วารสาร

รัฐประศาสนศาสตร์

THAI JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

ปีที่ 2 ฉบับที่ 1 กรกฎาคม 2504
VOL. II, NO. 1, JULY 19

รัฐประศาสนศาสตร์

THAI JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

ปีที่ 2 ฉบับที่ 1 กรกฎาคม 2504

สารบัญ

CONTENTS

		หน้า
บรรณาธิการแถลง (Editor's Note)		vi
พิธีเปิดการสัมมนาพัฒนานักบริหารรุ่นที่ 3 (Opening Ceremony of the Third Executive Development Seminar)	จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์	1
นักบริหารกับปัญหาทางการบริหาร (The Executives and Administrative Problems)		11
แง่คิดในการบริหารงานสาธารณะ (Some Opinions on Public Administration)	ชลอ วนะภูติ (by *Chalaw Vanaputi*)	63
ความสำคัญของระบบบริหารราชการแผ่นดินกับพัฒนาการทางเศรษฐกิจของชาติ (The Importance of National Administrative System in Developing National Economy)	บุญชนะ อัตถากร (by *Boonchana Attakor*)	74
ตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ (The Position of Police Director-General)	พ.ต.ท. สกล สถิตยุทธการ (by *Pol. Lt. Col. Sakon Satityuthakarn*)	80
ประชาธิปไตยกับระบบข้าราชการพลเรือน (Democracy and Civil Service System)	โสรัจ สุจริตกุล (by *Soraj Sucharitkul*)	103

AUTHORS IN THIS ISSUE

Chalaw Vanaputi : LL.B., Master of Laws, Inspector-General of the Ministry of Interior.

Boonchana Attakor : Barrister-at-law., M.A., C.P.A., A.M.B.I.M., Deputy Secretary-General, Office of the National Economic Development Board; Special Lecturer, Institute of Public Administration.

Pol. Lt. Col. Sakon Satityuthakarn : Cert. of Police Cadet Academy, Cert. in Detective Training, New Scotland Yard; Cert. of Ryton Police College, England; Superintendent of 2nd Sub-Division of the Fire Brigade Division, Police Department.

Soraj Sucharitkul : LL.B., M. Ed., M.P.A., Assistant Director of the Division of Technique and Examination, Office of the Civil Service Commission; Editorial Staff of the "Civil Officials' Magazine".

Sukit Chullanandana : B.A. (Pol. Sc.), M.A., M.S., C.P.A., Chief of the Personnel Section, Personnel Administration Division, Ministry of Interior; Special Lecturer, Institute of Public Administration.

John A. Loftus : A.B., Ph. D., Economic Advisor to the Government of Thailand; Special Lecturer, Institute of Public Administration.

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

ข้อเสนอหรือบทความที่ปรากฏในวารสารนี้ เป็นความเห็นส่วนตัวของผู้เขียน คณะรัฐประศาสนศาสตร์ ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป

หน้า

ความสนใจเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลแผนใหม่ในประเทศไทย สุกิจ จุลละนันทน์ 120
(Recent Interest in Modern Personnel Administration in Thailand by *Sukit Chullanandana*)

Problems of Fiscal Management in a Developing Economy *John A. Loftus* 136
(ปัญหาการคลังในระบบเศรษฐกิจที่กำลังพัฒนา โดย จอห์น เอ. ลอฟตัส)

Specialism and the Liberal Arts *Adul Wichienchareon* 154
(การศึกษาในแขนงวิชาชีพกับแขนงวิชาทั่วไป โดย อดุล วิเชียรเจริญ)

ปุจฉา – วิสัชนา 162
(Questions and Answers)

แนะนำหนังสือ
(Introducing Books)

พร รัตนสุวรรณ, พุทธวิทยา (เล่ม 1)
โดย พระมหาวิจิตร ติสฺสทตฺโต 168

ศักดิ์ ผาสุขนิรันต์, ข้อแนะนำบางประการสำหรับนักวิจัย
โดย เพ็ญศรี วายวานนท์ 175

สารวิทยานิพนธ์ :
(Thesis Abstracts)

วิวัฒน์ ไทยวัฒน์ : พฤติกรรมของการใช้สิทธิเลือกตั้งผู้แทนราษฎร อำเภอเมืองนครปฐม เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2500 178
(Vivadha Thaivadha : *Voting Behavior in Muang Nakorn Pathom District on December 15, 1957.*)

Wira Wimonithi : *Historical Pattern of Tax Administration in Thailand* 183
(วีระ วิมลนิธิ : ประวัติการบริหารการภาษีของไทย)

ข่าวคณะ 189
(Institute News)

บทบรรณาธิการ
(Editorial)

เทศบาลกับการพัฒนาประเทศ อมร รักษาสัตย์ 198

บรรณาธิการแถลง

EDITOR'S NOTE

วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ ที่ท่านถืออยู่นี้ นับได้ว่าเป็นวารสารฉบับแรกของปีที่ 2 ทางผู้จัดทำอดมีความรู้สึกปลาบปลื้มใจมิได้ที่ได้เห็นวารสารนี้รอดพ้นจากปากเหยี่ยวปากกาอุปสรรคของวากหนามต่าง ๆ ที่มีอยู่มากมายตลอดปีแรกที่ได้พยายามจัดพิมพ์ขึ้น และผู้ที่กองบรรณาธิการรู้สึกเป็นพระคุณอย่างยิ่งก็ได้แก่บรรดาท่านผู้อ่านทั้งหลายนั่นเอง ที่ได้ให้กำลังใจด้วยการส่งหนังสือมาบ้าง มาพบปอกทักทายด้วยวาจาบ้าง ว่าท่านได้รับประโยชน์จากวารสารนี้หรือมีความถูกใจในประการอื่นๆ ความสนใจและความสนับสนุนที่ท่านทั้งหลายแสดงออกมานี้เองจัดว่าเป็นเครื่องเชิดชูกำลังใจให้คณะผู้จัดทำมีความกระตือรือร้นหมั่นปฏิบัติงานในการที่จะส่งวารสารออกมาให้ถึงมือท่านผู้อ่าน และในทางที่จะพยายามปรับปรุงตัวเองให้ดียิ่งขึ้นเพื่อให้สมกับความอนุเคราะห์ของท่านผู้มีพระคุณ

วารสารนี้ก็เหมือนกับกิจกรรมอื่นเป็นจำนวนมากที่จะดำรงอยู่ได้หรือเจริญเติบโตขึ้นได้ก็ด้วยความสนับสนุนของผู้อ่านหรือผู้อุดหนุนเป็นสำคัญ และในฐานะที่เป็นวารสารวิชาชีพที่มีการบอกรับเป็นรายปี ปัญหาที่เกิดขึ้นในการดำเนินงานที่สำคัญในตอนต้นปีวารสารก็คือการที่จะต้องพยายามหาสมาชิกของวารสารให้ได้มากพอสมควรเพื่อจะให้วารสารดำรงอยู่ได้ ฉะนั้นหากท่านผู้อ่านจะเห็นว่าวารสารนี้มีคุณค่าควรแก่การอุ้มชูอุปถัมภ์แล้ว ก็ใคร่ขอความกรุณาช่วยชักจูงให้บรรดาญาติมิตรและผู้สนใจได้สมัครเข้าเป็นสมาชิกของวารสารนี้ด้วยก็จะเป็นอุปการะแก่วารสารนี้มาก

ในรอบปีที่ผ่านไปแล้ว ทางวารสารก็ได้จัดการปรับปรุงตัวเองอยู่ตลอดมา ดังที่ปรากฏแก่สายตาของท่านผู้เป็นสมาชิกในปีที่แล้วทุกท่าน แต่ทางวารสารเองก็มิได้นิ่งนอนใจคงคิดอ่านที่จะปรับปรุงวารสารนี้ให้ดียิ่งขึ้นไปอีกตามแต่ความสามารถและโอกาส โดยที่ท่านผู้อ่านมีส่วนในการริเริ่มให้มีการปรับปรุงเป็นอย่างมากเสมอมา ทางกองบรรณาธิการจึงใคร่ขอเชิญชวนให้ท่านผู้อ่านได้แสดงความคิดเห็น หรือจะเขียนบทความให้แก่วารสาร ทาง

กองบรรณาธิการก็จะรู้สึกยินดีและเป็นเกียรติอย่างยิ่ง ในฉบับที่ท่านถืออยู่นี้มีการเปลี่ยนแปลงอยู่หลายแห่งซึ่งส่วนใหญ่เป็นการปรับปรุงคอลัมน์ประจำต่าง ๆ ให้มีลักษณะถูกต้องสมบูรณ์ยิ่งขึ้น เช่นในส่วนที่เกี่ยวกับการแนะนำตัว ผู้เขียนในฉบับ ศาสตราจารย์นายแพทย์ บี. บลูมเบอร์ก คณบดีคณะวารสารศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยมินนิโซตาเสตท แห่งสหรัฐอเมริกา ได้แจ้งว่าบรรดาเรื่องต่าง ๆ ที่จัดลงนั้นท่านก็เห็นว่าดีอยู่แล้ว เสียแต่ท่านไม่ทราบว่าผู้แต่งเป็นใคร ทั้งนี้เพราะการแนะนำตัวนั้นมีเฉพาะภาษาไทยเท่านั้น ในฉบับนี้จึงจัดทำคำแนะนำตัวผู้เขียนเป็นภาษาอังกฤษเพิ่มขึ้นอีก ในการนี้ทางกองบรรณาธิการก็คิดว่ามีคอลัมน์ประจำต่าง ๆ หลายคอลัมน์ที่ผู้เขียนมักเป็นเจ้าหน้าที่ของวารสารเองหรืออาจารย์ประจำของคณะเป็นผู้เขียน จึงเห็นว่าไม่ควรจะต้องแนะนำตัวทุกเล่มไป ในส่วนสารวิทยานิพนธ์ก็ได้มีการปรับปรุงให้สมบูรณ์ขึ้นและละเว้นไม่เขียนแนะนำตัวด้วย เพราะได้อธิบายไว้ในส่วนนั้นอยู่แล้ว ดังนั้นทางวารสารจึงจะแนะนำตัวเฉพาะผู้เขียนบทความเป็นเรื่อง ๆ และผู้แนะนำหนังสือที่เป็นหน้าใหม่เท่านั้น

เพื่อให้วารสารนี้มีลักษณะเป็นวารสารวิชาชีพยิ่งขึ้น เพื่อสะดวกแก่การรวมเข้าเล่มและการทำดัชนีเมื่อสิ้นปี กองบรรณาธิการตั้งใจว่าจะพิมพ์วารสารเรียงหน้าไปทุกฉบับจนครบรอบหนึ่งปี ทั้งนี้คงจะได้เริ่มในฉบับที่ 2 ปีที่ 2 หวังว่าการเปลี่ยนแปลงนี้คงก่อให้เกิดความสะดวกแก่การค้นคว้ายิ่งขึ้น สำหรับเรื่องปกนั้นทางกองบรรณาธิการมีความเห็นว่าเพื่อให้เป็นที่สังเกตได้ง่าย จึงตั้งใจให้มีการเปลี่ยนลักษณะและสีของปกเสียใหม่ทุกปี ถ้าหากว่าการเปลี่ยนแปลงสำหรับปีนี้ไม่เป็นที่สบอารมณ์ท่านสมาชิกด้วยประการใดก็ดี ก็ขอได้โปรดกรุณาอดใจรอไว้แก้ไขในปีต่อไป

ตามปกตินั้น การเขียนชื่อหนังสือและข้อความบางตอนที่ต้องการเน้นในบทความทางวิชาการนั้น นิยมจัดพิมพ์ถันด้วยตัวเอน แต่โดยที่เครื่องพิมพ์ดีดไม่มีตัวเอน จึงขีดเส้นใต้ไว้เป็นที่สังเกต ซึ่งทางวารสารนี้ได้พยายามจัดทำตามหลักเกณฑ์นี้อยู่เสมอมา แต่เนื่องด้วยเหตุขัดข้องบางประการในการจัดพิมพ์วารสารฉบับนี้ จึงให้ขีดเส้นใต้ชื่อหนังสือในฟุตโน้ตแทนตัวเอน จึงใคร่ขอเรียนมาเพื่อท่านผู้อ่านได้เข้าใจตามนี้ด้วย

ในวารสารฉบับที่ท่านถืออยู่นี้ ทางกองบรรณาธิการใคร่จะเรียนให้ทราบว่า เนื่องด้วยได้พยายามนำเรื่องใหม่ ๆ ที่น่าสนใจโดยเฉพาะเกี่ยวกับการสัมมนาพัฒนานักบริหารและการประชุมทางวิชาการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ทั้งได้จัดการรวมเรื่องทางการบริหารหลายแง่หลายมุมหลายรสมารวมกัน จึงทำให้การตระเตรียมต้นฉบับต้องล่าช้าไปบ้าง แต่หวังว่าท่านผู้อ่านคงจะได้รับความรู้ที่น่าสนใจอย่างจุใจพอที่จะให้อภัยในความล่าช้าไปบ้าง

สวัสดี

บ.ก.

ท่านจะศึกษา PERSONNEL ADMINISTRATION **ในประเทศไทย**
โดยถูกต้องแน่นอนได้จากที่เดียว คือ
"วารสารข้าราชการ"
หนังสือรายเดือนของสำนักงาน ก.พ.
ค่าบำรุงรวมค่าส่งปีละ 32 บาท บอกรับพร้อมกับส่งเงินค่าบำรุงล่วงหน้าไปยัง
"ผู้จัดการวารสารข้าราชการ สำนักงาน ก.พ. ในพระบรมมหาราชวัง พระนคร"
โทรศัพท์ 22803

เนื่องจากความบกพร่องบางประการเกี่ยวกับการใช้ตัวย่อของคำว่า รัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต ซึ่งวารสารบางเล่มใช้ว่า "รปศ.ม." นั้น ใคร่ขอชี้แจงว่าที่ถูกจะต้องย่อว่า "รป.ม." ทางวารสารจึงขอภัยมา ณ ที่นี้ด้วย

พิธีเปิดการสัมมนาพัฒนานักบริหารรุ่นที่ 3

ณ หอประชุมมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วันที่ 5 มิถุนายน 2504 เวลา 9.00 น.

รายงานของ ดร. ชุบ กาญจนประกร

ผู้รักษาราชการแทนคณบดีคณะรัฐประศาสนศาสตร์

ต่อ

ฯพณฯ พลเอก ถนอม กิตติขจร รองนายกรัฐมนตรี

ขอประทานกราบเรียน ฯพณฯ รองนายกรัฐมนตรี

กระผมในนามของคณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และผู้เข้าร่วมประชุมสัมมนาพัฒนานักบริหาร รู้สึกเป็นเกียรติอย่างสูงที่ ฯพณฯ รองนายกรัฐมนตรีได้กรุณามาเป็นประธานในพิธีเปิดการประชุมสัมมนาพัฒนานักบริหารในวันนี้

กระผมขอถือโอกาสนี้กราบเรียนให้ ฯพณฯ ได้โปรดทราบผลการปฏิบัติราชการของคณะรัฐประศาสนศาสตร์เกี่ยวกับการประชุมสัมมนาพัฒนานักบริหาร ซึ่งเป็นการนอกเหนือจากภาระหน้าที่เกี่ยวกับการสอน การวิจัย การจัดให้มีห้องสมุดและโครงการสหบัตรสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ และการฝึกอบรมข้าราชการ ซึ่งคณะรัฐประศาสนศาสตร์ดำเนินการอยู่แล้วเป็นปรกติธุระ

ในส่วนที่เกี่ยวกับการประชุมสัมมนาพัฒนานักบริหารทั้งสองครั้งที่คณะรัฐประศาสนศาสตร์ได้ดำเนินการไปแล้วนั้น ปรากฏจากการประเมินผลว่า ในจำนวนผู้เข้าร่วมสัมมนา 10 ท่าน ทุกท่านมีความเห็นสอดคล้องกันว่า การประชุมสัมมนาเป็นการเพิ่มพูนความรู้ในด้านการบริหารแก่ตนเอง ส่วนในด้านคุณานุประโยชน์อันพึงมีต่อการปฏิบัติราชการในฐานะเป็นนักบริหารนั้นร้อยละ 90 ของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ต่างเห็นพ้องกันว่า การประชุมสัมมนา

พัฒนานักบริหารท่านของนั้นเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติราชการของท่าน นอกจากนั้น ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ทุกท่านที่เข้าร่วมสัมมนาต่างมีความเห็นว่า การเข้าร่วมประชุมสัมมนาพัฒนานักบริหารทั้งสองครั้งนั้นมีส่วนช่วยสร้างเสริมความสนิทสนมคุ้นเคยเป็นกันเอง อันจะนำไปสู่การร่วมมือประสานงานในการปฏิบัติราชการเป็นอันดี ทั้งนี้ย่อมเป็นที่ประจักษ์ชัดที่จะกราบเรียนว่า การประชุมสัมมนาพัฒนานักบริหารและผลพลอยได้อันเกิดจากการประชุมนี้ อำนวยประโยชน์แก่ทางราชการเป็นอันมาก

นอกจากการประเมินผลการประชุมโดยข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ดังกล่าวแล้ว ท่านข้าราชการชั้นผู้ใหญ่แต่ละท่านยังได้กรุณาเสนอแนะและให้ข้อคิดเห็นต่าง ๆ เกี่ยวกับการสัมมนาพัฒนานักบริหารอันเป็นประโยชน์แก่การที่คณะรัฐประศาสนศาสตร์จักได้พิจารณาดำเนินการให้การประชุมนั้นเป็นประโยชน์แก่ราชการยิ่ง ๆ ขึ้น

สำหรับการประชุมสัมมนาพัฒนานักบริหารรุ่นที่ 3 ซึ่งจะได้เปิดการประชุมในวันนี้ กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ 13 แห่ง ได้ส่งข้าราชการชั้นผู้ใหญ่จำนวน 26 ท่านเข้าร่วมประชุม การประชุมแบ่งออกเป็น 3 ระยะ คือ

ระยะที่ 1 ตั้งแต่วันที่ 5 ถึงวันที่ 9 มิถุนายน จะดำเนินการประชุมเฉพาะในตอนเช้า ตั้งแต่เวลา 9.30 น. ถึง 11.30 น. ที่หอประชุมมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในสัปดาห์แรกนี้ ผู้เข้าร่วมประชุมจะได้ปรึกษาหารือและสำรวจปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารราชการ ซึ่งเห็นว่าเป็นปัญหาสำคัญที่มีอยู่ในปัจจุบันนี้ ในการนี้คณะรัฐประศาสนศาสตร์ได้เชิญข้าราชการชั้นผู้ใหญ่บางท่านมาร่วมอภิปรายเป็นคณะในฐานะผู้ทรงคุณวุฒิ ในวันที่ 6 มิถุนายน ในหัวข้อเรื่อง "ปัญหาขัดข้องในการบริหารงานในหน้าที่นักบริหาร" คือ (1) นายพลตำรวจเอก หลวงชาติตระการโกศล ปลัดกระทรวงมหาดไทย (2) นายแพทย์สงัด เปล่งวานิช ปลัดกระทรวงสาธารณสุข และ (3) นายสิริ ปกาสิต รองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และสำหรับการประชุมในวันที่ 8 มิถุนายน ก็ได้เชิญ (1) หลวงสุขุมนัยประดิษฐ์ เลขาธิการ ก.พ. (2) หลวงสิทธิดุรัตภาษ รองอธิบดีกรมบัญชีกลาง และ (3) นายสิริ ปกาสิต รองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ มาร่วมประชุมในระเบียบวาระเรื่องซักถามความเข้าใจและตอบข้อข้องใจเกี่ยวกับการเงิน การคลัง การงบประมาณ และงานของ ก.พ.

ระยะที่ 2 ระหว่างวันที่ 12 ถึงวันที่ 23 มิถุนายน มีกำหนด 2 สัปดาห์ ผู้เข้าร่วมสัมมนาจะกลับไปปฏิบัติราชการตามปรกติ และใช้เวลาระหว่างนั้นทบทวนปัญหาต่าง ๆ ประกอบกับทำการศึกษาจากเอกสารทางวิชาการที่คณะรัฐประศาสนศาสตร์จะได้มอบหมายให้ เพื่อเป็นการเตรียมตัวให้พร้อมสำหรับการอภิปรายในระยะที่ 3 ต่อไป

ระยะที่ 3 ระหว่างวันที่ 26 ถึงวันที่ 30 มิถุนายน ผู้ร่วมประชุมจะได้เดินทางไปประชุมร่วมกันที่ส่วนมงคล จังหวัดนครนายก เพื่อให้ผู้เข้าประชุมได้อุทิศเวลาให้แก่การประชุมได้อย่างเต็มที่โดยปราศจากความกังวลจากราชการปรกติ และเพื่อเป็นการส่งเสริมสามัคคีธรรม ให้มีความสนิทสนมคุ้นเคยกันในระหว่างผู้ร่วมประชุม โดยการพักร่วมกัน รับประทานอาหารร่วมกัน และประชุมร่วมกันชั่วระยะหนึ่ง ย่อมจะนำมาซึ่งความเข้าใจอันดีซึ่งกันและกันและการร่วมมือประสานงานอันดีระหว่างหน่วยราชการในอนาคต

การประชุมในระยะที่ 3 นี้ ส่วนใหญ่ของการประชุมแต่ละวันจะมีเรื่องที่เกี่ยวกับการพิจารณาแก้ปัญหา แต่การประชุมในระยะที่ 3 สำหรับรุ่นนี้ คณะรัฐประศาสนศาสตร์จะได้แก้ไขปรับปรุงวิธีการเสียใหม่ซึ่งจะมีข้อแตกต่างอยู่บ้างจากการประชุมในรุ่นก่อน ๆ ในประการที่สำคัญ 3 ประการคือ

1. ในการประชุมแต่ละวัน จะได้จัดเวลาระหว่าง 15.30 น. ถึง 16.30 น. ทุกวันเป็นเวลาสำหรับ Colloquium Sessions หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือการอภิปรายปัญหาที่พิจารณาแต่ละวันอย่างไม่เป็นทางการ เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้เข้าร่วมประชุมแต่ละท่านจะได้หยิบยกเรื่องต่าง ๆ ที่พิจารณาแต่ละวันนั้นเป็นหัวข้ออภิปรายในส่วนที่เกี่ยวข้องอยู่กับปฏิบัติการให้กว้างขวางยิ่งขึ้นว่า มีส่วนเกี่ยวข้องอยู่กับหน้าที่ความรับผิดชอบในฐานะนักบริหารเพียงใด จะมีช่องทางแก้ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ได้อย่างไร ในการนี้ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่บางท่านที่เข้าร่วมประชุมจะได้รับเชิญให้ทำหน้าที่เป็นผู้กล่าวเปิด เป็นผู้นำการอภิปรายและเป็นผู้สรุปผลการประชุมแต่ละครั้ง

2. เพื่อหาทางส่งเสริมให้มีการใช้ปมหรือสมุดบันทึกการปฏิบัติราชการหรือข้อราชการที่จะต้องปฏิบัติประจำวัน ก็จะได้ใช้หัวข้อการประชุมสัมมนาในระยะที่ 3 นี้ เป็นตัวอย่างทดลองสำหรับปฏิบัติการรวบรวมข้อมูล การกำหนดปัญหา การตั้งคำถาม ที่จะใช้ในการประชุมครั้งนี้ ซึ่งจะเป็นตัวอย่างน้อมนำให้เริ่มใช้ปมปฏิบัติราชการอันจะเป็นประโยชน์แก่การปฏิบัติราชการของนักบริหารในอนาคต

3. ในวันสุดท้ายของการประชุมตลอดทั้งวัน จะได้จัดให้มีการอภิปรายรวมกลุ่ม โดยผู้เข้าร่วมประชุมแต่ละท่านจะได้ทำหน้าที่เป็นผู้นำการอภิปรายปัญหาต่าง ๆ ซึ่งเกี่ยวข้องอยู่กับการปฏิบัติงานประจำวันของนักบริหาร ที่แก้ได้ ควรจะแก้ได้ หรือยังไม่มีทางจะแก้ได้ รวมทั้งเรื่องอื่น ๆ ตามแต่เวลาจะอำนวยให้

ส่วนการอภิปรายปัญหาทางวิชาการและปฏิบัติการในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งจะดำเนินการตั้งแต่เวลา 8.30 น. ถึงเวลา 15.30 น. ทุกวันนั้น คณะรัฐประศาสนศาสตร์ได้เชิญข้าราชการชั้นผู้ใหญ่มาเป็นผู้นำการอภิปรายในฐานะผู้ทรงคุณวุฒิโดยมีอาจารย์ประจำของคณะรัฐประศาสนศาสตร์เป็นผู้ช่วยในฐานะวิทยากร คือ (1) พระยาสุนทรพิพิธ อาจารย์พิเศษประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2) นายจรูญพันธ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา รองปลัดกระทรวงการต่างประเทศ (3) นายชลอ วนะภูติ ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย (4) นายเชื้อ สาริมาน รองอธิบดีกรมพลศึกษา (5) นายพลตำรวจตรี ชาญ อังศุโชติ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจภูธร และ (6) นายวรี วรางกูร จากบริษัทสแตนดาร์ดแวคคั่มออยล์ จำกัด

ในที่สุดนี้ กระผมขอประทานกราบเรียนว่า ความสำเร็จก้าวหน้าของการจัดให้มีการประชุมสัมมนาพัฒนานักบริหารที่ได้ดำเนินการมาถึงขั้นนี้ คณะรัฐประศาสนศาสตร์รู้สึกเป็นพระคุณในความร่วมมือของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ที่ได้เลือกส่งข้าราชการชั้นพิเศษมาร่วมประชุม ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่ได้รับเชิญในฐานะผู้ทรงคุณวุฒิ ตลอดจนข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่เข้าร่วมประชุมในฐานะนักบริหาร ซึ่งคณะรัฐประศาสนศาสตร์มีความมั่นใจว่าความร่วมมือและความสามัคคีธรรมในหมู่ข้าราชการเช่นนี้ย่อมจะเป็นมูลฐานของความสำเร็จในการปฏิบัติการตามนโยบายเกี่ยวกับพัฒนาตัวคนของรัฐบาล และจะมีส่วนช่วยให้คณะรัฐประศาสนศาสตร์มีประสบการณ์ในการจัดดำเนินการประชุมที่มีความสำคัญเช่นนี้ให้ก้าวหน้ายิ่ง ๆ ขึ้นไป

อนึ่ง เมื่อเสร็จจากการประชุมรุ่นที่แล้ว คณะรัฐประศาสนศาสตร์ก็ได้รับความอนุเคราะห์จากสถานีโทรทัศน์ กองทัพบก เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2504 ที่ได้เจียดเวลาให้ทางคณะฯ ได้ออกรายการเผยแพร่การประชุมของรุ่นที่ 2 เป็นเวลาออกอากาศทั้งสิ้น 25 นาที จึงขอกราบเรียนเพื่อได้โปรดทราบความร่วมมืออันดีของสถานีโทรทัศน์ กองทัพบก ด้วย

ฯพณฯ รองนายกรัฐมนตรี ที่เคารพ บัดนี้ได้มงคลฤดมฤกษ์แล้ว กระผมขอกราบเรียนเชิญ ฯพณฯ ได้โปรดกล่าวเปิดการประชุมสัมมนาพัฒนานักบริหาร เพื่อเป็นเกียรติและเป็นมิ่งมิตหมายอันดีแก่ผู้เข้าร่วมประชุมต่อไป.

คำกล่าวเปิดประชุมสัมมนาพัฒนานักบริหาร รุ่นที่ 3

ของ

ฯ พณ ฯ พลเอก ถนอม กิตติขจร รองนายกรัฐมนตรี

ท่านคณบดี ท่านศาสตราจารย์ อาจารย์ และท่านผู้มีเกียรติทั้งหลาย

ข้าพเจ้ารู้สึกเป็นเกียรติและมีความยินดีอย่างยิ่งที่ได้มีโอกาสมาเป็นประธานในพิธีเปิดการประชุมสัมมนาพัฒนานักบริหาร รุ่นที่ 3 ซึ่งคณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้จัดให้มีขึ้นอีกครั้งหนึ่งในวันนี้

ท่านผู้มีเกียรติทั้งหลายคงจะเห็นพ้องกับข้าพเจ้าว่า ตามรายงานของผู้รักษาราชการแทนคณบดีคณะรัฐประศาสนศาสตร์ ที่ได้เสนอข้อแก้ไขปรับปรุงวิธีการสัมมนาเสียใหม่รวมหลายประการนั้น ย่อมจะช่วยส่งเสริมให้การประชุมสัมมนาของท่านข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ครั้งนี้เป็นประโยชน์แก่ราชการไม่ยิ่งหย่อนกว่าคราวก่อน ๆ อย่างแน่นอน

ในส่วนตัวข้าพเจ้านั้น ก็ได้ติดตามศึกษาและสดับตรับฟังการประชุมสัมมนาพัฒนานักบริหารมาแล้วตั้งแต่ต้น รู้สึกว่ากระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ก็ดี ท่านข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่เข้าร่วมสัมมนาก็ดี ตลอดจนข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่ได้รับเชิญมาร่วมอภิปรายในฐานะผู้ทรงคุณวุฒิก็ดี ต่างให้ความสนใจและให้ความร่วมมือแก่คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เป็นอย่างดีตลอดมา ทำให้ข้าพเจ้ามีความมั่นใจว่า การพัฒนาตัวคนเพื่อให้เป็นอุปกรณ์ต่อการบริหารงานตามนโยบายพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมของชาตินั้น ย่อมจะประสบความสำเร็จก้าวหน้ายิ่ง ๆ ขึ้นไปตามความมุ่งหมายของรัฐบาล

เมื่อได้กล่าวถึงการพัฒนาตัวคนเพื่อประโยชน์แก่การบริหารราชการ โดยไม่จำกัดว่าจะเป็นการบริหารในรูปใด ย่อมมีความหมายรวมอยู่ทั้งการพัฒนาตัวคนและการพัฒนาเทคนิคการบริหารงานให้ก้าวหน้า

ในกรณีของท่านข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่เข้าร่วมประชุมสัมมนาในครั้งนี้ ทุกท่านเป็นหัวหน้าส่วนราชการและมีหน้าที่รับผิดชอบในการควบคุมงาน การวินิจฉัยสั่งการอยู่แล้ว ย่อมจะมีปัญหาที่เกี่ยวกับตัวคนในส่วนราชการของท่านอยู่เป็นอันมาก ฉะนั้น การสัมมนาใน

ครั้งนี้นับว่าเป็นโอกาสอันดีที่ท่านทั้งหลายจะได้ใช้สามัคคีธรรม โดยร่วมกันพิจารณาหาทางแก้ปัญหาเพื่อปรับปรุงงานให้ดีขึ้น

ในส่วนที่เกี่ยวกับเทคนิคการบริหารงานก็เช่นเดียวกัน ท่านทั้งหลายจะเห็นว่า ผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับเชิญมาร่วมอภิปรายหรือเป็นผู้นำอภิปราย ตลอดจนการแลกเปลี่ยนความคิดความเห็นและประสบการณ์ในการสัมมนาครั้งนี้ จะช่วยให้ท่านทั้งหลายได้ความคิดและเทคนิคใหม่ๆ เพิ่มขึ้น อันจะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานของท่านต่อไป

ท่านผู้มีเกียรติทั้งหลาย ข้าพเจ้าใคร่ขอให้ท่านพึงระลึกถึงความสำคัญของตัวคนซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญของการบริหาร นอกจากนั้น ในฐานะที่ท่านทั้งหลายเป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ เมื่อท่านได้พัฒนาทั้งตัวคนและเทคนิคการบริหารงานให้ดีเพรียบพร้อมเพียงใดแล้วก็ตาม ราชการบริหารจะดีขึ้นเพียงใดหรือไม่นั้น ยอมขึ้นอยู่กับคุณภาพของท่านในฐานะที่เป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่มีหน้าที่ใช้คน จะต้องใช้คนให้ถูก ตามที่ ฯพณฯ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี ได้นำปรัชญาของของจีนมาเสนอเป็นข้อเตือนใจในโอกาสเปิดประชุมสัมมนาพัฒนานักบริหารรุ่นที่แล้ว ฉะนั้น ข้าพเจ้าจึงใคร่ขอถือโอกาสนี้เรียนขอร้องให้ท่านทั้งหลายได้ระลึกถึงความสำคัญเรื่องการใช้คนให้ถูก และขอให้ช่วยกันใช้ความพยายามให้การประชุมครั้งนี้เป็นประโยชน์ในอันที่จะแก้ปัญหาสำคัญข้อนี้ให้จงได้

ในที่สุดนี้ ข้าพเจ้าใคร่ที่จะขอกล่าวว่า การประชุมสัมมนาพัฒนานักบริหารซึ่งคณะรัฐประศาสนศาสตร์กำลังจัดดำเนินงานอยู่นี้ เป็นกิจกรรมที่เหมาะแก่เวลาและสถานการณ์อย่างยิ่ง ข้าพเจ้าขอสนับสนุนและขอเอาใจช่วยให้ประสบผลสำเร็จด้วยใจจริง

ข้าพเจ้าขอขอบใจกระทรวงทบวงกรมต่างๆ ผู้ทรงคุณวุฒิที่ผู้รักษาราชการแทนคณบดีคณะรัฐประศาสนศาสตร์ได้กล่าวนามมาแล้ว ตลอดจนมหาวิทยาลัยอินเดียนา บริษัทสแตนดาร์ดแว็คคัมออยล์ จำกัด และสถานีโทรทัศน์กองทัพบก ที่ได้ช่วยเหลือให้ความร่วมมือเป็นอย่างดีตลอดมา

ข้าพเจ้าจะได้ติดตามฟังผลและขอเอาใจช่วยให้การประชุมสัมมนาครั้งนี้สำเร็จผลก้าวหน้าตามที่มุ่งหมายไว้ และขอถือโอกาสเปิดการประชุมสัมมนาพัฒนานักบริหาร ณ บัดนี้.

SUMMARY

1. Report on the Opening Ceremony of the Third Executive Development Seminar by Dr. Choop Karnjanaprakorn, Acting Dean of the Institute of Public Administration to Gen. Thanom Kittikachorn, Deputy Prime Minister and Chairman of the Ceremony.

On behalf of the Institute of Public Administration, Thammasat University and the participants of the Executive Development Seminar, Dr. Choop Karnjanaprakorn, the Acting Dean of the Institute, takes the opportunity on the opening ceremony of the Third Group of the Executive Development Seminar arranged by the Institute on June, 5, 1961, to report to General Thanom Kittikachorn, the Chairman of the ceremony, the result of work done by this institute concerning the Executive Development Seminar which is the special assignment apart from the four regular functions of the Institute of academic, research, library and inservice training.

The reporter says that the participants of the two previous seminars of this type unimously agreed that they personally received better knowledges of administration. And 90 % of the top executives felt that such seminars were useful to them directly as the executives in their offices. Furthermore, every participant seemed to have the opinion that the seminars gave them a great opportunity in getting to know each other. Hence, a better cooperation in their work would certainly be its merit. Besides the results of evaluations of the previous seminars, the participants' suggestions were considered as a guide for the improvement of the following ones.

The third seminar on the executive development consisted of 26 participants from 13 governmental agencies. The seminar is divided into 3 periods as follows:— The first period begins from the 5 th to the 9 th of June at Thammasat University. The participants will discuss the various problems which are essential to the governmental

administration of the present time. The topic of "Problems in Administration of the Executives" is scheduled on the 6 th of June and the following experts are invited to be members of the panel :—

1. Police-General Luang Chart Trakarn Kosol, Under Secretary, Ministry of Interior.

2. Dr. Sa-ngad Plengvanij, Under Secretary, Ministry of Public Health.

3. Mr. Siri Pakasit, Deputy Director, The Budget Bureau.

The Agenda of "Explanations and Answers on the Problems of Money, Public Finance, Budgeting and the Work of Civil Service" is scheduled on the 8 th of June with the following experts as the members of the panel :—

1. Luang Sukum Nayapradit, Secretary - General. The Office of Civil Service Commission.

2. Luang Siddhi Durithhas, Deputy Director - General. Comptroller - General's Department.

3. Mr. Siri Pakasit, Deputy Director. The Budget Bureau.

The second period lasts for 2 weeks from the 12 th to 23 rd June. During this period, the participants will be asked to go back to their regular work. They will be spending their time in reviewing problems and studying technical documents given to them by the Institute of Public Administration in order to be well prepared for further discussion in the third period.

The third period is from the 26 th to 30 th June. In order to be away from their routine work, the participants will have to travel to Mongkol Garden, Changwad Nakorn Nayoke, for their meeting. The main part of the meeting will be devoted to problem solutions. According to the new arrangement, the third seminar differs from the two previous ones in the following ways :—

1. There will be an informal discussion (Colloquium Sessions) every day from 15:30 to 16:30. The purpose of this informal meeting is to give the participants opportunity to discuss in more detail the daily main topics.

2. In order to encourage the use of work recorded books to keep track of the daily work, the practice of data collection, problem selection and question formation concerning the topics discussed in the third seminar session will be introduced as an experiment to stimulate the use of it in general practice.

3. The last day of the seminar will be arranged as a group discussion. Each participant will be assigned to lead the discussion on problems of the executives daily work required to be changed, that should be changed and cannot yet be changed.

For a daily discussion on problems in technology and practice which starts from 8:30 to 15:30, the following experts are invited to lead the discussion with the assistance of the instructors who act as the resource persons :–

1. Phya Sunthorn Pipit, Part-time instructor, Faculty of Political Sciences, University of Thammasat.

2. Mr. Charoonphan Israngkul Na Ayudhaya, Deputy Under-Secretary Ministry of Foreign Affairs.

3. Mr. Chalaw Wanaputi, Inspectors, Ministry of Interior.

4. Mr. Chua Sariman, Assistant Director General, Teacher Training Department, Ministry of Education.

5. Pol. Maj. Gen. Charn Ansuchote, Assistant Commissioner, Provincial Police.

6. Mr. Varee Varangkul, Specialist, Standard Vacuum Oil Company Ltd.

Finally, the reporter expressed his sincere thanks to all the governmental units and all the executives from whom a close cooperation have been given as a fundamental factor to accomplish the national policy of personnel development.

นักบริหาร

กับ

ปัญหาทางการบริหาร

ตามที่คณะรัฐประศาสนศาสตร์ได้จัดให้มีการสัมมนาพัฒนานักบริหารขึ้นเป็นลำดับมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2503 จนกระทั่งถึงบัดนี้รวม 3 รุ่นแล้ว ปรากฏว่ามีผู้สนใจใคร่ทราบรายละเอียดของการสัมมนาอยู่เป็นอันมาก มีหลายท่านที่เขียนมาได้ถามเพื่อทราบรายละเอียดจากคณะรัฐประศาสนศาสตร์ ทาง *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์* จึงเห็นว่า คำบรรยายก็ดี คำอภิปรายซักถามก็ดี ที่ได้พิจารณาอภิปรายในที่ประชุมนักบริหารชั้นผู้ใหญ่ในการสัมมนารุ่นที่ 3 นี้ ย่อมมีคุณประโยชน์อยู่มากมายนัก ทั้งในทางที่จะช่วยให้ท่านข้าราชการชั้นผู้ใหญ่และข้าราชการฝ่ายการบริหารโดยทั่วไปที่มิได้มีโอกาสเข้าร่วมสัมมนาได้ทราบความเป็นไป และแม้แต่ในระหว่างท่านข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่เข้าร่วมสัมมนามาแล้วก็ใคร่จะได้ทราบผลการประชุมของแต่ละรุ่นเป็นการเพิ่มทรรศนะในเรื่องนี้ให้กว้างขวางยิ่งขึ้น

คำบรรยายหรือคำอภิปรายในการสัมมนาของท่านนักบริหารชั้นสูงของประเทศเช่นนี้ย่อมมีประโยชน์เป็นอันมาก ทั้งทางด้านวิชาการและด้านปฏิบัติราชการบริหาร *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์* ตระหนักดีว่า การพิจารณาอภิปรายในการสัมมนาพัฒนานักบริหารนี้มีประโยชน์แก่การศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์อย่างกว้างขวาง เพราะนักศึกษาและผู้สนใจจักได้ทราบปัญหาหรืออุปสรรคในการบริหารตามที่เป็นจริง เป็นการเสริมสร้างความรอบรู้ให้แก่นักศึกษาซึ่งมักจะได้แต่คร่ำอยู่กับตำราในทางทฤษฎีเสียเป็นส่วนมาก เมื่อมีโอกาสได้ศึกษาและทราบปัญหาตลอดจนแนวปฏิบัติการตามที่เป็นจริงแล้วก็ย่อมเป็นช่องทางส่งเสริมให้ได้ใช้ความรู้และความสามารถในทางทฤษฎีให้เป็นประโยชน์แก่การที่จะออกไปปฏิบัติราชการบริหารของประเทศให้ดียิ่งขึ้น

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ทางวารสารจึงจะได้พยายามนำผลการพิจารณาอภิปรายของที่ประชุมสัมมนาพัฒนานักบริหารมาเสนอในวารสารนี้ตามควรแก่โอกาสเป็นครั้งคราวไป เริ่มตั้งแต่สัมมนาพัฒนานักบริหารรุ่นที่ 3 นี้เป็นต้นไป อย่างไรก็ดี แม้ว่าทางคณะรัฐประศาสนศาสตร์จะได้จัดให้มีการสัมมนาพัฒนานักบริหารขึ้นรวม 3 ครั้งแล้วก็ตาม ข้อความที่จะได้นำลงในวารสารเล่มนี้ ก็เป็นแต่เพียงผลการพิจารณาอภิปรายของนักบริหารในระยะแรกที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อวันที่ 6 และวันที่ 8 มิถุนายน 2504 เท่านั้น

การอภิปรายที่นำมาลงในคราวนี้ แบ่งได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ กล่าวคือ ในตอนแรกซึ่งเรียกว่า **การอภิปรายปัญหาข้อขัดข้องในการบริหาร** และตอนที่สองซึ่งเรียกว่า **นักบริหารตอบปัญหาทางการบริหาร**

การอภิปรายปัญหาข้อขัดข้องในการบริหาร ได้มาจากคำอภิปรายของนักบริหารชั้นสูงสุดสามท่าน คือ **นายพลตำรวจเอก หลวงชาติตระการโกศล ปลัดกระทรวงมหาดไทย นายแพทย์ สงัด เปล่งวานิช ปลัดกระทรวงสาธารณสุข** และ **นายสิริ ปกาสิต รองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ** ซึ่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้เชิญมาบรรยายให้นักบริหารที่เข้าสัมมนาได้ทราบถึงประสบการณ์ในชีวิตราชการของท่านผู้บรรยายเหล่านั้นในทรรศนะต่าง ๆ กัน โดยที่อาจจะกล่าวได้ว่าท่านทั้งสามนี้เป็นผู้ดำรงตำแหน่งสูงสุดของฝ่ายข้าราชการประจำ ได้รับราชการมาเป็นเวลานาน จึงย่อมมีประสบการณ์มามาก ข้อสังเกตที่ท่านนำมากล่าวจึงมีค่าควรแก่การพิจารณาศึกษายิ่งนัก หลังจากที่ท่านทั้งสามได้อภิปรายจบแล้ว **ดร. ชุบ กาญจนประกร รักษาราชการแทนคณบดีคณะรัฐประศาสนศาสตร์** ซึ่งทำหน้าที่เป็น moderator ได้กล่าวคำสรุป

ส่วนตอนที่สองที่เรียกว่า **นักบริหารตอบปัญหาทางการบริหาร** นั้น ได้มาจากการที่ทางคณะรัฐประศาสนศาสตร์ได้ขอร้องให้นักบริหารผู้เข้าร่วมประชุมช่วยกันคิดตั้งคำถามเกี่ยวกับปัญหาที่สำคัญที่สุดที่นักบริหารเหล่านั้นประสบอยู่เสมอ เมื่อได้พิจารณาคำถาม

เหล่านั้นแล้ว ทางคณะฯ ได้สังเกตเห็นว่า ปัญหาส่วนใหญ่จำแนกออกได้เป็น 3 ลักษณะที่สำคัญ คือ ปัญหาที่เกี่ยวกับตัวบุคคล การคลัง และการงบประมาณ จึงได้ขอเรียนเชิญ คุณหลวงสุขุมนัยประดิษฐ์ เลขาธิการ ก.พ. คุณหลวงสิทธิ์ดุริตภาษ รองอธิบดีกรมบัญชีกลาง และ คุณสิริ ปกาสิต รองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ให้มาช่วยตอบปัญหาสำคัญเหล่านั้น ฉะนั้น ในตอนนี้จึงเท่ากับเป็นการตอบปัญหาที่ท่านนักบริหารที่เข้าร่วมสัมมนาซักถามมา รูปของบทความตอนนี้จึงเป็นการแจ้งคำถามให้ทราบแล้วก็เชิญท่านผู้ทรงคุณวุฒิตอบ ซึ่งอาจจะเป็นการช่วยกันตอบหลายคนก็ได้ ในบางครั้งผู้เข้าร่วมสัมมนาก็ยังได้ช่วยซักถามหรืออธิบายเพิ่มเติมอีกโสดหนึ่งด้วย

ทางวารสารใคร่ขอเรียนให้ท่านผู้อ่านทราบว่า บทความทั้งสองส่วนนี้ได้มาจากบันทึกเสียงจากการประชุมสัมมนาพัฒนานักบริหารรุ่นที่ 3 ในระยะที่ 1 ที่ทำการประชุม ณ หอประชุมมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์โดยตรง เมื่อได้ถอดข้อความจากเครื่องบันทึกเสียงแล้วก็ได้จัดส่งให้ท่านผู้บรรยายทั้งหกท่านได้อ่านตรวจทาน ทั้งนี้ เพื่อขัดเกลาถ้อยคำสำนวนให้น่าอ่านยิ่งขึ้น สำหรับนักบริหารที่ร่วมประชุมและเป็นผู้อภิปรายหรือซักถามอื่นๆที่กล่าวอ้างนามไว้ในเรื่องที่เกี่ยวข้อง ก็มีอยู่หลายท่านที่ทางวารสารมิได้มีโอกาสจัดส่งไปให้ตรวจทานด้วยเหตุว่าเป็นการอภิปรายและซักถามประกอบซึ่งมีถ้อยคำขัดเจนอยู่แล้ว จึงขออภัยไว้ ณ ที่นี้ด้วย

อนึ่ง ทางวารสารใคร่ขอเรียนชี้ชวนความเข้าใจกับท่านผู้อ่านว่า แม้ว่าบทความนี้จะบันทึกเสียงและท่านผู้พูดได้กรุณาตรวจทานมาแล้วก็ตาม ข้อความทั้งหมดนี้ ก็เป็นแต่เพียงความเห็นส่วนตัว ของท่านผู้พูดซึ่งไม่ผูกพันกับตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือ นโยบายของทางราชการ แต่ประการใด นอกจากนั้น ข้อความที่นำมาเสนอนี้ก็เป็นแต่เพียงบางส่วนของการพิจารณา หรือซักถามปัญหาต่างๆเท่าที่สามารถถอดความได้จากบันทึกเสียงและเห็นว่าเป็นประโยชน์แก่การบริหารราชการเท่านั้น จึงขอเรียนเพื่อความเข้าใจอันถูกต้องไว้ในโอกาสนี้ด้วย

1. การอภิปรายปัญหาข้อขัดข้องในการบริหาร

จากการประชุมสัมมนาพัฒนานักบริหารรุ่นที่ 3 6 มิถุนายน 2504

ก. คำอภิปรายของ พล. ต.อ. หลวงชาติตระการโกศล ปลัดกระทรวงมหาดไทย

ท่านข้าราชการผู้มีเกียรติ

ผมรู้สึกเป็นเกียรติเป็นอย่างยิ่งที่ได้มีโอกาสมาร่วมอภิปรายในปัญหาการปฏิบัติงานของนักบริหาร ซึ่งมหาวิทยาลัยได้เชิญมาในวันนี้ ครั้งนี้เป็นครั้งที่ 2 ที่ได้มาร่วมอภิปรายกับบรรดาข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ทางมหาวิทยาลัยเห็นว่าผมได้รับราชการมาเป็นเวลานานและก็ใกล้จะเกษียณอายุอยู่แล้ว คงจะมีประสบการณ์ในปัญหาต่าง ๆ มามากพอที่จะเป็นประโยชน์ในปัญหาที่จะอภิปรายกันในวันนี้ แต่ถ้าจะพิจารณาดูแล้วผมคิดว่าในฐานะที่ท่านทั้งหลายเป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ด้วยกันทุกท่าน ฉะนั้นก็คงจะมีประสบการณ์ในปัญหาขัดข้องในการบริหารงานในหน้าที่นักบริหารมาด้วยกันแล้วมากพอสมควร เพราะฉะนั้น ผมคิดว่าในหัวข้อต่าง ๆ ที่ผมจะนำมากล่าวในวันนี้ ก็คงจะเป็นข้อที่ท่านทั้งหลายคงจะมีประสบการณ์มาแล้ว และผมก็เข้าใจว่า เมื่อได้มีการอภิปรายในเรื่องนี้แล้วก็คงจะมีการซักถามและแสดงความคิดเห็นเพื่อที่จะให้เป็นประโยชน์ในหน้าที่ราชการของแต่ละท่านซึ่งจะต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อไปอีกเป็นเวลานานปี การอภิปรายในเรื่องปัญหาข้อขัดข้องในการบริหารงานในหน้าที่นักบริหารงานนั้น เมื่อพิจารณาหัวข้อแล้วมาคิดดูว่าการอภิปรายกันวันนี้มีสาระสำคัญประการใดบ้างที่มีปัญหาข้อขัดข้องในการบริหารงานในหน้าที่ของนักบริหารนี้ ซึ่งปัญหานี้นับว่าเป็นปัญหาใหญ่อันหนึ่งซึ่งเป็นเหตุขัดข้องในงานการต่าง ๆ ซึ่งจะเป็นนักบริหารก็ดี นักธุรกิจก็ดี จะต้องประสบกับปัญหาขัดข้องเหล่านี้ซึ่งมีอยู่ทั่วไป การทำงานต้องประสบปัญหาทุกอย่าง ถ้าเราทำงานไปได้โดยง่ายตายทุกอย่างแล้ว ผมก็คิดว่างานอันนั้นก็จะเป็นงานไม่สำคัญ งานใดที่เป็นงานสำคัญ ปัญหาเหตุขัดข้องต่าง ๆ ในการบริหารงานก็ย่อมจะต้องมี ไม่ว่าจะเป็นงานทางราชการหรืองานการค้าธุรกิจ เพราะฉะนั้นการอภิปรายในวันนี้จึงเป็นเรื่องการพิจารณาแก้ปัญหาเหตุขัดข้องต่าง ๆ และจะต้องแก้กันไม่รู้จักจบสิ้น ตราบใดที่เรายังเป็นนักบริหารอยู่แล้ว ปัญหา

ในเรื่องนี้จะต้องแก้กันไปจนกว่าเราจะพ้นหน้าที่ไปแล้วก็มอบให้คนอื่นเขาแก้ต่อไปอีก ไม่มีที่สิ้นสุด เพราะฉะนั้นผมจึงคิดว่าปัญหาเหตุขัดข้องต่าง ๆ นี้ จะต้องมีตลอดไป ถ้าหากว่าเราสามารถบริหารงานโดยผ่านอุปสรรคไปได้เราก็ว่างานอันนั้นเรียบร้อย แต่ในไม่ช้าไม่นานก็ต้องไปประสบเหตุขัดข้องเข้าอีก เราแก้ไปได้อย่างหนึ่งเราไปพบอีกอย่างหนึ่ง และยิ่งท่านเป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ท่านก็จะพบสิ่งเหล่านี้มากขึ้น ปัญหาอยู่ที่ว่าเราจะมีวิธีแก้ปัญหาข้อขัดข้องนั้นอย่างไร ในฐานะที่ผมเป็นผู้ที่เปิดอภิปรายเป็นคนแรกผมก็อยากจะขอกล่าวเสียก่อนว่า ปัญหาขัดข้องในการบริหารนี้ย่อมต้องมีอยู่ในการบริหารงานทั่วไป ยิ่งเป็นงานใหญ่มีความสำคัญมากก็มีปัญหามาก ความรับผิดชอบของผู้บริหารงานก็ยิ่งมีมากขึ้น ตำแหน่งหน้าที่สูงขึ้นก็ย่อมต้องมีความรับผิดชอบมากขึ้น นักบริหารมีประสบการณ์เหล่านี้มากขึ้นทุก ๆ ระยะไป ปัญหาจึงมีอยู่ว่าเราจะแก้โดยวิธีอย่างไร ผมขอเสนอเป็นหัวข้อในการอภิปรายปัญหาในวันนี้ เนื่องจากเวลาของเรามีน้อย เพราะฉะนั้น ผมจะใช้เวลาที่จะกล่าวในตอนต้นนี้ไม่ให้ยาวเกินไป เพื่อที่จะเปิดโอกาสให้ผู้ที่มาประชุมได้ร่วมการอภิปรายได้แสดงความคิดเห็นจะได้เป็นประโยชน์ของผู้มาประชุมโดยทั่วกัน ผมขอยกเอาปัญหาเหตุขัดข้องเสนอต่อท่านสัก 3 ข้อ คือ

1. ความเห็นแตกต่างกัน
2. การทำงานไม่ประสานกัน
3. การแตกความสามัคคี

ในข้อแรกเรื่อง ความเห็นแตกต่างกันนั้น ผมคิดว่าในการบริหารงานย่อมต้องมีอยู่ตลอดเวลา ความเห็นต่าง ๆ ที่แตกต่างกันนี้เป็นประโยชน์ทางราชการมากเหมือนกัน เพราะเหตุที่ว่าเราเป็นนักบริหาร เราก็อาจจะมีความเห็นในเรื่องเกี่ยวกับหน้าที่การงานต่าง ๆ ของเราเท่าที่เราเห็นว่าเหมาะสมที่จะดำเนินการให้ลุล่วงไปได้ และเป็นผลดีแก่งาน ในความเห็นที่แตกต่างกันนี้อาจจะเป็นความคิดความเห็นของนักบริหารในฐานะผู้บังคับบัญชาด้วยกันหรือระหว่างนักบริหาร ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชากับเจ้าหน้าที่ชั้นรองลงไปที่ได้มีการเสนอความเห็นต่าง ๆ ขึ้นมา ฉะนั้น ในการปฏิบัติงานเมื่อมีความเห็นแตกต่างกันเช่นนี้เป็นหน้าที่ของผู้บริหารงานจะต้องพิจารณาว่า อะไรที่เป็นความเห็นที่ถูกต้อง ซึ่งจะต้องพิจารณาในข้อนี้ และถ้าในฐานะที่เป็นผู้บริหารงานในฐานะผู้บังคับบัญชานั้นเราจะต้องมีใจกว้างขวาง ให้

โอกาสผู้ที่มีความเห็นนั้นได้แสดงความคิดเห็นให้เพียงพอ ข้อแตกต่างนั้นอาจจะเป็นประโยชน์ต่อทางราชการมาก เพราะฉะนั้น ผมจึงเห็นว่าความเห็นของผู้ร่วมงานซึ่งอาจจะเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาของเราเองเป็นความเห็นที่เหมาะสม และก็เป็นโอกาสอันหนึ่งที่จะเปิดให้ผู้ใต้บังคับบัญชานั้นได้เสนอความคิดเห็นขึ้นมาโดยบริสุทธิ์ใจ และเพื่อที่จะเป็นประโยชน์ที่เขาจะได้ทำงานโดยมีกำลังใจ ในอันที่เขาจะได้ทำงานได้ดีขึ้น อย่าเข้าใจว่าความเห็นของผู้บริหารงานชั้นสูงนั้นจะถูกต้องเสมอไป ความจริงนั้นความเห็นที่แตกต่างกันในบางประการอาจจะดีและถูกต้อง เพราะฉะนั้น ผมคิดว่าในความเห็นแตกต่างกันในหน้าที่ของนักบริหารนั้นจะต้องมีอยู่เสมอ และความเห็นแตกต่างกันนั้นจะเป็นประโยชน์ในเมื่อผู้ที่ให้ความคิดเห็นนั้นกระทำโดยบริสุทธิ์ใจ มุ่งไปในทางที่จะให้เกิดประโยชน์ในหน้าที่ราชการ

ประการที่ 2 **การทำงานไม่ประสานกัน** อันนี้ก็อาจเป็นเหตุอีกอันหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาขัดข้องในการบริหารงานเช่นกัน ในการไม่ประสานงานกันนั้นผมคิดว่าเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นโดยทั่วไปเหมือนกัน แต่อาจจะมีมากบ้างน้อยบ้าง ทั้งนี้เนื่องจากว่าการทำงานในหน้าที่ต่าง ๆ นั้น ทุกคนพยายามทำงานของตนให้ดีที่สุด แต่ถ้าการวางแผนงานไม่ถูกต้องหรือทำงานเกินขอบเขตงานนั้น ๆ ก็จะไม่ประสานกัน ความยุ่งยากต่าง ๆ ก็จะมีขึ้น ซึ่งจะต้องแก้โดยการวางรูปงานให้เหมาะสมและถูกต้อง

ประการที่ 3 **การแตกความสามัคคี** ในการปฏิบัติงานนั้นเรามักจะพบเสมอว่าเมื่อเกิดแตกความสามัคคีขึ้นในระหว่างข้าราชการก็ย่อมจะทำให้เกิดปัญหาขัดข้องขึ้นในการบริหารงานของเราได้ การแตกความสามัคคีในระหว่างข้าราชการนั้นมีส่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นได้หลายทาง ท่านทั้งหลายก็คงจะได้มีประสบการณ์เหล่านี้มามาก การแตกความสามัคคีเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการแต่ละกระทรวงทบวงกรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกระทรวงมหาดไทยซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับการติดต่อกับประชาชน มีหน้าที่สืบสวนสอบสวนคดี การบำรุงท้องที่และอื่น ๆ อีกมากหลายประการ การแตกความสามัคคีระหว่างข้าราชการก็มีอยู่เป็นประจำ โดยทั่วไป การปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละฝ่ายไม่ประสานกันงานจึงไม่ราบรื่น เกิดแตกความสามัคคีกันขึ้นอันเนื่องมาจากเหตุต่าง ๆ เช่นการงานขัดกัน ประโยชน์ทางส่วนตัวขัดกัน ทางครอบครัวของข้าราชการไม่ถูกกันก็เป็นเหตุให้สามัคคีแตกความสามัคคีกัน เพราะฉะนั้น เมื่อมีปัญหาเช่นนี้เกิดขึ้น การที่เราจะแก้ไขสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ให้ดีขึ้นต้องเป็น

หน้าที่ของผู้บังคับบัญชาชั้นสูงที่จะต้องจัดให้มีการประสานงานกัน มีการทำความเข้าใจกัน ให้ความยุติธรรมและเห็นอกเห็นใจกันในการปฏิบัติงานเสมือนหนึ่งข้าราชการนั้นเป็นญาติมิตร ผู้ใดทำการงานดีควรชมเชย ทำผิดแนะนำตักเตือน ฉะนั้น การแก้ปัญหาต่าง ๆ ของแต่ละเรื่อง จะยึดถือแต่หลักวิชาความรู้อย่างเดียวไม่ได้ จะต้องประกอบด้วยลักษณะการปกครองเป็นประการสำคัญ

การแก้ปัญหาขัดข้องในการบริหารงานอีกอย่างหนึ่งได้แก่การประชุมข้าราชการในระดับและวิชาการต่าง ๆ กันเช่นการประชุมสัมมนานี้เป็นต้น การประชุมในลักษณะนี้เป็นการประชุมของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ซึ่งมีประสบการณ์ต่าง ๆ จากในทุกด้านทุกมุมมาแล้วว่าวิธีไหนจะเหมาะสมในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เป็นเหตุขัดข้องในการบริหารงานเป็นหลักสำคัญ เพราะฉะนั้น ผมคิดว่าในการประชุมอย่างนี้นอกจากจะได้ประโยชน์ในทางที่เราจะได้แลกเปลี่ยนความคิดเห็นจากบรรดาข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ด้วยกันแล้ว ในประการที่สองการประชุมแบบนี้ยังได้ประโยชน์อีกอย่างหนึ่งก็คือ ข้าราชการส่วนมากต่างก็ต่างอยู่ต่างกระทรวงกัน ได้มีโอกาสพบปะสนิทสนมกันยิ่งขึ้น โดยปกติข้าราชการไม่มีโอกาสได้พบปะกันบ่อยนัก เพราะฉะนั้น เมื่อได้มีโอกาสอยู่ร่วมกันเช่นนี้ก็เกิดความสนิทชิดชอบรู้จักนิสัยใจคอและชอบพอกันมากขึ้น การสนิทสนมกันเป็นส่วนตัวของบุคคลนี้ย่อมนำมาซึ่งความสามัคคี และเป็นทางหนึ่งที่จะช่วยแก้ปัญหาขัดข้องในการบริหารงานได้

ผมขอจบข้อเสนอแต่เพียงนี้.

ข. คำอภิปรายของ นายแพทย์ สงัด เปล่งวานิช ปลัดกระทรวงสาธารณสุข

ท่านข้าราชการผู้ใหญ่ผู้มีเกียรติ

กระผมต้องขอขอบคุณทางมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ที่ได้กรุณาให้เกียรติกระผมมาร่วมอภิปรายในวันนี้ หัวข้ออภิปรายโดยสรุปนั้นท่านปลัดกระทรวงมหาดไทยก็ได้กล่าวอารัมภบทไปแล้วว่าควรจะพูดกันถึงในแง่ไหน ท่านผู้มีเกียรติทั้งหลายก็ย่อมจะทราบแล้วว่ากระผมเป็นนักวิชาการที่เป็นแพทย์ เพราะฉะนั้นประสบการณ์ในด้านบริหารก็คงจะเป็นประสบการณ์ที่เกี่ยวกับนักวิชาการแพทย์ในทางบริหาร กระผมใคร่จะขอกราบเรียนง่าย ๆ

ก็คือว่าในหน้าที่ของพวกเราก็เกี่ยวกับเรื่องโรคภัยไข้เจ็บ เพราะฉะนั้นเมื่อถูกจับตัวมาเป็นนักบริหารโดยไม่มีความรอบรู้มาแต่เดิม ก็จำเป็นจะต้องใช้ประสบการณ์รอบข้างที่ผ่านมาแล้วนั้นมาทำหน้าที่บริหาร เฉพาะอย่างยิ่งสำหรับพวกวิชาการที่เกี่ยวกับแพทย์นั้นไม่ค่อยอยากจะมาทำหน้าที่ทางปกครองเป็นเรื่องที่หาคนยาก เพราะฉะนั้นกระผมก็จะกราบเรียนให้ทราบแต่เพียงว่าในเรื่องเกี่ยวกับปัญหาขัดข้องในการบริหารงานของในแง่เกี่ยวกับนักวิชาการที่ต้องทำหน้าที่บริหารนั้นเกี่ยวกับเรื่อง ตัวคน คือเนื่องจากว่าเมื่อครั้งกระโน้นดังเดิมมานั้น การทำงานของข้าราชการในบังคับบัญชา รู้สึกว่าเป็นการทำด้วยความเต็มอกเต็มใจ ยอมรับผิดชอบในหน้าที่ มีความคิดเห็นอย่างไรก็เสนอแก่ผู้บังคับบัญชาและเต็มอกเต็มใจทำงานแต่มาในสมัยนี้กระผมก็รู้สึกว่าบรรดาพวกที่อยู่ใต้บังคับบัญชานั้นไม่ค่อยจะตั้งใจทำงาน เป็นการทำงานหาเช้ากินค่ำ ก็เป็นที่หนักใจในการที่จะบริหารงานให้ได้ดี และนักบริหารในขณะนี้รวมทั้งข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ กระผมรู้สึกว่ามีงานนอกหน้าที่ มีภาระนอกหน้าที่มากเกินไป เมื่อพิจารณาประกอบกับผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาทำงานแบบหาเช้ากินค่ำ ต้องคอยจี้ใช้ติดตามผลผู้บังคับบัญชาซึ่งได้แก่ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ก็ต้องหาเช้ากินค่าตามไปด้วย ทำให้ไม่มีเวลาจะคิดงานก้าวหน้า งานในหน้าที่จึงล่าช้า ผมเองรู้สึกว่าจะหานักวิชาการที่ต้องทำหน้าที่บริหารด้วยมาปฏิบัติงานให้ได้ผลดีนั้นเป็นเรื่องหายาก อย่างเป็นต้น กระผมคิดจะหานายแพทย์ผู้อำนวยการโรงพยาบาลที่มีความสามารถทั้งในทางวิชาการแพทย์และในทางปกครองด้วยเป็นเรื่องที่หาได้ยากอย่างยิ่ง เพราะเหตุว่าอย่างที่ผมได้กราบเรียนมาแล้วคือไม่ได้อบรมกันมาแต่ก่อน กระผมจึงเห็นว่าในการที่จะแก้ข้อขัดข้องในการบริหารงานในด้านของกระผมคือเกี่ยวกับวิชาครั้ง ๆ กับปกครองครั้ง ๆ นี้ ควรจะต้องมีการเตรียมบุคคล ต้องมองแต่ต้นเพราะในไม่ช้าพวกเราก็จะต้องเกษียณอายุหรือถึงแก่กรรมไปในที่สุด เพราะฉะนั้นในแง่เกี่ยวกับนักวิชาการคือเกี่ยวกับแพทย์ จำนวนก็มีน้อยอยู่ แต่เมื่อมีความจำเป็นบังคับให้จะต้องทำทั้งวิชาการและทั้งบริหารด้วย ก็จำเป็นจะต้องเพ็งหาบุคคลคือหาแพทย์ที่มีหัวในทางนี้มาสำรองงานไว้ เริ่มอบรมแต่ต้นให้ได้รับความรอบรู้ต่างๆเกี่ยวกับการบริหารงาน กระผมจึงรู้สึกชื่นชมยินดีที่มีคณะรัฐประศาสนศาสตร์ขึ้นในเมืองเรา กระผมได้เคยคิดว่าจะอบรมและจะขอเชิญทางคณะรัฐประศาสนศาสตร์นี้ไปร่วมอบรมผู้ทำหน้าที่ทางธุรการของโรงพยาบาล

ต่าง ๆ เพื่อให้การบริหารดีขึ้น แต่เมื่อได้พิจารณาแล้วก็เห็นว่าทำไปไม่ได้ สำหรับข้าราชการผู้น้อย คือในโรงพยาบาลนั้นเรามีข้าราชการธุรการอยู่เรียกว่าพ่อบ้าน แต่ผู้มือของพวกพ่อบ้านที่เรามีอยู่ในขณะนี้นั้นไม่ใช่นักบริหารและนักวิชาการ ส่วนมากเป็นได้เพียงแต่หัวหน้าคนงานเท่านั้น มีฝีมือเพียงขนาดนั้น เพราะฉะนั้นผมจึงคิดว่าถ้าได้อบรมบรรดาผู้อำนวยการโรงพยาบาลให้ได้เข้าใจในกิจการบริหารแล้ว ก็คงจะทำให้การบริหารงานของโรงพยาบาลดีขึ้น ต่อไปจึงค่อยอบรมพวกข้าราชการหรือพวกบรรดาแพทย์ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาถัด ๆ ลงไป กระผมได้เชิญให้ทางคณะรัฐประศาสนศาสตร์จัดอาจารย์ไปร่วมเป็นวิทยากรแล้ว ก็ได้เรียกบรรดาผู้อำนวยการภาคละ 3–4 คนมาร่วมกันและก็ให้ทางอาจารย์คณะรัฐประศาสนศาสตร์เป็นวิทยากร ก็ปรากฏว่าได้ผลเป็นอย่างดี บรรดานายแพทย์ผู้อำนวยการที่มารับการอบรม 15–16 คนนั้นได้รับความรู้ในเรื่องการบริหารงานดีขึ้นมาก ก็ได้ความว่าทุกสิ่งทุกอย่างที่ทำไปนั้นทำไปโดยไม่รู้สึกตัว เป็นอัตโนมัติในการบริหารงานและการปกครองต่าง ๆ ต่อเมื่อได้มารับการอบรมเข้าแล้วจึงได้ทราบ จึงได้สำนึกตัวขึ้นว่าทุกสิ่งทุกอย่างนี้เป็นเรื่องที่ทำมาแล้ว แต่มารวบรวมเป็นหมวดเป็นหมู่กันไม่ได้ พออบรมแล้วจึงได้ทราบว่า ทั้งหมดเหล่านี้เป็นหลักวิชาการของการบริหารงานทั้งสิ้น อันนี้ทำให้กระผมเกิดความคิดขึ้นว่า ถ้าหากว่าในวงการที่เกี่ยวกับวิชาการและมีนักวิชาการที่จะต้องบริหารงานเช่นนี้แล้ว จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการจัดเตรียมตัวบุคคลสำรองไว้เพื่อการบริหารงานจะเป็นไปด้วยดีในวันหน้า กระผมจึงขอเสนอให้ที่ประชุมได้ทราบเพื่อช่วยกันพิจารณาเพียงแค่นี้ก่อน.

ค. คำอภิปรายของ นายสิริ ปกาสิต รองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ

ท่านผู้มีเกียรติทั้งหลาย

วันนี้กระผมมิใช่มีแต่เฉพาะความดีใจเท่านั้น ยังรู้สึกภูมิใจที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้ให้เกียรติแก่ผมอย่างมากมายที่ให้มาเป็นผู้ร่วมอภิปรายในวันนี้ ปัญหาขัดข้องในการบริหารงาน ผมเองก็รู้สึกว่ามีความรู้น้อยเพราะว่าไม่ใช่เป็นคนไปทำงาน หน้าที่ของผมก็คือทะเลาะกับท่านอธิบดีทุกคนที่จะมาเอาเงินจากผมไปทำงาน ในฐานะที่ผมอยู่สำนักงบประมาณก็มีหน้าที่จะต้องตั้งงบประมาณเพื่อให้ท่านอธิบดีทั้งหลายไปทำงานนั้น ๆ แต่เมื่อได้

คลำตัวเดชหรือได้พิจารณาตามเหตุผลต่าง ๆ ที่ผมทำอยู่ก็พอจะมีความรู้อยู่บ้างว่า ปัญหาขัดข้องในการบริหารงานนั้นย่อมมีมากมายหลายประการและเป็นปัญหาที่ใหญ่ยิ่งอยู่ในขณะนี้ ในการบริหารงานที่ประสบความขัดข้องหรือล่าช้าอยู่ในทุกวันนี้ก็เนื่องมาจากเหตุผลหลายประการ กระผมเห็นว่าเรื่องแรกเป็นเรื่องระเบียบ ซึ่งมัดตัวผู้บริหารงานมากเกินไปจนไม่สามารถจะทำงานนั้นให้ดุลวงไปได้ ในขณะนี้ระเบียบต่าง ๆ ได้ยกเลิกไปมากมายก่ายกอง ซึ่งคณะรัฐบาลก็ได้พิจารณาแล้วว่า ถ้าจะให้มีระเบียบบางอย่างซึ่งเลิกไปนั้นมาใช้เป็นระเบียบต่อไปก็ไม่ต้องทำอะไรกันมัวแต่ผิดระเบียบแบบแผนทุกอย่างทุกประการและผมเองก็เป็นผู้ที่จะดำเนินการแก้ไขระเบียบแบบแผนต่าง ๆ เพื่อจะให้การบริหารงานของท่านนักบริหารทั้งหลายได้ทำไปโดยรวดเร็วและสะดวก

ข้อ 2 ในการปฏิบัติงานที่ล่าช้าไปก็คือว่าการมอบอำนาจในการบริหารงาน ระเบียบเกี่ยวกับการเงิน ทุกวันนี้ได้มอบอำนาจให้ผู้ปฏิบัติงานเป็นลดหลั่นกัน เช่น หัวหน้ากองหรือหัวหน้าแผนกก็มีสิทธิที่จะทำได้เพียงเท่านี้ อธิบดีก็ทำได้ไม่เกินเพียงเท่านี้ ส่วนจะเกินไปก็ต้องเสนอไปตามลำดับ ผมว่าอันนี้ก็เป็นปัญหาสำคัญและเป็นปัญหาใหญ่ในการบริหารงาน กระผมจะยกตัวอย่างงานบางอย่าง บังเอิญกระผมก็นั่งตรงกับอธิบดีกรมทางอยู่ด้วย อธิบดีกรมทางทุกวันนี้ปวดศีรษะอย่างที่สุดในเรื่องงานล่าช้าซึ่งต้องทำตามระเบียบแบบแผน การมอบอำนาจงานให้ท่านผมคิดว่า ควรจะได้จัดเสียใหม่ กระผมได้เคยไปพบ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีบ่อยแล้วและก็ได้พูดเรื่องนี้เหมือนกัน และ ฯพณฯ บ่นอยู่ว่าเวลานี้งานช้าเหลือเกิน เราก็หยิบยกปัญหาในเรื่องมอบอำนาจ กระผมจะยกตัวอย่างอธิบดีกรมทางคนเดียว งานสร้างทางสายหนึ่ง จะต้องประกวดประมูลราคา แต่ถ้าเงินเกินอำนาจไปก็ต้องทำเรื่องเสนอไปตามลำดับ และต้องรออยู่จนกว่าจะสำเร็จเรื่องซึ่งนานเท่าใดก็ไม่รู้.

งานที่ทำทุกวันนี้ ผมอยากจะพูดว่าคนทำงานจริง ๆ คือท่านอธิบดีต่าง ๆ ส่วนเจ้ากระทรวงก็เป็นผู้ควบคุมนโยบาย เมื่ออธิบดีเป็นคนทำงานจริง ๆ แล้วก็ควรจะมอบอำนาจสิทธิขาดให้อธิบดีไป เมื่อแต่งตั้งมาแล้วก็ต้องไว้ใจกัน การประกวดราคาอะไรก็มอบอำนาจ

กันไป เมื่อผิดหรือคดโกงก็พิจารณาความผิดไป ผมว่าถ้าได้ทำอย่างนี้งานก็จะเร็วขึ้น คือ ไม่ต้องไปเสนอเป็นแต่เพียงรายงานไปว่าทำอย่างนี้ก็ทำไปเลย ซึ่ง ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีท่านก็เห็นด้วยกับผม ท่านจะนัดประชุมนี่ก็นัดแล้วหรือยังผมก็ไม่ทราบ จะนัดประชุมอธิบดีปลัดกระทรวงทุกแห่ง พูดถึงเรื่องนี้เหมือนกันซึ่งกระผมเข้าใจว่าท่านอาจจะนัดหมายเร็ว ๆ นี้ เรื่องการมอบอำนาจ

อีกประการหนึ่งปัญหาขัดข้องในการบริหารงานคือความไม่สะดวกหลายประการคือ กรมต่าง ๆ เวลานี้ประสบสิ่งซึ่งไม่สะดวกเกี่ยวกับการคมนาคม การขนส่ง เครื่องมือไม่พร้อม และโดยเฉพาะอย่างยิ่งตัวบุคคลในการทำงาน นี่ก็เป็นปัญหาขัดข้องในการบริหารงาน ถ้าได้แก้ไขสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ คมนาคมดี ก็แล้วแต่เงินเหมือนกันครับ ถ้าเงินมากก็ทำดี หรือว่าตัวบุคคลที่ลดหลั่นลงไปนั้นตั้งใจทำงานจริง ๆ ช่วยกันทำงาน ผมว่าปัญหาเรื่องนี้อาจหมดไป

ปัญหาสำคัญยิ่งใหญ่ที่สุดที่กระผมก็ไม่อยากจะพูด เพราะว่าเมื่อพูดแล้วก็คือเรื่องงบประมาณ ผมรู้ความประสงค์และความตั้งใจของท่านนักบริหารทั้งหลายว่าทุกคนนี้อยากทำงานทั้งสิ้น เพราะมีโครงการกันมาอยู่แล้วแต่ว่าขัดข้องเรื่องงบประมาณไม่มี งบประมาณไม่พอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งท่านปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รู้เรื่องนี้เกี่ยวกับว่าทางปกครองจะต้องใช้งบประมาณมาก ออกตรวจตราและออกตรวจจับโจรผู้ร้าย ถ้าไม่มีเงินแล้วเกิดขัดข้องขึ้นทำอะไรไม่ได้ ปัญหานี้เป็นปัญหาใหญ่ซึ่งกระผมก็คิดว่าทางที่จะแก้มันก็ต้องใช้เวลานาน เราต้องมีเงินถึงจะแก้ไขได้ อีกประการหนึ่งก็คือว่าเมื่อได้รับงบประมาณไปแล้ว กระผมสังเกตว่าบางแห่งยังทำช้าเหมือนกัน อันนี้กระผมก็ไม่ได้คำนึงหรือว่าจะลงความเห็นไปว่าท่านอธิบดีเป็นคนทำให้ช้า เพราะเนื่องมาจากระเบียบการประการหนึ่ง แบบแผนอะไรต่าง ๆ อีกประการหนึ่ง แต่ผมได้กล่าวไว้แล้วว่า การได้รับงบประมาณจะทำอะไรก็ได้ รู้ล่วงหน้าไว้แล้วว่าจะได้แน่ ก็เตรียมงานเสียแต่เนิ่น ๆ ก่อนที่งบประมาณจะประกาศใช้ เมื่อได้เตรียมเช่นประกวดประมูลตลาดราคาเรียบร้อย เมื่องบประมาณประกาศก็ใช้ได้ทันที เวลานี้มีหลายแห่งที่รู้สึกว่าช้าในเรื่องนี้ กระผมว่าแก้ไขได้โดยรีบทำแต่เนิ่น ๆ และถ้ามีอะไรกระผม

ก็จะได้ช่วยแก้ไขให้สำเร็จลุล่วงไป ถึงแม้ว่าระเบียบบางอันจะรัดตัวอยู่บ้างหลายมากก็ตาม แต่ผมก็รับว่าจะช่วยแก้ไขให้คลายลงเพื่อปฏิบัติไปได้ เรื่องงบประมาณข้าถ้าเป็นการคลังสมัยก่อนรู้สึกว่าเป็นผลดี เพราะว่าถ้าเผื่องบประมาณใช้ไม่หมดเงินเหลือเท่าไรเป็นผลดีแก่การคลัง แต่มาสมัยที่ประเทศกำลังพัฒนาในขณะนี้งานทุกงานมีโครงการอยู่แล้วโดยสมบูรณ์ โดยแน่นอนว่า ปีนี้จะทำอย่างนี้ ปีหน้าจะทำอย่างโน้น กะไว้แล้ว เพราะฉะนั้นก็ควรจะทำงานหรือจ่ายเงินให้เป็นไปตามโครงการในปีนั้น กระผมจะยกตัวอย่างเช่นโครงการหนึ่งมีระยะเวลา 3 ปี สมมุติว่าเงิน 30 ล้านบาท ตั้งงบประมาณปีละ 10 ล้านบาทในปีแรกที่ได้ไปสมมุติว่าถ้าเผื่อทำไม่ทันทำได้เพียง 3 ล้านบาท เหลือ 7 ล้านบาท ถ้าเป็นสมัยที่แล้วมาดีใจกันแล้วว่าเงินเหลือ แต่สมัยนี้ผมไม่ดีใจเลย และหนักใจด้วยเพราะเงินเหลือไปเปล่า ๆ แต่ว่าโครงนี้จะต้องทำต่อไปในปีหน้า ก็เป็น 17 ล้าน แทนที่จะตั้ง 10 ล้าน ผมต้องหาเงิน 10 ล้านนี้ตามโครงการแล้วยังหาเงินพิเศษอีก 7 ล้านบาท ซึ่งถ้าหาไม่ได้งานอันนี้ก็ช้าต่อไป นี่เป็นปัญหาสำคัญ เพราะฉะนั้นถ้าได้ดำเนินงานไปตามโครงการจ่ายเงินไปตามที่ตั้งไว้แล้ว ผมว่างานต่าง ๆ ก็จะไม่มีอุปสรรคอะไรที่จะล่าช้าต่อไป เรื่องการปฏิบัติและปัญหาข้อขัดข้องในการบริหารงานซึ่งผมยกตัวอย่างมาพูดในเวลาอันจำกัดนี้เพียงเท่านี้ กระผมขอขอบคุณบรรดาท่านอธิบดีทั้งหลายและขอขอบคุณมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ไว้อย่างไม่รู้ลืมในโอกาสนี้ ขอขอบคุณ.

ง. คำสรุปของ ดร. ชุบ กาญจนประกร ผู้รักษาราชการแทนคณบดีคณะรัฐประศาสนศาสตร์

ในหน้าที่ของ Moderator กระผมใคร่ที่จะขอสรุปโดยสังเขปที่สุด เพื่อให้มีเวลาเหลือในการถามหรือตอบปัญหาข้อข้องใจในประการอื่น ๆ ต่อไป ข้อสรุปที่กระผมใคร่ที่จะนำมาเรียนต่อที่ประชุมในขั้นนี้ก็คือว่าเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าการบริหารงานนั้นมีปัญหาอยู่โดยทั่ว ๆ ไป และงานยิ่งมีขอบเขตกว้างขวางยิ่งขึ้น ปัญหาที่เกี่ยวกับการบริหารงานนั้นยิ่งมีอยู่มากเพิ่มพูนขึ้นเป็นเงาตามตัว เป็นที่ยอมรับกันอยู่โดยทั่ว ๆ ไปจากคำที่ท่านผู้ทรง

คุณวุฒิทั้งสามท่านที่กล่าวมาแล้ว มีข้อที่น่าสังเกตที่เกี่ยวกับความคิดเห็นที่พ้องกันของทั้งสามท่านก็คือว่า บทบาทหรืออำนาจหน้าที่ของนักบริหารโดยเฉพาะอย่างยิ่งท่านอธิบดีและท่านรองอธิบดีนั้นนับว่าเป็นผู้มีบทบาทอย่างสำคัญในการที่จะหาทางช่วยแก้ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ ท่านทั้งสามได้เรียนให้ที่ประชุมทราบว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของนักบริหารโดยเฉพาะที่จะต้องหาทางกันช่วยแก้ปัญหาต่าง ๆ ให้ลุล่วงไปเพื่อประโยชน์และผลดี เพื่อประสิทธิภาพของการบริหารงานต่อไป และนอกจากนั้นท่านผู้ทรงคุณวุฒิยังได้เน้นให้เห็นถึงความสำคัญของตำแหน่งหน้าที่ของท่านอธิบดีและรองอธิบดีในส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่ความรับผิดชอบที่เกี่ยวกับประสิทธิภาพของการบริหารโดยทั่ว ๆ ไป ต่อไปกระผมจะได้กล่าวโดยย่อถึงหัวข้อที่เกี่ยวกับปัญหาต่าง ๆ ตามที่ท่านผู้ทรงคุณวุฒิได้กล่าวมาแล้ว

สำหรับท่านปลัดกระทรวงมหาดไทย ท่านได้ให้หัวข้อที่สำคัญ ๆ 3 ข้อ ซึ่งอยู่ในทรรศนะที่ท่านเห็นว่าสำคัญ คือ

1. ปัญหาที่เกี่ยวกับความเห็นในเรื่องต่าง ๆ นั้นมีลักษณะที่แตกต่างกัน แตกแยกจากกัน ในข้อนี้กระผมก็มีความรู้สึกดีใจเป็นอันมาก เพราะเหตุว่า ในการประชุมครั้งนี้จะทำกันที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์นี้ก็ดี หรือที่จะทำกันที่สวนมิงคลจังหวัดนครนายกก็ดี เราได้มีระเบียบวาระอยู่อันหนึ่งซึ่งเรียกว่าการวินิจฉัยสั่งการ หรือที่มีอยู่ในระเบียบวาระเป็นภาษาอังกฤษว่า Decision – making อันนั้นเป็นจุดหัวใจสำคัญของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ซึ่งนักศึกษาจะต้องศึกษาและเป็นอำนาจหน้าที่ที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งของนักบริหาร ซึ่งจะต้องใฝ่หาวิชาการ ความรู้ หรือประสบการณ์เพื่อที่จะหาทางให้มีการใช้ศรรกวิทยาในการทำการวินิจฉัยสั่งการได้โดยถูกต้องที่สุด กระผมเข้าใจว่าท่านทั้งหลายคงจะได้ทราบรายละเอียดบางประการในระเบียบวาระที่เกี่ยวกับ Decision – making ซึ่งจะช่วยให้ทรรศนะในการที่จะใช้เป็นแนวทางในการที่จะทำการแก้ปัญหาในลำดับต่อ ๆ ไปในเรื่องต่าง ๆ

หัวข้อสำคัญของปัญหาประการที่ 2 ก็คือเรื่องเกี่ยวกับการประสานงาน กล่าวคือ ปัญหาเรื่องการงานไม่ค่อยประสานกัน อันนี้ก็เป็นปัญหาที่ยอมรับกันอยู่โดยทั่ว ๆ ไป และ

ในการประชุมครั้งนี้จะได้หาทางที่จะช่วยเพิ่มพูนทรรศนะหรือวิธีการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการที่จะจัดให้มีการประสานงานให้ดียิ่งขึ้น

ในประการต่อมาที่เกี่ยวกับเรื่องการแสดงความสามัคคี อันนี้เป็น Factor อันสำคัญที่สุดประการหนึ่ง ซึ่งจะมีผลถึงปัญหาที่เกี่ยวกับการบริหารงานอื่น ๆ เป็นอันมาก

สำหรับท่านผู้ทรงคุณวุฒิคนที่ 2 ก็คือท่านปลัดกระทรวงสาธารณสุข มีข้อที่น่าสนใจอย่างยิ่งก็คือว่า ในการบริหารงานนั้นมีบุคคลอยู่ 2 ฝ่าย ที่สำคัญก็คือพวกที่ทำหน้าที่เป็น Technician คือทำหน้าที่รับผิดชอบงานตามวิชาชีพที่ตนได้ร่ำเรียนมาประการหนึ่ง กับพวกที่ทำหน้าที่อย่าง Generalist หรือข้าราชการทั่วหลายที่รับผิดชอบในงานประจำทั่ว ๆ ไปตามนโยบายของรัฐบาลอีกประการหนึ่ง ปัญหาที่ท่านปลัดกระทรวงสาธารณสุขได้นำมาเสนอให้ที่ประชุมนี้ทราบเป็นปัญหาที่น่าสนใจอย่างยิ่ง โดยเฉพาะในข้อที่ว่าข้าราชการเกือบทุกท่านโดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการชั้นที่จะเป็นหัวหน้าคน เช่น ผู้อำนวยการโรงพยาบาล ย่อมจะต้องประสบปัญหาในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารงานนี้อยู่เสมอ ไม่ว่าจะเป็นหมอ เป็นนักวิทยาศาสตร์หรือว่าเป็นข้าราชการประจำทั่ว ๆ ไป ย่อมประสบปัญหาที่เกี่ยวกับการบริหารงานนี้อยู่เป็นอันมาก และยิ่งกว่านั้นผู้ที่เป็นหมอซึ่งเรียนมาโดยเฉพาะในวิชาชีพในทางวิทยาศาสตร์การแพทย์หรือวิชาชีพทางการแพทย์นั้นจะประสบปัญหามากขึ้น เพราะนักบริหารหรือผู้อำนวยการโรงพยาบาลนั้น หรือหมอผู้นั้นซึ่งจะไปทำหน้าที่ของนักบริหารซึ่งจะต้องใช้วิชาการซึ่งเกี่ยวกับการบริหาร ปัญหาที่ตามมาก็คือการที่จะหาตัวคนให้มีคุณสมบัติเพียบพร้อมทั้งในด้านที่เกี่ยวกับการบริหารงานและในด้านที่เกี่ยวกับการใช้วิชาชีพโดยเฉพาะในทางแพทย์เป็นปัญหาที่น่าสนใจมาก และกระผมก็มีความยินดีและขอบคุณท่านปลัดกระทรวงการสาธารณสุขที่ได้กรุณาให้เกียรติคณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้มีโอกาสไปช่วยในการที่ช่วยแก้ปัญหาในเรื่องนี้ กระผมเข้าใจว่ายังเป็นปัญหาที่ยังจะต้องเรียนรู้ไปอีกนาน

ข้อที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งจากคำของท่านปลัดกระทรวงการสาธารณสุข ก็คือว่าในระบบบริหารราชการแผ่นดินของเมืองไทยเรานั้นจากการประชุมครั้งก่อน ๆ หรือว่าจากเหตุการณ์ที่ปรากฏอยู่โดยทั่ว ๆ ไปก็ดี ปรากฏว่าเราขาดสิ่งที่สำคัญที่สุดประการหนึ่ง ก็คือว่าการมีคนซึ่งจะให้ทำหน้าที่เป็นผู้รับผิดชอบแทนข้าราชการชั้นผู้ใหญ่หรือนักบริหารโดยทั่ว ๆ ไป ซึ่งได้มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวางมากในการประชุมครั้งที่แล้ว ผมรู้สึกมีความดีใจที่ท่านปลัดกระทรวงสาธารณสุข หยิบยกขึ้นมาเป็นปัญหาที่สำคัญในวันนี้อีกครั้งหนึ่ง

สำหรับผู้ทรงคุณวุฒิท่านที่ 3 คือคุณสิริ ปกาสิต นั้น ท่านได้ชี้ให้เห็นปัญหาที่สำคัญในเบื้องแรกก็คือปัญหาที่เกี่ยวกับระเบียบแบบแผนต่าง ๆ ว่าบีบรัดหรือผูกมัดนักบริหารมากเกินไป คือจำเป็นที่จะต้องหาทางแก้ไข อันนี้ถ้ากระผมจะพิจารณาในแง่ของทฤษฎีออกไปหาทางปฏิบัติก็จะปรากฏความจริงข้อหนึ่งว่า ในการศึกษาวิชาที่เกี่ยวกับการบริหารงานนั้นเรามุ่งศึกษาเพื่อหวังผลในงานคือหวังประสิทธิภาพของงาน แต่ในขณะเดียวกันก็มีสิ่งที่ขัดแย้งกันอยู่เสมอมาก็คือ การที่เราจะทำงานโดยหวังประสิทธิภาพของงานโดยใช้ทฤษฎีหรือวิชาการในทางทำงานนั้น มีข้อจำกัดหรือขัดกันที่สำคัญที่สุดอยู่ประการหนึ่ง ก็คือตัวบทกฎหมายและระเบียบแบบแผนต่าง ๆ ซึ่งจะหลีกเลี่ยงเสียมิได้ ฉะนั้น ของสองอย่างนี้จึงมีปรากฏอยู่โดยทั่ว ๆ ไป ซึ่งเป็นเรื่องที่จำเป็นที่จะต้องหาทางให้ของทั้ง 2 อย่าง คือวิชาการเพื่อประโยชน์และประสิทธิภาพของงานนั้นให้มีผลจริงจัง และไม่ให้ขัดกับกฎหมายและระเบียบแบบแผนต่าง ๆ

การมอบอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานก็นับว่าเป็นปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่ง และกระผมเข้าใจว่าได้บรรจุไว้ในระเบียบวาระของการประชุมครั้งนี้แล้ว

ในประการที่ 3 ซึ่งเกี่ยวกับปัญหาในการบริหารงาน ซึ่งคุณสิริ ปกาสิต นำมาเสนอก็คือความไม่สะดวกต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการติดต่อสื่อสาร การคมนาคม การขนส่ง เครื่องมือเครื่องใช้ และท้ายที่สุดก็คือคนทำงานนั้นเอง และมีข้อที่น่าสนใจซึ่งมีความแตกต่างจากการอภิปรายในการประชุมครั้งก่อนอยู่ประการหนึ่งก็คือเรื่องที่เกี่ยวกับงบประมาณ ในการ

ประชุมครั้งก่อนนั้นท่านผู้แทนซึ่งทำหน้าที่แจงในเรื่องงบประมาณนั้นถูกโจมตีจากที่ประชุมเป็นอันมากในเรื่องนี้ ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับสำนักงบประมาณและกรมบัญชีกลาง สำหรับในวันนี้คุณสิริ ปกาศิต ก็ได้ชี้ให้เห็นว่า งบประมาณที่ได้รับมาแล้วนั้นมีทางที่จะช่วยส่งเสริมให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นหรือได้ผลดียิ่งขึ้น ถ้าหากว่าได้มีการจัดเตรียมการปฏิบัติตามงบประมาณนั้นไว้ให้เพียบพร้อมและให้ทันต่อเหตุการณ์ ทางคณะฯ ได้เคยพิจารณาในเรื่องนี้แล้ว เราจะมองกันในแง่ของวิชาการเท่านั้น ท่านทั้งหลายก็จะประสบว่าวิชาการกับปฏิบัติการนั้นบางครั้งก็ขัดกันอยู่ จะเรียกว่าขัดกันก็ไม่เชิงนัก คือในทางวิชาการนั้นเราพยายามที่จะส่งเสริมให้นักศึกษาของเราหรือให้ผู้ที่มีความสนใจในเรื่องนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องงบประมาณในการที่จะใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการควบคุมการบริหารให้มีความรู้และศึกษาให้เห็นประโยชน์ของงบประมาณในการที่จะใช้สำหรับควบคุมการบริหารงาน ทางคณะมิได้ส่งเสริมหรือสอนให้นักศึกษาตั้งข้อเรียกร้องเอางบประมาณให้ได้ตามที่คาดหมาย เพราะเหตุว่าในประวัติของการทำงบประมาณไม่เคยปรากฏว่างบประมาณของชาติใดที่เพียงพอแก่ความจุใจของนักบริหาร ฉะนั้น ตามที่คุณสิริได้นำเรื่องบางอย่างที่เกี่ยวกับการปฏิบัติการตามงบประมาณหรือตามนโยบายของรัฐบาลมาชี้แจงให้ที่ประชุมทราบ กระผมรู้สึกว่าเป็นประโยชน์มาก

แต่อย่างไรก็ตามถ้าหากว่าจะกล่าวโดยสรุปแล้ว จะเห็นว่าปัญหานั้นมีอยู่โดยทั่วไปแน่ และจะมีอยู่โดยกว้างขวางเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของนักบริหารที่จะต้องร่วมกันแก้ การประชุมในครั้งนี้นับว่าจะเป็นสื่อหรือเครื่องมือประการหนึ่งที่สำคัญที่จะช่วยนักบริหารทั้งหลายให้ช่วยกันแก้ปัญหาในเรื่องนี้ซึ่งอาจจะมีอยู่อย่างน้อย 2 ด้าน คือปัญหาที่เกี่ยวกับ ตัวคน และปัญหาที่เกี่ยวกับ เทคนิค หรือวิชาการในการบริหารงานต่าง ๆ กระผมใคร่จะสงวนเวลาไว้สำหรับนักบริหารทั้งหลายที่ได้มาร่วมประชุมจะได้สอบถามข้อสงสัยหรือว่าอาจจะมีความเห็นอย่างไรเพิ่มเติม จึงขอยุติข้อสรุปไว้เพียงเท่านี้ และขอเชิญท่านนักบริหารได้โปรดอภิปรายในปัญหาที่ได้กล่าวมาแล้ว หรือจะเสนอหัวข้อปัญหาอื่นใดเพื่ออภิปรายต่อไป

นักบริหารตอบปัญหาทางการบริหาร

(จากการประชุมสัมมนาพัฒนานักบริหาร รุ่นที่ 3 8 มิถุนายน 2504)

ถาม เพื่อให้การบริหารราชการดำเนินไปด้วยความสะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น ก.พ. จะมีวิธีการใดบ้างที่จะมอบหมายอำนาจให้กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ บริหารได้เอง เช่น การบรรจุข้าราชการในตำแหน่งว่าง และการขอความดีความชอบพิเศษของข้าราชการ ฯ ลฯ

ตอบ (หลวงสุขุมนัยประดิษฐ์) ก่อนอื่นผมขอขอบพระคุณเมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ที่เชิญมาให้ความรู้ความเห็นในทันแก่ท่านผู้มีเกียรติทั้งหลาย ในปัญหาข้อนี้ ผมใคร่จะขอแยกเป็น 2 ประเด็นคือ ประเด็นเรื่องตำแหน่งว่างนี้ผมจะไว้พูดตอนหลัง จะขอพูดถึงประเด็นเรื่องการมอบอำนาจให้กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ เสียก่อน

ความจริงตาม พ.ร.บ. ข้าราชการพลเรือนนั้น หรือตามทางที่เราปฏิบัติอยู่ขณะนี้นี้ ได้มอบอำนาจเกือบจะว่าทุกอย่างแล้วให้เจ้ากระทรวง คือว่าถึงว่าการเลื่อนเงินเดือน การเลื่อนเงินเดือนนี้ ตามกฎ ก.พ. ถ้าทุกท่านได้สนใจ และก็คงจะสนใจจะครับเพราะเกี่ยวกับการเลื่อนเงินเดือน ผมว่าทุกท่านคงจะเห็นว่า ในกฎ ก.พ. นั้นให้อำนาจเจ้ากระทรวงอยู่แล้ว การเลื่อนเงินเดือน 1 ขั้น หรือ 2 ขั้นนั้น อยู่ในอำนาจเด็ดขาดของเจ้ากระทรวง ยิ่งไปกว่านั้นถ้าจะเลื่อนภายในอันดับเดียวกันแล้วไปได้ 3 – 4 ขั้น รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงสั่งได้ อันนี้แหละผมอยากจะเรียนให้ทราบว่า เป็น พ.ร.บ. ที่ให้อำนาจแก่เจ้ากระทรวงมากกว่าประเทศไหน ๆ ทั้งนั้นในโลกนี้เกือบจะว่าได้ แม้ในสหรัฐอเมริกาเองก็เลื่อนได้ขั้นเดียวเท่านั้น จะเลื่อนถึง 2 ขั้นแม้จะอยู่ในอำนาจเจ้ากระทรวงสั่งเลื่อนได้ แต่ก็ต้องอธิบายกันยืดยาวทีเดียว จนไม่ค่อยมีใครขอเลื่อนกันเพราะเป็นการลำบากมาก แต่จะเลื่อนเกินกว่านั้นก็เลื่อนไม่ได้ สำหรับประเทศไทยเราให้เลื่อน 1 ขั้น เป็นปกติ เลื่อนกันไปเถอะ 2 ขั้นนั้นเจ้ากระทรวงก็มีอำนาจเลื่อนได้ และก็เลื่อนกันไม่ใช่น้อย เพราะทำกันได้เองอยู่แล้ว ส่วน 3 – 4 ขั้นภายในอันดับนั้นต้องให้รัฐมนตรีสั่ง แต่ถ้าเป็นการเลื่อนอันดับแล้ว การเลื่อนอันดับก็ต้องมีการพิจารณาถึงปริมาณและคุณภาพของตำแหน่งตามกฎหมายซึ่งในต่างประเทศก็เช่นเดียวกัน อย่างไรก็ดี

ขณะนี้รัฐบาลท่านมีความเมตตาในเรื่องให้เงินปรับอันดับ การเลื่อนอันดับมันก็ง่ายขึ้นมาอีก อันนี้อยากจะเรียนว่าเรื่องมอบอำนาจนั้นในเรื่องเงินเดือนก็มอบอำนาจให้เต็มที่อยู่แล้ว ไม่มีอะไรขัดข้อง จะพูดถึงว่าการสอบแข่งขันในอังกฤษในอเมริกา ก.พ. มาสอบเองทั้งนั้น แต่ในประเทศไทย ก.พ. ของเรามอบให้ท่านสอบเอง อ.ก.พ. กรม อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กระทรวงสอบเอง มอบจนกระทั่งเราได้รับคำร้องว่าการสอบไม่เป็นการยุติธรรมบ่อย ๆ ครั้งนักเป็นเรื่องมอบอำนาจทั้งสิ้น ในเรื่องการปลดการไล่ ซึ่งเรามาคิด 2 แง่นะครับ แง่หนึ่งในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชา ผู้บังคับบัญชาทำอะไรแล้วเรานึกอยู่ว่าฉันต้องทำตามใจของฉัน ๆ อยากจะเอาคนนั้นออกคนนี้ออกก็ต้องเอาออกให้ได้ แต่เรามาคิดแง่ผู้ที่ถูกออกบ้าง ผู้ที่ถูกออกนึกคิดว่า พ.ร.บ. นี้ให้อำนาจผู้บังคับบัญชามากเกินไป ถ้ามอบอำนาจมากเกินไปก็อาจไม่เป็นการยุติธรรมได้ ความมุ่งหมายสำคัญของ พ.ร.บ. ข้าราชการพลเรือนข้อหนึ่งนั้นก็คือให้ความมั่นคงแก่ข้าราชการในตำแหน่ง (Security) คือต้องมีการสอบสวน แต่เมื่อสอบสวนแล้วก็ให้อำนาจ อ.ก.พ. กระทรวงเป็นผู้ปลดหรือไล่ อันนี้เราก็มอบอำนาจไป ก.พ. ไม่ได้เอามาไว้เลย เป็นอำนาจของ อ.ก.พ. กระทรวงจะเห็นได้ว่า ก.พ. ไม่ได้เอาอะไรไว้เลย กระทรวงก็ปลดได้เอง ก.พ. เอาไว้แต่เพียงวางกฎเกณฑ์ต่าง ๆ และออกเป็นกฎไว้ให้เพื่อให้ทุกกระทรวงทบวงกรมจะได้ปฏิบัติตามกฎนั้น ถ้าหากว่าไม่มีกฎเสียเลย ต่างกระทรวงต่างทำต่างปฏิบัติไป ในเรื่องการขึ้นเงินเดือนก็ดี ในเรื่องสอบไล่ก็ดี หรือในเรื่องการเอาคนออกก็ดี หรือในเรื่องอื่น ๆ ก็ดี ถ้าไม่มีกฎเกณฑ์เสียเลยต่างคนต่างใจกัน ผมคิดว่ามันก็คงยุ่งแน่ แต่เมื่อมีกฎแล้วปฏิบัติตามกฎนั้นเจ้ากระทรวงก็คงจะสะดวกใจเพราะมีแนวทางให้ปฏิบัติ ถ้าทุก ๆ ท่านได้รำลึกอย่างที่ผมกล่าวมานี้ แล้วก็คงจะคิดขึ้นมาได้ว่า ก.พ. ได้มอบอำนาจมาแล้ว แต่ก็ยังมีบางอย่างซึ่งต้องมาผ่าน ก.พ. นับว่ามีความยุ่งยากอยู่บ้าง นั้นเป็นเรื่องที่เขียนกฎไม่ออก คือเป็นเรื่องพิเศษ เป็นเรื่องที่ไม่รู้จะเขียนกฎอย่างไร เป็นกรณีพิเศษจริง ๆ จึงจำเป็นต้องเป็นเรื่องที่มาขออนุมัติ ก.พ. เช่นอย่างว่าการขึ้นเงินเดือนที่เป็นกรณีพิเศษเหลือเกินจริง ได้แก่คนที่ทำความดีความชอบซึ่งไม่มีเยี่ยงอย่างที่จะมาขึ้นกันอย่างนี้ อันนี้ก็จะเขียนไปอย่างไร ๆ มันก็อาจจะไม่เข้ากับหลัก เพราะฉะนั้นก็ต้องมาขอเป็นพิเศษ แต่อันนี้ก็ต้องหมายความว่าเป็นเรื่องพิเศษจริง ๆ ในเรื่องปกติแล้วทำไปได้เองทั้งนั้น อันนี้ผมรู้สึกว่า

ก็ไม่น่าจะมีอะไรขัดข้องเพราะนาน ๆ จึงจะมีสักเรื่องหนึ่ง ตามที่ผมปฏิบัติมาแล้ว ในการที่เราให้อำนาจพิเศษไปนั้นมักเกิดมีเรื่องขลุกขลักขึ้นบางประการซึ่งเป็นเรื่องที่เสียหายต่อรัฐบาลเหมือนกันคือ ผู้บังคับบัญชาทุกคน ไม่ว่าแต่ท่านหรอกครับ ผมเองก็เหมือนกันมีจิตใจดีอยู่เสมอ ผู้ที่กระทำผิดนั้นบางทีเราก็เห็นดาดำ ๆ มีลูกอ่อนมีบุตรหลายคนแต่ไปกระทำผิดขึ้น ผิดนั้นผิดแน่ถ้าเป็นทุจริตก็ควรจะปลดหรือไล่ เราก็อดสงสารไม่ได้ เพราะฉะนั้นบางทีอำนาจก็อยู่กับเรานี่ ก็โมเมเป็นให้ออกเสียเพื่อให้ได้บำนาญ เวลานั้นบำนาญก็สูง ความจริงแล้วควรจะถูกปลดถูกไล่ แต่โดยเหตุที่อำนาจอยู่กับท่านเอง ท่านก็รีบเสนอ ก.พ. กระทรวงเป็นให้ออกให้บำนาญไป อันนี้แหละครับที่ทำให้ทางเราต้องสะอึกมาหลายเรื่องเชียว หรือบางทีก็บางคนทุจริตรีบลาออกเสียผู้บังคับบัญชาบางท่านก็ส่งสารอีกแหละ ท่านอนุญาตให้ลาออกเสียเป็นต้น อย่างนี้ในบางประเทศ ถึงแม้อย่างในฟิลิปปินส์ซึ่งเป็นประเทศใกล้เคียงกับเรา การที่จะทำอย่างนี้ทำไม่ได้เหมือนกัน ผิดแม้จะตัดเงินเดือนหรืออะไรต้องให้ผ่าน ก.พ. ทั้งนั้น เขามีเจ้าหน้าที่คอยตรวจเช็คหมด ตัดเงินเดือนหรือลงโทษอย่างไร ๆ เขามีเจ้าหน้าที่เยอะแยะ พวกเนติบัณฑิตพวกอะไรนี่คอยพิจารณาโทษ จะเห็นว่าเขายังดึงอำนาจไปเยอะแยะแต่ของเรา ๆ ปล่อยไปหมด ปล่อยไปจนกระทั่งว่าพวกเราที่มีใจสงสารนี้ได้ช่วยเหลือพวกนี้จนกระทั่งว่าพวกที่ทำผิดทุจริตอะไร ๆ ก็ได้ออกไปโดยที่ได้บำเหน็จบำนาญสูง ๆ อันนี้เป็นที่น่าเสียดายเหมือนกัน คนที่ไม่ควรจะได้บำนาญก็กลับออกไปได้บำนาญ ซึ่งเราจะต้องพิจารณากันต่อไปเหมือนกัน อันนี้แหละผมก็อยากจะเรียนว่า การมอบอำนาจก็มีทั้งดีและเสีย เพราะเรามอบอำนาจมากเกินไป สิ่งที่มันไม่ดีมันก็เกิดขึ้นเหมือนกัน คราวนี้ในเรื่องอื่น ๆ ผมก็ยังนึกไม่ออกว่าเราไม่ได้มอบอำนาจอะไร ผมเข้าใจว่ามอบไปทุกอย่างหมด และประเดี๋ยวผมจะให้ท่านทั้งหลายนี่ถามผมว่าอะไรบ้างที่ยังไม่ได้มอบอำนาจ

คราวนี้ก็มีอีกเรื่องหนึ่งว่า ทำไมตำแหน่งว่างถึงจะต้องมาขอใช้ให้เสียงถาม ทำไมไม่ให้เจ้ากระทรวงบรรจุได้เอง อันนี้ขอประทานโทษเถอะครับ เผอิญมันไม่ใช่หน้าที่ของ ก.พ. แต่บังเอิญท่านมาประชุมกันที่ ก.พ. ท่านทั้งหลายก็เลยนึกว่าเป็นหน้าที่ของ ก.พ. แต่เอาเถอะโดยเหตุที่ผมมีหน้าที่เกี่ยวข้องอยู่ด้วยก็เลยจะขอชี้แจงเสียเลย เรื่องนี้สืบเนื่องมาจากเหตุที่รัฐบาลเรายังไม่ได้พิจารณาอัตรากำลังของข้าราชการโดยแท้จริงว่าในแผนกหนึ่งกองหนึ่ง

ควรจะมีคนทำงานเท่าใด เพราะฉะนั้นจึงมีผู้ร้องเรียนกันอยู่มาก รวมทั้งหนังสือพิมพ์ด้วยว่าข้าราชการล้นงาน และก็เป็นจริงอย่างที่ว่า ในบางแห่ง ผมไม่ได้ว่าในทุกแห่ง บางแห่งคนยังน้อยกว่างานแยะ และบางแห่งคนก็ล้นงานเหมือนกัน ผมจะให้ตัวอย่าง เอาง่ายๆ แผนกสารบรรณทึ่งานเหมือนๆกัน แผนกสารบรรณในบางกรมซึ่งเราคะว่าควรจะมีคนสมมุติ 10 คน บางกรมอาจจะมีเพียง 6 – 7 คน แต่บางกรมมีแล้ว 30 คน ในกรณีที่มีแล้ว 30 คนนั้นก็คือบุญเดิมของเขาที่เขามีมาแล้ว 30 คน แต่บางกรมที่มีเพียง 7 – 8 คน ก็คือกรรมเดิมของเขาที่มีเพียง 7 – 8 คน ไปขอตำแหน่งงบประมาณท่านก็ให้ยากหน่อย 30 คนนั้นก็ฉันมีอยู่แล้ว เมื่อว่างฉันก็ขอบรรจุไว้ ความเป็นอย่างนี้ ทางรัฐบาลก็ได้มาพิจารณาเห็นว่าเมื่อระดับมันเป็นอยู่อย่างนี้เห็นทางเดียวที่จะเป็นการประหยัดคือว่าที่ไหนที่คนล้นงาน ก็ควรจะเพื่อไม่ให้กระทบกระเทือนตัวบุคคลที่มีอยู่แล้ว เราไม่อยากไปดุดคนออกแต่จะให้วิธีโดยที่ตำแหน่งไหนไม่จำเป็นต้องบรรจุก็ไม่บรรจุ ปัญหามีว่าจะทำอย่างไร ที่แรกก็มอบให้ ก.พ. ช่วยดูด้วย ให้ ก.พ. ช่วยทำให้ นอก พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน คณะรัฐมนตรีมอบให้ ก.พ. ช่วยทำ เรื่องนี้ผมก็หนักใจมานานแล้ว เพราะ ก.พ. ต้องมารับบาปในเรื่องนี้ในการพิจารณาว่าควรจะให้บรรจุหรือไม่บรรจุ ต้องได้เกี่ยงถกเถียงกับเจ้ากระทรวง แล้วผลที่สุดท่านก็เกลียดหน้าเราโดยใช่เรื่องของเราเลย เมื่อรัฐบาลได้ตั้งที่ปรึกษาระเบียบบริหารขึ้นและในหน้าที่ของที่ปรึกษาระเบียบบริหารนั้นก็ว่า ให้พิจารณาถึงคนล้นงานและอะไรๆ นั้นอยู่ด้วยข้อหนึ่ง และก็โดยที่ผมก็ได้รับแต่งตั้งเป็นที่ปรึกษาระเบียบบริหารก็เห็นว่า นั่นก็เป็นหน้าที่ของคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารแล้ว โดยหน้าที่บังมาชัดและไม่ใช่หน้าที่ของ ก.พ. ตามกฎหมาย ผมก็ได้เสนอไปยังที่ปรึกษาระเบียบบริหารซึ่งภายหลังก็ได้โอนเรื่องตำแหน่งว่างนี้ควรจะได้บรรจุหรือไม่ไปยังทางรัฐบาล คณะรัฐบาลก็ได้ลงมติว่าต่อไปนี้ในเรื่องตำแหน่งว่างให้เป็นหน้าที่ของคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหาร เนื่องจากกรรมการระเบียบบริหารนั้นมีหน้าที่หลายอย่างรวมทั้งปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม ควรจะมีกองแผนกใดแบ่งส่วนราชการควรจะเป็นอย่างไรก็แบ่งเป็นกองต่างๆ มีกองหนึ่ง กองสอง กองสาม ก็พิจารณาเรื่องตำแหน่งว่าง ก็ตั้งกองขึ้นกองหนึ่งเรียกว่ากอง 3 ตั้งไปตั้งมากตั้งผมอีกนั่นแหละเป็นประธานอนุกรรมการกอง 3 เพราะฉะนั้นการพิจารณาเรื่องตำแหน่งว่างก็มาโดนกับผมอีก

นั้นแหละ คือกอง 3 เมื่อเป็นเช่นนั้นการประชุมจะประชุมที่ไหน ก็มาประชุมกันที่ ก.พ. สะดวกดี ท่านทั้งหลายก็เลยนึกว่าเรื่องตำแหน่งว่างนี้เป็นเรื่องของ ก.พ. ความจริงผมก็ได้ชี้แจงให้ฟังแล้วว่าไม่ใช่เรื่องของ ก.พ. นะครับ เป็นเรื่องของที่ปรึกษาระเบียบบริหารแต่มาอาศัยที่ประชุม ก.พ. เพราะผมเป็นประธานกรรมการ ทีนี้เหตุใดจึงจำเป็นต้องพิจารณาเรื่องนี้ ผมใคร่จะชี้แจงให้ฟังว่ามีความจำเป็นอย่างไร ผมนึกว่าผู้แทนสำนักงบประมาณก็ดี ผู้แทนคลังก็ดีอยู่ทีนี่ ก็คงอยากจะให้ผมช่วยชี้แจงด้วย เรื่องคนขั้นงานนี่แหละครับ หรือคนไม่พอกับงานนั้นก็มีอยู่ตลอดมาโดยเหตุที่เรายังไม่ได้พิจารณาว่าอัตรากำลังของข้าราชการของไทยเรานี้ควรจะมีเท่าไร เริ่มตั้งกรรมการพิจารณาตั้งมา 2 หน 3 หน 4 หนแล้วไม่สำเร็จ พอไปถึงกระทรวงไหนเข้าก็โดนอภิปรายไม่แรงหรอกครับ แต่ไปโดนอย่างที่เราเรียกว่าของแข็ง ๆ หน่อยกรรมการอัตรากำลังก็เงียบกลับมาทุกที ก็เลยยังไม่พิจารณาจนกระทั่งบัดนี้ ผมก็ไม่ทราบว่าจะได้พิจารณาเมื่อไร เมื่อได้พิจารณากันแล้วก็มีอยู่ทางเดียวคืออัตราว่างนี้เท่านั้น อัตราว่างนี้ผมก็จะให้ตัวอย่างอย่างที่เรียนเมื่อกี้ มีอยู่แห่งหนึ่งแผนกสารบรรณมีอยู่ 30 อัตรา มีว่างอยู่ 3 อัตรา ก็เสนอมา 3 อัตรา ขอบรรจุ เมื่อมาถึงอนุกรรมการก็องผมผมก็บอกว่า นี่คุณขอประทานโทษเถอะที่นี่เขามีกัน 10 คนอย่างมาก คุณมี 27 คนแล้วจะเอาจริง ๆ หรือ 3 คนนี้ ถามจริง ๆ เถอะ แกกอก ๆ อีก ๆ ก็คงรู้ตัวเหมือนกันว่ามันมากอยู่ ผลที่สุดก็ขอถอนไปดังนี้เป็นต้น นี่จะเรียนให้ทราบว่าทำไมจึงต้องมีเรื่องอัตราว่างพิจารณาเรื่องอัตราว่างนี้ถ้าใครมีความจำเป็นแล้วทางนี้ไม่เคยตัดสักทีครับ ถ้าจำเป็นแล้วชี้แจงความจำเป็น เราดูรายละเอียด เมื่อจำเป็นเราให้ทุกที แต่ทางนี้เพื่อช่วยรัฐบาล เวลานี้งบประมาณรัฐบาลเท่าที่ผมฟัง ๆ ดูก็รู้สึกหนักใจแทนเหมือนกัน ผมก็ไม่ทราบว่าทางรองผู้อำนวยการงบประมาณจะมีความคิดอย่างไรในเวลานี้ แต่ก็คงจะรู้สึกว่าคงจะหนักใจอยู่ไม่น้อยในเรื่องการเพิ่มคน เพราะทุก ๆ แห่งปีหนึ่ง ๆ ก็ขอเพิ่มคนเป็นจำนวนมาก ฉะนั้นในเรื่องตำแหน่งว่างนี้ถ้าหากว่าปีหนึ่งมีแต่เรื่องขอเพิ่มคนและไม่มีการตัดคนในที่ฟุ่มเฟือยอยู่แล้วมันก็จะใหญ่เข้า ๆ ไม่มีที่สิ้นสุด เพราะฉะนั้นในเรื่องการพิจารณาตำแหน่งว่างนี้ผมมีความน้อยใจอยู่หลายครั้งจนกระทั่งว่าได้ไปเสนอในที่ประชุมกรรมการที่ปรึกษาบอกว่า เลิกเสียอย่างไร เพราะมันเหนื่อยเหลือเกินที่ไปโต้เถียงกับเขาแล้วเขาไม่พอใจในการที่เราตัดเขาไป ทางนี้แล้วเขาก็

ไปได้ตำแหน่งเพิ่มเติมจากทางอื่นและก็มันไม่ได้เซฟเท่าไร ปีหนึ่งๆเซฟได้ประมาณ 200 อัตรา ไม่เท่าใดนัก ปีใหม่เขาไปของบประมาณได้มากกว่า และทางที่ปรึกษาที่ประชุมใหญ่ก็ปลอบว่าอย่าน้อยใจไปเลยน่า เราทำไปเถอะเขามอบหมายมาเราก็ทำไปอย่างนี้เป็นต้น และอีกประการหนึ่งก็เป็นเรื่องท่านนายก ฯ ท่านก็กำชับมาหนักหนาว่าขอให้ช่วยกันพิจารณาหน่อย ท่านก็กำชับมา 2 – 3 ครั้งแล้ว

ผมเข้าใจว่าผมได้ชี้แจงในเรื่องการมอบหมายอำนาจให้เจ้ากระทรวงและเรื่องตำแหน่งว่างมาพอสมควรแล้ว การมอบหมายอำนาจให้เจ้ากระทรวงปฏิบัติ ก.พ. ก็ได้มอบหมายซึ่งผมเข้าใจว่าเราก็ได้มอบทุกอย่างแล้ว คือได้มอบโดยวิธีที่ได้ออกกฎไว้ให้ และให้เจ้ากระทรวงปฏิบัติเกือบจะเรียกได้ว่าทุกอย่างแล้ว นอกจากที่เขียนเป็นกฎไม่ได้เท่านั้น ถึงจะให้มาขออนุมัติ ก.พ. เพราะเหตุว่าเขียนไม่ออกแล้วมันเป็นพิเศษจริงๆ ในเรื่องวินัยก็มอบไปจนหมดในหนังสือมอบอนุกรรมการวินัยนั่งอยู่ ท่านก็คงจะรู้แล้วว่าในเรื่องที่ผมพูดมาเมื่อกี้ มอบไปจนกระทั่งเจ้ากระทรวงออกจะดีใจเกินไปจนกระทั่งเราอยู่ในที่ลำบาก ผมเข้าใจว่าผมได้ชี้แจงเรื่องการมอบหมายอำนาจและเรื่องตำแหน่งว่างไปพอสมควรแล้ว ถ้าจะมีอะไรอีกก็ขอให้ถามได้

ถาม เพื่อประหยัดรายจ่ายของรัฐบาลและเพื่อส่งเสริมสมรรถภาพของข้าราชการ สมควรจะปรับเงินเดือนข้าราชการโดยเฉพาะชั้นผู้น้อยให้สูงขึ้นโดยวิธีลดปริมาณข้าราชการให้เหลือเพียงเท่าที่จำเป็น

ตอบ (หลวงสิทธิดุริตภาษ) ตามธรรมเนียม ผมต้องขอขอบพระคุณมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ที่ได้ให้เกียรติ เชิญมาตอบปัญหาข้อข้องใจบางประการ แต่ท่านผู้ทรงคุณวุฒิข้างขวาผมได้ขอบคุณไปแล้ว ก็เป็นอันว่าผมไม่ต้องกล่าวอะไรอีก ปัญหาเรื่องที่จะปรับเงินเดือนข้าราชการชั้นผู้น้อยโดยวิธีลดปริมาณข้าราชการนั้น ความจริงเกิดมา 20 – 30 ปีแล้ว ไม่ใช่เพิ่งจะมาเป็นปัญหาในเร็ววันนี้ แต่ก็ไม่มีใครทำอะไรได้ เพราะข้อแรกที่เคยดังที่ท่านเลขาธิการ ก.พ.ว่า เราไม่มีจำนวนหรืออัตราของข้าราชการที่แน่นอนว่า เท่าใดจึงจะเหมาะสมเพียงใด สำหรับปัญหาที่ถามว่าเพื่อประหยัดรายจ่ายของรัฐบาลและส่งเสริมสมรรถภาพของข้าราชการ สมควรจะปรับเงินของข้าราชการโดยเฉพาะข้าราชการ

ชั้นผู้น้อยหรือไม่นั้น ในชั้นแรกทีเดียว เราก็ไม่ทราบแล้วว่าเงินเดือนเพียงใดจึงจะเรียกว่าข้าราชการชั้นผู้น้อย เงินเดือน 500 บาทเป็นชั้นผู้น้อยไหม ? ถ้าเป็น 800 บาทเป็นไหม ? 1,000 บาท เป็นไหม ? ถ้าถือว่า 1,000 บาทลงไปเป็นข้าราชการชั้นผู้น้อย ก็พวก 1,050 บาทนั้นจะไม่คิดว่าเป็นข้าราชการชั้นผู้น้อยบ้างหรือ ผิดเงินกัน 50 บาทเท่านั้น เพียงอย่างง่ายที่สุดเท่านี้ก็วางกฎเกณฑ์ไม่ได้เสียแล้ว เราจะว่าอย่างไรได้ว่า เงินเดือน 450 บาท นั้นน้อย เรามีหลักเกณฑ์อะไรมาคำนวณ คนเงินเดือน 450 บาท อยู่ดีกินดีกว่าคนเงินเดือน 1,000 บาทก็มีถมไป เช่นผู้ที่อยู่กับพ่อแม่ แต่ในขณะเดียวกันเงินเดือน 450 บาทอาศัยวัดอยู่ก็มี ผมยอมรับว่า 450 บาท ไม่มาก แต่เราก็ไม่รู้แน่ว่าเพียงใดจะพอดี สมมุติว่า 600 บาท พอดีเป็นขั้นต่ำ ผู้ที่ต่ำกว่า 600 บาท ก็ให้เลื่อนขึ้น 600 บาทกันเป็นแถว ถ้าเป็นเช่นนั้นก็พวก 625 บาท และพวก 650 บาท เราจะไม่กระเถิบขึ้นให้บ้างหรือ ถ้ากระเถิบให้เรื่องก็จะไม่ยุติ ถ้าท่านผู้ใด ณ ที่นี้สามารถหาอัตราต่ำที่เหมาะสมได้แล้ว ผมยินดีจะรับไปพิจารณาหาทาง แต่ผมใคร่จะขอเรียนก่อนว่า เฉพาะปัญหาข้อนี้นั้น คำตอบทั้งหมดเป็นความเห็นส่วนตัวของผม ไม่เกี่ยวกับกระทรวงการคลังแต่ประการใด สำหรับการที่จะลดปริมาณข้าราชการให้เหลือเท่าที่จำเป็นนั้น ผมเห็นด้วยอย่างยิ่ง เพราะเวลานี้ข้าราชการล้นงานอยู่มาก แต่ทุกแห่งก็ยังคงขอเพิ่มและตั้งอัตราใหม่มาอีกเสมอ ๆ ทั้ง ๆ ที่รู้ว่าคนล้นงาน จริงอยู่ที่ข้าราชการขนาดหัวหน้าแผนก หัวหน้ากอง หรือผู้ชำนาญการ อาจจะขาดบ้าง แต่ชั้นเสมียนนั้นตัดออก 25 % เมื่อไรก็ได้ แต่เมื่อออกไปแล้ว จะไปไหนนั้นเป็นอีกเรื่องหนึ่ง เหตุผลที่จะตัดออกได้ 25 % มีดังนี้ คือ เมื่อเดือนกันยายน 2498 ประมาณเกือบ 6 ปีมานี้แล้ว ผมได้เสนอขอบีบกรมบัญชีกลางว่า ข้าราชการมาทำงานวันละ 6 ชั่วโมง คือ จันทร์ อังคาร พุธ พฤหัส ศุกร์ และวันเสาร์ 3 ชั่วโมง รวมเป็น 33 ชั่วโมงต่อสัปดาห์นั้นน้อยไป เห็นควรเพิ่มเป็นสัปดาห์ละ 35 ชั่วโมง โดยเริ่มทำงานแต่ 8.30 น. เลิก 16.30 น. ตามวิธีที่ผมเสนอนั้น จะตัดข้าราชการได้ 12,000 คน โดยไม่กระทบกระเทือนอะไรเลย คือถ้าทำงานสัปดาห์ละ 35 ชั่วโมง แทนที่จะเป็น 33 ชั่วโมง ในสัปดาห์หนึ่งหรือทุก ๆ 33 ชั่วโมงจะมีเวลามากขึ้น 2 ชั่วโมง ฉะนั้น ใน 100 ชั่วโมงจะได้เวลามากขึ้น 6 ชั่วโมง คิดง่าย ๆ 6 % ซึ่งหมายความว่างานจะต้องเสร็จเร็วขึ้น 6 % โดยสมมุติว่างานนั้นไม่เพิ่ม ไม่ลด คือมีปริมาณ

คงที่ แต่โดยที่พวกเรามักจะไม่ค่อยสนใจว่างานจะเสร็จเร็วหรือช้า เมื่อเป็นเช่นนั้น 6 % นั้นก็เกินมา ข้าราชการทั้งหมดไม่รวมกองทัพบก เรือ อากาศ มีประมาณ 220,000 คน แต่เพื่อความสะดวกผมจะคิดเพียง 200,000 เท่านั้น 6 % ของ 200,000 คน เท่ากับ 12,000 คน ซึ่งจำนวน 12,000 คนนั้น จะเอาออกได้โดยงานไม่จำต้องช้า เพราะมีเวลาเพิ่มขึ้นแล้ว และเพื่อให้ได้ตัวเลขที่ต่ำที่สุด ผมจะคำนวณจากอัตราเดือนละ 450 บาท โดยคูณด้วย 12,000 แล้วคูณด้วย 12 ก็จะได้ผลลัพธ์เป็นเงินจำนวนต่ำที่สุดที่จะประหยัดได้ถึง 65 ล้านบาทต่อปี ถ้าหากไม่นำเงิน 25 ล้านบาทมาเพิ่มให้พวกที่เหลืออยู่ ก็ต้องเข้าคลังไป ถ้าเพิ่มให้พวกที่เหลืออยู่ ก็เท่ากับได้เงินเดือนขึ้นไปตาม ๆ กัน แต่ถ้าออกจริง ๆ 12,000 คนแล้ว ก็คงจะไม่เฉพาะพวก 450 บาทเท่านั้น ที่ต้องออก พวก 500 บาท 600 บาท 800 บาท 1,000 บาท หรือกพันบาทก็คงต้องออกบ้างเหมือนกัน ซึ่งอาจจะเป็นเงินถึง 100 ล้านบาทหรือกว่าก็เป็นได้ แต่คงมีปัญหาถามว่า คน 12,000 คนนี้จะเอาไปไว้ที่ไหน ผมเห็นว่าถึงเวลาที่จะต้องดุลย์ออกกันบ้างแล้ว เพราะสมัยก่อนก็เคยมีการดุลยภาพ ผมเห็นว่าถ้าปล่อยอย่างนี้เรื่อยไป การเงินก็คงจะอยู่ในฐานะลำบาก เพราะเราจ่ายเงินเดือนข้าราชการปีละเกือบ 2,000 ล้านบาท เฉพาะพลเรือนและตำรวจ ไม่รวมข้าราชการทหาร ตัวเลขใกล้เคียงที่สุดคือ 1,988 ล้านบาท สำหรับปี 2503 สมมุติว่า รายได้ของเรา 6,000 ล้านบาท เงินเดือนข้าราชการ 2,000 ล้านบาท ก็เท่ากับ 1 ใน 3 หรือ 33 % แล้ว ถ้าเป็นข้าราชการธรรมดาอย่างเรา ๆ นี้ ต้องจ่ายค่าคนใช้หรือลูกจ้าง 33 % ของรายได้ของเรา ก็คงทำไม่ได้ ขณะนี้ข้าราชการชั้นจัตวา 175,000 คน จำนวนผู้ที่ได้รับเงินเดือน 500 บาท เป็นมากกว่าประเภทอื่นทั้งหมด คือมีถึง 21,000 คน สำหรับชั้นตรีประเภท 750 บาท เป็นมากที่สุด คือมี 4,400 คน ชั้นโทประเภท 1,600 บาท มากที่สุด คือมี 1,900 คน ชั้นเอกประเภท 2,600 บาท มากที่สุด คือมี 500 คน และชั้นพิเศษประเภท 5,200 บาท มากที่สุด คือมี 155 คน ถ้าให้ตัด 25 % โดยคละหมดทุกกระทรวงทั่วประเทศ ผมรับรองเด็ดขาดว่าอย่างไร ๆ ก็ตัดได้ ไม่ใช่ตัดเฉพาะชั้นพิเศษ 25 % ชั้นเอก 25 % ชั้นโท 25 % ชั้นตรี 25 % ชั้นจัตวา 25 % ขณะนี้ไม่ว่าที่ใดกรมใด กระทรวงใดจะต้องมีข้าราชการหนึ่ง อ่านหนังสือพิมพ์ สอง อ่านตำรา สาม อ่านหนังสืออ่านเล่น สี่ เดินไปเดินมา และ ห้า นั่งคุยกันตามโต๊ะ และแม้แต่ถ่ายหนักก็ยังมี ผมเคยไปที่กระทรวงหนึ่งเห็นนั่งหลับกับโต๊ะเลย นี่เป็นความจริงที่เดียว คนอย่างนี้เอาออกได้แล้ว แต่ผม

รู้สึกว่าพวกเราชอบให้มีคนมาก ๆ คือ ชอบที่จะจ้าง 4 คน ๆ ละสามสิบบาท มากกว่าที่จะจ้าง 3 คน ๆ ละ สี่สิบบาท โดยอ้างว่า เผื่อเจ็บไข้จะได้แทนกัน ผมเข้าใจว่าไม่มีประเทศใดในโลกที่ข้าราชการมีวันหยุดมากกว่าประเทศเรา บีหนึ่งเกือบไม่ต้องทำงานก็ได้ สี่เดือนหยุดป่วย สี่เดือนหยุดบวช ลาหยุดได้อีกเดือนครึ่งรวมเป็นเก้าเดือนครึ่งแล้วก็วันหยุดประจำวันอีก สิบเดือนเกือบไม่ได้ทำงาน จริงอยู่ที่ไม่ได้บวชกันทุกปี แต่การลาป่วยนาน ๆ วันนั้นมีเสมอ เรามีวันหยุดราชการกันมากเกินสมควร ดังนั้น จึงต้องมีข้าราชการมาก เดือนที่แล้วมา นอกจากวันเสาร์และวันอาทิตย์แล้วยังมีวันหยุดสามวัน คือวันที่ 5 วันที่ 22 และวันที่ 29 เดือนนั้นมี 31 วัน เสาร์อาทิตย์ เข้าไปแปดแล้ว แล้วหยุดอีกสามวันซึ่งไม่ตรงกับวันเสาร์อาทิตย์ด้วย รวมหยุด 11 วันทั้งเดือน ผลที่สุดทำงาน 20 วัน หรือ 66 % เท่านั้น พอเงินเดือนไม่ขึ้นก็บ่น ผมจึงเรียนเป็นครั้งสุดท้ายว่าไม่มีทางจะปรับเงินเดือนข้าราชการผู้น้อยให้สูงขึ้นโดยตัดปริมาณข้าราชการให้เหลือเพียงแต่เท่าที่จำเป็น นอกจากจะให้แต่ละกรมมีอัตราที่แน่นอนสมกับปริมาณของงานเท่านั้น ๆ คณะกรรมการก็คณะแล้วที่ตั้งขึ้นเพื่อการนี้ แต่ก็ไม่เคยปฏิบัติสำเร็จสักที หัวหน้าแต่ละหน่วยงานก็อ้างว่างานของตนสำคัญยิ่งยวด ทั้ง ๆ ที่ก็รู้ว่าไม่สำคัญเท่าใดนัก ท่านทั้งหลายที่อยู่ ณ ที่นี้ก็เป็นอธิบดี รองอธิบดีด้วยกันแทบทั้งนั้น ท่านต้องยอมรับความจริงที่ว่า บางกรมสำคัญกว่าบางกรม ถ้ารับได้เช่นนี้แล้วการกำหนดอัตราจึงจะสำเร็จ โดยมากมักจะนึกว่ากรมของตนก็สำคัญเท่ากับกรมของคนอื่น ๆ เมื่อสำคัญเท่ากัน งานก็ต้องใหญ่เท่ากัน จำนวนข้าราชการก็ต้องเท่ากัน เงินเดือนก็ต้องเท่ากัน ทั้ง ๆ ที่แต่ละกรมก็ใหญ่เล็กผิดกันมาก ผมเรียนได้เท่านี้และไม่มีทางแก้ตอกครับ ถ้ายังจะเป็นเช่นนี้อยู่ ส่วนข้อเสนอของผมที่ให้เพิ่มเวลาทำงานเป็นสัปดาห์ละ 35 ชั่วโมง คือ ทำงานวันละ 7 ชั่วโมง 5 วัน หยุดวันเสาร์และวันอาทิตย์ เต็มวันกับตัดข้าราชการออก 12,000 คน ก็เป็นอันตกไปโดยมีหัวหน้ากองเห็นด้วยเพียง 2 คนเท่านั้นซัก (นายสุชาติ ปายะนันทน์ ผู้ว่าราชการจังหวัดนนทบุรี) สำหรับกลุ่มนี้พวกเราในกลุ่มเดียวกันเห็นเป็นเอกฉันท์ คือว่าผมมีส่วนอยู่พอสมควร ความจริงเรารู้สึกกันอยู่เหมือนกันว่ามันเกินอำนาจหน้าที่ของพวกเรา แต่มีข้อที่ควรคิดจากคำชี้แจงของท่าน แต่ใดที่เราเรียกว่าผู้น้อย อันนี้ผมอยากจะทบทวนความเห็นของ ดร. ประยูร ในที่ประชุมในวันต้นก็เห็นว่า ขั้น

เส้นนั้นไม่พอเพียงแน่ ที่นี่สำหรับเงินเดือนผู้น้อยแค่ไหน ขั้นต่ำอัตราต่ำๆ จะเรียกว่าผู้น้อยหรือไม่ อันนี้ผมคิดว่า ก.พ. คงจะมีความชำนาญ มีประสบการณ์กว่าพวกเราทั้งหลาย แต่อย่างไรก็ตาม น่าคิดอยู่อย่างหนึ่งว่าการตั้งราคาตำแหน่งให้มีเงินเดือนพอเลี้ยงชีพนั้นมันก็อยู่ในหน้าที่ของพวกเรานักบริหารที่จะต้องคิดกันบ้างตามสมควร เราจะไม่ดูตัวอย่างที่ว่าในอเมริกาเริ่มต้นอัตราขั้นต่ำ 300 เหรียญเทียบกับเงินไทย 6,000 บาท แล้วก็ลืมๆ ไปเสียว่ามาตรฐานการครองชีพสูงกว่าเรา เราไม่อยากจะพูดอย่างนั้น เพราะมันคนละประเทศ มาตรฐานการครองชีพผิดกัน คนประจำชั้นเดือนละ 6,000 บาท มันก็ดีกว่าอธิบดีเมืองไทยอยู่แล้ว เราจะไม่คิดอย่างนั้น ผมขอคิดใกล้ๆ นี่แหละ แต่เมืองปีนังไม่ต้องไปเอาขนาดข้าราชการของรัฐบาลกลาง เอาแต่เทศบาลเมืองปีนังนี่แหละ พวกข้าราชการแขกกะลังกุ๊จนกุ๊ แขกมลายูกุ๊ เริ่มต้น 900 บาท อันนี้ผมแปลกใจมาก ในการที่ผมได้มีโอกาสมาประชุมในคราวนี้ก็อยากจะคิดว่าหากเมืองไทยเราน่าจะเทียบกับมลายูได้ไหม หรือพอจะเทียบกับปีนังได้ เป็นต้นว่ามาตรฐานการเป็นอยู่เท่ากัน สภาพของประเทศเท่าๆ กัน รายได้รายจ่ายก็พอๆ กัน เช่นนี้แล้วก็น่าคิดว่าทำไมเขาจึงได้ทำได้ ทำไมเราจึงทำบ้างไม่ได้ แต่เงินเดือน 450 บาทนี่ผมก็คิดว่าท่านก็คงจะเห็นชอบด้วยกันทั้งนั้นแหละว่ามันไม่พอจริงๆ ผมไม่มีความรู้ในการตั้งอัตราเงินเดือนว่าเท่าไร ถึงจะพอกับมาตรฐาน แต่คิดว่าสภาเศรษฐกิจกระทรวงการคลัง ก.พ. มีความรู้ดีกว่าผมแน่ แต่เท่าที่เห็นๆ กันมาผมได้ไปดูงานกระทรวงไฟฟ้าพลังน้ำของคานาดา เขาเอาหลักเกณฑ์อัตราค่าของเขามาให้ดู เขาให้เป็นพ็อย แต่ผมเรียนก็ได้ครับว่าไม่รู้เรื่อง อาหารเท่านั้นพ็อย เสื้อผ้าเท่านั้นพ็อย ยารักษาโรคเท่านั้นพ็อย รวมพ็อยทั้งหมดแล้วก็พยายามสอบจากองค์การต่างๆ กระทรวงต่างๆ ทั่วประเทศ ในอเมริกาแล้วเขาตั้งราคาว่าปีนี้มาตรฐานการครองชีพของชั้นผู้น้อยหรือของชั้นเสมียนพนักงานมันควรจะเป็นเท่าไร จึงจะพอเลี้ยงชีพ ตามปกติมันควรจะเป็นแบบนี้ ผมคิดว่าปีนังก็คงจะเอาแบบนี้เหมือนกัน ผมอยากจะเรียนถามท่านเลขาธิการ ก.พ. ว่า เราควรจะทำแบบเดียวกันมีมาตรฐานมีหลักวิชาการที่ดีพอสมควร เพราะฉะนั้นอันนี้แหละ เราควรจะรับได้ว่า 450 บาทไม่พอแน่ แต่เท่าไรจะพอนั้นผมคิดว่าหลักการทางปีนังเป็นเรื่องที่ควรจะนำมาคิดไม่มากก็น้อย ผมคิดว่าเรื่องนี้ต้องตั้งราคาและพิจารณา อย่างหนึ่งอย่างที่ท่านว่า ขั้นต่ำๆ ที่อัตราต่ำมาก

อาจจะคิดเทียบกับขั้นต่ำว่า อันนี้ขอรับ เมื่ออัตรามาตรฐานขั้นต่ำมันแคบแล้วก็ขึ้น ๆ กันไป มันก็อาจจะเป็น 5% 10% อันนี้แล้วแต่จะตีราคา แต่ผมคิดว่าเราควรจะชี้ลงไปได้ว่าผู้น้อยแค่ไหน เช่นพนักงานเป็นผู้น้อยควรจะได้มีมาตรฐานเท่านี้แหละ และในขณะเดียวกันทำไมเราเสนอให้ตัง เพราะเกิดจากความรู้สึกจากพวกเราทุกกรม ทุกจังหวัด เห็นแบบเดียวกันทั้งนั้นว่ามันไม่พอ ตรงนี้ปัญหาเรื่องคนขันงานขันจริง ๆ แต่ว่าขันนี้ผมอยู่ทั้งในกรมและต่างจังหวัด ผมก็รู้สึกว่าบางกรมขันจริง ๆ เพราะพวกเรามีความรู้สึกเก่าแก่บรมโบราณว่าถ้าใครเป็นใหญ่จะต้องสร้างบารมีให้มีเจ้าหน้าที่ลูกน้องให้มาก ๆ

ดร. ชุบ กระผมใคร่ขอเรียนถามท่านเลขาธิการ ก.พ. ว่า สมมุติว่าเราจะปรับอัตราเงินเดือนหลังจากที่ได้คัดคนออกไปแล้ว เราจะปรับปรุงให้ข้าราชการของเราให้มีมาตรฐานการครองชีพจากการที่ได้รับพระราชทานเงินเดือนนั้นมีวิธีการอย่างไร

ตอบ (หลวงสุขุมนัยประดิษฐ์) ที่คุณหลวงดิฐฯ ได้กล่าวมาแล้วนั้น มีบางข้อที่ผมมีความเห็นสนับสนุน แต่ก็มีบางข้อที่ผมก็ยังรู้สึกหนักใจอยู่เหมือนกันอาจจะมีความเห็นไม่ตรงกันก็ได้ ต้องขอประทานโทษด้วย ที่ท่านผู้ว่าราชการจังหวัดนนทบุรีได้กล่าวมาเมื่อกี้มีหลายข้อที่มีความเห็นตรงกันกับที่ผมเคยคิดมา แต่ก็มีบางข้อที่ผมอยากจะชี้แจงเหมือนกันในเรื่องอัตราเงินเดือนหรือในเรื่องอื่น เพราะฉะนั้นก็อยากจะขอกล่าวรวม ๆ ไป ผมจำทุกปัญหาไม่ได้นะครับ ผมลืมอะไรก็ช่วยเตือนด้วย ในประการแรกที่เดียวที่ว่าเพื่อประหยัดควรจะลดจำนวนข้าราชการนั้น อันนี้ก็ไม่ใช่เป็นปัญหาที่จะหมดไป ในเรื่องลดจำนวนข้าราชการนี้ ผมเองได้หารือกับท่านนายกรัฐมนตรีมาในสมัยก่อน ๆ ได้พูดถึงจำนวนข้าราชการเหมือนกันว่าเราควรไหมที่จะลดจำนวนข้าราชการลง เรามีนโยบายที่จะเลี้ยงคนหรือว่าควรจะตัดลงไป ท่านก็มีความเห็นว่า เราก็มีนโยบายที่ไม่อยากจะให้คนว่างงานเหมือนกัน เพราะฉะนั้นในเรื่องที่จะลดจำนวนลง หรืออะไรลงนี้ ท่านก็ไม่ค่อยมีความเห็นด้วยนี่เป็นนโยบายเก่า ๆ เพราะฉะนั้นเรื่องลดจำนวนลงหรืออะไรลงนี้ก็เป็นนโยบายของรัฐบาลอยู่บ้างเหมือนกันว่า เราไม่อยากจะให้กระทบกระเทือน นอกจากนั้น ขณะนี้การยุแหย่ทางการเมืองของฝ่ายตรงกันข้ามอาจเกิดขึ้นได้ง่าย เราต้องระวังทุกแง่ทุกมุม ฉะนั้นเรื่องการลดจำนวนหรือในการตัดอะไรลงไปนี้ก็เป็นเรื่องต้องคิดมาก ขณะนี้ก็ไม่ขาดแคลน ก็ขัด

อัตราว่างนี่แหละ ในเรื่องที่คุณหลวงสิทธิฯ ท่านว่าจะลดลงได้หมื่นสองพันคนตามสูตรของท่าน และท่านว่าถ้าเป็นอย่างนั้น ท่านจะต้องเป็นผู้ออกก่อนนั้น เห็นจะเป็นเรื่องลำบาก และเป็นเรื่องคิดตัวเลขกันมากกว่า เพราะถ้าขืนทำอย่างนั้น ผมว่าไม่ใช่เดินขบวนหรอกครับ อาจจะมีร้อยเอกกองแลหรืออะไรขึ้นมาได้เร็วทีเดียว เพราะฉะนั้นเรื่องเช่นนี้เห็นจะต้องชักช้าไว้หน่อยก่อน ในการขึ้นเงินเดือนเหมือนกันผมจะไปในทางที่ว่าเป็นข้อๆ ไปก่อน การขึ้นเงินเดือนนี้มีเหตุกระทบกระเทือนอยู่ดังที่เราได้เคยประสบการณ์มาแล้ว ถ้าเราขึ้นเงินเดือนไป ราคาข้าวของก็จะขึ้นตามไป ถ้าเผื่อขึ้นเป็นส่วนรวม เสมียนได้ขึ้นราคาสิ่งของมักจะขึ้นตามไปด้วย เพราะฉะนั้นอันนี้เราก็ต้องระวัง อีกข้อหนึ่งที่ท่านผู้ว่าราชการจังหวัดบอกว่าที่แหลมมลายู ได้ดูอัตราเงินเดือนเท่านั้นเท่านี้ เพราะฉะนั้นเมืองไทยก็ควรจะคิดอย่างนั้นอย่างนี้ ที่นี้เราไปดูในแง่แหลมมลายูซึ่งเขาได้สูง แต่เราไปดูแง่ที่เขาได้ต่ำบ้าง นี่ไม่ใช่คัดค้านนะครับ ได้หวั่นหรืออินโดนีเซีย เงินเดือนต่ำกว่าเรามาก รัฐมนตรีได้หวั่นเงินเดือน 1,000 กว่าบาทเท่านั้น เพราะเหตุว่ารายได้ของประเทศต่ำเหลือเกิน ได้หวั่นเวลานี้อยู่ได้ด้วยการช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกา ถ้าสหรัฐอเมริกาหยุดช่วยเมื่อไรได้หวั่นก็แทบล้มลงทันที เพราะฉะนั้นข้าราชการของได้หวั่นนี้เงินเดือนน้อยมาก แม้ว่ารัฐมนตรีเองก็อย่างที่ผมเรียนเงินเดือนพันกว่าบาทน้อยกว่าเกือบจะว่าน้อยกว่าข้าราชการชั้นโทชั้นเอกของเรา ที่นี้อินโดนีเซียก็เงินเดือนน้อยเหลือเกิน มันก็มีตัวอย่างดังนี้ถึงแม้ญี่ปุ่นเองเงินเดือนก็น้อย ถ้าจะเทียบข้าราชการไทย เรานั้งมีฐานะดีกว่า แต่ผมไม่อยากจะเอาไปเทียบว่าเมื่อเขาน้อยแล้วเราจะต้องน้อยตาม เราก็อยากจะยกฐานะของเราขึ้นเหมือนกัน แต่ถ้าจะยกนั้นผมมาคิดอีกทางหนึ่ง ผมอยากจะยกในทางสมรรถภาพ คือว่าต่อไปนี้อัตรา 450 บาท เราไม่บรรจุ บรรจุแต่ผู้ที่ได้ประกาศนียบัตรอาชีวะชั้นสูงซึ่งเริ่มต้นด้วยเงินเดือน 600 บาท อย่างนี้เราได้คนที่มีสมรรถภาพสูงขึ้น ไม่ต้องใช้คนมาก และเวลานี้กรมกระทรวงต่างๆ ก็ทำกันอยู่มากแล้ว คราวนี้มีปัญหาว่า 600 บาทพอกินไหม ก็มาเกี่ยวปัญหาที่คุณหลวงสิทธิฯ ว่าอีกนั้นแหละว่า 600 บาทนี้เป็นอัตราที่พอหรือไม่ ถ้าหากจะบอกว่าต่ำไป เพราะคุณล่ะอาดก็อาจจะบอกว่า 600 บาทนี้เทียบตามอัตราของมลายูแล้วทางโน้นได้ตั้ง 900 บาท การเพิ่มขึ้นขณะนี้เราเพิ่มมากก็เป็นการลำบากแก่เรื่องงบประมาณของเรา เรามาคิดดูว่าเวลานี้บังเอิญเป็นโชคชะตาของบ้านเมืองด้วยที่ว่าครูประชาบาลทั้งหมดเป็นข้าราชการมีจำนวนถึง 90,000 คน งบ

ประมาณที่เราจะต้องจ่ายครูประชาบาลนี่เป็นจำนวนหลายร้อยล้าน ขยับเงินเดือนพวกนี้ขึ้นไป แม้ว่าคนละเพียง 50 บาท รัฐบาลต้องจ่ายเงินอีกเป็นจำนวนตั้งร้อยล้านบาท ดังนี้เป็นต้น เงินที่คุณหลวงสิทธิฯ คิดเมื่อกี้นี้ผมนั่งฟังดูเอาคนออกไปหมื่นสองพันคนได้ 60, 70 ล้าน ขึ้นคนละ 50 บาทก็ไม่พอแล้ว เพราะฉะนั้นเราจะต้องเอาร้อนหมื่นสองพันคนนั้นจะไปขึ้นเงินเดือนครูประชาบาลทั้งประเทศคนละ 50 บาท ทั้งประเทศก็ไม่พอแล้ว เรื่องมันเป็นอย่างนี้ เพราะฉะนั้นทางที่เราคิดกันในเวลานี้ อย่าเอาเลยคนที่มีคุณวุฒิต่ำๆ เรายกวุฒิขึ้นเถอะ เราจ้างคนที่มีวุฒิสูงๆ นี่เป็นความคิดของผมนะครับ เราได้สมรรถภาพดีขึ้น ใช้คนน้อยลงให้เงินเดือนสูงขึ้น แต่ทีนี้เราตราคาพวกอาชีวะขึ้นสูง คือ ม. 6 แล้วไปเรียนต่ออีก 3 ปี พิมพ์ดีดได้ ทำบัญชีได้ การเลขานุการได้ พวกนี้คล่อง ให้เงินเดือน 600 บัญหามีอยู่ว่าเงินเดือน 600 สำหรับพวกนี้ควรจะยกขึ้นเป็น 750 จะสมควรหรือไม่แล้วขึ้นไปตามลำดับ อันนี้เป็นเรื่องที่จะต้องคิดกันต่อไป

ชัก (นายสงวน ปายะนันทน์) เรื่องการตีราคาค่าครองชีพ ที่ว่าอัตราเงินเดือนขั้นต่ำควรจะเป็นแค่ไหนนั้น ผมคิดว่าเราควรจะมีหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้โดยเฉพาะ ผมคิดว่าในบางประเทศนั้นกรรมกรเขาจะมีกฎหมายมากำหนดอัตราขั้นต่ำไว้ เพราะเหตุว่ามันจะไม่พอกิน ถ้าต่ำกว่านั้น ถ้านายจ้างให้ลูกจ้างต่ำกว่านี้ก็ผิดทางอาญาทางแพ่ง อันนี้เป็นเรื่องที่น่าคิด ว่าเสมียนพนักงานของเราก็ควรจะพิจารณาเช่นเดียวกัน (ข้อความตอนนี้บันทึกไม่ชัดพอที่จะถอดความได้).....

ตอบ (หลวงสุขุมนัยประดิษฐ์) ขณะนี้เราให้เงินเดือน 600 เงินเดือน 600 บาทนี้ ถ้าเราเห็นว่ามันน้อยไปเราก็ขยับขยายในเรื่องนี้ดีกว่า และจำนวนก็ไม่ต้องมีมาก พวกนี้มีสมรรถภาพผมว่าดีเท่าเสมียนมัธยม 6 สองคน แทนที่จะขอ 2 คน เราขอเพียงหนึ่ง แทนที่ม 2 ก็มีเพียง 1 ผมก็คิดไปในทำนองนี้ และในขณะนี้เราก็ได้เคยพูดถึงเรื่องนี้กันอยู่เสมอในที่ประชุมว่า อยากจะให้เป็นอย่างนี้

ตอบ (หลวงสิทธิสุรกิตภาษ) ตามที่ผมได้เรียนให้ทราบเมื่อตะกี้ว่า 12,000 คน ที่จะเอาออกนั้น ไม่ใช่เอาออกทันที ต้องค่อยๆ เอาออก คน 12,000 คน เอาออกทันทีนั้นทำไม่ได้ ผมเห็นว่าขณะนี้มีคนเกินอยู่ 12,000 คน เนื่องจากทำงานสัปดาห์ละ 35 ชั่วโมง แทนที่จะเป็น

33 ชั่วโมง เมื่อออก 12,000 คนแล้ว หลังจากนั้นก็ต้องออกกันอีก ไม่ใช่เพียง 12,000 คน ตอนนี้เท่านั้น ต้องออกกันต่อไปอีก มิฉะนั้นก็ไม่สำเร็จ ขณะนี้เราจ่ายเงินเดือนเฉพาะขั้นจัตวา ปีละ 1,270 ล้านบาท สำหรับ 175,000 คนอยู่แล้ว ถ้าจะขึ้นเงินเดือนเพียงอีก 50 บาททุกคน เฉพาะขั้นจัตวานี้ ก็จะต้องใช้เงินอีกถึงปีละ 100 ล้านบาท ซึ่งทำไม่ได้ถ้าไม่เอาคนออก

ตอบ (นายสัร ปกาสิต) ผมขออภิปรายในเรื่องที่เกี่ยวกับสำนักงบประมาณ คือว่าในการที่จะพิจารณาว่าเงินเดือนขั้นต่ำเท่าไรถึงจะพอ เราพิจารณาแล้วร่วมกับสภาเศรษฐกิจก็คือว่าเงินเดือนอย่างต่ำคนหนึ่งไม่คิดว่าคนที่อาศัยครอบครัวหรือว่าอาศัยบิดามารดา หรือว่าอาศัยวัด ถ้าอยู่คนเดียวมีครอบครัวอย่างน้อยได้ 800 บาทจึงจะพอใช้จ่ายโดยไม่ฟุ่มเฟือย ทีนี้อย่าพูดถึงขั้นถึง 800 บาทเลย เราได้เคยคำนวณแล้วร่วมกับกรมบัญชีกลาง จะขึ้นเพียงคนละ 50 บาท คือจาก 450 บาท ขึ้นต่ำให้เป็น 500 บาท คิดแล้วจะต้องใช้เงินถึง 120 ล้านบาท รายได้ไม่พอที่จะปรับปรุงก็เลยคอยทำไม่ได้ ทีนี้พูดถึงข้าราชการที่มีมากที่จะเอาออกนั้นแหละไม่มีทาง แม้แต่ว่าทางรัฐบาลจะได้ยุบกระทรวงทบวงกรมไป ข้าราชการของกระทรวงทบวงกรมที่ถูกยุบนั้นก็ไม่ออก เพราะรัฐบาลไม่มีนโยบายที่จะให้ข้าราชการเดือดร้อนก็ต้องย้ายไปอยู่ที่กรมกองต่าง ๆ ซ้อนกันอยู่ จำนวนข้าราชการส่วนงานก็มีเท่าเดิมซึ่งท่านที่มาในวันนี้เป็นอธิบดี รองอธิบดี เป็นนักบริหารโดยตรงของกรมนั้น ๆ ก็มีทางเดียวที่จะช่วยร่วมมือกันเพราะว่าอัตราว่างก็ขออย่าให้บรรจุ แต่ก็ไม่สำเร็จผมเคยขอร้องทุกปี ก็บอกมีความจำเป็นต้องบรรจุ แต่ทว่าทำจริงแล้วก็อย่าบรรจุกัน และก็สมัยนี้เป็นสมัยก้าวหน้ากระทรวงทบวงกรมต่างก็มีงานใหม่ ๆ แปลก ๆ ขึ้นทุกปี บางแห่งข้าราชการพออยู่แล้วพอมีงานใหม่เพิ่มขึ้นก็ขอตั้งอัตราใหม่ไปยังสำนักงบประมาณโดยอ้างว่ามีงานใหม่ ผมก็ขอร้องว่าจำนวนข้าราชการที่มีอยู่นั้น ถ้าเผื่อได้เอามาเฉลี่ยมาทำงานใหม่โดยไม่บรรจุเลย โดยไม่ตั้งอัตราใหม่อาจจะพอเพียง ถ้าได้ทำอย่างนี้ผมคิดว่าปัญหาเรื่องคนล้นงานก็อาจจะหมดไป คือว่าพยายามที่จะใช้คนที่มีอยู่เดิมนี้ไปทำงานใหม่ ๆ ที่เพิ่มขึ้นในกระทรวงทบวงกรมนั้น ๆ ถ้าได้ทำอย่างนี้ผมคิดว่าปัญหาในการที่ข้าราชการล้นงานก็จะหมดไปแล้ว ก็ถ้าเผื่อไม่มีอัตราใหม่เพิ่มขึ้นทุกปี รัฐบาลก็อาจจะมีรายได้มาขึ้นเอง ก็ย่อมสามารถที่จะคิดเพิ่มระดับเงินเดือนข้าราชการให้ได้สูงขึ้นได้กว่านี้ ผมขออธิบายเพียงเท่านี้

ถาม ควรตั้งงบประมาณค่าซ่อมแซมอาคารสถานที่ราชการและบ้านพักข้าราชการ ทั้งนี้ให้เป็นการประจำเพื่อให้ทรัพย์สินรัฐบาลไม่ชำรุดทรุดโทรมก่อนเวลาอันสมควร และการถัวจ่ายงบประมาณระหว่างประเภท ควรมอบอำนาจให้แก่เจ้ากระทรวงแต่ละกระทรวงโดยเด็ดขาด

ตอบ (นายสิริ ปกาสิต) ปัญหาข้อ 4 ในที่ประชุมสัมมนานักบริหารซึ่งได้ตั้งขึ้นเป็นเรื่องเกี่ยวกับการเงิน คือว่าควรตั้งงบประมาณซ่อมแซมอาคารสถานที่อันนั้น ในเรื่องเงินผมก็ไม่อยากจะพูดมากเพราะพูดมากไปที่ไรก็เข้าตัวทุกที มันก็เป็นความจริงไม่มีอะไรแก้ตัวเพราะว่าเวลานี้สถานที่ราชการและบ้านพักข้าราชการทุกแห่งที่ผมผ่านไปในจังหวัดต่าง ๆ เกือบจะไม่มีสภาพเป็นบ้านแล้ว ใช้ค้ำจุนไว้ ทั้งนี้เนื่องจากว่าไม่มีงบประมาณ หรืองบประมาณตั้งเอาไว้ไม่พอที่จะไปซ่อมปรับปรุง ในเรื่องนี้สำนักงบประมาณก็เห็นอยู่อย่างชัดแจ้ง และก็พยายามแก้ไขที่จะตั้งงบประมาณให้ตามกำลังเงินทุกแห่งโดยเฉพาะอย่างยิ่งกระทรวงมหาดไทยมีมากที่สุด เราก็ตั้งเป็นยอดเหมาให้ไปเพื่อทำการซ่อมแซม ทางสำนักงบประมาณก็ได้มีโครงการอยู่ แต่ว่าขณะนี้ก็ยังไม่ได้เสนอไปยังทางรัฐบาล คือว่าคิดว่าจะให้สำรวจบรรดาสถานที่ราชการและบ้านทุกจังหวัด และก็จัดโครงการเป็นปี ๆ ไป ว่าควรจะทุ่มเงินตั้งงบประมาณสร้างใหม่เป็นจังหวัด ๆ ไป สมมุติว่าปีละ 10 จังหวัดก็ 7 ปี คือรื้อทำใหม่ทีเดียว เพราะบางแห่งก็ 40–50 ปีแล้ว แต่ครั้นจะสร้างทีเดียวพร้อมกันก็ไม่มีงบประมาณจะสร้างพอ จึงคิดว่าจะวางโครงการสร้างและซ่อมทั่วราชอาณาจักร วางโครงการประมาณ 7 – 8 ปี แล้วแต่กำลังเงิน แล้วแต่จังหวัดไหนก่อนหลังตามความจำเป็น ผมคิดว่าถ้าได้มีโครงการอย่างนี้แล้ว ปัญหาเรื่องสถานที่ราชการและบ้านพักก็จะหมดไปภายในไม่ช้า

ส่วนวรรคท้ายนั้นที่ตั้งปัญหาว่าการถัวจ่ายงบประมาณระหว่างประเภทควรมอบอำนาจให้เจ้ากระทรวงโดยเด็ดขาดนั้น ผมยังไม่เข้าใจคำว่า ประเภท นี้หมายความว่าอย่างไร ถ้าเผื่อพิจารณากันตามความนึกคิดของผมแล้ว งบประมาณสมัยก่อนนี้มีประเภทจริงคือประเภทเงินเดือน ค่าใช้สอยและการจร ผมจะเอาแต่ค่าใช้สอย ในค่าใช้สอยก็ไปแยกเป็นประเภทย่อยเข้าอีกหลายประเภท แต่ละประเภทนี้จะโอน เพิ่ม ลด เช่นประเภทค่าน้ำไม่พอจะโอนไปเพิ่มเป็นค่าแรงไฟก็ต้องขออนุมัติจัดโอนโดยที่เจ้ากระทรวงไม่มีอำนาจ แต่ในระบบงบประมาณสมัยใหม่นี้เราแบ่งเป็นหมวด มีหมวดเงินเดือน หมวดค่าใช้สอย ในหมวดค่าใช้สอยเราแบ่ง

ออกเป็นหลายสิบประเภท แต่ละประเภทนั้นกระทรวงต่างๆก็มีอำนาจจะจ่ายคลุกถัวกันได้ ผมจะยกตัวอย่างหมวดค่าใช้สอยของกรมหนึ่งสองแสนบาท ในสองแสนบาทนั้นแยกเป็นประเภทหลายสิบประเภท กระทรวงนั้นก็มีสิทธิที่จะเบิกจ่ายได้ทุกประเภทโดยถัวกัน แต่ว่าภายในวงเงินสองแสนบาท แต่ว่าทางสำนักงบประมาณจะอนุมัติให้โอนได้ก็เป็นไประหว่างหมวด อันนี้เป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณที่เห็นว่าการโอนหมวดรายจ่ายจะต้องขออนุมัติ ก็เพราะว่าการตั้งหมวดรายจ่ายนั้นก็ตั้งไปตามแผนงานของตน เช่น หมวดค่าใช้สอย ก็เป็นเพียงค่าใช้สอย หมวดพัสดุก็การซื้อของ หมวดครุภัณฑ์ก็ซื้อสิ่งของเครื่องใช้ เมื่อแยกออกไปแล้ว การโอนก็ควรจะให้เป็นไปตามหมวดนั้น ๆ เพราะว่าสภาก็ได้อนุมัติให้ตั้งเป็นหมวดอย่างนั้นแล้ว การที่จะอนุมัติให้ผิดไปจากที่สภาได้ตราเป็น ก.ม. มาไว้นั้น ที่ถูกต้องออกเป็น ก.ม. แต่ทว่าเห็นว่ามันเป็นเรื่องใหญ่ก็เลยบรรจุไว้ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณว่าการโอนระหว่างหมวดนี้เป็นอำนาจของสำนักงบประมาณที่จะอนุญาตเมื่อกรมต่าง ๆ ขอไป ทางสำนักงบประมาณก็ได้พิจารณาด้วยดี แต่สำหรับประเภทนั้นก็ถัวจ่ายได้อยู่แล้วในอำนาจของตน นี่แหละตามความเข้าใจของผมมีเท่านี้

ถาม การขอกันเงินงบประมาณที่ขอไม่ทันในปีใดจะมีทางผ่อนผันประการใดหรือไม่ ?

ตอบ (นายสิริ ปกาสิต) ปัญหาทางการเงินอันนี้เป็นระเบียบกระทรวงการคลัง เท่าที่ผมมีความรู้อยู่บ้างเวลานี้เราก็ผ่อนผันอยู่แล้ว คือว่าเราให้เวลาถ้าไม่ทันในปีนั้นเรายืดออกไปอีก 3 เดือน ที่นี้การกันเงินก็ต้องขอส่งใบกันเงินไปยังกระทรวงการคลังที่กรมบัญชีกลาง ก็ไม่มีอะไรมากที่จะน่าผ่อนผันเพราะเราผ่อนผันอยู่แล้ว สมมุติว่าซื้อของส่งนี้งบประมาณได้อยู่แล้วพอเราจะจัดซื้อเราก็ส่งใบกันเงินไปที่กรมบัญชีกลางเสียโดยด่วน ส่วนที่ว่าไม่ทันผมก็ยังไม่เข้าใจว่าทำไมถึงไม่ทัน เพราะรู้อยู่แล้วว่ารายการต่าง ๆ มีอยู่แล้วในงบประมาณก็ควรจะรีบกันขอเงินไว้เสียตั้งแต่เนิ่น ๆ นอกจากว่าไม่มีตั้งไว้ในงบประมาณแล้วขอโอนเงินจากรายการหนึ่งรายการใดมาตั้งใหม่ในระยะกระชั้นชิด ก่อนจะขึ้นปีงบประมาณ อันนี้แหละเห็นจะไม่ทัน แต่ส่วนมากทันทั้งนั้น ถ้าไม่ทันทางกรมบัญชีกลางเคยผ่อนผัน มีปัญหาอะไรไหมครับ

อภิปราย (พลตรีเสถียร พจนานนท์) เท่าที่ได้ปรากฏมาหลายปีด้วยกันปรากฏว่าใช้เงินไม่ทัน และผมก็ได้ทราบว่าทางสำนักงบประมาณก็ได้ผ่อนผันให้แล้วคือให้ยืดไปได้ 3 เดือน

ตอบ (นายสิริ ปกาสิต) ครับ ตามก.ม. ก็ยืดไป 3 เดือน ส่วนที่ว่าจ่ายไม่ทันนั้นไม่ใช่เป็นปัญหาของทางสำนักงบประมาณ เป็นปัญหาของท่านอธิบดีและรองอธิบดีกรมนั้น ๆ คือว่า ถ้าเร่งรีบปฏิบัติไปตามวิธีการงบประมาณก็จ่ายทัน ส่วนไม่ทันก็มีให้ยืดกำหนดไปตามกฎหมาย แล้วถึง 3 เดือน

ถาม โครงการต่าง ๆ ซึ่งสภาพัฒนาการเศรษฐกิจได้อนุมัติแล้วขอให้สำนักงบประมาณได้จัดเงินให้เต็มตามโครงการนั้น ๆ

ตอบ (นายสิริ ปกาสิต) ปัญหาอันนี้ผมก็ใคร่ขอขอบคุณที่นักบริหารดังขึ้น เพราะเป็นปัญหาสำคัญ ผมจะได้เรียนชี้แจงความเข้าใจเพราะเวลานี้แม้แต่ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีเองก็มาต่อว่าผมว่า เอ๊ะ ก.สภาพัฒนา ฯ เขาอนุมัติอย่างนี้แล้วทำไมสำนักงบประมาณไปตัดเขาล่ะ ผมก็บอกว่าเราได้ทำความตกลงประชุมร่วมกับสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแล้ว เพราะสภาพัฒนาการเศรษฐกิจนั้นไม่ใช่เป็นผู้พิจารณางบประมาณแต่เป็นผู้พิจารณาโครงการหรือผังงานของรัฐบาลให้เป็นไปตามจุดหมาย เช่นรัฐบาลมีจุดหมายว่าจะทำโครงการนี้ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจก็เป็นผู้พิจารณาว่าสมควรไหมที่รัฐบาลจะได้เริ่มงานตามโครงการนี้ เมื่อสมควรแล้วก็พิจารณาว่าจะจัดทำอย่างไรบ้างแล้วประมาณเงินไว้คร่าว ๆ เมื่อประมาณเงินไว้คร่าว ๆ แล้ว สำนักงบประมาณก็มาพิจารณาว่าตามที่สภาพัฒนาการเศรษฐกิจวางจุดหมายโครงการนี้จะทำอย่างนั้นอย่างนี้แล้วก็มาพิจารณาในรายละเอียดอีกทีหนึ่งโดยระวังมิให้โครงการนั้นเสีย แต่ก็ตัดยอดเงินไปจากที่สภาพัฒนาการเศรษฐกิจได้ประมาณไว้เหมือนกัน แต่นี้ก็โดยเราพิจารณาโดยประหยัดและโครงการนั้นไม่เสีย เพื่อไม่ให้พุ่มเฟือย แต่บางโครงการที่สภาพัฒนาการเศรษฐกิจได้กำหนดวงเงินหรือประมาณวงเงินแล้วเมื่อสำนักงบประมาณมาพิจารณาแล้วก็ตั้งให้มากกว่าที่สภาพัฒนาการเศรษฐกิจตั้งขึ้น เพราะว่าเห็นว่ายอดเงินที่ประมาณมานั้น ถ้าเผื่อนุมัติไปตามนั้นแล้วทำไม่เสร็จ ทำไม่ได้ สำนักงบประมาณก็เพิ่มเงิน ยกตัวอย่างเช่นงบประมาณปี 2505 สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจกะวงเงินทุกโครงการแล้วประมาณ 1,900 ล้านบาท แต่เมื่อสำนักงบประมาณพิจารณา

แล้วบางโครงการก็ได้เงินน้อยไปกว่าที่สภาพัฒนาการเศรษฐกิจกำหนด บางโครงการก็ได้มาก เมื่อรวมกันแล้วเงินมากไปร้อยกว่าล้าน สำนักงบประมาณตั้งงบประมาณให้สำหรับโครงการพัฒนาการเศรษฐกิจในปี 2505 จึงมีจำนวน 2,000 ล้านบาท ทั้งนี้เราได้ประชุมร่วมกันแล้ว และผู้อำนวยการสำนักงบประมาณก็เป็นกรรมการบริหารของสภาพัฒนาการเศรษฐกิจอยู่แล้ว โครงการต่าง ๆ ทางสำนักงบประมาณเองก็อยากจะตั้งให้เต็มตามโครงการ แต่ว่าเมื่อได้พิจารณารายละเอียดแล้วบางรายเรารอไว้ก่อนได้ เช่น ขอซื้อรถมา 20 คัน อย่างนี้เอา 10 คันก่อนก็ทำได้ แต่ว่านโยบายหลักนั้นเราตัดไม่ได้ เช่น นโยบายส่งเสริมการประมง น้ำจืดอะไรเช่นนี้แม้แต่สภาพัฒนาการเศรษฐกิจไม่ให้เรื่อ บอกว่าไปขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศว่า ถ้าไม่ให้เรื่อแล้วจะทำอย่างไร ถ้าความช่วยเหลือจะมาได้แล้วเมื่อไร โครงการนี้จะได้เริ่ม ทางนี้เห็นควรจะให้เรื่อ ก็เสนอไป ครม. ๆ ก็อนุมัติว่าควรจะให้เรื่อ ไม่ต้องไปขอความช่วยเหลือ สำนักงบประมาณก็เลยจะคิดตั้งเงินซื้อเรื่อให้ 2 ลำสำหรับประมงน้ำจืดอย่างนี้เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ผมเสียดายที่ว่าท่านนักบริหารในระดับกรมมากันไม่ทั่วถึงก็อยากจะให้ทราบกันโดยทั่วถึง มากันเพียงเท่านี้ก็ได้รับทราบกันเพียงเท่านี้ ผมก็ขอแสดงคำอธิบายไว้ในโอกาสที่ได้มาชี้แจงในวันนี้ แต่อย่างไรก็ตาม ขอให้คิดว่านโยบายตามที่สภาพัฒนาการเศรษฐกิจกำหนดไว้นั้นไม่เสีย ทำได้ตามนโยบายนั้น แต่รายละเอียดปลีกย่อยก็อาจจะไม่ได้ไปตามที่ต้องการ ผมขออธิบายเพียงเท่านี้

ถาม ทำอย่างไดโครงการของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ที่คณะรัฐมนตรีรับหลักการแล้วจึงจะได้รับงบประมาณให้โครงการนั้นบรรลุผลสำเร็จตามกำหนดเวลา

ตอบ (นายสิริ ปกาสิต) โครงการของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ที่ผ่านไปยัง ครม. ก็มีโครงการผังเศรษฐกิจ โครงการศึกษา ซึ่งขณะนี้สำนักงบประมาณก็ตั้งให้อยู่แล้วแต่บางเรื่อง ครม. ก็ให้อยู่ในดุลพินิจของสำนักงบประมาณ ปัญหาว่าปีใดมีโครงการใดบ้างมากน้อยเพียงใด สัมพันธ์กับการเงินอย่างไร ครม. ก็มอบให้อยู่ในดุลพินิจของสำนักงบประมาณที่ว่าจะพิจารณาว่าโครงการใดจะมาก่อนหลัง ควรตั้งให้โครงการใดและโครงการใดควรระงับ ซึ่งขณะนี้สำนักงบประมาณทำอยู่แล้ว อย่างไรก็ตามสำนักงบประมาณมีหน้าที่โดยเฉพาะคือรับนโยบายจาก ครม. รัฐบาลมีนโยบายที่จะพัฒนาประเทศไปในทางใด เกี่ยวกับ

ในเรื่องเงินสำนักงบประมาณก็ต้องรับมาดำเนินการให้เป็นไปตามความประสงค์ของรัฐบาล ถ้าพูดถึงหน้าที่โดยแท้จริงแล้ว สำนักงบประมาณทำงานสบายมาก เพราะว่ารัฐบาลจะจ่ายอย่างไรก็รับมาตั้งงบประมาณให้ แต่ว่าหน้าที่ที่เดือดร้อนที่สุดและลำบากที่สุดอยู่ที่กระทรวงการคลัง คือต้องหาเงินมาให้ สำนักงบประมาณมีหน้าที่พิจารณารายจ่ายให้เป็นไปตามนโยบาย เมื่อมีรายจ่ายเท่าไรก็ให้กระทรวงการคลังหาเงินมาให้ตามนั้น แต่ว่าเวลานี้เราทำอย่างนั้นไม่ได้ เพราะว่าเราต้องทำงานประสานกัน ก่อนที่จะวางรายจ่ายเท่าไรทางสำนักงบประมาณก็ร่วมหารือกับกระทรวงการคลังว่า รายได้มีหน้าจะมีสักเท่าไร มีพอไหมที่ว่าจะมีรายจ่ายอย่างนั้น ถ้ากระทรวงการคลังบอกว่ามีพอ ปัญหาต่าง ๆ ก็หมดไป ถ้ากระทรวงการคลังบอกว่ามีแต่เพียงเท่านั้น คือว่าไม่สามารถหามาได้เท่าที่สำนักงบประมาณกะรายจ่ายไปแล้วก็มาพิจารณาตัดทอนลง เพราะฉะนั้นอธิบดีทุกท่านก็รู้แล้วว่าบางทีก็ไม่ได้รับเงินไปตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ นี่แหละเหตุผลก็มีเพียงเท่านี้ คือตั้งงบประมาณตั้งได้ แต่รายได้ที่กระทรวงการคลังหานั้นจะพอหรือไม่ พูดถึงนโยบายการจ่ายเงินมาแล้วมันทำง่ายกว่าการรับ คิดจะทำอะไรเป็นเรื่องรายจ่ายแล้วมีโครงการเพิ่มขึ้นทุกปี แต่สำหรับรายรับแล้วเวลานี้รัฐบาลเก็บตามกฎหมาย มีกฎหมายบังคับให้เก็บอยู่แล้วจะไปเก็บนอกกฎหมายไม่ได้ นอกจากจะไปแก้กฎหมายใหม่ แล้วโครงการที่จะหารายได้เพิ่มผมก็ไม่เห็นมีวิธีไหนนอกจากจะมีกฎหมายเพิ่มภาษี และการเพิ่มภาษีนั้น เท่าที่ผมได้สดับตรับฟังมาโดยใกล้ชิดก็ทราบว่ารัฐบาลนี้ไม่พึงประสงค์จะทำ เพราะขณะนี้ภาษีอากรที่ราษฎรเสียอยู่นี้รู้สึกว่าถึงจุดอิ่มตัวแล้ว ถูกแล้วภาษีบางอย่างประเทศไทยเราเสียน้อยกว่าต่างประเทศมาก แต่ว่าสำหรับความคิดของคนไทยด้วยกันแล้วรู้สึกว่ามันอิ่มตัวเต็มที่แล้วจะไปเพิ่มขึ้น รู้สึกว่าไม่ไหว สำหรับรายได้ขณะนี้รัฐบาลได้รับรายได้มาเป็นผลดี คือว่าโดยเฉพาะอย่างยิ่งกรมสรรพากรได้พยายามเร่งรัดปรับปรุงแก้ไขการเก็บมากกว่าที่ตั้งทุกปี ในด้านศุลกากรก็เช่นกัน แต่อย่างไรก็ตามถึงได้มากอย่างไรก็ไม่พอที่รัฐบาลจะจ่ายเพราะว่าโครงการจ่ายของรัฐบาลมีมากที่สุด และโครงการที่สำคัญยิ่งที่เพิ่มขึ้นทุกปีคือโครงการผังเศรษฐกิจหรือโครงการศึกษา นี่แหละเป็นโครงการใหญ่เป็นโครงการหลักของรัฐบาลที่สำนักงบประมาณจะต้องพิจารณาตั้งเงินไปตามโครงการนี้ก่อนเป็นอันดับแรก ส่วนโครงการอื่น ๆ ถ้าเผื่อมีเงินพอ มีรายได้พอก็จะพิจารณาไปตามลำดับ ผมขอชี้แจงเพียงเท่านี้ มีปัญหาข้องใจอะไรกระผมก็ยินดีที่จะชี้แจงต่อไป

ถาม (1) ข้าราชการพลเรือนควรอยู่ภายใต้กฎหมายควบคุมอย่างเดียวกันหรือแยกกัน

(2) ข้าราชการที่แยกออกไปจาก พ.ร.บ. ข้าราชการพลเรือนซึ่งเป็นการได้รับสิทธิดีอยู่แล้วควรให้ข้าราชการที่มิได้แยกออกไปให้ได้มีสิทธิเท่าเทียมกันด้วย และ

(3) ทำอย่างไรจึงจะแก้ไขให้ข้าราชการฝ่ายการบริหารทุกฝ่ายอยู่ภายใต้ระบบเดียวกันไม่เกิดเหลื่อมล้ำต่ำสูงกัน

ตอบ (หลวงสุขุมนัยประดิษฐ์) ในข้อแรกที่มีปัญหาว่าข้าราชการพลเรือนควรอยู่ภายใต้กฎหมายควบคุมอย่างเดียวกันหรือแยกกันนั้น ในข้อนี้กระผมก็มีความเห็นว่าควรอยู่ภายใต้ ก.ม. ควบคุมอย่างเดียวกันให้มากที่สุดที่จะมากได้ ทั้งนี้เพื่อจะได้มีมาตรฐานเป็นอย่างเดียวกัน เพื่อป้องกันความเหลื่อมล้ำ เพราะข้าราชการทุกคนก็ควรจะได้รับการพิจารณาโดยความเสมอภาค เว้นแต่จะมีเหตุพิเศษจริง ๆ ก็ควรจะแยกไป การแยกไปเพียงเพื่อกำหนดเงินเดือนให้สูงกว่าข้าราชการประเภทอื่นก็ดี หรือเพื่อให้มีสิทธิพิเศษกว่าข้าราชการประเภทอื่นก็ดี โดยไม่มีเหตุผลพิเศษอื่นประกอบแล้วก็จะเป็นการทำลายขวัญและกำลังใจของข้าราชการส่วนรวม อันนี้เราได้ประสบการณ์มาไม่ใช่น้อยเหมือนกัน คือไม่ต้องอื่นหรอกครับ ผมก็จะให้ตัวอย่าง ๆ ว่า ทางข้าราชการครู ความจริงก็อยู่ใน พ.ร.บ. ข้าราชการพลเรือนด้วยกันเป็นแต่เพียงว่าผู้พิจารณามี 2 คณะ ข้าราชการครูทางคุรุสภาทำหน้าที่ ส่วนข้าราชการอื่น ๆ ก็ ก.พ. ทำหน้าที่ ทางข้าราชการครูนั้นเขาก็ทำของเขาไปทางคุรุสภา ทางอื่น ๆ เราก็ทำไป ที่นี้ระดับก็ไม่ตรงกัน ทางข้าราชการครูทำไปโดยอะลุ้มอล่วยไปบ้าง ที่นี้อย่างระดับในต่างจังหวัด ข้าราชการครูถูกขึ้นไปสูงเด่น ส่วนทางฝ่ายข้าราชการอื่น ๆ ก็มีระดับต่ำกว่าพวกครู เขาก็มาอ้างว่า ทางศึกษาธิการอำเภอนี้ขึ้นไปถึงขั้นนั้น ๆ แล้ว ทางศึกษาธิการจังหวัดก็ขึ้นไปถึงขั้นนั้น ๆ แล้ว ที่นี้ทางฝ่ายกระทรวงอื่น ๆ ยังมีระดับต่ำกว่าอย่างนี้เป็นต้น ทำให้มีความเหลื่อมล้ำต่ำสูงกันอยู่ อันนี้เป็นความลำบากทั้ง ๆ ที่ใช้กฎหมายเล่มเดียวกันนั่นแหละ กฎทุกอย่างอย่างเดียวกัน นอกจากผู้พิจารณาคนละคณะเท่านั้นทำให้มีการเสียระดับไปเหมือนกัน อันนี้ทำให้เรารู้สึกลำบากใจเหมือนกัน เพราะฉะนั้นในความเห็นของผม ผมเห็นว่าเพื่อที่จะให้ข้าราชการได้รับสิทธิเหมือนกันหมดก็ควรที่จะอยู่ภายใต้กฎหมายควบคุมอย่างเดียวกันให้มากที่สุด เพื่อที่จะได้แต่งตั้งหมุนเวียนกันได้ระดับเดียวกัน และเพื่อประหยัด

ไม่ต้องมีองค์การกลางหลายหน่วยเพื่อให้ศูนย์กลางบริหารงานบุคคลเพียงแห่งเดียว เพื่อประสานระเบียบข้าราชการพลเรือนให้เป็นอย่างเดียวกัน อันนี้สำหรับข้อคำตอบของผมก็เป็นอย่างนี้ท่านผู้ใดมีคำถามอย่างใด ผมก็ใคร่จะตอบชี้แจงต่อไป

คราวนี้ในข้อต่อไป ที่ว่าข้าราชการที่แยกไปจาก พ.ร.บ. ข้าราชการพลเรือนก็คงอนุโลมให้ใช้มาตรฐานของ พ.ร.บ. ข้าราชการพลเรือนและกฎ ก.พ. อยู่นั่นเอง คือเวลานี้ที่มีแยกออกไปใหม่ก็มี ข้าราชการมหาวิทยาลัย ส่วนตุลาการนั้นเขาแยกมาตั้งแต่ต้นแล้วในหลักของทุกประเทศ ข้าราชการตุลาการนี้เขาไม่ใช่ข้าราชการพลเรือน เขาก็แยก ส่วนข้าราชการอัยการที่เพิ่งจะแยกออกไปก็เกี่ยวกับเรื่องเงินเดือน เพราะเหตุว่าระดับของศาลของตุลาการนี้เงินเดือนเขาสูงมาก ที่นี้อัยการก็ทำหน้าที่คล้ายคลึงกัน เงินเดือนของอัยการนี้ต่ำกว่ามาก เขาจึงมาขอแยกว่า อัยการนี้ทำหน้าที่ในอาชีพอย่างเดียวกันก็ขอให้เงินเดือนสูงขึ้นไปบ้าง อัยการนี้ก็แยกออกไปแต่ในเรื่องกฎก็เกือบจะว่าคล้ายคลึงกัน เป็นแต่ว่าเงินเดือนสูงขึ้นไป สำหรับข้าราชการมหาวิทยาลัยแล้วในการร่างกฎก็เกือบจะเรียกว่าลอกเอา พ.ร.บ. ข้าราชการพลเรือนไปเป็นมาตราไปเลยทีเดียว ใช้ระเบียบ พ.ร.บ. ข้าราชการพลเรือนนั่นเอง ในการแต่งตั้งกรรมการมหาวิทยาลัยเขาก็แต่งตั้งให้ผมไปเป็นกรรมการร่วมอยู่ด้วยก็คงพิจารณาในระดับเดียวกันกับข้าราชการพลเรือนนั่นเอง ไม่ได้มีสิทธิอะไรพิเศษเป็นแต่ว่าเป็นนโยบายของรัฐบาลที่ใคร่จะยกย่องอาจารย์และศาสตราจารย์ของมหาวิทยาลัยขึ้น แต่ความจริงก็ใช้กฎหมายฉบับเดียวกันนั่นแหละ

ถาม (1) การเบิกจ่ายงบประมาณแผ่นดินนี้ควรจะปรับปรุงแก้ไขกันอย่างไรอีกหรือไม่

(2) มีวิธีการอย่างไรที่จะให้เกิดความสะดวกในการเบิกจ่ายเงินยิ่งกว่าที่เป็นอยู่ขณะนี้

ตอบ (หลวงสิทธิสุริยภาษ) วิธีการที่จะเบิกให้ได้สะดวกกว่าและเร็วกว่าที่เป็นอยู่ขณะนี้นั้น ผมเห็นว่า ไม่มีแล้ว เพราะขณะนี้แต่ละฎีกาเมื่อมาถึงกรมบัญชีกลางแล้ว จะออกให้ไม่เกิน 24 ชั่วโมงแต่ละราย ผมจะเรียนให้ทราบวิธีการคือ เพื่อความสะดวกและรวดเร็วกรมบัญชีกลางได้ตั้งหน่วยพิเศษขึ้น 6 หน่วยขึ้นอยู่ในกองการเงินจ่ายทั่วไป หน่วยหนึ่งคุม 4–5 กระทรวง ตามปกติฎีกาหนึ่งมี 3 ฉบับ พอเจ้าหน้าที่นำฎีกาเข้ามาถึงหน่วยพิเศษที่ 1

ซึ่งสมมุติว่าเป็นหน่วยคุมกระทรวงทบวงกรมหรือกระทรวงอะไรอื่นอีกก็ได้ เจ้าหน้าที่สารบรรณของหน่วยพิเศษหน่วยนั้นจะลงรับทันที พอลงรับเสร็จแล้วจะส่งไปให้เจ้าหน้าที่ระหัสอีกคนหนึ่งตรวจระหัสว่าถูกต้องหรือไม่ เมื่อระหัสถูกต้องแล้วก็จะส่งฎีกาไปยังเจ้าหน้าที่เพื่อตรวจสอบหลักฐานฎีกาว่าเบิกถูกต้องตามระเบียบหรือเปล่า สมมุติว่าถูกต้อง ก็ส่งต่อไปให้เจ้าหน้าที่บัญชีเพื่อหักงบประมาณ เพื่อหักเสร็จก็เสนอหัวหน้าหน่วยพิเศษหน่วยนั้น เมื่อหัวหน้าหน่วยอนุมัติให้สั่งจ่ายได้แล้วก็ส่งกลับไปยังเจ้าหน้าที่ระหัสเพื่อเข้าใบคุม เมื่อเข้าใบคุมเสร็จแล้วก็ส่งไปยังเจ้าหน้าที่สารบรรณเพื่อลงใบส่งฎีกาออก เมื่อลงเสร็จแล้ว ก็นำไปกองบัญชีและสั่งจ่ายซึ่งมีเครื่องจักรใช้อยู่เวลานี้ เพื่อลงเลขหมายอีกเลขหนึ่งในใบคุม เมื่อให้เลขหมายในใบคุมแล้ว เจ้าหน้าที่สารบรรณก็จะนำฎีกาฉบับหนึ่งไปส่งกรมธนารักษ์ ส่วนอีกฉบับหนึ่งเก็บไว้ที่กองบัญชีและสั่งจ่าย ทุกสิ่งนี้ต้องเสร็จภายใน 14.30 น. ดังนั้น ตามปกติแล้วฎีกาจะค้างไม่ได้ แต่หากปรากฏว่ามีฎีกาเข้ามากจนค้างเกิน 60 ฉบับวันใด วันนั้นเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจะต้องอยู่ล่วงเวลา ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่าถ้ามีฎีกาค้าง 59 ฉบับจะไม่อยู่ล่วงเวลา ถ้าค้างเกินกว่า 60 ฎีกาก็ต้องอยู่ ฎีกาจะยุ่งยากหรือง่ายไม่สำคัญ หากค้างเพียง 30 ฉบับ แต่เป็นฎีกาที่ยุ่งยากก็ให้อยู่ล่วงเวลา ถ้าฎีกามาตามเวลาปกติ คือมาตอนเช้า ก็จะเสร็จได้ภายใน 14.30 น. แต่ถ้ามาบ่ายก็ต้องอีกวันหนึ่ง ดังนั้น อย่างไรก็อยู่ที่กรมบัญชีกลางไม่เกินสองวันเป็นอันขาด ซึ่งสองวันนี้ หมายความว่าวันนี้และพรุ่งนี้ ถ้ามาเช้าวันนี้ก็ออกวันนี้บ่ายได้ แต่ถ้ามาสายวันนี้ก็อาจจะออกพรุ่งนี้เช้า ผมจึงเห็นว่าไม่มีทางเร็วกว่านี้ได้แล้ว ผมใคร่จะเรียนให้ทราบว่าเมื่อเร็วๆนี้ มีเจ้าหน้าที่อินโดนีเซียคนหนึ่งมาดูงานของเรา และรู้สึกว่า impressive มากที่ฎีกาออกได้เร็วมาก เมื่อฎีกาพ้นไปจากกรมบัญชีกลางแล้ว ก็ไปอยู่ที่กรมธนารักษ์เพื่อเซ็นเช็คสั่งจ่าย ตรานี้สมมุติว่าฎีกาที่วางนั้นเกิดผิด เจ้าหน้าที่หน่วยพิเศษก็จะโทรศัพท์ขอให้มาแก้ แต่ปรากฏเสมอ ๆ ว่า กระทรวงทบวงกรมที่เกี่ยวข้องมักจะไม่ค่อยมาแก้กัน ที่จริงกรมบัญชีกลางก็อำนวยความสะดวกให้เป็นอย่างมากแล้ว แต่ก่อนใช้วิธีเขียนหนังสือแต่เดี๋ยวนี้ใช้โทรศัพท์ และถ้าไม่มาแก้ไขให้ถูกต้องภายในสิ้นเวลาราชการ วันรุ่งขึ้นนับจากวันที่ได้รับแจ้งแล้ว ก็ต้องคืนฎีกา ฉะนั้น ผมจึงใคร่ขอรบกวนท่านอธิบดีหรือท่านรองอธิบดีหรือท่านรองปลัดกระทรวงซึ่งอยู่ ณ ที่นี้ ได้โปรดกำชับเจ้าหน้าที่ว่าถ้ากรมบัญชีกลาง

โทรศัพท์มา ก็ขอให้รีบไปแก้ ดังนั้น ผมจึงขอเรียนว่าทำเร็วกว่านี้ไม่ได้ เท่าที่ปฏิบัติอยู่ขณะนี้เป็นเร็วที่สุดแล้ว เพราะมีหน่วยพิเศษถึง 6 หน่วย ผมมาชี้แจง ไม่ใช่มาแก้ตัวให้กรมบัญชีกลาง เพราะในเรื่องยืมฎีกานี้ กรมบัญชีกลางได้ปฏิบัติงานรวดเร็วขึ้นอย่างมาก ฎีกา 3 ฉบับนั้น คนเจ้าหน้าที่นำมาฉบับหนึ่งเพื่อนำกลับไป และยืดไว้ที่กรมบัญชีกลางหนึ่งฉบับ ต่อนั้นไปกรมธนารักษ์ก็เอียนเช็ค หากกรมกองใดต้องการเช็ครีบด่วน ก็ต้องติดต่อกับกรมธนารักษ์เอง เพราะหมดหน้าที่ทางกรมบัญชีกลางแล้ว

ชัก (นายเกษม สัตยมานะ) ท่านว่าเมื่อกี้นเป็นเรื่องเรียนเบิกฎีกา ที่นี้ผมอยากจะกราบเรียนก็คือว่าระเบียบการเกี่ยวกับการปฏิบัติ กำหนดหน้าที่ของนักบริหาร อย่างเป็นต้นว่าต้องลงนามรับรองงบเงินเหลือประจำวันงบเดือน การเบิกจ่ายเงินต้องลงนามในฎีกา และก็คนที่จะลงนามในฎีกาได้ก็ได้แก่หัวหน้ากรม อธิบดี หรือรองอธิบดี เวลาสองท่านนี้ไม่อยู่ฎีกานี้ค้างอยู่ โดยเฉพาะฎีกาฉบับหนึ่งต้องเซ็นระหว่าง 8 – 10 ที่ ซึ่งมันเสียเวลามากมาย โดยเฉพาะการเบิกจ่ายเงินนี้ ก่อนจะมีการสั่งจ่ายเงินก็จะต้องมีขบวนการเกี่ยวกับการจะสั่งซื้อหรือจะว่าจ้างอะไรก็ปฏิบัติตามระเบียบอยู่แล้ว ก็เสนอมาให้อธิบดีอนุมัติครั้งหนึ่งแล้ว พอเวลาส่งไปเจ้าหน้าที่ก็ไปออกใบสั่ง อะไรเรียบร้อยแล้วก็ห้างร้านส่งบิลมาเก็บเงิน บิลก็กลับมาให้อธิบดีเซ็นสั่งจ่ายอีก เมื่อสั่งจ่ายแล้วจะไปตั้งฎีกาก็ต้องฎีกามาให้อธิบดีเซ็นฎีกาอีกเรื่องอย่างนี้มันมา 3 ครั้ง ผมเห็นว่าไม่จำเป็น ควรจะมอบหมายให้เป็นอำนาจหน้าที่ของชั้นเลขานุการกรมหรือของหัวหน้าแผนกเงินหรือแผนกบัญชีอะไร แต่ว่าในระเบียบที่กำหนด ๆ ไว้เป็นอำนาจหน้าที่ของหัวหน้ากรมหรือรอง ซึ่งอันนี้ผมเคยไปพูดกับทางกรมบัญชีกลางว่าไม่ได้ เซ็นได้อย่างมาก 2 คน เซ็นมากกว่านี้ไม่ยอม งานก็ล่าช้าคิดอยู่อย่างที่ผมเคยเรียนแล้วว่า อธิบดี รองอธิบดี บางทีก็ต้องประชุมเข้าประชุมบ่าย บางทีก็ต้องแบ่งกันไป ฎีกาก็นอนคอยอยู่ เบิกไม่ได้ ห้างร้านก็มาทวงว่าทำไมถึงไม่ได้เงินสักที อันนี้ผมคิดว่าทางที่จะแก้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ชั้นเลขาหรือว่าหัวหน้าแผนกเงิน

ตอบ (หลวงสิทธิ์ดุริตภาษ) (พร้อมกับปัญหาข้อ 3 ของกลุ่ม 4 มีใจความว่า วิธีการอย่างไรที่จะจำกัดความรับผิดชอบของผู้บังคับบัญชาในกรณีที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาทุจริตทางการเงินให้อยู่ในขอบเขตของกฎหมายมิใช่รับผิดตามระเบียบของกระทรวงการคลัง)

ก่อนอื่นผมอยากจะเรียนให้ทราบว่า เงินของหลวงนั้นต้องมีผู้รับผิดชอบ แต่มีปัญหาว่าจะรับผิดชอบแค่ไหน ผมรู้สึกเหมือนกันว่ายากที่จะวางให้ตายตัวลงไป ผมเองเคยเซ็นฎีกาสั่งจ่ายตัวเงินคลังเป็นจำนวนร้อย ๆ ล้านบาท แต่ผมเชื่อว่าไม่มีใครจะทุจริตเงินจำนวนใหญ่โตเช่นนั้น ผมเป็นแต่ถามเจ้าหน้าที่ว่าถึงงวดชำระแล้วหรือ จำนวนเงินถูกแล้วหรือเท่านั้น เมื่อเขารับว่าถูก ผมก็สั่งจ่ายเลย ถ้าจะให้ขึ้นหัวหน้าแผนกรับผิดชอบ หัวหน้ากองรับผิดชอบเป็นชั้น ๆ ไป ก็จะต้องกำหนดว่าจำนวนเงินเท่าใดจึงจะถึงชั้นหัวหน้าแผนก เท่าใดถึงชั้นหัวหน้ากอง แต่ละกรมก็ย่อมลำบากอีก เพราะกรมกองขนาดไม่เท่ากัน เราถือกันว่าในกรม ๆ หนึ่งก็อธิบดีแหละเป็นผู้สูงสุด จึงควรต้องรับผิดชอบ ถ้าเราลดลงมาเป็นลำดับ ๆ จากอธิบดีมาหัวหน้ากอง จากหัวหน้ากองมาหัวหน้าแผนกเช่นนี้ ผมรู้สึกว่าเราจะไม่ไว้ใจในพวกเรากันเอง อย่างไรก็ตาม ผมยินดีจะนำไปปรึกษาหารือกับเจ้าหน้าที่เกี่ยวข้องที่กรมบัญชีกลางดูว่าจะมีทางอะไรบ้าง เพราะอธิบดีบางท่านต้องประชุมเช้าประชุมบ่าย ไม่มีเวลาพอที่จะตรวจตราฎีกาให้ทั่วถึงดังที่คุณเกษมว่า แต่ผมก็ยังรู้สึกว่าระเบียบเท่าที่เป็นอยู่ขณะนี้ อธิบดีหรือหัวหน้าหน่วยราชการพอจะปฏิบัติได้ ไม่ใช่ทำไม่ได้ทีเดียว และผมใคร่จะขอเรียนว่า ถ้าทำตามระเบียบ ความยุ่งยากก็จะไม่เกิด เพราะได้เคยมีตัวอย่างมาแล้วทั้ง ๆ ที่เป็นเช็ค โดยเพิ่มตัวเลขไปข้างหน้าอีกหนึ่งตัว นั่นคือไม่ปฏิบัติตามระเบียบที่ให้เขียนตัวเลขให้ชิดซ้ายที่สุด ทีนี้ผมอยากจะตอบปัญหาในข้อที่ว่า มีวิธีการอย่างใดที่จะจำกัดความรับผิดชอบของผู้บังคับบัญชาในกรณีที่ผู้ใต้บังคับบัญชาทุจริต ซึ่งออกจะตอบลำบากมาก ผมเรียนให้ทราบได้แต่เพียงว่า อธิบดีซึ่งเป็นผู้สูงสุดและต้องรับผิดชอบ แต่ก็ต้องพิจารณาเป็นเรื่อง ๆ ไป ถ้ารถไฟตกรางแล้วจะให้ผู้ว่าการรถไฟรับผิดชอบ มันก็จะเกินไป หรือเงินธนาคารประเทศไทยหาย จะให้ผู้ว่าการออก ก็ไม่ถูกอีกเหมือนกัน เรื่องเช่นนี้ต้องสอบสวนลงไปตามชั้น ๆ แต่ก็เกิดความลำบากเหมือนกันว่า แค่ไหนจะควรแค่ไหน ผมเกรงว่าจะเป็นเรื่องใหญ่เกินที่ตอบให้ดีในทันที และแม้ผมจะตอบก็เป็นความคิดเห็นของผมเอง ไม่ผูกมัดกระทรวงการคลังแต่ประการใด ดังที่ได้เรียนไว้แต่ต้นแล้ว สำหรับตัวอย่างเมื่อตะกี้ ถ้าสมมุติว่าจะมีใครแทรกตัวเลขเข้าไปข้างหน้าในเช็คนั้น เราให้อธิบดีรับผิดชอบ ก็เกินสมควรไป คนที่ไม่ปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับนั้นมีอยู่เสมอ แต่ทางการก็เอาโทษได้เหมือนกัน ดังเช่นในกรณีที่มี

ระเบียบให้ถือกุญแจคนละดอกว่าต้องเปิดห้องเก็บเงินพร้อมกัน แต่ด้วยการเชื่อใจก็มอบให้คนเดียวไปเปิด เช่นนี้แล้ว ก็ไม่มีทางจะทำอย่างไรได้ อย่างไร ๆ ก็ต้องมีคนรับผิดชอบ เพราะเงินหลวงย่อมตกน้ำไม่ไหลตกไฟไม่ไหม้

ถาม หลักประกันของข้าราชการประจำจากข้าราชการการเมืองมีอย่างไร ?

ตอบ (หลวงสุขุมนัยประดิษฐ์) ปัญหาข้อนี้ ความจริงความมุ่งหมายของ พ.ร.บ. ข้าราชการพลเรือนนั้น ก็เพื่อให้หลักประกันแก่ข้าราชการประจำทุกคน ไม่ใช่เฉพาะแต่จากข้าราชการการเมืองเท่านั้น จากทุก ๆ อย่างเลย ฉะนั้นในข้อนี้ผมก็ตอบได้ว่า หลักประกันของข้าราชการประจำนั้นก็มีตัว พ.ร.บ. ข้าราชการพลเรือนนั้นเองเป็นหลักประกัน แล้วก็มีกฎ ก.พ. และระเบียบต่าง ๆ กำหนดทางปฏิบัติไว้ให้ข้าราชการการเมืองในกรณีที่เกี่ยวกับข้าราชการประจำต้องปฏิบัติ จะปฏิบัตินอกเหนือไปจากหลักเกณฑ์นั้นไม่ได้ นอกจากนั้นก็มี ก.พ. เป็นองค์การกลางรักษาระดับความยุติธรรม ถ้าจะให้ข้าราชการประจำออกจากราชการก็จะต้อง (1) มีการสอบสวนโดยคณะกรรมการ (2) จะต้องพิจารณาโดย อ.ก.พ. (3) ให้มีสิทธิอุทธรณ์ได้ โดย ก.พ. เป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ คือมาตรา 104 ผู้ใดถูกปลดถูกไล่อาจจะอุทธรณ์ต่อ ฯ พณ ฯ นายกรัฐมนตรี ๆ ก็ส่งมาให้ ก.พ. พิจารณาอุทธรณ์นั้น นี่เป็นหลักประกันของข้าราชการ ผมนึกว่าความมุ่งหมายของ พ.ร.บ. ข้าราชการพลเรือนทุก ๆ ประเทศก็มีหลักการอยู่เช่นเดียวกันคือให้หลักประกันแก่ข้าราชการพลเรือนไม่ใช่จากข้าราชการการเมืองแต่อย่างเดียว เป็นการให้ความคุ้มครองทุก ๆ อย่าง นี่พูดถึงทางทฤษฎี แต่ในทางปฏิบัติหวังว่าถ้าทุกท่านปฏิบัติตามนี้แล้วก็คงจะได้หลักประกันดีพอสมควร

ถาม ทำอย่างไรจึงจะไม่ให้ข้าราชการการเมืองมารังแกข้าราชการประจำ หรือจะทำอย่างไรที่เราจะมีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างข้าราชการการเมือง กับข้าราชการประจำให้เป็นส่วนสัดอย่าให้มาก้าวก่ายข้าราชการประจำรวมทั้งนักการเมืองซึ่งเป็นผู้แทนราษฎร เพราะปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาที่ประสบมาทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคนับตั้งแต่ประเทศไทยได้มีการปกครองในระบบรัฐสภา ใคร่จะขอคำอภิปรายของท่านเลขาธิการ

ตอบ (หลวงสุชุมนัยประดิษฐ์) ถ้าจะไปถึงขนาดนั้นก็ว่าแยกข้าราชการประจำออกจากบังคับบัญชาของข้าราชการการเมือง แต่ผมรู้สึกว่าลำบากหน่อย เพราะข้าราชการเป็นพนักงานของรัฐบาล ถ้าข้าราชการประจำไม่อยู่ในการบังคับบัญชาของข้าราชการการเมืองแล้ว การเร่งรัดให้งานสำเร็จตามนโยบายตามโครงการก็อาจจะไม่ได้ผลเต็มที่ อันนี้เรารู้สึกกันมานานแล้ว ไม่ใช่ว่ามีปัญหาอันนี้ตั้งขึ้นมา กล่าวคือรู้สึกเหมือนกันว่าบางทีการเมืองเข้ามาก้าวก่ายในตัวข้าราชการประจำ ก.พ. ได้พยายามที่จะหาทางป้องกันเหมือนกัน การปลดการไล่นี่ก็มีกฎหมายอยู่ชัดแล้วว่าจะต้องมีเหตุต่าง ๆ แต่ถ้าจะถึงกับว่าไม่ให้เขาย้ายอย่างนี้เป็นการลำบากหน่อย เพราะเหตุว่าการย้ายนี่เป็นอนาคตของเจ้าสังกัด เจ้าสังกัดในขั้นนี้แปลว่ารัฐมนตรีเขามีอำนาจ เราได้เคยคิดว่าอยากจะให้ปลัดกระทรวงซึ่งเป็นข้าราชการประจำเป็นเจ้ากระทรวงที่ประจำ มีอำนาจพิจารณาโยกย้าย แต่ที่ความคิดอันนี้ผลที่สุดก็ยังไม่สำเร็จบรรลุผลไปได้ เมื่อเรื่องเข้าประชุมคณะรัฐมนตรีท่านก็ยังบอกว่าข้าราชการขั้นนั้นขั้นนี้ จะไม่ให้รัฐมนตรีได้มีส่วนรู้เห็นด้วยหรือ ผลที่สุดนโยบายในเรื่องนี้หรือกฎในเรื่องนี้ถูกแก้ไข ความจริงเราได้พยายามหาทางเหมือนกัน มีความเห็นพ้องกับพวกคุณเหมือนกันว่าไม่อยากที่จะให้การเมืองเข้ามาก้าวก่ายมากนักแม้จนกระทั่งว่าย้าย อยากจะให้อำนาจเพียงปลัดกระทรวงเท่านั้น แต่เมื่อรัฐมนตรีบางท่านว่าท่านควรจะได้รู้ได้เห็นและมีเสียงในเรื่องการย้าย เพราะท่านเป็นผู้รับผิดชอบในกระทรวงของท่านด้วย เราก็จะไม่พูดว่าอย่างไร อย่างไรก็ดีในเรื่องปลดไล่นั้น ก็มีระเบียบแบบแผนอยู่จะมาปลดไล่ง่าย ๆ ไม่ได้ต้องมีกรรมการสอบสวนและต้องเข้า อ.ก.พ. กระทรวง นอกจากนั้นก็มีอะไรอีกหลายเรื่องที่ต่างประเทศเขาทำกันอย่างไรแล้ว เราก็อยากจะทำตามแต่ก็จะทำกันอย่างไรก็เป็นเรื่องที่จะต้องคิดกันอีกมากเหมือนกัน เรายังไม่สามารถที่จะทำกันได้ จะทำได้ด้วยวิธีใดนั้น ผมก็ยังไม่ทราบเหมือนกัน หรือทางรัฐประศาสนศาสตร์จะสามารถปฏิบัติวิชาการนี้ให้พัฒนาไปดียิ่งกว่านี้ ท่านอาจารย์ชุบว่าอย่างไร ผมเป็นผู้รักษา ก.ม. เท่านั้น ก.ม ออกมาอย่างไร ผมก็ปฏิบัติไปตามนั้น

ตอบ (ดร. ชุบ) ถ้าจะให้ผมเรียนทรรศนะของผมที่เกี่ยวกับทางทฤษฎี ผมใคร่จะชี้แจงให้เห็นว่า ข้าราชการฝ่ายการเมืองหมายความว่า ตั้งแต่ ฯพณฯ ท่านนายกรัฐมนตรีลงมา

จนถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงและเลขานุการรัฐมนตรีกระทรวง กล่าวได้ว่าเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในสายงานประจำอยู่ด้วยกันทั้งนั้น นั่นเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบของฝ่ายการเมือง นอกจากนั้นคำว่าการเมืองกับงานประจำนั้น ไม่มีทางที่จะแยกออกจากกันได้โดยเด็ดขาด เมื่อมันแยกกันไม่ได้โดยเด็ดขาด ในฐานะที่เรามีการปกครองแบบนี้ หรือมีการปกครองระบอบประชาธิปไตย ผู้ที่วางนโยบายคือคณะรัฐมนตรีซึ่งมีรัฐมนตรีแต่ละกระทรวง ร่วมรับผิดชอบอยู่ ความรับผิดชอบในประสิทธิภาพหรือความรับผิดชอบในการบริหารงาน จึงขึ้นอยู่กับคณะรัฐมนตรีเป็นส่วนรวมซึ่งจะต้องมีอยู่ต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา การที่จะไปวางกฎใด ๆ ก็ตามที่จะแยกเอาคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงซึ่งเป็นข้าราชการฝ่ายการเมืองออกจากความรับผิดชอบในการควบคุมบังคับบัญชาข้าราชการประจำแล้วเป็นการที่ไม่ชอบด้วยทฤษฎี หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นการผิดหลักการในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ผมมีความเห็นว่าอย่างนี้ เพราะฉะนั้นถ้าหากว่าจะมีการแก้ไขในเรื่องนี้ ผมว่าเป็นปัญหาที่ยากมากที่สุด เราจะประสบข้อยากตั้งแต่ในตอนต้นว่าจะแยกออกตอนไหน ระหว่างการเมืองกับงานประจำ ไม่มีทางที่จะแยกได้ เพราะฉะนั้นผมก็ต้องขออภัยที่ต้องตอบในแง่ทฤษฎีเช่นนี้

เนื่องจากเวลาของเรายังมีเหลืออยู่เล็กน้อย ได้เรียนถามคุณหลวงสิทธิแล้วว่ามีปัญหาที่น่าสนใจอีกบางข้อซึ่งจะรวมตอบกันไปได้ ผมก็ใคร่จะขอเชิญคุณหลวงสิทธิ

ถาม รายได้ที่กรมกองต่าง ๆ หามาได้จะต้องส่งเป็นรายได้ของแผ่นดินโดยกรมกองนั้น ๆ นำมาใช้ไม่ได้ ขอแก้ไขระเบียบที่ให้กรมกองนั้นนำมาเป็นงบประมาณของตนจะได้หรือไม่ และเรื่องเงินที่มีผู้อุทิศให้เพื่อการกุศลซึ่งเดิมต้องเสนอเพื่อขออนุมัติ ขอแก้ไขเพียงเสนอให้ทราบ

ตอบ (หลวงสิทธิวรเวชชภาษ) ปัญหาทั้ง 2 ข้อนี้คล้ายกัน ผมอยากจะเรียนให้ทราบว่า ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณนั้น กรมกองต่าง ๆ ไม่มีหน้าที่หารายได้ การที่เก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นไพ่ได้นั้น ก็เพราะกฎหมายให้อำนาจให้เก็บ ไม่ใช่ว่าเก็บเพราะต้องการจะเก็บ ในพระราชบัญญัติเขียนไว้ชัดว่า บรรดาเงินที่ส่วนราชการได้รับเป็นกรรมสิทธิ์ไม่ว่าจะได้รับตามกฎหมายหรือตามระเบียบข้อบังคับ หรือได้รับชำระตามอำนาจหน้าที่หรือสัญญา หรือได้รับจากการให้ใช้ทรัพย์สิน หรือเก็บดอกผลจากทรัพย์สินของราชการ ให้ส่วน

ราชการที่ได้รับเงินนั้นนำส่งคลังตามระเบียบหรือข้อบังคับที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนด เว้นแต่จะมีกำหนดกฎหมายเป็นอย่างอื่น ส่วนราชการใดได้รับเงินที่มีผู้มามอบให้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ส่วนราชการนั้นใช้จ่ายในกิจการของส่วนราชการนั้นก็ดี หรือได้รับเงินที่เกิดจากทรัพย์สินซึ่งมีผู้มอบให้เพื่อหาดอกผลใช้จ่ายกิจการของส่วนราชการนั้นก็ดี ให้ส่วนราชการนั้นจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันภายในวงเงินที่รับนั้นได้และไม่ต้องนำส่งคลัง เฉพาะในปัญหาข้อ 2 ที่เกี่ยวกับเงินที่มีผู้ให้ทางการกุศลนั้น ผมขอสมมุติว่า มีผู้ให้เงินเป็นการกุศลแก่โรงพยาบาลตำรวจ 5 แสนบาท ทางราชการตำรวจก็ใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์นั้นได้ภายใน 5 แสนบาท แต่จะก่อหนี้ผูกพันไม่ได้ คือหมายความว่าจะนำไปก่อสร้างตึกราคา 6 แสนบาทไม่ได้ ถ้าสร้าง 5 แสนบาทก็สร้างไป เพราะฉะนั้นข้อนี้ก็ไม่มีปัญหาอะไร กฎหมายกำหนดไว้แล้วว่าอะไรต้องนำส่ง อะไรไม่ต้อง แต่มีเงินบางอย่างที่แอบอ้าง เช่น ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นไพ่ 50 บาท แต่แล้วขออีก 50 บาท ว่าจะไปบำรุงอำเภอหรือสร้างสนามเทนนิสอะไรทำนองนั้น นี่เป็นเงินแอบอ้างใช้ชื่อราชการ เราก็เห็นอกเห็นใจเหมือนกัน แต่ว่าผิดแน่ๆ ที่เดียว ส่วนเงินกุศลไม่น่าจะมีปัญหาอะไร ใช้ได้เต็มที่แต่อย่าให้เกิน และอย่าไปผูกพันก่อหนี้ ทั้งไม่ต้องเสนอขออนุมัติกระทรวงการคลังด้วย แต่อย่างอื่น เช่น ค่าปรับต้องส่งคลังทั้งนั้น แม้แต่ค่าสมัครสอบแข่งขันเข้าเป็นข้าราชการ ส่วนค่าตรวจข้อสอบนั้นเบิกได้จากกรมเจ้าสังกัด

ชัก (นายนพ ปาลกวงศ์ ณ อยุธยา) ในฐานะที่ผมเคยเป็นอาจารย์ใหญ่โรงเรียนส่วนกุหลาบได้มีนักเรียนเก่าที่มีจิตศรัทธานำเงินมามอบให้ผม 1,000 บาท หรือ 2,000 บาทก็ตาม ให้กับนักเรียนที่เรียนดีและอยู่ในดุลยพินิจของผมจะให้ใครก็ได้ ผมจะต้องนำส่งคลังไหมครับ

ตอบ (หลวงสิทธิ์ดุริตภาษ) ก็ถือเสียว่าเป็นส่วนตัวก็แล้วกันครับ คือมีผู้นำเงินมาให้คุณนพสำหรับนักเรียนที่เรียนดี คุณนพอาจจะรับในนามคุณนพเอง อย่าให้เป็นการรับในนามอาจารย์ใหญ่โรงเรียนส่วนกุหลาบก็อาจทำได้

ชัก (นายนพ) เขาให้โรงเรียนส่วนกุหลาบ แต่เขามอบให้ผมเป็นผู้รับไปดำเนินการ

ตอบ (หลวงสิทธิ์ดุริตภาษ) ถ้าอย่างนั้นก็คล้ายๆ กับการกุศลแล้วกันครับ

ชัก (นายนพ) บรรดาครูใหญ่บางทีก็ไม่สบายใจ เป็นต้นว่ามีนักเรียนเก่าเขามอบให้อยู่ในดุลยพินิจของแต่ละอาจารย์ใหญ่ ว่าสมควรจะนำเงินนี้ให้แก่เด็กคนไหนที่เรียนดี แต่อาจารย์ใหญ่ ครูใหญ่ ต่างก็สงสัยว่าต้องส่งคลัง ถ้าส่งแล้วจะเบิกจ่ายก็เป็นพิธีรีตองไปหมด เกิดความยุ่งยากขึ้น หมายความว่าถ้าเป็นอย่างนี้ก็ให้เป็นการกุศลนะครับ

ตอบ (หลวงสิทธิ์ดุริตภาษ) ถือเป็นการกุศลซิครับ ในกรณีเช่นนี้ความเห็นส่วนตัวของผมเห็นเป็นการกุศล ถ้าเป็นการกุศลก็เข้า พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณที่ผมอ่านเมื่อตะกี้ แต่ถึงแม้จะไม่ใช่การกุศล ถ้าผู้ให้กำหนดวัตถุประสงค์มา ก็ใช้จ่ายได้ตามวัตถุประสงค์นั้น

ถาม ขอให้ปรับปรุงระเบียบการเบิกจ่ายค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าพาหนะเดินทางโดยให้เป็นการเหมาจ่าย ไม่ต้องส่งใบสำคัญ ทั้งนี้เพื่อตัดความยุ่งยากเกี่ยวกับการตรวจสอบและการทำรายงาน

ตอบ (หลวงสิทธิ์ดุริตภาษ) เรื่องขอให้ปรับปรุงระเบียบการเบิกจ่ายค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าพาหนะเดินทางโดยให้เป็นการเหมาจ่าย ไม่ต้องส่งใบสำคัญนี้ ผมขอเรียนให้ทราบว่า ได้มีพระราชกฤษฎีกาออกใหม่ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 13 เมษายน ศกนี้เอง อนุมัติให้เหมาจ่ายสำหรับการเดินทางไปราชการต่างประเทศชั่วคราวโดยไม่ต้องส่งใบสำคัญ ก่อนหน้าพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ ผู้ที่ไปราชการต่างประเทศชั่วคราวไม่ต้องส่งใบสำคัญเฉพาะสำหรับค่าเบี้ยเลี้ยง แต่ค่าเช่าที่พักโรงแรมนั้นต้องส่ง เป็นเหตุให้ข้าราชการผู้ใหญ่หลายท่านปรารภว่าเป็นการยุ่งยาก และไม่มีเวลาที่จะมานั่งคอยเก็บใบสำคัญ ซึ่งผมไม่เห็นด้วย เพราะเป็นเรื่องสุดแต่ว่าอยากเก็บหรือไม่อยากเก็บ แต่บัดนี้ก็เป็นอันว่าได้ยกเลิกการส่งใบสำคัญสำหรับค่าเช่าที่พักแล้ว คงจ่ายเหมารวมเลย ทั้งค่าเบี้ยเลี้ยงและค่าเช่าที่พักโรงแรมด้วย แต่อัตราเหมาจ่ายที่ให้นั้นต่างกัน เพราะในพระราชกฤษฎีกาฉบับใหม่นี้ได้แบ่งประเทศต่าง ๆ ออกเป็นประเภท ก. ประเภท ข. และประเภท ค. และกำหนดอัตราเหมาจ่ายเป็นเหรียญอเมริกันต่อวัน ซึ่งอัตราสูงสุดต่อวันเป็นเงินถึง 36 เหรียญอเมริกัน หรือประมาณ 750 บาทต่อวัน

ตราวันนี้ผมจะขอกล่าวถึงการเดินทางภายในประเทศบ้าง ซึ่งยังคงต้องส่งใบสำคัญสำหรับค่าที่พักโรงแรมอยู่ ตามพระราชกฤษฎีกาฉบับใหม่นี้ ค่าเบี้ยเลี้ยงเดินทางไปราชการภายในประเทศ ตามบัญชีที่ 1 กำหนดให้ผู้ที่ได้รับเงินเดือน 750 บาท หรือต่ำกว่า ได้เบี้ยเลี้ยง

วันละ 16 บาท สูงกว่า 750–1,200 บาท ได้ 22 บาท และเพิ่มขึ้นไปเรื่อย ๆ จนกระทั่งสูงกว่า 4,300 บาท ได้วันละ 42 บาท สำหรับค่าเช่าที่พักโรงแรมนั้น ในพระราชกฤษฎีกากำหนดว่า ถ้าเงินเดือนสูงกว่า 2,650 ถึง 4,300 บาท ให้วันละ 80 บาท ถ้าอนุญาตให้เหมาเบี้ยเลี้ยงกับค่าที่พักโดยไม่ต้องส่งใบสำคัญสำหรับค่าที่พัก เชื่อว่าคงจะมีหลายคนที่เบิกเต็มเหยียดเลยทั้ง ๆ ที่บางจังหวัดก็ไม่มีค่าเช่าที่พักโรงแรมถึงคืนละ 80 บาท เพราะนอกจากกรุงเทพ ฯ แล้วค่าเช่าที่พักโรงแรมอย่างสูงก็ 50–60 บาท เท่านั้น ผมรู้สึกว่าคงเบิกกันมาเต็มสิทธิ ทั้ง ๆ ที่อาจนอนบ้านเพื่อนหรือบ้านญาตินั้น หรือไม่เสียค่าที่พักเลย แต่บางท่านอาจจะอ้างว่าเบี้ยเลี้ยงที่กำหนดให้นั้นต่ำ จึงต้องเอาค่าที่พักมาช่วยถัวซึ่งผมเห็นว่าไม่ถูก เพราะเราได้ปรับอัตราเบี้ยเลี้ยงขึ้นบ้างแล้ว ถ้าจะให้สูงนักก็ไม่มีเงินพอ ขณะนี้เบี้ยเลี้ยงก็ยังติดค้างกันอยู่อีกมาก การที่จะขอเหมาจ่ายโดยไม่ต้องส่งใบสำคัญสำหรับการเดินทางภายในประเทศนั้นคงยังตกลงด้วยไม่ได้ ทั้งพระราชกฤษฎีกาก็เพิ่งประกาศให้เมื่อเมษายนนี้เอง ไม่เป็นการสมควรที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงอีกในขณะนี้.

SUMMARY

1. PROBLEMS OF THE EXECUTIVES IN THEIR ADMINISTRATION

A. Presentation of Pol. Gen. Luang Chart Trakarn Kosol, Under-Secretary, Ministry of Interrior.

There must be problems in various kinds of work whether in government or in business organization. The more important the job is, the more problems it will involve. The executives are responsible for solving their own problems and pass on the rest to the others. There seems to be no ending to these problems. That is why the problems in administrative work have become more and more serious. The following will indicate what the problems are and how they will be solved :—

1. Problems concerning differences in opinion on various cases.
2. Lack of coordination.
3. Disunity.

1. Problems concerning differences in opinion

Differences in opinion are common in administrative work. Some officials may have their own opinions, which differ from the others while doing their work. As their executives, we may have to consider and carefully judge which opinion is the best. In this case, we must be generous and fair to our officials by allowing them to express their own opinions, which may be very useful to our governmental work, provided that such opinions are of good intention for the benefit of the government.

2. Lack of coordination

This is one of the factors causing problems in administrative work. It generally happens everywhere. It is due to the fact that there are so many officials whose opinions may be completely different. As a result, they may feel unwilling to cooperate with the other officials.

3. Disunity

Disunity among officials often arises. It can happen in many ways, such as disagreement in work, personnal affairs or family affairs. In solving these problems, the executives have to create the atmosphere of coordination, understanding, sympathy and acquaintance. Only theoretical knowledge is not enough, the practice of supervision is essential for their solutions. A seminar (like what we are attending now) is one of the methods to solve these problems.

B. Presentation of Dr. Sa-ngad Plengvanij, Under-Secretary, Ministry of Public Health.

It is the government workers themselves, who are mainly responsible for causing the administrative problems. In the old days, the officials used to do their jobs with willingness. They were not afraid to take responsibilities of their own, or express their opinions to the senior officials. But nowadays, most officials seem to be indifferent in their work. In order to make them keep up with their own work, the supervisors have to pay more attention to them. It is really a waste of time. For the specialists, because of their positions, some of them have to do the administrative work as well. However, it is extremely difficult to find a specialist who is also a good administrator.

To solve these problems, one solution is to try to make the officials do their work as much as they can. Regarding the specialists, there is still no hope of separating them completely from the administrative work in the near future. Nevertheless, there should be some preparations to train the suitable persons for the administrative work in reserve for the future job of this type.

C. Presentation of Mr. Siri Pakasit, Deputy Director, the Budget Bureau.

In dealing with the administrative work, the delay of work in these days is due to :—

1. Rules, regulations and procedures

In order to run its work efficiently, every department has to set rules, regulations and procedures. Unfortunately, some of them are so specific that they can prevent the executives from accomplishing their jobs. At present, the government has dissolved quite a few rules, regulations and procedures to decrease the delay of work of the executives.

2. Delegation of authority

The regulations and procedures concerning finance of the present time are not practical in the sense that the hierarchical line is so long that it cause the delay of work. Thus delegation of authority should be rearranged. In fact, the director-generals are the persons who really do the work while the ministers only take care of the policies. Therefore, it is the director-generals who should be given the complete authority in the matter of financial concerns. By this way, the work can be proceeded more quickly.

3. Various kinds of inconveniences

At present, the various departments are facing the problems of communication, transportation, lack of equipments and especially the workers themselves. If things can be solved, there will be no more of these problems.

4. Budgeting

In general, every one wants to work because there are projects of work to be done. But the problem is that there is no budget or not sufficient budget to run the work. It takes time to solve the budgeting problem. Eventhough when the budget is received, the rules, regulations and procedures of the department may very well further delay the work. In the old days, there seemed to be no problems. It was considered to be a good financing, if a part of the budget is left over. But at the present time, the development of the country is underway with certain projects. Therefore all kinds of work and its budgeting should be done according to the projects.

2. QUESTIONS AND ANSWERS ON ADMINISTRATIVE PROBLEMS.

This is the summary of the more important questions and answers discussed at the Third Executive Development Seminar held at Thammasat University on July 8, 1961. The questions were raised by participating executives. The answers were given by three distinguished senior civil servants: Luang Sukhum Nayapradit, Secretary-General of the Civil Service Commission; Luang Siddhi Duritbhas, Deputy Comptroller-General, Ministry of Finance; and Mr. Siri Pakasit, Deputy Director, the Budget Bureau.

Question: In order to facilitate and accelerate administration, could the Civil Service Commission delegate authorities to the concerned ministry, department or division in such matters as the replacement of vacancies and the reward for special merits in the Civil Service ?

Answer: As a matter of fact, the Civil Service Commission has released practically all authorities to ministries, departments and divisions; the heads of Department or Divisions can raise the salaries of the officials by one or even two steps quite freely; the Department or Divisions hold examinations without CSC intervention; they can retire or dismiss officials quite arbitrarily, but only in conformity with some regulations laid down by the CSC. As regards rewards for special merits, which are extremely rare cases and no rules can be set up for these, naturally they ought to be submitted to the CSC for consideration and permission. But as this does not happen very often, it is not likely to cause much inconvenience. Too much authority on the part of executives may sometimes cause undesirable results. For instance, intead of dismissing a wrong-doer from the office, the executive may let him retire with pension because of soft-heartedness. In short, our executives are already enjoying a greater freedom in decision making than most countries in the world.

Replacement of vacancies in offices is not the responsibility of the CSC but is considered and resolved by the Administration Formalities Advisory Commission. This is necessary because in some offices there are more officials than needed to do the work properly, whereas in other offices there are less than needed. The Commission will investigate replacement requests and reject the unnecessary ones to wipe out disguised unemployment in Civil Service, but where the replacement or additional appointment is really indispensable, the Commission has never refused such requests.

Question: Is it practicable to promote efficiency and cut expenditures by raising salaries and reducing the number of junior officials?

Answer: This problem has been a topic under discussion for more than twenty years but nothing has really been done. One obstacle is the difficulty in laying a line to discriminate the junior officials with low salaries from those with higher incomes. How low is low? No criteria can be established. Another main abstacle is that since there in no law to fix the right number of officials for each Department or Division, disguised unemployment becomes a general phenomenon in Civil Service when there are more men than necessary. To discharge large numbers of unnecessary official would create a crisis under present conditions; to raise the salaries of all junior officials would mean a huge increase in national expenditure, which is also impracticable. The solution therefore should be a mild and gradual one: no replacement of unimportant vacancies and new assignments to each Department to be allotted to existing officials without additional appointment, only with exceptions for extremely special cases; thus salaries could be raised as efficiency rises.

Question: Should there be a regular maintenance fee in the budget for official buildings?

Answer: It is true that many officials buildings need maintenance and repairing and others which are so old and rotten that they need reconstruction. Because of deficiency of budget funds, the Government has to draw up a plan for reparation and reconstruction of official buildings which will take seven to eight years to complete.

Question: Why does the Budget Bureau cut the budgetary funds for projects approved by the National Economic Development Board?

Answer: It is sometimes true that after going through the details of the project the Bureau cuts off all unnecessary expenditures but always keeps the objectives of the project intact, the reduction only enables the project to be carried out more economically. In cases when the Bureau thinks the approved budget for the project is insufficient to achieve the objectives, the Bureau automatically increases the budget. In short, the Bureau adjusts the budgets only to enable the objectives to be achieved efficiently and economically.

Question: How could all approved projects receive their budgets in time?

Answer: In allotting expenditures for the various projects, the Budget Bureau has to work in coordination with the Ministry of Finance, especially under the present situation where total expenditure exceeds the expected revenues, the Bureau is obliged to allot budgets to projects in accordance with their priority; the more important and

urgent ones be allotted first, whereas those that can wait will have to be deferred until later.

Question: Should Civil Servants of all branches of administration be under the same law and enjoy equal rights and pay?

Answer: Civil Servants of all branches should be under the same law so as to set up a general standard and avoid inequalities in rights and pay except in the very special cases; such as juridical officials who are under separate law because of the special nature of their duties; university lecturers and professors are also under different law to raise them to a more respectable status. Civil Servants of other branches should be equal lest it becomes a corruption of morale and efficiency of the Civil Service.

Question: Could the drawing procedures of allotment be speed up or improved?

Answer: The present drawing procedure is virtually the quickest one possible. For each drawing voucher when submitted to the Comptroller-General's Department will immediately be examined by one of the six Special Investigation Units; when the drawing voucher is proved to be legally made with the amount correct, it will be forwarded to the Treasury Department for cheque issue; but if there are errors, the voucher will be returned to the concerning office for correction. And this whole process of drawing and checking at the Comptroller-General's Department will not take more them twanty four hours; A visiting Indonesian official described it as "impressive".

Question: Is it possible to avoid political officials from intervening and interrupting the working routine of permanent officials?

Answer: Politicial officials usually refer to the Prime Minister, all ministers and their secretaries, but it is quite impossible to distinguish their responsibilities from those of the permanent officials. The Minister and the Secretary are responsible for the operation of their ministry, they naturally have to check the progress of all kinds of work; they will have to shift and change officials to what they think are the most suitable jobs; and when they think someone has violated the regulations, they must dismiss them, and no law can deprive them of their rights. But this does not mean that these is no security for permanent officials; there are the Civil Service Act and the Civil Service Commission to protect them, when there is a case of dismissal, it will be investigated by two Boards of Commissioners and the accused has the right to appeal to the Civil Service Commission, all these ensure security and justice to all permanent officials.

แง่คิดในการบริหารงานสาธารณะ

โดย ชลอ วนะภูติ
ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย

(บรรยายในที่ประชุมสัมมนาข้าราชการระดับหัวหน้ากองกระทรวงศึกษาธิการ เมื่อวันที่ 18 มีนาคม 2504 ณ แผนกฝึกอบรม มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)

1. คนเราเกิดมาต้องหาอาชีพ ไม่ว่าจะรวยแล้วหรือไม่ ถ้าไร้อาชีพ ไม่ช้าก็สูญพันธุ์ หรือไม่ก็ติดตะราง

ที่นี้อาชีพของเราเป็นของเลือกได้ ต้องแล้วแต่ถนัด ขืนทำสิ่งที่ไม่ถนัดก็ไปไม่รอด

มีอาชีพอยู่อย่างหนึ่ง ที่คนเราคิดว่าใคร ๆ ก็ทำได้ และอยากทำ เพราะเป็นบ่อทองที่ถอบโกยได้ไม่สิ้นสุด คือ การรับราชการ ถ้าเมืองเรามีวรรณะ ข้าราชการก็เป็นวรรณะชั้นยอด ต่อเข้ารับราชการไม่ได้แล้ว จึงจะไปทำมาหากินอย่างอื่น โรครับราชการจึงระบาดหนักอยู่ในเมืองไทย

2. การที่คนเราตกลงใจเข้ามารับราชการนั้น อาจเป็นเพราะใจรัก หรืออยากเป็นเจ้าคนนายคน หรือเพราะไม่รู้จะไปทำอะไร

ถ้าทำส่งเดชเพราะไม่รู้จะไปทำมาหากินอะไร ผลคือ เรามักได้ข้าราชการประเภทส่งเดช ทำงานตามยถากรรม ไม่หวังดีบวกอะไร ไม่มีเข็ม

ถ้าทำเพราะอยากเป็นเจ้าคนนายคน ตามคำอวยพรของปู่ย่าตายาย ผลคือ เราได้ข้าราชการสำรวยประเภทเร่งรัดอยากได้ดีเร็ว เพื่อบรรลุความเป็นนาย ถ้าข้ามักโมโหและหุนหัน ถ้าบังเอิญได้เป็นนายจริงมักได้รับแต่ความถลัวจากราษฎร มิใช่ความรัก

ถ้าทำเพราะใจรัก ก็เหมือนการทำงานอาชีพสาขาอื่น ๆ ทั่วไป เมื่อใจรักแล้วก็มักเอาชีวิตเข้าทุ่มเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จ และไม่ใช่แต่จะให้สำเร็จอย่างเดียว แต่ต้องการความสำเร็จอย่างดีด้วย คืองานอย่างเดียวกัน ทำได้ประหยัดกว่าทั้งเงิน แรงงาน และเวลา นี่คือที่เขาเรียกกันว่า ประสิทธิภาพ ซึ่งต่างกว่า สมรรถภาพ เพราะสมรรถภาพคือการทำงาน

ชั้นหนึ่งให้สำเร็จลุล่วงไปได้ดังประสงค์เฉย ๆ เท่านั้น และต่างกับผู้ทำงานไม่สำเร็จ หรือสำเร็จอย่างเชื่องช้าจนเสียหาย ที่เราเรียกว่าหย่อนความสามารถ

3. คนทำงานกว่าจะเกษียณ เหลือราว 25% ของเมื่อแรกเข้า เพราะเป็นการเดินทางไกลที่ผ่านรสุมมาก กว่าจะรอดถึงจุดหมายปลายทางได้ก็ต้องฟกช้ำที่สุด ผู้ที่เหลือรอดอยู่จึงสมควรได้รับรางวัลจริง ๆ ส่วนอีก 75% ที่มีอันต้องล้มหายตายจากไปนั้น ก็เป็นจำนวนที่น่าเป็นห่วงจริง ๆ ถ้าค้นคว้ากันไปก็จะพบว่าส่วนใหญ่ต้องพลัดพรากไปเพราะความกดดันทางเศรษฐกิจทางครอบครัว บางคนก็ทนความเย้ายวนของลาภพิเศษไม่ได้ การฝึกอบรมคือการปรึกษาหารือ การปรับทุกข์ การช่วยกันแก้ไขเท่านั้น ว่ากันว่า จะช่วยชีวิตราชการของคน 75% ไม่ให้อับปางเสียก่อนกำหนดได้

4. ปัญหาเรื่องตัวคน เรามีทั้งคนดีคนไม่ดี มีทั้งคนโง่คนฉลาด มีทั้งคนขยันคนเกียจคร้าน เรื่องอย่างนี้ย่อมเป็นธรรมดา ถ้าคนในบ้านของเราเองเราก็ใช้วิธีตักเตือนพร่ำสอน ถ้าในสถานที่ราชการใหญ่เขาก็ใช้วิธีฝึกอบรม คล้าย ๆ หยอดน้ำมันเครื่องจักรหรือลับมีดไว้ใช้ ไม่ใช่ปล่อยตามยถากรรม ตัวใครตัวมัน

5. มีโรคอย่างหนึ่งที่ร้ายกว่าอหิวาต์ คือโรคคอรัปชั่น อหิวาต์ทำให้คนตายเป็นราย ๆ ไป แต่คอรัปชั่นอาจทำให้ชาติตายได้ อหิวาต์กันและแก้ก็ได้ แต่คอรัปชั่นเห็นพวกหมอพูดกันว่าไม่มียากันและแก้ เพราะหากขาดกิเลสโลภหลงเสียก็ย่อมขาดความเป็นมนุษย์ จึงต้องยอมให้ผู้น้อยคอรัปชั่นเพื่ออยู่รอด และผู้ไม่น้อยก็ตาม ๆ กันไป จะไม่มีทางแก้เลยจริงหรือ ?

6. มีโรคแทรกอีกโรคหนึ่งซึ่งนิยมกันมาก คือชอบใหญ่ ว่ากันว่าเมืองเล็กมีคนใหญ่มาก แต่เมืองใหญ่จริง ๆ นั้น มีแต่คนเล็ก คำพูดที่ว่า "*มึงไม่รู้จักกูหรือ*" นิยมใช้กันมาก ใช้สำหรับตัดไม้ข่มนาม

เนื่องจากชอบใหญ่นี่เอง ถึงแม้จะรวยสักเท่าไรก็ยังอยากได้ตั๋วฟรี บัตรฟรี ขอนั่งแถวหน้า ขอไปก่อนคิว ขออยู่ในพวก "เว้นแต่" เช่น ประกาศห้ามมิให้ผู้ใดกระทำอย่างนั้นอย่างนี้เว้นแต่.....เป็นต้น

หากพวกชอบใหญ่ ได้ใหญ่จริงแล้ว มักใช้ความใหญ่ผิดทาง เช่น ฝากเด็ก ขอให้เลิกคดี ขอเงินเดือนพิเศษให้หลาน ขอใช้ถนนที่ยังไม่เปิด ขอจอดรถในที่ห้าม ขอให้น้องเมียไปนอก เป็นต้น เมื่อคำนึงถึงสิ่งเหล่านี้แล้ว จะเห็นได้ว่าอำนาจเป็นของไม่ดีเลย อย่ากำไว้ดีกว่า อาจดีเป็นส่วนตัว แต่ทำให้ส่วนรวมยากจนลงจริง ๆ เด็กเล็กผู้มีปัญญาสามารถทั้งหลายก้าวหน้าไม่ได้ เพราะถูกลัดคิวหมด

ข้าพเจ้ามีเพื่อนฝรั่งคนหนึ่ง รักกันมาก ฝรั่งคนนี้มีหน้าที่ทำวีซ่าหนังสือเดินทางครั้นข้าพเจ้าพาน้องไปขอวีซ่า เขากลับไม่ให้เพราะภาษาอ่อน ขัดระเบียบของเขา นายข้าพเจ้าดีใจหายโดดเข้าช่วย คือไปขอให้ราชทูตสั่งให้ออกวีซ่า ราชทูตบอกว่าสั่งไม่ได้หน้าที่ใครหน้าที่มัน เอ! เมืองเขานี่แปลกจริง นายมันสั่งลูกน้องไม่ยักได้ โลกอะไรมันถึงเจริญอย่างนี้หนอ

ว่ากันว่า คนชอบใหญ่บ้านเรา เวลาไปเมืองนอก คิดว่ายังใหญ่อยู่ไปขู่ตะคอกบ่อย โรงแรมหรือแท็กซี่ หรือคนขายอาหาร ผลคือเขาหาว่าไม่สบาย จะพลอยอดข้าวเอาเสียด้วยซ้ำ

7. การทำงานเอาหน้าคนเป็นหลัก ทำให้คนที่เห็นหน้าบ่อย ๆ ได้รับความเมตตามาก ความเมตตานี้ก็เป็นสิ่งที่ดีตามหลักศาสนา แต่การขาดความเมตตาต่อผู้ไม่เห็นหน้าย่อมเป็นบาปมากเหมือนกัน

หลักการได้เสียไปมากเพราะหน้าคน กฎต่าง ๆ ต้องล้มระเนระนาดเพราะหน้าคน เราจะช่วยกันรักษาหน้าคนซึ่งไม่แน่นอน หรือจะช่วยกันรักษาหลักการซึ่งแน่นอนกว่าไว้

8. สุภาษิตไทยที่ว่า รู้จักรักษาตัวรอดเป็นยอดดี นั้น ในทางรัฐประศาสนศาสตร์ทำให้ทำงานไม่เป็นทีมเวิร์ค กลายเป็นเห็นแก่ตัว เพื่อที่จะเอาตัวคนเดียวให้รอด บางทีต้องระวานคนลงเสียเป็นอันมาก การบริหารงานแบบนี้จึงพังแก้ไข

9. หัวหน้าหน่วยของงาน น่าจะถือตัวแบบนายห้าง เพราะว่านายห้างจะต้องคำนึงถึงประโยชน์ของห้าง ความมั่นคงของห้าง ชื่อเสียงของห้าง สวัสดิการของลูกจ้าง ปริมาณงานสัมพันธ์กับปริมาณคนเพียงใดเป็นต้น ถ้าถือว่ากินเงินเดือนหลวง เป็นไงเป็นไป เสียเท่าไรเสียไป ของหลวงช่างมัน อะไรเหล่านี้ ไม่ช้าห้างคงล้ม เว้นแต่ห้างนั้นจะรวยเหลือเกิน

10. การบริหารการคลัง เมื่อ 700 กว่าปีเศษมาแล้ว เราใช้วิธีเก็บส่วยสาอากร จากเมืองอื่นมาบำรุงเมืองหลวง เช่น สมัยสุโขทัย สมัยอยุธยา เป็นต้น ส่วนเมืองขึ้นต่าง ๆ ส่งดอกไม้เงินดอกไม้ทองมาเป็นบรรณาการ เราจึงเสียเมืองขึ้นไปมาก และเสียความเจริญเฉลี่ย ได้แต่ทำเมืองหลวงไว้ดูเล่น ยุคละเมือง ในสมัยนี้ถ้าเราไม่แก้ไข เราก็คงจะไม่ได้มีระบบอะไรที่ดีกว่าพระร่วงกรุงสุโขทัยเลย

11. การบริหารงานต่าง ๆ จะใช้การโฆษณาอย่างขายยา หรือจะให้ความคิดปราณีเองทีละน้อย เราไม่ได้ขายของแข่งกับใคร จะดีไปถึงไหนกัน ธรรมดาทดลองดีต้องดีถึงดัง ทดลองมันเลวจังที่มันดังโดยไม่มีคนดี คนดีทดลองทำให้คนไม่ดีทดลองเสียไปด้วย คือคอยทำให้ประชาชนเข้าใจว่าคนไม่ดีทดลองไม่ได้ทำอะไร แท้ที่จริงแล้วมักตรงกันข้ามด้วยซ้ำ นักดีทดลองมักเป็นพวกผักชี หรือนักละเลงขนมเบื้อง ผู้บังคับบัญชาทุกชั้นไม่ควรส่งเสริมสนับสนุน และควรระวังนักดีทดลองให้มาก

12. น่าสงสารคนที่ตกเป็นเหยื่อของเหตุการณ์ Victim of Circumstances เพราะการทำงานของคนคนหนึ่ง ซึ่งได้รับความสำเร็จเป็นพิเศษ เพราะอยู่ในตำแหน่งเหมาะกับจังหวะและเวลาเช่นนั้น หมายความว่าผู้อื่นซึ่งถ้าสามารถมายืนอยู่ในที่นั้น ก็จะทำสำเร็จได้เช่นเดียวกัน แต่เพราะไม่มีโอกาสได้แสดงความสามารถ จึงดูเสมือนว่าในโลกมีคนสามารถคนเดียว คนอื่นไม่สามารถทั้งนั้น อย่างนักดีทดลองก็ทำให้นักปฏิบัติอื่น ๆ กลายเป็นเหยื่อของเหตุการณ์ด้วยเหมือนกันไม่มากก็น้อย

13. มีคำกล่าวอีกสองอย่างที่ทำให้ท้อแท้ใจในการทำงาน คือ "*แข่งอะไรก็แข่งได้ อย่าแข่งวาสนา*" อย่างหนึ่ง หรือที่ว่า "*แม้มีวิชาความรู้ บ่มีคนชูก็ไร้ผล*" อีกอย่างหนึ่ง คือ ตัววาสนา หรือตัวที่จะมาชูคนได้นี้ดูเป็นอ้ายโม่งลึกลับอยู่ ไม่รู้จะมาเมื่อไหร่ มาช่วยใครบ้าง จะเล่นมาทำ Spoils System เป็นแน่ คนเล่นทาง Merit ก็เสียใจไม่ดี

14. ในเรื่องการปกครองตัวคน ทำอย่างไรจึงจะรักษาความเป็นธรรมให้แก่พวกเดือนหงายในป่าได้ ถ้าพวกห่างนายมิได้รับความเหลียวแล มนุษย์ย่อมดิ้นรนเพื่อเข้ามาอยู่ใกล้นายให้จงได้ ป่าจะร้าง พระจันทร์จะฉายแสงเฉพาะในเมือง โลกจะวิปริต

15. แบบแปลนของออฟฟิศ สี่และตราเครื่องแต่งตัว ทำให้แตกความสามัคคี แยกพวกกันได้ เช่น ตำรวจกับอำเภอ หรือการอยู่กินดีของข้าราชการบางหน่วย ทำให้พวกอยู่ข้างนอกมองดาเป็นมันเหมือนคอมมูนิสต์มองนายทุน

16. นักบริหารจะต้องไม่หยุดยั้ง จะต้องคิดปรับปรุงแก้ไขการบริหารต่าง ๆ อยู่ตลอดเวลา ถ้าหยุดพอใจเห็นโลกเป็นอนิจจังก็หยุดเป็นนักบริหารได้

17. ทฤษฎีในการแต่งตั้ง โยกย้าย ให้คุณ ให้โทษ เป็นไปด้วยความเที่ยงธรรม หรือด้วยอารมณ์

ข้าราชการแทบจะเป็นโรคเส้นประสาทเพราะกลัวถูกย้ายโดยไม่เป็นธรรม ซึ่งร้ายกว่าถูกตัดเงินเดือนเสียอีก ทั้งนี้ เพราะเราขาดกฎเกณฑ์ เราใช้แต่คำว่าเพื่อความเหมาะสม ที่ใดกฎเกณฑ์น้อย ที่นั้นอารมณ์มาก ที่ใดอารมณ์มาก ที่นั้นไม่มีธรรม

การแต่งตั้ง โยกย้าย ของข้าราชการตุลาการภายใต้คณะกรรมการตุลาการ รู้สึกว่าจะใช้อารมณ์ได้น้อย มีผู้พอใจมาก นักวิ่งเต้นแทบจะหมดโอกาส ที่ไหนมีกฎเกณฑ์ การวิ่งเต้นรบกวนเจ้านายก็เบาไป

18. ปัญหาการออกจากงานแล้วไม่รู้จะไปทำอะไร เพราะอาชีพอื่นหายาก อาชีพรับราชการเท่านั้นที่ประเสริฐ ทั้งนี้ ทำให้คนกลัวที่จะถูกออกอย่างยิ่ง เมื่อกลัวแล้วก็ต้องกอดเก้าอี้ไว้อย่างเหนียวแน่น ทำให้ไม่เป็นตัวของตัว กลายเป็นขุนพลอยพยัก ไม่คิดทำอะไร ทั้งนั้น นอกจากการเอาใจมุลนายไปเสียทุกอย่าง เพื่อให้อยู่ยืดในหน้าที่ นับว่าเป็นบาปของเศรษฐกิจและสังคม ทั้งนี้ ผิดกับของฝรั่งซึ่งไม่กลัวออก เพราะหางานทำง่าย เขาทำงานกันเป็นระบบสัญญา บีหนึ่งบ้าง สองบีบ้าง สามบีบ้าง คนเราลงไม่กลัวออกแล้วเป็นตัวของตัวเองดีนัก กล้าออกความเห็น กล้าพูดตรง ๆ ไม่หลอกนายว่าสิ่งใดถูกหรือไม่ถูก

19. ปัญหาเรื่องมนุษย์สัมพันธ์ ที่เป็นวิทยาการสมัยใหม่ใช้ไม่ค่อยได้ผลนักในเมืองไทยเพราะฝรั่งเขาเอาใจลูกน้องเพื่อให้ได้งาน ไทยเราต้องเรียนวิธีเอาใจนายเพื่อให้อยู่ยืด ไม่เอางานเป็นหลัก เอาคนเป็นหลัก ถึงได้วุ่นวายกัน การเอาใจลูกน้องจึงเป็นสิ่งไม่สำคัญ ผู้น้อยต้องเอาใจผู้ใหญ่ฝ่ายเดียว วันเกิดผู้น้อยจึงไม่มี

20. มีปัญหาเรื่องอยากได้อีกข้อหนึ่ง คือ ข้าราชการทำงานโดยไม่นิยมอุดมคติ ไม่หวังประโยชน์ส่วนรวม แต่มุ่งประโยชน์ส่วนตัว คือ อยากได้ 2 ขั้น หรือเหรียญตราพิเศษ อยากเสียจนไม่เป็นตัวของตัว จะให้ทำอะไรทำทั้งนั้น ไม่ว่าควรหรือไม่ควร เพื่อให้ถูกใจผู้ที่ให้ความชอบได้เท่านั้นเอง การที่ข้าราชการดิ้นรนเพื่อความชอบพิเศษ ก็ต้องเอาใจคนเฉพาะผู้ให้ความชอบได้เท่านั้น แม้การทำงานจะไปขัดกันขึ้นกับใครก็ช่าง ขอแต่อย่าให้ขัดใจผู้ขึ้นเงินเดือนเท่านั้น งานส่วนรวมจึงไม่มี ความสามัคคีในส่วนรวมก็อาจเสียไปบ้าง

21. ปัญหาของการแบ่งงานและมอบงาน ผู้เป็นหัวหน้าหน่วยยังดูแลลูกน้องไม่ทั่วถึง ปล่อยให้ผู้ที่ไม่ชอบไม่มีงานทำ นั่งอ่านหนังสือพิมพ์ทั้งวัน ใช้แต่คนที่ชอบ ใช้เสียจนไม่ลืมหูลืมตา

ส่วนการมอบงานรู้สึกว่าทุกคนคุมงานกันไว้ยิ่งมากยิ่งดี เรื่องหน้าที่ของใครของมันตามแบบของฝรั่งไม่ใคร่ใช้ คนใหญ่มักสั่งงานเองเสียทุกอย่าง เพื่อรักษาความใหญ่ไว้ ยอมเหนื่อยเพื่อให้ใหญ่โดยไม่รู้ว่ามีทางใหญ่ได้โดยไม่เหนื่อย

22. ปัญหาการสร้างคนขึ้นแทนตัว ซึ่งในวิชารัฐประศาสนศาสตร์ถือว่าสำคัญ เมื่อยามเจ็บป่วยหรือหยุดพักผ่อน ผู้ช่วยของเราจักต้องทำงานไปได้โดยไม่ชะงัก แต่แบบไทยเราคิดจะถือว่าตัวใครตัวมัน กลัวคนมาแทนจะคิดแย่งเก้าอี้ด้วยซ้ำ มีอะไรก็ไม่ใคร่บอกกัน ถ้าหัวหน้าหยุดงานติดเป็นแพไปหมด ไม่เชื่อคอยดูเวลาหยุดพักผ่อนฤดูร้อนประจำปีไปติดต่องานที่ไหนก็ยาก

23. ปัญหาการหยุดพักผ่อนประจำปี ซึ่งทั่วโลกเขาให้ข้าราชการหรือคนงานหยุดส่วนมากปีละเดือน ทั้งนี้ถือว่าเป็นสิทธิอันหวงแหนยิ่งของคนงาน และเป็นส่วนหนึ่งในการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน บางแห่งออกค่าเดินทางให้คนงานไปเที่ยวด้วย ถ้าใครไม่หยุดก็เก็บวันหยุดไว้ได้ สิทธิในเรื่องนี้ของเรากะพร่องกะแพร่งเต็มที ซ้ำยังมีคนหาว่าดีทางไม่หยุดโดยประกาศหนังสือพิมพ์เสียอีกด้วย พวกหาว่านี้ยังกล่าวอีกว่า การหยุดไม่เห็นจะทำให้ประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นอย่างไร

24. ปัญหาของกฎหมาย หลายสมัยมาแล้วเราสร้างกฎหมายให้คนบางคนเท่านั้นเข็นหนังสือได้ นอกจากนั้นได้แต่เกษียนหัวกระดาษ ทำให้งานช้ามากมาย ทำให้คนใหญ่มาทำงานเล็ก คนเข็นบางคนไม่รู้เรื่อง และคนรู้เรื่องไม่ได้เข็น

25. ปัญหาของระเบียบแบบแผน เรามีระเบียบการและแบบฟอร์มในการทำงานที่ล้าสมัยมาก คนเก่าก็จะคิดแต่จำรงไว้ คนใหม่ก็คิดแต่จะแก้ท่าเดียว น่าจะมีสูตรที่พอเหมาะพอสมอะไรสักอย่าง

26. ปัญหาของการทำงานและการออกความเห็น เรายังใช้วิธีเก่าสืบเนื่องมาจากสมัยโบราณอยู่ คือ "*เป็นผู้น้อยค่อยก้มประณมกร*" ไม่พูดไม่จาไม่ออกความเห็น ก้มหน้ารับคำสั่งทำตามคำสั่ง ถือว่าเป็นมารยาทอ่อนน้อมงดงามผู้ใหญ่รัก

การออกความเห็นของผู้น้อย ถือว่าทะลึ่ง ต้องให้เบื้องบนสั่งลงมาท่าเดียว อันนี้เป็นการตัดความเจริญงอกงามของผู้น้อยอย่างสาหัส เป็นความบกพร่องของประเพณีที่ต้องช่วยกันแก้ไข ส่วนหนึ่งของการแก้ ต้องแก้ที่ผู้ใหญ่ คือ ให้ผู้ใหญ่ยอมทรมานตัวเอง ทนฟังความเห็นผู้น้อยบ้าง

27. ข้าราชการยังเข้าใจผิดว่าการเป็นข้าราชการ คือ การทำงานบนโต๊ะ ทุกคนคิดจะเข้าเขียนและเข็น สิ่งนี้ทำให้ผู้ใหญ่ไม่เห็นโลก ไม่เห็นราษฎร ไม่เห็นท้องที่ เห็นแต่โต๊ะ กระดาษและแฟ้มเข็น เขาจึงพูดกันว่าผู้ใหญ่เป็นเสือกระดาษจับผู้ร้ายบนโต๊ะ สร้างเมืองด้วยตัวหนังสือ รู้ทุกข์ยากของราษฎรจากรายงานเท่านั้น

ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ เกิดขึ้นในทางบริหารราชการของทุกกระทรวงทบวงกรมเหมือน ๆ กัน ถ้าคิดจะแก้ไขก็น่าจะแก้ได้ โดยความร่วมมือของทุกฝ่าย เช่น ให้มีคณะกรรมการขึ้นพิจารณาสะสาง เป็นต้น แต่ต้องเป็นความเห็นดีเห็นชอบของผู้ใหญ่จริง ๆ มิฉะนั้นก็จะเหมือยกันเปล่า ๆ แก้เสร็จแล้วก็ไม่มีใครสนใจหรือแม้แต่จะอ่าน.

SUMMARY

SOME OPINIONS IN PUBLIC ADMINISTRATION

by Chalaw Vanaputi

Inspector - General, Ministry of Interior.

(1) It is strange but true that the majority of Thai people prefer to choose a government job for their careers. For them, the government seems to be a gold mine where they can dig out with no limit. Taking government job is just like a kind of disease which is spreading over Thailand.

(2) Some want to work for government because they do not know what else to do. As a result, we have a happy-go-lucky type of workers. Others hope to become bosses. However, these people unusually turn out to be the kind of bosses that the public is afraid of. There are, of course, some people who work for government because of love of their country. These people are the ones who prove to be the most efficient workers of all. They not only work hard but also try their best to save money, man-power and time for the government at the same time. They are efficient workers.

(3) It is interesting to point out that only 25 % of the government officials survive till retirement. The question seems to be how we can help as many of the other 75 % as possible to get through.

(4) People are different, some are good, some are bad, some are diligent, some are lazy. Whatever they are, they all need improvement. Training is and effective way to improve their effeciency.

(5) There is one disease in the public work which is even worse than cholera; and that is corruption. Cholera can kill people only one by one, but corruption can destroy the whole nation. Worst of all, medical treatment can cure cholera but not corruption. It comes from the unending selfish desires of human beings.

(6) Another well known disease is the habit of showing off one's influence. It is said that the small towns are full of big-shot persons; but there are only small

persons really in the big towns. "Don't you know who I am?" is frequently asked by these big-shot people. The fact of the matter is that no matter how rich these big-shot people are, they still demand privilages such as free tickets and so on. It is a sad story to think about these big-shot persons misusing their influence and causing a mess to the whole community. Many poor and innocent people have to suffer for it.

(7) The influence of individuals always causes troubles. For good administration, it is better to maintain principles than the faces of individuals.

(8) There is also a saying that nothing is better than to know how to take care of oneself. Nevertheless, this idea seems rather selfish and will not work well in the administration of public work which badly needs team work.

(9) It is not a bad idea at all for the heads of various government departments to regard the public work as if they were privately owned and try to run them in business-like manner.

(10) At the present time, to think and to do only for the prosperity of the capital is an obsolete idea. Bangkok is not Thailand.

(11) Administration is quite different from commercial advertising. Therefore, don't get the wrong impression that the one who advertises a great deal is the one who makes a good deal.

(12) Some government officials are victims of circumstances. They have no opportunities to show their abilities because they are put in the wrong positions or at the wrong time.

(13) Some old proverbs make government officials depresses when they are taught that they cannot compete against the other in fate, or no matter how much knowledge they have, they may get nowhere without supporters. This is the crucial issue between spoils system and merit system.

(14) To supervise people effectively, the executives have to maintain justice always.

(15) Difference in styles of offices and uniforms can result in disunity among various branches of government officials.

(16) Good administrators must always try to improve their work to keep pace with circumstances.

(17) One thing which alarms government officials most is being transferred without justice. It is prefcrable that the appointment and transfer of officials should be made under the rule of justice, not the rule of emotion.

(18) In order to be able to hang on to their jobs, many officials have no other choice but to please their bosses. As long as they have to go on doing this, these officials cannot be themselves.

(19) Problems of human relations may be solved effectively elsewhere but not in Thailand at the present time. In Western countries, the bosses usually have to please their workers to get a good amount of work done. In Thailand, it is the workers who have to please their bosses in order not to be dismissed.

(20) Some officials think of themselves more than the community as the whole. Private advantages must come first. All they do is to please the ones whose authority is to raise their salary.

(21) The problem of work distribution is also serious. Some bosses will assign work only to the ones they like. The others are left with nothing to do. Reading newspapers seems to be the daily routine work of the latter group.

(22) In public administration, it is important that the work should go continuously in spite of sickness, absence or on vacation by some officials. In practice it appears that no one wants to be responsible for the work of the other in such a case. Moreover, most officials want to do their own jobs confidentially. Therefore, the delay of work is inevitable especially during the summer vacation.

(23) The right to take leave during summer time is universally known to all workers in any country. It is generally considered to be a means of increasing their work efficiency. But in Thailand, there is still a wrong understanding about this matter.

(24) Some laws and rules cause the wrong delegation of authority. Some officials are delegated authority to do the thing about which they know nothing.

(25) Work procedure in governmental administration is neither the thing to be maintained always nor the thing to be changed always.

(26) One point of weakness in our Thai tradition is that the subordinates have to do their work according to the commands of the bosses without any chance to express their own opinions.

(27) There is still a misunderstanding among government official in thinking that their jobs involve desk work only. Certainly, sitting in the office will not help these officials to see and understand clearly the real problems of the people. It is like trying to build a city with letters (to create an immagination through a false impression).

All problems discussed here can happen and are happening in the administration of various agencies in our country. All of us should help each other to solve with the approval of the top executives or else our work will come to nothing.

○ ... "Say it with words" is easier said than done.
For words can be tricky, have quite different meanings
for different people; the whole subject of language,
in fact, should be marked "handle with care."

การพูดด้วยปากนั้นง่ายกว่าลงมือทำ เพราะคำพูดนั้นอาจมีเล่ห์เหลี่ยม และมีความหมายได้นานาสำหรับบุคคลต่าง ๆ กัน ดังนั้นเราควรจะใช้ความระมัดระวังเป็นพิเศษเกี่ยวกับภาษาพูด. ○

Stuart Chase

ความสำคัญของระบบบริหารราชการแผ่นดิน
กับ
พัฒนาการทางเศรษฐกิจของชาติ

โดย บุญชนะ อัตถากร
รองเลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ

โดยที่ "ระบบบริหารราชการแผ่นดิน" หรือ "รัฐประศาสน์" (Public Administration) เป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง อันอาจบันดาลให้ประเทศชาติบ้านเมืองเจริญขึ้นหรือเสื่อมลงได้ ประกอบกับในหนังสือตำราอันว่าด้วยการพัฒนาการเศรษฐกิจแทบทุกเล่มจะได้กล่าวเน้นถึงความสำคัญของ "รัฐประศาสน์" หรือ "ระบบบริหารราชการแผ่นดิน" ไว้ด้วยเสมอว่า "*ไม่ว่าบ้านเมืองใด ถึงแม้รัฐบาลจะมีความตั้งใจที่จะพัฒนาประเทศสักเท่าใดก็ตาม ถ้าปราศจากเสียซึ่งระบบการบริหารราชการที่ดีแล้ว ความหวังที่จะพัฒนาประเทศให้บรรลุเป้าหมายก็หาสำเร็จได้ไม่*" แม้ในระยะหลัง ๆ นี้ ประธานาธิบดีปัจจุบัน (Kennedy) แห่งสหรัฐอเมริกา รวมตลอดถึงนักเศรษฐกิจคนสำคัญ ๆ (เช่น Galbraith และ Heller) ซึ่งเป็นที่ปรึกษาชั้นแนวหน้าของประธานาธิบดี ก็ได้กล่าวเน้นถึงความสำคัญของระบบบริหารราชการที่มีต่อพัฒนาการของประเทศเช่นเดียวกัน

ในฐานะที่มีส่วนรับผิดชอบการบริหารราชการในทางเศรษฐกิจของประเทศไทยอยู่ส่วนหนึ่ง ข้าพเจ้าจึงใคร่ขอถือโอกาสนำหลักใหญ่ ๆ ในวิชารัฐประศาสนศาสตร์มาบรรยายให้ท่านผู้ฟังได้ทราบอีกครั้งหนึ่งดังต่อไปนี้

ในเบื้องต้นขอให้เป็นที่เข้าใจว่า คำว่า **รัฐประศาสน์** มีความหมายเช่นเดียวกับ **การบริหารราชการแผ่นดิน** แต่ถ้าเป็นวิชาการที่ศึกษากันอยู่ในมหาวิทยาลัย ก็เติม ศาสตร์เข้าไปอีกคำหนึ่งเรียกว่า รัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งก็แปลได้อย่างง่าย ๆ ว่า "ศาสตร์" หรือ "วิชา" อันว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดินนั่นเอง

การบริหารราชการแผ่นดินแบ่งได้เป็น 2 สาขาใหญ่ ๆ คือ

1. การบริหารงานหลัก (Basic Administration) ซึ่งทุกกระทรวงทบวงกรม จะต้องปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนหรือตามหลักวิชาเหมือน ๆ กัน

2. การบริหารงานเอกเทศ (Specific Administration) ซึ่งแต่ละกระทรวง ทบวงกรมดำเนินการบริหารเป็นพิเศษเฉพาะ ใช้วิชาการเฉพาะ ไม่เหมือนกระทรวงทบวง กรมอื่น ๆ

ตัวอย่างเช่น ในกรมสรรพากรก็มีการบริหารงานหลักเกี่ยวกับการแบ่งส่วนราชการ การบริหารงานเกี่ยวกับตัวบุคคล การบริหารงานเกี่ยวกับการเงิน และการบริหารงาน เกี่ยวกับการวางแผนงาน (Organization, Personnel, Finance, Planning) ในขณะเดียวกัน ก็มีการบริหารงานเกี่ยวกับการเก็บภาษีสรรพากร ซึ่งมีลักษณะพิเศษต่างกว่ากรมอื่น ๆ รวมอยู่ด้วย กรมอื่น ๆ ในแต่ละกระทรวงทบวงกรม ก็มีการบริหารงานหลักและงานพิเศษ ทำนองเดียวกันนั่นเอง

สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ มีการบริหารงานหลัก เกี่ยวกับ การแบ่งส่วน ราชการ คือ แบ่งงานให้เหมาะสม ซึ่งจะต้องมีการปรับปรุงแบ่งส่วนราชการเป็นครั้งคราว เกี่ยวกับหน้าที่ต่าง ๆ คือ การวางแผนเศรษฐกิจ การสถิติ การคำนวณรายได้รายจ่ายของ ประชากร การสะสมทุนการผลิตและการบริโภค การค้าระหว่างประเทศ และการรับ ความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ในส่วน การบริหารงานเกี่ยวกับบุคคล นั้น สภาพัฒนาการ เศรษฐกิจแห่งชาติ ก็จำต้องคัดเลือกหาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถในทางวิชาการต่าง ๆ อาทิ เศรษฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ การศึกษา การสาธารณสุข และวิชาการอื่นๆ ให้มาช่วยปฏิบัติงาน ต้องวางอัตราเงินเดือนให้เหมาะสม ต้องมีเครื่องจูงใจ ให้ตั้งใจปฏิบัติราชการ ต้องใช้คนให้ถูกกับตำแหน่งหน้าที่ ต้องอำนวยสวัสดิการ ตลอดจน กำหนดสิทธิในบำเหน็จบำนาญด้วย ในส่วนการเงินและการคลัง ของสภาแห่งนี้ ก็จะต้อง มีการเบิกจ่ายเพื่อใช้เป็นค่าแรงงาน คือเงินเดือนค่าจ้าง จัดหาวัสดุเครื่องใช้ตลอดจนสถานที่ ทำงานด้วย สำหรับ การวางแผนงาน ภายในสภาและสำนักงานนั้น ผู้บังคับบัญชาก็จำต้อง กำหนดแผนขึ้น เพื่อปฏิบัติเป็นการภายในและนำไปใช้ให้เหมาะสมตามกาลเทศะ

เท่าที่กล่าวมาในวรรคก่อนเป็นเรื่องของการบริหารงานหลักของสภาและสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ แต่ การบริหารงานเอกเทศ ซึ่งมีความสำคัญยิ่งยวดต่อพัฒนาการเศรษฐกิจของประเทศอันอาจเรียกได้ว่า Economic Administration นั้น เป็นความรับผิดชอบพิเศษของสภาและสำนักงานแห่งนี้ และมีลักษณะงานผิดแผกไปจากงานของกระทรวงทบวงกรมอื่นเป็นอันมาก ถ้าจะกล่าวโดยระดับ สำนักงานนี้เป็นผู้เสนอกำหนดนโยบายในการพัฒนาเศรษฐกิจ กำหนดแผนในการพัฒนาเศรษฐกิจ เมื่อได้รับอนุมัติจากรัฐบาลแล้ว ก็มอบให้กระทรวงทบวงกรมต่างๆนำไป ปฏิบัติการ ในระหว่างปฏิบัติการตามแผน สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติอาจจัดเจ้าหน้าที่ไปตรวจดูการปฏิบัตินั้น ๆ และเมื่อครบกำหนดเวลาระยะหนึ่ง ๆ สภาก็อาจจะ ประเมินผล เพื่อจะได้หยั่งทราบถึงความบกพร่องและความสำเร็จว่าเป็นไปตามแผนการนั้นเพียงใดหรือไม่ เพื่อจะได้หาทางแก้ไขปรับปรุงให้ดียิ่ง ๆ ขึ้นสืบไป

การบริหารงานทางเศรษฐกิจ ในระดับนโยบายและวางแผน (Policy and Planning) นั้น ต้องการความรู้ความสามารถของเจ้าหน้าที่หลายฝ่ายประกอบกัน ดังได้กล่าวแล้วข้างต้น บุคคลซึ่งเป็นชั้นหัวหน้าที่เรียกว่าผู้บริหารงานหรือ Administrator จะเป็นนักเศรษฐศาสตร์ หรือนักวิชาการอย่างอื่น ก็ย่อมเป็นได้ แต่จำเป็นจะต้องมีความสามารถในการบริหาร คือ การกำหนด จุดหมาย นโยบาย วางแผน ดำเนินงาน ประสานงาน ควบคุมงาน ปรับปรุงงาน และอื่น ๆ

การประสานงาน (Coordination) ระหว่างผู้มีอาชีพต่างกัน พื้นเพต่างกัน ผลประโยชน์ต่างกันให้ได้ผลนั้น ถือว่าเป็นความสามารถอย่างยอด บุคคลใดสามารถดำเนินการได้ผลเต็มที่ถือว่า มี Leadership ที่ดี โดยสรุปผู้มี Leadership ที่ดี คือผู้ที่สามารถเรียกร้องนักวิชาการหลายสาขา (Technicians) ให้เข้าร่วมงานและบริจาคความรู้ความความสามารถให้เกิดผลอย่างดีที่สุด ผู้ที่ร่วมงานในสำนักงานดังกล่าวนี้ นอกจากจะมีผู้อยู่ได้บังคับบัญชาที่เรียกว่า เศรษฐกร วิศวกร รัฐประศาสนกร นักสถิติ นักการศึกษา และอื่น ๆ แล้ว ยังมีที่ปรึกษาชาวต่างประเทศเป็นจำนวนมาก มีผู้บังคับบัญชาชั้นสูง และมีกรรมการอื่น ๆ คอยรับฟังคำชี้แจงและเหตุผลอันสมควรในด้านต่าง ๆ

นอกจากนั้นยังมีชาวต่างประเทศ ซึ่งทำงานอยู่ในองค์การต่างประเทศซึ่งตั้งอยู่ในประเทศไทย บุคคลเหล่านี้ย่อมมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการบริหารงานทางเศรษฐกิจด้วย ความสามารถในอันที่จะให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาและเจ้าหน้าที่ของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ เสียสละ ที่จะให้ที่ปรึกษาชาวต่างประเทศให้ความเห็นโดยปราศจากอคติ ที่จะให้ผู้บังคับบัญชาและคณะกรรมการสนับสนุน ที่จะให้ชาวต่างประเทศให้ความร่วมมือนั้น ถือว่าเป็นความจำเป็นอย่างสำคัญ ที่จะให้การบริหารงานทางเศรษฐกิจในระดับนโยบายและวางแผนดำเนินไปโดยเรียบร้อยราบรื่นเป็นผลดีแก่ส่วนรวม

ในระดับปฏิบัติการ (Operation) สภาและสำนักงานพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาตินี้ พึงติดต่อกับกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ให้นำแผนซึ่งได้กำหนดและรับรองแล้วไปปฏิบัติ ความแนบเนียนในการติดต่อย่อมเป็นภาระสำคัญไม่น้อย การตรวจตรางานก็ดี การให้ความคิดเห็นแนะนำก็ดี การให้บริการแก่กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ก็ดี ต้องเป็นไปโดยเหมาะสมจึงจะเกิดประโยชน์แก่ชาติเท่าที่ต้องการ

ประการสุดท้ายใน **ระดับการประเมินผล** (Evaluation) เจ้าหน้าที่ปฏิบัติการก็พึงให้ความร่วมมือด้วยอย่างจริงใจ เพราะการประเมินผลย่อมเป็นเครื่องมืออันจำเป็นที่จะปรับปรุงแผนงานและดำเนินงานให้ดีขึ้นเรื่อย ๆ จนสำเร็จสุดล่วงไปได้ถึงเป้าหมายที่ตั้งไว้

ดังได้กล่าวแล้ว ภาระที่จะพัฒนาประเทศในทางเศรษฐกิจนั้นเป็นปัญหาใหญ่ยิ่ง รัฐบาลย่อมต้องการความร่วมมือจากข้าราชการทุกคนและประชาชนทุกฝ่ายร่วมกันเสียสละทำงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ด้วยความขยันหมั่นเพียร ด้วยความร่วมมือร่วมใจของทุกฝ่าย บ้านเมืองเราจึงจะพัฒนาได้สมดังความมุ่งหมาย

ระยะนี้ เราอยู่ในระยะเริ่มต้นที่จะดำเนินการตามแผนเพื่อพัฒนาการเศรษฐกิจของชาติ **การเริ่มต้นที่ดีย่อมเท่ากับทำสำเร็จไปแล้วครึ่งหนึ่ง บัดนี้คณะรัฐบาลปัจจุบันได้เริ่มต้นดีแล้ว จึงเป็นหน้าที่ของผู้บริหารงานทุกฝ่ายและทุกคนที่จะดำเนินการต่อไปให้ลุถึงจุดประสงค์อันสุดท้าย** ถ้าเราร่วมใจกันอย่างเต็มที่ในการดำเนินงานต่อไปโดยไม่ย่อท้อเพื่อประโยชน์ของบุตรหลานของเราในอนาคต ซึ่งมีจำนวนเพิ่มขึ้นปีละ 6 – 7 แสนคนทุกปี และในปี พ.ศ. 2534 ประเทศเราก็จะมีประชาชนเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนถึง 50 ล้านคนแล้ว ก็หวังได้ว่าอนาคตของประชาชนคนไทยจะอยู่ในสภาพอันสมบูรณ์เท่าหรือยิ่งกว่าที่เรากำลังเป็นอยู่ในขณะนี้เป็นอันมาก.

SUMMARY

THE IMPORTANCE OF NATIONAL ADMINISTRATION SYSTEM IN DEVELOPING NATIONAL ECONOMY

by Boonchana Attakor

Deputy Secretary - General, Office of the National Economic Development Board.

Public Administration is of utmost importance in being responsible for the prosperity and decline of a country. No matter how much the government intends to develope the country, without a good public administration there will be no achievement in such a project.

The work of public administration is divided into two main branches. Basic administration which provides the basic techniques commonly applied to all governmental agencies in order to carry out their ordinary work. The other one is called "Specific Administration" which provides special techniques required for the special branches of work different from the others.

The basic administration of the Economic Development Board, concerning the organizational division, is to make a suitable distribution of work to cope with the circumstances. Regarding personnel administration, the council has to look for qualified technicians in different areas to render the service and provide them with suitable facilities, fringe benefit and other necessities to create a good morale. The Council has to handle also the matters of financing. The top executives of the Council have to be responsible for policy planning to use as a guide for successful administration.

Besides the basic administration, the Council has also the duty of specific administration of making policies and planning programs concerning economic development. With the government approval, the programs will be assigned to different government agencies for execution. The Council is also authorized and responsible for inspecting and evaluating the results of the programs.

At the policy and planning level, the work of economic development requires the knowledges and abilities of many officials from various fields known as the administrators. Many elements combine to make administrative abilities: objective setting, policy making, planning, directing, coordinating, controlling, reorganizing etc. It is most difficult to coordinate and obtain a good result among the administrators of different professional backgrounds. The one, who can succeed in so doing, will be accepted as a person with a good leadership.

Regarding the operating level, the council will get in touch with the various government agencies and assign them the approved plans to carry out. The planning will be beneficial only with the provision of good communication, good inspection and useful advices from the Council. Finally, sincere cooperation is necessary for evaluation of work in order to continuously improve the planning to accomplish the good.

Economic development is indeed a big task. The government badly needs cooperation from every official and every citizen to carry out the work with sincerity, honesty and endurance to achieve its aim. At present, we are at the early stage of economic development. So far the government has done very well. A good beginning is like a half finished. Therefore, it is our duty to see that the work has been successfully carried out till the end.

○ It is disgraceful to stumble against the same stone twice.

Greek Proverb

เป็นที่น่าอับอายยิ่ง หากว่าเราสะดุดหินก้อนเดียวกันถึงสองครั้ง

ภาษากรีก ○

ตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ*

โดย พ.ต.ท. สกล สถิตยุทธการ
ผู้กำกับการกอง 2, กองตำรวจตับเพลิง

ในวงการทั่วไปเรามักจะได้ยินคำว่า "ตำรวจการเมือง" และ "ตำรวจอาชีพ" จนกระทั่งเกิดความเคยชินกับคำทั้งสองนี้และเกิดจินตนาการขึ้นว่า ตำรวจที่จะรับใช้และอำนวยบริการให้แก่ประชาชนได้นั้นต้องเป็นประเภทตำรวจอาชีพเท่านั้น หรืออาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่งคือ ตำรวจที่ดีจะต้องไม่ยุ่งเกี่ยวกับการเมืองเลย ความรู้สึกและแนวความคิดเช่นนี้ย่อมขัดกับความจริงอยู่มาก เพราะตำรวจบางหน่วยซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการเมืองเช่น ตำรวจสันติบาล จะต้องเป็นตำรวจที่เกี่ยวข้องอยู่กับการเมืองเสมอและตามข้อเท็จจริงก็ปรากฏอยู่ทั่วไปว่า ไม่ว่าจะเป็นตำรวจประเภทใดย่อมจะมีโอกาสปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับการเมืองด้วยกันทั้งสิ้น เหตุใดจึงเป็นเช่นนั้น จะได้พิจารณาศึกษากันต่อไป

ในเบื้องต้นใคร่ขอยกข้อคิดของศาสตราจารย์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ Marshall E. Dimock และ Gladys O. Dimock ซึ่งได้กล่าวไว้ว่า "Politics and Administration are the two sides of a single coin"[1] ทั้งนี้ย่อมจะถอดความเป็นภาษาไทยได้ว่า "*การเมืองกับการบริหารเปรียบเสมือนด้านหัวและก้อยของเงินเหรียญกษาปณ์อันเดียวกัน*" กล่าวคือ การเมืองและการบริหารเป็นสิ่งที่จะต้องควบคู่กันไปเสมอตามเป็นจริงก็ปรากฏว่าตำรวจซึ่งเป็นจักรกลสำคัญยิ่งในการบริหารประเทศ ตำรวจมีหน้าที่รักษาไว้ซึ่งความสงบราบในประเทศอันจะ

---

* บทความเรื่องนี้เดิมผู้เขียนเสนอเป็นข้อเขียนประจำภาคประกอบการศึกษาในลักษณะวิชา "หลักรัฐประศาสนศาสตร์" ในการศึกษาชั้นปริญญาโททางรัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ทางวารสาร ฯ ได้พิจารณาเห็นว่าเป็นข้อเขียนที่มีลักษณะเป็นงานวิจัยได้ดีและมีเนื้อเรื่องที่ควรค่าแก่การพิจารณาศึกษา จึงได้ขอให้ผู้เขียนอนุญาตให้นำมาลงพิมพ์เผยแพร่

อนึ่ง โดยที่ข้อเขียนประจำภาคฉบับนี้ได้เขียนขึ้นก่อนที่ทางวารสาร ฯ จะได้จัดพิมพ์บทความของ พ.ต. สมชาย หิรัญกิจ เรื่อง "การเมืองกับการบริหารราชการ" จึงปรากฏว่ามีข้อความในตอนที่เกี่ยวกับลักษณะของข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำคล้ายคลึงกันอยู่บ้าง ทางวารสารจึงได้ร่วมกับเจ้าของบทความแก้ไขข้อความในตอนนี้เสียใหม่เพียงเล็กน้อย

[1] Marshall E. Dimock and Gladys O. Dimock, Public Administration, (N. Y: Rinehart & Co. Inc. 1953), p. 47.

ยังความผาสุกให้บังเกิดแก่ประชาชนในส่วนรวม ตำรวจมีหน้าที่รักษาความศักดิ์สิทธิ์ของตัวบทกฎหมายที่สภานิติบัญญัติได้กำหนดขึ้น ฉะนั้นการที่จะตั้งข้อรังเกียจเดียดฉันท์มิให้ปฏิบัติการเกี่ยวข้องกับการเมืองเสียเลยนั้นจึงเป็นเรื่องที่ไม่ชอบด้วยเหตุผลทั้งในทางทฤษฎีและหลักปฏิบัติจะกระทำมิได้

การปฏิบัติงานในหน้าที่ทางการเมืองของตำรวจย่อมขึ้นอยู่กับนโยบายและวิธีควบคุมนโยบายของรัฐบาล ถ้ากลุ่มการเมืองหรือคณะบุคคลที่เป็นรัฐบาลมีความคิดเห็นรุนแรงนโยบายการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจก็เฉียบขาดรุนแรงตามไปด้วย แต่ถ้ารัฐบาลมีความคิดเห็นไม่รุนแรงการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจก็อ่อนและเพลาลงตามนโยบายของรัฐบาลนั้น ฉะนั้นน่าจะพิจารณาว่าองค์การตำรวจควรจะจัดในรูปไหน ควรจะมีสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างใด จึงจะทำให้ตำรวจไม่มีบทบาทรุนแรงหรืออ่อนลงตามความคิดเห็นของรัฐบาลหรือของกลุ่มการเมืองที่มีอำนาจปกครองประเทศ เรื่องนี้เป็นเรื่องที่กว้างขวางและอยู่นอกขอบเขตของการศึกษาในเรื่องนี้จึงจะขอเว้นเสียซึ่งการอภิปรายในคราวนี้ หากแต่จะได้พิจารณาศึกษาเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมืองกับการตำรวจ และตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจควรจะเป็นตำแหน่งทางการเมืองหรือตำแหน่งประจำ

การพิจารณาในสาระสำคัญดังกล่าวนี้ หากจะได้พิจารณาทฤษฎีของการปกครองเกี่ยวกับการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยออกเป็นอำนาจตุลาการ อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจบริหาร และพยายามให้แต่ละส่วนเป็นอิสระแก่กัน มีดุลยภาพในการควบคุมซึ่งกันและกันเพื่อมิให้อำนาจการปกครองประเทศทั้งหมดต้องตกไปอยู่กับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งแต่ฝ่ายเดียว ซึ่งจะทำให้การปกครองประเทศกลายเป็นระบอบอื่นซึ่งมิใช่ระบอบประชาธิปไตยแล้วก็จะประจักษ์ความจริงในทางปฏิบัติ อำนาจทั้งสามประการนี้จะแบ่งแยกได้ก็แต่ในลักษณะปรัชญาหรืออุดมการณ์เท่านั้น ในทางปฏิบัติแล้วย่อมมีการเหลื่อมล้ำกันอยู่เสมอไม่มากก็น้อย ลักษณะของความเหลื่อมล้ำคาบเกี่ยวกันเช่นนี้มีลักษณะเช่นเดียวกันกับราชการการเมืองและราชการประจำ ความจริงข้อนี้ย่อมประสบเสมอ แม้แต่ในประเทศประชาธิปไตยมหาอำนาจ เช่น อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา โดยนัยนี้ตำรวจจะต้องมีหน้าที่ทางการเมืองเข้ามาแทรกอยู่อย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

แม้แต่การปกครองของประเทศไทยสมัยก่อน ตำรวจก็ได้มีส่วนใกล้ชิดกับองค์พระประมุขของประเทศมากเป็นพิเศษ ดังท่านผู้รู้ซึ่งใช้นามปากกาว่า "*ทานตะวัน*" ได้เขียนบทความเรื่องกรมพระตำรวจลงในหนังสือพิมพ์ตำรวจ ดังนี้[2]

"*... เมื่อ พ.ศ. 2400 การจับกุมผู้กระทำผิดกฎหมายและโจรผู้ร้ายนั้นเป็นภารกิจและหน้าที่ของกรมที่สำคัญสองกรม คือ กรมเมือง และกรมพระตำรวจ กรมเมืองนี้อาจจะอนุมานได้ว่า คือ กรมมหาดไทยในปัจจุบันนี้เอง เพราะเจ้าพนักงานของกรมที่ปฏิบัติหน้าที่จับกุมโจรผู้ร้ายนั้น ได้แก่นายอำเภอประเภทหนึ่งและพวกพะทำมะรงที่ควบคุมนักโทษอีกประการหนึ่ง ส่วนกรมพระตำรวจกลับมีหน้าที่ปฏิบัติราชการโดยใกล้ชิดกับองค์พระมหากษัตริย์มากกว่ากรมเมือง เพราะนอกจากมีหน้าที่จับกุมโจรผู้ร้ายทั่วประเทศเช่นเดียวกับกรมเมืองแล้วยังต้องปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชโองการโปรดเกล้าฯ เช่น ให้สอบสวนคดีสำคัญๆ เช่น คดีปลอมแปลงเงินตราซึ่งเป็นคดีที่ทรงสนพระราชหฤทัยเป็นพิเศษ ...*" ท่านผู้อ่านจะเห็นได้ว่าตำรวจได้มีส่วนใกล้ชิดกับนโยบายทางการเมืองหรือผู้ปกครองประเทศมาช้านานแล้ว แม้แต่ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้นซึ่งพระมหากษัตริย์เป็นผู้ทรงกำหนดนโยบายทางการเมืองโดยสิทธิขาดแต่พระองค์เดียวก็มีตำรวจซึ่งทำหน้าที่เสมือนพระหัตถ์ของพระมหากษัตริย์ในอันที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชโองการโปรดเกล้าฯ

ต่อมาเมื่อกรมพระตำรวจได้สลายไปพร้อมกับการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ประเทศไทยได้มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย กรมตำรวจจะสืบความใกล้ชิดกับผู้กำหนดนโยบายทางการเมืองหรือเรียกง่าย ๆ ว่า คณะการเมือง ผู้มีอำนาจในการปกครองประเทศก็หาไม่ มีหน้าซ้ำกลับทวีความสัมพันธ์มากขึ้นตามลำดับ กล่าวคือนับตั้งแต่ได้นำการปกครองระบอบประชาธิปไตยเข้ามาใช้ในประเทศไทยแทนระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ก็เกิดคณะการเมือง ซึ่งมีอำนาจการปกครองประเทศไทย เป็นเวลานาน 3 คณะที่สำคัญคือ

1. คณะผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองราชฎร พ.ศ 2475
2. คณะรัฐประหาร พ.ศ. 2490
3. คณะปฏิวัติ พ.ศ. 2500

---

[2] ทานตะวัน, "กรมพระตำรวจ", ตำรวจ. ปีที่ 25, เล่มที่ 20, 2499 น. 224 – 226.

คณะผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองราษฎร พ.ศ. 2475 ได้ส่ง พ.ต. หลวงอดุลยเดชจรัส ซึ่งเป็นสมาชิกคณะผู้ก่อการ ฯ 2475 มาดำรงตำแหน่งรองอธิบดีกรมตำรวจ เมื่อ พ.ศ. 2476 เพื่อควบคุมกิจการตำรวจให้เป็นไปตามนโยบายของคณะผู้ก่อการ ฯ 2475 พ.ต. หลวงอดุลยเดชจรัส ผู้นี้ ต่อมาได้ดำรงตำแหน่งเป็นอธิบดีกรมตำรวจ เมื่อ พ.ศ. 2479 จนกระทั่งถึง พ.ศ. 2488 ระหว่างนี้มีการเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการในกรมตำรวจให้เกี่ยวข้องกับการเมืองมากขึ้นกว่าสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์หลายเท่า

เมื่อหมดสมัยคณะผู้ก่อการ ฯ 2475 แล้ว ก็มีการปกครองด้วยระบบพรรคการเมืองต่างๆ อีกหลายสมัย จนกระทั่งคณะรัฐประหารได้มีอำนาจทางการเมืองแทน ในปี พ.ศ.2490 คณะรัฐประหารก็คงดำรงนโยบายการเมืองเกี่ยวกับกรมตำรวจเช่นเดียวกับคณะผู้ก่อการ ฯ 2475 กล่าวคือได้จัดส่ง พ.อ. เผ่า ศรียานนท์ สมาชิกคณะรัฐประหารมาดำรงตำแหน่งรองอธิบดีกรมตำรวจ เมื่อ พ.ศ. 2491 และต่อมาในปี พ.ศ. 2494 ได้เป็นอธิบดีกรมตำรวจ จนกระทั่งถึง พ.ศ. 2500 ซึ่งเป็นปีที่คณะรัฐประหารสิ้นอำนาจ ข้อที่ควรสังเกตก็คือ ทั้งคณะผู้ก่อการ 2475 และคณะรัฐประหาร 2490 มีวิธีการส่งสมาชิกของคณะมาด้วยความคล้ายคลึงกันมาก กล่าวคือ ทั้งคู่เป็นนายทหารบกเหล่าทหารปืนใหญ่ และศึกษางานเพื่อเรียนการบริหารราชการกรมตำรวจในตำแหน่งรองอธิบดีกรมตำรวจเป็นเวลา 4 ปีเท่า ๆ กัน ก่อนที่จะได้รับตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ

ในสมัยปัจจุบันนี้ ตั้งแต่ พ.ศ. 2500 เป็นต้นมา ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการตำรวจหนักมากกว่าทุกสมัยที่ผ่านมาแล้ว คณะปฏิวัติ 2500 ได้ส่ง พล.อ. ไสว ไสวแสนยากร มาดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ และมี พล.ท. ประเสริฐ รุจิรวงศ์ (ยศปัจจุบัน พล.ต.อ.) เป็นรองอธิบดีกรมตำรวจ ทั้งสองท่านเป็นสมาชิกคณะปฏิวัติด้วยกัน และต่อมาในปี พ.ศ. 2501 มีการเปลี่ยนแปลงตัวอธิบดีกรมตำรวจ โดย ฯ พณ ฯ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่รักษาราชการอธิบดีกรมตำรวจ ด้วยอีกตำแหน่งหนึ่ง ส่วน พล.ท. ประเสริฐ ฯ (นายทหารปืนใหญ่) ยังคงดำรงตำแหน่งรองอธิบดีอยู่จนกระทั่งปัจจุบันนี้

เท่าที่ได้ลำดับความเป็นมาของกรมตำรวจไทยจนถึงปัจจุบันนี้แล้ว ย่อมจะเห็นว่าความสัมพันธ์ระหว่างการตำรวจกับการเมืองนั้นใกล้ชิดกันเพียงใด บรรดาคณะการเมือง

ทั้ง 3 ที่กล่าวแล้วได้เข้ามาทำการควบคุมกรมตำรวจอย่างใกล้ชิด จึงควรศึกษาพิจารณาให้ละเอียดว่าเหตุใดจึงเป็นเช่นนั้น และถ้าเป็นเช่นนั้นแล้วระบอบประชาธิปไตยที่มีอยู่ในประเทศไทยตั้งแต่อดีตจนกระทั่งปัจจุบัน และที่จะมีต่อไปในอนาคตนั้นจะนับว่าถูกต้องตามคัดลองของระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริงหรือไม่ เพราะต่างมีความเห็นกันว่าควรจะแยกข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมืองมิให้ก้าวก่ายกันในการบริหาร โดยเฉพาะตำรวจซึ่งเป็นผู้รักษากฎหมาย หากได้กระทำการสิ่งหนึ่งสิ่งใดที่เป็นปฏิปักษ์ต่อหลักความยุติธรรม หลักเสรีภาพของสังคมแล้ว ระบอบประชาธิปไตยก็ย่อมจะมีฐานะง่อนแง่นเต็มทีและอาจจะล้มลงได้โดยง่าย เรื่องนี้เป็นเรื่องที่มีขอบเขตกว้างขวางมาก จึงจะหยิบยกมาอภิปรายเฉพาะขอบเขตแคบ ๆ แต่เพียงว่า ตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจซึ่งเป็นผู้บริหารชั้นสูงสุดนั้น ควรจะเป็นข้าราชการฝ่ายการเมืองหรือข้าราชการประจำจึงจะบังเกิดผลดีต่อระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริง

ความหมายของคำว่า การเมือง และคำว่า ตำรวจ

1. ความหมายของคำว่า การเมือง

ความหมายของคำนี้ผู้กล่าวไว้หลายทรรศนะด้วยกัน ตามที่ผู้เขียนเรื่อง "การเมืองกับการบริหารราชการ" ได้รวบรวมอรรถาธิบายของคำว่า การเมือง จากที่ต่าง ๆ มากล่าวนั้น พอจะสรุปความหมายของคำว่าการเมืองนี้ได้ว่า การเมืองนั้นควรจะมีลักษณะสำคัญ ๆ ดังนี้[3]

(1) เป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครอง หรือระหว่างรัฐบาลกับประชาชน โดยฝ่ายผู้ปกครองมีอำนาจในการออกกฎหมายและอำนาจบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งฝ่ายผู้ถูกปกครองจะต้องเชื่อฟังและปฏิบัติตามข้อบังคับที่ได้กำหนดขึ้นไว้

(2) การเมืองคือจุดมุ่งหมายของสาธารณชน เป็นกิจกรรมที่มีความผูกพันต่อประชาชนทั้งมวล ประชาชนย่อมมีส่วนได้เสียต่อผลที่จะบังเกิดขึ้น

---

[3]สมชาย หิรัญกิจ, "การเมืองกับการบริหารราชการ" วารสารรัฐประศาสนศาสตร์, ปีที่ 1, ฉบับที่ 2, มกราคม 2504, น. 69–70

(3) มีจุดมุ่งหมายที่จะดำเนินการไปสู่วัตถุประสงค์ตามนโยบายด้วยการดำเนินการทุกวิถีทางโดยไม่คำนึงว่าจะใช้กลวิธีอย่างไร

2. ความหมายของคำว่า ตำรวจ

ก่อนที่จะกล่าวถึงความหมายของคำว่า ตำรวจ นั้น ควรจะได้ทราบความหมายของคำว่า การบริหารไว้เสียเล็กน้อย เพื่อเป็นแนวทางที่จะเข้าใจถึงความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับตำรวจ คำว่า การบริหารนั้น Dimock & Dimock ได้อธิบายว่า

"*... การบริหารของรัฐเป็นส่วนหนึ่งของกรรมวิธีทางการเมืองด้วย เพราะการบริหารของรัฐบาลนั้นมีความสัมพันธ์กับพรรคการเมืองและนโยบายของพรรคการเมือง รวมทั้งวิธีการต่าง ๆ ในการปฏิบัติการตามนโยบายของรัฐที่ได้กำหนดขึ้น*"[4]

จากคำอธิบายนั้นพอจะสรุปได้ว่า การบริหารนั้นเป็นส่วนหนึ่งของระบบการเมือง การบริหารของรัฐย่อมมีความเกี่ยวข้องอยู่กับพรรคการเมืองต่าง ๆ ตลอดจนถึงโครงการของพรรคการเมืองนั้น ๆ ด้วย เมื่อได้กำหนดนโยบายใด ๆ ลงไปแล้ว การบริหารย่อมมีส่วนเข้ามาร่วมในวิธีการปฏิบัติการตามนโยบายนั้น ๆ

เมื่อประจักษ์แล้วว่า การบริหารนั้นจะต้องมีส่วนร่วมกับพรรคการเมืองและนโยบายแล้ว ก็สามารถจะได้พิจารณาคำว่า ตำรวจ คืออะไร ในข้อนี้ Bruce Smith ได้อ้างถึงข้อความของบุคคล 2 ท่านไว้ในหนังสือของเขาดังนี้ คือ

พ.อ. George F. Sander ได้กล่าวไว้ในหนังสือ The Police Art ว่า คำว่า "ตำรวจ" นั้นเป็นนามที่ตั้งขึ้นมาเพื่อเรียกอำนาจทางการบริหารอย่างหนึ่งของสังคมที่มีอารยธรรม หรือเพื่อเรียกตัวบุคคลที่ใช้อำนาจนั้น และ Raymond B. Fosdick กล่าวไว้ในหนังสือ Europeon Police System ว่า "*ทุกวันนี้เราถือว่าตำรวจเป็นกำลังปฐมฐานของรัฐธรรมนูญ ในอันที่จะพิทักษ์สิทธิ์ตามกฎหมายของเอกชน*"

จากความหมายของตำรวจของท่านทั้งสองนี้ Bruce Smith ยังได้เสนอความหมายคำว่าตำรวจไว้ว่า "ความนึกคิดในปัจจุบันนี้ คำว่า "ตำรวจ" หมายถึงองค์การซึ่ง

[4] Dimock and Dimock, op. cit., p. 4.

ประกอบด้วยข้าราชการพลเรือนที่คัดเลือกจากประชาชน มีหน้าที่ปราบปรามอาชญากรรม ความวุ่นวายของมวลชนและควบคุมความเรียบร้อยในการใช้ทางหลวงแผ่นดิน "[5]

จากความหมายของคำว่าตำรวจนี้ อาจจะสรุปหน้าที่ที่สำคัญของตำรวจได้ 2 ประการ ดังนี้

(1) เป็นผู้ที่ได้รับอำนาจให้ปฏิบัติการใด ๆ เพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำผิดทางคดีอาญาเกิดขึ้น

(2) เมื่อมีคดีอาญาเกิดขึ้นแล้วจะต้องเป็นผู้ปราบปรามเพื่อนำตัวผู้กระทำผิดอาญามาลงโทษตามกฎหมาย

เมื่อได้ทราบความหมายของการบริหารและความหมายของคำว่า ตำรวจ แล้วจะเห็นได้ว่า ตำรวจย่อมมีความสัมพันธ์กับการบริหารอยู่มาก คือเป็นผู้ที่ได้รับอำนาจจากรัฐให้เป็นผู้ทำหน้าที่บริหารงานของรัฐในด้านความสงบสุขของประชาชน ซึ่งอำนาจที่ได้รับนี้เป็นผลโดยตรงต่อประชาชน ประชาชนย่อมได้รับผลจากการกระทำของตำรวจอย่างทันทีในเรื่องความยุติธรรมและเสรีภาพ เรื่องนี้เป็นหลักสำคัญอันหนึ่งของระบอบประชาธิปไตยที่จะต้องพิจารณาดำเนินการใช้ด้วยความระมัดระวังอย่างยิ่ง เพราะพนักงานตำรวจแต่ละนายอาจเป็นผู้ที่จะริดรอนเสรีภาพของประชาชน หรืออาจเป็นผู้ที่จะดำรงปกป้องให้เสรีภาพและความยุติธรรมแก่ประชาชนก็ได้

3. ตำรวจกับการเมือง

ตำรวจในประเทศประชาธิปไตยอื่น ๆ นั้น แม้ว่าจะมีการเลือกมาจากประชาชนตามวิถีทางการเมืองก็ตาม แต่เมื่อเป็นตำรวจแล้วย่อมจะได้รับการกีดกันไม่ให้เข้ายุ่งเกี่ยวกับการเมือง ดังเช่นตำรวจในประเทศอังกฤษ เพราะมีบทบัญญัติห้ามเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองใด ๆ ดังปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติตำรวจ ค.ศ. 1919 ว่า "สหพันธ์และสาขาทุกแห่งย่อมมีอิสระ แต่จะต้องไม่เกี่ยวข้องกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งในวงการตำรวจ พระราชบัญญัตินี้มีจุดประสงค์ที่จะมิให้สมาชิกขององค์การตำรวจเป็นสมาชิกของสหบาลกรรมกรใดๆ

[5]Bruce Smith, Police Systems in the United States, (New York: Harper & Brothers Publishers, 1949), p.16.

หรือสมาคมใด ๆ ที่มีวัตถุประสงค์จะควบคุมหรือมีอิทธิพลในการจ่ายบำเหน็จบำนาญ หรือมีเงื่อนไขในการบริหารขององค์การตำรวจใด ๆ เหตุผลที่ห้ามนี้จะเห็นเด่นชัดว่าต้องการมิให้พนักงานตำรวจเข้าไปมีส่วนผูกพันเกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองใด ๆ ยังมีข้อบังคับอื่น ๆ ที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับพระราชบัญญัตินี้ ในกฎข้อบังคับขององค์การตำรวจแต่ละแห่งอีกด้วย ทั้งนี้เพื่อให้พนักงานตำรวจได้งดเว้นการกระทำใด ๆ ที่อาจมองเห็นว่าเป็นการแทรกแซงการรับใช้ในหน้าที่อย่างยุติธรรมของตน หรืออาจจะทำให้เกิดความรู้สึกไม่ดีไม่งามในหมู่ประชาชนได้ สิ่งที่พึงจะงดเว้นในการแทรกแซงนี้ก็คือ การมีบทบาทในการเมือง"

การระบุห้ามเช่นนี้ มีความหมายลึกซึ้งมาก จนรัฐมนตรีมหาดไทยถึงกับให้ความเห็นว่า "พนักงานตำรวจแต่ละคนไม่ควรจะใกล้ชิดสนิทสนมกับสมาชิกรัฐสภา ไม่ว่าจะเป็นในกิจการส่วนตัวหรือราชการ" ความเห็นดังกล่าวนี้ได้ถือเป็นนโยบายตำรวจอย่างเคร่งครัดมาก ในสมัยที่นายชิว เบิตรท์ มอริสัน เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เมื่อพ้นสมัยนั้นแล้วได้มีการผ่อนปรนลงบ้าง โดยอนุญาตให้เขียนจดหมายส่วนตัวซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับเรื่องราชการถึงสมาชิกรัฐสภาได้บ้างแล้ว

เท่าที่ได้กล่าวมาแล้วนี้ เป็นการกล่าวโดยย่อ ๆ เพื่อให้ทราบว่า พนักงานตำรวจซึ่งเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประชาชนนั้น ควรจะเป็นผู้ที่ไม่เป็นสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎร หรือของพรรคการเมืองใด ๆ เพราะอาจจะนำเอาบทบาททางการเมืองเข้ามาแทรกแซงในกิจการของตำรวจ อันอาจเป็นเหตุให้สถาบันอันศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายต้องหวาดระแวง ที่กล่าวมานี้เป็นเพียงตำแหน่งซึ่งต่ำจากชั้นผู้บังคับบัญชาสูงสุดขององค์การตำรวจ ส่วนผู้บังคับบัญชาชั้นสูงสุดนั้นจะได้อภิปรายต่อไป

เนื่องจากโลกของเราในปัจจุบันนี้แบ่งออกเป็น ๒ ค่าย คือประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยค่ายหนึ่ง และปกครองด้วยระบอบคอมมิวนิสต์อีกค่ายหนึ่ง เมื่อได้กล่าวถึงตำรวจในประเทศประชาธิปไตยมาแล้ว ก็ใคร่ที่จะนำระบบตำรวจในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบคอมมิวนิสต์มากล่าวบ้าง และจะนำมาเฉพาะของโซเวียตรัสเซียเท่านั้น เพราะเป็นประเทศที่มีบทบาทสำคัญที่สุดในค่ายคอมมิวนิสต์

ท่านผู้รู้ผู้หนึ่งได้เขียนบทบาทเรื่องนี้ไว้ใน *สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์* ดังนี้[6]

---

[6] อารี, "เอม.วี.ดี. หรือ เค.จี.บี. เหล้าเก่าในขวดใหม่", สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, ปีที่ 6 ฉบับที่ 24 น. 5–6,

กระทรวงหรือองค์การตำรวจของสหภาพโซเวียตนั้น เป็นทำนององค์การตำรวจลับซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับเกสตาโปของเยอรมันในสมัยที่ฮิตเลอร์ครองอำนาจ องค์การเริ่มมีมาตั้งแต่ ค.ศ. 1946[7] มีชื่อว่ากระทรวงกิจการภายใน โดยได้เปลี่ยนชื่อมาหลายชื่อตั้งแต่ ค.ศ. 1917 โดยเรียกกันย่อ ๆ ว่า O.K.R.A.N.A., O.G.P.U., M.K.V.D. และ M.V.D. ซึ่งเป็นชื่อสุดท้ายก่อนที่จะถูกยุบในปี พ.ศ. 2503

ในระหว่างยุคที่สตาลินครองอำนาจอยู่ ที่ตั้งขององค์การตำรวจนี้อาณาเขตนับเป็นเนื้อที่ล้านตารางไมล์ ใช้เป็นที่ตั้งค่ายกักกันนักโทษ หรือที่เรียกกันว่า ค่ายกรรมกร อำนาจหน้าที่ที่ได้รับคือ สามารถทำการจับกุมผู้ใดก็ได้โดยไม่ต้องใช้อำนาจตามกฎหมายเช่นประเทศประชาธิปไตยทั้งหลาย และเมื่อจับกุมผู้ใดได้แล้วไม่จำต้องส่งขึ้นศาลตามกำหนดเวลา ถ้าปรากฏว่าผู้ที่ถูกจับกุมนั้นมีความผิดเกี่ยวกับเรื่องวินาศกรรม พยายามทำปฏิวัติซ้อน และการต่อต้านด้วยวิธีไม่ร่วมมือกับพวกคอมมิวนิสต์ อาจจะถูกควบคุมไว้ได้นานเท่าที่องค์การตำรวจจะพอใจ หรือนานเท่าที่จะมีอิทธิพลอื่นมาปลดปล่อยไป

ต่อมาเมื่อสตาลินตาย M.V.D. นี้ได้ถูกยกเลิกเมื่อประมาณเดือนมกราคม พ.ศ. 2503 แต่มิใช่ว่าองค์การนี้จะเลิกไปจริง ๆ เป็นแต่เปลี่ยนชื่อใหม่ว่า K.G.B. (ภาษาอังกฤษเรียกว่า Committee of State Security) สาเหตุที่ยกเลิกก็เพราะว่า นายพลเบเรียหัวหน้าสูงสุดขององค์การตำรวจนี้ได้ถูกจับและลงโทษประหารชีวิตฐานประทุษร้ายต่อรัฐ และนายพลเซรีอฟได้เข้ารับหน้าที่แทน แต่แล้วก็เกิดการปฏิวัติขึ้นในประเทศฮังการี เมื่อนายพลเซรีอฟเดินทางกลับจากการปราบปรามในประเทศฮังการีแล้ว นายพลเซรีอฟได้ถูกปลดออกจากตำแหน่งเมื่อปลายปี พ.ศ. 2502 และองค์การ M.V.D. นี้ก็เปลี่ยนใหม่เป็น K.G.B. งานของ K.G.B. นี้ก็เป็นงานเดิมขององค์การ M.V.D. นั่นเอง

องค์การตำรวจของโซเวียตรัสเซียนี้ผิดกับองค์การตำรวจทั่วโลก เพราะงบประมาณที่ใช้ปีละเท่าใดไม่มีผู้ใดทราบ มีจำนวนข้าราชการตำรวจเท่าใดก็ไม่ปรากฏ มีเหมือนกัน

---

[7] องค์การนี้เริ่มตั้งแต่ ค.ศ. 1946 หมายถึงองค์การ M.V.D. ความจริงองค์การตำรวจลับนี้มีมาแต่ ค.ศ. 1917 คือปีที่คอมมิวนิสต์แขนงที่เรียกว่า Bolshevies ทำการปฏิวัติโดยมีชื่อว่า C.H.E.K.A. โดยปรากฏหลักฐานเอกสารสงครามจิตวิทยา เรื่อง หลักและการปฏิบัติของลัทธิคอมมิวนิสต์ (พระนคร, โรงพิมพ์อุดม, 2497) หน้าที่ 29 กล่าวว่า "วิธีหนึ่งที่รัฐบาลใหม่ใช้สำหรับดำเนินการปกครอง คือการจัดตั้งกองตำรวจลับที่เรียกว่า เชกา ขึ้นในปี ค.ศ 1917"

อย่างเดียวก็คือรักษาความสงบภายในประเทศ แต่ก็มีข้อผิดแปลกที่สำคัญคือ สามารถควบคุมผู้ต้องหาได้โดยไม่มีกำหนดและขอบเขต

ข้อสังเกตที่ได้จากบทความนี้คือ ผู้ที่เป็นหัวหน้าขององค์การหรือผู้บังคับบัญชาสูงสุดนั้น ต้องเป็นบุคคลที่พรรคคอมมิวนิสต์เห็นชอบส่งมาดำรงตำแหน่ง ไม่ใช่ข้าราชการประจำ อาจเปลี่ยนแปลงไปได้ตามความพึงพอใจของผู้นำหรือประมุขของประเทศ

พนักงานตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่ในองค์การนี้มีรายได้เป็น 10 เท่าของข้าราชการอื่น ๆ และมีรายได้สูงสุดเท่าคณะกรรมการบริหาร (Presidium) ซึ่งทั้งประเทศมีอยู่เพียง 42 นายเท่านั้น องค์การนี้ไว้เพื่อทำลายผู้ที่เป็นฝ่ายคัดค้านการบริหารประเทศของพรรคคอมมิวนิสต์ ซึ่งถ้าขาดเสียแล้วระบบการเมืองและเศรษฐกิจอันพิสดารของสหภาพโซเวียตย่อมจะต้องชะงักไป[8]

เท่าที่ได้เปรียบเทียบการตำรวจของประเทศระบอบประชาธิปไตย และประเทศที่ปกครองด้วยระบอบอื่นแล้ว จะเห็นว่า การตำรวจในระบอบประชาธิปไตยต้องการที่จะมิให้พนักงานตำรวจเข้าไปเกี่ยวข้องกับการเมืองมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ แต่ทว่าองค์การตำรวจในระบอบอื่นต้องการให้องค์การตำรวจได้ใกล้ชิดกับรัฐบาลหรือคณะผู้ครองอำนาจการเมืองมากที่สุด เพื่อเป็นเครื่องมือที่จะรักษาไว้ซึ่งเสถียรภาพของรัฐบาลคณะผู้ครองอำนาจการเมืองให้มั่นคง สาเหตุสำคัญที่ผิดกันราวขาวกับดำก็เพราะความแตกต่างของรัฐบาลที่ตั้งอยู่บนรากฐานที่ต่างกัน คือความไม่กลัวหรือความกลัวต่อการสูญสิ้นอำนาจ

ในระบอบประชาธิปไตยนั้น กฎหมายและรัฐธรรมนูญ ผู้ที่เป็นรัฐบาลย่อมไม่หวาดหวั่นต่อการสิ้นอายุแห่งความเป็นรัฐบาลของตน เพราะได้กำหนดไว้แน่ชัดอยู่แล้ว และความเป็นรัฐบาลของตนนั้นได้มาด้วยมติมหาชนตามกฎหมาย ส่วนระบอบคอมมิวนิสต์หรือระบอบอื่น ๆ รัฐบาลต่างขึ้นได้ด้วยการช่วงชิงอำนาจจากคณะการเมืองอื่น ดังนั้นจึงต้องการจะรักษาไว้ให้นานที่สุดเท่าที่จะทำได้ การปฏิบัติของตำรวจคอมมิวนิสต์จึงไม่ถือหลักตามกฎหมายที่สถาปนิบัญญัติได้บัญญัติไว้ ส่วนการปฏิบัติของตำรวจประชาธิปไตยนั้นควรจะเป็นเช่นไร ขอให้สังเกตคำปราศรัยของ พล.ต.อ. เผ่า ศรียานนท์ อธิบดีกรมตำรวจ พ.ศ.

---

8 เอกสารแจกนักศึกษาสงครามจิตวิทยา ณ กระทรวงกลาโหม, หลักและการปฏิบัติของลัทธิคอมมิวนิสต์. (พระนคร โรงพิมพ์อุดม, 2497) น. 160

2491 – 2500 ที่ได้ให้แก่บรรดาตำรวจไทยเมื่อ 13 ต.ค. 2499 เพื่อเป็นแนวทางในการอภิปรายดังนี้ –

"....ในระบอบประชาธิปไตย ความจำนงของประชาชนมีรูปแสดงออกเป็นกฎหมาย กล่าวคือบัญญัติขึ้นโดยสภาผู้แทนราษฎร ....เพราะฉะนั้นคำที่ว่า "กฎหมายคือความจำนงของประชาชน จึงเป็นหลักที่ท่านทั้งหลายจะยึดใช้ได้เสมอ ...และ "ตำรวจคือผู้ปฏิบัติตามกฎหมาย" ถ้าท่านยึดกฎหมายเข้าไปมากเท่าไร ท่านก็มีส่วนยึดตำรวจประชาธิปไตยมากเท่านั้น ถ้าท่านเห็นห่างออกจากกฎหมาย ท่านก็จะสิ้นภาวะของตำรวจประชาธิปไตย ....เมื่อจับผู้ต้องหามาแล้ว ก็ต้องส่งตัวไปฟ้องต่อศาลแขวงภายในกำหนดเวลา 72 ชั่วโมง ฯลฯ....ศาลเป็นคนกลางเป็นผู้วินิจฉัยตามกฎหมาย จึงเป็นการกระทำที่ปรากฏชัดและแน่นอนว่า เจ้าหน้าที่ปกครองหรือตำรวจเป็นผู้รับใช้ปฏิบัติตามกฎหมาย ....ถ้าท่านปฏิบัติห่างออกไปแม้สักเล็กน้อยก็ขอจงรู้สึกตัวเถิดว่า ท่านได้ผลักหรือถ่วงการกระทำในทางประชาธิปไตย ...."[9]

๔. ข้าราชการประจำและข้าราชการการเมือง

ในตอนต้นเราได้พิจารณาถึงความสัมพันธ์ของตำรวจกับการเมืองมาแล้วเพียงพอที่จะจับความสำคัญได้ว่า การเมืองกับตำรวจย่อมมีความสัมพันธ์ต่อกันอยู่ไม่มากก็น้อย ทั้งนี้แล้วแต่ระบอบของการปกครองของแต่ละประเทศ แต่โดยที่บทความเรื่องนี้มุ่งพิจารณาเฉพาะถึงเรื่องที่ว่าตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจนั้นควรจะแต่งตั้งจากบุคคลประเภทใด กล่าวคือจากข้าราชการประจำ หรือข้าราชการการเมือง เมื่อเป็นเช่นนี้จึงมีความจำเป็นที่จะต้องชี้แจงให้ผู้อ่านทราบถึงหลักการของการเป็นข้าราชการทั้งสองประเภทนี้โดยสังเขป[10] เพื่อประกอบการพิจารณาว่าผู้ใดควรดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ

ตามหลักวิชาแล้ว เจ้าตำราส่วนมากมีความเห็นว่าข้าราชการประจำนั้นควรมีลักษณะดังนี้คือ ควรเป็นผู้ที่รับราชการต่อเนื่องเป็นประจำโดยมีความมั่นคงในอายุราชการ (Security

---

9 "คำปราศรัยของ พล ต.อ. เผ่า ศรียานนท์ ให้แก่ข้าราชการตำรวจในวันตำรวจที่ 13 ตุลาคม 2499 ตำรวจ ปีที่ 25, เล่ม 20 (พระนคร, โรงพิมพ์กรมตำรวจ, 2499) หน้า ด–ญ

10 สำหรับการอภิปรายโดยพิสดารเกี่ยวกับข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำนั้น โปรดอ่าน พ.ต. สมชาย หิรัญกิจ "การเมืองกับการบริหารราชการ" วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ 1 ฉบับที่ 3 (มกราคม 2504) น. 66-89

of Tenure) ควรจะต้องอยู่ภายใต้กฎแห่งความสามารถ (Rule of Competence) จะต้องเป็นกลางทางการเมือง (Political Neutrality) และข้าราชการประจำควรมีสิทธิและโอกาสต่าง ๆ เท่าเทียมกัน (Equality of Opportunity)

จะเห็นว่าข้าราชการประจำนั้นนอกจากจะเป็นผู้ที่ทำราชการสืบเนื่องกันไม่ต้องเข้าออกตามวิถีทางของการเมือง และไม่ได้เป็นฝักเป็นฝ่ายกับการเมืองแล้วยังต้องเป็นที่อยู่ใต้บังคับบัญชาของฝ่ายการเมืองซึ่งเป็นผู้ถือบังเหียนแห่งนโยบายการปกครองอีกด้วย กล่าวคือ ข้าราชการประจำจะต้องปฏิบัติให้บังเกิดผลตามนโยบายของฝ่ายการเมือง ส่วนข้าราชการการเมืองนั้น อาจจะกล่าวได้โดยง่าย ๆ ว่า ได้แก่ผู้ที่มีหน้าที่วางนโยบายในการบริหารกิจการของบ้านเมืองโดยมิได้อยู่ภายใต้บังคับของระเบียบข้าราชการพลเรือน

ในประเทศไทย มิได้มีบทบัญญัติว่า ข้าราชการประจำ มีลักษณะอย่างใด นอกจากจะอนุโลมว่าเป็นอย่างเดียวกับข้าราชการพลเรือน ซึ่งมาตรา 26 แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 ระบุตำแหน่งต่าง ๆ ไว้ดังนี้ เสมียนพนักงาน ประจำแผนก หัวหน้าแผนก หัวหน้ากอง ผู้อำนวยการกอง รองอธิบดี อธิบดี รองปลัดทบวง ปลัดทบวง รองปลัดกระทรวง ปลัดกระทรวง ทั้งนี้ ไม่นับตำแหน่งข้าราชการการเมือง ตำแหน่งข้าราชประจำต่างประเทศพิเศษ และตำแหน่งข้าราชการพลเรือนวิสามัญ

ในมาตรา 106 แห่งกฎหมายเดียวกัน ได้บัญญัติว่าตำแหน่งข้าราชการการเมือง ได้แก่นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง รัฐมนตรีว่าการทบวง รัฐมนตรีช่วยว่าการทบวง รัฐมนตรี เลขาธิการนายกรัฐมนตรี รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เลขานุการนายกรัฐมนตรี เลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ผู้ช่วยเลขานุการนายกรัฐมนตรี ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง และเลขานุการรัฐมนตรีทบวง

ตามที่ได้นำมาเปรียบเทียบไว้นั้น จะเห็นได้ชัดว่า ตำแหน่งอธิบดีซึ่งรวมถึงตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจด้วยนั้น ในบทบังคับแห่งกฎหมายเท่าที่ใช้อยู่ในปัจจุบันถือว่าเป็นข้าราชการพลเรือน แต่ในการพิจารณาของเราในบทความเรื่องนี้เราจะได้พิจารณาเพียงตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจว่า ควรเป็นข้าราชการประจำหรือการเมืองเท่านั้น โดยไม่วินิจฉัยหรือพิจารณาว่าจะมีทางแก้ไขเปลี่ยนแปลงอย่างใดบ้าง

อนึ่ง ก่อนที่จะพิจารณาว่าตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจควรจะเป็นข้าราชการประเภทใดนั้น ขอให้เราได้ระลึกถึงหลักการสำคัญ 2 หลัก ซึ่งเป็นหลักสำคัญในการใช้วินิจฉัยว่าตำแหน่งใดควรจะบรรจุจากข้าราชการประจำหรือข้าราชการการเมือง หลักทั้งสองนี้คือ หลักที่ว่าควรจะมีการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลในตำแหน่งต่าง ๆ ได้ (Flexibility) และหลักที่ว่าการรับราชการนั้นควรเป็นการต่อเนื่องกัน (Continuity) กล่าวคือ ตำแหน่งราชการบางตำแหน่งอาจต้องใช้ตัวบุคคลที่ทางฝ่ายการเมืองซึ่งต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อประชาชนเป็นฝ่ายคัดเลือกเข้าทำหน้าที่ หากทำการขัดกับแนวนโยบายจะได้มีการเปลี่ยนแปลงได้โดยง่าย ในตำแหน่งเช่นว่านี้ผู้เข้าดำรงตำแหน่งจึงควรเป็นข้าราชการการเมือง ส่วนหลักที่สองนั้นเน้นให้เห็นถึงความสำคัญที่ว่าในราชการบางตำแหน่งนั้น ย่อมต้องการผู้ที่มีความรู้ความสามารถจัดเจนชำนิชำนาญในการงานในหน้าที่นั้น ๆ มานาน จึงจะเป็นผลดีแก่ราชการ ทั้งจะเป็นการยุติธรรมต่อข้าราชการผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่มาด้วยดี ในตำแหน่งหน้าที่เช่นนี้ควรจะบรรจุจากข้าราชการประจำ

โดยที่หลักทั้งสองนี้มีส่วนขัดกันอยู่ในตัว การจะพิจารณาว่าตำแหน่งใดควรจะบรรจุจากข้าราชการประเภทใดจึงเป็นปัญหาของการชั่งน้ำหนักระหว่างข้อดีข้อเสียของสองหลักนี้ยิ่งกว่าอื่น

ตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจไทยควรเป็นข้าราชการประเภทใด

ก่อนที่จะพิจารณาถึงเรื่องนี้ จะขอกล่าวถึงตำแหน่งข้าราชการตำรวจชั้นสูงในประเทศที่เป็นแม่บทของระบอบประชาธิปไตยซึ่งคล้ายกับตำแหน่งอธิบดีตำรวจของประเทศไทยเราเสียก่อน ประเทศที่ว่านี้คือประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกา ประเทศสหรัฐอเมริกานี้มีลักษณะคล้ายคลึงกับประเทศอังกฤษ ผิดกันแต่รายละเอียดปลีกย่อยเท่านั้น ทั้งนี้เพราะสหรัฐอเมริกามีรากฐานการตำรวจมาจากประเทศอังกฤษนั่นเอง มีผู้กล่าวว่า "ตำรวจคนแรกที่ปรากฏตนในอาณานิคมก็คือนายอำเภอและผู้รักษาความสงบ (constable)" [11] ปัจจุบันนี้เคาน์ตี (counties) ส่วนมากในสหรัฐอเมริกาได้ล้มเลิกระบบนายอำเภอไปแล้ว

[11] Bruce, op. cit., p. 75.

เพราะเห็นว่าในสมัยที่วิทยาการด้านการตำรวจได้พัฒนาขึ้นอย่างมากมายนั้น การที่จะนำบุคคลเข้ามาเป็นผู้บริหารงานตำรวจโดยการเลือกตั้งย่อมเป็นสิ่งที่ล้าสมัย จะสังเกตเห็นได้ว่าในขณะนี้รัฐธรรมนูญของมลรัฐต่าง ๆ รวม 38 มลรัฐได้ระบุห้ามมิให้มีการเลือกตั้งในอำเภอต่อไปอีก [12]

ในที่นี้ใคร่จะขอกล่าวเน้นถึงระบบการตำรวจของประเทศอังกฤษไว้เป็นพิเศษ เพราะประเทศอังกฤษนั้นนอกจากจะเป็นประเทศประชาธิปไตยแบบมีกษัตริย์เช่นประเทศไทยแล้ว ระบบการตำรวจของประเทศอังกฤษก็ยังเป็นแม่บทแก่ประเทศอื่นๆ บางประเทศด้วย มีจุดบันดาลใจที่ประเทศอังกฤษได้ล้มเลิกระบบนายอำเภอไปสิ้นแล้ว แต่ก็ยังคงมีผู้บริหารกิจการตำรวจซึ่งเข้าและดำรงตำแหน่งโดยการเลือกตั้ง ประเทศอังกฤษนั้นคนส่วนมากมักจะคิดและเข้าใจกันว่ามีกองตำรวจอยู่เป็นกองเดียวทั่งประเทศ ทั้งนี้เพราะประเทศส่วนมากในโลกนี้มีกองตำรวจแบบ National Force และยังมักจะเข้าใจต่อไปอีกว่า ตำรวจหน่วยเดียวนี้ก็คือ Scotland Yard การที่มีผู้คิดเช่นนี้เนื่องมาจากอิทธิพลของหนังสืออ่านเล่นประเภทนักสืบ ตามความเป็นจริงแล้ว ในปี ค.ศ. 1938 ประเทศอังกฤษมีกองตำรวจอยู่ทั่งสิ้นถึง 183 หน่วย ไม่มีหน่วยใดได้รับอำนาจเต็มทั่วทั่งประเทศ เจ้าหน้าที่ตำรวจแต่ละคนมีอำนาจหน้าที่เป็นเพียงผู้รักษาความสงบของแต่ละท้องถิ่นที่ตนรับผิดชอบเท่านั้น เช่นแต่ละ County หรือ borough สำหรับหน่วย Scotland Yard ซึ่งที่ถูกควรจะเรียกว่า หน่วยตำรวจนครบาล (Metropolitan Police Force) นั้น จะกระทำการใด ๆ อันเกี่ยวข้องกับคดีอาญาที่เกิดขึ้นในเขตพื้นที่ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของตำรวจหน่วยอื่น ๆ หาได้ไม่ เว้นไว้แต่เมื่อได้รับคำขอร้องให้เข้าช่วยเหลือจึงจะมีอำนาจเข้าปฏิบัติการได้ แต่ก็ไม่มีอำนาจที่จะเป็นผู้รักษาความสงบภายในท้องถิ่นของหน่วยนั้น บางครั้งถ้าจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการสืบสวนก็ต้องไปสาบานตนต่อหน้าผู้พิพากษาท้องถิ่นนั้น เพื่อขอให้รับรองว่า เป็นผู้รักษาความสงบภายในท้องถิ่นนั้น กรณีดังกล่าวนี้แม้จะมีอยู่บ้างแต่ก็น้อยมาก

การบริหารกิจการตำรวจในประเทศอังกฤษนั้น หน่วยตำรวจแต่ละหน่วย มีผู้บังคับบัญชาเป็นรูปคณะการปกครอง กล่าวคือ หน่วยตำรวจของแต่ละเคาน์ตี (County Forces)

---

[12] Ibid., p. 89.

มีผู้บังคับบัญชาซึ่งประกอบกันขึ้นเป็นรูปคณะกรรมการ Standing Joint Committee คณะกรรมการนี้ประกอบกันขึ้นด้วยผู้แทนของสภาเคาน์ต (Representative of county Council) ซึ่งเลือกตั้งเข้ามาเป็นสมาชิกและผู้พิพากษาท้องถิ่น (Justice of Peace) ทั้งสองประเภทนี้มีจำนวนเท่ากัน จำนวนคณะกรรมการผสมถาวรนี้ไม่มีจำกัดไว้แน่ชัดในกฎหมายนิติบัญญัติสำหรับหน่วยตำรวจของเมืองต่าง ๆ (Borough Forces) มีผู้บังคับบัญชาเรียกว่าคณะกรรมการ Watch Committee คณะกรรมการนี้ประกอบด้วยสมาชิกสภาเมือง จำนวนไม่เกินหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมด และมีนายกสภาฯ เป็นประธานโดยตำแหน่ง ส่วนหน่วยตำรวจนครบาลนั้นมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้บังคับบัญชาแต่ผู้เดียว

ซิตออฟลอนดอน (City of London) มีการจัดการทางด้านตำรวจแตกต่างจากที่อื่น ๆ ในประเทศอังกฤษด้วยกัน กล่าวคือมีกำลังตำรวจของตนเองเป็นพิเศษต่างหากออกไป กำลังตำรวจหน่วยนี้สภานคร (Common Council of the City) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิก 200 นายเป็นผู้บังคับบัญชา แต่เนื่องจากสมาชิกสภามีจำนวนมากมายเกินไปดังกล่าวแล้ว ดังนั้นในทางปฏิบัติจึงได้จัดตั้งคณะกรรมการ Standing Police Committee ขึ้นชุดหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบกิจการตำรวจทั้งมวลอีกทอดหนึ่ง ซิตออฟลอนดอนนี้มีพื้นที่อยู่ตรงใจกลางมหานครลอนดอน มีเนื้อที่ประมาณ 1 ตารางไมล์ เป็นเขตเมืองลอนดอนแต่สมัยโบราณจึงมีการรักษาประเพณีไว้

ผู้บังคับบัญชาตำรวจซึ่งมีรูปเป็นคณะการปกครองดังกล่าวมาแล้วเป็นผู้แต่งตั้งหัวหน้าพนักงานตำรวจ (Chief Officer of Police) ขึ้น หัวหน้าของตำรวจใน County และ Borough เรียกว่าหัวหน้าตำรวจ (Chief Constable) ส่วนหัวหน้าของตำรวจในซิตออฟลอนดอนนั้นเรียกว่าผู้ว่าการตำรวจ (Commissioner) ในการแต่งตั้งดังกล่าวนี้ สำหรับตำแหน่งหัวหน้าตำรวจ (Chief Constable) นั้น จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเสียก่อนด้วย และสำหรับตำแหน่งผู้ว่าการตำรวจในซิตออฟลอนดอนนั้น ก็เป็นตำแหน่งที่จะต้องทูลขอพระบรมราชานุญาตเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าแต่งตั้งโดยตรงจากพระมหากษัตริย์ [13]

---

[13] Ibid., p.5.

ตามที่ได้ทราบจากตอนต้นมาแล้วว่า หน่วยตำรวจเหล่านี้ต่างก็เป็นอิสระไม่ขึ้นต่อกัน จึงอาจจะชวนให้เกิดปัญหาสงสัยขึ้นได้ เหตุใดตำรวจประเทศอังกฤษจึงได้มีข้อบังคับระเบียบแบบแผนคล้ายคลึงกันในหลักการได้ การที่เป็นดังนี้ก็เพราะกระทรวงมหาดไทยของอังกฤษได้ทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุมโดยทั่ว ๆ ไป และทำหน้าที่ประสานการปฏิบัติของผู้บังคับบัญชาตำรวจต่าง ๆ ทั้งส่วนท้องถิ่นและเวลส์ แม้ว่าในทางทฤษฎีประเทศอังกฤษมีความต้องการจะให้หน่วยตำรวจต่าง ๆ มีอิสระในการจัดการตำรวจของตนเองได้กว้างขวางที่สุด แต่เนื่องจากรัฐบาลยังต้องรับผิดชอบเกี่ยวกับสันติสุขของประชาชน ดังนั้นกระทรวงมหาดไทยจึงต้องมีภาระในการควบคุมและการส่อดส่องให้ท้องถิ่นส่วนต่าง ๆ ปฏิบัติการด้านตำรวจไปโดยถูกต้องและเรียบร้อย ลูกมือของรัฐมนตรีมหาดไทยซึ่งมีหน้าที่ในการตรวจตราดูแลกิจการตำรวจทั่วทั้งประเทศก็คือ จเรตำรวจ (Inspectors of Constabulary) ตำแหน่งจเรตำรวจนี้เป็นตำแหน่งรัฐมนตรีมหาดไทยคัดเลือกขึ้น แล้วจึงนำขึ้นกราบบังคมทูลเสนอเพื่อให้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1856 ซึ่งเริ่มมีจเรตำรวจมาจนถึงปี ค.ศ. 1944 ได้มีกฎหมายกำหนดจำนวนจเรตำรวจไว้ว่าจะมีได้ไม่เกิน 3 นาย ครั้นในปี ค.ศ. 1945 ได้แก้ไขพระราชบัญญัติตำรวจใหม่ ไม่จำกัดจำนวนจเรตำรวจต่อไป จะกราบบังคมทูลขอรับพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ เป็นจำนวนเท่าใดก็แล้วแต่ความเห็นชอบของรัฐมนตรีมหาดไทยร่วมกับรัฐมนตรีคลัง จึงปรากฏว่าในปี ค.ศ. 1949 ได้แต่งตั้งจเรตำรวจขึ้นถึง 5 นาย และยังมีตรีเป็นผู้ช่วยจเรตำรวจอีก 1 นายด้วย ทั้งนี้ เพราะในระยะหลังนี้ได้มีกองตำรวจหญิงขึ้นมาแล้ว บุคคลที่จะได้รับคัดเลือกเข้าดำรงตำแหน่งจเรตำรวจนี้ ตามบรรดาจะต้องเป็นข้าราชการตำรวจซึ่งรับราชการอยู่ในขณะนั้น และโดยปกติก็เลือกมาจากชั้นหัวหน้าตำรวจ (Chief Constable) ของหน่วยตำรวจต่าง ๆ นั่นเอง

หัวหน้าตำรวจ (Chief Constable) ของหน่วยตำรวจต่าง ๆ นั้น กล่าวตามหลักการแล้วควรจะอยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่ากับระยะเวลาที่คณะกรรมการ Standing Joint Committee หรือ Watch Committee หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นผู้แต่งตั้งคนขึ้นมาดำรงตำแหน่งอยู่ หรือถ้ากล่าวอย่างง่าย ๆ ก็คือ เมื่อคณะกรรมการหรือรัฐมนตรีมหาดไทยต้องพ้นหน้าที่ไป หัวหน้าตำรวจผู้ที่ได้รับแต่งตั้งโดยคณะกรรมการหรือรัฐมนตรีนั้น ๆ ก็ควร

ต้องพ้นจากตำแหน่งตามไปด้วย โดยปกติคณะกรรมการผสมถาวรนั้นจะต้องเลือกตั้งใหม่ทุก ๆ 2 ปี และคณะกรรมการ Watch Committee ก็จะต้องเลือกตั้งใหม่เป็นประจำทุกปี[14] แต่ในทางปฏิบัติหัวหน้าตำรวจหาได้พ้นจากตำแหน่งตามไปด้วยไม่ ทั้งนี้เพราะถือหลักว่า

"การแต่งตั้งหัวหน้าตำรวจทุกครั้งไม่ว่าจะเป็นของเคาน์ตีหรือเบอเรอห์ (Borough) ใดก็ตาม จะต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเสียก่อน และบุคคลซึ่งไม่มีประสบการณ์ทางตำรวจมาก่อนก็จะไม่มีโอกาสได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนี้ เว้นเสียแต่ว่าบุคคลผู้นั้นมีคุณสมบัติหรือมีประสบการณ์อย่างอื่นบางประการที่เหมาะสมกับตำแหน่งนั้นเป็นพิเศษ หรือเว้นเสียแต่ว่าไม่มีบุคคลอื่นใดในวงการตำรวจที่มีคุณสมบัติดังกล่าวเข้ามาคัดเลือกในครั้งนั้นด้วย"[15]

ตำแหน่ง Chief Constable นี้ เป็นข้าราชการที่ได้รับการคัดเลือกตั้งเข้ามา ดังนั้นควรจะจัดเข้าประเภทข้าราชการการเมือง "แต่ก็เคยมีการแต่งตั้งข้าราชการประจำ โดยเลื่อนขึ้นมาจากตำแหน่งรองของตำแหน่งนั้นอยู่ 2–3 คน"[16]

เท่าที่ศึกษาระบบตำรวจของอังกฤษเรื่อง Chief Constable นี้ จะเห็นได้ว่า การจัดหน่วยเป็นรูป การกระจายการบริหาร ไม่ใช่รวมการเช่นของเรา ไม่มีตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ (Director General) อย่างของเรามีเพียง Chief Constable (ยศอาจเทียบเท่าผู้บังคับการตำรวจภาค) Chief Constable เป็นข้าราชการการเมือง แต่งตั้งจากบุคคลที่มีความชำนาญงานตำรวจมาแล้ว ผู้บังคับบัญชาตำรวจที่แท้จริงนั้นจักเป็นรูปคณะกรรมการ เช่น คณะกรรมการ Standing Joint Committee เป็นต้น เว้นแต่หน่วยตำรวจนครบาลหน่วยเดียวที่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้บังคับบัญชา หน่วยตำรวจอื่น ๆ ตลอดจนจเรตำรวจนั้นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไม่มีอำนาจสั่งการ เป็นแต่เสนอแนะการปฏิบัติการเท่านั้น

ตามที่ได้กล่าวมานี้หากพิจารณาในกรณีประเทศไทยแล้วจะเห็นว่า ตั้งแต่เริ่มมีระบอบประชาธิปไตยตั้งแต่ พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา รวมประมาณเกือบ 30 ปี เรามีอธิบดีกรม

---

[14] Ibid., p. 3.

[15] Ibid., pp. 72 - 73 แปลโดยผู้เขียน

[16] Ibid., p. 72.

ตำรวจเป็นสมาชิกคณะการเมืองหรืออาจจะกล่าวได้ว่า เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภท 2 เลือกไม่ต่ำกว่า 20 ปี ส่วนเวลานอกนั้นถึงแม้จะไม่ใช่อธิบดีกรมตำรวจที่เป็นนักการเมืองก็จริง แต่ก็มีบุคคลที่จะเป็นอธิบดีกรมตำรวจต่อไปเข้ามาดำรงตำแหน่งรองอธิบดีกรมตำรวจอยู่ด้วยเป็นอันมาก เพื่อเป็นการศึกษางาน ดังจะเห็นได้จากรายนามอธิบดีกรมตำรวจข้างล่างนี้ –

รายนามอธิบดีกรมตำรวจในระบอบประชาธิปไตย

(พ.ศ. 2475 – 2504)

(1)	พ.ต.อ.	พระยาบุเรศผดุงกิจ (รอย พรหมโมบล)	(2475 – 2476) รวม 1 ปี
(2)	พ.ต.อ.	พระยาอนุสรสุรการ (จ่าง วัจนะพุกกะ)	(2476 – 2479) รวม 3 ปี
(3)	พล.ต.อ.	หลวงอดุลเดชจรัส (บัตร พึ่งพระคุณ)	(2479 – 2488) รวม 9 ปี
(4)	พล.ต.ท.	พระรามอินทรา (ดวง รามอินทรา)	(2488 – 2489) รวม 1 ปี
(5)	พล.ต.ต.	พระพิจารณพลกิจ	(2489 – 2490) รวม 1 ปี
(6)	พล.ต.อ.	หลวงชาติตระการโกศล (เจียม ดิมบีชาติ)	(2490 – 2494) รวม 4 ปี
(7)	พล.ต.อ.	เผ่า ศรียานนท์	(2494 – 2500) รวม 6 ปี
(8)	พล.ต.อ.	ไสว ไสวแสนยากร	(2500 – 2501) รวม 1 ปี
(9)	จอมพล	สฤษดิ์ ธนะรัชต์ (เศษของปีเป็นเดือนตัดออก)	(2501 – ปัจจุบัน)

บางคนอาจจะโต้แย้งว่า ผู้ที่โอนมาจากตำแหน่งอื่นแล้วมาเป็นอธิบดีกรมตำรวจหรือรองอธิบดีกรมตำรวจนั้น เป็นข้าราชการประจำด้วยกันทั้งสิ้น มิใช่เป็นข้าราชการการเมืองที่จะโอนมาเป็นข้าราชการตำรวจซึ่งเป็นข้าราชการประจำไม่ได้ ตาม พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 มาตรา 31 แต่การโอนเหล่านี้เป็นการโอนตามมาตรา 30 คือการโอนข้าราชการประจำให้ปฏิบัติหน้าที่ต่างกระทรวงกันต่างหาก[17] แต่มีข้อเท็จจริงซึ่งไม่มีใครอาจเถียงได้ว่าบุคคลเหล่านี้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภท 2 และต่างก็สังกัดคณะการเมืองที่มีอำนาจเป็นคณะรัฐบาลอยู่ด้วยทุกคน ฉะนั้นจึงพอจะสรุปได้ว่า ตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจของไทยเราค่อนข้างจะเป็นข้าราชการการเมืองมากกว่าข้าราชการประจำ

เมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว ปัญหาที่ว่า อธิบดีกรมตำรวจไทยนั้นควรจะเป็นข้าราชการประจำหรือข้าราชการการเมืองนั้น คำตอบก็คือว่า ควรเป็นข้าราชการการเมืองได้แล้ว เพราะแม้แต่ประเทศอังกฤษเองตำแหน่งที่คล้ายคลึงกันนี้ก็เป็นข้าราชการการเมือง มิใช่ข้าราชการประจำ

เพราะว่า "*การปกครองในลักษณะที่มีการเปลี่ยนตัวผู้รับผิดชอบในการบริหารหรือรัฐบาล เป็นสิ่งพึงประสงค์ของระบอบประชาธิปไตย*"[18] เมื่อได้มีการระบุลงไปเช่นนั้น ก็ย่อมจะเป็นที่หวังได้ว่า ข้อครหานินทาและความระแวงอันเกิดจากความกลัวว่า องค์การตำรวจอันเป็นสถาบันที่จะทำให้กฎหมายศักดิ์สิทธิ์นี้กลายเป็นเครื่องมือของนักการเมือง เช่นในระบอบคอมมิวนิสต์ก็จะหมดสิ้นไป

แต่ในการเปลี่ยนแปลงนั้นสมควรที่จะพิจารณาถึงหลักการขององค์การตำรวจในประชาธิปไตยให้ละเอียดลึกซึ้งก่อนว่า ควรจะจัดรูปกรมตำรวจเป็นรูปใด จึงจะเหมาะสมกับประเทศไทยเรา

สรุป

การที่นำเรื่องตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจมาพิจารณานี้เพราะว่า เมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2503 ซึ่งเป็นวันตำรวจ ฯ พณ ฯ ท่านจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี ในฐานะรักษาการในตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ ได้กล่าวคำปราศรัยแก่บรรดาข้าราชการกรมตำรวจ โดยมีสาระสำคัญสรุปได้หลายประการดังนี้คือ :–

---

[17] ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 7, ตอนที่ 17, 15 มีนาคม 2497 น. 20 – 22

[18] David and Pollock, op. cit., p. 117

ประการที่ 1 ได้แก่เปิดเผยถึงเจตนาและความตั้งใจที่จะพยายามปรับปรุงกรมตำรวจในทางด้านกฎหมายและด้านการจัดระบบตำรวจเพื่อให้เข้ารูปใหม่ตามแบบสากล และเพิ่มพูนสมรรถภาพให้สมกับความรับผิดชอบ

ประการที่ 2 เป็นการกล่าวถึงภาวะของผู้รักษาการในตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจตามแผนปฏิวัติ กล่าวคือ จะดำเนินการให้ตำรวจได้เป็นตำรวจของประชาชน มิใช่ตำรวจของผู้รักษาการในตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจหรือของใครรวมทั้งตำรวจของรัฐด้วย...

ประการที่ 3 ได้แก่การแสดงความยินดีและขอบคุณที่ตำรวจได้ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ[19]

ผู้เขียนในนามปากกาว่า "ประจวบ" ได้วิจารณ์คำปราศรัยโดยตีพิมพ์ลงใน *สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์* เรื่อง "ตำรวจจะเป็นของใครย่อมอยู่ที่ผู้บังคับบัญชา" โดยกล่าวว่า

"*..... ความเปลี่ยนแปลงเกี่ยวแก่ตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจซึ่งถือว่าเป็นตำแหน่งบังคับบัญชาสูงสุดในวงการตำรวจ มักจะเป็นไปตามความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง หรือพูดอีกนัยหนึ่งก็ต้องว่า ผู้มีอำนาจในการปกครองบ้านเมืองมักจะถือเอาตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจเป็นตำแหน่งทางการเมืองนั่นเอง ด้วยเหตุนี้จึงเป็นการยากที่จะแยกความรู้สึกเช่นนั้นออกจากความคิดของตำรวจ และของประชาชน... เพราะตราบใดยังไม่อาจแก้ไขพิจารณาเรื่องนี้ให้ลุล่วงไปได้ การจะปฏิวัติจิตใจของตำรวจให้เห็นว่า หน้าที่ซึ่งมีอยู่ต่อประชาชนนั้นสำคัญกว่าหน้าที่อื่นใดก็น่าจะกระทำได้ยากอยู่ตราบนั้น*"[20]

คำปราศรัยและบทความข้างบนนี้ทำให้เกิดความคิดขึ้นว่า ตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจนั้นควรจะเป็นข้าราชการการเมืองหรือข้าราชการประจำ ตามที่ได้ศึกษามาแล้วจะเห็นว่า ตำแหน่งที่คล้ายคลึงกับตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจของประเทศอังกฤษซึ่งเป็นประเทศคล้ายแม่บทของระบอบประชาธิปไตยนั้น เป็นตำแหน่งของข้าราชการการเมือง และมีการแต่งตั้งโดยคณะกรรมการจังหวัด คณะกรรมการเมือง และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเลือกตั้งมาจากประชาชนทั้งสิ้น

---

[19]ประจวบ (นามปากกา) "ตำรวจจะเป็นของใครย่อมอยู่ที่ผู้บังคับบัญชา" สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, ปีที่ 7, เล่มที่ 18, 2503, น. 3 – 4

[20]Idem.

ตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจของเราเป็นตำแหน่งข้าราชการการเมืองเหมือนกัน ผิดแต่วิธีการเท่านั้น จึงเกิดปัญหาว่า เหตุใดประเทศอังกฤษตำรวจจึงไม่ค่อยถูกวิจารณ์มากนัก และเหตุใดของไทยเราจึงถูกวิจารณ์อย่างมาก เมื่อได้พิจารณามาพอสมควรแล้วจะเห็นได้ว่า เพราะรูปการจัดหน่วยไม่เหมือนกัน ของประเทศอังกฤษเป็นแบบกระจายอำนาจบริหารกิจการตำรวจ แต่ของเราเป็นแบบรวมอำนาจ

อย่างใดก็ตาม มีข้อสังเกตที่พึงระลึกอยู่ว่า ลักษณะนักการเมืองนั้นไม่ว่าการจัดหน่วยจะดีเลิศเพียงใดก็ย่อมจะทำให้มีเรื่องกระทบกระเทือนถึงวงการตำรวจได้ไม่มากก็น้อย สุดแต่พฤติกรรมของบุคคลในชาตินั้นเพราะนักการเมืองก็คือมนุษย์ปุถุชนที่ยังมีกิเลสและอาจทำให้เป็นดังนั้นได้ และ "นักการเมืองย่อมสามารถที่จะแสวงหาสิทธิพิเศษให้แก่ตนเองและให้ความคุ้มครองแก่บรรดามิตรสหาย เท่ากับเป็นการตอบแทนการที่นักการเมืองให้การอุปถัมภ์กิจการของตำรวจ"[21]

○ หาใช่หลักการที่ไม่ยังขาดอยู่ ถ้าเพียงแต่จะอ้างว่ามีหลักการอยู่แล้วก็เป็นการเพียงพอ เราก็คงจะได้ชื่นชมการบริหารงานที่ดีที่สุดที่จะเป็นไปได้ทุกหนทุกแห่ง มีใครบ้างที่ยังไม่เคยได้ยินการกล่าวอ้างนับจำนวนร้อย ๆ ครั้งว่า ต้องการหลักการสำคัญ ๆ ว่าด้วยอำนาจ วินัย การเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว เอกภาพในการบังคับบัญชา การประสานงาน และการวางแผนเหล่านี้เป็นต้น เราจะต้องยอมรับว่า เพียงแต่อ้างหลักการเท่านั้นหาเป็นการเพียงพอไม่ อันที่จริงนั้น แสงแห่งหลักการย่อมเปรียบเสมือนหนึ่งแสงกระโจมไฟ ซึ่งจะช่วยได้ก็เฉพาะผู้ที่รู้ทางเข้าสู่ท่าอยู่แล้วเท่านั้น และหลักการที่ปราศจากวิธีการที่จะนำไปปฏิบัติย่อมไร้ประโยชน์. ○

Henri Fayol
General and Industrial Management

---

[21]Smith, op. cit., p.8.

SUMMARY

THE POSITION OF POLICE DIRECTOR-GENERAL

by Pol. Lt. Col. Sakon Satityuthakarn.

Superintendent of 2nd [redacted]-Division of the Fire Brigade Division, Police Department.

It is generally believed that a good policeman must not be involved in politics. However, the normal duty of the police is to keep peace inside the country for all people. It is the police who has to see that the laws of the country are being obeyed. In this case, it seems inevitable for the police to be involved in politics occasionally whether they like it or not. As a matter of fact, there are certain policemen whose duties are directly concerned with politics, (such as in the Division of Special Police). In practice, the Police Department is so closed to the political organization that it is doubtful if the Police General-Director should not be called a political executive.

Practically, the part played by the Police Department in politics depends on the government policy. If we have an authoritarian type of government, the action of the police will be severe and probably aggressive as well. On the other hand, if the government has a mild attitude, the severity of the police will also decline. It is really interesting to study the relationship of the police with politics and the position of Police Director-General.

Historically, the police had a close relationship with the political policy or the rulers of the country. Even in the days of absolute monarchy, the kings had to depend a great deal on the police to carry out their policies. After Thailand became a democratic country, the relationship between the police and the political organization became more and more intimate. Why must every political party in power try to keep the complete control over the Police Department? In so doing, is there any danger to the true democracy of the country? And what is about the idea of separating the political officials from the non-political ones in administrative work? It is explained that administration is a part of the political policies. As a result, the administrative work of the government must be concerned with political parties.

In comparing the police in the democratic countries with those of the others, it appears that the democratic countries want the police to interfere with politics as little as possible: For example, there is a law in England forbidding all policemen to be members of any political party. But in the non-democratic countries, the governments want to get close relationship with their Police Departments as much as possible. It is simply because they need support from the police in maintaining their powers.

The police system of England can be decribed as the spreading of the administrative work. They only have Chief Constable fully responsible for each province and its responsibility for that province is equivalent to Commander of the Provincial Police of our country. All policemen are under the standing Joint Committee except the Metropolitan Police. The latter is directly under the Minister of the Interior. Since we were under the democratic system of government, most of our previous Police Director-General have been involved in politics in some way or other. Some of them are 2nd category members of the House of Representatives. No one denies that our Police Director-General is a political executive. It was mentioned in one of the local newspapers that the position of Police Director-General was politically used by ever political leader who was in power. And as long as the political leader continued doing that, we would have to regard our Police Director-General as a political executive.

In England, the chiefs of Police are also regarded as a political executive like our Police Director-General. However, there has been little criticism of this in England. But our Police Director-General has been much criticized. The reason is that our police system is a matter of centralizing power into the hands of the Police Director-General himself. In England, her police system is a way of spreading power.

ประชาธิปไตย
กับ
ระบบข้าราชการพลเรือน

โดย โสรัจ สุจริตกุล
ผู้ช่วยผู้อำนวยการกองวิชาการ และสอบไล่ สำนักงาน ก.พ.

เป็นที่ทราบกันทั่วไปว่า ตามประวัติของชาติเรานั้นไม่เคยมียุคใดสมัยใดที่ชาวไทยต้องตกอยู่ในสภาพที่ขาดแคลนผู้ที่จะช่วยกันสร้างความเจริญและความมั่นคงให้แก่ประเทศเท่าสมัยนี้ แทบทุกหัวระแหงได้มีการระดมกำลังทรัพย์ กำลังแรงและกำลังปัญญา เพื่อเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้ก้าวหน้าไปตามแนวนโยบายอันรอบคอบของรัฐบาลชุดปัจจุบัน ในกระบวนการพัฒนาประเทศนี้ บุคคลหมู่หนึ่งคือข้าราชการพลเรือนได้มีส่วนสำคัญไม่น้อยกว่าองค์ประกอบหรือบุคคลหมู่อื่น ๆ เพราะในการดำเนินกิจกรรมขนาดใหญ่นั้น จะได้ผลเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับกำลังทุนทรัพย์ โครงการและวิธีจัดดำเนินการกับตัวบุคคลผู้ปฏิบัติ กิจกรรมใดแม้จะมีกำลังทุนทรัพย์มหาศาล มีโครงการและวิธีจัดดำเนินการที่ดีอยู่แล้ว แต่ถ้าตัวบุคคลผู้ปฏิบัติไม่มีความสามารถเพียงพอ กิจกรรมนั้นก็อาจล้มเหลวได้โดยสิ้นเชิง ฉะนั้นในปัจจุบันนี้จึงได้มีผู้สนใจในปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเป็นอันมาก โดยเฉพาะปัญหาเกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนผู้ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติกิจการต่าง ๆ ในกระบวนการพัฒนาประเทศอย่างมากมาย

ประเทศไทยเรานับว่าโชคดีที่การรับราชการยังคงเป็นสิ่งที่เชิดหน้าชูตาไม่น้อยกว่าสมัย "*สิบพ่อค้าไม่เท่าหนึ่งพระยานาลัย*" เท่าใดนัก เพราะราชการยังคงเป็นอาชีพที่มั่นคงเป็นพิเศษ มีเกียรติสูง และเป็นแหล่งที่ก่อให้เกิดอำนาจวาสนาอยู่เช่นเดิม จึงเป็นที่หวังได้ว่าจะจูงใจให้คนดีมีความสามารถเป็นจำนวนมากยึดถือเป็นอาชีพต่อไปได้ แต่ในขณะเดียวกันก็มีผู้กล่าวว่า ลักษณะที่ดีของอาชีพราชการนี้ อาจจะเป็นผลให้สมรรถภาพในการปฏิบัติราชการ

เสื่อมลงอย่างมากก็ได้[1] ซึ่งคงจะหมายความว่า ความมั่นคงอาจจะเป็นสาเหตุแห่งความเฉื่อยชาในวงราชการ เกียรติภูมิอาจจะเป็นบ่อเกิดของความไร้สมรรถภาพในการปฏิบัติราชการ หรืออำนาจต่าง ๆ อาจจะถูกนำไปใช้ผิดจากความมุ่งหมายไปก็ได้ เพราะผู้ครองตำแหน่งในวงราชการไม่เข้าใจถึงหน้าที่และความรับผิดชอบโดยแท้จริงของคนที่ควบคู่กับอำนาจและเกียรติภูมิของตำแหน่งนั้น ซึ่งสมุฏฐานที่สำคัญประการหนึ่งอาจจะมาจากการขาดจิตสำนึกในความมุ่งหมายของการปฏิบัติราชการและความไม่เข้าใจในสิทธิ หน้าที่ และฐานะของข้าราชการในระบอบประชาธิปไตยก็ได้ ข้อเขียนนี้มีความมุ่งหมายที่จะอธิบายถึงหลักสำคัญบางประการของการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่นำมาใช้เป็นรากฐานในกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ของระบบข้าราชการพลเรือนของประเทศเราในปัจจุบันนี้ คือหลักความเสมอภาค ความสามารถ ประสิทธิภาพ ความเสมอหน้า และหลักความเป็นใหญ่สูงสุดของอำนาจอธิปไตย

เสมอภาคและสามารถ

กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในระบบข้าราชการพลเรือนแผนใหม่นั้น มีรากฐานมาจากหลักการอันสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยหลายประการ เช่น หลักความเสมอภาคที่ว่าประชาชนในฐานะที่เป็นเอกชนแต่ละคนย่อมได้รับสิทธิและโอกาสต่างๆ เท่าเทียมกัน ก่อให้เกิดกฎเกณฑ์และวิธีการในระบบข้าราชการพลเรือนที่เปิดโอกาสให้บุคคลทั่วไปมีสิทธิเข้ารับตำแหน่งหน้าที่ราชการได้โดยเสมอภาค ถ้าบุคคลนั้นมีคุณสมบัติและพื้นความรู้ตามที่กำหนดไว้ และมีความสามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการในตำแหน่งหน้าที่จะได้รับแต่งตั้งได้ ข้อนี้เป็นการนำเอาหลักความเสมอภาคภายใต้ขอบเขตแห่งการคุ้มครองของกฎหมายมาใช้ควบคู่ไปกับหลักที่เป็นหัวใจของระบบข้าราชการพลเรือนแผนใหม่ คือการเลือกสรรเพื่อบรรจุเข้ารับราชการโดยถือเหตุแห่งความสามารถเป็นเกณฑ์พิจารณา ทั้งนี้เพราะตำแหน่งข้าราชการพลเรือนย่อมมีจำกัด จึงต้องมีเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งในการพิจารณารับคนเข้ารับราชการ และโดยที่เหตุผลส่วนตัว เหตุผลทางการเมือง หรือเหตุผลอื่น ๆ ที่ใช้เป็นเกณฑ์พิจารณา

[1] รายงานของคณะสำรวจเศรษฐกิจของธนาคารระหว่างประเทศ เพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ, โครงการพัฒนาของรัฐบาลสำหรับประเทศไทย, พระนคร, โรงพิมพ์ตลากกินแบ่ง, พ.ศ. 2503 หน้า 278.

บรรจุบุคคลเข้ารับราชการแต่เก่าก่อน มีส่วนให้ประสิทธิภาพของราชการเสื่อมลงและเกิดความฟุ้งเฟ้อในวงราชการเป็นอันมาก จึงได้นำหลักความสามารถมาใช้เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชนว่า การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการนั้นจะตำเอียงเฉพาะผู้ที่มีความสามารถเท่านั้น

สำหรับประเทศเรา แต่เดิมเจ้าขุนมูลนายที่เป็นหัวหน้าส่วนราชการสั่งบรรจุข้าราชการพลเรือนได้เองตามใจชอบ ผู้ที่ได้รับบรรจุส่วนมากมักจะเป็นลูกหลานญาติพี่น้องหรือบุคคลที่พรรคพวกเพื่อนฝูงฝากฝังกันมาหรือรู้จักชอบพอกับผู้มีอำนาจสั่งบรรจุเป็นส่วนตัว [2] ซึ่งนับได้ว่าเป็นระบบเล่นพรรคเล่นพวกเช่นเดียวกับที่ปรากฏอยู่ในประเทศอื่น ๆ ในสมัยที่ยังมิได้ใช้ระบบการบริหารงานบุคคลแผนใหม่ ผิดกันแต่เพียงว่าราชการของเราในสมัยก่อนโน้นมิได้มีปริมาณและคุณภาพสูงเช่นในสมัยนี้ ตัวบุคคลผู้ได้รับบรรจุส่วนมากก็เป็นพวกที่มีการศึกษาดีและอยู่ใกล้ชิดวงราชการ ประกอบกับข้าราชการต้องถือน้ำพระพิพัฒน์สัจจาว่าจะซื่อตรงต่อพระเจ้าแผ่นดินและปฏิบัติราชการด้วยความซื่อสัตย์สุจริต [3] ราชการในสมัยก่อนจึงเป็นไปด้วยดี และผลร้ายที่เกิดจากระบบเล่นพวกก็ไม่สู้มีมากนัก อย่างไรก็ตาม ปรากฏภายหลังว่าการบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเช่นนี้ทำให้สมรรถภาพในการปฏิบัติราชการลดน้อยลงทุกที และทำให้ข้าราชการล้นงานเป็นอันมาก [4] จึงได้มีการเริ่มใช้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนขึ้นในปลายปี พ.ศ. 2471 ซึ่งมีหลักการตามการบริหารงานบุคคลแผนใหม่ และโดยเฉพาะการบรรจุบุคคลเข้ารับราชการก็ได้ใช้หลักความเสมอภาค และหลักความสามารถเป็นเกณฑ์พิจารณาบรรจุมาจนบัดนี้

ความเสมอภาคที่ให้ประชาชนทั่วไปมีสิทธิสมัครเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนนั้น เป็นความเสมอภาคในโอกาสอย่างที่เรียกว่า equal opportunity กล่าวคือ มิได้เปิดให้บุคคลทุกคน แต่เปิดให้เฉพาะบุคคลผู้มีคุณสมบัติและพื้นความรู้ไม่ต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมาย มีโอกาสเท่าเทียมกันในอันที่จะแสดงความสามารถโดยสมัครเข้าสอบคัดเลือก

---

[2] หลวงสุขุมนัยประดิษฐ์, "สาระสำคัญของระบบ Merit System", วารสารข้าราชการ ปีที่ 3 ฉบับที่ 7 กรกฎาคม 2501, หน้า 19 – 20

[3] พระราชนิพนธ์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เรื่องพระราชพิธีสิรีสัจจาปานกาล คือถือน้ำพระพิพัฒน์สัจจา ใน พระราชพิธีสิบสองเดือน พระนคร, ศิลปาบรรณาคาร, พ.ศ. 2503 หน้า 223 – 271

[4] Ura Kaewchaiyo, The Development of Thai Civil Service Commission, unpublished Thesis for the degree of Master of Public Administration, Bangkok, Institute of Public Administration, Thammasat University, B.E. 2502, pp. 17–18.

หรือสอบแข่งขันวิชาข้าราชการพลเรือนได้ และโดยทั่วไปแล้ว ผู้ที่มีความสามารถสูงคือผู้สอบคัดเลือกหรือสอบแข่งขันที่ได้คะแนนเด่นย่อมมีสิทธิได้รับบรรจุเข้ารับราชการก่อนผู้ได้คะแนนต่ำลงมาตามลำดับ[5] สำหรับเรื่องคุณสมบัติและพื้นความรู้นั้น กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนของเราได้กำหนดไว้ไม่แตกต่างกับหลักสากลในเรื่องนี้เท่าใดนัก ซึ่งได้แก่เรื่องสัญชาติที่ต้องเป็นไทย (เว้นแต่ข้าราชการพลเรือนวิสามัญ) ต้องมีอายุพอสมควร คือไม่ต่ำกว่าสิบแปดบริบูรณ์ ต้องมีการศึกษาและประสบการณ์ในระดับที่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ที่จะได้รับแต่งตั้ง ต้องมีสุขภาพและอนามัยดี ต้องมีความประพฤติเป็นที่เชื่อถือได้ และต้องเป็นผู้เลื่อมใสในการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญ

จุดมุ่งหมายสำคัญประการหนึ่งในการนำเอาหลักความเสมอภาค หลักความสามารถ และหลักอื่น ๆ ที่จะกล่าวต่อไป มาปรับใช้กับระบบข้าราชการพลเรือนก็เพื่อที่จะจำกัดเหตุผลส่วนตัวในวงราชการให้เหลือน้อยที่สุดที่จะน้อยได้ แต่กล่าวกันว่า ในวงราชการบ้านเรานั้น การจำกัดเหตุผลส่วนตัวเป็นสิ่งที่กระทำได้ยากยิ่ง เพราะเรายังเคยต่อการปกครองระบบเจ้าขุนมูลนายอยู่ และนอกจากนั้นคนไทยเรายังมีนิสัยดี มีความโอบอ้อมอารี เมตตากรุณา และมีความกตัญญูรู้คุณ จึงเอียงต่อการที่จะมีการสร้างพระคุณหรือตอบแทนพระคุณ โดยหยิบยื่นตำแหน่งของทางราชการให้แก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นการส่วนตัวโดยมิได้คำนึงถึงความสามารถของบุคคลนั้น ทั้งอาจจะมีการใช้ตำแหน่งหน้าที่ราชการโดยเฉพาะอำนาจสั่งบรรจุเป็นเครื่องสร้างบารมีหรือสร้าง "อาณาจักรอิทธิพล" กันเป็นการส่วนตัวได้ ซึ่งคำกล่าวเช่นนี้แม้จะพิสูจน์ได้ก็เป็นเรื่องที่แก้ยาก เว้นแต่จะได้รำลึกกันโดยทั่วไปว่า การที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ในวงราชการหยิบยื่นหรือปล่อยปละละเลยให้มีการหยิบยื่นตำแหน่งข้าราชการพลเรือนให้แก่บุคคลใดโดยไม่คำนึงถึงความสามารถและความเป็นธรรมแล้ว ผู้นั้นย่อมฝ่าใช้อำนาจหน้าที่ในทางที่ผิด ไม่สมกับความไว้วางใจของประชาชนและอาจจะถูกกล่าวหาได้ว่า เป็นตัวการสำคัญคนหนึ่งที่คอยบ่อนทำลายประสิทธิภาพของราชการ

ประสิทธิภาพ และ เสมอหน้า

กระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยมีวงจรคร่าว ๆ ดังนี้ ประชาชนเป็นผู้กำหนดว่า รัฐบาลจะต้องดำเนินกิจการให้บรรลุถึงจุดประสงค์อย่างไรบ้าง พร้อมทั้งมอบ

[5] มาตรา 49 แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497

หมายอำนาจบางส่วนให้แก่รัฐบาลทั้งฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ เป็นตัวแทนรับผิดชอบ ปฏิบัติกิจการนั้นให้เกิดผลดีต่อประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ในการนี้ประชาชนมีอำนาจควบคุมการดำเนินกิจการของรัฐบาลให้เป็นไปตามจุดประสงค์ที่วางไว้ และให้ใช้จ่ายเงินภาษีให้ได้ผลคุ้มค่า รัฐบาลจึงมีข้อผูกพันต่อประชาชนที่จะต้องจัดให้ราชการมีประสิทธิภาพและเป็นไปโดยประหยัด ในหลายประเทศความคิดเห็นที่ว่าราชการจะต้องมีประสิทธิภาพและประหยัดนี้เป็นแรงผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญ ๆ ในวงการบริหารมาแล้วเป็นอันมาก รวมทั้งการปรับปรุงระบบข้าราชการพลเรือนตามหลักรัฐประศาสนศาสตร์แผนใหม่ด้วย[6] การเปลี่ยนระบบข้าราชการพลเรือนของประเทศเราจากระบบเล่นพวกมาเป็นระบบถือความสามารถเป็นเกณฑ์ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับแรกในปี พ.ศ. 2471 ก็เพื่อหลักการอันสำคัญที่จะให้ข้าราชการมีความรู้ ความสามารถ และมีวินัย ตั้งใจปฏิบัติราชการเต็มความสามารถ ทำให้ราชการมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ดังปรากฏในพระราชปรารภของพระราชบัญญัติฉบับนั้นว่า "โดยที่มีพระราชประสงค์จะทรงวางระเบียบข้าราชการพลเรือนให้เป็นไปในทางเลือกสรรผู้มีความรู้ความสามารถเข้ารับราชการเป็นอาชีพ ไม่ต้องมีกังวลด้วยการแสวงหาผลประโยชน์ในทางอื่น ส่วนฝ่ายข้าราชการก็ให้ได้ประโยชน์ยิ่งขึ้น เนื่องจากความสะพรั่งพร้อมด้วยข้าราชการซึ่งสามารถและรอบรู้ในวิถีและอุบายของราชการ กับทั้งหน้าที่และวินัยอันคนพึงรักษาเป็นนิตยกาล"

จากพระราชปรารภนี้ ประกอบกับจากข้อเท็จจริงที่ว่า งบประมาณที่นำมาจ่ายเป็นเงินเดือนและค่าจ้างให้ข้าราชการ มีจำนวนมากกว่าเงินงบประมาณประเภทอื่นที่จ่ายเพื่อดำเนินกิจการหรือเพื่อวัตถุประสงค์ที่สำคัญ ๆ ทุกประเภท จึงทำให้เกิดข้อคิดเห็นที่ว่ารัฐบาลควรจะได้เพ่งเล็งถึง "การลงทุนในตัวคน" หรือปัญหาการบริหารงานบุคคลให้มากเป็นพิเศษ เช่นจะต้องจัดให้มีการไฝ่หาคนที่มีความสามารถโดยเฉพาะผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาพิเศษต่าง ๆ เข้ารับราชการ และชักจูงเหนี่ยวรั้งให้บุคคลเหล่านั้นคงรับราชการอยู่ต่อไป แต่งตั้งให้ข้าราชการดำรงตำแหน่งหน้าที่ตามความถนัดและความชัดเจน คือ put the right

[6] ดูตัวอย่างในสหรัฐอเมริกาใน O. Glen Stahl, Public Personnel Administration, Fourth Ed., New York: Harper & Brothers, 1956, pp. 31 – 34.

man on the right job อบรมและส่งเสริมให้ข้าราชการที่มีแววปฏิบัติหน้าที่ให้ได้ประโยชน์มากที่สุดและด้วยความพอใจที่สุด ควบคุมให้จำนวนข้าราชการสมดุลย์กับปริมาณและคุณภาพของราชการ ตลอดจนปรับเอาเทคนิคใหม่ ๆ ในวิชาการบริหารงานบุคคลกับวิชาการจัดองค์การและการจัดงานที่เหมาะสมมาใช้ในวงราชการเพื่อให้เงินเดือนและค่าจ้างที่รัฐ "ลงทุน" ไปนั้นเกิดผลประโยชน์คุ้มค่าจริง ๆ

ประสิทธิภาพและประหยัดในที่นี้ หมายความโดยทั่วไปถึง การจัดปฏิบัติราชการด้วยวิธีที่บังเกิดผลดีต่อส่วนรวมมากที่สุดที่จะมากได้ และด้วยวิธีการที่ประหยัดเวลา กำลังงานและค่าใช้จ่ายให้ได้มากที่สุด ให้ราชการดำเนินไปโดยสะดวกและรวดเร็วที่สุด ซึ่งเป็นปัญหาที่ยุ่งยากมากปัญหาหนึ่ง เพราะราชการจำเป็นจะต้องมีระเบียบแบบแผนต่าง ๆ มากมายเพื่อขีดวงล้อมไว้มิให้เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งได้ตามอำเภอใจ เพื่อป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจหน้าที่ในทางที่ผิดและไม่เป็นธรรม และเพื่อที่จะได้กำหนดความรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ไว้ได้เด็ดขาดในงานทุกชั้น ทุกชั้น และทุกชั้น ความยุ่งยากล่าช้าหรือ red tape จึงเป็นลักษณะอันหนึ่งของราชการที่จะต้องปรากฏอยู่เสมอไปในการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพื่อเป็นหลักประกันว่าการปฏิบัติราชการนั้นมีตัวบุคคลรับผิดชอบอยู่โดยตลอด และโดยทั่วไปแล้ว รัฐบาลอาจจะชี้แจงให้ประชาชนทราบได้ว่าข้าราชการผู้ใดทำอะไรที่ไหนเมื่อไร ใครเป็นผู้รับผิดชอบเมื่อเกิดความเสียหายขึ้น นอกจากนี้ red tape ยังเป็นหลักประกันว่า ในการติดต่อกับราชการ ประชาชนทุกคนจะได้รับการปฏิบัติต่อเสมอหน้ากัน ฉะนั้น ปัญหาสำคัญปัญหาหนึ่งที่ฝ่ายบริหารจะต้องเผชิญอยู่เสมอก็คือปัญหาที่ว่า ทำอย่างไรจึงจะให้ราชการดำเนินไปได้โดยสะดวกรวดเร็วประหยัดและมีประสิทธิภาพ และในขณะเดียวกันก็ให้อยู่ภายใต้ระเบียบแบบแผนที่ก่อให้เกิดความยุ่งยากล่าช้าน้อยที่สุด

หลักในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอีกข้อหนึ่งที่เป็นรากฐานของระบบข้าราชการพลเรือนที่ว่าประชาชนจะต้องได้รับการปฏิบัติต่อเสมอหน้ากัน หรือ equal treatment ก่อให้เกิดความคิดเห็นที่ว่า โดยทั่วไปแล้วข้าราชการทุกคนก็ควรจะได้รับการปฏิบัติต่อเสมอหน้ากันเช่นเดียวกับประชาชน ราชการจึงต้องมีความเป็นระเบียบและมาตรฐาน สำหรับ

ระบบข้าราชการพลเรือนของเรา "แต่เดิมมาก่อนมีกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนนั้น หน่วยราชการแต่ละแห่งต่างก็จัดการบรรจุแต่งตั้งให้ความดีความชอบ ลงโทษ และให้ข้าราชการออกจากราชการตามที่เห็นสมควร โดยไม่มีกฎหมายวางระเบียบแบบแผนไว้แน่นอน จึงเป็นการจัดขึ้นเหลื่อมล้ำไม่สม่ำเสมอกัน และไม่มีมาตรฐาน พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนจึงมีหลักการที่จะวางระเบียบเกี่ยวกับการบรรจุแต่งตั้ง ให้ความดีความชอบ วินัย การลงโทษ และการออกจากราชการ ให้เป็นหลักปฏิบัติและอยู่ในมาตรฐานที่ได้ระดับกันทุกกระทรวงทบวงกรม"[7]

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า หลักความเสมอหน้าอันเป็นที่มาของหลักการที่ราชการจะต้องมีมาตรฐานนั้นเป็นเรื่องทั่ว ๆ ไป จึงอาจจะมีข้อยกเว้นอยู่บ้าง กล่าวคือ ถ้าส่วนราชการส่วนใดมีลักษณะพิเศษและมีความจำเป็นเหมาะสมจริง ๆ ก็อาจจะมีระบบและวิธีการต่าง ๆ แตกต่างไปบ้างได้ เช่นที่ได้มีการแยกข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการมหาวิทยาลัย ข้าราชการตำรวจ ฯลฯ ออกไปใช้กฎหมายพิเศษต่างหาก การแยกออกไปเช่นนี้อาจจะก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำและไม่ได้มาตรฐานในระบบข้าราชการฝ่ายพลเรือนอยู่บ้าง แต่ก็เป็นการแยกในกรณีพิเศษที่มีเหตุผลความจำเป็นเหมาะสม และไม่กระทบกระเทือนถึงมาตรฐานข้าราชการพลเรือนทั่วไปเท่าใดนัก เว้นแต่จะได้มีการแยกราชการส่วนอื่น ๆ ออกไปอีกมากมาย และราชการที่แยกออกไปนั้นช่วยให้เกิดความเหลื่อมล้ำต่ำสูงมากขึ้น จึงจะทำให้ข้าราชการในส่วนที่มิได้แยกออกไปและมิได้รับสิทธิพิเศษ เสียขวัญและเสียกำลังใจเข้าทำนองถอยหลังเข้าคลองซึ่งอาจจะทำให้ระบบข้าราชการพลเรือนไม่มีมาตรฐานเหมือนอย่างแต่ก่อน อนึ่ง ยังมีข้อยกเว้นอีกหลายประการที่จะนำหลักความเสมอหน้ามาใช้กับระเบียบวิธีการต่าง ๆ ในระบบข้าราชการพลเรือนโดยเคร่งครัดทีเดียวไม่ได้ เพราะส่วนราชการแต่ละแห่งย่อมมีลักษณะและภาวะแวดล้อมต่างกัน เป็นการยากที่จะวางระเบียบตายตัวเป็นรายละเอียดลงไปได้ ประกอบกับเพราะความคิดเห็นที่ว่า หัวหน้าส่วนราชการแต่ละแห่งควรจะได้มีอำนาจในการบรรจุโยกย้าย ให้ความดีความชอบ ลงโทษและอื่น ๆ กว้างขวางพอสมควรเพื่อจะได้มีโอกาสปรับใช้เจ้าหน้าที่ภายใต้บังคับบัญชาของตนให้เกิดประโยชน์ต่อราชการได้โดยสะดวกและรวดเร็วเข้า

---

[7] ประวิณ ณ นคร, คำถาม–แนวตอบ พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน ฯ, พิมพ์ครั้งที่ ๑. พระนคร, บริการสวัสดิการ ก.พ., พ.ศ. ๒๕๐๓, หน้า ๑–๒

ปัญหาเกี่ยวกับเรื่องความเสมอหน้านี้ เกี่ยวโยงไปถึงเรื่องการพิจารณาเลื่อนชั้นเลื่อนตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนซึ่งมีการถกเถียงอยู่เป็นอันมากว่า การเลื่อนข้าราชการนั้นควรจะถือความสามารถหรืออาวุโสในราชการเป็นเกณฑ์พิจารณา ฝ่ายหนึ่งอ้างว่า การรับราชการเป็นหลักประกันการไร้งาน และถ้า "ความชั่วไม่มีความดีก็ไม่ปรากฏ" แล้วข้าราชการก็ควรจะได้รับพิจารณาให้เลื่อนขั้นเงินเดือน เลื่อนชั้น เลื่อนตำแหน่งเรื่อย ๆ ขึ้นไปให้เสมอหน้ากัน โดยถือเอาความมีอาวุโสหรือมีเวลาราชการนานเป็นเกณฑ์พิจารณา อีกฝ่ายหนึ่งแย้งว่า การพิจารณาตามเกณฑ์เช่นนั้น จะทำให้เกิดความเฉื่อยชาและไร้สมรรถภาพขึ้นในวงราชการ จึงควรพิจารณาเลื่อนเฉพาะผู้ที่มีความสามารถในการปฏิบัติราชการเท่านั้น ซึ่งเรื่องนี้ท่านผู้รู้คนหนึ่งให้ความเห็นว่า การเลื่อนเจ้าหน้าที่โดยถือเอาอาวุโสในการทำงานเป็นเกณฑ์พิจารณานั้น ช่วยจำกัดการเล่นพรรคเล่นพวกหรือข้อสงสัยว่าจะเล่นพรรคเล่นพวกได้ แต่อย่างไรก็ดี การถืออาวุโสเป็นเกณฑ์พิจารณาเช่นนี้จะต้องมีข้อขัดข้องอยู่บ้าง กล่าวคือความมีอาวุโสควรจะมีน้ำหนักมากในการพิจารณาความดีความชอบของข้าราชการเฉพาะในตำแหน่งต่ำ ๆ แต่น้ำหนักของความมีอาวุโสควรจะลดลงตามลำดับในการพิจารณาเลื่อนผู้ครองตำแหน่งที่มีความรับผิดชอบสูง ๆ ขึ้นไป เพราะในตำแหน่งสูง ๆ เช่นนั้น การเลื่อนโดยถือลำดับอาวุโสแต่ประการเดียวโดยไม่คำนึงถึงความรู้ความสามารถว่าจะเหมาะสมกับหน้าที่ที่จะมีมากขึ้น ย่อมเป็นหลักเกณฑ์ที่เสี่ยงต่ออันตรายและอาจจะทำให้สมรรถภาพในการทำงานของส่วนรวมเสื่อมลงได้[8]

หลักเสมอหน้าได้เกี่ยวโยงไปถึงหลักการจ่ายเงินค่าตอบแทนให้แก่ข้าราชการพลเรือนเท่ากับงานที่ปฏิบัติเรียกกันว่า equal pay for equal work ซึ่งเป็นเหตุผลสำคัญอันหนึ่งในการที่ต้องมี position classification คือการกำหนดอัตราเงินเดือนตามหน้าที่ขึ้นในระบบข้าราชการพลเรือนบางประเทศ[9] การกำหนดอัตราเงินเดือนเช่นนี้ เป็นการจำแนกแยกแยะคุณภาพและปริมาณของงานในหน้าที่แต่ละตำแหน่ง แล้วจัดรวมเข้าเป็นหมวดหมู่และกำหนดอัตราเงินเดือนให้ตามระดับความยากง่ายและปริมาณของงานในตำแหน่งนั้น สำหรับวิธีการกำหนด

[8] Leonard D. White, Introduction to the Study of Public Administration, 4th Ed., New York: Macmillan, Co., 1954, pp. 383–384.

[9] ประเทศที่ใช้วิธีการกำหนดอัตราเงินเดือนตามหน้าที่ได้แก่ สหรัฐอเมริกา คานาดา บราซิล ฟิลิปปินส์ เป็นต้น ดู Joseph B. Kingsbury, Personel Administration for Thai Students. Bangkok: Institute of Public Administration, Thammasat University, 1957, p. 14.

อัตราเงินเดือนในระบบข้าราชการพลเรือนของเรานั้น โดยทั่วไปเป็นการกำหนดตามตำแหน่งและชั้นของข้าราชการพลเรือน ซึ่งได้กำหนดไว้กว้าง ๆ เช่นเดียวกับการกำหนดอัตราเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนในประเทศอังกฤษและฝรั่งเศส [10]

การกำหนดอัตราเงินเดือนทั้งสองวิธีนี้ มีข้อแตกต่างอันสำคัญอยู่ที่ว่า วิธีแรกเน้นถึงการให้เงินเดือนตามหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ ตามวิธีนี้ โดยปกตินาย ก. ได้รับเงินเดือนในอันดับที่กำหนดไว้ตามปริมาณและคุณภาพของงานในหน้าที่ที่ปฏิบัติ ถ้านาย ก. ย้ายไปปฏิบัติหน้าที่ที่มีปริมาณและคุณภาพของงานสูงหรือต่ำกว่าเดิมแล้วก็จะต้องปรับอัตราเงินเดือนให้สูงหรือต่ำกว่าเดิมตามไปด้วย วิธีนี้จึงเป็นการเพ่งเล็งถึงงานที่นาย ก. ทำเป็นสำคัญนั้นคืองานกำหนดเงิน ส่วนวิธีที่สองนั้น เน้นถึงตำแหน่งมากกว่าหน้าที่ คือ นาย ก. จะดำรงตำแหน่งประจำแผนกอยู่ตลอดไปไม่ว่าปริมาณและคุณภาพของงานของนาย ก. จะเพิ่มขึ้นหรือลดลง จนกว่านาย ก. จะเลื่อนขึ้นเป็นชั้นโท ทั้งนี้อาจจะกล่าวได้ว่าวิธีนี้ตำแหน่งกำหนดเงิน [11]

การนำหลักความเสมอภาค ความสามารถ ประสิทธิภาพและหลักความเสมอหน้ามาใช้ในระบบข้าราชการพลเรือนก่อให้เกิดความจำเป็นอันจะหลีกเลี่ยงเสียมิได้ที่จะต้องมีองค์การกลางของฝ่ายบริหารองค์การหนึ่ง คือคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเรียกโดยย่อว่า ก.พ. คอยควบคุมดูแลและส่งเสริมให้ข้าราชการพลเรือนปฏิบัติราชการด้วยดี มีประสิทธิภาพคุ้มค่ากับเงินภาษีอากรที่เก็บจากราษฎร ช่วยควบคุมดูแลวางระเบียบและวิธีการต่างๆให้ระบบข้าราชการพลเรือนได้มาตรฐานและเสมอหน้ากันทุกกระทรวงทบวงกรม ช่วยในการให้ความเป็นธรรมแก่ข้าราชการพลเรือน ช่วยให้ราชการได้คนดีมีความสามารถเข้ารับราชการ ฯลฯ ฉะนั้น ความสำคัญของ ก.พ. จึงมีอยู่ไม่น้อยในกลไกของการบริหารประเทศในระบอบประชาธิปไตย

---

[10] Ibid., p. 15.

[11] ลักษณะและความแตกต่างของการกำหนดอัตราเงินเดือนทั้งสองวิธีนี้ เป็นเรื่องสลับซับซ้อน ซึ่งจะอธิบายรายละเอียดก็จะต้องใช้เนื้อที่มาก และเกินขอบเขตของข้อเขียนนี้ไป ผู้สนใจอาจจะอ่านรายละเอียดได้จากบทความของ Frederick and Edith Mosher ในหนังสือ The American Assembly, The Federal Government Service: Its Charater, Prestige and Problems, New York: Graduate School of Business Columbia University, 1954, pp. 123-125, และจาก O. Glen Stahl, op. cit., pp. 183-207, หรือจากตำราเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเล่มอื่น ๆ

อำนาจอธิปไตยและระบบข้าราชการพลเรือน

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุดซึ่งพลเมืองของรัฐจะต้องยอมรับนับถือโดยเคร่งครัดด้วยการเคารพและปฏิบัติตามกฎหมายและช่วยเหลือราชการภายในเงื่อนไขและวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ สำหรับข้าราชการพลเรือนนั้นย่อมมีหน้าที่และความสัมพันธ์ต่อรัฐบาลไปกว่าพลเมืองอื่นมาก เพราะถือกันว่าการรับราชการเป็นเอกสิทธิพิเศษและเป็นการเสียสละช่วยเหลือรับใช้ประเทศชาติด้วย ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับรัฐจึงมิได้มีลักษณะเช่นลูกจ้างกับนายจ้าง หากแต่มีลักษณะพิเศษที่ข้าราชการจะต้องมอบความจงรักภักดีให้แก่รัฐโดยสิ้นเชิง ความจงรักภักดีต่อรัฐนี้ใหญ่ยิ่งเหนือกว่าความจงรักภักดีที่ข้าราชการจะพึงมีต่อบุคคลหรือสถาบันอื่นใดทั้งสิ้น เพราะข้าราชการอยู่ในฐานะที่อาจจะใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งให้เป็นผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อส่วนรวมได้ ทั้งความประพฤติของข้าราชการย่อมมีผลสะท้อนถึงความเชื่อถือของประชาชนที่มีต่อรัฐบาลของประเทศด้วย ข้าราชการจึงจำเป็นต้องมีจิตสำนึกถึงความมุ่งหมายของการปฏิบัติราชการเพื่อประโยชน์ส่วนรวมเสมอและอย่างไม่เสื่อมคลาย

บทบัญญัติในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนของประเทศเราในส่วนที่เกี่ยวกับวินัยมีอยู่หลายบทที่เน้นถึงการที่ข้าราชการพลเรือนจะต้องมอบความจงรักภักดีเป็นพิเศษให้แก่รัฐ เช่น ข้าราชการพลเรือนจะต้องรักษาความลับในราชการ ต้องถือว่าเป็นหน้าที่พิเศษที่จะต้องใจและรับทราบเหตุการณ์เคลื่อนไหวใด ๆ อันอาจเป็นภยันตรายต่อประเทศชาติ และต้องป้องกันภยันตรายที่จะบังเกิดต่อประเทศชาติจนเต็มความสามารถ ต้องสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลด้วยความบริสุทธิ์ใจ และต้องตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายระเบียบแบบแผนของทางราชการและมติคณะรัฐมนตรีให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ราชการด้วยความเอาใจใส่ระมัดระวังรักษาประโยชน์ของราชการ ต้องอุทิศเวลาของตนให้แก่ราชการ จะละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการไม่ได้ ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์ เที่ยงธรรมและประพฤติตนอยู่ในความสุจริต ห้ามมิให้อาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการของตนไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมก็ตามหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น ต้องรักษาชื่อเสียงมิให้ตนเองว่าเป็นผู้ประพฤติชั่ว ห้ามมิให้ประพฤติซึ่งอาจ

ทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งราชการ เช่น ประพฤติตนเป็นคนเสเพล เสพเครื่องดองของเมาจนไม่สามารถครองสติได้ มีหนี้สินรุงรัง หมกมุ่นในการพนัน กระทำความผิดอาญา ฯลฯ ห้ามมิให้ดูหมิ่นเหยียดหยามบุคคลใด ๆ ต้องรักษาความสามัคคีอันดีและสุภาพเรียบร้อยต่อประชาชนเป็นต้น[12]

การที่ข้าราชการพลเรือนต้องมอบความจงรักภักดีเป็นพิเศษให้แก่รัฐนี้ เกี่ยวโยงไปถึงหลักการที่ข้าราชการพลเรือนจะต้องรักษาความเป็นกลางในทางการเมืองด้วย หลักนี้เกิดจากความคิดเห็นที่ว่า "ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น อำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน ข้าราชการเป็นแต่เพียงผู้รับใช้ประชาชน จึงไม่ควรใช้สิทธิพิเศษซึ่งเกิดจากตำแหน่งหน้าที่การงานของตนเป็นเครื่องโน้มน้าวความคิดเห็นในทางการเมืองของประชาชน"[13] หรือพูดอย่างง่าย ๆ ว่า ข้าราชการพลเรือนนั้นจะเล่นการเมืองโดยเปิดเผยและเกินขอบเขตไม่ได้ เพราะการใช้ตำแหน่งหน้าที่หาผลประโยชน์ให้แก่พรรคหรือนักการเมืองนั้น เป็นการแสดงความจงรักภักดีในตัวบุคคลและเป็นทางก่อให้เกิดความระส่ำระสายในระบบข้าราชการพลเรือนได้ เรื่องนี้กฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนของเราไม่ได้กำหนดข้อห้ามไว้โดยตรง แต่มีระเบียบของสำนักคณะรัฐมนตรีว่าด้วยมารยาททางการเมืองของข้าราชการพลเรือนที่ให้ข้าราชการพลเรือนปฏิบัติตนเป็นกลางในทางการเมือง ห้ามมิให้วิพากย์วิจารณ์การกระทำของรัฐบาลให้ปรากฏแก่ประชาชน ห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมือง และห้ามมิให้แสดงออกโดยเปิดเผยแก่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาหรือประชาชนในการสนับสนุนพรรคการเมือง[14]

นอกจากนี้ หลักการมอบความจงรักภักดีให้แก่รัฐ ยังมีผลให้ข้าราชการพลเรือนนัดหยุดงานไม่ได้ หรือจัดตั้งเป็นสมาคมเพื่อเจรจาต่อรองในสิทธิและประโยชน์ต่าง ๆ เช่น ในวงการธุรกิจทั่วไปไม่ได้ ทั้งนี้เพราะตำแหน่งหน้าที่ราชการไม่ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องต่าง ๆ ที่อาจจะต่อรองได้ เช่นสิทธิเรียกร้องสำหรับตำแหน่งในวงการธุรกิจของเอกชน โดยเฉพาะในเรื่องนัดหยุดงานของข้าราชการ ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ประเทศชาติได้ เรื่องนี้ แม้กฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนของเราจะมิได้ระบุไว้ชัดแจ้ง แต่ก็มีบทบัญญัติหลายมาตราระบุห้ามไว้โดยทางอ้อม และก็เป็นที่เข้าใจกันโดยทั่วไปแล้ว

---

[12] โปรดดู พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 ลักษณะ 4 ว่าด้วยวินัยข้าราชการพลเรือนมาตรา 69-82

[13] Frederick and Edith Mosher op. cit., pp. 114–115.

[14] หนังสือเวียนของกรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง ที่ น.ว. 54/2494 ลงวันที่ 21 มีนาคม 2499

หลักการที่ข้าราชการจะต้องรักษาความเป็นกลางในทางการเมืองนั้น ถ้าดูเผิน ๆ แล้วออกจะขัดกับหลักที่ว่าข้าราชการต้องสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลด้วยความบริสุทธิ์ใจอยู่บ้างทั้งนี้ เพราะในการปฏิบัติตามแนวนโยบายนั้น อาจจะขัดต่ออุดมคติหรือข้อคิดความเห็นของข้าราชการผู้ปฏิบัติ (เช่น ในบรรดาหมู่นักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญต่าง ๆ ซึ่งมักจะคิดแก้ปัญหาโดยข้อคิดในทางวิชาการเท่านั้น) แต่หน้าที่และฐานะของข้าราชการพลเรือนไม่เปิดโอกาสให้มีทางเลือกได้ นอกจากจะต้องปฏิบัติตามแนวนโยบายที่กำหนดไว้ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและเต็มความสามารถ และแม้ว่านโยบายนั้นจะขัดต่อความรู้สึกนึกคิดของตน ข้าราชการก็มีหน้าที่จะต้องเปลี่ยนและปรับความรู้สึกให้เข้ากับแนวนโยบายที่กำหนดไว้นั้น การเป็นกลางในทางการเมืองจึงมิได้มีความหมายว่า ข้าราชการจะต้องวางตัวเป็นกลาง ไม่ยินดียินร้ายกับนโยบายการบริหารงานที่กำหนดขึ้นตามวิถีทางในทางการเมือง

มีบทบัญญัติในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 อยู่มาตราหนึ่ง กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาว่า "ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยความชอบด้วยกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ ห้ามมิให้ขัดขืนหรือหลีกเลี่ยง" (ม. 71 วรรค 2) บทบัญญัติมาตรานี้ดูเผิน ๆ แล้ว ทำให้เกิดความรู้สึกว่าข้าราชการจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาทุกเรื่องไป ซึ่งอาจจะเป็นเพราะความรู้สึกอันนี้บวกกับความเคยชินแบบ "เดินตามหลังผู้ใหญ่หมาไม่กัด" จึงปรากฏว่าผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาได้ปฏิบัติราชการไปตามคำสั่งไม่ถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนเป็นอันมาก จนถึงกับต้องมีระเบียบวางไว้เป็นพิเศษ ห้ามมิให้ "(1) ข้าราชการซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสั่งการใด ๆ ให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติการอันมิชอบด้วยกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการเป็นอันขาด (2) ห้ามมิให้ข้าราชการปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งให้ปฏิบัติการอันมิชอบด้วยกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ และให้ถือเป็นหน้าที่ของข้าราชการทุกคนที่จะต้องพิจารณาว่าคำสั่งที่ได้รับจากผู้บังคับบัญชานั้น เป็นคำสั่งอันชอบด้วยกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการหรือไม่ ในกรณีที่ปรากฏว่าคำสั่งเป็นคำสั่งอันมิชอบด้วยกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการแล้วก็ไม่ให้ปฏิบัติตาม และ

ให้รายงานเสนอผู้บังคับบัญชาที่เป็นผู้สั่งทราบพร้อมทั้งเหตุผล นอกจากนี้อาจจะต้องถูกดำเนินคดีทางอาญาตามกรณีแห่งความผิดแล้ว ยังจะต้องถูกพิจารณาโทษทางวินัยอย่างหนักอีกส่วนหนึ่งด้วย" [15]

ตำแหน่งหน้าที่ราชการนั้น ส่วนมากมักจะมีอำนาจอิทธิพลโดยกว้างขวาง ปรากฏว่าเคยมีข้าราชการบางหมู่บางท้องที่ได้ใช้อำนาจหน้าที่ในทางที่ผิด โดยแสดงออกในลักษณะ "เป็นผู้วางอำนาจ... ปฏิบัติตัวเป็นนายราษฎร ... ใช้อำนาจนอกเหนือระเบียบแบบแผน... เรียกร้องสิ่งตอบแทน (คอรัปชั่น) ฯลฯ" [16] ซึ่งทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะเหตุต่าง ๆ ตั้งแต่นิสัยส่วนตัวของข้าราชการผู้ใช้อำนาจหน้าที่ในทางที่ผิด จนถึงความเคยชินในระบบเจ้าขุนมูลนายที่ยังมีเยื่อใยอยู่ เหตุผลที่ว่าทำไมข้าราชการจึงไม่ควรปฏิบัติเช่นนั้น มีผู้อธิบายไว้อย่างน่าฟังว่า "ผู้ดำรงตำแหน่งหน้าที่ราชการเป็นแต่เพียงผู้รับใช้ประชาชน มิได้เป็นเจ้าของอำนาจต่างๆที่เกิดขึ้นจากตำแหน่งหน้าที่นั้น หากแต่เป็นตัวแทนปฏิบัติการให้เป็นไปตามความประสงค์ของประชาชนส่วนรวมเท่านั้น" [17] ด้วยเหตุนี้ ข้าราชการโดยเฉพาะข้าราชการพลเรือนซึ่งมีหน้าที่ติดต่อใกล้ชิดกับประชาชนจึงต้องมีจรรยามารยาทตลอดจนความประพฤติเป็นพิเศษ และอยู่ในความเพ่งเล็งของประชาชนมากกว่าผู้ประกอบการอาชีพอย่างอื่น

โดยเหตุที่จุดประสงค์ของการปฏิบัติราชการเป็นเรื่องการสร้างความเจริญและความมั่นคงให้แก่สังคมในส่วนรวมมิใช่เป็นการค้ากำไรเช่นกิจการของบริษัทห้างร้านเอกชน ข้าราชการจึงหวังที่จะหาความร่ำรวยเป็นพิเศษจากอาชีพราชการไม่ได้ อย่างไรก็ดีรัฐมีหน้าที่ที่จะดูแลให้อาชีพราชการเป็นอาชีพที่มั่นคงและให้ข้าราชการและครอบครัวได้รับประโยชน์ตอบแทนเพียงพอที่จะครองตัวอยู่ในสังคมได้อย่างมีเกียรติตามฐานานุรูปโดยตลอด กล่าวคือถ้าได้รับราชการนานพอสมควรและออกจากราชการไปโดยไม่มีความผิดก็ให้มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเพื่อดำรงชีพอยู่ในสังคมอย่างมีเกียรติได้ต่อไป นอกจากนี้ยังมีหลักประกันที่ป้องกันมิให้ข้าราชการต้องถูกออกจากราชการได้ง่าย ๆ โดยไม่เป็นธรรม ตลอดทั้งให้

---

[15] หนังสือเวียนของสำนักคณะรัฐมนตรีที่ น.ว. 37/2499 ลงวันที่ 7 มีนาคม 2499

[16] คณะกรรมการอาชญาธรรมวิจัย ความเห็นเรื่องวิธีที่จะให้ราษฎรปลอดจากความกลัวเจ้าหน้าที่ หนังสือเวียนกรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายการบริหาร ที่ น.ว. 60/2499 ลงวันที่ 30 มีนาคม 2499

[17] Section 13 of a proposed Code of Ethics for Officials and Employees of Arlington County, Virginia, Public Administration Review, Spring, 1953, p. 120.

ประโยชน์ตอบแทนและประโยชน์เกื้อกูลอย่างอื่น ๆ ด้วย เช่นให้สิทธิแก่ข้าราชการที่จะลาหยุดราชการด้วยเหตุต่าง ๆ โดยได้รับเงินเดือนได้เป็นเวลานาน ช่วยเหลือค่าเล่าเรียนของบุตรข้าราชการ ช่วยเหลือค่าเช่าบ้าน ยกเว้นการเก็บภาษีรายได้จากเงินเดือนของข้าราชการ และสิทธิพิเศษอื่น ๆ เป็นต้น

ข้อยุติ

ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ จะเห็นได้ว่าเรามีกฎเกณฑ์ต่าง ๆ อยู่แล้วโดยพร้อมมูลที่จะช่วยให้ข้าราชการพลเรือนมีความประพฤติสมกับเป็นกลุ่มบุคคลตัวอย่างที่ได้รับความไว้วางใจมอบหมายให้ปฏิบัติงานอันสำคัญ และมีเกียรติในการสร้างความเจริญ และความไพบูลย์พูนสุขให้แก่ประชาชนในส่วนรวม ปัญหามีอยู่ว่าข้าราชการพลเรือนของเราประพฤติและปฏิบัติราชการไปตามกฎเกณฑ์ที่เป็นลายลักษณ์อักษรนั้นหรือไม่

ศาสตราจารย์ ริกส์ ให้ข้อสังเกตว่าสังคมของประเทศไทยในปัจจุบันนี้ จัดเข้าอยู่ในพวกสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลงจากสังคมกสิกรรมเป็นสังคมอุตสาหกรรมได้ ในสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ จะเต็มไปด้วยความขัดแย้งระหว่างคุณค่าของความเชื่อถือในขนบธรรมเนียมและประเพณีที่เคยประพฤติปฏิบัติอยู่เดิม กับความคิดเห็นสมัยใหม่ที่เป็นแนวทางสำหรับประพฤติปฏิบัติในสังคมอุตสาหกรรม ในสังคมชนิดนี้ความมีอำนาจเป็นบ่อเกิดของความมั่งคั่ง และเกียรติยศเกียรติศักดิ์ต่าง ๆ ทำให้การต่อสู้เพื่อช่วงชิงอำนาจและการป้องกันรักษาอำนาจเป็นสิ่งที่หมกมุ่นอยู่ในจิตใจของชนชั้นหัวกะทิของสังคมนั้นเป็นอันมาก ผลก็คือในวงการบริหารราชการ เหตุผลส่วนตัวมีท่าทีว่าจะมีอำนาจเหนือเหตุผลต่อส่วนรวม กฎหมายและระเบียบแบบแผนต่าง ๆ จึงมีทางที่จะเป็นแต่เพียงแบบพิธีตัวหนังสือเท่านั้น ยิ่งไปกว่านั้นบางครั้งการใช้บังคับกฎหมาย อาจจะได้ผลในทางตรงกันข้ามกับจุดประสงค์เอาเสียเลยทีเดียว กรณีเช่นนี้ จะทำให้เกิดแดนว่างเปล่าขึ้น คือคนจะมีความรู้สึกฟรีที่จะไม่ยอมรับคติทั้งเก่าและใหม่ และจะหันไปใช้วิธีคดโกงใช้เล่ห์เหลี่ยมใช้กำลังรุนแรง ตลอดจนความกระด้างหยาบคายได้ [18]

ศาสตราจารย์ โมเซล ได้อธิบายเป็นการเฉพาะเจาะจงลงไปอีกขั้นหนึ่งว่า ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการในวงการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย เป็นไปในทำนอง

---

[18] ไปรดดู Fred W. Riggs, "A Model for The Study of Thai Society", วารสารรัฐประศาสนศาสตร์, ปีที่ 1 ฉบับที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2504 หน้า 83–125

ส่วนตัวมากกว่าเป็นไปตามทางการ ข้าราชการในส่วนราชการแต่ละแห่งมีท่าทีที่จะประพฤติปฏิบัติต่อกันเสมือนบุคคลภายในครอบครัวใหญ่ ๆ ครอบครัวหนึ่ง จุดมุ่งหมายในการปฏิบัติราชการจึงมีแนวโน้มที่จะเป็นการทำงานเพื่อและตามคำสั่งของหัวหน้าจนลืมนึกถึงหน้าที่อันแท้จริงที่มีต่อส่วนรวมเสีย ทำให้มีการทำงานแบบ "ผักชีโรยหน้า" และมีการหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบหรือหาตัวผู้รับผิดชอบในกรณีที่เกิดความเสียหายในวงราชการไม่ได้เท่าที่ควร เพราะกฎเกณฑ์เรื่องความรับผิดชอบได้วางไว้อย่างหลวม ๆ ประกอบกับคนไทย "ใจอ่อน" จึงมีกรณีที่ความผิดของข้าราชการได้ถูกปกปิดไว้ หรือมีการช่วยเหลือให้ข้าราชการได้รับโทษในระดับที่ต่ำกว่าความผิดที่ได้กระทำขึ้น[19]

สิ่งเหล่านี้ ไม่ว่าเราจะยอมรับหรือไม่ก็ตาม ย่อมมีความเป็นจริงอยู่ในวงราชการของเราถึงขนาดที่มีคำกล่าว (เกินความจริงไปบ้าง) ว่า ความก้าวหน้าในวงราชการนั้นจะต้องเป็นไปตามลำดับหัวข้อต่อไปนี้ คือ "กินเตี้ย กินมาก ปากฉอพลอ จ่อไข่แดง แกร่งวิชา" อย่างไรก็ดี ราชการของเรายังมีส่วนดีที่เป็นลักษณะเฉพาะอยู่บ้าง ได้แก่การที่บุคคลชั้นหัวกะทิของประเทศพอใจที่จะยึดเอาราชการเป็นอาชีพ ทำให้เรามีข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่มีความสามารถ มีความเฉลียวฉลาด และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นจำนวนมาก การที่อิทธิพลของพระพุทธศาสนาซึ่งมีอยู่ไม่น้อยในชีวิตประจำวันของข้าราชการแต่ละคน ได้เน้นถึงการประพฤติตนเป็นคนดี ความมานะอดทน และการปฏิบัติตนให้เป็นประโยชน์ต่อผู้อื่น คนไทยเรามีความฉลาดในการประสานประโยชน์[20] ประกอบกับการที่เราได้มีคณะกรรมการข้า-

---

[19] James N. Mosel, "Thai Administrative Behavior", Toward the Comparative Study of Public Administration, William J. Siffin, Editor, The Department of Government, Indiana University, 1957, pp. 278–331

[20] สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงอธิบายว่า "ที่ว่าไทยฉลาดในการประสานประโยชน์นั้น ก็พึงเห็นได้ตั้งแต่สมัยเมื่อแรกไทยได้ปกครองประเทศสยาม ในสมัยนั้นพวกขอมยังมีอยู่เป็นอันมาก แทนที่จะกดขี่ขับไล่ ไทยกลับคิดเอาใจพวกขอมให้เข้ากับไทยด้วยประการต่าง ๆ ยกตัวอย่างดังเช่นพระเจ้ารามคำแหงมหาราช ทรงคิดตั้งแบบหนังสือไทย ให้ใช้เขียนได้ทั้งภาษาไทยและภาษาขอมด้วยตัวอักษรอย่างเดียวกัน และจารีตประเพณีของขอมอย่างใดดี ไทยก็รับมาประพฤติเป็นประเพณีของไทย ไม่ถือทิฐิ คุณธรรมที่ฉลาดประสานประโยชน์อันนี้ ดงเป็นบัจจัยสำคัญอันหนึ่งในโบราณสมัยซึ่งทำให้ขอมกับไทยกลายเป็นชาวสยามพวกเดียวกัน แม้ในสมัยภายหลังมาเมื่อมีพวกจีนพากันเข้ามาตั้งทำมาหากินในเมืองไทย มาอยู่เพียงชั่วบุรุษหนึ่งหรือสองชั่ว ก็มักกลายเป็นชาวสยามไปด้วยคุณธรรมของไทยที่กล่าวมา ถึงอารยธรรมของชาวยุโรป ไทยในประเทศสยามก็แลเห็นคุณและมีความนิยมก่อนชาวประเทศอื่น ๆ ที่ใกล้เคียงกัน และได้รับประโยชน์จากอารยธรรมนั้นสืบมาจนทุกวันนี้ ก็เพราะความฉลาดประสานประโยชน์อันมีในอุปนิสัยของชนชาติไทย" จากหนังสือ ชุมนุมพระนิพนธ์และนิทานโบราณคดี (บางเรื่อง) ของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ และประเพณีทำบุญของกรมศิลปากร, โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมมหาดไทย, กรุงเทพ ฯ, พ.ศ. 2504 หน้า 6

ราชการพลเรือนมาแล้วเป็นเวลานาน ซึ่งช่วยให้เหตุผลในทางส่วนตัวลดลงไปจากระบบข้าราชการพลเรือนเป็นอันมาก ประชาชนโดยทั่วไปจึงได้รับผลดีจากราชการมากกว่าผลเสียอันส่วนน้อย ทำให้มีความหวังว่าการปรับปรุงข้าราชการพลเรือนให้ก้าวหน้าทันกับการเปลี่ยนแปลงของประเทศ และให้มีความประพฤติ ความรู้ ความสามารถ ความเหมาะสมกับข้าราชการในระบอบประชาธิปไตยให้มากที่สุดที่จะมากได้นั้น อาจจะกระทำได้ถ้าได้มีการเอาใจใส่เพ่งเล็งอย่างจริงจัง และด้วยความร่วมมือของผู้ที่เกี่ยวข้องด้วยทุก ๆ ฝ่าย

ในการนี้ ข้าราชการพลเรือนเองจะช่วยได้เป็นอย่างมาก ถ้าตัวข้าราชการโดยเฉพาะข้าราชการชั้นหัวหน้าเองเข้าใจ ได้คิด และสำนึกถึงความรับผิดชอบอันสำคัญยิ่งที่ตนมีอยู่ต่อสังคม และมีจิตสำนึกถึงความมุ่งหมายในการทำงาน เพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวมอยู่โดยตลอด บวกกับความยึดมั่นในคติที่สอนกันมาตั้งแต่สมัยบุราณในหนังสือ จินดามณี ที่ว่า

เป็นข้าราชการ อย่าเกียจอย่าคร้าน การงานตรึกตรอง
เข้านอกออกใน อย่าให้ลำพอง จักกราบทูลฉลอง
อย่าได้มุสา ฯ
อย่าเห็นกับคน สินบาทคาดบน ให้พ้นอาญา
อย่าประจบอย่าประแจง ช่วยแรงวาสนา กิจการภารา
จงหมั่นจิตจำ ฯ
แม้จะว่าความ ไล่เลียงไต่ถาม ให้งามแม่นยำ
อย่าข่มเหงไพร่ หาให้ชอบธรรม เกรงบาปกลัวกรรม
ในอนาคตกาล ฯ
กุศลหาไม่ เงินทองบ่าวไพร่ ถึงได้ไม่นาน
คงให้วิบัติ พลัดพรากจากสถาน เวรกรรมบันดาล
ฉิบหายวายชนม์

SUMMARY

DEMOCRACY AND CIVIL SERVICE SYSTEM

by Soraj Sucharitkul.
Assistant Director, Division of Technique and Examination, Office of the Civil Service Commission.

This article on "Democracy and Public Personnel Administration" attempts to relate certain basic democratic ideals to public personnel administration. The democratic concept of "equal opportunity", for example, is the main reason why individual citizen should be given the right of equal access to public service. "Equal treatment" leads to the practice in public service that the civil servants, as a whole, are treated equally and without discrimination or favouritism. These two democratic principles coupled with the principle of merit system have had a great impact upon the depersonalization of the civil service.

Under the doctrine of sovereighty, public employees are seen as servants of the sovereign will. They, therefore, must have a special kind of loyalty to the state which employs them and they must be responsive to the will of the people as expressed through the appropriate political mechanisms. Sovereignty also inhibits civil servants from joining in groups to act against the state, and places some kinds of restrictions upon the political activities of civil servants. The supreme controlling power of the people puts public service under some degree of public scrutiny and demands economy and efficiency in the service.

But why are all these important to Thai students of public administration and civil servants? The answers are:- Firstly, we live and have faith in a democratic society, we, therefore, should be interested and should understand how democracy works in all phases of life. Secondly, there have been some signs that modern theories in public personnel administration, introduced into the Thai Civil Service some thirty years ago, have not always been observed in practice. Thirdly, in this stage of rapid transformation, the Thai government service is in danger of becoming less objective and more personalized because of the intermingling of the old and new ideas and because of the country's sociological and political background which forces many of the civil servants to think of their jobs only in personal and short term basis. Thus, it is believed that one way to improve the civil service is to encourage the civil servant to have a real sense of dedication to public interests and to have a better understanding of his rights, duties and his role as a contributor to the comple process of a responsible democratic government.

ความสนใจเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลแผนใหม่[1] ในประเทศไทย

โดย สุกิจ จุลละนันทน์

หัวหน้าแผนกทะเบียนและชีวะประวัติ กองการเจ้าหน้าที่ กรมมหาดไทย

"เราต้องยอมรับว่า เงินเป็นปัจจัยสำคัญในการทำงานทุกอย่าง แต่คนเป็นปัจจัยสำคัญกว่าเงิน" – จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์

(จากสุนทรพจน์ในการเปิดการประชุมสัมมนาพัฒนานักบริหาร รุ่นที่ 2)

ความสนใจเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลแผนใหม่เพิ่งจะเริ่มมีขึ้นในเมืองไทยเมื่อไม่นานมานี้เอง และยังคงอยู่ในวงจำกัด กล่าวคือ เฉพาะในวงการศึกษาทางรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ และการบริหารธุรกิจ นอกจากนี้ก็มีในระหว่างผู้รู้หรือผู้มีหน้าที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับตัวบุคคล หรือตัวเจ้าหน้าที่ในองค์การใดองค์การหนึ่งเท่านั้น ในด้านเอกสารตำราหรือสิ่งพิมพ์ที่เกี่ยวกับเรื่องนี้ก็ยังมีจำนวนเพียงจำกัด แต่ก็เป็นที่น่าสังเกตว่าได้มีความสนใจและความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลแผนใหม่เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งจะได้กล่าวในลำดับต่อไป

บทความนี้มิได้มุ่งหมายจะแยกขัดลงไปว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของทางราชการ หรือของเอกชนโดยเฉพาะ แต่ก็ได้พยายามเน้นหนักไปในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของทางราชการ หรือการจัดระเบียบข้าราชการพลเรือนของไทย และมุ่งหมายที่จะให้เป็นเพียงบทนำ หรือความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของไทยเท่านั้น

---

[1] คำว่า "แผนใหม่" ในที่นี้หมายถึงการจัดระเบียบและวิธีดำเนินงานให้เป็นไปตามหลักการในทางวิชาการ ตลอดจนการนำเทคนิคต่าง ๆ ที่ใช้ได้ผลดีในต่างประเทศมาปรับปรุงใช้

เพราะมีเวลาจำกัดในการศึกษาค้นคว้าและเขียน ถ้าบทความนี้จะเป็นประโยชน์ในทางหนึ่งทางใดอยู่บ้าง ผู้เขียนก็จะรู้สึกยินดีไม่น้อย และพร้อมที่จะต้อนรับคำวิพากษ์วิจารณ์อยู่เสมอ

อนึ่ง ขณะที่เขียนบทความนี้ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนด้วยความร่วมมือของคณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในความอุปการะของกระทรวงทบวงกรมหลายแห่งกำลังจะจัดให้มีการประชุมทางวิชาการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขึ้น จึงทำให้ผู้เขียนมีความยินดีเป็นอันมากที่ได้เห็นเครื่องชี้ความสนใจที่เด่นชัดเพิ่มขึ้นอีกเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในประเทศไทย ทั้งนี้เพราะตัวผู้เขียนเองมีความสนใจเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเป็นพิเศษอยู่แล้ว และได้เคยศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลทั้งของไทยและของต่างประเทศมาบ้าง บทความนี้จึงมีเรื่องที่จะเขียนเพิ่มขึ้นมากกว่าที่คาดไว้ เพราะจะต้องรวมเรื่องการประชุมที่กล่าวนั้นเข้าไว้ด้วย เป็นการช่วยบอกกล่าวให้ทราบอีกทางหนึ่ง หวังว่าคงจะเป็นประโยชน์แก่ท่านนักศึกษา และท่านผู้สนใจหรือมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลบ้างตามสมควร

การบริหารงานบุคคล – การบริหารเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ – การเจ้าหน้าที่ – บุคคลาภิบาล

คำว่า "การบริหารงานบุคคล" เป็นคำที่ค่อนข้างใหม่ในเมืองไทย จึงยังไม่เป็นที่เข้าใจกันโดยทั่วไปว่าหมายถึงอะไร มีความสำคัญอย่างไร และมีขอบเขตการปฏิบัติงานอย่างไร "การบริหารงานบุคคล" เป็นคำที่คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ใช้ในความหมายของคำภาษาอังกฤษว่า "Personnel Administration" ซึ่งเป็นชื่อลักษณะวิชาหนึ่งในหลักสูตรการศึกษาชั้นปริญญาโททางรัฐประศาสนศาสตร์ ท่านผู้รู้บางท่านก็ใช้ว่า "การบริหารเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่"[2] ส่วนราชการที่มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับตัวข้าราชการตลอดจนพนักงาน และลูกจ้างของกรมมหาดไทยและของกรมชลประทาน ก็ใช้ชื่อว่า "กองการเจ้าหน้าที่" ซึ่งนับว่าได้ก้าวหน้านำส่วนราชการอื่น ๆ

[2] ปกครอง ไชยกาล, การบริหารเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่, คำบรรยายคณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. 2498.

โดยเฉพาะกรมมหาดไทย เป็นแห่งแรกที่จัดตั้งหน่วยบริหารงานบุคคลขึ้นในระดับกอง[3] เมื่อปี พ.ศ. 2500 ในองค์การบางแห่งก็เรียกชื่อหน่วยงานนี้แตกต่างไปบ้าง เช่น "กองบุคคลาภิบาล" ขององค์การ ร.ส.พ. และ "กองอัตรากำลัง" ของการท่าเรือแห่งประเทศไทย เป็นต้น

การใช้ชื่อกันไปต่าง ๆ ตามที่กล่าวมาแล้ว ไม่ถึงกับทำให้เข้าใจความหมายของคำใช้เขวไปแต่อย่างใด แม้แต่ในภาษาอังกฤษเอง การเรียกชื่อการบริหารงานบุคคลหรือการเจ้าหน้าที่ ก็ยังแตกต่างกันอยู่ เช่นใช้ว่า Personnel Administration บ้าง Personnel Management บ้าง ซึ่งหมายถึงการบริหารงานบุคคลโดยทั่ว ๆ ไป ไม่ว่าจะเป็นในวงการรัฐบาล หรือในวงการธุรกิจ (การค้าและอุตสาหกรรม) แต่ถ้าต้องการใช้ให้หมายถึงการบริหารงานเกี่ยวกับตัวข้าราชการก็มักใช้ว่า Public Personnel Administration ถ้าเกี่ยวกับเทศบาลก็ใช้ว่า Municipal Personnel Administration ถ้าเกี่ยวกับการบริหารธุรกิจก็ใช้ว่า Business Personnel Administration (คำ Administration กับ management อาจใช้สับเปลี่ยนในความหมายอย่างเดียวกันได้) หรือบ้างก็ใช้ว่า Personnel and Industrial Relations หรือ Industrial Relations เฉย ๆ อย่างนี้ก็มี

---

[3] การจัดตั้ง "กองการเจ้าหน้าที่" ขึ้นในกรมมหาดไทย มีประวัติโดยย่ออยู่ว่า ในการปรับปรุงการแบ่งส่วนราชการกรมมหาดไทย พ.ศ. 2500 กรมมหาดไทยได้เสนอเหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้งกองนี้ขึ้นว่า การแบ่งส่วนราชการกรมมหาดไทยเท่าที่แล้วมายังไม่เหมาะสมและไม่เป็นไปตามหลักการจัดองค์การและวิธีดำเนินงาน (Organization and Methods) โดยเฉพาะกิจการที่เกี่ยวกับการปกครองตัวบุคคล ซึ่งเป็นข้าราชการในสังกัดกรมมหาดไทยมีปริมาณมาก โดยมีข้าราชการประมาณ 7,000 คนเศษ แต่กิจการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการเหล่านี้ต้องแยกกันปฏิบัติขัดทำอยู่ในกองต่าง ๆ เช่น กองการปกครอง (เกี่ยวกับการทะเบียน การบรรจุ การแต่งตั้งโยกย้าย เลื่อนชั้น) กองการสอบสวน (เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย) และสำนักงานเลขานุการกรม (เกี่ยวกับการพิจารณาความดีความชอบ) สมควรจัดให้มี "กองการบุคคล" เพื่อให้ทำหน้าที่เกี่ยวกับตัวเจ้าหน้าที่ของกรมมหาดไทย และมีหัวหน้ากองเป็นผู้รับผิดชอบงานด้านนี้ทั้งหมด ทำนองเดียวกับผู้อำนวยการฝ่ายบุคคล (Director of Personnel) ของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ในสหรัฐอเมริกา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้นเห็นชอบด้วยตามข้อเสนอของกรมมหาดไทย แต่เห็นว่าควรเรียกกองนี้ว่า "กองข้าราชการ" และเสนอเรื่องไปให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา คณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการแล้วส่ง ก.พ. พิจารณาอีกครั้งหนึ่ง แต่ ก.พ. เห็นว่าสมควรเรียกชื่อกองนี้ว่า "กองการเจ้าหน้าที่" ดังนี้ ชื่อกองการเจ้าหน้าที่จึงได้ถือกำเนิดมาตั้งแต่บัดนั้น

✓ ความหมายและหน้าที่ในการบริหารงานบุคคล

คำว่า "บุคคล" ในที่นี้มีความหมายกว้างมาก ในวงราชการก็หมายถึงบรรดาตัวข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง และคนงาน คนใช้ในตำแหน่งต่าง ๆ ทั้งหมด ในวงการธุรกิจก็หมายถึงตัวเจ้าหน้าที่ทั้งหมดนับตั้งแต่ผู้จัดการบริษัทลงมาจนถึงยามประตู ดังนี้ การบริหารงานบุคคล จึงหมายถึงการบริหารงานที่เกี่ยวกับตัวบุคคล หรือตัวเจ้าหน้าที่ในองค์การใดองค์การหนึ่ง นับตั้งแต่การสรรหาคนเข้าทำงาน การรับสมัคร การสอบไล่ การคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง โอน ย้าย การฝึกอบรม และการประเมินผลการปฏิบัติ การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง การจัดชั้นและตำแหน่งงานตามหน้าที่ปริมาณและระดับความรับผิดชอบของงาน การกำหนดอัตราเงินเดือนและค่าจ้าง การจัดสวัสดิการ การปกครองบังคับบัญชา และการดำเนินการทางวินัย การให้พ้นจากงาน และการช่วยเหลืออำนวยความสะดวกต่าง ๆ ให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน ตลอดจนให้สิ่นน้ำใจ รางวัล บำเหน็จบำนาญหรือเงินสมนาคุณเมื่อออกจากงานไป หลักสำคัญในการบริหารงานที่กล่าวนี้ก็คือ ทำการคัดเลือกให้ได้คนดีมีความรู้ความสามารถมาบรรจุแต่งตั้งให้เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ ให้ความมั่นคงในการทำงาน ให้ความเป็นธรรมในการกำหนดเงินเดือนและค่าจ้าง การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง ตลอดจนการลงโทษทางวินัย ปรับปรุงส่งเสริมสมรรถภาพ โดยการพัฒนาหรือฝึกอบรมให้มีความรู้ความชำนาญในการปฏิบัติงานให้ดีขึ้น และบำรุงส่งเสริมกำลังใจ ด้วยการจัดให้มีผู้บังคับบัญชาที่ดี มีทักษะในด้านมนุษยสัมพันธ์ จัดให้มีสวัสดิการ และเครื่องบำรุงน้ำใจประเภทต่าง ๆ เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานอุทิศกำลังกาย กำลังใจ และสติปัญญา ให้แก่งานที่ได้รับมอบหมาย ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้คนเกิดประโยชน์มากที่สุด ได้ผลงานที่มีประสิทธิภาพสูง และบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

กล่าวอย่างกว้าง ๆ การบริหารงานบุคคลเป็นกระบวนการที่เกี่ยวกับการวางนโยบาย การวางแผนโครงการ ระเบียบและวิธีดำเนินการเกี่ยวกับตัวบุคคลหรือตัวเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในองค์การใดองค์การหนึ่ง เพื่อให้ได้มา ได้ใช้ประโยชน์ และบำรุงรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรด้านมนุษย์ที่มีประสิทธิภาพและมีปริมาณเพียงพอ เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุผลสำเร็จตาม

วัตถุประสงค์[4] กระบวนการที่ว่านี้จะรวมหน้าที่ต่าง ๆ ทั้งหมด นับตั้งแต่การสรรหาและรับคนเข้าทำงาน จนกระทั่งออกจากงานไป หน้าที่สำคัญ ๆ มีดังต่อไปนี้ คือ

1. การวางนโยบายและระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวกับตัวบุคคล เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ขององค์การ
2. การวางแผนเกี่ยวกับการจัดกำลังผู้ปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบาย
3. การวางโครงการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามแผน
4. การกำหนดหน้าที่และคุณสมบัติของผู้ที่จะปฏิบัติงานในตำแหน่งต่าง ๆ
5. การจัดชั้นตำแหน่งงาน
6. การกำหนดอัตราเงินเดือนและค่าจ้าง
7. การสรรหาคนเข้าทำงาน และการสอบได้
8. การคัดเลือกและบรรจุแต่งตั้ง
9. การทดลองให้ปฏิบัติราชการ
10. การจัดทำทะเบียนและประวัติ
11. การย้าย โอน
12. การฝึกอบรม
13. การประเมินผลการปฏิบัติงาน
14. การพิจารณาความดีความชอบ
15. การเลื่อนชั้นเลื่อนตำแหน่ง
16. การรักษาสุขภาพ และความปลอดภัยในการทำงาน
17. การจัดสวัสดิการ
18. การปกครองบังคับบัญชา
19. การรักษาวินัย
20. การให้พ้นจากงาน
21. การจัดระบบบำเหน็จบำนาญ
22. การวิจัยเกี่ยวกับตัวบุคคล

---

[4] จาก "ประมวลคำจำกัดความของคำว่าการบริหารงานบุคคล" (Personnel Administration: Basic Understanding) ของเพ็ญศรี วายวานนท์ และสุกิจ ชุลละนันทน์ พิมพ์โรเนียวประกอบคำบรรยาย วิชาการบริหารงานบุคคล คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. 2504

หน้าที่ต่าง ๆ เหล่านี้หลักการและเทคนิคทางปฏิบัติมากมาย (ซึ่งผู้เขียนจะไม่ขอกล่าวในที่นี้) และอาจนำไปปรับปรุงใช้ได้ทั่วไปไม่ว่าจะเป็นการบริหารงานบุคคลในวงการรัฐบาล เทศบาล หรือเอกชน

ความสำคัญของการบริหารงานบุคคล

คำกล่าวของ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี ที่เสนอนำไว้ข้างต้น เป็นข้อยืนยันในเรื่องความสำคัญของการบริหารงานบุคคลได้เป็นอย่างดี ในการบริหารงานใด ๆ ก็ตามเป็นที่ยอมรับกันว่าเรื่องที่เกี่ยวกับการตัวบุคคลเป็นเรื่องสำคัญและยุ่งยากที่สุด ทั้งนี้ เพราะตามหลักทั่วไปในการบริหารงานนั้น แม้ว่าจะมีงบประมาณให้อย่างเพียงพอ มีการจัดองค์การและการบริหารงานที่ดี มีอุปกรณ์และวัตถุต่าง ๆ พร้อมมูลสักเพียงใด ถ้าผู้ปฏิบัติงานไม่ดี ไม่มีสมรรถภาพ ขาดความซื่อสัตย์สุจริต และไม่ประพฤติอยู่ในระเบียบวินัยอันดีแล้ว ก็เป็นการยากที่การบริหารงานจะบรรลุผลดีสมความมุ่งหมาย แต่ถ้าหากได้คนดีมีความประพฤติดี ความรู้ ความสามารถ เหมาะสมกับงานที่ปฏิบัติ ปัญหาอื่น ๆ ก็แทบจะหมดไปทีเดียว ส่วนสาเหตุที่ทำให้การบริหารงานบุคคลยุ่งยากมากนั้นก็เพราะว่า เป็นเรื่องเกี่ยวพันและมีผลกระทบกระเทือนต่อสังคมชีวิตจิตใจซึ่งเป็นมนุษย์ปุถุชน ปัญหาที่เกิดขึ้นจึงแทบจะกล่าวได้ว่าไม่มีที่สิ้นสุด

ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นนั้น อาจจะเห็นได้ตั้งแต่การที่จะทดสอบหรือคัดเลือกคนเข้าทำงาน ทำอย่างไรจึงจะได้คนที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับงานที่จะมอบหมายให้ จะใช้อะไรเป็นเครื่องวัด จึงจะสมบูรณ์ถูกต้องเชื่อถือได้ ถ้าเป็นสิ่งของวัตถุเราก็มีทางที่จะตรวจสอบคัดเลือกได้ตามที่ต้องการ เมื่อรับคนเข้ามาแล้ว หาใช่เขาจะปฏิบัติงานได้ทันทีทันใดเสมอไปไม่ ปัญหาเรื่องการฝึกอบรมก่อนเข้าทำงานจึงเกิดขึ้น และยังมีความจำเป็นที่จะต้องมีการปฐมนิเทศก์ หรือการแนะนำเบื้องต้นให้แก่ผู้ทำงานใหม่ ถ้าเป็นเครื่องมือเครื่องจักรอย่างอื่น เราก็อาจหล่อหลอมหรือกลึงให้เข้ากับตัวจักรอื่นได้ไม่ยาก เมื่อทำงานไปแล้วเป็นแรมเดือนแรมปีก็หาใช่จะหมดปัญหาเรื่องการฝึกอบรมไม่ เพราะเทคนิควิธีการทำงานและเครื่องมือเครื่องใช้แปลก ๆ ใหม่ ๆ เกิดขึ้นเรื่อย ๆ นโยบายและระเบียบการต่าง ๆ

ในการบริหารงานอาจเปลี่ยนแปลงไป งานที่ปฏิบัติหรือบริการต่าง ๆ อาจขยายตัวมากขึ้น จำต้องมีการฝึกอบรมโดยสม่ำเสมอ ซึ่งถ้าเป็นเครื่องมือเครื่องจักรก็อาจซ่อมแซมเช็ดล้างขัดถูได้โดยง่ายกว่า ปัญหาที่สำคัญอื่น ๆ มักจะปรากฏอยู่เสมอโดยเฉพาะเกี่ยวกับเรื่องการจ่ายเงินเดือนและค่าจ้าง ความมั่นคงในการทำงาน ความปลอดภัยในการทำงาน สวัสดิการ และความยุติธรรมในการพิจารณาความดีความชอบเป็นต้น ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้อาจจะแก้ไขให้บรรเทาเบาบางลงไปได้ ถ้าการบริหารงานบุคคลได้รับความสนใจและเอาใจใส่อย่างเพียงพอ

ถ้าจะพิจารณาให้ถ่องแท้แล้ว การรับคนเข้าทำงานก็ดี การฝึกอบรมก็ดี การมอบหมายการงานให้ทำ จนเกิดความชำนิชำนาญในการปฏิบัติงานก็ดี ถือว่าเป็นการลงทุนที่สำคัญที่สุดอย่างหนึ่ง และถือว่าผู้ที่เข้าทำงานเป็นสมบัติอันล้ำค่าที่พึงปกป้องรักษาไว้มิให้เสื่อมสูญ วิธีการก็คือสร้างความพอใจให้ด้วยวิธีการต่าง ๆ เพราะถือว่า "คับที่อยู่ได้ คับใจอยู่ยาก" และในกรณีที่สูญเสียคนดีมีความรู้ความชำนาญไปด้วยเหตุใด ๆ ก็ตาม ถือว่าเป็นการสูญเสียอันยิ่งใหญ่ที่เดียว ทั้งนี้ เพราะประมาณทุนที่เสียไปไม่ได้ การที่คนจะมีความรู้ความชำนาญได้นั้นจำต้องใช้เวลาในการศึกษา การฝึกอบรม และปฏิบัติงานมาเป็นเวลามิใช่น้อย เฉพาะที่เป็นตัวเงินก็ได้แก่เงินเดือนหรือค่าจ้างที่จ่ายไป และยังมีค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมอีก การที่จะได้คนมาทำงานให้ได้ดีเท่ากับคนที่จากไปนั้น อย่างน้อยก็ต้องลงทุนลงแรงและต้องใช้เวลารอคอยเพื่อให้เกิดความชำนาญในการปฏิบัติงาน ยิ่งเป็นงานพิเศษที่ต้องใช้ผู้มีความรู้ ความชำนาญเป็นพิเศษแล้ว ก็ยิ่งจำเป็นที่จะต้องปกป้องรักษาผู้ที่ปฏิบัติงานนั้นไว้ให้ดีเป็นพิเศษ ถ้าปล่อยให้หลุดลอยไปก็อาจจะหาคนแทนได้ยาก หรืออาจไม่ได้เลยก็เป็นได้ การสร้างมนุษยสัมพันธ์อันดีให้เกิดมีขึ้นในองค์การ จึงถือว่าเป็นเรื่องที่จำเป็นที่สุดในการบริหารงานบุคคล

ถ้าจะหันมาพิจารณาในด้านงบประมาณค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับตัวบุคคลแล้ว ก็จะยิ่งเห็นความสำคัญของการบริหารงานบุคคลเพิ่มขึ้นอีก ไม่ว่าจะเป็นในองค์การของเอกชนหรือของทางราชการ โดยเฉพาะของรัฐบาลไทย ลำพังแต่เงินเดือนค่าจ้าง บำเหน็จบำนาญก็เป็นจำนวนไม่น้อย ตัวอย่างในปีงบประมาณ พ.ศ. 2503 รัฐบาลต้องจ่ายเงินเดือนค่าจ้าง

บำเหน็จบำนาญให้แก่ข้าราชการพลเรือนถึง 1 ใน 3 ส่วนของค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ในงบประมาณ 2504 เป็นรายจ่ายประเภทเงินเดือนเกือบ 2 พันล้านบาทเศษ เมื่อรวมบำเหน็จบำนาญด้วย ก็กว่า 2 พันล้านบาท จากรายรับ 6 พันล้านบาทเศษ และถ้าจะรวมเบี้ยเลี้ยงค่าพาหนะเดินทาง ค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมและค่าอุปกรณ์อย่างอื่น ๆ เข้าไปอีก ก็คงจะเป็นเงินจำนวนไม่น้อยเลย มีผู้คำนวณดูแล้วปรากฏว่าเป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับตัวบุคคลกว่า 60% ของรายจ่ายทั้งหมด เหตุผลทางด้านการคลังย่อมสนับสนุนให้แน่ชัดทีเดียวว่า การบริหารงานบุคคลมีความสำคัญมากน้อยเพียงใด

การบริหารงานจะก้าวหน้าหรือถอยหลัง จะเหลวแหลกหรือมีประสิทธิภาพย่อมขึ้นอยู่กับสมรรถภาพหรือคุณภาพของผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบาย วางโครงการตกลงใจ และลงมือปฏิบัติ ปริมาณข้าราชการและรายจ่ายเงินเดือนที่ท่วมท้นไม่ใช่เครื่องแสดงหรือไม่อาจประกันได้ว่าการบริหารจะมีประสิทธิภาพสูง ปัญหาเฉพาะหน้ามีว่าในราชการที่เป็นอยู่ เรามีคนถ้นงานหรือไม่ เราได้เฉลี่ยคนให้เหมาะกับปริมาณงานแล้วหรือ และเราได้ใช้คนให้เป็นประโยชน์เต็มที่หรือยัง เราจะเลือกเอาปริมาณหรือคุณภาพของงาน เราจะแก้ไขสถานการณ์ในปัจจุบันอย่างไร เราจะกำหนดนโยบายหรือวางแผนเกี่ยวกับตัวบุคคลอย่างไร จึงจะสอดคล้องกับการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับความเจริญงอกงามในทางความคิดเห็น หรือความรู้สึกนึกคิดในสังคม ขึ้นอยู่กับฝ่ายการเมือง ฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ ฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศ ตลอดจนจารีตประเพณีที่เคยยึดถือสืบต่อกันมา ส่วนประกอบเหล่านี้ย่อมมีอิทธิพลเหนือระบบและพฤติการณ์ในการบริหาร โดยเฉพาะในการที่จะเปลี่ยนแปลง และการนำสิ่งแปลก ๆ ใหม่ ๆ มาใช้ในการบริการ

รากฐานในการนำระบบความรู้ความสามารถเข้ามาใช้

ระบบความรู้ความสามารถในที่นี้หมายถึง "Merit System" [5] ซึ่งเป็นระบบนิยมใช้ในการบริหารงานบุคคลในหลายประเทศ และเป็นที่ยอมรับนับถือกันว่าระบบนี้ช่วยให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงาน โดยการจัดให้มีการสอบแข่งขันเพื่อคัดเลือกผู้มีความรู้ความ

5 บางท่านใช้ว่า "ระบบคุณวุฒิ" หรือ "ระบบคุณความดี" ดู หลวงสุขุมนัยประดิษฐ์ "สาระสำคัญของระบบ Merit System" วารสารข้าราชการ ปีที่ 3 ฉบับที่ 7 หน้า 19–26

สามารถเหมาะสมเข้าทำงาน โดยไม่คำนึงถึงสมัครพรรคพวก หรือชั้นวรรณะ สำหรับในวงงานรัฐบาลก็จัดให้มีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนขึ้นเพื่อให้ทำหน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานและการรักษาความยุติธรรม ตลอดจนทำหน้าที่เป็นผู้คอยกีดกันไม่ให้ฝ่ายการเมืองเข้ามาก้าวก่าย และมิให้ฝ่ายประจำเข้าไปยุ่งกับการเมือง เพื่อให้ข้าราชการประจำได้วางตัวเป็นกลาง และสามารถที่จะยึดถือการเข้ารับราชการเป็นอาชีพได้อย่างมั่นคง

สำหรับเมืองไทยนั้น ความสนใจเกี่ยวกับการนำระบบความรู้ความสามารถเข้ามาใช้เริ่มมีมาตั้งแต่ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์แล้ว รากฐานแห่งการปรับปรุง การบริหารเริ่มก่อกำเนิดมาตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงเห็นความสำคัญของการศึกษา การเจริญสัมพันธไมตรีกับมหาประเทศ และการยอมรับเอาความเจริญของต่างประเทศมาปรับปรุงใช้ ต่อมาในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้เริ่มมีการปฏิวัติ และการวางรูปการปกครองตามแบบอย่างของประเทศตะวันตก โดยเฉพาะในการจัดระบบข้าราชการพลเรือน พระองค์ท่านทรงมองเห็นความสำคัญของบรรดาข้าราชการที่จะมีส่วนช่วยบริหารประเทศให้บรรลุผลสมดังพระราชประสงค์ จึงได้ทรงริเริ่มจัดตั้ง โรงเรียนมหาดเล็กหลวง[6] ขึ้น เมื่อ พ.ศ. 2442 เพื่อให้การศึกษาและฝึกอบรมผู้ที่จะเข้ารับราชการสนองพระเดชพระคุณ และทรงเห็นความสำคัญของระบบความรู้ความสามารถ โดยมิได้คำนึงถึงชาติตระกูล ซึ่งเคยยึดถือมาก่อน ในการที่จะคัดเลือกคนเข้ารับราชการ ขอแต่ให้มีวิชาความรู้เป็นใช้ได้ โดยเหตุนี้

"...จึงโปรดเกล้า ฯ ให้ประกาศเตือนสติข้าราชการผู้ใหญ่ ผู้น้อย ซึ่งมีบุตรหลานควรจะรับราชการได้มาในครั้งนี้ให้ทราบว่า มีพระราชประสงค์อันยิ่งใหญ่ที่จะให้บุตรข้าราชการได้มีตระกูลเป็นขุนนางสืบมาแต่ก่อน ได้รับราชการตามกรมซึ่งบิดาเคยได้รับราชการฤๅตำแหน่งใหญ่ยิ่งกว่านั้นขึ้นไป ยิ่งกว่าผู้ซึ่งไม่มีตระกูลเข้ารับราชการ *แต่ถ้าผู้ซึ่งมีตระกูลไม่มีความรู้แลไม่มีสติปัญญาสามารถที่จะรับราชการในตำแหน่งนั้นได้ ถ้าจะทรงยกย่องให้มียศศักดิ์ขึ้นให้รับราชการในตำแหน่งนั้น ราชการก็จะทรุดโทรมเสื่อมเสียไป ฤๅไม่สำเร็จตลอดไปได้ ก็ไม่ทรงสามารถที่จะละให้ราชการเสียได้ ต้องถือเอาราชการเป็นประมาณ* ถึงว่าผู้ที่มีตระกูลต่ำ แต่รอบรู้ในราชการ ก็ต้องทรงพระกรุณาชุบเลี้ยงตาม

---

6 ต่อมาในรัชกาลที่ 6 ได้ขยายออกเป็นโรงเรียนข้าราชการพลเรือน และขยายต่อออกไปอีก เป็นจุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย เมื่อ พ.ศ. 2459

คุณวิชาของผู้นั้น การเป็นอยู่เช่นนั้น และให้ข้าราชการทั้งปวงผู้ใหญ่ ผู้น้อย จงได้พิเคราะห์ไตร่ตรวญดู ..." [7]

ครั้นในรัชกาลต่อมาการศึกษาได้เจริญมากขึ้น ความคิดเห็นตามระบบตะวันตกก็มีมากขึ้น ราชการงานเมืองก็ขยายตัวยิ่งขึ้นกว่าที่เคยมีมาก่อน ระบบความรู้ความสามารถซึ่งได้ผั้งรากมาช้านานหลายรัชกาล จึงได้ผลิดดอกออกผลเต็มที่ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยได้มีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ออกใช้บังคับ (ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2472) พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นรากฐานและหลักประกันที่แน่นอนมั่นคงแห่งระบบความรู้ความสามารถตามแบบอย่างอารยประเทศทั้งหลาย และถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นแห่งการนำหลักการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลแผนใหม่เข้ามาใช้ ดังปรากฏตามพระราชปรารภแห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ว่า

"โดยที่มีพระราชประสงค์จะทรงวางระเบียบข้าราชการพลเรือนให้เป็นไปในทางเลือกสรรผู้มีความรู้และความสามารถเข้ารับราชการเป็นอาชีพ ไม่มีกังวลด้วยการแสวงผลประโยชน์ในทางอื่น ส่วนฝ่ายข้าราชการก็ให้ได้รับประโยชน์ยิ่งขึ้น เนื่องจากความสะพรั่งพร้อมด้วยข้าราชการซึ่งมีความสามารถและรอบรู้ในวิถีและอุบายของราชการ กับทั้งหน้าที่และวินัยอันตนพึงรักษาเป็นนิตยกาล"

โดยผลแห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้จัดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง คือ คณะกรรมการรักษาพระราชบัญญัติ ทำนองเดียวกับ Civil Service Commission ของอังกฤษและสหรัฐ ซึ่งในสมัยนั้นคณะกรรมการนี้เรียกโดยย่อว่า ก.ร.พ. ประกอบด้วยเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ, เสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศ, เสนาบดีกระทรวงธรรมการ เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และมีกรรมการซึ่งทรงเลือกคัดโดยคุณวุฒิอีก 2 คน อยู่ในตำแหน่งคนละ 2 ปี ตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัตินี้ได้ระบุไว้ว่า "กรรมการนี้มีหน้าที่กำหนดหลักสูตรและจัดการสอบไล่ผู้ที่สมัครจะรับราชการพลเรือน จัดการศึกษาของนักเรียนหลวงฝ่ายพลเรือนที่ส่งไปเรียนในเมืองต่างประเทศและรักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้" [8]

---

[7] ร.ต.ท. เสถียร ลายลักษณ์ ประชุมกฎหมายประจำสก เล่ม 41 พ.ศ. 2476 หน้า 11 ตัวเอน โดยผู้เขียน

[8] ในปัจจุบัน คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการโดยตำแหน่ง รองนายกรัฐมนตรี เป็นรองประธานโดยตำแหน่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขึ้นอีก 5 – 7 คน (ม. 6 พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497)

ต่อมาได้มีการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนอีกเป็นลำดับ ดังปรากฏตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ฉบับ พ.ศ. 2476, 2479, 2482, 2485, 2495 และฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 แม้กระนั้นอุปสรรคข้อบกพร่องในการปฏิบัติเพื่อให้บรรลุจุดหมายปลายทางก็ยังมีอยู่เป็นธรรมดา ยิ่งในปัจจุบันนี้ได้มีการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลมากขึ้น หลักการและเทคนิคในทางปฏิบัติก็มีวิวัฒนาการอยู่เรื่อย ๆ ประกอบด้วยการพัฒนาประเทศชาติในด้านต่าง ๆ ก็นับวันแต่จะขยายตัวมากขึ้น และฝ่ายบริหารงานก็จำเป็นที่จะต้องวางแผนการจัดกำลังคนที่จะปฏิบัติงานไว้ให้พร้อมและถูกต้องตามสายงาน ต้องฝึกอบรม ต้องปรับปรุงการบริหารงานบุคคลให้ทันกับเหตุการณ์ จึงปรากฏว่ามีความเคลื่อนไหวในด้านต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลแผนใหม่เพิ่มขึ้นอยู่เสมอ

ความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในปัจจุบัน

จากการสำรวจปรากฏว่ามีการไหวตัวหรือความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในปัจจุบัน ซึ่งปรากฏในด้านต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. การศึกษาในมหาวิทยาลัย

เท่าที่ทราบในขณะนี้มีการจัดหลักสูตรการสอนวิชาการบริหารงานบุคคลที่คณะรัฐศาสตร์จุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี และคณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เฉพาะที่คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มีภาคบรรยายในปีแรกและภาคสัมมนาในปีที่ 2 ส่วนที่อื่นคงมีแต่ภาคบรรยายอย่างเดียว หลักสูตรการสอนวิชานี้ที่คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มุ่งที่จะให้นักศึกษาได้เรียนรู้หลักทั่วไป และเทคนิคหรือวิธีปฏิบัติในการบริหารงานบุคคลแผนใหม่ตลอดจนปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของไทย [9]

[9] การจัดทำตำราในลักษณะวิชานี้กำลังดำเนินการอยู่ สำหรับหลักสูตรการสอน ขอดูได้ที่คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

2. การวิจัยเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

นอกจากในด้านการศึกษาแล้ว ในด้านการวิจัยก็ปรากฏว่ามีนักศึกษาหลายท่านที่มีความสนใจ ศึกษาค้นคว้าในเรื่องการบริหารงานบุคคลในประเทศไทย โดยทำการวิจัยในด้านต่าง ๆ และเรียบเรียงเป็นวิทยานิพนธ์ เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนวิทยานิพนธ์ที่นักศึกษาเขียนเสร็จแล้ว รวมทั้งสิ้น 35 เรื่อง เป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล 9 เรื่อง หรือประมาณ 1 ใน 4 ของทั้งหมด นับว่าความสนใจของนักศึกษาที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในประเทศไทยมีอยู่ไม่น้อยเลย

นอกจากนี้ยังมีวิทยานิพนธ์ที่นักศึกษากำลังเขียน เฉพาะที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลอยู่อีกหลายเรื่อง[10]

ส่วนการวิจัยเรื่องอื่น ๆ นอกไปจากนี้ เท่าที่ทราบมาได้แก่การวิจัยในส่วนราชการหรือองค์การต่าง ๆ เช่น เกี่ยวกับการกระทำผิดทางวินัยและสมรรถภาพข้าราชการ และเกี่ยวกับการจัดชั้นตำแหน่งและอัตราเงินเดือน เป็นต้น ผลการวิจัยต่าง ๆ เหล่านี้ยังไม่เป็นที่เปิดเผยทั่วไป บางแห่งก็กำลังดำเนินการอยู่ เว้นแต่การวิจัยเรื่อง *การพิจารณากำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนตามปริมาณและคุณภาพของงาน และการจัดองค์การตามโครงการทดลองที่เทศบาลเมืองนครปฐม* โดยส่วนการปกครองท้องถิ่น กรมมหาดไทย ซึ่งได้จัดพิมพ์เป็นเอกสารประกอบความรู้ (หมายเลข 25) ในการประชุมใหญ่ สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2503

3. ความสนใจเกี่ยวกับการฝึกอบรม

ปรากฏว่ากระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ จัดให้มีการฝึกอบรมข้าราชการแทบจะกล่าวได้ว่าไม่เว้นแต่ละวัน จะเรียกว่า สมัยนี้เป็นสมัยการฝึกอบรมก็ว่าได้ การที่มีการฝึกอบรมกันขึ้นมากมายนี้เป็นเพราะความจำเป็นในทางราชการประการหนึ่ง ประกอบกับผลงานของฝ่ายการฝึกอบรมของคณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ อีกประการหนึ่ง ที่ว่าความจำเป็นในทางราชการนั้น หมายความว่ามีส่วนราชการบางส่วนเกิดความต้องการขึ้นเองที่จะจัดให้มีการฝึกอบรม เช่น มีงานใหม่ บริการใหม่ วิธีทำงานใหม่ และอุปกรณ์

[10] วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ 1 ฉบับที่ 4 หน้า 165 – 173 มีรายละเอียดของวิทยานิพนธ์ที่กำลังทำอยู่และที่เสร็จเรียบร้อยแล้ว

ในการทำงานแปลก ๆ ใหม่ ๆ เพิ่มขึ้น หรือมีนโยบายใหม่เปลี่ยนแปลงไป จึงต้องจัดให้มีการฝึกอบรมข้าราชการเพิ่มขึ้น เช่น การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อย การพัฒนาการเศรษฐกิจ และการอาชีพ การพัฒนาการท้องถิ่น ของกรมมหาดไทย การฝึกอบรมนักวิจัยทางสังคมศาสตร์ ของสภาวิจัยแห่งชาติ การฝึกอบรมข้าราชการชั้นผู้บังคับบัญชา หรือชั้นหัวหน้าของกรมประชาสงเคราะห์ และของกระทรวงคมนาคม เป็นต้น

ส่วนผลงานของฝ่ายการฝึกอบรมของคณะรัฐประศาสนศาสตร์นั้น ก็ได้ช่วยทำความเข้าใจเกี่ยวกับการความสำคัญ และความจำเป็นในการฝึกอบรม และผลิตผู้อำนวยการฝึกอบรมออกไปให้กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ รวมทั้งการจัดให้มีการสัมมนาพัฒนานักบริหารขึ้น (จนถึงปัจจุบันนี้รวม 3 รุ่น) นอกจากนี้ ทางคณะยังให้บริการเกี่ยวกับการฝึกอบรมแก่ส่วนราชการหรือองค์การรัฐบาลต่าง ๆ ที่ขอความร่วมมือ หรือขอให้ช่วยในการฝึกอบรม โดยให้คำแนะนำและช่วยเหลือในการจัดหลักสูตรและวิธีการฝึกอบรม จัดหาผู้บรรยายให้ และให้อุปกรณ์ประกอบการฝึกอบรม มีบ่อยครั้งที่ทางคณะรัฐประศาสนศาสตร์จัดผู้เชี่ยวชาญและอาจารย์ในคณะออกไปร่วมด้วย

ข้อที่น่าสังเกตเกี่ยวกับการฝึกอบรม ก็คือ รัฐบาลถือเป็นนโยบายสำคัญอย่างหนึ่ง โดยให้การสนับสนุนและเอาใจใส่เป็นอย่างดี

4. การประชุมทางวิชาการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

จุดเด่นในประวัติศาสตร์การบริหารงานบุคคลของไทยกำลังจะปรากฏขึ้นโดยการประชุมทางวิชาการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ระหว่างวันที่ 20 กรกฎาคม – 3 ตุลาคม 2504 การประชุมนี้ สำนักงาน ก.พ. โดยความร่วมมือของคณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นผู้จัดขึ้น ในความอุปการะของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ทั้งนี้ นับว่าเป็นก้าวใหม่อีกก้าวหนึ่งที่มีความสำคัญและแสดงให้เห็นได้ชัดถึงความสนใจเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในประเทศไทย นับเป็นครั้งแรก และเป็นนิมิตอันดีที่ (1) ฝ่ายวิชาการและฝ่ายปฏิบัติได้มีโอกาสมาพบปะแลกเปลี่ยนความรู้ ความเข้าใจ ความคิดเห็น

และประสบการณ์ซึ่งกันและกัน อันจะเป็นทางเชื่อมโยงหรืออุดช่องโหว่ระหว่างทฤษฎีหรือหลักการและการประยุกต์ (2) ฝ่ายปฏิบัติจะได้พบปะแลกเปลี่ยนทรรศนะ และประสบการณ์ซึ่งกันและกัน (3) อาจพบปัญหาแปลก ๆ ใหม่ ๆ ที่จะได้ช่วยกันขบคิดแก้ไข หรือปรับปรุงให้ดีขึ้น (4) ช่วยให้เกิดความเข้าใจร่วมกัน และความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง และ (5) อาจเป็นทางช่วยสนับสนุนส่งเสริมอาชีพเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลต่อไปในอนาคต

ผู้เข้าร่วมในการประชุม รวมทั้งผู้บรรยายและอภิปรายประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิและผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลทั้งในหน่วยราชการ เทศบาล องค์การ และบริษัทห้างร้านรวมทั้งสิ้นประมาณ 200 คน สำหรับเจ้าหน้าที่ดำเนินการนั้น ประกอบด้วยข้าราชการของสำนักงาน ก.พ. และอาจารย์ในคณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

โดยเหตุที่ขณะที่เขียนบทความนี้ การประชุมนี้ยังไม่ได้เริ่มขึ้น จึงได้แต่เพียงหวังเป็นอย่างมากว่าการประชุมที่จะจัดให้มีขึ้นนี้คงจะเป็นผลสำเร็จสมดังวัตถุประสงค์ที่ได้ตั้งไว้กล่าวคือ "เพื่อพัฒนาตัวคนให้สอดคล้องกับนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของรัฐบาล เพื่อปรับปรุงและเพิ่มพูนความรู้ในด้านวิชาการและด้านปฏิบัติการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล และ เพื่อประสานและเสริมสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างผู้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล" ทั้งนี้ ผู้เขียนหวังว่าคงจะได้รับการสนับสนุนและความร่วมมือจากบรรดาท่านที่มีความสนใจเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล และใคร่ขอฝากความหวังประการสุดท้ายไว้ด้วยว่า การบริหารงานบุคคลในประเทศไทยคงจะได้รับความสนใจ ความเอาใจใส่ ได้น้ำได้ปุ๋ยอย่างเพียงพอและมีความเจริญก้าวหน้ายิ่ง ๆ ขึ้นไป

หมายเหตุ บทความนี้ได้ย่อลงให้พอเหมาะกับหน้ากระดาษของวารสารเล่มนี้ จึงได้ตัดตอนที่ว่าด้วยหนังสือวารสาร และสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของไทยออก และจะได้นำมาลงในโอกาสต่อไป.

SUMMARY

Recent Interest in Modern Personnel Administration in Thailand.

by Sukit Chullanandana

Chief of Personnel Sect., Personnel Administration Div., Dept. of Interior.

Interest in modern personnel administration in Thailand has not been common until recently. The introduction of the Civil Service Act in 1928 (B.E. 2471) was a firm initial step in an attempt to abolish the centuries long traditional practices of patronage system in Thailand. The Civil Service Commission together with open competitive examinations have become well established. The merit principles have been tested and experimented with through the stormy influences of the old practices of favouritism and polifical implication as well.

From an analytical viewpoint, the changes brought about, however, have been rather in form than in substance. Progress has been considerably slow because positive measures have not been thought of. Literature on Thai civil service is very rare. Texts in Thai are never heard of.

During the last few years, Thai students mostly trained in the U.S., in the field of public administration have been increasing in number. The study of public administration has been introduced into institutions of higher learning in Thailand. A course in personnel administration has been partially included. A more advanced course has been offered at the Institnte of Public Administration, Thammasat University. A personnel division has been established in a few governmental agencies. But they are not well organized.

At any rate, books and articles on Thai personnel administration are inadequately available. Much writing as well as the texts are still in English. Recently, there are notable evidences of increasing interests in modern personnel administration.

They are centered around academic research, in-service training and the Conference on Personnel administration—the first of its kind in the history of Thai personnel administration.

Research papers and theses on Thai personnel administration have been undertaken by graduate students at the Institute of Public Administration. About one fourth of the total 35 completed theses represent research in personnel administration in Thailand.

In-service training activities have become an ever growing fashion among governmental agencies. The Division of In-service Training of the Institute of Public Administration plays an important role in helping arrange the courses and render services and facilities to those organization asking for them.

The most notable indication of great interest in personnel administration for the time being is the Conference on Personnel Administration being held at the Auditorium of Thammasat University. This conference is initiated by the Office of the Civil Service Commission in cooperation with the Institute of Public Administration; and with the support from various governmental agencies. Participants are about 200 are personnel officers from private and public organization. It is hoped that a common understanding of personnel administration can be achieved, ideas and experiences be exchanged and problems be explored.

PROBLEMS OF FISCAL MANAGEMENT IN A DEVELOPING ECONOMY

by John A. Loftus
Economic Advisor to the Government of Thailand.

This paper is empirical, not theoretical. It does not attempt to generalize about how finances (in the broadest possible sense) **should** *be managed in* **every** *developing economy. It does examine some of the problems that have been encountered in the area of fiscal management in one particular developing economy, Thailand.*

Fiscal management in the broad sense comprises:

1. Monetary management
    a. Regulation of money supply (currency and credit)
    b. Promotion of internal and external stability of the value of money
2. Management of public debt
    a. Internal
    b. External
3. Budget management
    a. Expenditure management
    b. Revenue management
4. The mechanics of fiscal management
    a. Accounting
    b. Auditing
    c. Treasury management

It would be impossible, within the space available, to cover all issues that have arisen or that still require policy decision or administrative improvement in this whole broad territory. To narrow the field of inquiry to manageable proportions, the segment of monetary management will be ignored. There have been no serious problems in this segment in Thailand anyway, at least in the past five years. There are periodic lamentations from the press and from the mercantile community about "money tightness"; but these jeremiads are essentially meaningless; they are related not to the situation as a whole but to the particular circumstances of particular firms or individuals; and they are self-serving.

Also, for the sake of brevity, the problems involved in the improvement of the mechanics of fiscal management will be discussed only cursorily.

Thus the main burden of this paper will be concerned with problems in the areas of budgetary management and debt management—plus some observations on related financial institutions, including the commercial banking system.

Even in the simplest economy, debt management and budget management are interrelated in a number of complex ways. If budgets are prepared on a gross basis, re-financing of internal debt must be incorporated into the aggregate of the budget, appearing as both receipts and expenditures. If the budget is in deficit, the final net deficit (after non-inflationary borrowing, etc.) represents an addition to public internal debt. Provision for service of external debt must be included in the budget, initially as a local currency item. Often the objects for which external debt is incurred (e.g., imported equipment for public projects) require a matching appropriation over one or more budget years (e.g., for local construction costs attendant upon the installation of the imported equipment). In some cases, some budgetary revenues are derived from the gross or net incomes from public projects which still require budgetary appropriation for service of external debt—so that a single project contributes to swell both receipts and outlays; and so on.

MANAGEMENT OF PUBLIC DEBT

As indicated in the outline at the outset, the problems of management of the internal public debt are rather different from those of management of the external debt.

In this context, internal debt is viewed solely as net new borrowing from the Central Bank by the Government to cover an otherwise uncovered budget deficit. It does *not* include borrowing by the Government from the general public (which is neutral so far as its inflationary consequences go) nor borrowing by the Government from the Savings Bank (which is an intermediary between the general public and the Government; its structure and operations will be briefly discussed later in this paper). Hence internal debt arises uniquely out of a failure to make revenue equal actual expenditure or to control expenditure within magnitudes that can be otherwise financed.

In Thailand, after a period of somewhat reckless indulgence in inflationary borrowing from the Central Bank, the internal debt problem was greatly simplified by the signing of an agreement with the World Bank (as an accompaniment to the signing of the large loan contract for the Yanhee multi-purpose dam project) limiting the amount of net new borrowing from the Central Bank to a certain absolute amount per fiscal period. The problem of internal debt management is essentially a problem of governmental self-restraint; the self-restraint entailed in this voluntary agreement was more or less adequate to the purposes. The formula by which the agreed absolute amount was determined may be arguable (the basic rationale is set out in the World Bank Mission Report on Thailand[1]); but the result of the application of the formula, however crude, was enough to hold inflationary borrowing within safe limits. Actual internal borrowing of an inflationary character exceeded the agreed ceiling in only one year; and in that year (and the period following) the actual behavior of prices and incomes (so far as it can be ascertained) was such as to warrant a suspicion that the ceiling was set prudently low. In other years, the Government of Thailand has conscientiously tried to keep actual borrowings below the agreed ceiling.

1. A Public Development Program for Thailand. IBRD. Baltimore, The Johns Hopkins University Press. 1959. pp. 242-43.

But the imposition (or acceptance) of an agreed ceiling cannot be regarded as more than a stopgap solution of a persistent problem. Under pressure the negotiated ceiling would cease to have the diplomatic force it now commands. In the end the problem re-emerges as what it was in the beginning, one of governmental self-restraint. Of course, there could conceivably be a deliberate decision to run substantial inflationary risks; but for developing economies, inflation, out of hand, is a perilous thing; and one would expect that most of the time there would be a disposition among all sensible men to bring the other magnitudes into line with each other so that inflationary borrowing would be held within moderate limits. Thus the **"Problem of self-restraint"** is really one of expenditure management and revenue management—about which, more shortly.

Management of external debt poses a somewhat different set of problems. The desideratum is not primarily self-restraint because normally (and at least within limits) the potential creditors will provide the necessary restraint, being loath to extend additional credits to a country that has already over-borrowed. What is needed is proper management, to ensure that the *structure* of the debt (as distinct from its absolute magnitude) is compatible with future ability to service the debt without acute financial and budgetary embarrassment. In the case of Thailand, for example, there can be no contention that the *size* of the debt is objectionable (indeed it is less than half of the quick foreign assets of the Kingdom); but the structure, in recent years, has been unhappy, involving heavy short-and medium-term maturities which have been and are a burden on the budget and which, in less felicitous circumstances, could be a severe burden on the foreign exchange position.

In Thailand, as with internal debt, there has been an external commitment, to the World Bank, to control external debt. Oddly, the control has been on the absolute level rather than on the structure of the debt. It took the form of a commitment not to allow the total level of external debt to go above that obtaining on a selected historical date. The effect was, however, to make new commitments difficult where not impossible, since the margin for new borrowing was limited to the amount by

which old debt had been amortized and temptations to new borrowing seldom would fit within these limits set by historical accident. In point of fact, total debt went down under this control; and the structural pattern changed in a desirable direction, since repayments have been made on the short-term and medium-term obligations (mostly, it should be noted, in the form of supplier's credits) and corresponding new obligations have not been incurred. Hence, although the method was much like using a sledge-hammer to swat a moquito, the end result was to improve the structure of the debt.

Nevertheless the end result was also to hold down, indeed absolutely to reduce, the total level of foreign borrowing at a time when the creditworthiness of the country was considerable and when economic development was stated to be a desired goal. From this point of view the control could not be considered tenable for a long period and it must soon be terminated. When that happens, restraint will be needed to ensure that the structure of the debt does not immediately again become lopsided as the result of an indiscriminate rush to enter into supplier's credit arrangements; and to ensure that the substantial borrowing capacity is utilized on programs and projects which will contribute most desirably to the economic development of the Kingdom rather than frittered away on ill-planned schemes.

The day of the **"general purpose"** foreign loan seems to be just about over. Almost all international lending now is for specific projects or connected with specific purchase contracts. This has at least two consequences. In the first place, it may impose a lower de facto ceiling on foreign borrowing than the general creditworthiness of the country would suggest. This would happen if the country were technically unable to get projects engineered and put into shape for presentation to the various lending agencies; this seems, to a large extent, to be a primary difficulty in Thailand. In the second place, since equipment (and commonly industrial equipment) purchase contracts are more easily (and more irresponsibly) whipped into shape than are soundly designed development projects, there is danger that a disproportionate amount of public credit will go to support industrial ventures the economic feasibility of which has not been carefully studied. The reason for this is simple. Almost all supplier's credit arrangements in the world today are guaranteed by the buyer's government (whether

or not the buyer be a public agency or entity) and, at the other end, are covered by some sort of governmental export credit arrangement. In consequence, neither the prime buyer nor the prime seller needs to worry very much about the economic viability of the undertaking for which the equipment is being procured; the buyer's government will ultimately be stuck with the debt if the project fails, and there is always the seller's government in the background to insist upon prompt and full payment.

This is not to say that all supplier's credit arrangements are *ipso facto* bad; but they should be scrutinized closely before public credit is committed to them; and any situation that involves a built-in bias towards supplier's credits should be brought under control. I think this is the situation in Thailand. The number (and the dollar value) of situations in which equipment sellers are willing to furnish industrial equipment on credit (provided there is a government guarantee) is substantially greater than the number of general development projects far enough advanced in planning and engineering to be successfully submitted to the general lending agencies. Yet these industrial situations are likely not to be nearly so important for the balanced growth of the economy as the provision of the basic physical public utilities.

EXPENDITURE MANAGEMENT

Expenditure management means budgeting – not just the formulation of the annual state budget but the entire pattern of budget accounting and fiscal reporting.

The problems in this field in Thailand, as they existed a few years ago, have been summarily set out in Chapter VII of the World Bank report[2] and that summary does not need to be repeated here. Since the report was first drafted, progress has been made in each of the directions indicated, albeit at differential rates of forward movement.

The Budget Office has been substantially enlarged in numbers and professional quality of personnel. It has been given additional status. The Comptroller General's Office has been strengthened. Both organizations have been put under new leadership.

2. Ibid. pp. 198-203.

A Budget Procedures Act has been passed to give a firm legislative base for the modernized budget operation. There has been significant overseas training of finance officers and a veritable bustle of in-service training activity, all of which has perceptibly raised the average quality of finance officials.

This is not to say, however, that problems do not remain. The ones that remain are considerable and two of them merit at least brief discussion.

So far as economic and social development expenditures are concerned, an effort has been made to fit the annual process of budget formulation within the framework of a larger multi-year program; and to this end there have been established a National Economic Development Board and an associated secretariat. A start, at least, has been made; but there is much about the working of this new organizational complex that needs improvement—which it will undoubtedly experience over the next few years.

In the first place, the organization itself is top-heavy, with a very large top Board and with a proliferation of committees at various levels, the terms of reference and the work-programs of these various committees being less than clear.

In the second place, there is a shortage of top-level planning personnel. In point of fact, there is absolutely no single senior person who is, on a full-time basis, devoted to or in charge of economic planning work (the nearest approach to such a person is the Secretary-General of the Secretariat, but even he has wider-ranging administrative responsibilities and other formal and informal duties).

At the other extreme, the working staff of the secretariat is small in numbers to begin with and it divides into two segments—a small group of officers who have had some specialized planning training but who still lack experience—and another group, equally small, who are still too immature and inexperienced even to be considered likely to gain appreciably from such overseas training facilities as would otherwise be available.

In the fourth place, the efficiency of the planning officers is limited by the competence of the planning and development officers in the various ministries and departments. In a few scattered instances, some of these latter have real competence

(owing generally to historical accident); but the average quality of the project submissions forwarded to the secretariat indicates that most of the originating officers have no knowledge of the techniques of project formulation and are innocent of any familiarity with cost-benefit analysis or even precise project costing. This shortcoming, incidentally, limits Thailand's effective access to international and other external sources of loan funds. In the modern world these administrative arts have become of determining importance in the "race of diligence" wherein developing countries seek to maximize their respective shares of the global pool of lendable funds. A systematic program of overseas training, carried out over a period of five or six years, could remedy this deficiency.

In the fifth place, the plan documents that have thus far been produced by the Board are essentially public development programs. They are not founded on any macro-economic analysis of feasible rates of growth and requirements for investment. They essentially ignore the private processes of capital formation and make no assessment of probable developmental expenditure in the private sector.

Finally, unlike the situation in certain other developing countries, the academic and intellectual resources of the country have not yet been mobilized in support of the planning process. A coordinated program of research could do much to remedy this deficiency.

Another problem area that persists involves the "comprehensiveness" of the budget. There are very numerous government organizations, funds, factories and the like, having varying degrees of autonomy. The expenditures of those that are profitable generally do not appear at all in the state budget; of those that are unprofitable (and there are too many such) only the net deficits are likely to appear and there is no detailed budgetary or accounting control over gross expenditures or gross receipts.

The situations of these different organizations are widely different in different cases; and the political power (and the sheer size and influence) of some is much greater than of others. Yet there does not seem to be any orderly way to deal with them except by some general law. The drafting of a law that would be genuinely general

and yet would be realistic enough to take account of the real differences is difficult. Enactment of such a law in the near future does not now appear probable.

It should be noted that the problem of the government organizations is also a problem in revenue management, since not all of the net revenues of certain conspicuous organizations finds its way into the general budget for allocation; and these organizations accordingly have expenditure programs of their own, sometimes going widely beyond the primary scope of the organization.

REVENUE MANAGEMENT

Some of the problems in revenue management in Thailand may be identified as follows:

1. By international comparative standards, Thailand is undertaxed.[3] While no completely reliable figure on gross national income is available for 1959, a guess may be made. Total *tax* revenue for that year appears not to have exceeded 9% of national income. Total revenue for that year (including non-tax revenues from public domains, state enterprises, etc.) was about 12% of national income. Yet, despite the drafting of a national economic development plan which postulates significant incremental expenditures from year to year, there seems to be no political disposition to increase tax rates or to introduce new tax sources. Indeed, the reductions that seem to be in prospect can only be offset by increased collection and improved administration. Hence the incremental expenditures are left to be financed by the normal annual growth in revenue from existing sources at existing rates. That growth seems to have average about 4% per year in recent years, or in absolute terms about 240 million baht. That amount is, in the early years of the national plan-period, insufficient absolutely to cover

3. If this were an absolute value judgment, it could of course be verified only by a demonstration that larger funds could be spent by the public sector with greater marginal social utility than if the incremental funds were left to be spent by the private sector. In Thailand, in the existing state of knowledge, a scientific demonstration to this effect is not presently practicable.

the postulated incremental expenditures – even if it be euphorically assumed that "normal expenditures" would not show a tendency to increase also at a rate somewhere close to 4%.

2. The tax system, viewed as a whole, is highly indirect and regressive. Customs receipts alone in 1959 accounted for 46.7% of total tax revenue. If excises and other identifiable commodity taxes are added in, the percentage is probably about 65 – although there is scope for debate among theoreticians about exactly how to classify several strange taxes. The percentage would be even higher if *all* receipts from the state tobacco monopoly were to be included as a form of commodity tax. At present receipts from the Monopoly appear under three different headings, one of them purporting to be the distributable net profits of a state enterprise; but in actuality, under government monopoly sale conditions, even most of the net profit of the Monopoly must be regarded as equivalently a tax on a widely consumed commodity.

3. At the other end of the spectrum, income tax in 1959 accounted for only 8% of total tax receipts. The narrow coverage of the income tax system, moreover, can be more fully appreciated if it is born in mind that about half of the personal income tax receipts represent payments by the government on account of the income tax liabilities of government employees (being therefore a circular transaction) and almost all of the corporate income tax that is paid by a few large foreign companies doing business in Thailand.

4. At the present time only modest changes seem to be in reasonable prospect to make coverage of the income tax more realistic. No upward revisions of rates seem likely; it does not appear probable that any *effective* system will be introduced to increase tax collections on account of professional incomes (the present low level of which is a patent absurdity); and only limited measures are likely to be taken to tax the profits incomes of

unincorporated businesses (the revenue statistics show that the effective collection from this category of income works out to about three-tenths of 1% of gross takings, which suggests an implausibly low ratio of net profit to gross sales.)

5. Taxes other than customs and excises are collected under the provisions of a consolidated Revenue Code which is a very inefficient document for its purpose. It includes many different revisions made at different times; it is badly arranged and in sections incomprehensible; it is subject to interpretation in the light of numerous Royal Decrees and ministerial regulations; and above all, it fails to tell the honest taxpayer (if there be one) exactly what his specific obligations and rights are. This deficiency, however, is in process of being at least partially corrected; the Revenue Code is under revision by a high-level committee and if the final product will not go so far in the way of modernization as I, for one, would like to see, it will in any event be a substantial improvement over the present situation.

6. An important and almost unique feature of the tax system in Thailand is the importance of rice export premium (which is not treated in the official documents as being a tax but which I have nevertheless included with other taxes for purposes of making the various percentage calculations I have offered). Receipts from this source have in recent years run from 700 million baht upwards, depending on the world rice market and on other factors. In 1959 they were 757 million baht or 16% of total tax receipts. I treat the rice premium as a tax because, while a precise identification of its incidence would be a task too difficult on the basis of available data, there seems to be little doubt that the *net effect* of the premium system is to lower the gross incomes of rice farmers below what they would otherwise have been and below what they are in other rice-producing countries. Thus the premium amounts in actuality to a sort of income tax on an

adversely selected group of taxpayers, the millions of small rice farmers who are, still, the economic backbone of the country. As such it adds to the already too great regressivity of the tax system as a whole. It also constitutes a rather precarious component in the tax system because the feasibility of this kind of extraction from the rice trade may at some future date be neglected by factors beyond the control of the government of Thailand.

7. One final point in the area of revenue management may be noted. It was mentioned in the section on expenditure management that certain government organizations have expenditure programs of their own financed by net revenues (in excess of normal requirements for depreciation and reserves) which they do not in fact contribute to the general budget. Those same organizations, then, by definition have revenues which are earned for the account of the nation but which are not brought under the control of the nation through its normal budgetary processes. A conspicuous case in point is the State Lottery. This organization contributes to the budget under two different headings; but the aggregate of these two contributions is substantially below the calculable net income of the Lottery. Since in this particular case the requirement for depreciation and reserves must be negligible, the amount of the shortfall must be considerable; and it is a commonly known fact that the Lottery has at its disposal large sums for expenditure on projects of various types, including welfare expenditures. Some, indeed perhaps most, of the expenditures are for purposes worthy enough; the only objection is that they are not brought under the budgetary control process and cannot therefore be evaluated in comparison with other, perhaps worthier, claims for expenditure of public funds. With less certainty it can be guessed that the total contribution of the Tobacco Monopoly may be less than the aggregate of its net profits after provision for depreciation and reserves.

MECHANICS OF FISCAL MANAGEMENT

It was indicated at the outset that this subject divides itself essentially into three component parts, viz., accounting, auditing and treasury management. The problem of treasury management is largely the problem of controlling cash flows. This is a problem of greater importance in developing economies than is generally appreciated; in Thailand, for example, all government salary payments are made in cash. But whether payments be made in cash or by check, a careful system is needed to ensure, that disbursements are made only against payment petitions properly drafted and properly pre-audited and that an accurate record is kept of outpayments made against such petitions.

Six years ago, practice in Thailand needed radical reform in all of these respects. Accounting was sloppy, belated and non-mechanized; auditing was superificial; disbursement was casual. Improvement has been realized in all these respects, thanks in considerable measure to the advisory and operational assistance of the Public Administration Service of the United States. This is a non-profit organization which has been engaged under contract to assist the Ministry of Finance of the Government of Thailand, financed by ICA.

Much, nevertheless, remains to be done.

1. There are still many categories of fiscal transactions that have not been brought under the coverage of the "modernized" system of fiscal controls. Notable are the sundry debtor-creditor accounts. In some cases, long-standing accounts have not yet been analyzed and reconciled. In others, the analysis phase has been completed but the requisite political decision to bring the account under fiscal control has not yet been taken.

2. In some areas, such as post-audit processes, less progress has been made than in others.

3. Although draft legislation has been prepared on the subject, not much significant progress has been made in bringing the government organizations and enterprises under the general budgetary system.

4. Personnel deficiencies leave various key areas plagued by poor administration and inadequate performance.
5. There is still need for a sound legal base for uniform treatment of certain areas such as auditing and management of the treasury balances.
6. Before the task of modernization of fiscal management can be considered completed, there will undoubtedly have to be a fundamental reorganization of the top policy-making office of the Ministry of Finance so that the Minister will be assured of the availability of imaginative and forward-looking staff work.

OTHER FISCAL AGENCIES

Very brief mention must be made of certain other institutions that exist in Thailand and affect the problem of fiscal management in one way or another.

1. **The Commercial Banking System:** There are several weaknesses in the commercial banking system. For one thing, there is not an adequate legal base for requiring the commercial banks to measure up to a standard of liquidity and solvency; and for another, there is political control of the domestic banks, particularly through interlocking directorates. A new Commercial Banking Act has been drafted and is likely to be enacted soon (perhaps before this article appears in print); it will go a noticeable way toward remedying these shortcomings. Additionally, the strongest banks—the branches of foreign banks—are generally not at all interested in domestic business, being concerned solely with the financing of international transactions; this leaves the domestic banking business almost altogether in the hands of the Thai banks whose liquidity and solvency ratios, in some instances, leave something to be desired. For this deficiency, there is no direct remedy in sight; but the new Commercial Banking Act, when entered into law, will probably improve the relative position of the Thai Banks by requiring them to maintain higher standards.

2. **The Industrial Finance Corporation:** This institution was recently established. It goes some distance towards remedying a further deficiency of the commercial banking system, namely, the lack of any source of loan funds for Thai industrial enterprises. It is modestly capitalized and has total immediately lendable funds of not much over the equivalent of $1 million. This is not, however, a serious problem; if sound loan applications are forthcoming, there is little doubt that the Corporation could raise additional funds, from international sources. For the first several months, however, the problem seemed to be rather a lack of proper projects to finance. At present, it would appear that the Corporation's activity, for a considerable initial period, will be primarily technical assistance—aid to prospective borrowers in the arts of business organization and the preparation of sound loan applications.

3. **The Government Savings Bank:** This institution is a significant source of funds for the state budget and for the investment and working capital requirements of state enterprises; and it has served a useful purpose in promoting small savings and small-denomination investment in what are equivalently government bonds. It has total assets of about a billion and a half baht (equal to about $75 million). It enjoys a monopoly of the savings deposit business, thereby possibly lessening the usefulness of the commercial banks in the process of capital formation.

Even briefer mention may be made of the Bank for Co-operatives, whose efficiency is limited by the inherent weaknesses of the co-operative movement in Thailand, but which may become an important central pool of agricultural credit when and if those weaknesses are remedied.

It would not be proper to conclude this article without mentioning that the Bank of Thailand (the Central Bank of the Kingdom) and its affiliated Exchange Equalization Fund are extremely well-managed institutions which perform their respective functions efficiently. This has contributed much, despite the problems hereinbefore discussed, toward making Thailand a financially successful country.

ย่อเรื่อง

ปัญหาการคลังในระบบเศรษฐกิจที่กำลังพัฒนา

โดย จอห์น เอ. ลอฟตัส

ที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจของรัฐบาลไทย

กล่าวโดยทั่วไป การบริหารการคลังมีขอบเขตกว้างขวางมาก สาระสำคัญของการบริหารการคลังก็คือ การจัดการกระแสเงินตรา (Monetary management) การจัดการหนี้รัฐบาล (Public debt management) การจัดการงบประมาณ (Budget management) และการจัดการกลไกทางการคลัง (Mechanics of fiscal management) ในบทเรียบเรียงนี้ได้นำปัญหาบางประการเกี่ยวกับการจัดการหนี้สิน การจัดการงบประมาณ การจัดสถาบันการคลัง และระบบธนาคารในประเทศไทยมาเสนอไว้โดยสังเขป

ปัญหาเกี่ยวกับการจัดหนี้สินของรัฐบาล หนี้สินของรัฐบาลทุกประเทศนั้นพอจะแบ่งออกได้เป็นสองประเภทคือ หนี้ภายในและหนี้ภายนอกประเทศ หนี้ภายในเป็นเงินซึ่งได้มาจากธนาคารกลางเช่นธนาคารแห่งประเทศไทยและจากประชาชนทั่วไป แต่การยืมจากธนาคารนั้นถ้าหากมากเกินสมควรอาจมีส่วนช่วยทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้อได้ เพราะเป็นการทุ่มเงินใหม่เข้าไปในตลาด ส่วนการยืมจากเอกชนไม่มีส่วนช่วยให้เกิดภาวะเงินเฟ้อแต่อย่างใด เพราะเป็นแต่เพียงเปลี่ยนมือผู้ใช้เงินเท่านั้นไม่เป็นการเพิ่มจำนวนเงินหมุนเวียนในตลาด รัฐบาลไทยในยุคที่แล้วมา ได้กู้เงินจากธนาคารแห่งประเทศไทยมาใช้จ่ายเป็นจำนวนมากซึ่งมีผลทำให้ค่าครองชีพสูงขึ้น รัฐบาลปัจจุบันได้เล็งเห็นผลร้ายของการปฏิบัติทำนองนี้ จึงได้พยายามที่จำกัดตัวเองจากการยืมเงินจากธนาคารแห่งประเทศไทยให้น้อยลงโดยจะยืมเท่าที่จำเป็นเพื่อส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจเท่านั้น นอกจากนี้ยังได้ทำความตกลงไว้กับธนาคารโลกที่จะไม่ยืมเงินจากธนาคารแห่งประเทศไทยเกินกว่าจำนวนที่ตกลงกันไว้

จำนวนหนี้ภายนอกของประเทศไทยนั้น อยู่ในภาวะที่ไม่น่าวิตกแต่อย่างใด เพราะปรากฏว่าจำนวนเงินที่รัฐบาลไทยเป็นหนี้ต่างประเทศยังต่ำกว่าครึ่งหนึ่งของทรัพย์สินต่างประเทศที่รัฐบาลไทยมีอยู่ แต่สิ่งที่จะทำให้เกิดปัญหายุ่งยากก็คือ กำหนดเวลาชำระของหนี้

ต่าง ๆ ที่มีอยู่เกินไป ยากแก่การจัดสรรเงินมาใช้หนี้ได้ทันเวลา อีกประการหนึ่งก็คือการกู้เงินขององค์การรัฐบาลต่างๆ โดยกระทรวงการคลังเป็นผู้ค้ำประกัน พร้อมด้วยเงื่อนไขที่จะต้องซื้อสินค้าจากประเทศที่ให้กู้ การกู้โดยเงื่อนไขทำนองนี้ กระทรวงการคลังควรพิจารณาด้วยความรอบคอบ เพราะอาจจะก่อให้เกิดความรู้สึกไม่รับผิดชอบขององค์การที่กู้ในการจับจ่ายใช้เงินกู้ และนายทุนผู้ขายสินค้าก็ไม่คำนึงถึงว่าเงินกู้ไปนั้นจะเอาไปใช้อย่างไร เพราะถ้าหากกิจการล้มเหลวเขาก็เรียกเงินคืนจากกระทรวงการคลังได้ในฐานะผู้ค้ำประกัน ประเทศไทยทำการกู้ภายใต้เงื่อนไขทำนองนี้หลายครั้งซึ่งทำให้เกิดปัญหาทางการคลังที่แก้ไขไม่ตกอยู่จนทุกวันนี้

การจัดการงบประมาณ สาระสำคัญของการจัดงบประมาณก็คือ การเตรียม และการควบคุมการใช้จ่ายให้เป็นไปตามงบประมาณ สำหรับประเทศไทยนั้นภายในระยะ 2 ปีที่ผ่านมานี้ได้มีการปรับปรุงการงบประมาณให้ดีขึ้นหลายประการ ที่สำคัญก็คือ ให้มีการยกฐานะและขยายงานสำนักงบประมาณให้เข้มแข็งขึ้น · มีการแก้ไขวิธีการงบประมาณให้ทันสมัย ดำเนินการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ซึ่งเกี่ยวข้องกับการงบประมาณเพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจในวิธีการงบประมาณแบบใหม่ ตลอดจนการตั้งคณะกรรมการแก้ไขเปลี่ยนแปลงประมวลรัษฎากรซึ่งกำลังอยู่ในระหว่างดำเนินงาน

ถึงแม้ว่าปัญหาต่าง ๆ ในการจัดงบประมาณของประเทศไทยจะได้รับการแก้ไขไปแล้วเป็นอันมาก แต่ก็ยังมีปัญหาที่สำคัญอีกบางประการที่จะต้องหาทางปรับปรุงแก้ไขต่อไป ปัญหาเหล่านี้ได้แก่การปรับปรุงคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ซึ่งปรากฏว่ากรรมการมากเกินไปยากแก่การที่จะตกลงอะไรกันได้ในการประชุมปรึกษา แต่เจ้าหน้าที่ผู้มีความรู้ความสามารถในการร่างและตรวจสอบโครงการพัฒนาเศรษฐกิจมีน้อยเกินไป เปรียบเหมือนคนหัวโตแต่แขนขาลีบ เจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่ร่างโครงการพัฒนาของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ เพื่อเสนอรัฐบาล ยังขาดความรู้ความชำนาญในการร่างโครงการอยู่เป็นอันมาก ก็เป็นปัญหาหนึ่งที่ควรได้รับการเอาใจใส่ บรรดาผู้มีความรู้ในสาขาวิชาการต่าง ๆ ซึ่งเป็นผู้สอนอยู่ตามสถาบันชั้นสูงในประเทศนั้นอาจให้ประโยชน์แก่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเป็นอันมาก ถ้านำมาใช้ตามความรู้ความสามารถของแต่ละคน เท่าที่เป็นอยู่ขณะนี้ปรากฏว่ายังมีการใช้บุคคลประเภทนี้น้อยกว่าที่ควรจะเป็น ปัญหาที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งก็คือยังมีรายได้

รายจ่ายขององค์การของรัฐหลายแห่งที่อยู่ ไม่ได้รับการพิจารณาในพระราชบัญญัติงบประมาณซึ่งตามหลักทั่วไปแล้ว รายจ่ายรายรับทุกรายการของประเทศจะต้องปรากฏอยู่ในงบประมาณ

ระบบภาษีของประเทศไทยก็ควรได้รับการปรับปรุงอีกตามสมควร เพื่อหาเงินมาใช้ในการพัฒนาประเทศซึ่งจะต้องใช้เงินเพิ่มขึ้นปีละหลายร้อยล้านบาททุกปีนับแต่ พ.ศ. 2504 เป็นต้นไป รายได้ภาษีอากรยังต่ำอยู่มากเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ ที่กำลังพัฒนา เช่นในปี 1959 มีราวร้อยละ 9 ของรายได้ของชาติ การปรับปรุงการจัดการเก็บภาษีเป็นสิ่งจำเป็น ภาษีส่วนใหญ่เป็นภาษีทางอ้อมซึ่งเป็นภาระหนักแก่คนชั้นกลางและคนที่มีรายได้น้อย ส่วนภาษีทางตรงนั้นเก็บได้น้อยมาก (8% ในปี 1959) ซึ่งตามความจริงแล้วควรจะเก็บได้มากกว่าที่เป็นอยู่ ภาษีที่มีลักษณะประหลาดอย่างหนึ่งของไทยก็คือค่าธรรมเนียมส่งข้าวออกนอกประเทศ โดยธรรมชาติของการเก็บแล้ว ค่าธรรมเนียมนี้ก็คือภาษีทางตรงนั่นเอง และชาวนาส่วนมากซึ่งยากจนเป็นผู้แบกภาระภาษีทางตรงนี้อย่างหนัก

สถาบันการเงิน มีปัญหาหลายประการเกี่ยวกับธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทยที่สำคัญก็คือ กฎหมายธนาคารปัจจุบันยังมีช่องโหว่อยู่ในส่วนที่เกี่ยวกับหลักประกันการชำระหนี้ของธนาคาร นอกจากนี้ยังมีการเมืองแทรกแซงอยู่ในวงการธุรกิจของธนาคาร กฎหมายธนาคารฉบับที่กำลังร่างอยู่ คงจะแก้ปัญหา 2 ประการนี้ได้ตามสมควร ส่วนธนาคารพาณิชย์ของต่างประเทศที่ดำเนินกิจการอยู่ในประเทศไทยนั้น สนใจกับธุรกิจการเงินระหว่างประเทศมากกว่าธุรกิจการเงินภายในประเทศ

สถาบันทางการเงินที่สำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจก็คือ บรรษัทการลงทุนซึ่งตั้งขึ้นเมื่อเร็ว ๆ นี้ มีทุนเริ่มต้น 20 ล้านบาท ดำเนินการช่วยเหลือให้ยืมแก่ผู้ต้องการทุนเพื่อการริเริ่มหรือขยายกิจการอุตสาหกรรม ธนาคารออมสินเป็นแหล่งสะสมเงินทุนจากการประหยัดของประชาชนที่ใหญ่ที่สุด มีเงินฝากอยู่ประมาณ 1,500 ล้านบาท ซึ่งองค์การของรัฐบาลได้ยืมไปใช้จ่ายอยู่เสมอ ธนาคารเพื่อการสหกรณ์อาจจะกลายเป็นสถาบันเครดิตการเกษตรที่สำคัญหากได้รับการปรับปรุงให้ดีขึ้น ส่วนธนาคารแห่งประเทศไทยนั้นย่อมมีบทบาทอันสำคัญในการพัฒนาการประเทศ และเป็นที่น่ายินดีอย่างยิ่งที่สถาบันแห่งนี้เป็นสถาบันที่มีการจัดการที่มีประสิทธิภาพสูงแห่งหนึ่งของประเทศไทย.

SPECIALISM AND THE LIBERAL ARTS

by Adul Wichiencharoen
Secretary-General, Thammasat University.

I propose to discuss in this paper one of the crucial issues of university education in our time. The issue involves the question whether the various cultural heritages that for centuries have been the foundation of university education still play their traditional role, and if not, whether the efforts to keep them alive, perhaps in a modified form, would be worth the cost. Or could it be taken for granted that in this age of rapid changes brought about by scientific and technological achievements any cultural tradition is related to ways of life and social institution which man has definitely left behind? Is such a cling to the cultural past perhaps even a positive obstacle to progress? This much debated question directly concerns the goals of education. Then the controversial issue I propose to bring up is: Should universities provide, and if so, in what form and to what extent, for education and training in cultural, non-professional, non-scientific, non-technical disciplines?

There is no doubt that the purpose of all education is to help students live their own lives. Until recently there was no dispute in the West that the purpose of education was to train the educated citizen and this was to be accomplished by liberal education. The student's logical powers were to be formed by mathematics, his taste by the Greek and Latin classics, his speech by rhetoric, and his ideals by Christian ethics. But now this enviable certainty both of goal and means have largely disappeared. The trend of many universities in the West hasbeen the concentration mainly on the training of students for their future professions. The education and training in cultural disciplines have been replaced by professional, scientific and technical training.

This trend of a large number of Western universities in shifting from liberal to special education was largely the effect of scientific and technological progress. The

world is living in an age of specialization. We are increasingly dependent upon the advice and services of specialists: doctors, lawyers, radio repairmen, plumbers and so on. The socio-economic demand for the competent professional, the technician, and the scientific expert has placed a premium on specialised training in these fields. Specialism has become the means for achievement in the mobile technological societies.

The avenue to success in making a good living for the student lies in his choice of a specialised career, whether a lawyer, or a doctor, or a chemist, or an engineer, or a specialist in some form of business or of technical or manual skill. The growing importance assigned to scientific and technical disciplines and the swelling numbers of high school graduates who enter universities in the hope of acquiring some specific professional competence as quickly as possible, are creating urgent demand for specialised courses of study. The technical knowledge and experience required in specific fields has increased and is increasing so much in scope that, in acquiring it, the student is left with less and less time for other pursuits. All this has brought about the decline of the "*liberal arts*", since they now appear to have no utility or practical value. As a result in universities where the liberal arts are still to be found in the curricula, these have become optional subjects of study, on the assumption that they are important only for a small number of students who wish to continue their studies by specialising in literature, philosophy or history or by preparing for certain academic or ecclesiastical professions for which these subjects are a pre-requisite.

Apart from socio-economic factors, which have brought about the decline of liberal education, or general education as is sometime used synonimously, there has also been odium attached to liberal education. This is so because the concept of liberal education was formed in a slave society, like Athens, in which the community was divided sharply into two classes, freemen and slaves. The training of the slaves was exclusively vocational, because they carried on specialised occupations of menial work. The freemen were not only the ruling but also the leisure class, so their education was purely in the liberal arts, which has no utilitarian value. Their education was cultural, unspecialised and unvocational; its aim was to develop a mature, well-integrated, and cultured person with a full understanding of himself and his place in society. With

leisure and such education, the freemen were able to engage themselves in the reflective pursuit of good life. Thus to some of us now, liberal education suggests slavery and parasitic aristocracy. To these people, the liberal arts as a type of education is useless and burdened with antiquated contents. This invidium which attaches to liberal education has added to the trend of specialism brought about by the socio-economic factors.

However, the trend of specialism in modern universities has worried educators and philosophers increasingly and has brought sharp criticism from many of them. It has been said that modern universities are no longer real universities, because specialisation prevents them from doing so. Some have warned that through concentrated specialisation, the world is approaching a new barbarian age, dominated by the uneducated specialists, in which more and more people know the price of everything and the value of nothing. Even scientists themselves have warned that there is real danger of putting increasingly powerful instruments in the hands of technicians whose specialised and narrow trainings make it difficult for them to have a well-reasoned and critical sense of values to guide them in the use of these instruments and their specialised knowledge. It has even been said that over-specialisation has led to the production of "*scientific robots*". As evidence of the results of over-specialisation, example was given of the unprecedented medical experiments on prisoners in concentration camps during the last war.

Apart from the accusations against specialism which I have cited, there are, needless to say, also cogent and well-reasoned arguements in support of the case against the trend of specialism in university education.

The advocates of liberal education do not, by any means, overlook the necessity of specialisation in the contemporary world; what they are against is the system of education in which specialised courses of study are provided to the exclusion of the general courses. They admit that special education is necessary but argue against specialism when it becomes synonymous with compartmentalisation. They hold the view that the specialist must be also a responsible citizen and must know how to live the cultured and good life of an educated person.

Modern democratic life has been made possible by the advance of science and technology, but there is a danger that exclusive scientific and technical education will destroy democracy. Democracy is possible only when every one governs his own life and shares also in the responsibility for governing his community life. This being the case, it follows that all citizens stand in need of more than the special training for their future work: all human beings should be given an ample and rounded education.

In fact, the very prevalence of the socio-economic demand for special training makes clear the need for a concurrent, balancing force in education. As modern economic factors breed a great diversity of specialised occupations, it may be said that specialism increases the centrifugal forces in society. A given specialist does not speak the language of other specialists. A person must be more than an expert in his vocation; he must also be versed in the general art of the free man and the citizen. Specialism is clearly inadequate.

Special education looks to the student's competence in some occupation; it does not seek to create the ability of effective thinking, communication, making of relevant judgements, and discrimination of values. Specialism itself has its peculiar limitations from the point of view of economic success. Specialising in a vocation makes for inflexibility in a world of fluid possibilities. Business demands minds capable of adjusting themselves to varying situations and of managing complex human institutions. All these inadequacies of specialism to meet the need of man to live his own life and to live in society with his fellow members have led educators to undertake the most serious and systematic study of liberal eduation, of its nature, subject-matter and aims, conceived not only in terms of tradition but also in the light of present actual conditions and needs.

Thus it may be said that in Western countries with their highly developed technological societies, there has been a growing concern to re-emphasize the importance of liberal education as distinguished from special education.

However, in developing countries of Asia, Africa and other parts of the world, where there is a great demand for competent professionals, scientific experts and

technicians, concern is today concentrated on the development adequate scientific and technical education. Since these countries are trying to catch up as quickly as possible with Western countries, the urge to produce the specialists and technicians calls for intensive specialised training. The aim of university education is to prepare the students for future professions and the function of the university is to train the specialists. Thus while in the highly developed countries the current trend is towards liberalism, in the developing countries the trend is towards strong specialism.

Supposing a mistake has been made in the West having become specialistic in education, can it be avoided in countries that are now set on the course of economic development? If it can be avoided, is it to be made only at a cost and is it justifiable?

These questions must have worried Asian educators as they have had worried me.

In my country, there has been a trend of strong specialism. Even the two-year pre-university programme is divided into the arts field and the science field. In my own university, students in Law, Economics, Political Science, Commerce, Business Administration and Accountancy take no other courses apart from those in their particular fields of specialisation. Moreover those specialised courses are compulsory and there are no electives. Specialism anywhere amounts to vocationalism. In my university where rigidity reigns, it is exactly so. One of the arguements for specialisation is that a student who is admitted to a university has already had the necessary general education. I think this should not be taken for granted anywhere. At any rate, courses in general education in the universities, where there are such courses, are at a higher level than those in the high schools. As far as general education in high schools in my country is concerned, the assumption that a student who is admitted to a university has already had the necessary general education is a false one, not only because the general education given to high school students is inadequate, but also because all of our universities admit graduates from vocational schools along with those from high schools. From the point of view of liberalism, this state of affairs is most deplorable.

There seems, however, to be a start in the process of liberalising university education in Thailand. For instance, the Faculty of Science and the Faculty of Arts of Chulalongkorn University have recently initiated a system whereby students have to take subjects bearing on general education. A second year Arts student is required to take a course in general science and a science student has a wide choice of subjects of general studies, such as French, German, Geography, History and Psychology.

I personally believe that special education and liberal education must go together. I hold that it is the function of the university to train the students to be competent in some occupation of their choice as well as to educate him to be a mature, well-integrated and cultured person. I even think it would be wrong to resort to specialism with the idea to restore the balance between specialism and liberal studies after the society has got over immediate urgencies. I hold the view that the two sides of training the students are not entirely separable and it would be false to imagine education for the one as quite distinct from education for the other.

It is gratifying to me that my university will soon have an education system whereby specialism will be balanced by liberal studies. According to my Liberal Arts proposal, which has been adopted by the Thammasat University Council, all students for the first two years, regardless of their intended fields of specialisation, will be required to take general courses in the Humanities, Social Studies, and Natural Sciences. I believe that these general courses in the Liberal Arts should provide not only an adequate groundwork for the choice of a speciality, but also a milieu in which the speciality can develop its fullest potentialities. The substance of what is taught in these general courses may and can be forgotten by the students soon after, but what will remain years to come and perhaps for the rest of their lives are the attitudes and habits of mind which these general courses have helped to inculcate. The student who undergoes this combined general and special training will, I imagine, be adequately competent in his profession and will at the same time be the useful man, the good man and the reponsible citizen in society.

เรื่องย่อ

บทความนี้แสดงถึงประเด็นขัดแย้งในเชิงความเห็นเกี่ยวกับการจัดการศึกษาขั้นมหาวิทยาลัย ในข้อที่ว่า วัฒนธรรมต่าง ๆ ที่เรารับเป็นมรดกตกทอดมานับศตวรรษ ๆ และยึดถือเป็นพื้นฐานการศึกษาขั้นมหาวิทยาลัยนั้น จะเป็นสิ่งที่ควรยอมรับปฏิบัติกันต่อไปอีกหรือไม่ ในเมื่อสภาพของสังคมปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไปมาก บทความนี้จึงมุ่งอธิบายถึงจุดหมายของการศึกษาในสังคมสมัยใหม่ว่า มหาวิทยาลัยควรจะจัดการศึกษาอบรมในด้านวัฒนธรรมซึ่งไม่เกี่ยวกับอาชีพ หรือวิชาการเฉพาะแขนงในรูปใด และภายในขอบเขตกว้างขวางเพียงใด

ความก้าวหน้าอย่างรวดเร็วทางวิทยาศาสตร์และวิชาการด้านเทคนิคต่าง ๆ ทำให้ความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเปลี่ยนแปลงไป ความเชี่ยวชาญเฉพาะแขนงวิชาชีพ (Specialization) เป็นสิ่งที่โลกปัจจุบันต้องการ เพื่อให้ทันกับความต้องการนี้ มหาวิทยาลัยในประเทศตะวันตกส่วนมาก จึงได้เปลี่ยนแนวการศึกษาเสียใหม่ โดยมุ่งที่จะให้ความรู้ความชำนาญเฉพาะแขนงวิชาชีพแก่นักศึกษาโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะสามารถ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้การให้ความรู้ในแขนงวิชาทั่วไป (Liberal Arts) ของมหาวิทยาลัยจำเป็นต้องลดน้อยลงไปกว่าเดิม โดยเล็งเห็นว่าวิชาประเภทหลังนี้ไม่มีคุณค่าในทางปฏิบัติ หรือหากว่าวิชาประเภทนี้จะปรากฏอยู่ในหลักสูตรของมหาวิทยาลัยบ้าง ก็จะถูกจัดอยู่ในจำพวกวิชาเลือกเท่านั้น เหตุผลอีกอย่างหนึ่งที่ทำให้วิชาทางศิลปอรัลอารตส์ หย่อนความสำคัญลงไปก็คือ วิชาเหล่านี้มักจะถือว่าเป็นวิชาของพวกชนชั้นปกครองในสังคมสมัยก่อน

อย่างไรก็ดี การเน้นการศึกษาหนักไปในทางความรู้ความชำนาญเฉพาะแขนงวิชาชีพก็มีข้อเสียอยู่หลายประการเช่น ทำให้คนขาดความรู้สึกหรือความซาบซึ้งในสิ่งที่มีคุณค่าอาจมีผลกระทบกระเทือนต่อระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ก่อให้เกิดความแตกแยกในสังคมอันเนื่องมาจากความเข้าใจที่ต่างทรรศนะ ไม่ส่งเสริมความสามารถในการคิดสร้างสรรค์ ขาดความเข้าใจซึ่งกันและกัน ขาดความสามารถในการตัดสินปัญหาซึ่งมีปัจจัยต่าง ๆ เกี่ยวข้อง ขาดความสามารถในการจำแนกคุณค่า และก่อให้เกิดความยากลำบากในการปรับปรุงตัวให้เข้ากับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง

เมื่อเล็งเห็นผลเสียต่าง ๆ ดังกล่าว มหาวิทยาลัยในประเทศตะวันตกจึงได้เริ่มจัดให้มีการศึกษาเกี่ยวกับความรู้ในแขนงวิชาทั่วไปอีก แนวโน้มอันนี้ต่างกับมหาวิทยาลัยในประเทศที่กำลังพัฒนาในภาคพื้นเอเชียซึ่งมุ่งให้การศึกษาเน้นหนักไปทางวิชาชีพเฉพาะแขนงเพื่อให้ทันกับความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเหล่านั้น

ผู้เขียนได้ยกตัวอย่างว่าในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วิชาชีพเฉพาะแขนงถือเป็นวิชาบังคับในหลักสูตรการศึกษาโดยไม่มีวิชาประเภทความรู้ทั่วไปให้เลือกเลย การปฏิบัติเช่นนี้เนื่องมาจากการคาดคิดว่า ก่อนที่จะเข้ามหาวิทยาลัย นักศึกษาควรจะได้รับความรู้ในแขนงวิชาทั่วไปมาพอเพียงแล้วจากการศึกษาชั้นมัธยม ซึ่งข้อคาดคะเนนี้ไม่ตรงตามความจริงนัก เหตุผลอีกอย่างหนึ่งก็คือนักศึกษาของมหาวิทยาลัยนี้ไม่จำเป็นต้องผ่านมัธยมศึกษามาก่อน แต่อาจจะเป็นผู้ผ่านการศึกษามาจากโรงเรียนอาชีวะก็ได้ และในโรงเรียนอาชีวะ การศึกษาเกี่ยวกับวิชาความรู้ทั่วไปย่อมจะไม่มีหรือมีไม่พอเพียง อย่างไรก็ดี ผู้เขียนได้ยกตัวอย่างต่อไปว่า ปัจจุบันนี้ก็ได้มีแนวโน้มเกี่ยวกับการให้ความรู้ในแขนงวิชาทั่วไปขึ้นบ้างแล้วในเมืองไทย เช่นที่ปฏิบัติกันอยู่ในจุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย เป็นต้น

ในตอนท้าย ผู้เขียนได้เน้นว่า การศึกษาที่สมบูรณ์นั้นย่อมจะต้องประกอบด้วยวิชาชีพเฉพาะแขนง และวิชาประเภทความรู้ทั่วไป ดังนั้น มหาวิทยาลัยควรจะให้ความรู้ทั้งในด้านที่จะทำให้นักศึกษามีความสามารถในแขนงอาชีพของตน เพื่อให้เป็นกำลังที่มีประโยชน์ของประเทศชาติ และในขณะเดียวกันก็ควรจะให้ความรู้ในวิชาประเภทความรู้ทั่วไป เพื่อฝึกฝนให้เป็นพลเมืองที่มีความรับผิดชอบต่อไป.

ปุจฉา-วิสัชนา

QUESTIONS AND ANSWERS

ตามที่วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ได้ขอร้องให้บรรดาสมาชิกแจ้งข้อคิดความเห็นบางประการในอันที่จะปรับปรุงวารสารให้ดียิ่งขึ้นไปอีก ดังปรากฏอยู่ในหน้า "ใบแจ้งความจำนงบอกรับวารสารรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ 2" ในวารสารปีที่ 1 ฉบับที่ 4 นั้น บัดนี้ปรากฏว่าสมาชิกหลายท่านได้ให้ข้อสังเกตบางอย่างมาซึ่งทางวารสารรู้สึกว่าจะได้ประโยชน์แก่สมาชิกอื่น ๆ ด้วย จึงขอนำมาลงไว้ในส่วนนี้

ข้อ 1. ผู้ถาม – พ.ต.อ. สุรพล จุลละพราหมณ์, พระนคร, สมาชิกเลขที่ จ–003–12

ถาม ถ้าจะโปรดลงเรื่อง Case Study ต่าง ๆ เกี่ยวกับความบกพร่องอันสำคัญหรือเล่นขัดในทางการบริหารงาน ซึ่งหากใช้หลักการทางรัฐประศาสนศาสตร์เข้ามาดัดแปลงใช้แล้วจะทำให้ข้อบกพร่องนั้นหายหรือลดลงไป อันจะเป็นประโยชน์ยิ่งแก่ทางราชการสืบไป

ตอบ การลงเรื่อง Case Study นั้น ทางวารสารได้สนใจอยู่เป็นอันมากและจะได้นำลงเป็นครั้งคราว (ดูเรื่องของท่านรองอธิบดี พ่วง สุวรรณรัฐ, ในวารสารปีที่ 1 ฉบับที่ 4)

อนึ่ง ทางคณะเองก็กำลังรวบรวม Case ต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการรัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทยเพื่อรวบรวมพิมพ์เป็นเล่มในโอกาสต่อไป หากท่านสมาชิกจะกรุณานำ Case ที่น่าสนใจเขียนส่งมาแล้วทางคณะก็ยินดีจะรับพิจารณา

ข้อ 2. ผู้ถาม – คุณดิเรก ดิเรกวัฒนะ, พิจิตร, สมาชิกเลขที่ ด–001–1

ถาม (1) ได้โปรดรวบรวมสุนทรพจน์ และคำปราศรัยของ ฯพณฯ ท่าน จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งกล่าวในโอกาสต่าง ๆ พร้อมด้วยคำแปลเป็นภาษาอังกฤษไว้ในวารสารนี้ด้วย

ตอบ สุนทรพจน์และคำปราศรัยของ ฯพณฯ ท่านจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ นั้นเท่าที่ได้พบเห็นปรากฏว่ามีการจัดพิมพ์ขึ้นเป็นหลายแบบหลายชนิด เช่น ในคำปราศรัยเป็นเรื่อง ๆ นั้น ก็มักจะจัดพิมพ์ขึ้นในรูปจุลสารเล่มเล็ก ๆ บางคราวก็มีทั้งภาษาไทยและคำแปลเป็นภาษาอังกฤษ (เท่าที่คณะรัฐประศาสนศาสตร์รวบรวมไว้นั้นปรากฏว่า สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี เป็นผู้จัดพิมพ์บ้าง ไม่ทราบว่าผู้ใดเป็นผู้จัดพิมพ์บ้าง แต่ได้พิมพ์ขึ้นที่ บริษัทธนะการพิมพ์ จำกัด 226 ถนนสามเสน พระนคร ทั้งสิ้น)

นอกจากนี้ สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี ยังได้เป็นผู้จัดพิมพ์ *ประมวลสุนทรพจน์ของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์* นายกรัฐมนตรี ๒ ฉบับ แล้วในปี 2503 และ 2504 พิมพ์ที่บริษัทธนะการพิมพ์ จำกัด เช่นกัน หนังสือจึงเท่ากับเป็นการรวมสุนทรพจน์ของแต่ละปี หนังสือทั้งสองฉบับนี้พิมพ์ขึ้นเป็นภาษาไทยอย่างเดียว

ดังนั้น ทางวารสารจึงจะไม่จัดพิมพ์ซ้ำอีก นอกจากจะมีเรื่องที่เกี่ยวพันกับกิจการของคณะรัฐประศาสนศาสตร์และเรื่องทางวิชาการบริหาร ซึ่งเป็นเข็มของวารสารนี้

ถาม (2) มีภาพถ่ายกิจกรรมต่าง ๆ ของคณะรัฐประศาสนศาสตร์ พร้อมด้วยคำแปลบรรยายภาพเป็นภาษาอังกฤษด้วยให้มาก ๆ จะดีมาก

ตอบ ภาพถ่ายกิจกรรมของคณะรัฐประศาสนศาสตร์นั้นก็จะได้จัดให้มีขึ้นเป็นครั้งคราว ทั้งนี้เป็นด้วยค่าใช้จ่ายในการพิมพ์สูงมาก ส่วนคำแปลคำบรรยายภาพนั้น ขอคิดดูก่อน เพราะโดยมากไม่ค่อยมีช่องว่างระหว่างภาพพอที่จะอธิบายภาพได้ทั้ง 2 ภาษา

ข้อ 3. ผู้ถาม – คุณกมล จันพินิจ, อยุธยา, สมาชิกเลขที่ จ–002–12

ถาม โปรดนำคำบรรยายหรือปาฐกถาที่ทางการได้มอบหมายให้คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นผู้มีหน้าที่อบรม รองอธิบดีกรมต่าง ๆ และหัวหน้ากองทุกกรมกอง นำมาลงในวารสารฉบับนี้ด้วย เพื่อผู้ที่อยู่ต่างจังหวัดหรือผู้ที่ไม่มีโอกาสเข้ารับการอบรม จะได้มีโอกาสศึกษาหาความรู้จากวารสารนี้ให้กว้างขวางยิ่งขึ้น

ตอบ ในการฝึกอบรมข้าราชการของคณะนี้ ส่วนใหญ่อภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกัน มากกว่าที่จะเป็นการบรรยายหรือปาฐกถา ดังนั้น ส่วนมากจึงไม่มีโน้ตคำบรรยายออกมาแจกจ่าย แต่อย่างไรก็ดี ทางคณะก็ได้พยายามทาบทามวิทยากรให้ช่วยเขียนคำบรรยายขึ้นมาด้วย ในกรณีนี้ทางวารสารก็จะได้พยายามนำลงพิมพ์ให้

ขณะนี้ฝ่ายการฝึกอบรมข้าราชการของคณะก็กำลังรวบรวมเอกสารเกี่ยวกับการสัมมนานักบริหารขึ้น ซึ่งอาจจะได้พิมพ์ขึ้นเป็นรูปเล่มในโอกาสต่อไป สำหรับการพัฒนานักบริหารรุ่นที่ ๓ นี้ ทางคณะได้อัดเสียงการบรรยายและอภิปรายไว้ได้มาก จึงพยายามถ่ายทอดและได้จัดลงพิมพ์ในเล่มนี้ด้วยแล้ว หวังว่าคงจะพึงพอใจ

ข้อ 4. ผู้ถาม—คุณเจนวิทย์ สิทธิดำรง, นครศรีธรรมราช, สมาชิกเลขที่ ส–015–12

ถาม (1) อยากให้วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ ลงระเบียบการสอบเข้าศึกษาในชั้นปริญญาโททางรัฐประศาสนศาสตร์โดยละเอียด

ตอบ ได้ลงไว้ให้ในวารสาร ปีที่ 1 เล่มที่ 4 แล้ว หากสงสัยรายละเอียดประการใด โปรดถามมาเป็นการเฉพาะจะดีกว่ากระมัง

ถาม (2) อยากให้ลงคำถาม – คำตอบ การสอบคัดเลือกปีเก่า ๆ

ตอบ การสอบคัดเลือกนั้น ส่วนใหญ่ทางคณะ รปศ. ก็ออกข้อสอบคล้าย ๆ กันทุกครั้ง จึงไม่อาจนำมาเผยแพร่ได้ แต่ในหลักการสำคัญนั้น การสอบอาจแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ

ก. การสอบความรู้ทั่วไปในสาขาวิชาการต่าง ๆ ซึ่งส่วนมากก็เป็นความรู้ทั่ว ๆ ไปอย่างที่ผู้สอบเข้ามหาวิทยาลัยในชั้นปริญญาตรีเคยประสบมา เพียงแต่ยากขึ้นเล็กน้อยด้วยเห็นว่าใช้ถามผู้สำเร็จชั้นปริญญาตรีแล้ว และต้องตอบเป็นภาษาอังกฤษเท่านั้น

ข. สอบภาษาอังกฤษ ซึ่งส่วนมากก็เป็นการออกแบบปรนัยชิดผิดถูก เลือกคำที่เหมาะ ๆ มาใช้ในประโยค หรือถามความเข้าใจคำศัพท์บางคำ แต่ที่จะออกสอบอยู่เสมอคือการให้เขียนความเรียง Essay ซึ่งมักจะให้หัวข้อไว้หลายเรื่อง ตามธรรมดา ผู้เขียนก็จะมีโอกาสคิดเนื้อความได้ทุกครั้งไป แต่จะเขียนได้ดีหรือไม่ก็แล้วแต่ความรู้ทางภาษาอังกฤษของผู้สอบ

ขอให้สังเกตว่าในการสอบเข้านี้ ทางคณะเพ่งเล็งความรู้ในทางภาษาอังกฤษมากด้วยเป็นวิชาใหม่ สำหรับตำราที่เป็นภาษาไทยเกือบไม่มีเลย และมีอาจารย์ต่างประเทศมาสอนอยู่ด้วย นักศึกษาจึงควรมีความรู้ภาษาอังกฤษ ทั้งเขียน และอ่านเป็นอย่างดี (พูดไม่จำเป็นเท่า)

ข้อ 5. ผู้ถาม – คุณเสริม พิสุทธิโสภณ, พิษณุโลก, สมาชิกเลขที่ พ–005–12

ถาม (1) ท่านอาจารย์ควรจัดให้มีเนื้อหาวิชาตามหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ ตามลำดับเพื่อให้ผู้ที่ไม่มีโอกาสจะได้ศึกษารับปริญญาบัตรได้ทราบ เพราะเพียงการศึกษาที่ไม่มีดีกรีก็นับว่าเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติไม่น้อย เพื่อผู้ที่มีประสบการณ์และหลักวิชามาช่วยงานบริหารของประเทศชาติได้มากขึ้น และถ้ามีโอกาสมาศึกษาซ้ำ เขาก็จะมีความรู้แน่นขึ้น ศึกษาเพื่อปฏิบัติกับเพื่อรับปริญญาต่างกัน

ตอบ ทางวารสารก็ดำริอยู่ว่าจะจัดบทความในหลักวิชาทางรัฐประศาสนศาสตร์สำหรับบุคคลทั่วไปให้เรียงลำดับกันไปเป็นตอน ๆ เข้าใจว่าคงจะเริ่มนำลงได้ในไม่ช้า

ที่จริงในปัจจุบันก็ได้มีบทความของ ดร. ชุบ กาญจนประกร เรื่องการปฏิบัติราชการในสมัยปฏิวัติมาลงเป็นตอน ๆ อยู่แล้ว บทความเรื่องนั้นนับได้ว่าเป็นหลักรัฐประศาสนศาสตร์ที่จะนำมาใช้ในประเทศไทยได้

ถาม (2) ควรเปลี่ยนแบบอักษรหน้าปกเสียใหม่ให้สวยงามยิ่งกว่านั้น เพราะต้องไปต่างประเทศด้วย

ตอบ กำลังดำเนินการอยู่

ถาม (3) ควรออกเป็นราย 2 เดือนเป็นอย่างน้อย หรือรายเดือนเป็นอย่างมาก เพิ่มค่าบำรุงก็ไม่เป็นไร เพราะสมาชิกจะได้เนื้อหาวิชาและอื่น ๆ มากและรวดเร็วขึ้น

ตอบ ที่จริงก็ดำริอยู่ แต่ทางเจ้าหน้าที่ในกองบรรณาธิการต่างก็มีงานประจำทำอยู่ล้นมืออยู่มากแล้ว จนบางครั้งท่านสมาชิกจะสังเกตเห็นว่าวารสารบางฉบับออกล่าช้ากว่ากำหนดไปบ้าง ถ้าวารสารนี้สามารถพิสูจน์ตัวเองว่า มีสมาชิกผู้สนับสนุนอย่างแข็งขันจำนวนมากกว่านี้แล้ว ก็อาจจะเลื่อนมาออกเป็นราย 2 เดือนก็ได้ อนึ่ง ในโอกาสต่อไปหากวารสารนี้สามารถก่อตั้งได้แน่นอนแล้วก็อาจจะมีการออกข่าวย่อยเป็นรูปจุลสารเป็นรายเดือนด้วยก็ได้

ถาม (4) ควรพิมพ์วิทยานิพนธ์ไว้ในเล่มด้วยให้ครบถ้วน หรือจะต้องบอกรับพิเศษอย่างใดควรแจ้งให้ทราบ

ตอบ วิทยานิพนธ์นั้นส่วนมากก็ยาวประมาณ 100 หน้าขึ้นไป หากวารสารนี้จะนำวิทยานิพนธ์ทั้งฉบับมาลงก็จะเปลืองเนื้อที่มาก ประกอบกับในระยะ 3 เดือน ก็มักมีนักศึกษาสำเร็จมากกว่าคนหนึ่งเสมอ ฉะนั้น วารสารนี้จะไม่มีหน้ากระดาษเหลือที่จะลงเรื่องอื่น อนึ่ง บรรดาวิทยานิพนธ์ซึ่งจัดว่าอยู่ในขั้นดีนั้น ทางคณะและสถาบันอื่น ๆ ก็จะได้จัดพิมพ์ขึ้นอยู่แล้ว ฉะนั้น วารสารนี้จึงได้แต่เพียงนำสาระวิทยานิพนธ์ (Thesis Abstract) มาลงเท่านั้น นอกจากนี้วิทยานิพนธ์ต่าง ๆ ก็มีพร้อมอยู่แล้วที่ห้องสมุดของคณะ ฯ ที่ท่านผู้สนใจจะมาอ่านได้

ถาม (5) เอกสารหรือสิ่งพิมพ์ที่โฆษณา ไม่ทราบว่า แจกหรือต้องชำระค่าพิมพ์....

ตอบ เอกสารและสิ่งพิมพ์ของคณะนั้น ส่วนมากก็มีจำนวนน้อยใช้เผยแพร่แก่ส่วนราชการและผู้ที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องเป็นการแลกเปลี่ยนเป็นส่วนมาก หากทางมหาวิทยาลัยจะพิมพ์เล่มใดขึ้นเพื่อจำหน่าย ทางวารสารจะได้พยายามรวบรวมรายชื่อแจ้งให้บรรดาสมาชิกทราบภายหลัง หากท่านมีความสนใจแล้วโปรดมาและที่คณะ ฯ ถ้ามีเล่มใดพอเจียดให้ได้ก็อาจจะเจียดให้

ถาม (6) ทางราชการควรหาทางสนับสนุนและส่งเสริมให้ผู้ที่จะสมควร เช่นได้ ป.ม. แล้วได้เข้าศึกษาชั้นปริญญาตรี ภายในประเทศได้อย่างกว้างขวางให้มากขึ้น ไม่จำเป็นต้องจำกัดจำนวน และวิธีการรับสมัครอย่าให้เยิ่นเย้อเสียเศรษฐกิจนัก เพราะข้าราชการปัจจุบันมีเงินเดือนเพื่อการบริโภคแต่อย่างเดียว เนื่องจากค่าของเงินลดลง 25 เท่า แต่ได้เพิ่มขึ้นเพียง 7 เท่า ไม่สมดุลย์กันเลย และควรเป็นแบบมหาวิทยาลัยในบ้านเรียนได้ทำงานดีประเทศชาติเท่านั้นที่ได้กำไรเพื่อได้มีโอกาสศึกษาต่อรัฐประศาสนศาสตร์ช่วยกันแก้การเสียพลังงานของชาติต่อไป

ตอบ ข้อนี้ผมเห็นด้วย จะได้พยายามสนับสนุนต่อไป แต่ดูจะไม่เกี่ยวพันกับวารสารนี้โดยตรง

ถาม (7) การพิมพ์แต่ละเรื่อง ควรให้โอกาสที่จะแยกเรื่องตามลักษณะวิชาเย็บเล่มได้ถ้ามีที่ว่างด้านหลัง ควรพิมพ์โฆษณา หรือภาษิตที่ไม่เกี่ยวกับตัวเรื่อง จะได้ไม่ต้องเสียเวลาคัดออกให้เสียพลังงาน คือเริ่มเรื่องใหม่ควรอยู่ที่ใบใหม่ จะเป็นประโยชน์ไม่สิ้นสุดไม่เปลืองมากขึ้นเลยเสียอีกเว้นไว้ให้ผู้อ่านบันทึกก็ได้

ตอบ นับว่าเป็นความคิดที่ดี และทางวารสารก็ได้ลงมือพิมพ์เกินจำนวนไว้บ้างแล้ว เมื่อมีกรณีจะต้องนำเรื่องนั้นมาใช้ใหม่ แต่การจะแยกเรื่องออกมาตามลักษณะวิชานั้นยังไม่ดำริแต่ทางคณะและวารสารก็จะได้พยายามสร้างตำรับตำราขึ้นมาให้มากที่สุดเท่าที่ทางราชการจะมีงบประมาณเพื่อการค้นคว้าและจัดพิมพ์ และเท่าที่บรรดาอาจารย์และเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอยู่น้อยตัวจะเจียดเวลามาเขียนได้ เข้าใจว่าภายในปี 2504 นี้ ก็อาจจะพิมพ์หนังสือเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในประเทศไทยและหนังสืออ่านเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทยขึ้นเพื่อจำหน่ายได้

ข้อ 6. ผู้ถาม – คุณสัญชัย กองอังกาบ, ธนบุรี, สมาชิกเลขที่ ก–016–12

ถาม (1) ขอร้องให้เขียนถึง Work Simplification หรือการปฏิบัติงานประจำใด ๆ ที่ทำให้ทุ่นเวลาและแรงงาน

ตอบ จะพยายามนำมาลงในโอกาสต่อไป ขอขอบคุณที่ท่านสมาชิกได้กรุณาซักถามมา ด้วยจะได้เป็นแนวทางในกองบรรณาธิการคัดเลือกเรื่องที่สมาชิกสนใจมาลงตามโอกาสอันควร หวังว่าท่านผู้อ่านอื่นจะได้กรุณาแนะแนวมาบ้าง

ถาม (2) จะมีทางเพิ่มผลผลิตของข้าราชการไทยอย่างไรบ้าง จูงใจให้ทำงานมากขึ้นจะมีวิธีการอย่างใดบ้าง

ตอบ วารสารนี้จะได้พยายามนำหลักวิชาและประสบการณ์ต่าง ๆ ในทางที่จะเพิ่มผลผลิตของข้าราชการมาเผยแพร่เป็นลำดับไป ส่วนเรื่องเกี่ยวกับมูลเหตุจูงใจให้ทำงานนั้น ก็คงจะได้นำมาลงในโอกาสหน้า

ถาม (3) รัฐบาลควรช่วยเหลือข้าราชการไทยอย่างไรบ้าง สำหรับในต่างประเทศที่ท่านทราบในทางภาษีเงินได้ เช่น ช่วยค่าเล่าเรียน ค่าเช่าบ้าน ฯลฯ

ตอบ สวัสดิการของข้าราชการนั้นก็เป็นเรื่องที่ทางราชการจะต้องใส่ใจดูแลเป็นธรรมดา บทความเกี่ยวกับเรื่องนี้คงจะปรากฏในวารสารนี้เป็นครั้งคราว อนึ่ง ขณะนี้ทางกองบรรณาธิการก็กำลังรวบรวมจะจัดพิมพ์วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ฉบับพิเศษ ซึ่งจะรวบรวมเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวแก่การบริหารงานบุคคลในประเทศไทย มารวมพิมพ์เป็นเอกเทศ บทความเรื่องสวัสดิการข้าราชการก็คงจะรวมอยู่ด้วย เมื่อจัดพิมพ์วารสารฉบับพิเศษนี้เสร็จเรียบร้อยเมื่อใดจะแจ้งให้ท่านผู้อ่านทราบทันที

แนะนำหนังสือ

INTRODUCING BOOKS

พุทธวิทยา

โดย พร รัตนสุวรรณ, ธนบุรี: ร.พ. ประยูรวงศ์, 2499. เล่ม 1 มี 515 หน้า

หนังสือชุดพุทธวิทยา 2 เล่มนี้ เป็นหนังสือที่รวบรวมพุทธพจน์จากพระไตรปิฎกมาประกอบคำอธิบายของผู้แต่งแทบทุกเรื่อง เป็นหนังสือที่ให้คำอธิบายหลักคำสอนของพุทธศาสนาที่ยุ่งยากลึกซึ้งซับซ้อนให้ผู้อ่านสามารถเข้าใจได้ง่าย ๆ ยิ่งกว่านั้น ผู้แต่งยังได้อธิบายเปรียบเทียบหลักพุทธศาสนากับลัทธิคำสอน ความเชื่อถือและปรัชญาของศาสนาอื่น ๆ ด้วย เช่น ศาสนาคริสต์ – อิสลาม – ฮินดู เป็นต้น เมื่อได้อ่านหนังสือ 2 เล่มนี้จบ จะทำให้เข้าใจพระพุทธศาสนาได้ดีมาก สิ่งที่เข้าใจผิดหรือไขว้เขวมาก่อนก็จะหมดสิ้นไป ยิ่งกว่านั้นยังทำให้ผู้อ่านเปลี่ยนทัศนคติ (Attitude) ใหม่ จะได้เห็นความลุ่มลึก และสัจธรรมในพระพุทธศาสนาแจ่มชัดขึ้น นอกจากนี้ยังจะได้ความรู้ความเข้าใจในเรื่องวิทยาศาสตร์ธรรมชาติ (Natural Science) และวิทยาศาสตร์สังคม (Social Science) ในพระพุทธศาสนาอีกด้วย

ข้าพเจ้าจะแนะนำเนื้อเรื่องในพุทธวิทยาเล่ม 1 ก่อน ครานหน้าจึงจะกล่าวถึงเล่มที่ 2 ต่อไป ในเล่มนี้ ผู้แต่งได้บรรจุเรื่องปฏิจจสมุปบาท (Cosmic Law) เรื่องธรรมชาติกับพระเจ้า เรื่องวิญญาณในพระพุทธศาสนา วิญญาณคือธรรมชาติผู้สร้างสรรค์ชีวิต การเกิดของวิญญาณ การดับของวิญญาณ การสืบต่อของวิญญาณ เรื่องชาติหน้า และเรื่องมิจฉาทิฐิ (Wrong Theory)

เรื่องปฏิจจสมุปบาท (Cosmic Law) เป็นหลักปรัชญาธรรมที่สำคัญยิ่งในพระพุทธศาสนา เพราะเป็นเรื่องปรัชญาชั้นลึกที่ละเอียดลึกซึ้งและถูกต้องอย่างยิ่ง ท่านที่ไม่เคยคุ้นกับศัพท์ในศาสนา พอได้ยินได้ฟังหรือได้เห็นคำว่า "ปฏิจจสมุปบาท" แล้วก็อาจทำให้นึกเบื่อในใจ แต่ถ้าท่านได้อ่านเนื้อหาสาระของเรื่องนี้แล้วจะรู้สึกประหลาดใจและภาคภูมิใจอย่าง

บอกไม่ถูกว่าพระพุทธศาสนาก็รู้เรื่องอย่างนี้ด้วยหรือ ในเรื่องปฏิจจสมุปบาทนี้ จะได้ช่วยให้ท่านทราบโดยกระจ่างแจ้งว่า ชีวิตคืออะไร? ชีวิตเกิดขึ้นมาได้อย่างไร? ชีวิตมีส่วนประกอบอย่างไรบ้าง? ชีวิตสัมพันธ์อยู่กับอะไร? ทำไมชีวิตจึงประกอบด้วยทุกข์? จะดำรงดำเนินชีวิตตามรูปแบบไหนจึงจะมีความสุขราบรื่นและปลอดภัยดี? จุดหมายปลายทางของชีวิตอยู่ที่ไหน? และชีวิตจะสิ้นสุดลงตรงไหน? อย่างไร? ฯลฯ ปัญหาเหล่านี้ มีคำตอบอยู่อย่างชัดแจ้งแล้วในเรื่องปฏิจจสมุปบาท ซึ่งหนังสือเล่มนี้ได้ให้คำอธิบายไว้โดยละเอียดพอสมควร เพื่อที่จะให้ท่านผู้อ่านได้มองเห็นว่าปฏิจจสมุปบาทมีความสำคัญเพียงไร ข้าพเจ้าใคร่ขอยกเอาพุทธพจน์ตอนหนึ่งซึ่งท่านผู้แต่งได้แปลมาจากมหานิทานสูตรทีฆนิกายมหาวรรค ว่า "ดูก่อนอานนท์ เพราะไม่รู้แจ้งแทงตลอดในเรื่องปฏิจจสมุปบาทนี้เอง เหล่าสัตว์ทั้งหลายจึงได้มีความยุ่งยากเกิดขึ้น เหมือนกลุ่มด้ายที่ยุ่งขอดกันเป็นปม หรือเหมือนหญ้าปล้องหรือหญ้ามุงกระต่ายที่พันกันยุ่งเหยิง และจะไม่ล่วงพ้นอบาย ทุคติ วินิบาต และสังสารวัฏไปได้" จากพุทธพจน์นี้ทำให้เราพบข้อมูลว่า ความยุ่งยากสับสนของชีวิตนั้นเกิดขึ้นมาเพราะความไม่เข้าใจในชีวิตอย่างถูกต้องถ่องแท้และละเอียดแจ่มแจ้งพอนั้นเอง

ในปัจจุบันนี้ สังคมมนุษย์เรากำลังเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว จริตนิสัยทางสังคมและโครงสร้างบางอย่างได้เปลี่ยนแปลงไปอยู่โดยไม่หยุดยั้ง ดังนั้น จึงทำให้มนุษย์เราได้ประสบปัญหาชีวิตส่วนตัวบ้าง ปัญหาทางครอบครัวบ้าง ปัญหาทางเศรษฐกิจบ้าง ปัญหาทางการเมืองบ้าง แม้ในที่สุดก็ประสบปัญหาทางสังคมอย่างโชกโชนตลอดเวลา ทั้งนี้เป็นเพราะว่าการเปลี่ยนแปลงต่างๆ นั้นก่อให้เกิดปฏิกิริยาต่ออีกหลายสิ่งหลายอย่าง ซึ่งประกอบหรือสัมพันธ์กันอยู่อย่างลึกซึ้ง ปฏิกิริยาที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงนี้เป็นปัญหาที่เกิดการท้าทายต่อชีวิตบุคคลและสังคม เพื่อการแก้ไขปรับปรุงใหม่ให้ดีขึ้น เมื่อมนุษย์เรามีความจำเป็นจะต้องปรับตัวเข้ากับเหตุการณ์หรือสภาพสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ซึ่งเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอด้วยแล้ว ธรรมชาติธรรมดาของชีวิตมนุษย์ก็จะต้องสร้างความพากเพียรพยายามให้คนเราสามารถอดทนต่อโทษทัณฑ์ต่าง ๆ ในชีวิตแม้จะใหญ่หลวงและหนักหน่วงเพียงใดก็ตาม จนในที่สุดก็จะเอาชนะได้ เทคนิคในการเปลี่ยนโครงสร้างชีวิต เทคนิคในการสร้างระบบใหม่ เทคนิคในการเปลี่ยนแนวทางชีวิต เทคนิคในการเผชิญหน้ากับความจริง เทคนิคในการพักผ่อน

หรือการคลายความเครียดในตัวเองให้ผ่อนลง เทคนิคในการสร้างวัตถุประสงค์จำนงหมายของชีวิตให้สมบูรณ์ขึ้น และเทคนิคในการขจัดบีบเบ้าในการขัดแย้งต่าง ๆ ให้บรรเทาเบาลง จะต้องพัฒนาขึ้น แต่ทั้งนี้หมายความว่ามนุษย์เราจะต้องเข้าใจปรัชญาชีวิตอย่างถูกต้องจริงๆ นั้นก็คือต้องศึกษาปฏิจจสมุปบาทตามหลักพระพุทธศาสนาให้เข้าใจซึ้งถึงแก่นแท้อย่างถูกต้องตามที่เป็นจริง เมื่อมนุษย์เราได้เข้าใจปฏิจจสมุปบาทหรือปรัชญาชีวิตดีแล้ว การที่จะพัฒนาจริยธรรมในรูปสร้างสรรค์และจริยธรรมในรูปที่ถูกต้องตามความเป็นจริงขึ้นในชีวิตปัจจุบันก็กระทำได้โดยง่าย แต่ตรงกันข้าม ถ้ามนุษย์เราไม่เข้าใจเรื่องนี้เสียเลยก็จะทำให้บุคคลและสังคมประสบปัญหาความสับสนอลเวงต่าง ๆ เพิ่มพูนมากยิ่งขึ้น ดังที่เราได้เห็นประจักษ์กันอยู่ในปัจจุบัน เช่น การฆ่าตัวตาย การยกพวกตีกัน การปล้นหญิงชิงสวาท การประพฤติผิดจารีตประเพณีโดยไม่มีหิริ–โอตตัปปะ เป็นต้น ดังนั้น เพื่อความอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข และเพื่อการพัฒนาชุมชนหรือสังคมให้ก้าวขึ้นไปสู่ความเป็นอารยะอย่างสมบูรณ์ ข้าพเจ้าจึงใคร่ขอให้ท่านผู้อ่านทุกท่านได้โปรดสนใจในปรัชญาชีวิตโดยศึกษาปฏิจจสมุปบาทตามแนวในหนังสือพุทธวิทยาตามโอกาสที่พอจะศึกษาได้

เรื่องธรรมชาติกับพระเจ้าและเรื่องวิญญาณในพระพุทธศาสนา ก็เป็นอีกเรื่องหนึ่งซึ่งเราจำเป็นจะต้องเรียนให้รู้ให้เข้าใจตามที่เป็นจริง เพราะเรื่องเหล่านี้มิใช่เป็นเรื่องที่จะต้องขบคิดหรือพิสูจน์กันทางวิทยาศาสตร์อย่างเดียวเท่านั้น หากแต่เป็นเรื่องของปรัชญา (Philosophy) และศาสนาโดยเฉพาะอีกด้วย ความจริงวิทยาศาสตร์พิสูจน์ให้เห็นจริงได้เฉพาะในเรื่องวัตถุและพลังงานทางวัตถุเท่านั้น ส่วนเรื่องนามธรรมและพลังงานทางนามธรรมวิทยาศาสตร์ไม่สามารถจะหยั่งถึงหรือพิสูจน์หาความจริงตามวิธีการทางวิทยาศาสตร์ได้ (Scientific Method) แต่ Philosophy และศาสนาโดยเฉพาะพุทธปรัชญาและพุทธศาสนาสามารถพิสูจน์ความจริงในเรื่องนามธรรมและพลังงานนามธรรมได้อย่างถูกต้อง พระพุทธเจ้าเป็นคนแรกที่ทรงนำเอาพลังงานนามธรรมมาใช้ในทางสันติ ซึ่งตรงกันข้ามกับสมัยนั้นพวกโยคีหรือนักปราชญ์ทั้งหลายได้ใช้พลังงานนามธรรมไปในเรื่องความศักดิ์สิทธิ์ ความขลังความลึกลับพิลึกกึกกือหรือที่เราเรียกว่าไสยศาสตร์นั่นเอง แต่พระพุทธเจ้าทรงใช้พลังงานนามธรรมไปในเรื่องพัฒนาชีวิตให้ก้าวขึ้นไปสู่ความเป็นอริยบุคคลเริ่มต้นตั้งแต่พระโสดาบัน

(ผู้แรกถึงกระแสนิพพาน) จนถึงพระอรหันต์ (ผู้หมดกิเลสโดยสิ้นเชิง) เพราะฉะนั้น พลังงานนามธรรมที่พระพุทธองค์ทรงนำมาใช้จึงเป็นเรื่องสันติทั้งนั้น และสันตินั้นเป็นสันติที่แท้จริงมั่นคงและชั่วนิรันดร์ด้วย ไม่เหมือนสันติตามความหมายของชาวโลกซึ่งยังจำกัดตัวเองอยู่ในความเปลี่ยนแปลงไปตามกาลสมัยอย่างหลีกเลี่ยงไม่พ้นและไม่ยอมผ่อนปรนให้อีกด้วย

ธรรมชาติมีความหมายอย่างไร ? แค่ไหน ? ธรรมชาติกับพระเจ้าต่างกันหรือเหมือนกันอย่างไร ? วิญญาณตามความหมายของพระพุทธศาสนาต่างจากความหมายในศาสนาอื่นอย่างไร ? และตรงกับความเข้าใจของเราหรือไม่ ? วิญญาณคืออะไร ? วิญญาณมีส่วนสำคัญในการสร้างสรรค์ชีวิตหรือไม่ ? เพียงไร ? สถานะของวิญญาณเป็นอย่างไร ? วิญญาณมีส่วนประกอบอย่างไรบ้าง วิญญาณวิวัฒน์ขึ้นมาได้อย่างไร ? และจะวิวัฒน์ไปถึงจุดไหนจึงจะหยุดการเปลี่ยนแปลง โครงสร้างชีวิตจำเป็นจะต้องเปลี่ยนแปลงวิญญาณด้วยหรือไม่ ฯลฯ ปัญหาเหล่านี้ได้มีการอภิปรายขบคิดและให้คำตอบไว้อย่างกว้างขวางในหนังสือพุทธวิทยาเล่มนี้ เมื่อท่านอ่านจบและเข้าใจดีตามที่อ่านแล้วจะทำให้ได้รับความสว่างในชีวิตยิ่งขึ้น นอกจากนั้นยังจะทำให้สามารถสร้างสรรค์ระบบใหม่ขึ้นในตนเพื่อพัฒนาชีวิตให้ดำเนินไปสู่จุดหมายปลายทางที่สุขสมบูรณ์ได้สมดังปรารถนา

เรื่องชาติหน้า คือเรื่องตายแล้วเกิดอีกนั้นมีความจริงแค่ไหน ? พิสูจน์ได้หรือไม่ เป็นปัญหาที่ขบคิดกันมานานแล้ว ในทางชีววิทยาบอกว่า ตายแล้วไม่เกิดอีก เพราะวิญญาณเป็นผลิตผลของร่างกาย ในทางศาสนาพราหมณ์บอกว่า ตายแล้วเกิดอีก เพราะถือว่าวิญญาณเป็นสิ่งไม่ตาย (Immortal Soul) เมื่อร่างกายแตกทำลายไป วิญญาณก็ออกจากร่างไปเกิดใหม่ แต่พระพุทธศาสนาสอนว่า :

เพราะมีอวิชชา (Ignorance)	ก็มีสังขาร (Volitional activity)
เพราะมีสังขาร	ก็มีวิญญาณ (Consciousness)
เพราะมีวิญญาณ	ก็มีนาม – รูป (Mind and Body)
เพราะมีนาม – รูป	ก็มีสฬายตนะ (Six Sense-Organs)
เพราะมีสฬายตนะ	ก็มีผัสสะ (Contact)

เมื่อมีผัสสะ	ก็มีเวทนา (Feeling)
เมื่อมีเวทนา	ก็มีตัณหา (Craving)
เมื่อมีตัณหา	ก็มีอุปาทาน (Attachment)
เมื่อมีอุปาทาน	ก็มีภพ (Process of Existence)
เมื่อมีภพ	ก็มีชาติ (Birth)
เมื่อมีชาติ	ก็มีชรา (Old age) มรณะ (Death) โศกะ (Sorrow) ปริเทวะ (Lamentation) ทุกขะ (Suffering) โทมนัส (Grief) และอุปายาส (Despair)

เพราะฉะนั้น ตายแล้วจะเกิดอีกหรือไม่ พระพุทธศาสนาสอนให้เราพิสูจน์ตามกฎเกณฑ์และเงื่อนไขดังที่เขียนเป็นสูตรไว้แล้วนั้น

ความคิดเห็นในเรื่องชาติหน้านี้ มิใช่จะมีความแตกต่างกันเฉพาะในยุคสมัยนี้เท่านั้น หากแต่แตกต่างกันมานานแล้ว แม้สมัยที่พระพุทธเจ้าของเรายังทรงดำรงพระชนม์อยู่ ก็ยังมีพวกที่เห็นแตกต่างไปจากพระองค์ถึง 2 พวกใหญ่ ๆ คือพวกหนึ่งเห็นว่า ตายแล้วเกิดอีกแน่ และเคยเกิดเป็นอะไรก็เกิดเป็นอันนั้นตลอดไป ไม่มีการเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่น เช่นเคยเกิดเป็นคน ตายไปก็เกิดเป็นคน เคยเกิดเป็นสัตว์ ตายไปก็เกิดเป็นสัตว์ เช่นนี้เรื่อยไป แต่อีกพวกหนึ่งเห็นว่า ตายแล้วสูญไม่มีเกิดอีก ในความคิดเห็นของบุคคล 2 จำพวกนี้ พระพุทธเจ้าตรัสเรียกว่า เป็นความคิดเห็นที่ผิดจากความจริง เพราะพวกแรกเป็นพวกจิตนิยมจัด (Idealism) ส่วนพวกที่สองเป็นพวกวัตถุนิยมจัด (Materialism) แต่พระพุทธศาสนาไม่มีความคิดเห็นเอนเอียงไปในทางซ้ายหรือทางขวา หากแต่คิดเห็นตรงตามสภาพความเป็นจริงของสรรพสิ่งทั้งปวง เพราะพระพุทธศาสนามุ่งให้บุคคลเข้าถึงสัจจธรรม (Truth) สภาวธรรม (Actuality) และปรมัตถธรรม (Reality) เป็นหลักใหญ่ ดังนั้น พระพุทธเจ้าจึงมิได้ทรงอธิบายเรื่องชาติหน้าไว้โดยละเอียดนัก เป็นแต่เพียงตั้งเป็นสูตรไว้ให้เราหาทางพิสูจน์ให้เห็นจริงด้วยตนเอง และในเรื่องชาติหน้านี้ พุทธวิทยาได้ขบปัญหาต่าง ๆ อย่างรอบคอบพร้อมกับพิสูจน์ให้เห็นจริงทุกแง่ทุกมุม ชี้ให้เห็นชัดเจนว่าการเกิดหรือไม่เกิดเกี่ยว

เนื่องด้วยอะไรบ้าง การไปเกิดนั้นอะไรไปและไปได้อย่างไร การที่รู้ว่าชาตินี้หน้ามีจริงนั้น รู้ได้อย่างไร ใครเป็นผู้รู้ได้แน่ชัดว่าชาตินี้หน้ามีจริง ทฤษฎีเรื่องการระลึกชาติได้เป็นทฤษฎีที่ถูกต้องหรือไม่ ลายมือของคนแต่ละคนนั้นคือแผนผังของชีวิตจริงหรือไม่ อะไรเป็นข้อพิสูจน์ให้เห็นว่า คนเราเคยเกิดมาแล้ว ฯลฯ ปัญหาเหล่านี้ท่านผู้แต่งได้นำมาวิจารณ์อย่างละเอียดถี่ถ้วน เมื่อได้อ่านเรื่องนี้โดยตลอดจะทำให้เราได้รับความสว่างในเรื่องชาตินี้หน้าและเรื่องการเกิดการตายของมนุษย์เราได้ดีทีเดียว ยิ่งกว่านั้นยังทำให้เราได้หลักการสำหรับพัฒนาวิญญาณของเราให้สูงขึ้นอีกด้วย

เรื่องมิจฉาทิฐิ เป็นบทสุดท้ายในหนังสือพุทธวิทยาเล่ม 1 นี้ ความจริงเรื่องนี้เป็นเรื่องสำคัญมาก เพราะการที่จะศึกษาพระพุทธศาสนาให้เข้าใจถูกต้องตามที่เป็นจริงนั้น จำเป็นจะต้องทำความเข้าใจในเบื้องต้นเสียก่อนว่า ความคิดเห็นเช่นไรถูก ความคิดเห็นเช่นไรผิด และความคิดเห็นที่ผิด ๆ หรือมิจฉาทิฐินั้นมีอะไรบ้าง เมื่อเราได้เข้าใจความจริงโดยถูกต้องแล้วการที่จะศึกษาพระพุทธศาสนาก็เป็นการง่ายขึ้น เพราะเรื่องมิจฉาทิฐินี้เป็นเรื่องปรัชญาสาขาต่าง ๆ ในสมัยพุทธกาล แนวทางปรัชญาของศาสดาจารย์แต่ละท่านเป็นไปอย่างสลับซับซ้อนและยุ่งยากมาก เช่น บางท่านสอนว่าผลของการกระทำไม่มี บิดามารดาไม่มีบุญไม่มีคุณ เป็นต้น บางท่านสอนว่าการกระทำไม่สำคัญ แต่สำคัญอยู่ที่ผลลัพธ์ การกระทำจะดีหรือไม่ดีขึ้นอยู่กับผลลัพธ์ เช่น ขโมยของคนอื่น ถ้าเจ้าของไม่รู้หรือจับไม่ได้ก็ดีไป แต่ถ้าถูกจับได้แล้วได้รับโทษทัณฑ์จึงจะเป็นการทำชั่ว บางท่านสอนว่า คนเราจะดีหรือชั่ว ไม่มีอะไรเป็นเหตุเป็นปัจจัย แต่ขึ้นอยู่กับโชคชะตาหรือโชคลางต่าง ๆ คือ ถึงคราวประเหมาะเคราะห์ดีก็ดีไปได้เอง แต่ถึงคราวเคราะห์หามยามร้ายก็ได้ชั่วไปได้ บางท่านสอนว่า สิ่งทั้งปวงเป็นสิ่งที่มีอยู่จริง (Entity) บางท่านสอนว่าสิ่งทั้งปวงไม่มีอยู่จริง บางท่านสอนว่า โลกเที่ยง โลกไม่เที่ยง โลกมีที่สุด โลกไม่มีที่สุด และบางท่านก็สอนทฤษฎีตามแนวปรัชญาของตน ซึ่งมีอยู่ 62 ทฤษฎี แต่ทฤษฎีต่าง ๆ ที่กล่าวมานี้พระพุทธเจ้าทรงชี้ให้เห็นว่าล้วนเป็นทฤษฎีที่ผิดทั้งนั้น แต่จะผิดอย่างไรได้มีคำอธิบายและหลักฐานประกอบอยู่ในพุทธวิทยาเล่มนี้แล้ว

เรื่องมิจฉาทิฐินี้ แม้ในปัจจุบันซึ่งเราถือกันว่าเป็นสมัยวิทยาศาสตร์เจริญมากแล้วก็ตาม ถึงกระนั้นก็ยังมีความเข้าใจผิด หรือมีคนที่เป็นมิจฉาทิฐิกันอยู่มาก โดยเฉพาะ

เกี่ยวกับเรื่องนามธรรมและพลังงานทางนามธรรม ทฤษฎีทางวิทยาศาสตร์บางสาขาได้ปฏิเสธความจริงไป เช่น วิชาชีววิทยา ซึ่งถือหลักการทางวัตถุมากเกินไปเลยปฏิเสธว่าคนตายแล้วก็หมดสิ้นสูญไป มิได้คำนึงถึงว่าในส่วนประกอบเป็นชีวิตหนึ่งนั้นมีอะไรบ้าง และแต่ละอย่างมีอิทธิพลหรืออำนาจหน้าที่ในการสร้างสรรค์ชีวิตมากน้อยเพียงไร ชีววิทยามิได้กล่าวถึงโดยสมบูรณ์แบบ ดังนั้น จึงทำให้คนส่วนมากยึดถือวัตถุธรรมเป็นใหญ่เข้าใจว่าตายแล้วก็แล้วไป บุญบาปหรือกรรมดีกรรมชั่วไม่สามารถจะตามสนองได้ ความเข้าใจเช่นนี้เป็นอันตรายมาก เพราะนั่นหมายถึงรากฐานอันเสื่อมโทรมแห่งศีลธรรม คนเราเมื่อเห็นว่าตายแล้วก็แล้วไป บุญบาปทำอะไรไม่ได้เช่นนี้แล้ว ย่อมจะหาโอกาสสร้างแต่ความสุขความสนุกสนานเพลิดเพลินให้แก่ชีวิตถ่ายเดียว ไม่เหลียวแลที่จะประกอบกรรมดีเพื่อชีวิตข้างหน้าด้วย เพราะในการแสวงหาความสุขในชีวิตนั้น ถ้าไม่ได้มาในทางที่ชอบก็จะประกอบกรรมชั่วแสวงหาในทางที่ทุจริตผิดศีลธรรม ซึ่งนั่นหมายถึงความเดือดร้อนและปัญหาความยุ่งยากต่าง ๆ ที่สังคมจะต้องรับภาระ แต่ตรงกันข้ามถ้าคนเรามีความคิดเห็นที่ถูกต้องว่าตายแล้วต้องเกิดแน่ในเมื่อกิเลสยังไม่หมดสิ้นไปจากสันดาน แต่จะเกิดเป็นอะไรนั้นแล้วแต่ความเหมาะสม เช่นนี้แล้ว ศีลธรรมจะมั่นคงในจิตใจมากขึ้น โปรดจำไว้ว่า คนเราจะดีมีศีลธรรมดี จำเป็นจะต้องมีความเข้าใจที่ถูกต้องก่อน (สัมมาทิฐิ) นั่นก็คือ เราจะต้องทำลายความเข้าใจที่ผิด ๆ หรือมิจฉาทิฐิให้หมดไปจากตัวเรา และบรรจุสัมมาทิฐิหรือความเข้าใจที่ถูกต้องไว้แทนที่ จึงจะทำให้ชีวิตดำรงอยู่และดำเนินไปโดยสันติสุขได้สมดังมโนหมาย.

○ พระมหาวิจิตร ติสฺสทตฺโต

ข้อแนะนำบางประการสำหรับนักวิจัย

โดย ดร. ศักดิ์ ผาสุขนิรันต์, คณะรัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2504. 78 หน้าโรเนียว

หนังสือเล่มนี้ ผู้เขียนได้ให้บทนิยามการวิจัย ได้กล่าวถึงลำดับขั้นของการดำเนินการวิจัย ซึ่งได้แก่การกำหนดปัญหา การตั้งสมมติฐาน การรวบรวมข้อมูลและข่าวสาร การวิเคราะห์ และการรายงานผลการวิจัย ในขั้นของการรวบรวมข้อมูลและข่าวสาร ผู้เขียนได้อธิบายถึงเทคนิคต่าง ๆ ที่ใช้ เช่น โดยการค้นคว้าจากเอกสาร จากการทดลอง และการสำรวจ ในขั้นของการวิเคราะห์ก็ได้กล่าวถึงวิธีจำแนกข้อมูลและข่าวสารและการใช้วิธีสถิติอย่างง่าย ๆ ในการแปลความหมายข้อมูลที่ได้รับ ส่วนในขั้นสุดท้ายคือการรายงานผลการวิจัยซึ่งเป็นสิ่งที่ได้รับจากการดำเนินงานทั้งหมดข้างต้นนั้น ผู้เขียนก็ได้บรรยายถึงวิธีการต่างๆ ของการเสนอรายงานและได้กล่าวถึงสาระสำคัญที่ประกอบกันเป็นรายงานดังกล่าวด้วย

กล่าวโดยทั่วไป หนังสือเล่มนี้จัดว่าเป็นเครื่องช่วยแนะแนวทางเบื้องต้นแก่ผู้ที่เริ่มศึกษาวิชาวิจัยหรือแก่ผู้ที่ปฏิบัติงานวิจัยอยู่ แต่ไม่เคยศึกษางานด้านนี้มาก่อนได้เป็นอย่างดี เนื่องจากผู้เขียนได้ให้คำแนะนำในทางปฏิบัติเมื่อกล่าวถึงการดำเนินงานแต่ละขั้นโดยใช้คำอธิบายและยกตัวอย่างประกอบที่ง่ายแก่การเข้าใจและยังได้แนะให้เห็นความสำคัญของการใช้ความรู้ ไหวพริบ และความรอบคอบในการทำงานวิจัย จึงนับว่าเป็นประโยชน์มากแก่ผู้ที่สนใจในงานด้านวิจัยทั่วไป ตามเจตนารมณ์ของผู้เขียน ดังปรากฏจากคำนำในหนังสือเล่มนี้

อย่างไรก็ดี เมื่อพูดเรื่องนี้แล้ว ก็ชวนให้ตั้งข้อสังเกตเล็ก ๆ น้อย ๆ ไปถึงชื่อหนังสือด้วย เพราะถ้าจะตีความหมายคำว่านักวิจัยอย่างแคบแล้ว ก็ไม่น่าจะรวมถึงผู้ที่สนใจหรือเริ่มศึกษาเกี่ยวกับการวิจัยเข้าไปด้วย เช่นเดียวกับคำว่านักปกครองซึ่งไม่ควรจะรวมถึงบุคคลทุกคนที่ทำงานเกี่ยวกับการปกครองคน จึงน่าจะเป็น *ข้อแนะนำบางประการสำหรับการวิจัย* มากกว่า

สิ่งที่มีความเด่นอย่างหนึ่งของหนังสือเล่มนี้ได้แก่ท่วงทำนองของการอธิบายหลักวิชาซึ่งค่อนข้างจะเข้าใจยากสำหรับผู้ที่เริ่มศึกษาออกมาเป็นภาษาง่ายๆ เช่นในตอนที่อธิบายเกี่ยวกับคำนิยามคำว่าวิจัย สมมติฐาน การสังเกตการณ์ เป็นต้น ซึ่งสิ่งที่ช่วยประกอบคำอธิบายได้อย่างมากก็ได้แก่ตัวอย่างต่าง ๆ ที่ยกมาพูดให้เห็นชัดเจนยิ่งขึ้น โดยเลือกตัวอย่างที่ธรรมดา ๆ

แต่ชัดแจ้งและเหมาะสมกับสิ่งแวดล้อมของเรา เช่นการยกตัวอย่างของการกำหนดขอบเขตของปัญหาด้วยเรื่องการศึกษาปัญหาของการปฏิบัติงาน ยกตัวอย่างของสมมติฐานด้วยเรื่องข้อสันนิษฐานของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการสืบสวนคดีที่มีผู้พบศพในโรงแรม ยกตัวอย่างของการทดลองกับสิ่งที่เหลือด้วยเรื่องท้าวสามลนึกไม่ถึงว่าเจ้าเงาะจะช่วยกู้พาราได้ เหล่านี้เป็นต้น สำหรับการให้ข้อคิดเห็นแนะนำแก่ผู้ทำการวิจัย ผู้เขียนก็ได้อธิบายไว้พอสมควรถึงเทคนิคต่าง ๆ ที่จะให้งานได้ผลโดยไม่ลืมที่จะชี้ส่วนดีส่วนเสียของวิธีการ ความสมบูรณ์ตลอดทั้งความสัมเหลวที่อาจเกิดขึ้นแก่การวิจัย ดังที่บรรยายไว้ในเรื่องการสำรวจซึ่งแยกเป็นการสังเกตการณ์ การสัมภาษณ์และการส่งคำถามไปให้ตอบและลักษณะคำถามเป็นต้น ซึ่งข้อแนะนำเหล่านี้นับว่าเป็นประโยชน์ในการปฏิบัติงานจริง ๆ ของผู้ทำการวิจัย เนื่องจากเป็นเรื่องที่ได้มาจากการค้นคว้าและประสบการณ์อันยาวนานของผู้ทรงคุณวุฒิในด้านนี้ซึ่งได้ใช้เวลาเป็นอย่างมากในการเสาะหาเหตุผลและข้อเท็จจริงต่าง ๆ มาแล้ว

อีกด้านหนึ่งที่น่าสนใจคือการบรรยายถึงวิธีการบางอย่างซึ่งรู้สึกว่าจะเป็นประโยชน์สำหรับนักศึกษาและผู้สนใจทั่วไปในเรื่องอื่น ๆ ที่นอกจากเรื่องวิจัยด้วยเป็นอย่างมาก วิธีการที่กล่าวถึงได้แก่เรื่องการค้นคว้าจากเอกสารและเรื่องการอ้างอิงเอกสาร ซึ่งทั้งสองเรื่องนี้เกี่ยวข้องโดยตรงกับการศึกษาค้นคว้าทั่วไป แต่ยังไม่ได้รับความเอาใจใส่เท่าที่ควร ในเรื่องการค้นคว้าจากเอกสารก็ได้กล่าวถึงหลักเกี่ยวกับการใช้ห้องสมุด การเลือกเอกสารที่ถูกต้องในด้านการอ้างอิงเอกสารก็ได้บรรยายถึงระเบียบที่นิยมกันในการนำข้อความที่ผู้อื่นแต่งไว้มาอ้างอิงในเรื่องของตน แทนที่จะเป็นการขโมยความคิดของผู้อื่นมาเขียน และได้แนะนำวิธีเขียน Footnote และ Bibliography ไว้ด้วย อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมิได้กล่าวถึงเรื่องการขออนุญาตเจ้าของลิขสิทธิ์ไว้ในตอนใด ซึ่งนับว่าเป็นเรื่องที่จะต้องให้ความสนใจมากอยู่เพื่อป้องกันความยุ่งยากที่อาจเกิดขึ้นในภายหลัง

สำหรับในภาคที่เกี่ยวกับการเขียนรายงานผลการวิจัยนั้น ถ้าผู้เขียนจะได้แนะนำตัวอย่างรายงานทั้งที่เป็นภาษาไทย และต่างประเทศ ที่เข้าหลักเกณฑ์ตามหนังสือเล่มนี้ไว้บ้างก็คงจะช่วยให้นักศึกษาหรือผู้สนใจได้เพิ่มความเข้าใจอีกไม่น้อยเนื่องจากได้มีโอกาสไปศึกษาจากของจริงประกอบด้วย และผู้ที่ศึกษาก็จะสามารถพิจารณาได้อย่างสมบูรณ์ยิ่งขึ้นว่างาน

ชิ้นใดเป็นงานวิจัยหรือไม่เพียงใด ในขณะที่เรามีผลงานที่เกิดจากการสำรวจค้นคว้าในทุกแขนงวิชามาแล้วเป็นจำนวนมาก

ในสมัยที่เรากำลังตื่นตัวสนใจกับงานวิจัยกันมากในขณะนี้ ผู้เขียนอยากจะสรุปเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้อย่างน่าฟังว่า งานวิจัยเป็นเพียงอุปกรณ์ที่จะช่วยให้กิจกรรมเจริญก้าวหน้าเท่านั้น มิใช่ยาแก้สารพัดโรค เพราะมูลเหตุความเจริญและความเสื่อมของหน่วยงานขึ้นอยู่กับสมรรถภาพของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานนั้น ๆ มากกว่าอื่น งานวิจัยอาจช่วยให้สถาบันเจริญก้าวหน้ารวดเร็วขึ้นถ้าหน่วยงานนั้น ๆ มีเจ้าหน้าที่ที่ อุทิศกำลังกายและเวลาเพื่อประโยชน์แก่สถาบัน ถ้าเป็นไปในทางตรงข้าม งานวิจัยก็จะช่วยอะไรไม่ได้มากนัก อย่างไรก็ตาม สำหรับเรื่องนี้ งานวิจัยก็คงช่วยได้มากเหมือนกันแม้ในสถาบันที่สมรรถภาพของเจ้าหน้าที่อยู่ในระดับต่ำ หากผู้รับผิดชอบของหน่วยงานนั้น ๆ หรือผู้มีอำนาจเหนือขึ้นไปจะเห็นความสำคัญของการวิจัยและดำเนินการปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องกันอย่างจริงจัง มิใช่จะยับยั้งอยู่แต่เพียงทราบผลการวิจัยเท่านั้น

หนังสือเล่มนี้จึงเป็นประโยชน์แก่นักศึกษาและผู้สนใจในงานวิจัยสำหรับการปฏิบัติงานวิจัยและในการที่จะศึกษาค้นคว้าให้กว้างขวางต่อไป แม้จะเป็นเพียง "ข้อแนะนำบางประการ..." ซึ่งผู้เขียนได้สรุปหลักวิชาไว้และใช้เวลาเขียนน้อยก็ตาม แต่จากประสบการณ์ในการศึกษา การทำงาน และจากการสอนวิชานี้ ในขณะที่ผู้เขียนเป็นอาจารย์อยู่ที่คณะรัฐประศาสนศาสตร์ ก็ทำให้คุณค่าของหนังสือนี้มีอยู่ไม่น้อยทีเดียวสำหรับวงการศึกษาทางการวิจัยในปัจจุบัน และผู้บรรยายในลักษณะวิชาระเบียบวิธีการวิจัยชั้นปริญญาโททางรัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบันก็ได้แนะนำให้นักศึกษาวิชานี้อ่านประกอบการศึกษาด้วย.

○ *เพ็ญศรี วายวานนท์*

สารนิพนธ์

THESIS ABSTRACTS

VOTING BEHAVIOR IN MUANG NAKORN PATHOM DISTRICT ON DECEMBER 15, 1957,

Vivadha Thaivadha.

It is generally known that free elections are a symbol of democracy. The question is therefore specifically how many persons go to cast their votes. In some countries, it is considered that voting is not only the right of the people, but also their duty. In such countries, a compulsory act is promulgated to make sure that all the qualified voters go to cast their votes. In Thailand there is no such an act, and this is an indication of political freedom for the people. If the people are compelled, they may go to the polls willy – nilly and without consideration of political policy or qualifications of the candidates. If so, the election has no meaning at all. What is considered in this thesis is mainly how to increase the percentage of the participants who vote of their own free will. In order to understand the problem correctly, we ought to analyse the main causes of abstention. We can then determine what should be done to increase the percentage of the participants. Moreover, we ought to analyse the cases which lead the people to participate in order to known whether they go to vote because they recognize the importance of the election or for other motivations which may change the objectives of the election.

All data relating to sexes, ages, professions, educational backgrounds, marital status and incomes are studied in order to analyse the percentage of participation and abstention and their relationships with the election. The findings will show the percentage of the participants which will in turn show the trend of its fluctuation in each electoral area.

This analysis has been made by a survey based on the last election of December 15, 1957, in Muang Nakorn Pathom District. The people in this district have many things

similar to those of other districts, namely, character, profession, education, religion, communication and economic situation. It is not possible to make a survey in every district all over the country due to the limitation of time, labors and expenditures.

In the survey, the method of interviewing has been employed by sampling out the qualified voters from the registration record and selecting one out of every ten. 3, 536 samples or 10 % of the qualified voters were interviewed.

The survey was begun on April 1, 1960 which was during the harvesting season, when rice had already been reaped, and the farmers were free to answer the questionaires; and, in addition, it was more convenient for interviewing. Time spent was 3 ½ months in the survey, and 3½ more in analysing and evaluating.

SUMMARY OF THE FINDINGS

The result of the analyses and findings may be summarized as follows:

1. ***Sexes*** The number of male voters exceeds the number of female voters in the election. Thus, sex has a relationship to the election because the analyses indicates that male voters participate more and females less. The reason that underlines this analysis is the Thai belief that women should stay at home and take care only of domestic affairs while men attend to political affairs.

2. ***Ages*** The middle ages of 30-39 and 40-49 participated more in the election, and the younger and the older-ages comparatively less. But in case of abstention, the younger has the larger share and relatively less when the age is higher. Moreover, age has its relationship with the election for the middle-ages participated more, but the number of abstention and participation of the younger are relatively equal. But the old-ages have more share in the abstention than in the participation. The difference in ages does not change the causes of either participation or abstention. The causes that determine the participation and abstention are the same at every age level.

3. ***Professions*** Rice-growing occupation has more than a half of its share in the participation, while the occupations of plantation, civil service, business, labor and landlords are respectively less. In case of abstention, rice-growing occupation has more than

half of its share in the whole number of the abstainers, while the occupations, of business, plantation, labor, civil service and land-lords have respectively less share in the abstention. We may notice that rice-growing has the largest share in the participation and the abstention. It may be clarified by the fact that most of the people are farmers. Occupation has relationship with the election because through the analyses, the percentage of the land-lords in the participation are highest but the least in the abstention, while labor has a bigger percentage in the abstention. Those in government service, plantation, farming and business have smaller percentage in the participation. The causes that determine the participation are somewhat different, that is to say, the civil servants and the land-lords participated because they realize the importance of the election more than the others, and they can devote their time for the political affair. But the causes that explain the abstention of each profession are quite similar.

4. ***Education*** 3/4 of the participants have only elementary education, and 1/5 of them have secondary education. Those who have pre-university education participate the least, so that we could say that it does not have any effect on election at all. In case of the abstention, the ratio is similar in every level of education. Education has relationship with the election, for the voters with high education have bigger number in the participation, while the lower have more share in the abstention. The causes that underlie the participation derive from the findings that voters with high education participate because they are more impressed by the importance of the election than those of lower education. In other words, those who have higher educational background study and examine the candidates' qualifications or the parties' policies. But the percentage of participation of those who have lower educational background derive from the trend that they are looking forward for any kind of bribery or to win the betting. The causes of the former come from the fact that they have no trust in the candidates and learnt their lessons from the last election while the latter come from the fact that they do not realize the importance of the election and have no interest at all.

5. ***Marital Status*** Married couples have more share in both the abstention and participation, because the number of the married people is trifold over that of the

single. Marital status has no relationship with the election because the ratio of the single who participate and abstain are half and half which is the same for the married, thus the percentage of the participants and abstainers are relatively equal. The causes that determine the participation and abstention for the single and the married are the same.

6. ***Incomes*** Income is herein defined as the gross income per capita per month. Those who have incomes under 501 baht are more than half of the whole number of the participants. Those who have income between 501 and 1,000 have less share in the participation and those who have income above 1,000 baht have the least because very few of the people are earning that much. In case of abstention, the ratio is similar to the number in the participation. In this case we can see that those who have income less than 501 baht have the biggest number in both the participation and abstention, because the majority of the people have income less than 501 baht. Moreover, income has relationship with the election because we can see that the people with high income have higher percentage of participation than in the abstention, while on the contrary, those who have smaller income abstain rather than participate. Difference in the amount of income determines participation, because people with high income are more civilized and well educated than the people with lower income, and they participate on the basis of the importance of the election except a small number of them who just care for other benefits. Those who have smaller income are less educated and know little about the election, or they participate only because of bribery. The causes of the abstention come from the fact that the people with small income are ignorant about the election, while the other from the untrustworthiness of the candidates. This analysis and evaluation come from the comparison of the percentage of each level of income.

Now, we can see that sex, age, profession, education and income have relationship with the election similar to mercury and heat in a thermometer. Hence, these qualifications which have their relationship with the election will, through these findings, help illustrate the percentage of participants which will in turn show the trend of its fluctuation in each electoral area.

7. Causes that determine the participation and abstention Causes of the participation can be classified into three categories according to the degree of importance as follows: (1) Because the voters realize the importance of the election, (2) Because of the expectation of bribes and other benefits, and (3) Because of other influences.

Causes of the abstention can be classified as follows according to degree of importance: (1) the ignorane of the importance of the election, (2) the deficiency and defectiveness of the governmental operations and procedures of the election, (3) the untrustworthiness of the candidates, (4) economic reasons and (5) other environmental factors.

The improvement in these respects can be brought about by the following methods according to degree of priority: (1) The improvement in educational system, (2) The application of the party system, and the creation of only 2 or 3 major parties, (3) The cleanliness in hands and souls of the candidates, and the improvement in themselves to be trustworthy and reliable, (4) The election procedure should be clean in practice, (5) The development in economic situation to raise the standard of living of the people to get their income adequately, (6) The improvement of certain environments, and (7) The last but not the least, the motivation of the people by all means to participate wisely in the election.

จากวิทยานิพนธ์เรื่อง: พฤติกรรมของการใช้สิทธิเลือกตั้งผู้แทนราษฎร อำเภอเมือง นครปฐม เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2500, โดยวิวัฒน์ ไทยวัฒน์ รป.ม., มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2504, (ภาษาไทย ฉ + 98 + 7 น.)

ประวัติการบริหารการภาษีของไทย

วีระ วิมลนิธิ

1. คำนำ

การเก็บภาษีอากรเป็นสิ่งที่รัฐบาลทุกรัฐบาลในโลกจำต้องทำ และเงินได้จากภาษีอากรก็เป็นส่วนสำคัญของรายได้ของรัฐบาลด้วย การภาษีอากรนอกจากจะเป็นกลไกของรัฐบาลเพื่อหารายได้แล้ว ยังเป็นกลไกในการควบคุมและส่งเสริมเสถียรภาพทางเศรษฐกิจด้วย จึงจะเห็นได้ว่าการภาษีอากรเป็นกิจการสำคัญที่สุดของรัฐแขนงหนึ่ง โดยเหตุที่ยังมิได้มีการศึกษาวิจัยกันอย่างกว้างขวาง ผู้เขียนซึ่งมีความสนใจเกี่ยวแก่เรื่องนี้อยู่มาก จึงได้ทำวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ขึ้น

วิธีการค้นคว้าของวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ หนักไปในด้านการค้นคว้าทางเอกสาร (Documentary Research) ทั้งภาษาไทยและต่างประเทศ ตำราและหลักฐานที่อาจกล่าวได้ว่าเป็นเอกสารที่สำคัญในการศึกษานี้ สำหรับภาษาไทยได้แก่ *ตำนานภาษีอากรบางอย่างของกรมพระยาดำรงราชานุภาพ* *กฎหมายตราสามดวง* *พงศาวดารฉบับเจ้าพระยาทิพากรวงศ์* *งานปฏิรูปในรัชกาลที่ 5* ของนายสงวน เด็กสกุล เป็นต้น ส่วนตำราภาษาต่างประเทศที่ใช้ก็เช่น *A New Historical Relation of the Kingdom of Siam* ของ La Loubere, *Journal of an Embassy from the Governor of India to the Courts of Siam and Cochin China* ของ John Crawford และ *Description du Royaume Thai Au Siam* ของ Pallegoix เป็นต้น

ลักษณะการแบ่งบทวิทยานิพนธ์นั้นเป็นดังนี้ บทที่ 1 เป็นบทนำ ว่าด้วยความมุ่งหมายของการเขียนวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ ตลอดจนความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับประวัติการภาษีอากรของไทยด้วย บทที่ 2 กล่าวถึงภาษีในสมัยโบราณตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยจนถึงปลายสมัยกรุงศรีอยุธยา บทที่ 3 และบทที่ 4 กล่าวถึงภาษีในสมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์ จนถึงรัชกาลที่ 4 บทที่ 5 กล่าวถึงการภาษีอากรในรัชกาลที่ 5 ตลอดจนการปรับปรุงแก้ไขการบริหารการภาษีอากรให้ดีขึ้น บทที่ 6 เป็นบทสรุป

สำหรับในภาคผนวกนั้นได้นำเรื่องที่มีความสำคัญหรือเป็นประโยชน์เข้ามารวมไว้ เช่น เรื่องเกี่ยวกับพระคลังในรัชสมัยพระนารายณ์มหาราช และสัญญาเบาริง นอกจากนี้ ผู้เขียนยังได้รวบรวมเรื่องกฎหมายตราสามดวงมารวมไว้ในภาคผนวกนี้ด้วย

สำหรับขอบเขตในการค้นคว้านั้น ได้มีการค้นคว้าอย่างละเอียดถึงข้อมูลอันดับหนึ่ง (Primary Source Data) ถึงสมัยรัชกาลที่ 5 ส่วนเหตุการณ์ตอนหลังจำต้องอาศัยข้อมูลอันดับอื่น ๆ เพิ่มขึ้นสำหรับประกอบการเขียน

2. ความเป็นมาของลักษณะการบริหารการภาษีของไทย

ในสมัยกรุงสุโขทัย หลักฐานเกี่ยวกับการภาษีมีน้อยมาก ในศิลาจารึกมีว่า "เจ้าเมืองบ่เอาจกอบในไพร่ลูกทาง ....." อันเป็นการกล่าวในเชิงนิเสธ (Negative Statement) แต่โดยที่รายได้เป็นเรื่องที่รัฐบาลทุกรัฐบาลจำจะขาดเสียมิได้ ผู้เขียนได้พยายามสันนิษฐานถึงรายได้อื่น ๆ ของรัฐบาลสมัยกรุงสุโขทัย ปรากฏว่านอกจากจะมีการเก็บจังกอบกันแล้ว ยังมีรายได้อื่น เช่น ฤชา ค่าปรับ ตลอดจนสิ่งของที่ได้จากการสงครามด้วย

ในสมัยกรุงศรีอยุธยา การบริหารการภาษีอากรเจริญก้าวหน้าขึ้นมาก ภาษีที่จัดเก็บมีหลายชนิดด้วยกัน จากหลักฐานในกฎหมายตราสามดวงปรากฏว่า มีการจัดเก็บอากรสัมพัตสร ส่วย ค่าน้ำ เชิงเรือน ขนอน ท้องสวน เตาอิฐ เตาหม้อ ไร่นา หัวป่า ค่าที่ตลาด สุรา บ่อนเบี้ย เตาน้ำตาล และเรือจ้าง เป็นต้น

ลักษณะการจัดเก็บภาษีนั้น เจ้าพระยาจักรีสมุหนายก ตั้งนายอากรและนายขนอนเป็นผู้จัดเก็บในจังหวัดฝ่ายเหนือ เจ้าพระยามหาเสนาบดีสมุหพระกลาโหม ตั้งนายอากรและนายขนอนจัดเก็บในจังหวัดฝ่ายใต้ พระโกษาธิบดีจัดเก็บในจังหวัดต่าง ๆ บริเวณใต้พระนครลงมาจนจดชายฝั่ง นอกจากนี้แล้ว เจ้าพระยายมราชแห่งนครบาล พระยาธรรมาธิบดี และพระยาพลเทพต่างก็มีอำนาจจัดเก็บภาษีของตนเช่นกัน อาจกล่าวได้ว่า วิธีการจัดเก็บภาษีอากรนั้น เป็นไปในลักษณะกระจัดกระจาย คือมิได้รวมอยู่ภายใต้อำนาจและหน้าที่ของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งโดยเฉพาะ หากพิจารณาตามหลักของการบริหารงานและการจัดองค์การแล้ว อาจกล่าวได้ว่ามิได้มีการแบ่งงานตามลักษณะและความเชี่ยวชาญเป็นมูลฐาน

อัตราการจัดเก็บภาษีอากรกรุงศรีอยุธยานั้น มีการเปลี่ยนแปลงกันมาเรื่อยเพื่อความเหมาะสมในกฎหมายตราสามดวง มีหลักฐานเกี่ยวกับอัตราอากรขนอน หรือจังกอบ ซึ่งเก็บในอัตรา 10 % หรือที่เรียกว่า สิบลด วิธีการเก็บนั้นคือว่า ต้องนับครบสิบจึงจะเก็บได้หนึ่ง หากนับไม่ครบก็จะไม่เก็บ วิธีการเก็บภาษีชนิดนี้ คงเหมาะสมในสมัยนั้น เพราะผู้มีน้อยก็ถูกเก็บน้อย ส่วนผู้มีมากก็ถูกเก็บมาก แต่จะนำมาใช้ในสมัยนี้คงไม่เหมาะแน่ เช่น สั่งรถยนต์เข้ามาจำหน่าย 10 คัน ก็ต้องถูกเก็บเป็นภาษีหนึ่งคัน หากสั่งต่ำกว่า 10 คันก็ไม่ต้องเสียภาษีเป็นต้น ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าที่อัตราภาษีเจริญขึ้นนั้นเป็นเพราะลักษณะและขอบเขตกิจการค้าในปัจจุบันผิดแผกแตกต่างกับสมัยก่อนมาก

นอกจากนี้ ในหนังสือของ La Loubere ยังได้กล่าวถึงอัตราภาษีอย่างอื่น เช่น ภาษีที่ดิน เก็บในอัตรา 25 สตางค์ ต่อ 40 ตารางวา จังกอบเรือ เก็บ ในอัตรา 1 บาท ต่อ 1 วา วัดความยาวของเรือที่บรรทุก ภาษีสุราเก็บเป็น 3 ชนิด คือ เก็บตามเตา เตาละ 2 บาท ผู้ขายส่งเก็บไหละ 1 บาท ผู้ขายปลีกเก็บคนละ 1 บาท ส่วนอากรส่วนใหญ่ เก็บตามชนิดของผลไม้ เช่นทุเรียน หรือมะพร้าว เก็บ 50 สตางค์ ต่อ 1 ต้น เป็นต้น

นอกจากนี้ยังมีระบบไพร่ที่น่าสนใจมาก ทั้งเกี่ยวข้องกับระบบการภาษีอากรด้วย กล่าวคือ ในหลักฐานของ La Loubere กล่าวว่า ไพร่หลวงที่ต้องการยกเว้นจากราชการไพร่นั้น อาจทำได้ด้วยการส่งส่วย หรือ ส่งเงินแทนในอัตรา 2 บาทต่อเดือน ส่วนระยะเวลารับราชการไพร่นั้น ตามหลักฐานว่า ในสมัยพระนารายณ์นั้น ผู้ชายอายุระหว่าง 20–60 ปี ต้องรับราชการเป็นเวลา 6 เดือน ส่วนเวลาที่เหลืออีก 6 เดือน ก็มีไว้สำหรับประกอบกิจส่วนตัว นอกจากนี้ไพร่หลวงอาจได้รับยกเว้นภาษีได้จำนวนหนึ่ง โดยขอหนังสือคุ้มกัน เรียกว่า ตราภูมิคุ้มห้าม ส่วนจำนวนเงินที่ยกเว้นตลอดจนชนิดของภาษีที่ยกเว้นมีระบุไว้ในตราภูมิคุ้มห้ามด้วย

ส่วนผู้ที่รับยกเว้นจากราชการไพร่นั้น เวลาที่ประกอบกิจส่วนตัวย่อมมีมาก จึงต้องส่งส่วย หรือเงินแทน ส่วยที่ส่งนั้นมักเป็นสิ่งของที่ทางราชการต้องการ และอาจนำไปขายให้แก่ชาวต่างประเทศก็ได้ เช่นข้าว ไม้ฝาง ดินประสิว ช้าง หนังสัตว์ตลอดจนงาช้างเป็นต้น

ผู้ที่ไม่สามารถส่งส่วยสิ่งของได้ในปีใด อาจส่งเป็นเงินแทนได้ ทั้งนี้ตามหลักฐานในกฎหมายตราสามดวง ว่าในแผ่นดินพระเจ้าอยู่หัวพระบรมโกศนั้น อัตราการเสียภาษีมีดังนี้

กรณีส่งดีบุก ไพร่ต้องเสีย 10 บาท ส่วนทาสเสีย 5 บาท กรณีส่งหญ้าสำหรับช้างหลวง ไพร่เสีย 9 บาท ทาสเสีย 4.50 บาท กรณีส่งไม้ฝาง ไพร่เสีย 7.50 บาท ทาสเสีย 3.75 บาท ส่วนไพร่ที่รับราชการในเมืองหลวงนั้น ต้องเสีย 4 บาทต่อเดือนสำหรับการยกเว้นราชการในยามปกติ สำหรับในยามฉุกเฉิน เช่น ในยามจับผู้ร้าย หรือกรณีพระเจ้าอยู่หัวเสด็จคล้องช้างเป็นต้น ก็ต้องเสียมากกว่านั้น เท่าที่กล่าวมานี้แล้วจะเห็นได้ว่า การเก็บภาษีอากรในสมัยกรุงศรีอยุธยานั้น ได้พยายามคำนึงถึงความเป็นธรรมเป็นที่ตั้ง เช่นทาสซึ่งต้องใช้เวลาส่วนใหญ่ในการรับใช้เจ้านายของตน ย่อมมีเวลาน้อยหรือไม่มีเวลาในการประกอบกิจของตน พลอยนักเสียภาษีในอัตราที่ต่ำกว่า ส่วนผู้ที่ยกเว้นจากการรับราชการไพร่ก็ต้องเสียส่วย อาจเป็นเงินหรือสิ่งของก็ได้ สิ่งของที่จัดส่งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับความยากง่ายในการจัดหาของนั้น ๆ ตลอดจนราคาของของนั้น ๆ ด้วย ฉะนั้น หากปีใดไม่อาจจัดส่งส่วย ก็อาจจัดส่งเป็นเงินแทนได้ การภาษีอากรมิได้มีอัตราคงที่ตลอดไป เท่าที่กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่าอัตราภาษีส่วยได้เปลี่ยนแปลงไประหว่างแผ่นดินพระนารายณ์มหาราช และแผ่นดินพระบรมโกศ

ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ในแผ่นดินรัชกาลที่ 1 และที่ 2 นั้น ไม่มีการเปลี่ยนแปลงการภาษีอากรที่สำคัญ นอกจากว่าได้มีการย่นระยะเวลารับราชการไพร่เป็น 4 เดือน และ 3 เดือน ในรัชกาลที่ 1 และที่ 2 ตามลำดับ ต่อมาในรัชกาลที่ 3 และที่ 4 ได้มีการจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้นอีกหลายชนิด วิธีการจัดเก็บดำเนินโดยเจ้าภาษีนายอากร ซึ่งส่วนมากเป็นชาวจีน วิธีการจัดเก็บโดยเจ้าภาษีนายอากรนั้น ตามข้อสันนิษฐานของผู้เขียน คงเริ่มใช้มาแต่กรุงศรีอยุธยา และมีการใช้กันอย่างกว้างขวางในรัชกาลที่ 3 ที่ 4 และที่ 5 หลักการจัดเก็บภาษีอากร มักดำเนินไปตามความเหมาะสม และมุ่งผดุงเศรษฐกิจด้วย ยกตัวอย่าง เช่น การเก็บภาษีมะพร้าวนั้น เคยเก็บจากน้ำมันมะพร้าว ปรากฏว่ามีผู้ลักลอบส่งน้ำมันมะพร้าวทำให้เจ้าภาษีขาดทุน จึงได้เปลี่ยนเป็นการเก็บจากจำนวนมะพร้าวโดยวิธีรับซื้อ 100 ลูกต่อ 5 สลึง และต่อมาปรากฏว่า ผู้ซื้อมักเอารัดเอาเปรียบผู้ขาย โดยขอแถมเพิ่มขึ้นจากอัตราที่กำหนด เป็นต้น ทางการจึงต้องเปลี่ยนเป็นการเก็บจากชาวสวน ในอัตรา 3 ต้น ต่อสลึง วิธีการนี้ทำให้ชาวสวนไม่อยากปลูกมะพร้าว เป็นเหตุให้ราคามะพร้าวในท้องตลาดแพงขึ้น รัฐจึงต้องเปลี่ยนไปเก็บจากผู้ผลิตน้ำมันมะพร้าวอีกครั้งหนึ่ง

วิวัฒนาการภาษีอากรของไทยในด้านภาษีศุลกากรมีเรื่องที่น่าสนใจ คือ นับแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นต้นมา ไทยได้มีการติดต่อกับต่างประเทศเรื่อยมา พอมาถึงสมัยแผ่นดินสมเด็จพระนารายณ์มหาราช การติดต่อก็ชะงักลง อันเนื่องจากความรู้สึกรังเกียจชาวต่างประเทศ อันเป็นรัฐประศาสโนบายตั้งแต่สมัยพระเพทราชาเป็นต้นมา ครั้นถึงแผ่นดินรัชกาลที่ 2 สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ได้มีการเซ็นสัญญากับอังกฤษเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1826 โดย เฮ็นรี่ เบอร์นี่ อย่างไรก็ดี ระบบศุลกากรไทย ยังเป็นเหตุให้ฝ่ายตะวันตกได้รับการเสียเปรียบอยู่ เช่นการจัดเก็บจังกอบเรือจากเรือที่มาจากยุโรปในอัตราที่สูงกว่าเรือที่มาจากประเทศจีนเป็นต้น ต่อมาฝ่ายตะวันตกจึงพยายามอีกครั้งหนึ่ง และนับว่าเป็นความสำเร็จของฝ่ายตะวันตก ไทยได้ทำสัญญาฉบับแรกกับเซอร์ จอห์น เบาริง ในปี ค.ศ. 1855 สัญญาฉบับนี้ (ตลอดจนสัญญาอื่น ๆ ที่ทำกับตะวันตกในเวลาต่อมา มีลักษณะคล้ายคลึงกัน) ทำให้ฝ่ายไทยเสียเปรียบมาก ที่สำคัญมีสิทธิสภาพนอกอาณาเขตประการหนึ่ง และการจำกัดอากรขาเข้าในอัตราไม่เกิน 3 % อีกประการหนึ่ง สิ่งที่เป็นข้อเสียหายในการทำสัญญา ซึ่ง Sir Francis B. Sayre (พระยากัลยาณไมตรี) ได้กล่าวไว้ก็คือ สัญญานี้ไม่ได้กำหนดระยะเวลาสิ้นสุดไว้ และถือว่าสัญญาฉบับนี้มีผลใช้บังคับไปเรื่อยโดยไม่มีกำหนด และจะเปลี่ยนแปลงแก้ไขก็ต่อเมื่อโดยความตกลงระหว่างคู่สัญญาเท่านั้น การแก้ไขความเสียเปรียบของไทยนี้ได้กลายเป็นประเด็นสำคัญในการดำเนินวิเทโศบายในรัชกาลต่อมา

การเก็บภาษีโดยเจ้าภาษีนายอากรนั้น โดยปรกติกระทำโดยวิธีการประมูล ผู้ประมูลสูงสุดเป็นผู้มีสิทธิเป็นเจ้าภาษีนายอากร และเจ้าภาษีนายอากรจำต้องส่งมอบเงินตามจำนวนที่ตนประมูลได้ และถ้าหากมีกำไรในการเก็บภาษีอากร ก็ต้องส่งมอบส่วยที่เกินกว่าด้วย อย่างไรก็ดี วิธีการเก็บภาษีโดยเจ้าภาษีนายอากรนั้น ยังไม่รัดกุมพอ และเป็นเหตุให้มีการทุจริต และการใช้อำนาจในทางที่ผิด ในแผ่นดินรัชกาลที่ 5 จึงมีการปรับปรุงกันครั้งสำคัญสองครั้ง ครั้งแรกตาม พ.ร.บ. หอรัษฎากรพิพัฒน์ จ.ศ. 1235 (พ.ศ. 2416) อันเป็นการควบคุมเจ้าภาษีนายอากรให้รัดกุมยิ่งขึ้น ทั้งกำหนดโทษฐานกรณีไม่ส่งมอบเงินด้วย และอีกครั้งหนึ่งในปี พ.ศ. 2418 โดยทำการรวมอำนาจการจัดเก็บภาษีไว้เป็นความรับผิดชอบของกระทรวงพระคลังแต่ผู้เดียว นอกจากนั้นแล้ว ได้มีการปรับปรุงในด้านการบัญชี การงบประมาณ ตลอดจนการยกเลิกระบบการเก็บภาษีแบบเจ้าภาษีนายอากรในเวลาต่อมาด้วย

การวิวัฒนาการต่อมาได้แก่การตราพระราชบัญญัติศุลกากรใช้เป็นครั้งแรก ในปี พ.ศ. 2469 และเป็นครั้งแรกที่ประเทศไทยได้รับอิสระเสรีในการเก็บพิกัดอัตราภาษีศุลกากร นับแต่ได้ทำสัญญาเบาริงเป็นต้นมา เมื่อไทยมีสิทธิในการเก็บภาษีศุลกากรแล้ว อุตสาหกรรมภายในประเทศก็เจริญขึ้น และได้มีการตั้งกรมสรรพสามิตขึ้นในปี พ.ศ. 2474 ทั้งนเพื่อประโยชน์ในด้านการควบคุมและเพื่อการเก็บภาษีการผลิตภายในด้วย ต่อมาเนื่องจากกิจการค้าเจริญขึ้น อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากความเจริญของอุตสาหกรรมอีกต่อหนึ่ง จึงได้มีการออกกฎหมายเก็บภาษีเงินได้และภาษีการค้าด้วย และต่อมาได้มีการใช้ประมวลรัษฎากรขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2482 การเก็บภาษีเงินได้และภาษีการค้านับเป็นก้าวใหม่ในการภาษีอากรของไทยในการเก็บภาษีทางตรงด้วย ทั้งนี้ เป็นการเปลี่ยนกลุ่มที่ถูกจัดเก็บจากชาวไร่ชาวนาและชาวสวนมาเป็นพวกธุรกิจและผู้มีเงินได้ด้วย

3. สรุป

ในการสรุปนี้ ผู้เขียนใคร่กล่าวถึงข้อเท็จจริงบางอย่างที่เป็นผลพลอยได้จากการค้นคว้าเรื่องนี้ กล่าวคือ ประการแรกผู้เขียนเห็นว่า กิจการเก็บภาษีโดยเจ้าภาษีนายอากรนั้นมีขึ้นในสมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี ข้อนี้เป็นเพียงข้อสันนิษฐานเพราะยังไม่สามารถหาหลักฐานบ่งชัด ประการที่สอง ผู้เขียนเห็นว่า คำว่า "ภาษี" นั้นมีขึ้น และใช้ในความหมายของคำว่า Tax มาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา สำหรับข้อนี้มีหลักฐานบ่งชัดหลายแห่งในกฎหมายตราสามดวง ประการที่สาม การทำงบประมาณครั้งแรกมีขึ้นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2418 แต่คงยังไม่เป็นระบบที่ดีนัก จึงเป็นเหตุให้มีการแก้ไขในเวลาต่อมา และเป็นระเบียบขึ้นมาเมื่อปี พ.ศ. 2435 อย่างไรก็ดี ที่มีบางท่านเข้าใจว่า การกู้เงินจากต่างประเทศเป็นเหตุให้ไทยต้องทำงบประมาณนั้น เห็นจะเป็นความเข้าใจคลาดเคลื่อนอยู่มาก เพราะไทยเรามีวิธีการงบประมาณมาก่อนที่จะมีการกู้เงินจากต่างประเทศ ซึ่งมีขึ้นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2448

จากวิทยานิพนธ์เรื่อง *Historical Pattern of Tax Administration in Thailand*, by Wira Wimoniti, M.A. in Public Administration, Thammasat University, 1961. (Written in English, 184 pp.)

ข่าวคณะ

INSTITUTE NEWS

ในระยะ 3–4 เดือนที่แล้วมานี้ มีกิจกรรมสำคัญ ๆ ที่ทางคณะรัฐประศาสนศาสตร์ได้จัดทำขึ้นดังจะขอประมวลมาเป็นข้อสังเขปดังนี้ :–

ในระหว่างวันที่ 5–30 มิถุนายน 2504 ฝ่ายการฝึกอบรมข้าราชการของคณะ ฯ ได้จัดให้มีการประชุมสัมมนาพัฒนานักบริหารรุ่นที่ 3 ผู้เข้าประชุมประกอบด้วยข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ชั้นปลัดกระทรวง, อธิบดี, รองอธิบดี หรือตำแหน่งเทียบเท่าจำนวน 23 ท่าน ในการนี้ ฯพณฯ พลเอก ถนอม กิตติขจร รองนายกรัฐมนตรี และอธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้ไปเป็นประธานในพิธีเปิดประชุม ณ หอประชุมของมหาวิทยาลัย การประชุมแบ่งออกเป็น 3 ระยะ ดังมีรายละเอียดแจ้งอยู่แล้วในบทความเรื่องแรกของวารสาร ฯ ฉบับนี้ วัตถุประสงค์ของการจัดประชุมนี้ ก็เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายพัฒนาตัวบุคคลในวงการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลยุคปัจจุบัน สำหรับการประชุมสัมมนาพัฒนานักบริหารรุ่นต่อไป คือรุ่นที่ 4 จะได้เริ่มขึ้นในวันที่ 16 สิงหาคม ศกนี้ ณ หอประชุมมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดยมี ฯพณฯ พลเอก ถนอม กิตติขจร เป็นประธานในพิธีเปิดประชุมเช่นกัน

อนึ่ง การฝึกอบรมผู้ฝึกอบรม (Instructor Training Course) ซึ่งฝ่ายการฝึกอบรมข้าราชการของเราได้จัดทำให้แก่ส่วนพัฒนาการท้องถิ่น กรมมหาดไทย โดยใช้สถานที่คือห้องบรรยายของฝ่ายการฝึกอบรม ฯ ซึ่งเริ่มขึ้นเมื่อเดือนมิถุนายน 2504 นั้น จะได้สิ้นสุดลงในวันที่ 18 สิงหาคม ศกนี้

ในระหว่างวันที่ 6 กรกฎาคม – 18 สิงหาคม 2504 คณะรัฐประศาสนศาสตร์ได้ให้ความร่วมมือในการจัดทำหลักสูตร และทำการบรรยาย ในการฝึกอบรมนักวิจัยทางสังคมศาสตร์รุ่นที่ 1 ของสภาวิจัยแห่งชาติ พิธีเปิดการฝึกอบรมได้เริ่มขึ้นเมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม 2504 โดยมี ฯพณฯ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นประธานในพิธี วัตถุประสงค์โดยสังเขปในการจัดให้มีการฝึกอบรม ฯ นี้ ก็เพื่อให้ผู้เข้ารับการอบรม ในฐานะที่เป็นข้าราชการฝ่ายบริหารได้มีความรู้ความเข้าใจในหลักการสำคัญ ๆ ของการบริหารราชการ ตลอดถึงปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารราชการ ในอันที่จะได้ใช้ความรู้ทางด้านวิจัย เพื่อวิจัยปัญหา

ต่าง ๆ ในวงการบริหาร เพื่อประโยชน์ในการแก้ไขปรับปรุงงานให้ดียิ่งขึ้น เพื่อให้ผู้รับการอบรมมีความรอบรู้วิทยาว่าด้วยระเบียบวิธีการวิจัยทั้งทางทฤษฎีและปฏิบัติ เพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการดำเนินงานวิจัยโดยถูกต้อง และเพื่อให้ผู้เข้าอบรมมีทรรศนะเกี่ยวกับการวิจัยและปัญหาของการวิจัยแบบต่าง ๆ โดยกว้างขวางแจ่มแจ้ง ในการอบรมนักวิจัยทางสังคมศาสตร์รุ่นที่ 1 นี้ มีผู้เข้ารับการอบรมรวมทั้งสิ้น 23 คนและ มีชั่วโมงการบรรยายและปฏิบัติการประมาณ 65–75 ชั่วโมง

ในระหว่างวันที่ 20 กรกฎาคม – 3 ตุลาคม 2504 คณะรัฐประศาสนศาสตร์ได้ให้ความร่วมมือกับสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน จัดให้มีการประชุมทางวิชาการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ในแง่ที่เกี่ยวกับบทบาทและความรับผิดชอบของนักบริหารงานบุคคล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาตัวคนให้สอดคล้องกับนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของรัฐบาล เพื่อปรับปรุงและเพิ่มพูนความรู้ในด้านวิชาการและด้านปฏิบัติการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล และเพื่อประสานและเสริมสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างผู้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล พิธีการเปิดประชุมได้จัดให้มีขึ้นในวันที่ 20 กรกฎาคม 2504 โดยมี ฯ พณ ฯ พลเอก ถนอม กิตติขจร รองนายกรัฐมนตรี และอธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เป็นประธานในพิธี หลังจากการเปิดประชุมแล้วได้จัดให้มีการบรรยายในตอนบ่ายของทุกวันอังคาร

ในระหว่างวันที่ 5–17 กรกฎาคม 2504 ศาสตราจารย์ ดร. มาลัย หุวะนันทน์ รองอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ และคณบดีคณะรัฐประศาสนศาสตร์ ได้เดินทางไปร่วมประชุมองค์การกรรมกรระหว่างประเทศ ณ กรุงเจนีวา ประเทศสวิสเซอร์แลนด์ และในตอนเดินทางกลับ ท่านได้แวะดูงานด้านแรงงานและการประกันสังคมที่ประเทศอิสราเอล ด้วย

เกี่ยวกับโครงการสหบัตร ฝ่ายห้องสมุดของคณะรัฐประศาสนศาสตร์ได้จัดส่งเจ้าหน้าที่ไปทำบัตรรายการหนังสือ ณ ห้องสมุดกระทรวงยุติธรรม เป็นแห่งที่สาม บัตรรายการหนังสือนี้ได้ทำเสร็จสิ้นไปแล้วสองแห่ง คือ ห้องสมุดกองเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตร และห้องสมุดกองวิชาการและส่งเสริมสหกรณ์ สำนักงานปลัดกระทรวงสหกรณ์

ในระหว่างเดือนมิถุนายนที่แล้ว Mrs. Laurence C. Mooney อดีตบรรณารักษ์ของ Thailand Public Administration Project, Indiana University ได้เดินทางผ่านประเทศไทย เพื่อไปรับตำแหน่งที่ปรึกษาด้านห้องสมุดของประเทศอินโดเนเซีย ในระหว่างพักอยู่ในประเทศไทย Mrs. Mooney ได้แวะเยี่ยมและให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการประสานงานห้องสมุดของคณะรัฐประศาสนศาสตร์

Miss Marrion Potts ผู้เชี่ยวชาญด้านบรรณารักษ์ศาสตร์ชาวอเมริกัน ซึ่งได้มาเป็นที่ปรึกษาด้านห้องสมุดของคณะรัฐประศาสนศาสตร์เป็นเวลา 3 เดือน ได้เดินทางกลับสหรัฐอเมริกาแล้วเมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม ศกนี้

ข่าวอันเป็นที่น่ายินดีอีกเรื่องหนึ่งของคณะ ฯ ได้แก่ข่าวเกี่ยวกับพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งให้ พลตำรวจตรี ชาญ อังศุโชติ ดำรงตำแหน่งเอกอัครราชทูตไทยประจำสาธารณรัฐเกาหลี ท่านนายพลผู้นี้เป็นรัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิตรุ่นแรกของคณะ ฯ และเป็นผู้ที่ได้ให้ความร่วมมือกับกิจการของคณะ ฯ อย่างใกล้ชิดโดยตลอดมา ในการนี้คณาจารย์, รัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต และนักศึกษาชั้นปริญญาโทของคณะ ฯ ได้จัดงานชุมนุมรับประทานอาหารร่วมกัน และมอบของที่ระลึกเพื่อเป็นเกียรติแก่ท่านในวันที่ 12 สิงหาคม 2504 ท่านนายพล ฯ กำหนดออกเดินทางจากประเทศไทยในวันที่ 16 สิงหาคม ศกนี้

สำหรับการศึกษาภาคสองประจำปีการศึกษา 2504 นี้ ทางคณะ ฯ จะได้เปิดการรับสมัครสอบคัดเลือกเพื่อเข้าศึกษาในคณะรัฐประศาสนศาสตร์ตั้งแต่บัดนี้จนถึงวันที่ 6 กันยายน กำหนดการโดยย่อมีดังนี้

วันสอบ : 9 กันยายน 2504 (วันเสาร์)

วันประกาศผลสอบคัดเลือก : 15 กันยายน 2504

วันขึ้นทะเบียนเป็นนักศึกษา : 18 – 20 กันยายน 2504

สำหรับรายละเอียดติดต่อสอบถามได้ที่ฝ่ายธุรการ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ ตามเวลาราชการ และอ่านในวารสาร ปีที่ 1 ฉบับที่ 4 ประจำเดือนเมษายน 2504

วารสาร ฯ ของคณะนี้ นอกจากจะจัดพิมพ์จำหน่ายเผยแพร่ภายในประเทศแล้ว ยังได้ส่งไปจำหน่าย แลกเปลี่ยน และแจกจ่ายในต่างประเทศ เพื่อเป็นการเผยแพร่ความก้าวหน้าในด้านวิชารัฐประศาสนศาสตร์ของเรา ซึ่งปรากฏผลว่าเป็นที่น่าพอใจยิ่ง สมาชิกชาวต่างประเทศหลายท่านได้แสดงความสนใจโดยเขียนจดหมายมาดังนี้ :

Dr. William J. Siffin, Department of Government, Indiana University. เขียนจดหมายถึงบรรณาธิการ มีข้อความตอนหนึ่งว่า:

"The latest issue of the *Journal* was certainly excellent; I think you are especially wise to print the title in English as well as in Thai. For a journal such as yours, which has an international circulation, this is the most important."

Dr. J. Douglas Hoff, Manager of College and Foreign Visitor Program. เขียนถึงท่านคณบดีคณะรัฐประศาสนศาสตร์ มีข้อความเกี่ยวกับวารสาร ฯ ว่า:

"We in the Commission find the *Journal* most interesting and informative. I was pleased to note your introduction of "Biography of An Ideal" on page 126. Please continue to send the Journal to us."

และ Dr. York Willbern, Former Chairman of Government Department, University of Alabama. เขียนถึงบรรณาธิการวารสาร ฯ มีข้อความว่า:

I was much impressed by it. Although I must confess that I cannot read the portion in Thai. I did read much of the English. I think the choice of subject matter is very good, and the combination of thoughtful selections with items of more current and journalistic interest is very appropriate. I liked particularly the very handsome appearance of the journal; it certainly looks better than most of those produced in other countries.

ในระหว่างเดือนเมษายน ถึงกรกฎาคมนี้ มีแขกผู้มีเกียรติเข้าเยี่ยมชมสถานที่และกิจการของคณะ ฯ ดังรายนามต่อไปนี้

Dr. and Mrs. Cecil K. Byrd, Indiana University Library.

Mr. Leon Wolcott, University of Southern California Contract at IPA, Pakistan.

Mr. Owen Stine, Indiana University Contract at IPA, Djakarta.

Mr. James Horner, Senior Training Officer, PSC Department, Port Moresby, New Guinea.

Vice President Braden, Indiana University.

Professor Breneman, Department of Zoology, Indiana University.

Mr. Ross Pollock, U.S. Civil Service Commission, Washington, D.C.

Mr. Marcus J. Quinlevan, Australian Public Service Board.

Prof. Andrew W. Lind, University of Hawaii.

บทบรรณาธิการ

EDITORIAL

เทศบาลกับการพัฒนาประเทศ

ในขณะที่ประเทศชาติต้องการจะพัฒนาอย่างรวดเร็วและมั่นคงอย่างในขณะนี้ จะพบว่ามีบุคคลเป็นอันมากพากันกล่าวขวัญถึงวิถีทางและกรรมวิธีต่าง ๆ ที่จะทำให้การพัฒนาประเทศสัมฤทธิ์ผลด้วยดี เช่นเรื่องแผนการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ การพัฒนาชุมชน การศึกษาชาติ การสร้างเขื่อนกั้นน้ำ การจัดตั้งไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การเร่งรัดการเก็บภาษีอากร การส่งเสริมสินค้าขาออก การชักจูงให้ชาวต่างประเทศมาลงทุนในประเทศ เหล่านี้ และอื่นๆอีกมาก ล้วนแต่เป็นเรื่องหรือโครงการที่มุ่งเสริมสร้างความเจริญให้แก่ประเทศชาติทั้งสิ้น อย่างไรก็ตามหากพิเคราะห์โดยละเอียดแล้วจะสังเกตเห็นได้ว่า โครงการใหญ่ๆ เหล่านี้อาจจำแนกออกได้เป็นสามประเภทใหญ่ ๆ คือ โครงการในระดับชาติ โครงการในระดับชุมชน (ตำบล – หมู่บ้าน) และโครงการเฉพาะอย่าง เมื่อเป็นเช่นนี้จึงมิควรรู้สึกไม่ได้ว่ายังมีงานในระดับสำคัญอีกระดับหนึ่งซึ่งยังมิได้รับความสนใจสนับสนุนเท่าที่ควร งานที่ว่านี้ก็คืองานในระดับชุมนุมชนหนาแน่น ซึ่งได้แก่ชุมนุมชนตามเมือง อำเภอ และตำบลใหญ่ ๆ โดยเฉพาะในเขตเทศบาลต่าง ๆ

ความจริงการปรับปรุงส่งเสริมการพัฒนาการในระดับที่กำลังทำอยู่อย่างขะมักเขม้นทั้งสามส่วนนั้น ก็นับได้ว่าเป็นกุศลเจตนาและกุศลกรรมในการพัฒนาประเทศได้อย่างดีอย่างไม่มีปัญหา แต่หากจะได้เพิ่งเล็งความสนใจที่จะส่งเสริมพัฒนาการในเขตเมืองต่าง ๆ เพิ่มขึ้นอีกทางหนึ่งแล้ว ความมุ่งหวังที่จะได้เห็นประเทศชาติอันเป็นที่รักของเรามีความเจริญพัฒนาการก็ย่อมจะมีทางที่จะสมหวังยิ่งขึ้น ทั้งนี้จะเห็นได้จากข้อเขียนของศาสตราจารย์ต่าง ๆ หลายท่านที่เห็นว่าการพัฒนาประเทศให้มีความเจริญทางเศรษฐกิจนั้นจะต้องเกิดขึ้นพร้อมกับความเจริญต่าง ๆ หลายอย่าง เช่นการศึกษา การดำรงชีวิตตามแผนใหม่โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเกิดและการขยายตัวของชุมชนหนาแน่น (Urbanization)

ถึงแม้ว่า บทความนี้จะไม่พยายามชี้แจงให้เห็นความสำคัญของเมืองในฐานะที่เป็นชุมชนใหญ่ แต่จะพยายามชี้แจงถึงเทศบาลในฐานะที่เป็นสถาบันการปกครองของชุมชนของเมืองว่าสมควรจะหาทางส่งเสริมให้มีประสิทธิภาพในการพัฒนาเมืองต่าง ๆ ให้ได้ผลดียิ่งขึ้นกว่าก็ตาม ผู้เขียนก็ใคร่ที่จะชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของเมืองและเทศบาลในสังคมสมัยใหม่บ้างพอเป็นสังเขป คือ

ในเบื้องแรก เขตชุมนุมชนหนาแน่น เช่นที่ทำการจังหวัด อำเภอ เป็นมูลฐานแห่งพลานุภาพของประเทศทั้งการเศรษฐกิจและสังคม การเมืองและการทหารและอื่น ๆ ด้วย เมืองเป็นที่รวบรวมประชาชนจำนวนมากไว้ในอาณาเขตแคบๆ จึงเป็นศูนย์กลางการเศรษฐกิจและสังคม เป็นที่สะดวกแก่การพัฒนาเป็นพิเศษ เพราะจะได้ผลเป็นกอบเป็นกำกว่าการพัฒนาที่ประชากรประปราย และครอบคลุมอาณาบริเวณโพ้นทาง ทั้งจะเปลืองทุนและค่าใช้จ่ายในการพัฒนาน้อยกว่า เหตุผลต่าง ๆ ที่กล่าวมานี้อาจนับได้ว่าเป็นความจำเป็นทางเศรษฐกิจและสังคมที่จำต้องจัดให้มีการพัฒนาชุมชนหนาแน่น

ในประการที่สอง ชุมชนหนาแน่นนั้นยังเป็นศูนย์กลางทางการเมืองที่สำคัญ ในฐานะที่เป็นชุมนุมชนใหญ่จึงย่อมมีโอกาสที่มีอิทธิพลเหนือการเมืองของประเทศมากทั้งทางตรงและทางอ้อม ทั้งทางดีและทางเลว กล่าวคือ หากได้รับการพัฒนาให้ดีก็ย่อมทำให้ประชาชนจำนวนมากกลายเป็นพลเมืองดีรู้จักสิทธิและหน้าที่อันจะเป็นกำลังสำคัญของชาติและย่อมเป็นที่มาของผู้นำทางการเมืองที่ดี หากเป็นไปในทางตรงข้าม ชุมชนใหญ่ถูกละเลย ก็ย่อมทำให้พลเมืองส่วนมากไม่เข้าใจรัฐบาลของตนเองและอาจไม่นับเนื่องเป็นพลังของชาติ แล้วยังอาจเป็นพยาธิแก่ความเจริญและความมั่นคงของชาติ ถ้ามีผู้นำทางการเมืองของชุมชนเกิดขึ้นก็อาจเป็นพวกผู้นำฝ่ายมุ่งทำลายความสามัคคีและความมั่นคงของชาติดังที่มีตัวอย่างปรากฏอยู่บ่อยครั้ง

ในฐานะที่เป็นประเทศเอกราช ผู้นำทางการเมืองจึงต้องเป็นคนไทยอยู่ดี และไหน ๆ จะต้องมีผู้นำทางการเมืองแล้วก็ขอให้ได้พยายามหาวิถีทางที่จะประกันได้ว่า ชาติจะมีนักการเมืองที่ดี นี่เป็นปัญหาลึกโข่ ชาติจะมีนักการเมืองที่ดีไม่ได้ถ้าไม่มีประชาชนที่เข้าถึงเข้าใจสิทธิหน้าที่ของพลเมือง ที่ยอมขันแข็งนำความเจริญมาสู่บ้านเมือง แต่สิ่งเหล่านี้จะเกิดขึ้น

ไม่ได้ หากไม่มีการพัฒนาชุมชนใหญ่ ๆ ดังกล่าวแล้ว หรือจะพูดอีกทางหนึ่งว่าประเทศชาติเป็นส่วนรวมจะเจริญก้าวหน้าอย่างไรได้หากส่วนย่อย ๆ ของประเทศยังคงล้าหลังอยู่

สำหรับผู้ที่มีความเชื่อมั่นว่าลัทธิประชาธิปไตยกับความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจควรจะเป็นวัตถุประสงค์สำคัญยิ่งของชาติไทยแล้ว การพัฒนาชุมชนหนาแน่นและการจัดระบบการปกครองชุมชนใหญ่ ๆ นี้ (หน่วยการปกครองท้องถิ่น) ก็จะเป็นสิ่งสำคัญยิ่งที่จำต้องกระทำเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ทั้งสองประการนั้น ทั้งนี้จะเห็นได้จากประสบการณ์ของประเทศอื่น ๆ และของนักปรัชญาสำคัญ ๆ บางท่านที่ได้เคยกล่าวถึงพากษ์วิจารณ์ไว้ ดังจะหยิบยกมาเป็นตัวอย่าง 2–3 ท่านพอเป็นนิทัศน์อุทาหรณ์ คือ

อเลกซิส เดอ ทอคเกอะวิลล์ กล่าวว่า "*การประชุมสภาของพลเมืองตามท้องที่เป็นรากฐานแห่งกำลังของชาติเสรี การประชุมชาวเมืองเป็นต่อเสรีภาพเสมือนปฐมศึกษาเป็นต่อวิทยาศาสตร์ การประชุมนี้จะนำเสรีภาพมาถึงมือของประชาชนโดยจะสอนให้คนรู้จักวิธีใช้และวิธีการที่จะนำเสรีภาพมาใช้ให้เกิดความผาสุก ชาติหนึ่งชาติใดอาจจะก่อตั้งระบบรัฐบาลเสรีได้ แต่ทว่าหากปราศจากน้ำใจของสถาบันของเทศบาลแล้ว ชาตินั้นก็ไม่อาจมีน้ำใจแห่งเสรีภาพได้*" ธอมัส เจฟเฟอร์สัน ประธานาธิบดีคนที่สามของสหรัฐกล่าวว่า การประชุมชาวเมือง (Town Meetings) เพื่อจัดการปกครองแบบเทศบาลนี้เป็น "*การฝึกสอนให้คนรู้จักปกครองตนเองอย่างสมบูรณ์ดีที่สุด ทั้งจะเป็นการฝึกสอนให้รู้จักธำรงสถาบันการปกครองตนเองนี้ไว้*" ส่วนจอห์น ดิวอี้ นักปรัชญาอเมริกันในยุคปัจจุบันกล่าวว่า "*ประชาธิปไตยต้องเริ่มขึ้นที่บ้าน และบ้านของประชาธิปไตยก็คือชุมนุมชนที่อยู่รอบตัวท่าน ...*"

จากคำกล่าวเหล่านี้ ท่านก็คงจะได้นำไปลองคิดวิตกวิจารณ์ ส่วนที่จะเห็นด้วยหรือไม่นั้นก็สุดแต่อัธยาศัย

ส่วนท่านที่มีความสนใจแต่จะให้ประเทศชาติมีความเจริญก้าวหน้า มีความมั่งคั่งสมบูรณ์โดยไม่คำนึงถึงว่าจะปกครองในระบอบอะไรก็นั้น ชุมนุมชนใหญ่ และการปกครองชุมชนนั้น ๆ ก็ยังคงมีความสำคัญมากอยู่ดี ทั้งนี้ด้วยเหตุผลง่าย ๆ ว่าชุมชนใหญ่เป็นที่รวมของประชาชนจำนวนมากและเพราะเหตุนี้ความเจริญทางเศรษฐกิจจะต้องพึ่งพลเมืองกลุ่มนี้เป็นอย่างมากด้วยเป็นทั้งผู้ผลิต ผู้ลงทุน และผู้บริโภค แต่ว่าการจะปล่อยให้คนกลุ่มใหญ่แต่ละคน

จัดดำเนินการในทางเศรษฐกิจไปตามลำพังแล้วย่อมทำงานชิ้นสำคัญๆไปไม่ได้ หรือได้ก็ไม่ดี ไม่ตลอดรอดฝั่ง ปัญหาจึงมีอยู่ว่าจะต้องพยายามจัดการรวบรวมกำลังของแต่ละคนให้เป็นกลุ่มเป็นก้อนขึ้นมา และการจะทำอย่างนี้ได้ก็ต้องด้วยการจัดให้มีสถาบันการปกครองของกลุ่มชนนั้น ซึ่งจะจัดขึ้นมาในรูปไหนก็แล้วแต่วัตถุประสงค์ของรัฐบาลผู้รับผิดชอบในการบริหารประเทศและผู้มีอำนาจหน้าที่ก่อตั้งเปลี่ยนแปลงหรือยุบเลิกสถาบันท้องถิ่นนั้น แต่ก่อนอื่นจะต้องมีสถาบันการปกครองท้องถิ่นขึ้นมาเสียก่อน ทั้งนี้จะเห็นสมจริงดังคำของศาสตราจารย์ จีดเดียม เจ. ซิฟฟีนที่ว่า "...*หากปราศจากองค์การแล้ว สังคมก็จะไม่มี และถ้าปราศจากสังคมแล้ว มนุษย์ก็ไม่สามารถจะมีชีวิตอยู่ได้*" และ "*โดยการมีองค์การหรือการปฏิบัติการร่วมกันนี้เอง มนุษย์สามารถทำสิ่งต่าง ๆ ได้มากมายซึ่งหาไม่แล้วจะทำไม่ได้ การที่สังคมร่วมกันเป็นองค์การได้นี้เป็นเครื่องวัดที่ดีอย่างหนึ่งว่าสังคมนั้นมีอารยธรรมสูงส่งเพียงใด*"

ดังนั้นอาจจะสรุปได้ว่าการจะสร้างความเจริญให้แก่ประเทศชาตินั้น เราจำเป็นต้องสร้างความเจริญให้เกิดขึ้นตามชุมนุมชนใหญ่ ๆ เสียก่อน และวิธีที่จะสร้างความเจริญในย่านชุมนุมชนนั้นก็ไม่มีวิธีใดจะดีไปกว่าจะจัดการปกครองท้องถิ่นให้ดี ส่วนที่จะให้เป็นไปตามแบบการเมืองใด ๆ นั้น ก็สุดแล้วแต่รัฐบาลจะเป็นผู้กำหนด

เพื่อที่จะพิสูจน์ความจริง 2 ประการนี้ ขอให้ท่านผู้อ่านของระลึกถึงความเป็นจริงในย่านชุมชนดูว่า ชุมนุมชนที่มีเทศบาลมาสัก 20–30 ปี มานี้ เจริญขึ้นมากกว่าแต่ก่อนเพียงใด และถ้าจะให้ดีแล้วลองเปรียบเทียบดูจากชุมนุมชนที่มีลักษณะคล้าย ๆ กัน แต่แห่งหนึ่งถูกยกฐานะเป็นเทศบาล อีกแห่งหนึ่งมิได้เป็นเทศบาลแล้ว (เช่นอำเภอที่มีเทศบาลและไม่มีเทศบาล) ท่านก็จะเห็นได้ชัดเจนว่า ท้องถิ่นที่ยกฐานะเป็นเทศบาลนั้น ในช่วระยะเวลาเพียง 20–30 ปี เทศบาลได้นำความเจริญมาเพียงใด ไม่ว่าเทศบาลนั้นจะยากจนหรือมีการบริหารที่ขาดตกบกพร่องเพียงใด ผลที่ได้คือการนำความเจริญมาสู่ท้องถิ่นย่อมมีมากกว่าไม่มีเทศบาลอยู่ดี เพราะเทศบาลนั้นย่อมมีหน้าที่ปรับปรุงท้องถิ่นนั้นๆ ให้ดีขึ้นเช่นด้วยการสร้างถนนหนทางและน้ำประปาไฟฟ้า ทางระบายน้ำ การศึกษา การอนามัย การจัดตลาดการค้าและการสาธารณูปโภคอื่นอีกมาก ซึ่งแม้จะเป็นเพียงส่วนน้อยของหน้าที่ที่กฎหมายมอบหมายให้ก็ตาม การปรับปรุงการสาธารณูปโภคนี้แหละเป็นมูลฐานสำคัญที่จะชักจูงให้เกิดความเจริญทาง

เศรษฐกิจ เช่นการสร้างตลาดการค้า จะมีผลเกี่ยวเนื่องกับผลิตกรรมและบริโภคกรรมด้วย ฉะนั้นการมีเทศบาลจึงเป็นทางส่งเสริมให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจเร็วขึ้น

ส่วนอีกประเด็นหนึ่งที่ว่า ระบบการปกครองเทศบาลนั้นจะดำเนินการให้ผลดีร้ายอย่างไรก็แล้วแต่นโยบายของรัฐบาลกลางนั้น นอกจากจะเป็นไปตามหลักกฎหมายของทุกประเทศที่รัฐบาลกลางเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตย หน่วยการปกครองอื่น ๆ ภายในประเทศย่อมต้องอยู่ในฐานะรองกว่าเสมอ หลักการนี้ก็เป็นหลักการที่ประเทศไทยใช้อยู่ด้วย ท่านคงจะเล็งเห็นแล้วว่าความราบรื่นและความปั่นป่วนในการบริหารของรัฐบาลจะส่งผลสะท้อนไปยังวงการเทศบาลด้วยทุกครั้งไป เพราะในประเทศเรานั้น ผู้นำทางการเมืองของประเทศมีความรู้สึกว่าจำเป็นจะต้องให้ตั้งรัฐบาลกลางให้เป็นแบบอย่าง แล้วหน่วยการปกครองอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปกครองท้องถิ่น (หรือแม้แต่การปกครองคณะสงฆ์) จะได้นำไปเป็นแบบอย่าง หรืออย่างที่กล่าวขวัญกันว่า จะต้องจัดรูปการปกครองเทศบาลให้เหมือนกับของรัฐบาลกลางเพื่อประชาชนจะได้เข้าใจแบบอย่างการปกครองระบอบประชาธิปไตย ฉะนั้นประเทศที่รัฐสภามีผู้แทน 2 ประเภท สภาเทศบาลก็มีสมาชิก 2 ประเภทด้วย รัฐบาลกลางมีคณะรัฐมนตรี เทศบาลก็มีคณะเทศมนตรีด้วยเป็นต้น โดยมิได้พิจารณาว่าการปกครองครอบครัว การปกครองหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จังหวัด เทศบาล และประเทศนั้นไม่เหมือนกันเสียทีเดียว จึงอาจตั้งเป็นข้อสังเกตว่า แทนที่จะได้จัดให้ประชาชนรู้จักปกครองตัวเองในระบบเทศบาลเสียก่อนที่จะไปปกครองประเทศอย่างที่อุดมคติการปกครองเทศบาลในนานาประเทศยึดถืออยู่ ของไทยเรากลับเป็นไปในทางตรงกันข้าม การเทศบาลของเราจึงต้องเปลี่ยนแปรไปตามระบบการเมืองของประเทศ ทั้ง ๆ ที่อาจจะไม่จำเป็นเพราะในท้องถิ่นบางแห่งประชาชนเริ่มเข้าใจในระบบเทศบาลแล้ว และการบริหารงานก็มีประสิทธิภาพดีขึ้นตามควรแล้ว

ดังได้กล่าวแล้วว่า ความมุ่งหมายสำคัญของบทความนี้ก็คือพยายามจะแสวงหาวิถีทางที่จะนำสถาบันเทศบาลมาใช้ให้เป็นประโยชน์แก่การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้ดียิ่งขึ้น เจตนารมย์ของผู้เขียนจึงมิได้มุ่งหมายที่จะชี้ว่าการเทศบาลในขณะนี้ยังบกพร่องอยู่ แต่ใครที่จะแสดงความเห็นว่า ไม่มีอะไรที่จะปรับปรุงให้ดีขึ้นไม่ได้ ทั้งนี้เพราะมีความเชื่อว่าทุกสิ่ง

ทุกอย่างที่จะเจริญก้าวหน้าขึ้นไปได้นั้นต้องมีการ เปลี่ยนแปลง กล่าวคือเราไม่เรียกเด็กที่รูปร่างเท่าเดิมว่าโตขึ้น เราไม่เรียกนักเรียนซ้ำชั้นว่าเป็นนักเรียนชั้นสูงมีความรู้ดีขึ้น สิ่งใดที่อยู่คงที่นั้นไม่มีทางจะเรียกว่าดีขึ้น ถ้าจะให้เรียกว่าเจริญขึ้นต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้ดีขึ้น แต่ว่าการเปลี่ยนแปลงนั้นอาจไม่ดีขึ้นเสมอไปก็ได้ ฉะนั้นข้อคิดความเห็นที่แสดงอยู่ในบทความนี้จึงเป็นไปในทำนองส่งเสริมให้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง แต่ว่าจะถูกต้องคือเปลี่ยนแปลงไปแล้วจะเกิดความเจริญไปทุกข้อทุกอย่างนั้น มิอาจจะรับประกันได้

ก่อนที่จะอภิปรายถึงว่าจะให้เทศบาลมีการเปลี่ยนแปลงอะไรบ้างนั้น ก็ใคร่จะขอเชิญชวนท่านผู้อ่านให้ช่วยคิดอ่านตอบปัญหามูลฐานเสียก่อนว่าเราจะมีเทศบาล (และหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ) ทำไม ? ทั้งนี้เพราะคำตอบของข้อนี้จะเป็นมูลฐานว่าเราควรจะมีการอภิปรายปรับปรุงอย่างไรเพื่ออะไร ในตรรกวิทยาของการบริหารนั้นก็เหมือนกับตรรกในทางอื่นๆ ที่ว่าก่อนจะจัดทำอะไรก็ตามจะต้องพยายามคิดตัดสินใจเสียก่อนว่ามีวัตถุประสงค์อย่างไร แล้วจึงจะทราบว่าจะเลือกมรรคเพื่อเดินไปสู่จุดหมายนั้นได้อย่างไร

เท่าที่ลองคิด ๆ ดู วัตถุประสงค์ของการจัดให้มีเทศบาลนั้นก็น่าจะแบ่งได้เป็นประการสำคัญ ๆ สามประการ คือ มีเทศบาลเพื่อเป็นการสอนประชาชนให้เข้าใจระบอบการปกครองแบบใดแบบหนึ่ง เพื่อเป็นสถาบันสำคัญในการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และเพื่ออำนวยบริการแก่ท้องถิ่น

ในประเทศไทย จะเห็นได้ชัดจากทั้งทางกฎหมายและทางปฏิบัติว่า สถาบันเทศบาลนั้นได้จัดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสอนประชาชนให้เข้าใจการปกครองระบบประชาธิปไตย และเพื่ออำนวยบริการแก่ท้องถิ่น ซึ่งในประการหลังนี้ก็ได้ปฏิบัติไปด้วยดีตามอัตภาพ คือ กำลังเงินและภายในกรอบแห่งระเบียบข้อบังคับและกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย ส่วนประการแรกนั้นก็จะเห็นได้ดังที่ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ในตอนต้นว่าทางรัฐบาลตั้งใจจะให้เทศบาลเป็นคล้าย ๆ กับเงาของรัฐบาลกลาง ทั้งนี้โดยอ้างเหตุผลว่าเพื่อประชาชนจะได้รู้จักมักคุ้นกับการบริหารราชการของประเทศ ซึ่งทำให้ผิดแผกกับต่างประเทศที่ตั้งเทศบาลเพื่อให้ราษฎรได้รู้จักระบบประชาธิปไตยด้วยการให้หัดปกครองตนเองในวิธีการต่าง ๆ ที่เหมาะสมกับสภาพของท้องถิ่น จึงไม่จำเป็นว่าแบบของเทศบาลต้องเหมือนแบบของรัฐบาลกลาง เช่น

อาจจะเป็นแบบการประชุมชาวเมือง แบบคณะกรรมการปกครอง แบบผู้จัดการเทศบาล แบบนายกเทศมนตรีมีอำนาจมาก และแบบมีอำนาจน้อยเป็นต้น ทั้ง ๆ ที่ประเทศปกครองแบบประชาธิปไตย เป็นประมุขหรือนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารก็ตาม

ส่วนการจะมีเทศบาลเพื่อเป็นสถาบันสำคัญในการส่งเสริมพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมของประเทศนั้น แม้ว่าเทศบาลไทยจะมีส่วนส่งเสริมอยู่บ้างก็ตาม แต่ดูเหมือนจะเป็นผลพลอยได้ยิ่งกว่าจะเป็นนโยบายหลักของรัฐบาลโดยตรง การใช้เทศบาลให้เป็นสถาบันสำคัญในการพัฒนาประเทศอย่างเฉพาะเจาะจงนี้คงจะเป็นของใหม่สำหรับประเทศไทย ความจริงผู้เขียนเองก็รู้สึกแปลกที่ในต่างประเทศโดยเฉพาะภาคพื้นเอเชียซึ่งเป็นประเทศด้อยความเจริญเป็นส่วนมาก เพ่งเล็งที่จะใช้สถาบันเทศบาลเป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศยิ่งกว่าวัตถุประสงค์สองอย่างแรกที่ไทยเพ่งเล็ง ในโอกาสที่ผู้เขียนได้มีโอกาสไปร่วมประชุมสมาคมรัฐประศาสนแห่งภาคตะวันออก (Eastern Regional Organization for Public Administration หรือ EROPA) ที่มนิลาเมื่อปีที่แล้ว ได้มีการอภิปรายถึงลู่ทางที่จะให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นมาเป็นเครื่องมือพัฒนาประเทศ ผู้แทนจากประเทศต่าง ๆ ในย่านนี้ต่างพากันแปลกใจไปตาม ๆ กัน เมื่อทราบว่าการฝึกฝนให้ประชาชนเข้าใจในระบบการปกครองของประเทศเป็นเจตจำนงประการสำคัญของการเทศบาลไทย

ในยามที่ประเทศชาติกำลังมุ่งพัฒนาอยู่อย่างมากนี้ อาจจะเป็นประโยชน์เป็นอันมากหากรัฐบาลจะพิจารณาหาลู่ทางที่จะนำเทศบาลมาเป็นเครื่องมือที่ทรงประสิทธิภาพในการพัฒนาประเทศด้วยอีกวิธีหนึ่ง นอกเหนือไปจากการจะใช้เทศบาลเป็นเครื่องมือสอนประชาชนให้รู้จักระบบประชาธิปไตยในระดับชาติ และเพื่อให้บริการแก่ท้องถิ่นตามแบบเดิม นอกจากนี้หากยึดนโยบายให้เทศบาลมีวัตถุประสงค์สามอย่างนี้แล้ว ก็ย่อมจะเป็นทางให้สัมฤทธิผลทั้งสามได้ง่ายขึ้น ทั้งจะเป็นทางให้ประเทศชาติได้ประชากรที่มีความรู้ความเข้าใจในระบอบประชาธิปไตยได้อย่างแท้จริงพอที่จะนำมาเป็นตัวอย่างแก่การบริหารของประเทศซึ่งจะเป็นไปในวิถีทางตรงข้ามกับวิธีปัจจุบัน ซึ่งให้รัฐบาลกลางเป็นตัวอย่างของรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งหากจะใช้วิจารณญาณพิจารณาแล้ว อาจจะเกิดความรู้สึกว่า ประสบการณ์ของรัฐบาลกลางในวิถีทางประชาธิปไตยนั้นพอจะเป็นตัวอย่างที่ดีได้ละหรือ

สมมุติว่าต่อไปนี้เราจะให้เทศบาลดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ทั้งสามประการแล้ว ปัญหาที่จะติดตามมาก็คือ จะให้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขกิจกรรมและองค์การของเทศบาลอย่างไรบ้าง การจะตอบปัญหานี้ให้ได้ง่าย ๆ นั้นคงจะลำบากอยู่ เพราะการมีปัญหายาก ๆ เกิดขึ้นแล้วจะใช้วิธีตอบอย่างง่ายพอปัดไปให้พ้นนั้น ก็คงจะไม่ใช่วิธีแก้ปัญหาที่ดี ดีไม่ดีอาจจะไปก่อให้เกิดปัญหาใหม่ขึ้นอีกซึ่งอาจจะยากกว่าปัญหาชุดเดิม แต่กระนั้นก็ใครจะลองหาทางตอบดู

วิธีที่จะตอบให้จะแจ้งชัดในกรณีนี้ ก็ควรจะได้แยกปัญหาออกเป็นสองส่วน คือส่วนเศรษฐกิจ และส่วนการเมืองเสียก่อน ในส่วนที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจนั้นจะรวมวัตถุประสงค์สองข้อไว้ คือปัญหาที่ว่าจะทำอย่างไรจึงจะให้เทศบาลมีส่วนสำคัญในการพัฒนาประเทศ และให้กระทำบริการแก่ท้องถิ่น ผู้เขียนเห็นว่าปัญหาทั้งสองนี้แม้จะไม่เหมือนกันก็เกี่ยวพันกัน เพราะการที่เทศบาลจัดทำบริการแก่ท้องถิ่นให้ดีขึ้นนั้นจะเป็นพื้นฐานให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขึ้นในส่วนท้องถิ่นนั้นๆ และหากเทศบาลทุกแห่งได้ประสบผลสำเร็จในการปรับปรุงเมืองทุกเมืองแล้วความสมบูรณ์พูนสุขก็จะตกมาอยู่ในมือประชาชนทั้งชาติอย่างแน่แท้ การจะหาวิธีแก้ไขให้เทศบาลสามารถทำหน้าที่ทางเศรษฐกิจให้ดีแล้วก็คงไม่พ้นหลักการบริหารเบื้องต้นไปได้ กล่าวคือในการจะบริหารกิจการใด ๆ ให้ลุล่วงไปได้ด้วยดีนั้นจำเป็นจะต้องมี คน เงิน และ วัสดุ เสียก่อน ในด้านที่เกี่ยวกับคนนั้น เท่าที่ได้เคยสำรวจจากหลักฐานทางสถิติ ก็ปรากฏว่า ผู้บริหารกิจการเทศบาลนั้น เป็นกลุ่มคนที่มีความรู้สูง มีวัยวุฒิสูงอยู่แล้ว ไม่อยู่ในฐานะที่ด้อยกว่าข้าราชการหรือกลุ่มชนใด ๆ จึงพอจะสมมุติได้ว่าตัวสมควรแก่อัตถภาพอยู่แล้ว แต่แน่ละหากจะมีปรับปรุงให้เทศบาลมีเกียรติภูมิ มีความมั่นคงฯ แล้ว ก็คงจะได้ผู้มีความรู้ความสามารถยิ่งขึ้นมาร่วมหอลงโรงด้วย แต่ยังมีบุคคลอีกกลุ่มหนึ่งที่อาจนับได้ว่าเป็นปัญหาเรื่องคนในกิจการเทศบาลที่แท้จริง คนกลุ่มนี้ได้แก่ข้าราชการต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการของกระทรวงมหาดไทยเอง รู้สึกว่าเป็นประเพณีการปกครองของไทยอย่างหนึ่งที่ข้าราชการและทางราชการส่วนกลางมักจะมีความรู้สึกว่าตนมีอะไรเหนือกว่าข้าราชการในส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการเทศบาล เมื่อเป็นดังนี้ในทางปฏิบัติจึงทำให้นโยบายของรัฐบาลเป็นไปในทำนองไม่ไว้วางใจความสามารถของเทศบาล

อยู่เกือบตลอดเวลาเกือบทุกเรื่อง ดังจะเห็นได้จากการที่ไม่ว่ารัฐบาลจะออกกฎหมายใด ๆ มาทางมหาดไทยก็จะออกกฎระเบียบข้อบังคับตามมาจนกระทั่งเทศบาลไม่สามารถกระทำกิจกรรมที่ได้รับมอบหมายมา เช่นหากจะตรวจดูรายการหน้าที่ที่เทศบาลจำต้องกระทำแล้ว จะเห็นได้ว่าหน้าที่สำคัญ ๆ ที่เรียงไว้ในอันดับต้น ๆ นั้น ไม่มีเทศบาลไหนได้กระทำเลย ส่วนหน้าที่อันอาจจะกระทำได้นั้นกลับกลายเป็นหน้าที่ที่เทศบาลกระทำไปจริง ๆ ที่เป็นเช่นนี้เพราะทางการได้ออกระเบียบมาผูกมัดจนเกินไปนั่นเอง ฉะนั้นการปรับปรุงทัศนคติของราชการส่วนกลางและข้าราชการของรัฐบาลกลางในส่วนภูมิภาคในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเทศบาลออกจะเป็นสิ่งที่จำเป็นอยู่บ้าง

ในส่วนที่เกี่ยวกับการเงินก็เช่นกัน จะพบว่าเทศบาลไทยได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลมาก แต่เงินที่เทศบาลจะหาเก็บได้เองนั้นมีน้อยมาก ทั้งนี้เพราะระเบียบแบบแผนของส่วนกลางที่ออกไปเพิ่มเติม ก.ม. นั่นเอง ตัวอย่างเช่นในสมัยแรก ๆ กำหนดว่าเทศบาลไม่อาจตั้งงบประมาณประเภทเงินเดือนได้เกินกว่า ๓๕% ของรายได้ของเทศบาล ก็ปรากฏว่ากิจการก็ดำเนินมาได้ เพราะเมื่อมีรายได้น้อยก็ทำงานน้อย เมื่องานน้อยก็ใช้คนน้อยและแต่คนก็ได้รับเงินเดือนตามส่วนสัดตามลำดับ ต่อมาเงินเดือนพนักงานเทศบาลสูงขึ้น แต่รายได้เทศบาลคงเดิมรัฐบาลกลางจึงออกระเบียบทำนองว่าเทศบาลขนาดไหนจะมีพนักงานได้กี่คน อัตราตำแหน่งเงินเดือนเท่าใดบ้าง แล้วรัฐบาลก็ออกเงินให้เป็นการช่วยเหลือ เมื่อเป็นเช่นนี้เทศบาลต่าง ๆ ก็ต้องตั้งอัตรามาให้พอดีกันเพราะไหน ๆ รัฐบาลก็ให้เงินอยู่แล้ว การณ์จึงปรากฏว่าเทศบาลใช้จ่ายเงินเดือนมากไปไม่ได้ส่วนสัดกับปริมาณและคุณภาพของงานด้านที่จะบริการประชาชน ตามที่เป็นจริงหากเทศบาลมีโอกาสหารายได้เป็นสัดส่วนกับหน้าที่ที่จะปฏิบัติและค่าของเงินที่ตกต่ำลงแล้ว เทศบาลก็อาจไม่ต้องพึ่งเงินของรัฐบาลกลางก็ได้ นอกจากนี้ยังไม่มีเหตุผลสมควรใด ๆ ว่าพนักงานเทศบาลในตำแหน่งหน้าที่อย่างเดียวกันจะต้องได้เงินเดือนเท่าเทียมกัน หากตามที่เป็นจริงปริมาณของงานไม่เท่ากัน อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าหากทางการไม่ควบคุมการเงินจนหยุมหยิมเกินไป และเปิดโอกาสให้เทศบาลเก็บภาษีอากรได้ตามที่จำเป็นแล้ว เทศบาลอาจไม่ต้องพึ่งงบประมาณของประเทศเลยก็ได้ ปัญหามาตกอยู่ที่ว่ารัฐบาลกลางไม่ยอมให้เทศบาลเก็บภาษีสำคัญ ๆ ได้ บางทีก็ยอมให้เก็บภาษีที่จะมีรายได้มากได้แต่ก็ตกอยู่แก่เมืองบางเมืองซึ่งสิ่งของบางอย่างที่จะเก็บภาษีได้นั้นต้องมาผ่านอยู่แล้วก็มี

ในด้านวัตถุนั้นก็เป็นปรากฏการณ์ที่ทราบกันอยู่ทั่วไปในวงการที่สนใจในกิจการเทศบาลที่ว่า การจัดหาวัตถุนั้นกว่าจะตกถึงมือเทศบาลได้ต้องวกวนอ้อมค้อมเพียงใด มีอยู่บ่อยครั้งเพียงใดที่งบประมาณเพื่อกิจการของเทศบาลเบิกไม่ทันปี หรือต้องเปลี่ยนไปเป็นประเภทอื่นซึ่งส่วนกลางกลายเป็นผู้ได้รับประโยชน์ไปแทน

ในเมื่อองค์ประกอบแห่งการบริหารทั้งสามประการนี้ยังอยู่ในวงอิทธิพลของข้าราชการส่วนกลางมากกว่าจะตกอยู่ในอำนาจของพนักงานเทศบาลแล้ว ความมุ่งหวังที่จะให้เทศบาลปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพทั้งในด้านการบริหารแก่ท้องถิ่นและเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจก็ย่อมเลื่อนลางเต็มที่ การที่งานทางการส่วนกลางก็คงจะมีวายสงสัยว่าพนักงานเทศบาลอาจไม่มีประสิทธิภาพหรืออาจจะทุจริตต่อหน้าที่ก็ได้ นี่เป็นคำอ้างสมที่ทราบกันดีในวงการนี้ แต่ความจริงก็มีอยู่ว่าทางราชการส่วนกลางควรจะจัดมาตราการควบคุมความสุจริตและความสามารถของพนักงานเทศบาลได้โดยไม่ยากนัก เมื่อจะอ้างว่าหากไม่มีใครคอยคุมแล้วพนักงานเทศบาลไม่มีความสามารถก็ดี ไม่สู้สุจริตก็ดี ก็พอฟังได้อยู่ แต่จะมีหลักประกันอะไรว่าข้าราชการส่วนกลางจะไม่เป็นเสียเอง

ทั้งนี้จะเห็นได้ว่ารัฐบาลน่าจะลองมอบอำนาจให้เทศบาลให้สมกับภาระหน้าที่ในการพัฒนาประเทศและบริการแก่ท้องถิ่น การทั้งปวงก็อาจจะสำเร็จสมความมุ่งหมาย

ต่อไปนี้จะพิจารณาถึงด้านที่จะให้เทศบาลเป็นแบบฝึกหัดให้ประชาชนรู้จักมักคุ้นเข้าใจในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ในด้านนี้ก็มีปัญหาต่าง ๆ เกิดขึ้นในทำนองเดียวกัน เริ่มด้วยการที่รัฐบาลกลางมีนโยบายว่าจะให้เทศบาลมีแบบอย่างการปกครองและรูปการบริหารเหมือนกันกับของรัฐบาลกลางเพื่อให้ราษฎรเข้าใจระบอบการปกครองของรัฐบาลกลางได้ทราบซึ้ง แต่ความเป็นจริงนั้นรัฐบาลกลางเองเป็นฝ่ายที่มีการเปลี่ยนแปลงไปมาหลายครั้งซึ่งทำให้การปกครองเทศบาลต้องพลอยเปลี่ยนแปลงไปด้วย เมื่อเป็นเช่นนี้แทนที่ราษฎรจะเข้าใจการปกครองตนเองได้ทราบซึ้งก็กลับได้ผลตรงกันข้าม และโดยที่การปกครองประเทศกับการปกครองเมืองไม่เหมือนกัน จึงไม่มีความจำเป็นใด ๆ ที่ว่าเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงในระดับชาติครั้งใดก็ต้องเปลี่ยนแปลงระดับเมืองด้วยดังกล่าวมาข้างต้นบ้างแล้ว ฉะนั้นหากรัฐบาลมีความประสงค์จะปลูกฝังลัทธิการเมืองใด ๆ ที่หวังว่าอนุชนชาวไทยซึ่งเป็นลูก

หลานของท่านเองจะดำรงเอกราชอยู่ได้ด้วยความผาสุกก็ควรจะได้มีนโยบายลงมาให้เด่นชัด หากประสงค์จะให้มีการฝึกฝนการปกครองตนเองแล้วก็ควรให้ลองฝึกหัดปกครองตนเองตามวิถีทางที่ถูก คือควรจัดให้หัดรู้จักปกครองตนเองในขั้นชุมนุมชนน้อย ๆ ไปหาใหญ่ คือ จากระดับท้องถิ่นไปถึงระดับชาติในที่สุด

มีบุคคลเป็นจำนวนมากพากันหวั่นวิตกว่า ในตอนแรก ๆ ประชาชนจะไม่รู้จักวิธีปกครองตนเองจึงควรให้มีการแนะนำกันบ้างสักระยะเวลาหนึ่ง ซึ่งก็มีแง่น่าคิดน่าเห็นใจอยู่มาก แต่ในปัจจุบันนี้สถาบันเทศบาลของไทยก็ออกจะมีรากฐานมั่นคงขึ้นมาแล้วหลังจากผ่านประสบการณ์มาประมาณ 30 ปี นับได้ว่าเป็นประสบการณ์ที่มีประโยชน์มาก อนึ่งตามความเข้าใจของผู้เขียนนั้นการจะก่อตั้งอะไรขึ้นมาอย่างหนึ่งให้ครั้งเดียวได้สำเร็จนั้นย่อมไม่มีทางจะเป็นไปได้หรือเป็นไปได้โดยยาก ฉะนั้นจึงไม่เป็นของแปลกอะไรที่เทศบาลจะต้องมีการล้มลุกคลุกคลานบ้าง เสมือนกับการที่ท่านมีบุตรหลานที่ท่านรักและหวงแหน เมื่อตอนจะสอนเดินถ้าท่านจะมัวเป็นห่วงกลัวจะล้มแล้วท่านก็ไปอุ้มเด็กแล้วเดินเสียเอง การกระทำเช่นนั้นก็ย่อมไม่ให้ผลดีแก่เด็กเอง และผลร้ายที่เด็กได้รับก็คงตกมาถึงท่านเข้าสักวัน เด็ก ต้นไม้ เทศบาล และประเทศชาติก็คงจะเป็นอุทาหรณ์ทำนองเดียวกัน ที่ต้องมีการล้มลุกคลุกคลานบ้างกว่าจะตั้งตัวได้ ผู้รู้จึงจำต้องทนยอมภาวะล้มลุกในระยะเริ่มต้นนี้

ที่จริงก็ไม่ใช่ข้อเสียหายหรือขับอายอะไรที่จะยอมให้เทศบาลปลุกปล้ำก่อร่างสร้างตัวบ้าง เพราะการลุกล้มนี้นับเป็นการการลุกล้มเพื่อจะให้ยืนขึ้นได้ในวันข้างหน้า เสมือนกับการที่อังกฤษไม่อับอายอะไรที่กว่าจะมีประชาธิปไตยได้ก็ต้องใช้เวลาเป็นร้อย ๆ ปี หรือสหรัฐอเมริกากว่าจะมีรัฐธรรมนูญฉบับถาวรได้ ก็ได้เคยลองรัฐธรรมนูญฉบับแบบสมาพันธรัฐมาก่อน เมื่อไม่ได้ผลจึงต้องเปลี่ยนใหม่ หรือแม้แต่ประเทศฝรั่งเศสซึ่งหลังจากมีการปฏิวัติใหญ่ในปี 1789 แล้วก็ยังไม่มีความสงบเรียบร้อยในบ้านเมืองได้อย่างจริงจังนัก

ในประเทศไทยเองทั้งรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นก็มีความเปลี่ยนแปลงไปมาอยู่เสมอ ในขณะนี้ก็มีข่าวที่ทราบกันอยู่ทั่วไปว่า จะมีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่เกี่ยวกับเทศบาลอีก แต่ก็มีข้อที่น่าแปลกใจว่า ทั้ง ๆ ที่กฎหมายเทศบาลฉบับใหม่นี้ก็คงจำรงวัตถุประสงค์ดั้งเดิมคือการฝึกหัดปกครองตนเองไว้ก็ตาม การตระเตรียมร่างกฎหมายฉบับนี้ก็

ได้กระทำกันอย่างเปิดเผยให้ประชาชนผู้ที่จะฝึกหัดปกครองตนเองได้มีส่วนแสดงความคิดเห็นบ้าง คงทำการแก้ไขยกร่างขึ้นมากันอย่างเงียบ ๆ เช่นเคย โดยไม่ทราบเหตุผลดีกว่าอะไร หากจะให้เดาก็คงต้องเดาว่าเพราะกลัวว่าประชาชนยังไม่ค่อยมีความรู้พอที่จะมีส่วนมีเสียงในการตระเตรียมร่างกฎหมายกระมัง

อนึ่ง เท่าที่ได้เคยกล่าวมาแล้วในตอนต้นว่าการปกครองประเทศไม่เหมือนการปกครองเมือง ฉะนั้นโดยหลักการก็ต้องหวังว่าผู้ยกร่างกฎหมายฉบับใหม่ก็คงจะได้ระลึกถึงความจริงในข้อนี้ และไหน ๆ เมื่อจะยอมรับข้อแตกต่างระหว่างประเทศกับเมืองแล้ว ก็น่าจะลองพิจารณาไปอีกขั้นหนึ่งว่าเมืองแต่ละเมืองก็ไม่ค่อยจะเหมือนกันสักเท่าใดนัก ควรจะลองให้มีการวิธีปกครองเมืองได้หลาย ๆ แบบ ต่าง ๆ กัน เพื่อเป็นการทดลองดูว่าแบบใดจะเหมาะสมกับบุคลิกลักษณะของคนไทยและภาวะแวดล้อมในประเทศไทย เพราะการเปลี่ยนแบบไปมาอยู่บ่อย ๆ นั้นเท่ากับเป็นการยอมรับว่าเรายังไม่พบแบบวิธีที่เหมาะสมจริง ๆ โดยเหตุที่แบบการปกครองท้องถิ่นมีอยู่หลายอย่าง เท่าที่ไทยได้ทดลองทำอยู่นั้นมีอยู่ไม่กี่อย่าง ก็น่าจะได้มีการทดลองครั้งใหม่เสียทีเดียวกันคือให้ลองเสียหาย ๆ แบบพร้อมกันไป จะได้ไม่ต้องลองทีละอย่าง ที่กล้าแนะนำให้ลองหลาย ๆ วิธีนั้นก็เพราะผู้เขียนรู้สึกว่าประชาชนชาวไทยมีความรู้ความสามารถพอที่เข้าใจวิธีการปกครองตนเองมากขึ้นแล้ว

โดยเหตุที่ขณะนี้การปกครองเทศบาลได้เปลี่ยนแปรไปจากยามปรกติ เพื่อให้สอดคล้องกับการปกครองของประเทศที่มีคณะปฏิวัติเป็นผู้นำ และได้เริ่มให้มีการพัฒนาประเทศขึ้นอย่างขนานใหญ่ซึ่งนับว่าเป็นนิมิตอันดีสำหรับอนาคตของชาติ แต่สำหรับในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นนั้นมีความรู้สึกกันทั่ว ๆ ไปว่า หากรัฐบาลจะรีบเร่งเปลี่ยนแปลงรูปการปกครองท้องถิ่นให้เป็นอย่างหนึ่งอย่างใดเสียโดยเร็วแล้วก็จะเป็นประโยชน์แก่ทุกฝ่ายเพราะในขณะนี้เทศบาลเกือบทุกแห่งได้อาศัยกำลังคนจากบรรดาข้าราชการประจำมาดำเนินการแทนซึ่งก่อให้เกิดปัญหาต่างๆหลายประการ เช่นข้าราชการประจำที่มาดำเนินการทางเทศบาลก็ต้องเหนื่อยยากเป็นพิเศษ และน่าจะทำงานให้ได้ผลดีทั้งสองฝ่ายได้น้อยกว่าที่จะทำทางฝ่ายใด

ฝ่ายเดียว ในวาระที่ประเทศต้องการจะพัฒนาอย่างรวดเร็วนั้น ข้าราชการและประชาชนทุกคนควรจะพยายามมุ่งทำหน้าที่ของตนให้ดีที่สุด นอกจากนี้หากข้าราชการประจำที่ไปช่วยดำเนินการเทศบาลนั้นจะมีรายได้พิเศษแล้วก็ยิ่งก่อให้เกิดความระส่ำระสายในวงราชการเอง เพราะในคนหมู่มากก็ย่อมมีคนเห็นแก่ลาภลักการะบ้าง เมื่อทราบว่าที่ใดเป็นที่เพิ่มลาภยศได้ดีก็จะแก่งแย่งชิงกันไปทำงานพิเศษเหล่านั้น ยังผลกระทบกระเทือนไปถึงจิตใจของผู้ที่ปฏิบัติราชการด้านเดียว หากเป็นกรณีที่ตำแหน่งทางเทศบาลที่อยู่ต่างเมืองว่างก็คงจะมีการแก่งแย่งกันโยกย้ายไปตามที่ที่มีเทศบาลด้วย ที่เป็นภัยแก่การบริหารราชการยิ่งกว่านั้นก็คือ การที่ข้าราชการชั้นผู้น้อยกว่าไปรับราชการในเทศบาล จึงทำให้มีรายได้และอิทธิพลสูงขึ้นจนทำให้เกิดความตึงเครียดกับผู้บังคับบัญชาก็มีมาก ความระหองระแหงที่เกิดขึ้นนี้ย่อมเป็นการยากที่จะลบเลือนไปแม้กาลเวลาจะผ่านไปหลายปีก็ตาม

อนึ่งการที่ข้าราชการประจำไปบริหารงานเทศบาลนั้น ก็ทำให้คลาดจากจุดประสงค์ของการตั้งเทศบาลไปทั้งสองประการบ้าง กล่าวคือการฝึกสอนราษฎรในท้องถิ่นให้รู้จักการปกครองในระบบประชาธิปไตยก็ย่อมเป็นอันพับไป และโดยที่การฝึกฝนราษฎรให้เข้าใจในการปกครองตนเองนี้ย่อมเป็นทางพัฒนาให้ราษฎรที่สนใจกิจการบ้านเมืองได้มีโอกาสแสดงคุณสมบัติในทางเป็นผู้นำทางการเมืองสืบไป ภัยอันนี้จึงอยู่ที่ว่าหากท้องถิ่นไม่มีการฝึกฝนผู้นำแล้ว นาน ๆ ไปชุมชนใหญ่รวมทั้งประเทศชาติก็จะพลอยขาดผู้นำทางการเมืองไปด้วย ในส่วนที่เกี่ยวกับการพัฒนาการทางเศรษฐกิจก็จะมีผลกระทบกระเทือนอยู่บ้าง เช่น การที่ข้าราชการประจำมาดำรงตำแหน่งของเทศบาลเสีย ก็ย่อมทำให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นตกงานไปบ้างไม่มากก็น้อย ความจริงเมื่อนับจำนวนคนที่ต้องออกไปก็ไม่น่าจะวิตกอะไร แต่หากจะหวนคิดถึงว่าบรรดาผู้นำทางการเทศบาลนั้นย่อมเป็นผู้ที่มีประชาชนนับหน้าถือตา มีอิทธิพลและมีความรู้ความสามารถอยู่บ้างแล้ว การต้องออกจากงานไปนอกคลองการเมืองของเทศบาลแล้ว ก็อาจจะก่อให้เกิดความรู้สึกที่ไม่ดีงามต่อข้าราชการผู้เข้าทำงานแทนหรือต่อรัฐบาลกลางในที่สุด

มีอยู่บ่อยครั้งที่มีผู้ทราบเรื่องดีกล่าวขวัญถึงการเทศบาลในสมัยปัจจุบัน ว่าบางแห่งได้เจริญรุดหน้าไปมาก เพราะมีข้าราชการผู้มีความรู้ความสามารถมากถ่ามาจัดดำเนินการ ความข้อนี้หากเป็นความจริงก็นับว่าเป็นกุศลกรรมน่าอนุโมทนาอยู่ แต่ก็มีบางคนในกลุ่มผู้ทราบเรื่องดีนั้นเองที่กลับคิดว่าหากเป็นเช่นนั้นจริง ก็ไม่น่าจะต้องจัดให้มีเทศบาลขึ้น ควรมอบอำนาจหน้าที่เทศบาลคืนไปให้กับหน่วยการปกครองธรรมดา จะทำให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นเพราะจะได้ทุ่นเวลาและค่าใช้จ่ายที่จะไม่ต้องมีหนังสือไปมาระหว่างจังหวัด อำเภอและเทศบาล ทั้งตัวบุคคลผู้บริหารงานเทศบาลก็จะได้ไม่ต้องวิ่งกลับไปกลับมาให้เป็นที่เหนื่อยอ่อนจะได้ออมกำลังและเวลาได้ทำประโยชน์แก่ราชการได้มากขึ้นอีก

ผู้เขียนก็พลอยประหลาดไปกับผู้ทราบเรื่องดีเหล่านี้ไปด้วย แต่ก็รู้สึกว่าจะเกินสติปัญญาความสามารถของผู้เขียนที่จะวิเคราะห์วิจัยได้ต่อไป จึงใคร่ขอกราบเรียนให้ท่านผู้อ่านได้กรุณาช่วยวิตกวิจารณ์แทนด้วย เพราะหากสามารถแก้ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ได้ก็เท่ากับเป็นการช่วยประเทศชาติ ช่วยตัวของท่านเอง และบุตรหลานได้อย่างมากมาย

อมร รักษาสัตย์