วารสาร

รัฐประศาสนศาสตร์

THAI JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

ปีที่ 2 ฉบับที่ 3 มกราคม 2505
VOL. II, NO. 3, JANUARY 1962

คณะกรรมการที่ปรึกษา

ดร. มาลัย หุวะนันทน์
ดร. อดุล วิเชียรเจริญ
ดร. ชุบ กาญจนประกร
อ.จ. บุญชนะ อัตถากร
อ.จ. ธวัช ฉัตระเนตร
อ.จ. กริช เกตุแก้ว
อ.จ. นวนิตย์ อินทรามะ
ดร. อาษา เมฆสวรรค์
อ.จ. เสรี เวชชาชีวะ
อ.จ. มัลลี เวชชาชีวะ
อ.จ. เชวง เรืองสุวรรณ
อ.จ. สมศรี จุลละนันทน์
อ.จ. เพ็ญศรี วายวานนท์

Advisory Committee

Dr. Malai Huvanandana
Dr. Adul Wichiencharoen
Dr. Choop Karnjanaprakorn
Boonchana Attakor
Thawat Chatranetra
Krit Ketkeow
Navanitaya Intrama
Dr. Arsa Meksawan
Seri Vejjajiva
Mally Vejjajiva
Chaveng Reangsuwan
Somsri Chullanandana
Pensri Vayavananda

กองบรรณาธิการ

ดร. อมร รักษาสัตย์ – บรรณาธิการ
อ.จ. ขัตติยา อมรทัต – ผู้ช่วยบรรณาธิการ
นายวีรวัฒน์ กาญจนดุล – ประจำกองบรรณาธิการ
น.ส. กมลทิพย์ ชีวเวช – เลขานุการและเหรัญญิก

Editorial

Dr. Amara Raksasataya–Editor
Kattiya Amoradhat–Assistant Editor
Veeravat Kanchanadul–Editorial staff
Kamoltip Cheevawech-Secretary&Treasurer

THAI JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

Published quarterly, in July, October, January and April, by the Institute of Public Administration, Thammasat University, Bangkok, Thailand.

Subscriptions: In Thailand, Bahts 30.00 a year; single copies: Bahts 8.00. All foreign countries, U.S. $ 3.00 a year; single copies: $ 1.00.

รัฐประศาสนศาสตร์

THAI JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

ปีที่ 2 ฉบับที่ 3 มกราคม 2505

สารบัญ

CONTENTS

		หน้า
ผู้เขียนในฉบับนี้ (Authors in This Issue)		*iv*
บรรณาธิการแถลง (Editor's Note)		*vi*
นโยบายของรัฐบาลในการพัฒนาข้าราชการ (Personnel Development Policy	พลเอกถนอม กิตติขจร by *Gen. Thanom Kittikachorn*)	*403*
พฤติกรรมของบุคคลในการบริหารงาน (Human Behavior in Administration	พ.ท. วัลลภ รัตแพทย์ by *Lt. Col. Vallop Ratapaet*)	*433*
การใช้ปัญหากรณีเฉพาะเรื่อง (The Application of Case Problem	สุกิจ จุลละนันทน์ by *Sukit Chullanandana*)	*469*
เปรียบเทียบสภาวะของกำนันแห่งจังหวัดยะลากับนครพนม (Comparative Study of Kamnans in the Provinces of Yala and Nakornpanom	ร.ต. เธียร ธรรมาธิปต์ by *Sub. Lt. Thien Thamathip*)	*487*
นโยบายแรงงาน (Manpower Policy	นิคม จันทรวิทุร by *Nikom Chandravithun*)	*527*
The Art of Policy Making (ศิลปในการกำหนดนโยบาย	*William J. Siffin* โดย วิลเลียม เจ. ซิฟฟิน)	*548*

หน้า

แนะนำหนังสือ
(Introducing Books)

Adams, Howard and Greeley.

The Greater Bangkok Plan 2533 โดย พ.อ. ปรีาการ ภูวมารถนุรักษ์ และ วีรวัฒน์ กาญจนดุล 565

Horigan, Frederick James. *Local Government and Administration on Institution and Their Cultural Setting.*

โดย ผสม เพชรจำรัส 570

สารวิทยานิพนธ์
(Thesis Abstracts)

เกรียงไกร เชมะวิชานุวัติ : การบริหารงานของชนบทในประเทศไทย 573
(Kriangkrai Khemavichanuwat : *Rural Administration in Thailand*)

กิตติ ประทุมแก้ว : องค์การบริหารสุขาภิบาล 575
(Kitti Pratumkaew : *Sukhapibal Local Self Government Organization*)

ข่าวคณะ
(Institute News) 579

บทบรรณาธิการ
(Editorial)

การจัดหน่วยงานในวิทยาลัยตามหลักรัฐประศาสนศาสตร์ อมร รักษาสัตย์ 582
(Administrative Organization in Colleges by *Amara Raksasataya*)

ผู้เขียนในฉบับนี้

○ *พลเอกถนอม กิตติขจร*	รองนายกรัฐมนตรี, รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม, อธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
○ *พ.ท. วัลลภ รัตแพทย์*	ประกาศนียบัตร ร.ร. นายร้อยทหารบก, ประกาศนียบัตร ร.ร. ทหารราบ Fort Benning Gorgia สหรัฐอเมริกา, ประกาศนียบัตร ร.ร. เสนาธิการทหารบก, หัวหน้าฝ่ายส่งกำลังบำรุง กองพลทหารม้า, นักศึกษาชั้นปริญญาโท คณะรัฐประศาสนศาสตร์
○ *สุกิจ จุลละนันทน์*	ร.บ. (จุฬา ฯ), M.A. (Govt.), M.S. (Ed.), C.P.A., หัวหน้าแผนกทะเบียนและชั่วประวัติ กองการเจ้าหน้าที่ กรมมหาดไทย, อาจารย์ผู้บรรยายพิเศษคณะรัฐประศาสนศาสตร์
○ *ร.ต. เธียร ธรรมาธิปต์*	ร.บ. (ธรรมศาสตร์), ปลัดอำเภอตรี อำเภอบันนังสตา จังหวัดยะลา, นักศึกษาชั้นปริญญาโท คณะรัฐประศาสนศาสตร์
○ *นิคม จันทรวิทุร*	ช.บ., M.A. (Labor Econ.), M.A. (Social Adm.), หัวหน้ากองแรงงาน กรมประชาสงเคราะห์, อาจารย์ผู้บรรยายพิเศษ คณะรัฐประศาสนศาสตร์
วิลเลียม โจเซฟ ซิฟฟิน	B.S., A.M., Ph.D., รองศาสตราจารย์ทางวิชาการปกครอง มหาวิทยาลัยอินเดียนา สหรัฐอเมริกา, อดีตอาจารย์ผู้บรรยายในคณะรัฐประศาสนศาสตร์

AUTHORS IN THIS ISSUE

○ *General Thanom Kittikachorn :*	Deputy Prime Minister, Minister of Defence, Rector of Thammasat University.
○ *Lt. Col. Vallop Ratapaet :*	Cert. of Royal Thai Army Military Academy, Cert. of The U.S. Army Infantry School, Fort Benning, Ga., U.S.A., Cert. of Command and General Staff College; Assistant Chief of Staff, G-4, Logistics, Cavalry Division; Graduate Student, Institute of Public Administration.
○ *Sukit Chullanandana :*	B.A. (Pol. Sc.), M.A. (Govt.), M.S. (Ed.), C.P.A.; Chief of the Personnel Section, Personnel Administration Division, Ministry of Interior; Special Lecturer, Institute of Public Administration.
○ *Sub. Lt. Thien Thamathip :*	B.A. (Pol. Sc.); Deputy District Officer, District of Bannangstar, Yala; Graduate Student, Institute of Public Administration.
○ *Nikom Chandravithun :*	LLB., M.A. (Labor Econ.), M.A. (Social Adm.); Chief of Labor Division, Dept. of Public Welfare, Ministry of Interior; Special Lecturer, Institute of Public Administration.
○ *William Joseph Siffin :*	B.S., A.M., Ph. D.; Associate Professor of Government, Indiana University, U.S.A.; Former Visiting Professor, Institute of Public Administration.

ข้อเสนอหรือบทความที่ปรากฏในวารสาร เป็นความเห็นส่วนตัวของผู้เขียน คณะรัฐประศาสนศาสตร์ ไม่จำเป็นต้องเห็นชอบด้วยเสมอไป

บรรณาธิการแถลง

EDITOR'S NOTE

แม้ว่าทางวารสารใคร่ที่จะปฏิบัติตามประเพณีนิยมของไทยในข้อที่ว่า ในคราวขึ้นปีใหม่ก็ควรจะมีการให้ศีลให้พร มอบของขวัญ และอะไรต่ออะไรก็ตาม ทางวารสารก็มีความรู้สึกวิตกอยู่ว่า ถ้าจะปฏิบัติตามประเพณีนี้โดยเคร่งครัดแล้ว ข้อความในหน้าบรรณาธิการแถลงก็คงจะต้องมีการให้ศีลให้พร ฯลฯ กันทุกฉบับไป เพราะวารสารนี้มีกำหนดออกสู่ตลาดในโอกาสปีใหม่ทั้ง 4 ฉบับ กล่าวคือ วารสารฉบับนี้มีกำหนดออกในเดือนมกราคม ซึ่งทางราชการถือว่าเป็นปีใหม่ และเป็นโอกาสที่บรรดาพี่น้องชาวไทยให้ของขวัญกันบ้าง ส่งความสุขกันบ้าง ตามแบบวัตถุนิยมสมัยใหม่ เช่น ส่ง ส.ค.ส. บัตรอวยพร ขนมเค้ก ดอกไม้ ตู้เย็น รถยนต์ ฯลฯ ทางวารสารก็คงจะต้องให้ของขวัญกับเขาบ้าง พอตกมาถึงฉบับที่ 4 ที่จะออกในเดือนเมษายนนั้น ทางวารสารก็คงต้องให้ของขวัญอีก ด้วยวันที่ 1 เมษายน เป็นวันปีใหม่ของทางราชการมาแต่เดิม จนถึงปี พ.ศ. 2484 และในวันที่ 15 เมษายน เป็นวันปีใหม่ของบรรดาประชาชน คือเป็นวันเถลิงศกขึ้นจุลศักราชใหม่ซึ่งมีประเพณีตรุษสงกรานต์มาแต่โบราณกาล จึงมีการให้ของขวัญตามแบบจีตนิยม คือ ผู้เฒ่าผู้แก่ให้ศีลให้พร ลูกหลาน และลูกหลานรดน้ำดำหัว พรมน้ำหอม มอบผ้าขึ้น ผ้าขาวม้า จึงไม่นับว่าให้เพราะราคาค่างวด แต่เพื่อแสดงความเคารพ นอกจากนี้ เดือนเมษายนยังเป็นคราวที่วารสารจะออกเป็นฉบับสุดท้ายในปีหนึ่ง ๆ จึงควรมีการเฉลิมฉลองส่งท้ายปีวารสารอีกเหมือนอย่างกับที่ประชาชนฉลองส่งท้ายปีเก่าในวันที่ 31 ธันวาคม และวันตรุษสงกรานต์ (13–14 เมษายน) ทางวารสารจึงต้องแจ้งแก่สมาชิกด้วย

ครั้นมาถึงเดือนกรกฎาคม ก็เป็นการขึ้นปีใหม่อีก คือ เป็นปีใหม่ของวารสาร เพราะวารสารฉบับแรกของปีหนึ่ง ๆ จะออกในเดือนกรกฎาคม ซึ่งตามธรรมเนียมของวารสารก็จะบอกกล่าวแก่บรรดาสมาชิกอีก แต่การเฉลิมฉลองขึ้นปีใหม่ของวารสารนี้ คงจะมีการเฉลิมฉลองที่ผิดแปลกไปหน่อย คือ จะเป็นลักษณะแลกของขวัญกัน คือ วารสารก็มอบ

AUTHORS IN THIS ISSUE

○ *General Thanom Kittikachorn* : Deputy Prime Minister, Minister of Defence, Rector of Thammasat University.

○ *Lt. Col. Vallop Ratapaet* : Cert. of Royal Thai Army Military Academy, Cert. of The U.S. Army Infantry School, Fort Benning, Ga., U.S.A., Cert. of Command and General Staff College; Assistant Chief of Staff, G-4, Logistics, Cavalry Division; Graduate Student, Institute of Public Administration.

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

○ *Sub. Lt. Thien Thamathip* : B.A. (Pol. Sc.); Deputy District Officer, District of Bannangstar, Yala; Graduate Student, Institute of Public Administration.

○ *Nikom Chandravithun* : LLB., M.A. (Labor Econ.), M.A. (Social Adm.); Chief of Labor Division, Dept. of Public Welfare, Ministry of Interior; Special Lecturer, Institute of Public Administration.

○ *William Joseph Siffin* : B.S., A.M., Ph. D.; Associate Professor of Government, Indiana University, U.S.A.; Former Visiting Professor, Institute of Public Administration.

ข้อเสนอหรือบทความที่ปรากฏในวารสารนี้ เป็นความเห็นส่วนตัวของผู้เขียน คณะรัฐประศาสนศาสตร์ ไม่จำเป็นต้องเห็นชอบด้วยเสมอไป

ผู้เขียนในฉบับนี้

○ *พลเอกถนอม กิตติขจร*	รองนายกรัฐมนตรี, รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม, อธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
○ *พ.ท. วัลลภ รัตแพทย์*	ประกาศนียบัตร ร.ร. นายร้อยทหารบก, ประกาศนียบัตร ร.ร. ทหารราบ Fort Benning Gorgia สหรัฐอเมริกา, ประกาศนียบัตร ร.ร. เสนาธิการทหารบก, หัวหน้าฝ่ายส่งกำลังบำรุง กองพลทหารม้า, นักศึกษาชั้นปริญญาโท คณะรัฐประศาสนศาสตร์
○ *สุกิจ จุลละนันทน์*	ร.บ. (จุฬา ฯ), M.A. (Govt.), M.S. (Ed.), C.P.A., หัวหน้าแผนกทะเบียนและชั่วประวัติ กองการเจ้าหน้าที่ กรมมหาดไทย, อาจารย์ผู้บรรยายพิเศษคณะรัฐประศาสนศาสตร์
○ *ร.ต. เธียร ธรรมาธิปต์*	ร.บ. (ธรรมศาสตร์), ปลัดอำเภอตรี อำเภอบันนังสตา จังหวัดยะลา, นักศึกษาชั้นปริญญาโท คณะรัฐประศาสนศาสตร์
○ *นิคม จันทรวิทุร*	ช.บ., M.A. (Labor Econ.), M.A. (Social Adm.), หัวหน้ากองแรงงาน กรมประชาสงเคราะห์, อาจารย์ผู้บรรยายพิเศษ คณะรัฐประศาสนศาสตร์
วิลเลียม โจเซฟ ซิฟฟิน	B.S., A.M., Ph.D., รองศาสตราจารย์ทางวิชาการปกครอง มหาวิทยาลัยอินเดียนา สหรัฐอเมริกา, อดีตอาจารย์ผู้บรรยายในคณะรัฐประศาสนศาสตร์

AUTHORS IN THIS ISSUE

○ *General Thanom Kittikachorn :*	Deputy Prime Minister, Minister of Defence, Rector of Thammasat University.
○ *Lt. Col. Vallop Ratapaet :*	Cert. of Royal Thai Army Military Academy, Cert. of The U.S. Army Infantry School, Fort Benning, Ga., U.S.A., Cert. of Command and General Staff College; Assistant Chief of Staff, G-4, Logistics, Cavalry Division; Graduate Student, Institute of Public Administration.
○ *Sukit Chullanandana :*	B.A. (Pol. Sc.), M.A. (Govt.), M.S. (Ed.), C.P.A.; Chief of the Personnel Section, Personnel Administration Division, Ministry of Interior; Special Lecturer, Institute of Public Administration.
○ *Sub. Lt. Thien Thamathip :*	B.A. (Pol. Sc.); Deputy District Officer, District of Bannangstar, Yala; Graduate Student, Institute of Public Administration.
○ *Nikom Chandravithun :*	LLB., M.A. (Labor Econ.), M.A. (Social Adm.); Chief of Labor Division, Dept. of Public Welfare, Ministry of Interior; Special Lecturer, Institute of Public Administration.
○ *William Joseph Siffin :*	B.S., A.M., Ph. D.; Associate Professor of Government, Indiana University, U.S.A.; Former Visiting Professor, Institute of Public Administration.

ข้อเสนอหรือบทความที่ปรากฏในวารสาร เป็นความเห็นส่วนตัวของผู้เขียน คณะรัฐประศาสนศาสตร์ ไม่จำเป็นต้องเห็นชอบด้วยเสมอไป

นโยบายของรัฐบาลในการพัฒนาข้าราชการ

โดย พลเอก ถนอม กิตติขจร

บรรยายในที่ประชุมสัมมนาพัฒนานักบริหารรุ่นที่ 5
ณ นิคมสร้างตนเองพระพุทธบาท จังหวัดสระบุรี
เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2504

ข้าพเจ้ารู้สึกมีความยินดีเป็นอันมากที่จะได้นำเรื่อง "นโยบายของรัฐบาลในการพัฒนาข้าราชการ" มาเสนอต่อที่ประชุมอันมีเกียรติ์นี้ ขอบเขตของเรื่องที่ข้าพเจ้าจะนำเสนอในวันนี้ พอจะสรุปสาระสำคัญได้ดังต่อไปนี้ คือ ข้าพเจ้าจะได้กล่าวถึงแนวปรัชญาในการฝึกอบรมข้าราชการโดยสังเขป วิวัฒนาการของการฝึกอบรมข้าราชการในประเทศไทย และโครงการฝึกอบรมข้าราชการของรัฐบาล พร้อมทั้งปัญหาที่ประสบอยู่และข้อเสนอแนะบางประการ เพื่อเป็นแนวความคิดสำหรับปรับปรุงโครงการฝึกอบรมข้าราชการของเราให้ดีขึ้นในอนาคต

เกือบจะกล่าวได้ว่าเรื่องที่ข้าพเจ้านำมาเสนอในโอกาสนี้ เป็นสิ่งที่ข้าพเจ้าได้จากประสบการณ์ในการปฏิบัติราชการมาเป็นเวลานานพอสมควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระยะหลัง ๆ นี้ข้าพเจ้าได้มีโอกาสมาเกี่ยวข้องกับการฝึกอบรมข้าราชการของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ อยู่เป็นอันมาก ได้รับรู้และติดตามเรื่องราวตลอดมา ทำให้เกิดความคิดเพิ่มพูนความสนใจและความสำคัญของโครงการฝึกอบรมข้าราชการยิ่งขึ้นทุกที (ข้าพเจ้ามีความเชื่อมั่นว่าการฝึกอบรมข้าราชการที่จัดทำโดยอาศัยหลักการที่ดีคงจะเป็นทางหนึ่งที่จะปรับปรุงคุณภาพการปฏิบัติราชการของข้าราชการให้ดีขึ้นได้อย่างไม่ต้องสงสัย)

การที่รัฐบาลกำหนดนโยบายพัฒนาต่าง ๆ ขึ้นนั้น เป็นแต่เพียงก้าวแรกของการดำเนินการที่จะให้สำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เป็นผลที่ต้องการนั้น ต้องอาศัย กำลังคน กำลังเงิน และกำลังวัสดุที่มีอยู่ การที่จะจัดกำลังทั้ง

ตามอย่างนี้ให้ได้ส่วนสัดที่สุด อันจะนำซึ่งผลสำเร็จที่มากที่สุดและเสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุดนั้น เป็นเรื่องที่ค่อนข้างสับสนยุ่งยากอย่างยิ่ง ถ้าจะกล่าวอย่างสรุปแล้ว ในบรรดาปัจจัยทั้ง 3 ประเภท คือ กำลังคน กำลังเงิน และกำลังวัตถุแล้ว นับได้ว่ากำลังคนสำคัญที่สุด เพราะเหตุว่า ถ้ามีจำนวนคนพอสมควร มีความรู้ความสามารถเหมาะสมแก่หน้าที่การงานแล้ว โอกาสที่จะทำงานให้ได้รับผลดีและประหยัดนั้นย่อมง่ายขึ้นเองเป็นอันมาก ท่านนายกรัฐมนตรีปัจจุบันได้เคยกล่าวย้ำไว้ในโอกาสต่าง ๆ กันหลายครั้งว่า คนนั้นสำคัญยิ่งกว่าเงินและสิ่งของมากมายนัก ถ้าคนสามารถแล้วทุกสิ่งทุกอย่างจะสำเร็จลุล่วงไปด้วยดีและรวดเร็ว แต่อย่างไรก็ตาม มีความจริงอยู่อย่างหนึ่งเกี่ยวกับตัวคนนี้ว่า การจะหาคนที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมแก่หน้าที่ทุก ๆ ตำแหน่งทุกระดับนั้นเกือบเป็นสิ่งที่สุดวิสัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในวงงานของรัฐบาลซึ่งมีขอบเขตการงานที่จะต้องปฏิบัติกว้างขวาง ต้องใช้คนเป็นจำนวนหมื่นจำนวนแสน รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกได้เคยและกำลังเผชิญกับปัญหานี้อยู่ตลอดมา มากบ้างน้อยบ้างตามสถานการณ์แวดล้อม

เป็นความจริงที่ว่า การบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้าทำงานนั้น ได้มีการกำหนดคุณสมบัติและกฎเกณฑ์ไว้เป็นอย่างดี แต่ประสบการณ์ของประเทศต่าง ๆ แสดงให้ปรากฏว่ากฎเกณฑ์ต่างๆนั้นหาได้เป็นหลักประกันที่ดีที่สุดที่จะได้คนที่เหมาะสมแก่ทุกหน้าที่เสมอไปไม่ นอกจากนี้ เนื่องจากความเจริญก้าวหน้าในทางวิชาการทุกสาขาของโลกปัจจุบันได้รุดหน้าไปอย่างรวดเร็ว ได้มีการค้นพบหลักการใหม่ ๆ ล้มเลิกของเก่าอยู่ตลอดเวลา ดังนั้นจึงอาจทำให้คนที่เหมาะสมอยู่ในสมัยหนึ่ง กลายเป็นหย่อนความเหมาะสมในอีกสมัยหนึ่งได้ง่าย ในวงราชการของเราก็ไม่อาจหลีกเลี่ยงปัญหานี้ไปได้

ผู้รู้หลายท่านได้พยายามศึกษาค้นคว้าหาวิธีการเพื่อจะแก้ไขหรือบรรเทาปัญหานี้ให้น้อยลง และพบว่าการฝึกอบรมข้าราชการ หรือการพัฒนาสมรรถภาพข้าราชการนั้นเป็นวิธีการอย่างหนึ่งที่จะช่วยได้เป็นอันมาก อย่างไรก็ตาม ข้าพเจ้าต้องขอออกตัวเสียก่อนว่า การฝึกอบรมข้าราชการระดับต่าง ๆ นั้นมิใช่ยาขนานมหัศจรรย์ที่จะแก้ได้ทุกโรค เป็นเพียงยาขนานหนึ่งเท่านั้น ต้องอาศัยการแก้ด้านอื่น ๆ อีกด้วย การที่รัฐบาลปัจจุบันได้กำหนดและส่งเสริมนโยบายการฝึกอบรมข้าราชการนั้น ก็ได้อาศัยหลักฐานข้อเท็จจริงจากประสบการณ์

ที่มีอยู่ ประกอบกับผลของการศึกษาค้นคว้าของผู้รู้และผู้ที่มีความสนใจในการปรับปรุงการบริหารงานของรัฐบาลไทยเป็นหลัก

ข้าพเจ้าใคร่ขอถือโอกาสนำผลของการศึกษาค้นคว้าของคณะสำรวจเศรษฐกิจของธนาคารโลก ซึ่งได้ใช้เวลาศึกษาถึงในการบริหารงานของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ อยู่เป็นเวลานานพอสมควรเป็นตัวอย่าง คณะสำรวจฯ ได้ชี้ให้เห็นปัญหาพร้อมทั้งให้ข้อเสนอแนะไว้ในวงงานหลายสาขา ในด้านที่เกี่ยวกับการบริหารงานนั้น คณะสำรวจฯ ได้ชี้ให้เห็นปัญหาสำคัญๆ ไว้หลายประการด้วยกัน ซึ่งข้าพเจ้าขอยกมาเสนอและวิเคราะห์ในโอกาสนี้ด้วย

การขาดแคลนผู้ทรงคุณวุฒิ

ประเทศไทยกำลังประสบปัญหานี้เช่นเดียวกันกับประเทศที่กำลังพัฒนาอื่น ๆ ในปัจจุบันนี้กิจการของรัฐบาลได้ขยายตัวกว้างขวางออกไปทุกที ต้องจัดบริการให้แก่ประชาชนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ดังจะเห็นได้จากกิจกรรมที่กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ดำเนินการอยู่ในขณะนี้ การที่เป็นดังนี้ก็เพราะเหตุว่าได้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะในระยะหลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา (2) การปรับปรุงกลไกทางการเมือง (3) การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของพลเมือง (4) การพัฒนาอุตสาหกรรม (5) การขยายตัวอย่างรวดเร็วของเขตชุมนุมชนหนาแน่น (6) การติดต่อกับต่างประเทศและอื่น ๆ การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้นำมาซึ่งความเจริญก้าวหน้าของบ้านเมือง และในเวลาเดียวกันก็นำมาซึ่งปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมที่ไม่มีใครคาดฝันมาก่อน อันเป็นความจำเป็นที่รัฐบาลจะต้องจัดบริการต่าง ๆ เพิ่มขึ้น เพื่อแก้ไขและปรับปรุงส่งเสริมสวัสดิภาพของประชาชนให้อยู่ในภาวะอยู่ดีกินดีโดยทั่วไป ในการดำเนินกิจการต่างๆ เพื่อความผาสุกของประชาชน จำเป็นที่จะต้องใช้ผู้มีความรู้ความสามารถในวิชาสาขาต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก สมัยที่ว่าใคร ๆ ก็ทำราชการได้นั้นได้ผ่านพ้นไปแล้ว งานรัฐบาลมีลักษณะเฉพาะ (Specialization) มากยิ่งขึ้นทุกที จำเป็นที่ต้องใช้ผู้ผึกฝนอบรม และมีประสบการณ์ในด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะจึงจะสามารถปฏิบัติงานอย่างได้รับผลดีได้

นับตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นต้นมาจนถึงสมัยปัจจุบัน รัฐบาลทุกรัฐบาลได้มีนโยบายและได้ดำเนินการเพื่อหาคนมีความรู้ความสามารถในสาขาต่างๆ

มาใช้ในราชการ โดยการส่งเสริมปรับปรุงการศึกษาภายในประเทศให้ดีขึ้น และส่งนักเรียนไปศึกษาในต่างประเทศในสาขาวิชาที่ทางราชการต้องการอยู่ตลอดมา ในระยะหลัง ๆ นี้ ประเทศไทยได้รับความร่วมมือช่วยเหลือจากองค์การระหว่างประเทศหลายแห่ง เช่น องค์การสหประชาชาติ โครงการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการของสหรัฐอเมริกา และแผนการโคลัมโบ เป็นต้น ซึ่งได้ให้ทุนส่งนักเรียนและข้าราชการไปศึกษาและดูงานในต่างประเทศปีหนึ่ง ๆ เป็นจำนวนมาก

อย่างไรก็ตาม จากรายงานของคณะสำรวจเศรษฐกิจแห่งธนาคารโลก ได้ชี้ให้เห็นว่า เรายังขาดผู้มีความรู้ความสามารถในงานสาขาต่าง ๆ อยู่เป็นอันมาก จำเป็นที่จะต้องหาทางปรับปรุงสมรรถภาพของผู้ที่เป็นข้าราชการอยู่แล้วให้ดีขึ้น

การแต่งตั้งข้าราชการ

คณะสำรวจเศรษฐกิจแห่งธนาคารโลกได้ชี้ให้เห็นว่า ในวงราชการของเรายังมีการแต่งตั้งบุคคลไม่ตรงกับความรู้ความสามารถอยู่เป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ อาจจะสืบเนื่องมาจากการที่ตำแหน่งราชการต่าง ๆ ได้มีมาเป็นเวลานาน มีการเพิ่มตำแหน่งขยายงานกันอยู่เรื่อย ๆ ขณะนี้มีตำแหน่งราชการเฉพาะฝ่ายพลเรือนถึงสองแสนเศษ และยังไม่เคยมีการปฏิรูปตำแหน่งงานเหล่านี้มาก่อนเลย นอกจากนั้นในระบบราชการของเรายังไม่ได้ศึกษาและกำหนดหน้าที่งานพร้อมทั้งคุณสมบัติของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งนั้น ๆ แต่ละตำแหน่งไว้อย่างรัดกุมเพียงพอ (Job Description) ดังเช่นประเทศที่มีระบบการบริหารงานบุคคลก้าวหน้าปฏิบัติกันอยู่ สาเหตุต่าง ๆ เหล่านี้ก่อให้เกิดความยากลำบากในการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งที่เหมาะสมกับความรู้ความสามารถขึ้นทุกที ปัญหานี้มีความสำคัญเป็นทวีคูณในเมื่อประเทศชาติอยู่ในยุคพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างขนาดใหญ่ดังเช่นปัจจุบันนี้ เพราะรัฐบาลต้องรวบรวมคนที่มีความรู้ความสามารถในสาขาวิชาต่าง ๆ มาใช้ในการพัฒนาประเทศ คนที่มีคุณวุฒินี้มีจำนวนไม่เพียงพออยู่แล้ว ถ้าหากมีการใช้คนไม่เหมาะแก่งานก็เป็นสิ่งที่น่าวิตกอย่างยิ่ง รัฐบาลปัจจุบันได้ตระหนักถึงปัญหานี้อยู่แล้วเป็นอย่างดี

การจัดรูปงาน

รายงานของคณะสำรวจเศรษฐกิจแห่งธนาคารโลกได้กล่าวไว้ตอนหนึ่งว่า การจัดรูปงานของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ในประเทศไทยควรได้รับการปรับปรุงตามสมควร

เพราะผลจากการวิจัยได้ชี้ให้เห็นว่า ส่วนราชการหลายแห่งทำงานซ้ำกันซ้อนกัน และขาดการประสานงานที่ดี ทำให้เกิดการสิ้นเปลืองและแข่งขันกันโดยไม่จำเป็น ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการทำงานเพื่อให้มีประสิทธิภาพและประหยัดอย่างยิ่ง การจัดรูปงานที่เหมาะสมไม่ก้าวก่ายซ้ำซ้อนกันเป็นแนวปรัชญาสำคัญอย่างหนึ่งในวิชาการบริหารงาน ถึงแม้ว่าจะมีเจ้าหน้าที่มีความรู้ความสามารถที่มีกำลังเงินเพียงพอ แต่การจัดรูปงานไม่เหมาะสมแล้วก็เป็นการยากที่จะได้รับผลสมบูรณ์เต็มที่ได้ คณะสำรวจฯ ได้เสนอแนะให้มีการปฏิรูปงานของกระทรวง ทบวงกรมต่าง ๆ เสียใหม่อย่างทั่วถึง ซึ่งเป็นข้อเสนอแนะที่น่ารับไว้พิจารณาอย่างยิ่ง

การประสานงาน

นอกจากปัญหาการขาดแคลนผู้ทรงคุณวุฒิ ปัญหาการแต่งตั้งบุคคลให้เหมาะสมแก่ตำแหน่งหน้าที่และปัญหาการจัดรูปงานของส่วนราชการแล้ว คณะสำรวจฯ ยังได้ชี้ให้เห็นปัญหาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานอีกหลายประการ ที่สำคัญก็ได้แก่การประสานงานระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งอยู่ในสภาพที่ไม่น่าพอใจนัก ทั้ง ๆ ที่รัฐบาลปัจจุบันโดยเฉพาะคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์การประสานงานระดับสูงได้เอาใจใส่ในเรื่องนี้เป็นพิเศษ แต่การประสานงานในระดับถัดลงมาก็ควรได้รับการแก้ไขปรับปรุงอีกมาก ในระยะหลัง ๆ นี้ทางราชการได้ใช้กรรมวิธีต่าง ๆ เช่น การประกาศนโยบายส่งเสริมการประสานงาน ตั้งคณะกรรมการผสมระดับกระทรวงและระดับกรม รวมทั้งการแก้ไขระเบียบแบบแผนบางอย่างที่เป็นอุปสรรคต่อการประสานงาน แต่ผลก็ปรากฏว่าการประสานงานในทางปฏิบัติยังมิได้ดีขึ้นเท่าที่ควร การร่วมมือประสานงานที่แท้จริงนั้น จะต้องเริ่มจากจิตใจที่จะให้ความร่วมมือ (Spirit) ของผู้ที่เกี่ยวข้องทุกคนจึงจะได้รับผลดีสมความมุ่งหมาย กรรมวิธีอื่น ๆ ดังกล่าวมาแล้วเป็นแต่เพียงส่วนประกอบและเครื่องส่งเสริมให้เกิดการประสานงานที่ดีเท่านั้น

ขวัญของข้าราชการ

ขวัญของข้าราชการในการปฏิบัติงานก็เป็นอีกเรื่องหนึ่งที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานเป็นอันมาก คณะสำรวจฯ ได้พบว่า ขวัญของข้าราชการไทยโดยทั่วไปอยู่ในระดับที่ไม่น่าพอใจนัก โดยเฉพาะในหมู่ข้าราชการชั้นผู้น้อย ทำให้ขาดความกระตือรือร้นที่จะทำงานให้ก้าวหน้า ขาดความริเริ่ม ไม่กล้ารับผิดชอบ มีความโน้มเอียงที่จะผ่านเรื่องขึ้นไป

ให้ผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือกว่าเป็นผู้วินิจฉัยสั่งการ ทำให้เรื่องต่าง ๆ ไปคั่งอยู่ที่ระดับสูงเกินความจำเป็น ซึ่งมีผลทำให้การปฏิบัติงานล่าช้าเป็นอันมาก ลักษณะการปฏิบัติงานดังกล่าวมาแล้วเป็นภาวะการณ์ที่ควรแก่การปรับปรุงโดยรีบด่วน

คณะสำรวจฯ ได้ให้ความเห็นไว้ว่า การที่ขวัญของข้าราชการเป็นจำนวนมากเสื่อมลงเช่นนี้ เนื่องมาจากสาเหตุหลายประการ อาทิเช่น รายได้จากการรับราชการกับค่าใช้จ่ายในการครองชีพปัจจุบันแตกต่างกันอยู่มาก การที่ยังมีคนจำนวนมากต้องการรับราชการอยู่ก็เพราะเหตุว่า การรับราชการเป็นอาชีพที่มีเกียรติและมีหลักประกันดีที่สุด อย่างไรก็ตามก็มีคนอีกเป็นจำนวนไม่น้อยที่มีความรู้ความสามารถดีได้หันหลังให้แก่ราชการ และเข้าทำงานในวงการธุรกิจและอุตสาหกรรม เพราะมีรายได้ดีกว่าการรับราชการเป็นอันมาก คณะสำรวจฯ ได้เสนอแนะให้หาทางปรับปรุงรายได้ของข้าราชการให้ดีขึ้น ซึ่งเป็นข้อเสนอแนะที่ตรงกับนโยบายของรัฐบาลปัจจุบันอยู่แล้ว สาเหตุอื่น ๆ ที่มีส่วนทำให้ขวัญของข้าราชการเสื่อมลงก็อาจจะได้แก่การปฏิบัติของผู้บังคับบัญชาต่อผู้ใต้บังคับบัญชาในระดับต่าง ๆ หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ มนุษยสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชานั่นเอง ความสัมพันธ์ที่ไม่ราบรื่นระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นสิ่งบั่นทอนกำลังใจในการปฏิบัติงานที่สำคัญยิ่งอย่างหนึ่ง นอกจากนี้ยังมีสาเหตุอื่นอีกเป็นอันมากที่ทำให้ขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานเสื่อมลง เช่น การทำงานที่ไม่ตรงกับความรู้ความสามารถที่ถนัด ไม่มีโอกาสที่จะก้าวหน้าดังนี้ เป็นต้น

การที่ข้าพเจ้านำรายงานของคณะสำรวจฯ ของชนาคารโลกมาเสนอนั้น มิได้หมายความว่า ผลของการศึกษาค้นคว้าของเขาถูกต้องตรงกับความจริงไปทุกสิ่งทุกอย่างหามิได้ ข้าพเจ้าเพียงแต่ยกขึ้นมาอ้างเพื่อประกอบเป็นเหตุผลอย่างหนึ่งว่า เพราะเหตุใดรัฐบาลปัจจุบันจึงสนับสนุนส่งเสริมนโยบายการฝึกอบรมข้าราชการเท่านั้น ถ้าพิจารณาจากรายงานของคณะสำรวจฯ อย่างละเอียดลออพอสมควรแล้ว ก็จะได้พบว่าส่วนใหญ่เกี่ยวกับเรื่องปัญหาและข้อเสนอแนะในการบริหารงานบุคคลในวงงานของรัฐบาลไทย ทั้งนี้ ในทางวิชาการถือว่า การฝึกอบรมนั้นก็เป็นสาขาสำคัญสาขาหนึ่งของเรื่องการบริหารงานบุคคลนั่นเอง

ในปัจจุบันนี้ ท่านทั้งหลายคงได้ยินได้ฟังและบางท่านคงได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการฝึกอบรมข้าราชการมาบ้างแล้วในฐานะเป็นผู้รับการอบรม และผู้ดำเนินการอบรม อย่างไรก็ตาม คนเป็นจำนวนมากยังมีความเข้าใจในแนวปรัชญาของการฝึกอบรมแตกต่างกันอยู่ ฉะนั้นเพื่อความเข้าใจเฉพาะในโอกาสนี้ ข้าพเจ้าใคร่ขอนำแนวปรัชญาของผู้รู้ท่านหนึ่งมาเสนอไว้ดังนี้ คือ "*การฝึกอบรมคือกรรมวิธีต่าง ๆ ที่มุ่งจะเพิ่มพูนความรู้ ความชำนาญและประสบการณ์ เพื่อให้ทุกคนในหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งสามารถปฏิบัติหน้าที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบได้ดียิ่งขึ้น นอกจากนี้ การฝึกอบรมยังมีความมุ่งหมายที่จะพัฒนาทรรศนคติของผู้ปฏิบัติงานให้เป็นไปในทางที่ดี ให้มีกำลังใจรักงาน และให้มีความคิดที่จะหาทางปรับปรุงการปฏิบัติงานให้ดียิ่งขึ้น การฝึกอบรมนั้นรวมทั้งการฝึกอบรมก่อนรับเข้าปฏิบัติงาน และเริ่มทำงานจนกระทั่งพ้นจากหน้าที่การงานไป การฝึกอบรมเป็นกิจกรรมที่อยู่ในความรับผิดชอบโดยตรงของหัวหน้าหน่วยงานทุกแห่ง และจะต้องทำติดต่อกันไปเป็นระยะ ๆ การฝึกอบรมเพียงครั้งสองครั้งอาจจะไม่สามารถได้รับผลสำเร็จตามความมุ่งหมายของการฝึกอบรมอย่างสมบูรณ์ได้*"

เรื่องของการฝึกอบรมได้กลายเป็นศาสตร์สาขาใหม่ขึ้น ได้มีการศึกษาค้นคว้าเป็นหลักเกณฑ์รวบรวมไว้เป็นตำรับตำรามากมาย หากสนใจที่จะศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติมต่อไปอีก ห้องสมุดคณะรัฐประศาสนศาสตร์มีตำรับตำราเกี่ยวกับเรื่องนี้อยู่มากพอที่จะอำนวยความสะดวกได้ ถ้าหากจะพิจารณาแนวปรัชญาของศาสตร์สาขาใหม่ดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่าการที่จะจัดการฝึกอบรมให้บรรลุผลตามความมุ่งหมายอย่างสมบูรณ์นั้น จำเป็นจะต้องใช้วิธีการฝึกอบรมที่เหมาะสมและต้องมีความวิริยะอุตสาหะพอสมควร ข้าพเจ้าจะได้นำวิธีการบางอย่างซึ่งเคยใช้ได้ผลมาแล้วในที่หลายแห่งมาเสนอในตอนท้ายของคำบรรยายนี้

วิวัฒนาการของการฝึกอบรมข้าราชการในประเทศไทย

ถ้าจะศึกษาย้อนหลังเรื่องการฝึกอบรมตามประวัติราชการของไทยแล้ว จะได้พบว่าความจริงการฝึกอบรมข้าราชการนั้นมิใช่ของใหม่แต่อย่างใดเลย ในรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 ซึ่งท่านทั้งหลายคงจะเห็นพ้องกับข้าพเจ้าว่าพระองค์ท่านทรงเป็นนักปฏิรูปที่ยิ่งใหญ่พระองค์หนึ่งในประวัติศาสตร์ของชาติไทย พระองค์

ท่านได้ทรงริเริ่มเปลี่ยนแปลงกิจการที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติหลายอย่างหลายประการ ดังเป็นที่ทราบกันอยู่แล้วโดยทั่วไป ในเรื่องการฝึกอบรมข้าราชการนั้น หลังจากที่พระองค์ท่านได้ยุบเลิกการจัดรูปราชการแบบเก่า คือ ระบบจตุสดมภ์ ซึ่งมีมาแต่สมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนารถแห่งกรุงศรีอยุธยา และทรงนำวิธีการจัดรูปราชการแบบตะวันตกเข้ามาใช้เป็นครั้งแรก โดยจัดแบบกระทรวงทบวงกรมดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้แล้ว เมื่อมีการจัดรูปราชการใหม่ คนที่จะทำราชการตามรูปงานใหม่ ก็ต้องได้รับการพัฒนาจึงจะสามารถเข้ากันได้ พระองค์ท่านจึงได้ทรงตั้งโรงเรียนข้าราชการพลเรือน และโรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้าขึ้น เพื่อฝึกอบรมคนเข้ารับราชการทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน ซึ่งนับได้ว่าเป็นการฝึกอบรมก่อนรับเข้าทำราชการนั่นเอง โรงเรียนข้าราชการฝ่ายพลเรือนได้วิวัฒนาการมาเป็นจุฬาลงกรณมหาวิทยาลัยในปัจจุบันนี้ นอกจากนั้นพระองค์ท่านยังได้จัดทุนเล่าเรียนหลวงส่งคนไปศึกษาในต่างประเทศเพื่อกลับมารับราชการอีกด้วย ซึ่งนับว่าเป็นการฝึกอบรมก่อนเข้าทำงานได้อีกอย่างหนึ่ง และได้ดำเนินการสืบต่อมาจนกระทั่งทุกวันนี้ ดังนั้นจึงพอจะกล่าวได้ว่าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 ทรงเป็นผู้นำในการฝึกอบรมข้าราชการของประเทศไทย ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 6 และ 7 ก็ได้ทรงดำเนินตามรอยพระยุคลบาทของพระราชบิดา กล่าวคือ ได้ทรงส่งเสริมสนับสนุนการฝึกอบรมข้าราชการอยู่ตลอดมา เมื่อ พ.ศ. 2471 ในรัชกาลที่ 7 ได้มีการตราพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนขึ้นเป็นครั้งแรก เพื่อวางรากฐานระบบข้าราชการพลเรือนตามหลักคุณวุฒิ (Merit System) พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้บัญญัติไว้ว่า ผู้ได้รับแต่งตั้งเข้ารับราชการแล้วต้องฝึกหัดงานเป็นเวลา 6 เดือน ซึ่งเป็นการฝึกอบรมอย่างหนึ่งนั่นเอง

สมัยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี 2475 ได้มีการปรับปรุงระบบข้าราชการพลเรือน โดยได้ตราพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 ขึ้น และได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนในปี พ.ศ. 2482 อีกครั้งหนึ่ง ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้มีบทกำหนดให้มีการฝึกอบรมก่อนบรรจุและแต่งตั้งเข้ารับราชการ พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ก็ได้มีบทกำหนดไว้ว่า ถ้าหน่วยราชการใดเห็นสมควรจะจัดให้มีการฝึกอบรมผู้ที่จะสอบเลื่อนขั้นสำหรับขั้นโทและขั้นเอกก็อาจทำได้ ดังนั้นจะเห็นได้ว่ารัฐบาลทุกรัฐบาลนับแต่เปลี่ยนแปลงระบอบการ

ปกครองเป็นต้นมา ได้มีนโยบายส่งเสริมการฝึกอบรมข้าราชการทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน และได้ดำเนินการตามนโยบายอยู่ตลอดมา ดังจะเห็นได้ว่ามีการอบรมผู้ที่เลื่อนยศ เลื่อนตำแหน่งฐานะในวงการทหารอยู่เป็นปกติ นายทหารชั้นประทวนจะเลื่อนขึ้นเป็นชั้นสัญญาบัตรก็ต้องรับการอบรม ผู้ที่ได้เลื่อนจากผู้บังคับหมวดเป็นผู้บังคับกองร้อยก็ต้องได้รับการฝึกอบรม นอกจากนี้ในวงการทหารนั้นยังมีการฝึกอบรมอีกหลายอย่างหลายประเภท นับได้ว่ากิจกรรมการฝึกอบรมในวงการทหารได้ดำเนินการมาเป็นเวลานานมาแล้ว และก้าวหน้ามากยิ่งขึ้นทุกที

ในวงการข้าราชการฝ่ายพลเรือนก็ได้ดำเนินการฝึกอบรมข้าราชการอยู่เป็นประจำ ปรากฏว่ากระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ได้จัดการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานอยู่เป็นปกติ การฝึกอบรมข้าราชการพลเรือนเท่าที่ได้กระทำมาแล้วในอดีต พอจะแบ่งตามลักษณะของการฝึกอบรมได้ดังนี้ คือ (1) การฝึกอบรมตามที่กฎหมายบังคับ เป็นการอบรมเพื่อเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง หรือเพื่อบรรจุแต่งตั้ง (2) การฝึกอบรมเฉพาะอย่าง เช่นเพื่อรับโอนงานส่วนส่วน เพื่อทำทะเบียนราษฎร เพื่อว่าคดีศาลแขวง เพื่อจัดระบบอาชีพ เป็นต้น (3) การฝึกอบรมในรูปของการประชุมต่าง ๆ เช่น ประชุมนายอำเภอ ประชุมเจ้าหน้าที่เก็บภาษีอากร ประชุมนายกเทศมนตรี ประชุมผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นต้น (4) การฝึกอบรมในรูปของการสั่งสอน ซึ่งผู้บังคับบัญชากระทำต่อผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นกลุ่มหรือเป็นราย ๆ ไป และ (5) การประชุมอบรมประจำเดือนที่ทางราชการสั่งให้ทำอยู่

เมื่อได้ศึกษาค้นคว้าโดยละเอียดพอสมควร โดยอาศัยผลของการฝึกอบรมที่ปฏิบัติมาแล้วในอดีตจะได้พบว่า ยังมีหลายสิ่งหลายอย่างที่สมควรได้รับการแก้ไขปรับปรุง เพื่อที่จะให้กิจกรรมการฝึกอบรมของหน่วยราชการต่าง ๆ ได้รับผลสมบูรณ์ยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับวัตถุประสงค์และวิธีการของการฝึกอบรม ตัวอย่างเช่น การฝึกอบรมเพื่อเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่งเหล่านี้ เป็นการฝึกอบรมตามกฎหมายหรือตามคำสั่งมากกว่าอย่างอื่น การอบรมประจำเดือน เป็นการเรียกข้าราชการทุกชั้นทุกระดับให้มาฟังปาฐกถารวม ๆ กันสุดแต่อัธยาศัยของผู้ปาฐกถา แล้วพูดไปข้างเดียวจนหมดเวลา บางครั้งทำให้ผู้พูดและผู้ฟังเกิดความเบื่อหน่ายเป็นอันมาก การสั่งสอนของผู้บังคับบัญชาเฉพาะแก่เจ้าหน้าที่เป็นรายตัวเช่นสอนคนใกล้ชิดหรือผู้ที่ชอบพอรักใคร่ ย่อมไม่เกิดผลแก่ส่วนรวมอย่าง

แท้จริง การประชุมเป็นครั้งคราวเช่นการประชุมผู้ว่าราชการจังหวัด หรือการประชุมเจ้าหน้าที่ส่วนรวมอื่น ๆ ของรัฐบาล มักจะเป็นการเรียกมาฟังคำสั่งหรือรับนโยบายมากกว่าผู้เข้าประชุมไม่ค่อยมีโอกาสที่จะแสดงความคิดเห็น การติดต่อทำความเข้าใจกันระหว่างผู้พูดกับผู้ฟังยังห่างไกลกันอยู่เป็นอันมาก

ฉะนั้น พอจะสรุปได้ว่า การฝึกอบรมที่ทำกันมาแล้วในอดีตนั้น ยังมีส่วนที่ควรได้รับการปรับปรุงหลายอย่างหลายประการ ถ้าจะเปรียบเทียบการฝึกอบรมที่กระทำกันมาแต่กาลก่อนกับที่พาว่ายน้ำก็เป็นการว่ายน้ำไม่ตรงตามแบบ ว่ายได้เหมือนกันแต่ว่ายให้ดีที่สุดไม่ได้ ถ้าเข้าแข่งขันก็อาจจะแพ้คนอื่นเขาอยู่เรื่อย ๆ

โครงการรัฐประศาสนศาสตร์บัณฑิต

ดังได้กล่าวมาในตอนต้นของคำบรรยายนี้แล้วว่า จากผลการศึกษาของท่านผู้รู้หลายท่านรวมทั้งคณะวิจัยจากองค์การระหว่างประเทศหลายคณะ ซึ่งมาศึกษาค้นคว้าการบริหารงานของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ของรัฐบาลไทย ประกอบกับประสบการณ์ที่ผ่านมาได้ชี้ให้เห็นว่า ควรจะได้มีการปรับปรุงกลไกบริหารของเราให้มีสมรรถภาพดียิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยที่กำลังเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมดังเช่นที่เป็นอยู่ในขณะนี้ ผู้ที่จะนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้ได้ผลเต็มที่ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ จำเป็นที่จะต้องได้รับการส่งเสริมประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานให้ก้าวหน้าเหมาะสมกับกาลสมัย การดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งก็ตามไม่ว่าจะเป็นของรัฐบาลหรือของเอกชน ถึงแม้จะมีเงินและสิ่งของมากมายเพียงใด หากไม่ปรับปรุงคุณภาพของผู้ดำเนินงาน ก็เป็นการยากที่จะได้รับผลสมบูรณ์ได้ ถ้าเป็นบริษัทหรือห้างร้านก็อาจขาดทุนขาดรอนและถึงกับล้มละลายได้ ในเมื่อผู้รับผิดชอบในการบริหารงานและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องขาดความรู้ความสามารถ

เป็นที่ทราบกันดีอยู่ทั่วไปว่า ผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญทางฝ่ายบริหารงานของเรานั้น ซึ่งได้แก่ปลัดกระทรวง อธิบดี รองอธิบดีและหัวหน้าส่วนราชการอื่น ๆ มีภูมิหลังในทางการศึกษาแตกต่างกัน บางท่านก็โดยอาชีพเป็นทหาร เป็นแพทย์ เป็นวิศวกร เป็นนักวิทยาศาสตร์ หรือนักกฎหมายเป็นต้น แล้วจึงกลายมาเป็นนักบริหารตามระบบราชการของเรา นักบริหารส่วนมากก็เรียนการบริหารจากประสบการณ์หรือศึกษาค้นคว้าหาความรู้

ด้วยตนเองเป็นส่วนใหญ่ และก็ปรากฏว่าเราได้มีนักบริหารผู้สามารถแล้วเป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตามการศึกษาหาความรู้ด้วยตนเองและเรียนจากประสบการณ์นั้น ย่อมต้องอาศัยความวิริยะอุตสาหะอย่างสูง ซึ่งบางท่านก็ไม่อาจจะทำให้สำเร็จได้ ในปัจจุบันการบริหารงานเป็นศาสตร์สาขาใหม่ที่กำลังพัฒนา ได้มีการศึกษาค้นคว้าทดลองและกำหนดหลักการไว้อย่างกว้างขวางทำนองเดียวกับสาขาวิชาอื่น ๆ ซึ่งจะอำนวยประโยชน์อย่างสำคัญแก่วงการบริหารของประเทศต่าง ๆ ทั้งในปัจจุบันและอนาคต

วิชารัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) ตามนัยที่เราเข้าใจกันอยู่ในทุกวันนี้ ความจริงได้ก่อกำเนิดขึ้นในประเทศไทยเป็นเวลาหลายปีมาแล้ว ตามที่ปรากฏนั้น คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณมหาวิทยาลัยก็ได้เคยจัดให้มีการสอนวิชากฎหมายปกครอง วิชารัฐประศาสนศาสตร์ระเบียบปฏิบัติราชการแผ่นดินมาตั้งแต่ปี 2491

ต่อมาในปี 2497 คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้จัดให้มีการสอนวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในหลักสูตรปริญญาโทขึ้น อย่างไรก็ดี วิชานี้เพิ่งได้รับความสนใจและปรับปรุงครั้งใหญ่ในปี 2497 โดยทองค์การยูซ่อมได้ส่งผู้เชี่ยวชาญจาก Public Administration Service มาศึกษาการบริหารราชการในประเทศไทย ได้สำรวจสภาวะต่าง ๆ ตลอดจนปัญหาในการบริหารราชการแล้ว ก็ได้จัดทำข้อเสนอต่อรัฐบาลหลายอย่างหลายประการในการปรับปรุงแก้ไขการบริหารให้ดีขึ้น จากนั้นได้มีการเจรจาตกลงให้ความช่วยเหลือทางวิชาการระหว่างรัฐบาลไทยและรัฐบาลสหรัฐอเมริกา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และมหาวิทยาลัยอินเดียนาก็ได้เซ็นสัญญาร่วมกันฉบับแรกเมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 2498 มีอายุสัญญา 3 ปี ดังนั้น จึงได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาให้จัดตั้งคณะรัฐประศาสนศาสตร์ขึ้นในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อวันที่ 15 มิถุนายน 2498 เมื่อสัญญาระหว่างมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์กับมหาวิทยาลัยอินเดียนางวดที่หนึ่งหมดอายุแล้ว ก็ได้มีการทำสัญญาใหม่อีก 3 งวด ซึ่งงวดที่สองจะหมดอายุลงในวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2506

การจัดตั้งคณะรัฐประศาสนศาสตร์ขึ้นในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์นั้น มีความมุ่งหมายที่จะส่งเสริมการบริหารราชการแผ่นดินให้ก้าวหน้าขึ้น โดยให้ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์แก่นักศึกษาและข้าราชการ เพื่อให้มีความสามารถรอบรู้ทางวิชาการ ซึ่งจะใช้ใน

การปฏิบัติงาน และเพื่อปรับปรุงส่งเสริมมาตรฐานการศึกษา และการสอนวิชารัฐประศาสน-ศาสตร์ให้มีมาตรฐานทัดเทียมนานาประเทศ และเพื่อให้บรรลุความมุ่งหมายดังกล่าวนั้น คณะรัฐประศาสนศาสตร์จึงได้กำหนดโครงการดำเนินการรวม 4 สาขา คือ

1. ฝ่ายการสอน

สำหรับฝ่ายการสอนนี้ได้เริ่มเมื่อ ปี 2499 โดยเปิดการสอนชั้นปริญญาโทขึ้น มีวัตถุประสงค์เพื่อสอนวิชาการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อให้นักศึกษาได้ทราบถึงหลักและวิธีการบริหารราชการแผ่นดินในสาขาต่าง ๆ อาทิ หลักรัฐประศาสนศาสตร์ การบริหารงานบุคคล การบริหารงานสวัสดิการและสังคม การจัดรูปงานและวิธีปฏิบัติงาน การวางแผนงาน การบริหารงานพัฒนาเศรษฐกิจ การวิจัยในทางบริหารและอื่น ๆ อีกหลายวิชา ในการนี้ได้รับสมัครสอบคัดเลือกเข้าจากผู้ที่สำเร็จปริญญาตรีมาแล้ว นอกจากนั้นยังได้รับผู้ที่กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ได้ส่งมาศึกษาตามมติคณะรัฐมนตรีอีกด้วย สำหรับปริญญาตรีและเอกนั้น ทางคณะรัฐประศาสนศาสตร์มีโครงการที่จะทำการเปิดสอนในโอกาสต่อไป ขณะนี้มีนักศึกษาทั้งสิ้น 454 คน สำเร็จการศึกษาไปแล้ว 46 คน กิจกรรมการสอนนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะเตรียมนักบริหารสำหรับกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ในอนาคต เป็นที่น่ายินดีอย่างยิ่งที่นักศึกษาเป็นจำนวนมากดำรงตำแหน่งทางฝ่ายบริหารอยู่บ้างแล้วในระดับสูง

2. ฝ่ายการวิจัย

ฝ่ายการวิจัยตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาค้นคว้าทางวิชาการเกี่ยวกับการบริหารงาน อันจะเป็นอุปกรณ์ส่งเสริมการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ รวมตลอดถึงการให้ความช่วยเหลือแก่กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ในการวิจัยเพื่อปรับปรุงการบริหารงานของหน่วยราชการต่าง ๆ ให้ดียิ่งขึ้น

อันความเปลี่ยนแปลงของราชการการบริหารในด้านการวิจัยนั้น ขณะนี้มีลักษณะก้าวหน้าไปมาก เฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายที่จะใช้การวิจัยให้เป็นประโยชน์แก่การบริหารราชการแผ่นดินให้กว้างขวางยิ่งขึ้น รัฐบาลจึงได้จัดตั้งสภาวิจัยแห่งชาติขึ้น มีสาขาต่าง ๆ 10 สาขา ในจำนวนนี้มีสาขารัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์รวมอยู่ด้วย สำหรับงานด้านวิจัยของคณะรัฐประศาสนศาสตร์แบ่งออกได้เป็น 4 ประเภท คือ

1. การวิจัยเพื่อประโยชน์แก่การสอน โดยให้อาจารย์ผู้รับผิดชอบทำการสอนอยู่ในลักษณะวิชาต่าง ๆ จัดให้มีการวิจัยในลักษณะวิชานั้น ๆ

2. การวิจัยเพื่อปรับปรุงผลงานที่คณะรัฐประศาสนศาสตร์ได้ปฏิบัติจัดทำอยู่แล้ว

3. การวิจัยและประสานงานกับอนุกรรมการวิจัยทางรัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ของสภาวิจัยแห่งชาติ

4. การวิจัยในลักษณะเป็นโครงการระยะยาวโดยมุ่งวิจัยปัญหาและเรื่องราวต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งที่เป็นการบริหารราชการส่วนกลางและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานของรัฐ

อาจารย์ในคณะรัฐประศาสนศาสตร์มีทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศได้ทำการวิจัยค้นคว้า เพื่อประโยชน์แก่การสอนตามสาขาวิชาที่แต่ละคนถนัด และได้รวบรวมผลของการวิจัยไว้ในรูปของตำรา ตั้งแต่เริ่มตั้งคณะจนกระทั่งปัจจุบันนี้ รวมเป็นหนังสือประมาณ 4,500 หน้า และวิทยานิพนธ์ของนักศึกษาซึ่งเป็นผลของการวิจัยประมาณ 7,000 หน้า

ส่วนโครงการวิจัยที่เป็นประโยชน์แก่กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ได้จัดทำเอกสารแสดงการจัดส่วนราชการของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ไปแล้ว 8 กระทรวง และกำลังดำเนินการสำหรับหน่วยราชการอื่น ๆ ที่เหลือต่อไปอีก นอกจากนั้นฝ่ายวิจัยของคณะฯ ได้ให้ความร่วมมือแก่หน่วยราชการต่าง ๆ ที่ดำเนินการวิจัยงานในสาขาของตนตามที่ขอร้องมาอยู่เป็นปกติ เช่น การวิจัยปัญหาอันชพาด เป็นต้น พร้อมทั้งออก *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์* เป็นประจำ เพื่อเผยแพร่ความรู้ทางวิชาการอีกด้วย

เนื่องจากรัฐบาลได้ตั้งสภาวิจัยแห่งชาติขึ้นดังได้กล่าวมาแล้ว สภาวิจัยฯ ได้ตระหนักว่าส่วนราชการที่รับผิดชอบในการวิจัย ยังขาดแคลนเจ้าหน้าที่ซึ่งมีความรู้ความเข้าใจในงานด้านนี้อยู่เป็นอันมาก จึงได้กำหนดโครงการอบรมนักวิจัยขึ้น โดยขอให้หน่วยราชการต่าง ๆ ส่งเจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งทำหน้าที่วิจัยมารับการฝึกอบรมเป็นรุ่น ๆ และได้ขอร้องให้คณะรัฐประศาสนศาสตร์เป็นผู้ฝึกอบรมให้ ได้จัดไปแล้ว 1 รุ่น มีผู้เข้ารับการอบรมจำนวน 30 คน ปรากฏว่าได้รับผลสำเร็จเป็นอย่างดีและจะได้ดำเนินการต่อไปจนกว่าเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยจะได้รับการฝึกอบรมอย่างทั่วถึง

3. ฝ่ายห้องสมุด

ในการศึกษาชั้นบริญญาโท การฝึกอบรมข้าราชการและการวิจัยนั้น ห้องสมุดนับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะเหตุว่าการศึกษาตามระบบใหม่นั้น อาจารย์จำต้องอาศัยห้องสมุดสำหรับค้นคว้าเป็นสาระสำคัญ นอกจากนั้นยังเป็นประโยชน์แก่ข้าราชการผู้ที่สนใจในการแสวงหาความรู้ใหม่ ๆ เพื่อปรับปรุงตัวเองให้ดียิ่งขึ้น ดังนั้น คณะรัฐประศาสนศาสตร์จึงได้จัดให้มีห้องสมุดเฉพาะวิชา (Special Library) ที่ทันสมัยโดยมีความมุ่งหมาย 4 ประการ คือ

1. จัดเป็นที่รวมของตำรับตำราเกี่ยวกับการบริหารงานทุกสาขาอย่างสมบูรณ์

2. จัดให้ห้องสมุดเป็นศูนย์รวม เพื่ออำนวยบริการในด้านค้นคว้าทางการบริหารให้แก่กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ในรูปของสหบัตร (Union Catalogue) กับร่วมมือกับกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ จัดเก็บเอกสารที่มีความสำคัญต่อสถานที่ราชการนั้น ๆ ตามแบบปัจจุบัน เพื่อความสะดวกในการค้นคว้าอ้างอิง

3. ร่วมมือกับกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ จัดให้มี Bibliographical Information ตามลักษณะและสาขาวิชาการบริหารงาน

4. เปิดการยืมระหว่างห้องสมุด (Inter-Library Loan) ขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้บริการห้องสมุดคณะรัฐประศาสนศาสตร์และห้องสมุดของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ได้เป็นประโยชน์แพร่หลายและกว้างขวางยิ่งขึ้น

ขณะนี้ ห้องสมุดคณะรัฐประศาสนศาสตร์ นับว่าเป็นห้องสมุดที่ใหญ่และทันสมัย มีหนังสืออยู่ประมาณ 15,000 เล่ม จุลสารอีกประมาณ 5,000 เล่ม มีนักศึกษา อาจารย์ ข้าราชการ และประชาชนมาใช้ห้องสมุดของคณะวันหนึ่ง ๆ เป็นจำนวนมาก

4. ฝ่ายการฝึกอบรมข้าราชการ

ตามที่กล่าวมาแล้วว่า กิจกรรมการสอนมุ่งที่จะเตรียมนักบริหารในอนาคต ส่วนกิจกรรมวิจัยและห้องสมุดนั้นเป็นอุปกรณ์ส่งเสริมโครงการรัฐประศาสนศาสตร์ให้สามารถดำเนินไปด้วยดี อย่างไรก็ตาม นโยบายปรับปรุงกลไกการบริหารงานของรัฐบาลไม่อาจจะสำเร็จผลสมบูรณ์ให้ทันกับความต้องการของสถานการณ์ของประเทศได้ หากแนว

ปรัชญาและวิธีการบริหารงานแบบใหม่ยังเข้าไปไม่ถึงข้าราชการส่วนใหญ่ของรัฐบาล เฉพาะแต่ฝ่ายพลเรือนฝ่ายเดียวก็มีจำนวนถึงสองแสนคนเศษ วิธีการสุดวิธีหนึ่งที่จะพัฒนาบุคคลที่อยู่ในวงราชการอยู่แล้วก็คือ "การฝึกอบรมข้าราชการ" เพราะเป็นวิธีที่มุ่งจะปรับปรุงสมรรถภาพของผู้ที่เป็นข้าราชการอยู่แล้วโดยตรง

ดังนั้น รัฐบาลปัจจุบันจึงได้สนับสนุนนโยบายพัฒนาสมรรถภาพข้าราชการ เพราะมีความเชื่อมั่นว่า ถ้าการดำเนินการตามนโยบายให้เป็นไปอย่างเหมาะสม ใช้วิธีการที่ถูกต้องทันสมัย ผลการปฏิบัติงานของข้าราชการจะดีขึ้น ซึ่งจะช่วยให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากบริการต่าง ๆ ของรัฐบาลดีขึ้นและประหยัด ประเทศชาติก็จะก้าวหน้าไปในทางที่ดียิ่งขึ้น เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายพัฒนาสมรรถภาพข้าราชการ ในปี พ.ศ. 2499 รัฐบาลได้จัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาการฝึกอบรมข้าราชการขึ้น ประกอบด้วย ฯพณฯ ท่านนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน พระเจ้าวรวงศ์เธอกรมหมื่นนราธิปพงษ์ประพันธ์ เป็นรองประธาน ปลัดกระทรวงทุกกระทรวงเป็นกรรมการ และกรรมการอื่น ๆ อีก คือ เลขาธิการ ก.พ. ศาสตราจารย์ทวี แรงขำ ศาสตราจารย์มาลัย หุวะนันทน์ และนายบุญชนะ อัตถากร เป็นกรรมการและเลขานุการ นายชวัช ฉัตระเนตร เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ โดยให้มีหน้าที่เสนอความเห็นต่อรัฐบาลในการกำหนดโครงการและการดำเนินการตามโครงการฝึกอบรมข้าราชการโดยส่วนรวม นอกจากนั้นยังมีคณะกรรมการที่ปรึกษาการฝึกอบรมข้าราชการประจำกระทรวงและคณะกรรมการที่ปรึกษาการฝึกอบรมประจำกรม ในอันที่จะติดต่อประสานงานกับคณะรัฐประศาสนศาสตร์เกี่ยวกับการฝึกอบรมข้าราชการในส่วนรวม

อนึ่ง เพื่อดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ตามโครงการฝึกอบรมข้าราชการ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ได้รับมอบหมายหน้าที่ให้เป็นศูนย์กลางส่งเสริมการฝึกอบรมข้าราชการโดยมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. ให้ความร่วมมือช่วยเหลือทางวิชาการแก่กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ในการฝึกอบรมข้าราชการ

2. ดำเนินการฝึกอบรมข้าราชการในบางกรณี เฉพาะที่กระทรวงทบวงกรมไม่สะดวกหรือไม่ถนัดที่จะทำเอง เช่น การพัฒนานักบริหาร การฝึกอบรมผู้ดำเนินการฝึกอบรมและครูผู้สอนในการฝึกอบรม หรือทำการฝึกอบรมให้ดูเป็นตัวอย่าง เป็นต้น

3. ทำการวิจัยเกี่ยวกับการฝึกอบรม และทำการเผยแพร่ผลของการวิจัยนั้น

4. แจ้งข่าวคราวและความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับการฝึกอบรมให้แก่เจ้าหน้าที่ฝึกอบรมของส่วนราชการต่าง ๆ

5. เป็นศูนย์กลางเครื่องมือโสตทัศนศึกษา เช่น ภาพยนตร์ สไลด์ แผนภูมิ ฯลฯ เพื่อใช้ในการฝึกอบรมข้าราชการทั่วราชอาณาจักร

ในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเกี่ยวกับการฝึกอบรมข้าราชการ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ได้ดำเนินการเป็นขั้น ๆ ไปแล้วดังนี้ คือ

1. การฝึกอบรมข้าราชการที่เป็นผู้ดำเนินการฝึกอบรมตามกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ

เนื่องด้วยนโยบายการฝึกอบรมข้าราชการแต่เดิมมา มีจุดมุ่งหมายที่จะให้การฝึกอบรมเป็นไปในทำนองการกระจายงานฝึกอบรมไปตามส่วนราชการต่าง ๆ (Decentralized Training) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ต้องการจะให้กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ทำการฝึกอบรมของตนเอง โดยที่ฝ่ายการฝึกอบรมข้าราชการคณะรัฐประศาสนศาสตร์ ทำหน้าที่เพียงแต่เป็นศูนย์กลางให้ความร่วมมือประสานงานและให้การปรึกษาหารือและช่วยเหลือในด้านวิชาการ จึงได้จัดให้มีการฝึกอบรมประเภทนี้ขึ้น เพื่อที่จะให้กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ได้มีเจ้าหน้าที่โดยเฉพาะ ดำเนินงานจัดการฝึกอบรมข้าราชการในกระทรวงทบวงกรมของตนเอง เท่าที่ได้ดำเนินงานมา ฝ่ายการฝึกอบรมข้าราชการได้ทำการฝึกอบรมผู้ที่จะทำหน้าที่นี้ไปแล้ว 4 รุ่น จำนวน 84 คน โดยขอความร่วมมือจากกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ คัดเลือกผู้ที่เหมาะสมเข้ารับการอบรม สาระสำคัญของหลักสูตรมุ่งที่จะให้ผู้เข้ารับการอบรมได้เรียนรู้ถึงวิธีการกำหนดความต้องการ (Determining Needs) การวางแผนกำหนดการ (Program Planning) และการจัดหลักสูตรการฝึกอบรมประเภทต่าง ๆ

2. การฝึกอบรมข้าราชการที่จะเป็นครูผู้ฝึกอบรม

เนื่องด้วยเหตุผลที่ได้กล่าวในข้างต้น โดยที่จะให้ส่วนราชการต่าง ๆ ทำการฝึกอบรมของตนเอง จึงจำเป็นต้องจัดให้มีการฝึกอบรมประเภทนี้เช่นกัน โดยขอให้กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ คัดเลือกผู้ที่เหมาะสมเข้ารับการอบรม เพื่อจะได้เป็นครูผู้ฝึกอบรมแก่ข้าราชการในกระทรวงทบวงกรมของตนอีกต่อหนึ่ง สาระสำคัญของหลักสูตรมุ่งที่จะให้ผู้เข้ารับการ

อบรมได้เรียนรู้ถึงวิธีการและเทคนิคต่าง ๆ ที่จะนำไปใช้ฝึกอบรมให้ได้ผล เช่น การนำอภิปรายหมู่ (Group Discussion) และการใช้อุปกรณ์โสตทัศนศึกษาประกอบและอื่น ๆ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ได้อบรมครูผู้ฝึกให้แก่กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงคมนาคม และส่วนพัฒนาการท้องถิ่น กรมมหาดไทยไปแล้ว 3 รุ่น จำนวน 44 คน ปรากฏว่าหน่วยราชการทั้ง 3 แห่งดังกล่าวแล้ว สามารถดำเนินการฝึกอบรมข้าราชการได้ด้วยตนเอง และได้ทำการฝึกอบรมข้าราชการในสังกัดไปแล้วหลายรุ่นอย่างได้ผลดี นับว่านโยบายที่จะให้หน่วยราชการต่างดำเนินการด้วยตนเองได้สำเร็จผลไปบ้างแล้ว อย่างไรก็ตาม เพื่อที่จะให้นโยบายนี้ได้ผลสมบูรณ์ จำเป็นที่จะต้องส่งเสริมให้ทุกกระทรวงทบวงกรมมีครูผู้ฝึกของตนเองต่อไป

3. *การฝึกอบรมข้าราชการชั้นหัวหน้า* ซึ่งได้แก่หัวหน้าแผนกและหัวหน้ากอง สาระสำคัญของหลักสูตรมุ่งที่จะให้ผู้เข้ารับการอบรม ได้เรียนรู้ถึงวิธีการที่จะปฏิบัติงานในหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้บังคับบัญชา ได้แก่ (1) การวางแผนงาน (2) การสั่งงาน และ (3) การประสานงาน (4) สัมพันธภาพในงาน (5) การแก้ไขปัญหาการฝึกอบรม (6) การปรับปรุงงาน (7) การเป็นผู้นำ และอื่น ๆ การฝึกอบรมประเภทนี้ส่วนราชการต่าง ๆ เป็นผู้จัดขึ้นเอง โดยที่ฝ่ายการฝึกอบรมข้าราชการให้ความช่วยเหลือร่วมมือ และให้คำแนะนำปรึกษาในด้านวิชาการ ข้าราชการชั้นหัวหน้าของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ เช่น กรมประชาสงเคราะห์ กรมราชทัณฑ์ สำนักงานส่งเสริมการเศรษฐกิจแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงาน ก.พ. กรมการขนส่ง กระทรวงศึกษาธิการ ฯลฯ ที่เข้ารับการอบรมแล้วในปัจจุบันนี้ 72 รุ่น จำนวน 322 คน การปรับปรุงและขยายงานขั้นต่อไปก็คือ ให้ความช่วยเหลือทางด้านวิชาการและพยายามส่งเสริมสนับสนุนให้ทุกกระทรวงทบวงกรมได้มีการฝึกอบรมข้าราชการชั้นผู้บังคับบัญชาขึ้น ซึ่งยังมีอยู่อีกเป็นจำนวนมากมายทั่วทั้งประเทศ

4. *การฝึกอบรมปฐมนิเทศก์* ส่วนใหญ่เป็นการฝึกอบรมข้าราชการชั้นผู้น้อย และผู้ที่เข้ารับราชการใหม่ ๆ ให้รู้งานในหน้าที่และงานทั่ว ๆ ไป เป็นการแนะแนวทาง เช่น อบรมให้เรียนรู้และเข้าใจถึงกฎหมาย กฎข้อบังคับ วัตถุประสงค์ นโยบาย ระเบียบปฏิบัติและวิธีการต่าง ๆ หน้าที่และความรับผิดชอบในงาน อบรมให้คุ้นต่อสถานที่สิ่งแวดล้อมและสภาพ

การทำงานความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการด้วยกัน เป็นต้น การฝึกอบรมประเภทนี้ กระทรวงทบวงกรมเป็นผู้จัดขึ้นเอง โดยที่ฝ่ายการฝึกอบรมข้าราชการเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือร่วมมือและให้คำแนะนำปรึกษาในด้านวิชาการ ข้าราชการของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ เช่น กรมปศุสัตว์ กรมประมง กระทรวงเศรษฐการ ฯลฯ ที่เข้ารับการอบรมในปัจจุบันนี้ 6 รุ่น จำนวน 294 คน ซึ่งนับว่ายังน้อยมาก ถ้าเทียบกับจำนวนข้าราชการในชั้นนี้ทั่วประเทศ การปรับปรุงและขยายงานในขั้นต่อไป ก็คือ ให้ความช่วยเหลือทางด้านวิชาการและพยายามส่งเสริมสนับสนุนให้ทุกกระทรวงทบวงกรมได้จัดให้มีการฝึกอบรมปฐมนิเทศก์ขึ้น เพื่อเป็นประโยชน์ในการปฏิบัติงานของข้าราชการ

5. *การฝึกอบรมสาขาวิชาเทคนิค* ซึ่งมีอยู่หลายด้านด้วยกัน เช่น การประชุมการบริหารงานบุคคล การบริหารพัฒนาเศรษฐกิจ การฝึกอบรมในด้านงานสารบรรณ การจัดองค์การและปฏิบัติงาน (Organization & Methods) งานพิมพ์ดีด งานเลขานุการ เป็นอาทิ เท่าที่คณะฯ ได้จัดและให้ความร่วมมือแก่หน่วยราชการต่าง ๆ ในการฝึกอบรมทำนองนี้ไปแล้ว 30 รุ่น จำนวน 1,692 คน และจะจัดให้มีในรุ่นต่อ ๆ ไปอีก โดยเหตุที่ว่าการฝึกอบรมประเภทนี้ แบ่งออกเป็นหลายแขนงด้วยกัน ทั้งนี้แล้วแต่คุณลักษณะของงาน ดังนั้นในบางแขนงส่วนราชการต่าง ๆ จะเป็นผู้จัดโดยขอความช่วยเหลือและร่วมมือของฝ่ายการฝึกอบรมข้าราชการคณะรัฐประศาสนศาสตร์ การปรับปรุงขยายงานขั้นต่อไปก็คือ พยายามส่งเสริมสนับสนุนให้ทุกกระทรวงทบวงกรมจัดการฝึกอบรมประเภทนี้ขึ้นในหลายแขนงด้วยกัน ให้แพร่หลายเพื่อเป็นประโยชน์ในการปฏิบัติงานของข้าราชการ

6. *การฝึกอบรมข้าราชการส่วนภูมิภาค* เท่าที่ดำเนินงานมา ฝ่ายการฝึกอบรมข้าราชการได้ร่วมมือกับกระทรวงมหาดไทยทำการฝึกอบรมข้าราชการในส่วนภูมิภาค ซึ่งได้แก่การจัดการประชุมผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ กำนันและหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด 4 จังหวัด 7 รุ่น จำนวน 2,245 คน

7. *การพัฒนานักบริหาร* การฝึกอบรมประเภทต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น เป็นการฝึกอบรมข้าราชการที่อยู่ในระดับกลางและระดับต่ำ ผู้ได้รับการฝึกอบรมไปแล้ว จะนำความรู้และประสบการณ์ไปใช้ในการปรับปรุงงานในหน้าที่และความรับผิดชอบของตน

บางครั้งก็เป็นการยากที่จะทำได้ เพราะผู้บังคับบัญชาชั้นยอดไม่สนับสนุน ซึ่งอาจจะเนื่องมาจากยังไม่ทราบซึ้งในวิธีการที่จะนำมาใช้เพียงพอก็ได้ เมื่อเป็นดังนี้ ก็ทำให้ผู้ที่ได้รับการฝึกอบรมไปแล้วเกิดความท้อใจ ซึ่งเป็นที่น่าเสียดายอย่างยิ่ง อีกประการหนึ่ง ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ชั้นรองปลัดกระทรวง อธิบดี รองอธิบดีหรือเทียบเท่า ย่อมมีความสำคัญอย่างยิ่งในการที่จะบริหารนโยบายพัฒนาประเทศสาขาต่าง ๆ ของรัฐบาลให้สำเร็จผลหรือล้มเหลวได้ เมื่อเป็นดังนี้ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ซึ่งปฏิบัติหน้าที่การฝึกอบรมตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการที่ปรึกษาการฝึกอบรมข้าราชการ จึงได้จัดให้มีการประชุมสัมมนาพัฒนานักบริหาร โดยความร่วมมือของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ คัดเลือกข้าราชการชั้นพิเศษซึ่งดำรงตำแหน่งในทางบริหารส่งมาร่วมสัมมนาแล้ว 4 รุ่น จำนวน 88 ท่าน การประเมินผลของแต่ละครั้งปรากฏว่าได้รับผลดีเป็นที่น่าพอใจยิ่ง จึงได้จัดการประชุมสัมมนารุ่นที่ 5 ขึ้น และจะได้ดำเนินการจัดการประชุมต่อไปอีก จนกระทั่งนักบริหารที่เหลือได้เข้ามาร่วมสัมมนาโดยทั่วถึงกัน นอกจากนี้ กองทัพเรือและคณะรัฐประศาสนศาสตร์ ได้ร่วมกันจัดการประชุมสัมมนานายทหารเรือชั้นผู้ใหญ่ในเรื่องการบริหารงานอีก 2 รุ่น มีผู้เข้าร่วมสัมมนา 54 ท่าน ซึ่งพอจะอนุโลมได้ว่า เป็นการพัฒนานักบริหารนั่นเอง

พิจารณาจากกิจกรรมที่คณะรัฐประศาสนศาสตร์ได้ดำเนินการไปแล้ว ปรากฏว่าเป็นการดำเนินตามแนวนโยบายที่กำหนดไว้ กล่าวคือ พยายามส่งเสริมให้กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ เป็นผู้จัดฝึกอบรมข้าราชการในสังกัดได้ด้วยตนเอง/ โดยคณะรัฐประศาสนศาสตร์จัดฝึกอบรมผู้ดำเนินการฝึกอบรมให้ในขั้นเริ่มแรกขึ้น ต่อมาจัดฝึกอบรมครูผู้ฝึกให้ส่งเสริมให้หน่วยราชการต่าง ๆ ใช้อุปกรณ์โสตทัศนศึกษาของคณะ ฯ เพื่อช่วยให้การฝึกอบรมได้ผลสมบูรณ์ยิ่งขึ้น/จัดฝึกอบรมประเภทต่าง ๆ เป็นตัวอย่างแก่หน่วยราชการเพื่อจะได้นำไปทดลองทำด้วยตนเอง/จัดการฝึกอบรมบางประเภทที่จะอำนวยประโยชน์แก่ทุกกระทรวงทบวงกรม / ซึ่งหน่วยราชการใดราชการหนึ่งไม่สามารถจะจัดได้ เช่น การฝึกอบรมวิธีจัดองค์การและวิธีปฏิบัติงาน เป็นต้น / ช่วยให้ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่สนับสนุนกิจกรรมการฝึกอบรมข้าราชการ โดยการจัดการประชุมสัมมนาพัฒนานักบริหารขึ้น นอกจากนั้น คณะรัฐประศาสนศาสตร์ ยังทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางให้คำปรึกษา

หารือทางวิชาการเกี่ยวแก่การฝึกอบรมข้าราชการอยู่ตลอดเวลา และพร้อมที่จะให้ความช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกแก่หน่วยราชการในทุกวิถีทางเท่าที่สามารถจะทำได้ ทั้งนี้ เพื่อให้นโยบายการพัฒนาข้าราชการของรัฐบาลได้ผลอย่างสมบูรณ์ยิ่ง

I. ปัญหาการดำเนินงานตามโครงการฝึกอบรมข้าราชการและข้อเสนอแนะ

นับตั้งแต่เริ่มดำเนินการตามโครงการฝึกอบรมแบบใหม่จนถึงปัจจุบันนี้ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ได้ศึกษาค้นคว้าและประเมินผลของการดำเนินงานอยู่ตลอดมา เพื่อจะได้ใช้เป็นแนวทางสำหรับปรับปรุงโครงการให้เหมาะสมแก่สถานการณ์อยู่เสมอ จากประสบการณ์ที่แล้วมา ได้ผลว่าการดำเนินการตามโครงการฝึกอบรมข้าราชการยังมีปัญหาข้อขัดข้องอีกหลายประการที่จะต้องหาทางแก้ไขปรับปรุงซึ่งพอจะยกขึ้นมากล่าวในประการสำคัญดังต่อไปนี้ คือ

(1) ยังมีข้าราชการอีกเป็นจำนวนมากที่ยังให้ความเอาใจใส่ในคุณค่าของการฝึกอบรมข้าราชการน้อยเกินไป ทั้งนี้ อาจจะเนื่องมาจากความรู้สึกต่อต้านการเปลี่ยนแปลงซึ่งเป็นธรรมชาติของมนุษย์ แต่มีข้อสังเกตอยู่อย่างหนึ่งว่า ความเจริญก้าวหน้าคือการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดี ความเจริญจะเกิดขึ้นไม่ได้ถ้าไม่มีการเปลี่ยนแปลง กรุงเทพพระมหานครที่เจริญก้าวหน้าอย่างที่เป็นอยู่ทุกวันนี้ ก็เนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลง บางท่านอาจจะมีความเบื่อหน่ายต่อวิธีการฝึกอบรมดังที่เคยทำกันมาในอดีต ซึ่งได้แก่การเรียกคนมาชุมนุมกันแล้วพูดไปข้างเดียว มีบ่อยครั้งที่ผู้มาชุมนุมฟังไม่มีความสนใจแต่ประการใด ผลก็คือบางคนไม่ได้เรียนรู้อะไรเลย หรืออาจจะเป็นเพราะการฝึกอบรมแบบใหม่ยังไม่แพร่หลายพอที่จะช่วยให้บรรดาข้าราชการมีความเข้าใจและเกิดความสนใจได้ อย่างไรก็ตาม ขณะนี้การฝึกอบรมตามวิธีการแผนใหม่ที่คณะรัฐประศาสนศาสตร์ และหน่วยราชการต่างๆ ได้ดำเนินการไปแล้ว คงจะเป็นทางหนึ่งที่ช่วยแก้ปัญหานี้ได้บ้างไม่มากก็น้อย

ในโอกาสนี้ข้าพเจ้าใคร่ขอนำวิธีการฝึกอบรมแบบใหม่มาเสนอโดยสังเขป การฝึกอบรมนั้นมีลักษณะแตกต่างกับการศึกษาในมหาวิทยาลัยอยู่บ้างในสาระสำคัญที่ว่า การศึกษานั้นเป็นการเรียนอย่างกว้างขวางเพื่ออนาคตอันไกล แต่การฝึกอบรมนั้นมีลักษณะเฉพาะในตัวเอง เป็นการเรียนวันนี้เพื่อใช้วิชาในวันพรุ่งนี้ ดังนั้น การจัดหลักสูตรจึงต้องให้สอดคล้อง

กับความต้องการที่แท้จริงของผู้รับการอบรม ส่วนวิธีการก็ต้องช่วยให้ผู้รับการอบรมเกิดความสนใจ มีส่วนร่วมทดลองปฏิบัติ มีโอกาสเรียนจากสถานการณ์ที่เป็นจริง นอกจากนั้นจะต้องมีการประเมินผลการฝึกอบรมอยู่เป็นระยะ เพื่อหาทางปรับปรุงแก้ไขอยู่เสมอ

การฝึกอบรมแบบใหม่นั้นพอจะแยกสาระสำคัญได้ดังนี้ คือ

ก. จะต้องมีการวางโครงการ

จะอบรมใครบ้าง ซึ่งต้องแบ่งเป็นชั้นๆ เช่น หัวหน้าหน่วยหรือเรียกว่านักบริหาร หรือชั้นผู้บังคับบัญชารองลงมา หรือชั้นผู้ปฏิบัติการ หรือการอบรมผู้เข้ารับตำแหน่งใหม่ ไม่ใช่อบรมปนกันหมด

ข. จะอบรมเรื่องอะไร หมายความว่า เพราะอะไรถึงจะจัดให้มีการอบรม ผู้รับการอบรมขาดอะไร การที่จะรู้ว่าขาดอะไรนั้น ย่อมมีทางตรวจสอบได้หลายทาง กล่าวคือ

1. ใช้แบบสอบถาม (Questionnaire) การสอบถามเช่นนี้ วิธีเขียนคำถามเป็นวิชาการแขนงหนึ่ง การถามอาจถามทุกคนหรือถามแบบเลือกพอเป็นตัวอย่าง หัวใจของเรื่องสอบถามอยู่ที่ว่า ผู้ตอบไม่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย แต่ต้องรับผิดชอบในศีลธรรม คือต้องการความจริงแท้ๆ จึงไม่ต้องให้มีการเซ็นชื่อ การตอบต้องตอบทันทีทันใดคล้ายทำข้อสอบไล่ เพราะเชื่อกันว่า ถ้าให้ไปไตร่ตรองนานๆ ยิ่งนานยิ่งมีการปรุงแต่งมาก จนได้ความจริงน้อยลงทุกที

2. การสัมภาษณ์ วิธีนี้มักใช้แบบถามโดยไม่เลือกตัวบุคคล พอเป็นตัวอย่าง ความมุ่งหมายอย่างเดียวกับ ข้อ 1.

3. การสังเกต (Observation) คือ ใช้ความชำนาญและสอดส่องพิจารณาเอาเองว่ากลุ่มข้าราชการกลุ่มหนึ่งๆ ขาดอะไร ประสงค์อะไร อยากได้อะไร ไม่อยากได้อะไร

4. การศึกษาจากกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และนโยบาย ว่ายังมีข้อขัดข้องในทางปฏิบัติอย่างไร จะแก้ไขอย่างไร

ค. ต้องจัดหลักสูตร คือ เมื่อรู้ความต้องการแล้วก็จัดการอบรมอนุโลมตามความต้องการนั้น ๆ หลักสูตรนั้นอาจมีหลายอย่าง เช่น แบบ 3 วัน 5 วัน 7 วัน 15 วัน แบบเดือนหนึ่ง หรือสามเดือน เป็นต้น

ง. วิชาที่จะอบรมมีอยู่มาก ควรเลือกให้เหมาะสมกับเหตุการณ์ เวลา และความต้องการ เช่น

1. การวางแผนงาน
2. การจัดวางรูปงาน
3. มนุษยสัมพันธ์
4. การปกครองบังคับบัญชา
5. การเพิ่มประสิทธิภาพของข้าราชการ
6. การพัฒนาการผู้ใต้บังคับบัญชา
7. เทคนิคของการเป็นผู้นำ
8. เทคนิคของการประชุมปรึกษา
9. การเปลี่ยนท่าทีหรือทัศนคติของข้าราชการ
10. การแนะนำงาน
11. การปรับปรุงงาน
12. การประสานงาน
13. การบริหารพัฒนาเศรษฐกิจ
14. การบริหารงานพัฒนาการท้องถิ่นและการฝึกอบรมสาขาวิชาเฉพาะอื่น ๆ เป็นต้น

จ. เวลาและสถานที่ การจัดสถานที่ประชุมก็เป็นเทคนิคอย่างหนึ่ง คือ ให้มองดูแล้วรู้สึกเพลิดเพลินหรือแจ่มใสตื่นเต้น เพื่อหลีกเลี่ยงการทรมาน เวลาก็เหมือนกัน วันหนึ่ง ๆ ควรอบรมเวลาไหนบ้างจึงจะสะดวกแก่ทุกฝ่าย

ฉ. ผู้อภิปรายและนำอภิปราย เรื่องนี้เป็นเรื่องยากที่สุด คือ ไม่ใช่ใคร ๆ ก็บรรยายและนำอภิปรายได้

การบรรยายและนำอภิปราย เป็นศิลปอย่างหนึ่ง คนมีความรู้อาจถ่ายความรู้ไม่เป็น คนรู้น้อยอาจพูดได้ดี การสร้างผู้บรรยายและนำอภิปรายนั้น สร้างได้ยากมาก เพราะเป็นศิลป์ไม่ใช่ศาสตร์. การฝึกอบรมจะได้ผลน้อยหากอบรมด้วยผู้ฝึกอบรมที่ไม่มีความชำนาญพอ อาจจะเข็ดการฝึกอบรมเลยหมด ทั้ง ๆ ที่การฝึกอบรมเป็นสิ่งที่ดีที่สุดอย่างหนึ่งของการบริหารราชการให้ได้ผล

ข. อุปกรณ์การฝึกอบรม ในการอบรมแต่ละครั้งจะต้องมีการเตรียมการ เตรียมเครื่องมือให้พร้อม เช่น ต้องจัดทำคู่มือขึ้นแจกผู้เข้าประชุม แจ้งวัตถุประสงค์และวิธีการทำแผนผังการจัดองค์การ การทำแผ่นปลิวทุก ๆ วัน และในตอนสุดท้ายของการอบรมจะต้องทำการประเมินผล เพื่อพิจารณาแก้ไขสิ่งที่บกพร่องต่อไป

ได้กล่าวมาแล้วว่า การบรรยายนับเป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม แต่ผลของการศึกษาค้นคว้าแสดงให้ปรากฏว่า การบรรยายแต่เพียงอย่างเดียวได้ผลน้อยที่สุด จำเป็นต้องอาศัยวิธีอื่นเข้าช่วย เช่น

1. การฉายภาพยนตร์ หรือ สไลด์
2. การนำดูงาน
3. การนำทัศนาจร
4. การประชุมอภิปรายปัญหา
5. การแสดงละครย่อย
6. การฝึกทดลองทำงานจริง ๆ
7. การสังเกตการให้ขบปัญหา
8. การวิจัยงาน
9. การค้นคว้าแล้วทำรายงาน
10. การแบ่งเป็นกลุ่มย่อยเพื่อวินิจฉัยปัญหาให้ถี่ถ้วน
11. การใช้เขียนโปสเตอร์หรือการ์ตูนที่มีความหมายกินใจ

วิธีการฝึกอบรมแบบใหม่ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้นนี้ เป็นวิธีการที่ผู้รู้ได้ศึกษาค้นคว้าทดลองและนำออกใช้ปฏิบัติได้ผลสำเร็จมาแล้วเป็นอย่างดี อย่างไรก็ตาม การค้นคว้าเพิ่มเติมเพื่อปรับปรุงแก้ไขให้ดียิ่งขึ้นก็ดำเนินต่อไปอย่างไม่หยุดยั้ง

2. ปัญหาเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการฝึกอบรม

การฝึกอบรมประเภทต่าง ๆ ที่คณะรัฐประศาสนศาสตร์ได้จัดทำไปแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการฝึกอบรมประเภทที่เป็นหลักของโครงการอย่างแท้จริง ซึ่งได้แก่การฝึกอบรมผู้ดำเนินการฝึกอบรมประจำกระทรวงหรือประจำกรม ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะให้เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการฝึกอบรมแล้วกลับไปเป็นหัวเรี่ยวหัวแรงในการจัดและดำเนินการฝึกอบรมข้าราชการในหน่วยราชการของตนนั้น ปรากฏว่าผู้ที่กลับไปทำหน้าที่ดังกล่าวอย่างเต็มที่มีเพียงส่วนน้อย ส่วนที่เหลือได้ถูกสับเปลี่ยนโยกย้ายไปทำหน้าที่อื่นเสียเป็นส่วนมาก ทำให้กระทรวงทบวงกรมหลายแห่งขาดผู้ที่จะรับผิดชอบในเรื่องการฝึกอบรมข้าราชการ ทั้งนี้อาจจะเนื่องด้วยการคัดเลือกบุคคลเข้ามารับการฝึกอบรมไม่เหมาะสมในบางราย กล่าวคือ มิได้เป็นผู้ที่มีความสนใจอย่างแท้จริง ประกอบกับเจ้าหน้าที่เหล่านี้มีหน้าที่ราชการอื่น ๆ อยู่แล้ว ซึ่งถือเป็นงานหลัก ส่วนงานฝึกอบรมข้าราชการเป็นส่วนประกอบซึ่งมีความสำคัญน้อยกว่า ทำให้ขาดกำลังใจที่จะริเริ่มและจัดดำเนินการฝึกอบรมอย่างจริงจัง อีกประการหนึ่ง อาจเนื่องมาจากความจำเป็นของหน่วยราชการนั้นเอง ที่จะต้องให้บุคคลนั้น ๆ ไปทำหน้าที่อย่างอื่นเพื่อความเหมาะสมดังนี้ เป็นต้น

คณะรัฐประศาสนศาสตร์ได้ตระหนักถึงปัญหาเรื่องนี้เป็นอย่างดี และได้ดำริที่จะจัดให้มีการฝึกอบรมผู้ดำเนินการฝึกอบรมประจำกรมและประจำกระทรวงขึ้นใหม่ในอนาคตอันใกล้นี้ เพื่อที่จะช่วยให้กรมต่าง ๆ มีเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการฝึกอบรมครบทุกกรม ฉะนั้น เพื่อที่จะให้การปรับปรุงด้านนี้ได้ผลดียิ่งขึ้น จำต้องอาศัยความร่วมมือของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ คัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมและมีความสนใจอย่างแท้จริงมารับการฝึกอบรม และเมื่อกลับไปแล้วก็ควรแต่งตั้งมอบหมายให้ทำหน้าที่นี้โดยเฉพาะ และถ้าฐานะทางการงบประมาณอำนวย อาจจะจัดตั้งเป็นส่วนราชการรับผิดชอบในเรื่องการฝึกอบรมโดยตรง ดังที่กรมบางกรมได้จัดทำอยู่แล้ว เช่น กรมประชาสงเคราะห์และกรมมหาดไทยเป็นต้น ซึ่งทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับปริมาณและคุณภาพของงาน อย่างไรก็ตาม หน่วยราชการที่มีเจ้าหน้าที่จำนวนมาก การมีหน่วยงานรับผิดชอบในงานฝึกอบรมข้าราชการก็ยิ่งมีความจำเป็นมากขึ้นเป็นเงาตามตัว ปรากฏว่าขณะนี้ มีกระทรวงทบวงกรมที่ยังไม่มีหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรงในการฝึกอบรม

เป็นจำนวนมาก อนึ่ง ข้าพเจ้าขอตั้งข้อสังเกตว่า ในวงการธุรกิจและอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ทั้งในต่างประเทศและในประเทศไทย เช่น บริษัทแสดนดาร์ดแอคคัมออยล์ และบริษัทเชลล์เป็นต้น ได้เห็นความสำคัญของการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่เป็นเวลานานมาแล้ว บริษัทขนาดใหญ่เหล่านี้ได้จัดตั้งฝ่ายฝึกอบรมและมีหน้าที่รับผิดชอบงานด้านนี้โดยเฉพาะ ทั้งในสำนักงานกลางในต่างประเทศและสำนักงานสาขาเกือบทั่วโลกรวมทั้งในประเทศไทยด้วย และได้ใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมาก เพื่อกิจกรรมพัฒนาสมรรถภาพของเจ้าหน้าที่ในบริษัท

3. ปัญหาเกี่ยวกับครูฝึกอบรม

ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้นของการบรรยายนี้แล้วว่า นโยบายการฝึกอบรมข้าราชการตามแบบใหม่นี้ มุ่งที่ส่งเสริมให้กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ เป็นผู้ริเริ่มจัดและดำเนินการฝึกอบรมข้าราชการในสังกัดของตนเอง ด้วยความร่วมมือช่วยเหลือทางวิชาการและอุปกรณ์การฝึกอบรมของคณะรัฐประศาสนศาสตร์ อันจะก่อให้เกิดผลดีหลายประการด้วยกัน อาทิ (1) เช่น หน่วยราชการต่าง ๆ ย่อมรู้ความต้องการในด้านการฝึกอบรมของตนดีกว่าผู้อื่น (2) เป็นการแสดงออกซึ่งความเอาใจใส่และการสนับสนุนจากผู้บังคับบัญชาในหน่วยราชการนั้นต่อผู้ใต้บังคับบัญชา ในการเพิ่มพูนสมรรถภาพการปฏิบัติราชการ อันเป็นการส่งเสริมกำลังใจและบำรุงขวัญอย่างดียิ่ง (3) และเป็นการช่วยให้การฝึกอบรมข้าราชการได้ขยายตัวกว้างขวางและทั่วถึงได้เร็วขึ้น ซึ่งจะมีผลสะท้อนแก่ทางราชการโดยส่วนรวมของประเทศชาติ สำหรับคณะรัฐประศาสนศาสตร์นั้น ขณะนี้กำลังเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอที่จะจัดการฝึกอบรมข้าราชการให้แก่หน่วยราชการต่าง ๆ อย่างทั่วถึงได้ บทบาทที่เหมาะสมที่สุดของคณะรัฐประศาสนศาสตร์จึงควรเป็นศูนย์กลางส่งเสริมวิชาการ การติดต่อประสานงาน ทั้งภายในและภายนอกประเทศ ศึกษาค้นคว้าหาทางปรับปรุงโครงการฝึกอบรมข้าราชการของรัฐบาลโดยส่วนรวมให้ก้าวหน้ายิ่งขึ้น และดำเนินการฝึกอบรมบางประเภทซึ่งหน่วยราชการใดราชการหนึ่งไม่สามารถจะทำได้ด้วยตนเอง ดังเช่น การพัฒนานักบริหาร เพราะต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยราชการเกือบทุกแห่งดังนี้ เป็นต้น

เพื่อดำเนินการให้บรรลุผลสำเร็จตามนโยบายนี้ด้วยดี กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ จำเป็นต้องมีผู้ดำเนินการฝึกอบรมประจำ มีหน่วยงานรับผิดชอบในการฝึกอบรมโดยเฉพาะ

และต้องมีทีมผู้ดำเนินการฝึกอบรมของตนเอง โดยคณะรัฐประศาสนศาสตร์พร้อมที่จะจัดการฝึกอบรมให้ การพิจารณาเลือกสรรผู้ที่จะเป็นผู้ดำเนินการฝึกอบรมนั้น จะต้องพิจารณาด้วยความรอบคอบ เพราะเหตุว่าการมีพื้นการศึกษาสูงเพียงอย่างเดียวหาเป็นการเพียงพอไม่ ต้องเป็นผู้ที่มีบุคลิกภาพเหมาะสมที่จะเป็นผู้ดำเนินการฝึกอบรม มีฐานะในทางราชการในระดับพอสมควร และที่สำคัญที่สุดก็คือ ต้องเป็นผู้มีความสนใจมีเวลาและรักที่จะปฏิบัติหน้าที่อย่างแท้จริง

การฝึกอบรมตามแบบใหม่นี้ ส่วนที่สำคัญก็คือวิธีการที่จะใช้ในการฝึกอบรม ถึงแม้หัวข้อไม่สู้จะน่าสนใจนัก ถ้าใช้วิธีการที่ถูกต้อง ผู้รับการฝึกอบรมจะได้ประโยชน์มาก แต่ถ้าวิธีการไม่ดีถึงแม้หัวข้อจะดีสักเพียงใด ผู้รับการฝึกอบรมก็จะไม่ได้รับประโยชน์แต่ประการใดเลย ซึ่งเป็นการเสียเวลาและค่าใช้จ่ายโดยเปล่าประโยชน์

เท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ มีหน่วยราชการเพียง 3 แห่งเท่านั้น ที่ได้ขอร้องให้คณะรัฐประศาสนศาสตร์เป็นผู้จัดการฝึกอบรมครูผู้ฝึกอบรม ซึ่งได้แก่กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงคมนาคม และส่วนพัฒนาการท้องถิ่น กรมมหาดไทย ดังนั้น จะเห็นได้ว่า กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ควรที่จะได้จัดเตรียมทีมครูผู้ฝึกอบรมไว้ให้พร้อม เพื่อสนองนโยบายของรัฐบาลในการพัฒนาข้าราชการให้ได้ดำเนินไปอย่างได้ผลรวดเร็วยิ่งขึ้น ข้าพเจ้าใคร่นำแนวปรัชญาของการฝึกอบรมมากล่าวไว้ในที่นี้อีกครั้งหนึ่งว่า การฝึกอบรมนั้นเป็นกิจกรรมที่จะต้องทำติดต่อกันตลอดไปไม่มีที่สิ้นสุด การฝึกอบรมเพียงครั้งสองครั้งแล้วก็เลิกไป หาได้เกิดผลยั่งยืนแต่ประการใดไม่ เพราะเหตุว่า ในหน่วยงานทุกแห่งย่อมมีคนเข้าคนออกสับเปลี่ยนโยกย้ายหน้าที่ เลื่อนชั้นเลื่อนฐานะกันอยู่เสมอ และที่สำคัญที่สุดก็คือ ความรู้ทางวิชาการเกี่ยวกับการบริหารงานและสาขาวิชาเทคนิคอื่นได้รุดหน้าไปอย่างรวดเร็วในโลกปัจจุบัน การหยุดนิ่งอยู่กับที่ก็จะกลายเป็นผู้ล้าหลังไปได้ภายในเวลาอันสั้น ซึ่งจะเป็นผลเสียหายแก่ตัวเองและแก่ราชการอันเป็นส่วนรวม ดังนั้น การมีทีมครูผู้ฝึกอบรมประจำ จึงเป็นสิ่งจำเป็นในการบริหารงานเพื่อให้มีประสิทธิภาพและประหยัด

สรุป

เท่าที่ข้าพเจ้าได้กล่าวมาแล้วในวันนี้ พอจะสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้ ข้าพเจ้าได้พูดถึงมูลเหตุที่รัฐบาลปัจจุบันส่งเสริมนโยบายพัฒนาข้าราชการ แนวปรัชญาของการฝึกอบรมข้าราชการแบบใหม่ ต่อจากนั้น ข้าพเจ้าก็ได้กล่าวถึงวิวัฒนาการของการฝึกอบรมข้าราชการสมัยก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ได้อ้างถึงพระราชกรณียกิจของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 และรัชกาลต่อ ๆ มาเกี่ยวกับการฝึกอบรมข้าราชการตลอดจนนโยบายและการดำเนินการในการฝึกอบรมข้าราชการหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองปี พ.ศ. 2475 แล้ว รวมทั้งโครงการฝึกอบรมข้าราชการในสมัยปัจจุบันด้วย พร้อมทั้งได้ให้ข้อคิดในการปรับปรุงโครงการให้ก้าวหน้ายิ่งขึ้นอีกด้วย บัดนี้เวลาก็ได้ล่วงเลยมาพอสมควร ข้าพเจ้าขอจบคำบรรยาย ณ โอกาสนี้.

---

o "The doctor cannot help the patient who insists on making his own diagnosis; the philosopher cannot communicate his wisdom to the kibizer who keeps telling him what to think."

"นายแพทย์ไม่สามารถรักษาคนไข้ที่แข็งขืนจะวิเคราะห์โรคด้วยตัวเองฉันใด นักปรัชญาย่อมไม่อาจจะถ่ายทอดความรู้ความเฉลียวฉลาดให้แก่พวกเสมอนอกที่คอยสอนนักปรัชญาให้คิดอย่างนั้นอย่างนี้ได้ฉันนั้น (ดังนั้นหลักการแห่งความเป็นอิสระในการให้ความรู้จึงเป็นสิ่งสำคัญยิ่ง)" o

A. Whitney Griswold
President of Yale University
in *The University*

SUMMARY

Personnel Development Policy

by

His Excellency General Thanom Kittikachorn

Lecture given at the opening ceremony of the Fifth Executive Development Seminar at Praputhabat Settlement, December 15, 1961

It is generally realized that the achievement of various development programmes of the government relies heavily on the competence of government employees at all levels. A number of reports relating to the administration of public affairs of ministries and departments have indicated many conditions that need improvement.

Many of the conditions have to do with government personnel management. Some of the problems deserved mentioning are: inadequate trained personnel; misplacement of personnel in connection with their training and experience; and poor morale. These are the factors contributing to the supportive policy of the personnel development programme of the present government. It is felt that a wisely intensive in-service training activity could be a solution for the improvement of the mentioned situations.

As a matter of fact, training programmes for government employees is nothing new. It has been in existence for decades since the time of King Rama V. It would be appropriate to say that he is the pioneer in the field of training in the history of Thai public services. During his reign the military academy and the school of civil services were established. The latter has become Chulalongkorn University. In addition, generous scholarships have been provided for promising students to study abroad. The governments after the 1932 revolution have paid attention to this particular concern. This could be proved by many training activities going on in both civilian and military establishments of the government. At present, more emphasis on training is given by a number of public agencies.

However there are some criticisms in certain aspects of training activities of the past. The major weaknesses involve the purpose and method of training that seem to be traditional. Lecture type training has been over used. Scientific purpose and method of training is very rare. Therefore many training activities produce less results than that would be.

In the light of the existing condition, the Public Administration Programme of Thailand has come into existence. It is designed to improve the quality of administration of the ministries and departments. The programme covers a wide range of operations, acadamic activity, research, library, and in-service training. The Institute of Public

Administration, Thammasat University, founded in 1957, is made responsible for carrying out the programme. In the past six years, it has enrolled 446 students with 44 graduating at the Master Degree Level. The Research Division has produced 4,500 pages of scientific text-books plus 7,000 pages of student thesis. The Institute's Library is one of the best special libraries of Public Administration in the Far East. It has more than 15,000 copies of textbooks plus some 5,000 periodicals and manuals.

The In-Service Training Division of the Institute is responsible for the introduction of a new approach of training under the direction of the Advisory Committee on In-Service Training chairmanned by the Prime Minister. The other committee members are Under Secretaries of State and high ranking officials.

With the co-operation of various ministries and departments the division has organized and engaged in a variety of training activities that may be classified as follows:

a) organized and sponsored 4 training director seminars in which 84 participants attended

b) organized and sponsored 3 instructor training seminars in which 44 participants attended.

c) assisted ministries and departments organize 72 supervisory trainings in which 322 participants attended.

d) assisted ministries and departments organize 6 orientation trainings in which 294 participants attended.

e) assisted ministries and departments organize 30 technical trainings in which 1,692 participants attended.

f) assisted the Ministry of Interior organize 7 provincial trainings in which 2,245 participants attended.

g) organized 6 executive development seminars in which 114 executives attended plus 2 executive development conferences for high ranking officers of the Navy in which 54 participants attended.

It is the Institute's policy to help ministries and departments stand on their own feet in staff training. In order to reach the target, each ministry and department must have at least 3 essential components; namely a full time training officer responsible for organization of training activities; a training office at ministry and department level; and a team of trained instructors ready for action.

The Institute so far has tried to encourage the departments and ministries to follow in such direction. It has helped them by equiping them with such necessary tools, so that

they can be on their own as soon as possible. The proper role of the Insttute would coordinating and advisory functions standing by ready for needed assistances.

According to the Institute experiences in reference to training it is learned that there are some problems standing in the way to effectiveness of the programme. The following seem to be obvious:

1) lack of full time training directors in the ministries and departments. Although 84 training directors have been trained but very few are active in the field, the rest is almost entirely out of the scene. In this circumstance a series of training director programmes for training officers of the departments and ministries seems to be necessary.

2) lack of teams of trained instructors in the ministries and departments. Up to this date, the Institute has trained 3 groups of instructors upon requests. The new training approach requires qualified session leaders. Therefore, a large number of trained instructors is needed to carry out effective training activities of the ministries and departments. The Institute has made itself available to service all government organizations in this concern.

3) lack of responsible offices on training in the ministries and departments. Effective training activities need a place in government agencies, because training is a continuous process, it can't be occasional. Permanent training offices seem to be inevitable. At present, there are few training offices in existence. Much more effort must be geared toward this end.

What have been said earlier covers the following essences:

1) The reasons why the present government supports the Personnel development policy.

2) Evolution of personnel development of the Thai public services.

3) Current personnel development programme of the Thai government.

4) Some problems and suggestions for improvement of the programme.

Summarized by **Krit Ketkeow**

พฤติกรรมของบุคคลในการบริหารงาน

โดย พ.ท. วัลลภ รัตเพทย์

เราเคยได้ยินได้ฟังเสมอไม่ว่าในวงราชการหรือธุรกิจใด ๆ ว่างานทุกอย่างจะสำเร็จหรือล้มเหลวนั้นขึ้นอยู่กับคนผู้ปฏิบัติเป็นปัจจัยสำคัญ กิจการใดไม่ว่าจะตั้งความมุ่งหมาย วางนโยบาย วางแผนงาน จัดองค์การ มีเครื่องมือเครื่องใช้และเงินทุนอย่างพร้อมมูลเพียงใดก็ตาม หากบุคคลผู้ดำเนินงานในกิจการนั้น ๆ ไม่ดีเสียอย่างเดียวทุกอย่างก็พลอยล้มเหลวไปด้วย

ในสมัยที่เรากำลังตื่นตัวกันในเรื่องการปรับปรุงกิจการทุกด้านให้มีประสิทธิภาพ เช่นทุกวันนี้ ทุกคนยอมรับกันแล้วว่าประสิทธิภาพของงานหาได้ขึ้นอยู่กับวัตถุหรือเครื่องจักรกลเท่านั้นไม่ แต่ขึ้นอยู่กับบุคคลผู้ปฏิบัติงานด้วย ผู้ที่สนใจในการศึกษาการบริหารจะพบว่าหนังสือแต่ละเล่มในวิชาดังกล่าวนี้มักจะกล่าวถึงการประพฤติปฏิบัติของบุคคลด้วยเสมอไม่มากก็น้อย

ความจริงความสนใจเรื่องความสำคัญในปัจจัยบุคคลนี้มีมาเป็นเวลานานแล้วตั้งแต่สมัย 500 ปี ก่อนคริสต์กาล เช่น สมเด็จพระสัมมาสัมพุทธเจ้า ก็สอนให้คนรู้จักฝึกฝนตนเองเพื่อเป็นทางทำให้เข้าใจผู้อื่น นอกจากนั้นก็มี ขงจู๊ ผู้ที่โลกยกย่องว่าเป็นบรมศาสดาอีกผู้หนึ่ง ท่านได้คิดค้นและพร่ำสอนถึงศิลปแห่งการอยู่ร่วมกัน ทั้งในกิจการงานและชีวิตประจำวันโดยทั่วไป ซึ่งเท่ากับเป็นการสอนให้บุคคลยอมรับความสำคัญของคนอื่น ๆ ในสังคมนั้นด้วย เช่นได้กล่าวเป็นคติไว้หลายตอน เช่น "จงอย่าประพฤติปฏิบัติกับผู้อื่นในสิ่งที่เราไม่อยากให้ใครปฏิบัติต่อเราเช่นนั้น" และนอกจากนั้น ยังกล่าวเป็นเชิงสอนนักการเมืองด้วยว่า "ศิลปแห่งการปกครองคนนั้นควรเริ่มต้นด้วยการเรียนปกครองตัวของตัวเองเสียก่อน" และยังมีอีกหลายตอนซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดในการบริหารราชการในระบอบประชาธิปไตย เช่นกล่าวว่า *"... ความมุ่งหมายที่แท้จริงของรัฐบาลนั้นไม่เพียงแต่จะจัดให้มีสวัสดิการเท่านั้นแต่จะต้องให้ประชาชนมีความสุขอีกด้วย ..."*[1]

---

[1] "... That the true end of government is not only the welfare but the happiness of the people ..." quoted from Max Eastmen, "Listen to the Wisdom of Confucius", *Reader's Digest*, October 1960, pp. 136 - 139. แปลโดยผู้เขียน

เท่าที่นำมากล่าวนี้เพื่อให้เห็นถึงความสนใจในปัจจัยบุคคลว่าเริ่มต้นมาอย่างไร ครั้นต่อมาแนวความคิดเรื่องความสำคัญของตัวบุคคลถูกลืมเลือนไปบ้าง ในสมัยที่โลกก้าวหน้าไปในทางวิทยาศาสตร์และการอุตสาหกรรม ซึ่งทำให้กิจการต่าง ๆ นิยมคาดผลงานไม่ว่าจะเป็นรูปผลผลิตหรือบริการโดยใช้กฎเกณฑ์ทางคณิตศาสตร์ เช่นว่า ใช้คนเท่านั้น วัตถุดิบเท่านั้น เครื่องจักรเท่านั้น และทุนรอนเท่านั้น ผลลัพธ์จะต้องเป็นเท่านั้น เป็นต้น แต่ตามความเป็นจริงแล้ว ผู้บริหารทุกคนทราบอยู่แก่ใจดีว่า หาได้เป็นไปตามที่คาดคำนวณไว้ไม่ ยังมีปัจจัยอะไรบางอย่างที่มองไม่เห็นด้วยตา และนำมาร่วมคำนวณด้วยไม่ได้ และปัจจัยนี้ก็มีอิทธิพลมากต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของงานด้วย และสิ่งนั้นคือพฤติกรรมในการทำงานของบุคคล นักคิดเริ่มหันมาสนใจปัญหาตัวบุคคลกันอีกในระยะ 200 ปีมานี้ พร้อม ๆ กับการนำเอาวิธีการทางวิทยาศาสตร์มาใช้ในกิจการบริหารงาน นั่นคือเริ่มเห็นจริงกันว่า นักบริหารจะบริหารงานให้มีประสิทธิภาพอย่างแท้จริงนั้น ไม่อาจจะอาศัยวัตถุใหม่หรือเครื่องจักรกลใหม่ ๆ เท่านั้น แต่จะต้องได้รับความร่วมมืออย่างจริงใจจากคนในวงงานนั้นด้วย ในอันที่จะใช้ความรู้ความสามารถของแต่ละคนอย่างเต็มที่ มีผู้ริเริ่มในการนี้หลายท่าน เช่น เซอร์ ฟรานซิส เบคอน, เปโรเนท์, ชาลส์ แคบบาจ, โรเบิร์ต โอเวน, เฟรเดอริค วินสโลว์ เทเลอร์, อังรี เฟโยล, แฟรงค์ บังเกอร์ กิลเบรท, ชาลส์ อี. เบอโดซ์, แมรี่ ปาร์เกอร์ ฟอลเลท, และ เอลตัน เมโย เป็นต้น[2] โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลจากการค้นคว้าและวิจัยของเมโย ทำให้พบว่า การจะได้ผลงานอย่างสูงสุดนั้นจะต้องปฏิบัติต่อคนในฐานะที่เขาเป็นบุคคลไม่ใช่เครื่องจักร และถือเป็นความรับผิดชอบอันสำคัญยิ่งของหัวหน้าหน่วยงานนั้น ที่จะพึงศึกษาคนของตนว่าเขามีความรู้สึกหรือมีความนึกคิดอย่างไร เมโย ได้ชี้ให้เห็นว่า "*นักบริหารจะต้องปฏิบัติการเกี่ยวข้องกับกลุ่มบุคคลที่รวมกันแน่นสนิท ยิ่งกว่าจะเกี่ยวข้องกับกลุ่มของเอกชนที่ยังรวมกันไม่ติด*"[3]

การที่จะเข้าใจการประพฤติปฏิบัติของคนซึ่งในที่นี้จะเรียกว่าพฤติกรรม (Behavior) นั้น จำต้องพิจารณาหาสาเหตุว่า เหตุใดบุคคลจึงประพฤติปฏิบัติอย่างนั้นอย่างนี้ในวันนั้น ๆ แทนที่จะเป็นวันอื่น ซึ่งเป็นความพยายามที่จะเข้าใจถึงความกดดันภายในของบุคคลนั้นเอง

---

[2]Shell Company, "The Role of the Scientific Method in Modern Management", *Supervisors In-Service Training*, outline, 1959. (Mimeographed)

[3]Robert Dubin, *Human Relations in Administration: The Sociology of organization* (New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1951 p. 17.) แปลโดยผู้เขียน

เพราะพฤติกรรมอันมาจากความกดดันภายในนี้มีอิทธิพลต่อการปฏิบัติงานของบุคคล โดยที่เจ้าตัวอาจทำไปโดยสำนึกหรือไม่ก็ตาม และจะมีความสมเหตุสมผลหรือไม่ก็ตาม (Rational or Irrational) พฤติกรรมนี้มีผลทางทางส่งเสริมสนับสนุนหรือขัดขวาง กิจการขององค์การหรือหน่วยงานก็ได้ จึงเห็นได้ว่าพฤติกรรมมีส่วนเกี่ยวข้องอย่างสำคัญต่อการตัดสินตกลงใจของบุคคล และการที่บุคคลมีพฤติกรรมซ้ำ ๆ ซาก ๆ พฤติกรรมนั้นก็มีทางที่จะก่อตัวจนกลายเป็นนิสัยของบุคคลได้[4] อนึ่งแม้การศึกษาการบริหารมีส่วนเกี่ยวข้องกับพฤติกรรมของมนุษย์ในแง่ความสมเหตุสมผลอยู่ไม่น้อย แต่ก็มิได้หมายความว่าจะละเลยต่อแง่ของความไม่สมเหตุสมผล เพราะทั้งสองแง่นี้มีความสำคัญมิได้ยิ่งหย่อนไปกว่ากันเลย วัลโดกล่าวไว้ในหนังสือ *The Study of Public Administration* ว่า "ยังมีสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์การอีกมากมายที่มีลักษณะของความไม่สมเหตุสมผล ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในทางจิตวิทยาของมนุษย์ เช่น อุปการณ์นองตอบต่อภาวะรอบตัว อารมณ์ และจิตไร้สำนึกเป็นต้น"[5]

จากการเห็นความสำคัญของบุคคลผู้ร่วมงาน การศึกษาการบริหารจึงได้ขยายแทรกวิชาการบริหารงานบุคคล เข้าไปด้วยอีกสาขาหนึ่ง ยิ่งกว่านั้นยังมีการอบรมและสัมมนาหรือพัฒนานักบริหารให้ซาบซึ้งในเรื่องของบุคคลอีกด้วย ซึ่งในวงราชการของไทย ขณะนี้กำลังดำเนินการกันอยู่หลายครั้งหลายคราว ๆ พณ ฯ นายกรัฐมนตรี จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ กล่าวสุนทรพจน์ในการเปิดการสัมมนาพัฒนานักบริหารรุ่นที่สองที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดยชี้ให้เห็นความสำคัญของตัวบุคคลไว้ตอนหนึ่งว่า "...เราต้องยอมรับว่า เงินเป็นปัจจัยสำคัญในการทำงานทุกอย่าง แต่คนเป็นปัจจัยสำคัญกว่าเงิน..."

ในการบริหารงานบุคคลนี้ก็เป็นที่ทราบกันอยู่แล้วว่า เป็นกระบวนการที่เกี่ยวกับการวางนโยบาย การวางแผนโครงการ ระเบียบ และวิธีดำเนินการเกี่ยวกับตัวบุคคลหรือตัวเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในองค์การใดองค์การหนึ่ง เพื่อให้ได้มา ได้ใช้ประโยชน์ และบำรุงรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรด้านมนุษย์ที่มีประสิทธิภาพและปริมาณเพียงพอ เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ กระบวนการที่กล่าวนี้จึงรวมหน้าที่ต่าง ๆ ทั้งหมดนับตั้งแต่การสรรหาและรับคนเข้าทำงานจนกระทั่งออกจากงานไป[6] หรืออาจกล่าวโดยสรุปก็คือ เป็น

---

[4]See Herbert A. Simon, *Public Administration* (New York: Alfred A. Knope, 1956), pp. 55-91.

[5]Dwight Waldo, *The Study of Public Administration* (New York: Doubleday and Company, Inc., 1955), pp. 12-13. แปลโดยผู้เขียน

[6] จาก "ประมวลคำจำกัดความของคำว่าการบริหารงานบุคคล" ของ เพ็ญศรี วายวานนท์ และ สุกิจ จุลละนันทน์ เอกสารโรเนียวประกอบคำบรรยาย วิชาการบริหารงานบุคคล คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2504

กระบวนการที่จะหาทางให้ผู้ปฏิบัติงาน อุทิศทั้งกำลังกาย กำลังใจ และกำลังสติปัญญาให้แก่งานที่ได้รับมอบหมาย ทั้งนี้เพื่อให้การใช้คนเกิดประโยชน์มากที่สุด ได้ผลงานที่มีประสิทธิภาพสูงและบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ อย่างไรก็ตามหากจะพิจารณาตามหน้าที่ต่างๆ ในกระบวนการนี้แล้วจะเห็นได้ว่า เป็นการบังคับ บำบัดและสร้างเสริมพฤติกรรมของบุคคลให้มีผลทางสนับสนุนกิจการขององค์การนั่นเอง การบริหารงานบุคคลจึงเป็นวิธีปฏิบัติซึ่งนักบริหารจะนำไปใช้ปฏิบัติได้ทันที แต่หากนักบริหารจะได้ทราบถึงสาเหตุและที่มาแห่งพฤติกรรมของบุคคลด้วยแล้ว ก็ยิ่งจะทำให้เขาสามารถนำวิธีการเหล่านั้นไปใช้ได้สมเหตุสมผลและถูกต้องกับสถานการณ์หรือปัญหาที่เกิดขึ้นได้ดียิ่งขึ้น

มูลฐานแห่งพฤติกรรม

การกล่าวถึงสาเหตุและที่มาแห่งพฤติกรรมในการทำงานของบุคคลย่อมจำเป็นอยู่เองที่จะไม่สามารถหลีกเลี่ยงการนำเอาวิชาการทางมนุษยวิทยา จิตวิทยา จิตวิทยาวิเคราะห์และสังคมวิทยา มาใช้บ้างเท่าที่จะเกี่ยวข้องกับพฤติกรรมของมนุษย์ และก่อนที่จะกล่าวในรายละเอียดจึงควรได้เข้าใจความหมายของคำว่า พฤติกรรมเสียก่อนพอสังเขป

พฤติกรรมคืออะไร

คำว่า พฤติกรรม หรือ Behavior นี้อธิบายความหมายได้โดยสังเขปว่า คือกิริยาอาการที่แสดงออกหรือการเกิดปฏิกิริยาเมื่อเผชิญกับสิ่งภายนอก การแสดงออกนั้นอาจเกิดจากอุปนิสัยที่ได้สะสมหรือจากความเคยชินอันได้รับจากประสบการณ์และการศึกษาอบรมก็ตาม การแสดงออกนี้อาจเป็นได้ทั้งในรูปคล้อยตามหรือต่อต้าน และยาจเป็นได้ทั้งคุณและโทษต่อทั้งเจ้าของพฤติกรรมเอง และหรือต่อสิ่งภายนอก เช่นหน่วยงานของเจ้าของพฤติกรรมนั้นก็ได้

จากความหมายของพฤติกรรมโดยสังเขปนี้ ต่อไปเราจะได้พิจารณากันว่า พฤติกรรมมีความสำคัญต่อการปฏิบัติงานอย่างไรบ้าง

ความสำคัญของพฤติกรรม

พฤติกรรมเป็นสมบัติ หรือเป็นลักษณะประจำตัวของทุกสิ่งที่มีชีวิต ซึ่งในที่นี้เราจะพิจารณาเฉพาะของมนุษย์เท่านั้น เพราะเหตุว่ามนุษย์เป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในหลายปัจจัย ที่ประกอบกันเข้าเป็นองค์การเพื่อดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งให้บรรลุผลสำเร็จที่ตั้งไว้

ดังได้กล่าวแล้วว่า ความสำเร็จหรือล้มเหลวขึ้นอยู่กับตัวบุคคลและตัวบุคคลนี้หาใช่สิ่งที่ผู้บริหารงานจะบันให้ได้รูปตามชอบใจของตนได้ไม่ เพราะแต่ละบุคคลที่ประกอบกันขึ้นเป็นกลุ่มคนนั้นต่างก็มีบุคลิกลักษณะ มีความต้องการ และมีคุณค่า (Value) แตกต่างกันออกไปโดยธรรมชาติ ความพยายามที่จะบันบุคคลให้เป็นไปตามรูปแบบที่ผู้บริหารต้องการย่อมเป็นการยากที่จะได้รับความร่วมมืออย่างจริงใจจากบุคคล ฉะนั้นนักบริหารที่ฉลาดจึงใช้วิธีชักจูงและตะล่อมมากกว่าการใช้อำนาจบังคับ พร้อมกันนั้นก็ต้องก่อให้เกิดการประนีประนอม ระหว่างจุดประสงค์ขององค์การกับจุดประสงค์ของบุคคลให้สอดคล้องกันหรือมีการขัดแย้งน้อยที่สุดด้วย

เรื่องของความแตกต่างระหว่างบุคคลนี้ โธมัส ไดรเออร์ เปรียบเทียบไว้อย่างน่าฟังในหนังสือ *The Executive as Human Chemist* โดยกล่าวว่า ความแตกต่างของบุคคลเปรียบได้กับคุณลักษณะของธาตุแต่ละอย่างทางเคมี นักบริหารเปรียบเทียบเหมือนกับนักเคมีที่ดำเนินงานในห้องทดลองที่มีธาตุทางเคมีต่าง ๆ มากมาย การที่นักเคมีจะผสมสารเคมีเหล่านั้นเข้าด้วยกัน นักเคมีต้องทราบคุณสมบัติของสารแต่ละอย่างดีแล้ว มิฉะนั้นสารที่ผสมได้อาจเป็นได้ทั้งยารักษาโรคที่จะช่วยให้คนดำรงชีวิตอยู่ หรืออาจเป็นวัตถุระเบิดที่จะทำลายตัวนักเคมีนั้น รวมทั้งห้องทดลอง (หน่วยงาน) ให้พินาศไปได้ ความสำคัญจึงอยู่ที่นักเคมีหรือผู้บริหารงานในองค์การนั้น ๆ ที่จะต้องรู้จักใช้สาร หรือบุคคลให้ถูกต้องตามลักษณะ หรือพฤติกรรมอันหมายถึงความเข้าใจ ความสามารถคาดคะเนผล และสามารถควบคุมพฤติกรรมของบุคคลได้เพื่อที่จะสามารถได้รับประโยชน์อย่างสูงสุดจากบุคคลทุกคนที่ร่วมกันในองค์การ[7]

อนึ่งพึงเข้าใจว่าอำนาจ, ระเบียบวินัย และความเฉียบขาดมิใช่จุดสุดท้าย (End) ในการที่จะบังคับบุคคลให้ร่วมมือด้วยความเต็มใจ (Willing co-operation) เพราะแม้ในวงการทหารก็ยอมรับในเรื่องคุณค่าของบุคคล ดังเช่น จอมพล มอนต์โกเมอรี่ นักการทหารผู้ยิ่งใหญ่ในสงครามโลกครั้งที่สอง และมีประสบการณ์จากการบัญชาการรบมาเป็นเวลานานกล่าวว่า

"เป็นความจำเป็นที่จะต้องเข้าใจว่า สงครามนั้นเอาชนะกันได้จากดวงใจของมนุษย์เป็นเบื้องแรก..."

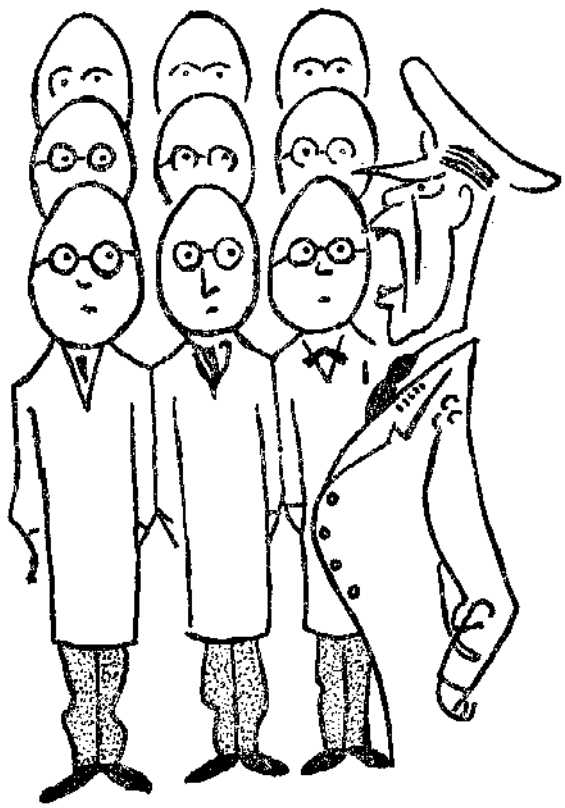
"วัตถุดิบที่นายพลจะต้องจัดการด้วยนั้นก็คือ คน นี่เป็นความจริงในวงการพลเรือนเช่นกัน..."

"ในการยุทธ์ กองทัพจะต้องแข็งแกร่งเหมือนเหล็กกล้า และก็อาจจะทำให้แข็งแกร่งเช่นนั้นได้, แต่ก็เหมือนกับเหล็กกล้านั่นแหละที่ว่ากว่าจะทำให้มีคุณภาพดีเยี่ยมได้ก็ต้องมีการ

[7] Thomas Dreier, *The Executive as Human Chemist* (New York: The Updegraff Press, Ltd., 1954) p. 3.

ตระเตรียมอย่างมากมาย และหลังจากที่มีส่วนประกอบที่เหมาะสมและจัดทำอย่างถูกวิธี มันไม่เหมือนกับเหล็กในแง่ที่ว่า กองทัพนั้นเป็นเครื่องมือที่ละเอียดอ่อนและอาจเสียหายได้ง่าย องค์ประกอบแรกของกองทัพคือทหาร ฉะนั้นถ้าจะจัดการกองทัพให้ดีแล้ว ก็มีความจำเป็นที่จะต้องรู้จักคุณลักษณะของบุคคล"[8]

เพื่อไม่ให้บทความนี้เคร่งเครียดจนเกินไปจึงได้นำภาพล้อ เกี่ยวกับความไม่เข้าใจคุณค่าของบุคคลซึ่งปรากฏในประเทศเยอรมันสมัยฮิตเล่อร์ มาแทรกเพื่อพิจารณา



"พวกสมองใส, เข้าแถว! พัก. วิจัย!"[9]

[8] Montgomery, *The Memiors of Field-Marshal Montgomery* (New York: The New American Library of World Literature, Inc., 1959), pp. 72, 78.

[9] "Eggheads, Fall in! At ease: Research!--" Cartoon from *Die Zeit*, Hamburg: 1958. in Alfred Vagts, *A History of Militarism*. Greenwich Editions published by Meridian Books. Inc., 1959, p. 271.

ขอให้เราหันกลับไปพิจารณาปัจจัยต่าง ๆ ที่ช่วยฟอร์มรูปบุคลิกลักษณะของบุคคลอีกครั้งซึ่งมีถึง 4 – 5 ประการดังได้กล่าวแล้ว แต่พอจะสรุปอย่างหยาบ ๆ เป็นปัจจัยใหญ่ ๆ ได้เพียง 3 ประการเท่านั้น คือ[14]

ก. สืบสายเลือด (Heredity) เป็นบุคลิกลักษณะที่เกิดตามสายเลือดจากบิดามารดา เช่น ในแง่ลักษณะทางร่างกาย จิตใจและอารมณ์ แต่อย่างไรก็ตาม บุคคลจะมีบุคลิกตามสายเลือดได้มาเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมและประสบการณ์ของผู้นั้นด้วย ฉะนั้นประวัติบรรพบุรุษจึงเป็นส่วนหนึ่งที่จะใช้พิจารณาประกอบประวัติบุคคลในการมอบหมายงาน

ข. สภาพแวดล้อม ซึ่งได้แก่ชีวิตครอบครัว โรงเรียน ความเชื่อ (Belief and Myth) ตลอดจนวัตถุตามศาสนาที่ตนนับถือ และความเคยชิน เช่นอาหารที่เคยรับประทานจนติดสิ่งเหล่านี้เองที่ช่วยฟอร์มบุคลิกให้แก่บุคคลนอกเหนือไปจากที่ได้รับทางสายเลือด ฉะนั้นการจัดการ การจัดหน่วยงาน การวางระเบียบหน่วยงาน ตลอดจนการให้สวัสดิการและการมอบหมายหน้าที่การงาน จึงจำต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อม ซึ่งจะเป็นผลให้ผู้บริหารสามารถน้อมจิตใจของผู้ร่วมงานให้สนับสนุนจุดประสงค์ขององค์การได้โดยปราศจากการต่อต้าน ดังจะเห็นได้ว่าแนวคิดในการปกครอง (หมายรวมถึงการจัดองค์การดำเนินการปกครอง) ในระบอบประชาธิปไตยนั้น ท่านประธานาธิบดีลินคอล์นกล่าวว่า ต้องเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน เพราะเมื่อประชาชนดำเนินการได้เอง ระบบหรือวิธีการก็ย่อมจะสอดคล้องกับชีวิตของประชาชาติ (Life of nation)[15]

ในการพิจารณาด้านการปกครอง หรือบริหารงานให้เหมาะกับปัจจัยข้อนี้ ก็พอจะยกตัวอย่างได้ เช่น ระเบียบปฏิบัติของกองทัพไทย ต่อทหารที่นับถือศาสนาอิสลามและทหารที่เป็นแขกซิก และในสมัยที่ประเทศมหาอำนาจมีกองทัพของเมืองขึ้น ก็จะมีระเบียบและวิธีปฏิบัติที่สอดคล้องกับทหารในหน่วยนั้น ๆ ในปัจจุบันประเทศต่าง ๆ จัดกองทัพร่วมกันตามสนธิสัญญาร่วมรบ เช่นกรณีสงครามเกาหลี แม้สหรัฐอเมริกาจะเป็นผู้แจกจ่ายอุปกรณ์

[14]Department of Army, *Military Leadership*, Field Manual 22-100, Washington 25, D.C.: 1958, pp. 12-18.

[15]ชุบ กาญจนประกร, "ความรู้เบื้องต้นในวิชารัฐประศาสนศาสตร์" บรรยายในคณะรัฐประศาสนศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, มิถุนายน 2503

การรบ และการครองชีพ แต่ผู้เดียวก็จริง แต่ก็ได้พิจารณาจัดแจกให้เหมาะสมกับความคุ้นเคยของทหารในกองทัพชาติต่าง ๆ เช่น จัดให้มีเสบียงสำหรับกองทัพเกาหลี และของหน่วยทหารเตอร์กโดยเฉพาะเป็นต้น ปัญหาในเรื่องนี้ทางราชการพลเรือนก็ได้หยิบยกขึ้นมาเป็นแนวคิดในการบริหารด้วยเช่นกัน เช่นการพิจารณาคัดเลือกข้าราชการไปประจำในภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศเป็นต้น อนึ่ง น่าจะนำมากล่าวไว้ในที่นี้ด้วยว่า การพัฒนาประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การพัฒนาทางสังคมนั้น จำต้องคำนึงถึงปัจจัยข้อนี้เป็นอย่างยิ่ง เพราะแผนการหรือโครงการใด ๆ หากไม่สอดคล้องกับปัจจัยนี้แล้ว ก็เป็นอันหวังได้ว่าจะไม่ได้รับความสำเร็จตามจุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้ ด้วยเหตุนี้เอง การวางแผนการหรือโครงการนั้น ต้องเริ่มมาจากระดับต่ำที่สุด เพื่อให้ได้รับความร่วมมือจากประชาชนให้มากที่สุด มิฉะนั้นแล้วหากกิจกรรมพัฒนานั้นเป็นการเปลี่ยนแปลงทางสังคมอย่างรุนแรง ก็ย่อมจะถูกต่อต้านจากท้องถิ่นที่ได้รับความกระทบกระเทือนเมื่อนำแผนนั้นออกใช้[16] เห็นจะพอสมควรสำหรับการกล่าวถึงปัจจัยข้อนี้ ต่อไปจะพิจารณาประการสุดท้าย คือ

ค. ประสบการณ์ (Experience) บุคคลแม้จะเติบโตมาในภาวะแวดล้อมเดียวกัน แต่หากมีประสบการณ์ต่างกันแล้ว ก็อาจมีบุคลิกลักษณะต่างกันออกไปได้ เพราะประสบการณ์ที่บุคคลได้รับจะมีผลกระทบกระเทือนต่อลักษณะทางร่างกายและจิตใจ ความต่างกันทางประสบการณ์จะมีบทบาทต่ออารมณ์ และท่าทางของบุคคลด้วย ประสบการณ์ในที่นี้ขอให้พึงเข้าใจว่า หมายรวมถึงการศึกษาอบรม ความเคยผ่านงาน เคยผ่านต่อเหตุการณ์ตลอดจนการประสบเคราะห์กรรม เช่นอุบัติเหตุหรือความเจ็บไข้ได้ป่วย ฯลฯ พอจะยกตัวอย่างบางประการได้เช่นคนที่เคยถูกทรยศคดโกงมา จะกลายเป็นคนขอบระแวงและไว้ใจคนน้อยลง คนที่เคยประสบอุบัติเหตุจากการเดินทางจะหลีกเลี่ยงการเดินทาง คนที่เคยเจ็บไข้ด้วยโรคบางชนิดอาจมีอารมณ์เปลี่ยนแปลงไป เป็นต้น

พึงสังเกตว่า บุคลิกลักษณะของบุคคลนั้นไม่ใช่สิ่งตายตัวย่อมสามารถเปลี่ยนแปลงได้ หากปัจจัยที่ประกอบเป็นบุคลิกนั้นเปลี่ยนแปลงไป ในการบริหารงานนั้น ประสบการณ์จึงเป็นอีกส่วนหนึ่งที่จะช่วยพิจารณาใช้คนหรือบรรจุคนให้เหมาะสมกับงาน และเป็นเครื่องช่วยบำบัดพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ได้ถูกจุดอีกด้วย

---

[16] United Nations, *Economic Development and Planning in Asia and the Far East – Social Aspects*' X, No. 3 (Hong Kong: December 1959), p. 48.

ต่อไปเราจะได้พิจารณากันว่า พฤติกรรมของบุคคลนั้นมีอะไรบ้างเป็นมูลฐาน ความจริงมูลฐานเหล่านี้ได้กล่าวไว้อย่างกระจัดกระจายในหนังสือหลายเล่มและหลายประเภท หลังจากที่ได้ศึกษาและประมวลเข้าด้วยกันจึงพอสรุปได้ ดังจะได้กล่าวต่อไป แต่เพื่อความสะดวกในการทำความเข้าใจจึงได้แบ่งที่มาออกไว้เป็นหมู่เหล่า ทั้งในบทความนี้จะพิจารณาเฉพาะพฤติกรรมของบุคคลในการทำงาน จึงจำต้องแบ่งช่วงเวลาประกอบเข้าไปด้วยเป็นก่อนเข้าทำงานและหลังจากเข้าทำงาน

มูลฐานที่ก่อให้เกิดพฤติกรรมในการทำงาน

ก่อนที่จะกล่าวถึงมูลฐานที่ก่อให้เกิดพฤติกรรม เห็นควรทำความเข้าใจในขั้นต้นนี้ด้วยว่า พฤติกรรมส่วนตัวของบุคคลแต่ละคนนั้น เมื่อบุคคลรวมกันเข้าเป็นองค์การ จะก่อให้เกิดพฤติกรรมขององค์การเองขึ้น และพฤติกรรมขององค์การนี้จะแตกต่างกับพฤติกรรมของส่วนบุคคล เพราะพฤติกรรมในองค์การหรือจะเรียกให้เข้าใจง่าย ๆ ก็คือ พฤติกรรมของกลุ่มคน (Group) นั้น เกิดขึ้นใหม่โดยอิทธิพลของบุคคลที่ร่วมงานกันนั่นเอง เช่นเพื่อนฝูง หัวหน้างานตลอดจนระเบียบแบบแผน หรือแบบธรรมเนียมขององค์การนั้น[10] เพราะองค์การก็คือการรวมจิตใจของคนหลายคนเข้าด้วยกัน (Collective Mind) อันเป็นการรวมทั้งความคิดและการกระทำซึ่งแตกต่างกันของบุคคลต่าง ๆ เข้าด้วยกัน[11] และจะสามารถอธิบายเหตุผลของการเกิดพฤติกรรมของกลุ่มคนได้แจ่มแจ้งขึ้น หากจะยอมรับทราบความจริงข้อหนึ่งทางจิตวิทยาว่า มนุษย์เป็นสัตว์ที่สามารถปรับตัวเองต่อสภาพแวดล้อมได้[12] นั่นก็คือแม้จะไม่ทิ้งพฤติกรรมเดิมส่วนตัว แต่ก็มีความโน้มเอียงที่จะยอมรับอิทธิพลทางพฤติกรรมของกลุ่มหรือของหน่วยงานนั้นมาเป็นของตนอีกด้วย การที่ผู้บริหารองค์การจะใช้ข้อเท็จจริงนี้ให้เกิดประโยชน์แก่องค์การ โดยการพยายามที่จะให้อิทธิพลของพฤติกรรมขององค์การอยู่เหนือพฤติกรรมของบุคคล และให้กลืนพฤติกรรมของบุคคลเสียนั้น จำต้องศึกษาถึงระยะแห่งอิทธิพล (Range of Influence) ที่ช่วยก่อพฤติกรรมของบุคคลให้ถองแท้เสียก่อน ว่าสั่งสมมาอย่างไร

---

[10] Simon *op. cit.*, .

[11] หลวงวิเชียรแพทยาคม, "ปัญหาเรื่องการสมาคม", *รวมปาฐกถาเกี่ยวกับชีวิตของคนทั่วไป* (พระนคร: โรงพิมพ์กรุงเทพฯ บรรณาคาร, 2479), น. 128

[12] See Simon, *op. cit.*

ขอให้เรามาดูกันว่าอะไรบ้าง ที่มีอิทธิพลในการก่อพฤติกรรมของบุคคล และเพื่อสะดวกในการทำความเข้าใจ จึงจะแยกมูลฐานของอิทธิพลออกเป็น 3 ลักษณะด้วยกันคือ–

1. มูลฐานอันเกิดขึ้นในตัวบุคคลเอง

2. มูลฐานอันมาจากอิทธิพลของกลุ่มอื่น ๆ ภายนอกองค์การที่บุคคลนั้นทำงานอยู่ และ

3. มูลฐานอันมาจากอิทธิพลของกลุ่มภายในองค์การเอง

มูลฐานพฤติกรรมอันเกิดขึ้นในตัวบุคคลเอง ซึ่งมูลฐานประเภทนี้จะเห็นว่ามาจาก 3 ทางด้วยกัน คือ บุคลิกลักษณะ (Personality) สัญชาตญาณ (Instincts) และความต้องการ (Needs) หากเราจะพิจารณาในรายละเอียดของแต่ละทางดังกล่าวนี้ จะพบว่า บุคลิกลักษณะประจำตัวของแต่ละบุคคลนั้น ย่อมเกิดจากผลรวมของปัจจัยหลายประการ เช่น ลักษณะทางร่างกาย (Physical) ลักษณะทางจิตใจ (Mental) อารมณ์ (Emotion) สภาพแวดล้อม (Environments) และความเป็นมาแต่หนหลัง (Background) ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้เป็นเครื่องช่วยอย่างสำคัญในการพิจารณาบุคคลประกอบกับงานที่จะมอบให้ เช่นร่างกายเป็นเครื่องพิจารณาความตรากตรำของงานที่จะมอบให้ จิตใจเป็นเครื่องพิจารณาถึงความเสี่ยงอันตรายของงาน สภาพแวดล้อมดั้งเดิมของบุคคลนั้น เป็นเครื่องพิจารณาประเภทงานที่เหมาะกับความเชื่อหรือประเพณีของบุคคลนั้น ความเป็นมาแต่หนหลัง เช่นประสบการณ์หรือการศึกษาก็เป็นเครื่องพิจารณาถึงลักษณะงานที่ต้องการเชาวน์ไวไหวพริบ เป็นต้นตัวอย่างของการเข้าใจปฏิกิริยาของอารมณ์มนุษย์เมื่อเกิดแรงผลักดันทางเหตุการณ์นั้นน่าจะดูได้จากบรมครูทางทหารผู้หนึ่งคือ ซุนซู ซึ่ง B.H. Liddell Hart ยกมากล่าวไว้ในหนังสือของเขาว่า "เมื่อท่านโอบล้อมกองทัพข้าศึกจงเปิดทางออกไว้ทางหนึ่ง โปรดอย่าบีบบังคับข้าศึกที่จนตรอกให้หนักนัก"[13]

ซึ่งน่าจะพิจารณาได้ว่า การที่คนในที่ล้อมสิ้นหวังในการต่อสู้นั้น เราเหลือหนทางไว้ให้คนใช้ปฏิกิริยาของอารมณ์ ในการคิดหนีแต่อย่างเดียวดีกว่า หากไม่เปิดโอกาสไว้ให้อารมณ์แห่งความกลัวและอยากเอาตัวรอดจะกลายรูปเป็นความกล้าหาญอย่างบ้าบิ่น

---

[13]Quoted from Sun Tzu. *The Art of War* (500 B.C.) in B.H. Liddell Hart, *Strategy* (New York: Frederick A. Praeger, 1957), p. 14.

พฤติกรรมอันเกิดจากตัวบุคคลเอง ในประการอื่นนอกจากบุคลิกลักษณะแล้วก็ได้แก่ :–

สัญชาตญาณ ซึ่งในประการนี้ ไม่จำเป็นที่ต้องอธิบายมากเพราะเป็นที่เข้าใจกันอยู่โดยทั่วไปแล้วว่ามีลักษณะอะไรบ้างทั้งเป็นการเกินขอบเขตของบทความนี้ด้วย แต่พอจะยกตัวอย่างสัญชาตญาณบางประการที่เป็นเครื่องช่วยก่อให้เกิดพฤติกรรมในการทำงานของบุคคล โดยที่เจ้าตัวจะปฏิบัติไปโดยคิดสำนึกหรือไม่ก็ตาม เช่น สัญชาตญาณแห่งการกลัวตาย หรือไม่กล้าเสี่ยง หรือความอยากที่จะคงอยู่ต่อไป ซึ่งสัญชาตญาณนี้อาจมาในรูปไม่กล้าตัดสินตกลงใจเพราะกลัวผิด ไม่อยากรับผิด ไม่อยากรับผิดชอบเพราะกลัวพลาด ไม่อยากให้มีการเปลี่ยนแปลงในองค์การเพราะเกรงว่าตัวจะไม่เหมาะกับรูปใหม่นั้น อย่างไรก็ตาม สัญชาตญาณดังกล่าวอาจมาในรูปที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่องค์การก็มี เช่นเกรงว่าจะดำรงอยู่ในตำแหน่งไม่ยืดเพราะความรู้น้อยหรือไม่ทันสมัย จึงพยายามศึกษาเล่าเรียนอยู่เสมอ เกรงว่าหน่วยงานคนซึ่งมีวิธีทำงานล้าสมัยและหย่อนประสิทธิภาพจะถูกยุบเลิก จึงขวนขวายที่จะปรับปรุงหน่วยงานของตนให้ดีขึ้น นอกจากนี้ยังมีสัญชาตญาณอื่น ๆ อีกมาก ซึ่งผู้อ่านอาจนำมาใคร่ครวญและพิจารณาว่า การที่บุคคลมีพฤติกรรมเช่นนั้นเช่นนี้น่าจะเนื่องมาจากสัญชาตญาณอะไร

ประการสุดท้ายที่เป็นมูลฐานให้เกิดพฤติกรรมของตัวบุคคลก็คือ ความต้องการขั้นมูลฐานของมนุษย์ (Basic Human Needs)[17] การที่รูปแบบของพฤติกรรมของบุคคลจะเป็นที่ยอมรับกันในสังคมหนึ่ง ๆ และให้เป็นที่พอใจของเจ้าของพฤติกรรมด้วยนั้น จำต้องมีเงื่อนไขต่าง ๆ ที่เหมาะสม และเงื่อนไขดังกล่าวนี้เองอาจกล่าวได้ว่าเป็นรากแห่งพฤติกรรมของกลุ่ม ซึ่งอาจอธิบายได้ในรูปความต้องการขั้นมูลฐานของมนุษย์ อันจะแยกเป็นประเด็นใหญ่ได้สองประเด็น คือ

ก. ความต้องการทางร่างกาย (Physical Needs) การที่คนจะสามารถยังความพอใจให้แก่ตนตามความต้องการทางร่างกายนั้น ความต้องการทางร่างกายนี้เองจะกลายเป็นจุดมุ่งหมาย (Goal) ซึ่งจะช่วยก่อให้เกิดแรงกระตุ้นทางใจ (Motivation) ในอันที่จะทำให้คนมีพฤติกรรมในแบบหนึ่ง ๆ โดยเฉพาะความต้องการทางร่างกายที่ว่านี้ ได้แก่ความต้องการ

[17] Department of Army, *op. cit.* p. 14.

เสื้อผ้า อาหาร ที่อยู่ ยารักษาโรค หรือ เงินทองเพื่อจับจ่ายใช้สอยเพื่อสนองความต้องการอันนั้น

ข. ความต้องการที่รับรู้มา (Learned Needs) ความจริงถ้าจะพูดให้เข้าใจง่าย ๆ น่าจะเรียกได้ว่าเป็นความต้องการทางใจ ซึ่งได้แก่การที่มนุษย์ประเมินค่าภาวะการณ์อันหนึ่ง ๆ โดยพิจารณาว่า ภาวะการณ์นั้น ๆ จะเกี่ยวพันกับความเป็นอยู่ของตนแค่ไหน ความต้องการดังกล่าวนี้ ได้แก่ความมั่นคงและปลอดภัย (Security) ความยอมรับให้ตนเป็นส่วนหนึ่งของสังคม (Social Approval) และการที่สังคมจะรับรู้ในความเป็นไปของตน (Recognition) หากจะกล่าวให้เข้าใจง่าย ๆ ความต้องการอันนี้ก็คือความต้องการที่จะมีชีวิตอยู่รวมกันเป็นกลุ่มก้อน (The need for communal life) ซึ่งสืบเนื่องมาจากสัญชาตญาณของการอยู่เป็นฝูง (Herd instinct) นั่นเอง[18] เพราะการอยู่รวมกันเป็นกลุ่มก้อนก่อให้เกิดความรู้สึกมั่นคงและปลอดภัย และไม่แต่เท่านั้นยังเกิดความมั่นใจว่าตนจะสามารถดำรงอยู่ในโลกได้ต่อไป ความต้องการในความปลอดภัยและความคงอยู่ มีอิทธิพลทำให้มนุษย์ยอมปรับตนเองให้เข้ากับสังคมดังที่ Simon เรียกว่ามนุษย์เป็นสัตว์ที่สามารถปรับตนเองต่อภาวะแวดล้อมได้ เมื่อเป็นเช่นนี้ มนุษย์จึงพยายามประพฤติตามสังคมที่ตนสังกัด (Folkway) เพื่อให้สังคมยอมรับว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของสังคม ยอมรับระเบียบแบบแผนและจริยาบรรณของสังคม เท่านั้นยังไม่พอ มนุษย์ยังมีความโน้มเอียงที่สำคัญอีกสองประการ[19] ที่เป็นแนวทางในการประพฤติปฏิบัติ นั่นคือ ความรู้สึกว่าเข้ากับสังคมได้ (social feeling)[20] และความรู้สึกอยากให้สังคมเห็นความสำคัญของตน ความโน้มเอียงประการหลังนี้เอง คนจะมีความรู้สึกอยู่เสมอว่าตนเองบัดนี้ได้ยืนอยู่ ณ ที่ใด และก้าวหน้าไปในหน้าที่การงานได้เพียงใด การที่คนยอมทำงานหนักตรากตรำ ก็เพื่อต้องการให้บรรลุผลสำเร็จที่ตนตั้งไว้ และพร้อมกันนั้นก็อยากให้คนอื่นรับทราบผลสำเร็จนั้นด้วย ฉะนั้น การที่บุคคลจะทำความดีอันใดอันหนึ่งถ้าไม่ได้รับการรับรอง หรือรับรู้จากสังคม บุคคลนั้นก็มักจะมีพฤติกรรมเปลี่ยนแปลงไป เช่นกลายเป็นคนเฉื่อยชาต่องาน ไม่สนใจใยดีและไม่อยากจะทำดีต่อไป

---

[18] Alfred Adler, *Understanding Human Nature* (New York : Greenberg Publisher, 1949), pp. 26–27

[19] *Ibid.*, p. 103

[20] *Ibid.* p. 30 ให้คำจำกัดความจากภาษาเยอรมัน Gemeinschaftsgefuhl ว่าหมายถึง Sense of human Solidarity, the connectedness of man in a cosmic relationship ซึ่งอาจเรียกได้กว้าง ๆ ว่า "Sense of followship in the human community"

นักบริหารพึงระลึกว่า ความต้องการของมนุษย์นั้นมีอิทธิพลอย่างสำคัญต่อพฤติกรรมในการทำงาน เพราะเมื่อมนุษย์มีความต้องการ ความต้องการอันนั้นก็จะกลายเป็นรูปเป็นจุดมุ่งหมายในการทำงานไม่ว่าจะเป็นโดยจิตสำนึกหรือไม่ก็ตาม ซึ่งจะกล่าวละเอียดในตอนต่อไป สมดังที่แอดเลอร์กล่าวไว้ในหนังสือเล่มเดียวกันว่า

"ไม่มีมนุษย์คนใดจะคิด รู้สึก ตั้งใจ ฝัน หากว่าสิ่งต่าง ๆ ทั้งหมดนั้นจะไม่ได้ถูกกำหนดตั้งใจหมายสืบต่อ ขยาย และมุ่งไปถึงจุดมุ่งหมายที่สำนึกอยู่ตลอดเวลา"[21]

จากที่กล่าวถึงมูลฐานแห่งพฤติกรรมของตัวบุคคลมาแล้วจะเห็นได้ว่า มีแนวโน้มที่จะยอมรับอิทธิพลของพฤติกรรมของกลุ่ม (ทั้งนอกองค์การและในองค์การที่บุคคลนั้นทำงานอยู่) อยู่แล้วเป็นอันมาก

มูลฐานพฤติกรรมจากอิทธิพลของกลุ่มภายนอกองค์การ

ได้กล่าวแล้วว่าในบทความนี้จะพิจารณาเฉพาะพฤติกรรมในการทำงาน ฉะนั้น กลุ่มหรือสมาคมใดก็ตามที่ไม่ใช่องค์การที่บุคคลทำงานอยู่ จะถือว่าเป็นกลุ่มภายนอกองค์การทั้งสิ้น ความจริงกลุ่มภายนอกที่กล่าวนี้หมายรวมถึงอิทธิพลใด ๆ ที่มีส่วนในการก่อบุคลิกลักษณะของบุคคลด้วย แต่ได้กล่าวถึงมาแล้ว ฉะนั้น ในที่นี้จึงจะจำกัดเฉพาะอิทธิพลของกลุ่มภายนอกที่มีต่อบุคคลภายหลังที่บุคคลนั้นได้เข้าร่วมงานในองค์การแล้วเท่านั้น กลุ่มดังกล่าวได้แก่สหภาพแรงงาน ชั่วโมงงาน สมาคมอาชีพ และสมาคมเพื่อความบันเทิงอื่น ๆ เป็นต้น การที่บุคคลไปเข้าร่วมสังสรรค์ และความสัมพันธ์กับองค์การ หรือสังคมอื่นใดนอกไปจากองค์การที่ตนทำงานอยู่ องค์การหรือสังคมนั้นก็ย่อมมีอิทธิพลภายในตัวของมันเองที่จะช่วยฟอร์มรูปพฤติกรรมให้แก่สมาชิกไม่มากก็น้อย พฤติกรรมนี้อาจกระทบกระเทือนถึงพฤติกรรมอันเป็นแบบฉบับขององค์การที่บุคคลนั้นทำงานอยู่ด้วยก็ได้ และก็เป็นได้ทั้งในเชิงส่งเสริมสนับสนุนหรือขัดขวาง อันเป็นทางนำไปสู่ผลดีและผลเสียขององค์การที่บุคคลนั้นทำงานอยู่ เช่น สหภาพแรงงาน หากเป็นสหภาพที่ดำเนินการตามอุดมคติในอันที่จะรักษาผลประโยชน์ของสมาชิกอย่างมีเหตุมีผล สมาชิกซึ่งทำงานอยู่ในองค์การ ก็ย่อมสามารถทำงานได้อย่างเต็มที่มีสมรรถภาพเพราะไร้ข้อวิตกกังวลที่ไม่จำเป็น ผลดีก็ย่อมบังเกิดแก่องค์การที่สมาชิก

---

[21] *Ibid.*, p.17 แปลโดยผู้เขียน

นั้นทำงานอยู่ แต่ตรงข้ามหากสหภาพตั้งหน้าแต่จะรักษาผลประโยชน์ของสมาชิกอย่างไร้เหตุผล หรือผู้ดำเนินการสหภาพนั้นฉวยผลประโยชน์เพื่อสร้างอำนาจส่วนตัว และไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ขององค์การที่สมาชิกทำงานอยู่ และหากสมาชิกเห็นคล้อยตามจุดมุ่งหมายของสหภาพ แต่กลับไม่ได้รับความสมหวังจากองค์การของตนเพราะองค์การไม่สามารถอำนวยให้ได้ ผลที่ตามมาคือการต่อต้านด้วยการทำงานไม่ให้มีสมรรถภาพ และอาจถูกลามไปได้ถึงการนัดหยุดงาน ชีวิตแต่งงานก็มีส่วนฟอร์มพฤติกรรมของบุคคล เนื่องจากชีวิตแต่งงานมีผลกระทบกระเทือน จิตใจ อารมณ์ และชญัได้ ทั้งทางก่อประโยชน์และเสีย เช่น อาจกลายเป็นคนรักงานเอาใจใส่งาน หรือละทิ้งงานตลอดจนอาจกลายเป็นผู้ทุจริตต่อหน้าที่ได้ น่าสังเกตว่าอิทธิพลจากภายนอกองค์การมักจะมีอย่างสูงต่อองค์การที่มีโครงสร้างของสังคมภายในไม่แนบแน่น (Low-Cohesive group)[22] หรือองค์การที่มีหน้าที่ติดต่อกับประชาชนมาก ๆ หรือองค์การสาขาที่อยู่ห่างไกลจากองค์การกลาง เป็นต้น

มูลฐานพฤติกรรมจากอิทธิพลขององค์การที่บุคคลทำงานอยู่

จากการพิจารณาจากมูลฐานพฤติกรรมของบุคคลทั้งที่มีมากับตัว และได้รับจากกลุ่มอื่น ๆ ภายนอกองค์การแล้ว เราลองมาพิจารณาอิทธิพลภายในองค์การเองบ้าง ก่อนอื่นควรพิจารณา คำว่า "องค์การ" ในทางบริหารนั้นหมายความว่าอย่างไร โดยจะขอยกคำอธิบาย ของ John M. Gaus ซึ่ง Leonard D. White นำมาอ้างไว้ในหนังสือของท่านว่า "องค์การก็คือการจัดระเบียบบุคคลเพื่อให้สามารถดำเนินงานให้บรรลุผลสำเร็จตามความมุ่งหมายที่เห็นชอบร่วมกันแล้ว โดยการแบ่งสรรหน้าที่และความรับผิดชอบกันออกไปเป็นความสัมพันธ์ระหว่างการทำงาน และความสามารถของบุคคล และกลุ่มบุคคลที่ร่วมกันทำงานของส่วนรวมอันหนึ่ง ในอันที่จะบรรลุจุดมุ่งหมายที่พึงประสงค์โดยให้มีความขัดแย้งแต่น้อยที่สุด และให้ยังความพอใจให้แก่ทั้งผู้ที่จะได้รับผลงานนั้น และผู้ที่ปฏิบัติงานนั้น ๆ เอง"[23]

---

[22] John Perry, *Human Relations* (Washington, D.C.: Small Business Administration Publication, 1954), pp 11–13.

[23] Leonard D. White, *Introduction to the Study of Public Administration* (New York: The Macmillan Company, 1955), p. 26. แปลโดยผู้เขียน

จากคำจำกัดความอันนี้ จะเห็นได้ว่า มีประเด็นสำคัญว่า องค์การคือบุคคลร่วมกันทำงาน ให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่เห็นชอบร่วมกัน (จุดมุ่งหมายขององค์การและของบุคคลผู้ร่วมงานตรงกัน) และมีความขัดแย้งน้อยที่สุด ซึ่งในประเด็นที่ยกมานี้เราจะพบว่าขึ้นอยู่กับอิทธิพลของพฤติกรรม ทั้งของบุคคล กลุ่มบุคคล และขององค์การเองเป็นสำคัญ

และก่อนที่เราจะพิจารณากันถึงอิทธิพลภายในขององค์การก็ควรทำความเข้าใจแต่ต้นว่า องค์การใดองค์การหนึ่งก็ตามจะมีลักษณะสองลักษณะซ้อน หรือแฝงกันอยู่ นั่นคือ องค์การอย่างเป็นทางการ (Formal Organization) ซึ่งหมายถึง องค์การที่บ่งความสัมพันธ์ภายใน คืออำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ตามตัวบทกฎหมาย ส่วนอีกลักษณะหนึ่งที่แฝงอยู่คือ องค์การอย่างไม่เป็นทางการ (Informal Organization) อันหมายถึงความสัมพันธ์เป็นการส่วนตัวระหว่างบุคคลที่ทำงานร่วมกันเช่น มิตรสหาย ผู้บังคับบัญชา ฯลฯ องค์การทั้งสองลักษณะนี้ มีความแตกต่างกันในแง่สำคัญ คือ องค์การอย่างเป็นทางการมักจะมีความสมเหตุสมผลและไม่มีความเป็นส่วนตัว (Rational and Impersonal) แต่องค์การอย่างไม่เป็นทางการมักจะเป็นเรื่องของอารมณ์ และความเป็นส่วนตัว (Emotional and Personal)[24]

ในสองลักษณะแห่งองค์การนี้ ผู้ที่มีประสบการณ์ในการทำงานมาบ้างแล้ว จะเห็นได้ว่า ลักษณะอย่างไม่เป็นทางการมีบทบาทในการทำงานมาก เพราะสิ่งแรกที่คนเข้ามาร่วมในองค์การใหม่ ๆ สนใจก็คือดูว่า คนในองค์การนั้นเขาประพฤติปฏิบัติกันอย่างไร แทนที่จะหาทางทราบถึงระเบียบแบบแผนข้อบังคับเป็นอย่างไร เพราะระเบียบแบบแผนข้อบังคับเป็นเพียงสิ่งไม่มีตัวตน จะมีประสิทธิผลเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับบุคคลที่จะปฏิบัติตามหรือไม่เพียงใดเป็นสำคัญ ส่วนวิธีการประพฤติปฏิบัติอันแท้จริงของบุคคลในองค์การนั้นต่างหากเป็นสิ่งที่สมาชิกใหม่จะพึงปฏิบัติตาม เพราะมีตัวตนเห็นได้ชัดกว่าและเป็นการง่ายกว่าด้วย เนื่องจากสอดคล้องกับความต้องการของบุคคลอยู่แล้ว เรามักจะเคยได้ยินคำพังเพยแบบไทยว่า "เข้าเมืองตาหลิ่วให้หลิ่วตาตาม" หรือในแบบต่างประเทศที่ว่า "เข้ากรุงโรม จงทำอย่างชาวโรมันทำ" หรืออะไรทำนองนั้น จากความผังใจที่ได้ยินจากคำพังเพยบวกกับความต้องการที่อยู่ในจิตใต้สำนึก บุคคลจะยอมรับวิถีทางปฏิบัติตามคนหมู่มาก (Folkway) หรือ

แบบธรรมเนียมตลอดจนประเพณี (Tradition and Mores) ของสังคมนั้น ๆ แต่โดยดี ซึ่ง L.C. Dunn และ Th. Dobzhansky กล่าวว่า :

> ...ความจำเป็นที่สำคัญยิ่งในการดำรงชีวิตอยู่ในสังคมมนุษย์ใดๆ นั้น ย่อมเหมือนๆ กันทั้งสิ้น กล่าวคือ ความสามารถที่จะเรียนจากประสบการณ์และที่จะปรับปรุงพฤติกรรมของตนเองให้เข้ากับความต้องการและสภาพแวดล้อมของสังคมนั้น ๆ...[25]

ส่วนอิทธิพลขององค์การอีกประการหนึ่ง คืออิทธิพลขององค์การในลักษณะเป็นทางการ ซึ่งได้แก่ ระเบียบ ข้อบังคับ วินัย จริยา และการฝึกอบรม เป็นแบบแผนอย่างเป็นทางการที่บ่งถึงอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ และความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในองค์การทุกคน สัญชาตญาณผสมกับความต้องการทำให้มนุษย์มุ่งมั่นต่อสิ่งสำคัญสามสิ่งในชีวิต คือ ความรัก การทำงาน และการสมาคม[26] ฉะนั้น เมื่อบุคคลตัดสินใจเข้าร่วมในองค์การใดจึงเท่ากับบุคคลนั้นได้ยอมรับโดยปริยายแล้วว่า ตนจะสามารถยอมรับได้และจะอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของสังคมนั้น (Rules of Game) ได้ โดยจะไม่มีข้อขัดแย้งหรือมีแต่น้อยซึ่งไม่ยากแก่การแก้ไขตนเอง

อนึ่งจะเห็นได้ว่า อิทธิพลขององค์การทั้งแบบทางการและไม่เป็นทางการนั้นเป็นสิ่งที่มีความเกี่ยวพันกันอย่างใกล้ชิดจนบางครั้งไม่อาจแยกออกจากกันได้ หรือยิ่งกว่านั้นยังอาจเปลี่ยนรูปกันได้[27] เช่น ผู้บังคับบัญชาที่ใช้แต่อำนาจหน้าที่ตามข้อบังคับ และระเบียบวินัยก็จะเรียกได้ว่าเป็นอิทธิพลอย่างเป็นทางการ แต่ในขณะเดียวกัน ถ้าผู้บังคับบัญชาผู้นั้นใช้ความสามารถทางประมุขศิลป์ โดยการทำตัวเป็นตัวอย่าง ให้คำแนะนำตักเตือนอย่างเห็นอกเห็นใจด้วยความเข้าใจในธรรมชาติของมนุษย์ มีความเอาใจใส่ต่อสวัสดิภาพของผู้ใต้บังคับบัญชา พยายามใช้เทคนิคที่จะโน้มน้าวให้จุดมุ่งหมายของผู้ใต้บังคับบัญชาสอดคล้องกับจุดมุ่งหมายขององค์การ กรณีเช่นนี้ก็จะเรียกได้ว่าเป็นอิทธิพลขององค์การอย่างไม่เป็นทางการไป

หลังจากที่เราได้พิจารณามูลฐานแห่งพฤติกรรมทั้งสามนัยโดยสังเขปมาแล้ว และก่อนที่จะกล่าวถึงลักษณะอาการของพฤติกรรมเหล่านั้นเห็นสมควรจะได้ทำความเข้าใจในตอน

---

[25] L.C. Dunn and Th. Dobzhansky, *Heredity, Race and Society* New York: The New American Library of World Literature, Inc., 1952, p. 133.

[26] Adler, *op. cit.*, p. 103.

[27] See Simon, *op. cit.*

น่ว่า คนเราทำงานด้วยความประสงค์อะไร อันจะช่วยให้มองเห็นพฤติกรรมในการทำงานได้กระจ่างชัดยิ่งขึ้น หรือจะกล่าวให้ง่าย ๆ ก็คือเราจะพิจารณากันในปัญหาที่ว่า "คนต้องการอะไรจากการทำงาน" และ "ถ้าเขาไม่อาจบรรลุจุดประสงค์นั้นได้อะไรจะเกิดขึ้น"

ความพึงใจหรือต้องการของบุคคลในการเข้าทำงานนั้น อาจแยกออกไปได้สองประการ คือ[28]

ก. ความพึงใจที่นอกเหนือไปจากการทำงาน (Off the Job satisfaction)

ข. ความพึงใจจากการทำงานแท้ ๆ (On the Job satisfaction)

สำหรับความพึงใจที่นอกเหนือไปจากการทำงานนั้นก็คือ การที่บุคคลหวังผลตอบแทนเป็นเงินตราเพื่อจะได้นำไปแลกเปลี่ยนเป็นอาหาร เสื้อผ้า และความต้องการทางร่างกายอื่นๆ ที่จำเป็นแก่ชีวิต ด้วยเหตุนี้บุคคลจึงมิได้สนใจแต่เพียงว่า ค่าตอบแทนนั้นจะมากเพียงใด แต่ยังสนใจไปถึงว่าจะได้รับไปอีกนานเท่าใดด้วย นั่นคือแฝงอยู่ในรูปความต้องการความมั่นคง นอกจากนั้นคำว่า "ความก้าวหน้า" จึงมีการตีความหมายต่างกัน เช่น ส่วนมากคิดถึงการได้เงินตอบแทนสูงขึ้น แต่ก็มีบางคนคิดถึงการได้รับเกียรติภูมิสูงขึ้นในสังคมนั้นด้วยการพยายามทำความสำเร็จอย่างใดอย่างหนึ่งจากความคิดริเริ่มของตนเอง (เช่นการค้นพบยาชนิดใหม่ ๆ) ทั้ง ๆ ที่ความสำเร็จนั้นอาจไม่ส่งผลโดยตรงต่อรายได้ของตนก็ได้

ส่วนความพึงใจที่จะได้จากการทำงานแท้ ๆ นั้นอาจแยกได้เป็นสองประเด็นใหญ่ ๆ คือ (1) ความต้องการทางสังคม (Social Needs) เช่น ต้องการความช่วยเหลือ หรือความรับรู้จากคนอื่น ดังได้กล่าวถึงมาแล้วแต่ต้น และ (2) ความต้องการที่เพื่อประโยชน์ของตนเอง (Egoistic Needs) อันเป็นความพอใจส่วนตัวด้วยตัวของตัวเอง ในสองประเด็นนี้จะเห็นได้ว่ามีคุณค่าต่างกัน คือ คนที่มีความโน้มเอียงไปทางความต้องการทางสังคมมากจะมีลักษณะเป็นคนโอนอ่อนต่อสังคมอย่างสิ้นเชิง ส่วนคนที่โน้มเอียงเพื่อประโยชน์ของตนเองมากก็จะมีลักษณะเสียจากสังคมจนเกินไป ฉะนั้นลักษณะที่พึงประสงค์ในแง่การบริหารงาน ก็คือความสมดุลย์ระหว่างสองลักษณะนั้น

และเพื่อความสะดวกในการทำความเข้าใจในรายละเอียดยิ่งขึ้นจึงขอยกตารางจากหนังสือ *Personnel-The Human Problems of Management* มาแสดงไว้ ณ ที่นี้ :-

[28] See George Strauss and Leonard R. Sayles, *Personnel-Human Problems of Management* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, Inc., 1960), pp. 7–31.

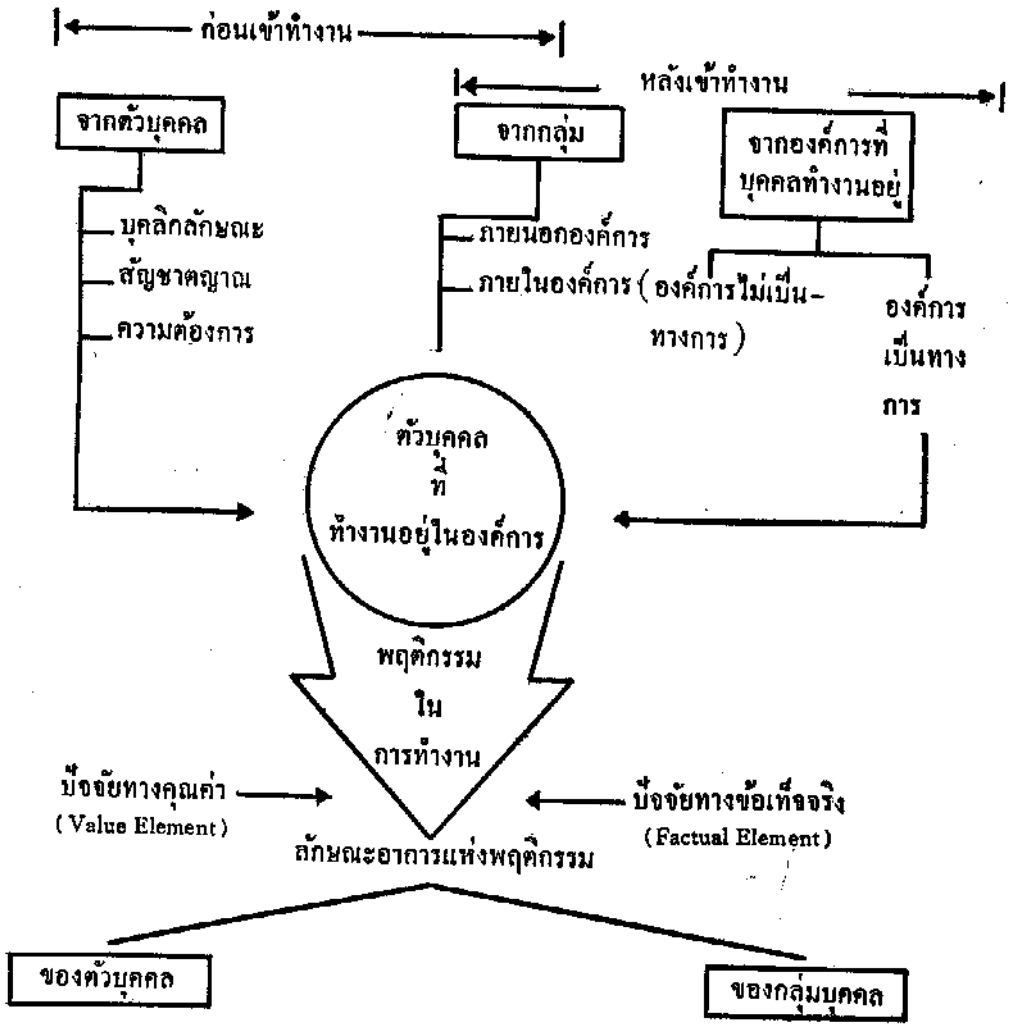
ความต้องการของบุคคลในการทำงาน[29]

ความต้องการที่นอกเหนือไปจากการทำงาน	ความต้องการจากการทำงานแท้ ๆ		
	ความต้องการเพื่อประโยชน์ของตนเอง	ความต้องการทางสังคม	
– เงินค่าตอบแทน	– ความสำเร็จจากสิ่งที่ตนริเริ่มเอง	– มิตรภาพ	– คำชมเชย
		– การอยู่ร่วมกลุ่ม	– การรับรอง
– ความก้าวหน้า	– ความรู้สึกว่าตนมีความสำคัญต่อส่วนรวม	– ให้คนอื่นเห็นความสำคัญ	– ความเอาใจใส่
			– ความรู้สึกว่ามีส่วนร่วมด้วย
– ความมั่นคง	– หาความชำนาญ	– การทำงานร่วมกัน	– ความรู้สึกในความสัมพันธ์กับหัวหน้างาน
	– หาความก้าวหน้า	– การได้มีโอกาสช่วยเหลือผู้อื่น	– ได้รับการปฏิบัติที่ยุติธรรม
	– ทราบความสำเร็จของตนเอง	– การได้รับความช่วยเหลือ	
	– ความรู้สึกเป็นอิสระแก่แก่ตนเอง	– ความรู้สึกว่าตนเป็นอะไร	
	– หาความรู้		

จากแผนภาพแสดงความต้องการของบุคคลในการทำงานนี้ จะช่วยให้นักบริหารเข้าใจปฏิกิริยาของบุคคลของตนในการทำงาน ทั้งจะเป็นเครื่องช่วยให้ดำเนินการ หรือแก้ไขปัญหาทางพฤติกรรมได้บ้าง เพราะดังได้กล่าวแล้วว่าพฤติกรรมในการทำงานนั้นเท่ากับเป็นภาพฉายให้เห็นความต้นรนภายใน ในอันที่จะบรรลุความต้องการนั้นเอง

ในตอนท้ายของคำอธิบายมูลฐานแห่งพฤติกรรมในการทำงาน ซึ่งค่อนข้างจะซับซ้อนนี้ จึงขอแสดงด้วยภาพเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่ง ดังนี้ :-

[29] *Ibid., p. 8.* แปลโดยผู้เขียน



ลักษณะอาการแห่งพฤติกรรมในการทำงาน

จากที่ได้พิจารณามูลฐานที่จะก่อให้เกิดพฤติกรรมในการทำงานมาแล้ว และเมื่อพฤติกรรมจะปรากฏออกมาเป็นลักษณะอาการนั้น ยังมีสิ่งที่จะต้องนำมาพิจารณาประกอบอีกบางประการ เพราะอาการแห่งพฤติกรรมนั้น มิใช่ว่าจะแสดงออกมาได้ตรง ๆ แต่ยังมีปัจจัยภายนอกที่จะคอยผันแปรลักษณะแห่งพฤติกรรมนั้นได้อีกด้วย ความจริงก็เป็นที่ทราบกันแล้วว่า พฤติกรรมของมนุษย์นั้น ส่วนมากมีลักษณะเป็นจิตใต้สำนึกและไม่สมเหตุสมผล (Subconcious and Non-Rational) ด้วยเหตุนี้จึงกระทบกระเทือนจากปัจจัยภายนอกได้ง่าย แม้

กระนั้นก็ตาม พฤติกรรมของบุคคลที่แสดงออกโดยจงใจ (Deliberate) และการตัดสินตกลงใจเลือกวิธีปฏิบัติ (Choice) ก็มีส่วนกระทบกระเทือนจากปัจจัยดังกล่าวนี้ด้วยไม่น้อย

บุคคลอาจจะกระทำอะไรได้จำกัด ณ ขั้วเวลาหนึ่ง แต่บุคคลนั้นก็ยังสามารถที่จะทำอะไรต่ออะไรได้อีกหลายสิ่งหลายอย่างในเวลาเดียวกัน ฉะนั้นการที่สามารถที่จะพิจารณาลักษณะอาการของพฤติกรรมให้ถูกต้อง จึงจำเป็นต้องอาศัยปัจจัยสำคัญสองประการ คือ ปัจจัยทางคุณค่า (Value Element) และปัจจัยทางข้อเท็จจริง (Factual Element)[80] ซึ่งจะกล่าวถึงปัจจัยทั้งสองนี้ให้พอเข้าใจได้ง่าย ๆ คือ เมื่อบุคคลจะลงมือกระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดลงไป เขาย่อมต้องคำนึงหรือถามตัวเองเสมอว่า ทำไปทำไม คือ มีจุดมุ่งหมาย (Ends) อะไร และจะทำอย่างไร คือ จะปฏิบัติให้บรรลุจุดมุ่งหมายนั้นได้อย่างไร (Means) หากเราเปรียบจุดมุ่งหมายเป็นปัจจัยทางคุณค่า และวิธีปฏิบัติเป็นปัจจัยทางข้อเท็จจริง[81] แล้ว จะเห็นได้ว่านอกจากปัจจัยสองตัวนี้แยกออกจากกันได้ยาก มักจะแฝงกันอยู่เสมอและอาจสับเปลี่ยนกันได้ เพราะจุดมุ่งหมายแต่ละอันอาจเป็นเพียงบันไดหรือเป็นแนวทางไปสู่จุดมุ่งหมายขั้นสุดท้ายเท่านั้น เช่นข้าราชการเข้าศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ จุดมุ่งหมาย (Ends) ที่เห็นได้ชัดแจ้ง คือการเรียนรู้วิธีการบริหารราชการที่มีหลักเกณฑ์ แต่เมื่อพิจารณาให้ถ่องแท้แล้วก็จะพบว่า การเรียนรู้นี้เป็นเพียงบันได (Means) ที่จะก้าวไปสู่การทำงานที่ได้ผลดียิ่งขึ้นในหน้าที่ราชการของตน ยิ่งกว่านั้นยังอาจแฝงไว้ด้วยจุดประสงค์ในส่วนลึกของบุคคล หรือใช้คำว่าคุณค่าส่วนบุคคล (Personal Value) ที่ต้องการจะก้าวหน้าในตำแหน่งการงานยิ่งขึ้นอันเป็นจุดมุ่งหมายในบั้นปลาย (Ultimate Objective)

ปัจจัยทางคุณค่าที่อาจพบได้เสมอในการตัดสินใจขององค์การนั้น อาจแยกได้ 4 ประการคือ จุดประสงค์ขององค์การ ประสิทธิภาพ การสนับสนุนของผู้ร่วมงาน และคุณค่าส่วนบุคคล จุดประสงค์เป็นสิ่งสำคัญอันหนึ่งที่จะใช้ในการพิจารณาเลือกหนทางปฏิบัติ เช่น ถ้าต้องการผลอย่างนี้ จะทำอย่างไรจึงจะบรรลุผลที่ตั้งไว้ ทั้งจุดประสงค์ก็เป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้ผู้ร่วมงานให้ความสนับสนุน หรือขัดขวาง หรือแม้แต่จะถือโอกาสฉวย

---

[80] Simon, *op. cit.* p. 58.

[81] See Vernon Van Dike, *Political Science : A Philosophical Analysis* (Palo Alto, Calif. Stanford University Press. 1960. pp. 8-13) อธิบายโดยตั้งปัญหาว่า What is ... กับ What ought และจะเห็นว่าปัญหาแรกแสดงถึง Fact หรือ Reality ซึ่งเป็นการบ่ง Method หรือ Means ส่วนปัญหาที่สองแสดงถึง Concept หรือ Desirable ซึ่งบ่งถึง Value Preference เท่ากับเป็น Ends

ประโยชน์ใส่ตนได้ ส่วนแง่ประสิทธิภาพก็จะเป็นเครื่องช่วยพิจารณาเลือกหนทางปฏิบัติว่าวิธีใดจะได้ผลดีที่สุด และประหยัดที่สุด สำหรับแง่ความสนับสนุนจากผู้ร่วมงานนั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ เช่นคุณค่าส่วนบุคคล ความต้องการของบุคคล (ดูรายละเอียดในแผนภาพความต้องการ) หากองค์การและบุคคลมีความต้องการสอดคล้องกันก็ย่อมได้รับความสนับสนุน ถ้าไม่สอดคล้องกันผลก็ตรงข้าม จึงเห็นได้ว่า แม้มูลฐานแห่งพฤติกรรมจะเป็นอย่างไรก็ตาม พฤติกรรมที่แสดงออกมาอาจผันแปรได้ด้วยปัจจัยทางคุณค่า หรืออาจกล่าวอีกอย่างหนึ่งว่าปัจจัยทางคุณค่ามีผลกระทบกระเทือนโดยตรงต่อพฤติกรรม

ปัจจัยอีกประการหนึ่งคือ ปัจจัยทางข้อเท็จจริงนั่นเอง ซึ่งมีขอบเขตกว้างขวาง และมีบทบาทต่อการเลือกหนทางปฏิบัติในการบริหารราชการมิใช่น้อย ปัจจัยทางข้อเท็จจริงได้แก่ข่าวสารที่ผู้ร่วมงานทุกคนจะพึงทราบ เพื่อเป็นเครื่องพิจารณาถึงปัญหาที่กำลังเผชิญหน้าอยู่ เมื่อได้พิจารณาถ่องแท้แล้วจึงสามารถใช้ความรู้ความชำนาญเข้าแก้ปัญหานั้นได้ หรืออย่างน้อยก็ช่วยบรรเทาความอยากรู้อันเป็นความต้องการอย่างหนึ่งของมนุษย์ Ranney กล่าวไว้ในหนังสือของเขาว่า มนุษย์เป็นสัตว์ที่อยากรู้อยากเห็น (Inquisitive animal) ในสิ่งที่เกี่ยวกับตน[32] เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าปัจจัยทางข้อเท็จจริงส่งผลโดยตรงต่อการตัดสินตกลงใจเลือกหนทางปฏิบัติ หรือต่อพฤติกรรมในการทำงาน ดังจะยกตัวอย่าง เช่น บุคคลในองค์การเข้าใจว่าตนได้รับค่าตอบแทนต่ำอย่างไม่สมเหตุสมผลจึงเริ่มจะมีพฤติกรรมด้วยการเรียกร้อง ต่อต้าน ทำงานไม่ให้มีประสิทธิภาพ แต่ต่อมาได้ทราบข้อเท็จจริงถึงภาวะเศรษฐกิจในขณะนั้น หรือความจำเป็นขององค์การด้วยประการใดก็ตาม หรือทราบระดับค่าตอบแทนขององค์การอื่นๆ ก็ตาม ความเข้าใจต่อข้อเท็จจริงนี้ผลให้บุคคลเปลี่ยนพฤติกรรมได้ ทั้งในรูปตรงกันข้ามหรือหย่อนความรุนแรงลงเป็นต้น

ด้วยเหตุนี้จึงพอจะกล่าวสรุปได้ว่า ก่อนที่พฤติกรรมจะปรากฏรูปอันแท้จริงออกมานั้นได้ผ่านการกลั่นกรองจากปัจจัยทางคุณค่าและปัจจัยทางข้อเท็จจริงมาแล้ว ต่อจากนั้นจึงจะปรากฏออกมาในลักษณะที่เห็นได้โดยทั่วไป

ดังได้เคยกล่าวแล้วว่าลักษณะอาการแห่งพฤติกรรมของบุคคลและกลุ่มบุคคลนั้นแตกต่างกัน และแม้แต่ละกลุ่มเองก็มีความแตกต่างกันได้ด้วยปัจจัยหลายประการดังจะได้กล่าวต่อไป ในขั้นนี้จะพิจารณาเฉพาะลักษณะอาการแห่งพฤติกรรมในการทำงานเสียก่อน โดยจะแยกพิจารณาเป็นสองนัยด้วยกัน คือลักษณะอาการพฤติกรรมของตัวบุคคลและ

---

[32] Austin Ranney, *The Governing of Men—An Introduction to Political Science* (New York: Rinehart and Winston, Inc., 1960), p. 3.

ลักษณะอาการพฤติกรรมของกลุ่มบุคคล สำหรับของตัวบุคคลนั้น หากจะพิจารณาถึงประเภทของบุคคลก็จะช่วยให้เข้าใจได้ง่ายยิ่งขึ้น การจำแนกลักษณะบุคคลมีกล่าวไว้ในที่ต่าง ๆ โดยผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่าน เช่นในหนังสือ *การประชาสัมพันธ์*[33] ของ สะอาด ตัณศุภผล แห่งกรมประชาสัมพันธ์ ซึ่งได้ยกความเห็นของปราชญ์ทางจิตวิทยามากล่าวไว้หลายท่าน เช่น Jung เห็นว่าบุคคลมีสองจำพวก คือพวกชอบเก็บตัว (Introvert) ถือเอาตัวเองเป็นศูนย์กลางแห่งความคิดเห็นในจริตกริยาประจำวัน พวกนี้มีลักษณะชอบคิด อารมณ์เบา เก็บตัวไม่ชอบสังสรรค์ระมัดระวังตัวมากเพราะกลัวผิดพลาด อีกจำพวกหนึ่งคือส่นใจคนอื่นและโลกภายนอก (Extrovert) พวกนี้มีลักษณะอารมณ์หนักแน่น เข้ากับคนง่าย หาความจริงด้วยเหตุผล และอาจมีพวกระหว่างกลาง (Ambivert) คือพวกที่มีสองลักษณะผสมกัน ส่วน Spranger เห็นว่าได้แบ่งได้ถึง 6 จำพวก คือ พวกนักทฤษฎี – ทำงานมีหลักการเหตุผล พวกหัวเศรษฐกิจ – ถือความถูกต้องนั่นคงเป็นหลัก พวกการเมือง – แสดงแต่ความยิ่งใหญ่ พวกมีศิลป – ถือความเรียบร้อยของงานมากกว่าประโยชน์อันแท้จริง พวกสังคม – ยอมตามหมู่มาก และพวกเคร่งศาสนา – เอาคติทางศาสนาเป็นทางดำเนินชีวิต ปราชญ์อีกผู้หนึ่ง คือ Rosanoff เห็นว่าคนดีกับคนวิกลจริต ก็มีลักษณะทางพฤติกรรมเหมือน ๆ กัน เพียงแต่ว่า คนวิกลจริตมักจะเลยไปหน่อยเท่านั้น ปราชญ์ผู้นี้แบ่งคนได้ 4 จำพวกคือ พวกขัดสังคม (Anti-Social) – เห็นแก่ตัวและไม่ค่อยให้ความร่วมมือ พวก Cyclothymic – บุคลิกไม่แน่นอนเปลี่ยนบ่อย พวกใจลอย (Autistic) – ไม่ส่นใจกับโลกภายนอก พวกขี้เหวี่ยงออก (Epileptic) – อารมณ์เปลี่ยนง่าย หัวดื้อ จะเห็นได้ว่าปราชญ์แต่ละคนพิจารณาแบ่งประเภทบุคคลในแง่ต่าง ๆ กัน เช่น ความสัมพันธ์กับสิ่งรอบตัว แง่การปฏิบัติของบุคคลเอง และแง่บุคลิกลักษณะ เช่น ความสัมพันธ์กับสิ่งรอบตัว แง่การปฏิบัติของบุคคลเองและแง่บุคลิกลักษณะแท้ ๆ นอกจากนั้นยังมีการแบ่งตามนิสัยตามความเห็นของ Adler[34] ว่ามี 4 จำพวก คือ Sanguine – มองโลกในแง่ดีเสมอ ปฏิบัติสิ่งใด ๆ ตามสมควรแก่เหตุผล Choleric – ต้องการสิ่งใดก็บุกบั่นรุนแรง Melancholic – ไม่เชื่อมั่นตนเอง ลังเล ถอยหลังต่ออุปสรรค และพวกสุดท้าย คือ Phlegmatic – ไม่ส่นใจต่อสิ่งรอบตัวเลย อย่างไรก็ตามนิสัยบุคคลดังกล่าวอาจมีหลายอย่างสับเปลี่ยนในบุคคลเดียวกันก็ได้ เช่นเดิมเป็นบุคคลบุกบั่นรุนแรงต่อจุดมุ่งหมาย แต่ไม่เคยสำเร็จเลยก็กลายเป็นคนไม่เชื่อตนเอง และท้อถอยต่ออุปสรรค ในที่สุดอาจกลายเป็นคน

---

[33] ดู สะอาด ตัณศุภผล *การประชาสัมพันธ์* (พระนคร: โรงพิมพ์มงคลการพิมพ์, 2500,) หน้า 18-26

[34] Adler, *op. cit.*, pp. 157 - 158

ไม่สนใจต่อสิ่งรอบตัวไปเลยก็ได้ Adler ให้ความเห็นไว้ตอนหนึ่งว่า การตัดสินบุคคลให้ถ่องแท้นั้นจะทำไม่ได้ถ้าไม่ถือความรู้สึกของสังคมเป็นบรรทัดฐานโดยกล่าวว่า –

– "เราไม่สามารถตัดสินมนุษย์ได้ ยกเว้นแต่ด้วยการใช้ความคิดที่สังคมรู้สึกอยู่เป็นมาตรฐานและเราก็จะวัดความคิดและการกระทำของเขาได้จากมาตรฐานอันนี้"[35]

นอกจากนี้ยังมีท่านผู้รู้ของไทยอีกผู้หนึ่ง คือนายแพทย์ประสพ รัตนากร ได้แบ่งประเภทบุคคลไว้ 10 จำพวก เป็นการแบ่งโดยพิจารณาในแง่ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล (Inter-personal relations) ซึ่งนายสะอาด ตันศุภผล ได้นำมากล่าวไว้ในหนังสือเล่มเดียวกันคือจำพวกฉุนเฉียวโมโหร้าย จำพวกขี้อายเก็บตัว – ชอบงานประจำโต๊ะ จำพวกชอบวุ่นวายระราน–ชอบงานติดต่อมากกว่างานประจำโต๊ะ จำพวกขี้ระแวงอิจฉา–ไม่อยากเห็นใครได้ดีคอยจับผิดผู้อื่น จำพวกลมล้มลุก – เช่นจำพวกที่ผู้ใต้บังคับบัญชาสามารถคาดเหตุการณ์ทางบ้านของผู้บังคับบัญชานั้นได้จากอารมณ์ต่าง จำพวกติดต่อได้ยาก – เฉยเมยต่อผู้มาติดต่อ หรือพูดห้วนๆอย่างเดียไม่ได้ จำพวกชอบรุกราน ชอบทำตัวเป็นผู้นำ ไม่อำนาจ ไม่ชอบให้มีคนใหญ่อื่นๆ ในที่เดียวกับตน จำพวกที่ถ่อมตัวเพื่อโอดครวญขอความปราณี–ชอบพูดว่างานมาก จำพวกระวังจัด เช่นพวกที่เห็นแก่ตัวในการใช้จ่ายเงินและพวกสุดท้าย คือจำพวกที่มีความเชื่ออย่างพิสดาร เช่น เชื่อโชคลาง จากความแตกต่างของบุคคลนี้เองจะเป็นเครื่องชี้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลจึงอาจมีได้ทั้งสอดคล้องและ/หรือขัดแย้งกันได้

การพิจารณาพฤติกรรมในการทำงานของบุคคลโดยลักษณะแห่งบุคคลในประเภทต่าง ๆ ดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่า ลักษณะบางอย่างก็เป็นประโยชน์แก่องค์การ บางอย่างก็เป็นผลเสียแก่องค์การ และปริมาณแห่งความมากน้อยในผลดีหรือผลเสียนี้ขึ้นอยู่กับระดับความรับผิดชอบและหน้าที่ของบุคคล เช่นหากเป็นลักษณะของบุคคลชั้นเสมียนพนักงานผลกระทบกระเทือนก็มีได้น้อย แต่ถ้าเป็นลักษณะของบุคคลชั้นหัวหน้าซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแลผู้ใต้บังคับบัญชา ผลกระทบกระเทือนก็มีมาก เพราะอย่างน้อยก็เป็นตัวอย่างพฤติกรรมแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งอาจยังให้เกิดการคล้อยตามหรือขัดแย้งได้

รูปแบบแห่งพฤติกรรม (Pattern of behaviors) ในการทำงานของบุคคลซึ่งจะกล่าวต่อไปนี้ รวมทั้งรูปลักษณะแห่งการแสดงออก (Behaviors exhibited) เป็นเพียงการสังเกตของผู้เขียนเท่านั้น และเกี่ยวกับการทำงานโดยเฉพาะซึ่งจะเห็นได้โดยง่ายในที่ทั่วไป ซึ่งจะยกมาเพียงเพื่อเป็นเครื่องประกอบการพิจารณา คือ –

---

[35] *Ibid.*, p. 146. แปลโดยผู้เขียน

รูปแบบแห่งพฤติกรรม	พฤติกรรมที่แสดงออก	ผลแห่งพฤติกรรม
ความมุ่งมั่นต่อจุดหมายใฝ่ความยิ่งใหญ่	เผชิญปัญหาด้วยเหตุผล ไม่ผิดหวังง่าย ชอบใช้ชวนะริเริ่มและอยากให้สำเร็จตามนั้น สร้างบารมี แก้ทางปฏิบัติของผู้อื่นแม้จะดีอยู่แล้ว	ทำงานมีระเบียบและมีแผน ถ้าถูกขัดขวางจะปล่อยงานตามยถากรรม มักมีคนเกินงาน ไม่ยอมรับแนวคิดใหม่มาใช้
ใฝ่ความก้าวหน้า	เอาใจใส่ต่องานและการหาความรู้	ถ้าถูกความไม่ยุติธรรมหรือการไม่ยอมรับรู้ก็จะทำให้ปล่อยงาน
โอนอ่อนต่อสังคม	ปฏิบัติตามหมู่มาก ไม่คำนึงถึงจุดมุ่งหมายแห่งองค์การเป็นหลัก	ถ้าหมู่มากมีพฤติกรรมเป็นผลดีแก่องค์การก็ดีไป ถ้าไม่ก็ตรงข้ามเช่นการทำงานแบบผักชีโรยหน้า
การใช้ความสมเหตุสมผลในการทำงาน	ตัดสินใจด้วยการพิจารณาทั้งปัจจัยทางคุณค่าและปัจจัยทางข้อเท็จจริง	ความกดดันใด ๆ มีผลต่อบุคคลประเภทนี้น้อย
ความสำนึกในขั้นแห่งการบังคับบัญชา (Hierachy)	เคร่งครัดต่อฐานะ (Status) และอำนาจหน้าที่ (Authority)	ไม่ชอบให้มีการดำเนินการใด ๆ ที่ข้ามขั้น หากขัดไม่ได้จะละเลยต่อความรับผิดชอบ
ความสำนึกในความรับผิดชอบ (Responsibility)	เอาใจใส่ต่อหน้าที่และความรับผิดชอบที่ได้รับมอบ แต่ถ้าเกินไปก็จะกลายเป็นไม่เชื่อมือใครเลย และหัวหน้าทำเองหมด	หากได้รับอำนาจไม่สมดุลย์กับความรับผิดชอบ เช่นน้อยไป ก็หมดความใส่ใจ ผู้บังคับบัญชาทำงานเองหมด

รูปแบบแห่งพฤติกรรม	พฤติกรรมที่แสดงออก	ผลแห่งพฤติกรรม
ความสำนึกในการเชื่อฟังผู้มีอำนาจเหนือ ความสำนึกในความเป็นข้าราชการ (Bureaucrat)[36]	รับคำสั่งอย่างเดียว ไม่พยายามออกความเห็น ทำตัวเป็นนายประชาชน ถือเกรดรงตามระเบียบ หวงอำนาจ ฯลฯ	ไม่มีความรับผิดชอบต่อคำสั่งที่ได้รับ ไม่คำนึงถึงความต้องการของประชาชน ถือความคิดของตนว่าถูกต้องเสมอ ไม่พยายามใช้ความคิดริเริ่ม ไม่เร่งรัดงานเท่าที่ควร
ไม่อยากเสี่ยงหรือต้องการจะคงอยู่ต่อไป (Sense of Survival) [37]	เมื่อมีความหมายได้สองนัย เช่นนี้ พฤติกรรมจึงมีสองลักษณะคือ ไม่ยอมให้มีการเปลี่ยนแปลงหรือไม่ก็มีความไวต่อการเปลี่ยนแปลงเกินไป แต่ลักษณะที่มีมากคือลักษณะแรก	ผลตามลักษณะแรกคือยอมทรยศต่อวิชาชีพ แม้จะเห็นว่าควรดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งให้ดีขึ้นก็ไม่ยอมทำแม้แต่จะเสนอแนะ เข้าทำนองรู้รักษาตัวรอดเป็นยอดดี ไม่อยากมีความรับผิดชอบ
เห็นคล้อยตามคำพังเพย	ลิ่นเดียว ลิ่นมาก ปากต่อพลอต่อไข่แดง แกร่งวิชา,[38] รู้รักษาตัวรอดเป็นยอดดี	ไม่ต้องอธิบาย (แต่จะเห็นได้ว่ามีทั้งคำพังเพยที่ดีและเลวคละกันอยู่ ผลจึงขึ้นอยู่กับ

[36]Cf., Ferrel Heady, "Bureaucratic Theory and Comparative Administration," *Administrative Science Quarterly*, Vol. III pp. 509–525.

[37] เป็นศัพท์ที่ ดร. อมร รักษาสัตย์ ใช้ในการบรรยายในวิชา สัมมนาการบริหารเปรียบเทียบ ในคณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อสิงหาคม 2504 ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าน่าจะเป็นลักษณะหนึ่งแห่งพฤติกรรมในการทำงานได้ จึงนำมากล่าวไว้ด้วย คำกล่าวอื่น ๆ นอกเหนือไปจากรูปศัพท์เป็นของผู้เขียนทั้งสิ้น

[38] เป็นคำพังเพยที่แม้ฟังไม่รื่นหู แต่ก็เป็นความจริง ผู้รจนาได้เรียบเรียงไว้ดีแล้ว ผู้เขียนจึงไม่ได้แก้ไข เว้นแต่คำแรก

รูปแบบแห่งพฤติกรรม	พฤติกรรมที่แสดงออก	ผลแห่งพฤติกรรม
	เป็นผู้น้อยค่อยก้มประณมกร เหนื่อยไปก่อนจะสบายเมื่อ ปลายมือ เดินตามหลังผู้ใหญ่ สุนัขไม่กัด น้ำขุ่นให้รีบตัก ฯลฯ	การเลือกปฏิบัติ และการ ตีความ)
ฯลฯ	ฯลฯ	ฯลฯ

เท่าที่ยกตัวอย่างพฤติกรรมของบุคคลมาเพียงเล็กน้อยนี้ จะเห็นได้ว่าพฤติกรรมเหล่านี้มีผลสืบเนื่องมาจาก ทั้งมูลฐานส่วนตัวบุคคล มูลฐานจากกลุ่มและมูลฐานจากองค์การเอง และเป็นผลสะสมทั้งก่อนเข้าทำงานและหลังเข้าทำงาน อย่างไรก็ตามบุคคลในประเภทต่าง ๆ ที่ท่านผู้รู้จำแนกไว้นั้น ก็จะเห็นได้ว่า รูปแบบแห่งพฤติกรรมเป็นเครื่องบ่งประเภทบุคคลดังกล่าวนั้นอยู่แล้ว

ลำดับต่อไปจะได้พิจารณาลักษณะอาการแห่งพฤติกรรมของกลุ่มบุคคลที่ร่วมทำงานอยู่ในองค์การว่าจะมีแบบและการแสดงออกอย่างไรบ้าง และขอกล่าวไว้ในที่นอกครั้งหนึ่งว่า พฤติกรรมของกลุ่มบุคคลในวงงานนั้น คือการประพฤติปฏิบัติซึ่งเป็นที่ยอมรับกันเป็นส่วนมากในหมู่สมาชิก ด้วยเหตุนี้จึงมีผลบังคับแก่สมาชิกทุกคนไม่ว่าจะเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการ ทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งสมาชิกก็มีความโน้มเอียงที่จะยอมรับอยู่แล้ว Simon ชี้ให้เห็นว่า การที่จะดูความเป็นไปขององค์การใดก็ตาม จะดูได้จากเกณฑ์ที่ว่า องค์การนั้นมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของสมาชิกเพียงใด โดยกล่าวว่า "...ถ้าเราต้องการจะเข้าใจว่า มีเหตุการณ์ในองค์การบริหารแห่งใด ๆ เป็นไปอย่างไร เราจำเป็นต้องเข้าใจว่า องค์การนั้นมีอิทธิพลเหนือการตัดสินใจของผู้ทำงานในองค์การนั้นอย่างใดเสียก่อน..."[39]

[39] Simon, *op. cit.*, p. 66 แปลโดยผู้เขียน

ด้วยเหตุนี้จึงจะนำพฤติกรรมของกลุ่มสี่ชนิด ซึ่งแบ่งตามแง่การยอมรับและการให้ความร่วมมือแก่การตัดสินตกลงใจ (การวินิจฉัยสั่งการ) ของหัวหน้าหน่วยงานนั้น เพราะนับได้ว่าเป็นเรื่องสำคัญในการบริหารงานว่าจะมีประสิทธิภาพเพียงใด (จุดมุ่งหมายของหน่วยงาน และของกลุ่มตรงกันหรือไม่ บุคคลและกลุ่มหรือแม้หน่วยงานเอง ได้รับความพอใจด้วยกันทุกฝ่ายตามจุดมุ่งหมายของแต่ละฝ่ายหรือไม่ ฯลฯ) พฤติกรรมของกลุ่มสี่แบบนั้น Leonard R. Sayles แบ่งไว้ดังนี้คือ

ก. กลุ่มเฉื่อยชา (Apathetic Group)

ข. กลุ่มรวนเร (Erratic Group)

ค. กลุ่มกลยุทธสูง (Strategic Group)

ง. กลุ่มหัวเก่า (Conservative Group)[40]

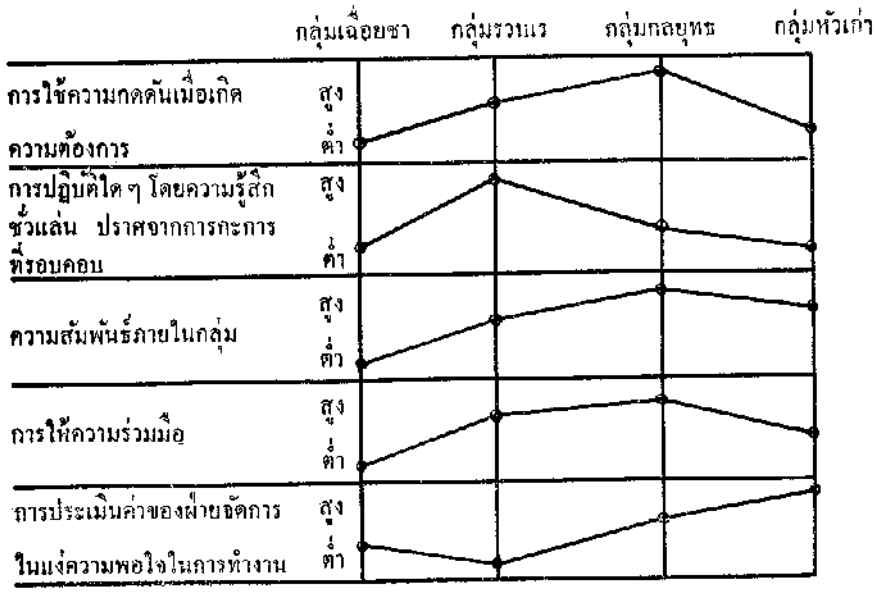
ลักษณะโดยทั่วไปของกลุ่มเหล่านี้คือ จำพวกเฉื่อยชาหรือปล่อยงาน มักเกิดจากความไม่พอใจบางประการ หรือมีความต้องการในสิ่งใดแล้วไม่ได้รับ ภายในกลุ่มเองก็ไม่มีความสัมพันธ์ที่แนบแน่นอะไรนัก ผู้ที่เป็นผู้บังคับบัญชาอย่างเป็นทางการก็ไม่ได้รับความยอมรับนับถือ และมักมีหัวหน้าอย่างไม่เป็นทางการ คือนับถือกันขึ้นเองแฝงอยู่ทั่ว ๆ ไป จำพวกรวนเร เป็นพวกที่ถูกชักจูงง่าย มักเกิดจากการควบคุมทางการบังคับบัญชาหย่อนมาก คือมีการรวบอำนาจการบังคับบัญชามากเกินไปด้วยบุคคลจำนวนน้อย ทำให้ขอบเขตแห่งอำนาจการบังคับบัญชาครอบคลุมได้ไม่เพียงพอ อย่างไรก็ตาม กลุ่มจำพวกนี้สามารถที่จะถูกโน้มน้าวให้สนับสนุนองค์การได้ง่าย อีกจำพวกหนึ่งคือ พวกกลยุทธสูง นับได้ว่าเป็นพวกที่มีความสัมพันธ์ภายในกลุ่มแนบแน่นมาก เป็นกลุ่มที่มีความกดดัน (Pressure Group) สูง ในอันที่จะรักษาผลประโยชน์ของตน แต่กระนั้นก็ตามมักจะเลือกใช้จังหวะกดดันได้เหมาะสมกับเหตุการณ์ พึงสังเกตว่า กลุ่มจำพวกนี้มีผลการทำงานดีอยู่เกือบตลอดเวลา กลุ่มสุดท้ายได้แก่จำพวกหัวเก่า นับได้ว่าเป็นกลุ่มที่มั่นคง (Stable) มากกว่าเพื่อน ทำงานไปเรื่อย ๆ แต่ก็คอยจับตาดูภาวะทั่ว ๆ ไป ว่าจะกระทบกระเทือนตัวเพียงใด พวกนี้เป็นพวกพอใจในสิ่งที่เป็นอยู่ มีสิ่งกระทบกระเทือนทางใจ (Grievance) ได้ยาก เมื่อต้องการสิ่งใดก็ไม่เร่งรัด

[40]See Leonard R. Sayles, *Behavior of Industrial Work Group* (New York: John Wiley & Sons, Inc., 1958), pp. 8-40. แปลโดยผู้เขียน

พร้อมที่จะคอยผลอย่างใจเย็น จะใช้ความกดดันก็เฉพาะต่อเมื่อมีจุดมุ่งหมายที่แน่นอนโดยเฉพาะเท่านั้น ความสัมพันธ์ภายในของกลุ่มนี้จัดอยู่ในระดับปานกลาง คือไม่แนบแน่นมากนัก แต่ก็ไม่หลวม

เพื่อที่จะสามารถเข้าใจได้ง่ายถึงลักษณะของกลุ่มเหล่านี้ จึงจะขออธิบายด้วยแผนภาพเปรียบเทียบซึ่ง Sayles ใช้อธิบายในหนังสือเล่มเดียวกัน แต่จะใช้แบ่งลักษณะเสียใหม่ให้สอดคล้องกับเรื่องของการทำงานทางราชการเท่านั้น

สรุปความแตกต่างตามลักษณะของกลุ่ม[41]



สิ่งที่น่าสนใจในลำดับต่อไป คือปัจจัยที่ทำให้แต่ละกลุ่มมีพฤติกรรมแตกต่างกันออกไปตามที่ได้รวบรวมไว้ ซึ่งอนุโลมได้ทั้งในวงการธุรกิจและราชการ เพราะเป้าหมายแห่งการกระทบกระเทือนจากปัจจัยเหล่านี้ ก็คือบุคคลเช่นเดียวกัน ปัจจัยดังกล่าวนี้ได้แก่

---

[41] *Ibid.*, p. 39. (ดัดแปลงลักษณะให้สอดคล้องกับการทำงานทางราชการโดยผู้เขียนแต่ไม่ทิ้งลักษณะอันแท้จริงของต้นฉบับ)

1. ตำแหน่งหน้าที่และการเลื่อนชั้น
2. ขนาดของกลุ่ม
3. ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (Homogeneity)
4. ความสำคัญของหน้าที่ของกลุ่ม
5. การตัดสินมาตรฐานของงาน
6. ความซ้ำซากของงาน
7. ความเป็นปึกแผ่นในการจัดพันธการทำงาน
8. ความต่างเพศ
9. ชั่วโมงการทำงาน[42]

ต่อไปขอให้เราลองพิจารณาพฤติกรรมของกลุ่ม (ทั้งในรูปองค์การอย่างเป็นทางการ และไม่เป็นทางการ) ในรายละเอียด โดยจะพิจารณาจากบัจจัยขั้นมูลฐานในการทำงานทั่วๆ ไปเท่าที่พบเห็น ทั้งจะไม่ชี้ลงไปว่า พฤติกรรมนั้นๆ น่าจะตกเป็นลักษณะของกลุ่มบุคคลในจำพวกใด และพึงสังเกตประการหนึ่งว่าพฤติกรรมของกลุ่มอาจคล้ายคลึงกับของตัวบุคคลได้เนื่องจากบุคคลรับเอามาเป็นของตน

รูปแบบแห่งพฤติกรรม	พฤติกรรมที่แสดงออก
ลักษณะอันเป็นอำนาจหน้าที่ (Authority)	กลุ่มอาจแสดงออกในรูปยอมรับหรือขัดขืน ก็แล้วแต่ความขัดแย้งหรือสอดคล้องแห่งจุดประสงค์ เทคนิคในการใช้ประมุขศิลป์ การฝึกอบรม มาตรฐานความยุติธรรม ฯลฯ นั่นคือการยอมรับต้องมีจุดจำกัดอันสมเหตุสมผลอันหนึ่ง (Reasonable limit) โดยที่ฝ่ายยอมรับต้องเห็นแล้วว่ามันเป็นการถูกต้องแล้ว (Legitimately)
ฐานะหน้าที่ (Status)	การยอมรับนับถือ คำสั่ง ข้อคิดเห็นและอาการกิริยาที่ใช้ในการติดต่อกันระหว่างยศชั้น (Rank)

[42] *Ibid.*, p. 43.

รูปแบบแห่งพฤติกรรม	พฤติกรรมที่แสดงออก
ประสิทธิภาพของงาน (Effeciency)	ใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาเลือกหนทางปฏิบัติตราบใดที่กลุ่มมีความเข้าใจและไม่มีการขัดแย้งอย่างรุนแรงทางการสร้างความพอใจตามความต้องการของกลุ่ม
ความมุ่งมั่นต่อจุดมุ่งหมาย (Objectivity)	ใช้ความพยายามทุกวิถีทางที่จะบรรลุจุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้ ซึ่งขึ้นอยู่กับความเข้าใจอันดีระหว่างกลุ่มบุคคลและหน่วยงานประกอบกับการฝึกอบรมให้มีลักษณะเช่นนี้
ความถูกต้องและแน่นอน (Precision & Consistency)	มีความยินดีต่อการปฏิบัติตามแผนซึ่งเป็นลักษณะพิเศษอย่างหนึ่งของหน่วยงานหลายหน่วยที่ต้องอาศัยผลของกันและกัน เช่นการปฏิบัติทางทหาร
การใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจ (Discretion)	มีน้อยในวงราชการ (Bureaucracy) เพราะมักจะนิยมปฏิบัติเคร่งตรงตามระเบียบหรือตัวอักษร จนบางครั้งขาดความอะลุ้มอล่วยต่อข้อเท็จจริง
ลักษณะแห่งการใช้ความสมเหตุสมผลในการทำงาน (Rationality)	เลือกจุดมุ่งหมายและหนทางปฏิบัติโดยการคำนึงถึงทั้งปัจจัยทางคุณค่าและปัจจัยทางข้อเท็จจริงโดยไม่ยอมให้ความไม่สมเหตุสมผลมีบทบาทมากนัก (แม้จะมีอยู่บ้าง)
ความเป็นข้าราชการ (Bureaucrat)	เป็นความเชื่อหรือความสำนึกของบุคคลส่วนมากที่รวมกันอยู่ในหน่วยงาน จนกลายเป็นลักษณะประจำอย่างหนึ่งของหน่วยงาน พฤติกรรมที่แสดงออกของกลุ่มก็ทำนองเดียวกับของบุคคล คือ ทำให้ลืมหน้าที่แท้จริงว่าคนคือลูกจ้างของประชาชนที่จะต้องให้บริการแก่ประชาชนตามที่ประชาชนต้องการ ไม่ใช่ตามที่ทางราชการจะคิดเอาเองว่าสิ่งนั้นคือความต้องการของประชาชน

๗๗

ตัวอย่างพฤติกรรมของกลุ่มที่นำมาแสดงไว้ ณ ที่นี้ นับว่าจะเป็นการพอเพียงแล้ว ทั้งที่ความจริงยังอาจมีอีกมาก แต่ไม่สามารถจะนำมารวบรวมไว้ได้หมด ความกระทบกระเทือนจากพฤติกรรมของบุคคล และพฤติกรรมของกลุ่มบุคคลจะมีต่อจุดมุ่งหมายและวิธีปฏิบัติงานของหน่วยงานหรือองค์การแต่ใหนเพียงใดนั้น ได้กล่าวสอดแทรกไว้แล้วโดยสังเขป ส่วนที่ยังจะมีความละเอียดลึกซึ้งลงไปอีกเพียงใดนั้น ถ้าคาดว่าผู้ที่มีประสบการณ์ในการทำงานมาพอสมควรจะพิจารณาเห็นได้.

ข้อยุติ

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วทั้งหมดในบทความนี้จะชี้ให้เห็นได้ว่า พฤติกรรมในการทำงานของมนุษย์เกิดจากอิทธิพลหลายทาง ซึ่งพฤติกรรมนี้อาจกล่าวได้ว่ามีบทบาทสำคัญยิ่งต่อการทำงาน และสามารถจะกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวแก่กิจการขององค์การใด ๆ ก็ได้ พฤติกรรมมีมูลฐานมาจากทั้งทางสายเลือดสัญชาตญาณและสังคมภายนอกที่แวดล้อมอยู่ เป็นสิ่งที่ธรรมชาติได้สร้างสรรค์มาให้และที่ได้จากการสะสมมาเป็นช่วงเวลาอันยาวนาน จนกลายเป็นจิตใต้สำนึกซึ่งเมื่อมีเหตุการณ์ภายนอกมากระทบกระทั่งเข้าไม่ว่าจะเป็นลักษณะที่สอดคล้องหรือขัดข้องกับความรู้สึกในจิตใจนั้นก็ตาม จิตใต้สำนึกจะบงการให้มนุษย์มีปฏิกิริยาต่อเหตุการณ์ภายนอกนั้น ๆ จึงอาจไม่มีความสมเหตุสมผลก็ได้ จนแม้เจ้าตัวผู้เป็นเจ้าของพฤติกรรมเองก็อาจให้คำอธิบายไม่ได้

การทำงานทุกอย่างมีมนุษย์ร่วมอยู่ด้วยเป็นปัจจัยสำคัญ และยิ่งมีความรู้ใหม่ ๆ เครื่องจักรกลใหม่ ๆ เกิดขึ้นมาก กิจการก็ยิ่งจะนับวันกว้างขวางใหญ่โตขึ้นเป็นเงาตามตัว ด้วยเหตุนี้ความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ที่ร่วมงานกันอยู่ก็จะยิ่งห่างเหินกันออกไปตามลักษณะงาน จนกลายเป็นความสัมพันธ์ที่ไม่มีตัวตนหรือไม่เป็นส่วนตัว (Impersonal) ยิ่งขึ้น แต่แม้กระนั้นผลงานอันแท้จริงก็หาได้ขึ้นอยู่กับเครื่องจักรกลใหม่ ๆ เหล่านั้นไม่ ยังคงขึ้นอยู่กับมนุษย์เช่นเดิม และกลับยิ่งต้องการความร่วมมือร่วมใจอย่างแท้จริงมากกว่าเดิมเสียอีก ด้วยเหตุนี้เอง การบริหารงานจึงมีเรื่องของมนุษย์สัมพันธ์เป็นส่วนประกอบที่สำคัญ และถือเป็นลักษณะสำคัญอย่างยิ่งยวดของนักบริหารหรือผู้เป็นหัวหน้างาน ในอันที่จะใช้วิธีการ

อันถูกต้องทำนองคลองธรรมเพื่อที่จะสามารถเก็บเกี่ยวความร่วมมือร่วมใจ จากบุคคลที่ร่วมงานให้ได้มาในรูปของความสมัครใจ และการจะได้มาซึ่งผลดังกล่าวก็ต้องอาศัยนักบริหารหรือหัวหน้างานมีความเข้าใจในธรรมชาติของมนุษย์อย่างถ่องแท้ พร้อมกันนั้นก็ต้องเข้าใจและรู้จักใช้ความรู้ทางประมุขศิลป์อย่างได้ผล กล่าวคือรู้จักใช้พระเดชหรือพระคุณตามกาลเทศะและตัวบุคคลได้อย่างเหมาะสม

การทำงานให้มีประสิทธิภาพและให้สามารถบรรลุจุดมุ่งหมายร่วมกันที่ตั้งไว้ โดยให้ได้รับความพอใจด้วยกันทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นนักบริหารหรือฝ่ายผู้ปฏิบัติการหรือแม้ประชาชนผู้จะได้รับผลจากงานนั้นก็ตาม เป็นแนวนิยมปฏิบัติกันในหมู่พวกที่เห็นคุณค่าของตัวคน อันเป็นมูลฐานของวิถีทางแห่งประชาธิปไตยซึ่งจะเห็นได้จากลักษณะการทำงานสมัยใหม่นี้ แม้แต่การตัดสินตกลงใจหรือที่เรียกว่าการวินิจฉัยสั่งการ ก็ได้กลายรูปเป็นการตัดสินใจที่ต้องการความเห็นชอบจากหลายฝ่ายประกอบกัน (Interdependence) ไปแล้ว ลักษณะของนักบริหารหรือหัวหน้างานในปัจจุบันจึงต่างกับแบบโบราณที่ต้องการความเด่นดังกล้ามใหญ่ มาเป็นผู้ชำนาญประมุขศิลป์ในอันที่จะสามารถอำนวยการแก่บุคคลผู้ร่วมงานได้อย่างเป็นผลดี

สิ่งสำคัญประการหนึ่งในการทำงานร่วมกันของกลุ่มมนุษย์ซึ่งนักบริหารหรือหัวหน้างานไม่ควรจะมองข้ามไป ก็คือความรู้สึกของกลุ่ม (Group feeling) เพราะเป็นสิ่งชี้ความสำเร็จหรือล้มเหลวของกิจการ ด้วยเหตุนี้หน้าที่ของบุคคลชั้นหัวหน้าทุกระดับจึงพึงประสงค์ประคองให้สนับสนุนองค์การให้ได้ ลักษณะพึงประสงค์ที่ควรก่อให้เกิดเป็นความรู้สึกของกลุ่มก็คือ การให้ทุกคนมีความรู้สึกว่าได้มีส่วนร่วมในกิจการ (Participation)[42] ซึ่งความจริงทุกคนที่ประกอบกันเข้าเป็นกลุ่มนั้นก็มีความสำนึก (Sense) เป็นทุนอยู่แล้วสองประการ คือความสำนึกว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของหน่วยงานนั้นและตนมีส่วนช่วยในกิจการขององค์การนั้น (Sense of belonging and sense of participation) ซึ่งเป็นความสำนึกตามความต้องการในส่วนลึกของจิตใต้สำนึก และก็คาดหมายไว้ตั้งแต่เข้ามาร่วมในองค์การแล้วว่าตนจะได้รับความพอใจ (Satisfaction) ตามนั้น ถึงกับมีความยินยอมทางใจแล้วว่าตนจะปรับตัวให้เข้ากับองค์การที่ตนร่วมอยู่ด้วยได้ แต่ก็มีจุดจำกัดอันหนึ่งของแต่ละคนที่ไม่เท่ากัน ด้วย

---

[42] Perry, *op. cit.* p. 53

เหตุนี้การที่กลุ่มบุคคลเกิดความเคารพเชื่อฟังและปฏิบัติตามคำสั่งของหัวหน้าหน่วยงานเพียงใดจึงหาได้อยู่ที่ผลบังคับของตัวบทกฎหมายแต่ประการเดียวไม่ แต่ขึ้นอยู่กับการที่นักบริหารหรือหัวหน้าหน่วยงานจะสามารถครองใจคนได้เพียงใดด้วยเป็นประการสำคัญ

วิลเลี่ยม เอช. นิวแมน กล่าวว่า ~~ความจริง~~การบริหารก็คือแนวทางหรือวิธีปฏิบัติทางสังคมอย่างหนึ่ง[43] ฉะนั้น จึงเป็นการยืนยันที่กล่าวมาแต่ต้นว่า การบริหารก็เป็นส่วนหนึ่งของมนุษยสัมพันธ์นั่นเอง นั่นคือผู้ที่ร่วมงานกันทุกฝ่ายต้องเข้าใจธรรมชาติของมนุษย์และรู้หลักมนุษยสัมพันธ์พอประมาณ ก็จะทำให้ทุกคนสามารถจะเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาที่ดีและ/หรือเป็นผู้บังคับบัญชาที่ดีได้ โดยเฉพาะในกรณีหลังหากได้รู้หลักการทางด้านประมุขศิลป์ด้วยก็จะช่วยได้มาก ส่วนที่ว่าประมุขศิลป์มีรายละเอียดอย่างไรนั้นก็เป็นสิ่งที่หาอ่านหรือศึกษาได้ไม่ยากนัก สำคัญอยู่ที่การจะนำมาใช้ปฏิบัติ และหากจะพิจารณาคำจำกัดความของการบริหารงานซึ่งนิวแมนกล่าวไว้ก็จะช่วยให้เห็นแจ่มชัดได้ถึงความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารและมนุษยสัมพันธ์ยิ่งขึ้น คือ

"การบริหารนั้นให้คำนิยามได้ว่า ได้แก่การนำทาง การเป็นหัวหน้าและควบคุมพลังงานของกลุ่มบัจเจกชนให้มุ่งไปสู่จุดมุ่งหมายร่วมกัน"[44]

ก่อนที่จะจบบทความนี้ จึงใคร่ที่จะได้กล่าวถึงผลงานบางประการของรัฐบาล ฯพณฯ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในการปรับปรุงประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ตัวบุคคลเพื่อผลทางประสิทธิภาพในการบริหารราชการของหน่วยราชการและการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม กลไกการบริหารที่ได้รับการปรับปรุงเป็นประการแรกและเห็นได้อย่างชัดเจนคือการรวบรวมคนมีความรู้และความสามารถเข้าช่วยกันทำงาน ส่งเสริมให้มีการศึกษาอบรมอย่างกว้างขวางและกวดขันให้งานมีประสิทธิภาพ รวบรวมหน่วยงานหรือตั้งคณะกรรมการขึ้นใหม่ เพิ่มเติมตามความจำเป็นที่จะช่วยให้การวินิจฉัยสั่งการ การอำนวยการและการควบคุมเป็นผลดี นอกจากนั้นก็ได้แก่การแสวงหาความร่วมมือจากประชาชน โดยให้ประชาชนได้เข้าใจถึงจุดมุ่งหมายและนโยบายของรัฐบาล เพื่อให้ประชาชนสามารถ

---

[43] William H. Newman, *Administrative Action: The Techniques of Organization and Management* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1951), pp. 463-468.

[44] *Ibid.* p. 8.

คิดตามความก้าวหน้าและให้ความสนับสนุนเท่าที่ควร จึงเห็นได้ว่าเป็นการบริหารที่มิได้ละทิ้งหลักมนุษย์สัมพันธ์ ยิ่งกว่านั้นยังเป็นการปฏิบัติที่สอดคล้องกับแนวทางประชาธิปไตยที่ว่า "ประชาธิปไตยต้องการ variety มาก คือหลายคนช่วยกันคิด"[45] เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงเป็นหน้าที่นักบริหารหรือหัวหน้าหน่วยงานทุกระดับ จะพึงถือเป็นแนวทางในอันที่จะนำหลักการทางมนุษย์สัมพันธ์ มาใช้เป็นเครื่องมือสร้างเสริมความร่วมมือร่วมใจจากทุกฝ่ายในองค์การหรือหน่วยงานของตน ให้เป็นการสอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติที่เป็นอยู่ในระดับสูง เท่ากับเป็นการช่วยให้บรรลุจุดประสงค์ คือประโยชน์สุขของประชาชนในชาติได้เร็วขึ้นอีกทางหนึ่ง

ในตอนท้ายนี้จะขอจบด้วยข้อความซึ่งโปรเฟสเซอร์ โจเซฟ บี. คิงสเบอรรี่ และโรเบิร์ต เอฟ. วิลค็อกซ์ ซึ่งกล่าวถึงนักบริหารซึ่งประสบผลสำเร็จว่า

"นักบริหารที่ประสบความสำเร็จไม่ว่าเขาจะเป็นผู้บริหารงานทั่วไปหรือผู้ชำนาญพิเศษจะต้องมีความรู้ทางสังคมวิทยาอย่างพอเพียงที่จะเข้าใจเรื่องผลประโยชน์ขัดกันระหว่างองค์การและบุคคลผู้ทำงานในนั้น และต้องมีความรู้ทางจิตวิทยามากพอที่จะเข้าใจความแตกต่างของปัจเจกชนและมูลเหตุจูงใจของผู้ทำงาน ในอนาคตอันใกล้ การจัดให้คนงานได้รับความพึงใจจากความต้องการต่าง ๆ นั้น จะมีความสำคัญเท่ากับประสิทธิภาพและผลงานขององค์การที่ได้รับในทันทีทันใด..."[46]

---

[45] *Idem.*

[46] Joseph B. Kingsbury and Robert F. Wilcox. *Introduction to the principles of public administration in Thailand* (Bangkok: Prachandra Printing Press, 1961.), p. 103.

SUMMARY

Human Behavior in Administration

by Lt. Col. Vallop Ratapaet

The author of this article attempts to point out how and why the human element is considered the most important thing in administration. It is partly his intention in writing this article to remind executives at all levels of this fact and to try their best to encourage and stimulate cooperation from their subordinates. The article is written in a descriptive style. As a result of his broad documentary research, the author concludes that one's behavior in doing his work is determined by various influences. Thus behavior originates from heredity, instinct, and the social environment surrounding us. It is by nature that one's behavior is created and built up for years until it becomes what we call 'subconciousness'. The impact of the subconciousness of real outward world events may lead to unreasonable and unexplainable reactions.

Men are considered to be one of the essential elements in every type of work performance. The expansion of modern knowledge in different fields and the invention of machines reflect upon the spreading of work activity. As a result, the relationship among workers becomes more separated and more impersonal because of the increasing specialization of present-day work. However, no matter how big and complicated the work may be, its result is still dependent upon the workers themselves. As a matter of fact, real cooperation among workers becomes more and more necessary as specialization increases. Therefore, problems in human relations come to be the vital part of administration. In order to gain a willing cooperation from their subordinates, executives have to understand and appreciate the needs and demands of human nature.

Due to present circumstances, democratic types of leadership are best suited to direct team work in the achievement of organizational goals. In otherwords, the executives of the old days had to possess loud voices and big muscles in order to get good result from their subordinates. The executives of to-day have adopted new ways, stressing the need for manager-worker interdependence.

In the process of working together, the executives should not overlook the importance of group feelings, because they are actually the key leading to the success or failure of the organization. For this reason, executives at all levels should try to encourage the existance of a group feeling in their own working team. Normally, every worker is naturally inclined to possess a sense of belonging and a sense of participation.

However, these two potential feelings will turn out to be effective only if he can gain satisfaction through the organization he is working for. The degree of effective cooperation depends not only upon legal enforcement, such as laws and regulations used in the organization, but crucially upon the leader's ability to win the minds of the workers.

The author devotes the final part of his article to the results of work done by the present government of Thailand in developing the country, particularly the personnel development program. The first outstanding reoganization in the field of personnel administration is the attempt to assemble capable men in various fields and encourage them to work together, to provide a broad opportunity for further study and training, to increase work efficiency, to unite scattered agencies, to establish committees to assist in decision-making, and to exchange views on the techniques of good supervision. Apart from this, the government has been trying to obtain the cooperation of the people by way of making them understand the aims and the policies of the present government. In this way, the people will be able to keep abreast of progress being made and give support wherever and whenever they should. It is clear that the government has not ignored the importance of human relations in the conduct of its affairs. This is a fine example of the democratic way of life. Executives at all levels should strive to perform in a similar manner.

In conclusion, the author quoted an interesting paragraph from *Introduction to the Principles of Public Administration in Thailand* written by Joseph B. Kingsbury and Robert F. Wilcox to support his descriptive article as follow:

"The successful administrator, be he generalist or specialist, must know enough about sociology to understand the conflicts of interest between the organization and the individuals who compose it, and enough about psychology to understand the individual differences and motivations of the workers. In the long run, the satisfaction of the human needs of workers will be as important as the immediate efficiency and productivity of the organization".

การใช้ปัญหากรณีเฉพาะเรื่อง

โดย สุกิจ จุลละนันท์

จากบทความเรื่อง "การใช้กรณีเฉพาะเรื่อง : ก้าวใหม่ในการศึกษาการบริหารของไทย" ที่ได้ลงในวารสารฉบับที่แล้ว ผู้เขียนได้กล่าวถึงกรณีเฉพาะเรื่อง (Case) ประเภทใหญ่ ๆ ไว้ 3 ประเภท คือ ปัญหากรณีเฉพาะเรื่อง รายงานกรณีเฉพาะเรื่อง และการศึกษากรณีเฉพาะเรื่อง กับทั้งได้เสนอไว้ว่ากรณีเฉพาะเรื่องที่จะนำมาใช้ประกอบการศึกษาในห้องเรียนหรือการฝึกอบรมซึ่งมีระยะเวลาจำกัด ควรจะเป็นกรณีเฉพาะเรื่องสั้น ๆ และไม่ยุ่งยากสลับซับซ้อนจนเกินไป เพื่อให้ผู้ศึกษาสามารถใช้เวลาในการอ่านจับประเด็นหรือค้นหาปัญหาได้ไม่ยาก กรณีเฉพาะเรื่องประเภทดังกล่าว จึงได้แก่ปัญหากรณีเฉพาะเรื่อง (Case Problem) หรือไม่ก็เป็นรายงานกรณีเฉพาะเรื่อง (Case Report) ส่วนการศึกษากรณีเฉพาะเรื่อง (Case Studies) นั้น ก็อาจนำมาใช้ประกอบการสอนได้ดีทีเดียว แต่ทั้งนี้มีข้อจำกัดอยู่ว่าการศึกษาเฉพาะเรื่องนั้น (1) แต่ละเรื่องมักจะยาวซึ่งจะต้องใช้เวลามากจึงจะอ่านจบ และสามารถเข้าใจเรื่องได้ดี (2) การวิเคราะห์ข้อมูล และการตีปัญหาทำได้ยากเพราะต้องทำด้วยความละเอียดลึกซึ้ง และ (3) การศึกษาพิจารณาจะต้องใช้ความรู้ในระดับสูงหรือต้องอาศัยความชำนาญเป็นพิเศษ

ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า การศึกษากรณีเฉพาะเรื่องมักจะเหมาะกับพวกนักศึกษา "Scholar" หรือนักศึกษาซึ่งต้องการศึกษาทั้งในด้านปรัชญาและทฤษฎีประกอบกับปรากฏการณ์ทางบริหารที่เกิดขึ้นโดยละเอียดพิสดาร ทั้งนี้ ย่อมรวมถึงการศึกษาถึงองค์ประกอบอิทธิพลต่าง ๆ ที่บันดาลให้เกิดสถานการณ์นั้น ๆ ขึ้น เช่น องค์ประกอบทางสังคม การเมือง การเศรษฐกิจ ความคิดเห็น ความเชื่อถือ ตลอดจนระบบและพฤติการณ์ในการบริหาร โดยเหตุนี้การศึกษากรณีเฉพาะเรื่องจึงเหมาะสำหรับการวิจัยค้นคว้ามากกว่าที่จะนำมาใช้ประกอบการศึกษาในห้องเรียนที่มีเวลาน้อยหรือในการฝึกอบรมตามปรกติซึ่งมีเวลาจำกัด แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่าจะนำมาใช้ไม่ได้เลยเลย

ในปัจจุบันนี้ปัญหากรณีเฉพาะเรื่องกำลังได้รับความนิยมมากในการใช้ประกอบการสอนในห้องเรียน และในการฝึกอบรมนักศึกษาชั้นสูงและนักบริหาร สถาบันการศึกษาใช้นำมาก่อนและได้ผลดีก็คือ Business School ของมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด ซึ่งเป็นสถาบันการศึกษาในทางการบริหารธุรกิจที่มีชื่อเสียงที่สุดแห่งหนึ่ง ต่อมาจึงมีสถาบันการศึกษาในทางการบริหารอื่น ๆ ซึ่งรวมทั้งในทางรัฐประศาสนศาสตร์ด้วย ได้นิยมใช้ตามอย่างจนปรากฏแพร่หลายทั่วไป

ที่คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ก็ใช้ปัญหากรณีเฉพาะเรื่องเสมอๆ แต่ส่วนมากมักใช้ในการฝึกอบรมข้าราชการมากกว่าใช้ประกอบการสอนในห้องเรียน ซึ่งเพิ่งจะนำมาใช้กับนักศึกษาเมื่อไม่นานมานี้เอง โดยเฉพาะในลักษณะวิชาการสัมมนาการบริหารเปรียบเทียบได้นำกรณีเฉพาะเรื่องทั้งสามประเภทมาใช้ประกอบการศึกษาด้วย

ฉะนั้น เพื่อประโยชน์แก่การศึกษาของนักศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ รัฐศาสตร์ ทางบริหารธุรกิจและสังคมศาสตร์อื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อให้ท่านสมาชิกของวารสารซึ่งเป็นผู้สนใจในทางการบริหารได้มีโอกาสอ่านกรณีเฉพาะเรื่องแล้วนำมาอภิปรายถกเถียงกันอันจะเป็นทางทำให้เกิดทัศนคติและเพิ่มพูนประสบการณ์อันจะเป็นผลให้สามารถปฏิบัติราชการได้ดียิ่งขึ้น จึงได้นำเรื่องการใช้ปัญหากรณีเฉพาะเรื่องมาลงเพื่อชี้แนวทางของกรณีเฉพาะเรื่องประเภทนี้และจะได้ยกตัวอย่างมาประกอบด้วยหลายเรื่อง

ลักษณะของปัญหากรณีเฉพาะเรื่อง

(1) โดยทั่วไปปัญหากรณีเฉพาะเรื่องจะมีข้อความที่แถลงให้ทราบถึงปัญหาหรือสถานการณ์อย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งอาจมีความยาวมากน้อยแล้วแต่เรื่อง อาจประกอบด้วยใจความเพียง 2 – 3 บรรทัดขึ้นไป จนถึง 2 – 3 หน้ากระดาษ ข้อความทั้งหมดจะประกอบกันเข้าเป็น "ปัญหา" สำหรับให้ "คิด" หรือ "แก้" ทำนอง "โจทย์เลข" หรือ ปัญหาตุ๊กตา" นั่นเอง

(2) บางเรื่องอาจจะตั้งคำถามไว้ให้เสร็จ หรือผู้อ่านทราบปัญหาได้โดยง่ายเมื่ออ่านจบแล้ว แต่บางเรื่องอาจจะต้องอ่านหลายเที่ยวเพื่อทำความเข้าใจ หรือเพื่อทำการวินิจฉัยปัญหา (Diagnosis) หรือชี้ให้เห็น (Identify) ปัญหาที่แท้จริง คือปัญหาอาจจะถูกบีบบังซ่อนเร้นอยู่ในเรื่องซึ่งอาจมีปัญหาเดียวหรือหลายปัญหาก็ได้

(3) กรณีเฉพาะเรื่องประเภทนี้มุ่งที่จะใช้ฝึกหัดนักบริหารให้มีความชำนาญในวิธีการแก้ปัญหา การวินิจฉัยสั่งการหรือการตัดสินใจในการบริหาร (Administrative Decision-Making) เป็นสำคัญ

คุณประโยชน์ของปัญหากรณีเฉพาะเรื่อง

(1) โดยเหตุที่ปัญหาในกระบวนการบริหารมักจะมีปรากฏอยู่เสมอไม่ว่าการบริหารนั้น ๆ จะดีเยี่ยมเพียงใดก็ตาม และเกิดขึ้นไม่เลือกที่นับตั้งแต่การกำหนดวัตถุประสงค์และนโยบายการจัดหน่วยงาน การจัดกำลังเจ้าหน้าที่ การจัดหาและควบคุมค่าใช้จ่าย การจัดหาเครื่องมือ การลงมือปฏิบัติ การตรวจสอบควบคุมและการปรับปรุงงาน แต่ละเรื่องก็มีรายละเอียดปลีกย่อยมากมายล้วนแต่ชวนให้เกิดเรื่องเกิดปัญหาขึ้น ทั้งนั้น ถ้าโชคดีปัญหาก็ไม่มากไม่ร้ายแรงอะไร ถ้าโชคร้ายหน่อยก็แก้แต่ปัญหาที่ไม่น่าเป็นปัญหากันเรื่อยไป ปัญหากรณีเฉพาะเรื่องสามารถจุดหรือดีแผ่ปัญหาในรายละเอียดปลีกย่อยซึ่งเกิดขึ้นได้ทุกเรื่อง ทุกแง่ทุกมุม และจะไม่มีข้อจำกัดขีดคั่นอันใด จึงนับว่าได้เปรียบกว่ากรณีเฉพาะเรื่องประเภทอื่นใดทั้งสิ้น

(2) โดยเหตุที่กล่าวข้างต้น การที่จะหาปัญหากรณีเฉพาะเรื่องจึงได้ไม่ยากนัก และการเขียนเรื่องประเภทนี้ก็ทำได้โดยง่ายกว่ากรณีเฉพาะเรื่องประเภทอื่น ๆ เพราะไม่จำเป็นต้องให้ยืดยาว และไม่จำต้องเขียนรายละเอียดลึกซึ้งลงไป การรวบรวมข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องก็ทำเฉพาะที่จำเป็นพอให้รู้เรื่องเท่านั้น ทั้งไม่ต้องวิเคราะห์วิจารณ์อะไรไว้ในเรื่อง เพราะเป็นการเสนอแต่ปัญหาไม่มีคำตอบให้

(3) ปัญหากรณีเฉพาะเรื่อง จะช่วยในการฝึกฝนให้รู้จักค้นหาสาเหตุแห่งปัญหาและขบคิดหาแนวทางแก้ปัญหา เพื่อประกอบการวินิจฉัยสั่งการหรือการตัดสินใจ ซึ่งเป็นเรื่องที่สำคัญที่สุดเรื่องหนึ่งในการบริหารงาน ปัญหาส่วนมากที่แก้ไม่ตกมักจะเกิดจากแก้ไม่ถูกจุด หรือไม่ได้ผ่านการพิจารณาไตร่ตรองโดยรอบคอบ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ "เกาไม่ถูกที่คัน" การฝึกฝนโดยวิธีนำปัญหากรณีเฉพาะเรื่องมาใช้จะช่วยได้มาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวินิจฉัยสั่งการหรือการตัดสินใจในปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นเฉพาะหน้าของนักบริหารนั้น บางครั้งอาจมีผลกระทบกระเทือนถึงความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการดำเนินงานที่เดียว

(4) ปัญหากรณีเฉพาะเรื่องเหมาะสำหรับการฝึกอบรมหรือการศึกษาในห้องเรียน ซึ่งมักมีเวลาจำกัด เพราะเป็นเรื่องสั้น ๆ ไม่ทำให้เสียเวลาอ่านและทำความเข้าใจ การใช้ปัญหากรณีเฉพาะเรื่องจึงเป็นวิธีฝึกอบรมที่ใช้ได้ผลดีอีกวิธีหนึ่งในการฝึกอบรมหัวหน้างานและนักบริหาร

(5) ในกรณีที่ได้มีการเสนอแนวทางแก้ปัญหาต่อกลุ่มผู้ฝึกอบรมหรือนักศึกษาด้วยกัน จะช่วยให้มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและอาจได้รับคำแนะนำหรือข้อเสนอเพิ่มเติมจากสมาชิกของกลุ่ม

(6) เป็นทางที่จะนำไปสู่การศึกษากรณีเฉพาะเรื่องซึ่งจะเป็นประโยชน์เกี่ยวกับการวิจัยค้นคว้าในทางวิชาการต่อไป

ข้อจำกัดในการใช้ปัญหากรณีเฉพาะเรื่อง

ข้อความตามที่ปรากฏในปัญหากรณีเฉพาะเรื่องมักจะไม่ละเอียดเพียงพอที่จะทราบข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องทั้งหมดได้ ความไม่กระจ่างชัดเกี่ยวกับเรื่องนี้ไม่อาจนำไปสู่การวิเคราะห์และการวินิจฉัยที่ดีได้ และเป็นเหตุให้ผู้ที่รายงานปัญหากรณีเฉพาะเรื่องมักจะใช้เป็นข้ออ้างได้เสมอ เมื่อผู้อื่นไม่เห็นด้วยกับแนวทางแก้ปัญหาและการตัดสินใจของเขา

การพิจารณาปัญหากรณีเฉพาะเรื่อง

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่าในการบริหารงานใดก็ตาม มักจะมีปัญหาหรือสถานการณ์ที่ผู้มีส่วนในการบริหารจะต้องใช้ดุลพินิจพิจารณาหาทางที่พึงปฏิบัติ โดยการตัดสินใจกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งที่เหมาะสมกับปัญหาที่เกิดขึ้นหรือสถานการณ์ที่เป็นอยู่ กล่าวอีกนัยหนึ่งจะต้องมีการขบคิดแก้ปัญหา หรือการวินิจฉัยสั่งการซึ่งถือกันว่าเป็นเรื่องสำคัญมากเรื่องหนึ่งในการบริหาร ยิ่งในการบริหารธุรกิจด้วยแล้วการตัดสินใจของนักบริหารในบางครั้งอาจหมายความถึงการเลิกล้มหรือการคงอยู่ของกิจการ การประสบความล้มเหลวหรือความสำเร็จในการเอาชนะคู่แข่งขัน การขาดทุนหรือได้กำไร โดยเหตุนี้การศึกษาในทางการบริหารธุรกิจจึงเน้นหนักในเรื่องการแก้ปัญหาหรือการวินิจฉัยสั่งการเป็นพิเศษ จะเห็นได้ว่าได้มีการสอดแทรกปัญหากรณีเฉพาะเรื่องไว้ในลักษณะวิชาต่าง ๆ เพื่อให้นักศึกษาได้คุ้นเคยกับปัญหาต่าง ๆ ให้มากที่สุด และเพื่อจะได้มีโอกาสฝึกฝนให้เกิดความชำนิชำนาญในการ "ตี" ปัญหา

และอาจสามารถที่จะนำความรู้ความชำนาญเหล่านี้ไปใช้ปรับกับสถานการณ์ที่ประสบเมื่อออกปฏิบัติงานให้ดียิ่งขึ้น

ในการพิจารณาหาทางแก้ไขปัญหาใด ๆ นั้น นักบริหารแต่ละท่านอาจจะใช้วิธีการแตกต่างกันไปสุดแล้วแต่พื้นฐาน ความรู้ ประสบการณ์ เชาวน์ไว ไหวพริบ และความสันทัดจัดเจนของแต่ละท่าน และอาจจะมองปัญหาในคนละแง่คนละมุมก็ได้ ขอให้ลองนึกเปรียบเทียบวิธีการเข้าตีเมืองคลังของสมเด็จพระนเรศวรมหาราช กับวิธีการของคู่แข่งขันคนอื่น ๆ เพื่อเป็นนิทัศน์อุทาหรณ์ประกอบ

สำหรับนักศึกษาก็จำเป็นที่จะต้องฝึกหัดให้เกิดความชำนิชำนาญในการแก้ปัญหาโดยการใช้ปัญหากรณีเฉพาะเรื่องเป็นเครื่องมือในการฝึกซ้อม และเพื่อเป็นแนวทางประกอบการศึกษาพิจารณาปัญหากรณีเฉพาะเรื่อง จึงใคร่ขอเสนอขั้นต่าง ๆ ในการแก้ปัญหา (Steps in problem-solving) ไว้โดยสังเขป ดังจะกล่าวต่อไปนี้

1. <u>ปัญหา</u> จะต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องหรือสถานการณ์ที่เป็นปัญหาให้ดีเสียก่อน บางกรณีอาจจะเข้าใจหรือทราบปัญหาได้โดยง่าย บางกรณีก็ไม่อาจทราบปัญหาได้ทันทีทันใด และอาจจะต้องพิจารณาปัญหากรณีเฉพาะเรื่องด้วยความละเอียดรอบคอบจึงจะเข้าใจเรื่องหรือสถานการณ์ได้ดี เมื่อทราบว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับอะไรแล้ว ก็ต้องติดตามต่อไปว่าเหตุเกิดที่ไหน โดยจะต้องทราบบริเวณ (Area) หรือแหล่ง (Location) ที่เกิดปัญหา ซึ่งอาจเป็นองค์การหรือหน่วยงาน ต่อจากนั้น จะต้องสำรวจตรวจค้นต่อไปอีกเพื่อหาจุดที่เกิดเป็นปัญหา (Critical Point) หรือค้นหาต้นตอของเรื่อง (การทราบต้นตอของเรื่องไม่จำเป็นที่จะทราบสาเหตุที่ทำให้เกิดเรื่องเสมอไป ตัวอย่างเช่น การทราบต้นเพลิง แต่ไม่ทราบสาเหตุที่ทำให้เกิดเพลิงไหม้ หรืออีกตัวอย่างหนึ่ง เช่น นาย ก. ต้นหลังจึงให้ นาย ข. ช่วยเกา นาย ข. ไม่ทราบว่าคันตรงไหนก็คงเกาตุ่ม ๆ ไป นาย ก. จะคอยบอกให้ว่าถูกหรือไม่ถูกที่คัน พอเกาถูกจุดนาย ก. ชอบใจก็บอกให้เกาต่อไป นาย ข. จึงจะรู้ว่าเกาถูกที่คันแล้ว แต่ทั้ง นาย ก. และนาย ข. แม้ว่าจะรู้จุดที่เกิดเรื่องแล้ว ก็ยังไม่อาจทราบได้แน่นอนว่าอะไรเป็นต้นเหตุ อาจจะเดาถันไปต่าง ๆ เช่น ถูกยุงกัดบ้าง ถูกมดกัดบ้าง หรือถูกตัวบุ้ง หรือเป็นลมพิษ เป็นต้น ทั้งนี้ทั้งนั้นก่อนจะทราบได้แน่นอนก็จะต้องค้นหาสาเหตุกันอย่างจริงจังต่อไป)

2. ข้อเท็จจริง เมื่อได้ทราบจุดที่เชื่อแน่ว่าเป็นต้นเรื่องแล้ว ต่อไปก็ต้องค้นหาสาเหตุที่ทำให้เกิดเรื่องขึ้น (Diagnosis) ว่าเกิดจากอะไรกันแน่ แต่ก่อนที่จะทราบได้จะต้องอาศัยข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องทั้งหมดเป็นรากฐาน ถ้าข้อเท็จจริงที่ได้มาถูกต้องแน่นอนและสมบูรณ์มากเพียงใด ก็จะช่วยให้การวินิจฉัยถูกต้องยิ่งขึ้น โดยเหตุนี้ ข้อเท็จจริงหรือ Information ที่ปรากฏในปัญหากรณีเฉพาะเรื่องจึงมักจะต้องได้รับการพิจารณาโดยละเอียดถี่ถ้วน

3. การวิเคราะห์ข้อเท็จจริง ข้อเท็จจริงทั้งหมดที่ได้รับหรือที่พอจะรวบรวมมาได้จะต้องผ่านการตรวจพิจารณาเสียก่อนที่จะนำมาวิเคราะห์ ข้อใดที่ไม่เกี่ยวข้องหรือห่างไกลจากต้นเหตุควรตัดออกไป เฉพาะข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดจริง ๆ เท่านั้นจึงควรได้รับการวิเคราะห์ตรวจสอบ เพื่อให้ทราบสาเหตุที่ถูกต้องอันจะนำไปสู่แนวทางที่จะเยียวยาแก้ไขหรือดำเนินการต่อไป

4. การเลือกทางแก้ปัญหา เมื่อทราบสาเหตุแห่งปัญหาจากการวิเคราะห์แล้ว ก็จะต้องหาทางแก้ปัญหาที่เห็นว่าน่าจะสมควรแก่เหตุ โดยพิจารณาทางเลือกไว้หลาย ๆ ทาง แล้วพิจารณาเปรียบเทียบกันดู ทางที่ง่ายที่สุดและสิ้นเปลืองหรือเสียหายน้อยที่สุด ควรจะได้รับการพิจารณาว่าดีที่สุดไว้ก่อน เมื่อได้พิจารณาเปรียบเทียบความยากง่ายในทางปฏิบัติ และผลได้เสียประกอบกับสถานการณ์แล้ว ก็จะต้องตัดสินใจเลือกเอาทางใดทางหนึ่งที่เห็นว่าสมเหตุสมผล และคาดคะเนว่า จะได้รับผลที่พึงพอใจ

5. การวางแผนเพื่อการปฏิบัติ เมื่อมีการตกลงปลงใจว่าจะเลือกทางปฏิบัติแล้ว จำเป็นต้องวางแผนเพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปตามแนวทางที่เลือกไว้นั้น และสามารถพร้อมที่จะเสนอหรือนำไปสู่การปฏิบัติได้

6. การติดตามผล โดยเหตุที่การที่จะปฏิบัติตามแผนย่อมอาจคาดการณ์ที่จะเกิดขึ้นได้และบางครั้งเมื่อนำไปปฏิบัติจริง ๆ แล้ว ผลที่เกิดขึ้นอาจไม่เป็นไปตามที่คาดหมายไว้ จึงจำเป็นต้องเตรียมวางแนวทางที่จำเป็นเพื่อการตรวจสอบควบคุมผลทางปฏิบัติไว้ด้วย ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการแก้ไขให้เป็นไปตามแผน และทางที่เลือกไว้

ตามที่ได้เสนอแนวทางพิจารณาแก้ปัญหาไว้นี้ ก็เพื่อที่จะให้นักศึกษาได้ทราบว่า การแก้ปัญหาใด ๆ นั้นจะต้องกระทำด้วยความละเอียดรอบคอบ มิใช่ว่าพอเห็นปัญหาก็กระโดด

เข้าแก้เลย โดยที่มิได้ศึกษาต้นสายปลายเหตุเสียก่อน และอีกประการหนึ่งก็เพื่อให้ทราบว่าการพิจารณาปัญหากรณีเฉพาะเรื่องนั้นจะต้องมีคำตอบด้วยการตัดสินใจ (Decision-making) กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งลงไป ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับพฤติการณ์ของมนุษย์ในการที่จะหาทางตัดสินว่าควรจะทำอะไรลงไปในสถานการณ์ที่เป็นอยู่ และด้วยเหตุนี้เองที่เป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้รู้สึกว่าการบริหารนั้นเป็นศิลปมากกว่าวิทยาศาสตร์ ยิ่งไปกว่านั้น ยังทำให้มีการหยิบยกเรื่องการตัดสินใจในการบริหาร (Administrative decision-making) ขึ้นมาศึกษาพิจารณาเป็นพิเศษ ซึ่งบางท่านเรียกว่า "การวินิจฉัยสั่งการ" หรือ "การวินิจฉัยสั่งงาน" ซึ่งผู้เขียนไม่อยากใช้ในที่นี้เท่าใดนัก เพราะการวินิจฉัยหรือการตัดสินใจในทางบริหารนั้นอาจจะกระทำได้หลายขั้นหลายระดับ บางทีวินิจฉัยแล้วลงมือทำเองเลยก็มี ไม่ต้องสั่งการอะไรอีก บางทีวินิจฉัยแล้วยังต้องเสนอให้ผู้บังคับบัญชาสูงสุดพิจารณาซ้ำอีกด้วย ในทางปฏิบัติที่แท้จริงนั้นเราจะเห็นได้ว่า การวินิจฉัยหรือการตัดสินใจของนักบริหารนั้น หาได้ขึ้นอยู่กับผลการวิเคราะห์ข้อเท็จจริงเพียงเท่านั้นไม่ เพราะยังมีอิทธิพลอื่น ๆ อีกหลายอย่าง ซึ่งมีส่วนโน้มน้าวความคิดความเห็นและการตกลงใจ โดยเฉพาะในระดับการบริหารขั้นสูง ๆ ขึ้นไปยิ่งมีความยุ่งยากมากขึ้นไปตามลำดับ ทั้งนี้เพราะจะต้องคำนึงถึงวัฒนธรรมในสังคม เศรษฐกิจและการเมือง กฎ ข้อบังคับ แบบธรรมเนียมที่เคยถือปฏิบัติสืบต่อกันมา ความรู้สึกนึกคิดของคนในหน่วยงาน หรือในกลุ่มที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนความรู้สึกและท่าทีของประชาชนเป็นต้น โดยเหตุนี้ จึงมีนักรัฐประศาสนศาสตร์บางท่านกล่าวว่า การตัดสินใจของนักบริหารขั้นสูงมักจะขึ้นอยู่กับอิทธิพลทางสังคมมากกว่าจะเป็นไปตามลำพังแต่เนื้อหาแห่งข้อเท็จจริงที่ประกอบขึ้นเป็นตัวปัญหาหรือสถานการณ์

กล่าวโดยสรุป การพิจารณาแก้ปัญหากรณีเฉพาะเรื่อง จะต้องพยายามเข้าใจเรื่องราวที่ปรากฏ ต้องทราบปัญหาและหาจุดที่เป็นต้นเหตุ โดยการรวบรวมข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องมาวิเคราะห์หาสาเหตุ แล้วพิจารณาหาทางดำเนินการและใช้ดุลพินิจตัดสินใจเลือกทางดำเนินการที่เห็นว่าคู่ควรแก่กรณีนั้น ๆ

เพื่อที่จะช่วยให้ท่านผู้อ่านได้มีโอกาสทำความรู้จักมักคุ้นกับปัญหากรณีเฉพาะเรื่อง ผู้เขียนจึงใคร่ขอนำเรื่องซึ่ง คุณชลอ วนะภูติ ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย อาจารย์กริช เกตุแก้ว แห่งคณะรัฐประศาสนศาสตร์ และผู้เขียนเอง รวบรวมเขียนขึ้นมาลงประกอบ

การพิจารณาศึกษารวม 10 เรื่อง อนึ่ง ใคร่ขอเรียนว่า เรื่องเหล่านี้ส่วนมากคณะรัฐประศาสนศาสตร์ ได้เคยใช้ในการฝึกอบรมข้าราชการชั้นหัวหน้างาน การพัฒนานักบริหาร และในการศึกษาในชั้นเรียนมาบ้างแล้ว ปรากฏว่า ผู้อ่าน ผู้ร่วมสัมมนา ได้ให้ความสนใจเป็นอย่างดี นอกจากนี้ ท่านบรรณาธิการวารสารยังได้แจ้งแก่ผู้เขียนให้ช่วยเรียนเชิญชวนท่านผู้อ่านให้ลองพิจารณาหาลู่ทางแก้ปัญหาเหล่านี้ดูเป็นการลับสมอง และหากท่านผู้อ่านจะช่วยเขียนปัญหากรณีเฉพาะเรื่องที่ท่านเคยประสบ หรือได้ยินได้ฟังมา หรือความเห็นใด ๆ ที่เกี่ยวพันกับการศึกษากรณีเฉพาะเรื่อง มาลงในวารสารนี้เป็นการเผยแพร่ประสบการณ์แก่ผู้อ่านและนักศึกษาอื่น ๆ อีก ก็จะเป็นเกียรติแก่ทางวารสารนี้มาก

เรื่องที่ 1

เรื่อง คุณประเสริฐ

คุณประเสริฐรองอธิบดีในกรม ๆ หนึ่ง เป็นคนมีความคิดริเริ่มดีเป็นเลิศคนหนึ่งแห่งยุค ชอบศึกษาหาความรู้ทางวิชาการและพยายามนำมาใช้ในการปฏิบัติงานอยู่ตลอดเวลา นอกจากนั้นยังเป็นผู้ที่ชอบสังสรรค์กับหัวหน้ากองและหัวหน้าแผนกใหม่ ๆ ซึ่งมีหัวก้าวหน้าเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันเป็นประจำ ตรงกันข้ามกับคุณหลวงชำระคดี อธิบดี ท่านผู้นี้เป็นอัยการเก่า อาจจะกล่าวได้ว่าความคิดความอ่านของคุณหลวงยังล้าหลังกว่าโลกปัจจุบันอยู่หลายปี จะเรียกว่าหัวเก่าชั้นเยี่ยมยอดแห่งยุคปรมาณูก็เห็นจะได้ ชอบเอาใจใส่ในเรื่องหยุมหยิมที่ไม่ค่อยเป็นสาระตามประสาคนแก่ ไม่ชอบการเปลี่ยนแปลง ไม่ชอบฟังความคิดเห็นของใคร ทำตัวเป็นผู้เผด็จการอยู่ตลอดเวลา นอกจากนั้นยังแสดงท่าทีว่ารู้ดีกว่าคนอื่นเสียด้วย ทำงานล่าช้ายืดยาด เล่นตัวหนังสือมากกว่าเนื้อหาของเรื่องและชอบประจบสอพลอเป็นที่หนึ่ง ใครไม่ไปอวยพรพร้อมด้วยของขวัญวันขึ้นปีใหม่ ก็จะอยู่ในบัญชีพวกกระด้างกระเดื่องทีเดียว

คุณประเสริฐพยายามเสนอความคิดเห็นใหม่ ๆ ในการปรับปรุงงานให้ดีขึ้น บางครั้งก็ด้วยวาจาและบางครั้งก็เป็นลายลักษณ์อักษร แต่ก็ปรากฏว่าหายเงียบไปทุกที เข้าใจว่าแกลังเลหรือไม่ก็ลงตะกร้าไป การงานของกรมที่คุณหลวงชำระคดีเป็นอธิบดีก็เลยเฉื่อยชาเหมือนกับคุณหลวงไปด้วย.

เรื่องที่ 2

เรื่อง อยากฟังเทศน์

วันหนึ่งเป็นวันนัดอบรมข้าราชการของกระทรวงหนึ่ง รัฐมนตรีสั่งให้นิมนต์พระมีชื่อมาปาฐกถาธรรม พระท่านรับนิมนต์แต่บอกว่าวันที่จะพูดเป็นวันเดียวกับที่ท่านจะเดินทางกลับจากภาคใต้โดยรถด่วน ให้คอยไปรับท่านที่รถด่วน แล้วจะได้พาท่านมายังสถานที่ที่จะเทศน์

ครั้นถึงวันนัด อธิบดีใช้ให้หัวหน้ากองคนหนึ่งซึ่งมีอาวุโสมากเป็นผู้ไปรับพระ หัวหน้ากองไปที่สถานีรถไฟกรุงเทพ ฯ ตามเวลาที่กะว่ารถไฟจะมาถึง พอถึงหัวลำโพงก็ให้คนรถลงไปถามนายสถานีว่า รถไฟจะมาถึงกี่โมงแน่ คนรถมาแจ้งต่อหัวหน้ากองว่า วันนี้รถไฟช้า 3 ชั่วโมง เพราะน้ำท่วมทางรถไฟ หัวหน้ากองจึงกลับมาทำงานที่กรมเสียก่อน เมื่อกะเวลารถไฟจะมาถึงก็ไปที่สถานีรถไฟอีกก่อนรถเข้าครึ่งชั่วโมง เมื่อไปถึงเห็นสถานีเงียบเหงา จึงถามเจ้าหน้าที่เรื่องรถด่วนสายใต้ ได้รับตอบว่ารถไฟเข้ามาเสียแต่เมื่อครึ่งชั่วโมงก่อน เพราะรถทำเวลาได้ในภายหลัง หัวหน้ากองไม่รู้จะไปตามพระที่ไหน ก็วิ่งรถไปแจ้งเหตุต่ออธิบดี

ณ ห้องประชุม ข้าราชการผู้ใหญ่ผู้น้อยมานั่งคอยฟังพระอยู่แล้วประมาณ 300 คน รัฐมนตรีและปลัดกระทรวงก็ไปนั่งคอยอยู่ พอรู้ว่าการไปรับพระคลาดเคลื่อนกันขึ้น รัฐมนตรีก็ต่อว่าอธิบดี อธิบดีดุหัวหน้ากอง หัวหน้ากองเรียกคนรถมาด่า คนรถด่าเจ้าหน้าที่รถไฟว่าบอกเวลาไม่แน่ รัฐมนตรีถามคนรถว่าที่ไปถามเวลารถนั้นไปถามกับใคร คนรถบอกว่าใครไม่ทราบนั้งอยู่ในห้องนายสถานี ถามว่าแต่งตัวเครื่องแบบมีหมวกแดงหรือเปล่าบอกว่าไม่ได้แต่งตัวใส่แต่เสื้อเชิ้ต ถามว่าทำไมไม่ถามตัวนายสถานีเอง ตอบว่ากลัว เพราะนายสถานีกรุงเทพ ฯ คงใหญ่มาก และนึกว่าใครในห้องนั้นก็รู้เวลารถทั้งนั้น

อธิบดีให้รถอีกคันหนึ่งไปดูว่าพระมารถด่วนสายใต้จริงหรือไม่ที่วัดของท่านที่เมืองนนท์แล้วโทรศัพท์บอกมา ได้ความตามพระท่านบอกว่ายืนคอยไม่เห็นใครมารับที่หัวลำโพง นึกว่าเลิกกันแล้ว เลยกลับวัด ถ้ายังยืนยันจะให้พูดก็จะรีบมาทันที

ตกลงที่ประชุมต้องคอยพระรวมทั้งสิ้นเป็นเวลาเกือบ 2 ชั่วโมง ท่ามกลางการต่อว่าต่อขานพึมพำหมด คนที่มีธุระคอยไม่ได้ก็กลับเสียหลายคน รวมทั้งรัฐมนตรีและปลัดกระทรวงด้วย.

เรื่องที่ 3

เรื่อง บอกบท

เมื่อนายกรัฐมนตรีไปตรวจราชการจังหวัดชายแดนจังหวัดหนึ่ง

ขณะที่ผู้ว่าราชการจังหวัดกำลังชี้แจงประวัติเมืองอย่างคร่าว ๆ อยู่ ปลัดจังหวัดแอบเข้ามากระซิบถามว่า จะเอาผ้าเช็ดหน้าเย็นกับน้ำเย็นเข้ามาแจกได้หรือยัง

ต่อมาขณะกำลังนำคณะท่านนายกรัฐมนตรีเยี่ยมดูเมืองและตลาด ผู้กำกับการตำรวจกระซิบถามผู้ว่าราชการจังหวัดว่า ขบวนรถท่านนายกรัฐมนตรีจะให้จอดตรงไหนในตลาด เพราะถนนแคบการจราจรจะติดหมด แล้วเวลารับอาหารกลางวันที่จวนจะให้ขบวนรถอยู่ตรงไหน รถของท่านนายกรัฐมนตรีน้ำมันเต็มไม่สะดวก ฝ่าหม้อน้ำมันก็ตกหาย จะทำอย่างไรดี

ขณะรับอาหารกลางวันที่จวนกับคณะท่านนายกรัฐมนตรี ท่านเจ้าเมืองต้องคอยสั่งเด็กรับใช้อยู่ตลอดเวลาว่า

1. ให้ยกอาหารได้
2. เอาสลัดมาก่อน
3. น้ำพริกผักสดเอาไว้ที่หลังพร้อมกับปลาทู
4. ขอน้ำเย็น
5. ขอช้อนกลาง
6. ยกจานสลัดไปได้ แล้วเอาแกงจืดมา
7. ขอน้ำปลาพริกมะนาว
8. ขอข้าว
9. ยกของหวานได้ แต่มาถอนของคาวไปก่อนเร็ว
10. ขอน้ำแข็งมาเติมในแก้วน้ำเย็นหน่อย

บางครั้งเด็กจัดการให้ไม่ทัน ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ลุกไปสั่งที่หลังบ้านเอง

เมื่อท่านนายกรัฐมนตรีจะเดินทางต่อไป ผู้ว่าราชการจังหวัดจะไปส่งชายแดน ปลัดจังหวัดและผู้กำกับมาถามว่า จะให้ไปด้วยไหม ใครจะเป็นผู้ไปทำพิธีเปิดโรงเรียนสร้างใหม่แทนผู้ว่าราชการจังหวัดตามที่นัดไว้เดิมในตอนเย็น

จนนายกรัฐมนตรีเร่งให้เร็ว ๆ เพราะท่านขึ้นคอยอยู่บนรถแล้ว ท่านผู้ว่าราชการจังหวัดเลยเผ่นขึ้นรถ มิทันได้สั่งการประการใดกับปลัดจังหวัดและผู้กำกับการตำรวจ.

เรื่องที่ 4

เรื่อง นางอนงค์ สดสี

นางอนงค์ สดสี เป็นแม่หม้าย อายุ 40 ปี มีบุตร 2 คน เช่าบ้านอยู่ที่ถนนบรรทัดทอง เป็นเสมียนพิมพ์ที่เก่งมากของกรม ๆ หนึ่ง ผู้บังคับบัญชารักใคร่มาก รับราชการมา 7 ปีแล้ว

แต่มาเมื่อเดือนที่แล้ว นางอนงค์พิมพ์หนังสือให้หัวหน้ากองหลายครั้งด้วยแต่ผิดพลาดข้า และใจลอย บางครั้งก็ไม่อยู่ในที่ทำงาน โดยไม่ได้บอกใคร หัวหน้ากองเรียกมาเตือน 2 – 3 ครั้งแล้ว แต่ก็ยังไม่ดีขึ้น

ครั้งสุดท้ายหัวหน้ากองให้พิมพ์หนังสือราชการสำคัญเสนอรัฐมนตรี หัวหน้ากองผ่านหนังสือไปให้อธิบดีเซ็น และเมื่อถึงรัฐมนตรีจึงปรากฏว่าตกคำสำคัญไป ทำให้ถูกต่อว่ากันลงมาตามลำดับ

หัวหน้ากองรู้สึกเสียหน้ามาก จึงเรียกนางอนงค์มาบอกเป็นคำชาดว่า ต่อไปถ้าบกพร่องอีกจะถือว่าหย่อนความสามารถ นางอนงค์ก็ได้แต่ร้องไห้ และก็ไม่สามารถปรับปรุงตัวเองได้ หัวหน้ากองจึงเสนอขอให้ออกฐานหย่อนความสามารถ อธิบดีไม่เห็นด้วย เพราะมีคนที่บกพร่องอยู่ในกรมนี้อีกหลายคน แต่ไม่เห็นมีใครต้องออก ได้มีการทุ่มเถียงกันมากในที่ประชุมกรม ผลที่สุดนางอนงค์ก็ยังอยู่รับราชการจนบัดนี้.

เรื่องที่ 5

เรื่อง ดร. วิเศษ

กรมวิทยาการเป็นกรมที่ตั้งขึ้นใหม่ แต่เดิมมาเป็นองค์การอิสระและเพิ่งได้ยกฐานะขึ้นเป็นส่วนราชการเมื่อประมาณ 3 ปีที่แล้วมา บรรดาข้าราชการส่วนมากจึงเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เดิมขององค์การนั้น โดยทั่วไปอาจกล่าวได้ว่ามีบุคคลเป็นจำนวนน้อยใน

กรมนี้ ที่มีประสบการณ์ในวงราชการนานพอเพียงที่จะปฏิบัติราชการได้อย่างถูกต้องตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ

นางระเบียบ เป็นนักเรียนนอก เพิ่งเรียนจบกลับมาจากต่างประเทศใหม่ ๆ ไม่เคยรับราชการมาก่อน แต่ได้เคยทำงานในองค์การต่างประเทศและในบริษัทต่างประเทศมาเป็นเวลาประมาณ 6 ปีก่อนไปต่างประเทศ เมื่อกลับมาจากต่างประเทศ ก็ได้รับการบรรจุเข้าเป็นเลขานุการกรม โดยเหตุที่นางระเบียบไม่เคยรู้วิธีปฏิบัติราชการมาก่อน จึงต้องอาศัยความช่วยเหลือจากหัวหน้าแผนกต่าง ๆ ซึ่งได้นำงานเสนอตามระเบียบ พร้อมกับช่วยชี้แจงว่างานชิ้นใดควรจะปฏิบัติอย่างไร

นายวิเศษ เป็นหัวหน้ากองวิชาการในกรมเดียวกัน เป็นผู้จบการศึกษาได้ปริญญาเอกมาจากต่างประเทศ ก่อนไปต่างประเทศนายวิเศษได้รับราชการมาแล้วเป็นเวลาประมาณ 15 ปี งานของกองวิชาการที่จะเสนอลงนามนั้น จำเป็นต้องผ่านเลขานุการกรมก่อน เช่นเดียวกับงานของกองอื่น ๆ แต่บางครั้ง นายวิเศษ เห็นว่าเป็นการเสียเวลา จึงมักจะนำเรื่องเข้าไปเสนอท่านอธิบดีเสียเองอยู่บ่อย ๆ บางครั้งอธิบดีลงนามอนุมัติการขอจ่ายเงินจำนวนหนึ่งให้แก่กองวิชาการ โดยมิได้ตรวจสอบกับแผนกคลังซึ่งอยู่กับเลขานุการกรมเสียก่อน ซึ่งเป็นเหตุให้ยุ่งยากกับเจ้าหน้าที่ในแผนกคลังเป็นอันมาก หนังสือบางเรื่อง นายวิเศษเพียงแต่มาขอหมายเลขที่พนักงานรับส่ง และนำไปส่งเองโดยไม่ผ่านแผนกสารบรรณ เป็นเหตุให้บางครั้งแผนกสารบรรณถูกอธิบดีติเตียนว่า ไม่รู้เรื่องอะไรบ้าง มีอยู่ครั้งหนึ่งที่กองวิชาการส่งหนังสือที่ไม่ต้องลงชื่อโดยใช้คำขึ้นต้นว่า "ถึงเจ้ากรมสารบรรณ---" ซึ่งเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่สารบรรณของกรมนั้นโทรศัพท์มาต่อว่าเจ้าหน้าที่สารบรรณของกรมวิทยาการ ขอให้ศึกษาระเบียบงานสารบรรณเสียบ้าง ทำให้เกียรติภูมิของกรมนั้นเสียไปมาก ซึ่งถ้าหากเรื่องนี้ได้ผ่านแผนกสารบรรณเสียก่อน ก็คงจะไม่เกิดเหตุเช่นนั้นขึ้น

นางระเบียบรู้สึกว่า เป็นหน้าที่ของตนที่จะต้องรับผิดชอบในความผิดพลาดในด้านสารบรรณ และโดยเหตุที่นางระเบียบคิดว่า จะตั้งใจทำงานของตนให้ได้ผลดีที่สุด จึงต้องคอยกวดขันในเรื่องแบบฟอร์มหนังสือให้ถูกต้องตามระเบียบอยู่เสมอ ครั้งหนึ่งได้พูดขึ้นในที่ประชุมกรมว่า งานที่จะเสนอท่านอธิบดีนั้น ควรจะผ่านเลขานุการกรมเสียก่อน นอกจาก

จะเป็นเรื่องพิเศษที่ท่านอธิบดีสั่งโดยตรงกับผู้นั้น และไม่ประสงค์จะให้ผ่านเลขานุการกรม การพูดในที่ประชุมครั้งนั้น ทำให้นายวิเศษรู้สึกกระทบกระเทือนใจมาก ถึงกับไม่มองหน้านางระเบียบ และไม่ยอมพูดกับนางระเบียบอีกต่อไป แต่ได้พูดกับคนอื่น ๆ ว่า นางระเบียบไม่เคยรับราชการมาก่อน จะมารู้เรื่องราชการดีกว่าเขาซึ่งเคยรับราชการมาได้อย่างไร

ต่อมา ทางกองวิชาการประสงค์จะส่งหนังสือราชการประมาณ 100 ฉบับ ได้ใช้วิธีจัดลำเนาและใช้หมึกเขียนชื่อผู้รับในช่องคำขึ้นต้นในหนังสือราชการ ด้วยเหตุที่อธิบดีเคยกำชับให้หัวหน้าแผนกสารบรรณดูแลความเรียบร้อยของจดหมายให้ดีก่อนที่จะส่งออกไป เพื่อไม่ให้ขายหน้าอีก และอธิบดีเป็นผู้ที่พิถีพิถันเกี่ยวกับความงดงามของหนังสือราชการมาก หัวหน้าแผนกสารบรรณจึงแจ้งกับเลขานุการกรมว่า ควรจะพิมพ์ชื่อผู้รับลงในหนังสือราชการฉบับนั้น แต่หัวหน้าแผนกสารบรรณบอกว่า ไม่กล้าบอกหัวหน้ากองวิชาการเอง นางระเบียบเห็นว่าเป็นความรับผิดชอบของตนที่จะจัดการให้เรียบร้อย จึงได้ไปหาหัวหน้ากองวิชาการเพื่อจะขอให้แก้ไขเสียใหม่ก่อนที่จะนำเสนอท่านอธิบดี แต่เผอิญหัวหน้ากองวิชาการไม่อยู่ อยู่แต่หัวหน้าแผนกในกองวิชาการ ซึ่งเป็นผู้จัดทำหนังสือราชการฉบับนั้น นางระเบียบจึงสั่งไว้ที่หัวหน้าแผนกเพื่อให้จัดการแก้ไขให้เรียบร้อยเสียก่อน เพราะไม่ใช่เรื่องรีบด่วนอะไร

ในวันรุ่งขึ้น ดร. วิเศษ หัวหน้ากองวิชาการได้นำหนังสือราชการดังกล่าวเข้าไปเสนออธิบดีด้วยตนเอง อธิบดีเห็นว่าหนังสือที่เตรียมไว้ให้ท่านลงนามเป็นจำนวนมาก จะให้ทำใหม่ท่านก็เกรงใจ จึงได้ลงนามจนเสร็จเรียบร้อยทุกฉบับ แต่เมื่อลงนามเสร็จเรียบร้อยแล้ว ท่านได้พูดกับหัวหน้ากองวิชาการว่า คราวหน้าถ้าจะทำหนังสืออย่างนี้ขอให้พิมพ์มาด้วย เพราะท่านคิดว่าเรียบร้อยน่าดูกว่าเขียนเติมด้วยหมึก

ในตอนสายของวันนั้น เลขานุการกรมได้รับบันทึกส่วนตัวจากหัวหน้ากองวิชาการฉบับหนึ่ง มีข้อความว่าดังนี้

"เสนอ เลขานุการกรม ฯ

โดยบันทึกนี้ ข้าพเจ้าอยากจะแจ้งให้ท่านทราบว่า ท่านไม่มีอำนาจหรือหน้าที่ประการใดที่จะมาสั่งหรือแจ้งให้เจ้าหน้าที่ในกองวิชาการปฏิบัติอย่างโน้นอย่างนี้ งานในกองวิชาการอยู่ในความรับผิดชอบของข้าพเจ้าโดยเด็ดขาดแต่ผู้เดียว การเขียนหนังสือราชการเป็นเรื่อง

อยู่ในดุลพินิจของข้าพเจ้าว่า ควรจะทำอย่างไร จะใช้เขียนหรือพิมพ์ เป็นเรื่องที่ข้าพเจ้าจะพิจารณาเห็นสมควร และท่านอธิบดีเท่านั้นที่จะคัดค้านหรือไม่ยอมเซ็นก็ได้ ถ้าท่านเห็นว่าการปฏิบัติอย่างใดไม่ชอบ ถ้าท่านอยากจะแสดงตนว่า เป็นผู้รู้ และสามารถกว่าข้าพเจ้าก็อาจทำได้โดยเสนอความเห็นแย้งเป็นบันทึกต่างหากแนบไปกับเรื่อง แต่ขอเตือนว่า อย่าได้แตะต้องแก้ไขข้อความหรืองานที่ข้าพเจ้าเป็นผู้รับผิดชอบโดยพลการเป็นอันขาด ท่านอาจจะอ่านเพื่อผ่านเรื่อง หรือทำบันทึกคัดค้านประการใดก็เชิญทำได้ตามสบาย ข้าพเจ้าคิดว่าข้าพเจ้ารู้จักวิธีปฏิบัติงานและมีความสามารถที่จะรับผิดชอบในผลงานทุกประการโดยไม่โยนความยุ่งยากไปให้ใครเลย"

บันทึกฉบับนี้ ลงท้ายด้วยลายมือชื่อของนายเกษม.

เรื่องที่ 6

เรื่อง คุณสวง

คุณสวง เป็นหัวหน้ากองที่มีความสามารถในกรมๆ หนึ่ง ครั้งหนึ่งหัวหน้าแผนกคนหนึ่งชื่อเปรม เสนอความเห็นดีขึ้นมาอย่างหนึ่ง คุณสวงผ่านความเห็นนั้นไปถึงอธิบดี เวลาผ่านไป 2 สัปดาห์ ข้อเสนอแนะอันนั้นได้รับอนุมัติเป็นทางการ แต่คุณเปรมเจ้าของข้อเสนอแนะนั้นก็หาได้รับการยกย่องแต่ประการใดไม่ ต่อมาอีก 2 – 3 สัปดาห์ คุณสวงได้บันทึกความเห็นถึงอธิบดีว่า "คุณเปรมทำให้ผมแปลกใจ" ที่เขากลายเป็นคนไม่สนใจงาน และว่าน่าจะเป็นเพราะเขาไม่เกิดพอใจอะไรขึ้นมากระมัง.

เรื่องที่ 7

เรื่อง คุณสมศักดิ์

คุณสมศักดิ์ รับราชการมาเป็นเวลา 25 ปี เคยดำรงตำแหน่งงานที่สำคัญๆ มาแล้วหลายกรม หลายตำแหน่ง รวมทั้งตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย แต่ขณะนี้คุณสมศักดิ์เป็นข้าราชการชั้นเอกเต็มขั้น และเป็นหัวหน้ากองอยู่ในกรมๆ หนึ่ง คุณสมศักดิ์เป็นคนที่ตั้งใจปฏิบัติราชการ เป็นคนที่มีความภาคภูมิในการทำงานอย่างยิ่ง และเป็นบุคคลประเภทที่เรียกว่ายินดีให้ความช่วยเหลือร่วมมือกับผู้อื่นอยู่เสมอ เคยเป็นโอกาสให้ผู้อื่นถือโอกาสใช้อย่างเอาเปรียบอยู่เสมอ แต่คุณสมศักดิ์ก็ไม่เคยแสดงความรังเกียจแต่ประการใด

ในระยะ 2 ปีที่ผ่านมานี้ มีตำแหน่งผู้อำนวยการกองชั้นพิเศษว่างลงหลายคราวในกรมที่คุณสมศักดิ์ทำงานอยู่ แต่คุณสมศักดิ์ไม่เคยได้รับการพิจารณาเพื่อเลื่อนขั้นเลย ถูกผ่านไปทุกครั้ง ในระยะหลัง ๆ นี้ คุณสมศักดิ์เปลี่ยนไปอย่างผิดสังเกต มีอาการเฉื่อยชาในการทำงานแบบทำไปวัน ๆ หนึ่งเท่านั้น คุณสมศักดิ์เคยพูดเปรย ๆ กับคนใกล้ชิดว่า "เอ อย่างที่ว่าทำดีได้ดีนั้นเห็นจะไม่จริงเสมอไปเสียแล้ว" สุดท้ายคุณสมศักดิ์ตัดสินใจจะขอโอนไปอยู่กรมอื่น และถ้าไม่ได้ไปก็จะลาออก.

*

เรื่องที่ 8

เรื่อง คุณเสริม

คุณเสริมเป็นอธิบดีที่สามารถผู้หนึ่ง ทันสมัย ขยันขันแข็ง และมักจะริเริ่มกิจกรรมใหม่ ๆ ที่ได้ผลอยู่เสมอ เป็นคนทำงานโดยอาศัยหลักวิชา สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ทำให้คุณเสริมเป็นอธิบดีที่เด่นคนหนึ่งในยุคปัจจุบัน การที่คุณเสริมสามารถสร้างชื่อเสียงได้ดีเช่นนี้ เคล็ดลับมีอยู่นิดเดียว กล่าวคือคุณเสริมเป็นผู้ที่เชื่อมั่นในหลักการของของจอที่ว่า "ต้องเลือกใช้คนให้ถูก" งานจึงจะเจริญก้าวหน้าเพราะคนเป็นผู้ทำงานไม่ใช่เงินหรือวัตถุเป็นผู้ทำงาน คุณเสริมไม่ยอมให้คนเก่าแก่ลาออกดำรงตำแหน่งสำคัญ ๆ ในกรมเป็นอันขาด การที่คุณเสริมทำเช่นนี้ทำให้เกิดปะทะกับท่านรัฐมนตรีนายของคุณเสริมขึ้น ครั้งหนึ่งเกิดเรื่องจากคุณเกริก คนเก่าแก่คนหนึ่งของกรม บังเอิญคุณเกริกเป็นคนเก่าแก่ลาออกด้วย คุณเกริกเป็นคนที่เชื่อว่าคนเก่าควรจะได้โอกาสได้เลื่อนขึ้นสู่ตำแหน่งดี ๆ ก่อนคนใหม่ ความรู้ความสามารถไม่สำคัญเท่าอาวุโสของปีทำงาน ซึ่งตรงกันข้ามกับความเชื่อของคุณเสริมอย่างสำคัญเดียว คุณเกริกเป็นเพื่อนของท่านรัฐมนตรี บ้านอยู่ใกล้กันไปมาหาสู่กันอยู่เสมอ ท่านรัฐมนตรีก็เป็นคนมีความเห็นอย่างเดียวกับคุณเกริก

วันหนึ่ง คุณเสริมได้รับจดหมายส่วนตัวของเหลืองจากท่านรัฐมนตรี ขอให้ตั้งคุณเกริกเป็นหัวหน้ากองที่สำคัญที่สุดของกรม คุณเสริมเห็นว่าคุณเกริกนั้นมีอาวุโสไม่ถึงตำแหน่งนั้นเลยเลยยังห่างไกลอยู่มากและคุณเสริมก็รู้ว่า ท่านรัฐมนตรีเป็นคนขี้โมโหใครขัดใจอาจจะหลุดจากเก้าอี้ก็ได้.

เรื่องที่ 9

เรื่อง เวลาเป็นเงินเป็นทอง

สมบุญเป็นหัวหน้ากอง ข. ที่ขยันขันแข็ง มีลูกน้องช่วยทำงานอย่างพอเพียง แต่ปรากฏว่ากองของสมบุญทำงานไม่เสร็จทันเวลาเสมอ ถึงกับวันหนึ่งสมบุญต้องขอตัวออกจากที่ประชุมอ้างว่าจะต้องรีบไปทำงานอย่างหนึ่งที่ค้างอยู่ เรื่องนี้ทำให้หัวหน้ากองอีกผู้หนึ่งฉงน จึงตกลงใจจะมาดูสมบุญทำงานในวันรุ่งขึ้น

ในวันรุ่งขึ้น เมื่อหัวหน้ากอง ก. ไปที่ห้องทำงานของสมบุญ พบสมบุญกำลังพูดโทรศัพท์อยู่ในเวลาเดียวกันก็เซ็นหนังสือไปด้วย พอเห็นหัวหน้ากอง ก. เข้าไป สมบุญก็ลุกขึ้นต้อนรับ มือยังถือโทรศัพท์อยู่ แล้วหันไปบอกเสมียนคนหนึ่งว่าได้เซ็นหนังสือให้แล้วครั้นแล้วก็หันมาพูดโทรศัพท์ต่อไป ขณะพูดก็ผลักกองกระดาษให้เสมียนคนนั้น กองกระดาษที่ยังไม่ได้เซ็นอีกกองหนึ่งก็ถูกปัดลงไปกระจายกับพื้น ขณะนั้นหน้าต่างเปิดอยู่ ลมเลยพัดเอากระดาษบนพื้นปลิวกระจายไปทั่วทุกทิศทุกทาง เสมียนต้องวิ่งเที่ยวไล่ตามเก็บ ครั้นนั้นสมบุญตะโกนกรอกหูโทรศัพท์ลงไปว่า "แล้วผมจะโทรศัพท์มาถึงคุณใหม่" แล้วก็หันมาพูดกับเสมียนอีก "อย่าเก็บเอาไปรวมกัน เดี๋ยววุ่นใหญ่" พลางก็หันไปทางอีกกองหนึ่งบนโต๊ะพูดกับหัวหน้ากอง ก. ว่า นี่เป็นข้อเสนอแนะของจิตต์ เรื่องทำอย่างไรเราจึงจะประหยัดเวลาได้ถึงครึ่งหนึ่งของเวลาที่เราทำงาน ผมกำลังอยากลองดู หัวหน้ามีความเห็นอย่างไรครับ ครั้นนี้เสมียนมาถึงโต๊ะสมบุญและพูดว่า "กำจายอยากทราบว่าเขาจะลงมือทำงานที่ต้องเสร็จก่อนนั้นได้หรือยัง?" สมบุญตอบว่า "บอกให้เขารอก่อน ผมยังฝึกงานให้เขาไม่เสร็จยังวางใจไม่ได้ ขอผมดูด้วยตนเองอีกครั้งก่อน"

ขณะที่สมบุญเอื้อมมือไปคว้ากองกระดาษที่กระจุยกระจายตรงหน้ามาแยกพวกอยู่ เสมียนก็เอางานอีกปึกหนึ่งเข้ามา "คุณเซ็นชื่อผิดที่ค่ะ ดิฉันต้องพิมพ์ใหม่ โปรดเซ็นตรงช่องหัวหน้ากอง"

"ว้า งานมากจริง" สมบุญบ่นขณะลงมือเซ็นงาน เขาชำเลืองดูหัวหน้ากอง ก. "เดี๋ยวดิฉันจะไปนำเสนอชิบดีให้" เสมียนกล่าว "เอ๊ะเรื่องนี้ไม่ได้ ผมต้องนำไปเสนอเองเผื่อท่านจะซักถามอะไรบ้าง" สมบุญแย้งแล้วพูดกับหัวหน้ากอง ก. ว่า "ผมยังให้จิตต์กับกำจายทำ

อะไรยังไม่ได้ ต้องขอไปดูด้วยตนเองเสียก่อน เดี๋ยวผมจะกลับมาใหม่" เขารีบผลุนผลันออกไปจากห้องทำงาน แต่ประเดี๋ยวเดียวก็โผล่เข้ามาอีก บอกกับเสมียนว่า "ผมลืมไป คุณอย่าเพิ่งพิมพ์รายงานฉบับนั้นจนกว่าผมจะอ่านอีกครั้ง เสียเวลาอีกวันหนึ่งคงไม่เป็นไร อ้อ แล้วคุณช่วยหากาแฟให้หัวหน้ากองสักถ้วยซิ ผมว่าจะไปสั่งเด็กเองก็ไม่มีเวลาเสียแล้ว" และก่อนที่จะออกไป สมบุญบอกกับหัวหน้ากอง ก. ว่า "ถ้าไม่สั่งเอาไว้เดี๋ยวเสมียนของผมก็ต้องพิมพ์รายงานซ้ำอีก คนงานมาก ๆ อย่างผมนี้จะปล่อยให้เสียเวลาไปสักวินาทีเดียวก็ไม่ได้"

เรื่องที่ 10

เรื่อง เธอควรจะรู้นี่นา

หัวหน้างานคนหนึ่งขณะที่กำลังคอยรับโทรศัพท์เรื่องสำคัญอยู่ก็พอดีต้องเข้าประชุม จึงได้สั่งพนักงานรับโทรศัพท์ว่า "ถ้าหาก คุณวิบูลย์โทรศัพท์มาถึงผมละก็ ผมอยู่ในห้องประชุมนะ" การประชุมดำเนินไปสองชั่วโมงก็ถึงเวลาหยุดพัก 10 นาที เขาจึงรีบมาถามว่าคุณวิบูลย์ได้โทรศัพท์มาหรือเปล่า พนักงานโทรศัพท์ตอบว่า "ใช่ค่ะ คุณวิบูลย์โทรศัพท์มาแล้ว ดิฉันเลยบอกว่าท่านติดประชุมอยู่ คุณวิบูลย์บอกว่าจะโทรศัพท์มาใหม่ค่ะ" หัวหน้างานพูดว่า "แล้วกัน ผมหมายความว่าให้คุณไปตามผมออกมาจากห้องประชุมต่างหากเล่า ทีนี้เอาใหม่นะ ถ้าคุณวิบูลย์โทร. มาอีกละก็ให้ไปตามผมออกมาจากห้องประชุมมาพูดโทรศัพท์" แล้วก็เข้าประชุมต่อไปอีก เมื่อเสร็จประชุมแล้วจึงรีบออกจากห้องประชุม ปรากฏว่าพนักงานโทรศัพท์คนเก่าไม่สบายต้องไปหาหมอ พนักงานโทรศัพท์คนใหม่ที่รับหน้าที่แทนรายงานว่า "มีผู้ชายคนหนึ่งชื่อคุณวิบูลย์โทรศัพท์มาถึงท่านเจ้าค่ะ ดิฉันได้พยายามขอเบอร์โทรศัพท์คุณวิบูลย์ไว้เพื่อท่านจะได้โทร. ไปได้ แต่คุณวิบูลย์ตอบว่าไม่มีประโยชน์อะไร เพราะจะต้องรีบขับรถด่วนไปเชียงใหม่ภายในห้านาทีนี้"

SUMMARY

The Application of Case Problem

by Sukit Chullanandana

In the last issue of the *Journal*, an article on the use of the case method in the study of public administration was presented. Three types of cases (case problems, case reports and case studies) were discussed. In the same issue, the Editor included an example of a case study of heroin investigation. Both articles were received with such enthusiasm that the author of the initial article was persuaded to contribute an article on the "Case Problem" for this issue of the *Journal*.

The case problem approach, said the author, may be used with great advantage in academic instruction and for on-the-job or in-service training. This is due largely to its brevity and its ability to penetrate into all administrative activities. Thus, one advantage of the case problem approach for students or training participants is the diagnostic nature of the case problem, requiring an analysis of the facts involved, the formulation of alternative courses of action, and the determination for action. The most important process involved is decision-making, which calls for considerable attention from students in the field of administrative study.

In the case problem method, emphasis is placed on practice in problem solving. The following formula is suggested:

1. Problem : Recognition of the issue.
2. Facts or information : Points to consider, sources.
3. Analysis of facts: All information is considered; non-pertinent items are eliminated, and basic facts are examined before arriving at a conclusion.
4. Solutions: The simplest solution is the best one. Leave solutions open to appeal.
5. Plan of action: The appropriate method to put solution into effect. An entire group should not be held responsible for the actions of a few persons.
6. Follow-up: Supplementary action by direct or indirect means to ascertain the result of the solution.

Ten case problems are demonstrated. Many of them have been effectively used in supervisory training and executive development courses conducted by the Institute of Public Administration.

เปรียบเทียบสภาวะของกำนัน แห่งจังหวัดยะลากับนครพนม

โดย ว.ท. เชียร ธรรมาธิปต์

ในการที่ทางกระทรวงมหาดไทยได้จัดให้มีการประชุมอบรมกำนันทั่วประเทศในปี พ.ศ. 2504 นั้น ผู้เขียนได้มีโอกาสไปร่วมสังเกตการณ์การประชุมอบรมกำนันในสี่จังหวัดภาคใต้ และการประชุมอบรมกำนันในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ในการนี้ผู้เขียนได้ทำการส่งแบบคำถามให้กำนันตอบข้อความประกอบการสัมภาษณ์และการสังเกตการณ์ เพื่อที่จะนำเอาข้อมูลเกี่ยวกับสภาวะของกำนันมาทำการศึกษาวิจัยดูเป็นรายจังหวัด ๆ ไป

สำหรับในบทความนี้ ผู้เขียนได้เลือกเอาข้อมูลบางข้อเกี่ยวกับสภาวะของกำนันในจังหวัดยะลาซึ่งเป็นจังหวัดหนึ่งในสี่จังหวัดภาคใต้ และกำนันของจังหวัดนครพนมซึ่งเป็นจังหวัดหนึ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมาวิเคราะห์โดยละเอียด การที่ผู้เขียนเลือกศึกษาสภาวะของกำนันใน 2 จังหวัดนี้ ก็โดยเหตุผลที่ว่าจังหวัดทั้งสองนี้เป็นจังหวัดชายแดนติดต่อกับต่างประเทศ และในบริเวณ 2 จังหวัดนี้มักมีเหตุการณ์ที่กระทบกระเทือนถึงความสงบเรียบร้อยของประเทศไทยบ้างเป็นครั้งคราว ซึ่งนับว่าเป็นเรื่องที่น่าสนใจเกี่ยวกับเรื่องการเมืองและการปกครอง นอกจากนี้ผู้เขียนเชื่อว่าจังหวัดทั้งสองนี้มีลักษณะต่าง ๆ พอจะเป็นตัวแทนของภาคทั้งสองนี้ได้ ทั้งนี้เพื่อว่าผู้ศึกษาบทความนี้อาจจะใช้ความรู้ ความคิดอ่านที่ได้รับจากเรื่องนี้ไปใช้อธิบาย (apply) กับสภาวะของจังหวัดอื่น ๆ ในภาคทั้ง 2 นี้ได้ด้วย จริงอยู่แม้ว่าสภาพทางภูมิศาสตร์และเศรษฐกิจตลอดจนพลเมืองของทั้งสองจังหวัดนี้จะไม่เหมือนกันก็ตาม แต่เฉพาะเรื่องกำนันนั้นต่างก็อยู่ภายใต้กฎหมายฉบับเดียวกัน และกำนันมีบทบาททางการปกครองเหมือนกัน พอสมควรที่จะหยิบยกขึ้นมาพิจารณาศึกษาในเชิงเปรียบเทียบกันได้

เรื่องที่จะทำการศึกษาถึงสภาวะกำนันในสองจังหวัดนี้ ก็จะทำการศึกษาในเรื่องที่สำคัญซึ่งเกี่ยวกับเหตุผลที่กำนันเข้ามามีบทบาทช่วยในการบริหารประเทศ อายุของกำนัน ระยะการ

ดำรงตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ระดับการศึกษา ฐานะของกำนัน ตลอดจนความเข้าใจในอำนาจหน้าที่ และการปฏิบัติงานตามหน้าที่ด้วย

กำนันที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ถือเอาจำนวนกำนันที่มารับการประชุมอบรมเป็นเกณฑ์ จังหวัดยะลามีกำนัน 45 คน เข้าประชุม 44 คน ทำการเก็บข้อมูลได้ 42 คน คิดเป็นร้อยละ 93.33 ของกำนันทั้งหมด ส่วนกำนันจังหวัดนครพนมมีจำนวน 75 คน เก็บข้อมูลได้ 62 คน คิดเป็นร้อยละ 82.66 ของกำนันทั้งหมด นับว่าผู้ให้ข้อมูลในการศึกษาครั้งนี้มากพอที่จะใช้เป็นตัวแทนของแต่ละจังหวัดพอที่ให้การวิจัยนี้ได้ผลเป็นที่เชื่อถือได้

ก่อนอื่นบทศึกษานี้จะไม่สำเร็จลงด้วยดี หากผู้เขียนไม่ได้รับความอนุเคราะห์ในการช่วยเหลือแนะนำในการสร้างแบบคำถามแบบสัมภาษณ์ จากอาจารย์ ดร. อมร รักษาสัตย์ อาจารย์ ดร. ศักดิ์ ผาสุขนิรันดร์ อาจารย์ชัดติยา อมรทัต นายชลอ วนะภูติ ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยผู้อำนวยการประชุมอบรมกำนัน และเจ้าหน้าที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้ให้ความช่วยเหลือ ความสะดวกทุกประการ ตลอดจนกำนันทุก ๆ ท่านที่ให้ความร่วมมือด้วยเป็นอย่างดี ผู้เขียนจึงขอถือโอกาสขอบพระคุณท่านที่กล่าวมาแล้วทุกท่านไว้ ณ ที่นี้ด้วย

บทนำ

กำนันเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญและเป็นตัวจักรสำคัญในการที่จะช่วยให้การบริหารราชการในส่วนภูมิภาคโดยเฉพาะระดับหมู่บ้านและตำบล อันเป็นรากฐานของการบริหารราชการของประเทศไทยทั้งประเทศให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดีมีประสิทธิภาพ กำนันทั่วประเทศมีอยู่ 4,616 คน[1] กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด และติดต่อกับประชาชนอยู่เป็นนิจสิน และท่านองเดียวกันประชาชนก็ติดต่อกับกำนันผู้ใหญ่บ้านอยู่เสมอ เมื่อราษฎรมีทุกข์ร้อนอย่างไร มีเรื่องอะไรก็ต้องมาหากำนันผู้ใหญ่บ้าน กำนันผู้ใหญ่บ้านก็เป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองบุคคลแรกที่ได้รับทราบเหตุการณ์ต่าง ๆ ในท้องที่แล้วนำมาสู่ทางราชการ และเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่รับภาระ รับคำสั่งจากทางอำเภอและ

[1] แฟ้มเอกสารเรื่องเกี่ยวกับกำนันผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. 2504 ของแผนกปกครองท้องที่ กองการปกครอง กรมมหาดไทย

ทางราชการมาสู่ประชาชนในชนบทซึ่งมีจำนวนถึง 22,497,724 คน[2] ประมาณ 88% ของพลเมืองทั้งประเทศ ประชาชนส่วนใหญ่กล่าวถึงนอยู่ในเขตหมู่บ้านและตำบลซึ่งอยู่ภายในเขตปกครองของกำนันผู้ใหญ่บ้าน จึงเห็นได้ว่า กำนันทั่วทั้งประเทศนั้นมีบทบาทต่อการบริหารราชการแผ่นดินมากเพียงไร

ก่อนที่จะศึกษาถึงสภาวะของกำนันในจังหวัดยะลาและจังหวัดนครพนม ผู้เขียนมีความจำเป็นที่จะต้องกล่าวถึงลักษณะสำคัญบางประการอันเกี่ยวกับสภาพของจังหวัดทั้งสองนี้ที่เกี่ยวกับลักษณะภูมิประเทศ พลเมือง อาชีพ การศึกษา การบริหารพอสังเขป เพื่อเป็นแนวทางให้ผู้อ่านเข้าใจถึงสภาวะของกำนันทั้งสองจังหวัดได้ดียิ่งขึ้น

จังหวัดยะลา

จังหวัดยะลาเป็นจังหวัดหนึ่งในสี่จังหวัดภาคใต้ ซึ่งมีพลเมืองส่วนมากนับถือศาสนาอิสลามซึ่งทางราชการเรียกว่า "ไทยอิสลาม" จังหวัดนี้มีอาณาเขตทิศเหนือติดต่อกับอำเภอยะรัง อำเภอมายอ และอำเภอโคกโพธิ์ จังหวัดปัตตานี ทิศใต้ติดต่อกับรัฐเปรัก และรัฐไทรบุรี ของสหพันธ์รัฐมาลายา ทิศตะวันออกติดต่อกับอำเภอรือเสาะ อำเภอบาเจาะ จังหวัดนราธิวาส ทิศตะวันตกติดต่อกับอำเภอเทพา อำเภอสะบ้าย้อย จังหวัดสงขลา และติดต่อกับรัฐไทรบุรีของสหพันธ์รัฐมาลายา

ลักษณะภูมิประเทศ เป็นที่ราบสูง ภูเขา ป่าสูง ป่าดงดิบ มีพื้นที่ราบต่ำบ้างเล็กน้อยพอที่จะใช้ในการทำนาได้ ตามรายงานของทางราชการกล่าวว่า จังหวัดยะลามีพื้นที่ประมาณ 4,716 ตารางกิโลเมตร มีเนื้อที่ทำประโยชน์เป็นสวนยางพาราประมาณ 196,663 ไร่ เนื้อที่นาประมาณ 70,000 ไร่[3]

เขตการปกครอง แบ่งเขตการปกครองออกเป็น 5 อำเภอ 47 ตำบล 236 หมู่บ้าน และมีเทศบาล 2 แห่ง

พลเมือง พลเมืองของจังหวัดยะลาสำรวจครั้งสุดท้าย เมื่อ พ.ศ. 2503 มีพลเมืองทั้งสิ้น 131,839 คน เป็นชาย 66,842 คน หญิง 64,997 คน ในจำนวนนี้เป็นคนไทยที่นับถือ

[2] รายงานเบื้องต้นของสำนักงานสถิติกลาง เผยแพร่เมื่อ 6 ก.ย. 2503 ซึ่งได้นำมาลงพิมพ์ใน "ปกิณกะ" สัปดาห์สาร ปีที่ 8 ฉบับที่ 20 24 กันยายน 2503. หน้า 37,38.

[3] รายงานแผนกจำจังหวัดยะลา พ.ศ. 2503. หน้า 5

ศาสนาอิสลามเสียประมาณร้อยละ 71 คน นับถือศาสนาพุทธร้อยละ 22 คน นอกนั้นเป็นคนต่างด้าวเชื้อชาติจีน แขก ฝรั่ง ประมาณร้อยละ 7 คน[4]

อาชีพ อาชีพส่วนใหญ่ของพลเมืองของจังหวัดยะลาประกอบการเกษตร ในการทำสวนยาง สวนมะพร้าว สวนผลไม้ การทำนา ค้าขาย และการทำเหมืองแร่ แต่พื้นฐานของภาษีอากรทุกประเภทกล่าวได้ว่า "มาจากยางพาราไม่น้อยกว่า 90%"[5] และ "ยอดรวมรายได้ของแผ่นดินทุกประเภทของจังหวัดยะลาในปี พ.ศ. 2502 ได้จำนวน 15,211,081.50 บาท"[6]

การศึกษา ของพลเมืองของจังหวัดนี้เมื่อเปรียบเทียบกับจังหวัดในภาคอื่นแล้วยังต่ำมาก "เช่นในปี พ.ศ. 2490 มีสถิติคนอ่านหนังสือออกประมาณ 11 % เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนคนอ่านหนังสือออกทั่วประเทศ 40 %"[7] ต่อมาในการสำรวจในปี พ.ศ. 2499 "คิดเฉพาะคนที่มีอายุเกิน 10 ปีขึ้นไป มีคนอ่านหนังสือออกเขียนได้ (literate) ทั่วประเทศ 67 %"[8] แต่สำหรับตัวเลขเกี่ยวกับเรื่องนี้ของจังหวัดยะลาโดยเฉพาะไม่สามารถค้นหาได้ แต่จากการประมาณว่าราษฎรของจังหวัดยะลาที่มีอายุ 10 ปีขึ้นไป อ่านออกเขียนได้คงไม่เกิน 40 % ของประชากร ถ้าการกะประมาณนี้ถูกต้องก็จะเห็นได้ว่าระดับยังต่ำมาก ทั้งนี้เพราะเด็กประชากรชาวไทยอิสลามซึ่งเป็นชนส่วนมากไม่นิยมเรียนหนังสือไทยแต่นิยมส่งลูกหลานไปเข้าเรียนใน ปอเนาะ ซึ่งเป็นโรงเรียนทางศาสนา และด้วยเหตุที่ระดับการศึกษาของพลเมืองของจังหวัดนี้ยังต่ำอยู่มากนั้นเอง ผู้อ่านจะได้เห็นในบทต่อไปว่า กำนันบางคนซึ่งเป็นคนไทยอิสลามนั้น พูดเขียนอ่านภาษาไทยไม่ได้เลย อย่างมากก็เพียงเซ็นได้แต่ชื่อของตนเองเท่านั้นอื่น ดังได้กล่าวมาแล้วว่า ตัวเลขที่เกี่ยวกับระดับของผู้อ่านออกเขียนได้ของจังหวัดยะลาไม่สามารถจะหามาได้ แต่ผู้เขียนก็ได้นำเอาตัวเลขที่เกี่ยวกับการสำรวจในปี พ.ศ. 2500 ซึ่ง

---

[4] *Ibid.*, หน้า 7

[5] รายงานแผนกสรรพากรจังหวัดยะลา พ.ศ. 2503. หน้า 8

[6] กรมสรรพากร, *รายงานประจำปี พ.ศ. 2502.* หน้า 122—123

[7] มานิจ ชุมสาย, *ประวัติการศึกษาภาคบังคับในไทย* (พระนคร : ร.พ. ตำรวจ, 2498.), หน้า 140

[8] สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, *แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติระหว่างระยะเวลา พ.ศ. 2504 ถึง พ.ศ. 2506 และ พ.ศ. 2509,* ส่วนที่ 3 (พระนคร : สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2503.), หน้า 132

เป็นการสำรวจจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งซึ่งจบการศึกษาชั้นประถมศึกษาของแต่ละจังหวัดว่ามีจังหวัดละเท่าใด เพื่อเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจะมีบทบาทเกี่ยวกับการเมืองการปกครองมาก ปรากฏว่าจังหวัดยะลามีผู้จบประถมศึกษาจำนวนประมาณ 6,240 คน หากจะเปรียบเทียบกับจำนวนพลเมืองของจังหวัดยะลาซึ่งสำรวจในปี พ.ศ. 2499 มีจำนวน 125,191 คน ก็จะเห็นได้ว่ามีจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งซึ่งจบประถมศึกษาประมาณร้อยละ 5 ของจำนวนพลเมืองทั้งหมดเท่านั้น

ภาษา ภาษาที่พูด ชาวไทยอิสลามพูดภาษามลายูท้องถิ่นเป็นภาษาที่หนึ่ง ชาวไทยอิสลามส่วนมากพูด เขียน อ่าน ภาษาไทยไม่ได้ ดังนั้น ภาษามลายูจึงเป็นภาษาที่จำเป็นต้องใช้ในท้องถิ่นไม่ว่าในวงการค้าหรือวงราชการโดยเฉพาะในระดับอำเภอ ตำรวจ ข้าราชการอำเภอ ครูประชาบาล ส่วนมากพูดภาษามลายูได้ ซึ่งเป็นการช่วยเหลือให้การติดต่อราชการกับชาวไทยอิสลามสะดวกยิ่งขึ้นด้วย แต่ก็เป็นผลเสียในข้อที่ว่าทำให้ชาวไทยอิสลามไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องเรียนรู้และจะต้องใช้ภาษาไทย อันเป็นสาเหตุหนึ่งซึ่งก่อให้เกิดอุปสรรคทางด้านการศึกษาของจังหวัดนี้ด้วย

จังหวัดนครพนม

จังหวัดนครพนมเป็นจังหวัดหนึ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นจังหวัดชายแดนตั้งอยู่ริมแม่น้ำโขงตรงกันข้ามกับเมืองท่าแขก เมืองสุวรรณเขต และหินบูรณ์ของประเทศลาว มีอาณาเขตทิศเหนือจดจังหวัดหนองคาย ทิศใต้จดจังหวัดอุบลราชธานี ทิศตะวันตกจดจังหวัดสกลนคร ทิศตะวันออกจดริมฝั่งแม่น้ำโขงและเมืองท่าแขกของประเทศลาว

ลักษณะภูมิประเทศ เป็นที่ราบสูงมีป่าไม้ประปราย มีที่ราบซึ่งใช้เป็นที่ทำนาได้ จังหวัดนครพนมมีพื้นที่ทั้งหมดประมาณ 9,749 ตารางกิโลเมตร มีเนื้อที่ทำประโยชน์เป็นเนื้อที่นาประมาณ 501,727 ไร่ เนื้อที่สวนประมาณ 9,523 ไร่ และเนื้อที่ไร่ปลูกพืชต่าง ๆ ประมาณ 68,299 ไร่[9]

---

[9]รวบรวมจากแฟ้มประวัติและสภาพท้องที่ของอำเภอต่าง ๆ พ.ศ. 2501 ของแผนกปกครองท้องที่ กองการปกครอง กรมมหาดไทย

เขตการปกครอง แบ่งเขตการปกครองออกเป็น 8 อำเภอ 73 ตำบล และ 788 หมู่บ้าน มีเทศบาลเมือง 1 แห่ง

พลเมือง ตามการสำรวจเมื่อ พ.ศ. 2499 จังหวัดนครพนมมีพลเมืองประมาณ 375,529 คน เป็นชาย 185,169 คน หญิง 190,359 คน พลเมืองส่วนมากเป็นคนไทย นับถือพุทธศาสนา มีคนต่างด้าวซึ่งส่วนมากเป็นเชื้อชาติญวน เชื้อชาติอื่นเช่นจีนนั้นมีส่วนน้อย รวมคนต่างด้าวมีประมาณ 18,454 คน ระดับการศึกษาของพลเมืองอยู่ในระดับต่ำ ไม่มีสถิติการศึกษาที่จะหามาได้แน่นอน แต่ถ้าพิจารณาดูจากการสำรวจในปี พ.ศ. 2500 อันเป็นการสำรวจจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งซึ่งจบประถมศึกษาแล้ว ปรากฏว่า มีผู้จบประถมศึกษาจำนวน 93,291 คน[10] คิดประมาณ 25 % ของพลเมืองทั้งหมด

อาชีพ พลเมืองส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทางเกษตรกรรม มีการทำนาเป็นอาชีพหลัก มีการทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ จับปลา เป็นต้น แต่การค้าขายอยู่ในกำมือของชนต่างด้าว รายได้ของแผ่นดินทุกประเภททุกฝ่ายเก็บได้ในปี พ.ศ. 2503 มีจำนวน 3,302,536.31 บาท[11]

ตารางแสดงข้อมูลเปรียบเทียบของจังหวัดยะลาและจังหวัดนครพนม

รายการ	ยะลา	นครพนม	หมายเหตุ
เนื้อที่	4,716 ตร. กม.	9,749 ตร. กม.	ที่ขีดแสดงว่าไม่ทราบหรือไม่มีแล้วแต่กรณี
นา	70,000 ไร่	501,727 ไร่	
สวนยางพารา	196,663 ไร่	–	
สวนและไร่	–	77,822 ไร่	
เขตการปกครอง			
อำเภอ	5	8	
ตำบล	47	73	
หมู่บ้าน	236	788	
เทศบาล เมือง	1	1	
ตำบล	1	–	

[10] *Ibid.*

[11] กรมสรรพากร, *op. cit.*, หน้า 122

รายการ	ยะลา	นครพนม	หมายเหตุ
จำนวนพลเมือง (พ.ศ. 2499)	125,191 คน	375,528 คน	
ชาย	64,520 „	185,169 „	
หญิง	60,671 „	190,359 „	
ศาสนาที่พลเมืองนับถือ			
พุทธ	22 %	–	พลเมืองจังหวัดนครพนมนับถือศาสนาพุทธ
อิสลาม	71 %	–	
ไม่ทราบ	–	–	
พลเมืองต่างด้าว	7 %	6 %	พลเมืองต่างด้าวของจังหวัดยะลาส่วนมากเป็นชนชาติจีน แต่ของจังหวัดนครพนมเป็นชนชาติญวน
การศึกษา อ่านออกเขียนได้ (literate)	–	–	ไม่ทราบ
จำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจบประถมศึกษาทั้งจังหวัดตามการสำรวจในปี พ.ศ. 2500	6,420	93,291	
คิดเป็น % ของพลเมือง	5 %	25 %	
รายได้			
รายได้ของแผ่นดินทุกประเภทในปี พ.ศ. 2502	15,211,081.50	3,302,536.31	จังหวัดยะลาภาษีอากรทุกประเภทมาจากยางพาราไม่น้อยกว่า 90 % ของทั้งหมด
อาชีพ	ทำสวนยางเป็นหลัก	ทำนาเป็นหลัก	จำนวน % ไม่ทราบ
ภาษาพูดประจำท้องถิ่น	ภาษามลายูเป็นภาษาที่ 1 ภาษาไทยเป็นภาษาที่ 2	ภาษาไทยเป็นภาษาที่ 1 (สำเนียงอีสาน)	

บทที่ 1
การเข้ารับตำแหน่งกำนัน

1. คุณสมบัติ

การตั้งกำนันนั้น นายอำเภอเป็นประธานทำการประชุมผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น เลือกผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่งคนใดในตำบลนั้นขึ้นเป็นกำนัน เมื่อผู้ใหญ่บ้านส่วนมากที่มาประชุมเลือกผู้ใหญ่บ้านผู้ใดแล้ว นายอำเภอจะรายงานไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญ

ให้ตั้งผู้นั้นเป็นกำนันไว้เป็นหลักฐาน กำนันจึงทำหน้าที่ 2 หน้าที่ คือ หนึ่งในฐานะผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านของตน และเป็นกำนันของตำบลนั้น ๆ ในฐานะเป็นตัวแทนของทางราชการ นอกจากนี้กำนันยังทำหน้าที่เป็นตัวแทนของราษฎรในหมู่บ้านและตำบลของตนด้วย

ตามกฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้ว่าผู้ที่จะเป็นกำนันนั้นจะต้องมีคุณสมบัติพิเศษแตกต่างจากผู้ใหญ่บ้านอย่างไรบ้าง และตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พระพุทธศักราช 2457 ก็เพียงแต่กำหนดไว้ตามมาตรา 12 ว่า "ผู้ที่จะรับเลือกขึ้นเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

(1) เป็นชายเจ้าบ้าน มีสัญชาติไทย
(2) บรรลุนิติภาวะแล้ว และมีอายุไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์
(3) มีภูมิลำเนา หรือท้องถิ่นที่อยู่เป็นประจำในหมู่บ้านนั้นมาแล้วไม่น้อยกว่าหกเดือน
(4) เป็นผู้เลื่อมใสในการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญด้วยความบริสุทธิ์ใจ
(5) ไม่เป็นภิกษุสามเณร นักพรตหรือนักบวช
(6) ไม่เป็นผู้มีร่างกายทุพพลภาพ หรือวิกลจริต หรือมีจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ หรือติดยาเสพติดให้โทษ หรือไม่เป็นโรคตามที่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้กำหนด
(7) ไม่เป็นข้าราชการประจำ หรือพนักงานเทศบาล หรือครูประชาบาล หรือสารวัตรศึกษา
(8) ไม่เป็นผู้มีชื่อเสียงในทางทุจริต หรือเสื่อมเสียในทางศีลธรรม
(9) ไม่เป็นผู้เคยถูกไล่ออก หรือปลดออกจากงานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ เทศบาล หรือประชาบาล หรือต้องโทษจำคุกโดยคำพิพากษาว่าโทษจำคุก เว้นแต่คดีลหุโทษ หรือคดีความผิดอันได้กระทำโดยประมาทและยังไม่พ้นกำหนดเวลาสามปีนับแต่วันที่ถูกไล่ออก ปลดออกหรือพ้นโทษ
(10) มีความรู้หนังสือไทยอ่านออกเขียนได้ เว้นแต่ท้องที่ซึ่งไม่อาจเลือกผู้มีคุณสมบัติดังกล่าวในข้อนี้ได้ และกระทรวงมหาดไทยอนุญาต"[12]

---

[12]พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 มาตรา 12 ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 31 (วันที่ 17 กรกฎาคม 2457) หน้า 229

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า กำนันจึงต้องมีคุณสมบัติครบถ้วนตามนัยข้อกฎหมายซึ่งกล่าวมาแล้ว เพราะผู้ที่จะเป็นกำนันได้นั้นจะต้องได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากราษฎรให้เป็นผู้ใหญ่บ้านก่อน แล้วบรรดาผู้ใหญ่บ้านจึงมาเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นกำนันในตำบลนั้นดังกล่าวมาแล้ว การเลือกตั้งกำนันจึงเป็นการเลือกตั้งทางอ้อม แต่การเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านเป็นการเลือกตั้งทางตรงโดยราษฎร ซึ่งอาจจะมีผู้สมัครแข่งขันรับเลือกตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้านกันหมู่บ้านละหลาย ๆ คน แต่บางหมู่บ้านนั้นทางราชการและราษฎรจะต้องขอร้องให้ผู้ซึ่งราษฎรเคารพนับถือในหมู่บ้านนั้นเป็นผู้ใหญ่บ้าน ทั้งนี้แล้วแต่ลักษณะของท้องที่ต่าง ๆ กันไป ท้องที่ ๆ เจริญแล้วย่อมมีการแข่งขันกันบ้างมากกว่าท้องที่ซึ่งยังห่างไกลความเจริญ โดยปกติผู้ที่จะเป็นผู้ใหญ่บ้านหรือกำนันนั้นเป็นผู้ซึ่งเป็นที่เคารพนับถือของราษฎรในหมู่บ้านนั้น และมีฐานะทางครอบครัวดีพอควร จากการศึกษาถึงสาเหตุจูงใจที่ชักนำให้บุคคลมาสมัครหรือยอมรับตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านนั้นจะพิจารณาได้จากตารางข้างล่างนี้

2. มูลเหตุจูงใจ

ข้อมูลข้างล่างนี้ได้มาจากการสอบถามกำนัน โดยให้กำนันตอบข้อสอบถามตามแบบแล้วนำมาคิดคะแนนโดยถือว่า แต่ละมูลเหตุจูงใจนั้นมีคะแนน 1 คะแนน และผลสรุปก็จะศึกษาได้จากตารางที่ 1 ข้างล่างนี้

ตารางที่ 1 แสดงมูลเหตุจูงใจให้บุคคลเข้ามารับตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน

รายการ	ยะลา		นครพนม	
	จำนวนคะแนน	ร้อยละ	จำนวนคะแนน	ร้อยละ
1. ต้องการช่วยเหลือทางราชการ	40	28.56	47	31.12
2. ราษฎรขอร้องให้เป็น	34	24.46	45	29.80
3. ทางราชการขอร้องให้เป็น	26	18.48	5	3.31
4. สมัครใจเป็นเอง	27	19.42	1	0.66
5. เป็นตำแหน่งมีเกียรติคนนับถือ	8	5.75	33	21.86
6. มีอำนาจหน้าที่มากกว่าราษฎรธรรมดา	4	2.86	20	13.25
รวม	139	100.–	151	100.–

หมายเหตุ: กำนันจากนครพนมไม่ตอบคำถาม 1 คน

พิจารณาจากตารางแล้ว จะเห็นได้ว่าผู้ที่มารับตำแหน่งเป็นกำนันส่วนมากในจังหวัดทั้งสองให้เหตุผลว่า ต้องการช่วยเหลือทางราชการในการบริหารประเทศ ซึ่งกำนันของจังหวัดยะลาได้ให้คะแนนสนับสนุนไว้ รวม 40 คะแนน คิดเป็นร้อยละ 28.56 ของคะแนนทั้งหมด กำนันของจังหวัดนครพนมให้คะแนนสนับสนุนรวม 47 คะแนน คิดเป็นร้อยละ 31.12 ของคะแนนทั้งหมด ซึ่งพิจารณาดูเปอร์เซ็นต์ของคะแนนแล้วเห็นว่าใกล้เคียงกันมากและเป็นคะแนนรวมที่มีเปอร์เซ็นต์สูงสุดด้วย มูลเหตุจูงใจลำดับรองลงไปก็คือ ราษฎรในหมู่บ้านนั้นขอร้องให้ช่วยเป็นหัวหน้าในตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ส่วนตำแหน่งกำนันนั้นเป็นตำแหน่งซึ่งได้รับแต่งตั้งในภายหลัง

การที่ผู้เขียนเคยกล่าวไว้ว่า บางท้องที่นั้นทางราชการ (เช่นนายอำเภอ ปลัดอำเภอ) ต้องขอร้องให้ราษฎรเป็นผู้ใหญ่บ้าน กำนันด้วย พิจารณาจากคำตอบของกำนันจังหวัดยะลา ซึ่งให้คะแนนสนับสนุนเหตุผลข้อนี้ถึง 26 คะแนน คิดเป็นร้อยละ 18.48 ของคะแนนทั้งหมด ก็มีส่วนจริงดังคำกล่าวอ้างไว้ด้วย (เฉพาะจังหวัดยะลา) แต่พิจารณาถึงกำนันจังหวัดนครพนมได้ให้เหตุผลตรงกันข้าม ซึ่งเรื่องนี้ก็ขึ้นอยู่กับสภาวะของแต่ละท้องที่ด้วย อีกข้อหนึ่งที่น่าสังเกตก็คือการได้เป็นกำนันนั้นถือว่าเกียรติเป็นที่นับถือ ซึ่งกำนันจังหวัดนครพนมก็ให้คะแนนสนับสนุนด้วย โดยให้คะแนนเห็นชอบด้วย รวมคะแนนได้ 33 คะแนน คิดเป็นร้อยละ 21.86 ซึ่งเป็นคะแนนเกือบหนึ่งในสี่ของคะแนนทั้งหมดด้วย

ส่วนเหตุผลข้ออื่น ๆ นั้น เป็นส่วนที่ได้รับคะแนนสนับสนุนน้อย ซึ่งจะพิจารณาศึกษาได้จากตารางนั้นเอง

3. การเริ่มเข้ารับตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน

ดังกล่าวมาแล้วว่า กำนันเลือกตั้งมาจากผู้ใหญ่บ้าน และผู้ที่จะได้รับเลือกตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้านและกำนันนั้น โดยปกติเป็นบุคคลที่ราษฎรในหมู่บ้านหรือตำบลนั้นเคารพนับถือเชื่อฟังประกอบกับเป็นผู้ที่มีฐานะทางครอบครัวค่อนข้างดีด้วย อันเป็นหลักส่งเสริมคุณลักษณะส่วนตัวของกำนันผู้ใหญ่บ้านให้เด่นจากบุคคลทั่ว ๆ ไปในหมู่บ้านหรือตำบลนั้น และโดยปกติกำนันผู้ใหญ่บ้านมักจะเป็นผู้สูงอายุด้วย ชาวบ้านจึงมักจะเรียกว่าพ่อกำนัน น้ากำนัน หรือลุงกำนัน

หากจะพิจารณาตามนัยกฎหมาย กฎหมายก็เพียงแต่กำหนดว่า "ผู้ที่จะได้รับเลือกตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้านนั้นจะต้องบรรลุนิติภาวะแล้ว และมีอายุไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์"[13] ครั้นเมื่อผู้เขียนได้ศึกษาพิจารณาถึงเรื่องที่ว่ากำนันได้รับเลือกตั้งและเริ่มเป็นกำนันเมื่ออายุเท่าใด ผู้เขียนก็มีความจำเป็นจะต้องศึกษาถึงการเริ่มเข้ารับตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านของกำนันด้วย เพราะตำแหน่งทั้งสองมีความสัมพันธ์กันดังกล่าวมาแล้ว

ตารางที่ 2 แสดงระดับอายุในการเริ่มเข้ารับตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านของกำนัน

อายุ	ยะลา		นครพนม		หมายเหตุ
	จำนวน	เปอร์เซ็นต์	จำนวน	เปอร์เซ็นต์	
ต่ำกว่า 20	–	–	1	1.60	1. ผู้ที่อาจบรรลุนิติภาวะได้โดยการสมรสแล้ว
21 – 25	3	7.14	6	9.67	
26 – 30	10	23.81	11	17.74	2. อายุถัวเฉลี่ยของผู้เข้ารับตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านของกำนันจังหวัดยะลา อายุถัวเฉลี่ย 34 ปี ของจังหวัดนครพนม 34 ปี จำนวนเฉลี่ยเท่ากัน
31 – 35	13	30.95	18	29.03	
36 – 40	11	26.19	17	27.42	
41 – 45	4	9.52	8	12.91	
46 – 50	–	–	–	–	
51 – 55	1	2.38	–	–	
56 – 60	–	–	1	1.61	
	42	100.–	62	100.–	

จากข้อมูลข้างบนจะเห็นได้ว่าผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้าเป็นผู้ใหญ่บ้านในจังหวัดทั้งสองนั้น ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้านมากที่สุด เป็นผู้มีอายุระหว่าง 31 – 35 ปี ซึ่งจังหวัดยะลามีจำนวน 13 คน คิดเป็นร้อยละ 30.95 ของทั้งหมด ส่วนจังหวัดนครพนมมีจำนวน 18 คน คิดเป็นร้อยละ 29.03 ของจำนวนทั้งหมด นับว่าเป็นเปอร์เซ็นต์ของตัวเลขทั้งสองจังหวัดผิดกันเล็กน้อยเท่านั้น

หากจะพิจารณาให้ละเอียดลงไปอีก ก็จะเห็นได้ว่า ผู้เข้ารับตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านนั้นส่วนมากเป็นผู้ที่มีอายุระหว่าง 26–40 ปี จังหวัดยะลามีจำนวน 34 คน คิดเป็นร้อยละ 80.95 ของทั้งหมด จังหวัดนครพนมมีจำนวน 46 คน คิดเป็นร้อยละ 74.19 ของจำนวนทั้งหมด

[13] *Ibid.*, มาตรา 12 (2)

4. การเริ่มเข้ารับตำแหน่งกำนัน

ดังกล่าวมาแล้วว่าการเข้ารับตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านกับกำนันนั้นมีส่วนเกี่ยวข้องกันมาก เพราะผู้ใหญ่บ้านบางคนเมื่อได้รับการแต่งตั้งแล้ว (กรณีเลือกตั้งซ่อมตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านที่กำนันคนเดิมออกไป) ต่อมาอีกไม่นานนัก ก็อาจจะได้รับเลือกตั้งเป็นกำนันด้วย ผู้เขียนจึงต้องการที่จะพิจารณาถึงระดับอายุของผู้ที่เริ่มเป็นกำนันด้วยเพื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับระดับอายุของผู้ที่เป็นผู้ใหญ่บ้าน ดังตารางข้างล่างนี้

ตารางที่ 3 แสดงระดับอายุผู้เริ่มเข้ารับตำแหน่งกำนัน

อายุ	ยะลา		นครพนม		หมายเหตุ
	จำนวน	เปอร์เซ็นต์	จำนวน	เปอร์เซ็นต์	
21 – 25	2	4.76	2	3.23	อายุถัวเฉลี่ยของผู้เริ่มเข้ารับตำแหน่งกำนันแห่งจังหวัดยะลา 39 ปี ของจังหวัดนครพนม 38 ปี ซึ่งจำนวนเฉลี่ยก็แทบจะไม่แตกต่างกันเลย
26 – 30	4	9.52	9	14.52	
31 – 35	9	21.43	14	22.58	
36 – 40	11	26.19	16	25.80	
41 – 45	8	19.05	9	14.52	
46 – 50	5	11.91	6	9.67	
51 – 55	3	7.14	4	6.45	
56 – 60	–	–	2	3.23	
	42	100.–	62	100.–	

จากสถิติข้างบนจะแสดงให้เห็นว่า ผู้ใหญ่บ้านที่ได้รับเลือกตั้งให้เป็นกำนันมากที่สุดนั้นเป็นผู้ที่มีอายุระหว่าง 36–40 ปี ซึ่งตัวเลขแสดงเปอร์เซ็นต์ของจังหวัดทั้งสองก็มีแนวโน้มสอดคล้องกัน คือ ยะลามีจำนวน 11 คน คิดเป็นร้อยละ 26.19 ของจำนวนทั้งหมด นครพนมมี 16 คน คิดเป็นร้อยละ 25.80 ของจำนวนทั้งหมด และแนวโน้มเรื่องนี้แตกต่างกับแนวโน้มของอายุผู้ที่รับเลือกตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้านมากที่สุดอยู่ระหว่าง 31–35 ปี ซึ่งน่าจะเป็นข้อยืนยันได้อีกข้อหนึ่งว่า ผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นกำนันนั้นส่วนมาก เป็นผู้มีอายุเลยวัยกลางคนไปแล้ว ยังเห็นได้ว่ามีระดับอายุสูงกว่าผู้ใหญ่บ้านด้วย และในด้านระดับอายุเฉลี่ยของผู้เข้ารับตำแหน่งกำนันก็สูงกว่าของผู้ใหญ่บ้านด้วย

หากจะพิจารณาถึงส่วนมากแล้วก็จะเห็นได้ว่า ผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นกำนันครั้งแรกนั้น ส่วนมากมีอายุระหว่าง 31–45 ปี ซึ่งจังหวัดยะลามีจำนวน 28 คน คิดเป็นร้อยละ 66.67 ของจำนวนทั้งหมด จังหวัดนครพนมมีจำนวน 39 คน คิดเป็นร้อยละ 62.90 ของจำนวนทั้งหมด

5. ระยะดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน

เพื่อที่จะได้ศึกษาพิจารณาให้ละเอียดลงไปอีก ถึงในกรณีที่ว่า กำนันบางท่านเดิมเมื่อได้รับเลือกตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้านแล้ว อีกระยะนานเท่าใดต่อมาถึงได้รับเลือกตั้งเป็นกำนัน ก็จะพิจารณาศึกษาได้จากข้อมูลในตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 4 แสดงระยะเวลาที่กำนันได้รับเลือกตั้งให้ทำหน้าที่ผู้ใหญ่บ้านก่อนที่จะรับแต่งตั้งเป็นกำนัน

ระยะเวลาปี	ยะลา		นครพนม		หมายเหตุ
	จำนวน	เปอร์เซ็นต์	จำนวน	เปอร์เซ็นต์	
ต่ำกว่า 1 ปี	6	14.28	20	36.36	1. กำนันจากนครพนมไม่ตอบคำถามนี้จำนวน 7 คน
1 – 5	23	54.28	18	32.73	
6 – 10	6	14.28	10	18.18	2. ระยะเวลาที่กำนันได้รับเลือกตั้งให้ทำหน้าที่เป็นผู้ใหญ่บ้านก่อนที่จะได้รับแต่งตั้งให้เป็นกำนันนั้น เฉลี่ยได้ 5 ปีเท่ากันทั้งสองจังหวัด
11 – 15	4	9.52	5	9.09	
16 – 20	2	4.76	1	1.82	
21 – 25	1	3.38	1	1.82	
	42	100. –	55	100. –	

จากตารางจะเห็นได้ว่ากำนันส่วนมากเมื่อได้รับเลือกตั้งให้เป็นผู้ใหญ่บ้านแล้ว ต่อมาได้รับเลือกตั้งเป็นกำนันนั้นจะปฏิบัติหน้าที่ผู้ใหญ่บ้านอยู่ก่อนจะได้รับเลือกตั้งเป็นกำนันนั้น มีระยะเวลา 1–5 ปี มากที่สุด ในจำนวนนี้ จังหวัดยะลามีจำนวน 23 คน คิดเป็นร้อยละ 54.28 ของจำนวนทั้งหมด จังหวัดนครพนมมีจำนวน 18 คน คิดเป็นร้อยละ 32.73 ของจำนวน 55 คน ที่ตอบมา (เพราะอีกจำนวน 7 คน ไม่ตอบคำสอบถามข้อนี้)

ส่วนผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ไม่ถึงปี แล้วได้รับเลือกตั้งให้เป็นกำนัน จังหวัดยะลามีจำนวน 6 คน คิดเป็นร้อยละ 14.28 ของจำนวนทั้งหมด จังหวัดนครพนมมีจำนวน 20 คน คิดเป็นร้อยละ 36.36 ของจำนวนทั้งหมด ซึ่งข้อนี้พอที่จะใช้อธิบายข้อสงสัยที่ว่ากำนันบางท่านได้รับเลือกตั้งให้เป็นผู้ใหญ่บ้านอยู่ปฏิบัติหน้าที่เพียงไม่ถึงปี หรือราวเพียงไม่กี่วันหรือในวันนั้นเองแล้วอาจจะได้รับเลือกตั้งเป็นกำนันเลยก็ได้ ดังแสดงให้เห็นข้อมูลมาแล้ว

6. ระยะดำรงตำแหน่งกำนัน

เมื่อได้กล่าวถึงในข้อที่ว่ากำนันได้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านมาก่อนแล้ว มารับเลือกตั้งเป็นกำนันมีระยะแตกต่างกันอย่างไรบ้างแล้ว ต่อไปจะได้พิจารณาถึงข้อเท็จจริงในข้อที่ว่ากำนันส่วนมากปฏิบัติหน้าที่กำนันมาแล้วคนละกี่ปี ทั้งนี้เพราะการเป็นกำนันผู้ใหญ่บ้านนั้น หลังจากได้รับเลือกตั้งให้เข้าดำรงตำแหน่งแล้วก็ดำรงตำแหน่งตลอดไป หรือไม่ก็ต้องออกจากตำแหน่งด้วยเหตุอย่างอื่น แต่ไม่มีหลักเกณฑ์หรือกฎหมายบังคับไว้เกี่ยวกับการเข้ารับตำแหน่ง หรือออกจากตำแหน่งไปตามวาระ เช่น 3 ปี 5 ปี เหมือนกับพวกผู้แทนราษฎร ไม่ว่าในระดับสภานิติบัญญัติหรือระดับสภาเทศบาล คณะเทศมนตรี ซึ่งเข้าและออกจากตำแหน่งตามวาระเป็นต้น ส่วนที่เกี่ยวกับกำนันซึ่งอยู่ในขอบเขตการศึกษาครั้งนี้ จะดำรงตำแหน่งกำนันมานานเท่าใด แนวโน้มของส่วนมากเป็นอย่างไร ก็จะพิจารณาศึกษาได้จากตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 5 แสดงระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของกำนันถึงปัจจุบัน

ระยะเวลาปี	ยะลา		นครพนม		หมายเหตุ
	จำนวนคน	เปอร์เซ็นต์	จำนวนคน	เปอร์เซ็นต์	
1–5	17	40.48	28	45.32	ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งกำนันถึงปัจจุบันระยะเฉลี่ยของกำนันจังหวัดยะลา 8 ปี ของจังหวัดนครพนม 9 ปี นับว่าไม่แตกต่างกันมากนัก
6–10	12	28.57	10	16.12	
11–15	9	21.52	6	9.68	
16–20	2	4.76	12	19.35	
21–25	1	2.38	4	6.45	
26–30	–	–	2	3.22	
31–35	1	2.38	–	–	
	42	100.–	62	100.–	

จากตารางจะเห็นได้ว่า กำนันที่ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ 1 – 5 ปีนั้น มีจำนวนมากสุดคือ จังหวัดยะลามีกำนันจำนวน 17 คน คิดเป็นร้อยละ 40.48 ของทั้งหมด จังหวัดนครพนม มีจำนวน 28 คน คิดเป็นร้อยละ 45.32 ของจำนวนทั้งหมด ประมาณแล้ว มีจำนวนเกือบครึ่งหนึ่งของจำนวนทั้งหมด

กำนันบางคนซึ่งก็เป็นส่วนน้อย ดำรงตำแหน่งมาแล้วเกือบ 30 ปี ก็มี และ 30 ปีเศษ ก็มี เช่นตัวอย่างของจังหวัดยะลา มีกำนันคนหนึ่ง ตำแหน่งเป็นขุน เป็นกำนันมาแล้ว 36 ปี ปัจจุบันมีอายุ 60 ปีเศษ และเริ่มรับตำแหน่งเป็นกำนันเมื่ออายุ 24 ปี เป็นต้น

จากการที่เจ้าหน้าที่ได้สอบถามที่ประชุมกำนัน ซึ่งผู้เขียนได้ไปร่วมประชุมสังเกตการณ์อยู่ด้วย ว่าการดำรงตำแหน่งกำนันควรจะมีการกำหนดระยะเวลา เช่น 3 ปี หรือ 5 ปี เมื่อครบกำหนดเวลากำนันก็ต้องออกจากตำแหน่งไปตามวาระ ในขณะนี้กำนันส่วนมากขอให้เป็นไปตามเดิมดีกว่า ทั้งนี้เพราะหากกำนันประพฤติตนไม่เหมาะหรือกระทำผิด หรือผิดวินัย หรือขาดคุณสมบัติแล้วตามพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ ก็บัญญัติถึงเหตุที่กำนันต้องออกจากตำแหน่งไว้แล้วตามมาตรา 31 บัญญัติไว้โดยเฉพาะข้อ (3) ว่า "เมื่อข้าหลวงประจำจังหวัด (ผู้ว่าราชการจังหวัด) สั่งให้ออกจากตำแหน่ง เพราะพิจารณาเห็นว่า บกพร่องในทางความประพฤติหรือความสามารถไม่พอแก่ตำแหน่งเป็นต้น"[14] และนอกจากนี้กำนันยังอาจจะถูกถอดออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านได้ด้วย ซึ่งหมายความว่าเมื่อกำนันต้องออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านแล้ว ตำแหน่งกำนันก็ต้องออกไปตามนัยผลของกฎหมายด้วย ซึ่งเห็นได้ว่า กลไกดังกล่าวแล้วนี้เป็นเครื่องควบคุมกำนันอยู่ด้วยแล้ว ระยะการดำรงตำแหน่งของกำนันนี้มีส่วนสัมพันธ์กับอายุของกำนันด้วย เรื่องเกี่ยวกับอายุของกำนันผู้เขียนจะได้นำมากล่าวในบทต่อไป

บทที่ 2

อายุของกำนัน

จากการที่ผู้เขียนไปร่วมประชุมสังเกตการณ์นั้น เห็นได้ชัดว่ากำนันส่วนมากนั้นเป็นผู้ที่มีอายุเลยวัยกลางคนไปแล้ว ประชาชนส่วนมากจึงเรียกว่า ลุงกำนัน แต่ข้อเท็จจริงจะเป็นอย่างไรนั้น ก็จะทำการศึกษาได้จากข้อมูลดังต่อไปนี้

[14] *Ibid.*, มาตรา 31 (2)

ตารางที่ 6 แสดงระดับอายุของกำนัน

อายุปี	ยะลา		นครพนม		หมายเหตุ
	จำนวนคน	เปอร์เซ็นต์	จำนวนคน	เปอร์เซ็นต์	
26–30	—	—	2	3.22	(1) อายุเฉลี่ยของกำนันแห่งจังหวัดยะลาประมาณ 47 ปี ของจังหวัดนครพนม 48 ปี
31–35	3	7.14	3	4.63	
36–40	6	14.28	7	11.29	
41–45	11	26.19	11	17.94	(2) อายุเฉลี่ยของกำนันสูงกว่าอายุเฉลี่ยของผู้เป็นผู้ใหญ่บ้านด้วย ดูตารางที่ 2
46–50	9	21.52	16	25.80	
51–55	6	14.28	11	17.94	
56–60	4	9.52	4	6.45	
61–65	2	4.76	7	11.29	
66–70	1	2.38	1	1.64	
	42	100. –	62	100. –	

จากตารางข้างบน จะเห็นได้ว่า กำนันส่วนมากเป็นผู้ที่มีอายุตั้งแต่ 41 ปีขึ้นไป เฉพาะกำนันของจังหวัดยะลาที่มีอายุระหว่าง 41 – 45 ปี มีจำนวน 11 คน คิดเป็นร้อยละ 26.19 ของจำนวนทั้งหมด หรือประมาณหนึ่งในสี่ของกำนันจังหวัดยะลา ส่วนกำนันของจังหวัดนครพนมซึ่งมีอายุระหว่าง 46 – 50 ปีนั้น มีจำนวน 16 คน คิดเป็นร้อยละ 25.80 ของจำนวนทั้งหมด ซึ่งก็เป็นจำนวนประมาณหนึ่งในสี่ของจำนวนกำนันในจังหวัดนั้นเช่นกัน หากจะพิจารณาเป็นส่วนรวมแล้วจะเห็นได้ว่า กำนันที่มีอายุตั้งแต่ 41 ปีขึ้นไปแล้ว จังหวัดยะลามีกำนันถึง 33 คน คิดเป็นร้อยละ 78.58 ของกำนันทั้งหมด จังหวัดนครพนมมีจำนวน 50 คน คิดเป็นร้อยละ 80.86 ของจำนวนกำนันทั้งหมด ซึ่งเป็นข้อยืนยันว่ากำนันส่วนมากนั้นเป็นผู้มีอายุเลยวัยกลางคนหรือขนาดที่เรียกว่า น้า หรือลุงกำนันได้แล้ว ถูกต้องตามข้อสังเกตการณ์ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ส่วนกำนันจะเริ่มเข้ารับตำแหน่งกำนันเมื่อไรนั้นดูได้จากตารางที่ 3

มีข้อที่น่าสังเกตอยู่ข้อหนึ่งคือ กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้ว่าอายุอย่างสูงของผู้ที่จะเป็นกำนันอยู่ได้ต่อไปนั้นมีอายุกี่ปี กฎหมายเพียงแต่กำหนดเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับเลือกตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้าน ตามมาตรา 12 (2) ว่า บรรลุนิติภาวะแล้วและอายุไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์ แต่กฎหมายก็ไม่ได้กำหนดไว้ว่าถ้าเมื่อเป็นผู้ใหญ่บ้านหรือกำนันแล้ว เมื่อมีอายุ

เกิน 60 ปีแล้วจะต้องออกจากตำแหน่งหรือไม่ จากสถิติข้างบนนั้นกำนันของจังหวัดยะลาที่มีอายุเกิน 60 ปีนั้นมีอยู่จำนวน 3 คน คิดเป็นร้อยละ 7.14 ของจำนวนทั้งหมด จังหวัดนครพนมมีจำนวน 8 คน คิดเป็นร้อยละ 12.93 ของจำนวนทั้งหมด

ผู้เขียนเข้าใจว่ากำนันบางท่านแม้ว่าจะมีอายุเกิน 60 ปีไปแล้ว แต่หากยังสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ดี มีสมรรถภาพ ก็ควรจะให้ดำรงตำแหน่งเป็นบุคคลหลัก (Symbolic head) อันเป็นที่เคารพนับถือของประชาชนในหมู่บ้านตำบลนั้นต่อไปด้วย ด้านการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ กำนันก็มีสารวัตรกำนันคอยช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่ราชการอยู่แล้วถึง 2 คน จึงพอที่จะแก้ข้อขัดข้องเรื่องอายุและวัยชราของกำนันในข้อนี้ไปได้ด้วย

บทที่ 3

อาชีพ

กำนันนั้นไม่ได้ประกอบอาชีพหลักคือการเป็นกำนัน แต่กำนันมีการประกอบอาชีพอื่น ๆ เป็นอาชีพหลัก การที่บุคคลสมัครเข้ามาเป็นกำนันผู้ใหญ่บ้านนั้น หรือยินดีปฏิบัติงานในตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านนั้น ก็โดยมีความประสงค์ที่จะช่วยเหลือทางราชการและช่วยเหลือราษฎรในท้องที่ของตนเป็นส่วนใหญ่ ดังได้กล่าวไว้ในบทก่อน และทางราชการก็มีเงินตอบแทนการปฏิบัติหน้าที่กำนันซึ่งเรียกว่าเงินประจำตำแหน่งกำนัน ซึ่งกำนันจะได้รับเดือนละ 30–40 บาท (150–200 บาท) ซึ่งพิจารณาดูแล้วก็เป็นเงินจำนวนน้อยเท่านั้น นอกจากนี้กำนันมีสิทธิที่จะได้รับผลประโยชน์อื่น ๆ จากทางราชการอีก เช่น เงินส่วนลดภาษีบำรุงท้องที่ ลดครึ่งค่าโดยสารรถไฟ ค่ารักษาพยาบาล ค่าเล่าเรียนของบุตร เงินรางวัลประจำปี เงินรางวัลในการปราบปรามโจรผู้ร้าย เงินจากการฌาปนกิจสงเคราะห์ เป็นต้น ซึ่งทางราชการได้จัดไว้เพื่อช่วยเหลือกำนันและเป็นเครื่องบำรุงขวัญให้กำนันมีกำลังใจในการปฏิบัติงานเพื่อประเทศชาติและราษฎรด้วย

หากจะพิจารณาถึงอาชีพหลักของกำนันทั้งสองจังหวัด ก็จะศึกษาได้จากตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 7 แสดงอาชีพหลักของกำนัน

รายการอาชีพที่ประกอบ	ยะลา		นครพนม		หมายเหตุ
	จำนวนคน	ร้อยละ	จำนวนคน	ร้อยละ	
ทำนาอย่างเดียว	–	–	26	49.94	
ทำสวนอย่างเดียว	19	45.24	–	–	
ค้าขายอย่างเดียว	–	–	1	1.61	
ทำนาทำสวน (หมายถึงทำไร่ด้วย)	14	33.33	20	32.26	
ทำนาค้าขาย	–	–	3	4.84	
ทำสวนค้าขาย	3	7.14	1	1.61	
ทำนาทำสวนค้าขาย	6	14.28	6	9.67	
ทำนาและอื่น ๆ	–	–	4	6.45	
อื่น ๆ	–	–	1	1.61	
	42	100	62	100	

สถิติข้างต้นแสดงให้เห็นว่า กำนันของจังหวัดยะลานั้นส่วนใหญ่มีอาชีพหลักในการทำสวนอย่างเดียว คือมีกำนันจำนวน 19 คนคิดเป็นร้อยละ 45.24 ของจำนวนทั้งหมด อาชีพรองลงไปก็คือการทำนาทำสวนมีจำนวน 14 ราย คิดเป็นร้อยละ 33.33 ของจำนวนทั้งหมด ตรงกันข้ามกับกำนันของจังหวัดนครพนม ซึ่งส่วนใหญ่มีอาชีพหลักในการทำนาอย่างเดียว มีจำนวน 26 คน คิดเป็นร้อยละ 49.94 ของจำนวนทั้งหมด อาชีพรองลงไปก็คือการทำนาทำสวนซึ่งมีจำนวน 20 คน คิดเป็นร้อยละ 32.26 ของจำนวนทั้งหมด ส่วนอาชีพอื่น ๆ ก็มีเป็นส่วนน้อย ดังจะพิจารณาได้จากตารางดังกล่าวแล้ว

ข้อสังเกตเรื่องอาชีพหลักของกำนันนั้น ก็จะต้องเป็นไปตามลักษณะภูมิประเทศ สถานะทางเศรษฐกิจของท้องถิ่นนั้น ๆ อาชีพหลักของกำนันจังหวัดยะลา ซึ่งมีการทำสวนกันมากนั้น ส่วนใหญ่ก็เป็นการทำสวนยางพารา สวนผลไม้ เช่น สวนมะพร้าว สวนเงาะ สวนทุเรียน เป็นต้น กำนันส่วนมากเป็นผู้มีสวนดังกล่าวแทบทุกคน ส่วนการทำนาทำไร่ในจังหวัดยะลานั้น มีการทำกันเพียงเล็กน้อยพอใช้บริโภคในครอบครัวเท่านั้น ส่วนกำนันของจังหวัดนครพนมนั้นมีอาชีพหลักคือการทำนาทำสวนเช่นกัน ซึ่งรวมความแล้วแสดงให้เห็นว่ากำนันของทั้งสองจังหวัดนั้นมีอาชีพหลักในทางเกษตรกรรมด้วยกัน และกำนันส่วนมากมักจะเป็นผู้มั่งคั่งด้วยทรัพย์สินที่ดินด้วย เมื่อเปรียบเทียบกับราษฎรโดยทั่วๆ ไปในหมู่บ้านนั้นๆ

การประกอบอาชีพหลักของกำนันนักมีส่วนสัมพันธ์กับที่กำนันจะสามารถสละเวลาในการประกอบอาชีพไปปฏิบัติหน้าที่ได้มากน้อยเพียงไรด้วย หากกำนันมีอาชีพทำนา หน้าว่างมากก็สามารถสละเวลาได้เต็มที่มากกว่าฤดูทำนา หรือหน้าเก็บเกี่ยว แต่ถ้าหากกำนันไม่ได้ลงมือทำนาเองกำนันก็สามารถสละเวลาได้เต็มที่ การทำสวนก็เช่นเดียวกับการทำนานั่นเอง แต่ถ้าหากเป็นการทำการค้าขายนั้น กำนันแทบจะไม่สามารถสละเวลาได้มากนัก เพราะต้องยุ่งอยู่กับการค้า

พิจารณาจากอาชีพของกำนันจังหวัดยะลาและจังหวัดนครพนมแล้ว ซึ่งส่วนมากก็เป็นการทำนา ทำสวน กำนันจึงสามารถสละเวลาในการประกอบอาชีพไปปฏิบัติหน้าที่กำนันได้พอควร

บทที่ 4

ฐานะทางการเงิน

เมื่อได้กล่าวถึงอาชีพหลักของกำนันในสองจังหวัดแล้วว่ากำนันส่วนมากประกอบอาชีพอะไรเป็นอาชีพหลัก และกำนันมีรายได้จากการประกอบอาชีพหลักและรายได้อื่น ๆ อันนอกเหนือไปจากเงินประจำตำแหน่งแล้ว และรายจ่ายเป็นอย่างไร เพื่อแสดงถึงสถานการณ์ทางการเงินของกำนันเกี่ยวกับเรื่องรายได้พอประมาณ ซึ่งจะได้ศึกษาจากตัวเลขในตารางต่อไปนี้

1. รายได้

ตารางที่ 4 แสดงรายได้เป็นเงินสดก่อนหักรายจ่ายของกำนัน นอกเหนือจากเงินประจำตำแหน่ง

รายได้ประมาณเดือนละ	ยะลา		นครพนม		หมายเหตุ
	จำนวนคน	เปอร์เซ็นต์	จำนวนคน	เปอร์เซ็นต์	
ต่ำกว่า 100	–	–	2	3.45	กำนันจากนครพนม ไม่ตอบ 4 คน คิดเป็น 6.90% ทั้งหมด
100 – 500	1	2.38	35	60.35	
501 – 1,000	18	42.86	10	17.25	
1,001 – 1,500	19	45.24	11	18.95	
1,501 – 2,000	4	9.52	–	–	
	42	100.–	58	100.–	

จากสถิติจะเห็นได้ว่า กำนันของจังหวัดยะลานั้นมีรายได้ตั้งแต่เดือนละ 501–1,000 บาท จำนวน 18 ราย คิดเป็นร้อยละ 42.86 ของจำนวนกำนันทั้งหมด และพวกมีรายได้ระหว่าง 1,001–1,500 บาท มีจำนวน 19 ราย คิดเป็นร้อยละ 45.24 ของจำนวนกำนันทั้งหมด หากจะพิจารณาโดยส่วนรวมแล้วจะเห็นได้ว่ากำนันของจังหวัดยะลาซึ่งมีรายได้เดือนละ 500 บาทขึ้นไปมีจำนวนถึง 31 ราย คิดเป็นร้อยละ 97.62 ของจำนวนกำนันทั้งหมด แต่กำนันของจังหวัดนครพนมมีรายได้ต่ำกว่า 500 บาทมีจำนวนรวม 37 คน คิดเป็นร้อยละ 63.80 ของจำนวนทั้งหมด ส่วนกำนันที่มีรายได้ตั้งแต่ 500 บาทขึ้นไปมีจำนวน 21 คน คิดเป็นร้อยละ 36.20 ของจำนวนทั้งหมด และมีผู้ไม่ตอบคำถามข้อนี้จำนวน 4 คน คิดเป็นร้อยละ 6.90 ของจำนวนทั้งหมดซึ่งก็เป็นส่วนน้อยเท่านั้น เพราะฉะนั้นจึงพูดได้ว่ากำนันของจังหวัดยะลาส่วนใหญ่มีรายได้ตั้งแต่เดือนละ 500–1,500 บาทหรือมากกว่านั้นขึ้นไป ส่วนกำนันของจังหวัดนครพนมส่วนใหญ่มีรายได้ระหว่างเดือนละประมาณ 100–500 บาทเท่านั้น

การที่กำนันทั้งสองจังหวัดนี้มีรายได้แตกต่างกันมากเช่นนี้เนื่องด้วยเหตุผลทางสถานการณ์ของท้องที่และความมั่งคั่งของพลเมืองในท้องที่นั้น ๆ ด้วย กำนันจังหวัดยะลาส่วนมากเป็นผู้ประกอบอาชีพการทำสวนยาง สวนผลไม้ เป็นหลักดังกล่าวมาแล้ว เฉพาะสวนยางนั้นกำนันส่วนมากมีสวนยางกันคนละจำนวน 100 ไร่ขึ้นไป กำนันแห่งจังหวัดยะลาจึงมีรายได้สูงพอควร แต่เนื่องด้วยอัตราค่าครองชีพของจังหวัดยะลาสูงกว่าจังหวัดนครพนม กำนันจังหวัดยะลาจึงต้องมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นตามส่วนด้วย เงินออม (Savings) จึงต้องเป็นไปตามอัตราส่วนรายได้และรายจ่าย ซึ่งจะกล่าวต่อไปในตอนที่ว่าด้วยรายจ่าย

2. รายจ่าย

ตารางที่ 9 แสดงรายจ่ายเป็นเงินสดของกำนัน

รายจ่ายเดือนละ บาท	ยะลา		นครพนม		หมายเหตุ
	จำนวนคน	คิดเป็นร้อยละ	จำนวนคน	คิดเป็นร้อยละ	
ต่ำกว่า 500	11	25.71	42	72.41	กำนันจากนครพนมไม่ตอบ 4 คน คิดเป็นร้อยละ 6.90% ของทั้งหมด
500 – 1,000	23	54.76	14	24.14	
1,001 – 1,500	6	14.28	2	3.45	
1,501 – 2,000	2	4.76	–	–	
	42	100.–	58	100.–	

จากตารางข้างบนจะเห็นได้ว่า กำนันของจังหวัดยะลาส่วนมากมีรายจ่ายอยู่ระหว่างประมาณเดือนละ 500–1,000 บาท จำนวน 23 คน คิดเป็นร้อยละ 54.76 ของกำนันทั้งหมด ตรงกันข้ามกับกำนันจังหวัดนครพนมซึ่งส่วนมากมีรายจ่ายต่ำกว่าเดือนละ 500 บาท จำนวน 42 คน คิดเป็นร้อยละ 72.41 ของกำนันทั้งหมด หากจะนำตัวเลขซึ่งแสดงรายได้ของกำนันในจังหวัดทั้งสองมาแสดงประกอบสัมพันธ์กัน เห็นได้ว่ากำนันจังหวัดยะลามีรายได้เดือนละประมาณ 500–1,000 บาท จำนวน 18 คน คิดเป็นร้อยละ 42.86 ของจำนวนทั้งหมด กำนันจังหวัดนครพนมส่วนมากมีรายได้เดือนละไม่เกิน 500 บาท จำนวน 37 คน คิดเป็นร้อยละ 63.80 ของกำนันทั้งหมด (58 คนที่ตอบคำสอบถาม) พิจารณาดูแล้วเห็นว่าตัวเลขในตารางทั้งสองซึ่งแสดงถึงรายได้รายจ่ายมีส่วนสัมพันธ์กันด้วย และตัวเลขแสดงรายได้รายจ่ายนี้ขึ้นอยู่กับระดับค่าครองชีพด้วย ค่าครองชีพของประชาชนจังหวัดยะลานั้น โดยทั่วๆไปแล้วสูงกว่าทางนครพนมมาก

แต่อย่างไรก็ดี ตัวเลขที่แสดงถึงรายได้ รายจ่าย ของกำนันนั้น ยังไม่สามารถยืนยันถึงฐานะทางการเงินของกำนันในรูปของรายได้และรายจ่ายอันแท้จริงได้ 100% ทั้งนี้เพราะขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงที่ว่าสังคมเมืองไทย โดยเฉพาะสังคมในชนบทยังเป็นสังคมเกษตรกรรม ลักษณะทางเศรษฐกิจก็เป็นแบบ Subsistence Economy มากกว่า Money Economy การที่จะวัดรายได้รายจ่ายในรูปของเงินที่ได้มาและที่จ่ายไปจริงไม่ได้ 100% ดังนั้นตัวเลขที่แสดงถึงรายได้ รายจ่าย จึงยังวัดฐานะทางการเงินไม่ได้แน่นอน เพราะกำนันและครอบครัวอาจจะปลูกข้าว ปลูกผัก เลี้ยงไก่ ไว้บริโภคในครอบครัวได้โดยไม่ต้องไปซื้อหามา หรืออาจจะได้รับเครื่องบริโภคจากชาวบ้านนำมาให้โดยเสน่หา โดยไม่มีการคิดเป็นเงินตรากันก็ได้ ดังนั้นจะยึดตัวเลขรายได้รายจ่ายดังแสดงมาแล้ว มาวัดฐานะการเงินของกำนันแต่อย่างเดียวก็ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนที่เดียวนัก จะใช้ได้ก็แต่เพียงเป็นแนวทางแสดงถึงฐานะทางการเงินของกำนันในจังหวัดทั้งสองเท่านั้น

หากถือตัวเลขที่แสดงมาได้ในตารางข้างบนแล้ว ก็จะเห็นได้ว่าฐานะทางการเงินของกำนันจังหวัดยะลาน่าจะดีกว่าของกำนันจังหวัดนครพนม แม้ว่าระดับค่าครองชีพของประชาชนจังหวัดยะลาจะสูงกว่านครพนมบ้างเล็กน้อย โดยที่ดัชนีค่าครองชีพของแต่ละจังหวัดไม่มี จึงไม่อาจกำหนดให้ชัดเจนได้

บทที่ 5

ระดับการศึกษา

เรื่องเกี่ยวกับการศึกษาของกำนันผู้ใหญ่บ้านดังได้กล่าวมาแล้วว่า กฎหมายเพียงแต่กำหนดไว้ว่าผู้ที่จะได้รับเลือกตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้านนั้น ตามมาตรา 12 (10) ของพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ว่า "จะต้องมีความรู้หนังสือไทยอ่านออกเขียนได้ เว้นแต่ท้องที่ซึ่งไม่อาจเลือกผู้มีคุณสมบัติดังกล่าวแล้วในข้อนี้และกระทรวงมหาดไทยอนุญาต"[15] ในตำบลหนึ่งก็มีผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่งได้รับเลือกตั้งจากบรรดาผู้ใหญ่บ้านกันเองตั้งเป็นกำนันของตำบลนั้น

เรื่องระดับการศึกษาของกำนันแม้กฎหมายมิได้กำหนดไว้ ก็ถือข้อกำหนดเกี่ยวกับระดับการศึกษาของผู้ใหญ่บ้านเป็นเกณฑ์ได้ จากผลของการศึกษาเรื่องระดับการศึกษาของกำนันทั้งสองจังหวัดแล้ว ก็ปรากฏผลตามตารางข้างล่างนี้

ตารางที่ 10 แสดงระดับการศึกษาของกำนันจังหวัดยะลา นครพนม

ระดับการศึกษาใน ร.ร. ไทย จบชั้น	ยะลา						นครพนม	
	กำนันไทยอิสลาม		กำนันไทยพุทธ		รวม			
	จำนวน	เปอร์เซ็นต์	จำนวน	เปอร์เซ็นต์	จำนวน	เปอร์เซ็นต์	จำนวน	เปอร์เซ็นต์
ไม่เคยเรียน	12	37.50	–	–	12	28.57	–	–
อ่านออกเขียนได้	1	3.13	–	–	1	2.38	5	8.06
ป. 1	7	21.84	–	–	7	16.57	–	–
ป. 2	3	9.38	1	10.00	4	9.52	–	–
ป. 3	4	12.50	1	10.00	5	11.91	1	1.61
ป. 4	5	15.64	5	50.00	10	23.81	41	66.13
ม. 1 – 3			2	20.00	2	4.76	13	20.96
ม. 4 – 6			–	–	–	–	2	3.22
สูงกว่า ม. 6			1	10.00	1	2.38	–	–
รวม	32	100	10	100	42	100	62	100

[15] *Ibid.*, มาตรา 12 (10)

ตารางที่ 11 แสดงการศึกษาของกำนันไทยอิสลามในปอเนาะ

ระยะการศึกษา ปี	จำนวนคน	คิดเป็น %	หมายเหตุ
1	3	9.37	กำนันไทยอิสลามไม่เคยเข้ารับการศึกษาในปอเนาะมีจำนวน
2	6	18.75	11 คน คิดเป็นร้อยละ 34.37 ของทั้งหมด
3	3	9.37	
4	4	12.50	
5	3	9.37	
6	2	6.25	
ไม่เคยศึกษา	11	34.37	
	32	100	

ตารางที่ 12 แสดงการศึกษาของกำนันไทยอิสลามในโรงเรียนชั้นประถมศึกษาและปอเนาะ

รายการ	จำนวนคน	คิดเป็น %
1. เคยศึกษาทั้งในโรงเรียนไทยและปอเนาะ	13	40.63
2. เคยศึกษาเฉพาะในโรงเรียนไทย	4	12.50
3. เคยศึกษาเฉพาะในปอเนาะ	8	25.00
4. ไม่เคยเข้ารับการศึกษาทั้งสองแห่ง	7	21.86
รวม	32	100

ตารางที่ 13 แสดงความสามารถในการใช้ภาษาไทยของกำนันไทยอิสลาม

รายการ	จำนวนคน	คิดเป็น %
เขียนอ่านพูดได้มากพอควร	2	6.25
เขียนอ่านพูดได้บ้างเล็กน้อย	12	37.50
อ่านได้พูดได้บ้าง เขียนไม่ได้	8	25.00
เขียนอ่านพูดไม่ได้เลย	10	31.25
	32	100.–

ตารางที่ 14 แสดงความสามารถในการใช้ภาษามลายูของกำนันไทยอิสลาม

รายการ	จำนวนคน	คิดเป็น %	หมายเหตุ
เขียนอ่านได้ดี	4	12.50	ไม่ได้เอาเรื่องพูดภาษามลายูเข้ามาเกี่ยวข้อง เพราะกำนันใช้ภาษามลายูเป็นภาษาพูดเป็นภาษาที่ 1 อยู่แล้ว
เขียนอ่านได้มากพอควร	9	28.13	
เขียนอ่านได้บ้างเล็กน้อย	10	31.25	
เขียนอ่านไม่ได้เลย	9	28.12	
	32	100.–	

จากตารางข้างต้นจะเห็นได้ว่า กำนันของจังหวัดนครพนมนั้น ส่วนใหญ่ได้รับการศึกษาเกินชั้นประถมปีที่ 4 ถึงจำนวน 56 คน คิดเป็นร้อยละ 90.31 ของจำนวนกำนันทั้งหมด ในจำนวนนี้มีผู้ศึกษาเกินชั้นมัธยมปีที่ 3 จำนวน 2 คน คิดเป็นร้อยละ 3.22 ของจำนวนกำนันทั้งหมด

ครั้นมาพิจารณาระดับการศึกษาของกำนันจังหวัดยะลา ผู้เขียนเห็นว่าจำเป็นต้องแยกพิจารณาออกเป็น 2 พวก คือพวกกำนันซึ่งเป็นชาวไทยพุทธพวกหนึ่ง และพวกกำนันชาวไทยอิสลามอีกพวกหนึ่ง กำนันชาวไทยพุทธมีจำนวน 10 คน มีผู้จบการศึกษาชั้นประถมปีที่ 4 จำนวน 5 คน คิดเป็นร้อยละ 50 ของกำนัน 10 คนเท่านั้นเอง แต่ก็มีกำนันอยู่อีกคนหนึ่งซึ่งมีความรู้สูงกว่าชั้นมัธยมปีที่ 6 ผู้เขียนสอบถามเจ้าตัวแล้วทราบว่ามีคุณวุฒิพิเศษเฉพาะเอก เคยเป็นครูสอนวิชาพลศึกษาอยู่ที่โรงเรียนฝึกหัดครูยะลา ต่อมาลาออกจากราชการมาประกอบอาชีพค้าขายและทำสวนยางพารา แล้วต่อมาได้รับเลือกตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้านและเป็นกำนันด้วย

หากจะกลับไปพิจารณาถึงระดับการศึกษาของกำนันที่เป็นไทยอิสลามนั้น มีกำนันไทยอิสลามจำนวน 32 คน มีกำนันที่ศึกษาจบประถมปีที่ 4 เพียง 5 คน คิดเป็นร้อยละ 15.64 ของกำนันไทยอิสลามทั้งหมด มีกำนันที่รับการศึกษาแล้วแต่ไม่จบชั้นประถมปีที่ 4 มีจำนวน 15 คน คิดเป็นร้อยละ 46.83 ของจำนวนทั้งหมด ยิ่งกว่านั้นมีกำนันไทยอิสลามอีก 12 คนซึ่งไม่เคยรับการศึกษาทางภาษาไทยเลย หากคิดเป็นร้อยละก็ได้ร้อยละ 37.50 ของกำนันไทยอิสลามทั้งหมด

การพิจารณาเรื่องการศึกษาของกำนันไทยอิสลามนั้นยังไม่เพียงพอ เพราะชาวไทยอิสลามในภาคนี้เดิมไม่นิยมการศึกษาภาษาไทย แต่เขานิยมการศึกษาในปอเนาะ อันเป็นการศึกษาทางศาสนา ภาษาอาหรับและภาษามลายู ดังนั้นจึงมีความจำเป็นจะต้องนำเรื่องการศึกษาในปอเนาะของกำนันไทยอิสลามเข้ามาพิจารณาด้วย ศึกษาพิจารณาเรื่องนี้จากตาราง 11 แล้ว จะเห็นได้ว่ามีกำนันผู้ที่เคยเข้ารับการศึกษาในปอเนาะคิดเป็นระยะเวลา 1 ถึง 6 ปี มีจำนวน 21 คน คิดเป็นร้อยละ 65.63 ของกำนันไทยอิสลาม อีกจำนวน 11 คน คิดเป็นร้อยละ 34.37 ของกำนันไทยอิสลาม ไม่เคยได้เข้ารับการศึกษาในปอเนาะ แต่ในจำนวน 11 คนนี้เคยเข้ารับการศึกษาในโรงเรียนชั้นประถมศึกษา ส่วนที่เหลืออีก 7 คน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 21.85 ของกำนันไทยอิสลามนั้นไม่เคยได้รับการศึกษาจากที่ใดเลย

หากจะพิจารณาข้อมูลให้ละเอียดลงไปอีกว่ากำนันไทยอิสลามนั้นได้รับการศึกษาในโรงเรียนไทยและปอเนาะอย่างไรบ้างแล้ว ก็จะเห็นได้ว่ากำนันไทยอิสลามจำนวน 37 คนนั้นมีกำนันที่เคยได้รับการศึกษาทั้งโรงเรียนชั้นประถมศึกษาและจากปอเนาะด้วยนั้น มีจำนวน 13 คน คิดเป็นร้อยละ 40.63 ของกำนันไทยอิสลามทั้งหมด ส่วนกำนันที่เคยรับการศึกษาเฉพาะในโรงเรียนชั้นประถมศึกษา แต่ไม่เคยรับการศึกษาในปอเนาะมีจำนวน 4 คน คิดเป็นร้อยละ 12.50 ของกำนันไทยอิสลาม สำหรับกำนันผู้ที่เคยรับการศึกษาเฉพาะปอเนาะ แต่ไม่เคยรับการศึกษาจากโรงเรียนชั้นประถมศึกษาเลยนั้นมีจำนวน 8 คน คิดเป็นร้อยละ 25.00 ของกำนันไทยอิสลาม คงเหลือกำนันผู้ที่ไม่เคยรับการศึกษาเลยไม่ว่าจากปอเนาะหรือจากโรงเรียนชั้นประถมศึกษา 7 คน คิดเป็นร้อยละ 21.85 ของกำนันไทยอิสลามทั้งหมด

นอกจากนี้ ผู้เขียนได้ศึกษาละเอียดลงไปอีกว่า กำนันไทยอิสลามนั้นจะมีความรู้ทางการพูด เขียนและอ่านภาษาไทยได้อย่างไรบ้าง เพราะเรื่องนี้เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ด้วย ก็ปรากฏว่า กำนันไทยอิสลามที่สามารถ พูด เขียน อ่าน ภาษาไทย ได้มากพอควรมีจำนวน 2 คน คิดเป็นร้อยละ 6.25 ของกำนันไทยอิสลาม กำนันที่พูด เขียน อ่านได้บ้างเล็กน้อย มีจำนวน 12 คน คิดเป็นร้อยละ 37.50 ของกำนันไทยอิสลาม กำนันที่พูด อ่านได้บ้างเล็กน้อยแต่เขียนไม่ได้ มีจำนวน 8 คน คิดเป็นร้อยละ 25.00 ของกำนันไทยอิสลาม ส่วนกำนันที่เหลืออีกนั้นเป็นผู้ที่พูด เขียน อ่าน ภาษาไทยไม่ได้เลยนั้นมีจำนวน 10 คน คิดเป็นร้อยละ 31.25 ของกำนันไทยอิสลามทั้งหมด

เมื่อกำนันไทยอิสลามส่วนมากไม่มีความรู้ทางภาษาไทยเช่นนี้แล้ว ผู้เขียนก็มีความสนใจด้วยการที่จะทราบว่า กำนันไทยอิสลามมีความรู้ทางภาษามลายูอย่างไรบ้าง ผู้เขียนได้ศึกษาจากข้อมูลแล้วก็ปรากฏผลว่า กำนันไทยอิสลามที่มีความรู้ทางภาษามลายูขนาดเขียนอ่านได้ดีมีจำนวน 4 คน คิดเป็นร้อยละ 12.50 ของกำนันไทยอิสลาม กำนันที่สามารถเขียนอ่านภาษามลายูได้มากมีจำนวน 9 คน คิดเป็นร้อยละ 28.13 ของกำนันไทยอิสลาม กำนันที่อ่านเขียนได้เล็กน้อยมีจำนวน 10 คน คิดเป็นร้อยละ 31.25 ของกำนันไทยอิสลาม ส่วนที่เหลือนั้นเป็นกำนันไทยอิสลามที่พูดได้แต่ภาษามลายู แต่เขียนภาษามลายูไม่ได้เลยมีจำนวน 9 คน คิดเป็นร้อยละ 28.12 ของกำนันไทยอิสลามทั้งหมด ซึ่งเป็นจำนวนที่เกือบถึงหนึ่งในสี่ของกำนันไทยอิสลาม

ผู้อ่านอาจจะมีความสงสัยว่าในเมื่อกำนันไทยอิสลามพูดอ่านเขียนภาษาไทยไม่ได้เลยก็มี พูดได้บ้างเล็กน้อย แต่เขียนไม่ได้มีจำนวนหลายคน อ่านเขียนภาษามลายูไม่ได้เลยก็มีจำนวนไม่น้อย แล้วกำนันเหล่านี้จะปฏิบัติหน้าที่ราชการในฐานะหรือตำแหน่งกำนันไปได้อย่างไร ตามทางข้อเท็จจริงและทางปฏิบัติ กำนันก็มีสารวัตรกำนันได้ 2 คน คอยช่วยเหลือกำนันในการปฏิบัติหน้าที่ราชการอยู่แล้ว กำนันจึงมักจะเลือกเอาสารวัตรกำนันซึ่งมีความรู้ทางภาษาไทย อ่านออก เขียนได้ไว้เป็นผู้คอยช่วยเหลือในการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับเรื่องหนังสือ หรือทำหน้าที่อ่านแปลให้ อนึ่งในเวลาที่กำนันไปติดต่อราชการที่อำเภอ หรือส่วนราชการอื่น หรือในการประชุมอบรมชี้แจงทางราชการก็มีล่ามแปลให้ และข้าราชการในจังหวัดนี้โดยเฉพาะข้าราชการส่วนอำเภอ ตำรวจ ครูประชาบาล ส่วนมากพูดภาษามลายูได้ดี จึงทำให้การติดต่อราชการระหว่างกำนันไทยอิสลามกับราชการดูล่วงไปด้วยดี กำนันไทยอิสลามในจังหวัดยะลานี้ จึงมีลักษณะหรือคุณสมบัติไปในทางเป็นผู้ใหญ่อันเป็นที่เคารพนับถือของบุคคลในหมู่บ้านตำบลนั้น มากกว่าจะถือเอาความรู้ในทางภาษาไทยของกำนันเป็นหลัก แต่ก็พอให้ทางราชฎรใช้ได้ ทางราชการใช้ได้ด้วย

จากตารางข้างบนจะเห็นได้ว่า กำนันของจังหวัดยะลาทั้งที่เป็นไทยพุทธ และไทยอิสลามมีผู้ได้รับการศึกษาจบชั้นประถมปีที่ 4 เพียงจำนวน 13 คน คิดเป็นร้อยละ 30.95 ของกำนันทั้งหมดของจังหวัดยะลา ส่วนกำนันที่เหลือนั้นได้รับการศึกษาภาษาไทยบ้าง ที่เป็นกำนันไทยอิสลามก็ได้รับการศึกษาจากปอเนาะบ้าง และที่ไม่เคยได้รับการศึกษาเลยก็มี ส่วนกำนันของจังหวัดนครพนมนั้น มีผู้ได้รับการศึกษาจบชั้นประถมปีที่ 4 ถึง 56 คน คิดเป็นร้อยละ

90.31 ของกำนันจังหวัดนครพนม เปรียบเทียบดูแล้ว ผู้อ่านก็จะเห็นได้ว่าระดับการศึกษาของกำนันในสองจังหวัดนี้มีความแตกต่างกันมากมาย ทั้งนี้อาจจะเนื่องมาจากเหตุผลที่ผู้เขียนได้เคยกล่าวมาแล้วว่า ระดับการศึกษาของพลเมืองของจังหวัดยะลา โดยเฉพาะชาวไทยอิสลามนั้นยังอยู่ในระดับต่ำมากนั่นเอง จึงไม่สามารถที่จะสรรหาผู้ที่จะมาเป็นกำนันให้เหมาะสมด้วยทั้งด้านวัยวุฒิ คุณวุฒิ และคุณสมบัติอื่น ๆ อันเหมาะสมแก่ตำแหน่งกำนันได้

บทที่ 6
อำนาจหน้าที่

1. อำนาจหน้าที่

ด้วยกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชน และติดต่อกับประชาชนอยู่เป็นนิจ ท่านองเดียวกันประชาชนก็ติดต่อกับกำนันผู้ใหญ่บ้านอยู่เสมอ เมื่อราษฎรมีทุกข์ร้อนอย่างไร ก็มักจะมาหากำนันผู้ใหญ่บ้าน ในชีวิตประจำวันของราษฎรในชนบทก็พัวพันอยู่กับกำนันผู้ใหญ่บ้าน กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ รับภาระรับคำสั่ง จากทางอำเภอมาสู่ประชาชนและรับทราบทุกข์ร้อนของประชาชนมาสู่ทางราชการ กำนันมีทั้งพระเดชพระคุณ อำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน กล่าวโดยรวมก็มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการปกครองท้องที่ การทะเบียน สถิติ การบำรุงส่งเสริมความเจริญให้กับท้องที่ การป้องกันภยันตรายของราษฎร การรักษาความสงบเรียบร้อยในท้องที่ อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับคดีอาญาและคดีแพ่ง การป้องกันโรคภัย การบำรุงการทำนา ค้าขาย การคมนาคม ป่าไม้ การบำรุงการศึกษา การเก็บภาษีอากรและหน้าที่อื่น ๆ อีก

2. ความเข้าใจในอำนาจหน้าที่

เห็นได้ว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านนั้น มีบทบาทเกี่ยวกับชีวิตประจำวันของประชาชนในสังคมชนบทมากเพียงไร ในที่นี้จะไม่กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของกำนันโดยละเอียด แต่จะกล่าวถึงความเข้าใจในอำนาจหน้าที่ของกำนัน เพราะเรื่องนี้จะสะท้อนถึงการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันอันจะมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของราษฎรลูกบ้านด้วย หากกำนันมีความเข้าใจในอำนาจหน้าที่ของกำนันดีมาก ก็มีผลต่อการปฏิบัติงานในหน้าที่ของกำนันด้วย ซึ่งจะได้แสดงถึงข้อมูลที่ค้นคว้ามาได้ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 15 แสดงถึงความเข้าใจในอำนาจหน้าที่ของกำนัน

ความเข้าใจ	ยะลา						นครพนม	
	กำนันไทยอิสลาม		กำนันไทยพุทธ		ยอดรวม			
	จำนวนคน	เปอร์เซ็นต์	จำนวนคน	เปอร์เซ็นต์	จำนวนคน	เปอร์เซ็นต์	จำนวนคน	เปอร์เซ็นต์
มีความเข้าใจดี	2	6.25	8	80.00	10	23.81	27	43.57
มีความเข้าใจปานกลาง	19	59.37	1	10.00	20	47.62	34	54.83
มีความเข้าใจเล็กน้อย	11	34.38	1	10.00	12	28.57	1	1.60
รวม	32	100.–	10	100.–	42	100.–	62	100.–

จากตารางข้างต้นนี้เพื่อที่จะให้เข้าใจได้ดียิ่งขึ้น ผู้เขียนขอกล่าวถึงกำนันของจังหวัดยะลา โดยแยกอธิบายออกเป็น 2 พวก คือกำนันที่นับถือศาสนาอิสลาม มีจำนวน 32 คน กำนันที่นับถือพุทธศาสนามี 10 คน กำนันอิสลาม จำนวน 32 คนนั้นมีผู้ที่มีความเข้าใจในอำนาจหน้าที่ของกำนันดีอยู่เพียง 2 คน คิดเป็นร้อยละ 6.25 ของกำนันไทยอิสลาม ส่วนมากนั้นมีความเข้าใจปานกลาง มีจำนวน 19 คน คิดเป็นร้อยละ 59.37 ของกำนันไทยอิสลาม กำนันซึ่งมีความเข้าใจเล็กน้อยนั้นมีจำนวน 11 คน คิดเป็นร้อยละ 34.38 ของกำนันไทยอิสลาม รวมแล้วกำนันไทยอิสลามที่เข้าใจปานกลางและเข้าใจเพียงเล็กน้อยมีจำนวน 30 คน คิดเป็นร้อยละ 93.75 ของกำนันไทยอิสลาม

ส่วนกำนันไทยพุทธมีจำนวน 10 คน และมีผู้ที่เข้าใจในอำนาจหน้าที่ของกำนันดีจำนวน 8 คน คิดเป็นร้อยละ 80 ของกำนันไทยพุทธ หากจะเอากำนันไทยพุทธรวมเข้ากับกำนันไทยอิสลามแล้ว จะเห็นได้ว่ากำนันของจังหวัดยะลาส่วนมากนั้นมีความเข้าใจในอำนาจหน้าที่ของกำนันปานกลางมีจำนวน 20 คน คิดเป็นร้อยละ 47.62 ของจำนวนกำนันทั้งหมด หากนำไปเปรียบเทียบกับกำนันจังหวัดนครพนมแล้ว จะเห็นว่ามีกำนันมีความเข้าใจในอำนาจหน้าที่ปานกลาง จำนวน 27 คน คิดเป็นร้อยละ 43.57 ของกำนันทั้งหมด ซึ่งถ้าจะรวมความแล้ว ก็จะพูดได้ว่ากำนันของจังหวัดนครพนมนั้นโดยส่วนรวมแล้วมีกำนันซึ่งมีความเข้าใจในอำนาจหน้าที่และปานกลางอยู่ถึงจำนวน 61 คน คิดได้ 98.40 เปอร์เซ็นต์ของกำนันทั้งหมด

ทั้งนี้อาจจะเนื่องมาจากระดับการศึกษาของพลเมืองในสองจังหวัดนี้แตกต่างกันมากด้วย กำนันของจังหวัดยะลาโดยเฉพาะกำนันไทยอิสลาม ซึ่งเป็นผู้นำประจำท้องถิ่นเดิมไม่นิยมเรียนหนังสือไทย จึงมีระดับการศึกษาต่ำลงไปด้วย แต่อย่างไรก็ดี กำนันในจังหวัดทั้งสองก็สามารถปฏิบัติหน้าที่ไปได้พอควร เพราะงานในหน้าที่กำนันเป็นงานตามปรกติและไม่ยุ่งยากมากนัก และกำนันยังมีสารวัตรกำนันอีก 2 คน เป็นผู้คอยช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่ด้วย

3. ความเข้าใจเกี่ยวกับราษฎร

หากจะศึกษาให้ละเอียดลงไปอีกว่ากำนันนั้นมีความเข้าใจในสิทธิและหน้าที่ของราษฎรลูกบ้านของกำนันอย่างไรบ้าง พอที่กำนันจะได้คอยช่วยเหลือแนะนำให้ราษฎรปฏิบัติตามหน้าที่ของตนไปด้วยดีบ้าง ก็จะพิจารณาได้จากตารางข้างล่างนี้

ตารางที่ 16 แสดงความเข้าใจของกำนันเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ของราษฎร

ความเข้าใจ	ยะลา						นครพนม	
	กำนันไทยอิสลาม		กำนันไทยพุทธ		ยอดรวม			
	จำนวน คน	เปอร์-เซ็นต์	จำนวน คน	เปอร์-เซ็นต์	จำนวน คน	เปอร์-เซ็นต์	จำนวน คน	เปอร์-เซ็นต์
มีความเข้าใจดีมาก	2	6.25	8	80.00	10	23.81	27	43.57
มีความเข้าใจดีปานกลาง	20	62.50	1	10.00	21	50.00	34	54.83
มีความเข้าใจเล็กน้อย	10	31.25	1	10.00	11	26.19	1	1.60
รวม	32	100.–	10	100.–	42	100.–	62	100.–

จากตัวเลขในตารางข้างบนแสดงให้เห็นถึงความเข้าใจของกำนันที่เกี่ยวกับราษฎร ตัวเลขส่วนนี้มีลักษณะสัมพันธ์ในลักษณะเหมือนกับตัวเลขในตารางที่ 15 อันแสดงถึงความเข้าใจในอำนาจหน้าที่ของกำนันเอง เมื่อกำนันมีความเข้าใจในอำนาจหน้าที่ของกำนันดีแล้วก็มีความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องสิทธิหน้าที่ของราษฎรดีด้วย หากกำนันไม่มีความเข้าใจในเรื่องที่กล่าวมาแล้วนี้พอควร ก็ทำให้การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของกำนันไม่ได้ผลเท่าที่ควร

โดยเฉพาะกำนันที่เป็นชาวไทยอิสลามของจังหวัดยะลานั้น ผู้เขียนเห็นว่ากำนันมีความเข้าใจในเรื่องนี้น้อยไป กำนันไทยอิสลามบางคนยังไม่ทราบว่ากำนันมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและการปฏิบัติอย่างไรบ้าง กำนันคงปฏิบัติได้ตามแต่ทางอำเภอจะสั่งไปอย่างไร ทำผิดบ้างถูกบ้างไม่ได้ผลเท่าที่ควร แต่ด้วยความจำเป็นบังคับทางราชการไม่สามารถหาบุคคลที่ดีกว่าที่เป็นอยู่ได้ จึงต้องใช้กำลังคนเท่าที่มีอยู่ดังปัจจุบันนี้เอง และการที่กำนันไทยอิสลามไม่มีความเข้าใจในเรื่องอำนาจหน้าที่ของกำนันและสิทธิหน้าที่ของราษฎรดีเท่ากับกำนันไทยพุทธนั้น สาเหตุก็คงเนื่องมาจากกำนันไทยอิสลามส่วนที่กล่าวถึงนี้ไม่ได้รับการศึกษาทางโรงเรียนของราชการ อ่านเขียน และพูด ภาษาไทยไม่ได้ จึงทำให้มีความรู้ในเรื่องเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตนด้อยไปมาก

4. สาเหตุไม่เข้าใจในอำนาจหน้าที่

ครั้นเมื่อได้พิจารณาถึงสาเหตุที่กำนันไม่ทราบหรือไม่เข้าใจในเรื่องอำนาจหน้าที่ของตน และของราษฎรแล้ว ก็จะเห็นได้จากตารางข้างล่างนี้

ตารางที่ 17 แสดงสาเหตุของความไม่เข้าใจในอำนาจหน้าที่ของกำนัน

รายการสาเหตุไม่เข้าใจ	ยะลา						นครพนม	
	กำนันไทยอิสลาม		กำนันไทยพุทธ		จำนวนรวม			
	จำนวนคะแนน	เปอร์เซ็นต์	จำนวนคะแนน	เปอร์เซ็นต์	จำนวนคะแนน	เปอร์เซ็นต์	จำนวนคะแนน	เปอร์เซ็นต์
ไม่เรียนรู้	22	39.28	3	42.85	25	39.68	16	39.02
ไม่รับการอบรมชี้แจง	6	10.72	1	14.29	7	11.11	11	26.87
ทางราชการชี้แจงน้อยไป	28	50.00	3	42.85	31	49.21	14	34.14
รวม	56	100.–	7	100.–	63	100.–	41	100.–

เพื่อพิจารณาจากคำตอบที่กำนันตอบมาให้ทราบถึงสาเหตุที่กำนันไม่เข้าใจเรื่องอำนาจหน้าที่ของตนหรือไม่เข้าใจเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ของราษฎรว่ามีอย่างไรบ้างนั้น ก็เห็นได้ว่ากำนันส่วนมากนั้นจะมีความรู้เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของตนมากเพียงเท่าที่ทางอำเภอหรือ

ทางราชการบอกหรือสั่งมา ซึ่งกำนันไทยอิสลามของจังหวัดยะลาได้ให้คะแนนในข้อนี้ จำนวน 28 คะแนน คิดเป็นร้อยละ 50.00 ของคะแนนทั้งหมด และกำนันผู้ซึ่งไม่ใคร่เข้าใจเรื่องนี้ส่วนมากก็เป็นกำนันไทยอิสลาม อันเป็นเหตุผลสนับสนุนอีกข้อหนึ่งว่ากำนันไทยอิสลามเมื่อไม่มีความรู้ทางภาษาไทย เมื่อไม่ได้เรียนรู้ก็ไม่สามารถอ่านหนังสือ หรือเรื่องที่ทางราชการสั่งให้ปฏิบัติแนะนำชี้แจง ให้ปฏิบัติหน้าที่ซึ่งเกี่ยวกับตัวกำนันเอง หรือเกี่ยวกับราษฎรได้ดีเท่าที่ควร กำนันไทยอิสลามก็ได้ให้คะแนนเกี่ยวกับการไม่เรียนรู้นี้มา จำนวนคะแนนรวม 22 คะแนน คิดเป็นร้อยละ 39.28 ของคะแนนทั้งหมด

ส่วนกำนันไทยพุทธนั้นส่วนมากก็มีความรู้เกี่ยวกับเรื่องอำนาจหน้าที่ของกำนันพอควรแก่ตำแหน่งหน้าที่ ในอัตราส่วนใกล้เคียงกับกำนันของจังหวัดนครพนม กำนันจังหวัดนครพนมเฉพาะผู้ที่ไม่เข้าใจในเรื่องนี้ก็ได้ให้คะแนนเกี่ยวกับการไม่ได้เรียนรู้ให้คะแนนรวม 16 คะแนน คิดเป็นร้อยละ 39.02 ของคะแนนทั้งหมด มีความรู้เท่าที่ทางอำเภอหรือทางราชการบอกกล่าว จำนวนคะแนนที่ให้ 14 คะแนน คิดเป็นร้อยละ 34.14 ของคะแนนทั้งหมด นอกจากนี้ยังมีข้อที่น่าสังเกตว่ากำนันขาดความเข้าใจอันดีในอำนาจหน้าที่ของกำนัน เนื่องมาจากไม่ได้รับการอบรมชี้แจงก่อน ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการฝึกอบรมอันเป็นวิธีใช้ในการปรับปรุงพัฒนากำนันผู้ใหญ่บ้านด้วย ตามข้อเท็จจริงเมื่อราษฎรได้รับเลือกตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้านหรือกำนัน ทางราชการไม่ได้จัดการปฐมนิเทศให้รู้เรื่องอำนาจหน้าที่และวิธีการทำงานในหน้าที่ ปล่อยให้กำนันผู้ใหญ่บ้านใหม่เรียนงานด้วยตนเอง การปฏิบัติงานจึงไม่ได้ผลเท่าที่ควร

การฝึกอบรมกำนันผู้ใหญ่บ้านนั้นมีจำเป็นต้องทำโดยทางกระทรวงก็ได้ หากกระทรวงจะวางหลักการให้ทางจังหวัดจัดการอบรมเอง ก็น่าจะเหมาะสมกับความต้องการของแต่ละจังหวัดน่าจะได้ผลมากกว่า และระดับจังหวัดหรืออำเภอมีทางทำได้ทั่วถึงและสม่ำเสมอด้วย

บทที่ 7

ฐานะทางสังคมของกำนัน

กำนันนอกจากจะเป็นผู้นำของท้องถิ่นในฐานะเป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองผู้มีอำนาจหน้าที่บำบัดทุกข์บำรุงสุขของราษฎร และสร้างเสริมความเจริญให้กับท้องถิ่นแล้ว กำนันยังเป็นผู้นำของสังคมในระดับหมู่บ้าน ตำบล ในทางอื่น ๆ เช่น ผู้นำทางศาสนา ด้านอาชีพ

ด้านความมีฐานะความมั่งมีในทรัพย์สิน และยังเป็นผู้ซึ่งเป็นที่เคารพนับถือของราษฎรในท้องถิ่นนั้น ๆ ด้วย พูดสั้น ๆ กำนันมีลักษณะเป็นผู้นำทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ (formal and informal local leader) กำนันจึงเป็นผู้นำที่สำคัญมากคนหนึ่งในสังคมชนบทนั้นเอง

เรื่องที่เกี่ยวกับบุคคลที่เป็นผู้นำ และเป็นที่เคารพนับถือของราษฎรในระดับหมู่บ้านตำบลนี้ ผู้เขียนได้ศึกษามาแล้วโดยการสอบถามจากกำนัน โดยวิธีการให้กำนันแสดงความรู้สึกจากใจจริงออกมาตามที่กำนันในฐานะเป็นบุคคลผู้รู้เหตุการณ์ในหมู่บ้านหรือตำบลนั้นมีความรู้สึกว่าโดยทั่ว ๆ ไปนั้นในตำบลนั้น ราษฎรนับถือใครหรือบุคคลใดมากเป็นพิเศษกว่าบุคคลอื่น แล้วให้กำนันตอบข้อถามซึ่งแต่ละข้อได้ให้คะแนนไว้ 1 คะแนนเท่ากัน และได้ผลสรุปพอที่จะนำมาแสดงตามตารางข้างล่างนี้

ตารางที่ 18 แสดงลำดับบุคคลอันเป็นที่เคารพนับถือของราษฎร

บุคคลที่เป็นที่เคารพนับถือของราษฎร	ชะลา		นครพนม	
	คะแนน	คิดเป็นร้อยละ	คะแนน	คิดเป็นร้อยละ
กำนัน	27	36.49	36	32.22
ผู้ใหญ่บ้าน	13	17.57	11	9.82
โต๊ะอิหม่าม	12	16.22	—	—
พระภิกษุสงฆ์	3	4.05	31	27.68
ข้าราชการ	3	4.05	17	15.18
ครู (โต๊ะครู)	4	5.40	8	7.14
พ่อค้าคหบดี	—	—	2	1.73
นับถือเสมอกัน	12	16.22	17	15.18
รวม	74	100.00	112	100.00

พิจารณาดูจากข้อมูลในตารางข้างต้นแล้วจะเห็นได้ว่า จำนวนคะแนนที่บรรดากำนันให้สนับสนุนข้อกล่าวข้างที่ว่า บุคคลใดเป็นที่เคารพนับถือของราษฎรในหมู่บ้านตำบลมากกว่าบุคคลอื่น ๆ ก็จะเห็นได้ว่ากำนันเป็นผู้ซึ่งเป็นที่เคารพนับถือของราษฎรในสังคมชนบทมาก กำนันเป็นผู้ซึ่งมีทั้งพระเดชพระคุณ เป็นเสมือนพ่อบ้านหรือพ่อตำบลนั่นเอง ซึ่งข้อนี้กำนัน

ของจังหวัดยะลาได้ให้คะแนนสนับสนุนจำนวน 27 คะแนน คิดเป็นร้อยละ 36.49 ของคะแนนทั้งหมด กำนันจังหวัดนครพนมให้คะแนนสนับสนุน 36 คะแนน คิดเป็นร้อยละ 32.22 ของคะแนนทั้งหมด พิจารณาดูแล้วมีเปอร์เซ็นต์ใกล้เคียงกันมาก และเป็นคะแนนประมาณหนึ่งในสามของคะแนนทั้งหมด ซึ่งก็เป็นเครื่องแสดงถึงฐานะของกำนันในทางสังคมว่า กำนันนั้นเป็นผู้นำทั้งในทางปกครองและในทางสังคมในด้านต่าง ๆ เป็นไปตามคำสมมติฐานด้วย ผู้ซึ่งเป็นที่เคารพนับถือของราษฎรในอันดับรองลงไปคือผู้ใหญ่บ้าน

ส่วนอันดับรองลงไปก็คือ พระภิกษุสงฆ์ ซึ่งส่วนมากมักจะได้แก่เจ้าอาวาส แต่เนื่องด้วยลักษณะของสังคมของจังหวัดยะลาแตกต่างจากสังคมของจังหวัดนครพนมดังกล่าวมาแล้วในข้อที่ว่า จังหวัดยะลานั้นพลเมืองส่วนมากเป็นชาวไทยอิสลาม (นับถือศาสนาอิสลาม) ผู้ซึ่งมีบทบาทสำคัญในทางศาสนาอิสลามในระดับหมู่บ้าน ตำบล ก็คือ กรรมการอิสลาม อันประกอบด้วย โต๊ะอิหม่าม โต๊ะบิลลา โต๊ะคอเต็บ โต๊ะอิหม่ามเป็นผู้มีอำนาจให้คุณให้โทษแก่ชาวไทยอิสลามได้ตามบทบัญญัติของศาสนาอิสลาม เรื่องอันเกี่ยวกับครอบครัวและมฤดกของชาวไทยอิสลามและการปฏิบัติพิธีกรรมทางศาสนาด้วย ผิดกับพระภิกษุสงฆ์ในพุทธศาสนาไม่มีอำนาจที่จะให้คุณให้โทษแก่พุทธศาสนิกชนได้โดยทางตรง นอกจากนี้ผู้มีบทบาทในทางศาสนาอิสลามขั้นรองลงไปก็คือ "หะยี" ซึ่งอิสลามิกชนถือว่าเป็นอิสลามิกชนผู้ได้ปฏิบัติตามหลักข้อที่ 5 ของศาสนาอิสลาม อิสลามิกชนผู้ซึ่งได้เดินทางไปจาริกแสวงบุญและได้เข้าร่วมพิธี "ฮัจย์" ณ เมืองเมกกะแล้วจึงได้เป็นหะยี ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับการยกย่องเคารพนับถือของชาวไทยอิสลามมาก

จากนี้จะสังเกตเห็นได้ว่า จังหวัดยะลานั้นจำนวนคะแนนที่ให้สนับสนุนพระภิกษุสงฆ์มีน้อยมาก คือ มีเพียง 3 คะแนน คิดเป็นร้อยละ 4.05 ของคะแนนทั้งหมด ทั้งนี้เนื่องจากลักษณะพิเศษของสังคมจังหวัดยะลาดังกล่าวมาแล้ว จริงอยู่ในจังหวัดยะลามีกำนันเป็นไทยพุทธอยู่ถึง 10 คน แต่กำนันส่วนมากก็เป็นกำนันอยู่ในท้องที่ซึ่งราษฎรส่วนมากเป็นคนไทยอิสลามมากกว่าไทยพุทธ เมื่อถือเอาราษฎรส่วนมากซึ่งเป็นชาวไทยอิสลามเขานับถือใครมากเป็นเกณฑ์ ก็ทำให้น้ำหนักไปในทางความเคารพนับถือพระภิกษุสงฆ์น้อยไป หากจะพิจารณาดูคะแนนซึ่งมีกำนันให้สนับสนุนว่า ราษฎร ส่วนมากนับถือ โต๊ะอิหม่าม ก็มีคะแนนรวม 12 คะแนน คิดเป็นร้อยละ 16.22 ของคะแนนทั้งหมด เมื่อเปรียบเทียบกับคะแนนที่กำนันจังหวัด

นครพนมให้สนับสนุนพระภิกษุสงฆ์อันเป็นที่เคารพนับถือของราษฎรมาก มีคะแนนรวม 31 คะแนน คิดเป็นร้อยละ 27.68 ของคะแนนทั้งหมด ซึ่งก็มีเปอร์เซ็นต์สูงกว่าชาวไทยอิสลามนิยมนับถือผู้นำทางศาสนาอิสลามเสียอีก ทั้งนี้อาจจะเนื่องมาจากการแบ่งลำดับ (degree) ความนับถือระหว่างกำนันซึ่งกำนันเองบางคนเป็นหะยี ก็มีอำนาจทางศาสนาอิสลามอยู่ด้วยตนเอง ดังกล่าวมาแล้วกับโต๊ะอิหม่าม ความจริงชาวไทยอิสลามมีความเคารพนับถือผู้นำทางศาสนาอิสลามอย่างยิ่ง นอกจากนี้ยังมีบุคคลที่ชาวไทยอิสลามเคารพนับถือมากอีกก็คือ "โต๊ะครู"

เรื่องที่เกี่ยวกับข้าราชการนั้นพิจารณาดูแล้ว กำนันจังหวัดยะลาให้คะแนนสนับสนุนเพียง 3 คะแนน คิดเป็นร้อยละ 4.05 ของคะแนนทั้งหมด ซึ่งอาจจะทำให้นึกคิดไปได้ว่า คนไทยอิสลามส่วนมากไม่ค่อยนิยมนับถือข้าราชการไทยก็ได้ ผิดกับจังหวัดนครพนมซึ่งมีเปอร์เซ็นต์ของเรื่องนี้สูงกว่า คือมีถึง 15.18 เปอร์เซ็นต์ ส่วนเรื่องอื่น ๆ ผู้อ่านอาจจะพิจารณาศึกษาได้จากตารางข้างต้นนั่นเอง

ผู้เขียนใคร่ที่จะให้ข้อสังเกตไว้สักเล็กน้อยว่า กำนันไทยอิสลามของจังหวัดยะลานั้นมีโอกาสที่จะเป็นที่เคารพนับถือของราษฎรมากกว่า เพราะศาสนาอิสลามเปิดโอกาสให้ เพราะคัมภีร์โกหร่านไม่ได้เป็นแต่เฉพาะบทบัญญัติทางศาสนาอิสลามเท่านั้น แต่เป็นประมวลกฎหมายด้วย ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับสังคมอันมีเรื่องครอบคลุมถึงอย่างสมบูรณ์เป็นต้น และใช้เป็นบทบัญญัติของกฎหมายซึ่งใช้บังคับอิสลามิกชนไว้ด้วย บุคคลซึ่งเป็นตัวแทนหรือสาวกของพระนาบีมุฮัมมัด มีอำนาจให้คุณให้โทษแก่อิสลามิกชนได้โดยตรง และในกรณีที่กำนันผู้ใดเป็นทั้งหะยีและเป็นโต๊ะอิหม่ามด้วย ก็จะเป็นผู้รวมเอาอำนาจในทางศาสนา อำนาจทางปกครองไว้ในบุคคลเดียว อันเป็นเครื่องส่งเสริมให้กำนันผู้นั้นมีพระเดชพระคุณมากขึ้น ซึ่งจะนำไปสู่การเป็นบุคคลอันเป็นที่เคารพนับถือของชาวไทยอิสลามมากยิ่งขึ้นด้วย นอกจากนี้จากผลที่ผู้เขียนได้สำรวจมาก็มีกำนันที่เป็นทั้งกำนัน โต๊ะอิหม่าม โต๊ะครู อยู่ด้วย 1 คน ซึ่งอาจตอบถามได้ความว่า กำนันผู้นี้เป็นที่เคารพนับถือของราษฎรในท้องถิ่นมากที่สุด นอกจากนี้กำนันไทยอิสลามบางคนก็มีญาติผู้ใหญ่เป็นโต๊ะอิหม่าม มีเพื่อนเป็นโต๊ะอิหม่าม โต๊ะครู ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลดังกล่าวมาแล้วนี้กับกำนันจะส่งผลสะท้อนมาถึงกำนันในอันที่จะส่งเสริมให้กำนันเป็นที่เคารพนับถือของชาวไทยอิสลามมากขึ้น แต่กำนันไทยพุทธ ไม่ว่าจะเป็นกำนันของจังหวัดยะลาหรือนครพนม ไม่มีโอกาสที่จะได้รับสิ่งสนับสนุนส่งเสริมดังกล่าวมาแล้ว

จึงพอที่จะกล่าวได้ว่า กำนันส่วนมากของจังหวัดยะลา โดยเฉพาะกำนันไทยอิสลามมีโอกาสที่จะเป็นที่เคารพนับถือหรือเป็นที่เคารพนับถือของราษฎรไทยอิสลามในหมู่บ้าน ตำบลนั้น ๆ มากกว่ากำนันไทยพุทธในจังหวัดยะลาและจังหวัดนครพนมจะเป็นที่เคารพนับถือของพุทธศาสนิกชนเสียอีก

สรุป

จากการศึกษาพิจารณาเปรียบเทียบถึงสภาวะของกำนันในจังหวัดยะลา กับกำนันของจังหวัดนครพนม ดังผู้เขียนได้กล่าวอธิบายมาแล้วในทุก ๆ บท พอที่จะสรุปให้เห็นว่า สภาวะของกำนันในสองจังหวัดนี้มีลักษณะเหมือน ๆ กันและแตกต่างกันอย่างไรบ้าง ในเรื่องที่กล่าวด้วยมูลเหตุจูงใจให้บุคคลเข้ามารับหรือยอมรับเอาตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน อายุผู้ที่เริ่มเข้ารับตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ระยะในการดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน กำนัน และอายุของกำนันทั้งสองจังหวัด ไม่มีความแตกต่างกันมากนัก

แต่ในเรื่องระดับการศึกษาของกำนันนั้น คิดโดยส่วนรวมแล้ว ระดับการศึกษาของกำนันจังหวัดยะลา ยังต่ำกว่าของกำนันจังหวัดนครพนมมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งแล้วกำนันชาวไทยอิสลามนั้นยังมีระดับการศึกษารู้ภาษาไทยน้อยมากและมีกำนันชาวไทยอิสลามที่พูดเขียนอ่านภาษาไทยไม่ได้เลยก็มีจำนวนถึง 10 คน ทั้งนี้เพราะระดับการศึกษาของชาวไทยอิสลามในจังหวัดยะลายังต่ำมาก การที่ระดับการศึกษาของชาวไทยอิสลามต่ำมากนี้เนื่องจากสมัยก่อน พวกไทยอิสลามไม่นิยมส่งบุตรหลานเข้ารับการศึกษาในโรงเรียนของทางราชการแต่กลับนิยมส่งบุตรหลานไปเรียนหนังสืออาหรับที่ปอเนาะ ซึ่งเป็นโรงเรียนทางศาสนาอิสลาม และยังมีสาเหตุเนื่องจากว่าประชาชนส่วนมาก (Majority) ของจังหวัดยะลาเป็นชาวไทยอิสลามพูดภาษามลายู เป็นภาษาที่หนึ่ง อันเป็นเครื่องจูงใจและอุปสรรคสำคัญที่สุดต่อการบริหารการศึกษาในภาคนี้ด้วย

เมื่อระดับการศึกษาของกำนันไทยอิสลามต่ำมาก กำนันส่วนมากก็ไม่มีความเข้าใจในเรื่องอำนาจหน้าที่ของตน ตลอดจนเรื่องที่เกี่ยวกับราษฎรพอที่จะช่วยเหลือชี้แจงกับราษฎรให้เข้าใจต่อการบริหารประเทศได้เท่าที่ควร ซึ่งข้อนี้สมควรที่ทางราชการจะต้องพิจารณา

ปรับปรุงแก้ไขด้วยการฝึกอบรมกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นประจำในระดับจังหวัด และระดับอำเภอ ร่วมไปกับการให้ปลัดอำเภอและเจ้าหน้าที่ออกประชุมอบรม ชี้แจงราษฎรดูแลทุกข์สุขของราษฎรไปอย่างจริงจังสม่ำเสมอด้วย อันเป็นแนวทางจะก่อให้เกิดความเข้าใจอันดี และมีสัมพันธภาพฉันมิตรระหว่างราษฎรกับทางราชการด้วย และการประชาสัมพันธ์ในสังคมชนบทนั้น ขึ้นอยู่กับการติดต่อระหว่างบุคคลต่อบุคคลเป็นหลักสำคัญ

เรื่องเกี่ยวกับฐานะของกำนันโดยทั่วไป กำนันของจังหวัดยะลามีฐานะความเป็นอยู่ดีกว่ากำนันจังหวัดนครพนม กำนันจังหวัดยะลาส่วนมากเป็นผู้มั่งคั่งแห่งท้องถิ่น เป็นเจ้าของสวนยางและสวนผลไม้ แต่กำนันจังหวัดนครพนมส่วนมากมีอาชีพทางการทำนาเป็นหลัก แต่ค่าครองชีพของราษฎรจังหวัดยะลาสูงกว่าของจังหวัดนครพนม การวัดฐานะทางการเงินอันแท้จริงของกำนันทั้งสองจังหวัดนี้ให้ถูกต้องอย่างแท้จริงจึงเป็นเรื่องยาก

เกี่ยวกับเรื่องกำนันอันเป็นบุคคลที่เคารพนับถือของราษฎรในหมู่บ้านตำบลนั้น เฉพาะกำนันที่เป็นชาวไทยอิสลามนั้น มีเรื่องพิเศษมากกว่ากำนันที่เป็นชาวไทยพุทธ ไม่ว่าจะเป็นกำนันของจังหวัดยะลาหรือของจังหวัดนครพนม ในข้อที่ว่า กำนันไทยอิสลามสามารถเป็นได้ทั้งกำนันและผู้นำในทางศาสนาด้วย คือกำนันบางคนเป็นโต๊ะอิหม่าม โต๊ะบิลลา หรือโต๊ะกอเต็บ ซึ่งเป็นกรรมการอิสลามหรือหัวหน้าทางศาสนาอิสลาม มีอำนาจให้คุณให้โทษแก่ราษฎรไทยอิสลามในเรื่องที่เกี่ยวกับศาสนาอิสลามเรื่องครอบครัวมรดกไว้ด้วย ดังนั้นกำนันชาวไทยอิสลามจึงรวมอำนาจของผู้นำในทางปกครองและในทางศาสนาไว้กับตัวกำนันคนเดียวได้ ซึ่งกำนันไทยพุทธมิสามารถมีคุณลักษณะดังนี้ได้ เพราะพระภิกษุเป็นผู้นำทางศาสนา และพระภิกษุเองก็ไม่มีอำนาจให้คุณให้โทษกับราษฎรพุทธศาสนิกชนได้โดยตรง แต่ผู้นำทางศาสนาอิสลามนั้น ศาสนาอิสลามซึ่งเป็นทั้งศาสนาและมีบัญญัติเรื่องกฎหมายบังคับอิสลามิกชนไว้ด้วย กำนันไทยอิสลามซึ่งเป็นผู้นำทางศาสนาด้วยจึงมีฐานะเป็นที่เคารพนับถือของอิสลามิกชน และมีอำนาจมากกว่ากำนันไทยพุทธในเรื่องที่กล่าวด้วย เรื่องนี้เป็นเรื่องพิเศษเฉพาะกำนันไทยอิสลามซึ่งศาสนาเปิดช่องให้มีอำนาจได้ แม้ตัวกำนันเองไม่ได้เป็นผู้นำทางศาสนาหรือผู้มีอำนาจทางศาสนาอิสลามเอง แต่กำนันอาจเป็นลูกของโต๊ะอิหม่ามหรือมีญาติ

พี่น้องเป็นโต๊ะอิหม่ามซึ่งเป็นผู้มีอำนาจทางศาสนาอิสลามในตำบลนั้น อำนาจทางศาสนานั้นย่อมส่งผลสะท้อนมาถึงตัวกำนันด้วย ตามความสัมพันธ์ของบุคคลคือโต๊ะอิหม่ามกับกำนันนั่นเอง

เมื่อทางราชการยอมรับความสำคัญของกำนันผู้ใหญ่บ้านในฐานะบุคคลที่เป็นตัวจักรกลสำคัญในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในระดับหมู่บ้านและตำบล อันเป็นรากฐานของการปกครองทั้งประเทศด้วยแล้ว แต่ทางราชการไม่ทราบสภาวะอันแท้จริงเกี่ยวกับกำนันผู้ใหญ่บ้านแล้ว ก็เป็นเรื่องยากที่ทางราชการจะจัดการปรับปรุงแก้ไขในเรื่องเกี่ยวกับกำนันผู้ใหญ่บ้านให้สำเร็จผลด้วยดี ข้อเท็จจริงเพียงบางส่วนอันเกี่ยวกับสภาวะของกำนันในสองจังหวัดซึ่งผู้เขียนได้นำมาแสดงไว้ในเรื่องนี้ย่อมพอที่จะแสดงให้เห็นว่า ควรที่จะมีการปรับปรุงแก้ไขและพัฒนาผู้ซึ่งเป็นตัวจักรกลสำคัญซึ่งกล่าวมาแล้วในการบริหารราชการแผ่นดินอย่างไรบ้างต่อไป.

ท่านจะศึกษา PERSONNEL ADMINISTRATION **ในประเทศไทย**

โดยถูกต้องแน่นอนได้จากที่เดียว คือ

"วารสารข้าราชการ"

หนังสือรายเดือนของสำนักงาน ก.พ.

ค่าบำรุงรวมค่าส่งปีละ 32 บาท บอกรับพร้อมกับส่งเงินค่าบำรุงล่วงหน้าไปยัง

"ผู้จัดการวารสารข้าราชการ สำนักงาน ก.พ. ในพระบรมมหาราชวัง พระนคร"

โทรศัพท์ 22803

SUMMARY

Comparative Study of
Kamnans in the Provinces of Yala and Nakornpanom

by Thien Thamathip

Kamnans (commune leaders) have important role in the administration of the provinces, especially at the commune (Tambol) and village (Mooban) levels. Kamnans are people's representatives and the closest administrative officials to the people. The Kamnan acts as a liaison between the government and the people in the rural areas. His importance may be judged by the fact that 22,497,724 (88%) of the total population in 1960 resided in rural Thailand.

Because of the importance of the Kamnan the writer of this article decided to make a study of the conditions under which they operate and of Kamnan characteristics. Two remote provinces were selected for study. Yala Province in the south and Nakornpanom in the northeast. The people of these provinces are quite different from people in the central part of the country, especially is this so in Yala Province where a majority to the people are Muslims.

The data for this study was collected in 1961 during meetings in Bangkok of Kamnans from the two provinces. The data was gathered by questionnaire interview and observation. Forty-two Kamnans from Changwad Yala, apout 93% of the total in the province, and 62 Kamnans from Changwad Nakornpanom about 82% of the total, participated in the study. The study's conclusions were as follows:

1. Incentives

The largest group of Kamnans, about 30%, said that they wanted to help the country in its administration. The rest of them mentioned other factors, such as being persuaded to serve by government officials, but a few Kamnans said that they volunteered to serve.

2. Age

About 80% of the Kamnans were between 40 and 60 years of age. About 10% were over 60. The average was 48. The average age at appointment was 39. About 25% were appointed when they were between 36 and 40 years of age but 65% were appointed when they were between 31 and 45 years old. Excluding their experience as village headman, approximately 75% had been Kamnans, for 30 to 35 years. Three percent had from one to ten years service. The average tenure of service as a Kamnan was 9 years.

3. Profession

Most of the Kamnans were farmers and gardeners (about 80%). So we can see that Kamnans in both Changwads were agriculturists.

Apart from his nominal salary, 80% of Yala Province Kamnans earned from approximately 500 to 1,500 baht per year in cash. About sixty-three percent of the Kamnans in Nakornpanom Province earn less than 500 baht per year in cash. The worked difference here may be at least partially attributable to the lower cost-of-living in Nakornpanom.

Moreover, the economy in rural areas is more a subsistence economy than a money economy, a Kamnan's cash income is not a good indicator of his financial status.

4. Educational Background and Knowledge of the Thai Language

In Yala, as in the other three provinces in southern provinces where population is largely Muslim, there are two systems of education in Thai Schools and Islam Schools (por-noh). All 10 buddhist Kamnans attended Thai schools, 8 of these had 4 years of primary education or higher.

The education of 32 Thai-Islam Kamnans can be classified as follows: 13 of them had been in both Thai and Islam schools; 4 of them went to Thai schools only; 8 of them went to Islam schools only; while 7 of them attended neither school. Fluency in the Thai language of Islam Kamnans is another side of the problem. Two of them (6.2%) can speak, write and read Thai well; 12 (37.5%) can speak, write and read quite good; and the rest, 18 of them (51.2%), don't understand Thai well enough to be of real use. Their ability in using Malayan language of Islam Kamnans is as follows: 4 of them (12.5%) can read and write very well; 9 (28.1%) can read and woite well; 10 (31.1%) can barely read and write; and the remaining of 9 (28.1%), can only speak. Please note that all Kamnans are fluent in the Malayan language as they go by with it.

At Nakornpanom 86 Kamnans (91.3%) finished 4 years of primary education. So the educational levels of Kamnans of the two provinces are much different.

5. Kamnans' understanding of their own authority

A study of Kamnans' understanding of their own authority of Buddhist Kamnans in Changwad Yala revealed that 80% of them understand very well; only 2 out of 32 Islam Kamnans understand well, 19 (59.4%) understand moderately well and the rest (11) understand a little. In contrast where 34 Kamnans (43.5%) in Nakornpanom understand moderately well. So we can say that most of Kamnans in Nakornpanom understand their authorities better than Kamnans in Yala.

Causes of incomprehension are lack of education and exposure. Most of the Kamnans only know their power and authorities as far as they were told by the district officials (Amphur).

6. Kamnans' position in society

At commune and village levels a Kamnan is the leader in several ways; he is the head of administrative official of the commune, a religious leader, and more often than not, is prosperous too. He is thus regarded highly by his people. A Kamnan is both a formal and informal leader, but an Islam Kamnan is very much respected by Thai - Islam people in the south because he can be both an administrative official and a religious leader. Some Kamnans are heads of Islam religion order; such as *Toh-imam*, *Toh-billa* or *Toh-gortep*. They are empowered to grant rewards or punishment to Islam people according to the Islam precepts which cover both spiritual and civil matters, such as laws governing family affairs and inheritance. Even if a Kamnan is only a "*Haji*" he will be respected. Besides he may be a relative of a *Toh-imam*. The relations between a Kamnan and a religious leader effected a Kamnan in the south very much. A Buddhist Kamnan can not have such an influence, as he is not sactioned by the Buddhist scripture.

In sum, this article, in the Thai version, includes important data covering various aspects of the Kamnan in the two crucial regions of the Kingdom. To any serious student of the Thai government and culture this article should be required reading.

นโยบายแรงงาน*

โดย นิคม จันทรวิทุร

นโยบายแรงงานกับการพัฒนาเศรษฐกิจ

ความเจริญของประเทศชาติจะมีขึ้นได้ จะต้องอาศัยการเศรษฐกิจที่ดีเป็นพื้นฐาน ประเทศใดที่มีภาวการณ์ทางเศรษฐกิจดี รัฐบาลของประเทศนั้นก็อาจจะบริหารประเทศไปสู่ความก้าวหน้าได้โดยง่าย น่ายินดีที่รัฐบาลไทยในปัจจุบันได้ตระหนักถึงข้อนี้ และพยายามจะสร้างเศรษฐกิจของประเทศ โดยกำหนดให้มีแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติเป็นหลักในการดำเนินงาน

แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติวางแนวการปรับปรุงส่งเสริมและเพิ่มพูนการทำงานในด้านเกษตร อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การพลังงาน การคมนาคม การศึกษา สาธารณสุข และการสังคมสงเคราะห์ จุดมุ่งหมายของการพัฒนาเศรษฐกิจนั้นอยู่ที่การส่งเสริมให้ประชาชนได้มีรายได้และมีมาตรฐานการครองชีพสูง โดยรัฐบาลเข้าช่วยปรับปรุงบริการต่าง ๆ ที่มีส่วนสนับสนุนในการทำมาหากิน

อีกนัยหนึ่ง แผนพัฒนาเศรษฐกิจจะช่วยประชาชนให้รู้จักใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ ปรับปรุงการทำมาหากินให้มีการผลิตที่ให้ผลสูงขึ้น จนมีรายได้สูงพอที่จะยกมาตรฐานความเป็นอยู่มีระดับอันพอสมควรได้ การที่จะบรรลุผลจำต้องอาศัยปัจจัยหลายประการ เช่น การลงทุนในการอุตสาหกรรม การปรับปรุงวิธีการผลิต และการช่วยให้บุคคลที่อยู่ในวัยทำงานได้มีงานทำที่เหมาะสม โดยเหตุนี้ การพัฒนาเศรษฐกิจจึงมีขอบเขตกว้างขวางและขึ้นอยู่กับปัจจัยทางสังคมและเศรษฐกิจมากมาย แต่ที่สำคัญที่สุดก็คือ ประชากร เพราะการที่การผลิตและรายได้จะเพิ่มขึ้นได้นั้นต้องอาศัยงานของอุตสาหกร นักประดิษฐ์รวมทั้งเจ้าของเงินทุนและแรงงานซึ่งจะเป็นผู้ปฏิบัติตามแผนงานเหล่านั้นด้วย

---

*ในการจัดทำเอกสารนี้ ผู้เขียนได้รับการช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่กองแรงงานหลายนาย เช่น คุณชลินทร์ อมรธรรม คุณพร อุดมพงษ์ และคุณประเสริฐ รื่นจิตร จึงขอขอบคุณไว้ ณ ที่นี้ด้วย.

ฉะนั้น ผลสำเร็จของการพัฒนาเศรษฐกิจจึงขึ้นอยู่กับประชากรเป็นหลักสำคัญ การที่จะได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาตินั้น การหาเงินลงทุน การสะสมเงินตลอดจนการค้นหาวิธีการใหม่ๆ นั้น ย่อมต้องอาศัยบุคคลที่กล้าเสี่ยง ขยันขันแข็ง มีความรู้ความชำนาญงาน ประสบการณ์ในหลายประเทศชี้ให้เห็นว่า อุปสรรคอันสำคัญที่สุดของการพัฒนาเศรษฐกิจได้แก่ การขาดบุคคลประเภทที่ได้กล่าวมาข้างต้นนี้เป็นสำคัญ

โดยเหตุนี้ การพัฒนาเศรษฐกิจจึงมีความสำคัญอย่างใกล้ชิดกับเรื่องแรงงาน แรงงานหรือที่ภาษาอังกฤษเรียกว่า Manpower นั้น หมายถึงประชากรในวัยทำงานซึ่งโดยปกติมีอายุระหว่าง 14 ถึง 60 ปี แรงงานยังแบ่งออกเป็นสองส่วน คือแรงงานที่ผลิต (Labour Force) ได้แก่ ผู้ที่ทำงานและผู้ว่างงานและแรงงานที่ยังไม่ผลิต (Not employed) ได้แก่ นักเรียน นักศึกษา แม่บ้าน แรงงานคือประชากรที่ทำหน้าที่ริเริ่ม ดำเนินการ ควบคุม และประกอบการต่างๆ ทางเศรษฐกิจ แรงงานนอกจากจะเป็นสมาชิกของประเทศเช่นเดียวกันกับประชากรอื่นๆ แล้ว ยังเป็นทรัพยากรของชาติอันสำคัญที่สุด โดยปกติทรัพยากรของชาติแบ่งออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ๆ คือ ทรัพยากรธรรมชาติ (Natural Resources) กับทรัพยากรมนุษย์ (Human Resources) ประเทศใดจะเจริญมั่งคั่งจะต้องประกอบด้วยบริมาณและคุณภาพของทรัพยากรทั้งสอง ในยุคแห่งความเจริญทางอุตสาหกรรมและวิทยาศาสตร์เช่นปัจจุบันทรัพยากรมนุษย์ได้กลายเป็นปัจจัยสำคัญที่สุด เพราะเป็นผู้คิดค้นและแสวงหาวิธีการที่จะนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ให้เป็นประโยชน์ที่สุด

อย่างไรก็ดี แรงงานของชาติจะอำนวยประโยชน์แก่การพัฒนาเศรษฐกิจได้แค่ไหนเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับการจัดงานด้านแรงงาน ซึ่งได้แก่การกำหนดและวิธีปฏิบัติตามนโยบายแรงงาน

บทความนี้จะได้กล่าวถึงนโยบายด้านแรงงาน และก่อนอื่นขอเสนอข้อเท็จจริงและปัญหาบางประการเสียก่อน

ปัญหาแรงงาน

เมื่อพูดถึงปัญหาแรงงานก็คือพูดถึงปัญหาประชากรนั่นเอง เพราะแรงงานก็คือประชากรในวัยผลิต ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี ได้แถลงต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 13

สิงหาคม 2504 ว่า ประเทศไทยกำลังอยู่ในระยะที่พลเมืองได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว คือ ประมาณปีละ 800,000 คน หรือประมาณร้อยละ 2.8 ต่อปี การที่มีพลเมืองเพิ่มขึ้นเช่นนี้ย่อมเป็นเรื่องที่น่ายินดี เพราะหมายความว่าเราจะมีคนมาช่วยกันทำงานสร้างสรรค์ความเจริญและความมั่นคงให้แก่ประเทศ แต่ความเจริญดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยปัจจัยหลายประการ เช่น พลเมืองจะต้องมีคุณภาพดี กล่าวคือ มีอนามัย มีจิตใจดี มีความรู้มาก มีความชำนาญสูง รู้จักความรับผิดชอบ รัฐบาลจึงมีภาระหลายด้าน เช่น ต้องมีบริการด้านสาธารณสุขให้เพียงพอที่จะดูแลเด็กที่เกิดใหม่ให้โตขึ้นเป็นพลเมืองที่แข็งแรง จะต้องมีบริการด้านการศึกษา อาชีวศึกษา ให้เพียงพอ เพื่อช่วยให้เยาวชนเหล่านี้เติบโตขึ้นอย่างเป็นคนมีความรู้ความชำนาญสามารถประกอบอาชีพได้เป็นหลักฐาน

ภาระที่สำคัญที่สุดอีกอันหนึ่ง ก็คือต้องมีงานที่จะให้พลเมืองใหม่เหล่านี้ทำ เรื่องนี้จะเห็นได้ชัดในคราวที่ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีเดินทางไปตรวจราชการภาคตะวันออกเฉียงเหนือเมื่อเดือนมิถุนายน 2504 ท่านได้กล่าวว่า เมื่อเดินทางไปตรวจราชการที่ใดก็มักจะพบเด็ก ๆ มาห้อมล้อมจำนวนมาก เวลานี้คนไทยเพิ่มขึ้นปีหนึ่งมาก ๆ เด็ก ๆ ที่มุงอยู่เหล่านี้จะเป็นผู้ใหญ่มีลูกหลานออกไปอีกต่อไปเท่าไรก็ไม่รู้

แม้ว่าข้อเท็จจริงเกี่ยวกับภาวะและปัญหาแรงงานยังไม่มีการสำรวจกันอย่างละเอียด แต่จากหลักฐานทั้งหลายที่มีอยู่ก็พอจะกล่าวได้ว่า ประชากรในวัยทำงานได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เพราะพลเมืองของเราได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว การที่มีอัตราเกิดสูงขึ้นก็หมายถึงว่าจะมีเด็กมากขึ้น และอัตราอยู่รอดขึ้นเท่าไร จำนวนเด็กหรือประชากรที่อยู่ในวัยแรกหรือประชากรใหม่นั้นเองก็มีเป็นจำนวนมาก ตัวอย่าง เช่น ถ้าเด็กอายุต่ำกว่า 1 ขวบ มีประมาณร้อยละ 5 ของประชากรทั้งหมด ถ้าอัตราเพิ่มของพลเมืองสูงขึ้น เด็กที่อายุต่ำกว่า 1 ขวบ ก็จะเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 6 หรือ 7 ก็ได้ เด็กจำนวนมากที่เกิดตาม ๆ กันมานี่เอง ก็เป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่าการบริโภคต้องเพิ่มขึ้นอีก ในขณะที่จำนวนแรงงานซึ่งหมายถึงประชากรในวัยระหว่างอายุ 14–60 ปี ยังอยู่ในจำนวนคงที่ เพราะฉะนั้นแรงงานจำนวนเท่าเดิมจึงมีภาระจะต้องผลิตให้มากขึ้น เพื่อให้ได้เพียงพอกับการบริโภคของจำนวนประชากรทั้งหมดที่เพิ่มขึ้นด้วย จึงกล่าวได้ว่า ในระยะแรกของการที่มีอัตราเกิดสูงขึ้น ภาระของแรงงานที่จะต้องผลิตก็ต้องมีมากขึ้นตาม แรงงานคนหนึ่ง ๆ อาจจะต้องผลิตให้มากขึ้นพอที่จะบริโภคถึง 3 คนก็ได้

ถ้าการเพิ่มจำนวนพลเมืองมีติดต่อกันเป็นระยะเวลากว่า 10 ปีขึ้นไป จำนวนเด็กที่เกิดใหม่ซึ่งเพิ่มขึ้นอย่างมากมายก็จะค่อย ๆ เติบโตเข้าเขตอายุ 14 ปี หรือกว่านั้น อาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าจะมีพลเมืองจำนวนมากมาเข้าสู่กลุ่มแรงงานของชาติ และหรือนัยหนึ่งเข้าสู่แรงงานและเป็นส่วนหนึ่งของแรงงาน สิ่งสำคัญที่สุดที่จะต้องจัดทำในระยะนี้ก็คือ จะต้องเตรียมการให้เด็กหรือเยาวชนหรือแรงงานรุ่นใหม่นี้เป็นแรงงานที่ดีและสามารถผลิตได้ นั่นก็คือ การให้การศึกษาในวิชาความรู้ทั่วไป ในวิชาชีพหรือวิชาอื่นในชั้นอุดมศึกษา เพื่อให้แรงงานนั้นพร้อมที่จะผลิตผลงานได้อย่างเต็มที่ ระยะในระหว่างการเตรียมการที่จะสามารถผลิตได้รวมทั้งการฝึกฝนฝีมือต่าง ๆ ของแต่ละคนนั้นย่อมมีความแตกต่างกันไป ทั้งนี้เนื่องมาแต่เหตุต่าง ๆ หลายประการ เช่น ความสามารถของสติปัญญาที่จะรับความรู้ ความสามารถของพ่อแม่หรือของผู้อุปการะที่จะส่งเสียให้เล่าเรียน กำลังของรัฐบาลที่จะสามารถสร้างสถานที่ในการศึกษาอบรมให้เพียงพอทั้งคุณภาพและปริมาณ มูลเหตุ 3 ประการใหญ่ ๆ ที่กล่าวนี้ เป็นสิ่งที่ทำให้แรงงานแต่ละคนไม่สามารถจะรับการศึกษาอบรมได้เท่ากันได้เต็มที่และทั่วทุกคน สำหรับเหตุประการแรกซึ่งเกี่ยวกับตัวของผู้รับการศึกษาอบรมนั้น ส่วนใหญ่นั้นย่อมมาจากกำเนิด อันเป็นสิ่งที่จะช่วยเหลือหรือแก้ไขได้ยาก สมัยนี้มีมาตรสำหรับวัดสติปัญญา ซึ่งเรียกว่า I.Q. (Intelligence Quotient) คนที่มี I.Q. สูง นอกจากมีความสามารถอย่างอื่นแล้ว ก็ยังจะสามารถรับความรู้ได้มากด้วย ผู้ที่มี I.Q. ต่ำ นอกจากจะด้อยในความสามารถทางอื่นแล้วก็จะสามารถรับความรู้ได้น้อยด้วย นิสัยใจคอประจำตัวของเด็กก็มีความสำคัญ เด็กคนหนึ่งอาจจะยินดีและสามารถเรียนวิชาหนึ่งและรักวิชานั้นมากกว่าวิชาหนึ่ง ซึ่งเป็นเรื่องที่จะต้องเลือกเรียนหรือรับการศึกษาอบรมในวิชาที่ชอบนั้น การศึกษาอบรมจึงจะได้ผลมากที่สุด เหตุประการที่สอง ถ้าความสามารถของผู้ปกครองในด้านการเงินที่จะส่งเสียให้เด็กนั้นได้รับการศึกษาอบรมมีน้อย รัฐบาล องค์การและพวกมีจิตสงเคราะห์ทั้งหลายก็จะตั้งทุนการศึกษาให้โอกาสแก่เด็กที่เรียนดี คือ หมายถึงที่มีสติปัญญาดีได้เรียนสูงยิ่ง ๆ ขึ้นไป การที่รัฐบาลจัดตั้งโรงเรียนให้ผู้เข้าเรียนไม่ต้องเสียค่าเล่าเรียนก็มีอยู่เป็นจำนวนไม่น้อย ซึ่งเป็นการช่วยเหลือได้อย่างหนึ่ง ทำให้เด็กได้มีโอกาสเล่าเรียนรับการศึกษาต่อไปจนถึงขั้นสูงสุดเท่าที่สติปัญญาของเด็กเหล่านั้นจะรับไว้ได้ ประการที่ 3 เกี่ยวกับจำนวนครูผู้ฝึกสอน สถานที่และอุปกรณ์การให้การศึกษาและอบรมแก่เยาวชนรุ่นใหม่ยังไม่ดีพอหรือยังไม่เพียงพอ

จากรายงานของกระทรวงศึกษาธิการเผยผลการสำรวจจำนวนนักเรียนของคณะอนุกรรมการสาขารัฐศาสตร์และสาขาสังคมวิทยาสภาวิจัยแห่งชาติว่า นับจาก พ.ศ. 2498 ถึง พ.ศ. 2501 นักเรียนเพิ่มขึ้นเฉลี่ยแต่ละปีประมาณปีละ 176,015 คน โดยเฉพาะสถิติในปี 2501 มีจำนวนนักเรียนตั้งแต่ชั้นอนุบาลถึงเตรียมอุดมศึกษา 3,319,595 คน แต่มีครูรวมทั้งสิ้นเพียง 93,744 คน ถ้าจะเพิ่มครูให้พอจะต้องเพิ่มถึง 25,000 คน นอกจากนี้ยังจะต้องเตรียมโรงเรียน ห้องเรียน ครุภัณฑ์ เพิ่มขึ้นอีกให้เพียงพอกับความจำเป็น สิ่งเหล่านี้ คือ ภาระของฝ่ายรัฐบาล เรามีพระราชบัญญัติประถมศึกษาบังคับให้เด็กเข้ารับการศึกษาชั้นประถมศึกษา ซึ่งแต่เดิมมีเพียงประถม 1 ถึง 4 แต่ระยะหลังนี้ได้ขยายประถมศึกษาแผนใหม่ถึงประถม 7 การมีกฎหมายบังคับเด็กเข้าเรียนการศึกษาเช่นนี้ นอกจากเพื่อให้มีผู้รู้หนังสือจำนวนมากขึ้นแล้ว ในแง่ของแรงงานและแง่ของเศรษฐกิจยังเป็นวิธีการหนึ่งที่จะให้แรงงานมีคุณภาพยิ่งขึ้น ปรากฏตามสถิติว่าผู้ที่พ้นจากการประถมศึกษา คือ ประถม 4 ของทั้งประเทศ ปีหนึ่งมีราว 4 แสนคน และในจำนวน 4 แสนนี้มีประมาณร้อยละ 30 ที่ศึกษาเล่าเรียนหาความรู้เพิ่มเติมสูงยิ่งขึ้นไป บ้างก็ไปทางสายอาชีวศึกษา บ้างก็ไปทางสายสามัญศึกษา แต่ส่วนอีกร้อยละ 70 คือ ราว 3 แสนคน คงจบการศึกษาเพียงแค่นั้น แล้วกลับไปอยู่กับพ่อแม่หรือผู้ปกครองที่บ้าน ประเทศของเรามีการกสิกรรมเป็นพื้นซึ่งมีการทำนาถึงราวร้อยละ 80 เด็กเหล่านี้ส่วนใหญ่ก็จะไปช่วยพ่อแม่หรือผู้ปกครองทำไร่ไถนาต่อไป วิชาความรู้เพียงประถมปีที่ 4 ซึ่งได้เรียนมาอย่างมากก็เพียงอ่านออกเขียนได้ ความเจริญในด้านการศึกษาของเยาวชนซึ่งเป็นแรงงานรุ่นใหม่นี้ก็คงหยุดอยู่เพียงแค่นั้น ยังไม่เพียงพอที่จะนำไปพัฒนาวิธีการทำนาที่เคยปฏิบัติมาให้ดีขึ้นไปกว่านั้นได้ หากว่าเราจะไม่คำนึงถึงวิธีการของการทำนาหรือการกสิกรรมว่า จะทำได้เต็มที่เพียงใด เพียงแต่คิดถึงเฉพาะการศึกษาอบรมแก่แรงงานรุ่นใหม่เท่านั้น ก็เป็นที่น่าเสียดายเป็นข้อแรกแล้วว่า แรงงานรุ่นใหม่มิได้รับการพัฒนาอย่างเต็มที่เท่าที่ควร จริงอยู่รัฐบาลปัจจุบันเห็นความสำคัญของการศึกษา พยายามทุ่มเทงบประมาณของแผ่นดินเข้าช่วยพัฒนาการศึกษาเป็นจำนวนมาก และมากที่สุดเมื่อเทียบกับงานของกระทรวงอื่น แม้กระนั้นทางฝ่ายกระทรวงศึกษาธิการเองก็ยังยอมรับว่า งบประมาณที่ได้รับอยู่ในขณะนี้ยังไม่สามารถที่จะจัดตั้งโรงเรียน จัดหาครูและอุปกรณ์การสอนให้เพียงพอกับจำนวนเด็กที่เกิดมาใหม่ได้ เท่าที่ทำอยู่ในปัจจุบันก็พยายามทำให้ได้มากที่สุดและกว้างขวางที่สุดเท่านั้น จึงเป็น

ปัญหาว่า เด็กเกิดมาใหม่หรือแรงงานรุ่นใหม่และรุ่นจากนี้ต่อไปส่วนใหญ่นั้น อาจจะไม่ได้รับการศึกษาอบรมหรือการพัฒนาความรู้อย่างเต็มที่ เด็กส่วนหนึ่งในจำนวนนี้อาจจะมีสติปัญญาดี I.Q. สูง แต่เด็กนั้นไม่อาจที่จะศึกษาเล่าเรียนต่อได้ นับว่าทำให้ขาดแรงงานที่มีคุณภาพไปไม่น้อย ฉะนั้น จำเป็นที่จะต้องหาทางช่วย ซึ่งอาจจะเป็นในรูปการฝึกอาชีพในระยะสั้น ให้ความรู้ในการทำมาหากินหรือปรับปรุงการทำมาหากินอย่างที่ทำกันอยู่ในประเทศเดอรก์ อินเดีย ฯลฯ เป็นต้น

ประเทศไทยเป็นประเทศกสิกรรม พลเมืองส่วนใหญ่เป็นเกษตรกร ปัญหาแรงงานอันสำคัญจะเกี่ยวกับการทำงานในเกษตร ในชนบท ชาวเกษตรมีระยะเวลาการทำงานอยู่อย่างจริงจังรวม 4 หรือ 5 เดือนเท่านั้น ส่วนเวลาอีก 7 หรือ 8 เดือนที่เหลือของปีหนึ่ง ๆ หมดสิ้นไปด้วยความว่างเปล่า คือ อยู่เฉย ๆ หรือไม่ก็หาความสนุกสนานไปอันไม่ก่อให้เกิดผลดีแก่ทางเศรษฐกิจแม้แต่น้อย คงมีชาวเกษตรอยู่ส่วนหนึ่งเท่านั้น ซึ่งส่วนมากเป็นผู้ที่อยู่ในวัยฉกรรจ์ หรือผู้ที่เป็นหัวหน้าครอบครัวมีภาระต้องเลี้ยงดูครอบครัวที่จำเป็นต้องเดินทางไปทำงานตามท้องที่อื่นหรือในเมืองใหญ่ ๆ บุคคลเหล่านี้เป็นแรงงานไม่มีฝีมือ งานที่ได้จึงเป็นงานทำสวน ทำไร่ หรือแบกหาม มีรายได้พอใช้จ่ายระหว่างอยู่ทำงาน บางรายก็อพยพครอบครัวไปด้วย ซึ่งทำให้การดำรงชีวิตเป็นไปอย่างลำบากยากเข็ญ ทั้งอาจยังให้เกิดปัญหาทางสังคมต่าง ๆ ได้ สาเหตุที่ชาวชนบททำงานไม่เป็นที่และไม่สามารถได้งานที่มีรายได้ดี ก็เพราะแรงงานเหล่านี้ขาดความรู้ความชำนาญ อย่างมากก็เพียงอ่านออกเขียนได้ ทั้งขาดการฝึกปรือในฝีมือหรืออาชีพอย่างหนึ่งอย่างใดโดยเฉพาะ อย่างไรก็ดี ถึงแม้แต่แรงงานที่มีความรู้ความชำนาญเองในปัจจุบันก็มีความลำบากในการหางานทำ บางคนต้องเข้าทำงานในอัตราค่าจ้างที่ต่ำกว่าควร ทำให้ไม่พอเพียงที่จะนำมาเป็นค่าใช้จ่ายยังชีพแม้แต่ของตัวเองคนเดียว บางรายจำต้องเข้ารับทำงานในประเภทที่ตนไม่มีความรู้อย่างพอเพียงหรือไม่มีความถนัดต่องานนั้น แต่ที่จำต้องยอมทำเพราะว่างานหายาก ถ้าหากไม่จำใจทำก็ไม่สามารถจะหางานอื่นทำได้ ขณะนี้เกือบจะเป็นของธรรมดาแล้วที่นักศึกษาซึ่งจบจากอาชีวะชั้นสูงก็ดีหรือจากมหาวิทยาลัยก็ดี ต้องนั่งไขว่คว้าหางานอยู่เป็นเวลานานกว่าจะได้ทำ ในขณะที่กำลังหางานอยู่ก็ต้องกินอยู่ใช้สอยโดยอาศัยเงินจากพ่อแม่หรือผู้ปกครองประทังไปพลางก่อน มีอยู่จำนวนไม่น้อยในบุคคลเหล่านี้ที่ใช้เวลาหางานนับเป็นแรมปี จนทำให้จิตใจ

เสื่อมเสีย มีความกังวลห่วงใย และหมดความเชื่อในตนเองลงไปทุกที ความสามารถที่มีอยู่ก็ไม่อาจจะนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์โดยการทำงานได้ เป็นความสูญเสียของแรงงานที่ไม่ได้ทำงานก่อให้เกิดผลผลิตไปเปล่าอีกทางหนึ่ง

การที่บุคคลที่มีการศึกษาว่างงานอยู่ บางคนกล่าวว่าเป็นเพราะขาดความสามารถและความชำนาญตามที่นายจ้างต้องการ บางคนเลือกงานต้องการทำงานในสำนักงานหรืองานที่มีรายได้ดี แต่ยังมีข้อเท็จจริงอีกอย่างหนึ่งปรากฏชัด คือ ประเทศของเรายังมีงานด้านพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรมไม่เพียงพอกับจำนวนแรงงานที่เพิ่มขึ้น

โดยสรุป ปัญหาแรงงานในประเทศไทยขณะนี้ เป็นปัญหาที่ประเทศเพิ่งพัฒนาทั้งหลายประสบอยู่เช่นเดียวกัน คือ ประชากรและแรงงานได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว แรงงานส่วนใหญ่ที่อยู่ในชนบทมีงานทำเป็นครั้งคราวและบางครั้งอพยพไปทำงานยังต่างท้องที่หรือในเมือง แรงงานเหล่านี้มีการศึกษาต่ำ ขาดความรู้ความชำนาญ ทำงานเกษตรเช่นบรรพบุรุษทำมา โดยปีหนึ่งมีเวลาทำงานเพียง 140 วัน แรงงานบางส่วนที่ได้รับการศึกษา แต่ความรู้ความชำนาญไม่พอ กำลังประสบปัญหาการหางานที่เหมาะสมลำบาก ภาวะการว่างงานจึงเริ่มปรากฏในท้องที่บางแห่งโดยเฉพาะในเมืองหลวงซึ่งเป็นที่ตั้งของสถาบันการศึกษา มีนักศึกษาสำเร็จความรู้ประโยคสามัญและอาชีวะในปีหนึ่ง 70,000 – 80,000 และสามารถเรียนต่อได้เพียงครึ่งหนึ่ง ที่เหลือจึงต้องหางานทำ เนื่องจากงานทางพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรมกำลังอยู่ในระยะเริ่มต้น ฉะนั้น โอกาสที่จะได้งานจึงมีน้อย จึงพยายามเข้าสอบแข่งขันชิงตำแหน่งของทางราชการซึ่งก็มีไม่เพียงพอที่จะรับได้ทั้งหมด

รัฐบาลได้ตระหนักถึงเรื่องนี้ โดยพยายามส่งเสริมการอุตสาหกรรมในประเทศ โดยสนับสนุนให้คนไทยได้ก่อตั้งการอุตสาหกรรม ทั้งแนะนำและเชิญชวนชาวต่างประเทศเข้ามาลงทุนก่อตั้งอุตสาหกรรมขึ้นในประเทศไทย และการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐบาลในบางแขนงต้องทำการก่อสร้างและมีงานโยธาขึ้น แต่คงจะต้องใช้เวลาพอสมควรที่จะสามารถสร้างงานให้เพียงพอแรงงานที่เพิ่มขึ้น

ด้วยเหตุนี้ ปัญหาและสภาพการณ์ของแรงงานในประเทศเรา ควรจะได้มีการพิจารณาวิธีแก้ไขปรับปรุงหรือวางแนวทาง เพื่อกู้ให้ภาวการณ์ที่เป็นอยู่ในขณะนี้ได้มีสภาพ

ดังนั้น การศึกษาหาวิธีแก้ไขตลอดจนการดำเนินการให้ได้ผลนั้นก็คือการกำหนดนโยบายด้านแรงงานเป็นเบื้องแรก

นโยบายแรงงาน (Labour Policy)

นโยบายแรงงาน หมายถึงแผนงานส่งเสริมและสนับสนุนการใช้แรงงานให้มีประสิทธิภาพ เพื่อประโยชน์ในการเสริมสร้างกำลังทางเศรษฐกิจความผาสุกของประชาชนและความมั่นคงของประเทศชาติ นโยบายแรงงานมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

ประการแรก ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการทำงานอย่างเต็มอัตรา หรือเพื่อใช้ทรัพยากรและแรงงานที่มีอยู่ให้เป็นประโยชน์มากที่สุด เฉพาะอย่างยิ่ง แรงงานที่ว่างเปล่าหรือยังไม่ได้มีการใช้เต็มที่

ประการที่สอง คุ้มครองแรงงานโดยวางมาตรฐานขั้นต่ำในการใช้แรงงานเพื่อให้ลูกจ้างมีความปลอดภัย สุขภาพและอนามัย สามารถทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มุ่งที่จะคุ้มครองแรงงานหญิงและเด็ก นอกจากนี้ยังพยายามที่จะวางระเบียบเกี่ยวกับผลประโยชน์ของลูกจ้างให้เป็นธรรมและให้ได้รับรายได้เพียงพอในการครองชีพ และเพียงพอที่จะแสวงหาความก้าวหน้าต่อไป

ประการสุดท้าย ส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีให้เกิดขึ้นระหว่างลูกจ้างกับนายจ้าง หาทางป้องกันและระงับข้อพิพาท เพื่อจะให้บังเกิดความสงบในวงการพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม อันยังผลให้เกิดประสิทธิภาพในการผลิตยิ่งขึ้น

นโยบายแรงงานแห่งชาติจึงประกอบด้วย

1. นโยบายการทำงาน
2. นโยบายคุ้มครองแรงงาน
3. นโยบายแรงงานสัมพันธ์

1. นโยบายการทำงาน (Employment Policy) ได้แก่การส่งเสริมให้บุคคลในวัยทำงานได้มีงานทำ โดยการสำรวจและวิจัยการทำงานและการว่างงาน การจัดให้มีการแนะแนวอาชีพ การฝึกอาชีพและการจัดหางาน และพิจารณาละเอียดได้ ดังนี้

(1) การสำรวจเพื่อให้ทราบปริมาณแรงงาน (Labour Survey)

การสำรวจ คือ การค้นคว้าเพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงที่เป็นอยู่ว่ามีอย่างไร ขณะนี้เรากล่าวถึงประชากรผู้บริโภคและแรงงานผู้ผลิต กล่าวถึงผู้ว่างงาน กล่าวถึงผู้ทำงานไม่เต็ม

อัตรา หรือการทำงานต่ำระดับ เราทราบสิ่งเหล่านี้โดยการประมาณทั้งนั้น เว้นแต่จำนวนประชากรอย่างเดียว ซึ่งมีการสำรวจสำมะโนประชากรอยู่เป็นประจำ การสำรวจในเรื่องแรงงาน แม้จะมีพระราชบัญญัติสำรวจสภาวะกรรมกรมาตั้งร่วม 30 ปีแล้วก็ตาม แต่ก็หาได้กระทำการอย่างเต็มที่และตลอดมาไม่ เพิ่งจะมีการสำรวจเกี่ยวกับแรงงานอย่างจริงจัง แต่เป็นรูปทดลองและอยู่ในวงแคบเป็นครั้งแรกเมื่อ 2 ปีมานี้เอง การสำรวจนี้ให้ชื่อว่าการสำรวจการจ้างงานในท้องที่จังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีทุก 6 เดือน เก็บข้อมูลที่เกี่ยวกับจำนวนคนทำงานในสถานประกอบการประเภทต่าง ๆ ว่ามีจำนวนคนทำงานเท่าใด อยู่ในประเภทกิจการอย่างใด จำนวนคนทำงานเมื่อ 6 เดือนก่อน และ 6 เดือนภายหลัง และความตั้งใจที่จะขยายกิจการใน 6 เดือนข้างหน้า เพื่อทราบว่าจะมีตำแหน่งงานว่างเพิ่มขึ้นมากน้อยเพียงใดเป็นต้น การสำรวจในรูปนี้กำลังจะขยายไปยังต่างจังหวัดอีกด้วย

การสำรวจแรงงานเป็นสิ่งจำเป็นและเป็นความสำคัญอันดับแรกซึ่งจะต้องลงมือปฏิบัติก่อน ในการประชุมระหว่างประเทศภาคพื้นอาเซียอาคเนย์เกี่ยวกับแรงงาน ซึ่งองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้จัดให้มีขึ้นที่จังหวัดพระนคร เมื่อ พ.ศ. 2495 ก็ได้เน้นถึงความสำคัญในเรื่องการสำรวจนี้ เพราะการแก้ปัญหาใด ๆ ก็ตาม จะต้องแก้ที่สมุฏฐาน และการที่จะทราบสมุฏฐานได้นั้นจะต้องมาจากการสำรวจวิจัยเป็นเบื้องต้น หลังจากนั้นแล้วจึงวางนโยบายและโครงการต่าง ๆ เพื่อแก้ให้ตรงกับสมุฏฐานนั้น แต่นี่เป็นทางทฤษฎี ถ้าสามารถกระทำได้ก็จะได้ผลอย่างเต็มที่ แต่ในทางปฏิบัติกำลังเงินที่จะนำมาใช้จ่ายในการสำรวจและเวลาที่จะทำงานซึ่งมีอยู่อย่างจำกัด ไม่สามารถจะอำนวยให้อย่างเต็มที่ ที่จะให้เจาะจงทำเฉพาะการสำรวจแต่อย่างเดียวให้แล้วเสร็จเสียก่อน ความเสียหายอันเป็นผลของปัญหาต่างๆ อย่างอื่นไม่สามารถจะรอคอยให้ดำเนินการภายหลังได้ก็จะเกิดขึ้น ในการประชุมที่กล่าวแล้วมีผู้แทนหลายประเทศแย้งว่า การสำรวจเป็นความจำเป็นเบื้องแรกก็จริงอยู่ แต่ในฐานะของประเทศที่กำลังพัฒนาไม่มีกำลังเงินอย่างเพียงพอที่จะนำมาทุ่มเทเพื่อการสำรวจแต่อย่างเดียวโดยเฉพาะ การสำรวจจึงไม่สามารถจะทำได้อย่างเต็มที่เท่าที่ตามหลักวิชาหรือความจำเป็นต้องการ ยิ่งกว่านั้น ถ้าการสำรวจใดไม่มีการกระทำเป็นระยะ ๆ ก็ดี หรือระหว่างระยะเวลาแห่งการสำรวจไม่มีระบบวิธีที่จะให้แจ้งหรือรายงานข้อมูลเป็นประจำ อันจะรักษาข้อเท็จจริงไว้ให้ทันสมัยอยู่เสมอแล้ว ผลแห่งการสำรวจนั้นก็มีค่าน้อยมาก การทำนายเหตุการณ์หรือ

ความโน้มเอียงจะผิดพลาดได้ง่าย และการแก้ปัญหาก็จะไม่ตรงกับเป้าหมายทั้งจะไม่คุ้มกับเงินทุนที่ลงไปเพื่อการสำรวจอย่างมหาศาล แต่อย่างไรก็ดี การสำรวจก็ยังคงต้องกระทำอยู่ตามกำลังเท่าที่จะกระทำได้ อย่างน้อยการสำรวจในรูปสุ่ม (Sampling) ก็อาจจะช่วยต่อการวางแผนหรือโครงการได้ไม่มากก็น้อย

(2) การแนะแนวอาชีพ (*Vocational Guidance and Counselling*)

ปรากฏอยู่ทั่ว ๆ ไปในขณะนี้ว่า ผู้ที่สำเร็จการศึกษาออกมาแล้วไม่ว่าจะในระดับไหนก็ตาม ก่อนที่จะหางานทำได้จะต้องกังวลอยู่กับการเลือกอาชีพ ถ้าวิชาความรู้ที่ตนได้ผ่านการศึกษามาอยู่ในวงแคบ การคิดในเรื่องนี้ก็ไม่ยุ่งยากนัก เพราะทราบดีอยู่แล้วว่าสามารถจะทำงานอะไรได้บ้าง แต่การศึกษาบางประเภทเป็นรูปกว้าง และวิชาความรู้ซึ่งได้รับมาก็มีอยู่หลายอย่างหลายประการ ประเภทงานที่ตนจะสามารถทำได้มีมากอย่างตามไปด้วย ทำให้คิดตัดสินใจไม่ถูกว่าจะเลือกงานประเภทใดทำจึงจะดี

ดังนั้น ถ้าหากได้มีบริการที่จะช่วยแนะนำแนวทางเพื่อเลือกประเภทงานที่เหมาะสม กล่าวคือ ถูกต้องกับนิสัย และตรงกับความถนัดของตน ทั้งสามารถทำได้ดีที่สุดด้วย ก็จะเป็นการช่วยป้องกันมิให้ผู้เข้ามาสู่งานครั้งแรกในชีวิตจะต้องเปลี่ยนงานบ่อย ๆ ทางฝ่ายนายจ้างก็จะได้รับประโยชน์เพราะได้คนที่ถูกกับงาน/ ผลแห่งการแนะแนวอาชีพนี้จะนำไปสู่การหางานได้ง่ายยิ่งขึ้น ผู้ได้เข้าทำงานแล้วจิตใจก็จะเป็นปกติ มุ่งทำงานประเภทนั้นตลอดไป ไม่พะว้าพะวังต่อการที่จะต้องคิดหางานใหม่ในโอกาสต่อไป

ในต่างประเทศ เช่น อังกฤษ เป็นต้น ตามสำนักงานเกือบทุกแห่งมักจะมีเจ้าหน้าที่ในด้านนี้ประจำอยู่คนหนึ่งเป็นอย่างน้อย เพื่อให้ความช่วยเหลือในการแนะแนวอาชีพแก่เด็กหรือเยาวชนที่กำลังจะก้าวจากการศึกษาไปสู่การทำงาน เจ้าหน้าที่คนนี้จะไปเยี่ยมตามโรงเรียนและสถานศึกษาต่าง ๆ ที่อยู่ในเขตหน้าที่ของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งโรงเรียนประเภทอาชีวศึกษา หรือโรงเรียนที่ให้การฝึกฝน การฝีมือเฉพาะอย่าง เสียก่อนเวลาที่จะมีการสอบไล่ในปีสุดท้ายของโรงเรียนนั้น แล้วเข้าสอบถามสัมภาษณ์เด็กนักเรียนทุก ๆ คนเป็นส่วนตัวและอย่างกันเอง ให้ทราบถึงแนวความคิดของแต่ละคนว่า ถ้าได้สำเร็จการศึกษาแล้ว จะไปทำงานอย่างใดและที่ไหน ถ้าเด็กมีจุดมุ่งหมายอย่างแน่นอนแล้ว เจ้าหน้าที่ก็จะช่วยขบคิด

อีกชั้นหนึ่ง งานที่เด็กมุ่งหวังจะทำนั้นจะเป็นไปได้และเหมาะสมสักเพียงใด เพราะว่าเจ้าหน้าที่อยู่ในสำนักงานจัดหางานย่อมทราบถึงการทำงาน และการหางานประเภทนั้นได้ดีกว่าเด็ก ถ้าหากจำเป็นก็จะแก้ไขความเข้าใจของเด็กให้ถูกต้องพร้อมทั้งให้คำแนะนำที่สมควรให้เด็กได้ลองไปพิจารณาดูอีกครั้ง ถ้าเด็กต้องการให้หางานอย่างใดก็จะรับเป็นเจ้าหน้าที่ติดต่อกับเจ้าหน้าที่จัดหางานให้ บางรายที่ไม่สามารถจะตั้งความหวังหรือคิดไม่ถูกว่าจะไปทำงานอย่างใดและที่ไหน เจ้าหน้าที่ก็จะบอกเล่าถึงหน้าที่ของตนให้เด็กทราบและสอบถามถึงประวัติการศึกษา สภาพความเป็นอยู่ทางครอบครัว นิสัยใจคอของเด็ก รวมทั้งอาจจะไต่ถามไปถึงครูประจำชั้นและครูใหญ่ด้วย แล้วก็พยายามหางานในประเภทและลักษณะที่ถูกต้องกับเด็กและพอจะหาได้ในละแวกหมู่บ้านนั้นด้วย หลังจากนั้นเจ้าหน้าที่นี้ก็จะช่วยติดต่อกับเจ้าหน้าที่จัดหางานให้เด็กนั้นทำเมื่อสำเร็จการศึกษาแล้ว นอกจากนี้ แม้ว่าเด็กจะได้งานทำแล้วก็ตาม เจ้าหน้าที่ยังจะติดตามความเป็นไปในการทำงานของเด็กผู้นั้นต่อไปอีกระยะเวลาหนึ่ง อาจจะประมาณ 1 ปี เป็นต้น หากในระหว่างการทำงานมีปัญหาข้อขัดข้องประการใดเกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ผู้นี้ยังมีความรับผิดชอบที่จะรับปรึกษาและดูแลชี้ทางที่ถูกต้องให้เด็กพิจารณาปฏิบัติได้ เจ้าหน้าที่ผู้นี้จึงเป็นเสมือนหนึ่งผู้ปกครองของเด็กนั่นเอง ช่วยให้การจัดหางานสะดวกยิ่งขึ้น ทั้งได้ทำหน้าที่ของนักสังคมสงเคราะห์เฉพาะราย ในปัญหาที่เกี่ยวกับการอาชีพด้วย

การแนะแนวอาชีพนี้ กรมประชาสงเคราะห์ได้ริเริ่มมาเพียงปีกว่า ๆ มานี้เอง โดยได้รับความอนุเคราะห์จากกระทรวงศึกษาธิการเอื้อเฟื้อให้ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ซึ่งได้รับการศึกษาทางด้านนี้มาโดยเฉพาะ ให้มาช่วยวางแนวดำเนินบริการด้านนี้อยู่ และการปฏิบัติก็ยังอยู่ในระหว่างทดลอง เท่าที่กระทำไปแล้วก็ได้ช่วยแนะนำชี้แจงการอาชีพและประเภทงานแก่ผู้ที่ไปยื่นขอสมัครงานไว้แล้ว ส่วนวิธีการแนะแนวในรูปที่ประเทศอังกฤษทำอยู่ ก็จะได้พิจารณาริเริ่มในโอกาสต่อไป

(3) *การฝึกอาชีพ (Vocational Training)*

การฝึกอาชีพ คือ การส่งเสริมให้แรงงานได้มีคุณภาพยิ่งขึ้นกว่าที่มีอยู่แล้วแต่เดิม ความรู้ทั่วไป การฝึมือหรือวิชาเกี่ยวกับอาชีพของคนแต่ละคนนั้นอย่างน้อยก็มีอยู่แล้วเป็นทุนเดิม เพราะว่าการทำงานแต่เพียงในบ้านของตนเองหรือไปช่วยผู้อื่นหรือญาติมิตรทำ

ก็เป็นการทำงาน ถึงแม้ไม่ได้ค่าแลกเปลี่ยนแต่ก็ได้ประสบการณ์คือความรู้ การฝีมือ ซึ่งได้เป็นทุนอยู่แล้ว และยิ่งเมื่อคนใดได้มีโอกาสเข้าไปศึกษาจากสถาบันหรือโรงเรียนก็ย่อมทำให้มีความสามารถดียิ่งขึ้น

พูดถึงความต้องการของแรงงาน ส่วนใหญ่ในขณะนี้มักจะต้องการเรียนเพื่อจะนำคนไปสู่งานทางด้านชั้นเชิง หรืองานของผู้บังคับบัญชาชั้นสูง คือ งานบริหาร ประเทศของเราอาจจะยอมรับได้ว่า เป็นประเทศที่กำลังกำลังตัวหรือที่เรียกว่ากำลังพัฒนา ตำแหน่งสูงหรืองานบังคับบัญชาชั้นสูงยังพอจะเรียกได้ว่า มีที่ว่างเหลือให้เยาวชนหวังจะถีบตัวไปถึงได้เป็นส่วนมาก คนส่วนใหญ่พยายามที่จะไปสู่ตำแหน่งซึ่งมีปริมาณน้อยที่สุดของประเทศหนึ่ง ๆ จะพึงมีได้ เช่น ในทางพลเรือนก็ต้องการที่จะไปถึงตำแหน่งหัวหน้ากอง อธิบดี หรือปลัดกระทรวง ในทางทหารก็ต้องการที่จะไปถึงนายพันและนายพล และบางคนยิ่งใกลกว่านั้น จุดหมายปลายทางกำหนดว่าจะต้องได้เป็นรัฐมนตรี หาทางลัดที่จะเป็นบันไดไปสู่ด้วยการทำตนให้กว้างขวางและสมัครเป็นผู้แทนราษฎรและรอรับแต่งตั้งเป็นเลขานุการรัฐมนตรี และรัฐมนตรีต่อไป น้อยคนนักที่จะคิดแต่เพียงว่าจะขอเป็นแต่เพียงสมุห์บัญชี หรือผู้จัดการในในบริษัทหนึ่ง ๆ หรือเป็นนายช่างที่มีความชำนาญงานในองค์การหนึ่ง ๆ เท่านั้น ความคิดหวังเช่นนี้จะตำหนิเด็กเยาวชนเหล่านั้นหาได้ไม่ เพราะเป็นปรากฏการณ์ที่มีอยู่ทั่วไปในประเทศที่กำลังพัฒนา (Developing Country) ทั้งหลาย ความคิดอ่านดังนี้มีอิทธิพลอย่างมากต่อบิดามารดาหรือผู้ปกครองและตัวเด็กในการเลือกวิชาที่จะศึกษาและอาชีพที่จะทำความสามารถเข้าทำงานตามความต้องการของตน

การฝึกอาชีพมีวิธีการหลายอย่าง เช่น การฝึกช่างฝีมือ การฝึกระหว่างทำงาน การฝึกช่างฝีมือมุ่งฝึกฝนให้เป็นช่างเฉพาะอย่าง และไม่มีความรู้ในประเภทอื่นมาปะปนด้วย มุ่งเพื่อจะให้ผู้สำเร็จการอบรมออกมาแล้ว เมื่อได้งานแล้วก็ทำได้ทันที แต่อย่างไรก็ดี การจัดฝึกงานฝีมือเช่นนี้ ก่อนจะดำเนินการก็จำเป็นจะต้องสำรวจดูความต้องการของนายจ้างส่วนใหญ่เสียก่อนเพื่อให้ตรงตามความต้องการ นอกจากนี้ การฝึกอาชีพสำหรับแรงงานในชนบทควรจะได้พิจารณาถึงความจำเป็นและความต้องการในท้องถิ่นนั้น ๆ ด้วย อาทิเช่น ในท้องถิ่นที่มีอุตสาหกรรมครอบครัวก็ควรได้มีการฝึกอาชีพเกี่ยวกับการปรับปรุง

วิธีการทำงานให้ดีขึ้น เช่น การออกแบบ การใช้สี เป็นต้น เช่นเดียวกับในห้องถ่ายที่เจริญพอสมควร มีการใช้วิทยุ รถจักรยาน เรือยนต์ ก็อาจจะมีการฝึกช่างผีมือในด้านไฟฟ้า ช่างกล ฯลฯ

การฝึกระหว่างทำงาน หมายถึงการฝึกในอีกวิธีหนึ่งหลังจากได้มีงานทำแล้ว แต่ผู้ทำงานนั้นยังประสบกับวิธีทำงานบางอย่างซึ่งยังไม่มีความรู้หรือความชำนาญเพียงพอ หากได้รับการอบรมเป็นพิเศษแล้วก็จะทำให้ผู้นั้นมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และการจัดให้มีการฝึกอบรมนี้ก็ทำงานไปด้วยกันหรือฝึกสัปดาห์หนึ่งทำงานสัปดาห์หนึ่ง และการทำงานในระหว่างนั้นจะต้องทำในประเภทที่รับการฝึกอยู่ด้วย เพื่อจะได้เป็นการเพาะความชำนาญให้เกิดขึ้นพร้อม ๆ กันไป วิธีการเช่นว่านี้ทางฝ่ายราชการและทางฝ่ายนายจ้างเองอาจจะทำได้ทั้งนั้น ส่วนใหญ่และเพื่อความสะดวกก็น่าจะเป็นฝ่ายนายจ้างเป็นผู้ให้การฝึกเพราะประโยชน์อันจะได้จากการนี้จะเกิดแก่นายจ้างโดยตรงด้วย

อนึ่ง การที่จะให้โครงการได้ผลอย่างจริงจังจำเป็นที่จะต้องมีเจ้าหน้าที่หลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องร่วมกันพิจารณาได้แก่ ฝ่ายการศึกษา ฝ่ายแรงงาน ฝ่ายอุตสาหกรรม เป็นต้น การฝึกอาชีพแต่ละอย่างต้องคำนึงถึงความต้องการของตลาดแรงงานในปัจจุบันและอนาคตประกอบด้วย

(4) *การจัดหางาน (Employment Service)*

การจัดหางาน คือ วิธีการที่จัดให้นายจ้างที่ต้องการคนงานมาพบกับผู้ต้องการทำงานของนายจ้างนั้น กรมประชาสงเคราะห์ดำเนินการจัดหางานมาเป็นเวลานานแล้วและก็ได้พยายามปรับปรุงแก้ไขวิธีการให้ดีขึ้นอยู่ตลอดมา ได้พยายามวางระบบการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ เช่น ในเรื่องบัตรของคนที่ต้องการหางานและบัตรของนายจ้างที่ต้องการคนงานให้มีระเบียบทันสมัยคล้ายคลึงกับของต่างประเทศ แม้ว่าปัญหาของการว่างงานหรือการที่คนหางานยังไม่ได้ มิได้อยู่ที่การจัดหางานแต่ประการเดียวก็ตาม การจัดหางานก็เป็นมาตรการส่วนหนึ่งที่จะลดความว่างงานลงได้ ขณะนี้นอกจากการปรับปรุงภายในกรมประชาสงเคราะห์แล้ว ยังดำริที่จะได้จัดตั้งสำนักงานจัดหางานในพระนครและธนบุรี ทั้งจะต่อไปถึงต่างจังหวัดด้วย แต่ทั้งนี้จะกระทำได้มากน้อยเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับงบประมาณเป็นหลักสำคัญ

มาตรการอีกทางหนึ่งที่จะเพิ่มสมรรถภาพในการจัดหางานให้ดีขึ้นก็ด้วยการจัดตั้งศูนย์จัดหางานขึ้น เพื่อเป็นแหล่งกลางที่จะรวบรวมข้อมูล จำนวนผู้หางานและจำนวนผู้หาคนงาน อันจะเป็นประโยชน์ช่วยให้การจัดหางานนั้นกระทำได้ผลสำเร็จมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังจะช่วยแก้ปัญหาการหางานให้แก่ผู้มีความรู้หรือความเชี่ยวชาญสูงอีกด้วย

(5) *การสร้างงานใหม่ให้เกิดขึ้น* (*Job Creation*)

ดังกล่าวมาตั้งแต่ต้นแล้วว่า โดยส่วนรวมแล้วงานเท่าที่มีอยู่ยังไม่พอกับคน และนอกเหนือจากที่ทางราชการได้ส่งเสริมให้ชาวต่างประเทศได้มาลงทุนและได้มีการก่อสร้างเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจในแขนงอื่น ๆ อันเป็นการสร้างงานใหม่ให้เกิดขึ้นแล้ว ควรที่จะได้หาวิธีหรือโครงการอื่น ๆ เพื่อสร้างงานใหม่ให้เกิดขึ้นอีก ทั้งนี้ก็ต้องแล้วแต่ปริมาณของเงินนั้นเป็นสำคัญด้วย การสร้างงานหมายถึงว่าจะต้องเตรียมเงินไว้จ้างผู้ทำงานนั้น นโยบายอันนี้ประเทศของเราอาจจะทำไม่ได้เต็มมือนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางรัฐบาล ในสหรัฐอเมริกาทราบว่าบางครั้งเมื่อตัวเลขคนว่างงานสูงขึ้นผิดปกติในท้องที่ใด รัฐบาลของมลรัฐนั้นจะพยายามสร้างงานใหม่ให้เกิดขึ้น เช่น ประเภทงานโยธา สร้างถนน ชุดคลอง สนามเด็กเล่น สถานที่พักผ่อน สิ่งก่อสร้างต่าง ๆ มุ่งช่วยคนว่างงานเป็นสำคัญ ซึ่งประเทศที่มีงบประมาณมากมายเท่านั้นจึงจะสามารถทำได้

อย่างไรก็ดี ที่กล่าวมาทั้งหมดเป็นแต่เพียงโครงการที่จะช่วยแก้ปัญหาว่างงานซึ่งเกิดขึ้นบางครั้งบางคราว ส่วนการว่างงานทั่วไปหรือเป็นอยู่เป็นประจำนั้นเป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาแก้ไขนโยบายทางเศรษฐกิจและสังคมหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องตั้งเป้าหมายไว้ในโครงการพัฒนาเศรษฐกิจด้วย เช่น อินเดีย ญี่ปุ่น ปากีสถาน และฟิลิปปินส์ต่างกำหนดจำนวนงานที่จะเพิ่มขึ้นในแผนการห้าปี

2. นโยบายคุ้มครองแรงงาน (Labour Protection Policy) ได้แก่การคุ้มครองดูแลการทำงานในด้านสุขภาพ อนามัย สภาพการทำงาน ตลอดจนผลประโยชน์และสิทธิต่าง ๆ ของลูกจ้าง

โดยปกติเงื่อนไขในการทำงานต่าง ๆ ย่อมขึ้นอยู่กับข้อตกลงระหว่างลูกจ้างและนายจ้าง แต่ในทางปฏิบัติส่วนใหญ่ก็เป็นเรื่องของนายจ้างที่จะกำหนดให้ โดยเหตุนี้ บางครั้ง

ลูกจ้างอาจจะไม่ได้รับความเอาใจใส่ในเรื่องสุขภาพอนามัย และสภาพการทำงานเพียงพอ ทำให้ลูกจ้างเองเดือดร้อน ซึ่งไม่แต่เพียงจะทำให้ครอบครัวลำบาก แต่ยังทำให้รัฐบาลจำต้องมีภาระเข้าช่วยเหลืออุปการะด้วย

ในทำนองเดียวกัน เมื่อลูกจ้างไม่ได้รับการตอบแทนตามความเป็นธรรม ลูกจ้างอาจจะก่อความยุ่งยากให้แก่นายจ้าง เช่น หยุดงานหรือดำเนินการอันเป็นการทำให้ผลผลิตไม่ได้ดำเนินไปด้วยดี ผลเสียเหล่านี้ได้กระทบกระเทือนถึงนายจ้างตลอดจนถึงประเทศชาติส่วนรวม

ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลมีความจำเป็นที่จะต้องวางมาตรฐานในการใช้แรงงานเพื่อแก้ปัญหาเสียแต่ต้น กล่าวคือ ดูแลลูกจ้างให้ได้รับผลประโยชน์และการตอบแทนที่ถูกต้องสมควร อันยังผลสะท้อนให้กิจการของนายจ้างได้ดำเนินงานด้วยดี และทำให้กิจการค้าอุตสาหกรรมของประเทศได้ดำเนินไปด้วยความราบรื่นด้วย

อนึ่ง ในประเทศที่กำลังเริ่มพัฒนาทั้งหลาย คนทั่วไปมักจะเห็นงานในกิจการค้าและอุตสาหกรรมเป็นงานที่ไม่มีเกียรติ เพราะสภาพการทำงานไม่ดีและไม่มั่นคง จึงไม่สนใจที่จะเข้าทำงานกิจการค้าและอุตสาหกรรม แต่กลับหันไปทำงานของรัฐบาลซึ่งเห็นว่ามีเกียรติและได้รับการตอบแทนที่ดีกว่า การคุ้มครองแรงงานจึงเป็นทางหนึ่งที่จะส่งเสริมสนับสนุนให้คนไทยโดยเฉพาะเยาวชนได้มีโอกาสเข้าทำงานด้านการค้าและอุตสาหกรรมมากยิ่งขึ้น

การคุ้มครองแรงงานมุ่งคุ้มครองเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานการทำงาน วันหยุดประจำสัปดาห์ วันหยุดตามประเพณีนิยมและวันหยุดพักผ่อนประจำปี การดูแลให้ลูกจ้างได้รับค่าจ้างตามกำหนดเวลาและมีอัตราเหมาะสมกับสภาพของงานที่ทำพอที่จะเลี้ยงชีพได้

ในการดำเนินการก็มีการออกกฎหมายวางมาตรฐานขั้นต่ำเกี่ยวกับชั่วโมงทำงาน ซึ่งโดยปกติถือกันว่าสัปดาห์หนึ่งทำงานไม่เกิน 48 ชั่วโมง และมีวันหยุดประจำสัปดาห์ 1 วัน มีหนึ่งวันหยุดตามประเพณีนิยมซึ่งแล้วแต่นายจ้างลูกจ้างจะตกลงกัน นอกจากนี้ยังให้นายจ้างให้สิทธิลูกจ้างให้หยุดงานพักผ่อนประจำปีเป็นการเพิ่มเติมอีกด้วย สำหรับค่าจ้างก็กำหนดให้จ่ายตามกำหนดเวลา ถ้าผิดนัดนายจ้างก็จะต้องจ่ายดอกเบี้ยให้ การทำงานเกิน

กำหนดเวลาปกติก็จะต้องจ่ายเงินค่าล่วงเวลาให้ เช่น การใช้ลูกจ้างทำงานในวันหยุดตามประเพณีนิยม นายจ้างก็จำเป็นต้องจ่ายให้เป็นพิเศษเพิ่มขึ้นอีก 1 เท่า

สำหรับเรื่องค่าจ้าง ในบางประเทศก็มีการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ คือ รัฐบาลจะได้กำหนดลงไปว่าค่าจ้างเท่าไรเป็นค่าจ้างที่ต่ำที่สุดที่นายจ้างจะจ่ายได้ จะจ่ายต่ำกว่านี้อีกไม่ได้ เพื่อคุ้มครองให้ลูกจ้างได้รับค่าจ้างเพียงพอที่จะเลี้ยงชีพอยู่ได้ การที่ลูกจ้างได้รับค่าจ้างต่ำ นอกจากผลเสียจะเกิดแก่ลูกจ้างเอง เพราะไม่มีรายได้เพียงพอที่จะเลี้ยงดูครอบครัวแล้วก็ยังมีผลสะท้อนถึงตัวนายจ้างเองและสังคมอีกด้วย ลูกจ้างที่ได้เงินเดือนน้อยย่อมทำงานขาดความตั้งใจ ขาดความภักดีต่อนายจ้าง ไม่ทุ่มเทต่อการงาน มีการเปลี่ยนงานบ่อย ๆ เป็นผลเสียแก่นายจ้างและเศรษฐกิจของประเทศ

นอกจากนี้ สำหรับบางประเทศการคุ้มครองแรงงานยังรวมไปถึงการจัดระบบประกันรายได้ของลูกจ้างด้วย (Income Maintenance) เช่น การจ่ายเงินบำนาญชราภาพ การจ่ายเงินค่ารักษาพยาบาล การจ่ายเงินค่าทดแทนในกรณีอุบัติเหตุจากการทำงาน ฯลฯ

๓. นโยบายแรงงานสัมพันธ์ (Labour Relations Policy) คือการส่งเสริมให้นายจ้างและลูกจ้างได้มีความเข้าใจอันดีต่อกัน เคารพสิทธิและหน้าที่ซึ่งกันและกัน เมื่อมีข้อขัดข้องใจหรือการขัดแย้งเกิดขึ้น รัฐบาลก็ทำหน้าที่เป็นคนกลางทำการไกล่เกลี่ยและระงับข้อพิพาทในการดำเนินงานสามารถที่จะแบ่งออกได้เป็น 2 ส่วนใหญ่ ๆ ส่วนแรก เป็นวิธีการที่จะส่งเสริมให้นายจ้างและลูกจ้างได้มีความเข้าใจซึ่งกันและกัน โดยการจัดให้มีการประชุมพบปะหรือการสัมมนา การอบรมให้ลูกจ้างและนายจ้างได้มีความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์ การสร้างสัมพันธภาพอันดีระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง วิธีการอบรมก็ดี หรือการประชุมก็ดีเกี่ยวกับเรื่องแรงงานและมนุษยสัมพันธ์นี้ นับว่ามีความสำคัญมาก โดยเฉพาะในประเทศที่กำลังพัฒนาอย่างของเรา นายจ้างและลูกจ้างยังไม่ค่อยเข้าใจสิทธิและหน้าที่ของตนอย่างถ่องแท้ นอกจากนี้นายจ้างและลูกจ้างอีกไม่น้อยที่ขาดความรู้ความเข้าใจที่จะส่งเสริมการทำงานร่วมกันให้ดีขึ้น จากประสบการณ์ในหลายประเทศได้ชี้ให้เห็นว่า สาเหตุความยุ่งยากทางอุตสาหกรรมทั้งหลายมาจากการขาดความเข้าใจซึ่งกันและกันมากกว่าเรื่องความต้องการที่จะขึ้นค่าจ้างหรือเรียกร้องผลประโยชน์อื่น ๆ การที่ทำให้สองฝ่ายได้เข้าใจถึงผลประโยชน์

ร่วมกันและการที่จะทำงานร่วมกันย่อมเป็นวิธีการที่จะป้องกันปัญหามิให้เกิดขึ้นได้ นโยบายแรงงานสัมพันธ์ส่วนที่ 2 ได้แก่ การที่จะหาทางระงับและไกล่เกลี่ยข้อพิพาท แม้ว่าเราจะได้มีวิธีการป้องกันไว้อย่างดีแล้วก็ตาม ข้อพิพาทแรงงานก็อาจจะเกิดขึ้นได้ จึงจำเป็นต้องมีวิธีการไว้คอยระงับและหาทางไกล่เกลี่ยข้อพิพาทซึ่งมีวิธีดำเนินการได้หลายด้าน คือ

(1) ส่งเสริมให้บริษัทหรือโรงงานใหญ่ ๆ ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นซึ่งเรียกเป็นภาษาอังกฤษว่า Works Committee คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่ส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง พิจารณาข้อเสนอแนะต่าง ๆ จากนายจ้างและลูกจ้าง ในการปรับปรุงสภาพการทำงาน หาวิธีระงับยับยั้งข้อขัดแย้งต่าง ๆ คณะกรรมการนี้ควรจะประกอบไปด้วยผู้แทนจากนายจ้างและลูกจ้างมีจำนวนเท่า ๆ กัน

(2) รัฐบาลควรจะได้ตั้งคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ (Labour Relations Committee) ขึ้น ให้มีหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทแรงงาน คณะกรรมการชุดนี้ควรมีจำนวนไม่น้อยกว่า 7 คน จากฝ่ายนายจ้าง 2 คน ลูกจ้าง 2 คน และรัฐบาล 3 คน คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์นี้จะทำหน้าที่เป็นคนกลางแทนรัฐบาลพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทต่าง ๆ

(3) การจัดตั้งศาลพิเศษทางแรงงานขึ้น (Industrial Court) หลายประเทศพยายามช่วยให้การพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทแรงงานได้เป็นไปอย่างยุติธรรมที่สุด โดยการตั้งศาลพิเศษรับพิจารณาข้ออุทธรณ์ซึ่งคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ได้พิจารณาไว้แล้ว ศาลพิเศษทางแรงงานนี้ควรจะประกอบด้วยผู้พิพากษาไม่น้อยกว่า 3 คน โดยคณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง คัดเลือกมาจากผู้เป็นผู้พิพากษามาแต่เดิม และได้มีประสบการณ์ทางด้านอุตสาหกรรมประกอบด้วย

นอกจากงานสำคัญ 2 ประการข้างต้น รัฐบาลยังจำเป็นที่จะต้องมีบริการคอยช่วยเหลือนายจ้างและลูกจ้างในด้านต่อไปนี้ด้วย คือ

(1) การไกล่เกลี่ย คือ (Mediation & Conciliation) ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาทแรงงาน เมื่อมีเรื่องราวเล็ก ๆ น้อย ๆ ซึ่งมีทางที่จะตกลงกันได้ เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลก็จะได้พยายามเข้าไปให้ความช่วยเหลือแนะนำให้นายจ้างและลูกจ้างได้หันหน้าเข้าหากัน และทำความปรองดอง บริการด้านนี้นับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะ

สามารถที่จะระงับข้อพิพาททั้งหลายที่จะมาสู่คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ได้อย่างดี ทั้งจะช่วยที่จะเป็นสื่อกลางระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งโรงงานที่มีคนงานเล็กน้อยไม่มีคณะกรรมการประจำโรงงาน

(2) การให้คำปรึกษา (Consultation) คือ การให้คำปรึกษาหารือแก่นายจ้างและลูกจ้างในปัญหาเกี่ยวกับการทำงาน อุปสรรคข้อขัดข้องในการทำงาน ตลอดจนวิธีการปรับปรุงแก้ไขอุปสรรคและข้อขัดแย้งเหล่านั้นในการทำงานอาจจะเป็นในรูปออกไปเยี่ยมเยียนหรือการจัดให้มีการประชุมหารือแก่เจ้าหน้าที่ซึ่งทำงานเกี่ยวกับแรงงานในด้านการผลิต

นโยบายแรงงานสัมพันธ์มีความสำคัญยิ่งในการส่งเสริมความเจริญก้าวหน้าทางอุตสาหกรรม เพราะว่าเมื่อการค้าและการอุตสาหกรรมขยายออกไปมากขึ้น ความขัดแย้งและความไม่ลงรอยกันระหว่างนายจ้างและลูกจ้างก็ต้องเพิ่มขึ้น รัฐบาลจึงจำเป็นที่จะต้องวางวิธีการไว้ป้องกันและหาทางระงับตั้งแต่ต้น นโยบายแรงงานสัมพันธ์จึงมีความสำคัญในการช่วยด้านพัฒนาเศรษฐกิจ ช่วยให้กิจการอุตสาหกรรมได้ดำเนินไปโดยไม่หยุดชะงัก ทั้งสร้างความร่วมมือร่วมใจระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง เป็นการส่งเสริมให้มีการผลิตมากขึ้น

สรุป

แรงงาน หมายถึง ประชากรในวัยผลิตทั้งหมดไม่ว่าจะมีฐานะเป็นนายจ้าง ลูกจ้าง ผู้ประกอบอาชีพอิสระ นักวิชาการ หรือผู้ประกอบการประเภทใด ๆ นโยบายแรงงานเป็นการกำหนดแนวทางและแผนงานการใช้แรงงานของชาติให้ได้ประโยชน์มากที่สุด การกำหนดนโยบายให้ถูกต้องขึ้นอยู่กับการศึกษาให้รู้ถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับภาวะแรงงานแห่งชาติ เฉพาะอย่างยิ่งให้ทราบถึงจำนวน ชนิด คุณภาพของแรงงาน ปริมาณแรงงานที่ทำงาน ที่ว่างงาน และยังทำงานไม่เต็มที่ ตลอดจนสภาพของการทำงาน กำลังผลิตและอุปสรรคข้อขัดข้องในการทำงาน

สำหรับภาวะแรงงานในประเทศไทยขณะนี้ กล่าวได้ว่า เรากำลังประสบปัญหาประชากรและแรงงานของชาติได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง แรงงานวัยหนุ่มที่สำเร็จการศึกษากำลังประสบความลำบากในการหางานที่เหมาะสมและตรงกับวิชาการที่

ศึกษามา เพราะการค้าและอุตสาหกรรมของเรากำลังอยู่ในระยะเริ่มต้น ไม่สามารถเพิ่มจำนวนงานได้เพียงพอกับผู้สำเร็จการศึกษา

โดยเหตุนี้ จึงมีความจำเป็นอย่างเร่งด่วนที่จะเริ่มศึกษาปัญหาและหาทางแก้โดยด่วน เพราะการพัฒนาประเทศขึ้นอยู่กับการที่จะช่วยให้แรงงานของชาติได้มีงานที่เหมาะสมและมีรายได้ การที่มีแรงงานจำนวนมากว่างงาน ไม่แต่เพียงจะทำให้ประเทศขาดผลิตผลและรายได้แล้ว ยังอาจจะทำให้เกิดปัญหาทางสังคมอื่น ๆ ซึ่งเป็นอุปสรรคในการพัฒนาประเทศได้อีกโสดหนึ่งด้วย

เป็นที่น่ายินดีอย่างยิ่ง ที่รัฐบาลปัจจุบันได้ตระหนักถึงข้อเท็จจริงอันนี้ โดยได้ตั้งคณะกรรมการแรงงานแห่งชาติ ทำหน้าที่คอยศึกษาภาวะแรงงานและเสนอกำหนดนโยบายและแผนงาน การก่อตั้งคณะกรรมการแรงงานแห่งชาติทำหน้าที่ดังกล่าวนี้ ย่อมจะเป็นหลักประกันได้ว่า ภาวะแรงงานจะได้รับการสนใจศึกษาและส่งเสริมเท่าเทียมกับการปรับปรุงงานด้านอื่น ๆ ซึ่งย่อมทำให้รากฐานของการพัฒนาประเทศมั่นคงยิ่งขึ้น

ข้อเขียนข้างต้นเป็นแต่เพียงข้อคิดเห็น สรุปถึงภาวะและปัญหาแรงงานในประเทศไทย และกล่าวถึงนโยบายแรงงานทั่ว ๆ ไป นโยบายเหล่านี้บางส่วนได้ปฏิบัติอยู่แล้ว และบางส่วนกำลังอยู่ในระหว่างการพิจารณาดำเนินการ ผู้เขียนตระหนักดีว่าเรื่องแรงงานเป็นเรื่องใหญ่ต้องอาศัยการศึกษาค้นคว้ามาก การเสนอบทความนี้ขึ้นก็มุ่งแต่เพียงเป็นแนวทางพิจารณาสำหรับผู้สนใจเพื่อจะช่วยกันสนับสนุนส่งเสริมให้มีการศึกษาค้นคว้าต่อไป และจะได้มีการนำไปปฏิบัติให้กว้างขวางยิ่งขึ้นสมกับความสำคัญของเรื่องแรงงานสืบไป.

○ การที่มหาบุรุษรู้สึกขบขัน มีอาการยิ้มที่แก้มและตา และแย้มริมฝีปาก คนปานกลางมีอาการอ้าปาก และส่วนคนเลวลักษณะนั้นประกอบไปด้วยเสียง (หัวเราะ) ○

วาคฺภฏ, อลังการศาสตร์, น. 39

SUMMARY

Manpower Policy

by Nikom Chandravithun

This article deals with an exposition of manpower policy. It begins with a discussion on the implications of manpower and its relationship to economic development.

Manpower implies all persons of working age, the most important element of which is called the "labor force", consisting of those actively engaged in economic activities whether they are employers, employees, self-employed or unemployed persons.

A manpower policy is a set of plans for utilising national manpower resources to the maximum benefit. A sound policy depends upon a good understanding of the manpower situation, especially the quantitative and qualitative composition of the labor force, of employment, unemployment and underemployment, as well as of working conditions, productivity and impediments in employment.

At the present time, the manpower situation in Thailand is beset by the problem of rapid increases in the size of the population and the labor force, in particular the increasing number of youths completing education who find difficulty in getting jobs suited to their acquired knowledge. This is because our trade and industry are in the initial stages of development and do not create sufficient jobs for the new entrants to the labor force.

Therefore, it is imperative that the problem be studied and a remedy found, since national development rests on productive employment and adequate earnings for the working population. Idle manpower not only deprives the country of wealth and income, but also gives rise to other social problems hampering economic development.

It is gratifying that the Government has realized this fact and established the National Manpower Board to study the labor situation and formulate policies and work plans. Such a step is a positive indication that the manpower situation will be taken in hand, studied, and dealt with on the same footing as other economic and social problems.

This article is only a summary of the labor situation and problems in Thailand, touching on manpower policy in general. In brief, it deals with of three major policies—employment policy, labor protection and labor relations.

An employment policy aims at assisting all persons of working age to get productive and fruitful employment. It includes recognition of the need for the continues study of, and research into, the manpower situation, the maintenance of vocational guidance and vocational training services, and an employment service organisation, and, perhaps, the promotion and conduct of public works projects.

A labor protection policy is devised to ensure that employment conditions are not detrimental to the health and welfare of employees by setting forth minimum requirements for working conditions and welfare facilities. The implementation of such a policy requires the passage of laws governing hours of work, payment of wages, welfare benefits and the installation of devices and other measures designed to ensure safe working conditions. In addition, broadly speaking, a labor protection policy also includes the operation of income maintenance measures such as old age insurance and unemployment insurance.

A labor relations policy attempts to promote good understanding between employers and employees through educational measures which help them to appreciate the contributions which both parties can make to industrial progress. It also includes some measures to provide conciliation and arbitration machinery to solve conflicts and disputes.

In so far as Thailand is concerned, several manpower policies have been in operation for some time. For instance, the employment service has been operating for over 25 years. Some programs, such as labor protection measures, have been started only within the last few years, while others are under consideration. On the whole, it can be said that while some basic manpower policies have been set up, there is still a need for new programs to assist economic development to achieve its ultimate goals.

○ "In the science of administration, whether public or private, the basic 'good' is efficiency. The fundamental objective of the science of administration is the accomplishment of the work in hand with the least expenditure of manpowers and materials. Efficiency is thus axiom number one in the value scale of administration".

ในศาสตร์แห่งการบริหารไม่ว่าจะเป็นการบริหารงานของรัฐบาลหรือของธุรกิจก็ตาม ถือกันว่าการบริหารที่ดีนั้นคือการบริหารที่มีประสิทธิภาพ ความมุ่งหมายมูลฐานของศาสตร์ทางการบริหารได้แก่การทำงานให้สัมฤทธิผลโดยใช้กำลังคนและกำลังวัสดุน้อยที่สุด ประสิทธิภาพจึงเป็นคุณงามอันดับแรกในลำดับมาตรการคุณค่าของการบริหาร ○

Professor Luther Gulick

THE ART OF POLICY MAKING

by William J. Siffin

I. What is Policy?

Of the many arts which are necessary to government and administration, the greatest and most important is the art of policy making. Goals and purposes are expressed in policies, basic methods of working toward those goals are expressed in policies, and solutions to important problems are expressed in policies.

A policy is an effective general rule intended to promote the accomplishment of an organization's goals or purposes[1]

Now what does this definition mean? Here are some explanatory comments:

1. "A policy is an **effective** general rule . . . ." Note the word "effective". To be a policy, a rule must be effective; if it does not work, or is not capable of being implemented, it is **not** a policy. Instead, it may be a form of preaching, exhortation, or perhaps education.

This is a simple and obvious observation, but in practice, governments sometimes enact laws or issue decrees which are impractical, and not capable of enforcement, such as the prohibition of liquor drinking in America some years ago. In any case, it is well to remember the word "effective" in the definition for three reasons:

(a) There is always some danger of enacting pseudo-policies which are fundamentally ineffective;

(b) There is a more common danger of enacting policies which are only **partially** effective; and

(c) There is perhaps the greatest danger of all in enacting **perverse** policies, which **are** effective, but which do not produce the intended results. Perverse policies produce unanticipated results, which may actually inhibit the accomplishment of intended goals.

---

1. Here are some other, similar definitions of the term "policy": "a projected program of goal values and practices;" "the decisions . . . governing objectives and the methods of administration by which the operations of any organization are conducted;" "the established purposes and settled courses of action to which the group is committed. Policy decisions are the important decisions that determine not just a routine action but an action with major consequences or a long series of actions." Wayne A.R. Leys, *Ethics For Policy Decisions*(New Jersey: Prentice-Hall 1952), p. 198.

There are many examples of pseudo-policies, or general "rules" which are simply ineffective. Not many policy rules are self-enforcing. Usually policies must be combined with systems for enforcement or implementation. Governments make pseudo-policies when they ignore this fact, and issue "rules" without sufficient provisions for applying those rules. A simple order that "all citizens earning in excess of Baht 10,000 per year must pay 10 percent of that income to the government" would be a pseudo-policy. By itself, it simply wouldn't work, any more than would the rule of the 1927 Geneva Convention which prohibits the systematic interrogation of prisoners of war.

Partially effective policies are very common and there is a tendency for almost any formal policy statement to be only partially effective. Good examples of partially effective policies and their consequences can be found in the story of NEDCOL,* established by a previous regime in Thailand, or in the general policy developing the economy by governmental business enterprises. Such policies were never more than partially effectives.

A perverse policy is one which produces results, but not the ones intended. If the bold efforts of the Government to suppress the smoking of opium did not have their intended effect because opium smoking was replaces by the use of sizeable quantities of even more vicious drugs, we would have an example of a perverse policy.

In practice, nearly all policies are only partially effective, and many also have some perverse effects. But the aim of policy makers must be to try to make their policies as effective as possible, and to reduce their perverse effects to a minimum.

2. "A policy is an effective general rule...." The word "general" means that policy is not primarily concerned with minor matters or small details. A policy may be general in the sense that it controls the action of many people, or it controls action over a long period of time. Thus an order stating that "All Changwad governors shall collect certain information throughout the year in order to prepare an annual report containing the following basic data...." would be a policy. It is general both in the sense of affecting many people and also in the sense of controlling action over a long period of time. A policy can be general in another sense, which is not quite the same. For example, "The budget policy of the government for the year B.E. 2504 shall be to maintain all operating expenditures at the B.E. 2503 level, except for certain increases specifically approved by the National Economic Development Board". This would be an example of a general policy position, even though it would affect only one budget at the one time of its preparation. To take another example, "As a matter of policy, the Government hereby refers the Khao Phra

* National Economic Development Corporation Limited.

Viharn dispute with Cambodia to the World Court and agrees to abide by the decision of the Court in the settlement of the matter". This is a specific situation, but it is a matter of such broad and basic importance that we may regard it as a policy decision. Usually, however, policies are general both in the sense that they apply over some period of time, and they control the actions of many persons. Thus a rule providing for the transfer of all governors and district officers at intervals of two to four years would be a policy; a decision to transfer Governor Damrong Pratchusri from Sawankalok to Petchaboon would not be a policy.

3. "A policy is an effective general rule **intended to promote the accomplishment of an organization's goals or purposes**". Two observations apply here: In the first place, the true purposes of an organization can only be discovered by an examination of its actual policies. Thus, if an organization issues frequent statements to the effect that "our chief purpose is to improve the health and happiness of the ordinary people", but its policies really are to make and sell at a profit magnetic bracelets which are represented as curing all kinds of sickness, then any sensible man would know that the true purpose of this firm is to engage in a particular kind of business to make money, regardless of how it affects the health or happiness of peop'e. An organization's purposes are defined in its policies, and not in vague statements.

In the second place, not all effective, general rules may be regarded as policies. An effective general rule which says that "In the future only 3 copies of Form No. 3564789B will be filled out, instead of 4", is a detail of administrative operations. There are many such details, and they may be important means to the implementation of policies, but they are not essentially policies themselves. A policy is concerned with basic goals or purposes of an organization, and with important activities intended to help the achievement of those goals. Many "nitnoi" rules deal only with small details; individually, these have no real effect on the goals.

At the same time a policy must be an **effective** rule, and in many cases the effectiveness of a policy will be determined by the adequacy of the organization responsible for policy implementation. In the aggregate, the little rules and procedures may have very important effects on policy, even though the little rules are not especially important policies.

II. The Making of Policy

The soundness of a policy can never be completely known at the time it is made, because a policy is always intended to produce results **in the future.**

A. The Role of Judgment in Policy Making.

Policies are often produced by deliberate **decisions**, and decisions always involve judgments. The most important characteristic of a judgment is that it is **not** a fact. Judgment is involved in policy making in answering such questions as these; "What is the nature of the situation or the problem, or what do the facts mean?" "Is there sufficient information on which to base a policy decision?" "When is the proper time to act?" "What are the aim or purposes which should be accomplished or supported by the policy?" and "After the purpose to be served by the policy is defined, which of the possible means of accomplishing that purpose is the best"—and why is it best?" Such questions as these can never be answered factually, for they are matters of judgment. But every time a policy is made, these questions are answered, either deliberately or unconsciously.

B. Basic Steps in Systematic Policy Making

The basic steps in positive policy making are easy to outline, although they may be enormously difficult to apply in a systematic manner.

1. Determining needs for policy decisions. Policies are answers to two questions, "What shall be done?" and "How shall it be done?" Before these questions can even be considered, it is necessary to have an answer to another question: "What need exists for some action, or for changing a present line of action, and how important is this need in comparison with other needs which must be met?"

The foundations of policy making lie in the continuing, systematic search for the endless sequence of answers to this question. In the case of a single organization with a relatively limited purpose, it may be easy to find adequate answers; at the top levels of a complicated government it becomes tremendously difficult. But organizations—including governments—which fail to seek and find adequate answers to this question will die. The failure in France to continue to ask this question after adopting a policy of establishing the Maginot Line contributed directly to the fall of France in 1940, just as the failure of the Dutch to seek searching answers to this question in Indonesia resulted in their being thrown out of the country. Systematic policy making must always rely upon the persistent and earnest study of needs for policy dicisions.

2. The analysis of what is feasible. The discovery of policy needs seldom includes the discovery of the ways to meet those needs. There usually appear to be many different ways to deal with a problem. Some of these ways may be no good at all, and the others may

range from poor to good. Policy making will always be an art rather than a science but it can often be a systematic art, with well-defined methods. To be systematic, the basic step which must be taken in the face of a policy need is to try to determine what lines of action are feasible—and, of course, which ones are impractical. About B.E. 2445 (A.D. 1902), the Thai government, recognizing a need for improving agricultural production through irrigation and water control, hired an expert consultant who made an extensive study of the central basin, and recommended a series of irrigation projects. One of these called for a large irrigation dam, to be located in the vicinity of Chainat, to store surplus water in order to reduce the effects of periodic drought upon rice production. The technical soundness of this proposal was beyond question, but in B.E. 2446 or 2447, chief advisors of King Chulalongkorn strongly expressed the opinion that it was not feasible at that time to build a large dam at Chainat because of the nation's limited financial resources. The proposal was not found feasible for another fifty years, but today the dam is in use. The need remained and actually grew larger, but conditions affecting feasibility changed.

In complicated situations, to determine what seems feasible and to assess the apparent advantages and disadvantages of different courses of action requires great skill and judgment. Yet without constant efforts to do this, systematic policy making is impossible.

3. Communication of needs and feasibilities to the point of policy making.

Systematic analysis of policy needs and feasibilities is about as useful as a horse on a fishing boat unless (1) the results of such studies are systematically communicated to the point at which policy decisions are made, and unless (2) these studies are actually used in making policy decisions. An elaborate and efficient accounting system which furnishes accurate and current information on the financial position of the organization is largely wasted if this information is ignored when fiscal policy decisions are made.

In an effective organization, there is no need for fear that the policy planners—those who help discover and define needs and feasibilities—will usurp the position of the policy makers, any more than King Chulalongkorn's many technical advisors usurped his position as chief policy maker.

At the decision making center two important forces exist which are essential to policy making: (a) **power**—the power to decide, and the power to implement and enforce decisions, and (b) **responsibility**—the responsibility for the policy, whether this is responsibility to an electorate, to public opinion, to personal conscience, or to other persons or groups possessing coercive power.

A third force also acts at the point of decision making but is not present at the point of policy planning: this force has no special label, but it might be called the "judgment factor." Preliminary judgments about needs and feasibilities are invariably made in policy planning, but these judgments are usually technical, and often narrow and highly specialized. At the point of policy making, however, the range of needed judgment is usually much wider than in policy planning. It involves, for example, consideration of such things as the basic goals of the organization, or the fundamental obligations of the state, which cannot be decided by the planners, but only those who have the power and the responsibility for the decision. Thus we might say that **final political judgments** are reserved for those who make the policy, rather than those who plan policy.

4. *Implementation of policy and evaluation of results.* A policy must be implemented, or it simply is not a policy. The evaluation of the results of a policy is fully as important as its implementation—in fact, the only way to know whether a policy has been effective, or whether a policy has been made at all, is by studying the results of that policy to the fullest possible extent. The establishment of a policy of treating and rehabilitating opium addicts, for example, requires the continuing assessment of the effectiveness of the opium addict treatment program. In any case, failure to evaluate the results of a policy decision—or intended policy decision—always creates the risk that the policy may be only partially effective, that it may have perverse effects, or even that it may have been a pseudo—policy. In the final analysis, policy making, policy implementations, and policy evaluation are inseparably related. You cannot make sound and systematic policy without implementing and evaluating it any more than you can make salt in the rain.

C. "Unconscious" or Automatic Policy Making

In the previous paragraphs we have been talking about the deliberate and systematic making of policy. But not all policies are made in this manner. In fact, no policy is ever **completely** deliberate and conscious.[2] A policy to be a true policy, must be effective and this means that it must be implemented. Inevitable, in the course of being implemented it is bound to be adjusted, interpreted, and modified to some extent.[3] Not even the most systematically planned policies are fully under the control of those who make policy, and

2 For a discussion of this, see, for example, Leys, pp. 199-200.

3 As a simple example, the policy may be to limit the speed of vehicles on city streets to a maximum of 45 kph; in practice, this policy will be enforced with considerable discretion, and on some major thorough fares, at certain times of day the police will pay little attention to speeds of less than perhaps 60 kph; at other times, or in certain places, they may enforce the rule very strictly, as in the neighborhood of a school, when children are being dismissed and sent home. This formal policy can at best be only partly effective, like most policies, and in practice it will be considerably adapted and modified by those responsible for applying it.

the prime goal of systematic policy making simply cannnot be **complete** control over policy, but only the fullest possible control. When policy makers assume they have complete control over policies, they are fooling themselves. If they are wise, they will not be con cerned about complete control, but instead will be concerned instead about:

1. the careful planning of policy in terms of feasibility, to avoid the adoption of pseudo-policies,

2. the creation and maintenance of conditions which will maximize the effectiveness of policies which are adopted,

3. the avoidance of situations in which basic policies are made automatically, or unconsciously, and without effective control by those responsible for policy making.

"Unconscious" or automatic policy making is a constant tendency in all organizations, and an inevitable part of all policy making. The police interpret the laws they apply, and even tend to choose certain ones to apply, or certain group to apply them to. The district officers do the same thing, as do all persons who necessarily exercise discretion in their work. A major object of effective policy making is to assure that these informal or discretionary actions are **consistent** with the formal policies of the organization. But when there are no clear policy guides, or when the formal policy guides which do exist are absurd or useless, then **actual** policies will be developed, almost unconsciously and automatically, by operating officials. In such cases, the real purposes and basic methods of the organization will be determined by these people, and not by those who are supposedly responsible for policy making. This is usually an unfortunate situation, for when important policies tend to be made automatically or unconsciously, then the organization is like a ship without a rudder, or a car with a blind driver.

How can automatic or unconscious policy making be limited and controlled? To answer this question, we need to examine briefly the planning and implementation of policies.

III. Policy = Planning + Decision + Implementation

In practice, policy making is often so complicated that any brief and simple statements about it are in danger of being too brief and too simple. There are no easy formulas or automatic systems for sound policy making. But there are certain basic concepts and basic requirements of policy making. First of all, sound policy making requires careful study, and we may call such study "policy planning".

A. Policy planning

Policy planning is the systematic study of policy needs, feasibilities, and results—plus the communication of the findings of such studies to the point of policy making.

Effective policy planning requires the existence of an adequate supply of **basic data.** It is not always possible to anticipate data needs, but experience across the world shows clearly that governmental policy planning requires certain varieties of information which are widely used in specific policy planning. Examples are censuses of various types, production statistics, financial statistics, information on technological development, and many kinds of basic data on organization, on personnel, land use, education, health, on past accomplishments and future trends in many fields, and a variety of relevant activities outside the nation which may affect its possible policy needs and feasibilities. A list of commonly used types of basic data for public policy making could be prepared, and it might be quite useful, but it is beyond the scope of this brief paper. The main point here is simply this: effective policy planning in specific cases requires a solid foundation of information, and this information cannot be obtained unless there is careful attention to systematic data collection and the promotion of desirable research. Thus, for example, a census bureau or similar organization is an important tool of policy planning, even though that office never directly engages in planning specific policies, but only collects, analyses and communicates data.

In the field of public policy planning, basic data needs for wise policy planning have expanded at tremendous rates in recent decades, as policy problems have grown in number and complexity. Planning important policy is like building a house—the construction of the house really begins with the cutting of a tree, perhaps a year earlier, in a far-off forest, with the mining of iron ore in a different nation in a different year, and with the production of cement and the making of hammers and shovels, and nails and glass. Instead of wood and steel and cement, policy planning requires information.

But such information has no value unless it is studied and used by persons seeking answers to questions about policy needs, feasibilities, and results. Policy planning requires policy studies, and policy studies require competent research staffs and systematic arrangements. Such studies are one essential responsibility of administrative **staff** organizations, whose studies are generally concerned with needs, feasibilities, and accomplishments in the organization's field of responsibility. At high levels in government where broad national planning occurs, such staff research is an important responsibility of specialized agencies, such as economic planning bodies, a national security agency, a national research council and various other specialized groups.

Policy planning involves more than the study of needs and feasibilities: it must also include study of the results of past policy decisions. Making a policy is a little like getting married. Once study of need and feasibility has led to action, it is impossible to forget the matter; a continuing study of the results of the action is essential, and while it may not be possible to reverse the original policy, it is often essential to make various adjustments in the relationships established by that policy.

Finally, there is no point in making policy studies unless these are communicated to decision making centers, and actually used in arriving at decisions. The study should not dictate the policy decision, but it should contribute to the wisdom and effectiveness of that decision. It should reduce the errors and guesswork in a policy decision.

B. Policy Implementation

Policy planning, policy decisions, and policy implementation must be closely linked. In a sense, these three phases of policy form a circle. **Planning**, leads to **decisions**. Decisions are **implemented**, and **planning** is resumed with the study of the effectiveness of the implemented decisions. Such studies often lead to new policy decisions, etc. . . .

Because policy decisions and their implementation cannot be completely separated, there must be a fairly close relationship between the points at which decisions are made and the points at which they are implemented. The decision maker must know and understand what the organization can do, or he is likely to fail to make true policy. And the organization must understand and generally accept the policy, if the policy is not to be sabotaged.

Policy making responsibility should be located at the point where there is effective control over an organization, its resources, and its communications system. Only by effective control of an organization can policy decisions be implemented. When "policy" is made at points where implementation cannot be controlled, the result is usually pseudo-policies.

To examine the implementation of a policy there must be effective arrangements for collecting and communication information about this to the decision making center. Policy implementation requires reporting systems for measuring and describing results.

IV. Conclusion

The high art of policy making ultimately relies upon **Judgment**—judgment of what is needed, of what is feasible, and of the adequacy of past accomplishments and present arrangements for implementing policy.

In small and simple organizations, policy can often be made informally. But even small and simple organizations tend to make much use of basic data in planning and making policies. Such data may include statistics on production, consumption, urban growth, information on changes in laws and regulations, and so forth. The recent development in Thailand of private market survey companies which collect policy planning data for private business firms is an example of the use of data in policy making by relatively small and simple organizations.

In a large and complicated organization, such as an entire government, policy making becomes enormously complicated. It involves such problems as these:

1. *The problem of determining policy needs.* At the top level of a government, many complicated and important national policy needs must be considered. In practice, much of this responsibility will be met by work performed at lower levels, within individual ministries and departments. But these lower organizations will almost always confine their policy plans and proposals to their own fields of interest, and sometimes they will be so committed to their existing operations that they will fail to recognize new needs in their own fields. There is never any assurance that these fields, taken together, will adequately cover the nation's policy needs. Also, there will always be some conflict between the plans and proposals of different ministries, which can best be balanced by clear knowledge and judgment of broader national policy needs. National policy needs require national policy planning. In part this can be done by various committees and specialized organizations—but a sufficient supply of basic data and professional staff resources is necessary.

2. *The problem of determining feasibilities.* Top levels of government are usually far from the points at which policy must be implemented. As a result, it is often difficult for top policy makers to judge what is feasible, or simple what the lower level organizations actually can—and can't—do. To take a very common example: government agencies sometimes ask for more money than they can spend effectively in a given time period; and approval of their requests may produce policies which are only partially effective, or which have very perverse effects. One of the most important devices for helping determine feasibilities is a competent and powerful budget organization, supplemented by a systematic reporting system—including but not limited to accounting information—on the current activities and past accomplishments of governmental organizations. Much of this can be obtained through an effective performance budget. But this is still no substitute for competent management of the organizations which must implement policies if those policies are to be effective.

3. *The problem of policy coordination.* As the number of policies in effect grows large, the problem of coordinating policies grows even larger. Part of this problem can be solved by decentralization of limited policy making authority to subordinate agencies such as ministries, with continuing top-level surveillance of their activities and accomplishments through such devices as the budget. But another requirement is the careful review of policy proposals in terms of their probable relationships to existing policies. For example, if a policy is adopted assuring business organizations that they will not be faced with competition from government business enterprises, then there must be a control over proposed activities of government business enterprises which will give meaning to this assurance. One logical place for such control is in a competent national economic planning body. In any case, without systematic top level policy planning through the budget, through an economic planning body, and through a competent general secretariat, policy coordination becomes difficult or even impossible.

4. *The problem of checking on policy implementation.* Checking on the implementation of policy decisions and determining the feasibility of policy proposals are closely related activities. Checking on policy implementation can be handled in part through a budget organization, when the policy is defined in a **program** for which funds are appropriated and performance goals are established. But the continued checking of policy implementation cannot be limited entirely to budgetary review. Reporting systems, with provisions for competent and intelligent staff personnel to review the reports, are also useful. General studies of relationships between needs and accomplishments in particular areas of activity are also valuable. In any case, policy making without checking on policy implementation is a form of blind flying.

5. *The problem of determining the proper location of policy making power.* If all policy decisions must be made at the top level of the government, there is bound to be trouble and delay. If there are adequate arrangements for checking policy implementation and determining feasibilities, it is possible to decentralize authority over subordinate policy decisions, by the careful and systematic **delegation** of such power. One vital requirement is that such delegations, having been given, must be respected and supported by the top level. Another is that there be a system for carefully spelling out the terms of such delegations. And finally, of course, there must be suitable checks, through budgeting, reporting, and otherwise, of the effectiveness with which such delegations are carried out. Most of all, there must be competent, honest, loyal personnel to exercise the delegated power.

There are more problems of policy making, and in practice there are no final solutions to any of these problems. Policy needs and feasibilities are always changing. But one thing never changes—and this is the need for always striving to make sound policy. For when policy making becomes greatly inadequate, organizations fail to survive.

ย่อเรื่อง

ศิลปในการกำหนดนโยบาย

ของ

ศาสตราจารย์ วิลเลี่ยม เจ ซิฟฟิน

I. นโยบายคืออะไร ?

ในบรรดาศิลปทั้งหลายที่จำเป็นสำหรับรัฐบาลและการบริหารนั้น ศิลปที่สำคัญที่สุดได้แก่ศิลปในการกำหนดนโยบาย ทั้งนี้เพราะ "นโยบายคือหลักการทั่วไปที่มีผลในทางที่จะส่งเสริมการปฏิบัติการให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การที่ตั้งไว้" คำจำกัดความนี้อาจแยกอธิบายได้ดังนี้คือ :-

1. คำว่า "มีผล" (effective) นั้น มีความสำคัญอย่างยิ่ง ทั้งนี้เพราะนโยบายต่าง ๆ จะต้องมีผล หากขาดเสียซึ่งสิ่งนี้แล้วก็ไม่นับว่าเป็นนโยบาย จะเป็นเพียงการชักชวนเท่านั้น ในทางปฏิบัตินั้น บางครั้งรัฐบาลก็ตรากฎหมายซึ่งไม่สามารถใช้ปฏิบัติได้ออกมา ไม่ว่าในกรณีใด ๆ ก็ตาม ควรจะระลึกถึงคำว่า "มีผล" ตามคำจำกัดความข้างต้น เนื่องจากเหตุผล 3 ประการคือ

   ก. การกำหนดนโยบายนั้น จะมีอันตรายอยู่ด้วยเสมอ เมื่อนโยบายนั้นไม่เกิดผล

   ข. อันตรายดังกล่าวจะเพิ่มขึ้นในเมื่อนโยบายนั้นเกิดผลเพียงบางส่วน

   และ ค. อันตรายจะมีมากที่สุดหากนโยบายนั้นเป็นนโยบายชนิดไพ่เผลอ ซึ่งทำให้เกิดผลแต่เป็นผลในทางอื่นต่างกับที่กำหนดไว้

ในทางปฏิบัตินั้น นโยบายเกือบทั้งหมดจะมีผลเพียงบางส่วนเท่านั้น และมีนโยบายอีกไม่น้อยที่ประสพผลเป็นอย่างอื่น (เช่นการปราบผื่น ถ้าปราบได้ดีก็อาจทำให้เกิดยาเสพย์ติดชนิดอื่นที่กลับร้ายแรงกว่าผื่น) จุดมุ่งหมายที่ผู้กำหนดนโยบายจะต้องยึดมั่น คือจะต้องพยายามให้นโยบายนั้น ๆ มีผลมากที่สุดเท่าที่จะมากได้และในขณะเดียวกันก็พยายามลดผล (ผลอยได้) ที่เกิดขึ้นซึ่งแตกต่างไปจากที่ตั้งใจจะให้เกิดให้มีน้อยที่สุด

2. ความหมายของคำว่า "ทั่วไป" (general) หมายถึงนโยบายนั้นจะต้องมีผลแก่บุคคลจำนวนมากและครอบคลุมการกระทำในระยะเวลานาน

3. "มุ่งที่จะส่งเสริมการปฏิบัติการให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การที่กำหนดไว้" ในข้อนี้มีข้อสังเกตอยู่ 2 ประการคือ ประการแรก วัตถุประสงค์ที่แท้จริงขององค์การนั้นจะหาได้จากการพิจารณานโยบายเท่าที่มีอยู่จริง ประการที่ 2 เรื่องหยุมหยิมเล็กน้อยที่ใช้เป็นแนวปฏิบัติบางเรื่องนั้น ไม่ถือว่าเป็นนโยบาย เนื่องจากไม่ใช่เรื่องสำคัญ นโยบายนั้นควรจะเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ

II. การกำหนดนโยบาย

ในขณะที่วางนโยบายนั้น ไม่มีผู้ใดทราบว่านโยบายนั้นเหมาะสมถูกต้อง "เข้าท่า" เพียงใด เพราะนโยบายย่อมจะเกิดผลในอนาคตเสมอ

ก. การตัดสินใจในการกำหนดนโยบาย

ในการกำหนดนโยบายนั้นมักจะต้องมีการวินิจฉัยอย่างรอบคอบ ซึ่งรวมถึงการตัดสินใจในเรื่องราวต่าง ๆ โดยการตอบปัญหาต่าง ๆ เช่น ลักษณะของสถานการณ์ หรือปัญหาเป็นอย่างไร ? มีข้อมูลสำหรับสนับสนุนการวินิจฉัยนโยบายเพียงพอหรือไม่ ? ควรจะดำเนินการเมื่อไหร่ ? อะไรเป็นจุดประสงค์ของนโยบาย ? จะทำอย่างไรจึงจะได้ผลดีที่สุด ? ฯลฯ

ข. การลำดับขั้นในการกำหนดนโยบาย

1. กำหนดความต้องการต่าง ๆ ที่จะต้องใช้ในการวินิจฉัยนโยบาย นโยบายนั้นจะต้องสามารถตอบปัญหา 2 ข้อ คือ "จะทำอะไร ?" และ "จะทำอย่างไร ?" แต่ก่อนที่จะพิจารณาปัญหาทั้ง 2 ที่กล่าวมานี้ จะต้องตอบปัญหาอื่นก่อน คือ "มีความต้องการอะไรที่จะต้องการการปฏิบัติการหรือเปลี่ยนแปลงวิธีปฏิบัติการที่ทำอยู่แล้ว และความต้องการนี้มีความสำคัญอย่างไรเมื่อเปรียบเทียบกับความต้องการอื่น ๆ ที่ต้องจัดการเหมือนกัน ?"

2. ต้องวิเคราะห์ว่า อะไรที่สามารถทำได้ และอย่างใดที่ไม่สามารถปฏิบัติได้เช่น ในปี 2445 รัฐบาลไทยได้จ้างผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศมาศึกษาการเกษตรในภาคกลาง จากผลของการศึกษา ได้มีการเสนอโครงการชลประทานต่าง ๆ รวมทั้งโครงการชลประทาน

ที่ชัยนาท แต่ถูกยับยั้ง เนื่องจากยังขัดข้องทางด้านการเงิน โครงการนี้เพิ่งมาทำกันในเร็ว ๆ นี้ ฉะนั้น จะเห็นได้ว่าความต้องการในเรื่องนี้ยังคงมีอยู่ตลอดมาและเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จนถึงเวลาที่พอเหมาะ คือ มีเงินหรือหาเงินมาได้ จึงลงมือสร้างเขื่อนได้

3. ต้องนำความต้องการและผลการพิจารณาว่า สามารถที่จะทำงานให้สำเร็จได้หรือไม่ ไปถึงผู้ตัดสินใจเป็นสิ่งจำเป็นมาก เช่น ระบบการบัญชีที่ดีและข้อมูลเกี่ยวกับฐานะทางการเงินจะไร้ประโยชน์หากไม่ได้นำมาพิจารณาประกอบกับการวินิจฉัยนโยบายการคลังเสียเลย ในการกำหนดนโยบายนั้น มีสิ่งสำคัญ 2 ประการด้วยกัน คือ (ก) อำนาจ – อำนาจในการวินิจฉัย ในการปฏิบัติ และในการบังคับให้เป็นไปตามที่วินิจฉัย (ข) ความรับผิดชอบ – ความรับผิดชอบในนโยบายไม่ว่าจะเป็นความรับผิดชอบต่อผู้ออกเสียงเลือกตั้ง ความคิดเห็นของประชาชน ความสำนึกส่วนตัว หรือต่อบุคคลอื่น หรือกลุ่มอิทธิพลอื่น ๆ นอกจาก 2 ประการที่กล่าวนี้ ยังมีพลังประการที่ 3 ที่มีความสำคัญเช่นกัน คือ การตัดสินใจในปัญหาการเมืองขั้นสุดท้ายนั้น ควรตกเป็นภาระของผู้กำหนดนโยบายไม่ใช่ผู้ตระเตรียมวางนโยบาย

4. การปฏิบัติตามนโยบายและการประเมินผล – การปฏิบัติตามนโยบายเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่ง นโยบายใดที่ปราศจากการปฏิบัติย่อมถือไม่ได้ว่าเป็นนโยบาย นอกจากนั้น การประเมินผลก็นับว่าเป็นสิ่งสำคัญ ทั้งนี้เพราะการที่จะทราบว่านโยบายนั้นมีผลหรือไม่ หรือดำเนินไปทั้งหมดหรือไม่นั้นก็โดยการศึกษาผลของการปฏิบัติตามนโยบายนั้น

ค. การกำหนดนโยบายโดยอัตโนมัติ

โดยความจริงแล้วไม่มีนโยบายใดที่จะได้รับการพิจารณาอย่างตั้งอกตั้งใจและสำนึกรู้อยู่ตลอดเวลา การที่จะนำนโยบายนั้นปฏิบัติให้ได้ผล จึงต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมในรายละเอียดตามที่เจ้าหน้าที่จะประสบอุปสรรค จึงจำเป็นต้องมีการควบคุมด้วย แต่การควบคุมนั้นไม่ควรที่จะควบคุมหมดทุกสิ่งทุกอย่างซึ่งทำไม่ได้อยู่ดี ดังนั้น จึงควรจะสนใจในเรื่องเหล่านี้มากกว่า คือ

1. พยายามวางแผนนโยบายให้รอบคอบ โดยเพ่งเล็งถึงความสามารถที่จะปฏิบัติได้และพยายามหลีกเลี่ยงนโยบายที่ไม่ทำให้เกิดผลได้ยาก

2. พยายามสร้างและดูงสถานการณ์ที่จะทำให้นโยบายประสบผลมากที่สุด

3. พยายามหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดการกำหนดนโยบายที่สำคัญเกิดขึ้นใหม่อย่างอัตโนมัติ โดยเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและการที่ผู้รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายไม่สามารถควบคุมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นโยบายโดยอัตโนมัตินั้นเกิดขึ้นโดยการกระทำของผู้บริหารงานในเมื่อปรากฏว่าไม่มีแนวนโยบายใดวางไว้ในการทำงานในตอนหนึ่งตอนใด การที่มีการกำหนดนโยบายเช่นการออกระเบียบหยุมหยิม เติมแนวนโยบายเติมขึ้นมาโดยอัตโนมัตินี้เป็นเรื่องที่มีอันตรายอย่างยิ่งโดยเฉพาะในเรื่องที่มีความสำคัญ ทั้งนี้ เพราะคล้ายกับเรือที่ปราศจากหางเสือ

ปัญหาในเรื่องการจำกัดและควบคุมการกำหนดนโยบายโดยอัตโนมัตินั้น จะแก้ไขได้ก็โดยให้เจ้าหน้าที่มีความเข้าใจในเรื่องการวางแผนงานเพื่อกำหนดนโยบายและการปฏิบัติตามนโยบาย

III. นโยบาย = การวางแผน + การวินิจฉัย + การปฏิบัติ

ในเรื่องการกำหนดนโยบายนั้น ไม่มีกฎเกณฑ์ใดที่จะใช้เป็นแนวสำหรับการกำหนดนโยบายที่ดี มีแต่แนวคิดบางอย่างสำหรับกำหนดนโยบาย ซึ่งได้แก่ :-

ก. <u>การวางนโยบาย</u> ได้แก่การศึกษาอย่างเป็นระเบียบถึงความต้องการที่จะมีนโยบายความสามารถปฏิบัติและผลของนโยบายรวมทั้งการแจ้งผลการศึกษานั้นไปยังผู้กำหนดนโยบาย

การวางแผนสำหรับกำหนดนโยบายนั้น จำต้องอาศัยข้อมูลปฐมฐานต่าง ๆ ประกอบการพิจารณา โดยการเก็บข้อมูลอย่างมีระเบียบและทำการวิจัยข้อมูลนั้น ๆ แต่หากไม่ได้ใช้ข้อมูลเหล่านี้มาร่วมในการพิจารณาความต้องการนโยบาย, อะไร, ทำได้หรือไม่และผลของนโยบายแล้ว ข้อมูลเหล่านี้ย่อมไม่มีค่าในการวางแผนกำหนดนโยบาย นอกจากจะต้องศึกษาในเรื่องต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้ว ยังต้องศึกษาถึงผลของนโยบายต่าง ๆ ในอดีตด้วย

ข. <u>การปฏิบัติตามนโยบาย</u> การวางนโยบาย การวินิจฉัยนโยบาย และการปฏิบัติตามนโยบายนั้น จะต้องมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดโดยมีลักษณะเป็นวงจร กล่าวคือ การวางแผนย่อมนำไปสู่การวินิจฉัย การวินิจฉัยนำไปสู่การปฏิบัติ และการวางแผนขั้นต่อไปจะเกิดขึ้นเมื่อนำผลการปฏิบัติที่แล้วมาศึกษาวิเคราะห์ดู

การวินิจฉัยนโยบายกับการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ไม่สามารถจะแยกออกจากกันได้โดยเด็ดขาด ทั้งนี้เนื่องจากเมื่อมีการวินิจฉัยสั่งการแล้วการปฏิบัติก็จะติดตามมา ผู้วินิจฉัยจะต้องทราบดีว่า องค์การของตนจะสามารถทำอะไรได้ และองค์การก็จะต้องเข้าใจและยอมรับนโยบายนั้น

ความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบายนั้น ควรจะอยู่ในระดับที่สามารถควบคุมปัจจัยต่าง ๆ (Resources) และระบบการติดต่อขององค์การอย่างได้ผล ทั้งนี้เพราะว่าผู้ที่สามารถควบคุมองค์การเท่านั้น ที่จะสามารถทำให้นโยบายมีผลในการปฏิบัติ หากนโยบายนั้นทำขึ้นในระดับที่ไม่สามารถควบคุมการปฏิบัติได้ ผลที่จะเกิดขึ้น จะไม่เป็นไปตามนโยบาย นอกจากนี้ การปฏิบัติตามนโยบายจำต้องประกอบด้วยระบบการรายงานเพื่อที่จะได้วัดและทราบผลการปฏิบัติ

IV. สรุป

ความสำคัญอย่างยิ่งยวดของศิลปในการกำหนดนโยบายนั้น คือ การตัดสิน (Judgment) --- ตัดสินว่าต้องการอะไร อะไรที่สามารถทำได้ และพิจารณาจากผลสำเร็จในอดีตและการดำเนินงานในปัจจุบันว่า จะเพียงพอที่จะทำให้นโยบายนั้นสามารถปฏิบัติได้หรือไม่

การกำหนดนโยบายนั้น แม้องค์การขนาดเล็กก็ต้องอาศัยข้อมูลต่างๆสำหรับประกอบการวางแผนและกำหนดนโยบาย ยิ่งในองค์การที่มีขนาดใหญ่มากขึ้น เช่น การกำหนดนโยบายของรัฐบาล ก็ยิ่งทวีความยุ่งยากมากขึ้น เพราะมีปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้อยู่ด้วย คือ

1. ปัญหากำหนดว่า ต้องการนโยบายอะไร หน่วยงานต่าง ๆ ย่อมมีความต้องการในนโยบายที่แตกต่างกัน ในการกำหนดนโยบายของชาตินั้น จำต้องพยายามขจัดข้อขัดแย้งระหว่างนโยบายต่าง ๆ ของแต่ละหน่วยงาน การกำหนดนโยบายของชาติต้องมีการวางแผนและจะสามารถดำเนินการไปได้ก็โดยมีคณะกรรมการและหน่วยงานต่าง ๆ พร้อมทั้งข้อมูลและเจ้าหน้าที่เพื่อการนี้อย่างเพียงพอ

2. ปัญหาการพิจารณาถึงความสามารถว่า จะนำนโยบายมาปฏิบัติได้หรือไม่ ตามปกติผู้บังคับบัญชาระดับสูงมักอยู่ไกลกับผู้นำนโยบายนั้นไปปฏิบัติ จึงไม่ใคร่รู้ว่านโยบาย

อย่างไรทำได้ อย่างไรทำไม่ได้ จึงควรจัดหน่วยงานที่คอยตัดสินว่างานใดหน่วยราชการใดพอจะทำได้ขึ้นมาช่วยในการตัดสินใจ เช่น สำนักงบประมาณ แต่อย่างไรก็ดี การปฏิบัติตามนโยบายจะเป็นผลดีเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับความสามารถของเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติการอยู่นั่นเอง

3. ปัญหาในการประสานนโยบาย ยิ่งมีนโยบายมากขึ้น ปัญหาในการประสานนโยบายก็จะมีเพิ่มมากขึ้นยิ่งกว่าจำนวนนโยบายที่เพิ่มขึ้นด้วยซ้ำไปด้วย ปัญหาในเรื่องนี้บางส่วนอาจจะแก้ไขได้โดยการกระจายอำนาจวางนโยบายเฉพาะอย่างให้แก่หน่วยงานย่อยเป็นผู้ปฏิบัติจัดทำ เช่น กระทรวงต่าง ๆ โดยมีหน่วยสูงขึ้นไปคอยควบคุมดูแลเป็นการรวม ๆ เช่น สำนักงบประมาณ

4. ปัญหาการตรวจสอบการปฏิบัติตามนโยบาย การตรวจสอบผลปฏิบัติตามนโยบายและความสามารถปฏิบัติของนโยบายนั้นเป็นสิ่งที่เกี่ยวพันกัน การตรวจสอบการปฏิบัติตามนโยบายนั้น อาจทำได้โดยวิธีการงบประมาณส่วนหนึ่ง นอกจากนั้น ยังต้องอาศัยการตรวจสอบและรายงานของเจ้าหน้าที่อีกด้วย

5. ปัญหาเกี่ยวกับว่าจะมอบอำนาจในการกำหนดนโยบายในที่ใด การกำหนดนโยบายนั้น หากทำในระดับสูงจะทำให้เกิดความล่าช้า ดังนั้น หากสามารถตรวจสอบผลการปฏิบัติและความเหมาะสมของนโยบายได้ ก็ควรมีการมอบอำนาจให้แก่ผู้ที่อยู่ในระดับต่ำลงมา แต่จะต้องเป็นไปด้วยความระมัดระวังและมีกฎเกณฑ์ สิ่งที่สำคัญในการมอบอำนาจก็คือ ความยอมรับและสนับสนุนจากระดับสูง มีกฎเกณฑ์ที่รอบคอบ มีการตรวจสอบที่ดีโดยทางงบประมาณรายงานและอื่น ๆ และที่สำคัญที่สุดคือ ความเหมาะสม ซื่อสัตย์ และจงรักภักดี ของผู้ได้รับมอบอำนาจ

ปัญหาในการกำหนดนโยบายนั้นมีมากมาย และในทางปฏิบัตินั้น ก็ไม่มีวิธีแก้ปัญหาที่แน่นอนได้ ความต้องการนโยบายและความสามารถที่จะปฏิบัติตามนโยบายนั้นเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ แต่สิ่งหนึ่งที่ไม่เปลี่ยนแปลงก็คือ ต้องพยายามที่จะหาทางกำหนดนโยบายที่ดียิ่งขึ้นไป ทั้งนี้เนื่องด้วยสาเหตุที่ว่า หากนโยบายนั้นไม่เหมาะสมต่อสภาพแวดล้อมเหตุการณ์แล้ว องค์การนั้น ๆ ก็จะไม่สามารถดำรงอยู่ได้.

ย่อโดย วิรวัฒน์ กาญจนดุล

แนะนำหนังสือ

INTRODUCING BOOKS

THE GREATER BANGKOK PLAN 2533.

By Ritchfield Whiting Bowne and Association, and Adams Howard and Greeley. Bangkok : Thira Panich Co., 2503. 210 pp. + maps.

หนังสือเล่มนี้เป็นรายงานขั้นสุดท้ายของคณะสำรวจและวางแผนผังนครหลวง* ซึ่งเสนอต่อ ฯพณฯ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เมื่อ สิงหาคม 2503 คณะสำรวจนี้ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทย (ทางเทศบาลนครกรุงเทพฯ และเทศบาลนครธนบุรี) ร่วมกับคณะผู้เชี่ยวชาญในทางการสำรวจวิจัยของ บริษัทลิตช์ฟิลด์ ไวติ้ง บราวน์ และสหายและจากบริษัทอะแดมส์ โฮวาร์ด และกรีลีย์ จากสหรัฐ ซึ่งทางองค์การบริหารวิเทศกิจ (ICA) จัดส่งมาช่วยเหลือ การสำรวจนี้ใช้เวลา 2 ปีเศษ เพื่อศึกษาหาสภาวะของนครหลวงทั้งในอดีตและปัจจุบัน ตลอดจนวางผังเมืองเพื่อที่จะรับประชากรและอำนวยบริการต่าง ๆ ไว้ล่วงหน้า 30 ปี คือถึงปี พ.ศ. 2533

ในขั้นแรกนี้ใคร่จะให้ท่านผู้อ่านได้ทราบถึงความเป็นมาของรายงานฉบับนี้ก่อนที่จะได้แนะนำถึงตัวรายงาน

ปัจจุบันนี้กรุงเทพฯ เป็นทั้งเมืองหลวงและเมืองท่า จึงเป็นแหล่งรวมเอาความเจริญในด้านต่าง ๆ ทุก ๆ ด้านไว้ เมื่อความเจริญต่าง ๆ พุ่งมาสู่จุด ๆ เดียว ปัญหาเรื่องความอัดแออัดคับคั่งของพลเมืองก็ค่อย ๆ ทวีขึ้นเป็นเงาตามตัว ประชากรนอกเขตนครหลวงพากันละทิ้งภูมิลำเนาซึ่งขาดการบูรณะพื้นฟูให้เจริญหลั่งไหลเข้ามาแออัดอยู่ในพระนคร เพื่อหาทางดำรงชีวิตและรับบริการที่ดีกว่าการดำรงชีวิตที่แร้นแค้นเงียบเหงาไม่สะดวกสบายในชนบท

การที่พลเมืองในชนบทอพยพเข้ามาอยู่ในเขตนครหลวงอย่างมากมายนี้ก่อให้เกิดปัญญาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับพลเมืองขึ้นอย่างน่าวิตก ดังจะเห็นได้ว่าในปี 2443 พลเมืองในเขต

*นครหลวงในที่นี้หมายรวมถึงย่านชุมนุมชนในเขตจังหวัดพระนคร ธนบุรี นนทบุรี และสมุทรปราการ เพราะนับได้ว่าเป็นย่านชุมนุมชนอันเดียวกัน ประชาชนมีความเป็นอยู่เกี่ยวพันกันเป็นส่วนใหญ่

นครหลวงมีประมาณ 200,000 คน ในปี 2483 เพิ่มขึ้นเป็น 600,000 คน ปี 2500 เป็น 1,400,000 คน ปี 2504 เป็น 2,100,000 คน สถิติตัวเลขเหล่านี้แสดงให้เห็นว่าพลเมืองเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วมาก ปัญหาเรื่องพลเมืองที่กล่าวมานี้ทำให้เกิดความยุ่งยากขึ้นนานาประการ โดยเฉพาะในเมื่อไม่ได้มีการวางผังเมืองไว้ล่วงหน้าในแบบที่สมบูรณ์เพียงพอที่จะสามารถรับความเจริญเติบโตดังกล่าวได้

สภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ทำให้รัฐบาล (เทศบาล) จำต้องดำเนินการสำหรับเตรียมขยายตัวเมืองออกไป เพื่อให้สามารถรับจำนวนพลเมืองที่เพิ่มขึ้นได้อีกใน 30 ปีข้างหน้า ในปัจจุบันนี้มีพลเมืองอาศัยแออัดอยู่ในใจกลางเขตนครหลวงมาก ส่วนพื้นที่ห่างออกไปจากนครหลวงยังมีที่ดินว่างเปล่าอีกเป็นจำนวนมากที่จำเป็นจะต้องบูรณะให้ดีขึ้น เจริญขึ้น เพื่อแบ่งเบาความอัดแออของพลเมืองในใจกลางเมืองให้น้อยลง ในการนี้จำต้องมีการวางผังเมืองไว้ล่วงหน้าเพื่อควบคุมและกำหนดแนวทางการขยายตัวของกรุงเทพฯ ให้เป็นไปตามนโยบายที่วางไว้ แต่การวางผังเมืองเป็นเรื่องที่ต้องใช้ความรู้และความชำนาญอย่างมาก ประเทศไทยยังขาดคนที่มีความรู้ความชำนาญในการวางผังเมืองและเงิน ทาง ไอ.ซี.เอ. จึงได้ให้ความช่วยเหลือโดยจัดส่งคณะผู้เชี่ยวชาญดังกล่าวมาดำเนินการสำรวจวิจัยร่วมกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทย

ผลของการสำรวจปรากฏว่าสภาวะของกรุงเทพฯ ยังดีกว่านครอื่นๆ ในต่างประเทศหลายเรื่องทั้งในปัจจุบันและในด้านการขยายตัวต่อไปในอนาคต แม้ว่าในขณะนี้ความเดือดร้อนจะคงมีอยู่บ้างแต่ก็ยังไม่สายเกินไปที่จะปรับปรุงแก้ไขเช่นการระบายน้ำ การคมนาคม การพิจารณาจัดสรรที่ดินให้มีค่าขึ้นและพิจารณาพื้นที่จะใช้ประโยชน์ การควบคุมจำกัดเขต การใช้ และลักษณะของอาคารต่างๆ ให้เป็นระเบียบ การจัดที่สำหรับอาคารของทางราชการและส่วนสาธารณะตลอดจนการจัดหาพลังงานต่างๆ ในด้านสาธารณูปโภค

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วจึงเห็นได้ชัดว่า ประโยชน์ของการวางผังเมืองคือการควบคุมและกำหนดแนวทางให้บ้านเมืองขยายตัวออกตามแนวที่วางไว้ล่วงหน้า ให้เหมาะสมกับสภาพของการเป็นเมืองหลวงโดยอาศัยหลักวิชาเข้าช่วย เพื่อให้ได้ประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมที่อาศัยอยู่ในปัจจุบันและจะเพิ่มเติมมาในอนาคต ทั้งนี้เพราะจะเกี่ยวข้องกับสุขภาพอนามัย ความปลอดภัย ความสะดวก การให้บริการในด้านสาธารณูปโภค ความเจริญทางเศรษฐกิจ ภาวะความเป็นอยู่อันดีมีระเบียบของประชาชน

รายงานฉบับนี้ได้แบ่งหัวข้อการรายงานเป็นบรรพต่าง ๆ รวม 5 บรรพด้วยกัน ในภาคคำนำได้แสดงความมุ่งหมายของแผนโครงการไว้ว่า เพื่อเตรียมแผนผังพิสดารโดยมีกำหนดกฎเกณฑ์อย่างมีเหตุผล โดยมุ่งหมายถึงการที่จะพัฒนาทั่วไปโดยวางแผนทางปฏิบัติ รวมทั้งโครงการส่งเสริมให้ขยายกิจการประปา การสุขาภิบาล การกำจัดน้ำโสโครก การขนส่ง โรงเรียน ฯลฯ และเพื่อชี้ให้เห็นว่ากรรมวิธีแห่งการวางผังเมืองกรุงเทพฯ และธนบุรีนั้นเป็นโครงการที่ต้องกระทำโดยต่อเนื่องกันไป

ในบรรพ 1 ได้รายงานถึงพันธกิจของแผนโดยให้คำนิยามของคำว่าแผน โดยเห็นว่าเป็น กรรมวิธีอันต้องกระทำโดยต่อเนื่อง วัตถุประสงค์โดยสรุปรวมของผังเมืองกรุงเทพ-พระมหานครก็คือ จะต้องการประกันว่าเงินทุกบาททุกสตางค์ที่ใช้ในการปรับปรุงนี้จะต้องใช้อย่างฉลาดเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้

ต่อมาในบรรพ 2 ซึ่งนับว่าเป็นตอนสำคัญที่สุดของรายงานฉบับนี้ เพราะเป็นหัวข้อแนะนำต่าง ๆ โดยย่อที่เสนอแนะต่อรัฐบาลนั้นได้กล่าวถึงเรื่องจำนวนประชากร การใช้ที่ดิน การคมนาคมที่ไม่คับคั่ง บริการสาธารณะและการอำนวยความสะดวก การสาธารณูปโภค และการดำเนินการตามโครงการผังเมืองให้สัมฤทธิ์ผลตามลำดับ ในด้านที่เกี่ยวกับประชากรนั้นใน 30 ปีข้างหน้า เขตนครหลวงไม่ควรมีคนเกิน 4,500,000 คน (ถ้าปล่อยให้เพิ่มขึ้นตามอัตราในปัจจุบันนี้แล้วภายใน 30 ปีข้างหน้าเขตนครหลวงจะมีพลเมือง 7 – 9 ล้านคน) ส่วนการใช้ที่ดินย่านนครหลวงควรขยายออกไปอีกประมาณ 6 เท่า ปัญหาการคมนาคมจะต้องแก้ไขโดยสร้างถนนรอบเมือง แก้ปัญหาเรื่องรถไฟ และปรับปรุงขยายท่าเรือ ในส่วนที่เกี่ยวกับบริการสาธารณะและการอำนวยความสะดวกได้เสนอแนะให้สร้างสถานศึกษา สวนสาธารณะ สถานที่ดับเพลิง ห้องสมุด อาคารพักอาศัย 562,000 หลัง และบูรณะแหล่งเสื่อมโทรม การสาธารณูปโภคนั้นจำต้องขยายการจ่ายน้ำประปา จัดสร้างระบบการระบายน้ำโสโครกใช้ลำคลองต่าง ๆ ร่วมกับระบบท่อระบายน้ำ และการสูบน้ำเพื่อกำจัดหรือลดปริมาณน้ำฝนที่ขังนอง ขุดคลองวงรอบและประตูระบายน้ำและสร้างเขื่อนกันน้ำเพื่อป้องกันน้ำท่วม

เพื่อให้ได้มีอุปกรณ์ที่จะปฏิบัติงานให้บรรลุผลสำเร็จตามโครงการผังเมืองนั้น ผู้สำรวจได้เสนอให้จัดตั้งสำนักงานกลางเพื่อการผังเมืองและวิวัฒนาการ ตรา พ.ร.บ. การผังเมือง

จัดวางแผนผังโครงการลงทุนระยะยาวเพื่อการบูรณะและพัฒนานครหลวง ประสานงานโครงการพัฒนาทุกชนิดโดยผ่านสำนักงานผังเมือง ค่าใช้จ่ายในการจัดการตามข้อเสนอต่าง ๆ เพื่อปรับปรุงนครหลวงให้พอเหมาะแก่การขยายตัวของพลเมืองในระยะ 30 ปีนี้ กะว่าจะใช้ประมาณ 27 พันล้านบาท ซึ่งอาจจะหามาจากงบประมาณประจำปี ออกพันธบัตรเงินกู้ เงินกู้ระยะสั้น ภาษี เงินกู้หรือเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศเป็นต้น

ในบรรพ 3 ได้กล่าวถึงเบื้องหลังของโครงการผังเมืองที่จะขยายและปรับปรุงนครหลวง โดยกล่าวถึงฐานะทางภูมิศาสตร์ของเขตนครหลวง ในด้านรัฐประศาสโนบายการปกครองประเทศนั้นได้ยังกล่าวไปถึงการปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดินและการคมนาคมตั้งแต่รัชสมัยของรัชกาลที่ 4 และ 5 ทั้งนี้กล่าวโดยสรุปได้ว่า บรรพนี้ได้กล่าวถึงความเป็นมาของสภาวะต่าง ๆ ของกรุงเทพ ฯ และชนบทซึ่งได้พัฒนามาจนถึงปัจจุบันนี้ เพื่อจะได้นำมาประกอบการพิจารณาในการที่จะวางโครงการผังเมือง นอกจากนี้ยังได้แสดงภาพกล่าวถึงการขยายเขตชุมนุมชนในเขตนครหลวงของกรุงเทพ ฯ และชนบทไว้ดังเช่นกล่าวว่า ในปี พ.ศ. 2443 มีพื้นที่เป็นตัวเมือง 8,330 ไร่ ปี 2479 ประมาณ 26,970 ไร่ ปี 2496 ขยายออกเป็น 41,735 ไร่ และปี 2501 เป็น 60,230 ไร่ ในเรื่องที่ดินนี้มีปัจจัยสำคัญที่จะช่วยส่งเสริมให้สามารถดำเนินการโครงการผังเมืองง่ายขึ้น คือการที่ทางการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินอยู่มากดังจะเห็นได้ว่า ที่ดินในเขตเทศบาลนครกรุงเทพฯ และชนบทมีทั้งหมด 108,239 ไร่ ในจำนวนนี้ 19.5 % เป็นที่ดินของทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ รัฐบาล องค์การและที่ดินของทางราชการทหารคือทางราชการนั่นเอง ทางราชการจึงอยู่ในฐานะที่จะนำที่ดินเหล่านี้มาใช้ประโยชน์ได้ตามผังเมืองโดยไม่ต้องเสียเงินไปซื้อมาใหม่

บรรพ 4 ได้กล่าวถึงการวางแผนซึ่งในตอนต้นได้กล่าวถึงการใช้ที่ดิน ต่อจากนั้นจึงกล่าวถึงการคมนาคม อุปกรณ์การขนส่ง บริการสาธารณะ สาธารณูปโภค โดยสรุปแล้วเท่ากับชี้ให้เห็นว่าการกำหนดแผนโครงการเกี่ยวกับการใช้ที่ดินในอนาคตเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่งของแผนพิมพ์แห่งโครงการผังเมืองที่เสนอแนะขึ้นมา นอกจากนี้ยังเสนอแนะให้ทำการกำหนดแหล่งที่พักอาศัย แหล่งธุรกิจ แหล่งอุตสาหกรรม และอื่น ๆ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์เกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้อย่างละเอียดลออ อันจะเป็นประโยชน์แก่นักศึกษาผู้สนใจอย่างมาก

บรรพ 5 กล่าวถึงการดำเนินการให้บรรลุผลสำเร็จตามโครงการผังเมือง ในบรรพนี้ได้แยกกล่าวถึงงานด้านนิติบัญญัติและการเงิน ปัญหาสำคัญของโครงการนี้ประการหนึ่งก็คือการมีอำนาจบังคับทาง ก.ม. ซึ่งในปัจจุบันยังมีอยู่ไม่เพียงพอ นอกจากนั้นก็เกี่ยวกับเรื่องการเงินซึ่งจำเป็นต้องใช้เงินถึง 27 พันล้านบาท จึงจะต้องมีวิธีการที่จะหาเงินนี้มาใช้จ่ายตามโครงการให้ได้

สำหรับนักศึกษาและผู้สนใจในการบริหารงานนครหลวง รายงานฉบับนี้จะเป็นหนังสือที่มีค่ามากด้วยเป็นที่รวบรวมตัวเลขและข้อมูลอื่น ๆ ซึ่งแสดงให้เห็นสภาพความเป็นจริงของนครหลวง ทั้งมีแผนที่และภาพประกอบมากมายทุกบททุกตอนจึงทำให้ผู้อ่านสามารถเข้าใจภาวการณ์ได้โดยถูกต้อง ส่วนอีกส่วนหนึ่งก็คือในตอนที่มีการเสนอแนะวิธีแก้ไขปัญหาไดแล้ว ผู้รายงานได้พยายามแนะแนวทางไว้ด้วยว่าควรจะจัดการอย่างไร ส่วนผู้สนใจในทางการสำรวจและวิจัยตลอดจนนักวางผังเมืองแล้ว รายงานนี้จะช่วยให้ความคิดว่าการสำรวจและวิจัยในการวางผังเมืองนั้น จะต้องศึกษาถึงเรื่องอะไรบ้างและทำอย่างไรจึงจะได้ข้อมูลที่ถูกต้องมาประกอบการตัดสินใจ

ข้อที่ควรสังวรณ์ไว้ในการพิจารณารายงานฉบับนี้ก็คือ ทางราชการจะสามารถดำเนินการเป็นขั้นตอนตามรายงานนี้เพื่อความสำคัญขั้นสมบูรณ์ตามแผนได้เพียงใดหรือไม่ ข้อนี้ยอมขึ้นอยู่กับผู้มีหน้าที่รับผิดชอบที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยสั่งการว่าเห็นความจำเป็นและความเข้าใจในเรื่องนี้อย่างถ่องแท้หรือไม่เพียงใดด้วย หากถือเพียงว่าการวางผังเมืองเป็นเรื่องแฟชั่น เพราะท้องเขาก็มีความสนใจกัน ผลที่ได้รับก็ย่อมขาดความสมบูรณ์อันพึงมีได้ อนึ่งควรสังเกตด้วยว่าการส่งเสริมความเจริญของเขตพระมหานคร ควรเป็นไปตามหลักที่ว่า นครหรือเมืองจะเจริญก้าวหน้าก็ต่อเมื่อชนบทข้างเคียงได้รับการบูรณะฟื้นฟูให้เจริญขึ้นด้วย การปฏิบัติใด ๆ ในนครหรือเมืองควรพิจารณาให้เกิดประโยชน์ร่วมกันเท่าที่จะพึงทำได้ ทั้งฝ่ายตัวเมืองและฝ่ายชนบทหรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า การที่จะบำรุงแต่เฉพาะนครหรือเมืองแต่อย่างเดียวโดยไม่คำนึงถึงชนบทที่ล้าหลังนั้นย่อมเป็นอุปสรรคขัดขวางความเจริญของเมืองเองในที่สุด.

พ.อ. ปราการ ภูวนารถนุรักษ์

และ

วีรวัฒน์ กาญจนดุล

LOCAL GOVERNMENT AND ADMINISTRATION IN THAILAND: A STUDY ON INSTITUTION AND THEIR CULTURAL SETTING*

By Frederick James Horigan

หนังสือเล่มนี้ผู้เขียนได้เขียนขึ้นเป็นวิทยานิพนธ์ในการทำปริญญาเอกทางสาขาวิชาการปกครอง ณ มหาวิทยาลัยอินเดียนา แห่ง สหรัฐอเมริกา เมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. 2502 มีความหนา 353 หน้า

ผู้เขียนวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ได้เข้ามาค้นคว้าศึกษาหาข้อมูลประกอบการเขียนในประเทศไทย และได้รับความช่วยเหลือร่วมมือจากคณะอาจารย์และเจ้าหน้าที่ของคณะรัฐประศาสน-ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดยมี ดร. มาลัย หุวะนันทน์ คณบดีคณะรัฐประศาสน-ศาสตร์ เป็นผู้ช่วยเหลือแนะนำวางโครงร่างในการเขียนและการค้นคว้านอกสถานที่ นอกจากนี้ผู้เขียนได้รับความร่วมมือจากท่านผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านในกระทรวงมหาดไทยตลอดจนผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ หลายจังหวัดได้ให้ความช่วยเหลือร่วมมือเป็นอย่างดีจนสามารถรวบรวมเขียนขึ้นเป็นวิทยานิพนธ์ได้สมบูรณ์ตามความต้องการ

หนังสือเล่มนี้เป็นหนังสือที่ดีและน่าศึกษาเล่มหนึ่งเพราะเป็นวิทยานิพนธ์ในขั้นปริญญาเอก เป็นหนังสือทางวิชาการจึงประกันได้ว่า หนังสือเล่มนี้มีสาระสำคัญน่าศึกษาโดยเฉพาะสำหรับท่านนักศึกษาคณะรัฐประศาสนศาสตร์ และท่านที่สนใจเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น การบริหารงานและความเป็นไปในสังคมของประเทศไทย อย่างไรก็ตามก็อาจมีข้อผิดพลาดบกพร่องอยู่บ้างเกี่ยวกับตารางตัวเลขสถิติต่าง ๆ ทั้งนี้เพราะการเก็บสถิติที่มีอยู่ก่อนนั้นอาจไม่ถูกต้อง

บทวิทยานิพนธ์ เรื่องนี้ ผู้เขียนได้เริ่มต้นค้นคว้าเกี่ยวกับประวัติความเป็นมาของชาติไทยตลอดจนขนบธรรมเนียมประเพณี ชีวิตความเป็นอยู่และความเชื่อถือต่าง ๆ ของคนไทยที่สืบทอดกันมาจนถึงปัจจุบัน ผู้เขียนได้เขียนอธิบายเกี่ยวกับสภาพทางภูมิศาสตร์ อาชีพ ความเป็นอยู่ และสภาพทางเศรษฐกิจของไทยในปัจจุบันได้อย่างละเอียดพอสมควร ผู้เขียนได้ค้นคว้าประวัติความเป็นมาของชนชาติไทยในสมัยก่อนที่จะเคลื่อนย้ายอพยพลงมาทางใต้ตลอดจนสามารถรวบรวมตั้งอาณาจักรสุโขทัยเป็นปึกแผ่นและเจริญรุ่งเรืองเป็นอันมาก ใน

* หนังสือเล่มนี้มิได้พิมพ์ออกจำหน่ายทั่วไป แต่ได้จัดพิมพ์ขยายขึ้นจากไมโครฟิลม์ขึ้นเผยแพร่ในจำนวนจำกัด ผู้สนใจจะอ่าน อาจจะขอยืมได้จากห้องสมุดคณะรัฐประศาสนศาสตร์.

ด้านการปกครอง ประชาชนมีความร่มเย็นเป็นสุข กษัตริย์สมัยนั้นเรียกว่า "พ่อขุน" หรือ "พ่อเมือง" ปกครองประชาชนด้วยความรักความเอาใจใส่เยี่ยงพ่อปกครองลูก ตลอดสมัยสุโขทัยนับว่าเป็นยุคที่รุ่งเรืองที่สุด

เมื่อสิ้นสมัยสุโขทัย ก็มาถึงสมัยกรุงศรีอยุธยา สมัยนี้กษัตริย์มีอำนาจมากขึ้น โดยเหตุที่อารยธรรมและความเชื่อถือทางพราหมณ์และอินเดียเข้ามาปะปน ฐานะของกษัตริย์เปลี่ยนจาก "พ่อขุน" หรือ "พ่อเมือง" กลายเป็น "พระเจ้า" ไป สมัยอยุธยานี้ได้มีการปรับปรุงการปกครองดีขึ้นเช่นในสมัยพระบรมไตรโลกนาถได้แบ่งการบริหารราชการเป็นแบบจตุสดมภ์ 4 คือ เวียง วัง คลัง นา แบ่งแยกหน้าที่กันทำ นอกจากนี้ได้มีการแบ่งแยกทหารและพลเรือนออกเป็น 2 ฝ่าย คือสมุหนายก เป็นฝ่ายพลเรือน และสมุหกลาโหม เป็นฝ่ายทหาร ตลอดสมัยอยุธยาการปกครองของไทยเป็นแบบสมบูรณาญาสิทธิราช อำนาจสูงสุดอยู่ที่กษัตริย์ ประชาชนไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องในการปกครองอยู่เลย เมื่อสิ้นสมัยอยุธยาต่อมาก็ถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ การปกครองก็คงดำเนินตามแบบเก่าคือแบบสมบูรณาญาสิทธิราช และได้เริ่มเปลี่ยนแปลงในสมัยรัชกาลที่ 3 และรัชกาลที่ 4 ไทยเริ่มติดต่อสัมพันธ์กับชาวตะวันตก ได้มีการปรับปรุงประเทศให้ก้าวหน้าขึ้นและได้มีการเปลี่ยนแปลงให้ก้าวหน้าตลอดมา

หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี 2475 การจัดระบบการปกครองแม้จะพยายามให้เป็นประชาธิปไตยก็ตาม แต่อำนาจการปกครองส่วนใหญ่ตกอยู่กับส่วนกลาง การปกครองมีลักษณะเป็น Highly Centralization ส่วนท้องถิ่นถูกควบคุมจากส่วนกลางมากขึ้นทุกที ๆ จนเป็นที่ปรากฏว่าส่วนการปกครองท้องถิ่นไม่มีลักษณะที่เรียกว่าเป็น Self Government เลย

เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ผู้เขียนได้เขียนอธิบายถึงอำนาจหน้าที่และขอบเขตของการบริหารของกระทรวงมหาดไทยตลอดจนวิธีการบริหารงานของเทศบาลและของจังหวัดไว้ค่อนข้างละเอียด ผู้เขียนได้กล่าวว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นถูกควบคุมโดยส่วนกลางอย่างเด็ดขาด การควบคุมที่ส่วนกลางมีต่อส่วนท้องถิ่นนั้นมี 3 ทางด้วยกันคือ ทาง personnel ทาง decision-making และทาง finances.

สุดท้ายผู้เขียนได้ชี้ให้เห็นว่าอิทธิพลของการปกครองแบบเก่า ๆ ยังคงฝังหัวอยู่ในข้าราชการไทย การทำงานต่าง ๆ ยังคงมีความรู้สึกนึกคิดแบบเก่า ๆ ทั้ง ๆ ที่บัจจุบันก็พยายามเปลี่ยนแปลงมาสู่แผนใหม่ ระยะนี้จึงเป็นระยะหัวเลี้ยวหัวต่อ มีทั้งสิ่งเก่าและสิ่งใหม่ปะปนกัน จึงมีความขัดแย้งเกิดขึ้นในหลายกรณี ผู้เขียนได้ให้ข้อคิดและวิจารณ์ความเป็นไปของสังคมไทยไว้อย่างน่าสนใจตามแนวทางและทรรศนะของผู้เขียนเองในฐานะนักวิชาการและนักประชาธิปไตยแบบชาวตะวันตก ฉะนั้นหนังสือเรื่องนี้จึงเป็นหนังสือที่น่าอ่านเล่มหนึ่ง ส่วนที่จะมีความถูกต้องมากน้อยเพียงใดนั้น ย่อมแล้วแต่ผู้อ่านจะพิจารณาดูเองตามเหตุผลและความเหมาะสมตามสมควร *

ผสม เพชรจำรัส

○ ...เกียรติและเงินทอง การสอนให้รู้โลก การระงับเหตุร้าย (ด้วยกล่าวสรรเสริญสิ่งศักดิ์สิทธิ์) ความเพลิดเพลิน และการใช้สั่งสอนให้รู้ดีรู้ชั่วอย่างไม่เบื่อหู.....เป็นประโยชน์ของการประพันธ์ ○

วาคุภฏ, *อลังการศาสตร์*,
แปลโดย ป.ส. ศาสตรี (พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานฌาปนกิจศพ
คุณหญิงริ้ว เกษตรหิรัญรักษ์, 2504) น. 41

สารนิพนธ์

THESIS ABSTRACTS

RURAL ADMINISTRATION IN THAILAND

by Kriangkrai Khemavichanawat

Thailand must now face up to the fact that the bulk of her rural population still lives under conditions similar to those of their forefathers centuries ago. The range of problems facing Thailand are many and complex. The author of this thesis has chosen to focus attention on rural administration because it is at present regarded as the foundation of the nation's administrative structure. Inadequate administrative capacities are of course one of the concomitants of developing nations. One of the most important weakness in Thailand's rural development is the inadequacy of her administrative system. Poor administration frustrates Thailand's potential for economic development. Economic and administrative improvements must advance side by side. Administrative obstacles must be overcome, otherwise Thailand's economic progress will be slowed down.

This thesis is divided into five chapters, viz., general introduction, evolution of rural administration from its beginning to the year B.E. 2475; rural administration from the year B.E. 2475 to the present day, with special reference to administrative organizations and personnel set-up, rural reconstruction programs; and the national community development program, and finally conclusions.

The introductory chapter depicts the significance and scope of rural administration and demonstrates that rural people constitute a majority and are the backbone of the nation. Out of a total population of 25,519,965 persons, according to the 1960 Census, 22,497,724 persons live in rural areas (out side the boundary of municpalities), largely pursue agricultural occupations and produce 45% of the national income and 90% of the nation's total export value. The country has a total land area of about 321,250,000 rais, of which 61,860,000 rais (or 19.25 per cent) are in farm holdings. Of the total land in farm holdings, crop cultivation accounts for 82.93%. Thus the country's well-being depends largely on agriculture; and the rate of economic progress is determined largely by agricultural expansion. In short, it is clear that the advancement of rural Thailand is vital for the advancement of the country as a whole and that no real development of the country is possible unless the problems of bettering rural conditions are seriously taken up.

With regard to administration, the absolute aim of administration is the most efficient, effective and economical use of resources to achieve determined ends. Many elements combine to make good administration: organization, personnel, finance, and methods and procedures. In another words, all facets of administration have certain common underlying problems. They are organization, personnel, finance, and methods. This thesis deals only with rural administration, covering district, branch of district,

sanitary district, village authority, and village and hamlet. These units are the primary and principal bases of Thailand's administration.

Chapter II and III are designed to present the systematic study by periods of the evolution of rural administration from the background of administrative organizations and personnel, administrative laws, and rules and regulations. The author realizes that the study of the evolution of rural administration is of great importance because the present is the product of the past and no administrative system can be really understood without some knowledge of what it has been, and how it came to be what it is. The effectiveness of administration is also secured by the exercise of legal authority and is conditioned by the quality of such authority as surely as by the availability of administrative skills and the pattern of relationships.

Chapter IV on rural methods describes the development of Land Improvement Tax operations, rural reconstruction programs in the years B.E. 2485 and B.E. 2494, and national community development programs. The author endeavors to point out how rural methods can be made more efficient, effective, and economical. As a rule, the best development program to be embarked should be an integrated rural reconstruction program, involving all aspects of social and economic problems now prevalent in rural areas. Finally all of the developing countries have adopted community development as their national policy and are using such programs as ways to promote economic and social progress for their rural people. This is also true in Thailand. Community development programs call for the initiation of an integrated and well-balanced program of community development. Thailand has accepted community development as a national policy since 1958 as an integral part of the overall National Economic Development Plan.

Chapter V, Conclusions, attempts to give some basic suggestions for improving rural administration in Thailand. It is written separately with a view to drawing special attention to existing problems in Thailand; discovering the cause and the remedies available; and, finally, choosing the right and appropriate remedies.

In summary, looking toward a more effective administration, consideration should be given to organization, personnel, finance and methods. Rural administration in Thailand is still poor because organization tends to be haphazard; there is still a scarcity of qualified people to do the jobs that require special skills; job placement in many instances is unintelligent; motivation to do good work is lacking; and financial procedures are cumbersome; still there has been marked improvement and the future promises even more.

จากวิทยานิพนธ์เรื่อง: *การบริหารงานของชนบทในประเทศไทย*
โดย เกรียงไกร เชมะวิชานุวัติ, รป.ม.,
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2505
(ภาษาไทย ฉ + 109 + 3 น.)

SUKHAPIBAL LOCAL SELF GOVERNMENT ORGANIZATION

by Kitti Pratumkaew

History

The first Sukhapibal (Sanitary Board) was organized in the Bangkok metropolitan area by Royal Decree in 1897 (B.E. 2440). Later, in the beginning of 1905 (B.E. 2448) King Rama V decided to place the experimental scheme of local self government at Tambol Tachalom, Smuthasakorn province. This scheme was partially successful. Then in 1908 (B.E. 2451), Sukhapibal local self government was organized throughout the country by the Acts of 1908 and 1915. After the revolution in 1932 (B.E. 2475) a Royal Decree was issued to elevate the status of the Sukhapibal to that of a municipality.

Area

Until early 1953 (B.E. 2495), having realized its usefulness, the government decided to re-introduce the use of the Sukhapibal system by stipulating that communities which are the seats of District or Sub-District offices, or those with more than 100 shops and with a population of 1,500 or more will have a Sukhapibal status. At present, there are 405 Sukhapibals in all parts of the country. Three of these have become municipalities.

Internal Organization

Unlike the municipality or Province, the Sukhapibal has no council. Its administration is in the hands of a board consisting of District officials and elected members, as follows:

1. The Local Chief District Officer (Nai Amphur) serves as the ex-officio chairman of the board.

2. One Deputy Chief District Officer (Palad Amphur) of the Amphur where in the Sukhapibal is located is appointed by the Provincial Governor.

3. The local police chief.

4. The treasurer (Samubanchi Amphur) of the Amphur.

5. The health officer of the Amphur.

6. Headmen of the villages (Kamnan) and of the hamlets (Phuyaiban) within the Sukhapibal area serves as ex-officio members of the board.

7. Four elected persons who are qualified to be Hamlet headmen (Phuyaiban) in the Sukhapibal area.

The purposes of organizing Sukhapibal local self-government is to encourage the people to participate in local affairs. It is the first step to train the people to know how to govern themselves. Sukhapibals will lead to the municipalities of the future.

The board has both executive and legislative functions.

As the executive body, the law concerning Sukhapibal prescribes that "The Sukhapibal board shall supervise and be responsible for the administration of the affairs of the Sukhapibal community within the limitation of the law and ministerial regulations". The officials who carry out the duties and responsibilities consist of the chairman of the board, acting as the chief executive, the Deputy chief district officer as the chief clerk, the Amphur treasurer as the board's treasurer, the Amphur health officer as the board's health officer, and many other employees. The law also requires that the board submit its plan of operation to the governor for approval.

As the legislative body, the law prescribes that; "The Sukhapibal board can enact bye-laws which are not contrary to the law". However, the authority to make bye-laws is limited within the scope of the duties and responsibilities prescribed in the Sukhapibal Act. The annual budget, for example, must be approved by the provincial governor.

The duties of the chief District officer can be seen from the law which prescribes that the chief District officer will act as the chairman of the board. The vice-chairman is elected from the board. As the chairman, he is responsible for supervising and carrying out the functions according to the law. By serving in two positions at the same time, he can have knowledge of the real needs of the people in his territory.

Functions

The Sukhapibal shall be responsible for carrying out the following functions:

1. To provide and maintain water ways and local highways

2. To be responsible for the cleanliness of path-ways public places and to dispose of garbage.

3. To prevent and suppress epidemics.

4. To provide clean water, water works, markets, abattoirs, wharfs, ferrys, cemetery and crematoriums.

5. To provide and maintain public electricity.

6. To provide fire fighting equipment.

7. To provide and maintain hospitals or nursing homes.

of money for salaries of personnel and, thus, a large sum is saved for the improvement of local services. Most officials pay attention to local affairs, because they are free from political agitation which is common in the municipalities.

In comparison to the local self government in other countries, such as the United States of America, Great Britain, and France, the Sukhapibal is much less autonomous, resulting from the recent change from absolute monarchy to democracy with which the Thai people are not familiar, the Socio-economic structure, and the standard of education. Thai people participated less in local affairs than those of the countries mentioned above.

Evaluation

Some advantages of Sukhapibal Government

1. It is the best way to encourage the local people to take the initiative to improve their own communities and their standard of living.

2. It brings about more efficiency and economy in administration.

3. Co-operation between officials and people in communities provides a good demonstration for training the people to govern themselves in the future.

Some defects

1. There is a low degree of autonomy and weak popular control. Decision-making and initative comes from above rather than from below.

2. Members of the board, especially the chief clerk and the Sukhapibal treasurer have a lot of burdens, because they serve two functions.

3. Most officials lack knowledge and experience in administration such as;

   (1) The budget making process.

   (2) The process of law-making.

4. The Sukhapibal has in sufficient revenues to perform the functions prescribed by law.

Recommendation

1. People should be strongly motivated to participate in local affairs by:

   (1) Trying to serve the basic needs of the communities.

   (2) Using motivation techniques.

2. In-service training is needed for key positions.

จากวิทยานิพนธ์เรื่อง: องค์การบริการสุขาภิบาล โดย กิตติ ประทุมแก้ว, รป.ม., มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2505
(ภาษาไทย ฉ. + 216 + 7 น.)

ข่าวสถาบัน

INSTITUTE NEWS

ในรอบระยะสามเดือนที่แล้วมานี้ มีผู้สำเร็จการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโททางรัฐประศาสนศาสตร์รวม 6 ท่าน ดังรายนามพร้อมด้วยรายชื่อวิทยานิพนธ์ที่เสนอดังต่อไปนี้

1. นายสุชี อากาศฤกษ์ – ปัญหาการถือครองที่ดิน
2. พ.ต. พิรยุทธ พิริยะโยธิน – Government Enterprises Under The Control of Ministry of Industry
3. น.ส. ชะอิง อุตตะโมท – ความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคของกรมสรรพากร
4. นางสมสวาสดิ์ บุญญภัทโร – การบริหารงานสาธารณูปโภคของเทศบาลเมืองยะลา
5. นายกิตติ ปทุมแก้ว – องค์การบริหารสุขาภิบาล
6. นายอร่าม เอี่ยมอรุณ – การเก็บและการใช้จ่ายเงินภาษีบำรุงท้องที่

เมื่อวันที่ 5 ธันวาคม 2504 กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข ได้จัดให้มีการฝึกอบรมพนักงานสุขาภิบาลโท จังหวัดชลบุรีขึ้น ในการนี้ฝ่ายการฝึกอบรมข้าราชการของคณะรัฐประศาสนศาสตร์ได้จัดส่ง อาจารย์กริช เกตุแก้ว และ Mr. William Berg ไปช่วยให้คำแนะนำและบรรยายในการฝึกอบรมนี้

ในวันที่ 13 ธันวาคม 2504 กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข ได้จัดให้มีการฝึกอบรมอนามัยจังหวัดต่าง ๆ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเกี่ยวกับการประเมินผลงาน การดำเนินงานตามโครงการพัฒนาการอนามัยภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่จังหวัดนครราชสีมา ในการนี้ ฝ่ายการฝึกอบรมข้าราชการได้จัดส่ง ดร. อมร รักษาสัตย์ ดร. อาษา เมฆสวรรค์ และอาจารย์กริช เกตุแก้ว ไปร่วมบรรยายด้วย

เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2504 พลเอก ถนอม กิตติขจร รองนายกรัฐมนตรี และอธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้ไปเป็นประธานในพิธีเปิดประชุมสัมมนาพัฒนานักบริหารรุ่นที่ 5 ณ นิคมสร้างตนเองพระพุทธบาท จังหวัดสระบุรี การประชุมสัมมนาใน

ครั้งดำเนินอยู่จนถึงวันที่ 22 ธันวาคม 2504 วิธีการสัมมนาในครั้งนี้มีข้อแตกต่างจากครั้งก่อน ๆ อยู่ที่ว่า ได้รวมเอาระยะที่ 1 คือระยะปรึกษาหารือและสำรวจปัญหา ระยะที่ 2 คือระยะทบทวนปัญหาและศึกษาค้นคว้าเอกสารต่าง ๆ และระยะที่ 3 คือระยะพิจารณาแก้ปัญหาเข้าเป็นระยะเดียวกันเพื่อรวบรัดเวลาให้สั้นเข้า โดยพยายามให้มีเนื้อหาสาระดังเช่นเดิม

นอกจากการประชุมสัมมนาพัฒนานักบริหารแล้ว ฝ่ายการฝึกอบรมข้าราชการของคณะรัฐประศาสนศาสตร์ยังได้ให้ความร่วมมือในการฝึกอบรมต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

28 ธันวาคม 2504 – 10 มกราคม 2505 จัดให้ ดร. ชุบ กาญจนประกร ดร. อมร รักษาสัตย์ อาจารย์กริช เกตุแก้ว และ อาจารย์สมศรี จุลละนันทน์ ไปร่วมบรรยายในการฝึกอบรมวิชาเฉพาะกรมและวิชารัฐประศาสนศาสตร์ของกรมการฝึกหัดครู ณ วิทยาลัยการศึกษาประสานมิตร

3–16 มกราคม 2505 ให้ความร่วมมือในการฝึกอบรมหัวหน้างานในองค์การ ร.ส.พ. ณ ห้องประชุมของฝ่ายการฝึกอบรมข้าราชการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

8 – 10 มกราคม 2505 จัดให้ ดร. ชุบ กาญจนประกร ดร. อมร รักษาสัตย์ ดร. อาษา เมฆสวรรค์ และ อาจารย์กริช เกตุแก้ว ไปร่วมบรรยายในการอบรมสัมมนานักบริหารที่จังหวัดนนทบุรี

17 มกราคม 2505 จัดให้ อาจารย์เพ็ญศรี วายวานนท์ และอาจารย์ชัดติยา อมรทัต ไปร่วมบรรยายในการฝึกอบรมพนักงานตรวจบัญชีของกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ณ ห้องฝึกอบรม กรมสหกรณ์ที่ดิน

15 มกราคม – 2 กุมภาพันธ์ 2505 จัดดำเนินการฝึกอบรมตามหลักสูตรครูผู้ฝึกอบรมของกรมมหาดไทย ณ ห้องประชุมฝ่ายการฝึกอบรม มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

22 มกราคม – 2 กุมภาพันธ์ 2505 ให้ความร่วมมือในการฝึกอบรมข้าราชการชั้นหัวหน้างานของกระทรวงอุตสาหกรรม ณ ห้องประชุมกระทรวงอุตสาหกรรม

ในวันที่ 31 ธันวาคม 2504 บรรดานักศึกษาคณะรัฐประศาสนศาสตร์ ทุกรุ่นทั้งที่สำเร็จการศึกษาออกไปแล้ว และที่ยังอยู่ในระหว่างการศึกษา ได้ร่วมใจกันจัดงานรื่นเริงเพื่อส่งท้ายปีเก่าและต้อนรับปีใหม่ขึ้นในบริเวณมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในการนี้คณะนักศึกษาได้เชิญ ท่านคณบดี คณาจารย์ และผู้ร่วมงานในคณะ ฯ ทุกคนมาร่วมด้วย

งานได้ดำเนินไปโดยเรียบร้อย อย่างสนุกสนานและเป็นกันเองที่สุด งานนี้นอกจากจะจัดขึ้นตามประเพณีนิยมแล้ว ยังเป็นการเปิดโอกาสให้ชาวรัฐประศาสนศาสตร์ทั้งหลายได้พบปะสังสรรค์กันโดยพร้อมเพรียง นับว่าเป็นกิจกรรมที่น่าสนใจในรอบปี

ดร. โจเซฟ เอ. แฟรงคลิน รองอธิการบดีและสมุหบัญชีใหญ่แห่งมหาวิทยาลัยอินเดียนา และภรรยาได้เดินทางมาเยี่ยมประเทศไทยเป็นเวลา 1 สัปดาห์ คือในระหว่างวันที่ 15 มกราคม – 22 มกราคม 2505 และในวันที่ 17 มกราคม ได้แวะเยี่ยมคณะรัฐประศาสนศาสตร์และเข้าพบ ดร. มาลัย หุวะนันทน์ คณบดี เพื่อปรึกษาหารือเกี่ยวกับโครงการและกิจกรรมของคณะ และในวันที่ 29 มกราคม ศกนี้ ดร. สินคัน เค. คอลด์เวลล์ ศาสตราจารย์ทางวิชาการปกครองและหัวหน้าฝ่ายผึกอบรมข้าราชการ ของมหาวิทยาลัยอินเดียนา และผู้ประสานงานตามสัญญาความร่วมมือทางวิชาการระหว่างมหาวิทยาลัยอินเดียนาและมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จะได้เดินทางมาเยี่ยมคณะรัฐประศาสนศาสตร์ และเข้าพบเพื่อหารือกิจการกับคณบดี และบรรดาอาจารย์ทั้งหลาย

นอกจาก 2 ท่านที่กล่าวนามมาแล้ว ยังมีแขกผู้มีเกียรติอื่น ๆ เข้าเยี่ยมคณะรัฐประศาสนศาสตร์ดังรายนามต่อไปนี้

Hon. E. Ross Adair, Member of U.S. Congress, Fort Wayne, Indiana.

Dr.. Harold Zink, Department of Political Science, Ohio State University.

Carroll G. Bowen, Assistant Director, University of Chicago Press, Chicago, Illinois.

W. Trevor Utting, ILO Advisor (U.N.)

Richard E. Neustadt, Professor of Government, Columbia University, New York.

อนึ่ง ในภาคข่าวคณะของวารสารรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ 2 ฉบับที่ 2 ประจำเดือนตุลาคม 2504 หน้า 379 นั้น มีข้อความที่คลาดเคลื่อนอยู่บางตอน คือ ข้อความเกี่ยวกับการประชุมสัมมนาพัฒนาท้องถิ่นของประเทศต่าง ๆ ในภาคพื้นอาเซีย (Asian Seminar on Community Development) ซึ่งจัดให้มีขึ้น ณ ศาลาสันติธรรมในระหว่างวันที่ 22 สิงหาคม – 1 กันยายน 2504 โดยมี ดร. มาลัย หุวะนันทน์ และ ดร. อมร รักษาสัตย์ เข้าร่วมประชุมในฐานะผู้แทนรัฐบาลไทยนั้น ตามความจริงแล้ว ดร. มาลัย หุวะนันทน์ แต่ผู้เดียวที่เข้าร่วมประชุมในฐานะผู้แทนรัฐบาลไทย ส่วน ดร. อมร รักษาสัตย์ นั้น ได้เข้าร่วมประชุมในฐานะผู้แทนของ International Institute of Administrative Sciences ซึ่งมีสำนักงานใหญ่อยู่ที่กรุงบรัสเซลส์ประเทศเบลเยี่ยม จึงท่านผู้อ่านทั้งหลายโปรดให้อภัยในความผิดพลาดและโปรดเข้าใจตามนี้ด้วย.

บทบรรณาธิการ

EDITORIAL

การจัดหน่วยงานในวิทยาลัยตามหลักรัฐประศาสนศาสตร์*

ศาสตร์ของการบริหารหรือรัฐประศาสนศาสตร์นี้ นับว่าเป็นศาสตร์ที่แปลกกว่าศาสตร์แขนงอื่น ๆ ในข้อที่ว่า เจ้าหน้าที่หรือผู้ปฏิบัติการตามหน่วยราชการ องค์การ และวงการธุรกิจอื่น ๆ ที่ทำหน้าที่บริหารในหน่วยงานต่าง ๆ ยังไม่ใคร่ยอมรับนับถือว่าหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในทางบริหารนั้น สามารถจะนำมาใช้กับหน่วยงานของตนได้ ข้อสังเกตที่ยกมานี้ได้รับฟังมาจากทั้งผู้ที่ได้รับการศึกษาอบรมมาในแขนงวิชาอื่น ที่มารับหน้าที่บริหารและผู้ที่ได้รับการศึกษาทางการบริหารเองด้วย โดยการตั้งแง่มุมหรือข้อแก้ตัวต่าง ๆ แต่ที่มักจะนำมา "ตั้งแง่" บ่อย ๆ ก็ได้แก่คำปรารภทำนองว่า "งานของผมไม่เหมือนกับที่อื่น ๆ หรอกครับ ลักษณะของงานบังคับให้พวกผมต้องทำงานกันไปอย่างนี้แหละ จะนำหลักวิชา หลักการ หลักเกณฑ์อะไรมาใช้นี่เห็นจะไม่ได้แน่ ปล่อยให้มันเป็นไปอย่างนี้เถอะ ดูก็ดี ๆ อยู่แล้วนี่นา" หรือคำออกตัวอะไรเทือกนี้ กล่าวคือ ใคร ๆ หรือหน่วยงานใด ๆ ก็มักพูดว่า "ของผมพิเศษเป็นข้อยกเว้น" อยู่ร่ำไป

เรื่องที่จะยกมาเล่าในครั้งนี้ ก็เป็นเรื่องทำนองนี้ แต่จะลองวิเคราะห์ดูว่า ข้อกล่าวอ้างนั้นเป็นความจริงเพียงใด และหากพยายามปรับปรุงให้มาเข้ากับหลักเกณฑ์ทางบริหารได้แล้ว จะบังเกิดผลอย่างไร

หลักที่จะขอนำมาเป็นตัวอย่างของเรื่องนี้ ก็คือ หลักการจัดหน่วยงานออกเป็นหน่วยงานตรง หน่วยช่วย และหน่วยปรึกษา ตามหลักการนี้หากจะกล่าวอย่างสั้นเซปก็จะได้ความว่า "การจัดหน่วยงานในองค์การใด ๆ ควรจะจัดหน่วยออกเป็น 3 ประเภท คือ หน่วยงานหลัก

---

* ในการตระเตรียมเรื่องนี้ ผู้เขียนใคร่ขอขอบพระคุณ ดร. เชอรี่ แองเกิ้ล ผู้ช่วยรองอธิการบดีและคณบดีฝ่ายอาจารย์ และศาสตราจารย์วิชาการศึกษาสหรัฐอเมริกา ซึ่งขณะนี้ได้มาประจำ ณ วิทยาลัยวิชาการศึกษา (ประสานมิตร) ที่ได้ช่วยให้ความกระจ่างเกี่ยวกับการจัดหน่วยงานมหาวิทยาลัยในสหรัฐ ฯ โดยเฉพาะของมหาวิทยาลัยอินเดียนาและคณะครุศาสตร์ของท่าน ในคราวที่ผู้เขียนตระเตรียมเรื่องไปบรรยายในการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ของกรมการฝึกหัดครูในวันที่ 8 มกราคม ศกนี้

(Line agencies) ที่ปฏิบัติการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์สำคัญขององค์การนั้นอย่างหนึ่ง หน่วยงานช่วย (Auxiliary agencies) ซึ่งทำหน้าที่ช่วยหน่วยงานหลัก ให้งานหลักดำเนินไปโดยสะดวกอย่างหนึ่ง และหน่วยงานปรึกษา (Staff agencies) ซึ่งทำหน้าที่คิดวางแผนงานและให้คำปรึกษาเพื่อให้หน่วยงานหลักทำงานได้ดียิ่งขึ้น อีกอย่างหนึ่ง แล้วองค์การนั้นจะสามารถปฏิบัติการให้ได้ผลตามความมุ่งหมาย"

ส่วนองค์การที่ใคร่ขอยกมาเป็นตัวอย่างในการตั้งแง่ดังกล่าว ได้แก่ วิทยาลัย (หมายรวมถึงมหาวิทยาลัย วิทยาลัย คณะของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ) ทั้งนี้เพราะบรรดาสถาบันการศึกษาชั้นสูงประเภทมหาวิทยาลัยและคณะต่าง ๆ มักจะอ้างว่าการบริหารงานตามสถานศึกษาเช่นนี้ มีข้อแตกต่างกับการบริหารงานในที่อื่นเป็นอันมาก โดยเหตุที่ว่าสถานศึกษาทำหน้าที่สอนและวิจัย ฯลฯ จึงไม่เหมือนกับหน่วยราชการหรือองค์การธุรกิจอื่น ๆ ซึ่งทำหน้าที่บริการประชาชนในแง่มุมต่าง ๆ เช่นการก่อสร้าง รักษาโรค ปราบปรามโจรผู้ร้าย ควบคุมผู้กระทำผิด ฯลฯ ดังนั้น จึงไม่จำเป็นจะต้องนำหลักการจัดองค์การดังกล่าวมาใช้

นอกจากนี้การบริหารงานมหาวิทยาลัยยังประกอบด้วยองค์ประกอบต่าง ๆ ที่ผิดแผกไปจากองค์การอื่น ๆ เช่น การควบคุมบังคับบัญชาอย่างแข็งขันย่อมทำไปไม่ได้ เพราะอาจารย์ซึ่งถ้าจะนับตามหลักสายงานก็เป็นผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ย่อมเป็นคนมีความรู้ความคิดมากที่สุดอยู่แล้ว จะได้คนมีความรู้ความสามารถสูงกว่ามาเป็นนายบังคับบัญชาจึงย่อมหามาไม่ได้ ดังนั้นการบังคับบัญชาในมหาวิทยาลัยจึงตกอยู่ในลักษณะเป็นเพียงการนำในบรรดาผู้ที่เสมอกันเท่านั้น จะจัดบังคับบัญชาอย่างนาย—ลูกน้องหาได้ไม่ ไม่แต่เท่านั้นผู้ที่รับบริการของมหาวิทยาลัยโดยตรงนั้นได้แก่นักศึกษาซึ่งผิดกับหน่วยงานอื่นซึ่งได้แก่ประชาชน การบริหารงานมหาวิทยาลัยจึงไม่อาจมุ่งกระทำบริการเพื่อให้ผู้รับบริการได้รับความพึงพอใจ ความสะดวก ความนิยมชมชอบ ฯ อย่างหน่วยงานอื่น เพราะถ้าจะทำอย่างนั้นแล้ว มหาวิทยาลัยจะต้องพยายามจัดหลักสูตรที่ง่าย ๆ เรียนก็ได้ไม่เรียนก็ได้ จัดให้มีการละเล่นให้ครื้นเครงตลอดเวลา ข้อสอบก็ควรจะรั่วเพื่อให้นักเรียนตอบได้ เมื่อสอบเสร็จแล้วทุกคนก็ควรได้ เหมือนอย่างกับไปขอฉีดวัคซีนจากกรมอนามัยหรือไปขอซื้อน้ำอัดลม สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ และอื่น ๆ อีกมาก (ผู้ที่สนใจใคร่รู้ปัญหาบริหารอื่น ๆ โปรดพลิกกลับไปดูเรื่อง การบริหารงานมหาวิทยาลัย ใน *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์* ปีที่ 1 ฉบับที่ 3 (มกราคม 2504)

หน้า 162–168) จึงกลายเป็นเหตุให้บรรดาผู้บริหารงานใช้อ้างว่า จะนำหลักการจัดองค์การตามหลักรัฐประศาสนศาสตร์มาใช้หาได้ไม่

ที่นี้ขอให้ลองพิจารณาดูว่า ถ้าจะจัดการบริหารมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามหลักดังกล่าวนั้นควรจะจัดอย่างไร แรกทีเดียวก็ต้องพิจารณาก่อนว่ามหาวิทยาลัยมีไว้ทำไม เพื่อจะได้ทราบว่างานหลักของมหาวิทยาลัยคืออะไร การตอบปัญหาแรกนี้คงไม่ยากนัก เพราะทุกคนย่อมรู้อยู่ว่า มหาวิทยาลัยและวิทยาลัยมีไว้สำหรับให้หรือเผยแพร่วิทยาการต่าง ๆ ในขั้นสูง แต่จะถ่ายความรู้อย่างเดียวย่อมไม่เพียงพอจึงต้องมีการหาความรู้มาเพิ่มด้วย เมื่อตอบปัญหาแรกแล้วเราก็จะรู้ว่ามหาวิทยาลัยมีกิจกรรมหลัก 2 ประการ คือการสอนและการวิจัย เมื่อทราบกิจกรรมหรือจุดมุ่งหมายหลักของมหาวิทยาลัยแล้วเราก็สามารถจัดหน่วยงานได้

ในมหาวิทยาลัยและวิทยาลัยต่าง ๆ หน่วยงานที่ทำหน้าที่หลัก (Line) คือหน่วยดำเนินการสอนและวิจัย ก็คือคณะหรือฝ่ายวิชาต่าง ๆ (Schools, Colleges and Departments) ซึ่งประกอบด้วยอาจารย์ต่าง ๆ อนึ่งมีข้อสังเกตว่างานสอนและงานวิจัยนั้น แม้จะดูเหมือนว่าเป็นคนละงานก็จริง แต่แท้ที่จริงแล้วเป็นงานเดียวกันโดยเป็นอุปกรณ์ของกันและกัน โดยส่วนใหญ่แล้วก็ดำเนินงานโดยคนประเภทเดียวกันคืออาจารย์นั่นเอง ทั้งนี้เพราะในขณะที่อาจารย์มีหน้าที่สอนนั้นท่านต้องศึกษาค้นคว้าไปด้วยในเวลาเดียวกัน แต่ในบางครั้งบางคราวงานวิจัยอาจแยกจากการสอนเป็นการชั่วคราวก็ได้ โดยการมอบหมายให้อาจารย์ได้รับอนุมัติให้ไปทำการวิจัยในเรื่องหนึ่งเรื่องใดได้ชั่วระยะเวลาหนึ่งโดยไม่ต้องทำการสอนเลย เพื่อจะได้ทำงานวิจัยได้เต็มที่ยิ่งขึ้น การให้อาจารย์ได้มีเวลาวิจัยเป็นเอกเทศเป็นครั้งคราวเช่นนี้นับว่าเป็นความสำคัญและจำเป็นยิ่ง เพราะนอกจากจะเป็นการให้โอกาสแก่อาจารย์ได้ทำการวิจัยในเรื่องสำคัญ ๆ แล้ว ย่อมเป็นการทำให้ได้ความรู้ใหม่ ๆ เพิ่มเติมขึ้น และผลงานวิจัยนั้นเองก็จะได้นำมาใช้ในการสอนให้ดียิ่งขึ้นไปอีก ฉะนั้นอาจารย์มหาวิทยาลัยจึงควรได้รับอนุมัติให้ได้มีโอกาสทำงานวิจัยอย่างเดียวเป็นครั้งคราว หรือมิฉะนั้นก็มอบให้ทำการสอนน้อยวิชาเพื่อให้มีเวลาทำการวิจัยควบคู่ไปด้วย

เมื่อทราบว่างานหลักของมหาวิทยาลัยคืองานสอนและวิจัยโดยจัดให้คณะและฝ่ายวิชาเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ทั้งสองแล้ว ลำดับต่อไปก็จะได้พิจารณาว่าควรมีหน่วยงานช่วย

(auxiliary) อะไรบ้างซึ่งอาจจะพิจารณาได้จากงานหลักนั้นเอง กล่าวคือ หน่วยงานอย่างอื่น ๆ ที่มีหน้าที่ปฏิบัติการเพื่อให้งานสอนและวิจัยดำเนินไปด้วยดีแล้วก็จัดเป็นงานช่วยทั้งสิ้น ดังนั้นหน่วยงานช่วยของมหาวิทยาลัยจึงได้แก่หน่วยงานบริหารของมหาวิทยาลัยและคณะซึ่งตามวิธีของไทยได้แก่สำนักงานเลขาธิการมหาวิทยาลัยและสำนักงานเลขานุการคณะ หรือที่บางคณะเรียกว่า แผนกธุรการ ซึ่งจะทำหน้าที่สารบรรณ ประมวลสถิติ ข่าวประกาศ คลังพัสดุ ห้องสมุด บริการการสอน และบริการนักศึกษาต่าง ๆ เป็นต้น

ส่วนในต่างประเทศ เช่นสหรัฐอเมริกาจะประกอบด้วยหน่วยงานและเจ้าหน้าที่สำคัญต่าง ๆ เพิ่มเติมจากที่เมืองไทยมีอยู่ คือคณบดีฝ่ายอาจารย์ (Dean of Faculty) ซึ่งถือได้ว่าเป็นหัวหน้าของบรรดาคณาจารย์ และทำหน้าที่ในการจัดหาและจ้างอาจารย์ และรับผิดชอบในด้านนโยบายว่ามหาวิทยาลัยควรใช้จ่ายเงินไปในการสอนด้านใด นอกจากนี้ก็มีคณบดีสำหรับชั้นบัณฑิตวิทยาลัย สำหรับชั้นวิทยาลัย สำหรับนักศึกษาชาย สำหรับนักศึกษาหญิง สำหรับนักศึกษาต่างประเทศด้วย โปรดสังเกตว่าคณบดีเหล่านี้ทำงานช่วยในการบริหารงานมหาวิทยาลัยให้ดีนอกเหนือไปจาก คณบดีตามคณะต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่วิชาการ แต่คณบดีเหล่านั้นอาจทำหน้าที่สอนด้วยก็ได้ ซึ่งนับว่าสอนในฐานะศาสตราจารย์ไม่ใช่คณบดีบริหาร หน่วยงานช่วยอื่น ๆ ที่มีอยู่ในมหาวิทยาลัยต่างประเทศเป็นส่วนมาก และในประเทศไทยบางแห่งมีอยู่บ้างคือ หน่วยปรึกษาแนะแนวทางแก่นักศึกษา หน่วยหอพัก หน่วยกิจกรรมนักศึกษา ฯ ล ฯ หน่วยเหล่านี้นับว่าเป็นหน่วยช่วยทั้งสิ้น เพราะเป็นหน่วยปฏิบัติงานที่ช่วยให้กิจกรรมหลักดำเนินไปด้วยดี

หน่วยงานประเภทสุดท้ายที่จะกล่าวถึงก็คือ หน่วยปรึกษา (Staff) ซึ่งได้แก่หน่วยงานที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษา แนะนำ คิดและวางแผนเพื่อช่วยในการปฏิบัติงานของหัวหน้าสูงสุด คืออธิการบดี จะเห็นได้ว่า หน่วยปรึกษานี้ไม่ใช่หน่วยปฏิบัติอย่างหน่วยช่วย แม้ว่าในบางครั้งหน่วยปรึกษาอาจจะมีเจ้าหน้าที่หลายคนที่ต้องมือทำงานเป็นประจำ เช่นทำงานวางแผนต่าง ๆ ก็ตาม มหาวิทยาลัยและคณะหรือฝ่ายวิชาต่าง ๆ ในต่างประเทศจะมีหน่วยปรึกษาหลายชนิดตามแต่ความจำเป็น เช่นในระดับมหาวิทยาลัยอาจมี สภาอาจารย์ (Faculty Council) สภาคณบดี (Council of Deans) สภานักศึกษา (Student Council) คณะกรรมาธิการอาจารย์

–นักศึกษาสัมพันธ์ (Student-Faculty Relations Committee) และคณะกรรมาธิการบริหาร (Administrative Committee) โดยที่มหาวิทยาลัยไทยยังขาดหน่วยปรึกษาดังกล่าวอยู่มาก บางแห่งก็เกือบไม่มีเลย จึงใคร่ขอนำมากล่าวโดยละเอียดกว่าส่วนอื่น เพื่อให้ท่านผู้อ่านได้ใช้วิจารณญาณว่า หน่วยต่าง ๆ เหล่านี้ หน่วยใดมีประโยชน์ควรแก่การจัดตั้งขึ้นเพื่อเห็นแก่ความเจริญก้าวหน้าและเกียรติภูมิของมหาวิทยาลัยไทยต่อไป

หน่วยแรกที่ใคร่นำมากล่าวคือ สภาอาจารย์ สภานี้เป็นตัวแทนของคณาจารย์ของมหาวิทยาลัย กล่าวคือ ในปีหนึ่ง ๆ คณาจารย์ของมหาวิทยาลัยทั้งหมดจะมาร่วมชุมนุมกันเพื่อเลือกสมาชิกของสภานี้ เพื่อทำหน้าที่แทนตน ทั้งนี้เพราะมหาวิทยาลัยใหญ่ ๆ มีอาจารย์หลายพันคน (เช่นมหาวิทยาลัยฮาวาร์ดมีนักศึกษาหมื่นสองพันคน มีอาจารย์และนักวิจัย 3,000 คน มหาวิทยาลัยปรินซ์ตันมีนักศึกษา 4,000 คน มีอาจารย์และนักวิจัย 1,000 คน) จึงไม่อาจจะมาพบปะกันได้บ่อยและสถานที่ทำการสอนอาจอยู่ห่างไกลกันมาก เพราะบางมหาวิทยาลัยต้องไปตั้งสาขาสอนหรือวิจัยไกล ๆ จึงต้องเลือกตั้งสมาชิกขึ้นจำนวนหนึ่งประมาณ 30 คน ก็พอสมควรกับที่จะประชุมกันได้ประมาณเดือนละ 1 ครั้ง เพื่อพิจารณากิจการใด ๆ ของมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ส่วนได้เสีย ความเป็นอยู่ หลักสูตรและวิธีการสอนต่าง ๆ ซึ่งเกี่ยวพันกับอาจารย์ เมื่อสภาประชุมกันและลงมติใด ๆ แล้วก็จะแจ้งมติให้อธิการบดีทราบเพื่อดำเนินการต่อไปตามความเหมาะสม ส่วนสภาคณบดีนั้นโดยที่มหาวิทยาลัยต่าง ๆ มีคณบดีหัวหน้าหน่วยช่วย (บริหาร) และคณบดีหัวหน้าคณะ (วิชาการ) ต่าง ๆ หลายสิบคน (ประมาณ 30 คน ในมหาวิทยาลัยที่มีนักศึกษาประมาณ หนึ่งหมื่นคน) คณบดีทั้ง 2 ประเภทนี้ต่างก็มีหน้าที่พัวพันกับการบริหารแขนงต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยเป็นส่วนมาก (แม้คณบดีของคณะต่าง ๆ จะทำหน้าที่วิชาการเป็นส่วนใหญ่ก็ตาม) จึงควรจะได้พบปะหารือกันเป็นประจำเพื่อการประสานงานที่ดี มิฉะนั้นต่างคณะต่างฝ่ายต่างก็ทำงานไปอันอาจจะทำให้ซ้อนงานกันได้ เช่นในการจัดวางหลักสูตรซึ่งต้องทำเป็นประจำทุกปีเพราะวิทยาการเปลี่ยนแปลงไป จำนวนนักศึกษาที่สนใจในวิชาต่าง ๆ เปลี่ยนแปลงไป หรือได้อาจารย์ใหม่ ๆ มา ก็ต้องหาวิชาที่เหมาะให้สอนหรือเพื่อร่วมกันทำการวิจัย ตลอดจนการที่จะพิจารณาร่างงบประมาณของมหาวิทยาลัยควรใช้จ่ายในการซื้อเครื่องมือ

เครื่องใช้สร้างตึกอาคารและอื่น ๆ ก่อนหลังอย่างใด ตามปกติจะประชุมเดือนละ 2 ครั้ง แล้วเสนอความเห็นต่ออธิการบดีเพื่อพิจารณาดำเนินการ

นอกจากสภาทั้งสองแล้ว มหาวิทยาลัยยังได้มีโอกาสได้รับความคิดเห็นจากฝ่ายนักศึกษาด้วย กล่าวคือ ทุกมหาวิทยาลัยจะมีหน่วยการปกครองนักศึกษาด้วยกันเองต่าง ๆ กันไป ตามแต่ความนิยมประเพณีของมหาวิทยาลัยนั้น ๆ และทางการมหาวิทยาลัยโดยปกติจะยอมรับให้หน่วยปกครองสูงสุดของฝ่ายนักศึกษา เช่น สภาสูงของคณะนักศึกษา (Student Senate) ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่อธิการบดีในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับมหาวิทยาลัยโดยเฉพาะที่กระทบกระเทือนถึงนักศึกษาด้วย นับได้ว่าเป็นหน่วยปรึกษาจากทางฝ่ายนักศึกษาโดยเฉพาะ

โดยเหตุที่ทัศนคติและผลประโยชน์ส่วนได้เสียของฝ่ายอาจารย์และฝ่ายนักศึกษาอาจจะไม่ตรงกันทุกกรณีไป และอาจมีขัดกันอย่างรุนแรงก็ได้ จึงจัดให้มีคณะกรรมการผสมระหว่างอาจารย์และนักศึกษาขึ้นชุดหนึ่งเพื่อทำหน้าที่พิจารณาปัญหาต่าง ๆ อันอาจเกิดมีขึ้น บางมหาวิทยาลัยมอบอำนาจให้อธิการบดีตั้งกรรมการขึ้นฝ่ายละ 5 คน ประกอบกันเป็นคณะกรรมาธิการอาจารย์ – นักศึกษาสัมพันธ์ กรรมาธิการคณะนี้จะประชุมกันทุกสัปดาห์ ทำหน้าที่ทั้งทางเสนอแนะเรื่องต่าง ๆ ที่ใครจะเสนอขึ้นมาและหาทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น แล้วนำเสนออธิการบดีต่อไป

คณะกรรมาธิการคณะหนึ่งซึ่งมีความสำคัญอย่างมากในการที่จะทำให้การบริหารงานเป็นไปด้วยดี ได้แก่คณะกรรมาธิการบริหาร มีสมาชิกที่เป็นนักบริหารของมหาวิทยาลัยทั้งนั้นคือ อธิการบดี รองอธิการบดี (4 คน) และผู้ช่วยรองอธิการบดี รวมเป็น 10 คน (ตัวอย่างมหาวิทยาลัยอินเดียนามีอธิการบดี 1 คน รองอธิการบดี 4 คน คือ รองอธิการและคณบดีฝ่ายอาจารย์ 1 คน รองอธิการและสมุห์บัญชีใหญ่ 1 คน รองอธิการและคณบดีฝ่ายพัฒนานักศึกษาชั้นปริญญาตรี 1 คน กับรองอธิการฝ่ายพัฒนานักศึกษาชั้นสูงและคณบดีบัณฑิตวิทยาลัย 1 คน รองอธิการบดีแต่ละคนมีผู้ช่วย 1–2 คน ตามความจำเป็น ไปรดดังเกตว่า รองอธิการบดี 3 คน มีตำแหน่งคณบดีด้วย จะได้กล่าวถึงเหตุผลในอันดับต่อไป) กรรมการทั้ง 10 คนนี้ นับว่าเป็นเจ้าหน้าที่บริหารชั้นสูงของมหาวิทยาลัยด้วย แต่มารวมกันในคณะนี้ในฐานะหน่วยปรึกษา คือทำหน้าที่ปรึกษาหารือกันในกิจการทั้งมวลของมหาวิทยาลัย

จึงต้องพบปะกันเสมอโดยปกติก็แทบทุกวัน เมื่อที่ประชุมคณะกรรมาธิการมีความเห็นอย่างไร ก็นำคำเสนอแนะไปยังอธิการ (ซึ่งเป็นประธานของคณะกรรมาธิการบริหารด้วย) เพื่อให้วินิจฉัยสั่งการใด ๆ ไปยังผู้ปฏิบัติอีกต่อหนึ่ง

ในขั้นนี้ใคร่ขอตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับหน่วยปรึกษาทั้ง 5 หน่วยนี้ ในประการแรกผู้อ่านคงจะเห็นได้ว่าหน่วยปรึกษาทั้ง 5 นี้ มีองค์ประกอบต่างกันทำหน้าที่ต่างกัน เป็นผู้แทนของผู้มีส่วนได้เสียต่างกัน คือเป็นตัวแทนของฝ่ายอาจารย์แท้ ๆ พวกหนึ่ง ทำหน้าที่ในฐานะอาจารย์ที่ทำหน้าที่บริหารอีกพวกหนึ่ง ทำหน้าที่แทนนักศึกษาแท้ ๆ พวกหนึ่ง และทำหน้าที่สร้างสัมพันธภาพระหว่างอาจารย์ – นักศึกษาพวกหนึ่ง และทำหน้าที่ฝ่ายบริหารอีกพวกหนึ่ง จึงไม่มีฝ่ายใดที่ไม่ได้มีส่วนเสียในการบริหารงานมหาวิทยาลัยเลย อีกประการหนึ่งจะเห็นได้ว่าหน่วยทั้ง 5 นี้เป็นหน่วยปรึกษาไม่ใช่หน่วยปฏิบัติการ จึงได้แต่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาหารือแก่อธิการบดีเพื่อจะได้รับฟังเหตุการณ์ทั้งปวงไว้ แต่จะปฏิบัติการอย่างใด ๆ นั้นเป็นกิจของท่านอธิการ ฯ ทั้งนี้เพราะตามหลักการบริหารนั้นหน่วยงานหนึ่ง ๆ ก็มีผู้รับผิดชอบเพียงคนเดียวจะปฏิเสธมิได้ แต่ถ้าจะปล่อยให้ทำไปโดยไม่มีโอกาสทราบข้อเท็จจริงเต็มที่ก็ไม่ได้

ในทางปฏิบัติ อธิการบดีมีความรู้สึกสบายใจที่มีหน่วยปรึกษาพอเพียง เพราะความรับผิดชอบเป็นของท่านผู้เดียว การที่มีที่ปรึกษาจึงเป็นคุณไม่ใช่โทษ และอธิการที่มีกลเม็ดเด็ดเหลี่ยมบริหารที่ดีก็จะใช้หน่วยปรึกษานี้อย่างเต็มที่ เช่นเมื่อได้เงินก้อนใหญ่มาเพื่อการก่อสร้างซื้ออุปกรณ์การศึกษา (เครื่องมือหรือหนังสือ) ก็จะแจ้งยอดไปให้สภาคณบดีทราบเพื่อให้ตกลงกันเองว่าจะสร้างหรือซื้ออะไรก่อนหลัง จึงเป็นหน้าที่ของคณบดีต่างที่จะตกลงกันเอง เมื่อเห็นควรอย่างใดก็นำเสนออธิการบดี ผลดีร้ายหรือประโยชน์ได้เสียก็ตกเป็นของสภาคณบดี อธิการบดีก็จะไม่ถูกตำหนิว่าสนับสนุนคณะใดคณะหนึ่ง เมื่อมีเรื่องที่จะเกี่ยวพันกับอาจารย์ ก็เสนอให้สภาอาจารย์และสภาคณบดีพิจารณาเสนอแนะ เมื่อข้อเสนอฝ่ายอาจารย์จะทำให้ฝ่ายนักศึกษาเสียเปรียบหรือไม่พอใจก็จะปรึกษาสภานักศึกษาหรือคณะกรรมาธิการสัมพันธ์ เป็นต้น

ตามที่กล่าวถึงการจัดหน่วยงานออกเป็น 3 ประเภทแล้วนั้น ผู้อ่านก็คงจะสังเกตเห็นได้ว่ามหาวิทยาลัยอาจจะจัดรูปองค์การให้ตรงหลักบริหารได้ และการจัดแบบนี้มิใช่เพื่อให้ได้ชื่อว่าจัดถูกหลักเกณฑ์ก็หาไม่ แต่เป็นการจัดถูกตามเหตุผลทำให้มหาวิทยาลัยทำหน้าที่หลัก

ได้ดีเพราะมีหน่วยปฏิบัติการ (คณะและฝ่ายวิชา) ที่เข้มแข็งทำงานตรงสายงาน ไม่ต้องมัวกังวลในเรื่องอื่น หน่วยช่วยก็ทำหน้าที่ให้การสอนและการวิจัยเป็นไปได้โดยสะดวกด้วยดีและมีประสิทธิภาพ หน่วยปรึกษาก็ให้คำแนะนำปรึกษาแสดงความคิดเห็นต่างๆ เพื่อให้อธิการบดีวินิจฉัยสั่งการได้ถูกต้องอันจะช่วยให้การสอนและวิจัยเป็นไปด้วยดี และประสานให้ฝ่ายปรึกษาฝ่ายช่วยส่งเสริมเกื้อกูลงานหลักด้วย

นอกจากนี้ การจัดการมหาวิทยาลัยตามรูปนี้ ยังช่วยให้การงานเป็นไปด้วยดีสมจริงตามหลักบริหารอื่นๆ อีกด้วย เช่นหลักที่ว่า นโยบายขั้นสูงนั้น ให้ฝ่ายการเมืองเป็นผู้กำหนด และฝ่ายประจำทำหน้าที่บริหาร ในที่นี้ฝ่ายการเมืองคือ สภามหาวิทยาลัย (Board of Trustees) ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบขั้นสูงสุด ฝ่ายบริหารจริงนั้นเป็นพวกทำงานประเภทประจำคือ อธิการบดีและเจ้าหน้าที่ขั้นรอง หลักบริหารอีกหลักหนึ่งก็คือ พยายามให้ฝ่ายวางแผน การวางนโยบายในฝ่ายบริหารกับผู้ปฏิบัติการใกล้ชิดกันมากที่สุด ในกรณีข้างต้นจะเห็นได้ว่าฝ่ายบริหารขั้นสูงคืออธิการบดีและรองอธิการบดี 4 คนนั้น รองอธิการสามคนเป็นคณบดีด้วย คือเป็นผู้ปฏิบัติการตามนโยบายด้วย หลักบริหารอีกหลักหนึ่งซึ่งทางฝ่ายการศึกษาถือว่าเป็นหลักสำคัญ คือหัวหน้ารับผิดชอบในการบริหารงานมหาวิทยาลัยควรเป็นครูผู้สอนจริงๆ ยกเว้นอธิการบดีซึ่งต้องทำงานบริหารเต็มเวลาอยู่แล้ว เพื่อจะได้ทราบเหตุผลความเป็นไปแท้จริงของมหาวิทยาลัย ไม่ใช่คนอื่นๆ ที่ไม่รู้ไม่ชี้กับการศึกษา หลักต่อมาที่จะทำให้การบริหารได้ผลสมตามมุ่งหมายก็คือจัดให้มีความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้บริการและผู้รับบริการ ดังนั้นจึงจัดให้มีหน่วยสัมพันธ์ระหว่างอาจารย์ผู้ให้ความรู้และนักศึกษาผู้รับบริการขึ้นด้วย หลักประการสุดท้ายที่จะขอนำมากล่าวย้ำในที่นี้คือในการจัดหน่วยช่วยและหน่วยปรึกษาตามที่กล่าวมานั้น อาจทำให้เกิดความเข้าใจผิดได้ว่า หน่วยทั้งสองประเภทนั้นจะต้องมีเจ้าหน้าที่เป็นจำนวนมากก็เป็นได้ ที่จริงแล้วหน่วยช่วยทั้งสองนั้นมีเจ้าหน้าที่รวมทั้งสิ้นไม่กี่คน ทั้งนี้เป็นไปตามหลักบริหารที่ว่าอัตราส่วนระหว่างหน่วยต่างๆ นั้น ผู้ปฏิบัติการหลักนั้นต้องมีมากที่สุดที่จะมากได้ เพราะเป็นงานหลัก ดังนั้นมหาวิทยาลัยจึงต้องมีอาจารย์ผู้สอนและวิจัยมากที่สุด การบริหารที่มีเจ้าหน้าที่หน่วยช่วยและหน่วยปรึกษามากกว่าหน่วยหลักนั้นมิอาจนับเป็นองค์การที่ดีได้

ตามที่ได้พรรณนาสาธกมาโดยลำดับ ก็ด้วยความมุ่งหมายใคร่ที่จะชี้ให้เห็นว่า แม้แต่ในการบริหารงานของมหาวิทยาลัย ซึ่งผิดแผกแตกต่างกับการบริหารงานขององค์การอื่นๆ อยู่มากนั้น ถ้านักบริหารจะรู้จักนำเอาหลักการบริหารมาอนุโลมใช้ตามควรแก่กาลเทศะแล้ว ย่อมทำให้เกิดผลดีเป็นอเนกประการ จึงใคร่ขอฝากไว้เป็นข้อเตือนใจว่า หลักบริหารนั้นจัดว่าเป็นศาสตร์ชนิดหนึ่งที่พอจะนำมาอนุโลมใช้ได้กับองค์การทุกชนิด ฉะนั้น การที่นักบริหารจากองค์การใดจะมิยอมรับเป็นแนวทางปฏิบัตินั้นก็เกรงว่าจะฟังเหตุผลไม่ขึ้น และมิช้ามินานเมื่อปรากฏความผิดพลาดในการปฏิบัติอันไร้หลักไร้เกณฑ์แล้ว นักบริหารประเภทนั้นก็คงจะรอดพ้นจากตำหนิและความรับผิดชอบได้ยาก จึงใคร่ขอฝากความข้อนี้ไว้เป็นจาริกานุสรณ์ด้วย.

บรรณาธิการ

○ ความงามของนกปรอทอยู่ในสำเนียง
ความงามของชายชาตรีอยู่ในวิชา
ความงามของโยคีอยู่ในความไม่โกรธ
ความงามของหญิงอยู่ในสัตย์ ○

นิทานเวตาล