



วารสาร



โรงเรียนวัดป่าสัก
วัดป่าสัก
วัดป่าสัก
วัดป่าสัก
วัดป่าสัก
วัดป่าสัก
วัดป่าสัก
วัดป่าสัก
วัดป่าสัก
วัดป่าสัก

ปีที่ ๑
ฉบับที่ ๑

ฉบับที่ ๑

กรกฎาคม

พ.ศ. ๒๕๐๓

สารบัญ

Contents

	หน้า
สาส์นของนายกรัฐมนตรี Prime Minister's Message	1
สาส์นของอธิการบดี Rector's Message	2
คำสดุดีเกียรติคุณของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ Citation of Field Marshal Sarit Thanarat	4
คำสดุดีเกียรติคุณของพลเอกถนอม กิตติขจร Citation of General Thanom Kitikachorn	8
หนังสือเรื่องหลักราชการ — พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว A Book on Principles of Public Service King Rama VI	11
ความเป็นมาของคณะรัฐประศาสนศาสตร์ — ขัตติยา อมรทัต About Public Administration Institute Kattiya Amoradhat	27
รัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย — เฟรด บี.เพอร์สัน Administration in Thailand Concerns You Fred Peterson	36
เรื่องของแบบพิมพ์ — มัลลีย์ หุวนันทนันท์ Forms Malai Huvanandana	52
ภาพข่าว Pictures of Interesting Events	

โครงการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ	— บุญชนะ อัตถากร	65
National Economic Development Program	<i>Boonchana Attakor</i>	
ประสิทธิภาพในการบริหารราชการ	— ศักดิ์ ผาสุนิรันต์	79
Efficiency of Public Service	<i>Sakdi Pasunirant</i>	
รัฐประศาสนศาสตร์สนทนา		121
Questions & Answers		
แนะนำหนังสือ		122
Book Suggestions and Book Reviews		
ข่าวคณะ		132
Current News of the Institute		
บรรณาธิการแถลง		139
Editor's Remarks		

สำเนาของนายกรัฐมนตรี

ข้าพเจ้าได้ทราบด้วยความยินดีว่า คณะรัฐประศาสนศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์จะจัดพิมพ์ “วารสารรัฐประศาสนศาสตร์” เป็นรายสามเดือน ต่อฉบับ เพื่อเผยแพร่วิทยาการในด้านรัฐประศาสนศาสตร์แก่ข้าราชการ นักศึกษา และผู้สนใจทั่วไป ตั้งแต่เดือนกรกฎาคม ๒๕๐๓ เป็นต้นไป

คณะรัฐประศาสนศาสตร์ได้บำเพ็ญกรณียกิจเป็นประโยชน์แก่การบริหารราชการของประเทศชาติเป็นลำดับมา กล่าวคือ ได้ให้การศึกษาชั้นสูงแก่นักศึกษา และข้าราชการที่กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ คัดเลือกส่งไปศึกษามีกำหนดเวลา ๒ ปี ในวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งได้แก่การศึกษาถึงหลักและวิธีการบริหารราชการแผ่นดินให้มีประสิทธิภาพสูงและเป็นประโยชน์แก่ประชาชนมากที่สุด และได้ร่วมมือกับหน่วยราชการต่าง ๆ จัดให้มีการฝึกอบรมข้าราชการผู้ปฏิบัติงานประจำ เป็นครั้งคราว เพื่อเผยแพร่วิทยาการดังกล่าวและแลกเปลี่ยนความรู้ในเชิงปฏิบัติ ระหว่างเจ้าหน้าที่ ตามวิธีการฝึกอบรมแผนใหม่ นอกจากนี้ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ยังจัดให้มีการวิจัยปัญหาอันเกิดจากการบริหารราชการในเรื่องต่าง ๆ เป็นประจำ และพิมพ์เผยแพร่ผลงานวิจัยแจกจ่ายให้แก่หน่วยราชการทั้งหลายได้ทราบ ตลอดจน

การจัดพิมพ์ “วารสารรัฐประศาสนศาสตร์” เป็นงานชิ้นสำคัญของ คณะรัฐประศาสนศาสตร์อีกชิ้นหนึ่ง ข้าพเจ้าจึงขอถือโอกาสอันอำนวยพรให้ “วารสารรัฐประศาสนศาสตร์” มีความก้าวหน้าถาวร เกิดประโยชน์ทั่วไป และให้บรรดา คณาจารย์ ในคณะรัฐประศาสนศาสตร์ ตลอดจนผู้ที่มีส่วนช่วยให้งานของสถาบันนี้ จะมีความเจริญและประสบความสำเร็จยิ่ง ๆ ขึ้นไป

ว. ๘๖: 3๕๖

(สฤษดิ์ ธนะรัชต์)

นายกรัฐมนตรี

คำลั่นของอธิการบดี

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เรียน คณะคณาจารย์และคณาจารย์

ตามที่ได้อ้างให้ข้าพเจ้าทราบว่า คณะรัฐประศาสนศาสตร์ประสงค์จะ
ออก “วารสารรัฐประศาสนศาสตร์” เป็นประจำ มีกำหนดสามเดือนต่อครั้ง
ปีละ ๔ ฉบับ เพื่อเผยแพร่วิชาการในด้านรัฐประศาสนศาสตร์ นั้น

ข้าพเจ้าในฐานะอธิการบดีแห่งมหาวิทยาลัยนี้ ได้รับทราบแล้วด้วยความ
ปลื้มปีติอย่างจริงใจที่ท่านและบรรดาจารย์ตลอดจนเจ้าหน้าที่ในคณะรัฐประศาสน-
ศาสตร์ ได้ร่วมแรงร่วมใจกันจนเป็นผลให้สามารถจัดพิมพ์วารสารดังกล่าวได้เป็น
ผลสำเร็จ ข้าพเจ้าทราบว่า การเตรียมงานเพื่อจัดพิมพ์วารสารฉบับใดก็ตาม
ย่อมต้องอาศัยความร่วมมือของบุคคลหลายฝ่าย และถ้าจะให้การดำเนินงานมีผล
ก้าวหน้าและยั่งยืนด้วยแล้ว ย่อมต้องอาศัยสติปัญญา วิริยะ อุตสาหะ และความ
สามัคคีระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะการจัดออกวารสารของ
คณะรัฐประศาสนศาสตร์นี้ ข้าพเจ้าทราบว่า ท่านและบรรดาจารย์ ตลอดจน
เจ้าหน้าที่ในคณะจะต้องรับเป็นภาระเพิ่มขึ้นต่างหากจากงานสอนและงานประจำอื่นๆ
อย่างไม่ต้องสงสัย

ในฐานะที่ข้าพเจ้าได้มีโอกาสมาร่วมดำเนินงานของมหาวิทยาลัยนี้กับท่าน
โดยใกล้ชิด ข้าพเจ้าได้ทราบเจตนาอันดีของท่านและบรรดาจารย์ ตลอดจน
เจ้าหน้าที่ในคณะฯ ที่มีต่อมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และต่อประเทศชาติบ้านเมือง
ข้าพเจ้าจึงได้ให้การสนับสนุนอย่างเต็มที่ในกิจกรรมและโครงการของคณะฯ ตลอด
มา ฉะนั้น ในโอกาสที่ท่านและบรรดาจารย์ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ในคณะรัฐ
ประศาสนศาสตร์ ได้ร่วมมือกันจัดให้มีการออก “วารสารรัฐประศาสนศาสตร์”
ได้เป็นการประจำ เพื่อเผยแพร่วิชาการเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์แก่ข้าราชการ

นักศึกษา และประชาชนผู้สนใจทั่วไป จึงนับเป็นความสำเร็จและความก้าวหน้า
ของคณะรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิตชั้นหนึ่ง ซึ่งข้าพเจ้าในฐานะที่เป็นอธิการบดี รับผิดชอบ
โดยตรงในผลงานของมหาวิทยาลัยนี้ ย่อมมีความยินดีเป็นพิเศษ จึงขอ
ขอบคุณในวิริยะและอุตสาหะของท่าน และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับความสำเร็จครั้งนี้
ทุกท่าน

ในโอกาสนี้ ข้าพเจ้า ขออาราธนาคุณ พระศรีรัตนตรัย และ อำนาจสิ่ง
ศักดิ์สิทธิ์ทั้งหลายจงดลให้ “วารสารรัฐประศาสนศาสตร์” และคณะรัฐประ-
ศาสนศาสตร์ประสบแต่ความเจริญก้าวหน้าตลอดไป

ขอแสดงความนับถืออย่างสูง



(ถนอม กิตติขจร)

อธิการบดี

คำสดุดีเกียรติคุณ

ของ

จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์

ผู้เข้ารับพระราชทานปริญญาบัตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิตบัณฑิตกิตติมศักดิ์
ในพิธีประสาทปริญญา วันพฤหัสบดี ที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๐๓

ฯพณฯ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นผู้ที่มีเกียรติประวัติในการรับราชการสนองพระ
มหากรุณาธิคุณ ทั้งในตำแหน่งราชการทหาร ราชการพลเรือน และราชการพิเศษ รวมทั้งได้แสดง
คุณความดีในตำแหน่งรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิตให้ประจักษ์ สดุดีควรแก่การประกาศสดุดีไว้ ณ
โอกาสนี้ ดังต่อไปนี้

ในด่อนที่เกี่ยวกับการรับราชการทหาร ฯพณฯ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เริ่มเข้า
รับราชการเป็นนักเรียนทำการนายร้อย ได้รับพระราชทานยศเป็นร้อยตรี เมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน
๒๔๗๒ ตลอดระยะเวลา ๓๐ ปีที่ผ่านมา ได้รับตำแหน่งเป็นผู้บังคับหน่วยทหารทุกระดับการบังคับ
บัญชา จากตำแหน่งผู้บังคับหมวดไปสู่อำนาจที่สูงสุดจนเป็นลำดับ กล่าวคือ เป็นผู้บังคับกองร้อย
ผู้บังคับกองโรงเรียน ผู้บังคับกองพัน ผู้บังคับการกรม ผู้บัญชาการกองพล ผู้บัญชาการ
มณฑลทหารบก แม่ทัพ ผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารบก รองผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการ
ทหารบก และผู้บัญชาการทหารสูงสุด ได้รับพระราชทานยศจอมพล เมื่อวันที่ ๓ มกราคม ๒๔๙๙
ยศจอมพลเรือ จอมพลอากาศ เมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๒ ได้เคยดำรงตำแหน่งอันเป็นที่
ไว้วางพระราชหฤทัย กล่าวคือ ตำแหน่งราชองครักษ์เวร ตำแหน่งนายทหารพิเศษประจำหน่วย
ทหารรักษาพระองค์ ระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๘๕ ถึง พ.ศ. ๒๔๘๗ ฯพณฯ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์
ได้ปฏิบัติราชการสนองในกรณีสงครามมหาเอเชียบูรพา และยังได้ปฏิบัติราชการสนองในกรณี
ฉุกเฉินอีกหลายคราว ในด้านส่งเสริมความสัมพันธ์ทางทหารกับต่างประเทศ ได้รับมอบหมาย

จากรัฐบาลให้ไปราชการพิเศษ เป็นหัวหน้าคณะทูตทหารไปตุลาการทหารในยุโรป สหรัฐอเมริกา และประเทศเพื่อนบ้านหลายคราว ครึ่งหลังที่สุด เป็นผู้แทนรัฐบาลไทยเจรจากับรัฐบาลสหรัฐอเมริกาที่กรุงวอชิงตัน เมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๓ เกี่ยวกับความช่วยเหลือแก่ประเทศไทย

ในด้านประวัติการรับราชการฝ่ายพลเรือน พลเอก จอมพล ถนอมศักดิ์ ชนวรรค์ ได้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติที่สำคัญมาแล้ว อาทิเช่น ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๔๙๔ เป็นผู้หนึ่งในคณะบริหารประเทศชั่วคราว เมื่อวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๔๙๔ เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภท ๒ เมื่อวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๔๙๔ เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกลาโหม เมื่อวันที่ ๓๓ กันยายน ๒๔๙๔ และปัจจุบันนี้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ตั้งแต่วันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๒

ในการ รับราชการ ส่นอง พระ มหาครรุณาริคุณ ทั้งทางทหาร และ พลเรือนดังได้ กราบ บังคมทูลพระกรุณามาแล้ว พลเอก จอมพล ถนอมศักดิ์ ชนวรรค์ ได้รับพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ชั้นเป็นเครื่องเชิดชูเกียรติคุณยิ่งในตระกูลต่าง ๆ จนถึงชั้นพรีตันราชวราภรณ์ เมื่อวันที่ ๕ ธันวาคม ๒๕๐๒ นอกจากนี้ยังได้รับเหรียญ ดัชนี ธงชัย ออฟ เมอริต ดักรั ธงชัย คอมมานเดอร์ ของประเทศสหรัฐอเมริกา เครื่องราชอิสริยาภรณ์พระบรมรูปชั้นที่ ๓ กับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ด้านช้างร่มขาวชั้นที่ ๓ ของราชอาณาจักรลาว และ เมริโต เดอเดา เรปูบลิกา ชั้นที่ ๓ ของประเทศชิลี

เพียงแต่เกียรติคุณของ พลเอก จอมพล ถนอมศักดิ์ ชนวรรค์ ในการที่ได้รับราชการ ส่นองพระมหาครรุณาริคุณ ตามที่ได้กราบบังคมทูลพระกรุณานี้ ย่อมเพียงพอที่จะพิสูจน์ได้แล้วว่า พลเอก จอมพล ถนอมศักดิ์ ชนวรรค์ ได้มีส่วนในการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อประโยชน์สุขแก่ประชาชน และประเทศชาติอย่างสูงเด่นที่สุดผู้หนึ่ง และเป็นการแสดงออกถึงความปราชญ์เปรี๊ยะในรัฐประศาสนศาสตร์อย่างประจักษ์ชัด

ยิ่งกว่านั้น งานปฏิบัติและสร้างรากฐานอันมั่นคงให้แก่ประเทศชาติ เพื่อที่จะก้าวหน้าไปไ้รวดเร็วในวิถีทางอันถูกต้อง ซึ่ง พลเอก จอมพล ถนอมศักดิ์ ชนวรรค์ กำลังได้รับความร่วมมือร่วมใจจากประชาชนอยู่ในขณะนี้ ย่อมเป็นที่ยอมรับนับถือในสายตาประชาชนและผู้สนใจในวิชาวารัฐประศาสนศาสตร์โดยทั่วไปว่า พลเอก เป็นนักรัฐประศาสนศาสตร์ชั้นนำของประเทศทั้งในด้านการกำหนดนโยบาย ในด้านการจัด และในด้านการบริหารตามนโยบายนั้น

เป็นผลให้สามารถอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนได้อย่างทันตาเห็น และสามารถสร้างแรงศรัทธาตลอดจนความสามัคคีให้เกิดขึ้นในชาติ ดังเป็นที่ทราบกันอยู่ทั่วไปแล้ว จะขอนำมากราบบังคมทูลพระกรุณาในทหเฉพาะงานที่สำคัญบางประการ อันแสดงให้เห็นถึงคุณความดีสามารถในด้านรัฐประศาสนศาสตร์เท่านั้น

งานสำคัญประการแรกอันสมควรจะได้หยิบยกขึ้นมาก็คือ ๑. พณฯ จอมพล อดุลยเดช ธวัชวงศ์ เป็นผู้ริเริ่มวางรากฐานในอันที่จะให้ประเทศพัฒนาไปโดยมีแผนการ ทั้งในระยะสั้นและระยะยาวให้เหมาะสมกับสภาพสิ่งแวดล้อมและฐานะของประเทศ เป็นผู้กำหนดแนวทางและจุดหมายให้ประชาชนในชาติสามารถร่วมแรงร่วมใจร่วมใจร่วมใจประเทศสืบเนื่องกันต่อไป ทั้งในปัจจุบันและอนาคต ดังที่จะได้เห็นแผนการเศรษฐกิจและแผนการศึกษาของชาติปรากฏขึ้นต่อไป

ในส่วนที่เกี่ยวกับลักษณะการนำในด้านปกครองและการบริหาร ย่อมเป็นที่ตระหนักโดยทั่วไปแล้วว่า ๑. พณฯ จอมพล อดุลยเดช ธวัชวงศ์ ในฐานะหัวหน้ารัฐบาล ได้สังเกตเห็นความสำคัญของการร่วมมือจากประชาชน ได้พยายามหลีกเลี่ยงการใช้อำนาจซึ่งมีอยู่อย่างเพียงพริ้วตามตัวบทกฎหมาย และมีได้เคยทำอะไรในทางบีบบังคับประชาชน ความร่วมมือของประชาชนเกิดขึ้นเองจากการใช้ลักษณะการนำให้ประชาชนรู้แจ้งเห็นจริงในคุณค่าของการพัฒนาการทางเศรษฐกิจและสังคม จากตัวอย่างอันดีโดยได้เสียสละเวลาและความสุขส่วนตัวออกตรวจตราและจัดตั้งบริบทด้วยตนเอง จากกรณีที่ได้ใช้โอกาสพบปะสนทนาปราศรัยกับญาติและมิตรทำนองกลางประชาชน อาทิเช่น ระหว่างการพัฒนาการท้องถิ่นในเขตจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี ความทราบซึ่งในคุณค่าของการร่วมมือจากทุก ๆ ฝ่ายนั้น เป็นเรื่องที่ประทับใจ ก่อให้เกิดศรัทธาในหมู่ประชาชนในอันที่จะร่วมมือกับทางราชการอย่างที่มีเคยปรากฏมาก่อน นับว่าเป็นนิมิตดีของการก่อให้เกิดอำนาจปกครองตามระบอบประชาธิปไตย โดยมีต้องอาศัยอำนาจกฎหมาย ทั้งนี้เป็นแบบฉบับอันดีของนักศึกษาดิชาลรัฐประศาสนศาสตร์และข้าราชการบริหารโดยทั่วไป ที่จะพึงถือเป็นเยี่ยงอย่างในการปฏิบัติราชการต่อไป

ลักษณะการนำทางปกครองอันสูงเด่นของ ๑. พณฯ จอมพล อดุลยเดช ธวัชวงศ์ อีกประการหนึ่งซึ่งนับว่ามีความสำคัญแก่การศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์อย่างยิ่ง จะขอเว้นมิว่ากล่าว ณ ที่นี้เสียมิได้ก็คือ การก่อให้เกิดการรวมกันซึ่งกำลังปัญญาและสามัคคีธรรมในการ

ใช้กำลังปัญญา เพื่อประโยชน์แก่การบริหารราชการแผ่นดินทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม อย่าง
 ที่มีเคยปรากฏมาก่อนในประวัติรัฐประศาสนศาสตร์ของไทย โดยการเชิญผู้ทรงคุณวุฒิใน
 วิชาการต่าง ๆ โดยมีถือเอาถือเรา จนเป็นที่ยอมรับกันอยู่โดยทั่วไปว่า ดำเนินการทางกำลัง
 ปัญญาของไทยเราในสมัยรัฐบาลปัจจุบันนี้มี วพบ. จอมพล ตฤษณีย์ อนุวัตร เป็นหัวหน้า
 เป็นสัญลักษณ์แห่งความก้าวหน้าของสถาบันทางรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคใหม่อีกคนหนึ่ง

สำหรับการปรับปรุงราชการบริหารแผ่นดินภายใต้การนำของ วพบ. ตามที่ได้
 ดำเนินการดังต่อไปนี้แล้ว เช่น การปรับปรุงราชการบริหารของส่วนราชการรัฐมนตรี การจัดให้มีสำนัก
 งานประมาณ และวิธีการงบประมาณตามแผนใหม่ การแก้ไขปรับปรุงระเบียบการคลังและวิธี
 การเก็บภาษีอากรตามแผนใหม่เหล่านี้ ล้วนแต่เป็นเรื่องที่มีคุณค่าทางรัฐประศาสนศาสตร์อย่าง
 มากทั้งนี้

นอกจากจะได้แก้ไขปรับปรุงในทางของปฏิบัติสถาบันทางการเมืองและการบริหาร
 ราชการ รวมทั้งจิตใจของประชาชนดังกล่าวแล้ว วพบ. ในฐานะนายกรัฐมนตรียังได้ริเริ่ม
 ให้มีสถาบันสำหรับเป็นเครื่องตั้งมั่นแห่งความเจริญในทางเศรษฐกิจและสังคม โดยทำหน้าที่ทั้ง
 เป็นที่ปรึกษาของหัวหน้ารัฐบาล และเป็นแหล่งค้นคว้ากำหนดแผนการเพื่อความเจริญของ
 ประเทศชาติและความผาสุกของประชาชน สถาบันสำคัญซึ่งจะรองรับพระราชทานถวบบังคมทูล
 พระกรุณา คือ สภาพความมั่นคงแห่งชาติ สภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ สภาพการศึกษาแห่ง
 ชาติ และสภาพการวิจัยแห่งชาติ สถาบันต่าง ๆ เหล่านี้จะก่อให้เกิดมีการประสานงาน มีความ
 ริเริ่มและเร่งเร้าการบริหารงานให้รัดกุมขึ้น นับว่ามีคุณประโยชน์อย่างมหาศาลแก่การปกครอง
 และการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศทั้งในปัจจุบันและอนาคต เป็นนิมิตอันดีของรัฐประ
 ศาสนศาสตร์ตามแผนใหม่ และความผาสุกของประชาชนชาวไทยเป็นส่วนรวม

โดยเกียรติคุณและผลงานของ วพบ. จอมพล ตฤษณีย์ อนุวัตร ดังกล่าวนี้ ย่อม
 เป็นการเพียบพร้อมที่ควรยอมรับว่า ท่านเป็นนักรัฐประศาสนศาสตร์ชั้นนำของประเทศผู้หนึ่ง
 ที่ได้ทำประโยชน์ให้แก่ประเทศชาติอย่างไพศาล เกียรติภูมิและความดีเด่นของท่านสมควรแก่การ
 ยกย่องสรรเสริญให้ปรากฏในวงวิชาการว่า เป็นผู้สมควรแก่ศักดิ์ศรีแห่งปริญญาดุษฎีบัณฑิต
 กิตติมศักดิ์ทางรัฐประศาสนศาสตร์อันมีเกียรติยิ่ง

บรรณาธิการแถลง

ในที่สุด ด้วยความร่วมมือร่วมใจของบรรดาคณาจารย์ และเจ้าหน้าที่ทุกท่านใน
คณะรัฐประศาสนศาสตร์ วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ฉบับปฐมฤกษ์ก็ได้ปรากฏโฉมหน้า
ออกมาสู่มือท่านผู้อ่านได้ทันตามเวลาที่กำหนดไว้

นอกจากอาจารย์และเจ้าหน้าที่ของคณะฯ ดังกล่าวแล้ว คณะรัฐประศาสนศาสตร์
ขอขอบคุณเป็นอย่างสูงแก่เจ้าหน้าที่ของกรมอื่น ๆ ที่ได้มีส่วนช่วยในการจัดพิมพ์วารสารนี้ เช่น
คุณวิสุทธิ์ จุณณานนท์ สถาปนิกโท กองเศรษฐลาดังเคราะห์ ที่ได้ช่วยออกแบบภาพปก คุณ
สุทิน ไชยมณี หัวหน้าแผนกตรวจแรงงาน กองแรงงาน กรมประชาสงเคราะห์ ช่วยแนะนำ
เกี่ยวกับการใช้กระดาษการประมาณราคา และการจัดหาโรงพิมพ์ คุณประดิษฐ์ พานิชการ
รักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการกองชาววิชา กรมราชทัณฑ์ ที่ได้กรุณาให้ยืมบัตติกภาพ
ถ่ายการอบรมข้าราชการซึ่งกรมราชทัณฑ์ได้จัดขึ้นโดยความร่วมมือของคณะรัฐประศาสนศาสตร์
คุณพูนศักดิ์ จุลละจาริต หัวหน้าแผนกประจำกรม กรมประชาสัมพันธน์ ที่ช่วยจัดตั้งภาพการ
อบรมงานตำรวจรุ่นที่ ๕ ให้ และคุณนิรุช ไชยกุล หัวหน้ากองการปกครอง กรมมหาดไทย
ที่ได้เชื้อเพลิงให้ภาพถ่ายเกี่ยวกับการอบรมปฐมฤกษ์

บุคคลอีกกลุ่มหนึ่งซึ่งคณะรัฐประศาสนศาสตร์จะเว้นแต่ซึ่งความขอบคุณอย่างจริงใจมิได้
ได้แก่ท่านสมาชิกทุกท่านที่ได้กรุณาต้อนรับวารสารฉบับใหม่นี้ ด้วยความเต็มใจและอย่างอบอุ่น
ฝากถึง ระยะเวลาไม่นานนักหลังจากที่คณะรัฐประศาสนศาสตร์ได้มีหนังสือเรียนให้ทราบถึงการ
จัดพิมพ์และวัตถุประสงค์ของวารสารฉบับนี้ และเชิญชวนท่านผู้สนใจให้ช่วยบอกรับเป็นสมาชิก
ปรากฏว่าท่านได้สนองตอบโดยรวดเร็ว และในปริมาณมากมาย เกินกว่าที่คณะฯ ได้คาดหมายไว้

คณะรัฐประศาสนศาสตร์ รู้สึกปลื้มปิติเป็นอย่างยิ่งในความกรุณาและความร่วมมือของท่านทั้งหลาย^{๒๕} และหวังว่าไมตรีจิตต์ของท่านสมาชิกคงจะเป็นเครื่องช่วยกระตุ้นให้คณะรัฐประศาสนศาสตร์เกิดความพยายามยิ่งขึ้น ในอันที่จะแสวงหาเรื่องที่มีคุณค่าควรแก่เวลาและทุนทรัพย์ที่ท่านได้เสียสละไปมาเสนอท่าน

ท่านผู้อ่านคงสังเกตเห็นว่า วารสารที่อยู่ในมือของท่านบรรจุแต่ข้อความที่เป็นเนื้อหาเกี่ยวกับวิทยาการรัฐประศาสนศาสตร์และข่าวที่เกี่ยวข้องกับกิจการงานทั้งสิ้น ตลอดจนบันทึกท่านจะไม่พบภาพโฆษณาอันคำนึงถึงประโยชน์ในการเสนอสารคดี และจงความสนใจของท่านให้หันเหไปทางอื่นเลย การที่คณะรัฐประศาสนศาสตร์สามารถทำได้ดังนี้ ก็ด้วยความกรุณาของท่านสมาชิกที่มีตรงใจในอัตราค่าบอกรับซึ่งสูงกว่าวารสารอื่นๆ ในขนาดเดียวกันเล็กน้อย^{๒๕} เพื่อชดเชยรายได้ที่ขาดไปจากค่าโฆษณาซึ่งถือเป็นส่วนสำคัญที่ช่วยให้วารสารส่วนมากดำรงคงอยู่ได้

ประการสุดท้าย เนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการจัดทำวารสารนี้ยังใหม่ต่อบรรณโลกคณะรัฐประศาสนศาสตร์คาดว่า วารสารนี้อาจมีข้อบกพร่องบางประการบ้างเป็นแน่ จึงใคร่ขอให้ท่านสมาชิกและท่านผู้รู้ทั้งหลายช่วยกรุณาแจ้งข้อบกพร่องให้บรรณาธิการวารสารทราบ เพื่อจะได้พิจารณาปรับปรุงและแก้ไขให้ดียิ่งขึ้นในการจัดพิมพ์คราวต่อไป.

บรรณาธิการ

คำสดุดีเกียรติคุณ

ของ

พลเอกถนอม กิตติขจร

ผู้เข้ารับพระราชทานปริญญาบัตร รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิตกิตติมศักดิ์
ในพิธีประสาทปริญญา วันพฤหัสบดี ที่ ๒๘ มกราคม พุทธศักราช ๒๕๐๓

ฯพณฯ พลเอก ถนอม กิตติขจร ซึ่งสถานหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้ลงมติให้
ปริญญารัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิตกิตติมศักดิ์นั้น เป็นผู้สำเร็จการศึกษาจากโรงเรียนนายร้อย
ทหารบก และได้เริ่มรับราชการเป็นนักเรียนทำการนายร้อย เมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๒ แล้วรับพระราช
ทานยศเป็นร้อยตรี เมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๓ ต่อมาได้รับพระราชทานเลื่อนยศและเลื่อนตำแหน่งจนเป็น
ลำดับ จนได้รับพระทานยศเป็นพลเอก เมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๓ เป็นพลเรือเอก และ พลอากาศเอก
เมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๒ ทั้งนี้ กิตติขจร เป็นผู้ที่มีวิริยะอุตสาหะ ประ
พฤติดีมีวินัย ซื่อสัตย์สุจริต ปกครองผู้ใต้บังคับบัญชาด้วยการปฏิบัติตนให้เป็นตัวอย่าง ให้
ความยุติธรรม ทำคนใกล้ชิดเป็นที่นิยมรักใคร่ของผู้เกี่ยวข้องทั่วไป จึงมีแต่ความเจริญรุ่งเรืองใน
หน้าที่ราชการเป็นลำดับมา

ในทางวิชาการ นอกจากจะสำเร็จวิชาการทหารจากโรงเรียนนายร้อยทหารบกแล้ว
ฯพณฯ พลเอก ถนอม กิตติขจร ได้เดินทางไปดูกิจการทหาร ณ ประเทศต่าง ๆ หลายประเทศ
ได้เข้าศึกษาในวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร และเคยรับราชการในหน้าที่เป็นอาจารย์ในกรม
ยุทธศึกษาทหารบก และในโรงเรียนนายร้อยทหารบก ซึ่งแสดงว่าเป็นผู้หนึ่งที่ทรงคุณวุฒิในทาง
วิชาการ

ในทางการเมือง ฯพณฯ พลเอก ถนอม กิตติขจร ได้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
มานานมาก อาทิเช่น ดำรงตำแหน่งผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๒ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม นายกรัฐมนตรี และปัจจุบันก็ยังดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีอยู่ ซึ่งตำแหน่งต่าง ๆ นั้นล้วนเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญแก่ชาติบ้านเมือง ซึ่ง ๑ พณฯ พลเอก ถนอม กิตติขจร ก็ได้ปฏิบัติไปด้วยดี เป็นคุณประโยชน์แก่ราชการและประเทศชาติ จนได้รับความยกย่องสรรเสริญทั่วไป เช่นกรณีต่อไปนี้

ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ได้ส่งเสริมความสัมพันธ์ทางทหารกับต่างประเทศ โดยร่วมมือและติดต่อกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารของต่างประเทศอยู่เสมอ จนเป็นที่รู้จักดีในบรรดาทหารต่างประเทศทั่วไป ทั้งที่ประจำอยู่ในประเทศและที่อยู่ต่างประเทศ และยังได้เป็นหัวหน้าคณะทูตสันถวไมตรีไปเยี่ยมเยือนประเทศต่าง ๆ ตลอดจนไปดูการแสดงอานาภาพอาวุธของกองทัพลัทธิรัฐภาคแปซิฟิก ซึ่งนอกจากจะเป็นการกระชับและส่งเสริมความสัมพันธ์ทางทหารแล้ว ยังได้เจรจาเกี่ยวกับความช่วยเหลือทางทหารกับเจ้าหน้าที่ของสหรัฐ อันทำให้บังเกิดผลดีแก่ราชการเป็นอันมาก ๑ พณฯ พลเอก ถนอม กิตติขจร เป็นผู้หนึ่งซึ่งได้รับการยกย่องว่าเป็นตัวอย่างอันดีในการอุทิศตนเพื่อสนับสนุนอุดมการณ์แห่งโลกเสรี จนเป็นที่รับรองของนานาชาติ และได้รับมอบเกียรติยานอันมีเกียรติยิ่ง เป็นการรับรองกรณียกย่องอันดีเยี่ยมที่ได้ปฏิบัติไป จากรัฐบาลสาธารณรัฐจีนไต้หวัน รัฐบาลเดนมาร์ก และรัฐบาลสหรัฐอเมริกา

ในฐานะนายกรัฐมนตรี ๑ พณฯ พลเอก ถนอม กิตติขจร ก็ได้บำเพ็ญกรณียกิจหลายอย่างหลายประการอันเป็นประโยชน์ต่อแผ่นดิน แม้มีเวลาปฏิบัติหน้าที่อยู่ช่วงเวลา ๘ เดือนก็ปรากฏว่าได้รับความนิยมจากประชาชน และเป็นที่พอพระราชหฤทัยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ได้ดำเนินการแก้ไขภาวะของบ้านเมืองซึ่งทรุดโทรมสืบเนื่องมาแต่เดิม โดยเฉพาะในด้านการเงิน เริ่มด้วยนโยบายประหยัดอย่างจริงจัง ตัดทอนรายจ่ายที่ฟุ่มเฟือย เช่น ยุบกระทรวงทบวงกรม ซึ่งมีงานไม่จำเป็นหรือซ้อนงานกัน กำหนดระเบียบการใช้จ่ายพาหนะของทางราชการเสียใหม่ เป็นต้น นอกจากนี้ยังดำเนินการแก้ไขในด้านจิตใจของประชาชน ปรับปรุงส่งเสริมศีลธรรมของเยาวชนและผู้ปกครอง โดยจัดทำหนังสือที่เหมาะสมสำหรับเยาวชนชนชั้นกลาง ง่าย จัดการแสดงละครทางวิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์ขึ้นเป็นการประจำ บำเพ็ญตนเป็นตัวอย่างในทางดีให้ข้าราชการยึดถือปฏิบัติตาม ได้ออกตรวจตราเยี่ยมชนบทภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคกลาง โดยเดินทางไปพบปะราษฎรอย่างใกล้ชิดทุกแห่ง แม้ในภูมิภาคท้องถิ่นที่

ถ้าหากทุกรัฐบาลก็มีได้ละเว้นข้อลยที่จะไปถึง ได้ปฏิบัติตนไปอย่างง่าย ๆ ปราศจากพิธีรีตองใด ๆ ตั้งแต่การแต่งกาย ยานพาหนะที่ใช้ ตลอดจนการกินอยู่ระหว่างเดินทาง นับว่าได้ปฏิบัติตนแบบนักปกครองซึ่ง “นำตนเข้าหาประชาชนได้ดียิ่งผู้หนึ่ง” และได้ดำเนินนโยบายป้องกันและปราบปรามคอมมิวนิสต์เพื่อความมั่นคงปลอดภัยของชาติอย่างเด็ดขาด เช่น ข้าราชการชั้นผู้น้อยพิมพ์โฆษณาและเจ้าหน้าที่สถานีเอกอัครราชทูตสหภาพโซเวียตออกนอกประเทศ ฐานประกอบกิจกรรมอันเป็นอันตรายต่อความสงบและความปลอดภัยมั่นคงของประเทศชาติ ประกาศปิดเขตแดนทางภาคตะวันออกและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เพื่อป้องกันการแทรกซึมก่อความวุ่นวายที่มุ่งร้ายต่อประเทศไทย

ในฐานะรองนายกรัฐมนตรีปัจจุบัน ย่อมเป็นกำลังสำคัญอย่างผู้หนึ่งของนายกรัฐมนตรีในการแก้ไขปรับปรุงราชการ และภาวะการณ์ของบ้านเมืองอันทรุดโทรมมาแต่เดิมให้ดีขึ้นเป็นลำดับ ซึ่งเป็นที่ประจักษ์อยู่โดยทั่วไปนี้ และโดยเฉพาะได้รับการมอบหมายให้ปฏิบัติในภารกิจที่เกี่ยวกับองค์พระมหากษัตริย์ ก็ได้ปฏิบัติไปด้วยความเรียบร้อยเป็นที่ไว้วางพระราชหฤทัยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เช่น ในการถวายการต้อนรับเจ้าหญิงอเล็กซานดราแห่งเคนต์ของอังกฤษ ซึ่งทรงเป็นเชษฐภคินีของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และในการเตรียมการเสด็จประพาสต่างประเทศเริ่มด้วยประเทศเวียดนามเมื่อเร็ว ๆ นี้ เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ ฯพณฯ พลเอก ถนอม กิตติขจร ดำรงตำแหน่งอธิการบดี ของมหาวิทยาลัยชั้นต้น เทน อธิการบดี คนเดิม มีได้ดำรง ตำแหน่ง มา ครบกำหนดวาระแล้ว ในการนี้ ฯพณฯ พลเอก ถนอม กิตติขจร จะต้องมีการดำรงตำแหน่งที่มีความสำคัญเกี่ยวข้องกับมหาวิทยาลัยชั้นต้นต่อไป

เกียรติประวัติและเกียรติคุณนานัปการซึ่งเป็นที่ปรากฏมาแต่เดิมนั้น แสดงว่า ฯพณฯ พลเอก ถนอม กิตติขจร เป็นผู้สมควรแก่การยกย่อง และควรแล้วแก่เกียรติและศักดิ์แห่งปริญญารัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิตกิตติมศักดิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

หนังสือหลักฐานการ

พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระราช
นิพนธ์ แลพิมพ์พระราชทานแจกข้าราชการในการ
พระราชพิธีตรุษสงกรานต์ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗

ในสมัยปัจจุบันนี้ ใคร ๆ ก็ยอมรับกันอยู่แล้วว่าการศึกษามีประโยชน์มากกว่าใน
เวลา ก่อน ๆ นี้เป็นอันมาก และมีตำรับตำราสำหรับสอนศิลปและวิชาแทบทุกอย่าง เหตุนี้
จึงทำให้คนบางจำพวกหลงไปว่า “รู้อะไรก็ได้” และด้วยความหลงอันนี้จึงเลยทำให้
หลงเขินผิดไปว่า ไม่ว่าจะทำการในหน้าที่ใด ๆ ข้อสำคัญมีอยู่อย่างเดียวกันแต่เพียงจะพยายาม
ให้ได้คะแนนมาก ๆ ทุกคราวที่สอบได้ ในโรงเรียนและให้ได้ประกาศนียบัตรหลาย ๆ ใบแล้ว พอ
ออกจากโรงเรียนก็เป็นอันจะไม่ต้องพยายามทำอะไรอีกต่อไป ทั้งตา ทั้งยศ ทั้งทรัพย์ จำจะ
ต้องหลั่งมาไหลมาทีเดียว

บุคคลจำพวกที่คิดเห็นว้าวุ่นเป็นแถวตั้งพันก่ เช่น เมื่อเขาทำการแต่ง ถ้ามันไม่
ได้รับตำแหน่งอันสูงเพียงพอแก่ตนก็คร่ำครวญของตนไว้ และถ้าภยศรัพยาหลังโหดมาไม่ทันใจ ก็
บังเกิดความหตุกใจแต่ก็บังเกิดความไม่พอใจ เมื่อไม่พอใจแต่ก็บังเกิดความริษยา เมื่อเกิด
ความริษยาจนแฉดก็หมกความตุ้

แท้จริงบุคคลจำพวกคนฉันทนิก หรือไม่เคยนึกที่เดียวว่ามีสุภชาติโบราณท่านได้กล่าวไว้แล้วว่า “วิชาที่อุดมหัวเขาคือไม่รอด” คำที่กล่าวไว้เช่นนั้นควรจะทบทวนกันนิดบ้างว่า ท่านมุ่งหมายว่าอะไร? ท่านย่อมมุ่งความว่าวิชาอันเปรียบเหมือนเครื่องแต่งตัว ซึ่งใครมีทุนแล้วก็จะหาหาแต่งได้เท่ากัน แต่ถึงแม้ว่าจะมุ่งหางหงส์ผัดหน้าได้ชญาทอง ถ้าหากว่ารำไม่งามเขาก็ไม่เลือกเขาเป็นต้วอึเหนาะเป็นแน่ละ ถ้าคนเราต้องการแต่ตัวเขาอย่างเดียวเป็นเครื่องนำไปสู่ความเป็นใหญ่ บ้างนี้พวกครูบาอาจารย์ทุกคนคงต้องเป็นคนใหญ่คนโตไปด้วยกันหมดแล้ว แต่แท้จริง

ศิษย์ที่ต่ำกว่าครูมีลมไป ซึ่งถ้าจะว่าไปแล้วไม่ควรที่จะเป็นไปได้ เพราะครูเป็นผู้สอนวิชาให้แก่ศิษย์ เหตุใดศิษย์จึงจะวิ่งไปต่ำกว่าครูเล่า ถ้าลองไตร่ตรองดูชั้นให้ดีขึ้นจะเห็นได้ว่า ไม่ใช่ เพราะวิชาอย่างเดียวแล้ว ต้องมีคุณพิเศษประกอบด้วยอีก คุณพิเศษเหล่านี้จะขอพรรณนาแต่พอเป็นสังเขป ดังต่อไปนี้

๑. ความสามารถ

คำว่าสามารถนั้น มีบางคนก็เข้าใจกว้าง ๆ บางคนก็เข้าใจแคบ ๆ อย่างที่แคบ คือ ใครทำการได้ดีเต็มตามวิชาที่ได้อ่านรู้มาแล้ว ก็เรียกว่าเป็นคนที่มีความสามารถเสียแล้ว แต่แท้จริงควรใช้คำว่าชำนาญจะเหมาะกว่า เปรียบเหมือนช่างไม้ช่างเหล็ก หรือช่างอะไร ๆ ที่ทำงานดี ๆ ก็หากกล่าวไม่ว่าเขาสามารถ มักกล่าวแต่ว่ามีฝีมือ และผู้ที่ขี้เมาและขี้บอดเก่ง ๆ ก็หากกล่าวไม่ว่าเขาสามารถ กล่าวแต่ว่าเขาชำนาญ แต่ผู้ที่ได้รับรู้วิทยาการอย่างใดอย่างหนึ่งแล้ว และใช้ความรู้นั้นโดยอาการอันซ้ำซ้อน มักกล่าวกันว่าเขาสามารถ ซึ่งเป็นการส่งเสริมเกินกว่าที่ควรไปโดยแท้ อันที่จริงผู้ที่ได้รับการช่างไม้จนทำการในหน้าที่ของเขาได้ดีทุกสถานแล้ว ไม่เคยไปกล่าวผู้ที่เรียนกฎหมายจนว่าความได้นั้นเลย เป็นแต่ชำนาญการคนละอย่างเท่านั้น แต่ถ้าจะแปลคำสามารถให้กว้างออกไปต้องแปลว่า สิ่งซึ่งกระทำให้ความเป็นใหญ่ขึ้นมาแต่ผู้ที่มีอยู่ และจะแปลให้ดีกว่านี้ยาก เพราะความสามารถเป็นสิ่งที่มิได้อยู่ในคำรับคำขวานใด และจะสอนให้แก่กันก็หาได้ไม่ ย่อมเป็นสิ่งซึ่งบังเกิดขึ้นในตัวบุคคลเอง หาใช่เพาะขึ้นโดยหาคะแนนมาก ๆ ในเวลาสอบได้ ในโรงเรียนหรือโดยได้ประกาศนียบัตรหลายใบก็หามิได้ การแปลคำว่าสามารถแคบไปนั้นแหละ ทำให้เป็นเครื่องบำรุงความโสมมดีแห่งบุคคลบางจำพวกเป็นอันมาก คำว่าสามารถควรจะแปลเสียให้กว้างที่เดียวว่า “อาจจะทำการงานให้เป็นผลสำเร็จได้ดียิ่งกว่าผู้ที่มีโอกาสเท่า ๆ กัน” เช่นคำว่าคน ๒ คน ได้เรียนหนังสือโรงเรียนเดียวกัน สอบได้ได้ปาน ๆ กัน ได้ไปยุโรปด้วยกันเรียนเท่า ๆ กันอีก และกลับพร้อมกัน เข้ารับราชการพร้อมกันในหน้าที่คล้าย ๆ กัน แต่ครั้นเมื่อทำงานแล้ว คน ๑ รู้จักใช้วิชาของตนให้เหมาะแก่กาลเทศะและสมเหตุสมผล อีกคน ๑ ต้องคอยให้นายขึ้นทางให้ทำก่อนจึงทำ เช่นนั้นนับว่าคนที่ ๑ เป็นผู้มีความสามารถมากกว่าคนที่ ๒

ความสามารถนั้นแหละเป็นสิ่งที่ต้องการสำหรับคนที่จะเป็นผู้บังคับบัญชาคน ไม่
ว่าในหน้าที่ฝ่ายทหารหรือพลเรือนและเมื่อผู้ใหญ่เขาจะเลือกหาผู้บังคับบัญชาคน เขาย่อมจะ
เฟื่องเต่งดูความสามารถมากกว่าภูมิวิชา (ถ้าเขาคิดถูก) แต่ผู้ใหญ่ที่หลงไปเฟื่องเต่งแต่ภูมิวิชา
เท่านั้นก็ ซึ่งในไม่ช้าก็ต้องรู้ตัวว่าคิดผิด เพราะผู้ที่มีวิชาแต่ไม่รู้จักใช้วิชานั้นให้เป็นประโยชน์
จริงๆ ได้แล้ว ก็ไม่มีอะไรกับงานซึ่งถ้อยแถมได้ใหม่ แต่จะรู้ราคาแห่งแก่นนั้นก็หาไม่ได้

ดังนั้นเป็นอันสรุปความได้ว่า ความสามารถเป็นลักษณะอัน ๓ แห่งผู้บังคับ
บัญชาคน

๒. ความเพียร

ความเพียรเป็นคุณพิเศษ ซึ่งนักปราชญ์โบราณท่านดรรชนีกันนัก จึงมีพุทธภาษิต
ปรากฏอยู่ว่า “ความเพียรเป็นเครื่องพาตนข้ามพ้นความทุกข์” แต่ผู้มีวิชาสมัยใหม่ก็ไม่ได้
คุณพิเศษแห่งความเพียรอีกเหมือนกัน เพราะเหตุที่ความเชื่อมั่นเสียแล้วว่าวิชาจะพาตนไป
ถึงไหน ๆ ก็ได้ จึงไม่รู้จักความจำเป็นที่จะต้องใช้ความเพียร โดยมากก็มักจะกล่าวว่า “ความ
เพียรเราได้ใช้แล้ว เราจึงได้มีความรู้ได้ถึงปานนี้ ถ้าเราไม่ได้มีความเพียรมาแล้ว เรา
มียังคงเป็นคนโง่อยู่อย่างเดิมๆ” คำกล่าวเช่นนั้น เมื่อฟังดูเผิน ๆ และไม่มีใครคอยดูให้ดี บางที
ก็หลงเห็นตามไปด้วย แต่แท้จริงที่กล่าวเช่นนั้นหาถูกไม่ การที่เรียนวิชานั้นเพราะอุตสาหะ
พยายามโดยเฉพาะชั่วแฉ่ง ๓ ต่างหาก คือตั้งก้นพื้นทนลำบากเอาพัก ๓ พอให้สอบไล่ได้คะแนน
สูง ๆ เพื่อหวังจะได้หาความสุขในทางเกียจคร้านเท่านั้น ซึ่งจะเรียกว่าเพียรจริงไม่ได้ การวิ่ง
ทางไกลเพียง ๑๐๐ เมตร กับการวิ่งทางไกลตั้งกิโลเมตรขึ้นไป นักแข่งกีฬาเขาถือว่าผิดกัน
อย่างไร ความอุตสาหะเรียนจนเพียงพอให้สอบไล่ได้กับการเพียรต่อไปเมื่อออกจากโรงเรียน
แล้ว ก็ผิดกันฉนั้น

คำว่าเพียรแปลว่า “ถ้าหาญไม่ย่อท้อต่อความยากและบากบั่นเพื่อจะข้ามความ
ขัดข้องให้จงได้ โดยใช้ความอุตสาหะวิริยภาพมิให้ลดหย่อน”

เมื่อแปลคำว่าเพียรเช่นนั้นแล้ว ก็จะเห็นได้เสียแล้วว่า การเพียรไม่ได้เกี่ยวแก่การมี

วิชามากหรือน้อย และคนที่ไม่มีวิชาเลยก็อาจจะเป็นคนเพี้ยนได้ แต่ถ้าเป็นคนเพี้ยนแล้ว บางทีก็อาจจะได้เปรียบผู้ที่มีความรู้ความเพี้ยนนั้นได้เป็นแน่แท้

ความจริงมีอยู่เช่นนี้ แต่ผู้ที่คิดว่าตนว่าเป็นคนมีวิชามักจะดั้นด้นถึงขั้นนี้ จึงไม่เข้าใจว่าเหตุใดผู้ที่มีความรู้ยิ่งกว่าตนจึงกลับได้ด้อยกว่า และถ่มน้ำไปว่าวิชานี้จะเป็นสมบัติโดยจำเพาะบุคคลผู้หนึ่งผู้ใดหรือหมู่หนึ่งหมู่ใดเท่านั้นก็ได้ วิชาความรู้ย่อมเป็นของกลางสำหรับโลก เป็นทรัพย์สินที่ไม่มีเวลาสิ้นสุด และไม่มีผู้ใดในโลกนี้จะกล่าวได้โดยว่าเรียนวิชาจบหมดแล้ว ผู้ที่เป็นนักปราชญ์แท้จริงไม่ว่าจะเป็นชนชาติใดภาษาใด ย่อมจะรู้ดีว่าคนเรายังเรียนรู้อีกมากจนกระทั่งจะแสดงให้เห็นแจ่มแจ้งจนทุกทีว่า ความรู้ของตนเองนั้นน้อยปานใด แต่ตรงกันข้าม ผู้ที่โฆษณาภูมิความรู้ของตนอยู่เสมอ โดยเข้าใจว่าตนเป็นผู้มีความรู้สูงนั้นแหละ เป็นคนโง่โดยแท้ จึงไม่เข้าใจความจริงอย่างเช่นที่นักปราชญ์เขาเข้าใจกัน และอาศัยความเข้าใจผิดอันนั้นเองจึงมีได้ชวนชวายเป็น และด้วยเหตุนี้เองผู้ที่เขามีได้ชวดรู้ เป็นแต่ตั้งความเพียรให้สม่ำเสมอไป จึงมักเดินกันและแข่งขันหาผู้มีความรอบรู้หัวเขาคือไม่รอด

อนึ่ง ผู้ที่แสดงตนเป็นคนเพี้ยนแล้ว ก็เหมือนแสดงให้ปรากฏว่า ถ้าแม้ได้รับมอบให้กระทำการในหน้าที่ใด ก็คงจะใช้ข้อตำหนิวิญญานโดยสม่ำเสมอ เพื่อทำกิจการนั้น ๆ ให้บรรลุถึงซึ่งความสำเร็จด้วยดีได้ ดังนั้นเมื่อผู้ใหญ่จะเลือกหาคนใช้ในตำแหน่งผู้บังคับบัญชาคน จึงพึงตั้งหาคนเพี้ยนมากกว่าคนที่มีความรอบรู้ แต่เกียจคร้านหาความบากบั่นอดทนมิได้

๓. ความไหวพริบ

ความไหวพริบเป็นลักษณะอีกอย่างหนึ่ง ซึ่งต้องการสำหรับบุคคลที่จะใช้ ในหน้าที่บังคับบัญชา

ความไหวพริบเป็นสิ่งที่บังเกิดมีขึ้นในนิสัยแห่งบุคคลเอง จะหาตำรับตำราใดสำหรับเรียนรู้หามาได้ และยากที่จะสอนได้ จะได้ก็แต่เพียงแนะนำหนทางให้ฝึกฝนตนเองจนเท่านั้น แต่ถ้าไม่มีพินเดิมอยู่แล้วถึงจะแนะนำก็หาเป็นผลดีจริงไม่

ความไหวพริบแปลว่า “รู้จักสังเกตเห็นโดยไม่ต้องมีใครเตือน ว่าเมื่อมีเหตุเช่นนั้น ๆ เพื่อให้เกิดผลดีที่สุดแก่กิจการทั่วไป และรีบทำการอันเห็นควรนั้นโดยฉับพลันทันท่วงที”

ความไหวพริบนั่น จะเป็นเพราะมีวิชาหมกน้อยก็หาไม่ได้ เหตุฉะนั้นผู้มีวิชาหมกแต่
บกพร่องในความไหวพริบแล้ว บางทีผู้คนที่มีความหมกน้อยกว่า แต่มีความไหวพริบมากกว่าหาได้ไม่
คือถ้ามีเหตุซึ่งจำเป็นจะต้องกระทำการโดยทันทีทันใดนั้น จะมีเวลาผัดผ่อนรับคำปรึกษาหารือ
ต้องรีบปฏิบัติการณ์ไปให้ทันต่อสิ่งที่จึงจะไม่เสียการ

ผู้ที่จะใช้เป็นผู้บังคับบัญชาคน เหมือนเป็นผู้ต้องคิดแทนคนมาก ๆ คือ จะเอาตัวรอด
แต่โดยลำพังหาได้ไม่ ต้องพาคนในบังคับบัญชาของตนรอดพ้นไปได้ด้วย และอาจจะต้องใช้
ความคิดเช่นนั้นโดยปัจจุบันทันด่วนด้วยบ่อย ๆ เหตุฉะนั้นการเลือกผู้บังคับบัญชาคน จึงต้อง
พึงเล็งดูความไหวพริบของบุคคลนั้นด้วย

๕. ความรู้เท่าถึงการ

คำว่า “รู้เท่าไม่ถึงการ” เขามักใช้เป็นคำติดปากกันว่าเป็นความบกพร่อง เพราะ
ฉะนั้น ควรจะพิจารณาดูว่าความรู้เท่าถึงการนั้นแปลว่าอะไร?

แปลว่า “รู้จักปฏิบัติกิจการให้เหมาะสมด้วยประการทั้งปวง” ที่จะเป็นเช่นนั้นได้ก็
ต้องเป็นผู้ที่รู้จักเดี๋ยวกว่า จะปฏิบัติการณ์อย่างไรจึงจะเหมาะสมแก่เวลาและที่ ให้สมเหตุสมผลจึงจะเป็น
ประโยชน์ที่สุด อันความคิดในทางการใด ๆ ถึงแม้ว่าจะดีปานใดก็ตาม แต่ถ้าใช้ไม่เหมาะสมแก่
เวลา คือทำก่อนถึงเวลาอันควรหรือภายหลังเวลาอันควร ก็อาจที่จะไม่ได้รับผลดีเท่าที่ควร
ได้รับ หรือกลับกลายเป็นผลร้ายไปก็ได้ เช่นตางว่าเราคิดจะนำพลเดินไปทางหาดทรายอัน ๓ ซึ่ง
เป็นทางลัดดีไปถึงที่ซึ่งจะเอาชัยแก่ข้าศึกได้ ดังนั้นนับว่าเป็นความคิดอันดีโดยแท้ แต่ถ้าตางว่า
ทางหาดนั้นเมื่อถึงเวลาที่เดินได้สะดวกแต่ในขณะนั้นน้ำ漲แห่งที่เดียวเท่านั้น ฉะนั้น แม้เราจะเดิน
ไปในขณะเมื่อน้ำยังมีทันตงมากพอ หรือรอรอไปจนน้ำลดขุ่นเฉยใหม่อีกแล้วก็จะไปไม่ได้
หรือได้ก็แต่โดยต้องเสียต้นทุนบ้าง ดังนั้นนับว่าเลือกเวลาไม่เหมาะสม เลยทำการซึ่งแท้จริงเป็น
ความคิดนั้นนั้นไม่ตลอดไปได้ ส่วนการเลือกที่ให้เหมาะสมก็คล้าย ๆ กัน เช่น จะคิดสร้างบ่อน้อยอย่าง
แน่นหนาและเต็มไปด้วยหินหนั ๆ ลงในที่ชายเลน บ่อนซึ่งแท้จริงเป็นของดีก็จะกลับกลายเป็น
ของใช้ไม่ได้ไป ดังนั้นเป็นดังนี้

ความรู้เท่าถึงการนี้ จะมีคำรับคำวาทหรือครูบาอาจารย์สั่งสอนได้ก็หาไม่ อย่างดีก็

สุดท้ายจะศึกษาได้ก็โดยอาศัยความอดทนอดกลั้นเพียรจดจำแบบอย่างของผู้อื่น ซึ่งเขาได้ปฏิบัติมา แล้วในเวลาและที่คล้ายคลึงกันเท่านั้น แต่ที่จริงใจยังติดอยู่แต่แบบแผนเท่านั้นไม่ได้ เพราะถ้าหากว่าไปประสบเหตุการณ์ ซึ่งมีได้มีอยู่ในแบบแผนแล้ว ก็จริงใจไม่รู้อะไรจะทำอย่างไรเสียอีก จึงเป็นอันต้องอาศัยความไหวพริบในตัวเองประกอบด้วย จึงจะเป็นผู้รู้เท่าถึงการอย่างบริบูรณ์

๕. ความซื่อตรงต่อหน้าที่

ข้อนี้เป็นข้อสำคัญสำหรับคนทั่วไป ทั้งผู้ใหญ่และผู้น้อยและจะเป็นผู้ตั้งหรือผู้รับคำสั่งก็เหมือนกัน เมื่อเป็นถึงสำคัญเช่นนั้นแล้ว ก็เป็นที่น่าประหลาดใจที่สุดที่ทุกคนโดยมากเข้าใจข้อนี้ผิดเต็มที

ถ้าจะถามว่า ความซื่อตรงต่อหน้าที่แปลว่าอะไร บางทีจะได้รับคำตอบต่าง ๆ กัน อย่างน่าอัศจรรย์ทีเดียว บางคนก็น่าจะตอบว่า “ไปออฟฟิศทุกวัน ตรงตามเวลา ไม่ขาดและไม่ช้า” ซึ่งก็ควรจะยอมรับว่าเป็นอันใช้ได้ส่วน ๑ แต่จะต้องขอยกถามต่อไปว่า เมื่อไปถึงออฟฟิศแล้วนั้นไปทำอะไร? ถ้าเพียงแต่ไปนั่งดูบุหรี่ยุกับเกอลังเรื่องเบ็ดเตล็ดต่าง ๆ มีนันทนาการของตัวเอง หรือนันทนาการคนอื่น เป็นต้น หรืออ่านหนังสือพิมพ์หรือเขียน “คอเวอเรชั่นเทนซ์” ส่งไปถึงหนังสือพิมพ์คำคนเด่น ซึ่งนับว่าไม่ใช่ซื่อตรงต่อหน้าที่ เพราะที่ออฟฟิศไม่ใช่ที่สำหรับไปนั่งคุยกับเพื่อนหรือสำหรับคำคนเด่น ที่ออฟฟิศเป็นที่สำหรับทำการงาน และถ้าไปออฟฟิศไม่ได้ทำงานแล้วก็เท่ากับไม่ได้ไป เพราะฉะนั้น ถ้าจะยกเอาการไปออฟฟิศทุกวันเป็นพยานแห่งความซื่อตรงต่อหน้าที่เพียงพอแล้วก็ได้หรือไม่ ต้องประกอบกับไปทำงานเป็นประโยชน์โดยตรงตามหน้าที่ด้วยจึงจะใช้ได้

บางคนก็อาจจะตอบว่า “ซื่อตรงต่อหน้าที่แปลว่าไม่โกงเงินหลวง” ซึ่งนับว่าเป็นคำตอบที่ใช้ได้เหมือนกัน แต่จะรับรองว่าถูกต้องบริบูรณ์ก็ยังไม่ได้อีก เพราะเป็นแต่เว้นจากการฉ้อโกงเท่านั้น จะถือเป็นว่าได้ทำการอะไรให้เป็นขึ้นเป็นอันไม่ได้ และถ้าจะถือเอาการเว้นจากโกงเป็นความชอบแล้วก็ต้องถือต่อไปด้วยว่า การโกงนั้นเป็นของปกติ? จำจะต้องถือเช่นนั้นจึงจะยกความไม่โกงขึ้นเป็นความชอบได้ เพราะการทำความชอบต้องแปลว่าทำดีมีปกติ ก็อันที่จริงการที่ไม่โกงนั้นเพราะความระอายแก่บาปหรือกลัวบาป หรืออย่างต่ำลงไปอีกหน่อยก็เพราะ

กตัญญูแตกต่างหาก เพราะฉะนั้นการที่รักษาตัวของตัวจะเรียกว่าทำความชอบอย่างไร ต้องเรียก
แต่ว่าประพฤติดีมอตัวอยู่เท่านั้น

ถ้าจะตอบให้ดีที่สุด ควรตอบว่า “ความซื่อตรงต่อหน้าที่ คือ ตั้งใจกระทำ
กิจการซึ่งได้รับมอบให้เป็นหน้าที่ของตนนั้นโดยซื่อสัตย์สุจริต ใช้ความอุตสาหวิริยภาพเต็ม
สติกำลังของตน ด้วยความมุ่งหมายให้กิจการนั้นๆ บรรลุถึงซึ่งความสำเร็จโดยอาการอัน
งดงามที่สุดที่จะพึงมีหนทางจัดไปได้”

ตามที่กล่าวมานี้ คุณก็ไม่ต้องจะเป็นการยากเย็นอันใด แต่ถึงกระนั้นก็มีคนอยู่บางคน
ซึ่งไม่สามารที่จะปฏิบัติเช่นนั้นได้ โดยมากมักเป็นเพราะเหตุที่คิดว่าตนแพงกว่าผู้อื่นเขาดี เช่น
เขามอบให้กวาดเฉียง ถ้าจะตั้งใจกวาดไปให้ดีๆ ก็จะได้ดี แต่เขาเป็นเช่นนั้นไม่ กลับ
เห็นไปเสียว่าถ้ามันได้เฉียงธรรมดาจะดี แล้วก็เลยไปคิดฟุ้งซ่านแต่ในการเฉียงธรรมดาซึ่งมีใช้หน้าที่
ละทิ้งการกวาดเฉียงซึ่งเป็นหน้าที่ของตนแท้ๆ นั่นเสีย คราวนี้คงว่าย้ายให้ไปทำหน้าที่เฉียง
ธรรมดาตามปรารภณหาพอใจๆ? เปล่าเลย โฟดไปคิดถึงการรดคันไม้ ถ้าเปลี่ยนให้ไปทำการรด
คันไม้ ก็โฟดไปคิดถึงการกวาดกระโตไธรูที่ห่ออะไรต่ออะไรไปอีก บุคคลที่เป็นเช่นนั้นเป็นตัวอย่าง
อันแท้แห่งผู้ไม่ซื่อตรงต่อหน้าที่ แท้จริงแล้วเมื่อรับมอบให้ทำการอะไรก็ต้องตั้งใจหน้าทำงาน
อันนั้นไปอย่างดีที่สุด ปล่อยให้เป็นที่ผู้ใหญ่เขาวินิจฉัยว่าความสามารจะเหมาะเพียงเท่านั้น
หรือจะพอรับเรียบเรียงงานชิ้นงานในตำแหน่งที่สูงกว่านั้นไป ถ้าผู้ใดประพฤติให้ซื่อตรงต่อ
หน้าที่เช่นกล่าวมาแล้วนี้ นับว่าเป็นผู้ควรวางใจให้ทำการในหน้าที่สำคัญได้ เพราะเชื่อได้ว่า
หน้าที่อะไรที่มอบให้ทำคงไม่ละทิ้ง

๖. ความซื่อตรงต่อคนทั่วไป

ข้อนี้เป็นคุณวิเศษสำคัญข้อ ๓ ซึ่งทำให้เป็นที่นิยมแห่งคนทั่วไป เว้นเสียแต่คนโง่
จึงจะเห็นเป็นความโง่ และคนโง่เห็นเป็นโอกาสสำหรับโง่

คนเราไม่ว่าจะเป็นคนสำคัญปานใด ย่อมต้องอาศัยกำลังผู้อื่นในกิจการบางอย่าง จึง
มีสุภาษิตโบราณกล่าวไว้ว่า “ป่าพึ่งเสือ เรือพึ่งพาย นายพึ่งบ่าว เจ้าพึ่งข้า”

เมื่อความจำเป็นมีอยู่เช่นนั้นแล้ว ก็ต้องคำนึงดูว่าจะทำอย่างไรจึงจะได้ใช้กำลังของ
ผู้นั้นโดยความเต็มใจของเขา?

วิธีที่บุคคลใช้นั้น ย่อมมีต่าง ๆ กัน แต่แต่หลักของคนและผู้ต้องการจะอาศัย
ถ้าเป็นผู้มั่งคั่ง ก็จำหน่ายทรัพย์สินเป็นเงินจ้าง หรือเป็นดินบน หรือเป็นเครื่องดัดใจ หรือเป็นของ
กำนัลล่อล่อแต่ได้ลักษณะแห่งบุคคลที่ต้องการกำจัด

✓ ถ้าเป็นผู้มีอำนาจ และเป็นคนที่ใจน้อย ก็ใช้แต่อำนาจและอำนาจบังคับผู้น้อยให้
ตามใจตน แต่ถ้าใจน้อยก็ใช้ยอหรือล่อด้วยเบ็ดหนทางให้ได้รับประโยชน์พิเศษ

ถ้าเป็นผู้ที่ถือตนว่ามีสติปัญญา ก็ใช้สติปัญญาหลอกลวงโดยอาการต่าง ๆ นั่นคือแบบ
บุคคลจำพวกที่เรียกว่า “นักรู้การเมือง” (โปลิติก) ซึ่งมักใช้วาจาและโอรสตรงให้ตายใจ
แล้วจึงจะใช้ผู้นั้นเป็นเครื่องมือ หรือลงที่ล่อที่ “เดย์”

ถ้าเป็นผู้มีน้อยไม่มีทรัพย์สิน และอ่อนในความสามารถ และต้องการกำจัดช่วยเหลือของ
ผู้ใหญ่มักใช้วิธีล่อลวง ซึ่งตามสมัยใหม่ชอบใช้เรียกกันว่า “ป.จ.” แต่ซึ่งแท้จริงไม่ตรงศัพท์เลย
เพราะการประจบประแจงกระทำได้โดยความตั้งใจโดยตรง คือตั้งใจเพียงแต่ต้องการอ่อนน้อมยอม
อยู่ในถ้อยคำหรือให้ใช้สอย เพราะความภักดีฉาบฉวย บ่าวกับนาย บุตรกับบิดามารดา
หรือศิษย์กับครู ดังนี้ จะปรับเอาความชั่วร้ายอย่างไร เป็นของธรรมดาต่างหาก แต่ส่วนการ
ล่อลวงนั้น มีความมุ่งหมายชัดเจนเป็นพยาน คือรู้แล้วว่าความสามารถของตนย่อมเยาว์ จึงเอาปาก
หวานเข้าแทน เพื่อช่วยพาตนไปสู่ที่ ซึ่งตน มีอาจจะ ถึงได้โดยอาศัยความสามารถ ของตนโดยจำพัว
เมื่อความจริงเป็นอยู่เช่นนั้นแล้ว ผู้ที่ใดที่เพราะล่อลวงนั้นจะได้ตั้งขึ้นอยู่ก็หาไม่ได้ เพราะเมื่อความ
สามารถไม่พอแก่หน้าที่แล้ว ก็คงจะทำการไปไม่ตลอดเป็นแน่แท้ ส่วนผู้ที่มักปั้นคดีตน
ล่อลวงนั้น บางคนก็ปั้นเพราะเกลียดชังคนที่ไม่ใช่โดยตรงจริง ๆ แต่ถ้าคำบั่นนั้นมียุว่า “เราเอง
มันสู้เขาไม่ได้เพราะเราไม่รู้จักป.จ.” เช่นนี้ใช้วิธีต้องเข้าใจได้ทีเดียวว่าเป็นเพราะความวิสัยแล้ว
ก็แปลว่าขาดความเชื่อถือในความสามารถของตนเสียแล้ว จึงรู้สึกตนว่าแพ้เปรียบคนล่อลวง
ซึ่งได้แต่พูดเท่านั้น ก็เป็นอันว่าตนเองก็ดัดแต่พูดเท่านั้นเหมือนกัน และที่แค้นเคืองก็เพราะ
ตนเองไม่มีโอกาสจะสอพลอได้บ้างเท่านั้น ผู้ที่มีความสามารถจริง เป็นคนดีจริงอย่าง

บริบูรณ์อยู่แล้วไม่ต้องวิตก อย่างไร ๆ ก็คงต้องมีผู้แสดงความดี เพราะฉะนั้น การบันทึกวิชาพวกสอดพดลก็ไม่เป็นการจำเป็นอะไรเลย

ที่จริงหนทางที่ดีที่สุดที่จะดำเนินไปเพื่อให้เป็นที่นิยมแก่คนทั้งหลายมีอยู่ คือ ความประพฤติซื่อตรงต่อคนทั่วไป รักษาตนให้เป็นคนควรเขาทั้งหลายจะเชื่อถือได้ โดยรักษาวิชาสำคัญ พุทธอะไรเป็นนั่น ไม่เหินหันเปลี่ยนแปลงคำพูดไปเพื่อความสะดวกเฉพาะครั้ง ๓ คราว ๓ ไม่คิดเอาเปรียบใคร โดยอาการอันเขาจะชนะไม่ได้ ไม่ยกตนข่มท่าน ไม่หาดีได้ตัวหาชั่วได้เขา เมื่อผู้ใดมีไมตรีต่อก็คอบแทนด้วยไมตรีโดยสม่ำเสมอ ไม่ใช้ความรักใคร่ไมตรีซึ่งผู้อื่นมีแก่เรานั้น เพื่อเป็นเครื่องประหารเขาเองหรือใคร ๆ ทั้งสิ้น

ความประพฤติซื่อตรงต่อคนทั่วไปเช่นนี้ ปราชญ์ทุกชาติทุกภาษาย่อมยกย่องว่าเป็นคุณวิเศษอัน ๑ ซึ่งเป็นลักษณะแห่งผู้เป็นใหญ่แท้จริง และถึงผู้ที่ยังอยู่ในตำแหน่งผู้น้อยถ้าประพฤติได้เช่นนี้ก็ย่อมจะเป็นศรีแก่ตน ทำให้คนนิยมรักใคร่และให้ผู้ใหญ่เมตตากรุณาเป็นอันมากเหมือนกัน

๗. ความรู้จักนิสัยคน

ข้อนี้เป็นของสำคัญสำหรับผู้หมั่นหาที่จะต้องปฏิบัติกิจการติดต่อกับผู้อื่น ไม่ว่าจะเป็นผู้ใหญ่หรือผู้น้อย

ถ้าเป็นผู้น้อย เป็นหน้าที่จะต้องศึกษาและสังเกตให้รู้นิสัยของผู้ใหญ่ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของตน ต้องรู้ว่าคุณคิดความเห็นเป็นอย่างไร ชอบทำการงานอย่างไร ชอบหรือชังอะไร เมื่อทราบแล้วก็อาจที่จะวางความประพฤติ และทางการทำงานของตนเองให้ต้องตามอัธยาศัยของผู้ใหญ่นั้นได้ ที่แนะนำเช่นนี้มีใช้แปลว่าให้สอดพดล เป็นแต่ให้ผู้นั้นให้เป็นการสะดวกที่สุดแก่การเท่านั้น การที่สอดพดลนั้นไม่จำเป็นแต่การที่จะสอดดักกระด้างกระเดื่องเพื่อแสดงความสามารถหรือความสามารถของตนเองก็ไม่จำเป็นเหมือนกัน และหาใช้หนทางที่ปราชญ์สรรเสริญไม่ตรงกันข้ามปราชญ์ย่อมสรรเสริญผู้ที่รู้จักเจียมตัวจึงได้ใจเขา “มัทวัง” เข้าไว้เป็นธรรมอัน ๑ ในธรรมทั้ง ๓๐ ซึ่งพระเจ้าแผ่นดินจะต้องปฏิบัติเป็นนิตย์ ผู้ที่รู้จักอ่อนน้อมยอมเป็นที่รักใคร่และเมตตาแก่ผู้ใหญ่ และถ้าประพฤติตนเป็นคนอ่อนน้อมอยู่โดยปกติแล้ว ถึงว่าจะพูดจาหักทวนหักท้วงผู้ใหญ่มิบังในทางที่ถูกต้อง ผู้ใหญ่ก็โกรธไม่ได้เลย

ถ้าคนเป็นผู้ใหญ่ มีหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาคนมาก ๆ การรู้จักนิสัยคนก็ยิ่งเป็นการจำเป็นยิ่งขึ้นเพราะคนเราไม่ใช่ฝูงแพะฝูงแกะ ซึ่งจะต้อนไปได้โดยใช้รั้ว “ฮุ่ย ๆ” หรือเขาไม่ได้ดี บางคนก็ชอบขู่บางคนก็ชอบปลอบ เพราะฉะนั้นจะใช้แต่ขู่อย่างเดียวหรือขอร้องอย่างเดียวหาได้ไม่

นิสัยของคนต่างชาติก็ต่างกัน เพราะฉะนั้นจะใช้บังคับบัญชาด้วยแบบแผนอย่างเดียวคงหมดความเหมาะไม่ คนสมัยใหม่มักหลงใหลอันอยู่เป็นอันมาก และมักพอใจเอาแบบอย่างของต่างประเทศมาใช้ในการบังคับบัญชาคนไทย ตามที่เป็นมาแต่เดิมยังเป็นอยู่เป็นอันมาก ข้างฝ่ายทหารมักเอียงไปข้างแบบเยอรมัน คือคิดจะเอาแต่อำนาจบังคับควบคุมไป เพราะครูทหารบกเป็นเยอรมัน แต่คนไทยเรานิสัยติดกับคนเยอรมันจึงไม่ชอบการถูกบังคับอย่างนั้น ชอบให้อำนาจบ้าง พுகกันดี ๆ บ้าง ไม่ต้องดูชั้นโกลดดูแต่บ่าวในบ้านก็พอแล้ว บ่าวไทย ๆ เรา รู้ดีคนเดียวว่าเป็นเพื่อนกับนายมากกว่าบ่าวฝรั่งเป็นอันมาก เพราะฉะนั้นจึงหาคนไทยยอมเป็นลูกจ้างฝรั่งได้ยาก ก็แต่บ่าวในบ้านยังเห็นตัวเกือบเท่ากับนายเสียแล้วละนี้ พลทหารหรือจะยอมเห็นตัวต่ำกว่านายทหาร ถ้าจะว่าไปด้วยชาติกำเนิด นายทหารหลายคนก็มีได้มีตระกูลสูงกว่าพลทหารเลย ที่ดีกว่าก็แต่ในส่วนตัวซึ่งได้เรียนรู้มากกว่ากันเท่านั้น ความรู้สึกเช่นนี้ยอมมีอยู่เป็นแน่นอนในใจแห่งคนไทยโดยมาก สมด้วยพระราชนิพนธ์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งได้ทรงไว้เป็นคำโคลงว่า

ฝูงคนกำเนิดคล้าย	กลิ้งกัน
ใหญ่ย่อมเพศผิวพรรณ	แปลกบ้าง
ความรู้อาจเรียนทัน	กันหมด
ยกแต่หัวดีกระด้าง	อ่อนแก่ฤาไหว ๆ

เมื่อความจริงเป็นอย่างนั้น ทางที่ดีที่สุดที่ผู้บังคับบัญชาจะทำได้ คือ ต้องแสดงตนเป็นเพื่อนทหารและเป็นข้าราชการด้วยกับกับพลทหาร มีหน้าที่จะต้องทำราชการอาศัยซึ่งกันและกัน ต่างกันแต่ด้วยตำแหน่งหน้าที่ คือ หน้าที่นายทหารจะต้องใช้วิชาความรู้เพื่อนำพลไปสู่ชัยชนะ หน้าที่พลจะต้องตามไปและตั้งใจต่อสู้ราชศัตรูจนสุดกำลัง เพื่อหวังเอาชัยชนะ เมื่อต้องอาศัยซึ่งกันและกันอยู่เช่นนี้ การที่จะให้มีขอบเขตทางหรือเกลียดชังซึ่งกันและกันหาควรไม่

แต่การที่จะใช้ความอดุมนั้นเกินไป ตามใจผู้น้อยทุกประการไปก็ใช้ไม่ได้เหมือนกัน ผู้ที่ใช้ความอดุมนักเข้าใจว่าถ้าทำเช่นนั้นคนจะรักใคร่มาก แท้จริงกลับกลายเป็นทำให้คนดูถูกและไม่ยำเกรงและเมื่อถึงเวลาที่จะบังคับจริงๆ บังคับก็เลยบังคับไม่ได้

การอดุมน้อยในหมู่พลเรือนมากกว่าทหาร เพราะในทางการพลเรือนได้อังกฤษเป็นครูเป็นพณ และวิธีบังคับบัญชาการพลเรือนของอังกฤษเขาใช้วิธีตามใจผู้น้อยมากอยู่ แต่ที่จริงของเราออกจะตามใจเกินครุไปเสียอีก จนการงานอะไรๆ แทบจะจำเริญแต่ความชอบของผู้น้อยทั้งนั้น ผู้ใหญ่อยู่ข้างจะเกรงใจผู้น้อยมาก คอยแต่เลี้ยงผู้ผู้น้อยอยู่เสมอ ข้อนี้นี่ทำให้ผู้น้อยได้ใจ เมื่อผู้ใหญ่อ้างหรืออ้างการอะไรที่ไม่พอใจแล้ว ก็ชอบนึกท้าวให้หรือร้ายกว่านั้นเขียนหนังสือ "คอร์เรสปอนเดนซ์" ส่งไปลงพิมพ์ไว้ในหนังสือพิมพ์ หรืออย่างเดวที่ดังที่ทั้งปวงคนเห็นว่าให้ข้อๆ เหล่านี้เป็นของที่เสียวินัยและแบบแผนในราชการทั้งนั้น และเสื่อมเสียอำนาจและเกียรติยศของราชการ เบ็ดช่องให้ผู้ขึ้นเหยยหยันหรือดูถูกได้ทั้งทำให้เขาติเตียนได้ว่าไทยเราข้างไม่มีความปรองดองในหมู่กันเองเสียเลย

การที่ข้าราชการพลเมืองชั้นผู้น้อยจะได้ใจเข้าใจหน้าที่ของตนได้ดังปานนั้น ก็เพราะผู้ใหญ่ได้ใช้วิธีอดุมนั้นมาแต่ช้านานแล้ว ถ้าได้ใช้การรักษาวินัยแต่อย่างใดแต่แรกก็จะไม่เป็นไปได้ถึงเพียงนี้ นี่ได้ไปถือเอาธรรมเนียมอังกฤษซึ่งเหมาะแก่กันด้วยอังกฤษ มาใช้กับคนไทยซึ่งไม่เหมาะกันมันจึงได้ไม่เรียบร้อย การยอมให้คนต่างคนมีความเห็นส่วนตัวได้นั้นเหมาะสำหรับวินัยอังกฤษ เพราะเขาเป็นผู้รู้จักการทะเลาะ ทั้งจะแสดงให้เห็นปรากฏได้ คือ ในขณะที่เมื่อบ้านเมืองเขาสงบศึกเขาแบ่งออกเป็น ๖ คณะ ต่างฝ่ายต่างกล่าวโทษและว่ากันต่างๆ แต่พอเมื่อเกิดสงครามขึ้นแล้วดีเขาทั้งความแค้นแค้นกันได้หมดราวกับปลิดทิ้ง ในเวลานั้นไม่มีก๊กไม่มีคณะ มีแต่ชาติอังกฤษซึ่งคิดตรงกันหมด ส่วนไทยเรานั้นมันผิดกับอังกฤษ คิดเห็นไม่ได้้อย่างเดียวกัน และเข้าใจไม่ได้ว่าการที่ทุ่มเถียงกันนั้นเขากระทำแต่เมื่อเป็นเวลาว่าง เข้าใจว่าเมื่อยอมให้แบ่งกันเป็นก๊กเป็นพวกแล้ว ก็แปลว่าเป็นอันแบ่งกันอยู่เช่นนั้นตลอดเวลา และถึงแม้ชาติไทยเราจะถึงที่คับแค้นปานใดก็คงจะยังอนุญาตให้ไทยต่อไทยเรือดคอกันได้ตามอำเภอใจบุคคลทั้งนั้น เมื่อความเข้าใจผิดนี้ได้เช่นนั้นแล้ว ก็เป็นเรื่องแดงให้ให้เห็นชัดอยู่ว่า การกระเนนียดคนผิดอาชญาจะให้ร้ายได้เป็นอันมาก

เหตุฉะนี้หวังใจว่า ต่อไปเบื้องหน้าผู้ที่หมิ่นประมาทบัณฑิตทั้งหลายพรตเรือน จะ
 เขาใจได้ในทางสังเกตและรู้จักนิสัยคนให้ดียิ่งขึ้นกว่าที่เป็นมาแล้ว เพราะเวลานี้ถึงเวลาแล้วที่จะ
 รู้จักโดยทั่วกันว่าเมืองเรากำลังอยู่ในที่ลำบากยากยิ่งกว่าแต่ก่อนเป็นอันมาก จะปล่อยคามบุญตาม
 กรรมไปเช่นก่อนหาได้ไม่

๘. ความรู้จักเพื่อนฉัน

ข้อนี้เป็นข้อสำคัญอัน ๑ ซึ่งปฏิบัติให้เหมาะไฉนกว่าคาดหมาย เพราะฉะนี้จึงมีผู้
 ที่ปฏิบัติให้จริงจัง ๆ ได้น้อย

คนโดยมากที่หมิ่นประมาทบัณฑิตทั้งหลายพรตเรือน มักเข้าใจคำว่า เพื่อน
 นั้นผิดกันอยู่เป็น ๒ จำพวก คือ จำพวก ๑ เห็นว่าการผละตนเป็นดังซึ่งจะทำให้เสียระเบียบทาง
 การไปจึงไม่ยอมผละตนเลย และแปลคำผละตนว่า "เหลวไหล" เสียทีเดียว อีกจำพวก ๑ เห็น
 ว่าการใดที่ล่วง ควรจะคิดถึงความสะดวกแก่ตัวเอง และบุคคลในบังคับบัญชาของตนเป็นที่
 จึ่งยอมผละตนไปเสียทุกอย่าง จนเสียทั้งวินัยทั้งแบบแผนและหลักของการที่เดียวกันนี้ ทั้ง ๒ จำพวก
 นี้เข้าใจผิดทั้ง ๒ จำพวก

จำพวกที่ ๑ ซึ่งอ้างตนว่าเป็นคนเคร่งในทางรักษาระเบียบแบบแผนนั้น แท้จริงถ้า
 ใคร่ครองตัวกันน้อยคงจะต้องได้เห็นได้ว่า การที่ไม่ผละตนเสียเลยนั้น บางคราวอาจจะทำให้
 คนได้ผละตนไปหรือถึงแก่เสียการที่เดียวกันได้ ดูแต่เถรตรงดี การที่แก่งัดด้วยปัญญาไว้ว่าจะ
 เติบโตให้คงเดิมไม่เสียเลยนั้น ที่จริงความตั้งใจของแก่งัด แต่เพราะแก่งัดไม่ยอมผละตนเสีย
 พอแก่งัดไปจะค้นคว้าดวงอยู่กลางทาง และค้นคว้ามันก็ไม่หลุดทางให้แก่ แก่งัดนั้นไป
 จนต้องไปไหนโดยคงเป็นดังอยู่ และในที่สุดก็ว่าจะคงได้ ก็เป็นเหตุให้ความยุ่งยากซึ่งเสียร้างไป
 ตัว ๑ และคนหัวถนัดต้องตายถึง ๔ คน เพราะตาเถรตรงแก่งัดไม่ยอมหลุดก้นศาลกันเดียวไม่ใช่
 ฤๅ ๖ การที่แก่งัดจะเดินหลุดก้นศาลไปต้นเดียวเท่านั้น ไม่เห็นจะเป็นการเสียหายมากมายอะไรเลย
 เพราะถ้ายังคงปรารถนาจะเดินตรงไปอีกก็ยังไปได้ การที่แก่งัดไม่ยอมหลุดจึงต้องตัดสินว่าแก่งัดไม่
 เป็นเรื่องเลย เรื่องนี้ท่านเถรตรงนี้เป็นตัวอย่างอันดีแก่ผู้ที่ไม่ยอมผละตน และควรคนที่ทอดตน
 อยู่ว่าเป็นคนที่ถือระเบียบเคร่งนั้น จะกำหนดจดจำใส่ใจไว้บ้างจะดีกระมัง

หรือว่าจะเห็นเรื่องนิทานเกรตตรงเป็น เรื่องเขาแต่งเล่นจะไม่พอใจถือเอา เป็น ตัวอย่าง ก๊อชให้ลองนึกถึงทางการงานจริง ๆ บ้างก็ได้ เช่นในคำราชทูตขีวี่มีกำหนดไว้ในเวลาที่ยกเข้า โจมตีราชศึก ให้แนวรบขยายแถวระยะห่างจากกันเท่านั้น ๆ ก็ถ้าต่างว่าที่มันไม่มีพอจะขยาย หรือถ้าขยายแล้วจะไม่ทันกำลังตัวทหาร จะไม่ยอมมันบ้างทหารมีถูกปืนตายเปล่าหมดฤ?

ข้างฝ่ายเจ้าพวกที่ ๒ ซึ่งเห็นความผ่อนผันเป็นของสำคัญยิ่งกว่าสิ่งอื่นนั้น ก็เหมือนคน ซื่อพาในเรื่องนิทานเฮลสปกรณัมซึ่งเล่าเรื่องไว้ว่า ชายผู้ ๑ ไปซื้อพามาได้แต่ให้ลูกชายซื่อพา พาเดินไปบ้าน พบคนเดินสวนทางไปเขาพูดกันว่า “คุณเฒ่าเด็กออกโตแล้วซนไปซื่อพา ปล่อยให้ พ่อต้องเดินเหนื่อยได้” พ่อก็ไล่ให้ลูกลงแล้วตัวซื่อพาเอง พบคนสวนไปอีกเขาพูดกันว่า “คุณ เฒ่า คำนั่นใจดำจริง ๆ ปล่อยให้เด็กเดินไปได้ แก่พาเดียวคนเดียว” พ่อก็เรียกให้ลูกซนไปซื่อพา ด้วย จนไปพบคนเดินสวนไปอีกเขาพูดว่า “คุณเฒ่า คนอะไรไม่รู้ซนไม่รู้จักรักษาแกตัวเดียว พาตัวคนเดียวซนไปซื่อพาอยู่ได้เป็น ๒ คน” ทั้งพ่อทั้งลูกเลยลงจากหลังพาช่วยกันหามพาไปบ้าน พอถึงบ้านคนเขาก็ดูหัวเราะกันครันร้องว่า “เฒ่า คุณเฒ่าบ้าคุณเฒ่าพาเป็นนาย” เรื่องนี้พอจะเป็น เครื่องแสดงให้เห็นได้ว่า การผ่อนผันตะบันไปนั้นไม่มีผลดีอันใด และในที่สุดก็มันแต่จะถูกเขา หัวเราะเยาะเท่านั้น

๘. ความมีหลักฐาน

ข้อนี้เป็นข้อซึ่งไม่น่าจะเข้าใจยาก แต่ผู้ก็มีคนเข้าใจน้อย หรือจะเป็นเพราะไม่มีใคร จะได้นใจใคร่ครองนักก็อาจจะเป็นได้ แท้จริงความมีหลักฐานเป็นคุณวิเศษอัน ๓ ซึ่งจะเป็น เครื่องช่วยบุคคลให้ได้รับตำแหน่งหน้าที่อันมีความรับผิดชอบ และเมื่อได้รับแล้วจะเป็นเครื่อง ช่วยให้นั้นคงอยู่ในตำแหน่งต่อไปอีกด้วย

คำว่า มีหลักฐาน นึกอะไร?

บ้างก็แปลกันว่ามีเรขาคณิตสูง บ้างก็แปลกันว่ามีทรัพย์สินสมบัติบริบูรณ์ บ้างก็ว่า มีวิชาความรู้พอจะเลี้ยงตัวได้

ถ้าเช่นนั้นผู้ใดที่เมื่อยบกว่องในสถานนั้น ๆ มีเป็นอันไม่มีที่หวังได้เลยหรือว่าจะ เป็นผู้มีหลักฐาน? ไม่ใช่เช่นนั้นเลย จริงอยู่ ชาติสูง ทรัพย์สมบัติและวิชา เป็นแต่เครื่องประ- กรอบเป็นอติเรกตก และผู้ที่มีชาติสูงหรือผู้ที่มีทรัพย์สมบัติ หรือมีวิชา แต่ถ้าไม่มีหลักฐาน

มันคงดีจริง ๆ แต่วก้อาจที่จะตกต่ำ หรือถึงแก่ความพินาศได้ ถ้าเช่นนั้นหลักฐานคืออะไร?
ตอบได้เป็นข้อ ๆ ดังต่อไปนี้

(๑) มีบ้านเป็นดำนกมันคง คือไม่ใช่เที่ยวเตร่เกะเต๋ แอบนอนซุก ๆ ซอก ๆ หรือเปลี่ยนย้ายจากที่โน้นไปที่นี่เป็นปกติถอย บ้านที่เป็นดำนกนั้น ถึงแม้คนจะมีได้เป็นเจ้าของก็ไม่ใช่เจ้าของเต็มเสียทีเดียวอันใด จะอาศัยอยู่กับบิดามารดาหรือญาติผู้ใหญ่ หรือมรดกนายอะไรก็ตาม แต่ต้องอยู่ให้เป็นที่เป็นทาง พอเมื่อมีความจำเป็นบังเกิดจนทำให้เขาตามพบเป็นพ่อแล้ว ถ้าไปเที่ยวกระเหระหนอยู่แห่งโน้นบ้างแห่งนี้บ้าง ถึงแม้ว่าจะคุยว่าเป็นโสดแก่ตนไม่มีใครเป็นนายก็จริง แต่ต้องไม่ลืมว่า พวกคนจรจัดที่มันไปเที่ยวนอนอาศัยศาลาวัดมันก็เป็นโสดแก่คนเหมือนกัน แต่ใครจะมาเรียกมันว่าเป็นคนมีหลักฐานบ้างฤ?

(๒) มีครอบครัวอันมันคง คือมีภรรยาเป็นเนื้อเป็นตัวซึ่งจะออกหน้าออกตาไปวัดไปวาได้ไม่ใช่หาหญิงแพศยามาเลี้ยงไว้สำหรับความพอใจชั่วคราว และมีไข้มีเมื่อยแต่ด้วยความมุ่งหมายจะปกตลอกเอาทรัพย์สินสมบัติของหญิงแล้วจะทิ้งไปหาใหม่ การมีเมียไม่ควรที่จะเห็นเป็นของง่าย ๆ หรือของสำหรับความพอใจชั่วคราว ควรคิดหาผู้ที่จะได้เป็นคู่ชีวิตและฝากเลี้ยงเฝ้าเรือนเป็นหูเป็นตาแทนตัว ในเมื่อตัวต้องไปทำงาน ดังนั้นจึงจะเรียกว่ามีครอบครัวเป็นหลักฐาน ผู้ที่มีภรรยาเป็นหลักฐานย่อมเป็นศรีแก่ตัวและเป็นที่น่าไว้วางใจเพราะอย่างไร ๆ ก็จะต้องนึกถึงบุตรภรรยาออกจากตนเอง จะประพฤติเหลวไหลไปก็ไม่สู้ถนัด แต่ผู้ที่มีเมียไม่เป็นหลักฐานย่อมมีแต่หนทางที่จะพากันไปสู่ความพินาศนิบหนาย จึงไม่เป็นที่น่าไว้วางใจ

(๓) ตั้งคนไว้ในที่ขอบ คือไม่ประพฤติเป็นด้ามระเตเตเมา ดูบ่สนทนเหล้าหรือเป็นนักเตงเตนเบีย และเด่นผู้หญิงซึ่งถ้วนเป็นอบายมุข บ่อเกิดแห่งความพินาศนิบหนายทั้งนั้น ผู้ที่ประพฤติตนเป็นนักเตงต่าง ๆ มักพอใจอ้างว่าเขาอย่างฝรั่ง แต่จะต้องถามว่าฝรั่งอะไร? เพราะฝรั่งมีไรจะดีทั้งหมดหาไม่ได้ ถ้าฝรั่งเป็นคนดีทั้งหมดแล้ว ที่เมืองฝรั่งคงไม่ต้องมีคุกมีตะราง แต่นักคุกตะรางก็มีอยู่บริบูรณ์ทุกแห่งและไม่ใช่ว่างเปล่าด้วย มีนักโทษเต็ม ๆ ไปทุกแห่ง ถ้าใครเข้าใจว่าการอ้างว่าเขาอย่างฝรั่งเป็นเครื่องแก้ตัวพอแล้วสำหรับประพฤติด้ามระเตเตเมา ก็นับว่าเขาใจมืด ไม่เชื่อถามฝรั่งดี ๆ เขาจะเถิด

ยากมากถ้าแต่โดยย่อพอเป็นดังเชปแต่เท่านั้นก็เพียงพอแล้ว และถ้าใครตรงต่อไปถัก
 นิคหน้อยก็จะเข้าใจว่าความมีหลักฐานนั้นคืออะไร และจะแสดงให้เห็นได้ว่าแท้จริงทุก ๆ คนมีโอกาส
 เท่า ๆ กันที่จะทำตนให้เป็นผู้มีหลักฐาน แต่ถ้าใครไม่ถือเอาโอกาสนั้นนั้นแล้ว แม้จะต้องเสีย
 เปรียบผู้ที่เขาได้พยายามแล้วจะโทษใครไม่ได้เลยนอกจากตนเอง

๑๐. ความจงรักภักดี

นี่เป็นคุณวิเศษชั้น ๓ ซึ่งได้มีผู้อธิบายมานานแล้วเป็นอเนกประการและด้วยนัยต่าง ๆ
 นานา เพราะฉะนั้นในขั้นนี้ไม่จำเป็นต้องกล่าวให้ยืดยาวและถ้าจะกล่าวให้ยืดยาวไปก็คงจะต้อง
 ขำขันความที่ใคร ๆ ได้กล่าวมาแล้วบ้าง แต่ครั้งนี้จะไม่กล่าวถึงแต่เพียงอย่างเดียวที่จะเป็นการรบกวนไป
 เพราะความจงรักภักดีย่อมเป็นคุณวิเศษชั้น ๓ ซึ่งพึงแสดงในตัวของบุคคลที่จะได้รับมอบให้กระทำ
 การในหน้าที่ไม่ว่าใหญ่หรือน้อย และยังเป็นผู้ที่ต้องกระทำการในหน้าที่ผู้บังคับบัญชาคนแล้วก็ยัง
 เป็นดังจำเป็นยิ่งขึ้น

ความจงรักภักดี แปลว่าอะไร ?

แปลว่า “ความยอมสละตนเพื่อประโยชน์แห่งท่าน” คือถึงแม้ว่าคนจะต้องได้รับความ
 ความเดือดร้อนว่าความ ทุกระกำลำบาก หรือจนถึงต้องถึงชีวิตเป็นที่สุด ก็ยอมได้ทั้งนี้เพื่อมุ่ง
 ประโยชน์อันแท้จริงให้แก่ชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์

ผู้ที่ยอมเสียสละเช่นนี้ได้โดยมิได้รู้ถึงเสียสละเลย ต้องเป็นผู้ที่ถึงแล้วซึ่งความ
 รุ่งเรืองอันสูง จึงจะเข้าใจซึ้งซาบว่าตนของตนนั้น แท้จริงเปรียบเหมือนปริมาณผกผันกันเล็กน้อย
 เพียงซึ่งเป็นส่วน ๑ แห่งภูเขาลูกใหญ่ อันเราสมมตินามเรียกว่าชาติ และถ้าชาติของเราแตกสลาย
 ไปเสียแล้ว ตัวเราผู้เป็นผกผันเล็กน้อยนั้นจะต้องลอยตามลมไป ลุดแต่แต่ลมจะหอบไปทาง
 ไหน เมื่อเข้าใจเช่นนี้แน่ชัดแล้วจึงจะเข้าใจได้ว่า แท้จริงราชาของคนนั้นที่มีอยู่แต่เดิกันน้อย
 ปานใด ก็เพราะชาติเหตุที่ยังคงเป็นส่วน ๑ แห่งชาติ ซึ่งยังเป็นเอกราชไม่ต้องเป็นข้าใครอยู่
 เท่านั้น และเพื่อเหตุฉะนี้ ผู้ที่เข้าใจจริงแล้วจึงไม่รู้จักเลยว่าการเสียสละส่วนตัวใด ๆ จะเป็นข้อ
 ควรเป็นห่วงหวนเหวน นี่เป็นความจงรักภักดีแท้จริง

และความจงรักภักดีแท้จริงนี้เอง คือความรักชาติซึ่งคนไทยสมัยใหม่พอ
 ใจพออยู่จนคิดปากแต่ซึ่งหาผู้เข้าใจซึ้งซาบจริงได้น้อยนัก

ข้อความแสดงคุณวิเศษ ๓๐ ประการซึ่งได้กล่าวมาแล้วนี้ ได้กล่าวมาแล้วโดยย่อพอเป็นเครื่องเตือนใจผู้ที่ตงหน้าทำการให้เป็นคุณประโยชน์แก่ชาติบ้านเมืองโดยแท้จริง ไม่ใช่รักชาติแต่ปาก

หวังใจว่าข้อความที่แสดงมาแล้วนี้ จะพอแสดงให้เห็นว่าแท้จริงผู้ที่จะเป็นใหญ่หรือมีตำแหน่งหน้าที่มั่นคงจริงแล้วจะอาศัยแต่ความรู้วิชาอย่างเดียวเท่านั้นหาพอไม่ และเพราะเหตุที่มีผู้มักเข้าใจผิดในข้อนี้ จึงมีผู้สงสัยรับความไม่พอใจอยู่บ้าง แต่ถ้าเมื่อผู้อ่านหนังสือนี้ใช้วิจารณญาณไตร่ตรองดูให้ดีแล้ว หวังใจว่าจะเห็นจริงด้วยตามความเห็นที่ได้แสดงมาข้างบนนี้ และเมื่อเข้าใจแล้วหวังใจว่าจะช่วยกันเพราะความเห็นในทางที่ถูกควรรับบ้าง เชื่อว่าคงจะเป็นคุณประโยชน์แก่เราและท่านทั้งหลาย ผู้ที่มีความมุ่งดีต่อชาติไทยอยู่ด้วยกันทุกคนนั้นเป็นแน่แท้

(พระบรมนามาภิไธย)

วชิราวุธ ป.ร.

พนามจันทร์ วันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๔๕๗

ความเป็นมาของคณะรัฐประศาสนศาสตร์

ชัตติยา อมรทัต

ท่านผู้อ่านที่รัก เรื่องที่จะนำมาเสนอท่านผู้อ่านต่อไปนี้เป็นเรื่องที่ได้จดจำมาจากข้อความสนทนา ระหว่างศาสตราจารย์ มัลลย์ ทุเวนนันท์ คณบดี คณะรัฐประศาสนศาสตร์ กับ อาจารย์ ศักดิ์ ผาสุกนิรันดร์ อาจารย์ประจำคณะในระหว่างที่ร่วมรับประทานอาหารกันครั้งหนึ่งเมื่อไม่นานมานี้ เมื่อคณะรัฐประศาสนศาสตร์ดำรงชื่อออกวารสารขึ้น ผู้เขียนจึงคิดว่าในวารสารฉบับเริ่มแรกนี้ ควรจะมีเรื่องราวเสนอให้ท่านผู้อ่านได้ทราบถึงความเป็นมาของสถาบันการศึกษา แห่งนี้ไว้ด้วย และเนื่องจากผู้เขียนได้มาทำงาน ณ สถานแห่งนี้ ภายหลังที่ได้มีการจัดตั้งคณะฯ มาแล้วถึง ๔ ปีเศษ จึงใคร่เขียนเรื่องนี้เป็นบทความเพื่อรักษาถ้อยคำ และเนื้อเรื่องของคู่สนทนาไว้ให้ใกล้เคียงความจริงมากที่สุดเท่าที่จะทำได้

อาจารย์ศักดิ์ “ ท่านคณบดีครับ ผมได้มาทำงานอยู่ที่คณะฯ นี้มาตั้งหลายเดือนแล้ว แต่ผมยังไม่เคยทราบเรื่องราวเดิมเลยว่า คณะฯ นี้มีประวัติความเป็นมาอย่างไร และเหตุใดจึงได้ก่อตั้งขึ้นเมื่อ ๕ ปีก่อนโน้น ในฐานะที่ท่านคณบดีเป็นผู้ก่อตั้งคณะฯ นี้มา ท่านคณบดีจะกรุณาเล่าเรื่องของหลังการจัดตั้งให้ผมฟังบ้างได้ไหมครับ

ท่านคนบดี “ ได้ครับ เรื่องเดิมมีอยู่ว่า ก่อนที่ผมจะเดินทางไปศึกษาวิชา ณ ต่างประเทศเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๒ นั้น ผมได้รับราชการและมีโอกาสรู้เห็นวิธีปฏิบัติงานของหน่วยราชการหลายแห่งด้วยกัน ผมรู้ดีว่าการปฏิบัติงานของหน่วยราชการบางแห่งเต็มไปด้วยความต่ำช้าและขาดประสิทธิภาพเป็นเหตุให้ผู้มาติดต่อต้องเสียเวลาเป็นอันมาก กว่าจะทำธุระเสร็จได้ บางคราวประชาชนต้องเพียรไปพบเจ้าหน้าที่ครั้งแล้วครั้งเล่า เพื่อขอให้เจ้าหน้าที่จัดทำธุระให้ตามประสงค์ เพราะเจ้าหน้าที่แข็งว่าต้องเดินเรื่องไปขออนุญาตผู้บังคับบัญชาก่อนบ้าง เรื่องที่ทำไว้แล้วยังบกพร่องต้องสอบถามเพิ่มเติมบ้าง มีงานมากยังไม่สามารถทำให้ได้บ้าง เหตุนี้ทำให้ผมเกิดความรู้สึกรู้ว่า ทำอย่างไรการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เพื่อสนองบริการแก่ประชาชนผู้มาติดต่อดังกล่าวจึงจะเป็นไปได้ด้วยความรวดเร็วและเรียบร้อย ดังเช่นที่เป็นอยู่ในองค์การของเอกชนทั่วไป บางคราวผมได้พบเห็นสิ่งของและเครื่องใช้ของทางราชการ ถูกทอดทิ้งปล่อยปละละเลยให้ตากแดดคร่ำฝนและชำรุดเสียหายโดยไม่มีผู้ใดเอาใจใส่หรือรับผิดชอบ พลังนี้ก็น่าเปรียบเทียบกับถ้าเป็นทรัพย์สินส่วนบุคคลคงไม่มีใครปล่อยปละเช่นนั้น อย่างไรก็ตาม ความคิดของผมในขณะนั้นคงมีอยู่ว่า ทำอย่างไรจึงจะแก้ไขข้อบกพร่องเหล่านี้เสียได้ เพื่อประชาชนจะได้รับความสะดวกยิ่งขึ้น และในขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่จะได้คำนึงถึงความรับผิดชอบต่อตนเองที่มีต่อประชาชนและทรัพย์สินของทางราชการ ผมไม่สามารถจะคิดอะไรได้มากไปกว่านั้น เพราะผมเป็นเพียงข้าราชการชั้นผู้น้อยคนหนึ่งเท่านั้น ”

อาจารย์ศักดิ์ “ ผมรู้ดีว่า เรื่องที่ท่านคนบดีกรุณาเล่ามา ยังไม่เกี่ยวกับการตั้งคณะรัฐประศาสน์ศาสตร์เลยครับ ”

ท่านคนบดี “ ครับ ยังไกลไปหน่อย แต่ที่ได้ทำความไปถึงเรื่องเดิม ก็เพื่อให้อาจารย์ (ศักดิ์) เห็นความเป็นจริงประการหนึ่งว่า ผมมีความสนใจในปัญหาที่จะเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการบริหารราชการเป็นทุนมานานแล้ว ”

อาจารย์ศักดิ์ “ โปรดเล่าต่อไปเถอะครับ ”

ท่านคนบดี “ คือมาเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๘ ผมได้รับทุน ก.พ. ไปศึกษาวิชา Political Science ณ วิทยาลัยโท ณ ประเทศฟิลิปปินส์ และได้รับทุนให้ไปศึกษาค้นคว้าที่สหรัฐอเมริกา ผม

จึงได้พบว่าในสหรัฐอเมริกาเราได้มีการสอนวิชา Public Administration โดยเฉพาะมานานแล้วในมหาวิทยาลัยใหญ่ๆ และในหลักสูตรก็ได้มีการแยกแยะเป็นวิชาย่อยๆ อีกหลายวิชา เช่น Principles of Public Administration, Finance Administration, Organization, and Management, Social Welfare Administration, International Administration, Comparative Administration เป็นต้น วิชาเหล่านี้มักจะสอนให้นักศึกษาทราบถึงระบบและกลไกของฝ่ายบริหาร ตลอดจนหลักการบริหารราชการเพื่อให้มีประสิทธิภาพสูง มีความรับผิดชอบและประหยัดค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน จนถึงข้อเท็จจริงศึกษาเหล่านี้ เพราะเป็นเรื่องที่ตรงกับความต้องการเดิม”

“นอกจากนั้น ในการศึกษาข้อๆ มา ผมยังได้พบว่า ไม่แต่ในสหรัฐอเมริกาเท่านั้นที่ได้มีการสอนและเข้าใจในวิชา Public Administration ประเทศอื่นๆ อีกหลายประเทศก็ได้มีสถาบันการศึกษาวิชาขึ้นโดยเฉพาะเช่นเดียวกัน ได้แก่ Institute of Public Administration ในประเทศอังกฤษและแคนาดา Ecole Nationale d'Administration ในประเทศฝรั่งเศส เป็นต้น ยิ่งมาในระยะหลังๆ นี้ปรากฏว่า ได้มีการตั้งสถาบันดังกล่าวขึ้นอีกหลายประเทศ เช่น ประเทศเดนมาร์ก อียิปต์ อินเดีย พม่า ฟิลิปปินส์ เป็นต้น”

“นอกจากสถาบันที่ตรงขึ้นเพื่อผลิตนักศึกษให้เป็นผู้ที่มีความรู้เหมาะแก่การเป็นนักบริหารโดยเฉพาะแล้ว ในด้านผู้นำที่เกี่ยวกับการบริหารงานส่วนราชการก็ได้รวบรวมกันจัดตั้งสมาคมเพื่อประชุมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันเป็นครั้งคราว และจัดพิมพ์เผยแพร่เรื่องราวเกี่ยวกับ Public Administration ให้สมาชิกทราบ เช่น American Society for Public Administration (ASPA) ที่เมือง Chicago สหรัฐอเมริกา และ International Institute of Administrative Science ที่กรุง Brussels ประเทศ Belgium ซึ่งเป็นองค์การระหว่างประเทศ เป็นต้น”

อาจารย์ศักดิ์ “ผมได้เห็นเรื่องเคลื่อนไหวใกล้ประเทศไทยเข้ามาทุกทีแล้วครับ”

ท่านตอบว่า “ครับ เรื่องกำลังจะมาถึงบ้านเราในไม่ช้า”

“เมื่อผมสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอกและกลับจากสหรัฐอเมริกาแล้ว ผมได้เข้ารับราชการในกองควบคุมเทศบาล กรมมหาดไทย กระทรวงมหาดไทยและต่อมาได้เป็นหัวหน้ากองนั้น ผมรู้ดีว่าวิชาทั้งหลายที่เกี่ยวกับ Public Administration ที่ผมได้อุทิศตัวศึกษามาคด้วยใจรักนั้น ได้ก่อให้เกิดประโยชน์ในการปฏิบัติราชการแก่ผมเป็นอันยาวนานประการ เพราะวิชาดังกล่าวช่วยให้ผมได้เข้าใจถึงลักษณะและสภาพขององค์การขนาดใหญ่ว่ามีลักษณะและปัญหาที่สำคัญประการใดบ้าง เหล่านี้ช่วยให้ผมรู้จักการวางแผนการ คิดข้อ การตรวจตราและควบคุมงาน การประสานงาน การมอบอำนาจและความรับผิดชอบ ตลอดจนวิธีการปฏิบัติต่อผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาตามหลักวิชามนุษย์สัมพันธ์ด้วย เป็นต้น ผมได้มีโอกาใช้หลักวิชาที่ศึกษามาย่างกว้างขวาง โดยมีต้องอาศัยหลัก “ผิดเป็นครู” มากนัก

อาจารย์ศักดิ์ “ครับ ผมเห็นจริงด้วย ตอนที่ผมได้รับทุนให้ไปศึกษาวิชา Public Administration ที่สหรัฐอเมริกาเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๙๘ นั้น ผมยังจำได้ว่า รู้ดีทั้งองและอดสงสัยไม่หายว่า วิชานี้จะเป็นอย่างไร? ทำไมจะต้องศึกษากันด้วยในเมื่อเราได้ปฏิบัติงานกันมานานแล้วแม้จะมีได้มีการศึกษาวิชาโดยเฉพาะ? แต่หลังจากที่ผมได้ศึกษาจบแล้ว ผมจึงพบว่าแท้จริงนั้น การบริหารราชการหรือการปฏิบัติงานสาธารณะนี้ มีหลักการและวิธีการมากมายซึ่งนักบริหารและนักการศึกษาผู้สนใจในด้านนี้ ได้ค้นคว้าศึกษาและรวบรวมขึ้นไว้เป็น Principles ไม่แพ้ศาสตร์แขนงอื่นอีกทีเดียว Principles เหล่านี้จะช่วยให้เราปฏิบัติงานหรือบริหารงานได้ดีขึ้นตลอดจนรู้จักวิธีแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ ด้วยวิธีการอันแยบคายตามหลักที่เราได้กำหนดไว้ เมื่อหวนย้อนไปนึกถึงการปฏิบัติงานที่ผมได้ปฏิบัติไปแล้วเมื่อครั้งยังมีก่อน จึงรู้ถึงสัจธรรมเองที่ต้องใช้หลัก “ผิดเป็นครู” และอาศัยหลัก “ทำตามเขาบอก” โดยมีได้มีโอกาสรบถึงหลักเกณฑ์ที่แท้จริงประการใดเลย จริงอยู่การปฏิบัติดังกล่าว บางอย่างก็เผชิญไปตรงเข้ากับหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่เราหาทราบไม่ว่า เราได้ทำตามหลักเกณฑ์ เหตุผลก็คือว่า เราไม่รู้และไม่มีหลักเกณฑ์ที่แท้จริงอยู่ในใจนั่นเอง”

“โปรดเล่าต่อไปเถาะครับ”

ท่านคณิต “ผมคิดว่า นักศึกษาอีกหลายคนที่ได้ศึกษาวิชานี้ จะเป็นจากต่างประเทศหรือในประเทศไทยก็ต่อที่คณะ ฯ ของเรานักตาม คงมีความรู้ลึก ดังกล่าวแล้ว เช่นเดียวกับอาจารย์แฉะผม”

“อย่างไรก็ดี ประโยชน์ที่ได้รับมาจากการศึกษาคงได้แก่ตนเองคนเดียว ความหวังเดิมที่ผมเคยคิดไว้ ว่าทำอย่างไรจึงจะหาทางเพิ่มพูนประสิทธิภาพ และการสนองบริการสาธารณะให้ประชาชนได้รับความสะดวกรวดเร็ว และเกิดความพอใจเป็นส่วนรวม ยังไม่บรรลุผลเลย ที่จะทำให้บรรลุผลเช่นนั้นได้ผมคิดว่านักบริหารและข้าราชการทั่วไปควรได้มีโอกาสศึกษาวิชานี้ทางใดทางหนึ่ง เพื่อให้ทราบถึง หลักเกณฑ์และวิธีการที่ถูกต้อง ประการสำคัญที่สุด คือ ผมจะต้องต่อสู้กับความรู้ดีของบุคคลเป็นจำนวนมากที่เข้าใจว่า “มันรู้ดีแล้ว” “มันทำงานมานานแล้ว” ได้แก่ผู้ที่มีความรู้ดีเช่นเดียวกับตัวอาจารย์ก่อนไปศึกษาวิชานานนั้นแหละ ขอโทษด้วย ถูกไหม?”

อาจารย์ศักดิ์ “ถูกต้องครับ ก่อนผมไปศึกษาวิชานี้ที่อเมริกา ผมรับราชการมาอยู่แล้วเป็นเวลาดังสิบปีเศษ อาศัยความขยันหมั่นเพียร การอุทิศเวลาเพื่อประโยชน์แก่ราชการอย่างจริงจัง และการศึกษาระเบียบแบบแผนของกรมเจ้าสังกัดอย่างกว้างขวาง ผมรู้สึกว่า “ผมรู้ดี” พอสมควรและปฏิบัติงานได้ดีทีเดียว

ท่านคณิต “แต่เดี๋ยวนี้ล่ะ?”

อาจารย์ศักดิ์ “เดี๋ยวนี้ผมกลับรู้สึกว่า ที่ทำไปนั้นเป็นการทำตามๆ เขาไปโดยมิได้มีหลักเกณฑ์อะไรที่เป็นของตนเองเลย ตอนนั้นผมไม่เคยได้ยินใครพูดถึง Principles ต่างๆ ในการบริหารราชการ เช่น Unity of Command, Scalar Principle, Span of Control, Delegation of Authority และอื่นๆ อีกเลย ฉะนั้น ตอนนั้นผมคิดว่า ถ้าให้ผมเป็นแม่กองอะไรผมคงจัดงานได้ดีกว่าแต่ก่อนๆ”

ท่านคณิต “อาจารย์คิดว่าเดี๋ยวนี้ราชการเป็นจำนวนมากรู้จัก Terms ต่างๆ เหล่านี้ไหม?”

อาจารย์ศักดิ์ “ผมคิดว่า ส่วนใหญ่คงยังไม่ทราบ แต่คิดว่าจำนวนผู้ทราบ Principles ดังกล่าวตลอดจนวิธีปฏิบัติงานเพิ่มจำนวนขึ้นเรื่อยๆ นับแต่ได้ตั้งคณะ ฯ นี้ เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๘๘

เป็นต้นมา เพราะคณะ ฯ ของเราได้มีโอกาสเผยแพร่วิทยการด้านนี้แก่นักศึกษาที่หน่วยราชการต่าง ๆ ส่งมาศึกษาเกือบ ๓๐๐ คน ช่วยหน่วยราชการต่าง ๆ ทำการอบรมข้าราชการที่ไม่ได้มีโอกาสมาศึกษาที่คณะ ฯ อีกเกือบ ๒,๐๐๐ คน ฉะนั้น จึงกล่าวได้ว่า จำนวนผู้ที่ทราบหลักวิชาด้าน Public Administration กำลังเพิ่มขึ้น ”

“ ประทานโทษ ผมรู้สึกว่าท่านคนบดแต่ละคนกำลังพูดถึงผลงานของคณะ ฯ แต่ท่านคนบดก็ยังไม่ได้กล่าวถึงการตั้งคณะ ฯ เลย ”

ท่านคนบด “ เมื่อผมกำลังจะเล่าถึงว่า ทำอย่างไรวิทยการด้านนี้จึงจะมีผลแผ่ไพศาลถึงผู้คนที่ปฏิบัติงานของประเทศไทยเป็นส่วนใหญ่ เพื่อบริการที่สนองต่อประชาชนจะได้ดีขึ้นเป็นส่วนรวม และในที่สุดได้คิดว่า วิธีที่ดีที่สุดควรเผยแพร่โดยการศึกษา ฉะนั้น ต่อมาเมื่อผมได้รับแต่งตั้งให้เป็นอาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อ พ.ศ. ๒๔๘๑ ผมจึงได้บรรจุวิชา Public Administration เข้าไว้เป็นวิชาหนึ่งในหลักสูตรชั้นปริญญาตรี เมื่อ พ.ศ. ๒๔๘๑ นับว่าแผนการของผมได้เริ่มขยายออกไปได้นิดหนึ่งทีละคณะรัฐศาสตร์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นแห่งแรก ”

อาจารย์ศักดิ์ “ แต่เวลาตั้งคณะ ฯ เข้าจริง ๆ เหตุใดจึงมาอยู่ธรรมศาสตร์ ? ”

ท่านคนบด “ เรื่องเป็นอย่างนี้ครับ คือต่อมาผมได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณบดีคณะรัฐศาสตร์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อ พ.ศ. ๒๔๘๗ ผมจึงจัดวิชา Public Administration เข้าไว้ในหลักสูตรการศึกษาระดับปริญญาโทของคณะ ฯ นั่นอีก ”

อาจารย์ศักดิ์ “ ท่านคนบดต้องมีสอนเองหรือเปล่าครับ ? ”

ท่านคนบด “ ใช่ครับ ผมสอนด้วยตนเองทั้งสองแห่ง แต่ในปีต่อ ๆ มา เมื่องานผูกมัดตัวผมมากขึ้นทุกที ผมจึงจัดให้ผู้อื่นสอนแทน และปรากฏว่าวิชาดังกล่าวยังคงสอนอยู่ในคณะรัฐศาสตร์ของทั้งสองมหาวิทยาลัยจนทุกวันนี้ ยิ่งกว่านั้นผมได้ทราบว่า โดยเฉพาะคณะรัฐศาสตร์ที่จุฬา ฯ นั้น เดินไกลไปถึงกับว่า เคยสอนเราจัดสอน Personnel Administration, O. & M., Comparative Administration สลับกันไปกับ General Principles of Public Administration ในชั้นปริญญาโทด้วย ”

“ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๘๔ คณะ Public Administration Service (PAS) แห่งเมือง Chicago ได้จัดตั้งผู้เชี่ยวชาญขององค์การมาซึ่งประเทศไทยคณะหนึ่งตามคำขอของรัฐบาลไทย เพื่อศึกษาถึงปัญหาต่างๆ ในวงการบริหารทั่วไปของประเทศไทย คณะผู้เชี่ยวชาญดังกล่าวได้ทำการศึกษายู่ประมาณปีเศษ และได้เขียนรายงานเสนอรัฐบาลฉบับหนึ่งผ่านทาง USOM ให้ชื่อว่า “A Program for Strengthening Public Administration in the Kingdom of Thailand” รายงานฉบับดังกล่าวได้ชี้ให้เห็นข้อบกพร่องต่างๆ ในการจัดรูปองค์การและปัญหาในทางบริหารโดยทั่วไปของรัฐบาลไทย ซึ่งควรแก้ไข พร้อมทั้งได้เสนอแนะวิธีแก้ไขไว้มากมายตามหลักวิชา Public Administration ทั้งสิ้น การสำรวจของคณะ PAS ดังกล่าวช่วยให้เกิดความไว้วางใจต่อเป็นอันมาก ในวงการของรัฐบาลไทย

“ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๘๗ ตอนต้นๆ ปี Dr. Edgar Kale ซึ่งเป็นหัวหน้าของ Public Administration Division ที่ USOM ได้มาหาผมที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และขอปรึกษาหารือว่าทาง USOM จะช่วยก่อตั้ง Institute of Public Administration เพื่อเผยแพร่วิชาการในด้านนี้แก่ข้าราชการและผู้ที่เข้ารับราชการในรัฐบาลไทย และถามผมว่ามั่งทางพอที่จะช่วยเหลือในการจัดตั้ง Institute ดังกล่าวให้สำเร็จได้หรือไม่”

อาจารย์ศักดิ์ “ถ้ายิ่งงั้น โรคก็เดินมาหาท่านคนบังคับเองซิครับ”

ท่านคนบังคับ “จะว่าเป็นโรคก็ได้ เพราะอยู่ไม่อยู่เขาก็มาเสนอจะตั้งสถาบันดังกล่าวโดยจะช่วยเหลือค่าใช้จ่ายให้ ผมเข้าใจว่าข้อเสนอของ USOM นั้นคงเนื่องมาจากความเห็นของคณะ PAS ที่ Chicago นั่นเอง และที่ผมว่าเป็นโรคนี้ ผมหมายถึงว่าความหวังที่ผมเฝ้าคิดมานานแล้วนั้น มีโอกาสจะบรรลุผลมากยิ่งขึ้น แต่มิได้หมายความว่าผมอยากเป็นคนบังคับในสถาบันใหม่ที่จะตั้งขึ้นนะ”

อาจารย์ศักดิ์ “มิได้ครับ และผมไม่คิดว่าใครจะคิดไปเช่นนั้น เพราะขณะนั้นท่านคนบังคับก็เป็นคนบังคับคณะรัฐศาสตร์อยู่แล้ว และผมเคยทราบจากอาจารย์ชุบแต่ให้ฟังว่า ตอนนั้นท่านคนบังคับยังได้รักษาการในตำแหน่งคนบังคับของคณะ ดังผมตั้งเพราะที่ ศาสตราจารย์ด้วยอีกหน้าหนึ่ง ฉะนั้น คงไม่มีใครคิดไปในทางที่ว่า ท่านคนบังคับอยากเป็นคนบังคับอีกเป็นแน่

แต่ผมกำลังคิดว่าเป็นโชคที่ท่านคนบดียังได้กระทำการบางอย่างตามที่ต้องการจะทำ คนเราน่าจะทำอะไรได้ทำอะไรสำเร็จตามที่คิดไว้ ก็มีความสุขและความพอใจ ซึ่งคิดมูลค่าเป็นเงินทองไม่ได้ นี่เป็นความหมายของคำว่า “โชค” ที่ผมกล่าว

ท่านคนบดีย “ครับ ตอนนั้นผมเป็นคนบดียุคคณะรัฐศาสตร์และรัฐประหารในตำแหน่งคนบดียุคคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ด้วย”

“ด้วยเหตุผลดังกล่าวมาในตอนก่อน ผมจึงได้ร่วมมือและปรึกษากับ Dr. Kale อย่างเต็มที่และด้วยความเต็มใจ ต่อมา Dr. Kale ได้เชิญ Dr. Walter Laves, Chairman ของ Government Department แห่งมหาวิทยาลัย Indiana ซึ่งเข้ามาทำการศึกษางานทางด้านอยู่ในประเทศไทย ให้เข้าร่วมปรึกษาวางโครงการด้วย ผมเองมีงานมากอยู่แต่ก็จะได้เชิญอาจารย์รูป ซึ่งตอนนั้นเป็นอาจารย์ประจำคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ให้มาช่วยบ้าง การวางแผนจึงเป็นไปด้วยความก้าวหน้ายิ่งขึ้นเป็นลำดับมา จนผลที่สุดได้เสนอเรื่องและรายละเอียดให้ท่านอธิการบดีพิจารณา ท่านอธิการบดีโปรดเห็นชอบด้วยและได้นำเสนอต่อมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ขออนุมัติจัดตั้งคณะใหม่ในมหาวิทยาลัยให้ชื่อว่า “คณะรัฐประศาสนศาสตร์” สภาได้ลงมติเห็นชอบด้วย และอนุมัติให้ดำเนินการต่อไปได้ เป็นผลให้มีการออกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งคณะรัฐประศาสนศาสตร์ ขึ้นในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เมื่อเดือนมิถุนายน ๒๕๑๘ และในฐานะที่ผมได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดตั้งโดยใกล้ชิดตั้งแต่ต้น จึงได้รับการขอรับให้ช่วยราชการในตำแหน่งคนบดียุคคณะฯ นิตยภัตตำแหน่งหนึ่งจนทุกวันนี้

อาจารย์ศักดิ์ “ถัดจากนั้นคงเป็นเรื่องธรรมดาเหมือนกันการจัดตั้งองค์การทั่วๆ ไป ใช่ไหมครับ”

ท่านคนบดีย “ใช่ครับ แต่เฉพาะคณะฯ นี้เรื่องยุ่งยากกว่าเล็กน้อย ที่เราตั้งคณะฯ ขึ้นทั้งๆ ที่ผู้สำเร็จการศึกษาในด้าน Public Administration จากต่างประเทศมีเพียงไม่กี่คนและส่วนมากก็มาทำงานทำกันอยู่เป็นหลักแหล่งแล้ว การที่จะชวนให้เขามาร่วมงานกับคณะฯ

ที่เพิ่งตงขึ้นใหม่ ๆ ยังไม่มีอนาคตอันแน่นอนนั้น อาจารย์คงเห็นด้วยกับผมแน่ ๆ ว่าเป็นของยาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเวदानันท์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์มิได้มีฐานะเป็นองค์การทางราชการด้วย อย่างไรก็ตาม ในที่สุดก็ได้แก้ปัญหาไปได้โดยผมได้ขอให้ทางมหาวิทยาลัย Indiana จัดส่งอาจารย์ฝ่ายฝรั่งมาสอนหลายวิชา ในขณะที่เดียวกันทางคณะฯ ได้จัดหาอาจารย์ไทยเข้าช่วยเหลือและร่วมในการสอนไปด้วย นอกจากนี้ ยังได้จัดสอบแข่งขันเพื่อคัดเลือกบุคคลดั่งไปศึกษาวิชา ณ สหรัฐอเมริกาเป็นจำนวนหลายทุน ดังที่อาจารย์เองก็เป็นผู้ได้รับทุนด้วยคนหนึ่ง เรื่องหลังจากนั้นอาจารย์คงทราบดีแล้ว "

อาจารย์ศักดิ์ " ครับ พอทราบบ้าง.....ขอบพระคุณมากครับ ที่ท่านคนบัณฑิตกรุณาเล่าเรื่องความเป็นมาของคณะฯ ให้ฟัง คล้าย ๆ กับผมได้ฟังเรื่องนิยายที่เริ่มจากความฝันจนกระทั่งกลายมาเป็นความจริง "

ADMINISTRATION IN THAILAND CONCERNS YOU

Fred Peterson

*Government is a trust, and the officers
of government are trustees; both
the trust and the trustees are created
for the benefit of the people*

Henry Clay

AN INVESTMENT IN THE FUTURE

It is a continuing policy of the government of Thailand to modernize and improve its service to its people. In 1933 it founded Thammasat University to educate young men and women, to teach them the values of democracy, to help them to be better officials. It went a step further in 1955 when it established the Institute of Public Administration.

The purpose of the Institute is to help carry the work of Thammasat further; to engage in more specialized and more advanced study and teaching; to give training to officials already serving the government; to provide a source of information and advice to government officials. The Institute of Public Administration is concerned with helping the government serve the people of Thailand better.

WHY THIS ARTICLE ?

In the minds of some, administration is a task limited to a very few individuals who perform certain specific administrative functions. To others, it is viewed as a function limited to those who occupy broad policy making posts. In essence, such views would confine administration to an elite few who represent but a very small percent of the officials who serve the public.

Behind these notions there seem to be a number of questions which need an answer: What is the need? How can the government improve its services? What is public administration? Who is concerned with administration? Where does the Institute of Public Administration fit into the picture? This article is written to help answer some of these questions.

IS THERE A NEED FOR IMPROVED SERVICE?

The national income of Thailand has almost trebled during the past ten years. Today (1960) its total income is about 45 billion baht. The government budget is over 7 billion baht. This is about 15% of the national income. A decade ago, the government budget was less than 5% of the national income. About 65% of today's budget goes to pay salaries and other benefits to its employees.

Thailand has over 22,000,000 people. At the present rate of growth, the number of people in Thailand will double in about 30 years. The number of people in the Bangkok-Dhomburi area has grown almost 7% each year since 1948. City planning experts estimate that the population of the greater metropolitan area reach 7,400,000 by 1990.

With population growth comes a need for increased government service. For example, the number of motor vehicles in Thailand increased from 5,700 in 1947 to almost 52,000 in 1957 an increase of over 900% in ten years. This increase creates

a need for more and better streets; for more and better roads in rural and suburban areas. It creates a need for better traffic control. It calls for more emphasis on public safety. It means more work in the registration of vehicles and licensing of drivers.

Population growth also results in larger school enrollment. It is estimated that, during the next several years, enrollment in Matayom 1-6 will increase almost 70,000 each year. This calls for a steady increase in educational services. Population growth also increases the need for public health services, for improved sanitation, better measures for crime prevention and control, and for improving the way of life in rural as well as in urban communities.

This shows there is a need for more service and that the need is growing. It also suggests a need for better service. Even without population growth, the demand for a higher standard of living calls for better service.

CAN GOVERNMENT IMPROVE WHAT IT DOES ?

It is a general rule that what man does can be done better. The history of life seems to be the story of attempts to improve. Thailand not only needs more roads and bridges, it needs better roads; roads that will carry 20,000 vehicles a day instead of 200; bridges on which cars going in opposite direction can meet without reducing their speed.

Not only more schools but better schools are needed; schools with teachers who have themselves been educated to be teachers; not only more doctors, nurses and hospitals but better doctors, nurses and hospitals. And so it goes throughout the services which any modern government offers to its people. Always officials must be alert to ways of doing their work better; of finding more facts about the needs; of applying new techniques; of giving better service at less cost.

Our welfare, our happiness, our very lives depend in large measure on the quality of government service. Today, your life may depend on proper administration of cholera vaccine. Tomorrow it may be affected by the licensing of taxi drivers. Next week, it may be influenced by the rehabilitation of samlor drivers on selfhelp land settlement. Next month, it may be affected by the preparation of a budget to guide the use of public funds.

Once there was not much to be done about disease. Epidemics came; people died. But now many dreaded diseases can be stamped out. Small-pox, and more recently cholera, were brought under control. The vaccination of whole cities full of people is a complex procedure. Securing the vaccine, finding doctors and nurses to administer it, persuading the people to subject themselves for injection; this all requires a lot planning, coordination and managing. It calls for improved quality of service.

GOVERNMENT BECOMING MORE COMPLEX

The work of government not only can be improved, but it must face new situations and solve new problems. There is scarcely a single duty of government which was once simple that is not now complex. Once it was simple to carry a few messages back and forth between King and princes. Now mail must be carried among thousands of persons. Once the senders and receivers of messages were few and known to each other, now they are many and each may be known only to a few; yet each must be found.

Government operations are also becoming more complex because they are so much more numerous. Government once had few employees. Now its employees number in the hundred thousands. This means increased attention to good administration which seeks to straighten the paths to the achievement of government goals; to make

government activity more business-like; to strengthen its organization; to improve its administrative machinery; and thus improve its service to the people.

WHAT IS PUBLIC ADMINISTRATION?

Administration is getting things done through people. Simply defined, to administer is to have charge of, to manage or direct. In its broad sense, administration is the management of interests, such as the conduct of business, public affairs or government. A distinguished student of administration once said: "Public administration is the management of men and materials to accomplish the purposes of government."

Administration is everyone's concern. Intelligent administration is needed for optimum progress in achieving the goals of government. Broadly conceived, sound administration helps us define our goals clearly and to realize them more fully. Clarifying our goals and formulating ways to reach them assume that man is capable of rising above the forces of his environment and building a meaningful pattern upon them.

In a government employing over 200,000 people, there are administrators at several levels. At the upper levels, there are administrators who have major responsibility for policy formulation and program planning; for determining organization structure; for administering and controlling work activities; and for evaluating results. In Thailand, such responsibilities are discharged largely by special grade officials, such as Directors General of Departments, Under-Secretaries of State and Ministers. Administrators at this level who do work of this kind may be regarded as Executives.

There is another important group of administrators in government. These are the people who supervise the work of others within the framework of policies and programs established by the executives. In Thai Government, these people are heads of divisions and sections. Because they supervise the work of people in the divisions and

sections of various government organizations, they are often referred to as Supervisors.

Executives and Supervisors share responsibility for administration. Both are concerned with the management of men and materials to accomplish the purposes of government. Both have an important role in achieving the goals of government. Both are members of the management team.

FROM GOALS TO ACTION

Out of the growing needs in Thailand, major policy goals of the government have emerged. For example, the government has indicated it will stress economic improvement of Thailand as a major policy objective. This calls for emphasis on industrial and agricultural production and the development of cooperatives and communications.

The government is concerned with improving the way of life of the villager. Low productivity, poor health, poor sanitation, and inadequate housing are prevalent in rural areas. How can the villager be stimulated to do something about these conditions? How can the government formulate public policy in such a way that these problems can be tackled with increased effectiveness? How can such policy, once formulated, be administered so that the desired improvements in village life do occur?

The government is also concerned with developing trade and commerce in Thailand to the fullest extent, since economic prosperity depends heavily on international trade. How does the government formulate public policy which is effectively aimed at increasing national income and export earning? How does it administer such policy so that national income and export earning do in fact increase?

How does a nation formulate its plans to carry out major policy goals such as these? How does it translate these plans into action? In short, how does a nation

move from where it now is to the place its national goals say it should be? What kind of a road map is needed? How does it travel to its destination? What does it take to get there?

IS TECHNICAL KNOW-HOW ENOUGH?

To carry out goals such as these requires a great deal of technical know-how. For example, an increase in agricultural productivity calls for a knowledge of better farm practices, the use of improved varieties of rice and improved breeds of cattle, the use of fertilizer and better land use. It involves improved practices on rubber plantations.

To improve health, better diets may be required. Ways to control cholera epidemics and stamp out other diseases require knowledge of a very specialized nature. A great deal of technical know-how is involved. Such knowledge is very essential if these objectives are to be reached.

In addition, there is a great deal of technical know-how involved in the construction of roads, the building of dams, the increase of electric energy for industrial purposes, and many other activities needed if industry and agriculture are to be improved. Without the necessary technical know-how, major policy, objectives could not be achieved.

But technical know-how alone will not produce the results sought. Many problems today remain unsolved -- not for a lack of technical answers but rather for a lack of effective management. If these objectives are to be achieved someone must have charge, someone must manage, someone must direct the activity. Someone must provide leadership.

Someone must know how to introduce change in a way that the people who are to carry it out will accept. He must be able to help them understand the results of

the proposed change. He must develop the skill and ability to carry out the change. He must create a situation in which the people can work together effectively under the new conditions, with possibly a new set of relationships among the people involved.

This means sound administration. Viewed in this light, administration of government affairs becomes a process of managing these technical improvements, of bringing about change in such a way that major policy objectives are achieved to the fullest degree possible.

ADMINISTRATION IN LARGE ORGANIZATIONS

Government lives, moves and acts through organizations of people. We call them Ministries, Departments, Councils or Commissions. A common factor running through all these organizations is that people are closely associated under some kind of direction to accomplish certain stated purposes. There are executives, supervisors and employees. The relationships in human organization do not automatically result in harmony and productive outcomes. There may be frictions and strains in the working relationships. There may be misunderstandings. There may be indifference to getting the work done. There may be conflict between individuals and groups.

Compared with the relationships found in earlier forms of society, such as in the hunting, pastoral, or agricultural society, where the family was the work unit, the relationships among people working in large organizations creates a greater need for adjustment. This new demand on human nature requires careful thought and planning if productive results are to occur.

Out of this situation grows a need for better administration. The effort to direct, guide, and integrate human energies toward a common purpose assumes increasing importance. As organizations grow in size and become more complex, it becomes increasingly important that the functions of administration be analyzed, understood and

applied. Out of such study and analysis comes a common body of knowledge, attitudes, approaches, and methods which can be useful in a wide variety of situations. The application of these methods in a specific situation requires insight, skill, patience and understanding. To effectively coordinate the efforts of people is a skill of such high order that it becomes a social undertaking of vital importance to the public.

Administration in Thailand, then, is concerned with the creation of an organization structure which makes it possible for people to work effectively toward a common purpose. It is concerned with the selection, development, and maintenance of a work force which can achieve the goals of the organization in an efficient manner. It is also concerned with the development and use of financial and material resources in achieving these goals. It is concerned with those human factors, those human values which make it possible for people to work together in a social and cultural setting to achieve specific goals.

TOWARD A MORE SYSTEMATIC APPROACH

It is quite clear that the administrator performs certain specific and well defined functions. He sets objectives; he defines the goals. He formulates a statement of policy. He sees that the policy is put into effect. This is a conscious process of selecting and developing the best course of action to achieve the objective. He judges if the goal has been reached at a reasonable cost. He defines authority and responsibility; he coordinates and integrates activities within the organization. These functions need attention at all levels, from the section chief, on through to the highest offices government.

If a common body of knowledge grows out of the study of administration, what kind of an administrator does such study produce? What are the attitudes, the

insights, the understandings which can make for a more systematic approach to administration? A complete answer to these questions is beyond the scope of this article. But even a partial answer may be useful. If the incompleteness of these ideas is recognized, they may help the student of administration formulate for himself a more complete and a more adequate answer.¹

A Factual Attitude. The professional administrator has the patience and the desire to get the facts on which to base his decisions and actions. He does not hesitate to make reasoned judgments where the situation demands, based on available facts, even though these facts are incomplete. He recognizes that in many situations, some facts bearing on the problem cannot be known. Or even if they could be known, there may not be time to dig them all out.

Search for Truth. He tries to be as precise in reasoning from fact and premises as the situation permits. He seeks out premises and conclusions that are true. He is constantly seeking truth. But he does not shrink from the problem because some truths may not be susceptible of proof. Here he distinguishes "authority of facts" from "authority of command".

Fits Theory to Reality. He recognizes that present theory is based on available facts. He is willing to abandon theoretical concepts which do not fit a specific problem. In essence, this is a process of forming true theory by testing to find what will work for him in practice. In this way, he forms his own philosophy of management, which he adapts as new facts become available.

¹ For a more complete discussion, see "The Managerial Mind" by Charles E. Summer, Jr. in the Harvard Business Review, Jan. Feb. 1959.

Consistent and Timely Action. Clear and precise reasoning from premise to conclusion is needed if decisions and proposed actions are to be workable. Sometimes it is necessary to substitute reasonableness for pure logic if action is to be timely. The desire for action, to change things, creates a willingness to take the calculated risk of action.

Test Past Decisions. A good manager tries patiently and creatively to test the results of his decisions by seeking out variables that can be identified and measured. In such testing, he does not become so enchanted with systems that he postpones future decisions or shuns judgment when action is necessary. Through such testing, he constantly seeks to improve his work.

THE STUDY OF ADMINISTRATION IN PUBLIC AFFAIRS

Recognizing the scope, the complexity, and the significance of administration in government affairs, and the benefits that can accrue to the nation and its people from a systematic study of administration, the Kingdom of Thailand created a Faculty of Public Administration at the University of Thammasat, by Royal Decree, given on the 15th day of June, B.E. 2498 (A.D. 1955).

The purpose of this Faculty is to help the Government do for its civil affairs what the Command Staff School aims to do for its military affairs. If special training in military science can improve military activity, then special training in administration can improve the management of civil affairs. To help the Government improve its management practices and to improve its administrative processes, the Institute of Public Administration was established as a higher-degree granting institution. It engages in four broad areas of activity: graduate study, in-service training, consultation and research.

1. The graduate program leads to a degree of Master of Public Administration. It is offered to students who complete a two-year course of full-time study. The student must earn 30 semester hours of credit in approved courses at the graduate level, all in the field of administration. In addition, he must write a thesis, based on independent and original research, which contributes useful knowledge to the field of administration.
2. In its broader sense, the Institute program was created to provide useful training for government officials in the administration of public affairs. In-service training was made a part of the program to provide specific training which would have direct and immediate application to the needs and problems of the Government.

As a part of its in-service training activities, the Institute gives attention to the development of managerial skills for top positions, to the improvement of supervision in departments, divisions, and sections, to the development of specific skills needed by workers, and to the orientation of employees.

To help the government carry on needed training on its own, the development of competent training staffs in the ministries is given attention, both through specific course and through follow-up assistance as needed.

3. To better serve the government, there is an important function of consultation, the giving of advice and assistance to government officials on specific problems of administration. Such consultation may range from suggestions on the organization of a government agency, the design
-

and evaluation of training programs, the analysis of specific management problems, to the review and improvement of management practices in a specific agency. Consultation may cover the whole scope of government activity. Not only can such consultation afford practical help on specific problems; it is also a means of keeping the teaching geared to practical needs of the government. It is a means of helping the faculty mature and develop to meet increasing responsibility.

4. In the search for truth that will and further to the store of useful knowledge in the field of administration, research activities are of vital importance. Reliable research is a central need in the improvement of administration. In addition to the research activities of the graduate students, members of the staff carry on research in administration. Such study of administrative practices can add much that is useful to our knowledge of administration. This is a significant part of the program for improving the management of public affairs. Research can provide a solid base for teaching improved administration.

As an essential part of graduate teaching, in-service training, consultation and research, the Institute has established a library, which has over 10,000 books in the field of administration. In addition, the library contains a wide variety of professional magazines, booklets, pamphlets, and periodicals. All provide a rich resource of current literature in the field of administration. New books, periodicals, official publications and documents are being added to the library on a continuing basis. This library is becoming an increasingly important resource for the study and improvement of administration.

HOW CAN INSTITUTE SERVICES BE SECURED?

The staff of the Institute seeks to maintain continuing contact with officials of the government. In this way, the Institute aims to keep abreast of government needs. Any official can ask for assistance or advice. Normally this is first explored on an informal basis. Where there is reason to believe the Institute may be of service, a written request should be made to the Dean of the Faculty, outlining the kind of assistance sought of the type of help needed can be provided, the project will be undertaken by appropriate members of the staff.

Such assistance may include specific courses to meet a particular need, as the facilities and staff of the Institute permit. Announcement of such courses is made, giving details as to the nature and purpose of the training and establishing criteria for the guidance of officials in selecting people to attend. Generally, such courses are designed to deal with a particular problem and to help a group of individuals performing a common function. The aim here is to provide training that will have direct and immediate application in the government.

BECOMING A STUDENT

Admission to the Institute as a graduate student may take place in one of two ways. An individual may make application for admission to the Institute as a graduate student if he holds a bachelor's degree from a recognized institution of higher learning in Thailand or abroad. Such an applicant must pass a qualifying examination in public administration, political science, history or economics. Since the examination and the instruction are in English, students must have a mastery of the English language.

An individual may also become a student of Institute if he is selected by his ministry for this purpose. To be designated by his ministry as a student at the Institute, he must hold a bachelor's degree from a recognized institution of higher learning. He must also satisfy his ministry as to his ability and qualifications to pursue the course of study with definite benefit to the government as well as to himself.

In offering training in public administration, the Institute attempts to maintain high standards. This means that the student must be diligent in his study if he is to meet the requirements set. He must also have a high capacity and a deep interest in the field if he is to profit fully from his study. In becoming a student at the Institute, the individual needs to remember that a high educational standard is the most direct route to improved competence in the public service. Only by meeting high standards can the student secure training that will meet the growing demands of government service.

A LOOK INTO THE FUTURE

The task facing the public servant today is that of improving the effectiveness of government in meeting the needs of its people. In doing this, the public servant must be responsible as well as responsive to those needs of people which relate to their standard of living, their health, their happiness and general welfare.

This means adapting the practices in government to meet new and changing conditions. Those which are essential must be preserved. Those which are only partly effective should be strengthened and improved. Those which are not useful should be cast aside.

Such a task is a monumental undertaking which can be accomplished only by men who fully accept their obligations and who dedicate their creative and productive energies to the task which lies ahead. This calls for leadership which is not only dedicated, but which also has the skill, the insight, and the understanding needed for effective administration in public service.

With the growth in size and complexity of government and in the scope of functions performed, it has become increasingly important that this leadership be systematically trained for such service. The doctor, the lawyer, the engineer must complete years of professional training before he can practice the arts of his profession. The day is rapidly approaching when the administrator, the manager, be he military or civilian, must be equally well trained for his profession: the management of public affairs.

The rapid growth in recent years of programs specifically designed to prepare public servants for important government posts is evidence of increasing recognition of such need. As such programs grow and mature in depth and scope, they can become increasingly important in the development of a strong competent leadership in public affairs. They can be an important force in encouraging everyone in government to become a student of administration. For today, who can afford not to be a student of public affairs?

Education is no longer thought of as a preparation for adult life, but as a continuing process of growth and development from birth until death,

Stephen Mitchell

เรื่องของแบบพิมพ์

โดย

มาลัย หุวะนันทน์

คณบดีคณะรัฐประศาสนศาสตร์

ในวิถีชีวิตของบุคคล นับตั้งแต่แรกเกิดจนกระทั่งตาย จำต้องมีการเกี่ยวข้องกับแบบพิมพ์อยู่เสมอๆ ไม่มากก็น้อยไม่โดยตรงก็โดยปริยาย ถ้าเรามีธุรกิจก็ต้องติดต่อกับหน่วยราชการแห่งใดแห่งหนึ่ง เจ้าหน้าที่ก็จะขอให้กรอกแบบพิมพ์แบบนั้นบ้างแบบนี้บ้าง บางครั้งเจ้าหน้าที่ก็จัดการ กรอก ข้อความให้เสียเอง และบางครั้งก็ขอให้เอาแบบพิมพ์อย่างอื่นมาประกอบเป็นหลักฐานอีกด้วย หนังสือราชการก็เป็นแบบพิมพ์ อย่างหนึ่ง ที่ต้องปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนที่วางไว้ เช่น จะต้อง มีแบบของการเขียน วัน เดือน ปี คำขึ้น

ต้น และคำลงท้ายให้เหมาะสมกับผู้ส่งและผู้รับหนังสือ เป็นต้น หน่วยราชการบางแห่งที่จำเป็นต้องใช้แบบหนังสือราชการอย่างใดอย่างหนึ่งเป็นจำนวนมาก และใช้อยู่เป็นประจำ มักนิยมพิมพ์แบบพิมพ์ขึ้นไว้เพื่อสะดวกแก่การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ เป็นการประหยัดเวลาค่าใช้จ่าย และเป็นการสร้างมาตรฐานที่สมควรเพื่อให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติตาม^๑

ในด้านการใช้จ่ายเกี่ยวกับแบบพิมพ์นั้น ถ้าจะมีการศึกษาค้นคว้าถึงค่าใช้จ่ายที่กระทรวงทบวงกรมต่างๆ ได้จ่ายเป็นค่าแบบพิมพ์ในปีหนึ่งๆ คงจะเป็นเงินหลายล้านบาททีเดียว เพราะแต่ละกระทรวงแต่ละกรมมีแบบพิมพ์อยู่มากแบบ แบบพิมพ์เหล่านี้ถ้าจะมีบางแบบที่ได้จัดสร้างขึ้นไว้โดยมิได้คำนึงถึงความเหมาะสมของงานที่จะใช้ เป็นเหตุให้มีข้อความยาวเกินกว่า

^๑ Frank M. Knox, Design and Control of Business Forms, New York,

McGraw-Hill Book Company, Inc., 1952, p. 3.

ความต้องการบ้าง ใช้กระดาษหรือเดวเกินใบบ้าง มีขนาดใหญ่หรือเล็กเกินไปไม่สะดวกแก่การเก็บบ้าง เหล่านี้เป็นสาเหตุที่อาจทำให้ค่าของการพิมพ์สูงกว่าที่ควร ฉะนั้น ถ้าได้มีการสนใจศึกษาเรื่องแบบพิมพ์ให้ละเอียดถี่ถ้วน คำนึงถึงประโยชน์ที่จะได้จากแบบพิมพ์แต่ละศึกษาดังกล่าวถึงลักษณะต่าง ๆ ในการสร้างแบบพิมพ์ ก็อาจเป็นทางช่วยให้เกิดการประหยัดค่าใช้จ่ายในการพิมพ์ได้เป็นอันมาก ฉะนั้น ต่อไปนี้จะพิจารณาถึงเรื่องต่าง ๆ อันเกี่ยวกับแบบพิมพ์ดังกล่าวมาโดยลำดับ

ประโยชน์ของแบบพิมพ์

แบบพิมพ์ต่าง ๆ ที่ได้สร้างขึ้นนั้น ถ้าได้คำนึงถึงหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ดังจะกล่าวในตอนต่อไปแล้ว ย่อมจะมีประโยชน์เป็นเอกประการในการปฏิบัติงานราชการ คือ

๑. เพื่อประหยัดเวลาและค่าใช้จ่าย โดยปกติแบบพิมพ์ย่อมมีข้อความนำที่เตรียมไว้เพื่อให้ผู้อ่านเข้าใจได้ว่าเป็นอะไร และเว้นที่ว่างไว้สำหรับไว้ให้ผู้อ่านกรอกข้อความได้ตามความเหมาะสมแก่เรื่อง ฉะนั้น ผู้กรอกจึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องกรอกข้อความทั้งหมดด้วยตนเอง นับว่าเป็นการประหยัดเวลาได้เป็นอันมาก นอกจากนี้ การมีแบบพิมพ์ไว้สำหรับใช้ในราชการตามสมควรแก่เรื่องที่ต้องใช้ ควรจะถือได้ว่าเป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติงานด้วย เพราะถ้าไม่มีแบบพิมพ์ เจ้าหน้าที่ย่อมต้องเขียนข้อความเองทั้งหมด อันหนึ่งย่อมปฏิบัติงานได้น้อยกว่าการใช้แบบพิมพ์เข้าช่วย หรือถ้าไม่ใช้แบบพิมพ์ก็ต้องจ้างเจ้าหน้าที่เพิ่มเติม เป็นการสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานเพิ่มขึ้น^๒

๒. เพื่อความเป็นระเบียบและแบบเดียวกัน แบบพิมพ์บางชนิดมีลักษณะเป็นหนังสือสำคัญค่าในทางการเงิน หรืออาจใช้สำหรับเป็นหลักฐานในการสมัครงานได้ เช่น ปริญญาบัตรหรือหนังสือแสดงคุณวุฒิความรู้ เป็นต้น จนบางครั้งก็จัดว่าเป็นแบบพิมพ์ชนิดหนึ่ง

^๒ a. Ibid.

b. William J. Siffin, O & M: An Introduction. Bangkok, Institute of Public Administration, Thammasat University, 1959, p. 425.

จำต้องมีลักษณะและแบบลวดลายอย่างปรกติเพื่อบังคับการปลอม ในกรณีดังกล่าวแบบพิมพ์ย่อมช่วยสร้างความเป็นระเบียบและแบบง่ายแก่การตรวจสอบ เพราะสิ่งใดที่ผลิตไปจากแบบที่วางไว้อย่อมเป็นที่สะดุดใจและชวนให้เกิดความสงสัย ในกรณีที่เป็นการใหญ่มีจำนวนมากมายังอยู่ในที่ห่างไกลกัน แบบพิมพ์จะช่วยให้การปฏิบัติงานของหน่วยต่าง ๆ เหล่านั้นเป็นไปในแนวเดียวกัน เพราะสำนักงานต่างหากต่างก็ใช้แบบพิมพ์อย่างเดียวกันที่กำหนดไว้โดยองค์การกลาง ฉะนั้น ถึงแม้จะมีการเปลี่ยนแปลงเจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคจากจังหวัดหนึ่ง ไปยังอีกจังหวัดหนึ่ง เจ้าหน้าที่ที่ถูกโยกย้ายก็สามารถปฏิบัติงานในหน้าที่ใหม่ได้ทันที เพราะแต่ละแห่งใช้แบบพิมพ์ที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน^๓

๓. เพื่อให้ทราบเรื่องราวที่ต้องการครบถ้วน ถ้าทางราชการไม่ใช้แบบพิมพ์ย่อมหมายความว่าประชาชนผู้มาติดต่อจะต้องนั่งเขียนข้อความเองตามแต่จะนึกได้ บางคนก็อาจเขียนข้อความยืดยาว บรรจุข้อความมากเกินไปจนกว่าความต้องการของเจ้าหน้าที่ ในกรณีเช่นนั้นเจ้าหน้าที่ย่อมต้องเสียเวลาในการคัดลอกเขาแต่ข้อความที่พึงประสงค์ ในทางตรงกันข้ามบางคนก็จะเขียนแต่เพียงข้อความบางประการก็นึกได้และละเว้นเรื่องสำคัญเสีย เมื่อเจ้าหน้าที่ได้รับเรื่องราวดังกล่าวมา ก็ต้องเสียเวลาชี้แจงแนะนำให้ผู้มาติดต่อไปเขียนเสียใหม่ หรือถ้าเป็นกรณีที่เรื่องราวส่งมาโดยทางไปรษณีย์ เจ้าหน้าที่ก็จะต้องเสียเวลาสอบถามเพิ่มเติมไปอีก ดังนั้น ย่อมไม่เป็นผลดีแก่ฝ่ายใดเลย ในด้านราชการเจ้าหน้าที่จะปฏิบัติงานได้น้อยลง ในด้านประชาชนก็ได้รับความเดือดร้อนเสียเวลารอคอยกว่าจะได้เรื่อง เรื่องทำนองนี้ได้เกิดขึ้นแล้วมากมายในบางองค์การที่ไม่แบบพิมพ์ที่สมบูรณ์ การมีแบบพิมพ์ที่ดีโดยได้ออกแบบไว้อย่างรอบคอบจึงเป็นประกันได้อย่างหนึ่งว่า เจ้าหน้าที่จะได้รับทราบเรื่องราวที่ต้องการครบถ้วน ไม่ต้องเสียเวลาสอบถามหรือโต้ตอบกันไปมาเป็นการเสียเวลาโดยใช่เหตุ และอาจก่อให้เกิดความเบื่อหน่ายแก่ประชาชนผู้มาติดต่อเกี่ยวข้องกับทางราชการ^๔

๔. เพื่อเป็นหลักฐานสำหรับเก็บเข้าเรื่อง เนื่องจากเจ้าหน้าที่ย่อมมีการโยกย้ายและลาออกกันอยู่ตลอดเวลา การเก็บเรื่องราวที่ติดต่อได้ตอบระหว่างหน่วยราชการด้วยกัน

^๓ William J. Siffin, ibid., pp. 422-425.

^๔ Ibid. p. 424.

และระหว่างหน่วยราชการกับประชาชนย่อมเป็นปัจจัยสำคัญ ที่จะช่วยให้ผู้มาใหม่ได้เข้าใจถึงเรื่องราวเดิมว่าได้นำเนินมาได้อย่างไร เพื่อจะได้พิจารณาปฏิบัติต่อเนื่องกันได้เหมาะสม ฉะนั้น หน่วยราชการต่าง ๆ จึงมีระบบการเก็บรักษาเอกสารขึ้นไว้เพื่อประโยชน์ดังกล่าว แบบพิมพ์ที่ได้จัดร่างขึ้นไว้ให้ราษฎรหรือเจ้าหน้าที่กรอก จึงมีประโยชน์เป็นอันมากที่จะได้เก็บเข้าแฟ้มไว้เป็นหลักฐาน เอกสารที่เก็บไว้ซึ่งเจ้าหน้าที่อาจใช้เป็นหลักฐานในการตรวจสอบหรือมอบหมายแก่ผู้มารับงานต่อจากตน ทำให้กิจการขององค์การดำเนินติดต่อกันไปโดยไม่ขาดสาย^๕

๕. เพื่อใช้เป็นเอกสารในการติดต่อระหว่างหน่วยงาน การติดต่อกับระหว่างหน่วยงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายในองค์การเดียวกัน อาจไม่จำเป็นต้องใช้แบบจดหมายราชการเสมอไป มีหน่วยงานเป็นจำนวนมากที่ใช้แบบพิมพ์เป็นเอกสารในการติดต่อกับระหว่างหน่วยงานขององค์การ แบบพิมพ์เหล่านี้จะเป็นกระดาษบันทึกสิ่งที่ใช้กันอยู่ในทุกกระทรวงทบวงกรม ซึ่งช่วยประหยัดเวลาในการปฏิบัติงานได้เป็นอันมาก โดยที่ผู้รับเรื่องราวลำดับถัดไปมีจำเป็นต้องย่อความหรือเขียนข้อความที่มีผู้เสนอไว้แต่ต้นโดยละเอียดอีกครั้งหนึ่ง เพียงแต่บันทึกความเห็นเพิ่มเติมแล้วส่งผ่านกันต่อไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง^๖ หน่วยงานบางแห่งอาจมีแบบพิมพ์พิเศษซึ่งบรรจุข้อความที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของหน่วยต่าง ๆ ครอบคลุมในแผ่นเดียวกัน เช่น แบบแสดงรายการสินค้าเข้าของกรมศุลกากร เป็นต้น เมื่อผู้นำสินค้าเข้ากรอรายการเรียบร้อยแล้ว ทางกรอกจะส่งแบบพิมพ์ดังกล่าวผ่านเจ้าหน้าที่แผนกต่าง ๆ เพื่อตรวจสอบกับรายการที่ผู้ควบคุมเรือสินค้าแจ้งไว้บ้าง ประเมินจำนวนเงินที่จะต้องเสียบ้าง ประทับตราแสดงการรับชำระเงินแล้วบ้าง และอื่นๆ อีกหลายประการ ครั้นเมื่อเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ได้ปฏิบัติการครบถ้วนเกี่ยวกับหน้าที่ของตนแล้ว ก็จะต้องแบบพิมพ์ดังกล่าวไปเก็บเข้าแฟ้มไว้เป็นหลักฐาน ดังนั้น ย่อมเห็นได้ว่า แบบพิมพ์ย่อมใช้เป็นเอกสารในการติดต่อได้เป็นอย่างดี และเป็นการประหยัดเวลาด้วย

^๕ John D. Millet, Management in the Public Service, New York, McGraw-Hill Book Company, Inc., 1954, p. 260.

^๖ John D. Millet, ibid., p. 260.

๖. เพื่อสะดวกในการตรวจสอบ การตรวจสอบเป็นวิธีที่จำเป็นอย่างยิ่งไม่ว่าจะเป็นการปฏิบัติงานประเภทใด เพื่อเจ้าหน้าที่จะได้แน่ใจว่าสิ่งที่ได้ปฏิบัติไปแล้วถูกต้องทุกประการ แบบพิมพ์ที่ได้สร้างไว้เป็นมาตรฐาน ย่อมช่วยการตรวจสอบดังกล่าวให้เป็นไปได้โดยรวดเร็วและถูกต้อง ในกรณีที่แบบพิมพ์ใช้อยู่เสมอๆ เจ้าหน้าที่อาจแบ่งกันตรวจคนละตอนก็ได้ หรืออาจทราบตำแหน่งที่ต้องการตรวจได้โดยง่ายว่าอยู่ที่ส่วนไหนของหน้ากระดาษ เมื่อปฏิบัติงานจนเจ้าย่อมเกิดความเคยชินและปฏิบัติได้เร็วยิ่งขึ้น แบบพิมพ์บางชนิดผู้ออกแบบอาจทำให้มีการทดสอบกันไปในตัว เป็นการตรวจสอบผลงาน (โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวกับตัวเลข) ว่าถูกต้องเรียบร้อย

หลักการออกแบบพิมพ์

ประโยชน์นานาประการของแบบพิมพ์ดังกล่าวมาแล้วนั้น จะมีได้ก็ต่อเมื่อแบบพิมพ์ที่สร้างขึ้นเป็นแบบพิมพ์ที่ดี มิฉะนั้น ประโยชน์ของแบบพิมพ์ที่หวังว่าจะได้ย่อมไม่บังเกิดผลตามที่ตั้งใจ การศึกษาถึงหลักการของการออกแบบพิมพ์ จึงเป็นสิ่งสมควรที่ผู้หน้าที่เกี่ยวข้องกับการพิมพ์พึงสนใจเพื่อจะช่วยให้ได้แบบพิมพ์ที่ดีและได้ประโยชน์ดังกล่าวข้างต้น ในการออกแบบพิมพ์ใดๆ นั้น ผู้ออกแบบควรคำนึงถึงหลักการดังจะกล่าวต่อไปนี้ ประกอบการพิจารณาด้วย คือ

๑. เป็นเรื่องที่ต้องปฏิบัติเสมอๆ แบบพิมพ์ควรใช้เฉพาะเรื่องที่เกิดขึ้นๆ และมีลักษณะซ้ำหรือคล้ายคลึงกัน เพื่อจะได้ประหยัดเวลาที่เจ้าหน้าที่จะต้องเขียนข้อความบางตอนซึ่งเหมือนกัน นั้น ก่อนที่จะออกแบบพิมพ์ใดควรจะได้คำนึงถึงเรื่องนี้ไว้ ถ้าเป็นเรื่องที่เกิติดำเนินๆ ครัง หรือเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นบ่อยๆ ก็จริง แต่ไม่มีลักษณะคล้ายคลึงกันก็ไม่ควรพิมพ์เป็นแบบพิมพ์ เพราะอาจใช้ไม่หมดหรืออาจใช้ไม่ได้ทั่วไป การคำนึงถึงลักษณะของการใช้จะช่วยให้ออกแบบพิมพ์พิจารณาถึงว่าแบบพิมพ์นั้นๆ จะใช้ได้นานเพียงใด ถ้าพิมพ์เพื่อใช้ในระยะเวลาสั้น อาจพิมพ์แต่เพียงเล็กน้อยพอเพียงแก่ความต้องการชั่วคราว และไม่จำเป็นต้องให้เครื่องหมายแบบพิมพ์ เป็นการลดภาระในการลงทะเบียนควบคุมแบบพิมพ์ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป ข้างหน้าในตอนที่ด้วยการควบคุมแบบพิมพ์

๒. มีข้อความแจ่มแจ้งเข้าใจง่าย การออกแบบพิมพ์เป็นการตั้งคำถามสั้น ๆ ให้ผู้อ่านตอบโดยการกรอกข้อความที่เหมาะสมลงตามช่องว่างที่กำหนดไว้ ถึงแม้ข้อความนำหน้านั้นจะไม่มีลักษณะเป็นรูปคำถาม แต่ก็เป็นคำถามอยู่ในตัวที่ผู้อ่านจะต้องแสวงหาข้อความที่เหมาะสมมาตอบ การที่ผู้อ่านจะกรอกข้อความได้ถูกต้องย่อมเป็นธรรมดาอยู่แล้วที่ข้อความนำหน้าหรือคำถามหน้านั้นจะต้องแจ่มแจ้ง เข้าใจง่าย ฉะนั้น ผู้ออกแบบควรคำนึงถึงพจนานุกรม และวลีของผู้จะใช้แบบพิมพ์ประกอบการพิจารณาในการกำหนดข้อความด้วย ^๑ กล่าวคือ ถ้าเป็นแบบพิมพ์ที่ใช้กับผู้มีความรู้น้อยหรือเยาว์วัย แบบพิมพ์ควรให้มีข้อความสั้น ๆ และเข้าใจได้ง่ายที่สุด ถ้าเป็นแบบพิมพ์สำหรับผู้มีความรู้สูงและมีการศึกษาดี 'ข้อความอาจยาวออกไปได้บ้าง และอาจใส่ถ้อยคำบางคำซึ่งผู้อ่านระดับนั้นควรเข้าใจได้ อย่างไรก็ดี ไม่ควรใช้ข้อความพิเศษที่เรียกว่า Technical Term เลย เว้นแต่ผู้ออกแบบจะแน่ใจว่าผู้อ่านมีความรู้ในเรื่องนั้นดี ^๒

วิธีหนึ่งที่จะช่วยให้แบบพิมพ์ที่สร้างขึ้นมีลักษณะแจ่มแจ้งดังกล่าว ได้แก่การส่งร่างแบบพิมพ์ให้แก่บุคคลที่มีความรู้ระดับเดียวกับผู้ที่กรอกแบบพิมพ์อ่านและทดลองกรอกข้อความดูเสียก่อน เพื่อทดสอบว่าเขามีความรู้ลึกอย่างไรในการกรอกข้อความเหล่านั้น ถ้าเขารู้ดีว่ามีข้อความบางตอนที่เขาอ่านแล้วไม่เข้าใจและกรอกคำตอบไม่ถูก ผู้ออกแบบจะได้มีโอกาสดัดแก้ไขและปรับปรุงเสียก่อนที่จะตั้งพิมพ์เป็นจำนวนมาก

แบบพิมพ์บางชนิดที่ผู้ออกแบบเกรงว่า ผู้อ่านจะเข้าใจเรื่องยาวที่จะต้องเขียนลงไป อาจมีคำแนะนำไว้ใช้ไว้ด้วย ^๓ โดยเฉพาะเรื่องที่มีกฎหมายบังคับให้ประชาชนต้องปฏิบัติตามมีคำเตือนหรือคำชี้แจงไว้ด้วยเสมอ

๓. ใช้เวลาในการกรอกน้อยที่สุด นอกจากแบบพิมพ์ควรจะมีข้อความชัดเจนแจ่มแจ้งเข้าใจง่ายแล้ว ควรให้ผู้อ่านใช้เวลาในการตอบข้อความน้อยที่สุดด้วย โดยเฉพาะบางเรื่องที่ต้องการขอความร่วมมือในการตอบข้อความจากราษฎรด้วยแล้ว ผู้ออกแบบควร

^๑ John D. Millet, op. cit. p. 260.

^๒ Lucy Graves Mayo, Communications: Handbook for Secretaries, N.Y., McGraw-Hill Book Company, Inc., 1958 p. 35.

^๓ Frank M. Knox, op. cit. p. 13.

คำนึงถึงหลักเกณฑ์ข้อนี้ให้มาก เพราะแบบพิมพ์ที่ต้องตอบยาว ๆ หรือต้องใช้เวลานานนั้น ย่อมทำให้ผู้กรอกเบื่อหน่าย และอาจไม่ตอบเสียก็ได้ถ้าเขามีสิทธิจะไม่ตอบ แม้แบบพิมพ์บางแบบที่ผู้กรอกจำเป็นต้องตอบเพราะมีกฎหมายบังคับ การออกแบบพิมพ์ให้ใช้เวลาน้อยที่สุดย่อมช่วยให้ราษฎรได้รับความสะดวกและไม่เสียเวลาประกอบอาชีพด้วย ^{๙๐}

การประหยัดเวลาในการกรอกอาจทำได้โดยใช้ความนำให้มากที่สุด และเว้นช่องว่างไว้เฉพาะข้อความที่ต้องการให้ตอบเพียงสั้น ๆ หรืออาจจัดเป็นช่อง (box) ไว้ให้ผู้กรอกกาช่องที่ตนเห็นว่าเหมาะที่สุด หรือข้อความที่ไม่ต้องการเสีย คงเหลือไว้แต่ข้อความที่ตรงกับเรื่องของตน นอกจากนี้ผู้ออกแบบอาจช่วยประหยัดเวลาของผู้เขียนได้อีก โดยเลือกตั้งคำถามหรือความนำเฉพาะแต่เรื่องที่จะเป็นประโยชน์หรือที่ทางราชการต้องการจริง ๆ ไม่ควรถามและขอให้ผู้กรอกตอบข้อความซึ่งไม่เป็นประโยชน์ประการใด และควรมีที่ว่างพอเพียงแก่ข้อความที่จะต้องการกรอก เพื่อผู้กรอกจะได้ไม่ต้องเสียเวลากรอกใหม่

๕. เลือกใช้กระดาษที่มีคุณภาพเหมาะสมแก่เรื่อง แบบพิมพ์นั้นไม่จำเป็นต้องใช้กระดาษที่มีคุณภาพอย่างดีเสมอไป แต่ควรเลือกใช้กระดาษที่มีคุณภาพเหมาะกับเรื่องมากกว่า กล่าวคือ เรื่องใดที่ต้องการเก็บรักษาไว้เป็นเวลานาน ควรใช้กระดาษที่มีคุณภาพค่อนข้างดีหรือดี ส่วนเรื่องใดที่ต้องการเก็บไว้เพียงชั่วคราวหรือระยะเวลานั้น ๆ ควรใช้กระดาษที่มีคุณภาพต่ำหรือค่อนข้างต่ำ ^{๙๑} โดยปกติกระดาษที่มีคุณภาพดีย่อมมีราคาสูงกว่ากระดาษที่มีคุณภาพต่ำ ฉะนั้น การเลือกใช้คุณภาพของกระดาษตามความเหมาะสม จึงเป็นการประหยัดอยู่ในตัว อย่างไรก็ตาม เอกสารที่มีลักษณะเป็นหนังสือสำคัญถาวรหรือมีค่ามาก เช่น ปริญญาบัตร ประกาศนียบัตร โฉนดที่ดิน ตราสารจดทะเบียนบริษัทหรือสมาคม เป็นต้น ควรจะใช้กระดาษที่มีคุณภาพพิเศษ มีคราครหรือถายนํ้าเพื่อกันการปลอม และช่วยให้เกิดความรู้สึกใน

^{๙๐} John P. Riebel and Donald Roberts, Ten Commandments for Writing Letters that Gets Results. N.Y., Pleasantville, Printers, Inc. Books, 1957, pp. 44-58.

^{๙๑} Frank M. Knox, op. cit. p. 177.

คุณค่าของเอกสารเหล่านั้นยังขึ้น การที่ต้องใช้เงินเพิ่มจนบ้างเล็กน้อยในกรณีดังกล่าวย่อมนับ
เป็นดังสมควร

๕. ระบุชื่อและเลขที่ของแบบพิมพ์ แบบพิมพ์ทุกชนิดควรมีชื่อไว้ที่บนบน
ถาดหน้ากระดาษเพื่อจะได้ทราบว่าเป็นแบบพิมพ์สำหรับใช้ในเรื่องใด และควรมีเลขที่ของแบบ
พิมพ์ไว้ด้วย เพื่อสะดวกแก่การอ้างอิงเพียงต้น ๆ ระหว่างเจ้าหน้าที่^{๑๒} หดักเกณฑ์ดังกล่าวนี้
ในทางปฏิบัติกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ได้มีการตั้งชื่อแบบพิมพ์และให้เลขเครื่องหมายพร้อมกับ
อักษรย่อชื่อแบบพิมพ์ไว้แต่เป็นอันมาก ชื่อของแบบพิมพ์ควรมีข้อความสั้นกะทัดรัดเช่นเดียวกับ
หัวข้อเรื่องของบทความ ส่วนอักษรย่อนั้นควรให้มีความสัมพันธ์กับงานที่จะต้องปฏิบัติซึ่งแต่
ชนิดของงานเป็นเรื่อง ๆ ไป เช่น แบบพิมพ์ของกรมมหาดไทยใช้อักษรย่อคำร้องเกี่ยวแก่เรื่อง
ครอบครัวว่า ค.ร. ๓ ได้แก่คำร้องขอจดทะเบียนสมรส ค.ร. ๕ ได้แก่คำร้องขอจดทะเบียนหย่า
และใช้อักษรย่อเกี่ยวแก่เรื่องอาชญากรรมว่า ป. เช่น แบบ ป. ๓ ได้แก่แบบขออนุญาตซื้ออาชญา
เป็นต้น กรมสรรพากรใช้อักษรย่อ ภ.ภ. หมายถึงแบบพิมพ์เกี่ยวกับภาษี โภคภัณฑ์ ภ.ง.ค.
หมายถึงแบบพิมพ์เกี่ยวกับภาษีเงินได้ และ ภ.ค. หมายถึงแบบพิมพ์เกี่ยวกับภาษการค้า เป็นต้น
งานของบางกรมที่มีลักษณะไม่แตกต่างกันมากนักก็อาจใช้อักษรย่อน้อยลงได้ การมีอักษรย่อ
ประจำแบบพิมพ์มากเกินควรอาจเกิดความสับสนและลำบากแก่การควบคุม เพราะอักษรย่อของ
แบบพิมพ์แต่ละชุดจำเป็นต้องมีระเบียบต่างหากจากกัน

๖. ระบุเลขเรียง แบบพิมพ์ที่มีความสำคัญเป็นพิเศษ เช่น แบบพิมพ์ไปรษณีย์
รณาคัตี เช็ค โฉนดที่ดิน ปริญญาบัตร ประกาศนียบัตร เป็นต้น ควรมีเลขเรียงไว้ด้วย เพื่อ
นឹងกันการลักลอบนำแบบพิมพ์ไปใช้ในทางทุจริต เลขเรียงดังกล่าวจะช่วยให้เจ้าหน้าที่ทราบว่า
ได้ใช้แบบพิมพ์ไปแล้วเท่าใด คงเหลือเท่าใด ถ้าแผ่นใดขาดหายไปก็ต้องมีเหตุผลว่าขาดหายไป
เพราะเหตุใด อาจเป็นเพราะเขียนเสียหรือได้มีการทำลายโดยเหตุผลประการอื่น นอกจากนั้นเลข
เรียงยังช่วยในการตรวจสอบเอกสารสำคัญในภายหลังด้วยว่า เอกสารนั้นถูกต้องตรงกับฉบับ
หรือไม่ โดยปกติเอกสารสำคัญเกือบทุกชนิดย่อมมีต้นฉบับซึ่งมีเลขตรงกับฉบับที่มอบให้แก่ผู้

^{๑๒} Ibid., pp. 12, III.

ถือไป ถ้าเลขเรียงไม่ตรงกับคู่ฉบับย่อมเป็นเหตุชวนให้สงสัยว่าเอกสารฉบับนั้นอาจเป็นเอกสารปลอม ^{๓๓}

อย่างไรก็ดี เลขเรียงนี้หากเป็นสำหรับแบบพิมพ์ทุกชนิดไม่ เจ้าหน้าที่ควรใช้เลขเรียงเฉพาะแบบพิมพ์บางชนิดเท่านั้น ถ้าได้เลขเรียงในแบบพิมพ์ที่ไม่มีความจำเป็นต้องได้ อาจทำให้ค่าพิมพ์สูงขึ้นเกินกว่าที่ควร ^{๓๔} และในทางปฏิบัติอาจต้องทำคำชี้แจงโดยไม่จำเป็นเมื่อมีการทำลายแบบพิมพ์ ถ้าทำลายโดยไม่ต้องการชี้แจงย่อมทำให้เลขเรียงที่พิมพ์ขึ้นไว้หมดความสำคัญไป

๓. สีของแบบพิมพ์ เช่นเดียวกับเรื่องเลขเรียงที่กล่าวมาแล้ว แบบพิมพ์บางชนิดอาจกำหนดให้ใช้สีต่างกันเพื่อง่ายแก่การสังเกต สะดวกแก่การตรวจสอบและแยกเก็บ แบบพิมพ์เช่นว่านี้ควรเป็นแบบพิมพ์ที่ต้องใช้ดำเนินหลายฉบับ การแยกสีช่วยให้เจ้าหน้าที่ทราบได้ทันทีว่าสีใดควรมอบให้แก่ใคร หรือควรส่งต่อไปที่ใด เป็นที่น่ายินดีว่าเวลานี้กรมบัญชีกลางกระทรวงการคลัง ได้เอาใจใส่ในเรื่องการใช้สีของแบบพิมพ์ให้เป็นประโยชน์ในการปฏิบัติราชการ ได้แก่การกำหนดสีต่าง ๆ สำหรับฎีกาเบิกเงินจากคลัง ดังที่พบเห็นกันอยู่แล้ว อย่างไรก็ตามการใช้สีนั้นควรเลือกใช้สำหรับแบบพิมพ์บางชนิดโดยเฉพาะที่ต้องมีดำเนินแยกจ่ายและแยกเก็บในที่ต่างกันเท่านั้น ไม่ควรใช้สีมากเกินไปจนเกินควร จะดูเลอะเลือนมากกว่าจะได้ประโยชน์ โดยทั่วไปเอกสารทางราชการควรเป็นกระดาษสีขาวเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งโดยปกติมีราคาถูกกว่ากระดาษสีในลักษณะและคุณภาพอย่างเดียวกัน ^{๓๕}

๔. ขนาดของแบบพิมพ์ แบบพิมพ์ของกระทรวงหรือกรม ควรมีขนาดที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ถ้าสามารถกำหนดขนาดมาตรฐานของแบบพิมพ์ที่ใช้ในวงราชการทั่วไปได้ ดังเช่นกระดาษครุฑต้นและกระดาษครุฑยาวก็จะเป็นการดียิ่ง แต่ควรกำหนดขนาดมาตรฐานทั่วไปดังกล่าว อาจเกิดความยากลำบากอยู่บ้าง เพราะลักษณะงานของแต่ละกรมและแต่ละกระทรวงอาจไม่เหมาะที่จะใช้ขนาดมาตรฐาน แม้กระนั้นถ้าสามารถกำหนดขนาดของแบบพิมพ์

^{๓๓} Ibid., p. 113.

^{๓๔} Ibid.

^{๓๕} Ibid., pp. 41, 185-186.

ในกรมหนึ่ง ๆ ให้มีขนาดเดียวกันได้ก็นับว่าดีพอแล้ว การปล่อยให้แบบพิมพ์เล็กใหญ่หลายสิบขนาดนั้น นอกจากจะเป็นการไม่มีระเบียบและสะดวกไม่คงามแล้ว แบบพิมพ์ที่มีขนาดใหญ่และยืนยาวกว่าแบบพิมพ์อื่นมักจะเกิดการขาดชำรุดในตอนริมส่วนที่ยื่นเลยออกไปได้โดยง่าย การที่แบบพิมพ์ของกรมหนึ่ง ๆ มีขนาดต่างกันมากมายหลายสิบชนิด อาจเป็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับการออกแบบพิมพ์ หรือผู้ทำหน้าที่จัดจ้างพิมพ์มิได้เอาใจใส่ระมัดระวังในเรื่องขนาดของแบบพิมพ์มาก่อน ฉะนั้น ในการออกแบบพิมพ์ทุกคราวควรกำหนดความกว้างยาวของกระดาษไว้ด้วย เพื่อให้ได้มาตรฐานกับแบบพิมพ์ที่มีอยู่แล้ว ^{๓๖}

อนึ่ง ไม่จำเป็นว่าแบบพิมพ์ของกรมหนึ่งจะต้องมีขนาดมาตรฐานอยู่เพียงขนาดเดียว ในทางปฏิบัติกรมหนึ่งอาจจัดให้มีขนาดมาตรฐานอย่างน้อย ๓ ขนาด คือ ขนาดเล็ก กลาง ใหญ่ เมื่อแบบพิมพ์ใดสมควรจัดเข้าอยู่ในขนาดใดก็จัดพิมพ์ให้ได้กับขนาดนั้น ย่อมทำให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อย และข้อบกพร่องเรื่องริมชำรุดก็จะไม่เกิดขึ้นได้ นอกจากนี้ การจัดขนาดของแบบพิมพ์ให้เข้ามาตรฐาน จะช่วยให้การจัดสร้างที่เก็บที่เก็บขึ้นหรือถอนขึ้นง่ายขึ้น โดยปรับที่เก็บเหล่านั้นให้ได้มาตรฐานกับขนาดของแบบพิมพ์ และไม่จำเป็นต้องสร้างที่เก็บเอกสารที่มีขนาดต่างกันมากมาย

การควบคุมแบบพิมพ์

เมื่อได้กล่าวถึงประโยชน์และหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในการออกแบบพิมพ์แล้ว ในลำดับต่อไปควรจะได้พิจารณาถึงการควบคุมแบบพิมพ์ต่าง ๆ ให้อยู่ในสภาพเป็นระเบียบเรียบร้อยง่ายแก่การตรวจสอบและสะดวกแก่การปรับปรุงแบบพิมพ์ในอนาคตด้วย

ในประการแรก ควรจะมีการกำหนดตัวเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมแบบพิมพ์ และรับผิดชอบในเรื่องแบบพิมพ์ของกรมหนึ่ง ๆ ให้เป็นการแน่นอน เจ้าหน้าที่ดังกล่าวควรมีหน้าที่รับผิดชอบกว้างขวางในเรื่องแบบพิมพ์ของกรมยิ่งกว่าเป็นเพียงผู้คอยติดต่อจ้างพิมพ์ และเก็บแบบพิมพ์ซึ่งที่ปฏิบัติกันอยู่เป็นส่วนใหญ่ ความรับผิดชอบในอันนี้หมายถึงการพิจารณาและตรวจตราดูแลให้แบบ

^{๓๖} Ibid., pp, 109-110.

พิมพ์ออกโดยของต่าง ๆ ใน สังกัดเป็นไปตาม หลักเกณฑ์ของการ ออกแบบพิมพ์ที่ ดังกล่าว มา แล้ว โดยคอยช่วยพิจารณาแบบพิมพ์ที่ของต่าง ๆ เสนอมาก่อนส่งไปจ้างพิมพ์ว่ามีข้อความที่ เจนเพียงใด มีขนาดถูกต้องกับมาตรฐานที่กำหนดไว้หรือไม่ มีช่องว่างพอเหมาะกับข้อความที่ ต้องการจะกรอกหรือไม่ ใช้กระดาษที่มีคุณภาพเหมาะสมกับเรื่องหรือไม่ เป็นต้น ดังเหล่านี้ เป็นเรื่องที่ผู้ควบคุมแบบพิมพ์ควรมีความรู้พอสมควร และเป็นเรื่องทั่วไปที่ควรพิจารณาได้ ถ้าผู้รับ ผิดชอบในเรื่องแบบพิมพ์ได้เอาใจใส่ตรวจตราตั้งแต่ต้นอยู่เสมอแล้ว ในไม่ช้าแบบพิมพ์ของแ่ ละกรมที่ไม่ได้ขนาด หรือขาดคุณสมบัติที่ควร ก็จะไม่ค่อย ๆ หมดไป และมีแบบพิมพ์ที่มีคุณ ณะตามมาตรฐานเพิ่มขึ้นตามลำดับ ^{๓๗}

ในประการที่ต้อง ควรที่ทะเบียนแบบพิมพ์ขึ้นไว้เพื่อจะได้จัดซื้อแบบพิมพ์ เดชเครื่อง หมายและอักษรย่อของแบบพิมพ์ดังไว้ การทำทะเบียนแบบพิมพ์เป็นดังจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับ หน่วยงานที่มีแบบพิมพ์มากมายหลายสิบชนิด เพื่อเจ้าหน้าที่จะได้ให้เลขหมายแบบพิมพ์แต่ละชนิด ตามลำดับ เมื่อเลิกใช้แบบพิมพ์ใดเจ้าหน้าที่อาจพิจารณานำเลขนั้นไปใช้เป็นเครื่องหมายของ แบบพิมพ์อื่นได้ อย่างไรก็ดี ไม่ควรมีการเปลี่ยนเลขเครื่องหมายของแบบพิมพ์บ่อย ๆ เพราะจะ ทำให้เกิดความสับสนแก่ผู้ใช้แบบพิมพ์ต้องจำเลขเครื่องหมายใหม่แทนเครื่องหมายเดิม ซึ่งเขา กู้เคยและจำได้แต่แล้ว เพื่อที่จะจัดปัญหาดังกล่าว แบบพิมพ์ที่มีลักษณะเป็นการชั่วคราวหรือ ใช้ชั่วระยะเวลาเพียงสั้น ๆ ไม่ควรให้เลขเครื่องหมาย

นอกจากเลขเครื่องหมายแล้ว เจ้าหน้าที่ควรเก็บตัวอย่างแบบพิมพ์แต่ละชนิดไว้ ชนิดละ ๒ ฉบับ เรียงลำดับให้ตรงกับเลขในทะเบียน แบบพิมพ์ที่เก็บไว้เจ้าหน้าที่อาจใช้ สำหรับตรวจสอบและอ้างอิงได้โดยมิต้องเสียเวลาค้นหาจากที่เก็บ นอกจากนี้ บางคราวแบบพิมพ์ ที่เก็บไว้ตามที่เคยหมด เจ้าหน้าที่อาจใช้แบบพิมพ์ที่เก็บไว้เป็นตัวอย่างสำหรับส่งไปจ้างพิมพ์ใหม่ ได้ด้วย ^{๓๘}

^{๓๗} John D. Millet, op. cit. p. 260.

Frank M. Knox, op. cit. pp. 65-66.

^{๓๘} Knox, ibid., p. 55.

ประการที่สาม เจ้าหน้าที่ควรที่จะเขียนรับจ่ายแบบพิมพ์ไว้เป็นหลักฐานด้วย เพื่อจะได้ทราบว่ามีแบบพิมพ์อยู่เท่าใด พิมพ์เท่าใด จ่ายไปแล้วเท่าใด และคงเหลือเท่าใด ทะเบียนดังกล่าวจะช่วยให้เจ้าหน้าที่สามารถทราบถึงจำนวนแบบพิมพ์ที่คงเหลืออยู่แต่ละชนิด โดยมีต้องเสียเวลาไปตรวจดูในที่เก็บ เมื่อปรากฏว่าแบบพิมพ์ใดเหลืออยู่น้อย เจ้าหน้าที่จะได้รับเสนอจ้างพิมพ์เพิ่มเติมเพื่อให้มีแบบพิมพ์พอจ่ายแก่หน่วยปฏิบัติการอยู่เสมอ มีบางครั้งที่เจ้าหน้าที่ได้เอาใจใส่ตรวจตราทะเบียนรับจ่าย ปลดปล่อยให้แบบพิมพ์หมดแล้ว จึงเริ่มเสนอขอพิมพ์เพิ่มเติม ซึ่งกว่าจะได้ยอมกินเวลาหลายสัปดาห์ และบางครั้งเจ้าหน้าที่ในหน่วยปฏิบัติการต้องเขียนเอง หรือพิมพ์แบบพิมพ์ด้วยเครื่องพิมพ์ดีด เป็นเหตุให้เสียเวลามากและผลงานที่ได้ย่อมลดน้อยลง

ทะเบียนรับจ่ายแบบพิมพ์ นอกจากจะใช้เป็นหลักฐานการรับจ่ายแบบพิมพ์แล้วยังอาจใช้เป็นที่ยึดถือการใช้แบบพิมพ์ชนิดต่าง ๆ ได้ด้วย เมื่อได้ลงบัญชีรับจ่ายอยู่หลาย ๆ เดือนหรือหลาย ๆ ปี เจ้าหน้าที่ย่อมทราบได้ว่า ในปีหนึ่ง ๆ จะต้องใช้แบบพิมพ์ชนิดใดเป็นปริมาณเท่าใด จะได้พิจารณาขอคงงบประมาณสำหรับค่าแบบพิมพ์ได้ถูกต้องและใกล้เคียง นอกจากนี้ ยังอาจทราบด้วยว่าแบบพิมพ์ใดใช้ใน เดือนหรือเวลาใดมากเท่าใด จะได้เตรียมจัดหาแบบพิมพ์เตรียมล่วงหน้าไว้จ่ายแก่หน่วยปฏิบัติการต่าง ๆ ได้ทันตามความต้องการเสมอ เป็นผลให้ราชการ ดำเนินไปโดยประสิทธิภาพ และไม่เกิดการขาดตกบกพร่องอันเนื่องมาแต่การขาดแบบพิมพ์

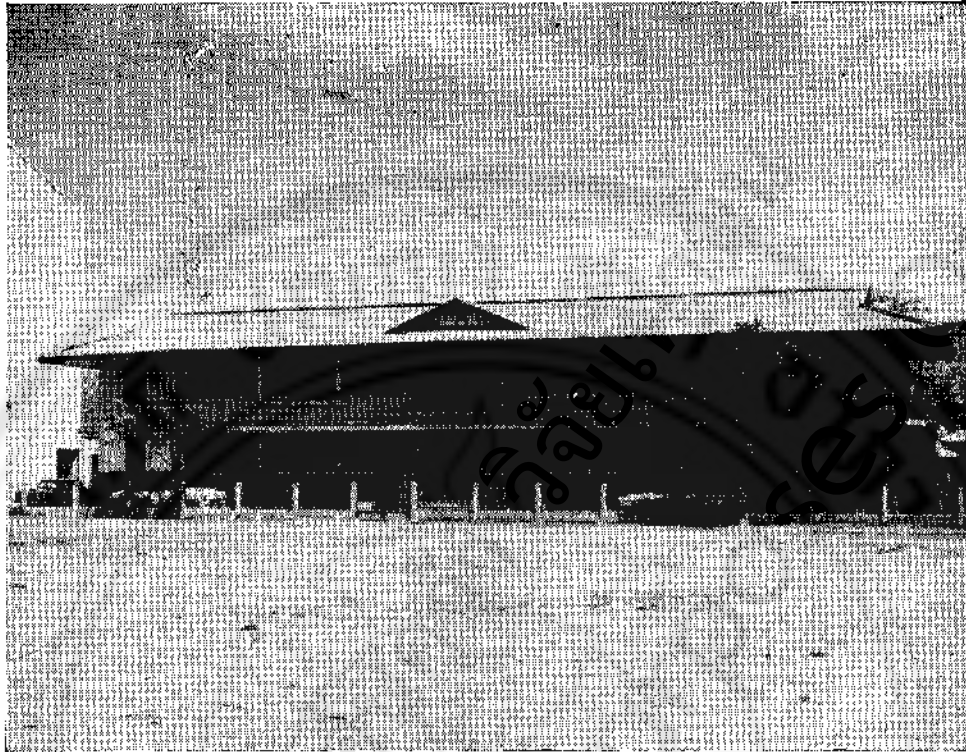
ประการที่สี่ แบบพิมพ์บางชนิดที่มีความสำคัญและมีคุณค่าพิเศษได้แก่แบบพิมพ์ปฏิญญาบัตร ประกาศนียบัตร ใบสุทธิ โฉนดที่ดิน หนังสือสำคัญแสดงการจดทะเบียน แบบพิมพ์เหล่านี้ และเรียกไปรษณีย์ ฯลฯ เป็นต้น ควรที่จะเก็บเป็นพิเศษต่างหากจากแบบพิมพ์ธรรมดา เพื่อป้องกันการใช้แบบพิมพ์เหล่านี้ไปใช้ในทางที่ไม่สุจริต บางแห่งจัดให้มีทะเบียนรับจ่ายแบบพิมพ์เหล่านี้เป็นพิเศษต่างหากจากแบบพิมพ์ทั่วไป แต่ผู้เขียนรู้สึกว่าการจัดทำทะเบียนเป็นพิเศษสำหรับแบบพิมพ์ดังกล่าวดูไม่สู้จำเป็นนัก เพราะจะต้องสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นและทำให้มีทะเบียนมากมายหลายเล่ม การแยกเอกสารที่มีความสำคัญเป็นพิเศษออกเก็บในที่ที่สมควรเพื่อบริษัทการรวบรัดของแบบพิมพ์ดังกล่าว ก็น่าจะเป็นการเพียงพอ

ประการสุดท้าย ควรจะมีการพิจารณาแก้ไขแบบพิมพ์อยู่เสมอเพื่อปรับปรุงให้ดีขึ้น ^{๓๘}

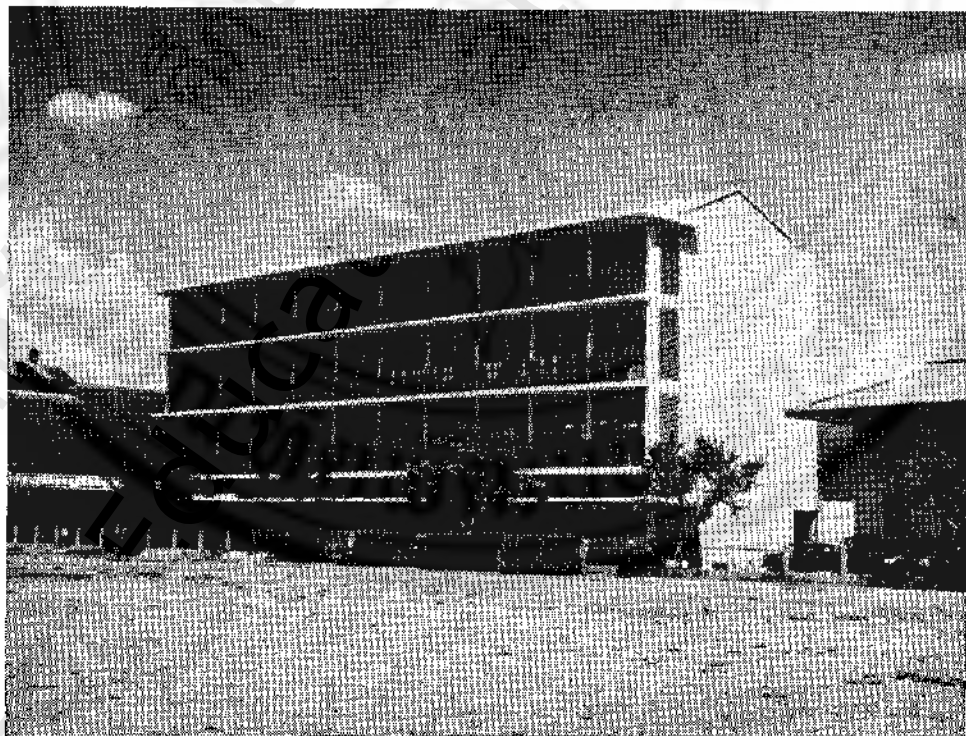
^{๓๘} Frank M. Knox, ibid., pp. 53—54.

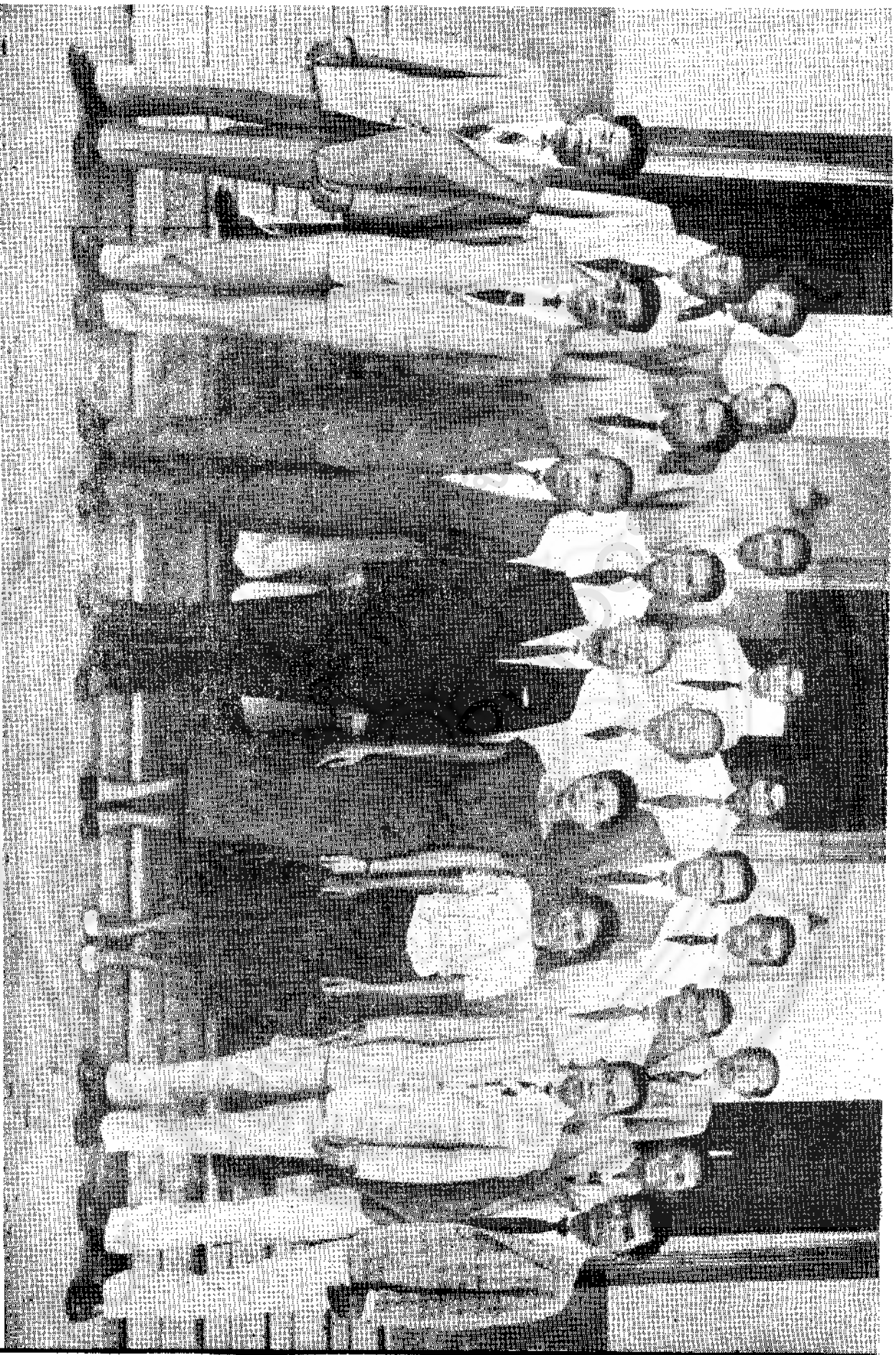
แบบพิมพ์ที่กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ จัดพิมพ์ครั้งหนึ่งมีจำนวนจำกัด ซึ่งย่อมหมดลงในระยะเวลาหนึ่ง ฉะนั้น ก่อนที่จะจัดพิมพ์ใหม่ในครั้งต่อไป เจ้าหน้าที่ผู้ใช้แบบพิมพ์และเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมแบบพิมพ์ควรจะได้ปรึกษารื้อกันถึงแบบพิมพ์นั้น ๆ ว่าควรจะมีการแก้ไขปรับปรุงให้ดีขึ้นประการใดบ้าง เพื่อให้ได้แบบพิมพ์ที่มีลักษณะตามหลักเกณฑ์ที่กล่าวมาแล้ว แม้ในยามปกติก็ควรเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ผู้ใช้แบบพิมพ์แสดงความคิดเห็นและเสนอข้อแก้ไขได้ เพราะเจ้าหน้าที่ผู้
ใช้แบบพิมพ์เป็นผู้ทราบดีว่าข้อใดบ้างที่ควรแก้ไขเพิ่มเติม ข้อเสนอแนะเหล่านี้เจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมและรับผิดชอบทั่วไปอาจรวบรวมไว้พิจารณาแก้ไขก่อนที่จะมีการจัดพิมพ์ครั้งต่อไป ถ้าได้ปฏิบัติตามข้อเสนอนี้ ย่อมเป็นที่หวังได้ว่าแบบพิมพ์ของทุกกระทรวงและของทุกกรมจะมีคุณลักษณะดีขึ้นโดยลำดับ เท่าที่เป็นมาแล้วปรากฏว่ามีหน่วยงานเป็นอันมากมิได้เอาใจใส่ในเรื่องการแก้ไขปรับปรุงแบบพิมพ์อยู่เสมอ เมื่อแบบพิมพ์พิมพ์ไว้มาก ก็นำแบบที่เหลือน้อยอยู่เป็นตัวอย่างสำหรับจ้างพิมพ์ต่อไป โดยมีได้แก้ไขข้อความหรือขนาดประการใด

ตึกคณะรัฐประศาสนศาสตร์ (เดิม)



ตึกคณะรัฐประศาสนศาสตร์ (ใหม่)





ผู้เข้าร่วมการประชุมวิชาการและการปฏิบัติงาน เดือนตุลาคม ๒๕๐๒

การประชุมพัฒนานักบริหารชั้นสูง ณ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
เมื่อเดือน พฤษภาคม ๒๕๐๓



ดร. มวลัย หุระนันท์ คณะบดีคณะรัฐประศาสนศาสตร์
กำลังรายงานเปิดประชุมต่อท่านอธิการบดี



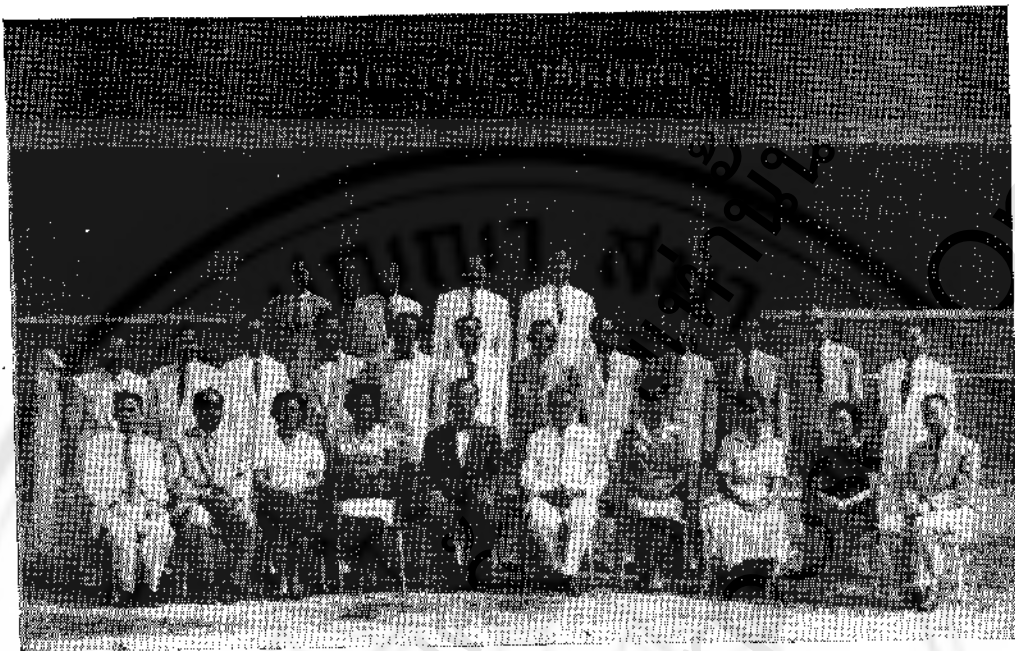
ส่วนหนึ่งของผู้เข้าประชุมพัฒนาการนักบริหารชั้นสูง



ผู้เข้าร่วมประชุมพัฒนาการนักบริหารชั้นสูงกำลังอภิปรายปัญหา



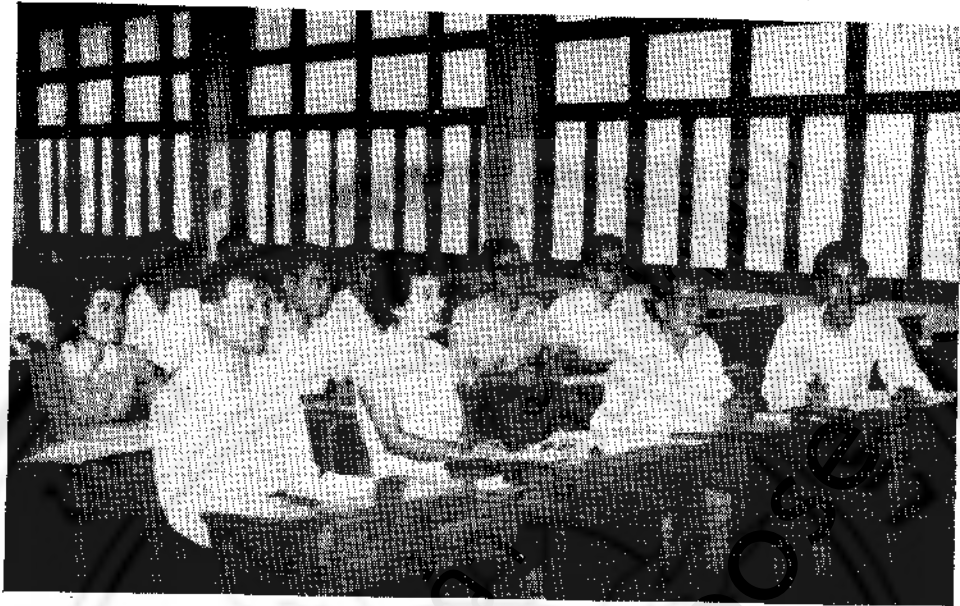
ผู้บรรยายและผู้เข้ารับการอบรมงานสารบรรณ รุ่นที่ ๕



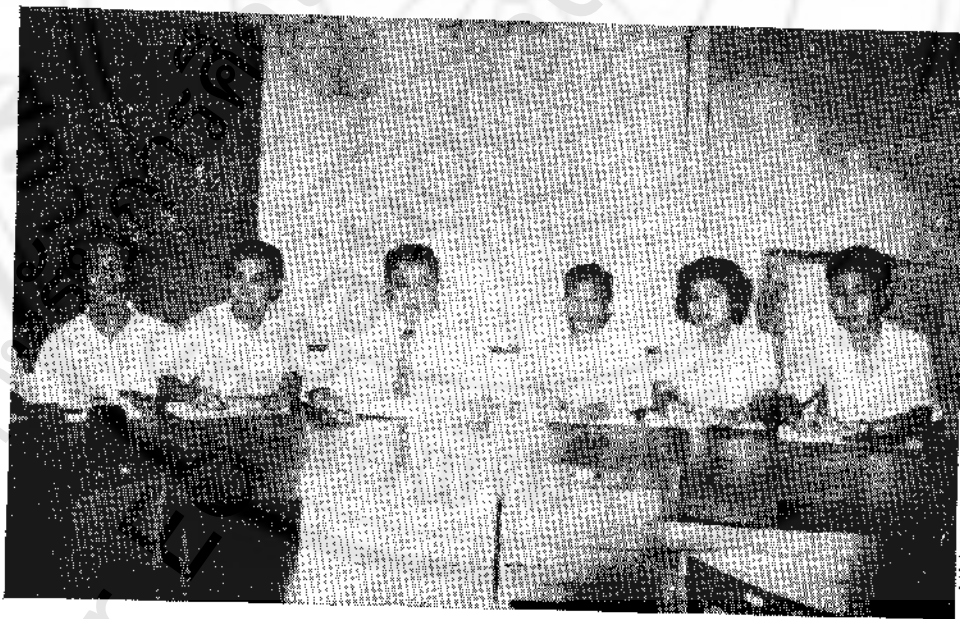
นักศึกษาบทหนึ่ง ภาคแรก กำลังฟังคำบรรยาย



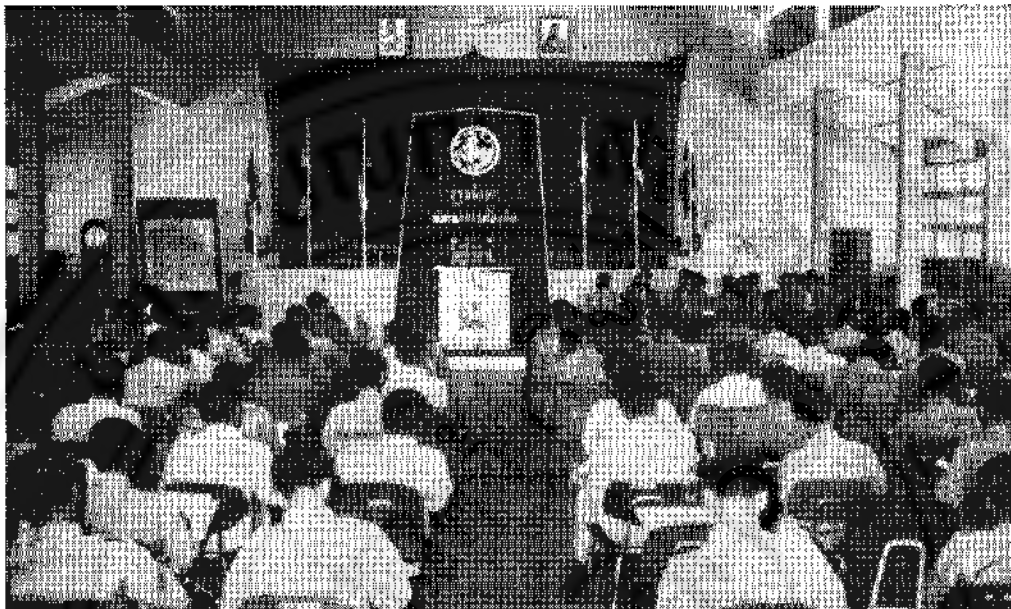
นักศึกษา^{๔๕} ภาควิชา^๕ ภาควิชา^๕ กำลังฟังคำบรรยาย



นักศึกษา^{๕๕} ภาควิชา^๕ ภาควิชา^๕ กำลังร่วมสนทนากับอาจารย์



การอบรมปฐมนิเทศน์ พัฒนาการท้องถิ่น ด้วยความร่วมมือของคณะรัฐประศาสนศาสตร์
ครั้งที่ ๑ นครราชสีมา เดือนพฤษภาคม ๒๕๐๓
ข้าราชการผู้เข้ารับการอบรมกำลังฟังคำบรรยาย



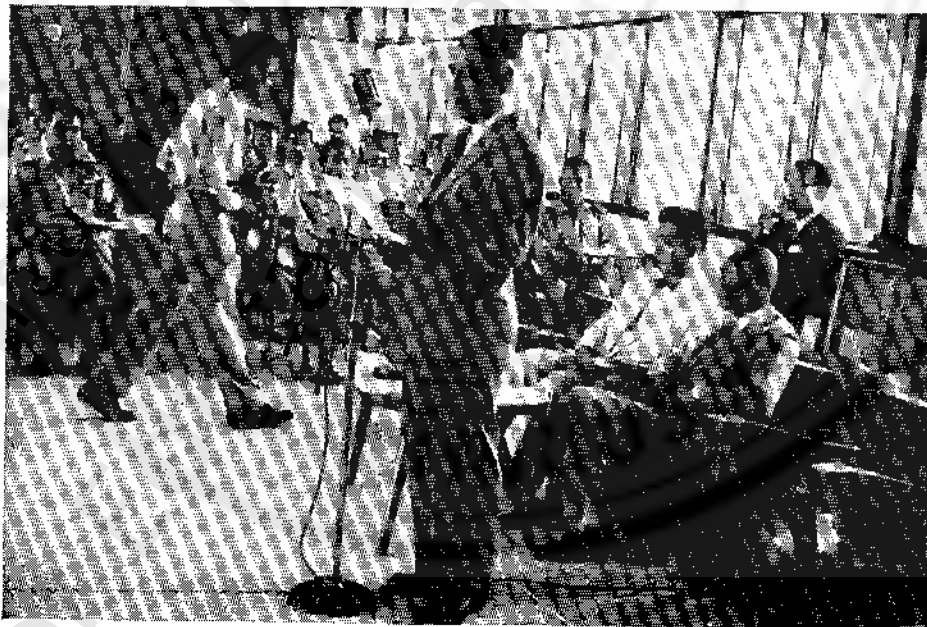
ผู้แทนเกษตรกรได้รับเชิญให้เป็นผู้บรรยาย



การอบรมข้าราชการกรมราชทัณฑ์ ด้วยความร่วมมือของคณะรัฐประศาสนศาสตร์
พลเอก ประภาส จารุเสถียร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
กำลังกล่าวเปิดประชุม



หลวงอรรถวิภาคไพศาล อธิบดีกรมราชทัณฑ์ กำลังรายงานเปิดการประชุม



โครงการพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ

บุญชนะ อัตถากร

อาจารย์ประจำคณะ หัวหน้าฝ่ายการฝึกอบรมข้าราชการ
และกรรมการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ

เรื่องนี้เขียนขึ้นเพื่อประโยชน์ที่จะให้ผู้อ่านได้ทราบเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจดียิ่งขึ้น ก่อนอื่นข้าพเจ้าเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องนำความหมายของคำว่า “พัฒนาเศรษฐกิจ” มาชี้แจงไว้โดยสังเขปต่อไปก็จะได้พูดถึงความหมายของคำว่า “โครงการพัฒนาเศรษฐกิจ” แล้วจึงจะอธิบายต่อไป ถึงวิถีทำโครงการพัฒนาเศรษฐกิจ ตามหลักวิชา เทียบกับการทำโครงการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยด้วย ในที่สุดก็จะได้ชี้แจงถึงการนำโครงการพัฒนาเศรษฐกิจนั้นมาปฏิบัติ ปัญหาต่างๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากโครงการนั้นๆ และคำแนะนำแก่ท่านผู้อ่านในอันจะช่วยให้โครงการพัฒนาการเศรษฐกิจของรัฐบาลสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

๑. พัฒนาการเศรษฐกิจคืออะไร

คำนิยามของพัฒนาการเศรษฐกิจนี้มีผู้เขียนไว้ต่าง ๆ กัน ในกฎหมายของไทยตามพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๒ บัญญัติว่า “พัฒนาการเศรษฐกิจหมายความว่า การขยายกำลังการผลิตของชาติ, การทำให้ดีขึ้นซึ่งภาวะการศึกษา, ออมทรัพย์, ที่อยู่อาศัยและโภชนาการของประชากร, และกิจการอื่นๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับการนั้น”

ในทางวิชาการพัฒนาเศรษฐกิจ ข้าพเจ้าจะขอนำคำนิยาม^๑ ของศาสตราจารย์บางท่าน มาเรียนให้ทราบคือ ก) พัฒนาการเศรษฐกิจหมายถึงกระบวนการซึ่งแสดงถึงการเพิ่มรายได้ของประชาชาติที่แท้จริงของแต่ละประเทศในช่วงระยะเวลาอันยาวนาน

ข) พัฒนาการเศรษฐกิจหมายถึงการพัฒนาทรัพยากรของชาติอันจะทำให้รายได้ที่แท้จริงของชาติที่ยังไม่ได้พัฒนาให้พัฒนาออกมากขึ้น โดยการลงทุนเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและทำให้ทรัพยากรนั้นเกิดผลในการผลิต ซึ่งจะทำให้แต่ละบุคคลมีรายได้ที่แท้จริงมากขึ้น

ค) พัฒนาการเศรษฐกิจ คือการทำให้รายได้ที่แท้จริงของ บุคคล แต่ละคนสูงขึ้นเรื่อย ๆ

อย่างไรก็ดี เมื่อได้อ่านคำนิยามของบรรดาท่านนักปราชญ์ ทางวิชา พัฒนาการเศรษฐกิจหลาย ๆ ท่านแล้ว ก็พอสรุปได้ว่า ความมุ่งหมายที่แท้จริงของพัฒนาการเศรษฐกิจก็คือ “การที่ประชาชนแต่ละคนและโดยส่วนรวมมีรายได้ที่แท้จริง (real income) สูงขึ้นเรื่อย ๆ อันจะเป็นเหตุให้ประชาชนแต่ละคนและโดยส่วนรวมมีมาตรฐานการครองชีพสูงขึ้น กล่าวคือ มีอาหารการกินบริบูรณ์ตามความต้องการของร่างกาย, มีที่อยู่อาศัยถูกต้องด้วยสุขลักษณะ, มีเครื่องนุ่งห่มเหมาะสมกับอากาศและภูมิประเทศ, เวลาเจ็บไข้ก็ได้รับการรักษาพยาบาล ตลอดจนได้รับการศึกษาสูงสมควรแก่สภาพของคน”

เหตุที่ต้องใช้คำว่า “รายได้ที่แท้จริง” ก็เพราะว่า โดยทั่วไปเงินแต่ละหน่วยของแต่ละประเทศมักจะมีค่าคงที่ทุกที่ ข้าหรือเร็วเท่านั้น การที่คน ๆ หนึ่งหาเงินรายได้ได้มากขึ้น แต่ค่าของเงินบาทลดลง จนไม่สามารถซื้อของจำนวนเดียวกันได้นั้น ก็ย่อมจะถือไม่ได้ว่ามีการพัฒนาเศรษฐกิจ ฉะนั้นเมื่อพูดถึง “รายได้” จึงต้องเติมคำว่า “ที่แท้จริง” ติดไปด้วยเสมอ

1. a. Buchanan and Ellis, Approaches to Economic Development, The Twentieth Century Fund, N.Y., 1955, pp. 21 - 22, 51
- b. Nier and Baldwin, Economic Development, John Wiley, N.Y., 1957, pp. 12 - 13, 101, 112.

ในขั้นเห็นควรอธิบายต่อไปด้วยว่า ประเทศเป็นอันมากมักจะมีการพัฒนาเศรษฐกิจมากหรือน้อย โดยรัฐบาลไม่จำเป็นต้องมีโครงการพัฒนาการเศรษฐกิจอย่างใดเลย อย่างเช่นประเทศไทยเรา ตามรายงานของผู้แทนธนาคารโลกที่มาสำรวจภาวะเศรษฐกิจของเราได้เขียนไว้ในรายงานว่าประเทศไทยเมื่อที่ราว ๒ แดงตารางไมล์นั้น จะมีพดเมืองเพิ่มขึ้นปีละประมาณ ๒% คือประมาณ ๓๐ ปี พดเมืองจะเพิ่มขึ้นเป็นประมาณ ๒ เท่า รายได้หรือผลิตภัณฑ์มวลของชาติจะเพิ่มขึ้นราว ๓-๕% ภาษีอากรเก็บได้ประมาณ ๓๕-๓๘% ของรายได้ของประชาชาติ และจะเพิ่มขึ้นราวปีละ ๓-๕% ฯลฯ²

ตัวเลขต่าง ๆ เหล่านี้เขาสำรวจและเขียนไว้ก่อนรัฐบาลดำริจะสร้างโครงการพัฒนาเศรษฐกิจ แสดงว่าประเทศไทยเริ่มการพัฒนาเศรษฐกิจอยู่แล้ว แต่เป็นการพัฒนาตามธรรมชาติเรียกว่า Normal Growth หรือ Normal Development การพัฒนาเป็นไปอย่างตามบุญตามกรรมนี้ ถ้ารัฐบาลไม่คอยระวังและสนใจคอยดูแลแก้ไขอยู่เสมอ อาจจะมีสักปีใดปีหนึ่งหรือหลาย ๆ ปีที่ประเทศไทยอาจจะไม่มีการพัฒนาเศรษฐกิจเลย เมื่อถึงวันเช่นนั้น ก็เรียกว่าประเทศเรตกอยู่ในฐานะลำบาก ประชาชนจะยากจนลง เพราะรายได้มีน้อยลง ความคิดที่จะเลื่อนมาควมฐานการครองชีพของประชาชนก็จะทำไม่ได้ ฉะนั้น เพื่อให้แน่ใจว่าประเทศจะมีการพัฒนาเศรษฐกิจ รัฐบาลของประเทศที่ยังต้องการพัฒนาจึงมักจะกำหนดโครงการพัฒนาเศรษฐกิจขึ้นแล้วดำเนินไปตามโครงการนั้น ซึ่งย่อมจะช่วยให้สามารถรักษาศักยภาพในการพัฒนาให้คงที่และเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ การพัฒนาโดยมีโครงการนี้เราเรียกว่า Planned Growth หรือ Planned Development.

อนึ่ง เห็นควรเรียนเพื่อเป็นความรู้ด้วยว่า ประเทศอย่างสหรัฐอเมริกา การพัฒนาเศรษฐกิจก็ตกอยู่ในราวปีละ ๓.๕-๔.๕% เท่านั้น ส่วนของสหภาพโซเวียตนั้นมีสถิติเชื่อถือได้น้อย แต่เพราะสหภาพโซเวียตมีโครงการพัฒนาเศรษฐกิจ และได้ทำติดต่อกันเนื่องกันมา

2. The International Bank for Reconstruction and Development, A Public Development Program for Thailand, The John Hopkins Press, Baltimore, 1959, pp. 1 - 2, 229, 225.

หลายสิบปีแล้ว มีประสิทธิภาพและความชำนาญมาก รัฐบาลของประเทศฝรั่งเศสพยายามจะแข่ง
ความพัฒนากับสหรัฐอเมริกา จึงตั้งเป้าหมายว่าจะพัฒนาประเทศราว ๆ ๘-๑๐% ซึ่งสูงกว่า
สหรัฐอเมริการาว ๆ เท่าตัว

๒. โครงการพัฒนาเศรษฐกิจคืออะไร

ในเบื้องต้นข้าพเจ้าขอเรียนให้ทราบโดยสังเขปเสียก่อนว่า ตามหลักวิชา การวางแผน
โครงการเศรษฐกิจนั้น จะต้องทำเป็นขั้น ๆ รวม ๖ ขั้นด้วยกัน คือ

ขั้นที่ ๑ จะต้องสำรวจทราบจำนวนราคาสถิติในประเทศ และบริการในมีหนึ่ง ๆ
กล่าวคือ ต้องหาราคาพืชผลเกษตร เช่น ข้าว, ยาง, ไม้, เหล็ก ฯลฯ และพืชผลอุตสาหกรรม
เช่น ยานพาหนะ, เสื้อผ้า ฯลฯ ที่ประชาชนและรัฐบาลผลิตได้ตลอดจนค่าขนส่งและบริการอื่น ๆ
แล้วประเมินหารายได้ของประชาชาติเสียก่อน รายได้เหล่านี้จะต้องสำรวจต่อไปว่าประชาชนใช้ไป
ในการบริโภคเท่าใด, เสียภาษีเท่าใด, ขอมไว้ลงทุนต่อไปเท่าใด บริโภคสินค้าในประเทศ
เท่าใด, ส่งไปต่างประเทศเท่าใด, ลงทุนประเภทใดบ้าง, เสียภาษีอากรประเภทใดบ้าง, ค่อยไป
ก็ต้องสำรวจดูว่ารายชดเชยอะไรอีกบ้าง จะได้คิดหาทางหามาให้ได้ตามที่ประชาชนประสงค์

ขั้นที่ ๒ เมื่อทราบว่าประเทศเราขาดอะไร ก็ต้องพยายามขยายการผลิตให้มากขึ้น
เพื่อให้พอกับการบริโภคของประชาชน ถ้าขยายการผลิตไม่ได้ ก็ต้องหาทางควบคุมโดยตรง
เช่น กำหนดราคาส่งและจัดให้มีการปันส่วน เป็นต้น

ขั้นที่ ๓ การกำหนดเป้าหมายว่าจะพัฒนาการผลิตเพิ่มขึ้นเท่าใดจึงจะพอกับจำนวน
พลเมืองที่เพิ่มขึ้น หรือพูดอีกอย่างหนึ่ง จะให้ประชาชนแต่ละคนมีรายได้เพิ่มขึ้นเท่าใด ตัวเลข
นี้โดยปกติเขากำหนดไว้เป็นร้อยละ มีบางประเทศกำหนดเป้าหมายไว้เป็นปริมาณ เช่น ต้องการ
ขยายพื้นที่ทำนาเท่านี้เท่านี้เท่านี้กี่ไร่ ต้องการเพิ่มกำลังไฟฟ้าเท่านั้นเท่านี้กิโลวัตต์ ต้องการให้คนมี
งานทำเท่านั้นเท่านี้คน ฯลฯ

3. W. Arther Lewis, The Principles of Economic Planning, George Allen
and Urwin Ltd, London, 1956, pp. 107 - 114.

การกำหนดเป้าหมายนี้เป็นเรื่องสำคัญยิ่งในการพัฒนาเศรษฐกิจ ถ้ากำหนดเป้าหมายไว้หลวมๆ โครงการเศรษฐกิจก็เป็นไปอย่างหลวมๆ ถ้ากำหนดได้เหมาะสม ก็สามารถดำเนินได้อย่างมีประสิทธิภาพได้เป็นอย่างดี ความจำเริญตามโครงการเศรษฐกิจขึ้นอยู่กับเป้าหมายเป็นสำคัญ

ขั้นที่ ๔ ต้องมีการโฆษณาสร้างโครงการพัฒนาเศรษฐกิจที่แท้จริง ให้ราษฎรวิพากษ์วิจารณ์ตามสมควร เพื่อเป็นทางประกอบการพิจารณาของรัฐบาลก่อนนำไปปฏิบัติ

ขั้นที่ ๕ ต้องเสนอร่างโครงการ พัฒนาเศรษฐกิจ ต่อประธานาธิบดีพร้อม ด้วยรายละเอียดทั้งด้านอุตสาหกรรมและเกษตรกรรม การหาเงินมาใช้ในการพัฒนาทั้งทางภาษีอากร และการกู้ การส่งเสริมสินค้าส่งออก และการลดปริมาณสินค้าเข้า ทั้งนี้เพื่อให้ประธานาธิบดีพิจารณาทางใดทางเสียจะได้ลงมติให้ใช้โครงการนั้นๆ ต่อไป

ขั้นที่ ๖ รัฐบาลจะต้องดำเนินการ ตามโครงการ พัฒนา เศรษฐกิจนั้นอย่างจริงจัง และโดยรอบคอบทุกประการ จึงจะสามารถบรรลุถึงเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้

๓. ข้อขัดข้องและปัญหาในการพัฒนาเศรษฐกิจ

ความจริง ปัญหาในการพัฒนาการเศรษฐกิจนั้น เริ่มมีตั้งแต่การทำโครงการทีเดียว และเมื่อทำโครงการแล้วก็มีปัญหาตามมาอีกเป็นอันมาก ข้อขัดข้องและปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวนี้ รัฐบาลจำเป็นต้องคิดหาทางแก้ไขให้สำเร็จ⁴ มิฉะนั้นก็ไม้อาจจะบรรลุถึงจุดหมายด้วยดีตามต้องการ

๑) ก่อนอื่นปัญหาจะอยู่ที่ว่าโครงการพัฒนาเศรษฐกิจนั้น ต้องเป็นโครงการจริงๆ ตามความหมายทางวิชาการพัฒนาเศรษฐกิจ กล่าวคือกิจการบางอย่างที่กำหนดขึ้นว่าเป็นโครงการนั้น บางทีก็ไม่ใช่โครงการพัฒนาเศรษฐกิจก็มี เช่น การวางโครงการผังเมือง, การวางโครงการจ่ายเงินของรัฐบาล, การวางโครงการแจกจ่ายทรัพยากรของชาติบางประเทศ, การ

⁴ a. Ibid., pp. 212 - 128.

b. Ursula K. Hicks, Public Finance, Cambridge, 1956.

กำหนดเป้าหมายในการผลิตไว้ด้วย ๆ โดยไม่วิเคราะห์ภาวะเศรษฐกิจของชาติเสียก่อน หรือการกำหนดโครงการผลิตให้เอกชนปฏิบัติเพื่อให้ได้เป้าหมายของรัฐบาล ทั้ง ๕ ประการนี้ล้วนไม่ใช่การวางโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติตามความหมายที่ถูกต้อง

โครงการพัฒนาเศรษฐกิจที่ถูกต้องนั้นต้องหมายถึง การที่รัฐบาลกำหนดเป้าหมายของชาติขึ้นแน่นอน และพยายามแบ่งสรรทรัพยากรของชาติ เช่น แรงงาน, เงินตราต่างประเทศ, วัตถุดิบ และทรัพยากรอื่นๆ ในวงการเศรษฐกิจ ในการนี้โครงการเศรษฐกิจของชาติจะประกอบไปด้วยตารางสถิติต่างๆ จำนวนมาก แต่ตารางจะเกี่ยวโยงติดต่อกันสัมพันธ์กัน

๒) ปัญหาเรื่องบุคคลที่จะดำเนินงานตามโครงการเป็นข้อสำคัญยิ่ง ประการ ที่สองบุคคลเหล่านี้จะต้องมีความสุจริต, สามารถ, เข้มแข็ง, รวดเร็ว, เนียบขาด, ได้รับการศึกษาดี, เสียสละ, บุคคลเหล่านี้จะทำให้ประชาชนให้ความร่วมมือด้วยอย่างเต็มที่

๓) ปัญหาเรื่องความร่วมมือจากประชาชน คือต้องให้ประชาชนเข้าใจฐานะของตนเองอย่างยิ่งดีแล้ว จะต้องเสียสละด้วยความรักชาติ ต้องทนลำบาก ต้องเตรียมตัวรับความผิดพลาด และต้องสนใจต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ

๔) ต้องปรับปรุงระบบบริหารราชการแผ่นดิน เพราะเป็นปัจจัยใหญ่ในการนำความดีและความอยู่ดีกันดีมาสู่ประชาชน ต้องหาทางเพิ่มความสามารถของข้าราชการ ต้องใจแข็งพอที่จะกำจัดผู้ไร้สมรรถภาพและทุจริต ต้องทำงานให้คุ้มกับเงินเดือน

๕) ต้องจัดเรื่องสาธารณูปโภค, การศึกษาและสาธารณสุขให้ดี, เพราะสิ่งเหล่านี้เป็นรากฐานของการพัฒนาเศรษฐกิจ กล่าวคือ ถ้าเมื่อใดรัฐบาลจัดเรื่องการขนส่ง, การคมนาคม, การไฟฟ้า, ประปาให้ดีแล้ว ก็จะสามารถพัฒนาเศรษฐกิจอื่นๆ โดยการขยายอุตสาหกรรมและเกษตรกรรมได้ง่ายขึ้น ส่วนการศึกษาและการสาธารณสุขก็จะช่วยให้ราษฎรมีอนามัยและความรู้ที่จะรับทำงานตามโครงการของรัฐบาลได้ด้วยดี

๖) ปัญหาเรื่องการควบคุมเงินตราต่างประเทศ โดยให้สิ่งของเฉพาะสินค้าที่จำเป็นและสินค้าที่จะนำมาใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจ เช่น เครื่องจักร ฯลฯ และให้ลดการตั้งสินค้าฟุ่มเฟือยลงไปมาก ๆ นั้น จะทำให้ประเทศสามารถผลิตสินค้าและพืชผลได้ตามต้องการ

๖) ปัญหาเรื่องการหาเงินมาใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจ การพัฒนาเศรษฐกิจต้องใช้เงินมาก รัฐบาลควรจะปรับปรุงภาษีอากรบางประเภท เช่น ภาษีศุลกากร แต่ควรจะขึ้นและปรับปรุงเพียงปีละครั้ง และควรจะขอให้ราษฎรเห็นความจำเป็นที่ต้องขอให้ราษฎรเสียสละ นอกจากรัฐควรหาทางให้ราษฎรประหยัดและยอมทรัพย์สักไฉไลตามขนาดรายได้อื่น ๆ เพื่อรัฐบาลจะได้ไปลงทุนในการพัฒนาได้ตามควร

อนึ่งในการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศหรือเชิญชาวต่างประเทศมาลงทุนนั้นก็เป็นเรื่องจำเป็นที่จะต้องทำอย่างจริงจังด้วย มิฉะนั้นการพัฒนานี้จะไม่ดำเนินการไปตามโครงการ

๔. การทำโครงการพัฒนาเศรษฐกิจ

การทำโครงการพัฒนาเศรษฐกิจ หรือ Planning นั้น ต้องใช้ความรู้ในทางรัฐประศาสนศาสตร์ไม่น้อยกว่าความรู้ในทางเศรษฐศาสตร์ กล่าวคือ จะต้องมียุทธศาสตร์ที่แน่นอน เป็นประการแรกดังที่ได้เขียนไว้แล้วในตอนต้นๆ ต่อไปก็ต้องกำหนดนโยบายกว้างๆ ว่า จะดำเนินการอย่างไรบ้าง จากนั้นก็กำหนดสิ่งใหญ่ๆ และผังรายละเอียดเป็นผังๆ ไปให้สอดคล้องเกี่ยวเนื่องไป⁵ ขั้นตอนสุดท้ายก็คือนำผังนั้นไปปฏิบัติ ซึ่งก็ต้องการความสามรถของผู้บริหารงาน คือ รัฐมนตรีและอธิบดี ตลอดจนผู้รับผิดชอบในวิสาหกิจของรัฐที่จะเริ่มงาน, ควบคุมงาน, ตรวจสอบงาน, ประเมินงาน, ติดตามผลงาน ฯลฯ ให้เรียบร้อย มิฉะนั้นผลงานก็จะไม่ถึงจุดหมายหรือเป้าหมายของโครงการพัฒนาได้⁶

การพัฒนาเศรษฐกิจมีความหมายรวมไปถึงการพัฒนาทางสังคม⁷ ด้วย การพัฒนาทางสังคมหมายความว่า การปรับปรุงมาตรฐานการศึกษาโดยทั่วไปให้ดีขึ้น ตลอดจนยังจัดการศึกษาทางเทคนิคและวิชาชีพให้เป็นไปตามความต้องการของประเทศ เพื่อประชาชนแต่ละคนจะ

5. W. Arther Lewis, op. cit. pp. 108 - 109.

6. Planning Commission, Government of India, The New India Progress through Democracy, MacMillan, N.Y., 1958, pp. 115 - 117.

๗. พระราชบัญญัติสภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๒ โครงการพัฒนาการเศรษฐกิจของชาติ เช่นของฟิลิปปินส์, อินเดีย, พม่า คงถือหลักเช่นเดียวกันว่า การพัฒนาเศรษฐกิจต้องพัฒนาสังคมไปด้วยกันพร้อม

ได้มีส่วนในการให้บริการแก่รัฐมากที่สุด ซึ่งย่อมจะส่งผลให้บุคคลเหล่านั้นสามารถเพิ่มพูนรายได้และยกมาตรฐานการครองชีพของคนอื่นเป็นจุดประสงค์ใหญ่ของการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ

นอกจากนี้ยังต้องพัฒนาการสาธารณสุข ซึ่งรวมทั้งการป้องกันโรคภัยไข้เจ็บอันอาจเกิดขึ้น และการรักษาโรคภัยไข้เจ็บอันเกิดแก่ประชาชนด้วย จุดประสงค์ในเรื่องนี้ก็คือเพื่อให้ราษฎรอยู่ดีกินดีมีอนามัยแข็งแรงปราศจากโรค เพื่อจะได้ใช้กำลังกายและกำลังความคิดในการทำมาหากินได้เต็มที่ เป็นการเพิ่มรายได้ให้แก่ตนเอง ทำให้สามารถยกมาตรฐานการครองชีพของคนให้สูงขึ้น อันเป็นจุดประสงค์ใหญ่ของการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ

ข้อนี้ ในเรื่องประชาชนชาติที่อยู่อาศัยก็ดี ยากจนข้นแค้นเพราะไม่สามารถทำงานได้ เพราะเจ็บป่วยก็ดี ร่างกายทุพพลภาพไม่เต็มประกอบ พิจารณาเพราะเหตุพวก คาบอด เป็นไปก็ดี ขราดาก็ดี เด็กที่ยากจนเพราะขาดผู้ปกครองก็ดี เหล่านี้ รัฐบาลก็ต้องหาทางที่จะให้ความช่วยเหลือทั้งทางตรงและทางอ้อม ยิ่งกว่านั้น เฉพาะบุคคลที่ทำงานตามโรงงานอุตสาหกรรมและธุรกิจต่าง ๆ รัฐบาลอาจจะจัดระบบประกันสังคมขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันการเจ็บป่วย การว่างงานและอื่น ๆ ทั้งหมดนี้ถือว่าเป็นจุดประสงค์ใหญ่อันหนึ่งของการพัฒนาดังคมด้วยเหมือนกัน และเราเรียกรวม ๆ ว่า การสังคมสงเคราะห์

๕. โครงการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย

ความจำเป็นของประเทศไทยที่จะจัดให้มีโครงการพัฒนาเศรษฐกิจขึ้นนั้น เริ่มตั้งแต่วันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑ ซึ่งคณะปฏิวัติได้แถลงไว้หลายครั้งหลายหนว่าจะจัดทำขึ้น และเมื่อได้ตั้งคณะรัฐบาลปฏิวัติขึ้นแล้วก็ได้นำดำเนินการอย่างจริงจัง โดยเริ่มประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๒ เมื่อวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๐๒

ต่อจากนั้นก็ได้ตั้งสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติขึ้น มีการประชุมครั้งแรกเมื่อวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๐๒ สถานที่ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน, รองนายกรัฐมนตรีเป็นรองประธาน มีสมาชิกหรือกรรมการอีก ๔๕ นาย สถานที่ คณะรัฐมนตรีเป็นที่ปรึกษาและเข้าร่วมประชุมด้วยทุกครั้ง

ในการดำเนินงานวางโครงการพัฒนาการเศรษฐกิจ สภาได้ตั้ง คณะกรรมการบริหาร ขึ้นคณะหนึ่งมีจำนวน ๘ นาย เพื่อทำหน้าที่ควบคุมการร่างโครงการขึ้น โดยมี สำนักงานเลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ เป็นเจ้าหน้าที่รับใช้คณะกรรมการบริหาร

เพื่อให้งานวางโครงการเป็นไปโดยเรียบร้อย สภาได้ตั้ง อนุกรรมการ ขึ้นหลายคณะ คือ อนุกรรมการคมนาคม, อนุกรรมการพาณิชย์, อนุกรรมการคลัง, อนุกรรมการสหกรณ์, อนุกรรมการอุตสาหกรรม, อนุกรรมการมหาดไทย, คณะอนุกรรมการเหล่านี้ได้ทำงานร่วมกับคณะกรรมการบริหารงาน เพื่อร่วมร่างโครงการต่าง ๆ ด้วย

ตั้งแต่เริ่มตั้งสภาฯ สภาได้ประชุมกันแล้วหลายครั้ง และกรรมการบริหารก็ได้ประชุมแล้วแทบทุกสัปดาห์ ส่วนคณะกรรมการต่าง ๆ ก็ได้เรียกประชุมกันแล้วเท่าที่จำเป็น เพื่อเสนอข้อคิดเห็นต่าง ๆ ต่อคณะกรรมการบริหาร

งานวางโครงการเท่าที่ได้ทำไปแล้วจนถึงเวลานี้พอจะนำมากล่าวได้ก็คือ

๑) ได้กำหนดจุดหมายอันอย่างกว้าง ๆ ไม่มีลักษณะเป็นเป้าหมายอย่างที่อธิบายไว้ตอนต้น คือไม่มีจุดหมายอันแสดงตัวเลขหรือปริมาณ เพราะขาดสถิติและข้อมูลที่จะเอื้ออำนวยแก่การที่จะทำได้ (มีกำหนดระยะเวลา ๖ ปี แยกเป็น ๒ ตอน คือ พ.ศ. ๒๕๐๔-๒๕๐๖ และ ๒๕๐๗-๒๕๑๑)

๒) วางนโยบายทั่วไป แบ่งแยกเป็นนโยบายด้านเกษตร, นโยบายด้านสหกรณ์, นโยบายด้านอุตสาหกรรม, นโยบายด้านพลังงาน, นโยบายด้านคมนาคม, นโยบายการสาธารณสุข, นโยบายการปรับปรุงระบบการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ, นโยบายการรักษาเสถียรภาพของเงิน, นโยบายการตั้งคณะกรรมการในการสาธารณสุขและตั้งกรมส่งเสริมการค้า

ส่วนงานที่จะทำต่อไปคือ

๓) ระบุกิจการที่จะกระทำตามนโยบายโดยสรุปแบ่งเป็นแขนง ๆ ของการเศรษฐกิจ

๔) กำหนดวงเงินสำหรับใช้จ่ายในการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งแสดงว่าจะเก็บภาษีได้เพิ่มขึ้นเท่าใด จะปรับปรุงภาษีอากรให้ได้เงินเท่าใด จะกู้จากแหล่งใดเท่าใด จะนำไปใช้ในกิจการอย่างใดบ้าง

๕) กำหนดโครงการของกิจการที่จะดำเนินงานพัฒนาการเศรษฐกิจตาม ๓-๕ แสดงวัตถุประสงค์ วิธิตำเนินงาน และผลที่จะได้รับจากแต่ละแผน

๖) ประเมินผลที่จะได้รับตามโครงการ เช่น ประมาณว่าถ้าดำเนินการตามโครงการ จะได้ผลผลิตเกษตรเท่าใด ผลผลิตขั้นที่อุตสาหกรรมเท่าใด จะส่งออกไปต่างประเทศเท่าใด

ตามที่นำมาบรรยายไว้โดยสังเขปข้างต้นนี้ ก็พอจะทำให้ทราบได้ว่าถ้าการทำโครงการพัฒนาเศรษฐกิจของเรานี้มีลักษณะผิดกว่าการทำโครงการตามหลักที่ประเทศบางประเทศทำอยู่ กล่าวคือ ตามหลักการ กำหนดให้สำรวจภาวะเศรษฐกิจของเรา แล้วจึงคำนวณหาอัตราในการพัฒนาตามปกติ (Normal Growth) แล้วจึงกำหนดเป้าหมาย (Target) ให้สูงกว่าการพัฒนาตามปกติ ส่วนวิธีการของประเทศเราในขั้นแรกตำราว่าจะไม่กำหนดเป้าหมายเป็นปริมาณหรืออัตราการพัฒนาที่เราต้องการ แต่จะกำหนดจุดหมายไว้กว้างๆ ซึ่งมีลักษณะเป็นนโยบายใหญ่ๆ ทั้งนี้โดยอ้างว่ารัฐบาลไม่มีสถิติและข้อมูลละเอียดพอจะเชื่อถือได้ แล้วจึงคิดหาเงินโดยการเก็บภาษีอากรและการกู้ยืมลงทุนเฉพาะในด้านที่จะเป็นการส่งเสริมการเพิ่มผลผลิตต่างๆ รัฐบาลไม่มีนโยบายโดยตรงที่จะผลิตสินค้าใด ๆ ขึ้นใหม่อย่างในโครงการพัฒนาของอินเดียและฟิลิปปินส์ ต่อจากนั้นก็ให้อนุกรรมการต่างๆ หรือพูดง่าย ๆ ว่าให้กระทรวงต่างๆ ทำโครงการรายละเอียดของตนขึ้นมา โดยยึดหลักที่จะได้เงินเท่านั้นเท่านั้น แล้วประมาณผลเอาเองว่าจะได้ผลผลิตเท่านั้นเท่านั้น พูดง่าย ๆ ก็คือวิธีการพัฒนาการเศรษฐกิจของเราเป็นวิธีการที่ทำการเลี้ยงกันน้อย และอาจจะถึงการพัฒนาได้โดยประชาชนไม่ต้องเสียสละหรือลำบากมากมายอย่างในประเทศอื่น

ปัญหาที่จะเกิดขึ้นในการนำโครงการพัฒนาเศรษฐกิจ ของชาติ มาใช้ในประเทศไทย นั้น ข้าพเจ้าเห็นว่าจะมีอยู่เพียงบางประการ เช่น

- ๑) การใช้บุคคลดำเนินการตามโครงการให้เหมาะสม
- ๒) การทำให้ประชาชนเข้าใจฐานะของตนเองและให้เสียสละ

(๔) หลังจากได้อภิปรายกันในสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติแล้ว การตั้งเป้าหมายอาจจะเปลี่ยนแปลงบนการแสดงความเห็นหรือปริมาณมากขึ้นเท่าที่จะทำได้

๓) การปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดิน

๔) การจัดระเบียบราชการปกครองส่วนท้องถิ่น

๕) การประหยัด

ทั้งหมดนี้ข้าพเจ้าเห็นว่าปัญหาข้อ ๓) เรื่องการใช้คน ข้อ ๔) เรื่องการปรับปรุง
ราชการบริหาร และข้อ ๕) เรื่องการประหยัด เป็นปัญหาดำคัญของประเทศไทย กล่าวคือ
รัฐบาลคงจะต้องใช้คนที่มีความรู้ความสามารถ เดียงดะ และซื่อสัตย์สุจริต, ปรับปรุงการ
บริหารงานบุคคลและงานคลัง, และต้องจัดเรื่องการประหยัดให้จริงจังจึงจะได้ผล ส่วนการที่
จะให้ประชาชนเข้าใจฐานะของตนเองและเดียงดะนั้น ในระบบการพัฒนาของเราตามที่กำหนดไว้
เข้าใจว่าคงจะมีความสำคัญอย่างยิ่งในการพัฒนาโดยทั่วไป แต่สำหรับประเทศไทย ถ้ารัฐบาล
เป็นผู้ริเริ่มก่อนอย่างจริงจังแล้ว ราษฎรก็คงโดยดลตามไปด้วยอย่างง่ายดาย

๖. ผลที่จะได้รับในการพัฒนาเศรษฐกิจ

ไม่ว่าประเทศใดก็ตาม รัฐบาลที่ด้อยการบริหารประเทศด้วยความมุ่งหมายที่จะให้
ประชาชนอยู่ดีกินดีด้วยกันทั้งนั้น แต่การที่จะให้ราษฎรอยู่ดีกินดีนั้นรัฐบาลอาจจะทำได้ด้วยวิธี
ต่าง ๆ กัน วิธีหนึ่งซึ่งเป็นที่รับรองกันอยู่โดยทั่วไปก็คือ ถ้าจะให้ถึงจุดหมายดังกล่าวนี้
รัฐบาลก็ควรจะมีเป้าหมาย กำหนดนโยบาย และกำหนดแผนการต่าง ๆ เป้าหมายที่ดี นโยบายที่ดี
แผนการที่ดี ถ้ากำหนดไว้โดยถี่ถ้วนรอบคอบและโดยเฉพาะเจาะจงเท่าใด การดำเนินงานก็ยิ่ง
จะง่าย และสามารถมุ่งไปสู่จุดนั้นได้สะดวก การยั้งปั้งต้องมีเป้าหมายเป็นจุดเล็ก ๆ โดยเฉพาะ
ด้านใด การทำโครงการพัฒนาการเศรษฐกิจก็เช่นนี้

ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ บางประเทศจึงกำหนดเป้าหมายไว้โดยเฉพาะเจาะจงและชัดแจ้ง
ดังเช่นประเทศในระบบสังคมนิยม คือ รัสเซีย ยูโกสลาเวีย และอินเดีย เป็นต้น สำหรับประเทศ
ไทยซึ่งถือหลักการอันไปข้างเสรีนิยม การทำโครงการเศรษฐกิจจึงมีลักษณะเป็นเสรีนิยมมาก
แต่อย่างไรก็ดี เมื่อดำเนินการพัฒนาเศรษฐกิจไปเรื่อย ๆ โดยไม่หยุดยั้ง ก็เป็นที่หวังได้ว่า ผลที่
จะเกิดแก่ประชาชนก็คือ ราษฎรแต่ละคนจะมีอนามัยสมบูรณ์ ได้รับการศึกษาค้นคว้าตามอัธยาศัย
มีอาชีพเป็นหลักแหล่ง มีรายได้เพียงพอที่จะเลี้ยงตนเองและครอบครัว ช้าช้าจะมีเหลือเป็นเงินออม
อีกด้วย ผู้ใดสรุปก็คือ ทุกคนจะมีมาตรฐานการครองชีพสูงขึ้น

ถ้าคำนวณเป็นปริมาณหรือตัวเลข ในขณะประเทศไทยจะมีปริมาณรายได้ของ
 ประชาชาติตกราว ๆ ๕๐,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท และในจำนวนนี้คิดอัตราภาษีในประเทศจะมี
 รายได้ประมาณคนละ ปีละ ๓,๗๐๐ ตามตัวเลขของธนาคารโลก รายได้ของ ประชาชาติไทย
 จะเพิ่มขึ้นปีละ ๓-๕% จำนวนพลเมืองจะเพิ่มขึ้นปีละ ๒% หรือปีละ ๕-๖ แสนคน รายได้ของ
 ประชาชาติจะตกไปเป็นเงินภาษีอากรปีละ ๓๕-๓๗% แต่เนื้อที่ดินยังคงที่อยู่ประมาณ ๒ ล้าน
 ตารางไมล์ ถ้าการพัฒนาเศรษฐกิจดำเนินไปโดยได้ผลดี ก็คงหมายความว่าประเทศไทยจะผลิต
 สินค้าได้สูงกว่าจำนวนพลเมืองที่เพิ่มขึ้น กล่าวคือ เช่น รายได้ของประชาชาติอาจจะเพิ่มเป็นปีละ
 ๖-๘% ราษฎรอาจจะมียาได้คิดเฉลี่ยเพิ่มคนละ ๒,๕๐๐ บาทต่อปี ภาษีอากรอาจจะเก็บได้
 สูงขึ้นเป็น ๕% ของรายได้ของประชาชาติ ประชาชนจะออมเงินได้มากขึ้นเพื่อนำไปลงทุนในการ
 พัฒนาเศรษฐกิจ ขณะนี้ราษฎรไทยฝากเงินออมเงินเพิ่มขึ้นปีละประมาณ ๑๐๐ บาท ค่อยไป
 ก็คงจะมากกว่านี้ ความจริงราษฎรไทยยังมีวิธีออมเงินอย่างอื่นอีกหลายอย่าง แต่ไม่มีตัวเลข
 จึงไม่ได้นำมาแสดง ณ ที่นี้

นอกจากตัวเลขที่นำมาแสดงโดยสังเขปดังกล่าวแล้ว ผลของการพัฒนาเศรษฐกิจ
 จะทำให้ราษฎรมีเงินจับจ่ายซื้อเครื่องอุปโภคบริโภคมากกว่าในปัจจุบันนี้ สินค้าอุตสาหกรรม
 หลายอย่างซึ่งเคยสั่งมาจากต่างประเทศก็จะลดจำนวนลง เพราะเรามีโรงงานซึ่งสามารถผลิตเอง
 ในประเทศได้ ส่วนสินค้าขาออกอาจจะเพิ่มขึ้น ทำให้การชำระหนี้ระหว่างประเทศเกินดุลย์
 และทำให้เราสามารถ มีเงินตราต่างประเทศ พอเพียงที่จะซื้อ เครื่องจักร มาลงทุนในการพัฒนา ค่อย
 ไปได้

ในทางเศรษฐกิจของประเทศชาติมีสิ่งที่มีผลกับเศรษฐกิจส่วนเอกชนอยู่อย่างหนึ่ง คือ
 ถ้ารัฐบาลยังมีเงินเก็บกักตนไว้มากเท่าใดก็ถือว่ามีฐานะดี แต่ในต่างประเทศชาตินั้นการที่
 ราษฎรมีเงินเก็บไว้มาก ๆ แต่อยู่เฉย ๆ นั้นหาไม่ประโยชน์ไม่ ฉะนั้น รัฐบาลจึงพยายามให้ราษฎร
 นำเงินที่เก็บไว้นั้นไปลงทุนให้เกิดผลผลิตมากขึ้น จะโดยให้รัฐบาลกู้หรือลงทุนเองก็แล้วแต่ ข้อนี้
 เป็นเรื่อง สำคัญมาก เรื่องหนึ่งในการพัฒนาเศรษฐกิจ ฉะนั้น นโยบายพัฒนาการ เศรษฐกิจ

(๕) บุญชนะ อธิการ, การคลัง-บทศึกษา คณะรัฐประศาสนศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,
 พ.ศ. ๒๕๐๒ หน้า ๒๔๒

รัฐบาลจึงพยายามขอรับรองราษฎรให้ให้ความร่วมมือ โดยนำเงินไปฝากธนาคารเพื่อให้เกิดการหมุนเวียนในการนำเงินไปลงทุน และในขณะเดียวกันก็พยายามหาทางกีดกันการนำเงินไปซื้อทองคำ เพชรนิลจินดาหรือซื้อที่ดินกักตุนไว้หากำไร ฯลฯ เพราะเป็นเรื่องไม่ก่อให้เกิดผลิตผลแก่ประเทศชาติอย่างใดเลย

๗. เราจะช่วยรัฐบาลในการพัฒนาเศรษฐกิจได้อย่างไร

ราษฎรทุกคน มีส่วนในการช่วยรัฐบาลในการที่จะนำโครงการพัฒนาเศรษฐกิจมาใช้ เพื่อให้สามารถถึงผลที่ต้องการ กล่าวคือในเบื้องต้นราษฎรควรจะ ประหยัด อย่าใช้จ่ายฟุ่มเฟือย พยายามเก็บออมเงินทองที่เหลือไว้นำไปฝากออมเงินหรือธนาคาร อย่าเก็บเงินที่ออมไว้แต่เพียง และอย่านำไปซื้อทองคำหรือที่ดินเพื่อหากำไรเป็นอันขาด สำหรับท่านที่มีเงินออมมากหน่อยก็อาจจะนำไปซื้อพันธบัตรของรัฐบาลที่มีอัตราดอกเบี้ยสูงถึง ๘% โดยไม่ต้องเสียภาษีเงินได้ เงินฝากธนาคารที่ดี ฝากออมเงินที่ดี ซื้อพันธบัตรที่ดี รัฐบาลย่อมสามารถระดมนำไปใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจตามโครงการต่าง ๆ ได้มาก ซึ่งผลจะปรากฏแก่ประชาชนเป็นอันรวมในที่สุด

หนึ่ง ในการเสียภาษีอากรให้แก่รัฐนั้น ราษฎรทุกคนควรจะทำหน้าที่ของตนให้ครบถ้วนสมบูรณ์ เพราะภาษีอากรที่เราเสียขึ้น นอกจากเป็นค่าใช้จ่ายในการปกครองประเทศตามปกติแล้ว รัฐบาลยังนำไปใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจได้ด้วย จริงอยู่ถ้าเก็บภาษีได้ไม่พอ รัฐบาลยังอาจกู้เงินไปลงทุนได้ แต่การที่รัฐบาลต้องเสียดอกเบี้ย ยิ่งถ้ากู้ต่างประเทศก็ต้องเสียดอกเบี้ยแก่ชาวต่างประเทศด้วยแล้ว ก็ยังจะตกเป็นภาระหนักแก่รัฐบาลและประชาชน ทั้งจะทำให้รายได้ของประชาราษฎร์ลดลงด้วย ชาวไทยจึงควรเต็มใจเสียภาษีให้มากที่สุดโดยไม่พยายามหลีกเลียงหรือหลบหนีเป็นอันขาด

ราษฎรไทยทุกคนควรจะคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่าประเทศเราเป็นประเทศที่ยากจน เราไม่มีทุนพอที่จะนำไปพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติของเราให้ได้ผล พดเมืองของประเทศเพิ่มขึ้นปีละ ๕-๖ แสนคน เนื้อที่ดินของประเทศไทยมีจำนวนจำกัด ถ้าบุกรุกเปิดมาก ๆ ป่าไม้ก็จะถูกทำลายมากขึ้นเป็นผลร้ายแก่ดินฟ้าอากาศ และจะกระทบถึงผลิตผลทางเกษตรของเราในอนาคต ฉะนั้นเราจึงต้องรู้จักประหยัด อดออมในการกินการใช้จ่าย ขอให้คิดถึงอนาคตของบุตรหลานของเราใน

อีก ๓๐ ปีข้างหน้า ซึ่งประเทศไทยจะมีพลเมืองเพิ่มขึ้นเป็นประมาณ ๔๕-๕๐ ล้านคน การลด
 ขยายในวันนั้นจะเป็นผลดีแก่ก่อบุตรกฤตติการของเราในวันหน้า

ขอให้เรารักษาอนามัยของเราให้แข็งแรง ขอให้เราให้การศึกษาแก่บุตรหลานของ
 เราในทางที่ชาติบ้านเมืองต้องการ เพื่อจะได้เป็นกำลังในการผลิตของชาติ ตัวอย่างเช่นในอนาคต
 อันใกล้เราจะพัฒนาพลังงานเขื่อนกันน้ำ เราอาจจะต้องการช่างและวิศวกรทางไฟฟ้าและโยธา
 จำนวนมาก เราอาจจะต้องการวิศวกรอุตสาหกรรมในเมื่อโรงงานต่าง ๆ เกิดขึ้นในเมืองไทยตาม
 โครงการเชิญชวนชาวต่างประเทศมาลงทุน เราอาจจะต้องการเกษตรขนาดใหญ่ ซึ่งต้องการ
 นักเทคนิคในการทำด้วยเครื่องจักรและใช้ปุ๋ยช่วยในการเกษตร เราอาจต้องการนักบริหาร
 งานธุรกิจเพราะเราจะต้องทำธุรกิจมากขึ้น ฯลฯ ฉะนั้น ขอให้เราช่วยกันคิดตั้งเสริมบุตรหลาน
 ของเราให้เรียนวิชาที่ประเทศชาติจะต้องการในอนาคตอันใกล้ จะได้เป็นกำลังอย่างสำคัญในการ
 ผลิตให้แก่ชาติยิ่งขึ้น

สำหรับท่านที่เป็นข้าราชการและเป็นนักบริหารงานแห่งรัฐ นอกจากจะต้องทำตนเป็น
 ผู้สุจริตไม่เบียดบังทรัพย์สินรายได้ของรัฐแล้ว ยังจะต้องพยายามสร้างเสริมวิชาการและความ
 สามารถให้แก่ตนเองในวิชาการใหม่ ๆ ซึ่งก้าวหน้าไปมากและอย่างรวดเร็วนี้ด้วย สำหรับท่าน
 ที่ต้องทำงานเกี่ยวกับโครงการพัฒนาเศรษฐกิจโดยตรง ยังจะต้องเป็นผู้เสียสละ เด็ดขาด และ
 เข้มแข็งอีกด้วย ขอให้คิดถึงบุตรหลานของท่านในอนาคตซึ่งแขวนชีวิตไว้กับตัวของท่านเอง

ประสิทธิภาพในการบริหารราชการ

ศักดิ์ ผาสุนิรันต์

อาจารย์ประจำคณะและหัวหน้าฝ่ายวิจัย

บทนิยามของคำ “ประสิทธิภาพ” (EFFICIENCY)

ก่อนที่จะกล่าวถึงความหมายของคำ “ประสิทธิภาพ” ตามหลักรัฐประศาสนศาสตร์ ขวัญเจ้าใคร่จะกล่าวถึงเรื่องการค้าขายหรือการประกอบกิจการของเอกชนเสียก่อน เพื่อให้เกิดความเข้าใจง่าย ๆ แก่ท่านผู้อ่าน

ในการประกอบการค้าหรือกิจการใด ๆ ของเอกชนนั้น จำเป็นต้องอาศัยทุนเป็นปัจจัยมูลฐาน ทุนในทางเศรษฐศาสตร์มิได้หมายความถึงเฉพาะเงินตราเท่านั้น แต่รวมถึงเครื่องมือ เครื่องใช้ ที่ดิน ตลอดจนวัตถุดิบนำมาเพื่อตัดแปดหรือตกแต่งเป็นสินค้าด้วย อย่างไรก็ตาม บุคคลธรรมดาสามัญมักเข้าใจว่า ทุนหมายความถึงจำนวนเงินที่นำมาใช้จ่ายในการประกอบการ แม้ความเข้าใจดังกล่าวค่อนข้างจะแคบไปกว่าความหมายที่นักเศรษฐศาสตร์เข้าใจกันก็จริงอยู่ แต่ความเข้าใจตามที่เสนอนี้มีเหตุผลพอสมควรที่จะชวนให้เข้าใจเช่นนั้น เพราะเงินเป็นสื่อกลางที่ใช้ในการแลกเปลี่ยนเมื่อมีเงินแล้ว โดยส่วนใหญ่ก็สามารถใช้เงินซื้อหาสิ่งอื่นที่ไม่ได้ เช่น ที่ดิน วัสดุและแรงงาน เป็นต้น

เมื่อมีการลงทุน โดยปกติก็มีการหวังผลกำไรจากการลงทุนนั้น เช่น สมมุติว่าเราลงทุนไป ๓๐๐ บาท ก็อยากได้รับผลคืนมากกว่า ๓๐๐ บาท จึงจะถือได้ว่ามี “กำไร” ถ้าได้คืนมาเพียง ๓๐๐ บาทถ้วน เรียกว่า “เสมอทุน” ถ้าได้รับผลตอบแทนมาต่ำกว่า ๓๐๐ บาท ก็เรียกว่า “ขาดทุน” การที่จะทราบได้ว่ากิจการจะมีกำไรหรือขาดทุนจึงจำเป็นต้องรู้ต้นทุนเสียก่อน

ว่าเท่าไร แล้วนำมาหักลบตอบกับผลที่ได้รับมาทั้งสิ้น ถ้าได้มากกว่าต้นทุนที่ลงไป ผลต่างก็เป็น “ผลกำไร” ถ้าได้น้อยกว่าทุน ผลต่างก็เป็น “ผลขาดทุน”

เรื่องการขาดทุนหรือได้กำไรตามนี้กล่าวมาแล้วมโนทัศน์ใด เรื่องการมีประสิทธิภาพ หรือหย่อนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานก็มโนพิงอธิบายได้ทำนองเดียวกันนั้นแท้จริง “คำ ประสิทธิภาพ” ซึ่งเรานำมาใช้กันอย่างกว้างขวางในทางรัฐประศาสนศาสตร์มีมูลฐานมาจากทาง ธุรกิจหรือทางเศรษฐศาสตร์ก่อน กล่าวคือ ถ้ากิจการใดมีผลกำไร นักเศรษฐศาสตร์เรียกการ ประกอบการนั้นว่ามีประสิทธิภาพ ถ้าขาดทุนก็เรียกว่าไม่มีประสิทธิภาพ ความหมายของคำ “ประสิทธิภาพ” ในแวดวงนี้มีความหมายใกล้เคียงหรือเกือบจะเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับความ หมายของคำว่า “ขาดทุน” หรือ “กำไร” แต่หลักเกณฑ์ที่ใช้เป็นเครื่องกำหนดว่า กิจการจะมีประสิทธิภาพหรือขาดประสิทธิภาพ ก็ใช้หลักเกณฑ์อย่างเดียวกัน คือเทียบจาก จำนวนค่าใช้จ่ายที่ใช้ไปในการประกอบการ (Input) อย่างหนึ่ง กับผลที่ได้รับจากการ ประกอบการ (Output) อีกอย่างหนึ่ง ความหมายของคำ “ประสิทธิภาพ” ในที่นี้ จึงเกือบจะไม่ต่างกับคำว่า “กำไร” หรือ “ขาดทุน” ประการใด¹ จะผิดกันก็แต่ถ้อย คำที่ใช้และคำว่า “กำไร” หรือ “ขาดทุน” มีความหมายหนักไปในทางเงินตรา แต่ ประสิทธิภาพหมายหนักไปทางผลของการจัดการหรือการประกอบการซึ่งในที่สุดก็คิดหาค่าออกเป็น เงินตรา^๒นั่นเอง

ได้มีนักรัฐประศาสนศาสตร์หลายท่านนำเอาความหมายของคำ “ประสิทธิภาพ” ตาม กล่าวแต่ไปใช้ในทางรัฐประศาสนศาสตร์ โดยวัดประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการขององค์การ ฝ่ายบริหารจากจำนวนเงินที่องค์การได้รับมาจากงบประมาณประจำปีและใช้จ่ายไป เทียบกับผล งานที่ปฏิบัติได้ ถ้าผลงานที่ปฏิบัติได้มีมูลค่าสมกับเงินที่ใช้จ่ายหรือมากกว่าเงินที่ใช้จ่ายถือว่า การ ปฏิบัติงานนั้นมีประสิทธิภาพ ถ้าเป็นไปในทางตรงกันข้าม ก็ถือว่าไม่มีประสิทธิภาพ

1. William J. Stiffin. O & M: An Introduction. Bangkok, Institute of Public Administration, Thammasat University, 1959, p. 155.

แต่การกำหนดประสิทธิภาพของการบริหารราชการ โดยพิจารณาจากเงินที่ใช้และจำนวนผลที่ได้ดังกล่าว ปรากฏว่าใช้ไม่ได้ทุกกรณี เพราะผลการปฏิบัติงานของหน่วยราชการเป็นอันมากไม่สามารถคำนวณหรือนับเป็นขั้นเป็นอันได้ เช่น งานระดับทุกข์และบำรุงสุขอันเป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย เป็นต้น ย่อมเป็นการยากที่จะนับผลหรือขนาดของความสำเร็จของงานดังกล่าวออกเป็นจำนวนเลข ในทำนองเดียวกัน ประสิทธิภาพของกองดับเพลิงก็ได้ขึ้นอยู่กับจำนวนเพลิงที่เกิดและจำนวนเพลิงที่ดับได้ แต่พิจารณาจากความสามารถของกองดับเพลิงที่จะดับเพลิงได้รวดเร็วเพียงใดเมื่อเกิดเพลิงขึ้นต่างหาก ตัวอย่างประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานซึ่งไม่สามารถนับเป็นจำนวนเลขได้อื่น ๆ เช่น บริการของกระทรวงสาธารณสุขในการส่งเสริมความสะอาดของบ้านเมืองและการป้องกันโรคระบาด เป็นต้น ทุกท่านคงเห็นพ้องด้วยว่าประสิทธิภาพของกระทรวงสาธารณสุขมิได้ขึ้นอยู่กับจำนวนผู้ป่วยและการรักษาให้หายจากโรคระบาด แต่ขึ้นอยู่กับ การป้องกันไม่ให้โรคระบาดเกิดขึ้นซึ่งนับเป็นจำนวนเลขไม่ได้มากกว่า

ดังนั้น จึงได้มีนักรัฐประศาสนศาสตร์บางท่าน รวบรวมนิยามของคำว่า “ประสิทธิภาพ” ที่มั่งงูฐานจากทางเศรษฐกิจออกไปอีก โดยให้ความหมายรวมถึงผลของการปฏิบัติงานที่ยังให้เกิดความพอใจและประโยชน์แก่มวลมนุษย์ (Human Satisfaction and Benefits Produced) ด้วย² จากนิยามที่ขยายใหม่นี้ย่อมช่วยให้สามารถพิจารณาประสิทธิภาพของการบริหารงานขององค์การของรัฐซึ่งไม่สามารถนับเป็นตัวเลขได้อีกเป็นอันมาก กล่าวคือ ถ้าการปฏิบัติงานของหน่วยงานใด ซึ่งถึงแม้จะนับผลเป็นขั้นเป็นอันไม่ได้ แต่ถ้าก่อให้เกิดความพอใจ ความสะดวก หรือความสงบสุขแก่ประชาชนผู้เสียภาษีอยู่แล้ว ผลการปฏิบัติของหน่วยงานนั้นย่อมนับว่ามีประสิทธิภาพ ถ้าสภาจะการณเป็นไปในทำนองตรงกันข้ามก็ถือได้ว่าหย่อนประสิทธิภาพ แต่มีบางกรณีที่เราจะต้องใช้หลักเกณฑ์ทั้งสองประการเป็นเครื่องพิจารณาก่อนที่จะกำหนดว่าหน่วยงานใดมีประสิทธิภาพหรือไม่ เช่นการปฏิบัติราชการของกรมตำรวจ เป็นต้น การมี

2. John D. Millet, Management in the Public Service,

New York, McGraw Hill Book Company, Inc.,

1954, p. 4.

ประสิทธิภาพของงานคำนวณย่อมขึ้นอยู่กับจำนวนบุคคลผู้กระทำผิด ที่เจ้าหน้าที่ตำรวจปราบปราม หรือจับกุมได้เมื่อมีการกระทำผิดที่เกิดขึ้น และรวมถึงความสามารถในการจัดเจ้าหน้าที่ตำรวจ ออกตรวจตราอยู่เป็นนิจสิน ทำให้ผู้คิดจะกระทำผิดไม่สามารถก่อการกระทำผิดขึ้นได้ด้วย จึงจะ ถือว่ามีประสิทธิภาพ ในทำนองเดียวกัน ประสิทธิภาพของงานเรือนจำย่อมขึ้นอยู่กับปริมาณ จำนวนผู้ต้องขังซึ่งเรือนจำแห่งหนึ่งสามารถรับไว้ได้ และความสามารถของพนักงานเรือนจำในการ ก่อเมตตาจิตทำให้ผู้ต้องขังให้กลับตัวเป็นพลเมืองดีเมื่อพ้นโทษไปแล้ว

ประสิทธิภาพ กับ สมรรถภาพ (Efficiency vs. Capability)

เมื่อได้ทำความเข้าใจถึงความหมายของคำ “ประสิทธิภาพ” แล้ว มีคำคำ หนึ่งซึ่งบุคคลเป็นจำนวนมากชอบกล่าวถึงอยู่เสมอ และบางทีก็ใช้ในที่ซึ่งมีความหมายของคำ “ประสิทธิภาพ” ด้วย คำนั้นคือ “สมรรถภาพ” จึงเห็นควรทำความเข้าใจในความ หมายของคำนี้ไว้ด้วย

พจนานุกรมไทยฉบับของราชบัณฑิตยสถานได้ให้ความหมายของคำ “สมรรถภาพ” ไว้สั้น ๆ ว่า หมายถึง “ความสามารถ”³ ถ้าพิจารณาให้ละเอียดถี่ถ้วนจะเห็นว่า ความ สามารถนี้อาจเป็นความสามารถของมนุษย์ สัตว์ หรือเครื่องจักรก็ได้ ในอันที่จะกระทำสิ่งหนึ่ง สิ่งใดให้สำเร็จ เช่น ความสามารถของเครื่องยนต์ ย่อมได้แก่จำนวนแรงม้าที่กำหนดไว้ซึ่งมี ส่วนสัมพันธ์กับน้ำหนักของสิ่งของที่จะยกหรือลากสูงไปได้ ความสามารถของสัตว์ไม่มีเครื่องวัด ได้แน่นอนดังเครื่องยนต์ก็จริงอยู่ แต่เป็นที่ทราบกันทั่วไปว่า สัตว์อย่างใดควรใช้งานได้แค่ไหน เพียงใด เช่น ช้างหนึ่งตัวมีกำลังและใช้งานหนักได้มากกว่าควายหนึ่งตัว และโดยปกติควายหนึ่ง ตัวมีกำลังเท่ากับวัวถึงสองตัว ฉะนั้น ถ้าชาวนาใช้ควายไถนาเขาก็ใช้ควายเพียงตัวเดียว แต่ถ้า ใช้วัวชาวเขาก็ใช้วัวสองตัวเทียมไถลงเป็นต้น เท่าที่กล่าวมานี้เราพิจารณาในแง่กำลังความ สามารถของสัตว์เพียงประการเดียว แต่เวลาที่จะใช้แรงงานสัตว์พาหนะจริง ๆ นั้นอาจขึ้นอยู่กับ

3. ราชบัณฑิตย, พจนานุกรมราชบัณฑิตยสถาน, กรุงเทพฯ ฯ, โรงพิมพ์ท่าพระจันทร์ ๒๕๐๒, หน้า ๘๓๑.

ภูมิประเทศและจารีตประเพณีของท้องถิ่นด้วย เช่น ถ้าเป็นที่ลุ่มน้ำจึงชาวนานิยมใช้ควายมากกว่าวัว แต่ถ้าเป็นที่ดอนไม่มีน้ำ ชาวนานิยมใช้วัวมากกว่าควาย ทั้งนี้ เพราะควายชอบน้ำและโคลนเลน แต่วัวชอบที่แห้งมากกว่า เป็นต้น

ถ้ารับความสามารถของมนุษย์นั้นยังแตกต่างกันออกไปอีกเป็นอันมาก ในประการแรกมนุษย์เรามีขนาดของร่างกายไม่เท่ากัน โดยปกติคนที่มร่างกายใหญ่โตย่อมแข็งแรงและยกน้ำหนักได้มากกว่าคนที่มร่างกายเล็กและอ่อนแอ นี่เป็นความแตกต่างในทางร่างกาย ซึ่งธรรมชาติสร้างมาให้มนุษย์มีความสามารถไม่เท่ากัน แต่การกำหนดความสามารถของมนุษย์ยังมีข้อยุ่งยากมากกว่าการกำหนดความสามารถของเครื่องยนต์และสัตว์พาหนะอีก เพราะมนุษย์มีสติปัญญาแตกต่างกันด้วย เช่น บางคนฉลาดน้อยบางคนฉลาดมาก ยิ่งกว่านั้น มนุษย์ยังอาจเพิ่มพูนความสามารถของตนขึ้นไปได้อีกด้วยการศึกษา จึงเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า โดยปกติผู้มีการศึกษาสูง ย่อมมีความสามารถในการที่จะคิดค้นหรือปฏิบัติงานได้ดีกว่าผู้มีการศึกษาน้อยหรือไม่มีการศึกษาเลย คำกล่าวเช่นนี้แม้จะไม่เป็นจริงถึงร้อยเปอร์เซ็นต์ ท่านผู้อ่านคงยอมรับว่ามีคนถูกไม่น้อยกว่า ๙๐% หรือ ๙๕% ฉะนั้น การกำหนดความสามารถของบุคคลแต่ละคน จึงต้องพิจารณาจากตัวกำกวมทั้งสติปัญญา และการศึกษาที่แต่ละคนได้รับมาด้วย จึงจะกำหนดได้ว่าใครมีความสามารถหรือมี "สมรรถภาพ" เพียงใด

จากข้อความที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่า "สมรรถภาพ" หมายถึง "ความสามารถ" ของบุคคลแต่ละคนที่จะปฏิบัติงานได้สำเร็จมากขึ้นหรือรวดเร็วเพียงใด ซึ่งขึ้นอยู่กับ ตัวร่างกาย สติปัญญา และการศึกษาของผู้นั้น ถ้าบุคคลหนึ่งมีกำลังร่างกายแข็งแรง มีสติปัญญาดี และได้รับการศึกษาสูง ก็เป็นที่หวังได้ว่าสมรรถภาพในการปฏิบัติงานของเขา ย่อมจะสูง ในทางตรงกันข้าม ถ้าบุคคลหนึ่งมีกำลังร่างกายอ่อนแอ สติปัญญาไม่ฉลาด และได้รับการศึกษาน้อย ย่อมเป็นที่สันนิษฐานในเบื้องต้นได้ว่าสมรรถภาพในการปฏิบัติงานของเขาผู้นั้นควรจะอยู่ในเกณฑ์ต่ำ ข้อความที่กล่าวมานี้มีเงื่อนไขอยู่ประการหนึ่งว่าทุกคนมีเครื่องมือเครื่องใช้ และเครื่องอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานเท่าเทียมกัน ถ้าใช้เครื่องมือต่างกันแล้ว ผลอาจต่างกันได้ เช่นคนมีสติปัญญาน้อยคิดเลขได้ช้า แต่ใช้เครื่องคิดเลขไฟฟ้า ย่อมปฏิบัติงานได้รวดเร็วและได้ผลงานมากกว่าคนที่คิดเลขด้วยมือและสมอง เป็นต้น

ฉะนั้น จึงอาจกล่าวได้เพียงสั้น ๆ ว่า “ประสิทธิภาพ” เป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างจำนวนคนที่ใช้จ่ายไปในการปฏิบัติงาน กับผลที่ได้ซึ่งอาจเป็นชนเป็นอันนับได้ หรืออาจเป็นความพอใจและเป็นประโยชน์แก่บุคคลทั่วไป ซึ่งนับเป็นจำนวนเลขไม่ได้ ถ้าการปฏิบัติงานนั้นได้ผลดีกับคนที่ใช้จ่ายไป ก็ถือว่าการทำงานนั้นมีประสิทธิภาพ ถ้าได้ผลน้อยไม่คุ้มกับคนที่ลงไปเรียกว่า ขาดทุนหรือหย่อนประสิทธิภาพ

แต่ “สมรรถภาพ” นั้น เป็นเรื่องของความสามารถของแต่ละบุคคลซึ่งมีอยู่ไม่เหมือนกัน โดยธรรมชาติได้แก่กำลังความแข็งแรงของร่างกายอย่างหนึ่ง และสติปัญญาหรือคุณภาพของสมองอีกอย่างหนึ่ง รวมทั้งขนาดและคุณภาพแห่งการศึกษาก็มีผู้ได้รับมาแต่คนหลังอีกด้วย สมรรถภาพจึงเป็นเรื่องความสามารถของแต่ละบุคคลที่มาพร้อมกันปฏิบัติงาน ไม่ใช่เรื่องค่าใช้จ่ายเทียบกับผลงานซึ่งเป็นเรื่องของประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ดี สมรรถภาพของบุคคลผู้ร่วมปฏิบัติงานในองค์การหนึ่ง ๆ ย่อมมีส่วนสัมพันธ์กันใกล้ชิดกับประสิทธิภาพในการบริหารราชการ กล่าวคือถ้าหน่วยงานใดมีผู้มีสมรรถภาพสูงไว้เป็นจำนวนมาก ย่อมช่วยให้การปฏิบัติงานของหน่วยงานนั้นเป็นไปได้รวดเร็วเรียบร้อย และมีโอกาสประสพผลสำเร็จ มากกว่าหน่วยงานที่มีแต่คนที่มีสมรรถภาพต่ำอยู่เป็นจำนวนมาก นอกจากนั้นผู้ที่มีสมรรถภาพหรือความสามารถสูงยังอาจช่วยหาทางปฏิบัติงานให้ดำเนินเร็ว และอาจใช้เงิน วัสดุ และเวลาน้อยกว่าการปฏิบัติงานของผู้มีสมรรถภาพต่ำด้วย นักบริหารที่ฉลาดและรอบคอบจึงได้แก่ผู้ที่พยายามที่จะให้ผู้มีสมรรถภาพสูงไว้ในองค์การของตน และพยายามลดจำนวนผู้ที่มีสมรรถภาพต่ำให้เหลือน้อยที่สุด ผลก็คือจะช่วยให้การปฏิบัติของหน่วยงานนั้นมีประสิทธิภาพสูงเป็นเงาตามตัว ฉะนั้นจึงอาจกล่าวสรุปได้ว่า แม้ “สมรรถภาพ” กับ “ประสิทธิภาพ” จะมีความหมายต่างกัน โดยที่สมรรถภาพหมายถึงความสามารถของแต่ละบุคคล แต่ประสิทธิภาพหมายถึงผลสำเร็จในการปฏิบัติงาน ซึ่งอาจเป็นของบุคคลหรือขององค์การก็ได้ ทั้งสองสิ่งนี้ยังมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด เพราะสมรรถภาพของผู้ปฏิบัติงานเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยให้การบริหารราชการมีประสิทธิภาพต่ำหรือสูง

สาเหตุของการหย่อนประสิทธิภาพ

๑. สาเหตุมูลฐาน การหย่อนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานมีมูลเหตุมาจากหลายกรณี เช่น ประเทศที่มีดินฟ้าอากาศร้อนอาจเป็นเหตุให้คนทำงานรู้สึกเหน็ดเหนื่อยเร็วกว่าในประเทศที่มีอากาศอบอุ่นหรือค่อนข้างเย็นและเป็นที่ให้ได้ผลงานน้อย การใช้คนงานที่มีสมรรถภาพต่ำ ไม่มีความชำนาญในงานที่ต้องปฏิบัติก็อาจเป็นเหตุให้ได้ผลงานลดลงตามส่วนแห่งความสามารถของคนงาน ดังนี้เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีมูลฐานอื่นๆ อีกเป็นอันมาก ซึ่งอาจเกิดขึ้นเฉพาะท้องถิ่นตามลักษณะแห่งภูมิประเทศดินฟ้าอากาศ ขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมของท้องถิ่นนั้นๆ

แต่สาเหตุของการหย่อนประสิทธิภาพที่จะกล่าวในต่อไปนี้มีลักษณะเป็นมูลฐานและเป็นต้นเหตุแห่งการหย่อนประสิทธิภาพที่สำคัญที่สุดในทุกประเทศที่การบริหารของรัฐได้ขยายกว้างขวางออกไป รวมตลอดถึงองค์การเอกชนขนาดใหญ่ด้วย การพิจารณาโดยละเอียดเพื่อทราบถึงสาเหตุมูลฐานนี้ บางทีอาจเป็นทางช่วยให้เข้าใจถึงสภาพที่เป็นมาของการหย่อนประสิทธิภาพโดยทั่วไป และอาจช่วยให้พิจารณาหาทางแก้ไขได้โดยง่าย คุณนายแพทย์ผู้ทราบสมรรถฐานของโรค ย่อมจะรักษาโรคร้ายไข้เจ็บให้หายได้เร็วกว่าผู้ที่ไม่ทราบสมรรถฐานของโรคแน่ชัดดังนี้

ถ้าจะพิจารณาให้ลึกซึ้งแล้วจะเห็นได้ว่า การหย่อนประสิทธิภาพในการบริหารราชการมีสมรรถฐานมาแต่การเพิ่มทวีขึ้นอย่างรวดเร็วของจำนวนประชากรเป็นปฐมเหตุ เมื่อประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาสู่ระบอบประชาธิปไตยเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๕ นั้น ปรากฏว่า ประเทศไทยมีพลเมืองเพียง ๙ ล้านเศษ สิบปีต่อมาคือในราว พ.ศ. ๒๔๘๕ ได้มีการสำรวจสำมะโนครัวใหม่ ปรากฏว่าจำนวนพลเมืองของประเทศไทยได้เพิ่มขึ้นเป็น ๑๔ ล้านเศษ และเป็น ๑๗ ล้านเศษเมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๐ ครึ่งสุดท้ายได้มีการสำรวจจำนวนประชากรของประเทศเมื่อ ๒-๓ ปีมานี้ ปรากฏว่า จำนวนพลเมืองได้เพิ่มเป็นเกือบ ๒๓ ล้าน ถ้าจะเทียบจำนวนประชากรของประเทศในขณะนั้นกับเมื่อ ๒๕ ปีก่อน จะเห็นได้ว่าจำนวนพลเมืองได้เพิ่มมากกว่าเท่าตัว คือจาก ๙ ล้านเศษเป็น ๒๒ ล้านเศษ

การเพิ่มขึ้นของจำนวนพลเมือง หมายความว่าปริมาณการบริโภคย่อมเพิ่มขึ้นเป็น

เงาตามตัว เพราะทุกคนต้องรับประทานอาหารเพื่อความมีชีวิตอยู่ ผลที่ติดตามมาได้แก่ เมื่อจำนวนประชากรในเขตชนบทเพิ่มขึ้น ชาวชนบทจำเป็นต้องขยายการหักล้างทางพงเข้าไปใน ที่ดินรกร้างว่างเปล่า เพื่อขยายการเพาะปลูกออกไปทางหนึ่งทางใดในที่พอจะบุกเบิกออกไปได้ สำหรับในที่ที่ไม่สามารถจะบุกเบิกต่อไปได้ เช่น ในบริเวณจังหวัดต่าง ๆ ในภาคกลาง เป็นต้น ประชากรที่เพิ่มขึ้นจากต้องเคลื่อนย้ายเข้ามาทำงานในเขตตัวเมือง เหลือคนไว้ที่บ้านในชนบท แตะน้อยเท่าที่ตนทมอยู่จะพอผลิตพืชผลเลี้ยงกินไปได้

เมื่อส่วนหนึ่งของชาวชนบทจำเป็นต้องเคลื่อนย้ายเข้ามาอยู่ในตัวเมือง เพื่อหางานทำ ประกอบกับจำนวนพลเมืองที่อยู่ในเขตตัวเมืองเพิ่มขึ้นอยู่แต่ด้วย จึงเกิดปัญหาการขาดแคลนที่อยู่และการแข่งขันกันในเชิงอาชีพ ผู้ที่มีกำลังกายกำลังสติปัญญาและกำลังทรัพย์ดีกว่าเขาตัว รอดได้ ส่วนผู้ที่หย่อนในด้านกำลังสติปัญญาและกำลังทรัพย์ย่อมได้รับความลำบากอันเกิดแต่การ ไม่มีงานทำและความยากจนข้นแค้น ประชากรเหล่านี้จึงเรียกร้องขอให้ทางการช่วยเหลือและ อนุเคราะห์นานาประการซึ่งไม่เคยมีมาในอดีต เช่น ขอให้ช่วยจัดการหางาน ขอให้ช่วยจัดตั้งไป อยู่ณคม ขอให้จัดบ้านพักให้อยู่ ขอให้ตั้งโรงเรียนเพิ่มเพื่อการศึกษาระดับบุตร ขอให้คัดถนน หนทางเพิ่มเพื่อความสะดวกในการคมนาคม ขอให้เพิ่มบริการไปรษณีย์และโทรเลข ขอให้สร้าง โรงพยาบาลเพิ่มเติม เป็นอาทิ

การเรียกร้องของประชาชนประกอบด้วยความรู้สึกกับสิทธิชอบของรัฐบาลในฐานะเป็น ผู้บริหารประเทศเป็นเหตุให้รัฐจำต้องเปิดบริการใหม่ๆ รวมทั้งขยายบริการเดิมที่มีอยู่แต่เดิมเพิ่มขึ้น ดังจะเห็นได้ว่าเดิมประเทศไทยมีองค์การบริหารที่เทียบเท่ากระทรวงอยู่เพียง ๔ องค์การเท่านั้นได้ แก่ เวียง อัง คตัง นา แต่ได้กลายมาเป็น ๓๒-๓๓ กระทรวงในสมัยนี้ และกระทรวงต่างๆ ยังแบ่งออกเป็นอีกหลายกรม หลายกอง ในด้านจำนวนเจ้าหน้าที่ก็จำเป็นต้องเพิ่มขึ้นเพื่อให้พอ เพียงแก่บริการที่ระจัดตั้งของ จากข้อเท็จจริงปรากฏว่าเมื่อเริ่มตั้งกระทรวงมหาดไทยใหม่ๆ โดยมีสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาธำรงราชานุภาพเป็นเสนาบดีนั้น กระทรวงมหาดไทยมีข้าราชการทั้งสิ้นไม่เกิน ๔๐ คนเท่านั้น แต่ในปัจจุบันข้าราชการในสังกัดกระทรวงนี้เพียงกระทรวงเดียวทั่วจำนวนชนเป็น หมื่นเศษ จำนวนเจ้าหน้าที่ในกระทรวงและกรมอื่น ๆ ก็เพิ่มขึ้นมากมายเช่นเดียวกัน¹

4. มาลัย หุวะนันทน์, "วิธีการประสานงานในด้านสังคมสงเคราะห์" บรรยายต่อที่ประชุมสภาการ สังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย ที่ศาลาชั้นดงธรรม เมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๐๓

การขยายขนาดขององค์การและการเพิ่มพูนจำนวนผู้ปฏิบัติงานในองค์การ ทำให้เกิดผลสำคัญซึ่งเป็นมูลเหตุของการหย่อนประสิทธิภาพ & ประการคือ

(ก) ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน (Olumsiness) เป็นธรรมชาติของใหญ่ย่อมกินเนื้อที่มาก มีน้ำหนักมากและเคลื่อนไหวได้เชื่องช้า ขอบกพร่องในลักษณะบางอย่างที่เป็นเหตุสำคัญจนถึงกับทำลายตัวเองก็มี เช่นมีผู้กล่าวว่าการที่ไดโนเสาร์สูญพันธุ์ไปจากโลกก็เพราะความใหญ่โตของร่างกายของมัน ซึ่งเป็นเหตุให้เกิดความไม่สะดวกในการเคลื่อนไหวไปมาและการหนีภัย นอกจากนี้ยังเกิดจุดอ่อนขึ้นในตัว คือ ตัวอ่อนที่เล็กกว่าสามารถทำอันตรายแก่ไดโนเสาร์ได้ และคอยหลบหลีกอยู่แถวใต้ท้องใกล้ ๆ ตัวไดโนเสาร์นั่นเองโดยไดโนเสาร์ไม่มีโอกาสทำร้ายตัวเล็ก ๆ ที่มารังเก้นใต้เลย ตัวอย่างที่เห็นได้อื่น ๆ ก็ยังมีอีก เช่น เครื่องบินดีเครืองยนต์ย่อมไม่สามารถชนหรือลงในสนามบินขนาดเล็ก ก่อนมีการขุดลอกสันดอนเรือเดินสมุทรขนาดใหญ่แล่นเข้ามาในแม่น้ำเจ้าพระยาไม่ได้ รถบรรทุกและรถโดยสารขนาดใหญ่ทำให้เกาะการจราจรที่ถนนไม่สู้กว้างเช่นจังหวัดพระนครศรี เป็นคน

องค์การของทางราชการก็เช่นเดียวกัน เมื่อขนาดและจำนวนเจ้าหน้าที่ขององค์การขยายใหญ่โตออกไป ย่อมทำให้เกิดความยุ่งยากซ้ำซ้อนที่กล่าวมาข้างต้นนี้ แต่ความยุ่งยากขององค์การขนาดใหญ่เป็นสิ่งที่มองไม่ค่อยเห็น ถ้าจะเปรียบให้เห็นได้ชัดเจนก็ควรดูจากกิจการภายในครอบครัวซึ่งเป็นองค์การขนาดเล็ก จะเห็นได้ว่า การนัดหมายหรือการตัดสินใจตกลงใจจะทำอะไรย่อมทำได้ง่าย พ่อบ้านและแม่บ้านอาจตกลงใจพักผ่อนตากอากาศในคอนเซ้า แล้วออกเดินทางในคอนบ้ายหรือวันรุ่งขึ้นย่อมทำได้ แต่องค์การขนาดใหญ่ทำเช่นนั้นไม่ได้ การตัดสินใจแต่ละครั้งบางทีต้องเรียกประชุมขอความเห็นจากผู้ร่วมงาน ซึ่งบางทีอาจจะนัดประชุมพร้อมกันได้ก็ต้องกินเวลาหลายวัน นอกจากนี้ ถ้าจะตกลงทำอะไรก็ต้องให้มีระยะเวลาดำเนิน ๆ พอที่จะแจ้งให้หน่วยงานที่อยู่ไกล ๆ ได้ทราบและมีเวลาพอเพียงที่จะเตรียมการได้ทัน นี่เป็นตัวอย่างหนึ่งของความยุ่งยากซ้ำซ้อนขององค์การขนาดใหญ่ ซึ่งเป็นมูลฐานของการหย่อนประสิทธิภาพทางหนึ่ง ⁵

⁵ William J. Siffin, op cit., pp. 127-128.

๒. ทำให้ต้องมีระเบียบแบบแผนมากขึ้น (Formality) ในองค์การขนาดเล็กที่มีผู้ร่วมงานเพียง ๑๐ หรือ ๒๐ คนนั้น โดยปกติผู้ร่วมงานย่อมรู้จักกันเป็นอย่างดี การปรึกษาหารือและสั่งงานก็อาจทำได้ด้วยทางวาจา ถ้ามีอะไรส่งสัยหรือมีปัญหาทางปฏิบัติก็อาจได้ถามกันได้ง่ายๆ การรับและจ่ายเงินก็อาจไม่จำเป็นต้องมีบัญชีและหลักฐานประการใด ช่างเพียงใช้ความจำหรือมีบันทึกจดเขียนไว้ช่วยความจำเล็กน้อยเท่านั้น เพราะมีความไว้วางใจกันเป็นอย่างดี การดำเนินงานจึงเต็มไปด้วยบรรยากาศแห่งความเป็นกันเอง มีความรวดเร็วและความคล่องในการปฏิบัติงาน

แต่เมื่องานขยายใหญ่โตออกไปและมีเจ้าหน้าที่นับด้วยเรือนร้อยเรือนพัน การปรึกษาหารือได้ถามดังกล่าวย่อมทำไม่ได้ ฉะนั้น จึงต้องมีบุคคลกลุ่มหนึ่งได้แก่ผู้บริหารชั้นสูง ทำหน้าที่เป็นฝ่ายอำนวยความสะดวก งานบางอย่างผู้น้อยต้องได้รับอนุญาตก่อนจึงจะกระทำได้ ในด้านการเก็บรักษาและเบิกจ่ายเงินก็ต้องสร้างระเบียบวิธีการเบิกจ่ายและการลงบัญชี ในด้านเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานก็ต้องมีระเบียบว่าด้วยกำหนดเวลาและลำดับ และวิธีการติดต่อจนระเบียบสวัสดิการต่าง ๆ เหล่านี้รวมเรียกว่าระเบียบปฏิบัติราชการ ซึ่งแต่ละกระทรวงแต่ละกรมอาจกำหนดขึ้นเองบ้าง รัฐบาลกำหนดเป็นระเบียบกลางให้ทุกกระทรวงปฏิบัติบ้าง งานบางอย่างต้องผ่านการพิจารณาของประธานประจำแผนก หัวหน้าแผนก หัวหน้ากอง อธิบดีและได้กระทรวงก่อนที่จะผ่านขึ้นมามีการพิจารณาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงได้ เหล่านี้ย่อมก่อให้เกิดความไม่สะดวกและล่าช้า ภาษาฝรั่งถึงได้ตั้งศัพท์เฉพาะเรียกพิธีการอันก่อให้เกิดความยุ่งยากและสิ้นเปลืองเหล่านี้ว่า Red Tape หน่วยงานใดถ้ายังมี Red Tape มากเท่าใดก็ทำให้เกิดการหย่อนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานมากเท่านั้น⁶

ค. ทำให้เกิดความรู้สึกว่างานที่ปฏิบัติไม่ใช่ประโยชน์ส่วนตัว โดยปกติมนุษย์เรามักมีความเห็นแก่ตัวอยู่เป็นธรรมชาติ ดังจะเห็นได้จากคนที่เขารับจากผู้อื่นชยยอมไม่ค่อยเอาใจใส่ดูแลรักษามันให้สะอาดและคอยซ่อมแซมเหมือนกับบ้านที่เป็นของตนเอง ชาวนาที่เขานำผู้อื่นทำเป็นระยะเวลาสั้น ๆ ก็เช่นเดียวกัน มักไม่ได้มีภาระผูกพันว่ารู้ดีเท่ากับทำมาของตนเอง เรื่องที่กล่าวมานี้มีความจริงอันใด ผู้ทำงานในองค์การใหญ่ ๆ ที่มีคนทำงานจำนวนมาก ๆ ก็มี

6

Ibid. pp. 91, 129, 138

ความรู้ดีคล้าย ๆ กันกับผู้เช่าบ้านเขาอยู่ และเขาน่าจะทำได้นั้น จะมีบ้างก็แต่ว่าจะมีความรู้ดีว่าผู้เช่าบ้านเขาน่าดีกันน้อย เพราะงานที่คนทำนั้นเป็นอาชีพและก่อให้เกิดรายได้แก่ตนเป็นประจำ ความรักงานของเขาจะมากกว่า แต่ถ้าพิจารณาถึงความรู้ดีของผู้ที่อยู่ห่างไกลจากองค์การกลางแล้ว จะเห็นชัดเจนนัยขึ้น เช่นเดิมนัยของกรมหนึ่ง ยากี่มีความรู้ดีรักประโยชน์ของแผนกตนรุนแรง แต่รักประโยชน์ของกรมน้อยลงและประโยชน์ของกระทรวงน้อยที่สุด เพราะกระทรวงน้อยอยู่ห่างไกลกับแผนกของเขามาก

ความเห็นผมซึ่งควรตั้งเกตุอยู่ประการหนึ่ง คือ ถ้าเป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ความรู้ดีในประโยชน์ขององค์การจะมีมากกว่าผู้น้อย ทั้งนี้ เพราะข้าราชการชั้นผู้ใหญ่มีความรับผิดชอบในงานขององค์การ จึงมีความเป็นห่วงและเป็นกังวลในความดำริหรือไม่ดำริและความสำเร็จความเสื่อมขององค์การ คล้าย ๆ ประโยชน์ของตนเอง ผู้ที่ได้มีโอกาสอยู่ใกล้ชิดกับข้าราชการชั้นผู้ใหญ่จะพบว่า บางท่านตื่นแต่เช้าตรู่รีบไปทำงานก่อน ๘.๐๐ น. และอยู่ทำงานจนถึง ๑๗-๑๘ น. ทั้งนี้ ก็เพราะท่านเหล่านั้นมีความรู้ดีผูกพันในงานคล้าย ๆ กับเป็นงานของตนเอง แต่ความรู้ดีดังกล่าวที่มิใช่ขององค์การกลางดังกล่าวก่อนจะค่อย ๆ จางลงทุกที ยิ่งเป็นหน่วยงานที่อยู่ห่างไกล ความรู้ดีในประโยชน์ขององค์การกลางจะน้อยลงตามส่วนแห่งระยะความห่างไกล เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกับปลัดกระทรวง จะมีความรู้ดีก่อนข้างรุนแรงในเรื่องที่เกี่ยวกับประโยชน์และนโยบายของกระทรวง แต่ขอจับตากรมต่าง ๆ ในสังกัดมักถือประโยชน์ของกรมตนเป็นสำคัญกว่าอื่น และเห็นประโยชน์ของกระทรวงและกรมอื่นเป็นอันคับข้อง หัวหน้าที่อยู่ในกรมหนึ่ง ก็มักเอาใจใส่ในประโยชน์ของตนเป็นใหญ่กว่าของอื่น ๆ ความรู้ดีทำนองเดียวกันจะมีเรื่อยลงไปถึงชั้นหัวหน้าแผนกและชั้นประจำแผนก ขรรษาคติของคนเราเป็นเช่นนั้น

ความรู้ดีเรื่องทำงานขององค์การไม่ใช่ประโยชน์ของตน ถ้าปล่อยให้เป็นอย่างนี้โดยรุนแรงและไม่คิดแก้ไข จะมีผลเสียหายแก่ราชการเป็นอันมาก เพราะจะเป็นเหตุไม่ให้เกิดการดำเนินงาน การทุจริตคอรัปชั่น การขาดความกระตือรือร้นที่จะทำงานให้สำเร็จลุล่วงไป และ

7 Fritz Morstien Marx, Elements of Public Administration

New York, Prentice Hall, Inc., 1959, pp, 294-313

ขาดการประสานงานกับผู้อื่น ไม่ติดกับผู้ที่เข้าบ้านและเข้าหาผู้อื่นทำฉันทันที ผลก็คือ การหย่อนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน

ง. ทำให้เกิดความตึงเครียด ก้าวถอยและการขัดแย้ง เมื่อองค์การได้กลายเป็นองค์การใหญ่และมีเจ้าหน้าที่มากมาย ก็จำเป็นต้องมีการแบ่งงานกันเป็นสัดส่วน เช่น งานระดับทุกระดับสูงสุดของกระทรวงมหาดไทย ได้แบ่งออกเป็นกรมมหาดไทย กรมประชาสงเคราะห์ กรมอัยการ กรมราชทัณฑ์ กรมตำรวจ กรมที่ดิน และกรมอื่น ๆ อีกหลายกรม เป็นต้น ในกรมหนึ่ง ๆ ยังแบ่งออกเป็นกองและแผนกอีกมากมาย แต่ละกรมและแต่ละกองคงทำงานเพียงด้านใดด้านหนึ่งเท่านั้น ดังนั้นจะเห็นได้ว่าถ้าขาดการบริหารที่ดี ก็จะทำให้เกิดความตึงเครียดจนอาจบางที่กรมหนึ่งทำงานซ้ำกับงานซึ่งกรมอื่นกำลังทำอยู่ บางที่อาจเกิดมีการก้าวถอยหน้าทันทันที เหล่านี้ในที่สุดย่อมจะนำไปสู่การขัดแย้ง และบางที่ต่างก็โยนความรับผิดชอบไปมา เป็นเหตุให้งานซึ่งกระทรวงได้รับความล่าช้าไม่สะดวกในการติดต่อ เป็นผลให้การบริหารหย่อนประสิทธิภาพได้⁸

เท่าที่กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่า เมื่อองค์การทางฝ่ายบริหารขยายใหญ่โตออกไปเพื่อสนองบริการแก่พลเมืองที่เพิ่มขึ้น ทำให้เกิดจุดอ่อนคือการหย่อนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานเป็นเงาตามตัว อย่างไรก็ตาม การมองในแง่หนึ่งเป็นการมองในแง่จุดอ่อนเพียงด้านเดียว ถ้าพิจารณาในด้านที่เป็นคุณประโยชน์บ้างจะเห็นว่า องค์การขนาดใหญ่ที่มั่งคั่งคนและกำลังเงินมากย่อมมีคุณสมบัติเช่นกัน เพราะมีกิจกรรมเป็นอันมากที่คนจำนวนน้อยไม่สามารถจะทำให้สำเร็จได้ แต่ถ้าเป็นคนจำนวนมากและมีทุนพอเพียงย่อมทำให้สำเร็จได้ ดังเครื่องบิน ๔ เครื่องยนต์ ย่อมบรรทุกคนได้ครั้งละ ๓๐๐-๕๐๐ คน และประสิทธิภาพของเรือใหญ่ในการบรรทุกคนและสินค้าย่อมจะและปลอดภัยกว่าเรือเล็กเป็นอันมาก อีกประการหนึ่งการที่จะลดขนาดขององค์การให้เล็กลงเพื่อจุดมุ่งเหตุแห่งการหย่อนประสิทธิภาพให้หมดไปก็เป็นเรื่องที่ทำไม่ได้ เพราะพลเมืองได้เพิ่มมาแล้วนับด้วยแรมปี การที่จะกลับบังคับให้จำนวนพลเมืองลดลงเหลือ ๘-๘ ล้านคนอย่างก่อน คงไม่มีทางทำได้ เว้นแต่จะใช้วิธีการรุนแรงผิดทำนองคลองธรรม และดังได้กล่าวมาแล้วว่ายังมีกิจกรรมอีกมากมายหลายอย่างที่ต้องการคนมากจึงจะทำสำเร็จ เช่น การพัฒนาการ

8 มาลัย หุวะนันทน์, op. cit.

เศรษฐกิจของประเทศที่รัฐบาลกำลังทำอยู่นั้นเหมือนกัน จำต้องมีเจ้าหน้าที่และคนงานพอเพียงที่จะทำงานตามโครงการที่กำหนดขึ้น อนึ่ง ทุกท่านคงเห็นความจริงข้อหนึ่งว่า ประเทศที่เจริญมั่นคงเป็นปกติแผ่นและเป็นมหาอำนาจได้ จะต้องมีการจัดคนพอควร การแก้การหย่อนประสิทธิภาพจึงควรแก้ด้วยการหาวิธีจัดการที่ดี ซึ่งจะช่วยให้คนก่อนหน้านั้นให้ผลตอบแทนที่ดี ดังนั้นจึงมีความพยายามกันในหมู่นักศึกษา และนักบริหารชั้นต้นที่จะหาทางเพิ่มพูนประสิทธิภาพของการบริหารด้วยวิธีการต่าง ๆ นานา แต่ไม่มีผู้ใดพยายามลดจำนวนประชากรหรือพยายามลดขนาดขององค์การลงเลย เพราะการกระทำดังนี้จะเท่ากับเป็นการถอยหลังเข้าคลอง และไม่สามารถจะสนองบริการให้แก่ประชาชนได้

๒. สาเหตุอื่น ๆ

นอกจากสาเหตุมูลฐานของการหย่อนประสิทธิภาพดังกล่าวมาแล้ว ยังมีสาเหตุอื่น ๆ อีกหลายประการที่อาจทำให้การปฏิบัติงานไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ในการประชุมสัมมนาพัฒนานักบริหาร (Executive Development) ของกระทรวงมหาดไทยซึ่งได้จัดให้มีขึ้นเมื่อปลายเดือนมีนาคม ๒๕๐๓ เพื่อพิจารณาเรื่องประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการในประเทศไทยนั้น ที่ประชุมได้พิจารณาเห็นว่า ประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการของประเทศไทยยังไม่สูงเท่าที่ควร อาจเนื่องมาจากสาเหตุต่อไปนี้

- ก. ข้าราชการมีรายได้ไม่น้อยไม่พอคุ้มรายจ่าย เป็นที่ทราบกันดีว่าระหว่างสงครามโลกครั้งที่สอง ประเทศไทยต้องประสบกับภาวะการขาดแคลนเครื่องอุปโภคบริโภค เฉพาะอย่างยิ่งสินค้าบางอย่างซึ่งประเทศไทยต้องซื้อจากต่างประเทศ เป็นเหตุให้สินค้ามีราคาสูงขึ้นหลายเท่าตัว การที่สินค้ามีราคาแพงขึ้นอย่างรวดเร็ว ก่อให้เกิดความเดือดร้อนในปัญหาค่าครองชีพของประชาชนโดยทั่วไปรวมทั้งข้าราชการด้วย เมื่อเป็นเช่นนั้นทางราชการจึงได้พิจารณาเพิ่มเงินแก่ข้าราชการหลายคราว แม้รัฐบาลจะได้กระทำการดังกล่าวก็ตาม แต่ก็ยังมีเสียงเรียกร้องจากข้าราชการบางหมู่ย่อยเสมอหลังจากที่ได้มีการเพิ่มรายได้ แล้วแต่ยังไม่พอเพียงแก่ค่าครองชีพของตนอาจเป็นได้ เพราะเมื่อมีการเพิ่มเงินเดือนแก่ข้าราชการ สินค้าก็มีจะขึ้นราคาตามไปด้วยเป็นเหตุให้รายได้และรายจ่ายของข้าราชการไม่สมดุลย์ต่อไปอีก

ในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ บางท่านซึ่งมีความเห็นว่า การที่ข้าราชการมีรายได้ไม่พอเพียงแก่การครองชีพ เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การปฏิบัติราชการไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เพราะข้าราชการผู้ที่มีรายได้น้อยไม่พอเพียงแก่การดำรงชีพทรงครอบครัว ต้องใช้เวลาแสวงหารายได้จากทางอื่นเพิ่มเติม บางทีก็ใช้เวลาราชการไปในทางแสวงหารายได้ดังกล่าวเสียบ้าง หรือมีความเป็นห่วงกังวลในสวัสดิภาพของครอบครัวจนไม่เน้นอันทำงานบ้าง ดังนั้นย่อมทำให้ผลที่จะได้จากการปฏิบัติราชการลดน้อยลง นอกจากนี้ การมีรายได้ไม่พอเพียงกับรายจ่ายยังอาจเป็นต้นเหตุของการฉ้อราษฎร์บังหลวง และ Corruption นานับประการ ซึ่งผลที่ดูดย่อมนำมาซึ่งการหย่อนประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ดี ที่ประชุมเห็นว่ายังหาได้มีการวิจัยกันโดยละเอียดในเรื่องนี้ไม่ ฉะนั้นจึงกล่าวได้เพียงว่า เรื่องดังกล่าวอาจเป็นเหตุหนึ่งของการหย่อนประสิทธิภาพ ถ้าข้อเท็จจริงปรากฏว่าข้าราชการโดยทั่วไปมีรายได้ไม่พอแก่การครองชีพจริง ที่ประชุมจึงเห็นว่าควรจะได้มีการวิจัยกันโดยละเอียดครอบคลุมในโอกาสต่อไป

๖. การบรรจุบุคคลที่ขาดความรู้หรือมีความรู้ไม่ตรงกับงานที่จะปฏิบัติเข้ารับราชการ ที่ประชุมเห็นว่า การบรรจุบุคคลที่ขาดความรู้ในหน้าที่จะปฏิบัติหรือมีความรู้คนละอย่างกับงานที่จะปฏิบัติ ย่อมเป็นสาเหตุหนึ่งของการหย่อนประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ เพราะผู้ที่ไม่มีความรู้โดยแท้จริงในตำแหน่งหน้าที่ที่บรรจุจำต้องใช้เวลาในระหว่างที่เขามารับราชการศึกษาและฝึกฝนตนเองเพื่อให้พอปฏิบัติงานนั้นได้ ในการนี้ย่อมต้องใช้เวลา แรงงาน และค่าใช้จ่ายมากกว่าที่ควร และอาจได้ผลงานน้อยไม่คุ้มกับค่าใช้จ่าย การบรรจุบุคคลที่มีความรู้และศึกษามาในทางหนึ่งให้ปฏิบัติราชการในสาขาที่ตนมิได้ร่ำเรียนมา ก็มิแตกต่างกับการบรรจุบุคคลที่ไม่มีความรู้ในตำแหน่งหน้าที่ที่จะปฏิบัติดังกล่าวเช่นเดียวกัน

ถ้าพิจารณาโดยผิวเผินแล้ว บางท่านอาจจะแย้งว่าเรื่องดังกล่าวไม่น่าจะเป็นไปได้ เพราะก่อนเข้ารับราชการย่อมมีการสอบแข่งขันระหว่างผู้สมัครหลายคน และมีหลักสูตรการทดสอบปฏิบัติงานในหน้าที่เขาไว้อยู่ แต่ถ้าจะพิจารณากันตามข้อเท็จจริงที่เป็นอยู่และจากประสบการณ์ที่แล้วมาในอดีต ทุกท่านคงไม่ปฏิเสธว่า กรณีดังกล่าวได้มีและได้เป็นมาแล้ว

เป็นอันมากในอดีต เช่นการรับสมัครผู้สำเร็จประโยคมัธยมศึกษาเพื่อบรรจุเป็นเสมียนพนักงาน มีเสมียนพนักงานเป็นจำนวนไม่น้อย ที่เพิ่งจะเริ่มศึกษาทางด้านบรรณและพิมพ์ดีดหลังจากที่เคยมารับการบรรจุ ในกรณีทางราชการย่อมต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายเป็นอันมากสำหรับผู้เข้ามาอาศัยสถานที่ทำงานเป็นที่ศึกษาวิธีปฏิบัติงานไปด้วยในตัว เรื่องอื่นก็มี เช่น การบรรจุบุคคลที่ไม่มีความรู้ทางกฎหมายเข้าปฏิบัติงานในตำแหน่งที่ต้องใช้กฎหมายอยู่เสมอ และการบรรจุนายแพทย์เข้าทำงานในตำแหน่งบริหาร เป็นต้น

การที่ข้อบกพร่องดังกล่าวได้เกิดขึ้นในอดีตนั้น เป็นเพราะการศึกษาระดับประชาชนยังไม่แพร่หลาย ผู้ได้รับการศึกษาระดับและวิชาชีพมีน้อย แต่ความจำเป็นที่จะต้องใช้บุคคลเป็นเจ้าหน้าที่ในส่วนราชการต่าง ๆ มีมาก ฉะนั้น จึงจำเป็นต้องรับจากบุคคลที่มีความรู้ทั่วไป และให้โอกาสแก่เขาที่จะฝึกฝนและศึกษางานในภายหลัง ในปัจจุบันประเทศไทยได้มีสถาบันศึกษาระดับสูงในสาขาวิชาต่าง ๆ โดยเฉพาะเพิ่มขึ้นเป็นอันมาก ถ้าได้มีการพิจารณารับสมัครและบรรจุบุคคลเข้ารับราชการ ตามวิชาชีพที่เขาได้ศึกษามาโดยเฉพาะ ย่อมจะช่วยให้ประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการเพิ่มพูนขึ้น

เหตุผลของข้อประการหนึ่งอาจเป็นได้ว่า หลักสูตรการสอบแข่งขันที่กำหนดขึ้นไว้โดย ก.พ. กัดหรือโดยกรมเจ้าสังกัดก็ยังไม่รัดกุมพอ เปิดโอกาสให้ผู้ที่มีความรู้ไม่ตรงกับวิชาชีพสมัครเข้ารับราชการได้ ทั้งนี้อาจเป็นได้ในการที่มิได้กำหนดคุณสมบัติของผู้สอบแข่งขันให้มีคุณสมบัติอย่างใกล้ชิดกับงานที่จะต้องปฏิบัติหรือมิได้กำหนดคะแนนวิชาที่เกี่ยวกับหน้าที่การงานไว้เป็นพิเศษ เช่นมิได้บังคับว่าจะต้องสอบได้คะแนนเท่าใดในวิชาที่เกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงาน เปิดโอกาสให้ผู้ไม่มีความรู้ในหน้าที่นั้นใช้คะแนนในวิชาความรู้เป็นเครื่องช่วยให้ตนสอบแข่งขันได้ และหวังที่จะหาความรู้ในหน้าที่การงานเมื่อตนได้รับการบรรจุแล้ว ถ้าความบกพร่องเกิดจากเหตุนี้ ควรจะได้มีการพิจารณากำหนดคุณสมบัติในด้านความรู้ของผู้สมัครและวิธีการให้คะแนนในวิชาบางวิชาที่สอบเสียใหม่เพื่อให้ได้บุคคลที่มีคุณสมบัติ และความรู้เหมาะสมแก่งานที่จะปฏิบัติอย่างจริงจัง

ค. มีเครื่องมือเครื่องใช้ไม่พอเพียงหรือล้าสมัย ในสมัยนี้ได้มีการคิดและประดิษฐ์เครื่องมือเครื่องใช้เพื่อช่วยทุ่นแรงและประหยัดเวลาได้เป็นอันมาก เช่น เครื่องพิมพ์ดีด เครื่อง

คิดเลขและเครื่องอัดจำแนกที่ใช้กำลังไฟฟ้า เครื่องตั้งงาน (dictaphone) และตู้เก็บเอกสารสมัยใหม่ เป็นต้น ส่วนมากสิ่งเหล่านี้เป็นของที่ต้องสั่งซื้อเข้ามาจากต่างประเทศด้วยราคาแพง ฉะนั้น จึงเป็นอุปสรรคสำคัญในการบริหารราชการของประเทศไทย ที่ไม่สามารถจะจัดซื้อเครื่องมือเครื่องใช้ดังกล่าวให้แก่กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ได้พอเพียงภายในระยะเวลาอันสั้น การปฏิบัติราชการส่วนใหญ่ของประเทศไทยจึงยังต้องอาศัยเครื่องมือที่ล้าสมัยเป็นส่วนใหญ่ ทำให้เสียเวลาในการปฏิบัติงานมากกว่าในประเทศที่มีเครื่องมือเครื่องใช้ทันสมัยและพอเพียง และผลงานที่ได้ย่อมน้อยลงตามส่วนด้วย อย่างไรก็ตามปัญหาอันเป็นปัญหาที่ไม่สามารถแก้ไขให้ลุล่วงไปได้โดยง่าย นอกจากประเทศไทยจะมีรายได้เพิ่มพูนขึ้น และพอเพียงแก่การที่จะใช้จ่ายเป็นค่าเครื่องอุปกรณ์เหล่านี้โดยไม่กระทบกระเทือนรายจ่ายเพื่อการพัฒนาประเทศในด้านอื่น

ง. ไม่มีแผนงานหรือโครงการที่แน่นอน ในการที่จะปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพสูง จำเป็นต้องมีการวางแผนอย่างละเอียดรอบคอบก่อนลงมือปฏิบัติการจริง เพื่อจะได้ประมาณการใช้จ่ายเงิน และกำหนดวัตถุประสงค์ให้เหมาะสมและทันตามเวลาที่ต้องการ นอกจากนี้ การวางแผนที่ดีต้องอาศัยความรู้ความชำนาญ และความสามารถของผู้วางแผน ในอันที่จะได้ผลได้และเฉียบในระยะเวลาพอสมควร คิดว่าการวางแผนจึงได้กลายเป็นเรื่องซึ่งต้องศึกษาโดยเฉพาะ และในสถาบันบางแห่งก็กับจัดสอนเป็นวิชาพิเศษวิชาหนึ่งที่เดียว คณะรัฐประศาสนศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ก็ได้แสดงความสำคัญของศิลป์ในการวางแผน จึงได้จัดจะตั้งวิชาหนึ่งเรียกว่า "Technique of Planning" เพื่อสอนแก่นักศึกษาของคณะในปีการศึกษาหน้านั้น

จากประสบการณ์ที่แล้วมาในอดีตปรากฏว่า งานบริหารงานของประเทศไทยยังขาดการวางแผนในระยะกลางและระยะยาว ส่วนมากมีแต่การวางแผนในระยะสั้นได้แก่การกำหนดโครงการประกอบการของงบประมาณเพียงปีหนึ่ง ๆ เท่านั้น อย่างไรก็ตาม ความสนใจในด้านวางแผนนี้รู้ดีว่ากำลังได้รับความสนใจในวงการบริหารงานของประเทศไทยยิ่งขึ้น ดังเช่นที่ได้มีการวางโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมระยะ ๓ ปี ๖ ปี เมื่อเร็ว ๆ นี้ เป็นต้น

จ. ผู้บังคับบัญชาคุมอำนาจการตั้งงานไว้มากเกินไป ดังได้กล่าวไว้แล้วในตอนต้นว่า การขยายตัวขององค์การทั้งในด้านขนาดและจำนวนเจ้าหน้าที่เป็นเหตุให้ต้องมีพิธีการขออนุญาตก่อนลงมือปฏิบัติการ มีระเบียบเพื่อให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติตามมากมาย ที่เรียกว่า Red Tape

และโดยเหตุที่เจ้าหน้าที่หลายชนนเอง บางเรื่องอาจจะผ่านขึ้นไปถึงผู้บังคับบัญชาชั้นสูงๆ ย่อมกิน เวลานาน เป็นเหตุให้ปฏิบัติงานได้น้อย ถ้ายังผู้บังคับบัญชาชั้นสูงถึงจนอำนาจถึงงานไว้มาก เพียงใด เรื่องที่จะขึ้นมาสู่การพิจารณาและรับการวินิจฉัยของนักบริหารชั้นสูงก็จะมากขึ้นเพียงนั้น บางเรื่องต้องเสียเวลาการพิจารณาถึงค่าความเป็นเวลาหลายสัปดาห์ ดังนั้นย่อมทำให้งานล่าช้าและ ประสิทธิภาพของงานก็พดของลดลงตามส่วน ในระบบการบริหารขององค์การใหญ่สมัยนี้จึงนิยม การกระจายอำนาจ คือการมอบอำนาจและความรับผิดชอบให้แก่เจ้าหน้าที่ชั้นหนึ่งรองลงมาตาม สัมควร ผู้บังคับบัญชาชั้นสูงคงเหลือไว้แต่อำนาจที่สำคัญซึ่งเกี่ยวกับนโยบายหรือการวินิจฉัย ปัญหาที่อาจกระทบกระเทือนถึงสวัสดิภาพขององค์การ แต่ยังคงรับผิดชอบในส่วนรวมทั่วๆ ไป

ด. ผู้น้อยรู้ดีกว่าคนไม่ได้รับความยุติธรรมตามสมควร นักบริหารชั้นสูงนั้นนอกจาก

จะทำหน้าที่ในทางบริหารแล้ว ยังมีหน้าที่คล้ายผู้พิพากษาหรือตุลาการขององค์การด้วย เพราะใน บางคราวอาจมีการขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ด้วยกัน หรือระหว่างเจ้าหน้าที่กับผลประโยชน์ของ องค์การเช่นในเรื่องที่เจ้าหน้าที่ร่วมกันขอรับสิทธิพิเศษบางอย่าง หรือขอค่าจ้างเพิ่มในกรณีที่พ้น องค์การเขตกนเป็นต้น ในองค์การของรัฐบ้างนั้น การพิจารณาความดีความชอบเพื่อปูนบำเหน็จ แก่ผู้ปฏิบัติงานประจำเป็นเรื่องสำคัญที่ผู้บังคับบัญชามีบทบาทคล้ายตุลาการ กล่าวคือ โดย หลักใหญ่ผู้บังคับบัญชาจะต้องพิจารณาปูนบำเหน็จความชอบตามสมควรแก่ความดีความชอบและผล งานที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติให้แก่องค์การ การพิจารณาดังกล่าวย่อมเกี่ยวกับความยุติธรรม เป็นอันมาก ถ้าผู้น้อยรู้ดีกว่าคนปฏิบัติหน้าที่อย่างดีที่สุด และเพื่อนร่วมงานโดยทั่วไปก็มีความ รู้ดีเช่นนั้น แต่ผู้บังคับบัญชากลับพิจารณาให้ความชอบแก่ผู้มีความดีความน้อยและปฏิบัติงาน ให้แก่องค์การน้อย ด้วยเห็นแก่ความเป็นญาติเป็นมิตร หรือเห็นแก่เครื่องบรรณาการพิเศษของ ผู้ปฏิบัติงานบางคน ดังนั้นผู้ปฏิบัติงานย่อมเกิดความรู้สึกน้อยเนื้อต่ำใจก่อให้เกิดความท้อถอย และเขาใจชอกห่างจากองค์การ ถ้าเหตุเป็นอยู่ดังนี้ชวระยะเวลานาน ผลจะปรากฏว่าองค์การ นั้นจะเหลือแต่ผู้ที่มีสมรรถภาพต่ำเดิมขององค์การ ส่วนผู้ที่มีสมรรถภาพสูงในการปฏิบัติงานจะพากัน ทะยอยหลบหนีจากองค์การและแสวงหางานอื่นที่ว่เมื่มีโอกาได้ ในระหว่างที่โอกาสดังกล่าวยังไม่ถึง เขาก็อาจจะปฏิบัติงานอย่างซบไปทีซึ่งเป็นผลให้ประสิทธิภาพของงานต่ำลง เพราะไม่ได้

รับความร่วมมืออย่างจริงจัง อย่างไรก็ตาม ความยุติธรรมโดยแท้จริง ย่อมเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยาก เพราะเรื่องคุณสมบัติของผู้นำที่ยุติธรรมแล้ว ก็อาจยังไม่ยุติธรรมในทัศนะของผู้น้อย แต่ถ้าผู้นำนับว่ามีคุณสมบัติตามที่ถึงที่สุดแล้วจริงจริง ย่อมได้กระทำทุกสิ่งไปโดยมีเจตนาที่จะให้สอดคล้องกับความเที่ยงธรรมที่สุด ย่อมเชื่อว่าผู้น้อยเป็นจำนวนมากคงเห็นด้วยและประสิทธิภาพของงานจะไม่ลดลงประการใด

๕. การขาดความเข้าใจในทุกข์สุขของผู้น้อย ทุกข์สุขของผู้น้อยย่อมเป็นเรื่องสำคัญยิ่งเรื่องหนึ่งที่มีผลเกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพของงานโดยใกล้ชิด เพราะเจ้าหน้าที่เป็นผู้ปฏิบัติงาน ถ้าตัวผู้ปฏิบัติงานมีแต่ความทุกข์และกังวลใจ ย่อมจะปฏิบัติงานให้ได้ผลดีเต็มที่ไม่ได้ ภาษิตฝรั่งก็มีว่า "A healthy mind is in a healthy body" ฉะนั้นผู้บริหารที่ตนคาดหวังที่จะให้ได้ผลงานสูง จึงควรคำนึงถึงทุกข์สุขของเจ้าหน้าที่ไว้ด้วย เพื่อจะได้ทั้งผลงานและในด้านเจ้าหน้าที่มีความสุขความพอใจ

การบำรุงความสุขและสวัสดิภาพของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ได้แก่การจัดสถานที่ทำงานให้มีอากาศปลอดโปร่ง มีแสงสว่างพอเพียง และกำหนดเวลาปฏิบัติงานที่เหมาะสม มีเวลาพักผ่อนตามสมควร บางแห่งที่มีเงินทุนพอเพียงได้จัดให้มีโครงการสวัสดิการสำหรับไว้ช่วยเหลือผู้ปฏิบัติงานในยามที่เกิดความขาดแคลนหรือความจำเป็นในด้านการเงินไว้ด้วย

การบีบบังคับให้เจ้าหน้าที่ทำงานโดยมุ่งให้ได้ผลงานมากแต่อย่างเดียว ย่อมก่อให้เกิดความไม่พอใจในระหว่างผู้น้อย และในระยะยาวประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานจะลดลงเรื่อย ๆ เพราะเจ้าหน้าที่อาจเจ็บป่วย มีสุขภาพไม่ดี เป็นเหตุให้ต้องลางานบ่อยขึ้น หรือเมื่อจำเป็นก็ต้องลาออกไปทางด้านข้างก็ต้องเสียเวลาฝึกคนงานใหม่อีก ซึ่งกว่าจะทำได้ดีเท่าคนเดิม บางทีก็กินเวลาหลายเดือน

ความกดดันบางประการที่ช่วยลดการหย่อนประสิทธิภาพ

ในชั้นนี้จะกล่าวถึงความกดดันบางประการ ซึ่งเป็นเครื่องช่วยลดการหย่อนประสิทธิภาพอยู่ในตัว ส่วนวิธีการเพิ่มพูนประสิทธิภาพตามหลักวิชาสมัยใหม่ทั้งที่รัฐประศาสนศาสตร์ได้

รวบรวมไว้แล้ว จะไว้กล่าวในตอนต่อไป ความกดดันที่จะได้พิจารณาในต่อไปนี้ จึงเป็นความกดดันที่เป็นเครื่องกระตุ้นเตือนให้นักบริหารเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานอยู่เสมอ ได้แก่

๑. การตรวจตราของผู้บังคับบัญชา โดยปกติในองค์การหนึ่งย่อมมีผู้บังคับบัญชาหลายชั้น นับตั้งแต่สูงที่สุดจนถึงต่ำสุด เช่น ในกระทรวงหนึ่งก็มีรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการในกระทรวง และมีปลัดกระทรวงบังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานปลัดกระทรวง และคอยประสานงานระหว่างกรมทั้งหลายในสังกัด ถัดไปก็มีอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาในระดับกรม หัวหน้ากองเป็นผู้บังคับบัญชาในระดับกอง และหัวหน้าแผนกเป็นผู้รับผิดชอบในงานของแผนกหนึ่ง ดังนั้น จะเห็นว่านอกจากจะมีการบังคับบัญชากันเป็นชั้น ๆ แล้ว ผู้บังคับบัญชาระดับล่างยังต้องรับผิดชอบต่อการบริหารราชการในส่วนย่อย ๆ นั่นคือผู้บังคับบัญชาชั้นสูงขึ้นไปตามลำดับจนถึงเจ้ากระทรวง การปกครองบังคับบัญชาและแบ่งความรับผิดชอบดังกล่าวจึงเป็นเครื่องช่วยลดการหย่อนประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการไปได้บ้างตามควร แต่จะช่วยลดได้มากน้อยเพียงใดนั้นย่อมขึ้นอยู่กับความเอาใจใส่และความเข้มแข็งของหัวหน้างานชั้นต่าง ๆ เหล่านี้ ถ้าผู้บังคับบัญชาทุกชั้นเอาใจใส่ตรวจสอบและสอดส่องการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่อย่างเข้มแข็ง การหย่อนประสิทธิภาพก็จะลดลงได้มาก ถ้าเอาใจใสน้อยการหย่อนประสิทธิภาพย่อมมีมากตามส่วนแห่งความเอาใจใส่ของผู้บังคับบัญชา⁹

๒. การวิพากษ์วิจารณ์ของประชาชน ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนวิพากษ์วิจารณ์การบริหารงานของเจ้าหน้าที่ได้ ปรากฏว่าการวิพากษ์วิจารณ์ของประชาชน เป็นเครื่องมืออีกอย่างหนึ่งที่ช่วยลดการหย่อนประสิทธิภาพในการบริหารราชการได้เป็นอันมาก เพราะโดยปกติเจ้าหน้าที่ย่อมไม่ชอบให้ตนถูกวิพากษ์วิจารณ์และตำหนิจาก

9. Leonard D. White, Introduction to the Study of Public Administration, New York, The MacMillan Company, 1955, pp. 217-219.
Joseph B. Kingsbury, Principles of Public Administration for Thai Students, Bangkok, Institute of Public Administration, Thammasat University, 1956.
p. 69.

ประชาชน ซึ่งอาจเป็นผลให้ตนถูกลบส่วนและลดความชอบจากผู้บังคับบัญชาชั้นสูงได้ แม้ผู้
บังคับบัญชาระดับสูง เช่น ปลัดกระทรวงและรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ก็ไม่พึงปรารถนาให้การ
ปฏิบัติงานของตนตกเป็นเป้าโจมตีของประชาชน เพราะโดยปกติท่านเหล่านั้นย่อมต้องการทำงาน
เพื่อรักษาชื่อเสียงและเกียรติยศของตน ประกอบกับท่านเหล่านั้นมักจะผูกพันชีวิตจิตใจของตนเข้า
กับประโยชน์ขององค์การมากกว่าเจ้าหน้าที่ระดับต่ำซึ่งได้กล่าวมาแล้ว จึงย่อมต้องการรักษาชื่อเสียง
ขององค์การไว้ให้ดีที่สุดเท่าที่จะทำได้ ฉะนั้น เมื่อมีการวิพากษ์วิจารณ์ของประชาชนปรากฏขึ้น
โดยทางร้องเรียนหรือโดยบทความทางหนังสือพิมพ์ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องก็จะต้องรีบแก้ไขปรับปรุง
การปฏิบัติงานหรือแถลงข้อเท็จจริงให้ประชาชนทราบ เพื่อขจัดข้อกังขาเหล่านั้นเสียจึงนับได้ว่า
เสียงวิพากษ์วิจารณ์ของประชาชนในการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นเครื่องกดดันอีกทางหนึ่ง
ที่ช่วยให้ฝ่ายบริหารพยายามปรับปรุงการปฏิบัติงานของตนอยู่เสมอ และพยายามกระทำทุกวิถีทาง
เพื่อให้ประชาชนเกิดความร่มเย็นเป็นสุขและเกิดความพอใจในการปฏิบัติหน้าที่¹⁰

๓. การตั้งกระทู้ถามและเปิดอภิปรายโดยผู้แทนราษฎร ผู้แทนราษฎรที่ประชาชน
เลือกตั้งเข้าไปเป็นปากเสียงในรัฐสภา โดยทั่วไปย่อมต้องการทำงานให้เป็นที่ยอมรับชอบของ
ประชาชน เพื่อหวังว่าประชาชนจะได้เลือกตนอีกในการเลือกตั้งคราวต่อไป ฉะนั้น ผู้แทนราษฎร
จึงพยายามถือโอกาสหาเรื่องที่เป็นความบกพร่องของฝ่ายบริหารมาตั้งกระทู้ถามในสภา เพื่อขอให้
ฝ่ายบริหารตอบ หรือถ้าเป็นเรื่องใหญ่โตก็อาจร่วมกันขอเปิดอภิปรายเป็นการใหญ่ การกระทำ
ดังนี้ ทางฝ่ายผู้แทนย่อมหวังผล ๒ ประการคือ เป็นการแสดงตนให้ราษฎรเห็นว่าตนเป็นผู้ทำ
งานรับใช้ประชาชนจริง คือ คอยตรวจสอบควบคุมการกระทำของฝ่ายบริหารตามหลักประชาธิปไตย
และอีกประการหนึ่ง เป็นการช่วยให้ฝ่ายบริหารได้ปรับปรุงประสิทธิภาพในการบริหาร
ให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น ซึ่งนับว่าเป็นประโยชน์แก่ประชาชนทั่วไปหรือบางคราวก็เป็นประโยชน์เฉพาะ
ประชาชนในเขตจังหวัดของผู้แทนนั้น อย่างไรก็ตามควรจะนับได้ว่า การตั้งกระทู้ถามและเปิด
อภิปรายดังกล่าว เป็นทางหนึ่งที่คอยกดดันให้ฝ่ายบริหารต้องระมัดระวังการปฏิบัติงานของฝ่าย

10. Leonard D. White, op. cit., pp. 16-20.

คนอยู่เดิม เพราะฝ่ายบริหารเองก็ต้องการเสียงสนับสนุนจากประชาชนเช่นกัน จึงนับว่าเป็นอีกทางหนึ่งที่ช่วยลดการหย่อนประสิทธิภาพในการบริหารราชการ¹¹

วิธีการเพิ่มพูนประสิทธิภาพ

การเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการบริหารราชการ อาจแยกออกกต่างได้เป็น ๒ ประการคือ การเพิ่มพูนประสิทธิภาพโดยทั่วไปขององค์การประการหนึ่ง และการเพิ่มพูนประสิทธิภาพเฉพาะกรณีในหน่วยย่อยขององค์การอีกประการหนึ่ง

๑. การเพิ่มพูนประสิทธิภาพโดยทั่วไป ก่อนที่จะเริ่มดำเนินการเพิ่มพูนประสิทธิภาพโดยทั่วไป ผู้บังคับบัญชาชั้นสูงขององค์การควรคำนึงถึงเงื่อนไขทั่วไป ๓ ประการเสียก่อน คือ¹²

ประการหนึ่ง จะต้องก่อให้เกิดความเข้าใจอันดีระหว่างเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน อย่างน้อยผู้บังคับบัญชาควรแจ้งวัตถุประสงค์ และระเบียบแบบแผนขององค์การให้เจ้าหน้าที่ทราบโดยแจ่มแจ้งทุกครั้ง เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมวัตถุประสงค์หรือระเบียบแบบแผนขององค์การผู้ที่ได้รับการบรรจุใหม่ก็เช่นเดียวกันควรจะได้มีการอบรมให้ทราบวัตถุประสงค์ และระเบียบแบบแผนขององค์การ เพื่อเขาจะได้ปฏิบัติงานให้เหมาะสมแก่ตำแหน่งหน้าที่ นอกจากนี้ หัวหน้างานควรสร้างความเข้าใจอันดีให้เกิดขึ้นระหว่างผู้ร่วมงาน โดยคำนึงถึงความชัดเจนของคำสั่งและหนังสือที่ติดต่อระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ เฉพาะอย่างยิ่งเรื่องราวที่ต้องส่งผ่านเจ้าหน้าที่หลายชั้น ควรแน่ใจว่าหน่วยงานเบื้องต่ำได้รับทราบข่าวสารตรงหรือใกล้ชิดกับเรื่องเดิมที่ส่งออกไป บางเรื่องที่อาจก่อให้เกิดความเข้าใจผิดแก่เจ้าหน้าที่ โดยเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องแก่การโยกย้าย นำเหน็จความชอบ หรือการปรับปรุงงาน ควรจะได้มีการชี้แจงให้แจ่มแจ้งเพื่อบังคับให้เจ้าหน้าที่หัดคาดคะเน และเดาเหตุการณ์ไปต่าง ๆ นานา อันจะนำมาซึ่งความกังวลไม่เป็นอันปฏิบัติราชการ

11. Ibid., pp. 496—506.

12. Fred Peterson "Can the Work Efficiency of Civil Servants be Increased",
A lecture given at the Executive Development Seminar held at the Ministry
of Interior, March, 1960.

ประการที่สอง หัวหน้างานควรก่อให้เกิดความรู้สึกในระหว่างเจ้าหน้าที่ทั้งหลาย ที่จะช่วยกันปฏิบัติงานด้วยความเต็มใจและเต็มกำลังความสามารถ จริยอยู่ความตั้งใจหรือเกียรติกว้านต่อการงานโดยแท้จริงเป็นนิสัยหรือความรู้สึกของแต่ละบุคคล กล่าวคือ คนที่มีนิสัยขยันขันแข็ง เมื่อทำการใด ๆ ก็รู้สึกกระตือรือร้นเอาใจได้และมุ่งที่จะทำงานให้ดีที่สุด ส่วนคนที่เกียจคร้านนั้นไม่อาจจะอยู่ที่ใดก็มีกมการเพิกเฉยและหาทางเอาเปรียบผู้อื่นอยู่เสมอ อย่างไรก็ตาม หัวหน้างานมีส่วนอยู่ไม่น้อยในอันที่จะทำให้คนที่นิสัยขยันขันแข็งอยู่แต่ปฏิบัติงานเพียงนั้น และทำให้คนเกียจคร้านเกิดความรู้สึกกระตือรือร้นอยากทำงานบ้าง ทั้งนี้ อาจทำได้โดยการแบ่งความรับผิดชอบให้แก่เจ้าหน้าที่เป็นสัดส่วนดังจะได้กล่าวต่อไปข้างหน้า เพื่อให้เขาเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของงานและเกิดความเป็นห่วงใยในการงาน จะได้เอาใจใส่ในกิจการที่มอบหมายนั้นเป็นพิเศษ นอกจากนี้ อาจทำได้โดยการให้เกียรติและความชอบแก่ผู้ปฏิบัติงาน ทำให้ผู้ปฏิบัติงานรู้สึกว่าคุณมีส่วนในการช่วยให้กิจการใดกิจการหนึ่งสำเร็จไปได้ มีผู้บังคับบัญชาหลายท่านที่มิได้คำนึงถึงเรื่องนี้ โดยพยายามรับเอาความชอบหรือเกียรติจากความสำเร็จในการปฏิบัติงานเป็นของตนเองเสียแต่ผู้เดียว ครั้นเมื่อเกิดความเสียหายจึงจะปล่อยให้เป็นการผิดหรือความบกพร่องของผู้อื่นยั้งคั้งยอมเป็นการทำด้ายกำลังใจของผู้ปฏิบัติงาน ฉะนั้นทางที่ดีจึงควรส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ได้แสดงความดีเด่นและความสามารถของเขาบ้าง จะช่วยให้ประสิทธิภาพของงานโดยทั่วไปเพิ่มพูนขึ้น

ประการที่สาม เมื่อได้ก่อให้เกิดความเข้าใจอันดี และความรู้สึกที่อยากจะทำงานให้ดีที่สุดด้วยความเต็มใจในระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานแล้ว หัวหน้างานยังต้องแน่ใจด้วยว่าเจ้าหน้าที่เหล่านั้นรู้จักวิธีปฏิบัติหน้าที่นั้น ๆ ให้สำเร็จ ที่ฝรั่งเรียกว่า "Know how" ด้วย กล่าวคือ การจัดหาคะบุคคลที่มีความรู้ความสามารถตามลักษณะของงานมาปฏิบัติงานนั้น ถ้าเป็นงานที่ใช้เครื่องมือเครื่องจักร เจ้าหน้าที่ก็ควรรู้จักใช้เครื่องมือเครื่องจักรเหล่านั้นด้วย มิฉะนั้นแล้ว ความเข้าใจอันดีและความพร้อมที่จะปฏิบัติงานด้วยความเต็มใจ ก็หาช่วยให้เกิดประสิทธิภาพประการใดไม่

เมื่อได้สร้างสภาวะแวดล้อมให้เหมาะสมตามเงื่อนไข ๓ ประการที่กล่าวมาแล้ว เพื่อจะให้ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานมีผลอย่างจริงจัง หัวหน้างานยังต้องศึกษาถึงการจัดให้มี

การวางแผนปฏิบัติที่ดี รัฐบาลใช้ระบบควบคุมบังคับบัญชาที่มีระเบียบ จัดให้มีการรายงานผลเป็นประจำและการประเมินผลเป็นครั้งคราว ดังจะได้พิจารณาตามลำดับไปดังต่อไปนี้

ก. จัดให้มีการวางแผนปฏิบัติงานที่ดี (Planning) แผนปฏิบัติงานที่ดีเป็นสิ่งที่

จำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการขนาดใหญ่ ซึ่งต้องใช้เจ้าหน้าที่และจำนวนเงินมากมาย เพราะถ้าไม่มีแผนปฏิบัติที่ดีโดยไม่จัดให้มีการใช้เจ้าหน้าที่และวัสดุอย่างเหมาะสมแล้ว อาจเป็นเหตุให้เกิดการว่างงานหรือมีงานน้อยไม่พอยื่นจำนวนเจ้าหน้าที่ที่มีอยู่ ทำให้เจ้าหน้าที่เกิดการ

ว่างงาน เกิดความเบื่อหน่าย และอาจหันไปใช้เวลาดำเนินการทำประโยชน์ส่วนตัวเสีย นอกจากรัฐบาลได้มีการคาดคะเนถึงจำนวนและวัสดุที่จะใช้ในการปฏิบัติงานให้รอบคอบก็อาจเกิดผลในทางเสียหายได้ในทางที่ว่าการไม่มีการตั้งเงินหรือวัสดุ ไปยังที่ที่จะใช้ทั้งหมดที่ เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่เสียเวลาหรือคอย หรือตั้งของอาจไปถึงเมื่อการปฏิบัติหมดความจำเป็นเสียแล้ว ดังนั้นเป็นต้น

ฉะนั้น ถ้าผู้บริหารชั้นสูงต้องการให้การปฏิบัติงานภายในองค์การที่ตนเป็นผู้บังคับบัญชาอยู่มีประสิทธิภาพสูง ก็จำเป็นต้องวางแผนปฏิบัติงานไว้ล่วงหน้าอย่างรอบคอบ

ทั้งแผนการปฏิบัติงานระยะสั้นและระยะยาว ดังเช่นโครงการพัฒนาเศรษฐกิจระยะ ๓ ปีและ ๖ ปี ซึ่งรัฐบาลกำลังจัดทำอยู่ เป็นต้น การมีแผนการเป็นระยะ ๆ ย่อมช่วยให้การปฏิบัติงานติดต่อกันต่อเนื่องกันและบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ในเบื้องต้น นอกจากนั้นยังช่วยให้เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับการ ดำเนินการจัดทำกำลังคน กำลังเงิน และปริมาณวัสดุไว้ให้พอเพียงแก่งานที่จะต้องปฏิบัติ ซึ่งย่อมจะช่วยให้เกิดการประหยัดทั้งเวลาและแรงงาน ก่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยในการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และเป็นการลดการขัดแย้ง ลดความตึงเครียดและการก้าวร้าวระหว่างหน่วยงานเบงต่างได้เป็นอันมาก

ดังนั้น ผู้บริหารควรคำนึงถึงเสมอในการวางแผนงาน ไม่ว่าจะเป็นแผนระยะยาวหรือระยะสั้น ได้แก่การตั้งคำถามถามตนเองว่า จะทำอะไร ทำที่ไหน ทำเมื่อใด และควรได้ใครเป็นเจ้าหน้าที่?¹³

13. Marshall Edward Dimock, Public Administration, New York, Rinehart & Company, Inc., 1953, p. 91.

Catheryn Seckler-Hudson, Organization and Management: Theory and Practice, Washington, D. C., The American University Press, 1957, pp. 183-195.

คำถามดังกล่าว จะช่วยให้ผู้บริหารวางแผนได้ละเอียดรอบคอบ เพราะในประการแรก การตั้งคำถามว่า “จะทำอะไร?” จะช่วยให้ผู้วางแผนงานกำหนดสิ่งที่ควรทำหรือที่ห้ามทำที่ควรปฏิบัติให้สำเร็จไว้อย่างชัดเจน กล่าวคือ เมื่อถามตนเองว่า “จะทำอะไร?” แล้วก็จะช่วยให้เกิดการค้นคว้าหรือถามคำถามย่อยๆ ต่อไปอีกว่า “ทำไม?” “ทำไมถึงแค่นี้?” “จะเสียค่าใช้จ่ายสักเท่าใด?” “ผลที่ได้จะคุ้มค่าใช้จ่ายหรือไม่?” คำถามเหล่านี้ จะช่วยให้ ผู้วางแผนสามารถ กำหนดขอบเขตของ วัตถุประสงค์ในการ ปฏิบัติงานให้แน่นอน ตามสมควรแก่กำลังขององค์กร และคำนึงถึงผลได้ผลเสียของบริการว่าจะต้องการจ่ายเงินหรือวัสดุสักเท่าใด ผลที่ได้จะมีค่าคุ้มกับเงินที่จะต้องใช้หรือไม่

ในประการที่สอง เมื่อตั้งคำถามว่า “ทำที่ไหน?” ก็ช่วยให้ผู้วางแผนคำนึงถึงความเหมาะสมของสถานที่ ว่าสถานที่นั้นอยู่ในทำเลที่เหมาะสมแก่งานที่จะปฏิบัติหรือไม่ ความสะดวกในการคมนาคมเป็นอย่างไร? จะเสียค่าใช้จ่ายในการติดต่อกับสถานที่นั้นมากน้อยเพียงใด สถานที่นั้นกว้างขวางพอต่อกับกิจการหรือไม่ จะมีทางขยับขยายได้ในภายหลังหรือไม่ คำถามย่อยๆ เหล่านี้จะช่วยให้ผู้บริหารสามารถคาดการณ์ได้โดย คำนึงถึงสภาพทางภูมิศาสตร์และความสำคัญในทางเศรษฐกิจหรือบริการที่ประชาชนจะได้รับ ทั้งยังช่วยให้มีการเตรียมแผนการสำหรับ ขยายงานในอนาคตด้วย

ประการที่สาม เมื่อถามว่า “ทำเมื่อใด?” จะช่วยให้ผู้วางแผนเกิดความคิดคำนึงต่อไปอีกว่า ทำไมจึงต้องทำเมื่อเวลานั้น ซึ่งอาจมีเหตุผลเกี่ยวข้องกับเหมาะสมของฤดูกาล และเมื่อกำหนดเวลาที่ควรลงมือปฏิบัติการแน่นอนแล้ว นักบริหารก็จะต้องคำนึงต่อไปอีกว่า ถ้าลงมือทำเวลานั้นแล้ว ควรตั้งเจ้าหน้าที่และวัสดุไปถึงที่ไหนเมื่อใด การปฏิบัตินั้น จะเสร็จทันตมเมื่อใด จะมีการทำต่อเนื่องไปหรือไม่ การพิจารณาในแง่ต่าง ๆ เกี่ยวกับเรื่องเวลานั้น จะช่วยให้มีการวางแผนการจัดหาและการจัดตั้งวัสดุ ตลอดจนกำหนดเจ้าหน้าที่ไปยังจุดที่ต้องการทันตามกำหนดเวลา ไม่เกิดการว่างงานโดยไม่จำเป็น และเจ้าหน้าที่ทุกคนจะมีงานทำสม่ำเสมอตลอดเวลาไม่น้อยเกินไปหรือมากเกินไป

ประการสุดท้าย เมื่อตั้งคำถามว่า “ควรได้ใครเป็นเจ้าหน้าที่?” จะช่วยให้ผู้วางแผนคำนึงถึงคุณสมบัติของผู้ที่จะมาปฏิบัติงานนั้นว่า ควรเป็นบุคคลอย่างไร มีคุณสมบัติและ

ความรู้แก่ไหน จะจัดหาผู้ที่มั่งคั่งสมบัติดังกล่าวได้ก็ได้ และอาจคิดเถียงไปถึงว่า ควรจะมอบหมายให้ใครเป็นหัวหน้ารับผิดชอบในโครงการนั้น

๒. จัดให้มีการควบคุมและการบังคับบัญชาที่มีระเบียบ การมีแผนงานที่ดีตามที่กล่าวมาแล้ว เป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่จะช่วยให้การบริหารกำหนดวัตถุประสงค์ที่ตนต้องการจะปฏิบัติให้สำเร็จลุล่วงไป กำหนดสถานที่ ระยะเวลา และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานนั้นไว้ล่วงหน้าอย่างครบครัน จึงเป็นที่หวังได้ว่าการวางแผนอย่างมีระเบียบ จะเป็นเครื่องมือช่วยเพิ่มพูนประสิทธิภาพของการบริหารราชการได้ดีประการหนึ่ง

แต่การมีแผนงานที่เป็นระเบียบและละเอียดรอบคอบอย่างเดียว หากเป็นเหตุประกันพอเพียงไม่ว่าการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่จะได้ผลสัมฤทธิ์ตามเจตนารมย์ที่ตั้งไว้ การบริหารราชการที่จะมีประสิทธิภาพสูงจึงขึ้นอยู่กับ การตรวจตรา การควบคุม และบังคับบัญชาของผู้เป็นหัวหน้าองค์การด้วย เพื่อให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายสอดคล้องต้องกันและเป็นไปตามแผนที่วางไว้ ¹⁴

โดยปกติหัวหน้าองค์การย่อมเป็นผู้มีอำนาจ และความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานขององค์การ ตลอดจนความเจริญหรือความเสื่อมขององค์การด้วย แต่ในองค์การบริหารที่มีขนาดใหญ่มักเช่นที่เป็นอยู่สมัยนี้ หัวหน้าองค์การย่อมไม่สามารถที่จะใช้อำนาจควบคุมบังคับบัญชากิจการทุกส่วนขององค์การให้ทั่วถึงได้โดยลำพัง เมื่อเป็นเช่นนี้จำเป็นต้องมีการมอบอำนาจและความรับผิดชอบให้แก่ผู้บังคับบัญชาชั้นหนึ่งรองลงไปตามส่วนและตามสมควรแก่สมรรถภาพของเจ้าหน้าที่ที่มีอยู่ เพื่อช่วยเป็นหูเป็นตาแทนหัวหน้าองค์การ ในกิจการที่มอบหมายให้ปฏิบัติ นั้น จึงมอบอำนาจและแบ่งเบาภาระความรับผิดชอบของหัวหน้าองค์การ ให้แก่เจ้าหน้าที่ชั้นหนึ่งรองลงไป จึงถือได้ว่าเป็นความจำเป็นอย่างหนึ่งในการบริหารงานขององค์การขนาดใหญ่ เพราะประการหนึ่งจะเป็นการแบ่งเบาภาระของหัวหน้าองค์การให้น้อยลง และมีเวลาพอเพียงที่จะพิจารณาวางแผนนโยบายและวินิจฉัยปัญหาทางปฏิบัติที่สำคัญซึ่งอาจมีผลกระทบกระเทือน แก่งานทุกสาขา อีกประการหนึ่ง การมอบหมายอำนาจและความรับผิดชอบให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้น้อยรับไป

14. John D. Millet, op. cit. p. 98

ไปปฏิบัติบ้าง ย่อมเป็นเครื่องช่วยให้เจ้าหน้าที่ชั้นหลังต้องเกิดความรู้ถึงรับผิดชอบและเอาใจใส่
 ตรวจตราการปฏิบัติงานของผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาของเขาโดยละเอียดรอบคอบยิ่งขึ้น เพราะรู้ดีว่า
 ตนได้รับความไว้วางใจจากผู้บังคับบัญชาระดับสูง ค่อยไปในอนาคตเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเจ้าหน้าที่
 ผู้ดำรงตำแหน่งชั้นสูง เจ้าหน้าที่ในลำดับถัดลงมาย่อมสามารถรับหน้าที่แทนได้ทันที เพราะได้
 ฝึกหัดตนเป็นผู้รู้จักรับผิดชอบและรู้จักวินิจฉัยปัญหาบ้างแล้ว ภารกิจขององค์การก็จะดำเนินการ
 คิดต่อกันไปโดยสะดวกและเรียบร้อย ไม่เกิดการสะดุดขัดเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเจ้าหน้าที่
 เพราะการโยกย้ายหรือปลดเกษียณอายุตามกาลอันควร นักบริหารผู้หวังผลในประสิทธิภาพของงาน
 และเป็นผู้เห็นการเกิด จึงควรเป็นผู้รู้จักเลือกมอบหมายการงานและความรับผิดชอบให้แก่ผู้
 ร่วมงานอย่างเหมาะสมตามกำลังสติปัญญาและความสามารถของแต่ละคนเป็นราย ๆ ไป ¹⁵

อย่างไรก็ตาม พึงระวังไว้เสมอว่า แม้หัวหน้าองค์การจะได้มอบอำนาจและความรับผิดชอบ
 บางส่วนให้แก่เจ้าหน้าที่ชั้นหลังปฏิบัติ ตนเองก็หาได้พ้นความรับผิดชอบจากการปฏิบัติงานนั้น
 โดยสิ้นเชิงไม่ ตามหลักทั่วไปแล้วต้องถือว่าหัวหน้าองค์การยังคงต้องรับผิดชอบในผลงานเป็นอัน
 รวมเสมอ ฉะนั้น หัวหน้าองค์การควรจะต้องเอาใจใส่ตลอดอย่างน้อยเป็นครั้งคราว ว่าเจ้า
 หน้าที่ต่าง ๆ ขององค์การทำอะไรกันบ้าง เรื่องราวหรือรายงานที่เขาเสนอขึ้นมา นั้น ถูกต้อง
 กับความเป็นจริงหรือไม่ งานที่เขาทำถึงปฏิบัติจัดทำอยู่นั้นเป็นไปตามแผนการที่วางไว้หรือไม่
 ถ้าพบข้อบกพร่องประการใดจะได้รีบแก้ไขให้ทันที่ นอกจากนั้น หัวหน้าองค์การยังต้อง
 คอยประสานการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ขององค์การ ควบคุม
 การใช้แรงงานเจ้าหน้าที่และวัสดุให้เป็นไปโดยประหยัด เป็นต้น ¹⁶

ในด้านการจัดองค์การทั่ว ๆ ไปก็มีความสำคัญอยู่ไม่น้อยที่หัวหน้าองค์การจะต้องคอย
 ตลอดองตรวจตราอยู่เป็นนิจสิน เพราะโดยปกติสิ่งแวดล้อมและเหตุการณ์รอบ ๆ องค์การย่อมมี
 การเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ แผนผังขององค์การซึ่งแสดงการแบ่งหน้าที่การงานที่สร้างไว้สมัยหนึ่ง
 อาจไม่เหมาะสมกับอีกสมัยหนึ่ง เช่น แผนผังส่วนราชการที่จัดแบ่งไว้เมื่อครั้งยังมีงานเพียงเล็กน้อย

15. Ibid, pp. 45 - 47.

16. Ibid.

ย่อมไม่เหมาะสมเมื่อปริมาณได้เพิ่ม^{๑๗} บางคราวหัวหน้างานอาจพบว่ามีหน่วยงานย่อย ๆ ภายใต้งานจำนวนมากเกินไป ในกรณีเช่นนี้ อาจต้องพิจารณารวมหน่วยงานที่มีงานคล้ายคลึงกันเข้าด้วยกัน หรืออาจพิจารณาเพิ่มเจ้าหน้าที่ที่ตรวจตราชั้นอีกชั้นหนึ่ง เพื่อช่วยเหลือดูแลและถ่วงดุลของเรื่องราวเดียวกันก่อนก็เป็นการสมควร^{๑๗}

หัวหน้าองค์การควรพิจารณาวางระเบียบตามสมควรแก่สถานะและสภาพการณ์ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายขององค์การได้ปฏิบัติงานเป็นระเบียบเดียวกัน การมีระเบียบที่ชัดเจนแน่นอนย่อมช่วยลดการติดขัดข้อสงสัยที่ไม่จำเป็นเสียได้ แต่ในทางตรงข้าม ถ้ามีระเบียบมากเกินไปก็อาจเกิดความคับคั่งและก่อให้เกิดความยุ่งยากในการปฏิบัติงาน เป็นเหตุให้การปฏิบัติงานล่าช้าเกินกว่าที่ควรจะเป็น เพราะเจ้าหน้าที่อาจหลงลืมและต้องคอยระมัดระวังแม้แต่ในเรื่องเล็กน้อย ฉะนั้น ระเบียบจึงควรมีแต่ที่จำเป็นจริง ๆ และมีข้อความชัดเจนเข้าใจง่าย ถ้าสามารถสร้างเป็นสมุดคู่มือและคอยแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ทันกับเหตุการณ์อยู่เสมอ ก็จะทำให้การปฏิบัติงานสะดวกยิ่งขึ้น^{๑๘}

การควบคุมด้านการเงิน เป็นอีกเรื่องหนึ่งที่หัวหน้าองค์การจะต้องหมั่นเอาใจใส่ตรวจตราอย่างใกล้ชิด เพื่อไม่ให้เกิดการใช้จ่ายเงินไปในทางที่ไม่ประหยัด และกันการรั่วไหลหรือเบียดบังของเจ้าหน้าที่ การควบคุมในด้านการเงินที่ดี ได้แก่ การตั้งเจ้าหน้าที่ผู้มีความรู้ในทางบัญชีและมีความซื่อสัตย์ เป็นเจ้าหน้าที่การเงิน จัดให้มีระเบียบการควบคุมการใช้จ่ายเงินและมีภาระบัญชีเป็นประจำ เมื่อมีระเบียบปฏิบัติที่รัดกุมและหัวหน้าองค์การคอยตรวจตราด้วยตนเองเป็นครั้งคราว หรืออาจตั้งเจ้าหน้าที่อื่นเป็นผู้รับผิดชอบร่วมกับเจ้าหน้าที่การเงิน เช่น แบ่งกันเก็บกุญแจไว้คนละลูก เป็นต้น จะช่วยลดโอกาสที่เจ้าหน้าที่การเงินจะประกอบกรทุจริตเสียได้ จากประสบการณ์ที่เล่ามาในอดีต ปรากฏว่าหัวหน้างานบางแห่งมิได้เอาใจใส่ในเรื่องเช่นนี้ ฉะนั้น เมื่อมีเรื่องทุจริตเกิดขึ้นก็ปรากฏว่าเวลาได้ลงเดยมานานจนเกือบหาหลักฐานไม่ได้เสียแล้ว^{๑๙}

17. Ibid, pp 256 - 257

18. Ibid, pp. 257 - 261

19. Ibid, pp. 261 - 262

นอกจากการควบคุมการเงินมิให้รั่วไหลและควบคุมการใช้จ่ายให้เป็นไปโดยประหยัด แล้ว หัวหน้าการควรต้องดูแลให้การใช้จ่ายเงินเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในงบประมาณด้วย โดยปกติวัตถุประสงค์ของการมุ่งจะปฏิบัติให้บรรลุผลในรอบปีหนึ่ง ๆ ย่อมปรากฏอยู่ในรายละเอียดการของงบประมาณประจำปี แต่มีหน่วยงานเป็นอันมากที่ของงบประมาณเพื่อทำการอย่างหนึ่ง แต่เวลาปฏิบัติจริงเลยไปทำอย่างอื่นหนึ่ง บางที่การจัดซื้อพัสดุเพื่อใช้ในราชการ หรือวัตถุประสงค์ในการก่อสร้างก็ไม่ได้คุณภาพและลักษณะตามที่ได้แสดงไว้ในรายการของงบประมาณ เรื่องดังกล่าวย่อมเกิดขึ้นได้ยาก ถ้าผู้บังคับบัญชาคอยช่วยกันตรวจตราและควบคุมอยู่อย่างใกล้ชิด²⁰

ประการสุดท้ายในเรื่องการจัดให้มีการควบคุมและการบังคับบัญชาที่มีระเบียบนี้ หัวหน้าองค์การควรเอาใจใส่เกี่ยวกับทุกข้อและสวัสดิการของผู้ปฏิบัติงานได้บังคับบัญชา และควรเปิดโอกาสให้ยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ได้ในกรณีที่มีความเดือดร้อนหรือมีเรื่องคับใจ และผู้บังคับบัญชาควรพิจารณาช่วยเหลือให้ความเป็นธรรมตามสมควร ในด้านการปฏิบัติหน้าที่การงาน ก็ควรเปิดโอกาสให้ผู้ช่วยได้แสดงความคิดเห็นในบางครั้งบางคราวที่มีปัญหาเกิดขึ้น ในองค์การบางแห่งในต่างประเทศถึงกับจัดให้มีตู้รับจดหมายคำแนะนำ (Suggestion Box) เกี่ยวกับการแก้ไขปรับปรุงงานตั้งไว้เป็นประจำ เพื่อเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่เสนอความเห็นได้ทุกโอกาส บางแห่งก็จัดให้มีรางวัลสำหรับข้อเสนอแนะที่ดี และองค์การโดยยอมรับไปปฏิบัติ การปฏิบัติดังกล่าวนี้เป็นวิธีหนึ่งที่จะช่วยให้เจ้าหน้าที่เอาใจใส่ในการปฏิบัติงานขึ้น และมีความรู้ถึงว่าตนเป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งขององค์การ เกิดความรักในเกียรติยศและชื่อเสียงขององค์การอันจะเป็นทางนำไปสู่การอุทิศกำลังกายและกำลังใจเพื่อประโยชน์แก่งานขององค์การอย่างจริงจัง²¹

ก. จัดให้มีการรายงานผลเป็นประจำ ความจริงหน่วยงานบริหารส่วนมากที่มีข้าราชการตามภูมิภาคต่าง ๆ ได้จัดให้มีระเบียบการรายงานผลอยู่แต่ไม่เป็นประจำ เช่น รายงานประจำตัวประจำเดือน และประจำปี เป็นต้น การจัดให้มีการรายงานดังกล่าวจึงนับว่าเป็นวิธี

20. Ibid

21. Marshall EdWard Dimock, op. cit., 367-369

การที่ค้อยได้ จากรายงานเหล่านี้หัวหน้าองค์กรและผู้บังคับบัญชาชั้นสูงซึ่งอยู่ห่างไกลย่อมจะ
ใช้เป็นเครื่องพิจารณาในการวางนโยบายการปฏิบัติงานในอนาคต การจัดวางอัตราจ้างและการ
แบ่งเป็นเงินงบประมาณให้เหมาะสมแก่สภาพและปริมาณของงานในท้องถิ่นหนึ่ง ๆ ขอบบ่งชี้ของ
มีอยู่บ้างที่บางองค์กรในท้องถิ่นอาจมิได้จัดให้มีรายงานผลการปฏิบัติงานหรือไม่มีบัญชีแสดงผลงาน
ที่ปฏิบัติเป็นประจำ เป็นเหตุให้การค้นคว้าหาข้อเท็จจริงหรือสถิติย้อนหลังหลาย ๆ ปีทำไม่ค่อย
ได้ เพื่อเป็นเช่นนี้อาจทำให้ไม่สะดวกแก่การพิจารณากำหนดนโยบายและโครงการสำหรับงานใน
อนาคต นอกจากนั้น บางองค์กรก็เรียกร้องให้หน่วยงานสาขาตามจังหวัดต่าง ๆ ทำรายงานเสีย
มากมาย แม้ในเรื่องเล็กน้อยและไม่มีความสำคัญก็ให้เก็บตัวเลขรายงานเข้ามายังส่วนกลาง
ทั้งหมด ผลของการจัดให้มีการรายงานมากเกินไปจนเกินไปก็ทำให้เจ้าหน้าที่ด้านงานสาขาคงใช้เวลา
เป็นอันมากจัดทำแบบเดือน งบประมาณ ซึ่งอาจทำให้บริการที่จะต้องสนองแก่ประชาชนต้องประสบความ
ล่าช้าในระหว่างที่มีการทำรายงานนั้น ยิ่งกว่านั้นเมื่อส่วนกลางได้รับตัวเลขแล้วก็ไม่ค่อยใช้
ประโยชน์จากตัวเลขเหล่านั้น เพราะตัวเลขมีมากมายไม่ทราบว่าอะไรสำคัญมากน้อยเพียงไร
ฉะนั้น ทางที่ดีเพื่อให้เป็นประโยชน์อย่างแท้จริง หน่วยงานบริหารส่วนกลางจึงควรกำหนดหลัก
เกณฑ์ขึ้นเสียก่อนว่าควรจะต้องรวบรวมอะไรบ้าง ตระเอียดมากน้อยเพียงใด ในเรื่องที่ไม่จำเป็นต้องใช้
รายละเอียดก็ให้รายงานแต่เพียงตัวเลขที่เป็นยอดรวม ดังนั้นจะช่วยให้ประหยัดเวลาของฝ่ายผู้ทำราย
งานทางหัวเมือง และเวลาของเจ้าหน้าที่ผู้รวบรวมทางส่วนกลางด้วย ²²

อนึ่ง เพื่อที่จะให้เกิดประโยชน์จากการรายงานอย่างแท้จริงเจ้าหน้าที่ชั้นสูงและหัวหน้า
องค์กรควรมีบันทึกหรือแผ่นภาพสถิติขนาดเล็ก ๆ แสดงยอดปริมาณงานที่ปฏิบัติได้ขององค์กร
และของสำนักงานสาขาไว้ สถิตินี้ควรถูกให้เจ้าหน้าที่คอยแก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้องตามความเป็น
จริงอยู่เสมอ ย่อมใช้เป็นเครื่องมือตรวจสอบผลงานช่วยในการวินิจฉัยปัญหาเฉพาะหน้าและการ
กำหนดโครงการปฏิบัติงานในอนาคตได้เป็นอย่างดี ในกรณีที่มิใช่ผู้ชำนาญก็อาจตรวจสอบและแจ้งให้
ผู้ถามทราบได้ทุกโอกาส

22. Catheryn Seckler Hudson, op. cit., pp. 220-231.

๖. จัดให้มีการประเมินผลเป็นครั้งคราว นอกจากหัวหน้าองค์การบริหารจะจัดให้มีการวางแผนอย่างรอบคอบก่อนลงมือปฏิบัติจริง จัดวางระเบียบการควบคุมบังคับบัญชา การปฏิบัติงานจริง จัดวางระเบียบการควบคุมบังคับบัญชาการปฏิบัติงานให้เหมาะสมและจัดให้มีการรายงานผลเป็นประจำแล้ว ควรจัดให้มีการประเมินผลเป็นครั้งคราวหรือเป็นประจำตามโอกาสอันควร เพื่อจะได้ทราบผลการปฏิบัติตามแผนการที่วางไว้ ว่าได้ปฏิบัติไปแล้วเพียงใด คงเหลืออีกมากน้อยเท่าใด ที่ปฏิบัติได้หรือไม่ได้เพราะอะไร ถ้าหากมีปัญหาในทางปฏิบัติเกิดขึ้นจะได้พิจารณาแก้ไขเสียเป็นชั้น ๆ จนกว่าการปฏิบัติตามโครงการนั้นจะบรรลุผลสำเร็จ การประเมินผลปฏิบัติเป็นครั้งคราวจึงเปรียบเสมือนกระจกเงาที่คอยส่องให้ผู้บังคับบัญชาชั้นสูงได้ทราบถึงกิจการที่เจ้าหน้าที่กำลังปฏิบัติอยู่ ปัญหาขัดข้องที่เกิดขึ้น แล้วจะได้พิจารณาหาทางแก้ไขเพื่อให้เกิดความสะดวกและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น การปฏิบัติงานที่ปราศจากการประเมินผลเป็นครั้งคราวอาจเปรียบได้แก่การยิงธนูไปสู่เป้าหมายในที่มืด ผู้ยิงย่อมไม่มีโอกาสทราบว่าลูกธนูนั้นจะพุ่งไปสู่เป้าหมายที่ประสงค์หรือไม่ และผู้ยิงก็ไม่มีโอกาสแก้ไขจุดเปลี่ยนวิถีทางยิงเพื่อให้ลูกธนูพุ่งไปสู่เป้าหมาย ผลก็คือต้องใช้ลูกธนูซึ่งเปรียบได้แก่เงินและวัสดุเป็นจำนวนมาก ๆ เพื่อช่วยให้ลูกธนูตกใกล้ดอกหนึ่งลูกที่หมายได้ แต่อาจเป็นไปได้ว่า เมื่อเปิดไฟส่องสว่างขึ้นอาจไม่มีลูกธนูตกใกล้ลูกเป้าหมายเลยก็ได้ เป็นการสิ้นเปลืองแรงงานและทรัพยากรไปโดยเปล่าประโยชน์ ²³

๒. การเพิ่มพูนประสิทธิภาพเฉพาะกรณี เท่าที่กล่าวมาแล้วข้างต้น เป็นวิธีการเพิ่มพูนประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานขององค์การโดยทั่วไป แต่ในบางโอกาสการหย่อนประสิทธิภาพอาจเกิดขึ้นได้เฉพาะที่สำนักงานสาขาแห่งใดแห่งหนึ่ง หรืออาจเกิดขึ้นที่ส่วนใดส่วนหนึ่งของสำนักงานกลางก็ได้ ในกรณีเช่นที่กล่าวนี้ แม้ผู้บังคับบัญชาชั้นสูงจะได้ปฏิบัติตามหลักทั่ว ๆ ดังกล่าวมาแล้ว ได้แก่ การวางแผน การควบคุมและสั่งการ การรายงาน และการประเมินผล เป็นอย่างดีแล้วก็ตาม การหย่อนประสิทธิภาพในเฉพาะที่ทำงานแห่งใดแห่งหนึ่งยังอาจเกิดได้ เพราะเหตุที่การจัดดำเนินงานและการจัดสภาพภายในสำนักงานไม่ดีพอ เป็นเหตุให้เกิดความไม่

23. James C. Charlesworth, Governmental Administration, New York, Harper and Brothers, 1951, pp. 666 - 675.

สะดวกในการปฏิบัติงานหรือทำให้ต้องใช้เวลาและแรงงานเจ้าหน้าที่มากเกินไปจนเกินกว่าที่ควรจะใช้ ความบกพร่องในเรื่องเหล่านี้เป็นความบกพร่องของการจัดงานเฉพาะแห่งไม่เกี่ยวกับการวางแผนเพิ่มพูนประสิทธิภาพขององค์การโดยทั่วไป ฉะนั้น วิธีแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าวเพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของสำนักงานแห่งใดแห่งหนึ่ง จึงอาจทำได้ด้วยการสำรวจถึงต้นเหตุแห่งความไม่สะดวก การวัดผลงาน และการปรับปรุงดำเนินงาน ดังจะได้แยกพิจารณาเป็นลำดับไป

ก. การสำรวจ (Survey) ก่อนที่จะทำการแก้ไขกระบวนการปฏิบัติงาน เป็นธรรมดาที่จะต้องทราบสาเหตุของความไม่สะดวกและอุปสรรคต่าง ๆ อันก่อให้เกิดความไม่สะดวก การที่จะทราบเรื่องเหล่านี้ได้ หัวหน้างาน จะต้องทำการสำรวจ ถึงสภาวะ ที่แท้จริงเสียก่อน ²⁴

(๑) การสำรวจโดยใช้บุคคลภายนอกร่วมกับเจ้าหน้าที่ขององค์การ การสำรวจอาจกระทำโดยเจ้าหน้าที่ชั้นสูงในองค์การนั้น หรืออาจจัดหาบุคคลภายนอกมาช่วยทำการสำรวจ ค้นหาข้อบกพร่องก็ได้ การใช้บุคคลภายนอกทำการสำรวจการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่มีทั้งผลดีและเสีย ผลดี ก็คือ บุคคลภายนอกย่อมไม่มีส่วนได้เสียหรือคุ้นเคยกับการปฏิบัติงานขององค์การนั้น ฉะนั้นบุคคลภายนอกผู้ทำการสำรวจอาจมองเห็นข้อบกพร่องบางประการได้โดยง่าย ซึ่งเจ้าหน้าที่ภายในอาจมองข้ามไปเสียเพราะความเคยชินต่อสภาพที่เป็นอยู่ อีกประการหนึ่งบุคคลภายนอกอาจทำความเข้าใจเห็นด้วยกับทัศนคติที่เป็นกลาง เพราะเขาไม่มีส่วนได้เสียประการใด และไม่มีความรู้ลึกซึ้งที่จะต้องเกรงกลัวอิทธิพลของผู้ใดในสำนักงานนั้น เพราะเขาเป็นบุคคลภายนอกและได้รับการสนับสนุนจากหัวหน้างานหรือขอให้ทำการสำรวจ วิธีนี้เป็นวิธีที่นิยมใช้กันมากในต่างประเทศ ²⁵ แต่การใช้บุคคลภายนอกเป็นผู้ทำการสำรวจและทำข้อเสนอแนะ อาจมีข้อเสียอยู่บ้างในทางที่ว่า บุคคลภายนอกอาจทราบความลับของราชการบางประการซึ่งองค์การไม่ประสงค์จะเปิดเผย และอาจกำหนดคติเกี่ยวกับการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่จนทำให้เสียเกียรติภาพขององค์การต้องดั้นเด้นกันไปได้ ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ บางแห่งจึงนิยมใช้บุคคลภายนอกร่วมทำการสำรวจข้อบกพร่อง

24. John D. Millet, *op. cit.*, p. 269.

25. *Ibid.*, pp. 259, 276.

ของการปฏิบัติงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ภายใน โดยอาศัยความเข้าใจอันดีระหว่างกันและการร่วมมือกันอย่างใกล้ชิด เพื่อมุ่งที่จะแก้ไขการปฏิบัติงานให้ดีขึ้นเป็นที่หมาย ในด้านบุคคลภายนอกผู้ทำการสำรวจก็ควรทำให้เหมาะสมเป็นที่ไว้วางใจของเจ้าหน้าที่ภายใน และควรระมัดระวังเพื่อขอมากกว่าตีเพื่อทำลาย ถ้าสามารถทำความเข้าใจกันได้ดีขึ้น การใช้บุคคลภายนอกร่วมกับเจ้าหน้าที่ภายในทำการสำรวจการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ก็จะได้ผลดีมากกว่าเสีย

(๒) วิธีสำรวจ สำหรับวิธีการสำรวจนั้น ผู้ทำการสำรวจอาจกระทำได้หลายวิธี เช่นการสังเกตการปฏิบัติงานทั่วไป การสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง ในบางกรณีอาจใช้การร่างคำถามให้เจ้าหน้าที่กรอกคำตอบ (Questionnaires) ก็ได้ นอกจากนี้ผู้ทำการสำรวจควรตรวจสอบระเบียบแบบแผนและคำสั่งของฝ่ายอำนาจการที่ได้ออกไว้แล้วด้วย เพื่อให้ทราบเรื่องราวความเป็นมาโดยละเอียด และอาจเสนอแก้ไขในโอกาสต่อไป²⁶

(๓) การสำรวจระเบียบการเบิกจ่ายและรักษาเงิน เรื่องที่ควรจะทำคือการสำรวจนั้น ควรเริ่มแต่ระเบียบการรับและเบิกจ่ายเงินขององค์การก่อน บางทีผู้สำรวจอาจพบว่าข้อบกพร่องของการปฏิบัติงานทั้งหลายเกิด เนื่องจากระเบียบการรับและเบิกจ่ายเงินไม่เหมาะสม เป็นเหตุให้การใช้จ่ายและจัดหาซื้อพัสดุไม่ทันตามกาลอันควร ทำให้เจ้าหน้าที่ว่างงานและเสียเวลา รอคอย หรืออาจได้รับเงินเมื่อเหตุการณ์ได้เปลี่ยนเป็นสายไปแล้ว ดังนั้น การบริหารการเงินเป็นหัวใจขององค์การทุกองค์การ เพราะเงินเป็นเครื่องมือที่หล่อเลี้ยงร่างกาย การสูญสิ้นโลหิตในร่างกายมนุษย์ซึ่งไม่สะดวก ทำให้เกิดความเจ็บไข้ได้ป่วยฉับพลัน การบริหารการเงินที่มีระเบียบเยี่ยงไรก็ตามก็อาจเป็นอุปสรรคแก่การปฏิบัติงานขององค์การได้ ฉะนั้น การสำรวจจึงควรเริ่มต้นจากระเบียบการบริหารในด้านการเงินก่อน

(๔) การสำรวจการจัดซื้อสิ่งของและวัสดุ ถ้าบันทึกไปควรสำรวจวิธีการจัดซื้อ และจัดหาพัสดุสำหรับใช้ในการปฏิบัติงานก่อสร้าง ว่ามีระเบียบแบบแผนอย่างไร วัตถุประสงค์หรือไม่ และวิธีการเหล่านั้นเยี่ยงเยี่ยงยากเพียงใด จากประสบการณ์ในอดีตปรากฏว่า การจัดซื้อและการจัดหาพัสดุเป็นอุปสรรคแก่การปฏิบัติงานไม่ใช่น้อย เพราะระเบียบวิธีการที่วางไว้ไม่รัดกุม เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่เบียดบังเงินไปเป็นประโยชน์ส่วนตัวเสียบ้าง ได้ของมีคุณภาพต่ำและมี

ลักษณะไม่เหมาะสมแก่งานที่จะต้องใช้วัตถุเหล่านั้นบ้าง ผลที่สุดทำให้การปฏิบัติงานไม่ได้ผลสม
 ความสำเร็จ หรือบางครั้งอาจมีความจำเป็นที่ต้องตั้งข้อใหม่ เพราะของที่ซื้อไว้แล้วไม่ได้ขนาดหรือ
 คุณภาพที่ต้องการ เจ้าหน้าที่ก็ต้องรอคอยวัตถุใหม่เป็นการเสียเวลาโดยไร้เหตุผลไปอีก การ
 ดำรงระเบียบวิธีการจัดซื้อและจัดหาวัสดุ จึงเป็นความจำเป็นประการหนึ่ง ผู้ที่สำรวจไม่ควร
 มองข้ามไปเสีย

(๕) การสำรวจงานสารบรรณ ในขั้นต่อไปควรทำการสำรวจวิธีการรับส่งและ
 ปฏิบัติต่อเอกสารขององค์การว่ามีระเบียบรับส่งและมอบเรื่องให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานอย่างไร หนังสือ
 ไปถึงมือเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานรวดเร็วหรือช้าและรวดเร็วเพียงใด บางทีผู้สำรวจอาจพบว่า มีเรื่อง
 เป็นอันมากค้างคองอยู่ที่เจ้าหน้าที่รับ—ส่งนานเกินสมควร ซึ่งอาจเป็นเพราะมีระเบียบงานสารบรรณ
 ไม่ดี หรืออาจเป็นเพราะเจ้าหน้าที่ขาดความเข้าใจได้ในการรับและส่งผ่านหนังสือ การสำรวจ
 งานสารบรรณนั้นควรรวมถึงวิธีเก็บและทำลายเอกสารด้วย เพราะการเก็บที่ไม่ถูกวิธีย่อมทำให้
 การค้นหาเรื่องลำบาก และเจ้าหน้าที่หรือหัวหน้างานต้องเสียเวลาหาเรื่องเพื่อ ประกอบการ
 พิจารณา บางคราวอาจไม่พบเลยหรือเสียเวลาค้นหาเป็นวัน ๆ ก็มี ระเบียบการทำลายเอกสาร
 ที่ไม่ดีก็เช่นกัน อาจเป็นเหตุให้สำนักงานคับแคบเพราะเก็บเอกสารที่ไม่มีค่าความจำเป็นไว้มากหรือ
 อาจทำลายเอกสารที่สำคัญเร็วเกินไปกว่าที่ควร เป็นเหตุให้การค้นหาหลักฐานเป็นไปไม่ได้เมื่อ
 ต้องการจะตรวจสอบ เหล่านี้ย่อมเป็นอุปสรรคแก่การปฏิบัติงาน และทำให้การปฏิบัติงานหย่อน
 ประสิทธิภาพได้ทั้งสิ้น

(๖) การสำรวจการปฏิบัติงานทั่วไป นอกจากที่กล่าวมาแล้วผู้ทำการสำรวจ
 ควรทำการสำรวจถึงโครงการปฏิบัติงานขององค์การว่า ได้มีแผนการปฏิบัติงานที่รอบคอบและ
 ละเอียดละเอียดเพียงใด ได้ปฏิบัติไปแล้วแค่ไหน ดำเนินหรือไม่ดำเนินเพราะเหตุใด มีอะไรเป็น
 อุปสรรคสำคัญบ้างหรือไม่ ได้มีการวิจัยในกิจการที่ปฏิบัติไปแล้วหรือเรื่องราวที่เกี่ยวข้องเพียงไร
 กระบวนการที่วางไว้เหมาะสมหรือไม่ และท้ายที่สุดประชาชนผู้มาติดต่อกับสำนักงานมีความรู้รัก
 อย่างไร การสำรวจในเรื่องต่าง ๆ เหล่านี้ อาจช่วยให้ผู้ทำการสำรวจพบข้อบกพร่องเกี่ยวกับ
 วิธีการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่ไม่เหมาะสม ก่อให้เกิดความรำคาญและเบื้อหน่ายแก่ผู้ที่มาติดต่อ
 และได้พิจารณาหาทางแก้ไขกระบวนการปฏิบัติงานให้เหมาะสมและรวดเร็วขึ้น

๖. การวัดผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ (Work Measurement) โดยเนือ

แต่การวัดผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เป็นส่วนหนึ่งของการสำรวจ กล่าวคือในขั้นดำเนินการสำรวจนั้น ถ้าหากเป็นไปได้ผู้ทำการสำรวจควรจะวัดผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่แต่ละคน เพื่อทราบสมรรถภาพและประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของเขา แต่การวัดผลดังกล่าวจะทำได้เพราะเหตุที่องค์การมีเจ้าหน้าที่มากมาย ก็ควรจะวัดผลงานอย่างน้อยเป็นหน่วย ๆ ว่า หน่วยใดมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานเพียงใด เพื่อจะได้หาทางเพิ่มพูนประสิทธิภาพในหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพต่ำต่อไป

วิธีการ วัดผลงาน มีดังที่ผู้สำรวจจำเป็นต้องทราบสองอย่าง คือ (๑) จำนวนหน่วยงานทั้งหมดที่เจ้าหน้าที่คนหนึ่งหรือหน่วยหนึ่งปฏิบัติได้ (๒) จำนวนเวลาที่ใช้ในการปฏิบัติงานนั้น เมื่อทราบทั้งสองสิ่งแล้ว ผู้ทำการสำรวจก็จะทราบได้ว่า เจ้าหน้าที่คนใดหรือหน่วยงานใดมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานเป็นอย่างไร และอาจทำการเปรียบเทียบประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานระหว่างบุคคลหรือระหว่างหน่วยงานที่คล้ายคลึงกันได้ แล้วค้นหาสาเหตุของการที่หน่วยหนึ่งมีประสิทธิภาพในการทำงานต่ำกว่าหน่วยอื่น ว่าเนื่องมาจากเหตุใด และพิจารณาหาทางแก้ไขเสีย อย่างไรก็ตามการวัดผลงานนี้บางทีก็ใช้ไม่ได้ทุกกรณี เพราะมีงานบางอย่างซึ่งเป็นงานที่ต้องใช้ความคิดและการพิจารณาเป็นพิเศษ ซึ่งไม่สามารถจะนับเป็นหน่วยได้ ในกรณีเช่นนี้ผู้ทำการสำรวจ อาจต้องใช้ดุลยพินิจจากการสังเกตการปฏิบัติงานและความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องเท่านั้น^{๒๗}

ในบางคราว ผู้สำรวจ อาจ ตรวจดูประสิทธิภาพ การปฏิบัติงานของ เจ้าหน้าที่ หรือหน่วยงานได้จากสถิติที่หน่วยงานนั้นได้รวบรวมไว้แล้ว ในกรณีที่สำนักงานมีการเก็บสถิติการปฏิบัติงานเป็นระเบียบดังกล่าว การวัดผลงานก็อาจทำได้โดยใช้สถิติเหล่านั้น นอกจากนี้ อาจมีมาตรฐานซึ่งเป็นที่ยอมรับกัน โดยทั่วไปว่าบุคคล หนึ่งหรือหน่วยงาน หนึ่งมีงานเท่ากันกับ หน่วยหนึ่ง ควรปฏิบัติได้จำนวนเท่าใดในเวลาเท่า ๆ กัน ผู้สำรวจอาจใช้มาตรฐานเหล่านั้นเป็นเครื่อง

72. Executive Office of the President Bureau of the Budget, Techniques for the Development of a Work Measurement System. Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1950, pp. 12-17.

John D. Millet, op. cit, pp. 273-275.

กำหนดปริมาณงานที่เจ้าหน้าที่ควรปฏิบัติได้ภายในเวลาที่กำหนด ถ้าผู้ใดหรือหน่วยงานใดปฏิบัติได้ต่ำกว่าที่กำหนดย่อมเป็นการแสดงอยู่ในตัวว่า มีประสิทธิภาพหย่อนกว่าที่ควร และจะต้องหาทางปรับปรุงการปฏิบัติงานเสียใหม่เพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพให้ได้มาตรฐาน²⁸

ค. การปรับปรุงวิธีการปฏิบัติงาน (Work Simplification) เมื่อได้ทำการ

สำรวจสภาพทั่ว ๆ ไปขององค์การหรือหน่วยงานที่ต้องปรับปรุง และมีการวัดผลการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่โดยนับเป็นหน่วยหรือใช้มาตรฐานที่ปรากฏจากสถิติที่รวบรวมไว้แล้ว งานชิ้นต่อไปได้แก่การปรับปรุงวิธีปฏิบัติงาน

หลักสำคัญที่สุดในการปรับปรุงวิธีปฏิบัติงาน ได้แก่การพยายามแก้ไขการปฏิบัติงานที่ยุ่งยากซับซ้อนและใช้แรงงานเจ้าหน้าที่มาก ให้เป็นวิธีการปฏิบัติงานที่ง่ายที่สุดและสิ้นเปลือง

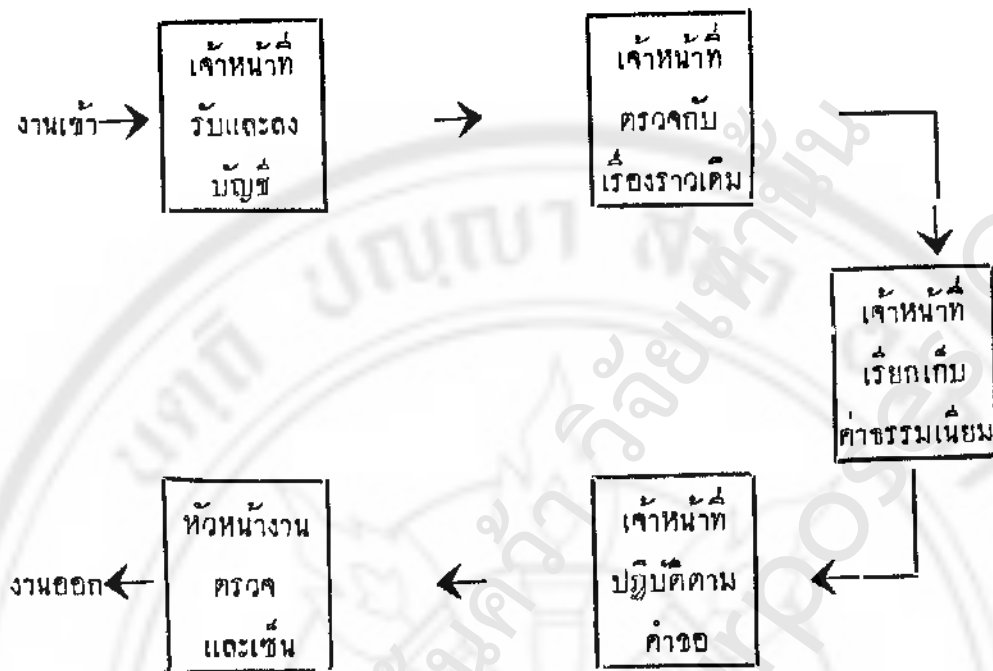
แรงงานเจ้าหน้าที่น้อยที่สุด แต่ให้ได้ผลงานเท่าเดิมหรือมากกว่า²⁹ ในการปฏิบัติซึ่งเกี่ยวข้องกับการทำให้งานซับซ้อนและยุ่งยากให้เป็นงานที่มีระเบียบแต่ง่ายต่อการปฏิบัติ ได้แก่การจัดแบ่งสายงานที่เหมาะสม ซึ่งผู้ปรับปรุงแก้ไขงานอาจต้องศึกษาถึงวิธีการวางสายงานในรูปต่าง ๆ กล่าวโดยย่อ มีอยู่ ๓ แบบ คือ แบบสายงานเดี่ยว แบบสายงานคู่ และแบบรวมหน่วยซึ่งจะพิจารณาตามลำดับไปโดยสังเขป

(๑) แบบสายงานเดี่ยว (Single Flow) ได้แก่การวางรูปสายงานเป็นสายเดี่ยวคล้ายกับท่อน้ำประปาที่บังคับให้น้ำไหลจากจุดหนึ่งไปยังอีกจุดหนึ่ง วิธีปฏิบัติงานแบบสายเดี่ยวนั้นคือการจัดให้งานเคลื่อนจากจุดเริ่มต้นผ่านไปยังเจ้าหน้าที่หลายคนหรือหลายหน่วยเรียกว่า Work Station เมื่องานเคลื่อนผ่านเจ้าหน้าที่หน่วยหนึ่ง เจ้าหน้าที่หน่วยนั้นก็เพิ่มหรือปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ให้แก่งานที่ผ่านมา ทำเช่นนั้นเป็นขั้น ๆ ไป เมื่องานผ่านมาถึงหน่วยสุดท้ายก็จะสำเร็จครบรูปเป็นผลงานทั้งสิ้น ดังภาพข้างล่างนี้

28. John D. Millet, *ibid.*

26. *Ibid.*, pp. 271-273.

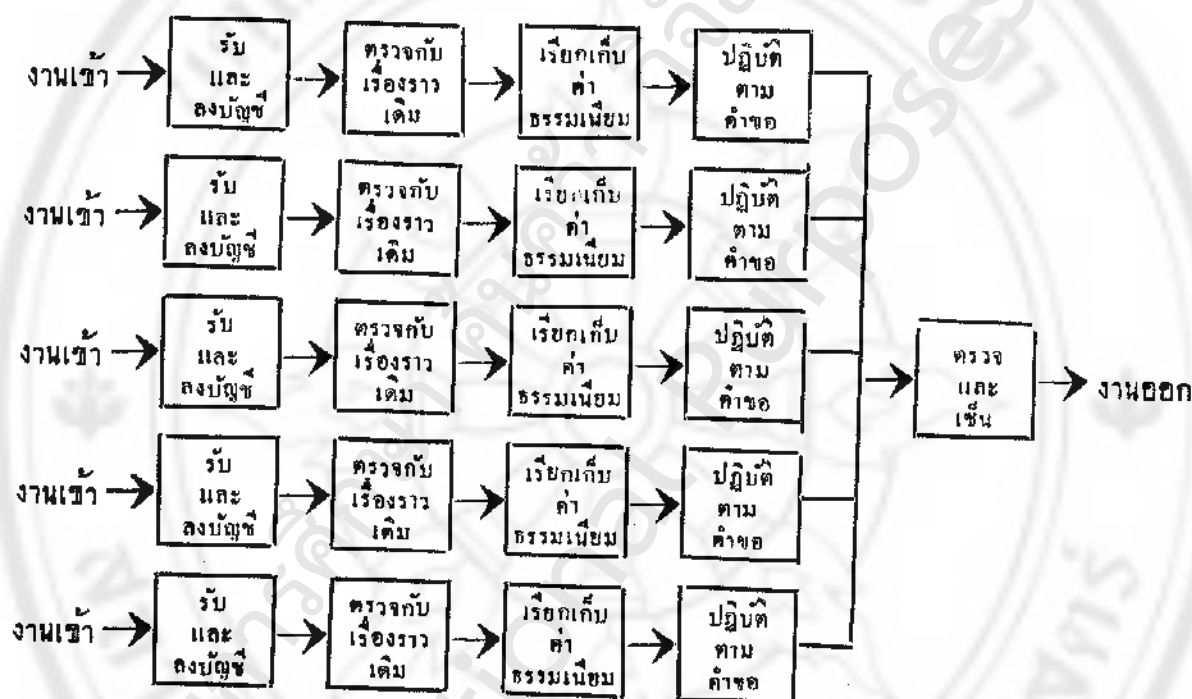
30. Executive Office of the President, Production Planning and Control in Office Operations, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office 1949 p. 12.



วิธีการทำงานแบบด้ายเคียวนี้มีประโยชน์มากในการประกอบอุตสาหกรรมผลิตเครื่องย่นดั่งของและเครื่องใช้ เพราะเจ้าหน้าที่แต่ละคนช่วยกันปฏิบัติงานคนละเล็กน้อย ทำให้เกิดความชำนาญและจะปฏิบัติหน้าที่ได้รวดเร็วยิ่งขึ้นในครั้งหลัง ๆ เมื่อมีความชำนาญแล้ว เช่น ตัวอย่างเรื่องการผลิตเข็มหมุดเป็นต้น ปรากฏว่า ถ้าบุคคลคนเดียวทำทุกอย่างในการที่ทำเข็มหมุดแล้ว คนหนึ่งจะทำเข็มหมุดได้เพียงไม่กี่เล่มต่อหนึ่งวัน แต่ถ้าแบ่งงานกันทำคนละเล็กน้อยทุกคนจะมีความชำนาญในส่วนที่ตนจะต้องทำและทำได้เร็วขึ้น ในวันหนึ่งคิดเฉลี่ยแล้วคนหนึ่ง ๆ จะผลิตเข็มหมุดได้หลายพันเล่ม

แม้แบบด้ายงานเคียวจะเหมาะสมแก่งานอุตสาหกรรมก็จริงอยู่ แต่ในระยะหลังนี้รัฐประกาศนาคำสั่งได้นำมาดัดแปลงใช้ในงานของราชการเป็นอันมาก เช่น การเก็บภาษีและงานต้นของบริการบางด้านซึ่งต้องทำกับประชาชนเป็นจำนวนมาก เป็นต้น งานเกี่ยวกับหนังสือบางชนิดซึ่งต้องอาศัยการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่หลาย ๆ คนบางที่ก็อาจใช้แบบด้ายงานเคียวได้

(๒) แบบสายงานขนาน (Parallel Flow) แบบสายงานคู่ขนานมีวิธีการเช่นเดียวกับสายงานเดี่ยว คือจัดให้งานเดินผ่านชั้นต่าง ๆ ตั้งแต่ต้นจนถึงชั้นสุดท้าย เมื่องานผ่านชั้นสุดท้ายก็จะออกเป็นผลงานเป็นชั้นเป็นอัน ชัดแตกต่างระหว่างสายงานเดียวกับสายงานคู่ขนานที่ว่า สายงานคู่ได้แก่การจัดให้มีสายงานเดี่ยวเดินขนานกันไปหลาย ๆ สายหรืออย่างน้อยตั้งแต่สองสายขึ้นไป แต่ละสายมีวิธีทำงานและชั้นของงานเหมือนกัน ซึ่งอาจแสดงให้เห็นได้ดังภาพต่อไปนี้³¹

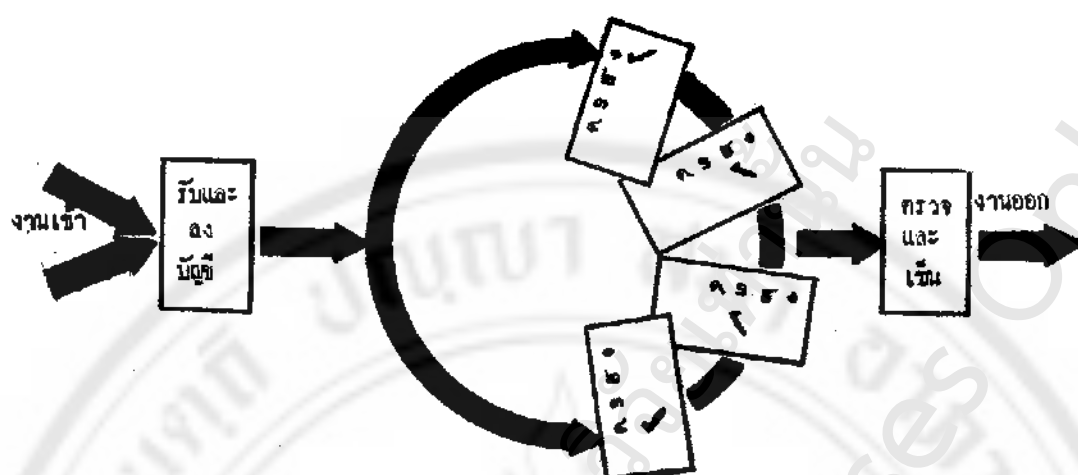


การจัดสายงานแบบสายงานคู่ขนานเหมาะแก่งานที่มีปริมาณผู้มาติดต่อมากมาย เจ้าหน้าที่แบ่งกันออกรับงานเป็นสาย ๆ แต่ละสายปฏิบัติงานตั้งแต่ต้นจนถึงขั้นสุดท้าย ฉะนั้น ถ้าเรามีสายงานคู่ ๕ สาย เมื่อถึงขั้นสุดท้ายเราก็จะได้ผลงาน ๕ ชิ้น ซึ่งถ้าจัดแบบสายงานเดี่ยวก็จะได้ผลงานเพียง ๑ ชิ้น นอกจากนี้จะได้เปรียบสายงานเดี่ยวในด้านปริมาณผลของงานแล้ว การจัดแบบสายงานคู่ยังช่วยให้มีการสับเปลี่ยนเจ้าหน้าที่ระหว่างสายที่ทำงาน เหมือนกันให้แทนกันได้โดยง่ายเมื่อมี

การลาหรือขาดงาน แต่ก็มีข้อเสียอยู่ประการหนึ่งในแง่ที่ว่า ถ้าจัดแบบสายงานคู่ได้มากสาย ในเวลาที่มีปริมาณงานไม่พอป้อนสายงานทุกสาย เจ้าหน้าที่บางสายจะอยู่ว่างเปล่า เป็นการเสียค่าจ้างและเวลาโดยใช่เหตุ ถ้างานมีปริมาณมากและสม่ำเสมอ การจัดสายงานแบบนี้จะช่วยเพิ่มผลผลิตได้เป็นอันมาก

(๓) แบบรวมหน่วย (Unit Assembly) การจัดงานแบบนี้ ได้แก่การแยกงานออกเป็นส่วน ๆ ให้เจ้าหน้าที่แต่ละคนหรือแต่ละฝ่ายปฏิบัติเฉพาะส่วนที่ได้รับมอบหมาย ครั้นเมื่อทุกฝ่ายปฏิบัติส่วนของตนเสร็จแล้ว ทุกฝ่ายนำผลงานเหล่านั้นมารวมประกอบกันเข้าเป็นผลงานรวม ตัวอย่างของการจัดงานแบบนี้ได้แก่กิจการของตู้รถไฟขนาดใหญ่ เป็นต้น ในตู้รถไฟตู้หนึ่งถ้าจะมีการแบ่งการต่อเรือออกเป็นส่วน ๆ เจ้าหน้าที่แต่ละฝ่ายช่วยกันสร้างส่วนใดส่วนหนึ่งของเรือ เสร็จแล้วนำส่วนต่าง ๆ เหล่านี้มารวมกันเข้าเป็นเรือในขั้นสุดท้าย วิธีนี้จึงได้ชื่อว่า “แบบรวมหน่วย” (Unit Assembly) นับเป็นวิธีจัดงานที่ได้รับผลรวดเร็วอย่างหนึ่ง เพราะทุกฝ่ายลงมือทำงานได้พร้อมกัน ไม่มีผู้ใดต้องรอคอยในขณะที่คนอื่นกำลังทำงานอยู่ อย่างไรก็ตามวิธีจัดงานแบบนี้มิใช่ใช้ได้แต่เฉพาะงานบางอย่างที่สามารถแยกกันปฏิบัติได้เป็นส่วน ๆ เท่านั้น และต้องอาศัยการประสานงานกันเป็นอย่างดี ดังเช่นเรื่องการต่อเรือที่กล่าวมาแล้ว³²

ในด้านงานหนึ่งคือบางชนิดก็อาจนำเอาวิธีจัดแบบรวมหน่วยมาใช้ได้ ถ้าหากงานหนึ่งอันนั้นใช้กระดาษดำเนินหลายฉบับ เจ้าหน้าที่คนหนึ่งอาจตรวจตราหรือปฏิบัติอย่างหนึ่งลงบนดำเนินแผ่นหนึ่งและเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ปฏิบัติงานอย่างอื่นลงบนดำเนินที่แบ่งแยกกันไป เสร็จแล้วนำดำเนินทุกแผ่นมารวมกันเข้าก็จะได้ผลงานตามที่ต้องการ เช่น งานชนิดหนึ่งมีดำเนินทั้งหมด ๕ ฉบับ และมีรายการที่ต้องตรวจรวม ๕ ข้อ เราอาจแยกให้เจ้าหน้าที่ ๕ คน ตรวจคนละ ๑ ข้อพร้อม ๆ กัน โดยแยกดำเนินให้ไปคนละ ๑ ฉบับ เป็นต้น ดังภาพต่อไปนี้



เนื่องจากเหตุที่จัดสายงานแต่ละแบบที่กล่าวมาแล้วมีทั้งส่วนดีและส่วนเสีย และบางแบบก็ใช้ได้ในงานเพียงบางอย่าง ฉะนั้นในทางปฏิบัติจึงมีผู้นิยมจัดแบบผสม คือผสมตามแบบที่กล่าวข้างต้นเข้าด้วยกันตามความเหมาะสมและตามลักษณะของงาน การจัดแบบผสมนี้นับว่าเป็นวิธีที่ดีที่สุด เพราะจะช่วยให้สามารถปรับใช้แบบสายงานได้เหมาะสมกับสภาพของงานเป็นตอน ๆ ไม่และช่วยให้เกิดความคล่องตัวเร็วกว่าการจัดเพียงแบบใดแบบหนึ่ง ³³

เมื่อได้พิจารณาวิธีจัดสายงานแบบต่าง ๆ มาแล้ว ต่อไปจึงควรพิจารณาวิธีปรับปรุงการใช้แรงงานของเจ้าหน้าที่ให้เป็นไปโดยประหยัด และเกิดความเหนื่อยอ่อนน้อยที่สุด ได้แก่ การคำนึงถึงการจัดสถานที่ทำงาน ที่ตั้งของเครื่องมือเครื่องใช้และแบบฟอร์มต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(๑) การจัดสถานที่ทำงาน (Office Layout) หัวหน้างานควรจัดให้ผู้นั้นหน้าที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกันอยู่ใกล้กันมากที่สุด เพื่อเจ้าหน้าที่จะได้ไม่ต้องเสียเวลาเดินไปมาหากันเพื่อส่งต่องานในระยะไกล เป็นการสิ้นเปลืองเวลาและแรงงานโดยไม่จำเป็น ถ้าเป็นที่ทำงานที่มีหลายชั้น ชั้นที่ประชาชนจะต้องติดต่อมากที่สุดควรจะอยู่ชั้นล่าง และค่อย ๆ สูงขึ้นไปตามลำดับแห่งความมากน้อยของการติดต่อ ข้อควรระวัง คือ ไม่ควรให้ผู้มาติดต่อต้องเดินขึ้นลง ถัดไป

กลับมาโดยไม่จำเป็น เพราะจะเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่และประชาชนผู้มีธุรกิจเกี่ยวข้องเกิดความ
เหนื่อยและเบื่อหน่าย

การตั้งโต๊ะทำงานควรให้มีระยะห่างกันพอควร ถ้าชิดเกินไปอาจไม่สะดวกแก่การ
เข้าออก และอาจเป็นทางให้เจ้าหน้าที่ชนกันในเวลาทำงาน ควรจัดให้เจ้าหน้าที่นั่งหันหน้า
เข้าหากันที่โต๊ะทำงานเดียวกัน ก็มีลักษณะชวนให้เกิดการคุยและเข้าเหยียดกันในการทำงาน ฉะนั้น
ทางที่ดีถ้าเป็นไปได้ควรจัดให้เจ้าหน้าที่นั่งแยกและหันหน้าตามกันจะดีกว่า ถ้าจำเป็นต้องจัดโต๊ะ
ให้หันหน้าหากันก็ควรเป็นโต๊ะที่ตงอยู่ค่อนข้างไกลกัน เช่น คนละริมฝาเป็นต้น จะเหมาะกว่า

นอกจากนี้ ควรคำนึงถึงทางเข้าออกและช่องระบายลมด้วย เจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่ติดต่อ
กับบุคคลภายนอกควรอยู่ใกล้กับประตูหรือหน้าต่าง เพื่อผู้มาติดต่อจะได้ไม่มีโอกาสเข้ามาเดิน
ขวักไขว่ในสำนักงาน ก่อให้เกิดความไม่สะดวกแก่การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ฝ่ายพนักงานห้อง
ออกเป็นห้องเล็ก ๆ ควรจัดให้มีเพียงเท่าที่จำเป็นจริง ๆ เช่น ห้องของหัวหน้างานและที่ติดต้องการ
ปรึกษางานเป็นความลับ เป็นต้น การมีห้องเล็กห้องน้อยมาก ๆ นอกจากจะเป็นการสิ้นเปลือง
สถานที่มากกว่าปกติ เจ้าหน้าที่อาจถือโอกาสทอดทิ้งงานและหาเรื่องสนทนากันไม่รู้จบก็ขึ้น
นอกจากนี้ ควรมีทางระบายลมเข้าออกและแสงสว่างพอเพียง เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานมีสุขภาพดี
และไม่เกิดความเหน็ดเหนื่อยเมื่อยล้าในการทำงานมากนัก³⁴

(๒) ที่ตั้งของเครื่องมือเครื่องใช้ (Accessibility to devices) เครื่องมือและ
เครื่องอุปกรณ์การปฏิบัติงานควรอยู่ใกล้กับเจ้าหน้าที่ผู้ใช้เครื่องมืออุปกรณ์เหล่านั้นมากที่สุด ถ้ามี
เจ้าหน้าที่หลายฝ่ายใช้เครื่องมือเดียวกัน ก็ควรจัดให้อยู่ในทำเลที่ทุกฝ่ายจะไปถึงทันได้สะดวก
และมีระยะทางเดินใกล้เคียงกัน ในกรณีที่เครื่องมือใช้บ่อยขึ้น ต้องพยายามจัดแบ่งเวลาใช้เครื่องมือ
ใช้กันระหว่างหน่วยต่าง ๆ ให้เหมาะสมโดยไม่ต้องเสียเวลารอคอยกัน นอกจากนี้ ควรจัดหมุน

34. William J. Siffin, op. cit., pp. 317, 361-363, 402-407.

เครื่องมือหรือท่าทรงเท้าให้สูงพอ เพื่อเจ้าหน้าที่จะได้ยืนในท่าสบายที่สุดในขณะที่ใช้เครื่องมือหรือเครื่องจักร การที่คองกัมหรือคองยัดควียัดแขนนาน ๆ จะทำให้เกิดความเมื่อยได้โดยง่าย ฉะนั้น วิชาที่ที่ดีก็คือ พยายามให้มือเคลื่อนไหวอยู่ในระดับกลาง ๆ และมีสิ่งต่างๆ ที่ต้องหยิบต้องไข้อยู่ในระดับรอบ ๆ ตัวที่อาจเอื้อมหยิบได้โดยไม่ต้องลุกจากเก้าอี้บ่อย ๆ จะช่วยลดความเหน็ดเหนื่อยและการใช้กำลังลงได้เป็นอันมาก ³⁵

(๓) แบบฟอร์ม (Forms) งานบางอย่างที่ต้องปฏิบัติเป็นประจำหรือมีลักษณะซ้ำ ๆ กัน ควรพิมพ์เป็นแบบฟอร์มไว้ เพื่อเจ้าหน้าที่จะได้ใช้กรอกข้อความได้สะดวกและรวดเร็ว การที่ต้องเขียนหนังสือยาว ๆ อาจทำให้มือเกิดความเพลียและเมื่อย ฉะนั้น ควรสร้างแบบฟอร์มที่จำเป็นไว้ตามสมควร นอกจากแบบฟอร์มที่สร้างขึ้นจะช่วยประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติงานแล้ว แบบฟอร์มที่ออกแบบโดยรอบคอบถี่ถ้วนยังเป็นประกันได้ว่า เจ้าหน้าที่จะได้รับบันทึกเรื่องราวที่ต้องการทราบไว้โดยครบถ้วน ไม่เสียเวลาตอบถามเพิ่มเติม

ข้อควรคำนึงเรื่องการสร้างแบบฟอร์ม คือ ควรให้มีข้อความสั้น ๆ และเข้าใจได้ง่าย เพื่อผู้กรอกจะได้ไม่เกิดความฉงน และพาให้กรอกข้อความผิดพลาดได้ ขนาดของแบบฟอร์มควรมีมาตรฐานวางไว้ว่าควรมีขนาดกว้างยาวเท่าใด เพื่อจะได้ดูสวยงามและสะดวกแก่การเก็บ นอกจากนั้น ควรมีการพิจารณาและแก้ไขข้อความในแบบฟอร์มให้เหมาะแก่เหตุการณ์และเรื่องที่จะใช้เสมอ แบบฟอร์มขององค์การบางแห่งมีข้อความด้านซ้ายเกินควร แต่ก็ไม่ได้คิดแก้ไขปรับปรุงในการพิมพ์ครั้งต่อ ๆ มา เวลาใช้เจ้าหน้าที่ต้องเสียเวลาขีดฆ่าเพิ่มเติมข้อความเพื่อให้ตรงกับเรื่องที่จะใช้ในปัจจุบันเสมอ ดังนั้นย่อมนับได้ว่าเป็นการใช้เวลาและแรงงานโดยไม่ประหยัด ³⁶

สรุป

กล่าวโดยสรุป ถ้าหัวหน้าองค์การหรือผู้บังคับบัญชาชั้นสูงได้เอาใจใส่ในการวางแผนและโครงการ ปฏิบัติงานให้ทั้งโครงการระยะสั้นและระยะยาว เพื่อเป็นเครื่องนำทางแก่

35. Ibid., p. 317

36. Ibid., pp. 421-447.

เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงาน และเป็นเครื่องช่วยให้การจัดหาเงิน วัสดุ และแรงงานทันตามกำหนดเวลาที่ต้องการใช้ ได้มีการเอาใจใส่ตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ให้เป็นไปตามแผนการที่วางไว้ และมีการมอบอำนาจและการกระจายอำนาจความรับผิดชอบตามสมควร ได้จัดให้มีการรายงานผลเป็นประจำและมีการประเมินผลเป็นครั้งคราว ก็จะช่วยให้งานโดยทั่วไปขององค์การนั้นดำเนินไปโดยราบรื่นเรียบร้อยมีประสิทธิภาพ

นอกจากนั้น ถ้าหัวหน้างานในสำนักงานข้าราชการวิเศษแก้ไขข้อบกพร่องอันเกิดแต่การบริหารงานในสำนักงาน ได้แก่การรู้จักการดำรงจรรยาบรรณ ข้าราชการวิเศษ และรู้จักปรับปรุงวิสัยทัศน์งานด้วยการศึกษาการจัดตั้งงานแบบต่างๆ ด้วยแล้ว ก็จะช่วยให้การปฏิบัติงานของสำนักงานมีประสิทธิผลยิ่งขึ้น ซึ่งผลสุดท้ายย่อมเป็นการเพิ่มพูนประสิทธิภาพขององค์การกลายมาเป็นอันรวม

รัฐประศาสนศาสตร์ลันทนา

คอลัมน์นี้เปิดขึ้นเพื่อไขปัญหา, ข้อข้องใจ และข้อสงสัยต่างๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับด้านวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ อันอาจจะพ้องมีขึ้นแก่ท่านผู้อ่าน สมาชิกวารสารทุกท่านมีสิทธิจะส่งคำถามมายังผู้จัดรายการ ภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้

๑. ผู้ถามจะต้องได้ นามจริง และที่อยู่ปัจจุบัน ซึ่งสามารถติดต่อโดยสะดวกทางไปรษณีย์
๒. ผู้ถามจะส่งคำถามได้ครั้งละไม่เกิน ๓ ข้อ
๓. ข้อความของจดหมายทั้งฉบับ จะต้องยาวไม่เกินครึ่งหน้ากระดาษฟุต์สี่ โดยประมาณ
๔. ผู้ถามจะต้องแจ้งเหตุผลในการส่งคำถามแต่ละข้อมาโดยสังเขป
๕. คำถามทุกข้อจะต้องไม่มีการขอให้ตอบเป็นส่วนตัว
๖. ผู้เคยส่งคำถามมาแล้ว มีสิทธิส่งได้อีก
๗. โปรดส่งคำถามไปที่ หัวหน้าฝ่ายการวิจัย

คณะรัฐประศาสนศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
(รัฐประศาสนศาสตร์ลันทนา)

ผู้จัดรายการจะได้อธิบายบรรดาอาจารย์ และผู้ทรงคุณวุฒิแต่ละด้านเป็นผู้ตอบคำถามต่าง ๆ ที่ท่านส่งมา คำตอบจะได้นำลงพิมพ์ในวารสารนี้ตามลำดับก่อนหลัง อนึ่ง ผู้จัดรายการมีสิทธิที่จะคัดลอกคำถามใด ๆ ซึ่งพิจารณาเห็นว่าไม่สมควรตอบก็ได้

ผู้จัดรายการหวังเป็นอย่างยิ่ง ที่จะได้รับความร่วมมือจากท่านในการส่งคำถาม โปรดระลึกว่า คำตอบที่ท่านได้รับนอกจากจะเป็นประโยชน์ส่วนตัวแล้ว ยังเป็นการส่งเสริมและเผยแพร่ความรู้แก่ส่วนรวมอีกด้วย

แนบหนังสือ

รายชื่อวิทยานิพนธ์ของผู้สำเร็จการศึกษาเรียงตามลำดับก่อนหลัง

1. LOCAL GOVERNMENT IN SONGKHA Capt. Akom Patiya
 2. POSITION CLASSIFICATION IN
INTERNATIONAL AGENCIES LOCATED IN
BANGKOK Leut. Banthoeng Srichandrapant
 3. SELECTED FRINGE BENEFITS AS
PRACTISED IN THAI GOVERNMENT
ENTERPRISES Mr. Sahas Kanchanabanga
 4. SOURCES OF MUNICIPAL TAX REVENUE Mr. Chit Nilpanich
IN BANGKOK MUNICIPALITY
 5. PERSONNEL ADMINISTRATION IN THE Mr. Sirivat Viseshsiri
MINISTRY OF PUBLIC HEALTH
 6. THE DEVELOPMENT OF CIVIL SERVICE Mr. Ura Gaewchaiyo
COMMISSION
 7. THE RELATION OF COLLEGE EDUCATION Mr. Chinawoot Soonthornsima
UPON PAY LEVELS IN THAI CIVIL
SERVICE
 8. A STUDY OF PAY POLICY AND Mr. Chakra Wansakul
ADMINISTRATION IN THE THAI
CIVIL SERVICE
 9. A STUDY OF THE COMPOSITION OF THE Mr. Chap Tharamathaj
CIVIL SERVICE
-

10. BUDGET MAKING IN BANGKOK MUNICIPALITY Mr. Charoen Tarithimanon
 11. DEPARTMENT OF ADMINISTRATION INSPECTION Mr. Theb Semthiti
 12. PERSONNEL PROBLEMS OF POLICE ADMINISTRATION IN THE BANGKOK METROPOLITAN AREA Pol. Maj. Vunchai Yamglin
 13. STREET ADMINISTRATION IN THE METROPOLITAN AREA Mr. Radom Settheeton
 14. THE ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITIES OF THE NAI AMPHUR Mr. Sukda Labcharcon
 15. PARK AND RECREATION ADMINISTRATION IN THE BANGKOK METROPOLITAN AREA Mr. Putti Vachrasatien
 16. RICE PREMIUM & ITS ADMINISTRATION Mr. Vichien Inthachai
 17. THE DEVELOPMENT OF CITY ZONING IN THE BANGKOK METROPOLITAN AREA Col. Prakarn Puwanartnurug
 18. THE ROLE OF DISCIPLINE IN ADMINISTRATION OF INTERIOR DEPARTMENT Mr. Manu Shoosanay
 19. BUS REGULATION IN THE BANGKOK--THONBURI METROPOLITAN AREA Mr. Amphorn Utthangkor
 20. CHANGWAD FINANCE Mr. Saisith Porn-Kaew
 21. STUDY OF NATIONAL CONTROL OF SUKHABHIBAL FINANCE Mr. Charoensook Silaphundhu
 22. THE VIETNAMESE REFUGEES IN THAILAND Pol. Brig. Gen. Chan Ausuchote
-

ห้องสมุดคณะรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิตและตำรา รวมทั้งสิ้นกว่า ๑๒,๐๐๐ เล่ม วารสารต่าง ๆ ๑๘๐ ฉบับ เฉพาะที่จะกล่าวต่อไปนี้เป็นรายชื่อหนังสือที่ห้องสมุดรัฐประศาสนศาสตร์ได้จัดหาเพิ่มเติม ถึงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๐๓

ข้าราชการ ทุกกระทรวงมีสิทธิใช้ห้องสมุดของคณะฯ ได้ตามข้อตกลงระหว่างกระทรวงและห้องสมุดคณะรัฐประศาสนศาสตร์

NEW ADDITIONS TO THE LIBRARY

May 27, 1960

- | | |
|---|--|
| American Road Builders' Assoc. | AN EVALUATION OF THE CREDIT PROBLEMS OF THE HIGHWAY INDUSTRY |
| Anuman Rajadhon, Phya. | FIVE PAPERS ON THAI CUSTOM |
| Bierman, Harold. | MANAGERIAL ACCOUNTING; INTRODUCTION |
| British Institute of Management. | PLANNING FOR PROGRESS IN RETAILING |
| Roardman, Eugene P. | ASIAN STUDIES IN LIBERAL EDUCATION |
| Burgess, Ernest W. | THE FAMILY |
| Busch Noel F. | THAILAND, AN INTRODUCTION TO MODERN SIAM |
| Bureau of Municipal Research, Philadelphia. | MAGISTRATES' COURTS OF PHILADELPHIA |
| Chanda, Asok. | INDIAN ADMINISTRATION |
| Champman, Brian. | INTRODUCTION TO FRENCH LOCAL GOVERNMENT |
| Committee for Economic Development. | DEFENSE AGAINST INFLATION PROBLEM OF NATIONAL SECURITY |

Conservation Foundation.	RESOURCE TRAINING FOR BUSINESS, INDUSTRY, GOVERNMENT
CONSTITUTION OF SIAM	
CONSTITUTION OF SAIM	
CONSTITUTION OF SIAM	
Cooper, Robert U.	INVESTMENTS FOR PROFESSIONAL PEOPLE
Cortright, Rupert L.	CREATIVE DISCUSSION
Domar, E.D.	ESSAYS IN THE THEORY OF ECONOMIC GROWTH
Executive Office of the President, Bureau of.....	THE 1957 FEDERAL BUDGET- MIDYEAR REVIEW
Fainsod, Merle.	GOVERNMENT AND THE AMERICAN ECONOMY
Field, Oliver P.	THE ADVISORY OPINION, AN ANALYSIS
Forbes, Rosita.	UNCONDUCTED WANDERERS.
Gifford, J.L.K.	AUSTRALIAN BANKING
Ginsberg, Morris, 1889-ed	LAW AND OPINION IN ENGLAND IN 20th CENTURY
Gliddon, Reverdy	INSTITUTE OF PUBLIC ADMINISTRATION
Hellenic Society, For Crippled Children.	SUMMARY REPORT OF 20 YEARS WORK FOR CRIPPLED
Hartford, M.E.	SOCIAL PROCESS IN THE COMMUNITY AND THE GROUP
Hillhouse, A.M.	WHERE CITIES GET THEIR MONEY,

Hunter Edward.

BRAIN WASHING IN RED CHINA

Institute of Industrial Relations. PERSONNEL PROBLEMS IN PUBLIC SCHOOLS

International Assoc. of Fire Chiefs, Inc. EIGHTY FOURTH ANNUAL CONFERENCE,

PROCEEDINGS

Jenks, C.W.

COMMON LAW OF MANKIND

Kaplan Deborah.

THE ARAB REFUGEES AN ABNORMAL PROBLEM

King, Sir Geoffrey S.

THE MINISTRY OF PENSIONS

Korner, Emil.

THE LAW OF FREEDOM AS REMEDY FOR WAR
AND POVERTY; WITH AN INTROD. 2 Volumes

Lauwerys, J.A.

HISTORY TEXTBOOKS AND INTERNATIONAL
UNDERSTANDING

League of Wisconsin Municipalities.

THE CONDUCT OF COMMON COUNCIL
MEETINGS

Le Deuc, C.A.

EXECUTIVE ACCOUNTING

Marden, Charles Frederick,

1902- MINORITIES IN AMERICAN SOCIETY

McCormick, Thomas C.

METHODS OF RESEARCH IN THE BEHAVIORAL
SCIENCES

National Civil Service League.

EMPLOYEE ORGANIZATIONS IN THE PUBLIC
SERVICE

National Industrial Conference Board. COMPUTING THE COST OF FRINGE BENEFITS

National Industrial Conference Board. PUBLICATIONS AND SERVICES AVAILABLE

TO ASSOCIATES

EXECUTIVE DEVELOPMENT COURSES IN
UNIVERSITIES
COMPANY MEDICAL AND HEALTH
PROGRAMS

New York University. PROCEEDINGS OF THE ANNUAL CONFERENCE
ON RECORD MANAGEMENT

Pakorn Angsusingha. THE COMMUNITY DEVELOPMENT PROGRAM IN
THAILAND

Parry, Sir David Hughes, 1893- THE SANCTITY OF CONTRACTS IN ENGLISH LAW

Pinner Walter. HOW MANY ARAB REFUGEES?

Roberts, B.C. NATIONAL WAGES POLICY IN WAR AND PEACE

ROYAL THAI GOVERNMENT GAZETTE; SPECIAL ISSUE

Sapir, Michael. NEW ROLE OF THE SOVIETS IN THE WORLD
ECONOMY

Schattschneider, E.F. PARTY GOVERNMENT

Schrieke, B.J.O. INDONESIAN SOCIOLOGICAL STUDIES

Science, Department of. SIAM SCIENCE BULLETIN

Shub David, LENIN

Shuman, R.R. MANAGEMENT OF MEN

Sivaram M. THE NEW SIAM IN THE MAKING

Soeroengan N.V. INDONESIA, AN INVITATION

Stevens, Edmund. THIS IS RUSSIA, UN-CENSORED

Studenski, Paul. FINANCIAL HISTORY OF THE UNITED STATES

- Sweedlum, Verne S. MAN IN SOCIETY (2 Volumes)
- Swartout, Hubert O. GUARDIAN OF HEALTH
- Tannenbaum, Arnold Sherwood 1925. PARTICIPATION IN UNION LOCALS
- Tennessee State Library and Archives. A LIST OF TENNESSEE STATE
- Thailand, Board of Investment. BRIEF INFORMATION CONCERNING INVESTMENT
IN THAILAND
- Thailand, Commercial Intelligence. AN ATLAS OF THAILAND AGRICULTURAL
RESOURCE
- The Institute of Public Administration of Canada. PROCEEDINGS OF THE ANNUAL
CONFERENCE
- U.S. Army. CORRESPONDENCE, MANUALS CORPS OF ENGINEERS
- U.S. Congress, 83d, 1st Session. SPECIAL STUDY MISSION TO PAKISTAN, INDIA,
THAILAND, AND INDOCHINA
- West, William Alexander. THE CONCISE LAW OF HOUSING
- World Health Organization. THE FIRST TEN YEARS OF THE WORLD
HEALTH ORGANIZATION

ก๊อชู่โพธิ์ ประวัติศาสตร์การเสียดินแดนสยาม ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ๘ ครั้ง
เกียรติ ชนกุล. การมีบัญชีแสดงรายได้ - รายจ่าย
คณะกรรมการฝ่ายวิชาการป่าไม้. ประมวลกฎหมายเกี่ยวกับการป่าไม้
คำให้การเรื่องทพญวนในรัชกาลที่ ๓
คึกฤทธิ์ ปราโมช. เก็บเล็กผสมน้อย

ชุดจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระบาทสมเด็จพระ. โคตภาพพระราชพงศาวดาร

ชุมนุมพระราชนิพนธ์ในรัชกาลที่ ๕ ภาคปกิณกะ ภาค ๓

ประชุมโคตภาพราชนิพนธ์ในรัชกาลที่ ๕

และพระบรมราชาธิบายเรื่องสามัคคี

พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

(ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๑๗ ถึง ๒๔๕๓)

พระราชหัตถเลขา พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

ทรงมีไปมากับสมเด็จพระมหาสมณเจ้า

พระราชหัตถเลขาเรื่องเสด็จประพาสดำเนินมะขามเฒ่า

และพระราชกระแสเรื่องจัดการทหารมณฑลกรุงเทพฯ

ชำนาญ ยุวบูรณ์, การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจ

เชิด จันทร. ดาว-ไทย

๕
เชิด คงคาภู, กฎหมายการเลือกตั้ง

คำทรงราชานุภาพ, สมเด็จพระบรมราชา คำว่าแบบธรรมเนียมในราชสำนักครั้งกรุงศรี—

อยู่ชยากับพระวิจารณ์ของสมเด็จพระบรมราชาคำทรงราชานุภาพ

คำทรงราชานุภาพ, สมเด็จพระบรมราชา. พงศาวดารเรื่องไทยรบพม่า

พระประวัติสมเด็จพระนเรศวรมหาราช

ดิเรก ชัยนาม. ชุมชุมปาฐกถา

ตรวจราชการแผ่นดิน, กรม ประมวลข้อประพฤติปฏิบัติสำหรับประชาชน-ข้าราชการ

ทุกชั้น ทุกเพศ และทุกวัย

ธนาคารแห่งประเทศไทย. รายงานเศรษฐกิจและการเงิน พ.ศ. ๒๕๐๐

ธรรมศาสตร์, มหาวิทยาลัย. ประมวลคำถามและหวัข้อคำตอบได้ ชั้นปริญญาตรี

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, สมุดคู่มือนักศึกษา

หุ่นอ่อน บริษัท และสมาคม, ประมวลกฎหมายแพ่งและ
พาณิชย์

ธรรมศาสตร์, วารสาร

บริบาลบุรีภัณฑ์, หดวง. ศิลปวัตถุในพิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติ

ปกเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระบาทสมเด็จพระ, พระราชวิจารณ์ของสมเด็จพระปกเกล้าทรง

คำนวณโครงการเศรษฐกิจของ นายปรีดี พนมยงค์

พิทยาดกรณ, กรมหมื่น, นิทานเวตาล

มณฑลเจ้าอยู่หัว, พระบาทสมเด็จพระ. เรื่องเมืองชัยบุรี

โรงพิมพ์พานิชย์กุล. พรหมชาติภาค ๓ คำรามอดสูบต้องรักและคำว้าง ๆ

อีกมากมาย

วิญญานวงศ์, สมเด็จพระสังฆราชเจ้า กรมหลวง. ความรู้เรื่องพระพุทธศาสนา

๕, ๕, ๕
ตั้งแต่เบบงคัน

วิจิตรมาตรา, ชุน. หดักไทย

วิจิตรวาทการ, หดวง. มนต์แห่งศาสนา

วิทยาคาสตร์, กรม. รายงานกิจการของกรมวิทยาศาสตร์ ๒ เดือน

ภูมิศาสตร์เนติยาน, พระ. วิจัยพิจารณาความอาญา

เศรษฐกิจการเกษตร กอง. ข่าวเศรษฐกิจการเกษตร

ดศ กรมโรหิต. ข้อคิดจากไร่แผ่นดินไทย

สภาเศรษฐกิจแห่งชาติ, สำนักงานเลขาธิการ. สถานการณ์เศรษฐกิจของ

ประเทศไทย

สมชาย วงศ์สุภา. ดุนทรภู

สำนักงาน ก.พ. วารสารข้าราชการ

เจ้านาย ปราโมช, ม.ร.ว. ประมวตกัญญาแพ่งและพานิชย์ ว่าด้วยนิติกรรมและหนี้
 อนุমানราชชน, พระยา. เรื่องพระราชบัญญัติการและตราประจำตัวประจำตำแหน่ง
 อุดมศักดิ์กรรม, กระทรวง รายงานการตั้งนามเกี่ยวกับพัฒนาการเจ้าหน้าที่ชั้น
 ผู้บังคับบัญชา
 เอกุต์, เซช. ชรรณศาสตร์ (ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป)



ข่าวคณะ

รายชื่อคณาจารย์รัฐประศาสนศาสตร์

พ.ศ. อวคณ พัตยะ ¹

นายอร่าม เตียมอรุณ

ร.ศ. บัณฑิต ศรีจันทร์พานิช ¹

นายพิทักษ์ เตหาธมบุรณ์

น.ศ. ชะอึง กุตะโมท

นายชิตินันท์ อมรรธรรม

นายจำนง ชัยโพธิ์

นายจาตุรนต์ ถัดมพากร

น.ศ. ชัยศรี สุนทรพิพิธ

นายเจน สุนทรวิภาค

นายชิต นิดพานิช ²

นายมนต์ เกษมทวีชัย

นายประดาท หดักศิลา

พ.อ. ประธาน อมาศยกุล

นายประหยัด สมนามิตร

นายสหัส กาญจนพิงคะ ²

นายธัญชัย กองอังกาบ

นายสยาม รัตนวิจิตร

นายเด่นชัย วิลาจวรรณ

น.ศ. สัมบุรณ์ ดิมทรง

นางธมต์วดี บุญญภัทโร

ร.ศ. สุปจน์ พาณิชประไพ

นายทักสิน ศุภราชัย

นายชวชัย ดัชนีทิ

นายวรชัย โกษากุล

น.ศ. วิจิตร แสงทอง

นายเชียร กิมสุโข ⁴

พ.ศ. สอาด อินทศาสตร์

น.ศ. ประพิน จันทธมบุรณ์

นายชีพ ธรรมชัย ²

นายจำเนียร ศรีกระจำง

พ.ศ. วันชัย แยมกัณ ³

นายประยงค์ศักดิ์ ขลายนเคชะ

นายเฉลิมรัฐ ชัมพานนท์

นายเจริญ ขฤติมานนท์ ²

นายประติษฐ์ มัณเฑาะ ⁴

นายธนากร ศรีสุวรรณ

พ.ศ. ชินดุข สุนทรธม ²

ร.ศ. จักรวาล หงส์กุล ²

ร.ศ. หญิงสำนึก อติแพทย์

นายสุวิชัย สุนทรานุกุล

นายรงค์ ไสค์ศิริ

ร.ต.ท. สติชัย ไกรน์เวทย์

นายวัชร วิมตนิธิ

พ.ต. ชงชัย นิพิฐสุทธการ

นายทัศน์ วรรณรัมย์

นายชวัญไทย ไทธรรม

นายบุญเลิศ โรจนดิษฐ์

นายวิโรจน์ ชำมรัตน์

น.ส. ยุวดี ณ ถดาง

นายวรพจน์ วงศ์สง่า

ร.ท. ศิษย์พงศ์ ทิพยมนตร์

นายมานะ กอหวัณกุล

นายชวติศ วิบูลประพันธ์

น.ส. จำเนียร ทองสวัสดิ์

นายสายสิทธิ์ พรแก้ว³

นายศักดิ์ดา ตาแก้วเจริญ³

ร.ต.อ. สัมพร ศรีบุญดี

น.ส. รพี แก้วเจริญ

น.ส. อรุษา ชูโต

ร.ต. นิพนธ์ หะวังดี

นายประภัสสร ชาติติยะ

นายบุญเดือน พุดสมบัติ

นายชวชัย สมนามาน

ร.ต. เพียง รอดู่งเนิน

นายสุนัย ณ อุบล

นายชำนาญ พานา

ร.ต. สุระ นิยมวัน

นายบุญธรรม ใจรักพันธ์

ร.ท. กิตติ ประทุมแก้ว

นายดำรง ภาวราษฎร์

นายโชค วัชรธรรมพุดสวัสดิ์

น.ส. ฝนกร ตั้งคณะพิงห์

พ.ต. จำรัส นิคมนวิรักษ์

ม.ต. อรรณี นพวงศ์

นายสนิท อัครสุตร

นายระคม เศรษฐี³

ร.อ. พุทธิ อัครเด็ญ³

นายอุดม สุนตระกูล

นายสมโพธิ วรรณนุช

นายมนู ชูเด่น³

นายเกรียงไกร เขมะวิชานุกิต

นายแดง สุขกุล

นายวิวัฒน์ ไทยวัฒน์

นายอัมพร อุตจักร³

นายสมปอง เปี่ยมศิลป์

น.ส. กุศลพิศ ชื่นรุ่งโรจน์

น.ส. เอมอร พุกกะพันธ์

น.ส. โกศล จันทร์มาศ

ร.ต.ท. วิบูลย์ พันเจริญ

พลตรี ชาญ อังสุโชติ

นายกดิน ตั้งระน
 นายศิริวัฒน์ วิเศษศิริ²
 นายเทพ เตมถิติ³
 นายเผด็จ พัฒนาพิชัย
 นายเรืองพร บุรี
 ร.ท. จีระ จันทศรี
 นายชูระ แก้วไชโย
 นายบรรหาร บัณฑุกุด
 นายสง สหัสทัต
 นายณัฐ วัฒนสุทธิ
 นายวิเชียร ยินทชาติ
 นายสุพร เพ็ชรวิสัย
 นายบุญเลิศ สุริยวรรณ
 นายทิพย์ ทิพย์ชัยเมธา
 นายวิเชียร คำด้วง
 นายสุวณัย ทองนพ
 ร.ท. โอภาส ชนาธิม
 ร.ท.อ. โอภาส รัตนดิน
 นายกนกศักดิ์ วรรณกนก
 ร.ท. ชวัญ จารุวร
 นายชนะ ประณมศรี
 นายพิศวาส ตมิตานนท์
 ต.น. สกต แก้วสนิท
 ร.ท. ไพฑูรย์ อักษรระดา
 ร.ท.อ. วิเชียร บุษบารัตน์

ร.ท.ท. วุฒิ สุโกศล
 ร.ท.ม.ถ. ประดิทธิศิลป์ ถึงหระ
 นายประติษฐ์ สุวรรณประทีป
 นายธีระ รัตนพล
 พ.อ. เกียรติศักดิ์ ชมนันท์
 ร.ท. อุดาห์ โกมตปานิก
 นายประเสริฐ สิทธิไชย
 ร.ท. อานาจ แสงมณี
 ร.ท. วิวัฒน์ วิจิตรรัตน์
 พ.อ. แสง เทศนธรรม
 พ.ท. พิรยุทธ พิริยะโยธิน
 นายชูป ตรีดาววงศ์
 ร.ท. สุธรรม จริ่งจิต
 นายประสิทธิ์ กัตยานมิตร
 ร.ท.ท. ชูพันธ์ จารุวร
 น.ส. ھرรษา วงศ์งามดี
 พ.อ. ปรีชา ศุภโยธิน
 พ.อ. ชูเกียรติ สุรพิบูล
 ร.ท. สมนึก ชูวิเชียร⁴
 นายวีรพันธ์ บัวทอง
 นายจีระเกียรติ อังคะพวนิช
 นายภิญโญ กัตยานมิตร
 นายไธภณ ยี่สุนศรี
 ร.ท. สุพาดนา สุวกุด

น.ต. นวอดดา เทระโกศยะ
 พ.ต.ท. ประวัติ ปัจฉิมสวัสดิ์
 นายสัมพันธ์ บุศราภิจ
 พ.อ. จรัส วงศ์สายัณห์
 นายเจริญสุข ศิลาพันธ์
 นางกุศล วัฒนจินดา
 นายสุวรรณ ไตรผล
 นายศิริรัตน์ พรหมศิริ
 นายสมศักดิ์ จัระพันธ์
 ร.ต. วินิต สุวัคค์
 นายมานิตย์ บุรณวิทย์
 นายอรรถ ศรีรัตน
 นายศรี ภอภูตานนท์
 นายดาภา แก้วศรี
 นายพรพัฒน์ สัตยพันธ์
 นายเดช บรรณเดชะ
 พ.ต. ตม้าย จันทระประเสริฐ
 ร.ต.ท. มนต์ ชินหัตถ์บำรุง
 พ.อ. จิตร ธนโชติ
 พ.อ. จำลอง มานิตย์
 นางอาศรี ประเทือง วงศ์จันทร์
 พ.อ. ปราการ ภูวนารถนุรักษ์
 นายณรงค์ อนันต์วงศ์
 นายวิเชียร อนันต์
 นายสมร สุจริต

นายชวติศ โรจนกร
 นางประยงค์ วงศ์แก้ว
 นายวรรณิศ วงศ์ตั้ง
 พ.อ. ฉลาด หิรัญศิริ
 ร.อ. ธนธาร สุทธิธรรม
 นายเด่นห์ โพธิ์ปฐม
 นายมยุรา สว่างวรรณ
 นางอรศรี สว่างวรรณ
 น.ต. ใจประสาน สาริกบุตร
 พ.อ. เจริญ พงษ์พานิช
 ร.ต. สุวรรณ จันทร์สม
 นายประยูร สุริวงค์
 นายสุภาพ ระนองธานี
 นายวิมล ไชยพัฒน์
 นายธายุค สพานสิทธิ์
 นายดวง ทักกฤษณ์
 นายรูป ชรรมดา
 นายดลัมย์ ชิตดำรง
 พ.อ. ชูศักดิ์ วัฒนธนชัย
 พ.อ. ประเสริฐ ศรีพยัคฆ์
 ร.ท. สมหมาย ศรีพยัคฆ์
 นายสุนทร ศรีเพ็ญ
 นายกำพจน์ มนุษย์
 นายชิตร์ คาสะดักษณณ์
 นายสงคราม บำรุงชาติ

นายจำนง คุ้มรักษ์

นายเย็น ถาวงกร

นายสมศักดิ์ รักจิตร

นายสมบูรณ์ ผดุงเจริญ

นายศิริศักดิ์

นายสังัด ภิมย์รัตน์

นายถนนม ชูมารท

พ.อ. ตำมารท จันทร์วงศ์

นายวิจิต เมฆยงค์

นายชัชชัย ชุณหนาชน

น.ส. ปรีญา ภรรณสุตร

นายพีระ บุญจริง

นายสมพงศ์ เกษมดิน

นายประเวศ ชุณหวิทย์

ร.ต. วิมลนา สุตรสุวรรณ

ร.ต. ประเสริฐ กิจพจน์

นายชำนาญ ประทุมรัตน์

นายณัฐศักดิ์ อุดรพิมพ์

นายเดชาชัย รอดอนันต์

นายระงับ วิมลนังห์

นายไพโรจน์ ชรรมาภิมุข

พ.ท. คิตก พลกนิษฐ

ร.ต. ปฏิภาณ ชูทะพุทธิ

นายเปรมจิตต์ ชีระพงศ์

นายภิญโญ ดำรง

นายสงวน พรรณรักษา

น.ส. สัมพันธ์ ณ ถาวร

นายชูเกียรติ กาญจนชาติ

นายเฉลิมรัฐ ชัมพานนท์

ร.ต. อุทัย รักสกุล ร.น.

นายศักดิ์ศรี แยมันตา

นางสาวริยา ชุณหรัตน์

น.ส. วนิดา สติจิตานนท์

นายสวัสดิ์ สุวรรณอักษร

นายสมุท เร็นชาวณิช

ร.ต. สันติ เกียรติศักดิ์

ร.ต. กาพย์ ชงศักดิ์

นายแพทย์ สมนทง กาญจนะกุล

นายพุดสวัสดิ์ บุญเลิศ

นายสุธี อากาศฤกษ์

ร.ท. วิเชษฐ เพชรสุวรรณ

พ.ต.อ. ศรัทธา ชรรมาภิมุข

นางวิมลศิริ ชำนาญเวช

ร.ต. ถวิล คุปตบุตร

นายอรุณ เกศพงศ์⁴

นายสมชาย พันธุมาตย์

นายสวัสดิ์ เอกศักดิ์

ร.ต. วิเชียร ไส่ภณ

นายสุจิน ศุภาร

นายบัวพรม ชีรภัฏยานพันธุ์

นายสังข์ เข้มข้อย

น.ส. สว่างค์ บำฉิมกุล

ร.ต. พิมพ์ สุวรรณสภา

นายอรรถชัย กาญจนพิทักษ์

นายกำธร วัชรวิบูลย์

ร.ต. ณรงค์ แสงสุริยงค์

นายโสภณ ไธระตะ

พ.อ. อภิชาติ ชีรขำรง

นายอำนาจ อู่เทศ

นายวรพจน์ ณ ถดาง

นายประทอน มีตั้งข

นายวัน กาญจนเด็ถียร

นางสุนน เบญญศิริ

นายจำรูญ กุพชกะ

พ.ต.ต. ชัยช่วย งามทอ

นายชัยพร ดำภาเงิน

นายชนะ พิศิษฐพงษ์

นายอดุลย์ แก้วสุวรรณ

พ.ต. สมชาย หิรัญภัก

พ.ท. จัตุรงค์ รัตแพทย

นายบุญเดือน บุญเรือง

นายเข้ม ทุมพร

นายกรรภิรมย์ ผดุงเวช

นายคำเกิง ไฉ่ห้สุวรรณ

นายพิพัฒน์ ศิฉายพรหมณ์

นายจักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ

พ.ต.ท. สกต สถิตยทชการ

นายมนต์ บำงธมบุรณ

นายศักดิ์พร จารุจินดา

นางเซมถักษณ์ ประชุมผล

นายฉดอม อินทกุด

ร.อ. วิศาล เขียนอร่าม

นายเชียร ชรรมาธิปต์

ร.ต. ประดิษฐ์ ไชยศรี

นายโรจน์ คุดยากร

พ.ต.ต. แวน สุขวัฒน์

ร.ต.ท. เด็ถียร ชินพงศ์

ร.ต. วิชัย นุตะศิริ

น.ส. แสงเดือน ศรีเพ็ชร

นายพยงค์ศักดิ์ เพ็ชรจำรูญสุข

นายอำนาจ สุวรรณภิกษบริหาร

ร.อ. สมพร กอสุวรรณ

ร.ต. บุญช่วย ศรีนวดชัย

น.ส. ไพฑูรย์ เวชชนงค์

นายวิวัฒน์ กาญจนคุตย์

นายบุญชู คิษยอนิช

น.ส. มุตต์ดี สัตยมาณะ

น.ส. สิริวิทย์ จันทร์วงศ์

น.ส. นวตจันทร์ โพธา

นายชัชชัย กิตติเวช

นายทรงวุฒิ แสงวรรณลอย

นายเถลิงพงษ์ เกษพักษ์

นายชัยมงคล พลาศรี

นายถวัลย์ กิตติศรีสุวรรณ

นายปริญญา วันสุเพลา

นายกฤษณะ ชนัมบุตร

นายกระกน ภัทรานุกูร

น.ส. อำไพวรรณ วรรณศรี

หมายเหตุ ๓ ดำเนินปริญญาโททางรัฐประศาสนศาสตร์ ปี ๒๕๐๓

๒ ดำเนินปริญญาโททางรัฐประศาสนศาสตร์ ปี ๒๕๐๒

๓ ดำเนินปริญญาโททางรัฐประศาสนศาสตร์ ปี ๒๕๐๓

๔ ลาออก