



วารสาร



วิจัยประกาศนียบัตร

ปีที่ 1 ฉบับที่ 2 ตุลาคม พ.ศ. 2503

ACKNOWLEDGEMENT

The Institute of Public Administration wishes to express its deepest appreciation to the Asia Foundation for the substantial financial grant which it has made to the Institute to support this "Journal of Public Administration" for a period of two years and five months.

ขอบคุณ

คณะรัฐประศาสนศาสตร์ขอขอบคุณมูลนิธิเอเซียเป็นอย่างสูง ในการที่ได้บริจาคทรัพย์ให้แก่คณะรัฐประศาสนศาสตร์ เพื่อช่วยค่าใช้จ่ายในการจัดทำวารสาร "รัฐประศาสนศาสตร์" นี้ มีกำหนดระยะเวลา ๒ ปี ๕ เดือน



รัฐประศาสนศาสตร์ ๒

JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

ปีที่ 1

ฉบับที่ 2

เดือนตุลาคม

พ.ศ. 2503

สารบัญ CONTENTS

	หน้า
การวางแผนงาน	- โทมัส อี. นอร์ทเทน i
Planning	<i>Thomas E. Naughten</i>
การฝึกอบรมปฐมนิเทศก์	- กริช เกตุแก้ว 1
Orientation Training	<i>Krit Ketkeow</i>
วิธีการศึกษาและวิจัยการบริหารราชการสมัยปฏิวัติ	- ชูบ กาญจนประกร 12
Research Methodology of the	<i>Choop Karnjanaprakorn</i>
Administration in the Revolutionary Period	
การเคลื่อนย้ายของประชากรในประเทศไทย	- อุดล วิเชียรเจริญ 29
Movements of Population Within Thailand	<i>Adul Wichiencharoen</i>
เรื่องเก่าหรือเรื่องใหม่	- มัลลี เวชชาชีวะ 36
Is It Old or New?	<i>Mally Vejajiva</i>
ประชากรของประเทศไทย	- ศักดิ์ ผาสุกนิรันดร์ 41
Population of Thailand	<i>Sakdi Pasuknirant</i>

	หน้า
การพัฒนาสำนักนายกรัฐมนตรี	80
The Development of the Office of the President of the Council of Ministers, B.E. 2502 - 3	<i>W. J. Siffin</i>
รัฐประศาสนศาสตร์สนทนา	108
Questions & Answers	
แนะนำหนังสือ	110
Book Suggestions & Book Reviews	
ข่าวคณะ	118
Current News of the Institute	
บรรณาธิการแถลง	120
Editor's Remarks	

เนื่องจากคณะรัฐประศาสน์กำลังเตรียมเจ้าหน้าที่และอาจารย์ผู้เพียงพอไม่มากนัก นักศึกษา
ของคณะฯ ในขณะนั้นแก่นักศึกษาปริญญาโทซึ่งรับได้เพียงจำนวนจำกัด ฉะนั้น จึงเกิดความ
กังวลในระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้จัดทำในระยะแรกว่า เมื่อจัดพิมพ์แล้วจะได้ผู้ใดเป็นสมาชิก แต่ความ
กังวลใจดังกล่าวได้ค่อยบรรเทาลงด้วยไม่ตรีจิตของท่านสมาชิกที่ได้อัปโปตังจึงเพิ่มพูนขึ้นเรื่อย ๆ

สมาชิกของเราประกอบด้วยบุคคลผู้สนใจในการบริหารทั้งสิ้น นับแต่ท่านอธิบดี รอง
อธิบดี หัวหน้ากอง ผู้อำนวยการจังหวัด ปลัดจังหวัด นายอำเภอ นายกเทศมนตรี ปลัด
เทศบาล หัวหน้าส่วนราชการในส่วนภูมิภาค จนถึงเสมียนอำเภอที่อยู่ห่างไกล

ในจำนวนนักบริหารรุ่นอาวุโสดังกล่าว เราต่างได้ด้วยความภูมิใจว่า ท่านข้าราชการ
ชั้นผู้ใหญ่ของกรมสรรพสามิตและกรมไปรษณีย์โทรเลขเกือบทุกท่าน ได้กรุณาตอบรับวารสาร
นี้และชำระเงินล่วงหน้าท่านละ ๓ ปี สมาชิกอีกท่านหนึ่งที่เรารู้สึกขอบพระคุณเป็นพิเศษ คือ
นายพลตำรวจตรี ชาญ อังสุโชติ ที่ได้กรุณาตอบรับการชำระล่วงหน้าถึง ๓๐ ปี และได้ชำระค่า
บำรุงเรียบร้อยแล้ว ๓๐๐ บาท ท่านนายพลสนใจหรือคิดว่าเราจะมีต้องสิ้นเงินแก่ท่านในอันหนึ่ง
ข้างหน้าก่อนครบ ๓๐ ปี?

ในบัดนี้ ท่านผู้อ่านจะพบว่า เราได้ปรับปรุงวารสารให้ยิ่งขึ้น ๒ ประการ คือ
ประการแรก ได้เปลี่ยนเลขที่ใต้ทั้งหมดเป็นเลขอารบิกเพื่อให้ออกดองกับเลขอื่นที่ใช้อยู่ในภาษา
อังกฤษ ทั้งนี้โดยคำแนะนำของ คุณสมพงษ์ เกษมสิน ศิษย์เก่าของคณะฯ ก็
ประการหนึ่ง ได้แก่การเพิ่มย่อเรื่องเป็นภาษาอังกฤษและภาษาไทยทุกเรื่อง เพื่อช่วยให้ชาว
ต่างประเทศได้เข้าใจเนื้อหาของย่อ ๆ ของเรื่องที่เป็นภาษาไทย และช่วยให้งานที่ไม่ค่อยสันทัด
ภาษาอังกฤษได้ทราบสาระของเรื่องที่เป็นภาษาอังกฤษ ทั้งนี้โดยคำแนะนำจาก อาจารย์บุญชนะ
อติถาวร และเจ้าหน้าที่ของ The Asia Foundation เราขอขอบคุณบุคคลที่ได้รับภาระต่าง
นามมาแต่ด้วย นอกจากนี้ เราขอขอบคุณในคำแนะนำของ คุณศักดิ์ รัตนศาสตร์ เลขานุการ
สำนักงานพัฒนาการ

เศรษฐกิจ และนายแพทย์
สมทรง กาญจนาหิต แห่ง
กรมการแพทย์ ที่ได้เสนอ

บรรณาธิการแปล

EDITOR'S REMARKS

ให้จัดพิมพ์วารสาร ๒ เดือนต่อครั้ง หรือจัดพิมพ์ข่าวรัฐประศาสนศาสตร์สั้น ๆ แจกจ่ายแก่สมาชิก ก่อนถึงกำหนดเวลาออกของวารสารฉบับต่อไป ท่านทั้งสองอ้างว่าการขอวารสาร ๓ เดือนต่อครั้งเป็นระยะเวลานานเกินไป เราขอรับรองคำแนะนำดังกล่าวไว้พิจารณาและจะจัดทำเมื่อมีโอกาสอันควร แต่ระวังนะครับ เราอาจขอเพิ่มค่านำร่องจากท่านอีก!

เมื่อได้กล่าวถึงนาม The Asia Foundation แล้ว ก็ใครจะเรียนให้ท่านสมาชิกได้ทราบเพิ่มเติมอีกเล็กน้อยว่า เราได้รับความช่วยเหลือในด้านการเงินจากมูลนิธิดังกล่าว มีกำหนดเวลา ๒ ปีครึ่งเพื่อจัดซื้ออุปกรณ์บางอย่างที่จำเป็น จัดหาเอกสารการดำห้รับบริจาคขอในเรื่องวารสารโดยเฉพาะ และช่วยค่าใช้จ่ายในการพิมพ์บางส่วนด้วย ทั้งนี้ โดยความกรุณาของท่านคนบดี มาตย์ หุอนันท์ ที่ได้ทำและนำเรื่องไปติดต่อกับ Mr. Harry H. Pierson ผู้จัดการมูลนิธิด้วยตนเอง จนได้รับความเห็นใจและประสบความสำเร็จดังกล่าว กองบรรณาธิการขอถือโอกาสขอบพระคุณท่านคนบดีและ Mr. Pierson ไว้ ณ ที่นี้ด้วย

เนื่องจากความช่วยเหลือจากมูลนิธิมีระยะเวลาดังนั้น เราจึงดำห้จะตอบแทนสมาชิกด้วยการเพิ่มเรื่องและเพิ่มหน้ากระดาษขึ้นในวารสารแทนการลดค่าบำรุงลง ดังที่บางท่านคิดว่าน่าจะทำได้ เช่นนั้น ทั้งนี้เพื่อจะได้ไม่ต้องงดบอชรับค่าบำรุงอีกเมื่อความช่วยเหลือสิ้นสุดลง สำหรับเงินค่าบำรุงที่อาจมีเหลือบ้างจากการที่ได้รับความช่วยเหลือนี้ เราจะได้สมทบไว้เป็นทุนต่อไป

คณะรัฐประศาสนศาสตร์ และ กอง บรรณาธิการ ขอขอบพระคุณ สภามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่ได้เล็งเห็น ประโยชน์ ของ วารสารในอัน ที่จะ เผยแพร่ วิทยาการในด้านรัฐประศาสนศาสตร์แก่ผู้มีหน้าที่ปฏิบัติงานของรัฐและได้อนุมัติเงินจำนวน ๒๐,๐๐๐ บาทให้ดำห้รับใช้เป็นทุนหมุนเวียน เงินจำนวนนี้เราได้ฝากสมทบเข้าไว้ในบัญชีเงินทุนวารสาร “รัฐประศาสนศาสตร์” ดำห้รับใช้เมื่อมีความจำเป็นต่อไป

นอกจากความร่วมมือด้านการเงินแล้ว เรายังได้รับความร่วมมือด้านการเขียนเรื่องจากท่านผู้ทรงคุณวุฒิในแขนงต่าง ๆ อย่างเข้มแข็ง ทั้ง ๆ ที่ท่านเหล่านั้นมีงานประจำอันมีอยู่แล้ว ขณะที่หนังสือดังกล่าวจะเข้าเล่มเพราะจะถึงกำหนดออกในวันสองวัน เราก็ได้รับความช่วยเหลือของ Mr. Thomas E. Naughten ผู้อำนวยการองค์การยูนิเซฟประจำประเทศไทย สวัสดิ์ตระของบทความนี้เป็นที่น่าสนใจยิ่ง จนเราไม่อยากให้ท่านสมาชิกต้องรอไปอ่านในฉบับหน้า

เราจึงได้ตัดสินใจพิมพ์เป็นยกแทรกลงไปในเกมนี้ การทำเช่นนั้นอาจจะทำให้รูปเล่มของหนังสือขาดความประณีตไปบ้าง แต่ว่า เมื่อเทียบกับสิ่งที่ท่านจะได้รับจากบทความนี้ เราแน่ใจว่าท่านสมาชิกของเราคงจะเลือกเอาอย่างหลังเป็นแน่

สุดท้ายนี้ เราขอขอบพระคุณท่านสมาชิกทุกท่านอีกครั้งหนึ่งอย่างจริงใจ ในความกรุณาและไม่ตรีจิตอันอบอุ่นของท่านที่มีต่อวารสาร “รัฐประศาสนศาสตร์” ถ้าปราศจากเสียซึ่งความร่วมมือดังกล่าว วารสารนี้จะมีสภาพไม่ผิดกับต้นข้าวที่เหี่ยวโรย (คือพิมพ์วารสารแล้วไม่มีผู้รับ) อยู่ในท่ามกลางแสงแดดอันร้อนระอุ (ถูกโรงพิมพ์ทวงหนี้ค่าพิมพ์) และย่อมจะถึงกาลดับขันธฉงในวันหนึ่ง (ยุติการพิมพ์) เป็นแน่

บรรณาธิการ

PLANNING

Thomas E. Naughten

Director of USOM to Thailand

I am honored to be invited to contribute an article to this very fine professional publication, the first of its kind in Thailand. The United States Operations Mission to Thailand's assistance in the establishment of the Institute of Public Administration indicates its deep and continuous interest in the field of public administration.

Of particular interest to me, and a subject on which I'm sure we have all read widely, is the basic need to establish the necessary administrative processes and institutions required in providing newly demanded public services in support of the economic development of a country. Elements of the problem are a shortage of the "Three M's"; that is, materials, money and properly trained men. The process, usually deficient, which is basic to the application of the "Three M's" is planning.

To some extent the presence or lack of planning is a cultural characteristic; hence it must be viewed in this broader context. As a process, however, it pervades all government activities, at all levels. Planning must be done by the Section Chief with regard to the operations of his section. And it must be done at the highest level of government by a planning office concerned with development of an economic blueprint for the country.

For example, a nation's budget is a plan designed to carry out the Government's programs at a definite cost for a set period of time (usually a year). The cost involved is determined by analyzing availabilities and requirements in terms of the

"Three M's" which after all are the tools the budget is designed to provide for implementation of the government's programs.

It is my observation that much of the literature in public administration deals with the organics of the subject matter, i.e., principles of organization, theory of budgeting, etc. I should like to take a different approach in order to illustrate the importance of the planning process.

I, as Director of USOM to Thailand, am a manager, directing a variety of offices and divisions in varied subject matter fields, all of which must be coordinated and related to produce the end results for which USOM as an organization exists.

I, as Manager, must periodically ask and examine the following questions:

1. What is to be done?

What are the objectives and specific goals to be reached? What is the planning to accomplish these?

2. How will the work be done?

Techniques and procedures which will be required to carry out the operations must be identified.

3. What will the work be done with?

What materials, facilities and money are available and required to carry out the work in the optimum magnitude? How can we meet the short fall often existing between availabilities and requirements?

4. How to divide the work?

This raises the question of available manpower, proper organization, etc., and how to distribute responsibilities within the limitations of availabilities.

5. When will the work be done?

A time schedule based on establishment of priorities for the different elements of the total task must be fixed.

6. How well should the work be done?

What standards of quality of performance should be set in order to enable comparison of actual with expected performance?

7. How well IS the work being done?

This is the evaluation, the follow-up to compare quality standards with objectives as projected in a time schedule.

Thus, the 7 steps listed above can be simply summarized by stating they constitute a conscious process of selecting and developing the best courses of action to accomplish objectives. More specifically, in terms of practical government administration, the clear assignment of responsibility for the planning of any given project is paramount. Then, in order to insure the most effective use of the resources of the Government, there must be a clear cut assignment of functions which implement the planning which I maintain is prerequisite to implementation.

For example: A Ministry of Education should have primary responsibility for the initial planning of education projects. To permit various other line agencies to build schools and supply educational instruction for the children of their employees, outside the context of an agreed-to national program, contravenes planning discipline and can be wasteful of expenditures, through duplication and otherwise.

Once the assignment of the responsibility for the planning of a project is determined, usually at the departmental level, and reviewed at the ministry level within its own terms of reference, the planned project should then come within the purview of the national economic planning agency of the country, which should have the responsibility for developing a long-range comprehensive plan for economic and social development. This process of long-range planning must include the review of the various planned projects of the various ministries and the fixing of priorities

among the projects presented. The establishment of priorities is vital to the most effective use of all resources.

In a parliamentary type government, the comprehensive national plan must be approved by the Cabinet of Ministers and the National Assembly. In cases where a ministry does not agree with the recommendations of the national planning agency, this is resolved at the Cabinet level, in which case the planning which has gone into the preparation of the various projects should have produced sufficient information on which a resolution may be made by the Cabinet.

The national plan, as finally adopted by the government, cannot be considered a rigid and inflexible document. Economic, social and political in any country change periodically. Thus, adjustments in scope, timing, etc. must be made.

I have already mentioned that a shortage of managerial skills hinders economic development. Equally important as an inhibitive factor is the lack of capital formation necessary for an increase in the per capita income growth, with its resultant impact on socio-living standards. A major factor in the accelerated industrial development of the United States was the influx of foreign capital and technical personnel, primarily from Europe.

Such external capital, particularly in the form of loans but also in terms of investment capital, is forthcoming only if there has been a generous element of planning contained in developing any specific project. Without it, capital is not forthcoming.

Naturally, in view of my firm convictions as to the importance of the planning process, I welcomed the action taken last year by the Government of Thailand when it established the National Economic Development Board. Such world-wide lending institutions as the International Bank for Reconstruction and Development the Inter-American Development Bank and the Development Loan Fund make their loans to a large extent on the basis of the quality of the loan justification, which is predetermined by the quality of project planning. As applied to Thailand, this requirement of the lending institutions

makes it all the more important that careful, balanced and mature planning be done in the preparation of loan applications.

External investment capital is vital to Thailand in its economic development, and particularly if Thailand wants to accelerate this growth in order to reach the self-sustaining era. I am convinced Thailand does want to accelerate its economic development. It is my opinion that one of the principal obstacles to be overcome by Thailand in its economic development program is the inadequacy of planning for capital projects.

I realize that this takes time. The development of a planning consciousness among the myriad economic development activities of any country requires an ever-increasing supply of trained administrators and managers thoroughly trained in the planning process as opposed to meeting at the moment unanticipated problems which would never have arisen had there been proper planning in the first place.

Fortunately, Thailand has a large number of well-trained people who can staff and implement planning programs. As in most countries, the basic dilemma is to institutionalize a framework to allow such personnel to work in an atmosphere which promotes the most productive efforts.

ข้อเรื่อง

บทความนี้เป็นบทความพิเศษของ **ดร. โรนัลด์ อี. นอร์เดน** ผู้อำนวยการองค์การบริหารวิเทศกิจแห่งประเทศไทย มีเนื้อความย่อๆ ดังนี้

ในการดำเนินการบริหารและจัดตั้งสถาบันเกี่ยวกับการบริหารให้สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญ ๓ ประการ คือ วัตถุประสงค์ เงิน และผู้รู้ งาน แต่การนำปัจจัยทั้งสามมาไว้โดยมากมักจะไม่ประสพผลสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากยังไม่มี การวางแผนงานที่ถูกต้อง

ผู้เขียนกล่าวว่าการวางแผนงานนั้นเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่สูงสุดในหน่วยงานแต่ละหน่วย และในการวางแผนงานนั้น มีข้อสำคัญที่จะต้องพิจารณาถึงอยู่ ๖ ข้อด้วยกันคือ จุดหมายที่ต้องการบรรลุถึง, วิธีกระทำ, สิ่งที่ใช้ในการดำเนินงาน, การแบ่งงาน, กำหนดเวลา, มาตรฐานของงานที่วางไว้, และการประมาณผลงานที่ทำไป

ยิ่งในการบริหารงานของรัฐบาล การวางแผนงานจะยิ่งทวีความสำคัญมากขึ้น แผนงานของชาติไม่ควรจะเป็นแผนงานที่ตายตัว แต่ควรจะเป็นแผนงานที่สามารถเปลี่ยนแปลงปรับปรุงให้เข้ากันได้สถานการณ์ และเวลาได้

ในตอนท้าย ผู้เขียนกล่าวว่าการขาดการลงทุนซึ่งจะนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการเพิ่มพูนรายได้ของประชานิยม เป็นเครื่องหน่วงเหนี่ยวการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศที่สำคัญเท่า ๆ กับการขาดความชำนาญการ สำหรับประเทศไทยนี้ เงินลงทุนจากต่างประเทศนับว่าเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจ ตามทฤษฎีของผู้เขียนเห็นว่าสิ่งที่เบียดเบียนต่อการดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศในขณะนี้ก็คือ การขาดแผนงานที่ดีเกี่ยวกับการใช้ทุนการแก้ไขข้อบกพร่องอันนี้ต้องใช้เวลานาน แต่ผู้เขียนหวังว่าประเทศไทยคงจะแก้ปัญหานี้ให้ลุล่วงไปได้ เพราะว่ามีเรามาผู้มีความรู้ในด้านนี้ พอเพียงถ้าหากว่า จะสามารถให้ บุคคลเหล่านั้นได้ มีโอกาสใช้ความรู้ความสามารถของเขาอย่างเต็มที่

การฝึกอบรมปฐมนิเทศ

กฤษ เกตุแก้ว

อาจารย์ประจำคณะ ฯ ฝ่ายการฝึกและอบรมข้าราชการ

○

ในปัจจุบันนี้หน่วยราชการต่าง ๆ กำลังตื่นตัวในการฝึกอบรมข้าราชการอย่างขนานใหญ่ โดยที่ตระหนักว่าการฝึกอบรมนั้นเป็นวิถีทางหนึ่งที่สามารถสร้างเสริมความรู้ ความสามารถของข้าราชการในการปฏิบัติหน้าที่ให้ดียิ่งขึ้น กล่าวโดยทั่วไป การฝึกอบรมข้าราชการอาจจัดแบ่งได้หลายประเภท ที่สำคัญก็ได้แก่ การพัฒนานักบริหาร (Executive Development) สำหรับผู้บังคับบัญชาชั้นสูง การฝึกอบรมข้าราชการชั้นหัวหน้า (Supervisory Training) สำหรับผู้บังคับบัญชาชั้นกลาง การฝึกอบรมทางวิชาการเฉพาะอย่าง (Technical Training) สำหรับข้าราชการทุกระดับ และการฝึกอบรมปฐมนิเทศ (Orientation Training) สำหรับผู้เข้าใหม่ ผู้เปลี่ยนงานใหม่ และผู้ที่ได้รับมอบหมายหน้าที่ใหม่

บทเรียนเรียงนี้จะกล่าวถึงการฝึกอบรมปฐมนิเทศโดยเฉพาะ โดยจะได้พิจารณาถึงความสำคัญของการปฐมนิเทศ หลักการ การวางแผน วิธีการ และการวัดผล ตามลำดับ

การเรียบเรียงเรื่องการปฐมนิเทศนี้ ผู้เขียนอาศัยอนุสารปฐมนิเทศ (Orientation Training) โดย U. S. Civil Service Commission ประกอบกับความรู้ความเข้าใจและประสบการณ์ส่วนตัวในการที่ได้มีโอกาสมีส่วนร่วม

ในการดำเนินการฝึกอบรมปฐมนิเทศของหน่วยราชการบางแห่งเป็นหลักสูตรที่เขียนล่วงหน้าไว้เรียบร้อยแล้วอาจจะอำนวยความสะดวกแก่ผู้สนใจ และผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการปฐมนิเทศโดยตรง หรือโดยทางอ้อมได้บ้างตามสมควร

ความสำคัญของการปฐมนิเทศ

ถ้าหากจะใช้เวลาสักเล็กน้อย นักเขียนหลังจากไปถึงประสบการณ์ในระยะเริ่มแรกของการเข้าทำงานใหม่ เปลี่ยนงานใหม่ หรือได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ใหม่ซึ่งไม่เคยมีความรู้ในงานนั้นมาก่อนเลย ถ้าทุกคนข้อดีของตัวเองเพียงพอ จะรู้สึกได้ว่า ในการเข้าทำงานใหม่ หรือเปลี่ยนงานใหม่หรือได้รับมอบหมายงานใหม่ทำให้เกิดความขัดข้องใจ ความรู้สึกไม่แน่ใจ อารมณ์เครียดและเป็นระยะเวลาที่ต้องการความช่วยเหลือจากผู้บังคับบัญชา และผู้ร่วมงานอย่างแท้จริง ทั้งนี้ก็เพราะการเป็นคนใหม่ในหน่วยงาน ใหม่ต่อความรับผิดชอบ ใหม่ต่อระเบียบแบบแผนและใหม่ต่อสิ่งแวดล้อม ทำให้เกิดความขัดข้องในการที่จะปฏิบัติงานให้ได้ผลดีเป็นอันมาก

เป็นความจริงที่ผู้เข้าใหม่เปลี่ยนงานใหม่ หรือได้รับมอบหมายงานใหม่พยายามเรียนงาน และพยายามปรับปรุงตัวเองให้เข้ากับสิ่งแวดล้อม แต่ประสบการณ์ของคนอื่นมากได้พบว่าการพยายามช่วยตัวเองโดยปราศจากความช่วยเหลือจากผู้อื่นนั้น เป็นวิธีการที่ยากลำบาก ต้องใช้เวลานาน และต้องอาศัยความอดทนหรือพยายามอย่างถึงขนาด มีคนเป็นจำนวนมากที่หมดหวังหรือเกิดทัศนคติที่อาจเป็นภัยต่อกำลังใจในการปฏิบัติงานในระยะต่อมาได้ เพราะรู้สึกคล้ายกับว่าถูกทอดทิ้งไม่ได้รับความใส่ใจจากผู้บังคับบัญชาตามสมควร นอกจากนี้ยังอาจจะทำงานผิดพลาดเพราะขาดความรู้ความเข้าใจในงาน ซึ่งเป็นสิ่งที่หน่วยงานอาจจะหลีกเลี่ยงได้ด้วยการปฐมนิเทศ

การปฐมนิเทศสำหรับผู้เข้างานใหม่ หรือเปลี่ยนงานใหม่ เป็นการแสดงความเอาใจใส่ของหน่วยงาน สร้างเสริมความจงรักภักดีให้เกิดขึ้นในหน่วยงาน เป็นการเตรียมตัวเจ้าหน้าที่ผู้เข้าใหม่ ผู้เปลี่ยนงานใหม่ หรือผู้ได้รับมอบหมายงานใหม่ให้พร้อมที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้ผลดีตามความมุ่งหมาย และเป็นการส่งเสริมกำลังใจในการปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิภาพสูงอีกด้วย

ผู้รับผิดชอบในการปฐมนิเทศ

การจัดการปฐมนิเทศนั้นเป็นความรับผิดชอบโดยตรงและร่วมกันของผู้บังคับบัญชาทุกระดับตั้งแต่ชั้นสูง ชนกลาง และชั้นต้น ตลอดจนเพื่อนร่วมงานด้วย แต่บทบาทของแต่ละระดับนั้นแตกต่างกัน ซึ่งพอจะแยกออกเป็นรายละเอียดได้ดังนี้ คือ :-

ความรับผิดชอบของผู้บังคับบัญชาชั้นสูงและชั้นกลาง

- ก. วิเคราะห์ สัมภาษณ์ ติดตามการปฐมนิเทศ
- ข. ร่วมมือในการดำเนินการปฐมนิเทศ โดยการแสดงออกที่ทำให้ผู้รับการปฐมนิเทศรู้สึกว่าได้มีการเอาใจใส่จากผู้บังคับบัญชาชั้นสูงและชั้นกลาง

ความรับผิดชอบของผู้มีหน้าที่เกี่ยวกับการฝึกอบรม

- ก. วางแผนและประสานงานปฐมนิเทศ
- ข. ช่วยเหลือผู้บังคับบัญชาชั้นต้นในบทบาทที่จะต้องแสดงในการปฐมนิเทศ
- ค. ประเมินผลของการปฐมนิเทศ
- ง. ติดตามผลของการปฐมนิเทศ

ความรับผิดชอบของผู้บังคับบัญชาชั้นต้น

- ก. ให้ความรู้เกี่ยวกับงานของหน่วยงานโดยทั่วไป
- ข. ถอนงานหรือมอบให้ผู้ขึ้นส่งงานแก่ผู้เข้าใหม่
- ค. ประเมินและติดตามผลของการส่งงาน
- ง. ช่วยให้ผู้เข้าใหม่คุ้นเคยกับเพื่อนร่วมงานอื่น ๆ

ความรับผิดชอบของเพื่อนร่วมงาน

- ก. ช่วยให้ผู้เข้าใหม่เปลี่ยนงานใหม่รู้สึกเป็นกันเอง
- ข. ช่วยเหลือประเภทอื่น ๆ ที่จะช่วยให้ผู้เข้าใหม่ คุ้นกับสิ่งแวดล้อมสังคม และรวดเร็วขึ้น

วิธีการปฐมนิเทศ

การปฐมนิเทศที่สมบูรณ์นั้นควรจะดำเนินการเป็นขั้น ๆ ดังต่อไปนี้ :-

การปฐมนิเทศขั้นต้น เป็นการปฐมนิเทศเป็นรายบุคคลสำหรับระยะเริ่มแรกของการเข้าทำงานใหม่หรือเปลี่ยนงานใหม่ตามปกติควรจะเป็น ความรับผิดชอบของผู้นบังคับบัญชาของตนโดยตรงหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย ด้วยความช่วยเหลือของผู้หนาทฝ่ายการฝึกอบรมข้าราชการและด้วยความสนับสนุนของผู้นบังคับบัญชาชั้นสูงและชนกลาง และควรดำเนินการตามลำดับดังนี้ คือ

1. การเตรียม

- ตรวจสอบประวัติการทำงาน คุณวุฒิ และความชำนาญงาน
- ทำบัญชีหน้าที่ต่าง ๆ ที่จะมอบหมายเพื่อพิจารณาร่วมกัน

2. การต้อนรับ

- สร้างบรรยากาศแห่งความเป็นมิตร
- แสดงกริยาทักทายให้เขารู้สึกเป็นกันเอง

3. การแสดงความเอาใจใส่

- สอบถามเรื่องที่เขาสงสัย
- สอบถามความเป็นอยู่ทางบ้าน
- สอบถามการเดินทางไปมาระหว่างบ้านกับที่ทำงาน

4. ชี้แจงหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงาน

- รูปการบริหารของหน่วยงาน
- หน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละส่วนในหน่วยงาน
- หน้าที่โดยเฉพาะของเขาในหน่วยงาน
- ความสัมพันธ์ระหว่างงานของเขากับของเพื่อนร่วมงานอื่น ๆ
- ชี้แจงสายการบังคับบัญชา

5. อธิบายชี้แจงการจัดสำนักงานและสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับเจ้าหน้าที่

- การจัดสำนักงาน
- สิ่งอำนวยความสะดวก เช่น ที่รับประทานอาหาร โต๊ะไม้ หิ้งสมุด และอื่น ๆ

6. แนะนำให้รู้จักเพื่อนร่วมงาน

- แจกให้ทุกคนทราบถึงหน้าที่ของผู้เข้าใหม่
- อธิบายงานของแต่ละคนที่ได้รับการแนะนำให้รู้จัก
- จัดให้เพื่อนร่วมงานผู้หนึ่งไป เป็นเพื่อนในการ รับประทาน อาหาร ถัดจากนั้น สำหรับวันแรก

7. อธิบายชี้แจงระเบียบข้อบังคับการปฏิบัติงาน

- ชั่วโมงทำงาน
- การตรงต่อเวลา
- ระยะเวลาอาหารกลางวัน
- ระยะเวลาพักระหว่างทำงาน (ถ้ามี)
- การใช้โทรศัพท์
- การลา
- การอื่น ๆ

8. การสอนงานโดยตนเอง หรือมอบให้ผู้อื่นที่สามารถทำแทน

- แนะนำให้รู้จักกับผู้สอนงาน
- สอนเป็นขั้น ๆ
- อธิบายมาตรฐานปริมาณและคุณภาพของงาน
- จัดเตรียมมือเครื่องมือใช้ในการเรียนงานให้พร้อม
- อธิบายการใช้เครื่องมือเครื่องใช้ในการปฏิบัติงาน
- ให้ทดลองปฏิบัติภายใต้การแนะนำ

9. ติดตามผลการฝึกงาน

- ตรวจสอบผลการฝึกเป็นระยะ ๆ
- เปิดโอกาสให้ซักถามข้อสงสัย
- ช่วยแก้ไขและให้กำลังใจ

การประชุมเป็นกลุ่มหรือการประชุมกันทั้งสอง หลังจากที่เขาเข้ามาใหม่ได้รับการ
แนะนำและได้รับการสอนการปฏิบัติงานในขั้นต้นมาแล้ว ก็ได้หมายความว่าการประชุมเป็น
สำหรับผู้เข้ามาใหม่เป็นอันดับสูงสุด จากผลการวิจัยเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้พบว่า ผู้เข้ามาใหม่เป็น
ส่วนมากหลังจากผ่านการประชุมกันคนเดียวยังมีอุปสรรคในการปฏิบัติงานอีกเป็นอันมาก เช่น
ยังมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับรูปบริหารของหน่วยงาน วัตถุประสงค์ แผนงาน ระเบียบการไม่
เพียงพอ ทำให้เกิดความไม่แน่ใจในการทำงานอยู่เสมอ ทั้งนี้เพราะเหตุว่าการประชุมกันคน
ซึ่งใช้เวลาเพียงสองสามวันเท่านั้น เป็นการยากที่ผู้เข้ามาใหม่จะเรียนรู้อะไรทุกอย่างที่ได้รับการ
แนะนำอย่างถ่องแท้ได้ อีกประการหนึ่งการที่ผู้เข้ามาใหม่ได้ลงมือปฏิบัติงานไปแต่ชั่วระยะเวลา
หนึ่งทำให้มีความรู้ความชำนาญขึ้นราวฐานพอที่จะเข้าใจการประชุมกันทั่วหน้าได้ขึ้น

การประชุมเป็นกลุ่มนั้นข้อดีอยู่หลายประการ ที่เห็นได้ชัดได้แก่การที่ผู้เข้ามาใหม่
ได้มีโอกาสคุ้นเคยกัน นำปัญหา ความรู้ความชำนาญที่แต่ละคนประสบมาแลกเปลี่ยนและปรึกษา
หารื้อร่วมกัน เปิดโอกาสให้ผู้เข้ามาใหม่รู้สึกว่าเขเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่ม ผู้บังคับบัญชาชั้นสูงมี
โอกาสพบปะสังสรรค์กับผู้เข้ามาใหม่ทั้งหมด ซึ่งตามปกติไม่มีเวลาที่จะพบปะสังสรรค์เป็นรายบุคคล
ได้ นอกจากนั้นยังเป็นโอกาสอันดีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ ของหน่วยงานจะได้มาแสดงนโยบาย แผน
งาน กิจกรรมของแต่ละฝ่ายให้ที่ประชุมทราบ

ตามปกติการประชุมเป็นกลุ่มจัดโดยฝ่ายฝึกอบรมของหน่วยงาน ทั้งนี้เพราะเหตุ
ว่าผู้เข้ารับการประชุมกันนั้นมาจากส่วนต่าง ๆ ของหน่วยงาน และวัตถุประสงค์สำคัญของการ
ประชุมเป็นกลุ่มก็เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจอันเกี่ยวกับหน่วยงานโดยทั่วไป การประชุมเป็น
แบบเป็นกลุ่มนั้นควรจะได้รับความคิดเห็นจากทุกฝ่ายของหน่วยงาน มิใช่เฉพาะผู้ที่ได้รับเชิญมา
บรรยายและนำอภิปรายเท่านั้น ความคิดเห็นของหัวหน้าฝ่ายต่าง ๆ มีความสำคัญอยู่เป็นอันมาก
ในการที่จะช่วยให้การประชุมกันดำเนินไปได้ดี

หัวข้อสำหรับบรรยายและ อภิปรายในการประชุมเป็นกลุ่มนั้นย่อมแตกต่างกันตาม
ลักษณะของงาน ความสนใจและสมรรถภาพของผู้เข้ารับการประชุมกัน อย่างไรก็ตามผลของ

การศึกษาค้นคว้าในเรื่องนี้ ได้พบว่าหัวข้อความรู้ที่ตกไปเหมาะสำหรับการปฐมนิเทศแบบเป็นกลุ่มอย่างยิ่ง ซึ่งได้แก่:-

- ก. ประโยชน์ของการปฐมนิเทศ
- ข. วัตถุประสงค์ นโยบาย โครงสร้าง และแผนการของหน่วยงาน
- ค. หน้าที่และกิจกรรมของส่วนอื่น ๆ ในหน่วยงาน
- ง. รูปการบริหารของหน่วยงาน
- จ. ระเบียบปฏิบัติงาน
- ฉ. สิทธิหน้าที่ของการเป็นข้าราชการ
- ช. การติดต่อกับประชาชน

หัวข้อเรื่องดังกล่าวข้างบนเป็นหัวข้อเรื่องที่เจ้าหน้าที่ทุกคน ในหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งควรจะได้มีความรู้ความเข้าใจพอสมควรในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยงาน เพราะความรู้ความเข้าใจในเรื่องเหล่านี้จะช่วยเพิ่มความสนใจในการปฏิบัติงานยิ่งขึ้น ส่วนหัวข้อเรื่องอื่น ๆ ที่จะจัดไว้ในหลักสูตรปฐมนิเทศเป็นกลุ่มนั้นย่อมแตกต่างกันออกไปแต่ลักษณะของงาน ราวสถานและฐานะของผู้เข้ารับการศึกษาปฐมนิเทศ

การฝึกอบรมปฐมนิเทศเป็นกลุ่มนั้น นอกจากจะได้ฝึกอบรมผู้เข้าทำงานใหม่ แล้ว ยังอาจใช้ในการฝึกอบรมผู้ที่เข้าทำงานมานานแล้ว แต่ไม่เคยรับการฝึกอบรมปฐมนิเทศมาก่อนผู้ที่เปลี่ยนหน้าที่การงานใหม่ทุกระดับ หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติงานตามนโยบายใหม่ซึ่งไม่เคยมีความรู้ความเข้าใจในงานนั้นมาก่อน

วิธีการอื่น ๆ ในการปฐมนิเทศผู้เข้าใหม่

ระบบพี่เลี้ยง หน่วยงานจัดให้คนเก่าที่เหมาะสมเป็นพี่เลี้ยงผู้เข้าใหม่ ให้คอยช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกแก่ผู้เข้าใหม่ เช่น พาไปรับประทานอาหารกลางวันในระยะต้นพาให้รู้จักสถานที่ต่าง ๆ ที่ควรรู้ในบริเวณหน่วยงาน และในท้องถิ่นที่หน่วยงานนั้นตั้งอยู่ด้วยเพื่อช่วยให้ผู้เข้าใหม่คุ้นเคยกับหน่วยงานและท้องถิ่นที่ปฏิบัติงานเร็วขึ้น

การรับประทานอาหารกลางวันร่วมกัน ผู้เข้าใหม่จะได้รับเชิญให้มารับประทานอาหารกลางวันร่วมกันเป็นระยะ ๆ เช่น อาจจะเป็นสัปดาห์ละหนึ่งครั้งหรือเดือนละครั้งเป็นต้น จำนวนผู้ได้รับเชิญแต่ละคราวมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของการเชิญ อาจจะมีเชิญผู้เข้าใหม่ทั้งหมดเพื่อให้มีโอกาสคุ้นเคยกันมากขึ้น เชิญคนใหม่และคนเก่ามาร่วมกันเพื่อช่วยให้สมัครสัมพันธ์กันเร็วขึ้น หรือเชิญหัวหน้างานบางคนในหน่วยงานมาร่วมด้วย เพื่อให้เข้าถึง กิจกรรมในหน่วยงาน ของตนโดยไม่เป็นทางการ พอจะกล่าวได้ว่าการรับประทานอาหารกลางวันร่วมกันนั้นอย่างน้อยที่สุดก็ให้ประโยชน์สองประการ คือ ช่วยให้ผู้เข้าใหม่ได้รู้จักหน่วยงานและบุคคลในหน่วยงานมากขึ้น และทำให้เขารู้สึกว่าเขาได้รับการต้อนรับและเอาใจใส่

การทัศนจรหน่วยงาน การจัดให้ผู้เข้าทำงานใหม่ทัศนจรหน่วยงาน ช่วยให้ผู้เข้างานใหม่ได้มีโอกาสสังเกตการปฏิบัติงานของส่วนต่าง ๆ ในหน่วยงานด้วยตาตนเอง ซึ่งเป็นการส่งเสริมความรู้สึกความเข้าใจที่ได้จากการบรรยายหรืออภิปรายได้เป็นอย่างดี จัดจัดให้ทัศนจรหน่วยงานในขณะกำลังปฏิบัติงานนั้นเป็นวิธีที่สะดวกอย่างแพร่หลาย โดยเฉพาะในหน่วยงานขนาดใหญ่ซึ่งมีผู้เกี่ยวข้องเป็นจำนวนพันหรือจำนวนหมื่น ซึ่งเพียงแต่การอธิบายชี้แจงยากที่จะทำให้เห็นภาพของการปฏิบัติงานที่แท้จริงได้

การแสดงกิจการของหน่วยงานโดยใช้ภาพและคำบรรยาย การแสดงหน้าที่และกิจกรรมของฝ่ายต่าง ๆ ในหน่วยงาน โดยใช้ภาพและคำบรรยายประกอบ เป็นวิธีการที่ช่วยให้ผู้เข้าใหม่มีความรู้ความเข้าใจในหน่วยงานของตนได้ดียิ่งขึ้น เพราะตามปกติภาพนั้นย่อมเข้าใจได้ดีกว่าข้อความที่เป็นลายลักษณ์อักษร การแสดงกิจการของหน่วยงานโดยใช้ภาพและคำบรรยายประกอบเป็นเทคนิคที่น่าสนใจอย่างหนึ่งในการปฐมนิเทศ

การใช้เอกสารสิ่งพิมพ์ในการปฐมนิเทศ ระบบการบริหารงานที่ทันสมัยว่าฝ่ายจัดการมีความผูกพันที่จะชี้แจงให้ทุกคนในหน่วยงานรวมทั้งคนเก่าและคนใหม่ทราบถึงการเปลี่ยนแปลงในนโยบาย แผนงาน ระเบียบ การปฏิบัติงานและอื่น ๆ ที่มีผลกระทบต่อระเบียบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ดังนั้นจึงปรากฏว่าการใช้เอกสารสิ่งพิมพ์ในการติดต่อสื่อสารระหว่างฝ่ายจัดการกับเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานอย่างแพร่หลาย เช่น หนังสือเวียนถึงเจ้าหน้าที่ทุกคน วารสารประกาศของหน่วย

งานเป็นต้น ซึ่งในถ้าหาการฝึกอบรมถือว่าเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่ง ที่อาจใช้อย่างได้ผลในการ
ปฐมนิเทศ

การติดตามและการประเมินผล

การวางแผนการด้วยความรู้ความรอบคอบระมัดระวัง และการดำเนินการตามแผนการอย่าง
ครบถ้วนในการปฐมนิเทศนั้น นับได้ว่าเป็นการตั้งคนที่ดี แต่การที่จะทราบว่าได้บรรลุผลเพียงใด
จำเป็นจะต้องติดตาม และ ประเมินผล ซึ่งผลของการติดตามประเมินผลนั้นจะได้ใช้เป็นแนวทางใน
การปรับปรุงแก้ไขการปฐมนิเทศในภายหน้าให้ดียิ่งขึ้น

การประเมินผลอาจทำได้โดยวิธีการดังต่อไปนี้ คือ :-

ตั้งคำถามให้ตอบ เพื่อจะศึกษาว่าการปฐมนิเทศบรรลุผลสำเร็จหรือไม่
เพียงใดแนวคำถามดังต่อไปนี้ อาจจะใช้เป็นหลักในการตั้งคำถามได้ในที่หลายแห่ง :-

- (1) ผู้เข้าใหม่มีความรู้ความเข้าใจ เกี่ยวกับหน้าที่ และ ความรับผิดชอบของ
หน่วยงานและหน้าที่การงานโดยเฉพาะตัวหรือไม่
- (2) ผู้เข้างานใหม่ชอบหรือไม่ชอบการปฐมนิเทศที่หน่วยงานพยายามจัดขึ้น
เพื่อประโยชน์ของพวกเขา
- (3) ผู้เข้าทำงานใหม่ปฏิบัติงานได้ดีหรือไม่หลังจากได้รับการปฐมนิเทศแล้ว
- (4) ผู้เข้างานใหม่มีความภูมิใจในงานของเขาหรือไม่
- (5) ผู้เข้างานใหม่รู้สึกว่าการปฐมนิเทศได้ผลคุ้มค่าหรือไม่
- (6) ผู้เข้างานใหม่ปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับของหน่วยงานดีหรือไม่
- (7) ผู้เข้างานใหม่รู้สึกว่าเขเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มหรือไม่
- (8) ผู้เข้างานใหม่รู้สึกว่าหน่วยงานเอาใจใส่ดูแลเขาดีเพียงพอมหรือไม่

การสอบถามผู้บังคับบัญชาโดยตรง ความจริงผู้บังคับบัญชาโดยตรงเป็นผู้ที่ทราบผล
ของการปฐมนิเทศได้ดีที่สุด เพราะเป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชิดที่สุด และเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญหนึ่งในการ
ปฐมนิเทศ โดยเฉพาะในการปฐมนิเทศขั้นต้น ดังนั้นการสอบถามผู้บังคับบัญชาชั้นต้นตามแนว
คำถามดังกล่าวมาแล้วจึงเป็นวิธีที่ดีอีกอย่างหนึ่ง

การสัมภาษณ์ผู้รับการปฐมนิเทศโดยตรง เป็นวิธีการอีกอย่างหนึ่งในการวัดผลของการปฐมนิเทศ เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการฝึกอบรมมีโอกาสดูทราบดีถึงความรู้ทัศนคติของผู้รับการปฐมนิเทศจากการสัมภาษณ์และสังเกตพฤติกรรมเป็นรายบุคคล และในเวลาเดียวกันเจ้าหน้าที่ฝึกอบรมยังมีโอกาสที่จะให้ความช่วยเหลือในการ แก้อัปเดตข้อบกพร่องเกี่ยวกับ การปฐมนิเทศของ แต่ละคนอีกด้วย แนวคำถามดังต่อไปนี้ อาจนำไปใช้ได้ในที่หลายแห่งในการสัมภาษณ์ผู้รับการปฐมนิเทศ

1. เขาชอบงานของเขาหรือไม่
2. ความสัมพันธ์ระหว่างเขากับผู้บังคับบัญชาโดยตรงดีหรือไม่
3. มีความรู้ความเข้าใจในงานที่ปฏิบัติอยู่หรือไม่
4. รู้สึกว่าได้รับผลสำเร็จในการทำงานที่อยู่ในความรับผิดชอบบ้างหรือไม่
5. เขากับเพื่อนร่วมงานได้ดีหรือไม่
6. งานที่ปฏิบัติอยู่ทุกวันนี้เป็นอย่างไรกับที่เขาหวังไว้หรือไม่
7. ลาหยดงานบ้างหรือเปล่า ถ้าลาด้วยเหตุใด นานเท่าใด

ข้อได้โปรดสังเกตว่าแนวคำถามสองชุด สำหรับใช้ในการวัดผลการปฐมนิเทศดังกล่าวแล้วเป็นแค่เพียงตัวอย่างที่นำมาแสดงไว้เท่านั้น ในเมื่อจะนำไปใช้ในการวัดผลการปฐมนิเทศของหน่วยงานใด หน่วยงานหนึ่งอาจจะ ตัดทิ้งไปดัดแปลงให้เหมาะสม สัมกับวัตถุประสงค์ ของการวัดและลักษณะของงานต่อไปด้วย

การส่งคำถามชุดให้ตอบ การส่งคำถามชุดไปให้ผู้บังคับบัญชาโดยตรงและผู้รับการปฐมนิเทศเป็นผู้แสดงความคิดเห็นแล้วส่งกลับคืนมาเพื่อการวิเคราะห์นั้น สิ่งที่ต้องระมัดระวังเป็นพิเศษคืออย่าทำให้ผู้ตอบคำถามนั้นตกใจเข้าใจว่าขี้ดจน ไม่ท้อถอย และควรจะมีคำแนะนำอธิบายคำถามแนบไปด้วย อย่างไรก็ตาม ประสิทธิภาพที่ได้พบว่าการสัมภาษณ์แล้วกรอกคำตอบด้วยตนเองนั้นได้ผลแน่นอนกว่าเป็นอันมาก เพราะผู้ซักถามและผู้กรอกเป็นคน ๆ เดียวกัน และมีความเข้าใจข้อเท็จจริงที่ตรงการดี

การประเมินผลในการปฐมนิเทศแบบเป็นกลุ่ม ในการประเมินผลของการปฐมนิเทศแบบเป็นกลุ่มนั้น วิธีประเมินผลที่ดีที่สุดคือการขอรับให้ผู้รับการปฐมนิเทศตอบคำถามชุดเพื่อประเมินผลในทันทีก่อนเปิดการปฐมนิเทศ ประสิทธิภาพปรากฏว่าได้ความคิดเห็นซึ่งเป็นอิสระและใกล้ชิดความจริงมากกว่าการตั้งคำถามชุดไปให้ตอบภายหลัง

สรุปความว่า การรวบรวมข้อเท็จจริงและความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฐมนิเทศโดยวิธีการดังกล่าวได้เป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการวัดผลของการปฐมนิเทศว่าได้ผลเพียงใด และมีข้อบกพร่องอย่างใดบ้าง เพื่อจะได้ใช้เป็นแนวทางสำหรับปรับปรุงแผนการฝึกอบรมปฐมนิเทศในภายหน้า.

Summary

At present, a number of departments and ministries in the Thai administration are in a mood of inservice-training activities. It is also possible to say that orientation training programs for new employees turn out to be a major phase of the total picture. Yet, not much material has been written about it. A short paper on "Orientation Training" which includes some of the answers on concepts, methods and techniques of orientation training, considered to be something of value.

วิธีการศึกษาและวิจัย การบริหารราชการ ในสมัยปฏิวัติ

ชูป กาญจนประกร
อาจารย์ประจำคณะ ฯ และหัวหน้าฝ่ายการสอน

บทที่ 1

อารัมภบท

1. ปัญหาทางวิชาการ

วันที่ 20 ตุลาคม พุทธศักราช 2501 เป็นวันที่สำคัญที่สุดวันหนึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับประวัติรัฐประศาสนศาสตร์ของไทย เนื่องจาก จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในฐานะหัวหน้าคณะปฏิวัติได้ประกาศว่า “..... คณะปฏิวัติซึ่งประกอบด้วยทหารบก ทหารเรือ ทหารอากาศ ตำรวจ และพลเรือน ได้ทำการยึดอำนาจปกครองประเทศในนามของปวงชนชาวไทย ตั้งแต่เวลา 21 นาฬิกา วันที่ 20 ตุลาคม พุทธศักราช 2501 เป็นต้นไป และสถานการณ์ทั้งหลายตกอยู่ภายใต้การควบคุมของคณะปฏิวัติโดยทั่วไปแล้ว...”¹

1. สำนักนายกรัฐมนตรี “ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 1” ระบกิจจานุเบกษา เล่ม 75 ตอนที่ 81 วันที่

ในวันเดียวกันนั้น หัวหน้าคณะปฏิวัติได้ประกาศเพิ่มเติมอีกว่า “คณะปฏิวัติจะได้รับการบริหารประเทศ โดยมีกองบัญชาการปฏิวัติซึ่งมี จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติในนามของประชาชนชาวไทย เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดรักษาดำเนินการทั่วราชอาณาจักร ทั้งนี้ จนกว่าจะได้ตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นใหม่” 2

นับแต่บัดนั้นมา นักศึกษาวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ย่อมตระหนักดีว่า การบริหารราชการของคณะปฏิวัติมีความสำคัญต่อการศึกษาวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งเป็นสาขาวิชาที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการของประเทศเพียงใด ต่างให้ระเบียบวิธีการศึกษาและวิจัยในแนวต่าง ๆ กัน³ ต่างประสบปัญหาในทางวิชาการในลักษณะที่คล้ายคลึงกันอยู่ประการหนึ่งคือ จะใช้ระเบียบวิธี (methodology) ในการศึกษาและวิจัย และจะวางแผนการวิจัย (research-design) อย่างไรจึงจะได้ผลดีซึ่ง และตีพิมพ์จะใช้เป็นเกณฑ์ในการศึกษาทั้งในทางทฤษฎีและทางปฏิบัติ

ปัญหาทางวิชาการดังกล่าวยิ่งเพิ่มพูนขึ้นอีก เมื่อได้พิจารณาศึกษาปรัชญาในการบริหารราชการของรัฐบาลชุดปัจจุบันซึ่งมี จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี ลักษณะแตกต่างอย่างเด่นชัดจากรัฐบาลอื่น ๆ เพราะ “.....รัฐบาลนี้เป็นรัฐบาลที่สืบเนื่องมาจากคณะปฏิวัติ และได้เข้ารับช่วงการบริหารของประเทศต่อมา โดยจะแก้ไขวิกฤติการณ์ซึ่งเป็นอยู่ในสมัยเมื่อก่อนมีการปฏิวัติ เพื่อปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงความไม่เหมาะสมทั้งหลายให้ไปสู่แนวทางที่ดีขึ้น ทั้งในด้านการปกครอง เศรษฐกิจ และสังคม.....” 4

2 Ibid., “ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 3”

3 ตัวอย่างอันหนึ่งของกรณีศึกษาการบริหารงานของคณะปฏิวัติ จะได้จากเรื่อง “แนวการบริหารราชการแผ่นดินในยุคปฏิวัติ” โดย นายเกียรติ ธนกุล ในหนังสือรัฐศาสตร์ ปีที่ 7 ฉบับที่ 7 ประจำเดือนเมษายน 2502 หน้า 9-23 และ ฉบับที่ 8 ประจำเดือนเมษายน 2502 หน้า 33-44

4 สำนักนายกรัฐมนตรี “คำกล่าวเปิดการประชุมปลัดจังหวัดและนายอำเภอทั่วราชอาณาจักร, 27 เมษายน 2502” ประมวลสุนทรพจน์ของ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี (บริษัท ธนาคารพิมพ์ จำกัด, พระนคร, 2503) หน้า 1-2

ยิ่งกว่านั้น หากนำคำประกาศของคณะปฏิวัติที่ประกาศให้ประชาชนทราบแผนการดำเนินงานของคณะปฏิวัติที่ว่า “.....การกระทำครั้งนี้เป็นการปฏิวัติ ไม่ใช่เพียงรัฐประหารอย่างที่เคยทำกันมาในครั้งก่อน ๆ”⁵ ฉะนั้นจึง “.....จำเป็นต้องแก้ไขปรับปรุงกันใหม่ทุกด้าน

ทุกมุม เฉพาะอย่างยิ่ง จักรกลในการบริหารประเทศจะต้องให้อยู่ในรูปเหมาะสมจริง ๆ รัฐบาลจึงจะบริหารประเทศให้ถึงซึ่งความเจริญได้ ดังนั้น รัฐบาลนี้จึงถือเป็นภารกิจอันสำคัญที่จะต้องปรับปรุงการบริหารประเทศให้เหมาะสม และ บรรลุความมุ่งหมายตามที่คณะปฏิวัติได้ตั้งไว้ เป็นอันดับแรก ก่อนกิจการอื่นใดทั้งสิ้น”⁶ โดยนัยนี้ จึงประจักษ์ชัดยิ่งไปกว่า รัฐบาลนี้และการบริหารราชการของรัฐบาลนี้มุ่งเน้นในนโยบายการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง การบริหาร การเศรษฐกิจ และสังคม ให้ดีขึ้นในลักษณะของการปฏิวัติทางสังคม (social revolution)

หากจะได้มีการพิจารณาในทางวิชาการ จะเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงทางสังคม (social change) อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการปฏิวัติทางการเมือง (political revolution) และการปฏิวัติทางสังคม (social revolution) ในอันที่จะได้มีชีวิตอยู่ร่วมกันด้วยความผาสุกตามแผนใหม่ นั้น ย่อมจะต้องมีการดำเนินการเป็นขั้น ๆ ในรูปของขบวนการทางสังคม (social movements)⁷ ซึ่งพอจะจำแนกออกได้เป็น 3 ลักษณะที่สำคัญ คือ การเปลี่ยนแปลงของสังคมโดยขบวนการทางการเมือง (political movements) การเปลี่ยนแปลงของสังคมโดยขบวนการทางเศรษฐกิจ (economic movements) และการเปลี่ยนแปลงของสังคมโดยขบวนการทางสังคมอื่น ๆ เช่น ขบวนการสวัสดิการสังคม (welfare movements) ฯลฯ การเปลี่ยนแปลงทางสังคมดังกล่าวนี้ ไม่จำกัดว่าจะเป็นการนำโดยคณะปฏิวัติหรือผู้นำใด ๆ ย่อมจะมีการดำเนินการเป็นขั้น ๆ เป็นลำดับ เป็นระลอก และมีแผน ตั้งแต่จุดเริ่มงานจนบรรลุถึงจุดหมายปลายทางที่ได้ตั้งปณิธานไว้ ฉะนั้น เมื่อพิจารณาเห็นนโยบายของรัฐบาลและการบริหารราชการของรัฐบาลชุดปัจจุบัน ย่อมประจักษ์ชัด

5 สำนักงานรัฐมนตรี “ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 11” ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 75 ตอนที่ 81 วันที่ 20 ตุลาคม 2501

6 Ibid., หน้า 2

7 ขอบเขตและความหมายของ “ขบวนการทางสังคม” จะได้พิจารณาในตอนท้ายของบทนี้

ยิ่งไปกว่านั้น การบริหารงานของรัฐบาลชุดนี้ มิใช่แต่เป็นการรับช่วงการบริหารงานจากคณะ
ปฏิวัติเท่านั้น แต่เป็นการบริหารงานในสมัยปฏิวัติ

2. ปัญหาของระเบียบวิธีการศึกษา และวิจัยตามแบบจารีตนิยม

เมื่อได้พิจารณามาดังนี้แล้ว การบริหารงานของรัฐบาลชุดนี้เป็นการบริหารงานใน
สมัยปฏิวัติ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เป็นการบริหารราชการที่มุ่งนโยบายมุ่งผลในการเปลี่ยนแปลง
ทางสังคม ฉะนั้น การบริหารราชการของรัฐบาลชุดนี้จึงมิใช่เป็นการบริหารราชการโดย
ข้าราชการเพื่อให้บรรลุผลตามนโยบายโดยมีประสิทธิภาพอย่างที่เราได้คุ้นเคยโดยทั่วไปเท่านั้น หาก
แต่เป็นการบริหารงานที่มุ่งในการเปลี่ยนแปลงทางสังคม และมีการใช้ขบวนการทางสังคมเป็นส่วน
ประกอบอันสำคัญในอันที่จะได้ปฏิบัติการให้บรรลุผลตามอุดมการณ์ที่มุ่งหมาย และปรัชญาแห่งชีวิต
ตามแนวใหม่อยู่ด้วย โดยนัยนี้ ผลสำเร็จที่จะบังเกิดขึ้น จะมีมากขึ้นเพียงใดหรือไม่ จึงมิใช่
อยู่ที่การกำหนดนโยบาย การปฏิบัติตามนโยบาย ประสิทธิภาพของงาน หรือสมรรถภาพของ
ข้าราชการเท่านั้น หากแต่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องของพัวพันอยู่กับชนในชาติทั้งชาติตามขบวนการทาง
สังคม

คำขวัญที่ว่า “การพัฒนาประเทศจะสำเร็จได้ด้วยหลัก ๓ ประการ คือ (1) ความ
สามัคคีระหว่างชนในชาติ (2) ความเชี่ยวชาญในสาขาวิชาต่างๆ (3) ความขยันหมั่นเพียรใน
การงาน รัฐบาลพยายามสร้างสามัคคีในชาติและรวบรวมผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาต่างๆ มา
ช่วยงานของชาติ หน้าที่ของท่านขอแต่เพียงให้ทุกคนในชาติของเรา ทำงานด้วยความซื่อสัตย์
อดทนขยันหมั่นเพียร ขยันอยู่นิ่งเฉยโดยไม่ทำงาน และโปรดระลึกเสมอว่า งานคือเงิน เงินคือ
งานบรรดาตลุม”^๘ ย่อมยืนยันให้เห็นความสำคัญของชนในชาติ ที่จะมีบทบาทต่อการพัฒนาและ
ความสำเร็จในการพัฒนาประเทศตามขบวนการทางสังคมได้เป็นอย่างดีอยู่แล้ว

ความกว้างขวางและความลึกซึ้งของเรื่องที่ควรศึกษาและวิจัยมีอยู่เช่นนี้ ผู้เขียนจึงมี
ความเห็นเป็นส่วนหนึ่งว่า การที่จะหวังผลจากการศึกษาและวิจัยโดยใช้ระเบียบวิธีการศึกษาและวิจัย
ตามแบบจารีตนิยม (traditional methods) ที่นิยมใช้กันอยู่โดยทั่วไปในทางรัฐประศาสนศาสตร์ เช่น

๘ คำขวัญนี้ ผู้อ่านจะได้ฟังและได้เห็นอยู่จากวิทยุโทรทัศน์ วิทยุกระจายเสียง และหนังสือพิมพ์ ฯลฯ

แบบสืบประวัติ (historical approach) แบบศึกษาพิจารณาตามคัมภีร์กฎหมายหรือสถาบันที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย (legal approach) แบบการศึกษาวิจัยเฉพาะราย (case study) แบบการศึกษาเปรียบเทียบ (comparative study) หรือแบบสถิติ (statistical approach)⁹ ไม่จำกัดว่าจะได้ทำการศึกษาวิจัยแต่ละเรื่องผลในรูปบรรยายหรือวิเคราะห์ (descriptive or analytical methods) โดยไม่คิดวางแผนการวิจัยให้เข้ากันได้กับรูปการ บริหารในสมัยปฏิวัติ และ ขบวนการทางสังคมดังกล่าวแล้ว ย่อมจะหวังผลตักขึงได้ยาก ฉะนั้น จึงจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบวิธีการศึกษา และวิจัยตามแบบจารีตนิยมเสียใหม่ตามควรแก่กรณี

3. ระเบียบวิธีที่ขอเสนอเพิ่มเติม

ระเบียบวิธีการศึกษาวิจัยตามแบบจารีตนิยมย่อมใช้ได้เต็มอตามควรแก่โอกาส สุดแต่ผู้ทำการศึกษาวิจัยจะได้พิจารณาใช้ตามความเหมาะสม เฉพาะอย่างยิ่ง การศึกษาและวิจัยการบริหารราชการในสมัยปฏิวัติ ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารงานของรัฐ ระเบียบวิธีตามแบบจารีตนิยมต่าง ๆ ย่อมใช้ได้เป็นครั้งคราว แต่งานปฏิวัติหรือการพัฒนาประเทศในรูปของขบวนการทางสังคมนั้นสมควรนำระเบียบวิธี การศึกษา และวิจัย ที่นิยมใช้ กันอยู่ใน สังคมวิชาสังคมวิทยาทางการเมือง (political sociology) มาใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาศึกษาด้วย เพราะระเบียบวิธีในการหาหนทางช่วยให้ผู้ศึกษาและวิจัยสามารถวางแผนวิจัยเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลต่าง ๆ อันเกี่ยวข้องกับขบวนการทางสังคมและการเปลี่ยนแปลงทางสังคมได้โดยถูกต้องสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ระเบียบวิธีการศึกษาและวิจัยตามแบบของสังคมวิทยาทางการเมือง หากจะได้พิจารณาโดยถ่องแท้แล้วจะเห็นว่า ในสาระสำคัญจะไม่ต่างกับระเบียบวิธีการศึกษาและวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์มากนัก ซึ่งแตกต่างในประการสำคัญอยู่ที่การมุ่งให้หาให้ได้มาซึ่งข้อมูลในลักษณะที่ต่างกันอยู่บ้าง กล่าวคือ ในทางรัฐประศาสนศาสตร์มุ่งแสวงหามุมและการวิเคราะห์ข้อมูลในส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่ความรับผิดชอบของข้าราชการที่มีอยู่ คือประชาชนในส่วนที่เกี่ยวกับผลงานอันมีประสิทธิภาพ แต่การศึกษาและวิจัยในทางสังคมวิทยาทางการเมืองมุ่งรวบรวม

9 ผู้เขียนขอเตือน ไม่อธิบายรายละเอียดในส่วนที่เกี่ยวกับระเบียบวิธีต่าง ๆ ตามแบบจารีตนิยมนี้ เพราะเป็นที่ทราบกันอยู่โดยทั่วไปแล้ว และระเบียบวิธีทางแรกจะได้พิจารณาในหัวข้อต่อไป

รวมข้อมูลและวิเคราะห์ ข้อมูลเพื่อ แสดงลักษณะโดย แท้ของกติกาภายใน ของขบวนการ ทางสังคม ซึ่งส่วนใหญ่ เป็นเรื่องที่ เกี่ยวกับสัมพันธภาพระหว่าง ชนในชาติ กับผู้นำ ซึ่งริเริ่มให้มีการ ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงทั้งในทางการเมือง การเศรษฐกิจและสังคม นอกจากนั้น ยังแสดงให้เห็นถึงความ รู้สึกและบทบาทของชนในชาติที่มีอยู่ต่อการเปลี่ยนแปลงในแนวใหม่ ฉะนั้น การนำระเบียบวิธีการ ศึกษาและวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์ และทางสังคมวิทยาทาง การเมืองมาใช้ร่วมกันเพื่อพิจารณา ศึกษาและวิจัยการบริหารราชการในสมัยปฏิวัติเช่นนี้ ผู้เขียนมั่นใจว่า ผลงานศึกษาและวิจัยเรื่อง นี้ย่อมจะมีผลตกชงและถูกต้องสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ระเบียบวิธีที่เกี่ยวกับการศึกษาและวิจัยขบวนการทางสังคมมีอยู่มากมายหลายประการ เช่นเดียวกับระเบียบวิธีการศึกษาและวิจัยทาง รัฐประศาสนศาสตร์ โดยให้ท่านผู้อ่านพึงเข้าใจว่า ระเบียบวิธีใดในข้อต่อไปนี้ ได้เลือกสรรตัดแต่งและนำมาแสดงไว้เฉพาะในประการ สำคัญ ๆ เพื่อเป็นการชี้ชวนและแนะแนวให้มีการศึกษาโดยพิศดารต่อไปเท่านั้น

(1) ระเบียบวิธีการสืบประวัติ (biographical approach)

ผู้ที่ทำการศึกษาวิจัยการบริหารราชการในสมัยปฏิวัติ ย่อมจะประสบ ความจริงข้อหนึ่ง ว่าในทุกประเทศที่มีการปฏิวัติหรือในทุกแห่งที่มีการดำเนินการ เพื่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคมโดย ขบวนการทางสังคม ย่อมจะมีบุคคลคนหนึ่งซึ่งเป็นผู้นำทางการเมืองและผู้นำในขบวนการทางสังคม และมีผู้ใกล้ชิดในจำนวนอันจำกัดที่ประอบกันขึ้นเป็นจุดชีวิต (nucleus) ของการปฏิวัติและการ เปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ฉะนั้น ยุคตมการและปรัชญาของผู้นำและผู้ใกล้ชิด (inner circle)¹⁰ ย่อม จะมีอิทธิพลอย่างสำคัญต่อความคิดริเริ่มในอันที่จะให้มีการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ การศึกษาวิจัยชีวิต ประวัติของผู้นำในคณะปฏิวัติและผู้นำของขบวนการทางสังคม นอกจากจะช่วยให้ทราบถึงลักษณะ การนำ (leadership) ของคณะปฏิวัติและผู้นำของขบวนการทางการเมือง และยุคตมการหรือ ปรัชญาแห่งชีวิตดังกล่าวแล้ว ยังอาจจะทราบได้ถึงสัมพันธภาพระหว่างกลุ่มผู้นำและประชาชน รวมทั้งความรู้สึกและบทบาทของชนในชาติที่มีอยู่ต่อการเปลี่ยนแปลง

10 รายละเอียดในเรื่องนี้จะได้มีการพิจารณาศึกษาโดยกว้างขวางยิ่งขึ้นในบทต่อไป

(2) ระเบียบวิธีแบบผสมของการสืบประวัติและแบบการศึกษาเฉพาะราย (historical case study approach)

ระเบียบวิธีแบบผสมจากการดัดแปลงระเบียบวิธีทางรัฐประศาสนศาสตร์ 2 แบบ คือ แบบการสืบประวัติและแบบการศึกษาเฉพาะรายแล้วนำมาใช้ร่วมกันเพื่อทำการศึกษาย้อนหลัง ส่วนมากเป็นการศึกษาค้นคว้าจากบรรดาเอกสารหลักฐานต่าง ๆ เพื่อทราบปัญหาเรื่องหนึ่งเรื่องใดโดยเฉพาะ เพื่อเป็นอุปกรณ์ต่อการศึกษาวิจัยงานในสมัยปฏิวัติกันเป็นส่วนใหญ่ การศึกษาและวิชัยปัญหาหรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเฉพาะกรณีเช่นนี้ ยังจะเป็นอุปกรณ์ต่อการศึกษารวม ระเบียบวิธีที่ 3 ซึ่งจะกล่าวต่อไป

(3) ระเบียบวิธีพิจารณาผลเกี่ยวเนื่องของเหตุการณ์ตามกาลต่าง ๆ กัน (association of variables in time approach)

การใช้ระเบียบวิธี ในบางเรื่องอาจจะเป็นการสืบประวัติ แต่บางเรื่องอาจจะเป็นการบันทึกเพื่อประโยชน์แก่การศึกษาวิจัยในอนาคต ผู้ทำการศึกษาวิจัยทั้งถึงกรณีดังกล่าวจะต้องจัดทำบันทึกลำดับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นตามลำดับแห่งเวลา รวมทั้งบันทึกขบวนการทางสังคมหรือเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ดังต่อไปนี้

วันที่ (ก)	กรณี (ก)	การเปลี่ยนแปลง (ป) ตามขบวนการทางสังคม
α_1	α_1	β_1
α_2	α_2	β_2
α_3	α_3	β_3
ฯลฯ	ฯลฯ	ฯลฯ

การศึกษาและวิจัยตามระเบียบวิธีเช่นนี้เป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลา อาจจะต้องทำบันทึกวันเวลาและเหตุการณ์ต่าง ๆ รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นตามลำดับเพื่อพิจารณาหลายๆ ปี แต่การศึกษาและวิจัยการบริหารราชการของรัฐบาลชุดปัจจุบันนี้จะไม่เป็นภาระมากนัก เพราะเพิ่งเริ่ม

งานมาได้เพียง 2 ปี หากจะทำงานที่การเกี่ยวเนื่องแห่งเวลาและเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่สำคัญ ๆ ที่เกิดขึ้นก่อนการปฏิวัติย้อนหลังไปเพียง 2 หรือ 3 ปี ก็ย่อมจะช่วยให้ได้ทราบขอบเขตของการทางการเมืองและทางสังคมในปัจจุบันแจ่มแจ้งยิ่งขึ้น ตัวอย่าง เช่น ในข้อ “วันที่” กับบทกวีที่เหตุการณ์สำคัญเกิดขึ้น ในข้อ “กรณี” เป็นข้อบันทึกเหตุการณ์ เช่น การเลือกตั้งไม่เรียบร้อย ในข้อ “การเปลี่ยนแปลง” ก็อาจบันทึกได้ได้ว่า มีการวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับการเลือกตั้งไม่เรียบร้อยในหน้าหนังสือพิมพ์อยู่โดยทั่วไป ในขั้นต่อไปก็อาจจะทำการบันทึกวันที่ที่มีการเดินขบวนของนักศึกษาและประชาชน โดยมี จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นขวัญใจของประชาชน การบันทึกเช่นนี้กระทำติดต่อกันไปเฉพาะวันเวลา เหตุการณ์ที่เกิดขึ้น และการเปลี่ยนแปลงสำคัญ ๆ ที่เกิดขึ้นและมีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องศึกษาอยู่เป็นลำดับไป จนกระทั่งถึงวันที่ 20 ตุลาคม 2501 ซึ่งมีการปฏิวัติโดยการนำของ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ การบันทึกเช่นนี้อาจช่วยให้ความสว่างในด้านประวัติและมูลเหตุของการปฏิวัติขึ้นได้แก่ความเดือดร้อน และความไม่สงบสุขในหมู่ประชาชน (social unrest) ซึ่งเป็นมูลเหตุแห่งการปฏิวัติและการที่จะให้มีการเปลี่ยนแปลงในเวลาต่อมา วิธีการศึกษาวิจัยโดยบันทึกความเกี่ยวเนื่องของเวลาและเหตุการณ์ต่าง ๆ เช่นนี้ ย่อมจะกระทำได้อย่างเรื่อยไปแม้จะมีการปฏิวัติแล้ว ทั้งนี้ เพื่อทราบเหตุการณ์ที่สำคัญๆ ภายหลังวันปฏิวัติเป็นทางประกอบการศึกษาจากเอกสารและประติมากรรมของการดำเนินงานตามขอบเขตการทางสังคมในลักษณะต่าง ๆ

เมื่อได้บันทึกไว้โดยบันทึกเรียบร้อยแล้ว เมื่อถึงขั้นพิจารณาและวิเคราะห์ข้อมูล ผู้ทำการศึกษาวิจัยอาจจะพบความสัมพันธ์ของเวลา เหตุการณ์ และการเปลี่ยนแปลงในบางกรณี หรือหลายกรณี เช่น การที่นักศึกษาและประชาชนเดินขบวนประท้วงรัฐบาลในวันนั้นๆ มีส่วนสัมพันธ์กับความไม่เรียบร้อยในรัฐสภา และความไม่เรียบร้อยในรัฐสภามีส่วนเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงคือการปฏิวัติในโอกาสต่อมา เป็นต้น

(4) ระเบียบวิธีศึกษาพิจารณาตามสภาพพื้นที่ (Ecological or spatial approach)

ระเบียบวิธีศึกษาวิจัยตามแบบถ้อยพจน์ ท้องที่ หรืออาณาเขตต่างๆ กัน (variables in space) เป็นทางพิจารณา วิธีที่นิยมปฏิบัติกันอยู่โดยทั่วไปได้แก่การจัดทำภาพแผนที่เพื่อการ

ชนโดยเฉพาะ เช่น ในขบวนการทางสังคมที่คงการจะให้คนไทยทั้งชาติอ่านและเขียนหนังสือไทยได้โดยทั่วกัน หากนำระเบียบวิธีนี้ไปใช้จะได้จัดทำแผนที่ซึ่งมีอัตราส่วนร้อยละแสดงไว้ในท้องที่ต่าง ๆ เกี่ยวกับอัตราของผู้อ่านและเขียนหนังสือไทยได้ จากภาพนี้เอง ย่อมทราบได้ถึงความเกี่ยวของสัมพันธ์ระหว่างพื้นที่ต่าง ๆ กับอัตราส่วนร้อยละของผู้อ่านและเขียนหนังสือไทยได้ เช่น บริเวณภาคพื้นตามชายแดนจะมีผู้อ่านและเขียนหนังสือไทยได้น้อยที่สุด หรือบริเวณที่มีชุมชนชนหนาแน่น เช่น เขตเทศบาล จะมีผู้อ่านและเขียนหนังสือไทยได้ในอัตราที่สูงที่สุด เป็นต้น

(5) ระเบียบวิธีพิจารณาตามลักษณะการติดต่อและแผ่ขยาย (diffusion approach)

ระเบียบวิธีนี้เป็นการศึกษาโดยยึดเกณฑ์พิจารณาจากการติดต่อหรือแผ่ขยายของกิจกรรมต่าง ๆ หรือกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งดำเนินการอยู่ตามขบวนการทางสังคม ณ พื้นที่แห่งใดแห่งหนึ่งตามเวลาที่กำหนดไว้ ระเบียบวิธีนี้จะช่วยให้ทราบถึงความเร็วแรงของกระแสการติดต่อแห่งขบวนการทางสังคม โดยปกติจะต้องมีการศึกษาพิจารณาแบบสืบสาวและคณนาณในอาณาบริเวณที่เกี่ยวข้องซึ่งประกอบด้วยว่า เป็นอุปสรรคหรืออุปการณ์ต่อการแผ่ขยายของขบวนการทางสังคมเพียงใด ในขั้นวิเคราะห์ผลงานวิจัย ก็ย่อมจะทราบได้ว่า ลักษณะของขบวนการทางสังคมนั้นมีลักษณะเป็นไฟลุคหรืออย่างขบวนการสัณฐานรวมกลมรวมรองเท่าในอดีต หรืออาจมีลักษณะเป็นไฟลุคชนอย่างขบวนการเรียกร้องความสำนึก เพื่อประโยชน์แก่การพัฒนาประเทศอย่างที่ทำกันอยู่ในปัจจุบัน

(6) ระเบียบวิธีแบบกำหนดข้อควรทราบ (structured inquiry approach)

ระเบียบวิธีแบบกำหนดข้อควรทราบเป็นระเบียบวิธีสำหรับการศึกษาพิจารณาขบวนการทางสังคมในส่วนรวม โดยพยายามที่จะให้ได้รายละเอียดตามต้องการให้ได้มากที่สุด การดำเนินการศึกษาวิจัยตามแบบนี้ เริ่มด้วยการกำหนดและจัดระเบียบคำถามเพื่อให้ได้มาซึ่งคำตอบเกี่ยวกับรายละเอียดต่าง ๆ ในขบวนการทางสังคมนั้น ๆ เช่น

ประวัติ

กลไกในการดำเนินงาน

อุปสรรค

การเลือกสรรคน และจัดตั้ง องค์การ เพื่อให้บรรลุ วัตถุประสงค์ของขบวนการทางสังคม

กิจการตามขบวนการทางสังคมอย่างใดบ้างที่ดำเนินไป อย่างได้ผล ดีและ อย่างใด บ้างที่ ต้องเลิกตั้งไป

ขบวนการทางสังคมนั้นมีผลดีหรือผลเสียต่อประชาชนและสังคมเพียงใด

ฯลฯ

กล่าวโดยสรุป ระเบียบวิธีต่าง ๆ ทั้ง 6 วิธีดังเสนอมานี้ เป็นแต่เพียงระเบียบวิธีที่ผู้เขียนมีความเห็นเป็นส่วนตัวว่า จะช่วยในการศึกษาวิจัยงานของขบวนการทางสังคมซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่ปรากฏอยู่ในการบริหารราชการในสมัยปฏิวัติ นอกจากนั้นยังมีระเบียบวิธีอื่น ๆ อีกมาก ตั้งแต่ความนิยมของผู้ใช้ เช่น ระเบียบวิธีการพิจารณาใช้แผนภาพ (diagram) เพื่อใช้เป็นเครื่องช่วยอธิบาย (heuristic device) ให้เห็นความสำคัญของเรื่องเด่นชัดยิ่งขึ้น ซึ่งมีได้นำมาพิจารณาในที่นี้

ระเบียบวิธีดังกล่าวข้างต้น อาจจะ นำมาใช้เป็น แนวการ ศึกษา และวิจัย ได้ตาม ควรแก่กรณีไม่มีกฎเกณฑ์ตายตัวโดยเฉพาะที่จะพึงยึดถือได้โดยแน่แท้ว่า หากศึกษาเรื่องนั้นเรื่องนั้นแล้วจำเป็นต้องใช้ระเบียบวิธีอย่างนั้นอย่างนั้นเสมอไป สุดแต่ผู้ใช้จะพิจารณาเลือกใช้ให้เหมาะสมแก่เรื่อง

เมื่อได้ทำการพิจารณาระเบียบวิธีการศึกษาและวิจัยแล้ว ในขั้นต่อไป ก่อนจะลงมือดำเนินการขั้นอื่น ๆ นักวิจัยจะประสบปัญหาที่สำคัญเกี่ยวกับขอบเขตการศึกษา เพราะเรื่องราวที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการในสมัยปฏิวัติเป็นเรื่องที่กว้างขวางมาก จำเป็นต้องพิจารณากำหนดให้ขอบเขตการศึกษาพอเหมาะแก่กำลังคน กำลังเงิน และเวลาที่จะมี ฉะนั้น จึงจำเป็นต้องพิจารณาจำกัดขอบเขตการบริหารงานในสมัยปฏิวัติออกไปเป็นส่วนย่อย ๆ การที่จะกระทำดังนี้ได้โดยเรียบร้อยย่อมขึ้นอยู่กับ ความรู้ความ เข้าใจใน ลักษณะวิชา รัฐประศาสนศาสตร์ และสาขา วิชาที่เกี่ยวข้อง เช่น เศรษฐศาสตร์ จิตวิทยา สังคมวิทยา ฯลฯ เฉพาะอย่างยิ่ง ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องที่กำลังอยู่ในความสนใจขณะนั้นกับขบวนการทางสังคมซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสังคม วิทยาทางการเมือง

4. ลักษณะและขอบเขตของขบวนการทางสังคม

การพิจารณาทำความเข้าใจลักษณะและขอบเขตของขบวนการทางสังคมพอบ้างเป็นดังเขป
ยอมจะช่วยให้การพิจารณาวางแผนงานวิจัยเกี่ยวกับเรื่องนั้นได้เป็นไปโดยเรียบร้อยรัดกุมยิ่งขึ้น¹¹ ใน
เบื้องต้นนั้น อาจจะเป็นการง่ายและสะดวกยิ่งขึ้นถ้าจะได้นำความหมายของคำว่า “ขบวนการทาง
สังคม” ตามที่ผู้ทรงวิทยาคุณในสาขาวิชานี้โดยเฉพาะได้พิจารณากำหนดขึ้นไว้แล้วเป็นทางประกอบ
การพิจารณาเข้าไปสู่ลักษณะที่แท้ในรายละเอียดของกิจกรรมอันเกี่ยวกับขบวนการนั้น

“‘ขบวนการทางสังคม’ คือ พฤติกรรมร่วมกัน (collective behavior) หรือ
การปฏิบัติร่วมกันเพื่อความมุ่งหมายที่จะให้บรรลุผลซึ่งการเปลี่ยนแปลง อันจะก่อ
ให้เกิดสิ่งใหม่ ๆ หรือการแก้ไขดัดแปลงสิ่งต่าง ๆ ที่มีอยู่แล้วให้ดีขึ้น โดยนัยแห่ง
ปฏิบัติการร่วมกันเช่นนี้กระตือรือร้นการดำรงชีพตามแผนใหม่”¹²

ตามบทนิยามดังกล่าว ก็อาจพิจารณาวิเคราะห์ลักษณะสำคัญ ๆ ของขบวนการ
ทางสังคมได้รวมหลายประการ ดังต่อไปนี้

(1) ขบวนการทางสังคมเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับปฏิบัติการร่วมกันของกลุ่มชน (group)
โดยมีความมุ่งมาดปรารถนาจะให้มีการเปลี่ยนแปลง ในลักษณะนั้นย่อมแสดงออกให้เห็นชัดว่า
กลุ่มชนที่ปฏิบัติการอยู่ในขบวนการทางสังคมนั้นมีการดำเนินงานอันมีระเบียบแบบแผน และมีจุดมุ่ง
หมาย คือการเปลี่ยนแปลง ทั้งนี้ ย่อมแตกต่างจากฝูงชนแบบ “กระต่ายตื่นตูม” หรือ “เจ๊ก
คนไฟ”

11 การที่มิได้นำเรื่องลักษณะและขอบเขตของรัฐประศาสนศาสตร์มาเสนอไว้ ณ ที่นี้ เพราะผู้เขียนประสงค์ที่
จะให้เรื่องนี้เป็นประโยชน์แก่นักศึกษาและผู้สนใจในลักษณะ วิชารัฐประศาสนศาสตร์ซึ่งมีความรอบรู้วิทยาการในสาขานั้นด้วย
แล้ว

12 คำจำกัดความนี้แปลโดยผู้เขียน ผู้สนใจจะค้นดูได้จาก Rudolf Herberle, “Observations
on the Sociology of Social Movements,” American Sociological Review,
Vol. 14 (1949), p. 349; and Herbert Blumer, “Elementary Collective
Behavior,” New Outline of the Principles of Sociology, (Alfred Mc-
Clung Lee, ed.), New York: Barnes and Noble, 1951, p. 199.

วัตถุประสงค์หรือจุดหมายปลายทางเพื่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคมอาจจะ “เป็นการเฉพาะในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือเรื่องทั่วๆ ไป... อาจจะแสดงออกโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายก็ได้”¹³ นอกจากนี้ การก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่างๆ นั้นอาจจะ “เป็นการเปลี่ยนแปลงโดยทางปฏิวัติ (revolutionary) หรือทางปฏิรูป (reform) ก็ได้”¹⁴

(๒) ขบวนการทางสังคมมีจักรกลอันสำคัญคือองค์การ (organization) เพื่อเป็นเครื่องมือดำเนินงานให้บรรลุจุดหมาย จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องอยู่กับการใช้คน เงิน วัสดุ และเทคนิค ในอันที่จะให้ทรัพยากรที่มีอยู่เป็นอุปกรณ์ต่อขบวนการทางสังคมให้มีประสิทธิภาพที่สุด

(๓) ขบวนการทางสังคมเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับเวลาและพื้นที่ ในวาระแรกอาจจะเริ่มจากจุดใดจุดหนึ่งแล้วแผ่ขยายไปในอาณาบริเวณอื่น ๆ ตามเวลาซึ่งคิดต่อสืบเนื่องกันไป ในขั้นนี้ย่อมเห็นได้ชัดว่า มีลักษณะแตกต่างจากการนัดหยุดงานของกรรมกรซึ่งไม่มีลักษณะเป็นขบวนการทางสังคม

อย่างไรก็ตาม จะพึงสังเกตได้ว่าไม่ว่าขบวนการทางสังคมนั้นจะมีลักษณะกว้างขวางตามเกณฑ์แห่งพื้นที่เพียงใด เช่น ครอบคลุมทั่วทั้งประเทศหรือหลาย ๆ ประเทศก็ตาม ขบวนการทางสังคมที่จะมีผลจะต้องเข้าถึงประชาชนในท้องถิ่นหรือท้องถิ่นต่าง ๆ โดยทั่วกัน¹⁵

5. ขบวนการทางสังคมในทัศนะของผู้เขียน

เมื่อได้พิจารณาความหมาย และลักษณะของขบวนการทางสังคม ดังกล่าวข้างต้น ประกอบกับคำแถลงการณ์ของคณะปฏิวัติ และกรณีศึกษาของรัฐบาล ชุติบัจุบันซึ่งเป็น แนวดำเนินการอยู่ในขณะนั้นย่อมจะเป็นการเพียงพอที่จะกล่าวได้ว่า การบริหารราชการในสมัยปฏิวัติในลักษณะที่เป็นขบวนการทางสังคมที่ดำเนินการอยู่ในบ้านเมืองของเราในขณะนี้ เปรียบเสมือนจะลอก

¹³ C. Wendell King, Social Movements in The United States, New York: Random House, 1956, p. 30

¹⁴ Blumer, Op. Cit., pp. 212 - 213.

¹⁵ King, Op. Cit., pp. 26 - 27.

คลื่นอันไม่ขาดสาย ละลอกคลื่นที่เกิดขึ้นจากความพากเพียรและการปฏิบัติกรร่วมกันของคณะ
ปฎิวัติ ข้าราชการ และผู้เสียสละในสาขาวิชาต่าง ๆ ไปสู่ชนในชาติทั้งชาติ โดยมีมุ่ง

- (1) ขจัดสิ่งเลวร้าย ความไม่เรียบร้อยหรือความไม่สงบสุขอันมีอยู่ให้หมดสิ้นไป
- (2) ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง และให้การเปลี่ยนแปลง นั้นเข้ากันได้กับ อุดมการณ์และ
ปรัชญาแห่งชีวิต หรือศรัทธาปสาทะของชนในชาติตามวัฒนธรรมไทย
- (3) เลือกรุ่นผู้ทรงวิद्याคุณ ผู้เสียสละ ในสาขาวิชาต่าง ๆ เข้าร่วมใน
ขบวนการ

(4) ใช้ทุกนโยบายและกลวิธีด้วยประการต่าง ๆ เพื่อให้เข้าถึงประชาชน ให้ประชาชน
ซาบซึ้งเห็นดีเห็นชอบ และเพื่อขจัดอุปสรรคอันจะพึงมีต่อขบวนการ

(5) ให้ขบวนการทางสังคมดำเนินต่อไปเป็นขั้น ๆ (เช่น การจัดตั้งสภาการวิจัยแห่ง
ชาติเพื่อศึกษาค้นคว้าในทุกสาขาวิชาต่าง ๆ และการจัดตั้งสภาการเศรษฐกิจแห่งชาติเพื่อวางแผน
พัฒนาประเทศเพื่อความผาสุกแห่งชีวิตตามแผนใหม่)

(6) ให้การดำเนินงานในระลอกต่าง ๆ ตามกาลต่าง ๆ กันนี้ ได้ดำเนินไปเป็นขั้น ๆ
จนกระทั่งขบวนการมีเสถียรภาพและสามารถทรงตัวอยู่ในรูปของสถาบันแบบใหม่อันดีภาพ

(7) จุดมุ่งหมายปลายทางคือชนในชาติอันเป็นส่วนรวมจักได้มีระบบการดำรงชีวิตอยู่
ร่วมกันด้วยความผาสุกอันกว่าเดิม

เมื่อได้พิจารณาศึกษาดัชนีและขอบเขต ของการบริหาร ราชการในสมัยปฏิวัติในรูป
ของการดำเนินงานตามขบวนการทางสังคมพอเป็นสังเขปดังกล่าวแล้ว ¹⁶ นักวิจัยก็ย่อมจะพอทราบ
ถึงทางที่จะดำเนินงานวิจัยในขั้นต่อไปได้แล้ว

6. แนวเสนอของผู้เขียน

ความมุ่งหมายในการเขียนเรื่องวิชาการศึกษาและวิจัย การบริหารราชการใน สมัยปฏิวัติ
มีอยู่ 5 ประการที่สำคัญ คือ

¹⁶ การพิจารณารายละเอียดของแต่ละเรื่องทั้งที่กล่าวมาแล้วนี้ จะได้พิจารณาศึกษาและเสนอหัวข้อที่ควร
สนใจซึ่งควรศึกษาและวิจัยในบทต่อไป

(1) เพื่อเป็นการช่วยเหลือ เพื่อนนักศึกษา ทาง รัฐประศาสนศาสตร์ให้ได้มี ทักษะและ ความคิดริเริ่มในขั้นที่จะได้ทำการศึกษาและวิจัยการบริหารราชการในสมัยปฏิวัติได้โดยกว้างขวางยิ่ง ๕๒
จน อาจจะกล่าวได้ว่าเป็นการชักนำเพื่อนนักศึกษาให้มีความสนใจต่อเรื่องที่มีความสำคัญต่อชีวิต และความเป็นอยู่ของคนไทยทั้งชาติ ยิ่งกว่านั้น ผู้เขียนยังมีความเห็นเป็นส่วนตัวว่า การศึกษา ๕๓
วิจัยเรื่องที่มีความสำคัญอยู่มากในตัวของมันเอง ถึงขนาดที่จะเป็นลักษณะวิชาหนึ่งในทางรัฐประ- ๕๔
ศาสนศาสตร์ในชั้นปริญญาโทขึ้นไปได้ทีเดียว

(2) เพื่อช่วยให้นักศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ได้มีทักษะ กว้างขวางยิ่งขึ้นเกี่ยวกับการใช้ระเบียบวิธีการศึกษาและวิจัยในแนวใหม่ๆ ซึ่งมุ่งศึกษาพิจารณาพฤติกรรม วัฒนธรรม และ ๕๕
สังคมของชนในชาติ (socio-cultural approach) เพื่อให้เป็นอุปการะให้การศึกษาระบบพิจารณาดั ๕๖
บทุกกฎหมายและภาระหน้าที่ (functional approach) ซึ่งนิยมใช้กันอยู่ให้ความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ๕๗
โดยนัยนี้ จะมีผลเท่ากับเป็นการส่งเสริมให้นักศึกษาวิชาทางรัฐประศาสนศาสตร์มีความสนใจต่อสาขา ๕๘
วิชาที่เกี่ยวข้อง เช่น เศรษฐศาสตร์ จิตวิทยา และสังคมวิทยา อันจะเป็นอุปการะให้การศึกษ ๕๙
และวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์ได้เป็นไปโดยกว้างขวางและลึกซึ้ง เช่นเดียวกับแนวโน้มในนานา ๖๐
ประเทศ

(3) แนวเด่นของเรื่องการศึกษาและวิจัยการบริหารราชการในสมัยปฏิวัตินี้ ผู้เขียน ๖๑
มีความเห็นว่า ในยามที่ชาติบ้านเมืองและรัฐบาลกำลังรวบรวมผู้เสียขาบในสาขาวิชาต่าง ๆ เพื่อ ๖๒
ช่วยงานของชาตินี้ หากจะมีบุคคลอีกสักกลุ่มหนึ่ง คือกลุ่มนักศึกษาวิชาทางรัฐประศาสนศาสตร์ให้ได้ ๖๓
มีส่วนช่วยงานของชาติ โดยช่วยกันทำการศึกษาและวิจัยงานที่รัฐบาลกำลังปฏิบัติจัดทำอยู่และจะ ๖๔
ทำต่อไป แล้วแสดงออกให้ประจักษ์ถึงผลงานวิจัยต่อรัฐบาลและผู้สนใจโดยทั่วไป จะเปรียบเสมือน ๖๕
กระจกเงาซึ่งสะท้อนให้เห็นภาพอันเกี่ยวข้องกับเรื่องราว เหตุการณ์ และปัญหาของการบริหารราชการ ๖๖
ในสมัยปฏิวัติในขั้นที่จะแก้ไขปรับปรุงให้ดีขึ้นได้บ้างแล้ว จะเป็นการช่วยสถานการณ์วิจัยแห่งชาติและ ๖๗
รัฐบาลได้อีกทางหนึ่ง เพราะการที่จะพึงหวังผลงานวิจัยของสภาการวิจัยแห่งชาติแต่ฝ่ายเดียว ๖๘
เป็นเรื่องที่หวังได้ยากด้วยเหตุผลนานาประการ

(4) หากจะได้พิจารณาทางวิชาการโดยต้องแท้แท้ จะเห็นว่า การศึกษาและวิจัยในวิชาสังคมศาสตร์หรือบริหารรัฐประศาสนศาสตร์ หรือการศึกษาและวิจัยการบริหารราชการในสมัยปฏิวัติซึ่งอยู่ในความสนใจของนักศึกษาโดยทั่วไปในปัจจุบันนี้ “จะพัฒนาได้ก็แต่โดยการศึกษาพิจารณาโดยใช้เทคนิคของการวิจัย (research techniques) และระเบียบวิธีการวิจัย (research methodology)”¹⁷ หากจะได้พิจารณาโดยทั่วๆ ไปแล้วจะเห็นว่า พัฒนาการในด้านเทคนิคของการวิจัย อันได้แก่การปฏิบัติงานวิจัยเช่นการรวบรวมและการวิเคราะห์ข้อมูล รวมทั้งการรวบรวมเรียบเรียงผลงานวิจัยนั้นได้ก้าวหน้าไปมาก แต่ในส่วนที่เกี่ยวกับระเบียบวิธีการวิจัย อันได้แก่การคิดวางแผนงานวิจัยเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติงานวิจัยในขั้นต่อไปนั้น ยังช้าอยู่ยิ่งนัก ความไม่สมบูรณ์ในเรื่องนี้อาจเป็นเพราะในวงการศึกษามิได้นิยมการศึกษากำหนดให้เห็นความต่างกันของลักษณะสำคัญ ๒ ประการของงานวิจัยดังกล่าวนั้น ในการศึกษาลักษณะวิชาวิจัยจึงมักจะกล่าวรวมๆ กันไป เช่น วิทยาว่าด้วยระเบียบวิธีการวิจัย (Research-methodology) หรือวิธีการวิจัยทางสังคม (methods of social research) หากจะได้พิจารณาถึงแก่นสารของงานวิจัยในลักษณะสำคัญ ๒ ประการดังกล่าวแล้วข้างต้น จะเห็นว่า ระเบียบวิธีการวิจัย (Research methodology) นั้น เป็นเรื่องที่จะต้องคิด ต้องทำ และต้องวางแผนงานวิจัยในอันดับแรกก่อนที่จะลงมือดำเนินงานวิจัยเรื่องใด ๆ โดยเฉพาะ¹⁸

ชื่อเรื่อง “วิธีการศึกษาและวิจัยการบริหารราชการในสมัยปฏิวัติ” ที่ผู้เขียนเสนอในโอกาสนี้ย่อมแจ่มชัดอยู่ในตัวแล้วว่า มีความมุ่งหมายที่จะหาทางช่วยจัดข้อบกพร่องที่ยังมีอยู่ในวงการศึกษา โดยพยายามสร้างเสริมแนวความคิดเกี่ยวกับระเบียบวิธีการวิจัยและการวางแผนวิจัย มากกว่าที่จะพยายามเสนอเทคนิคของการปฏิบัติงานวิจัย

(5) เรื่องวิธีการศึกษาและวิจัยการบริหาร ราชการในสมัย ปฏิวัติเป็น เรื่องยาวหลายบทจะให้จบในการสารรัฐประศาสนศาสตร์เล่มเดียวย่อมไม่มีทางจะทำได้ เพราะเกี่ยวกับหน้ากระดาษ

¹⁷ Russell L. Ackoff, The Design of Social Research, The University of Chicago Press, Chicago: 1953, p. vii. Translated by the writer.

¹⁸ Ibid., p. vii.

ในวารสารซึ่งมีอยู่โดยจำกัด และเกี่ยวกับการที่ผู้เขียนจะต้องศึกษาและวิจัยเล่นเป็นคราวๆ คราวละหนึ่งบท แต่อย่างไรก็ตามแต่ละบทจะให้มีลักษณะจบในตัวของมันเอง เพื่อสะดวกแก่การศึกษาพิจารณาของผู้อ่าน

7. สิ่งท้วงติงวิชาการไผ่หา

การบริหารราชการที่ปราศจากเสียงซึ่งการคิดเพื่อก่อ งานวิจัยซึ่งขาดการวิพากษ์วิจารณ์ ย่อมจะหวังพัฒนาการโดยถูกต้องตามคัตถลางคลองธรรมได้ยาก ก่อนที่จะจบบทที่ 1 นี้ ผู้เขียนขอเรียนว่า แม้จะเป็นเพียงอารัมภบท ก็มีข้อเสนอมใหม่ ๆ ที่ยังไม่เคยมีผู้เสนอมาก่อนในวงวิชาการ ผู้เขียนก็เช่นเดียวกับปณฺทพทหายททำงานยอมหวังประโยชน์ ประโยชน์ในทันทีคือความก้าวหน้าในการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ซึ่งเป็นวิชาชีพที่ผู้เขียนหาเงินเลี้ยงปากเลี้ยงท้องอยู่ ในฐานะบุคคลคนเดียวที่รับผิดชอบในการสอนเรื่องนี้ และโดยที่เรื่องนี้เป็นเรื่องใหม่อยู่มากในวงวิชาการของเมืองไทย ความผิดพลาดบกพร่องย่อมมีอยู่เป็นธรรมดาแม้ผู้เขียนจะได้ใช้วิจารณญาณด้วยความรอบคอบแล้วก็ตาม หากว่ามี ผู้เขียนขออ้อมรับเป็นความรับผิดชอบของผู้เขียนแต่ผู้เดียว นอกจากนั้นผู้เขียนจะถือเป็นกุศต เจตนาและ วิทยาทาน อย่างสูง จากท่านผู้ อานเรื่องนี้และ จากผู้ทรง วิทยาคณทหายทหายในชั้นที่จะกรุณาแนะนำแจ้งให้ผู้เขียนทราบ ขอบกพร่องอันควรแก่ การแก้ไขปรับปรุงให้ดีขึ้นต่อไป.

จบบทที่ 1

(ยังมีต่อ)

SUMMARY

The October 20, 1958 revolution in Thailand has given new direction to research design in public administration. It is significant that the Thai government under the leadership of Field Marshal Srisdi Dhanarajata has declared its intention

to reform administrative machinery to serve the revolutionary purposes. The administrative process must be adopted to meet the need for efficient administration in general and for effective social movements in particular. The administrative system is being reorganized; social change is being introduced to better social well-being of the Thai people as a whole.

This is first of a series of articles on "Research Methodology of the Administration in the Revolutionary Period." It is a pilot study undertaken to encourage Thai scholars to critically examine contemporary public administration in Thailand. Basically, methods of study in political sociology are recommended in addition to traditional methods in public administration.

The writer suggests a number of approaches which may serve to provide new insights into the nature of the administrative process, i.e., the biographical, the historical case study, the association of variables in time, the ecological or spatial, the diffusion method, and, finally, the structured inquiry approach.

Later chapters, which will appear in subsequent issues of this Journal will consider particular aspects of administration in more detail and will deal with the methods outlined above.

MOVEMENTS OF POPULATION
WITHIN
THAILAND

Adul Wichienchareon, LL. B., Ph.D.
Secretary-General, Thammasat University

Space does not permit a full analysis of the network of movements involved, nor the discussion of the factors determining the pattern of the movement.

It may be of interest that the hypothesis with which this author started to work on this subject was that internal migration in Thailand is a centripetal movement from rural to urban areas, that intra-regional migration is of small extent and conforms to the rural-urban pattern, and that the movement from the provinces to Bangkok, the commercial, cultural and the administrative centre of the country, is the dominant movement. But the results of his investigation are exactly the opposite.

Before proceeding further, it is necessary to indicate that in this paper 'Region' denotes the administrative region (there are altogether nine administrative regions); that since Pranakorn and Thonburi -- though two separate administrative areas -- are but one as a demographic area, they will therefore be so treated and designated by the term "Greater Bangkok"; and that the data on migration cover the period of 7 years from 1948 to 1954.

INTRA-REGIONAL AND INTER-REGIONAL MIGRATIONS

The volume of population movements has been great both in absolute as

well as relative terms. The total number of migrants amounted to 5,606,714 persons, constituting 24.58 per cent of country's population (22,811,701) enumerated in 1956.

The author's investigation confirms Ravenstein's law of short-distance moves. Of all the migrants, 92.53 per cent moved within the same region, and there were no migrants moving between Region IX, the southern-most region, and Region VI in the northern part of the country.

The two largest numbers of migrants moving within the same region have been that of Region IV numbering 1,068,800 migrants and that of Region III numbering 824,714 migrants. These two regions, it should be pointed out, constitute the arid Northeast which in itself is a distinct economic and cultural area. The movement within Region VIII in the South involved 267,400 migrants, the smallest number.

Inter-regional migration, in contradistinction to intra-regional migration, involved a relatively small number of migrants. Of every 100 migrants only 8 moved between regions. Region I in the Central Plain, which includes Bangkok, absorbed the largest number of migrants totalling 161,320 people or 38.54 per cent of all the inter-regional migrants. Region VI, situated between the North and the Central Plain, attracted 82,600 migrants, the second largest number, of which 66.34 per cent moved from Region I, and 15.49 per cent from Region III. While Region IV, with 67,200 in-migrants, contained the third largest number, of which 85.71 per cent moved from Region III. In-migration to Region V in the extreme North involved the smallest number, 15,600 migrants, constituting only 3.75 per cent of the total number of inter-regional migrants.

RURAL—URBAN MIGRATIONS

With the exception of Greater Bangkok, Thailand has not yet arrived at a stage when population shifts are shifts from rural to urban areas. The movement has

always predominantly been a movement between rural areas. Thus 89 out of 100 migrants moved to rural areas and only 11 moved to urban areas -- urban being defined as a Municipal area of 2,000 and over households.

It should, however, be indicated that it is characteristic of in-migration to Greater Bangkok that the number of migrants moving into its urban areas is several times more than the number moving into the suburbs, the ratio being 4 to 1.

IN-MIGRATION TO GREATER BANGKOK

Bangkok deserves special mention because of its great volume of in-migrants. In migration to Greater Bangkok involved 532,400 migrants, constituting 30.02 per cent of its population (1 773,321) enumerated in 1956. Of every 100 in-migrants, 90 were from the Central Plain; 5 from the Northeast; 3 from the North; and 2 from the South. Leaving aside the short-distance in-migration from the Central Plain to which Bangkok belongs, it should be noted that the largest number of in-migrants was from the Northeast.

It is of interest that in-migration to Greater Bangkok involved a number of migrants about three times more than the number of in-migrants to Region I, which is the largest number of migrants moving to any region.

SEX RATIOS

The total number of male migrants is, as in other countries, larger than that of the female migrants. To every 100 male migrants there were 95 females. Among the migrants moving to urban areas the ratio (100 to 86) was lower, while in rural areas the ratio (100 to 96) was higher.

It appears that the farther migrants move the lower is the sex ratio. Thus to every 100 intra regional male migrants, 97 were females, and to every 100 inter-regional male migrants, 76 were females. Migrations between certain non-contiguous regions such as from Region III to Region IX and Region III to Region VII involved no females.

NET AND GROSS MIGRATION

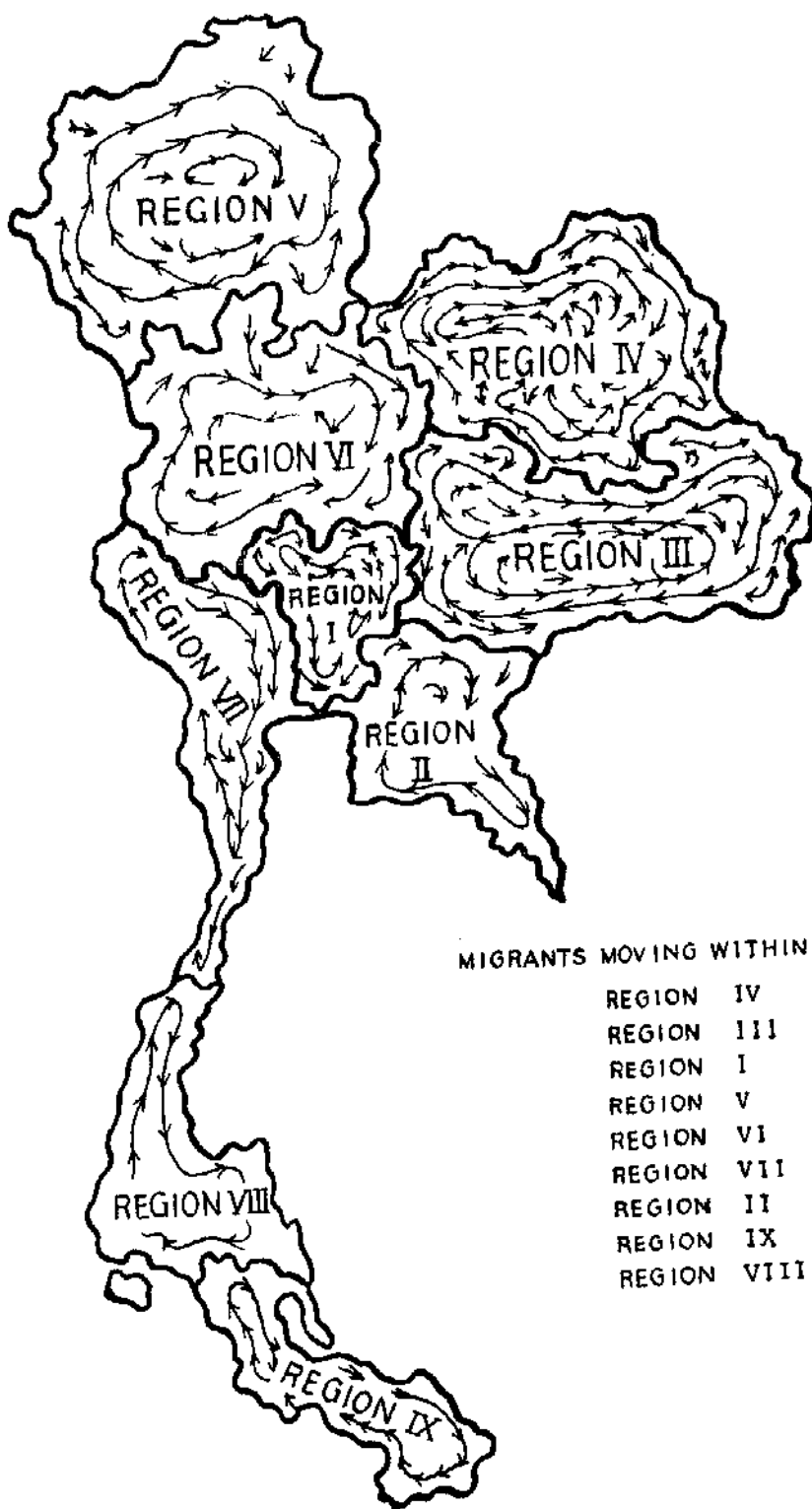
Taking each region as a unit, the streams of inter-regional migrants moved in opposing currents and left a net loss or gain depending upon its differential economic and cultural opportunities. The ratio of net to gross migration varied from 83.25 per cent to 8.20 per cent. For Region III the net loss was 83.25 persons for each 100 out-migrants; Region VII, 70.97 for 100; and Region II, 61.03 for 100. For Region VI the net gain was 66.39 persons for each 100 in-migrants; Region IV, 52.41 for 100; Region IX, 51.45 for 100; Region I, 33.67 for 100; Region VIII, 8.51 for 100; and for Region V the net gain was 8.20 persons for each 100 in-migrants.

In conclusion, it seems adequately clear that the pattern of the movement emerging from the above analysis is that population movements are movements between rural areas but, none the less, of short-distance moves. It might be safe to say that the present pattern of population movements will continue until such time as there is a much greater expansion of commerce and industry.

ย่อเรื่อง

การศึกษาเรื่องการเคลื่อนย้ายของประชากรในประเทศไทยนั้น ศาสตราจารย์ อุดม วิเชียรเจริญ เดชาริการมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้จำกัดระยะเวลาที่ศึกษาแต่ครั้งความเพียงปี พ.ศ. ๒๔๘๓ ถึง พ.ศ. ๒๔๘๗ จากตัวเลขที่รวบรวมได้ปรากฏว่า ประชากรเคลื่อนย้ายวนเวียนอยู่ในเขตชนบท คือจากชนบทหนึ่งไปยังอีกชนบทหนึ่งในภาคเดียวกัน มากกว่าที่จะเคลื่อนย้ายจากชนบทมาสู่ตัวเมืองหรือเคลื่อนย้ายไปสู่ภาคอื่นเป็นระยะทางไกล ทั้งนี้ ยกเว้นเฉพาะจังหวัดพระนครและธนบุรี ซึ่งมีประชากรอพยพเข้ามาอยู่ในเขตเทศบาลท้องต้งมากที่สุด ในจำนวนประชากรที่อพยพมาสู่จังหวัดพระนครและธนบุรีนั้น ถ้าไม่นับประชากรซึ่งอพยพจากท้องที่ต่าง ๆ ในภาคกลางด้วยกันแล้ว ประชากรภาคอีสานที่อพยพมาสู่จังหวัดพระนครและธนบุรีมีจำนวนมากกว่าภาคอื่น ๆ ผู้เขียนเข้าใจว่าแบบแผนแห่งการเคลื่อนย้ายของพลเมืองในประเทศไทยคงจะเป็นอยู่ดังนั้น จนกว่าการค้าและอุตสาหกรรมจะขยายตัวยิ่งขึ้น

INTRA-REGIONAL MIGRATION

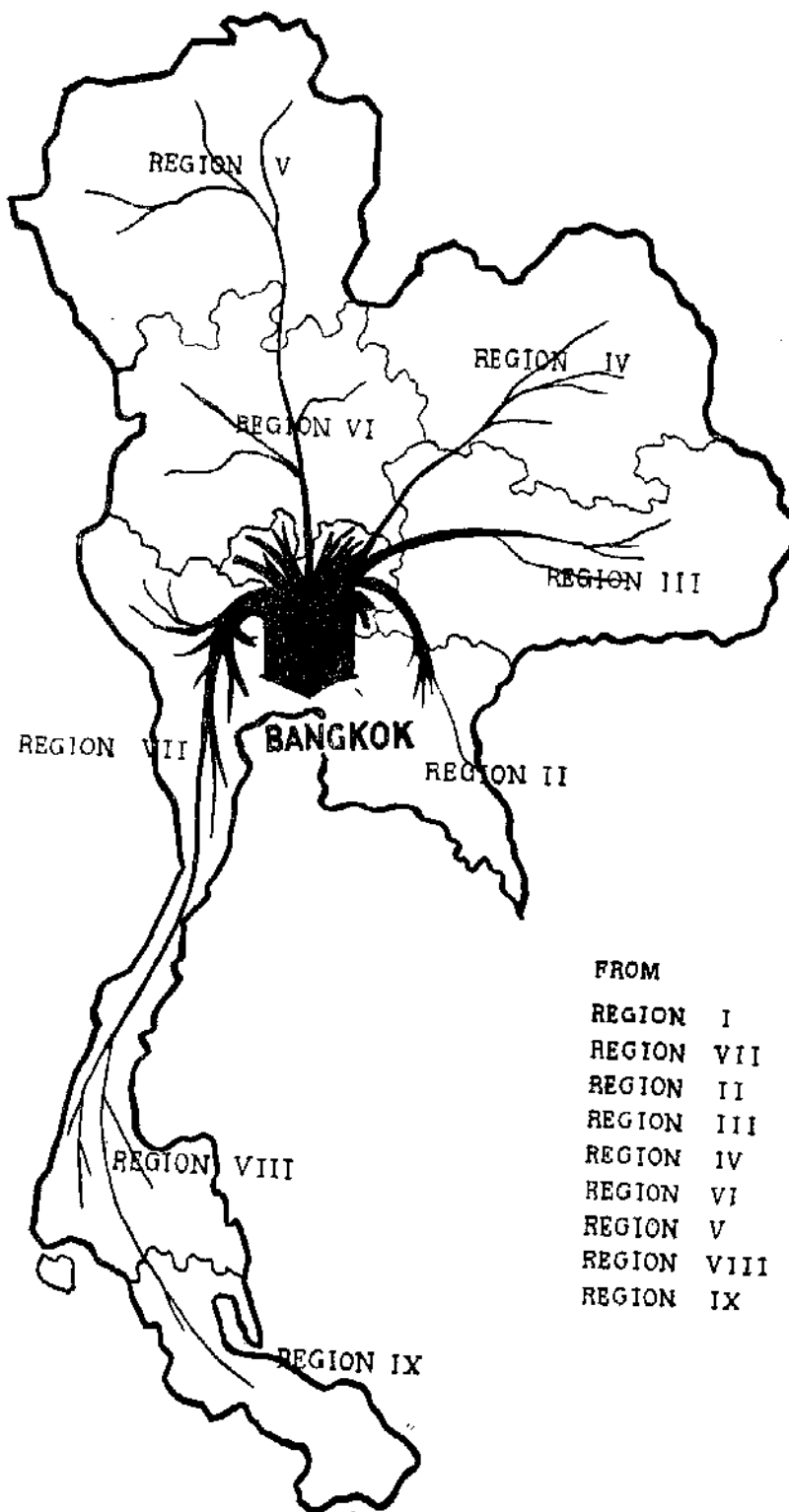


MIGRANTS MOVING WITHIN

THOUSANDS

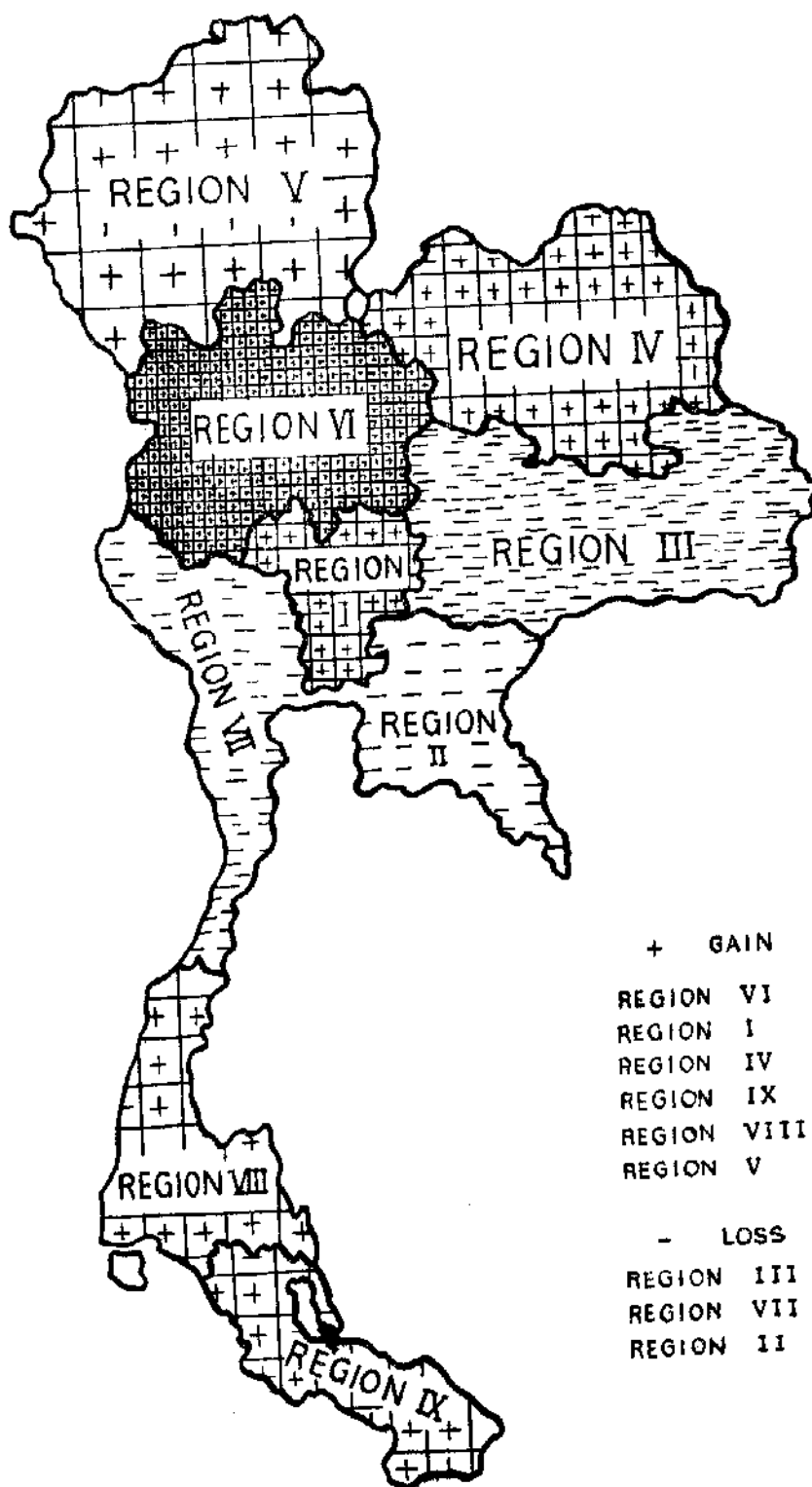
REGION IV	1,069
REGION III	825
REGION I	792
REGION V	670
REGION VI	580
REGION VII	381
REGION II	306
REGION IX	300
REGION VIII	267

IN-MIGRATION TO GREATER BANGKOK



FROM	THOUSANDS
REGION I	408
REGION VII	40
REGION II	35
REGION III	17
REGION IV	9
REGION VI	9
REGION V	5.2
REGION VIII	5.1
REGION IX	4

NET MIGRATION



+ GAIN		THOUSANDS
REGION VI		55
REGION I		54
REGION IV		35
REGION IX		11
REGION VIII		1
REGION V		1
- LOSS		
REGION III		84
REGION VII		43
REGION II		30

เรื่องเก่า

หรือ

เรื่องใหม่

มัลลี เวชชาชีวะ

ท่านผู้อ่านคงเคยได้ยินคำว่า “ตกกระไดพลอยโจน” เป็นแน่ แต่ถ้าได้ยินเฉย ๆ โดยที่ตนเองไม่เคยประสบคงไม่ทราบว่าผู้ที่ตกกระไดแล้วต้องพลอยโจนตามไปด้วยนั้น มีความรู้สึกอย่างไร ข้าพเจ้าก็เช่นเดียวกัน จนกระทั่งมาได้กับตัวเอง เมื่อตกกระไดเป็นสมาชิกคณะรัฐประศาสนศาสตร์แล้ว ก็ต้องพลอยโจนเขียนหนังสือลงวารสารคณะตามอีกด้วย ทั้ง ๆ ที่ข้าพเจ้าไม่เคยมีชื่อว่ามีความสามารถในการเขียนพอที่จะเป็นนักประพันธ์เช่นผู้อื่นเลย ฉะนั้นข้าพเจ้าจึงมีความรู้สึกกลืนไม่เข้าคัลลายไม่ออกอย่างไรชอบกล ท่านที่เคยตกกระไดพลอยโจนคงเข้าใจ

ข้าพเจ้ามีความรู้ในวิชารัฐประศาสนศาสตร์น้อยเหลือเกิน น้อยจนเกือบจะถึงขั้นที่ว่าไม่รู้อะไรเลย เช่นเดียวกับกามนิคตตอนที่ออกจากคอกบัวบนสวรรค์นั้นแหละ ครั้นเมื่อหาญมาเขียนเรื่องราวที่เกี่ยวข้องกับวิชานี้ ขาดทั้งความรู้ความสามารถคงจะมีที่ผิดพลาดมาก จึงหวังว่าท่านผู้อ่านผู้ทรงวิद्याคุณทั้งหลายคงมีจิตเมตตาช่วยชี้แจงให้แสงสว่างแก่ข้าพเจ้าไม่มากนักนอ เพื่อเป็นวิทยาทาน.

○

ข้าพเจ้าเคยอ่านข้อความเรื่องหนึ่ง คนหนึ่งมีใจความว่า “การตั้งคณะรัฐประศาสนศาสตร์ขึ้นก็เพื่อจะปรับปรุงส่งเสริมประสิทธิภาพในการบริหารงาน.....โดยอาศัยหลักวิชาและประสพการณ์ใหม่ ๆ มาใช้ให้เหมาะสมกับภาวะของประเทศไทย” ทำให้เกิดสงสัยว่า “เอ๊ะ ก็วิชานี้เป็นเรื่องที่ท่านผู้ใหญ่ว่างหลายปฏิบัติกันมาแต่ก่อนเราเกิดอีกมิใช่หรือ เหตุใดจึงเขียนว่าใช้หลักวิชาและประสพการณ์ใหม่ ๆ มาใช้” ความจริงแล้วควรจะเขียนว่า “โดยอาศัยประสพการณ์ที่แล้ว ๆ มาใช้จะเหมาะกว่า” เพราะเรื่องการบริหารราชการนั้นเป็นเรื่องที่ท่านข้าราชการทั้ง

หลายได้ปฏิบัติกันมาจนเคยชิน เป็นแต่เขารวบรวมเรื่องราวและวิธีการต่าง ๆ มาจัดเป็นหมวดเป็นหมู่ตามหลักวิชาเป็นเรื่อง ๆ ไป และคงขอให้ จึงเป็นเรื่องใหม่ (หรือท่านจะเถียงว่าไม่จริง)

เพื่อสนับสนุนความคิดของตนเองว่าถูกต้อง (ตามนิสัยของบุรุษทั้งหลายที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ) ข้าพเจ้าขอยกใจความบางตอนของท่านผู้ใหญ่พระองค์หนึ่งทดลองดูไปแล้วได้เขียนไว้มาก ณ ที่นี้ ขอให้ท่านทั้งหลายช่วยคิดด้วยว่าข้อความเหล่านี้ตรงกับหลักสูตรประกาศนียบัตรข้อใดบ้าง

1. Homogeneous Assignment or Span of Control ?

“หน้าที่ของอธิบดีเทศบาลทั้งสอง คือ สมุหพระกลาโหมและสมุหนายกนั้น ถ้าจะเทียบกับตำแหน่งเลขาบดีในประเทศทั้งปวงที่มีอยู่ก็จะต้องนับว่าเป็นเลขาบดีการเมืองด้วยว่าการยุติธรรมด้วย ว่าการทหารด้วย ว่าการคลังด้วย รวมกันในคนเดียวเหมือนกันทั้งสองตำแหน่ง เป็นเลขาบดีถึง 4-5 ตำแหน่ง ดังนี้ การจึงได้สนับสนุนจริง ไม่ใคร่จะตลอดไปได้”

2. เรียกว่า Inservice Training ได้ไหม ?

ในสมัยกรมพระยาดำรงเป็นเสนาบดีมหาดไทย ท่านได้ทรงริเริ่มให้โรงเรียนสอนวิชาการปกครองให้แก่เสมียนเพื่อเตรียมตัวเป็นข้าราชการ โรงเรียนนี้อยู่ที่จังหวัดอยุธยา ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงเพื่อความสะดวกและเหมาะสมให้เสมียน ผูกัด ทำงาน ในที่ทำงานเลย

“คือนักเรียนเป็นเสมียนได้เรียนไปในงานจริง ๆ ณ ที่ทำการนั้น ๆ เองทีเดียว ไม่เสียเวลาและได้การนั้นดีกว่าเรียนในโรงเรียนที่ไม่ได้ทำงานจริงอย่างหนึ่ง ผู้เป็นหัวหน้าในการอย่างใดย่อมชำนาญการอย่างนั้นอยู่เป็นธรรมดา จึงสอนได้ดีกว่าครูซึ่งสักว่าเป็นผู้รู้แต่ไม่ชำนาญการที่ท่านอย่างหนึ่ง”

3. Delegation of Authority ?

ผู้บังคับบัญชาควรมอบหมายงานที่ไม่สำคัญให้ลูกน้องทำแทน ซึ่งใดที่ลูกน้องพอจะตัดสินใจเองได้ก็ควรตัดสินใจ ซึ่งจะได้แบ่งเบาภาระของผู้บังคับบัญชาให้ท่านได้มีโอกาสดำเนินงานสำคัญอื่น ๆ แต่กระทรวงมหาดไทยสมัยหนึ่งมีวิธีการบริหารราชการหัวเมือง 2 วิธี :

- “1. ออกรับทูลในเวลาเสด็จออกขุนนาง
2. เขียนเป็นจดหมายบันทึกทูลเกล้าฯ ถวาย

ความที่เขียนในบันทึกกลายเป็นขอเรียนพระราชปฏิบัติเหมือนอย่างทูลถามว่า “จะโปรดให้ทำอะไร” ไปทุกเรื่อง จนพระเจ้าอยู่หัวต้องบ่นว่ากระทรวงมหาดไทยกลายเป็นกรมไปรษณีย์ไปเสียแล้ว มีราชการอะไรก็เกณฑ์ให้ทรงพระราชดำริวินิจฉัยเสียทั้งนั้น ไม่ช่วยคิดอ่านบ้างเลย”

แล้วสมัยนั้น ท่านคิดว่าเรามีกรมไปรษณีย์หลายแห่งไหม ?

4. ใครทำหน้าที่ของ Staff ?

“ในเวลาประชุม ข้าพเจ้าเชิญพระยาราชวราณกุลให้มานั่งอยู่ข้างตัวข้าพเจ้า เมื่อฟังข้อราชการที่จะต้องนำคำสั่ง ข้าพเจ้าถามท่านก่อนว่าการเช่นนั้นเคยสั่งกันมาอย่างไร หรือถ้าข้าพเจ้าสงสัยไม่รู้คัมภีร์ของการนั้น ก็ถามให้ท่านชี้แจงจนเข้าใจเสียก่อน ถ้าเป็นการสามัญ ข้าพเจ้าเห็นว่าทำตามเดิมได้ไหม โทษก็สั่งให้ทำไปอย่างเดิม ถ้าเห็นว่าอาจจะมีได้เสียซึ่งจะต้องเลือกหาทางที่ถูก ข้าพเจ้าปรึกษาพระยาราชฯ ก่อน ถ้าเห็นพ้องกันก็สั่งตามนั้น ถ้าเห็นต่างกันก็ปรึกษาชี้แจงกันต่อไปจนตกลง”

5. เรื่องของ Orientation - เทคนิคชนิดหนึ่งในการทำงาน

“แต่ตัวข้าพเจ้าเองมีความวิตกมากด้วย ยังไม่รู้ราชการ กระทรวงมหาดไทยและยังไม่รู้จักข้าราชการกระทรวงมหาดไทยทั้งที่ในกรุงและตามหัวเมืองอยู่โดยมาก เห็นว่าจำเป็นต้องศึกษาหาความรู้ราชการกระทรวงมหาดไทยเสียก่อน เมื่อรู้แล้วจึงค่อยคิดอ่านจัดการงานต่อไป”

6. หน้าที่ของหัวหน้างานหน้าท่งค้อ ควบคุมงาน

ถาม - จะควบคุมไปทำไม

ตอบ - ควบคุมเพื่อให้งานดำเนินไปอย่างเรียบร้อยตามวัตถุประสงค์และตามแผนงานที่วางไว้

ถาม - แต่ตามปกติ งานที่ปฏิบัติมักจะมีอุปสรรคต่าง ๆ เช่นปรากฏว่าวิธีทำงานไม่ดี ผลงานไม่เป็นที่พอใจ เช่นหัวหน้างานจะอย่างไร

ตอบ - หัวหน้างานต้องหาทางแก้ไขปรับปรุงงาน

ถาม - ถ้าเช่นนั้น การปรับปรุงงานจะทำต่อเมื่อมีข้อบกพร่องเท่านั้นเองหรือ

ตอบ - ห้ามได้ ถึงเวลาปกติ ไม่มีข้อบกพร่องอะไรก็ตาม หัวหน้างานก็จำเป็นต้องคิดหาทางปรับปรุงงานให้ดีขึ้นเรื่อย ๆ อย่างรองลงมาจะมีเรื่องขัดข้อง หรือปัญหาต่าง ๆ เกิดขึ้น ดังเช่นสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพได้ทรงรับสั่งไว้ว่า “ความคิดที่จะให้บ้านเมืองอยู่เย็นเป็นสุข ต้องจัดการทำนุบำรุงในเวลาบ้านเมืองเป็นปกติ..... ถือเป็นข้อสำคัญในรัฐาภิบาลนโยบาย.....”

นอกจากนี้ท้าวสุทศกวีคำศัพท์ไทยทั้งหลายคง ดังเกิดได้ว่าเวลาที่บ้านเมืองมีศึกติดพระนคร พระเจ้าแผ่นดินและแม่ทัพนายกองมัวแต่ยุ่งเรื่องรบทัพจับศึกปราบศัตรู ต่อเมื่อบ้านเมืองเป็นปกติสุขเมื่อนั้นแหละท่านผู้บังคับบัญชาทั้งหลายจึงมีเวลาศึกษาค้นคว้าปรับปรุงบ้านเมืองขึ้นได้ ฉะนั้น ในเรื่องการบริหารราชการ ข้าราชการไม่จำเป็นต้องชยันหรือทำงานหนักในเวลาที่มีเรื่องขัดข้องเกิดขึ้น ควรจะชยันและทำงานหาทางปรับปรุงงานในเวลาปกติ ให้สัมพันธ์ที่ว่าหัวหน้างานคือ “Trouble - Shooter”

7. หลักข้อไหนใน Principles of Public Administration ?

ในการวางแผนงานและปฏิบัติราชการ ข้าราชการ “ควรพยายามลดการล่องหนว่าแต่ก็ควรเหลือवलัทธิประเพณีและหลักการที่ล่องไปแล้วด้วยเหมือนกัน.. ..”

“...ให้รู้ทั้งนอกทั้งใน ทั้งใหม่ทั้งเก่าประกอบกันได้...” และจะต้ง “เลือกเวลาให้เหมาะ อย่าให้ช้าเกินไป อย่าให้เร็วเกินไป...”

ลิตธิกาภิยะ !!!

(ข้อความทั้งหมดคัดมาในเรื่องนี้ได้จากหนังสือ “เทศาภิบาล” พระราชนิพนธ์สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ)

Summary

I have accidentally come across a paragraph, written by someone, saying “the creation of the Institute of Public Administration is to introduce to all who are interested in administration new knowledge, new practices, and new experiences.” This makes me wonder whether what have been taught are new or old experiences. So far as I know, the principles which we introduce in the courses are in fact well known to our ancestors for decades but they did not give these experiences such fancy names and terms as we now know. To fortify my opinion, the above passages are quoted for readers to identify any principle of public administration.

การอบรมบรรณารักษ์ศาสตร์ จัดโดยคณะรัฐประศาสนศาสตร์
ร่วมกับสมาคมห้องสมุดแห่งประเทศไทย

ศาสตราจารย์ มาลัย หุวะนันท์ คณบดี ำ รายงานวัตถุประสงค์ของการอบรม



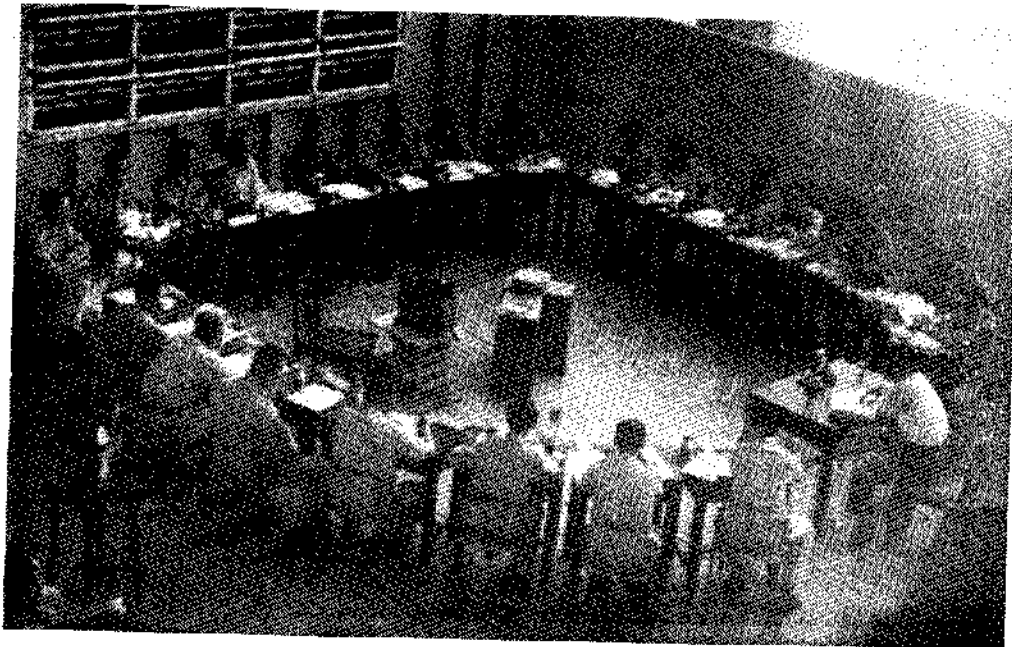
พลเอก ถนอม กิตติขจร อธิการบดีมหาวิทยาลัยทำพิธีเปิดการอบรม



การอบรมข้าราชการผู้ใหญ่ กรมไปรษณีย์โทรเลข
โดยความร่วมมือของคณะรัฐประศาสนศาสตร์



๒๒
ผู้เข้าอบรมกำลังร่วมรับประทานอาหาร



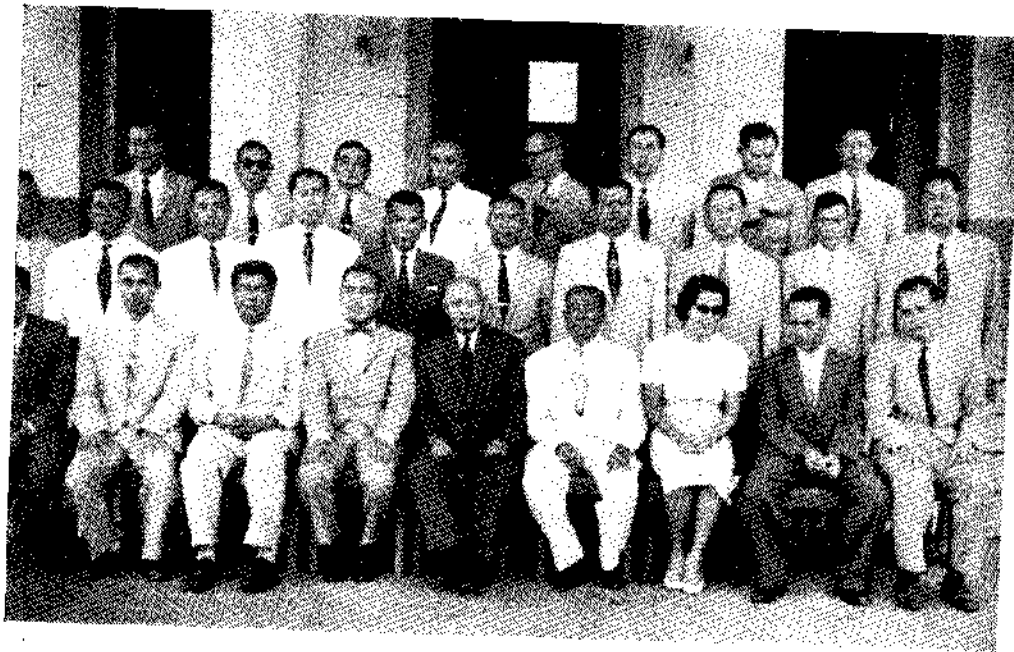
กิจการฝ่ายห้องสมุด
อธิบดีกรมสรรพสามิตกำลังชมห้องสมุดของเรา



บริการห้องสมุดมิได้จำกัดอยู่เพียงในคณะฯ
ข้าราชการ, นักศึกษา และผู้สนใจอื่น ๆ มีโอกาสที่จะร่วมใช้ด้วย



การอบรมข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ กรมสรรพสามิต โดยความร่วมมือ
ของคณะรัฐประศาสนศาสตร์



ผู้เข้าอบรมแต่ละท่านนำปัญหาเข้าอภิปราย เพื่อฟังความเห็นจากส่วนรวม

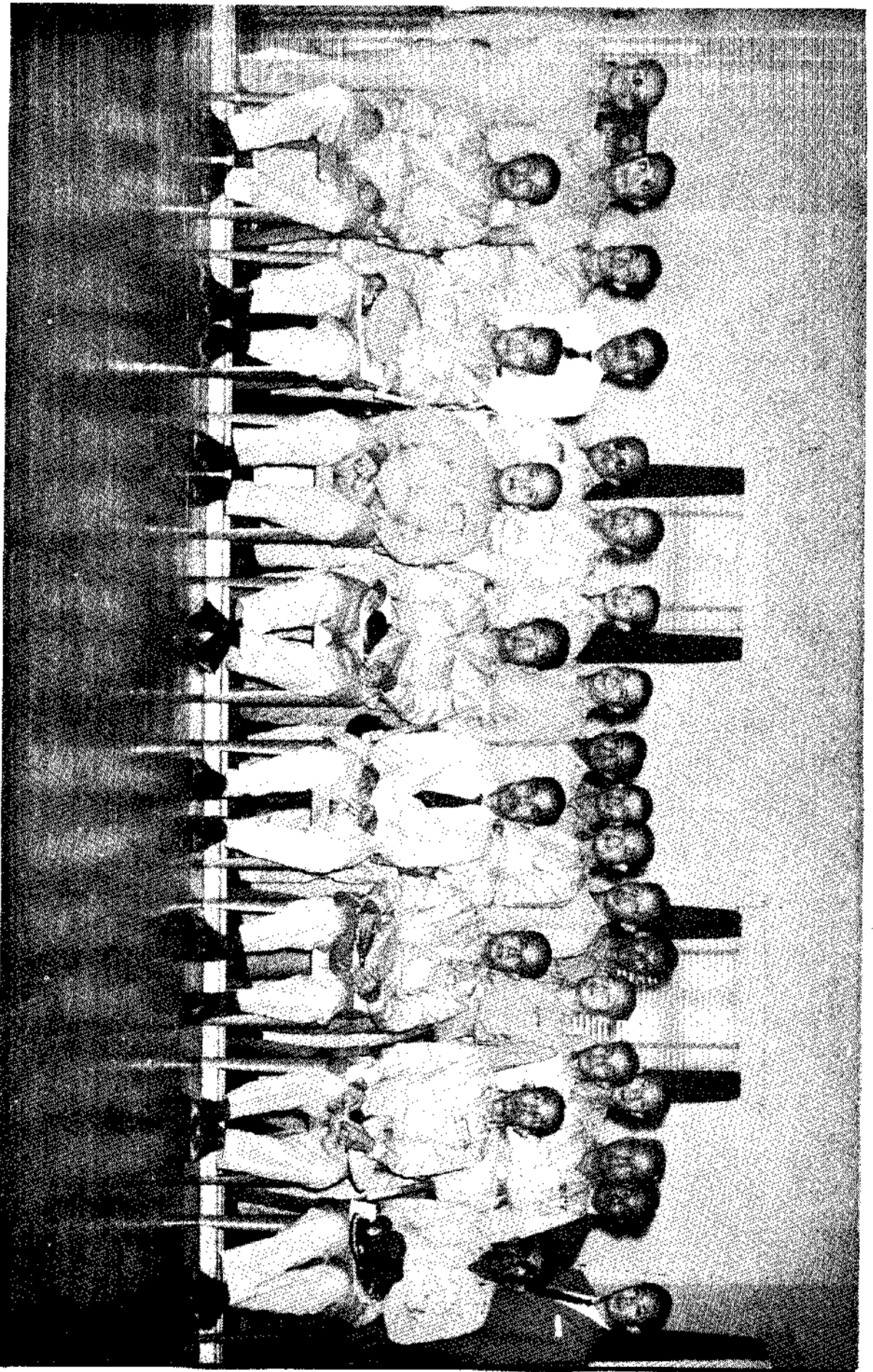


การอบรมข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ กรมอัยการ โดยความร่วมมือ
ของคณะรัฐประศาสนศาสตร์



การอภิปรายเป็นกลุ่มช่วยในการรวบรวมความคิดเห็น
และแลกเปลี่ยนประสบการณ์





การอบรมนายทหารชั้นผู้ใหญ่กรมการรักษาดินแดน โดยความร่วมมือของกองคณะรัฐประศาสนศาสตร์

ในการค้นคว้าและศึกษาเรื่องนี้ ผู้เขียนได้รับความสะดวกและความร่วมมือเป็นอย่างดีจากเจ้าหน้าที่หลายฝ่าย ได้แก่ คุณเจ๊ อัมพันธ์ หัวหน้ากองทะเบียน ส่วนการทะเบียนและเลือกตั้ง กรมมหาดไทย อาจารย์เกษกสิทธิประศาสน์ หัวหน้าแผนกวิจัยและรายงานกองเลือกตั้ง กรมมหาดไทย ช่วยจัดหาและอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับการให้เอกสารการสำรวจสำมะโนครัวต่างๆ ของกรมมหาดไทย นายแพทย์สมทรง กาญจนะบุตร นายแพทย์ประจำกรมการแพทย์ และเจ้าหน้าที่บางท่านในกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข ให้ยืมเอกสารเกี่ยวกับอัตราเกิดและอัตราการตายของประชากร อาจารย์นวนิตย์ โรจนเสนา บรรณารักษ์ห้องสมุดคณะรัฐประศาสนศาสตร์ ให้ยืมเอกสารสถิติประชากรของประเทศไทยและต่างประเทศ นอกจากนี้อาจารย์ชาติยา อมรรัตน์ ได้มีส่วนช่วยในการเขียนกราฟและแผนภาพสถิติ คุณบุญทึง หุตะนันท์ คุณประจวบ แก้วเกตุทอง และคุณประสาศ์ ถังบรรทม ช่วยในการจัดพิมพ์ต้นร่างและตรวจทานความเรียบร้อย ผู้เขียนขอขอบคุณผู้ที่ได้กล่าวนามมาแล้ว ไว้ ณ ที่นี้ด้วย

บทนำ

ปัญหาเรื่องประชากรเป็น ปัญหาเก่าแก่ปัญหาหนึ่งของโลก เมื่อเริ่มศตวรรษที่ 19 นั้น แม้ประชากรทั้งโลกจะมีเพียงประมาณ 906 ล้าน ก็เคยมีผู้เอาใจใส่ในปัญหาการเพิ่มตัวของประชาโลกอยู่แล้ว ผู้ที่สนใจและตระหนักถึงปัญหานี้ ก็ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากมายในสมัยนั้นได้แก่ Thomas Robert Malthus นักบวชและนักเศรษฐศาสตร์ชาวอังกฤษ Malthus ได้เขียนบทความ เรื่อง "An Essay on the Principle of Population" ซึ่งโดยสาระสำคัญเขาได้ชี้ให้เห็นอันตรายของการเพิ่มตัวของประชากรอย่างรวดเร็ว อันไม่ได้สัดส่วน กับการเพิ่ม

ประชากรของประเทศไทย

ศกิต ผาสุนิรันต์

อาจารย์ประจำคณะและหัวหน้าฝ่ายวิจัย

ของปริมาณอาหาร และลงท้ายด้วยการเรียกร้องให้มีการจำกัดอัตราเกิดที่ Malthus เรียกว่า "Moral Restraint" ¹

แม้ทฤษฎีของ Malthus เรื่องการเพิ่มทวีของพลเมืองดังกล่าวจะถูกวิจารณ์และโจมตีจากฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยเป็นอันมากก็ตาม นักสถิติประชากร (Demographer) ทงหลายก็ยังยกย่องว่าเขาเป็นผู้ให้กำเนิดการศึกษาเรื่องประชากรอย่างแท้จริง ยิ่งมาในสมัยปัจจุบันเมื่อประชากรของโลกได้เพิ่มขึ้นจาก 906 ล้าน เมื่อ ค.ศ. 1800 มาเป็น 2,400 ล้านในปี ค.ศ. 1950 ² ยิ่งทำให้นักสถิติประชากร และนักสังคมวิทยาทั่วไปพากันประวิติกว่า อัตราการเพิ่มของประชากรดังกล่าวอาจทำให้เกิดการแออัดและไม่มีที่ยอยู่อาศัยเพียงพอแก่พลโลกในวันหนึ่งข้างหน้า ฉะนั้น ในทุกวันนี้เราจะพบบุคคลบางพวกกำลังเรียกร้องให้มีการคุมกำเนิดกันเป็นการใหญ่ เพื่อยับยั้งปัญหาที่มนุษย์โลกจะต้องเผชิญกับการขาดแคลนอาหารและที่อยู่ในอนาคต

เนื่องจากปัญหาการเพิ่มทวี ของประชาโลกมีลู่แนวโน้มขึ้น อย่างใกล้ชิดกับการเพิ่มทวีของประชากรของแต่ละประเทศ การศึกษาถึงการเพิ่มพูนซึ่งจำนวนประชากร อัตราเกิด อัตราตาย และความหนาแน่นของประชากรในประเทศไทย ย่อมจะช่วยให้เราเข้าใจสภาวะของประชากรในประเทศเรามากขึ้น และอาจเป็นทางช่วยให้เราคิดหาเหตุผลและตัดสินใจได้ว่า เป็นสมควรหรือยังที่เราจะเริ่มเอาใจใส่กับเรื่องปัญหาการเพิ่มทวีของประชากรอย่างจริงจัง และเราควรเอาใจใส่กับคำเรียกร้องให้มีการลดอัตราเกิดเหล่านั้นมากน้อยเพียงใด อย่างน้อยที่สุดการศึกษาเรื่องนี้จะช่วยให้เราเข้าใจเรื่องของประเทศของเราเองดีขึ้น คือเข้าใจถึงลักษณะและปัญหาของประชากรไทยเรามากขึ้นถึงขั้นเป็นมาอย่างไรและจะมีแนวโน้ม (Trend) ไปทางใดในอนาคตอันไม่ใกล้นัก

การศึกษาเรื่องประชากรของประเทศใดประเทศหนึ่ง ตามหลักควรจะศึกษาถึงการอพยพเข้าเมืองของคนต่างด้าวและการอพยพของชนพื้นเมืองออกไปจากประเทศด้วย (Immigration and Emigration) เพราะการอพยพเข้ามาและออกไปดังกล่าวมีผลกระทบต่อกระบวนการ

1. Dennis H. Wrong, Population, New York: Random House, Inc., 1956 pp. 97-100.

2. United Nation, Demographic Yearbook, 1951, p. 103.

เพิ่มและลดจำนวนของประชากรของแต่ละประเทศโดยตรง แต่เนื่องจากสถิติเก่าๆ เกี่ยวกับคนอพยพเข้ามาและออกไปของประเทศไทยมิได้รวบรวมไว้แน่นอน จึงเป็นการยากที่จะศึกษาและทำการเปรียบเทียบวิเคราะห์ ประกอบกับในระยะหลังรัฐบาลได้ใช้วิธีกำหนดโควตาคนเข้าเมืองไว้ค่อนข้างต่ำ ฉะนั้น การลดหรือเพิ่มจำนวนประชากรจึงขึ้นอยู่กับอัตราเกิดและอัตราตายตามธรรมชาติ (Natural Increase and Decrease) มากกว่าอื่น การศึกษาครั้งนี้จึงมิได้รวมถึงเรื่อง การอพยพเข้ามาและออกไปของบุคคลบางหมู่ด้วย

หลักฐานที่ใช้ประกอบการศึกษา

ประเทศไทยได้เคยมีการสำรวจสำมะโนครัวมาแล้วรวม 5 ครั้ง ครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2453 และครั้งต่อๆ มาได้แก่การสำรวจสำมะโนครัวเมื่อ พ.ศ. 2462 พ.ศ. 2472 พ.ศ. 2480 และ พ.ศ. 2490 โดยปกติควรจะได้มีการสำรวจครั้งที่ 6 เมื่อ พ.ศ. 2500 ซึ่งเป็นระยะ 10 ปีพอดี แต่เนื่องจากสหประชาชาติได้แนะนำประเทศสมาชิกให้ทำการสำรวจพร้อมกันในปี พ.ศ. 2508 (1960) ฉะนั้น เมื่อปี พ.ศ. 2500 ประเทศไทยจึงมิได้ทำการสำรวจสำมะโนครัวตามระยะเวลายาวครั้งที่ 6

อย่างไรก็ดี ในปี พ.ศ. 2500 ประเทศไทยจะมีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร และทางการเกรงว่าถ้าจะใช้หลักฐานจากการสำรวจสำมะโนครัว ปี พ.ศ. 2490 เป็นหลักในการคำนวณจำนวนราษฎร จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งแล้ว อาจไม่ได้ตัวเลขที่สมบูรณ์พอ เพราะการสำรวจครั้งก่อนได้ต้องเคยมาเก็บสืบปีเต็ม ฉะนั้น ทางทางจึงได้จัดให้มีการสำรวจตรวจสอบทะเบียนราษฎรใน พ.ศ. 2499 โดยประสงค์จะนำสถิติและตัวเลขมาใช้ประกอบการพิจารณาเกี่ยวกับการเลือกตั้งใน พ.ศ. 2500 เป็นสำคัญ การสำรวจตรวจสอบทะเบียนราษฎรนี้ จึงไม่ถือเป็นการสำรวจสำมะโนครัว และได้รวบรวมตัวเลขเฉพาะเท่าที่เกี่ยวกับจำนวนครอบครัว จำนวนประชากร นอกกับความหนาแน่นของประชากรและอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องจำเป็นแก่การเลือกตั้งเท่านั้น³

ในการศึกษาเรื่องประชากรของประเทศไทยนี้ ได้อาศัยหลักฐานจากการสำรวจ

³ สำนักงานกลางทะเบียนราษฎร, กรมมหาดไทย, กระทรวงมหาดไทย
สถิติจำนวนราษฎรตามผลการสำรวจตรวจสอบทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2499, หน้าคำนำ

ดำรงโนครวั 5 ครั้ง ที่กล่าวข้างต้น และจากการสำรวจทะเบียนราษฎรครั้งสุดท้ายเมื่อ พ.ศ. 2499 เท่านั้น แม้ทางการได้จัดให้มีสำรวจสำมะโนประชากรเมื่อเดือนเมษายนถึงเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2503 เข้าใจว่าการสำรวจครั้งนี้คงได้ค้นพบและรายละเอียดสมบูรณ์กว่าครั้งก่อนๆ แต่ผลการสำรวจครั้งนี้ยังไม่สามารถทราบได้ภายในระยะเวลาอันใกล้ เนื่องจากเจ้าหน้าที่จะต้องนำมารวบรวมจำแนก และคำนวณออกเป็นตัวเลขมากมาย ฉะนั้น หลักฐานที่ใช้ประกอบการศึกษานี้จึงเป็นหลักฐานจากการสำรวจสำมะโนครวั 5 ครั้งดังกล่าวมาแล้ว และหลักฐานจากการสำรวจครั้งสุดท้ายเมื่อ พ.ศ. 2499 เป็นส่วนใหญ่ กับได้พยายามค้นคว้าสถิติตัวเลขจากกระทรวงมหาดไทยของเพียใช้ประกอบเพิ่มเติมให้การศึกษาสมบูรณ์ยิ่งขึ้นเท่าที่จำเป็น ถ้าการคำนวณผลการสำรวจสำมะโนครวัประชากร พ.ศ. 2503 เสร็จสิ้นเมื่อใด ผู้อ่านก็จะสามารถนำผลคำนวณได้นั้นมาเปรียบเทียบและศึกษาต่อไปจากการศึกษาครั้งนี้โดยง่าย

ท่านผู้อ่านคงเคยได้ยินบางท่านกล่าวว่า ตัวเลขที่ได้จากการสำรวจสำมะโนครวัครั้งก่อนๆ เป็นตัวเลขที่คลาดเคลื่อนกับความจริง แต่ก็เป็นทนายดังเดิที่ว่า ไม่มีการสำรวจสำมะโนครวัครั้งใดที่สามารถทำได้สมบูรณ์ 100 เปอร์เซ็นต์เต็ม ความบกพร่องย่อมมีบางเป็นธรรมดา เพราะเป็นการสำรวจคนทั้งประเทศ ระหว่างระยะเวลาที่เจ้าหน้าที่ทำการสำรวจบางคนอาจมีกิจธุระต้องไปต่างท้องที่ ต่างจังหวัด หรือต่างประเทศ ไม่สามารถมารับการสำรวจได้ อย่างไรก็ตาม ผลการสำรวจทุกๆ ครั้งก็ควรจะให้ความหมายได้ในทางข้างต่ำ (Minimum) กล่าวคือ ถ้าการสำรวจเป็นไปไม่ได้โดยสมบูรณ์ ตัวเลขที่ได้ก็มักจะมากกว่านั้น อีกประการหนึ่ง ถ้าเราไม่ใช้ตัวเลขที่ได้จากการสำรวจตามระยะเวลาเหล่านี้ เรายังไม่มีทางศึกษาจากตัวเลขอื่นๆ ได้เลย เพราะโดยปกติรัฐบาลเท่านั้นเป็นผู้ดำเนินการสำรวจสำมะโนครวั ถ้าพิจารณาในทัศนะนี้แล้วท่านผู้อ่านคงเห็นพ้องด้วยว่า การศึกษาจากตัวเลขดังกล่าวนี้จะให้ความเชื่อถือและก่อให้เกิดความจริงมากกว่าการคำนวณหรือศึกษาโดยไม่มีหลักฐานเลย

การเพิ่มทวีของประชากรในประเทศไทย

(Population Growth)

ตั้งแต่ พ.ศ. 2453 ถึง พ.ศ. 2499

จากผลการสำรวจสำมะโนครวัรวม 5 ครั้ง และการสอบทะเบียนราษฎรครั้งสุดท้ายเมื่อ พ.ศ. 2499 ปรากฏว่า ประเทศไทยมีพลเมืองเพิ่มทวีขึ้น ดังนี้

ตารางที่ 1 จำนวนประชากรของประเทศไทย

2453 - 2499

ปีสำรวจ	จำนวนประชากร	เพิ่มขึ้นจากสำรวจครั้งก่อน		หมายเหตุ
		จำนวน	ร้อยละ	
2453	8,149,487	—	—	
2462	9,207,355	1,057,868	13	
2472	11,506,207	2,298,852	25	
2480	14,464,105	2,955,898	25.7	
2490	17,442,689	2,978,528	20.6	
2499	22,811,701	5,369,012	30.78	

- ที่มา 1. กองทะเบียน, กรมมหาดไทย, กระทรวงมหาดไทย
การสำรวจสำมะโนครัวทั่วราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2490, ประชากร, เล่มที่ 1 หน้า 3
2. สำนักงานกลางทะเบียนราษฎร, กรมมหาดไทย, กระทรวงมหาดไทย, สถิติจำนวนราษฎรตามผลการสำรวจตรวจสอบทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2499, หน้า 1-2

จากตัวเลขข้างบนนี้ แสดงให้เห็นว่า จำนวนประชากรของประเทศไทยได้เพิ่มขึ้นโดยลำดับ เริ่มจาก 13 % ในปี 2462 เป็น 25 % ในปี 2472 25.7 % ในปี 2480 20.6 % ในปี 2490 และถึง 30.78 % ในปี 2499 อันเป็นสถิติการเพิ่มที่สูงที่สุดในระยะ 6 ครั้งที่ได้เคยมีการสำรวจเป็นต้นมา ถ้านำยอดจำนวนประชากร 22 ล้านคนเศษ ซึ่งสำรวจได้เมื่อ พ.ศ. 2499 เทียบกับยอด 8 ล้านเศษ ซึ่งสำรวจได้เมื่อ พ.ศ. 2453 จะเห็นว่าพลเมืองของประเทศไทยได้เพิ่มขึ้นเกือบ 2 เท่าตัวในระยะเวลา 46 ปีที่ผ่านมา

การเพิ่มขึ้นของประชากรมีสาเหตุมาจากหลายกรณี ได้แก่การเกิดเพิ่มขึ้นและมี

การตายนี้ยังง มีการอพยพของบุคคลจากประเทศหนึ่งเข้าไปอยู่ในอีกประเทศหนึ่ง ตลอดจนเหตุ
ผลและสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ เช่น ความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ ความสงบเรียบร้อยของบ้าน
เมือง เป็นต้น

สำหรับการเพิ่มตัวของจำนวนประชากรในประเทศไทย ก็คงมีมูลฐานมาจากเหตุ
ต่าง ๆ ดังกล่าวเช่นเดียวกัน กล่าวคือ ในประการแรกที่จำนวนประชากรเพิ่มจากปี 2453 ใน
คราวสำรวจเมื่อปี 2462 เพียง 13 % เนื่องจากอัตราการตายในระหว่างนั้นยังคงสูงอยู่ เพราะการแพทย์
และวิธีการรักษาพยาบาลโรคร้ายไข้เจ็บแค้นใหม่ยังไม่แพร่หลายจำนวนพลเมืองที่เกิดขึ้นจึงถูกหักลบ
ไปโดยจำนวนพลเมืองที่ตายไปซึ่งมีอัตราค่อนข้างสูง การคมนาคมระหว่างประเทศก็ยังไม่สะดวก
เหมือนในระบอบต่อมา การอพยพของคนต่างประเทศเข้ามาอยู่ในประเทศไทยจึงมีเป็นจำนวนน้อย นอก
จากนี้ความเป็นอยู่และสิ่งแวดล้อมสมัยก่อน ย่อมมีส่วนช่วยให้บุคคลรู้สึกถึงความเย็นหนาแน่นเป็นดั่ง
ข้ากว่าในสมัยหลัง ๆ ดังเป็นที่ทราบกันอยู่ทั่วไปว่า พ่อแม่สมัยก่อนนั้นนิยมกักกันและกักขังบุตร
สาวของตนไว้ในเหย้าเรือนจนกว่าจะมีอายุควรแก่การสมรสและมีผู้มาสู่ขอ จึงจะจัดการแต่งงานให้
ในระบอบต่อมา มาปรากฏว่ากิจการแพทย์ได้เจริญก้าวหน้าขึ้น การรักษาพยาบาลแผนใหม่ซึ่งมี
โอกาสช่วยชีวิตของคนเจ็บป่วยได้มากขึ้นได้แพร่หลายออกไป ประชาชนทั่วไปไม่การศึกษาดีขึ้น รู้จัก
ระวังรักษาสุขภาพตามหลักการสุขาภิบาลและอนามัยแผนใหม่ อัตราการตายจึงลดน้อยลงและเป็น
ผลให้จำนวนพลเมืองเกิดมาเต็มชีวิตครอบครองมากขึ้น นอกจากนี้ การคมนาคมระหว่างประเทศก็ได้
วิวัฒนาการก้าวหน้ามาความสะดวกและปลอดภัยยิ่งขึ้น คนอพยพจากประเทศอื่นโดยเฉพาะจาก
ประเทศจีนเข้ามาสู่ประเทศไทยจึงเพิ่มขึ้นด้วย ในด้านสิทธิและเสรีภาพของคนไทยหนาแน่นมากขึ้น
ปรากฏว่าอารยธรรมแบบตะวันตกได้แพร่เข้ามาในประเทศไทย เป็นผลให้คนไทยรุ่นใหม่มีอิสระและเสรี
ภาพมากขึ้น เช่น การออกไปตั้งคณกับบุคคลภายนอกครอบครัว ตลอดจนการเลือกคู่ครอง
เป็นต้น นับว่านอกเหนือจากที่กล่าวมาในรุ่นต่อ ๆ มา มีความรู้ดีเป็นหนุ่มสาว และแต่งงานกันเร็ว
ขึ้นกว่าแต่ก่อน เหล่านี้ย่อมถือเป็นมูลเหตุของการเพิ่มของพลเมืองของประเทศไทยในระบอบต่อมา
ทั้งสิ้น ฉะนั้น อัตราการเพิ่มของพลเมืองจึงเปลี่ยนไปในทางสูงขึ้นเรื่อย ๆ จาก 13 % เมื่อปี
2462 ขึ้นมาเป็น 25 % ในปี 2472 25.7 % ในปี 2480 20.6 % ในปี 2490 และ 30.78 %
ในปี 2499

การที่ปี 2490 มีอัตราพลเมืองเพิ่มเพียงร้อยละ 20.6 % ของพลเมืองซึ่งสำรวจเมื่อปี 2480 นั้น เหตุผลที่เห็นได้ชัดคือตั้งแต่ปี 2484 เป็นต้นมาจนถึงปี 2488 ประเทศไทยตกอยู่ในภาวะสงคราม การคมนาคมระหว่างประเทศต้องหยุดชะงักลง เป็นการตัดการอพยพของคนต่างด้าวจากประเทศอื่นที่มุ่งจะเข้ามาตั้งถิ่นฐานในประเทศไทยโดยสิ้นเชิง นอกจากนี้ ประชาชนต้องเสียชีวิตลงในระหว่างสงคราม ต้องอพยพเร่ร่อนเพื่อหลบภัยอยู่เดิม และการที่สิ่งของเครื่องใช้มีราคาแพงขึ้นอย่างผิดปกติในระหว่างสงคราม เป็นเหตุให้บุคคลเป็นอันมากต้องงดการสมรสไว้ เพราะไม่สามารถจะเลี้ยงครอบครัวได้ เหล่านี้ย่อมเป็นสาเหตุที่ทำให้อัตราการเพิ่มของประชากรลดน้อยลงในคราวสำรวจเมื่อ พ.ศ. 2490 คือเพิ่มเพียง 20.6 % ของยอดประชากรปี พ.ศ. 2480

อัตราการเพิ่มของพลเมืองที่ลดลงถึง 30.78 % เมื่อมีการสำรวจในปี 2499 ก็มีผลเหตุเกี่ยวเนื่องกับเหตุผลที่กล่าวไว้แล้วต่อนักชน คือ ระยะเวลาระหว่าง พ.ศ. 2490 ถึง 2499 เป็นระยะเวลาที่ประเทศไทยพ้นภาวะสงคราม ประชาชนอพยพกลับถิ่นที่อยู่ทำกินตามปกติ บุคคลที่เคยชะงักการสมรสไว้ในระหว่างสงครามได้ทำการสมรสมากขึ้น เป็นเหตุให้มีการสมรสและการเกิดของทารกเพิ่มเป็นเงาตามตัว นอกจากนี้ การคมนาคมระหว่างประเทศสะดวกขึ้นและสะดวกกว่าที่แลดูมาในอดีตเป็นอันมาก การอพยพของคนต่างประเทศเข้าประเทศไทยย่อมเพิ่มขึ้นด้วย คงมีสาเหตุที่สำคัญเพียงประการเดียวที่อาจชะงักการสมรสและประสูติการมีบุตรของบุคคลบางพวกไว้บ้าง ได้แก่การของรัฐบาลที่ยังค่อนข้างสูงอยู่ตลอดระยะเวลาดังกล่าว การกำหนดโควตาคนต่างประเทศที่จะอพยพเข้ามาตั้งถิ่นฐานในประเทศไทยก็นับเป็นอีกส่วนหนึ่งที่ช่วยจำกัดอัตราการเพิ่มของพลเมืองในระยะ พ.ศ. 2490 ถึง 2499 ไว้ได้บ้าง

มีข้อควรสังเกตว่า ยอดจำนวนประชากรที่ปรากฏจากการสำรวจในปี พ.ศ. 2499 นั้น เป็นระยะเวลาดำรงชีพเร็วกว่าปกติไป 1 ปี ฉะนั้น ถ้าทำการสำรวจในปี พ.ศ. 2500 ตามรอบระยะเวลาสิบปีของการสำรวจที่คงไว้เดิม อัตราการเพิ่มของพลเมืองคงสูงกว่ำนอกเล็กน้อย

แนวโน้มของจำนวนประชากรในอนาคต (Trend of Population Growth)

การศึกษาสถิติจำนวนประชากรย้อนหลังไปเป็นระยะเวลานานพอสมควร จะช่วยให้ นักสถิติประชากร (Demographer) สามารถคาดคะเนจำนวนประชากรในระยะข้างหน้า ซึ่งไม่ไถ่เกินไปนักได้ใกล้เคียงพอสมควร อย่างไรก็ตาม นักสถิติประชากรทราบเป็นอย่างดีว่าการคาดคะเนหรือประมาณจำนวนพลเมืองของประเทศใดก็ตามย่อมจะให้ถูกต้องแน่นอนได้โดยยาก ทั้งนี้ เพราะไม่มีเครื่องมือใดที่สามารถควบคุมหรือบอกการเพิ่มหรือลดจำนวนของประชากรได้แน่นอน จำนวน

ประชากรที่ลดหรือเพิ่มของประเทศหนึ่ง ย่อมขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ทั้งหมดที่เป็นผลเมืองของประเทศนั้น ซึ่งหาได้กำหนดกฎเกณฑ์ไม่ว่าครอบครัวใดจะต้องมีบุตรคนหรือมีได้ไม่เกินคน นอกจากนั้น ยังอาจมีเหตุการณ์ในขนาดที่ยากหลาย ซึ่งนักสถิติประชากรไม่อาจสังเกตเห็นหรือคาดคะเนได้ เช่น การเกิดโรคระบาด สงคราม ทุกข์ภัยภัย และภัยพิบัติอันเกิดจากธรรมชาติ เป็นต้น เหตุการณ์เหล่านี้เป็นต้นเหตุแห่งการตายและการลดจำนวนประชากรลงเป็นอันมาก ซึ่งย่อมทำให้การคาดคะเนที่ทำไว้ผิดไปได้โดยง่าย ในด้านอัตราการเกิดก็เป็นดังที่คาดคะเนได้ยากเช่นเดียวกัน ในยามที่ประเทศชาติมีเศรษฐกิจเฟื่องฟู ประชาชนมีรายได้สูง ย่อมเป็นต้นเหตุให้ประชาชนเกิด ความอยากมีบุตรหลานได้เพียงใดมากกว่าในยามที่เศรษฐกิจกำลังตกต่ำและคนมีรายได้น้อย ในระหว่างสงครามก็เช่นกัน การเกิดและการสมรสย่อมน้อยลงกว่าปกติ เพราะคู่สมรสต้องพลัดพรากจากกันเนื่องจากสามีต้องไปทำการรบบ้าง ต้องอพยพหลบภัยและแยกย้ายกันอยู่บ้าง เหตุการณ์เหล่านี้เป็นเหตุผลและกรณีแวดล้อม ซึ่งมีผลกระทบกระเทือนถึงการเพิ่มหรือการลดของประชากรซึ่งนักสถิติประชากรไม่มีทางทราบได้

แม้จะทราบอย่างยากนานาประการในการที่จะคาดคะเนแนวโน้มของจำนวนประชากรในอนาคตดังกล่าวมาแต่ก็ตาม นักสถิติประชากรก็ยังอดที่จะใช้สถิติจำนวนประชากรในอดีตที่ได้ศึกษามาเป็นระยะเวลายาวพอสมควรเป็นเครื่องมือประมาณแนวโน้มของจำนวนประชากรของสังคมที่ศึกษามาได้ มิฉะนั้น นักสถิติประชากรก็จะต้องมีความรู้ดีกว่าเรื่องทัศนคติที่ยังไม่สมบูรณ์ ฉะนั้นจึงจำเป็นต้องสมมติเอาว่าเหตุการณ์ในอนาคตคงจะเป็นไปตามลักษณะที่เป็นอยู่ดังปัจจุบัน หรือบางทีก็ใช้วิธีคาดคะเนกว้าง ๆ คือให้แนวโน้มระดับสูง กลาง ต่ำไว้ แม้จะได้ใช้ความระมัดระวังดังกล่าวมาแต่ก็ตาม จากประสบการณ์ที่แลดูมาในอดีต การคาดคะเนแนวโน้มของนักสถิติประชากรก็ยังคาดเคลื่อนจากความเป็นจริงได้โดยง่าย ด้วยเหตุที่เหตุการณ์พิเศษมาแทรกแซงเสมอ และมักเป็นเหตุการณ์ที่เกี่ยวกับการตายของประชากรเป็นจำนวนมาก ๆ ด้วย เช่น สงครามโลก ที่แลดูมาทั้งสองคราว และโรคระบาดเป็นต้น แม้ผู้เขียนมิได้เป็นนักสถิติประชากรก็ตาม แต่เมื่อได้ทำการศึกษารองแล้ว ก็ใคร่ที่จะทอดส่องคาดคะเนจำนวนประชากรของประเทศไทยในอนาคตไว้ด้วย หากผิดพลาดประการใดหวังว่าท่านผู้อ่านคงอภัย

ก่อนที่จะพิจารณาถึงแนวโน้มของจำนวนประชากรในประเทศไทย ควรจะได้พิจารณาถึงอัตราเกิด (Birth Rate) อัตราตาย (Death Rate) และอัตราเพิ่ม (Growth Rate) ของประชากรเสียก่อนดังต่อไปนี้

ตารางที่ ๒ แสดงอัตราเกิด อัตราตาย และอัตราเพิ่ม

ของประชากร

2486-2500

ปี	อัตราเกิด		อัตราตาย		อัตราเพิ่ม		หมายเหตุ
	จำนวน	คิดเป็น พันละ	จำนวน	คิดเป็น พันละ	จำนวน	คิดเป็น พันละ	
2486	588,870	33.9	297,053	17.1	291,817	16.8	
2487	525,116	29.7	289,540	16.4	235,906	13.3	
2488	433,261	24.0	276,582	15.3	156,679	8.7	
2489	411,835	23.0	259,066	14.5	152,769	8.5	
2490	413,130	23.6	234,315	13.4	179,115	10.2	
2491	426,054	24.0	189,968	10.7	236,086	13.3	
2492	504,682	27.9	196,401	10.5	314,281	17.4	
2493	525,080	28.6	184,155	10.0	340,625	18.6	
2494	552,741	29.6	193,897	10.4	358,844	19.2	
2495	573,160	30.2	189,211	10.0	384,249	20.2	
2496	607,188	31.5	183,066	9.5	424,122	22.0	
2497	681,793	34.8	192,595	9.8	489,197	23.0	
2498	694,985	35.0	187,666	9.4	507,319	25.6	
2499	773,756	38.0	202,017	9.1	571,739	28.9	
2500	771,242	33.7	218,133	9.5	553,109	24.2	

ที่มา คำนวณจากเอกสาร Population: Census, Checking Survey and Mid-year Estimation, ของกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข, แผนที่ 4

จากการวางข้างบนจะเห็นว่าแนวโน้มของอัตราการเกิดในระยะ 15 ปีที่เลวร้าย เป็นไปในทางเพิ่มทวีคูณเร็วขึ้น ดังแต่ปี 2490 เป็นต้นมาโดยเริ่มจาก 1,000 ต่ 23.6 คน จนถึง 1,000 ต่ 33.7 คนต่อปีในปี พ.ศ. 2500 ปีที่อัตราเกิดมีแนวโน้มไปทางต่ำได้แก่ปี พ.ศ. 2487 ถึงปี 2489 ซึ่งเป็นระยะเวลาที่สงครามมหาเอเชียบูรพากำลังเข้าชนวนวิกฤตและเพิ่งสงบลงได้ในกลางปี 2488 ฉะนั้น อัตราเกิดในปี 2489 จึงยังคงตกอยู่และเริ่มกลับเพิ่มขึ้นนับแต่ปี 2490 เป็นต้นมาดังกล่าวแล้ว

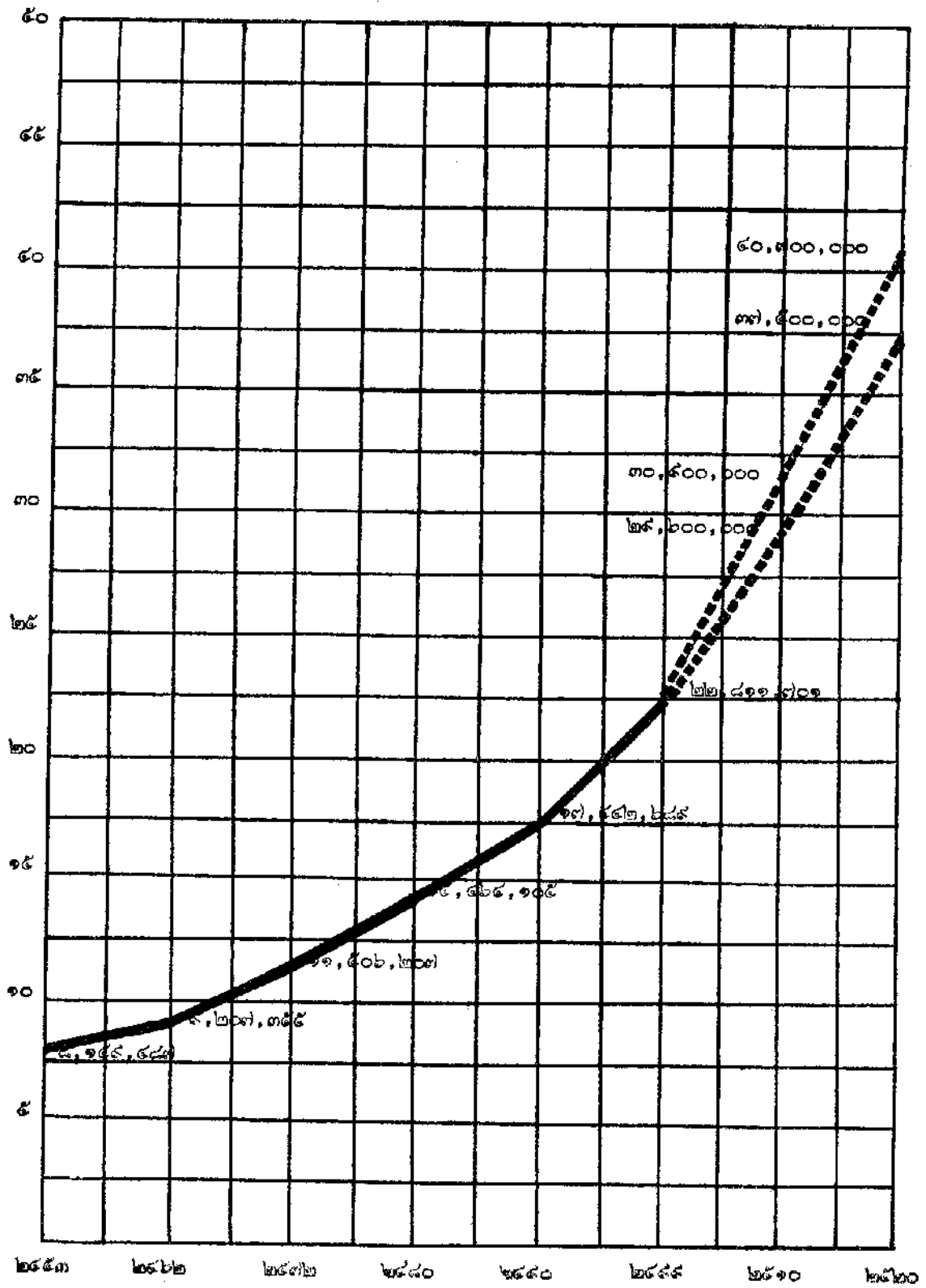
ในด้านอัตราการตาย ปรากฏว่าตั้งแต่ปี 2486 เป็นต้นมา จนถึงปี 2500 อัตราตายได้ค่อยๆ ลดต่ำลงทุกปี คือจาก 1,000 ต่ 17.1 คนเมื่อปี 2486 จนถึง 1,000 ต่ 9.1 คนในปี 2499 ซึ่งเป็นปีที่ม้อตราตายต่ำสุด และกลับสูงขึ้นเล็กน้อยเป็นพันต่ 9.5 คน ในปี 2500 เนื่องจากเกิดอหิวาตกโรคและโรคไข้หวัดใหญ่ (Asian Flu) ระบาด

เมื่อเกิดอัตราเกิดหักด้วยอัตราการตาย ผลที่ได้จะเป็นอัตราเพิ่มของประชากร (Growth Rate) ต่อหนึ่งพัน และจากการวางดังกล่าวจะเห็นได้ว่าอัตราเพิ่มของพลเมืองได้เริ่มตั้งแต่ 16.8 ต่อหนึ่งพันปี 2486 จนถึง 23.9 ต่อพัน ซึ่งเป็นอัตราเพิ่มที่สูงที่สุดเมื่อปี 2499 หลังจากนั้นได้ลดลงมาเหลือเพียง 24.2 ในปี 2500 เนื่องจากมีการตายด้วยอหิวาตกโรค และโรคไข้หวัดใหญ่ที่กล่าวมาข้างต้น ในระหว่างนั้นปี 2487 ถึงปี 2491 ซึ่งอัตราเพิ่มน้อยกว่าระดับปี 2486 เฉพาะปี 2488 กับปี 2489 เป็นปีที่มีอัตราเพิ่มน้อยที่สุด คือพันต่ 8.7 และ 8.5 ตามลำดับ การที่อัตราเพิ่มของประชากรต่ำกว่าปกติในปีเหล่านี้ เพราะเป็นระยะเวลาระหว่างสงครามและผลสะท้อนของสงคราม ซึ่งยังคงติดตามต่อมาอีก 2-3 ปี

จากผลของการนำอัตราเกิดหักด้วยอัตราการตายดังกล่าวมาแล้ว ปรากฏว่าประเทศไทยมีพลเมืองเพิ่มขึ้นโดยการเกิดปีละกว่า 300,000 คน มาตั้งแต่ปี 2492 ในปี 2496 อัตราเพิ่มได้เปลี่ยนเป็น 400,000 เศษต่อปี และในปี 2498 ได้เพิ่มเป็น 500,000 เศษต่อปี จนถึงปี 2500 คิดเป็นอัตราเพิ่มร้อยละ 2.4 ถึง 2.8 ต่อปี ถ้านำเอาจำนวนประชากรตั้งวันที่เพิ่มแต่ละปีมารวมเข้ากับจำนวนประชากรของปีที่แล้ว แล้วคำนวณหาส่วนที่เพิ่มใหม่และนำไปบวกอีกทำนองคิดดอกเบี้ยทบต้นเรื่อยไป ก็จะได้แนวโน้มของประชากรสำหรับประเทศไทยในระยะเวลา 20 ปีข้างหน้าดังนี้

แนวโน้ตของจำนวนประชากร

๒๕๕๓ - ๒๕๖๐



กราฟข้างบนนี้แสดงให้เห็นแนวโน้มการเพิ่มของจำนวนประชากรตั้งแต่ พ.ศ. 2453 ถึง 2499 ซึ่งได้เพิ่มขึ้นทุกกระแจะ 10 ปี เฉพาะอย่างยิ่งในระหว่างปี 2490 ถึง 2499 ซึ่งมีระยะเวลาดำรงเพียง 9 ปี แนวโน้มของประชากรได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วขึ้น ๆ จากแผนภาพสถิตินี้ เราอาจคาดคะเนจำนวนประชากรของประเทศไทยในระยะ 20 ปี หรือ 21 ปีข้างหน้า นับแต่ พ.ศ. 2499 ถึง 2520 ได้ดังนี้

1. ถ้าอัตราการเพิ่มยังคงเป็นไปตามระดับเดียวกับระยะปี 2490 ถึง พ.ศ. 2499 คือ 1,000 ต่อ 28.9 ในปี พ.ศ. 2510 ประเทศไทยจะมีเพิ่มเป็นประมาณ 30,900,000 คน และในปี พ.ศ. 2520 จำนวนประชากรจะเพิ่มเป็น 40,700,000 คน

2. ถ้าอัตราเพิ่มเป็นไปในระดับต่ำกว่า พ.ศ. 2490 ถึง พ.ศ. 2499 และสมมติว่า อัตราเพิ่มอยู่ในระดับเดียวกันปี 2500 ซึ่งคำนวณได้เมื่อต้นปี 2500 ประมาณ 1,000 ต่อ 24.2 จำนวนประชากรก็จะลดลงจากผลการคำนวณข้างบนนี้เล็กน้อย จากผลการคำนวณปรากฏว่าในปี พ.ศ. 2510 ประเทศไทยจะมีประชากร 29,600,000 คน และในปี 2520 จำนวนประชากรจะเพิ่มเป็น 37,500,000 คน

กล่าวโดยสรุป การคาดคะเนจำนวนประชากรทั้งกล่าวข้างต้นได้กระทำเป็น 2 ทาง คือ มองจากแนวโน้มการเพิ่มระหว่างปี 2490-2499 และมองว่าคงเติบตขึ้นตามอัตราเพิ่มของปี 2500 ทั้งสองวิธีนี้เป็นวิธีการคาดคะเนแนวโน้มของจำนวนประชากรในอนาคต ซึ่งนักสถิติประชากรนิยมปฏิบัติอยู่ ด้วยเหตุที่อัตราการเพิ่มหรือการลดของจำนวนประชากรในอนาคตเป็นสิ่งที่ไม่มีใครแน่นอน ฉะนั้นจึงต้องคาดคะเนเผื่อได้เป็นแนวกว้าง ๆ แม้ในสหรัฐอเมริกาเอง ซึ่งมีสถิติที่ครอบคลุมได้เป็นอย่างดี และมีนักสถิติประชากรที่มีความรู้ความชำนาญมาเกี่ยวข้องก็ทำการคาดคะเนผิดไปได้ เช่น การประมาณจำนวนประชากรในระยะหลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา ปรากฏว่าต้องมีการแก้ไขการคาดคะเนเดิม (Population Projection) อยู่เสมอ เพราะปรากฏว่าประชาชนชาวอเมริกันเกิดนิยมการมีบุตรยิ่งขึ้นในระยะหลัง ๆ นี้เกินกว่าที่นักสถิติประชากรคาดหมายไว้

เพศและอายุของประชากร

(Sex and Age of Population)

เพศ

เมื่อเริ่มทำการสำรวจสำมะโนครัวครั้งแรก พ.ศ. 2453 นั้น ปรากฏว่า ยอดจำนวนประชากรชายมีจำนวนมากกว่าประชากรหญิงเพียงเล็กน้อย คือ ชาย 4,101,637 คน และหญิง

4,047,850 คน แต่เมื่อเทียบจำนวนของชายต่อหญิง 100 คนแล้ว คงได้ 100:100 ต่อมาในการสำรวจปี 2462 นั้น จำนวนประชากรหญิงได้เปลี่ยนเป็นข้างมากกว่าชาย คือ ชาย 4,599,667 คน หญิง 4,607,688 คน เมื่อเทียบระหว่างจำนวนชายต่อหญิง 100 คน คงได้ 100:100 ตามเดิม ในการสำรวจครั้งคราวหลังจากนั้น คือ เมื่อ พ.ศ. 2472 และ พ.ศ. 2480 ปรากฏว่าจำนวนประชากรชายได้กลับเพิ่มมากกว่าประชากรหญิงทั้งสองคราว คือ พ.ศ. 2472 ชาย 5,795,065 คน และหญิง 5,711,142 คน เมื่อเทียบจำนวนชายต่อหญิง 100 คนได้ 101:100 พ.ศ. 2480 ชาย 7,313,584 คน และหญิง 7,150,521 คน เทียบชายต่อหญิงได้ 102:100 หมายความว่าประชากรชายมากกว่าหญิง แต่ในการสำรวจปี 2490 ปรากฏว่าจำนวนประชากรชายลดลงจนเกือบเท่าจำนวนประชากรหญิง คือ ชาย 8,722,155 คน หญิง 8,720,534 คน และเป็นผลให้การเทียบจำนวนชายต่อหญิง 100 คน กลับเป็น 100:100 อีก เช่นเดียวกับเมื่อปี 2453 และ 2462 ในการสำรวจครั้งสุดท้ายปรากฏว่าจำนวนประชากรชายกลับลดน้อยไปอีก คือ ชาย 11,380,672 คน หญิง 11,431,029 คน เทียบชายต่อหญิงได้ 100:99 สรุปลงเป็นตัวเลขได้ดังนี้

ตารางที่ 3 จำนวนประชากรชาย - หญิง

2453 - 2499

ปี	รวม	ชาย	หญิง	จำนวนร้อยละของทั้งหมด		จำนวนชายต่อหญิง 100 คน
				ชาย	หญิง	
2453	8,149,487	4,101,637	4,047,850	50.0	50.0	100
2462	9,207,355	4,599,667	4,607,688	50.0	50.0	100
2472	11,506,207	5,795,065	5,711,142	50.4	49.6	101
2480	14,464,105	7,313,584	7,150,521	50.6	49.4	102
2490	17,442,689	8,722,155	8,720,534	50.0	50.0	100
2499	22,811,701	11,380,672	11,431,029	49.9	50.1	99

ที่มา

1. กองทะเบียน, กรมมหาดไทย, กระทรวงมหาดไทย, การสำรวจสำมะโนครัวราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2490, ประชากร เล่มที่ 1 หน้า 4
2. สำนักงานกลางทะเบียนราษฎร, กรมมหาดไทย, กระทรวงมหาดไทย, สถิติจำนวนราษฎรตามผลการสำรวจตรวจจดทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2499, หน้า 12

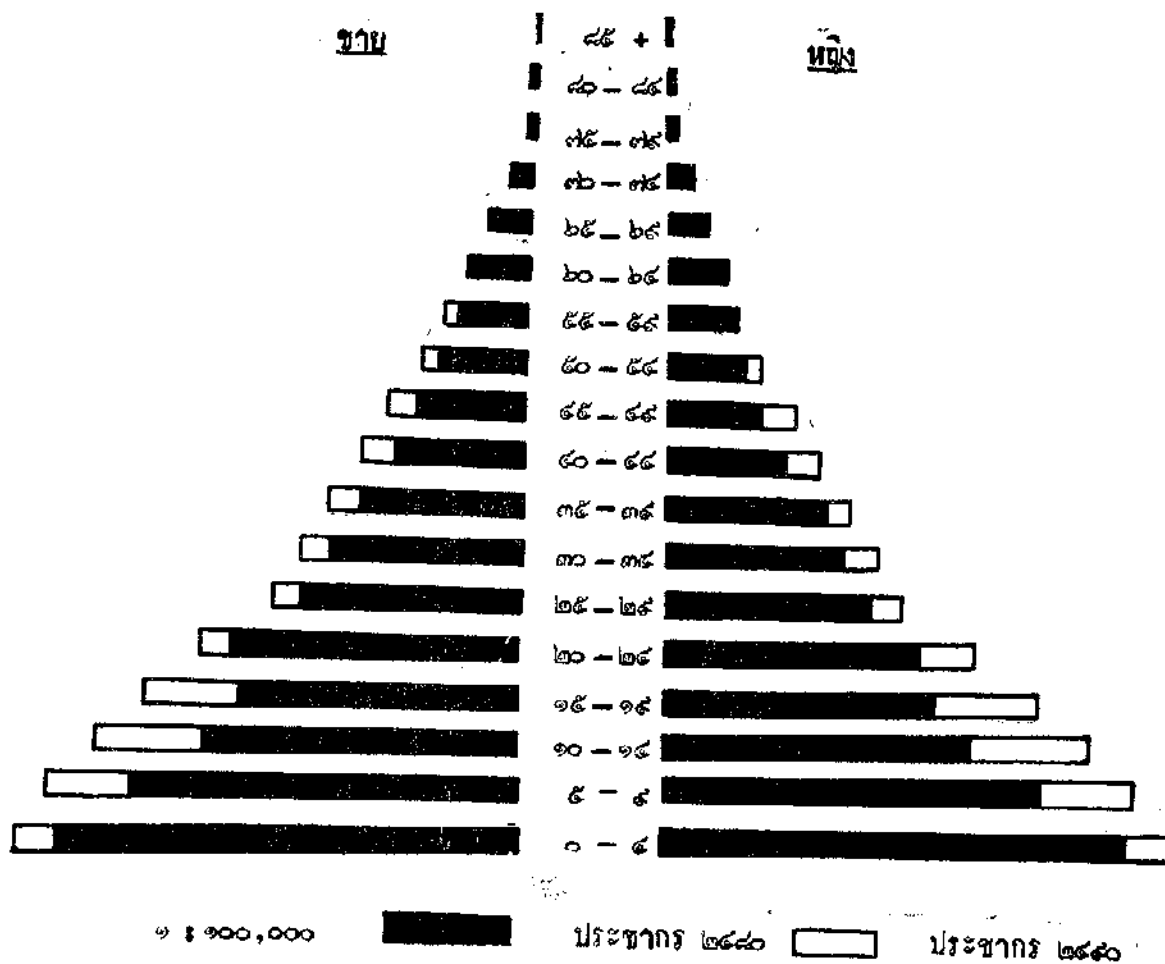
จากตัวเลขข้างบน^๕ จะเห็นได้ว่าจำนวนชายหญิงของประเทศไทยมีจำนวนใกล้เคียงกันมาเป็นระยะเวลานาน ในระยะแรกนับแต่ พ.ศ. ๒๔๖๖ ถึง พ.ศ. ๒๔๙๐ จำนวนประชากรชายมากกว่าประชากรหญิงตลอดมาเกือบทุกคราวที่ทำการสำรวจ ยกเว้น พ.ศ. ๒๔๖๒ ซึ่งจำนวนประชากรหญิงมากกว่าชายเพียง ๘ พันเศษ แต่ในการสำรวจครั้งสุดท้ายเมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๙ จำนวนประชากรหญิงได้เริ่มกลับเป็นฝ่ายมากกว่าชายอีกครั้งหนึ่ง ฉะนั้น จึงไม่เป็นการแน่นอนว่าแนวโน้มดังกล่าวจะคงอยู่ต่อไปอีกนานเท่าใด จากสถิติที่ได้นำมาแสดงว่าจำนวนประชากรชายและหญิงของประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงกันมาและน้อยต่างกันตลอดมา และไม่ได้แตกต่างกันมากมายนัก จึงเป็นเรื่องที่นักสถิติประชากรจะต้องคอยสังเกตผลการสำรวจคราวต่อไปอีก

อายุ

เป็นที่น่าสนใจว่า การสำรวจสำมะโนครัวปี ๒๔๖๒, ๒๔๖๒ และ ๒๔๗๒ มิได้แยกเพศชายตามชั้นอายุ ๕ ปีไว้ ดังเช่นการสำรวจในปี ๒๔๘๐ และ ๒๔๙๐ การตรวจสอบทะเบียนราษฎรเมื่อปี ๒๔๙๙ ก็ได้สำรวจถึงอายุของประชากรตามระยะ ๕ ปีไว้ เพราะมีความมุ่งหมายเพียงเพื่อใช้ตัวเลขประกอบการพิจารณาเรื่องเด็กและผู้แทนราษฎรเท่านั้น ฉะนั้นการพิจารณาเรื่องอายุของประชากรชายหญิงจึงสามารถเปรียบเทียบได้เพียง ๒ ปี คือ พ.ศ. ๒๔๘๐ และ พ.ศ. ๒๔๙๐ ดังน^๕

ภาพแสดงการเปรียบเทียบอายุและจำนวนประชากรแต่ละเพศ

๒๔๘๐ และ ๒๔๙๐



ที่มา

สร้างจากตัวเลขในการสำรวจสำมะโนครัวที่ราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๔๘๐ ประชากร, เล่ม ๒, กรมมหาดไทย หน้า ๑๘๑ และ การสำรวจสำมะโนครัวที่ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๙๐, ประชากร, เล่มที่ ๖, กรมมหาดไทย, หน้า ๑

จากภาพข้างบนนี้เห็นได้ว่า ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีประชากรวัยเด็กมากกว่าผู้ใหญ่ทุกประเทศ อายุลักษณะของประชากรที่มีฐานหลังฐานของเจ็ดร้อยคนเท่านั้น เป็นเครื่องแสดงถึงสังคมที่ประชากรกำลังเพิ่มพูนขึ้นอย่างรวดเร็ว คือมีคนเกิดใหม่และคนวัยหนุ่มสาว ถ้าเป็นประเทศที่ประชากรเพิ่มขึ้นเช่นประเทศฝรั่งเศส ฐานของเจ็ดร้อยคนเข้า เหตุที่ปลายเจ็ดร้อยคนมาเกิด เพราะประชากรยังอายุค่อย ๆ คายลงทุกที จนในที่สุดจะเหลือประชากรที่มีอายุเกินกว่า 85 ปี เพียงเล็กน้อยเท่านั้นสังคมที่คนชราอายุยืน ปลายเจ็ดร้อยคนจะบ้านมากจน

จากภาพนี้ จะสังเกตเห็นได้ว่า อัตราการเพิ่มและการตายของประชากรไทยทุกระดับอายุเป็นไปโดยสม่ำเสมอระหว่างปี พ.ศ. 2480 กับ 2490 โดยทั่วไปจะไม่เปลี่ยนแปลงดังที่เห็นได้ชัดประการใด ท่านจะสังเกตเห็นได้ว่าเส้นแนวดิ่งซึ่งแทนประชากรชายหญิงปี 2480 และเส้นแนวดิ่งซึ่งแทนประชากรชายหญิงในปี 2490 มีลักษณะยื่นออกไปข้างละได้เดียวกัน หมายความว่าอัตราตายและอัตราเกิดของประชากรในปี 2480 กับปี 2490 มีอัตราใกล้เคียงกัน และจำนวนประชากรปี 2490 เพียงขนาดของประชากรทุกระดับอายุของ พ.ศ. 2480 เท่านั้น คงแค่ระดับ 55-59 ปีขึ้นไป รู้จักว่าเมื่อไม่มีอัตราเพิ่มเลย

ในด้านความยืนยาวของชีวิต (Life Expectancy) ของประชากรนั้น เนื่องจาก การสำรวจด้านประชากรครั้งก่อน ๆ มิได้มีการคำนวณไว้ จึงไม่สามารถจะทำการเปรียบเทียบได้ ขณะนี้มีแค่สถิติเฉลี่ยซึ่งสำนักงานสถิติกลางได้ทำไว้เท่านั้น ปรากฏตามหลักฐานว่าประชากรชายมีความยืนยาวในชีวิตเฉลี่ย 48.69 ปี และประชากรหญิงมีความยืนยาวในชีวิตเฉลี่ย 51.90 ปี⁵

ความยืนยาวของชีวิตในระดับนี้ ถ้าเทียบกับบางประเทศทางตะวันออกแล้ว ก็พบว่าต่ำกว่าประชากรของประเทศเหล่านั้นมาก เช่น⁶

4 Dennis H. Wrong, op. cit., pp. 25-27

5 Central Statistics Office, office of the National Economic Council, Bulletins of Statistics, Vol. VII, No. 1, Jan - Mar, 1958, p. I

6 Dennis H. Wrong, op. cit., p. 41

ประเทศ	ค.ศ.	ความยืนยาวของชีวิตเฉลี่ย
สหรัฐอเมริกา	1947	ชาย 65.2 หญิง 70.6
แคนาดา	1940 - 1942	ชาย 63.0 หญิง 66.3
อังกฤษและเวลส์	1949	ชาย 66.6 หญิง 70.6
ฝรั่งเศส	1946 - 1948	ชาย 62.5 หญิง 68.0

เป็นที่น่าสังเกตว่าความยืนยาวในชีวิตเฉลี่ยของประชากรหญิงในทุกประเทศ รวมทั้งประเทศไทยด้วยสูงกว่าชายเสมอ มากบ้างน้อยบ้าง เหตุที่เป็นเช่นนี้ เนื่องจากเพศชายต้องตรากตรำทำงานหนักเพื่อหารายได้มาเลี้ยงครอบครัว และต้องเผชิญภัยอันตราย ฝ่ายเพศหญิงส่วนมากทำหน้าที่เป็นแม่บ้านและมีโอกาสเสี่ยงภัยน้อยกว่า ฉะนั้น โดยเฉลี่ยแล้วทุกๆ 100 เพศชายจึงมีอายุยืนกว่าเพศหญิง

ความหนาแน่นของประชากร

(Density of Population)

ประเทศไทยมีเนื้อที่ทั้งสิ้นประมาณ 514,000 ตารางกิโลเมตร เมื่อเทียบกับจำนวนประชากรที่สำรวจได้ในปีต่างๆ แล้วหาความหนาแน่นเฉลี่ยของจำนวนประชากรต่อเนื้อที่ 1 ตารางกิโลเมตร คงได้ดังนี้

ตารางที่ 4 ความหนาแน่นของประชากรในประเทศไทย

2453 - 2499

ปี	จำนวนประชากร	ความหนาแน่นต่อ 1 ตาราง กม.
2453	8,149,487	16
2462	9,207,355	18
2472	11,506,207	22
2480	14,464,105	28
2490	17,442,689	34
2499	22,811,701	44

- ที่มา 1. กองทะเบียน กรมมหาดไทย กระทรวงมหาดไทย การสำรวจสำมะโนครัวพระราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2490, ประชากร, เล่มที่ 1, หน้า 3
2. สำนักงานกตงทะเบียนราษฎร กรมมหาดไทย กระทรวงมหาดไทย สถิติจำนวนราษฎรตามผลการสำรวจครอบครัวจดทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2499, หน้า 1 - 2

จากสถิติดังกล่าวข้างบนนี้ จะเห็นได้ว่าความหนาแน่นของพลเมืองได้เพิ่มขึ้นตาม
 ส่วนเป็นเงาตามตัวกับการเพิ่มจำนวนประชากร ในระยะเวลา 46 ปีที่มีการสำรวจ จำนวน
 ประชากรได้เพิ่มขึ้นเกือบ 2 เท่าตัว ในด้านความหนาแน่นก็เพิ่มขึ้นเป็นเกือบ 2 เท่าเช่นเดียว
 กัน คือ จากความหนาแน่นของประชากรเฉลี่ย 16 คนต่อเนื้อที่ 1 ตารางกิโลเมตร ในปี
 2453 ได้เปลี่ยนเป็นความหนาแน่นเฉลี่ย 44 คน ต่อ 1 ตารางกิโลเมตรในปี 2499 อย่างไรก็ตาม
 แม้ความหนาแน่นของประชากรในประเทศไทยจะสูงขึ้นก็ตาม ถ้าเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านใกล้
 เคียงแล้ว ก็เห็นว่าความหนาแน่นของประชากรในประเทศไทยยังน้อยกว่าประเทศอื่นๆ ที่กล่าว
 ประเทศดังนี้

ตารางที่ 5 ความหนาแน่นของประชากรในประเทศอื่น

ใกล้เคียงกับประเทศไทย

2499

ประเทศ	ความหนาแน่นของประชากรต่อ 1 ตารางกิโลเมตร
จีน (ไต้หวัน)	257
ญี่ปุ่น	243
อินเดีย	118
ปากีสถาน	88
เวียดนาม	81
ฟิลิปปินส์	74
อินโดนีเซีย	56

ที่มา United Nations, Demographic Yearbook, 1957, pp. 115-117

ถ้าแยกพิจารณาเป็นรายจังหวัดแล้ว จังหวัดพระนครเป็นจังหวัดที่มีราษฎรอยู่หนาแน่นที่สุดในประเทศไทย คือมีจำนวนประชากรทั้งสิ้น 1,328,228 คน ภายในพื้นที่ 1,099 ตารางกิโลเมตร ถัดเจ็ดประชากร 1,209 คน ต่อพื้นที่ 1 ตารางกิโลเมตร จังหวัดธนบุรีมีประชากรหนาแน่นเป็นลำดับที่สอง คือมีจำนวนประชากรทั้งสิ้น 445,093 คน ในพื้นที่ 450 ตารางกิโลเมตร ถัดเจ็ดประชากร 989 คน ต่อพื้นที่ 1 ตารางกิโลเมตร ถ้าจะนำจังหวัดอื่น ๆ ที่มีประชากรหนาแน่นเกินกว่า 100 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตร มาเรียงลำดับลงไปด้วยตามตัวเลขแห่งความหนาแน่นของประชากร คงได้ดังนี้

ตารางที่ 6 จังหวัดที่มีประชากรอยู่หนาแน่นเฉลี่ยเกิน 100 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตร

2499

จังหวัด	จำนวนประชากร	ผ.ผ. เขต	ความหนาแน่นต่อ 1 ตาราง กม.
พระนคร	1,328,228	1,099	1,209
ธนบุรี	445,093	450	989
สมุทรสงคราม	144,155	399	362
นนทบุรี	170,660	623	274
สมุทรปราการ	214,698	934	230
บางทอง	177,932	984	181
พระนครศรีอยุธยา	436,003	2,480	176
สมุทรสาคร	147,072	840	175
สิงห์บุรี	138,808	842	165
นครปฐม	334,075	2,178	153
วัดตาน	256,770	2,013	128
ปทุมธานี	172,331	1,497	115

ที่มา สำนักงานกลางทะเบียนราษฎร กรมมหาดไทย กระทรวงมหาดไทย
สถิติจำนวนราษฎรตามผลการสำรวจตรวจสอบทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2499
หน้า 7 - 11

จังหวัดที่มีประชากรหนาแน่นเหล่านี้ เป็นเมืองในภาคกลางด้วย 11 จังหวัด และมี
จังหวัดปัตตานีซึ่งอยู่ในเขตภาคใต้เพียงจังหวัดเดียวที่มีประชากรหนาแน่นเฉลี่ยเกินกว่า 100 คน
ต่อ 1 ตารางกิโลเมตร เหตุผลที่จังหวัดเหล่านี้มีประชากรถุกหนาแน่นกว่าจังหวัดอื่น ๆ ก็
เพราะจังหวัดเหล่านี้มีเขตท่น้อยและมีประชากรอยู่คับคั่ง กล่าวคือ ในจำนวน 12 จังหวัด ที่มี
ประชากรหนาแน่นมีเพียง 3 จังหวัด ได้แก่พระนครศรีอยุธยา นครปฐม และปัตตานีเท่านั้น

๒๕๕๑
เนื้อที่เกินกว่า ๒,๐๐๐ ตารางกิโลเมตร จังหวัดปทุมธานีกับจังหวัดพระนครศรีอยุธยา รวม ๒ จังหวัดที่มีเนื้อที่เกินกว่า ๑,๐๐๐ ตารางกิโลเมตร ส่วนจังหวัดที่เหลืออีก ๗ จังหวัดเป็นจังหวัดที่มีเนื้อที่น้อยกว่า ๑,๐๐๐ ตารางกิโลเมตรทั้งสิ้น

๒๕๕๒
แต่จริงยังมีอีกหลายจังหวัดที่มีประชากรอาศัยอยู่เกินกว่า ๕๐๐,๐๐๐ คน แต่เนื่องจากจังหวัดเหล่านั้นมีเนื้อที่มากจึงทำให้ส่วนหัวเฉลี่ยความหนาแน่นของประชากรตึ้น้อยลง จังหวัดดังกล่าวได้แก่

ตารางที่ ๗ จังหวัดที่มีจำนวนประชากรเกินกว่า
๕๐๐,๐๐๐ คนขึ้นไป

2499

จังหวัด	จำนวนประชากร	๒๕๕๑ เนื้อที่	ความหนาแน่นต่อ ๑ ตร.ก.ม.
พระนครศรีอยุธยา	1,328,228	1,099	1,209
ปทุมธานี	992,601	22,758	44
นครราชสีมา	961,669	19,590	49
ขอนแก่น	753,250	13,404	56
เชียงใหม่	697,741	22,993	30
เชียงราย	688,623	18,803	37
นครศรีธรรมราช	636,454	10,169	63
อุดรธานี	607,147	16,605	37
ร้อยเอ็ด	605,626	7,856	77
นครสวรรค์	558,279	9,677	58
ศรีสะเกษ	537,890	8,813	61
สุรินทร์	523,209	8,784	60

ที่มา สำนักงานกลางทะเบียนราษฎร กรมมหาดไทย กระทรวงมหาดไทย

สถิติจำนวนราษฎรตามผลการสำรวจตรวจสอบทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2499

หน้า 7-11

จังหวัดที่มีประชากรมากเกินกว่า 5 แสนคนเหล่านั้นส่วนมากเป็นจังหวัดในภาคตะวันออก
เพียงเหนือถึง 7 จังหวัด ได้แก่จังหวัดอยุธยา สุพรรณบุรี นครราชสีมา ชลบุรี นครสวรรค์ ร้อยเอ็ด
ศรีสะเกษ และสุรินทร์ จังหวัดในภาคเหนือมีเพียง 2 จังหวัด คือ จังหวัดเชียงใหม่และเชียงราย
ภาคใต้มีเพียงจังหวัดเดียวคือ นครศรีธรรมราช และภาคกลาง 2 จังหวัด คือจังหวัดพระนคร
และนครสวรรค์ เนื่องจากจังหวัดต่างๆ เหล่านี้มีเนื้อที่มากมาย (ยกเว้นจังหวัดพระนคร) ฉะนั้น
จำนวนถนัดเฉลี่ยความหนาแน่นของประชากรจึงต่ำกว่าจังหวัดอื่นๆ ในภาคกลาง จังหวัดที่มี
ประชากรอยู่หนาแน่นถนัดเฉลี่ยเกิน 60 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตรได้แก่จังหวัดนครศรีธรรมราช (63
คน) จังหวัดศรีสะเกษ (63 คน) และจังหวัดสุรินทร์ (60 คน) ที่เหลือของทั้งหมดมีประชากรอยู่
หนาแน่นต่ำกว่า 60 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตร

อัตราเกิดของประชากร

(Fertility Rate)

เมื่อได้พิจารณาถึงจำนวนประชากร การเพิ่มทอของประชากร ชายและเพศของ
ประชากร ตลอดจนความหนาแน่นถนัดเฉลี่ยต่อเนื้อที่ 1 ตารางกิโลเมตรแล้ว ในลำดับถัดไปเห็นควร
พิจารณาถึงอัตราเกิดของประชากรเพื่อทราบถึง ลักษณะบางประการเกี่ยวกับการเกิด อันอาจเป็น
ทางให้เราเข้าใจถึงการเพิ่มทอของประชากรได้ดียิ่งขึ้น

แนวโน้มของอัตราเกิด

ก่อนอื่นขอเสนอสถิติจำนวนผู้เกิดและอัตราเกิดของประชากรในรอบ 15 ปี นับแต่
พ.ศ. 2486 ถึง พ.ศ. 2500 ซึ่งรวบรวมมาได้ดังนี้

ตารางที่ 8 อัตราเกิดของประชากร

2486 - 2500

ปี	จำนวนประชากรเกิดใหม่				หมายเหตุ
	ชาย	หญิง	รวม	อัตราเกิด	
2486	305,819	283,051	588,870	33.9	อัตราเกิดเหตตามหมายถึง อัตราเกิดของประชากร ต่อ 1,000 และยังมีได้ คิดหักอัตราตายออก
2487	273,353	252,093	525,446	29.7	
2488	225,618	207,643	433,261	24.0	
2489	213,609	198,226	411,835	23.0	
2490	215,727	197,703	413,430	23.6	
2491	222,653	203,401	426,054	24.0	
2492	263,778	240,904	504,682	27.9	
2493	278,031	247,049	525,080	28.6	
2494	290,550	262,191	552,741	29.6	
2495	303,817	269,643	573,460	30.2	
2496	323,232	283,956	607,188	31.5	
2497	362,756	318,436	681,192	34.8	
2498	370,423	324,572	694,995	35.0	
2499	411,871	361,885	773,756	38.0	
2500	408,068	363,174	771,242	33.7	

ที่มา เอกสารของกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข

Population : Census, Checking Survey and Mid-year Estimation, แผนที่ 4

วิธีคำนวณอัตราเกิดนั้น โดยหัดกันนิยมทั่วไปนิยมเทียบจำนวนประชากรที่เกิดขึ้นใหม่ต่อประชากรทั้งสิ้น แล้วคำนวณว่าจะเป็นอัตราเกิดพันละเท่าใด และถือกันว่าอัตราเกิดตั้งแต่ 30 ขึ้นไป ต่อประชากร 1000 คนเป็นอัตราเกิดที่สูงมาก อัตราเกิดระหว่าง 20 ถึง 30 เป็นอัตราสูงปานกลางและต่ำกว่า 20 ต่อ 1000 ถือว่าเป็นอัตราที่เริ่มลดลงไปทางข้างต่ำ อนึ่งอัตราเกิดที่กล่าวนี้หมายความว่าอัตราเกิดทั้งหมด (Crude Birth Rate) ก่อนหักอัตราตายออก

Dennis H. Wrong, ibid., p. 55

ถ้าพิจารณาตามเกณฑ์ทศวรรษข้างบน จะเห็นได้ว่าประชากรของประเทศไทยมีอัตราเกิดสูงมากมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2486 อันเป็นปีที่เราได้มีการเริ่มรวบรวมสถิติการเกิดการตายอย่างเป็นระบบ อัตราเกิดดังกล่าวเริ่มต้นด้วย 33.9 : 1000 แต่ได้ลดต่ำลงเหลือ 29.7 ในปี 2487 และได้ลดต่อไปอีกเป็น 24 : 1000 ในปี 2488 ปี 2489 เป็นปีที่อัตราเกิดลดต่ำที่สุดในรอบระยะ 15 ปีนี้ คือ เหลืออัตราเกิดเพียง 23 : 1000 เหตุผลที่ได้แก่การว่างสงครามดังได้เคยกล่าวมาแล้วครั้งหนึ่งในตอนต้น หลังจากนั้นอัตราเกิดของประชากรได้เริ่มเพิ่มขึ้นทีละน้อยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2490 เป็นต้นมา และได้เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จนถึง ปี พ.ศ. 2499 เป็นปีที่อัตราเกิดสูงสุด คือสูงถึง 38 : 1000 หลังจากนั้นในปี พ.ศ. 2500 ได้กลับลดลงเหลือเพียง 33.7 : 1000 ปีนี้เป็นปีที่โรคระบาดคือหัดและโรคไขหวัดใหญ่ชุกชุมเป็นเหตุให้ประชาชนเจ็บป่วยและล้มตายเป็นอันมาก ซึ่งนับได้ว่ามีผลกระทบกระเทือนต่ออัตราเกิดโดยตรง อย่างไรก็ตาม อัตราเกิด 33 : 1000 ของปี 2500 ยังคงจัดอยู่ในเกณฑ์อัตราเกิดที่สูงมาก และถ้าไม่เหตุอันนาเป็นอุปสรรคอีก เราเชื่อว่าอัตราเกิดจะกลับสูงต่อไปอีกในปี 2501 ถึง พ.ศ. 2503

ถ้าจะเปรียบเทียบ อัตราเกิด ของ ประชากรใน ประเทศไทย กับบางประเทศที่อยู่ในเขต Western Civilization แล้ว จะเห็นว่าอัตราเกิดของประเทศเหล่านั้นกำลังเคลื่อนลงไปทางต่ำใน ระยะ 70-80 ปีที่ล่วงมา ดังปรากฏตามสถิติต่อไปนี้

ตารางที่ 9 อัตราเกิดของบางประเทศที่อัตราเกิดกำลังต่ำลงตั้งแต่ ค.ศ. 1871-1949

2414-2492					
ปี	สวีเดน	ฝรั่งเศส	สวิตเซอร์แลนด์	อังกฤษและเวลส์	สหรัฐอเมริกา
1871-80	39.5	25.4	30.7	35.4	37.01 ^a
1881-90	29.1	23.9	28.1	32.5	-
1891-1900	27.1	22.2	28.1	30.2	29.8 ^b
1901-10	25.3	20.6	26.7	27.2	27.7 ^c
1911-20	22.0	15.3	21.0	21.8	24.2 ^d
1921-30	17.5	18.8	18.5	18.3	23.5
1931-40	14.4	15.5	15.8	14.8	17.2
1941-49	18.7	17.6	19.0	17.1	20.0

a 1871-75

b 1896-1900

c 1907

d 1915-20

ที่มา Paul H. Landis and Paul K. Hatt, Population Problems, New York : American Book Company, 1954, p. 159

กล่าวกันว่า อัตราเกิดของประชากรซึ่งค่อนข้างสูง เป็นลักษณะที่ปรากฏอยู่ทั่วไปในประเทศที่กำลังพัฒนา (Developing Countries) และว่าเมื่อประเทศได้พัฒนาก้าวหน้าไปทั้งทางเศรษฐกิจและการศึกษาแล้ว อัตราเกิดของประชากรจะลดน้อยลงเอง ดังเช่นประเทศต่าง ๆ ทยอยมาแสดงในตารางข้างต้นนี้ เหตุผลมีอยู่ว่าเมื่อประชากรมีการศึกษาด้านสุขภาพอนามัยของครอบครัวที่เหมาะสมและรู้จักใช้วิธีคุมกำเนิดถูกต้องและได้ผลยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม ทัศนคติของครอบครัวเป็นเพียงปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในหลายประเทศทางตะวันตก แต่นักสถิติไม่สามารถยืนยันได้ว่าต่อไปเมื่อประเทศที่กำลังพัฒนาเหล่านี้ได้บรรลุถึงขั้นพัฒนาเต็มที่แล้วจำนวนประชากรจะลดลงเช่นนอก ทั้งนี้ เพราะประเทศที่กำลังพัฒนาเหล่านี้คงอยู่ในท่ามกลางภูมิศาสตร์ต่างกัน มีขนบธรรมเนียม ประเพณี ศาสนา และวัฒนธรรมแตกต่างจากประเทศทางตะวันตกเป็นอันมาก ฉะนั้นจึงเป็นเรื่อง ที่นักสถิติประชากร จะต้องคอยสังเกต และศึกษาต่อไปอีก

อัตราเกิดของเด็กตามอายุน้อยของมารดา

เมื่อดูพิจารณาถึงอัตราเกิดแล้ว ก็ควรพิจารณาถึงอัตราเกิดของทารกจากหญิงวัยระดับต่าง ๆ กันว่ามีจำนวนทารกเกิดจากหญิงวัยใดเป็นจำนวนเท่าใด และหญิงวัยใดให้กำเนิดแก่เด็กมากกว่าวัยอื่น ๆ เพื่อกำหนดว่าเป็นต้องพิจารณาจากตัวเลขที่รวบรวมได้ดังนี้

ตารางที่ 10 จำนวนเด็กที่เกิดแยกตามชั้นอายุของมารดา

2496 - 2500

ระดับอายุ ของมารดา	จำนวนเด็กที่เกิด					คิดเป็นร้อยละ				
	2496	2497	2498	2499	2500	2496	2497	2498	2499	2500
รวม	607,188	681,192	694,985	773,756	771,242	100	100	100	100	100
ต่ำกว่า 15 ปี	450	166	202	307	378	0.1	—	—	—	—
15-19	84,647	38,361	40,121	44,304	43,502	5.7	5.6	5.8	5.7	5.6
20-24	172,015	189,795	196,868	216,365	209,249	28.3	27.9	28.3	28.0	27.1
25-29	160,075	182,055	185,435	207,804	207,121	26.5	26.7	26.7	27.0	26.9
30-34	110,508	125,260	127,204	143,083	146,377	18.2	18.4	18.3	18.5	19.0
35-39	82,274	92,289	90,666	100,856	102,972	13.5	13.6	13.0	13.0	13.4
40-44	34,594	39,427	35,593	43,567	44,508	5.7	5.8	5.7	5.6	5.8
45-49	8,457	8,581	8,101	8,694	9,054	1.4	1.3	1.2	1.1	1.2
50 และกว่า	810	858	746	738	931	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
ไม่ทราบอายุ	3,358	4,399	6,049	8,038	7,147	0.5	0.6	0.9	1.0	0.9

ที่มา จากเอกสารของกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข Population Census Checking Survey and Mid-year Estimation, แผนที่ 3

จากสถิติข้างบนจะเห็นได้ว่าตั้งแต่ปี 2496 เป็นต้นมา จำนวนเด็กที่เกิดในปีหนึ่งๆ มีจำนวนกว่า 6 แสนคน และได้เพิ่มเป็น 7 แสนเศษในปี 2499 และ 2500 อย่างไรก็ตามจำนวนเด็กเกิดเป็นจำนวนเกิดทั้งสิ้น (Crude Birth Rate) ยังมีได้เท่ากับจำนวนเด็กที่ตายอีก

ถ้าจะพิจารณาในด้านระดับอายุของมารดา ผู้ให้กำเนิดทารกแต่ละชั้นๆ ละ 5 ปีแล้ว จะเห็นว่าในรอบระยะ 5 ปี ตั้งแต่ พ.ศ. 2496 ถึง พ.ศ. 2500 จำนวนเด็กที่เกิดจากมารดาชั้น

ต่าง ๆ เหล่านี้จะไม่มีการเปลี่ยนแปลงใดที่เห็นได้ชัดเลย กล่าวคือ จำนวนเด็กที่เกิดจากมารดาอายุ 15-19 ปี คงมีประมาณร้อยละ 5 หรือกี่ยุคเด็กละ 5 คนที่เกิดจากมารดาอายุ 20-24 ปี มีประมาณร้อยละ 27-28 ตลอดเวลา 5 ปี และถ้าสังเกตชนอายุอื่น ๆ ในระยะเวลาเดียวกัน ก็จะพบว่ยังไม่แนวโน้มว่าจะเปลี่ยนแปลงไปทางสูงหรือทางต่ำเลย

กลุ่มมารดาที่ให้นกเนิดเด็กมากที่สุดได้แก่มารดาที่มีอายุระหว่าง 20-24 ปี เด็กที่เกิดจากมารดาอายุระหว่างนั้นจำนวนถึง 27-28% ของเด็กที่เกิดทั้งหมดในปีหนึ่ง กลุ่มมารดาที่ให้นกเนิดเด็กมากที่สุดเป็นลำดับรองได้แก่ชนอายุ 25-29 ปี ซึ่งให้นกเนิดเด็กประมาณ 26-27% ของเด็กที่เกิดทั้งหมด และลำดับสาม ได้แก่กลุ่มอายุ 30-34 ปี ซึ่งให้นกเนิดเด็กประมาณ 18-19% ของเด็กที่เกิดในปีหนึ่ง กลุ่มที่ให้นกเนิดเด็กน้อยที่สุด ได้แก่กลุ่มมารดาที่มีอายุต่ำกว่า 15 ปี แม้จะมีจำนวนเด็กที่เกิดจากมารดาในกลุ่มนี้ประมาณ 200-300 คน ก็ยังคำนวณเป็นร้อยละได้ไม่ถึง 0.1 กลุ่มที่ให้นกเนิดเด็กน้อยอีกกลุ่มหนึ่งได้แก่กลุ่มมารดาอายุตั้งแต่ 50 ปีขึ้นไป ซึ่งคำนวณได้ประมาณร้อยละ 0.1 ทุกปี เหตุผลที่มารดาของกลุ่มนี้ให้นกเนิดเด็กน้อยกว่ามารดาชนอายุอื่น ๆ ก็เพราะหญิงที่สมรสเมื่ออายุน้อยกว่า 15 ปีมีจำนวนน้อย และหญิงที่มีอายุเกิน 50 ปีเป็นวัยที่กำลังจะพ้นสภาพการมีครรภ์ตามธรรมชาติ

ขนาดของครอบครัว

จากการสำรวจสำมะโนครัวปี 2480 ปรากฏว่าครอบครัวทั้งสิ้น 3,178,299 ครอบครัว มีหัวหน้าครอบครัวเป็นชาย 2,710,379 ครอบครัว เป็นหญิง 467,920 ครอบครัว เฉลี่ยครอบครัวหนึ่งมีคน 4.6 คน⁸ นับว่าเป็นครอบครัวขนาดย่อม คือ เท่ากับมีพ่อ 1 คน แม่ 1 คน และลูกอีก 2 คนครึ่ง คนหนึ่ง เป็นที่น่าสังเกตว่าคนเราจะมีเพียงครึ่งหรือเศษคนไม่ได้ แต่ในทางสถิติเราจำเป็นต้องแสดงดังนั้นเพื่อแสดงขนาดของครอบครัวตามที่คำนวณได้

ต่อมาเมื่อได้มีการสำรวจสำมะโนครัวใหม่ในปี พ.ศ. 2490 จำนวนครอบครัวทั้งสิ้นได้เพิ่มขึ้นเล็กน้อยเป็น 3,845,153 ครอบครัว จำนวนหัวหน้าครอบครัวที่เป็นชายมี 3,220,939

⁸ กองทะเบียน กรมมหาดไทย การสำรวจสำมะโนครัวทั่วราชอาณาจักร พ.ศ. 2480, ประชากร, เล่มที่ 2, หน้า 115

ครอบครัว เป็นหญิงมี 624,214 ครอบครัว เฉลี่ยแล้วครอบครัวหนึ่งมีคน 4.5 คน นับว่าขนาดของครอบครัวได้เล็กลงจากการสำรวจคราว 2480 เพียง 0.1⁹

ครั้งสุดท้ายจากผลการตรวจลักษณะทะเบียนราษฎรปี 2499 ปรากฏว่ามีจำนวนบ้านทั้งสิ้น 4,028,362 บ้าน จำนวนราษฎรทั้งสิ้น 22,811,701 คน¹⁰ เมื่อเทียบจำนวนบ้านกับจำนวนประชากรทั้งสิ้นแล้ว คงได้เฉลี่ยเป็นครอบครัวละ 5.7 คน

ถ้าเปรียบเทียบผลเฉลยของการสำรวจครั้งก่อนแล้ว จะเห็นได้ว่าขนาดของครอบครัวโดยเฉลี่ยที่ได้จากการสำรวจปี 2480 และ 2490 มีขนาดใกล้เคียงกันคือ 4.6 กับ 4.5 แต่ในปี 2499 ขนาดของครอบครัวได้ขยายใหญ่ขึ้นเป็น 5.7 คนต่อครอบครัว แต่ขนาดของครอบครัวที่เพิ่มขึ้นจะถือเป็นแนวโน้มยังไม่ได้ เพราะเพิ่งเปลี่ยนไปทางข้างสูงเพียงครั้งเดียวจึงควรรอดูและเปรียบเทียบกับผลการสำรวจครั้งต่อไปอีก

อัตราการตายของประชากร (Mortality Rate)

อัตราทั่วไป

จากสถิติที่รวบรวมได้เรียบเรียงตั้งแต่ปี 2486 ถึงปี 2500 ปรากฏว่าในระยะ 5 ปีแรก คือ พ.ศ. 2486 ถึง พ.ศ. 2490 อัตราตายของประชากรตกปีละ 2 แสนเศษ ซึ่งถ้าคิดเทียบเป็นอัตราตายต่อ 1,000 เช่นเดียวกับการเทียบอัตราเกิดตามทฤษฎีปฏิบัติกันอยู่ จะอยู่ในระหว่างพन्दะ 13—17 หลังจากนั้น อัตราตายได้ลดลงเหลือในขนาดปีละ 180,000 ถึง 190,000 ราย แต่กลับเพิ่มเป็น 2 แสนเศษเล็กน้อยในปี 2499 และ 2500 ซึ่งเป็นปีเกิดโรคระบาดตามที่กล่าวไว้แล้วในตอนก่อน อย่างไรก็ตาม แม้อัตราตายในระยะ 2 ปีหลังนี้จะสูงขึ้นกว่า 2 แสน ก็ยังนับว่าต่ำกว่าอัตรา

9 กองทะเบียน กรมมหาดไทย การสำรวจสำมะโนครัวทั่วราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2490, ประชากร, เล่มที่ 2, หน้า 120

10 สำนักงานกลางทะเบียนราษฎร กรมมหาดไทย, กระทรวงมหาดไทย, สถิติจำนวนราษฎร ตามผลการสำรวจตรวจรอบทะเบียนราษฎร, พ.ศ. พ.ศ. 2499, หน้า 7

ตายของ พ.ศ. 2486 ถึง พ.ศ. 2490 ทั้งจำนวนที่ตายจริงและคิดเป็นร้อยละ รายละเอียดคร่าว ๆ
 ตายทางดิน (Crude Death Rate) ตั้งแต่ พ.ศ. 2486 ถึง พ.ศ. 2500 มีดังนี้

ตารางที่ 11 อัตราตายของประชากร
2486-2500

ปี	อัตราตายของประชากร			
	ชาย	หญิง	รวม	อัตราตายต่อ 1,000
2486	160,438	136,615	297,053	17.1
2487	160,149	129,391	289,540	16.4
2488	150,939	125,643	276,582	15.3
2489	140,254	118,812	259,066	14.5
2490	124,966	109,349	234,315	13.4
2491	102,556	87,412	189,968	10.7
2492	102,941	87,460	190,401	10.5
2493	101,527	82,928	184,455	10.0
2494	106,174	87,723	193,897	10.4
2495	103,587	85,624	189,211	10.0
2496	100,253	82,813	183,066	9.5
2497	105,121	87,474	192,595	9.8
2498	103,181	84,485	187,666	9.4
2499	109,803	92,214	202,017	9.1
2500	117,889	100,244	218,133	9.5

ที่มา: เอกสารกรมอนามัย Population: Census, Checking Survey and
Mid-year Estimation, แผนที่ 4

ถ้าพิจารณาสถิติอัตราการตายของประชากรต่อ 1,000 จากตัวเลขในตารางข้างบนจะเห็นได้ว่า อัตราตายของประชากรในปี 2500 ได้ลดลงเกือบ 50% ของอัตราการตายของประชากรในปี 2486 คือ อัตราพันธะ 17.1 : 9.5 การที่อัตราการตายลดลงตามลำดับจนเหลือเพียงพันธะ 9 เศษในระยะเวลา 15 ปี เป็นเครื่องแสดงให้เห็นว่าการอนามัยของประชากร การสาธารณสุขและการแพทย์ได้ประสบความสำเร็จขึ้นในการป้องกันและการรักษาโรคภัยไข้เจ็บให้แก่ประชาชนอัตราการตายเพียงพันธะไม่เกิน 10 คนต่อ 1 พัน ถือว่าเป็นเกณฑ์ที่น่าพึงพอใจ

อัตราการตายของประชากรตามชั้นอายุ

การพิจารณาถึงเรื่องอัตราการตายของประชากรนั้น ควรจะได้พิจารณาถึงอัตราการตายตามชั้นอายุด้วย เพราะประชากรในระดับอายุต่างๆ มีอัตราการตายแตกต่างกันเช่น อัตราตายของทารกที่เกิดก่อนอายุครบ 1 ปีย่อมสูงมากกว่าอัตราการตายของประชากรในระดับอายุอื่นๆ ดังจะสังเกตได้จากสถิติในตารางต่อไป

ตารางที่ 12 อัตราตายของประชากรตามชนอายุ

2496-2500

กลุ่มอายุ	จำนวนที่ตาย					คิดเป็นร้อยละ				
	2496	2497	2498	2499	2500	2496	2497	2498	2499	2500
รวม	183,066	192,595	187,666	202,017	218,133	100	100	100	100	100
ต่ำกว่า 1 ปี	39,397	43,275	38,998	42,747	47,962	2.15	22.5	20.5	21.2	20.0
1	10,622	12,252	11,928	12,510	13,899	5.8	6.4	6.4	6.2	6.4
2	6,832	7,821	7,365	8,572	10,087	3.7	4.1	3.9	4.2	4.6
3	6,556	7,822	6,851	7,988	8,525	3.6	4.1	3.6	4.0	3.9
4	4,363	5,248	4,797	5,276	5,722	2.4	2.7	2.6	2.6	2.6
5-9	10,118	10,917	10,355	11,330	2,336	5.5	5.7	5.5	5.6	5.6
10-14	5,223	5,183	5,011	5,133	5,294	2.8	2.7	2.7	2.5	2.4
15-19	5,350	5,291	5,132	5,452	5,578	2.9	2.7	2.7	2.7	2.6
20-24	7,310	6,905	6,824	7,067	7,242	4.0	3.6	3.6	3.5	3.3
25-29	6,768	6,524	6,238	6,544	6,842	3.7	3.4	3.3	3.2	3.2
30-34	6,751	6,599	6,479	6,722	7,092	3.7	3.4	3.4	3.3	3.3
35-39	7,285	7,055	6,888	7,031	7,421	4.0	3.7	3.7	3.5	3.4
40-44	7,481	7,548	7,446	7,646	7,840	4.1	3.9	4.0	3.8	3.6
45-49	7,658	7,254	7,572	7,826	8,035	4.2	3.8	4.0	3.9	3.7
50-54	7,823	7,791	8,044	8,329	8,780	4.3	4.0	4.3	4.1	4.0
55-59	7,048	7,236	7,426	8,140	8,291	3.8	3.7	4.0	4.0	3.8
60-64	7,968	7,790	8,421	8,880	9,173	4.4	4.0	4.5	4.4	4.2
65-69	6,361	6,451	6,864	7,568	7,912	3.5	3.4	3.6	3.7	3.6
70-74	6,666	6,900	7,113	7,787	8,297	3.6	3.6	3.8	3.9	3.8
75-79	5,220	5,424	5,655	6,360	6,550	2.9	2.8	3.0	3.2	3.0
80-84	4,086	4,273	4,647	4,957	5,474	2.2	2.2	2.5	2.4	2.5
85 +	4,603	4,859	4,998	5,365	5,932	2.5	2.5	2.7	2.7	2.7
ไม่ทราบอายุ	1,577	2,176	2,624	2,787	3,849	0.9	1.1	1.4	1.4	1.8

ที่มา: เขกสำรวจรณณณณณ Population: Census, Checking Survey and Mid-year

Estimation, แผนท 7

ในปี 2500 อายุ 5-9 ปีเริ่มด้วย 5.5 % ในปี 2496 ได้เพิ่มเป็น 5.6 ในปี 2500 อย่างไรก็ตาม เนื่องจากความแตกต่างเพียงเล็กน้อย จึงยังไม่สามารถบอกได้ว่าการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญในอัตราตายของชนิด แต่รู้กันว่าแนวโน้มส่วนใหญ่ของอัตราตายกำลังหันไปสู่ข้างต่ำมากกว่าที่จะหันไปทางข้างสูง เหตุผลคงอยู่ที่การแพทย์และการสาธารณสุข ตลอดจนการศึกษาและการวิจัยรักษาสุขภาพของประชากรดีขึ้น ฉะนั้น จึงเป็นที่หวังได้ว่า อัตราตายของประชากรในทุก ๆ ชั้นอายุคงจะลดต่ำลงทีละน้อย ๆ เรื่อยไปอีกในอนาคต.

อัตราตายของทารกและมารดาเนื่องในการคลอด

ตามที่ได้อ้างไว้แล้วในตอนก่อนว่าในปีหนึ่ง ๆ อัตราตายของเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 1 ปี มีจำนวนสูงสุดในอัตราตายของประชากรทุกอายุ ฉะนั้น จึงควรศึกษาถึงจำนวนทารกและมารดาตายระหว่างคลอดด้วยว่ามีจำนวนน้อยเพียงใด

จากสถิติที่รวบรวมได้ภายในระยะเวลา 15 ปีเริ่มตั้งแต่ปี 2486 ถึง 2500 ปรากฏว่าในปี 2486 เป็นปีที่มีจำนวนทารกและมารดาตายระหว่างคลอดเป็นจำนวนมากที่สุด คือ ทารกตาย 57,147 ราย และมารดาตาย 4,511 ราย หลังจากนั้นปี 2486 เป็นต้นมาอัตราตายของทารกและมารดาเนื่องในการคลอดได้ลดลงเรื่อย ๆ ปี 2491 เป็นปีที่มียอดอัตราตายของมารดาและทารกต่ำสุด คือ ทารกตายเพียง 29,000 ราย และมารดาตายเพียง 2,952 ราย อย่างไรก็ตาม หลังจากนั้นอัตราตายได้เปลี่ยนแปลงขึ้น ๆ ลง ๆ แต่ยังคงอยู่ในเกณฑ์ต่ำกว่าปี 2486 ในปี 2500 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของระยะเวลา 15 ปีดังกล่าวอัตราตายของทารกได้ลดลงเหลือเพียง 47,962 ราย และอัตราตายของมารดาระหว่างคลอดได้ลดลงเหลือ 3,839 ราย ปรากฏรายละเอียดตามตัวเลขในตารางต่อไป

ตารางที่ 13 อัตราตายของทารกและมารดาเนื่องในการคลอด

2486 - 2500

ปี	จำนวนทารกตาย			จำนวนมารดาตาย เนื่องจากคลอด	หมายเหตุ
	ชาย	หญิง	รวม		
2486	31,685	25,662	57,347	4,511	
2487	28,448	23,439	51,887	3,587	
2488	24,504	21,248	45,752	3,369	
2489	20,931	18,026	38,957	3,047	
2490	17,619	15,370	32,989	3,093	
2491	15,763	13,237	29,000	2,952	
2492	18,262	15,009	33,271	3,576	
2493	18,717	14,025	32,742	3,481	
2494	20,387	15,713	36,100	3,667	
2495	20,357	15,677	36,034	3,622	
2496	22,559	16,838	39,397	3,632	
2497	24,837	18,438	43,275	3,626	
2498	22,545	16,453	38,998	3,807	
2499	24,599	18,148	42,747	4,152	
2500	27,512	20,450	47,962	3,839	

ที่มา เอกสารของกรมอนามัย Population: Census, Checking Survey and Mid-year Estimation, แผนที่ 10

สาเหตุสำคัญของการตาย

โรคที่ทำให้ประชากรถึงแก่ความตายมีมากมายหลายชนิด แต่มีโรคบางชนิดที่เป็นเหตุให้คนตายมาก โรคสำคัญเหล่านี้ได้แก่ มาตาเรย์ โรคบางชนิดที่เป็นแก่เด็กก่อนภายในอายุ 4 สัปดาห์ โรคท้องร่วงท้องเสีย วรรณโรคเกี่ยวกับระบบทางหายใจ นิวโมเนีย บิด โรคเกี่ยวกับการมี

กรรมและกตขบถ บุบทั้งเหตุ โรคหัวใจ โรคเหน็บชา ใช้รากสดและใช้รากสดเหี่ยว โรค
กะเพาะอาหาร

จากสถิติในรอบระยะ 5 ปีเริ่มตั้งแต่ 2496 ถึง 2500 ปรากฏว่าในปี 2496 มีผู้ถึงแก่กรรมด้วยไข้มาลาเรียถึง 2 หมื่นเคส ซึ่งนับเป็นจำนวนสูงสุดในบรรดาโรคที่ทำให้ประชากรถึงแก่ความตาย ซึ่งถ้าเทียบกับจำนวนประชากร 100,000 จะเป็นผู้ป่วยตายด้วยโรคนี้ 111.4 คน โรคที่เกิดขึ้นแก่เด็กอายุต่ำกว่า 4 ปีคิดได้ 16,000 คนเคส นับเป็นจำนวนที่สูง หรือเท่ากับแสนละ 86.4 คน และถ้าคิดสามได้แก่โรคท้องร่วง ก็ยังเสียอย่างแรง เป็นเหตุให้มีผู้ป่วยตาย 10,000 รายเคส เทียบกับประชากรเท่ากับแสนละ 53.6 คน ในจำนวนโรคสำคัญเหล่านี้โรคกระเพาะอาหารเป็นเหตุให้คนตายน้อยกว่าโรคอื่น ๆ ผู้ป่วยตายด้วยโรคนี้ในปี 2496 มีเพียง 900 รายเคส หรือเท่ากับแสนละ 1.8 คน

อย่างโรคนี้ จากสถิติในปี พ.ศ. 2500 ปรากฏว่าจำนวนผู้ป่วยที่ตายด้วยไข้มาลาเรีย ได้ลดลงเกือบ 60% คือลดจาก 21,451 รายในปี 2496 เหลือเพียง 10,458 รายในปี 2500 และโรคนี้ยังค่อนข้างหายากกว่า 4 สัปดาห์ได้เพิ่มจาก 16,635 รายในปี 2496 เป็น 18,636 รายในปี 2500 และกลายเป็นโรคที่ทำให้ประชากรตายมากเป็นลำดับหนึ่ง ซึ่งถ้ายึดเทียบกับประชากร 100,000 คน จะมีทารกตายด้วยโรคนี้ถึง 81.4 ของทุก ๆ แสน โรคที่ยังรุนแรงและยังเกิดขึ้นอย่างแรงซึ่งมีลำดับเป็นต้นตามเมื่อปี 2496 ได้ดีขึ้นจนเป็นลำดับที่สองในปี 2500 คือ มีผู้ป่วยตายด้วยโรคนี้ถึง 12,949 ราย เทียบเท่ากับแสนละ 56.6 และโรคนี้มิได้มีแนวโน้มมาเป็นลำดับที่สามโดยเหตุทำให้ผู้ป่วยตายถึง 12,380 ราย หรือเท่ากับแสนละ 54.1

สถิติจำนวนหน่วยตายด้วยโรคสำคัญต่าง ๆ ตั้งแต่ปี 2196 ถึง 2500 มีดังต่อไปนี้

ตารางที่ 14 จำนวนประชากรตายด้วยเหตุสำคัญบางอย่าง

2496 - 2500

เหตุที่ตาย	จำนวนประชากรที่ตาย					คิดเป็นอัตราต่อประชากรแสนคน				
	2496	2497	2498	2499	2500	2496	2497	2498	2499	2500
มาลาเรีย	21,451	16,473	14,520	12,617	10,458	111.4	84.2	73.1	56.7	45.7
โรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์	16,635	18,971	16,256	17,034	18,636	86.4	97.0	81.9	76.6	81.4
โรคท้องร่วงและท้องเสีย	10,323	11,109	9,596	9,399	12,949	53.6	56.8	48.3	42.3	56.6
ความผิดปกติของระบบทางเดินหายใจ	9,219	10,098	10,376	10,135	11,133	49.9	51.6	52.3	45.6	48.6
หิวโหย	6,640	6,094	7,507	9,298	12,380	34.5	31.2	37.8	41.8	54.1
โรคพิษ	4,765	5,093	4,471	4,322	3,034	24.7	26.0	22.5	19.4	13.2
โรคเกี่ยวกับนิ่ว	3,632	3,626	3,807	4,152	3,839	18.8	18.6	19.2	18.7	16.8
อุบัติเหตุ	2,972	3,187	3,149	4,027	3,954	15.4	16.3	15.9	18.1	17.3
โรคหัวใจ	2,540	2,977	2,769	2,974	3,754	13.2	15.2	13.9	13.4	16.4
โรคเหน็บชา	1,478	1,524	1,248	2,020	1,770	7.7	7.8	6.3	9.1	7.7
โรคกระดูก	1,027	1,175	1,418	1,430	1,556	5.3	6.0	7.1	6.4	6.8
โรคกระเพาะ	933	1,789	1,528	1,661	1,639	4.8	9.2	7.7	7.4	7.2

ที่มา: กองสำรวจสำมะโนประชากร : Population : Census, Checking Survey and Mid-year Estimation, แผนก 8

ถ้าพิจารณาจากสถิติข้างบนนี้ของประเทศไทยจำนวนผู้ตายด้วยโรคต่าง ๆ ต่อประชากร 100,000 คน จะเห็นว่าไข้มาลาเรีย กับโรคบิด ได้ลดลงอย่างเห็นได้ชัดในระหว่างปี 2496 ถึงปี 2500 กล่าวคือ ไข้มาลาเรียได้ลดลงจาก 111.4 : 100,000 เหลือเพียง 45.7 : 100,000 และโรค

บิดตจจาก 24.7 : 100,000 เหลือเพียง 13.2 : 100,000 โรคที่เป็นเหตุให้คนตายเพิ่มขึ้นได้แก่โรค
 นิ่วโมเฝย เพิ่มจาก 34.5 : 100,000 เป็น 54.1 : 100,000 และเนื่องจากไข้มาลาเรียมียัตราตด
 ตงมาก จึงทำให้โรคนี้เกยยต่ำกว่ำ 4 เดือนกลยเป็นโรคที่ทำให้ประชากรตายมากเป็นลำดับหนึ่ง
 ซึ่งถ้าพิจารณาเฉพาะโรคที่ทำให้เกยอายุต่ำกว่ำ 4 เดือนตายโดยเฉพาะแล้วจะเห็นว่าอัตราตายของ
 โรคนี้ได้ลดลงเล็กน้อยยห้ คือลดลงจาก 86.4 : 100,000 เมื่อปี 2496 เหลือ 81.4 : 100,000
 ในปี 2500 โรคอื่น ๆ ที่เหลือนับว่ายังเป็นเหตุให้ประชากรตายได้เรัยกับอัตราเดิม แม้จะมีเป็ดยน
 แปลงบ้างก็เป็นจำนวนเล็กน้อยไม่เกิน 2 - 3 : 100,000 และบางคราวกชนบางตงบ้าง จึงไม่
 สามารถกำหนดได้ว่าจะมีแนวโน้มไปทางใด.

สรุป

จากการศึกษาเรัยงประชากรของประเทศไทยตงถ่วงมาโดยละเอียดข้างต้น จะเห็น
 ว่าจำนวนประชากรของประเทศไทยได้เพิ่มขึ้นจาก 8 ล้านเคษเมื่อ พ.ศ. 2453 เป็น 22 ล้านเคษ
 ในปี พ.ศ. 2499 ซึ่งนับว่าเป็นอัตราเพิ่มเกยบดามเท่าตัว ถ้านำอัตราเกิดหักด้วยอัตราตายให้เหลือ
 เป็นอัตราเพิ่มของประชากร (Growth Rate) ที่แท้จริงแล้ว ประเทศไทยมีพดเมืองเพิ่มปีละกว่ำ
 สองแสนมาแต่ปี 2486 และได้เป็ดยนเป็นปีละด้นแสนเคษมาแต่ปี 2492 ถึง 2495 ในปี 2496
 และ 2497 อัตราเพิ่มเป็ดยนเป็นปีละสี่แสนเคษ และตงแต่ พ.ศ. 2498 เป็นต้นมาประชากรได้เพิ่ม
 ขึ้นปีละห้าแสนเคษ ในอัตราที่เพิ่มปีละห้าแสนเคษ ถ้าคิดเทียบอัตราเพิ่มต่อประชากร 1000 คน
 แล้ว จะพบว่าประเทศไทยมีประชากรเพิ่มถวเฉลี่ยประมาณ 24 - 28 คนต่อทุก ๆ หนึ่งพันคน
 และถ้าอัตราเพิ่มยังคงอยู่ในระดับนี้เรัยไปอีก 20 ปีข้างหน้า คือ พ.ศ. 2520 ประเทศไทยจะมี
 พดเมืองประมาณ 35 ถึง 40 ล้านคน

ในทันเพศและอายุของประชากร ปรากฏว่าประเทศไทยมีประชากรชายหญิงจำนวน
 ได้เรัยกันมาแต่เริ่มมีการสำรวจด้นะในครั้งครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2453 จาก พ.ศ. 2453 ถึง พ.ศ.
 2499 จำนวนประชากรชายหญิงได้มีตดเป็ดยนกันมากบ้างน้อยบ้างด้นกันตลอดมา สถิติครั้งตด
 ทายซึ่งได้จากการสำรวจจตรงจสอบทะเบียนราษฎรเมื่อ พ.ศ. 2499 อัตราส่วนของชายต่อหญิง 100

คน เท่ากับ 99 : 100 แต่ถึงขั้นยังไม่สามารถใช้เป็นเครื่องชี้ได้แน่นอนว่าแนวโน้มของจำนวนหญิงจะมากกว่าชายวัยเช่นต่อไปอีก ทางทิศทางการศึกษาและตั้งเกิดการเปลี่ยนแปลงในการดำรงชีพ พ.ศ. 2503 และครั้งต่อไปอีกสัก 2-3 ครั้ง จะช่วยให้ทราบแนวโน้มได้ชัดเจนยิ่งขึ้น.

ในความสัมพันธ์ของชีวิต (Life Expectancy) ของประชากรนั้น กล่าวโดยถ้อยคำของประชากรชายไทยมีอายุ 48.69 ปี และประชากรหญิงมีอายุ 51.90 ปี อายุถ้อยคำเฉลี่ยของประชากรหญิงยืนยาวกว่าประชากรชายเล็กน้อย เพราะหญิงทำงานบ้าน และงานที่โอกาสเสี่ยงอันตรายน้อยกว่าชาย อัตราอายุถ้อยคำเฉลี่ยดังกล่าวเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศทางตะวันตกปรากฏว่า ประชากรไทยยังมีอายุสั้นกว่าประชากรของประเทศเหล่านั้นหลายปี ทั้งนี้ เพราะการขาดการกินอยู่ของชาวไทย การอนามัย การสุขาภิบาล และการแพทย์ของเรายังเจริญก้าวหน้าไม่เท่าเทียมประเทศเหล่านั้น

จากการศึกษาสถิติอัตราการตายของประชากรในระยะ 15 ปี เริ่มตั้งแต่ปี 2486-2500 ปรากฏว่า อัตราตายของประชากรได้ลดลงเกือบ 50% กล่าวคือในปี 2486 อัตราตายของประชากรถ้อยคำเฉลี่ยเพียง 17.1 แต่ในปี 2500 อัตราตายได้ลดลงเหลือเพียง 9.5 ข้อพจน์แสดงว่าประชากรมีการอนามัยและรู้จักรักษาสุขภาพดีขึ้น และการแพทย์สมัยปัจจุบันกำลังได้รับความนิยมยกย่องจากประชาชนมากขึ้น โรคที่เป็นเหตุให้คนตายมากในประเทศไทยได้แก่โรคที่เป็นของเด็กชายต่ำกว่า 4 ปีบริบูรณ์ โรคท้องร่วงท้องเสีย นิวโมเนีย ไข้มาลาเรีย วรรณโรค

เมื่อจำนวนประชากรได้เพิ่มขึ้น อัตราเฉลี่ยความหนาแน่นของประชากรต่อพื้นที่ 1 ตารางกิโลเมตรจึงเพิ่มขึ้นโดยลำดับมาด้วย ประเทศไทยมีเนื้อที่ทั้งหมดประมาณ 514,000 ตารางกิโลเมตร เฉลี่ยความหนาแน่นของประชากรเมื่อ พ.ศ. 2483 ได้ประมาณ 16 คน ต่อ 1 ตารางกิโลเมตร และได้เพิ่มเป็น 18, 22, 28, 34, และ 44 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตร ในคราวสำรวจปี 2462, 2472, 2480, 2490 และ 2499 ตามลำดับ แม้ความหนาแน่นของประชากรของประเทศไทยโดยถ้อยคำเฉลี่ยจะเพิ่มขึ้นดังกล่าวก็ตาม ประเทศไทยยังมีประชากรเบาบางกว่าประเทศเพื่อนบ้านใกล้เคียงในทวีปเอเชียด้วยกันอีกหลายประเทศ เช่น จีน ญี่ปุ่น ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย และอินเดีย เป็นต้น จังหวัดที่มีประชากรมากที่สุดและหนาแน่นที่สุดในประเทศไทยได้แก่จังหวัดพระนครซึ่งมี

จำนวนประชากรถึง 1,328,228 คน เมื่อครั้งสำรวจปี 2499 เติบโตขึ้นจากจำนวนของประชากร
 ปี 2458 1 ตารางกิโลเมตรได้ 1,309 คน จังหวัดที่มีประชากรหนาแน่นเป็นลำดับแรกใน
 การสำรวจปีเดียวกัน คือมีประชากร 445,093 คน เติบโตขึ้นจากปี 2458 1 ตารางกิโลเมตร
 จังหวัดอื่น ๆ ที่มีจำนวนประชากรกว่า 500,000 คนขึ้นไปได้แก่ อุตรดิตถ์
 นครราชสีมา ชลบุรี เชียงใหม่ เชียงราย นครศรีธรรมราช บุรีรัมย์ ร้อยเอ็ด นครสวรรค์
 ศรีสะเกษ และอุบลราชธานี.

Summary

As a result of his study, the author finds out that the number of Thailand's population has been almost tripled since the first census conducted in B.E. 2458(1910). In that year the total population was only 8.1 million as compared with 22.8 million in B.E. 2499 (1956). Over a period of fifteen years (B.E. 2486—B.E. 2500 or 1943-1957) during which significant data were available, the birth rate ranged from 2.3% to 3.8%, while the death rate declined remarkably from 1.7% to 0.9%. Hence, the growth rate, it can be said, is on a sharply increasing trend starting from 1.6% in B.E. 2486 to 2.4% in B.E. 2500.

Although the author realizes several difficulties in attempting to project the future population of any country, he estimates the number of Thailand's population in B.E. 2520 (1977) to be between 37.5 and 40.7 million. The average life expectancy of a Thai is 48.69 years for a male and 51.90 for a female. The density of population per square kilometre is about 44 persons on the average, while Bangkok is the most crowded city with its residents numbering 1.3 million in B.E. 2499 (1956) or over a thousand persons per square kilometre. Among causes of death, diseases of early infancy under four weeks, diarrhoea, pneumonia, malaria, and T.B. of respiratory system are predominant.

THE DEVELOPMENT
OF THE OFFICE
OF THE PRESIDENT
OF THE COUNCIL
OF MINISTERS, B.E. 2502-3

W.J. Siffin

*Consultant, Institute of Public Administration,
And Associate Professor, Indiana University*

The two years following the bloodless revolution of October 20, 1958, have been a time of great change in Thai government and public administration. These brief months have witnessed the promulgation of an interim Constitution, the establishment of a Constituent Assembly, major developments in governmental policy regarding economic development, stern efforts to suppress opium, improvements in the governmental accounting system, enactment of a new budget law and important amendments to the revenue and customs laws, a number of significant changes within the ministries, a shift to a five day work week, some improvement of the retirement system of the public service and some simplification of civil service salary provisions. One of the important developments has been a basic reorganization of the Office of the President of the Council of Ministers (hereafter referred to as the Prime Minister's Office).

The Prime Minister of Thailand must rely upon a large and complicated administrative system. He is responsible for seeing that the parts of the system are reasonably well coordinated, and he must indicate very clearly what basic standards and values are to be followed within the administrative system.

The responsibilities of the government -- and its Prime Minister -- have grown larger with every passing year, as the country has grown larger in population and productivity, as living standards have risen, and as new needs have emerged to be met by the government. The burdens of the Prime Ministership have grown, as they will continue to grow in the future. The organization of the Prime Minister's Office is thus a very important matter. Let us therefore examine the recent developments in the organization of this Office, and try to find answers to these questions:

1. What changes have taken place in the Office of the Prime Minister?
2. What general effects do these appear to have had upon government and administration in Thailand?
3. To the limited extent that it is possible to comment from afar, what effects have these changes had upon the powers of the Prime Minister and the effectiveness of his Office?

Developments in the Organization of the Office of the Prime Minister

October 20, 1958--February 9, 1959.

First Phase - Reorganization of the Office

The first phase of the Prime Ministership of Field Marshal Sarit Thanarat actually ended with his appointment as President of the Council of Ministers, on February 9, 1959. Between October 20, 1958 and that time he was the head of a Revol-

tionary Government. There were no Ministers, no Prime Minister, and no formal legal government until after the promulgation of the Interim Constitution of January 28, 1959.

During this three month period of revolutionary government Field Marshal Sarit consolidated his control of the government. During this time also there was a great burst of planning activity at the center of the government. Dozens, and perhaps hundreds of officials were summoned to Government House and put to work on special studies and assignments, much of this effort being aimed at a broad review of governmental policy and activity in a variety of fields.

This feverish effort led to significant developments in national policy, many of them effected after the reestablishment of the official government early in 1959. One example was a redirection and intensification of efforts in the broad field of economic planning and economic development.

During this time also plans were made for a reorganization of the Office of the Prime Minister, and first steps to implement these plans were announced one day before the promulgation of the Interim Constitution. On January 27, 1959 Proclamation No. 57 of the Revolutionary Group¹ was issued, providing that:

1. In all laws, rules and regulations, the phrase "Office of the Council of Ministers" is hereby replaced by the words "Office of the President of the Council of Ministers."

1. Royal Thai Government Gazette (all citations are to the English language version International Translations, Bangkok, Vol. 2, B.E. 2502 A.D. 1959), p. 98. In the body of the text, all dates are given according to the Christian calendar. In footnotes, official acts are dated according to the Buddhist Era. To convert B.E. to A.D., subtract 543.

2. A new office was established within the Office of the Prime Minister, the "Executive Office of the President of the Council of Ministers," with the Prime Minister or his delegate as responsible head. Provision was also made for an executive secretary to head up this office, and for such other deputies and assistants as might be deemed necessary, all of these to be political officials rather than ordinary civil servants.

3. The former Office of the Secretary General of the President of the Council of Ministers was dissolved, and its activities, officials, and budget transferred to the new Executive Office.

4. The Prime Minister explicitly asserted the power to organize his executive office as he might see fit, and the power to make appointments and fix compensation.

This move suggested that the Premier Minister recognized the need for strengthening his administrative staff services, an indication borne out by many of the following developments in the Office of the Prime Minister.

Second Phase - Statutory Establishment of the Office

The first phase ended with the issuance of Proclamation No. 57.

This second phase consisted of the statutory establishment of the Office under the new Constitution. Later in phase three, this basic structure was further refined and developed on the basis of new needs and increased experience.

The provisions of the Interim Constitution promulgated on January 28, 1959 concerning the Prime Minister and the Council of Ministers were brief and general: Until the formation of a Council of Ministers, the Leader of the Revolutionary Party, Field Marshal Sarit, was to discharge the duties both of Prime Minister and Council

of Ministers.¹ In keeping with established practice, the Interim Constitution provided that "The King appoints a Prime Minister and an appropriate number of Ministers forming the Council of Ministers responsible for the national administration;² and that "The Council of Ministers exercises the executive power...in the name of the King."³ It also stated that.

During the enforcement of the present Constitution, wherever the Prime Minister deems appropriate for the purpose of repressing or suppressing actions whether of internal or external origin which jeopardize the national security or the Throne or subvert or threaten law and order, the Prime Minister, by resolution of the Council of Minister, is empowered to issue orders to take steps accordingly. Such orders or steps shall be considered legal...and ...shall be made known to the National Assembly.⁴

The Interim Constitution implied the power of the Prime Minister, but did not clearly assert it. Constitutional responsibility for the national administration and for the executive power was placed in the hands of the Council of Ministers. Thus, the political supremacy of the Prime Minister depends not upon an abstract constitutional base, but upon the real power of the Prime Minister to control the Council of Ministers. This appears to be a sound and logical arrangement which is consistent with established practice and compatible with the contemporary structure of political power in Thailand.

-
1. RTGG, Vol. 2, The Interim Constitution of 28 January, pp. 83-85; section 16.
 2. Section 14
 3. Section 5
 4. Section 17
-

On February 10, 1959, appointment of a Council of Ministers was announced, including two vice presidents of the Council, (Deputy Prime Ministers), General Thanom Kittikachorn, former Prime Minister, and H.R.H. Krom Muen Naradhippongprabhand (Prince Wan), former Minister of Foreign Affairs. General Thanom was also appointed Minister of Defense. Eleven other Ministers were appointed, and the previous practice of establishing Deputy Ministers and in some cases Ministers Without Portfolio was not followed.¹

Four days later, on February 14, a basic enabling act was issued prescribing the organization of the Office of the Prime Minister.² In effect this Act superseded Proclamation No. 57. It did these things:

Broadly defined the powers of the Office to include for practical purposes, all powers and duties relevant to the functions of the Prime Minister and the Council of Minister not specifically within the jurisdiction of an existing Minister,³

Prescribed the formal structure of organization of the Office, stated the specific changes to be made from the structure which had existed before the Revolution, and provided for the establishment of appropriate positions and the reassignment of personnel.⁴

-
1. RTGG, Vol. 2, Notification of 10 February, pp. 117-118.
 2. RTGG, Vol. 2, Act on the Organization of the Office of the President of the Council of Ministers, 14 February, B.E. 2502, pp. 123-126.
 3. Section 4.
 4. Section 6, 8, 9—22
-

Created a Budget Office within the Office of the Prime Minister, to be headed by a Director, a permanent official with a rank equivalent to undersecretary of a ministry, and transferred the business, the officials, and the funds of the Budget Service of the Central Accounting Department of the Ministry of Finance to the new Budget Office.¹

Provided for a National Education Council to replace the former National University Council, and granted the new National Education Council the powers and duties specified under the National University Council Act of 1956.³

Placed the Prime Minister in full command of the Office, through broad grants of authority including:

1. designation of the Prime Minister as the responsible head of the Office, with authority to establish deputy presidents of the Council of Ministers, deputy ministers of the Office of the President of the Council of Ministers or Ministers in Charge of the Office of the President of the Council of Ministers, and with authority to authorize a deputy president of the Council of Ministers to act in his stead, or to appoint any Minister to do so.⁴

2. power to prescribe the organization structure of the Office and of its components through the issuance of Notifications of the Office of the

1. Sections 4, 6, 11, 13, 21.

2. Section 22.

3. Section 5. Also, provision was made for the Council of Ministers to designate and authorize a Minister to act for the P.M. in the event that he is unable to act or has not authorized another person to act in his place.

President of the Council of Ministers, such notifications being effective upon publication in the Royal Thai Government Gazette.¹

3. broad powers over personnel, including the right to appoint as political officials a director (assistant), and deputy or assistant directors in the Prime Minister's Office with full control over the assignment of duties and powers to such officials;² including the authority to serve as chairman of the Civil Service Subcommission of the Office;³ including the power to appoint persons to perform government service in his office, to fix their perquisites and compensation, and to order civil servants to serve in his Office with or without official transfer from their regular posts.⁴

1. Section 7.

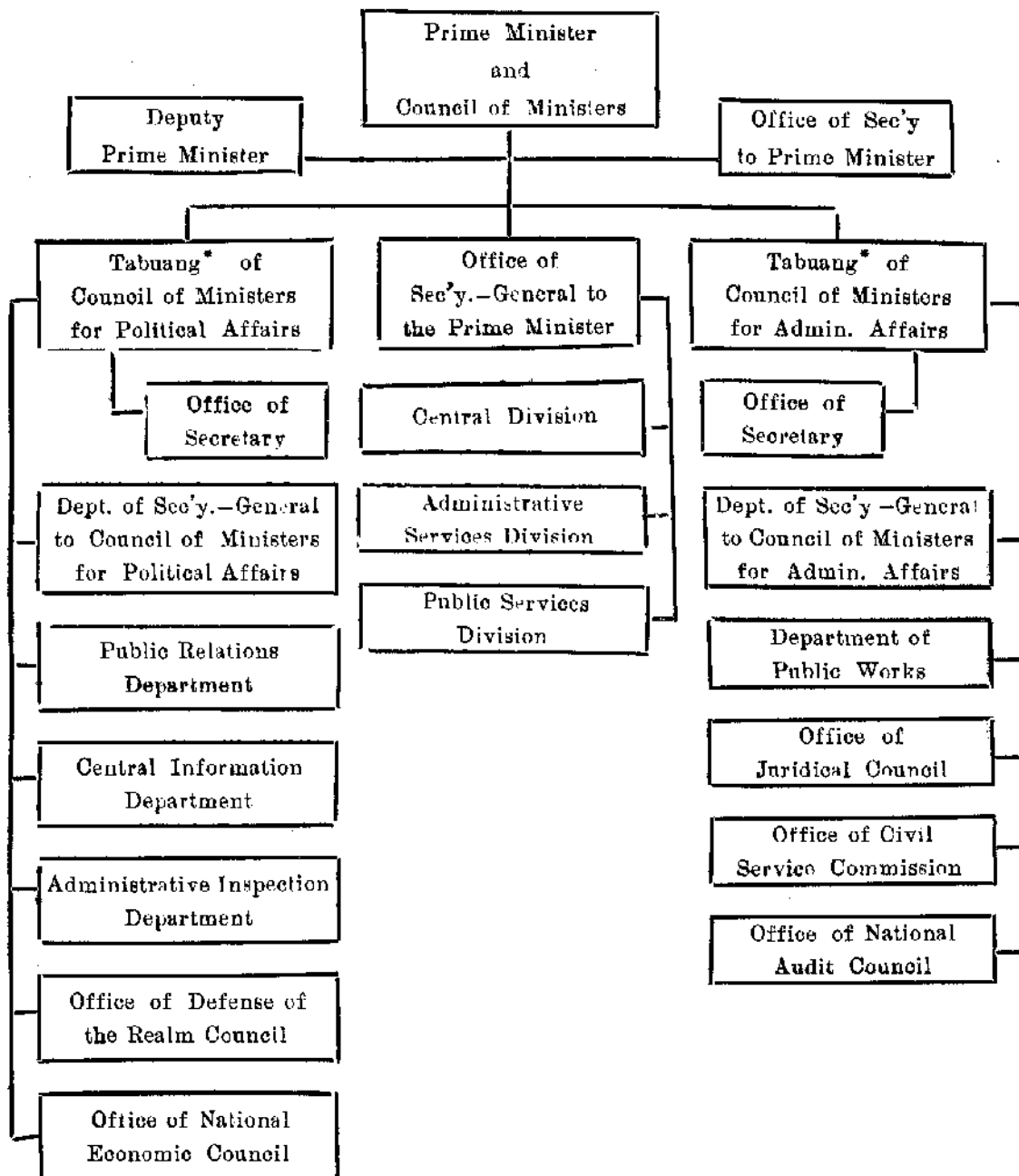
2. Section 8. Under this power, the Prime Minister appointed an assistant to himself, with broad authority to act for him.

3. Section 14. Section 14 also provided that this Civil Service Subcommission "shall have the duty to assist the Civil Service Commission in its lawful functions," which could be interpreted as a broad grant of authority whose meaning would depend primarily upon its actual application.

4. Sections 17, 18. Section 9 also granted the Prime Minister power to establish any political office within Government House "as he sees fit." Under Section 10, the Prime Minister also had authority to create additional posts in the Executive Office of the Prime Minister; Section 12 authorized establishment of deputies or assistants in the Office of the Secretary General to the Council of Ministers.

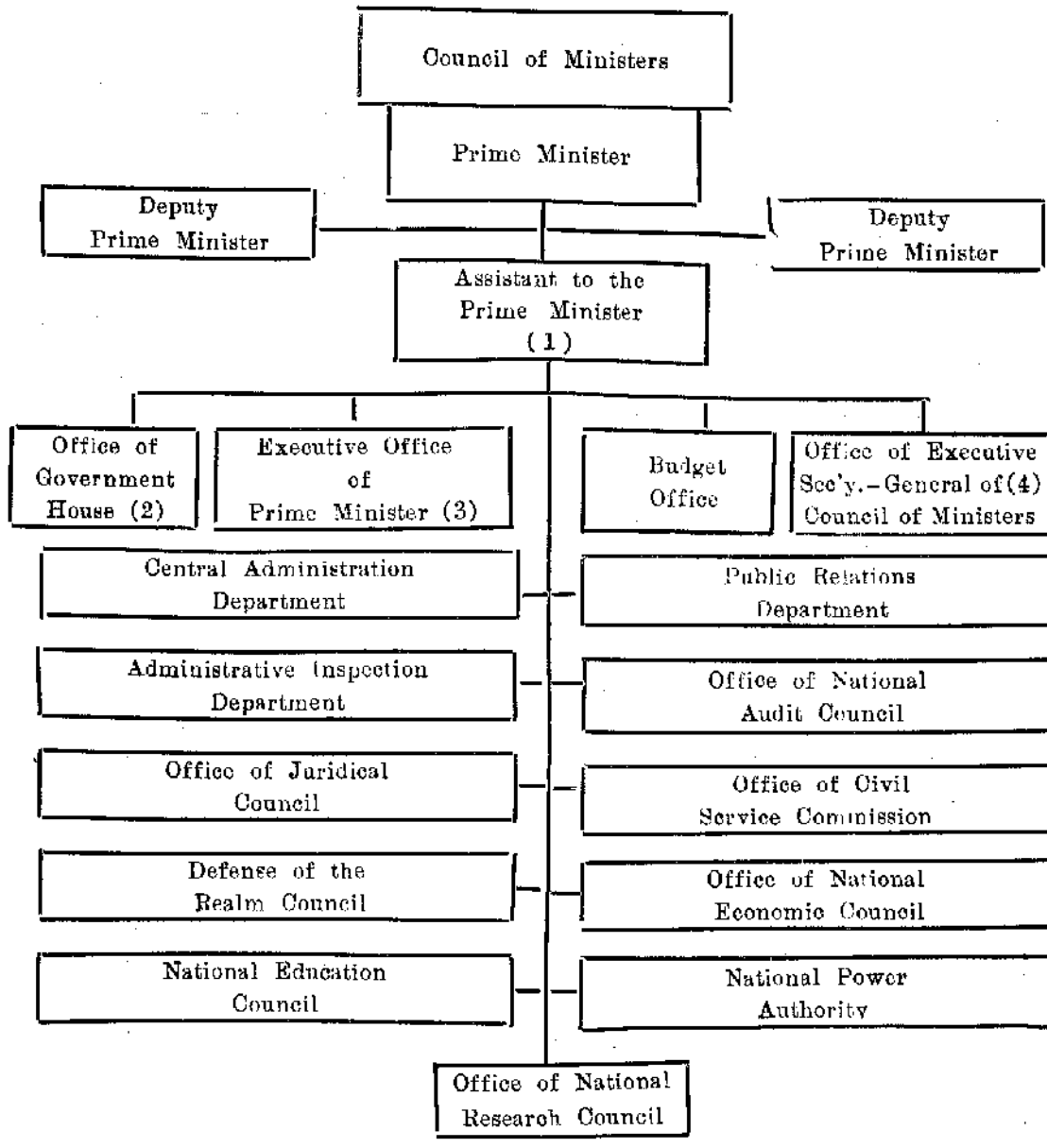
The Act of 14 February established the basic organization structure of the Prime Minister's Office, a structure which has been modified and expanded in a number of ways since that time. The following two charts, showing the organization of the Office of the Prime Minister as it existed on January 1, 1956, during the administration of Field Marshal Phibulsonggram, and the organization structure as of February 14, 1959, present a broad picture of the nature of the changes which had taken place. The 1956 organization chart is generally representative of a pattern of organization which existed for several years (although some changes occurred after January 1, 1956 which are not shown). The February 14, 1959, chart portrays the basic structure of the new Office. A comparison of the two charts indicates some of the basic ways in which the Office has changed. The second chart is also useful in tracing the developments which have taken place since February 14, 1959, particularly when compared with Chart 3, describing the Office as of July, 1960.

Chart 1
ORGANIZATION OF THE OFFICE OF THE PRIME MINISTER
as of January, 1956



* Tabuang, a public body or organization with a status higher than that of a Krom (department), but distinguished from a Grasuang (Ministry). The only actual Tabuang level staff was in the office of the Secretary. Source: Adapted from Organization Charts, Institute of Public Administration, Thammasat University, 1956.

Chart 2
ORGANIZATION OF THE OFFICE OF THE PRIME MINISTER
as of 14 February 1959



- (1) The Assistant to the Prime Minister, authorized in the Act of 14 February, to perform duties delegated by the Prime Minister and in effect to act for him in helping exercise his powers over his office.
- (2) Government House largely absorbed the expanded functions of the former office of Secretary General to the Prime Minister. It handles the paper going to and from the Prime Minister, among other things.
- (3) This became the personal staff office of the Prime Minister, and to this office have been attached a variety of committees assigned to study policy problems.
- (4) Essentially responsible for housekeeping and secretariat services; headed by a permanent official.

No organization chart ever presents a full picture of the structure of an organization; but a comparison of the charts one and two does suggest some things about the development of the Prime Minister's Office. Eleven existing department-level bodies were retained, but placed directly under the control of the Prime Minister and his assistant instead of under the two tabuang of the Council of Ministers, which ceased to exist.¹

The developments shown by a comparison of the charts are (1) the expansion of the staff facilities of the Prime Minister's Office, including the creation of an assistant to the Prime Minister, and a Budget Office as a major device for administrative planning and control; and (2) the formal provision for direct control over all the elements of the Prime Minister's Office by the Prime Minister and his assistant, rather than by the Prime Minister and Council of Ministers jointly. In addition (3) the Public Works Department was transferred out of the Prime Minister's Office and assigned to the Ministry of Interior, to become part of the Department of Public and Municipal Works. The net effect of the Act of 14 February was to simplify, strengthen and expand the powers and duties of the Office of the Prime Minister, and to create a series of organizations directly and clearly subordinate to the Prime Minister himself.

-
1. The eleven agencies, not all shown on Chart 1, existed prior to the Revolution. They were: departments of Central Administration, Administrative Inspection, and Public Relations, along with offices of Juridical Council, National Audit Council, Civil Service Commission, National Economic Council, and National Research Council, plus the Defense of the Realm Council, National Power Authority, and National Education Council.
-

With the issuance of notifications defining the organization structure of Government House, the Executive Office of the Prime Minister, the Office of the Secretary General of the Council of Ministers, and the Budget Office¹, and the formal appointment of officials to head up the established organizations,² phase two in the development of the Prime Minister's Office came to a close. The basic structure of the Office was officially established, and the organization was largely in active operation.

Third Phase - Strengthening and Expansion of the Office

Between February, 1959 and July, 1960, a series of changes and developments occurred in the Office of the Prime Minister.

In July 1959, a new National Economic Development Council was established to replace the National Economic Council in the Prime Minister's Office, the

-
1. To some extent, Phases two and three actually overlapped. The organization of Government House, of the Executive Office of Secretary General to the Council of Ministers was prescribed effective 16 February in a Notification dated 21 February, 2502. (RTGG, Vol. 2 pp. 135-136). The structure of the Budget Office was not actually prescribed until 13 April. (RTGG, Vol. 2 p. 201)
 2. Notifications of the appointment of nine key officials were issued 16 February. (RTGG, Vol. 2 p. 151). Col. Luang Vichitravatakarn was appointed Assistant to the Prime Minister, with equivalent rank of Undersecretary.
-

Prime Minister serving as ex-officio chairman of the NEDC.¹ On September 6 the organization units including the National Census Agency, which had been under the old National Economic Council were officially transferred to the NEDC.² These units became part of an office under the NEDC, with broad responsibilities for economic studies and collection of basic statistical information, for the coordination of Thailand's participation in various foreign aid programs, and for studying, and establishing an order of priorities for the economic development plans and projects of governmental agencies and enterprises. The original NEDC law also provided for prior approval by the National Economic Development Council of budget requests for expenditures for economic development projects.³ The 45 member Council and its 9 man executive committee were appointed 24 July. Interestingly enough, this Council is a very large body, containing highly diverse representation. The manner in which such a group can function effectively in economic planning is some what difficult to understand, although the executive committee is small enough to be rather focused and cohesive. However, the full time head of the Office of the Council has only the rank of a departmental director general. In some other countries a similar person possesses Ministerial rank, and no use is made of such a large body as the Council.

-
1. See: RTGG, Vol. 2; National Economic Development Act, 3 July, pp 347-350; Act on Organization of Prime Minister's Office (No. 2.), 3 July; and Notice Re-Appointment of Members of National Economic Development Council, pp. 393-394.
 2. RTGG, Vol. 2, pp. 470-471.
 3. In June, 2503, the NEDC Act was amended to eliminate this broad grant of authority and responsibility.
-

In August a significant reorganization of the universities occurred, along with a replacement of the National University Council Act of 1956. All major institutions of higher education with the exception of the College of Education were transferred to the Office of the Prime Minister.¹ At the same time, the existing National Education Council was given broad new powers in relation to higher education and education generally, and an Office of the National Education Council headed by a Secretary General was established.² The Prime Minister serves as ex-officio chairman of the Council, whose members also include a Deputy Prime Minister, the rectors of the universities, the Director of the Budget Office, the Secretary General of the Office of the Council, and others as appointed by the Council of Ministers.³ Duties of the council include review of the annual budgets of the various universities and consideration of needs for founding, dissolving or amalgamating various universities, as a basis for recommendations to the Council of Ministers. Direct power of the Council includes review and approval of university curricula, and the establishment, amalgamation or

-
1. The schools transferred: The Agricultural University, Chulalongkorn University, Thammasat (University of Moral Science), the Medical University, and The Fine Arts University. (Act of 23 August, 2502; RTGG, Vol. 2 p. 456) See also Act on the Organization of the Prime Minister's Office (No. 3), 28 August, which officially prescribes the universities as parts of the Office of Prime Minister, assigning them the status of departments; RTGG. Vol. 2, pp. 456, 458.
 2. National Council of Education Act, 28 August, RTGG, Vol. 2, pp. 453-454.
 3. Ibid., Section 4.
-

dissolution of university faculties. Further, under the act transferring the universities, the Prime Minister was authorized to issue ministerial regulations pursuant to such matters as salaries, appointments, transfers, discipline, enrollment of students, and the termination of university officials.¹

Jointly, these two acts established a possible basis for integrated planning and control in the field of higher education, a mandate for broad educational policy planning not limited to higher education, and a broad grant of authority to the Prime Minister to direct and regulate university personnel administration and enrollment practices.

On 9 September the Prime Minister, by Royal Command, was also appointed Acting Director of the Police Department, Ministry of Interior.² This did not directly affect the organization of the Prime Minister's Office,³ but it did represent a significant expansion of the responsibilities of the Prime Minister.

In September also the National Security Council Act of B.E. 2502 was adopted, abolishing the previous Defense of the Realm Council, creating a new National Security Council to advise in the coordination of policies concerning the security of the nation, and establishing an Office under the Council headed by a Secretary General.³ The new NSC consists of the Prime Minister as chairman, a Deputy Prime Minister as vice-chairman, plus the ministers of Defense, Finance, Foreign Affairs,

1. Act transferring the Universities, Sections 8 and 9.

2. RTGG, Vol 2, p. 471

3. National Security Council Act, 23 September 2502, RTGG, p. 477. See also: Organization of Office of Prime Minister Act (No. 4), 23 September, p. 478.

Interior, and Communications, and the Supreme Commander of the Armed Forces (Field Marshal Sarit). The Secretary General of the NSC Office is also member and secretary.

The Act appears to be a strengthening of an existing element of the Prime Minister's Office, rather than a major expansion.

On 27 October a new Budget Procedure Act was adopted, containing a broad and comprehensive statement of the powers and duties of the Director of the Office of the Budget, defining the basic budget process, and improving budget procedure in a number of ways.¹

On 30 October Act No. 5 on the Organization of the Office of the Prime Minister was promulgated, adjusting salaries of personnel of the Office to conform with provisions of Civil Service Act No. 5 of the same day, which combined the previous base salaries and cost of living allowances into one single salary rate.² This act had no substantive effect upon the organization or operations of the Office.

A few days earlier, on 28 October, a new National Research Council Act had been passed, to replace the NRC Act of 1956.³ The new Council, with the Prime Minister as chairman, was given broad powers and duties to promote and coordinate research in a far-ranging group of fields including physical and natural sciences, philosophy, engineering, industry and agriculture, law, economics, the social sciences and public administration. An Office was also established under the Council, headed by a Secretary-General aided by two deputies.

1. Budget Procedure Act of B.E. 2502, 27 October, RTGG, pp. 515-519

2. Act on the Organization of the Prime Minister's Office (No. 5), B.E. 2502, RTGG, p. 571.

3. NRC Act of 2502, RTGG, pp. 589-591.

On November 24, a slight change was made in nomenclature, the official title of the Central Administration Department being replaced by a more descriptive term, Central Intelligence Department.¹

On April 12, 1960, Act No. 7 on the Organization of the Prime Minister's Office was adopted, making a number of significant substantive changes:

1. New provisions were added to the basic legislation governing the Office of Prime Minister, clarifying somewhat the powers of the Prime Minister's Assistant "to assist in the direction or performance of official acts in place of the President of the Council of Ministers," in conformity with his directions.² At the same time, a provision was added for an "Office of the Undersecretary of the Office of the President of the Council of Ministers".³ This new Office of Undersecretary of the Office of the Prime Minister was assigned powers and duties equivalent to those of the office of an undersecretary of a Ministry.⁴ Further, the revised act, Section 6, reiterated the departmental status of the other elements of the Office of Prime Minister, thus placing them under the Undersecretary.

2. A second major change consisted of the abolition of the Department of Administrative Inspection, and the transfer of its business, property, budget,

1. Act of the Organization of the Prime Minister's Office (No 6), B.E. 2502, RTGG, p. 617.

2. Act on the Organization of the Prime Minister's Office (No. 7) 12 April, B.E. 2503, Section 5, RTGG, pages

3. Section 6, as amended in the Act of 12 April, 2503

4. Section 8 bis, as added in the Act of 12 April, 2503

and personnel to the Office of the Undersecretary of the Office of the Prime Minister, where it was organized as (a) the Government Inspection Service, plus (b) the Office of the Complaint Committee.¹ The Administrative Inspection Department, created during the administration of Marshal Phibulsonggram as an agency for maintaining surveillance over the conduct of public officials, had been subject to some previous criticism; one result of this reorganization was to lower its status somewhat.

3. Two new organizations were added to the Office of Prime Minister, having been created by specific legislation: the Office of the Commission for Investigation of Performance Relative to Taxes (better known as the Board of Taxation Supervisors), and the Office of the Export Promotion Commission.²

The Board of Taxation Supervisors and the Office attached to it represented a major addition to the Prime Minister's Office. The head of the Office, a Secretary-General, is a political official with the status of a departmental director-general, directly subject to the Board and to the Prime Minister. (A similar provision applies to the head of the Office of the Export Promotion Commission.) The Board of Taxation Supervisors has broad powers to study and investigate tax collection, tax evasion, and the conduct of tax collection officials.

1. Section 8, ibid., plus the Notification on Organization of the Prime Minister's Office, effective 19 May, 2503, RTGG, June 14, 1960.

2. Section 6 and sections 12 bis and 12 ter of the Act on the organization of the Prime Minister's Office, as amended 12 April, 2503; also, Act for the Investigation of Performance Relative to Taxes and Other Revenue of the State, 12 April 2503, RTGG, May 14, 2503 and the Act Creating Export Promotion Commission.

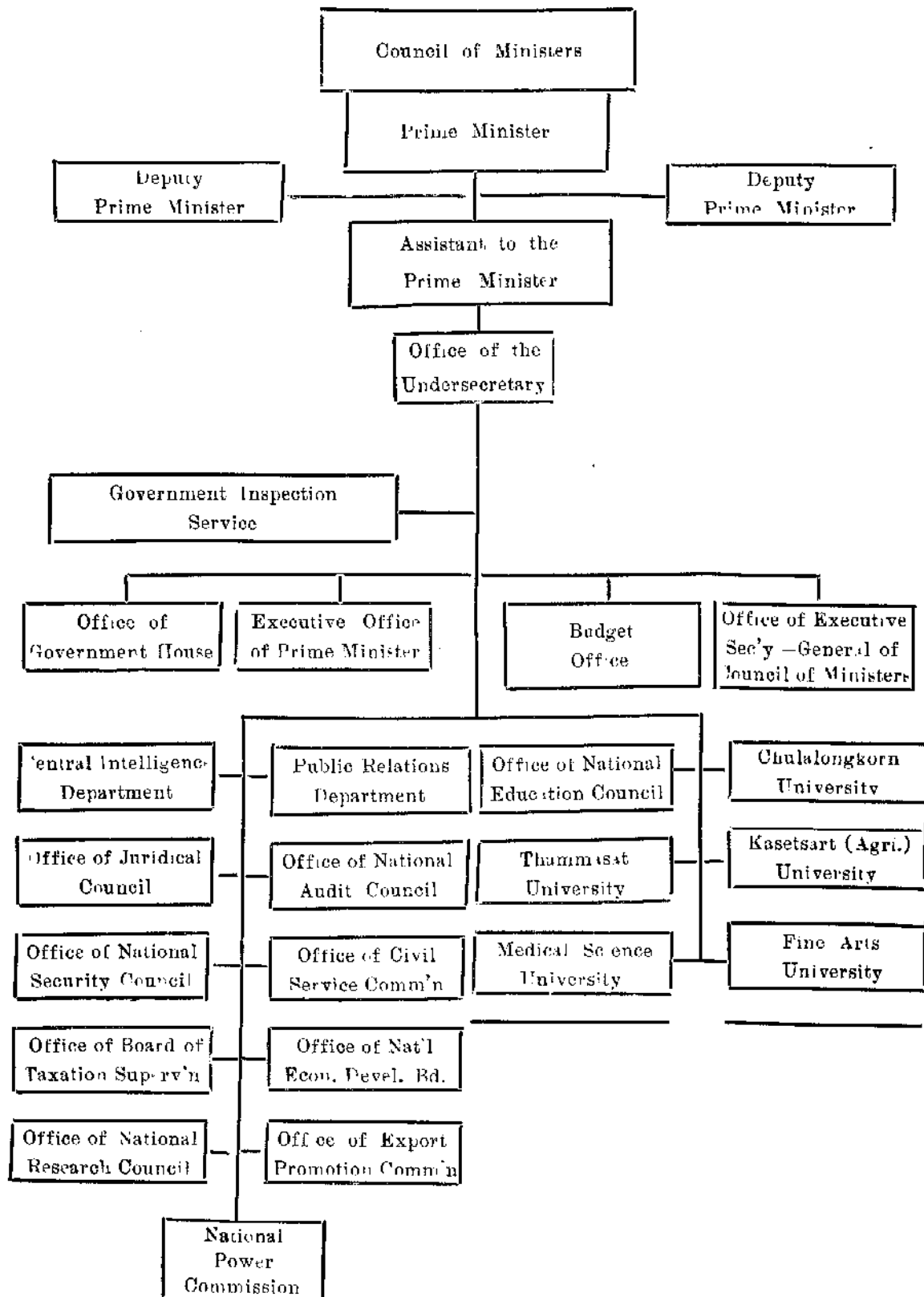
It has powers of subpoena and arrest, as well as authority to "study and do research in appropriate systems and methods of tax collection convenient and fair to taxpayers....."¹ The Prime Minister is authorized to appoint the Board and its Secretary-General, and to issue ministerial regulations under the Act.

Under this new act, in June, 1960, Colonel Luang Vichitravatakarn was officially appointed to the position of Assistant to the Prime Minister, which he had in effect helped from the time of the initial organization of the Prime Minister's Office. The major effect of the change in the top structure of the Office was the appointment of Luang Vichitravatakarn's assistant, Luang Athakaiwanwadi, as Undersecretary in the Office, whereas Luang Vichitravatakarn is actually assistant in command (Palad Banchargan), the subordinate position of Undersecretary is actually that of Palad Samnak Navok, which resembles that of undersecretary of a ministry, responsible for administration, but not policy.

The following chart shows the structure of organization of the Prime Minister's Office as of July, 1960. It serves as a basis for an interesting comparison with Chart No. 2, which showed the organization of the Office as of February, 1959, 16 months earlier.

1. Act for the Investigation of Performance, etc., Section 5.

Chart 3
ORGANIZATION OF OFFICE OF PRIME MINISTER
as of July, 1960



On July 4, 1960, it was announced that an Atomic Energy Organization will be established in the Office of the Prime Minister, an outgrowth of the Committee on Peaceful Uses of Atomic Energy headed by Air Marshal Phra Vej Jayant Rangsarit.¹ The same report indicates that a plan is under consideration to establish an Office for Promotion of Tobacco Production, also within the Prime Minister's Office. The arguments in favor of establishing this Office at the highest level of the government are two: the need for developing tobacco production, and the need of this Office to be in a position to coordinate activities of such ministries as Agriculture, Finance, and Economic Affairs, all of which have responsibilities affecting tobacco production and use. At the time of this writing it is not known whether these proposals will be implemented. It seems clear, however, that there may be some danger in such a line of development: unrestrained expansion of the Prime Minister's Office to include a clutter of coordination agencies could conceivably defeat the basic aim of the development of the Office, which is simply to give broad and effective control over policy development and implementation to the Prime Minister. As fully as possible, interdepartmental and inter-Ministerial coordination of specific projects should be handled through "normal channels", including the budget process and the economic planning agency.

Further developments affecting the Organization of the Prime Minister's Office are quite likely, for this is the vital center of a dynamic government in which changes are rapid and frequent, and in which there is a strong and steady trend toward expansion. At this point, however, we return briefly to the second and third questions raised at the introduction to this paper, in an effort to assess the consequences of the developments which have so far occurred in the organization of the Office of the Prime Minister since the Revolution of October 20, 1958.

1. Bangkok Post, July 4, 1960

An Evaluation

During each of the three phases in the development of the Prime Minister's Office there has been a definite strengthening and expansion of the powers and responsibilities of that Office. As noted, the organizations we have been examining constitute the Office of the President of the Council of Ministers, and not the Office of the Council of Ministers, as they largely did during some earlier administrations. The Prime Minister's Office probably possesses more power than at any previous time.

The expansion of the Prime Minister's Office has been a movement in several directions. On one hand, there has been an enlargement of the "personal staff services" available to the Prime Minister, thus enabling him to do his work more effectively because of increased help available to him. The most important developments have been the establishment of an Assistant to the Prime Minister, and the later creation of an Undersecretary. Here many administrative services are performed, and many more or less routine "public services" are performed in behalf of the Prime Minister, including various welfare activities. In the Executive Office of the Prime Minister, one finds both foreign and domestic policy staffs and advisory groups, working directly upon assignments of concern to the Prime Minister. In the Office of the Undersecretary one again finds staff functions being performed, including the drafting of regulations and the collection of certain types of information for the Prime Minister. In addition, through the Administrative Inspection Service of the Undersecretary's Office, the Prime Minister is able to keep his finger on the pulse of the public service, in a manner of speaking, on the basis of reports obtained through continuing surveillance and investigation of the conduct of governmental officials.

The Office of the Secretary General of the Council of Ministers performs the essential secretariat functions connected with the work of the Council of Ministers, preparing agendas and minutes, drafting orders, furnishing legal information, issuing official documents in the Government Gazette, and performing various other functions.

The Juridical Council Office furnishes technical staff assistance in relation to bill drafting and related matters, and the Public Relations Department appears to combine two important functions: handling the technical and administrative work of public relations, and furnishing advice and assistance in matters of strategy and tactics of public relations.

Finally, the Assistant to the Prime Minister (Palad Banchargan) occupies a role somewhat similar to that held in the United States by Sherman Adams before his resignation, or by James Byrnes or Harry Hopkins during other administrations of U.S. Presidents. In a sense, the incumbent of this position is an extension of the personality of the Prime Minister himself, and represents the highest type of aide or assistant found in administrative organizations.

Not occupying administrative staff positions, but performing important executive and ceremonial functions, are the Deputy Prime Ministers. They likewise help bear what would otherwise be the overwhelming burdens of the Office.

In addition there has been an important growth of policy planning and policy control devices within the Prime Minister's Office. In some cases it is difficult to draw the line between personal staff and policy planning, but the establishment of the Budget Office, and the strengthening of economic planning apparatus through the creation of the National Economic Development Council are examples.¹

1. As a result of an amendment to the NEDC Act in June, 2503, the actual power to coordinate economic planning has been considerably reduced, although the organization continues to possess general planning responsibilities.
-

Depending upon the manner in which they actually function, the National Power Commission, National Research Council, National Security Council, and National Education Council may also serve as highly valuable devices for the development--and for the effective coordination--of governmental policy, along with the budget Office and National Economic Development Council.

In view of the relentless growth in the scope of governmental activity, and the prospect of continued growth in the years to come, the need for coordination of policy (and for coordination of the administration of policy) has become one of the most important needs to be met by the Government of Thailand. Devices established or strengthened during the present administration which help meet this need make an important contribution to the Nation and its Government. Such coordination requires functioning councils and competent secretariats for those councils at the level of the Prime Minister's Office, for this is the level at which coordination is essential. Unless top policies are coordinated, there can be no coordination of either policy or administration at lower levels. A prime responsibility of the National Education Council, for example, is the coordination of policies and programs in higher education.

Another line of development within the expanded Office of the Prime Minister has been some increase or strengthening in the facilities available for the collection and evaluation of information necessary to effective policy decision-making. Some of this has long been the responsibility of the Central Intelligence Department. Conceivably the National Research Council may grow to provide useful information in various areas, as well as to help stimulate and coordinate research generally.

Another pattern of development, marked especially by the establishment of the Board of Taxation Supervision, has been what might be called "*high level trouble shooting*", the creation of an agency with special power to study, investigate, recommend,

and also actually help enforce laws and regulations in a field of great importance and considerable concern to the government. For its status and authority this organization must depend both upon its independence of the administrative agencies actually engaged in tax collection and tax enforcement, and upon its attachment to the very top level of the government. Conceivably the need for this agency might gradually diminish over a period of time, as the problems it faces are solved. Somewhat similar is the Export Promotion Commission, although it is not an investigatory or police-power agency, but rather a high level promotional body which derives its perspective and its prestige from its position in the governmental hierarchy, and which should also be able to help coordinate the plans and activities of administrative agencies because of its high position.

Finally, one notes the continued presence of long established "*overhead-staff-and-control*" agencies, the National Audit Council and Civil Service Commission. They are logically as well as traditionally parts of the top structure of the government because of the nature of their functions.

So far we have said that the development of the Prime Minister's Office has increased the power and effectiveness of the Nation's chief executive, and at the same time has established a basis for improved coordination of policy and administrative activity within the government generally. One question remains: Has the Prime Minister's Office grown too large?

If there are so many officials that nobody has enough work to do, then we might say that the Office is too large. If the duties performed in the Office merely duplicate work already done somewhere else, without any changes or improvements, we might again say, "*too large*." If many different units of the Office have to review a piece of paper, and there is great and unnecessary delay in making decisions, or if it

costs more money to run the Office than is available to the Government-in such cases we might say that of Office is too large.

In practice, however, it appears that policy decisions are in many cases being made more swiftly and more systematically. Sound policy leadership and sound policy decisions are the basic obligations of the Prime Minister and his Office. And one of the important developments in the Office has been the strengthening of policy planning services.

There are admittedly many serious problems of policy coordination and administrative coordination in Thai government, at in other governments. But again, it appears that recent developments in the organization of the Office have been designed to increase coordination--particularly of basic policy in such vital areas as economic development, public finance, national defense, and education. There is always a danger that the establishment of new organizations to coordinate things will create a new problem of coordinating the new organizations, and this could become a very real problem. But to this point it seems that one of the major developments in the Office has been the establishment of a promising basis for needed improvements in the coordination of plans, policies and administrative activities within the Thai public service.

Another fundamental need of the Prime Minister is for a variety of staff services which can help him to be effective in his work. Staff services can do such things as take care of some of the ceremonial and public relations responsibilities, prepare objective studies of problems and proposals as a basis for decision-making, collect a continuing flow of information on the operations of the government, and in some cases actually serve as an extension of the Prime Minister's power and personality, acting for him on the basis of trust, competence, and directly delegated authority. The growing complexity of the nation and the increased power and responsibility of

the Prime Minister have made such staff services essential. The job has simply become much too big for any one man, unless he has a considerable quantity of effective staff help. The expansion of staff services has been one of the major developments in the Office. This appears to have strengthened the Office, rather than making it "*too large.*"

One further comment: the growth in the size of the Prime Minister's Office is easily overstated. Looking back over the years, it is surprising how many of the agencies in the Prime Minister's Office have been there for a long time. The Office of the Export Promotion Commission, and the Office of the Board of Taxation Supervision, are new. On the other hand, the Public Works Department has been transferred out of the Office, and the Administrative Inspection Department has been reduced to the level of a Service under the Undersecretary of the Prime Minister's Office.

The major innovations have been five: (1) creation of a personal Assistant to the Prime Minister; (2) establishment of an Undersecretary, presumably to coordinate the administrative work of the Office; (3) transfer of the Budget Office from the Ministry of Finance and its strengthening by an increased staff headed by a distinguished expert and by an improved budget law; (4) the reorganization and expansion of the staff services of the Prime Minister himself--notably in Government House, and the Executive Office; and (5) the transfer of the five universities to the Office, which results in a considerable increase in the size of the organization Chart of the Office of the Prime Minister.

Actually, the universities represent little added drain upon the time and energy of the Prime Minister. The shifting of the universities plus the strengthening of the National University Council could provide an opportunity for improved planning and coordination; yet the actual amount of supervision, discussion, and decision-making

required of the Prime Minister is probably no more than in the past. Important questions affecting the universities have usually been referred to the Prime Minister and Council of Ministers - along with some that have been not-very-important. Now at least there is a basis for careful planning and consideration of matters before they are referred to the Prime Minister; and further there is a direct delegation of responsibility to the National Education Council for control over the establishment or reorganization of faculties, and the modification of curricula.

In conclusion, it is not correct to assert that the Office of the Prime Minister has grown "*too large*." It has grown more powerful and effective than it once was. And there will be continued pressures to make it still larger and more powerful in the future - pressures which can only be offset by expansion of management resources and by increased decentralization of responsibility within the system of public administration.

ย่อเรื่อง

รองศาสตราจารย์ ดับบริด. เจ. ชีฟฟิน ซึ่งองค์การบริหารวิเทศกิจได้จัดตั้งมาเป็นที่ปรึกษาคณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ภายใต้สัญญาความร่วมมือระหว่างมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ - จีนเคียนา ได้ศึกษาการเปลี่ยนแปลงและการปรับปรุงสำนักงานนายกรัฐมนตรีในสมัยจอมพล ศฤงค์ ธนะรัชต์ ซึ่งเริ่มเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ตั้งแต่วันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๒ หลังจากได้มีพระบรมราชโองการประกาศใช้รัฐธรรมนูญชั่วคราวฉบับที่ ๒๕๐๒

รองศาสตราจารย์ชีฟฟินได้พบว่า นับแต่จอมพลศฤงค์ ธนะรัชต์ ได้เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ได้พยายามปรับปรุงหน่วยงานต่าง ๆ ในสังกัดสำนักงานนายกรัฐมนตรี ให้เป็นปึกแผ่น เพื่อให้การควบคุมการบริหารราชการได้เป็นไปโดยใกล้ชิด ได้ตั้งหน่วยงานที่มี

ลักษณะเป็นที่ปรึกษาให้ความเห็นแก่นายกรัฐมนตรีในด้านต่าง ๆ หลายองค์การด้วยกัน เช่น
สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ สภาพการศึกษาแห่งชาติ และสภาวิจัยแห่งชาติ ในด้าน
การควบคุมและประสานงานตามโครงการและการใช้จ่ายงบประมาณ ก็ได้จัดตั้งสำนักงานงบประมาณ
ขึ้นเป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่ประสานงานตามโครงการทั้งหลายและ
จัดสรรงบประมาณให้ได้ส่วนสมดุลงานตามโครงการต่าง ๆ และให้สอดคล้องกัน ได้รับ
โอนสถาบันการศึกษาชั้นสูงระดับมหาวิทยาลัย ทุกแห่งของชาตินา รวมอยู่ภายใต้การควบคุมของ
ก.ม. ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน เพื่อให้งานด้านการศึกษาได้ก้าวหน้าและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
ได้ตั้งสำนักนายกรัฐมนตรีโดยมีปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบ และตั้งปลัดบัญชาการ
เป็นผู้ช่วยเหลืองานด้านบริหารของนายกรัฐมนตรีโดยใกล้ชิด ท้ายที่สุด รองศาสตราจารย์
ชิพพินได้สรุปผลการศึกษาว่า โดยทั่วไปการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงดังกล่าวมา ช่วยให้การ
บริหารงานของนายกรัฐมนตรีและสำนักนายกรัฐมนตรีมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นกว่าแต่ก่อน และ
เป็นผลดีแก่ชาติไทยเป็นส่วนรวม

“ถ้าการที่ทำความรู้จักกว้างขวางในเรื่องทั่วไปไม่มีประโยชน์แล้วไซ้ ความรู้ในเรื่องคนยังมีค่ามากกว่าหลายเท่า ฉะนั้น ข้าราชการหนุ่มจึงอย่าเก็บตัวอยู่กับบ้านหรือในห้องสมุดเมื่อเลิกงานแล้ว จงใช้เวลาไปพบปะสนทนากับคนทั้งหลาย ท่านจะได้ความรู้ต่าง ๆ จากพวกนั้นมาก--เป็นความรู้ชนิดที่ท่านจะไม่มีวันพบในที่ทำงานหรือในสมุดบันทึกของท่านเลย วันหนึ่งไม่ช้าหรือเร็ว ถ้าท่านได้เลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นท่านจะได้มีโอกาสช่วยรัฐมนตรีของท่านคัดเลือกบุคคลเข้าทำงานได้ถูกต้อง ยังมีความรู้ในเรื่องคนมากเท่าใด คำแนะนำของท่านจะมีค่ามากขึ้นเท่านั้น.”

จาก “Your Obedient Servant”

ของ Sir Harold Scott.

รัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต

QUESTIONS & ANSWERS

ถาม กระผมได้อ่านบทความในวารสารคณะรัฐประศาสนศาสตร์ เดือนกรกฎาคม 2563 ของคุณชัชติยา อมรทัต จึงอยากจะทราบหลักเกณฑ์สาขาวิชานี้ เพื่อแนะแนวแก่ข้าราชการ ตามโอกาสจะอำนวยให้ เพราะทราบซึ่งคำว่า การที่ทางราชการได้จัดข้าราชการเป็น ประชาสัมพันธ์ประจำสถานที่ราชการก็เพื่อบริการแก่ประชาชนผู้มาติดต่อกับข้าราชการให้ได้ รับความสะดวกรวดเร็วขึ้นเอง

และกระผมสนใจเปรียบเทียบอีกว่า วิชาที่เรียนในคณะรัฐศาสตร์ กับวิชารัฐ ประศาสนศาสตร์ เหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไรบ้าง

มีการใช้คำ เช่น รัฐประศาสนโอบาย รัฐภิบาลโอบาย ยอพระเกียรติพระ มหากษัตริย์เสมอ แต่ความหมายแท้จริงไม่ใคร่ทราบกันมากนัก

ฉะนั้น จึงเรียนมาเพื่อได้โปรดทำคำแนะนำทางให้ผู้ ไม่มีโอกาสไปรับทราบตรงตาม ด้วย กระผมแน่ใจว่าจะเป็นวิทยาทานอย่างดีเลิศ มอบแก่หัวหน้าลายงานที่จะอบรมผู้ ได้บังคับ บัญชาต่อๆ ไป โดยขอให้ลงในวารสารทุกเดือนจนจบหลักเกณฑ์หลักสูตรของวิชา Public Administration

อวิ นิยมสุข
อำเภอมะขามบุรี จังหวัดร้อยเอ็ด

ตอบ 1. วิชารัฐประศาสนศาสตร์แต่เดิมเป็นสาขาวิชาหนึ่งของวิชารัฐศาสตร์ แต่ต่อมา เนื่องจากความก้าวหน้าในทางวิชาการและความเจริญของบ้านเมือง จึงเห็นพ้องกันในทาง วิชาการว่า ควรจัดให้มีการศึกษาวิชาวิชารัฐประศาสนศาสตร์เป็นสาขาวิชาพิเศษ เพื่อ ประโยชน์แก่การบริหารราชการโดยเฉพาะ

2. วิชารัฐศาสตร์และวิชาวิชารัฐประศาสนศาสตร์นั้นเหมือนกันในข้อที่ว่า เป็นการ ศึกษาในลัทธิเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน แต่มีความแตกต่างกันในสาระ

สำคัญ คือ วิชารัฐศาสตร์มุ่งศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน และรัฐต่อรัฐ ซึ่งมีขอบเขตกว้างขวางมาก และนิยมเรียกว่า เป็นศาสตร์ทางการเมืองของรัฐหรือระหว่างรัฐ ส่วนวิชารัฐประศาสนศาสตร์มุ่งศึกษาเพื่อให้หาหลักเกณฑ์และวิธีการต่าง ๆ ในอันที่จะให้การดำเนินงานบริการในหน้าที่ความรับผิดชอบของรัฐไปถึงประชาชนโดยมีประสิทธิภาพที่สุด นิยมเรียกกันว่าเป็นศาสตร์ทางการบริหารราชการแผ่นดิน ฉะนั้น วิชาที่เรียนในคณะรัฐศาสตร์แต่ละคณะรัฐประศาสนศาสตร์จึงมีบางส่วนซึ่งเป็นส่วนน้อยที่เหมือนกัน แต่ส่วนใหญ่แล้วต่างกันมาก

๖. คำว่า รัฐประศาสนโนบาย และรัฐาภิวัตโนบาย ตามพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2493 มีความหมายว่า “วิธีการปกครองบ้านเมือง”

ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชมีแนวความคิดในการปกครองว่า “องค์พระมหากษัตริย์คือรัฐ” หรือ “รัฐคือองค์พระมหากษัตริย์” ฉะนั้น การใช้คำ 2 คำในสมัยนั้น ก็ย่อมจะเป็นการขอพระเกียรติอย่างที่คุณเข้าใจ เพราะนโยบายการปกครองแผ่นดินหรือการบริหารราชการเป็นของพระองค์ท่าน แต่ในสมัยประชาธิปไตยจะเห็นว่านิยมใช้คำว่า “นโยบาย” มากกว่า นโยบายในที่นี้ตามรูปการปกครองของเรายังถึงแนวการบริหารราชการของคณะรัฐมนตรีซึ่งได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว โดยมีนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ควบคุมให้การบริหารเป็นไปตามนโยบาย และมีข้าราชการฝ่ายบริหารทั้งหมดเป็นผู้ปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบาย

4. การเผยแพร่วิชารัฐประศาสนศาสตร์ให้บุคคลภายนอกทราบ เป็นนโยบายของคณะรัฐประศาสนศาสตร์และวารสารน้อยอยู่แล้ว โปรดติดตามศึกษาต่อไป แต่การที่จะให้นาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ที่เรียนกันในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ออกตีพิมพ์ในวารสารนั้นติดต่อกันไปโดยครบถ้วนนั้น กระทำได้ยาก เพราะวิชารัฐประศาสนศาสตร์เป็นวิชาที่ต้องมีการศึกษาและวิจัยเป็นพิเศษ และเป็นวิชาที่มีขอบเขตกว้างขวางมาก แต่ก็จะได้พยายามจัดทำเท่าที่พอเหมาะและหน้ากระดาษจะอำนวยให้

ชูป กาญจนประกร

คณะรัฐประศาสนศาสตร์

แนะนำหนังสือ

BOOK SUGGESTIONS & BOOK REVIEWS

รายชื่อวิทยานิพนธ์ของผู้สำเร็จการศึกษาเรียงตามลำดับก่อนหลังต่อจากฉบับก่อน

23. THE FOREST INDUSTRY ORGANIZATION Mr. Sompong Kasemsin

A CASE STUDY IN PUBLIC ENTERPRISES

24. การประชุมนายกเทศมนตรีที่ราชอาณาจักร นายวัลลภ ชัยพิพัฒน์

การศึกษาเปรียบเทียบการประชุมนายกเทศมนตรี
ครั้งที่ 1 และครั้งที่ 2

25. ปัญหาการบริหารงานการจัดนิคมในประเทศไทย นายสงว ทัพกฤษณ์

ห้องสมุดคณะรัฐประศาสนศาสตร์มีหนังสือและตำรารวมทั้งสิ้นกว่า 12,000 เล่ม วารสารต่าง ๆ 170 ฉบับ เฉพาะที่จะกล่าวต่อไปนี้เป็นรายชื่อหนังสือที่ห้องสมุดรัฐประศาสนศาสตร์ได้จัดหาเพิ่มเติม เป็นงวด ๆ จนถึงวันที่ 31 สิงหาคม 2503

ข้าราชการทุกระทรวงมีสิทธิใช้ห้องสมุดของคณะฯ ได้ตามข้อตกลงระหว่างกระทรวง และห้องสมุดคณะรัฐประศาสนศาสตร์

ภาคที่ 1

ตำราวิชาการ, สมเด็จพระมหา. ไทยรบพม่า

Tao British Institute of	THE SUEZ CANAL
Internation and ...	SETTLEMENT
Committee for Economic	PROBLEM OF NATIONAL
Development.	SECURITY
Demar, E.D	ESSAYS IN THE THEORY OF ECONOMIC GROWTH
Gile Research Company.	ENCYCLOPEDIA OF AMERICAN ASSOCIATIONS
Jackson, I C.	ADVANCE IN AFRICA
The Korean Association for	LEXICON OF PUBLIC ADMINISTRATION
Public Administration.	TERMS AND ...
Landon, Margaret.	ANNA AND THE KING OF SIAM
Lovejoy, Lawrence C.	WAGE AND SALARY ADMINISTRATION
Nye, Francis Ivan.	FAMILY RELATIONSHIPS AND DELINQUENT
	BEHAVIOR
Science, department of.	SIAM SCIENCE BULLETIN
Stanton, Edwin F.	BRIEF AUTHORITY
Thailand, Science, Dlpt. of Report	BANGKOK
Thammasat University,	THAILAND GOVERNMENT ORGANIZATION
	MANUAL SERIES

Toynbee, Arnold ed.

HITLER'S EUROPE

U.S. Civil service commission.

ASSESSING AND REPORTING TRAINING
NEEDS AND PROGRESS

Whyte, Sir Frederick.

ASIA IN THE TWENTIETH CENTURY

๒
ภาคที่ ๒

กรมกริช กรมพลศึกษา. คู่มือนักศึกษาว่าด้วย กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1 ถึง 6.

ตำรวจทางภาพ, สโมสรกรมพระยา. อธิบายเรื่องราชทูตไทยไปยุโรป

มัตย จันตัญญ์. ประชุมสารบัญคำพิพากษาศาลฎีกา 4 เล่ม

วิบูล ธรรมวิทย์. สังคมวิทยา

หยด แสงอุทัย. คำอธิบายเรียงมาตราพระธรรมนูญศาลยุติธรรม

Academy for Scientific Interrogation. ACADEMY LECTURES ON LIE DETECTION

AGRICULTURAL ADJUSTMENT PROBLEMS IN A GROWING ...

Amphorn Utthangkorn.

BUS REGULATION IN THE

BANGKOK-THONBURI ...

Association of Teachers of Preventive Medicine. READINGS IN MEDICAL CARE

Baker, John Newton.

YOUR PUBLIC RELATIONS ARE SHOWING

Baum, Warren C.

THE FRENCH ECONOMY AND THE STATE

Brimmell, J.

COMMUNISM IN SOUTH EAST ASIA

Brook, David.

THE U.N. AND THE CHINA DILEMMA

Burchett, Wilfred G.

MEKONG UPSREAM

Campbell, Arthur.

JUNGLE GREEN

Coombs, William E.

CONSTRUCTION ACCOUNTING AND
FINANCIAL MANAGEMENT

Corbett, Percy Ellwood.	LAW IN DIPLOMACY
Corwin, Edward Samuel.	THE PRESIDENT OFFICE AND POWERS, 1787-1937
Cowan, Donald Ross Grant.	THE SMALL MANUFACTURER AND HIS SPECIALIZED STAFF
Douglas, F.C.R.	LAND-VALUE RATING
Dunsire, A. ed.	THE MAKING OF AN ADMINISTRATOR
Epstein, Klaus.	MATTHIAS ERZBERGER AND THE DILEMMA OF GERMAN DEMOCRACY
Feis, Herbert.	CHURCHILL, ROOSEVELT, STALIN
Gay, Peter.	VOLTAIRE'S POLITICS
Grayson, Henry.	ECONOMIC PLANNING UNDER FREE ENTERPRISE
Hailey, Foster.	HALF OF ONE WORLD
Hiscocks, E. S.	LABORATORY ADMINISTRATION
Hoad, William, Marvin.	ONE HUNDRED AND FIFTY QUESTIONS FOR A PROSPECTIVE MANUFACTURER
Horner, Ivaline Blew.	WOMEN UNDER PRIMITIVE BUDDHISM
Hu, Ch' ang-tu.	CHINA - ITS PEOPLE, ITS SOCIETY, ITS CULTURE
Hutt, Max L.	PATTERNS OF ABNORMAL BEHAVIOR
Josiah Macy, Jr. Foundation New York.	WHEN DOCTORS MEET REPORTERS
Jurji, Edward Jabra.	THE GREAT RELIGIONS OF THE MODERN WORLD
Karlen, Harvey M.	THE GOVERNMENTS OF CHICAGO
Lamb, Harold.	GENGHIS KHAN
Lawyer, Kenneth.	SALES TRAINING FOR THE SMALLER . . .
Lensen, George Alexandor.	THE RUSSIAN PUSH TOWARD JAPAN

Lindgren, Raymond E.	NORWAY-SWEDEN
Lockard, Duane.	NEW ENGLAND STATE POLITICS
Lyons, Gene M.	EDUCATION AND MILITARY LEADERSHIP
Manoo Choosanay.	THE ROLE OF DISCIPLINE ON ADMINISTRATION OF THE DEPARTMENT OF INTERIOR
Mason, Lowell Blake.	LANGUAGE OF DISSENT
Metcalf, Wendell O.	HEALTH MAINTENANCE FOR GREATER EFFICIENCY
Millis, Walter.	ARMS AND THE STATE; . . .
Palmer, Robert Roswell.	THE AGE OF THE DEMOCRATIC REVOLUTION
Park, Richard L.	LEADERSHIP AND POLITICAL INSTITUTIONS IN INDIA
Political and Economic Planning.	WORLD POPULATION AND RESOURCES, A REPORT
Prakarn Poowanatnuruk.	THE DEVELOPMENT OF CITY ZONING IN THE BANGKOK METROPOLITAN AREA
Radom Sietceen.	STREET ADMINISTRATION IN THE BANGKOK METROPOLITAN AREA
Raines, Irving Isaak.	BETTER COMMUNICATIONS IN SMALL BUSINESS
Runge, Willard.	FRANKLIN D. ROOSEVELT'S WORLD ORDER
Robertson, James.	YOUNG CHILDREN IN HOSPITALS
Sakolski, Aaron Morton.	LAND TENURE AND LAND TAXATION IN AFRICA
Shridharani, Krishnalai Jathalal.	THE MAHATMA AND THE WORLD
Smith, Charles Whitley.	MAKING YOUR SALES FIGURES TALK
Starr, John.	HOSPITAL CITY
Udy, Stanley H.	ORGANIZATION OF WORK

- U.S. Small Business Adminis- DESIGN IS YOUR BUSINESS ...
tration.
- U.S. Small Business Adminis- EXECUTIVE DEVELOPMENT IN SMALL BUSINESS
tration.
- U.S. Small Business Adminis- IMPROVING MATERIALS HANDLING IN SMALL
tration. PLANTS
- Van der Kroef, Justus Maria. INDONESIA IN THE MODERN WORLD
- Wilson, Orlando Winfield. POLICE PLANNING
- Witschey, Robert E. PUBLIC ACCOUNTING SERVICES FOR SMALL
MANUFACTURERS
- Woop, Ernest E. PRACTICAL YOGA
- Wright, Frank Lloyd. THE LIVING CITY

ส่วนที่ 3

ไทย อนุสัญญาว่าด้วย พ.ศ. ขององค์การสหประชาชาติและนางของ อุตสาหกรรม

- Allen, Carleton Kemp. LAW IN THE MAKING
- American Correctional Association. A MANUAL OF CORRECTIONAL STANDARDS
- American Hospital Association. BOOKKEEPING PROCEDURES AND BUSINESS
PRACTICES
- American Hospital Association. MANUAL OF HOSPITAL MAINTENANCE
- Bertram, Colin. ADAM'S BROOD
- Brooks, Emerson M. THE GROWTH OF A NATION
- Building Research Advisory HOUSING AND BUILDING IN HOT--HUMID AND
Board. HOT - DRY CLIMATES
-

Carlson, Lucile.	GEOGRAPHY AND WORLD POLITICS
Carstairs, G. Morris.	THE TWICE-BORN
Churchill, Sir Winston Leonard	MEMOIRS OF THE SECOND WORLD WAR
Spencer, 1974-	
Clements ⁷ Poger Victor.	MANAGERS; A STUDY OF THEIR CAREERS IN INDUSTRY
Cressman, R. H. S.	GOVERNMENT AND THE GOVERNED
Cruikshank, Henry M.	CASES IN MANAGEMENT
De Bary, William Theodore	CHINESE TRADITION
Comp.	
De Bary William Theodore ed.	JAPANESE TRADITION
Due, John F.	GOVERNMENT FINANCE
Family Service Association of America.	SOCIAL WORK PRACTICE IN A FAMILY AGENCY
Field, Minna.	PATIENT ARE PEOPLE
Friedlander, Walter.	INTRODUCTION TO SOCIAL WELFARE
Friedmann, W.	LAW IN A CHANGING SOCIETY
Grundy, Milton.	TAX PROBLEMS OF THE FAMILY COMPANY
Hanke, Lewis.	MODERN LATIN AMERICA
Harper, Norman Denholm.	AUSTRALIA AND THE UNITED NATIONS
Hartendorp, A. V. H.	HISTORY OF INDUSTRY AND TRADE OF THE PHILIPPINES
Hawks, Pott F. L.	A SKETCH OF CHINESE HISTORY
International Association of Assessing Officers.	ASSESSMENT ADMINISTRATION 1959
Jenkins, Sir Gilmour.	THE MINISTRY OF TRANSPORT AND CIVIL AVIATION

Karrenbrock, Wilbert Eugene, 1899—	INTERMEDIATE ACCOUNTING
Melarney, William J.	MANAGEMENT TRAINING, CASES AND PRINCIPLES
Meigs, Walter B.	PRINCIPLES OF AUDITING
Morstein Marx, Fritz.	ELEMENTS OF PUBLIC ADMINISTRATION
National Economic Development Board, Office of.	THE ECONOMY AND NATIONAL INCOME OF THAILAND
Neuner, John Joseph William.	OFFICE MANAGEMENT
The Royal Irrigation Dept, Ministry of Agriculture.	THE GREATER CHAO PHYA PROJECT
Schmitthoff, Clive M. ed.	PALMER'S COMPANY LAW
Sheldon, William D.	READING FOR DOLLARS AND SENSE
Simmons, Leo W.	SOCIAL SCIENCE IN MEDICINE
Spencer, Milton H.	MANAGERIAL ECONOMICS
Taff, Charles A.	TRAFFIC MANAGEMENT PRINCIPLES AND PRACTICES
U. S. Federal Communications Commission.	ANNUAL REPORT
U. S. Federal Maritime Board.	ANNUAL REPORT OF THE FEDERAL MARITIME BOARD AND MARITIME ADMINISTRATION
U. S. Operations Mission to Thailand.	ASSIGNMENT : THAILAND
U. S. Post Office Dept.	ANNUAL REPORTS
U. S. Securities and Exchange Commission.	ANNUAL REPORT
U. S. Tariff Commission.	ANNUAL REPORT OF THE UNITED STATES TARIFF COMMISSION

ข่าวเด่น

CURRENT NEWS OF THE INSTITUTE

สรุปข่าวที่น่าสนใจในรอบสามเดือนที่แล้ว ระหว่างกรกฎาคมถึงกันยายน ๒๕๐๖

มดง

มหามณเฑียรทางรัฐประศาสนศาสตร์รุ่นสตรีอื่น

1. นายเจริญสุข ศิลพพันธุ์
2. นายสมพงษ์ เกษมสัน
3. นายวัลลภ ชัยพัฒน์
4. นายสงว ทักกณณ์

แต่งตั้ง ๕ ๕ ๕ ๕ ๕ ตุงาน และเลื่อนชั้น

หลังจากได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง รองเลขาธิการ สภาพัฒนาการ เศรษฐกิจได้ไม่
เท่าไร อาจารย์บุญชนะ อธิการ ก็ต้องถอนตัวเกี่ยวกับการเตรียมตัวไปทำงานพัฒนาเศรษฐกิจ
ของประเทศต่างๆ ในยุโรปอีก การดำรงตำแหน่งจะกินเวลาเพียง ๒ เดือน คือ เดือนสิงหาคม และ
กันยายนเท่านั้น แต่ทำให้อาจารย์ซึ่งมีงานเต็มมืออยู่แล้วมีงานตามปกติยิ่งขึ้น

ได้ ๆ กับข่าวไปตงานของ อาจารย์บุญชนะ อาจารย์วิช จักรเนตร ก็ได้รับการ
เลื่อนชั้นขึ้นเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญชั้นเอก และได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่รับผิดชอบใน
งานฝ่ายการฝึกอบรมข้าราชการแทนอาจารย์บุญชนะ ต่อไป

ในภาคการศึกษาใหม่ ทางคณะฯ ต้องขาดอาจารย์ผู้เข้มแข็งไปคนหนึ่ง ทางผู้แทน
อาจารย์สัจ จีรวณิก หัวหน้ากองระเบียบราชการ และอาจารย์ผู้บรรยายวิชาสัมมนาการ
บริหารบุคคล อาจารย์ซึ่งได้แต่งตั้งไปเป็นรองผู้แทนนักเรียนไทยในประเทศอังกฤษกำหนด
ออกเดินทางในวันที่ 30 กันยายน ค่ำกัน ความรู้ ความชำนาญงาน ความไม่ถือตัวและ
รักพวกพ้องของอาจารย์ผู้คงทำให้บรรยายแก่เมืองอังกฤษเป็นที่ยอมรับชมเชยของชนนอก หรือ

ว่าอาจารย์ดังกล่าวจะจำพวกเราได้เต็มอ้าฝักมือพวกเรานี้ใครคนหนึ่งมีโชคได้ผ่านไประหว่าง
จากไป--ได้มา

หลังจากผ่านการด้นแข่งกันชิงชนกรรมศาสตร์--กันเดียวนางอ้วนโชคทั้งสามท่านก็
เริ่มนับวันรอกำหนดเดินทางอย่างไ้เด่น คือทั้งได้ใจที่ได้รับเกียรติยศ และเสียใจที่ต้องจากเพื่อนฝูง
ญาติมิตร Participants ทั้งสามมีรายชื่อดังนี้

○ น.ส. รพี แก้วเจริญ ออกเดินทางจากประเทศไทยวันที่ 6 สิงหาคม 2503 เพื่อไป
ศึกษาต่อ ณ มหาวิทยาลัย Michigan, U.S.A.

○ น.ส. ลาวลย์ วัชรารศ ออกเดินทางจากประเทศไทยวันที่ 4 กันยายน 2503 เพื่อไป
ศึกษาต่อ ณ มหาวิทยาลัย Rutgers, U.S.A.

○ นายดำรง แก้ววิเชียร ออกเดินทางจากประเทศไทยวันที่ 4 กันยายน 2503 เพื่อไป
ศึกษาต่อ ณ มหาวิทยาลัย Cornell, U.S.A.

และในเดือนกันยายนของ น.ส. ผกาพรรณ เบญจกาญจน์ สัมภาษณ์ของคณะฯ
ก็ได้เดินทางไปศึกษาต่อ ณ มหาวิทยาลัย Indiana, U.S.A.

หลังจากที่ได้เดินทางเข้ามาช่วยงานของคณะฯ ตามโครงการที่แลกเปลี่ยนผู้เสียของ
ของ I.C.A. ซึ่งระยะเวลาดังกล่าว Dr. M. Ladd Thomas ก็ได้จากประเทศไทยไปเมื่อวันที่ 31
กรกฎาคม 2503 เพื่อรับตำแหน่งอาจารย์ในมหาวิทยาลัย Indiana, U.S.A.

ได้เรียกกัน Dr. William J. Siffin ผู้เข้ามาช่วยงานด้านการวิจัยของคณะเป็นระยะ
เวลาประมาณ 3 เดือน ก็ได้จากประเทศไทยเป็นครั้งที่สองในวันที่ 8 สิงหาคม 2503 เพื่อ
ไปดำรงตำแหน่งรองศาสตราจารย์ประจำของมหาวิทยาลัย Indiana ตามเดิม

ชาวทนายคนคลั่งรื่องหนึ่งกตขชากรกลับมาของศาสตราจารย์ Dr. Joseph B.
Kingsbury เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2503 Dr. Kingsbury เข้ามารับตำแหน่งที่ปรึกษาฝ่ายการ
สอน และจะประจำอยู่ที่คณะฯ เป็นเวลาประมาณ 11 เดือน

หลังจากที่ได้จากไปศึกษาวิชาการเสียหลายปี ดร. อมร รักชาติย์ ก็เดินทางกลับ
จากสหรัฐอเมริกาเพื่อมารับหน้าที่อาจารย์ประจำของคณะฯต่อไป เราขอต้อนรับ ดร. อมร ด้วย
ความยินดี

คณะกรรมการศึกษา

ดร. มัลย์ หุวะนันท์

ดร. อุดก วิเชียรเจริญ

ดร. ชุบ กาญจนประกร

อ.จ. บุญชนะ อัดถากร

อ.จ. ธวัช นัฏระเนตร

อ.จ. กริช เกตุแก้ว

อ.จ. นวนิตย์ โรจนเสนา

อ.จ. เสรี เวชชาชีวะ

อ.จ. มัลลี เวชชาชีวะ

อ.จ. เขวง เรียงสุวรรณ

อ.จ. สมศรี จุลละนันท์

อ.จ. เพ็ญศรี วายวานนท์

คณะดำเนินงาน ○

ดร. ศักดิ์ ฝาสุขนิรันต์

บรรณาธิการ

อ.จ. ขัตติยา อมรทัต

ผู้ช่วยบรรณาธิการ

นายสุเทพ สังขเพชร

ศิลปกร

น.ส. กมลทิพย์ ชั่วเวช

เลขานุการ

น.ส. ประนอม วีราสา

ประจำกองบรรณาธิการ

น.ส. ทองท้ว หุตานนท์

ประจำกองบรรณาธิการ

น.ส. ไพจิตร พงศบุตร

ประจำกองบรรณาธิการ

นายทวี สอนมาลี

ประจำกองบรรณาธิการ

เจ้าหน้าที่ฝ่ายธุรการ

นางประจวบ แก้วเกตุทอง

น.ส. บุญยิ่ง หุวะนันท์

น.ส. นงเยาว์ บุญวานิช

น.ส. กมลมา มโนพิทยะ

นายเชาวน์ วามสิงห์

นายประสงค์ นัฏบรรยงค์