วารสาร

รัฐประศาสนศาสตร์

THAI JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

ปีที่ 1 ฉบับที่ 3 มกราคม พ.ศ. 2504

ผู้เขียนในฉบับนี้

o *ศาตราจารย์มาลัย หุวะนันท์* นบ.ท., M.A., M.A., Ph.D. (Pol. Sc.), รองอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์, สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ กรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขารัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์, คณบดีคณะรัฐประศาสนศาสตร์

o *พ.อ. แสวง เสมาณรงค์* รองเลขาธิการทำเนียบนายกรัฐมนตรี, กรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขารัฐศาสตร์ และ รัฐประศาสนศาสตร์

o *หลวงอรรถปรีชาชนูปการ* นบ.ท., อธิบดีกรมอัยการ, กรรมการเนติบัณฑิตสภา, กรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ, กรรมการในคณะกรรมการที่ปฤกษากฎหมาย, สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญและอาจารย์ผู้บรรยายของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

o *ดร. อมร รักษาลัตย์* ร.บ. (จุฬา) A.M., Ph.D. อาจารย์ประจำคณะรัฐประศาสนศาสตร์

o *Professor Joseph B. Kingsbury* B.A., Ph.D., Professor Emeritus, Department of Government, Indiana University.

o *นางนวนิตย์ อินทรามะ* M.A. (Government), M.A. (Library Science) อาจารย์ประจำคณะรัฐประศาสนศาสตร์

o *ร.อ. หญิงสาณี อดิแพทย์* อ.บ., รัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต. อาจารย์โรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า

o *ร.ต.ท. วิบูลย์ พันธุ์เจริญ* อ.บ., รัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต, กองบัญชาการตำรวจตระเวณชายแดน

รัฐประศาสนศาสตร์

THAI JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

ปีที่ 1 ฉบับที่ 3 มกราคม 2504

สารบัญ

CONTENTS

		หน้า
บรรณาธิการแถลง		iv
Editor's Note		
วัตถุประสงค์นโยบายและแผน	มาลัย หุวะนันทน์	1
Objective, Policy and Plan by Malai Huvanandana		
คณะผู้ช่วยที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี	พ.อ. แสวง เสนาณรงค์	36
Assistants and Advisors of the Prime Minister by Col. Savang Senanarong		
ความเป็นมาของอัยการ	หลวงอรรถปรีชาชนูปการ	48
Story of Attorney by Luang Attaprecha Chanuprakarn		
การเมืองกับการบริหารราชการ	พ.ต. สมชาย หิรัญกิจ	66
Politics and Administration by Maj. Somchai Hiranyakis		
วัตถุประสงค์และวิธีการฝึกอบรม	อมร รักษาสัตย์	92
Objectives and Training Methods by Amara Raksasataya		
Personnel Planning	Joseph B. Kingsbury	121
การวางแผนการบริหารตัวบุคคลโดย โจเซฟ บี. คิงสเบอรี่		
ปุจฉา–วิสัชนา		137
Questions and Answers		
แนะนำหนังสือ	มวนิตย์ อินทรามะ และ	150
Introducing Books	อมร รักษาสัตย์	

หน้า

รัฐประศาสนวิเทศ 160

Public Administration in Other Countries

บทบรรณาธิการ 169

Editorial

ข่าวคณะ 175

Institute News

Thesis Abstracts:

สารวิทยานิพนธ์

Capt. Sanee Atibaed: Occupational Restriction Affecting Alien in Thailand Since World War I 181

ร้อยเอกหญิงสาณี อติแพทย์: การสงวนอาชีพชาวต่างด้าวในประเทศไทยตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ 1

Pol. Lt. Vibul Phancharoen: The Treatment and Rehabilitation of Opium Addicts in Thailand 187

ร.ต.ท. วิบูล พันธ์เจริญ: การรักษาและฝึกอาชีพแก่บุคคลติดฝิ่นในประเทศไทย

รายชื่อหนังสือใหม่ของห้องสมุด 197

New Addition to IPA Library

รายชื่อเอกสารและสิ่งพิมพ์ของคณะ 201

Publications of IPA

ข้อเสนอหรือบทความที่ปรากฏในวารสารนี้ เป็นความเห็นส่วนตัวของผู้เขียน คณะรัฐประศาสนศาสตร์ ไม่จำเป็นต้องเห็นสอดคล้องด้วยเสมอไป

บรรณาธิการแถลง

EDITOR'S NOTE

พร้อมกับที่อาจารย์ ดร. ศักดิ์ ผาสุขนิรันดร์ ได้ขอโอนไปประจำคณะรัฐศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่านก็ได้ขอลาออกจากตำแหน่งบรรณาธิการของวารสารนี้ด้วย ท่านคณบดีคณะรัฐประศาสนศาสตร์ จึงแต่งตั้งให้ข้าพเจ้าดำรงตำแหน่งแทน ในฐานะบรรณาธิการคนใหม่ ข้าพเจ้าใคร่ ขอแสดงความขอบคุณอย่างสูงต่อ ดร. ศักดิ์ ที่เป็นผู้ริเริ่มวารสารนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการที่ท่านได้พยายามวางรากฐานจัดหาเครื่องมือเครื่องใช้ เจ้าหน้าที่ผู้ร่วมงาน ตลอดจนการวางแนวนโยบายและมาตรฐานด้วยความตั้งใจมั่นที่จะให้วารสารนี้เป็นวารสารทางวิชาการ รัฐประศาสนศาสตร์ที่ ควรแก่ ความนิยมเชื่อถือ การก่อตั้งนี้นับว่า เป็นกิจกรรมที่ต้องใช้เวลา ความวิริยะ อุตสาหะ ทั้งทางกำลังกายและกำลังปัญญาเป็นอันมาก ข้าพเจ้าหวังเป็นอย่างยิ่งว่าวารสารนี้จะมีเกียรติได้รับคำแนะนำปฤกษาและบทความจากท่านอาจารย์ต่อไป

วารสารฉะบับที่ท่านถืออยู่นี้ นับเป็นวารสารฉบับที่ 3 ของปีที่ 1 แต่โดยที่ได้พิมพ์ออกมาในเดือนมกราคม จึงนับได้ว่าเป็นฉบับต้อนรับปีใหม่ 2504 อีกด้วย ในวาระดิถีเช่นนี้ คณะผู้จัดทำวารสารก็ใคร่ที่จะขอร่วมมือในการเฉลิมฉลองนี้ด้วย จึงได้พยายามเปลี่ยนแปลงปรับปรุงวารสารนี้ขึ้นหลายประการ โดยยังคงยึดถือในหลักการที่จะให้วารสารมีนี้ลักษณะส่งเสริมวิชาอาชีพทางการบริหาร การเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ก็เป็นไปในทางที่ช่วยส่งเสริมจุดมุ่งหมายนี้ทั้งสิ้น

ท่านจะเห็นได้ว่าในด้านความสำคัญนั้น สารัตถะโดยทั่วไปก็เป็นไปตามลักษณะเดิม คือ มีการเสนอบทความที่จะเป็นประโยชน์ในด้านการบริหารในลักษณะต่าง ๆ แต่ท่านจะพบว่า ผู้จัดทำได้พยายามทำให้วารสารนี้มีลักษณะเป็นวารสารสองภาษายิ่งขึ้น คือ

ใช้ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ เพื่อประโยชน์ในการติดต่อแลกเปลี่ยนความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์กับต่างประเทศ ซึ่งในขณะนี้ก็กำลังสนใจในวารสารนี้อยู่ ดังนั้นการย่อเรื่องเป็นภาษาที่ตรงข้ามกับภาษาของตัวบทความ จะพยายามทำให้ได้เนื้อความดีขึ้นเพื่อผู้อ่านชาวต่างประเทศจะได้มีโอกาสเข้าใจได้ว่า บทความนั้นมีวาระสำคัญอย่างใด หากเขาต้องการทราบรายละเอียดของบทความใด ๆ เขาอาจจะขอร้องให้ฝ่ายเราแปลโดยละเอียดได้ ทางผู้จัดทำก็ ได้ทำความตกลงกับบรรณาธิการ วารสาร รัฐประศาสนศาสตร์ของต่างประเทศไว้หลายแห่งแล้วเพื่อวัตถุประสงค์อันนี้ ผู้จัดทำจึงได้เปลี่ยนแบบปกไปอีกเล็กน้อย เพื่อให้บรรจุข้อความได้ทั้งสองภาษาด้วย

การปรับปรุงในเรื่องอื่นๆก็ ได้แก่การพยายามตอบข้อถามของสมาชิกในหัวเรื่องของ"ปุจฉา–วิสัชนา" โดยจะพยายามคำตอบหาจากผู้เชี่ยวชาญในแต่ละแขนงจริง ๆ เพื่อให้คำตอบนี้เป็นคำตอบที่เชื่อถือได้ พอจะยึดเป็นแนวทางปฏิบัติได้แน่นอน คำตอบจึงอาจจะยาวกว่าคำตอบของวารสารอื่น ๆ รายนามหนังสือใหม่ที่ทางห้องสมุดได้รับก็ ได้พยายามปรับปรุงมาให้เป็นลักษณะของการทำรายนามหนังสืออย่างแท้จริง เพื่อว่าผู้อ่านที่สนใจจะมาขอยืมหรือสั่งซื้อหนังสือนั้นๆ ได้โดยสะดวก ส่วนข่าวคณะนั้นก็จะได้พยายามลดความยาวลงเพื่อช่วยเฉลี่ยเนื้อหน้าแก่บทความสำคัญอื่นๆ แต่ก็จะให้มีเนื้อหาเพียงพอที่จะแสดงความเป็นไปต่างๆ ของคณะรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งมีอยู่ทั้งในส่วนของนักศึกษา ของคณาจารย์ ของฝ่ายการสอน ฝ่ายวิจัย ฝ่ายฝึกอบรมและฝ่ายห้องสมุด เพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนข่าวสารและความรู้ แต่ผู้จัดทำใคร่ขอแจ้งต่อ ผู้อ่านที่มิได้เป็นนักศึกษา คณาจารย์หรือเจ้าหน้าที่ของคณะว่า เจตนารมย์ของวารสารนี้คือการแลกเปลี่ยนความรู้ทางวิชาการระหว่างผู้ร่วมงานบริหารด้วยกันเป็นปฐม การแลกเปลี่ยนข่าวสารระหว่างผู้เป็นนักศึกษา คณาจารย์และเจ้าหน้าที่ของคณะ เป็นส่วนเพิ่มเติม ความจำเป็นที่ต้องมีส่วนเพิ่มเติมนี้ เป็นเพราะวารสารของคณะรัฐประศาสนศาสตร์อยู่ด้วย

นอกจากการปรับปรุงดังกล่าวแล้วเรายังได้เพิ่มเติมเรื่องย่อยๆ ที่สำคัญน่ารู้น่าสนใจอีกหลายประการ เช่นจะได้นำย่อความสำคัญ ๆ ของวิทยานิพนธ์ของนักศึกษ

ปริญญาโท (Thesis Abstracts) ของนักศึกษาที่สำเร็จมหาบัณฑิตใหม่มาลงในวารสารนี้ ซึ่งนอกจากจะเป็นกำลังใจแก่นักศึกษาที่จะพยายามทำวิทยานิพนธ์ให้ดี แล้ว ยังเป็นโอกาสแก่ผู้สนใจว่า วิทยานิพนธ์เรื่องใดมีผู้เขียนแล้ว และจะหาอ่านได้ที่ใด

เพื่อที่จะเป็นการขยายประสบการณ์ และทัศนะของผู้อ่านให้กว้างขวางและทันสมัยยิ่งขึ้น ผู้จัดทำได้เพิ่มบทความสั้นๆ ขึ้น 2 ประเภท คือ บทแนะนำหนังสือหรือบทวิจารณ์หนังสือและบทความ กับรัฐประศาสนวิเทศในข้อแรกก็จะเป็นการติดตามความเคลื่อนไหวของข้อเขียนบทความหรือหนังสือที่น่าสนใจทั้งในและ นอกประเทศ ส่วนในข้อที่สอง นั้นเป็น การติด ตามความ เคลื่อน ไหวทาง รัฐ ประศาสนศาสตร์ในต่างประเทศ โดยเฉพาะในย่านเอเชียตะวันออก ทั้งนี้อาจจะเป็นข่าวจากสมาคมรัฐประศาสนศาสตร์ในต่างประเทศ รวมทั้งตัวบุคคลหรือผลงานของบุคคลเหล่านั้น บทความสองประเภทนี้เข้าใจว่าจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งแก่ผู้ ที่สนใจใคร่เห็นกิจการด้านนี้ของไทย เจริญรุดหน้าไปทัดเทียมกับนานาประเทศ เพราะวิชารัฐประศาสนศาสตร์ก็เหมือนกับวิชาอื่น ๆ ที่ต้องเจริญเติบโตก้าวหน้าไปตามกาลสมัย

เพื่อจะให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ในทางที่ จะเพิ่มพูน ความ รู้ใหม่ ๆ ดังกล่าวข้างต้น ทางวารสารจะได้จัดพิมพ์รายชื่อหนังสือหรือสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ ที่คณะรัฐประศาสนศาสตร์จัดทำขึ้นเป็นครั้งคราว และยังใคร่ที่จะสนับสนุนผู้อ่านให้ได้รู้จักกับหนังสือ วารสาร ร้านค้าที่มีหนังสือหรือสิ่งประกอบการศึกษา โดยมิได้มีความมุ่งหมาย เพื่อการแจ้งความโฆษณาหรือประโยชน์ทางการเงินแต่อย่างใด

นอกจากการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในรายการใหญ่ ๆ ดังได้พรรณามาแล้ว ทางวารสารยังจัดให้มีการเปลี่ยนแปลงในข้อปลีกย่อย เพื่อให้วารสารนี้มีมาตรฐานดีสมที่จะเป็นวารสารวิชาชีพชั้นนำ โดยได้นำรายชื่อและประวัติย่อของผู้เขียนบทความต่างๆมารวมไว้หน้าเดียวกันในตอนต้นของเล่ม เพื่อความสดวกแก่ผู้สนใจใคร่ทราบรายนามและประวัติผู้แต่ง ทั้งยังอำนวยความสะดวกแก่การจัดตัวเรื่องโดยจะได้ พิมพ์เฉพาะชื่อเรื่องและนามผู้ประพันธ์ไว้เท่านั้น ไม่ต้องมีข้อความแสดงคุณวุฒิอื่นๆ นอกจากนี้ในบางครั้งบางคราว

ทางวารสารอาจจะจัดพิมพ์ บทความแสดง ความคิดเห็น สำคัญๆ ของ บรรณาธิการ หรือผู้ร่วมงานอื่นๆ ลงในบทบรรณาธิการ (Editorial) เพื่อเป็นการชี้แจงทัศนะสำคัญๆ ของวารสารดังที่มีพิมพ์ในวารสารชั้นดีทั่วๆไป

อนึ่งในวารสารฉบับนี้มิได้จัดพิมพ์รูปภาพต่างๆลงอย่างฉบับก่อนก็เพราะ ต้องการเจียดเนื้อที่มาใช้ในการเขียนบทความ และวารสารเชื่อว่าท่านทั้งหลายคงจะพอใจที่จะอ่านบทความอันมีแก่นสารกว่าจะได้ดูรูปภาพต่างๆ อย่างไรก็ตามในโอกาสที่วารสารเห็นว่ามีภาพที่น่าสนใจเมื่อใด ก็จะจัดพิมพ์ขึ้นอีกเป็นครั้งคราว

บรรณาธิการใคร่ขออภัยต่อ ดร. อดุล วิเชียรเจริญ ผู้ประพันธ์บทความเรื่อง "การเคลื่อนย้ายของประชากรในประเทศไทย" ซึ่งลงพิมพ์ในวารสารรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ I เล่ม 2 หน้า 28–35 และท่านผู้อ่าน ในกรณีวารสารฉบับที่ 2 มิได้แสดงไว้ว่าบทความนี้เป็นข้อเขียนที่ ดร. อดุล ได้เสนอต่อที่ประชุม Ninth Pacific Science Congress จึงใคร่ขอชี้แจงให้ท่านรู้อ่านได้ โปรดเข้าตามนี้ด้วย

เจ้าหน้าที่ในกองบรรณาธิการหวังใจว่าวารสารฉบับนี้ จะนำความ พึงพอใจมาสู่ท่านผู้อ่าน หากมีข้อคิดเห็นประการใดที่จะปรับปรุงให้วารสารนี้ดีขึ้นด้วยประการใด ๆ แล้วกรุณาแจ้งให้ทราบจะเป็นคุณอย่างสูง

วัตถุประสงค์ นโยบาย และแผน

มาลัย หุาะนันทน์

คำนำ

บทความเรื่อง วัตถุประสงค์ นโยบาย และแผน เป็นบทความที่ได้เรียบเรียงขึ้นตามแนวคำบรรยายเรื่องนี้ ณ วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรเมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2503 เนื่องจากการบรรยายมีเวลาอันจำกัดอยู่เพียง 1 ชั่วโมง การบรรยายจึงเน้นหนักในหลักการเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ นโยบาย และแผนโดยทั่วๆ ไปโดยจำกัดขอบเขตอยู่แต่เฉพาะหลักการกำหนดวัตถุประสงค์ การกำหนดนโยบาย และการวางแผนต่างๆ เท่านั้น

สำหรับบทความที่ได้เรียบเรียงขึ้นตามแนวคำบรรยายครั้งนี้ ได้เพิ่มเติมให้กว้างขวางออกไปอีกบ้าง เฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนที่เกี่ยวกับปรัชญาหรืออุดมการและกระบวนการที่เกี่ยวกับการบริหารงานตามแผน ซึ่งนับว่าเป็นศิลปในประการที่สำคัญที่สุดอย่างหนึ่งทางรัฐประศาสนศาสตร์ เป็นเรื่องที่จะต้องศึกษาและวิจัยเพื่อหาทางปรับปรุงให้ดีขึ้นและให้การปฏิบัติงานเป็นไปโดยถูกต้องตามหลักวิชา

แม้ว่าบทความเรื่องนี้เป็นบทความสั้นๆ ก็ตาม ผู้เขียนหวังว่าสาระสำคัญทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับเนื้อหาของเรื่องและหนังสืออ้างอิงซึ่งนำมาแสดงไว้ ย่อมจะเป็นประโยชน์แก่ผู้ที่สนใจในอันที่จะได้ทำการศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติมเพื่อให้มีทัศนะกว้างขวางยิ่งขึ้นได้ตามสมควร

ในยามที่รัฐบาลมีนโยบายที่จะเร่งรัดพัฒนาประเทศให้เป็นไปตามแผน บทความใดๆ ในทำนองนี้ ก็ย่อมจะถำนวยประโยชน์แก่ส่วนรวมอยู่บ้าง ประโยชน์นี้แม้จะมีมากน้อยสักเพียงใด ก็ย่อมจะทำให้ผู้เขียนมีความสุขใจในฐานะที่เป็นข้าราชการผู้หนึ่งซึ่งมีส่วนช่วยทางราชการ.

1. ข้อความทั่วไป

การทำงานหรือการบริหารงาน ไม่จำกัดว่าจะเป็นการบริหารงานของรัฐ การบริหารธุรกิจ หรือการบริหารงานของกลุ่มชนในรูปใด ๆ ก็ตาม ย่อมจะต้องประกอบขึ้นด้วยองค์ประกอบที่สำคัญอย่างน้อย 2 ประการ คือ คน และการใช้เทคนิคต่าง ๆ เพื่อให้การปฏิบัติงานลุล่วงไปตามวัตถุประสงค์ ตามนโยบายและเป็นไปตามแผน หากจะพิจารณาเฉพาะในรูปขององค์การบริหารเช่นนี้ การพิจารณาเรื่องวัตถุประสงค์ นโยบาย และแผนก็อาจจะเป็นเรื่องเข้าใจได้ง่าย เพราะองค์การบริหารที่จัดตั้งขึ้นโดยถูกต้องตามหลักวิชาย่อมมีวัตถุประสงค์ มีนโยบายและมีแผนอยู่แล้ว เพียงแต่ค้นดูกฎหมายที่จัดตั้งองค์การของรัฐ ข้อบังคับที่จัดตั้งองค์การของเอกชน และระเบียบวิธีตลอดจนแผนงานต่าง ๆ ก็ย่อมจะทราบได้ แต่การพิจารณาศึกษาเรื่องวัตถุประสงค์ นโยบาย และแผนในหลักการทั่วไปนั้น มิใช่เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับข้อเท็จจริงภายในองค์การบริหารเท่านั้น หากแต่เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับที่มาของวัตถุประสงค์ นโยบาย และแผน รวมทั้งประโยชน์หรือคุณค่าทางสังคมอันมีผลต่อความผาสุกและความสงบสุขของชนในชาติทั้งชาติ ฉะนั้น วัตถุประสงค์ก็ดี นโยบายก็ดี แผนก็ดี จึงมีรูปและลักษณะต่างๆ กัน ตามความจำเป็นแก่การที่จะต้องกระทำตามอุดมการหรือปรัชญาแห่งชีวิตในอันที่จะได้อยู่รวมกันในสังคมด้วยความผาสุก เป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาศึกษาเพื่อกำหนดและแก้ไขปรับปรุงให้เข้ากันได้กับรูปและความต้องการของสังคม

การกำหนดวัตถุประสงค์ การกำหนดนโยบาย และการกำหนดแผน เป็นกระบวนการอย่างหนึ่งในการบริหาร ฉะนั้นในการพิจารณาศึกษาเรื่องนี้ในทัศนะของนักรัฐประศาสนศาสตร์ก็ย่อมจะพิจารณาได้หลายแง่หลายมุม ตามที่จะขอนำมาเสนอไว้ ณ ที่นี้โดยสังเขป

(1) การศึกษาวิธีการกำหนดวัตถุประสงค์ การกำหนดนโยบาย การกำหนดแผน และการวางแผน โดยจัดให้มีระเบียบวิธีการศึกษาให้มีลักษณะเป็นวิทยาศาสตร์ คำว่า **"วิทยาศาสตร์"** ในที่นี้มิได้หมายถึงการสร้างกฎหรือทฤษฎีอันจะ

พิสูจน์ได้ หากแต่เป็นเทคนิคและการจัดระเบียบวิธีการศึกษาในรูปของระบบ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลต่าง ๆ อันจะเป็นประโยชน์แก่การวิเคราะห์ และจัดให้มีหลักการต่าง ๆ โดยถูกต้องตามหลักวิชาต่อไป

(2) การศึกษาวิธีการกำหนดวัตถุประสงค์ กำหนดนโยบาย และการวางแผนโดยพิจารณาให้ละเอียดลึกซึ้งในลักษณะที่เป็นกิจกรรม หรือเป็นกระบวนการทางการบริหาร เพื่อให้ได้ข้อมูลอันจะเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาว่า ในกิจกรรมและกระบวนการต่าง ๆ เหล่านั้นมีวิธีการในเชิงใช้ศิลปเกี่ยวกับการบริหารงานนั้น เฉพาะอย่างยิ่งศิลปของการอำนวยการ การประสานงาน และการควบคุมงาน ให้การได้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ นโยบาย และแผนได้อย่างไร

การศึกษาทั้งสองลักษณะดังกล่าวนี้ จะเห็นได้ว่า ในประการแรกเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการศึกษาในทางทฤษฎี ตัวอย่างเช่น การกำหนดวัตถุประสงค์ กำหนดนโยบาย และการวางแผน ซึ่งปฏิบัติจัดทำอยู่ในระบบบริหารของรัฐ มีส่วนประกอบในรูปของที่มาอย่างไร และมีองค์การ หรือเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการในทางเทคนิคอย่างไร เพื่อให้วัตถุประสงค์นโยบายหรือแผนบรรลุจุดมุ่งหมาย ส่วนในประการหลังเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการศึกษาเพื่อประโยชน์ทางปฏิบัติการซึ่งเป็นการพิจารณาควบคู่กับการพิจารณาศึกษาแบบวิทยาศาสตร์ดังกล่าวข้างต้น หากแต่มุ่งใฝ่หาวิธีทำงานให้ดีขึ้น ตามตัวอย่างข้างต้น หากพิจารณาในแง่ศิลปของการทำงานก็ย่อมจะเห็นได้ว่า ได้แก่การพิจารณาศึกษาถึงวิธีการอำนวยการประสานงาน และควบคุมงานให้มีผลปฏิบัติบรรลุจุดมุ่งหมายโดยมีประสิทธิภาพที่สุด

(3) การพิจารณาในลักษณะปรัชญา แนวการศึกษาในข้อ 1 และข้อ 2 จะไม่สมบูรณ์ หากจะไม่ทำการพิจารณาศึกษาการกำหนดวัตถุประสงค์ การกำหนดนโยบาย และการกำหนดแผนในรูปของปรัชญา คำว่า "**ปรัชญา**" ที่นำมาใช้ในที่นี้ ต้องการจะให้มีความหมายเพียงว่า ในฐานะมนุษย์ซึ่งมีปัญญา ความรอบรู้ และความเฉลียวฉลาดเหนือสัตว์โลกอื่น ๆ นั้นจะใช้คุณสมบัติพิเศษซึ่งมีอยู่ในมนุษย์ชาตินี้กระทำการในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดวัตถุประสงค์ นโยบาย และแผน ให้บังเกิดความพึงใจแก่ชีวิตขึ้นได้อย่างไร

การพิจารณาในลักษณะปรัชญาเช่นนี้ ย่อมจะเห็นได้ว่า เป็นเรื่องลึกซึ้งเกี่ยวกับปรัชญาแห่งชีวิตของบุคคลซึ่งอยู่ร่วมกันในรูปของสังคมที่มีลักษณะแตกต่างกันทั้งในด้านประวัติวัฒนธรรม และชีวิตทางการเมือง รวมตลอดถึงระบบความเชื่อซึ่งมีส่วนอย่างสำคัญในการกำหนดวิธีปฏิบัติการใดๆ เพื่อให้บรรลุความพึงใจแห่งชีวิตของแต่ละคนและแต่ละสังคม นอกจากนั้น ยังจะแสดงออกให้เห็นลักษณะต่างๆ อันเป็นพฤติกรรมในการกระทำการใดๆ เพื่อให้บังเกิดประโยชน์สุขแก่ตนเอง ครอบครัวและสังคมในส่วนรวม ความสำคัญข้อนี้ย่อมใช้เป็นแนวศึกษาในรูปของปรัชญา เพื่อทราบอุดมการอันเป็นที่มาของการกำหนดวัตถุประสงค์ นโยบาย และแผน ได้เช่นเดียวกัน และน่าจะเป็นความสำคัญที่อยู่ในอันดับแรกที่จะต้องศึกษาพิจารณาเพื่อจะได้ทราบว่าทำไมหรือเป็นเพราะเหตุใด หรือเพื่อประโยชน์อันใดที่จะต้องพิจารณากำหนดวัตถุประสงค์ นโยบาย และแผนในรูปนั้นรูปนี้

ตัวอย่างที่เกี่ยวกับเรื่องนี้พอจะเห็นได้จากปรัชญาแห่งชีวิตของชาวอเมริกันซึ่งทำให้การกำหนดแผนทางเศรษฐกิจต่างจากประเทศอื่นๆ กล่าวคือชาวอเมริกันมีปรัชญาอุดมการและความเชื่อในส่วนที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจการปกครองว่า การค้าจะต้องเป็นไปโดยเสรี รัฐบาลจะเข้าควบคุมการค้าซึ่งเป็นส่วนได้เสียของประชาชนได้แต่เฉพาะในกรณีและในยามที่เกิดมีความจำเป็นจริงๆ เท่านั้น ฉะนั้นจะเห็นว่าการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ จึงมิได้รับความนิยมจากชาวอเมริกันเพราะเกรงกลัวว่า หากมีแผนเศรษฐกิจแล้วรัฐจะถือโอกาสเข้าควบคุมสอดแทรกในกิจการค้าของประชาชน และเนื่องจากการค้าเป็นการแข่งขันกันโดยเสรีนี่เอง จึงจำเป็นต้องปรับปรุงงานภายใน ของแต่ละองค์การให้มีประสิทธิภาพที่สุดเพื่อประโยชน์ในเชิงการค้าซึ่งจำเป็นต้องแข่งขันกันอยู่เสมอ ฉะนั้น การวางแผนบริหารงานภายในองค์การเพื่อประสิทธิภาพของงานจึงก้าวหน้าไปไกล มีการศึกษาวิจัยกันอย่างจริงจัง ยากที่จะมีประเทศอื่นๆ เสมอเหมือน ผู้ที่มีประสบการณ์จากการศึกษาดูงานในสหรัฐอเมริกา เฉพาะอย่างยิ่ง การบริหารธุรกิจ ย่อมจะเป็นประจักษ์พยานยืนยันความจริงข้อนี้ได้เป็นอย่างดี

อย่างไรก็ตาม ระเบียบวิธีการศึกษาทั้ง ๓ แบบนี้มีความสำคัญอยู่ในตัวเองในแนวต่างๆ กัน ฉะนั้นในการศึกษาพิจารณาเรื่องนี้ จึงจำเป็นต้องยึดถือเป็นหลักที่จะต้องรวม

พิจารณาไปในเวลาเดียวกัน หากจะละเว้นไม่พิจารณาด้านหนึ่งด้านใดแล้ว จะทำให้การศึกษาพิจารณาได้ผลไม่สมบูรณ์เท่าที่ควร

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วนั้นเป็นเรื่องการพิจารณาในทางวิชาการว่า ควรจะได้มีการศึกษากันอย่างไรบ้าง อย่างไรก็ดี เมื่อเริ่มลงมือศึกษาและวิจัยเรื่องนี้ ทุกท่านจะประสบปัญหาที่คล้ายคลึงกันอยู่ประการหนึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับความหมายของคำซึ่งใช้อยู่อย่างสับสนและเลื่อนลอยมาก แม้ในภาษาอังกฤษ เพราะคำและความหมายมีลักษณะใกล้เคียงคล้ายคลึงกันมาก เช่น purpose, objective, aim, target และ goal หรือคำว่า policy, plan และ program ซึ่งนอกจากจะมีความหมายคล้ายคลึงกันแล้ว มีหลายกรณีที่ขอบเขตและความหมายของคำเหล่านี้ยังเกี่ยวโยงและเหลื่อมล้ำกันอยู่อย่างหลีกเลี่ยงมิได้ ฉะนั้น จึงใคร่ขอเรียนชี้ชวนความเข้าใจเสียแต่ในเบื้องต้นนี้ว่า คำและความหมายของคำตามคำบรรยายนี้ จะได้พิจารณาใช้เพื่อประโยชน์เฉพาะการบรรยายนี้เท่านั้น มิได้มุ่งหมายที่จะให้ยอมรับว่า เป็นศัพท์บัญญัติที่ถูกต้องอันจะมีความหมายเป็นอย่างอื่นมิได้ เพราะขณะนี้ปรากฏว่ามีสถาบันการศึกษาหลายแห่งที่กำลังเร่งรัดบัญญัติศัพท์ทางวิชาการอยู่แล้ว เข้าใจว่าในอนาคตอันใกล้ ศัพท์วิชาการคงจะได้มีการบัญญัติขึ้นไว้เป็นบรรทัดฐาน

ในบทต่อๆ ไป จะได้พิจารณาวัตถุประสงค์ นโยบาย และแผนในหลักการทั่วไป เฉพาะอย่างยิ่งกระบวนการในการกำหนดวัตถุประสงค์ กำหนดนโยบาย และวางแผน ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวโยงกัน เปรียบเสมือนลูกโซ่

2. วัตถุประสงค์

เพื่อความเข้าใจอันแจ่มแจ้งเกี่ยวกับการพิจารณาวัตถุประสงค์ ผู้บรรยายขอเสนอให้พิจารณา "**ความมุ่งหมาย** Purpose ควบคู่กันไปกับการพิจารณา "**วัตถุประสงค์** Objective โดยขอยกอุทธาหรณ์จากสุนทรพจน์ของ ฯพณฯ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งได้กล่าวเปิดการประชุมปลัดจังหวัด และนายอำเภอทั่วราชอาณาจักร เมื่อวันที่ 27 มีนายน 2502 ดังต่อไปนี้

รัฐบาลนี้เป็นรัฐบาลที่สืบเนื่องมาจากคณะปฏิวัติ และได้เข้ารับช่วงบริหารราชการของประเทศต่อมา โดยปรารถนาจะแก้ไขวิกฤติการซึ่งเป็นอยู่ในสมัยเมื่อก่อนมีการปฏิวัติเพื่อปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงความไม่เหมาะสมทั้งหลายให้ไปสู่แนวทางที่ดีขึ้น ทั้งในด้านการปกครอง เศรษฐกิจ และสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับประชาชนนั้น รัฐบาลถือว่าการปรับมาตรฐานการครองชีพเป็นปัญหาสำคัญ และการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือที่เรียกว่าปฏิวัติในเรื่องนี้จะสำเร็จลุล่วงไปได้ไม่ใช่ด้วยการกระทำเพียงการยึดอำนาจ หรือเปลี่ยนแปลงด้านตัวบทกฎหมายและระบบต่างๆ เท่านั้น แต่จะต้องอาศัยตัวคนเป็นสำคัญ ตัวคนซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบปฏิบัติกิจการต่างๆ จะต้องเข้าใจในนโยบายและปลงใจร่วมมือกันปฏิบัติการในหน้าที่ของแต่ละคนให้สอดคล้องต้องกันและโดยสุจริตใจ

ตามสุนทรพจน์ของ ฯพณฯ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ดังกล่าวนี้ ย่อมประจักษ์ชัดถึงความมุ่งหมายอย่างกว้างๆ ของคณะปฏิวัติซึ่งรัฐบาลชุดปัจจุบันรับช่วงมาเป็นแนวนโยบาย(policy)แม้จะมีลักษณะกว้างๆ แต่ก็นับว่า ได้ขยายข้อความจากความมุ่งหมายเดิมของคณะปฏิวัติออกไปให้แจ้งชัดยิ่งขึ้น เพื่อประโยชน์ในการนี้ ขอให้ย้อนระลึกถึงประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 11 ข้อ 4 ซึ่งประกาศความมุ่งหมายของการปฏิวัติในส่วนที่เกี่ยวกับการปรับปรุงเศรษฐกิจว่า จะ "**จัดการแก้ไขและปรับปรุงเศรษฐกิจแห่งชาติให้ดีขึ้น และเข้าสู่มาตรฐานที่พึงพอใจ**" ฉะนั้น ย่อมจะเห็นได้ว่า ความมุ่งหมายของคณะปฏิวัติก็ดี ความมุ่งหมายของรัฐบาลนี้ก็ดี เป็นที่มาแห่งแนวในการกำหนดวัตถุประสงค์ นโยบาย และแผนในอันที่จะดำเนินงานต่อไป

เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาเรื่องวัตถุประสงค์ นโยบาย และแผนที่เกี่ยวข้องอยู่นี้ จึงจำเป็นต้องพิจารณาว่า ความมุ่งหมายคืออะไร ?

ความมุ่งหมาย คำว่าความมุ่งหมายเป็นคำที่ต้องการใช้ในความมุ่งหมายอย่างกว้าง เป็นการแสดงออกให้ทราบถึงอุดมการหรือปรัชญาแห่งชีวิตที่มุ่งหวัง ความมุ่งหมายนี้อาจจะเป็นเรื่องของแต่ละบุคคล กลุ่มชน สังคม องค์การรัฐบาลหรือของชาติในส่วนรวม มีขอบเขตกว้างขวางมาก ความมุ่งมาตรปรารถนาในรูปของความมุ่งหมายนี้ยังไม่มีลักษณะจำกัดลงไปว่าจะปฏิบัติการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะโดยวิธีใด

มีข้อที่น่าสังเกตว่า ความมุ่งหมายนั้นนอกจากจะมีลักษะเป็นอุดมการ และมีขอบเขตกว้างขวางดังกล่าว ยังจะเห็นว่าความมุ่งหมายนั้นเองแสดงออกให้เห็นว่า มีส่วนเกี่ยวข้องสัมพันธ์อยู่กับวัตถุประสงค์ นโยบาย และแผนในรูปใดรูปหนึ่งอยู่เสมอ หากว่าได้มีการกำหนดวัตถุประสงค์ นโยบาย และแผนเพื่อจะปฏิบัติการให้มีผลตามความมุ่งหมาย ความมุ่งหมายนั้นเองจะมีลักษณะแจ้งชัดและมีรายละเอียดต่าง ๆ กัน ตามกระบวนการของการบริหารในรูปของการกำหนดวัตถุประสงค์ นโยบาย แผน และโครงการบริหารงานซึ่งจะได้กล่าวต่อไป เมื่อได้บรรยายถึงเรื่องนั้น ๆ

นอกจากนั้น หากพิจารณาในทางการบริหารงานก็ย่อมจะกล่าวได้ว่า ในทางการบริหารงานหรือการบริหารราชการย่อมมีความมุ่งหมายในรูปคิดปของการทำงาน เพื่อให้ได้รับผลงานโดยมีประสิทธิภาพที่สุด มิใช่ต่างคนต่างทำตามอำเภอใจ โดยไม่ยอมร่วมมือประสานงานกับฝ่ายอื่นๆ ซึ่งจะทำให้เกิดการแตกแยกกระจัดกระจายในการปฏิบัติงานของหน่วยย่อยตามทางราบ (horizontal) อันจะมีผลกระทบถึงเอกภาพตามทางดิ่ง(vertical) ขึ้นไปตามลำดับ ฉะนั้น ในการบริหารงานให้บรรลุเป้าหมายตามวัตถุประสงค์ นโยบาย หรือแผนนั้น จึงจำเป็นต้องคำนึงถึงความมุ่งหมายในการบริหารที่จะต้องจัดให้มีเอกภาพในการปฏิบัติงานทั้งในหน่วยย่อยแต่ละหน่วย และหน่วยย่อยต่างๆ ในทางราบ เพื่อจะก่อให้เกิดเอกภาพในความรับผิดชอบตามลำดับขึ้นไปจนถึงจุดสุดยอด ในอันที่จะให้การปฏิบัติงานบรรลุผล ประสบความสำเร็จทั้งในรูปของเอกภาพของการทำงาน และเอกภาพของความมุ่งหมายในประการใดประหนึ่ง หรือหลายประการรวมกัน ฉะนั้น คำว่าความมุ่งหมายนั้นเองก็ย่อมจะมีการจำแนกรายละเอียดออกเป็นวัตถุประสงค์ในลักษณะต่าง ๆ กัน เพื่อจะได้จัดให้มีการกำหนด นโยบาย หรือกำหนดแนวการบริหารหรือการปฏิบัติการให้ดำเนินไปตามวัตถุประสงค์ในส่วนย่อย และความมุ่งหมายในส่วนรวม ตัวอย่างในเรื่องนี้จะเห็นได้ชัดเจนแจ่มแจ้งยิ่งขึ้น เมื่อได้พิจารณาวัตถุประสงค์แล้ว

วัตถุประสงค์ คำว่าวัตถุประสงค์นี้ ในทางวิชาการมักจะใช้ให้มีความหมายสับเปลี่ยนแทนกันได้กับคำว่า เป้าหมายหรือจุดหมาย (aim, target หรือ goal) ซึ่งมีความ

หมายในทางแสดงออกให้เห็นจุดหมาย ของกิจกรรม ที่มีลักษณะอันแจ้งชัดและในโอกาสเดียวกันก็แสดงให้เห็นผลงานที่คาดหมายว่าจะพึงให้เกิดขึ้น

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับคำว่าความมุ่งหมายดังกล่าวแล้วข้างต้น คำว่าวัตถุประสงค์นั้นก็คือความมุ่งหมายที่ได้จำแนกออกในรายละเอียดในรูปต่าง ๆ กัน และวัตถุประสงค์ต่าง ๆ นี้เอง ที่จะต้องจัดให้มีการกำหนดนโยบายและวางแผนในขั้นต่อไปเพื่อให้การได้เป็นไปตามวัตถุประสงค์

ลักษณะที่แสดงให้เห็นความ สัมพันธ์ระหว่างความ มุ่งหมาย กับ วัตถุประสงค์นั้นจะเห็นได้ชัดแจ้งยิ่งขึ้น เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบคำว่า purpose หรือความมุ่งหมาย และคำว่า sub-purposes หรือวัตถุประสงค์ ซึ่งนิยมใช้อยู่ในภาษาอังกฤษเพื่อประโยชน์แก่ความเข้าใจโดยแจ่มแจ้งยิ่งขึ้น จึงขอยกอุทธาหรณ์ประกอบ ดังต่อไปนี้

หากจะพิจารณาความมุ่งหมายตามประกาศของคณะปฏิวัติและตามคำปราศรัยของ ฯพณฯ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ดังกล่าวข้างต้น ย่อมจะเห็นว่าในลำดับต่อมาได้แปรรูปออกมาเป็นนโยบายพัฒนาประเทศในรูปต่างๆ กันมากมายหลายเรื่อง แต่ละเรื่องมีวัตถุประสงค์ในการที่จะต้องปฏิบัติจัดทำ วางนโยบาย หรือวางแผนให้การได้สำเร็จลุล่วงไปในรูปต่างกันเพื่อประโยชน์แก่การพัฒนาประเทศในส่วนรวม จุดหมายของพัฒนาการเศรษฐกิจ พ.ศ. 2504–2506 ที่รัฐบาลได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่ม 77 ตอนที่ 85 วันที่ 20 ตุลาคม พุทธศักราช 2503 ย่อมเป็นตัวอย่างอันดี ซึ่งจะขอนำมากล่าวโดยสรุปเป็นตัวอย่างดังต่อไปนี้

(1) จะเพิ่มรายได้ ประชาชาติ คิด เฉลี่ย ต่อประชากรคนหนึ่งให้สูงขึ้น ร้อยละ 3 ต่อปี เป็นอย่างน้อย

(2) จะเพิ่มการสะสมทุนโดยมีอัตราส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ 15 ของรายได้ประชาชาติต่อปี

(3) จะขยายการผลิต ด้านเกษตร กรรมโดย ส่วน รวมให้ เพิ่ม ร้อยละ 3 ต่อปี

(4) รายได้ประชาชาติในด้านอุตสาหกรรมจะให้เพิ่มขึ้นร้อยละ๑๕ต่อปี

(5) จะดำเนินการก่อสร้างเขื่อนภูมิพลให้แล้วเสร็จใน พ.ศ. 2506 เพื่อผลิตไฟฟ้าด้วยพลังน้ำ

(6) จะบูรณะทางหลวงและแม่น้ำลำคลองให้อยู่ในสภาพที่จะใช้เป็นเส้นทางขนส่งได้สะดวกและรวดเร็ว

(7) จะขยายการศึกษา และสาธารณสุขให้ประสานกับการพัฒนาการเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในด้านการศึกษานั้นจะส่งเสริมอาชีวศึกษาเป็นพิเศษ

(8) จะรักษาดุลยการค้าระหว่างประเทศให้อยู่ในระดับที่อำนวยเสถียรภาพแก่เศรษฐกิจของประเทศ

(9) จะรักษาเสถียรภาพของเงินตราให้มีค่ามั่นคง

วัตถุประสงค์ต่าง ๆ ตามความมุ่งหมายเพื่อประโยชน์แก่การพัฒนาประเทศ ดังกล่าวนี้ เป็นหลักสำคัญทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับวัตถุประสงค์อันแจ้งชัดและการที่จะต้องกำหนดนโยบายและแผนในลำดับต่อไป เพราะการบริหารราชการในรูปกิจกรรมมีลักษณะเป็นกระบวนการที่จะต้องทำเป็นขั้น ๆ และมีลักษณะเป็นการแบ่งแยกงานกันทำในรูปของกระทรวงทบวงกรมที่เกี่ยวข้อง ทั้งวัตถุประสงค์และนโยบายเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องอันจะต้องกำหนดขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร กล่าวคือ ทั้งฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำฝ่ายการเมืองมีหน้าที่กำหนดวัตถุประสงค์และนโยบายอย่างกว้าง ๆ เพื่อวางไว้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณา โดยมีฝ่ายบริหารและข้าราชการประจำทั้งปวงช่วยเหลือเพื่อให้การกำหนดวัตถุประสงค์ และนโยบายมีผลดี อันจะเป็นประโยชน์แก่การบริหารประเทศเพื่อให้พัฒนาไปสมความมุ่งหมาย

การพิจารณาเรื่องการกำหนดวัตถุประสงค์นี้จะเข้าใจง่ายยิ่งขึ้น เมื่อได้พิจารณาถึงการกำหนดนโยบายเพื่อให้สำเร็จวัตถุประสงค์ ซึ่งจะได้พิจารณาในบทต่อไป ในชั้นนี้ใคร่ขอให้ระลึกถึงความสำคัญข้อหนึ่งว่า ในการบริหารราชการแผ่นดินอันมีลักษณะเป็นการ

แบ่งแยกงานกันทำในรูปของ กระทรวง ทบวงกรมและมีลักษณะเป็นกระบวนการดังกล่าวแล้ว หน้าที่ของฝ่ายบริหารก็จำเป็นจะต้องพึงระมัดระวังให้มีเอกภาพในการบริหารเพื่อให้วัตถุประสงค์ต่าง ๆ เป็นไปตามความมุ่งหมายในส่วนรวม

วัตถุประสงค์นั้นจะ แบ่งแยก มากน้อยอย่างใดก็ได้ตามความประสงค์เพื่อสนองความมุ่งหมายแต่วัตถุประสงค์จะ แตกแยก แยกตัวเองไปอยู่อย่างโดดเดี่ยวไม่ได้ การแบ่งแยกกระทำได้ในรูปของวัตถุประสงค์ย่อย ซึ่งจะกล่าวรวมกับการกำหนดนโยบายในบทต่อไป แต่การแตกแยกของวัตถุประสงค์ (disintegration of objectives) จะทำให้ผลงานขาดประสิทธิภาพมิอาจที่จะบรรลุเป้าหมายตามความมุ่งหมาย หรือมิอาจที่จะสนองให้เกิดความผาสุกขึ้นแก่ประชาชนในส่วนรวมได้ด้วยดี ตัวอย่างเช่นรัฐบาลมีความมุ่งหมายที่จะปรับปรุงจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีให้สะอาดเรียบร้อยสมแก่การเป็นพระนครหลวงและเพื่อเป็นตัวอย่างแก่จังหวัดอื่นๆ ในการนี้จะเห็นได้ว่า มีการแบ่งแยกงานกันทำหลายฝ่าย ทั้งหน่วยการปกครองส่วนกลาง และหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นตามวัตถุประสงค์และนโยบายที่ได้วางไว้ เช่น การไฟฟ้า การประปา การโทรศัพท์ การเก็บกวาดขยะมูลฝอย และการซ่อมแซมบูรณะถนน ถ้าต่างฝ่ายต่างทำไปเพียงแต่ให้บรรลุวัตถุประสงค์ของแต่ละฝ่ายที่มีหน้าที่รับผิดชอบอยู่โดยไม่นำพาต่อวัตถุประสงค์ และความมุ่งหมายอันเป็นส่วนรวม คือ ความสะอาดเรียบร้อยของพระนครหลวง กล่าวคือ ประปาก็ทำไป โทรศัพท์ก็ขุดถนนวางสาย ฝ่ายซ่อมแซมบูรณะถนนก็ซ่อมไป ในที่สุดก็จะปรากฏว่า นอกจากจะไม่ประหยัดแล้ว ถนนที่หวังไว้ว่าจะให้สะอาดเรียบร้อยก็ไม่เป็นไปตามคาดหมาย การประปาและโทรศัพท์อาจจะดีขึ้น แต่งานของฝ่ายรักษาความสะอาดและซ่อมแซมถนนจะมีเพิ่มมากขึ้น เพราะจะต้องคอยติดตามซ่อมแซมถนนที่ฝ่ายการประปาและฝ่ายโทรศัพท์ขุดแล้วทำไว้ไม่เรียบร้อยดังเดิม

3. นโยบาย

1. **นโยบายคืออะไร** ตามที่ได้กล่าวว่าการกำหนดและการปฏิบัติการตามวัตถุประสงค์ และนโยบายเป็นกระบวนการที่จะต้องจำแนกรายละเอียด เพื่อแบ่งแยกงาน

กันทำและมีส่วนสัมพันธ์กันเสมือนลูกโซ่ การกำหนดนโยบายเป็นการวางวิธีการเพื่อให้การได้เป็นไปตามวัตถุประสงค์นโยบาย คือ แนวปฏิบัติซึ่งระบุคุณค่าหรือประโยชน์อันพึงได้รับจากการปฏิบัติ นโยบายเป็นแนวบริหาร เป็นแนวกำหนดวิธี กระบวนการ การวางแผน และการกำหนดโครงการ เพื่อให้สำเร็จวัตถุประสงค์ ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง หรือส่วนใดส่วนหนึ่งของความมุ่งหมาย ดังที่มีผู้กล่าวว่า

"Policy: a projected program of goal values and practices; the decision... governing objectives and the methods of administration by which the operations of any organization are conducted" (จาก Wayne A.R. Leys, *Ethic for Policy Decision*, New Jersey, Prentice-Hall, 1952, p. 198) และ "Policy: a rule of action intended to provide ralative stability, consistency, uniformity, and continuity." (จาก Pfiffner. "Administrative Rationality" *Public Administration Review*, Summer, 1960)

ฉะนั้น นโยบายจึงมิใช่เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับหลักการทั่วไปซึ่งจะยึดถือเป็นแนวในการบริหารเท่านั้น หากแต่มีลักษณะอันเป็นการแสดงออกให้เป็นประโยชน์หรือคุณค่าทางสังคม ตามวัตถุประสงค์และความมุ่งหมายอยู่ด้วย การกำหนดนโยบายจึงมีส่วนเกี่ยวข้องอยู่ทั้งประสิทธิภาพของงานและความสมบูรณ์พูนสุขของประชาชน ในบทนี้จะได้กล่าวถึงการกำหนดนโยบายในลักษณะสำคัญ 2 ประการนี้ คือ การกำหนดนโยบายตามวัตถุประสงค์ และการกำหนดนโยบายเพื่อประโยชน์แก่การบริหาร

2. การกำหนดนโยบายตามวัตถุประสงค์ นโยบายที่กำหนดขึ้นตามวัตถุประสงค์มีหลายลักษณะตามลักษณะของวัตถุประสงค์ นโยบายที่มีลักษณะเป็นเงื่อนเวลา เช่นนโยบายในระยะยาว หรือนโยบายในระยะสั้น แต่ในที่นี้จะพิจารณาการกำหนดนโยบายโดยถือความสำคัญของวัตถุประสงค์ เป็นเกณฑ์ ซึ่งจำแนกออกไปได้เป็น ๒ ประการ คือ นโยบายหลัก และนโยบายเฉพาะเรื่อง

นโยบายหลัก กำหนดขึ้นโดยยึดถือวัตถุประสงค์หลักเป็นสำคัญ เช่น วัตถุประสงค์หลักในการพัฒนาประเทศด้านเกษตรกรรม คือการขยายการผลิตด้านเกษตรกรรม ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในหน้าที่ของกระทรวงเกษตร ฉะนั้นในการกำหนดนโยบายในกรณีนี้ ก็กำหนดไว้เป็นหลักการทั่วไปว่าในการพัฒนาการเศรษฐกิจ รัฐพึงดำเนินนโยบายด้านเกษตรกรรมอย่างไรบ้าง และโดยวิธีใด ซึ่งจะขอนำนโยบายพัฒนาการเศรษฐกิจ พ.ศ. 2504—2506 มาแสดงไว้พอเป็นสังเขป ดังต่อไปนี้คือ:—

(1) เพิ่มปริมาณการผลิตด้านเกษตรกรรม โดยขยายการชลประทาน ความสำคัญอันดับแรกได้แก่ การดำเนินงานตามโครงการชลประทานเขื่อนเจ้าพระยา และเขื่อนภูมิพลให้เสร็จ....นอกจากนี้ ก็ดำเนินงานตามโครงการชลประทานแก่งกระจานและโครงการชลประทานสำคัญอื่น ๆ ให้บังเกิดผลแก่เกษตรกรรม

(2) ส่งเสริมการปรับปรุงวิธีการผลิต โดยการดำเนินงานเผยแพร่วิชาการเกษตรกรรม แก่กสิกร....

(3) ปรับปรุงและเร่งรัดการสงวนป่าไม้เพื่อทำให้การสงวนป่าและการใช้ไม้ได้ผลถาวรเพิ่มพูนยิ่งขึ้น....

(4) ปรับปรุง บำรุง รักษา และสร้างแหล่งผลิตและเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำจืดและสัตว์น้ำเค็ม.... เพื่อรักษาพันธุ์และเพิ่มปริมาณสัตว์น้ำ....

(5) เผยแพร่และส่งเสริมการเลี้ยงสัตว์....

(6) ดำเนินงานพัฒนาการท้องถิ่นในชนบท ให้หนักไปในด้านปรับปรุงเกษตรกรรมและมุ่งทำให้เห็นผลจริงจังเป็นภาค ๆ ไป....

(7) ดำเนินงานตามโครงการจัดสรรที่ดินด้วยการสำรวจ และจำแนกประเภทที่ดิน เพื่อจัดสรรที่ดินเพื่อการเกษตรและป้องกันการทำลายป่าพร้อมกันด้วย

(8) ดำเนินการปรับปรุงนิคมสร้างตนเองที่มีอยู่แล้ว ให้ได้ผลสมบูรณ์ และใช้ที่ดินว่างเปล่าในนิคมเหล่านี้ให้เกิดประโยชน์พร้อมกับจัดตั้งนิคมชาวเขา

หากพิจารณาในทางการบริหารในรูปขององค์การ ตามอุทธาหรณ์ที่ยกมาอ้างอิงนี้จะเห็นว่า กระทรวงเกษตรเป็นที่รวมของความมุ่งหมายในการพัฒนาการเกษตร เป็นที่รวมของวัตถุประสงค์ในการพัฒนาการเกษตร และเป็นที่รวมของนโยบายหลักทางการพัฒนาการเกษตรโดยมีกรมต่าง ๆ ภายในกระทรวงเกษตรเป็นเจ้าหน้าที่รับผิดชอบในนโยบายเหล่านั้น หรือโดยการประสานงานกับกระทรวงอื่นๆ เพื่อให้นโยบายหลักสัมฤทธิ์ผล เช่น ติดต่อประสานงานกับกระทรวงมหาดไทย เพื่อขอความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเกี่ยวกับการสอดส่องดูแลการทำนาของชาวนา และติดต่อกับกระทรวงสหกรณ์เกี่ยวกับสหกรณ์บำรุงที่ดิน เป็นต้น ในการกำหนดนโยบายเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่มีการปกครองแบบรัฐสภา ซึ่งมีการเชื่อมโยงของการใช้อำนาจในการปกครองประเทศของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัตินั้น ข้อเสนอเพื่อใช้เป็นหลักในการกำหนดนโยบายในส่วนใหญ่ จึงขึ้นมาจากฝ่ายบริหารโดยมีหัวหน้างานในระดับกรมต่าง ๆ เป็นผู้ช่วยพิจารณากำหนด ฝ่ายนิติบัญญัติจึงมีหน้าที่ในส่วนใหญ่อยู่โดยเฉพาะเกี่ยวกับการอนุมัติการใช้จ่ายเงินในรูปของงบประมาณ หรือในรูปอนุมัติโครงการต่าง ๆ เมื่อประเทศไทยได้ใช้วิธีการงบประมาณตามโครงการ (program budget) เช่นในปัจจุบันนี้ ย่อมจะเห็นได้ชัดเจนยิ่งขึ้นอีกว่า นโยบายหลักและวัตถุประสงค์หลักในเรื่องใดมีอยู่อย่างไร และการกำหนดนโยบายนั้นนอกจากจะแสดงให้เห็นว่า จะทำอะไร โดยวิธีใดแล้ว ยังแสดงลักษณะสำคัญของเรื่องที่จะทำในหลายกรณีที่จะต้องยึดถือเป็นแนวปฏิบัติ จัดทำก่อนกิจการอื่นใดอยู่ด้วย

นโยบายเฉพาะเรื่อง มีที่มาจากกรณีพิเศษที่เกิดขึ้นเฉพาะหน้าอันเป็นปัญหาที่จะต้องแก้ไข เช่น ภัยพิบัติอันเกิดจากวาตะภัย ทำให้การทำนาและการส่งเสริมการทำนาตามนโยบายหลักต้องประสบอุปสรรค จึงจำเป็นต้องมีนโยบายเฉพาะเรื่องขึ้นเป็นกรณีพิเศษเพื่อช่วยสนับสนุนประคับประคองให้ชาวนาสามารถตั้งตัวทำนาได้ทันฤดูกาล เช่นการแจกพันธุ์ข้าวของกระทรวงเกษตร หรือ การช่วยเหลือของกระทรวงมหาดไทยในประการ

อื่นๆ กรมประชาสงเคราะห์แจกอาหาร เสื้อผ้าเครื่องห่มให้แก่ชาวนาผู้ประสบภัยพิบัติ เป็นต้น อันจะมีผลอยู่โดยปริยายแก่นโยบายส่งเสริมการทำนาในส่วนรวม

นโยบายเฉพาะเรื่องนี้อาจพิจารณาในขั้นที่ว่า เป็นการแสดงออกโดยเฉพาะเจาะจงของนโยบายที่จะกำหนดแนวอันจะเป็นอุปกรณ์ต่อนโยบายหลักก็ได้ เช่น การกำหนดนโยบายในส่วนที่เกี่ยวกับพัฒนาการเกษตรในหน้าที่ของกรมชลประทาน ได้แก่ การส่งเสริมและการจัดให้มีการชลประทานนั้น มีนโยบายในเรื่องนี้อยู่โดยเฉพาะอย่างไรบ้าง เช่น การจัดสร้างเขื่อนเจ้าพระยา เขื่อนภูมิพลและแก่งกระจาน เป็นต้น หากพิจารณาในรูปของนโยบายเฉพาะเรื่องนี้ จะเห็นว่านโยบายเฉพาะเรื่องมีลักษณะคล้ายคลึงกับคำว่า "โครงการ (Program)" อยู่มาก และมักจะจะใช้สับสนกันอยู่ตามความเป็นจริงแล้วจะเห็นว่า นโยบายเฉพาะเรื่องนี้เป็นแต่เพียงแนวกำหนดทั่วๆ ไปเกี่ยวกับเรื่องต่างๆ ซึ่งจะมีลักษณะแสดงออกในรูปของวัตถุประสงค์และนโยบายของแต่ละโครงการในภายหลัง ในอันดับต่อไปจะตกเป็นหน้าที่ ของ ผู้บริหารที่จะต้องพิจารณากำหนดแผนและวางโครงการแต่ละเรื่องโดยละเอียด เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และนโยบายต่อไป

3. **การกำหนดนโยบายเพื่อประโยชน์แก่การบริหาร** การบริหารงานมีลักษณะเป็นศิลปซึ่งแสดงออกในรูปความรอบรู้ชำนิชำนาญในทางอำนวยการ ประสานและควบคุมงานเป็นประการสำคัญ การกำหนดนโยบายในทางบริหารก็เช่นเดียวกัน มีลักษณะเป็นศิลปที่วางแนวปฏิบัติการกว้างๆโดยเหตุผล เพื่อหวังผลดีทางสังคมหรือแก่ส่วนรวมมากกว่าที่จะมีแนวอันใดอันหนึ่ง ซึ่งจะถือเป็นกฎเกณฑ์ตามแบบกฎทางวิทยาศาสตร์ได้โดยแน่นอน อย่างไรก็ดี การกำหนดนโยบายเพื่อบริหารงานให้การใดๆ สัมฤทธิ์ผลตามวัตถุประสงค์และนโยบายนั้น มิใช่จะทำได้ด้วยอารมณ์ โดยมิได้ใช้ดุลยพินิจโดยถูกต้อง แม้จะเป็นศิลป ก็มีเกณฑ์ที่จะพิจารณาได้ เช่น การกำหนดนโยบายต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ ต้องเห็นว่าเป็นสิ่งที่จำเป็นและปฏิบัติได้ และควรให้ผู้ทรงวิทยาคุณและผู้ร่วมงานมีส่วนและบทบาทในการพิจารณากำหนดนโยบาย ผลงานที่จะได้รับตามนโยบายจึงมีประสิทธิภาพและมีอุปสรรคข้อขัดข้องน้อยที่สุด

(1) การกำหนดนโยบายโดยคำนึงถึงวัตถุประสงค์ในข้อนี้นับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งยวดถ้าการกำหนดนโยบายเป็นไปตามอารมณ์โดยไม่คำนึงถึงวัตถุประสงค์แล้ว ผลงานที่ได้จะคลอนแคลนไม่แน่นอน หรืออาจจะไม่บรรลุเป้าหมายที่ต้องการ การกำหนดนโยบายโดยการคำนึงถึงวัตถุประสงค์นี้จำเป็นต้องพิจารณาทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับแนวปฏิบัติหรืออุปสรรคต่อนโยบายอันจะพึงมีและต้องแก้ไข (อุปสรรคต่าง ๆ เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายจะได้กล่าวไว้ในตอนบทสรุปของเรื่องนี้)

(2) การกำหนดนโยบายจะต้องคำนึงถึงความจำเป็นและความสามารถที่จะปฏิบัติได้ ข้อนี้ก็นับว่ามีความสำคัญอยู่มาก ซึ่งตรงกับคติพจน์ของไทยเราที่ว่า "*จะทำอะไรให้ดูกาละเทศะ*" และ "*อย่าสร้างวิมานในอากาศ*" จะต้องพิจารณาว่านโยบายใดที่ควรกำหนดให้ทำก่อนหลังกันอย่างไร นโยบายอย่างไรที่มีความจำเป็นรีบด่วนจะต้องรีบปฏิบัติจัดทำเป็นนโยบายเฉพาะหน้าทันทีทันใด หรือนโยบายอย่างไรที่จะต้องกำหนดแนวปฏิบัติโดยใช้ระยะเวลา นอกจากนั้น การกำหนดนโยบายจะต้องมีช่องทางที่จะเป็นไปได้ ในข้อนี้ นับว่ามีความสำคัญอยู่มิใช่น้อย เฉพาะอย่างยิ่งในประเทศไทยในสมัยปฏิวัติที่มีนโยบายอยู่ทั้งการขจัดสิ่งที่ไม่ดี ไม่งาม และการนำสิ่งใหม่ ๆ เข้ามาใช้

การพิจารณาในข้อที่ว่าการกำหนดนโยบายต้องคำนึงถึงการที่จะเป็นไปได้มีรายละเอียดที่จะต้องพิจารณาหลายประการ เช่น พิจารณาในแง่เศรษฐกิจว่า การพัฒนาประเทศต้องคำนึงถึงทุน คือทรัพยากรของชาติว่า จะเป็นอุปกรณ์แก่นโยบายพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมได้ดีเพียงใด หรืออาจจะต้องพิจารณาว่า การที่จะชักนำสิ่งใหม่ ๆ เข้ามานั้น ประชาชนอยู่ในฐานะที่จะรับได้เพียงใด ควรให้การกำหนดนโยบายเป็นไปในลักษณะปฏิรูป เช่น การวางนโยบายพัฒนาการศึกษาของชาติซึ่งกำลังกระทำอยู่ในขณะนี้ หรือในลักษณะปฏิวัติ เช่น นโยบายเลิกฝิ่น ซึ่งได้กระทำไปแล้ว เป็นต้น

(3) อีกข้อหนึ่งซึ่งควรพิจารณาในการกำหนดนโยบาย ก็คือ การใช้ผู้ทรงวิทยาคุณและให้ผู้ร่วมงานได้มีส่วนและบทบาทร่วมในการพิจารณากำหนดนโยบาย ในข้อนี้สืบเนื่องมาจากหลักรัฐประศาสนศาสตร์ และอุดมการทางการบริหาร งานในระบอบ

ประชาธิปไตยซึ่งเป็นที่ยอมรับกันอยู่โดยทั่วไปว่า ในการบริหารงานด้วยเหตุผลนั้น ผู้บริหารย่อมจะเลือกทางที่ดีที่สุด เป็นทางเลือกสำหรับปฏิบัติการใด ๆ ทางเลือกที่ดีที่สุดอาจจะเป็นการเลือก **เทคนิค** ต่าง ๆ ในการบริหาร หรืออาจจะเป็นทางเลือก **ตัวคน** ผู้บริหาร การจัดให้มีผู้ทรงวิทยาคุณเป็นผู้ช่วยพิจารณากำหนดนโยบายตามที่รัฐบาลปัจจุบัน ซึ่งมี ฯพณฯ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรีปฏิบัติอยู่ในขณะนี้ นับว่าเป็นตัวอย่างอันดีสำหรับกรณีกำหนดนโยบาย ซึ่งจะเห็นได้จากผู้ที่เป็นกรรมการอยู่ในสภาร่างรัฐธรรมนูญ สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ สภาการศึกษาแห่งชาติ และสภาวิจัยแห่งชาติ

อนึ่งในทางการบริหารงานตามคัลลองแห่งประชาธิปไตยนั้น ได้มีการวิจัยและพบว่าผู้ร่วมงานหรือข้าราชการ นอกจากจะมีความชำชองในงานแล้ว หากได้มีโอกาสแสดงข้อคิดเห็นหรือมีส่วนในการพิจารณากำหนดนโยบายแล้ว นโยบายจะมีผลดีทางปฏิบัติ เพราะประสบการณ์ของข้าราชการ จะได้ใช้ให้เป็นประโยชน์ และเป็นการเสริมสร้างให้จิตใจของข้าราชการรักงาน ผูกพันตัวเองอยู่กับงานนโยบายและองค์การหรือส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิบัติงานตามนโยบายนั้น ให้บรรลุวัตถุประสงค์ เป็นทางน้อมนำให้เกิดทั้งความรับผิดชอบต่อตัวเองและความรับผิดชอบต่อสถาบัน คือ ราชการในส่วนรวม ซึ่งนักเล่าเป็นหัวใจของการปฏิบัติงานตามนโยบาย

ตามที่ได้กล่าวแล้วจะเห็นว่า การพิจารณากำหนดนโยบายนั้นต้องคำนึงถึงเหตุผลและสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ อยู่หลายประการทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้เทคนิค ใช้คน และใช้วัสดุให้เป็นประโยชน์มากที่สุด อย่างไรก็ตาม อุปสรรคอันสำคัญอีกประการหนึ่งของการพิจารณากำหนดนโยบาย คือข้อมูลไม่สมบูรณ์ ในข้อนี้ย่อมจะเห็นว่าข้อมูลนั้นมีความสำคัญอยู่อย่างยิ่งยวดในการพิจารณากำหนดนโยบายและแผนต่าง ๆ ฉะนั้น จึงจำเป็นจะต้องจัดหาหรือจัดให้มีเพื่อเป็นอุปกรณ์ต่อการพิจารณากำหนดนโยบายให้ถูกต้องสมบูรณ์ที่สุด ตัวอย่างอันดีของเรื่องนี้จะเห็นได้จากการที่รัฐบาลต้องใช้จ่ายเงินถึง 30 ล้านบาท เพื่อการสำรวจและจัดทำสำมโนประชากรในปี 2503 นี้ เพื่อทราบข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับประชากร สำหรับใช้ประกอบการกำหนดนโยบายพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมของชาติ

ก่อนที่จะพิจารณาเรื่องแผนในตอนต่อไป ใคร่ขอสรุปเรื่องที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นในลักษณะสำคัญโดยสังเขปรวม 2 ประการคือ (1) ความหมายของคำว่าวัตถุประสงค์และนโยบาย และ (2) ความสัมพันธ์ของวัตถุประสงค์และนโยบายที่จะมีอยู่ต่อการวางแผน

(1) ความหมายของคำว่าวัตถุประสงค์และนโยบายหากจะพิจารณาในภาษาอังกฤษจะเห็นว่า คำว่าความมุ่งหมายมักใช้สับเปลี่ยนแทนกันได้กับคำว่าวัตถุประสงค์ เพราะคำว่าความมุ่งหมายหากใช้ในรูปพหูพจน์เพื่อแสดงให้เห็นความมุ่งหมายรอง ๆ อื่นๆ ก็คือวัตถุประสงค์นั่นเอง เช่น ที่กล่าวกันในภาษาอังกฤษว่า "Purpose may have many sub-purposes or objectives which fit into general purpose." ฉะนั้นพึงกล่าวได้ว่าการบริหารงานของรัฐย่อมมีวัตถุประสงค์หลายอย่าง ทั้งวัตถุประสงค์ภายในองค์การบริหารและวัตถุประสงค์ซึ่งได้เป็นส่วนจักขยายความมุ่งหมายเพื่อเป็นแนวในการบริหารให้บังเกิดความสมบูรณ์พูนสุขในส่วนรวม ความมุ่งหมายของการบริหารจึงไปรวมอยู่ที่ประสิทธิภาพของงาน ในอันที่จะอำนวยความสมบูรณ์พูนสุขให้แก่ประชาชนเป็นสำคัญ ความกว้างขวางของคำว่าความมุ่งหมายจึงมีอยู่โดยการแสดงออกเป็นวัตถุประสงค์ในรูปต่าง ๆ กัน ซึ่งจะมีอยู่ทั้งการก่อให้เกิดความผาสุกและสงบสุขภายในและการป้องกันมิให้เกิดภัยพิบัติหรือการรุกรานภายนอก อันได้แก่การป้องกันประเทศ

(2) เมื่อได้ทราบความมุ่งหมายและวัตถุประสงค์แล้ว จึงเข้าขั้นการกำหนดแนวเพื่อจัดให้มีการบริหารงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ การกำหนดแนวบริหารดังกล่าวนี้คือการกำหนดนโยบาย ฉะนั้น ภาระหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารทั้งมวลจึงจำเป็นต้องทราบวัตถุประสงค์และนโยบายให้แจ่มแจ้ง แล้วกำหนดลงไว้เป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อกำหนดหลักการและกระบวนการที่จะต้องดำเนินการในขั้นต่อไป คือการวางแผน

หากพิจารณารูปการบริหารในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดวัตถุประสงค์ การกำหนดนโยบายและการวางแผนโดยนัยนี้ ย่อมจะเห็นได้ว่า การวางแผนซึ่งจะได้กล่าวไว้

ในตอนต่อไปเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องพาดพิงมาถึงเรื่องที่กล่าวแล้วข้างต้น รวมทั้งเป็นเรื่องเทคนิค วิธีการในการกำหนดแผนโดยเฉพาะรวมอยู่ด้วย มีลักษณะเป็นกระบวนการเป็นขั้น ๆ ดังนี้

(1) ทราบความมุ่งหมาย

(2) กำหนดวัตถุประสงค์

(3) กำหนดนโยบาย

(4) จัดให้มีกระบวนการปฏิบัติงานในรูปต่าง ๆ เช่น

(ก) ใช้วิธีการปฏิบัติงานให้ถูกต้องตามทางวิทยาการ

(ข) แก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น

(ค) ปรับปรุงงานให้ดีขึ้นและก้าวหน้าต่อไปอย่างไม่หยุดยั้ง

(ง) ทำการวิจัยเพื่อประโยชน์แก่การบริหารและการวางแผนต่อไป

(จ) หาทางให้รูปการบริหารงานมีลักษณะเป็นประชาธิปไตย

ฯ ล ฯ

ในข้อ 4 นี้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนซึ่งจะต้องยึดถือความสำคัญของความมุ่งหมาย วัตถุประสงค์ และนโยบาย ซึ่งปรากฏอยู่ในข้อ 1 ข้อ 2 และข้อ 3 เป็นเกณฑ์พิจารณาวางแผนและโครงการดำเนินงานต่อไป

4. แผน

ตามที่ได้กล่าวแล้วว่า ก่อนที่จะวางแผนจะต้องทราบความมุ่งหมาย วัตถุประสงค์และนโยบาย และเพื่อประโยชน์ในการวางแผน จำเป็นจะต้องกำหนดวัตถุประสงค์และนโยบายขึ้นไว้เป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อความเข้าใจอันชัดแจ้งและถูกต้อง ปัญหาในอันดับต่อไปที่จะต้องพิจารณาก็คือ ความรู้ทั่วไปที่เกี่ยวกับแผน แผนคืออะไร มีกระบวนการและวิธีการวางแผนอย่างไรบ้าง

1. แผนคืออะไร คำว่า แผน แผนการ หรือแผนงาน คือกระบวนการขั้นหนึ่งในการบริหารงานให้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์และนโยบายที่กำหนดไว้ แผนเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการใช้ความรู้ในทางวิทยาการและวิจารณญาณวินิจฉัยเหตุการณ์ในอนาคต แล้วกำหนดวิธีการโดยถูกต้อง และมีเหตุผลเพื่อให้การดำเนินงานตามแผนเป็นไปโดยเรียบร้อยสมบูรณ์และมีประสิทธิภาพที่สุด ฉะนั้น จึงเป็นเรื่องที่คิดถึงสิ่งที่จะเกิดหรือหวังจะให้มีผลในอนาคต แผนจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับข้อเท็จจริงที่ต้องการจะให้มีขึ้น แทนที่จะปล่อยให้เป็นไปหรือเกิดขึ้นตามยถากรรม การกำหนดให้มีแผนเป็นการแสดงออกให้เห็นอัจฉริยภาพของมนุษย์ชาติ ที่ใช้ความพากเพียรพยายามปรับสิ่งแวดล้อมให้เป็นประโยชน์แก่การดำรงชีวิต

ย่อมเป็นความจริงที่ว่า ไม่มีผู้ใดสามารถทำนายเหตุการณ์ในอนาคตได้โดยถูกต้องเสมอไป เหตุการณ์ในอนาคตอาจจะมีอยู่ทั้งปรากฏการณ์ธรรมชาติและพฤติกรรมของคน แต่ในทางวิทยาการถือว่า การใช้ประสบการณ์และข้อเท็จจริงในอดีต ประกอบกับการพิจารณาปัญหาในอนาคตโดยความรอบคอบ เพื่อการวางแผนจะได้มีผลในทางส่งเสริมการทำงานได้ดีกว่าไม่มีแผนอะไรเลย

2. คุณและโทษของแผน การกำหนดให้มีแผน มีทั้งคุณและโทษ ประโยชน์ที่สำคัญๆ ของแผน ได้แก่

(1) การกำหนดให้มีแผนรวมโดยเรียบร้อยสมบูรณ์ จะช่วยประหยัดเวลาในการทำงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารรองๆ ลงไปที่จะกำหนดแผนย่อยในระดับต่างๆ ได้มาก

(2) การมีแผนรวมใน (1) จะเป็นการช่วยส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ชั้นรองๆ ลงไปสามารถปรับปรุงงานซึ่งมีลักษณะพิเศษต่างๆ ให้เข้ากับแผนได้ดียิ่งขึ้น

(3) แผนช่วยส่งเสริมให้การใช้ศิลปในการบริหารงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพราะแผนที่ดีย่อมแสดงออกให้ประจักษ์ชัดถึงความมุ่งหมายและนโยบาย ซึ่งจะเป็นแนวให้การอำนวยการ การแบ่งแยกมอบหมายงานให้แต่ละส่วนแต่ละคนทำเป็นการช่วยการ

ประสานงาน และการควบคุมงานเป็นไปตามคลองที่เหมาะสม โดยนัยนี้ การควบคุมมาตรฐานของงานก็ย่อมกระทำได้โดยสะดวกกว่าการที่ไม่มีแผน

(4) การมีแผน อาจจะมีการกำหนดลักษณะปัญหาหรืออุปสรรคข้อขัดข้องที่จะพึงมีขึ้นในอนาคต ในประการนี้ แผนอาจจะกำหนดวิธีเลือกการบริหารงานต่าง ๆไว้เพื่อแก้ไขปัญหาหรืออุปสรรคนั้น ๆ

การมีแผนการอาจจะมีผลเสียต่อการบริหารงาน ดังต่อไปนี้

(1) สิ้นเปลืองทั้งเงินและเวลา แผนที่กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับโครงการดำเนินการต่าง ๆ อาจจะไม่มีความสำคัญคุ้มค่าถึงกับจะต้องมีแผน

(2) เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารชั้นรอง ๆ ลงไป ย่อมพลาดโอกาสที่จะวางแผนเพื่อแสดงออกซึ่งสมรรถภาพของแต่ละคน ยิ่งกว่านั้น เจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่อาจจะยึดมั่นอยู่กับแผนรวม จนกระทั่งเจ้าหน้าที่ชั้นรอง ๆไม่มีโอกาสจะใช้ความคิดริเริ่มให้เป็นประโยชน์แก่ราชการได้

(3) การกำหนดแผนย่อมจะมีข้อผิดพลาดอยู่บ้างเสมอ

3. <u>กระบวนการที่สำคัญๆในการวางแผน</u> นอกจากจะได้ทราบวัตถุประสงค์และนโยบายดังกล่าวแล้วข้างต้น การวางแผนที่ดีจะต้องพิจารณาเป็นขั้น ๆ ที่สำคัญอย่างน้อย 3 ขั้น คือ (1) การรวบรวมปัญหาและข้อเท็จจริงต่าง ๆ (2) การพิจารณาเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต และ (3) การวิเคราะห์งานที่จะต้องปฏิบัติตามแผน ซึ่งตรงกับหลักวิชาในทางรัฐประศาสนศาสตร์ ที่นักศึกษาลักษณะวิชาแผนงานจะต้องระลึกไว้เสมอ คือ Questioning, Forecasting และ Analyzing

(1) *<u>การรวบรวมปัญหาและข้อเท็จจริงต่าง ๆ</u>* กระบวนการขั้นแรกของการวางแผนหลังจากทราบวัตถุประสงค์และนโยบายแล้ว คือ การสืบค้าหาข้อเท็จจริงให้ได้สมบูรณ์ที่สุดเพื่อตอบปัญหาต่างๆ ที่ผู้วางแผนจะต้องระลึกอยู่เสมอ คือ why, who, when, where, what และ how ซึ่งจะมีส่วนเกี่ยวข้องสัมพันธ์อยู่กับการวางแผนทุกขั้น ข้อเท็จจริงที่สำคัญ ๆ ซึ่งจะขอยกมาเป็นตัวอย่างมีดังต่อไปนี้

ก. แผนที่จะกำหนดขึ้นนั้นมีความจำเป็นและสมควรจะต้องทำเพียงใด จะอำนวยประโยชน์คุ้มกับเงินและเวลาที่จะต้องใช้ไปในการนี้เพียงใด

ข. ส่วนใดบ้างที่ปรากฏอยู่ในวัตถุประสงค์และนโยบายที่เห็นว่า ไม่จำเป็นต้องกำหนดขึ้นเป็นแผน

ค. จะพิจารณากำหนดแผนให้เข้าใจง่ายขึ้นได้อย่างไรบ้าง จะรวมกับแผนอื่นได้หรือไม่

ง. ควรจะเป็นแผนระยะยาว หรือระยะเวลาสั้น

จ. มีทางเลือกวิธีที่จะปฏิบัติการตามแผนได้อย่างไรบ้าง ทางไหนดีหรือไม่ดี เพราะเหตุใด

ฉ. ส่วนใดของแผนที่จะกำหนดขึ้นเป็นส่วนที่สำคัญที่สุด และได้มีการพิจารณากำหนดวิธีการปฏิบัติตามแผนไว้ในลักษณะก่อนหรือหลังเป็นพิเศษเพียงใด หรือไม่

เมื่อรวบรวมข้อเท็จจริงดังกล่าวได้พอแก่ความจำเป็นแล้ว จึงถึงขั้นพิจารณาเหตุการณ์ในอนาคตซึ่งอาจจะต้องค้นหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมตามควรแก่กรณี

(2) *การพิจารณาเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต* การพิจารณาพยากรณ์เหตุการณ์ในอนาคต นับว่าเป็นกระบวนการในการวางแผนขั้นที่มีความสำคัญเพิ่มพูนขึ้นเป็นลำดับ ในประเทศไทยกิจกรรมด้านนี้ยังอยู่ในระยะเริ่มการ สำหรับในนานาประเทศจะเห็นว่ามีองค์การและสถาบันต่างๆที่ช่วยให้คำพยากรณ์เพื่อความถูกต้องในการวางแผนอยู่มากหลายด้วยกัน เช่น

ก. Council of Economic Advisors และ Joint Economic Committee of Congress ซึ่งตามกฎหมาย Employment Act มีพันธะที่จะต้องพยากรณ์ gross national product และอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับธุรกิจ

ข. U.S. Department of Agriculture รายงานเรื่องราคาของผลิตผลทางเกษตรกรรมเพื่อประโยชน์แก่ชาวนา

ค. U.S. Treasury Department รายงานเรื่องกำไรของบริษัทอุตสาหกรรม และรายได้ของบุคคลเพื่อเป็นมูลฐานในการพยากรณ์ภาษีอากร

ฯ ล ฯ

ฉะนั้น จะเห็นได้ว่าข้อมูลต่างๆ ที่รวบรวมได้ในข้อ (1) นั้น จะเป็นประโยชน์ในการพิจารณาสหสัมพันธ์ (correlation) ของเรื่องที่จะทำตามแผนกับเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ตัวอย่างเช่น การวางแผนส่งเสริมการเกษตรดังกล่าวข้างต้นนั้น จำเป็นที่จะต้องได้ข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาในอนาคตอยู่มากมายหลายเรื่อง เฉพาะอย่างยิ่งผลผลิตทางเกษตรที่ประมาณว่าจะได้เพิ่มขึ้น ตลอดจนอุปสรรคข้อขัดข้องต่างๆ ที่จะมีขึ้นในอนาคต

กระบวนการของการวางแผนในข้อ 1 และข้อ 2 นี้ เป็นขั้นที่มีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งแก่การกำหนดแผน จึงใคร่ขอยกคำปราศรัยของ ฯพณฯ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี เนื่องในวันครบรอบปีที่ 2 แห่งการปฏิวัติ 20 ตุลาคม 2503 มาแสดงไว้เป็นอุทธาหรณ์ ดังต่อไปนี้

ท่านอาจจะตั้งปัญหาถามว่า เหตุใดจึงต้องใช้เวลาถึง 2 ปีสำหรับทำแผนและโครงการเศรษฐกิจและการศึกษา เรื่องนี้ ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้ชำนาญการเกือบ 200 คน ที่ประกอบขึ้นเป็นสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสภาการศึกษาแห่งชาติ จะบอกแก่ท่านได้ว่า การทำแผนและโครงการทั้งสองเรื่องนี้ เป็นงานมากเพียงไร ประการหนึ่งเพราะประเทศไทยเรายังมิได้เคยทำงานอย่างนี้มาแต่ก่อนเลย อีกประการหนึ่งแผนและโครงการที่ทำกันในครั้งนี้ มิได้ทำกันอย่างนึกฝันชนิดสร้างวิมานในอากาศ แต่ได้คิดคำนึงถึงสภาพการณ์ทุกอย่าง เช่น กำลังทรัพย์ซึ่งหมายรวมทั้งตัวเงินและทรัพยากรธรรมชาติ กำลังแรงงาน ความรู้ความสันทัดแห่งชนในชาติของเรา ตลอดถึงสภาพเศรษฐกิจของเมืองไทยซึ่งแตกต่างกับประเทศอื่นหลายประการ ต้องคาดหมายการล่วงหน้าอย่างรอบคอบระมัดระวัง

ต้องคิดคำนวณอย่างละเอียด ทั้งข้อมูลและหาตัวเลขที่อาจจะเชื่อถือได้ว่าถูกต้องแท้ เรื่องเหล่านี้จึงมีปริมาณมากหลาย สำหรับเศรษฐกิจเป็นเนื้อหนังสือหน้ากระดาษขนาดใหญ่ประมาณ 4,000 หน้า และเรื่องการศึกษาประมาณ 1,000 หน้ากระดาษ

ตัวอย่างที่นำมาแสดงไว้นี้ ชี้ชัดว่าการวางแผนเป็นกระบวนการที่สลับซับซ้อน ซึ่งจะต้องใช้ข้อมูลมาประกอบการพิจารณามากมาย แผนเศรษฐกิจและแผนการศึกษาเป็นแผนใหญ่ในระดับแผนของชาติ จึงต้องใช้เวลาและความรอบคอบมากเป็นพิเศษตามคำปราศรัยของ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี แต่ถ้าเป็นแผนที่มีขอบเขตอันจำกัด ปริมาณของงานและเวลาที่จะใช้ตัดสินใจว่าจะปฏิบัติการให้เป็นไปตามแผนนั้น ๆ ก็ย่อมจะน้อยลงตามส่วน แต่แผนที่ดีทุกแผนก็ต้องดำเนินการไปตามกระบวนการดังกล่าวแล้ว

(3) *การวิเคราะห์งานเพื่อปฏิบัติตามแผน* ก่อนที่จะพิจารณาข้อนี้ ใคร่ขอยกอุทาหรณ์โดยใช้ข้อความบางตอนของ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี ดังกล่าวข้างต้น เพื่อประกอบการพิจารณาเสียก่อน ดังต่อไปนี้ :–

เมื่อได้ทำแผนและโครงการเสร็จแล้วเช่นนี้ ก็ยังมีงานสำคัญอีกประการหนึ่ง ซึ่งจะต้องทำให้เสร็จเสียก่อน ที่จะเริ่มดำเนินการตามแผนและโครงการนั้น คือต้องแก้ไขปรับปรุงเครื่องจักรกลต่าง ๆ ในองค์การของรัฐบาล ให้เข้ากับรูปงานที่จะต้องทำตามแผน ตามโครงการ พูดอย่างตรง ๆ คือต้องปรับปรุงกระทรวงทบวงกรมซึ่งต้องรับภาระปฏิบัติงาน สำหรับด้านการศึกษาอาจจะไม่ต้องแก้ไขมาก แต่ในด้านเศรษฐกิจจะต้องเปลี่ยนแปลงปรับปรุงหลายอย่าง อาจจะต้องตั้งกระทรวง ตั้งกรมขึ้นใหม่ อาจจะต้องสับเปลี่ยนโยกย้ายกรมกอง อาจจะต้องมีสถาบันใหม่ ๆ เกิดขึ้น และเปลี่ยนรูปงานบางประการเพื่อให้พ้องเพื่องเครื่องจักรที่จะใช้เดินงานใหม่กินเกลียวกัน และเดินได้สะดวกดี การเปลี่ยนแปลงปรับปรุงครั้งนี้ จะต้องทำให้เสร็จสิ้นก่อนปี 2503

เป็นอันว่าปี พ.ศ. 2504 จะเป็นเวลาเริ่มต้นชีวิตใหม่ของชาติ กิจการของรัฐนับแต่นั้นไปจะเป็นประหนึ่งโรงงานใหญ่มหาศาล ซึ่งเครื่องจักรทุกตัวจะต้องหมุนต้องเดินต่อเนื่องกลมเกลียวกัน โดยมีสมรรถภาพเต็มแรงเต็มกำลังและต้องเดินโดยไม่หยุดยั้ง เพื่อผลิตผลอันเป็นการจรรโลงประเทศชาติและยกระดับการครองชีพของประชาชน ข้าพเจ้ามั่นใจว่า วิริยะอุตสาหะของเราทั้งหลายที่บากบั่นทำงานครั้งนี้ จะบรรลุจุดหมายเป็นคุณประโยชน์แก่พี่น้องร่วมชาติร่วมประเทศอย่างแท้จริง

ฉะนั้น การวิเคราะห์งานจึงอาจจะแยกพิจารณาได้เป็น 2 คือ ตอนที่ 1 เป็นการพิจารณาวัตถุประสงค์ นโยบาย และแผน และตอนที่ 2 เป็นการพิจารณาว่าจะปฏิบัติการต่อไปตามแผนในลักษณะอย่างไร จึงจะอำนวยให้ผลงานมีประสิทธิภาพที่สุด อย่างไรก็ตาม ทั้ง 2 ตอนนี้จะต้องพิจารณารวมกันในลักษณะที่ว่า จะทำ**อะไร** และจะทำ**อย่างไร**

ในส่วนที่เกี่ยวกับปัญหาที่ว่าจะทำอะไรนั้นได้กล่าวไว้พอสมควร แล้วในตอนต้นแห่งการบรรยายนี้ จึงใคร่ขอให้ความกระจ่างแจ้งยิ่งขึ้น เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับจะทำอย่างไรต่อไปเมื่อมีแผนแล้ว กล่าวคือ เมื่อรู้ว่าจะทำอะไรชัดแจ้งแล้ว

กล่าวโดยทั่วไปแล้ว ก็ย่อมจะเห็นได้ว่า การที่จะทำอะไรต่อไปอย่างไรนี้ ก็เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการใช้ศิลปและวิทยาการในการบริหารนั่นเอง ซึ่ง มีวิธีพิจารณาหรือวิธีปฏิบัติการต่าง ๆ กันตามลักษณะของงานและตามดุลยพินิจของหัวหน้างานที่จะพึงหาวิธีการให้เหมาะสมที่สุด หากจะกล่าวในหลักการสำคัญ ๆ แล้ว ได้แก่การดำเนินดังต่อไปนี้

ก. พิจารณาแผนที่วางไว้แล้ว และ

ทำความเข้าใจในวัตถุประสงค์และนโยบายให้ถ่องแท้
จัดทำแผนผังแสดงสายงานที่จะต้องดำเนินการ
จัดให้มีการวิจัยควบคู่กันไป

ข. จัดองค์การ เช่น

จัดแผนผังแสดงรายละเอียดของหน่วยงาน ที่จำเป็นแก่การ ดำเนินงาน

อธิบายและกำหนดลักษณะ ปริมาณ และคุณภาพของงานให้แจ้งชัด

ค. จัดดำเนินงาน เช่น

แบ่งแยกมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบ

เลือกสรรตัวบุคคลให้เหมาะกับงาน

ฝึกอบรมให้ผู้ทำงานมีความรู้ความชำนาญให้ดีขึ้น เฉพาะอย่างยิ่งงานตามแผนใหญ่ ๆ ข้อนี้มีความจำเป็นอยู่มาก

ประสานงาน

ง. คุมงาน เช่น

ตรวจงานอยู่เป็นนิตย์

พิจารณาอนุมัติ หรือสั่งการตามกรณี

จัดให้มีระเบียบวิธีในการรายงานเพื่อควบคุมการปฏิบัติงาน และความรับผิดชอบของแต่ละหน่วย ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการรับรายงาน

และการรายงานให้ผู้บังคับบัญชาเหนือชั้นขึ้นไปตามลำดับชั้น

จ. พิจารณาแก้ไขปัญหาต่าง ๆ โดย

ถือหลักเอกภาพของการปฏิบัติงานตามแผน

ถือหลักเอกภาพของการปฏิบัติงานตามวัตถุประสงค์และนโยบาย

ถือหลักลักษณะการนำเพื่อก่อให้เกิดเอกภาพในหมู่คณะ เพื่อเป็นการส่งเสริมขวัญและความร่วมจิตร่วมใจในการทำงาน

ตามหัวข้อสังเขปดังกล่าวนี้ หากพิจารณาโดยสรุปจะเห็นว่ามีสิ่งสำคัญที่สุดที่จะยังผลให้บังเกิดแก่การปฏิบัติตามแผนอยู่ 2 ประการ คือ (1) การจัดกระบวนการบริหารเฉพาะอย่างยิ่งโครงการ องค์การ และงบประมาณ และ (2) การจัดให้มีระเบียบวิธีการรายงานให้เหมาะแก่การควบคุมงาน ทั้งสองประการนี้จะต้องพิจารณากำหนดเวลาซึ่งจะต้องทำตามแผน เพื่อส่งเสริมให้การดำเนินงานตามแผนมีลักษณะต่อเนื่องกันตลอดไป ไม่ทำ ๆ หยุด ๆ และต้องจัดให้มีลักษณะประสานงานเพื่อมุ่งหวังเอกภาพและประสิทธิภาพของงาน ฉะนั้น แผนซึ่งวางขึ้นแล้วแผนใดแผนหนึ่ง อาจจะมีหลายโครงการ หลายองค์การ และมีระยะเวลาต่างๆ กัน ซึ่งจะมีผลเกี่ยวเนื่องกับการใช้กำลังคนและกำลังเงินในลักษณะต่าง ๆ กันอีกด้วย

4. <u>ผู้พิจารณากำหนดแผน</u> ปัญหาที่ว่า ใครจะเป็นผู้กำหนดแผนนั้น ในหลักการทั่วไปถือว่า ผู้บังคับบัญชาชั้นสูงสุดเป็นผู้รับผิดชอบในการกำหนดแผน เช่น นายกรัฐมนตรีในกรณีของการบริหารงานของรัฐ และประธานกรรมการในกรณีการบริหารธุรกิจ แต่ในทางปฏิบัติมีวิธีดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวกับตัวบุคคลผู้กำหนดแผน ตามวิธีต่าง ๆ ที่สำคัญ 3 แบบ คือ

(1) ผู้บังคับบัญชาชั้นสูงสุดเป็นผู้กำหนดแผนเองโดยอาศัยสติปัญญา และความรอบรู้ของผู้บังคับบัญชาชั้นสูงสุดนั้นเองเป็นแนวกำหนด และมีหัวหน้าส่วนการงานที่อยู่ในอันดับที่ใกล้ชิดกับผู้บังคับบัญชาชั้นสูงสุด เป็นผู้ช่วยกำหนดแผน แบบนี้เป็นแบบค่อนข้างเก่าโดยถือประสบการณ์ของผู้บังคับบัญชาชั้นหัวหน้างานคนเดียว หรือหลายคนร่วมกันเป็นผู้กำหนดแผน

(2) แบบที่ 2 มีลักษณะคล้ายกับแบบที่ 1 กล่าวคือ ผู้บังคับบัญชาชั้นสูงสุดเป็นผู้กำหนดแผนงาน **<u>หลัก</u>** แล้วมอบหมายให้หัวหน้างานรอง ๆ เป็นผู้กำหนดแผนงาน**<u>ย่อย</u>** แบบนี้เป็นการช่วยส่งเสริมให้หัวหน้างานทุกคนตระหนักถึงวัตถุประสงค์ และนโยบายหลัก และมีความสำนึกในหน้าที่ความรับผิดชอบที่จะต้องกำหนดแผนงานย่อย ๆ อันเป็นส่วนประกอบของงานหลักให้ดีที่สุด

(3) แบบที่ 3 แบบนี้เป็นแบบที่เริ่มพัฒนา และได้รับความนิยมมากขึ้นเป็นลำดับเมื่อไม่นานมานี้ เฉพาะอย่างยิ่ง การวางแผนในองค์การของรัฐหรือองค์การธุรกิจใหญ่ ๆ ได้แก่การจัดให้มีองค์การสำหรับทำหน้าที่วางแผนโดยเฉพาะ เช่น สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติของเรา และ The Department of Organization of the Standard Oil Company of California เป็นต้น

ตามแบบที่ 3 นี้ อาจจะเป็นองค์การหรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่ช่วยคล้ายหน่วยเสนาธิการ (Staff agency) ของหัวหน้าฝ่ายบริหารหรือรองหัวหน้าฝ่ายบริหารเพื่อประโยชน์ในการประสานงานไว้ ณ จุดที่ใกล้ที่สุดกับหัวหน้าฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ ย่อมแล้วแต่องค์การบริหารนั้นจะใช้เทคนิคในการประสานงานอย่างไร ถ้ามุ่งใช้เทคนิคในการบริหารโดย **คน ๆ เดียว** ก็ให้หน่วยงานที่เกี่ยวกับการวางแผนอยู่ใกล้ชิดกับผู้กำหนดและควบคุมนโยบายให้มากที่สุดที่จะทำได้ เช่นหัวหน้าฝ่ายบริหาร หรือ รองหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การนั้น แต่ถ้าประสงค์จะใช้เทคนิคในการประสานงานโดย **คณะบุคคล** ก็ให้หน่วยงานซึ่งทำหน้าที่วางแผนขึ้นอยู่กับคณะบุคคลนั้น ๆ

5. สรุป

ผู้เขียนใคร่ขอกล่าวสรุปเรื่องนี้ในสาระสำคัญรวม 3 ประการ คือ (1) แนวการศึกษาในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดวัตถุประสงค์ นโยบาย และแผน (2) สาระสำคัญของการกำหนดวัตถุประสงค์ นโยบาย และแผน และ (3) ปัญหาหรืออุปสรรคที่สำคัญของการกำหนดวัตถุประสงค์ นโยบาย และแผน

1. แนวการศึกษาในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดวัตถุประสงค์ นโยบาย และแผน

สาระสำคัญของหัวข้อนี้อยู่ที่ว่า การศึกษาพิจารณาเรื่องการกำหนดวัตถุประสงค์ นโยบาย และแผนนี้มีลักษณะทำนองเดียวกันกับการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

หรือศาสตร์ที่เกี่ยวกับการบริหารราชการด้านอื่น ๆ ซึ่งมีความจำเป็นที่จะต้องไล่หาในทางหลักวิชา ทั้งในลักษณะวิทยาศาสตร์ เช่นการจัดระบบการศึกษาให้มีระเบียบวิธีอันถูกต้องเพื่อให้ได้ข้อมูลอันจะเป็นประโยชน์แก่การศึกษาพิจารณาข้อเท็จจริง และวิเคราะห์ปัญหาต่าง ๆ หรืออาจจะเป็นการศึกษาแบบวิทยาศาสตร์ :เช่น การจัดระเบียบวิธีการบริหารหรือการใช้เครื่องจักรต่าง ๆ ช่วยในการบริหาร อย่างไรก็ดี ท่านที่มีประสบการณ์และชำนาญในการบริหารมาแล้ว ย่อมตระหนักดีว่า การที่จะสร้างกฎหรือถือหลักอย่างหนึ่งอย่างใดโดยแน่นอนแบบวิทยาศาสตร์ในการบริหารงานนั้น ยังไม่มีทางที่จะยึดถือได้โดยเคร่งครัดฉะนั้น การศึกษาพิจารณาเรื่องนี้จึงมีลักษณะเป็นการศึกษาเกี่ยวกับศิลปของการทำงานเสียเป็นส่วนใหญ่

การศึกษาพิจารณาการบริหารในรูปของศิลปนั้น มุ่งศึกษาหาวิธีการทำงานในลักษณะศิลปต่าง ๆ ในการบริหาร ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับวิธีการ คนและวัฒนธรรมของแต่ละสังคมว่า ได้เลือกวิธีการทำงานอย่างนั้นอย่างนี้เพราะเหตุใด การศึกษาในทางศิลปนี้จึงมีลักษณะต่าง ๆ กันออกไปแล้วแต่ประเทศ คน และวัฒนธรรมของแต่ละสังคม แต่ในที่สุด การศึกษาในลักษณะศิลปที่เกี่ยวกับการบริหารงานนี้ จะเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับศิลปการอำนวยการ การประสานงาน และการควบคุมงานซึ่งเป็นสาระสำคัญที่จะบริหารงานให้มีประสิทธิภาพ

ในส่วนที่เกี่ยวกับการศึกษาการบริหารงานในทางปรัชญานั้น เป็นการมุ่งไล่หาคุณค่าของการบริหารอันจะพึงมีต่อประชาชน สำหรับในข้อนี้ ยังมีข้อถกเถียงกันอยู่มากในหมู่นักทฤษฎีว่า จะมีความจำเป็นหรือไม่เพียงใดที่จะต้องตั้งไว้เป็นลักษณะหนึ่งของการศึกษาวิชาการบริหาร เพราะมีลักษณะเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความเห็นของแต่ละคน เช่นเดียวกันกับความเห็นของนักปรัชญาต่าง ๆ ที่พากเพียรเสนอข้อคิดเห็นเพื่อเป็นแนวดำรงชีวิตอยู่ด้วยความผาสุก

อย่างไรก็ตาม ในกลุ่มผู้ปฏิบัติงาน ได้แก่นักบริหารหรือข้าราชการโดยทั่วไปนั้นจำเป็นต้องพิจารณาในลักษณะปรัชญาในการทำงานอยู่ด้วย เช่น ในกรณีการกำหนดวัตถุ

ประสงค์ นโยบาย และแผนเพื่อการบริหารงานใด ๆ นั้น จะบังเกิดผลและคุณประโยชน์แก่สังคมและประเทศชาติเพียงใด

กล่าวอย่างง่าย ๆ ก็คือ การพิจารณาศึกษาการบริหารในรูปทางทฤษฎีนั้นเป็นการศึกษาเพื่อใฝ่หาความจริง โดยมอบให้นักศึกษาแต่ละคนเป็นผู้คิดค้นและหาทางใช้ด้วยสติปัญญาของแต่ละคนว่า จะแก้ปัญหาหรือจะหาทางทำให้บังเกิดประโยชน์สุขขึ้นแก่ประชนในส่วนรวมได้อย่างไร แต่ในทางปฏิบัติผู้บริหารต้องนึกถึงคุณประโยชน์อันจะบังเกิดแก่สังคมเป็นส่วนประกอบในการใช้ทฤษฎี

2. สาระสำคัญของการกำหนดวัตถุประสงค์ นโยบาย และแผน

วัตถุประสงค์ นโยบาย และแผนนั้น มีลักษณะเกี่ยวพันกันเหมือนลูกโซ่ การกำหนดวัตถุประสงค์และนโยบายเป็นเรื่องที่สืบเนื่องมาจากความต้องการของประเทศ คุณประโยชน์ทางสังคม ทางเศรษฐกิจ และทางการเมืองที่เป็นแนวในการดำเนินงานให้บังเกิดความสมบูรณ์พูนสุขขึ้นในหมู่ประชาชน วัตถุประสงค์และนโยบายที่กำหนดขึ้นย่อมเป็นหลักในการกำหนดแผน การกำหนดแผนเป็นเรื่องคาดหมายเหตุการณ์ข้างหน้าโดยความมุ่งมาตรปรารถนาที่จะใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในปัจจุบันและที่จะได้มาในอนาคต อันได้แก่การใช้เทคนิคและวิธีการต่าง ๆ เพื่อให้การใช้คน เงิน และวัสดุเป็นประโยชน์แก่การทำงานให้บรรลุเป้าหมายในอนาคตโดยมีประสิทธิภาพที่สุด

แผนอาจจะเป็นแผนใหญ่และเล็กก็ได้สุดแต่ความจำเป็นแห่งงานซึ่งมีวัตถุประสงค์และนโยบายกว้างขวางเพียงใด การกำหนดแผนใหญ่ ๆ จึงมีส่วนจักขอยของแผนในรูปของโครงการต่าง ๆ อีกตามสมควรแก่กรณี ในโครงการต่าง ๆ ที่ย่อยลงมาจากแผนนี้ก็คือส่วนหนึ่งของแผน แต่ละแผนซึ่งมีการจำแนกรายละเอียดให้เห็นการปฏิบัติงานตามวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ของแผนในลักษณะที่เป็นการจำเพาะเจาะจงยิ่งขึ้น

การกำหนดแผนและโครงการนี้ หากจะพิจารณาในเบื้องต้นก็จะปรากฏว่าเป็นเรื่องปฏิบัติตามวัตถุประสงค์และนโยบาย หากจะพิจารณาในปั้นปลายที่มีการกำหนดแผนขึ้นไว้แล้ว จะมีผลเกี่ยวข้องพาดพิงไปถึงเรื่องของอนาคต ในประการสำคัญที่สุดคือ

องค์การ ที่จะต้องปฏิบัติงานตามแผน **คน** หรือผู้รอบรู้ในการบริหารงาน และ **เงิน** ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการที่จะให้แผนบรรลุจุดหมายที่วางไว้

3. ปัญหาของการกำหนดวัตถุประสงค์ นโยบาย และแผน

ท่านที่เคยร่วมปฏิบัติการเกี่ยวกับการวางแผนการ พัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ (พ.ศ. 2504 — 2506 — 2509) ย่อมตระหนักดีว่า ความยากลำบากในการวางแผนนั้นมีอยู่มากและแตกต่างจากการกำหนดวัตถุประสงค์และการกำหนดนโยบายเพียงใด การการกำหนดวัตถุประสงค์และนโยบายนั้นอาจจะใช้ประสบการณ์ความชำนาญที่เกิดจากการบริหารราชการ และการสดับตรับฟังความต้องการของประชาชนเป็นหลักในการกำหนดได้ แต่การวางแผนเป็นเรื่องยากลำบาก ต้องการข้อมูลและตัวเลขมาประกอบมากมาย นอกจากนั้นจะต้องนำเหตุการณ์ในอดีต ปัจจุบัน มาประกอบการพิจารณาเพื่อให้ความคาดหมายในอนาคตมีผลตามความมุ่งหมายหรือมีผิดพลาดน้อยที่สุด ปัญหาของการพิจารณากำหนดแผนอาจจะกล่าวโดยสรุปได้ดังต่อไปนี้

(1) *อุปสรรคอันเกี่ยวกับข้อมูลไม่สมบูรณ์* ข้อนี้นับว่าเป็นปัญหาที่สำคัญที่สุดในการกำหนดแผน เพราะการพิจารณาจุดหมายของแผนและการประเมินผลที่จะได้รับตามแผนหรือโครงการต่าง ๆ นั้นจะต้องมีอยู่อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ จึงจะสามารถช่วยให้การกำหนดแผนหรือโครงการมีลักษณะถูกต้องที่สุด ตัวอย่างในเรื่องนี้ นอกจากจะเห็นได้จากความจำเป็นที่ต้องสำรวจสำมะโนประชากรดังกล่าวแล้วข้างต้น ยังจะเห็นได้ชัดจากโครงการเขื่อนภูมิพล เฉพาะอย่างยิ่งในโครงการน้ำตกยันฮี ซึ่งต้องใช้สถิติน้ำและระดับน้ำถอยหลังไปเป็นเวลาหลายสิบปี เพื่อเป็นส่วนประกอบการพิจารณากำหนดแผนและโครงการ ในเมืองไทยเราจะเห็นได้โดยทั่วไปว่า การรวบรวมสถิติและข้อมูลต่าง ๆ ยังไม่สมบูรณ์ แม้แต่สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติก็ยอมรับความจริงข้อนี้และเสนอจะทำการแก้ไขปรับปรุงต่อไป

(2) *อุปสรรคเกี่ยวกับตัวคน* เป็นที่ยอมรับกันอยู่ทั่วไปว่า คนมีอิทธิพลอยู่เหนือเทคนิคหรือวิธีการใด ๆ คนอาจจะทำให้แผนที่วางไว้ดีแล้วพังครืนลงได้ ถ้าผู้ปฏิบัติงาน

มิได้ร่วมจิตร่วมใจบริหารงานตามแผน เฉพาะอย่างยิ่ง การกำหนดแผนที่มีโครงการจัดให้มีสิ่งใหม่ ๆ เกิดขึ้น นอกจากว่าอาจจะไม่ได้รับความร่วมมืออย่างจริงจังจากข้าราชการซึ่งคุ้นอยู่กับของเก่า และเฉื่อยชา เฉยเมยต่อการทำงานตามแผนใหม่แล้ว ประชาชนโดยทั่วไปก็อาจจะต่อต้านและไม่ให้ความร่วมมือด้วยก็ได้

ฉะนั้น ในข้อนี้จึงเห็นได้ว่า ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี จึงได้เน้นให้บุคคลทั่วไปเห็นความสำคัญไว้อย่างหนักแน่นในตอนต้นของคำปราศรัยเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2503 ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการปรับปรุงส่วนราชการและตัวคน

(3) *อุปสรรคเกี่ยวกับการคาดหมายเหตุการณ์ในอนาคต* เรื่องราวหลักฐานและข้อมูลต่าง ๆ ในอดีตก็เป็นปัญหาและมีข้อบกพร่องอยู่มากดังกล่าวแล้ว แต่ความยากลำบากอีกประการหนึ่งก็คือการที่จะทำนายสิ่งที่จะเกิดในอนาคตก็ดี และความคาดหมายว่า จะให้สิ่งนั้นสิ่งนี้เกิดขึ้นในอนาคตตามแผนก็ดี เป็นเรื่องที่มนุษย์ปุถุชนซึ่งมิใช่ผู้ทรงดินฟ้ามหาสมุทรจะล่วงรู้ได้โดยถูกต้องถ่องแท้ทุกเรื่องทุกกรณี คนเรานั้นแม้สามารถควบคุมใช้ธรรมชาติให้เป็นประโยชน์แก่มนุษย์ชาติได้ในหลายกรณีที่คนเรายังไม่ทราบสภาพของธรรมชาติ แม้จะได้ใช้สติปัญญาความรอบรู้ในทางวิทยาการสาขาต่าง ๆ มาประกอบการพิจารณากำหนดแผนแล้วก็ตาม ยังมีส่วนหนึ่งอยู่เสมอที่มนุษย์ไม่สามารถจะกำหนดได้ สิ่งนั้นคือธรรมชาติซึ่งจะมีปรากฏการณ์ที่ผันแปรไปอย่างหน้ามือเป็นหลังมือเมื่อใดก็ได้ สิ่งนี้ไม่มีทางที่จะควบคุมได้ จึงเป็นปัญหาสำคัญในการกำหนดแผนที่จะปฏิบัติการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และนโยบาย ตัวอย่างเช่น สถิติระดับน้ำสูงสุดในปี 2485 นั้น จะพึงยึดถือเป็นหลักในการสร้างถนนหรือเขื่อนกั้นน้ำได้เท่าที่ยังไม่มีอุทกภัยที่มีระดับน้ำสูงกว่านั้น อย่างไรก็ตาม มนุษย์เรามีสิ่งประเสริฐประจำตัวอยู่อย่างหนึ่งที่สำคัญคือการปรับปรุงธรรมชาติให้ มีผลอำนวยความสมบูรณ์พูนสุขให้แก่มนุษย์ชาติ ภัยธรรมชาติแม้จะห้ามมิได้ แต่ก็สามารถบันเทาให้ลดน้อยลง และมีหลายกรณีที่อาจจะป้องกันได้

อุปสรรคของการคาดหมายเหตุการณ์ในอนาคตที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือการคาดหมายผลอันจะพึงได้รับ หรือประโยชน์และคุณค่าอันจะพึงได้รับจากแผนที่วางไว้ ถ้า

เป็นแผนระยะเวลาสั้นเพียง 2 หรือ 3 ปี อาจจะประสบปัญหาเรื่องนี้น้อย แต่ถ้าเป็นแผนระยะเวลายาวถึง 10 ปี หรือ 15 ปีแล้วจะพบว่า จุดหมายคือประโยชน์หรือคุณค่าต่อสังคมซึ่งจะได้รับตามแผนที่คาดหมายไว้ ในขณะที่กำหนดแผนในปัจจุบัน อาจจะแปรเปลี่ยนไปเพราะผลแห่งการเปลี่ยนแปลงทางสังคมได้อย่างมาก แผนทุกแผนจึงจำเป็นต้องจัดให้มีกระบวนการประเมินผล และพิจารณาปรับแผนให้เข้ากันได้กับความต้องการของประเทศชาติและสังคมเป็นระยะ ๆ

ในที่สุดนี้ผู้เขียนขอสรุปว่า การกำหนดวัตถุประสงค์ นโยบาย และแผนเป็นการแสดงออกให้ประจักษ์ชัด ถึงความก้าวหน้าในทางวิทยาการของมนุษย์ชาติที่จะดำเนินการโดยร่วมจิตร่วมใจกันเป็นส่วนรวม เพื่อความสำเร็จและความสมบูรณ์พูนสุขของส่วนรวม

Bibliography

Dahl, R.A. and Lindblom, C.E. *Politics, Economics and Welfare,* (New York: Harper and Brothers), 1953.

International Bank for Reconstruction and Development. *A Public Development Plan for Thailand,* (Baltimore: Johns Hopkins Press), 1959.

Lepawsky, A. *Administration.* (New York: Alfred A. Knoff), 1949.

Loftus, John A. *Report to Ministry of Finance,* (Bangkok: Ministry of Finance), 1959.

March, J. G. and Simon, H.A. *Organizations* (New York: John Wiley & Sons), 1958.

McKean, R.N. *Efficiency in Goverment Through System Analysis,* (New York: John Wiley and Sons), 1958.

Millet, J.D. *The Process and Organization of Governmental Planning,* (New york: Columbia University Press), 1947.

Pfiffner, J.M. "Administrative Rationality," *Public Administration Review,* Summer, 1960.

Siffin, W.J. *O & M: An Introduction,* (Bangkok: Institute of Public Administration), 1959.

Simon, Herbert A., et. al. *Public Administration,* (New York: Alfred A. Knopf), 1950.

Wayne, A.R. Leys. *Ethics for Policy Decisions,* (New Jersey: Prentice-Hall, Inc.), 1952.

"ประกาศ เรื่องแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ" *ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 77 ตอนที่ 85 วันที่ 20 ตุลาคม 2503*

"ประกาศ เรื่องแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ" *ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 77 ตอนที่ 86 วันที่ 20 ตุลาคม 2500*

Summary

The study of the formulation and determination of objectives, policies, and plans, has the same characteristic as the study of public administration or any other fields of administration. Either the systematic study to obtain data for use in the consideration of facts and in the analysis of various problems, or the scientific study to search for the

scientific method of administration is desirable. Those who have had long experience in administrative service will be well aware of the fact that so far there have been no ways to create any specific scientific rules nor scientific principles for use in formulating policies and plans. Thus most of the study and consideration of the subject has been the study of the techniques of working which are not the same in different human societies due to the differences in nations, their people and their culture. Generally speaking, the technical study of administration is concerned with the techniques of directing, coordination and control which serve as the three essences in any effective administration.

It should be borne in mind that, social value is one of the most important factors in the formulation of objectives, policies and plans in any kind of administration.

There is an interrelationship among the objectives, policies and plans. The objectives and policies which have been formulated are the basis for the formulation of plans. The latter is the anticipation of future events. A plan may be a major or a minor one depending upon the scope of objectives and policies. A major plan can be divided into various programs. Each program indicates the purpose of the plan in an even greater degree of specification.

From the past experience in the administrative service and in keeping with the desire of the public, the administrators are able to formulate objectives and policies. A great deal of data and figures, past and future including present events are needed for formulating a plan. Due to its complication, care must be taken, in the formulation of a plan,

with respect to the incompleteness of data, the cooperation among administrators as well as the forecast of future events. In a long term plan, its social value may be changed due to social evolution. Thus as evaluation process and the adaptation of the plan from time to time in order that they can make a more valuable contribution to the country and human communities are very necessary.

The formulation and determination of objectives, policies and plans, is the evidence of the development of mankind in the field of public administration. It manifests itself in the form of cooperation with each other for the benefit and for the success, happiness and prosperity of human communities as a whole.

○ Admiral Halsey: There are no great men, there are only great challenges that ordinary men, like you and me, are forced by circumstances to stand against them.

มหาบุรุษนั้นไม่มี มีแต่มหาภัย ซึ่งคนธรรมดาอย่างเรา ๆ ท่าน ๆ ต้องถูกเหตุการณ์แวดล้อมบังคับให้แข็งใจขึ้นต่อสู้

คณะผู้ช่วยและที่ปรึกษา

ของ

นายกรัฐมนตรี

พ.อ. แสวง เสนาณรงค์

1. นายกรัฐมนตรี – "หัวหน้าผู้รับใช้" (ประชาชน)

คงมีบุคคลอีกเป็นจำนวนไม่น้อยที่ยังสงสัยว่า ทำอย่างไรนายกรัฐมนตรีหรือประมุข อำนาจ บริหาร (Chief of the Executive) ของประเทศต่าง ๆ ใน ยุคปัจจุบัน จึงสามารถ บริหารงานซึ่ง อยู่ในความรับผิดชอบ จำนวน อันท่วมท้น มากมาย ของ ตน ดัง ที่ ทราบ ๆ กันอยู่บ้างแล้วนั้นได้ ผู้ที่เป็นนายกรัฐมนตรีจะหาเวลาได้จากไหนเพียงพอ ? จะหาเวลา พักผ่อนได้อย่างไร ? ข้อสงสัยเหล่านี้ก็นับว่ามีมูลอยู่มาก ตลอดเวลาตั้งแต่เช้าจนค่ำดูเต็มไปด้วยภาระกิจต่าง ๆ อันประกอบด้วยงานในหน้าที่ ทั้งราชการ กึ่งราชการ ทางสังคม ฯ ล ฯ ไม่ว่างเว้น โดยเฉพาะนายกรัฐมนตรีในยุคปัจจุบันหรือยุคปรมาณูนี้ หากจะเปรียบกับในทางทหาร ก็เปรียบได้กับผู้ที่เป็นแม่ทัพ แต่นายกรัฐมนตรีเป็นแม่ทัพ "*พิเศษ*" ซึ่งต้องอำนวยและรับผิดชอบ "*การรบ*" ตั้งแต่ยามปกติที่เดียว และโดยมีชาติบ้านเมืองเป็นเดิมพัน เป็นแม่ทัพ "*พิเศษ*" ซึ่งนอกจากจะมีหน้าที่บริหารงานประจำ (routine) อยู่เป็นปกติแล้ว ยังมีหน้าที่คอยสดับตรับฟังข่าวกรอง (intelligence) อันเกี่ยวกับสัตรูของบ้านเมืองทั้งภายในและภายนอก ทั้ง "*ใต้ดิน*" และ "*บนดิน*" อยู่ตลอดเวลา มีหน้าที่ตัดสินตกลงใจแก้ปัญหาทั้งเฉพาะหน้าและระยะยาวเพื่อให้ทันกับเหตุการณ์ มีหน้าที่ประชาสัมพันธ์กับ "*ทหาร*" ของตนอันได้แก่ประชาชนในชาติทุกชั้นทุกระดับอย่างใกล้ชิดอยู่เสมอ นายกรัฐมนตรีในยุคปัจจุบันนับว่าเป็น "*บุคคลสาธารณะ*" (public man) โดยแท้จริง ในสมัยโบราณ "*อัครมหาเสนาบดี*" อาจมีผู้ที่จะเกี่ยวข้องติดต่อโดยตรง

ด้วยไม่กี่คน เหนือตนขึ้นไปก็อาจมีเพียงประมุขของชาติซึ่งเป็นกษัตริย์ หรือ "*คณะองคมนตรี คณะที่ปรึกษาของกษัตริย์*" ต่ำกว่าตนลงมาก็อาจมีเพียงบุคคลชั้น "*เสนาบดี*" และข้าราชการชั้นผู้ใหญ่บางตำแหน่งจำนวนจำกัดเท่านั้น ในต่างประเทศก็อาจมีเฉพาะบรรดาทูตานุทูต ผู้แทนประเทศที่มีสัมพันธไมตรีด้วย ส่วนนายกรัฐมนตรีในยุคปัจจุบันนั้น จะมีผู้ที่ติดต่อเกี่ยวข้องด้วยไม่เพียงแต่บุคคลจำนวนจำกัดดังกล่าวข้างต้นเท่านั้น ประชาชนทั้งประเทศทุกคนโดยหลักแล้วก็มีสิทธิที่จะติดต่อ "*เข้าพบ*" นายกรัฐมนตรีของเขาได้ไม่โดยตรง (ขอเข้าพบ เดินขบวนมาพบ) ก็โดยทางอ้อม (ยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ เสนอความคิดเห็นฯลฯ) นอกจากนั้นก็มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะฝ่ายสนับสนุน นักหนังสือพิมพ์ซึ่งเป็นฐานันดรศักดิ์ที่ 4 ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ซึ่งก็ถือว่ามีสิทธิติดต่อพบปะกับนายกรัฐมนตรีของเขาได้เช่นกัน เพราะคำว่า "*นายกรัฐมนตรี*" ซึ่งตรงกับภาษาอังกฤษว่า "Prime Minister" ตามความหมายเดิมก็แปลเพียงว่า *ผู้รับใช้คนสำคัญหนึ่ง* หรือ "*หัวหน้าผู้รับใช้*" (ของประชาชน) เท่านั้น

โดยทั่วไป หน้าที่ของนายกรัฐมนตรี หรือ ประมุขอำนาจบริหารในยุคปัจจุบัน ไม่ว่าจะในระบอบใดก็ตาม พอจะสรุปหัวข้อใหญ่ๆได้ดังนี้

1) เป็นหัวหน้าคณะรัฐบาล (Chief of the Cabinet)

2) เป็นผู้ประสานการติดต่อระหว่างประมุขของรัฐ (Chief of State) ซึ่งอาจเป็นพระมหากษัตริย์หรือประธานาธิบดี กับคณะรัฐบาล เว้นในระบบประธานาธิบดี (Presidential System) ซึ่งประธานาธิบดีกระทำหน้าที่นายกรัฐมนตรีไปด้วยในตัว

3) เป็นหัวหน้าพรรคการเมือง (พรรคที่มีเสียงข้างมาก)

4) เป็นหัวหน้าของชาติในพิธีการ และทางสังคมต่างๆ โดยเฉพาะในระบบประธานาธิบดี

ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าหน้าที่และความรับผิดชอบของนายกรัฐมนตรีในยุคปัจจุบันนี้มีขอบเขตกว้างขวาง และสลับซับซ้อนมากกว่าหัวหน้าบริหารในกิจการใดๆ ทั้งสิ้น

อย่างไรก็ดี เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของตน นายกรัฐมนตรีก็เช่นเดียวกับหัวหน้าบริหารทั้งหลาย คือ จำเป็นต้องมี **คณะผู้ช่วยและที่ปรึกษา (Staff)** เป็นเครื่องมือที่สำคัญที่สุดของตน เช่นเดียวกับแม่ทัพมีฝ่ายเสนาธิการเป็นผู้ช่วยและที่ปรึกษาในทางทหาร

2. คณะผู้ช่วยและที่ปรึกษา (Staff)

ระเบียบ การจัดและบทบาทของ คณะผู้ช่วย และ ที่ปรึกษา ของ นายกรัฐมนตรีดังกล่าว จะมีกว้างขวางและมากน้อยเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับระบอบการปกครองและลักษณะของอำนาจบริหารของแต่ละประเทศ ในระบบประธานาธิบดี (Presidential System) เช่นของสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีการแยกอำนาจอย่างเด่นชัด (Sharp Separation) ระหว่างอำนาจการปกครองทั้ง 3 (บริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ) และอำนาจบริหารเป็นไปในลักษณะรับผิดชอบส่วนบุคคล (Individual Responsibility) คือ ขึ้นอยู่กับประธานาธิบดี ซึ่งกระทำหน้าที่ประมุขของรัฐและหัวหน้าฝ่ายบริหารไปด้วยในตัวนั้น การจัดคณะผู้ช่วยและที่ปรึกษามักจะมีลักษณะกว้างขวาง และบทบาทตลอดจนจำนวนเจ้าหน้าที่ก็มีมากและกระทำหน้าที่คล้ายกับเป็นเครื่องมือโดยเฉพาะของบุคคลที่เป็นประธานาธิบดี ตัวอย่าง ได้แก่สำนักทำเนียบขาว (White House) ของประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา

ในประเทศฝรั่งเศสปัจจุบันซึ่งระบอบการปกครองได้เปลี่ยนแปลงไปใช้ระบบผสมระหว่างระบบประธานาธิบดีกับระบบรัฐสภา (Parliamentary System) นั้น สำนักเลขาธิการของประธานาธิบดี (Secretariat général du Président de la République) ใหม่นี้ก็พลอยได้รับการเปลี่ยนแปลงไปโดยมีระเบียบการจัดและบทบาทกว้างขวางขึ้นกว่าในสมัยก่อน ๆ มาก

ส่วนในระบบรัฐสภา (Parliamentary System) แท้ๆ เช่น ของอังกฤษ คานาดาและฝรั่งเศสสมัยก่อนเดอโกล ฯลฯ การแยกอำนาจเป็นไปอย่างยืดหยุ่น (Flexible Separation) โดยเฉพาะระหว่างบริหารและนิติบัญญัติ และอำนาจบริหารเป็นไปใน

ลักษณะรับผิดชอบเป็นส่วนรวม (Collective Responsibility) คือขึ้นอยู่กับคณะรัฐมนตรี ทั้งคณะมากกว่าในตัวบุคคลของนายกรัฐมนตรี ซึ่งกระทำหน้าที่เพียง ประธานของที่ประชุม เว้นในกรณีนายกรัฐมนตรีมีอำนาจมาก (Strong Prime Minister), คณะผู้ช่วยและที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีจึงมักจะมี ระเบียบ การจัดและบทบาทค่อนข้างจำกัดมาก ตลอดจนจำนวนเจ้าหน้าที่ก็มีน้อย ตัวอย่างได้แก่สำนักเลขานุการนายกรัฐมนตรี (Prime Minister's Private Office) ของอังกฤษและคานาดา สำนักเลขานุการนายกรัฐมนตรี (Cabinet du Premier Minister) ของฝรั่งเศส และสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีของไทยสมัยก่อนปฏิวัติ (พ.ศ. 2501) คณะรัฐมนตรีทั้งคณะมีคณะผู้ช่วยและที่ปรึกษาของตนต่างหาก ซึ่งมีลักษณะเป็น **สถาบันประจำ** (Institutional Staff) มากกว่าเป็นลักษณะ **ส่วนบุคคล** (Personal Staff) ของนายกรัฐมนตรีโดยเฉพาะ ตัวอย่างได้แก่ สำนักคณะรัฐมนตรี (Cabinet Office) ของอังกฤษ, สำนักเลขาธิการรัฐบาล (Secrétariat Général du Gouvernement) ของฝรั่งเศสและสำนักคณะรัฐมนตรีของไทยสมัยก่อนปฏิวัติ (2501) ซึ่งส่วนใหญ่กระทำหน้าที่เป็นเครื่องมือประจำในการบริหาร ของคณะรัฐบาลมากกว่า ทำหน้าที่ เป็นผู้ช่วย และ ที่ปรึกษาอย่างใกล้ชิดของหัวหน้าฝ่ายบริหารอันได้แก่นายกรัฐมนตรี เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในสำนักเหล่านี้ ส่วนใหญ่เป็นข้าราชการประจำ ตรงข้ามกับในกรณี ที่อำนาจบริหาร มีลักษณะรับผิดชอบส่วนบุคคล (Individual Responsibility) เช่นในระบบประธานาธิบดีหรือในกรณีนายกรัฐมนตรีมีอำนาจมาก (Strong Prime Minister) เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในคณะผู้ช่วยและที่ปรึกษาดังกล่าวมักจะเป็นข้าราชการการเมือง ออกและเข้าพร้อมกับหัวหน้าฝ่ายบริหารซึ่งได้แก่นายกรัฐมนตรี หรือประธานาธิบดีแล้วแต่กรณี

สำหรับประเทศไทยหลังการปฏิวัติ (2501) อำนาจบริหารแม้โดยนิตินัยจะยังมีลักษณะรับผิดชอบเป็นส่วนรวม (Collective Responsibility) อยู่ แต่ในทางปฏิบัติแล้วย่อมยอมรับกันว่า มีความโน้มไปในทางนายกรัฐมนตรีมีอำนาจมาก (Strong Prime Minister) ดังจะเห็นได้จากระเบียบการจัดของสำนักนายกรัฐมนตรีใหม่ ซึ่งได้กระทำขึ้น

เพื่อจุดหมายนี้เป็นสำคัญเป็นต้นว่า ส่วนราชการซึ่งกระทำหน้าที่ในด้านเป็น **ผู้ช่วยและที่ปรึกษาอย่างใกล้ชิด** (Personal Staff) ของหัวหน้าอำนาจบริหาร คือ นายกรัฐมนตรี ก็ได้รับการปรับปรุงแก้ไขจากของเดิมทั้งในด้านการจัดและบทบาทให้กว้างขวางยิ่งขึ้นมาก ซึ่งประกอบด้วยสำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี สำนักบริหารของนายกรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และสำนักงบประมาณ (ส่วนที่อยู่ในบริเวณทำเนียบรัฐบาลทั้งหมด) สามสำนักแรกนั้นได้รับการปรับปรุงดัดแปลงมาจากสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี และ กรมสารบรรณฝ่ายการเมือง และฝ่ายบริหาร ของสำนักคณะรัฐมนตรีเดิม ส่วนสำนักงบประมาณได้โอนมาจากกระทรวงการคลัง นอกจากส่วนที่ กล่าวข้างต้นนี้ สำนักนายกรัฐมนตรีในสมัยหลังปฏิวัติยังได้ปรับปรุง ดัดแปลง จากสำนักคณะรัฐมนตรีเดิมโดยขยาย และเพิ่มส่วนราชการในสังกัด ซึ่งมีลักษณะเป็นสถาบัน ประจำ (Institutional Staff) ขึ้นอีกหลายหน่วย อาทิ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ สำนักงานสภาการศึกษาแห่งชาติ สำนักงานสภาวิจัยแห่งชาติ มหาวิทยาลัย และสำนักงานคณะกรรมการต่าง ๆ ซึ่งรวมทั้งสิ้น สำนักนายกรัฐมนตรีที่จัดใหม่นี้มีส่วนราชการสังกัดถึง 22 หน่วย

โดยสรุป อาจกล่าวได้ว่าคณะผู้ช่วย และที่ปรึกษาของอำนาจบริหารของไทยขณะนี้ โดยเฉพาะส่วนที่ใกล้ชิด (Personal Staff) กับหัวหน้าฝ่ายบริหาร หรือนายกรัฐมนตรีได้รับการปรับปรุงเพิ่มขยายขึ้นอย่างกว้างขวางทั้งในระเบียบการจัด และบทบาท ทั้งนี้โดยมีจุดประสงค์เพื่อแบ่งเบาภาระของนายกรัฐมนตรี และเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการในปัจจุบัน

3. หลักเกี่ยวกับการจัด

คณะผู้ช่วย และที่ปรึกษาของอำนาจบริหาร โดยเฉพาะในกรณีที่มีอำนาจมาก (Strong Executive) มีความสำคัญเพียงไรนั้น ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ส่วนแนวความคิดหรือหลักทั่ว ๆไปเกี่ยวกับการจัดคณะผู้ช่วยและที่ปรึกษาดังกล่าว โดยเฉพาะ

อย่างยิ่ง สำหรับส่วนที่ใกล้ชิด (Personal Staff) ของนายกรัฐมนตรีนั้น มีพอจะสรุปได้ดังต่อไปนี้:–

1) ควรจัดให้มีสถานที่อยู่ใกล้ชิดกัน และใกล้หัวหน้าฝ่ายบริหาร คือ นายกรัฐมนตรีเครื่องมือติดต่อสื่อสารภายในระหว่างกันควรมีประสิทธิภาพที่สุด ทั้งนี้เพื่อการประสานงานและความรวดเร็ว

2) ควรจัดในลักษณะที่สามารถให้ความคิดความเห็นแก่นายกรัฐมตรีได้ในกรอบที่กว้างขวางหรือระดับรัฐบาล (Over-all or Government-wide perspective) มากกว่าในกรอบจำกัด หรือในระดับซึ่งอาจไปซ้อนซ้ำกับของกระทรวงทบวงกรมอื่นๆ ทั้งนี้เพื่อให้นายกรัฐมนตรีสามารถมีทัศนะเปรียบเทียบได้อย่างกว้างขวาง เป็นต้นว่า ทั้งในทัศนะการเมือง เศรษฐกิจ การคลัง สังคม และบริหารฯลฯ

3) ควรมีการแบ่งมอบหมายหน้าที่หลัก (basic assignments) ให้เป็นสัดส่วนกันโดยให้สัมพันธ์กับความรับผิดชอบส่วนรวมของคณะผู้ช่วยและที่ปรึกษาทั้งหมด ทั้งนี้เพื่อป้องกัน การซ้อนงาน ซ้ำงาน ปะปนงาน และช่องว่าง (gaps) ซึ่งอาจบังเกิดขึ้นในระหว่างการปฏิบัติการ แต่อย่างไรก็ดี ก็ควรคำนึงถึงความยืดหยุ่น (flexibility) ในการแบ่งมอบหมายหน้าที่และความรับผิดชอบดังกล่าวนี้ไว้ให้มากด้วย มิควรให้เป็นการกระด้างตายตัวเกินไป โดยถือหลักว่าในบางโอกาส ในบางสถานะการณ์ อาจมีความจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงสับเปลี่ยนทั้งในตัวบุคคลและในหน้าที่ๆ มอบหมาย ระหว่างเจ้าหน้าที่ภายในคณะผู้ช่วยและที่ปรึกษา ซึ่งหากเป็นในกรณีนี้แล้ว ก็ควรให้กระทำได้โดยไม่ยากนัก ฉะนั้นการแบ่งมอบหมายหน้าที่ดังกล่าวในบางประเทศ ก็ไม่นิยมกระทำโดยกำหนดเป็นกฎหมายหรือข้อบังคับตายตัวลงไป (เช่น ของสำนักทำเนียบขาวของสหรัฐ) แต่กระทำโดยการตกลงระหว่างกันภายในและเจตนารมย์แห่งความร่วมมือกัน (sense of cooperation) เป็นสำคัญมากกว่า

4) โดยหลักแล้ว คณะผู้ช่วยและที่ปรึกษา **รับผิดชอบต่อหัวหน้าฝ่ายบริหารหรือนายกรัฐมนตรีแต่ผู้เดียวเท่านั้น** เจ้าหน้าที่ของคณะผู้ช่วยและที่ปรึกษาไม่ควร

มีอำนาจหน้าที่ หรือความรับผิดชอบใด ๆ ต่างหากออกไปนอกเหนือจากที่กระทำไปในนามของนายกรัฐมนตรี ประการนี้สำคัญมาก เพราะบุคคลเหล่านี้ได้ชื่อว่า ปฏิบัติหน้าที่อันเกี่ยวกับความรับผิดชอบใกล้ชิดที่สุดจนเสมือนเป็นการปฏิบัติโดยตรงของนายกรัฐมนตรีอยู่แล้ว หากจะกล่าวว่าคณะผู้ช่วยและที่ปรึกษา คือ ผู้ที่ปฏิบัติงานภายในเงาของนายกรัฐมนตรีก็คงไม่ผิดนัก

5) หน้าที่และความรับผิดชอบของคณะผู้ช่วยและที่ปรึกษา ไม่ควรจัดให้ไปรวมตกอยู่กับบุคคลหนึ่งบุคคลใดในคณะ ฯ โดยเฉพาะ มิฉะนั้นแล้วจะเท่ากับเป็นการยกภาระงานบริหารจากบุคคลหนึ่งซึ่งได้แก่นายกรัฐมนตรีไปให้ไว้กับอีกบุคคลหนึ่งเท่านั้น แทนที่จะเป็นการแบ่งเบาภาระงานตามความหมายที่แท้จริง ฉะนั้นจึงควรหลีกเลี่ยงการสุมงานให้แก่บุคคลคนเดียว (one-man bottleneck)

6) เจ้าหน้าที่ของคณะผู้ช่วย และ ที่ปรึกษา ควรจะเป็นผู้ที่มีความรู้สำนึกตัวและจิตใจอย่างแน่วแน่ในการทำงานเป็นคณะ, โดยร่วมมือกัน (high sense of team-work cooperation) และเพื่อจุดประสงค์อันยิ่งใหญ่อันเดียวกันมากกว่าทำงานโดยเอกเทศหรือเพื่อจุดประสงค์แตกต่างกัน ฉะนั้น การติดต่อประสานงานกันระหว่างเจ้าหน้าที่ในคณะผู้ช่วยและที่ปรึกษา จึงมักจะทำกันในลักษณะอย่างเป็นกันเอง และไม่เป็นทางการ (informal) เท่าที่จะกระทำได้มากกว่าเป็นลายลักษณ์อักษรทางการเพื่อคอยไว้ยืนยันจับผิดจับถูกกันในทางระเบียบข้อบังคับ หากในสภาพจิตใจของเจ้าหน้าที่ในคณะผู้ช่วยและที่ปรึกษามีแต่ความระแวงแคลงใจกัน แทนที่จะมีความร่วมมือร่วมใจกันแล้ว งานปฏิบัติของคณะผู้ช่วยและที่ปรึกษาก็ย่อมจะบรรลุผลสมความมุ่งหมายได้โดยยาก นอกจากนั้นการประชุมพบปะหารือระหว่างกัน เพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกัน ก็ควรจะได้กระทำอยู่เป็นประจำ

4. หน้าที่ของคณะผู้ช่วยและที่ปรึกษา

หน้าที่ของคณะผู้ช่วยและที่ปรึกษาในการแบ่งเบาภาระของนายกรัฐมนตรี หากกล่าวตามลำดับความสำคัญของหน้าที่ของหัวหน้าฝ่ายบริหาร หรือนายกรัฐมนตรีโดยหลักก็สรุปได้ดังนี้:—

1) เป็นผู้คอยบ้อนข่าวกรอง (intelligence) ทุกสาขา (การเมือง เศรษฐกิจ สังคม บริหาร ฯลฯ) ที่เหมาะสมจำเป็นและในระดับรัฐบาล ตลอดจนวิวัฒนาการและความโน้มที่สำคัญเกี่ยวกับเรื่องนั้น ๆ เสนอให้แก่หัวหน้าฝ่ายบริหารได้ทราบอย่างต่อเนื่องไม่ขาดสาย คำว่า *"ที่เหมาะสมจำเป็นและในระดับรัฐบาล"* นั้นย่อมมีความหมายในตัวพร้อมอยู่แล้วว่า หมายถึงการเสนอโดยสรุป ไม่เยิ่นเย้อ รัดกุม แต่มีแก่น ปราศจากกะพี้ที่ไม่จำเป็น เพื่อประหยัดเวลาและสมองของนายกรัฐมนตรี

2) เป็นผู้เสนอแนะข้อคิดความเห็นตลอดจนข้อเท็จจริงในกรณีต่าง ๆ เพื่อให้นายกรัฐมนตรีสามารถตัดสินตกลงใจปฏิบัติการในหน้าที่โดยเหมาะสมได้ **ทันเวลา** โดยคำนึงไว้เสมอว่า ความรับผิดชอบของหัวหน้าฝ่ายบริหารในกรอบใหญ่ๆ นั้น มีอยู่ด้วยกัน 2 ประการคือ:— ก) เป็นผู้นำในการกำหนดนโยบายและเป้าหมายทั่วไป (Strategic Policies and Objectives) ของรัฐบาล ข) รับผิดชอบในการบริหารงานไปตามนโยบายและเป้าหมายที่กำหนดไว้ประการแรกจะปรากฏออกมาในรูปกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ส่วนประการที่สองนับเป็นขั้นปฏิบัติการและส่งผลไปถึงเครื่องมือประจำส่วนใหญ่ของรัฐบาลอันได้แก่ กระทรวงทบวงกรมต่างๆในรูปการสั่งการ ดำเนินการ ทำโครงการ ประสานงาน ติดตามผลงาน ฯลฯ ดังนั้นโดยลักษณะ ความรับผิดชอบของหัวหน้าฝ่ายบริหาร 2 ประการดังกล่าว ก็อาจจำแนกหน้าที่ในคณะผู้ช่วยและที่ปรึกษาออกได้ 2 ประเภท คือ ประเภทที่ให้คำปรึกษา เสนอแนะ เกี่ยวกับ ความรับผิดชอบประการแรกในการกำหนดนโยบายเป้าหมายทั่วไป ซึ่งอาจเรียกว่า **คณะผู้ช่วยและที่ปรึกษาทั่วไป** (General Staff) อีกประเภทหนึ่งซึ่งเกี่ยวกับการบริหารงาน ตามนโยบายซึ่งอาจเรียกว่า **คณะผู้ช่วยและที่ปรึกษาพิเศษ** (Special Staff) ก็ได้

3) นอกจากหน้าที่หลัก 2 ประการดังกล่าวข้างต้น คณะผู้ช่วยและที่ปรึกษายังมีหน้าที่ช่วยแบ่งเบาภาระหัวหน้าฝ่ายบริหารในการประกาศภาระกิจพิเศษต่าง ๆ อีกเป็นต้นว่า

– เกี่ยวกับประชาชนทั่วไป มีการนัดพบ การเยี่ยมคำนับ การรับรองทุกข์ ฯลฯ โดยการจัดรายการเข้าพบที่เหมาะสม เสนอข้อเท็จจริง ตลอดจนประวัติบุคคลและเรื่องราวแล้วแต่กรณี เพื่อประกอบการพิจารณาของนายกรัฐมนตรี

– เกี่ยวกับข้าราชการ มีการแต่งตั้ง ถอด ถอน ฯลฯ โดยการเสนอข้อเท็จจริงที่เป็นประโยชน์ ทั้งที่เกี่ยวกับตัวบุคคลและหลักการเพื่อประกอบการพิจารณา

– เกี่ยวกับรัฐสภา ทำหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่ติดต่อ (Liaison) กับสมาชิกสภาให้นายกรัฐมนตรี

– เกี่ยวกับชาวต่างประเทศ มีการเยี่ยมคำนับ การรับรอง ฯลฯ

– เกี่ยวกับหนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ โดยช่วยในการสัมภาษณ์ การประชุม ชี้แจงโดยการเตรียมข้อเท็จจริง หลักฐานที่สมควรให้แก่นายกรัฐมนตรี หรืออาจทำหน้าที่ให้สัมภาษณ์และชี้แจงแทนในบางโอกาส

– เกี่ยวกับการเตรียมสุนทรพจน์ สาส์น ฯลฯ โดยเป็นผู้ยกร่าง หาข้อเท็จจริงประกอบการพิจารณา

4) แบ่งเบาภาระของนายกรัฐมนตรีใน "*งานด้านหนังสือประจำ*" (Routine paper work) สำหรับเรื่องนี้ได้มีการศึกษากันว่า ทำอย่างไรจึงจะให้นายกรัฐมนตรีต้องเปลืองเวลาในงานด้านหนังสือประจำ (อ่านทราบความ ลงนาม ฯลฯ) น้อยที่สุด โดยสรุป ก็อาจกระทำได้ด้วยวิธีต่อไปนี้:– i) มอบอำนาจ (delegation) ให้เจ้าหน้าที่ของคณะผู้ช่วยและที่ปรึกษาบางคนทำแทนในงานหนังสือบางชนิด ii) หากไม่สามารถมอบหมายอำนาจ เช่นใน i) ได้เพราะขัดต่อกฎหมาย ข้อบังคับ ก็อาจกระทำได้โดยหาวิธีสรุปเอกสารที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี ซึ่งประกอบด้วยจำนวนมากฉบับนั้น ให้เหลือเพียงน้อยฉบับหรือฉบับเดียว สะดวกในการพิจารณาและลงนาม แทนที่จะต้องลงนามหลายครั้งในเอกสารหลายฉบับเหล่านั้น, ก็อาจลงนามครั้งเดียว นับเป็นการประหยัดเวลาได้มาก iii) โดยให้เจ้าหน้าที่คณะผู้ช่วยและที่ปรึกษาที่สันทัดกรณี และ**ไว้วางใจ**ได้สรุปงานหนังสือประจำนั้นโดยเฉพาะ แทนที่นายกรัฐมนตรีจะต้องเสียเวลา

ศึกษาพิจารณาถึงรายละเอียดเกินไป ก็ไว้วางใจพิจารณาผ่านไปอย่างสรุปหรืออาจลงนามได้ทันทีโดยไม่ต้องพิจารณา

อย่างไรก็ตาม นอกจากหน้าที่หลักและหน้าที่รองดังกล่าวข้างต้นแล้ว คณะผู้ช่วย และที่ปรึกษาที่ดีควรอยู่ในฐานะ พร้อม อยู่เสมอที่ จะสนอง ความต้องการ ของหัวหน้าฝ่ายบริหารในการประกอบภาระกิจ และแก้ปัญหาต่าง ๆ ทุกชนิด ไม่ว่าในสาขาใด กรณีใดและโอกาสใดก็ตาม ซึ่งบางครั้งก็อาจจะเป็นกรณีเฉพาะหน้าอย่างไม่คาดฝันไว้ก็ได้

5. หัวหน้าฝ่ายบริหารกับคณะผู้ช่วยและที่ปรึกษา

หลักการจัดตลอดจนหน้าที่ทั่วไป ของคณะผู้ช่วย และที่ปรึกษาเท่าที่ได้กล่าวมาแล้ว เป็นเพียงหลักการทั่ว ๆไป เพื่อใช้เป็นแนวพิจารณาเท่านั้น ในการปฏิบัติมักจะยืดหยุ่น ดัดแปลงไปตามความต้องการ วิธีทำงานตลอดจนนิสัยใจคอของหัวหน้าฝ่ายบริหารแต่ละคน ซึ่งได้แก่ประธานาธิบดีหรือนายกรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี

โดยเฉพาะ ในระบบที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจมาก (Strong Executive) และมีความรับผิดชอบส่วนบุคคล (individual responsibility) ด้วยแล้ว การเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับการจัดและหน้าที่ตลอดจนตัวบุคคล และจำนวนเจ้าหน้าที่ในคณะผู้ช่วยและที่ปรึกษา ดูจะเป็นสิ่งจำเป็น และมักกระทำกันแทบทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง และเปลี่ยนตัวหัวหน้าฝ่ายบริหาร ซึ่งแต่ละคนก็มีวิธีทำงานและนโยบายตลอดจนนิสัยใจคอของตนโดยเฉพาะ อดีตประธานาธิบดีทรูแมนแห่งสหรัฐ เป็นผู้ที่มีวิธีทำงานแบบชอบศึกษาถึงรายละเอียด และต้องการคณะผู้ช่วยและที่ปรึกษาขนาดจำกัด (จำนวนเจ้าหน้าที่ทั้งสิ้นของสำนักทำเนียบขาวมี 293 นาย งบประมาณเงินเดือนราว 1.7 ล้านเหรียญ) เพราะถือว่ารัดกุมดี และตำหนิคณะผู้ช่วยและที่ปรึกษาซึ่งมีขนาดใหญ่เกินไปว่า นอกจากอุ้ยอ้ายแล้ว ยังกลายเป็นอุปสรรคกีดกันให้ประธานาธิบดีต้องห่างจากข้อเท็จจริง และรายละเอียดเกี่ยวกับประชาชนไปอีกด้วย ส่วนประธานาธิบดีไอเซ่นเฮาว์ มีวิธีทำงาน

แบบแม่ทัพ เคยชินกับจักรกลอันมหึมาของฝ่ายเสนาธิการทางทหาร พอใจศึกษาเพียงหัวข้อสรุปที่ได้กลั่นกรองขึ้นมาตามลำดับขั้น จึงได้ดัดแปลง คณะผู้ช่วยและที่ปรึกษาโดยเฉพาะอย่างยิ่งส่วนทำเนียบขาวออกไปอย่างกว้างขวางทั้งขนาดและหน้าที่ (จำนวนเจ้าหน้าที่ทั้งสิ้นมีถึง 412 คน งบประมาณเงินเดือนราว 2.8 ล้านเหรียญ) โดยมุ่งหมายให้เป็นเครื่องมือคล้ายฝ่ายเสนาธิการของแม่ทัพโดยแท้จริง

ตามข่าวล่าที่สุดปรากฏว่า นายจอห์น เอฟ เคนเนดี้ ผู้ได้รับเลือกเป็นประธานาธิบดี คนใหม่ของสหรัฐซึ่งเป็นคนหนุ่ม ชอบศึกษาในรายละเอียดด้วยตนเอง และพอใจคณะผู้ช่วยและที่ปรึกษาซึ่งอยู่ในวัยหนุ่ม (30—45) ด้วยกัน ก็ได้แสดงความประสงค์ว่า จะปรับปรุงดัดแปลงคณะผู้ช่วยและที่ปรึกษาในสำนักทำเนียบขาวของตนเสียใหม่เหมือนกัน โดยจะตัดทอนจำนวนเจ้าหน้าที่ลงให้เหลือน้อยที่สุด เพื่อให้มีความคล่องตัวอย่างมาก เหตุผลก็ทำนองเดียวกับของอดีตประธานาธิบดีทรูแมน.

Summary

As the Chief of Executive, the Prime Minister has many responsibiltities in serving his people by acting as the head of the Government, coordinating with the Chiefs of states, and representing the nation in various ceremonies and social meetings. In doing this, the Prime Minister is assisted by his staff set up in accordance with the system of Government and the characteristic of the executive power of each nation.

As for Thailand, the executive power is in the hand of the Prime Minister. The executive power is decentralized into various executive units

namely, Office of the Prime Minister, Office of the Secretary - General to the Council of Ministers, Budget Bureau, National Security Council, National Economic Development Council, National Education Council, National Research Council, National University Council, and other twenty-two Offices assisting the Prime Minister in exercising his power.

The location of these Offices should be close together for the benefit of effective coordination. The organization of these Offices should be overall-or Government-wide perspective. Consideration must also be given to basic matters such as the prevention of the overlapping of power, the decentralization of power and pattern of cooperation.

The duty of the staff is to give intelligence, advice, and assistance to the Prime Minister on various matters in connection with the public, Government officials, Houses of Parliament, foreigners and newspapers and, in addition, to assist in the preparation of speeches as well as routine paper work.

○ สามารถเพียรปฏิภานการรู้เท่า
หน้าที่เวลาอันชื่อถือเสมอ
รู้นิสัยรู้หย่อนผ่อนบำเรอ
อีกเสนอหลักฐานการภักดี ○

อำนาจ รักษาสัตย์

ย่อความจากพระราชนิพนธ์ หลักราชการ ของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

ความเป็นมาของอัยการ

ท่านศาสตราจารย์ มาลัย หุวนันท์ คณบดีคณะรัฐประศาสนศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร ได้ขอให้ข้าพเจ้าเขียนบทความสักเรื่องหนึ่ง เพื่อนำลงวารสารของคณะรัฐประศาสนศาสตร์ โดยท่านเสนอว่า ถ้าได้เรื่องที่เกี่ยวกับอัยการ หรือกรมอัยการ ก็จะดี ข้าพเจ้าได้นำเรื่องนี้ปรึกษากองวิชาการกรมอัยการ เห็นว่าพอจะเขียนขึ้นได้ จึงได้ให้กองวิชาการ กรมอัยการ รวบรวมความเป็นมาของอัยการขึ้น โดยแยกเป็นประวัติ อำนาจหน้าที่ และฐานะสมรรถภาพของอัยการ ตามหัวข้อข้างท้ายนี้.

หลวงอรรถปรีชาชนูปการ
อธิบดีกรมอัยการ

1. ประวัติ

คำว่า "**อัยการ**" เป็นคำสองคำนำมาสนธิกันเข้า คือคำว่า "**อัยยะ**" คำหนึ่ง กับคำว่า "**การ**" อีกคำหนึ่ง ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2493 อัยยะ แปลว่า ผู้เป็นเจ้า, ผู้เป็นใหญ่, นาย และ การ แปลว่า กิจ, งาน, ธุระ, หน้าที่ เมื่อสนธิกันเข้าเป็นอัยการ ก็แปลว่ากิจของผู้เป็นเจ้า, งานของผู้เป็นใหญ่, ธุระหรือหน้าที่ของนาย นอกจากนี้พจนานุกรมฉบับดังกล่าวยังคำแปลว่า "**อัยการ**" ไว้ว่า "*ชื่อกรมหนึ่งซึ่งมีหน้าที่พ้องความแผ่นดิน, เจ้าหน้าที่ในกรมนั้น*" รวมความว่า คำว่า อัยการ มีความหมายเป็น 3 อย่าง แตกต่างกัน คือ เป็นชื่อของงานอย่างหนึ่ง เป็นชื่อของสถานที่อย่างหนึ่ง และเป็นชื่อของบุคคลผู้ทำงานตามหน้าที่อีกอย่างหนึ่ง ซึ่งในสมัยอดีตตลอดมาจนถึงปัจจุบันนี้ คำว่าอัยการคงใช้อยู่ในความหมาย 3 อย่างที่กล่าวมา ในส่วนที่ใช้เป็นชื่อของงาน เช่นเรียกว่า พระราชกำหนดบทพระอัยการ กฎอัยการศึก คือเป็นชื่อของกฎหมาย เพราะกฎหมายนั้นมาจากรัฐาธิปัตย์ผู้เป็นใหญ่ในรัฐหรือองค์การสูงสุดของแผ่นดินบัญญัติแต่งตั้งขึ้นใช้บังคับแก่คนทั่วไป จึงได้ชื่อว่ากิจของผู้เป็นเจ้างาน ของผู้เป็นใหญ่

สำหรับที่ใช้เป็นชื่อของสถานที่เรียกว่า กรมอัยการ เพราะเป็นสถาบันที่ดำเนินกิจการทางกฎหมาย ส่วนที่ใช้เป็นชื่อของบุคคลเรียกว่า ผู้ถืออัยการ พนักงานอัยการหรืออัยการทนายแผ่นดิน เพราะเป็นผู้ทำตามหน้าที่ในทางปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย ดังจะได้กล่าวต่อไปโดยลำดับ

แต่ก่อนมาไม่มีอัยการว่าความแผ่นดิน คือไม่มีอัยการดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิดผ่าฝืนกฎหมายของบ้านเมืองเหมือนเช่นในสมัยปัจจุบันนี้ คำว่า "อัยการ" ในครั้งโบราณจึงหมายถึงตัวบทกฎหมายโดยทั่วไป ดังจะเห็นได้จากกฎหมายตราสามดวงในสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก (พ.ศ. 2347 – 2388) ซึ่งปรากฏข้อความในพระราชปรารภตอนหนึ่งว่า "*แลฝ่ายข้างอาณาจักรนั้กษัตริย์ผู้ดำรงแผ่นดินนั้น อาศัยซึ่งโบราณราชนิติ กฎหมาย พระอัยการ อันกษัตริย์แต่ก่อนบัญญัติไว้เป็นบรรทัดฐาน จึงพิพากษาตราสินเนื้อความราษฎรทั้งปวงได้โดยยุติธรรม แลพระราชกำหนดบทพระอัยการนั้น ก็พ้นเพื่อนวิปริตผิดเพี้ยนต่างกันไปเป็นอันมาก ด้วยคนอันโลภหลงหาความละอายแก่บาปมิได้ดัดแปลงแต่งตามชอบใจไว้พิพากษาให้เสียความยุติธรรมสำหรับแผ่นดินไปก็มีบ้าง จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้า โปรดกระหม่อมฉัน ข้าทูลละอองพระบาท ที่มีสติปัญญา ชำระพระราชกำหนดบทพระอัยการ อันมีอยู่ในหอหลวงตั้งแต่พระธรรมศาสตร์ไปให้ถูกถ้วนตามบาลี*" นอกจากนี้ก็ยังมีปรากฏอยู่ในกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2450) ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระราชดำริไว้ตอนหนึ่งว่า "*แลเมื่อมีเหตุอันใดเกิดขึ้น อันจะตัดสินด้วยพระธรรมศาสตร์ได้โดยกฎหมายพระธรรมศาสตร์ไม่กล่าวถึงก็ดี หรือโดยประเพณีและความนิยมในสยามประเทศผิดกันกับมัชฌิมประเทศก็ดี บรมกษัตริย์แต่ปางก่อนก็ทรงตั้งพระราชกำหนดบทพระอัยการขึ้นไว้เป็นแบบแผนสำหรับพิพากษาเหตุและคดีอย่างนั้น ๆ ที่จะมีขึ้นในภายหน้า พระราชกำหนดบทพระอัยการนั้น ก็เป็นกฎหมายสำหรับพระราชอาณาจักร เพิ่มเติมขึ้นโดยลำดับมา และพระราชกำหนดบทพระอัยการที่ได้ตั้งมาเป็นครั้งเป็นคราวนี้ เมื่อล่วงเวลาช้านานเข้าก็มีมากมายซับซ้อนกัน เกิดลำบากแก่การที่จะพิพากษา*

อรรถคดี โดยการบ้านเมืองเปลี่ยนแปลงมาพ้นเหตุล่วงสมัยที่จะต้องใช้พระราชกำหนดบทพระอัยการที่กษัตริย์พระองค์แต่ก่อน ๆ ได้ทรงบัญญัติไว้หลายชั่วอายุคนแล้วบ้าง หรือโดยเหตุที่พระราชกำหนดบทพระอัยการเก่าขัดขวางกับที่บรมกษัตริย์ภายหลังได้ทรงตั้งขึ้นบ้าง" ดังนี้จึงเป็นที่เห็นได้ว่า คำว่า อัยการ แต่เดิมมาใช้เป็นชื่อของกฎหมาย แต่ในสมัยปัจจุบันนี้ใช้เป็นชื่อของกฎหมายก็มีแต่กฎอัยการศึกเท่านั้น

คำว่า อัยการ นอกจากจะใช้เป็นชื่อของกฎหมายดังกล่าวมา ยังใช้เป็นชื่อของผู้รักษากฎหมายหรือผู้มีหน้าที่ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายอีกด้วย ดังปรากฏอยู่ในกฎมณเฑียรบาล จุลศักราช 720 ตรงกับ พ.ศ. 901 ตอนหนึ่งว่า *อนึ่งผู้ถืออัยการและอาญาทั้งปวง มีผู้ทำผิดอัยการซึ่งมิชอบ และผู้ถืออัยการมิได้ว่าตามอัยการอันชอบไซร้ อันจะลงโทษแก่ผู้กระทำผิดอัยการนั้นฉันใด ให้ลงโทษแก่ผู้ถืออัยการอันมิได้ว่ากล่าวนั้นด้วย"* ดังนี้ จึงเป็นหลักฐานแสดงให้เห็นว่า คำว่า **"อัยการ"** นั้นใช้เป็นชื่อของกฎหมายอย่างหนึ่ง และใช้เป็นชื่อของผู้รักษากฎหมายอีกอย่างหนึ่ง แต่ในปัจจุบันนี้มุ่งใช้ไปในทางเป็นชื่อของเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ปฏิบัติการในทางกฎหมาย ทำหน้าที่เป็นทนายของแผ่นดิน

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า แต่เดิมมาการดำเนินคดีอาญาในเมืองไทย ไม่มีพนักงานอัยการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลจัดการเหมือนอย่างในทุกวันนี้ การฟ้องความอาญาในสมัยนั้นเป็นหน้าที่ของราษฎรผู้เป็นโจทก์จะต้องฟ้องเอง ดำเนินคดีตลอดจนจัดการสืบสวนหาพยานมาเองทั้งสิ้น เว้นแต่ในคดีอาญาบางราย ศาลของกระทรวงที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องได้เอามาชำระเสียเองโดยไม่ต้องมีโจทก์ เท่ากับว่าศาลในกระทรวงนั้น ๆ เป็นโจทก์และชำระความเอง ถือว่าเป็นการปราบปรามผู้ร้ายไปในตัว ทั้งนี้ ก็เพราะเหตุว่าในครั้งกระนั้น การพิจารณาความอาญาแยกย้ายกันอยู่หลายแห่ง แบ่งเป็นกรมเป็นกระทรวง เช่น กรมมหาดไทย กรมกลาโหม กรมพระนครบาล กรมแพทยา ดังที่ปรากฏข้อความในพระราชกำหนดเก่า ซึ่งได้บัญญัติขึ้นเมื่อปีจุลศักราช 1102

การฟ้องร้องคดีอาญาก็ต้องฟ้องต่อกรมรับฟ้อง กรมรับฟ้องจึงจะจ่ายฟ้องไปยังศาลกรมศาลกระทรวงต่าง ๆ เช่น ศาลนครบาล ศาลแพ่งกลาง ศาลแพ่งเกษม ศาล

มหาดไทย ศาลกลาโหม และกรมท่า ซึ่งมีตระลาการเป็นผู้ชำระ ครั้นชำระเสร็จสำนวนแล้วต้องส่งไปให้ลูกขุนชี้ขาดว่าใครผิดใครถูก แล้วต้องส่งสำนวนไปให้ผู้ปรับวางบทอีกต่อไป

ครั้นต่อมาเมื่อปี ร.ศ. 110 (พ.ศ. 2434) พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งกระทรวงยุติธรรมขึ้น รวมศาลที่แยกสังกัดตามกรมกระทรวงต่าง ๆ เข้ามาอยู่ในกระทรวงยุติธรรมและต่อมาในปี ร.ศ. 111 (พ.ศ. 2435) จึงได้เริ่มมีอัยการทำหน้าที่แทนแผ่นดินดำเนินคดีอาญาขึ้นเป็นครั้งแรก ในเวลานั้นอำนาจหน้าที่และการบังคับบัญชาหาได้ตราเป็นกฎหมายไม่ คงมีแต่กฎเสนาบดี กระทรวงยุติธรรมลงวันที่ 1 เมษายน ร.ศ. 112 (พ.ศ. 2436) กำหนดอำนาจหน้าที่การแต่งตั้งและการบังคับบัญชาสำหรับอัยการในกรุงเทพฯ ไว้เท่านั้น สำหรับหัวเมืองนั้นมีพระธรรมนูญศาลหัวเมือง ร.ศ. 114 กำหนดไว้อีกส่วนหนึ่ง จนต่อมาใน ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) ได้มีข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมือง กำหนดตำแหน่งและอำนาจหน้าที่ของอัยการหัวเมืองขึ้น อำนาจหน้าที่ของอัยการในกรุงเทพฯ และหัวเมืองที่แยกกันโดยกฎเสนาบดีและข้อบังคับดังกล่าวนั้น ต่อมาก็ได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของอัยการรวมไว้ในกฎหมายฉบับเดียวกัน ดังที่ปรากฏอยู่ในพระธรรมนูญศาลยุติธรรม กับพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความแพ่ง ร.ศ. 127 ดังจะเห็นได้ในมาตรา 33 ซึ่งบัญญัติว่า *"ให้มีอัยการไว้สำหรับเป็นทนายแผ่นดินแทนรัฐบาลในศาลทั้งปวง กรมอัยการในกรุงเทพฯ มหานคร ให้ขึ้นอยู่ในกระทรวงยุติธรรม อัยการหัวเมืองให้ขึ้นอยู่ในกระทรวงเจ้าหน้าที่ ซึ่งรักษาราชการเมืองแลมณฑลนั้น"* ครั้นต่อมา เมื่อวันที่ 10 มีนาคม พ.ศ. 2458 ได้มีพระบรมราชโองการในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวตำรัสเหนือเกล้าฯ ให้ประกาศว่าพนักงานอัยการในขณะนั้นยังแยกกันอยู่หลายกระทรวง สมควรจะรวมอยู่ในกระทรวงเดียวกัน เพื่อให้สะดวกแก่ราชการยิ่งขึ้น เพราะฉะนั้นตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2459 เป็นต้นไป ให้ยกเลิกพระธรรมนูญศาลยุติธรรม ร.ศ. 127 เฉพาะความในหมวดที่ 9 ที่ว่าด้วยพนักงานอัยการเสียใหม่ ความโดยย่อมีว่า ให้มีพนักงานอัยการไว้

สำหรับเป็นทนายแผ่นดินแทนรัฐบาลในศาลในกรุงแลหัวเมือง เรียกว่ากรมอัยการ ให้ขึ้นอยู่ในกระทรวงยุติธรรม ซึ่งเพิ่งปรากฏโดยแจ้งชัดว่ามีกรมอัยการขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย และคำว่าอัยการในที่นี้ใช้เป็นชื่อของสถานที่ คือ กรมอัยการ เพราะเป็นสถาบันที่รวมปฏิบัติการเกี่ยวแก่การดำเนินคดีแผ่นดิน ตรงตามที่พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2493 แปลไว้ว่า "*ชื่อกรมหนึ่งซึ่งมีหน้าที่พิจารณาความแผ่นดิน*" จนกระทั่งต่อมาถึงวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2465 จึงได้มีประกาศพระบรมราชโองการในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดเกล้า ฯ ให้โอนกรมอัยการจากกระทรวงยุติธรรมมาขึ้นอยู่ในกระทรวงมหาดไทย และในปี พ.ศ. 2465 นั่นเอง ก็ได้มีข้อบังคับสำหรับอัยการขึ้นกำหนดตำแหน่ง อำนาจ หน้าที่การปฏิบัติ ราชการของ อัยการ เป็นหลักราชการตลอดมา จนถึง พ.ศ. 2478 จึงได้กำหนดฐานะและอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการขึ้นเป็นกฎหมายเรียกว่า พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2478 ซึ่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2479 พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ ทั้งสองฉบับนี้ ต่อมาก็ถูกยกเลิกไปโดยพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำลังใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ ซึ่งถึงแม้จะมีพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2500 และพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2502 แก้ไขเพิ่มเติมบ้าง ก็เป็นแต่เพียงการแก้ไขเพิ่มเติมเล็กน้อยในส่วนย่อยเท่านั้น ส่วนหลักการใหญ่ซึ่งจะต้องปฏิบัติยังคงอยู่ไม่เปลี่ยนแปลงไป

กรมอัยการยังคงขึ้นอยู่ในกระทรวงมหาดไทย ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ. 2496 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2501 และมีพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมอัยการ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2500 ให้แบ่งส่วนราชการไว้ ดังนี้ ก. <u>ราชการบริหารส่วนกลาง</u> 1. สำนักงานเลขานุการกรม แบ่งเป็น 2 แผนก คือ (1) แผนกสารบรรณ (2) แผนกคลัง 2. กองอัยการ 3. กองคดี 4. กองวิชาการ 5. อัยการเขต ข. <u>ราชการบริหารส่วนภูมิภาค</u> คือ อัยการจังหวัด นอกจากนี้ ยังมีพระราชกฤษฎีกาแบ่งท้องที่ของกรมอัยการกระทรวงมหาดไทยออกเป็นเขต

พ.ศ. 2500 ให้แบ่งออกไปดังนี้ (1) อัยการเขต 1. มีสำนักงานอัยการเขตอยู่จังหวัดพระนคร และมีเขตภายในท้องที่ 10 จังหวัด คือ จังหวัดพระนคร (เฉพาะท้องที่อัยการจังหวัดประจำศาล จังหวัดมีนบุรี) อยุธยา ลพบุรี ชัยนาท สิงห์บุรี อ่างทอง สระบุรี ปทุมธานี นนทบุรีและสมุทรปราการ (2) อัยการเขต 2 มีสำนักงานอัยการเขตอยู่จังหวัดฉะเชิงเทรา และมีเขตภายในท้องที่ 7 จังหวัด คือ จังหวัดฉะเชิงเทรา นครนายก ปราจีนบุรี ชลบุรี ระยอง ตราด และจันทบุรี (3) อัยการเขต 3 มีสำนักงานอยู่จังหวัดนครราชสีมา และมีเขตภายในท้องที่ 6 จังหวัด คือ จังหวัดนครราชสีมา ชัยภูมิ บุรีรัมย์ สุรินทร์ ศรีสะเกษ และอุบลราชธานี (4) อัยการเขต 4 มีสำนักงานอยู่จังหวัดอุดรธานี และมีเขตภายใน 9 จังหวัด คือ จังหวัดอุดรธานี หนองคาย เลย สกลนคร นครพนม ขอนแก่น มหาสารคาม ร้อยเอ็ด และกาฬสินธุ์ (5) อัยการเขต 5 มีสำนักงานอยู่จังหวัดเชียงใหม่ และมีเขตภายใน 7 จังหวัด คือ จังหวัดเชียงใหม่ ลำปาง แม่ฮ่องสอน เชียงราย น่าน ลำพูน และแพร่ (6) อัยการเขต 6 มีสำนักงานอยู่จังหวัดพิษณุโลก มีเขตภายใน 9 จังหวัด คือ จังหวัดพิษณุโลก สุโขทัย ตาก กำแพงเพชร พิจิตร เพชรบูรณ์ นครสวรรค์ อุทัยธานี และอุตรดิตถ์ (7) อัยการเขต 7 มีสำนักงานอยู่จังหวัดนครปฐม มีเขตภายใน 8 จังหวัด คือ จังหวัดนครปฐม ราชบุรี สุพรรณบุรี กาญจนบุรี เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ สมุทรสาคร และสมุทรสงคราม (8) อัยการเขต 8 มีสำนักงานอยู่จังหวัดนครศรีธรรมราช มีเขตภายใน 7 จังหวัด คือ จังหวัดนครศรีธรรมราช ชุมพร สุราษฎร์ธานี ระนอง กระบี่ พังงาและภูเก็ต (9) อัยการเขต 9 มีสำนักงานอยู่จังหวัดสงขลา มีเขตภายใน 7 จังหวัด คือ จังหวัดสงขลา ตรัง พัทลุง สตูล ปัตตานี ยะลา และนราธิวาส

2. อำนาจและหน้าที่

อัยการมีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีแก่ผู้กระทำผิดทางอาญา ซึ่งถือว่าเป็นความผิดต่อรัฐหรือแผ่นดิน เป็นที่ปรึกษาหารือของกระทรวงทบวงกรมทั่วไปและเทศบาล

ในทางกฎหมายและอรรถคดี บรรดากิจการของหน่วยราชการเหล่านั้นที่เป็นปัญหาหรือที่จะต้องปฏิบัติจัดทำให้ถูกต้องสมบูรณ์ตามกฎหมาย เช่น ร่างสัญญา ซึ่งรวมข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และหนทางที่ควรปฏิบัติหรือแก้ไขจัดทำ เป็นต้น ย่อมเป็นหน้าที่ของกรมอัยการที่จะให้คำแนะนำเมื่อปรึกษา และนอกจากนี้กรมอัยการยังเป็นทนายว่าต่าง แก้ต่าง กระทรวงทบวงกรมและเทศบาลเหล่านั้นในเมื่อมีกรณีต้องฟ้องร้องผู้หนึ่งผู้ใดหรือต้องถูกกล่าวหาเป็นจำเลย และเป็นทนายว่าต่าง แก้ต่าง แก่ข้าราชการในเรื่องที่ถูกฟ้องเพราะได้กระทำการตามหน้าที่ และมีอำนาจหน้าที่ดูแลระวังผลประโยชน์ของรัฐบาลและของประชาชนในทางอรรถคดี ดังที่บัญญัติไว้ในกฎหมายต่าง ๆ เป็นอันมาก เช่น พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกฎหมายอื่น ๆ อีก ดังจะได้กล่าวต่อไป

พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 ได้วางหลักทั่วไปให้อำนาจหน้าที่แก่อัยการทนายแผ่นดินไว้ดังนี้ มาตรา 6 ให้มีอัยการไว้เป็นทนายแผ่นดินทุกศาล มาตรา 11

(1) อัยการมีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและตามกฎหมายอื่น

(2) ดำเนินคดีแพ่งแทนรัฐบาลและตามกฎหมายอื่น

(3) ดำเนินคดีแพ่ง หรืออาญา ให้เจ้าพนักงาน หรือราษฎรที่ถูกฟ้องเพราะกระทำตามหน้าที่ เมื่อเห็นสมควร

(4) ดำเนินคดีแพ่งให้เทศบาลหรือสุขาภิบาล ซึ่งมิได้พิพาทกับรัฐบาล เมื่อเห็นสมควร

(5) ดำเนินคดีแพ่งให้นิติบุคคลที่กฎหมายตั้งขึ้น แต่มิได้พิพาทกับรัฐบาล เมื่อเห็นสมควร

(6) ดำเนินคดีที่ราษฎรฟ้องเองไม่ได้เพราะกฎหมายห้าม เมื่อเห็นสมควร

(7) ฎีกาคดีที่ศาลชั้นต้นลงโทษตามลำพัง แต่ศาลอุทธรณ์ปล่อย เมื่อเห็นสมควร

(8) ดำเนินคดีที่ผิดสัญญาประกัน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา 13 มีอำนาจออกหมายเรียกบุคคลใด ๆ มาในคดีที่ตั้งต้นที่อัยการโดยจะให้สาบานหรือปฏิญาณตนก็ได้

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 90 มีอำนาจขอให้ศาลปล่อยคนที่ถูกควบคุมหรือขังผิดกฎหมายหรือจำคุกผิดคำพิพากษา มาตรา 109 คัดค้านเมื่อศาลได้รับคำร้องขอประกันจากผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีที่มีโทษสูงเกินสิบปี มาตรา 119 มีอำนาจอุทธรณ์ ฎีกา คำสั่งศาลที่สั่งบังคับแก่ผู้ผิดสัญญาประกันต่อศาล มาตรา 130 สั่งให้พนักงาน สอบสวน งดหรือให้ทำการ สอบสวนต่อไป ในคดีไม่ปรากฏตัวผู้ทำผิด มาตรา 141 สั่งให้ยุติหรือให้ทำการสอบสวนต่อไป สั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องในคดีที่มีตัวผู้ต้องหา ถ้าตัวอยู่ต่างประเทศ มีอำนาจจัดการให้ส่งตัวข้ามแดนมา มาตรา 142 ถ้ารู้ตัวผู้ทำผิดและตัวถูกควบคุม ขัง หรือให้ประกันไป ให้เจ้าพนักงานสอบสวนทำความเห็นว่าควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องส่งให้อัยการพิจารณาสั่ง มาตรา 143 มีอำนาจที่จะสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องหรือสั่งให้ปล่อยตัวไป ให้สอบสวนเพิ่มเติม หรือให้ส่งพยานคนใดมาให้ซักถามเพื่อสั่ง วินิจฉัยว่าควรปล่อย ให้ประกันไป ควบคุมไว้ หรือขอให้ศาลขัง ในคดีฆาตกรรมที่เจ้าพนักงานฆ่าคน หรือตายในระหว่างควบคุมซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ อธิบดีกรมอัยการเท่านั้นมีอำนาจสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง มาตรา 144 ในคดีที่เปรียบเทียบได้ก็สั่งให้เปรียบเทียบ ถ้าส่งตัวมาแล้วสั่งให้ส่งตัวกลับไปให้เปรียบเทียบ มาตรา 150 อัยการดำเนินคดีวิสามัญฆาตกรรมในกรณีที่ผู้ตายถูกเจ้าพนักงานฆ่าตาย หรือตายในความควบคุมซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีเด็กและเยาวชน 2494 มาตรา 29 ในกรณีที่เด็กหรือเยาวชนทำผิดกฎหมาย เมื่อผู้อำนวยการสถานพินิจหรือคณะกรรมการพินิจ และคุ้มครองเด็กพิจารณาแล้ว เห็นว่าอาจกลับตนเป็นคนดีได้โดยไม่ต้องฟ้อง ให้แจ้งความเห็นไปยังอัยการ ถ้าอัยการเห็นด้วยให้สั่งไม่ฟ้อง คำสั่งนั้นให้เป็นที่สุด

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 56 แต่งตั้งอัยการเป็นผู้แทนได้ถ้าผู้ไร้ความสามารถไม่มีผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้แทนโดยชอบธรรมทำหน้าที่ไม่ได้

ประมวลกฎหมาย อาญา มาตรา 3 อัยการร้องขอให้ศาลกำหนดโทษเสียใหม่ได้ตามที่กฎหมายบัญญัติขึ้นในภายหลัง มาตรา 13, 14, 15, 16 อัยการมีอำนาจขอให้ศาลเลิกใช้วิธีการเพื่อความปลอดภัยแก่บุคคลที่ถูกศาลใช้วิธีการบังคับได้ มาตรา 27 อัยการขอให้ศาลเปลี่ยนโทษกักขังเป็นจำคุกได้หากผู้ต้องกักขังฝ่าฝืนระเบียบข้อบังคับไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ศาลกำหนด หรือต้องโทษจำคุกในภายหลัง มาตรา 43 อัยการโดยเฉพาะเท่านั้นมีอำนาจฟ้องขอให้กักกัน มาตรา 46 อัยการขอให้ศาลเรียกประกันทัณฑ์บนจากผู้ซึ่งจะก่อเหตุร้ายให้เกิดภยันตรายแก่บุคคลหรือทรัพย์สินของผู้อื่น มาตรา 56 อัยการขอให้ศาลแก้ไขเพิ่มเติม เพิกถอน หรือกำหนดเงื่อนไขเพื่อคุมประพฤติ ขอให้กำหนดโทษหรือลงโทษที่รอไว้ มาตรา 74 อัยการขอให้ศาลเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำสั่งหรือมีคำสั่งใหม่ในคดีที่เด็กทำผิด

ประมวลกฎหมายแพ่ง และ พาณิชย์ มาตรา 29 อัยการขอให้ศาลสั่งให้ผู้วิกลจริตเป็นคนไร้ความสามารถ มาตรา 33 ขอให้ศาลถอนคำสั่งเมื่อหายวิกลจริตแล้ว มาตรา 34 อัยการขอให้ศาลสั่งให้บุคคลที่ไม่สามารถจัดทำการงานของตนเองได้ให้เป็นคนเสมือนไร้ความสามารถ มาตรา 36 อัยการขอให้ศาลถอนคำสั่งเมื่อบุคคลนั้นสามารถทำการงานได้แล้ว มาตรา 1457 อัยการขอให้ศาลตั้งผู้อื่นเป็นผู้อนุบาลหรือผู้พิทักษ์ของผู้ไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถแทนสามีหรือภริยาของผู้นั้น มาตรา 53 ถ้าคนใดไปจากภูมิลำเนาไม่ตั้งตัวแทนไว้ ไม่มีใครรู้ว่าเป็นตายร้ายดีอย่างใด อัยการขอให้ศาลสั่งการให้ทำไปพลางตามที่จำเป็น เพื่อจัดการทรัพย์สินของคนนั้น มาตรา 54 อัยการขอให้ศาลตั้งผู้จัดการทรัพย์สินของผู้ที่จากภูมิลำเนาไปนั้นได้ ถ้าตัวแทนที่ตั้งไว้หมดอำนาจหรือจัดการทรัพย์สินมีแต่จะเสียหาย มาตรา 55 อัยการขอให้ศาลตั้งตัวแทนที่จะไปให้ทำบัญชีทรัพย์สินของผู้ที่ไม่อยู่นั้นขึ้นได้ มาตรา 60 อัยการขอให้ศาลสั่งให้ผู้จัดการให้หาประกันเพื่อการที่จัดทำ และส่งมอบคืนทรัพย์สินที่มอบไว้ให้รายงานว่าทรัพย์สินนั้

เป็นอย่างไร หรือให้ถอดถอนเสียเมื่อมีเหตุอันควร และตั้งให้ผู้อื่นจัดการต่อไป มาตรา 64 อัยการขอให้ศาลสั่งให้เป็นคนสาบสูญ ถ้าบุคคลใดไปจากภูมิลำเนาไม่ทราบว่าเป็นตายร้ายดีอย่างไรถึงเจ็ดปี มาตรา 66 อัยการขอให้ศาลถอนคำสั่งสาบสูญได้ถ้าบุคคลนั้นไม่ตาย มาตรา 79 อัยการขอให้ศาลตั้งผู้จัดการชั่วคราวได้เมื่อผู้จัดการนิติบุคคลว่างลง หากทิ้งตำแหน่งไว้จะเสียหาย มาตรา 84 อัยการขอให้ศาลกำหนดวิธีการจัดการมูลนิธิ เมื่อผู้จัดการมูลนิธิตายแต่ยังไม่ได้ทำข้อกำหนดวิธีจัดการไว้ มาตรา 91 อัยการขอให้ศาลถอดถอนและตั้งผู้จัดการใหม่ได้ ถ้าผู้จัดการมูลนิธิจัดการผิดพลาด มาตรา 93 อัยการขอให้ศาลสั่งเลิกมูลนิธิได้ และแต่งตั้งผู้ชำระบัญชี ถ้ามูลนิธิที่ตั้งขึ้นนั้นขัดต่อกฎหมายหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน มาตรา 94, 1679 อัยการขอให้ศาลสั่งโอนทรัพย์สินของมูลนิธิให้นิติบุคคลที่มีวัตถุประสงค์ใกล้ชิดกัน เมื่อมูลนิธินั้นสิ้นสุดลงแต่มิได้ระบุให้ผู้ใดรับโอนทรัพย์สิน มาตรา 1677 เมื่อมีพินัยกรรมก่อตั้งมูลนิธิขึ้น แต่ทายาทหรือผู้จัดการมรดกไม่ร้องขอให้รัฐให้อำนาจจัดตั้งเป็นนิติบุคคล อัยการขอให้ศาลสั่งให้ร้องขอได้ มาตรา 1251 เมื่อห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทเลิกเพราะเหตุอื่นนอกจากล้มละลาย ไม่มีผู้ชำระบัญชี อัยการขอให้ศาลตั้งผู้ชำระบัญชีได้ มาตรา 1290 อัยการขอให้ศาลเพิกถอนมติได้ถ้าสมาคมลงมติฝ่าฝืนข้อบังคับหรือฝ่าฝืนกฎหมาย มาตรา 1293 อัยการขอให้ศาลสั่งเลิกสมาคมได้ถ้าวัตถุประสงค์ผิดกฎหมาย มาตรา 1534 ผู้ใดจะฟ้องบุพการีไม่ได้ แต่อัยการจะยกคดีขึ้นว่ากล่าวก็ได้ มาตรา 1552 อัยการขอให้ศาลเลิกอำนาจปกครองบางส่วนหรือทั้งหมดได้ ถ้าผู้ใช้อำนาจปกครองเด็กไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถโดยศาลสั่ง หรือใช้อำนาจไม่ชอบหรือประพฤติชั่วร้าย มาตรา 1555, 1556 ถ้าบุคคลนั้นไม่มีบิดามารดาหรือมีแต่ถูกถอนอำนาจปกครอง อัยการขอให้ศาลตั้งผู้ปกครองให้บุคคลที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะได้ มาตรา 1565 อัยการขอให้ศาลสั่งผู้ปกครองให้หาประกันอันควรในการจัดการทรัพย์สินของผู้อยู่ในปกครอง หรือให้แถลงความเป็นอยู่ของทรัพย์สินของผู้อยู่ในปกครองได้ มาตรา 1574, 1575 อัยการขอให้ศาลสั่งถอนผู้ปกครอง ถ้าผู้ปกครองละเลยไม่ทำตามหน้าที่จนประโยชน์ของผู้อยู่ในปกครองน่าจะเป็น

อันตราย มาตรา 1610 อัยการขอให้ศาลตั้งผู้ปกครองผู้อนุบาล ผู้พิทักษ์ แล้วแต่กรณี ให้แก่ผู้เยาว์ บุคคลวิกลจริต บุคคลไม่สามารถจัดการงานของตนได้ตามมาตรา 34 เมื่อได้รับมรดกตกทอดและบุคคลเหล่านั้นไม่มีผู้แทนโดยชอบธรรม หรือผู้อนุบาลหรือผู้พิทักษ์ มาตรา 1713 อัยการขอให้ศาลตั้งผู้จัดการมรดกได้เมื่อเจ้ามรดกตาย ทายาทโดยธรรมหรือผู้รับพินัยกรรมได้สูญหายไปหรือผู้เยาว์ หรือเมื่อผู้จัดการมรดกหรือทายาทไม่สามารถหรือไม่เต็มใจที่จะจัดการหรือมีเหตุขัดข้องอื่นใด มาตรา 1730 อัยการขอให้ศาลสั่งผู้จัดการมรดกให้หาประกันอันสมควรในการจัดการมรดกและแถลงถึงความเป็นอยู่แห่งทรัพย์มรดก มาตรา 1591 อัยการฟ้องคดีแทนบุตรบุญธรรมที่อายุต่ำกว่าสิบห้าปี เพื่อขอเลิกการรับบุตรบุญธรรมได้

นอกจากที่กล่าวมาแล้วยังมีคดีอาญาหลายประเภทที่ไม่ใช่ความผิดต่อส่วนตัว แต่ผู้เสียหายไม่มีอำนาจที่จะฟ้องเองได้ กฎหมายบัญญัติให้อำนาจอัยการโดยเฉพาะเท่านั้นที่จะเป็นผู้ฟ้องได้ เช่น คดีความผิดตามพระราชบัญญัติดังจะกล่าวต่อไปนี้ พระธรรมนูญศาลทรัพย์เชลยศึก 2460 มาตรา 14 พระราชบัญญัติว่าด้วยสภากาชาดไทย 2461 มาตรา 28 พระราชบัญญัติรักษาช้างบำ 2464 มาตรา 23 พระราชบัญญัติมาตราชั่งตวงวัด 2466 มาตรา 39 พระราชบัญญัติทางน้ำนม 2470 มาตรา 16 พระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน 2472 มาตรา 14 พระราชบัญญัติทนายความ 2477 มาตรา 11 พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการจับสัตว์น้ำในเขตจับสัตว์น้ำไทย 2477 มาตรา 11 พระราชบัญญัติประถมศึกษา 2478 มาตรา 53 พระราชบัญญัติการพนัน 2478 มาตรา 15 พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ 2479 มาตรา 44 พระราชบัญญัติเรือไทย 2481 มาตรา 31,34 พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย 2482 มาตรา 13 พระราชบัญญัติล้มละลาย 2483 มาตรา 160 พระราชบัญญัติชลประทานหลวง 2485 มาตรา 39 พระราชบัญญัติให้บำเหน็จในการปราบปรามผู้กระทำผิด 2489 มาตรา 9 พระราชบัญญัติการประมง 2498 มาตรา 71 พระราชบัญญัติให้อำนาจทหารเรือปราบปรามการกระทำผิดบางอย่างทางทะเล 2490 มาตรา 8 พระราชบัญญัติกำหนดวิธี

พิจารณาลงโทษข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้กระทำผิดหน้าที่หรือหย่อนความสามารถ 2490 มาตรา 7 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง 2493 มาตรา 41,43 พระราชบัญญัติสัญชาติ 2495 มาตรา 16,18 พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร 2498 มาตรา 37,50 เป็นต้น

นอกจากนี้ในทางบริหารยังเป็นคณะกรรมการจังหวัด ซึ่งมีหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการแผ่นดินในจังหวัดนั้นๆ และอาจรักษาราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดในบางโอกาส ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ แผ่นดิน 2495 มาตรา 33,36 เป็นอนุกรรมการข้าราชการพลเรือนสามัญประจำจังหวัด มีหน้าที่ช่วยปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน 2497 มาตรา 20 ปฏิบัติราชการตามคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด และรัฐมนตรีผู้มีอำนาจรักษาการตามกฎหมาย เช่น เป็นกรรมการควบคุมการค้ากำไรเกินควร กรรมการควบคุมค่าเช่าในภาวะคับขัน กรรมการสำรวจและห้ามกักกันข้าว กรรมการพิจารณาเนรเทศคนต่างด้าว เป็นต้น

ตามตัวบทกฎหมายที่หยิบยกขึ้นมากล่าวพอเป็นตัวอย่าง นั้นจะเห็นได้ว่าอัยการมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการที่จะฟ้อง ไม่ฟ้อง แก้ต่าง ว่าต่างให้แก่รัฐบาล เทศบาล สุขาภิบาล เจ้าพนักงานและราษฎร ทั้งคดีอาญาและคดีแพ่ง รักษาผลประโยชน์ของรัฐบาลและประชาชนเป็นอย่างดี ทั้งนี้ก็เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนพลเมือง ตลอดจนประโยชน์ของบ้านเมืองเป็นส่วนรวมในฐานะที่อัยการมีอำนาจหน้าที่เป็นทนายแผ่นดินดังกล่าวข้างต้น

3. ฐานะและสมรรถภาพ

ในที่นี้ฐานะหมายถึงตำแหน่งหน้าที่ ส่วนสมรรถภาพหมายถึงความรู้ความสามารถ อันฐานะและสมรรถภาพของอัยการแต่เดิมมานั้น ย่อมจะเรียกได้ว่าเป็นอย่างเดียว

กันกับผู้พิพากษาหรือตุลาการไม่ต่างกัน เพราะต้องใช้บุคคลผู้มีความรู้ทางกฎหมาย มีความสามารถปฏิบัติหน้าที่ มีประสิทธิภาพที่จะให้กิจการในการดำเนินคดีหรือวินิจฉัยคดีให้ลุล่วงสำเร็จไปด้วยดี ดังจะเห็นได้ตามข่าวตั้งตำแหน่งผู้พิพากษาในธรรมศาสตร์วินิจฉัยเล่ม 2 ลงวันที่ 30 เมษายน ร.ศ. 112 มีความว่า "*ในปี ร.ศ. 112 โปรดเกล้าให้ตั้งกรมอัยการขึ้นอีกกรมหนึ่งในกระทรวงยุติธรรม ให้หลวงรัตนาญัติเป็นอธิบดีกรมอัยการซึ่งทรงกรุณาโปรดเกล้าให้ตั้งขึ้นใหม่นั้นมีหน้าที่ราชการเป็นหนายหลวงว่าความแผ่นดินในศาลทั้งปวง ณ ศาลสถิตยุติธรรมและศาลกงสุลต่างประเทศ จึงจำต้องมีหนายหลวงหลาย ๆ คนไว้ในกรมอัยการกระทรวงยุติธรรมจึงตั้งให้ นายมี 1 นายจัน 1 นายโหมด 1 นายสอน 1 นายแสง 1 นายเขียว 1 เป็นเนติบัณฑิต (หรือหมอกฎหมาย) ให้เป็นหนายหลวงรับราชการอยู่ในกรมอัยการ แต่นายมี เนติบัณฑิตนั้นโปรดให้ว่าที่ "ราชมนตรี"(หรือหมอกฎหมายชั้นสูง)ด้วย*" และในกฎเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม ลงวันที่ 1 เมษายน ร.ศ. 112 มีความว่า "*อธิบดีและเจ้าพนักงานทั้งปวงในกรมอัยการต้องพึ่งบังคับบัญชาของเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมในทางปฏิบัติหน้าที่ราชการ อธิบดีมีอำนาจเลือกผู้รู้พระราชกำหนดกฎหมายชำนิชำนาญแม่นยำดีมาตั้งเป็นราชมนตรีและเนติบัณฑิตให้เป็นที่ปรึกษา และผู้ช่วยราชการกรมอัยการมีหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของกระทรวงหรือกรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของราชาธิปไตย เป็นผู้รักษาผลประโยชน์ของราชาธิปไตย เป็นพนักงานร่าง แต่งประกาศพระราชบัญญัติต่าง ๆ แปลกฎหมายนานาประเทศออกเป็นภาษาไทย พ้องกล่าวโทษผู้กระทำผิดล่วงพระราชอาญา*"

ในสมัยหนึ่งทางราชการถือว่าอัยการเป็นข้าราชการตุลาการ และในทางตำแหน่งก็สับเปลี่ยนหน้าที่กันได้ ดังจะเห็นได้จากกฎเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมลงวันที่ 3 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 112 มีความว่า "*ในศาลกระทรวงยุติธรรมทุกวันนี้มีข้อปัญหาขัดข้องในกฎหมายมักเกิดขึ้นเสมอมิได้ขาด เป็นเหตุให้ต้องประชุมอธิบดีผู้พิพากษาและอธิบดีกรมอัยการปรึกษาชี้แจงความเห็นอยู่เนือง ๆ ย่อมทำให้เกิดคุณประโยชน์แก่การพิพากษาอรรถคดีเป็นเอนกประการ ให้ได้ลามบันทัดอันเที่ยงตรงแก่ยุติธรรม ตามพระราชกำหนดกฎหมาย โดยอาศัยความเห็นของ ที่ประชุมผู้พิพากษา มากด้วยกัน*" และเมื่อ วันที่ 5

เมษายน ร.ศ. 116 กระทรวงยุติธรรมได้สั่งย้ายขุนหลวงพระไกรสี อธิบดีกรมอัยการเป็นอธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญา และต่อมาก็ได้สับเปลี่ยนกันเช่นนี้อีก เช่น พระยาเทพวิทุร ฯ อธิบดีกรมอัยการย้ายไปเป็นประธานศาลฎีกา พระยามานนวราชเสวี อธิบดีผู้พิพากษาศาลคดีต่างประเทศย้ายไปเป็นอธิบดีกรมอัยการ พระสารการประสิทธิ ย้ายจากผู้พิพากษาไปเป็นอัยการ เป็นต้น

ครั้นต่อมาใน พ.ศ. 2465 ได้มีการโอนกรมอัยการจากกระทรวงยุติธรรมมาขึ้นอยู่ในกระทรวงมหาดไทย ดังปรากฏตามพระบรมราชโองการในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ลงวันที่ 1 สิงหาคม 2465 ตอนหนึ่งว่า *"กรมอัยการแต่เดิมมาทางกรุงเทพ ฯ ขึ้นอยู่ในกระทรวงยุติธรรม แต่ฝ่ายหัวเมืองขึ้นอยู่ในกระทรวงมหาดไทยและภายหลังได้ยกไปรวมไว้เป็นกรมเดียวกันขึ้นอยู่ในกระทรวงยุติธรรมนั้น บัดนี้ สมควรที่จะยกมาไว้ในกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ปฏิบัติการถนัดขึ้น เพราะฉะนั้นให้โอนกรมอัยการจากกระทรวงยุติธรรมมาขึ้นในกระทรวงมหาดไทย ตั้งแต่บัดนี้ไป"* เป็นอันว่าจากนั้นมาจนถึงปัจจุบันนี้จึงถือว่าอัยการเป็นข้าราชการพลเรือนฝ่ายบริหาร มิใช่เป็นข้าราชการตุลาการดังแต่ก่อน สับเปลี่ยนหน้าที่กันไม่ได้ ฐานะและสมรรถภาพของอัยการจึงต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติวะเบียบข้าราชการพลเรือน 2497 และกฎ ก.พ. เหมือนข้าราชการพลเรือนโดยทั่วไป ฉะนั้น ในบรรดากิจการทั้งหลายที่เกี่ยวกับฐานะตำแหน่งหน้าที่ข้าราชการพลเรือน เช่น การแต่งตั้ง การถอดถอน วินัย การลงโทษ การโอน อัตราเงินเดือน เป็นต้น จึงต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน แต่การแต่งตั้งอัยการนั้น นอกจากคุณสมบัติโดยทั่วไปแล้ว ยังจะต้องเป็นผู้มีความรู้ทางกฎหมายชั้นปริญญาตรีหรือเทียบเท่า และต้องเป็นสมาชิกเนติบัณฑิตยสภา ส่วนการแต่งตั้งหรือการพ้นตำแหน่งต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา ทั้งนี้ ย่อมอาจจะกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า อัยการยังคงต้องมีคุณสมบัติเช่นเดียวกับข้าราชการตุลาการอยู่ตามเดิม สำหรับฐานะหน้าที่การงานก็เช่นเดียวกัน นอกจากอัยการจะเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารเช่นเดียวกับงานของเจ้าหน้าที่บริหารอื่น ๆ แล้วอัยการยังต้องประสานงานกับพนักงาน

สอบสวน ร่วมมือในการป้องกันปราบปรามผู้กระทำผิดกฎหมาย เพื่อความสงบสุขของบ้านเมือง เป็นคณะกรรมการจังหวัดและคณะกรรมการอื่นซึ่งกฎหมายบัญญัติไว้แล้ว ยังต้องปฏิบัติหน้าที่ "กึ่งตุลาการ" คือ วินิจฉัยคดีขัดแย้งในการดำเนินคดีอีกด้วย

ในปัจจุบันนี้ รัฐบาลได้ดำเนินการปรับปรุงฐานะและสมรรถภาพของอัยการให้ดีขึ้น โดยได้เสนอกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ซึ่งมีหลักการว่า ควรให้มีกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการทำนองเดียวกันกับ กฎหมายว่าด้วย ระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ โดยมีเหตุผลว่าพนักงานอัยการมีตำแหน่งหน้าที่เป็นทนายแผ่นดิน และมีกฎหมายบัญญัติให้มีอำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับการอำนวยความ ยุติธรรม แก่ ประชาชนไว้มากมาย ซึ่งจำเป็นต้องใช้บุคคลที่มีคุณสมบัติ ความรู้ ความสามารถอย่างเดียวกันกับข้าราชการตุลาการ และโดยที่การปฏิบัติงานของพนักงานอัยการเป็นไปโดยอิสระตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายทำนองเดียวกับงานของตุลาการ จึงสมควรกำหนดระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ซึ่งมีตำแหน่งหน้าที่เป็นพนักงานอัยการไว้ใช้บังคับ แก่พนักงานอัยการทำนองเดียวกับข้าราชการตุลาการ เพื่อส่งเสริมระบบการยุติธรรมของประเทศให้ดียิ่งขึ้น ใน พระราชบัญญัติ ฉบับนี้ได้ กำหนด คุณสมบัติ ของบุคคล ผู้ที่จะเป็น อัยการไว้ เหมือน กับตุลาการ ตลอดจนการแต่งตั้ง การเลื่อน การสอบคัดเลือก การพ้นจากตำแหน่ง วินัย และการลงโทษ การรักษาวินัย การย้าย มี ก.อ. คือคณะกรรมการอัยการเป็นผู้พิจารณาดำเนินการเช่นเดียวกับ ก.ต. คือคณะกรรมการตุลาการ

คณะกรรมการอัยการดังกล่าวนี้ ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน อธิบดีกรมอัยการเป็นรองประธาน รองอธิบดี อัยการพิเศษฝ่ายต่าง ๆ กับข้าราชการบำนาญซึ่งเคยเป็นอัยการมาแล้ว 3 นาย เป็นกรรมการ ทั้งนี้เพื่อให้การควบคุมอัยการทั้งในทางฐานะและสมรรถภาพเป็นผลดียิ่งขึ้น แต่จะอย่างไรก็ตาม กรมอัยการก็ยังคงสังกัดขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทย ไม่ย้ายไปขึ้นอยู่กับกระทรวงยุติธรรมดังเดิม ทั้งนี้เพราะเหตุที่อัยการนอกจากจะปฏิบัติหน้าที่ กึ่งตุลาการ แล้วยังต้องทำงาน

เกี่ยวกับฝ่ายบริหารอีกด้วย การขึ้นอยู่ในกระทรวงมหาดไทย จึงเป็นการสะดวกที่จะปฏิบัติงานสมกับพระบรมราชโองการพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวตอนหนึ่งที่ว่า "*บัดนี้สมควรที่จะยกมาไว้ในกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ปฏิบัติการถนัดขึ้น*" ซึ่งยังเป็นเหตุผลที่สมกาลสมสมัยอยู่จนบัดนี้

กองวิชาการ กรมอัยการ

30 พฤศจิกายน 2503

ท่านจะศึกษา PERSONNEL ADMINISTRATION **ในประเทศไทย**

โดยถูกต้องแน่นอนได้จากที่เดียว คือ

"วารสารข้าราชการ"

หนังสือรายเดือนของสำนักงาน ก.พ.

ค่าบำรุงรวมค่าส่งปีละ 32 บาท ยอกรับพร้อมกับส่งเงินค่าบำรุงล่วงหน้าไปยัง

"ผู้จัดการวารสารข้าราชการ สำนักงาน ก.พ. ในพระบรมมหาราชวัง พระนคร"

โทรศัพท์ 22803

Summary

The meaning of the word "Prosecution" in the Thai language can be interpreted in three different ways: first, as the name of a kind of legal work, secondly, as the name of the legal institution -- "Public Prosecution Department", and thirdly, as the name of the official who handles legal cases, "Presecutor".

Long before the establishment of the Public Prosecution Department within the Ministry of Justice, public prosecution service had been operated in the Chancery Department and had also been distributed to various Departmental Courts and Ministerial Courts. Later these Courts were transferred to the Ministry of Justice, and for the first time a group of prosecutors were set up to represent the Government in the handling of criminal cases. The authorities of the provincial and metropolitan prosecutors were also formulated and determined. The consolidation of these prosecutors made possible the establishment of the Public Prosecution Department within the Ministry of Justice until August 1, 1922 when it was transferred to the Ministry of Interior and as a consequence, the Act of Public Prosecutor was promulgated.

The Royal Decree Organizing the Work of the Public Prosecution Department was put into force and the administration of the Department was decentralized into Central Administration consisting of Office of the Secretary, Public Prosecution Division, Case Division, Technical Division and Regional Prosecution Officers, and Provincial Administration consisting of various Changwad Prosecutors.

The authority of a prosecutor is to handle criminal cases for various Ministries and Governmental agencies, and against the criminals.

Administratively, a prosecutor from time to time serves in the Changwad Committee as the advisor to the Changwad Governor, serves as a subcommittee member of the Board of Changwad Civil Servants, performs the duties ordered by the Changwad Governor and the Minister of Interior.

The status of a prosecutor was previously at the same level as a judge. At present, a prosecutor is regarded as an administrative civil servant. Thus his status must be in conformity with the Civil Servant Act and the Civil Servant Commission Regulations. He also participates in the suppression and prevention of law violation. The Prosecutors' Disciplines Law has been set up with a view to promoting the system of justice of the Kingdom as well.

○ ประธานาธิบดีธอมัส เจฟเฟอร์สันกล่าวถึงการประชุมชาวเมือง (Town Meeting) ว่า "มันเป็นสิ่งประดิษฐ์ที่ฉลาดที่สุดเท่าที่ปัญญาของมนุษย์เคยคิดค้นขึ้นมา เพราะที่ประชุมชาวเมืองนี้จะเป็นการสอนให้คนรู้จักการปกครองตนเองเป็นอย่างดี ทั้งจะเป็นการสอนให้คนรู้จักธำรงรักษาสถาบันนี้ไว้"

"It is the wisest invention ever devised by the wit of man for the perfect exercise of self-government, and for its preservation."

Jefferson's Works, Vol. 7, p. 13. Washington, D.C.: Taylor & Maury 1853. ○

การเมือง

กับ

การบริหารราชการ

พ.ต. สมชาย หิรัญกิจ

1. ข้อความเบื้องต้น

ในการบริหารงานของรัฐโดยทั่ว ๆ ไป มีคำสองคำที่ถูกหยิบยกขึ้นมากล่าวอยู่เสมอก็ คือ คำว่า "**การเมือง**" (Politics) *กับ* "**การบริหาร**" (Administration) *คำทั้งสองนี้ แม้จะได้ยินได้ฟังกันอย่างคุ้นหู แต่ก็ยากที่จะเข้าใจถึงความหมาย ขอบเขต และหน้าที่ความรับผิดชอบได้โดยแจ้งชัด ดังจะเห็นได้จากการที่มีผู้กล่าวกันอยู่เสมอ ๆ ว่า* "**ฝ่ายการเมืองเข้าแทรกแซงฝ่ายบริหารมากเกินไป**" *ซึ่งคำกล่าวนั้นจะถูกต้องหรือคลาดเคลื่อนเพียงใด ย่อมยากแก่การที่จะวินิจฉัยหรือให้คำอธิบายอย่างชัดเจนลงไปได้ จึงสมควรที่จะได้หยิบยกเอาคำทั้งสองนี้ ขึ้นมาศึกษาพิจารณาตามสมควร*

ตามหลักปรัชญาของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ถือว่าอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศหรือที่เรียกว่าอำนาจอธิปไตยนั้น เป็นของปวงชนในรัฐและได้จัดสรรกลไกแห่งอำนาจในการปกครองนี้ออกเป็นสัดส่วน โดยจำแนกอำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 ทางด้วยกันคือ **อำนาจในทางนิติบัญญัติ อำนาจทางการบริหาร** และ **อำนาจในทางตุลาการ** กล่าวโดยย่ออำนาจทางนิติบัญญัตินั้น หมายถึงอำนาจในการออกกฎหมาย อำนาจทางการบริหารหมายถึงอำนาจในการใช้กฎหมาย และอำนาจในทางตุลาการหมายถึงอำนาจในการตีความและชี้ขาดกรณีขัดแย้งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเป็นราย ๆไป ในทางทฤษฎีถือว่า ประชาชนทุกคนมีสิทธิเป็นเจ้าของอำนาจทั้ง 3 นี้ร่วมกัน มีส่วนมีเสียงในการจะ

ใช้อำนาจเหล่านี้ได้โดยตรง แต่ในทางปฏิบัติเนื่องจากเป็นการพ้นวิสัยที่จะให้ประชาชนทุกคนเข้าดำเนินการใช้อำนาจดังกล่าวแล้วพร้อม ๆ กันได้ ทั้งนี้อาจเนื่องจากประชาชนต้องการเวลาไปประกอบ อาชีพในทาง อื่น ไม่อยาก ยุ่งเกี่ยวหรือไม่มีความ รู้พอ ฯลฯ เป็นต้น ดังนั้นจึงต้องใช้วิธีมอบหมายให้บุคคลอื่นเป็นผู้ใช้อำนาจเหล่านี้แทน และถือว่าเป็นการมอบให้ด้วยความสมัครใจ สรุปแล้ว ผู้ที่ได้รับมอบหมายหน้าที่ในฐานะเป็นผู้ดำเนินการใช้อำนาจแทนประชาชนก็จะมีอยู่ 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ ตามทางทฤษฎีถือว่าควรจะต้องแยกให้เจ้าหน้าที่ทั้ง 3 ฝ่ายนี้เป็นคนละส่วนต่างหากจากกัน เพื่อให้เกิด **การควบคุมและสมดุลย์** (Check and Balance) ซึ่งกันและกันขึ้น เพราะถ้าปล่อยให้อำนาจทั้ง 3 นี้ ตกไปอยู่ในกำมือของฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดแต่ฝ่ายเดียวคือยอมให้บุคคลหนึ่งหรือคณะหนึ่งมีอำนาจทั้งในการออกกฎหมาย ใช้กฎหมาย และเป็นทั้งตุลาการวินิจฉัยชี้ขาดได้ทุกประการแล้ว ประชาธิปไตยก็จะไร้ความหมาย เพราะกลุ่มบุคคลที่เป็นผู้ดำเนินการใช้อำนาจนี้ อาจจะใช้อำนาจที่ตนมีอยู่ข่มเหง รังแกบั่นทอนสิทธิเสรีภาพของประชาชน หรือเลือก ปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของตนหรือของพวกพ้องได้ รูปการปกครองในลักษณะดังกล่าวนี้ ก็จะกลายเป็นการปกครองระบอบเผด็จการไป ดังนั้นเพื่อเป็นการรักษาคุณค่าของประชาธิปไตยไว้ รัฐธรรมนูญของประเทศประชาธิปไตยทั้งหลาย จึงได้วางหลักเกณฑ์แยกอำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 ส่วนโดยมีผู้ใช้ 3 ฝ่ายดังกล่าวแล้ว และในขณะเดียวกันก็ให้มีการควบคุมและการถ่วงเพื่อให้มีดุลยภาพซึ่งกันและกันด้วย นับว่าเป็นการจำกัดอำนาจของผู้ปกครองให้มีอยู่แต่เพียงภายในขอบเขตที่กำหนด เป็นการส่งเสริมให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยมีสิทธิและเสรีภาพมากที่สุดเท่าที่จะพึงเป็นไปได้

ปรัชญาของการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ต้องการให้มีการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 ส่วนต่างหากจากกันดังกล่าวแล้ว จึงทำให้เกิดความเข้าใจผิดว่าการดำเนินการปฏิบัติตามอำนาจ หน้าที่ในแต่ละส่วนนี้ก็จะต้องแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาดไม่เกี่ยวข้องกันด้วย แนวความคิดนี้มีอิทธิพลอยู่มากในวงการบริหาร เฉพาะอย่างยิ่ง

เมื่อมีการกล่าวอ้างถึงตัวจักรกลในการปฏิบัติราชการ ดังที่เรียกรวม ๆ ว่าฝ่ายบริหาร ซึ่งอาจแบ่งคลุมอย่างกว้าง ๆ ได้เป็น 2 กลุ่ม คือ **ฝ่ายการเมือง** กลุ่มหนึ่ง และ **ฝ่ายข้าราชการ** ประจำอีกกลุ่มหนึ่งนั้น ก็ควรจะต้องมีการปฏิบัติงานในลักษณะที่เป็นอิสระต่อกันไม่ยุ่งเกี่ยวก้าวก่ายหน้าที่ซึ่งกันและกันอีกด้วย แต่ตามความเป็นจริงในทางปฏิบัติเท่าที่เป็นอยู่ทั่ว ๆ ไปตราบจนกระทั่งถึงปัจจุบันนี้ ยังไม่มีประเทศประชาธิปไตยประเทศใดสามารถจะแยกการปฏิบัติการตามอำนาจทั้ง 3 นี้ให้ขาดตอนจากกันได้อย่างแน่ชัด และไม่มีประเทศใดที่จะกำหนดลงได้โดยแจ้งชัดว่า ราชการบริหารส่วนใดเป็นการเมือง และส่วนใดเป็นงานประจำ การเมืองและงานประจำคงมีส่วนสัมพันธ์และเหลื่อมล้ำซึ่งกันและกันมากบ้างน้อยบ้าง ทั้งนี้ย่อมเป็นความจริง แม้แต่ในประเทศประชาธิปไตยใหญ่ ๆ เช่นอังกฤษ หรือสหรัฐอเมริกาก็ตาม [1]

เมื่อความจริงมีอยู่เช่นนี้ จึงน่าจะได้ทำการศึกษาพิจารณาถึงขอบเขตแห่งหน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในแต่ละฝ่ายว่า มีขอบเขตเพียงใดจำเป็นหรือไม่เพียงใดที่การปฏิบัติราชการจะต้องมีการเหลื่อมล้ำกันอยู่เสมอ และถ้าจำเป็นจะต้องมีการคาบเกี่ยวกันแล้ว สมควรจะให้มีอยู่ในขั้นหรือระดับไหน เพื่อประโยชน์แก่การศึกษา แนวการศึกษาในเรื่องนี้จะกระทำเฉพาะแต่รูปการเมืองและการบริหารของรัฐในระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น

วิธีการศึกษาที่จะนำมาใช้ในที่นี้ ส่วนใหญ่จะได้ศึกษาพิจารณาหนักไปในทางทฤษฎีหรือหลักการควบคู่ไปกับวิถีทางปฏิบัติซึ่งเป็นอยู่ในปัจจุบัน จะไม่ศึกษาถึงกรณีเฉพาะเจาะจงเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ หรืออาจจะกล่าวได้ว่า เป็นการศึกษาโดยทั่ว ๆ ไปในขอบเขตอย่างกว้าง ๆ เท่านั้น

---

[1] บุญชนะ อัตถากร, *ทฤษฎีการเมืองและการปกครอง*, (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2500), น. 41 – 42

2. ความหมายของ "การเมือง" และ "การบริหาร"

ก. ความหมายของการเมือง

เมื่อเราสังเกตดูความเป็นไปของชีวิตมนุษย์รอบ ๆ ตัวเรา จะพบความจริงอยู่ 2 ประการคือ ประการแรก ทุกคนต้องการดำเนินชีวิตไปตามวิถีทางของตนคือ อยากจะคิดและกระทำแต่ในสิ่งที่ตนปรารถนา และในขณะเดียวกันจะพบความจริงอีกประการหนึ่ง คือ ทุกคนไม่สามารถดำเนินชีวิตไปตามวิถีทางของตนได้ทุกอย่าง ทั้งนี้เพราะมนุษย์แต่ละคนเป็นเพียงส่วนหนึ่งของสังคม ความปรารถนาของคนหนึ่งจึงอาจขัดแย้งกับความปรารถนาของอีกคนหนึ่ง ความสัมพันธ์ของแต่ละคนซึ่งเป็นสมาชิกของสังคมกับคนอื่น ๆ จึงจำเป็นต้องดำเนินไปภายใต้ระเบียบแบบแผนของการปกครอง เมื่อประชาชนได้รวมกันขึ้นเป็นหน่วยอันหนึ่งเพื่อวัตถุประสงค์ในการดำเนินการปกครอง เราก็กล่าวได้ว่าเป็นการจัดรูปการเมืองขึ้นและอาจจะเรียกว่า องค์การทางการเมือง รัฐก็คือรูปการจัดหน่วยสังคมทางการเมืองหน่วยหนึ่งนั่นเอง "*สาระสำคัญของการเป็นรูปสังคมการเมืองก็คือ ต้องประกอบด้วยบุคคลกลุ่มหนึ่งซึ่งเรียกว่า รัฐบาลหรือผู้ปกครอง ซึ่งมีอำนาจในการออกกฎหมายและอำนาจในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย บุคคลกลุ่มนี้จะเรียกร้องให้สมาชิกในสังคมที่ตนปกครองอยู่ให้เชื่อฟัง และปฏิบัติตามกฎข้อบังคับที่ได้กำหนดขึ้นไว้*" [2]

ความหมายของคำว่า "**การเมือง**" นั้น ก็ย่อมจะอธิบายได้ว่า "*เป็นส่วนหนึ่ง ... ที่เกี่ยวกับการจัดทำนโยบาย มีความเกี่ยวพันกับหน่วยงานและเครื่องมือต่าง ๆ ที่ใช้ในการวางนโยบาย ทั้งนี้รวมถึงฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายอื่น ๆ ทั้งหมดนอกจากหน้าที่การบริหารโดยแท้จริงของฝ่ายบริหาร และรวมตลอดไปถึงการเลือกตั้งพรรคการเมืองและอื่น ๆ นอกจากนั้นยังมีความเกี่ยวพันกับผลงานทั้งหลายอันเกิดขึ้นจากกิจกรรมของรัฐบาลในภาวะดังกล่าวอีกด้วย ในชั้นต้นย่อมถือว่า การเมืองก็คือจุดมุ่งหมายของสาธารณะชน และการ*

---

[2] Appadorai, *The Substance of Politics* (7th ed.; Madras: Diocesan Press, 1954), p. 1. แปลโดยผู้เขียน

บริหารก็คือวิธีการที่จะไปสู่จุดหมายนั้น ทั้งนี้แม้ว่าจะมีบางสิ่งสอดแทรกอยู่ระหว่างกลางทั้งสองสาขา ...ก็ตาม"[3]

จากคำจำกัดความของคำว่า "**การเมือง**" ดังได้กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่าคำว่า การเมืองเป็นคำที่มีความหมายกว้างขวางไม่ว่าในสภาวการณ์ หรือสถาบันใด ๆ ที่ประกอบด้วยผู้ปกครอง ผู้ใต้ปกครองมีความเกี่ยวพันกันโดยมีข้อกำหนดเป็นตัวบทกฎหมาย หรือระเบียบข้อบังคับและมีการบังคับให้ผู้อยู่ใต้ปกครองดำเนินการไปตามกฎหมาย ก็เรียกว่าสภาวการณ์หรือสถาบันนั้นมีลักษณะเป็นการเมืองทั้งสิ้น อย่างไรก็ดีความหมายที่เรามักได้ยินได้ฟังอยู่ทั่ว ๆ ไปในขณะนี้ จะปรากฏว่ามักจะใช้ให้มีความหมายอย่างแคบ คือมุ่งเพ่งเล็งถึงกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาลเท่านั้น

นอกจากนั้น คำว่าการเมืองนี้ยังอาจจะใช้เพื่อให้มีความหมายไปในทางที่ไม่ดีไม่งามได้อีกนัยหนึ่ง คือหมายถึงการดำเนินการอย่างมีเล่ห์เหลี่ยม หรือด้วยความทุจริตคดโกง เพื่อความสำเร็จประโยชน์ของพรรค หรือเพื่อชัยชนะในการสมัครรับเลือกตั้งทางการเมือง[4] เป็นต้น

ข. ความหมายของการบริหารราชการ

Leonard D. White ได้กล่าวว่า "*ศิลปะในการบริหารงานเป็นสิ่งที่มีอยู่ในสังคมของมนุษย์มาตั้งแต่สมัยดึกดำบรรพ์ และนับว่าเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่มนุษย์จะต้องมี*"[5] ตัวอย่างที่สนับสนุนคำกล่าวนี้จะเห็นได้จาก การสร้างปราสาทนครวัด หรือ

---

[3] Edwards Courad Smith, and Arnold John Zurcher, *Dictionary of American, Politics* (New York: Barnes & Noble Inc., 1958), p. 294. แปลโดยผู้เขียน

[4] *Webster's New International Dictionary,* (Springfield, Mass: G & C Meriam Company, 1958), p. 1909

[5] Leonard D. White, *Introduction to the study of Public Administration* 5 th ed.; (New York: The Macmillan Co. 1955), p.1. แปลโดยผู้เขียน

ปราสาทเขาพระวิหาร ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสามารถอย่างยอดเยี่ยมในการบริหารงาน คู่เคียงไปกับความสามารถทางด้านเทคนิคที่น่าพิศวงของขอมโบราณ หรือจากการจัดการปกครองบ้านเมืองสมัยกรุงสุโขทัยของพ่อขุนรามคำแหง ซึ่งมีผลทำให้ประชาชนอยู่ร่วมกันด้วยความร่มเย็นเป็นสุข ทั้งๆที่ในสมัยนั้นมีเครื่องอำนวยความสะดวกและวิทยาการต่างๆ แต่เพียงจำกัด เหล่านี้ก็ย่อมจะยืนยันได้ว่า เนื่องจากผลสำเร็จในการบริหารงานอย่างปรีชาสามารถของพ่อขุนรามคำแหงนั้นเอง

การบริหารงานเป็นกรรมวิธีอย่างหนึ่ง ที่สามารถนำไปใช้ได้กับกิจการทุกอย่าง ไม่จำกัดว่าจะเป็นเรื่องของรัฐหรือเอกชน ไม่จำกัดว่าจะเป็นกิจการทหารหรือพลเรือน และไม่จำกัดว่าจะเป็นกิจการที่มีขนาดใหญ่โต หรือเล็กน้อยเพียงใดก็ตาม

มีผู้ให้คำจำกัดความของ คำว่า "**การบริหาร**" เป็นหลายทางด้วยกัน เช่น "*การบริหารหมายถึงกิจกรรมของกลุ่มชนที่ปฏิบัติงานร่วมกัน เพื่อบรรลุถึงจุดหมายปลายทาง*" หรือ "*หมายถึงการที่บุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปร่วมกันกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อบรรลุจุดประสงค์ร่วมกัน*" อย่างไรก็ดีอาจจะจับความสำคัญของคำจำกัดความเหล่านี้ได้เป็น 3 ประการด้วยกันคือ (1) ต้องมีจุดประสงค์หรือจุดมุ่งหมาย (2) ต้องมีความพยายามร่วมกันของคนหลายคน และ (3) ต้องมีการกระทำเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ หรือจุดหมายปลายทางที่วางไว้[6] อาจจะกล่าวได้ว่าการลงมือปฏิบัติการเป็นหัวใจของการบริหารที่จะกล่าวว่าการบริหารกิจการใดเป็นไปด้วยดีหรือไม่นั้นก็ขึ้นแก่การปฏิบัติในขั้นนี้

การบริหารงานของประเทศหรือซึ่งเรียกกันในภาษาอังกฤษว่า (Public Administration) นั้น ศาสตราจารย์ White ได้ให้ความหมายโดยนัยอย่างกว้างที่สุดไว้ว่า "*การบริหารราชการประกอบด้วย การปฏิบัติการทุกอย่างที่จัดให้มีขึ้นเพื่อวัตถุ*

---

[6] Joseph B. Kingsbury and Robert F. Wilcox, *Introduction to the Principles of Public Administration in Thailand*, (Bangkok; Institute of Public Administration, Thammasat, University, 1958, p. 19.

ประสงค์ที่จะให้ได้มาซึ่งความสำเร็จหรือเพื่อบังคับให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล"[7] และศาสตราจารย์ Dimock ได้อ้างถึงคำจำกัดความจากพจนานุกรมเล่มหนึ่งดังนี้ "*การบริหารราชการคือกิจกรรมของรัฐในการใช้อำนาจทางการเมือง ตามความหมายอย่างแคบหมายถึงกิจกรรมของฝ่ายบริหารและฝ่ายธุลาการ หรือโดยเฉพาะอย่างยิ่งของฝ่ายบริหารเพียงฝ่ายเดียวในการดำเนินงานของรัฐบาล*"[8]

จากคำจำกัดความดังกล่าวมาแล้วนี้ จะเห็นว่า คำว่า การบริหารราชการมีความรวมถึงการปฏิบัติในงานสาขาต่าง ๆ ของรัฐบาล รวมทั้งกิจการด้านทหาร พลเรือน และกิจกรรมอีกหลายประการทางด้านศาล ตลอดจนกิจกรรมของรัฐในสาขาอื่น ๆ เช่น การตำรวจ การไปรษณีย์ การสาธารณะสุข การส่งเสริมสวัสดิภาพสังคม เป็นต้น ส่วนการที่นักศึกษาทางการบริหารได้ให้ความหมายแตกต่างกันออกไปก็เพราะแต่ละท่านได้พิจารณาการบริหารกันในคนละทัศนะ คือพิจารณาอย่างกว้าง หรืออย่างแคบ หรือมุ่งเน้นให้เห็นความสำคัญของการบริหารในทัศนะต่าง ๆ กัน เช่น พิจารณาการบริหารในลักษณะของเทคนิค ศาสตร์ ศิลป เป็นต้น

3. ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหาร

การเมืองกับการบริหารเป็นของคู่กัน ดังที่มีคำพังเพยอยู่เสมอว่า "*การบริหารจะเกิดขึ้นไม่ได้ ในสูนยากาศทางการเมือง* (Public Administarion does not occur in political vacuum)"[9] หรือตามที่ศาสตราจารย์ Dimock ได้กล่าวไว้ว่า "*การเมือง*

---

[7] White, *op. cit.*, p. 1. แปลโดยผู้เขียน

[8] Marshall E. Dimock and Gladys O. Dimock, *Public Administration*, (New York: Rinehart & Co., Inc. 1953), p. 3. แปลโดยผู้เขียน

[9] บุญชนะ อัตถากร, *op. cit.*, p. 56 แปลโดยผู้เขียน

และการบริหารเปรียบเสมือนเป็นคนละด้านของเหรียญอันเดียวกัน" (politics and administration are the two sides of a single coin)[10]

แม้ว่าการเมืองกับการบริหาร จะมีลักษณะคู่เคียงกันอย่างใกล้ชิด ตามคำ อุปมาอุปมัยดังกล่าวมาแล้ว แต่เมื่อพิจารณาหลักปรัชญาในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย จะเห็นว่า เป็นความจำเป็นที่จะต้องแยกฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหารนี้ออกเป็นคนละส่วน เพื่อรักษาดุลย์ในการควบคุมและการถ่วงซึ่งกันและกันไว้ การปล่อยให้ทั้งสองฝ่ายเข้าร่วมเป็นพวกเดียวกันเสีย หรือฝ่ายหนึ่งมีอำนาจมากกว่าอีกฝ่ายหนึ่งก็ย่อมจะทำให้บังเกิดผลร้ายต่อประชาธิปไตย หรือกระทบกระเทือนถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนส่วนรวมทั้งสิ้น ตัวอย่างที่สนับสนุนคำกล่าวนี้ จะเห็นได้จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นแก่สหรัฐอเมริกาในสมัยประธานาธิบดี Jackson ซึ่งท่านผู้นี้เป็นผู้ต้นคิดที่เปิดโอกาศให้เกิดการนำระบบพวกพ้อง (Spoils System) มาใช้ในวงราชการ กล่าวคือได้ทำการเปลี่ยนแปลงระเบียบการเข้ารับราชการของข้าราชการเสียใหม่โดย ออกกฎหมายกำหนดอายุราชการของข้าราชการทุกตำแหน่งไว้เพียง 4 ปี เมื่อครบก็ให้ออกไปตามวาระและเลือกตั้งผู้อื่นเข้ามาแทน หากจะพิจารณาโดยความเป็นธรรมแล้ว จะเห็นว่า เจตนารมย์อันแท้จริงของประธานาธิบดี Jackson ที่ให้มีการเปลี่ยนแปลงเช่นนี้มิใช่เพื่อต้องการจะใช้อิทธิพลทางการเมืองช่วยเหลือพวกพ้องแต่อย่างใด หากแต่กระทำไปด้วยความปรารถนาดี อยากจะส่งเสริมให้สหรัฐอเมริกามีความเป็นประชาธิปไตย ก้าวล้ำหน้าไปไกลยิ่งกว่าประเทศอื่นๆ นั่นเอง คือพยายามที่จะให้ประชาชนทั่ว ๆ ไปมีส่วนมีเสียงในการปกครองประเทศได้กว้างขวางมากที่สุด อยากจะให้ประชาชนทุกคนมีโอกาศหมุนเวียนกันเข้ารับราชการ ประธานาธิบดี Jackson มีความเชื่อว่าการรับราชการนั้น ความสามารถหรือความชำนาญในหน้าที่การงานไม่ใช่เป็นสิ่งสำคัญ ดังจะเห็นได้จากคำกล่าวของท่านในที่ประชุมสภา Congress เมื่อเดือนธันวาคม ปี ค.ศ. 1829 ซึ่งได้เน้นถึงศรัทธาของท่านที่มีต่ออุดมคตินี้ว่า

---

10 Dimock and Dimock, *op. cit.*, p. 57 แปลโดยผู้เขียน

"...หน้าที่ของข้าราชการนั้น อย่างน้อยก็ต้องเป็นที่ยอมรับว่า เท่าที่ดำเนินการอยู่ในขณะนี้ล้วนแต่เป็นงานพื้น ๆ และง่ายดาย ซึ่งคนที่มีเชาว์ไวไหวพริบก็อาจปรับตัวให้เข้ากับหน้าที่การงานนั้นได้โดยง่าย และข้าพเจ้าเชื่อเหลือเกินว่า การที่ให้คนรับราชการต่อเนื่องกันไป มีผลเสียมากกว่าประโยชน์ที่จะได้รับจากความชำนาญงานของบุคคลเหล่านั้น..."[11]

อุดมการณ์ของประธานาธิบดี Jackson มีลักษณะไปในทำนองเด็งผลเลิศมากเกินไป เมื่อกฎหมายกำหนดเวลารับราชการฉบับนี้ได้ประกาศใช้เริ่มปลดข้าราชการรุ่นเก่าและแต่งตั้งรุ่นใหม่เข้ารับหน้าที่ในปี ค.ศ. 1829 ก็ทำให้ฝ่ายการเมืองและสมาชิกในพรรคการเมืองมีอำนาจมากขึ้นทันที ฝ่ายการเมืองกลับกลายเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่แต่งตั้งข้าราชการเองโดยสิ้นเชิง ผู้ใดต้องการได้รับการบรรจุแต่งตั้งเข้ารับราชการจะต้องทำตัวให้เข้าใกล้ชิดและเป็นที่ไว้เนื้อเชื่อใจจากฝ่ายการเมือง ในระยะนี้ ทางปฏิบัติจึงเท่ากับว่าการแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการในองค์การต่าง ๆ ของรัฐนั้น ได้ถือเอาหลักความไว้วางใจหรือพวกพ้องเป็นสำคัญ คือดำเนินไปตามอุดมคติที่ว่า *"เพื่อชัยชนะลงอยู่ สัตรูต้องสิ้นไป"* (To the victor belong the spoils of the enemy)[12] ผลอันเกิดจากระบบพวกพ้องนี้ก็คือ ฝ่ายการเมืองกับฝ่ายบริหารกลายมาเป็นพวกเดียวกัน ทำให้ขาดดุลยภาพในการควบคุมซึ่งกันและกันขึ้น ฝ่ายการเมืองเป็นกลุ่มอิทธิพลที่มีอำนาจมากที่สุด จึงเป็นเหตุให้เกิดการกินสินบน การฉ้อราษฎร์บังหลวงและประการสำคัญก็คือ การริดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนลงไปเป็นอันมาก เช่นกีดกันไม่ให้ผู้มีความรู้ความสามารถมีโอกาสได้เข้าครองตำแหน่งในวงราชการ ประชาชนส่วนใหญ่ จึงได้ต่อสู้เพื่อล้มล้างระบอบนี้เสีย ซึ่งได้รับผลสำเร็จในรอบ 40 ปีต่อมา คือในปี ค.ศ. 1853 ได้มีกฎหมายกำหนดว่า การบรรจุแต่งตั้งบุคคลชั้นเสมียนจะต้องผ่านการตรวจสอบจากคณะกรรมการ 3 นายซึ่งหัวหน้าส่วน

[11] William G. Torpey, *Public Personnel Management*, (Princeton, N.J. : D. Van Nostrand Co., Inc, 1953), p. 26 แปลโดยผู้เขียน

[12] Smith and Zurcher, *op. cit.*, p. 354. แปลโดยผู้เขียน

ราชการนั้นเป็นผู้กำหนดขึ้น[13] และในปี ค.ศ. 1833 ก็ได้ออกกฎหมาย ก.พ. ควบคุมการแต่งตั้งข้าราชการขึ้นใหม่ และถือเป็นหลักปฏิบัติสืบต่อมา อย่างไรก็ดีแม้ในปัจจุบันนี้ก็ยังไม่สามารถล้มล้างระบบพวกพ้องไปให้หมดสิ้นได้เลยทีเดียว

เมื่อล้มล้างระบบพวกพ้องไปได้บ้างแล้ว ก็ได้พยายามวางหลักฐานที่จะแยกการบริหารให้เป็นอิสระจากฝ่ายการเมืองโดยเด็ดขาด พยายามจำกัดวงให้การเมืองมีการดำเนินการอยู่เฉพาะในเรื่องการสมัครรับเลือกตั้ง การเลือกตั้งและการออกกฎหมายเท่านั้น ได้จัดการแยกฝ่ายการเมืองและการบริหาร ออกเป็นส่วนสัดต่างหากจากกัน ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการวางนโยบายแต่เพียงอย่างเดียว ส่วนฝ่ายบริหารมีหน้าที่ปฏิบัติงานไปตามนโยบายที่ตนได้รับมา

ในปัจจุบันนี้ หลักการดังกล่าวแล้วได้มีการเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ ฝ่ายบริหารนอกจากจะมีหน้าที่เฉพาะแต่การปฏิบัติงานไปตามนโยบายที่ได้รับมา ยังมีอำนาจหน้าที่ในการช่วยจัดทำนโยบายและริเริ่มในการตราตัวบทกฎหมาย เป็นผู้แทนกลุ่มอิทธิพลหรือเป็นกลุ่มอิทธิพลเสียเอง[14] โดยเฉพาะในด้านการกำหนดนโยบายซึ่งในทางปฏิบัติแล้วการกำหนดนโยบายจะเป็นไปในรูปใดแล้วนั้นย่อมผ่านไปตามกลไกของรัฐบาลทุกส่วน แม้ฝ่ายการะเมืองซึ่งเป็นผู้แทนจากพรรคการเมืองจะเป็นกลุ่มอิทธิพลกลุ่มหนึ่ง แต่เมื่อเทียบกับฝ่ายบริหารซึ่งเป็นกลุ่มที่ใหญ่กว่า และมีประจำอยู่ในทุก ๆ ส่วนขององค์การรัฐบาลแล้วน้ำหนักแห่งความกดดันจากฝ่ายการเมืองก็ต้องลดน้อยถอยลงไปเป็นธรรมดา

สรุปแล้วจะเห็นว่า การบริหารต้องมีความเกี่ยวพันกับการเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่พ้น กล่าวให้เห็นได้ง่ายก็คือ โดยปกติถือว่าฝ่ายการเมืองเป็นผู้วางนโยบาย ฝ่ายบริหารเป็นผู้รับไปปฏิบัติ แต่ยิ่งกว่านั้นในทางปฏิบัติจริงๆ ฝ่ายบริหารยังรับเอางานซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายการเมืองมาปฏิบัติอีกหลายประการดังได้กล่าวมาแล้ว ฉนั้นแนวความคิดเดิมที่จะแยกฝ่ายบริหารออกจากฝ่ายการเมืองโดยเด็ดขาดจึงต้องเปลี่ยนแปลงไป

---

13 White, *op. cit.*, p. 130.

14 Dimock and Dimock, *op. cit.*, p. 293.

4. ฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ

ก. ความหมายของคำข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ

ข้าราชการการเมืองและนักการเมือง (politician) นั้น โดยทั่วไปหมายถึง "*ผู้เชี่ยวชาญในกิจการของรัฐบาลและชำนิชำนาญในการแก้ไขปรับปรุงผลประโยชน์ที่ขัดกันภายในรัฐ ตลอดจนการวางนโยบายและการเป็นผู้นำในการกำหนดนโยบายของรัฐบาล*" [15] แต่ก็อาจมีความหมายไปในทางไม่สู้ดีได้กล่าวคืออาจหมายถึง "*ผู้จัดการกิจการของพรรคหรือผู้ที่หาประโยชน์ส่วนตัวจากการถือเอาประชาชนเป็นเครื่องบังหน้า*" [16] สำหรับการศึกษาเรื่องนี้จะถือเอาความหมายประการแรก ซึ่งตามความหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่าผู้ที่เป็นนักการเมืองนั้น อาจเป็นผู้อยู่ในวงนอกของราชการ หรือผู้ที่ดำรงตำแหน่งราชการในฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายบริหารก็ได้เพื่อจำกัดวงให้แคบเข้า จะกล่าวถึงเฉพาะนักการเมืองซึ่งดำรงตำแหน่งในราชการฝ่ายบริหาร หรือที่เรียกว่า ข้าราชการการเมือง (political executive) เท่านั้น

คำว่าข้าราชการการเมืองนี้ ที่ประชุมโต๊ะกลมเกี่ยวกับการบริหารของสหรัฐ (Round Table on the Federal Executive) ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า คือ "*ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้มีหน้าที่ในการวางนโยบายโดยผู้ได้รับการแต่งตั้งนั้นมิได้อยู่ในบังคับของระเบียบข้าราชการพลเรือน*" [17]

สำหรับประเทศไทยเรานั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนพุทธศักราช 2497 มาตรา 23 (1) ได้บัญญัติไว้ว่า "*ข้าราชการการเมืองได้แก่ผู้ซึ่งรับราชการ*

---

15 Smith and Zurcher, *op. cit.*, p . 293

19 *Idem.*

17 Marver H. Bernstein, *The Job of the Federal Executive*, (Washington D.C. : The Brookings Institution, 1958), p. 10. แปลโดยผู้เขียน

ในตำแหน่งการเมือง" [18] ครั้นแล้วจึงบัญญัติไว้ในมาตรา 106 ว่า ตำแหน่งข้าราชการการเมืองมีอะไรบ้าง แต่มิได้ให้คำจำกัดความหรือตีความไว้ในที่ใดให้กระจ่างชัด และก็ไม่ปรากฏว่าได้ตีความคำว่าการเมืองไว้ในบทกฎหมายใดอีกด้วย จึงเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้มีผู้ใช้คำว่าการเมืองกันอย่างสับสน ตำแหน่งข้าราชการการเมืองที่ระบุไว้ในมาตรา 106 มีดังต่อไปนี้

(1) นายกรัฐมนตรี
(2) รองนายกรัฐมนตรี
(3) รัฐมนตรีว่าการกระทรวง
(4) รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง
(5) รัฐมนตรีสังราชการกระทรวง
(6) รัฐมนตรีว่าการทะบวง
(7) รัฐมนตรีช่วยว่าการทะบวง
(8) รัฐมนตรี
(9) เลขาธิการนายกรัฐมนตรี
(10) รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรี
(11) เลขานุการนายกรัฐมนตรี
(12) เลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
(13) ผู้ช่วยเลขานุการนายกรัฐมนตรี
(14) ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
(15) เลขานุการรัฐมนตรีว่าการทะบวง

ส่วนคำว่า งานประจำ (career) นั้น Commission of Inquiry on Better Government Personnel ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า "*หมายถึงงานที่ถือเอาเป็นอาชีพ*

---

[18] "พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497" *ราชกิจจานุเบกษา ตอน* 17, *เล่ม* 71 *วันที่* 15 *มีนาคม* 2497. *หน้า* 14

ได้ตลอดไป (life work) แม้เป็นอาชีพที่มีเกียรติซึ่งผู้ทำงานเข้าทำงานตั้งแต่ยังเป็นหนุ่มด้วยความหวังในอันที่จะก้าวหน้าและเลื่อนชั้นขึ้นไปเรื่อยๆ จนกว่าจะออกจากงาน ด้วยประการฉะนี้ ราชการประจำ (career service) ก็คือราชการซึ่งจัดองค์การและปฏิบัติงานที่มีลักษณะถือเอาเป็นอาชีพได้"[19] จากคำจำกัดความนี้ ข้าราชการประจำย่อมหมายถึง ข้าราชการทั้งหลายซึ่งถือเอาราชการเป็นอาชีพ แต่ข้าราชการประจำ ซึ่งมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับฝ่ายการเมืองและตามความหมายของบทศึกษานี้ หมายถึงข้าราชการประจำชั้นสูง (Career Executive) คือ ผู้ที่ดำรงตำแหน่งโดยรับการแต่งตั้งตามบทบังคับของระเบียบราชการพลเรือน และมีความรับผิดชอบอย่างสูงต่อ การบริหารงานตามนโยบายของรัฐบาล[20] อีกนัยหนึ่งก็ คือ หมายเฉพาะข้าราชการประจำที่มีตำแหน่งสำคัญๆ (key post) ในวงการบริหารงานของรัฐนั่นเอง ตำแหน่งสำคัญๆ เหล่านี้จะเป็นตำแหน่งใดบ้าง แม้ในรัฐบาลสหรัฐเองก็เป็นการยากที่ จะอธิบายตำแหน่งของ ข้าราชการประจำนี้ให้กระจ่างชัด หรือจำกัดแน่นอนลงไปได้ เพราะมีอยู่หลายตำแหน่งที่คล้ายคลึงกันมากกับตำแหน่งของข้าราชการการเมือง ความแตกต่างนั้น ถือว่าอยู่ที่ วิธี การแต่งตั้งและการให้คำแนะนำ (orientation) แก่ผู้เข้ามาดำรงตำแหน่งใหม่[21]

ข. หน้าที่และความรับผิดชอบของข้าราชการการเมือง

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า ข้าราชการการเมืองได้แก่ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้มีหน้าที่เกี่ยวกับการวางนโยบาย และการแต่งตั้งนั้นมิได้กระทำโดยบทบังคับของระเบียบราชการพลเรือนหรืออีกนัยหนึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นตำแหน่งหน้าที่ซึ่งจำต้องใช้บุคคลที่เป็นพรรคพวกเข้ามาทำงาน ทั้งนี้เพราะข้าราชการการเมืองจำต้องมีความคิดเป็นหรือแนวนโยบายเดียว

---

19 Norman J. Powell, *Personnel Administration in Government*, (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, Inc., 1956). p. 378. แปลโดยผู้เขียน

20 Bernstein, *op. cit.*, p. 38.

21 *Idem.*

กันกับหัวหน้าฝ่ายบริหาร ปัญหาต่อไปจึงมีว่าตำแหน่งดังกล่าวนี้ควรจะมีลักษณะเป็นอย่างใด ในกรณีนี้ คณะกรรมการพิจารณา การจัดองค์การ ฝ่าย บริหาร ของ รัฐบาล (Commission on Organization of the Executive Branch of the Government) แห่งสหรัฐหรือที่เรียกว่า Second Hoover Commission รายงานว่า ตำแหน่งข้าราชการการเมืองนั้นควรจะมีลักษณะดังต่อไปนี้

"(ก) ตำแหน่งทุกตำแหน่งที่ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้ง ไม่ว่าจะเป็นตำแหน่งที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาซีเนตหรือไม่ก็ตาม

(ข) ตำแหน่งทุกตำแหน่งที่มีอำนาจตามพระราชบัญญัติ หรือที่มีอำนาจหน้าที่ในฐานะตัวแทนฝ่ายบริหาร ในการให้คำตัดสินตกลงใจขั้นสุดท้าย ต่อการวางนโยบาย วางโครงการ กำหนดวัตถุประสงค์และหลักการในการปกครอง ซึ่งจะใช้ควบคุมการปฏิบัติของหน่วยต่าง ๆ เป็นการเพิ่มเติมจากที่ได้กระทำไปแล้ว

(ค) ตำแหน่งทุกตำแหน่ง ซึ่งมีหน้าที่ให้คำแถลงต่อสาธารณะเกี่ยวกับนโยบายใหม่ ๆ และให้เหตุผลหรือชี้แจงเกี่ยวกับนโยบาย หลักเกณฑ์หรือแนวความคิดในการปกครองซึ่งจะใช้ควบคุมนโยบายของกระทรวงหรือของหน่วยรองของตน ในการปฏิบัติดังกล่าว ข้าราชการการเมือง (noncareer executives)[22] อาจจะเป็นผู้กระทำด้วยตนเองหรือส่งผู้แทนเข้าทำการอภิปราย แถลงแบบประเมินผลและชี้แจงเหตุผลสนับสนุนนโยบาย โครงการณ์ หรือดำเนินงานของกระทรวงต่อสาธารณะชน

(ง) ตำแหน่งส่วนมากที่มีลักษณะเป็นการเฉพาะบุคคลหรือเป็นความลับ เช่น ผู้ช่วยส่วนตัว (Personal aides) เลขานุการฝ่ายความลับ (confidential secretaries) และพนักงานขับรถส่วนตัว ซึ่งข้าราชการการเมืองในตำแหน่งดังกล่าวนี้ อาจจะใช้ข้าราชการประจำเข้ารับหน้าที่ก็ได้"[23]

---

[22] *คณะกรรมการนี้ใช้คำว่า* noncareer executive *แต่มีความหมายอย่างเดียวกับคำว่า* political executive *ซึ่งใช้โดย* The Brookings Institution's Round Table on the Federal Executive.

[23] Powell, *op. cit.*, p. 89. *แปลโดยผู้เขียน*

เมื่อพิจารณาลักษณะของตำแหน่งข้าราชการการเมืองดังกล่าวข้างต้นนี้ แล้วก็จะเห็นได้ว่า การนำระบบพรรคพวกมาใช้ในระดับนี้ย่อมไม่เป็นการกระทบกระเทือนหรือขัดกันกับระบบคุณความดี (merit system) แต่ประการใด ยิ่งกว่านั้นเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งอีกด้วยที่ต้องใช้ข้าราชการการเมืองบรรจุในตำแหน่งที่มีลักษณะดังกล่าว ถ้าหากใช้ข้าราชการประจำแล้ว ก็จะกลายเป็นการผูกขาดอำนาจบริหารตลอดกาล โดยข้าราชการประจำ เพราะข้าราชการประจำมิได้ผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันเข้าดำรงตำรงแหน่งด้วยระยะเวลาจำกัด เช่น ข้าราชการการเมือง ดังนั้นจึงเป็นการขัดต่อหลักการของระบอบประชาธิปไตย และจะเห็นได้อีกว่าตำแหน่งข้าราชการการเมืองนี้เองที่ประธานาธิบดี Jackson เข้าใจว่าเพียงแต่ผู้ดำรงตำแหน่งมีเชาวน์อยู่บ้าง ก็จะสามารถปฏิบัติงานในหน้าที่ให้ลุล่วงไปด้วยดี

หน้าที่ของข้าราชการการเมืองนั้น นอกจากจะเป็นผู้วางนโยบายแล้ว ก็ยังต้องมีหน้าที่ต่อไปนี้ด้วย[24]

1. วินิจฉัยสั่งการ
2. รับผิดชอบในนโยบายและผลงาน
3. ตีความและบ้องกันนโยบาย
4. ปลูกฝังความเข้าใจอันดีต่อประชาชน
5. ปฏิบัติหน้าที่บริหารชั้นสูงในระดับการะเมือง และ
6. เป็นผู้นำในการบริหาร

ความรับผิดชอบของข้าราชการการเมืองนั้น ต้องมีต่อสถาบันต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ คือ[25]

1. รัฐสภา
2. พรรคการเมืองซึ่งตนสังกัด และ

---

24 White, *op. cit.*, p. 208.

25 *Ibid.*, p. 198.

3. ประชาชนผู้เลือกตั้ง

ความรับผิดชอบของนักการเมืองนี้ Thomas Corwin อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังของสหรัฐได้กล่าว กับ ข้าราชการ ในบังคับบัญชาของเขาเป็นการภายในแต่ทว่าได้ความลึกซึ้งชัดเจน ดังต่อไปนี้

"*ข้าพเจ้าอาจให้ตำแหน่งแก่พวกท่านในวันนี้ แล้วพรุ่งนี้ก็อาจจะไล่ท่านออกไปเสียได้ แต่ก็ยังมีอีกคนหนึ่งที่ทำเนียบขาวนั่น ซึ่งอาจจะเอาข้าพเจ้าออกได้เหมือนกัน แต่เขาผู้นั้น ประชาชนก็สามารถจะขับออกไป ได้เช่นกัน นั่นคือเราต่างก็อยู่ในฐานะที่อาจถูกไล่ออกได้เหมือน ๆ กันทั้งหมด*" [26]

ค. หน้าที่และความรับผิดชอบของข้าราชการประจำ

ลักษณะสำคัญของข้าราชการประจำซึ่งคล้ายคลึงกันหลายประเทศนั้น ประกอบด้วยหลักการดังต่อไปนี้ คือ[27]

1. มีหลักประกันในการรับราชการ (Security of Tenure) หมายความว่าข้าราชการประจำนั้นจะไม่ถูกออกจาก ราชการโดย วิธี อื่น ใดนอกจากตามบทบัญญัติของกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน

2. จะต้องอยู่ภายใต้กฎแห่งความสามารถ (Rule of Competence) กล่าวคือการเข้าดำรงตำแหน่ง การเลื่อนขั้น เลื่อนขั้นเงินเดือน จะต้องเป็นไปตามระบบคุณความดี

3. จะต้องเป็นกลางทางการเมือง (Political Neutrality) หมายความว่าข้าราชการประจำจะต้องไม่เข้าไปมีส่วนร่วมหรือทำประโยชน์ให้แก่พรรคการเมืองใดในการ

---

[26] *Ibid.*, p. 199. *แปลโดยผู้เขียน*

[27] Joseph B. Kingsbury, *Personnel Administration for Thai Students*, (Bangkok: Institute of Public Administration, 1957), pp. 5-9.

ณรงค์หาเสียงเพื่อการเลือกตั้ง และเมื่อพรรคการเมืองใดเข้าดำรงตำแหน่งรัฐบาล ข้าราชการประจำก็จะต้องยอมรับนับถือและปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลนั้น

4. จะต้องมีโอกาสเท่าเทียมกัน (Equality of Opportunity) หมายความว่ามีความเสมอภาคในโอกาสที่จะเข้าดำรงตำแหน่ง เลื่อนชั้น และเลื่อนขั้นเงินเดือน แต่ทั้งนี้ผู้ที่จะได้รับความเสมอภาคจะต้องมีคุณสมบัติตามความต้องการตามลักษณะของงานในตำแหน่งนั้น ๆ ด้วย

ส่วนหน้าที่และความรับผิดชอบของข้าราชการประจำนั้น กล่าวโดยสรุปแล้วได้แก่[28]

1. เสนอแนะให้คำแนะนำแก่ข้าราชการการเมืองผู้อยู่เหนือตน
2. วางแผนงานเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของฝ่ายการเมือง
3. ปฏิบัติงานให้บังเกิดผลตามนโยบายโดยมีประสิทธิภาพ
4. การจัดองค์การและวิธีปฏิบัติงาน
5. รับผิดชอบต่อฝ่ายการเมือง

5. เส้นแบ่งระหว่างฝ่ายการเมืองกับข้าราชการประจำ

ดังได้กล่าวมาแล้วในตอนต้นว่า วัตถุประสงค์ในการพิจารณาศึกษาเรื่องการเมืองกับการบริหารราชการนี้ ก็เพื่อทำการวิเคราะห์ปัญหาต่าง ๆ ที่มักได้ยินได้ฟังอยู่เสมอเกี่ยวกับการเมืองและการบริหารราชการโดยเฉพาะก็คือ ปัญหาจากการที่มีผู้กล่าวว่า "**ฝ่ายการเมืองเข้าแทรกแซงฝ่ายบริหารมากเกินไป**" นั้นว่าเป็นคำกล่าวที่จะต้องพิจารณาอย่างไร?

ในกรณีนี้ ควรจะได้พิจารณาคำว่า **"แทรกแซง"** เสียก่อนว่า จะมีความหมายลึกซึ้งเพียงใด เมื่อพิจารณาคำนี้ประกอบกับอำนาจหน้าที่ของฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหาร ซึ่งได้ศึกษาพิจารณามาแล้ว ก็จะเห็นว่า "การแทรกแซง" ในที่นี้ น่าจะมีความหมายได้เป็น 2 นัย คือ

---

[28] White, *op. cit.*, pp. 210-223.

1. หมายถึงการที่ฝ่ายการเมืองใช้อำนาจและอิทธิพลบีบบังคับให้ฝ่ายบริหารปฏิบัติงานไปตามอำเภอใจของฝ่ายการเมือง หรือนักการเมืองปฏิบัติงานก้าวก่ายเข้าไปในขอบเขตของข้าราชการประจำเสียเอง

2. มีการบรรจุฝ่ายการเมืองเข้าครองตำแหน่งทางฝ่ายบริหาร (Executive Branch) มากเกินไป

ในประการแรกนั้น จะเห็นว่า ในสมัยก่อน ปัญหาเรื่องนี้เป็นเรื่องใหญ่และเป็นความจริงเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ขวัญ หรือกำลังใจข้าราชการประจำเสื่อมโทรมลงเป็นอันมาก แม้แต่ในสหรัฐอเมริกาในสมัยที่ยังใช้ระบบพวกพ้องนั้น ข้าราชการประจำจะต้องคอยเอาใจหรือประจบสอพลอนักการเมือง ยิ่งไปกว่าการคำนึงถึงความถูกต้องเหมาะสมในการปฏิบัติงานโดยให้มีผลตามวัตถุประสงค์ของฝ่ายการเมือง เพราะการกระทำดนให้เข้าใกล้ชิด หรือเป็นพวกพ้องของฝ่ายการเมืองได้ ย่อมถือว่าเป็นบรรไดทองที่จะนำไปสู่ความรุ่งเรืองก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ต่อไป ตรงข้ามผู้ที่ทำงานตามหลักวิชาหรือตามวิถีทางที่เหมาะที่ควร เพื่อหวังผลตามหลักของการบริหารราชการเป็นสำคัญกลับกลายเป็นผู้ที่มีโอกาสน้อยในการที่จะได้ก้าวหน้าต่อไป ทั้งนี้ เพราะในสมัยนั้นไม่ได้ถือหลัก **"ความสามารถ"** (Competence) เป็นสำคัญ ดังได้กล่าวมาแล้ว

ต่อมา รัฐบาลของประเทศต่างๆ ได้นำระบบคุณความดีมาใช้เป็นหลักในการบริหารงานบุคคล การเข้ารับราชการ การเลื่อนขั้นเงินเดือน ตลอดจนการเลื่อนตำแหน่งหน้าที่ใช้หลักพิจารณาจาก **"ความสามารถ"** เป็นสำคัญ เป็นการเปิดโอกาสให้แก่ทุกฝ่ายโดยเท่าเทียมกัน ประกอบกับมีการวางวิธีการที่จะป้องกันมิให้ฝ่ายการเมืองเข้ามาใช้อำนาจและอิทธิพลบีบบังคับการบริหารของข้าราชการประจำได้อีกต่อไป ดังเช่น สหรัฐอเมริกาได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน และได้จัดตั้ง ก.พ. ขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1883 ประเทศไทยได้ออกพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2471 และตั้ง ก.พ. ขึ้นในปี พ.ศ. 2476 [29] ข้อบัญญัติที่สำคัญๆ บางประการตาม

---

[29] ประวีณ ณ นคร *"ระเบียบข้าราชการพลเรือนในต่างประเทศ"* *วารสารข้าราชการ ปีที่ 5 ฉบับที่ 4* เมษายน 2503 น. 38

พระราชบัญญัตินี้ ได้แก่การกำหนดว่าการบรรจุบุคคลเข้ารับราชการจะต้องกระทำโดยการสอบแข่งขัน และการเลื่อนขั้นเงินเดือนหรือเลื่อนตำแหน่งจะต้องเป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่กำหนด เป็นต้น ด้วยวิธีการดังกล่าวนี้ ฝ่ายการเมืองไม่สามารถบีบบังคับการปฏิบัติงานของข้าราชการได้ ดังนั้น ในปัจจุบันนี้ การแทรกแซงในความหมายแรก จึงไม่น่าจะมีอยู่ในการบริหารราชการอีกต่อไป

ความหมายหลังที่ว่า มีการบรรจุฝ่ายการเมืองเข้าครองตำแหน่งทางฝ่ายบริหารมากเกินไปนั้น เรื่องนี้นับว่าเป็นปัญหาใหญ่ซึ่งน่าจะได้นำมาพิจารณาเพื่อให้ทราบโดยถ่องแท้ถึงความจำเป็นและข้อเท็จจริงต่าง ๆ ตามสมควร

จากการศึกษาหน้าที่และความรับผิดชอบ ของฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำในตอนต้น จะเห็นได้ว่าตำแหน่งหน้าที่ราชการระดับสูง ๆ นั้น บางตำแหน่งก็สามารถกำหนดได้แน่ชัดว่า สมควรจะบรรจุจากฝ่ายใด เช่นตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารซึ่งได้แก่ นายกรัฐมนตรีหรือประธานาธิบดีแล้วแต่กรณี และตำแหน่งรัฐมนตรีนั้น ถือว่าเป็นตำแหน่งทางการเมืองโดยแน่นอน ส่วนตำแหน่งอื่น ๆในระดับที่ลดหย่อนจากตำแหน่งรัฐมนตรีลงมา เช่นตำแหน่งปลัดกระทรวง อธิบดี ผู้อำนวยการ และอื่น ๆ บางตำแหน่งก็บรรจุจากข้าราชการประจำ บางตำแหน่งก็บรรจุจากฝ่ายการเมือง

ในทางวิชาการได้มีการพิจารณากันมากเพื่อหาหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระดับในการบรรจุบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ที่เป็นปัญหาเหล่านี้ให้แน่นอนลงไป และสามารถถือเป็นมาตรฐานได้สำหรับทุกกระทรวง ทบวงกรม แต่จนกระทั่งบัดนี้ก็ยังไม่มีผู้ใดสามารถวางหลักเกณฑ์อันจะเป็นที่ยอมรับนับถือได้อย่างจริงจังว่า จะขีดเส้นแบ่งการเมืองออกจากการบริหารดังกล่าวนี้ได้อย่างไร และที่ใด[30]

เมื่อทำการวิเคราะห์ต่อไปจะเห็นว่า ปัญหาที่ทำให้ไม่สามารถขีดเส้นแบ่งระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายข้าราชการประจำลงได้แน่ชัดนั้น เป็นเพราะมีปัจจัยสำคัญ

---

[30] Paul T. David and Ross Pollock, *Executives for Government*, (Washington D.C. : The Brookings Institution, 1957), p. 116.

เกี่ยวกับความต้องการในทางการบริหารราชการอยู่ 2 ประการที่ขัดแย้งกันอยู่ในตัวเอง คือ สาระสำคัญของราชการบริหารที่จำเป็นจะต้องมีลักษณะ **"เปลี่ยนแปลงได้"** ประการหนึ่งและสาระสำคัญที่จะให้มี **"ความต่อเนื่อง"** ในการบริหารราชการอีกประการหนึ่ง ทั้งนี้เป็นเพราะการปกครองระบอบประชาธิปไตย แต่ในขณะเดียวกัน ส่วนราชการและองค์การของรัฐบาลทั้งหลาย จะมีผลงานที่ดีตามต้องการได้ก็จำเป็นต้องมีการดำเนินการบริหารไปอย่างต่อเนื่องกัน ความต่อเนื่องกันจะเกิดขึ้นได้ยาก ถ้าหากมีการหมุนเวียนเปลี่ยนตัวผู้บริหารราชการซึ่งเป็นข้าราชการประจำอยู่เรื่อยๆไป ดังเช่นการบรรจุเอาฝ่ายการเมืองเข้าครองตำแหน่งทางการบริหารดังกล่าวมาแล้วนั้น [31]

ด้วยเหตุนี้ จึงสรุปได้ว่า การที่จะขีดเส้นแบ่งฝ่ายการเมืองกับฝ่ายบริหารให้แยกจากกันโดยแน่นอน ณ ระดับใดระดับหนึ่ง เป็นเรื่องที่ไม่อาจกระทำได้เพราะจำต้องพิจารณาถึงความต้องการในเรื่อง **"การเปลี่ยนแปลงได้"** และ **"ความต่อเนื่องกัน"** ของตำแหน่งหน้าที่นั้นเป็นราย ๆ ไป ถ้าตำแหน่งใดมีลักษณะที่จะต้องรับผิดชอบในการวางนโยบายร่วมกันกับหัวหน้าฝ่ายบริหารโดยใกล้ชิดและต้องการความไว้วางใจจากหัวหน้าฝ่ายบริหารเป็นพิเศษ ตำแหน่งเช่นนี้ก็ควรจะเป็นตำแหน่งที่เปลี่ยนแปลงได้ เพื่อเปิดโอกาสให้หัวหน้าฝ่ายบริหารสามารถเลือกผู้ที่ตนไว้วางใจเข้ามาช่วยบริหารงานได้ แต่ถ้าพิจารณาแล้ว เห็นว่า ตำแหน่งนั้นๆ มีลักษณะโน้มเอียงไปในทางที่จะต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติงานขององค์การซึ่งเป็นงานประจำ ก็จำเป็นต้องใช้ผู้มีความรู้ความสามารถทั้งในด้านบริหารและด้านวิชาการ และมีความเข้าใจในวิธีการปฏิบัติขององค์การนั้นอย่างลึกซึ้ง ซึ่งผู้ที่มีความสามารถดังกล่าวนี้ จำเป็นต้องมีความต่อเนื่องกันในการปฏิบัติงาน จึงสมควรจะต้องบรรจุข้าราชการประจำลงในตำแหน่งดังกล่าว

ดังนี้จะเห็นได้ว่า ในตำแหน่งที่ต่ำกว่าระดับรัฐมนตรีลงมาจะมีย่านของตำแหน่งทางการบริหารราชการอยู่ย่านหนึ่งที่มีการบรรจุทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำ

---

[31] *Ibid.*, p. 117.

ประปนกันอยู่ ย่านนี้เป็นเขตแบ่งระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำให้แยกจากกัน คือสูงจากย่านนี้ขึ้นไปนับว่าเป็นตำแหน่งฝ่ายการเมือง และต่ำกว่าย่านนี้ลงมาก็เป็นตำแหน่งของข้าราชการประจำโดยตลอด

Philip Young ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งประธาน ก.พ. ของสหรัฐ เป็นผู้หนึ่งที่คัดค้านว่าการที่จะพิจารณาขีดเส้นแบ่งระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำให้แน่นอนลงไปไม่อาจกระทำได้ และให้ความเห็นว่า ทางที่ดีที่สุดที่จะแบ่งฝ่ายการเมืองออกจากฝ่ายข้าราชการประจำให้เห็นได้ชัดที่สุดก็คือ การเอาย่านดังกล่าวนี้เป็นเครื่องแบ่ง และได้ให้ชื่อเขตนี้ว่า **"เขตกันชน"** (Buffer Zone) [32]

6. สรุป

จากการศึกษาพิจารณาที่ได้กระทำมาแล้วโดยลำดับ จะเห็นว่าการเมืองกับการบริหารเป็นของคู่กัน และมีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกันอย่างใกล้ชิด ยิ่งในทางปฏิบัติด้วยแล้ว แทบจะแยกไม่ออกว่าอะไรเป็นการเมือง อะไรเป็นการบริหาร แต่กระนั้นในหลักการ ก็ยังมีความจำเป็นอยู่บางประการที่ทำให้ไม่สามารถจะยุบรวมทั้งสองฝ่ายเข้าเป็นกลุ่มเดียวกันเสียเลยได้ เหตุผลที่จำต้องให้มีการแยกการเมืองออกจากการบริหารนั้นพอจะสรุปได้ดังนี้ คือ

ก. เหตุผลเกี่ยวกับการควบคุม ฝ่ายการเมืองย่อมมีภาระที่จะต้องรับผิดชอบต่อประชาชนตามลำดับ กล่าวคือคณะรัฐมนตรีมีความรับผิดชอบโดยตรงต่อสภาผู้แทนราษฎร และสภาซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งเข้ามาเป็นผู้แทน ก็จะต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อประชาชนต่อไป เมื่อเป็นเช่นนี้จึงทำให้ฝ่ายการเมืองไม่สามารถทำหน้าที่เฉพาะเพียงการวางนโยบาย กำหนดโครงการณ์ และจุดหมายเท่านั้นได้ หากจะต้องมีความรับผิดชอบที่สำคัญคือผลสำเร็จของงานเหล่านั้นด้วย โดยเหตุนี้ ฝ่ายการเมืองจึงต้องทำ

[23] *Idem.*

หน้าที่เป็นผู้ควบคุมการดำเนินงานของฝ่ายบริหารอีกประการหนึ่ง เพื่อให้การบริหารเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและถูกต้องตามความปรารถนาของทางราชการ และประชาชนโดยส่วนรวม การแยกฝ่ายการเมืองออกจากฝ่ายบริหาร จึงทำให้การควบคุมการปฏิบัติงานและการรับผิดชอบต่อประชาชนมีน้ำหนักมากขึ้น เพราะควบคุมได้โดยไม่ต้องเห็นแก่หน้ากัน

ข. เหตุผลเกี่ยวกับความรู้ความสามารถในการบริหารงาน การบริหารงานเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ ในส่วนที่เกี่ยวกับศิลปะนั้นแต่ละบุคคลอาจจะมีอยู่ไม่เหมือนกัน ความสามารถในการบริหารงานนั้น นอกจากจะขึ้นอยู่กับบุคคลิกภาพของแต่ละคนแล้ว ยังจะต้องอาศัยสิ่งอื่น ๆ ประกอบด้วย จะขอนำมาเสนอไว้เฉพาะในประการสำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้

1. การศึกษา (Education) วิชาการบริหารงานเป็นวิชาที่จำต้องมีการศึกษา เพราะในสมัยที่โลกเจริญมากขึ้น กิจกรรมต่าง ๆ ในการบริหารงานของรัฐก็ยิ่งมีความสลับซับซ้อนมากขึ้นทุกที เพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนที่มีเพิ่มมากขึ้นตามลำดับได้ การศึกษาวิชาการบริหาร จะช่วยให้เกิดแนวความคิดและมีหลักการในการจัดหา (Management) ให้เป็นไปอย่างมีระเบียบแบบแผนและมีประสิทธิภาพดีที่สุด ดังนั้น จึงไม่สามารถจะใช้ฝ่ายการเมืองเข้าทำหน้าที่บริหารได้ทั้งหมดทุกตำแหน่งในสายงานบริหาร

2. ความชำนาญในการบริหารงาน (Experience) การปฏิบัติงานโดยต่อเนื่องกันเป็นสิ่งเพิ่มพูนความชำนิชำนาญในการบริหาร และทำให้ปฏิบัติงานมีผลดีมากขึ้น ฉะนั้นการที่จะให้ฝ่ายการเมืองเข้าทำการบริหารงานทั้งหมด ก็ย่อมจะทำให้ขาดความต่อเนื่องในการปฏิบัติงานและจะมีผลกระทบถึงประสิทธิภาพของงาน นอกจากนั้นยังจะเป็นผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพประชาชน ดังที่ปรากฏตัวอย่างมาแล้วในอเมริกาสมัยประธานาธิบดี Jackson ดังกล่าวแล้วข้างต้น

ส่วนตำแหน่งบริหารบางตำแหน่งที่อยู่ในระดับสูง (Top Executive) ซึ่งเป็นตำแหน่งที่มีหน้าที่รับผิดชอบควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่บริหารชั้นรอง ๆ ลงไปนั้น

จำเป็นต้องมอบให้เป็นตำแหน่งของฝ่ายการเมือง เพื่อให้สามารถควบคุมให้การปฏิบัติมีผลสำเร็จตามนโยบายที่ให้ไว้ต่อประชาชนดังกล่าวแล้ว

ค. ความต้องการในเรื่อง "การเปลี่ยนแปลงได้" ตามหลักประชาธิปไตยนั้น จะเห็นได้ว่ามีความต้องการอีกประการหนึ่งที่แฝงอยู่ด้วย คือ พยายามที่จะให้ตำแหน่งผู้ปกครอง (Governors) ทั้งหลายเป็นตำแหน่งที่ประชาชนสามารถจะเปลี่ยนตัวได้ อาจจะโดยให้ประชาชนมีสิทธิถอดถอน หรือกำหนดช่วงเวลาในการปฏิบัติราชการให้อยู่ในระยะจำกัด เพราะการกระทำเช่นนี้ ย่อมเป็นการบังคับโดยปริยายที่จะให้ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติการทุกอย่างเพื่อประชาชน แต่ในขณะเดียวกัน การปฏิบัติราชการก็ต้องการความต่อเนื่องอยู่ด้วย เพื่อให้ราชการมีประสิทธิภาพดีที่สุด เมื่อความต้องการทั้งสองอย่างเกิดขัดกันดังนี้ จึงจำเป็นต้องหาทางออกที่ดีที่สุด ด้วยการแบ่งเจ้าหน้าที่ผู้ปกครองออกเป็นสองฝ่ายด้วยกัน คือ ฝ่ายการเมือง ซึ่งเป็นฝ่ายที่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ฝ่ายหนึ่งกับฝ่ายบริหารซึ่งเป็นฝ่ายข้าราชการประจำอีกฝ่ายหนึ่ง

จากความจริงต่าง ๆ ในทางหลักการ ที่จำเป็นต้องมีการแยกการเมืองออกจากการบริหารดังกล่าวแล้ว จึงเป็นสาเหตุที่มักทำให้มีผู้เข้าใจกันว่า เมื่อแยกกันแล้ว ก็จะต้องแยกกันให้เด็ดขาด คือให้ขาดตอนจากกัน เป็นอิสระไม่ยุ่งเกี่ยวกัน มีความเห็นว่าฝ่ายการเมืองควรจะทำหน้าที่เฉพาะการวางนโยบายเท่านั้น ไม่ควรเข้าเกี่ยวข้องหรือควบคุมฝ่ายบริหารควรปล่อยให้ฝ่ายบริหารดำเนินการปฏิบัติงานตามนโยบายนั้นไปโดยอิสระ และควรจะให้มีการตัดเส้นขีดขั้นตำแหน่งฝ่ายการเมือง และฝ่ายบริหารให้ขาดตอนจากกันอย่างแน่ชัดว่าสมควรอยู่ตรงระดับใด ซึ่งสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้เมื่อพิจารณาตามข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติแล้ว ย่อมไม่สามารถจะทำได้ ทั้งนี้เพราะฝ่ายการเมืองไม่สามารถจำกัดวงเขตการปฏิบัติงานให้อยู่แต่เพียงการวางนโยบายเท่านั้น หากแต่ยังจะต้องรับผิดชอบต่อความสำเร็จผลตามนโยบายนั้นอยู่ หรือพูดง่าย ๆ ก็คือ ยังเป็นห่วงต่อผลงานที่ฝ่ายบริหารรับไปปฏิบัตินั่นเอง โดยเหตุนี้ ฝ่ายการเมืองจึงได้หาวิธีการที่จะควบคุมการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารไปด้วย อันเป็นเหตุให้เกิดตำแหน่งฝ่ายการเมืองขึ้นในสายงานบริหารและทำนองเดียวกัน ในเรื่องการวางนโยบายนั้น ในทางปฏิบัติมีอยู่ไม่น้อยที่ฝ่ายบริหาร

เป็นผู้ริเริ่มในการวางนโยบายหรือริเริ่มในการตราตัวบทกฎหมาย ทั้งนี้ เนื่องด้วยฝ่ายบริหารซึ่งรับราชการโดยต่อเนื่องกันมา มีความรู้ความเข้าใจในอันที่จะใช้เทคนิคการบริหารเพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุจุดมุ่งหมายของรัฐบาลเป็นอย่างดี โดยเหตุนี้ในทางปฏิบัติการดำเนินงาน ของฝ่าย การเมือง หรือ ข้าราชการการเมือง กับ ฝ่ายบริหารหรือข้าราชการประจำจึงมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอย่างไม่สามารถจะแยกจากกันได้

ฉะนั้น การกำหนดเส้นขีดขั้นระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำในปัจจุบันนี้ ส่วนมากจึงยอมรับนับถือแนวความคิดใหม่ คือยอมให้มีพื้นที่หรือย่านอันหนึ่งอยู่ในระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำเรียกว่า **เขตกันชน** (Buffer Zone) *ซึ่งตำแหน่งต่าง ๆ ในย่านนี้จะประกอบ ด้วยฝ่าย การเมือง และ ฝ่าย ข้าราชการ ประจำปะปนกันอยู่*

Summary

Although the words "Politics" and "Administration" have been widely mentioned in public life for centuries, they have not been clearly understood in some senses. The misunderstanding of these two words has led to the idea that the field of politics and the field of administration are separate and that evil consequences have resulted from the influence of politics on the business of government. Recently such ideas were proved to become a shibboleth. Politics and administration are actually concomitant and inevitably bound up together. There are some statements which indicate the close relationship of the two areas, such as, "adminis-

tration does not occur in political vacuum" or "politics and administration are the two sides of a single coin"

Politics and administration, however, cannot be grouped into one. There are some important reasons which have necessitated the separation in some degree. One reason is the need of check and balance the powers between politics and administration to ensure the effectiveness of administrative activities and to limit the political power in some degree. Another reason is that most of the administrative functions need technical skills, which can be obtained only by education, and it is impossible for those elected politicals to perform these functions. Furthermore, it is recognized that the need of flexibility and the need for continuity in government activities are to some extent in conflict with each other. The only way to compromise such a conflict and to maintain public rights and democratic principles is to divide the government execution into separated areas.

In practice, however, it follows that administration is inevitably bound up with politics. Politics cannot be restricted to the sole role of policy making, but must also be responsible for the achievement of the public goals. Thus provision is made for political positions in the executive line. In policy making, furthermore, much modern legislation now originates in the administrative agencies since they are the sources of the basic data and special information required to reach legislative decisions.

The idea that politics and administration are separate and autonomous structures or processes is obviously incorrect. The politicians

and career executives usually perform their duties closely together. At the top level, most government executive lines are composed of both political and nonpolitical and no clear line of demarcation can be drawn between these two areas.

John Dewey, *The Public and Its Problems*

○ "Democracy must begin at home, and its home is the neighborly community.... The local is the ultimate universal and as near an absolute as exists." ○

○ "ประชาธิปไตยต้องเริ่มขึ้นที่บ้าน และบ้านของประชาธิปไตยก็คือชุมนุมชนที่อยู่รอบตัวท่าน.... ท้องถิ่นเป็นสกลจักรวาล สุดท้าย และเป็นที่ที่ อยู่ใกล้ชิด สมบูรณ์ที่สุดเท่าที่มีอยู่" ○

วัตถุประสงค์ และ วิธีการฝึกอบรม

อมร รักษาสัตย์

แม้ว่าการฝึกอบรมจะไม่เป็นของใหม่ต่อวงการบริหารราชการ และธุรกิจของไทยเสียทีเดียวแต่ก็นับว่าเป็นกิจกรรมที่ค่อนข้างใหม่อยู่มาก เมื่อเทียบกับกิจกรรมด้านการบริหารงานบุคคลอื่นๆโดยเฉพาะอย่างยิ่งหากคำนึงถึงว่า การฝึกอบรมแต่เดิมนั้นมักเป็นทำนองต่างคนต่างทำและมักทำไปโดยไม่มีการจัดที่เป็นระเบียบแบบแผน สุดแต่ว่ามีงานแขนงใดที่ต้องการการฝึกอบรม ก็จัดทำกันเสียคราวหนึ่ง ดังนั้นคงจะไม่เป็นคำกล่าวอ้างที่เกินความจริงนักหากจะพูดว่า การฝึกอบรมชนิดที่มีการจัดอย่างมีระเบียบ และครอบคลุมกิจการหลายขั้นหลายชนิดนั้น เป็นกิจกรรมที่ เพิ่งได้รับความสนใจเป็น พิเศษหลังจากการก่อตั้งคณะรัฐประศาสนศาสตร์ขึ้นในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดยมีฝ่ายการฝึกอบรมเป็นเจ้าหน้าที่เฉพาะที่จะจัดการฝึกอบรมขึ้นในราชการของประเทศ ในระยะไม่กี่ปีที่ผ่านมานี้ ทางคณะรัฐประศาสนศาสตร์ ได้จัดให้มีการฝึกอบรมขึ้นหลายครั้งหลายคราวหลายระดับของการปฏิบัติงาน รวมทั้งได้เริ่มจัดการพัฒนานักบริหารด้วย การฝึกอบรมที่ได้จัดขึ้นแล้วนั้นนอกจากจะจัดการฝึกอบรมให้แก่ส่วนราชการหลายส่วนเป็นการรวมๆ กันไปแล้ว ทางคณะ ฯ ยังได้ ให้ความช่วยเหลือในการฝึกอบรมในระดับต่าง ๆ ที่ส่วนราชการแต่ละแห่งได้จัดให้ มีขึ้นและร้องขอความช่วยเหลือมา

ในปัจจุบัน รัฐบาลได้เล็งเห็นความสำคัญของการฝึกอบรม จึงได้วางนโยบายสนับสนุนให้ส่วนราชการต่าง ๆ พยายามจัดให้มีการฝึกอบรมขึ้น ส่วนราชการจำนวน มากก็กำลังสนองรับไปปฏิบัติตามนโยบายนั้น ด้วยการจัดให้มีการฝึกอบรมขึ้นหลายชนิดหลายระดับ โดยเหตุที่ส่วนราชการส่วนมากไม่มีเจ้าหน้าที่สำหรับการฝึกอบรมโดยเฉพาะ จึง

ต้องตั้งเจ้าหน้าที่ในตำแหน่งประจำอื่น ๆ ให้เป็นผู้จัดการฝึกอบรม เมื่อเป็นดังนี้ เจ้าหน้าที่นั้น ๆ ก็ย่อมมีความยากลำบากในการที่จะจัดการฝึกอบรมขึ้นให้ถูกต้องตามลักษณะวิชา เพราะมิใช่เป็นเจ้าหน้าที่ผู้ชำนาญการโดยเฉพาะ จึงเป็นเหตุการณ์ปรกติที่ท่านเหล่านี้จะหันมาขอความช่วยเหลือทางวิชาการฝึกอบรมจากคณะรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งก็เต็มใจสนองรับด้วยความยินดี โดยทางคณะได้พยายามให้ความช่วยเหลืออย่างเต็มที่ทั้งทางด้านให้คำแนะนำและส่งเจ้าหน้าที่ไปช่วยงานตามแต่กำลังและโอกาสจะอำนวยอยู่เสมอมา

โดยเหตุที่การฝึกอบรมมีลักษณะและขอบเขตกว้างขวางมาก จึงมีปัญหาที่น่าศึกษาน่ารู้มากมายมิรู้จักจบสิ้น ไม่มีผู้ใดหรือส่วนราชการใดสามารถที่ตีพิมพ์เอกสารต่าง ๆ เพื่อประกอบความรู้ในด้านการฝึกอบรมได้ครบถ้วน นอกจากจะพยายามนำความรู้ที่เห็นว่าจะเป็นประโยชน์มาตีพิมพ์เป็นหนังสือหรือบทความเป็นครั้งคราวเท่านั้น แต่ก็นับว่าเป็นโชคดีที่วารสารรัฐประศาสนศาสตร์นี้มีนโยบายที่จะเผยแพร่ความรู้ทางการฝึกอบรมอยู่ด้วย นักรัฐประศาสนศาสตร์และท่านที่สนใจในกิจกรรมแขนงนี้จึงมีโอกาสที่จะได้ติดตามเรื่องของการฝึกอบรมได้จากวารสารนี้

ก่อนที่จะได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์และวิธีการฝึกอบรมซึ่งเป็นสาระของบทความนี้ ผู้เขียนใคร่จะขอชักชวนความเข้าใจของท่านผู้อ่านว่า การฝึกอบรมมีขอบเขตกว้างขวางและมีวิธีเลือกศึกษาได้หลายแนว เช่น อาจจะวิเคราะห์การฝึกอบรมออกเป็นระดับตามชั้นของผู้ที่รับการอบรม คืออาจแบ่งออกเป็นการฝึกอบรมปฐมนิเทศก์ การฝึกอบรมขั้นเสมียนพนักงาน ชั้นหัวหน้าหน่วย ไปจนถึงชั้นนักบริหารซึ่งผู้รู้บางท่านได้พยายามแยกการฝึกอบรมนักบริหารไปจากฝึกอบรมตามธรรมดา และให้เรียกว่าการพัฒนานักบริหาร (Executive Development) หรืออาจจะจำแนกการฝึกอบรมไปตามขั้นการฝึก คือ ขั้นเตรียมการ ขั้นลงมือฝึก และขั้นประเมินผลของการฝึกอบรมหรืออาจจะจำแนกการฝึกอบรมไปตามลักษณะวิชาที่จะให้ผู้รับการฝึกอบรมรับทราบ ซึ่งอาจแบ่งออกได้เป็นชนิดการให้การศึกษาอย่างกว้างๆ เพื่อทำงานได้หลายชนิด อย่างแคบๆ เป็นผู้ชำนาญพิเศษทำงานเฉพาะอย่าง หรือเพื่อให้ทราบวิทยาการในส่วนของการบริหารโดยเฉพาะ เป็นต้น

เนื้อหาของแต่ละส่วนที่กล่าวมาข้างบนนี้ก็มีมากด้วยกันทั้งสิ้น มิอาจจะรวบรวมมาเขียนในคราวเดียวกันได้ ดังนั้น ในคราวนี้จึงเลือกพรรณาเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับวัตถุประสงค์และวิธีการของการฝึกอบรมเท่านั้น โดยจะพยายามเน้นถึงเรื่องวิธีการอบรมเป็นพิเศษ จะกล่าวถึงวัตถุประสงค์ก็เฉพาะเพื่อเป็นแนวทาง เพราะว่าวัตถุประสงค์ของการฝึกอบรมแต่ละครั้งอาจไม่เหมือนกัน เมื่อวัตถุประสงค์ต่างกัน วิธีการฝึกอบรมที่จะใช้ระหว่างการฝึกและวิธีจัดการฝึกก็จะต่างกันไปด้วย เฉพาะคำว่า "วิธีการฝึกอบรม" นี้ก็มีความหมายไปได้หลายนัย เช่นอาจหมายถึง วิธีจัดหรือขั้นของการฝึกอบรม เช่นว่าการฝึกอบรมนั้นจะเริ่มด้วยการหาความต้องการฝึก หาครูผู้ฝึก หาเงินมาใช้หรือหาหน่วยงานที่จะเป็นผู้รับผิดชอบในการฝึกอบรม เป็นต้น หรืออาจหมายถึงว่าในการฝึกอบรมนั้นมีวิธีใดบ้างที่จะให้ผู้รับการอบรมมีความสนใจ มีส่วนเข้าร่วมการฝึกโดยไม่เบื่อหน่าย ง่วงเหงาหาวนอน จะได้จำได้มากและนาน เช่นการฉายภาพยนตร์ให้ดู การเลียนและการพาไปทัศนาจร เป็นต้น บทความนี้จะได้กล่าวถึงวิธีการฝึกอบรมในความหมายหลัง

2. วัตถุประสงค์

ก่อนที่จะพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของการฝึกอบรม ควรจะพิจารณาถึงความหมายของคำว่า การฝึกอบรมข้าราชการกันก่อน คำว่า การฝึกอบรมข้าราชการ(Employee Training) นั้น อาจจะให้คำนิยามง่าย ๆ ว่า คือ "ขบวนการที่ช่วยให้คนงานมีสมรรถภาพในการทำงานปัจจุบันหรืออนาคตดีขึ้น โดยการพัฒนาให้มีนิสัยทางความคิด และการกระทำความชำนิชำนาญ ความรู้ และท่าทีที่เหมาะสม"[1] จะเห็นได้ว่า ความมุ่งหมายหลัก

---

[1] Civil Service Assembly, *Employee Training in the Public Service*, (Chicago : Civil Service Assembly of the United States and Canada, 1941), . 2. แปลโดยผู้เขียน

ของการจัดให้มีการฝึกอบรม คือ ความต้องการเพิ่มประสิทธิภาพของคนงาน[2] เพื่อประโยชน์ขององค์การนั้น ๆ เอง โดยนัยนี้ การฝึกอบรมไม่ใช่กิจกรรมเพื่อส่งเสริมสวัสดิภาพของคนงาน เพื่อให้คนงานมีความผาสุกสนุกสะบายแต่อย่างเดียวโดยไม่คำนึงถึงผลงาน การฝึกอบรมย่อมมุ่งหวังที่จะให้คนงานทำงานให้ได้ผลงานมากที่สุด ดีที่สุดและสิ้นเปลืองน้อยที่สุด

หากพิจารณาแต่เพียงผิวเผิน อาจจะเกิดความรู้สึกว่า ทัศนะดังกล่าวเป็นทัศนะของฝ่ายจัดการซึ่งเป็นตัวแทนขององค์การ ซึ่งถ้ามองจากแง่ของคนงานแล้วอาจจะเกิดความรู้สึกว่าตนไม่ได้รับประโยชน์นัก เพราะตนจะต้องทำงานมากขึ้น ไม่โดยวิธีใดก็วิธีหนึ่งจึงจะมีผลงานมากขึ้น ความรู้สึกชนิดนี้นับว่าเป็นความรู้สึกผิดอย่างมหันต์ เพราะไม่มีองค์การใดไม่ว่าจะเป็นราชการหรือธุรกิจ หรือส่วนตัวจะตั้งอยู่ได้โดยไม่มีผลงานคุ้มค่าของการลงทุน คนงานกับองค์การจึงเปรียบเสมือนน้ำพึ่งเรือเสือพึ่งป่า คนงานต้องทำงานดี องค์การจึงจะตั้งอยู่ต่อไปได้สมควรที่จะจัดหาเงินมาให้ตอบแทนแก่คนงานได้

ไหน ๆ ฝ่ายจัดการก็จำต้องดำเนินการจัดการให้คนงานทำงานตามวัตถุประสงค์ขององค์การจึงไม่มีประโยชน์หรือผลดีอันใดหากคนงานจะไม่ให้ความร่วมมือโดยดี เพราะหากคนงานขัดขืนไม่ทำงานแล้ว นายงานก็ย่อมใช้กำลังและอำนาจบังคับให้ทำงานจนได้ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือในระบบทาสสมัยก่อน นายย่อมปรารถนาความสุขสนุกสะบายโดยวิธีบังคับให้ทาสทำงานให้เกิดความมั่งคั่ง ส่วนทาสไม่มีโอกาสมีส่วนในความผาสุขนั้นอย่างดีที่ทาสจะได้รับตอบแทนก็เพียงแค่อิ่มท้อง ทาสจึงไม่อยากทำงาน นายก็บังคับโดยวิธีทารุณกรรมต่าง ๆ มีการเฆี่ยน โบย ตีตรวนใส่ขื่อคาเป็นอาทิ ประเทศชาติมีผู้เปรียบไว้เสมอนาวา ที่จะต้องแล่นไปในมหาสมุทรอันไพศาล นายเรือและลูกเรือก็เปรียบเสมือนรัฐบาลและประชาชน หากลูกเรือหรือนายเรือชั้นผู้น้อยไม่ยอมทำงาน เรือก็แล่นไปไม่ได้ นายเรือก็ต้องใช้กำลังบังคับมากบ้างน้อยบ้างตามสถานะการณ์ หากทุกคนระลึกอยู่เสมอ

---

[2] เพื่อความสะดวก คำว่า คนงานในบทความนี้หมายความถึงผู้เป็นลูกจ้างทุกคนทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นข้าราชการหรือลูกจ้างของธุรกิจและอุตสาหกรรม

ว่า หากเรือล่มทุกคนก็จะเป็นอันตรายด้วยกันแล้ว ทุกคนก็อาจจะเรียนรู้ถึงคุณค่าของการทำงานร่วมกันโดยมีระเบียบวินัยตามสมควรโดยไม่ต้องบังคับให้นายเรือต้องหันเข้าหาวิธีทารุณ แต่สถานะการณ์อย่างนี้จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อนายเรือและลูกเรือมีส่วนได้เสียปานๆ กัน

ในสมัยปัจจุบันการใช้วิธีบังคับทางกายภาพเพื่อให้ได้ผลงานนั้น ถือว่าผิดมนุษยธรรม นานาประเทศที่เป็นอารยะและเป็นประชาธิปัตย์ที่ให้ความเคารพในเกียรติศักดิ์ของมนุษย์จึงละทิ้งวิธีการบังคับโดยทารุณเหล่านั้น โดยหันมาหาวิธีการที่นิ่มนวลกว่า เช่นวิธีการฝึกอบรม วิธีจัดให้มีการลงโทษทางวินัย เป็นต้น

การหาทางให้คนทำงานดีขึ้นโดยทางอ้อม เช่นวิธีการฝึกอบรมนี้นับว่าเป็นความคิดและวิธีปฏิบัติแนวใหม่ คือนอกจากจะได้ผลสมความมุ่งหมาย คือได้งานแล้ว ยังได้ผลทางจิตใจอีกด้วย กล่าวคือจะได้มีการชี้แจงให้ผู้เข้ารับการฝึกอบรมได้ทราบว่าตนจะได้รับประโยชน์หลายอย่างเป็นส่วนตัว นอกเหนือไปจากประโยชน์ที่ทางราชการจะได้รับ นักรัฐประศาสนศาสตร์ที่ดีก็มักจะนำเอาผลประโยชน์ที่ผู้เข้าฝึกจะได้รับมาแสดงว่าเป็นวัตถุประสงค์ของการฝึกอบรม แทนที่จะแจ้งอย่างตรงไปตรงมาว่า เป็นผลที่ ผู้เข้ารับการ อบรมพลอยได้ไปร่วมกับผลงานซึ่งเป็นวัตถุประสงค์แท้

วัตถุประสงค์ ที่ทางฝ่ายจัดการจะประกาศชี้แจงให้ทราบถึงการที่จะ จัดให้มีการฝึกอบรมคนงานปัจจุบันนั้น มักมีดังนี้ คือ

1. เพื่อบำรุงหรือเพิ่มพูน สมรรถภาพของคนงานในตำแหน่งปัจจุบัน
2. เพื่อเป็นการตระเตรียมคนงานเพื่อการเลื่อนชั้น เลื่อนตำแหน่ง
3. เพื่อเป็นการฝึกฝนคนงาน ถึงวิธีทำงานใหม่ๆ เพื่อจะได้ทำงานได้ดีขึ้นหรือเพื่อให้รู้ถึงการงานชนิดอื่นๆ จะได้ย้ายไปทำได้ เมื่องานเดิมหมดไปหรือล้มเลิกไป
4. เพื่อพัฒนาความร่วมมือ ขวัญ และอารมณ์อื่นซึ่งจำเป็นต่อความเข้มแข็งขององค์การโดยทั่วไป[3]

---

[3] Civil Service Assembly, *op. cit.*, pp. 13-16. โปรดสังเกตุว่า วัตถุประสงค์สี่ข้อนี้เป็นวัตถุประสงค์ของการฝึกอบรมคนงานปัจจุบัน คือผู้ที่เป็นคนงานอยู่แล้ว สำหรับการฝึกอบรมคนงานที่เพิ่งเข้าทำงานก็จะมีวัตถุประสงค์ผิดแผกออกไป

นี้เป็นวัตถุประสงค์ที่ผู้จัดการฝึกอบรมมักจะกล่าวขวัญถึงเสมอและอาจจะแจ้งให้ผู้เข้ารับการฝึกอบรมทราบโดยละเอียด พร้อมทั้งยกตัวอย่างต่าง ๆ นานาเพื่อให้ผู้เข้ารับการอบรมเชื่อถือว่า เขาเหล่านั้นแหละจะเป็นผู้ได้รับประโยชน์ ที่จริงการชี้แจงเช่นนี้มีประโยชน์ในทางบำรุงขวัญของคนงานทั่วไปทั้งที่ได้เข้ารับการอบรม และพวกที่มีโอกาสจะถูกเลือกเข้ารับการอบรมในคราวต่อ ๆไป ให้เอาใจใส่ในการงาน อย่างน้อยก็ให้เอาใจใส่ต่อการฝึกอบรมคราวนั้น ๆไม่ใช่สักแต่มานั่งหลับ ๆตื่น ๆในเวลาฝึกอบรม การชี้แจงเช่นนี้จึงนับว่าเป็นสิ่งที่น่าสนับสนุนแม้ว่าจะเป็นการปกปิดความจริงบางอย่างไปบ้าง

ส่วนวัตถุประสงค์ที่ทางฝ่ายจัดการปรารถนาให้สัมฤทธิผลในระยะเวลาอันสั้นมักได้แก่

1. เพื่อเพิ่มผลผลิต
2. เพื่อลดค่าใช้จ่าย
3. เพื่อเปลี่ยนท่าทีของคนงาน
4. ให้คนงานมีความเข้าใจอันดีต่อวัตถุประสงค์ขององค์การ
5. เพื่อจัดให้คนงานมีฝีมือดีขึ้นโดยแสดงวิธีใหม่ ๆ
6. เพื่อฝึกฝนฝีมือเก่า ๆมิให้หลงลืม
7. เพื่อแจ้งข่าวสาร และข่าวคราวแก่คนงานโดย เฉพาะ ความเคลื่อนไหวก้าวหน้าของงานส่วนอื่นขององค์การเดียวกันหรืองานของคู่แข่งขัน
8. เพื่อกระตุ้นให้คนงานปรับปรุงวิธีปฏิบัติงาน

จะเห็นได้ว่า วัตถุประสงค์ตามรายการที่สองนี้ เป็นประโยชน์หรือวัตถุประสงค์ที่ทางฝ่ายจัดการต้องการให้ได้รับ จึงมักใช้ในการอธิบายในระหว่างเจ้าหน้าที่ในฝ่ายจัดการด้วยกันให้ทราบว่าทำไมจึงควรจัดการฝึกอบรมขึ้น และถ้าจัดแล้วจะได้ประโยชน์อย่างไร ดังนั้นฝ่ายจัดการจึงมักไม่แจ้งให้ผู้เข้ารับการฝึกอบรมทราบวัตถุประสงค์ เบื้องหลังฉากเหล่านี้ มิฉะนั้นอาจไม่ได้ความร่วมมือเต็มที่ดังกล่าวมาแล้วในตอนต้น

อาจจะกล่าวได้ว่า วัตถุประสงค์ทั้งสองรายการข้างบนนี้ เป็นวัตถุประสงค์

โดยทั่วไป ซึ่งอาจจะใช้ในการแถลงแก่ผู้เข้ารับการฝึกอบรมและแถลงชี้แจงขอจัดการฝึกอบรมได้แทบทุกครั้ง แต่ยังมีวัตถุประสงค์อีกประการหนึ่งซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งยวดต่อการวางแผนละเอียดของการจัดการฝึกอบรม ได้แก่วัตถุประสงค์ขององค์การในการจัดให้มีการฝึกอบรมแต่ละครั้งขึ้น อาจเรียกวัตถุประสงค์ชนิดนี้ว่าวัตถุประสงค์เฉพาะ ก่อนที่จะจัดการฝึกอบรมขึ้นแต่ละครั้งนั้น ต้องพยายามหาวัตถุประสงค์เฉพาะนี้ให้ได้ มิฉะนั้นการฝึกอบรมจะไม่มีแนวทางที่ชัดเจน นอกจากนี้วัตถุประสงค์เฉพาะยังจะเป็นเครื่องกำหนดว่าใครจะเป็นผู้เข้ารับการฝึกอบรม ใครจะเป็นผู้ให้การฝึกอบรมและจะใช้วิธีการฝึกอย่างไรจึงจะเหมาะสม

ตัวอย่างของการวางวัตถุประสงค์เฉพาะนี้ อาจจะดูได้จากรายการของกองการดับเพลิงแห่งหนึ่งในสหรัฐอเมริกา ซึ่งแสดงวัตถุประสงค์เฉพาะของการฝึกอบรมคราวหนึ่งว่า

ก. เพื่อเป็นบริการแก่พนักงานดับเพลิงโดยการ

1. ปรับปรุงให้พนักงานดับเพลิงมีคุณสมบัติครบถ้วนเพื่อการเลื่อนตำแหน่ง
2. จัดให้มีโอกาสมีความมั่นคงในการงาน
3. ทำให้พนักงานดับเพลิง มีประสิทธิภาพ และความปลอดภัย เวลาปฏิบัติหน้าที่
4. ชี้แจงให้พนักงานดับเพลิง ทราบซึ้งว่างานของเขา มีความสำคัญ ต่อสังคม และว่าเขามีความรับผิดชอบต่อประชาชน
5. พัฒนาความร่วมมือระหว่างเพื่อนร่วมงาน
6. ทำให้พนักงานดับเพลิงมีความเชื่อมั่นในตนเอง
7. ทำให้พนักงานดับเพลิงมีความรู้ความชำนาญทันสมัย
8. กระตุ้นให้แต่ละคนเติบโตขึ้นเป็นลำดับ
9. พัฒนาความคิดริเริ่ม
10. พัฒนาครูดับเพลิงขึ้นในท้องถิ่น

ข. เพื่อเป็นบริการแก่ประชาชนโดยการ

1. ลดค่าเสียหายจากเพลิงไหม้
2. ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างองค์การต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการดับเพลิง
3. ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างเทศบาลด้วยกัน
4. ชี้แจงแก่มหาชนถึงวิธีการป้องกันอัคคีภัย
5. ลดความเสียหายแก่ชีวิตจากอัคคีภัย
6. ลดจำนวนผู้บาดเจ็บจากอัคคีภัย
7. ชี้แจงให้ประชาชนในท้องถิ่นสนใจในเครื่องดับเพลิงที่ทันสมัย
8. ชี้แจงให้ประชาชนในท้องถิ่นทราบถึงวิธีการป้องกันอัคคีภัยอย่างใหม่ๆ
9. บำรุงขวัญ
10. ยกมาตรฐานของการคัดเลือกพนักงานเข้าทำงาน
11. ลดค่าใช้จ่ายในการป้องกันอัคคีภัย
12. ปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการดับเพลิง
13. ปรับปรุงขบวนการวิธีการดับเพลิง
14. ส่งเสริมความรับผิดชอบของประชาชนต่อการผึกการผจญเพลิง
15. ส่งเสริมให้มีระเบียบวินัยอันดี
16. พัฒนากองการดับเพลิง[4]

การวางวัตถุประสงค์เฉพาะดังกล่าวข้างต้นนั้น จะเห็นได้ว่าเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งในการวางแผนการฝึกอบรม เพราะวัตถุประสงค์เฉพาะเหล่านี้จะเป็นเครื่องกำหนดวิธีการฝึกและปฏิบัติการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการประเมินผลของการฝึกอบรมว่าได้ผลสมตามวัตถุประสงค์เฉพาะที่วางไว้หรือไม่

---

[4] Civil Service Assembly, *op. cit.*, pp. 134 — 135. แปลโดยผู้เขียน

โดยสรุป อาจจะกล่าวรวมๆได้ว่า วัตถุประสงค์ของการฝึกอบรมมีดังนี้[5]
"เพื่อให้คนงานเพิ่มหรือเปลี่ยนแปลง

– ความรู้, หรือ
– ความชำนาญ, หรือ
– ทีท่า, หรือ
– พฤติกรรม

} ให้เป็นไปตามความมุ่งหมายของฝ่ายจัดการ"

3. วิธีการฝึกอบรม

ผู้จัดการฝึกอบรมจะต้องระลึกอยู่เสมอว่า วัตถุประสงคเป็นเครื่องกำหนดวิธีการฝึกอบรม เพราะเหตุว่า เขาต้องทราบว่า คนของเขาต้องการรู้ ต้องการเรียน**อะไร** เสียก่อนที่จะตัดสินว่าจะสอนอย่างไร การจัดสรรวิธีการฝึกอบรมที่เหมาะสมเท่านั้นที่จะทำให้การฝึกอบรมได้รับผลสมตามความมุ่งหมายเต็มที่ ตัวอย่างง่าย ๆ ของความสำคัญของการใช้วิธีฝึกที่เหมาะสมนั้นอาจเปรียบได้กับการสอนว่ายน้ำซึ่งอาจจะสอนได้หลายทาง เช่นอาจจะอธิบายให้ฟัง ทำให้ดูและอื่น ๆ แต่ผู้รับการสอนจะว่ายน้ำไม่เป็นเป็นอันขาด จนกว่าจะลองหัดว่ายน้ำด้วยตนเอง

หากจะแบ่งวัตถุประสงค์ออกเป็น 4 ประเภทดังกล่าวในตอนท้ายบทก่อน ก็จะเห็นได้ชัดว่าวิธีการฝึกฝนให้เสมียนพิมพ์มี**ฝีมือ** พิมพ์ดีขึ้น อาจจะไม่ทำให้เสมียนพิมพ์มี**ทีท่า** ต่องานของตนดีขึ้นเลย เพราะการฝึกฝีมือและการปรับปรุงท่าทีนั้นต้องใช้วิธีการฝึกต่างกัน

---

[5] Bureau of Programs and Standards, Program Planning Division, U.S. Civil Service Commission, *A Catalog of Training Methods*, (Washington D.C. : U.S. Civil Service Commission, 1957), p. 2. แปลโดยผู้เขียน

แม้ว่าวัตถุประสงค์จะบ่งวิธีการดังกล่าวแล้ว แต่ก็ยังมีแฟคเตอร์อื่นๆ ที่มีอิทธิพลต่อวิธีการฝึกอบรมอยู่อีกแฟคเตอร์เหล่านี้ คือ

1. บุคคลิกลักษณะของคนที่จะเข้ารับการฝึกอบรม กล่าวคือผู้ฝึกอบรมจะต้องทราบว่าบุคคลเหล่านั้นมีความรู้ความชำนาญอย่างใดมาแล้ว เช่น การอ่านออกเขียนได้ไหม ถ้าอ่านไม่ออกก็ย่อมใช้วิธีแจกหนังสือให้อ่านไม่ได้ เป็นต้น

2. เครื่องมือเครื่องใช้ที่มีอยู่ เช่น ผู้ฝึกอบรมย่อมไม่อาจจัดฉาย ภาพยนต์ประกอบการฝึกอบรมได้ หากไม่มีจอภาพยนต์หรือเครื่องฉาย

3. สถานการณ์ทั่วไป เช่น ผู้ฝึกอบรมย่อมต้องใช้วิธีการฝึกอบรมชนิดอื่น หากว่าได้ทดลองใช้วิธีสัมมนาไปแล้วครั้งหนึ่ง แล้วไม่ได้ผลโดยมีผู้คัดค้านเป็นอันมาก

ดังนั้น จึงอาจกล่าว สรุป ทัศนะ ของคณะ กรรมการ ข้าราชการ พลเรือน สหรัฐ-อเมริกาได้อย่างเลา ๆ ว่า

"วิธีการฝึกอบรมนั้นต้องเลือกใช้วิธีที่เหมาะสมแก่

– วัตถุประสงค์ของการฝึกอบรม

– คนที่เข้ารับการฝึกอบรม

– เครื่องมือเครื่องใช้ที่มีอยู่

– สถานการณ์ทั่วไป" [6]

ในปัจจุบัน ผู้ฝึกอบรมจากสถาบัน หลายแห่งได้พยายามค้นคิด วิธีการฝึกอบรมต่าง ๆ เพื่อนำมาใช้ให้เหมาะสมกับเหตุการณ์แวดล้อมรวมทั้งเพื่อไม่ให้เป็นการ ซ้ำซาก น่าเบื่อหน่ายด้วย ในหนังสืออีกเล่มหนึ่ง คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนสหรัฐได้ให้รายนามของวิธีการฝึกอบรมต่าง ๆไว้ดังนี้

"วิธีการฝึกแบบ coaching วิธีมอบอำนาจ, วิธีหมุนเวียนเปลี่ยนงาน, วิธีให้ทำงานเป็นกรรมการพิเศษและเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายช่วย (Staff) วิธีมอบงานให้ทดลองทำภายใต้การควบคุม, วิธีเข้าฝึกหัดงาน, วิธีอ่านหนังสือที่กำหนด, วิธีทดสอบต่าง ๆ, วิธี

---

6 *Ibid.*, pp. 2-3.

ทัศนาจร, วิธีให้เดินทางไปดูงานตามสำนักงานสาขาในที่ต่าง ๆ, วิธีใช้เครื่องมือทางโสตและทัศนะ, วิธีปาฐกถา, วิธีจัดแสดงสาธิต, วิธีแสดงเลียนของจริง (role playing), วิธีศึกษาเฉพาะเรื่อง (case study), วิธีประสบเหตุการณ์ (incident process), วิธีอภิปรายเป็นกลุ่มเล็ก ๆ, วิธีอภิปรายกลุ่ม, และวิธีอภิปรายแบบอื่น ๆ, วิธีเข้าห้องทดลองอย่าง workshop, วิธีสัมมนา, วิธีประชุมแบบต่าง ๆ, วิธีเรียนทางไปรษณีย์, วิธีให้หนังสือคู่มือ, วิธีออกคำใบปลิวคำสั่ง, วิธีแจกตารางการฝึกและรายการให้เชค, วิธีให้ปฏิบัติการภายใต้การดูแล, และวิธีการต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงแก้ไขไปจากวิธีเหล่านี้รวมทั้งวิธีอื่น ๆ อีกมาก"[7]

ในหนังสือของ ก.พ. สหรัฐอีกเล่มหนึ่งได้พยายามรวบรวมวิธีการเหล่านี้ให้เป็นหมวดหมู่ได้เป็น 3 หมวดด้วยกันคือ วิธีบอกเล่า (Telling Methods) วิธีแสดง (Showing Methods) และวิธีทำ (Doing Methods) แต่ละหมวด ประกอบด้วยวิธีฝึกต่าง ๆ หลายอย่างดังแผนผังข้างล่างนี้

1. **วิธีบอกเล่า** (รวมทั้งการพูด และการฟัง) ได้แก่
   - การปาฐกถา
   - การอภิปรายกลุ่ม
   - การประชุม
   - การประชุมแบบฟอรัม
   - การอภิปราย
   - การศึกษาเฉพาะเรื่อง
   - การทดลองแก้ไขปัญหาตามกรณีที่เกิดขึ้น
   - การอภิปรายแบบซิมโปเซียม

---

[7] U. S. Civil Service Commission, *The Training of Federal Employee*, Personnel Methods Series No. 7, (Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1958), p. 117 แปลโดยผู้เขียน

- การบันทึกเสียง
- การตอบคำถามปากเปล่า
- การสอนให้ทำงานเฉพาะตัว
- อื่น ๆ

2. **วิธีแสดง** ได้แก่
   - การเขียนถ้อยคำ
   - ภาพ
   - ภาพยนต์
   - แผนผัง
   - สิ่งของ
   - การแสดงสาธิต
   - การแสดงเลียนของจริง (สำหรับผู้ดู)
   - การดูการปฏิบัติงานตามสถานที่
   - อื่น ๆ

3. **วิธีทำ** ได้แก่
   - การแสดงเลียนของจริง (สำหรับผู้แสดง)
   - รวมหัวกันกระทำการแบบซินดิเกต
   - ทำโครงการ, งานของคณะกรรมาธิการ
   - การทดลองปฏิบัติงาน ในที่ปฏิบัติงาน
   - การปฏิบัติงานภายใต้การดูแล ในที่ปฏิบัติงาน
   - ประสบการณ์ภายใต้การแนะนำ ในที่ปฏิบัติงาน
   - การให้หมุนเวียนเปลี่ยนงาน ในที่ปฏิบัติงาน
   - การสอบข้อเขียนและสอบภาคปฏิบัติ ในที่ปฏิบัติงาน

— การเล่นสด และการก่อให้เกิดสถานการณ์

— อื่น ๆ

และวิธีผสมผสานของวิธีการดังกล่าวข้างบนซึ่งจะมีได้ไม่จำกัด[8]

เพื่อที่จะแสดงให้เห็นถึงความเกี่ยวพันของวัตถุประสงค์กับวิธีการฝึกอบรมก.พ. สหรัฐยังได้วิเคราะห์ให้ทราบเป็นการแนะแนวทางว่า วิธีใดจะเป็นการเหมาะสมสำหรับวัตถุประสงค์หนึ่ง ๆ ดังจะเห็นได้จากแผนผังคร่าว ๆ ข้างล่างนี้

"โปรดใช้วิธีการฝึกอบรมแบบต่าง ๆให้ได้สมดุลย์กัน เพื่อให้บรรลุผลสมความมุ่งหมายโดยง่ายดายและประหยัด

เพื่อเพิ่มพูนความรู้	โปรดพิจารณาใช้วิธี อ่าน, ปาฐกถา, อธิบายภายใต้การแนะนำ, ทัศนาจร, ศึกษาเฉพาะเรื่อง, ทดสอบตัวเอง
เพื่อปรับปรุงความชำนาญ	โปรดพิจารณาใช้วิธีแสดงสาธิต, ศึกษาเฉพาะเรื่อง, ประชุมเพื่อแก้ปัญหา, หมุนเวียนเปลี่ยนงาน, ปฏิบัติงานภายใต้การดูแล, เลียนของจริง
เพื่อเปลี่ยนแปลงทีท่า	โปรดพิจารณาใช้วิธีแสดงเลียนของจริง, แสดงสาธิต, ศึกษาเฉพาะเรื่อง, ประชุมพิจารณาปัญหา, หมุนเวียนเปลี่ยนงาน, ภาพยนต์, คำปราศรัยที่กระตุ้นความรู้สึกสำนึก...ซึ่งจะทำได้ต่อเมื่อท่านมีผู้ปราศรัยที่เหมาะสม"[9]

ผู้อ่านอาจจะรู้สึกว่า วิธีการเหล่านี้ช่างยุ่งยากเสียเหลือเกิน ซึ่งก็มีส่วนจริงอยู่บ้าง แต่วิธีการฝึกอบรมนี้เป็นแต่ส่วนหนึ่งที่จะทำความสำเร็จมาให้แก่การบริหารงาน ความจริง ถ้าท่านจะไม่ขวนขวายหาวิธีการฝึกที่น่าสนใจ คงปล่อยให้คนงานแสวงหาความรู้อย่างตามมีตามเกิดแล้ว คนบางคนก็คงจะพยายามขวนขวายหาความรู้เพิ่มเติมตามลำ

---

8 *A Catalog of Training Mothods*, p. 4. แปลโดยผู้เขียน

9 *Ibid.*, p. 5. แปลโดยผู้เขียน

พัง แต่หลักการบริหารบุคคลสมัยใหม่ได้พยายามสนับสนุนให้คนงานหาความรู้เพิ่มเติมได้สะดวกยิ่งขึ้น และป้องกันการเดินผิดทางหรือได้รับบทเรียนที่ผิด ๆ ถูก ๆ จึงสนับสนุนให้มีการฝึกอบรมที่เป็นหลักฐาน มีวิธีการที่เหมาะสมและน่าสนใจแก่ผู้เข้ารับการฝึกอบรม โปรดระลึกว่า ความสนใจสนับสนุนอย่างแข็งขันของฝ่ายจัดการในการก่อให้เกิดบรรยากาศที่จะกระตุ้นให้คนงานได้ศึกษาเล่าเรียนและให้ได้ผลตอบแทนตามสมควร จะเป็นของดีกว่าจะมีการฝึกอบรมที่ดีพร้อมแต่ฝ่ายจัดการไม่ให้ความสนับสนุนที่แข็งขัน

อนึ่งก่อนที่จบบทนี้ ผู้เขียนใคร่ขอตั้งข้อสังเกตไว้สองประการคือ ในการฝึกอบรมครั้งหนึ่ง ๆ ผู้จัดการฝึกควรเลือกใช้วิธีการฝึกหลาย ๆ ชนิด ไม่จำเป็นต้องใช้วิธีหนึ่งวิธีใดแต่อย่างเดียว เช่นอาจใช้วิธีบอกเล่าสัก 3 ชนิด วิธีแสดงอีก 4 ชนิด และวิธีทำอีก 2 ชนิด ปน ๆ กันไป การใช้วิธีหลายอย่างปนกันนั้นก็อาจจัดเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ ลักษณะวิชาหนึ่งก็ใช้วิธีหนึ่งหรือลักษณะวิชาหนึ่งใช้วิธีการฝึกหลาย ๆ อย่างปนกัน ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันมิให้เกิดความเบื่อหน่าย การมีวิธีฝึกแปลก ๆ จะเป็นเครื่องกระตุ้นให้ผู้เข้ารับการฝึกจดจำข้อความอันเป็นเนื้อหาได้แม่นยำยิ่งขึ้น และใคร่ที่จะได้นำไปทดลองปฏิบัติในเมื่อมีโอกาส

ในประการที่สอง โปรดสังเกตว่าวิธีการฝึกอบรมที่กล่าวมาข้างต้นนี้เป็นวิธีการฝึกที่ใช้ได้ในกรณีฝึกอบรมโดยทั่ว ๆ ไป ผู้จัดการฝึกอบรมจึงควรไตร่ตรองให้ดีว่าผู้เข้ารับการฝึกในกลุ่มของตนเป็นบุคคลชนิดใด ระดับใด แล้วเลือกใช้วิธีที่เหมาะสม เช่นจะเห็นได้ว่า วิธีการฝึกอบรมข้าราชการทั่วไป กับวิธีการฝึกอบรมของข้าราชการชั้นนักบริหารชั้นผู้ใหญ่นั้นย่อมไม่เหมือนกัน ด้วยการฝึกอบรมข้าราชการชั้นผู้ใหญ่หรือที่นิยมเรียกว่าพัฒนานักบริหารนั้น ย่อมต้องการการปฏิบัติเป็นพิเศษ [10]

---

[10] See Amara Raksasataya, *Executive Development in the United States: With Special Emphasis in Top Federal Career Executives,* (**Unpublished** doctoral dissertation for Indiana University, 1960), pp. 161 - 174.

4. ลักษณะ และข้อดีข้อเสียของวิธีการอบรมแบบต่าง ๆ

เนื่องด้วยวิธีการฝึกอบรมที่กล่าวไว้ในบทก่อนมีอยู่หลายวิธี ซึ่งออกจะเป็นของใหม่ของแปลกสำหรับเรา ผู้เขียนจึงใคร่จะหยิบยกวิธีการฝึกที่สำคัญ ๆ บางวิธีมาอธิบายเพิ่มเติมให้ละเอียดขึ้น โดยจะอธิบายพอเป็นสังเขปว่า วิธีการฝึกแต่ละวิธีนั้นมีลักษณะอย่างไร มีข้อดีข้อเสียอย่างไร อันจะเป็นโอกาสให้ผู้สนใจใคร่จะนำไปปฏิบัติได้ให้ประกอบการพิจารณาเลือกใช้ในเมื่อจัดการฝึกอบรมขึ้น วิธีการฝึกดังกล่าวมีดังนี้

1. วิธีบรรยาย (Lecture)

ก. ลักษณะ – จัดให้คนคนหนึ่งพูดให้บุคคลกลุ่มหนึ่งฟัง เมื่อพูดจบแล้วอาจจะมีการตอบคำถามด้วยก็ได้ วิธีนี้มีลักษณะเป็นทางการอยู่บ้าง

ข. ข้อดี – วิธีนี้เป็นวิธีสามัญธรรมดา เปลี่ยน แปลงให้เหมาะสมกับเหตุการณ์ได้ง่าย และจัดขึ้นได้ง่าย

– เป็นการเสนอสาระของเรื่องอย่างเป็นระเบียบ

– สามารถเข้าถึงบุคคลจำนวนมากได้ในระยะเวลาอันสั้น

– มั่นใจว่าผู้ฟังจะได้รับทราบสาระของเรื่องเท่าเทียมกัน

– วิธีนี้จะมีประโยชน์เป็นพิเศษ ในกรณีที่แจ้งความจริงและข่าวสารใหม่ ๆ แก่ผู้ฟังที่จะกระตุ้นความสนใจ ที่จะเพิ่มเติม หรือย้ำข้อความ บางอย่างที่แนะให้ไปอ่านมาและ ที่จะสรุปผลของกิจกรรมที่กลุ่มปฏิบัติมา

ค. ข้อเสีย – เป็นการยากที่จะหาผู้พูดที่บรรยายเก่งด้วยมีความรู้ในเนื้อเรื่องดีด้วย

– ผู้บรรยายไม่สามารถ คาดคะเนได้เที่ยงตรงว่า ผู้ฟังมีความเข้าใจเพียงใดและมีปฏิกิริยาอย่างใด

— อาจจะทำให้กลุ่มเบื่อหน่าย

— เป็นการจำกัดโอกาสที่กลุ่มจะมีส่วนร่วมด้วย

— เป็นวิธีที่ไม่ใคร่เหมาะสมเมื่อกล่าวถึงเรื่องที่มีข้อคิดเห็นขัดแย้งมาก หรือในการสอนความชำนาญในทางมนุษย์สัมพันธ์

2. วิธีประชุม (Conference)

ก. ลักษณะ — การประชุมหมายถึงการชุมนุม เพื่อถกปัญหาในระหว่างบรรดาสมาชิกของกลุ่ม โดยปรกติจะมีประธาน ของที่ประชุมเป็นหัวหน้า (โดยทั่วไปกลุ่มจะเลือกสมาชิกคนหนึ่งให้เป็นประธาน) ประธานมีหน้าที่กล่าวนำเรื่องนำการอภิปรายคอยกันไม่ให้ออกนอกเรื่อง กล่าวสรุป และกล่าวปิดการอภิปราย

ข. ข้อดี

— เป็นที่รวมของความคิดเห็น ข่าวสาร และความรู้จากแหล่งต่างๆ

— ถ้าจัดการทำดีจะเป็นโอกาสให้สมาชิกในกลุ่มออกความเห็นอันมีค่าได้ทั่วถึง

— เป็นการกระตุ้นให้คิด และให้รู้จักทำงานร่วมกันเป็นกลุ่ม

— การประชุมจะเป็นประโยชน์เป็นพิเศษในกรณีที่ต้องการค้นหาปัญหาที่ยังไม่มีคำตอบที่ต้องการพัฒนาปรัชญา หรือ ทางแก้ไขปัญหาใหม่ และที่ต้องการพิจารณาแง่มุมต่าง ๆ ของปัญหาหนึ่ง ๆ

ค. ข้อเสีย

— จะปฏิบัติได้ก็ต่อเมื่อสมาชิกมีความรู้หรือประสบการณ์ในเรื่องนั้นๆ อยู่บ้าง

— จะปฏิบัติได้ในกลุ่มเล็ก ๆ เท่านั้น

— ไม่มีประสิทธิภาพในการนำเรื่องใหญ่ๆมาเสนออย่างมีแบบแผน

— จะใช้เวลามากกว่าจะครอบคลุมปัญหาหนึ่ง ๆได้

— มักจะออกนอกลู่นอกทาง

— การนำการ ประชุม ที่ดีอาจทำได้ด้วยความ ยาก ลำบาก ในกลุ่ม บางกลุ่มหรือกับคนที่มีบุคคลิกลักษณะบางอย่าง

3. วิธีสัมมนา (Seminar)

ก. ลักษณะ — สัมมนา คือการอภิปราย เป็นกลุ่มในระหว่างบุคคล ที่มีประสบการณ์มาก โดยต้องการการนำอย่างเป็นทางการน้อยที่สุด หัวข้อสัมมนามักได้แก่เรื่องที่ยังไม่มีคำตอบที่เตรียมไว้แล้ว

ข. ข้อดี — เหมือนกับวิธีประชุม จะมีประโยชน์เป็นพิเศษเมื่อสัมมนาถึงสถานการณ์ที่ยังไม่มีข้อไข

ค. ข้อเสีย — สมาชิกจะต้องมีความรู้ในเรื่องนั้นๆ มากกว่าวิธีประชุมเสียอีก

— จะปฏิบัติได้ในกลุ่มเล็ก ๆ เท่านั้น

— ไม่เหมาะสมต่อการเสนอเรื่องที่รู้ข้อไขเสียแล้ว

— อาจออกนอกลู่นอกทาง

— สมาชิกบางคนอาจจะพูดเสียคนเดียวหรือครอบงำการอภิปรายด้วยวิธีอื่น

4. วิธีการประชุมฟอรัม (Forum)

ก. ลักษณะ — ฟอรัมได้แก่การประชุม ชนิดที่มีผู้บรรยายพูดแต่สั้น ๆ แล้ว กลุ่มผู้ฟังจะร่วมการอภิปรายโดยการตั้งคำถาม ให้ความเห็นประเมินผล หรือให้คำแนะนำแต่ต้องไม่พยายามหาทางสรุปความเห็นที่ทุกคนต้องเห็นด้วย

ข. ข้อดี — เป็นการอภิปรายที่ฟรีและเปิดโอกาสแก่กลุ่ม

— เป็นการก่อให้เกิดความคิดเห็นหลายแง่

— กระตุ้นความสนใจและความคิด

— สามารถเข้าถึงคนจำนวนมากได้ ในเวลาอันน้อย

— มีประโยชน์เป็นพิเศษในกรณีที่จะสำรวจหา หรือเผยแพร่ข่าวสาร

ค. ข้อเสีย — ผู้ที่ประสงค์จะพูดอาจไม่มีโอกาสให้พูดทุกคน เพราะกลุ่มใหญ่ขึ้น

— เมื่อมีความเห็นกระจัดกระจายกันผู้ฟังบางคนอาจไม่พอใจ

— อาจก่อให้เกิดการโต้เถียงระหว่างผู้ฟังที่มีความเห็นขัดแย้ง

— ประโยชน์ที่ได้อาจไม่เป็นแก่นสารหรือไม่เป็นกลุ่มก้อน

5. วิธีอภิปรายกลุ่มแบบ Symposium หรือ Panel

ก. ลักษณะ — การอภิปรายกลุ่มคือการเสนอความเห็น (ที่มักไม่ลงรอยกัน) ของผู้พูดกลุ่มเล็ก ๆ เมื่อพูดเสร็จแล้ว ผู้ฟังก็มีโอกาสถามได้

Symposium ต่างกับ Panel ในข้อที่ว่า ใน Symposium นั้น ผู้พูดทุกคนเป็นผู้ชำนาญพิเศษในแขนงต่าง ๆ แล้ว เสนอความเห็นของตนต่อปัญหาเรื่องที่นำมาอภิปรายกันในคราวนั้น ส่วน Panel นั้น ผู้พูดอาจมีความชำนาญพิเศษแขนงเดียวกัน แล้วมาอภิปรายให้ความเห็นในเรื่องนั้นด้วยกันโดยอาจมีความเห็นตรงกันหรือขัดกันก็ได้

ข. ข้อดี — สามารถเข้าถึงคนจำนวนมากได้ในระยะเวลาอันสั้น

— ความรวดเร็ว และการเปลี่ยนตัวผู้บรรยายบ่อย ๆ ทำให้ผู้ฟังสนใจ

— เป็นการนำความรู้จากแหล่งต่าง ๆ มาสู่เรื่อง ๆ หนึ่ง

— เพ่งความสนใจสู่จุด ๆ หนึ่ง

— นำความเห็นที่ขัดแย้งกันมาตีแผ่

— กระตุ้นความคิด และการวิเคราะห์

ค. ข้อเสีย — ต้องการ การตระเตรียมล่วงหน้า ที่ละเอียดลออ เพื่อจะได้เชื่อแน่ว่าครอบคลุมเนื้อหาได้ดีถ้วน ประสานกันดี

— ผู้พูดแต่ละคนต้องพยายามจำกัดความเห็นของตน เพราะเวลาพูดของแต่ละคนน้อย
— อาจออกนอกลู่นอกทางได้ง่าย
— เปิดโอกาสให้ผู้ฟังร่วมด้วยอย่างจำกัด

6. วิธีศึกษาเฉพาะเรื่อง (Case Study)

ก. ลักษณะ — วิธีศึกษาเฉพาะเรื่อง ที่จะใช้ในการฝึกอบรม ก็คือ การนำเรื่องราวเฉพาะเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ที่สรรแล้ว มาเสนอต่อกลุ่มให้อภิปรายกันโดยมีผู้นำคนหนึ่งเป็นผู้นำเรื่องการเสนอ case อาจทำได้โดยวิธีปากเปล่า ข้อเขียน รูปภาพ หรือจากการบันทึกเสียง

ข. ข้อดี — สมาชิกของกลุ่มทุกคนมีโอกาสได้ร่วมอภิปราย
— สมาชิกจะมีความสนใจ
— นำความรู้จากแหล่งต่าง ๆ มารวมลงในเรื่องเดียวกัน
— พัฒนาความคิดและความชำนาญในการวิเคราะห์ของแต่ละคน
— พัฒนาความสามารถในการแก้ไขปัญหา
— พัฒนาทัศนะและความเข้าใจ
— เปิดโอกาสให้สมาชิกทดสอบความคิดเห็นของเขาต่อผู้อื่น
— ก่อให้เกิดโอกาสให้ได้ทำงานร่วมกัน

ค. ข้อเสีย — กลุ่มต้องมีขนาดเล็ก
— ต้องการผู้นำเรื่องที่ดี รู้เรื่องนั้น ๆ ดีและมีความรู้ประกอบของเรื่องนั้นดีด้วย
— ใช้เวลาค่อนข้างมาก
— ในบางกรณีสมาชิกของกลุ่มต้องตระเตรียมศึกษาเรื่องนั้นอย่างละเอียดมาก่อน
— บางครั้งเรื่องที่เหมาะสมไม่มี

7. วิธีประสบเหตุการณ์ (Incident Process)

ก. ลักษณะ — วิธีนี้คล้ายกับวิธีศึกษาเฉพาะเรื่อง เว้นแต่ว่าการอภิปรายเริ่มต้นด้วย เหตุการณ์ (Incident) เช่นว่าคนงานไม่ยอมทำงานล่วงเวลา—แล้วกลุ่มก็จะลงมืออภิปรายโดยทำการซักถามผู้นำอภิปราย ถึงความจริง ต่าง ๆ ซึ่งการศึกษาเฉพาะเรื่องจะเขียนไว้ กลุ่มจะพยายามค้นหาสาระสำคัญของเรื่องซึ่งในการศึกษาเฉพาะเรื่องจะบ่งไว้ชัดแจ้ง นอกจากนี้กลุ่มมักจะพยายามให้การตัดสินใจในปัญหานั้น ๆ

ข. ข้อดี — มีผลดีเช่นเดียวกับการศึกษาเฉพาะเรื่อง รวมทั้ง

— กลุ่มไม่จำเป็นต้องศึกษา เรื่องมาล่วงหน้า

— พัฒนาความสามารถในการสอบถามปากคำหาความจริง

— ความกดดันที่บังคับให้กลุ่ม ต้องตัดสินใจ ทันทีจะช่วยให้คนในกลุ่มรู้จักวิธีประณีประนอมข้อขัดแย้ง

ค. ข้อเสีย — ต้องเป็นกลุ่มย่อย ๆ

— ต้องการผู้นำกลุ่มที่มีความชำนาญ

— ต้องใช้เวลามาก

— เหตุการณ์ในสำนักงานโดยทั่วไปมักไม่ตื่นเต้น น่าสนใจพอที่จะใช้วิธีนี้

— การตัดสินใจโดยฉับพลันอาจทำให้สมาชิกบางคน เกิดความไม่พอใจ เพราะเขายังไม่พร้อมที่จะตัดสินใจ

8. วิธีการเล่นเลียนของจริง การล้อเลียนและการสร้างสถานะการณ์

ก. ลักษณะ — วิธีเหล่านี้ก็คล้ายกับการศึกษาเฉพาะเรื่อง หรือ ประสบการณ์ แต่ว่าเป็นการทำให้เห็นจริงเห็นจังขึ้น โดยสมาชิกของกลุ่มบาง

คนจะเป็นผู้แสดง เรื่องหรือเหตุการณ์นั้นๆ ให้สมาชิกในกลุ่มสังเกตุการณ์และวิเคราะห์

ข. ข้อดี
- ช่วยให้สมาชิกเข้าใจและติดต่อกับเหตุการณ์ง่ายขึ้นโดยไม่ต้องกังวลถึงความยุ่งยากในทางภาษา
- ช่วยให้สมาชิกมีทัศนะทางสังคมและความชำนาญยิ่งขึ้น
- เปลี่ยนแปลงในท่าทีและพฤติกรรม
- ช่วยให้คนได้มีประสบการณ์ที่ยากลำบากโดยไม่ต้องเสี่ยงกับความผิดพลาด
- เป็นการแสดงสถานการณ์ที่เป็นจริงเป็นจัง
- เป็นวิธีการฝึกที่เหมาะสมสำหรับการมนุษย์สัมพันธ์

ค. ข้อเสีย
- ต้องการผู้นำกลุ่มที่สามารถมาก
- ต้องการการตระเตรียมล่วงหน้าที่ระมัดระวัง (ยกเว้นในกรณีวิธีเล่นเลียนของจริงที่เกิดขึ้นโดยมิได้ซักซ้อม)
- อาจทำให้ผู้ไม่คุ้นเคยกับสถานการณ์รู้สึกไม่จริงจัง
- ยากแก่การสรุปผลปฏิบัติ

9. วิธีแสดงสาธิต (Demonstration)

ก. ลักษณะ — จัดบุคคล ผู้หนึ่งให้ลอง ทำงานผ่าน ขบวน การ ทั้งหมด เสมือนอย่างที่เขาจะทำจริงๆ ในสถานการณ์จริง ๆ เพื่อให้สมาชิกในกลุ่มมีโอกาสสังเกตวิธีปฏิบัติที่ถูกต้อง

ข. ข้อดี
- เป็นน่าสนใจแก่กลุ่ม
- ช่วยจูงใจให้อยากลองปฏิบัติตามแนวใหม่
- ช่วยเน้นและอธิบายจุดที่สำคัญหรือจุดที่ยากลำบาก
- เป็นการอภิปรายให้รู้จักนำทฤษฎีและหลักการไปใช้ในภาคปฏิบัติ

— เห็นจริงเห็นจังเสมือนของจริง
— เน้นให้เห็นถึงกรรมวิธีที่ถูกต้อง

ค. ข้อเสีย — ต้องการตระเตรียม และการซ้อมทำอย่างระมัดระวังอย่างยิ่ง เพื่อประกันว่าการแสดงจะสมบูรณ์และถูกต้อง
— สมาชิกกลุ่มใหญ่ ๆ อาจจะมองเห็นเหตุการณ์ได้ไม่ทั่วถึง
— ผู้เข้ารับการฝึกอาจจะไม่ทันได้สังเกตจุดสำคัญ ๆ นอกจากจะได้ทราบถึงวัตถุประสงค์ และสิ่งควรสนใจเป็นพิเศษล่วงหน้าก่อนการแสดง
— เหตุการณ์บางอย่างไม่เหมาะสมสำหรับการแสดง

10. วิธีทัศนาจร และวิธีไปตรวจราชการตามสถานที่ (Tours, On-Site Inspections)

ก. ลักษณะ — นำผู้รับการฝึกอบรมไป ยัง สถานที่ปฏิบัติ การที่ ต้องการศึกษาให้ได้รู้เห็นเหตุการณ์ด้วยตนเองว่า ทำอะไร ที่ไหน และในภาวะอย่างไร

ข. ข้อดี — ให้มีการประสบการณ์ที่แท้จริง น่าตื่นเต้น
— ขยายแนวความคิดและความเข้าใจ
— เพิ่มพูนความสนใจ และสร้างความกระตือรือล้น

ค. ข้อเสีย — ต้องใช้เวลา กำลังงาน และความอุตสาหะมากพอควรก่อนจะจัดการทัศนาจรได้
— ผู้ที่ต้องต้อนรับผู้มาชมจะต้องตระเตรียมการให้เรียบร้อย
— การทัศนาจรอาจทำให้ผู้เข้ารับการฝึกเหนื่อยได้
— การขอชมกิจการใด ๆ อาจทำให้สถานที่นั้นต้องเสียเวลาปฏิบัติงานตามปรกติไป
— เป็นการยากที่จะจำกัดขอบเขตในทางปฏิบัติ

11. วิธีเขียนข้อความ (Written Words)

ก. ลักษณะ — วิธีเขียนข้อความคลุมถึงการใช้ตำรา บทความ โครงเรื่อง สรุปความ โน๊ต ใบคำสั่งคู่มือ ระเบียบปฏิบัติ ฯลฯ

ข. ข้อดี
- อาจจะส่งข่าวสารอย่างเดียวกันถึงคนจำนวนมากได้
- ผู้รับการฝึกอาจนำไปอ่านได้ในโอกาสอันเหมาะสม
- ปรกติจะบรรจุข้อความข่าวสาร และความคิดที่ไตร่ตรองแล้ว
- คำเป็นวิธีที่ดีสุดที่จะสื่อสารความคิด ข้อความที่พิมพ์ขึ้นมาจะอำนวยความสะดวกต่อการสื่อสารนั้น
- การอ่านเป็นวิธีการศึกษาที่มีประสิทธิภาพดี คนทั่วไปมีความรู้มากเท่ากับสิ่งที่ตนได้อ่านมา

ค. ข้อเสีย
- ไม่สามารถใช้กับคนที่อ่านไม่ได้
- คำบางคำมีความหมายตรง และความหมายแฝงทำให้แต่ละคนเข้าใจผิดแผกกันออกไป
- มีความยากลำบากที่จะให้คนบางคนอ่านเรื่องที่ไม่ใช่เรื่องสนุกสนาน
- คนบางคนเรียนโดยการอ่านไม่ได้
- สิ้นเปลืองเวลา และยากลำบาก กว่าจะหาข้อความที่เหมาะสมมาให้ผู้เข้ารับการฝึกอ่านได้
- เอกสารสำหรับการฝึกอบรมมักจะต้องตระเตรียมกันเป็นพิเศษเพื่อให้บรรลุผลตามความมุ่งหมาย

12. วิธีใช้ภาพ (Pictures)

ก. ลักษณะ — ภาพในที่นี้หมายความรวมถึง ภาพยนต์ รูปถ่าย การ์ตูน แผนผัง ฯลฯ

ข. ข้อดี — เพิ่มความสนใจ
— ช่วยความเข้าใจ
— รวมความสนใจให้ผู้รับการฝึกจดจำได้ดีขึ้น
— เปิดเผยขบวนการหรือสิ่งของที่อยู่ห่างไกลไปดูเองได้โดยยาก
— เร้าอารมย์
— เป็นการเปลี่ยนแปลงบรรยากาศ เปลี่ยนวิธีการฝึกเสียบ้าง
— เป็นประโยชน์เป็นพิเศษแก่ผู้ที่อ่านหนังสือไม่ออก

ค. ข้อเสีย — ผู้ฝึกในสมัยใหม่มักพึ่งการใช้ภาพมากจนเกินไป
— คุณค่าของภาพในการให้ความสำราญอาจขัดกับคุณค่าทางการสอน
— ส่วนมากการใช้ภาพอย่างเดียวจะครอบคลุมการฝึกไม่ได้ทุกชนิด ควรใช้ภาพเป็นเครื่องมือช่วยเพิ่มเติมเท่านั้น
— บางทีไม่อาจจะใช้ภาพให้เข้ากับวิธีการฝึกชนิดอื่นได้
— ภาพที่เหมาะสมอาจหามาได้ยากหรือแพง บางทีก็ไม่มี
— ต้องการเครื่องมือเครื่องใช้และค่าใช้จ่ายสูงในการเตรียมสถานที่สำหรับฉายภาพ[11]

4. การฝึกอบรมที่ไม่มีเครื่องมือประกอบเพียงพอ

ในการจะจัดให้มีการฝึกอบรมขึ้นในองค์การใด ๆ ก็ตาม ผู้มีหน้าที่จัดการฝึกอบรมย่อมมีความปรารถนาที่จะมีเครื่องมือเครื่องใช้ในการฝึกอบรมอันครบครัน โดยเฉพาะ

[11] ข้อความในบทนี้ แปลและเรียบเรียงจาก *A Catalog of Training Methods*, pp. 6–10.

อย่างยิ่งหากองค์การนั้นจะมีกองหรือแผนกฝึกอบรมของตนเอง แทนที่จะต้องเชิญเจ้าหน้าที่มาจากส่วนอื่น ก็ย่อมจะเป็นการดี

แต่ความเพียบพร้อม เช่นนี้อาจหาไม่ได้ง่ายนักโดยเฉพาะอย่างยิ่งในวงการราชการไทย แต่นี่ไม่ใช่ข้อที่ผู้จัดการฝึกอบรมควรจะท้อใจ หากจะกรุณาพิจารณาถึงวิธีการฝึกอบรม ที่พรรณาไว้ในบทก่อน ๆ ก็จะพบวิธีที่ไม่จำเป็นต้องใช้เครื่องมือเครื่องใช้หรือเจ้าหน้าที่เฉพาะ ผู้จัดการที่ดีย่อมมีอุบายที่จะนำสิ่งที่ตนมีอยู่คือ ขบวนการปฏิบัติงานตามปรกติมาใช้เป็นเครื่องมือในการฝึกอบรมได้ และอาจจะทำได้ดียิ่งกว่าใช้เครื่องใช้มากๆ เสียอีก โปรดระลึกเสมอว่า ข้าราชการหรือคนงานอื่นใดย่อมจะกระเสือกกระสนหาทางปรับปรุงให้ทำงานได้ดียิ่งขึ้นอยู่แล้ว แม้จะไม่มีการฝึกอบรมอย่างเป็นระเบียบแบบแผนอยู่ก็ตาม ดังนั้นการฝึกอบรมโดยไม่มีเครื่องใช้พร้อมมูลจึงจะต้องถือเคล็ดดังกล่าว

อย่างไรก็ดี เพื่ออำนวยความสะดวก แก่ผู้จัดการฝึก ที่ขาดเครื่องมือ ก.พ. แห่งสหรัฐ จึงได้นำผลการค้นคว้าขององค์การ ความมั่นคงแห่งชาติ (National Security Agency) มาแถลงให้ทราบว่าจะมีวิธีใดบ้างที่พอจะอนุโลมใช้ได้อย่างเหมาะสมในการฝึกอบรมที่ขาดเครื่องมือ โดยแยกวิธีการฝึกไว้ตามแต่สภาพการณ์ ดังนี้[12]

ก. ในกรณีฝึกอบรมที่ทำงาน (On-the-Job Activities) อาจใช้วิธีการฝึกดังต่อไปนี้

ฝึกฝนโดยผู้บังคับบัญชา หรือผู้ร่วมงาน
สังเกตุการณ์
มอบหมายอำนาจ
"เลื่อนขั้น" ให้ทำงานในหน้าที่ที่สูงขึ้น
ให้เป็นผู้สอนคนอื่น
ให้เป็นผู้เสนอแผนการณ์

---

12 อิบิด, น. 11.

ข. ในกรณีที่ต้องการขยายประสบการณ์ของคนงานภายในองค์การ (Broadened Agency Experience) อาจใช้วิธีต่อไปนี้

ให้ผ่านประสบการณ์
หมุนเวียนเปลี่ยนงาน
ให้มีส่วนร่วมในการจัดการขององค์การ
ให้เป็นกรรมการในคณะกรรมการพิเศษ หรือมอบหน้าที่ให้เป็นฝ่ายช่วย
ตั้งให้ดำรงตำแหน่ง "รอง" หรือ "ผู้ช่วย"
ให้มีส่วนในการพัฒนาแผนการณ์ และการผงงาน
ให้ทำหน้าที่แทน เพื่อนร่วมงานที่ขาดไป

ค. ในกรณี ที่จะฝึกอบรมให้แก่กลุ่มเล็ก ๆ ภายในองค์การ (Agency Group Training) ได้แก่วิธี

อบรมปฐมนิเทศก์
พัฒนาข้าราชการชั้นหัวหน้าหรือชั้นนักบริหาร
ให้เข้าร่วมโครงการณ์ฝึกอบรมทางวิชาชีพ
ให้ร่วมในหลักสูตรการฝึกฝนความชำนาญ
ให้เข้าฟังและร่วมประชุมสัมมนา หรือในการประชุมคณะผู้ร่วมงาน
ให้ทัศนาจร, ไปตรวจราชการ

ง. ในกรณีที่จะให้ปรับปรุงความรู้ความสามารถทางวิชาชีพ (Professional Activities) อาจใช้วิธี

ให้เป็นสมาชิก หรือเข้าร่วมประชุมในวงงานธุรกิจ การค้า หรือองค์การทางวิชาชีพ
ให้เข้าฟังและร่วมประชุมในการประชุม ซึ่งองค์การอื่น ๆ ได้จัดขึ้น
ให้อ่านหนังสือ

จ. ในกรณีที่ต้องการให้ได้รับการฝึกอบรมภายนอก (Outside Training) ผู้จัดการฝึกอาจจัดการดังนี้

ส่งไปร่วมในโปรแกรมที่โรงเรียน วิทยาลัย มหาวิทยาลัยต่างๆ จัดขึ้น

สนับสนุนให้ศึกษาทางไปรษณีย์

ส่งไปรับการฝึกที่องค์การอื่นจัดขึ้นในเมื่อองค์การเหล่านั้นยินดีรับบุคคลจากองค์การอื่นๆ ด้วย

จะเห็นได้ว่าวิธีการฝึกอบรมที่กล่าวข้างต้นนี้ ผู้จัดการฝึกอาจไม่ต้องใช้เครื่องใช้ไม้สอยมาก และในบางกรณีก็จัดขึ้นโดยยืมมือของผู้อื่นหรือองค์การอื่นให้ฝึกคนงานให้ตน ผลได้ก็จะคล้ายคลึงกันอย่างน้อยก็ในข้อที่ว่าสามารถจัดให้คนที่ควรได้รับการฝึกได้มีโอกาสเข้าฝึกฝนตามควรแก่อัตภาพ

ถึงแม้บทความเรื่องนี้จะพยายามจำกัดอยู่แต่ในเรื่อง วัตถุประสงค์ และ วิธีการฝึกอบรมแล้วก็ตาม ผู้เขียนก็ไม่มีโอกาสได้เขียนอธิบายถึงวิธีการฝึกอบรมแต่ละชนิดให้ละเอียดให้กว่านี้ได้ในหน้ากระดาษอันจำกัด คงเขียนได้แต่เพียงเป็นโครงร่างซึ่งหวังว่าผู้อ่านคงจะพอเข้าใจได้ ประกอบกับชื่อที่ใช้เรียกวิธีต่างๆ นี้เป็นชื่อภาษาอังกฤษ ซึ่งยากแก่การที่จะแปลเป็นภาษาไทยที่ตรงตัวได้อรรถรสได้ ภาษาที่ใช้ในบทความนี้จึงกระท่อนกระแท่นขาดความสละสลวยลงไปเป็นอันมาก แต่เนื่องด้วยวิธีเหล่านี้เป็นเทคนิคการฝึกอบรมที่แปลกน่าทดลองนำมาใช้ในการฝึกอบรมในประเทศไทย จึงได้พยายามถอดมาเป็นภาษาไทยตามแต่จะได้ ผู้เขียนจึงหวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะได้รับการอภัยจากท่านผู้อ่านด้วย.

Aristotle, *Nicomachean Ethics*

▼ The Good of men must be the end of the science of Politics.
ความมุ่งหมายของศาสตร์ทางการเมืองก็คือความผาสุกของประชาชน ▼

Summary

Though it is true that employee training is not an entirely new subject to Thai government and business circles, it is equally true that it was done unsystematically at least until a few years ago when the Institute of Public Administration at Thammasat University began to take a leading role in the field. At present, training activities are progressing in all parts of the government in accordance with a national policy. Due to the lack of well-trained officials to direct training in their own agencies, the Institute has to assist them in various ways when requested. Yet it is generally agreed that there are not enough personnel and training materials available anywhere. To have a hand easing the critical shortage of materials, the *Thai Journal of Public Administration* will try to publish articles in this area. This is one of them.

This article on Objective and Methods of Training is an effort to define the meaning of training and its objectives, as well as to suggest new training methods. It is a well-known fact that the main objective of training in the agency's eye is increasing production, but it should not be a cause of discouragement from the standpoint of the employees, because training activities are likewise working to their own advantage. The article explains three types of objectives -- the agency's objectives, the objectives declared to the employees, and specific aims of the agency in arranging a particular training program. The readers are requested to notice the interrelations between these specific aims and methods of training in accordance with the idea that objectives help determine methods.

In discussing training methods, the author has in mind the idea of bringing new techniques to Thai readers by surveying the methods used in the United States especially those advocated by the U.S. Civil Service Commission. Training methods are divided into three kinds--telling, showing, and doing. Each of the important methods is described in terms of characteristics, advantages, and disadvantages. Toward the end the author cautions that though some of these techniques need expensive and elaborate arrangement, it should not dishearten a trainer with limited facilities. In fact, there are many kinds of training that can be employed successfully without special training aids.

Alexander Pope, *Essay on Man*,

For forms of government let fools contest;
whate'er is best administer'd is best.

ปล่อยให้คนโง่ๆ เถียงกันถึงรูประบบการปกครองดีกว่า การปกครองที่ดีที่สุด คือการปกครองที่มีการบริหารที่ดีที่สุด

PERSONNEL PLANNING

Joseph B. Kingsbury

By personnel planning is meant (a) forecasting the personnel needs of a government over a period of years; (b) estimating the probable sources of supply of qualified persons, both within the service and outside it; and (c) planning for the education and training, the inducements and incentives necessary to attract and retain qualified persons, and the most effective utilization of their abilities and skills. Governmental personnel planning is part of a broader problem of planning for all the human resources of a nation: agricultural, industrial, scientific, military and civilian, which may be referred to as national manpower planning. Only the totalitarian governments of Russia and China have attempted manpower planning on such a scale. This article will discuss the more limited kinds of planning which are applied to the civil service.

The proposition which will be discussed in this article is that in the national plans for economic and social development now in progress in many countries, one of the factors most likely to determine the success or failure of the plans is personnel, and that it is in this area that the least planning has been done.

Why has personnel planning been neglected? Three explanations have been offered: (1) That long-range personnel planning is impossible. It is argued that no one can foresee the extent of the growth of government, nor the directions it will take, and that therefore the essential

basis for planning is lacking. (2) That personnel planning is a dangerous interference with the freedom of individuals to choose their own careers. Governmental planning of careers carries the implication that human beings are commodities, to be shaped and manipulated like parts of a machine. This is the criticism of totalitarian planning. (3) That personnel planning is unnecessary, because the supply of manpower will adjust to the demand by a process like that of the market. This is perhaps the most common assumption, and in the past it has proved true enough so that, until recently, governments have not been compelled to plan or to make any special effort to supply their personnel needs, especially in countries where there has been an assured source of supply, such as the universities. There are many signs that this *laissez faire* policy will no longer continue to supply automatically the numbers and kinds of persons needed by governments.

PRESENT EXTENT OF PERSONNEL PLANNING

Administrators and personnel agencies in all countries do a certain amount of planning, but their plans are usually of a limited and short-range nature. Civil service planning occurs mainly in the areas of

1. classification and pay plans,
2. recruitment and examination,
3. conditions of service.

1· Classfication and Pay Plans

The most important kind of planning done by central personnel agencies is the classification of positions, and their arrangement in a system of grades, with salary rates attached to each grade. The classification plan is a basic framework for all personnel administration. Without a description of positions, including an appropriate title and a description of necessary qualifications, it is difficult to see how persons can be recruited, how promotions can be fairly made, or how budget makers can state the needs for personal services. The classification plan will be useful for personnel planning only if it describes positions adequately, and only if it is kept up to date. A classification which includes all positions in a few broad grades does not provide an effective basis for such planning.

2. Recuitment and Examinations

Some planning is always required in the process of preparing and announcing civil service examinations, but there is a strong tendency to allow this to become a routine function, repeated year after year with little effort at innovation or improvement. Attempts to validate the examinations, *i.e.*, to compare the performance of persons selected and employed with their test scores, and to improve the predictive value of tests, are very rare. Planning is discouraged where the government has a monopoly, or a near-monopoly, of the labor market, and customarily

draws all of its candidates from the schools and universities. When governments have to compete with private enterprise for their personnel, they are forced to plan more actively, for example, to search for new sources of supply, to arrange for the training of qualified persons, and to offer extra inducements to persons to enter government service.

3. Conditions of service

Conditions of public service include, in addition to the salary rates, the following:

a promotion system, and opportunities for advancement,
opportunities for training and development,
recognition of meritorious service,
a retirement system,
employee services, such as housing, transportation, medical and haspital services, loan facilities, etc.

These and other incentives and inducements often determine whether or not an individual will remain in the government service and put forth his best efforts. Very little systematic study or planning is done in this area; more often, the government waits to provide these incentives until a high rate of turnover, or an organized demand by employees compels it to provide such services.

PERSONNEL PLANNING IN THAILAND

As in many other governments, personnel administration in Thailand has been regarded mainly as a matter of enforcing the civil service law. Examinations are conducted in a rather routine manner, and much importance is attached to the keeping of personnel records, and to the formal approval, or disapproval, of personnel transactions. An assured supply of candidates from the schools and universities, and the high prestige of the government service have made it unnecessary for the Civil Service Commission to compete with other employers, or to plan a program of recruitment.

Heads of ministries and departments are required to estimate their personnel needs for a year in advance when they prepare their annual budget estimates, but these are short-range plans, and often are only guess-work. Department and division heads should be responsible also for evaluating the performance and the morale of their employees, and for taking measures to improve them, such as employee services, in-service training programs, and other incentives, except general salary increases, which, of course, they are powerless to grant.

It must be admitted that personnel administration in Thailand has been of a negative rather than a positive nature, with emphasis on controls, and with very little thought of planning for the future. This policy has served the government reasonably well in the past. It has given Thailand a civil service that is stable, dependable, relatively efficient

and free from corruption. In the relatively quiet times of the last 50 years this might have been enough. but the times are no longer quiet.

It requires no profound study to see that the nature of the government service in Thailand is changing, and to predict that in the next ten years it will change even more rapidly. Thailand has started a national plan of economic and social development which includes the development of agriculture, industry, transportation, health, education, and welfare. In terms of personnel, the achievement of the national will require.!

1. new positons, with new knowledges and skill,
2. larger numbers of persons in existing categories,
3. better utilization of human resources,
4. additional incentives.

1. New Positions

New and expanded activities undertaken by the government will necessitate the creation of positions calling for knowledges and skills that are almost unknown in Thailand to day. Some of these positions will be the inevitable result of scientific and technological advances in such fields as:

automation
operations research
electronics
nuclear power
meteorology
aeronautics
chemistry

biology
medicine and public health
agricultural sciences

Other new positions will develop as a result of new governmental policies and methods in existing fields of governmental activity, such as:—

the management of government enterprises,
the regulation of private enterprises,
taxation,
banking and credit,
city and town planning,
econmic development planning,
transportion and communication,
education, public health, and welfare.

2. Larger Numbers in Existing Categories

In addition to the new positions which are certain to develop, but more difficult to visualize, it is clear that Thailand will need larger numbers of professional and technical persons of types than it now has. Already the government is aware of acute shortages of well-qualified engineers, scientists, doctors, teachers, managers, and technicians of many kinds. Programs already undertaken will call for increasing numbers of all of these. Every survey of public administration in recent years has pointed out that one of the chief obstacles to effective administration is the lack of experienced and competent technicians, supervisors and managers.

For example, the Social Insurance Law of 1954 provided for benefits in six kinds of social risks: maternity, care of children, sickness, invalidity, old age, and funeral costs. The law never was put into effect, one reason being that there were not enough doctors nor hospital facilities in Thailand to provide the medical, nursing and hospital facilities which the law promised.

A similar difficulty greatly reduces the effectiveness of the government's program for the treatment and rehabilitation of opium addicts. To cure an opium addict is a difficult problem, calling for special medical knowledge and skills, as well as psychiatric treatment and careful supervison and assistance during the period of convalescence. It is estimated that 72,000 opium addicts in Thailand are in need of this treatment, yet in the new Center for opium addicts, there is only one doctor who has had the necessary kind of training.

The recent World Bank report as well as other studies of Thailand's economy, have noted that Thailand has embarked on a variety of business and industrial enterprises without the technical and managerial personnel necessary for their successful operation, and that the failure of many of these enterprises can be attributed directly to poor management.

3. Utilization

One symptom or lack of personnel planning is the poor utilization of human resources. Tremendous waste occurs when persons with superior qualifications are assigned to low-grade work; or when inferior

men are assigned to difficult or responsible work. Poor utilization is more likely to occur when there is an over supply of personnel, and this has been the case in Thailand. The prestige of government service, the lack of competition from private employment, and the steady supply of graduates from the secondary schools and universities have made the labor supply abundant, cheap, and not fully utilized.

Efficient utilization of personnel means more than assignment of of persons to duties in accordance with their educational qualifications. It means identifying persons with unusual aptitudes and abilities, encouraging their development through in-service training, educational leave, and opportunities to assume resposibilities and to apply their own ideas, and providing adequate incentives.

A program of full utilization of personnel will reveal the presence in the service of a number of persons who are doing little or no useful work, either because there is nothing for them to do, or because they are incapable of doing the work assigned to them. Personnel planning should include the elimination of unnecessary positions, and of office-or job-holders who are unwilling or unable to perform the duties of their positions.

4. Incentives

As a result of the tradition which make government service a desirable career, and in fact almost the only career open to well-educated young people, the government of Thailand has not been compelled to think

much about providing incentives for its civil servants. This fortunate state of affairs is not likely to last much longer. Already private enterprises are taking many of the superior graduates, and offering them higher salaries and better opportunities for advancement. This trend will certainly continue.

At present, probably financial incentives are of greatest importance in Thailand, because salaries are so low that many employees live in a state of constant anxiety as to how to meet bare living expenses. Many are forced to yield to the temptation to supplement their salaries by outside employment, or worse, by accepting gratuities or misappropriating government funds or property. Fair and equitable pay rates must be placed near the top in the list of priorities in personnel planning.

Non-financial incentives supplement financial incentive, and when pay rates are adequate, they may become even more important. Among the non-financial incentives are

a sense of security,
good working conditions,
a sense of contributing to the national welfare
recognition and reward of good performance,
opportunity for self-development and advancement.

Incentives may be planned or un-planned. When they are not planned, they may be given either grudgingly, or under pressure, or from a misguided feeling of paternalism. They may be applied in one department,

or to selected groups of employees, but not to others. A planned program of incentives will be based on a careful analysis, revealing real needs.

WHO IS RESPONSIBLE FOR PERSONNEL PLANNING?

No single agency of government can be made responsible for all of the kinds of personnel planning described above. To centralize planning would be to employ a totalitarian method, and the examples of Soviet Russia and Communist China do not appeal to people who believe in the freedom of individuals to choose their own careers. Personnel planning must be done on serveral levels: the program administrator must make his objective and plans clear enough so that he can make a good estimate of the numbers and types of workers that will be needed to carry out his program. Department heads must evaluate the performance and morale or their personnel and if necessary plan programs of in-service training and incentives to remedy the weak spots in their organizations. The central personnel agency is responsible for designing a classification and pay plan that will provide a basis for all personnel planning

Something is missing in this picture. In these allocations of responsiblity, no one is made responsible for planning for the future supply of scarce human resources Will the scientists, engineers, doctors, teachers technicians and managers be available when they are needed? In domocratic nations, this aspect or personnel planning has been neglected. Educ-

cational authorities are aware of the problem, and they try to provide facilities for professional and vacational education, but they can only project trends, and guess how many young people will choose to study law, medicine, engineering, and other disciplines that will be needed in the future.

PROGRAM ADMINISTRATORS

It is suggested that democratic governments need to give some agency definite responsiblity for long-term personnel planning. If a national planning body exists, it would seem to be the logical place for this function. The central planning agency would not try to do all the planning, and it would have no coercive powers. It should delegate specific planning functions to other governmental agencies: to the Civil Service Commission, the budget agency, the census and statistical agencies to program administrators and others. The function of the central planning agency would be to coordinate all of the information availble to these agencies relating to future demands for, and supply of personnel, and present to the government a clear picture of critical shortages, as well as surpluses, of personnel that the government will face in the future. Planning for action to meet these situations, through educational institutions, in-service training, better utilization of existing resources, and other means, will then be the responsibility of those agencies which are most vitally affected, or which have special competence to deal with the problems.

CONCLUSIONS

Planning for the procurement, training, development, utilization, and conditions of service which will give a government the number, the kinds, and the quality of persons it will need, is as necessary as planning for the physical, material, financial and technological requirements of the future. In the past, personnel planning has been regarded as either impossible, dangerous, or unnecessary. Procurement has been left largely to the free play of the market; training, utilization, and conditions of service have been left to the discretion of department heads.

Personnel planning is not impossible, and it need not be dangerous if the methods used are these of education, information, and free choice, and not those of coercion and regimentation.

The first practical requirement in personnel is planning the establishment of a classification plan as a framework for recruitment and promotions, and a means of describing personnel needs. The classification plan will indicate the relative worth of positions in terms of salaries, thus enabling the government to make necessary financial plans for personnel services. The description of positions and their requirements will provide the central personnel agency with the information necessary to plan a recruitment program, and to construct appropriate tests for entrance.

Equal in importance to a recruitment programs are program of training, development and utilization of persons already in the service. It is safe to say that no government knows the extent of the human resources it already possesses in its civil service, nor utilizes them to more than a fraction

of their capacity. In Thailand, the much-needed supply of managers and executives must come from within the service—there is no other source.

The key to personnel planning, as of all kinds of planning, is information. Without reasonably full and accurate imformation about positions aud their requirements, and careful estimates of the trends of demand and supply, personnel administration will bc either routine, stereotyped, and negative, or it will be arbitrary, capricious, and dominated by politics. With adequate information, it can be intelligenty planned, still leaving wide discretion to administrators, and freedom to individuals in their choice of careers.

ย่อเรื่อง

บทความนี้เน้นถึงความสำคัญของการวางแผนการบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะในราชการฝ่ายพลเรือน ในอันที่จะช่วยให้แผนการพัฒนาประเทศบรรลุผลสำเร็จ ในหลายประเทศที่มีแผนการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม มักจะปรากฏว่าปัจจัยสำคัญที่สุดประการหนึ่งที่จะพาไปสู่ความล้มเหลว หรือความสำเร็จทางแผนการพัฒนาเหล่านั้นได้แก่เรื่องตัวบุคคล แต่การวางแผนเกี่ยวกับเรื่องนี้มีน้อยเต็มที

การที่ขาดการวางแผนการบริหารงานบุคคลนั้น เนื่องจากข้ออ้างที่ว่า (1) การวางแผนระยะยาวเกี่ยวกับตัวบุคคลไม่อาจจะทำได้ เพราะไม่มีใครจะทำนายได้ว่ากิจการของรัฐจะขยายออกไปหรือหันเหไปทางไหน (2) การวางแผนเกี่ยวกับตัวบุคคลล่วงหน้าอาจทำให้เกิดอันตราย หรือกระทบกระเทือนถึงสิทธิของเอกชนที่จะเลือกอาชีพของเขาเอง

(3) การวางแผนในเรื่องนี้ไม่จำเป็น เพราะอุปทานของแรงงานย่อมเพิ่มลดไปตามอุปสงค์ของแรงงาน แต่อย่างไรก็ตามรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ จะนิ่งดูดายอย่างที่เป็นมาแล้วต่อไปอีกไม่ได้ มิฉะนั้นแล้วก็อาจจะไม่สามารถได้คนตามจำนวนและชนิดที่ต้องการเข้ามาปฏิบัติงาน จึงจำเป็นที่จะต้องมีการวางแผนเกี่ยวกับตัวบุคคลด้วยโดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับ

1. แผนการจัดตำแหน่งงานและเงินเดือน
2. การรับเข้าทำงานและการสอบไล่
3. สภาวะในการทำงาน

ผู้เขียนได้เน้นถึงการจัดตำแหน่งงาน ว่าเป็นรากฐานในการบริหารงานบุคคลทั้งหมด ถ้าปราศจากคำอธิบายตำแหน่งหน้าที่การงานรวมทั้ง ชื่อ ตำแหน่ง งาน และคุณสมบัติของผู้ที่จะปฏิบัติงานแล้วย่อมยากที่จะทราบได้ว่า จะรับคนเข้าทำงานได้อย่างไร การเลื่อนตำแหน่งจะยุติธรรมแค่ไหน หรือจะตั้งงบประมาณให้ถูกต้องได้อย่างไร การจัดตำแหน่งต่าง ๆ ถ้าแบ่งเป็นชั้นเพียงไม่กี่ชั้น (อย่างของข้าราชการพลเรือนไทยในปัจจุบัน) จะไม่ได้ช่วยในการวางแผนล่วงหน้าแต่อย่างไร

ในเรื่องการรับคนเข้าทำงานและการสอบไล่ ตราบใดที่คนยังนิยมราชการอยู่ การวางแผนรู้สึกจะไม่จำเป็นนัก แต่เมื่อใดต้องแข่งขันกับธุรกิจเอกชนแล้ว จำเป็นต้องวางแผนอย่างจริงจัง

ในประการที่ว่าด้วยสภาวะในการทำงาน นอกจากในเรื่องเงินเดือนซึ่งจะต้องถือเป็นเรื่องสำคัญที่สุดที่จะต้องปรับปรุงแล้ว ยังรวมถึงระบบการเลื่อนตำแหน่ง โอกาสที่จะก้าวหน้าหรือได้รับการฝึกอบรม ฯ ล ฯ และบริการต่าง ๆ

สำหรับการวางแผนการบริหารงานบุคคลในประเทศไทยนั้น โดยที่ทางราชการไม่ต้องไปแข่งขันกับผู้ใดในการรับสมัครผู้สำเร็จจากโรงเรียน หรือมหาวิทยาลัยเข้ารับราชการ จึงไม่มีปัญหาในเรื่องการรับคนเข้าทำงาน แต่ในปัจจุบันนี้ การบริหารกำลังเปลี่ยนแปลง และเป็นที่คาดได้ว่า ในระยะ 10 ปีข้างหน้า การเปลี่ยนแปลงจะทวีความรวดเร็วยิ่งขึ้น ประเทศไทยได้เริ่มวางแผนการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งรวมทั้งการนิคม

การเกษตร อุตสาหกรรม การคมนาคม การอนามัย การศึกษา และการประชาสงเคราะห์ การพัฒนาเหล่านี้ในด้านที่เกี่ยวกับตัวบุคคลแล้ว จะต้อง

1. มีตำแหน่งใหม่เพิ่มขึ้น ทั้งความรู้และทัศนะใหม่
2. มีจำนวนผู้ปฏิบัติงานเพิ่มขึ้น
3. มีการใช้ทรัพยากรตัวบุคคลดีขึ้น
4. มีเครื่องล่อใจเพิ่มขึ้น

ใครจะเป็นผู้รับผิดชอบในเรื่องการวางแผน? การวางแผนเกี่ยวกับตัวบุคคลนี้มิได้มีผู้หนึ่งผู้ใดรับผิดชอบโดยเฉพาะ แต่จะต้องกระทำร่วมกันหลายชั้นหลายระดับ แต่ถ้าหากมีส่วนราชการที่มีหน้าที่เป็นแหล่งกลางในการวางแผนโดยเฉพาะก็น่าจะให้เป็นผู้รับผิดชอบ ทั้งนี้มิได้หมายความว่า หน่วยกลางนี้จะต้องดำเนินการเองทั้งหมด หากแต่คอยเป็นผู้ประสานงาน และควรจะมอบให้ ก.พ. สำนักงบประมาณ สำนักงานสถิติกลาง ผู้บริหารโครงการและอื่น ๆ ช่วยรับไปดำเนินการ

โดยสรุป การวางแผนเกี่ยวกับการรับคนเข้าทำงาน การฝึกอบรม การพัฒนาการใช้ประโยชน์และสมรรถะในการทำงานเหล่านี้ เป็นสิ่งที่อยู่ในวิสัยที่จะทำได้ ประการแรกที่สุด จะต้องมีการจัดตำแหน่งงาน เพื่อใช้เป็นบรรทัดฐานสำหรับการรับคนเข้าทำงาน การเลื่อนชั้น และเป็นวิธีการที่จะได้ทราบความต้องการเกี่ยวกับตัวบุคคล ประการต่อไป คือ การฝึกอบรมและการใช้ข้าราชการให้เกิดประโยชน์

กุญแจสำคัญในการวางแผนนั้นขึ้นกับข้อเท็จจริงที่ถูกต้องเกี่ยวกับตำแหน่ง และคุณสมบัติของผู้ที่จะทำงานในตำแหน่งต่าง ๆ ตลอดจนความโน้มเอียง ของอุปสงค์และอุปทาน

ปุจฉา-วิสัชนา

QUESTIONS AND ANSWERS

ผู้ถาม — ข้อ 1, 2, 3 นายธีระ แก้วทาสี กิ่งอำเภอนาเชือก จังหวัดมหาสารคาม

ผู้ตอบ — ข้อ 1, 2 นายโสรัจ สุจริตกุล
หัวหน้าแผนกสอบข้าราชการพลเรือน กองวิชาการและสอบไล่ สำนักงาน ก.พ.
— ข้อ 3 กรมป่าไม้

ถาม ข้าราชการผู้น้อยส่วนมาก มีความรู้สึกอยากจะเลื่อนวิทยฐานะให้สูงขึ้นตามลำดับโดยอยากให้ทางราชการวางระเบียบการเลื่อนวิทยฐานะจากผลการปฏิบัติงานแทนการสอบไล่ เพราะการสอบไล่เป็นการวัดความรู้กันเพียงทางหนังสือ แต่ไม่ได้วัดกันด้วยความสามารถจริงๆ จะได้หรือไม่ เพราะเหตุใด? ด้วยเหตุที่สอบไล่ทางหนังสือนี่เองที่เป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้ข้าราชการผู้ประสงค์จะเลื่อนวิทยฐานะ ใช้เวลาอ่านหนังสือมากกว่าการทำงานตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายทำให้ประสิทธิภาพต่ำ ความจริงข้าราชการผู้น้อยก่อนที่จะเข้ามาทำงาน ต่างก็มีความรู้ทางหนังสือดีอยู่แทบทุกคนแล้ว จึงสามารถผ่านการสอบเข้ามาได้ ฉะนั้น เมื่อจะเลื่อนวิทยฐานะให้สูงขึ้นไปอีก ควรจะได้พิถีพิถันในด้านการปฏิบัติงานมากกว่า จึงจะได้ผลงานตามจุดมุ่งหมายของทางราชการกับทั้งจะได้คนที่มีความชำนาญงานดีกว่าการสอบไล่ทางหนังสืออีก ทางการจะได้แก้ไขหรือเปล่า เพราะเหตุใด?

ตอบ การเลื่อนชั้นของข้าราชการพลเรือนนั้น นอกจากจะเป็นการเพิ่มทั้งประโยชน์ในด้านเกียรติภูมิและด้านการเงินให้แก่ผู้ได้รับเลื่อนแล้วโดยปรกติยังเป็นการเพิ่มหน้าที่ หน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ที่ได้เลื่อนขึ้นอีกด้วย จึงเป็นการจำเป็นที่ผู้ที่ได้รับเลือกจะ

ต้องมีความรู้ ความสามารถและคุณสมบัติอย่างอื่น ๆ เหมาะสมกับตำแหน่งที่ได้รับเลื่อนขึ้นไปด้วย ตัวอย่างเช่น โดยปรกติหน้าที่และความรับผิดชอบของประจำแผนกย่อมจำกัดอยู่แต่เพียงงานสาขาเดียวของแผนก ส่วนหน้าที่ของหัวหน้าแผนกนั้น คลุมถึงงานทุกสาขาในแผนก บวกกับความสามารถในการปกครองบังคับบัญชาลูกน้องอีกด้วย ดังนั้น การพิจารณาการเลื่อนชั้นข้าราชการจึงต้องปฏิบัติด้วยความระมัดระวังเป็นพิเศษ และผู้พิจารณาต้องแน่ใจว่าผู้ที่ได้รับเลื่อนมีคุณสมบัติเหมาะสมกับตำแหน่ง มิฉะนั้น อาจจะเสียประโยชน์ของทางราชการได้

มีมูลเหตุสำคัญสองประการ ซึ่งเป็นสิ่งที่จะขาดเสียมิได้ในการพิจารณากำหนดวิธีการที่จะใช้ในการเลื่อนชั้นข้าราชการ คือ (1) *ตำแหน่งที่จะเลื่อนข้าราชการขึ้นไปนั้นมีลักษณะงานที่ต้องการผู้ที่มีพื้นความรู้และคุณสมบัติอย่างไรบ้าง และ* (2) *ภาวะต่าง ๆ ของสถาบันนั้น ๆ เป็นอย่างไร* การหาข้อเท็จจริงต่าง ๆ ของลักษณะงานเกี่ยวกับคุณสมบัติและพื้นความรู้ในข้อ (1) เป็นการกำหนดหัวข้อใหญ่ ๆ เกี่ยวกับคุณสมบัติและพื้นความรู้ที่สำคัญไว้เป็นวิชาหรือสิ่งที่จะต้องทดสอบ ในการเลือกบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งนั้น ผู้ที่ผ่านระดับขั้นต่ำของวิชา หรือข้อกำหนดเหล่านี้ไปได้ย่อมเป็นผู้ที่อย่างน้อย จะปฏิบัติงานในอนาคตสำหรับตำแหน่งนั้นได้ดีพอสมควร ตัวอย่างเช่น งานในหน้าที่ของเสมียนพิมพ์ ก็ต้องกำหนดและทดสอบความเร็ว ความถูกต้องในการพิมพ์หนังสือ ความสะอาดเรียบร้อยในการพิมพ์และสิ่งอื่นอีกบ้าง แต่ถ้าจะเลือกบุคคลเข้าทำงานในหน้าที่ หัวหน้าหมวดพิมพ์ ผู้เลือกจะต้องพิจารณาทดสอบถึงความรู้ความชำนาญขั้นสูงในการพิมพ์ ความรู้ในด้านการแก้เครื่องพิมพ์ เครื่องมือหรือเครื่องใช้อื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการพิมพ์ ตลอดจนบุคคลิกลักษณะและความรู้ในการปกครองบังคับบัญชาอีกด้วย ยิ่งถ้าเป็นตำแหน่งสูงๆ ขึ้นไปก็ยิ่งต้องมีข้อที่จะต้องพิจารณาทดสอบเกี่ยวกับการศึกษาและบุคคลิกลักษณะมากขึ้นตามลำดับ เช่น all-round education ความฉลาด ไหวพริบหรือเชาวน์ ความจำ ดุลยพินิจพิจารณา การตัดสินใจ การปกครองบังคับบัญชา ความสามารถในการจับ

ประเด็นหาเหตุผล. ความรอบรู้ในด้านวิทยาการ ความชำนาญงาน การวางนโยบาย ความสามารถในการเห็นการณ์ไกลและ / หรืออื่น ๆ อีกตามลักษณะของแต่ละงานไป

ส่วนภาวะต่าง ๆ ของสถาบันนั้น ดูเหมือนจะเป็นของสำคัญยิ่งขึ้นไปอีก โดยเฉพาะราชการของเราเป็น BIG Organization มีข้าราชการเป็นจำนวนแสนและเป็นสถาบันตัวอย่างในการจ้างคนทำงาน ซึ่งการกำหนดหรือการเปลี่ยนแปลงนโยบายในการบริหารงานบุคคลย่อมจะมีอิทธิพลเหนือนโยบายในสถาบันอื่น ๆ อย่างยิ่ง ภาวะของราชการที่มีลักษณะพิเศษอย่างอื่นเห็นได้เด่นชัด คือ การกำหนดอำนาจในฐานะตัวแทนของรัฐไว้ในตำแหน่งต่าง ๆ หลายตำแหน่งด้วย การที่ข้าราชการมีหน้าที่ที่จะต้องติดต่อกับประชาชน การที่ถือว่าความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการและรัฐเป็นเรื่องหน้าที่มากกว่าลูกจ้าง –นายจ้าง, การถือว่าการปฏิบัติราชการเป็นการทำหน้าที่ทางสังคมมิใช่การแสวงหาผลประโยชน์แต่อย่างเดียว, การรักษาความลับของทางราชการ การที่จะต้องรักษาระดับความเป็นธรรม ความมั่นคง และสิทธิอื่นๆ ของข้าราชการโดยเคร่งครัด การที่จะต้องมีนโยบายเสริมสร้างข้าราชการชั้นหัวหน้าให้เป็นผู้ที่มีความรู้ ความประพฤติ ความสามารถในระดับสูง และในหลายกรณี ข้าราชการจะต้องอยู่ภายใต้การสอดส่องอย่างใกล้ชิดของราษฎรเจ้าของประเทศด้วย สิ่งเหล่านี้ เป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาด้วยความระมัดระวังอย่างยิ่งถ้าจะพิจารณากำหนดว่าการเลื่อนชั้นข้าราชการนั้นจะใช้วิธีวัดจากผลงานในอดีตหรือใช้วิธีสอบไล่หรือวิธีอื่น

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การรักษาระดับคุณสมบัติพื้นความรู้และการให้ความเป็นธรรมแก่ข้าราชการเป็นของจำเป็นมากในการกำหนดวิธีเลื่อนชั้น จากสถิติเมื่อปี 2502 ของกองเงินเดือนกรมบัญชีกลาง อัตราข้าราชการพลเรือนสามัญของเรามีจำนวนทั้งสิ้น 207,411 อัตรา แบ่งออกเป็นชั้นจัตวา 174,369 อัตรา ชั้นตรี 20,475 อัตรา ชั้นโท 9,606 อัตรา ชั้นเอก 2,106 อัตรา และชั้นพิเศษ 855 อัตรา ส่วนใหญ่ของข้าราชการต่ำกว่าชั้นพิเศษแต่ละชั้น ย่อมหวังจะได้รับการพิจารณาให้เลื่อนชั้นได้โดยวิธีที่สมเหตุสมผลที่สุดและเป็นธรรมที่สุด ฉะนั้นจึงเป็นการบังคับอยู่ในตัวว่า วิธีการเลื่อนชั้นนั้น นอกจากจะ

ต้องเหมาะ สมแล้วยังควรให้ ข้าราชการ ผู้มีสิทธิได้รับการ พิจารณา ทุกคน ด้วย ความ เป็น ธรรมด้วย ผลที่ได้จึงจะเป็นที่พอใจแก่ทุก ๆ ฝ่าย

เมื่อมีความเข้าใจพื้นฐานเช่นนี้แล้ว เราจึงพิจารณาได้ว่า การเลื่อนชั้นโดย วัดจากผลงานในอดีตนั้น สมควรกว่าการสอบไล่ซึ่งเป็นการวัดความรู้ ทางหนังสือหรือไม่? การวัดผลงานในอดีตเป็นเรื่องที่สะดวกรวดเร็วและเสียค่าใช้จ่ายน้อย แต่ไม่เหมาะที่จะนำมาใช้ในการเลื่อนชั้น การวัดผลงานในอดีตเพียงอย่างเดียวเหมาะที่จะใช้สำหรับการปูนบำเหน็จความดีความชอบเท่านั้น เพราะการเลื่อนชั้นเป็นเรื่องของงานในอนาคต การปูนบำเหน็จความดีความชอบเป็นเรื่องงานในอดีต เป็นเรื่องที่แตกต่างกันดังได้กล่าวมาแล้ว นอกจากนี้ การวัดผลงานในอดีตยังเป็นการหมิ่นเหม่ต่อความลำเอียงและการเล่นพวก, เป็นการยากที่จะพิจารณารักษาระดับในท้องถิ่นต่าง ๆ เช่น ในแม่ฮ่องสอนให้เท่ากับในยะลาได้ และเป็นการยากที่จะเรียงลำดับว่าผลงานของคน 100 คนนั้น ใครควรจะอยู่ลำดับที่เท่าไร อนึ่ง ผลงานครั้งคราวที่ **"น่าตื่นเต้น"** หรือ **"ความประทับใจ"** บางอย่าง อาจทำให้ผู้เลือกลำเอียงได้จึงเป็นเรื่องที่รักษาระดับและความเป็นธรรมได้โดยยาก ทั้ง ๆ ที่การรักษาระดับ และความเป็นธรรมนี้ เป็นของสำคัญยิ่งในการพิจารณาเลือกข้าราชการเพื่อเลื่อนชั้นเป็นชั้นสูง จากข้าราชการที่มีหรือควรจะมีสิทธิเป็นจำนวนมาก

ฉะนั้น ในกรณีนี้ การสอบไล่จึงน่าจะเหมาะสมกว่า เพราะมีโอกาสรักษาความเป็นธรรมและระดับความรู้ ความสามารถได้ดีกว่าวิธีอื่นๆ สำหรับการเลื่อนชั้นเป็นชั้นตรีนั้น โดยปรกติทาง ก.พ. ใช้วิธีสอบแข่งขันซึ่งเปิดให้บุคคลจำนวนมากเข้าสอบได้ เป็นเป็นผลให้มีโอกาสได้คนที่มีความรู้ความสามารถในระดับสูงเข้ารับราชการมากขึ้น ในการสอบนี้ได้มีหลักสูตรแบ่งวิชาที่สอบออกเป็นภาควิชาการ ภาคปฏิบัติการและสัมภาษณ์ สำหรับภาคปฏิบัติการ ก.พ. ยังได้เปิดโอกาสให้ส่วนราชการต่าง ๆ กำหนดวิชาการภาคปฏิบัติการโดยตรงไว้ได้อีกไม่เกิน 3 วิชา เป็นคะแนนถึง 300 คะแนนด้วย ความชำนาญงานจึงมีน้ำหนักในการพิจารณาเลื่อนชั้นจัดว่าเป็นชั้นตรีอยู่พอสมควร จริงอยู่การสอบมีจุดบกพร่องอยู่ไม่น้อย แต่ความสำคัญของข้อบกพร่องมีผลสะท้อนน้อยกว่า และแก้ไขได้ง่ายกว่าการคัดเลือกโดยวิธีวัดผลการปฏิบัติงานในอดีตเพียงอย่างเดียว การสอบไล่จึงเป็นที่น่าเชื่อถือได้มากกว่า

สำหรับการเลื่อนชั้นตรีเป็นชั้นโท และชั้นโทเป็นชั้นเอกนั้น กฎหมายปัจจุบันนี้ได้บัญญัติให้ใช้วิธีสอบคัดเลือก ผลแห่งการสอบคัดเลือกนี้อาจทราบได้ว่าผู้ใดมีคุณวุฒิสูงต่ำกว่ากันเพียงใด แต่ในการที่จะเลือกผู้ใดนั้น กฎหมายมิได้บังคับว่าต้องเลื่อนจากผู้ได้คะแนนสูงเสมอไปตามเจตนารมย์ดังกล่าวนี้

การใช้วิธี วัดผลงานในอดีต เป็นหลักแล้วใช้ การทดสอบ วิธีอื่น ๆ หรือใช้มูลเหตุอื่น ๆ เป็นส่วนประกอบการพิจารณานั้น อาจจะเป็นวิธีการที่เหมาะสมได้ หากตำแหน่งที่จะเลื่อนนั้นมีลักษณะงานเป็น พิเศษไม่ใช่เป็นงานทั่ว ๆไป และ / หรือมีผู้เข้ารับการเลือกเป็นจำนวนน้อย เช่นในการเลือกข้าราชการชั้นสูง ๆ การเลือกข้าราชการที่จัดเข้าอยู่ในพวก Career Service เช่นพวกข้าราชการมหาวิทยาลัย เป็นต้น วิธีนี้อาจจะเหมาะสมมากในการใช้คัดเลือก เพื่อเลื่อนชั้นข้าราชการ ในตำแหน่งที่ต้องใช้ความรู้ทางเทคนิคชั้นสูงเป็นส่วนใหญ่ เช่น นักเคมี นักฟิสิกส์ เป็นต้น ทั้งนี้เพราะผลของการเลือกไม่กระทบกระเทือนถึงระดับและความเป็นธรรมเลย หรือกระทบกระเทือนแต่ไม่มากนัก และอีกประการหนึ่ง ผู้บังคับบัญชา หรือผู้เลือก หรือ คณะผู้เลือกย่อมมีโอกาสสอบสวน ตรวจตรา และวัด "มือ" ได้โดยใกล้ชิด ทำให้ตัดสินใจเลือกได้ถูกต้องหรือใกล้เคียงกับความจริงมาก

คุณสมบัติและพื้นความรู้ต่าง ๆ ที่จำเป็นสำหรับ ตำแหน่งราชการส่วนมาก และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในตำแหน่งสูง ๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น เป็นเครื่องแสดงว่าความสามารถในการปฏิบัติราชการในอนาคต ย่อมจะขึ้นอยู่กับการศึกษาทางหนังสือหรือทางทฤษฎีเพิ่มเติม บวกกับความชำนาญงานด้วย ฉะนั้น ที่กล่าวว่า "**การสอบไล่เป็นการวัดความรู้ทางหนังสือ ไม่ได้วัดความสามารถ**" จึงน่าจะเป็นความเข้าใจที่แตกต่างกับผู้ตอบอยู่บ้าง ส่วนประเด็นขัดแย้งที่ว่า "**การสอบไล่เป็นเหตุให้ข้าราชการใช้เวลาอ่านหนังสือมากกว่าการทำงานที่ได้รับมอบหมาย ทำให้มีประสิทธิภาพต่ำ**" นั้น ก็เป็นเรื่องของหัวหน้าหน่วยงานต้องรับผิดชอบให้ได้ผลงานตามที่ตนมอบหมายลูกน้องไปเอง เมื่อพ้นเวลาราชการหรือเมื่อลูกน้องทำงานที่ได้รับมอบหมายเสร็จสิ้นไปแล้ว หัวหน้าหน่วยควรส่งเสริมให้ลูกน้องอ่านหนังสือที่ดีมีประโยชน์ในการปฏิบัติราชการ ด้วยซ้ำไป

อีกประการหนึ่ง ได้เป็นที่ยอมรับนับถือกันทั่วไปแล้วว่าความรู้ทางหนังสือเป็นเครื่องส่งเสริมประสิทธิภาพในการทำงานได้อย่างไม่มีที่ยุติ ดังโบราณท่านว่า **"วิทยาส่งให้เป็นผู้ประพฤติรอบคอบ ความประพฤติรอบคอบนำมาให้ถึงซึ่งความพอดีในการปฏิบัติงาน ความพอดีทำให้เกิดทรัพย์ ทรัพย์หนุนให้ประพฤติธรรมสะดวก และถึงที่สุดก็บังเกิดความสุข** ฉะนั้น **"ข้าราชการผู้น้อยก่อนจะเข้าทำงานมีความรู้ทางหนังสืออยู่แล้ว"** ก็ยังไม่พอจึงควร **"พิถีพิถัน"** ทั้งในทางปฏิบัติและทางหนังสือด้วย ส่วนข้อที่ว่า **"การวัดผลในอดีตทำให้ได้คนชำนาญงานมากกว่าคนชำนาญหนังสือ"** ก็มีส่วนถูกต้องอยู่ถ้า **"ความชำนาญงาน"** ในที่นี้หมายถึง **"สติปัญญา"** ตลอดจนความริเริ่มและข้อมูลอื่น ๆ ดังที่กล่าวมาแล้วด้วย แต่ถ้าจะแยกถึงความสำคัญทางหนังสือของทางราชการไว้ในความหมายตรงตามตัวของมันแล้ว ก็เห็นจะไม่มีอะไรในโลกนี้ที่มีความสำคัญเท่า เพราะถ้าเอาบรรดาหนังสือตำราตัวบทกฎหมายตลอดจนข้อบังคับทุกชั้นและเอกสารต่าง ๆ ของทางราชการที่มีอยู่ในขณะนี้มากองรวมกันไว้โดยทำเป็นภูเขาทองแล้ว เราจะมีภูเขาทองในกรุงเทพ ฯ อีกเป็นจำนวนมากทีเดียว

สรุปแล้ว ผู้ตอบเห็นว่า

1. ในกรณีที่มีผู้มีสิทธิหรือควรจะมีสิทธิได้รับเลือกเพื่อเลื่อนชั้นเป็นจำนวนมาก วิธีเลือกควรจะใช้วิธีสอบไล่เป็นหลักและใช้วิธีอื่นประกอบ

2. ในกรณีที่มี ผู้มีสิทธิหรือควรจะมีสิทธิน้อย จะใช้วิธีวัดผลการปฏิบัติงานในอดีต และใช้วิธีคัดเลือกอื่น ๆ ประกอบด้วย ก็น่าจะเป็นการเหมาะสม

ข้อ 2.

ถาม การแบ่งชั้นข้าราชการกับการไม่แบ่งชั้นแต่ให้มีเพียงตำแหน่ง อย่างใดจึงจะทำให้ข้าราชการมีความกระตือรือล้นในหน้าที่การงานมากกว่ากัน ทางราชการจะแก้ไขได้หรือไม่ เพราะเหตุใด ?

ตอบ โดยที่คำถามนี้เป็นปัญหาสำคัญอันหนึ่ง ของระบบการบริหารงานบุคคลในราชการของเราจึงขอกล่าวถึงรากฐานหรือที่มาของชั้นและตำแหน่งก่อนพอสังเขป

ตำแหน่งและชั้นของบุคคลนั้น เป็นส่วนหนึ่งที่ช่วยแสดงถึง Status ของบุคคลในสังคมหนึ่ง Status มีรากศัพท์มาจากภาษาละตินว่า "Sto" แปลว่า "Stand" ในภาษาไทยอาจจะแปลเป็น "ฐานะ" ที่เห็นได้โดยทั่วไป และซึ่งเป็น เครื่องแสดงออกให้เห็นว่า บุคคลหนึ่งแตกต่างกับบุคคลอื่นในกลุ่มหรือตามระดับชั้นของสังคมอย่างไร มีความสำคัญแค่ไหน Status แยกออกได้เป็นสิ่งที่ได้มาโดยกำเนิด และสิ่งที่ได้ภายหลัง Status ที่ได้จากกำเนิดมี เชื้อชาติ สัญชาติ ฐานันดรศักดิ์ สกุล ที่ได้ภายหลังก็ได้แก่ ระดับการศึกษา อาชีพ ตำแหน่ง ชั้น ยศ กรรมสิทธิในครอบครอง อายุเป็นต้น Status นี้เป็นเครื่องแสดงว่าบุคคลแต่ละคนมีสิทธิ ฐานะ หน้าที่ ความรับผิดชอบและมีขอบเขตแห่งความประพฤติอย่างไรบ้าง เช่นเมื่อกล่าวถึงนายพันเอกทหารช่าง ผู้ฟังก็พอจะเข้าใจได้ว่า นายทหารชั้นนี้มี Status สูง มีสิทธิและหน้าที่ความรับผิดชอบมาก คนที่เป็นนายพันเอกทหารช่างจะต้องกล้าหาญ บึกบึน ฉลาด และประพฤติตนเป็นคนดีอยู่เสมอ และจะต้องมีความรู้ความชำนาญในทางช่างเป็นอย่างสูงด้วยเป็นต้น

การที่ได้มี Status ในวงงานและโดยเฉพาะในหมู่บุคคลนั้น ก่อให้เกิดวิจารณ์กันอย่างหนักว่า เป็นการแบ่งชั้น วรรณะ ให้คนเหลื่อมล้ำต่ำสูงกันไม่เป็นประชาธิปไตย นอกจากนี้หลายคนกล่าวว่า การกำหนดชั้นคือ Status อย่างหนึ่งไว้ในวงราชการ เป็นเรื่องยุ่งยากก่อให้เกิดปมด้อยปมเด่นในหมู่ข้าราชการ ทำให้มีข้อขัดข้องต่างๆในการปฏิบัติราชการ การปูนบำเหน็จความดีความชอบซึ่งเป็นการบั่นทอนกำลังใจ และทำให้ข้าราชการหมดความกระตือรือล้นในการปฏิบัติราชการ โดยเฉพาะในกรณีที่ข้าราชการที่ได้รับเงินเดือนในขั้นและอันดับสูงสุดของชั้นแล้ว ไม่ได้รับเลื่อนชั้นเพราะมีข้อขัดข้องบางประการ ทำให้ข้าราชการผู้นั้นหมดกำลังใจปฏิบัติราชการเอาเลยทีเดียว จึงควรจะได้เอาชั้นออกเสีย

ความคิดเห็นเหล่านี้ก็มีเหตุผลอยู่ แต่การที่กำหนด Status และโดยเฉพาะการมีขั้นไว้ในราชการนั้นก็มีส่วนดีอยู่บ้าง การมี Status ในสังคมเป็นของจำเป็นสำหรับความกระตือรือร้นในชีวิตเราเหมือนกัน ไม่ว่าเราจะยอมรับนับถือมันหรือไม่ก็ตาม ฉะนั้น แม้ฝ่ายที่วิพากย์วิจารณ์การปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างรุนแรงที่สุดคือฝ่ายคอมมิวนิสต์ ที่ถือว่าการแบ่ง "**ชั้น**" คนเป็น "**สิ่งที่ชั่วช้า**" ก็ยังแบ่งคนของเขาออกเป็น ชั้นใหญ่ๆ และย่อยๆ ลงไปอีกมาก เช่น พวกเป็นสมาชิกพรรคและพวกไม่ได้เป็นสมาชิกพรรค หรือชั้นผู้มีเกียรติยิ่งแห่งสหภาพสาธารณรัฐเป็นต้น ในบ้านเราแม้แต่พระสงฆ์ก็ยังมีการแบ่ง Status คือแบ่งชั้นสมณะศงฆ์ไว้ การแบ่งชั้นตามสมควรจึงน่าจะดีมีประโยชน์อยู่บ้าง ประโยชน์ที่เห็นได้ง่ายๆ ก็คือ ถ้าสมมุติว่าเราจะตั้งบริษัทใหม่ขึ้นบริษัทหนึ่ง เราย่อมจะหนีการแบ่งชั้นและตำแหน่งของคนทำงานไม่พ้น

พวกเราได้รับการสอนหรืออบรมถึง Status มาตั้งแต่เล็กๆ มาแล้ว จนเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมของเรา โดยปรกติเราต้องให้ความเคารพเกรงกลัวพี่ พ่อแม่ และผู้มีอาวุโสตามลำดับขึ้นไป เมื่อโตขึ้นก็ได้รับคำสอนให้รู้จักประพฤติตัวในสังคมเป็นขั้นๆ ไป รู้จักว่าเรามีฐานะอย่างไรและจะต้องประพฤติอย่างไรต่อผู้ใหญ่บ้าน กำนัน เจ้าเมือง พระเจ้าอยู่หัว หรือคนอื่นๆ สิ่งเหล่านี้แม้ว่าจะไม่มีใครสอนใครบอกก็พยายามหาความรู้เอาเอง เพราะคนเรานั้น ตามปรกติจะต้องชอบดู หรือต้องการรู้ว่า ตนเองยืนอยู่ที่ไหนในระดับไหน มีฐานะอย่างไรในสังคม เราทำอะไรได้บ้างหรือทำไม่ได้บ้างเป็นต้น การมีและรู้ถึง Status ของตนจึงเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมของเราที่ตกทอดมาและที่มีลักษณะกับน้ำหนักแตกต่างกับของประเทศอื่นๆ อยู่บ้าง

ในสมัยโบราณข้าราชการโดยทั่วไปมี Status อยู่ในระดับสูง จึงมีคำกล่าวว่า "**สิบพ่อค้าไม่เท่าหนึ่งพระยาเลี้ยง**" Status ข้าราชการพลเรือนในสมัยโน้นได้แก่เงินเดือน ตำแหน่ง ยศ บรรดาศักดิ์ ศักดินา เป็นต้น ยศ บรรดาศักดิ์ ศักดินา ได้ถูกยกเลิกไปเสียนานแล้ว คงมีเหลือแต่ตำแหน่ง ชั้น เงินเดือน และเงินหรือผลประโยชน์เกื้อกูลอื่นๆ อีกบ้างเท่านั้น

ความหมายของคำว่า ตำแหน่ง และชั้นของข้าราชการพลเรือนขณะนี้ดูเผินๆ ก็ไม่เห็นแตกต่างกันอย่างไร นาย ก. ชั้นโทมิสิทธิ ฐานะ และหน้าที่อย่างไร นาย ก. หัวหน้าแผนกก็มีอย่างนั้น แต่ถ้าจะดูกันให้ลึกซึ้งลงไปอีกสักหน่อยก็จะเห็นความแตกต่างกัน คำว่า "**ตำแหน่ง**" นั้น น่าจะหมายความถึงสิทธิ ฐานะ และหน้าที่เกี่ยวพันเฉพาะในส่วนราชการที่ผู้ปกครองตำแหน่งปฏิบัติราชการอยู่ เป็นเรื่องของการปกครองบังคับบัญชาและหน้าที่รับผิดชอบในขอบเขตของตำแหน่งแต่ละตำแหน่งเท่านั้น แต่ "**ชั้น**" เป็นคำที่กินความหมายกว้างกว่าตำแหน่งเป็นสิ่งที่ตามติดตัวบุคคลเรื่อยไป แม้จะเป็นนอกสถานที่ทำงานแล้วก็ตาม ฉะนั้น เราจึงได้ยินคนถามกันเสมอว่า "*ได้เป็นชั้นโทแล้วหรือยัง?*" มากกว่าจะได้ยินว่า "*ได้เป็นหัวหน้าแผนกแล้วหรือยัง?*" หรือที่พาดหัวในหนังสือพิมพ์ว่า "*ชั้นโทยิงตัวตาย*" เป็นต้น เมื่อ "**ชั้น**" เป็นสิ่งที่ติดตัวไปตลอดเวลาจึงมีความสำคัญต่อชีวิตและความประพฤติในการทำงานเป็นอันมาก

หลักสังคม—จิตวิทยา ถือว่าคนเรานั้นส่วนมากมักจะรู้สึกนึกคิดและประพฤติตนไปในขอบเขตหรือในทางที่คนอื่นรอบข้างเราต้องการจะให้ทำเช่นนั้น หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่ง เราต้องการให้เหมือนกับคนอื่นที่มี Status อย่างเดียวหรือใกล้เคียงกับเรา ฉะนั้นเราจึงประพฤติแบบ "*เข้าเมืองตาหลิวต้องหลิวตาตาม*" หรือนึกว่า "*เขามีอะไรเราต้องมีไว้นั่น*" เป็นต้น เมื่อ "**ชั้น**" เป็น Status อย่างหนึ่งที่ติดตัวเราไปโดยตลอด "**ชั้น**" จึงมีอิทธิพลเหนือความรู้สึกนึกคิดและความประพฤติของเรามาก เช่น ข้าราชการชั้นเอกเป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ซึ่งคนทั่วไปเขาหวังหรือคาดว่า จะต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถความประพฤติ ฯ ล ฯ ที่ดี ถ้าชั้นเอกคนไหนไปทำสำมะเลเทเมาหรือประพฤติชั่วช้าเข้าก็จะเป็นที่ดูหมิ่นดูแคลนมากกว่า ชั้นโท ชั้นตรี หรือชั้นจัตวา หรือผู้อื่น ดังนั้นเราจึงเห็นได้ว่าข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่จะกระทำความผิดนั้น ยังมีข้อเตือนใจอีกข้อหนึ่ง คือ "*เป็นถึงข้าราชการชั้นผู้ใหญ่*" ด้วย ในสมัยก่อนเรามี ขุน, หลวง, พระ, พระยา, เจ้าพระยา ซึ่งเป็น Status อย่างหนึ่งที่ทำให้ผู้มีบรรดาศักดิ์เหล่านี้คิดแล้วคิดอีกเมื่อจะทำความชั่ว เพราะการ

ถูกถอดถอนยศนั้น สังคมถือว่าเป็นเรื่องเสื่อมเสียแก่ตนเองและวงศ์ตระกูลอย่างยิ่ง ข้าราชการสมัยนี้ไม่มีบรรดาศักดิ์ มีแต่ชั้น ซึ่งถ้าเป็นชั้นสูงก็ทำให้รู้สึกมีอำนาจวาสนา มีเกียรติยศเป็นอันมาก สิ่งเหล่านี้ไม่ได้ติดอยู่กับตำแหน่งซึ่งกระจายและมีอยู่มากมายหลายตำแหน่ง ไม่เหมือนชั้นซึ่งมีขอบเขตกว้างกว่า และรวมเอาพวกที่มี Status ในระดับเดียวกันเข้าเป็นกลุ่มก้อนได้ มีอิทธิพลให้บุคคลที่จัดเข้าอยู่ในแต่ละชั้นมีความรู้สึกความรับผิดชอบต่อสังคมมากน้อยตามลำดับ

อิทธิพลของคำว่า "ชั้น" จะเห็นได้ชัดจากการเทียบว่าข้าราชการชั้นจัตวา เงินเดือน 900 บาท ตำแหน่งประจำแผนกกับชั้นตรี เงินเดือน 750 หรือ 900 บาท ตำแหน่งเดียวกัน ใครจะมีความสำคัญต่อที่ทำงานมากกว่ากัน ใครกระตือรือร้นทำงานมากกว่ากัน ข้าราชการชั้นจัตวา—ชั้นตรี—ชั้นโท—ชั้นเอก ที่หวังจะได้เลื่อนชั้นย่อมมีความตั้งใจทำงานเป็นพิเศษ พยายามปรับปรุงตัวเอง หาความรู้ใส่ตัวอยู่เสมอ พวกที่ขึ้นไปได้ก็ขึ้นไป พวกที่ขึ้นไม่ได้ก็พยายามศึกษาและหาความชำนาญต่อไปใหม่ ซึ่งเป็นเรื่องที่จะต้องทำกันเกือบตลอดชีวิตข้าราชการ การที่มีชั้นจึงมีประโยชน์ในการที่จะเป็นสิ่งจูงใจให้ข้าราชการศึกษาหาความรู้ให้ทันสมัยเสมอ มีประโยชน์ในการช่วยกลั่นกรองให้ผู้ที่มีความสามารถพุ่งตัวหรือแสดงตัวให้ปรากฏออกมา ทั้งช่วยสะกัดกั้นพวกที่ "มือ" ไม่ถึงไว้ไม่ให้ขึ้นไปรับตำแหน่งสูง ๆ ได้อันจะเป็นผลเสียหายแก่ราชการได้ ซึ่งถ้าเป็นไปตามนี้แล้ว จะเห็นได้ว่า "ชั้น" มีส่วนช่วยกระตุ้นความกระตือรือร้นข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถและความประพฤติดีอยู่เสมอ และในทางตรงกันข้ามชั้นก็อาจจะเป็นสิ่งที่ช่วยให้ข้าราชการ ผู้มีความรู้ความสามารถในระดับต่ำเสียกำลังใจ เพราะ ไม่มีโอกาสข้ามชั้นได้

"ชั้น" ยังมีประโยชน์ต่อข้าราชการอีกมาก "ประโยชน์" เหล่านี้จะหาไม่ได้หรือหาได้ไม่ตรงนักในตำแหน่ง "ชั้น" ช่วยแบ่งข้าราชการออกเป็น 5 กลุ่มใหญ่ ซึ่งแต่ละกลุ่มมีคุณสมบัติพื้นความรู้ที่แตกต่างกันเห็นได้โดยง่าย "ชั้น" ช่วยในการกำหนดอัตรา

กำลัง ช่วยในการวางนโยบายการบริหารงานบุคคล ช่วยในการกระจายอำนาจในราชการแขนงบริหารงานบุคคลนี้ ช่วยในการแต่งตั้ง รวมทั้งแต่งตั้งกรรมการ หรืออนุกรรมการต่าง ๆ ให้ได้บุคคลที่อยู่ในระดับเดียวกัน ช่วยในการโอนและโยกย้าย ในการพิจารณาโทษทางวินัย ในการให้ออก ลาออก ในการเลื่อนขั้นก็ได้ช่วยกำหนดให้ผู้ได้เลื่อนต้องมีประสบการณ์ในขั้นต่ำ ๆ มาแล้วนานพอสมควรเพื่อที่จะได้รู้จักปกครอง บังคับบัญชา และมอบหมายการงานให้ลูกน้องทำได้ดีขึ้น

ประโยชน์อย่างอื่น ๆ ก็มีเรื่องเครื่องแต่งตัว อันสวยงาม ซึ่งมีอิทธิพลจูงใจให้ทำความดีได้อยู่มากทีเดียว ลองสังเกตุดูกิริยาท่าทางของข้าราชการพลเรือนชั้นผู้ใหญ่ที่แต่งตัวเต็มยศสรวมสายสะพายพร้อมทั้งเหรียญตราดูบ้าง แล้วจะเห็นความมั่นใจ ความตั้งใจที่จะทำงานให้เป็นประโยชน์ ความภาคภูมิใจ ฯ ล ฯ ปรากฏออกมาอย่างเต็มที่ นอกจากนี้ยังมีผลประโยชน์ต่าง ๆ อย่างอื่น รวมทั้ง เก้าอี้ พัดลม ตลอดจนโต๊ะทำงานด้วยที่ช่วยจูงใจให้ข้าราชการชั้นต่ำอยากที่จะเป็นชั้นสูงขึ้นไป นอกจากนี้ "ชั้น" ยังเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างข้าราชการพลเรือนสามัญ และข้าราชการวิสามัญและลูกจ้าง ซึ่งถ้าเลิกชั้นเสียฐานะของข้าราชการทั้ง 2 ประเภทนี้ก็คงจะไม่แตกต่างกันมากนัก

มูลเหตุจูงใจที่สำคัญในราชการของเราในการที่จะให้ข้าราชการ ปฏิบัติ ราชการด้วยความกระตือรือล้นและเข้มแข็งนั้นมีอยู่ไม่กี่อย่าง เช่น เงิน เดือน บำเหน็จบำนาญ ประโยชน์อื่น ๆ เกียรติภูมิ อำนาจ เหรียญตรา และชั้น ข้าราชการของเราเงินเดือนน้อย เราก็ควรเพิ่มปริมาณและคุณภาพของมูลเหตุจูงใจอย่างอื่น ๆ ขึ้น หรืออย่างน้อยต้องไม่ลดสิ่งที่พอจะเป็นประโยชน์บ้างอยู่แล้ว สิ่งเหล่านี้ ทำให้ข้าราชการ แตก ต่างจากลูกจ้างของบริษัทห้างร้านเอกชนและจูงใจให้ข้าราชการที่ดีอยู่ในราชการสืบไป ผู้เขียนมีเพื่อนคนหนึ่งที่ ทางองค์การ ระหว่าง ประเทศ ต้องการจะยืมตัวไปปฏิบัติงาน โดยจะให้เงินเดือน ๆ ละเกือบหมื่นบาท แต่เพื่อนผู้นั้นไม่ยอมไป ยอมรับเงินเดือนไม่ถึงสองพัน เพื่อที่จะได้สิทธิสมัครสอบเลื่อนชั้น ฉะนั้น ผู้ ตอบจึงมี ความนับถือ ผู้ร่าง กฎหมายระเบียบ

ข้าราชการพลเรือนฉบับแรกมาก ที่ได้กำหนดชั้นของข้าราชการเข้าไว้ด้วย "ชั้น" มีส่วนร่วมเป็นอย่างมากในความกระตือรือล้น ความประพฤติ และจิตใจของข้าราชการ ทำให้ราชการของเราเจริญก้าวหน้ามาได้จนถึงภาวะในปัจจุบันนี้

"ตำแหน่ง" ของข้าราชการเปรียบเสมือนกับลำต้นของต้นไม้ ชั้น อันดับ และขั้นเงินเดือนก็เสมือนกับกิ่งก้านสาขาที่สวยงาม ถ้าไปตัด "ขั้น" ออกเสีย ก็จะเหลือแต่ลำต้นไม้ยืนตากแดดกรำฝนอยู่เท่านั้นเอง

การกำหนด Status โดยกำเนิดก็ดี กำหนดไว้โดยฟุ่มเฟือยก็ดี หรือกำหนดไว้ขัดต่อวัฒนธรรมและนิสัยใจคอของพลเมืองก็ดี อาจจะเป็นสิ่งชั่วช้า แต่ถ้ากำหนดไว้ตามความเหมาะสมแล้ว ย่อมเป็นเครื่องมือที่เป็นประโยชน์ช่วยกระตุ้นให้คนทำความดีและปรับปรุงตัวเองอยู่เสมอ

สำหรับเรื่องการแก้ไขนั้น เป็นเรื่องที่อยู่นอกขอบเขตที่ผู้ตอบจะตอบได้

ข้อ 3.

ถาม ตามนโยบายพัฒนาการท้องถิ่น จำเป็นต้องมีการใช้ไม้ประกอบการสร้างสรรมาก เช่นการล้อมรั้ว ทำสะพาน สร้างอาคารหรือโรงเรียน ฯลฯ แต่ส่วนมากทางราชการไม่มีเงินงบประมาณในการจะให้ไปชำระค่าภาคหลวงไม้ กฎหมายป่าไม้ก็ไม่มีการอนุญาตให้ทำป่าไม้โดยยกเว้นค่าภาคหลวง และมีการจำกัดโควต้าประจำปีด้วย เป็นอุปสรรคเพราะนำไม้มาใช้ไม่ได้ทันท่วงที เสียเวลาในการดำเนินงาน การพัฒนาการต่างๆ จึงชงักไป ทางราชการจะพิจารณาหาแก้ไขระเบียบการให้สอดคล้องกันได้หรือไม่ เพราะเหตุใด?

ตอบ ที่ว่ากฎหมายป่าไม้ใหม่ให้ยกเลิกการอนุญาตไม้โดยยกเว้นค่าภาคหลวงจะเป็นการกระทบกระเทือนต่อนโยบายการพัฒนาการท้องถิ่น เพราะทางราชการไม่มีงบประมาณในการค่าเสียภาคหลวงนั้น ที่จริงไม่สู้จะกระทบกระเทือนนัก เพราะเหตุผลดังนี้–

1. ในด้านข้อเท็จจริง ไม้ที่ใช้ในการปลูกสร้างอาคารต่างๆ นั้นส่วนมากใช้ไม้จากโรงค้าไม้แปรรูป เพราะไม้ที่ขอรับอนุญาตมักไม่ใคร่ทำไม้ออกมาเอง เพราะไม่มีรถยนต์ เครื่องอุปกรณ์ทำไม้ที่เป็นอยู่จริงๆ เป็นการนำใบอนุญาตไม้ไปแลกเปลี่ยนกับไม้แปรรูปมากกว่า

2. ค่าภาคหลวงนั้นมีราคาถูกมาก ไม้ที่อนุญาตทั่วไปนอกจากไม้สัก อย่างสูงไม่เกินลูกบาศก์ละ 20 บาท จึงเห็นว่าไม้สักไม่สู้กระทบกระเทือนละไรนัก ค่าซักลากล่าแปรรูป ราคาสูงกว่านี้มาก ราคาลูกบาศก์เมตรละนับร้อยบาท

Virginia Bill of Rights

▲ **Of all the various forms of government, that is best which is capable of producing the greatest degree of happiness and safety and is most effectually secured against the danger of maladministration.**

ธรรมนูญแห่งเสรีภาพของมลรัฐเวอร์จิเนีย

ในกระบวนแบบของรัฐบาลทั้งหลาย แบบที่ดีที่สุดคือแบบที่สามารถจะอำนวยความสุขและความปลอดภัยให้ได้มากที่สุด และเป็นแบบที่สามารถป้องกันภัยจากการปกครองที่ผิดพลาดได้อย่างดีที่สุด ▲

แนะนำหนังสือ

INTRODUCING BOOKS

○ *Europa Year Book, 1960,* London: Europa Publications Limited, 1960, 2500 p. 2 vols.

เป็นหนังสือคู่มือที่จะใช้ให้เป็นประโยชน์ในการค้นหาข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับสิ่งสำคัญ ๆ อันดับแรกของโลก เป็นหนังสือ 2 เล่มจบ รวม 2500 หน้า นอกจากนั้นหนังสือทั้งสองเล่มนี้ยังแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับประเทศต่าง ๆ ทุกประเทศในโลก และเกี่ยวกับองค์การระหว่างประเทศที่สำคัญ ๆ

ก. **ข้อมูลของแต่ละประเทศ** ได้จัดพิมพ์ไว้เรียงตามหัวข้อเรื่อง ดังต่อไปนี้

1. สถิติต่าง ๆ เกี่ยวกับอาณาเขต ประชากร เกษตรกรรม ป่าไม้ การประมง เหมืองแร่ โรงงานอุตสาหกรรม การคลัง การค้าระหว่างประเทศ การท่องเที่ยว การขนส่งและการศึกษา

2. รัฐธรรมนูญของประเทศโดยย่อ

3. รายชื่อสมาชิกในคณะรัฐบาล ชื่อทูต และผู้แทนต่าง ๆ รวมทั้งรัฐสภาและรายชื่อสมาชิกรัฐสภา

4. นโยบายโดยละเอียดของพรรคการเมืองต่าง ๆ เรื่องราวที่สำคัญเกี่ยวกับพรรคการเมืองนั้น ๆ และชื่อหัวหน้าพรรค

5. ศาลสถิตยุติธรรม รวมทั้งชื่อผู้พิพากษา หัวหน้าศาล

6. ศาสนาและจำนวนผู้นับถือศาสนาต่าง ๆ

7. ชื่อโรงพิมพ์ต่าง ๆ พร้อมทั้งรายชื่อวารสารที่สำคัญ ๆ ชื่อบรรณาธิการ จำนวนที่จำหน่าย

8. ชื่อและสถานที่ตั้งของบริษัทการพิมพ์ต่าง ๆ พร้อมทั้งประเภทของหนังสือที่พิมพ์ชื่อผู้อำนวยการการพิมพ์

9. ชื่อองค์การวิทยุและโทรทัศน์ ชื่อเจ้าหน้าที่สำคัญๆ ขององค์การ รายละเอียดเกี่ยวกับการออกอากาศ

10. ชื่อธนาคารต่าง ๆ พร้อมกับเงินทุน ทุนสำรอง และเงินฝาก รวมทั้งสาขาธนาคารต่างๆ ชื่อผู้อำนวยการธนาคาร ชื่อบริษัทประกันภัยต่าง ๆ พร้อมด้วยรายละเอียดตามสมควร

11. เกี่ยวกับการค้าและโรงงานอุตสาหกรรม มีชื่อสมาคมนายจ้าง ๆ สมาคมพ่อค้าและสหพันธ์กรรมกร

12. เรื่องการขนส่งและทัศนาจร มีเกี่ยวกับการขนส่งทางรถไฟ, ทางเรือและบริษัทเดินอากาศ องค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวต่าง ๆ รวมตลอดถึงระยะทางของสายคมนาคมต่าง ๆ

13. รายชื่อสมาคมบัณฑิตและสถาบันการวิจัยต่าง ๆ พร้อมทั้งสถานที่ตั้ง จำนวนสมาชิก ชื่อเจ้าหน้าที่สำคัญ ๆ

14. ในส่วนที่เกี่ยวกับห้องสมุดมีสถานที่ตั้ง วันที่ก่อตั้งห้องสมุด จำนวนหนังสือในห้องสมุดและชื่อผู้อำนวยการห้องสมุด

15. รายชื่อพิพิธภัณฑ์สถานและ Art Galleries ต่าง ๆ พร้อมทั้งระบุสถานที่ตั้ง, วันที่เริ่มก่อตั้ง รายละเอียดเกี่ยวกับ special collections ชื่อผู้อำนวยการและ

16. มหาวิยาลัยและวิทยาลัยต่าง ๆ พร้อมทั้งสถานที่ตั้ง อธิการบดี จำนวนอาจารย์ที่สอนและจำนวนนักเรียน

ข. องค์การระหว่างประเทศ

ใน Volume I. มีรายละเอียดเกี่ยวกับ Common Market: European Free Trade Association; และองค์การระหว่างประเทศในภาคพื้นยุโรปที่สำคัญ ๆ

ใน Volume II. มีข้อเท็จจริงที่สำคัญๆ เกี่ยวกับองค์การระหว่างประเทศตามภาคพื้นในทวีปต่าง ๆ

กล่าวโดยสรุป ข้อมูลต่างๆ ที่รวบรวมไว้ใน Europa Year Book จะช่วยให้การศึกษาค้นคว้าในส่วนที่เกี่ยวข้องดำเนินไปโดยสะดวกและรวดเร็ว และข้อมูลเกี่ยวกับประเทศต่าง ๆ เรียงไว้ตามลำดับตัวอักษร เป็นระเบียบสะดวกแก่การค้นหามาก

ต่อไปนี้ ขอยกตัวอย่างต่าง ๆ ที่ Europa Year Book จะช่วยนักวิจัยได้เป็นอย่างดี

ประเทศใดบ้างที่เป็นสมาชิกของ European Free Trade Association
ใครเป็นประธานาธิบดีของ Liberia
อาณาเขตนอกทวีปออสเตรเลียใดบ้างที่ออสเตรเลียปกครองอยู่
ประเทศใดบ้างที่เป็นสมาชิกขององค์การ ส.ป.อ.
ธนาคารชาติของ Ghana ชื่ออะไร
วัตถุประสงค์ของ WHO มีอย่างไร

○ *The World of Learning, 1959-1960* 10 th ed., London: Europa Publications Limited, 1960, 1221 p. &7

หนังสือเล่มนี้เป็นประโยชน์มากในการใช้เป็นคู่มือเพื่อค้นหารายชื่อ ที่ตั้ง และรายละเอียดอื่นๆ ขององค์การทางการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมทั่วโลก มีรายชื่อมหาวิทยาลัย และวิทยาลัยต่าง ๆ ทั่วโลก 4,000 แห่ง ห้องสมุดและพิพิธภัณฑ์สถาน 4,000 แห่ง สมาคมบัณฑิตและสถาบันการวิจัย 5,000 แห่ง มีรายละเอียดที่แสดงให้ทราบว่าองค์การและสถาบันต่าง ๆ เหล่านี้ตั้งอยู่ที่ใด ประกอบกิจกรรมอะไรบ้าง มีรายชื่อข้าราชการ ข้ารัฐการ และพนักงานเจ้าหน้าที่ที่สำคัญๆ ของแต่ละองค์การและสถาบันนั้นๆ ในส่วนที่เกี่ยวกับ มหาวิทยาลัย ก็มีรายชื่อศาสตราจารย์ ของมหาวิทยาลัย สำคัญ ๆ ทั่วโลก พร้อมทั้งลักษณะวิชาที่ศาสตราจารย์นั้นๆ สอนอยู่ นอกจากนี้ยังแสดงให้ทราบว่าองค์การหรือสถาบันใดออกวารสารอะไรบ้าง

ในหน้าต้นของหนังสือเป็นเรื่องเกี่ยวกับ UNESCO แสดงถึงประวัติ ความมุ่งหมายที่ตั้งขึ้น หน้าที่ และองค์การสาขาต่าง ๆ ของ UNESCO รวมทั้งแสดงกิจกรรมต่างๆ ที่ได้กระทำไปแล้ว ต่อจากนั้นมีรายชื่อองค์การระหว่างประเทศต่าง ๆ พร้อมด้วยคำอธิบายเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ และมีรายชื่อเจ้าหน้าที่สำคัญ ๆ ของแต่ละองค์การ

ภาคหลังของหนังสือนี้ บรรยายเกี่ยวกับประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก เรียงตามลำดับตัวอักษรชื่อประเทศ รวม 140 ประเทศ ในแต่ละประเทศแบ่งออกเป็น 4 หรือ 5 หัวข้อใหญ่ ๆ ดังนี้

1. Learned societies
2. Libraries
3. Museums
4. Universities and colleges
5. Technical Universities

นอกจากนั้น ยังมีดัชนีค้นเรื่องเกี่ยวกับองค์การต่าง ๆ รวม 60 หน้า กล่าวโดยสรุป หนังสือเล่มนี้จะเป็นหนังสือ สำหรับใช้ในการค้นหา ข้อมูล เกี่ยวกับสถาบัน ทาง การศึกษา วิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมได้อย่างดีที่สุดเล่มหนึ่ง

นวนิตย์ อินทรามะ

○ *พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรมราชาภิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน*, พระนคร : ร.พ. ส่วนท้องถิ่น, กรมมหาดไทย, 2503, เจ้าภาพพิมพ์แจกในงานฌาปนกิจ นางภักดีศรีสุพรรณภูมิ (ทิม สุนทรศารทูล) ณ เมรุวัดมกุฏกษัตริยาราม วันที่ 21 พฤศจิกายน พ.ศ. 2503. 66 หน้า

นับเป็น พระมหากรุณาธิคุณ ของ พระบาทสมเด็จ พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ทรงเป็นผู้ริเริ่มประเพณีการพิมพ์หนังสือแจกในงานฌาปนกิจขึ้นในประเทศเรา เพราะประเพณีนี้ได้ช่วยให้มหาชนได้มีโอกาสได้อ่านวรรณกรรม อันล้ำค่าของชาติได้อย่างกว้างขวางเพิ่มเติมขึ้นจากการจัดพิมพ์ของทางราชการ และส่วนเอกชนเพื่อซื้อขายหรือแจกจ่าย

จากประเพณีที่พระองค์เป็นผู้ทรงริเริ่มนี้เอง ในปัจจุบน เราทั้งหลายมีโอกาสได้อ่านหนังสืออันเป็นบทพระราชนิพนธ์ของพระองค์เอง โดยที่มีผู้เป็นเจ้าภาพในงานฌาปนกิจอัญเชิญ นำมาพิมพ์เป็นอนุสรณ์แห่งมรณกรรม ของ บิดามารดา ญาติพี่น้อง หลาย ต่อหลายเล่ม ดังในกรณีนี้ กล่าวคือ นายถวิล สุนทรศารทูล รองปลัดกระทรวงมหาดไทย ได้ขออนุญาตจากกรมศิลปากรจัดพิมพ์พระราชนิพนธ์นี้ขึ้นเนื่องในงานฌาปนกิจมารดา

พระราชนิพนธ์นี้ เดิมพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงนิพนธ์ขึ้นเพื่อทรงแถลงพระบรมราชาภิบายในการแก้ไขปรับปรุงการปกครองแผ่นดิน ท่ามกลางคณะเสนาบดี เมื่อพุทธศักราช 2432 ต่อมาพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระราชดำริว่าเป็นหนังสือที่สำคัญยิ่ง จึงมีรับสั่งให้จัดพิมพ์ขึ้นอีกในปี พ.ศ. 2470 โดยพระองค์ได้ทรงประทานพระราชนิพนธ์คำนำไว้ในการพิมพ์ครั้งนี้ด้วย

หากจะคิดว่าพระราชนิพนธ์นี้มีความยาวเพียง 52 หน้าก็ต้องนับว่าเป็นหนังสือที่สั้นมาก แต่ถ้าจะคิดว่าเป็นพระราชดำรัสแล้วก็ต้องนับว่าเป็นพระราชดำรัสที่ยาวมากที่เดียว ทั้งนี้ เพราะเป็นพระราชดำรัสที่สำคัญมาก พระองค์ต้องทรงแถลงชี้แจงให้คณะเสนาบดีเห็นถึงความสำคัญอันยิ่งยวดที่จะต้องจัดให้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองของประเทศขึ้นอย่างขนานใหญ่ นับเป็นครั้งแรกหลังจากการจัดระเบียบการปกครองในแผ่นดินพระบรมไตรโลกนารถ

การเปลี่ยนแปลงในประเพณีการปกครองบ้านเมืองที่ปฏิบัติสืบเนื่องกันมาหลายร้อยปี นี้ย่อมเป็นของยากที่จะทำให้สำเร็จได้โดยราบรื่น เพราะจะต้องประสบอุปสรรคมากมาย ทั้งในปัญหาที่ว่าบรรดาเสนาข้าราชบริพารก็ไม่ใคร่มีใครที่เข้าใจในพระราชประสงค์หรือเข้าใจวิธีการที่จะจัดการให้สมดังพระราชประสงค์ เพราะขาดความรู้ความเข้าใจในสภาพใหม่ที่จะเกิดขึ้น และในปัญหาที่ว่าการเปลี่ยนแปลงนี้จะเป็นการกระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ เสนาบดี ขุนนางผู้ใหญ่และพระราชวงศานุวงศ์ส่วนมาก ดังที่พระองค์ได้ทรงปรารภไว้ในพระราชดำรัสนี้ว่า "*ได้คิดและได้พูดมาช้านาน แต่การหาตลอดไปได้*

ไม่ ด้วยมีเหตุขัดขวางต่าง ๆ เป็นอันมาก และการที่จะจัดนั้นก็เป็นการหนัก ต้องอาศัยกำลังสติปัญญาและความซื่อตรงความจงรักภักดีของท่านทั้งปวงผู้ซึ่งจะรับตำแหน่งจัดการทั้งปวงนั้นเต็มความอุตสาหะวางเป็นแบบแผนลงไว้ ได้แล้ว การทั้งปวงจึงจะเป็นไปได้สะดวกตามความประสงค์" (น.1–2) แต่ก็เป็นเรื่องที่พระองค์ทรงตัดสินพระทัยว่าจะต้องจัดทำ เพราะบ้านเมืองเจริญยิ่งขึ้นกว่าเดิมหลายเท่า การจัดการปกครองบ้านเมืองซึ่งได้พยายามจัดทำให้เป็นระเบียบแบบแผน มีการแบ่งงานกันทำชัดเจนตามระบบจตุสดมภ์และมีสมุหนายกและสมุหพระกลาโหมมาแต่ครั้งแผ่นดินพระบรมไตรโลกนารถนั้น ได้พ้นเผือไปเป็นอันมากจนมิคงรูปคงรอยด้วยเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงไป ราชการงานบางอย่างเกิดขึ้นใหม่ บางอย่างก็ขยายขึ้นมาก บางอย่างก็ลดน้อยหรือเลิกหายไป มีอยู่ไม่กี่ประเภทที่คงรูปเดิมอยู่

ตามทางปฏิบัติ การมอบหมายการงานที่เกิดใหม่ และการจัดงานเก่าที่เพิ่มขึ้นหรือลดลงก็มักจะจัดแบ่งไปตามหน่วยต่าง ๆ ตามแต่จะทำเป็นคราว ๆ ไป ทั้งต้องพยายามมิให้อำนาจมาตกอยู่ในมือใครมากจนเกินไป ดังเช่นกรณีการศาลซึ่งผลสุดท้ายไปกระจายอยู่แก่เสนาบดีทั้งหกลูกขุนกับขุนนางในส่วนราชการอื่น ๆ อีกหลายคน และกรณีการแบ่งทหารหน่วยกำลังและอาวุธไปไว้ภายใต้การบัญชาของขุนนางหลายคน เป็นต้น การมอบหมายงานเป็นครั้งคราวตามแต่จะมีเหตุการณ์เกิดขึ้นนั้น ทรงเปรียบว่าเสมือนกับเรือซึ่งรั่วขึ้นมาคราวใดก็อุดยาเสียคราวหนึ่ง ครั้นเรือนั้นเก่าแก่มากจนเป็นรูทั่วและเนื้อไม้ผุพังเบื่อยไปแล้วก็ควรจะต้องยกขึ้นคานเพื่อเปลี่ยนแปลงหรือทำเรือใหม่ มิฉะนั้นก็คงจะถึงล่มจมไปสักวันหนึ่ง

พระราชดำรัสนี้ นับว่าเป็นพระราชดำรัสที่มีคุณค่ายิ่งในการศึกษาทางรัฐประศาสน์มาตั้งแต่ต้น ด้วยเป็นพระบรมราชาภิบายแถลงให้บรรดาขุนนางทราบในพระราชประสงค์ ในปัจจุบันเมื่อได้จัดให้มีการพิมพ์ขึ้นใหม่ก็ก่อให้เกิดประโยชน์ขึ้นในวงการที่สนใจเป็นอันมาก ข้อแรกทีเดียว พระราชนิพนธ์นี้เท่ากับเป็นการรวบรวมประวัติศาสตร์ของการปกครองของประเทศเรามาไว้ทั้งสิ้น ผู้อ่านจะได้ทราบว่าการแบ่งส่วนราชการในรัชช

สมัยของพระองค์เป็นอย่างไร กรมกองต่างๆ ทั้งฝ่ายทหารและพลเรือนนั้นได้ก่อตั้งมาด้วยวัตถุประสงค์อย่างใด แบ่งงานในหน้าที่กันอย่างใด เมื่อกาลเวลาผ่านมาช้านาน หน้าที่ของกรมกองเหล่านั้นก็ได้เปลี่ยนแปลงผันแปรไปเป็นอย่างใด พระองค์ได้ทรงแถลงถึงความเป็นมาของหน้าที่ของจตุสดมภ์ สมุหพระกลาโหม และสมุหนายกโดยละเอียด ผู้อ่านจะได้ รับความรู้ว่าการศาลของเรานั้น แต่เดิมเป็นอย่างไร ได้ผันแปร มาขึ้นหลายผักหลายฝ่ายอย่างใด ข้อสำคัญที่สุดก็คือการที่พระองค์ท่านได้ทรงพยายามแยกแยะราชการในหน้าที่ทหารและพลเรือนออกจากกันเป็นการประกอบคธิบายพระราชดำรัสด้วยเป็นเรื่องที่สับสน กัน อย่างยิ่ง ในประเด็นนี้ พระองค์ได้ทรงแบ่งกรม กองต่าง ๆ นอกจาก ที่ สมุหนายก สมุหพระกลาโหมและกรมเมือง, วัง, พระคลัง, และนา ออกเป็น 4 ประเภทคือ กรมซึ่งเป็นราชการพลเรือนแบ่งไว้ในฝ่ายพลเรือน เช่นกรมพระสุรัสวดี กรมลูกขุน กรมธรรมการ กรมหมอ ประเภทหนึ่ง กรมที่มีราชการทหารแบ่งไว้ฝ่ายทหาร เช่นกรมอาสาแปดเหล่า กรมพระตำรวจ กรมกองมอญ อีกประเภทหนึ่ง ประเภทที่สามคือกรมที่เป็นข้าราชการทหารแต่แบ่งไว้ในฝ่ายพลเรือน มีอาทิกรมล้อมพระราชวัง กรมแสงปืนโรงใหญ่ กรมช้าง กรมม้า เป็นต้น และประเภทสุดท้ายคือกรมที่เป็นราชการพลเรือนแต่แบ่งไว้ในฝ่ายทหาร มีกรมช่างสิบหมู่ เป็นอาทิ

นอกจากจะได้ทรงแสดงให้เห็นว่าการแบ่งส่วนราชการ มีความยุ่งยากสับสนถึงปานใด กระแสรพระราชดำรัสนี้ยังได้แยกแยะความเป็นมาของแต่ละกรมที่กล่าวมาข้างต้นและกรมกองอื่น ๆ อีกมาก ข้อสำคัญคือทรงแสดงให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่ในแต่ละกรมกองนั้นทำหน้าที่ทั้งที่ตรงและไม่ตรงกับชื่อหรือหน้าที่ที่ควรจะทำ ทำให้เกิดความยุ่งยากสับสนขึ้นเป็นทวีคูณ อีกข้อหนึ่งที่ทรงชี้แจงมูลเหตุแห่งความยุ่งยากก็คือการที่มีพระราชกำหนดกฎหมายและพระราชวินิจฉัยต่างๆ ทับถมกันมากมายจนไม่มีผู้ใดจะจดจำได้ว่าจะทำอย่างไรจึงจะถูกต้อง เพราะกฎหมายที่ออกมาใหม่ๆ ก็มิได้ประกาศยกเลิกของเดิมเสียให้ชัดเจน

เมื่อการปกครองบ้านเมืองยุ่งยากสับสนเป็นทวีและตรีคูณดังนี้ พระองค์จึงทรงตัดสินพระทัยวางแนวทางแก้ไขระบบการปกครองเสียใหม่ โดยให้แบ่งส่วนราชการเป็น 12

กรม ซึ่งเป็นรากฐานของกระทรวงในปัจจุบัน ทั้งนี้เพื่อให้กรมหนึ่ง ๆได้รับงานเฉพาะอย่างไป จัดทำรับผิดชอบเป็นการป้องกันงานซ้อนงาน ขาดการประสานงานหรือขาดสายงานบังคับบัญชา

ในตอนท้ายแห่งพระราชดำรัส ผู้อ่านจะได้ทราบถึงพระราชกุศโลบายในการที่จะพยายามจำกัดพระราชอำนาจของพระองค์เอง ทรงมีพระราชดำริว่าพระมหากษัตริยาธิราชย่อมเป็นผู้ทรงคุณธรรมอันประเสริฐอยู่แล้ว ถ้าจะมีกฎหมายใดมากำหนดมิให้พระองค์กระทำมิชอบก็ไม่เห็นเป็นการจำกัดพระราชอำนาจนัก แต่พระองค์ก็ทรงตั้งข้อสังเกตุว่ากฎหมายกำหนดพระบรมราชานุภาพในต่างประเทศนั้น เกิดขึ้นเพราะประชาชนเรียกร้องหรือแสดงความไม่ไว้วางใจในอำนาจล้นพ้นนั้น แต่สำหรับประชาชนชาวไทยเรานั้น เรามีความไว้วางใจในพระเจ้าอยู่หัวมากกว่าคนสามัญด้วยกันเสียอีก พระองค์ได้ทรงกล่าวไว้อย่างน่าฟังว่า *"เหมือนอย่างถ้าจะมีปาลิเมนต์จะไม่มีผู้ใดซึ่งสามารถเป็นเมมเบอได้สักกี่คนและโดยว่าจะมีเมมเบอเหล่านั้นเจรจาการได้ก็ ไม่เข้าใจในราชการทั้งปวงทั่วถึง เพราะไม่มีความรู้และการฝึกหัดอันใดแต่เดิมมาเลย ก็คงจะทำให้การทั้งปวงไม่มีอันใดสำเร็จไปได้ และจะช้าเป็นที่หวาดหวั่นของราษฎรผู้ซึ่งไม่เข้าใจเรื่องราวอันใด เพราะไม่ได้นึกไม่ได้ต้องการเกิดขึ้นในใจเลย ราษฎรคงจะเชื่อเจ้าแผ่นดินมากกว่าผู้ซึ่งจะมาเป็นเมมเบออฟปาลิเมนต์ เพราะปกติทุกวันนี้ราษฎรย่อมเชื่อถือเจ้าแผ่นดินว่าเป็นผู้อยู่ในยุติธรรม และเป็นผู้รักใคร่คิดจะทำนุบำรุงราษฎรให้อยู่เย็นเป็นสุขยิ่งกว่าผู้อื่นทั้งสิ้น"* (น. 31)

บทเรียนซึ่งผู้อ่านจะได้รับจากพระราชนิพนธ์เล่มนี้ จึงได้แก่ประวัติความเป็นมาของกรมกองต่าง ๆในประเพณีการปกครองของเรา และพระบรมราชาภิบายชี้แจงถึงเหตุบกพร่องของการแบ่งส่วนที่เป็นอยู่ กับประโยชน์ที่จะได้รับตามการแบ่งแบบใหม่ที่เป็นเบื้องปฐม แต่ประโยชน์อันสำคัญจากการอ่านพระราชนิพนธ์นี้จะอยู่ที่เราจะได้ทราบซึ้งในอรรถรสของอักษรภาษา ซึ่งแม้จะเป็นของเก่ากว่า 70 ปีมาแล้วก็ยังเป็นงานพระราชนิพนธ์ชั้นเลิศที่ได้รับจนาอย่างระมัดระวัง ผิดจากหนังสือในสมัยปัจจุบันเป็นอันมาก โดยจะเห็นได้ชัดว่าหนังสือสมัยก่อนนั้นผู้เป็นเจ้าของเรื่องมักจะเป็นผู้ประพันธ์เอง ถึงจะได้ผู้อื่น

ช่วยแต่งเติมหรือเป็นผู้ยกร่างแทน ก็มักได้ผู้ที่พยายามระมัดระวังตั้งใจที่จะเขียนให้ได้ดี ได้อรรถรสและแง่คิดเป็นคติจับใจดี ซึ่งหาได้ยากในวงการหนังสือหรือการปราศรัยในปัจจุบัน อนึ่ง บทพระราชนิพนธ์นี้จะได้ช่วยชี้ให้เห็นพระปรีชาสามารถของพระมหาราชเจ้าพระองค์นั้น โดยที่การเปลี่ยนแปลงนี้เป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวงมีผู้ได้เสียประโยชน์เป็นอันมาก พระองค์ทรงรอคอยอยู่จนถึงเวลาอันควรจึงได้มีพระราชดำรัสนี้เป็นการเฉียบขาดลงมา กล่าวคือแม้จะทรงมีพระราชประสงค์จะแก้ไขการปกครองนี้มานานแล้ว แต่โดยที่ยังทรงพระชันษาน้อย เจ้านายและเสนาบดีผู้ใหญ่ที่คอยเพ็ดทูลขัดขวางอยู่มีมาก จึงต้องทรงคอยโอกาสจนถึงคราวที่พระองค์ทรงเจริญพระชันษาแล้ว เสนาบดีและเจ้านายในตระกูลที่เก่าแก่และมีอำนาจมากก็น้อยตัวลงไปจนแน่พระทัยว่าจะทรงจัดการตามพระราชประสงค์ได้แน่นอน จึงทรงประกาศพระราโชบายนี้มาท่ามกลางที่ประชุมเสนาบดีและเจ้านายทั้งปวง

เมื่อโอกาสที่ทรงรอคอยอยู่แล้วมาถึง พระองค์ก็ได้ทรงใช้พระราชอำนาจอย่างเต็มที่เพื่อให้บรรลุพระราชประสงค์โดยมิได้ทรงแสดงอาการลังเล หรือ หวั่นเกรงอิทธิพลอันใดจะเห็นได้จากการที่ทรงวิพากษ์วิจารณ์การงานในหน้าที่ของเสนาบดีสำคัญๆ อย่างเฉียบขาด ดังที่ทรงวิจารณ์เสนาบดีกรมวังว่า "*... ราชการของกรมวังนั้นละเอียดกว่าราชการในกรมเมือง ต้องการความรู้ราชการ ความทรงจำ ความหมั่นเพียรมาก... ก็ไม่มีผู้ใดที่จะเต็มใจรับตำแหน่งนั้น เสนาบดีกรมวังก็มักจะตกอยู่ในผู้ซึ่งเป็นขุนนางเก่าแก่ ซึ่งไม่สามารถจะทำการตามตำแหน่งของตัวได้.... เสนาบดีกรมวังเกือบจะเป็นแต่ผู้ที่ได้รับเบี้ยหวัดเป็นขุนนางสูงอายุอยู่เปล่าๆ โดยมาก... ตำแหน่งเสนาบดีนั้นเป็นตำแหน่งที่ตั้งไว้บำบวยการไปเท่านั้น*" (น. 10–11) และตอนที่ว่า "*เพราะฉะนั้นเสนาบดีใน 6 ตำแหน่ง [คือ สมุหนายก, สมุหพระกลาโหม, เสนาบดีกรมเมือง, วัง, นา และพระคลัง] เมื่อตกลงมาถึงภายหลังตามการที่เปลี่ยนแปลงไปตามลำดับ บางกรมก็มีการเหลือล้นจนทำไม่ไหว บางกรมก็ไม่มีการทำอะไรจะทำ บางกรมก็มีผลประโยชน์มากเหลือล้นจนเกินไป... ราชการจึงได้ค้างสะสมด้วยการมากเหลือแรงที่จะทำ และไม่มีผลประโยชน์พอที่จะมีน้ำใจจะทำ*"

(น. 12) จะเห็นได้ว่า กว่าที่พระองค์จะทรงปราภดำหนิขุนนางขั้นผู้ใหญ่ได้บ่านนี้ได้ก็ต้องเป็นคราวที่พระองค์จะทรงแน่พระทัยว่าจะไม่เกิดผลร้ายขึ้น

เท่าที่ได้พรรณาถึงความในพระราชดำรัสมาเพียงนี้ ก็ด้วยมุ่งหวังจะเทอดทูนพระเกียรติของพระมหาราชเจ้าผู้เป็นที่รักใคร่ของพสกนิกรชาวไทยทุกยุคทุกสมัย ในฐานะที่ทรงเป็นนักปกครองที่มีพระปรีชาสามารถเป็นยอดเยี่ยม สมกับที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงนิพนธ์ไว้ในคำนำว่า "*พระราชดำรัสนี้ได้ทรงเรียบเรียงอย่างรอบคอบที่สุด แสดงให้เห็นชัดว่า สมเด็จพระพุทธเจ้าหลวงทรงมีพระปรีชารอบรู้ในทางรัฐประศาสนประเพณีการปกครองของไทยอย่างเก่าเป็นอย่างดี และส่วนการประเพณีการปกครองอย่างที่นิยมกันในทวีปยุโรป ก็ได้ทรงศึกษาทรงทราบหลักการโดยตลอด พระราชดำรัสนี้ จึงเป็นหนังสือที่ให้ความรู้ในทางการปกครองของประเทศสยามเป็นอย่างดียิ่ง... นอกจาก (นี้) ...ยังทำให้เห็นพระราชหฤทัยของสมเด็จพระพุทธเจ้าหลวงเป็นอย่างดีว่าพระองค์มิได้ทรงนึกถึงสิ่งอื่นเลย นอกจากความสุขของประชาชนและความเจริญรุ่งเรืองของประเทศเป็นที่ตั้งเป็นหลักสำคัญในการที่จะทรงพระราชดำริกิจการใด ๆ ทั้งปวง*" (น. (1–2))

การที่เจ้าภาพแห่งงานฌาปนกิจรายนี้ ได้อัญเชิญพระราชดำรัสนี้มาจัดพิมพ์แจกในงาน จึงนับว่าเป็นกุศลสาธารณะอันเป็นประโยชน์น่าเชิดชูนิยมยิ่ง การพิมพ์ก็ได้พิมพ์ด้วยความหมดจดงดงามและอยู่ในรูปที่จะเก็บรักษาไว้ในคงทน จึงนับว่าเป็นถาวรอนุสรณ์ได้อีกโสตหนึ่งด้วย การจัดหลักสารบาญก็ได้จัดอย่างละเอียดถี่ถ้วนเป็นพิเศษเป็นการสะดวกแก่การจะค้นหาความสำคัญในตัวเรื่อง เว้นแต่ในที่แห่งเดียวที่จัดแบ่งหัวข้อคลาดเคลื่อนไปคือบท "ว่าด้วยราชการพลเรือนแต่แบ่งไว้ในฝ่ายทหาร" ซึ่งควรจะอยู่ก่อนบท "ว่าด้วยกรมช่างสิบหมู่"

อมร รักษาสัตย์

รัฐประศาสนวิเทศ

PUBLIC ADMINISTRATION IN OTHER COUNTRIES

องค์การรัฐประศาสนแห่งภาคตะวันออก

ในระยะสิบปีที่ผ่านมา ได้มีการสถาปนาสถาบันรัฐประศาสนศาสตร์ขึ้นในประเทศต่าง ๆ ทางภาคตวันออกนี้หลายแห่งรวมทั้งในประเทศไทยด้วย ในชั้นแรกสถาบันเหล่านี้ก็ดำเนินการเป็นเอกเทศ การติดต่อประสานงานระหว่างกันมีน้อย การประสานงานส่วนใหญ่เป็น การติดต่อระหว่างสถาบันแต่ละแห่งกับองค์การบริหารเทคนิคของสหรัฐ (ICA) และองค์การสหประชาชาติ ซึ่งเป็นองค์การที่มีส่วนสำคัญในการก่อตั้งสถาบันเหล่านั้นขึ้น ต่อมาการติดต่อประสานงานระหว่างสถาบันเหล่านี้ขยายตัวมากขึ้นทุกที จนมีผู้ริเริ่มจะก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศขึ้นในภาคตะวันออก เพื่อให้การติดต่อประสานงานต่าง ๆ เป็นไปโดยเรียบร้อยขึ้น จึงได้มีการเปิดประชุมกัน ณ เมืองไซ่ง่อนสาธารณรัฐเวียตนาม (ใต้) โดยมีผู้แทนจากสถาบันต่าง ๆ ในภาคตะวันออกและผู้สังเกตุการณ์อื่น ๆ มา ประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาการต่อตั้งองค์การขึ้นเรียกว่าองค์การ EROPA นอกจากนี้ที่ประชุมนี้ยังได้เลือก กรรมการ บริหารขึ้นชุดหนึ่งเพื่อดำเนินการก่อตั้งสมาคม คณะกรรมการบริหารชั่วคราวชุดนี้ได้เปิดประชุมกันที่เมืองฮ่องกงในปี พ. ศ. 2502 เพื่อดำเนินการพิจารณารายละเอียดของการก่อตั้งองค์การ รวมทั้งการร่างธรรมนูญชั่วคราวขององค์การเพื่อเป็นการตระเตรียมการประชุมสมัชชาสมัยแรกขององค์การในปี 2503

EROPA เป็นคำย่อของ Eastern Regional Organization for Public Administration หรือองค์การรัฐประศาสนแห่งภาคตะวันออก วัตถุประสงค์ที่สำคัญขององค์การนี้ คือความมุ่งหมายในการที่จะร่วมมือกันศึกษา ปรับปรุง และส่งเสริมเพื่อนำมาซึ่งระบบการบริหารสาธารณะที่ดีเพื่อพัฒนาการทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

ภาคตะวันออก ทั้งนี้ก็โดยการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างผู้ดำเนินการ หลักเกณฑ์ และวิธีการต่าง ๆ ตลอดจนประสบการณ์ที่มีอยู่ในแต่ละประเทศ

สำหรับการประชุมสมัชชาสมัยแรกของ EROPA นั้น คณะกรรมการบริหารขององค์การได้กำหนดให้มีขึ้นในวันที่ 4-11 ธันวาคม 2503 ณ กรุงมะนิลา โดยรัฐบาลฟิลิปปินส์รับเป็นเจ้าภาพ การประชุมสมัชชาครั้งแรกนี้ได้มีผู้แทนจากต่างประเทศที่เป็นรัฐสมาชิกแล้ว 5 ประเทศ คือ ออสเตรเลีย, ฟิลิปปินส์, เวียตนาม, สาธารณรัฐจีนและญี่ปุ่น เข้าร่วมประชุมพร้อมกับผู้แทนจากประเทศและสถาบันต่าง ๆ ในภาคตะวันออก คือ ไทย (ซึ่งคณะรัฐมนตรีลงมติให้เป็นรัฐสมาชิกแล้ว แต่ยังคอยงบประมาณปี 2504 อยู่จึงยังมิได้สมัครเป็นรัฐสมาชิกเป็นทางการ) สาธารณรัฐเกาหลี อินโดนีเซีย อินเดียและมหาวิทยาลัยฮ่องกง นอกจากนี้ยังมีผู้สังเกตการณ์จากสหพันธ์รัฐมาลายา ปากีสถาน ฟิลิปปินส์ สมาชิกเอกชน สมาชิกองค์การซึ่งมาจากหน่วยราชการ และองค์การเอกชนต่าง ๆ รวมทั้ง International Union of Local Authorities, United Nations, International Institute of Administrative Sciences, และผู้แทนจาก United States Operation Missions (USOM) จากประเทศต่าง ๆ หลายประเทศ รวมทั้งผู้แทนจากองค์การบริหารวิเทศกิจของสหรัฐ (ICA) อีกด้วย

การประชุมสมัชชาครั้งนี้ ที่ประชุมได้พิจารณาศึกษาเรื่องการส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น เพื่อการพัฒนาการทางเศรษฐกิจและสังคม ในการนี้ทางองค์การได้จัดทำคำถามเกี่ยวกับการบริหารท้องถิ่นส่งไปให้ประเทศต่างๆ ในภาคตะวันออกกรอกข้อความแล้วส่งกลับไปให้ผู้แทนของประเทศที่รับเป็นผู้รวบรวมเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ ต่อจากนั้นที่ประชุมก็แยกออกเป็นหน่วยย่อยดำเนินการพิจารณาศึกษาข้อปลีกย่อย แล้วนำผลสรุปเสนอต่อที่ประชุมใหญ่อีกครั้ง เสร็จจากนั้นแล้วที่ประชุมก็ได้พิจารณาเรื่องอื่น ๆ เช่นแก้ไขธรรมนูญขององค์การ การเลือกกรรมการบริหารงาน และการวางโครงการณ์สำหรับปีต่อไป

การดำเนินงานงานในปีต่อไปนั้น พอสรุปได้สั้น ๆ ดังนี้

1. ในปี พ.ศ. 2504 จะมีการประชุมคณะกรรมการบริหารที่กรุงโตเกียว เพื่อพิจารณาวางแผนการประชุมใหญ่ครั้งที่ 2 ซึ่งกำหนดว่าจะจัดให้มีขึ้นในประเทศอินเดียในปี 2405 กับเรื่องอื่น ๆ ขององค์การ

2. พร้อมกับการประชุมคณะกรรมการบริหารดังกล่าว ทาง EROPA โดยความร่วมมือจากรัฐบาลญี่ปุ่นที่จะได้จัดให้มีการสัมมนาเพื่อพิจารณาเรื่อง Urban Administration ด้วย ในการนี้ผู้แทนจากออสเตรเลีย อินเดีย และญี่ปุ่นรับเป็นผู้รวบรวมรายงานเกี่ยวกับ Metropolitan Administration, Citizens' Participation in Urban Government และ Central-Local Services for Economic Development ตามลำดับ

การบริหารงานมหาวิทยาลัย

ในรอบปีที่ผ่านมา วารสารทางรัฐประศาสนของอเมริกัน *Public Administration Review* ซึ่งเป็นวารสารของสมาคมรัฐประศาสนอเมริกัน (The American Society for Public Administration) ได้เสนอบทความสำคัญ ๆ ทางรัฐประศาสนศาสตร์อย่างกว้างขวางเช่นเคย แต่ก็มีเรื่องหนึ่งซึ่งวารสารนี้ได้ให้ความสนใจเป็นพิเศษตลอดปีที่แล้ว คือเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารของมหาวิทยาลัยทั้งในสหรัฐอเมริกาและต่างประเทศ โดยได้เริ่มลงเรื่องกลุ่มนี้มาแต่เล่มแรกที่เดียว (เล่มที่ 20 ตอนที่ 1 ประจำฤดูหนาว 1960) ด้วยการนำบทความสำคัญที่นักบริหารที่มีชื่อเสียงทั้งในงานราชการ งานเอกชนและงานมหาวิทยาลัย เขียนขึ้นมารวมไว้ในเล่มนั้น แล้วในเล่มต่อไปก็ได้มีการแนะนำและวิจารณ์หนังสือต่างๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารของมหาวิทยาลัยอีกด้วย

อย่างไรก็ดีก็ต้องนับว่าบทความชุด (Symposium) ที่ตีพิมพ์ในเล่มแรกนั้นมีความสำคัญที่สุด เพราะเป็นการพิจารณาการบริหารของมหาวิทยาลัยจากหลายแง่หลาย

มุมด้วยกัน เริ่มด้วยการเสนอเรื่องของ James A. Perkins ที่ปรารภว่า มหาวิทยาลัยยังมีช่องโหว่ที่ไม่ได้รับการพิจารณาศึกษาเท่าที่ควร ("The Campus -- Forgotten Field of Study") ถัดมาก็คือเรื่องที่ว่ามหาวิทยาลัยมีขบวนการในทางบริหารผิดแผกกับองค์การอื่น ๆ ("The University-- A Contrast in Administrative Process") โดย John J. Corson, เรื่องความคิดบางประการเกี่ยวแก่ตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัย ("Some Thoughts on the University Presidency") โดย Harold W. Dodds, เรื่องการแสวงหาและการฝึกอบรมนักบริหารสถาบันการศึกษา ("Finding and Training Academic Administrators") โดย Algo D. Henderson, และเรื่องปัญหาสองแง่ของคณบดีที่จะต้องเป็นผู้นำของคนเสมอกัน ("The Dean's Dilemma : Leadership of Equals") โดย Harlan Cleveland

นาย เจมส์ เอ. เปอรคินส์ ได้เขียนเป็นสาระสำคัญว่า นักศึกษาและศาสตราจารย์ต่าง ๆ ก็ได้เขียนเรื่องราวที่เกี่ยวกับการบริหารกิจการ ขององค์การอื่น ๆ มาก ต่อมาก แต่ไม่ค่อยมีใครได้เขียนถึงการบริหารงานมหาวิทยาลัยเสียบ้างทั้ง ๆ ที่มีเรื่องน่าศึกษาน่ารู้หลายอย่าง เข้าทำนองใกล้เกลือกินด่าง แต่ภาวะเช่นนี้กำลังเปลี่ยนแปลงไปโดยมีผู้ให้ความสนใจศึกษากิจการต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยเพิ่มมากขึ้นในระยะนี้

ส่วนนายนายจอห์น เจ. คอรสัน ได้ให้ความเห็นว่าการบริหารกิจการของมหาวิทยาลัยผิดแผกกับการบริหารงานอื่น ๆ ในสาระสำคัญหลายประการ โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับการตัดสินใจวางนโยบาย การวางแผนเพื่อให้บรรลุผลตามนโยบายที่วางไว้ การติดต่อประสานงานระหว่างบุคคลที่จะทำตามแผน การควบคุมเพื่อประกันว่าบุคคลเหล่านั้นกระทำตามแผนและการวินิจฉัยปรับปรุงผลของการปฏิบัติเพื่อให้เหมาะสมกับเหตุการณ์ กิจการห้าขั้นนี้นับว่าเป็นหัวใจของการบริหารโดยทั่วไป

ในการตัดสินใจ (Decision Making) นั้น เจ้าหน้าที่มหาวิทยาลัยมักทำไปโดยไม่มีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนและเข้าใจได้ง่ายอย่างองค์การราชการหรือธุรกิจอื่นๆซึ่งทราบ

ว่าตนจะทำอะไร ทั้งนี้เป็นเพราะมหาวิทยาลัยต้องตัดสินใจว่า ต้องการให้นักศึกษามีความรู้ทาง Liberal Arts หรือเพื่อเตรียมตัวให้เป็นนักวิทยาศาสตร์ ว่าควรจะมีการเล่นกีฬาไหม ถ้ามีควรจะมีอะไรบ้างและถือกีฬาใดเป็นหลัก ว่าควรอำนวยความสะดวกในเรื่องที่พักอาศัย สถานอนามัย โรงอาหาร หรือไม่เพียงใด การที่คณาจารย์มีผลประโยชน์และความจงรักภักดีต่าง ๆ กันออกไปก็ช่วยทำให้การตัดสินใจยุ่งยากขึ้น โดยที่อาจารย์แต่ละคนมักให้ความสนใจแก่วิชาชีพของตน และพยายามใช้อิทธิพลให้ทางฝ่ายบริหารของมหาวิทยาลัยหันมาสนใจวิชาของตน การถือว่าศาสตราจารย์มีหน้าที่ค้นหาความจริงโดยอิสระก็ทำให้มหาวิทยาลัยไม่อาจทำอะไรที่จะกระทบกระเทือนเอกสิทธินั้นได้ มิหนำซ้ำความรับผิดชอบของการบริหารมหาวิทยาลัย ไม่อาจจะเรียกได้ถนัดว่าตกแก่ออิการบดีหรือสภามหาวิทยาลัย (Board of Trustees) โดยที่คณาจารย์มักจะเป็นผู้กำหนดว่าจะรับนักศึกษาเท่าใด จัดสอนวิชาใดบ้าง นักศึกษาควรมีกิจกรรมใดๆ รวมทั้งปัญหาการใช้จ่ายเงิน ออิการและฝ่ายบริหารมีแต่หน้าที่หาเงินมาดำเนินงานและจัดการดูแลสถานที่เครื่องมือเครื่องใช้เท่านั้น

ถัดจากปัญหาเรื่องการตัดสินใจ ก็มีปัญหาการจัดแผนดำเนินการ (Programing) ซึ่งมหาวิทยาลัยต้องประสบในการจัดดำเนินการให้เป็นไปตามความมุ่งหมาย โดยเหตุที่คณาจารย์มีอำนาจตัดสินใจในเรื่องทางวิชาการเด็ดขาดแยกจากการตัดสินปัญหาเศรษฐกิจ ซึ่งออิการและสภาเป็นผู้ตัดสินประการหนึ่ง กับการวางแผนดำเนินงานในทางด้านวิชาการมักขาดตกบกพร่องเพราะแต่ละอาจารย์ก็ยืนยันที่จะจัดการเกี่ยวกับแขนงงานของตนเป็นเอกเทศอีกประการหนึ่ง สองอย่างนี้จะทำให้การจัดแผนดำเนินการเป็นไปได้โดยยาก

การขาดการติดต่อประสานงาน (Communications) ระหว่างคณะอาจารย์ในแขนงวิชาการต่าง ๆ ก็เป็นอีกปัญหาหนึ่ง เมื่อปราศจากการติดต่อประสานงานที่ดีแล้ว การร่วมมือกันดำเนินการสอนและวิจัยก็เป็นไปไม่ได้ เป็นเหตุให้มหาวิทยาลัยต้องเสียเงิน

มากไปทำงานที่ซ้อนกันและทำให้นักศึกษาได้รับการสอนลักลั่นกัน จึงควรจัดปรับปรุงการติดต่อประสานงานระหว่างอาจารย์จากคณะต่างๆ มากขึ้น อาจจะโดยการจัดการประชุมคณะอาจารย์ (Faculty Meeting) บ้าง หรือตั้งสโมสร (Faculty Club) หรือจัดพิมพ์ข่าวย่อยเป็นครั้งคราว (Faculty Bulletin)

ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุม (controlling) และการวินิจฉัยปรับปรุง (Reappraising) กิจการของมหาวิทยาลัยย่อมเป็นไปด้วยความยากลำบาก เพราะความเป็นอิสระ ของอาจารย์เป็น เอกสิทธิสำคัญที่ทางฝ่ายบริหารของมหาวิทยาลัย มิควรจะล่วงเกินโดยมิบังควร ทั้งผลดีผลร้ายของการปฏิบัติของมหาวิทยาลัยก็ มิอาจวัดได้ง่ายๆ อย่างบริษัทการค้าซึ่งถ้าของไม่ดี ผู้บริโภคก็ไม่ซื้อ ส่วนผู้บริโภคของมหาวิทยาลัยก็คือ นักศึกษา ซึ่งมิอาจจะถือเอาปฏิกิริยาของนักศึกษาเป็นเครื่อง วัดสมรรถภาพของมหาวิทยาลัยได้แน่นอนนัก เพราะนักศึกษาส่วนมากอาจจะสนใจแต่เพียงให้สอบได้มากๆ ได้คะแนนสูงเท่านั้น ซึ่งอาจจะขัดกับความปรารถนาของคณาจารย์ที่พยายามจะรักษาคุณภาพของการศึกษา

เรื่องของนายฮาโรลด์ ดับเบิ้ลยู. ดอดดส์ นั้นเขียนถึงข้อเถียงที่ว่า ออธิการบดีควรเป็นนักการบริหารหรือนักการศึกษากันแน่ ท่านเห็นว่าแม้ว่าออธิการบดีจะต้องใช้เวลาส่วนมากกระทำหน้าที่ในทางบริหาร เช่นการหาเงิน หาครู ติดต่อกับประชาชน และนักศึกษาและงานหนังสือก็ตาม แต่หน้าที่อันสำคัญยิ่งของออธิการบดี คือ การที่จะต้องเป็นผู้ปลูกฝังคตินิยมและปรัชญาแห่งการศึกษาด้วยคำพูดของท่านย่อมถือเป็นประทีบ สำคัญในการนำนักศึกษาไปสู่ทางสว่าง

ส่วนนายอัลโก ดี. เฮนเดอร์สัน ได้เสนอผลของการวิจัยว่าออธิการบดี และคณบดีของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ว่าเป็นใคร มีความรู้ขั้นใด ในแขนงวิชาใด และเคยทำงานอย่างใดมาบ้างแล้ว (ตัวอย่างเช่น ในจำนวนออธิการบดีที่ทำการสำรวจมา 79 คน มีผู้สำเร็จปริญญา Ph. D. 53 คน ปริญญาเอกอย่างอื่นๆ 9 คน แพทย์ศาสตร์บัณฑิต 2 คน ปริญญาโท 8 คน และปริญญตรี 7 คน ในจำนวนคณบดี 85 คนที่ทำการสำรวจ

สำรวจปรากฏว่ามีผู้ได้ Ph. D. 55 คน ปริญญาเอกอย่างอื่นๆ 13 คน และปริญญาโท 10 คน ปริญญาตรี 7 คน) นอกจากนี้ยังมีการอภิปรายว่า การศึกษาของบุคคลเหล่านั้นเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่หรือไม่ ในบั้นปลายเขาบรรยายถึงความเคลื่อนไหวที่จะตระเตรียมผู้จะเข้ามามีอาชีพการบริหารงานของมหาวิทยาลัยเป็นพิเศษ

ปัญหาต่างๆ ที่คณบดีจะต้องประสบในการบริหารงานโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับคณาจารย์นั้น คณบดีคลีฟแลนด์แห่งมหาวิทยาลัยเซอราคิวส์ ได้เขียนไว้อย่างน่าอ่านและมีอารมย์ขัน เช่นมีตอนหนึ่งท่านเขียนว่า "คำนิยามของคณบดี คือ หนูน้อยที่พยายามจะทำตัวเหมือนหนูพุก"("--- The definition of a dean is a mouse trying to act like a rat") และจัดอันดับว่า "คณบดีคือผู้ที่ไม่เฉียบแหลมพอที่จะเป็นศาสตราจารย์แต่ฉลาดเกินไปที่จะเป็นอธิการบดี ("... a dean ... not too intelligent enough to be a professor and too intelligent to be a college president") นี่คือรากเง่าแห่งความยากลำบากในการบริหารงานของมหาวิทยาลัย เพราะเป็นการปกครองระหว่างผู้มีความรู้เท่าเทียมกัน ไม่เหมือนกับแบบทหารที่จัดการปกครองตามยศและตำแหน่งตามแนวดิ่ง (Vertical) มากที่สุด การบริหารของมหาวิทยาลัยนั้น ถ้าจะพูดตามหลัก Span of Control แล้ว ก็คงจะจัดได้ว่าเป็นพวกกว้างที่สุดตามแนวราบ (Horizontal) การปกครองบังคับบัญชาคณาจารย์พอจะเทียบกับคำพังเพยที่ว่า "จับปูใส่กระด้ง" เพราะคณาจารย์เป็นพวกที่ไม่ค่อยยอมเป็นผู้ตามชนิดไม่ลืมหูลืมตา (Un—organization man) หน้าที่ของคณบดีจึงเป็นท่านองหัวหน้าที่ไม่อาจจะบังคับบัญชาได้เด็ดขาด เขาจะสามารถดำเนินการไปได้ก็โดยการเกี้ยวหยั่งเสียงหาความเห็นชอบจากพวกคณาจารย์ คณบดีจึงมีลักษณะคล้ายนักยุทธศาสตร์ คือ ถือหลักความราบรื่นในการปฏิบัติการ (Fluid Drive) เป็นแนว โดยต้องพยายามระงับเรื่องที่คณาจารย์มีความเห็นแตกแยกกันอย่างรุนแรง

จากการศึกษาบทความและหนังสือต่างๆ ที่วารสารนี้แนะนำ ก็จะได้เห็นว่าโดยสรุปมหาวิทยาลัยในต่างประเทศถือว่านักศึกษากับ คณาจารย์ เป็น ส่วนสำคัญที่สุดของมหาวิทยาลัย เพราะเป็นบ่อเกิดแห่งความมีชื่อเสียงและความเชื่อถือในหมู่ประชาชน ถูก

ต้องตามหลักที่ว่ามหาวิทยาลัยคือสถานที่ให้การศึกษาชั้นสูง ดังนั้นผู้รับและผู้ให้การสอนจึงเป็นส่วนสำคัญที่สุด ส่วนการบริหารกิจการของมหาวิทยาลัยนั้นเป็นแต่ส่วนที่สาม ซึ่งมีหน้าที่จัดการให้การศึกษาเป็นไปโดยสะดวก การเคลื่อนไหวของนักรัฐประศาสนศาสตร์ในสหรัฐที่หันความสนใจมาสู่ ปัญหาในการบริหาร นี่ก็เพราะการบริหารงานของมหาวิทยาลัย ยังมีทางปรับปรุง แก้ไขได้อีกมาก เพื่อจะทำหน้าที่ได้ดียิ่งขึ้น

การเคลื่อนไหวดังกล่าว นับได้ว่าเป็นประโยชน์แก่ นักศึกษาของไทยโดยทั่วไป เพราะว่ากิจการมหาวิทยาลัยยังมีสิ่งที่อาจจะแก้ไขปรับปรุงให้ดีขึ้นอีกได้หลายประการ เสรีภาพทางวิชาการ (Academic Freedom) ซึ่งนานาประเทศยินยอมมอบให้แก่ คณาจารย์ (Faculty) และนักศึกษานั้นยังอยู่ในระดับต่ำอยู่ การส่งเสริมให้นักศึกษาได้รู้จักศิลปศาสตร์แห่งการปกครองก็เป็นสิ่งที่ควรจัดหรือฟูมฟักให้มีขึ้นเพราะนักศึกษาเหล่านี้เมื่อสำเร็จการศึกษาแล้วย่อมจะมีส่วนสำคัญในการปกครองในระดับต่าง ๆ เช่น ครอบครัว ชุมชน องค์การ สมาคม ตลอดจนประเทศชาติในที่สุด หากว่านักศึกษาไม่ได้รับการฝึกหัดให้รู้จักการปกครองหน่วยต่าง ๆ ภายในมหาวิทยาลัย เช่น องค์การนักศึกษา (Student bodies) ของมหาวิทยาลัยทั้งหมด ของคณะ ของแชนงกีพา สโมสรวิชาการ สมาคม และหอพัก แล้วเขาจะรู้จักปกครองคนอื่นได้อย่างไรในวันหน้า เขาก็ย่อมจะขาดศิลป ในการปกครองประเทศซึ่งเขามีส่วนเป็นเจ้าของด้วย

นอกจากนี้มหาวิทยาลัยไทยส่วนมาก ยังมีความเข้าใจใน บทบาทของ นักศึกษา คณาจารย์และฝ่ายบริหารคลาดเคลื่อนไป บางมหาวิทยาลัยให้ความสนใจเฉพาะนักศึกษาและฝ่ายบริหารเท่านั้น เมื่อมหาวิทยาลัยจัดกิจกรรมบางอย่างขึ้น คณาจารย์ก็มิได้รับแจ้งหรือเชื้อเชิญให้เข้ามามีส่วนในกิจกรรมเหล่านั้น จนดูประหนึ่งว่าคณาจารย์มิได้เป็นส่วนหนึ่งของมหาวิทยาลัย จะเห็นได้ว่าเกือบไม่มีมหาวิทยาลัยใดที่จัดให้มีสโมสรของอาจารย์ การจัดการสวัสดิการทางครอบครัวอนามัยและข่าวคณาจารย์ เมื่อเทียบกับนักศึกษาที่ได้รับบริการเหล่านี้ ยิ่งไปกว่านี้ในงานมหกรรมบางอย่างที่มีการแสดงธงของคณะต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย ก็ปรากฏว่าไม่มีธงของคณะบางคณะปรากฏอยู่

ข้อขาดตกบกพร่องนี้ มิใช่เป็นของมหาวิทยาลัยหนึ่งมหาวิทยาลัยใดโดยเฉพาะ แต่เป็นแนวโน้มทั่วไป และองค์ประกอบแห่งความไม่มีประสิทธิภาพ ลดหลั่นกันไป เมื่อแยกกันพิจารณาเป็นข้อย่อยๆ แล้วปัญหาเหล่านี้ก็ดูจะเป็นเรื่องหยุมหยิม แต่เมื่อพิจารณาเป็นส่วนรวมแล้ว ก็กลายเป็นข้อสำคัญที่คุกคามต่อความเป็นอยู่ ชื่อเสียง ความนิยม ต่อมหาวิทยาลัยเป็นส่วนรวม หากได้มีการแก้ไขปรับปรุงให้ดีขึ้นมาบ้างก็อาจจะทำให้มหาวิทยาลัยได้ปฏิบัติกิจการที่ได้รับมอบหมายมาด้วยความพึงใจของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

หวังว่า บทความชุดนี้ และหนังสือที่ทางวารสารดังกล่าวได้เสนอแนะ คงจะได้รับความสนใจจากผู้ที่มีส่วนในการศึกษาชั้นสูงของประเทศเราพอสมควร.

○ Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*

Local assemblies of citizens constitute the strength of free nations. Town meetings are to liberty what primary schools are to science: they bring it within the people's reach; they teach man how to use and how to enjoy it. A nation may establish a system of free government, but without the spirit of munucipal institutions it cannot have the spirit of liberty.

การประชุมสภาของพลเมืองตามท้องที่เป็นรากฐานแห่งกำลังของชาติเสรี การประชุมชาวเมืองเป็นต่อเสรีภาพเสมือนปฐมศึกษาเป็นต่อวิทยาศาสตร์ การประชุมนี้จะนำเสรีภาพมาถึงมือของประชาชน โดยจะสอนให้คนรู้จักวิธีใช้และวิธีการที่จะนำเสรีภาพมาใช้ให้เกิดความผาสุก ชาติหนึ่งชาติใดอาจจะก่อตั้งระบบรัฐบาลเสรีได้ แต่ทว่าหากปราศจากน้ำใจของสถาบันของเทศบาลแล้ว ชาตินั้นก็ไม่อาจมีน้ำใจแห่งเสรีภาพได้ ○

บทบรรณาธิการ

EDITORIAL

ความรู้ในการบริหารงานสมัยใหม่เป็นของจำเป็นสำหรับการดำเนินในสมัยปัจจุบัน

แทบจะไม่มีใครไม่ทราบว่า ความสำเร็จของการค้นคว้าและการทดลองพลังงานปรมาณูเมื่อ 16 ปีที่แล้วมาว่า เป็นการค้นพบที่ยิ่งใหญ่ที่สุดในทางวิทยาศาสตร์ เป็นการนำอาวุธธรรมของโลกมาสู่ยุคปรมาณู เป็นการพิสูจน์ให้เห็นอย่างปราศจากข้อสงสัยว่า อัจฉริยภาพของมนุษย์นั้นอยู่เหนือสิ่งอื่นใด การเป็นเจ้าของพลังงานปรมาณูอันมหาศาลจะทำให้เป็นเจ้าโลกที่สามารถบรรดาลความเป็นความตาย ความพินาศย่อยยับแก่ศัตรู หรือนำความก้าวหน้ามาสู่ตัวเอง รวมทั้งความสามารถที่จะทำลายพิภพนี้ด้วย แต่มีคนไม่น้อยทีเดียวที่ไม่ทราบว่าเบื้องหลังความสำเร็จอันมหัศจรรย์ทางวิทยาศาสตร์นี้ยังมีความสำเร็จอันยิ่งใหญ่อยู่อีกประการหนึ่ง คือการบริหาร

การค้นคว้าพลังงานปรมาณูนี้ ได้จัดขึ้นภายใต้โครงการที่ชื่อว่า โครงการแมนยัตตัน (Manhattan Project) โครงการนี้ประกอบด้วยนักวิทยาศาสตร์ วิศวกร นักบริหารชั้นสุดยอดของสหรัฐ ร่วมกับคนงานประเภทอื่น ๆ อีกหลายหมื่นคน กระจายกันอยู่ตามจุดต่าง ๆ ทั่วประเทศ และเป็นโครงการลับที่สุดซึ่งมีคนเพียงไม่กี่คนที่ทราบว่า วัตถุประสงค์ของโครงการนี้คืออะไร หรือใครกำลังทำอะไรอยู่ คนที่ทำงานในโครงการนี้ส่วนมากไม่มีโอกาสได้ทราบด้วยซ้ำไปว่า ตนมีส่วนในการนำโลกมาสู่ยุคใหม่ การที่จะให้โครงการมหึมาเช่นนี้มาสู่ความสำเร็จต้องใช้ความสามารถในทางบริหารอย่างยิ่งยวด ปัญหาต่าง ๆ มีอยู่นานับประการ ตั้งแต่เรื่องเล็ก ๆ สามัญที่สุดขึ้นไปถึงเรื่องใหญ่และสลับซับซ้อนมาก เช่นทำอย่างไรจึงจะจ่ายเงินเดือน ผลิตของเครื่องมือเครื่องใช้ ส่งพัสดุ ส่งเอกสาร

ลับอย่างยิ่ง จัดการประสานงานระหว่างหน่วยต่าง ๆ และจัดการหาที่ทดลองในขั้นต่าง ๆ จนถึงขั้นการทดลองระเบิดปรมาณูที่มลรัฐเนวาดา ได้สำเร็จเรียบร้อยโดยมีคนทำงานเกี่ยวข้องเป็นหมื่น ๆ ใช้เงินเป็นพัน ๆ ล้านและให้เป็นความลับด้วย การจะจัดทำโครงการขนาดนี้ได้สำเร็จ จึงต้องใช้ความสามารถทางการบริหารอย่างพิเศษอย่างไม่มีปัญหา ดังนั้นจึงอาจกล่าวโดยย่อได้ว่า การที่นักวิทยาศาสตร์นำโลกมาสู่ยุคปรมาณูได้สำเร็จ ก็เพราะสามารถจัดให้มีการบริหารขั้นยอดเยี่ยม หากปราศจากการบริหารที่สามารถแล้วโครงการใหญ่ขนาดนี้ก็ไม่มีทางทำงานได้สำเร็จ

ในบัจจุบันโครงการใหญ่ ๆในสหรัฐ เช่น โครงการเขื่อนกั้นน้ำมลรัฐเทนเนสซี (Tennessee Valley Authority) หรือองค์การค้นคว้าทางอวกาศแห่งชาติ (National Aeronautic and Space Agency) หรือคณะกรรมการพลังงานปรมาณู (Atomic Energy Commission) ก็ต้องประกอบด้วยการบริหารที่รวดเร็ว มีประสิทธิภาพเที่ยงแท้เป็นพิเศษทั้งนั้น แม้แต่ในสหภาพโซเวียตเอง ศาสตราจารย์ มาแชล ดีมือค แห่งมหาวิทยาลัยนิวยอร์คยังได้ว่ายงานว่า พวกรัสเซียเองยังยอมรับว่าการที่พวกเขาทำงานใหญ่ๆ ได้สำเร็จก็เพราะได้พึ่งการบริหารงานอันมีระเบียบแบบแผนเป็นวิทยาศาสตร์ ซึ่งนายเฟรด เดอริค เทย์เล่อร์ ได้คิดค้นขึ้น (Frederic W. Taylor's *Scientific Management*)

ประจักษ์พะยานดังกล่าวข้างต้นชี้ให้เห็นว่า กิจการสำคัญ ๆ จะสำเร็จได้ด้วยดี รวดเร็ว ประหยัด และมีประสิทธิภาพก็ด้วยการมีความสามารถในทางการบริหารที่ทัดเทียมกัน

เมื่อใดก็ตามที่การบริหารไม่สามารถจะตามความเจริญทางวิชาการ (Technology) ได้แล้ว เมื่อนั้น ก็จะเกิดผลร้ายขึ้นนานาประการ คือนอกจากงานจะไม่สำเร็จได้โดยเร็วและไม่มีประสิทธิภาพแล้ว อาจจะนำอันตรายร้ายแรงมาสู่ที่นั้น ตัวอย่างที่เห็นได้ง่าย ๆ ก็ได้แก่เรื่องรถยนต์ ไม่ว่าความเจริญทางวิทยาศาสตร์ จะสูงเท่าใด จะผลิตรถยนต์ได้มากเท่าใดก็ตาม รถยนต์ที่ผลิตได้จะไม่มีประโยชน์เลย หากส่งไปในที่ไม่มีใครขับรถยนต์เป็น ในขั้นนี้ ความไม่ดีก็มีอยู่เพียงว่าของทำมาแล้วก็ยังใช้ไม่ได้ แทนที่จะไปไหนๆ

ได้เร็วและหลายคนพร้อมกันก็ไปไม่ได้ต้องเดินไป ทีนี้สมมติว่า มีคนขับรถยนต์เป็นอย่างงู ๆ ปลา ๆ อยู่บ้าง ผลก็จะเป็นว่าบุคคลเหล่านั้นสามารถไปไหนได้เร็วขึ้น แต่อันตรายก็เกิดขึ้นตามตัว คือการขับอย่างนั้นอาจจะไปชนคนอื่นเข้า หรือชนกันเองจนถึงบาดเจ็บล้มตาย ต่อไปหากสมมติว่า มีรถยนต์มากขึ้นมีคนขับเป็นชนิดงู ๆ ปลา ๆ มากขึ้น การขับรถยนต์ก็จะเป็นอันตรายอย่างใหญ่หลวง หากไม่มีกฎจราจร (Traffic Management) ที่ชัดเจนว่าใครไปทางซ้าย มาทางขวา ถึงสี่แยกใครจะต้องหยุด จะเลี้ยวจะแซงจะทำอย่างไร ยิ่งบ้านเมืองเจริญขึ้นไปการจราจรก็ยิ่งต้องมีระเบียบที่รัดกุมมากขึ้น การสร้างถนนต้องถูกหลักถูกเกณฑ์มากขึ้น เครื่องหมายสัญญาณก็ต้องมีมากขึ้น โดยนัยนี้หากพิเคราะห์ดูให้ละเอียดแล้วบางท่านอาจจะคิดว่า ความยุ่งยากในการจราจรในเมืองเราหรือในประเทศที่กำลังพัฒนาอย่างประเทศไทยนี้ หาได้มีสาเหตุใหญ่มาจากจำนวนรถยนต์มาก ถนนน้อยไม่ แต่อยู่ที่ความสามารถในการบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านของผู้ขับขี่ยวดยานนั่นเอง มาถึงตอนนี้บางท่านคงอาจคัดค้านว่า ทำไมในสหรัฐอเมริกาซึ่งมีระดับความสามารถทางบริหารสูงจึงมีอุบัติเหตุทางรถยนต์มากเหลือเกิน ข้อนี้เราจะต้องคิดว่า สหรัฐมีรถยนต์มาก ถนนมาก และขับรถกันเร็วมาก ๆ อุบัติเหตุจึงมีมากตามส่วน แต่ถ้าคิดตามส่วนสัมพันธ์ของจำนวนคน จำนวนระยะทางและอัตราความเร็วแล้ว จะพบว่าสหรัฐมีอุบัติเหตุน้อยที่สุด

ผู้เขียนใคร่จะขอยกตัวอย่างมาแสดงอีกสองสามเรื่องที่จะแสดงให้เห็นว่าสมรรถภาพในการบริหารนั้นเป็นเครื่องชี้ความเจริญของประเทศโดยทั่วไป ในสหรัฐอเมริกา ท่านอาจจะขอเบิกเงินจากเช็คได้ภายในเวลาไม่กี่นาที คือเท่าที่เสมียนธนาคารจำเป็นต้องใช้ในการนับเงินให้ท่าน ท่านอาจจะไปขอต่อทะเบียนรถยนต์ได้ภายใน 10 นาที ถ้าท่านไม่ติดคิว ซึ่งตามปรกติไม่มี เว้นแต่ตอนวันท้าย ๆ ของการต่อทะเบียน ในประเทศที่ด้อยความเจริญกว่า การงานก็ล่าช้าไปตามลำดับ ในบางประเทศการขอเบิกเงินจากธนาคารอาจใช้เวลาถึงหนึ่งชั่วโมง แทนที่จะเป็นหนึ่งหรือสองนาที การขอต่อทะเบียนรถยนต์อาจจะใช้เวลาเป็นวัน ๆ แทนที่จะเป็น 10 นาที ถ้าเราคิดแต่เพียงว่า แต่ละคนเสีย

เวลาไปเท่านั้นเท่านี้ก็ดูจะไม่น่ากระทบกระเทือนนัก แต่ถ้าคิดให้ละเอียดว่าวันหนึ่งๆ จะมีคนเบิกเงินกี่หมื่นคน ปีหนึ่งจะมีคนต่อทะเบียนรถยนต์กี่คน แล้วลองคิดดูว่าจะเสียเวลารวมทั้งสิ้นเท่าใด แล้วท่านอาจจะพบคำตอบว่า ทำไมบางประเทศจึงเจริญน้อยกว่าบางประเทศ

มีข้อน่าสังเกตว่า ความคิดที่ว่า ลงประเทศได้ต้องยอมความเจริญเสียแล้ว การบริหารงานทุกอย่างจะต้องล่าช้าไปตามส่วนนั้น ไม่เป็นความจริงเสมอไป ความก้าวหน้าในศาสตร์และศิลปทางการบริหารช่วยทำให้การบริหารในประเทศ ที่แม้จะด้อย ความเจริญก็อาจจะก่อตั้งการบริหารที่ดีได้ หากได้นำมาทดลองใช้ให้เหมาะสม ที่จริงแล้ว การนำเอาระบบการบริหารสมัยใหม่มาใช้นี่เองที่จะเป็นทาง กู้ประเทศจากความเสื่อมมาสู่ความเจริญได้ และด้วยคติอันนี้เององค์การสหประชาชาติและองค์การบริหารวิเทศกิจของสหรัฐจึงได้พยายามนำเอาศาสตร์นี้มาเผยแพร่ในเขตที่ยังด้อยความเจริญ เพราะว่าการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ตามแนวทางแห่งวิทยาศาสตร์ ได้ก้าวหน้าไปมาก การนำความรู้จากที่หนึ่งไปสู่อีกที่หนึ่งจึงมีทางเป็นไปได้ เพราะวิทยาศาสตร์ที่แท้แล้วย่อมจะนำไปใช้ได้เป็นสากล (Universal Applicability) และย่อมทำนายได้ว่า จะได้ผลคล้ายคลึงกัน (Predictability)

มีตัวอย่างที่น่าสนใจ น่าเล่าสู่กันฟังดังนี้ ที่ประเทศทางภาคตะวันออกใกล้ประเทศหนึ่งมีกรมศุลกากรซึ่งมีเจ้าหน้าที่กว่า 200 คน แต่การปฏิบัติงานล่าช้ามาก เช่น ถ้าจะนำสินค้าเข้าประเทศนั้นแล้ว กว่าจะนำของผ่านด่านมาถึงมือผู้รับได้ ต้องใช้เวลาประมาณหนึ่งเดือน ต่อมาเมื่อเร็วๆ นี้ ทางกรมศุลกากรได้จัดการเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติการเสียใหม่ ปรากฏว่า ใช้เจ้าหน้าที่เพียง 40 คน สามารถทำงานได้โดยรวดเร็ว ขนาดที่ว่าจะสามารถนำของอย่างเดียวกันออกได้เรียบร้อยภายในเวลา 24 ชั่วโมง ตัวอย่างอีกประการหนึ่ง โดยเฉพาะท่านที่เคยเดินทางทางอากาศบ่อยๆ คงจะสังเกตเห็นว่า บริษัทการบินพานิชย์ต่างๆ ทั่วโลก มีการบริหารงานที่ดีที่สุดเมื่อเทียบกับบรรดาการบริหารงาน

ภายในประเทศนั้น แม้ว่าสมรรถภาพของบริษัทการบินในแต่ละประเทศจะต่างกันบ้างก็ตาม ทั้งนี้ เป็นเพราะบริษัทการบินมีมาแข่งขันกันมาก ต้องแข่งขันกับบริษัทอื่น ๆ ต้องทำงานแข่งกับเวลา และต้องไม่ให้มีข้อผิดพลาดเกิดขึ้น จึงต้องพยายามปรับปรุงการบริหารให้ทันสมัยและเพราะว่าศาสตร์แห่งการบริหารการบินพลเรือนนี้ เรียนกันได้ บริษัทการบินในประเทศต่าง ๆ จึงมีโอกาสได้ปรับปรุงการบริหารของตนให้ดีเด่นกว่าการบริหารขององค์การอื่น ๆ

ที่ว่าศาสตร์ในการบริหารนี้ มีทางที่จะเรียนและเลียนกันได้นี้เอง ที่เป็นความหวังของคณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

นับว่าเป็นโชคดีของคนไทยที่รัฐบาลมีสายตาไกล ในการที่ได้ยอมรับความช่วยเหลือจากองค์การบริหารวิเทศกิจของสหรัฐอเมริกาให้ก่อตั้งสถาบันทางรัฐประศาสนศาสตร์ขึ้น เพื่อศึกษาและเผยแพร่ศาสตร์แขนงนี้ในราชการบริหารของไทย ปัจจุบัน คณะนี้ก็ได้ก่อตั้งมากกว่า 5 ปีแล้ว และได้ดำเนินการเป็นผลสำเร็จทั้งทางตรงและทางอ้อมเป็นอันมาก ทั้งในด้านการศึกษา การฝึกอบรมข้าราชการ การวิจัย และการค้นคว้าจากห้องสมุด แต่งานในอนาคตก็ยังมีอีกมาก ทุกคนที่มีประสพการณ์กับคณะรัฐประศาสนศาสตร์ จึงตั้งความหวังอยู่เสมอด้วยความมั่นใจว่า จะได้รับความสนับสนุนอย่างแข็งขันจากรัฐบาลและจากองค์การต่างประเทศสืบไป เพราะศรัทธามั่นที่ว่า การบริหารที่ดีจะนำประเทศชาติไปสู่ความเจริญรุ่งเรืองเป็นอมตะ

บทบาทของคณะรัฐประศาสนศาสตร์ ย่อมเห็นได้ชัดแจ้งตั้งแต่เริ่มก่อตั้งว่าคณะนี้เป็นผู้ริเริ่มในการวิชาการแขนงนี้ พยายามน้อมนำหน่วยราชการและประชาชนให้มุ่งความสนใจในวิชานี้ ตามแนวแห่งการบริหารแผนใหม่ตามหลักวิทยาศาสตร์ Scientific Management) ขึ้นในวงการบริหารของรัฐ และการบริหารธุรกิจ ตลอดจนการส่งเสริมเผยแพร่ให้ซาบซึ้งในหลักการต่าง ๆ ในรูปศิลป และ ศาสตร์ของ การปฏิบัติงาน ให้เป็นผลดีแก่การบริหารงานของประเทศโดยทั่ว ๆ ไป

เท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน อาจกล่าวได้ว่า คณะรัฐประศาสนศาสตร์ได้ทำงานไปโดยได้รับผลดีที่สุดเท่าที่เป็นไปได้ เมื่อพิจารณาถึงจำนวน และเครื่องใช้ไม้สอยที่คณะมีอยู่

โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับนักศึกษา ผู้เข้ารับการฝึกอบรม หรือผู้ที่ได้รับประโยชน์โดยตรงอื่น ๆ จากคณะ

แม้ว่าทางคณะจะได้ทำการเผยแพร่วิทยาการแขนงนี้ให้แก่ นักศึกษา ผู้เข้ารับการฝึกอบรมและบุคคลกับหน่วยราชการอื่นเป็นจำนวนมากอยู่ก็ตาม แต่ทางคณะก็ตระหนักดีอยู่เสมอว่า ยังมิอาจทำงานให้ได้ผลดีสมความปรารถนา โดยเหตุที่ว่า คณะเป็นสถาบันการศึกษาชั้นสูงที่มีหน้าที่โดยตรงในการศึกษาชั้นปริญญาโท โดยมีหน้าที่การวิจัย การฝึกอบรมและการห้องสมุดเป็นส่วนประกอบ การที่จะติดต่อกับมหาชนจำนวนมากจริง ๆ นั้น จึงทำไม่ได้ถนัด อีกทั้งการจัดหลักสูตรสำหรับการสอนชั้นมหาบัณฑิตก็ดี การจัดหัวข้อการฝึกอบรมก็ดี การดำเนินการวิจัยก็ดี ย่อมต้องทำอยู่ภายในขอบเขตจำกัดแห่งเวลาและโอกาส ดังนั้น จึงมีกิจกรรมทางรัฐประศาสนศาสตร์อีกมากที่ทางคณะมิอาจจัดทำได้ทุกแง่ทุกมุม ทางคณะจึงได้จัดพิมพ์วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ขึ้นเผยแพร่ โดยมีความมุ่งหมายที่จะให้ท่าน ผู้รู้ในทางรัฐประศาสนศาสตร์ หรือการบริหารราชการทุกท่านจักได้ใช้วารสารนี้เป็นสื่อสำหรับอำนวยวิทยาทานให้แก่ข้าราชการและ ประชาชนผู้สนใจโดยทั่วไปได้อีกทางหนึ่ง นอกจากนั้น คณะรัฐประศาสนศาสตร์เองก็ย่อมจะมีโอกาสและสามารถอำนวยบริการหรือเผยแพร่ให้ผู้สนใจจักได้ทราบกิจกรรมพิเศษต่าง ๆ อันเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์ เป็นการเพิ่มเติมจากที่ทราบกันอยู่เฉพาะในหมู่นักศึกษาอย่างแต่ก่อน เพราะวารสารในทำนองนี้ย่อมสามารถเผยแพร่วิทยาการแก่มหาชนได้รวดเร็วและในขอบเขตที่กว้างขวางมากยิ่งกว่าการที่จะจำกัดการศึกษาวิชานี้อยู่แต่เฉพาะในมหาวิทยาลัยเท่านั้น

ปรัชญาของการจัดการทำวารสาร นี้ก็ เช่นเดียว กันกับ ปรัชญา ของการ บริหาร ราชการโดยทั่วไปกล่าวคือ จำเป็นต้องปรับปรุงให้ มีประสิทธิภาพดีอยู่เป็นนิตย์และจะต้องจัดให้รูปการบริหารเป็นไปอย่างทันสมัยอีกด้วย คณะรัฐประศาสนศาสตร์และวารสารนี้จึงเปี่ยมไปด้วยความหวังว่า นอกจากจะเป็นผู้ริเริ่มและผู้นำในวิทยาการสาขานี้ ยังหวังในไมตรีจิตของท่านผู้อ่านทุกท่านที่จะกรุณาชี้แจงข้อควรแก้ไขปรับปรุงให้ดีขึ้น

บรรณาธิการ

ข่าวคณะ

INSTITUTE NEWS

สำหรับการศึกษาภาคหลังของคณะซึ่งเริ่มตั้งแต่วันที่ 3 ตุลาคม 2503 ได้จัดให้มีการสอบนักศึกษา เพื่อให้เข้าศึกษาในภาคหนึ่งตามปรกติ นักศึกษารุ่นใหม่นี้มีทั้งสิ้น 45 คน ในจำนวนนี้เป็นนักศึกษาที่ผ่านการสอบคัดเลือกเสีย 39 คน และอีก 6 คน เป็นนักศึกษาที่ทางกระทรวงทบวงกรมเจ้าสังกัดเป็นผู้คัดเลือกส่งมา

ในวันที่ 26–28 ตุลาคม 2503 ทางคณะฯ ได้จัดให้มีการสอบข้อเขียนพิศดาร สำหรับนักศึกษาผู้ที่สอบได้ครบลักษณะวิชาตามหลักสูตรแล้ว จำนวน ผู้เข้าสอบ 21 คน ปรากฏว่าสอบได้หมด และในตอนบ่าย วันที่ 28 ตุลาคม ก็ได้มีการสอบภาษาอังกฤษ มีผู้เข้าสอบ 27 คน สอบได้ 17 คน

ในระยะเดือนตุลาคม 2503 ถึงมกราคม 2504 มีผู้สำเร็จการศึกษาได้รับปริญญาโททางรัฐประศาสนศาสตร์ 2 ท่าน ตามลำดับก่อนหลังดังนี้

ร.ต.ท. วิบูลย์ พันธ์เจริญ

ร.อ. หญิงสาณี อติแพทย์

เมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2503 นักศึกษาปีที่หนึ่งภาคสอง ได้ร่วมกันจัดทำกิจกรรมนอกสถานที่โดยจัดนำเที่ยวน้ำตกเอราวัน จังหวัดกาญจนบุรี และได้มีการคัดเลือกและรวบรวมตัวนักกีฬาเข้าเป็นทีมฟุตบอลส่งเข้าแข่งขันเพื่อเชื่อมความสามัคคีกับทีมข้าราชการประจำจังหวัดกาญจนบุรี ชิงถ้วยฯ พณฯ ท่านจอมพลสฤษฎ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี ด้วยความสามารถของหัวหน้าทีม–พ.ต.ต. แวน สุขวัจน์ และนักฟุตบอลของเราทุกคน ผลปรากฏว่าเราได้ถ้วยมาไว้ในครอบครอง แต่ผลที่เรายิ่งมีใจมากกว่าก็คือสามัคคีธรรมในระหว่างผู้แข่งขันทั้งสองฝ่าย ตลอดจนผู้เข้าชมการแข่งขันทั้งหลายด้วย

คณะรัฐมนตรีได้ลงมติให้ ดร. อมร รักษาสัตย์ และ อ.จ. เชวง เรียงสุวรรณ อาจารย์ประจำคณะรัฐประศาสนศาสตร์เป็นผู้แทนไทยเข้าร่วมประชุมสมัชชาครั้งที่ 1 ของ

องค์การรัฐประศาสนศาสตร์ภาคตวันออก Eastern Regional Organization for Public Administration (EROPA) ณ กรุงมนิลา ในระหว่างวันที่ 4–10 ธันวาคม 2503 อาจารย์ทั้งสองได้เดินทางออกจากกรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2503 และกลับเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2503 ในระหว่างทาง ได้แวะเยี่ยมสถาบันรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ ณ เมืองไซ่ง่อน

โดยเหตุที่ฝ่ายการฝึกอบรมข้าราชการได้เปิดการฝึกอบรมแก่ข้าราชการชั้นหัวหน้าจองมาถึง 4 กรมติดๆ กันแล้ว คือ กรมสรรพสามิต กรมไปรษณีย์โทรเลข กรมการรักษาดินแดนและกรมอัยการ ประกอบกับจะต้องเตรียมการสำหรับงานใหญ่ในปี 2504 คือ การฝึกอบรมชั้นออิบดี (การพัฒนานักบริหาร) ราว 8 รุ่น มีข้าราชการชั้นพิเศษที่จะเข้ารับการอบรมไม่น้อยกว่า 200 คน และยังจะต้องเปิดอบรมตามหลักสูตรการสอนให้แก่กระทรวงคมนาคมด้วย ฉะนั้น ในระยะเดือน ตุลาคม–ธันวาคม งานส่วนใหญ่ของฝ่ายการฝึกอบรมข้าราชการจึงค่อนไปทางให้ความช่วยเหลือ ร่วมมือในการฝึกอบรมแก่กระทรวงทบวงกรมต่างๆ มากกว่าที่จะเป็นผู้จัดดำเนินการเอง รายการฝึกอบรมต่างๆ มีตามลำดับก่อนหลังดังนี้

4–17 ตุลาคม การฝึกอบรมข้าราชการชั้นหัวหน้าแผนก กระทรวงศึกษาธิการ

10–14 ตุลาคม การฝึกอบรมข้าราชการชั้นหัวหน้าแผนก กรมการแพทย์ *

10–28 ตุลาคม การฝึกอบรมข้าราชการผู้ที่จะเลื่อนเป็นหัวหน้าแผนก กรมประชาสงเคราะห์

7–18 พฤศจิกายน การอบรมปฐมนิเทศ กรมประชาสงเคราะห์

การอบรมข้าราชการชั้นหัวหน้าแผนก กระทรวงศึกษาธิการ

12–16 ธันวาคม การอบรมข้าราชการชั้นหัวหน้าแผนก กรมเจ้าท่า

หมายเหตุ ที่มีเครื่องหมาย * หมายถึงการอบรมที่จัดดำเนินการโดยฝ่ายฝึกอบรม คณะรัฐประศาสนศาสตร์ด้วยความร่วมมือของกระทรวงทบวงกรมนั้นๆ

ส่วนที่ไม่มีเครื่องหมาย * หมายถึงการอบรม ที่จัดดำเนินการ โดย กระทรวงทบวงนั้นๆ โดยคำแนะนำและช่วยเหลือของฝ่ายฝึกอบรม คณะรัฐประศาสนศาสตร์

อนึ่งในวันที่ 26 พฤศจิกายน 2503 ผู้เข้าร่วมประชุมสัมมนาพัฒนานักบริหารรุ่นที่ 1 รวม 18 ท่านประกอบด้วย อธิบดี รองอธิบดี และข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ต่างๆ ได้จัดให้มีการประชุมสังสรรเพื่อประสานสามัคคีและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างกัน ในการนี้ ที่ประชุมได้เสนอข้อคิดเห็นจากประสบการณ์ที่ได้จากการร่วมประชุมสัมมนานักบริหาร ซึ่งฝ่ายฝึกอบรมของคณะรัฐประศาสนศาสตร์ได้จัดทำขึ้น เมื่อเดือนมีนาคม 2503 ข้อคิดเห็นนี้นับว่าเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในอันที่จะนำไปใช้ปรับปรุงการประชุมสัมมนาพัฒนานักบริหารรุ่นต่อไปซึ่งจะจัดให้มีขึ้นในต้นเดือนกุมภาพันธ์ 2504 นี้

ในระยะเวลาเดียวกันนี้ ฝ่ายวิจัยก็ได้ปฏิบัติงานต่าง ๆ ที่สมควรกล่าวถึง ได้แก่การแก้ไขปรับปรุงหนังสือคู่มือการจัดองค์การณ์ของรัฐบาลไทย พ.ศ. 2500 ให้ทันกับเหตุการณ์ปัจจุบัน การพิมพ์รายงานการสำรวจและวิจัยสภาพความเป็นอยู่ของผู้ที่พักอาศัยอยู่ในแหล่งเสื่อมโทรมบริเวณด้านหลังการท่าเรือกรุงเทพ ฯ (คลองเตย) การพิมพ์หนังสือ Government Manual เพิ่มเติม Part VII ซึ่งเป็นส่วนที่ว่าด้วยการแบ่งส่วนราชการและหน้าที่โดยสรุปของกระทรวงคมนาคม การย่อแบบบันทึกประวัติบุคคลที่อยู่ในข่ายพิจารณาเพื่อเตรียมทำหนังสือ "Who's Who in Thailand" เป็นภาษาไทย และการนำนักศึกษาวิชาระเบียบวิธีการวิจัยปีที่ 1 ภาคหนึ่งไปทำการสัมภาษณ์บุคคลอันธพาลที่สถานฝึกและอบรมวิชาชีพ ตำบลลาดยาว การกระทำครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ 3 ประการคือ เพื่อให้นักศึกษาได้มีโอกาสลงมือปฏิบัติงานจริงๆ เพื่อนำข้อมูลที่นักศึกษาได้มาจากการสัมภาษณ์ด้วยตนเองไปใช้วิเคราะห์ปัญหา และเพื่อรวบรวมผลงานที่ได้สั่งให้คณะกรรมสภาวิจัยแห่งชาติ สาขาสังคมวิทยาเพื่อใช้ดำเนินการวิจัยขั้นในต่อไป

ในระหว่างวันที่ 7 พฤศจิกายน - 21 พฤศจิกายน 2503 สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยได้ส่งเจ้าหน้าที่ 2 นาย มารับการอบรมวิชาห้องสมุดเป็นเวลา 2 สัปดาห์ หลังจากการอบรมแล้วเสร็จ เจ้าหน้าที่ทั้งสองจะเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินงานจัดตั้งห้องสมุดสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยขึ้น

ในเดือนเดียวกันนี้ นักศึกษาจากมหาวิทยาลัยนานยาง สิงคโปร์ ได้มาชมห้องสมุดคณะรัฐประศาสนศาสตร์จำนวนประมาณ 60 คน แบ่งออกเป็น 3 หมู่ และ Mr. Y.

Ishii, Assistant Attache แห่งสถานทูตญี่ปุ่นได้พา Mr. Toshio Toyoda, research staff แห่ง The Institute of Asian Economic Affairs ประเทศญี่ปุ่น เข้าชมห้องสมุดและติดต่อขอความร่วมมือในการแลกเปลี่ยนเอกสาร ระหว่างห้องสมุด รปศ. และห้องสมุดของ The Institute of Asian Economic Affairs พร้อมนี้ขอให้อนุญาตให้แก่นักวิจัยชาวญี่ปุ่นที่เข้ามาทำการวิจัยต่าง ๆ ในประเทศไทยได้ใช้ห้องสมุด รปศ.

Miss Marian Potts บรรณารักษ์ชาวอเมริกันซึ่งเป็นผู้วางรากฐานจัดตั้งห้องสมุดคณะรัฐประศาสนศาสตร์ จะเดินทางจากสาธารณรัฐอินโดนีเซียมาถึงประเทศไทยในเดือนกุมภาพันธ์ 2504 และจะช่วยปฏิบัติงาน ณ ห้องสมุดรัฐประศาสนศาสตร์ เป็นระยะเวลา 3 เดือน

Dr. Haynes McMullen อาจารย์สอนวิชาบรรณารักษ์ศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยอินเดียนา จะเดินทางมาถึงประเทศไทยในราวปลายเดือนกุมภาพันธ์ หรือ ต้นเดือนมีนาคม 2504 เพื่อรับตำแหน่งที่ปรึกษาโครงการสหบัตรทางรัฐประศาสนศาสตร์เป็นระยะเวลา 4 เดือน

ในระหว่างเดือนตุลาคม–ธันวาคม2503 มีแขกผู้มีเกียรติเข้าเยี่ยมเยียนสถาบันของเราดังรายนามต่อไปนี้

7 พฤศจิกายน	Mr. Peter G.M. Leagyel, Programme Specialist, Department of Social Sciences, UNESCO, Paris.
20 พฤศจิกายน	Mr. William E. Vogelsang, Thailand Desk, International Cooperation Administration, Washington. D.C.
14–16 พฤศจิกายน	U Do Kyaw Zan, General Manager Burma Pharmaceutical Industry, Rangoon.
	U Mya Sein, Deputy-Director General, Posts and Telecoms. Dept., Government of Burma, Rangoon.
	U Sin Thuan, Deputy-Director, Public Administration Division, Prime Minister's Office, Burma, Rangoon

10 พฤศจิกายน	Dr. Philipps Talbot, Managing Director, American Universities Field Staff, New York.
1 ธันวาคม	Mr. Duval Stoaks, Public Administration Advisor, USOM/ Thailand.
	Dr. V.H. Stevens, Indiana University Team, Djakarta, Indonesia.
6–13 ธันวาคม	Dr. Walter H.C. Laves, Indiana University.
8 ธันวาคม	Mr. O. Fred Peterson, Indiana University Team, Djakata, Indonesia.
	Dr. Yungsui Hsu and group of students from Nanyang University, Singapore.
19 ธันวาคม	Mr. Larry Smith, Public Administration Advisor, USOM, Djakarta, Indonesia.
20 ธันวาคม	Dr. Emery E. Olsen, University of Southern California Group, Karachi, Pakistan.
19–22 ธันวาคม	Dean Dong Wong Kim, National Officials Training Institute, Seoul, Korea.
	Professor Hoon Yu, School of Public Administration Seoul National University, Seoul, Korea.
	Dr. Elwyn Mauck, University of Minnesota Group, Seoul, Korea.
	Mr. Mack Kern, University of Minnesota Group, Seoul, Korea.

ข่าวที่น่าสนใจอีกอันหนึ่งได้แก่ข่าวการจัดตั้งสมาคมรัฐประศาสนศาสตร์ซึ่งเป็นผลเนื่องมาจากการดำริริเริ่มร่วมกันของนักศึกษาผู้สำเร็จไปจากสถาบันนี้ นักศึกษาที่

อยู่ในระหว่างเรียนและบรรดาอาจารย์ในคณะฯ สมาคมนี้จะมีชื่อว่า "สมาคมรัฐประศาสนศาสตร์แห่งประเทศไทย" ใช้คำย่อว่า "ส.ร.ท." ตรงกับภาษาอังกฤษว่า "The Thai Association of Public Administration" และใช้คำย่อในภาษาอังกฤษว่า "TAPA" สมาคมนี้จะดำเนินงานในรูปสมาคมทางวิชาชีพ โดยมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

1. ส่งเสริมการศึกษาและการใช้หลักวิชารัฐประศาสนศาสตร์ให้ก้าวหน้าและแพร่หลาย
2. ส่งเสริมมาตรฐานและจริยธรรมในการบริหาร เพื่อยังผลให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน
3. เป็นศูนย์กลางในการ รวบรวม แลกเปลี่ยน และเผยแพร่หลักวิชาและประสบการณ์ทางรัฐประศาสนศาสตร์
4. จัดให้มีการวิจัย อำนวยความสะดวก และ สนับ สนุน การวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์
5. ให้คำปรึกษาแนะนำในทางรัฐประศาสนศาสตร์ตามความต้องการของสถาบันต่าง ๆ
6. ติดต่อ ประสานงาน และแลกเปลี่ยนข่าวสารกับสถาบันทางรัฐประศาสนศาสตร์และสถาบันที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ทั้งในและนอกประเทศ
7. ส่งเสริมความสามัคคีและผดุงเกียรติของสมาชิก
8. สร้างเสริมความรู้สึกในหมู่ประชาชนว่า ราชการเป็นบริการเพื่อประชาชน

ผลการจัดตั้ง ขณะนี้อยู่ในระหว่างดำเนินการนำข้อบังคับของสมาคมไปจดทะเบียนตามวิธีการทางกฎหมาย เพื่อจะได้เปิดรับสมาชิกในขั้นต่อไป

สารวิทยานิพนธ์

THESIS ABSTRACTS

บทความต่อไปนี้เป็นบทย่อของวิทยานิพนธ์ ซึ่งนักศึกษาชั้นปริญญาโท
เขียนขึ้น เป็นส่วนหนึ่งของหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต

OCCUPATIONAL RESTRICTION AFFECTING ALIEN IN THAILAND SINCE WORLD WAR I

SANEE ATIBAED

At present it is evident that certain phases of economic life of Thailand are threatened by alien residents in the Kingdom. These aliens not only dominate both the domestic and foreign trade of the country but have also been taking away many of the occupations from Thai nationals, the majority of whom do not know how to over-come this problem. It is therefore, the duty of the Thai Government to attempt, both directly and indirectly, to save the national economy from falling totally into the alien's hands. A series of occupational legislation and restriction were enacted against aliens in Thailand especially after the advent of the constitution in 1932. These laws and restrictive measure were amended several times with the purpose improving their soundness and enforceability

It is therefore interesting to study Thai governmental policies and legal measures which restrict aliens with respect to certain occupations in Thailand. As the Chinese from a mass group of aliens in Thailand. It is then inevitable that every governmental restriction will affect the way of their living more than any other alien groups.

This thesis consists of four chapters. The first chapter reviews the history of pertinent policies and measure as an introduction to the existing occupational restrictions. It begins with problems posed by aliens in Thailand especially since diplomatic relations between the United Kingdom and Thailand began in 1855. Those problems were concerned with the influx of alien immigration, occupational monopolies by some alien group in the Kingdom, the assimilation problem particularly between the the Chinese and Thai people, the rise of Chinese nationalism, and the changing attitude of the Thais.

Regarding the influx of alien immigration, especially of the Chinese, factors attracting immigration are stated as: the favorable location, the fertile soil of the country with scattered population, the pressure of over-population and political disturbances in the neighbouring countries, the generosity of Thai people who are disincline to commerce and manual labour.

Early in the nineteenth century, various monopolies were granted to the aliens, especially the Chinese, such as the monopolies of opium, lotteries, gambling and spirits. These led to the economic dominance of the Chinese in Thailand. In addition, unlike other alien groups the Chinese are always permanent residents who have closer contacts and relationships with the Thais than the others. In the early days of immigration, the

assimilation between the two races had been obviously carried on in two ways, social assimilation and economic assimilation. With respect to the former, the Chinese generally married Thai women without any racial barrier. Therefore the second and third generation Chinese in Thailand usually accepted Thai citizenship and its responsibilty particularly military service. As for the economic assimilation, the Chinese and the Thai economy depended closely on each other, since various privileges and monopolies had been granted to the Chinese, as already stated.

Nevertheless the Chinese assimilation slowed down after China's defeat by Japan in 1895; consequently the rise of Chinese nationalism become obvious in Thailand. That event coincided with the changing attitude of the Thai government under the stimulus of nationalism led by King Rama VI. The Chinese community had then a tendency to lead seperate lives of their own. After the revolutionary year of 1932 Thai nationalism become more fervent, a series of laws was issued to restrict certain occupations of aliens in Thailand.

The second chapter is concerned with governmental policies and legal measures towards aliens in Thailand in three periods: the period of nonrestriction before the early nineteen century, early restrictive measures before 1932, and the restrictive measures after 1932.

During the first period the Thai government's policy toward the alien residents in Thailand was generally favourable; unrestricted immigration, no occupational limitation, including the monopolies' right. The early restrictive measures were firstly evident by the royal edicts against the sale and consumption of opium in the Kingdom by King Rama II and King Rama III as well as the end of lottery and gambling monopolies in

1916. Furthermore, the rising alien immigration to Thailand caused the Thai government to promulgate the first Nationality Act in 1913. Though this law discriminated against no single nationality, it did affect mainly the Chinese, and caused a marked decline in the Chinese migration rate.

After the advent of the 1932 Constitution, a series of discriminating measure against aliens in Thailand was energetically issued by the government with the purpose of curtailing the number of aliens and their commercial enterprises, as well as to create employment opportunities for Thai nationals. In 1947, the first annual immigration quota went into effect, followed by the Alien Registration Act, by which any alien reaching the age of twelve and those who are permitted to reside in the Kingdom must have identity cards. Nevertheless the amendment of these two Acts was afterwards made for the effective enforcement. Twenty-seven different occupations were firstly reserved to Thais in all localities throughout the Kingdom by the Royal Decree of 1942 under the Occupational and Vocational Assistance Act. Owing to the repeal and replacement of this Act, only thirteen kinds of occupation are now legally reserved to Thais: the making or casting of Buddha's immages, lacquerwork, niello work, driving tricycle for hire, driving motor tricycle for hire, driving public vehicles, rice farming, salt-farming, hair-cutting, Siamese type-setting, hair-waving for ladies and hair dressing for ladies as well as dress-making for ladies.

The Government has already tried other indirect restrictive measures against aliens, for example, the limitation on land in regard to aliens whose countries have no treaties with Thailand concerning the ownership of movable and immovable property. In this case the Chinese would have no legal right to hold any title to land for business or industrial purposes. The same right in land has been allowed to the juristic persons

aliens, according to Land Code of 1954, Secs. 86 and 87. However, the government under the Revolutionary Party has relaxed the Land Code with the purpose to promote domestic industry. The permission will be granted under the discretion of the Board of Investment. The enactment of the Vocational Assistance to Thai Act of 1956 which specifies a percentage of Thai employment in certain alien business and industry, indicates an attempt of Thai government to seek employment for Thai nationals as well.

During 1960 some additional occupations have been under consideration of the government to be reserved for the Thais, such as, the breeding of silk-worm, manufacture of silk including weaving it into fabrics, the making and sale of shrimp paste and fish soy, weaving wicker, the manufacture of native face-powder, perfume, candles and scented stick.

Chapter III deals with policies-implementation concerning the control of immigration, naturalization and restriction on, especially, thirteen kinds of occupation and vocation including land ownership, fishery as well as teak and forestry concession. This is the effort to determine the procedures for implementing the legal measures by the individual government units concerned, for instance, the Police Department, the Public Welfare Department, the Land Department, etc.

The last chapter begins with a summary of the first three Chapters and an analysis of the reasons for the promulgation of the laws. The next point involves judgement as to the soundness and enforceability of legal measures, including some administrative problems. The evaluation is concentrated on the administrative behaviour of the governmental units and the authorities concerned, the necessity of the occupational legislation,

whether the restrictive measures should be continued or abrogated in future, and what change might be made to improve the implementation process. As Thai nationals take the important occupations reserved to them under the occupational restrictions, some shortcomings and disadvantages in regard to the Thais are essentially included.

Primary source materials employed in this thesis consist of laws and Royal Decrees, ministerial notifications, proclamations of the Revolutionary Party, statistical data gathered from official files and other governmental documents and personal interviews with responsible officials. Secondary materials are derived from books, both Thai and English, and newspaper articles.

As the economic condition of Thailand is threatened by some groups of alien residents, and the Thai government has made many attempts to remedy the economic problem and improve the economic condition, it is the hope that at least this thesis will be an interesting study which may contribute to the improvement of the administrative behaviour particularly on occupational restriction as well as to the students of Public Administration.

"I keep six honest serving men
They taught me all I know.
Their names are Why, and What, and When,
And Where, and Who, and How."

Kipling

THE TREATMENT AND REHABILITATION OF OPIUM ADDICTS IN THAILAND

Pol. Lt. Vibul Phancharoen

HISTORY OF THE USE AND CONTROL OF OPIUM IN THAILAND

No records are available to show us when and how opium smoking was first introduced into Thailand. It is presumed that early in history Chinese traders who came to this country in large numbers were primarily responsible for its introduction. The Chinese workmen, especially in the jungles and forests and in the tin mines, take to the smoking of opium in the belief that it will stimulate them and increase their working capacity in hot and unhealthy climates.

The first official recognition of the evils of opium smoking seems to have been an edict of King Rama II, in 1811, banning the sale and consumption of opium within the Kingdom. The demands of the Chinese population, and the interests of local merchants and Western traders combined to increase smuggling and bribery, and the edict had little effect. Another effort was made in 1839, when King Rama III proclaimed the buying and selling of opium to be a crime. Notice of the ban was distributed throughout the Kingdom, and all opium found was confiscated and burnt in front of the Grand Palace, but in spite of the dire punishments prescribed, smuggling continued.

The association of opium smoking with the Chinese is indicated by the edict of King Mongkut (Rama IV) in 1852, restricting opium smoking to the Chinese, and ordering that any Thai found smoking should wear a queue, pay the triennial poll tax, and forfeit all claims as a Thai citizen.

King Chulalongkorn (Rama V) was greatly concerned about the opium menace. In 1908, after describing the evils of the practice and the difficulties of dealing with it, he stated as his opinion that the best way to lessen opium addiction would be to amend the Revenue Law by gradually reducing government income from opium until its final prohibition was achieved. This points out one of the great obstacles to the suppression of the opium menace, it has for a long time been a major source of governmental revenue.

Since 1908, the control of the importation and sale of opium in Thailand has been a government function. Sales were made through contractors, but the wholesale and retail prices were fixed by the government. It was the policy of the government to increase the price of opium gradually in order to reduce the number of users, but every increase in the price operated as an encouragement to smuggling and illegal traffic. In 1913, a government opium factory was established to process opium for sale, thus beginning the monopoly system which lasted until 1959.

The last effort of the Thai government to control the use of opium, prior to the present program, was in 1958. Acting on the advice of the United Nations narcotics expert, the government of General Thanom Kittikachorn appointed a committee under the direction of the Ministry of Finance, consisting of representatives of the Ministries of Finance, Foreign Affairs, and Public Health; and the Departments of United Nations, Police,

Excise, and Public Welfare. The committee recommended a four-year program of eradication of opium sales and smoking, and plans for the treatment and rehabilitation of addicts.

The Revolutionary Party Government of Field Marshal Sarit Thanarat came to power on October 20, 1958. A month and a half later, on December 9, 1958, an order was issued abolishing the smoking and sale of opium in Thailand not later than July 1, 1959, and directing the Ministries of Public Health and of Interior to establish sanitoriums and convalescent homes for the treatment of opium addicts.

Thailand's current program represents the most sweeping and comprehensive effort to control opium ever undertaken in this country. It includes the registration of all opium smokers, the suppression of all traffic in opium, cooperation with the United Nations and international agencies for narcotics control, the enforcement of the criminal provisions of the Narcotics Law, assistance to the hill tribes of Northern Thailand in the replacement of opium poppy cultivation by other crops, such as tea, and for the first time in the history of the country, a program of treatment and rehabilitation of opium addicts. The rest of this report will deal only with the treatment and rehabilitation program.

THE TREATMENT AND REHABILITATION PROGRAM

In accordance with the Revolutionary Party's order of December 9, 1958, the Committee appointed to carry out the program proceeded at once to construct a center for the treatment of addicts. The site selected was at Klong Rangsit, 43 kilometers north of Bangkok, on land belonging to the Department of Public Welfare. Within a period of seven days, the

old buildings standing on the 1960 rai (about 64 acres) site had been repaired, and the center was ready for the first patients on January 1, 1959. Since that time, new buildings and equipment have been added, and the Center now consists of more than 40 buildings, with a capacity of 1500 for medical treatment, and 2000 for rehabilitation. It is estimated that about 72,000 addicts will be in need of treatment and rehabilitation.

ORGANIZATION.

On February 10, 1959, a permanent Committee on Coordination was created, consisting of

Undersecretary, Ministry of Interior, Chairman
Ministry of Public Health, Vice Chairman
Director General, Medical Service Department
" " Excise Department
" " Police Department
" " Penitentiary Department
Dr. Malai Huvanandana, Public Welfare Department
Captain Suwan Reangkam
Chief of Occupational Assistance Division, Dept. of Pub. Welfare

Under the general direction of the Committee, responsibility for the administration of the Center was divided among three sections:

Medical Section – 2 Doctors, a pharmacist, a nurse, a house master, and assistants, numbering in all, 34; with responsibility for medical care and treatment.

Public Welfare Section – superintendent, assistant superintendent, 5 social workers, cooks, guards, maintenance workers, totalling 62; with responsibi-

lity for general, supervision and control of patients, for operations in the fields of nutrition, convalescence, occupational assistance, and treatment of patients after they leave the Center.

Police Section – an officer, sergeant major, 4 corporals, 25 constables, totalling 31; responsible for maintaining order within the compound, for prevention of escapes, and control of smuggling of drugs in to the compound.

Joint administration by three different departments caused some difficulties, and in December 1959, the Committee agreed that the Department of Public Welfare should be primarily responsible for the administration of the Center. The Superintendent is now in effect the chief executive officer, but Dr. Prayura, the only professionally trained official in this field, retains his previous status as an official of the Ministry of Public Health.

MEDICAL TREATMENT.

When a drug addict comes to the center for treatment, either voluntarily, or after arrest and imprisonment as a violator, he begins a withdrawal period which lasts 10 days, or in severe cases for 15 days. The treatment consists of dosages of Mixture No. 1, 3 times a day for 3 days; twice a day for 3 days; and once a day for the last 4 days. In addition, he receives heavy doses of vitamin B complex, and medical advice and encouragement.

REHABILITATION.

After the ten or fifteen days of medical treatment, patients are transferred to one of the convalescent houses within the compound. Here

they are under the care of the social workers. During the period of convalescence, which may last 75 days, they receive medical and nursing care as needed, nutrition and rest, and mental therapy under the supervision of the psychiatrist, the psychologists, and the social workers. Recreation is provided in the form of films, radio, television, music, sports and games, and physical exercise. They may also be given occupational therapy, consisting of handcrafts, carpentry, painting, drawing, sewing, farming, poultry raising, kitchen gardening, etc.

OCCUPATIONAL TRAINING AND ASSISTANCE.

After the period of rehabilitation, the patient is examined by a physician. If he is physically fit to work, vocational training is begun. Those who have had no past experience may be taught carpentry, masonry, engineering trades, or a family type of industry, such as shoe-making or leather work. Those who have an interest in agriculture may use the land in the Center to cultivate vegetables and other crops, or to learn rice farming. Patients who have had experience may be put to work according to their skills, sharing the profits with the Center. At the same time, they will be helping to teach the unskilled.

FAMILY ASSISTANCE.

The Government has recognized the hardships of the family in some cases where the head of the family is under treatment at the Center, and has provided relief in the form of cash, finding jobs for members of the family, placing sick members in hospitals, and sending children to institutions, or older persons to the self-help land settlements.

FOLLOW–UP.

With limited personnel, the Department of Public Welfare tries to visit the homes of all patients after their release from the Center. Social workers try to evaluate the results of the treatment for statistical purposes, and to encourage and help the patients toward full recovery. The statistics are incomplete, and from the very nature of the cases, not very reliable. For the 11 months from May 1, 1959 to March 31, 1960, 890 cases were released from the Center. Only 322 could be considered cured. The rest were uncertain, or had definitely returned to the drug, or could not be found.

PUBLIC ATTITUTE AND SUPPORT

It is obvious that a reform of such a magnitude as the complete abolition of opium addiction and the rehabilitation of the victims could not be accomplished by government order alone. Much depends upon the attitude of the public, and the cooperation, or lack of cooperation, given by individuals and organizations.

The initial reaction of the public to the order banning opium was favorable. All of the local newspapers and weekly magazines published in Thai, Chinese, and English, gave full publicity to the program, and urged addicts to apply for treatment either at the Klong Rangsit Center or in the provincial hospitals where treatment facilities were provided. Voluntary social workers visited families and encouraged addicts to apply for treatment. Many individuals have contributed in cash or kind to the Center. A society for the Promotion of Opium Smokers Suppression was organized to raise money for the expenses of treatment.

The Chinese community has fully supported the program. The Nationalist Chinese Embassy called a meeting of representatives of Chinese firms and Chinese medical practitioners on June 26, 1959, and plans were made to support the government program by making Chinese hospitals available for the treatment of opium addicts, by donating money for the support of hospitals, and by finding employment for those who had taken the treatment. The influential Chinese Chamber of Commerce has cooperated actively by donating sewing machines and other equipment to the center, providing patients with newspapers, food, cigarettes, etc. and providing money and clothing to patients discharged from the hospitals.

EVALUATION OF THE PROGRAM

The program of trestment and rehabilitation of opium addicts has been in effect less than two full years. Evaluation of the results is difficult because the time has been too short for a fair trial. The two years have been a period of experimentation and of learning, to some extent by a process of trial and error. Statistical data are incomplete and inconclusive, but such as they are, they do not give great cause for satisfaction.

During the year 1959, 6843 persons were admitted to the Klong Rangsit Center for treatment, and 4236 were admitted to the 75 provincial hospitals. During the same period, 1932 escaped from the Center, or left before the prescribed treatment was completed. The number of escapees from provincial hospital is not reported. As stated above in the description of follow-up, social workers found that only 322 of the 890 persons released from the Center could be considered cured.

Among the many serious problems of treatment and rehabilitation, none is more important than the lack of trained and skilled personnel. Only one person, Dr. Prayura has had training and experience in the treatment of narcotic addiction. The superintendent, who is now the responsible head of the Center, was without any experience, and the only training he has had has been an observation tour with Dr. Prayura to the Island of St. John, Singapore, plus the actual experience of managing the Klong Rangsit Center. Undoubtedly, the large number of escapes, and some of the failures to effect cures can be attributed to the lack of knowledge and experience on the part of the nurses, attendants, and other employees of the Center.

The problems, both of suppression and treatment, have been intensified by the appearance throughout the country, but especially in the Bangkok area, of opium derivatives, such as morphine and heroin. When an addict is deprived of his opium, he turns to these more dangerous drugs, which are more difficult to detect and seize, and which demand a different kind of treatment.

As stated above, the time has been too short to pronounce the treatment and rehabilitation program a success or a failure. Its success will depend upon the willingness of the government to provide funds for additional facilities and personnel; upon the ability of the officials in charge to recruit a competent staff and to train them in the special methods and skills required for this difficult task; and upon the ability of law enforcement agencies to shut off the supply of dangerous drugs. The program of treatment and rehabilitation will be largely a waste of

time and money if the addict who is discharged as "cured" finds that he can still get the drug.

Underlying all of these needs, and perhaps most important of all, the nation must not lose the sense of the seriousness of the evil, and the sense of urgency which prevailed when the program was started. The public must be kept informed of the magnitude and difficulties of the program, and the serious consequences of permitting it to fail.

What is mind?

No matter!

What is matter?

Never mind!

รายชื่อหนังสือใหม่ของห้องสมุด

ห้องสมุดรัฐประศาสนศาสตร์ มีหนังสือและตำรารวมทั้งสิ้นกว่า 13,000 เล่ม, วารสารต่างๆ ประมาณ 200 ฉบับ เฉพาะที่จะกล่าวต่อไปนี้ เป็นรายชื่อหนังสือที่ห้องสมุดรัฐประศาสนศาสตร์ ได้จัดหามาเพิ่มเติมเป็นงวดๆ จนถึงวันที่ 1 ธันวาคม 2503

ข้าราชการทุกกระทรวง มีสิทธิใช้ห้องสมุดของคณะ ฯ ได้ตามข้อตกลงระหว่างกระทรวงและห้องสมุดรัฐประศาสนศาสตร์

การสนเทศ, กรม, กระทรวงเศรษฐการ *รายงานสถานการณ์เศรษฐกิจและปฏิบัติผลงานของกรมสนเทศ* พระนคร, โรงพิมพ์ข่าวพาณิชย์

เกษตร, กระทรวง *พัฒนาการเกษตร ประจำปี 2503*, พระนคร, โรงพิมพ์กระดาษไทย 2503, 163 หน้า.

เกษตรศาสตร์, มหาวิทยาลัย, คณะเศรษฐศาสตร์และสหกรณ์ *รายงานผลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจ* 2502, 105 หน้า.

ธรรมศาสตร์, มหาวิทยาลัย, คณะรัฐประศาสนศาสตร์ *รายงานการสำรวจวิจัย, สภาพความเป็นอยู่ของผู้ที่พักอาศัยอยู่ในแหล่งเสื่อมโทรม*, พระนคร, คณะรัฐประศาสนศาสตร์, 2503. 59 หน้า.

พัฒนาการท้องถิ่น, สำนักงาน, กระทรวงมหาดไทย *โครงการพัฒนาการท้องถิ่นแห่งชาติ* (ม.ป.ท.), 2502. 58 หน้า.

มหาดไทย, กระทรวง. *นโยบายของรัฐบาลและพรรคการเมืองของประเทศต่างๆ ในอาเซียและยุโรป*, พระนคร, โรงพิมพ์มหาดไทย.

มหาดไทย, กรม, ส่วนการปกครองท้องถิ่น. *การประชุมนายกเทศมนตรี ครั้งที่ 1* พระนคร, โรงพิมพ์ กรมมหาดไทย, 2497.

มหาดไทย, กรม, ส่วนการปกครองท้องถิ่น. *การประชุมนายกเทศมนตรี ครั้งที่ 1* พระนคร, โรงพิมพ์ กรมมหาดไทย 2502.

เลขาธิการสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย, สำนักงาน. *การประชุมใหญ่สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย* พระนคร, โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่นกรมมหาดไทย, 2503.

Besso, Salvatore. *Siam and China.* London, Hamilton Co., Ltd. (n.d.) 287 pp.

Boribal Buribhand, Luang. *The History of Buddhism in Thailand* Bangkok, Chatra Press, 1955. 32 pp.

Boribal Buribhand, Luang. *Images of The Buddha in Thailand.* Bangkok, Chatra Press, 1957. 21 pp.

Brown, Esther Lucile. *Social Work as a Profession.* 3rd ed. New York, Rusell Sage Foundation, 1938, 118 pp.

Colcord, Joanna C. *Your Community.* New York, Russell Sage Foundation, 1139. 249 pp.

Curtis, Jack H. *Social Psychology.* New York, McGrawHill, 1960. 435 pp.

Ernest, John W. *Salesmanship Fundamentals.* 2nd ed. New York, Gregg Pub. Division, McGraw-Hill, 1959. 406 pp.

Fuller, George W. *A History of The Pacific Northwest.* 2nd ed. rev. New-York. Alfred A. Knopf, 1958. 383 pp.

Green, Margery. *Tales From The Ramayana.* Madras, Macmillan, 1956. 115 pp.

Hegarty, Edward J. *How to Run Better Meetings.* New York, McGraw-Hill, 1957. 312 pp.

Jahoda, Marie. *Current Concepts of Positive Mental Health.* New York, Basic Books, 1958. 136 pp.

Japan, Transportation, Ministry of, Tourist Industry Bureau. *Japan: The Official Guide.* Rev. and enlarged. Tokyo, Japan Travel Bureau, 1959. 1015 pp.

Kasius, Cora. *Nancy Clark, Social Worker.* New York, Dodd, Mead & Co., 1949. 246 pp.

Kingshill, Konrad. *Ku Daeng-The Red Tomb.* Chiangmai, The Prince Royal's College, 1960. 310 pp.

Klein, Philip. *A Social Study of Pittsburgh.* New York, Columbia University Press, 1938. 958 pp.

Koos, Earl Lomon. *The Sociology of The Patent.* 3rd ed. New York, Blakiston Division, McGraw-Hill, 1959. 266 pp.

Kurtz, Russell H. ed. *The Public Assistance Worker.* New York, Russell Sage Foundation, 1939. 224 pp.

Marshall, Hedley Herbert. *Natural Justice.* London, Sweet & Maxwell, 1959. 201 pp.

Sisson, Charles Hubert. *The Spirit of British Administration and Some European Comparisons.* London, Faber and Faber, 1959. 162 pp.

Smith, Malcolm. *A Physician at The Court of Siam.* London, Country Life Ltd., 1947. 164 pp.

Thammasat University, Institute of Public Administration. *Thailand Government Organization Manual Series.* Bangkok, Thammasat University,

Tiffin, Joseph. *Industrial Psychology*. 4th ed. NewYork, Prentice-Hall, 1958. 559 pp.

U.S. Treasury Dept. *Report of the Secretary of The Treasury on the State of the Finances, with Appendice*. Washington, 1959.

Weir, Walter. *On the Writing of Advertising*. New York, Graw-Hill, 1960. 206 pp.

Wells, Kenneth E. *History of Protestant Work in Thailand* 1828–1958. Bangkok, Church of Christ in Thailand, 1958. 213 pp.

Wells, Kenneth E. *Thai Buddhism*. Bangkok, The Christian Bookstore, 1960. 320 pp.

รายชื่อเอกสารและสิ่งพิมพ์ของคณะรัฐประศาสนศาสตร์

องค์การ หน่วยราชการหรือผู้สนใจจะขอรับได้ที่ฝ่ายธุรการ
คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ผู้แต่ง	ชื่อหนังสือ	จำนวนหน้า
1. Atthakor, Bunchana	*Finance Administration*	*52*
2. Atthakor, Bunchana	*An Outline on Finance Administration*	*321*
3. Chandaravithun, Nikom	*Course Material on Labour*	*98*
4. Chullanandana, Sukit	*Annotated Bibliography on Transferability of American Practices and Doctrines in Public Administration to Other Countries.*	*9*
5. Wit, Danial	*A Comparative Survey of Local Government & Administration*	*145*
6. Gliddon, Reverdy T.	*Thesis Manual*	*31*
7. Graham, Henry M.	*Some Changes in Thai Family Life, 1958*	*63*
8. Huvanandana, Malai & Ryan, John	*Local Government in Thailand*	*71*
9. Huvanandana, Malai William J. Siffin	*Public Administration in Thailand*	*49*
10. In-Service Training Division (คณะรัฐประศาสนศาสตร์)	*The Training Director in Thailand*	*177*
11. Institute of Public Administration (คณะรัฐประศาสนศาสตร์)	โครงการปรับปรุงขยายงานคณะรัฐประศาสนศาสตร์	*107*
12. Kingsbury, Joseph B.	*Organization and Methods*	*45*
13. Kingsbury, Joseph B.	*Personnel Administration for Thai Students*	*124*

ผู้แต่ง	ชื่อหนังสือ	จำนวนหน้า
14. Kingsbury, Joseph B.	*Principles of Public Administration for Thai Students*	187
15. Kingsbury & Wilcox	*Introduction to the Principles of Public Administration*	275
16. Pattiya, Akom	*Local Government in Songkhla*	108
17. Research Division (คณะรัฐประศาสนศาสตร์)	*Civil Service Act B.E. 2497*	36
18. Research Division	*Selective Index to the Law Directory*	55
19. Research Division	รายงานการสำรวจและวิจัยสภาพความเป็นอยู่ของผู้ที่พักอาศัยอยู่ในแหล่งเสื่อมโทรม บริเวณด้านหลังการท่าเรือกรุงเทพฯ	56
20. Srichandrabhand, Banteong	*Position Classification in the International Agencies Located in Bangkok*	108
21. Thomas, L.& Reangsuwan, Chaveng	*Thailand Government Organization Manual Series*	
	Part I: Ministry of Public Health	32
	Part II Ministry of Agriculture	63
	Part III: Ministry of Co-operatives	17
	Part IV: Ministry of Justice	15
	Part V: Ministry of Foreign Affairs	17
	Part VI: Ministry of Economic Affairs	37
	Part VII: Ministry of Communications	99
22. Vichitbhand, Amporn	*Labour Administration*	40
23. Wichiencharoen, Adul	*Movement of Population within Thailand*	8
24. Wichiencharoen, Adul & Shor, Edgar L.	*Work Plans and Prospectus*	10
25. Soonthornsima, Chinnawoot	*The Relation of College Education and Pay Level in Thai Civil Service*	149

รายชื่อหนังสือของคณะรัฐประศาสนศาสตร์ที่อยู่ระหว่างดำริและดำเนินการพิมพ์

1.	Angsuchot, Chan	*The Vietnamese Refugee Problem: A Case Study in Decision Making*
2.	Karnjanaprakorn, Choop	*Municipal Government in Thailand: As An Institution and Process of Self-Government*
3.	Pancharoen, Weboon	*The Treatment and Rehabilitation of Opium Addicts in Thailand*
4.	Raksasataya, Amara	*Executive Development in The United States: With Special Emphasis on Top Federal Career Executives*
5.	Siffin, William J.	*O & M An Introduction*
7.	เวชชาชีวะ, มัลลี	คำบรรยายวิชาระเบียบงานสารบรรณ

สิ่งพิมพ์ที่คณะรัฐประศาสนศาสตร์ได้จัดพิมพ์ขึ้น และหมดแล้ว

1.	Ellison	*Survey of Thammasat University*
2.	Johnson	*Social Welfare*
3.	Johnson & White	*The Administration of Public Social Welfare Services in Thailand*
4.	Kanchanabanga, Sahas	*Fringe Benefits as practised in Thai Government Enterprises*
5.	Ryan, John & Shor	*Administration of the Bangkok Municipality*
6.	Siffin, William J.	*O & M An Introduction*
7.	อนุมานราชธน, มัลลี	เครื่องมือการทำงานให้ง่ายขึ้น

คณะกรรมการที่ปฤกษา — Advisory Committee

ดร. มาลัย หุวะนันทน์	*Dr. Malai Huvanandana*
ดร. อดุล วิเชียรเจริญ	*Dr. Adul Wechiencharoen*
ดร. ชุบ กาญจนประกร	*Dr. Choop Karnjanaprakorn*
อ.จ. บุญชนะ อัตถากร	*Boonchana Attakor*
อ.จ. ธวัช ฉัตระเนตร	*Thawat Chatranetra*
อ.จ. กริช เกตุแก้ว	*Krit Ketkeow*
อ.จ. นวนิตย์ อินทรามะ	*Navanitaya Intrama*
อ.จ. เสรี เวชชาชีวะ	*Seri Vejjajiva*
อ.จ. มัลลี เวชชาชีวะ	*Mally Vejjajiva*
อ.จ. เชวง เรืองสุวรรณ	*Chaveng Reangsuwan*
อ.จ. สมศรี จุลละนันท์	*Somsri Chullanandana*
อ.จ. เพ็ญศรี วายวานนท์	*Pensri Vayavanond*

กองบรรณาธิการ — Editorial

ดร. อมร รักษาสัตย์	– บรรณาธิการ	*Dr. Amara Raksasataya–Editor*
อ.จ. ขัตติยา อมรพัต	– ผู้ช่วยบรรณาธิการ	*Kattiya Amordhat–Assistant Editor*
น.ส. กมลทิพย์ ชัวเวช	– เลขานุการและเหรัญญิก	*Kamoltip Chovawech–Secretary & Treasurer*

เจ้าหน้าที่ฝ่ายจัดการ — Managing Officers

นายสุเทพ สังขเพชร	*Suthep Sunkapetch*
น.ส. ประนอม วีราสา	*Pranom Virasa*
น.ส. ทองทวี หุตานนท์	*Thongthavee Hutanandu*
นายทวี สวนมาลี	*Tavee Suanmalee*
นางประชวบ แก้วเกตุทอง	*Prachuab Kaewketthong*
นางบุญยิ่ง เกษมสิน	*Boonying Kasemsin*
น.ส. นงเยาว์ บุญวานิช	*Nongyao Boonwanich*
น.ส. กมลา มโนพัฒนะ	*Kamala Manopatana*
นายเชาน์ วามสิงห์	*Chaow Wamasingh*
นายประสงค์ ฉัตรบรรยงค์	*Prasong Chatrabunyong*