



บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นักรัฐศาสตร์แต่ละสมัยมีความคิดเห็นเกี่ยวกับ "การเมือง" ในแง่มุมที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะในข่วง พุทธศตวรรษที่ 26 กล่าวคือ นักรัฐศาสตร์ เช่น อาร์เธอร์ เอฟ เบนท์ลีย์ (Arthur F. Bentley) และเดวิด บี ทูแมน (David B. Truman) มีความเห็นว่ "การเมือง" เป็นเรื่องของสถาบันทางการเมือง เช่น พรรคการเมือง สภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรี และกลุ่มผลประโยชน์ เป็นต้น<sup>1</sup> นักรัฐศาสตร์บางคน เช่น โรเบิร์ต เอ็ม. แมกลเวอร์ (Robert M. MacIver) มองว่า "การเมือง" เป็นเรื่องของรัฐ ปรากฏว่า ความคิดเห็นเกี่ยวกับ "การเมือง" ดังกล่าวเป็นที่ยอมรับชั่วระยะเวลาหนึ่ง แต่ต่อมา นักรัฐศาสตร์หลายคนที่สำคัญคือ ฮาโรลด์ ดี. ลาสเวลล์ (Harold D. Lasswell) อับราฮัม เคปแลน (Abraham Kaplan) เห็นว่าการมอง "การเมือง" ในลักษณะดังกล่าวไม่ช่วยให้ เข้าใจปรากฏการณ์ทางการเมืองที่สำคัญอื่น ๆ เพราะเป็นการมองที่ผิดลักษณะอยู่กับที่ ความจริงแล้ว "การเมือง" น่าจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่หรือกิจกรรมของสถาบันดังกล่าว ซึ่งได้แก่ การแข่งขัน หรือการต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจ การใช้อำนาจ และการบังคับให้มีการปฏิบัติ

<sup>1</sup> Arthur F. Bentley, The Process of Government : A Study of Social Pressures. Introduction By J.T. Davis Bloomington, (Inc. Principia Press, (1908) 1949) and David B. Truman, The Government Process : Political Interests and Public Opinion, ( New York : Knopf, (1951) 1952)

<sup>2</sup> Robert M. MacIver, The Modern State, ( Oxford University Press, (1926) 1955)

ตามเป็นต้น<sup>3</sup> ข้อเสนอกเกี่ยวกับ "การเมือง" ดังกล่าวได้รับความนิยมอย่างมากในขณะนั้น แต่ต่อมาได้เกิดความสงสัยว่าทัศนะต่อ "การเมือง" เช่นนั้น จะคับแคบที่จะนำมาใช้อธิบาย ความสัมพันธ์ทางการเมืองได้ทั้งหมด จึงนำไปสู่การเสนอแนวคิดเกี่ยวกับ "การเมือง" เพิ่มเติม ดังจะเห็นได้จากงานของริชาร์ด ซี สไนเดอร์ (Richard C. Snyder) และคนอื่น ๆ ที่ชี้ว่า แม้ "การเมือง" จะยังคงเป็นเรื่องเกี่ยวกับหน้าที่หรือกิจกรรมของสถาบันต่าง ๆ อยู่ แต่กิจกรรมหรือหน้าที่ของสถาบันเหล่านั้น เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจหรือกำหนด นโยบายสาธารณะมากกว่า<sup>4</sup> ปรากฏว่าทัศนะต่อ "การเมือง" ดังกล่าวได้รับความนิยมมาก โดยเฉพาะในสหรัฐอเมริกา แม้กระนั้นก็ตามยังมีนักรัฐศาสตร์อีกกลุ่มหนึ่งที่สำคัญคือ เดวิด อีสตัน (David Easton) ซี เอ ลีดส์ (C.A. Leeds) และออสติน เรนเนย์ (Austin Ranney) มีความเห็นว่า การมอง "การเมือง" ในลักษณะดังกล่าวยังไม่ครอบคลุมกว้างขวาง เพียงพอ แต่ควรจะมองในแง่ของระบบการเมืองซึ่งหมายถึงปฏิสัมพันธ์หรือพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่า เพื่อสังคมมากกว่า ทั้งนี้เพราะสามารถเข้าใจได้กับสังคมทุกสมัย<sup>5</sup>

สิ่งที่มีคุณค่าในระบบการเมืองดังกล่าวนี้ นักรัฐศาสตร์บางคนแบ่งเป็น 8 ประเภท คือ อำนาจ ความเคารพนับถือ ความนิยมช่วยเหลือ ความยุติธรรม ความอยู่ดีกินดี

---

<sup>3</sup>Harold D. Lasswell, Power and Personality, (New York : Norton, 1936) and Harold D. Lasswell, Abraham Kaplan, Power and Society : A Framework for Political Inquiry. Yale Law School Studies. Vol. 2, (New Haven : Yale University Press, 1963)

<sup>4</sup>ดูรายละเอียดใน Richard C. Snyder, ed. al. eds. Foreign Policy Decision-Making : An Approach to the Study of International Politics. (New York : Free Press, 1962)

<sup>5</sup>David A. Easton, A Framework for Political Analysis, (Englewood Cliffs; N.J. Prentice-Hall, 1965) David Easton, A Systems Analysis of Political Life, (New York : Wiley, 1965)



ความมั่งคั่ง ความชำนาญ และความมรฐ<sup>6</sup> แต่ที่รัฐกำลังตระหนักบางคนที่ระบุว่า สิ่งที่มีคุณค่าดังกล่าว มี 10 ประเภท คือนอกเหนือจาก 8 ประเภทข้างต้นแล้ว ยังได้แก่ ความมั่นคงปลอดภัย และการมีเสรีภาพอีกด้วย<sup>7</sup>

การมอง "การเมือง" โดยที่รัฐกำลังตระหนักกลุ่มของอีลิตันดังกล่าวมีสาระสำคัญ คือ

ประการแรก สิ่งที่มีคุณค่านั้นอาจหมายถึงสิ่งที่มีคุณค่าในทางการเมือง เช่น การมีส่วนร่วมในอำนาจ การได้รับความเสมอภาค และการมีเสรีภาพ หรืออาจหมายถึงสิ่งที่มีคุณค่าในทางเศรษฐกิจ เช่น การอยู่ดีกินดี การมีอาชีพที่เหมาะสม และการมีรายได้เลี้ยงตนเองและครอบครัว หรืออาจหมายถึงสิ่งที่มีคุณค่าในทางสังคม เช่น การมีโอกาสดำเนินการศึกษาตามกำลังความสามารถ การมีความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ตลอดจนการได้รับสวัสดิการต่าง ๆ จากรัฐ เช่นการรักษาพยาบาล เป็นต้น

ประการที่สอง การจัดสรรแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าดังกล่าวจะมีลักษณะเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการก็ได้ การจัดสรรแบ่งปันสิ่งที่มีลักษณะเป็นทางการจะออกมาในรูปของกฎหมาย คำสั่ง หรือการประกาศเป็นนโยบาย ส่วนการจัดสรรแบ่งปันสิ่งที่มีลักษณะไม่เป็นทางการ ได้แก่ การที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลนั้นนโยบายส่วนตัวมา เป็นนโยบายของสังคม

ประการที่สาม ผู้ที่มีอำนาจในการจัดสรรแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าอาจเป็นบุคคลคนเดียว หรือหลายคนก็ได้ แต่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลนั้นจะต้องมีอำนาจหรืออิทธิพล\* ซึ่งมีข้อสังเกต คือ

<sup>6</sup> ุรายละเอียดใน Harold D. Lasswell, Politics : Who get What, When, How. (Meridian Book, Circa 1958)

<sup>7</sup> ุรายละเอียดใน Karl Deutsch, Politics and Government : How People Decide their Fate. (Boston : Houghton Nifflin Company, 1970).

\* โรเบิร์ต เอ ดาห์ล (Robert A. Dahl) ได้อธิบายความหมายของอำนาจว่าหมายถึง ความสามารถของนาย ก. ที่จะทำให้นาย ข. กระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดที่นาย ก. ต้องการโดยไม่คำนึงว่า นาย ข. มีความต้องการจะกระทำสิ่งนั้น ๆ หรือไม่ ส่วนอิทธิพล หมายถึง ความสามารถของนาย ก. ที่จะทำให้นาย ข. กระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดที่นาย ก. ต้องการ โดยนาย ก. ไม่ได้ทำการบังคับนาย ข. (ดูรายละเอียดใน Dahl, 1963).

การเมืองหรือการโต้มาซึ่งอำนาจหรืออิทธิพลของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีกลุ่มต่าง ๆ ที่เข้มแข็งอยู่หลายกลุ่มนั้นย่อมทำไม่ได้ง่ายนัก มักจะมีความขัดแย้ง แข่งขันต่อสู้กันระหว่างกลุ่มที่เข้มแข็งดังกล่าว กลุ่มที่สามารถเอาชนะกลุ่มอื่นได้ จึงจะเป็นผู้ได้เข้ามาจัดสรรแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าในสังคมนั้น ๆ ได้

จากลักษณะดังกล่าวข้างต้น จึงอาจสรุปได้ว่ากระบวนการทางการเมืองซึ่งเป็นวิธีการโต้มาและใช้อำนาจหรืออิทธิพล น่าจะหมายถึงกิจกรรมของบุคคลกลุ่มต่าง ๆ ที่พยายามแข่งขันหรือต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจหรืออิทธิพล หลังจากนั้นก็ใช้อำนาจหรืออิทธิพลดังกล่าวไปจัดสรรแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่า เพื่อสังคม ในขณะที่เดียวกับที่พยายามพัฒนาขยายอำนาจหรืออิทธิพลที่โต้มา เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกลุ่มของตนด้วย

โรเบิร์ต เอ. ดาห์ล ได้ให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับ "การเมือง" ไว้ว่า ถ้าทุก ๆ คนในระบบการเมืองมีความเห็นพ้องต้องกันทั้งเป้าหมายและวิธีการไม่มีความต้องการที่จะทำการเปลี่ยนแปลง ชักจูงโน้มน้าวให้ผู้อื่นสนองตอบต่อเป้าหมายและวิธีการที่ฝ่ายของตนต้องการแล้ว ความสัมพันธ์เกี่ยวกับอำนาจและอิทธิพลจะไม่เกิดขึ้น และปรากฏการณ์ที่เรียกว่า "การเมือง" ก็จะไม่เกิดขึ้นในระบบการเมือง<sup>8</sup>

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นว่าได้มีความพยายามในการให้ความหมายของ "การเมือง" อย่างกว้างขวาง โดยมีการพัฒนาแนวความคิดเกี่ยวกับเรื่องนี้อยู่ตลอดเวลา สำหรับผู้ทำวิทยานิพนธ์ เห็นด้วยกับแนวความคิดของนักรัฐศาสตร์กลุ่มของฮิลตัน ซึ่งจากแนวความคิดเกี่ยวกับ "การเมือง" ข้างต้น จะเห็นได้ว่าผู้ดำเนินกิจกรรมทางการเมืองย่อมหลีกเลี่ยงการต่อสู้และการแข่งขันกันซึ่งสะท้อนออกมาเป็นพฤติกรรมความขัดแย้งในรูปแบบต่าง ๆ ไม่ได้<sup>9</sup> ความขัดแย้งจึงเป็นสถานการณ์ที่มีความสำคัญในสังคมการเมืองระดับต่าง ๆ<sup>10</sup> ทั้งนี้เพราะ

<sup>8</sup>Robert A. Dahl, Modern Political Analysis, (New Delhi : Prentice-Hall of Private Limited, 1975) p. 59.

<sup>9</sup>Robert A. Dahl, Modern Political Analysis , p. 226.

<sup>10</sup>Robert North, "Conflict : Political Aspects," in David L. Sills (ed). International Encyclopedia of the Social Sciences. Vol. 3(New York : McMillan & the Free Press, 1968) p. 226.



สิ่งที่มีคุณค่าในระบบการเมือง อันเป็นที่ปรารถนาของคนในชุมชนการเมืองที่เรียกว่ารัฐนั้น มีอยู่อย่างจำกัด ประกอบกับความแตกต่างของแต่ละบุคคล และกลุ่มบุคคลในด้านต่าง ๆ เช่น ภูมิหลัง ค่านิยม ความคิด ความเชื่อ และเป้าหมายก็ยิ่งทำให้ความขัดแย้งมีมากขึ้น

ดังนั้น ก่อนที่การเมืองจะสามารถบรรลุถึงระดับของการแบ่งปันส่วนสิ่งที่มีคุณค่าให้แก่สังคมอย่าง เป็นที่พอใจแก่ทุกฝ่ายอันเป็นหลักการสำคัญของการเมืองนั้น การเมืองก็จำเป็นต้องผ่านขั้นตอนของกระบวนการต่อสู้แข่งขันระหว่างบุคคลหรือกลุ่มบุคคลต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งระเบียบหรือข้อตกลง กฎเกณฑ์ในการแบ่งปันสิ่งที่เป็นคุณค่าซึ่งก็มักจะให้ประโยชน์แก่ฝ่ายของตนมากที่สุดเสียก่อน ปรากฏการณ์ดังกล่าวเห็นได้เด่นชัดโดยเฉพาะในสังคมที่ระบบการเมืองยังไม่พัฒนาผ่านพ้นวิกฤตการณ์ของความเห็นพ้องต้องกันและความสับสนกันทางการเมือง ชัยอนันต์ สุ่มทวนิช ได้เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับความขัดแย้งไว้อย่างน่าสนใจว่า

"... การมองการเมืองว่าเป็นเรื่องของความขัดแย้ง น่าจะเป็นคำจำกัดความที่ดีที่สุดในทัศนะของผู้เขียน แน่นอนนักรัฐศาสตร์หลายคนแย้งว่าการเมืองไม่ใช่เรื่องของความขัดแย้งอย่างเดียว แต่เป็นเรื่องของการประนีประนอม (Compromise) ด้วยการประนีประนอมเกิดจากอะไร การประนีประนอมเป็นผลของความขัดแย้งที่ตกลงกันได้ แต่ความขัดแย้งทุกเรื่องไม่ใช่ว่าจะนำไปสู่การประนีประนอมทุกครั้งไป แม้รัฐจะใช้อำนาจตัดสินว่าใครจะได้อะไร เมื่อใด และอย่างไรลงไปแล้ว และถ้าคิดตามทฤษฎีเมื่อรัฐใช้อำนาจไปแล้ว ผู้ที่เกี่ยวข้องจะต้องยอมรับข้อตัดสินก็ตาม แต่ในทางความเป็นจริง รัฐไม่สามารถจะใช้อำนาจซึ่งแม้จะชอบธรรมตัดสินแล้ว คนจะยอมรับ และไม่มี ความขัดแย้งกันต่อไป ตรงกันข้ามความขัดแย้งยอมจะมีอยู่เสมอ..."

บางคนอาจแย้งว่า มีเรื่องหลายเรื่องที่เราตกลงกันได้โดยไม่จำเป็นต้องมีความขัดแย้งกันก่อนแล้ว จึงประนีประนอมยอมมาทำความตกลงกัน แต่กรณีนี้มีน้อยมาก และเราไม่ถือว่า เป็นการเมือง เพราะถ้าคนเราไม่ขัดแย้งกันแล้วมีความจำเป็นอันใด<sup>11</sup> ที่จะต้องมีรัฐและอำนาจรัฐ มนุษย์คงจะอยู่ในสภาวะอันสันติสุขถาวร ซึ่งไม่มีในโลก..."

จะเห็นได้ว่า ข้อเสนอแนวความคิดดังกล่าวมีความสอดคล้องกับแนวความคิดในเรื่องการเมืองของนักรัฐศาสตร์กลุ่มของฮิลตันและดาห์ล ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าความขัดแย้งเป็นพฤติกรรมสำคัญที่ขาดไม่ได้ในกิจกรรมทางการเมืองในระบบการเมือง และมีมิติกว้างขวางดังจะเห็นได้ในสังคมการเมืองระดับต่าง ๆ ในปัจจุบัน ในระดับกลุ่มประเทศ เช่น ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มประเทศประชาคมยุโรปกับกลุ่มประเทศอาเซียน ในระดับประเทศกับประเทศซึ่งมักเป็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นกับประเทศใกล้เคียง เช่น ความขัดแย้งระหว่างอินเดีย

<sup>11</sup> ชัยอนันต์ สุ่มทวนิช, การเมือง-การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทย (พ.ศ. 1893-2475). (คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519). หน้า 2-3.

กับศรีลังกา หรือระหว่างประเทศไทยกับเวียดนามในสมัยหนึ่ง เป็นต้น ในระดับภายใน-ประเทศความขัดแย้งก็มักปรากฏอยู่เสมอซึ่งทำให้เกิดความเคลื่อนไหวภายในสังคม เช่น ความขัดแย้งระหว่างฝ่ายรัฐบาลกับฝ่ายค้าน ความขัดแย้งระหว่างองค์การของรัฐด้วยกันเอง ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มธุรกิจนายทุนกับกลุ่มเกษตรกร และกลุ่มกรรมกร หรือความขัดแย้งระหว่างกลุ่มธุรกิจด้วยกันเอง เป็นต้น<sup>12</sup>

เมื่อความขัดแย้งเป็นปรากฏการณ์ที่มีความสำคัญเช่นนี้ การนำแนวความคิดเกี่ยวกับเรื่องความขัดแย้งมาวิเคราะห์ปรากฏการณ์ทางการเมืองจึงนับว่าให้ประโยชน์อย่างยิ่ง

ในปัจจุบันยังมีประเด็นที่ควรจะศึกษาวิจัยในเรื่องของความขัดแย้งอยู่อีกมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องราวในประวัติศาสตร์ ทั้งนี้เพราะการศึกษาเกี่ยวกับประเด็นของความขัดแย้งทั้งในอดีตจนถึงปัจจุบันมักมุ่งเน้นไปที่ความขัดแย้งซึ่งเกิดขึ้นร่วมสมัยในยุคปัจจุบันมากกว่า (ดูรายละเอียดในหัวข้อ "งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง" กับ "กรอบความคิดในการศึกษา" ในบทนี้) นอกจากนี้ประวัติศาสตร์โดยลักษณะเฉพาะของตัวเองก็มีคุณค่าที่มีเพียงทำให้ผู้ศึกษาได้ "รับรู้" เกี่ยวกับเนื้อหาของเรื่องราวและเหตุการณ์ในประวัติศาสตร์เท่านั้น แต่ยังสามารถนำมาพิจารณาประกอบเรื่องราวและเหตุการณ์ในปัจจุบันและอนาคต ซึ่งนำไปสู่ความรู้ ความเข้าใจ สภาพการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน รวมทั้งความสามารถในการคาดการณ์ในอนาคตได้อย่างมีระบบด้วย ดังที่ผู้นำในการปกครองและการบริหารของรัฐบาลไทยสมัยหนึ่งได้กล่าวไว้ว่า

"... มีปราชญ์ทางการเมืองท่านหนึ่งกล่าวไว้ว่า ประวัติศาสตร์นั้นเปรียบเสมือนกระจกใส่น้ำ จะพัดพาทองคำมาทิ้งไว้ชายหาดให้คนรุ่นหลังได้ใช้ประโยชน์ เพราะเหตุการณ์ในอดีตเป็นมาอย่างไร ภาวะที่เป็นมา และผลที่เกิดจากเหตุการณ์นั้น ๆ จะให้ความรู้ ความฉลาดที่เราจะคาดหมายล่วงหน้าได้เสมอ อย่างน้อยก็สามารถคาดคะเนการร้ายหน้าเป็นเลว ๆ ได้ เพราะประวัติศาสตร์ย่อมอุบัติซ้ำอยู่เสมอ ดังที่เราเคยทราบกันอยู่..."<sup>13</sup>

## จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>12</sup> ดูรายละเอียดใน ปราน สุวรรณมงคล. "ความขัดแย้งของกลุ่มในสังคมไทย." วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 9 4 (เมษายน-มิถุนายน 2525), หน้า 85-98.

<sup>13</sup> ประภาส จารุเสถียร. "คำปราศรัยของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย." ใน ธรรมคามย์ โภควาที. ประวัติมหาดไทย (ส่วนกลาง) ภาค 1. (พระนคร : โรงพิมพ์-มหาดไทย, กรมราชทัณฑ์, 2506 ).



สำหรับประเด็นเรื่องความขัดแย้งในประวัติศาสตร์นั้นนับมาตั้งแต่สมัยโบราณทั้งในสังคมไทยและสังคมอื่น ๆ ทั่วโลก ในสังคมไทยสมัยประวัติศาสตร์ปรากฏเรื่องราวของความขัดแย้งอยู่เกือบตลอดเวลา นับตั้งแต่สมัยสุโขทัยเป็นต้นมา จนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ก่อนการปฏิรูปการปกครอง พ.ศ. 2435 สถานการณ์ความขัดแย้งส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นจะเป็นเรื่องของตัวบุคคล ซึ่งเป็นชนชั้นผู้ปกครอง คือเป็นความขัดแย้งระหว่างเจ้านายกับเจ้านาย ขุนนางกับขุนนางหรือเจ้านายกับขุนนาง โดยมีเป้าหมายอยู่ที่การได้มาซึ่งอำนาจทั้งด้านการเมืองและ เศรษฐกิจ โดยเฉพาะการช่วงชิงราชสมบัติซึ่งนำไปสู่ความรุนแรงทางการเมืองทั้งในรูปของความยุ่งเหยิงสับสน (turmoil) การคิดล้มล้างอำนาจรัฐเดิม (conspiracy) และสงครามภายใน (internal war)<sup>14</sup> โดยที่ลักษณะความขัดแย้งระหว่างองค์การของรัฐไม่ปรากฏชัดเจน แม้ว่าจะมีการแบ่งอำนาจหน้าที่ในรูปขององค์การการปกครองและการบริหารแบบจารีตแล้วก็ตาม ความขัดแย้งที่ปรากฏออกมามักเป็นความขัดแย้งระหว่างตัวบุคคลเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นสำคัญ แม้ว่าคู่ขัดแย้งจะมีตำแหน่งหน้าที่ในระบบบริหารราชการ เป็นพื้นฐานสนับสนุนก็ตาม (ดูการศึกษาเรื่องนี้โดยสังเขปในบทที่ 2 ของวิทยานิพนธ์เรื่องนี้) จนกระทั่งเมื่อมีการปฏิรูปการปกครองใน พ.ศ. 2435 ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงนำรูปแบบการปกครองระบบกระทรวงตามแบบตะวันตกมาใช้เป็นครั้งแรก โดยเป็นขั้นตอนสำคัญของกระบวนการปฏิรูปประเทศให้ทันสมัย จึงได้ปรากฏสถานการณ์ความขัดแย้งระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ในเรื่องของภาระหน้าที่ขอบข่ายของงานและบทบาทของกระทรวง ฉายให้เห็นที่ตัวบุคคลและผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นสำคัญเกิดขึ้น ประกอบกับการปฏิรูปการปกครองใน พ.ศ. 2435 เป็นพื้นฐานสำคัญของระบบการบริหารการปกครองในสมัยต่อมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งนับว่าเป็นเหตุการณ์ที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เหตุการณ์หนึ่งในประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของไทย

<sup>14</sup> ดูรายละเอียดใน เพ็ญศรี ตึก และปิยนาท บุนนาค. ประวัติศาสตร์ไทย 1.

(กรุงเทพฯ : อักษรเจริญทัศน์, 2524.) เพ็ญศรี ตึก และปิยนาท บุนนาค. ประวัติศาสตร์ไทย 2.

(กรุงเทพฯ : อักษรเจริญทัศน์, 2526.) และมานพ ถาวร วัฒนกุล. "ขุนนางกับความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและการปกครองในสมัยอยุธยา," วิทยานิพนธ์ระดับปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530.

ด้วยเหตุนี้การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับประเด็นของความขัดแย้งที่สำคัญระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ในช่วงเวลาแห่งสมัยปฏิรูป (พ.ศ. 2435 - 2453) จึงเป็นเรื่องที่ควรกระทำอย่างยิ่ง เพราะจะทำให้เกิดความรู้และความเข้าใจถึงกระบวนการปฏิรูปการปกครองในระบบกระทรวงของไทยในระยะเริ่มแรกว่าต้องประสบปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับความขัดแย้งเพียงใด ความขัดแย้งนั้นมีรูปแบบอย่างไร ส่งผลอย่างไรต่อระบบการเมืองของไทยในสมัยนั้นและส่งผลกระทบต่อการเมืองไทยในสมัยต่อมาจนถึงปัจจุบันอย่างไร อันอาจนำไปสู่การคาดคะเนเหตุการณ์ในอนาคตในประเด็นที่เกี่ยวข้องกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังข้าราชการฝ่ายปกครองระดับสูงในระดับภูมิภาคผู้หนึ่งได้กล่าวไว้ว่า "เราจะก้าวไปข้างหน้าได้ไกลเพียงใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับความจริงที่ว่า เราสามารถมองกลับไปยังหลังได้ไกลเท่าใด"<sup>15</sup>

#### วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อนำเอากรอบความคิดเกี่ยวกับความขัดแย้งซึ่งมีความสำคัญในระบบการเมืองมาประยุกต์ใช้ในการศึกษากรณีความขัดแย้งที่สำคัญระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ของไทยในสมัยปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ทางการเมืองที่ส่งผลกระทบต่อระบบการเมืองการปกครองของไทยในสมัยต่อมาจนถึงปัจจุบัน
2. เพื่อศึกษาถึงกระบวนการของความขัดแย้งตั้งแต่สาเหตุของความขัดแย้ง พฤติกรรมของความขัดแย้ง การยุติความขัดแย้ง และผลกระทบของความขัดแย้งต่อระบบการเมืองการปกครองของไทยในสมัยนั้นและสมัยต่อมา
3. เพื่อวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบว่ารูปแบบและสำมะของความขัดแย้งระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ในสมัยปฏิรูปการปกครองแผ่นดินมีลักษณะสำคัญที่แตกต่างจากรูปแบบและสำมะของความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐในระบบการปกครองแบบเก่าก่อนการปฏิรูปอย่างไร

---

<sup>15</sup> อุทัย ทรัพย์โต. "เหตุใดสมเด็จพระปิยมหาราชทรงปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน." เทควิบาล. ปีที่ 63 เล่มที่ 10 (ตุลาคม 2511), หน้า 1208-2101.



เพื่อแสดงให้เห็นว่ากรอบความคิดเกี่ยวกับความขัดแย้งสามารถใช้อธิบายปรากฏการณ์ทางการเมืองของไทยเฉพาะกรณีศึกษาที่ศึกษาได้เพียงใด และจากผลของการศึกษาอาจชี้แนะกรอบความคิดเกี่ยวกับความขัดแย้งที่เป็นลักษณะเฉพาะของไทยได้ ซึ่งอาจจะนำไปใช้อธิบายปรากฏการณ์ความขัดแย้งของไทยในช่วงสมัยอื่น ๆ ต่อไปได้

#### ขอบเขตของการศึกษา

เน้นศึกษารูปแบบสำละและกระบวนการของความขัดแย้งที่สำคัญระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ในสมัยปฏิรูปการปกครองแผ่นดินระหว่าง พ.ศ. 2435 - พ.ศ. 2453 โดยพิจารณาถึงสาเหตุที่ก่อให้เกิดพฤติกรรมความขัดแย้ง การยุติความขัดแย้งและผลกระทบของความขัดแย้งที่อาจมีลักษณะสำคัญแตกต่างกัน

#### กรอบความคิดในการศึกษา

กรอบความคิดที่จะนำมาศึกษาเรื่องนี้ ก็คือ กรอบความคิดเกี่ยวกับเรื่องความขัดแย้งและเรื่ององค์การ โดยจะพิจารณากรอบความคิดจากการศึกษาของนักวิชาการต่าง ๆ ก่อนแล้วจึงจะสรุปและประยุกต์กรอบความคิดในการศึกษาเรื่องนี้โดยเฉพาะต่อไป

#### ความขัดแย้ง

ในการพิจารณากรอบความคิดของความขัดแย้งนั้น จำเป็นจะต้องพิจารณาถึงความหมายและประเด็นสำคัญในการศึกษา เป็นองค์ประกอบสำคัญเพื่อให้เกิดความรัดกุมเข้าใจที่จะนำไปใช้เป็นกรอบความคิดในการศึกษาต่อไป

#### ความหมายของความขัดแย้ง

การให้คำจำกัดความความหมายของความขัดแย้งก็ยังคงมีความแตกต่างกันในหมู่ของนักรัฐศาสตร์ แม้ว่าจะมีความแตกต่างกันน้อยกว่านิยามของแนวความคิดเรื่องอำนาจ และแนวความคิดเรื่องกลุ่มก็ตาม<sup>16</sup>

<sup>16</sup> พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. รัฐศาสตร์เชิงประจักษ์. (กรุงเทพฯ : ธนวิทย์การพิมพ์, 2531), หน้า 116.

โคเซอร์ได้ให้นิยามความขัดแย้งว่า เป็นการต่อสู้ระหว่างกลุ่มที่ขัดแย้งกันอยู่เพื่อให้ได้มาซึ่งค่านิยมที่ปรารถนา สถานภาพ อำนาจ และทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด เป้าหมายของกลุ่มที่ขัดแย้งกันมิได้จำกัดขอบเขตเพียงเพื่อบรรลุสิ่งที่ตนปรารถนาเท่านั้น แต่ยังต้องการให้คู่แข่งต้องยอมจำนนหรือได้รับความเสียหาย รวมทั้งมุ่งหวังที่จะขจัดคู่แข่งให้หมดสิ้นลงไปด้วย<sup>17</sup>

เรย์มอนต์ ดับลิว แมซก (Reymond W. Mack) และจอห์น พีล (John Pease) นักสังคมวิทยาได้ให้ความหมายว่า ความขัดแย้งคือการเป็นปรปักษ์ต่อกันอย่างเปิดเผยของบุคคลหรือกลุ่มซึ่งมีเป้าหมายที่จะทำลายล้างคู่ต่อสู้<sup>18</sup>

ในทัศนะของนักรัฐศาสตร์ซึ่งให้นิยามความขัดแย้งไว้ไม่ตรงกันนั้น พอจะสรุปได้ว่า ความขัดแย้งคือแบบแผนของการปฏิสัมพันธ์ซึ่งเกิดขึ้นจากความไม่ลงรอยกันของการแบ่งสรรทรัพยากรหรือสิ่งที่มีคุณค่าซึ่งมีอยู่อย่างจำกัด<sup>19</sup> หรืออาจกล่าวได้ว่า ความขัดแย้งเป็นเรื่องของการปฏิสัมพันธ์ระหว่างคู่กรณีตั้งแต่สองฝ่ายหรือมากกว่าซึ่งมีเป้าหมาย ค่านิยม จุดมการผลประโยชน์ที่เข้ากันไม่ได้ และต่างแข่งขันกันเพื่อทรัพยากรอันจำกัด<sup>20</sup>

#### ประเด็นสำคัญในการศึกษาความขัดแย้ง

ประเด็นสำคัญที่นักวิชาการเกี่ยวกับเรื่องความขัดแย้งศึกษาแล้วนำมาสรุปเป็นทฤษฎีของความขัดแย้งอาจแบ่งได้เป็น 4 ประเด็น ได้แก่ สาเหตุของความขัดแย้ง พลวัตหรือพฤติกรรมของความขัดแย้ง การแก้ไขหรือการยุติและผลของความขัดแย้ง ผลกระทบของความขัดแย้ง ต่อระบบการเมืองการปกครอง

<sup>17</sup> Lewis Coser, Continuities in the Study of Social Conflict. (New York : The Free Press, 1967) p. 232.

<sup>18</sup> ทรายละเหียดใน Reynold W. Mack., John Pease. Sociology and Social-Life. (New York : D Von Nostrard Company, 1973)

<sup>19</sup> พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. รัฐศาสตร์เชิงประจักษ์. หน้า 116.

<sup>20</sup> เขาวนะ ไตรมาศ. "ความขัดแย้งจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 : แนวโน้มพัฒนาการสถาบันรัฐธรรมนูญไทย." วิทยานิพนธ์ รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530, หน้า 10.



### สาเหตุของความขัดแย้ง

ทฤษฎีว่าด้วยสาเหตุแห่งความขัดแย้งได้รับความสนใจศึกษาอย่างกว้างขวางในหมู่นักสังคมศาสตร์ โดยเฉพาะนักรัฐศาสตร์ นักสังคมวิทยา นักจิตวิทยา และนักเศรษฐศาสตร์ เขาวนะ ไตรมาศ ชี้ให้เห็นในวิทยานิพนธ์ของเขาว่า ได้มีผู้ศึกษาและกำหนดเป็นทฤษฎีเกี่ยวกับสาเหตุของความขัดแย้งไว้ 6 แนวทาง ที่น่าสนใจเช่น กลุ่มของคอนราด ลอเรนซ์ (Konrad Lorenz) ซึ่งอธิบายว่าความขัดแย้งของมนุษย์เกิดจากพื้นฐานของแนวความคิดสัญชาตญาณความก้าวร้าว ความขัดแย้งและการต่อสู้เป็นกระบวนการเพื่อทดแทนหรือชดเชยสิ่งที่เป็นสัญชาตญาณก้าวร้าวทำลายล้างมนุษย์ กลุ่มของคาร์ล มาร์กซ (Karl Marx) อธิบายว่าความขัดแย้งเกิดจากการกดขี่ ยุติธรรมทางชนชั้น โดยเฉพาะในสังคมทุนนิยมซึ่งโครงสร้างสังคมมีการแบ่งชนชั้นสูง ความสับสนในเรื่องผลประโยชน์ของชนชั้นสูงก่อให้เกิดความขัดแย้งขึ้น และกลุ่มของโรเบิร์ต นอร์ท (Robert North) อธิบายว่า ความขัดแย้งเป็นผลพวงมาจากการติดต่อสื่อสารที่ไร้ประสิทธิภาพ การรับรู้ที่ผิดพลาด ความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน รวมทั้งทัศนคติค่านิยมและกระบวนการกล่อมเกลாத่างสังคมของผู้นำด้วย<sup>21</sup>

นอกจากมีการศึกษาลำเหตุของความขัดแย้งตามแนวทางที่น่าสนใจในวิทยานิพนธ์ของเขาวนะ ไตรมาศดังกล่าวแล้ว ยังมีแนวทางที่น่าสนใจอื่น ๆ อีก เช่น ดับลิว เอฟ เวอร์ทไฮม์ (W.F. Wertheim) เห็นว่าสาเหตุที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งในสังคมนั้นมีที่มาจากสถานการณ์ภายในสังคม พลังกดดัน และอิทธิพลจากแนวความคิดจากภายนอก เช่น พลังทางเศรษฐกิจ และสภาวะแวดล้อม ซึ่งนอกจากจะก่อให้เกิดความขัดแย้งแล้ว ยังนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงภายในสังคมอย่างไรก็ดี สังคมที่ภายในสังคมมักมีอิทธิพลอย่างมาก และเป็นปัจจัยที่กำหนดชี้ขาดวิถีทางการเปลี่ยนแปลงของสังคมท้ายที่สุด<sup>22</sup>

<sup>21</sup> ดูรายละเอียดใน เขาวนะ ไตรมาศ. "ความขัดแย้งจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 : แนวโน้มพัฒนาการสถาบันรัฐธรรมนูญ."

<sup>22</sup> W.F. Wertheim. Evolution and Revolution. (Middlesex: Penquin Books, 1974), pp. 105-166.

นอกจากนี้ถ้าพิจารณาคำนิยามของความขัดแย้ง ก็อาจกล่าวได้ว่าความขัดแย้งจะเกิดขึ้นเมื่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคลตระหนักว่า เกิดความแตกต่างในผลประโยชน์ซึ่งกันและกันในการแบ่งสรรทรัพยากรหรือสิ่งที่มีคุณค่าซึ่งมีอยู่อย่างจำกัด โรเจอร์ ดับบลิว คอบบี้ (Roger W. Cobb) และชาร์ลส์ อี. เอลเดอร์ (Charles E. Elder) กล่าวว่าจุดเริ่มต้นของความขัดแย้งคือการสร้างประเด็นของความขัดแย้งขึ้น สาเหตุที่บุคคลจะสร้างประเด็นของความขัดแย้งขึ้นนั้นมี 3 ประการคือ ประการแรก กลุ่มบุคคลผู้รู้สึกว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมเป็นผู้สร้างประเด็นเพื่อที่จะปรับสถานการณ์ให้เป็นธรรมขึ้น ประการที่สอง บุคคลหรือกลุ่มบุคคลมุ่งที่จะสร้างความก้าวหน้าให้แก่ตนหรือต้องการจะทำให้สังคมหันมาสนใจตนเอง และประการที่สาม อาจเกิดขึ้นจากเหตุการณ์ที่ไม่คาดฝัน เช่น วิกฤตการณ์ขบวนการให้เกิดความวุ่นวาย ความโศกเศร้า ภัยพิบัติทางธรรมชาติ หรือการค้นพบทางเทคโนโลยี ซึ่งสามารถเปลี่ยนสถานการณ์ปกติไปสู่ความขัดแย้งได้<sup>23</sup>

ปรากฏว่านักรัฐศาสตร์และนักสังคมศาสตร์อื่น ๆ ซึ่งให้ความสนใจศึกษาความรุนแรงทางการเมืองที่ออกมาในรูปของความปั่นป่วนวุ่นวายในสังคม เช่น เทด โรเบิร์ต เกอร์ (Ted Robert Gurr) และเจมส์ เดวีส์ (James Davies) ได้ชี้ว่าความวุ่นวายในสังคมนั้นเป็นผลมาจากความคับข้องใจในสังคม (frustration) ซึ่งเกิดขึ้นจากการเพิ่มขึ้นของความคาดหวัง (rising expectation) ที่ระบบการเมืองไม่สามารถ "ถมให้เต็ม" ได้ ทำให้รู้สึกวุ่นวายถึงขั้นลุกฮือประท้วงจากสิ่งที่ไม่ต้องการ อันนำไปสู่ความขัดแย้ง<sup>24</sup>

นอกจากนี้กลุ่มในสังคมยังมีส่วนในการสร้างประเด็นของความขัดแย้งขึ้น กล่าวคือกลุ่มเป็นเสมือน "กองเชียร์" ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งของความขัดแย้ง ทำให้ความขัดแย้งเกิดขึ้น หรือ

<sup>23</sup> Roger W. Cobb., Charles E. Elder. Participation in American Politics : The Dynamics of Agenda-Building. (Boston : Allyn and Bacon, 1972 ), pp. 83-85.

<sup>24</sup> Robert Ted Gurr. Why Men Rebel. ( Princeton : Princeton University Press, 1970), และ James C. Davies "Toward a Theory of Revolution," American Sociological Review, XXVII (February, 1962), pp. 5-19.



เพิ่มขึ้น ในอีกด้านหนึ่งการตระหนักในประเด็นปัญหาบางประการก็ทำให้เกิดกลุ่มใหม่ขึ้นเช่นเดียวกัน<sup>25</sup>

#### พฤติกรรมหรือพลวัตของความขัดแย้ง

การศึกษาพฤติกรรมหรือพลวัตของความขัดแย้งก็เป็นที่สนใจของนักรัฐศาสตร์และนักสังคมศาสตร์อื่น ๆ เช่นเดียวกับการศึกษาลำเหตุของความขัดแย้ง เช่น เจมส์ โคลแมน (James Coleman) ได้อธิบายถึงพลวัตขั้นตอนการขยายตัวของความขัดแย้ง การคาดการณ์เพื่อทำนายและการควบคุมความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้นในสังคม โคลแมนเห็นว่ากลุ่มมีบทบาทสำคัญต่อการขยายตัวของความขัดแย้งในขั้นตอนต่าง ๆ<sup>26</sup>

มาร์กซ์ชี้ว่าความขัดแย้งทางชนชั้นเป็นผลของพัฒนาการที่ซับซ้อนจากอดีต มีการเปลี่ยนแปลงและดำเนินสู่การปฏิวัติอย่างสมบูรณ์แบบซึ่งในขั้นสุดท้ายจะเกิดสังคมที่ปราศจากการขัดแย้ง เพราะผลประโยชน์ทางชนชั้นจะถูกขจัดไปจนหมดสิ้น<sup>27</sup>

หลุยส์ คริส เบอร์ก (Louis Kriesberg) เล่นอแนวทางการวิเคราะห์วงจรของความขัดแย้งว่า ในระยะเริ่มแรกจะมีการก่อตัวของผู้ที่มีจุดประสงค์ขัดแย้งกันก่อน หลังจากนั้นเป็นขั้นตอนของการตระหนักรู้ คือผู้กระตือรือร้นแต่ละฝ่ายตระหนักรู้ว่าเป้าหมายของตนเข้ากันไม่ได้ และมีความเชื่อต่อไปว่าการจะบรรลุเป้าหมายของตนได้นั้นก็โดยให้คู่แข่งอีกฝ่ายหนึ่งยอมรับเงื่อนไขของตน โดยอาจใช้วิธีการต่าง ๆ เริ่มจากการชักชวนอย่างมีมิตรไปจนถึงการข่มขู่ทำลายล้างซึ่งทั้งนี้ขึ้นอยู่กับระดับความรุนแรงของความรู้สึก พฤติกรรม อิทธิพลและอำนาจของกลุ่มขัดแย้ง<sup>28</sup>

<sup>25</sup> พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, รัฐศาสตร์เชิงประจักษ์, หน้า 119-120.

<sup>26</sup> James S. Coleman, Community Conflict. (New York : Free Press, 1957).

<sup>27</sup> อังใน ฮยอนันต์ สุ่มทวนิช. การเมือง-การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทย (พ.ศ. 1893-2475). หน้า 6-7. และ เข้าวณะ ไตรมาศ. "ความขัดแย้งจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 : แนวโน้มพัฒนาการสถาบันรัฐธรรมนูญไทย." หน้า 15.

<sup>28</sup> Louis Kriesberg, The Sociology of Social Conflict. (Englewood Cliffs; N.J. Prentice Hall, 1973), pp. 19-20.

คอบบ์ และเอลเตอร์ เสนอว่าความขัดแย้งมีมิติสำคัญ 3 มิติคือ มิติแรกได้แก่ขอบข่ายของความขัดแย้ง (scope of conflict) หมายความว่าจำนวนคนที่เข้ามามีส่วนในสถานการณ์ความขัดแย้งมีมากน้อยเพียงใด ซึ่ง อี.อี. แอ็ชเชินเตอร์ (E.E. Schattschneider) เห็นว่าขอบข่ายของความขัดแย้งจะทำให้รู้ว่ามีใครบ้างที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งนั้น และยังเป็นตัวกำหนดผลของความขัดแย้งด้วย<sup>29</sup> มิติที่สองของความขัดแย้งคือความเข้มของความขัดแย้ง (intensity of conflict) หมายถึงความมุ่งมั่นของผู้ที่เกี่ยวข้องต่อประเด็นขัดแย้ง และระดับน้ำหนักของความเกี่ยวข้องกับสถานการณ์ความขัดแย้งนั้น ๆ และมิติที่สามคือความสามารถที่จะเห็นถึงความขัดแย้ง (visibility of conflict) หมายถึงจำนวนคนที่ตระหนักถึงความขัดแย้ง ระบุว่ามีความขัดแย้งนั้นเกิดขึ้น การตระหนักถึงความขัดแย้งนี้จะขึ้นอยู่กับขอบข่ายและความเข้มของความขัดแย้ง<sup>30</sup> แบบแผนของความขัดแย้ง (pattern of conflict) ที่มีคู่กรณีอยู่เพียงสองฝ่าย มักมีความเข้มของความขัดแย้งสูง ยิ่งฝ่ายหนึ่งตระหนักว่าตนเป็นฝ่ายสูญเสีย ก็จะทำให้ความเข้มของความขัดแย้งยิ่งสูงมากขึ้น อันจะนำไปสู่ความวุ่นวายและคชามรุนแรงทางการเมือง ในขณะที่แบบแผนของความขัดแย้งซึ่งประกอบด้วยกลุ่มต่าง ๆ เป็นจำนวนมากที่มักไม่มีลักษณะเผชิญหน้ากันโดยตรงระหว่างกลุ่ม เฉพาะก็จะมีความเข้มของความขัดแย้งน้อยและไม่นำไปสู่ความรุนแรง นอกจากนี้การเปลี่ยนไปมาของสถานการณ์ก็จะทำให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่รู้ลึกกว่าตนเป็นฝ่ายที่สูญเสียตลอดไป<sup>31</sup>

ขั้นตอนของความขัดแย้งที่นำไปสู่การขยายตัวของความขัดแย้งในความเห็นของกลุ่มคอบบ์ เอลเตอร์ และแอ็ชเชินเตอร์ ก็เป็นเช่นเดียวกับของ โคลแมนคือ กลุ่มบุคคลมีบทบาทสำคัญที่ทำให้ความขัดแย้งขยายตัวออกไป โดยที่แต่ละฝ่ายเป็นคู่ขัดแย้งจะดึงเอาบุคคลหรือกลุ่มบุคคล

<sup>29</sup> E.E. Schattschneider, The Semi-Sovereign People, (New York : Holt, Rinehart & Winston, 1960), p. 5.

<sup>30</sup> Roger W. Cobb, Charles E. Elder. Participation in American Politics : The Dynamics of Agenda-Building, p. 44.

<sup>31</sup> พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, รัฐศาสตร์เชิงประจักษ์, หน้า 118.



เข้าไป เป็นพวกพ้องตามผลประโยชน์ ทำให้ความขัดแย้งทวีความรุนแรงขึ้น<sup>32</sup> นอกจากนี้ กลุ่มนี้ยังเห็นว่าภาษามีความสำคัญต่อการขยายตัวของความขัดแย้ง โดยอาจใช้ในรูปของการ นิยามประเด็นปัญหาให้มีความหมายสำหรับคนหมู่มาก หรืออาจใช้เป็นสัญลักษณ์ปลุกเร้าอารมณ์ ร่วมในสถานการณ์ความขัดแย้งของมวลชน<sup>33</sup>

จากการศึกษาของนักคิดดังกล่าวข้างต้น ชี้ให้เห็นว่าการขยายตัวของความขัดแย้ง มาจากการดำเนินการเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายที่ตั้งเอาไว้ของแต่ละฝ่ายเป็นสำคัญ อาจกล่าว ได้ว่าการศึกษาในประเด็นนี้จะทำให้เข้าใจความขัดแย้งในระดับเฉพาะกรณีในลักษณะที่เฉพาะ เจาะจงมากขึ้น

#### การยุติและผลของความขัดแย้ง

นักรัฐศาสตร์และนักสังคมศาสตร์อื่น ๆ ผู้สนใจศึกษา เรื่องความขัดแย้งมักให้ความสนใจ สิ้นใจต่อประเด็นของการแก้ไขหรือการยุติความขัดแย้งซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่าอยู่ในขั้นตอนสุดท้าย ของกระบวนการของความขัดแย้ง เช่น คอบบ์ และเอลเดอร์ได้ตั้งสมมติฐานไว้ในงานของเขา เกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า การแก้ไขความขัดแย้งที่มีความเข้มของความขัดแย้งสูงจะยุ่งยากกว่าการ แก้ไขความขัดแย้งที่มีความเข้มของความขัดแย้งน้อยกว่า<sup>34</sup> ตั้งกรณีความขัดแย้งระหว่างอิรัก และอิหร่านซึ่งเป็นการเผชิญหน้ากันโดยตรง จะมีความขัดแย้งสูงที่ยากต่อการแก้ไขมากกว่า ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มประเทศประชาคมยุโรปกับกลุ่มประเทศอาเซียน เป็นต้น

<sup>32</sup> Roger W. Cobb and Charles E. Elder. Participation in American Politics : The Dynamics of Agenda-Building. pp. 43-44. และ E.E. Schattschneider, The Semi-Sovereign People, p. 2.

<sup>33</sup> Cobb and Elder, Participation..., pp. 96-97, Schattschneider, The Semi..., pp. 7-8.

<sup>34</sup> Roger W. Cobb and Charles E. Elder. Participation in American Politics : The Dynamics of Agenda-Building. pp. 42-44.

ยิ่งกว่านั้นการที่ศึกษากลุ่มมีบทบาทในการขยายตัวของความขัดแย้งทำให้ความขัดแย้งรุนแรงขึ้น<sup>35</sup> ย่อมชี้ให้เห็นว่าการที่จะควบคุมความขัดแย้งไว้ได้ทางหนึ่งก็คือ การป้องกันมิให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลเข้าไปพัวพันในประเด็นปัญหาที่จะทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้น

กลยุทธ์ในการแก้ไขความขัดแย้งอีกวิธีหนึ่งคือการใช้วิธีการแทนที่ (displacement) แชตซ์ไนเตอร์ได้อธิบายว่า เป็นการนำประเด็นปัญหาหนึ่ง เข้าแทนที่ประเด็นปัญหาที่มิดความขัดแย้ง การแทนที่เช่นนี้จะทำให้ความขัดแย้งเคลื่อนจากประเด็นปัญหาเดิมไปสู่ประเด็นใหม่ แล้วจึงจะดำเนินการแก้ไขความขัดแย้งในประเด็นปัญหาใหม่นั้น ซึ่งน่าจะมียุทธวิธีผ่อนคลายนลง<sup>36</sup>

นอกจากนี้การแก้ไขความขัดแย้งหรือการยุติความขัดแย้งยังจะพิจารณาได้จากกระบวนการตัดสินใจในระบบการเมืองการปกครองอีกแนวทางหนึ่ง ทั้งนี้เพราะความขัดแย้งจะยุติหรือได้รับการแก้ไขให้ผ่อนคลายนลงได้ก็โดยการตัดสินใจของผู้นำของคู่อริของความขัดแย้ง โดยผู้ที่มียอำนาจหน้าที่สูงสุดในกระบวนการตัดสินใจของระบบการเมืองการปกครองนั้น ๆ ใช้อำนาจและอิทธิพลเข้าแทรกแซง เช่น พระมหากษัตริย์ไทย (บางช่วง) ในระบบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์หรือรัฐบาลและรัฐสภาในยุคปัจจุบัน เป็นต้น

อย่างไรก็ดี มีผู้สรุปเกี่ยวกับวิธีการแก้ปัญหาความขัดแย้งไว้ 3 ประการคือ ประการแรก เอาแพ้ชนะไปเลยโดยการมีอำนาจเหนือ (domination) โดยเฉพาะในกรณีของความขัดแย้งที่ยืดออกไปถึงจุดหรือระดับของความรุนแรง ทั้งสองฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งนั้นยอมแสวงหาแนวทางที่จะเอา "แพ้-ชนะ" กัน<sup>37</sup> ประการที่สอง โดยการประนีประนอม (compromise) และประการที่สาม โดยการผสมผสาน (integration)<sup>38</sup>

<sup>35</sup> James S. Coleman, Community Conflict. (New York : Free Press, 1957)., และ Schattschneider, The Semi-Sovereign People, p. 2.

<sup>36</sup> E.E. Schattschneider. The Semi-Sovereign People. Chapter 4.

<sup>37</sup> G. Paul Swingle. The Management of Power. (New York : Wiley, 1976), p. 88.

<sup>38</sup> C. Louis Schroeter. Organizational Plan. (New York : AMA., 1970), p. 152.



### ผลกระทบของความขัดแย้ง

ส่วนใหญ่แล้วคนจะมองว่าความขัดแย้งส่งผลกระทบในด้านลบแก่ระบบการเมือง คือ ความขัดแย้ง เป็นตัวปัญหาและอุปสรรคต่อกระบวนการพัฒนาในด้านต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม ในขณะเดียวกันความขัดแย้งก็ส่งผลกระทบในทางบวกด้วย ซึ่งในการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนี้ส่วนใหญ่มักพิจารณาผลกระทบในทางลบของความขัดแย้ง ส่วนผลกระทบในทางบวกของความขัดแย้งมีการศึกษาค้นคว้าอย่างน้อยที่ปรากฏชัดคือในงานของ เลวิส เอ. โคเซอร์ (Lewis A. Coser) ซี. ซิมเมล (G. Simmel)<sup>39</sup> วอเรน ชมิทท์ (Warren Schmidt)<sup>40</sup> และมอร์ตัน เดิตซ์ (Morton-Deutsch)<sup>41</sup> ซึ่งพอจะสรุปผลกระทบในทางบวกของความขัดแย้งได้ดังนี้

1. ก่อให้เกิดความก้าวหน้า เพราะเป็นการเปิดโอกาสให้มีการแสดงความคิดเห็นโต้แย้งได้ ซึ่งบางครั้งก็เป็นการสร้างสรรค์ให้เกิดสิ่งแปลกใหม่ขึ้น เช่น การแก้ไขกฎหมายหรือบรรทัดฐานต่าง ๆ ให้เหมาะสมแก่กาลสมัยที่เปลี่ยนไป
2. ช่วยสร้างและรักษาเอกลักษณ์ของกลุ่มให้เด่นชัด กล่าวคือ ในกลุ่มคนที่มารวมกันถ้ามีความขัดแย้งเกิดขึ้น ก็อาจมีการแยกตัวไปจัดตั้งกลุ่มใหม่ขึ้น และถ้าสามารถรักษาเอกลักษณ์ของกลุ่มใหม่ได้แล้ว กลุ่มนั้นก็จะมีขอบเขตการดำเนินงานของตนเอง เป็นอิสระไม่ผูกพันกับกลุ่มเดิม การแตกกลุ่มออกไปเช่นนี้ กลุ่มที่มีสถานภาพเหนือกว่ามักจะมีแรงดึงดูดใจชักจูงผู้คนมาร่วมด้วยมากกว่ากลุ่มที่มีสถานภาพด้อยกว่า

---

<sup>39</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).

<sup>40</sup> W.H. Schmidt, ed al. Management of Conflict, (Cal : Xicom Inc., 1974).

<sup>41</sup> Morton Deutsch. "Conflicts : Productive and Destructive," Journal of Social Issues. (January, 1969).

3. ช่วยให้มีการคัดสรรทรัพยากรให้เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมมากที่สุด เช่นถ้ามีความขัดแย้งเกี่ยวกับการคัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ ถ้ามีการคัดสรรที่เหมาะสม เช่น การร่วมประชุมปรึกษาหารือกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ก็อาจช่วยให้การคัดสรรงบประมาณเป็นประโยชน์มากที่สุดต่อหน่วยงานหรือองค์กรนั้น ๆ โดยส่วนรวม หรืออาจช่วยให้พบวิธีการใช้งบประมาณที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น รวมทั้งการนำไปสู่การปรับปรุงวิธีทำงานให้เกิดผลดีแก่หน่วยงานนั้น ๆ ด้วย

4. ช่วยรักษาความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในกลุ่ม กล่าวคือ ความขัดแย้งทำให้บุคคลในกลุ่มรู้สึกว่าตนเองสามารถแสดงความคิดเห็นหรือโต้แย้งได้ ซึ่งถ้าไม่เปิดโอกาสให้มีการแสดงความคิดเห็นขัดแย้งกันได้แล้วก็จะทำให้บุคคลรู้สึกว่าไม่อาจทนอยู่ร่วมในกลุ่มนั้นได้ต่อไป และอาจแยกออกจากกลุ่มซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อความอ่อนแอของกลุ่มในที่สุด

5. ความขัดแย้งกับกลุ่มอื่นจะช่วยให้เกิดความสมัครสมานสามัคคีภายในกลุ่มมากขึ้น กล่าวคือ ถ้ามีความขัดแย้งกับกลุ่มอื่นแล้ว สมาชิกในกลุ่มจะรวมกันเหนียวแน่นขึ้นเพื่อต่อต้านคู่แข่ง ยิ่งถ้าความขัดแย้งมีมากคนในกลุ่มที่มีส่วนช่วยให้ได้รับชัยชนะมากที่สุดก็จะได้รับอำนาจจากกลุ่มให้เป็นผู้นำเพื่อจะเอาชนะฝ่ายตรงข้ามให้เด็ดขาดลงไป ผลดีของความขัดแย้งประการนี้ อาจมีผู้นำไปใช้ประโยชน์คือการ "ดู" เรื่องความขัดแย้งขึ้นมาเพื่อประโยชน์ส่วนตัว

6. ช่วยสร้างและรักษาดุลแห่งอำนาจ อันจะนำไปสู่การอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข นับว่าเป็นการมองความขัดแย้งในวงกว้างคือ ระดับต่างกลุ่มหรือองค์กร ในลักษณะที่ว่า ล่องกลุ่มที่เป็นคู่แข่งสำคัญคอยหาทางปะทะกันอยู่เสมอ เมื่อได้ปะทะกันจนต่างฝ่ายต่างรู้แสนยานุภาพซึ่งไม่อาจเอาชนะกันได้แล้ว ต่างก็จะยำเกรงกัน トラบเท่าที่ทั้งสองฝ่ายตระหนักว่าแสนยานุภาพนั้นเท่าเทียมกัน จึงช่วยให้เกิดดุลแห่งอำนาจขึ้น

การศึกษาผลกระทบของความขัดแย้งทั้งด้านลบและด้านบวกย่อมจะทำให้ผลการศึกษาค้นคว้า เรื่องความขัดแย้งมีมิติที่กว้างไกลและลุ่มลึกกว่าการศึกษา ด้านใดด้านหนึ่งเพียงด้านเดียว

จากการศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับความขัดแย้งดังที่กล่าวมาแล้ว ย่อมแสดงให้เห็นว่าประเด็นการศึกษาเกี่ยวกับความขัดแย้งทั้ง 4 ประเด็นข้างต้นมีความสัมพันธ์ต่อเนื่องซึ่งกันและกัน ซึ่งถ้าสามารถศึกษาได้ครบทั้ง 4 ประเด็นก็จะทำให้การศึกษา เรื่องความขัดแย้ง



มีความล้มบูรณ์ ทั้งในแง่เนื้อหาสาระของสถานการณ์หรือพฤติกรรมของความขัดแย้งเอง และในแง่ของการนำประโยชน์จากการศึกษาไปพิจารณา เหตุการณ์อื่น ๆ ในทำนองเดียวกันอันอาจรวมถึงการคาดการณ์ต่อไปในอนาคตได้อย่างมีระบบด้วย แต่ในขณะที่เดียวกันก็อาจศึกษาประเด็นความขัดแย้ง เพียงประเด็นใดประเด็นหนึ่งก็ได้ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับเงื่อนไขและข้อจำกัดของผู้ศึกษาแต่ละคน

### องค์การ

ก่อนที่จะพิจารณาถึงองค์การของรัฐ ควรจะได้ศึกษาภูมิหลังของทฤษฎีเกี่ยวกับองค์การ โดยทั่วไปพอเป็นสังเขปเสียก่อน เพื่อเป็นพื้นฐานความรู้ความเข้าใจเรื่องที่จะศึกษาต่อไป

การศึกษาเกี่ยวกับองค์การได้รับความสนใจอย่างมากโดยเฉพาะตั้งแต่พุทธศตวรรษที่ 24 (คริสต์ศตวรรษที่ 19) เป็นต้นมา โดยนักสังคมวิทยา นักบริหาร และนักรัฐศาสตร์ จนกระทั่งเกิดทฤษฎีเกี่ยวกับองค์การอย่างมากมายซึ่งวิลเลียม ซี. สก็อต (William G. Scott) ได้แบ่งออกเป็น 3 ประเภทใหญ่ ๆ คือทฤษฎีสัมัยเดิม (Classical Theory) ทฤษฎีสัมัยใหม่ (Neoclassical Theory) และทฤษฎีสัมัยปัจจุบัน (Modern Theory)<sup>42</sup>

### ทฤษฎีสัมัยเดิม

ทฤษฎีสัมัยเดิมได้รับการพัฒนาอย่างกว้างขวางนับจากประมาณพุทธศตวรรษที่ 24 เป็นต้นมา โดยอาจแบ่งออกได้เป็น 3 ทฤษฎีคือ ทฤษฎีระบบราชการ (Bureaucratic Theory) ทฤษฎีการบริหาร (Administrative Theory) และทฤษฎีการจัดการที่มีหลักเกณฑ์ (Scientific Management Theory) ทฤษฎีระบบราชการพัฒนามาจากนักสังคมวิทยา ส่วนทฤษฎีการบริหารและทฤษฎีการจัดการที่มีหลักเกณฑ์พัฒนามาจากนักบริหารผู้ให้ความสนใจต่อการปรับปรุงการปฏิบัติงานให้ดีขึ้นโดยตรง

ทฤษฎีระบบราชการ ทฤษฎีนี้ได้มีการศึกษาอย่างมีระบบโดยแมกซ์ เวเบอร์ ซึ่งให้ความหมายขององค์การแบบราชการในลักษณะที่มุ่งไปยังแนวความคิดทางด้านสังคมวิทยาที่ว่าด้วยการจัด

<sup>42</sup> G. William Scott. "Organization theory : An Overview and Appraisal," Journal of Academy of Management. (April, 1961) pp. 7-26.

กิจกรรมต่าง ๆ ที่จะต้องทำร่วมกันให้ถูกต้องตามหลักของเหตุผล นอกจากนี้เวเบอร์ยังอธิบายถึงรูปแบบหรือการออกแบบขององค์การ และการกำหนดพฤติกรรมของสมาชิกภายในองค์การด้วย<sup>43</sup>

องค์ประกอบขององค์การในอุดมคติของเวเบอร์คือ

(1) เป้าหมายขององค์การได้แก่ความเป็นระเบียบ ความมั่นคง ความคิดริเริ่ม และความสามัคคี

(2) มีการบังคับบัญชาที่เป็นไปตามลำดับชั้น (Hierarchy) มีการแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะอย่าง (Specialization) อำนาจ (Power) และอำนาจหน้าที่ (Authority) จะมีการมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาระดับสูงสุดแต่ละคนไปยังผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น โดยที่ขอบเขตของอำนาจหน้าที่ของแต่ละตำแหน่งหน้าที่จะระบุไว้อย่างชัดเจนไม่กำกวม ดังนั้นการดำเนินงานทั้งหมดขององค์การจะ เป็นไปอย่างมีระเบียบ มีสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจน

(3) มีอำนาจและอำนาจหน้าที่ถูกต้องตามกฎหมาย (Legal Power and Authority) กล่าวคือ อำนาจและอำนาจหน้าที่เป็นอำนาจและอำนาจหน้าที่ที่มาจากสถาบัน มิใช่มาจากตัวบุคคล ดังนั้นบุคคลที่มีตำแหน่งหน้าที่ในองค์การก็ย่อมมีอำนาจและอำนาจหน้าที่ตามตำแหน่งหน้าที่ของตนอย่างถูกต้องตามกฎหมายในขณะที่ยังดำรงตำแหน่งนั้น ๆ อยู่เท่านั้น

(4) การดำเนินการต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับกฎ ข้อบังคับ และระเบียบวิธีปฏิบัติ (Rules, Regulations and Procedure) กล่าวคือ การตัดสินใจในระบบราชการนั้นจะถูกควบคุมโดยระบบของกฎ ข้อบังคับ และระเบียบวิธีปฏิบัติต่าง ๆ การใช้อำนาจและการบังคับจะถูกจำกัดอยู่กับข้อบังคับขององค์การ พฤติกรรมของบุคคลจะต้องขึ้นอยู่กับระเบียบวินัย และการควบคุม

(5) มีคุณลักษณะทางด้านวิชาชีพ (Professional Qualities) กล่าวคือ บุคคลที่เข้ามาทำงานในองค์การจะต้องผ่านการคัดเลือกที่เป็นไปอย่างเสรี และขึ้นอยู่กับความสามารถเฉพาะอย่างที่ได้รับการฝึกอบรมมาเป็นอย่างดี รวมทั้งจากประสบการณ์ด้วย

<sup>43</sup> ดูรายละเอียดใน Max Weber. The Theory of Social and Economic Organization. Translated by A.M. Henderson and Talcott Parsons.

(New York : Oxford University Press, 1947)



(6) บุคคลในองค์การมีความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่โดยลำดับขั้น (Career Aspects) นั่นคือ องค์การส่งเสริมให้บุคคลมีความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ตามลำดับอาวุโส และการประสบความสำเร็จ ซึ่งผู้บังคับบัญชาจะเป็นผู้ตัดสินใจด้วยการใช้ดุลยพินิจ การไล่ออก จะกระทำก็ต่อเมื่อมีสาเหตุที่ชัดเจนเท่านั้น

ทฤษฎีการบริหาร บุคคลสำคัญที่ศึกษาเกี่ยวกับทฤษฎีการบริหารคือ เจมส์ เอ. มูนเนย์ (James A. Mooney)<sup>44</sup> เอช. เฟยอล (H. Fayol)<sup>45</sup> ซึ่งได้ชี้ให้เห็นถึงองค์ประกอบของการบริหาร ว่านอกจากประกอบด้วยเป้าหมายขององค์การที่เหมือนกับทฤษฎีระบบราชการแล้ว ยังประกอบด้วยหลักการบริหาร เจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติการ (Line) เจ้าหน้าที่ให้คำแนะนำปรึกษา (Staff) คณะกรรมการ (Committees) และเจ้าหน้าที่ทางด้านการบริหาร

ทฤษฎีการบริหารที่มีหลักเกณฑ์ บุคคลสำคัญที่ศึกษาเกี่ยวกับทฤษฎีนี้คือ เฟรเดอริก ดับบลิว เทย์เลอร์ (Frederick W. Taylor)<sup>46</sup> ซึ่งได้รับการยกย่องว่าเป็น "บิดาของการบริหารที่มีหลักเกณฑ์" เขาได้อธิบายถึงหลักการของการบริหารหลักเกณฑ์ไว้ 4 ประการคือ

1. พัฒนาวิธีการทางวิทยาศาสตร์มาใช้ในการทำงานของคนแทนที่จะทำงานโดยวิธีการเก่า ๆ ที่ไม่มีหลักเกณฑ์อะไรเลย
2. จะต้องมีการคัดเลือก การฝึกอบรม และการพัฒนาคนงานด้วยวิธีการทางวิทยาศาสตร์ซึ่งในอดีตที่ผ่านมาคนงานจะเลือกงาน และฝึกอบรมโดยตัวของเขาเองให้ดีที่สุดเท่าที่จะทำได้
3. จะต้องมีการทำงานร่วมกับคนงาน เพื่อเป็นหลักประกันว่างานต่าง ๆ ได้กระทำถูกต้องตามหลักวิทยาศาสตร์ที่ได้พัฒนาแล้ว

<sup>44</sup> James A. Mooney, Principles of Organizations, (New York : Harper & Brothers, 1947)

<sup>45</sup> H. Fayol, General and Industrial Management, (London : Pitman, 1949)

<sup>46</sup> Taylor, "Scientific Management," in Grusky and Miller (eds), The Sociology of Organizations : Basic Studies, (New York : Free Press, 1970).

4. มีการแบ่งงาน และความรับผิดชอบเกือบเท่า ๆ กันระหว่างฝ่ายบริหาร และฝ่ายคนงาน ฝ่ายบริหารจะต้องรับผิดชอบงานทั้งหมดที่เหมาะสมดีกว่าคนงาน ซึ่งในสมัยก่อนนั้นงานและความรับผิดชอบเกือบทั้งหมดจะอยู่ที่ฝ่ายคนงาน

ความแตกต่างที่เห็นได้ชัดระหว่างทฤษฎีทั้งสามคือ ทฤษฎีองค์การแบบราชการพัฒนามาจากนักสังคมวิทยา ผู้มีทัศนะในทางวิพากษ์ซึ่งได้อธิบายถึงองค์การแบบราชการในลักษณะที่เป็นรูปแบบอย่างหนึ่งขององค์การที่ควรจะเป็น แต่ไม่ได้พูดถึงการจะนำรูปแบบดังกล่าวไปใช้ให้เกิดความสำเร็จได้อย่างไร ในขณะที่นักทฤษฎีการบริหารทั้งสองกลุ่มเป็นผู้บริหารที่เป็นนักปฏิบัติอย่างแท้จริง จึงให้ความสำคัญต่อหลักการและแนวความคิดที่จะทำให้องค์การประสบความสำเร็จ กล่าวคือเป็นการมองในลักษณะที่ว่าองค์การจะประสบความสำเร็จได้อย่างไร นอกจากนี้ทฤษฎีองค์การแบบราชการจะให้ความสำคัญกับองค์การ แต่ทฤษฎีการบริหารจะให้ความสำคัญต่อการบริหารซึ่งเป็นส่วนประกอบอย่างหนึ่งขององค์การ อย่างไรก็ตาม ทฤษฎีการบริหารและทฤษฎีการบริหารที่มีหลักเกณฑ์ก็ยังคงมีความแตกต่างในแง่ที่ว่า ทฤษฎีการบริหารจะให้ความสำคัญในสิ่งที่เป็นส่วนรวม เป็นการมองในระดับมหภาค ส่วนทฤษฎีการบริหารที่มีหลักเกณฑ์จะให้ความสำคัญกับคนงานและหัวหน้าคนงานคนใดคนหนึ่ง หรือกิจกรรมทางด้านการผลิต จึงเป็นการมองในระดับจุลภาคหรือส่วนย่อย อย่างไรก็ตาม ทฤษฎีสมัยใหม่ทั้งสามได้ให้ความหมายขององค์การว่าเป็นโครงสร้างของความสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมาย อำนาจ บทบาท กิจกรรม การติดต่อสื่อสารและปัจจัยอื่น ๆ ที่มีอยู่เมื่อบุคคลทำงานร่วมกัน ทฤษฎีสมัยใหม่เน้นความพยายามที่จะสร้างองค์การขึ้นมา เพื่อตอบสนองความต้องการเบื้องต้นทางด้านเศรษฐกิจขององค์การและสังคม

#### ทฤษฎีสมัยใหม่

ทฤษฎีสมัยใหม่เป็นทฤษฎีที่สร้างขึ้นจากรากฐานของทฤษฎีสมัยเดิมด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแนวความคิดของทฤษฎีสมัยเดิมบางประการ มิใช่เป็นการทดแทนโดยทฤษฎีสมัยใหม่ หลักการสำคัญของทฤษฎีสมัยใหม่ คือ ความเป็นระเบียบ ความมีเหตุผล ให้ความสำคัญต่อผลผลิตขององค์การ โดยไม่ให้ความสำคัญต่อปัญหาของบุคคลในองค์การ ทฤษฎีสมัยใหม่จะพิจารณา



คนงานว่า ถูกใจด้วยปัจจัยทางทางเศรษฐกิจแต่เพียงอย่างเดียว ความสัมพันธ์ระหว่างคนงานและผู้บังคับบัญชาจะอยู่ในลักษณะที่ปราศจากอารมณ์ความรู้สึก ในขณะที่ทฤษฎีสมัยใหม่ให้ความสำคัญต่อตัวบุคคล ปัญหาทางด้านสังคมของกลุ่มคนงานและการเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ โดยเน้นขบวนการมนุษยสัมพันธ์ให้ความสำคัญต่อแนวความคิดในเรื่องของขวัญและกำลังใจ นั่นคือ ทฤษฎีสมัยใหม่ ให้ประโยชน์ทางด้านอารมณ์คลายความตึงเครียดของโครงสร้างทางทฤษฎีสมัยเดิม โดยพิจารณาตัวบุคคลในลักษณะที่อารมณ์ ความรู้สึก และปัญหาต่าง ๆ ทางด้านสังคมย่อมจะมีผลกระทบต่อการทำงานของพวกเขาด้วย นักทฤษฎีสมัยใหม่ที่สำคัญ คือ เอลตัน เมโย (Elton Mayo)<sup>47</sup> เอฟ. เจ. โรธลิชเบอร์เกอร์ (F.J. Roethlisberger) และ วิลเลียม เจ. ดิคสัน (William J. Dickson)<sup>48</sup>

#### ทฤษฎีสมัยปัจจุบัน

ทฤษฎีสมัยปัจจุบัน เรียกได้อีกอย่างหนึ่งว่าการวิเคราะห์องค์การในเชิงของระบบ (Systems Analysis of Organization) หลักการของทฤษฎีนี้คือการพิจารณาองค์การในลักษณะที่เป็นส่วนรวมทั้งหมด นั่นคือ พิจารณาถึงส่วนต่าง ๆ ที่อยู่ภายในองค์การ โดยมีทัศนะว่าองค์การเปรียบเสมือนระบบที่มีการปรับตัวระบบหนึ่ง การปรับตัวนั้นต้องให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ภายในสภาพแวดล้อม ถ้าองค์การนั้นต้องการที่จะอยู่รอด องค์การและสภาพแวดล้อมขององค์การต่างขึ้นต่อกันโดยต่างฝ่ายต้องอาศัยทรัพยากรซึ่งกันและกัน ความหมายขององค์การตามทฤษฎีสมัยปัจจุบันคือ กระบวนการทางด้านโครงสร้างที่บุคคลต่าง ๆ จะต้องเกี่ยวพันซึ่งกันและกันภายในองค์การ เพื่อบรรลุถึงเป้าหมายที่ต้องการ<sup>49</sup>

<sup>47</sup> Elton Mayo, Human Problems of an Industrial Civilization, (New York : MacMillan, 1943)

<sup>48</sup> Roethlisberger and William J. Dickson, Management and the Worker, (Mass : Harvard University Press, 1939)

<sup>49</sup> Herbert G. Hicks. The Management of Organizations. (New York : McGraw-Hill, 1972), p. 23.

ทฤษฎีองค์การบริหารสมัยปัจจุบันส่วนใหญ่ได้พัฒนามาตั้งแต่ประมาณ พ.ศ. 2493 (ค.ศ. 1950) โดยเป็นทฤษฎีผสมที่นำความรู้มาจากสาขาวิชาต่าง ๆ หลายสาขา และจะเน้นถึงความเกี่ยวข้องที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอระหว่างส่วนต่าง ๆ ที่อยู่ภายในองค์การ ระหว่างองค์การกับองค์การอื่น และระหว่างองค์การกับสภาพแวดล้อม อาจกล่าวได้ว่าผู้ที่มีบทบาทสำคัญที่สุดของทฤษฎีสมัยปัจจุบันคือ ลุดวิก ฟอน เบอ์เทเลนฟฟ์ (Ludwig Von Bertalanffy) นักชีววิทยา ทฤษฎีระบบที่เขาพัฒนาขึ้น ได้รับการยกย่องอย่างกว้างขวางว่าเป็นพื้นฐานทางด้านปรัชญาของทฤษฎีสมัยปัจจุบัน เขาเห็นว่าองค์การเป็นปัญหาเบื้องต้นของชีวิตทุกชีวิต ลักษณะสำคัญขององค์การคือมีการเปลี่ยนแปลงได้ เป็นระบบ มีความเกี่ยวข้องต่อกัน มีหลายด้าน หลายระดับ และมีความเป็นไปได้อันไม่แน่นอน เขาพิจารณาว่าส่วนต่าง ๆ ทั้งหมดภายในองค์การมีความสำคัญเช่นเดียวกัน<sup>50</sup>

จากสาระของทฤษฎีเกี่ยวกับองค์การดังกล่าว จะเห็นได้ว่าทฤษฎีเกี่ยวกับองค์การได้รับการพัฒนาอยู่ตลอดเวลา และมีการคาดหมายกันว่าในไม่ช้าจะมีทฤษฎีทั่วไปเกี่ยวกับองค์การและการบริหารเกิดขึ้น ดังมีผู้กล่าวว่า "เป็นที่แน่นอนว่ารายละเอียดต่าง ๆ ของทฤษฎีทั่วไปจะต้องถูกศึกษาต่อไปไม่เป็นที่สงสัยเลยว่า การศึกษานี้จะทำให้นักศึกษาสาขาวิชาการบริหารและองค์การต้องทำงานหนักต่อไปอีกหลายสิบปี ทฤษฎีนี้เป็นทฤษฎีที่ตอบสนองต่อข้อกำหนดที่ว่าจะต้องเป็นทฤษฎีที่กว้างพอ ที่จะครอบคลุมถึงเหตุการณ์ที่สำคัญ ๆ ทุกอย่างที่เกิดขึ้นภายในองค์การได้"<sup>51</sup>

## ศูนย์วิทยพัทยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>50</sup> Von Ludwing Bertalanffy. "General Systems Theory : A New Approach to the Unity of Science," Human Biology. (December, 1951) pp. 75-83.

<sup>51</sup> ลัมยงค์ นาวิการ และผู้สื รัชยาคม, องค์การ : ทฤษฎีและพฤติกรรม. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์พิมพ์เกษม, 2520), หน้า 283.



ความหมายของ "องค์กร"

คำว่า "องค์กร" มาจากคำภาษาอังกฤษว่า organization ซึ่งมีผู้ให้ความหมายแตกต่างกัน ดังเช่น จอห์น เอ็ม พร็ฟเนอร์ (John M. Priffner) และ แฟรงค์ พี เชอร์วูด (Frank P. Sherwood) กล่าวว่าองค์กรคือสถาบันที่บุคคลกลุ่มหนึ่งเข้ามาทำงานร่วมกัน มีความเกี่ยวข้องซึ่งกันและกันอยู่เสมอด้วยความตั้งใจอย่างมั่นคงที่จะร่วมมือกันจัดวางระบบงานต่าง ๆ เพื่อความสำเร็จของส่วนรวมอันเป็นเป้าหมายสำคัญ<sup>52</sup> ฮาโรลด์ คูนท์ (Harold Koontz) และซีริว โอ ดอนเนล (Cyril O'Donnel) มีความเห็นว่าองค์กรคือกลุ่มของกิจกรรมที่จำเป็นในการทำงานให้บรรลุผลสำเร็จตามแผนงานและเป้าหมาย โดยมีการมอบหมายงานในการประกอบการณ์ ๆ มีการแบ่งแยกอำนาจ และการจัดให้มีการประสานงานกัน<sup>53</sup> ลูอิส เอ. แอลเลน (Louis A. Allen) ได้ระบุว่า องค์กรคือกระบวนการของการแบ่งแยกแรงงาน และการรวมกลุ่มงานเข้าด้วยกันเพื่อการปฏิบัติงานอันมีการกำหนดและมอบหมายความรับผิดชอบอำนาจหน้าที่ และการจัดวางสายสัมพันธ์ เพื่อให้บุคคลในองค์กรสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพตามเป้าหมายที่องค์กรตั้งไว้<sup>54</sup>

จะเห็นได้ว่านักวิชาการข้างต้นต่างก็มีความเห็นว่า องค์กรเกิดขึ้นจากการที่คนหลายคนมารวมกัน มีการแบ่งงานกันทำตามระเบียบวิธีและหน้าที่ที่กำหนดไว้อย่างเป็นระบบ มีความสัมพันธ์ต่อกัน มีการประสานงานพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน เพื่อช่วยกันทำงานให้เกิดผล

<sup>52</sup> John M. Priffner and Frank P. Sherwood. Administrative Organization. (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice Hall Inc., 1962).

<sup>53</sup> Harold Koontz and Cyril O'Donnel. Principles of Management. (New York : McGraw-Hill Book Co., 1968).

<sup>54</sup> Louis A. Allen. Management and Organization. (New York : McGraw-Hill Book Co., 1958).

สำเร็จตามเป้าหมายดังมีผู้สรุปไว้ว่า องค์การคือ กระบวนการในการรวบรวม และแบ่งงาน  
 ที่จะต้องกระทำออกเป็นหมวดหมู่ โดยจำกัดขอบเขตของการทำงาน การมอบหมายอำนาจ  
 หน้าที่ ความรับผิดชอบ ตลอดจนการกำหนดข้อบังคับ วิธีปฏิบัติในการทำงานร่วมกันเพื่อให้บรรลุ  
 วัตถุประสงค์ขององค์การอย่างดีที่สุดและมีประสิทธิภาพที่สุด<sup>55</sup>

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า กิจกรรมเบื้องต้นของการจัดองค์การคือ มีการแบ่งงานกันทำใน  
 รูปหน่วยย่อยต่าง ๆ แต่ละหน่วยมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ โดยมี  
 ลายการบังคับบัญชาลัดหลั่นกันเป็นลำดับ ด้วยเหตุนี้คำว่าองค์การจึงอาจแยกพิจารณาได้เป็น  
 2 ประการ คือ ประการแรก หมายถึงโครงสร้างขององค์การ (Organization Structure)  
 ซึ่งแสดงถึงความสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องกันและกันระหว่างหน้าที่กับบุคคลที่ทำงาน การกำหนดโครง  
 สร้างเช่นนี้ก็เพื่อสร้างกรอบงาน (framework) ให้ทุกคนในองค์การได้ปฏิบัติกรอย่างถูกต้อง  
 ประการที่สอง หมายถึงการกำหนดหรือจัดวางระเบียบงาน หรือการจัดองค์การ (Organiza-  
 tion) อันเป็นทางทำให้วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ล่วงหน้าสำเร็จลงได้ การจัดองค์การก็เพื่อ  
 จะวางระเบียบการปฏิบัติงานเป็นขั้น ๆ ให้แน่นอน เพราะว่าในกลุ่มที่เกิดขึ้นแต่ละกลุ่มนั้นย่อม  
 ประกอบด้วยบุคคลหลายประเภทซึ่งมีความรู้ความสามารถเฉพาะตน มีวัตถุประสงค์เพื่อเป้าหมาย  
 ส่วนตัว และมักนำไปสู่สิ่งที่ตนต้องการ ดังนั้น การที่จะทำให้อันที่มีความคิดเห็น มีความสามารถ  
 ต่างกัน มาร่วมกันทำงานโดยใช้แรงงานของตนตามแนวทางที่จะก่อให้เกิดผลสำเร็จต่อกลุ่มหรือ  
 ต่อส่วนรวมได้นั้น จำเป็นจะต้องมีบุคคลใดบุคคลหนึ่งในกลุ่มนั้นมีอำนาจเหนือกว่าคอยควบคุม  
 สั่งการให้บุคคลในกลุ่มปฏิบัติงานตามแนวทางที่วางไว้เพื่อความสำเร็จของกลุ่ม

#### ประเภทขององค์การ

อาจแยกประเภทขององค์การได้เป็น 4 ประเภทตามเกณฑ์ดังนี้<sup>56</sup>

<sup>55</sup> พรหมณี ประเล่ห์รัฐวงษ์และคณะ, การจัดองค์การและการบริหาร. (พระนคร :  
 โรงพิมพ์คุรุสภา, 2515), หน้า 168.

<sup>56</sup> ตูรายละ เอียดิน พรหมณี ประเล่ห์รัฐวงษ์และคณะ, เรื่องเดิม, หน้า 182-198.



1. ตามลักษณะพื้นฐานของสังคม
2. ตามความมุ่งหมายหรือเป้าหมายหลักขององค์การ
3. ตามลักษณะหน้าที่ของหน่วยงานที่ปฏิบัติ
4. ตามลักษณะการจัดระเบียบภายในองค์การหรือตามลักษณะโครงสร้างและพฤติกรรมขององค์การ

1. ตามลักษณะพื้นฐานของสังคม อาจแบ่งย่อยออกเป็นอีก 2 ประเภท คือ

1.1 องค์การขั้นปฐม (Primary Organization) เป็นองค์การเบื้องต้นที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ หรือเกิดขึ้นโดยอัตโนมัติซึ่งมนุษย์มิได้ตั้งใจคิดที่จะตั้งขึ้น แต่ได้ทำการปฏิบัติสืบเนื่องติดต่อกันมาจนเป็นที่ยอมรับในสังคมนั้น ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนขององค์การประเภทนี้คือ ครอบครัว

1.2 องค์การขั้นมัธยม (Secondary Organization) เป็นองค์การที่เกิดขึ้นด้วยความตั้งใจของมนุษย์ที่จะมารวมกัน เพื่อผลประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง จึงมีการรวมทุนรวมแรงร่วมกันวางแผน ออกความคิดเห็น หาวิธีการต่าง ๆ ที่จะบรรลุวัตถุประสงค์นั้น ๆ โดยให้ทุกคนรู้แนวทางปฏิบัติ องค์การประเภทนี้จึงอาจเรียกได้ว่าเป็นองค์การที่จงใจตั้งขึ้น แต่วัตถุประสงค์ดังกล่าวขององค์การมิใช่ทำเพื่อบรรดาลีมาชิก หรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานอยู่ในองค์การเท่านั้น แต่จะรวมถึงบุคคลภายนอกผู้จะเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับองค์การนั้น ๆ ด้วย เช่น องค์การของรัฐบาล ซึ่งจะต้องให้บริการต่อสังคมและมุ่งสนองตอบความต้องการของประชาชนเป็นสำคัญ รวมทั้งองค์การธุรกิจซึ่งแม้มีเป้าหมายจะแสวงหาผลกำไร แต่ก็ต้องทำการผลิตจำหน่ายสินค้า และให้บริการตามความต้องการของผู้บริโภคเป็นสำคัญด้วย

2. ตามความมุ่งหมายหรือเป้าหมายหลักขององค์การ อาจแบ่งเป็น

2.1 องค์การธุรกิจ (Business Organization) หรือองค์การทางเศรษฐกิจ (Economic Organization) จัดตั้งขึ้นเพื่อผลิตขายสินค้าและให้บริการต่าง ๆ เพื่อแสวงหากำไร

2.2 องค์กรที่ให้บริการทางสาธารณกุศล (Service Organizations) เป็นองค์กรที่ให้บริการโดยไม่รับค่าตอบแทนใด ๆ หรือรับเพียงเล็กน้อย

2.3 องค์กรทางศาสนา (Religious Organizations) จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการให้บริการกิจกรรมต่าง ๆ ทางศาสนา

2.4 องค์กรรัฐกิจ (Governmental Organizations) คือ องค์กรของรัฐ จัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการ ควบคุม ส่งเสริม และรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง เช่น กระทรวงและกรมต่าง ๆ

2.5 องค์กรทางสังคม (Social Organizations) จัดตั้งขึ้นเพื่อสนองความต้องการของสังคม อำนวยความสะดวกให้ได้มีโอกาสพบปะสังสรรค์ และช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

2.6 องค์กรวิชาชีพ (Professional Organizations) จัดตั้งขึ้นเพื่อรักษาตำรงไว้ หรือเพื่อส่งเสริมความเจริญก้าวหน้าของบุคคลในกลุ่มอาชีพใดอาชีพหนึ่งโดยเฉพาะ

### 3. ตามลักษณะหน้าที่ของหน่วยงานที่ปฏิบัติ ที่สำคัญได้แก่

3.1 องค์กรทางนิติบัญญัติ (Legislative Organizations)

3.2 องค์กรทางตุลาการ (Judicial Organizations)

3.3 องค์กรทางบริหาร (Administrative Organizations)

4. ตามลักษณะการสักระเบียบภายในองค์กร หรือตามลักษณะโครงสร้างและพฤติกรรมขององค์กร การสักระเบียบประเภทขององค์กรตามลักษณะนี้ เป็นที่นิยมกันมากในวงการบริหารของกิจการทุกประเภท โดยแยกออกเป็น 2 ประเภทคือ องค์กรแบบเป็นทางการ (Formal Organizations) และองค์กรแบบไม่เป็นทางการ (Informal Organizations)

4.1 องค์กรแบบเป็นทางการ เป็นองค์กรที่มีการสักระเบียบโครงสร้างอย่างเป็นทางการแบบแผน กำหนดความสัมพันธ์เกี่ยวกับอำนาจ (Power) อำนาจหน้าที่ (Authority) ภาระหน้าที่ (Accountability) และความรับผิดชอบ (Responsibility) ไว้อย่างแน่ชัด การกำหนดจุดมุ่งหมาย ข้อบังคับ กฎระเบียบ ลายการบังคับบัญชาและวิธีการปฏิบัติงานต่าง ๆ อย่างชัดเจน เป็นระเบียบแบบแผนแน่นอน พร้อมทั้งระบุลักษณะงานของแต่ละหน่วยงานและของสมาชิกแต่ละคนภายในองค์กร รวมทั้ง เรื่องที่เกี่ยวกับฐานะ (Status)



ลำดับตำแหน่งสูงต่ำ (Rank) เกียรติภูมิ (Prestige) การให้ผลตอบแทนและรางวัลตอบแทน ตลอดจนสายทาง เติบโตของการสื่อสารติดต่อภายในองค์การไว้ด้วย

เนื่องจากองค์การประเภทนี้ได้จัดงานทุกด้านไว้อย่างมีระเบียบแบบแผน จึงเป็นองค์การที่มีลักษณะคงทนถาวร การรับสมาชิกเพื่อเข้ามาปฏิบัติงานในองค์การก็เป็นไปอย่างเปิดเผย แต่ในขณะที่เดียวกันโครงสร้างดังกล่าวขององค์การก็ทำให้องค์การขาดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน

4.2 องค์การแบบไม่เป็นทางการ มักเกิดขึ้นในทุกองค์การทั้งองค์การรัฐบาลและองค์การเอกชน นั่นคือองค์การแบบไม่เป็นทางการนี้จะเกิดขึ้นควบคู่อยู่ด้วยเสมอภายในโครงสร้างขององค์การที่เป็นทางการ<sup>57</sup> กล่าวคือ โครงสร้างขององค์การที่เป็นทางการบางส่วนถูกบั่นทอนลงด้วยการทดแทนขององค์การที่ไม่เป็นทางการซึ่งมีเป้าหมายไม่แน่นอน กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบไม่แน่ชัด รวมกันอย่างหลวม ๆ ด้วยเหตุผลที่ว่าสมาชิกมีผลประโยชน์ร่วมกัน และเพื่อสนองความพึงพอใจร่วมกัน เชลล์เตอร์ ไอ บาร์นาร์ด เห็นว่า องค์การที่ไม่เป็นทางการหมายถึงกลุ่มคณะบุคคลในรูปแบบต่าง ๆ ที่มีลักษณะไม่แน่นอน และมักไม่มีโครงสร้าง เกิดขึ้นสืบเนื่องจากการติดต่อเป็นส่วนตัว และการถ้อยทีถ้อยปฏิบัติต่อกัน<sup>58</sup> ยิ่งกว่านั้น ซีมอน (Simon) ยังเห็นว่าองค์การที่ไม่เป็นทางการซึ่งเกิดขึ้นจากความสัมพันธ์อันไม่เป็นทางการในองค์การใดองค์การหนึ่งยังจะมีผลสะท้อนต่อการตัดสินใจ และบางครั้งอาจมีผลทำให้การดำเนินการตามลักษณะแห่งองค์การที่เป็นทางการต้องเปลี่ยนแปลงไปได้<sup>59</sup>

ด้วยเหตุนี้องค์การแบบไม่เป็นทางการจึงเกิดขึ้นจากการมีความสัมพันธ์กันเป็นการส่วนตัว ยึดถือความสำคัญในเรื่องอำนาจเฉพาะตัวของบุคคลมากกว่าอำนาจหน้าที่และสายการบังคับบัญชา นั่นคือเน้นที่ตัวบุคคลมากกว่าเน้นในเรื่องฐานะและตำแหน่งตั้งองค์การแบบเป็นทางการ เป็นที่น่าสังเกตว่า องค์การแบบไม่เป็นทางการนี้ ถ้าได้มีการจัดความสัมพันธ์และ

<sup>57</sup> อรุณ รักรธรรม, ทฤษฎีองค์การสมัยใหม่ การบริหารองค์การ. (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2525), หน้า 8.

<sup>58</sup> Chester I. Barnard, The Function of the Executive. (Mass : Harvard University Press, 1938), p. 79.

<sup>59</sup> H.A. Simon, Administrative Behavior. (New York : Macmillan, 1957), p. 148.

กิจกรรมต่าง ๆ อย่างเป็นระเบียบแบบแผนและมีกฎเกณฑ์แล้ว ก็จะเป็นผลทำให้กลายเป็น  
องค์การแบบเป็นทางการได้

ข้อดีที่สำคัญขององค์การแบบไม่เป็นทางการก็คือช่วยให้การปฏิบัติงานขององค์การมี  
ความคล่องตัว เพราะสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงสิ่งต่าง ๆ ได้ง่ายโดยไม่ต้องคำนึงถึงระเบียบ  
กฎเกณฑ์ รวมทั้งก่อให้เกิดความสัมพันธ์อันดีระหว่างบุคคลซึ่งนำไปสู่การร่วมมือ และการ  
ประสานงานในการปฏิบัติงานให้บรรลุจุดหมายขององค์การ ส่วนผลเสียที่เห็นชัดคือ ทำให้  
เกิดการแบ่งพวกระหว่างสมาชิกขององค์การแบบเป็นทางการซึ่งอาจเป็นผลเสียต่อการบริหาร  
งานขององค์การได้

เนื่องจากองค์การแบบไม่เป็นทางการมักเกิดขึ้นในองค์การแบบเป็นทางการ ซึ่งจะ  
ส่งผลดีและผลเสียแก่องค์การ ผู้บริหารงานจึงต้องนำมาพิจารณาประกอบกันเพื่อให้สิ่ง เสริม  
ซึ่งกันและกันอันจะทำให้การบริหารงานและการปฏิบัติงานขององค์การดำเนินไปด้วยดีและบรรลุ  
จุดหมายขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพ

#### องค์ประกอบขององค์การ

องค์การย่อมมีองค์ประกอบ 4 ประการ<sup>60</sup> คือ

1. ความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์
2. คน
3. กระบวนการปฏิบัติงาน
4. สถานที่หรือทรัพยากรอื่น ๆ ที่จำเป็นต่อการทำงาน

<sup>60</sup> กิตติมา ประดิษฐ์โลก, ทฤษฎีบริหารองค์การ. (กรุงเทพฯ : ธรรมการพิมพ์, 2529),



### ความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์

ความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้มีการจัดตั้งองค์การขึ้นในรูปแบบต่าง ๆ องค์การหนึ่งย่อมมีความมุ่งหมายย่อย ๆ อยู่หลายประการซึ่งเมื่อรวมกันก็เป็นความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์รวมขององค์การ การดำเนินงานขององค์การจะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพก็เมื่อบุคคลที่มีหน้าที่ปฏิบัติงานในองค์การได้รู้ถึงความมุ่งหมายขององค์การนั้น ๆ ในขณะที่ดำเนินการปฏิบัติงานจะได้ผลหรือไม่เพียงไรก็ย่อมขึ้นอยู่กับการที่องค์การจะสามารถสนองตอบความมุ่งหมายของผู้ปฏิบัติงานได้เพียงใด นอกจากนี้องค์การต้องมีการเปลี่ยนแปลงความมุ่งหมายให้สอดคล้องกับสังคมหรือสถานการณ์สิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนไปด้วย ทั้งนี้ก็เพื่อความเจริญเติบโตขององค์การ

### คน

คนเป็นส่วนประกอบที่สำคัญยิ่งขององค์การ ความสำเร็จในการดำเนินงานขององค์การย่อมขึ้นอยู่กับผู้ปฏิบัติงานว่าได้ทำตามวัตถุประสงค์ขององค์การหรือไม่ ดังนั้นการที่องค์การจะเจริญก้าวหน้า ก็ต้องได้บุคคลผู้มีความรู้ความสามารถ และมีความซื่อสัตย์มาปฏิบัติงานในองค์การ ด้วยเหตุนี้การที่จะศึกษาให้เข้าใจเรื่องขององค์การ ก็ต้องศึกษาเรื่องของคนในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1. ลักษณะและพฤติกรรมของคน บุคคลแต่ละคนย่อมมีความรู้สึกนึกคิด อุดมคติ สติปัญญา ความเฉลียวฉลาด ฐานะและสิ่งแวดล้อมแตกต่างกันออกไป ลักษณะและพฤติกรรมของคนในองค์การจึงกระทบกระเทือนต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการดำเนินงานขององค์การ
2. คุณค่าทางสังคม คุณค่าทางสังคมของบุคคลต่าง ๆ ย่อมไม่เหมือนกัน ผู้นำขององค์การจะต้องทำให้แต่ละคนในองค์การมีความรู้สึกผูกพันต่อองค์การ แล่ดงให้เห็นว่าองค์การตระหนักถึงคุณค่าหรือความสำคัญที่เขามีต่องานขององค์การ โดยให้เขามีส่วนรับรู้ผลของภาระหน้าที่ต่าง ๆ ขององค์การซึ่งเขามีส่วนร่วมด้วย
3. ความมุ่งหมายหรือผลประโยชน์ของแต่ละบุคคลกับองค์การ ความมุ่งหมายหรือผลประโยชน์ของแต่ละบุคคลจะต้องสอดคล้องกับความมุ่งหมาย หรือผลประโยชน์ขององค์การ

เพราะถ้ามีความขัดแย้งกันก็จะเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานขององค์การ

4. กลุ่มคน ถ้าบุคคลในองค์การแบ่งเป็นกลุ่ม เป็นพวก ก็จะทำให้เกิดการแตกความสามัคคีซึ่งอาจส่งผลถึงการสลายตัวขององค์การได้ ผู้บริหารงานจึงต้องพยายามประสานงานลงใจให้ผู้ปฏิบัติงานแต่ละกลุ่มร่วมมือกันปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ

#### กระบวนการปฏิบัติงาน

กระบวนการปฏิบัติงานหมายถึงวิธีการปฏิบัติงานขององค์การให้ได้ผลสำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ขององค์การ กระบวนการปฏิบัติงานต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ขององค์การ และกำหนดวิธีการปฏิบัติงานให้มีความสัมพันธ์ต่อเนื่องกัน ตั้งแต่เริ่มทำงานจนเสร็จให้ได้ผลเต็มที่อย่างรวดเร็ว ซึ่งอาจสรุปลักษณะสำคัญของกระบวนการปฏิบัติงานได้ ดังนี้

1. การจำแนกประเภทและจัดหมวดของงาน (Identification and Grouping of Works) ในการวางรูปองค์การ ผู้บริหารจะต้องค้นคว้าว่ากิจการงานของตนนั้นงานชนิดใดที่จะต้องจัดทำเพื่อให้ได้รับผลสำเร็จตามจุดหมายที่มีอยู่ หลังจากนั้นจึงจัดการแบ่งแยกงานออกเป็นประเภทที่สำคัญ ๆ แล้วแบ่งงานแต่ละประเภทออกเป็นส่วนย่อยออกไปโดยให้มีปริมาณเพียงพอสำหรับคนคนหนึ่งที่จะสามารถปฏิบัติงานนั้นได้ โดยคำนึงถึงตัวบุคคลที่ปฏิบัติงานให้เหมาะสมกับงานที่ท่า เพื่อประสิทธิภาพของงาน

2. การระบุขอบเขตของงาน และมอบหมายงานพร้อมทั้งอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบ (Definition & Delegation of Responsibility and Authority) การบริหารงานจะได้ผลดีเพียงใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับภาระตระหนักรู้ของผู้บริหารงานว่าตนควรจะทำงานอะไร และควรมอบหมายงานใดให้ผู้อื่นเป็นผู้ทำ ทั้งนี้โดยต้องระบุขอบเขตของงาน อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้แก่ผู้ได้รับมอบหมายงานเพื่อให้รู้ว่าควรจะทำปฏิบัติอย่างไรที่จะส่งผลสำเร็จต่อการดำเนินงานขององค์การ

3. การสร้างความสัมพันธ์ (Establishment of Relationship) ในการทำงาน องค์การควรกำหนดระเบียบของการทำงานร่วมกัน โดยอาจจัดทำทั้งอย่างเป็นทางการ (Formal) และอย่างไม่เป็นทางการ (Informal) เพื่อให้งานต่าง ๆ ดำเนินไปด้วยดีโดยปราศจากข้อขัดแย้ง เพราะจะทำให้บุคคลในองค์การปฏิบัติงานร่วมกันด้วยดีอย่างเต็มความรู้ความสามารถของตน



สถานที่หรือทรัพยากรอื่น ๆ

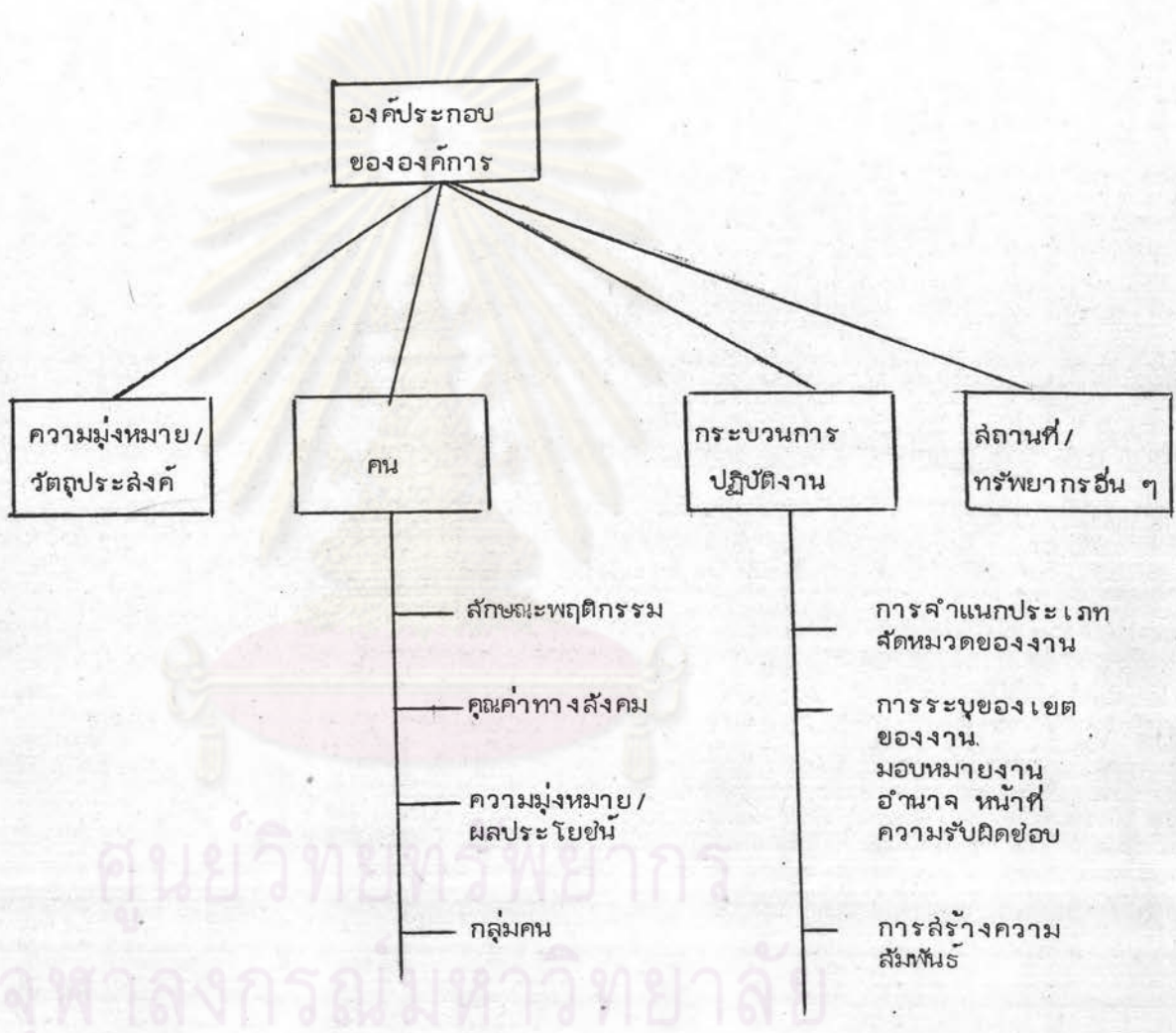
ในการปฏิบัติงานของทุกองค์การ ทรัพยากรที่มีความสำคัญได้แก่ เงิน วัสดุอุปกรณ์ สิ่งแวดล้อม อาคารและสถานที่ทำงาน ซึ่งย่อมแตกต่างกันไปในแต่ละองค์การ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับ ความมุ่งหมายขององค์การ ขนาด สภาพทางการเงิน ฐานะ และความซับซ้อนขององค์การนั้น ๆ



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

องค์ประกอบขององค์การสามารถนำเสนอในรูปแบบแผนภูมิได้ดังนี้

แผนภูมิที่ 1 ก. แสดงองค์ประกอบขององค์การ



ที่มา

กิตติมา ประดีดิลก, ทฤษฎีบริหารองค์การ. (กรุงเทพฯ : ธารนิเวศ, 2529), หน้า 28-31.



### โครงสร้างและรูปแบบขององค์การ

โครงสร้างขององค์การ เป็นเสมือนกรอบงานสำหรับการปฏิบัติงานในความรับผิดชอบ เป็นเครื่องมือในการมอบอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบและช่วยประสานงานของกิจกรรมต่าง ๆ รวมทั้ง เป็นเครื่องช่วยกระตุ้น เตือนให้สมาชิกขององค์การทำงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นทั้งผู้บริหารงานและผู้ปฏิบัติงาน ถ้าการสัดโครงสร้างขององค์การไม่ดี และไม่สามารรถปฏิบัติได้ ก็จะส่งผลกระทบต่อความล้มเหลวขององค์การ โครงสร้างขององค์การควรมีกระบวนการสัด ดังนี้<sup>61</sup>

1. แบ่งงานออกเป็นหน่วยงานย่อยตามลักษณะขององค์การ
2. สัดระบบในหน่วยงานย่อยโดยให้มีการแบ่งงานกันทำให้เหมาะสมในแต่ละหน่วยงาน
3. การมอบอำนาจหน้าที่แก่ผู้ปฏิบัติงานต้องคำนึงถึงความสามารถและความเหมาะสมเพื่อให้เกิดความร่วมมือประสานงานกัน
4. องค์การที่มีแนวโน้มจะขยายงาน จำเป็นต้องมีหน่วยงานที่ปรึกษาซึ่งจะมาช่วยในการปรับปรุงงาน

ข้อพึงตระหนักถึงคือ การสัดโครงสร้างขององค์การหรือการปรับปรุงองค์การต้องให้เข้ากับสภาวะแวดล้อมและ เวลาในช่วงนั้น ๆ คือต้องให้เหมาะสมกับเวลาและสถานการณ์ เป็นสำคัญ เพราะโครงสร้างหนึ่งขององค์การหนึ่งในปัจจุบันอาจไม่เหมาะสมกับเวลาและสถานการณ์ในภายหน้า

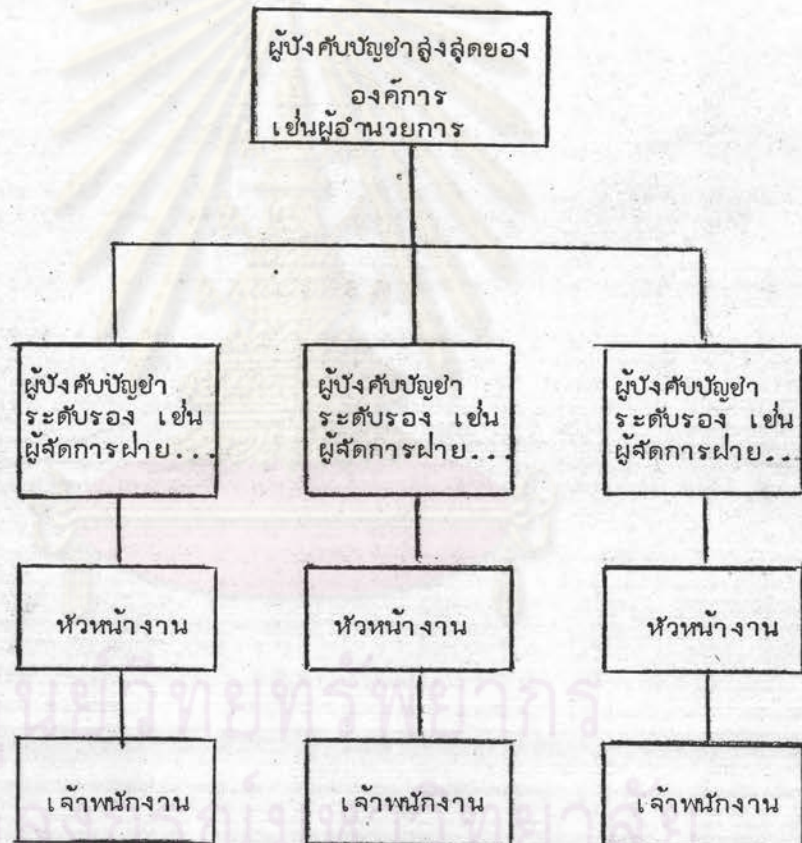
การสัดโครงสร้างขององค์การมีหลายรูปแบบ ขึ้นอยู่กับลักษณะและขอบเขตของงาน แต่โครงสร้างซึ่ง เป็นที่นิยมและสามารถนำมาใช้พิจารณาในวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ได้มี 2 รูปแบบ คือ โครงสร้างองค์การแบบงานหลัก (Line Military Organization) และโครงสร้างองค์การแบบงานหลักและงานที่ปรึกษา<sup>62</sup> (Line & Staff Organization)

<sup>61</sup> กิติมา ประติติลล, ทฤษฎีบริหารองค์การ. (กรุงเทพฯ : ธารนิเวศ, 2529), หน้า 35.

<sup>62</sup> ดูโครงสร้างขององค์การรูปแบบอื่น ๆ ใน กิติมา ประติติลล, เรื่องเดิม, หน้า 36-46.

โครงสร้างองค์การแบบงานหลัก เหมาะสำหรับองค์การขนาดเล็ก โดยเลียนแบบ  
การจัดรูปกองทัพซึ่งมีสายการบังคับบัญชาจากผู้ดำรงตำแหน่งสูงสุดไปยังผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา  
ตำแหน่งรอง ๆ แต่ละหน่วยงานจะได้รับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาคนเดียว ดังแผนภูมิ

แผนภูมิที่ 1 ข. แสดง โครงสร้างองค์การแบบงานหลัก



กิตมา

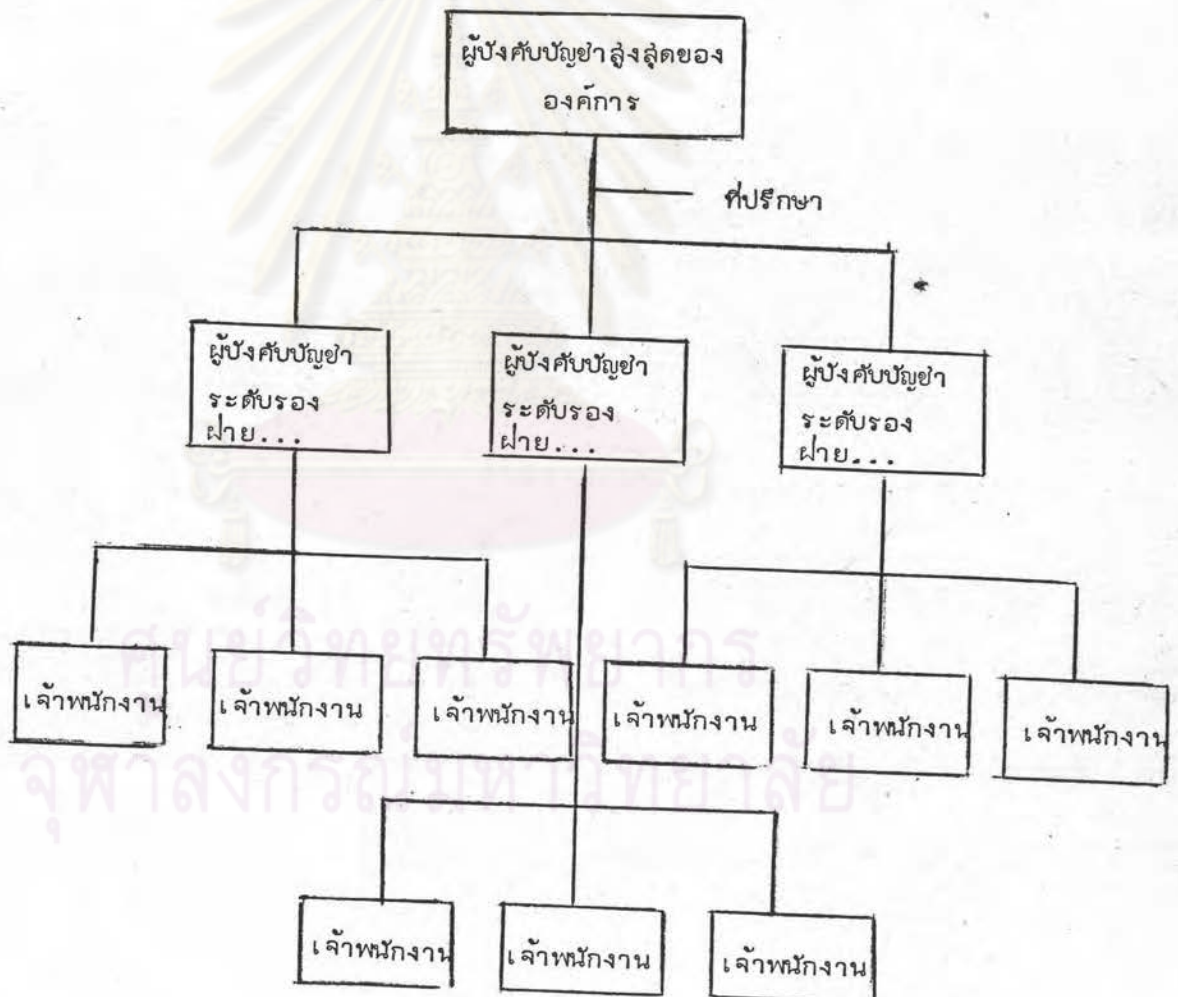
กิตมา ประติตลก, ทฤษฎีบริหารองค์การ. (กรุงเทพฯ : ธารนิการพิมพ์, 2529),

หน้า 36.



โครงสร้างองค์การแบบงานหลักและงานที่ปรึกษา โครงสร้างองค์การแบบนี้เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี และวิวัฒนาการขององค์การที่ขยายตัวอย่างรวดเร็ว มีลักษณะที่ยึดเอาลักษณะการสั้ดแบบองค์การงานหลักผสมผสานกับการสั้ดให้มีหน่วยงานที่ปรึกษา เพื่อให้คำแนะนำเพิ่มเติม มักใช้กับหน่วยงานที่มีลักษณะงานซับซ้อน มีลักษณะของงานที่แยกประเภทเป็นหลาย ๆ ด้าน ซึ่งจะช่วยให้การบริหารงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

แผนภูมิที่ 1 ค. แสดงโครงสร้างองค์การแบบงานหลักและงานที่ปรึกษา



ที่มา

กิตติมา ประติติลล, ทฤษฎีบริหารองค์การ. (กรุงเทพฯ : ธารนิเวศ, 2529),

หน้า 38..

โครงสร้างและรูปแบบขององค์การดังกล่าวจะนำมาใช้พิจารณา โครงสร้างและรูปแบบของกระทรวงของไทยในสมัยปฏิรูปซึ่งเป็นองค์การในรูปแบบใหม่ที่เพิ่งมีขึ้นในประเทศไทยได้ ดังจะศึกษาต่อไปในบทที่ 3

นอกจากนี้ เนื่องจากระบบการบริหารที่ได้รับการปฏิรูปในสมัยรัชกาลที่ 5 เป็นระบบราชการ ซึ่งควรนำเอากรอบความคิดเกี่ยวกับการบริหารในระบบราชการ (Bureaucracy) มาพิจารณาด้วย การบริหารในระบบราชการสมัยใหม่นั้น เริ่มเมื่อประมาณพุทธศตวรรษที่ 23 (คริสต์ศตวรรษที่ 17) โดยเริ่มในวงการบริหารของข้าราชการทหารก่อน หลังจากนั้นจึงขยายไปยังวงการบริหารของข้าราชการพลเรือน ข้อเสนอมองแมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) นักสังคมวิทยาชาวเยอรมันได้กระตุ้นความสนใจให้มีการศึกษาการบริหารในระบบราชการมากขึ้น เวเบอร์เป็นบุคคลแรกที่เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับโครงสร้างขององค์การในอุดมคติซึ่งว่าด้วยการจัดกิจกรรมต่าง ๆ ที่จะต้องทำร่วมกันให้ถูกต้องตามหลักของเหตุผล นอกจากนี้เขายังอธิบายถึงรูปแบบหรือการออกแบบขององค์การ และการกำหนดพฤติกรรมของสมาชิกภายในองค์การด้วย<sup>63</sup>

องค์ประกอบของระบบราชการมีดังนี้<sup>64</sup>

1. การบังคับบัญชาเป็นไปตามลำดับชั้น (Hierarchy) หมายความว่า การดำเนินงานของหน่วยงานลำดับต่ำกว่าจะอยู่ภายใต้การควบคุมแนะนำของหน่วยงานที่อยู่เหนือขึ้นไปอย่าง เป็นระเบียบและมีสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจน ไม่ก้าวร้าวอำนาจหน้าที่ซึ่งกันและกัน

<sup>63</sup> กิติมา ประติติลก, ทฤษฎีบริหารองค์การ. (กรุงเทพฯ : ธารนิเวศ, 2529), หน้า 38.

<sup>64</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. และกิติมา ประติติลก, เรื่องเดิม, หน้า 85-86.



2. การแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะอย่าง (Specialization) เนื่องจากองค์การแบบนี้ ยอมรับว่าแต่ละบุคคลย่อมมีความชำนาญเฉพาะอย่าง ดังนั้นจึงมีการจัดแบ่งงานให้แต่ละคนทำตามความถนัดของตน ซึ่งจะทำให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถทำงานในความรับผิดชอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นการช่วยเพิ่มผลผลิตด้วย
3. กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และวิธีปฏิบัติ (Rules, Regulations, Procestures) องค์การในระบบข้าราชการถือว่าการมีระเบียบกฎเกณฑ์เป็นแบบแผน มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการประสานงานภายในองค์การ และความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ถึงแม้จะมีการเปลี่ยนตัวสมาชิกขององค์การทั้งในระดับบนและระดับล่าง องค์การก็ยังคงสามารถปฏิบัติงานไปได้ตามกฎระเบียบ และข้อบังคับที่วางไว้
4. ความไม่เกี่ยวกับตัวบุคคลและความเป็นทางการ กล่าวคือ ผู้บังคับบัญชาจะต้องตัดสินใจและสั่งการอย่างมีเหตุผล หลีกเลี่ยงการใช้อารมณ์กับผู้ใต้บังคับบัญชา และจะต้องปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะที่เป็นทางการ โดยไม่คำนึงถึงความสัมพันธ์ส่วนตัว
5. คุณสมบัติทางด้านวิชาชีพ (Professional Qualities) การรับบุคคลเข้าทำงานจะต้องใช้คุณสมบัติทางด้านวิชาชีพและความสามารถเป็นเกณฑ์ จะไม่รับตามความพอใจของผู้บังคับบัญชาหรือโดยระบบพรรคพวก
6. ความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ (Career Aspects) การเลื่อนตำแหน่ง หน้าที่ เป็นไปตามลำดับขั้นโดยยึดหลักความอาวุโสและการประสบความสำเร็จ ผู้ปฏิบัติงานในองค์การ จะได้รับความคุ้มครองไม่ให้ถูกไล่ออกง่าย ๆ โดยมิได้มีการพิจารณาไต่สวนอย่างใช้ดุลยพินิจ
7. อำนาจหน้าที่ (Legal Authority) บุคคลผู้มีตำแหน่งหน้าที่ย่อมมีอำนาจที่จะใช้ได้อย่างชอบธรรม เพราะไม่ใช่อำนาจส่วนตัวบุคคลแต่เป็นอำนาจของสถาบัน

ทฤษฎีการบริหารในระบบราชการมียังคงใช้กันอยู่จนถึงปัจจุบันทั้งในหน่วยงานขนาดเล็ก และขนาดใหญ่ ในหน่วยงานราชการและเอกชน แม้ว่าจะถูกวิจารณ์ว่าเป็นระบบงานที่ทำให้การทำงานล่าช้า เครื่องครัดในระเบียบวิธีการไม่ยืดหยุ่น<sup>65</sup> แต่ก็มีข้อดีตรงที่เป็นระบบที่ทำให้การปฏิบัติงาน มีการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น มีระเบียบแบบแผน สัมเหตุลุ่มผล มีกฎระเบียบข้อบังคับ มีการแบ่งงานกันทำ และมีความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ซึ่งส่วนหนึ่งส่งผลให้เกิดความสำเร็จในการปฏิบัติงานขององค์กร



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>65</sup> กิติมา ปรีดีดิลก, เรื่องเดิม, หน้า 94.



### สรุปและประยุกต์กรอบความคิดในการศึกษา

จากแนวความคิดในการศึกษาข้างต้น จะเห็นได้ว่าความขัดแย้งเป็นปรากฏการณ์ที่สำคัญอย่างยิ่งในระบบการเมืองชนกระทั่งนักรัฐศาสตร์บางคนกล่าวว่าการเมืองเป็นเรื่องของความขัดแย้ง ซึ่งก็ปรากฏว่าได้มีการศึกษาเกี่ยวกับความขัดแย้งแตกแยกออกเป็นหลายกลุ่มแนวความคิด แต่เมื่อพิจารณาลำระสำคัญของแนวความคิดหลัก ๆ แล้ว ก็อาจสรุปได้ว่าความขัดแย้ง เป็นกระบวนการล้าสมัยอย่างหนึ่งที่ทำหน้าที่สังคมตามปกติ โดยมีรูปแบบของความสัมพันธ์ที่มีลักษณะ เฉพาะแตกต่างไปจากความสัมพันธ์ในรูปแบบอื่น กล่าวคือ ความขัดแย้ง เป็นปฏิสัมพันธ์ในเชิงเป็นปฏิปักษ์ต่อกันระหว่างคู่กรณีตั้งแต่สองฝ่ายหรือมากกว่า ดังนั้นในการศึกษากระบวนการของความขัดแย้งจึงต้องพิจารณาองค์ประกอบต่าง ๆ ที่มีความสัมพันธ์ต่อเนื่องกัน ในกระบวนการของความขัดแย้ง ซึ่งได้แก่ ลำเหตุของความขัดแย้งอันประกอบด้วยสาเหตุของความขัดแย้งอันประกอบด้วย สถานการณ์ในขณะนั้น ความต้องการให้บรรลุเป้าหมายของคู่ขัดแย้งและความแตกต่างในด้านต่าง ๆ ของคู่ขัดแย้ง ซึ่งนำไปสู่การเกิดพฤติกรรมของความขัดแย้ง พฤติกรรมดังกล่าวจะเข้มข้นมากขึ้นเพียงโดยอ้อมขึ้นอยู่กับขีดความสามารถของคู่ขัดแย้งซึ่งประกอบด้วยระดับการรวมตัว เป็นพวกเดียวกันของคู่ขัดแย้งแต่ละฝ่าย ระดับการแข่งขัน การใช้ทรัพยากรและสถานการณ์ในขณะนั้น รวมทั้งกลยุทธ์ในการต่อสู้ หลังจากนั้นก็พิจารณาถึงการยุติความขัดแย้งว่าเป็นไปในลักษณะใดซึ่งต้องพิจารณาถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อการยุติความขัดแย้ง เช่น ปัจจัยจากคู่กรณีเอง โดยอาจเป็นไปในลักษณะที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นฝ่ายแพ้-ชนะ โดยเด็ดขาด หรือมีการประนีประนอมระหว่างคู่กรณี ปัจจัยจากภายนอก เช่น มีการแทรกแซงจากบุคคลภายนอกซึ่งมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการให้ยุติความขัดแย้งได้ หรือจากสถานการณ์แวดล้อมในขณะนั้นที่ทำให้ต้องยุติความขัดแย้ง เป็นต้น ท้ายที่สุดคือการพิจารณาผลกระทบของความขัดแย้งต่อระบบการเมืองการปกครองทั้งในด้นบวกและด้านลบ ทั้งนี้อาจนำเสนอเป็นตัวอย่างของกรอบความคิดที่จะนำมาประยุกต์ใช้ในการศึกษากระบวนการความขัดแย้งระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ในสมัยปฏิรูปการปกครองของไทยได้ดังนี้\*

---

\* เนื่องจากก่อนที่จะศึกษาความขัดแย้งที่สำคัญระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ซึ่งเป็นองค์การของรัฐในรูปแบบใหม่ในสมัยปฏิรูป จำเป็นต้องศึกษาความขัดแย้งระหว่างองค์การของรัฐแบบจารีตก่อน ทั้งนี้เพื่อทำให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องนี้มีความลึกซึ้งและชัดเจนยิ่งขึ้น ดังนั้นผู้ศึกษาจะได้นำกรอบแนวความคิดดังกล่าวไปศึกษา เรื่องราวความขัดแย้งก่อนสมัยปฏิรูปโดยสังเขปด้วย.







จะเห็นได้ว่า ประเด็นสำคัญที่ต้องนำมาพิจารณาในการศึกษากระบวนการของความขัดแย้งได้แก่ เป้าหมาย ความแตกต่างระหว่างคู่ขัดแย้ง ระดับการรวมตัวเป็นพวกเดียวกัน ของคู่ขัดแย้งแต่ละฝ่าย ระดับการแข่งขัน การใช้ทรัพยากรและสถานการณ์ในขณะนั้น และกลยุทธ์ในการต่อสู้

1. เป้าหมาย การรู้ถึงเป้าหมายของคู่ขัดแย้งจะทำให้สามารถวิเคราะห์ถึงวิธีการและกระบวนการในการต่อสู้ของแต่ละฝ่ายที่จะให้บรรลุเป้าหมายของตนต่อไปได้ เป้าหมายของคู่ขัดแย้งอาจมีความแตกต่างกัน มีความตรงกันหรือมีความคล้ายคลึงกัน แต่ทั้งสองฝ่ายต่างต้องพยายามดำเนินการทุกวิถีทางเพื่อให้เป้าหมายของตนบรรลุผลสำเร็จ นั่นคือการทำให้อีกฝ่ายยอมรับหรือพ่ายแพ้ลงอย่างสิ้นเชิง

2. ความแตกต่างระหว่างคู่ขัดแย้ง การพิจารณาถึงความแตกต่างระหว่างคู่ขัดแย้งในด้านต่าง ๆ เช่น ภูมิหลัง ค่านิยม ความเชื่อ กระบวนการเรียนรู้ ทัศนคติ ย่อมทำให้เข้าใจพฤติกรรมความขัดแย้งยิ่งขึ้น

3. ระดับการรวมตัวเป็นพวกเดียวกันของคู่ขัดแย้งแต่ละฝ่าย ในระบบการเมืองมีกลุ่มคนหลากหลายกระจัดกระจายอยู่โดยทั่วไปในสถานที่ไม่หยุดนิ่ง มีการรวมตัวและผนวกเข้าด้วยกันระหว่างกลุ่มสถานการณ์ระดับเดียวกัน และระหว่างกลุ่มสถานการณ์ต่างระดับกัน โดยอาจเป็นกลุ่มที่มีบทบาททางการเมืองโดยตรงหรือโดยอ้อม การรวมกลุ่มมีหลายระดับ ตั้งแต่ 2 กลุ่ม เป็นหลายกลุ่ม จนกระทั่งเป็นสองฝ่ายหรือหลายฝ่าย ดังนั้นในการศึกษาความขัดแย้งต้องพิจารณาว่ากลุ่มที่เข้ามาปฏิสัมพันธ์กันนั้นมีการรวมตัวกันอยู่ในระดับใดเป็นการรวมตัวอย่างเข้มแข็งเป็นปีกแผ่นหรือเป็นไปอย่างหลวม ๆ หรือมีการแตกแยกกระจัดกระจายกันอย่างไร ทั้งนี้เพราะความขัดแย้งทางการเมืองมิใช่เป็นความขัดแย้งในระดับบุคคลเท่านั้น แต่มีความเกี่ยวข้องกับคนหมู่มากด้วย การทำความเข้าใจถึงลักษณะและระดับการรวมตัวของฝ่ายที่เกี่ยวข้องจะช่วยให้รู้ถึงสถานการณ์ของคู่ขัดแย้งว่ามีความแตกต่างกันมากน้อยเพียงใด ทั้งในแง่ของผู้ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับทรัพยากรและอาวุธทางการเมืองของแต่ละฝ่าย ซึ่งจะทำให้รู้ถึงความได้เปรียบ-เสียเปรียบของคู่ขัดแย้งในสถานการณ์และพฤติกรรมความขัดแย้งนั้น ๆ

4. ระดับการ แข่งขัน ความขัดแย้งในทางการเมือง เป็นลักษณะผลระหว่าง การ แข่งขัน กับ การ ต่อสู้ ข้าง ขิง ซึ่ง อาจ มี กติกา หรือ ไร้ ระเบียบ กฎ เกณฑ์ อย่าง ไร ก็ ดี การ แข่งขัน ข้าง ล่ง ผล ใน ลักษณะ ที่ ฝ่าย หนึ่ง ได้ ทั้ง หมด และ อีก ฝ่าย หนึ่ง เสีย ทั้ง หมด นั้น เป็น เพียง จุด มติ เพราะ ใน ความ เป็น จริง ความ ขัดแย้ง ส่วน ใหญ่ ไม่ อาจ ตัด สิน ได้ ว่า ฝ่าย ไต ฝ่าย หนึ่ง ชนะ หรือ แพ้ อย่าง เด็ดขาด ระดับ ของ การ แข่งขัน ย่อม ขึ้น อยู่ กับ ปัจจัย หลาย ประการ เช่น รูปแบบ ของ ระบบ ความ สัมพันธ์ ระหว่าง คู่ กรณี ระดับ การ รวม กลุ่ม เป็น ปฏิบัติ และ ความ แตกต่าง ระหว่าง คู่ ขัดแย้ง ทรัพยากร และ สถาน การณ์ แวด ล้อม ใน กรณี ที่ คู่ ขัดแย้ง มี ระดับ การ รวม กลุ่ม เป็น ปฏิบัติ อย่าง เข้ม ขัน และ มี ความ แตกต่าง ระหว่าง คู่ ขัดแย้ง ล่ง มี การ แบ่ง แยก ใน ความ ขัดแย้ง อย่าง ชัด เจน ก็ จะ ทำ ให้ ระดับ ของ การ แข่งขัน ต่อสู้ ข้าง ขิง มี ความ เข้ม ขัน ล่ง ตาม ไป ด้วย แต่ ถ้า เกิด มี สถาน การณ์ อย่าง ขึ้น แทรก ข้อน เข้า มา โดย ที่ ทั้ง ล่ง ฝ่าย ต้อง เผชิญ ร่วม กัน และ เสี่ยง ต่อ ความ อยู่ รอด ของ ทั้ง ล่ง ฝ่าย เช่น อาจ มี ฝ่าย ที่ สาม เข้า มา แทรก แข่ง หรือ ทั้ง ล่ง ฝ่าย เห็น ว่า ไต แข่งขัน ต่อสู้ กัน มา เป็น เวลา นาน โดย ไม่ มี การ แพ้ ชนะ ลง ไป อย่าง เด็ดขาด ก็ จะ ทำ ให้ ระดับ การ แข่งขัน ย่อม คลาย ลง นำ ไป สู่ การ ลด ระดับ ความ ขัดแย้ง และ อาจ เชียง เบน มาร่วม มือ กัน ได้

5. การใช้ ทรัพยากร และ สถาน การณ์ ใน ขณะ นั้น เนื่อง จาก จุด มุ่ง หมาย ของ ความ ขัดแย้ง คือ การ ที่ คู่ ขัดแย้ง แต่ละ ฝ่าย ต้อง การ ให้ ฝ่าย ตรง ข้าม เปลี่ยน แปลง เป้า หมาย และ พฤติ กรรม ของ ตน ดังนั้น จึง ต่าง สัด การ กับ ทรัพยากร ทาง การ เมือง ของ ตน เพื่อ อัก ลุง โน้ม น้าว กัด ดัน หรือ บังคับ ให้ ฝ่าย ตรง ข้าม สันอง ต่อ ต่อ ความ ต้องการ ของ ตน การ จะ ดำ เนิน การ ดัง กล่าว ให้ สัม ฤทธิ์ ผล และ มี ประสิทธิภาพ เพียง ไต นั้น ย่อม ขึ้น อยู่ กับ สถาน การณ์ ที่ เกี่ยว ข้อง ใน ขณะ นั้น ด้วย จน กระทั่ง บาง ครั้ง สถาน การณ์ กลาย เป็น เครื่อง มือ สำคัญ ของ การ ต่อสู้ ใน ลักษณะ ที่ เรียกว่า "การ สร้าง สถาน การณ์" อัน เป็น การ ยั่ว ขิง ประ โยชน์ จาก สถาน การณ์ เพื่อ สร้าง "จุดอ่อน" ให้ แก่ ฝ่าย ตรง ข้าม และ เสริม "จุดแข็ง" ของ ฝ่าย ตน ใน การ ต่อสู้ ทาง การ เมือง ซึ่ง มี ลักษณะ ของ การ พลิก แผลง การ ใช้ ทรัพยากร ให้ ล้อด คล้อง กับ สถาน การณ์ ที่ เปลี่ยน แปลง ไป เพื่อ ต่อ สันอง เป้า หมาย หลัก ของ คู่ ขัดแย้ง ดังนั้น การ ศึกษา ใน ประ เด็น นี้ ก็ จะ ทำ ให้ เข้าใจ ระเบวน การ ของ ความ ขัดแย้ง ใน ลักษณะ เป็น พลวัตร จน กระทั่ง สิ้น ลู่ สถาน การณ์ ความ ขัดแย้ง ไต ตี อย่ ขึ้น



6. กลยุทธ์ในการต่อสู้ คู่ขัดแย้งจะดำเนินยุทธวิธีต่าง ๆ เพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือป้องกันการเปลี่ยนแปลงในฝ่ายตรงข้ามอันจะนำไปสู่การสนองตอบเป้าหมายของตน กลยุทธ์ในการต่อสู้จึงมีการปรับเปลี่ยนอยู่ตลอดเวลา เพื่อให้สอดคล้องกับทรัพยากรทางการเมือง สถานภาพและสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงในช่วงของสถานการณ์ความขัดแย้ง กลยุทธ์ในการต่อสู้จึงมีความหลากหลายซับซ้อน โดยเฉพาะในกรณีที่คู่ขัดแย้งมีโอกาส เป้าหมาย ทรัพยากรและสถานภาพเท่าเทียมกัน ก็จะมีการพัฒนากลยุทธ์ของการต่อสู้แข่งขันให้ซับซ้อนยิ่งขึ้น เพื่อเอาชนะฝ่ายตรงข้ามอย่างเด็ดขาด แต่ถ้าคู่ขัดแย้งเห็นว่าไม่สามารถเอาชนะฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้อย่างสิ้นเชิงแล้ว ก็จะหันมาอมชอมกันยิ่งขึ้น ซึ่งส่งผลต่อการลดและการยุติความขัดแย้งในที่สุด กลยุทธ์ในการต่อสู้เช่นการทำลายภาพพจน์ของฝ่ายตรงข้ามโดยการโฆษณาชวนเชื่อทางสื่อมวลชน การสร้างสถานการณ์เพื่อทำลายฝ่ายตรงข้ามและสิ่งเสริมฝ่ายของตน เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าองค์ประกอบของความขัดแย้งทั้ง 6 ประการนี้มีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกันอย่างมาก ซึ่งผู้ศึกษาจะได้นำมาพิจารณาประกอบการศึกษาริ้วยต่อไป

ส่วนแนวความคิดเกี่ยวกับองค์การนั้น ผู้ศึกษาจะได้นำเอาแนวความคิดเกี่ยวกับองค์การตามทฤษฎีระบบราชการของแมกซ์ เวเบอร์ มาเป็นแนวทางในการศึกษาเพราะเป็นทฤษฎีที่เกี่ยวกับองค์การในระบบราชการอย่างเห็นได้ชัดมากกว่าทฤษฎีอื่น ๆ ซึ่งส่วนใหญ่เน้นในเรื่องของการบริหารองค์การ และการบริหารงานบุคคลในองค์การเชิงธุรกิจซึ่งไม่ตรงกับจุดมุ่งหมายในการศึกษาเรื่องนี้ ดังนั้นการใช้แนวความคิดเกี่ยวกับองค์การตามทฤษฎีระบบราชการก็ที่จะทำให้การศึกษาเรื่องความขัดแย้งระหว่างองค์การของรัฐ คือกระทรวงต่าง ๆ ในสมัยปฏิรูปการปกครองมีความเป็นไปได้ในเชิงเหตุผลและความชัดเจน อย่างไรก็ตาม การศึกษาจะไม่มุ่งเน้นที่การบริหารงานในองค์การแต่จะมุ่งที่ความขัดแย้งระหว่างองค์การของรัฐโดยอาจนำเอารูปแบบการบริหารงานในองค์การและความขัดแย้งภายใน (ถ้ามี) มาประกอบการพิจารณาด้วย ทั้งนี้เพื่อทำให้การศึกษาเป็นไปอย่างรอบด้านยิ่งขึ้น

องค์การมีหลายประเภท เช่น องค์การทางศาสนา องค์การทางการเมือง องค์การธุรกิจ องค์การทางสังคม และองค์การรัฐบาล ในที่นี้จะศึกษาเฉพาะองค์การรัฐบาล หรือองค์การของรัฐซึ่งหมายถึงองค์การที่จัดตั้งขึ้นเพื่อสนองความต้องการของประชาชน มุ่งควบคุมและให้บริการ ได้แก่ กระทรวงต่าง ๆ

สัมมตฐานในการศึกษา อาจารย์ได้เป็น 5 ข้อ ดังนี้

1. ในสมัยปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน (พ.ศ. 2435 - 2453) รัฐบาลต้องเผชิญกับปัญหาความขัดแย้งระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ซึ่งเป็นองค์การของรัฐในระบบสมัยใหม่ ความขัดแย้งดังกล่าว วนเวียนว่ามีความสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อการเมืองและการปกครองของไทย
2. สาเหตุสำคัญของพฤติกรรมความขัดแย้งระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ดังกล่าวมาจากเป้าหมายที่ต่างต้องการครอบครองสิ่งที่มีคุณค่าอย่างเดียวกัน การประเมิณกำลัง ทรัพยากรและสถานการณ์ของคู่กรณีและของตนเอง และความแตกต่างของคู่ขัดแย้งในด้านต่าง ๆ เช่นความเป็นมาของการจัดตั้งกระทรวง โครงสร้าง หน่วยงาน ขอบเขต อำนาจ หน้าที่ ความรับผิดชอบของกระทรวง ภูมิหลังทางชาติตระกูล ฐานะทางสังคม กระบวนการเรียนรู้ ความคิด ความเชื่อ ทัศนคติของเสนาบดี และข้าราชการในกระทรวงคู่กรณี
3. พฤติกรรมของความขัดแย้งจะมีระดับความเข้มข้นมากหรือน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับขีดความสามารถของคู่ขัดแย้ง ซึ่งประกอบด้วยระดับการรวมตัว เป็นพวกเดียวกันของคู่ขัดแย้งแต่ละฝ่าย ระดับการแข่งขัน การใช้ทรัพยากรและสถานการณ์ขณะนั้น รวมทั้งกลยุทธ์ในการต่อสู้ด้วย
4. การยุติความขัดแย้งระหว่างกระทรวงต่าง ๆ เป็นผลจากการเข้าแทรกแซงจากปัจจัยภายนอก คือ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัว ซึ่งในขณะนั้นทางไวซึ่งพระราชอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการอย่างเต็มที่ในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์และจากสถานการณ์ที่ประเทศไทยกำลังถูกคุกคามจากจักรวรรดินิยมตะวันตกในขณะนั้น
5. รูปแบบสภาวะและกระบวนการของความขัดแย้งระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ในสมัยปฏิรูป ย่อมมีลักษณะสำคัญที่แตกต่างจากรูปแบบสภาวะและกระบวนการของความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐในระบบการบริหารแบบเก่า ก่อนการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน

ตัวแปรจากสัมมตฐานในการศึกษา

1. - ความขัดแย้งระหว่างกระทรวงต่าง ๆ เป็นตัวแปรหลัก เป็นเหตุซึ่งส่งผลกระทบต่อตัวแปรตาม
- การปกครองและการบริหารของไทย เป็นตัวแปรตามที่ได้รับผลกระทบจากตัวแปรหลัก



## 2. - เป้าหมายที่ต้องการ

- ความต้องการครอบครองสิ่งที่มีคุณค่าอย่างเดียวกัน

## - ความแตกต่างของคู่ขัดแย้ง

- ความเป็นมาของการจัดตั้งกระทรวง
- โครงสร้างและหน่วยงานของกระทรวง
- อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของกระทรวง
- ภูมิหลัง กระบวนการเรียนรู้ ความคิด ความเชื่อ  
ทัศนคติของ เลขาธิการ และข้าราชการในกระทรวง
- พฤติกรรมความขัดแย้ง - ตัวแปรตาม ซึ่งเป็นผลจากตัวแปรหลัก

ตัวแปรหลัก

ซึ่งเป็นเหตุให้

เกิดตัวแปรตาม

## 3. - ขีดความสามารถของคู่ขัดแย้ง

- ระดับการรวมตัว เป็นพวกเดียวกันของคู่ขัดแย้งแต่ละฝ่าย
- ระดับการแข่งขัน
- การใช้ทรัพยากรและสถานการณ์ในขณะนั้น
- กลยุทธ์ในการต่อสู้
- ระดับความเข้มแข็งของพฤติกรรมความขัดแย้ง - ตัวแปรตาม เป็นไปตามตัวแปรหลัก

ตัวแปรหลัก

สิ่งผลต่อ

ตัวแปรตาม

## 4. - การเข้าแทรกแซงจากปัจจัยภายนอก

- บทบาทของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
- สถานการณ์ที่ประเทศไทยกำลังถูกคุกคามจาก  
จักรวรรดินิยมตะวันตก
- การยุติความขัดแย้งระหว่างกระทรวงต่าง ๆ - ตัวแปรตามเป็นผลจากตัวแปรหลัก

ตัวแปรหลัก

สิ่งผลต่อ

ตัวแปรตาม

5. - รูปแบบสำราษและกระบวนการของความขัดแย้งระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ในสมัยปฏิรูป  
การปกครองแผ่นดิน

- รูปแบบ สำราษ และกระบวนการของความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐ  
ในระบบการบริหารแบบเก่าก่อนการปฏิรูปการปกครอง

ต่างเป็น

ตัวแปรอิสระ

### หน่วยของการวิเคราะห์

กระทรวงต่าง ๆ ในสมัยปฏิรูปการปกครอง โดยแบ่งการพิจารณาเป็น 2 ระดับ คือ

ระดับกระทรวง - ในด้านโครงสร้าง หน่วยงาน อำนาจ หน้าที่ความรับผิดชอบ  
แต่ไม่มุ่งเน้นการบริหารงานในกระทรวง

ระดับบุคคล - เลขาธิการ ภูมิหลัง กระบวนการ เรียนรู้  
- ข้าราชการในกระทรวง ความคิด ความเชื่อ ทัศนคติ

### คำนิยามเฉพาะ

- กระทรวงต่าง ๆ ที่ศึกษาเอาเฉพาะกระทรวงในระบบ 10 กระทรวง
- ความขัดแย้งที่สำคัญหมายถึงความขัดแย้งระหว่างกระทรวง ซึ่งมีกระบวนการความขัดแย้งที่เห็นได้ชัดตามกรอบแนวความคิดข้างต้น และส่งผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงบางประการในระบบการเมืองการปกครองไทย

### ระเบียบวิธีการศึกษา

การศึกษาเรื่องนี้ใช้วิธีการทางรัฐศาสตร์ผสมผสานกับวิธีการทางประวัติศาสตร์ นั่นคือ ใช้วิธีการเก็บข้อมูลเอกสารทางประวัติศาสตร์ แล้วนำกรอบความคิดทางรัฐศาสตร์ซึ่งได้สรุปและ ประยุกต์มาแล้วตามตัวแบบข้างต้นมาใช้ศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลทางประวัติศาสตร์ หลังจากนั้นก็นำเสนอแบบพรรณนาวิเคราะห์ (Analytical Description)

ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาส่วนใหญ่เป็นเอกสารชั้นต้น (Primary Sources) เช่น หนังสือโต้ตอบของกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รายงานการประชุมของเลขาธิการ ประกาศ กฎหมาย และเอกสารชั้นรอง (Secondary Sources) ได้แก่วิทยานิพนธ์ งานวิจัย และ บทความต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

แหล่งที่ใช้ในการศึกษาข้อมูล เช่น หอจดหมายเหตุแห่งชาติ หอสมุดแห่งชาติ หอสมุดกรมพระวชิรญาณ หอสมุดคณะอักษรศาสตร์ หอสมุดคณะรัฐศาสตร์ สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หอสมุดกลางมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หอสมุดสถาบันบัณฑิต พิษณุโลก หอสมุดกรมพระยาตำรากรุงรัตนโกสินทร์ หอสมุดกรมพระยาตำรากรุงรัตนโกสินทร์ หอสมุดกรมพระยาตำรากรุงรัตนโกสินทร์ ฯลฯ



ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ในด้านเนื้อหาสาระ ผลของการศึกษาจะทำให้เกิดความรู้และความเข้าใจถึงกระบวนการปฏิรูปการปกครองในระบบกระทรวงในระยะเริ่มแรกของไทยว่าต้องประสบปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับความขัดแย้งซึ่งเป็นกระบวนการที่สำคัญทางการเมืองเพียงใด ความขัดแย้งนั้นมีกระบวนการ สาระและรูปแบบอย่างไร ผลของความขัดแย้งเป็นอย่างไร และส่งผลกระทบต่อระบบการเมืองการปกครองของไทยในสมัยนั้นและสมัยต่อมาอย่างไร การศึกษาปัญหาและเหตุการณ์สำคัญที่เกิดขึ้นในอดีตเช่นนี้ ย่อมช่วยให้เกิดความตระหนักรู้และความเข้าใจในสภาพของปัจจุบันได้ดียิ่งขึ้น

2. ในด้านการประยุกต์ใช้กรอบความคิดในการศึกษา เรื่องความขัดแย้งระหว่างองค์การของรัฐ ผลของการศึกษาจะทำให้เห็นว่ากรอบความคิดเกี่ยวกับเรื่องนี้ซึ่งส่วนใหญ่เป็นของนักวิชาการตะวันตก จะนำมาใช้ศึกษาและอธิบายปรากฏการณ์ทางการเมืองไทยในอดีตซึ่งเป็นกรณีเฉพาะได้เพียงใด นอกจากนี้ผลสรุปจากการศึกษา อาจให้กรอบความคิดเกี่ยวกับความขัดแย้งที่เป็นลักษณะเฉพาะของการเมืองไทยได้ กรอบความคิดดังกล่าวอาจนำไปใช้อธิบายปรากฏการณ์ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในช่วงสมัยอื่นต่อไปได้อย่างมีเหตุผล และยังสามารถคาดการณ์

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ในอนาคตของปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นได้ด้วย ซึ่งก็จะทำให้กรอบความคิด "ลักษณะเฉพาะ" ที่เกิดขึ้นใหม่นี้มีคุณค่า และมีน้ำหนักในการอธิบายมากยิ่งขึ้น

3. ในด้าน "การริเริ่ม" ของงาน สืบเนื่องจากผลการสำรวจเอกสารงานวิจัยต่าง ๆ ก่อนเริ่มดำเนินการศึกษา พบว่างานวิจัยของไทยส่วนใหญ่ที่เป็นเรื่องการเมือง - ความขัดแย้งมักเป็นเรื่องสมัยใหม่ ซึ่งเท่าที่สำรวจในขณะนี้งานวิจัยประเภทนี้ยังมีไม่มากนัก ส่วนงานวิจัยที่เป็นเรื่ององค์การนั้นมีมากพอสมควรแต่เกือบทั้งหมดเป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์การ การบริหารงาน ความขัดแย้งในองค์การของรัฐ องค์การรัฐวิสาหกิจ และองค์การธุรกิจเอกชน ในช่วงปัจจุบัน ด้วยเหตุนี้การศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับการเมืองระหว่างองค์การของรัฐ ศึกษาเฉพาะกรณีความขัดแย้งระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ในสมัยปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน จึงเป็นเรื่องที่ไม่เคยมีการศึกษาวิเคราะห์มาก่อนทั้งในด้านเนื้อหาสาระ รายละเอียดและในด้านการวิเคราะห์เชิงทฤษฎีทางรัฐศาสตร์ จึงอาจกล่าวได้ว่าเป็นผลงานที่มีลักษณะ "ริเริ่ม" ต่างจากที่เคยเป็นมาในอดีต ซึ่งอาจใช้เป็นแนวทางให้มีการศึกษาในลักษณะเดียวกันนี้ต่อไป

#### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

นอกจากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งในมิติต่าง ๆ ของนักวิชาการชาวตะวันตก ดังที่ปรากฏในหัวข้อ "กรอบความคิดในการศึกษา" ข้างต้นแล้ว ยังมีนักวิชาการชาวตะวันตกอีกกลุ่มหนึ่งซึ่งศึกษาการเมืองโดยเน้นศึกษาเฉพาะกรณีความขัดแย้งและใช้หน่วยการวิเคราะห์เป็นระดับนานาชาติ บุคคลสำคัญของกลุ่มนี้คือ เฮนส์ โมร์เกนโท (Hans Morgenthau) ผู้มีผลงานสำคัญคือ "Politics among Nations" เฮนรี คิสซิงเจอร์ (Henry Kissinger) ในผลงานเรื่อง "World Restored : The Politics of Conservatism in a Revolutionary Age" นักวิชาการกลุ่มนี้ มีความเห็นว่าความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างประเทศนั้น มาจากความขัดแย้งในผลประโยชน์แห่งชาติซึ่งเกี่ยวข้องกับ "ความมั่นคง" "อำนาจ" "ศักดิ์ศรี" และ "เกียรติภูมิ" ของชาติ ตัวแปรที่เป็นขบวนการให้เกิดความขัดแย้งซึ่งมักนำไปสู่สงครามระหว่างประเทศที่สำคัญคือ การแข่งขันในเรื่องผลประโยชน์แห่งชาติ การคำนวณที่ผิดพลาดของผู้เฝ้า และการประเมินอำนาจที่สูงเกินไป



สำหรับนกริชาการชาวไทย ผู้ที่ศึกษาการ เมือง ความขัดแย้งในประวัติศาสตร์การ เมืองไทยในฐานะ "ผู้บุกเบิก" คือ ดร.ชโยนันต์ สุ่มทวณิช งานสำคัญคือ "การเมือง-การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทย (พ.ศ. 1893 - 2475)" ซึ่งเป็นผลงานศึกษาที่ผู้วิจัยระบุว่าได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ พ.ศ. 2512 ดร.ชโยนันต์ สุ่มทวณิช เป็นนกริชาการที่แสดงการยอมรับว่า การเมือง เป็นเรื่องของความขัดแย้ง ดังที่ได้นำเสนอไว้ตั้งแต่ตอนต้นของวิทยานิพนธ์เรื่องนี้แล้ว แม้กระนั้น ดร.ชโยนันต์ก็ยังไม่ได้ศึกษาการ เมือง-ความขัดแย้งระหว่างองค์การของรัฐในบริบทของประวัติศาสตร์ โดยที่งานดังกล่าวเป็น "การใช้แนวทางวิเคราะห์ของวิชารัฐศาสตร์มาศึกษาการเมืองไทย โดยอาศัยข้อมูลทางประวัติศาสตร์ และ เป็นการสำรวจการ เปลี่ยนแปลงทางการเมืองในประวัติศาสตร์..."<sup>66</sup>

นอกจากนี้ วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญารัฐศาสตร์มหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เรื่อง "ความขัดแย้งจากระัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 : แนวโน้มพัฒนาการสถาบันรัฐธรรมนูญไทย" ของเขาวณะ ไตรมาศ ก็เป็นงานวิจัยที่ให้ความสนใจในเรื่องการเมือง-ความขัดแย้ง แต่หน่วยการวิเคราะห์อยู่ที่รัฐธรรมนูญไทย

แม้งานวิจัยดังกล่าว (รวมทั้งงานที่อ้างถึงก่อนหน้านี้) จะไม่เกี่ยวข้องโดยตรง แต่ก็นับว่าเป็นงานพื้นฐานที่สำคัญต่อการศึกษาในการทำวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ ผลงานดังกล่าวจึงมีคุณค่าที่ก่อให้เกิดการ "สานต่อ" ความคิดของผู้ทำวิทยานิพนธ์โดยเฉพาะในเชิงทฤษฎี

ศูนย์วิทยพัทธยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>66</sup> ชโยนันต์ สุ่มทวณิช, การเมือง-การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทย (พ.ศ. 1893-2473), หน้าสามา.