บทที่ ๑

บทนำ

๑.๑ ความเป็นมาของปัญหา

การเขียน และ การจัดทำเอกสารของทางราชการเป็นสิ่งที่มีความสำคัญมากในวงราชการ วันจักร วรดิลก (๒๕๒๙ : ๓ กล่าวอ้างในปรียา หิรัญประดิษฐ์ ๒๕๓๐ : ๑๒๓) ผู้อำนวยการกองจัดวางระบบงานสำนักงบประมาณ ได้กล่าวถึงความสำคัญของเอกสารทางราชการไว้ว่า

> หน่วยงานของราชการ ซึ่งตั้งขึ้นเพื่อให้บริการด้านสังคมเศรษฐกิจโดยตรง หรือโดยอ้อมแก่ประชาชน หรือธุรกิจต่างๆจำเป็นที่จะต้องดำเนินการเป็นลายลักษณ์อักษร ในบางกรณีอาจมีกฎหมาย หรือระเบียบวิธีกำหนดให้ดำเนินการ และบันทึกเป็นเอกสารทางราชการ เพราะ
>
> ๑. เอกสารเป็นเสมือนการบันทึกความทรงจำของหน่วยงาน
>
> ๒. เอกสารเป็นเครื่องใช้อ้างอิงได้ในเมื่อเกิดฟ้องร้องกันขึ้นระหว่างรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการด้วยกัน
>
> ๓. เอกสารเป็นสิ่งที่ช่วยให้การบริหารราชการทำไปได้สะดวก
>
> ๔. เอกสารเป็นสิ่งที่มีคุณค่ายิ่งในการใช้ศึกษาค้นคว้า เพื่อที่จะปรับปรุงงานในอนาคต

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ในเมื่อเอกสาร หรือ หนังสือราชการ มีความสำคัญดังกล่าวแล้ว การใช้ภาษาไทยในการเขียนหนังสือราชการจึงมีความสำคัญ และมีบทบาทอย่างยิ่งในการปฏิบัติราชการทั้งในอดีตและปัจจุบัน ผู้ที่จะเขียนหนังสือราชการให้ได้ดีและถูกต้อง จะต้องมีความรู้เกี่ยวกับรูปแบบ และสำนวนภาษาที่ใช้ในหนังสือราชการเป็นอย่างดี ทั้งนี้เพราะหนังสือราชการไทย มีรูปแบบที่มีลักษณะเฉพาะ และภาษาที่ใช้ในหนังสือราชการก็ มีบางส่วนที่มีลักษณะเฉพาะ เช่น มีถ้อยคำเฉพาะที่ใช้ในการขึ้นต้นข้อความที่เป็นเนื้อเรื่อง มีสำนวนภาษาเฉพาะที่ใช้ในการเท้าความ หรือ มีสำนวนภาษาเฉพาะในส่วนจุดประสงค์ เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงเกิดความสนใจที่จะศึกษา รูปแบบ และสำนวนภาษาที่ใช้ในหนังสือราชการไทย จากอดีตจนถึงปัจจุบันนับตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๕ ถึง พ.ศ. ๒๕๓๔ ทั้งนี้โดยใช้ข้อมูลจากหนังสือราชการภายนอก เป็นหลัก

๑.๒ <u>วัตถุประสงค์ในการวิจัย</u>

เพื่อศึกษารูปแบบ และสำนวนภาษาที่ใช้ในหนังสือราชการภายนอก ระหว่าง ปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ถึง ปี พ.ศ. ๒๕๓๔

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

๑.๓ <u>สมมุติฐานของการวิจัย</u>

หนังสือราชการไทยมี รูปแบบ และสำนวนภาษาที่ใช้ เป็นระเบียบแบบแผน ตั้งแต่อดีต ถึงปัจจุบัน

๑.๔ ขอบเขตของการวิจัย

๑.๔.๑ ศึกษาหนังสือราชการไทย ชนิด หนังสือราชการภายนอก ระหว่างปี พ.ศ.๒๔๗๕-พ.ศ.๒๕๓๔ ซึ่งมีไปมาระหว่างส่วนราชการเดียวกัน และต่างส่วนราชการ ทั้งนี้ยกเว้นหนังสือราชการ ที่เกี่ยวข้องกับกิจการของทางฝ่ายทหาร

๑.๔.๒ ศึกษารูปแบบของหนังสือราชการภายนอก

๑.๔.๓ ศึกษาสำนวนภาษาที่ใช้ในหนังสือราชการ โดยมุ่งศึกษาว่า มีถ้อยคำและสำนวนใดที่ปรากฏเสมอ ในหนังสือราชการภายนอก

๑.๕ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

๑.๕.๑ ทำให้เห็นวิวัฒนาการของหนังสือราชการไทย ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๕ ถึง พ.ศ. ๒๕๓๔ ทั้งในด้านรูปแบบ และ ถ้อยคำ สำนวนเฉพาะที่ใช้

๑.๕.๒ ทำให้เห็นลักษณะการใช้ถ้อยคำ สำนวนเฉพาะในหนังสือราชการภายนอก

๑.๕.๓ เป็นแนวทางในการศึกษาลักษณะการใช้ภาษาในงานเขียนประเภทอื่น

๑.๖ ขั้นตอนการวิจัย

๑.๖.๑ สำรวจ และรวบรวมข้อมูล

๑.๖.๑.๑ ผู้วิจัยได้สำรวจ และรวบรวมข้อมูลที่เป็นหนังสือราชการภายนอก ในช่วงระยะระหว่างปี พ.ศ.๒๔๗๕-๒๕๒๐ จากหอจดหมายเหตุแห่งชาติ จำนวน ๔๘๐ ฉบับ ซึ่งแบ่งเป็นหนังสือโต้ตอบจากหน่วยงานในสังกัดกระทรวงต่างๆ ดังนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สำนักนายกรัฐมนตรี	จำนวน	๗๕๐	ฉบับ
กระทรวงมหาดไทย	จำนวน	๗๕๐	ฉบับ
กระทรวงศึกษาธิการ			
(กระทรวงธรรมการ)	จำนวน	๗๕๐	ฉบับ
กระทรวงเกษตราธิการ	จำนวน	๑๕๐	ฉบับ
กระทรวงเกษตรพาณิชยการ	จำนวน	๒๐	ฉบับ
กระทรวงเกษตร	จำนวน	๘๐	ฉบับ
กระทรวงเกษตร และสหกรณ์	จำนวน	๑๕๐	ฉบับ
กระทรวงการต่างประเทศ	จำนวน	๓๐๐	ฉบับ
กระทรวงการคลัง	จำนวน	๓๐๐	ฉบับ
กระทรวงเศรษฐการ	จำนวน	๑๕๐	ฉบับ
กระทรวงพาณิชย์	จำนวน	๑๕๐	ฉบับ
กระทรวงยุติธรรม	จำนวน	๒๕๐	ฉบับ
กระทรวงอุตสาหกรรม	จำนวน	๒๕๐	ฉบับ
กระทรวงวัง(มุรธาธร)	จำนวน	๘๐	ฉบับ
กระทรวงคมนาคม	จำนวน	๒๕๐	ฉบับ
กระทรวงวัฒนธรรม	จำนวน	๑๐๐	ฉบับ
กระทรวงสาธารณสุข	จำนวน	๑๕๐	ฉบับ
ทบวงมหาวิทยาลัย	จำนวน	๑๒๐	ฉบับ
สภาวัฒนธรรมแห่งชาติ	จำนวน	๑๒๐	ฉบับ
สำนักราชเลขาธิการ	จำนวน	๖๐	ฉบับ

๑.๖.๑.๒ สำรวจ และรวบรวมข้อมูล จากหนังสือราชการภายนอกในช่วงระยะเวลาระหว่างปีพ.ศ.๒๕๒๑-๒๕๓๔ จำนวน ๒๕๐๐ ฉบับ จากกระทรวง ทบวง และหน่วยงานอิสระที่ไม่ขึ้นกับ กระทรวง และทบวงใดๆ ดังนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สำนักนายกรัฐมนตรี	จำนวน	๓๐๐	ฉบับ
กระทรวงมหาดไทย	จำนวน	๓๐๐	ฉบับ
กระทรวงศึกษาธิการ	จำนวน	๓๒๕	ฉบับ
กระทรวงเกษตร และสหกรณ์	จำนวน	๑๕๐	ฉบับ
กระทรวงการต่างประเทศ	จำนวน	๑๕๐	ฉบับ
กระทรวงการคลัง	จำนวน	๑๕๐	ฉบับ
กระทรวงพาณิชย์	จำนวน	๑๕๐	ฉบับ
กระทรวงยุติธรรม	จำนวน	๑๕๐	ฉบับ
กระทรวงอุตสาหกรรม	จำนวน	๑๕๐	ฉบับ
กระทรวงคมนาคม	จำนวน	๑๕๐	ฉบับ
กระทรวงสาธารณสุข	จำนวน	๑๕๐	ฉบับ
กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการพลังงาน	จำนวน	๗๕	ฉบับ
ทบวงมหาวิทยาลัย	จำนวน	๒๕๐	ฉบับ
สำนักราชเลขาธิการ	จำนวน	๕๐	ฉบับ

๑.๖.๒ ศึกษา และวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยได้นำข้อมูลที่บันทึกไว้ มาศึกษาวิเคราะห์ และบันทึกลงในบัตรรายการ

๑.๖.๓ จัดหมวดหมู่ข้อมูล

เมื่อบันทึกข้อมูลลงในบัตรรายการแล้ว ผู้วิจัยได้นำบัตรรายการมาจัดหมวดหมู่

๑.๖.๔ สรุปผล และเสนอผลงาน

หลังจากนั้น ผู้วิจัยได้สรุปผล และเสนอผลงานเป็นบทๆ ตามลำดับ โดยมีตัวอย่างข้อมูลประกอบ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

๑.๗ ความหมายของหนังสือราชการไทย

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. ๒๕๒๖ หมวดที่ ๑ ว่าด้วย ชนิดของหนังสือ ได้ให้ความหมายของหนังสือราชการไว้ดังนี้

ข้อ ๔ หนังสือราชการ คือ เอกสารที่เป็นหลักฐานในราชการ ได้แก่

๔.๑ หนังสือที่มีไปมาระหว่างส่วนราชการ

๔.๒ หนังสือที่ส่วนราชการมีไปถึงหน่วยงานอื่นใดซึ่งมิใช่ส่วนราชการ หรือ ที่มีไปถึงบุคคลภายนอก

๔.๓ หนังสือที่หน่วยงานอื่นใดซึ่งมิใช่ส่วนราชการ หรือบุคคลภายนอกมีมาถึงส่วนราชการ

๔.๔ เอกสารที่ทางราชการจัดทำขึ้นเพื่อเป็นหลักฐานในราชการ

๔.๕ เอกสารที่ทางราชการจัดทำขึ้นตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับ

คำว่า หนังสือ และ เอกสาร ซึ่งปรากฏอยู่ในระเบียบงานสารบรรณนี้ ตามพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๒๕ ได้ให้ความหมายไว้ว่า

หนังสือ น. เครื่องหมายใช้ขีดเขียนแทนเสียง หรือ คำพูด ลายลักษณ์อักษร ,จดหมายที่มีไปมา ,เอกสาร บทประพันธ์

เอกสาร น. หนังสือที่เป็นหลักฐาน

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

นอกจากนี้ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑ (๗) และ (๘) ให้ความหมายของคำว่า <u>เอกสาร</u> และ <u>เอกสารราชการ</u> ไว้ว่า (อ้างถึงใน บุญชู เจนพนัส ๒๕๑๗ : ๑๔)

> <u>เอกสาร</u> หมายความว่า กระดาษหรือวัตถุอื่นใด ซึ่งได้ทำให้ปรากฏความหมายด้วยตัวอักษร ตัวเลข ผังหรือแบบอย่างอื่น จะเป็นด้วยวิธีพิมพ์ ถ่ายภาพ หรือวิธีอื่นอันเป็นหลักฐานแห่งความหมายนั้น
>
> <u>เอกสารราชการ</u> หมายความว่า เอกสารซึ่งทางเจ้าพนักงานได้ทำขึ้นหรือรับรองในหน้าที่ และให้หมายความรวมถึงสำเนาเอกสารนั้น ๆ ที่เจ้าพนักงานได้รับรองในหน้าที่ด้วย

หนังสือราชการชนิดต่าง ๆ ดังปรากฏในระเบียบสารบรรณ ดังกล่าวข้างต้นนั้น ผู้วิจัยจะยกตัวอย่างประกอบเพื่อให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น ดังนี้

<u>"๔.๑ หนังสือที่มีไปมาระหว่างส่วนราชการ"</u> ตัวอย่างเช่น หนังสือกระทรวงศึกษาธิการ หรือกรมใดกรมหนึ่งในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการมีไปถึง กระทรวงมหาดไทย หรือกรมใดกรมหนึ่งในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นส่วนราชการด้วยกัน, หนังสือกรมการฝึกหัดครู มีไปถึงกรมสามัญศึกษาซึ่งเป็นส่วนราชการสังกัดเดียวกัน

<u>"๔.๒ หนังสือที่ส่วนราชการมีไปถึงหน่วยงานอื่นใดซึ่งมิใช่ส่วนราชการ หรือที่มีไปถึงบุคคลภายนอก"</u> ตัวอย่างเช่น หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยซึ่งเป็นส่วนราชการหนึ่ง มีไปถึง บริษัทเอกชนหรือมีไปถึง การรถไฟแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจมิใช่ส่วนราชการ หรือมีไปถึง บุคคลใด บุคคลหนึ่ง เช่น นายเก่ง กล้าหาญ หรือ นางสาวมาลัย ดอกไม้ เป็นต้น

"๔.๓ หนังสือที่หน่วยราชการอื่นใดซึ่งมิใช่ส่วนราชการหรือบุคคลภายนอกมีมาถึงส่วนราชการ" ตัวอย่างเช่น หนังสือที่บริษัทเอกชน หรือ การรถไฟแห่งประเทศไทย หรือ จาก นายเก่ง กล้าหาญ มีมาถึง จุฬาลงกรณ์-มหาวิทยาลัย เป็นต้น

"๔.๔ เอกสารที่ทางราชการจัดทำขึ้น เพื่อเป็นหลักฐานในราชการ" ตัวอย่างเช่น ใบเสร็จรับเงิน คู่มือปฏิบัติงาน บันทึกสั่งการ รายงาน เป็นต้น ทั้งนี้จะเห็นได้ว่า "เอกสาร" ในที่นี้มีความหมายกว้างมาก คือมีความหมายครอบคลุมถึง หนังสือ บันทึก สิ่งตีพิมพ์อื่น ๆ เอกสารต่าง ๆเหล่านี้ ถ้าทางราชการจัดทำขึ้นเพื่อใช้เป็นหลักฐาน ก็จัดได้ว่าเป็นหนังสือราชการทั้งสิ้น

"๔.๕ เอกสารที่ทางราชการจัดขึ้นตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับ" ตัวอย่างเอกสารประเภทนี้ ได้แก่ ระเบียบที่ส่วนราชการต่าง ๆ เป็นผู้ออก สัญญาต่าง ๆ บัตรเลือกตั้ง โฉนดที่ดิน เป็นต้น

๑.๘ ความหมายของคำว่า "หนังสือราชการภายนอก"

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ.๒๕๒๖ หมวดที่ ๑ ส่วนที่ ๑ ข้อ ๑๑ " **หนังสือภายนอก** คือ หนังสือติดต่อราชการที่เป็นแบบพิธีโดยใช้กระดาษตราครุฑ เป็นหนังสือติดต่อระหว่างส่วนราชการ หรือส่วนราชการมีถึงหน่วยงานอื่นใดซึ่งมิใช่ส่วนราชการ หรือที่มีถึงบุคคลภายนอก" นั่นคือ หนังสือภายนอกเป็นหนังสือที่เข้าในลักษณะใด ลักษณะหนึ่งดังต่อไปนี้

ก) "หนังสือติดต่อราชการที่เป็นแบบพิธี" เช่น หนังสือสำนักเลขา--ธิการนายกรัฐมนตรี มีไปยังสำนักงาน ก.พ. เพื่อแจ้งมติคณะรัฐมนตรี ถึง แม้ว่าสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี และสำนักงาน ก.พ. จะสังกัดอยู่ในกระทรวงเดียวกันแต่ก็ใช้หนังสือภายนอก ซึ่งในทางปฏิบัติ โดยทั่วไปแล้ว การติดต่อกันต่างกรม แม้จะสังกัดกระทรวงเดียวกัน มักใช้หนังสือราชการภายนอก

ข) "หนังสือที่มีไปมาระหว่างส่วนราชการ ต่างกระทรวง ทบวง กรม หรือจังหวัด" เช่น หนังสือจากกรมการฝึกหัดครู มีไปยังจุฬาลงกรณมหา-
-วิทยาลัย

ค) "หนังสือที่ส่วนราชการมีถึงหน่วยงานอื่นใดที่มิใช่ส่วนราชการ" เช่น หนังสือจากกรมสามัญศึกษา ถึง บริษัท ไทยวัฒนาพานิช ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มิใช่ส่วนราชการ

ง) "หนังสือที่ส่วนราชการมีถึงบุคคลภายนอก" เช่น หนังสือจากกระทรวงศึกษาธิการ ถึง นายเดช ดีงาม ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดา

จะเห็นว่าลักษณะของหนังสือราชการภายนอก ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในข้อที่ว่า "เป็นหนังสือที่มีไปมาระหว่างส่วนราชการ" นั้น มีความหมายตรงกับคำจำกัดความของ "จดหมายราชการ" ของพระยาอินทราธิบดี ฯ (๒๔๗๖ : ๑) ที่ว่า "จดหมายราชการก็คือ ข้อราชการของสถานราชการแห่ง ๑ มีไปยังสถานราชการอีกแห่ง ๑ โดยทางจดหมาย เรียกว่า"จดหมายราชการ"

อนึ่งเนื่องจาก หนังสือราชการในช่วงระยะเวลา พ.ศ. ๒๔๗๕ ถึง พ.ศ. ๒๔๗๘ ยังมิได้มีการแบ่งชนิดของหนังสือราชการออกเป็น หนังสือภายนอก และหนังสือภายใน ฉะนั้น หนังสือราชการภายนอกที่จะนำมาศึกษาต่อไปนี้จะเป็นหนังสือราชการ ในความหมายที่ว่า เป็นงานเขียนที่มีลักษณะเป็นจดหมายที่ใช้ติดต่อกันในระหว่างหน่วยงานราชการ โดยมีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับกิจการในวงงานราชการ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

๑.๙ <u>ความหมายของคำว่า"สำนวนภาษา" และ "สำนวนภาษาที่ใช้ในหนังสือราชการ"</u>

สำนวนภาษาในที่นี้ หมายถึง ถ้อยคำที่ใช้ เฉพาะใน ภาษา แบบหนึ่งๆ

สำนวนภาษาในหนังสือราชการ หมายถึง ถ้อยคำที่ใช้ในหนังสือราชการในส่วนที่มีลักษณะเฉพาะ แตกต่างจากงานเขียนประเภทอื่น

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย