

## บทที่ 2

### ทฤษฎีและแนวความคิดที่ใช้ในการศึกษา

#### การศึกษาการเมืองจากนโยบายสาธารณะ

การศึกษาการเมืองจากนโยบายสาธารณะ เป็นเพียงแนวทางหนึ่งของรูปแบบการศึกษาการเมืองในหลาย ๆ แนวทาง ที่นักรัฐศาสตร์ได้พยายามศึกษาค้นคว้าเพื่อแสวงหาความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับคำว่า “การเมือง” (politic)

#### การเมือง : นิยามและความหมาย

ช็อนันต์ สมุทวณิช<sup>1</sup> กล่าวว่า การเมืองเป็นเรื่องของการกำหนดนโยบายและเป้าหมายของรัฐ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจเชิงคุณค่า (value judgement) โดยตรง การตัดสินใจว่าควรดำเนินนโยบายเช่นนี้เท่ากับเป็นการยอมรับว่านโยบายนั้นดีกว่าทางเลือกอื่น ๆ นักการเมืองสามารถอ้างความชอบธรรมในการเลือกและกำหนดคุณค่าได้ ก็เพราะการที่ได้รับความเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และเป็นผู้กลั่นกรองและสะท้อนเจตนารมณ์และความต้องการของประชาชน

สังข์ พัทธโนทัย<sup>2</sup> ให้นิยามว่า การเมือง (politic) คือ ศิลปศาสตร์การปกครอง ซึ่งมุ่งให้เกิดความสัมพันธ์อันดีระหว่างรัฐกับบุคคลในรัฐ ระหว่างรัฐกับหัวบ้านหัวเมืองต่าง ๆ และระหว่างรัฐกับรัฐ การเมืองจึงเป็นทั้งการภายในประเทศ การของชาติ การของสหพันธรัฐ การของประเทศบาล การต่างประเทศ และการจักรวรรดินิยม การเมืองเป็นฝ่ายกำหนดนโยบาย และการปกครองเป็นฝ่ายดำเนินการตามนโยบายนั้น

---

<sup>1</sup> ช็อนันต์ สมุทวณิช, การเมืองการบริหาร (กรุงเทพฯ : วัชรินทร์การพิมพ์, 2532), พิมพ์ครั้งที่ 1, หน้า 140.

<sup>2</sup> สังข์ พัทธโนทัย, ปทานุกรมศัพท์การเมือง อังกฤษ - ไทย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แพรวพิทยา, 2511), พิมพ์ครั้งที่ 1, หน้า 749.

ในขณะที่นักวิชาการจากซีกตะวันตกต่างก็มีทัศนะเกี่ยวกับความหมายของคำว่า การเมืองที่แตกต่างกันออกไปตามแง่มุมและแนวคิด แล้วแต่ว่าใครจะนำเอาประเด็นอะไรมาเป็น ประเด็นหลักของการศึกษา

ประยัต หงษ์ทองคำ<sup>3</sup> ได้รวบรวมทัศนะเกี่ยวกับ “การเมือง” ของนักวิชาการ ต่าง ๆ ไว้จำนวนมาก เช่น

\*Harold Lasswell จากหนังสือเรื่อง การเมือง : ใครได้อะไร เมื่อไร และอย่างไร (Political : Who gets what, When, How) มองว่า “การเมือง” เป็นเรื่องของใคร ได้อะไร หมายความว่า ใครเป็นผู้ได้รับประโยชน์ ประเภทใด ผลประโยชน์อาจจะเป็นในรูปของโควต้าส่ง สินค้าออกนอกประเทศ หรือการได้รับสัมปทาน หรือการได้รับตำแหน่งต่าง ๆ เป็นต้น “การเมือง” เป็นเรื่องของใครได้ผลประโยชน์ เมื่อไร คือ ได้ในโอกาสไหน และได้ประโยชน์อย่างไร คือ ด้วยวิธีการประเภทใด ตัวอย่างคือ ด้วยการวิ่งเต้น หรือได้มาด้วยวิธีการอันทุจริต เป็นต้น และ Lasswell ยังมอง “การเมือง” ว่าหมายถึง อำนาจและหน้าที่ การขัดเกลา และการมีส่วนร่วมในอำนาจด้วย

\*E.C.Banfield มอง “การเมือง” ว่าเป็นความขัดแย้งกันเกี่ยวกับผลประโยชน์ของ คนหมู่มาก ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการที่เกิดขึ้น และขจัดข้อขัดแย้งให้หมดไป เป็นการเน้น ถึงการขัดแย้งหรือไม่ลงรอยกันอันเกิดขึ้นในระดับสังคม หรือที่เรียกกันว่า ระดับสาธารณะ (public), การขัดแย้งกันจะต้องเกี่ยวกับสาธารณชน คือคนหมู่มาก ซึ่งเป็นระดับที่ใหญ่กว่า ครอบครัว, กระบวนการขัดแย้งกันหมายถึง ขั้นตอนที่มีการขัดแย้งกัน ซึ่งเริ่มต้นด้วยสาเหตุการ วิวัฒนาการของการขัดแย้ง การขยายตัวของ การขัดแย้ง, การบรรเทาผลของการขัดแย้ง และการยุติ การขัดแย้งทางการเมือง

\*David Easton มอง “การเมือง” ว่าเป็นเรื่องของการใช้อำนาจในการแจกแจงสิ่งที่มีคุณค่าเพื่อสังคมโดยส่วนรวม โดยมีเอกสิทธิ์ในการใช้บังคับเพื่อให้เป็นไปตามนั้น

---

<sup>3</sup> ประยัต หงษ์ทองคำ, การเมืองเรื้องนำรู้ (กรุงเทพฯ : หจก.พาพาส, 2539), หน้า 7-9.

\*Edwards smith & Arnold Zurcher มอง “การเมือง” ว่าหมายถึง กิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำนโยบาย (policy formulation) ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานและเครื่องมือต่าง ๆ ที่ใช้ในการกำหนด

\*J.D.B.Miller มอง “การเมือง” ว่าเป็น เรื่องที่เกี่ยวกับการตกลงกันไม่ได้ หรือขัดแย้งกับกิจกรรมทางการเมือง ได้แก่ กิจกรรมต่าง ๆ ที่มีเจตนาจะก่อให้เกิดหรือขัดขวางมิให้เกิดการเปลี่ยนแปลง สิ่งที่สำคัญคือ เราต้องยอมรับว่าความขัดแย้งซึ่งกันและกันเป็นหัวใจสำคัญของการเมือง

### นโยบายสาธารณะ : นิยามและความหมาย

สำหรับการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนโยบายสาธารณะ (public policy) นั้น มีการนำรูปแบบทฤษฎีที่เกี่ยวข้องมาใช้อธิบายหลายทฤษฎี แต่ก่อนที่จะรู้ถึงทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ จำเป็นต้องเข้าใจก่อนว่า นโยบายสาธารณะ นั้นคืออะไร

ศุภชัย ยาวะประภาส<sup>4</sup> กล่าวว่า กิจกรรมทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นระดับใดในหน่วยงานใด ล้วนมีกำเนิดมาจากความคิดอันเป็นกรอบนำทางว่า ควรจะอย่างไร เมื่อใด ที่ไหน โดยใคร และอย่างไร หากปราศจากความคิดที่ชัดเจน การกระทำที่ตามมาคงปราศจากทิศทางที่แน่นอนชัดเจนในการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาล ความคิดหรือเจตนาธรรมก็เกิดขึ้นก่อนเช่นเดียวกัน จากนั้นค่อย ๆ พัฒนาชัดเจนขึ้นกลายเป็นกรอบกำหนดทิศทางและแนวการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาล ซึ่งในความหมายกว้าง ๆ ก็คือ นโยบายของรัฐบาลหรือนโยบายสาธารณะ (public policy) นั่นเอง

Thomas R.Dye<sup>5</sup> กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ คือ สิ่งที่เราเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ เนื่องจากรัฐบาลมีอะไรที่จะต้องทำอย่างมากมายในการที่จะจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าให้แก่คนทั้งหลายในสังคม

<sup>4</sup> ศุภชัย ยาวะประภาส, นโยบายสาธารณะ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 1.

<sup>5</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

ซึ่งอาจขยายความได้ว่า นโยบายสาธารณะ คือแนวทางที่รัฐบาลได้กำหนดว่าจะกระทำหรือไม่กระทำ และได้ปฏิบัติไปตามนั้น และได้มีการติดตามประเมินผลว่าสิ่งที่ทำไปนั้น ประสพผลสำเร็จหรือไม่

### ทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

ส่วนทฤษฎีที่นำมาใช้อธิบายเรื่องนโยบายสาธารณะนั้น จะกล่าวเป็นสังเขปเพื่อความเข้าใจ ดังนี้

1. **ทฤษฎีระบบ**<sup>6</sup> (system theory) David Easton กล่าวว่า “การเมืองเป็นเรื่องของอำนาจ” และ “การเมือง คือ การแจกแจงสิ่งที่มีคุณค่าให้แก่คนทั้งหลายในสังคม” ซึ่งเป็นผู้นำความคิดเรื่องการวิเคราะห์การเมืองว่าเป็นผลของกระบวนการของระบบ ซึ่งมีความต้องการ (demand) และผลตอบสนองของความต้อองการ (supply) ต่าง ๆ เป็นปัจจัยนำเข้าไปสู่กระบวนการแปรรูป ซึ่งก็คือระบบการเมือง เพื่อให้ออกมาเป็นปัจจัยที่ต้อองการ (output) นั่นก็คือ การตัดสินใจและการกระทำของรัฐบาล ซึ่งก็คือนโยบายสาธารณะ แต่อย่างไรก็ตาม ก็จะมีปัจจัยสภาพแวดล้อม (environment) เป็นตัวแปรรอบข้าง ซึ่งจะทำให้เกิดผลสะท้อนกลับ (feed back) กลับไปเป็นปัจจัยนำเข้า (input) ได้ใหม่

2. **ทฤษฎีสถาบัน**<sup>7</sup> (institutionalism) เห็นว่า นโยบายสาธารณะไม่ว่าจะเป็นกรณีของการกำหนดนโยบาย การนํานโยบายไปปฏิบัติ และการบังคับใช้ให้เป็นไปตามนโยบายนั้น ล้วนเป็นผลมาจากสถาบันการปกครองของรัฐ (governmental institutions) โดยที่สถาบันการปกครองของรัฐได้ทำให้นโยบายสาธารณะมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากนโยบายอื่นๆ 3 ประเด็น คือ

- ทำให้นโยบายมีความชอบธรรม
- มีลักษณะสากลทั่วไป
- รัฐบาลเป็นผู้ผูกขาดการใช้อำนาจบังคับ

3. **ทฤษฎีชนชั้นนำ**<sup>8</sup> (elite theory) มองว่า นโยบาย เป็นผลมาจากความต้องการและคุณค่า (values) ของชนชั้นนำ (elite) ในทางการเมือง ซึ่งหมายความว่า ชนชั้นนำเท่านั้นคือผู้ที่กำหนดนโยบายสาธารณะ โดยมองว่าประชาชนโดยทั่วไปแล้วไม่สนใจและไม่มีความรู้เกี่ยวกับ

<sup>6</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเมืองกับการบริหาร (กรุงเทพฯ : วัชรินทร์การพิมพ์, 2522), หน้า 9-26.

<sup>7</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 36-37.

<sup>8</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 27-31.

การกำหนดนโยบายสาธารณะ ดังนั้น นโยบายสาธารณะจึงเป็นความประสงค์ของผู้นำ รวมทั้งมีลักษณะห่างไกลระหว่างเบื้องบนสู่เบื้องล่าง (downward) ซึ่งไม่ใช่ความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

ทฤษฎีที่มีฐานความคิด (assumption) ว่า

1) สังคมประกอบด้วยคนสองกลุ่ม กลุ่มหนึ่งมีจำนวนน้อยแต่มีอำนาจและอิทธิพล ซึ่งก็คือชนชั้นนำ พวกนี้จะเป็นผู้จัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าให้แก่สังคม ส่วนอีกพวกหนึ่งคือประชาชนส่วนใหญ่ ซึ่งไม่มีอำนาจและไม่มีส่วนร่วมทางด้านนโยบาย

2) ชนชั้นนำหรือผู้ปกครอง เป็นพวกที่มาจากชนชั้นสูงทางสังคมและเศรษฐกิจ

3) ประชาชนผู้ที่จะมีโอกาสเลื่อนชั้นขึ้นไปอยู่ในชั้นนำได้นั้น จะมีจำนวนน้อยมาก และจะต้องเป็นผู้ที่มีความคิดเห็นสอดคล้องกับชนชั้นนำเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อความมั่นคงของชนชั้นนำ และป้องกันการปฏิวัติ

4) พวกผู้นำเป็นผู้กำหนดคุณค่าพื้นฐานของระบบสังคม และพยายามป้องกันรักษาระบบนั้นเอาไว้

5) นโยบายสาธารณะไม่ได้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน แต่เป็นผลมาจากค่านิยมของผู้นำ และการเปลี่ยนแปลงทางนโยบายจะมีลักษณะค่อยเป็นค่อยไป มากกว่าการเปลี่ยนแปลงโดยฉับพลันทันที

6) ประชาชนมีอิทธิพลต่อผู้นำ น้อยครั้งที่ผู้นำมีอิทธิพลต่อประชาชน

4. ทฤษฎีกลุ่ม<sup>9</sup> (group theory) ซึ่งมองว่า นโยบายสาธารณะ เป็นผลมาจากการต่อสู้หรือการประนีประนอมระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ (interest group) ต่าง ๆ ในสังคม

จากความหมายและทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ ทำให้สามารถกล่าวได้ว่า นโยบาย (สาธารณะ) เป็นสิ่งที่เชื่อมหรืออยู่ตรงกลางระหว่างการเมืองกับการบริหาร

<sup>9</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 32-35.

### การบริหาร : นิยามและความหมาย

บุญขรงค์ นิลวงศ์<sup>10</sup> กล่าวว่า การบริหาร (administration) คือ การดำเนินการในกิจกรรมต่าง ๆ มีหน่วยงานหรือองค์การดำเนินการอำนวยความสะดวกให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการ โดยทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ และได้ผลงานตามที่ต้องการ

ปัญหาสำคัญของการที่จะให้การบริหารงานบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวก็คือทำอย่างไรที่ผู้บริหารงานสามารถอำนวยความสะดวกรวมทั้งที่เป็นตัวคนและวัตถุ ให้สามารถร่วมกันปฏิบัติงานให้หน่วยงานดำเนินงานบรรลุเป้าหมายด้วยความมีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผลในการปฏิบัติงาน

ฉะนั้น การบริหารงาน จึงจำเป็นที่จะต้องใช้ความรู้ทั้งที่เป็นศาสตร์และศิลป์ เพื่อเอาคน ทรัพยากร มารวมกัน แล้วอำนวยความสะดวกตามที่ต้องการ

สำหรับนโยบาย (policies) คือ ข้อกำหนดอันเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป ซึ่งเป็นแนวทางปฏิบัติสำหรับการตัดสินใจของผู้ได้บังคับบัญชา

นโยบายช่วยวางขอบเขตเพื่อให้สามารถเลือกตัดสินใจปฏิบัติการได้ และทำให้แน่ใจได้ว่าการตัดสินใจใด ๆ จะมีความสม่ำเสมออยู่ในขอบเขตของนโยบาย ซึ่งจะช่วยให้สามารถบรรลุถึงวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายได้

ชยอนันต์ สมุทวณิช<sup>11</sup> มองว่า “การบริหาร เป็นเรื่องของการปฏิบัติตามนโยบาย เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายหรือคุณค่าที่นักการเมืองได้กำหนดไว้ ดังนั้น การเมืองกับการบริหาร จึงเกี่ยวพันกันอย่างมาก”

<sup>10</sup> บุญขรงค์ นิลวงศ์, หัวข้อหลักการบริหารทั่วไป (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สี่ไทย, 2537), หน้า 1-2.

<sup>11</sup> ชยอนันต์ สมุทวณิช, การเมืองกับการบริหาร, หน้า 140.

ชูป กาญจนะปกร กล่าวว่าการบริหาร หมายถึง การใช้ศาสตร์และศิลป์ นำเอาทรัพยากร การบริหาร มาประกอบการตามกระบวนการบริหารให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ อย่างมีประสิทธิภาพ

### การกำหนดนโยบาย<sup>12</sup> (policy formulation)

เป็นกระบวนการทางการเมือง ในขั้นตอนสำคัญของการจัดการแปรสภาพปัจจัยนำเข้าเป็นปัจจัยนำออก

การกำหนดนโยบายของรัฐมิใช่เป็นเรื่องที่กระทำได้อย่างง่าย ๆ โดยใช้สามัญสำนึกหรือความรู้ทั่ว ๆ ไป อีกทั้งมิใช่เป็นเรื่องที่บุคคลธรรมดาสามัญโดยทั่วไปจะสามารถกระทำได้เหมือนกันทุก ๆ คน แต่ในทางตรงข้ามเป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อน ยุ่งยาก สลับซับซ้อน และจำเป็นต้องใช้ทั้งวิชาความรู้และศิลปะของผู้ที่มีหน้าที่กำหนดนโยบายประกอบกัน ทั้งนี้เพราะถ้าหากว่าการกำหนดนโยบายเกิดความผิดพลาดหรือกระทำอย่างไม่รอบคอบ ถูกต้อง และสมบูรณ์แล้ว ผลเสียหายที่จะพึงเกิดขึ้นจากการนำเอานโยบายนั้นไปปฏิบัติ จะก่อให้เกิดปัญหาและผลเสียหายนิตตามมานับประการ และผู้ที่จะได้รับผลเสียหายจากนโยบายโดยตรงก็คือประชาชนในประเทศนั้น ๆ นั่นเอง<sup>13</sup>

ด้วยเหตุนี้ การกำหนดนโยบายของรัฐ ไม่ว่าจะประเทศใดก็ตาม จะมีลักษณะเป็น “กระบวนการที่สลับซับซ้อนมาก มีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา โดยมีองค์ประกอบต่าง ๆ ส่งผลกระทบต่อกระบวนการนี้ ในแนวทางที่แตกต่างกัน นอกจากนี้ยังมีลักษณะเป็นการตัดสินใจเพื่อกำหนดแนวทางสำคัญ ๆ ของการกระทำที่มุ่งจะให้เกิดขึ้นในอนาคต การกระทำต่าง ๆ เหล่านี้ โดยส่วนใหญ่แล้วกระทำโดยหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาล

<sup>12</sup> พุทธิสาธน์ ชุมพล, ระบบการเมือง ความรู้เบื้องต้น (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), พิมพ์ครั้งที่ 2, หน้า 200.

<sup>13</sup> กุลธร ธนาพงศธร, หลักการกำหนดนโยบายของรัฐ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2520), หน้า 225.

โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อความสำเร็จในสิ่งที่เป็นผลประโยชน์ของชาติ และจะกระทำไปในแนวทางที่เป็นไปได้ที่ดีที่สุด”<sup>14</sup>

อาจกล่าวได้ว่า การกำหนดนโยบายของรัฐถือได้ว่าเป็นกระบวนการทางการเมืองอย่างหนึ่งที่เป็นผลเกิดขึ้นจากความขัดแย้งและได้มีการจัดความขัดแย้งเหล่านั้นแล้ว จนกลับกลายมาเป็นความเห็นสอดคล้องเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน โดยแสดงออกมาในรูปแบบของนโยบายของรัฐ<sup>15</sup>

การกำหนดนโยบาย เป็นเรื่องที่สลับซับซ้อนในการศึกษาเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย มีประเด็นสำคัญที่จะต้องพิจารณา 2 ประการ คือ<sup>16</sup>

1) หลักเกณฑ์ที่ทางสังคมนั้น ๆ ใช้ในการนำเอาทรัพยากรทางการเมืองมาใช้ในการกำหนดนโยบาย ว่ามีกำหนดไว้หรือใช้สืบเนื่องต่อกันมาอย่างไร และกลุ่มชนที่ต้องการมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายที่จะต้องดำเนินการภายในกรอบของกฎหมายเหล่านี้

ในประเทศไทย ฝ่ายบริหารเป็นฝ่ายที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายมากกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ ในขณะที่รัฐสภามีความเสียเปรียบอย่างมาก เพราะขาดความต่อเนื่องกับการปกครองอดีตเพราะเป็นสภาใหม่ เพิ่งมีการจัดตั้งอย่างจริงจังหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง แม้กระนั้นก็เป็นองค์กรที่ถูกครอบงำโดยฝ่ายบริหารมาเกือบจะโดยตลอด ความไม่ต่อเนื่องของการมีรัฐสภาที่มาจากการเลือกตั้งที่จะพยายามควบคุมฝ่ายบริหารเช่นนี้ ทำให้องค์กรรัฐสภายังคงอ่อนแออยู่ตราบจนปัจจุบัน

2) ต้องแบ่งกระบวนการในการกำหนดนโยบายออกเป็นช่วง ๆ เช่น แยกพิจารณาช่วงของการก่อตั้ง (formulate) และการหาความสนับสนุนออกจากช่วงของการพิจารณาผ่านออกมาใช้บังคับ ทำให้เห็นว่าโครงสร้างหลายโครงสร้างแบ่งกันทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย โครงสร้างที่ทำหน้าที่ด้านการกำหนดนโยบายที่สำคัญมีอยู่ 3 โครงสร้าง คือ

- 2.1) ฝ่ายบริหาร (Executive)
- 2.2) ระบบราชการระดับสูง (The Bureaucracy)
- 2.3) ฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislature)

<sup>14</sup> Yehezkel Dror, Public Policy making Reexamined (Scranton, Penn : Chandler, 1968), p.12  
อ้างใน กุลธน ธนาพงศธร, หลักการกำหนดนโยบายของรัฐ, หน้า 225-226.

<sup>15</sup> Roger Hilsman, The Politics of Policy making in Defense and Foreign Affair (New York : Harper of Row, 1971), p.167 อ้างในเรื่องเดียวกัน, หน้า 226.

<sup>16</sup> พุทธิสภา, ชุมพล, ระบบการเมือง ความรู้เบื้องต้น, หน้า 290.



โดยที่ฝ่ายบริหารและระบบราชการจะเป็นตัวการหลักในช่วงของการเริ่มและการก่อตัวของนโยบาย (formulation) แต่การกระจายหน้าที่ของการกำหนดนโยบายให้โครงสร้างใดใน 3 โครงสร้างนี้มากกว่ากัน ย่อมแตกต่างกันออกไปในแต่ละระบอบการปกครอง เช่น ในเรื่องของนโยบายการแก้ไขปัญหาราจรในภาวะวิกฤติเช่นปัจจุบันนี้ ฝ่ายบริหารและหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบ ซึ่งเป็นองค์กรในระบบราชการจะประสานร่วมกันในการกำหนดนโยบาย แต่เพราะความซับซ้อนของระบบในโครงสร้างของตัวเอง ประกอบกับความหลากหลายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาราจร อาจทำให้เกิดความไม่เข้าใจของหน่วยงานที่ต้องร่วมมือประสานกันอันนำไปสู่ความขัดแย้งของการกำหนดนโยบายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในที่สุด ทำให้การแก้ไขปัญหาราจรไม่บรรลุผลตามเป้าหมาย กลายเป็นปัญหาที่ซ้อนปัญหาขึ้นมาได้ และหากไม่มีการแก้ไขให้ตรงเป้าหมายแล้ว การกำหนดนโยบายในการแก้ไขปัญหาก็อาจกลายเป็นการกำหนดนโยบายในการสร้างปัญหาขึ้นมาใหม่ได้เช่นกัน

สิ่งที่สะท้อนให้เห็นว่าการกำหนดนโยบายในเรื่องหนึ่งเรื่องใดของรัฐบาลมีประสิทธิภาพหรือสามารถบรรลุผลตามเป้าหมายของนโยบายที่กำหนดไว้หรือไม่ นั่นก็คือ การที่เจ้านโยบายนั้นๆ<sup>17</sup> ไปปฏิบัติ (policy implementation) ในระบบการเมืองสมัยใหม่ ระบบราชการ (government bureaucracy) เกือบจะผูกขาดการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะการนำกฎหมายไปบังคับใช้ การนำนโยบายไปปฏิบัติจะอยู่ในมือของข้าราชการประจำแทบทั้งสิ้น ในทางทฤษฎีระบบราชการอยู่ในการกำกับควบคุมดูแลของรัฐบาล แต่ในทางปฏิบัติรัฐบาลจะมีความสามารถในการกำกับควบคุมดูแลระบบราชการเพียงใด เพราะในทุกประเทศระบบราชการมีขนาดใหญ่ ข้าราชการประจำเป็นผู้ที่ได้รับการคัดเลือกอบรมและปฏิบัติหน้าที่ราชการเป็นอาชีพอย่างต่อเนื่องมากกว่าที่ข้าราชการการเมืองที่รัฐบาลมี อีกทั้งรัฐบาลมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เป็นระยะ รวมทั้งยังขาดความเข้มแข็งอย่างมากอีกด้วย ในขณะที่ระบบราชการมีกลไกภายในที่ทำหน้าที่ควบคุมตนเอง ซึ่งมีการสืบเนื่องเป็นประวัติมายาวนาน ฝ่ายการเมืองคือผู้กำหนดนโยบาย กับฝ่ายบริหารคือระบบราชการที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ก็ไม่อาจแยกออกจากกันโดยเด็ดขาด เพราะข้าราชการประจำ ทหาร และพลเรือน ได้เข้าไปทำหน้าที่ของฝ่ายการเมืองเสียเอง

<sup>17</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 210.

ในระบอบเช่นนี้ ข้าราชการหรือระบบราชการจึงมีบทบาทในการกำหนดนโยบายมากเป็นพิเศษ สถานการณ์ที่ระบบราชการมีบทบาทในการกำหนดนโยบายมากนี้ยิ่งเห็นได้ชัดเจนเป็นจริงในยุคของการเร่งรัดพัฒนาเช่นในปัจจุบัน<sup>18</sup>

ซึ่งผลของการเร่งรัดพัฒนาของรัฐบาลคือการตัดสิน (policy adjudication) ถึงประสิทธิภาพของการกำหนดนโยบายในเรื่องนั้น ๆ ว่าเป็นอย่างไร อย่างเช่น นโยบายการแก้ไขปัญหาจราจร, นโยบายการแก้ไขปัญหาน้ำท่วม, นโยบายการแก้ไขปัญหายาเสพติด, นโยบายการแก้ไขปัญหาโสเภณีเด็ก, นโยบายการแก้ไขปัญหาอื่น ๆ อีกมากมาย ฯลฯ การกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาดังกล่าว แต่ละปัญหาล้วนแต่ก่อให้เกิดปัญหาซ้อน ปัญหาในตัวเองแทบทั้งสิ้น และก็ยังคงเป็นปัญหาซ้ำซากที่ยังไม่อาจแก้ไขให้บรรลุเป้าหมายของการกำหนดการแก้ไขปัญหาดังกล่าวของรัฐบาลไทย กลายเป็นปัญหาซ้อนปัญหาขึ้นมาอีก

ดังนั้น แม้จะมีทฤษฎีที่นักวิชาการใช้เป็นกรอบในการศึกษาเกี่ยวกับนโยบายหลายทฤษฎี เช่น ทฤษฎีชั้นผู้นำ (elite theory), ทฤษฎีระบบ (systems theory) ทฤษฎีกลุ่ม (group theory) และทฤษฎีสถาบัน (institution theory) เป็นต้น แต่ทฤษฎีแต่ละแบบก็อาจจะเหมาะสมกับนโยบายหนึ่ง แต่อาจจะไม่เหมาะสมกับอีกนโยบายหนึ่งก็ได้ ในการศึกษา นโยบายการแก้ไขปัญหาราจรของรัฐบาลไทยซึ่งมีปัจจัยองค์ประกอบ สิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม ประเพณีอย่างไทย ๆ นั้น ทฤษฎีแบบของตะวันตกซึ่งมีการสร้างขึ้นภายใต้ความแตกต่างของไทยเราอย่างสิ้นเชิง จึงไม่อาจสรุปได้ว่าทฤษฎีที่มีการสร้างขึ้นไว้นั้นจะสามารถนำมาใช้ศึกษาเปรียบเทียบกับพฤติกรรมแบบของไทยได้หรือไม่ แต่อย่างไรก็ตาม โครงสร้างทฤษฎีที่มีอยู่ย่อมก่อตั้งอยู่บนพฤติกรรมรากฐานที่มีความเป็นสากล Ira Shrankansky กล่าวว่า ประเทศไทยมีรูปแบบการบริหารการปกครองแบบ bureaucratic elite<sup>19</sup> นั้น ย่อมแสดงให้เห็นว่าในการศึกษานโยบายของรัฐบาลไทย ทฤษฎีชนชั้นนำ (elite theory or elite model) อาจนำมาเป็นรูปแบบ กรอบ ทฤษฎีของการศึกษานโยบายการแก้ไขปัญหาราจรของรัฐบาลไทย และด้วยเหตุที่ประชาชนคนไทยไม่สนใจกับกิจกรรมทางการเมืองการปกครอง ปราศจากการมีส่วนร่วมทางการเมือง เป็นสังคมที่มีรูปแบบของระบบอุปถัมภ์และเป็นสังคมแบบไพร่ ทำให้ประชาชนคนไทยส่วนใหญ่คอยที่จะเป็นผู้รับใช้ รับฟัง รับผิดชอบต่อชนชั้น

<sup>18</sup> ชัยอนันต์ สมทวนิช, ปัญหาการพัฒนาทางการเมืองไทย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 254-276.

<sup>19</sup> Ira Shrankansky, Public Administration : Policy-Making in Government Agencies 1978, p.43.

ผู้ปกครองทั้งในระดับท้องถิ่นและส่วนกลาง ชนชั้นผู้นำจึงเป็นผู้กำหนดความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งแน่นอนชนชั้นผู้นำย่อมเป็นผู้กำหนดนโยบายที่มีอิทธิพลกับข้าราชการและเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ของรัฐที่อยู่ในระดับรอง ๆ ลงมาตามรูปแบบของ bureaucratization (การมีระเบียบการปกครองโดยเจ้าหน้าที่) การกำหนดนโยบายตามรูปแบบชนชั้นผู้นำจึงมีลักษณะการกระทำจากบนลงสู่ล่าง กล่าวคือจากชนชั้นผู้นำไปสู่ประชาชนตลอดเวลา โดยประชาชนส่วนใหญ่ไม่มีอำนาจและไม่มีส่วนร่วมทางด้านนโยบาย ชนชั้นนำจะเป็นผู้ที่กำหนดคุณค่าพื้นฐานของระบบสังคม และพยายามป้องกันรักษาระบบนั้นเอาไว้ โดยที่นโยบายที่กำหนดออกมาไม่ได้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ แต่เป็นผลมาจากค่านิยมของผู้นำ และการเปลี่ยนแปลงทางนโยบายจะมีลักษณะค่อยเป็นค่อยไปมากกว่าการเปลี่ยนแปลงโดยฉับพลัน และชนชั้นผู้นำเหล่านี้จะเป็นพวกที่มาจากชนชั้นสูงทางสังคมและเศรษฐกิจดี

นอกจากนี้ F.W.Riggs ได้วิเคราะห์การเมืองไทย ว่าถูกรอบงำโดยข้าราชการหรือรัฐบาลไทยเป็นรัฐข้าราชการ (bureaucratic policy)<sup>20</sup> ดังนี้ การศึกษานโยบายของรัฐบาลไทย ทฤษฎีสถาบัน (institutional theory or institutional model) ก็เป็นอีกรูปแบบหนึ่ง อีกกรอบทฤษฎีที่สามารถนำมาใช้ศึกษานโยบายการแก้ไขปัญหาราจรของรัฐบาลไทยได้ เนื่องจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายและมาตรการแก้ไขปัญหาราจรทั้ง 12 หน่วยงานในสังกัด 3 กระทรวงนั้น ล้วนเป็นองค์กรจากสถาบันการปกครองของรัฐ (governmental institutions) ทั้งสิ้น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเหล่านี้ได้ทำให้นโยบายการแก้ไขปัญหาราจรซึ่งเป็นนโยบายสาธารณะมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากนโยบายอื่น ๆ กล่าวคือ

- 1) ทำให้เห็นว่านโยบายนี้มีความชอบธรรม
- 2) มีลักษณะสากลทั่วไป
- 3) รัฐบาลเป็นผู้ผูกขาดการใช้อำนาจบังคับ

#### การกำหนดนโยบายกับความซับซ้อน

ตามที่ Yehezkel Dror และ Roger Hilsman ได้กล่าวไว้ว่า การกำหนดนโยบายของรัฐเป็นเรื่องละเอียดอ่อน ยุ่งยาก สลับซับซ้อน และจะมีลักษณะที่เป็นกระบวนการที่สลับซับซ้อนมาก ดังนั้น ผู้กำหนดนโยบายจึงต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมในการจะเป็นผู้กำหนด

<sup>20</sup> พุทธิศาสน์ ชุมพล, ระบบการเมือง ความรู้เบื้องต้น, หน้า 214-215.

นโยบาย นั้นหมายความว่าจำเป็นต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ในด้านต่าง ๆ เพื่อนำเอาความรู้นั้นมาเป็นฐาน ในการกำหนดนโยบายในเรื่องนั้น ๆ เพื่อให้การกำหนดนโยบายในเรื่องนั้น ๆ เป็นไปด้วยความ ถูกต้อง เรียบร้อย และดีที่สุดเท่าที่จะสามารถกระทำได้ ความรู้ที่เป็นปัจจัยสำคัญต่อการกำหนด นโยบายอาจจำแนกได้<sup>21</sup> ดังนี้

1. ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ (policy data and communication)

การกำหนดนโยบายในเรื่องใด ๆ ก็ตาม ผู้กำหนดนโยบายในเรื่องนั้น ต้องมี ความรู้และเข้าใจเกี่ยวกับข้อมูลและข่าวสารเกี่ยวกับนโยบายด้านนั้น ๆ อย่างถูกต้องชัดเจนและมี ความแม่นยำ มิฉะนั้นแล้วความผิดพลาดบกพร่องย่อมเกิดขึ้นกับนโยบายนั้น ๆ ได้เสมอ และผล เสียที่เสียหายมากที่สุดก็คือ การนำเอานโยบายที่ผิดพลาดนั้น ไปปฏิบัติ ซึ่งย่อมเกิดเป็นความ ล้มเหลวและความเสียหายต่อประชาชนและประเทศชาติ

2. องค์กรที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย (policy making organizations)

ผู้กำหนดนโยบายต้องรู้และเข้าใจเกี่ยวกับองค์การ และกลุ่มบุคคลที่มีอำนาจ หน้าที่ในการกำหนดนโยบาย และขอบเขตของอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายของแต่ละ องค์กรแต่ละกลุ่มบุคคลว่ามีมากน้อยแค่ไหน เพียงใด ซึ่งผู้กำหนดนโยบายจะต้องศึกษาค้นคว้าหา ความรู้และทำความเข้าใจอย่างถ่องแท้ก่อน

3. คุณสมบัติความสามารถของบุคคลที่จะเป็นผู้กำหนดนโยบาย (qualifications of policy makers)

ตัวคนผู้ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายนับว่ามีความสำคัญ เพราะความรู้ความ สามารถของแต่ละบุคคลนั้นล้วนแต่แตกต่างกัน แต่ผู้ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายควรต้องมี คุณสมบัติ 2 ประการ ได้แก่ ความรู้ความเข้าใจในเรื่องวิธีการกำหนดนโยบาย (policy making knowledge) และความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับปัจจัยต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายที่จะกำหนด ขึ้น (policy-issue knowledge)<sup>22</sup>

หัวใจของรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นในประเทศใดก็ตามก็คือ นโยบายของรัฐ และ เส้นเลือดชีวิตของรัฐบาลก็คือ กระบวนการในการกำหนดนโยบาย ดังนั้น การกำหนดนโยบายของ รัฐจึงเป็นพฤติกรรมทางการเมืองที่สำคัญที่สุดอย่างหนึ่งของทุก ๆ ระบบการเมือง ซึ่งผู้ที่มีหน้าที่ รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายจะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเฉลียวฉลาด สุขุม รอบคอบ อย่าง

<sup>21</sup> กลุทธน ธนาพงศธร, หลักการกำหนดนโยบายของรัฐ, หน้า 232-241.

<sup>22</sup> คู่มือระเบียบวิธีวิจัย, บทที่ 1.

ระมัดระวัง มิฉะนั้นแล้วแทนที่นโยบายที่กำหนดขึ้นมานั้นจะก่อให้เกิดประโยชน์หรือเป็นผลดีแก่ประเทศชาติ อาจกลับเป็นผลเสียหรือเป็นโทษนานัปการแก่ประชาชนและประเทศชาติได้ ซึ่งในการดำเนินการกำหนดนโยบายหนึ่ง ๆ นั้น ผู้กำหนดนโยบายจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ตามลำดับประจวบจุลภาวะ แต่ในทางปฏิบัติอย่างแท้จริงแล้วอาจมีการสลับหรือข้ามระหว่างขั้นตอนต่าง ๆ กันได้ จนไม่อาจทราบลำดับขั้นตอนที่ดำเนินการอยู่ได้<sup>23</sup>

Harold D.Lasswell ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการศึกษาพิจารณากำหนดกระบวนการตัดสินใจของบุคคลหรือองค์การและกระบวนการเช่นว่านี้ สามารถนำมาปรับใช้เป็นกระบวนการในการกำหนดนโยบายได้ แนวคิดนี้ได้จำแนกขั้นตอนต่าง ๆ ไว้ดังนี้<sup>24</sup> คือ

- 1) ขั้นตอนที่ค้นหาและรวบรวมข่าวสารข้อมูล (intelligence)
- 2) ขั้นเสนอแนะหรือสนับสนุนการกำหนดนโยบาย (recommending of promoting)
- 3) ขั้นดำเนินการกำหนดหรือวางนโยบาย (prescribing)
- 4) ขั้นการกำหนดสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกับนโยบาย (invoking)
- 5) ขั้นการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ (applying)
- 6) ขั้นประเมินผลของนโยบาย (appraising)
- 7) ขั้นการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบาย (terminating)

Charles E.Lindblom จำแนกขั้นตอนต่าง ๆ ของการกำหนดนโยบายออกเป็น 4 ขั้นตอน คือ

1. วิธีการประเมินผลเบื้องต้นหรือค้นหาถึงปัญหาที่เกิดขึ้น (appraisal) เพื่อทราบถึงตัวปัญหาและมาตรการที่จะใช้ในการแก้ปัญหา
2. ขั้นการตั้งหรือบ่งชี้ (identification) เป้าหมายหรือ วัตถุประสงค์ของนโยบายเพื่อทราบถึงเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ให้ชัดเจน ป้องกันมิให้มีการบิดพลิ้ว แก้ไขเป้าหมายโดยพลการในภายหลังด้วย

<sup>23</sup> กุลธร ธนาพงศธร, หลักการกำหนดนโยบายของรัฐ. หน้า 267-268.

<sup>24</sup> Harold D.Lasswell, *The Future of Political Science* (New York : Prentice-Hall, 1963), p.15-25., อ้างในเรื่องเดียวกัน, หน้า 268. (ดูรายละเอียดในเรื่องเดียวกัน, บทที่ 5)

3. ขั้นการประมวล รวบรวม (convassing) นโยบายต่าง ๆ ที่คาดว่าจะบรรลุถึงเป้าหมายได้ เพื่อเลือกหรือกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของการแก้ไขปัญหาอย่างหนึ่ง อาจจะมีนโยบายและทางเลือกปฏิบัติได้หลายประการ แต่ทางเลือกของนโยบายจะต้องให้สอดคล้องสัมพันธ์กับเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์

4. ขั้นการเลือกหรือตัดสินใจเลือกนโยบาย ผู้กำหนดนโยบายจะต้องเลือกนโยบายที่ดีที่สุด เหมาะสมที่สุดเพียงประการเดียวจากบรรดาทางเลือกนโยบายต่าง ๆ ที่มีอยู่อย่างถูกต้อง ส่วนการที่จะเลือกอย่างไร ให้หลักเกณฑ์หรือวิธีเลือกอย่างไรบ้างนั้น ขึ้นอยู่กับความรู้ความสามารถ และวิจารณญาณของผู้กำหนดนโยบายแต่ละคน

William Boyer ได้กำหนดขั้นตอนรายละเอียดต่าง ๆ ของกระบวนการกำหนดนโยบายให้อยู่ในระดับที่สามารถนำไปใช้ปฏิบัติได้ในหน่วยงานทุกระดับของรัฐบาล ซึ่งจำแนกออกได้เป็น 5 ขั้นตอนต่อเนื่องกัน<sup>25</sup> คือ

- 1) ขั้นเสนอความคิดริเริ่ม (initiating)
- 2) ขั้นร่างนโยบายขั้นต้น (preliminary drafting)
- 3) ขั้นการเข้ามีส่วนร่วมของสาธารณชน (public participation)
- 4) ขั้นร่างนโยบายขั้นสุดท้าย (final drafting)
- 5) ขั้นประเมินทบทวน (reviewing)

Yehezkel Dror ได้สร้างตัวแบบของการกำหนดนโยบายใหม่ตามความคิดเห็นของตนเองโดยเรียกว่า “ต้นแบบที่เป็นไปได้ที่ดีที่สุด” (optimal model) โดยเรียกว่า วิธีการกำหนดนโยบายตามตัวแบบนี้ สามารถนำไปใช้ในการกำหนดนโยบายได้อย่างได้ผลดี และสามารถนำไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จจนก่อให้เกิดผลดีที่สุดแก่ประชาชนและประเทศชาติ โดยจำแนกออกได้เป็น 3 ขั้นตอน<sup>26</sup> คือ

- 1) ขั้นการกำหนดนโยบายตัวแบบ (meta policy making stage)
- 2) ขั้นการวางหรือกำหนดนโยบาย (policy making stage)
- 3) ขั้นภายหลังกการกำหนดนโยบาย (post-policy making stage)

<sup>25</sup> William W. Boyer, "Policy Making by Government Agencies," *The National Administrative System*, ed. Dean L. Yarwood (New York : John Wiley & Son, 1971), p.120 อ้างในเรื่องเดียวกัน, หน้า 281.

<sup>26</sup> อ้างในเรื่องเดียวกัน, หน้า 287.

การดำเนินการทั้ง 3 ขั้นตอน มีความเกี่ยวพันเชื่อมโยงกันอย่างใกล้ชิด โดยมีกระบวนการติดต่อสื่อสารและการส่งผลย้อนกลับ (communication and feed back) เป็นสิ่งเชื่อมโยงสำคัญ โดยในแต่ละขั้นตอนยังประกอบไปด้วยขั้นตอนย่อยของขั้นตอนหลักทั้ง 3 ขั้นตอน อีกรวม 17 ประการ<sup>27</sup> โดยขั้นตอนย่อยทั้ง 17 ประการนั้น มีขั้นตอนของการคมนาคมติดต่อสื่อสารและการส่งผลย้อนกลับ ทำหน้าที่เป็นสื่อเชื่อมโยงการดำเนินการกำหนดนโยบายระหว่างขั้นตอนย่อย ๆ ให้ติดต่อสืบเนื่องกันโดยมีการคมนาคมติดต่อระหว่างบุคคลหรือหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งทำหน้าที่กำหนดนโยบาย และทำหน้าที่ตรวจสอบความผิดพลาดใด ๆ ที่เกิดขึ้นจากการกำหนดนโยบาย ซึ่งหากขั้นตอนย่อยเกิดปัญหาอุปสรรค ความบกพร่อง อันเป็นเหตุให้ไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ หรือจะทำให้เกิดผลผิดพลาดและจะมีการส่งผลย้อนกลับไปยังขั้นตอนก่อนหน้านั้น เพื่อจัดการแก้ไขปรับปรุงให้ถูกต้องเพื่อจะดำเนินการต่อไปได้ ซึ่งจะเป็นหลักประกันว่านโยบายที่กำหนดขึ้นนี้ จะมีความถูกต้องสมบูรณ์และเหมาะสมอย่างแท้จริง

จากต้นแบบขั้นตอนของการกำหนดนโยบายของนักคิดดังกล่าว จะเห็นว่าแต่ละแบบจะมีข้อดีข้อเสียในตัวของตัวเอง แต่ทว่าความสมบูรณ์ที่จะประกันความบกพร่อง ผิดพลาดในการกำหนดนโยบายให้ถูกต้องสมบูรณ์ทั้งหมดนั้นเป็นเรื่องยากยิ่ง ทั้งนี้เพราะขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการกำหนดนโยบายนั้น จะมีความซับซ้อนของการดำเนินการและการปฏิบัติ รวมทั้งจะมีความขัดแย้งเป็นปัจจัยแทรกแซงอยู่เสมอ ๆ ความซับซ้อนดังกล่าวอาจเกิดจากรูปแบบของกระบวนการกำหนดนโยบายเอง หรือเกิดจากลักษณะความซับซ้อนของกระบวนการปฏิบัติงานในองค์การ หน่วยงาน หรือบุคคล กลุ่มบุคคล ที่มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายนั้น โดยเฉพาะองค์การหรือหน่วยงานที่เป็นส่วนราชการในระบบราชการดังกล่าวข้างต้น

### การกำหนดนโยบายกับความขัดแย้ง

กระบวนการกำหนดนโยบายจะเป็นรูปแบบใด มีวิธีการใด ของบุคคลใด มีขั้นตอนมากน้อยแตกต่างกันเท่าใดก็ตาม จะพบว่าภายในกระบวนการแทบทุกขั้นตอนจะมีความขัดแย้งเกิดขึ้นอยู่เสมอ ไม่ว่าการกำหนดนโยบายนั้นจะกระทำโดยบุคคลคนเดียวหรือโดยกลุ่มบุคคลก็ตาม เพราะในแต่ละขั้นตอนของการกำหนดนโยบายย่อมมีหนทางเลือกมากกว่าหนึ่งหนทาง และการที่จะต้องเลือกแนวทางหนึ่งแนวทางใดเพียงแนวทางเดียวที่ผู้เลือกเห็นว่าดีที่สุด เหมาะสม

<sup>27</sup> ดูรายละเอียดในเรื่องเดียวกัน, หน้า 287-292.

ที่สุด หรือก่อให้เกิดประโยชน์มากที่สุดนั้น ผู้เลือกย่อมมีความขัดแย้งในตัวเองหรือความกังวลใจ หรืออาจขัดแย้งกับบุคคลอื่น ก่อนที่จะตัดสินใจในขั้นสุดท้ายได้เสมอ

ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในการตัดสินใจเลือกในกระบวนการกำหนดนโยบายนั้น อาจเกิดได้ใน 3 ประการ<sup>28</sup> ดังต่อไปนี้คือ

1. ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นภายในบุคคลคนเดียว (individual conflict) หรือความขัดแย้งต่อตนเอง เป็นความขัดแย้งในการตัดสินใจเลือกหนทางเลือกต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายในจิตใจของบุคคลผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายคนใดคนหนึ่งเพียงผู้เดียว ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นความขัดแย้งทางจิตวิทยา (psychological conflict) ความขัดแย้งต่อตนเองก็คือ ความขัดแย้งในการตัดสินใจของตนเอง

วิธีการแก้ความขัดแย้งลักษณะนี้ ให้ใช้การแสวงหาหนทางเลือกใหม่เพิ่มเติมขึ้นจากที่มีอยู่แล้ว หรือโดยการเปลี่ยนแปลงเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ใหม่ เพื่อลดหนทางเลือกต่าง ๆ ที่ขัดแย้งกันจนก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งขึ้น หรือโดยการที่ผู้กำหนดนโยบายศึกษาสำรวจตนเองใหม่ เพื่อใช้สติปัญญาในการตัดสินใจปัญหาความขัดแย้งนั้น ๆ ได้อย่างสุขุมรอบคอบและถูกต้อง<sup>29</sup>

2. ความขัดแย้งขององค์การ (organizational conflict) เป็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างบุคคลหนึ่งกับอีกบุคคลหนึ่ง หรือระหว่างบุคคลทุก ๆ คนที่เป็นสมาชิกขององค์การหนึ่ง องค์การใดเพียงแห่งเดียว และความขัดแย้งนี้อาจเป็นไปได้ทั้งในแนวตั้ง (vertical) คือระหว่างผู้ที่อยู่ในตำแหน่งสูงกว่า กับผู้ที่อยู่ในตำแหน่งต่ำกว่า หรือในแนวนอน (horizontal) คือระหว่างผู้ที่อยู่ในตำแหน่งที่เท่าเทียมกันได้

สาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งขององค์การขึ้น มีอยู่หลายประการ เช่น ความเข้าใจในวัตถุประสงค์ขององค์การแตกต่างกัน ความเป็นเจ้าระเบียบในการปฏิบัติงานในระดับที่แตกต่างกัน การทะเลาะเบาะแว้งกันระหว่างบุคคลต่าง ๆ ในองค์การ และมีจรรยาวัธของบุคคล

<sup>28</sup> เรื่องเดียวกัน, คู่มือละเอียดหน้า 292-298.

<sup>29</sup> Harold J. Leavitt, Managerial Psychology (Chicago : University of Chicago Press, 1964), P.66 อ้างในเรื่องเดียวกัน, หน้า 294.



แต่ละคน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม อะไรก็ดี อาจจำแนกประเภทของความขัดแย้งขององค์การตามสาเหตุที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งได้ 2 กรณี คือ

1) เป็นความขัดแย้งของบุคคลแต่ละคนในการตัดสินใจเลือกหนทางในการกำหนดนโยบาย เพื่อบรรลุถึงเป้าหมายที่ตนเองคาดคิดหรือตั้งเอาไว้ ซึ่งผลของการตัดสินใจของแต่ละคนอาจแตกต่างกันไปจากผลของการตัดสินใจของบุคคลหนึ่ง

2) เป็นความขัดแย้งขององค์การเป็นส่วนรวมในการตัดสินใจเลือกหนทางเลือกในการกำหนดนโยบาย ซึ่งบุคคลทุกคนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเพื่อเลือกหนทางเลือกเพียงประการเดียว ซึ่งเป็นความขัดแย้งในเรื่องการเพิ่มหนทางเพื่อบรรลุถึงเป้าหมายนั้น ๆ

3 ความขัดแย้งระหว่างองค์การ (inter-organizational conflict) เป็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างองค์การหนึ่งกับอีกองค์การหนึ่ง หรือระหว่างบุคคลกลุ่มหนึ่งกับบุคคลอีกกลุ่มหนึ่ง ซึ่งอยู่ต่างองค์กรกัน

เนื่องจากสาเหตุที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งในแต่ละกรณีนั้นมีอยู่มากมาย ทั้งที่เป็นสาเหตุที่บุคคลทุกคนทราบ และสาเหตุที่ยังไม่ทราบและไม่คาดคิดว่ามีอยู่ หนทางป้องกันมิให้เกิดปัญหาความขัดแย้งหรือเกิดขึ้นน้อยที่สุด ซึ่งสามารถกระทำได้ด้วยการกำหนดขอบเขตของการกำหนดนโยบายนั้นภายในวงจำกัด หรือโดยการค้นหาสาเหตุของความขัดแย้งที่เกิดขึ้นแล้ว และหาหนทางแก้ไขข้อขัดแย้งนั้น ๆ ด้วยวิธีการต่าง ๆ เพราะปัญหาข้อขัดแย้งในการกำหนดนโยบายอาจเกิดขึ้นอยู่เสมอ ตราบเท่าที่ยังมีการกำหนดนโยบายอยู่ การป้องกันมิให้ปัญหาขัดข้องเกิดขึ้นเลยนั้นเป็นไปได้ เว้นแต่จะไม่มี การดำเนินการกำหนดนโยบายเท่านั้น

จากที่กล่าวมาข้างต้นทั้งหมดนี้ เพื่อประสงค์ให้รู้ว่าประเด็นการกำหนดนโยบาย (policy formulation) มีความสำคัญต่อระบบการเมืองและการบริหาร (นักการเมืองและข้าราชการประจำ) การกำหนดนโยบายจะเป็นตัวชี้ว่านโยบายของรัฐหรือนโยบายสาธารณะนั้น ๆ จะประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว ซึ่งก็มีปัจจัยแทรกซ้อนที่เป็นปัญหาของการกำหนดนโยบาย ในการศึกษาการแก้ไขปัญหาจรรยาบรรณของรัฐนี้ ปัจจัยที่ก่อให้เกิดปัญหาของการกำหนดนโยบาย ได้แก่ ความซับซ้อน และความขัดแย้งของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาจรรยาบรรณและโดยเหตุที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาจรรยาบรรณ เป็นหน่วยงาน องค์การแบบระบบราชการ ที่มีลักษณะโครงสร้าง กระบวนการ รูปแบบ พฤติกรรม ของการทำงานที่ก่อให้เกิดความซับซ้อนและขัดแย้งอยู่ในตัวขององค์การเอง ฉะนั้นเพื่อความเข้าใจ

ในประเด็นความซับซ้อนและความขัดแย้งของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาราจร จึงจำเป็นต้องรู้และเข้าใจถึงลักษณะโครงสร้าง รูปแบบ พฤติกรรมของหน่วยงานที่เป็นองค์การแบบระบบราชการ

องค์การระบบราชการ (bureaucratic organizations)

### องค์การ : นิยามและความหมาย

องค์การ<sup>30</sup> (organization) หมายถึง กลุ่มคนหลายคนมารวมกันเข้า ร่วมกันทำงาน เพื่อจุดหมายหรือวัตถุประสงค์ขององค์การ มีการรวมส่วนงานรับผิดชอบต่าง ๆ โดยกระทำอย่างมีระเบียบแบบแผน เพื่อให้การประสานงานร่วมมือดำเนินไปด้วยดี หรือจัดแบ่งหน้าที่ตามความสามารถของบุคคล พยายามให้เกิดความขัดแย้งน้อยที่สุด ให้เกิดความพอใจแก่ทุกฝ่าย มีการบังคับบัญชาควบคุมประสานงานกัน

Herbert G.Hick<sup>31</sup> ให้ความเห็นว่า องค์การ คือ โครงสร้างที่ได้จัดทำขึ้นตอนตามกระบวนการสำหรับให้บุคคลอย่างกว้าง ๆ เข้ามาร่วมปฏิบัติงานเพื่อความสำเร็จตามความมุ่งหมายต่าง ๆ ได้

ในด้านสังคมวิทยา<sup>32</sup> องค์การเป็นระบบสังคมที่ประกอบด้วยคนจำนวนมากมาทำงานร่วมกันเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ทั้งขององค์การและวัตถุประสงค์ส่วนตัว การที่คนเข้ามา รวมกันมากเช่นนี้ทำให้องค์การเป็นระบบสังคมที่สลับซับซ้อนและมีปฏิสัมพันธ์หลายรูปแบบระหว่างคนที่อยู่ในระบบนี้ แต่ละระบบ (องค์การ) จะมีระบบย่อย (sub system) คือมีหน่วยงานย่อย อยู่ในหน่วยงานใหญ่ ซึ่งนอกจากจะมีปฏิสัมพันธ์กันเองภายในระบบแล้ว ยังมีปฏิสัมพันธ์กับภายนอกระบบ คือสิ่งแวดล้อมอีกด้วย และเมื่อมีอะไรกระทบระบบใด ไม่ว่าจะเป็ระบบย่อยหรือ

<sup>30</sup> บุณยรงค์ นิลวงษ์, หัวข้อหลักการบริหารทั่วไป (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สี่ไทย, 2537), หน้า 14.

<sup>31</sup> Herbert G.Hick. The Management of Organization : A Systems and Human Resources Approach 2 ed. (New York : Grow-Hill co., 1972), อ้างใน บุณยรงค์ นิลวงษ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 14.

<sup>32</sup> กรองแก้ว อยู่สุข, พฤติกรรมองค์การ. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537), หน้า

ระบบใหญ่ ก็จะส่งผลกระทบต่อระบบอื่น ๆ ด้วย กล่าวโดยสรุปคือ เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลง ณ ส่วนใดขององค์การ จะทำให้ส่วนอื่น ๆ พลอยกระเทือนไปด้วย

พรณี ประเสริฐวงษ์ และคณะ<sup>33</sup> ได้สรุปความหมายของ “องค์การ” ว่าเกิดจากการที่คนหลายคนมารวมกัน มีการแบ่งงานกันทำตามระเบียบวิธีการและหน้าที่ที่ได้กำหนดไว้อย่างเป็นระบบ โดยมีความสัมพันธ์ต่อกัน มีการประสานงานพึ่งพาซึ่งกันและกัน เพื่อช่วยกันทำงานให้เกิดความสำเร็จตามเป้าหมาย

### องค์ประกอบขององค์การ

การก่อเกิดขึ้นเป็นองค์การได้ ต้องมีองค์ประกอบ 4 ประการ<sup>34</sup> คือ

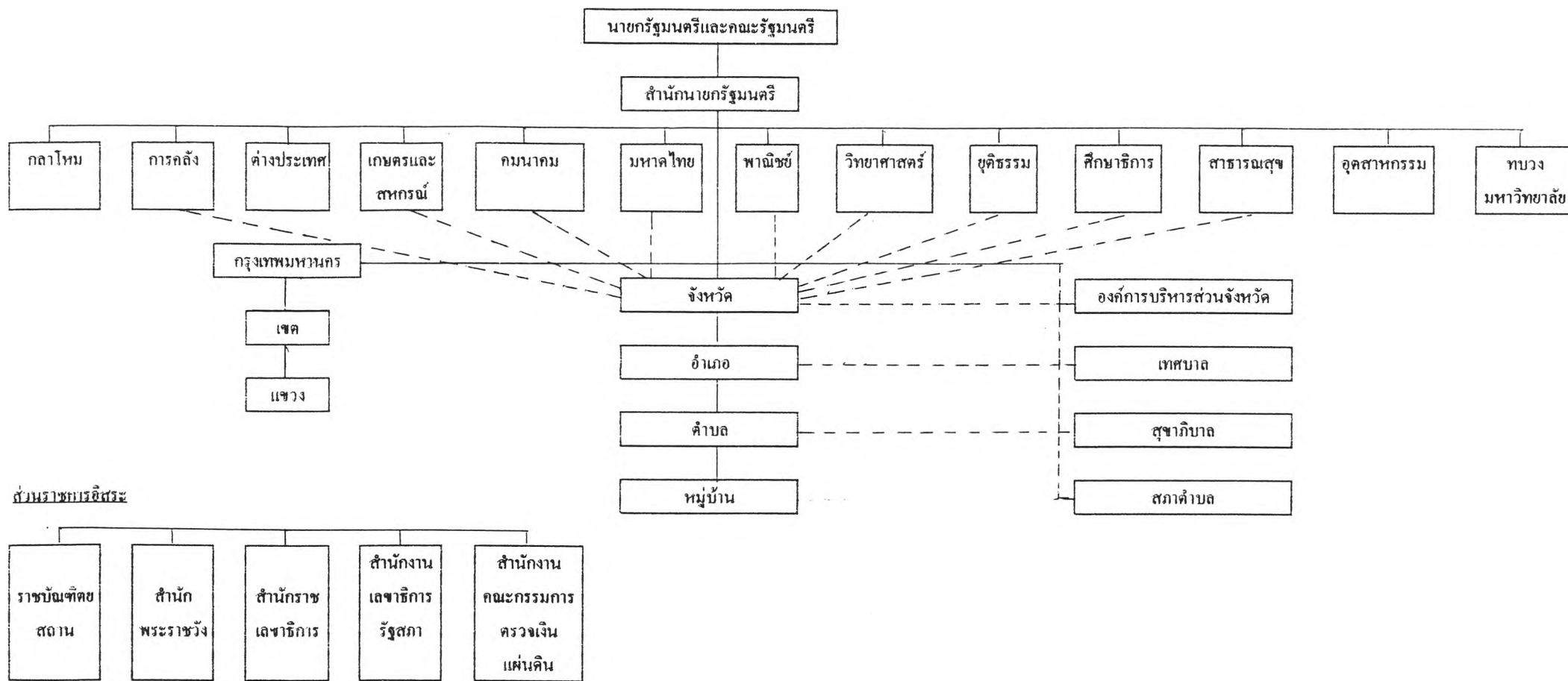
1. ความมุ่งหมาย หรือวัตถุประสงค์
2. คน
3. กระบวนการปฏิบัติ
4. สถานที่ หรือทรัพยากรอื่น ๆ ที่จำเป็นต่อการทำงาน

---

<sup>33</sup> พรณี ประเสริฐวงษ์ และคณะ, การจัดองค์การและการบริหาร (พระนคร : โรงพิมพ์จุฬารัฐสภา, 2515), หน้า 168.

<sup>34</sup> กิติมา ปรีดีติลล, ทฤษฎีบริหารองค์การ (กรุงเทพฯ : ธนะการพิมพ์, 2529), หน้า 28-31.

แผนภูมิที่ 1 ก.  
แผนภูมิโครงสร้างของระบบราชการไทย



ที่มา : สุทธิ สุทธิสมบูรณ์, สมาน รังสีโยคฤกษ์, การแบ่งส่วนราชการและการจัดอัตรากำลังข้าราชการ, หน้า 43.

### ความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์

ความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้มีการจัดตั้งองค์การขึ้นในรูปแบบต่าง ๆ องค์การหนึ่งย่อมมีความมุ่งหมายย่อย ๆ อยู่หลายประการ ซึ่งเมื่อรวมกันเป็นความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์รวมขององค์การ การดำเนินงานขององค์การจะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ก็เมื่อบุคคลที่มีหน้าที่ปฏิบัติงานในองค์การได้รู้ถึงความมุ่งหมายขององค์การนั้น ๆ ในขณะที่เดียวกันการปฏิบัติงานจะได้ผลหรือไม่เพียงไร ก็ย่อมขึ้นอยู่กับการที่องค์การจะสามารถสนองตอบความมุ่งหมายของผู้ปฏิบัติงานได้เพียงใด นอกจากนี้องค์การต้องมีการเปลี่ยนแปลงความมุ่งหมายให้สอดคล้องกับสังคมหรือสถานการณ์สิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปด้วย ทั้งนี้ก็เพื่อความเจริญเติบโตขององค์การ

### คน

คนเป็นส่วนประกอบที่สำคัญยิ่งขององค์การ ความสำเร็จในการดำเนินงานขององค์การย่อมขึ้นอยู่กับผู้ปฏิบัติงาน ว่าได้ทำตามวัตถุประสงค์ขององค์การหรือไม่ ดังนั้น การที่องค์การจะเจริญก้าวหน้าก็ต้องได้บุคคลผู้มีความรู้ความสามารถและมีความชำนาญมาปฏิบัติงานในองค์การ ด้วยเหตุนี้การที่จะศึกษาให้เข้าใจเรื่องขององค์การก็ต้องศึกษาเรื่องของคนในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1) ลักษณะและพฤติกรรมของคน บุคคลแต่ละคนย่อมมีความรู้สึกนึกคิด อุปนิสัย สติปัญญา ความเฉลียวฉลาด ฐานะ และสิ่งแวดล้อมแตกต่างกันออกไป ลักษณะและพฤติกรรมของคนในองค์การจึงกระทบกระเทือนต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการดำเนินงานขององค์การ

2) คุณค่าทางสังคม คุณค่าทางสังคมของบุคคลต่าง ๆ ย่อมไม่เหมือนกัน ผู้นำขององค์การจะต้องทำให้แต่ละคนในองค์การมีความรู้สึกผูกพันต่อองค์การ แสดงให้เห็นว่าองค์การตระหนักถึงคุณค่าหรือความสำคัญที่เขามีต่องานขององค์การ โดยให้เขามีส่วนรับรู้ผลของการกระทำต่าง ๆ ขององค์การซึ่งเขามีส่วนร่วมด้วย

3) ความมุ่งหมายหรือผลประโยชน์ของแต่ละบุคคลกับองค์การ ความมุ่งหมายหรือผลประโยชน์ของแต่ละบุคคลจะต้องสอดคล้องกับความมุ่งหมายหรือผลประโยชน์ขององค์การ เพราะถ้ามีความขัดแย้งกัน ก็จะเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานขององค์การ

4) กลุ่มคน ถ้าบุคคลในองค์การแบ่งเป็นกลุ่ม เป็นพวก ก็จะทำให้เกิดการแตกความสามัคคี ซึ่งอาจส่งผลถึงการสลายตัวขององค์การได้ ผู้บริหารงานจึงต้องพยายามประสานงานจูงใจให้ผู้ปฏิบัติงานแต่ละกลุ่ม ร่วมมือกันปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ

### กระบวนการปฏิบัติงาน

กระบวนการปฏิบัติงาน หมายถึง วิธีการปฏิบัติงานขององค์การให้ได้ผลสำเร็จคล่องตามวัตถุประสงค์ขององค์การ กระบวนการปฏิบัติงานต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ขององค์การและกำหนดวิธีการปฏิบัติงานให้มีความสัมพันธ์ต่อกัน ตั้งแต่เริ่มทำงานจนเสร็จ ให้ได้ผลเต็มที่อย่างประหยัด และรวดเร็ว ซึ่งอาจสรุปลักษณะสำคัญของกระบวนการปฏิบัติงานได้ ดังนี้

1) การจำแนกประเภทและจัดหมวดของงาน (identification and grouping of works) ในการวางรูปแบบขององค์การ ผู้บริหารจะต้องค้นคว้าว่ากิจการงานของตนนั้นมีงานชนิดใดที่จะต้องจัดทำเพื่อให้ได้รับผลสำเร็จตามจุดหมายที่มีอยู่ หลังจากนั้นก็จัดการแบ่งแยกงานออกเป็นประเภทที่สำคัญ ๆ แล้วแบ่งงานแต่ละประเภทออกเป็นส่วนย่อยออกไป โดยให้มีปริมาณเพียงพอสำหรับคนคนหนึ่งที่จะสามารถปฏิบัติงานนั้นได้ โดยคำนึงถึงตัวบุคคลที่ปฏิบัติงานให้เหมาะสมกับงานที่ทำ เพื่อประสิทธิภาพของงาน

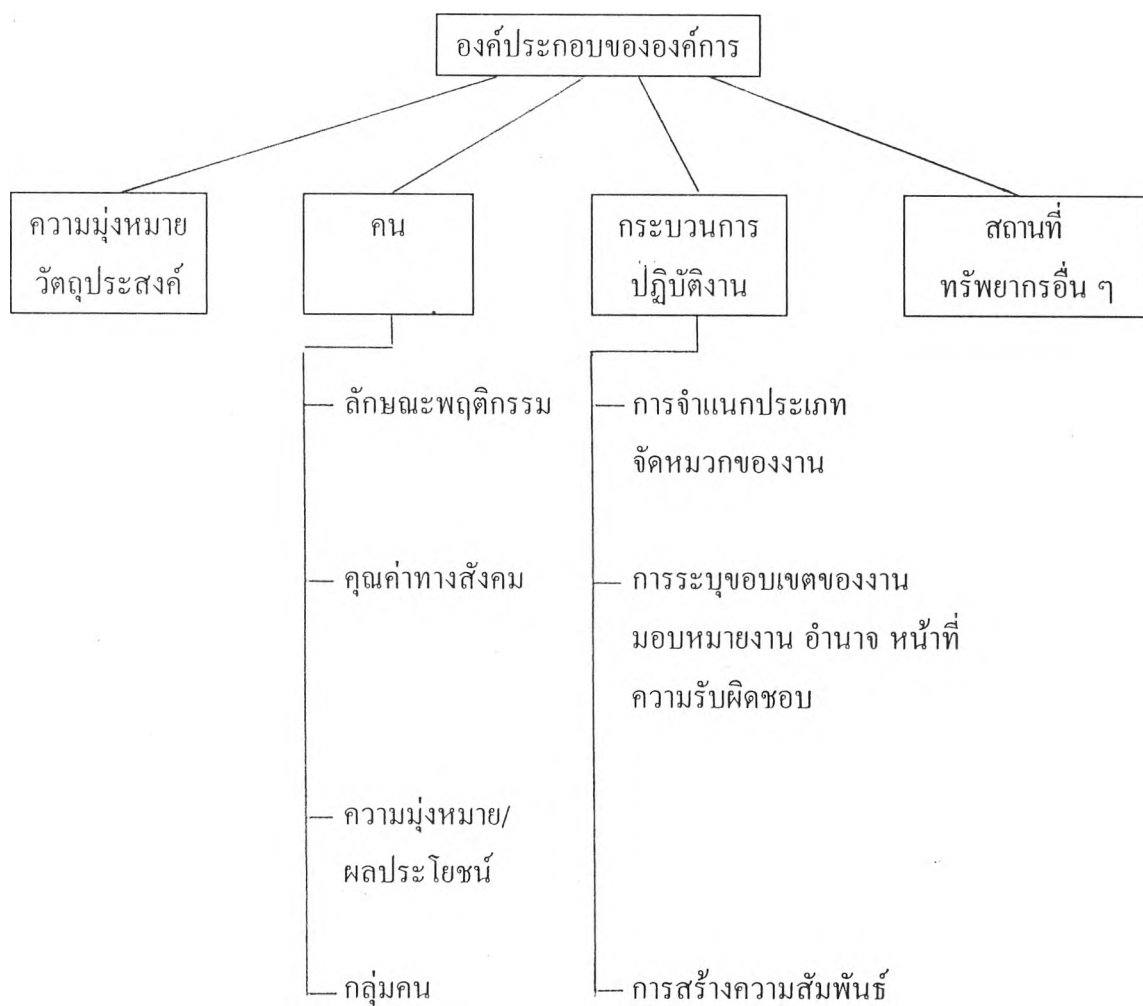
2) การระบุขอบเขตของงาน และมอบหมายงาน พร้อมทั้งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ (definition & delegation of responsibility and authority) การบริหารงานจะได้ผลดีเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับภาระหน้าที่ของผู้บริหารงานว่าตนควรจะทำงานอะไร และควรมอบหมายงานใดให้ผู้อื่นเป็นผู้ทำ ทั้งนี้โดยต้องระบุขอบเขตของงาน อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบให้แก่ผู้ได้รับมอบหมายงาน เพื่อให้รู้ว่าควรจะทำอย่างไรที่จะส่งผลสำเร็จต่อการดำเนินงานขององค์การ

3) การสร้างความสัมพันธ์ (establishment of relationship) ในการทำงานขององค์การควรกำหนดระเบียบของการทำงานร่วมกัน โดยอาจจัดทำทั้งอย่างเป็นทางการ (formal) และอย่างไม่เป็นทางการ (informal) เพื่อให้งานต่าง ๆ ดำเนินไปด้วยดีโดยปราศจากข้อขัดแย้ง เพราะจะทำให้บุคคลในองค์การปฏิบัติงานร่วมกันด้วยดีอย่างเต็มความรู้ความสามารถของคน

### สถานที่หรือทรัพยากรอื่น ๆ

ในการปฏิบัติงานของทุกองค์การ ทรัพยากรที่มีความสำคัญ ได้แก่ เงิน วัสดุ อุปกรณ์ สิ่งแวดล้อม อาคารและสถานที่ทำงาน ซึ่งย่อมแตกต่างกันไปในแต่ละองค์การ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความมุ่งหมายขององค์การ ขนาด สภาพทางการเงิน ฐานะ และความซับซ้อนขององค์การนั้น ๆ องค์ประกอบขององค์การสามารถนำเสนอในรูปแบบแผนภูมิได้ดังนี้

แผนภูมิที่ 1 ข.แสดงองค์ประกอบขององค์การ



## โครงสร้างและรูปแบบขององค์การ

โครงสร้างขององค์การ เป็นเสมือนกรอบงานสำหรับการปฏิบัติงานในความรับผิดชอบ เป็นเครื่องมือในการมอบอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ และช่วยประสานงานของกิจกรรมต่าง ๆ รวมทั้งเป็นเครื่องช่วยกระตุ้นเตือนให้สมาชิกขององค์การทำงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งผู้บริหารงานและผู้ปฏิบัติงาน ถ้าการจัดโครงสร้างขององค์การไม่ดีและไม่สามารถปฏิบัติได้ ก็จะส่งผลกระทบต่อความล้มเหลวขององค์การ โครงสร้างขององค์การควรมีกระบวนการจัดดังนี้<sup>35</sup>

1. แบ่งงานออกเป็นหน่วยงานย่อยตามลักษณะขององค์การ
2. จัดระบบในหน่วยงานย่อย โดยให้มีการแบ่งงานกันทำให้เหมาะสมในแต่ละหน่วยงาน
3. การมอบอำนาจหน้าที่แก่ผู้ปฏิบัติงาน ต้องคำนึงถึงความสามารถและความเหมาะสม เพื่อให้เกิดความร่วมมือประสานงานกัน
4. องค์การที่มีแนวโน้มจะขยายงาน จำเป็นต้องมีหน่วยงานที่ปรึกษาซึ่งจะมาช่วยในการปรับปรุงงาน

ข้อพึงตระหนักถึง คือ การจัดโครงสร้างขององค์การหรือการปรับปรุงองค์การ ต้องให้เข้ากับสถานะแวดล้อมและเวลาในช่วงนั้น ๆ คือต้องให้เหมาะสมกับเวลาและสถานการณ์เป็นสำคัญ เพราะโครงสร้างหนึ่งขององค์การหนึ่งในปัจจุบันอาจไม่เหมาะสมกับเวลาและสถานการณ์ในภายหน้า

การจัดโครงสร้างขององค์การมีหลายรูปแบบ ขึ้นอยู่กับลักษณะและขอบเขตของงานแต่ละโครงสร้าง ซึ่งเป็นที่นิยมและสามารถนำมาใช้พิจารณาในวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ได้มี 2 รูปแบบ คือ โครงสร้างองค์การแบบงานหลัก (line military organization) และโครงสร้างองค์การแบบงานหลักและงานที่ปรึกษา<sup>36</sup> (line & staff organization)

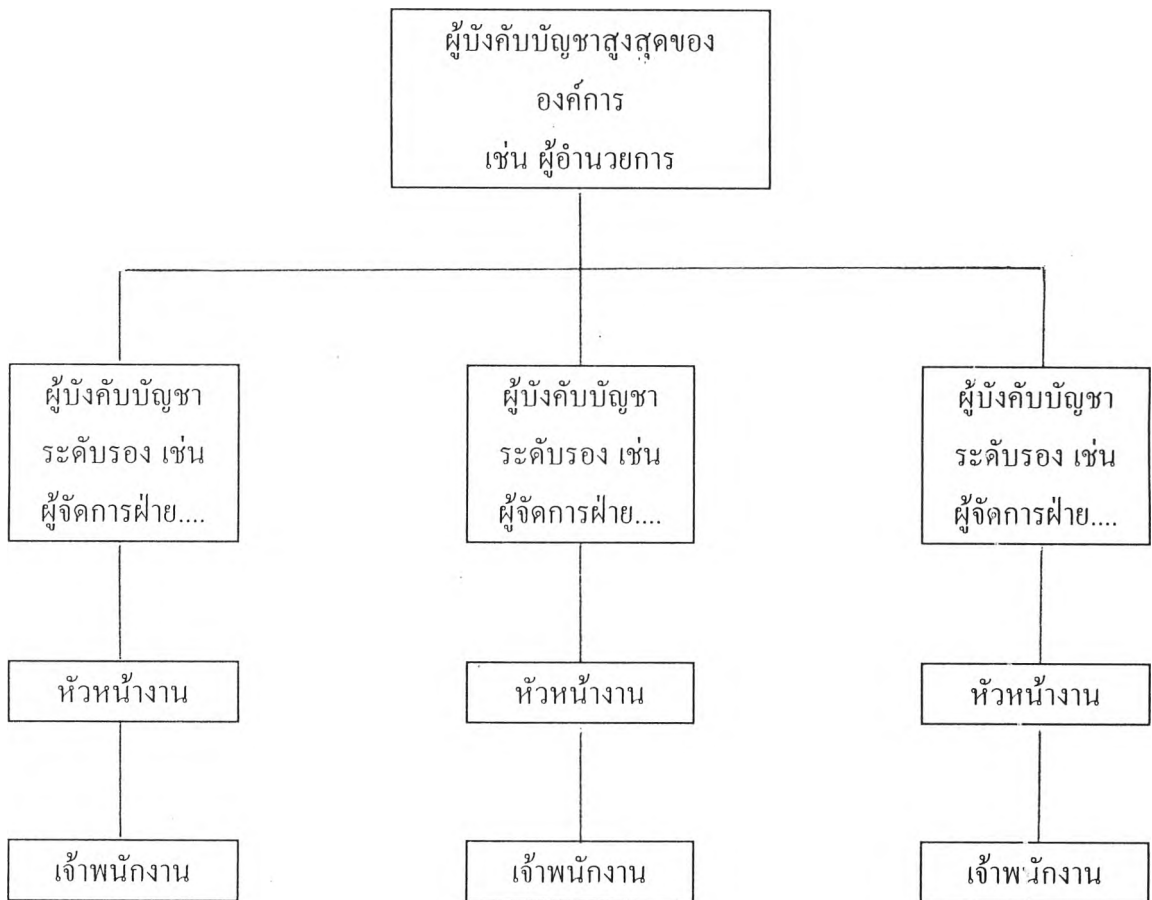
<sup>35</sup> กิติมา ปรีดีติติก, ทฤษฎีบริหารองค์การ (กรุงเทพฯ : ชนะการพิมพ์, 2529), หน้า 35.

<sup>36</sup> ดูโครงสร้างขององค์การรูปแบบอื่น ๆ ใน กิติมา ปรีดีติติก, เรื่องเดิม, หน้า 36-46.



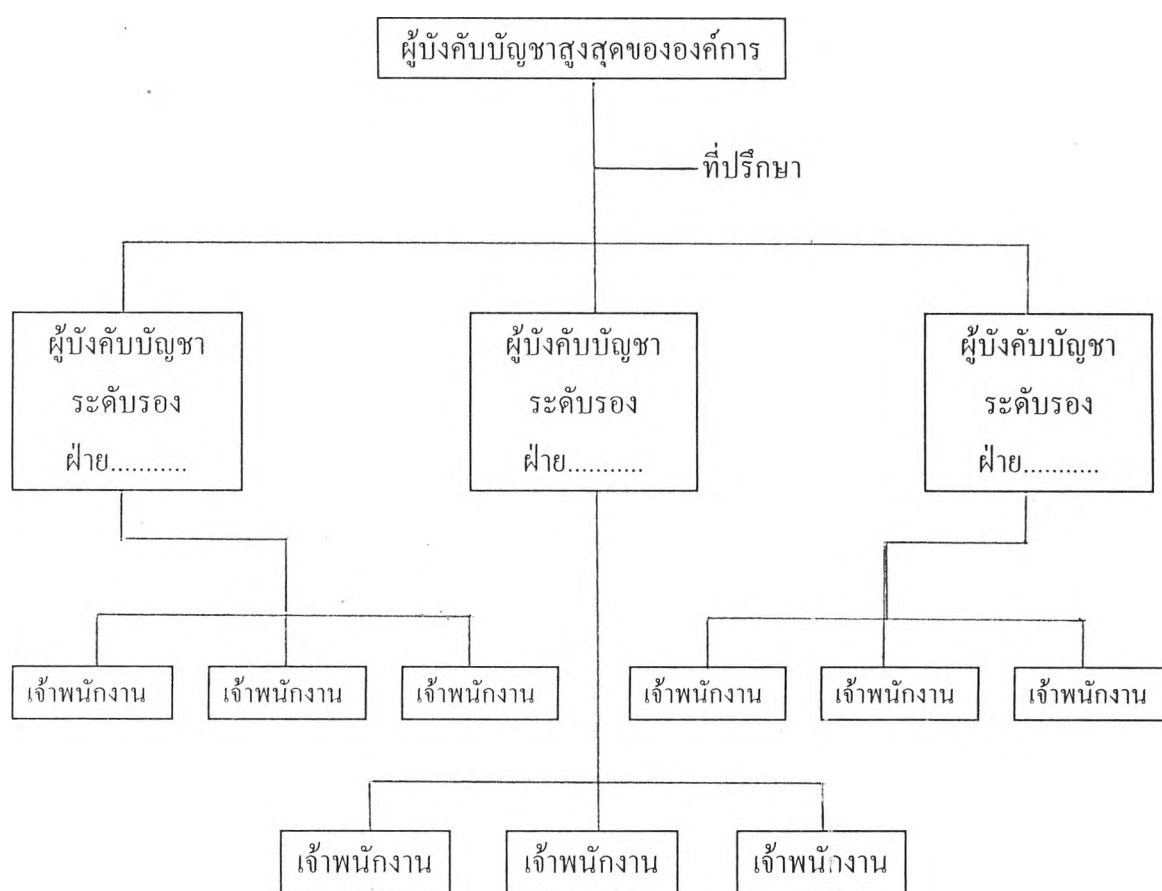
โครงสร้างองค์การแบบงานหลัก เหมาะสมสำหรับองค์การขนาดเล็ก โดยเลียนแบบการจัดรูปกองทัพ ซึ่งมีสายการบังคับบัญชาจากผู้ดำรงตำแหน่งสูงสุดไปยังผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาตำแหน่งรอง ๆ แต่ละหน่วยงานได้รับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาคนเดียว ดังแผนภูมิ

แผนภูมิที่ 1 ค.แสดงโครงสร้างองค์การแบบงานหลัก



โครงสร้างองค์การแบบงานหลักและงานที่ปรึกษา โครงสร้างองค์การแบบนี้เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีและวิวัฒนาการขององค์การที่ขยายตัวอย่างรวดเร็ว มีลักษณะที่ยึดเอาลักษณะการจัดแบบของค์การงานหลักผสมผสานกับการจัดให้มีหน่วยงานที่ปรึกษาเพื่อให้คำแนะนำเพิ่มเติม มักใช้กับหน่วยงานที่มีลักษณะงานซับซ้อน มีลักษณะของงานที่แยกประเภทเป็นหลาย ๆ ด้าน ซึ่งจะช่วยให้การบริหารงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

แผนภูมิที่ 1 ง.แสดงโครงสร้างองค์การแบบงานหลักและงานที่ปรึกษา



### ระบบราชการ : นิยามและความหมาย

อรุณ รักธรรม<sup>37</sup> ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับระบบราชการ (bureaucracy) ไว้ดังนี้

1. ระบบราชการเป็นองค์การขนาดใหญ่ประเภทหนึ่ง อันจะเป็นเครื่องมือของมนุษย์ในสังคม
2. ระบบราชการมุ่งประสิทธิภาพและความมีเหตุผลของงาน
3. ระบบราชการมีสายการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น ลดหลั่นกันลงมาตามลำดับ มีความสัมพันธ์ระหว่างกันอย่างเป็นทางการ มิใช่ส่วนตัว
4. ระบบราชการก็คือ องค์การที่ปกครองโดยระบบชนชั้นราชการ

Crozier<sup>38</sup> ให้ความหมายขององค์การระบบราชการไว้ 3 ประการ คือ

1. ระบบราชการ คือ องค์การที่ปกครองโดยกรม กอง ของรัฐ และข้าราชการได้มาโดยการแต่งตั้ง มิใช่เลือกตั้ง โดยจัดสายการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น ขึ้นอยู่กับอำนาจหน้าที่ คำสั่ง ระเบียบ
2. ระบบราชการ คือ องค์การที่มีเหตุผล ความชอบธรรมตามกฎหมายในการปฏิบัติกิจกรรม จัดการโดยระบบกฎหมาย
3. ระบบราชการ หมายถึง องค์การที่ทำงานช้า ๆ (slowness) งานธรรมดา (routine) มีขั้นตอนสลับซับซ้อน ปิดความรับผิดชอบ

<sup>37</sup> อรุณ รักธรรม, ความขัดแย้งในระบบราชการ (กรุงเทพฯ : สถาบันพัฒนา บริหารศาสตร์, 2526), หน้า 55.

<sup>38</sup> Michel Crozier, The bureaucratic Phenomenon (Chicago : The University of Chicago, 1955), p.61 อ้างในเรื่องเดียวกัน, หน้า 62.

### องค์ประกอบของระบบราชการ<sup>39</sup>

1. การบังคับบัญชาเป็นไปตามลำดับชั้น (hierarchy) หมายความว่า การดำเนินงานของหน่วยงานลำดับต่ำกว่าจะอยู่ภายใต้การควบคุม แนะนำ ของหน่วยงานที่อยู่เหนือขึ้นไปอย่างเป็นระเบียบ และมีสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจน ไม่ก้าวก่ายอำนาจหน้าที่ซึ่งกันและกัน
2. การแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะอย่าง (specialization) เนื่องจากองค์การแบบนี้ยอมรับว่าแต่ละบุคคลย่อมมีความชำนาญเฉพาะอย่าง ดังนั้น จึงมีการแบ่งงานให้แต่ละคนทำตามความถนัดของตน ซึ่งจะทำให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถทำงานในความรับผิดชอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นการช่วยเพิ่มผลผลิตด้วย
3. กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และวิธีปฏิบัติ (rule, regulation, procedures) องค์การในระบบข้าราชการถือว่าการมีระเบียบกฎเกณฑ์เป็นแบบแผน มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการประสานงานภายในองค์การทั้งในระดับบนและระดับล่าง องค์การก็ยังคงสามารถปฏิบัติงานไปได้ตามกฎระเบียบ และข้อบังคับที่วางไว้
4. ความไม่เกี่ยวข้องกับตัวบุคคลและความเป็นทางการ กล่าวคือ ผู้บังคับบัญชาจะต้องตัดสินใจและสั่งการอย่างมีเหตุผล หลีกเลี่ยงการใช้อารมณ์กับผู้ใต้บังคับบัญชา และจะต้องปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะที่เป็นทางการ โดยไม่คำนึงถึงความสัมพันธ์ส่วนตัว
5. คุณสมบัตินักวิชาชีพ (professional qualities) การรับบุคคลเข้าทำงาน จะต้องใช้คุณสมบัติทางด้านวิชาชีพและความสามารถเป็นเกณฑ์ จะไม่รับตามความพอใจของผู้บังคับบัญชา หรือโดยระบบพรรคพวก
6. ความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ (career aspects) การเลื่อนตำแหน่งหน้าที่ เป็นไปตามลำดับชั้น โดยยึดหลักความมีอาวุโสและการประสบความสำเร็จ ผู้ปฏิบัติงานในองค์การจะได้รับความคุ้มครองไม่ให้ถูกไล่ออกง่าย ๆ โดยมีได้มีการพิจารณาไต่สวนอย่างใช้ดุลยพินิจ
7. อำนาจหน้าที่ (legal authority) บุคคลผู้มีตำแหน่งหน้าที่ย่อมมีอำนาจที่จะใช้ได้อย่างชอบธรรม เพราะไม่ใช่อำนาจส่วนบุคคล แต่เป็นอำนาจของสถาบัน

<sup>39</sup> Robert Morton, "Bureaucratic Structure and Personality," *Social Force* 1940, pp.56-57., Herbert A.Simon, *The New Science of Management* (New York : Harper & Row, 1960), pp.40-41. และ กิติมา ปริติดิติก, เรื่องเดิม, หน้า 85-86. อ้างใน ปิยนาด บุณนาค "การเมืองระหว่างองค์กรของรัฐ : ลักษณะเฉพาะกรณีความขัดแย้งที่สำคัญระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ในสมัยปฏิรูป (พ.ศ.2435-2453)" (วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรดุษฎีมหาบัณฑิต สาขารัฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533) หน้า 38.

### ลักษณะขององค์การแบบระบบราชการ

อรุณ รักธรรม<sup>40</sup> ได้สรุปคำอธิบายเกี่ยวกับลักษณะขององค์การแบบระบบราชการไว้ดังนี้

1. รูปแบบขององค์การจะต้องมีการจัดลำดับชั้นการบังคับบัญชา (hierarchy) ลดหลั่นกันลงมาตามลำดับชั้น
2. องค์การแบบนี้สามารถนำไปใช้ได้ ในสังคมทุกแห่ง ทั้งในองค์การรัฐบาลและธุรกิจเอกชน แม้แต่ด้านศาสนา
3. จะต้องมีการแบ่งงานออกเป็นสัดส่วนอย่างมีเหตุผลและสัมพันธ์กัน รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบระบุไว้โดยชัดเจน
4. หลักสำคัญในการดำเนินการ จะต้องถือว่าเป็นแบบพิธีการ (formalization) เช่น มีกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง หรือข้อบังคับวางไว้
5. การบริหารงานนั้นถือว่าเป็นงานที่ต้องมีความรู้ความชำนาญเป็นพิเศษหนึ่ง เพราะฉะนั้นในตำแหน่งต่าง ๆ นั้น จึงจ้างผู้บริหารเข้ามาดำเนินการแยกจากความเป็นเจ้าของ
6. ผู้ที่เข้ามาดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ต้องมีการฝึกอบรมและมีความรู้ความสามารถ
7. การคัดเลือกบุคคลต้องขึ้นอยู่กับระบบความสามารถ มิใช่ระบบพรรคพวก

ด้วยเหตุที่ระบบราชการเต็มไปด้วยระเบียบ กฎเกณฑ์มากมาย จึงเป็นประเด็นหนึ่งที่น่าพิจารณาว่า ประสิทธิภาพจะเกิดขึ้นได้อย่างไรในท่ามกลางของกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เหล่านั้น ประสิทธิภาพของระบบราชการไม่อาจประเมินจากผลกำไรอย่างองค์กรธุรกิจได้ แต่ประสิทธิภาพของระบบราชการคงต้องวัดจากความพึงพอใจจากผู้ที่มาใช้บริการ ซึ่ง อรุณ รักธรรม ได้รับคำตอบจากคำถาม “การทำงานแบบราชการหมายถึงอะไร?” ว่า “ก็ทำแบบเช้าชามเย็นชาม” “ล่าช้า ยุ่งยาก ซ้ำซ้อน น่าเวียนหัว” “ไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล” “ปิดสวะ ขาดความรับผิดชอบ” ซึ่งเป็นที่มาของคำว่า “red tape” ซึ่งสะท้อนถึงประสิทธิภาพ ความซับซ้อนของระบบราชการ

red tape<sup>41</sup> หมายถึง การถือระเบียบแบบแผนจนเกินไปโดยไม่คำนึงถึงเหตุผลและความเหมาะสม

<sup>40</sup> อรุณ รักธรรม, ความขัดแย้งในระบบราชการ. หน้า 61.

<sup>41</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 79-80.

- วิธีการทำงานของราชการที่ล่าช้าจนเกินควร

- การเก็บข้อมูลสุ่มไว้มาก ๆ อันเป็นผลมาจากความ

ล่าช้าหรือไม่ดำเนินการ

โดยสรุปแล้ว red tape จะมีรูปแบบลักษณะดังนี้คือ

1) การติดระเบียบ ไม่ยืดหยุ่น คือ ผู้ติดต่อเห็นว่าเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานยึดมั่นกับระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ตลอดจนขั้นตอนกระบวนการในการทำงานเป็นสภาวะ จนแทบไม่ใช้วิจารณญาณของตนเอง หรือไม่คำนึงถึงเหตุผล ความเหมาะสม และประโยชน์ส่วนรวม ไม่ยอมอะลุ่มอล่วย เช่น ถ้าผู้มาติดต่อกรอกแบบฟอร์มไม่ครบเพราะจำไม่ได้บ้าง ไม่รู้บ้าง ก็พยายามเคี่ยวเข็ญให้ไปหาข้อมูลมากรอกให้ครบ มิฉะนั้นจะดำเนินการไม่ได้ เนื่องจาก “ผิดระเบียบ” เป็นต้น

2) แบบฟอร์ม คือ ผู้มาติดต่อต้องกรอกแบบฟอร์มต่างๆ ซึ่งเป็นลักษณะการติดต่อราชการทั่วไป ไม่ว่าจะขออนุญาตหรือขอบริการอะไรก็ตาม อย่างน้อยต้องกรอกใบคำร้องหรือแบบฟอร์มอื่น ๆ แบบฟอร์มที่ให้กรอกบางแบบอาจมีรายละเอียดมากมายจนผู้กรอกเห็นว่าราชการนี้เป็น “ลูกช่างซัก” เสียจริง ๆ เช่น ให้กรอกเลขทะเบียนใบขับขี่รถยนต์ (ใครจะไปจำได้วะ ถ้าไม่เอาติดตัวมาด้วย) ที่เกิดบิดามารดา (“โอ๊ย แก่ไม่เคยบอกเลย”) หรือชื่อพ่อแม่ภรรยา (“ลืมไปแล้ว สะะ ไม่เคยสนใจ”) รายละเอียดเหล่านี้ ทางราชการอาจเห็นว่าจำเป็น แต่ผู้กรอกเห็นว่าไม่จำเป็น ประโยชน์ แถมบางทีแบบฟอร์มบางแบบมีคำถามที่อ่านไม่เข้าใจ ต้องตีความ เลยต้องวิ่งไปถามเจ้าหน้าที่อีก หรือกรอกผิดไปต้องแก้ไข ทำให้เสียเวลา บางคนอาจต้องขอแบบฟอร์มไปกรอกหลายครั้ง จนทั้งเจ้าตัวและเจ้าหน้าที่ร้อง “ตุลละเบือ” ไปเลยก็ได้

3) การปิดสวระ คือ ไม่ยอมรับดำเนินการหรือตัดสินใจ แต่โยนไปให้หน่วยงานอื่นหรือเจ้าหน้าที่อื่นทำ โดยอ้างว่าไม่ใช่งานของตน หรือไม่มีอำนาจหน้าที่ตัดสินใจ สำหรับประการหลังนี้เกิดขึ้นโดยเฉพาะเมื่อเรื่องที่เผชิญอยู่ไม่ตรงกับระเบียบแบบแผน ข้อบังคับเลยจะต้อง “เสนอเพื่อพิจารณา” แล้วก็แหงเรื่องผ่านไปสู่มบนโต๊ะผู้ใหญ่ ซึ่งทำให้มีงานมากจนตัดสินใจยังไงก็พลาดวงไว้ เวลาเจ้าของมาทวงก็มักได้รับคำตอบว่า “กำลังพิจารณา” เป็นต้น

4) ขั้นตอนซับซ้อน หมายความว่า แทนที่เรื่องจะยุติแก่เจ้าหน้าที่ติดต่อ กลับผ่านหลายคน หลายโต๊ะ จนน่าเวียนหัว เช่น จะขอใบอนุญาตเรื่องหนึ่ง ต้องทำคำร้องที่โต๊ะหนึ่ง ขอ

อาคารเสตมปีอีกแห่งหนึ่ง ยื่นกับอีกคนหนึ่ง แล้วไปให้อีกคนหนึ่งตรวจ อีกคนหนึ่งเซ็น จ่ายเงินอีกแห่งหนึ่ง ดังมีเรื่องเล่าว่าในสมัยชุกการ์โน การจะเอาของออกจากท่าเรืออินโดนีเซียได้ จะต้องผ่านขั้นตอนถึงสามสิบสองขั้น แต่ต่อมาสมัยชุกฮาร์โตดีขึ้นมาก คือ เหลือเพียงสิบกว่าขั้น (เท่านั้นเอง)

5) งานซ้อนงาน คือ เรื่องเดียวแต่ทำกันหลายหน่วยงาน เช่น ไปติดต่องานหนึ่งซึ่งจะผ่าน 2-3 กองในกรมเดียวกัน แต่ละกองจะให้กรอกแบบฟอร์มซึ่งมีลักษณะคล้าย ๆ กัน หรือเรียกชื่อเอาหลักฐาน เช่น รูปถ่าย สำเนาอะโนกริว สูติบัตร เหมือน ๆ กัน เป็นต้น

ลักษณะการทำงานแบบราชการ ที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่า red tape นั้น อรุณ รักรธรรม<sup>42</sup> ได้ให้ทัศนะว่ามีสาเหตุหลายประการ ได้แก่

1. ความจำเป็นต้องมีกระบวนการปฏิบัติงานในทุกองค์การ งานหลักอาจแบ่งได้เป็นสองประเภทใหญ่ คือ “งานประจำ” กับ “งานนโยบาย” งานนโยบายมีลักษณะที่ต้องใช้ดุลยพินิจสูง มีความยืดหยุ่นพอควรและเป็นเรื่องที่ต้องการการพิจารณาเป็นราย ๆ ไป แต่งานส่วนใหญ่ของหน่วยราชการเป็นงานประจำ ความจำเป็นที่จะต้องสร้างระเบียบ ข้อบังคับ และกฎเกณฑ์ในการดำเนินงานจึงมีขึ้นเพื่อที่จะช่วยให้การพิจารณาลุล่วงไปโดยเร็ว เสมอต้นเสมอปลาย และเสมอภาคเท่าเทียมกัน ที่สำคัญคือ ลดการใช้ดุลยพินิจการตัดสินใจของข้าราชการลงไป เพราะมีฉะนั้นย่อมไม่สามารถเผชิญกับงานจำนวนมากที่ไหลเข้ามาทุกวัน แต่การกำหนดระเบียบแจ่มแจ้งรายละเอียดมีผลทำให้การดำเนินงานขาดความยืดหยุ่น และทำให้ข้าราชการผู้ปฏิบัติงานพิจารณา “เป็นเรื่อง” มากกว่า “เป็นงาน” คือ พิจารณาตามประเภทมากกว่าพิจารณาเป็นเฉพาะกรณี ถ้ารายได้ผิดแปลกไปจากประเภทที่มีระเบียบ คำสั่ง กำหนดไว้แน่ชัด ก็เกิดปัญหาการตีความและการตัดสินใจใช้ดุลยพินิจ เพราะข้าราชการชั้นผู้น้อยมักไม่กล้าตัดสินใจเอง

2. การควบคุม ระบบราชการตามแนวอุดมคติซึ่งทุกประเทศพยายามมุ่งไปหา คือ ระบบที่ควบคุมโดยกฎเกณฑ์และหลักการ มิใช่ตัวบุคคล เพราะงานราชการเป็นงานส่วนรวม ไม่มีใครเป็นเจ้าของเฉพาะตัว การที่จะไว้ใจ “คน” ให้ใช้ดุลยพินิจเฉพาะราย จึงไม่อาจทำได้ ต้องมีระเบียบ ข้อบังคับ กฎเกณฑ์ขึ้นมากำหนดพฤติกรรมและแนวการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ให้รัดกุม และมีกระบวนการตรวจสอบเป็นขั้นๆ โดยมักถือหลักว่าต้องพยายามป้องกันไม่ให้มี “ข้อผิดพลาด” ไม่ว่าจะเสียค่าใช้จ่ายแค่ไหนหรือเสียเวลาแค่ไหน

<sup>42</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 81-84

3. ลักษณะโครงสร้างขององค์การ ลักษณะสำคัญของระบบราชการสมัยใหม่คือการแบ่งชองงานตามลักษณะความชำนาญประเภทต่าง ๆ แต่ละหน่วยงานก็มีการแบ่งชองย่อยลงไปอีกเป็นงานต่าง ๆ ซึ่งเมื่อมีการแบ่งละเอียดลงไป ก็ย่อมมีการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ให้เฉพาะเจาะจงลงไป แต่ปัญหาก็คือเรื่องที่ส่งเข้ามาให้พิจารณา อาจไม่ได้แยกตามประเภทงาน แต่มีลักษณะความเกี่ยวข้องหลายงาน แล้วจะเก็บหลักฐานไว้ที่ไหน บางหน่วยงานจึงใช้วิธีเรียกหลักฐานหลายชุด ให้แต่ละหน่วยเก็บ แต่ถ้ามีหลักฐานชุดเดียว เวลาจำเป็นต้องค้นเรื่องเดิมก็จะยุ่งยาก เพราะคนทำกับคนเก็บอาจไม่ใช่คนเดียวกัน วิธีการแยกประเภทก็ไม่เหมือนกัน บางครั้งต้องดูทุกเพิ่ม และบางที่จำไม่ได้ว่าใครเก็บหรือใครควรเป็นคนเก็บ

การแบ่งแยกโครงสร้างออกเป็นหน่วยงานย่อย จึงอาจก่อปัญหา red tape โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากขาดการประสานงานที่ดี ดังนั้น หากมีผู้มาติดต่อขอรับบริการ ถ้าหากสอบถามเรื่องที่ถูกถามไม่ได้รับผิดชอบ การตอบว่า “ไม่รู้” จะเป็นวิธีการง่ายที่สุด และวิธีการ “ปิดสวะ” ก็เป็นปัญหาที่ทำให้ผู้มาติดต่อไม่พึงพอใจ ส่วนหนึ่งของการปิดสวะนี้เกิดจากการที่ไม่ได้มีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบเพียงพอ<sup>41</sup>

4. โลกทัศน์แบบราชการ การปฏิบัติงานในองค์การนั้นเลียงไม่ใ้แก่ที่จะต้องตัดสินใจ แต่การตัดสินใจเป็นเสี่ยง เพราะผู้ตัดสินใจอาจตัดสินใจผิด หรือถูกดำเนินโทษ หรือโดนทั้งสองอย่าง เพราะฉะนั้นข้าราชการที่มีลักษณะอนุรักษนิยมคือ รักษาของเก่า จึงไม่ยอมเสี่ยงตัดสินใจใด ๆ ที่อาจทำให้ตัวเองเสียอำนาจ เสียหาย เสียรายได้ เสียชื่อเสียง หรือถูกลงโทษ แต่ในเมื่อตัวเองต้องตัดสินใจ จึงแก้ไขโดยการเลียงความรับผิดชอบ และขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่ตัดสินใจด้วย

การยึดคกฏเกณฑ์ ระเบียบ คำสั่ง ข้อบังคับ โดยเข้มงวดและเคร่งครัด จึงเป็นวิธีการแก้ปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบร่วมกับการตัดสินใจ โลกทัศน์แบบราชการดังกล่าวทำให้เกิด red tape

การมีโลกทัศน์ดังกล่าว ทำให้ข้าราชการสามารถทำงานได้โดยไม่มีอารมณ์เกี่ยวข้อง ผูกพันกับผู้มาขอรับบริการ (คือทำตัวเป็นเหมือนเครื่องจักร) โดยเฉพาะผู้มาติดต่อที่มี

<sup>41</sup>วิญญู อังคนารักษ์, วิธีทำงานให้ได้ดี (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2515), หน้า 23.



ปัญหาส่วนตัวรุนแรง เช่น วงการตำรวจ โรงพยาบาล การมีอารมณ์เกี่ยวข้องกับอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพจิตของเจ้าหน้าที่เอง แต่การยึดกฎแน่นอนเหนียวเช่นนี้อาจเป็นการเปลี่ยนเป้าหมายไป คือ เป้าหมายกลายเป็นรักษาสถานภาพของตัวเอง โดยลืมเลือนวัตถุประสงค์ขององค์กรและขัดขวางการปฏิบัติงานขององค์กรอีกด้วย

ผลของโลกทัศน์แบบราชการก็คือ การวินิจฉัย สั่งการไปรวมอยู่ที่ยอด ในลักษณะรวมอำนาจ อันมีการส่งเรื่องให้คนอื่น กองอื่นหรือเจ้านายเหนือขึ้นไป ในลักษณะหนังสือ “หารือ” เกี่ยวกับระเบียบ ในปัญหาที่มีลักษณะสองแง่สองมุม หรือเสนอ “เพื่อพิจารณา” เหล่านี้ ทำให้การทำงานล่าช้าเสียเวลาไปมาก ยิ่งถ้าผู้พิจารณาไม่มีเวลาหรือต้องตั้งกรรมการมาพิจารณาการดำเนินเรื่อง ยิ่งช้ามากขึ้น และถ้าผู้พิจารณาไม่ได้เกี่ยวข้องหรือเข้าใจวัตถุประสงค์ของเรื่องที่พิจารณาแล้ว ยิ่งทำให้การดำเนินงานห่างไกลจากเป้าหมายขององค์กรไปอีก

5. ความ “บกพร่อง” ในส่วนตัวข้าราชการ นอกจากระบบจะเป็นสาเหตุให้เกิด red tape แล้ว ปัญหาเกิดจากตัวข้าราชการอีกด้วย คือ ข้าราชการอาจไม่ซื่อสัตย์ในกระดำเนินงาน เช่น ถ่วงเรื่องให้ช้าลง เพื่อหวัง “การหยอดน้ำมัน” “นารีร้อนน้ำชา” “ซองขาว” ก่อนที่จะเดินทางไปตามช่องทางที่ควรจะไป

นอกจากนี้ความไม่รับผิดชอบ ไม่สนใจผู้มารับบริการ และทำงานแบบ “สักแต่ทำ” ถ้าเป็นปัญหาก่อให้เกิด red tape เราอาจเคยไปที่ทำการไปรษณีย์ โรงพัก โรงพยาบาล อำเภอ ฯลฯ ด้วยความเร่งรีบและมีธุระอื่นอีกมากมาย แต่แล้วจำต้องยื่น เดิน หรือนั่งรอ (บางทีก็นอนรอ) เจ้าหน้าที่ที่อยู่จนกว่าพระคุณท่านจะผละจากวงศุมถามว่า “คุณมาทำอะไร?” หรือเดินนวดไปนั่งโต๊ะหลังเวลาทำงานเริ่มไปแล้วสักหนึ่งชั่วโมง โดยไม่มีความรู้สึกขัดใจแต่ประการใด หรือพอใกล้เวลาจะเลิกงานก็พาพวกเลิกเอาคือ ๆ ปล่อยให้ผู้รับบริการมาใหม่วันต่อไป หรือมาใหม่ตอนบ่าย เป็นต้น ถ้าผู้รับบริการมาจากทางไกล แล้วเรื่องยังไม่เสร็จ ก็เลยต้องเสียเวลาติดต่อใหม่อีก

ความ “บกพร่อง” ในส่วนตัวข้าราชการยังมีอีกหลายกรณี ไม่ว่าจะเป็นความเกียจคร้าน ความซู่ ปัญญาอ่อน ความไม่รู้ หรืออะไรก็ตาม แต่ก็มีผลทำให้เรื่องที่ต้องจะดำเนินไปเร็ว กลับชักช้าลง เป็นต้นว่าเรื่องที่ลูกค้าเคยได้รับบริการหรือได้อุ่นมัตติมาแล้วจากเจ้าหน้าที่คนก่อน ซึ่งรู้ระเบียบดี พอมาขอใหม่ พบคนใหม่ไม่ยอมให้ แต่กลับโยกโย้ต่าง ๆ ลูกค้าก็ต้องพยายามออกแรงหน่อย โดยค้นหาหลักฐานเรื่องเดิมมายืนยัน นับว่าไม่ได้รับความสะดวกอย่างยิ่ง

พฤติกรรมขององค์การระบบราชการ ประกอบกับพฤติกรรมของบุคคลที่อยู่ในระบบราชการ จะเห็นว่าล้วนแต่เป็นประเด็น ปัจจัย และสาเหตุของความซับซ้อนของหน่วยงานในระบบราชการไทย ซึ่งพฤติกรรมและพฤติกรรม ความซับซ้อนขององค์การระบบราชการและบุคลากรในองค์การระบบราชการดังกล่าว จะเกิดผลกระทบต่อข้อกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาในด้านต่าง ๆ ของรัฐ จนกลายเป็นปัญหาของการกำหนดนโยบายนั้น ๆ ไปในที่สุด

จากขั้นตอนกระบวนการต่าง ๆ ที่ประกอบขึ้นเป็นองค์การในระบบราชการ ล้วนก่อรูปด้วยองค์ประกอบ จนกลายเป็นความซับซ้อน ทำให้กล่าวได้ว่า “ความซับซ้อน” (complexity) เป็นลักษณะของความไม่เรียบง่ายที่มีความยุ่งยาก ยุ่งเหยิง จุกจิก หรือการแทรกแซงจากประเด็นปัจจัยอื่น ๆ ที่ทำให้ประเด็นปัจจัยหลักเกิดความไม่ปกติ ทำให้ไม่สามารถดำรงไว้ซึ่งเป้าหมายหลักได้ตามวัตถุประสงค์ อันเป็นผลให้หลักเกณฑ์ กระบวนการ และประสิทธิผล ผันแปรหรือเปลี่ยนแปลงไปอย่างไม่พึงประสงค์

เมื่อพิจารณาถึงโครงสร้าง องค์ประกอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาราจร ล้วนเป็นหน่วยงานในองค์การระบบราชการทั้งสิ้น ดังนั้น ความซับซ้อนของหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาราจร จึงเป็นองค์ประกอบสำคัญที่จะส่งผลกระทบต่อ อันเป็นปัญหาของการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาราจรของรัฐในลำดับต่อไป

### ความขัดแย้ง

การศึกษาปัญหาของการกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาราจร นอกจากประเด็นเรื่องความซับซ้อนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาราจรจะเป็นประเด็นที่ก่อให้เกิดปัญหาดังกล่าวมาแล้วข้างต้น เรื่องความขัดแย้งของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็เป็นประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งสำหรับใช้เป็นองค์ประกอบในการศึกษา เพื่อความรู้และความเข้าใจ อันจะเชื่อมโยงไปใช้เป็นกรอบความคิดของการศึกษา

ความขัดแย้ง : นิยามและความหมาย

โคเซอร์<sup>44</sup> ให้นิยามความขัดแย้งว่า เป็นการต่อสู้ระหว่างกลุ่มที่ขัดแย้งกันอยู่ เพื่อให้ได้มาซึ่งค่านิยมที่ปรารถนา สถานภาพ อำนาจ และทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด เป้าหมายของกลุ่มที่ขัดแย้งกันมิได้จำกัดขอบเขตเพียงเพื่อบรรลุสิ่งที่ตนปรารถนาเท่านั้น แต่ยังต้องการให้คู่แข่งต้องยอมจำนนหรือได้รับความเสียหาย รวมทั้งมุ่งหวังที่จะขจัดคู่แข่งให้หมดสิ้นลงไปด้วย

พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว<sup>45</sup> มองว่า ความขัดแย้ง คือ แบบแผนของการปฏิสัมพันธ์ ซึ่งเกิดขึ้นจากความไม่ลงรอยกันของการแบ่งสรรทรัพยากรหรือสิ่งที่มีคุณค่าอย่างจำกัด

ประกอบ คูปรัดน์<sup>46</sup> กล่าวว่า ในทางด้านพจนานุกรม ความขัดแย้ง (conflict) หมายถึง สภาพของจุดมุ่งหมาย ค่านิยม ผลประโยชน์ หรือการดำเนินการไปขัดแย้งกับเป้าหมายของคนอื่นที่จะบรรลุความสำเร็จบางประการ

สาเหตุของความขัดแย้งขององค์การหรือหน่วยงานในระบบราชการ

Ferry Heady<sup>47</sup> กล่าวว่า “ระบบราชการเป็นรูปแบบหนึ่งขององค์การ”

Victor A.Thompson<sup>48</sup> ให้ทัศนะว่า ระบบราชการ (bureaucracy) คือ องค์การที่ประกอบด้วยสายการบังคับบัญชาที่จัดไว้อย่างละเอียด รัดกุม โดยอาศัยหลักของการแบ่งงานกันทำ (division of work)

<sup>44</sup> Lewis Coser, *Continuities in The Study* (New York : the Free Press, 1967), p.232.

<sup>45</sup> พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, *รัฐศาสตร์เชิงประจักษ์* (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 116.

<sup>46</sup> ประกอบ คูปรัดน์, “การแก้ปัญหาความขัดแย้ง” อัดสำเนาประกอบการสอนปริญญาโท คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>47</sup> Ferry Heady, *Public Administration . A Comparative Perspective* (New Jersey : prentice Hall, 1966), p.19. อ้างใน อรุณ รักธรรม, *ความขัดแย้งในระบบราชการ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันพัฒนบริหารศาสตร์*, 2526, หน้า 60.

<sup>48</sup> Victor A.Thompson, *Bureaucracy and Innovation* (Alabama : University of Alabama Press, 1969), *Bureaucracy and the Modern World* (New Jersey : General Learning Press, 1976), อ้างในเรื่องเดียวกัน, หน้า 60.

หน่วยงานในระบบราชการจึงเป็นรูปแบบขององค์การแบบหนึ่ง Van Wijk<sup>49</sup>  
ได้สรุปสาเหตุของความขัดแย้งภายในองค์การ 6 ประการ ได้แก่

### 1. ความแตกต่างระหว่างเป้าหมายของบุคคลกับเป้าหมายของหน่วยงาน

หากเป้าหมายของหน่วยงานกับเป้าหมายของบุคคลไม่สอดคล้องกัน ความขัดแย้งย่อมเกิดขึ้น มีหลายกรณีที่บุคคลหนึ่ง ๆ ไม่ได้เป็นสมาชิกของหน่วยงานเดียว แต่เป็นสมาชิกของหลายหน่วยงานในเวลาเดียวกันและมีความเป็นไปได้สูงที่แต่ละหน่วยงานจะมีเป้าหมายแตกต่างกัน ความขัดแย้งจึงเกิดจากการที่เป้าหมายของบุคคลไม่สอดคล้องกับเป้าหมายของหน่วยงานต่าง ๆ ที่ตนเองเป็นสมาชิกอยู่ บุคคลที่มีตำแหน่งแตกต่างกับหน่วยงานก็ย่อมมีทัศนคติและพันธะผูกพันกับเป้าหมายของหน่วยงานแตกต่างกัน ในสังคมปัจจุบันมีคนเป็นจำนวนมากไม่น้อยที่เข้ามาเป็นสมาชิกของหน่วยงาน มิใช่เพราะมีเป้าหมายสอดคล้องกับหน่วยงาน แต่เพื่อต้องการเอาหน่วยงานเป็นเครื่องมือ หรือใช้หน่วยงานเป็นประโยชน์ในการบรรลุเป้าหมายของคนที่อยู่ภายนอกองค์กรนั้น

### 2. ลักษณะโครงสร้างของหน่วยงานที่เป็นสาเหตุของความขัดแย้ง

ในหน่วยงานใหญ่ย่อมประกอบด้วยหน่วยงานย่อยและตำแหน่งต่าง ๆ เช่น กระทรวงมหาดไทย ย่อมมีตำแหน่งต่าง ๆ และหน่วยงานย่อยต่าง ๆ เช่น กรมการปกครอง กรมตำรวจ กรมโยธาธิการ สำนักผังเมือง การทางพิเศษแห่งประเทศไทย เป็นต้น แต่ละหน่วยงานย่อยก็ย่อมมีความสนใจและมีเป้าหมายแตกต่างกัน บางหน่วยงานย่อยก็มุ่งเน้นที่การมองแต่ภายในหน่วยงาน (inward looking) บางหน่วยงานย่อยก็มุ่งเน้นที่การมองภายนอกหน่วยงาน (outward looking) เมื่อเป้าหมายแตกต่างกัน ความขัดแย้งอาจเกิดจากการพิจารณาว่าเป้าหมายใดสำคัญกว่ากัน โครงสร้างของหน่วยงานหรือขององค์การที่เป็นสาเหตุแห่งความขัดแย้งมักจะเกิดใน 2 ลักษณะ คือ

ประการแรก คือ ความขัดแย้งระหว่างสายอำนาจการกับสายบังคับบัญชา

ประการที่สอง คือ การแข่งขันของหน่วยงานในระดับเดียวกัน ฝ่ายอำนาจการมีหน้าที่ให้คำปรึกษา ออกกฎ ระเบียบเพื่อการปฏิบัติ แต่ไม่มีอำนาจสั่งการ ความขัดแย้งอาจเกิดจากการก้าวข้ามหน้าที่โดยฝ่ายอำนาจการไปสั่งการ หรือผู้ปฏิบัติเห็นว่าฝ่ายอำนาจการออก

<sup>49</sup> C.Gilles Van Wijk, Organization Theory (New York : Factson File, 1984), p 63, อ้างใน เสริมศักดิ์ วิศาลภรณ์, ความขัดแย้งการบริหารเพื่อการสร้างสรรกร์ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ตะเกียง, 2533), หน้า 62-64.

กฎ ระเบียบที่บังคับให้ทุกคนเหมือนกันคือทำเหมือนกัน สกัดกั้นความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ความขัดแย้งที่เกิดจากการแข่งขันระหว่างกลุ่มในระดับเดียวกันนั้น อาจเกิดจากการแข่งขันในการทำงานอย่างเดียวกัน หรืออาจจะเกิดจากการแข่งขันเพื่อที่จะได้รับผลประโยชน์หรือรางวัลที่มีอยู่อย่างจำกัด เช่น แข่งขันกันเพื่อจะได้รับการขึ้นเงินเดือน 2 ขั้น เป็นต้น

### 3. ความไม่สอดคล้องกันระหว่างคำสั่งแบบเป็นทางการกับคำสั่งไม่เป็นทางการ

ในองค์การรูปนัยและระบบราชการนั้น จะต้องมีคำสั่งเป็นทางการ บางคนอาจเห็นว่าคำสั่งเป็นทางการเน้นที่ความถูกต้อง ไม่ผิดระเบียบ มากกว่าความรวดเร็วและการมีประสิทธิภาพ ความเจริญทางเทคโนโลยีทำให้บางคนเห็นว่าน่าจะมีวิธีอื่นที่ดีกว่าในการสั่งการ เช่น ระบบราชการยอมรับในคำสั่งที่เป็นลายลักษณ์อักษรมากกว่าคำสั่งทางโทรศัพท์ ความขัดแย้งจึงเกิดแก่ผู้ออกคำสั่งและผู้รับคำสั่ง ยิ่งไปกว่านั้นในบางกรณีผู้บังคับบัญชาถูกบีบหรือมีแรงกดดันให้ต้องปฏิบัติบางอย่างที่ไม่อยู่ในฐานะที่ออกคำสั่งเป็นทางการได้ จึงเลี่ยงออกคำสั่งไม่เป็นทางการ ซึ่งก่อให้เกิดความขัดแย้งแก่บุคคลที่จะรับคำสั่งไปปฏิบัติ

### 4. ความขาดแคลนของทรัพยากร

สาเหตุสำคัญอย่างหนึ่งของความขัดแย้งภายในองค์การคือ การขาดแคลนทรัพยากร หน่วยงานย่อยจึงต้องแข่งขันกันเพื่อจะได้ทรัพยากรที่ต้องการเพื่อการปฏิบัติงาน และอาจจำเป็นต้องใช้วิธีการต่าง ๆ เพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายของตน การที่บุคคลหนึ่งได้รับทรัพยากร เป็นผลให้คนอื่นไม่ได้รับ หรือมีความรู้สึกว่าการจัดสรรทรัพยากรอย่างไม่เป็นธรรม เป็นสาเหตุสำคัญของความขัดแย้ง

### 5. ลักษณะของงานที่ปฏิบัติ

เกิดจากความไม่สอดคล้องกันของความสามารถที่ต้องใช้ในการปฏิบัติงานกับความสามารถที่บุคคลมีอยู่ คนที่มีความสามารถมากแต่ต้องทำงานที่ใช้ความสามารถเพียงเล็กน้อย ย่อมเบื่องาน ไม่สนใจงาน ในทางตรงกันข้ามหากงานที่ต้องใช้ความสามารถมาก แต่บุคคลที่ความสามารถไม่มากพอ จึงมองเป็นว่าตนถูกใช้งานมากเกินไป เกิดความเครียดทั้งกายและจิต นอกจากความไม่สอดคล้องกันระหว่างความสามารถที่มีกับความสามารถที่ใช้แล้ว ความคลุมเครือของงานที่ทำจะก่อให้เกิดความขัดแย้งในบทบาท (role conflict) อีกด้วย

## 6. ลักษณะของบุคคล

เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดความขัดแย้งภายในองค์กร คนที่เอาแต่ใจตนเอง เห็นตัวเองสำคัญกว่าคนอื่น ไม่ยอมฟังใคร เห็นแก่ตัว เอาประโยชน์ของตนเองเป็นสำคัญ ไม่สนใจคนอื่น ไม่สนใจระบบราชการ ทำอย่างที่คุณเองคิดและเชื่อว่าถูกต้อง ลักษณะของบุคคลเช่นนี้จะสร้างความไม่พอใจให้แก่คนอื่น และจะนำไปสู่ความขัดแย้ง

## ความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานในระบบราชการ

เนื่องจากการบริหารงานในระบบราชการส่วนใหญ่แล้วจะกำหนดเป้าหมายให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพและประหยัด ในลักษณะ “ต้องการของดีราคาถูก” จึงมีการจัดระเบียบบริหารราชการ โดยจัดสรรอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน กำหนดความสัมพันธ์ และการประสานงานระหว่างส่วนราชการ การแบ่งส่วนราชการออกเป็นหน่วยย่อย การใช้อำนาจบริหารราชการ ตลอดจนความรับผิดชอบของหัวหน้าส่วนราชการ ซึ่งประกอบกันเป็นโครงสร้างของระบบราชการ<sup>50</sup> โดยมีการแบ่งงานกันทำตามความถนัด ซึ่งการแบ่งงานกันทำนี้ได้ออกให้เกิดความแตกต่างกันระหว่างหน่วยงาน และมีการแย่งชิงผลประโยชน์และทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ทรัพยากรสำคัญที่หน่วยงานต่าง ๆ แย่งชิงกัน ได้แก่ เงินงบประมาณ เพราะเป็นสิ่งแสดงถึงอำนาจของผู้บริหารในหน่วยงานนั้น<sup>51</sup>

## สาเหตุของความขัดแย้งระหว่างหน่วยงาน

หน่วยงานแต่ละหน่วยต่างก็มีความแตกต่างในภารกิจ เป้าหมาย และความสนใจของเนื้องานที่ต่างกันออกไป เมื่อแต่ละหน่วยงานต้องมาทำงานร่วมกัน จึงก่อให้เกิด ความขัดแย้งได้

<sup>50</sup> สุทธิ สุทธิสมบุรณ์, สมาน รังสิโยภยกุล, การแบ่งส่วนราชการและการจัดตั้งข้าราชการ (กรุงเทพฯ : โทรททัศน์ - ร.พ.อัมพรสารการพิมพ์, 2526), พิมพ์ครั้งที่ 3, หน้า 36.

<sup>51</sup> อุทัย เลาหวิเชียร, ระบบราชการไทยในทศวรรษ 1980 กรุงเทพฯ, หน้า 2.

Chung and Mcgginson<sup>52</sup> ได้ชี้ให้เห็นสาเหตุสำคัญ 6 ประการ ที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงาน ได้แก่

### 1. ความแตกต่างในเป้าหมายของหน่วยงาน

หน่วยงานแต่ละหน่วยในองค์กรต่างก็ทำหน้าที่ต่างกัน แต่ละหน่วยงานต่างก็จะพัฒนาเป้าหมายและสร้างมาตรฐานในการปฏิบัติขึ้นเอง ในกรณีที่แต่ละหน่วยงานต้องมาทำงานร่วมกัน จะทำให้เห็นว่าเป้าหมายของบางหน่วยอาจไปด้วยกันไม่ได้กับหน่วยงานอื่น ๆ มาตรฐานของหน่วยงานหนึ่งอาจไม่ได้มาตรฐานของอีกหน่วยงานหนึ่ง สิ่งเหล่านี้จะก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานขึ้น ถ้าหากการพิจารณาความสำเร็จ ความดีความชอบ หรือการให้รางวัล ตั้งอยู่บนพื้นฐานต่อระดับการปฏิบัติงานของหน่วยงานแล้ว ความขัดแย้งก็จะมีมากยิ่งขึ้น

### 2. ภารกิจที่ต้องพึ่งพาอาศัยกัน

เมื่อมีหน่วยงานที่ต้องปฏิบัติภารกิจมากกว่า 2 หน่วยขึ้นไป จึงต้องพึ่งพาอาศัยกันเพื่อที่จะบรรลุเป้าหมาย ความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานมักจะเกิดขึ้น

ภารกิจที่ต้องพึ่งพาอาศัยกัน (task interdependence) อาจแบ่งได้เป็น 3 ลักษณะ ได้แก่

1) การพึ่งพาอาศัยกันแบบรวมเป็นกองกลาง (pooled interdependence) เกิดขึ้นเมื่อหน่วยงานสองหน่วยไม่ได้เกี่ยวข้องโดยตรงกับหน่วยงานที่สามหรือหน่วยงานอื่น ๆ แต่ได้รับผลกระทบจากการกระทำของหน่วยงานที่สาม เช่น การไฟฟ้า การประปา องค์กรโทรศัพท์ ทำการขุดลอกสายไฟ ท่อน้ำ ทำให้เกิดปัญหาการจราจรติดขัดบนถนน เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ตำรวจจราจร และเจ้าหน้าที่เทศกิจถูกตำหนิ เป็นต้น

2) การพึ่งพาอาศัยกันแบบกระทำตามลำดับ (sequential interdependence) เกิดขึ้นเมื่อการปฏิบัติของหน่วยงานหนึ่งขึ้นอยู่กับการปฏิบัติของหน่วยงานที่ทำก่อนหน่วยงานของตน เช่น กรุงเทพมหานครจะซ่อมแซมผิวการจราจรให้เกิดประสิทธิภาพได้ ต้องรอให้การไฟฟ้า การประปา หรือองค์กรโทรศัพท์ ทำการขุดลอก ร้อยสายให้เสร็จสิ้นเรียบร้อยก่อน เป็นต้น

<sup>52</sup> Kac K.Chung and Leon C.Megginson, Organization Behavior : Developing Managerial Skills (New York : Harper and Row, 1981), p.255-259, อ้างใน เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์, ความขัดแย้ง : การบริหารเพื่อความสร้างสรรค์ หน้า 67.

3) การพึ่งพาอาศัยกันแบบแลกเปลี่ยนกัน (reciprocal interdependence) เกิดขึ้นเมื่อแต่ละหน่วยงานต้องพึ่งพาอาศัยกันโดยตรง เพื่อปฏิบัติการกิจให้สำเร็จ เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจจราจรจะสามารถอำนวยความสะดวกจราจรได้ผลต้องอาศัยการจัดการบนถนน เช่น สัญญาณไฟ ป้ายบอกสัญญาณ การตีเส้นถนน ผิวถนน ซึ่งเป็นงานในหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร เป็นต้น

### 3. ความแตกต่างของสิ่งแวดล้อมในการทำงาน

คนที่ทำงานอย่างใดอย่างหนึ่งนาน ๆ มักจะมีวิธีคิดเฉพาะอย่างเกี่ยวกับการทำงานของตนเอง เมื่อแต่ละหน่วยงานซึ่งทำงานต่างกัน และมีเทคนิควิธีการทำงานต่างกัน ต้องมาทำงานร่วมกัน จะทำให้แต่ละหน่วยงานไม่เข้าใจวิธีการทำงานของหน่วยงานอื่น หรือทำให้คิดว่าหน่วยงานของตนมีสถานภาพดีกว่าหน่วยงานอื่น ก็จะทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานขึ้น

### 4. การแข่งขันเพื่อที่จะได้ทรัพยากรที่จำกัด

สาเหตุของความขัดแย้งชนิดนี้เกิดจากการจัดสรรหรือการกระจายทรัพยากร ซึ่งอาจเป็นสิ่งที่เห็นได้ เช่น เงิน คน วัสดุอุปกรณ์ หรืออาจเป็นสิ่งที่มองไม่เห็น เช่น อำนาจ เกียรติ สถานะ บทบาท เมื่อแต่ละหน่วยงานต้องแข่งขันกันเพื่อที่จะได้ทรัพยากรที่ตนต้องการ ก็จะทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานขึ้น

### 5. ระบบการแข่งขันเพื่อจะได้รับรางวัล

ผู้บริหารบางคนเชื่อว่า การแข่งขันจะทำให้ประสิทธิภาพของการทำงานดีขึ้น และจะสร้างระบบการให้รางวัลตามความเชื่อนี้ การแข่งขันจะเพิ่มระดับการปฏิบัติงานต่างงานนั้นเป็นเอกเทศจากกัน แต่หากงานนั้นต้องอาศัยกัน และรางวัล ผลประโยชน์ ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการปฏิบัติงานแล้ว ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มก็จะเกิดขึ้น

### 6. ความขัดแย้งระหว่างบุคคล

ความขัดแย้งระหว่างกลุ่ม มิได้เกิดจากโครงสร้างขององค์การหรือเทคนิควิธีในการทำงานของหน่วยงานเท่านั้น แต่ยังเกิดจากการที่บุคคลไปด้วยกันไม่ได้ เมื่อบุคคลของแต่ละหน่วยงานไม่สามารถจะไปด้วยกันได้ ก็จะแสดงอาการที่ไม่ส่งเสริมกัน ไม่ให้ความร่วมมือ สิ่งเหล่านี้จะส่งผลให้เกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานตามมา



## ผลกระทบของความขัดแย้ง

ส่วนใหญ่แล้วคนจะมองว่าความขัดแย้งส่งผลกระทบในด้านลบ ระบบการเมือง ความขัดแย้งเป็นตัวยุทธและอุปสรรคต่อกระบวนการพัฒนาในด้านต่าง ๆ อย่างไรก็ดี ในขณะเดียวกันความขัดแย้งก็ส่งผลกระทบในทางบวกด้วย ซึ่งในการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนี้ ส่วนใหญ่มักพิจารณาผลกระทบในทางลบของความขัดแย้ง ส่วนผลกระทบในทางบวก ความขัดแย้งมีการศึกษาก่อนข้างน้อย ที่ปรากฏชัดคือในงานของเลวิส เอโคเซอร์ (Lewis A. Coser) จี ซิมเมล (G. Simmel)<sup>53</sup> วอเรน ชมิดท์ (Warren Schmidt)<sup>54</sup> และมอร์ตัน เดทซ์ (Morton Deutsch)<sup>55</sup> ซึ่งพอจะสรุปผลกระทบในทางบวกของความขัดแย้งได้ดังนี้

1. ก่อให้เกิดความก้าวหน้า เพราะเป็นการเปิดโอกาสให้มีการแสดงความคิดเห็นโต้แย้งได้ ซึ่งบางครั้งก็เป็นการสร้างสรรค์ให้เกิดสิ่งแปลกใหม่ขึ้น เช่น การแก้ไขกฎเกณฑ์หรือบรรทัดฐานต่าง ๆ ให้เหมาะสมแก่กาลสมัยที่เปลี่ยนไป...

2. ช่วยสร้างและรักษาเอาสัจฉยลักษณ์ของกลุ่มให้เด่นชัด กล่าวคือ ในกลุ่มคนที่มาร่วมกัน ถ้ามีความขัดแย้งเกิดขึ้น ก็อาจมีการแยกตัวไปจัดตั้งกลุ่มใหม่ขึ้น และถ้าสามารถรักษาเอกลักษณ์ของกลุ่มใหม่ได้แล้ว กลุ่มนั้นก็มิชอบเขตการดำเนินงานของตนเอง เป็นอิสระไม่ผูกพันกับกลุ่มเดิม การแตกกลุ่มที่มีสถานภาพด้อยกว่า

3. ช่วยให้มีการจัดสรรทรัพยากรให้เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมมากที่สุด เช่น ถ้ามีความขัดแย้งเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ ถ้ามีการจัดการที่เหมาะสม เช่น การร่วมประชุมปรึกษาหารือกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ โดยส่วนรวม หรืออาจช่วยให้พบวิธีการใช้งบประมาณที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น รวมทั้งการนำไปสู่การปรับปรุงวิธีทำงานให้เกิดผลแก่หน่วยงานนั้น ๆ ด้วย

4. ช่วยรักษาความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในกลุ่ม กล่าวคือ ความขัดแย้งทำให้บุคคลในกลุ่มรู้สึกได้ว่า ตนเองสามารถแสดงความคิดเห็นหรือโต้แย้งได้ ซึ่งไม่เปิดโอกาสให้มีการ

<sup>53</sup> Coser, *The Functions of Social Conflict* (New York : Free Press, 1956) และ Simmel, *The Sociology of George Simmel*. Trans, Kart H. Wolff III. (New York : Free Press, 1950), อ้างใน ปิยนาด, เรื่องเดียวกัน, หน้า 17.

<sup>54</sup> W.H. Schmidt, ed al, *Management of Conflict* (Cal : Xicom Inc., 1974), อ้างใน ปิยนาด, เรื่องเดียวกัน, หน้า 17.

<sup>55</sup> Morton Deutsch, "Conflicts : Productive and Destructive", *Journal of Social Issues* (January, 1969), อ้างใน ปิยนาด, เรื่องเดียวกัน, หน้า 17.

แสดงความคิดเห็นขัดแย้งกันได้แล้ว ก็จะทำให้บุคคลรู้สึกว่าจะไม่อาจทนอยู่ร่วมในกลุ่มนั้นได้ต่อไป และอาจอยากออกจากกลุ่ม ซึ่งส่งผลต่อความอ่อนแอของกลุ่มในที่สุด

5. ความขัดแย้งกับกลุ่มอื่น จะช่วยให้เกิดความสมัคปรสมานสามัคคีภายในกลุ่มมากขึ้น กล่าวคือ ถ้ามีความขัดแย้งกับกลุ่มอื่นแล้ว สมาชิกในกลุ่มจะรวมกันเหนียวแน่นขึ้นเพื่อต่อต้านคู่แข่ง ยิ่งถ้าความขัดแย้งมีมาก คนในกลุ่มที่มีส่วนช่วยให้ได้รับชัยชนะมากที่สุดก็จะได้รับอำนาจจากกลุ่มให้เป็นผู้นำ เพื่อจะเอาชนะฝ่ายตรงข้ามให้ได้ขาดลงไป ผลดีของความขัดแย้งประการนี้อาจนำไปใช้ประโยชน์คือ การ “กู” เรื่องความขัดแย้งขึ้นเพื่อประโยชน์ส่วนตนได้

6. ช่วยสร้างและรักษาดุลแห่งอำนาจ อันจะนำไปสู่การอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข นับเป็นการมองความขัดแย้งในวงกว้างคือ ระดับต่างกลุ่มหรือองค์การในลักษณะที่ว่าสองกลุ่มที่เป็นคู่แข่งสำคัญคอยหาทางปะทะกันอยู่เสมอ เมื่อได้ปะทะกันจนต่างฝ่ายต่างรู้แสนยานุภาพซึ่งไม่อาจเอาชนะกันได้แล้ว ต่างก็จะยำเกรงกัน トラบเท่าที่ทั้งสองฝ่ายตระหนักว่าแสนยานุภาพนั้นเท่าเทียมกัน จึงช่วยให้เกิดดุลแห่งอำนาจขึ้น