ยงกฎหมาย เกี่ยวกับสภาวะ แวดล้อมใน บ้านเมืองของตน รวมทั้งการแสวงหาแรงงานและวัตถุดิบในราคาถูกจะมีแนวโน้มก่อให้เกิดแรงกดดันที่จะให้รัฐบาลรักษาผลประโยชน์ของประเทศไทยในฐานะที่เป็นเจ้าของบ้านมากยิ่งขึ้น

แนวโน้มต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นเป็นสิ่งที่เริ่มเห็นได้แล้วในปัจจุบัน แต่จะทวีความเข้มข้นขึ้นเมื่อกาลเวลาผ่านไป ดังนั้นจึงเป็นการสมควรที่ทั้งฝ่ายรัฐบาลและธุรกิจจะหันหน้าเข้าหากันเพื่อศึกษาถึงจุดอ่อนต่าง ๆ ที่มีอยู่ในความสัมพันธ์ระหว่าง ๒ สถาบันที่สำคัญนี้ รวมทั้งหาทางรองรับมิให้การที่รัฐบาลเข้ามาเกี่ยวข้องกับธุรกิจมากขึ้นในอนาคตนั้น เป็นสาเหตุให้เกิดความรู้สึกเป็นศัตรูระหว่าง ๒ สถาบันนี้อย่างรุนแรง

จุดอ่อนของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับธุรกิจ

แม้ในปัจจุบันความสัมพันธ์ระหว่าง รัฐบาลกับ ธุรกิจยังไม่ถึงกับขั้นที่ ธุรกิจถือว่ารัฐบาลเป็นปฏิปักษ์อย่างรุนแรงตามหลักฐานที่พอจะหาได้ และแม้ว่าขอบเขตของการที่รัฐบาลเข้ามาเกี่ยวข้องกับธุรกิจยังอยู่ในระดับต่ำด้วยเหตุผลต่าง ๆ ดังได้กล่าวมาแล้ว แต่เท่าที่เป็นอยู่และเมื่อพิจารณาถึงแนวโน้มในอนาคต พอจะเห็นจุดต่าง ๆ ซึ่งเปราะบางในความสัมพันธ์นั้น หากไม่ทำการแก้ไขจะ กลายเป็นปัญหาเรื้อรัง และมีผลร้ายอย่างกว้างขวาง ต่อความสัมพันธ์อันดีระหว่างรัฐบาลกับธุรกิจในอนาคต จุดเปราะต่าง ๆ พอจะสรุปได้ดังนี้

๑. **การขาดความเข้าใจและความไว้เนื้อเชื่อใจกัน** โดยเฉพาะอย่างยิ่งความรู้สึกที่นักธุรกิจมีต่อข้าราชการว่ามองนักธุรกิจในลักษณะของผู้ที่เห็นแก่ได้ แสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวและเป็นนักฉวยโอกาส จากการสอบถามนักธุรกิจเกี่ยวกับปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อความสัมพันธ์อันดีระหว่างรัฐบาลกับธุรกิจ ปัญหาเรื่องความรู้สึกนี้นักธุรกิจถือว่าเป็นปัญหาสำคัญมากปัญหาหนึ่ง

การที่นักธุรกิจเห็นว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อตนนั้น อาจเป็นความเข้าใจผิดของนักธุรกิจเอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมองนักธุรกิจในทางร้ายจริง ๆ ก็ได้ ซึ่งการมองในแง่ร้ายนั้นอาจมีเหตุมีผลหรือเป็นอคติก็ได้ อย่างไรก็ตาม ทัศนคติของราชการที่มีต่อนักธุรกิจนั้นมีส่วนสัมพันธ์กับระบบค่านิยมของสังคมอย่างใกล้ชิด แม้ว่าระบบค่านิยมของคนไทยอาจเปลี่ยนไปบ้าง แต่ยังมีความรู้สึกอยู่ไม่น้อยว่าขุนนาง (ข้าราชการ) อยู่ในวรรณะสูง ปฏิบัติภารกิจที่มีเกียรติไม่แปดเปื้อนด้วยโคลนตมของการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว เมื่อเปรียบเทียบกับพ่อค้า ความรู้สึกเช่นนี้เป็นการง่ายที่จะถูกถ่ายทอดออกมาในลักษณะของการที่ตั้งแง่ไว้ล่วงหน้าเพื่อจะทำการควบคุม อันที่จริงหากจะถือเอาความเห็นของนักธุรกิจที่ตอบคำถามมาเป็นเครื่องวัด จะปรากฏว่านักธุรกิจส่วนใหญ่เห็นว่าการคุ้มครองผู้บริโภค การคุ้มครองแรงงาน และการป้องกันการค้ากำไรเกินควรเป็นสิ่งที่รัฐบาลจะต้องกระทำ นอกจากนั้นนักธุรกิจกว่าครึ่งที่ตอบมีความเห็นว่าการที่จะปล่อยให้ธุรกิจยึดหลักความรับผิดชอบต่อสังคมแต่เพียงอย่างเดียว โดยรัฐบาลไม่ต้องเข้ามาควบคุม ยังไม่เป็นการเพียงพอ เท่ากับว่านักธุรกิจเห็นการควบคุมเป็นสิ่งจำเป็น แต่ถ้าหากมีการตั้งแง่ไว้ก่อนน่าจะเป็นทัศนคติในทางลบที่อันตราย ทั้งนี้เพราะง่ายที่จะนำไปสู่การยึดหลักว่าการควบคุมใด ๆ ในลักษณะใด ๆ เป็นความชอบธรรมในตัวของมันเอง ทั้งจะยังมีแนวโน้มทำให้การควบคุมนั้นมีลักษณะรุนแรงเกินกว่าเหตุ

ในทางกลับกัน นักธุรกิจบางส่วนอาจมองข้าราชการในแง่ร้ายด้วยก็ได้ การที่รัฐบาลเข้าควบคุมหรือกำหนดวิธีการปฏิบัติงานของธุรกิจอาจมีเหตุผลสมควร แต่นักธุรกิจที่ไม่เข้าใจบทบาทของรัฐ อาจเกิดปฏิกริยาโต้ตอบในทางที่ไม่สู้ดี เห็นว่าการที่รัฐบาลมีมาตรการอย่างใดอย่างหนึ่งเป็นการใช้อำนาจบาทใหญ่ เป็นการระแวงเสียแต่เบื้องต้น

๒. การขาดการต่อเนื่องของนโยบายรัฐบาลที่มีต่อธุรกิจ ในเรื่องนี้นักธุรกิจที่ตอบคำถามให้ความสำคัญไม่น้อย นักธุรกิจที่ตอบคำถามส่วนใหญ่ (ร้อยละ ๖๐ ของจำนวนคำตอบทั้งสิ้น) ให้ความเห็นว่ารัฐบาลมีนโยบาย แต่นโยบายไม่แน่นอน เนื่องจากมีการ

CU-CD

เปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อย ๆ นอกจากนั้นนักธุรกิจจำนวนไม่น้อยมีความเห็นว่ารัฐบาลไม่มีนโยบายเลย (ร้อยละ ๒๗) หรือมีนโยบายแต่ไม่ทราบแน่ชัด (ร้อยละ ๑๙) มีนักธุรกิจน้อยราย (ร้อยละ ๙) ที่ตอบว่ารัฐมีนโยบายเกี่ยวกับอุตสาหกรรมของตนอย่างแน่ชัดและเป็นที่ทราบกันแน่นอน นอกจากการที่นโยบายไม่แน่นอน การขาดนโยบายแล้ว การรอคอยนโยบาย การเปลี่ยนแปลงนโยบายที่รวดเร็วเกินไป รวมทั้งความไม่ชัดเจนในนโยบายเป็นปัญหาที่นักธุรกิจประสบอยู่เสมอ

๓. การสร้าง ระบบ ควบคุม และ ส่งเสริมที่ ปราศจาก ความ สามารถ ใน การปฏิบัติ โครงสร้างของระบบราชการในปัจจุบันไม่เอื้ออำนวยต่อการทำงานที่มีประสิทธิภาพ ความอืดอาดล่าช้า การขาดการประสานงานระหว่างหน่วยราชการ และการมีข้าราชการที่ไม่ซื่อสัตย์สุจริตล้วนเป็นอุปสรรคสำคัญทั้งสิ้น เป็นช่องโหว่ก่อให้เกิดการทุจริต การเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ซึ่งเป็นโรคร้ายในสังคมไทยปัจจุบัน คำพังเพยที่ว่า "สิบพ่อค้าไม่เท่าพระยาเลี้ยง" น่าจะไม่เป็นจริงอีกต่อไป คงจะต้องเปลี่ยนเป็น "หนึ่งพ่อค้าจะต้องเลี้ยงสิบพระยาเพื่อผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างพระยาและพ่อค้า" ในเรื่องนี้คงจะโยนความรับผิดชอบไปให้พระยาทั้งหมดก็คงไม่ได้ เพราะการตบมือข้างเดียวย่อมไม่ดัง ระบบราชการที่ไร้ประสิทธิภาพจะก่อปัญหาเรื้อรังไม่มีวันที่สิ้นสุด รวมทั้งจะเป็นกรอบสำคัญที่จำกัดการริเริ่มใหม่ ๆ และการขยายตัวของธุรกิจในอนาคต

๔. การขาดการสื่อสารที่เพียงพอระหว่างรัฐบาลกับธุรกิจ นับตั้งแต่การทำความเข้าใจถึงบทบาทของแต่ละฝ่ายไปจนถึงการกำหนดนโยบาย ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่มีผลต่อธุรกิจ รวมทั้งการไหลกลับของการสื่อสารเกี่ยวกับผลของนโยบายหรือระเบียบข้อบังคับที่มีต่อการดำเนินงานธุรกิจ การขาดการสื่อสารนี้เป็นผลทำให้เกิดความไม่เข้าใจในบทบาทของแต่ละฝ่าย ทำให้นโยบายและระเบียบข้อบังคับในบางเรื่องไม่สามารถปฏิบัติได้ในความเป็นจริง นอกจากนั้นการขาดข่าวสารเนื่องจากรัฐซึ่งเป็นผู้ออกระเบียบข้อบังคับไม่ทราบถึงปัญหาในการดำเนินงานของธุรกิจ ทำให้การแก้ไขปัญหาสายเกินการ หรือไม่ก็ก่อให้เกิด

ปัญหาซึ่งจะต้องตามแก้อยู่เป็นประจำ รวมทั้งส่งเสริมให้มีการหลีกเลี่ยงกำหนดและระเบียบต่าง ๆ ตลอดจนเปิดโอกาสให้มีการทุจริตได้โดยง่าย ดูเหมือนว่าการสื่อสารเท่าที่เป็นอยู่จะมีลักษณะเป็นไปในทางเดียว คือจากรัฐบาลมาสู่ธุรกิจเป็นส่วนมาก

แนวทางแก้ไขปัญหา

ปัญหาหรือจุดอ่อน เกี่ยวกับความสัมพันธ์ ระหว่างรัฐบาลกับ ธุรกิจนั้น เกี่ยวพันกันเป็นลูกโซ่ และมิใช่เป็นสิ่งที่แก้ไขได้โดยง่ายและฉับพลันทันที ทั้งยังต้องการความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับลักษณะมูลเหตุแห่งปัญหามากกว่าที่ได้กล่าวมาแล้ว ตลอดจนต้องการการตัดสินใจที่กล้าหาญในทางการเมืองในหลาย ๆ เรื่อง อย่างไรก็ตามผู้เขียนขอเสนอแนวทางกว้าง ๆ ในการแก้ไขปัญหาเพื่อพิจารณาดังต่อไปนี้

๑. สร้าง ความ เข้าใจ เกี่ยวกับ ทัศนคติ ของทั้ง ๒ ฝ่าย ที่มี ต่ออีก ฝ่าย หนึ่งให้ เอื้ออำนวยต่อความร่วมมือกันเพื่อผลประโยชน์ของฝ่ายที่ ๓ นั่นคือประชาชนเป็นส่วนรวม ในเรื่องนี้เป็นสิ่งที่เป็นไปไม่ได้และเป็น อันตรายที่จะให้ รัฐบาลกับ ธุรกิจเป็น อันหนึ่ง อันเดียวกันภายใต้ระบบที่เป็นอยู่ ทั้งนี้แต่ละฝ่ายมีบทบาทที่จะต้องปฏิบัติเป็นของตนเอง แต่ควรจะลดความกินแหนงแคลงใจหรือการตั้งแง่กัน ซึ่งจะเป็นจุดเริ่มต้นของการอยู่ร่วมกันโดยสันติหรือประสานงานกันเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ

๒. ปรับปรุงโครงสร้างของ ระบบราชการให้ ฉับไวและสนองตอบ ต่อความรับผิดชอบและความต้องการของสังคมมากกว่าที่เป็นอยู่ เรื่องนี้เป็นสิ่งที่พูดกันอยู่ในทุกวงการ มิใช่เฉพาะแต่วงการธุรกิจเท่านั้น และเป็นเรื่องที่หลายคนเกือบจะสิ้นหวังว่า ทำอะไรไม่ได้ ซึ่งนับว่าเป็นการมองในแง่ร้ายเกินไป ความจริงข้าราชการที่มีความรู้ ความสามารถตั้งใจทำงานเพื่อประโยชน์ส่วนรวมก็มีอยู่ไม่น้อย แน่นอนบรรดาผู้ที่มีผีมือ ส่วนหนึ่งจะถูกประมูลไปสู่ภาคเอกชน และที่เหลือส่วนหนึ่งอาจถูกกลืนเข้าในระบบที่เฉื่อยชา แต่การปรับปรุงระบบก็มิใช่ว่าจะทำไม่ได้เสียเลยทีเดียว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการหาหนทางให้อาชีพราชการปราศจากความมั่นคงอย่างที่เป็นอยู่ในขณะนี้ เป็นที่รู้กันว่าการออกจากราชการมิใช่เป็นของง่าย ระบบ

ขับถ่ายในวงการราชการพิกลพิการเป็นส่วนใหญ่ ไม่สามารถถ่ายเทของเก่าของเสียออกไปได้สะดวก ก่อให้เกิดโรคพะอืดพะอม หัวเล็กท้องโต ทำความเดือดร้อนโดยทั่วไป หากจะทำให้อาชีพราชการขาดความมั่นคงลงบ้าง โดยยึดผลการปฏิบัติงานเป็นหลัก จะเป็นแรงผลักดันให้ข้าราชการคิดถึง ประสิทธิภาพและผลงานมากขึ้น และคิดถึงการบั่นแข้งบั่นขา และสายสะพายน้อยลง

๓. ในขณะเดียวกัน วงการธุรกิจเองคงจะต้องเข้มงวด ในการสำรวจตัวเองมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการแสวงหาประโยชน์ในระยะสั้น ไม่ว่าการแสวงประโยชน์นั้นจะก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้บริโภค ผู้ใช้แรงงานและบุคคลกลุ่มอื่น ๆ ในสังคมเพียงใด นักธุรกิจบางส่วนคงจะต้องสำรวจและแก้ไขพฤติกรรมในการส่งเสริมให้มีการทุจริตในหมู่ข้าราชการ หรือการติดสินบนเพื่อประโยชน์ของตนเอง การทำลายสภาวะแวดล้อม การทำลายทรัพยากรของประเทศ และการหลบเลี่ยงภาษีอากร เป็นต้น นอกจากนั้นธุรกิจน่าจะมีการคาดคะเนผลการกระทำของตนที่มีต่อกลุ่มอื่นในสังคม เมื่อมองไปข้างหน้าอย่างทันกาลก็จะสามารถควบคุมตนเองโดยไม่ต้องให้รัฐบาลเข้ามายุ่งเกี่ยวอย่างพร่ำเพรื่อ สิ่งที่ควรสังเกตก็คือ เมื่อใดรัฐบาลเข้ามายุ่งเกี่ยวก็มักจะมีแนวโน้มที่จะปฏิบัติไปในทางที่เกินกว่าเหตุดังได้กล่าวแล้ว

๔. สร้างการติดต่อสื่อสารระหว่างรัฐบาลกับธุรกิจให้ใกล้ชิดกันมากกว่านี้ ซึ่งอาจทำได้หลายทาง เช่น

– ในการพิจารณานโยบายหรือกำหนดข้อบังคับของธุรกิจให้มีผู้แทนของทางฝ่ายธุรกิจที่เกี่ยวข้องเข้าไปมีส่วนร่วมด้วย แต่ทั้งนี้จะต้องหาสมดุลที่เหมาะสม เพราะมิฉะนั้นจะเป็นการง่ายที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะครอบงำหรือมีอิทธิพลต่อฝ่ายหนึ่งไป

– ปัจจุบันในวงราชการได้มีความพยายามที่จะให้ผู้บังคับบัญชาในระดับสูงได้รู้จักมักคุ้นกันเพื่อประโยชน์ในการประสานงาน เช่นการสัมมนาระหว่างนักบริหารต่าง ๆ การเข้าร่วมเรียนในวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร เป็นต้น ในการนี้น่าจะมีเวทีของการสัมมนาร่วมกันระหว่างข้าราชการกับนักบริหารธุรกิจระดับต่าง ๆ นับแต่ระดับสูงมาสู่ระดับกลาง

– ส่งเสริมให้สมาคมธุรกิจต่าง ๆ ทำหน้าที่ของตนอย่างเข้มแข็ง ทั้งในด้านที่จะศึกษา ปัญหาและ ทำข้อเสนอ แนะไป ยังหน่วยงาน ราชการที่ ประกอบ ด้วยตาราง ข้อมูลและการวิเคราะห์ที่สมเหตุสมผล ในการนี้ทางฝ่ายธุรกิจเองคงจะต้องเป็นผู้ริเริ่มโดยทั่วไป ในขณะนี้นักธุรกิจต่างก็มีความสนใจเกี่ยวกับความ เคลื่อนไหวทางด้านนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ของรัฐบาลเป็นประจำอยู่แล้ว น่าจะเป็นการง่ายที่ทางสมาคมจะนำข้อเสนอแนะที่หนักแน่นไปสู่ราชการได้ รวมทั้งทำการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้เข้าใจถึงเจตนารมณ์ที่แท้จริงของธุรกิจ เป็นการสร้างแรงผลักดันให้รัฐบาลพิจารณาข้อเสนอของทางฝ่ายธุรกิจโดยฉับไว

– จัดให้มีการพบปะระหว่าง รัฐบาลกับธุรกิจในเรื่อง ที่จะต้องอาศัยความ ร่วมมือจากทั้ง ๒ ฝ่าย

๕. เร่งให้มีการสังคายนาระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันว่าสมควรมีการยกเลิกเปลี่ยนแปลง แก้ไขประการใดหรือไม่ โดยปกติเมื่อกฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับต่าง ๆ ออกมาเพื่อใช้แก้ปัญหาที่เป็นอยู่ ณ ขณะใดขณะหนึ่ง ซึ่งอาจเหมาะสมแก่กาลเวลาในขณะนั้น แต่เมื่อเวลาล่วงเลยไป สถานการณ์อาจเปลี่ยนแปลงไป กฎและระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ อาจล้าสมัย จำเป็นต้องมีการยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลง น่าจะให้มีการศึกษาวิจัยให้ถ่องแท้ว่า ผลที่เกิดขึ้นจากการควบคุมนั้นสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้มากน้อยเพียงใด คุ้มหรือไม่คุ้มที่จะดำเนินการต่อไป ในการนี้ทางสถาบันการศึกษาอาจมีส่วนร่วมได้มาก ในฐานะที่สามารถเป็นตัวกลางให้ความเห็นที่ปราศจากอคติได้.

สังคม การศึกษา และ ศาสนา

ปัญหาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม กับความมั่นคงของชาติ

*นาท ตัณฑวิรุฬห์**

๑. ความนำ

เพื่อป้องกันความสับสนในวัตถุประสงค์และขอบข่ายของการสัมมนาครั้งนี้ เนื่องจากท่านผู้เข้าร่วมสัมมนาส่วนหนึ่งเป็นผู้ที่ทำงานด้านความมั่นคงของชาติ แต่อีกส่วนหนึ่งเป็นผู้ที่ทำงานในด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม จึงใคร่ขอถือโอกาสเรียนชี้แจงเสียก่อนเพื่อให้เกิดความเข้าใจตรงกันว่า ถ้าหากจะดูจากหัวเรื่องของการสัมมนาแล้วก็อาจจะมีผู้ตีความออกได้เป็นสองนัยด้วยกัน คือ

๑.๑ **ความสัมพันธ์ในมุมแคบ** คือการมองถึงความสำคัญของสิ่งแวดล้อมที่มีต่อยุทธศาสตร์และยุทธวิธีของการรบในรูปแบบต่าง ๆ กัน ยกตัวอย่างการพิจารณาว่าสถานที่ตั้งของกองทหารจะต้องอยู่ในสิ่งแวดล้อมชนิดใดจึงจะได้เปรียบข้าศึก เช่น ควรตั้งอยู่ติดภูเขาหรือริมแม่น้ำ ฐานทัพเรือต้องอยู่ในอ่าวน้ำลึกมีเกาะกำบังคลื่นลมดี เช่นนี้เป็นต้น ซึ่งก็เป็นหลักการพื้น ๆ ที่ใช้กันมาแต่โบราณ แม้แต่กรุงศรีอยุธยาก็อาศัยสิ่งแวดล้อมเป็นเครื่องช่วยในการทำสงคราม คือเมื่อมีศึกหนักมาถึงพระนคร เห็นเหลือกำลังที่จะต่อสู้ก็ลำเลียงผู้คนสะเบียงอาหารเข้าเมืองปิดประตูกำแพงรออยู่จนถึงฤดูน้ำหลาก ข้าศึกตั้งค่ายล้อมอยู่ภายนอกอันเป็นที่ลุ่มกว่าในเมืองก็จะถูกน้ำท่วมต้องถอนทัพกลับไป หรือถ้าจะยกตัวอย่างให้ทันสมัยหน่อยว่าสิ่งแวดล้อมจะทำให้เกิดประโยชน์หรือโทษอย่างไรก็คือสงครามกองโจรในเวียดนาม ซึ่งลักษณะภูมิประเทศเป็นป่าทึบเหมาะแก่การหลบซ่อนของพวกเวียดกง ทหารอเมริกันทำอะไรไม่ค่อยได้ ผลสุดท้ายต้องใช้วัสดุเคมีโปรยทางอากาศเพื่อทำลายต้นไม้ (Defoliation) ซึ่งยังเป็นผลเสียหายต่อระบบนิเวศอยู่จนบัดนี้ หรือถ้าหากว่าทหารของเราเคยฝึกแต่การรบในป่าต่อมามีการตัดไม้

---

*คณบดีคณะทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยมหิดล

ทำลายป่าทำให้ภูมิประเทศกลายเป็นทะเลทรายไป เราจะทำอย่างไรกัน มิต้องผึกการรบในทะเลทรายกันอีกหรือ ปัญหาในเมืองก็เช่นกัน เมืองที่ไม่มีการวางผังที่ดี มีย่านที่ยวดยานเข้าออกลำบาก เมื่อเกิดอัคคีภัยและวินาศภัยต่าง ๆ เช่น กรุงเทพฯ นี้หากเกิดการรบในลักษณะกองโจรในเมือง (Urban Guerrilla) ขึ้นจะยากต่อการปราบปรามเพียงใด หรือการสร้างโรงไฟฟ้าปรมาณู จะเปิดโอกาส ให้ฝ่ายตรงข้ามเข้าทำลาย เพื่อขู่ขวัญประชาชน หรือเข้ายึดไว้เพื่อใช้เป็นเครื่องมือต่อรองในทางการเมืองหรือไม่ เหล่านี้ล้วนเป็นการพิจารณาโดยจำกัดนิยามสิ่งแวดล้อมให้อยู่ในวงแคบ และในขณะเดียวกันก็จำกัดนิยามความมั่นคงให้อยู่ในวงแคบด้วย คือถือว่าความมั่นคงของชาติขึ้นอยู่กับความเข้มแข็งในทางทหารแต่อย่างเดียวเท่านั้น

๑.๒ ความสัมพันธ์ในมุมกว้าง คือนอกจากความสัมพันธ์ในมุมแคบดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ยังพิจารณาครอบคลุมไปถึงความสัมพันธ์ ในด้านอื่น ๆ ที่กว้างขวาง ออกไปอีก ทั้งนี้โดยให้นิยามของสิ่งแวดล้อมตามที่นักสิ่งแวดล้อมอธิบายไว้ซึ่งกว้างขวางกว่าเดิมมาก นิยามของความมั่นคงของชาติก็เช่นกัน มิได้หมายถึงเฉพาะความเข้มแข็งในทางทหารเท่านั้น แต่หมายถึงความเข้มแข็งของประเทศในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมด้วย ซึ่งทั้งสามอย่างนี้ก็ตั้งอยู่บนรากฐานของทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมนั่นเอง

๒. ปัญหาสิ่งแวดล้อม

ได้เคยให้นิยามของปัญหาสิ่งแวดล้อมไว้ในที่ต่าง ๆ หลายแห่งด้วยกัน และจะหยิบยกมาอธิบายซ้ำอีกครั้งหนึ่ง

๒.๑ ข้อคิดจากนิทาน ก่อนอื่นจะขอนำนิทานซึ่งหลายท่านคงรู้จักดีมาเล่าให้ฟังสักสามเรื่องด้วยกัน คือ

๒.๑.๑ นิทานเรื่องที่หนึ่ง

เนื้อสมันตัวหนึ่งวิ่งหนีนายพรานซึ่งตามล่ามา บังเอิญเห็นพุ่มไม้อยู่แห่งหนึ่งพอจะเป็นที่กำบังได้ก็รีบวิ่งเข้าไปหลบซ่อนตัวอยู่ภายในพุ่มไม้นั้น นายพรานตามมามองไม่เห็นก็เดินเลยไป เนื้อสมันตัวนั้นก็เริ่มแทะเล็มกินพุ่มไม้นั้นเรื่อยไป จนบางตาลงไม่สามารถปกปิดซ่อนตัวได้อีก พอนายพรานเดินกลับมาเห็นเข้าก็เอาธนูยิงเนื้อสมันตัวนั้นตาย

๒.๑.๒ นิทานเรื่องที่สอง

มีชาย ๕ คนตาบอดมาแต่กำเนิด ได้เคยฟังแต่เขาเล่ากันถึงช้าง ไม่เคยเห็นตัวจริงสักทีว่าเป็นอย่างไร จึงชักชวนกันไปที่โรงช้าง ขออนุญาตควาญช้างเข้าไปคลำดู คนแรกคลำไปถูกขาช้างเข้าก็ร้องออกมาว่าฉันรู้แล้ว ช้างมีรูปร่างเหมือนต้นไม้ คนที่สองคลำไปถูกหูช้างเข้าก็บอกว่าเหมือนพัดต่างหาก คนที่สามคลำไปถูกงวงก็ว่าเหมือนงูมากกว่า คนที่สี่คลำไปถูกงาก็ว่าเหมือนกระบอง ส่วนคนที่ห้าคลำไปถูกหางก็บอกว่าเหมือนเชือก จึงเกิดการถกเถียงกันเป็นการใหญ่ว่าใครถูกกันแน่

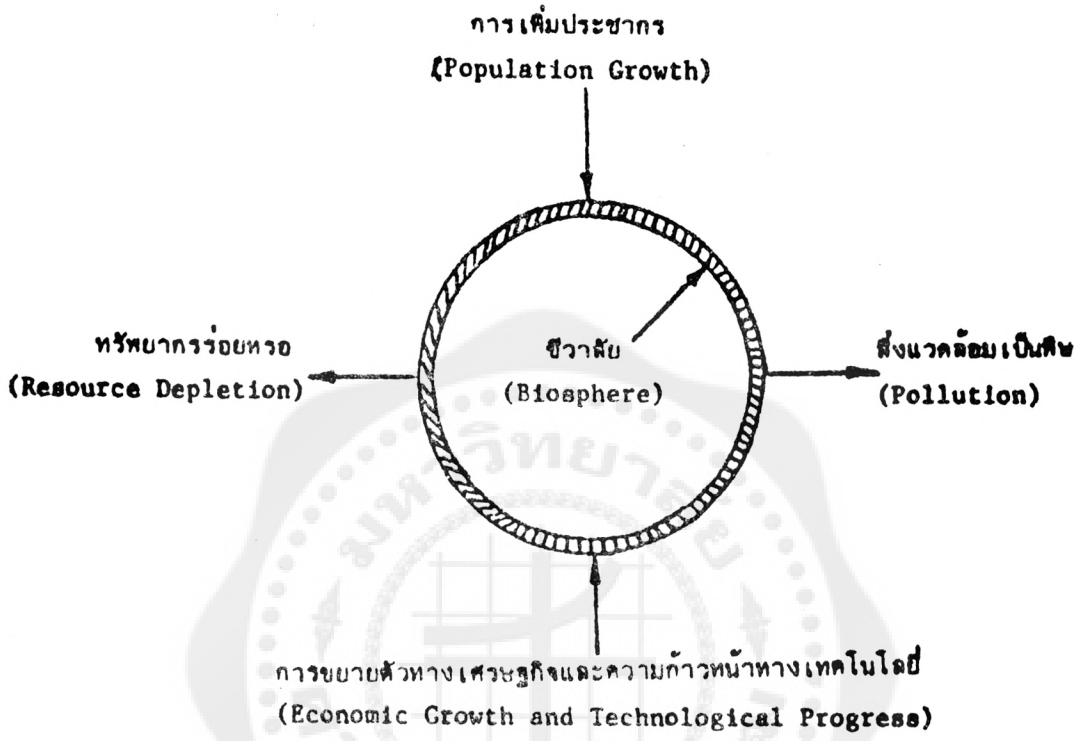
๒.๑.๓ นิทานเรื่องที่สาม

นิทานเรื่องนี้มีลักษณะเป็นโจทย์เลขมากกว่า คือโจทย์มีว่าดังนี้ "มีแหนอยู่ในสระ ๆ หนึ่ง แหนนี้จะขยายตัวเป็นสองเท่าทุก ๆ วัน ถ้าแหนใช้เวลาหนึ่งปีขยายตัวออกมาได้ครึ่งสระ ถามว่าจะใช้เวลาอีกนานเท่าไหร่ จึงจะขยายตัวเต็มสระ" ถ้าท่านใช้เวลาคิดสักหนึ่งนาทีก็จะได้คำตอบว่า หนึ่งวัน

ถ้าสมมติว่า สระนี้อยู่ตรงหน้าต่างห้องนอนท่านพอดี ท่านตื่นเช้าเปิดหน้าต่างออกมาก็ได้เห็นการเจริญเติบโตของแหนทุกวัน ซึ่งเริ่มต้นช้า ๆ แล้วค่อย ๆ เร็วขึ้น เช้าวันที่ ๓๖๕ ท่านเปิดหน้าต่างออกมาเห็นมีอยู่ครึ่งสระ ท่านก็รำพึงกับตัวเองว่า นี่อีกสักปีก็คงจะเต็มแล้วสินะ ว่าง ๆ เห็นจะต้องทำความสะอาดสระเสียทีก่อนที่แหนจะเต็ม แต่แล้วในเช้าวันรุ่งขึ้น (วันที่ ๓๖๖) พอเปิดหน้าต่างห้องนอนออกมา ท่านก็ต้องสะดุ้งสุดตัวเมื่อมองไม่เห็นน้ำในสระเลย เพราะว่าแหนมันเต็มเสียแล้ว เร็วกว่าที่ท่านคิดเอาไว้มาก

ลักษณะของการขยายตัวซึ่งมาถึงอย่างพรวดพราดไม่รู้เนื้อรู้ตัวนี่แหละ นักวิชาการฝรั่งเขาเรียกเสียอย่างโก้หรูว่า Exponential Growth

ข้อคิดที่ได้จากนิทานสามเรื่องนี้ จะช่วยให้เข้าใจปัญหาสิ่งแวดล้อมดีขึ้น ซึ่งจะได้อ้างอิงถึงต่อไป



รูปที่ ๑ ชีวาลัย

๒.๒ ชีวาลัยกับวิกฤตการณ์สิ่งแวดล้อม

ในรูปที่ ๑ จะเห็นได้ว่าอาณาบริเวณบาง ๆ ที่อยู่รอบผิวโลกซึ่งประกอบไปด้วยดิน น้ำ อากาศ และทรัพยากรแร่ธาตุ พลังงานต่าง ๆ อันเป็นที่อยู่อาศัยของมนุษย์ สัตว์ และพืชนั้น ฝรั่งเขาเรียกว่า **Biosphere** และ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ท่านได้แปลเป็นภาษาไทยว่า **ชีวาลัย**

วิกฤตการณ์สิ่งแวดล้อม (Environmental Crisis) ที่เราได้ยินกันหนาหูอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งประกอบด้วยวิกฤตการณ์ต่าง ๆ เช่น Population Crisis, Energy Crisis, Food Crisis, Pollution Crisis, etc. นั้นก็คือ วิกฤตการณ์ที่กำลังคุกคามความอยู่รอดของชีวาลัยนั่นเอง เพราะถ้าชีวาลัยอันเป็นระบบนิเวศ (Ecosystems) ที่มีความบอบบางละเอียด

อ่อนพอสมควรนี้มีอันเป็นไปโดยการกระทำที่เกิดจากความเห็นแก่ตัว หรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์ของมนุษย์เราแล้ว มนุษยชาติก็จะต้องสูญพันธุ์ไปด้วย

๒.๓ เหตุของวิกฤตการณ์สิ่งแวดล้อม นั้นจะปรากฏในรูปแบบปลีกย่อยต่าง ๆ กัน แต่ถ้าจะสรุปเป็นข้อใหญ่ ๆ แล้วก็จะพบว่าเกิดจากสาเหตุหลักสองประการ ซึ่งได้เขียนเป็นลูกศรชี้เข้าไปไว้ในรูปที่ ๑ คือ

๒.๓.๑ การเพิ่มของประชากร ซึ่งเพิ่มขึ้นด้วยอัตราสูงในลักษณะของ Exponential Growth ขณะนี้ประเทศไทยมีประชากรประมาณ ๔๐ ล้านคน ระยะเวลาที่ใช้เพื่อเพิ่มเป็นสองเท่า (Doubling Time) ประมาณ ๒๕ ปี ก็หมายความว่าในปี ค.ศ. ๒๐๐๐ จะมีประมาณ ๘๐ ล้านคน ส่วนประชากรของโลกในปัจจุบันมีอยู่ประมาณ ๓,๔๐๐ ล้านคน Doubling Time ประมาณ ๓๕ ปี ดังนั้นในปี ค.ศ. ๒๐๐๐ โลกก็จะมีประชากรประมาณ ๗,๐๐๐ ล้านคน เมื่อเป็นเช่นนี้การบริโภคทรัพยากรต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นอาหาร น้ำมัน แร่ธาตุต่าง ๆ ก็จะต้องเพิ่มขึ้นในลักษณะ Exponential Growth ด้วย

๒.๓.๒ การขยายตัวทางเศรษฐกิจ และความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี เมื่อความเจริญทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น ทำให้มาตรฐานการครองชีพสูงขึ้น อัตราการบริโภคต่อหัว (Per Capita Consumption) ก็สูงขึ้น และเมื่อความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีมีมากขึ้น ความสามารถในการล้างผลาญทรัพยากรต่อหัวก็มากขึ้นด้วย เช่น คนอเมริกันก็จะใช้ทรัพยากรมากกว่าคนไทย ไทยมากกว่าลาว และคนปัจจุบันหนึ่งคนอาจจะสามารถถางป่า จับปลา หรือขุดแร่ได้เท่ากับคนสมัยก่อนตั้งร้อยคน โดยอาศัยเครื่องจักรกลและกรรมวิธีทางวิทยาศาสตร์ต่าง ๆ เข้าช่วย

๒.๔ ผลของวิกฤตการณ์สิ่งแวดล้อม เมื่อเป็นเช่นนี้เราก็อาจจะสรุปได้ว่าการเพิ่มประชากรเป็นตัวการ ส่วนการขยายตัวทางเศรษฐกิจและความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีเป็นตัวเร่งที่ทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมที่สำคัญขึ้นสองประการ ซึ่งได้เขียนเป็นลูกศรชี้ออกไว้ในรูปที่ ๑ คือ

๒๘-๒๙

๒.๔.๑ ทรัพยากรร่อยหรอ ซึ่งหมายความรวมทั้งทรัพยากรที่ไม่สามารถเกิดใหม่ได้ (Non-Renewable Resources) เช่น แร่ธาตุ น้ำมัน หรือแม้แต่ที่เกิดใหม่ได้ (Renewable Resources) เช่น ต้นไม้ กุ้ง ปลา ก็เกิดไม่ทันกับการบริโภคของคนและโรงงานอุตสาหกรรม จึงร่อยหรอขาดแคลนลงทุกที ในลักษณะของ Exponential Decay

๒.๔.๒ สิ่งแวดล้อมเป็นพิษ เมื่อทั้งคนและโรงงานอุตสาหกรรมต่างบริโภคทรัพยากรธรรมชาติในปริมาณที่สูงขึ้นทุกวัน สิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้คือของเสียที่ขับถ่ายออกมาสู่สิ่งแวดล้อมไม่ว่าจะเป็นน้ำ อากาศ หรือดิน ก็จะเพิ่มมากขึ้นในลักษณะของ Exponential Growth เช่นเดียวกัน จึงเกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษหรือ Pollution ขึ้น

๒.๕ อุปมาอุปมัย เมื่อมาถึงตรงนี้ เราก็พอจะโยงปัญหาสิ่งแวดล้อมเข้ากับนิทานสามเรื่องที่ได้กล่าวมาแล้วเพื่อช่วยเสริมความเข้าใจให้ดีขึ้น คือ

๒.๕.๑ ข้อคิดจากนิทานเรื่องเนื้อสมันกินพุ่มไม้ ปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้นเกิดจากการที่มนุษย์เราได้กระทำการย่ำยีต่อชีวาลัยอันเป็นที่อยู่อาศัยของเรา ในทำนองเดียวกับเนื้อสมันกินพุ่มไม้ซึ่งเป็นที่อาศัยหลบภัยของตน ในนิทานข้อ ๒.๑.๑ นั่นเอง ดังนั้นจึงเป็นที่แน่นอนว่าหากเราไม่เปลี่ยนแนวความคิดและการดำรงชีวิตของเราโดยด่วนแล้ว มนุษย์ก็จะต้องพบจุดจบเช่นเดียวกับเนื้อสมันในนิทานเป็นแน่

๒.๕.๒ ข้อคิดจากนิทานเรื่องตาบอดคลำช้าง การกระทำของมนุษย์ต่อชีวาลัยนั้นอาจจะแบ่งออกได้เป็นสองลักษณะ คือ

ก. การกอบโกยเอาทรัพยากรจากชีวาลัยออกมาใช้ โดยถือว่าชีวาลัยเป็น Source ซึ่งถ้าจะว่าไปก็คือเราถือว่าชีวาลัยเป็น **ครัว** ทำให้เกิดปัญหา Resource Depletion คือ **อาหารจะหมดครัว**

ข. การถ่ายเทของเสียกลับเข้าไปสู่ชีวาลัย โดยถือว่าชีวาลัยเป็น Sink ซึ่งถ้าจะว่าไปก็คือการถือว่า ชีวาลัยเป็น **ส้วม** ทำให้เกิดปัญหา Pollution ซึ่งเปรียบเสมือน **ส้วมจะเต็ม**

เมื่อเป็นเช่นนี้เราจะเห็นได้ว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้นหาใช่มีแต่เพียงปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษหรือมลภาวะดังที่คนส่วนใหญ่เข้าใจกันไม่ แต่ยังมีปัญหาทรัพยากรร่อยหรอลงอีก และปัญหาทั้งสองนี้ก็มีความสัมพันธ์อย่างแนบแน่นกับต้นเหตุของปัญหา คือ การเพิ่มประชากรและการขยายตัวทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม เหตุและผลของปัญหาจึงมีการยึดโยงกันเป็นระบบเหมือนใยแมลงมุม ผู้ที่มองเห็นปัญหาแต่เพียงด้านหนึ่งด้านใด ก็จะมีอาการเช่นเดียวกับม้าเทียมรถที่มีกระบังตากันตื่นตกใจเพื่อบังคับให้มองเห็นแต่ตรงหน้าอย่างเดียว ไม่เห็นด้านข้างอย่างที่ฝรั่งเขาเรียกว่ามี Tunnel Vision บุคคลเหล่านี้มักจะเข้าใจว่าแต่ละปัญหามีลักษณะโดดเดี่ยว ถ้าได้รับการมอบหมายให้เป็นผู้แก้ปัญหาก็มักจะเสนอวิธีแก้ซึ่งตรงไปตรงมา เมื่อดูผิน ๆ แล้วก็รู้สึกว่าจะตรงเป้า เช่น ถ้าน้ำเสียก็ให้ตั้งโรงกรองน้ำ ถ้าการจราจรติดขัดก็ให้สร้างถนนเพิ่ม ถ้าไม่มีน้ำก็ให้สร้างเขื่อน ผลผลิตทางเกษตรไม่ดีก็ให้เพิ่มปุ๋ยและยาฆ่าแมลง ถ้าน้ำมันขึ้นราคาก็ให้รัฐบาลลดภาษี เป็นต้น ซึ่ง Simplistic Technical Solution เหล่านี้มักจะไม่ได้ผล เพราะเป็นการมองปัญหาในมุมแคบ และมักจะเป็นการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุด้วย เข้าทำนองเดียวกับคนตาบอดคลำช้างในนิทาน ๒.๑.๒ นั่นเอง คือทุกคนล้วนแต่มีภาพเฉพาะส่วน (Compartmentalized Picture, Micro View) ของตน ซึ่งแตกต่างกันออกไป แต่ไม่มีใครมีภาพทั้งหมด (Total Picture, Macro View) ของช้างเลย

๒.๕.๓ ข้อคิดจากนิทานเรื่องแหนในสระ จุดสำคัญที่ได้จากนิทานเรื่องนี้ก็คือ แหนใช้เวลาถึง ๓๖๕ วัน ในการขยายตัวมาครึ่งสระ แต่ใช้เวลาเพียงวันเดียวหลังจากนั้นที่จะขยายตัวจนเต็มสระ แสดงว่าการขยายตัวภายในวันเดียวเท่ากับการขยายตัวที่ผ่านมาทั้ง ๓๖๕ วันรวมกัน ผิดความคาดหมายตามสามัญสำนึกของคนส่วนมาก ซึ่งมักจะคิดว่าอีกหนึ่งปีจึงจะเต็ม

ลักษณะของการขยายตัวทีละเล็กละน้อย เมื่อตอนเริ่มต้นแล้วค่อย ๆ เร็วขึ้น ๆ จนในที่สุด พรวดพราดใหญ่โตขึ้น อย่างไม่รู้เนื้อรู้ตัว ที่ฝรั่งเขาเรียกว่า Exponential Growth นี่แหละคือ อาการของ ผู้ป่วยส่วนมาก ที่เป็นโรค มะเร็ง ซึ่งเมื่อ เริ่มเห็นต่อมไต อะไรขึ้นมานิด ๆ หน่อย ๆ ก็ปล่อยทิ้งไว้ไม่สนใจเพราะคิดว่าเป็นเรื่องขี้ผง พออาการปรากฏแน่ชัดจะผ่าตัดก็ไม่ทันการเสียแล้ว จึงกลับบ้านเก่ากันเสียเป็นส่วนใหญ่

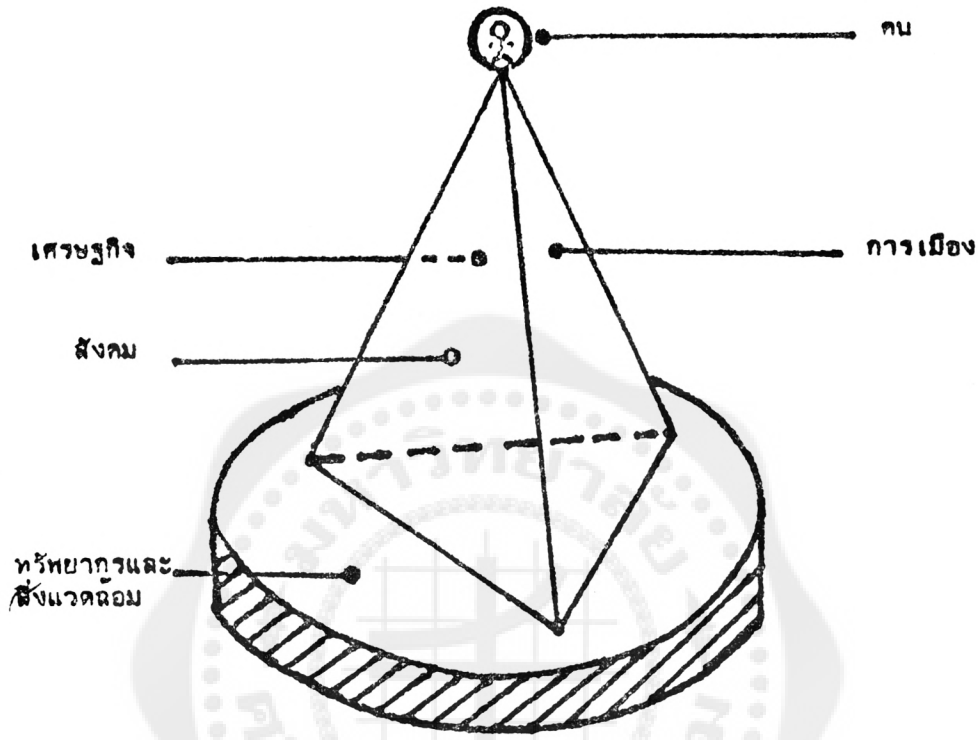
๓. ความสัมพันธ์ระหว่างทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมกับระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

เมื่อกล่าวว่าประเทศที่มีกำลังทหารเข้มแข็ง แต่ระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอ่อนแอก็เปรียบเสมือนนักมวยอมโรคนั้น ทุกท่านก็คงจะเห็นด้วย ดังนั้นเราจึงเห็นว่ารัฐบาลทุกยุคทุกสมัยก็จะต้องมีนโยบายหลักที่จะพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองให้เป็นปึกแผ่นรุ่งเรืองเพื่อความเข้มแข็งมั่นคงของชาติเสมอ ส่วนที่ว่านโยบายจะสัมฤทธิผลหรือไม่เพียงใดนั้น เราจะไม่กล่าวถึงในที่นี้

แต่สิ่งที่น้อยคนจะให้ความสนใจก็คือ ความสัมพันธ์ระหว่างระบบทั้งสามนี้กับทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมของชาติ ไม่ค่อยมีใครตั้งคำถามว่า การพัฒนาเศรษฐกิจจะกระทำได้หรือไม่ถ้าปราศจากทรัพยากร และเมื่อทรัพยากรหมดไปแล้ว เราจะทำอย่างไร เมื่อเป็นเช่นนี้จึงไม่มีนโยบายระดับชาติที่แน่นอนและถูกต้องในด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมของประเทศ ทำให้มาตรการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจในระยะสั้นส่งผลกระทบกระเทือนทางลบในระยะยาวอยู่เสมอ ๆ การติดต่อค้าขายกับต่างประเทศก็เสียเปรียบเขาอยู่เนือง ๆ เป็นการบั่นทอนความมั่นคงของชาติเป็นอย่างยิ่ง

ขอจะให้ท่านได้เห็นภาพความสัมพันธ์ของระบบต่าง ๆ ดังที่ได้แสดงไว้ในรูปที่ ๒ ซึ่งเราอาจจะถือได้ว่า ระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง คือ สามด้านของบีรามิดซึ่งมีคนอยู่บนยอด เพราะจุดมุ่งหมายที่สุดยอดของการพัฒนาระบบทั้งสามนี้ก็เพื่อความอยู่ดีกินดีของคนในชาติ หรือประชาชนนั่นเอง ด้านทั้งสามนี้มีความสัมพันธ์กันอย่างแนบแน่นขาดด้านหนึ่งด้านใดเสียบีรามิดก็อยู่ไม่ได้ และคนบนยอดบีรามิดก็อยู่ไม่ได้ อย่างไรก็ดี บีรามิดก็ตั้งอยู่บนฐานของทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมอีกทอดหนึ่ง ถ้าขาดฐานนี้เสียแล้วบีรามิดก็ตั้งอยู่ไม่ได้เช่นเดียวกัน

ในปัจจุบันคำว่า พัฒนาการเศรษฐกิจ การขยายตัวทางอุตสาหกรรม และการลงทุนจากต่างประเทศ ดูจะกลายเป็นมนต์ขลังที่ผู้บริหารประเทศด้อยพัฒนาทุก ๆ คนจะต้องพูดถึงหรือกำหนดไว้ในนโยบายเสมอ ราวกับว่าสิ่งเหล่านี้คือยาขนานวิเศษ ที่จะบำบัดโรคภัย



รูปที่ ๒ ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม

ไข้เจ็บของประเทศได้เสมอไป แต่ส่วนใหญ่หาได้มีความเข้าใจลึกซึ้งถึงความสัมพันธ์ระหว่างระบบทั้งสามนี้กับทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมของประเทศไม่ หลังจากโลกผ่านเข้าสู่ยุควิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่ซับซ้อน ในปัจจุบันเช่นเกิดกรณี Stagflation (คือภาวะเศรษฐกิจซบเซาคนว่างงาน แต่ในขณะเดียวกันของก็แพง แทนที่จะมีภาวการณ์ Inflation และ Stagnation สลับกันไป) ซึ่งนักเศรษฐศาสตร์เองก็ยังหาคำอธิบายและวิธีแก้ไม่ได้ หรือเกิดวิกฤตการณ์พลังงานซึ่งส่งผลสะท้อนไปกระทบกระเทือนระบบเศรษฐกิจทั่วโลก ประเทศด้อยพัฒนาจึงเริ่มตื่นตัวในเรื่องทรัพยากรมากขึ้น เราจึงพบว่าปัญหาใหญ่ ๆ ในเวทีการเมืองระดับโลกในปัจจุบันล้วนเป็นปัญหาที่เกี่ยวกับทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมทั้งสิ้น เช่นเรื่อง **OPEC, Nuclear Power, Law of the Sea** เป็นต้น ศัพท์ใหม่ ๆ ที่เราชักจะได้ยินกันจนชินหูก็คือ **Third World, New International Economic Order** หากต่อไปจะมีสงครามโลกครั้งที่สามเกิดขึ้นก็คงจะ

ไม่พ้นจากสาเหตุเหล่านี้ เราจึงจำเป็นที่จะต้องศึกษาเรื่องนี้ให้กระจ่างเพื่อจะได้เข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมกับความมั่นคงของชาติ แต่ก่อนอื่นเราจะต้องเข้าใจความหมายของคำว่า "อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ" และ "พัฒนาการเศรษฐกิจ" ให้ถ่องแท้เสียก่อน เพราะสองคำนี้จะเป็นหัวใจของการพิจารณาขั้นต่อไป

๓.๑ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและการพัฒนาเศรษฐกิจ

มีบ่อยครั้งที่พอเราเอ่ยคำว่าอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ก็มักจะมีนักพัฒนาเศรษฐกิจมากมายหลายท่านโวยวายว่า "ถ้าหากเราจะมัวแต่อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติกันแล้ว เราจะพัฒนาเศรษฐกิจกันได้อย่างไร" ขอกล่าวว่าบรรดาท่านที่พูดเช่นนั้นนอกจากจะไม่เข้าใจคำว่า "อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ" แล้วก็ยังไม่เข้าใจคำว่า "พัฒนาเศรษฐกิจ" ด้วย เพื่อที่จะให้ได้ภาพพจน์ที่กระจ่างขึ้น ขอยกตัวอย่างต่อไปนี้

สมมติว่าท่านมีบุตรอยู่สองคน คือ นาย ก. กับ นาย ข. เมื่อเขาเติบโตขึ้น นาย ก. ก็เข้าทำงานกับบริษัทแห่งหนึ่ง มีรายได้มาเลี้ยงตนเองและครอบครัว ส่วน นาย ข. ก็เริ่มทยอยขายหรือจำนำจำนองที่ดิน บ้านเรือน และทรัพย์สินต่าง ๆ ที่ท่านยกให้เป็นมรดก มีรายได้มาเลี้ยงตนเองและครอบครัวเช่นเดียวกัน เมื่อเป็นเช่นนี้หากจะพูดอย่างกำปั้นทุบดินก็อาจจะกล่าวได้ว่า ทั้ง นาย ก. และ นาย ข. ต่างก็ **ทำมาหากิน** ด้วยกันทั้งคู่ เพราะต่างก็มีวิธีหารายได้ของตนซึ่งไม่เหมือนกัน อันที่จริงแล้ววิธีการทำมาหากินของนาย ข. สะดวกสบายกว่าวิธีการของ นาย ก. มาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในตอนต้น ๆ ขณะที่ยังมีทรัพย์สินให้ขายอยู่ หรืออาจจะตลอดชีวิตด้วยซ้ำไปถ้าท่านให้ทรัพย์สินเขาไว้มากพอ แต่ลูกหลานของนาย ข. คงจะลำบากกว่าลูกหลานของนาย ก. แน่ เพราะคงจะไม่มีอะไรเหลือไว้ให้ขายอีกแล้ว ดังนั้นก็เป็นที่แน่ใจได้ว่าท่านคงจะไม่ค่อยสบายใจกับวิธีการทำมาหากินของนาย ข. นัก และถ้าทายไม่ผิดท่านก็คงจะไม่สรรเสริญ นาย ข. ว่าเป็นลูกที่ขยันขันแข็ง **ทำมาหากิน** เป็นแน่ แต่คงจะสาปแช่งว่าเป็นลูกที่เกิดมา **ล้างผลาญมรดก** มากกว่า

นั่นเป็นเรื่องของเอกชนซึ่งโดยอาศัยสามัญสำนึกแล้วก็คงจะไม่มีใครโต้เถียงความเห็นที่ว่า **วิธีการหารายได้** ของ นาย ข. นั้นไม่อาจจะถือได้ว่าเป็น **การทำมาหากิน**

ดังนั้น ท่านคงจะแปลกใจมิใช่น้อย ที่พบว่าพอมาถึงระดับประเทศ กลับมีนักวิชาการชั้นสูงด้านพัฒนาเศรษฐกิจ (หลายท่าน) ถือว่าวิธีการทำมาหารายได้แบบ นาย ข. คือขุดค้นทรัพยากรธรรมชาติอันเป็นมรดกของชาติที่มีอยู่จำกัดออกขายนั้นก็เป็น **การพัฒนาเศรษฐกิจ** และยิ่งขายทรัพย์สินที่มีอยู่ได้อย่างรวดเร็วเท่าไร ก็ยิ่งถือว่าเป็นความก้าวหน้าในทางเศรษฐกิจอันน่าชื่นชมมากขึ้นเพียงนั้น เรื่องนี้จะเห็นได้ชัดจากเอกสารรายงานสถานการณ์เศรษฐกิจ ที่จัดพิมพ์ขึ้นโดยหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งบ่อยครั้งจะมีถ้อยแถลงถึงผลสำเร็จอันน่าภาคภูมิใจของแผนพัฒนาเศรษฐกิจโดยกล่าวว่าปีนี้สามารถเพิ่มผลผลิตในการขุดแร่ส่งออกได้มากกว่าปีก่อนถึงหลายพันหลายหมื่นตัน คิดเป็นเงินหลายร้อยหลายพันล้านบาท

ถ้าจะเปรียบเทียบย้อนกลับ ไปยัง ตัวอย่างเดิม ของเราแล้ว ก็จะเห็นว่า แนวความคิดการพัฒนาเศรษฐกิจในปัจจุบันของเรานั้นถือว่า นาย ข. มีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจกว่า นาย ก. มาก เพราะการขายทรัพย์สินนำมาใช้จ่ายบำรุงความสุขในปัจจุบันนั้น จะทำให้มาตรฐานการดำรงชีพของ นาย ข. สูงขึ้นอย่างรวดเร็วทันตาเห็น การเงินก็เดินสะพัดเปลี่ยนมืออย่างทันอกทันใจ นาย ก. ซึ่งทำมาหากินอย่างกระเหม็ดกระแหม่โดยไม่พยายามขายทรัพย์สินที่มีอยู่มาใช้จ่ายนั้น อาจจะถือได้ว่าเป็นผู้ที่ล้าหลังในทางเศรษฐกิจ เพราะการเงินก็ไม่คล่องตัวเท่าที่ควร สิ่งบำรุงความสุขในปัจจุบันก็มีไม่มาก มาตรฐานการดำรงชีพจึงไม่สูงเท่า นาย ข. นี่คือประเด็น สำคัญของ ความขัดแย้ง ระหว่าง นักอนุรักษ์ ทรัพยากร ธรรมชาติ กับนักพัฒนาเศรษฐกิจ (บางคน) เพราะฝ่ายแรกยึดถือ **ความอยู่รอดในอนาคตเป็นเรื่องสำคัญ** ส่วนฝ่ายหลังถือว่า **ความสะดวกสบายในปัจจุบันสำคัญกว่า** ฝ่ายแรก จึงถือว่า ประเทศก็เช่นเดียวกับเอกชนควรจะมีวิธีการดำรงชีวิตแบบ นาย ก. ส่วนพวกหลังถือว่าการดำเนินชีวิตแบบ นาย ข. ก็เป็นสิ่งที่พึงกระทำเหมือนกัน

การอนุรักษ์ ทรัพยากร ธรรมชาติ มิได้ หมายความว่า จะไม่นำเอา ทรัพยากรธรรมชาติมาใช้เลย แต่จะต้องนำมาใช้อย่างประหยัดที่สุด และให้ได้รับประโยชน์สูงสุด โดยคำนึงถึง **ความต้องการในอนาคตเป็นสิ่งสำคัญ** มิใช่นำมาใช้อย่างทิ้ง ๆ ขว้าง ๆ หรือ

ปล่อยให้ต่างชาติมากอบโกยเอาไปในราคาถูก ๆ เหมือนได้เปล่าดังในปัจจุบัน เพราะการกระทำเช่นนั้นเป็นการขัดกับหลักการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างรุนแรง

ความจริงการรีบร้อนขุดค้ยทรัพยากรแร่ธาตุขึ้นมาใช้อย่างสุรุ่ยสุร่ายนั้นเกิดจากแนวความคิดเดิมของนักเศรษฐศาสตร์ที่ว่าทรัพยากรซึ่งอยู่ใต้ดินนั้นไม่มีประโยชน์อะไรในทางเศรษฐกิจและมีเท่าไรก็คงอยู่เท่านั้นไม่งอกเงยขึ้น จึงควรจะนำขึ้นมาเปลี่ยนเป็นเงินเสียเพราะเงินนั้นนำไปหมุนเวียนให้งอกเงยได้ แนวความคิดนี้อาจจะถูกต้องในสมัยหนึ่ง ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติยังมีอยู่อย่างเหลือเฟือ แต่เวลานี้ใช้ไม่ได้เสียแล้ว เพราะทรัพยากรอันมีอยู่จำกัดนั้นนับวันจะร่อยหรอลงทุกที เมื่อความต้องการมีอยู่ตลอดเวลาและสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว การสงวนไว้ซึ่งทรัพยากร อาจจะทำ ให้ราคาของ ทรัพยากรนั้น สูงขึ้นรวดเร็ว กว่าเปลี่ยนเป็นตัวเงินแล้วนำไปทำให้เกิดดอกออกผลเสียอีก

๓.๒ การปฏิวัติอุตสาหกรรมและการล่าอาณานิคม

จะเป็น บทเรียน ที่ดีมิใช่น้อย หากเราจะ มองย้อนหลัง ไปดู วิวัฒนาการของประเทศอุตสาหกรรมต่าง ๆ ซึ่งกลุ่มประเทศด้อยพัฒนาถือเป็นตัวอย่างที่จะต้องเจริญรอยตามอยู่ในปัจจุบัน การปฏิวัติอุตสาหกรรมเกิดขึ้นครั้งแรกที่ประเทศอังกฤษด้วยเหตุผลที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งคือ อังกฤษมีทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญของการผลิตคือถ่านหินและเหล็กอยู่อย่างอุดมสมบูรณ์ในขณะนั้น แรกเริ่มเดิมทีประเทศอุตสาหกรรมเหล่านี้ก็ใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในประเทศของตนเป็นวัตถุดิบเข้าป้อนโรงงานอุตสาหกรรมเพื่อผลิตสินค้าสำเร็จรูปออกจำหน่าย เพราะทรัพยากรยังมีอยู่อย่างเหลือเฟือเมื่อเปรียบเทียบกับความต้องการของตลาดซึ่งยังมีไม่มากนัก ต่อมาเมื่อทรัพยากรภายในประเทศเริ่มร่อยหรอลงแนวความคิดก็เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมโดยสิ้นเชิง การแสวงหาอาณานิคมของอังกฤษ ฝรั่งเศส และประเทศอื่น ๆ ในยุโรปทำไปเพื่อสนองความต้องการที่สำคัญสองประการคือเพื่อเป็นแหล่งวัตถุดิบที่จะนำมาป้อนโรงงาน และเพื่อเป็นตลาดที่จะส่งสินค้าสำเร็จรูปจากโรงงานกลับไปจำหน่าย

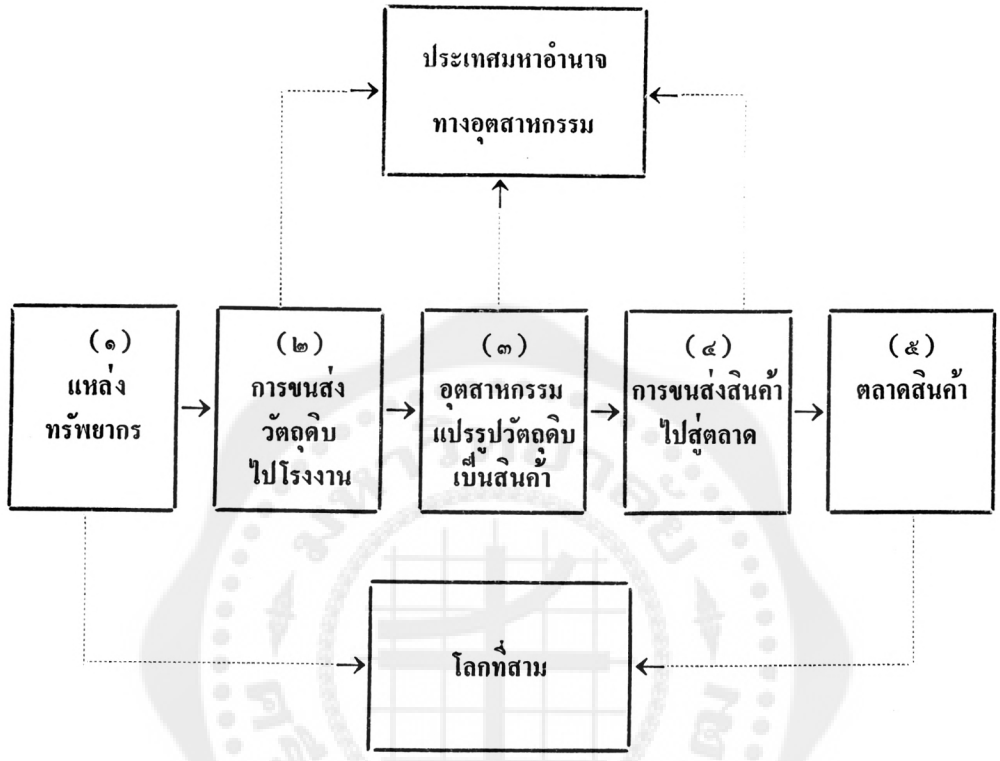
ในปัจจุบันวิธีการใช้กำลังเข้าบีบบังคับเพื่อกอบโกยทรัพยากรมิอาจกระทำได้ เพราะเกิดการถ่วงดุลอำนาจ (Balance of Power) ขึ้นในระหว่างมหาอำนาจด้วยกันเอง เช่น มีการแบ่งเป็นประเทศค่ายเสรีนิยม และค่ายสังคมนิยม เป็นต้น ทำให้ประเทศในกลุ่มโลกที่สามซึ่งก็หมายถึงกลุ่มประเทศที่ด้อยพัฒนาซึ่งถูกใช้เป็นแหล่งวัตถุดิบและตลาดสินค้าโดยตลอดมาค่อยหายใจได้สะดวกขึ้น เปรียบเสมือนว่า เมื่อมีเสือหลายตัวคุมเชิงกันอยู่ เนื้อก็ปลอดภัยขึ้นกว่าเมื่อมีเสือตัวเดียว อย่างไรก็ดีประเทศมหาอำนาจทางอุตสาหกรรมก็ยังคงยึดถือนโยบายที่จะเข้าครอบครองระบบเศรษฐกิจของโลกที่สามอยู่อย่างเหนียวแน่น เนื่องจากวิธีการทางทหารไม่สามารถจะนำมาใช้ได้อีกต่อไป จึงต้องเปลี่ยนวิธีการให้ละมุนละม่อมแนบเนียนยิ่งขึ้นกว่าเดิม เช่นอาจแฝงมาในรูปของการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ วิชาการ การเข้าร่วมลงทุน การให้เงินกู้ยืม ฯลฯ และที่สำคัญที่สุดก็คือการมอมเมาทัศนคติของผู้บริหารประเทศตลอดจนประชาชนทั่วไปให้เข้าใจว่าการรีบเร่งนำเอาทรัพยากรธรรมชาติมาใช้สอยนั้น คือการ **พัฒนาเศรษฐกิจ** อันเป็นหนทางลัดสู่ความรุ่งโรจน์ของประเทศในอนาคตอย่างไม่ต้องสงสัย แน่นอนเหลือเกินความอ่อนชั้นเชิงประกอบกับความเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวของบุคคลบางคนในระดับบริหารของประเทศในโลกที่สาม เมื่อเปรียบเทียบกับความเจนจัดในระบบเศรษฐกิจการค้าและการรวมตัวกันอย่างใกล้ชิดของกลุ่มประเทศมหาอำนาจทางอุตสาหกรรม ทำให้นโยบายดังกล่าวประสบผลสำเร็จอย่างงดงาม

๓.๓ ความสัมพันธ์ระหว่างโลกที่หนึ่งและโลกที่สองกับโลกที่สาม

เพื่อให้เกิดความเข้าใจชัดเจนขึ้นผมขอนำเอาแผนผังความเกี่ยวโยงของระบบเศรษฐกิจอุตสาหกรรมการผลิตของประเทศต่าง ๆ ในโลกมาแสดงไว้ดังปรากฏข้างล่างนี้

๓.๓.๑ ความพยายามที่จะเอารัดเอาเปรียบโดยขีดวงจำกัดบทบาทของโลกที่สาม

จะเห็นได้ว่านโยบายของกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมนั้นต้องการที่จะแบ่งแยกหน้าที่กันโดยเด็ดขาด โดยให้โลกที่สามทำหน้าที่ (๑) และ (๕) คือเป็นแหล่งวัตถุดิบและเป็นตลาดสินค้าสำเร็จรูป ส่วนตนเองนั้นเข้าควบคุมกิจกรรมขั้น (๓) คือ อุตสาหกรรม



การผลิตไว้โดยสิ้นเชิง นอกจากนั้นยังได้แผ่ขยายไปควบคุมกิจกรรมขั้น (๒) และ (๔) ด้วย ในรูปของ ชมรมบริษัทเดินเรือ ซึ่งกำหนดโควต้า ระวางบรรทุก ไว้ด้วยเล่ห์เหลี่ยม ที่พลิกแพลงต่าง ๆ กัน เราจึงได้พบกับสถานการณ์ซึ่งประเทศไทยส่งแร่ไปขายญี่ปุ่นด้วยราคาถูกมาก โดยบรรทุกและเสียค่าระวางให้แก่เรือญี่ปุ่น แล้วญี่ปุ่นก็ส่งรถยนต์มาขายเมืองไทยด้วยราคาที่แพงหูดับตับไหม้ บรรทุกและเสียค่าระวางให้แก่เรือญี่ปุ่นอีก ดังนั้นเพื่อให้ได้กำไรสูงสุด นโยบายหลักของประเทศอุตสาหกรรมก็คือกดราคาของทรัพยากรในขั้นที่ (๑) ให้ต่ำที่สุด และขึ้นราคาสินค้าในขั้นที่ (๕) ให้สูงที่สุด พูดง่าย ๆ ตามหลักเศรษฐศาสตร์ก็คือ ทำให้มูลค่าเพิ่มของสินค้าในส่วนที่ตนรับผิดชอบสูงที่สุด และในส่วนที่โลกที่สามรับผิดชอบต่ำที่สุด เราจึงเห็นว่าองค์ประกอบของราคาสินค้าสำเร็จรูปนั้นอาจจะเป็นราคาทรัพยากรเพียง ๑๐% เป็นค่าผลิตสินค้า ขั้นที่ ๓ เสีย ๕๐% เป็นค่าขนส่งไปกลับ (ขั้นที่ ๒ และ ๔) อีก ๔๐% รวมเป็น

ราคาสินค้า ๑๐๐ % ดังนั้นรายได้ของบรรดาประเทศโลกที่สามจากการขายทรัพยากรธรรมชาติของตน (ซึ่งนับวันจะหมดสิ้นไป) ก็จะมีค่าเพียง ๑๐ % ในขณะที่รายได้ของประเทศอุตสาหกรรมอันเกิดจากกิจกรรมขั้นที่ (๒) (๓) และ (๔) (ซึ่งไม่สิ้นเปลืองทรัพยากรเพราะพลังงานที่ใช้ในการขนส่งและการผลิตก็คือทรัพยากรธรรมชาติที่นำมาจากโลกที่สามอีกนั่นแหละ) มีค่าถึง ๙๐ % ดังนั้นประเทศไทยจึงต้องขายข้าวซึ่งผลิตจากหยาดเหงื่อของชาวนาด้วยความยากลำบากถึงกว่าสิบตัน เพื่อที่จะซื้อรถยนต์คันเล็ก ๆ จากญี่ปุ่นได้เพียงคันเดียว จึงเป็นที่น่าสังเกตว่าเมื่อใดก็ตามที่เราขาดดุลการค้ากับญี่ปุ่นก็จะมีผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐกิจทั้งหลายเร่งเร้าให้มีการเพิ่มผลผลิตให้มากขึ้น และพยายามผลิตสินค้าที่ญี่ปุ่นต้องการ เพื่อส่งออกไปแก้ดุลโดยมิได้เฉลียวใจว่าวิธีการเช่นนี้เป็นการ **เกาไม่ถูกที่คัน** เพราะตราบใดที่ความเหลื่อมล้ำของราคาวัตถุดิบและสินค้าสำเร็จรูปยังคงเป็นอยู่เช่นนี้แล้ว ก็ป่วยการที่เราจะไปร้องแรกแหกกะเฌอว่าประเทศไทยขาดดุลการค้ากับญี่ปุ่นปีละหลายพันหลายหมื่นล้าน จะไม่มีทางแก้ไขได้เลยเป็นอันขาด ไม่ว่าจะพยายามเพิ่มผลผลิตและการส่งออกให้มากมายสักเพียงใด หากไม่แก้ที่จุดนี้เสียก่อน

ที่น่าสลดใจยิ่งกว่านั้นก็คือ การเอารัดเอาเปรียบด้วยวิธีการตั้งราคาวัตถุดิบ ค่าระวางขนส่ง และสินค้าสำเร็จรูปตามอำเภอใจ ซึ่งทำความเดือดร้อนอย่างสาหัสให้แก่โลกที่สามอยู่แล้วนั้น ก็ยังไม่เป็นที่หนำใจของบรรดาประเทศอุตสาหกรรมทั้งหลายซึ่งพยายามแผ่ขยายขอบเขตการดำเนินกิจกรรมของตนเข้ามาในอุตสาหกรรมประเภทกอบโกยและจำหน่ายในขั้นที่ (๑) และ (๕) ในประเทศกลุ่มโลกที่สามด้วย เราจึงได้เห็นญี่ปุ่นเข้ามาร่วมทุนกับไทย ขุดแร่ ตัดไม้ เลี้ยงกุ้ง ผูกขาดซื้อข้าวโพดส่งญี่ปุ่น (เพื่อจะได้สามารถกดราคาชาวไร่ได้ตามใจชอบ) หรือบริษัทญี่ปุ่นเป็นตัวแทนจำหน่ายรถยนต์ญี่ปุ่นเสียเองในประเทศไทย (เพื่อตัดค่านายหน้าที่คนไทยจะได้รับ) ฯลฯ เหล่านี้ล้วนแต่เป็นตัวอย่างของการพยายามรีดเลือด หยดสุดท้ายออกจากโลกที่สาม ด้วยความยินยอม พร้อมใจของ เจ้าของประเทศที่ **หิวการลงทุนจากต่างประเทศ** ทั้งสิ้น

๓.๓.๒ การพัฒนาอุตสาหกรรมโดยอาศัยทุนจากต่างประเทศ – – – – ความฝันของโลกที่สาม

กลเม็ดอีกประการหนึ่งที่กลุ่มประเทศอุตสาหกรรมนำมาใช้กับโลกที่สามเพื่อป้องกันมิให้ถูกโจมตีว่ารวบกิจกรรมอุตสาหกรรมการผลิต (ขั้นที่ ๓) ไว้แต่ฝ่ายเดียว ก็คือเข้าไปร่วมลงทุนในประเทศด้อยพัฒนาต่าง ๆ ที่ร่ำร้องอยากจะพัฒนาอุตสาหกรรมของตนโดยอาศัยเงินทุนจากต่างประเทศ แต่ถ้าพิจารณาให้ละเอียดแล้วจะเห็นว่านโยบายนี้มิได้เกิดจากความจริงใจเลยแม้แต่น้อย อุตสาหกรรมที่ประเทศกลุ่มอุตสาหกรรมเข้ามาร่วมลงทุนมักจะเป็นประเภทประกอบชิ้นส่วนต่าง ๆ เข้าเป็นสินค้าสำเร็จรูป เช่น โรงงานประกอบรถยนต์ ซึ่งเพียงแต่ประกอบชิ้นส่วนที่ทำเสร็จเรียบร้อยแล้วจากต่างประเทศเข้าด้วยกัน หรือโรงงานผลิตยา ซึ่งนำยาที่ผลิตเรียบร้อยแล้วจากต่างประเทศมาบรรจุขวดบีดฉลากในเมืองไทย ทำให้มูลค่าเพิ่มของสินค้าที่เกิดขึ้นในประเทศไทยน้อยมาก คนไทยไม่ได้รับความรู้ความชำนาญเพิ่มขึ้นเลย แต่รัฐบาล กลับต้องยกเว้น ภาษี ให้แก่โรงงาน อุตสาหกรรม เหล่านี้อีก ตามนโยบายส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ กลายเป็นการขาดทุนหลายซับหลายซ้อน ได้แต่ความอิ่มอกอิ่มใจที่จอมปลอมว่า เรานี้ประสบผลสำเร็จในการพัฒนาอุตสาหกรรมแล้วด้วยเงินทุนจากต่างประเทศเสียด้วย เลยกลายเป็นหนี้บุญคุณทางจิตใจกันไปอีกต่อหนึ่ง อุตสาหกรรมอีกประเภทหนึ่งที่มักจะได้รับการส่งเสริม ให้มาตั้งอยู่ในโลกที่สามก็คือ อุตสาหกรรมสกปรก ซึ่งทำให้สิ่งแวดล้อมเป็นพิษ เช่นโรงงานปิโตรเคมิคอล ซึ่งประเทศอุตสาหกรรมเองกำลังพยายามจะระบายออกไปจากประเทศของตนอยู่แล้ว เพราะหากขืนปล่อยให้ตั้งอยู่ก็จะทำลายคุณภาพสิ่งแวดล้อมคือ ดิน น้ำ และอากาศ อันเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้หล่อเลี้ยงชีวิตประชาชนของตนอยู่ จึงส่งเสริมให้ย้ายไปอยู่ประเทศอื่นเสีย เพื่อจะได้ไปทำลายทรัพยากรในประเทศอื่น ๆ แทน ตามนโยบายส่งมลภาวะออกนอกประเทศ (Export of Pollution)

๓.๓.๓ อุตสาหกรรมที่สร้างปัญหามลภาวะ

สำหรับอุตสาหกรรมประเภทหลังนี้ เป็นเรื่องที่มีคนสนใจกันมาก เพราะเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษหรือมลภาวะโดยตรง ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่เราเพิ่งจะตื่นตัวกันเมื่อไม่นานมานี้ ผมจึงใคร่จะขออธิบายขยายความให้ละเอียดสักหน่อยเพื่อให้เกิดความเข้าใจดีขึ้น

เมื่อเราพูดถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมคนส่วนใหญ่มักจะหมายถึงปัญหามลภาวะ ซึ่งเกิดแก่ของสามสิ่งที่เป็นมัชฌิมรองรับชีวิตของมนุษย์ สัตว์ และพืชในชีวาลัย อันได้แก่ ดิน น้ำ และอากาศ ความจริงแล้วทั้งสามสิ่งนี้ก็เป็นทรัพยากรเหมือนกันและเป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุดต่อชีวิตของเราเสียด้วย แต่ทว่าเมื่อเกิดปัญหามลภาวะขึ้นเราจะมองมันในแง่ **คุณภาพ** มากกว่า ดังนั้นเราจึงมักจะใช้คำว่าคุณภาพของน้ำ คุณภาพของอากาศหรือคุณภาพของสิ่งแวดล้อม

แต่หากว่าเราจะมองปัญหา Pollution ในแง่ของปริมาณเหมือนทรัพยากรอื่น ๆ ก็ย่อมได้ คือถ้าน้ำเสียก็หมายความว่าน้ำที่ดีส่วนหนึ่งหายไป น้ำที่ดีซึ่งนำไปใช้ได้ก็น้อยลง ดินเสียอากาศเสียก็เช่นเดียวกัน หรือหากเราจะมองปัญหา ในแง่คุณภาพว่าทรัพยากรที่ใช้สิ้นเปลืองไปนั้นก็คือเสื่อมคุณภาพไปนั่นเองก็ย่อมจะทำได้เช่นเดียวกัน

สรุปแล้วได้ความว่า ปัญหาทรัพยากร และสิ่งแวดล้อมนั้น ก็คือปัญหาเดียวกันนั่นเอง แต่เป็นการมองกันคนละแง่ คือ **ปริมาณ** และ **คุณภาพ** ซึ่งก็สามารถสับเปลี่ยนกันได้ถ้าต้องการ

ทีนี้ ก็กลับ มา ถึง เหตุผล ของ การที่ ประเทศ อุตสาหกรรม ไป ลง ทุน สร้าง โรง งาน อุตสาหกรรมหนัก (และสกปรก) ในโลกที่สาม

แต่เดิมมานั้นโลกที่สามจะถูกมองแต่เพียงว่าเป็นแหล่งทรัพยากร ที่จะพึงกอบโกยไปแต่อย่างเดียวเท่านั้น (นอกเหนือไปจากการเป็นตลาดของสินค้าสำเร็จรูปดังกล่าวแล้ว) พูดง่าย ๆ ก็คือทรัพยากรของประเทศในโลกที่สามซึ่งประเทศมหาอำนาจทางอุตสาหกรรมสนใจก็คือทรัพยากรประเภทแร่ธาตุ วัตถุดิบต่าง ๆ ซึ่งเขาจะกดราคาซื้อดังกล่าวแล้ว แต่จะขนส่งไปยังประเทศของตนเพื่อทำการเปลี่ยนแปลงเป็นสินค้าสำเร็จรูปสำหรับใช้เอง ในประเทศของเขาหรือส่งกลับไปขายยังโลกที่สามโดยแสวงหาผลกำไรสูงสุดจากมูลค่าเพิ่ม ดังกล่าวแล้ว ดังนั้นที่แล้ว ๆ มา ปัญหาสิ่งแวดล้อมในโลกที่สามซึ่งเป็นผลมาจากการถูกเอารัดเอาเปรียบโดยประเทศมหาอำนาจทางอุตสาหกรรมก็คือปัญหาทรัพยากรร่อยหรอลง หรือปัญหาอาหารหมดครัว เพราะคนอื่นเข้ามาช่วยขนเอาไปกินเสียหมด แต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น

ต่อมาเมื่อ โรงงานอุตสาหกรรม ในประเทศอุตสาหกรรม ขยายตัวมากขึ้นถึงจุดหนึ่งก็เกิดปัญหามลภาวะต่าง ๆ เช่น น้ำเสีย อากาศเป็นพิษ บั่นทอนทำลายเศรษฐกิจของประเทศและสุขภาพอนามัยของประชาชนมากขึ้นทุกที ประเทศเหล่านี้จึงเริ่มมองเห็นคุณค่าของทรัพยากรดิน น้ำ อากาศ ของตน และเห็นว่าควรจะเก็บรักษาไว้เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนของตน จึงเริ่มมองกลับไปยังโลกที่สามอีกก็เห็นว่าน่าจะนำทรัพยากรประเภทนี้ของโลกที่สามมาใช้เช่นเดียวกับทรัพยากรประเภทอื่น ๆ ที่ได้เคยใช้มาแล้ว

ดังนั้น จึงได้มีนโยบายการกระจาย โรงงานอุตสาหกรรมที่สกปรกต่าง ๆ เหล่านี้ไปยังโลกที่สามซึ่งต่างก็พากันอ้าแขนรับด้วยความยินดี เพราะความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ การใช้ประเทศในโลกที่สามก็เกิดขึ้นอีกอย่างหนึ่งคือนอกจากใช้เป็น Source เพื่อกอบโกยทรัพยากรแล้วก็ยังใช้เป็น Sink เพื่อรองรับสิ่งปฏิกูลอีก ปัญหา **ส้วมเต็ม** ก็เกิดขึ้น

ที่น่าประหลาดก็คือ การที่ต่างประเทศเขามาตั้งโรงงานประเภทนี้ในประเทศเราก็เท่ากับว่าเขามาขออนุญาต **ตั้งส้วม** ของเขาไว้ในบ้านของเรานั่นเอง ถ้าหากเราจะยอมให้ตั้งก็น่าจะคิดค่าเสียหายจากเขาบ้างพอสมควร เพื่อให้สมน้ำสมเนื้อ กับความเหม็น ที่จะเกิดขึ้นในบ้านของเรา แต่ปรากฏว่าในทางปฏิบัติอุตสาหกรรมเหล่านี้มักจะได้รับความช่วยเหลือสารพัดอย่างจากรัฐบาลของประเทศในโลกที่สามเช่นการยกเว้นภาษี จัดระบบสาธารณูปโภคราคาถูกให้ ฯลฯ ตามนโยบายการส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ ซึ่งก็เท่ากับว่าเราจ่ายเงินให้แก่คนที่เขาขออนุญาตมาถ่ายรดบ้านของเรานั่นเอง จึงเป็นเรื่องที่ค่อนข้างจะแปลกมิใช่น้อยถ้าคิดดูให้ดี ๆ

๔. นิเวศวิทยา (Ecology) และนิเวศพัฒนา (Ecodevelopment)

ที่แล้วมา ได้พยายามอธิบายว่าการ ไม่เข้าใจถึง ความสัมพันธ์ ระหว่าง ระบบเศรษฐกิจและทรัพยากรทำ ให้การพัฒนา เศรษฐกิจอุตสาหกรรม ของเรา ไม่ได้ผลและ มักจะเสียเปรียบต่างประเทศอยู่เสมอ เมื่อการพัฒนาไม่ได้ผลเท่าที่ควร (ซึ่งก็เป็นที่ยอมรับกันอยู่โดยทั่วไปแล้วว่าหลังจากเราได้ใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมมาแล้วถึง ๓ แผน ช่องว่างระหว่างรายได้ของประชาชนในเมืองกับชนบทกลับกว้างขึ้นกว่าเดิม) ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนไม่ดีขึ้นก็ย่อมจะส่งผลกระทบโดยตรงต่อความมั่นคงของชาติ

ต่อไปนี้ จะพยายามชี้ ให้ เห็นว่า ความ เข้าใจ ในวิชา นิเวศวิทยา หรือ วิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม (Environmental Science) ก็มีความสำคัญยิ่งต่อความสำเร็จในการพัฒนาประเทศ วิชานิเวศวิทยานั้นเป็นศาสตร์ที่ว่าด้วยความสัมพันธ์อันซับซ้อนระหว่างสิ่งที่มีชีวิตกับสิ่งแวดล้อมของมันซึ่งรวมทั้งสิ่งมีชีวิตและสิ่งที่ไม่มีชีวิต ยกตัวอย่างเช่นการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างตัวเรากับคนอื่น ๆ ตลอดจนสัตว์ พืช ดิน น้ำ อากาศ และแร่ธาตุ พลังงานต่าง ๆ ที่อยู่ล้อมรอบตัวเรา เพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิจัยนักนิเวศวิทยาจะแบ่งย่านต่าง ๆ ออกเป็นระบบนิเวศ (Ecosystem) ซึ่งอาจจะมีความเล็กใหญ่แตกต่างกันไปแล้วแต่จุดประสงค์ในการศึกษาวิจัยนั้น ๆ เราอาจจะถือว่าตู้เลี้ยงปลา สระน้ำ ป่าหรือเมืองเป็นระบบนิเวศได้ทั้งสิ้น ระบบนิเวศที่ใหญ่ที่สุดก็ได้แก่ Ecosphere หรือ Biosphere คือชีวาลัยนั่นเอง ดังนั้นนิเวศวิทยาจึงเป็นศาสตร์สำคัญที่นักสิ่งแวดล้อมทุกคนจะต้องเข้าใจ เพราะจะต้องทำหน้าที่เกี่ยวแก่ปัญหาสิ่งแวดล้อม ซึ่งได้กล่าวแล้วว่าคือปัญหาและความอยู่รอดของชีวาลัย

นิเวศวิทยานั้นแต่เดิมมาก็เป็นเพียงสาขาย่อย ๆ ของวิชาชีววิทยา ซึ่งไม่ค่อยจะมีใครให้ความสนใจอะไรมากนัก การพัฒนาประเทศตกอยู่ในความรับผิดชอบของนักเศรษฐศาสตร์และวิศวกร ซึ่งต่างก็รับเอาปรัชญาแนวความคิดตะวันตกที่ว่าเราจะต้องเอาชนะธรรมชาติมาใช้โดยพยายามกอบโกยผลประโยชน์จากธรรมชาติอย่างเต็มที่ อาศัยความรู้ใหม่ ๆ ทางเทคโนโลยีที่พวกเราภาคภูมิใจกันนักหนา ดังนั้นเมื่อเราผ่านไปเจอแหล่งน้ำเข้าที่ไหนเราก็หลับตามองเห็นเขื่อนพลังน้ำทันที ถ้าเห็นตรงไหนมีบริเวณว่างเราก็สร้างมโนภาพโรงงานอุตสาหกรรมเกิดขึ้นที่นั่น อย่างไรก็ดีต่อมาเราก็เริ่มจะสังเกตว่าการ **ข่มขืนธรรมชาติ** (Rape Nature) โดยใช้พลกำลังทางเทคโนโลยีแต่อย่างเดียวนั้น มักจะมีปรากฏการณ์ประหลาด ๆ เกิดขึ้นเสมอ ส่วนมากมักจะไม่ใช่ที่ตรงนั้นและเดี๋ยวนั้น (Direct and Immediate Effects) แต่มักจะเป็นที่อื่นและในระยะยาว (Long-term Side Effects) ในลักษณะที่ไม่เคยคาดคิดมาก่อนเลย นั่นคือ **ธรรมชาติย่อมจะแก้แค้นเสมอ** ทำให้โครงการพัฒนามากมายเกิดผลเสียหาย หรือได้ผลตรงข้ามกับที่คาดคิดไว้แต่เดิม สิ่งเหล่านี้มิได้เกิดขึ้นแต่เฉพาะในประเทศด้อยพัฒนาเท่านั้น ในประเทศที่พัฒนาแล้วก็เพิ่งจะเริ่มรู้สึกเรื่องนี้ไม่นานมานี้เอง เมื่อเริ่มมีการศึกษาวิจัยกันอย่าง

ละเอียดก็พบว่าสาเหตุเนื่องมาจากความสัมพันธ์ที่ซับซ้อนละเอียดอ่อนของระบบนิเวศ บุคคลหลายฝ่ายซึ่งทำงานเกี่ยวแก่การพัฒนา เช่น วิศวกรและนักเศรษฐศาสตร์จึงเริ่มหันมาสนใจในวิชานิเวศวิทยา ก็พบว่าวิชานี้สามารถนำไปประยุกต์เข้ากับวิชาอื่น ๆ เช่น เศรษฐศาสตร์และวิศวกรรมศาสตร์ ได้เป็นอย่างดี ปัจจุบันนี้เวลาเราสอนวิชา Environmental Economics ก็จะต้องสอนวิชา Ecology, Thermodynamics, Systems and Cybernetics ควบไปด้วย วิชานี้จึงขยายตัวออกไปกว้างขวางกว่าเดิมมากมาย จนนักชีววิทยาซึ่งเป็นต้นตำรับเดิมก็ตามไม่ค่อยจะทัน อย่างไรก็ตามเราพอสรุปได้ว่าหลังจากเรื่องนี้เป็นที่เข้าใจโดยทั่วกันแล้ว แนวความคิดของการพัฒนา ก็เริ่มเปลี่ยนจากปรัชญาตะวันตกมาเป็นปรัชญาตะวันออกคือแทนที่จะเอาชนะธรรมชาติ ก็พยายามที่จะปรับตัวเข้ากับธรรมชาติ โดยอาศัยความรู้ทางนิเวศวิทยาเข้าช่วย ขณะนี้องค์การสหประชาชาติจึงกำลังพยายามเผยแพร่แนวความคิดใหม่ที่เรียกว่า **Ecodevelopment** แปลเป็นภาษาไทยว่า **นิเวศพัฒนา**

๔.๑ ผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ

โครงการพัฒนาซึ่งประสบความล้มเหลวหรือไม่ได้ผลเท่าที่ควร เนื่องจากผู้วางโครงการขาดความรู้ ความเข้าใจทางนิเวศวิทยา และผลกระทบสิ่งแวดล้อมนี้มีอยู่มากมายหลายแห่งทั่วไปในโลก ควรที่เราจะได้ฉกฉวยโอกาสทำการศึกษาวิจัยถึงความผิดพลาดของผู้อื่นนำมาใช้ประโยชน์ในการวิเคราะห์โครงการพัฒนาต่าง ๆ ของเราในอนาคต เพื่อมิให้เกิดความผิดพลาดทำนองเดียวกับเขาอีก ไม่ควรอย่างยิ่งที่จะยึดถือวิธีปฏิบัติที่ได้ทำ ๆ กันมาแต่เดิมแล้วดำเนินการทุ่มเทเงินทองพัฒนาตามแบบเก่าเรื่อย ๆ ไป โดยไม่ยอมประเมินผลของโครงการพัฒนาที่ผ่านมาว่าได้ผลคุ้มค่าหรือไม่

ส่วนที่ว่าเรื่องนี้จะมีความสัมพันธ์ต่อความมั่นคงของชาติอย่างไรนั้น ก็ขอให้ท่านลองคิดดูว่า โครงการพัฒนาซึ่งล้มเหลว หรือไม่ได้ผลเท่าที่ประมาณการนั้น ทำให้ประเทศชาติต้องสูญเสียเงินไปเท่าไร เงินจำนวนนี้น่าจะนำไปใช้ในเรื่องอื่นได้ดีกว่าหรือไม่ สมมติว่าโครงการสร้างเขื่อนแห่งหนึ่งต้องลงทุน ๑,๐๐๐ ล้านบาท ก่อนจะอนุมัติโครงการ เราก็ต้องพิจารณาแล้วว่าจะทำประโยชน์ให้ประเทศได้เกิน ๑,๐๐๐ ล้านบาท เราจึงจะอนุมัติ สมมติว่า

เราคิดว่าจะได้ประโยชน์ ๑,๕๐๐ ล้านบาท ก็จะได้กำไร ๕๐๐ ล้านบาท เราก็อนุมัติ แต่เมื่อสร้างเสร็จแล้ว ผลเสียต่าง ๆ ที่ตามมาคิดเป็นเงินถึง ๕๐๐ ล้านบาท ต้นทุนก็ถีบขึ้นไปเป็น ๑,๕๐๐ ล้านบาท แต่ขณะเดียวกันผลประโยชน์ที่จะได้รับกลับตกต่ำมาเป็น ๑,๐๐๐ ล้านบาท (เช่นน้ำไม่มีจึงผลิตกระแสไฟฟ้าไม่ได้ตามที่ประมาณการไว้) ก็หมายความว่าโครงการนี้ใช้ทุน ๑,๕๐๐ ล้านบาท แต่ได้ประโยชน์เพียง ๑,๐๐๐ ล้านบาท ทำให้ประเทศชาติขาดทุนคือสูญเสียเงิน ๕๐๐ ล้านบาทไปเปล่า ๆ พูดอย่างกำปั้นทุบดินก็ว่า ถ้ามองในแง่ความมั่นคงของชาติแล้วเงิน ๕๐๐ ล้านบาทนี้เอาไปซื้อรถถัง เรือรบ เครื่องบิน เสียยังจะเข้าท่ากว่า

เรื่องของสุขภาพอนามัยก็เช่นกัน ถ้าโครงการพัฒนาทำให้เกิดโรคพยาธิในเลือด โรคพิษยาฆ่าแมลง หรือโรคมินามาตะ (พิษปรอท) อิไตอิไต (พิษแคดเมียม) อย่างที่เกิดขึ้นในประเทศญี่ปุ่นแล้วประชาชนของประเทศก็จะอ่อนแอลง เป็นผลกระทบโดยตรงต่อความเข้มแข็งมั่นคงของชาติ

๕. สรุป

๑. ความสัมพันธ์ระหว่าง ปัญหาทรัพยากร และสิ่งแวดล้อมกับความมั่นคงของชาตินั้นอาจจะมองได้ทั้งในมุมแคบ คือในด้านการสู้รบหรือการทหารแต่อย่างเดียว และในมุมกว้างคือรวมการเมืองเศรษฐกิจและสังคมด้วย

๒. ระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง นั้นก็เปรียบเสมือนด้านสามด้านของปิรามิดซึ่งรองรับคนที่อยู่บนยอด ทั้งนี้เพราะการพัฒนาระบบทั้งสามนั้นก็มีความอยู่ดีกินดีของประชาชนเป็นจุดประสงค์หลัก อย่างไรก็ดีปิรามิดนี้ก็ต้องตั้งอยู่บนรากฐานของทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมอีกทีหนึ่ง เพราะการพัฒนาระบบทั้งสามนั้นมิอาจจะกระทำได้โดยปราศจากทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม

๓. ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมก็คือเรื่องเดียวกันนั่นเอง แต่เป็นการมองปัญหาคนละแง่ คือ ใน **เชิงปริมาณ** และ **เชิงคุณภาพ** ซึ่งก็อาจจะสับเปลี่ยนกันได้ถ้าต้องการ

๔. การขาดความเข้าใจที่ลึกซึ้ง ถึงความสัมพันธ์ระหว่างระบบเศรษฐกิจและทรัพยากร มักจะทำให้เราซึ่งเป็นประเทศในโลกที่สาม ต้องเสียเปรียบประเทศมหาอำนาจทางอุตสาหกรรมอยู่ตลอดเวลา เป็นการบั่นทอนความมั่นคงของชาติเป็นอย่างยิ่ง

๕. การพัฒนาเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม และการลงทุนจากต่างประเทศนั้น หาใช่เป็นโอสถขนานวิเศษที่จะช่วยให้ประเทศชาติและประชาชนของเราดีขึ้นเสมอไปไม่ หากเราขาดความเข้าใจที่ลึกซึ้งในเรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากร และอ่อนชั้นเชิงในทางการเมืองและการค้าแล้ว สิ่งเหล่านี้อาจจะถูกนำมาใช้เป็นเครื่องล่อเราให้ตกหลุมเพื่อหลอกใช้ทรัพยากรธรรมชาติของเรา ด้วยความสนับสนุนของเราเองเสียอีกด้วย

๖. ประเทศกลุ่มแรกในโลกที่สาม ที่เริ่มเข้าใจถึงบทบาทของทรัพยากรในวงจรเศรษฐกิจ ของโลกและรวมตัวกันเข้าต่อรอง กับกลุ่มประเทศมหาอำนาจ ทางอุตสาหกรรมอย่างมีประสิทธิภาพ คือ กลุ่มประเทศผู้ผลิตน้ำมัน มีผลทำให้เกิดวิกฤตการณ์พลังงานส่งผลสะท้อนไปยังระบบเศรษฐกิจทั่วโลก

๗. ปัจจุบันนี้เรื่องใหญ่ ๆ ที่อยู่บนเวทีการเมืองระดับโลกล้วนเป็นเรื่องที่มีพื้นฐานมาจากทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมทั้งสิ้น เช่น เรื่อง OPEC, Law of the Sea, New International Economic Order, North–South Polarization เรื่องเหล่านี้จะมีผลกระทบกระเทือนต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของทุกประเทศในโลกนี้ เราจึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาสถานการณ์อย่างใกล้ชิดเพื่อประโยชน์ของชาติ

๘. ในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม เราไม่อาจจะใช้ Simple Technical Solution เช่น น้ำเสียก็ให้ตั้งโรงกรองน้ำ รถติดก็ให้สร้างถนนเพิ่ม เพราะมีบ่อยครั้งที่การแก้ไขปัญหาเฉพาะจุดนั้น ถ้าประสบผลสำเร็จดีก็อาจจะหมายถึงความหายนะของส่วนรวมก็เป็นได้

๙. การดำเนินงานตามโครงการพัฒนาต่าง ๆ โดยไม่เข้าใจถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนั้น มักจะให้ผลเสียมากกว่าผลดี เป็นการสูญเสียเงินทองของประเทศ และบั่นทอนเศรษฐกิจความมั่นคงของชาติมิใช่น้อย ในปัจจุบันจึงมีแนวโน้มที่จะวางแผนพัฒนาโดยอาศัยหลักวิชานิเวศวิทยาเข้าช่วย ที่เราเรียกว่า นิเวศพัฒนา

การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในแง่มนุษยสัมพันธ์

*นิพนธ์ ศศิธร**

แนวความคิดทั่วไปสำหรับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

ทรัพยากรที่สำคัญในการพัฒนาประเทศ ได้แก่ ทรัพยากรกำลังคน และทรัพยากรธรรมชาติ การพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน มุ่งเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ (G.N.P.) ผลปรากฏว่า ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติสูญเปล่ากว่าที่คาดหวังไว้ และเป็นอันตรายต่อความขาดแคลนในทรัพยากรธรรมชาติที่จำเป็น เช่น น้ำมัน เหล็ก ถ่านหิน ในอนาคตของมนุษยชาติ ทั้งก่อให้เกิดมลภาวะ (Pollution) และช่องว่างระหว่างคนจนกับผู้ที่ร่ำรวยมากยิ่งขึ้น ในเวลาเดียวกัน ทรัพยากรธรรมชาตินั้น มักถูกฉกฉวยประโยชน์บำเรอสุขแก่คนอื่นมากกว่าคนในชาติ เช่น คนไทยไม่มีงานทำในประเทศซึ่งอุดมสมบูรณ์ที่สุดแห่งหนึ่งในโลก แต่กลับต้องไปหางานทำในประเทศที่ไม่มีทรัพยากรธรรมชาติเลย โดยเฉพาะประเทศสิงคโปร์ ซึ่งเป็นเกาะเล็ก ๆ เท่า ๆ กับเกาะภูเก็ต แต่เกาะภูเก็ตสมบูรณ์ด้วยทรัพยากรธรรมชาติมหาศาลกว่าเกาะสิงคโปร์ ซึ่งเป็นเกาะรกร้างว่างเปล่ามาช้านาน และเมื่ออังกฤษปกครองก็ใช้เกาะสิงคโปร์เป็นเพียงที่พักหรือคลังสินค้าอย่างเดียวเท่านั้น แต่บัดนี้ เกาะสิงคโปร์ซึ่งเริ่มด้วยไม่มีอะไรเลย ได้กลายเป็นประเทศอุตสาหกรรมและศูนย์การค้าที่สำคัญ ถึงขนาดที่ประเทศไทยซึ่งเคยอุดมด้วยป่าไม้ ต้องซื้อไม้บางชนิดผ่านเกาะสิงคโปร์ และเป็นเสมือนผู้รับใช้ในการผลิตทรัพยากรมนุษย์ คือ คนไทยผู้มีผีมือให้ประเทศสิงคโปร์

แนวความคิดใหม่เห็นว่า การพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ โดยมุ่งการเพิ่มผลผลิตแห่งชาติเป็นหลักนั้น เป็นการเล็งผิดที่และเป็นอันตราย ควรเล็งไปที่การพัฒนาทรัพยากรกำลังคนให้มีความสามารถในการทำงาน คือมีงานทำ และสามารถทำงานได้ดีขึ้นตามลำดับตลอดเวลาจากการทำงานนั้นหรือในสภาพแวดล้อมนั้นโดยตรง ผลจะได้คือ คนมีงานทำ คนมีความ

---

* ศาสตราจารย์ อธิการบดีมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

สามารถในการทำงาน และเป็นการเพิ่มผลผลิตแห่งชาติได้ดีขึ้น คือมีประสิทธิภาพ ประหยัด เป็นประโยชน์ ไม่มีช่องว่างระหว่างคนจนกับคนรวย (ถ้าวางแนวทางให้ถูกต้อง เช่นการพัฒนาตำบล การพัฒนาการมีงานทำในชนบท การพัฒนาสภาพความเป็นอยู่ทางสังคมในชนบท ฯลฯ) ปัญหาในการพัฒนาประเทศไทยอยู่ที่การต้องทำความเข้าใจให้ถูกต้องว่า ประเทศไทยเราไม่ได้ด้อยพัฒนา (Underdeveloped) แต่เราด้อยการบริหาร (Undermanaged) เราจึงเป็นประเทศที่มีทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ที่สุดแห่งหนึ่งในโลก แต่ยังไม่ได้ใช้ให้เป็นประโยชน์ เพราะเราไม่ได้พัฒนาและส่งเสริมคนของเราให้มีความสามารถในการจัดการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของเราประการหนึ่ง และผลประการที่สองตามมาก็คือ ปล่อยให้ทรัพยากรธรรมชาติของเราเป็นประโยชน์ของคนชาติอื่นมากกว่า และประการที่สาม คนของเราทำลายทรัพยากรธรรมชาติของเราไปในรูปที่เป็นโทษมากกว่าประโยชน์ เช่น ป่าไม้เป็นต้น เราคนไทยจึงอยู่ในสภาพเหมือนคนใกล้เกลือกินด่าง และคนตาบอดเดินอยู่ในนิคมอาบแดด ปรากฏการณ์เช่นนี้ เป็นเพราะคนไทยโง่หรือ เป็นเพราะคนไทยขี้เกียจหรือ เปล่าเลย น่าจะเป็นเพราะเราวางระบบที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาประเทศไม่ตรงจุดที่จะใช้ขุมความสามารถมหาศาล ทั้งด้านทรัพยากรธรรมชาติ และทรัพยากรกำลังคนให้เป็นประโยชน์จริง ๆ เท่า ๆ กับเรานิยมการปกครองประเทศในแบบที่เหมือนคนถูกสาปมากกว่า เรามีคนดีคนมีความสามารถในด้านนี้มากมายแต่เรากำลังเสมือนว่าอยู่ในสภาพถูกสาปไว้ให้ดีกว่านี้ไม่ได้ โดยคนที่มีความสามารถจริง ๆ ซึ่งมีอยู่มากมายไม่มีโอกาสได้ทำงานอันสำคัญนี้เลย ขอเน้นว่าเราไม่ได้ถูกสาปแต่เหมือนถูกสาป เพราะโอกาสและอนาคตยังมีอยู่ คงยังไม่ถึงเวลาที่จะก้าวหน้าได้เต็มที่ตามสภาพอันควรเท่านั้น

การพัฒนาประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน

ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีเอกราชมาช้านานพอ ๆ กับญี่ปุ่น เราได้เริ่มปฏิรูปประเทศพร้อมกับญี่ปุ่น เมื่อประมาณร้อยปีที่แล้ว มีผู้สังเกตการณ์หลายรายได้ทำนายตามเหตุผลในระยะนั้นว่า ประเทศไทยจะนำหน้าญี่ปุ่นด้วยเหตุผลสำคัญสามประการ คือ

๑. ภาวะทางการเมือง อันเป็นพื้นฐานเบื้องต้นที่สำคัญที่สุดในการพัฒนาของไทย ดีกว่าญี่ปุ่นเป็นอันมาก การเมืองของไทยในระยะนั้นเป็นบึกแผ่นมากกว่า ญี่ปุ่นแตกแยกเป็นก๊กเป็นเหล่าและแบ่งชนชั้นอย่างมากในระบบขุนศึกซามูไรและศักดินา

๒. ทรัพยากรธรรมชาติของไทยมีอุดมสมบูรณ์กว่าญี่ปุ่นเป็นอันมาก ญี่ปุ่นเป็นเกาะค่อนข้างทุรกันดาร มีโขดเขามากมาย ส่วนไทยเป็นที่ราบลุ่มอุดมสมบูรณ์แม้กระทั่งในปัจจุบันนี้ เรายังมีขุมทรัพยากรมากมาย จนถึงขนาดที่ยังไม่ทราบแน่ชัดว่ามีอะไรมากมายอย่างไรบ้าง

๓. ญี่ปุ่นมีภัยธรรมชาติร้ายแรงเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศอยู่มาก โดยเฉพาะแผ่นดินไหว ภูเขาไฟระเบิด พายุ น้ำท่วม แต่ไทยเราไม่มีอุปสรรคดังกล่าวเลย

ปัจจัยสำคัญดังกล่าวนี้ สมเหตุสมผลอย่างยิ่งที่ไทยจะต้องประสบความสำเร็จในการพัฒนาประเทศยิ่งกว่าญี่ปุ่น แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า การคาดการณ์ดังกล่าวผิดพลาด ญี่ปุ่นสามารถพัฒนาประเทศก้าวหน้ากว่าไทยเป็นอันมาก ทั้งนี้ เชื่อว่าเนื่องด้วยแนวทางในการพัฒนาประเทศของญี่ปุ่นแตกต่างกับไทยในสาระสำคัญ ๓ ประการ คือ

๑. ญี่ปุ่นมีวัตถุประสงค์ในการปฏิรูปประเทศที่แน่ชัด จนคนญี่ปุ่นทุกคนรู้บทบาทภารกิจและส่วนของตน ได้กำหนดโครงการสูงสุดเพียงโครงการเดียว ปรุงแต่งให้เป็นลัทธิและใช้โครงการอื่นเป็นโครงการสนับสนุน ประดุจระบบสุริยจักรวาลในการพัฒนา คือ โครงการสูงสุดเป็นศูนย์กลางทำนองเดียวกับดวงอาทิตย์ มีโครงการอื่น ๆ เป็นดาวนพเคราะห์สัมพันธ์ซึ่งและกันอย่างกลมกลืน เป็นการระดมทรัพยากรของชาติทั้งทรัพยากรกำลังคนที่มีอยู่แล้วและเป็นจำนวนมากกว่า และระดมทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัดให้พุ่งไปสู่จุดหมายประดุจกระบอกฉีดน้ำ ซึ่งมีกำลังรวดเร็ว รุนแรง และตรงเป้าโดยไม่ได้อาศัยความช่วยเหลือจากภายนอกเลย ส่วนของไทยใช้วิธีการพัฒนาแบบผักบุ้งซึ่งปล่อยให้กำลังของชาติออกเป็นฝอยทุกช่อง สั้นเปลืองและอ่อนแรงทั้งหมด หากไทยเราจะฟื้นตัว ขอเสนอให้กำหนดแนวการพัฒนาเกษตรกรรม ให้ไทยเป็นอู่ข้าวอู่ทองของโลก เป็นศูนย์กลางหรือพระอาทิตย์ มีโครงการพัฒนาอื่น ๆ เป็นดาวนพเคราะห์ดังกล่าวแต่โดยย่อ คือ

ก. พัฒนาการศึกษาเพื่อการเกษตร

ข. พัฒนาตำบลเป็นหลักในการผลิตและกำลังซื้อของชาติอย่างจริงจัง และมีประสิทธิภาพเพื่อว่าชาวนารวย ชาวเมืองก็รวยตาม และชาติจะมั่นคง ฯลฯ

ค. พัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการเกษตร ส่งเสริมอุตสาหกรรมที่ใช้ผลผลิตการเกษตรอุตสาหกรรมที่ส่งเสริมการเกษตรโดยตรง เช่น ปุ๋ย และอุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่ในชนบท โดยสนับสนุนด้านทุนและลดภาษีอากรตามระยะทางที่ห่างจากเมือง ฯลฯ

ง. พัฒนาการคมนาคมเพื่อการเกษตร ผสมผสานถนนคลองชลประทาน กับระบบคลองชลประทานกับการขนส่งทางน้ำ สร้างถนนรถยนต์จากผลผลิตสู่ตลาด เช่นถนนอ้อย ถนนสับปะรด และประสานทางหลวงสนับสนุนทางรถไฟไม่ให้ทำลายกัน ฯลฯ

๒. ญี่ปุ่นส่งเสริมเอกชนให้เป็นธุรกิจเอกชนที่เข้มแข็ง มากกว่าที่จะแข่งขันกับเอกชนในระบบรัฐผูกขาดและรัฐวิสาหกิจ เป็นการระดมแรงกาย แรงใจ กำลัง สติปัญญา ความสามารถ และทุนจากประชาชน ซึ่งเป็นจำนวนมากเข้ามาในกระบวนการพัฒนา แทนที่จะทอดทิ้งให้สูญเปล่าไปอย่างน่าเสียดายดังที่ปรากฏอยู่ในกระบวนการพัฒนาของไทย รัฐควรส่งเสริมธุรกิจเอกชน (ไม่ใช่นายทุนเอกชน) ให้เข้มแข็งโดยสนับสนุนอย่างจริงจังจริงใจ และถูกต้องด้วยระบบเงินอุดหนุน เงินทุน การภาษีอากร และการตลาด รวมทั้งหนุนให้มีอำนาจต่อรองระหว่างประเทศ หมายความว่ามีรัฐบาลที่มีประสิทธิผลและประสิทธิภาพ ทุ่มเทเฉพาะในส่วนที่รัฐควรทำ และฉลาดพอที่จะใช้ภาคเอกชนแทนรัฐบาล

๓. ญี่ปุ่นไม่ได้มุ่งพัฒนาเศรษฐกิจในฐานะที่แยกเป็นโครงการโดดเดี่ยว แต่ได้มุ่งพัฒนาสังคม (พัฒนาคน) เพื่อให้มีความสามารถในการพัฒนาเศรษฐกิจ คือมีระเบียบวินัย มีความขยันขันแข็ง มีความมุ่งมั่นในความสำเร็จ มีความสามารถในการจัดการ และมีจรรยาบรรณในการเป็นนักธุรกิจที่ดี กล่าวโดยสรุป ไม่ว่าจะเป็นการจงใจหรือความบังเอิญ รัฐบุรุษญี่ปุ่นมุ่งพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ โดยให้มนุษย์มีงานทำ และมีความสามารถเพิ่มขึ้นในการทำงานนั้นตลอดเวลาโดยระบบ "การศึกษาตลอดชีวิต" คือเน้นการฝึกงาน การฝึกอบรม และการเพิ่มพูนความรู้ความสามารถให้ทันสมัยอยู่เสมอ ทั้งนอกการทำงานและในขณะทำงานอยู่ตลอดเวลา

เกาหลี ไต้หวัน และสิงคโปร์ เพิ่งเริ่มเกิด เริ่มพัฒนาประเทศภายหลังไทยเป็นอันมาก แต่บัดนี้ได้นำหน้าไทยไปแล้วก็เดินในแนวเดียวกับญี่ปุ่น การมุ่งแต่พัฒนาทรัพยากรธรรมชาติเพื่อเพิ่มผลผลิตแห่งชาติเป็นการเล็งที่ผิด และทำลายทรัพยากรธรรมชาติให้สิ้นไปโดยเร็วอย่างไม่คำนึงถึงลูกหลานเหลนโหลนในอนาคต เช่น การทำลายป่าไม้ การให้คนภายนอกฉกฉวยประโยชน์จากความอุดมสมบูรณ์ของเรา รวมทั้งการยึดถือที่ดินที่ดีและมีอยู่อย่างจำกัดไว้หมดสิ้น ผลในระยะยาว แทนที่จะเป็นไปตามเพลงที่ว่า "ไอ้ลูกหลานจ้ญไร" กลับลูกหลานควรจะใช้ความเดียวกับบรรพบุรุษของตนได้ ถ้าเราขาดสติและหลงเดินในทางที่ผิดดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ ถ้าเราปรับปรุงใหม่ เราสามารถเป็นมหาอำนาจทางการเกษตรกรรมในอนาคตของโลกอุตสาหกรรมที่อาศัยน้ำมันซึ่งกำลังจะหมดลงทุกขณะได้

การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในการบริหาร

ตามที่กล่าวมาแต่โดยย่อข้างต้น เป็นแนวความคิดในการพัฒนาประเทศอันเป็นกรอบใหญ่ที่ควบคุม และสัมพันธ์กับความก้าวหน้าในการบริหาร มีแนวทางเฉพาะลงไปอีกเริ่มต้นด้วยการจัด ระบบบริหารให้คน หมู่มากสามารถทำงาน ร่วมกันเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในระบบ "การบริหารแบบวิทยาศาสตร์" ที่เน้นโครงสร้างความสัมพันธ์ต่าง ๆ คือการจัดระเบียบองค์การหลักการควบคุมดูแล หลักความรับผิดชอบและหลักการบริหารงานบุคคลนับเป็นจุดเริ่มต้นและเป็นพื้นฐานที่ดีและจำเป็นอย่างยิ่ง ขาดไม่ได้เลยแต่ถ้าจะให้มีงานที่มีประสิทธิภาพจริง ๆ ย่อมไม่เป็นการเพียงพอต้องอาศัยหลักมนุษยสัมพันธ์และหลักมนุษยภาพเข้ามาช่วยเสริมให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น อันเป็นการพัฒนาคนไทยโดยแท้ สาระสำคัญของขบวนการมนุษยสัมพันธ์และมนุษยภาพมุ่ง

๑. ให้คนมีความสุข และมีความพอใจในการทำงาน

๒. ให้คนมีความสามารถในการทำงาน และทุ่มเทความสามารถของตนเพื่องานและความสำเร็จของงานอย่างเต็มที่ แต่เดิมเข้าใจว่า ถ้าให้คนทำงานมีความสุข มีความพอใจในการทำงานแล้วผลผลิตและประสิทธิภาพของงานจะบังเกิดขึ้นโดยตรง ข้อเท็จจริงในปัจจุบันแสดงให้เห็นว่าหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ ความสุขในการทำงานเป็นสิ่งที่ชอบและควร และเป็น

สิทธิอันพึงมีพึงได้ของมนุษย์ แต่ไม่ได้เป็นตัวการในการเพิ่มความสามารถในการทำงานอย่างเต็มที่ถ้ามีมากเกินไป กลับชักนำไปในทางที่ผิด คือคนสนใจเรื่องความสุขของตนในการทำงานมากกว่าผลของงาน เช่นสนใจแต่เรื่องการขึ้นเงินเดือน การปรับเงินเดือนมากกว่าจะสนใจในงานหน้าที่ เช่น ภาวะราชการไทยในระยะเดือน กันยายน-ตุลาคม-พฤศจิกายน ๒๕๒๑ เป็นตัวอย่างที่ดีว่ามีการรวม กลุ่มเรียกร้องความ เป็นธรรมในการ ปรับเงินเดือน ของฝ่ายต่าง ๆ จนไม่ได้ทุ่มเทกับงานในหน้าที่มากเท่าที่ควรและเท่าที่เคยเป็นมา

ลำดับขั้นพลังบันดาลใจของมนุษย์

กระบวนมนุษยสัมพันธ์มุ่งเสริมจุดอ่อน ของขบวนการบริหารที่เป็นวิทยาศาสตร์ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น Douglas McGregor ได้เสนอข้อเปรียบเทียบความเข้าใจ เกี่ยวกับพฤติกรรมของมนุษย์ทั้งในแบบดั้งเดิมและแบบใหม่ โดยสมมติเป็นทฤษฎี เอ็กซ์ กับ ทฤษฎี วาย

ทัศนะดั้งเดิมเกี่ยวกับมนุษย์ในการบริหาร (Theory X) มีข้อสมมติฐานว่า

๑. การบริหารเป็นการรวบรวมองค์ประกอบที่สำคัญของการผลิตอันได้แก่ เงิน วัตถุ อุปกรณ์และคน เพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ

๒. ในส่วนที่เกี่ยวกับคน การบริหารเป็นกระบวนการใช้ความเพียรพยายามของคน กระตุ้นคนให้ทำงาน ควบคุมการปฏิบัติงานของคน และปรุงแต่งพฤติกรรมของคนให้เหมาะกับความต้องการขององค์การ

๓. หากปราศจากกระบวนการดังกล่าวของการบริหาร คนจะเพิกเฉยหรือต่อต้านความต้องการขององค์การ ดังนั้น จึงต้องอาศัยการบริหารที่มุ่งชักจูงใจ ให้คุณ ให้โทษ ควบคุมดูแลการกระทำของคน งานบริหารจึงเป็นการจัดการให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา และคนงานปฏิบัติงานตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้ การบริหารจึงเป็นการให้กิจการต่าง ๆ สำเร็จได้ด้วยการกระทำของคนอื่น

นอกจากนี้ยังมีความเชื่อที่ซ่อนเร้นอยู่อีกหลายประการ คือ

๔. คนทั่วไปมีนิสัยเกียจคร้าน พยายามทำงานน้อยที่สุดเท่าที่จำเป็นเท่านั้น

๕. คนทั่วไปไม่มีความทะเยอทะยาน ไม่ชอบความรับผิดชอบ นิยมที่จะเป็นผู้ตามมากกว่า

๖. คนทั่วไปมักถือตัวเองเป็นใหญ่ ไม่สนใจกับความต้องการขององค์การ

๗. คนทั่วไปมีธรรมชาติต่อต้านความเปลี่ยนแปลง

๘. คนทั่วไปมักไม่ใคร่ฉลาด สุขุม รอบคอบ ตกเป็นเหยื่อของพวกเจ้าเล่ห์ประเภทมือถือสาก ปากคาบคัมภีร์ได้ง่าย

การบริหารจึงต้องมุ่งควบคุม กวดขัน และให้คุณให้โทษเป็นสำคัญคือ "เด็ดขาดแต่เป็นธรรม (Firm but Fair)" หรือดังที่ประธานาธิบดี ธีโอดอร์ รูสเวลท์ กล่าวไว้ว่า "ปากปราศัยมือถือไม้ตะพด (speak softly and carry a big stick)"

แนวความคิดใหม่ตามทัศนะของ Abraham Maslow

McGregor เรียกว่า Theory Y เป็นแนวความคิดเดียวกับ Maslow ซึ่งได้แบ่งลำดับขั้นความต้องการของมนุษย์ออกเป็น ๕ ขั้น เรียกว่า "พลังบันดาลใจ (Motivation)" ที่แบ่งเป็นลำดับขั้น หมายความว่า ความต้องการขั้นหนึ่ง ๆ มีความสำคัญที่สุดและเป็นพลังบันดาลใจให้มุ่งเสาะหาเมื่อยังไม่ได้มา แต่เมื่อความต้องการขั้นนั้นได้สมประสงค์แล้ว ย่อมลดความสำคัญลงและไม่เป็นพลังบันดาลใจอีกต่อไป มุ่งหวังความต้องการในลำดับที่สูงขึ้นไปอีก การบริหารที่มีประสิทธิภาพต้องเข้าใจลำดับขั้นความต้องการให้ถูกต้อง จึงจะสามารถสร้างพลังบันดาลใจให้คนมุ่งมั่นในการทำงานอย่างจริงจังยิ่งขึ้น ลำดับความต้องการทั้งห้าได้แก่

๑. ความต้องการทางสรีรวิทยา (Physiological Needs) เป็นความต้องการขั้นแรกที่สุดของมนุษย์ เช่น อาหาร ที่อยู่ เครื่องนุ่งห่ม การออกกำลังกาย และการพักผ่อนหลับนอน

๒. ความต้องการในความปลอดภัยและความมั่นคง (Security or Safety Needs) คติที่ว่า "อดข้าวดอกนะเจ้าชีวิตวาย แต่ไม่ตายดอกเพราะอดเสน่หา" นั้นถูกต้องเฉพาะเมื่อคนอยู่ในสภาพที่อดอยาก เมื่อคนเราไม่อยู่ในสภาพอดอยากแล้ว ก็มีความต้องการที่จะมีความมั่นคงปลอดภัยจากการถูกข่มขู่คุกคาม และการสิ้นเนื้อประดาตัว การสะสมทรัพย์สมบัติเพื่อให้มีความมั่นคงเป็นความปรารถนาขั้นต่อไป

๓. ความต้องการทางสังคม (Social Needs) ความต้องการขั้นต่อไปได้แก่ การมีโอกาสคบหาสมาคมกับผู้อื่น เป็นสมาชิกของชุมชน มีเพื่อนฝูง รวมเป็นหมู่เป็นพวก เป็น

สมาชิกของสมาคม มีผู้ที่ตนรัก เป็นที่รักของผู้อื่น การบริหารที่ดีต้องส่งเสริมการรวมกลุ่มอย่างไม่เป็นทางการ ที่เรียกว่า (Informal Groups) และการทำงานร่วมกันเป็นหมู่คณะในรูป Task - team ต่าง ๆ ซึ่งความจริงไทยเราทำมานานแล้ว

๔. ความต้องการเด่น (Ego Needs) เป็นความต้องการที่อยู่ในระดับเหนือกว่าความต้องการทางสังคม แบ่งออกเป็นสองชนิดคือ

ก. ศักดิ์ศรีแห่งตน (Self - esteem) คือ ความรู้สึกที่ว่า ตนเองมีความหมาย มีความสำคัญเป็นความต้องการในความมั่นใจแห่งตน (Self - confidence) ความต้องการเป็นอิสระ ความต้องการที่จะเป็นผู้มีความสามารถ ความต้องการที่จะมีภูมิธรรมความรู้

ข. ความมีเกียรติ (Reputation) คือ ความต้องการในตำแหน่ง ความเป็นที่นิยมยกย่อง และเคารพนับถือจากผู้อื่น

การจัดการตามแนวความคิดดั้งเดิม โดยเฉพาะในการผลิตแบบขนาดใหญ่ (Mass Production) มักไม่สามารถเปิดช่องให้ความต้องการในลำดับชั้นที่เกิดขึ้นได้เลย

๕. ความต้องการที่จะสำเร็จสมบูรณ์ด้วยตนเอง (Self-fulfillment Needs) หรืออัตสัมฤทธิ์ (Self - actualisation) เป็นความต้องการในระดับสูงสุด คือสามารถใช้ภูมิธรรมความสามารถของตนเองอย่างเต็มที่ ด้วยตนเองอย่างแท้จริง อุปมาเหมือนกับการที่ "ตรัสรู้" ในการงาน คิดเอง สร้างสรรค์สิ่งใหม่ ๆ ได้เองโดยไม่ต้องอยู่ใต้ใคร รับคำสั่งใคร หรืออาศัยใครคนอื่น

สังคมปัจจุบัน เป็นสังคมมวลชน และแนวทางการบริหารมักไม่คำนึงอย่างจริงจังในความต้องการชั้นสูงสุดนี้มากนัก ความต้องการระดับสุดยอดนี้จึงยังเพียงถูกผั่งให้คุกรุ่นอยู่ในก้นบึ้งของคนเราเท่านั้น ในปัจจุบันเรามีผู้รู้ ผู้เชี่ยวชาญมาก แต่เราหานักปราชญ์ได้น้อยกว่าสมัยก่อน เมื่อใดเราสามารถเปิดช่องให้คนทำงานเพื่องาน คืองานที่คนชอบ สนใจ คิดเอง ทำเองได้เต็มที่ เมื่อนั้นคนทำงานจะทำงานจนสุดกำลังความสามารถของตนจริง ๆ ถ้าคนทำงานตามหน้าที่มากกว่าด้วยใจรัก ทำงานเพื่อเงิน ทำงานเพื่อ "เจ้านาย" คนจะไม่ทำงานจนสุดกำลังความสามารถของตน ผู้มีความสำเร็จที่ยิ่งใหญ่ในโลก มักมีความสำเร็จใน

งานอดิเรกมากกว่างานในหน้าที่ ปัญหาหนักอกของฝ่ายบริหารในสหรัฐและยุโรป ยังอยู่ในเรื่องที่ว่า "พนักงานของเราทำไมจึงไม่สามารถเพิ่มผลผลิตได้มากกว่านี้ เราจ่ายเงินเดือนอย่างดียิ่ง เราจัดสภาพการทำงานอย่างดีที่สุดให้ครบครัน เรามีรายได้พิเศษให้อีกเป็นอันมาก และทุกคนมีความมั่นคงในงาน แต่ดูเหมือนว่าไม่ได้มีการมุ่งมั่นที่จะใช้ความสามารถมากกว่าขั้นต่ำที่มีอยู่กันเลย"

McGregor ได้สรุปแนวความคิดของขบวนการมนุษยสัมพันธ์เป็นทฤษฎีวายซึ่งมีข้อสมมติฐานเกี่ยวกับมนุษย์กับงานว่า

๑. การบริหารเป็นการรวบรวมปัจจัยการผลิตอันได้แก่เงิน วัสดุอุปกรณ์และคนเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

๒. คนเรามีธรรมชาติที่ไม่เฉยเมยหรือต่อต้านความต้องการขององค์การ การที่เขาต้องเป็นเช่นนั้นเนื่องจากประสบการณ์ในองค์การ

๓. พลังบันดาลใจอันเป็นขุมพลังที่จะพัฒนาความสามารถ ที่จะเข้าไปมีความรับผิดชอบและความพร้อมที่จะใช้พฤติกรรม เพื่อจุดหมายขององค์การทั้งสามประการนี้มีอยู่อย่างสมบูรณ์ตามธรรมชาติในตัวคนแล้ว การบริหารไม่สามารถสร้างมันขึ้นมาเป็นเพียงต้องรับผิดชอบที่จะทำ ให้คนเหล่านั้นได้ ตระหนักและพัฒนา คุณสมบัติตามธรรมชาติ ดังกล่าวของตนเองเท่านั้น

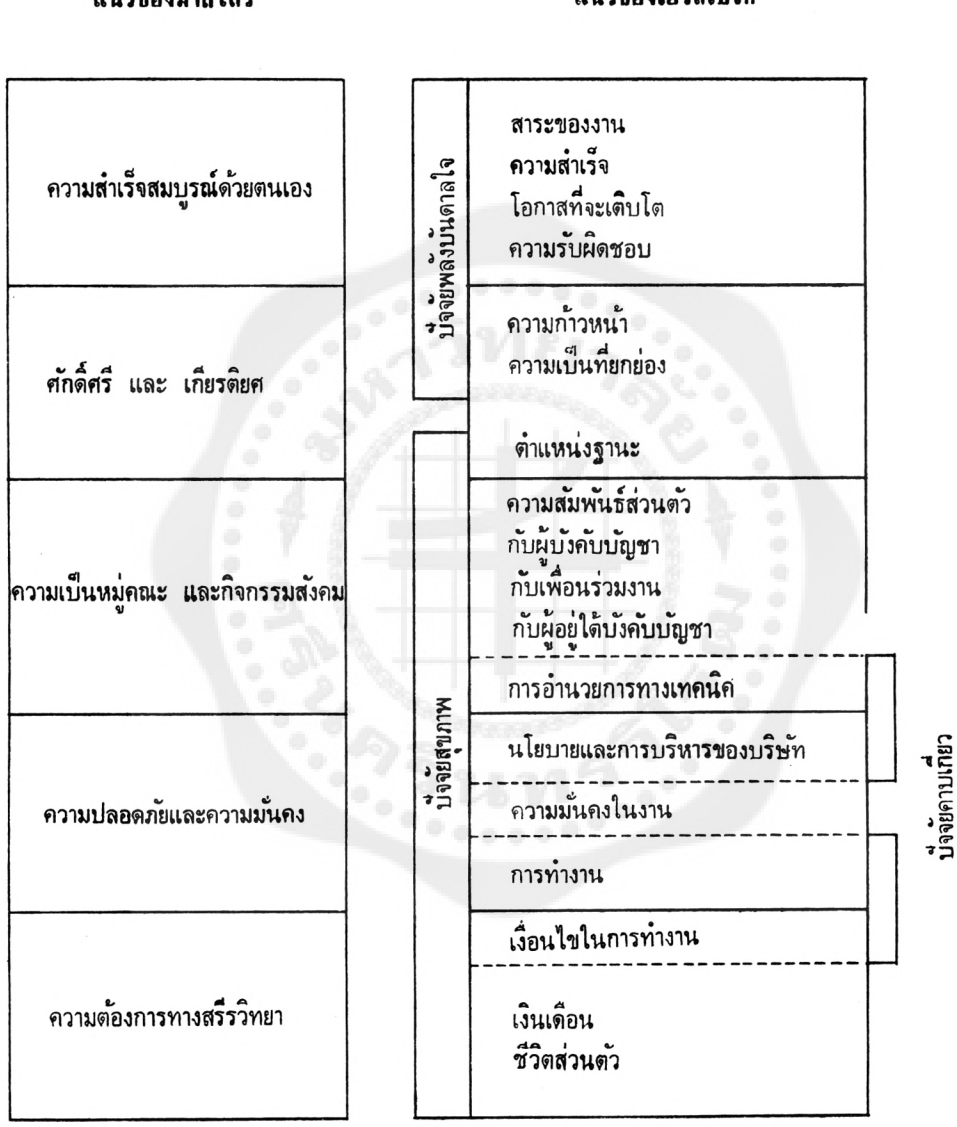
๔. ภารกิจอันสำคัญยิ่งของการบริหาร ได้แก่การจัดสภาพและวิธีการปฏิบัติขององค์การให้คนสามารถบรรลุจุดหมายของตนเอง ให้ดีที่สุด ด้วยตนเอง เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ

แนวความคิดเกี่ยวกับพลังบันดาลใจในการทำงานของมนุษย์นี้ กำลังอยู่ในระหว่างการศึกษา ค้นคว้า ทดลอง และวิจัยอย่างกว้างขวาง ผลการวิจัยและแนวความคิดของ Frederick Herzberg จากมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด เป็นตัวอย่างแนวความคิดที่ขยายต่อออกไปอย่างน่าสนใจ (แม้จะมีความเห็นคัดค้านอยู่ไม่น้อย)

Herzberg กับแนวความคิดที่ว่าเราเป็นนักบริหารหรือผู้ฝึกสัตว์กันแน่

แผนภาพเปรียบเทียบ

ลำดับความต้องการของมาสโลว์กับแบบพลังบันดาลใจของเฮิร์สเบิร์ก



จำลองมาจาก Keith Davis, Human Relations at Work (New York McGraw-Hill, 1967), p. 37.

เฮิร์สเบิร์ก ได้แยกให้เห็นว่า ความพอใจในงานกับความไม่พอใจในงาน ไม่ได้สัมพันธ์กันโดยตรง เป็นคนละเรื่อง ปัจจัยก่อให้เกิดความพอใจในงาน แตกต่างกับปัจจัยที่ก่อให้เกิดความไม่พอใจในงาน คนพอใจที่จะทำงานเต็มที่อยู่ที่ปัจจัยพลังบันดาลใจโดยแท้ ซึ่งเฮิร์สเบิร์กเรียกว่าสาระของงาน (Job Content) ส่วนปัจจัยที่สร้างความไม่พอใจในการทำงาน ไม่ใช่พลังบันดาลใจ แต่เป็นปัจจัยสภาพแวดล้อมในการทำงาน (Job Context) ซึ่งเฮิร์ซเบิร์กเรียกว่า ปัจจัยสุขภาพ (Hygienes) สาระของงานอันเป็นตัวการก่อให้เกิดพลังบันดาลใจในการทำงานอย่างเต็มที่ได้แก่ความสำเร็จ (Achievement) ความเป็นที่นิยมยกย่อง (Recognition) ความเจริญก้าวหน้าในการทำงาน ความเจริญเติบโตจากการทำงาน (ไม่ใช่เป็น "เด็ก" รอรับคำสั่งและอุปถัมภ์ค้ำชูจาก "ผู้ใหญ่" ในองค์การ) มีความรับผิดชอบอย่างแท้จริงในงาน และสาระของงานที่ท้าทายและต้องใช้ความสามารถและมีความหมาย ส่วนปัจจัยสุขภาพเป็นเรื่องนอกกาย เช่นเงินเดือนความสัมพันธ์กับผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา และเพื่อนร่วมงานในระดับเดียวกัน การอำนวยการทางเทคนิค นโยบายและการบริหารของบริษัท ชีวิตส่วนตัว สภาพการทำงาน ตำแหน่งหน้าที่ และความมั่นคงในงาน การแยกปัจจัยดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ทุกคนมีสิทธิที่จะมีความสุข มีความพอใจในการทำงาน แต่ความสุขความพอใจนี้ เป็นคนละเรื่องกับการทุ่มเทสติปัญญาความสามารถอย่างเต็มที่ เพื่อให้งานมีประสิทธิภาพมากที่สุด

แนวความคิดของ McGregor ของ Maslow และของ Herzberg นี้ แม้แต่ละแนวจะแตกต่างกันบ้าง เมื่อรวมกันแล้ว มีผลก่อให้เกิดความก้าวหน้าในการพัฒนาบุคคลในองค์การเป็นอันมาก ที่สำคัญได้แก่

๑. การฝึกอบรมในขณะทำงาน เพื่อให้พนักงานมีโอกาสเติบโตด้วยตนเองจากการทำงานโดยความเข้าใจในงานของตน มีความรู้เทคนิคใหม่ ๆ ที่จะพัฒนาการทำงานของตนให้ดีขึ้น และข้อสำคัญคือ ให้หลาย ๆ ฝ่ายมาฝึกอบรมร่วมกัน เพื่อทราบถึงขอบเขตความสำคัญ และความสัมพันธ์ของแต่ละฝ่ายที่จะพึงมีต่อกันทั้งหมดภายในองค์การ เป็นไปตามแนวความคิดของการศึกษาตลอดชีวิต (Life - long Education) เพื่อความก้าวหน้า เพื่อ

ให้สอดคล้องกับโลกที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา อาจจัดได้หลายรูปหลายแบบ เช่น การฝึกอบรมพิเศษ การสัมมนา การดูงาน ฯลฯ

๒. การสร้างสรรค์ความต้องการทางสังคม ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีโอกาสทำงานร่วมกันเป็นหมู่คณะ ในระดับปฏิบัติการที่เน้น ต่างคนต่างทำตามแบบความชำนาญพิเศษ (Specialization) หรือในระดับบริหารที่กระจายงานเป็นส่วนใครส่วนมัน ในระบบความชำนาญเฉพาะอย่าง (Functionalism) เป็นรูปคณะผู้ทำงาน (Team Work หรือ Task Team) เพื่อให้เกิดความสุขและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันยิ่งขึ้น

๓. การยกศักดิ์ศรีและสาระของงานให้สูงขึ้น เพื่อให้เกิดความสำนึกในความสำเร็จและความรับผิดชอบสูงขึ้น เพราะมีเกียรติที่จะตัดสินใจได้ด้วยตนเองมากที่สุด ในระดับปฏิบัติการเรียกว่าการขยายงาน (Job Enlargement) และการเพิ่มพูนงาน (Job Enrichment) ในระดับบริหารได้แก่การเพิ่มอำนาจอิสระให้มีความรับผิดชอบด้วยตนเอง และการกระจายอำนาจที่เป็นโครงสร้างถาวร ในลักษณะการกระจายอำนาจแท้และการกระจายอำนาจเทียม

๔. การปรับปรุงระบบการติดต่อ (Communication) ให้เกิดความสำนึกในความรับผิดชอบสูงขึ้น โดยมุ่งให้ผู้ทำเป็นผู้คิดเอง เพราะตนจะทำอะไรได้ดีจริงต้องเกิดจากความคิดของตนเอง เป็นความรู้แจ้งแทงตลอดด้วยตนเอง ดีกว่าทำตามคำสั่ง ได้ปรับปรุงระบบการติดต่อในการบริหารหนักไปในแนว "การบริหารโดยวัตถุประสงค์ (Management by Objective หรือ M.B.O.)

๕. การปรับปรุงภาวะผู้นำ แทนที่จะมีนายกับบ่าวผู้ฟังคำสั่งกับผู้สั่ง การบริหารมุ่งให้ทุกคนมีส่วนร่วมเป็นผู้นำในการตัดสินใจเท่าเทียมกัน ก้าวแรกเรียกว่า Participative Leadership ต่อมาเป็น Group Leadership และในปัจจุบันการพัฒนาองค์การ (Organization Development หรือ O.D.) ให้ทุกคนมีโอกาสมีบทบาทต่าง ๆ เท่าเทียมกัน มีความรับผิดชอบร่วมกันอย่างสมบูรณ์ ทุกคนสามารถเติบโตจากการทำงานร่วมกัน และเป็นผลให้องค์การเติบโตจากเนื้อในหรือภายในทั้งหมดขององค์การ แบบความเติบโตทางชีววิทยาไม่ใช่การเติบโตจากปัจจัยภายนอก เช่น การฉีดน้ำยาเข้าไปให้บางจุดเด่งตึง อันเป็นอันตราย เป็นการ

เติบโตที่ทุกคนร่วมกันเติบโต ไม่ใช่เติบโตเพราะคำสั่งจาก "เบื้องบน" ซึ่งไม่ถาวรและอาจมีลักษณะเป็น "ผักชีโรยหน้า" ได้เสมอ ถ้าจัดได้ถูกต้องเหมาะสม ประเพณี วัฒนธรรม และสภาพแวดล้อมของแต่ละหน่วยงาน องค์การ หรือ บริษัท ภายในกรอบของสังคมที่ควบคุมอยู่ย่อมเป็นช่องทางให้บั่จจัย พลังบันดาลใจระดับสูงของ Maslow และ Herzberg เกิดขึ้นได้

ข้อควรระวัง การนำหลักการพัฒนาคนในองค์การตามแนวความคิดของ Maslow และ Herzberg ไปใช้ในการบริหารจริง ๆ นี้ ต้องระมัดระวังสามประการ

๑. แนวความคิดที่เป็นหลักกลางและสากล ที่ยังไม่สมบูรณ์เพราะผลการวิจัยที่มีอยู่ยังไม่สามารถรับรองได้ว่าถูกต้องเต็มที่ และมีผู้แสดงความคิดเห็นคัดค้านอย่างรุนแรง ในบางเรื่องก็มีอยู่ เช่น Mitchell Fein อย่างไรก็ดี ส่วนใหญ่ยอมรับว่าสามารถใช้ได้ แต่ขึ้นอยู่กับลักษณะของงานและลำดับขั้นของพนักงานเจ้าหน้าที่ด้วย งานบางชนิดคนงานบางระดับอาจนิยมรับคำสั่งมากกว่าที่จะรับผิดชอบด้วยตนเอง

๒. การพัฒนาคนขึ้น อยู่กับระบบการศึกษาของสังคมนั้น ๆ โดยเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างการศึกษาในโรงเรียน (Formal Education) กับการศึกษาจากสภาพที่เป็นอยู่ของชีวิตในทุกแง่ทุกมุม (Informal Education) เช่น หลักสูตรการศึกษา ค่านิยมของสังคม การประพฤติตัวของคนในสังคมและแนวทางการศึกษา ตลอดชีวิตในรูปแบบต่าง ๆ ที่เรียกว่า Life - long Education หรือ Non - formal Education

๓. คติธรรม ค่านิยม อุปนิสัย ประเพณี และวัฒนธรรมของสังคมแต่ละแห่ง เช่น ระบบคณะผู้ทำงาน จะเป็นผลดีได้ต้องประกอบด้วยบุคคลที่เข้าใจปัญหาแจ่มแจ้ง รู้จักควบคุมตนเองเป็นอย่างดีและมีความสำนึกต่อหน้าที่ของตนอย่างสูงยิ่ง จึงจะเป็นคณะผู้ทำงานที่ทรงพลังแบบมี ๓ คนร่วมกัน แต่ผลงานของคณะเป็น ๙ มากกว่า ๑+๑+๑=๓ ที่สำคัญคือไม่ใช่เป็นกลุ่มคุยกัน ทะเลาะกัน แทนที่จะมีผลงานเป็น ๙ หน่วย หรือ (อย่างน้อย) ๓ หน่วย อาจมีผลงานเป็นที่ ๒ หรือ ๑ หรือ ติดลบ (คือเสียเงินและเวลาไปเปล่า ๆ) เหล่านี้เป็นต้น

การแก้ปัญหาความขัดแย้งของมนุษย์ในองค์การ

การพัฒนา ทรัพยากรมนุษย์มุ่ง ประสานความสามารถ และพลังบันดาลใจของแต่ละคนที่ทำงานร่วมกันให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน คือมีความเป็นทั้งหมด (Whole) มากกว่าผลรวม (Total Sum) ทำนอง ๑+๑+๑ ได้ผลมากกว่า ๓ ดังกล่าวมา การแก้ปัญหาความขัดแย้งเป็นวิธีหนึ่งที่จะช่วยเสริมประสิทธิภาพในการบริหาร และให้บรรลุอุดมคติแห่งความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันยิ่งขึ้น

การใช้ประโยชน์จากความขัดแย้ง

มีแนวความคิดใหม่ที่น่าสนใจเกิดขึ้นในบรรดาผู้ที่ยอมรับว่าความขัดแย้งเป็นภาวะธรรมชาติเรียกว่า "ทฤษฎีเชิงบวก (Positive Theory) แห่งความขัดแย้ง" ผู้นำในแนวนี้ได้แก่โคเซอร์เขากล่าวว่า "ความขัดแย้งอาจใช้เป็นประโยชน์ในการขจัดปัจจัยที่แตกแยกในความสัมพันธ์และสร้างสรรค์เอกภาพให้เกิดขึ้นใหม่ ตราบเท่าที่ความขัดแย้งเป็นการแก้ปัญหาความตึงเครียดระหว่างผู้เป็นปรปักษ์ จึงทำหน้าที่เป็นประโยชน์ ในการรักษาเสถียรภาพและกลายเป็นองค์ผสมกลมกลืนในความสัมพันธ์ อย่างไรก็ดี ความขัดแย้งหาได้ทำหน้าที่เป็นประโยชน์เชิงบวกในความสัมพันธ์เสมอไปทั้งหมดไม่....." ความขัดแย้งย่อมมีประโยชน์ในสี่ลักษณะคือ

๑. ความขัดแย้งภายในองค์การ ก่อให้เกิดประโยชน์ได้ถ้ามีลักษณะดังต่อไปนี้คือ

ก. ก่อให้เกิดความผลัดเปลี่ยนในภาวะผู้นำ ทำให้ผู้ที่มีความคิดก้าวหน้าและมีความกระตือรือร้น ได้มีโอกาสเข้ามานำองค์การให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

ข. มีการ ปรับปรุงจุดมุ่งที่ เก่าแก่ที่ล้าสมัย ให้เหมาะสมกับ ความเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ

ค. เป็นการสร้างทางในการ "ระบายอารมณ์" ของบุคคลในองค์การ โดยไม่เป็นผลกระทบกระเทือนต่อโครงสร้างขององค์การ

๒. ความขัดแย้งภายในองค์การมีประโยชน์ ในองค์การที่มีโครงสร้างหลวม ๆ มากกว่าที่มีโครงสร้างเป็นแบบแผนแน่นหนา องค์การที่มีโครงสร้างเป็นแบบแผนแน่นหนาทำให้บุคคลผูกพันอยู่กับองค์การมาก เมื่อมีความขัดแย้งเกิดขึ้น แม้จะเป็นเรื่องเล็กน้อยก็

กลายเป็นเรื่องใหญ่โตถึงขนาดแตกแยกเป็นพวกเป็นเหล่าได้ง่าย ยิ่งกว่านั้น โครงสร้างที่เป็นแบบแผนแน่นหนามักกดความขัดแย้งไว้ แทนที่จะเปิดช่องให้มีทางระบายได้ จึงมีแต่ต้องสะสมไว้จนถึงขั้นระเบิดออกมาอย่างรุนแรงเท่านั้น เหมือนกับการกดปัญหาของระบบเผด็จการและการระบายอารมณ์ได้ของระบบประชาธิปไตย

๓. ความขัดแย้งกับองค์การภายนอก มีประโยชน์ในสี่ประการคือ

ก. ส่งเสริมความเป็นอันหนึ่งอันเดียวระหว่างบุคคลภายในองค์การ

ข. เสริมสร้างชีวิตใหม่ให้แก่วัตถุประสงค์และค่านิยมแห่งองค์การ

ค. ทำให้สมาชิกขององค์การสนใจในยุทธศาสตร์และยุทธวิธีของฝ่ายปรปักษ์มากขึ้น

ง. เป็นเครื่องมือในการควบคุมทางสังคม ทำให้เกิดความรู้สึกว่า "มัวเกี่ยงกันเสียการเสียนคร"

๔. ความขัดแย้งกับองค์การภายนอกอาจมีผลต่อ โครงสร้างภายในขององค์การอยู่บ้าง กล่าวคือถ้ามีอยู่นาน ๆ อาจทำให้ต้องมีโครงสร้างที่เป็นแบบแผนแน่นหนายิ่งขึ้น แต่ก็ไม่ใช่ข้อเท็จจริงที่แน่นอนเสมอไป เช่นโครงสร้างขององค์การทางทหาร ย่อมเป็นแบบแผนแน่นหนากว่าองค์การโฆษณาสินค้า แต่องค์การทั้งสองอยู่ในลักษณะที่จะต้องขัดแย้งกับภายนอกอยู่ตลอดเวลา อย่างไรก็ดี องค์การที่ยืดหยุ่นย่อมสามารถปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปได้ง่ายกว่า ฉะนั้น ความขัดแย้งย่อมมีประโยชน์ต่อองค์การที่มีโครงสร้างหลวม ๆ และยืดหยุ่นได้มากกว่าองค์การที่มีโครงสร้างเป็นแบบแผนแน่นหนา

การแก้ปัญหาความขัดแย้งในการบริหาร

แม้การบริหารจะมีความมุ่งหมายเพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพ ในการที่จะบรรลุซึ่งวัตถุประสงค์ขององค์การมากกว่า แต่ก็เป็นการแก้ปัญหาความขัดแย้งต่าง ๆ เกี่ยวกับองค์การไปด้วยในตัว องค์การและการบริหาร ประกอบด้วยภารกิจที่ขัดแย้งกันในตัวเองเป็นสาระสำคัญอยู่แล้วหลายประการ โดยเฉพาะการแบ่งแยกงานให้บุคคลแต่ละคนทำ ซึ่งรวมถึงการจัดหมวดหมู่งานเป็นหน่วยต่าง ๆ ที่แยกกันกับการประสานงาน คือการรวมงานที่แยกนั้นกลับเข้า

เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ แนวความคิดในการแก้ปัญหาความขัดแย้งของมนุษย์มีมาช้านานแล้ว ดังจะเห็นได้จากคำสอนของศาสดา ความคิดเห็นของนักปราชญ์ซึ่งมีอยู่มากมาย แต่พอประมวลสรุปได้เป็นแนวทางใหญ่สามประการคือ

ก. การใช้เหตุผลในการแก้ปัญหาความขัดแย้ง

ข. การใช้อารมณ์ในการแก้ปัญหาความขัดแย้ง

ค. การใช้เหตุผลกลมกลืนกับอารมณ์ในการแก้ปัญหาความขัดแย้ง

องค์ประกอบปกติของความคิดสร้างสรรค์ในการแก้ปัญหาความขัดแย้ง

๑. Saturation (คุ้นเคย) คุ้นเคยกับปัญหาต่าง ๆ เพราะมีประสบการณ์หรือพหูสูตรในงาน

๒. Deliberation (ครุ่นคิด) ชอบคิดสุขุมรอบคอบทุกแง่ทุกมุมของปัญหา

๓. Incubation (จิตคลาย) รู้จักปล่อยอารมณ์เรื่อย ๆ เพลินให้จิตใต้สำนึกมันสำแดงเดช นั่งหย่อนอารมณ์ตามถนัด เช่น ฟังเพลง แต่งต้นไม้ แล้วมันแว้บมา (ความสำเร็จของผู้ค้นพบสิ่งต่าง ๆ อยู่ที่งานอดิเรก คือเพลิดเพลิน เช่น การนอนเล่นใต้ต้นไม้ของนิวตัน หรืออาคิเมดีส "คิดออกแล้ว" ในขณะจะลงอาบน้ำเป็นต้น

๔. Illumination (ใจอาภา) ปัญหาคือ ความคิดที่ "แว้บ" ออกมาประดุจประกายแสงสว่าง เช่น James Watt, Bell, Henri Poincare, Robert Einstein

๕. Accommodation (หาทางขยาย) เมื่อปัญหา "แว้บ" ออกมาแล้ว ต้องรีบจดจำค้นคว้า หาทางพิสูจน์ขยายออกโดยการทดลองทำจริง ๆ หรือติดต่อไปอีก เหมือนจุดไม้ขีดไฟติดแล้วก็ก่อเป็นกองไฟใหญ่ต่อไปได้

ทั้งหมดเป็น "Flash of Insight" เราสามารถ "บรรจุแบตเตอรี" ให้กับสมองของเราอยู่ตลอดเวลาได้ โดยอาศัยการฝึกให้เป็น นิสัยคือร่วมบั่จจัยทั้งหมดแยกแยะย่อยรวมใหม่ทั้งหมดโดยสัมพันธ์บั่จจัยทั้งหมด การเป็นนักบริหารและนักตัดสินใจที่ดีจะต้องสร้างสรรค์ตนเองให้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

๑. ฝึกฝนตนเองให้มีความสามารถในการวิเคราะห์ คือแยกแยะปัญหาซึ่งประกอบด้วยปัจจัยหรือข้อเท็จจริงต่าง ๆ ได้อย่างละเอียดถี่ถ้วนและลึกซึ้ง รวมทั้งความสามารถในญาณวิเคราะห์ (Intuitive Analytical Sense) คือเลือกข้อเท็จจริงที่จำเป็น ตัดข้อเท็จจริงที่ไม่มีประโยชน์ออก ไม่ใช้เป็นรถ "ขนขยะ" ของเทศบาล

๒. ฝึกคน ให้มี ความ สามารถ ในการ สร้างแนว ความคิด และ ความ สมเหตุ สมผล (Conceptual - Logical - Ability) คือรวมปัจจัยข้อเท็จจริงที่จำเป็นต่าง ๆ เข้าเป็นแนวความคิดอันหนึ่งอันเดียวกันได้

๓. การตัดสินใจที่ใช้ญาณหยั่งรู้ (Intuitive Judgment) คือความสามารถตัดสินใจได้โดยฉับพลันทันที แต่สุขุมรอบคอบละเอียดลึกซึ้ง (รวมปัจจัยจากการวิเคราะห์ปัจจัย)

๔. กล้าตัดสินใจ ไม่เหมือนกับนักวิทยาศาสตร์ที่มุ่งแต่รวบรวม คือวิเคราะห์ข้อเท็จจริงต่าง ๆ จนไม่มีข้อสงสัย แต่นักบริหารกล้าตัดสินใจได้โดยฉับพลันโดยไม่มัวแต่รอ "เปิดตำรา" อยู่ นักจิตวิทยาเรียกว่า Tolerance of Ambiguity คือ มองทะลุแบบ "รอดรูเข็ม" ได้และไม่หวั่นไหวต่ออุปสรรค (Frustration Aolerance)

๕. เป็นคนใจกว้าง สนใจและยอมรับความคิดเห็นใหม่ ๆ รวมทั้งรับฟังความคิดเห็นที่ไม่เหมือนกันของผู้อื่น

๖. เมื่อมีความสามารถในการตัดสินใจแล้ว ต้องมีความสามารถในการชักจูงใจให้คนอื่นเห็นพ้องด้วย วิธีที่ดีคือ ให้ผู้เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในรูปแบบใดที่เหมาะสมด้วย เช่น ให้ผู้บังคับบัญชารู้สึกมีส่วนเป็น "เจ้าของ" ความคิดนั้น หรือให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาเป็นผู้ริเริ่มเสนอความคิดขึ้นมา ซึ่งเป็นแนวความคิดทางด้านการพัฒนาองค์การ (O.D) และการบริหารงานโดยวัตถุประสงค์ (M.B.O.) ในการบริหารที่ก้าวหน้าเป็นต้น.

ระบบแรงงานสัมพันธ์
และพื้นฐานแรงงานสัมพันธ์ที่ดี

*นิคม จันทรวิฑุร**

การแรงงานสัมพันธ์นั้น เป็นระบบวางกติกา กฎเกณฑ์และการปฏิบัติระหว่างฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง ฝ่ายบริหารกับสหภาพ ฝ่ายนายจ้างลูกจ้างและสหภาพกับรัฐบาล การแรงงานสัมพันธ์อาจจะเป็นรูปกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบแบบแผนที่ฝ่ายจัดการหรือสหภาพแรงงานกำหนดขึ้น ข้อตกลงว่าด้วยสภาพการทำงาน คำวินิจฉัยของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์

กล่าวกันว่า พื้นฐานทางด้านแรงงานสัมพันธ์ที่ดีนั้น ก็ขึ้นอยู่กับกฎเกณฑ์ที่ได้รับการกำหนดขึ้นมาเป็นที่ยอมรับหรือใช้ได้มีประสิทธิภาพเพียงใดในทางปฏิบัติ

กฎเกณฑ์ทางด้านแรงงานสัมพันธ์ จึงเป็นหัวใจของการแรงงานสัมพันธ์ เป็นแนวทางปฏิบัติที่กำหนดบทบาท หน้าที่และสิทธิต่าง ๆ ของแต่ละฝ่ายเอาไว้

จากความหมายข้างต้นเราจะเห็นว่า กฎเกณฑ์เหล่านี้บางลักษณะก็เป็นเรื่องที่สหภาพแรงงานกำหนดขึ้น บางลักษณะก็เป็นเรื่องที่ฝ่ายจัดการกำหนดขึ้น และในบางลักษณะก็อาจเป็นเรื่องที่สองฝ่ายหรือสามฝ่ายร่วมกันกำหนดขึ้นมา เป็นแนวทางในด้านปฏิบัติ

ในประเทศไทยนั้นเช่นเดียวกับประเทศเพิ่งพัฒนาทั้งหลาย การแรงงานสัมพันธ์กำหนดโดยกฎหมายเป็นส่วนใหญ่ และเพิ่งเมื่อห้าปีที่แล้วนี้เองที่นายจ้าง ลูกจ้าง มีการกำหนดกฎเกณฑ์เพิ่มเติมในรูปกฎหมายเขียนข้อบังคับการทำงาน ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า แรงงานสัมพันธ์เป็นผลสืบเนื่องมาจากวิวัฒนาการของอุตสาหกรรม และถูกปรุงแต่งโดยภาวะทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของประเทศนั้นๆ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ สภาพและภาวะความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ในขณะหนึ่ง

---

*ศาสตราจารย์ อดีตอธิบดีกรมแรงงาน

ขณะใดย่อมเป็นผลอันเกิดจากการผสมผสานระหว่างปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของประเทศในขณะนั้นเอง

ฉะนั้น ก่อนที่จะได้พูดถึงพื้นแรงงานสัมพันธ์ที่ดี จำเป็นที่จะต้องพิจารณาถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่มีส่วนปรุงแต่งการแรงงานสัมพันธ์

ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ

ปัจจัยประการแรกได้แก่การลงทุนด้านอุตสาหกรรม ซึ่งมีการขยายตัวออกไปอย่างรวดเร็วในระยะยี่สิบกว่าปีที่ผ่านมา ในระยะแรกก็มีเพียงอุตสาหกรรมแปรรูปขั้นพื้นฐานขนาดย่อม เช่น กิจการโรงสี โรงเลื่อย และกิจการแปรรูปผลิตภัณฑ์เกษตรเบื้องต้นอื่น ๆ ต่อมาก็เป็นกิจการขนาดใหญ่ที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศ ได้แก่ โรงงานทอผ้า โรงงานผลิตเครื่องมือเครื่องจักรและอุปกรณ์ไฟฟ้า โรงงานผลิตภัณฑ์ยาง โรงงานผลิตอาหารและเครื่องดื่มตลอดจนผลิตขนมต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งโรงงานขนาดใหญ่เหล่านี้ย่อมมีการพัฒนาการในด้านขบวนการผลิตและนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้มากขึ้น

เมื่อโรงงานอุตสาหกรรมขยายตัวเพิ่มจำนวนขึ้นก็ต้องมีการจ้างแรงงานเพิ่มขึ้นเป็นเงาตามตัว ตัวอย่างเช่นในปี ๒๔๙๐ มีคนทำงานนอกวงเกษตรประมาณ ๖๒๙,๙๐๐ คน ปี ๒๕๐๓ เพิ่มเป็น ๑,๔๐๐,๐๐๐ คน และปัจจุบันมีประมาณ ๔,๘๐๐,๐๐๐ คน เมื่อมีลูกจ้างคนงานมากขึ้นโอกาสที่นายจ้างและลูกจ้างจะได้ติดต่อสัมพันธ์กันก็มีน้อยลงไป ทำให้ปัญหาข้อขัดแย้งมีเพิ่มขึ้น

ปัจจัยประการที่สอง ได้แก่รายได้และค่าครองชีพซึ่งควรจะอยู่ในภาวะสมดุลย์กัน ถ้าหารายได้ของลูกจ้างได้รับสูงกว่าหรืออย่างน้อยก็เท่ากับค่าครองชีพที่สูงขึ้น การเรียกร้องของลูกจ้างในเรื่องค่าจ้างก็คงจะมีน้อย แต่ในระยะสองสามปีที่ผ่านมา ค่าครองชีพในเมืองได้เพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วเนื่องจากภาวะเงินเฟ้อ และวิกฤตการณ์น้ำมันของโลก จึงได้มีการเรียกร้องขอเพิ่มค่าจ้างแรงงานกันอย่างกว้างขวาง

ปัจจัยประการที่สามได้แก่ภาวะการค้าทั้งภายในและภายนอกประเทศ ภาวะการค้าของเราเจริญก้าวหน้ามาโดยลำดับจนกระทั่งกลางปี ๒๕๑๖ เริ่มประสบกับภาวะซบเซา โดย

เฉพาะสินค้าประเภทสิ่งทอซึ่งเคยขายได้ดีกลับมีความต้องการลดลง ทั้งตลาดภายนอกและภายในประเทศ ทำให้นายจ้างอยู่ในฐานะลำบากที่จะเพิ่มค่าจ้างให้กับลูกจ้างตามที่ร้องขอได้

ปัจจัยด้านสังคม

ปัจจัยด้านสังคมที่เกี่ยวข้องมีอยู่หลายประการ แต่จะขอพูดถึงเฉพาะปัจจัยที่เกี่ยวข้องโดยตรง ได้แก่ตัวคนงานเองซึ่งเดิมส่วนใหญ่เป็นคนงานธรรมดา ไม่มีฝีมือทำงานด้วยกำลังแบกหาม มีความรู้เพียงอ่านออกเขียนได้ แต่ปัจจุบันคนงานมีความรู้สูงขึ้น มีความชำนาญงานมากขึ้น และจำนวนไม่น้อยเป็นผู้ที่สำเร็จการศึกษาชั้นมัธยมศึกษาและอุดมศึกษา

ในด้านอาชีพก็ได้มีอาชีพใหม่ ๆ เกิดขึ้นมากมาย ปัจจุบันจากการสำรวจของกรมแรงงานมีอยู่ถึง ๑,๔๐๐ อาชีพ ฉะนั้น ภาพของคนงานไทยในปัจจุบันจึงแตกต่างจากเมื่อ ๒๐ กว่าปีก่อนโน้นมาก ทั้งในด้านฝีมือ ความรู้ ประสบการณ์ตลอดจนความริเริ่ม

ในขณะที่คนงานอพยพมาหางานทำและตั้งรกรากอยู่ในตัวเมืองมากขึ้น ก็ต้องพยายามดิ้นรนเพื่อปรับตัวให้เข้ากับสภาวะแวดล้อม พยายามยกฐานะความเป็นอยู่ของตนให้ดีขึ้น ประกอบกับการติดต่อสื่อสารและสื่อมวลชน เป็นเครื่องเชื่อมโยงให้คนงานได้มีความรู้และทราบข่าวคราวความเป็นไปต่าง ๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ ทำให้คนงานมีความกระตือรือร้นและต้องการเอาอย่างในสิ่งที่จะทำให้ตนเองมีการพัฒนาขึ้น

ปัจจัยด้านการเมือง

บรรยากาศ ด้านการเมือง ของประเทศ ก็มีส่วน ส่งเสริม การแรงงาน สัมพันธ์ ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าปัจจัยสองประการแรก นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงทางด้านการเมืองครั้งใหญ่เมื่อ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ ได้มีส่วนผลักดันให้ลูกจ้างคนงานมีการเคลื่อนไหวเรียกร้องในแบบประชาธิปไตยมากขึ้น หลังจากที่ถูกบีบคั้นมาเป็นเวลานาน ประกอบกับรัฐบาลได้ออกกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ อนุญาตให้ลูกจ้างรวมตัวกันในรูปสมาคมได้ ซึ่งปัจจุบันมีอยู่ถึง ๑๑๔ สมาคม ทำให้ลูกจ้างสามารถรวมกันอย่างมีระเบียบแบบแผนและโดยถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของลูกจ้างคนงานเอง ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้มีส่วนทำให้มีการเรียกร้องมากขึ้น และทำให้รูปโฉมของการแรงงานสัมพันธ์ของประเทศเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น

จุดมุ่งหมายของระบบแรงงานสัมพันธ์

๑. แก้ปัญหาขัดแย้ง

กฎเกณฑ์ที่ออกมาโดยรัฐบาลในรูปของกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ก็ดี หรือกฎเกณฑ์ที่เกิดจากข้อตกลงร่วมระหว่างฝ่ายจัดการและฝ่ายลูกจ้างก็ดี เป็นแนวทางในการแก้ปัญหาข้อขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นระหว่างคู่กรณี เช่น กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ไทยกำหนดกฎเกณฑ์ ในการยื่น ข้อเรียกร้องก็เพื่อให้ โอกาสคนงาน ได้เสนอความต้องการ ให้นายจ้างทราบแทนที่จะสะสมความต้องการไว้และในที่สุดทนไม่ได้ก็ออกมาในรูปการนัดหยุดงาน เช่นเดียวกับข้อบังคับของนายจ้างกำหนดก็เพื่อให้ลูกจ้างได้รู้หน้าที่ จะได้ทำงานให้ถูกต้อง เช่น เวลาทำงานเริ่มเมื่อไร และเลิกเมื่อไร งานที่ทำเป็นอย่างไร เหล่านี้เป็นต้น

๒. เพื่อรักษาความเป็นธรรมในทางด้านสังคมและเศรษฐกิจ

กฎเกณฑ์ที่กำหนดมาตรฐานค่าจ้างขั้นต่ำ หรือกฎเกณฑ์ที่กำหนดสิทธิของฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดในการยื่นข้อเรียกร้องเพื่อเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงสภาพการจ้าง มุ่งเพื่อรักษาความเป็นธรรมในทางสังคมและเศรษฐกิจของประเทศโดยส่วนรวม เช่น การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ เพื่อเป็นหลักประกันว่าผู้ใช้แรงงานได้รับค่าจ้างเพียงพอที่จะประทังชีวิตอยู่ได้ และเพื่อป้องกันมิให้เกิดการเอารัดเอาเปรียบทางด้านแรงงาน ส่วนสิทธิในการเรียกร้องก็เพื่อให้โอกาสในการต่อรองสภาพการจ้าง สิทธิในการเจรจาต่อรองนี้ในประเทศประชาธิปไตยถือว่าเป็นมาตรการอันหนึ่งในการที่จะรักษาความเท่าเทียมกันของรายได้ นอกจากนั้น การเจรจา ต่อรองยังก่อให้เกิดการกระจายรายได้ที่ เป็นธรรม ระหว่างฝ่ายผู้ใช้ แรงงานกับ เจ้าของเงินทุนอีกด้วย

๓. เพื่อการควบคุมและเพื่อรักษาความมั่นคงให้เกิดขึ้นภายในสถาบัน

กฎเกณฑ์ของฝ่ายจัดการในอดีต มักจะเป็นกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการควบคุมลูกจ้างผู้ใช้แรงงาน ให้ปฏิบัติตามบทลงโทษ และการควบคุม ให้ปฏิบัติ ตามกฎเกณฑ์เป็นไปในลักษณะของการบังคับ การฝ่าฝืนอาจถูกตัดค่าจ้าง ถูกไล่ออก เป็นต้น กฎเกณฑ์ของฝ่ายจัดการในระยะหลังได้มีการปรับปรุงแนวการบริหาร ในลักษณะของการกระตุ้นและส่งเสริมให้

ลูกจ้างพอใจในงาน ผลตอบแทนในรูปต่าง ๆ ได้ถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อเอาใจต่อฝ่ายผู้ใช้แรงงาน ในประเทศที่มีการว่าจ้าง การทำงานเต็มที่ กฎเกณฑ์จะกำหนดขึ้น เพื่อเอาใจลูกจ้างมิให้ออกจากงานไปหางานที่อื่น ทางด้านกฎเกณฑ์ของฝ่ายลูกจ้างก็เช่นกัน ในด้านเกี่ยวกับมนุษยสัมพันธ์ ฝ่ายลูกจ้างในนามของสหภาพแรงงานได้กำหนดกฎเกณฑ์ที่จะควบคุมสมาชิกและรักษาผลประโยชน์ของสมาชิก

ที่มาของระบบแรงงานสัมพันธ์

๑. ข้อตกลงร่วมระหว่างฝ่ายลูกจ้างและฝ่ายจัดการ

ข้อตกลงร่วมนี้ จะกลายเป็นที่มาของกฎเกณฑ์ ที่สำคัญในการ กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายจัดการและฝ่ายลูกจ้าง ในต่างประเทศที่พัฒนาแล้วถือว่าข้อตกลงร่วมเป็นเครื่องผูกมัดฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดให้ปฏิบัติตาม ได้ผลดีกว่ามาตรการที่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์เสียเอง ข้อตกลงร่วมนี้บางครั้งเราก็เรียกว่าเป็น "ข้อกฎเกณฑ์ร่วม" ซึ่งกฎเกณฑ์ร่วมนี้ในบางครั้งไม่ได้เกิดจากคู่กรณีสองฝ่ายตกลงกันเพียงอย่างเดียวแต่ลำพัง แต่ยังมีบุคคลหรือฝ่ายที่สามเข้าไปมีบทบาทในการช่วยเหลือด้วย เช่น พนักงานประนอมข้อพิพาท หรือเจ้าหน้าที่ไกล่เกลี่ย เป็นต้น อย่างไรก็ตาม บุคคลที่สามดังกล่าวนี้ก็เพียงทำหน้าที่เป็นคนกลางคอยช่วยเหลือให้ความกระจ่างเท่านั้น ไม่มีอำนาจที่จะไปเป็นคู่สัญญาแต่ประการใด

ลักษณะของกฎเกณฑ์ที่เกิดจากข้อตกลงร่วมนี้ ถือว่าเป็นแนวกฎเกณฑ์ที่เกิดจากสองฝ่าย คือ ฝ่ายจัดการและฝ่ายลูกจ้างดำเนินการร่วมกัน

๒. คำพิพากษาหรือคำชี้ขาดของผู้ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน

ข้อขัดแย้งที่คู่กรณีพิพาทไม่สามารถจะตกลงกันได้ แล้วเสนอให้มีการชี้ขาดหรือให้คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์หรือศาลพิจารณาออกคำวินิจฉัย ถือว่าเป็นกฎเกณฑ์ประเภทหนึ่ง เพราะมีผลบังคับให้ผู้ต้องปฏิบัติตาม ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยนั้น กฎเกณฑ์ลักษณะนี้จึงถือเป็นกฎเกณฑ์ที่กำหนดโดยฝ่ายเดียว อย่างไรก็ตาม กฎเกณฑ์ดังกล่าวก็มีที่มาจากข้อมูลข้อเท็จจริง ที่คู่กรณีได้เสนอให้กับผู้ชี้ขาดก่อนจะมีการชี้ขาดออกมา

๓. กฎเกณฑ์ที่เกิดจากการกำหนดร่วมโดยสามฝ่าย

กฎเกณฑ์บางประเภทเป็นผลจากการพิจารณาของคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วยสามฝ่ายที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของไทย จะมีคณะกรรมการอันประกอบด้วยตัวแทน ๓ ฝ่าย คือ ฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายลูกจ้างและคนกลาง กฎเกณฑ์ทางด้านแรงงานในสมัยปัจจุบันมีแนวโน้มที่จะดึงผู้แทนสามฝ่ายเข้ามาเกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ก็ด้วยเหตุผลที่ว่ากฎเกณฑ์ดังกล่าวนี้จะมีผลกระทบต่อผลประโยชน์และความคงอยู่ของระบบสังคมโดยส่วนรวม

๔. กฎเกณฑ์ที่เกิดจากรัฐบาลโดยฝ่ายเดียว

หลักการที่ว่ารัฐเป็นสถาบันที่อยู่เหนือสถาบันเอกชนอื่น และหลักการที่ว่ารัฐมีหน้าที่ควบคุมดูแลความสงบเรียบร้อยและบริหารประเทศให้เกิดความยุติธรรมในทางสังคมและเศรษฐกิจ กฎเกณฑ์ที่ออกโดยรัฐบาลจะเป็นไปในรูปของกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับแรงงาน กฎเกณฑ์ดังกล่าวนี้นอกจากจะเป็นที่มาของแหล่งสำคัญของกฎเกณฑ์แล้ว เราถือว่ารัฐเป็นที่พึ่งสุดท้าย ของประชาชนในอันที่จะได้รับการคุ้มครองจากการเอารัดเอาเปรียบ ทางสังคมและเศรษฐกิจด้วย โดยเหตุที่รัฐมีหน้าที่ภาระเช่นนี้ กฎเกณฑ์จึงถูกกำหนดโดยรัฐ อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่ารัฐ จะเป็นผู้กำหนด กฎเกณฑ์แต่ตามลำพังภายใต้ ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม หรือเสรีนิยม กฎเกณฑ์ที่รัฐกำหนดขึ้นมาก็เป็นเพียงกฎเกณฑ์ที่คุ้มครองป้องกันด้านมาตรฐานการครองชีพหรือการดำรงชีวิตขั้นต่ำของประชาชนเท่านั้นเอง อาทิเช่น กฎเกณฑ์หรือกฎหมายในด้านเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงานซึ่งรัฐก็สามารถกำหนดกฎเกณฑ์ระดับมาตรฐานขั้นต่ำเท่านั้น ภาวะความปลอดภัยในการทำงานของลูกจ้าง ยังอยู่ภายใต้อิทธิพลของปัจจัยต่าง ๆ อีกมากมายที่กฎหมายครอบคลุมไม่ถึง หรือในกรณีที่เกี่ยวกับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่กฎหมายควบคุม กฎหมายก็เพียงแต่กำหนดกฎเกณฑ์ระดับขั้นต่ำเพื่อการคุ้มครองผู้ใช้แรงงานซึ่งมีรายได้ระดับต่ำเท่านั้นเอง

รากฐานที่จะนำไปสู่ความสัมพันธ์ที่ดีด้านแรงงาน

การแรงงานสัมพันธ์นั้นเป็นเรื่องการติดต่อเกี่ยวข้องซึ่งกันและกัน เพื่อประโยชน์และความมีสันติสุขในทางด้านแรงงาน ในบางครั้งเพื่อให้เกิดประโยชน์ของแต่ละฝ่าย ความ

ขัดแย้งอาจเกิดขึ้นได้ ซึ่งก็ถือเป็นเรื่องสามัญธรรมดาในสภาวะของการเกี่ยวข้องติดต่อ การมีโอกาสได้หารือกันอย่างมีเป้าหมายและเจตนารมณ์ที่จะให้บรรลุถึงข้อตกลง เป็นรากฐานสำคัญที่นำไปสู่ความอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัตินั้น แต่ละฝ่ายก็มีบทบาทและหน้าที่แตกต่างกันออกไป แต่ละฝ่ายมองระบบการแรงงานสัมพันธ์ในทัศนคติและเหตุผลที่ตนมีอยู่ การศึกษาและเข้าใจทัศนคติและความเชื่อที่แต่ละฝ่ายยึดถือจะช่วยให้เราทราบแนวทางที่จะนำไปสู่การพัฒนาความสัมพันธ์ที่ดีได้

การแรงงานสัมพันธ์ในสายตาของฝ่ายจัดการ ฝ่ายจัดการมักจะมองว่า เมื่อจ้างคนมาทำงานแล้ว ก็ต้องการให้ได้คนที่มีความตั้งใจทำงาน ด้วยเหตุนี้นายจ้างจึงพยายามทุกวิถีทางที่จะให้ลูกจ้างพอใจ เช่น ให้ค่าตอบแทน และผลประโยชน์แก่ลูกจ้าง และผู้อยู่ใต้อุปการะสามารถดำรงชีพอยู่ได้ นอกจากนั้นก็ช่วยขจัดปัดเป่าทุกข์ร้อนอันเกี่ยวกับการทำงานให้รับข้อเรียกร้องของลูกจ้างในเรื่องเกี่ยวกับการปรับปรุงสภาพการทำงานและสวัสดิการ

นายจ้างที่ดีนั้น จะวางข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน ในรูปที่เหมาะสมและสนองความพอใจของลูกจ้าง ภายใต้ระบบที่ถูกต้อง มีเจ้าหน้าที่ฝ่ายบุคคลรับคนเข้าทำงานไปตามกฎเกณฑ์ ดูแลความปลอดภัย สุขภาพและสวัสดิภาพของคนงาน ส่งเสริมประสิทธิภาพในการทำงาน เมื่อมีการร้องทุกข์หรือเรียกร้องเกิดขึ้น นายจ้างก็จะพยายามดำเนินวิธีการที่จะแก้ปัญหา เช่น ให้ลูกจ้างได้เข้าไปมีส่วนร่วมหารือในการดำเนินการบริหารงานของฝ่ายนายจ้าง เป็นต้น เพื่อให้ลูกจ้างพอใจที่จะอยู่ทำงานต่อไปกับนายจ้าง และร่วมมือทำงานกับนายจ้างให้มากที่สุด

ทางด้านลูกจ้างบ้าง ลูกจ้างเมื่อทำงานก็หวังจะได้รับผลประโยชน์ตอบแทน และผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่พอเพียงกับการดำรงชีวิตให้มีความสุข ถ้าเห็นว่าสิ่งใดที่ได้จากการทำงานยังไม่พอเพียงก็จะเรียกร้องหรือขอเพิ่ม ถ้าลูกจ้างมีสหภาพแรงงานที่จะทำหน้าที่เป็นตัวแทนเรียกร้องและดำเนินการต่าง ๆ ให้

ลูกจ้างนั้นเมื่อมีค่าจ้างอย่างพอเพียง ก็อาจจะต้องการที่สูงขึ้นไปอีก เช่น ความมั่นคงในชีวิตและการทำงาน การเลื่อนชั้นเลื่อนตำแหน่ง ความสัมพันธ์ทางด้านแรงงานของ

ลูกจ้างก็คือ ความพยายามที่จะร้องขอให้นายจ้างเปลี่ยนแปลงแก้ไข เพิ่มเติมสภาพการจ้าง ตลอดจนให้ได้รับผลประโยชน์จนเป็นที่พอใจ

ส่วนทางด้านรัฐบาลนั้น รัฐบาลจำเป็นต้องเข้ามาเกี่ยวข้องในฐานะมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบและดูแลให้เกิดเสถียรภาพและความเป็นระเบียบ ตลอดจนผลกระทบที่จะมีต่อส่วนรวม การเข้าไปเกี่ยวข้องของรัฐแต่เริ่มแรกก็คือ การกำหนดกฎหมายเพื่อคุ้มครองดูแลให้มีการใช้แรงงานให้เป็นไปด้วยความยุติธรรม หลังจากนั้นก็จะกำหนดกฎเกณฑ์ว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างสองฝ่าย เมื่อมีกฎหมายแล้วในทางบริหารก็จะมีการดำเนินการในหลายลักษณะเพื่อประสานความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างให้เป็นไปด้วยดี เช่น หากนายจ้างและลูกจ้างตกลงกันไม่ได้ก็เข้าไกล่เกลี่ย เป็นต้น การแรงงานสัมพันธ์ที่ดีในภาครัฐบาลก็อาจจะให้ความช่วยเหลือในด้านการให้คำแนะนำในการฝึกอบรมและการกำหนดกลไกให้เกิดความราบรื่นในด้านแรงงาน.

พุทธศาสนากับการเปลี่ยนแปลงสังคมไทย

*ทองต่อ กล้วยไม้ ณ อยุธยา**

๑. ความนำ

๑.๑ สังคมไทยในอุดมคติ จากสภาพความเป็นอยู่ของสังคมไทยในปัจจุบัน ทุกท่านย่อมจะต้องยอมรับว่าเต็มไปด้วยความขัดแย้ง และทวีความรุนแรงในการตัดสินความขัดแย้งนั้นขึ้นตามลำดับ ช่องว่างทางเศรษฐกิจ การศึกษา สุขภาพอนามัยของประชาชนกลุ่มหนึ่งกับอีกกลุ่มหนึ่งดูประดุจจะถมไม่เต็ม ดังนั้นปัญญาชนหรือนักคิดของไทยจึงได้พยายามที่จะจินตนาการถึงสังคมในอุดมคติว่าควรจะเป็นอย่างใด ศาสตราจารย์ป๋วย อึ๊งภากรณ์ เขียนไว้ว่า

"สังคมที่พึงปรารถนานั้น จะต้องประกอบด้วยคุณธรรม ๔ ประการ คือ มีสมรรถภาพ มีเสรีภาพ มีความชอบธรรม และมีความเมตตากรุณา และประยุกต์กับสภาวะปัจจุบันของไทยเพื่อเป็นการชี้ช่องทางว่า เพื่ออนาคตเราทุกคนควรร่วมมือร่วมใจกันทำอย่างไรให้ได้มาซึ่งสังคมในอุดมคติ"[๑]

๑.๒ ความวุ่นวายในสังคมปัจจุบัน เหตุที่เราต้องพ่นถึงสังคมในอุดมคติหรืออุดมการแห่งสังคมดังกล่าว ก็เพราะสังคมไทยในปัจจุบันเต็มไปด้วยความวุ่นวาย หรือที่เรียกว่า มีปัญหาสังคมหรือความไม่เป็นระเบียบของสังคม ทั้งนี้เพราะในชีวิตประจำวันของมนุษย์ต้องเผชิญกับสภาพการณ์ใหม่ๆ ตลอดจนค่านิยมต่างๆ ที่ผิดไปจากเดิม เช่น ความก้าวหน้า เสรีภาพ วัตถุนิยม การแข่งขัน ฯลฯ มนุษย์จึงต้องพยายามเปลี่ยนพฤติกรรมให้เข้ากับสิ่งแวดล้อมใหม่ ซึ่งเป็นเรื่องที่แต่ละคนจะต้องปรับตัวหรือแก้ไขปัญหาของตนเอง บางคนปรับตัวไม่ได้ ก็อาจออกไปในทางฝืนระเบียบและศีลธรรมอันดีงาม เช่น ทุจริตเพื่อให้ตัวเองร่ำรวย มีหน้ามีตาซึ่งจะเป็นปัญหาแก่สังคมส่วนรวม อย่างใดก็ตามสังคมก็มีระเบียบแบบแผนหรือ

---

* รองผู้อำนวยการสำนักการศึกษา กรุงเทพมหานคร

๑ ป๋วย อึ๊งภากรณ์, เหลียวหลังแลหน้าเมื่ออายุ ๖๐ (พระนคร : มิตรเจริญ การพิมพ์, ๒๕๑๕) หน้า ๔๐-๔๗.

ปทัสถานช่วยยึดเหนี่ยวให้สังคมรวมกันอยู่ได้ แต่ถ้าปทัสถานนี้ถูกทำลายลง สังคมก็จะขาดระเบียบและกลายเป็นปัญหาสังคม[๒]

ปัญหาสังคม จึงเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความปรารถนาขั้นมูลฐานของประชาชน ซึ่งมีผลกระทบกระเทือนต่อประชาชนที่มีจำนวนมากพอสมควร และได้ก่อให้เกิดสภาวะอันไม่พึงปรารถนาขึ้นมาจนกระทั่งประชาชนทั่วไป มีความเห็นร่วมกัน ที่จะต้องกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อแก้ไขสภาวะดังกล่าว[๓]

สังคมไทยในสมัยก่อนไม่ค่อยมีปัญหาสังคมมาก เพราะเป็นสังคมที่อยู่กับที่ มีการเปลี่ยนแปลงทางสังคมน้อยมาก เนื่องจากอยู่ในสภาพสมดุลคือทุกคนพอใจในสิทธิและหน้าที่ตามสถานภาพของตน เมื่อสังคมไทยมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นแบบประชาธิปไตย แนวความคิดในเรื่องความเสมอภาคและเสรีภาพ ตามอุดมการประชาธิปไตยก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในวิถีชีวิตทุกวิถีทาง ซึ่งหลายคนไม่คำนึงว่าจะเป็นการสุจริตหรือทุจริต ทำให้คนไม่สนใจต่อปทัสถานที่สังคมกำหนดไว้ สถาบันทางสังคม เช่น สถาบันครอบครัว สถาบันการศึกษา สถาบันศาสนา ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้อย่างเหมาะสมเช่นก่อน จึงทำให้เกิดปัญหาสังคมขึ้นมาก เช่นปัญหายาเสพติดให้โทษ ปัญหาประชากร ปัญหาการว่างงาน ปัญหาการนัดหยุดงาน ดังนั้นในบทความนี้จึงได้หยิบยกเรื่องสถาบันพุทธศาสนากับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมขึ้นมาพิจารณาเพื่อพยายามแก้ปัญหาสังคมเท่าที่จะทำได้ทางหนึ่งในหลาย ๆ ทาง

๑.๓ ความหวังที่จะนำพุทธศาสนาเข้าประคับประคองการเปลี่ยนแปลงของสังคม สาเหตุที่เกิดความหวังที่จะนำพุทธศาสนามาประคับประคองการเปลี่ยนแปลงทางสังคมนั้น ก็เพราะเป็นที่ทราบกันดีแล้วว่าประเทศไทยเป็นประเทศพุทธศาสนามาโบราณกาล รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับได้ยืนยันว่า พระมหากษัตริย์ต้องเป็นพุทธมามกะ หลักธรรมของพระพุทธเจ้าเป็นปรัชญาที่ พุทธศาสนิกชนยอมรับนำมาใช้ ในการดำรงชีวิต อยู่กันใน

---

[๒] สุพัตรา สุภาพ, สังคมวิทยา (พระนคร : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๕), หน้า ๑๘๑

[๓] อานนท์ อาภาภิรม, ลักษณะสังคมและปัญหาสังคมของไทย (พระนคร : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๗), หน้า ๕๘.

สังคม และเป็นมรดกในการบริหารของไทยที่สำคัญยิ่ง[๔] นอกจากนั้นสถาบันพุทธศาสนายังเป็นสถาบันที่ใหญ่ยิ่งและมีความมั่นคงมาก ดังนั้นจึงสมควรที่จะได้พิจารณาถึงความสำคัญของพระพุทธศาสนา ทั้งในแง่สถาบันและแง่คุณภาพคือพุทธปรัชญาเข้ามาช่วยนำการเปลี่ยนแปลงทางสังคมให้เป็นไปอย่างดีที่สุดเท่าที่จะทำได้

๒. บทบาทของพุทธศาสนาในสังคมไทย

๒.๑ หน้าที่และความผูกพันของพระสงฆ์กับสังคมตามหลักพุทธธรรม คำสั่งสอนในพระพุทธศาสนา ทั้งฝ่ายธรรมและฝ่ายวินัย ได้กำหนดให้ชีวิตของพระสงฆ์เกี่ยวเนื่องและผูกพันกับสังคมเป็นพื้นฐานที่เดียว โดยอาจแยกชีวิตสังคมของพระสงฆ์ออกเป็น ๒ ส่วน คือ ความสัมพันธ์ของพระสงฆ์กับสังคมพระสงฆ์เอง และความสัมพันธ์ของพระสงฆ์กับสังคมชาวบ้าน เฉพาะประเด็นหลังพระสงฆ์ถูกกำหนดให้ฝากชีวิตความเป็นอยู่ไว้กับชาวบ้าน และมีหน้าที่ต้องตอบแทนอุปการคุณของชาวบ้านในบทบาทที่มีเกียรติและเหมาะสม

กล่าวโดยสรุป หน้าที่และความผูกพันทางสังคมของพระสงฆ์เกิดจากองค์ประกอบ ๓ ประการคือ

๑. การดำรงชีวิตของพระสงฆ์ ต้องอาศัยปัจจัยสี่ที่ชาวบ้านถวาย

๒. สภาวะและเหตุการณ์ในสังคมย่อมมีผลเกี่ยวข้องกับการบำเพ็ญสมณธรรม

๓. โดยคุณธรรมคือเมตตากรุณา พระสงฆ์มีหน้าที่ต้องช่วยเหลือผู้อื่นให้พ้นจากทุกข์

๒.๒ บทบาทของสถาบันพุทธศาสนาในอดีต ประวัติการเผยแพร่ศาสนาพุทธในประเทศไทยไม่มีหลักฐานที่ชัดเจนในขณะนี้ จึงสันนิษฐานได้ว่าวิธีการคงเหมือนกับการเผยแพร่ศาสนาในยุคพุทธกาลคือ เป็นการออกไปหาประชาชน ซึ่งต้องใช้ความเพียรพยายามอย่างมาก จนกระทั่งการเผยแพร่ศาสนาได้รับผลสำเร็จอย่างกว้างขวางแล้วจึงได้เกิดสถาบันวัดและพระสงฆ์ขึ้น วัดจึงกลายเป็นส่วนหนึ่งของสังคมและเป็นศูนย์กลางของสังคมเอาเสียด้วย ถึงขั้นนี้พระสงฆ์จึงรอคอยอยู่ที่วัด คอยอนุเคราะห์ประชาชนที่เป็นชาวพุทธมาขอรับบริการจากวัด

---

[๔] สมพงศ์ เกษมสิน, การบริหาร (พระนคร : โรงพิมพ์ไทยพัฒนาการพิมพ์, ๒๕๑๓), หน้า ๑๗๗.

ระบบความเชื่อถือวิธี ปฏิบัติต่าง ๆ ตามความเชื่อถือนั้น ถูกทำสืบต่อ กันจนวาง เป็นแบบฉบับ กลายเป็นพิธีกรรมที่ต้องยึดถือตายตัวเพื่อคุณค่าในทางความศักดิ์สิทธิและความงาม เช่นการเทศนา ต้องขึ้นนั่งบนธรรมาสน์ ถือคัมภีร์ มีคนอาราธนาให้เทศน์และมีการติดกัณฑ์เทศน์เป็นต้น

บทบาทของวัดในฐานะเป็นศูนย์กลางของสังคม นอกจากการอบรมสั่งสอนศีลธรรมแก่ประชาชนแล้ว อาจสรุปได้แก่

๑. เป็นสถานศึกษาของเด็กผู้ชาย โดยพ่อแม่ส่งมาอยู่รับใช้พระรับการฝึกอบรมทางศีลธรรมและเล่าเรียนวิชาการต่าง ๆ ตามที่มีสอนในสมัยนั้น

๒. เป็นสถานสงเคราะห์เด็กกำพร้าอนาถา โดยได้กินอยู่หลับนอนและได้รับการศึกษาเล่าเรียนไปด้วย ทั้งนี้รวมทั้งคนชราไร้ญาติขาดมิตรก็ได้พึ่งอาหารและที่พักอาศัยจากพระด้วย

๓. เป็นสถานพยาบาลคนเจ็บไข้ได้ป่วย ตามภูมิรู้ของคนสมัยนั้น

๔. เป็นที่พักคนเดินทาง โดยเฉพาะคนชนบทที่เข้ามาทำธุระในกรุงเทพ และแม้ปัจจุบันใน จังหวัดเชียงใหม่เมื่อมีเทศกาล ประจำฤดูกาลต่าง ๆ นักทัศนาจรก็ล้น โรงแรมไปพักอาศัยตามวัดต่าง ๆ

๕. เป็นสโมสร ที่ชาวบ้านมาพบปะสังสรรค์ หย่อนใจ และหาความรู้เพิ่มเติม

๖. เป็นสถานบันเทิง ที่จัดงานเทศกาลและมหรสพต่างๆ สำหรับชาวบ้านทั้งหมด

๗. เป็นที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เป็นที่ปรึกษาปัญหาชีวิต ครอบครัวและทุกข์ร้อนต่าง ๆ

๘. เป็นศูนย์กลางศิลปวัฒนธรรม เป็นที่รวบรวมงานศิลปกรรมต่าง ๆ ของชาติตลอดจนเป็นพิพิธภัณฑ์ศิลป

๙. เป็นคลังพัสดุ เพื่อเก็บของใช้ต่าง ๆ ซึ่งชาวบ้านจะได้ใช้ร่วมกันเมื่อมีงานที่วัดหรือยืมไปจัดงานที่บ้านตน

๑๐. เป็นศูนย์กลางของการปกครอง โดยกำนันผู้ใหญ่บ้าน มักขอยืมอาคารของวัดเป็นสถานที่ประชุมแจ้งข้อราชการแก่ชาวบ้านและยังใช้เป็นที่ระดมพลในยามจำเป็นอีกด้วย

๑๑. เป็นที่ประกอบพิธีกรรมหรือให้บริการด้านพิธีกรรม อันเป็นเรื่องผูกพันกับชีวิตของทุกคนในช่วงอายุต่าง ๆ [๕]

ด้วยเหตุนี้วัดจึงเป็นศูนย์กลางที่รวมจิตใจของประชาชน พระสงฆ์ก็กลายเป็นผู้นำทางจิตใจประชาชนไปด้วย ฐานะของพระสงฆ์จึงมีบทบาทในการควบคุมสังคมตั้งแต่ระดับหมู่บ้านขึ้นไปจนถึงระดับประเทศ นอกจากนั้นพระสงฆ์บางองค์ได้เคยเป็นครูประสิทธิประสาทวิทยาการแก่พระมหากษัตริย์มาก่อนเสวยราชย์ จึงมีฐานะเป็นพระอาจารย์หรือที่ปรึกษาราชการแผ่นดินที่สามารถนำพุทธธรรมมาเป็นบั่จจัยต่อการบริหารราชการได้เป็นอย่างดี ซึ่งอาจสรุปได้ว่าสาเหตุที่เชิดชูฐานะของพระสงฆ์ในอดีตกาลเป็นอย่างมากนั้น เพราะพระสงฆ์ได้ทรงคุณธรรม ๓ ประการ คือ ความบริสุทธิ์เพราะประพฤติตนในพระวินัยโดยเคร่งครัด ความเสียสละบำเพ็ญสาธารณประโยชน์ไม่โลภไม่สะสม และความเป็นผู้นำทางสติปั่ญญา

๒.๓ บทบาทของสถาบันพุทธศาสนาในปั้จจุบันและอนาคต จากบทบาทของสถาบันพุทธศาสนาที่สูงส่งในอดีตดังกล่าวมาแล้ว เมื่อความเจริญ แบบตะวันตกเริ่มหลั่งไหลเข้ามาสู่ประเทศไทย ได้เกิดความเปลี่ยนแปลงทางสังคมขึ้นเป็นอย่างมาก บทบาทและฐานะของสถาบันพุทธศาสนาก็ค่อยๆ เสื่อมลง ทั้งนี้อาจวิเคราะห์ได้ว่าเกิดจากมูลเหตุเหล่านี้คือ

๑. ความเจริญแบบตะวันตกทำให้เกิดสถาบันใหม่ ๆ ขึ้นมาทำหน้าที่แทนวัด เช่น โรงเรียนโรงพยาบาล โรงแรม สโมสร โรงมหรสพ สถานเริงรมย์ ฯลฯ

๒. สังคมพระสงฆ์ไม่ยินดีต้อน รับความเจริญแบบ ตะวันตกร่วมกับสังคมชาวบ้าน จึงมีผลให้สังคมของบุคคลทั้ง ๒ กลุ่มค่อย ๆ ห่างกันไปทีละน้อย ๆ

๓. การที่สังคมพระสงฆ์ไม่ยอมรับวิทยาการแผนใหม่ ทำให้สูญเสียภาวะความเป็นผู้นำทางปั่ญญาแก่ประชาชนไป และพระสงฆ์ก็ขาดความรู้อันเป็นสื่อกลางที่จะชักนำให้ประชาชนเข้าหาหลักธรรมทางศาสนาที่ประชาชนยังไม่รู้

---

[๕] **แสง จันทร์งาม, พุทธศาสนากับสังคมไทยปั้จจุบัน (สังคมศาสตร์ปริทัศน์, ปีที่ ๖ ฉบับที่ ๓).**

นอกจากนั้นยังมีสาเหตุอื่น ๆ ทางสังคมที่ทำให้สถาบันพุทธศาสนาเสื่อมโทรมลง เช่น ภาวะเศรษฐกิจของบ้านเมืองฝืดเคืองกว่าเดิม คนจะไปบวชเรียนตลอดพรรษาก็น้อยลง เพราะต้องทำมาหากินมากขึ้น คนแก่คนเฒ่าที่เคยไปสงบสติอารมณ์ในวัดก็ต้องอยู่เฝ้าบ้านมากกว่าเดิมเพราะลูกหลานต้องทำนาหลายครั้งในรอบปี โจรผู้ร้ายก็ชุกชุม ประชาชนกลับไปงมงายในสิ่งศักดิ์สิทธิ์ต่าง ๆ มากขึ้น เพราะได้รับความบีบคั้นทางจิตใจมากกว่าเดิม ทำให้ศาสนาต้องทำพิธีกรรมสนองความงมงายนั้นมากขึ้นเป็นเหตุให้ศาสนาเองตกต่ำลง ซึ่งความเสื่อมโทรมนี้เริ่มจากสังคมในเมืองออกไปสู่สังคมชนบทตามลำดับ

แต่อย่างใดก็ตาม ศาสนาก็ยังเป็นสถาบันที่จำเป็นของสังคมอันจะขาดเสียมิได้ แม้ว่าจะถูกกระทบกระเทือนหรือตกต่ำลงในบางครั้งบางคราว ทั้งนี้เพราะสภาพของสังคมเองยังประกอบด้วย

๑. ชีวิตมนุษย์ไม่สามารถดำรงอยู่ได้เพราะด้านวัตถุประการเดียว วัตถุไม่สามารถสนองความต้องการที่ไม่รู้จักจบรู้จักสิ้นของมนุษย์ไปได้ คุณค่าทางจิตใจจึงมีความหมายต่อไป

๒. มนุษย์ยังไม่สามารถสร้างระบบการควบคุมสังคมในด้านความประพฤติได้ด้วยเครื่องมือทางวัตถุ เช่น กฎหมาย ระบบตำรวจและการศาล เครื่องยึดเหนี่ยวจิตใจจึงยังจำเป็นในการควบคุมทางสังคม

๓. มนุษย์ยังไม่มีความรู้จริงถึงที่สุดเกี่ยวกับธรรมชาติ โดยเฉพาะการศึกษาเกี่ยวกับชีวิตของมนุษย์เองไม่ว่าจะเจริญทางวิทยาศาสตร์เพียงใดก็ตาม

ว่าเจาะจงถึง พระพุทธศาสนา นอกจากจะช่วยอุดช่องว่าง ในสภาพ ของสังคมดังกล่าวมาแล้ว พระพุทธศาสนายังมีคุณสมบัติพิเศษที่สนองความต้องการของสังคมอีกคือ

๑. เมื่อสังคมขยายกว้างขึ้น ก็ต้องการการรวมตัวที่กว้างขวาง พระพุทธศาสนาไม่เป็นเหตุขัดขวางสถานการณ์ข้อนี้เพราะความรังเกียจกันทางเชื้อชาติ การแบ่งแยกเพราะความเชื่อถือ หรือการขัดขวางทัศนะแบบเสรี

34

๖. หากพระสงฆ์ดำรงตน ในขอบเขตแห่ง ความสัมพันธ์ อันดีระหว่างพระสงฆ์กับชาวบ้านตามหลักธรรมแล้ว ก็จะไม่เข้าไปก้าวก่ายในกิจการของรัฐ ไม่ขัดต่อการปกครองประเทศ

๓. การค้นพบต่าง ๆ ทางวิทยาศาสตร์ไม่เคยกระทบ กระเทือนหลักพระพุทธศาสนาแต่ประการใดตรงข้ามกลับสอดคล้องกันได้ดีเมื่อสังคมถูกครองด้วยเหตุผลและมีเสรีภาพในความคิดเห็นมากขึ้น[๖]

หลักธรรมในพระพุทธศาสนานั้น มีหลักการเพื่อความรับผิดชอบและปฏิบัติตามหน้าที่ เป็นไปเพื่อการดำรงชีวิตอยู่ด้วยดีของผู้ปฏิบัติตามสภาพชีวิตนั้น ๆ มุ่งให้เกิดประโยชน์แก่ตนและท่านผู้อื่น การที่มีเสียงว่าพุทธธรรมบางประการขัดขวางต่อความเจริญก้าวหน้าของสังคม จึงน่าจะเกิดความเข้าใจคลาดเคลื่อนอย่างใดอย่างหนึ่งในเหตุหลายอย่าง เช่น

๑. ความไม่รู้แจ้งเห็นจริงเพราะขาดการศึกษาหรือศึกษามาอย่างตื้น ๆ

๒. สภาพความเป็นอยู่ในปัจจุบัน ผลักดันให้นำมาอ้างเป็นเหตุผลให้ประพฤติปฏิบัติไปเช่นนั้น

๓. ผู้สอนหรือผู้เผยแพร่สอนให้ คลาดเคลื่อนไปจาก หลักธรรมอัน แท้จริงเพื่อผลประโยชน์ของตนเอง

๔. การยึดคิดแต่เพียงแง่ใดแง่หนึ่งของหลักธรรม

๕. ความมักง่าย ตีความให้เข้ากับความต้องการของประชาชน

๖. สนองความต้องการของผู้มีอำนาจ

๗. ยอมผ่อนตามอิทธิพลของความเชื่อถือเดิม หรือตามหลักลัทธิศาสนาอื่น

ส่วนบทบาทของพระสงฆ์ในฐานะเป็นสถาบันศาสนาจะต้องปฏิบัติสืบไปในอนาคตนั้น ก็มีหลักการปรากฏอยู่ในคำสั่งสอนของพระพุทธเจ้าอยู่แล้ว คือฝ่ายตนเอง ก็มีหน้าที่ในการศึกษาและปฏิบัติคือศึกษาเพื่อให้ตนปฏิบัติได้ถูกต้อง พร้อมทั้งสามารถแนะนำให้ผู้อื่นปฏิบัติได้ด้วย อีกหน้าที่หนึ่งคือการลงมือปฏิบัติตามหลักธรรมที่ศึกษามาเพื่อความบริสุทธิ์ของ

---

[๖] สยามสมาคม, อ้างแล้ว, หน้า ๕๘-๖๑.

ตนและหมู่คณะ ฝ่ายความสัมพันธ์กับชาวบ้านก็มีหน้าที่ให้การศึกษา การเผยแพร่และการสงเคราะห์ การให้การศึกษาหมายถึงการอบรมสั่งสอนแนะนำผู้อื่นให้ดำรงชีวิตอยู่ได้ด้วยดี ซึ่งอาจต้องอาศัยความรู้ทั้งทางโลกและทางธรรม การเผยแพร่หมายถึงการช่วยให้มีการปฏิบัติธรรมเป็นประโยชน์แผ่ออกไปในสังคมอย่างกว้างขวาง และการสงเคราะห์ย่อมอยู่ในขอบเขตแห่งคุณธรรมที่หวังประโยชน์ อนุเคราะห์แก่ประชาชน โดยบริสุทธิ์ใจ พร้อมกับการปฏิบัติหน้าที่ทางสมณเพศของตน รักษาเกียรติและความบริสุทธิ์ ของสถาบันสงฆ์ไว้ด้วย

โดยเฉพาะในประเด็นเรื่องการสงเคราะห์ งานที่พระสงฆ์จะทำได้โดยตรงก็คือการสงเคราะห์ทางจิตใจเป็นหลักสำคัญ ส่วนการสงเคราะห์ทางวัตถุพระสงฆ์ควรบำเพ็ญในทางอ้อม เช่นการแนะนำให้ชาวบ้านกระทำ หรือเป็นสื่อกลางรวบรวมสิ่งของหรือบริการที่ได้รับจากผู้อื่นออกมาเฉลี่ยแบ่งปันให้เป็นประโยชน์กว้างขวางออกไป ส่วนการสงเคราะห์จะกระทำได้อย่างใดบ้างย่อมขึ้นกับกาลเทศะ เช่นสภาพและระดับความเจริญของสังคมที่พระสงฆ์อาศัยอยู่ เช่น

๑. การให้คำแนะนำทางจิตใจ เป็นที่ปรึกษาเกี่ยวกับปัญหาชีวิต

๒. เป็นที่พึ่งให้ความร่มเย็นทางจิตใจ ด้วยการปฏิบัติตนเป็นตัวอย่าง จัดสถานที่และบริเวณพระอารามให้สะอาดร่มรื่น

๓. ให้คำปรึกษาแนะนำในด้านอื่นเท่าที่จะทำได้ เช่นด้านวิชาการอันอยู่ในขอบเขตที่ผู้ขอรับคำปรึกษาสะดวกใจและสนิทใจ เช่น พระสงฆ์ไม่ควรเป็นที่ปรึกษาทางวิชาการในเรื่องเพศ

๔. เป็นศูนย์กลางในเรื่องการพัฒนาชนบท ช่วยเสนอแนะให้ความคิดริเริ่มว่าจะทำอะไรดีแก่ชีวิตและความเป็นอยู่

๕. การบำรุงขวัญด้วยพิธีกรรมต่าง ๆ ประเด็นสำคัญต้องทำด้วยความบริสุทธิ์ใจไม่หวังผลประโยชน์ตอบแทนและระมัดระวังการกลายเป็นการส่งเสริมความงมงายให้มาก

๓. การเปลี่ยนแปลงสังคม

๓.๑ ความหมายของการเปลี่ยนแปลงทางสังคม การเปลี่ยนแปลงทางสังคมนั้นเป็นเรื่องที่ห้ามไม่ได้ ประเด็นที่ควรพิจารณาจึงควรได้แก่จะชะลออัตราความเร็วของการเปลี่ยนแปลงนั้นให้เร็วให้ช้าเพียงใด และการเปลี่ยนแปลงนั้นจะนำของใหม่มาแทนที่หรือผสมกลมกลืนกับของเก่ามากน้อยเท่าใด เช่น เรื่องสภาพความเป็นอยู่ในชีวิตประจำวันหรือความสัมพันธ์ในระหว่างสมาชิกของครอบครัว ซึ่งจะเห็นได้ว่าในเรื่องดังกล่าวทั้ง ๒ เรื่อง สังคมไทยปัจจุบันผิดไปจากอดีตอย่างมาก

การเปลี่ยนแปลงทางสังคมนั้น หมายรวมถึงการเปลี่ยนแปลงในระบบความสัมพันธ์ของมนุษย์ที่ อยู่ร่วมกันในสังคม เป็นการเปลี่ยนแปลงที่ เห็นด้วยสายตาในลักษณะต่าง ๆ ของการดำรงชีวิต ส่วนการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรม เช่นการรับเอาแบบอย่างในความเป็นอยู่ อาหารการกิน การแต่งกาย การพักผ่อนหย่อนใจ ถ้าไม่ทำให้ความสัมพันธ์ของบุคคลในสังคมแตกต่างไปจากที่เคยเป็นอยู่เดิม ก็ไม่ถือว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงทางสังคม[๗]

๓.๒ ปัจจัยที่ทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทางสังคม ปัจจัยที่ทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทางสังคมนั้นยากที่จะกล่าวว่าเป็นเพราะปัจจัยใดปัจจัยหนึ่งโดยเฉพาะ เพราะเรื่องของสังคมนั้นมีส่วนประกอบหลายประการ ซึ่งอาจสรุปปัจจัยว่าได้แก่

๑. สิ่งแวดล้อมทางกายภาพ เช่น ความแห้งแล้งทางธรรมชาติ ความเปลี่ยนแปลงทางภูมิศาสตร์ การถูกโค่นทำลายป่า การสร้างเขื่อนกั้นน้ำขนาดใหญ่ การเปลี่ยนทางเดินของน้ำ

๒. การเปลี่ยนแปลงด้านประชากร ทั้งในเรื่องขนาดและการกระจายตัวของประชากร

๓. การเป็นสังคมที่อยู่โดดเดี่ยวหรือมีความสัมพันธ์กับสังคมอื่นมาก

๔. โครงสร้างของสังคมและวัฒนธรรม เช่นสังคมที่ยึดถือระบบอาวุโสแน่นแฟ้นจะมีการเปลี่ยนแปลง น้อยเพราะมีความ เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันมาก ส่วนสังคมยุโรปหรืออเมริกันซึ่งเป็นสังคมที่ซับซ้อนมากก็มีการเปลี่ยนแปลงได้มากครั้งและง่าย

---

[๗] **พัทยา สายหู, การเปลี่ยนแปลงทางสังคม (โรเนียวคณะรัฐศาสตร์จุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย) หน้า ๗**

๕. ทัศนคติและค่านิยม สังคมที่เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงเป็นเรื่องธรรมดาไม่มีความสำคัญมากมายอะไรก็ย่อมเปลี่ยนแปลงได้ง่าย

๖. พื้นฐานทางวัฒนธรรม โดยเฉพาะความรู้ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ถ้ามีเจริญกว้างขวางก็ช่วยให้การเปลี่ยนแปลงนั้นง่ายยิ่งขึ้น[๙]

๓.๓ ผลของการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ดังได้กล่าวแล้วว่าสังคมมนุษย์มีการเปลี่ยนแปลงไปตามยุคตามสมัย บางครั้งก็เปลี่ยนไปอย่างช้า ๆ ไม่มีผลกระทบกระเทือนต่อวิถีชีวิตในสังคมมากนักแต่บางครั้งก็เปลี่ยนอย่างรวดเร็ว ครอบคลุมขอบเขตอย่างกว้างขวาง มีผลกระทบกระเทือนต่อชีวิตของคนในสังคมเป็นจำนวนมาก ทั้ง ๆ ที่มนุษย์บางกลุ่มพยายามหลีกเลี่ยงหรือป้องกันการเปลี่ยนแปลงทางสังคมก็ย่อมเกิดขึ้นเสมอ สาเหตุที่สำคัญคือการเปลี่ยนความคิดและความเชื่อของมนุษย์ คือมนุษย์พยายามคิดค้นระบบและสถาบันต่าง ๆ ขึ้นเพื่อให้ชีวิตเป็นไปตามวิถีทางที่มุ่งหวังหรือจะเป็นประโยชน์ต่อสังคมมนุษย์มากที่สุด เช่นเห็นว่าการปกครองแบบประชาธิปไตยเป็นสิ่งดี จึงได้ยึดถือและปรับปรุงระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยใช้มาจนทุกวันนี้ แต่ผลของการยึดถือจะเป็นประการใดก็ยากที่จะพยากรณ์ อาจเปลี่ยนไปในทางที่เราไม่ได้คาดหมายไว้ก็ได้ เพราะการเปลี่ยนแปลงมักเป็นเรื่องของความไม่แน่นอน ด้วยเหตุนี้จึงได้รับการต่อต้านจากกลุ่มบุคคลบางกลุ่มซึ่งไม่แน่ใจในผลของการเปลี่ยนแปลง และพอใจมั่นใจ ต่อสถานภาพเดิมของตน นอกจากนั้นสถาบันต่าง ๆ ของสังคม เช่นสถาบันครอบครัว สถาบันเศรษฐกิจ สถาบันการศึกษา สถาบันศาสนา จำเป็นต้องปรับปรุงดัดแปลงบทบาทของตนให้สอดคล้องกับอุดมการใหม่ของสังคม ถ้าสถาบันใดไม่สามารถปรับปรุงตนเข้ากับการเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ ได้ ก็ย่อมทรุดโทรมไปหรือซ้ำร้ายอาจต้องล้มเลิกสถาบันนั้นไปเลยก็ได้ ซึ่งจะเป็นผลเสียแก่สังคมนั้นเองในที่สุดถ้าสถาบันนั้นยังมีความจำเป็นต่อสังคมอยู่ และคนเราถ้าไม่ยอมรับนับถือสถาบันสังคม ซึ่งเป็นเครื่องช่วยให้คนอยู่ร่วมกันในสังคมด้วยความเป็นสุขแล้วก็เกิดเป็นปัญหาขึ้น เมื่อเป็นปัญหาของคนจำนวนมาก ๆ เข้าก็กลายเป็นปัญหาสังคม

---

[๙] สุพัตรา สุภาพ, อ้างแล้ว, หน้า ๑๗๑-๑๗๒.

๔. การประยุกต์พุทธธรรมเข้านำการเปลี่ยนแปลงทางสังคม

๔.๑ การมองปัญหาสังคมด้วยทัศนะของพุทธธรรม ถ้าเราจะช่วยกันบอกชื่อปัญหาสังคมไทยในปัจจุบัน หรือความทุกข์ของชาติไทยในปัจจุบันเฉพาะรายการที่สำคัญ ๆ ก็คงมากมาย เช่น ปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองและอุดมการ ปัญหาโรคจิตโรคประสาท ปัญหาประชากรเพิ่ม ปัญหาอุบัติเหตุ ปัญหาโรคภัยไข้เจ็บ ปัญหาความยากจนค่นแค้นกับการฟุ่มเฟือย ปัญหาค่าครองชีพสูงขึ้นตลอดมา ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาทางเพศและลามกกรรมต่าง ๆ ปัญหายาเสพติด ปัญหาความแออัดยัดเยียด ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ ปัญหาการทำลายสิ่งแวดล้อมและภัยพิบัติทางธรรมชาติ ปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวง ปัญหาทางการศึกษาและปัญหาทางศาสนาและมโนธรรม ฯ ล ฯ

จากพุทธปรัชญา ธรรมของ พระพุทธเจ้านั้น เมื่อสรุปไปถึง ที่สุดแล้ว มีเพียง ๒ ประการเท่านั้น คือประการแรกเป็นเรื่องสภาวะของธรรมชาติ คือธรรมชาตินั้นเกิดขึ้นจากเหตุและผล หรือกล่าวอีกอย่างว่าสรรพสิ่งทั้งหลายทั้งปวง ไม่ว่าจะเป็นรูปธรรมหรือนามธรรม มีกระแสของเหตุปัจจัยทำให้มันเกิดขึ้นและเปลี่ยนแปลงต่อมา ไม่มีอะไรตั้งอยู่โดด ๆ โดยไม่สัมพันธ์กับสิ่งอื่น ๆ ธรรมประการแรกนี้เรียกชื่อว่า "ปฏิจจสมุปบาท" ปฏิจจะแปลว่าอาศัย สมุปบาทคือเกิดขึ้นครบถ้วน ส่วนธรรมประการที่สองว่าด้วยการปฏิบัติในการแก้ปัญหามีชื่อว่า "มรรค" แปลว่าหนทาง

รายละเอียดของปฏิจจสมุปบาท คือ

อวิชชา	(ความไม่รู้) เป็นปัจจัยให้มีการปรุงแต่งความคิด (สังขาร)
สังขาร	เป็นปัจจัยให้มีการรับรู้ (วิญญาณ)
วิญญาณ	เป็นปัจจัยให้มี นามรูป
นามรูป	เป็นปัจจัยให้มีอายตนะรับสัมผัสทั้งหก (สฬายตนะ)
สฬายตนะ	เป็นปัจจัยให้มีการรับสัมผัส (ผัสสะ)
ผัสสะ	เป็นปัจจัยให้มีการเสวยอารมณ์ทุกข์สุข (เวทนา)
เวทนา	เป็นปัจจัยให้เกิดความอยาก (ตัณหา)
ตัณหา	เป็นปัจจัยให้เกิดความยึดมั่นด้วยกิเลส (อุปาทาน)

อุปาทาน เป็นปัจจัยให้เกิดยึดมั่นกับภาวะชีวิตอย่างใดอย่างหนึ่ง (ภพ)
ภพ เป็นปัจจัยให้เกิดตัวตนว่าเป็นเรา (ชาติ)
ชาติ เป็นปัจจัยให้มีชรา มรณะ ฯลฯ (ทุกข์) และ
ทุกข์ เป็นปัจจัยให้เกิดอวิชชา[๕]

ถ้าอวิชชาดับเพราะมีวิชาหรือปัญญา เห็นสภาพของสิ่งทั้งหลายตามที่เป็นจริง ก็จะทำให้ปัจจัยต่าง ๆ ที่เกิดตามมาดับไปเป็นแถว จนกระทั่งถึงทุกข์ก็ดับไป คติทางพุทธจึงถือว่า ดับทุกข์ได้ด้วยปัญญา และมีคำสรรเสริญปัญญาไว้ว่า แสงสว่างใด ๆ จะเสมอด้วยปัญญาไม่มี

ดังนั้นถ้าเราจะนำพุทธปรัชญามาประยุกต์กับปัญหาสังคมก็จะสามารถเขียนแผนผังปฏิจจสมุปบาทของปัญหายาเสพติดได้ดังนี้



การหัดมอง ปฏิจจสมุปบาทหรือกระแสความต่อเนื่องของสรรพสิ่งทั้งหลาย ทำให้เกิดเมตตามากขึ้น เพราะจะเข้าใจได้ว่าที่เขาทำผิดนั้นเป็นเพราะมีเหตุปัจจัยต่อเนื่องกันมาอย่างใด วิธีแก้ไขจึงต้องแก้ที่ต้นตอและทุกขั้นตอนที่ต่อเนื่องกัน

๔.๒ การนำพุทธธรรมมาแก้ปัญหาสังคม เมื่อกล่าวถึงปัญหาของสังคมหรือทุกข์ของสังคมแล้ว ลำดับต่อไปคือการวิเคราะห์ถึงสาเหตุของปัญหาสังคมซึ่งภาษาพุทธปรัชญาเรียกว่า "สมุทัย" สังคมนั้นคือที่รวมของมนุษย์ มนุษย์ก็เกิดมาจากวิวัฒนาการของสิ่งที่มีชีวิตซึ่งใช้เวลามาไม่ทราบว่ากี่ล้านปี เฉพาะที่ลิงพวกหนึ่งได้วิวัฒนาการมาเป็นมนุษย์ก็ใช้เวลาถึง ๒–๓ ล้านปีมาแล้ว และในวิวัฒนาการของสังคมมนุษย์ มีวัตถุหนึ่งซึ่งสำคัญมากในการ

---

[๕] นายแพทย์ประเวศ วะสี, พระสงฆ์และพุทธศาสนิกชนจะกู้ชาติได้อย่างไร (พระนคร : โรงพิมพ์พิฆเนศ, ๒๕๑๕), หน้า ๓๕.

กำหนดพฤติกรรมของมนุษย์ ได้แก่สมอง เมื่อเทียบส่วนของร่างกายมนุษย์กับสัตว์แล้วมนุษย์มีสมองใหญ่กว่าสัตว์มาก การมีสมองทำให้มีจิต คือ กระแสของปรากฏการณ์เริ่มตั้งแต่การรับสัมผัสโดยอายตนะภายนอกกับอายตนะภายใน แล้วเกิดการรับรู้ (วิญญาณ) เกิดความรู้สึกสุขทุกข์ (เวทนา) แล้วเกิดตัณหาอุปทานเรื่อยไปเป็นกระแสแห่งปฏิจจสมุปบาทดังกล่าวมาแล้ว

การที่มนุษย์มีสมองใหญ่จึงรับรู้ได้มาก คิดได้มาก และเกิดกิเลสมากกว่าสัตว์ เมื่อมนุษย์สะสมถ่ายทอดประสบการณ์มากขึ้นก็แยกกันประกอบงานต่าง ๆ ทำให้เกิดอาชีพต่างกัน แต่ละคนกลายเป็นมนุษย์ที่ไม่สมบูรณ์ต้องพึ่งพาผู้อื่น จึงต้องรวมกันอยู่เป็นสังคมใหญ่ เกิดชั้นวรรณะต่าง ๆ ขึ้น ต้องมีการแลกเปลี่ยนสิ่งของกัน เมื่อเกิดระบบเงินตราทำให้เกิดความโลภได้มากขึ้นไม่มีที่สิ้นสุด เพราะเดิมการนำสิ่งของมาแลกเปลี่ยนกันย่อมสะสมสิ่งของได้จำกัด แต่การสะสมเงินตราจะทำสักกี่ล้านกี่โกฏิก็ย่อมได้ เงินจึงนำความชั่วช้ามาสู่สังคมมนุษย์อย่างเหลือคณานับ ความโลภและการหวังค้ากำไร จึงทำให้มนุษยธรรมตกต่ำลง และเกิดปัญหาสังคมขึ้นเป็นอเนกประการ

การแก้ปัญหาทางสังคมนั้นส่วนใหญ่มักจะทำไม่สำเร็จ เช่น เมื่อมนุษย์เบียดเบียนกันด้วยการลักขโมยหรือทำร้ายร่างกายกัน เราก็แก้ปัญหาโดยการใช้พนักงานตำรวจ ใช้อัยการ ใช้ศาล ใช้เรือนจำ แต่ปัญหาก็ยังเกิดขึ้นใหม่เรื่อย ๆ ทั้งนี้เพราะเรามิได้แก้ที่ต้นเหตุ

ในพระสุตตันตปิฎก ทีฆนิกาย กูฏทันตสูตร[๑๐] มีเรื่องการแก้ปัญหาโจรที่น่าสนใจ เพราะมุ่งที่ต้นเหตุดังนี้

"(๒๐๖) ดูกรพราหมณ์ เมื่อพระเจ้ามหาวิชิตราชรับสั่งอย่างนี้แล้ว พราหมณ์ปุโรหิตกราบทูลว่าชนบทของพระองค์ยังมีเสี้ยนหนาม ยังมีการเบียดเบียนกัน โจรปล้นบ้านก็ดี ปล้นนิคมก็ดี ปล้นเมืองก็ดี ทำร้ายในหนทางเปลี่ยวก็ดียังปรากฏอยู่ พระองค์จะโปรดยกภาษีอากร ในเมื่อบ้านเมืองยังมีเสี้ยนหนาม ยังมีการเบียดเบียนกัน ด้วยเหตุที่ยกเสียนั้นจะถึงชื่อว่าทรงกระทำการมิสมควร บางคราวพระองค์จะทรงพระดำริอย่างนี้ว่าเราจักปราบ

---

[๑๐] พระไตรปิฎกภาษาไทยฉบับหลวง, เล่ม ๙, หน้า ๑๗๔.

เสี้ยนหนามคือโจร ด้วยการประหาร ด้วยการจองจำ ด้วยการปรับไหม ด้วยการตำหนิโทษ หรือเนรเทศ อันการปราบปรามด้วยวิธีเช่นนี้ ไม่ชื่อว่าเป็นการปราบปรามโดยชอบ เพราะว่าโจรบางพวกที่เหลือจากถูกจำกัดจักยังมีอยู่ภายหลัง มันรู้จักเบียดเบียนบ้านเมืองของพระองค์ แต่ว่าการปราบปรามเสี้ยนหนามคือโจรนั้น จะชื่อว่าเป็นการปราบโดยชอบ เพราะอาศัยวิธีการดังต่อไปนี้

๑. พลเมืองเหล่าใด ในบ้านเมืองของพระองค์ ขะมักเขม้นในกสิกรรมและโครักขกรรม ขอพระองค์ จงเพิ่มข้าวปลูก และข้าวกินให้แก่ พลเมือง เหล่านั้น ในโอกาส อันสมควร ฯ

๒. พลเมืองเหล่าใด ในบ้านเมืองของพระองค์ ขะมักเขม้นในพาณิชยกรรม ขอพระองค์จงเพิ่มทุนให้แก่พลเมืองเหล่านั้นในโอกาสอันสมควร

๓. ข้าราชการเหล่าใด ในบ้านเมืองของพระองค์ขยัน ขอพระองค์จงพระราชทานเบี้ยเลี้ยงและเงินเดือนแก่ข้าราชการเหล่านั้นในโอกาสอันสมควร

พลเมืองเหล่านั้นนั่นแหละ จักเป็นผู้ขวนขวายในการงานของตน ๆ จักไม่เบียดเบียนบ้านเมืองของพระองค์ อนึ่งกองพระราชทรัพย์มีจำนวนมาก จักเกิดแก่พระองค์ บ้านเมืองก็จะตั้งมั่นอยู่ในความเกษมหาเสี้ยนหนามมิได้ ไม่มีการเบียดเบียนกัน พลเมืองจักชื่นชมยินดีต่อกัน ยังบุตรให้ฟ้อนอยู่บนอก จักไม่ต้องปิดประตูเรือนอยู่....."

ดังนั้น จึงเป็นการสมควรยิ่งที่จะนำศาสนธรรมมาบ้องกันมิให้เกิดปัญหาสังคม นั่นคือการดำรงชีวิตอันประเสริฐ โดยประกอบไปด้วยเมตตาในสรรพสัตว์และสิ่งแวดล้อมทั้งปวง เน้นถึงคุณค่าหรือคุณธรรมแห่งความเป็นมนุษย์ เช่นในเรื่องการทำงาน ตามทัศนะของพุทธศาสนิกชน การงานมีหน้าที่อย่างน้อย ๓ ประการคือ หนึ่งเพื่อเปิดโอกาสให้มนุษย์ได้ใช้และพัฒนาความสามารถส่วนตน สองเพื่อช่วยให้มนุษย์ขจัดอัตตาด้วยการทำงานร่วมกับผู้อื่น และสามเพื่อให้ได้มาซึ่งผลิตผลและบริการอันจำเป็นแก่การดำรงชีวิตอยู่[๑๑] แต่ตามทัศนะ

---

[๑๑] ชูเมกเกอร์, อี. เอฟ, **เศรษฐศาสตร์ของชาวพุทธ**, รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ แปล (พระนคร : โรงพิมพ์พิฆเนศ, ๒๕๑๗).

เศรษฐศาสตร์ของชาวตะวันตกได้มุ่งที่สินค้ามากกว่ามนุษย์ ให้ความสำคัญแก่คนงานน้อยกว่าผลผลิตของโรงงาน จึงเท่ากับเป็นการเปลี่ยนมนุษย์มาเป็นสิ่งที่ต่ำกว่ามนุษย์ ทำให้เกิดปัญหาสังคมตามมามากมาย

๔.๓ การเปลี่ยนแปลงทางสังคมกับธรรมทัศนะ ดังได้เรียนมาแล้วว่าตามทฤษฎีทางวิชาสังคมวิทยา การเปลี่ยนแปลงทางสังคมนั้นต้องมีตลอดเวลาห้ามไม่ได้ และการเปลี่ยนนั้นอาจเป็นไปในทางดีก็ได้ทางร้ายก็ได้ เกิดเป็นปัญหาสังคมขึ้นมา ก็ตรงกับธรรมทัศนะที่มองดูการเปลี่ยนแปลงนั้นว่า

๑. สรรพสิ่งทั้งหลายไม่เที่ยง เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา

๒. เปลี่ยนไปอย่างใด ก็เปลี่ยนไปตามเหตุปัจจัย

๓. เพราะฉะนั้นจะยึดมั่นถือมั่นอยู่อย่างเดิมไม่ได้ ต้องคิดและทำให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงนั้น

ชาวพุทธที่แท้จึงไม่ควรมีความทุกข์ใจ หดหู่ รำคาญ หรือซึมเศร้าต่อสิ่งใด ๆ กล่าวคือชาวพุทธต้องมีปกติทำอัตตวิสัย (ตัวของเรา) ให้สอดคล้องกับ ภววิสัย (สิ่งแวดล้อม) ตามหลักพุทธปรัชญา ไม่ปฏิเสธความสำคัญของสิ่งแวดล้อมแต่พร้อมกันนั้น ก็ต้อง ถือโอกาสพัฒนาจิตไปด้วย ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนตัวแล้วยังเกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม ยกตัวอย่างเช่นชาวพุทธต้องยอมรับความสำคัญและคุณประโยชน์ของรถยนต์ ซึ่งเป็นผลผลิตทางเทคโนโลยีของสังคมปัจจุบัน แต่ชาวพุทธต้องพัฒนาจิตให้เจริญทันเทคโนโลยีนั้น เริ่มแต่ความไม่โลภหลง เอามาใช้เพื่อประโยชน์มิใช่เพื่อบำรุงความสุข ใช้อย่างมีสติไม่ประมาท จนเกิดอันตรายร้ายแรง ใช้อย่างมีปัญญา รู้เท่าทันว่ามันมีชิ้นส่วนอย่างใด แต่ละชิ้นมีหน้าที่อย่างใด สามารถควบคุมแก้ไขได้ตามใจปรารถนา ดังนี้มนุษย์ก็จะได้ใช้รถยนต์มิใช่รถยนต์ใช้มนุษย์

การผจญกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมอาจนำหลักธรรมต่าง ๆ มาประยุกต์ใช้ได้มากมาย เช่นใช้หลักสุทธิปัญญา เมตตา ขันติ นั่นคือการรับใช้สังคมหรือจะทำอะไรทุกอย่างต้องเริ่มด้วยความบริสุทธิ์ ทำเพื่อส่วนรวมมิใช่เพื่อกระเป๋าสตางค์ของตน แต่ความบริสุทธิ์อย่างเดียวคงไม่สามารถทำให้งานสำเร็จได้จึงจำเป็นต้องมีปัญหา ความฉลาดรอบรู้ใน

เรื่องนั้น พร้อมกันนั้นก็ต้องมีเมตตาคือความปรารถนาดีประสงค์จะให้ผู้อื่นได้รับความสุขความสำเร็จความสะดวกสบาย และต้องมีความอดทนหรือบางครั้งต้องใช้คำว่าอดกลั้นเมื่อพบกับอุปสรรคหรือมนุษย์ที่จิตใจเสื่อมโทรมมาขัดขวางงานของเรา ชาวพุทธจึงควรมีสติตั้งมั่นไม่หวั่นไหว มีปัญญามองเห็นสภาพของสิ่งทั้งหลายตามที่เป็นจริงเห็นการเปลี่ยนแปลงทางสังคมเป็นเรื่องธรรมดา และมีส่วนเข้าไปร่วมการเปลี่ยนนั้นเพื่อนำไปสู่สภาพที่ดีกว่าเดิม

๕. บทสรุป

ในขณะที่สภาพสังคมไทยกำลังเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว เพราะปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ เปลี่ยน ความเป็นอยู่ของมนุษย์จึงต้องเปลี่ยนไปด้วย ยังผลให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อระบบความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลอันจะดีขึ้นหรือเลวลงก็ยังคาดไม่ได้ แต่ที่สำคัญคืออาจทำให้สถาบันทางสังคมไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตน ซึ่งเคยมีส่วนช่วยควบคุมความประพฤติของบุคคลในสังคมให้อยู่ในกรอบในระเบียบแบบแผนอันดีงาม จึงได้เกิดความไม่เป็นระเบียบหรือสังคมพิการหรือปัญหาสังคมขึ้น

ในบทความนี้จึงได้เสนอความสำคัญของพุทธศาสนา ในฐานะที่เป็นสถาบันสำคัญของสังคมชาติไทยมาแต่โบราณกาล โดยเพ่งเล็งถึงทั้งในแง่องค์บุคคลคือสถาบันพระสงฆ์และในแง่พุทธปรัชญา ในด้านองค์บุคคลนั้นก็จำเป็นต้องปรับปรุงตนให้เข้ากับสภาวะของสังคมปัจจุบันให้ทันต่อเหตุการณ์ กล่าวคือ พระสงฆ์จำเป็นต้องศึกษาหาความรู้ทั้งในทางโลกและในทางธรรม เพื่อให้อยู่ในฐานะเป็นผู้นำทางจิตใจแก่ชาวบ้านได้อย่างเดิม พร้อมกับมีหน้าที่เผยแพร่พระสัจจธรรมด้วยวิธีการอันทันสมัย ควบคู่ไปกับหน้าที่ให้การสงเคราะห์แก่ประชาชนในขอบเขตแห่งสมณเพศคือหนักไปในด้านจิตใจมากกว่าด้านวัตถุ ทั้งนี้พระสงฆ์จะทำหน้าที่ของท่านด้วยความเรียบร้อยโดยเปี่ยมไปด้วยศรัทธาจากประชาชนเพียงใด ย่อมขึ้นกับคุณธรรมของท่านเอง ซึ่งพอจะสรุปได้ว่าได้แก่ความบริสุทธิ์ เพราะประพฤติตนในพระวินัยโดยเคร่งครัด สามารถทำได้ดังที่เทศน์สั่งสอนคนอื่น มีความเสียสละ เต็มใจบำเพ็ญสาธารณประโยชน์ทั้งกายและใจ อุทิศตนให้แก่ผู้อื่น โดยไม่โลภไม่สะสม ไม่มีสภาพความเป็นอยู่สบายกว่าชาวบ้านซึ่งเป็นผู้อุปถัมภ์ตน และสุดท้ายต้องยังคงรักษาความเป็นผู้นำทางจิตใจหรือเป็นผู้นำด้านสติปัญญาได้เช่นโบราณกาล

ส่วนด้านพุทธปรัชญานั้น แม้คนไทยส่วนใหญ่จะระบุว่าตนเป็นพุทธศาสนิกชนก็ตาม แต่ที่จะเข้าใจและปฏิบัติตามพุทธปรัชญาอันถูกต้องนั้นมีไม่มากนัก เพราะหลงทางไปมั่วสุมอยู่กับลัทธินับถือผีสางเทวดาจนหลงไหลงมงายอยู่กับลัทธินั้น จึงจำเป็นต้องศึกษาหาความรู้อันบริสุทธิ์และเป็นสัจจธรรม นำมาประพฤติปฏิบัติในชีวิตประจำวัน ทั้งในส่วนตน และในสังคมได้ โดยเฉพาะทำความเข้าใจกับคำว่า "เสรีภาพส่วนบุคคล" ว่าควรมีขอบเขตแค่ไหนเพียงใด ในเมื่อเสรีภาพนั้นเป็นเสรีภาพแห่งความโง่ ความโลภในการเสพสุขทางวัตถุและพาณิชยกรรมโดยไม่มีข้อจำกัด ถ้ายอมรับนับถือเสรีภาพส่วนบุคคลชนิดนี้ สังคมหรือประเทศชาติก็ล่มจมไปไม่รอด จำเป็นต้องมีกฎหมายมีศีลวินัย เหมือนกับวินัยของสงฆ์ซึ่งมีข้อห้ามความโลภในการเสพสุขทางวัตถุและพาณิชยกรรมเป็นสำคัญ มีผลทำให้สังคมสงฆ์มีความสงบร่มเย็น มีความสามัคคี และมีการพัฒนาทางจิตคือสมาธิและปัญญาขึ้นได้ ตราบเท่าที่ยังรักษาวินัยเหล่านี้อยู่

การที่คนจำนวนมากคิดว่าการมีศีลมีวินัย ทำให้เกิดความอึดอัดเพราะขาดเสรีภาพที่แท้ศีลหรือวินัยมีไว้เพื่อให้มีเสรีภาพทางจิตใจมากขึ้น เพราะหลุดพ้นจากอำนาจของกิเลสตัณหา ทำให้เกิดการปลดปล่อยทางจิตใจของมนุษย์และเปิดโอกาสให้พัฒนาจิตใจไปสู่คุณธรรมที่สูงขึ้น ดังนั้นถ้าต้องการเปลี่ยนโครงสร้างทางสังคมในแนวทางของชาวพุทธก็ต้องบัญญัติศีลหรือกฎหมายที่จำกัดความโลภในการเสพสุขทางวัตถุและพาณิชยกรรมอย่างไม่มีขอบเขตลง ถ้าทำได้เช่นนี้ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศก็มีทางจะบรรลุเป็นพระอริยบุคคลได้ คือ

๑. ละความยึดมั่นในตัวกูของกู มุ่งทำประโยชน์ให้แก่ส่วนรวมมากกว่าส่วนตน

๒. ละความลังเลสงสัย มุ่งตรงเข้าสู่อุดมการที่จะประกอบกุศลกรรมเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม

๓. ละความงมงายปฏิบัติในทางไสยศาสตร์ มาคิดและปฏิบัติตามหลักเหตุและผลแบบวิทยาศาสตร์ มองเห็นว่าที่เกิดผลเช่นนี้เพราะเหตุใดแล้วก็ตามไปแก้เหตุนั้นได้ถูกต้อง

ดังนั้นจึงขอให้ทุกท่านมีสติตั้งมั่นไม่หวั่นไหว มีปัญญามองเห็นสภาพของสิ่งทั้งหลายตามที่เป็นจริง เห็นการเปลี่ยนแปลงของสังคมเป็นเรื่องธรรมดาตามสภาวะธรรม และเข้ามีส่วนร่วมในการเปลี่ยนแปลงนั้นนำไปสู่สังคมที่ดีขึ้นด้วยความเข้าใจในพุทธธรรมและความไม่ประมาทเพื่อความเจริญและความอยู่เย็นเป็นสุขตามอุดมการสืบไป.

ปัญหาการจัดการศึกษาประชาบาล

กระมล ทองธรรมชาติ[*]

นับตั้งแต่ที่รัฐบาลได้มีมติในปี ๒๕๐๙ ให้โอนการจัดการศึกษาประชาบาลจากกระทรวงศึกษาธิการซึ่งเป็นหน่วยงานของส่วนกลางไปให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยงานของส่วนท้องถิ่น โดยรัฐบาลสมัยนั้นอ้างว่าเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปให้แก่ท้องถิ่น ปัญหาในการจัดการศึกษาประชาบาลได้กลายเป็นปัญหาทั้งของรัฐบาลและครูประชาบาลเรื่อยมา ทั้งนี้ก็เพราะองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งยังขาดทั้งเงินและบุคลากรในการ บริหารงาน ต่าง ๆ และต้อง อาศัยเจ้าหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงศึกษาธิการช่วยในการศึกษาประชาบาล จึงยังผลให้การตัดสินใจของรัฐบาลในครั้งนั้น ไม่ได้เป็นการส่งเสริมการกระจายอำนาจตามนโยบายที่อ้าง แต่เป็นการแบ่งอำนาจการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการมาให้กับกระทรวงมหาดไทย โดยเจ้าหน้าที่ของกระทรวง ศึกษาธิการ ยังควบคุมดูแล มาตรฐานทาง วิชาการของ โรงเรียนประชาบาล ส่วนเจ้าหน้าที่ของ กระทรวงมหาดไทยเข้าควบคุม ดูแลการ บริหารการเงิน และบุคลากร ในโรงเรียนประชาบาลต่าง ๆ

ด้วยเหตุนี้ นับตั้งแต่นั้นมาครูประชาบาลกว่า ๒๐๐,๐๐๐ คน อันเป็นบุคลากรสำคัญของโรงเรียนประชาบาลทั้งหลายต้องตกอยู่ในสภาวะของ "การเป็นข้าสองเจ้าบ่าวสองนาย" โดยต้องรับฟังคำบัญชาของทั้งเจ้าหน้าที่กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงศึกษาธิการ อันเป็นสภาวะที่ครูประชาบาลส่วนมากไม่พอใจ และพยายามที่จะดิ้นรนให้หลุดพ้นจากสภาวะดังกล่าวเรื่อยมา และอาจจะเนื่องจากครูประชาบาลทั้งหลายไม่ประสงค์จะให้ "นายทั้งสองฝ่าย" เสียใจว่าคุณครูรักนายในกระทรวงทั้งสองไม่เท่ากัน และเพื่อป้องกันสวัสดิภาพของคุณครูในกรณีที่การดิ้นรนเรียกร้องให้พ้นจากสภาวะดังกล่าวไม่สำเร็จ ครูประชาบาลกลุ่มหนึ่งจึงเสนอแนวทางขจัดสภาวะอันแสนจะอึดอัดของตนว่า รัฐบาลควรจะตั้งทบวงการศึกษาประชาบาลขึ้นทำหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการดูแลการศึกษาประชาบาลโดยเฉพาะ ในทำนองเดียวกับที่จัดตั้งทบวงมหาวิทยาลัยขึ้นควบคุมดูแลการศึกษาระดับอุดมศึกษา

---

* ศาสตราจารย์ คณบดีคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปรากฏว่าข้อเรียกร้องของครูประชาบาลดังกล่าวไม่ได้รับการสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่ ของกระทรวง ศึกษาธิการ ซึ่งอ้างว่า การจัดการ ศึกษาทุกระดับควรอยู่ ในความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการ ทั้งนี้เพื่อให้การจัดการศึกษาของชาติมีเอกภาพ และอยู่ในความดูแลของผู้ที่มีความรอบรู้และความสามารถในการจัดการศึกษา พร้อมกันนั้นก็เสนอให้โอนการศึกษาประชาบาลและอุดมศึกษาไปให้กระทรวงศึกษาธิการดูแล ซึ่งอาจจะเปลี่ยนชื่อใหม่ว่า "กระทรวงศึกษาแห่งชาติ"

ตรงกันข้าม เจ้าหน้าที่ ชั้นผู้ใหญ่ ของกระทรวงมหาดไทย ยังคงใช้ หลักการ กระจายอำนาจในการจัดการศึกษาประชาบาลให้แก่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น เป็นเหตุผลในการอ้างว่าการจัดการศึกษาประชาบาลที่เป็นอยู่ในปัจจุบันถูกต้องตามหลักการแล้ว พร้อมกันนั้นก็เสนอว่าหากมีปัญหาขัดข้องในการจัดการศึกษาประชาบาลเกิดขึ้น ณ จุดใด ก็ควรจะแก้ไขที่จุดนั้น ไม่ควรที่จะโอนอำนาจการจัดการศึกษากลับไปให้กับองค์การของราชการส่วนกลางอีก

เมื่อเหตุผล และความต้องการ ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง กับการศึกษาประชาบาลขัดแย้งกัน การจัดการศึกษาประชาบาลจึงกลายเป็นปัญหาที่มีการโต้เถียงกันเรื่อยมา และยังหาข้อยุติไม่ได้จนปัจจุบัน นอกจากนั้น ปัญหาการจัดการศึกษาประชาบาลได้กลายเป็นปัญหาการเมืองระดับชาติไปแล้วอีกด้วย ทั้งนี้ก็เพราะบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกลุ่มหนึ่งซึ่งรู้ถึงความอึดอัดของครูประชาบาล และความบกพร่องในการจัดการศึกษาประชาบาลที่เป็นอยู่ในปัจจุบันดี ได้เสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ตามแนวทางที่ครูประชาบาลกลุ่มหนึ่งเสนอคือ จัดตั้งทบวงการศึกษาประชาบาลขึ้นรับผิดชอบในการจัดการศึกษาประชาบาล ยังผลให้รัฐบาลจำต้องรับรู้ว่าการจัดการศึกษาประชาบาลเป็นปัญหาที่ไม่อาจปล่อยทิ้งไว้โดยไม่แก้ไขไม่ได้อีกแล้ว จึงจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาปัญหาการจัดการศึกษาประชาบาลขึ้นเมื่อต้นเดือนกรกฎาคม ๒๕๒๒ และสั่งการให้คณะกรรมการชุดนี้เสนอทางแก้ไขปัญหาการจัดการศึกษาประชาบาลภายใน ๙๐ วัน

ผู้เขียนเห็นด้วย อย่างมากที่รัฐบาลให้ความสนใจต่อปัญหาการจัดการศึกษาประชาบาลและต้องการหาทางแก้ไข ทั้งนี้ก็เพราะการศึกษาประชาบาลเป็นการศึกษาที่สำคัญมากของชาติเพราะเป็นการศึกษาภาคบังคับ ที่มีผลกระทบกระเทือนถึงอนาคตของเด็กไทยกว่า ๕ ล้านคน และต้องใช้งบประมาณถึง ๑ หมื่นล้านบาทต่อปี จึงเป็นเรื่องที่ไม่ควรปล่อยให้มีการโต้เถียงกันอีกต่อไปโดยไม่มีที่สิ้นสุด นอกจากนั้น ผู้เขียนเชื่อว่าการจัดการศึกษาประชาบาลจะไม่ให้ผลคุ้มค่าถ้าขวัญของครูประชาบาลกว่า ๒ แสนคน ไม่ได้รับการบำรุงให้ดี ด้วยเหตุนี้ ความต้องการและเหตุผลของครูประชาบาลจึงเป็นสิ่งที่ควรรับฟังเป็นอย่างยิ่ง และนำมาประกอบการพิจารณาตัดสินใจแก้ปัญหาการจัดการศึกษาประชาบาลให้ลุล่วงไป

นอกจากนั้น ผู้เขียนเห็นว่าเหตุผลของเจ้าหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงมหาดไทยก็เป็นเหตุผลควรแก่การรับฟัง และนำมาประกอบในการพิจารณาหาทางแก้ไขปัญหาการจัดการศึกษาประชาบาลเช่นกัน ทั้งนี้ก็เพราะเจ้าหน้าที่ของทั้งสองกระทรวงมีความสำคัญต่อความสำเร็จในการจัดการศึกษาประชาบาลอย่างมาก และอาจกล่าวได้ว่า ถ้าเจ้าหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงมหาดไทยไม่ให้ความสนใจและความร่วมมือในการจัดการศึกษาประชาบาลเสียแล้ว การจัดการศึกษาประชาบาลจะไม่มีทางบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายได้

ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงเห็นว่าการแก้ปัญหาการศึกษาประชาบาลจะต้องยึดเอาเหตุผลของครูประชาบาล ของเจ้าหน้าที่กระทรวงศึกษาธิการ และของเจ้าหน้าที่กระทรวงมหาดไทยมาใช้เป็นหลักในการกำหนดแนวทางแก้ปัญหา ซึ่งน่าจะมี ๓ หลักสำคัญด้วยกัน คือ

๑. หลักการมีองค์คณะบุคคล คณะเดียวรับผิดชอบร่วมกันในการจัดการศึกษาประชาบาลทั้งด้านวิชาการและบริหารในระดับจังหวัด รวมทั้งดูแลสวัสดิภาพและการปฏิบัติหน้าที่ของครูประชาบาลในโรงเรียนต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อขจัดสภาวะของการมีบุคคลหลายฝ่ายรับผิดชอบงานคนละด้านในการจัดการศึกษาประชาบาล อันเป็นสาเหตุของปัญหาการจัดการศึกษาประชาบาล และความอึดอัดของครูประชาบาลทั้งหลาย คณะบุคคลดังกล่าวนี้ซึ่งอาจเรียกว่าคณะกรรมการศึกษาจังหวัด ประกอบด้วยตัวแทนของกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย และสภาจังหวัดร่วมเป็นกรรมการโดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน

๒. หลักการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อเปิดโอกาสให้แก่ประชาชนที่มีคุณวุฒิ และสนใจในการศึกษาของท้องถิ่นเข้ามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาประชาบาลภายใต้การควบคุมดูแลของเจ้าหน้าที่ของส่วนกลาง ซึ่งอาจทำได้โดยเปิดโอกาส ให้ ครูประชาบาล และ ผู้ทรงคุณวุฒิ ใน จังหวัดนั้น เข้าร่วม เป็น กรรมการ ใน คณะกรรมการศึกษาจังหวัด และ**เป็นผู้มีสิทธิได้รับเลือกเป็น**เลขาธิการของคณะกรรมการดังกล่าว โดยเลขาธิการผู้นี้ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าหรือผู้อำนวยการศึกษาประจำจังหวัด ควบคุมดูแลการจัดการศึกษาประชาบาลในจังหวัดนั้นให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการ เลขาธิการหรือผู้อำนวยการผู้นี้ควรมีวาระในการดำรงตำแหน่ง ๔ ปี และไม่ควรอยู่ในตำแหน่งเกินสองวาระติดต่อกัน ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้บุคคลคนนี้มีความรู้สึกเป็น "นาย" ของครูประชาบาล และสะสมพวกพ้องไว้เป็นเครื่องมือในการบริหารงาน

๓. หลักเอกภาพในนโยบายและแผนการศึกษา โดยให้ผู้ที่รู้เรื่องในการศึกษาอย่างดีเป็นผู้กำหนดนโยบายและแผนการศึกษาระดับมัธยมและประถมให้สอดคล้องกัน ซึ่งอาจจะทำได้โดยให้เจ้าหน้าที่กระทรวงศึกษาธิการรับผิดชอบในการกำหนดนโยบายและวางแผนการศึกษา ตลอดจนจัดสรรงบประมาณแต่เพียงฝ่ายเดียว เจ้าหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยควรมีหน้าที่ เพียงช่วยดูแล ให้จัดการ ศึกษาประชาบาล ในจังหวัด ต่าง ๆ บรรลุผลตาม นโยบายและแผนการศึกษาที่กำหนดไว้เท่านั้น เหมือนดังที่เคยทำมาแล้วก่อนปี ๒๕๐๙

ผู้เขียนเชื่อว่าถ้าให้หลัก ๓ ประการนี้ เป็นหลักในการจัดการศึกษาประชาบาล ปัญหาในการจัดการศึกษาประชาบาลน่าจะลดลงและหมดไปในที่สุด.

แด่.....

ประธานกรรมการคนแรกของการเคหะแห่งชาติ

*พ.อ. อร่าม รัตนกุลเสรีเริงฤทธิ์**

เมื่อรัฐบาล ได้เล็งเห็นความสำคัญ ในด้านการ ให้บริการแก่ ประชาชนเกี่ยวกับปัญหาความเดือดร้อนและการขาดแคลนที่อยู่อาศัย จึงได้จัดตั้งหน่วยงานหนึ่งขึ้นมาคือการเคหะแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๖ เป็นรัฐวิสาหกิจ สังกัดกระทรวงมหาดไทย โดยมีวัตถุประสงค์ สำคัญ ที่จะแก้ไข บรรเทา ปัญหา ความ เดือดร้อน และการ ขาดแคลน ที่อยู่ อาศัยของประชาชน

ศาสตราจารย์ ดร. มาลัย หุวะนันทน์ ซึ่งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยในสมัยนั้น ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการการเคหะแห่งชาติคนแรกอีกตำแหน่งหนึ่ง

ภาระหน้าที่ของประธานกรรมการการเคหะแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติการจัดตั้งการเคหะแห่งชาตินั้น กล่าวได้ว่าเป็นบุคคลที่สำคัญที่ควบคุมดูแลการบริหารงานของการเคหะแห่งชาติ ให้ดำเนินงานไปด้วยความเรียบร้อยตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการการเคหะแห่งชาติจำนวนหนึ่ง

การดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติแม้ว่าจะมีผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ รับผิดชอบนำนโยบายไปปฏิบัติและควบคุมอย่างใกล้ชิดก็ตาม แต่การดำเนินนโยบายจำเป็นต้องอาศัยการปรึกษาหารือกลั่นกรองตัดสินใจในที่ประชุมคณะกรรมการเสียก่อน จึงนำไปปฏิบัติให้เป็นไปตามเป้าหมายและสนองนโยบายของรัฐบาล

ประธานกรรมการการเคหะแห่งชาติคนแรก ในสมัยเริ่มก่อตั้ง การเคหะแห่งชาติต้องรับภาระหน้าที่และมีบทบาทสำคัญต่องานของการเคหะแห่งชาติในครั้งนั้นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นระยะการบุกเบิกงานหน่วยนี้

---

* ผู้ว่าการการเคหะแห่งชาติ

ทุกครั้งที่มีการประชุมคณะกรรมการการเคหะแห่งชาติ ศาสตราจารย์ ดร. มาลัย หุวะนันทน์ ได้อุทิศทุ่มเทความรู้ความสามารถให้แก่งานของการเคหะแห่งชาติ เพราะการทำงานในระยะเริ่มแรก หรือบุกเบิกงานนั้น ย่อมเป็นธรรมดา ที่ต้องมีปัญหา ในการเตรียม งานหลายด้านทีเดียว ไม่ว่าจะเป็นงานด้านงบประมาณ กำลังคน การติดต่อประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐบาลและเอกชน ล้วนแต่เป็นเรื่องนโยบายที่ต้องใช้ความคิดด้วยความรอบคอบเฉลียวฉลาดก่อนที่จะตัดสินใจ

ปัญหาดังกล่าวไม่ได้เป็นปัญหา และอุปสรรคสำคัญ ต่อการดำเนินงาน ของการเคหะแห่งชาติแต่อย่างไร เมื่อท่านประธานกรรมการการเคหะแห่งชาติ ซึ่งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยอยู่ด้วยในขณะนั้น ได้ตัดสินใจและวินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ ด้วยความรอบคอบ การประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ก็เป็นไปด้วยความคล่องตัว ถูกต้อง ทำให้การบริหารงานของการเคหะแห่งชาติได้ดำเนินงานด้วยดีตลอดมา

ศาสตราจารย์ ดร. มาลัย หุวะนันทน์ ในฐานะประธานกรรมการการเคหะแห่งชาติคนแรก ได้กล่าวย้ำ ในที่ประชุมหรือกล่าวกับ ผู้ใกล้ชิดการ บริหารงาน ของการเคหะ แห่งชาติอยู่เสมอว่า “การดำเนินงานของการเคหะแห่งชาตินั้น ขอให้ทุกคนทำงานเพื่อประโยชน์ของประชาชน และสร้างความศรัทธาเชื่อถือ ให้แก่ประชาชน ในอันที่จะช่วย แก้ปัญหาความทุกข์ยากและความเดือดร้อนของประชาชนเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย” แม้ว่าท่านประธานการเคหะแห่งชาติจะมีงานในหน้าที่ต้องรับภาระหนักหลายด้านก็ตามแต่ท่านก็ได้อุทิศเวลาและเสียสละเพื่องานของการเคหะแห่งชาติเป็นอย่างมาก

การดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติ ในปัจจุบันจึงได้ดำเนินงานตามแนวความคิดและเจตนารมณ์ของท่านประธานกรรมการการเคหะแห่งชาติคนแรก เช่น การสร้างที่อยู่อาศัยตามนโยบายของรัฐบาลในสมัยนั้น ก็ยังได้ยึดหลักการตามแนวความคิดของท่านจนกระทั่งในปัจจุบัน โดยเฉพาะการแก้ปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัยสำหรับประชาชนผู้มีรายได้น้อย ซึ่งมีจำนวนมากกำลังประสบปัญหากับความเดือดร้อน

ปัจจุบันการเคหะแห่งชาติ มีนโยบายเน้นหนัก ในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยของประชาชนผู้มีรายได้น้อยเป็นสำคัญ โดยได้เน้นหนักให้มีการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและสร้างที่อยู่อาศัยประเภทต่าง ๆ สำหรับประชาชนผู้มีรายได้ในแต่ละระดับได้เข้าอยู่อาศัย

นโยบายการเคหะแห่งชาติ เกี่ยวกับการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมนั้น การเคหะแห่งชาติได้ดำเนินงาน ไปแล้วหลายแห่ง และกำลังดำเนินงาน อยู่ก็มีหลายโครงการ ในกรุงเทพ-มหานคร โดยการปรับปรุงทั้งในด้านกายภาคและสาธารณูปโภคเป็นเรื่องสำคัญ ในขณะเดียวกันก็ดำเนินงานสร้างบ้านในลักษณะของบ้านสร้างบางส่วน (sites and services) เป็นบ้านพร้อมที่ดิน ซึ่งเป็นบ้านที่ผ่อนส่งต่ำกว่าบ้านประเภทอื่น ๆ การสร้างบ้านในลักษณะดังกล่าวเป็นการสร้างเพียงบางส่วน เช่น พื้น ผนัง หลังคา ห้องน้ำ ส้วม มีที่ดิน ๒๐ ตารางวา และผู้อยู่ก่อสร้างเพิ่มเติมให้พอที่อยู่ได้ไปพลางก่อน เมื่อผู้อยู่อาศัยมีทุนแล้วก็ทำการปรับปรุงต่อเติมให้ดีขึ้นได้ ในบริเวณชุมชนก็มีสวนสาธารณะ โรงเรียน สถานีอนามัย ตลาด ร้านค้าที่ประกอบอาชีพ และบริการด้านสาธารณูปโภคครบครัน ซึ่งรัฐบาลในปัจจุบันได้ให้ความสนับสนุนให้การเคหะแห่งชาติสร้างบ้านประเภทนี้ให้มากขึ้น

ส่วนการสร้างที่อยู่อาศัยที่ต้องลงทุนสูง และต้องเสียค่าผ่อนส่งมากขึ้นตามลำดับนั้น ถัดจากการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม การสร้างบ้านบางส่วนก็มีบ้านแถวชั้นเดียว บ้านแถวสองชั้น แฟลต บ้านแฝด และบ้านเดี่ยว การลงทุนก่อสร้างก็มีการลงทุนมากขึ้นตามลำดับ และผู้อยู่อาศัยเลือกอยู่อาศัยได้ตามฐานะและรายได้ของแต่ละครอบครัว แต่การเคหะแห่งชาติ ได้เน้นหนัก ในด้าน ที่จะปรับปรุง แหล่งเสื่อมโทรม และการสร้างบ้าน บางส่วนมากขึ้นกว่าที่อยู่อาศัยประเภทอื่น ๆ

การผ่อนส่งบ้านหรือที่อยู่อาศัยประเภทต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นบ้านในระดับต่ำสุดจนถึงสูงสุดนั้น การเคหะแห่งชาติพยายามที่จะให้ผู้เช่าเช่าซื้อรับภาระน้อยที่สุด นอกจากจะให้ผ่อนระยะยาวเงินดาวน์บางประเภทก็ไม่มี หรือถึงมีก็คิดเงินดาวน์ต่ำ เพราะรัฐจะต้องรับภาระในด้านค่าใช้จ่ายการลงทุนส่วนหนึ่งอยู่แล้วสำหรับผู้มีรายได้น้อย ส่วนผู้ที่มีรายได้สูงที่ประสงค์จะอยู่อาศัยในบ้านเดี่ยวหรือแฟลตที่อยู่ในย่านความเจริญ เช่น โครงการพิบูลวัฒนานั้น ผู้อยู่

อาศัยต้องรับภาระช่วยตัวเองมากขึ้น ทั้งนี้เพื่อนำรายได้จากผู้มีรายได้สูงมาเฉลี่ยให้กับผู้มีรายได้น้อย ขณะเดียวกันก็จัดให้มีการดูแลชุมชน โดยมีสำนักงานดูแลชุมชนประจำในเคหะชุมชนต่าง ๆ ด้วย

ขณะนี้การเคหะแห่งชาติ กำลังก่อสร้างใกล้จะแล้วเสร็จหลายโครงการ ซึ่งจะมีการประกาศทางสื่อมวลชนให้ผู้ประสงค์จะเข้าอยู่อาศัยไปทำการจับจองต่อไป โดยไม่มีการจองไว้ล่วงหน้าเหมือนแต่ก่อน ทั้งนี้การเคหะแห่งชาติก็ต้องพิจารณาสิทธิจากผู้ที่เคยมีชื่อในบัญชีรอที่เคยจองไว้กับการเคหะแห่งชาติ ก่อนวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๒ ให้ได้สิทธิก่อนบุคคลอื่น ถ้าหากผู้เคยมีชื่อจองบ้าน ของการเคหะแห่งชาติสละสิทธิหรือมีบ้านยัง คงเหลืออยู่มากบุคคลภายนอกก็มีสิทธิจะแสดงความจำนงจับจองกันต่อไป

การดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติ ในปัจจุบันดังกล่าว ได้ดำเนินงานต่อมานับตั้งแต่เริ่มการก่อตั้งการเคหะแห่งชาติ ก็ได้ยึดหลักการดำเนินงานตามเจตนารมณ์ของท่านประธานกรรมการ การเคหะแห่งชาติคนแรก คือ ศาสตราจารย์ ดร. มาลัย หุวะนันทน์ ท่านได้เคยเน้นหนัก และย้ำอยู่เสมอว่า ให้ช่วยเหลือ ประชาชน ที่ประสบความทุกข์ยาก และเดือดร้อนเป็นหลักสำคัญ

การสูญเสียศาสตราจารย์ ดร. มาลัย หุวะนันทน์ จึงนับว่าเป็นการสูญเสียนักคิดนักริเริ่ม นักทำงานด้านการปกครองที่มีความรู้ความสามารถและทำงานด้วยความเสียสละอย่างยิ่งของเมืองไทยไปอีกคนหนึ่ง

ด้วยอำนาจแห่งคุณงามความดีของ ศาสตราจารย์ ดร. มาลัย หุวะนันทน์ อดีตรัฐมนตรี ช่วยว่าการ กระทรวงมหาดไทย และประธาน กรรมการ คนแรก ของการเคหะ แห่งชาติที่ท่านได้อุทิศความรู้ความสามารถเพื่อชาติบ้านเมือง อันเป็นที่ประจักษ์กันดีอยู่ทั่วไป จงเป็นผลบุญขอให้ดวงวิญญาณของท่านจงไปสู่สุคติในสัมปรายภพตลอดไปชั่วนิจนิรันดร์.

กฎหมาย

กฎหมายเกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศ

*คนึง ฦาไชย**

แม้ว่าแต่ละประเทศจะยอมรับนับถือหลักการปฏิบัติต่อกันตามกฎหมายระหว่างประเทศ ในความสัมพันธ์ระหว่างกันก็ตาม ในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการภายในประเทศ แต่ละประเทศยังยึดถือคติที่ว่ากฎหมายที่กำหนดขึ้นใช้บังคับขึ้นอยู่กับความประสงค์ ความเหมาะสมและความสะดวกของชุมชนของตนเป็นส่วนใหญ่ โดยไม่คำนึงถึงความสะดวกของชุมชนแห่งอื่น แต่ในปัจจุบันนี้ความก้าวหน้าในทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีทำให้โลกเล็กลง ผลผลิตทางเกษตรและอุตสาหกรรมที่มีปริมาณสูงขึ้นทำให้ตลาดการค้าของโลกเพิ่มขึ้น การจัดและปรับปรุงระบบการคมนาคมและขนส่งทำให้เกิดความสะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น มาตรฐานการครองชีพก็อยู่ในระดับที่ดีขึ้นทั่วทุกหนทุกแห่ง ประชากรของประเทศที่ด้อยพัฒนาก็ไม่ยอมรับภาวะความยากจนค่นแค้น และสภาพความเป็นอยู่อย่างโดดเดี่ยวดังเช่นแต่ก่อน แต่ได้พยายามหาทางติดต่อกับชาติที่มั่งคั่งขอรับความช่วยเหลือเพื่อยกระดับความเป็นอยู่ให้ทัดเทียมกับประเทศที่พัฒนาอื่น การติดต่อสัมพันธ์กันดังกล่าวบางระดับเป็นเรื่องระหว่างรัฐต่อรัฐ หรือรัฐต่อเอกชนซึ่งอาจถือได้ว่าอยู่ในขอบเขตของกฎหมายระหว่างประเทศ แต่บางระดับก็เป็นเรื่องระหว่างเอกชนกับเอกชนข้ามประเทศกันซึ่งอยู่ในบังคับของกฎหมายภายใน ในกรณีหลังนี้หากกฎหมายภายในของแต่ละประเทศที่เกี่ยวข้องกันมีความแตกต่างกัน ความไม่สะดวกย่อมจะเกิดมีขึ้นเช่น ตามกฎหมายเยอรมัน กรรมสิทธิ์ในสิ่งของที่ซื้อขายตกเป็นของผู้ซื้อก็ต่อเมื่อผู้ขายได้ส่งมอบสิ่งของนั้นให้แก่ผู้ซื้อแล้ว แต่ตามกฎหมายไทย กรรมสิทธิ์ย่อมผ่านทันทีเมื่อคู่สัญญาตกลงซื้อขายกันแม้จะยังไม่ทันส่งมอบ หากคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายได้ตกลงกันโดยไม่ทันนึกถึงความแตกต่างเช่นนี้ ความเสียหายย่อมเกิดขึ้นได้โดยง่าย หรือถ้าแต่ละฝ่ายจะรู้แต่เพียงว่ากฎหมายของตนแตกต่างจากของอีกฝ่ายหนึ่ง แต่ไม่รู้ว่าในเรื่องอะไรบ้าง (ซึ่งเข้าใจว่าส่วนมากเป็นเช่นนั้น) ความขัดข้องย่อมจะมีขึ้นเป็นทวีคูณ เพราะแต่ละฝ่ายก็จะเพิ่มความระมัด

---

*ศาสตราจารย์พิเศษ อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย

ระวังในการทำความตกลง ซึ่งในชั้นที่สุดอาจถึงขนาดที่ทำสัญญากันไม่ได้เลย หรือถ้าทำได้ก็จะเสียเวลาหาทางเจรจาต่อรองกันจนแน่ใจจริง ๆ ว่าตนเข้าใจฐานะของอีกฝ่ายหนึ่งเป็นที่แน่ชัดแล้ว เพื่อขจัดเสียซึ่งอุปสรรคดังกล่าว ทัศนคติจึงมีขึ้นใหม่ว่า กฎหมายพาณิชย์ที่เป็นกฎหมายภายในของแต่ละรัฐควรจะเปลี่ยนแปลงแก้ไขเสียให้สอดคล้องต้องกัน เพื่อให้กิจการค้าระหว่างประเทศเป็นไปโดยสะดวกราบรื่นและรวดเร็วยิ่งขึ้น กฎหมายลักษณะนี้เรียกว่า "กฎหมายเกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศ" (Law of International Trade)

กฎหมายเกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศที่ได้วิวัฒนาการมาจนถึงปัจจุบันนี้แบ่งออกได้เป็น ๓ ระยะ ระยะแรกเริ่มในสมัยกลางในรูปของกฎหมายวาณิชย์ (law merchant) ซึ่งความจริงเป็น กฎเกณฑ์ตาม ประเพณี ระหว่าง ประเทศที่ บรรดา พ่อค้าวาณิชย์ใน สมัยนั้น ยึดถือปฏิบัติเมื่อเดินทางไปค้าขายตามตลาดและเมืองท่าของประเทศต่าง ๆ ระยะที่สองเป็นระยะที่แต่ละประเทศได้นำประเพณีที่ถือปฏิบัติกันดังกล่าว ไปสร้างเป็นกฎหมายพาณิชย์ของประเทศตน ระยะที่สามคือในปัจจุบันนี้เป็น ระยะที่นักนิติศาสตร์ ประเทศต่าง ๆ ริเริ่มให้มีการ ปรับหลักกฎหมายพาณิชย์ของแต่ละประเทศให้เป็นแบบเดียวกันด้วยเหตุผลดังที่กล่าวข้างต้น แต่ก่อนที่จะพิจารณาถึงความเป็นมาในระยะที่สาม จะได้กล่าวถึงวิวัฒนาการในระยะที่หนึ่งและที่สองตามสมควร

กฎหมายวาณิชย์ในระยะแรกมีลักษณะสากล ในระหว่างประเทศทั่ว ๆ ไปก็ด้วยเหตุ ๔ ประการคือ ธรรมเนียมของตลาดการค้าซึ่งเป็นไปอย่างเดียวกันทุกหนทุกแห่ง ประเพณีทางทะเลซึ่งยอมรับนับถือทั่วไป การยอมรับอำนาจศาลซึ่งจัดตั้งเพื่อพิจารณาข้อพิพาททางการค้าโดยเฉพาะ และการปฏิบัติกิจการทางทะเบียนโดยโนตารีปับลิค เป็นที่น่าสังเกตว่าวิวัฒนาการของกฎหมายวาณิชย์ในระยะนี้เป็นผลจากการยึดถือปฏิบัติ ต่อกันในวง การธุรกิจ การค้าโดยเฉพาะหาใช่โดยผลงานของนักกฎหมายไม่ ศาลซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อวินิจฉัยข้อขัดแย้งในทางการค้าประกอบขึ้นด้วยพ่อค้าวาณิชย์จากประเทศต่าง ๆ ซึ่งได้แก่ศาลซึ่งเรียกว่า courts of piepower กับศาลตามเมืองท่าซึ่งมีลูกขุนครึ่งภาษา (half-tongue juries) ซึ่งเป็นคนของเมืองท่านั้นครึ่ง

หนึ่ง อีกครึ่งหนึ่งเป็นชนชาติมาจากประเทศอื่น ๆ ประเพณีทางทะเลซึ่งมีที่มาตั้งแต่ครั้งการเดินเรือของชาวฟีนิเชียนและชาวกรีกได้รับการรวบรวมและมีชื่อเรียกว่า The Laws of Rhodes (ระหว่าง ค.ศ. ๖๐๐–๘๐๐) แล้วได้วิวัฒนาการเป็นประมวลกฎหมายทะเลแห่งเมดิเตอร์เรเนียนที่เรียกว่า Consulado del Mar เมื่อได้แผ่ขยายไปทางมหาสมุทรแอตแลนติคก็มีชื่อเรียกว่า The Judgments of Oleron ซึ่งได้กลายเป็นพื้นฐานกฎหมายทะเลของอังกฤษ และเมื่อได้คืบหน้าต่อไปในทะเลบอลติคก็ได้ชื่อว่า Sea Law of Visby ศาสตราจารย์ Woomser ได้ให้ข้อสังเกตไว้อย่างถูกต้องว่า "อรรถาธิบายในความเป็นสิ่งสากลของเรื่องนี้ก็คือ.....กฎหมายทะเลวิวัฒนาการขึ้นโดยพ่อค้าวาณิชย์ระหว่างกันเอง หาใช่เป็นกฎหมายที่กำหนดขึ้นโดยเจ้าผู้ครองเมืองทั้งหลายไม่" นอกจากนี้ การปฏิบัติต่อกันในวงการธุรกิจการค้าในระยะเริ่มแรกของกฎหมายลักษณะการค้าระหว่างประเทศยังได้ก่อให้เกิดหลักกฎหมายสาขาต่าง ๆ ขึ้นอีกมาก และยังคงเป็นหลักกฎหมายอันสำคัญอยู่ในปัจจุบันนี้ เช่น กฎหมายที่เกี่ยวกับตั๋วเงิน บิลออฟเลดดิ้ง การเช่าเรือทางพาณิชย์ (Charterparty) และการธนาคารเป็นต้น

วิวัฒนาการในระยะที่สองได้แก่การที่ประเทศต่าง ๆ ได้นำประเพณีการค้าไปสร้างเป็นกฎหมายภายใน ระยะนี้เริ่มตั้งแต่คริสตศตวรรษที่ ๑๗ จนถึงคริสตศตวรรษที่ ๑๘ ในฝรั่งเศส Colbert รัฐมนตรีในรัชสมัยของพระเจ้าหลุยส์ที่ ๑๔ ได้จัดทำหลักกฎหมายขึ้น ๒ ฉบับ คือ ordinance sur le commerce เมื่อ ค.ศ. ๑๖๗๓ และ ordinance de la marine เมื่อ ค.ศ. ๑๖๘๑ หลักกฎหมายทั้งสองฉบับเป็นที่มาของกฎหมายอันเลื่องชื่อของโลกคือ Code Napoleon ค.ศ. ๑๘๐๗ ในอังกฤษการแปลงกฎหมายวาณิชย์เป็นคอมมอนลอว์ เป็นผลงานของ Lord Chief Justice Mansfield (ค.ศ. ๑๗๘๖–๑๗๘๘) ในประเทศเยอรมัน การจัดทำประมวลกฎหมายพาณิชย์เริ่มขึ้นในระยะต่อมา กล่าวคือกฎหมายว่าด้วยตั๋วเงิน จัดทำเมื่อ ค.ศ. ๑๘๔๘ ประมวลกฎหมายพาณิชย์เมื่อ ค.ศ. ๑๘๖๑ กฎหมายทั้งสองฉบับเป็นที่มาของประมวลกฎหมายพาณิชย์บี ๑๘๙๗ การนำกฎหมายวาณิชย์ที่เป็นที่ยอมรับนับถือปฏิบัติกันอยู่ก่อนแล้วไปปรับเป็นกฎหมายพาณิชย์ภายใน ซึ่งแม้แต่ละประเทศจะดัดแปลงแก้ไขเพื่อให้รับกับกฎหมายภายในอื่นๆ ของตนอันทำให้มีความแตกต่างกันบ้างก็ตาม แต่ความจริงก็เป็นอย่างที่ Lord Mansfield

เคยกล่าวไว้ว่า "ในบางเรื่อง กฎหมายพาณิชย์เหมือนกันทั่วโลก" อนึ่ง วิวัฒนาการในระยะนี้เอง สัญญาซื้อขายระหว่างประเทศบางแบบก็เกิดมีขึ้น เช่น การซื้อขาย ซี.ไอ.เอฟ. และ เอฟ.โอ.บี. เป็นต้น การชำระหนี้ค่าสินค้าโดยสินเชื่อทางธนาคาร (bankers' commercial credits) ก็ก่อตัวขึ้นในระยะนี้เช่นเดียวกัน

ระยะที่สามซึ่งเป็นระยะปัจจุบันนี้ ได้มีการเคลื่อนไหวในทางที่จะพัฒนากฎหมายพาณิชย์ภายในประเทศแต่ละประเทศ ให้กลับไปเป็น มีลักษณะเป็นกฎหมาย ระหว่างประเทศอีก เมื่อ ค.ศ. ๑๙๕๗ ศาสตราจารย์ C.M. Schmitthoff แห่ง The City of London College ผู้เชี่ยวชาญของโลกในกฎหมายที่เกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศ ได้กล่าวที่มหาวิทยาลัยเฮลซิงกิว่า "เราเริ่มต้นที่จะค้นพบคุณลักษณะระหว่างประเทศของกฎหมายพาณิชย์อีกครั้งหนึ่ง วิวัฒนาการของกฎหมายลักษณะนี้ได้เวียนกลับมาบรรจบที่จุดเริ่มต้น ในทุกหนทุกแห่งแนวโน้มของกฎหมายพาณิชย์เป็นไปในทางที่จะเคลื่อนออกจากการจำกัดตัวของกฎหมายภายใน มาก่อขึ้นตามทัศนคติสากลและระหว่างประเทศเป็นกฎหมายว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศ" ถ้อยแถลงดังกล่าวได้รับการต้อนรับอย่างกว้างขวางในวงการนิติศาสตร์ประเทศต่างๆ อันมีฝรั่งเศส(P. Khan) เยอรมัน (E. Langen) อังกฤษ (R. Greaveson) เม็คซิโก (Barrera) ญี่ปุ่น (Michida) ยูโกสลาเวีย (Goldstajn) ฮังการี (Reczei) และโปแลนด์ (Jakubowski) แต่วิวัฒนาการในระยะนี้มีความแตกต่างบางประการจากระยะต้น กล่าวคือ กฎหมายว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศไม่ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายระหว่างประเทศ (Public International Law) แต่เป็นหลักกฎหมายที่แต่ละประเทศยอมรับไปบังคับใช้ภายในประเทศ เพียงเท่าที่ไม่ขัดกับนโยบายสาธารณะ (Public Policy) ของประเทศตน อีกประการหนึ่ง กฎหมายว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศยุคปัจจุบันมิใช่เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นโดยฉับพลัน แต่เป็นข้อบัญญัติต่าง ๆ (authoritative texts) ที่กำหนดขึ้นจากธรรมเนียมประเพณีและทางปฏิบัติที่มีกันมานานแล้ว และที่ได้รับการจัดทำขึ้นโดยองค์การและสถาบันระหว่างประเทศหลายแห่งด้วยกัน ซึ่งที่สำคัญได้แก่หอการค้าระหว่างประเทศ (International Chamber of Commerce) คณะมนตรีเพื่อความช่วยเหลือร่วมกันทางเศรษฐกิจ (Council for Mutual Economic) กรรมาธิการเศรษฐกิจแห่งสหประ-

ชาชาติฝ่ายยุโรป (United Nations Economic Commission for Europe) และสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการผสานกันแห่งกฎหมายเอกชน (International Institute for the Unification of Private Law) ข้อบัญญัติที่องค์การและสถาบันดังกล่าวได้ประมวลและจัดทำขึ้นนับว่ามีส่วนสำคัญยิ่งในการพัฒนากฎหมายพาณิชย์ปัจจุบัน ข้อที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งก็คือกฎหมายลักษณะนี้มีความคล้ายคลึงกันในเกือบทุกประเทศ ไม่ว่าจะเป็นประเทศเสรีนิยม (ฝ่ายตะวันตก) หรือสังคมนิยม (ฝ่ายตะวันออก) และไม่ว่าจะเป็นประเทศที่ใช้กฎหมายอังกฤษหรือประเทศที่ใช้ประมวลกฎหมาย เหตุผลของความคล้ายคลึงกันก็คือ ทุกประเทศยอมรับหลักสำคัญของกฎหมายลักษณะสัญญา ๒ ประการ คือ หลักว่าด้วยความศักดิ์สิทธิ์ในการแสดงความเจตนาและหลักว่าด้วยสัญญาต้องได้รับการปฏิบัติโดยเคร่งครัด (pacta sunt servanda)

หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ กฎหมายว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศที่มาจาก ๒ แหล่งด้วยกัน คือ นิติบัญญัติระหว่างประเทศ (International Legislation) และประเพณีการพาณิชย์ระหว่างประเทศ (International Commercial Custom)

นิติบัญญัติระหว่างประเทศได้แก่ สนธิสัญญาที่ประเทศต่าง ๆ ตกลงร่วมกันและรับที่จะจัดทำเป็นกฎหมายภายในอย่างหนึ่ง กับกฎหมายแบบอย่าง (Model Laws) ซึ่งเป็นผลจากข้อตกลงระหว่างประเทศเช่นเดียวกัน แต่เป็นสิทธิที่แต่ละประเทศจะพิจารณาว่าสมควรที่จะนำไปใช้เป็นกฎหมายภายในของตนหรือไม่ อีกอย่างหนึ่ง

ส่วนประเพณีการพาณิชย์ระหว่างประเทศประกอบขึ้นด้วยธรรมเนียมและทางปฏิบัติระหว่างประเทศที่มีมานานและเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปแล้ว

นิติบัญญัติระหว่างประเทศ เช่น Hague Rules Relating to Bill of Lading ซึ่งตกลงกันตาม Brussel Convention of 1924 นั้น อังกฤษได้นำไปบัญญัติเป็นกฎหมายภายในแล้วคือ The Carriage of Goods by Sea Act 1929 กับทั้งได้นำ Geneva Protocol on Arbitration Clauses of 1923 กับ Geneva Convention on Execution of Foreign Arbitral Award of 1927 ไปเป็นผนวกแนบท้ายกฎหมายที่ชื่อว่า United Kingdom Arbitration Act 1950 ส่วนกฎหมายแบบอย่างที่อังกฤษนำไปใช้เป็นกฎหมายภายในก็ได้แก่กฎหมายหมวดหมู่

เกี่ยวกับการซื้อขายระหว่างประเทศที่นำไปเป็นผนวกต่อท้ายกฎหมายที่มีชื่อว่า Uniform Laws on International Sales Act 1967 ประเทศกลุ่มสังคมนิยมก็ได้นำ General Conditions for Delivery of Goods of 1958 และ General Conditions Relating to Plant and Machinery of 1962 ไปใช้บังคับ

ข้อบัญญัติที่จัดทำขึ้นจากประเพณีการพาณิชย์ระหว่างประเทศก็เช่น Incoterms 1953 และ Uniform Customs and Practice for Documentary Credits 1966 ซึ่งหอการค้าระหว่างประเทศเป็นผู้จัดทำขึ้น นอกจากนี้ยังมีแบบสัญญาต่าง ๆ ที่จัดทำขึ้นภายใต้ความอำนวยการของกรรมาธิการเศรษฐกิจแห่งสหประชาชาติฝ่ายยุโรปอีกด้วย ข้อบัญญัติต่าง ๆ ตามที่กล่าวมานี้ส่วนใหญ่เป็นที่ยอมรับนับถือในวงการพาณิชย์โดยทั่วไปอยู่แล้ว กฎเกี่ยวกับ Bill of Lading และการขนส่งทางอากาศก็กลายเป็นกฎหมายพื้นฐานของประเทศเกือบทั่วโลก หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับตั๋วเงินก็เป็นมาตรฐานของประเทศภาคพื้นยุโรปทั้งหมดรวมทั้งสหภาพโซเวียต (แต่ประเทศที่ใช้กฎหมายอังกฤษยังมิได้รับไปใช้) ข้อบังคับที่เกี่ยวกับ bankers' commercial credits ก็มีที่ใช้กันในทุกหนทุกแห่ง ขณะนี้ธนาคารในประเทศต่าง ๆ รวม ๑๗๓ ประเทศได้ยอมรับนำไปปฏิบัติโดยทั่วกันแล้ว

กฎหมายเกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศที่พัฒนาขึ้นดังกล่าว เป็นกฎหมายลักษณะพิเศษที่ยังไม่เคยมีมาก่อน แตกต่างจากกฎหมายลักษณะอื่น ๆ ทั้งหมด โดยทั่วไปแล้วกฎหมายกำหนดขึ้นจากสภาวการณ์ สิ่งแวดล้อมในทางประวัติศาสตร์ ทางเศรษฐกิจและการเมืองของประเทศนั้น แต่กฎหมายพาณิชย์ในปัจจุบันจะเป็นผลจากกฎหมายเปรียบเทียบเป็นส่วนใหญ่ ในการจัดทำนิติบัญญัติระหว่างประเทศ ระบบกฎหมายของประเทศต่าง ๆ ได้รับการพิจารณาเปรียบเทียบ สิ่งที่มีลักษณะเฉพาะตามกฎหมายภายในของแต่ละประเทศจะถูกขจัดไป สิ่งซึ่งเป็นแก่นแท้จะได้รับการปรับปรุงและกำหนดขึ้น ดังเช่นแบบสัญญาที่ชมรมแห่งเฮกเกี่ยวกับกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล (Hague Conference on Private International Law) พิจารณาจัดทำก็ไม่ยอมนำหลัก "เหตุสุดวิสัย" (force majeur) ตามกฎหมายฝรั่งเศสหรือ frustration ตามกฎหมายอังกฤษ อย่างหนึ่งอย่างใดมาใช้ แต่ได้ปรับหลักทั้งสองเป็นอันเดียว

กันและเรียกว่า "หลักว่าด้วยความหลุดพ้นเนื่องในการไม่ปฏิบัติตามสัญญา" (excuse for non-performance of contract) เป็นต้น

องค์การและสถาบันระหว่างประเทศ ที่จัดทำและ รวบรวมกฎหมาย เกี่ยวกับ การค้าระหว่างประเทศเป็นทั้งที่รัฐบาลนานาประเทศตกลงร่วมกันจัดตั้งขึ้น และเป็นองค์การและสถาบันอิสระไม่ขึ้นต่อรัฐบาลใด องค์การที่รัฐบาลต่าง ๆ ร่วมกันจัดตั้งขึ้นที่สำคัญได้แก่สถาบันระหว่างประเทศแห่งโรมเกี่ยวกับการผสานกันแห่งกฎหมายเอกชน (Rome International Institute for the Unification of Private Law) คณะมนตรีเพื่อความช่วยเหลือร่วมกันทางเศรษฐกิจและกรรมาธิการเศรษฐกิจแห่งสหประชาชาติฝ่ายยุโรป ส่วนสถาบันอิสระที่สำคัญที่สุดได้แก่หอการค้าระหว่างประเทศ กรุงปารีส คณะกรรมการกิจการทางทะเลระหว่างประเทศ (Comite Maritime Internation) และสมาคมกฎหมายระหว่างประเทศ (International Law Association) กรุงลอนดอน

ขณะนี้สถาบันระหว่างประเทศแห่งโรมเกี่ยวกับการผสานกันแห่งกฎหมายเอกชนกำลังจัดทำร่างอนุสัญญาและกฎหมายแบบอย่างอยู่ แต่สมาชิกของสถาบันนี้จำกัดอยู่เพียง ๔๓ ประเทศ ส่วนใหญ่เป็นประเทศฝ่ายเสรีและมีประเทศจากแอฟริกามาร่วมด้วยเพียง ๒ ประเทศ ชมรมแห่งเฮกเกี่ยวกับกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคลก็จำกัดหน้าที่ของตนเพียงการยกร่างอนุสัญญาแก้ไขปัญหาการขัดกันของกฎหมาย ซึ่งแม้ผลงานจะก้าวหน้าไปอย่างมาก แต่สมาชิกขององค์ประชุมนี้คงมีเพียง ๒๔ ประเทศ โดยเป็นประเทศในทวีปยุโรป ๒๐ ประเทศ และเพียง ๒ ประเทศมาจากกลุ่มคอมมิวนิสต์ สำหรับคณะมนตรีเกี่ยวกับการช่วยเหลือร่วมกันทางเศรษฐกิจซึ่งได้ให้ความสนับสนุนเกี่ยวกับการยกร่างอนุสัญญาว่าด้วยการซื้อขายสินค้า การก่อสร้างโรงงานและเครื่องจักรกล แต่สมาชิกคงจำกัดอยู่กลุ่มประเทศคอมมิวนิสต์ ส่วนกรรมาธิการเศรษฐกิจแห่งยุโรปของสหประชาชาติซึ่งแม้จะดำเนินงาน อันสำคัญคือการวาง ข้อกำหนดเงื่อนไขทั่วไปเกี่ยวกับการขาย (General Conditions on Sales) การจัดทำแบบสัญญามาตรฐาน (Standard Form Contract) การวางข้อกำหนดเกี่ยวกับการอนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศ ก็มีความมุ่งหมายเพียงเพื่อการใช้บังคับในยุโรปเท่านั้น

สำหรับองค์การระหว่างประเทศที่มิได้จัดตั้งขึ้นโดยรัฐบาลของนานาประเทศ เช่น สภาการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งแม้จะมีส่วนอันสำคัญในวิวัฒนาการของกฎหมายพาณิชย์ระหว่างประเทศ อาทิ การวางหลักทั่วไปในประเพณีและทางปฏิบัติเกี่ยวกับเอกสารสินเชื่อ อินคอเทอมส์และอนุญาโตตุลาการซึ่งเป็นที่ยอมรับใช้กันทั่วไปก็ตาม แต่งานของสถาบันนี้มิได้ขยายไปถึงกิจการพาณิชย์ในประเทศที่วางแผนเศรษฐกิจโดยส่วนกลาง ส่วนคณะกรรมการกิจการทางทะเลระหว่างประเทศ และสมาคมกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งมีส่วนสร้างสรรอันสำคัญเกี่ยวกับร่างสนธิสัญญาในเรื่องต่าง ๆ แต่ก็ยังมีอิทธิพลเฉพาะในประเทศที่อยู่ในภูมิภาคเดียวกันและมีระบบเศรษฐกิจอย่างเดียวกันเท่านั้น

การก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศ UNCITRAL

แม้ว่าสถาบันและองค์การระหว่างประเทศ ดังกล่าวจะได้มีส่วน เสริมสร้างอย่างมากในวิวัฒนาการของกฎหมายพาณิชย์ระหว่างประเทศ แต่โดยที่แต่ละสถาบันและองค์การต่างก็ดำเนินการภายในขอบเขตวัตถุที่ประสงค์ของตน กฎหมายลักษณะนี้ไม่อาจพัฒนาไปจนถึงจุดหมายปลายทางดังที่มุ่งหวังกันไว้ว่า กฎหมายพาณิชย์ระหว่างประเทศจะเป็นหลักกฎหมายที่ทุกประเทศในโลกไม่ว่าจะมีระบบเศรษฐกิจโดยตลาดเสรี หรือระบบเศรษฐกิจซึ่งวางแผนโดยส่วนกลางและไม่ว่าจะเป็นประเทศระบบกฎหมายคอมมอนลอว์หรือระบบกฎหมายโรมัน ยอมรับไว้ใช้โดยทั่วถึงกัน

ศาสตราจารย์ชมิททอฟฟ์ ได้แสดง ความคิดเห็นที่ มหาวิทยาลัยโกเธน เบอร์กเมื่อปี ค.ศ. ๑๙๖๔ ว่ากฎหมายลักษณะนี้จะบรรลุถึงเป้าหมายได้ก็ต่อเมื่อมีสถาบันระหว่างประเทศที่สามารถดำเนินงานได้โดยกว้างขวาง และการจะดำเนินงานได้ดังกล่าวก็จะต้องเป็นสถาบันที่ตั้งขึ้นโดยสหประชาชาติ ปรากฏว่าข้อเสนอของท่านผู้นี้ได้รับการสนองตอบด้วยดี กล่าวคือผู้แทนฮังการีได้เสนอต่อเลขาธิการสหประชาชาติเมื่อเดือนกรกฎาคม ๑๙๖๕ ขอให้บรรจุเรื่องนี้เข้าระเบียบวาระ ในการ ประชุมใหญ่ของ สหประชาชาติครั้งที่ ๒๐ และที่ประชุม ได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๑๙๖๕ ให้เลขาธิการจัดทำรายงานโดยละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้แล้วนำเสนอที่ประชุมใหญ่ครั้งที่ ๒๑ ภายใต้หัวข้อ "วิวัฒนาการความก้าวหน้าของกฎหมายว่าด้วยการค้า

ระหว่างประเทศ" (Progressive Development of the Law of International Trade) และโดยคำร้องขอของเลขาธิการสหประชาชาติ ศาสตราจารย์ชมิททอฟฟ์ก็ได้จัดทำรายงานขึ้นร่วมกับผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายระหว่างประเทศของสหประชาชาติอีก ๕ คน เสนอต่อเลขาธิการผู้ซึ่งได้นำเสนอต่อที่ประชุมครั้งที่ ๒๑ ที่ประชุมได้มีมติเป็นเอกฉันท์ให้ก่อตั้งกรรมาธิการของสหประชาชาติเกี่ยวกับกฎหมายการค้าระหว่างประเทศ United Nations Commission on International Trade Law เรียกชื่อโดยย่อว่า UNCITRAL มีอำนาจหน้าที่ดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ได้ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๑๙๖๘ เป็นต้นไป

วัตถุประสงค์ของกรรมาธิการชุดนี้ก็เพื่อ "ส่งเสริมความกลมกลืนและการผสานกันของกฎหมายที่เกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศ" เพื่อให้บรรลุผลตามความมุ่งหมาย กรรมาธิการจะได้ทำงานประสานกับองค์การและสถาบันต่าง ๆ ที่ดำเนินงานที่เกี่ยวข้องอยู่ก่อนแล้วดังกล่าว กับทั้งจะส่งเสริมให้ประเทศต่าง ๆ เข้ามามีส่วนในสนธิสัญญาระหว่างประเทศมากขึ้น และให้ร่วมกันยอมรับใช้กฎหมายแบบฉบับที่ได้จัดทำขึ้นอีกด้วย

กรรมาธิการประกอบด้วยสมาชิกจาก ๒๙ ประเทศซึ่งสมัชชาใหญ่สหประชาชาติจะเลือกตั้งขึ้นในทุกระยะ ๖ ปี ประเทศสมาชิกที่เป็นกรรมาธิการจะเลือกกลุ่มประเทศตามภูมิภาคดังนี้

ประเทศจากอาฟริกา ๗ นาย

ประเทศจากอาเซีย ๕ นาย

ประเทศจากยุโรปตะวันออก ๔ นาย

ประเทศจากอเมริกาใต้ ๕ นาย

ประเทศจากยุโรปตะวันตกและจากที่อื่น ๆ ๘ นาย

กรรมาธิการจะจัดให้มีการประชุมสามัญปีละครั้ง ที่นิวยอร์คและเจนีวาสลับกัน

การประชุมครั้งแรกของกรรมาธิการมีขึ้นเมื่อวันที่ ๒๙ มกราคม ๑๙๖๘ มีเรื่องที่ได้รับการพิจารณาตามลำดับความสำคัญคือ การซื้อขายระหว่างประเทศ (International sale of goods) การชำระหนี้ระหว่างประเทศ (International Payments) อนุญาโตตุลาการทางการ

พาณิชย์ (Commercial Arbitration) นอกจากนี้ยังได้จัดทำเอกสารทางทะเบียนขึ้น ๒ ชุด คือ ทะเบียนองค์การ (Register of Organisation) ทะเบียนสรรพเอกสาร (Register of Texts) ซึ่งจะรวบรวมสรรพเอกสารข้อบัญญัติ สนธิสัญญาต่าง ๆ เข้าไว้ ทะเบียนดังกล่าวจะบันทึกรวบรวมเรื่องที่เกี่ยวกับการซื้อ (Sale of Goods) ข้อกำหนดการค้ามาตรฐาน (Standard Trade Terms) อนุญาโตตุลาการ (Arbitration) เอกสารเปลี่ยนมือ (Negotiable Instruments) เอกสารสินเชื่อ (Documentary Credits) การรวบรวมเอกสารทางการพาณิชย์ (Collection of Commercial Papers) ทะเบียนดังกล่าวจัดทำขึ้น ๔ ภาษา คือ อังกฤษ ฝรั่งเศส สเปญ และรัสเซีย ซึ่งจะมีการตรวจสอบแก้ไขเพิ่มเติมกันทุกปี และเป็นที่คาดหมายกันว่าภายในระยะ ๑๐–๑๒ ปี ก็จะกลายเป็นประมวลกฎหมายพาณิชย์ฉบับที่สมบูรณ์ที่สุด นอกจากนี้กรรมาธิการก็ได้ดำเนินการในทางประสานงานติดต่อกับองค์การและสถาบันอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องตลอดมา ทั้งจะได้จัดให้มีการฝึกอบรมผู้เชี่ยวชาญกฎหมายด้านนี้เพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่กำลังพัฒนา

เป็นที่เชื่อมั่นกันในระหว่างวงการนักกฎหมายพาณิชย์โดยทั่วไปว่า สถาบัน UNCITRAL จะเป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้เกิดความสัมพันธ์กลมกลืนกันในกฎหมายพาณิชย์ของแต่ละประเทศ ทั้งประเทศเสรีนิยมและประเทศสังคมนิยม และทั้งประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแองโกแซกซอนและระบบประมวลกฎหมาย

สำหรับประเทศไทย กฎหมายที่เกี่ยวกับการค้าไม่ว่าจะเป็นภายในประเทศหรือการค้ากับต่างประเทศได้แก่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งมีรากฐานจากกฎหมายของประเทศที่ใช้ประมวลกฎหมาย ในขณะที่ประเทศต่าง ๆ ทั้งที่ใช้ระบบนี้และระบบอื่นๆ ได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงหลักกฎหมายให้เข้ากับสภาวการณ์และสิ่งแวดล้อมตามยุคตามสมัยโดยตลอดมา และบัดนี้ก็กำลังจะก้าวไปอีกขั้นหนึ่งตามแนวของ UNCITRAL แต่วงการกฎหมายทางด้านนี้ของเรายังเคลื่อนไหวช้ามาก นอกเหนือไปจากการติดต่อสัมพันธ์กับต่างประเทศที่เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ นับจากสิ้นสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา ประเทศไทยก็ได้พยายามปรับระบบเศรษฐกิจให้เข้ากับแผนพัฒนาของชาติ ความสัมพันธ์ในทางการค้าระหว่างประเทศก็เพิ่มพูนยิ่งขึ้นทั้งในระดับ

รัฐบาลและเอกชน แต่สิ่งที่เป็นอุปสรรคอันสำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้เกิดความเนิ่นช้าติดขัดก็คือ กฎหมายพาณิชย์ของเราในปัจจุบันยังไม่กลมกลืนกับกฎหมายของนานาประเทศ ทั้งเรายังเคร่งต่อการใช้กฎหมายภายในโดยเต็มรูป เรายังลังเลต่อการยอมรับหลักการสากลซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือกันโดยทั่วไป เรายังไม่ให้ความมั่นใจตามสมควรต่อสถาบันระหว่างประเทศ เช่น สภาการค้าระหว่างประเทศ สัญญาทางการค้าระหว่างประเทศที่สำคัญที่ในวงการพาณิชย์ของเราก็ใช้อยู่ทั่วไป เช่น สัญญาซื้อขาย เอฟโอบี หรือ ซีไอเอฟหรือเอกสารการขนส่งอันสำคัญเช่น Bill of Lading เรายังคงปล่อยให้เป็นเรื่องทางปฏิบัติโดยยังมิได้ให้การรับรองตามกฎหมายโดยตรง ซึ่งเมื่อยังไม่เป็นกฎหมาย สิ่งนั้นก็ย่อมอยู่นอกเหนือการติดตามค้นคว้าของนักกฎหมาย คงปล่อยให้พ่อค้าพาณิชย์ติดต่อทำกันเอง ผลจึงเกิดมีขึ้นว่านักธุรกิจการค้าก็ถือปฏิบัติไปตามแนวของเขา ส่วนนักกฎหมายยังคงเคร่งอยู่กับข้อกฎหมายเท่าที่เป็นอยู่ นับวันก็จะห่างกันไปทุกที ซึ่งนอกจากจะห่างไปจากผู้ปฏิบัติแล้วยังห่างจากกฎหมายของนานาประเทศเขาอีกด้วย หากไม่มีการริเริ่มเคลื่อนไหวกันบ้างแล้ว ในชั้นที่สุดวงการกฎหมายพาณิชย์ของไทยก็ย่อมจะถูกจำกัดตัวโดยปริยายที่จะใช้บังคับแก่การซื้อขายข้าวสารหรือถ่านหุงข้าวมาเพื่อใช้ในครัวเรือนเท่านั้น.

ปกิณกะ

บทบาทของห้องสมุดและบริการข้อสนเทศ ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

*นวนิตย์ อินทรามะ**

ปัจจุบันข้อสนเทศทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และวัฒนธรรม มีบทบาทสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจทั้งในทาง อุตสาหกรรม หัตถกรรม ธุรกิจการค้า เกษตรกรรม และต่อการพัฒนาทางสังคม ห้องสมุดเป็นสถาบันแห่งหนึ่ง ซึ่งเป็นที่รู้จักกันทั่วไปว่า เป็นแหล่งสำคัญในการเก็บข้อสนเทศต่าง ๆ ดังกล่าว ดังนั้นห้องสมุดจึงเป็นสื่อกลางอันมีบทบาทสำคัญต่อ การพัฒนาทางเศรษฐกิจ และสังคมไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าตัวข้อสนเทศ และบางทีอาจจะสำคัญกว่า และนับวันจะมีความสำคัญยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพราะว่าแม้แต่จะมีตัวข้อสนเทศ แต่มิได้มีการจัดหา รวบรวม และจัดเก็บในลักษณะที่เป็นระบบที่ดี สามารถที่จะค้นหามาให้บริการแก่ผู้ต้องการ ในเวลาที่ต้องการให้รวดเร็วทันใจได้แล้ว ข้อสนเทศเหล่านั้นก็จะหาประโยชน์มิได้

บทบาทในการพัฒนาทางเศรษฐกิจ

ในด้านที่เกี่ยวกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจนั้น ห้องสมุดและบริการข้อสนเทศมีหน้าที่ ๒ ประการคือ หน้าที่ในฐานะที่เป็นตัวนำ ก่อให้เกิดกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และหน้าที่ส่งเสริมกิจกรรมทางเศรษฐกิจในด้านต่าง ๆ

หน้าที่ประการแรก ได้แก่การจัดเตรียม ข้อสนเทศไว้สำหรับให้ผู้ที่ต้องการสามารถค้นหามาใช้ได้ อย่างรวดเร็วทันกับความต้องการ จากข้อสนเทศผู้ ใช้จะได้แนวความคิดใหม่ ๆ ได้วิธีการที่จะเริ่มทำกิจกรรมใหม่ ๆ ซึ่งวิธีนี้เป็นหัวใจของการพัฒนา

* รองศาสตราจารย์ สำนักงานบรรณสารและการพัฒนา สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ส่วนหน้าที่ประการที่ ๒ ได้แก่การจัดหาข้อสนเทศใหม่ ๆ ให้แก่กิจกรรมทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ที่กำลังดำเนินอยู่แล้ว เนื่องจากผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิบัติกิจกรรมนั้นต้องการได้ข้อสนเทศใหม่ ๆ เพื่อให้ได้มีความรู้ทันกับเหตุการณ์ในส่วนที่เกี่ยวกับกิจกรรมของตน เพื่อที่จะได้มีทางเลือกในการปฏิบัติงานว่าคงจะดำเนินการอย่างไรต่อไป ถ้ากิจกรรมที่ปฏิบัติอยู่ไม่ก้าวหน้า จะได้หาทางปรับปรุงผลิตภัณฑ์และบริการต่าง ๆ ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้ข้อสนเทศที่ถูกต้องทันกับความต้องการ

ในทางปฏิบัติ มีความสัมพันธ์ระหว่างข่ายข้อสนเทศและเศรษฐกิจแบ่งออกเป็น ๒ ประเภท คือความสัมพันธ์โดยตรง และความสัมพันธ์โดยทางอ้อม สำหรับความสัมพันธ์โดยทางอ้อมนั้นมีสื่อกลางเป็นเครื่องเชื่อมโยงซึ่งสื่อเหล่านั้น ได้แก่การศึกษา การวิจัยขั้นพื้นฐาน และวัฒนธรรม ส่วนความสัมพันธ์โดยทางตรงของข่ายงานข้อสนเทศมีบทบาทสำคัญในกรณีต่าง ๆ ดังต่อไปนี้คือ:-

ในทางอุตสาหกรรม

เมื่อผู้ใดก็ตามต้องการปรับปรุง คิดค้นสิ่งประดิษฐ์ใหม่ ๆ ก็ต้องการทราบว่าจะต้องทำอะไรต่อไป ก่อนที่จะลงทุนลงแรงจำนวนมากมายเพื่อดำเนินการให้บรรลุผลสำเร็จต้องทราบว่าจะมีอุปสรรคอะไรบ้าง จะมีโอกาสสำเร็จมากน้อยเพียงใด มีข้อสนเทศอะไรบ้างที่จะช่วยตอบคำถามดังกล่าวข้างต้น

หลังจากที่ตัดสินใจว่าควรจะทำการค้นคว้าไปในทางใด จะวางโครงการอย่างใด จะเลือกวิธีใดที่จะเป็นวิธีที่ดีที่สุด จำเป็นที่จะต้องทราบว่า มีใครที่ได้ทำเรื่องเดียวกันนั้นสำเร็จลุล่วงหรือล้มเหลว หรือยังสำเร็จครึ่ง ๆ กลาง ๆ ไปแล้วบ้าง

ถ้าจะมีการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงผลผลิตของโรงงาน จำเป็นจะต้องได้ข้อสนเทศเกี่ยวกับเทคนิคที่ใช้อยู่แล้วในการผลิต ต้องทราบวิธีการค้นพบใหม่ ๆ ซึ่งจะช่วยให้ผลิตภัณฑ์มีคุณภาพดีขึ้น

ประการสุดท้าย นักอุตสาหกรรมจะต้องทราบอยู่ตลอดเวลาเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์และวิธีการใหม่ ๆ ซึ่งอาจนำมาใช้ในการผลิตตลอดจนสภาวะต่าง ๆ ที่จะช่วยในการผลิตนั้น ๆ

ข้อสนเทศต่าง ๆ เหล่านี้อาจหาได้จากตลาด จากผู้ผลิต จากกลุ่มทางการเงิน ซึ่งบริษัทติดต่อเกี่ยวข้อง อย่างไรก็ดี ถ้านักอุตสาหกรรมต้องการก้าวหน้าด้วยตนเองโดยไม่ต้องพึ่งพาอาศัยผู้อื่นแต่อย่างเดียวแล้ว จะต้องไม่หวังพึ่งแหล่งข้อสนเทศต่าง ๆ เหล่านี้เท่านั้น เพราะจะทำให้ต้องอาศัยลูกค้า ผู้ผลิต หรือนักการธนาคารอยู่ตลอดไป แหล่งข้อสนเทศควรจะอยู่นอกวงจรทางเศรษฐกิจเป็นแหล่งที่มีลักษณะเป็นกลาง และให้บริการที่เกี่ยวข้องอย่างสมบูรณ์ถูกต้องรวดเร็วเท่าที่จะทำได้

ทางเกษตรกรรม

ปัจจุบันเกษตรกรรมก็ได้เปลี่ยนแปลงมาเป็นอุตสาหกรรมที่สำคัญอย่างแท้จริงเป็นอุตสาหกรรมที่มีข้อจำกัดในตัวของมันเองมาก เป็นต้นว่าต้องอาศัยดินฟ้าอากาศ ต้องถูกรบกวนจากแมลง โรค พืชต่าง ๆ เนื่องจากการดำเนินการจะต้องอยู่ในสภาวะแวดล้อมที่กว้างใหญ่ไพศาล เพื่อจะให้ได้ผลประโยชน์ จะต้องมีการกระทำซ้ำแล้วซ้ำอีก ข้อสนเทศจากแหล่งต่าง ๆ จึงมีความสำคัญยิ่ง ตัวอย่างเช่น ในเรื่องที่เกี่ยวกับดิน ปุ๋ย การถนอมปุ๋ยก็ต้องหาข้อสนเทศทางเคมีและธรณีวิทยาที่เกี่ยวกับดิน ปุ๋ย การถนอมปุ๋ย ในเรื่องที่เกี่ยวกับวัวควาย การผสมพันธุ์ การเลี้ยง ก็ต้องหาข้อสนเทศทางชีววิทยา ทางพยาธิวิทยา ในเรื่องที่เกี่ยวกับเครื่องจักรกลทางการเกษตร การบำไม้ ก็ต้องหาข้อสนเทศทางวิศวกรรม เป็นต้น นอกจากนี้ยังต้องหาจากข้อสนเทศทางเศรษฐกิจเพื่อปรับปรุงผลิตผลให้เหมาะกับความต้องการของตลาด

ในกรณีนี้ก็เช่นกัน ข้อสนเทศส่วนใหญ่จะได้รับจากผู้บริโภค จากผู้ขายส่ง หรือตัวแทน หรือจากสมาคมสินเชื่อของชาวนา แต่ชาวนาแต่ละคนก็อาจสงวนสิทธิส่วนตัว หรืออาจรวมหัวกันสงวนข้อสนเทศไว้เพื่อประโยชน์ในการแข่งขันกัน ชาวนาอาจได้เพียงเอกสารข้อสนเทศที่เป็นกลาง ๆ ไม่ฝักใฝ่ในฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดจากสมาคมหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของชาวนา หรือเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจของภาคพื้นแต่อย่างเดียวเท่านั้น

ด้านศิลปะและหัตถกรรมและด้านการค้า

มีข้อแตกต่างระหว่าง ศิลปะหัตถกรรมกับการค้า ในกรณีแรกนั้นเกิดขึ้นเองโดยธรรมชาติ แต่ข่ายงานให้ข้อสนเทศอาจช่วยให้เจริญก้าวหน้ายิ่ง ๆ ขึ้น ในแง่ของผู้บริโภคแนวโน้มในเรื่องความต้องการย่อมเกี่ยวข้องโดยตรงแก่สถานะทางสังคม วัฒนธรรม และเศรษฐกิจของผู้ที่ต้องการผลิต ตัวศิลปินหรือช่างฝีมือก็เช่นกัน โดยเฉพาะถ้าศิลปินหรือช่างนั้น มีที่อยู่อาศัยห่างไกลจากผู้บริโภคผลิตผลของตน

จริงอยู่ เราได้ความคิดจากบรรดาเจ้าของร้านค้าที่มีหน้าที่เป็น คน กลาง บ้างว่าอะไรที่ขายได้ง่ายแต่ก็เป็นเพียงข้อคิดเห็นกว้าง ๆ มุ่งแต่ต้องการให้ได้ผลกำไรให้ทันตา โดยไม่คำนึงองค์ประกอบที่จะช่วยให้เกิดความบันดาลใจแก่ผู้รักศิลปะ ไม่คำนึงว่าแบบใดรูปใดที่ศิลปินผลิตจะเหมาะแก่รสนิยมของผู้รักศิลปะ

การติดต่อสัมพันธ์ในทางที่จะเพิ่มพูนความเข้าใจกันนี้ อาจกระทำได้โดยการอ่านเอกสารทางประวัติศาสตร์ อารยธรรม ศาสนา ขนบประเพณี และวัฒนธรรมในปัจจุบันจากหนังสือจะทำให้เราเข้าใจคน จากข้อสนเทศทางวัฒนธรรมที่มีอยู่ประจำวัน ทำให้เราสามารถติดตามความก้าวหน้าของวัฒนธรรมและสามารถรักษาไว้ซึ่งวัฒนธรรม โดยการได้ข้อสนเทศทำให้เราซาบซึ้งในศิลปะและทำให้ศิลปิน หรือช่างฝีมือสามารถผลิตงานตามความต้องการของประชาชน

ข้อสนเทศที่มีลักษณะธรรมดา ๆ ก็คือข้อสนเทศประเภทที่เกี่ยวกับการค้าขายแลกเปลี่ยน หรือข้อสนเทศที่จะก่อให้เกิดการค้าขายแลกเปลี่ยนใหม่ ๆ ขึ้น ในสมัยโบราณบรรดาพ่อค้าช่างตีเหล็ก ช่างปูน มักจะได้ข้อสนเทศโดยการพบปะพูดจากัน แลกเปลี่ยนข้อสนเทศด้วยวาจา การค้าขายประเภทนั้นนับวันจะอันตรธานไป มีกิจการค้าประเภทอื่นแทนและสถานการณ์ก็เปลี่ยนแปลงไปด้วย การคิดค้นเครื่องยนต์ไฟฟ้า และเครื่องยนต์ที่มีการเผาไหม้ภายใน และการที่เครื่องมือ เครื่องใช้ที่เป็นเครื่องจักรกลไฟฟ้าราคาถูกลง ก็มีความต้องการเร่งด่วนสำหรับผู้ที่สามารถจะมีเครื่องใช้ไฟฟ้าเหล่านั้น ในอันที่จะรักษาซ่อมแซมอุปกรณ์ที่ตนเป็นเจ้าของ ซึ่งความต้องการเช่นนี้ย่อมทำให้เกิดมีอาชีพใหม่ ๆ เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก

เช่น เกิดมีอาชีพช่างปูนสมัยใหม่ ช่างเครื่องยนต์ ผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับไม้สัก ไม้ซุง วิศวกรไฟฟ้า ผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับเครื่องอุปกรณ์ความร้อนต่าง ๆ และวิศวกรอื่น ๆ เป็นต้น

บริการเอกสารข้อสนเทศให้แก่อาชีพต่าง ๆ เหล่านี้ได้แก่ การรวบรวมความรู้ต่าง ๆ ในเรื่องที่เกี่ยวข้อง เป็นความรู้ที่ได้รับเนื่องจากการดำเนินกิจการค้าอย่างใดอย่างหนึ่ง และความรู้ เกี่ยวกับรายการ เครื่องอะไหล่ ตลอดจนคำแนะนำ ในการใช้เครื่องอุปกรณ์ สมัยใหม่ ซึ่งนักการค้าสามารถจะซ่อมแซมใช้ได้ ความก้าวหน้าในกิจการค้าซึ่งมีความสำคัญแก่ชีวิตในท้องถิ่นในประเทศที่ กำลังพัฒนา จะได้รับการส่งเสริม โดยตรงจาก การได้ ข้อสนเทศทางเศรษฐกิจและวิชาการ ยิ่งกว่านั้นในหลาย ๆ กรณีอาจเป็นจุดเริ่มต้นที่ก่อให้เกิดอุตสาหกรรมใหม่ ๆ ขึ้น การได้ข้อสนเทศที่เพียงพอช่วยให้เกิดการเปลี่ยนแปลง และอาจทำให้เกิดการอุตสาหกรรมในประเทศ

ทางด้านพาณิชยกรรม

เมื่อเราพูดถึงข้อสนเทศสำหรับพาณิชยกรรม ส่วนใหญ่เราหมายถึงข้อสนเทศทางเศรษฐกิจ (ลักษณะการเริ่มเปิดกิจกรรมแนวโน้ม สภาพทางเศรษฐกิจ แรงงานเป็นต้น) โดยปกติข้อสนเทศจะมีลักษณะเป็นตัวเลข สถิติการผลิต ราคา เป็นต้น พร้อมกับมีการวิจารณ์ หรือ วิเคราะห์สั้น ๆ

บริการข้อสนเทศประเภทนี้ มีความสำคัญที่สุดแก่ผู้ที่ประกอบการพาณิชย์ ข้อสนเทศที่เกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมาย การภาษีอากร และศุลกากรที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจการค้าก็มีความสำคัญเช่นกัน อย่างไรก็ดีผู้ประกอบการพาณิชย์ยังต้องการข้อสนเทศทางวิชาการซึ่งเป็นหลัก ๆ ในกรณีที่จะพิจารณาขยับขยายธุรกิจในอนาคต พิจารณาที่จะสามารถเปลี่ยนแปลงปรับปรุงธุรกิจ

คำที่ใช้กันอยู่ในการบริหารงานทั่ว ๆ ไป ที่เรียกว่า ตัวเข้มวางแผน นั้น ส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับข้อสนเทศซึ่งเป็นข้อสนเทศในทางเศรษฐกิจและสังคม ในหลายกรณีทีเดียวที่การสำรวจตลาดที่ มีประสิทธิภาพดี ที่สุดนั้นขึ้น อยู่ที่ข้อสนเทศ ทั้งสองประเภท คือ จะต้อง มีการศึกษาและวิเคราะห์เกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ใหม่ ๆ จะได้รับการต้อนรับอย่างไร ในสภาพแวดล้อมทางเทคนิคอย่างใด และจะได้รับการยอมรับในสภาพทางสังคมอย่างใด

ไม่มีเศรษฐกิจอุตสาหกรรมใดในโลกที่จะสนองความต้องการให้เป็นที่พอใจตลอดไปได้ นอกจากสถานะทางการตลาดของผลิตภัณฑ์จะเป็นที่น่าพอใจ การแข่งขันกันนั้นส่วนหนึ่งขึ้นกับความพอใจเกี่ยวกับค่าจ้างและการจ้างแรงงาน และส่วนหนึ่งขึ้นกับแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่เหมาะสมที่มีอยู่ จะนำมาใช้ให้ได้ประโยชน์ได้ง่าย จะอยู่ในสภาพแวดล้อมที่จะทำการผลิตตามความต้องการของตลาดได้อย่างมีคุณภาพสูง

กิจกรรมต่าง ๆ ในทางธุรกิจนั้นก่อให้เกิดผลอื่น ๆ ติดตามมาเสมอ ไม่ว่าจะเป็นความเปลี่ยนแปลงทางเทคนิค เช่นการคิดค้นเครื่องวิทยุทรานซิสเตอร์และเครื่องคอมพิวเตอร์ ความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ เช่นอัตราการเพิ่มขึ้นของรายได้ประชากรต่อหัว และอัตราการซื้อรถยนต์ หรือความเปลี่ยนแปลงทางสังคมและการเมืองเช่นการจ้างสตรีทำงาน และความก้าวหน้าต่าง ๆ ของโรงงานผลิตเครื่องสำอาง ปรากฏการเกี่ยวกับธุรกิจการพาณิชย์ย่อมมีผลอื่น ๆ ติดตามมาเป็นขั้นตอนตามลำดับตลอดมา ผลเหล่านั้นส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นผลทางวิทยาศาสตร์ และทางเทคนิค อย่างไรก็ดี ยังมีอีกหลายกรณีที่เกี่ยวกับธุรกิจ ซึ่งเมื่อมีความเปลี่ยนแปลงอย่างใดอย่างหนึ่งเกิดขึ้น ผลที่ตามมาจะไม่ค่อยปรากฏให้เห็น ถ้าไม่ได้มีการวิเคราะห์เอกสารทางวิชาการอย่างละเอียดถี่ถ้วน

เอกสารข้อสนเทศเหล่านั้น พ่อค้าผู้ค้าปลีกทุกคนไม่ใช่จะหาใช้ได้ หรือแม้แต่ผู้เชี่ยวชาญในการตลาดก็ไม่อาจค้นหามาใช้ได้ จำเป็นต้องมีตัวกลางผู้มีวุฒิความรู้และได้รับการอบรมทางด้านเทคนิคและการพาณิชย์ ช่วยในการเลือกเอกสารที่เหมาะสมเลือกเฉพาะสิ่งที่สำคัญ ในบางกรณีจะต้องดูให้ตรงกับข้อเท็จจริงทางสังคมด้วย และโดยถือหลักเช่นนี้จะต้องซักถามผู้ค้าปลีก ใช้ภาษาที่เข้าใจง่าย ให้ข้อสนเทศที่จะช่วยให้ผู้ค้าปลีกนั้นใช้ประกอบการพิจารณาตัดสินใจตัวกลางนั้นได้แก่ห้องสมุดเฉพาะ ศูนย์วิเคราะห์ข้อสนเทศ ที่ปรึกษาทางด้านวิศวกรรมและด้านการจัดการ ศูนย์สนเทศทางการวิจัยและอาชีพ สำนักข่าวสารต่าง ๆ เป็นต้น

ข้อสนเทศกับการศึกษา

เราได้พิจารณาเกี่ยวกับวิถีทางของข้อสนเทศที่ผ่านจากครู อาจารย์ ไปยังนักเรียน ได้รู้จักเครื่องมือต่าง ๆ เช่น หนังสือ คำบรรยาย วารสารในแต่ละสาขาวิชาว่าเป็นเครื่องมือที่หาค่ามิได้ และครูอาจารย์จะขาดเครื่องมือเหล่านี้เสียมิได้เช่นกัน ห้องสมุดมีหน้าที่เก็บรวบรวมเอกสารเหล่านี้ พร้อมที่จะให้บริการแก่นักศึกษาและนักเรียน และเราก็ได้ทราบแล้วว่า โสตทัศนวัสดุต่าง ๆ มีบทบาทในการศึกษาและเป็นเครื่องส่งเสริมข่ายงานบริการห้องสมุดที่สำคัญ ต่อไปนี้เราจะพิจารณารายละเอียดเกี่ยวกับการจัดวงจรของข้อสนเทศว่าจะมีบทบาทเสริมสร้างความก้าวหน้าแก่การศึกษา ในระดับต่าง ๆ ได้อย่างไรบ้าง เช่น ในการอบรมให้อ่านออกเขียนได้ การศึกษาชั้นมัธยม การอบรมทางวิชาการ การศึกษาตลอดชีพ และการศึกษาในระดับอุดมศึกษา

การอบรมให้อ่านออกเขียนได้

ในหลายประเทศโดยเฉพาะในประเทศไทยในต่างจังหวัด การอบรมให้อ่านออกเขียนได้ยังเป็นปัญหายากที่จะหาทางแก้ไข เนื่องจากมีครูไม่เพียงพอ และมีอุปสรรคเกี่ยวกับสถานการณ์ในทางสังคม ซึ่งเป็นการยากที่จะให้มีการศึกษาขั้นพื้นฐานแก่เด็กในอายุระดับใดระดับหนึ่ง ไม่ว่าในกรณีใดก็ตาม ห้องสมุดมักจะเป็นบั่จจัยที่ได้ผลไม่คุ้มค่าในประเทศที่มีอัตราการอ่านออกเขียนได้ต่ำ อย่างไรก็ดี ยังหวังว่าอัตราผู้ไม่รู้หนังสือคงจะประมาณ ๑๐ ถึง ๑๕ เปอร์เซ็นต์ มีผู้ประเมินไว้ว่าอัตราส่วนนี้คงจะเท่ากับ ๕ ถึง ๑๐ เปอร์เซ็นต์ของจำนวนประชากรทั้งหมดของประเทศ แต่ก็เป็นการเพียงพอที่ห้องสมุดจะเพิ่มการอ่าน ห้องสมุดไม่ว่าจะตั้งอยู่ในท้องถิ่นหรือในเมือง มีหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการฝึกอบรมให้คนรู้หนังสือ ถ้าเป็นห้องสมุดที่มีผู้ใช้พอสมควร และเก็บรวบรวมเอกสารที่เหมาะสม

การฝึกคนให้รู้หนังสือนั้น จัดขึ้นสำหรับบรรดาผู้ใหญ่และวัยรุ่น ผู้ซึ่งต้องการหนังสือสำหรับอ่าน เป็นหนังสืออ่านเข้าใจง่าย แต่มีเนื้อหาที่เป็นสาระไม่ใช่หนังสือสำหรับเด็กอ่าน ผู้อ่านเหล่านี้ต้องการอ่านเรื่องราวต่าง ๆ ที่อยู่ในระดับสังคมของตน และเพื่อพัฒนาจิตใจในระดับอายุของตน

ในกรณีนี้ก็เช่นกันกับกรณีอื่น ๆ ห้องสมุดมีหน้าที่เป็นส่วนประกอบ หรือมีหน้าที่ในการแนะนำ และมักจะไม่มีประสิทธิภาพในตัวของมันเอง ในต่างประเทศ ผู้ที่เริ่มหัดอ่านหนังสือมักจะไม่ค่อยไปห้องสมุดตามลำพังตนเอง แต่จะศึกษาเป็นกลุ่มในฐานะสมาชิกกลุ่มวัฒนธรรม งานของกลุ่มจะทำรวมกันกับงานของแต่ละบุคคล ด้วยเหตุนี้ห้องสมุดจึงมีเอกสารอย่างละหลาย ๆ สำเนา สำหรับให้ยืม และถ้าจำเป็น การฝึกอบรมให้รู้หนังสืออาจเป็นโครงการส่วนหนึ่งของโครงการใหญ่ คือมีคำบรรยายหรือการสอนทางโทรทัศน์ประกอบ ควรมีจำนวนหนังสือให้พอกับจำนวนนักเรียน บรรดาภาพการ์ตูน ภาพตลกต่าง ๆ เป็นเครื่องมืออย่างดี ถ้าราคาไม่สูงนักเพราะในภาพจะมีสิ่งซึ่งเร้าใจให้น่าสนใจ อยากรู้อยากเห็นและอยากอ่านตัวหนังสือที่ประกอบภาพ

บริการเอกสารและการศึกษาระดับมัธยม

ความรู้ต่าง ๆ ที่เราหวังว่านักเรียนระดับมัธยมจะเรียนรู้นั้น เป็นเรื่องยากยิ่งกว่าในสถาบันวิชาเฉพาะ นักเรียนระดับมัธยมจะต้องมีพื้นฐานทางภาษาหลัก และทางคำนวณเช่นเดียวกับที่ต้องมีความรู้สาขาอื่น ๆ เช่นภาษาต่างประเทศ พีสิกส์ ประวัติศาสตร์ เป็นต้น ถ้าจะเรียนรู้สาขาวิชาเหล่านี้ทั้งหมดจะต้องทำแบบฝึกหัด ฉะนั้นจึงจำเป็นต้องมีสถานที่สำหรับฝึกฝนคือ โรงเรียนมัธยมศึกษา ซึ่งเป็นศูนย์กลาง กิจกรรมทางการศึกษา หนังสือและสิ่งพิมพ์อื่น ๆ เป็นวัตถุดิบสำหรับให้นักเรียนฝึกฝน เพราะฉะนั้นการศึกษาในระดับนี้จึงเกี่ยวข้องเฉพาะกับวัยรุ่นมากกว่าผู้ที่เป็นผู้ใหญ่แล้ว

ฉะนั้นจึงจำเป็นต้องมีการกำหนดให้มีการอ่านและการศึกษามาก ทางโรงเรียนก็ได้จัดหาไว้ให้อย่างพร้อมเพียงทั้งในรูปของหนังสือตำรา และในรูปของห้องสมุดโรงเรียน ซึ่งเป็นสถานที่ที่นักเรียนหรือครูจะไปใช้ได้ ระบบซึ่งนักเรียน หรืออาจเป็นครูเป็นผู้ดำเนินงานในห้องสมุด และรับผิดชอบเกี่ยวกับการงาน บางครั้งเป็นวิธีที่ดีที่สุดที่จะลดความสูญเสียและความบกพร่องเสียหายต่าง ๆ อย่างไรก็ดี ตราบเท่าที่เมื่อมีการศึกษาขึ้นไปถึงระดับหนึ่งแล้ว การมีเท่านี้ยังไม่เพียงพอ

ห้องสมุดโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ศูนย์เอกสารซึ่งเป็นที่ที่ทุกคนสามารถจะเข้าไปขอคำปรึกษาแนะนำได้นั้น มีความสำคัญในการจัดหาบรรณานุกรมตามความต้องการเพื่อช่วยให้เลือกหนังสือ จุลสาร และวารสารที่เหมาะสมที่สุด ช่วยให้ความสะดวกในการเลือกหนังสือตำรา ช่วยเสนอเอกสารแก่ครูเพื่อใช้ในการเขียนตำรา หรือปรับปรุงการสอนให้ทันสมัยและตามความสนใจของนักเรียน ให้โอกาสนักเรียนฝึกฝน หรือศึกษาด้วยตนเอง เช่น เตรียมทำสุนทรพจน์ เตรียมศึกษาสำหรับกลุ่ม และเตรียมทำวิจัยร่วมกันเป็นกลุ่ม เป็นต้น

ปัจจุบันถือเป็นความจำเป็น ในการที่จะต้องมี การฝึกอบรมสำหรับผู้ ที่กำลังทำงานอยู่ด้วย เหตุนี้การฝึกอบรมย่อมจำเป็นต้องอาศัยความรู้ทางวิชาการและความชำนาญในทางปฏิบัติส่วนใหญ่ ซึ่งมีผู้เขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ยิ่งกว่านั้น เยาวชนในสมัยนี้ต้องถูกส่งไปเล่าเรียนในโรงเรียนและสถาบันทางวิชาการ ประการสุดท้าย บริษัทอุตสาหกรรมต้องการความรู้ทางเทคนิคซึ่งตนไม่เคยรู้ และโดยทางกลับกันก็ต้องการเผยแพร่ความรู้ซึ่งตนมีอยู่ไปยังประเทศต่าง ๆ

ดังนั้นจำนวนหนังสือทางวิชาการ และตำรับตำราต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นตำราขั้นพื้นฐานหรือขั้นพิสดารก็นับวันจะเพิ่มขึ้น ทั้งจำนวนวารสารก็เพิ่มขึ้น เอกสารอื่น ๆ ก็เช่นกัน มีจำนวนมาก พร้อมที่จะช่วยนักวิชาการในการทำการวิจัย

ปัจจุบัน มีข้อแตกต่างระหว่างการอบรมเยาวชนการฝึกภาคปฏิบัติและโรงเรียนวิชาชีพ และการอบรมที่จัดสำหรับผู้ใหญ่ซึ่งมักจะเรียกกันว่าเป็นการศึกษาตลอดชีพ อย่างไรก็ดี ข้อแตกต่างเหล่านี้ไม่ชัดเจนนักในประเทศที่กำลังพัฒนา ซึ่งยังมีสถาบันวิชาชีพจำนวนน้อย และคนงานต้องการรับการฝึกอบรมขั้นต้นมากกว่าการฝึกอบรมระดับสูง หรือการฝึกอบรมแล้วฝึกอบรมอีก โรงเรียนสโมสร กลุ่มบุคคลที่ประกอบอาชีพเดียวกัน และกลุ่มที่ทำงานเพื่อความก้าวหน้าต่างก็ต้องการตำราที่จำเป็น และบริการเอกสารในสาขาวิชาที่ตนสนใจ

ฉะนั้นเราจะเห็นได้ว่า ห้องสมุดเป็นสิ่งสำคัญที่สุดอันดับแรก เป็นสถานที่ที่จัดหาและรวบรวมหนังสือตำราสำหรับให้ยืมตามความต้องการแก่ โรงเรียน ศูนย์ หรือกลุ่มดังกล่าวข้างต้นนั้น ยิ่งกว่านั้น ศูนย์บริการเอกสารทางวิชาการซึ่งอาจเป็นส่วนหนึ่งในห้องสมุด หรืออาจเป็นศูนย์อิสระ จัดหาเครื่องมือทางบรรณานุกรมตามความต้องการของนักเรียน จัดหาข้อ

สนเทศทางวิชาการต่าง ๆ ให้นักเรียนและครู อาจารย์ ซึ่งจะช่วยให้บุคคลเหล่านั้นได้แนวคิดใหม่ ๆ และเกิดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ได้หัวข้อเรื่องสำหรับใช้ในการบรรยาย หรือในการอภิปรายในห้องเรียน

การศึกษาตลอดชีพ

บริการเอกสาร มีบทบาทสำคัญต่อการศึกษาตลอดชีพ ในกรณีที่ต้องการฝึกอบรมเป็นครั้งคราวตามที่ได้กล่าวข้างต้น กระบวนการของบริการให้ข้อสนเทศก็เป็นเช่นที่กล่าวในเรื่องการอบรมทางวิชาการ อย่างไรก็ดีมีบ่อย ๆ ที่การศึกษาตลอดชีพมีลักษณะแตกต่างกันบ้างในรูปแบบการใช้เวลาว่าง การพัฒนาทางด้านวัฒนธรรม การอบรมทางวิชาการ และในบางกรณี แม้แต่ในด้านสังคมทางอาชีพจะค่อย ๆ มามีจุดรวมกันตรงกิจกรรมทางการศึกษา ชาวนาจะศึกษาเรียนรู้เพื่อหาทางปรับปรุงวิธีการที่จะปลูกพืชให้ได้ผลผลิตมาก หรือเพื่อหาวิธีที่คิดว่า บริษัทอุตสาหกรรมจะซื้อผลผลิต หรือวิธีที่บริษัทจะขายอุปกรณ์ที่ตนอยากได้ในราคาที่ตนอยากได้ในราคาที่ต่ำ

กรณีต่าง ๆ เหล่านี้ทำให้มีการใช้บริการของข่ายงานข้อสนเทศเพิ่มขึ้น ซึ่งแต่ละบุคคล บางครั้งต้องการข้อสนเทศขั้นพื้นฐานเกี่ยวกับความสำคัญของสาขาวิชา ซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่ผู้ใช้เมื่อต้องการเปลี่ยนอาชีพ หรือต้องการทราบเทคนิคใหม่ ๆ บางประการ และตลอดเวลาจะต้องการ ข้อสนเทศ ที่จะเป็นการ ส่งเสริมให้ผู้ใช้ ได้รับความรู้ใหม่ ๆ ในสาขาของตน .ยิ่งถ้าไม่ต้องใช้ความพยายามที่จะค้นหาด้วยตนเองได้ยิ่งดี บางครั้งก็ต้องการคำตอบเกี่ยวกับวิชาการในสาขาวิชาใดวิชาหนึ่ง และเป็นครั้งคราว ผู้ใช้ต้องการได้ข้อสนเทศที่เคยได้แล้วซ้ำอีก และถ้าจำเป็นก็ต้องการข้อสนเทศในเรื่องเกี่ยวกันนั้นแต่ใหม่กว่า

บริการข้อสนเทศในมหาวิทยาลัย

มหาวิทยาลัย เป็นสถานที่ สำคัญที่เหมาะ สำหรับเผยแพร่ ข้อสนเทศทาง วิชาการและทางวัฒนธรรม นอกจากนั้นยังเป็นสถานที่สำหรับผลิตข้อสนเทศดังกล่าว ทุกมหาวิทยาลัยต่างมีห้องสมุด ซึ่งนิสิตนักศึกษาสามารถจะไปหาหนังสือซึ่งมีราคาแพงหรือหนังสือที่ตนไม่จำเป็นต้องใช้เสมออ่าน

ในหลายประเทศ ห้องสมุดมหาวิทยาลัยอนุญาตให้บุคคลภายนอกใช้ได้ และประชาชนจะถือว่าห้องสมุดมหาวิทยาลัยเป็นสถานที่ที่มีค่า มีประโยชน์ส่งเสริมการศึกษาและฝึกฝนวิชาชีพ ฉะนั้นความต้องการและงบประมาณของห้องสมุดมหาวิทยาลัยจึงต้องสอดคล้องกับนักศึกษาที่ลงทะเบียน

สำหรับนักศึกษาระดับปริญญาตรีหรือปริญญาโท ห้องสมุดมีหน้าที่เลือกคู่มือแนวการสอนและหลักสูตรต่าง ๆ ในภาษาที่นักศึกษาใช้พูดให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้หรืออาจเป็นในภาษาซึ่งนักศึกษาถนัดมากที่สุด เราลองสมมติว่า ร้อยละ ๒๐ จะศึกษาเกี่ยวกับเรื่องความคงทนของวัตถุ เราจะต้องจัดหาหนังสือเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวให้เพียงพอในอัตราเฉลี่ย ๓ คนต่อเล่ม (ซึ่งเป็นอัตราพอสมควรในการแบ่งกันใช้) ซึ่งหมายความว่าจะต้องมีหนังสือในเรื่องนี้ ๑,๐๐๐ เล่ม ต่อนักศึกษา ๓,๐๐๐ คน ซึ่งเป็นเหตุผลเพียงพอแต่การที่จะแปลและจัดพิมพ์ ถ้าสามารถทำได้ แต่ถ้าเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ ก็ควรมีการผลิตโดยเครื่องพิมพ์แบบออฟเซ็ท หรือถ่ายเอกสาร

ครู อาจารย์ และบุคคลอื่นที่กำลังทำวิทยานิพนธ์ต้องการไม่แต่เพียงหนังสือ แต่ยังต้องการบทความในวารสาร รายงานการประชุม และเอกสารทางวิชาการในสาขาวิชาเฉพาะซึ่งมิได้มีไว้สำหรับใช้กันทั่วไป การเลือกเอกสารเหล่านี้เก็บไว้ในห้องสมุดจะต้องมีการใช้บรรณานุกรม และใช้ความรู้พิเศษในสาขาวิชาเฉพาะ บางมหาวิทยาลัยห้องสมุดจะต้องมีหน่วยงานพิเศษ ซึ่งมีลักษณะเป็นหน่วยงานบริการข้อสนเทศในสาขาวิชาเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับงานของมหาวิทยาลัย ซึ่งโดยปกติจะมีหัวหน้าหน่วยซึ่งเป็นนักวิจัยหรือศาสตราจารย์

บทบาทของข้อสนเทศในด้านวัฒนธรรมและการพัฒนาสังคม

จะเห็นได้ว่าปัจจุบันห้องสมุดมี ลักษณะที่จะเสนอ บริการให้ถึงตัวผู้ ใช้มากกว่าที่จะคอยให้ผู้ใช้มาขอรับบริการข้อสนเทศ ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าห้องสมุดและข้อสนเทศเป็นเครื่องมือสำคัญในการเปลี่ยนแปลงสังคมให้เป็นไปในทางก้าวหน้า และถือว่าเป็นความรับผิดชอบต่อ

สังคมในอันที่จะต้องหาข้อสนเทศให้แก่ชุมชนในทันทีทันใดที่มีข่าวสารต่าง ๆ ออกมาจากหน่วยสื่อข่าวอื่น ๆ ยิ่งกว่านั้น ห้องสมุดจะต้องหาข้อสนเทศที่ลึกซึ้งกว่า กว้างขวางกว่าให้แก่ชุมชน ถ้าเกิดมีการเดินขบวนหรือเกิดจลาจล ห้องสมุดจะต้องหาข้อสนเทศเกี่ยวกับสาเหตุที่เกิดเหตุการณ์เช่นนั้น และเกี่ยวกับวิธีการในทางเสริมสร้างในอันที่จะแก้ไขเหตุการณ์ต่าง ๆ หรือถ้ามีการนินทาว่าร้ายรัฐบาลและข้าราชการ ห้องสมุดก็มีหน้าที่ที่จะต้องจัดหาข้อสนเทศเกี่ยวกับจริยธรรม หรือจรรยาบรรณของข้าราชการที่ควรมี ข้อสนเทศเกี่ยวกับหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้แทน หรือรัฐบาลที่เกี่ยวกับชุมชน และข้อสนเทศเกี่ยวกับวิธีการควบคุมข้าราชการหรือผู้ที่ได้รับเลือกตั้ง โดยประชาชน

ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันแล้วว่า ห้องสมุดต้องรับผิดชอบต่อสถาบันทางสังคมอื่น ๆ ในชุมชนเป็นอันดับสองรองจากการให้บริการแก่เอกบุคคลที่เข้ามาขอใช้บริการของห้องสมุด ยิ่งกว่านั้น ต้องบริการข้อสนเทศที่ก้าวหน้าทันสมัย ห้องสมุดอาจเป็นที่ปรึกษาของหน่วยราชการ เป็นต้นว่าในกรณีที่จะมีการร่างกฎหมาย หรือเทศบัญญัติ ห้องสมุดสามารถแนะนำแหล่งข้อสนเทศหรือหาข้อสนเทศเพื่อประกอบในการร่างกฎหมายเหล่านั้น ห้องสมุดประชาชนในต่างประเทศที่เจริญแล้ว จะกำหนดให้บรรณารักษ์คนหนึ่งของห้องสมุดเป็นเจ้าหน้าที่ติดต่อกับหน่วยงานต่าง ๆ ในชุมชน เช่น หน่วยงานเทศบาล และอาจไปนั่งทำงานอยู่ในหน่วยงานนั้น เพื่อช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ในหน่วยงาน ในการจัดหาข้อสนเทศและแหล่งสนเทศให้

ห้องสมุดโดยปกตินอกจากจะมีหน้าที่เป็นนักธุรกิจหรือพ่อค้า ผู้ค้นแนวความคิดต่าง ๆ ค้าข้อสนเทศ แล้วยังมีส่วนช่วยเหลือสังคมในด้านอื่น ๆ เป็นต้นว่า ในกรณีที่บ้านเมืองเกิดทุพภิกขภัย ข้าวยากหมากแพง น้ำท่วม ฝนแล้ง ห้องสมุดยังมีหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการจัดรวบรวมสิ่งบริจาคเพื่อช่วยผู้ประสบภัย ในกรณีที่เกิดสงครามก็เช่นกัน ทหารหาญที่ถูกส่งไปรบในสนามอาจจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ ห้องสมุดก็เป็นสถาบันแห่งหนึ่งซึ่งสามารถให้ความร่วมมือ เป็นต้นว่าอาจจัดหาหนังสือหรือข้อสนเทศไปให้ทหารหาญเหล่านั้นได้อ่าน ได้ทราบข่าวสารเรื่องราวต่าง ๆ ในแนวหลังได้บ้าง.

ปัจฉิมพจน์

หนังสือที่ท่านกำลังถืออยู่นี้สำเร็จลง ด้วยความร่วมแรงร่วมใจ ของบรรดาญาติมิตรสหายและศิษย์หลายท่าน คณะผู้จัดทำตั้งใจจะให้เป็นหนังสือที่ประกอบด้วยวิชาการ อันประกอบด้วยประวัติของงานริเริ่มและงานที่กำลังจะดำเนินก้าวหน้าต่อไป มีทฤษฎีต่าง ๆ อันจะเป็นแนวทางก่อให้เกิดความคิดอ่านที่จะปฏิบัติงานให้เกิดการพัฒนา และความเจริญก้าวหน้าแก่ประเทศ เพราะพลเมืองที่กินดีอยู่ดี มีการศึกษาดีและมีความสามารถ มีศีลธรรมดีงาม จะเป็นกำลังอันสำคัญของประเทศชาติ ความสันติสุขก็จะเกิดขึ้นแก่ชุมชนนั้น ๆ คณะเจ้าภาพขอขอบคุณทุก ๆ ท่าน ที่มีส่วนร่วมในหนังสือเล่มนี้ เริ่มตั้งแต่คำไว้อาลัยและบทความที่มีสารประโยชน์ ขอถวายนมัสการแด่เจ้าพระคุณสมเด็จพระสังฆราชผู้ทรงพระคุณมหาศาล ขอกราบขอบพระคุณท่านอดีตผู้บังคับบัญชาทั้งสองท่านและขอบคุณญาติ มิตรสหายและศิษย์ทุกคนที่พร้อมใจกันร่วมมือร่วมแรงกันสร้างความสำเร็จให้แก่หนังสือเล่มนี้ หากทฤษฎีต่าง ๆ จากบทความใดจะเป็นประโยชน์แก่ท่านผู้อ่าน ขอท่านได้โปรดขอบใจผู้เขียน และระลึกถึงผลบุญให้แก่ศาสตราจารย์ ดร. มาลัย หุวะนันทน์ ผู้ได้เป็นแรงประทับใจและแรงบันดาลใจแก่ท่านผู้เขียนเหล่านี้ด้วย

ขอขอบคุณทุกท่านด้วยความซาบซึ้งจากน้ำใจจริง

คณะเจ้าภาพและผู้จัดทำหนังสือ

รายนามคณะเจ้าภาพสวดพระอภิธรรม

๘ มิถุนายน ๒๕๒๒	ในพระบรมราชานุเคราะห์
๙ มิถุนายน ๒๕๒๒	ในพระบรมราชานุเคราะห์
๑๐ มิถุนายน ๒๕๒๒	ในพระบรมราชานุเคราะห์
๑๑ มิถุนายน ๒๕๒๒	ศูนย์ปราบปรามยาเสพติด
๑๒ มิถุนายน ๒๕๒๒	กระทรวงมหาดไทย
๑๓ มิถุนายน ๒๕๒๒	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
	สมาคมนิสิตเก่ารัฐศาสตร์จุฬา ฯ
	สมาคมสตรีไทย
๑๔ มิถุนายน ๒๕๒๒	ภรรยา บุตรธิดา และญาติ
๒๑ มิถุนายน ๒๕๒๒	เนติบัณฑิต รุ่น ๗๖
	กลุ่ม ดร. ชุบ กาญจนประกร
๒๘ มิถุนายน ๒๕๒๒	ว.ป.อ. รุ่น ๔
	บริษัทสยามกลการ
๕ กรกฎาคม ๒๕๒๒	มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ปทุมวัน และโรงเรียนสาธิต
๑๒ กรกฎาคม ๒๕๒๒	บริษัทสยามฟาร์ม
	กัลยามิตร
๑๙ กรกฎาคม ๒๕๒๒	รวมพี่น้องข้างแม่
๒๖ กรกฎาคม ๒๕๒๒	ครอบครัวเก่งระดมยิง
	ญาติเมืองแพร่
๒๗ กรกฎาคม ๒๕๒๒	ภรรยา บุตรธิดา และญาติ
๑๕ กันยายน ๒๕๒๒	ภรรยา บุตรธิดา และญาติ

คณะผู้จัดทำหนังสือ

ศาสตราจารย์ ดร. ชุบ กาญจนประกร

ศาสตราจารย์ คุณหญิงอุบล หุวะนันทน์

ดร. จุมพล สวัสดิยากร

รองศาสตราจารย์ ดร. นวนิตย์ อินทรามะ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อุมา สุคนธมาน

น.ส. ศรีลัย จันสัญชัย