วารสาร

รัฐประศาสนศาสตร์

THAI JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

ปีที่ 2 ฉบับที่ 4 เมษายน 2505
VOL. II, NO. 4, APRIL 1962

กรรมการสภามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์	**Thammasat University Council**
จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์	*Field Marshal Sarit Thanarat*
พลเอก ถนอม กิตติขจร	*General Thanom Kittikachorn*
พระมนูเวทย์วิมลนาท	*Phra Manuvetaya Vimolnat*
พระดุลยพากย์สุวมัณฑ์	*Phra Dulyabagya Suvamand*
พลโท อัมพร จินตกานนท์	*Lieutenant General Amporn Chintakanon*
อาจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์	*Sanya Dharmasakti*
ศาสตราจารย์ พระยาอรรถการีย์นิพนธ์	*Professor Phya Arthakariya Nibhonda*
ศาสตราจารย์ จรูญ วิมลศิริ	*Professor Charoon Vimalasiri*
ศาสตราจารย์ ทวี แรงขำ	*Professor Thawee Raenkham*
ศาสตราจารย์ สมทบ สุวรรณสุทธิ	*Professor Somthob Suvarnasuddhi*
ศาสตราจารย์ มาลัย หุวะนันทน์	*Professor Malai Huvanandana*
พลตรี บัญชา มินทชินทร์	*Major General Buncha Minetrakintra*
ดร. อดุล วิเชียรเจริญ	*Dr. Adul Wichiencharoen.*

กรรมการวารสารรัฐประศาสนศาสตร์	**Thai Journal of Public Administration**
กรรมการที่ปรึกษา	**Advisory Committee of the Journal**
กรรมการประจำคณะรัฐประศาสนศาสตร์ทุกท่าน เป็นกรรมการที่ปรึกษาโดยตำแหน่ง	*Members of the Committee of Institute of Public Administration ex officio.*

กองบรรณาธิการ		**Editorial Staff**	
บรรณาธิการ	– ดร. อมร รักษาสัตย์	*Editor*	*– Dr. Amara Raksasataya*
ผู้ช่วยบรรณาธิการ	– อ.จ. ขัตติยา อมรทัต	*Assistant Editor*	*– Kattiya Amoradhat*
บรรณาธิการบรรณวิจารณ์	– อ.จ. นวนิตย์ อินทรามะ	*Book Review Editor*	*– Navanitaya Intrama*
ที่ปรึกษาบรรณาธิการ	– ดร. วูดเวิรธ จี. ทรอมบลีย์	*Consultant to the Editor*	*– Dr. Woodworth Thrombley*

กองจัดการ		**Managing Staff**	
ผู้จัดการ	– อ.จ. เชวง เรืองสุวรรณ	*Manager*	*– Chaveng Reangsuwan*
ผู้ช่วยผู้จัดการ	– วีรวัฒน์ กาญจนดุล	*Assistant Manager*	*– Veerawat Kanchanadul*
เลขานุการ และ เหรัญญิก	– กมลทิพย์ ชีวเวช	*Secretary & Treasurer*	*– Kamolthip Chevawech*

รัฐประศาสนศาสตร์

THAI JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

ปีที่ 2 ฉบับที่ 4 เมษายน 2505

สารบัญ

CONTENTS

		หน้า
ผู้เขียนในฉบับนี้ (Authors in This Issue)		*v*
บรรณาธิการแถลง (Editor's Note)		*vii*
ศีลธรรมของผู้ปกครอง (Administrators' Precepts	พระยาสุนทรพิพิธ by *Phraya Soonthornbibidth*)	*591*
การใช้อำนาจในการบริหารราชการ (The Use of Administrative Authority	พลเอกถนอม กิตติขจร by *Gen. Thanom Kittikachorn*)	*598*
เทคนิคการพัฒนาท้องถิ่นและการบริหารงานในเขตพัฒนา (Community Development Techniques and Administration at the Project Level	บัวนาเวนทูรา เอม. วิลลาโนวา by *Buenaventura M. Villanueva*)	*618*
การบริหารราชการของกระทรวงสหกรณ์ (The Administration of Ministry of Cooperative	ทิพย์ ทิพย์ชัยเมธา by *Thip Thipchaimetha*)	*615*
การเตรียมบทความลงวารสาร (Preparing Articles for Journals	อมร รักษาสัตย์ by *Amara Raksasataya*)	*659*
รัฐวิสาหกิจในประเทศไทยและสหรัฐอเมริกา (Public Enterprises in Thailand and the United States	วีรวัฒน์ กาญจนดุล by *Veeravat Kanchanadul*)	*674*

หน้า

Governmental Organization for the Conduct of Foreign Relations of Republic of Korea by *Maj. Gen. Charn Auksuchote* 698

(องค์การรัฐบาลที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับความสัมพันธ์กับต่างประเทศของสาธารณรัฐเกาหลี) โดย *พลตรีชาญ อังศุโชติ* 703

Administrative Coordination by *Yehezel Dror* 707

(การประสานงานด้านบริหาร) โดย *ยีเฮซเคล ดรอร์* 730

แนะนำหนังสือ
(Introducing Books)

Steinberg, S.H. ed. Statesman's Year-Book 1961 โดย *พวงเพชร นิมากร* 724

Ryan, John William. Bangkok Government and Administration: Appearance and Reality โดย *ผสม เพชรจำรัส* 726

สารวิทยานิพนธ์
(Thesis Abstracts)

Uttamote, Cha-ing. *A Study of Relationship between Headquarters and Field Offices of the Revenue Department*

อุตตะโมท, ชะอิง ความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคของกรมสรรพากร 730

Iamaroon, Aram. *The Collection and Spending of the Local Development Tax*

เอี่ยมอรุณ, อร่าม การจัดเก็บและการใช้จ่ายเงินภาษีบำรุงท้องที่ 732

Boonyapataro, Somswasdi. *Administration of Public Utility Service of Yala Town Municipality.*

บุญญภัทโร, สมสวาสดิ์ การบริหารงานสาธารณูปโภคของเทศบาลเมืองยะลา 735

ข่าวคณะ
(Institute News) 738

บทบรรณาธิการ
(Editorial)

ปัญหาหยุมหยิม ? ปถม ชาญสรรค์ 742
(Minor Problems ? by *Pathom Jarnson*)

ภาคผนวก
(Appendix)

ผนวก I (Appendix I) 746
ผนวก II (Appendix II) 767
ผนวก III (Appendix III) 782
ผนวก IV (Appendix IV) 785

ข้อแนะนำบางประการเกี่ยวกับการสมัครเข้าศึกษาในคณะรัฐประศาสนศาสตร์

ผู้สมัครต้องมีหลักฐานดังต่อไปนี้

1. ใบสมัครชั้นปริญญาโท 2 แผ่น
2. ใบรับรองความประพฤติ 2 แผ่น
3. ใบรับรองคุณวุฒิ 2 ฉบับ
4. ใบรับรองแพทย์ 1 แผ่น
5. รูปถ่ายขนาด $1\frac{1}{2} \times 2$ นิ้ว 8 รูป
6. สำเนาโนครัว 1 แผ่น

หมดเขตรับสมัครวันที่ 30 เมษายน 2505 สอบคัดเลือกวันที่ 8 พฤษภาคม 2505 ประกาศผลวันที่ 14 พฤษภาคม 2505

หมายเหตุ รายละเอียดอื่นๆ ติดต่อสอบถามได้ที่ฝ่ายธุรการ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ทุกวันในเวลาราชการ หรือดูได้จาก ชัดดิยา อมรทัต "การเตรียมตัวเข้าศึกษาในคณะรัฐประศาสนศาสตร์", วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ 1, ฉบับที่ 4, เมษายน 2504 น. 73-82

ผู้เขียนในฉบับนี้

- *พระยาสุนทรพิพิธ* : อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย, อาจารย์พิเศษ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขารัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์, สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
- *พลเอกถนอม กิตติขจร* : รองนายกรัฐมนตรี, รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม, อธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- *บิวนาเวนทูรา เอม วิลลาโนวา* : รองศาสตราจารย์คณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยฟิลิปปินส์, ดากูนา, ประเทศฟิลิปปินส์
- *ทิพย์ ทิพย์ชัยเมธา* : ศศ.บ, รป.ม., พนักงานสหกรณ์โท กองวิชาการและส่งเสริมการสหกรณ์, กระทรวงสหกรณ์
- *อมร รักษาสัตย์* : ร.บ. (จุฬาฯ), A.M., Ph.D., อาจารย์ประจำคณะรัฐประศาสนศาสตร์
- *วีรวัฒน์ กาญจนดุล* : บ.ช.บ. (ธรรมศาสตร์), พ.ณ.บ. (ธรรมศาสตร์), นักศึกษาชั้นปริญญาโทคณะรัฐประศาสนศาสตร์
- *พลตรี ชาญ อังศุโชติ* : รป.ม., เอกอัครราชทูตไทยประจำสาธารณรัฐเกาหลี
- *ยีเอซเคล ดรอร์* : อาจารย์ประจำมหาวิทยาลัย เฮบรู, ยารูซาเล็ม, ประเทศอิสราเอล

AUTHORS IN THIS ISSUE

○ *Phraya Soonthornbilidth :*	Former Minister of Interior; Special Lecturer, Faculty of Political Science, Thammasat University; Member of the Committee of National Research Council; Member of the Constituent Assembly.
○ *General Thanom Kittikachorn :*	Deputy Prime Minister, Minister of Defence, Rector of Thammasat University.
○ *Buenaventura M. Villanueva :*	Associate Professor, College of Agriculture, University of Philippines, Laguna, Philippines.
○ *Thip Thipchaimetha :*	B.S. (Econ.), M.P.A., Co-operative Education and Promotion Division, Ministry of Co-operatives.
○ *Amara Raksasataya :*	B.A. (Pol. Sc.), A.M. (Govt.), Ph.D., Institute of Public Administration.
○ *Veeravat Kanchanadul :*	B.S. (Accounting), B. Com., Graduate Student, Institute of Public Administration.
○ *Major General Charn Ansuchote:*	Cert. of Royal Thai Army Military Academy, Cert. of Command and General Staff College, M.P.A., Royal Thai Embassador to Republic of Korea.
○ *Yehezkel Dror :*	Faculty Staff, Hebrew University, Jarusalem, Israel.

ข้อเสนอหรือบทความที่ปรากฏในวารสารนี้ เป็นความเห็นส่วนตัวของผู้เขียน คณะรัฐประศาสนศาสตร์ ไม่จำเป็นต้องเห็นสอดคล้องด้วยเสมอไป

บรรณาธิการแถลง

EDITOR'S NOTE

โดยที่บรรดาผู้เกี่ยวข้องกับงานวารสารนั้นตระหนักดีว่าความเปลี่ยนแปลงเป็นกุญแจแห่งความก้าวหน้า จึงได้พยายามปรับปรุงเปลี่ยนแปลงวารสารนี้มาแต่เริ่มต้น ในฉบับนี้ก็เช่นกัน ท่านที่ช่างสังเกตคงจะทราบได้ตั้งแต่เมื่อเปิดปกวารสารนี้ เพราะครั้งนี้เป็นการเปลี่ยนแปลงในวงการบริหารของวารสารเองซึ่งผิดกับคราวก่อน ๆ ที่เปลี่ยนแปลงเนื้อหา รูปเล่ม ของวารสารซึ่งสังเกตได้ง่ายกว่า อย่างไรก็ดี บรรณาธิการมีความรู้สึกว่าการเปลี่ยนแปลงในวงการบริหารนี้ย่อมส่งผลสะท้อนมายังประสิทธิภาพของบริการทั้งมวลของวารสารเป็นแน่แท้ จึงใคร่ขอนำมาชี้แจงในที่นี้

แต่เดิมนั้น แม้ว่าวารสารนี้จะเป็นของคณะรัฐประศาสนศาสตร์ก็ตาม แต่ก็มิได้ถือว่าเป็นงานในหน้าที่ของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งโดยเฉพาะ กิจกรรมของวารสารทุกอย่างตกเป็นภาระรับผิดชอบโดยตรงของบรรณาธิการซึ่งมิได้มีตำแหน่งบังคับบัญชาแน่นอน ดังนั้นการดำเนินงานจึงออกจะขลุกขลักอยู่บ้าง เท่าที่ดำเนินมาได้ด้วยดีพอสมควรนั้นก็อาศัยที่ได้รับความเมตตาอนุเคราะห์ของบรรดาเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ ที่ช่วยงานของวารสารตลอดมา ซึ่งบรรณาธิการก็อดใจมิได้ที่จะขอแสดงความสำนึกเป็นหนี้บุญคุณอยู่เป็นอันมาก แต่ก็ตระหนักดีว่าการปฏิบัติงานของวารสารมีลักษณะเป็นการประจำอยู่มาก การจะขออุปการะตลอดไปจึงมิสมควร ทั้งนี้มิได้หมายความว่าตามสภาวะใหม่นี้จะไม่ต้องอาศัยความร่วมมืออีกก็หาไม่ เพียงแต่คาดว่าคงจะไม่ต้องรบกวนบ่อย ๆ อย่างแต่ก่อนเท่านั้น

ดังนั้นคณะผู้จัดทำจึงได้พยายามประมวลปัญหาและข้อคิดเห็นต่าง ๆ มารวมเป็นบันทึกความเห็นของบรรณาธิการและนำขึ้นเสนอท่านคณบดีเพื่อพิจารณา ท่านได้กรุณาแนะนำว่าควรจะนำเรียนที่ปรึกษาของวารสาร จึงได้จัดการประชุมคณะกรรมการดังกล่าวร่วมกับเจ้าหน้าที่ของวารสารเพื่อพิจารณาปรับปรุงกิจการวารสารขึ้นเมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ ศกนี้

โดยที่ผลจากการประชุมครั้งนี้มีอยู่หลายประการสุดที่จะนำมาชี้แจงในที่นี้ได้หมด จึงจะขอนำเฉพาะข้อที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการบริหารเท่านั้น คือ

ในส่วนที่เกี่ยวกับสายงานของวารสารซึ่งแต่เดิมขึ้นกับคณะอย่างลอย ๆ นั้น บัดนี้ที่ประชุมเห็นควรให้ขึ้นกับฝ่ายวิจัยของคณะ จึงหมายความว่าจะมีเจ้าหน้าที่ประจำของฝ่ายวิจัยเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดทำภายใต้บังคับบัญชาของหัวหน้าฝ่าย ซึ่งได้รับตำแหน่งเป็นผู้จัดการด้วย สำหรับกิจกรรมของวารสารนั้นที่ประชุมเห็นว่าเพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของบรรณาธิการและผู้ช่วยบรรณาธิการซึ่งมีภารกิจอื่นเต็มมืออยู่ จึงจะแยกงานออกเป็นสองฝ่ายและเพิ่มตัวบุคคลให้ด้วย ดังท่านจะเห็นได้จากรายการในปกหน้าด้านในของฉบับนี้แล้ว ฉะนั้นตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไปจะถือว่าวารสารจะประกอบด้วยเจ้าหน้าที่สำคัญ 2 ท่านคือ บรรณาธิการและผู้จัดการ โดยได้กำหนดหน้าที่รับผิดชอบไว้อย่างกว้าง ๆ ดังนี้ "บรรณาธิการเป็นผู้รับผิดชอบในเนื้อหาและมาตรฐานของวารสารด้านเดียว...ผู้จัดการเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการจัดทำต้นฉบับ จัดพิมพ์ หาสมาชิก จำหน่าย และอื่น ๆ ในการดำเนินกิจการประจำของวารสาร..."

การจัดในรูปใหม่นี้จึงควรนับได้ว่าเป็นไปตามความเหมาะสมทุกประการ ประกอบกับได้มีเจ้าหน้าที่เพิ่มเติมอีกหลายท่าน บรรณาธิการจึงใคร่ขอต้อนรับ อาจารย์เชวง เรืองสุวรรณ ผู้รักษาการแทนหัวหน้าฝ่ายวิจัยที่เข้ารับตำแหน่งผู้จัดการวารสารด้วยความยินดียิ่ง และมั่นใจว่าท่านจะได้พยายามบริหารงานให้วารสารเจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น นอกจากนั้นบรรณาธิการยังรู้สึกยินดีและเป็นเกียรติยิ่งที่จะได้รับความกรุณาจากท่านอาจารย์ นวนิตย์ อินทรามะ หัวหน้าฝ่ายห้องสมุด และ ดร.วุดเวิร์ด ทรอมบลีย์ ศาสตราจารย์ที่ปรึกษาของฝ่ายวิจัยที่จะได้รับตำแหน่งบรรณาธิการบรรณวิจารณ์และที่ปรึกษาของบรรณาธิการตามลำดับ ที่จริงบรรณาธิการก็ได้รับความช่วยเหลือจากท่านทั้งสองนี้มาช้านานแล้ว ฉะนั้นการขอเชิญให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวจึงเป็นเพียงการแต่งตั้งให้ถูกต้องตามความเป็นจริงเท่านั้น

สำหรับเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ของวารสารมาแต่เดิม คือ อาจารย์ชัดติยา อมรทัต คุณวีรวัฒน์ กาญจนดุล และคุณกมลทิพย์ ชวเวช นั้น ก็ได้มีการจัดสรรหน้าที่ให้ตรงกับความเป็นจริงตามฐานะ ตามการแบ่งงานแบบใหม่นั่นเอง จึงมั่นใจว่าท่านทั้งสามจะได้ทำงานได้โดยสะดวกกว่าแต่ก่อน

ส่วนการเปลี่ยนแปลงรายนามในรายการอื่น ๆ ดังที่ปรากฏอยู่ในปกหน้าด้านในนั้น ก็เป็นไปตามมติของที่ประชุมดังกล่าวทั้งสิ้น หลังจากที่ได้อภิปรายกันอยู่นานพอสมควร

การเปลี่ยนแปลงทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ทุกท่านรู้สึกว่าคงจะช่วยให้บริการต่าง ๆ ของวารสารเป็นไปได้ด้วยดียิ่งขึ้น จะได้รับใช้ท่านให้สมกับที่ได้ให้เกียรติเอื้อเฟื้อสนับสนุนอย่างแข็งขันตลอดมา

ในด้านเนื้อหาของวารสารฉบับนี้ บรรณาธิการก็มั่นใจว่า ท่านผู้อ่านจะได้อ่านบทความอันมีประโยชน์ยิ่งเช่นเคย จึงจะของดเว้นการอธิบายเพิ่มเติมอย่างอื่น ๆ นอกจากใคร่จะเรียนให้ท่านทราบว่าวารสารนี้ได้รับความกรุณาจากท่านผู้มีเกียรติยิ่งในวงราชการมากขึ้นเป็นลำดับมา ดังในฉบับนี้มีบทความของท่านเจ้าคุณสุนทรพิพิธ นักปกครองอาวุโส ฯพณฯ รองนายกรัฐมนตรี ฯพณฯ เอกอัครราชทูตไทยประจำสาธารณรัฐเกาหลี ซึ่งเป็นทั้งข้าราชการชั้นอาวุโส และมหาบัณฑิตของคณะด้วย สำหรับบทความจากนักศึกษาเก่านั้น โดยที่ขณะนี้ได้มีผู้สำเร็จการศึกษาไปรับราชการตามที่ต่าง ๆ กันหลายท่านนั้น ทางวารสารใคร่จะได้มีโอกาสรับใช้ต่อไปอีกจึงได้พยายามจัดพิมพ์ผลการค้นคว้าต่าง ๆ ให้ ดังในฉบับนี้ซึ่งนอกจากเรื่องของ ฯพณฯ เอกอัครราชทูตแล้ว ก็มีเรื่องของคุณทิพย์ ทิพย์ชัยเมธาด้วย จึงหวังได้ว่าในอนาคตจะได้มีเรื่องจากรัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิตอื่น ๆ อีก นอกจากนี้ก็ใคร่ที่จะแจ้งให้ท่านทราบว่า วารสารนี้มิใช่แต่จะได้รับความสนใจจากนักศึกษาภายในประเทศเท่านั้น ยังได้รับความสนใจจากท่านผู้ทรงคุณวุฒิในต่างประเทศอีกหลายประเทศ ดังในวารสารเล่มนี้ก็ได้รับความกรุณาจากศาสตราจารย์จากมหาวิทยาลัยฟิลิปปินส์ และจากมหาวิทยาลัยเฮบบริว ประเทศอิสราเอลด้วย จึงนับว่าเป็นเกียรติของวารสารเราและแก่ประเทศชาติของเราด้วย ในโอกาสต่อ ๆ ไปวารสารก็คงจะได้มีโอกาสนำบทความภาษาอังกฤษที่มีค่าสูงมาเสนออีก และอาจจะพยายามถ่ายทอดบทความอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองการบริหารของประเทศไทยที่ปรากฏอยู่ในวารสารอื่นซึ่งบรรณาธิการได้รับมาและเห็นว่าถ้าแปลเสียก่อนจะได้ประโยชน์มากกว่ามาลงพิมพ์เป็นครั้งคราวต่อไป

เนื่องด้วยวารสารฉบับที่ท่านถืออยู่นี้เป็นวารสารฉบับสุดท้ายของปีที่ 2 ทางกองบรรณาธิการจึงถือโอกาสเจียดหน้ากระดาษมาลงเรื่องอันนับได้ว่าเป็นการสรุปผลงานด้าน

ต่าง ๆ ของวารสารและของคณะในรอบปี ซึ่งคิดว่าจะยังประโยชน์ให้แก่ผู้อ่านและวิชาการเป็นอย่างมาก กล่าวคือ มีการลงรายนามของผู้รับวารสารนี้ไว้ด้วย เพื่อท่านผู้อ่านจะได้ทราบว่าผู้ใดรับวารสารนี้บ้าง นอกจากนี้ก็ได้พิมพ์รายนามวิทยานิพนธ์ทั้งที่สำเร็จแล้วและกำลังค้นคว้าวิจัยอยู่และสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ ของคณะเพื่อท่านจะได้ทราบการก้าวหน้าขยายตัวของการบริหารงานสมัยใหม่ในประเทศเรา ในประการสุดท้ายก็ได้จัดทำดรรชนีขึ้นเพื่อความสะดวกในการค้นคว้าอ้างอิงต่อไป ทั้งนี้นอกจากจะได้จัดทำเป็นภาษาไทยแล้ว ยังจะได้ย่อรายการเหล่านี้ลงเป็นภาษาอังกฤษอีกด้วย เพื่อประโยชน์แห่งการเผยแพร่ค้นคว้าของนักศึกษาในต่างประเทศอีกด้วย

ก่อนที่จะจบคำแถลงนี้ ใคร่ขอเรียนย้ำอีกครั้งหนึ่งในฐานะที่ท่านผู้อ่านทั้งหลายเป็นนักบริหารซึ่งมีภาระที่จะช่วยกันพัฒนาการบริหารของประเทศให้ก้าวหน้า เพื่อการสนองพระเดชพระคุณประเทศชาติและประชาชนจึงอาจจะต้องการอุปกรณ์ต่าง ๆ มาช่วยงานของท่าน และโดยที่วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ได้ก่อตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ที่จะให้บริการทางวิชาการแก่ท่านผู้มีเกียรติในด้านนี้อยู่แล้ว ฉะนั้นในโอกาสที่วารสารรัฐประศาสนศาสตร์จะได้เริ่มต้นปีที่ 3 ทางวารสารจึงใคร่ขอเชิญชวนท่านสมาชิกปัจจุบันที่ยังมิได้บอกรับวารสารต่อได้โปรดรีบสมัครเป็นสมาชิกต่อไป และหากจะกรุณาบ่าวร้องให้ท่านผู้สนใจอื่นได้ทราบด้วยก็จะเป็นพระคุณยิ่ง ทั้งนี้นอกจากจะเป็นกำลังใจให้บรรดาเจ้าหน้าที่ของวารสารได้มีน้ำใจปฏิบัติหน้าที่ให้ดียิ่งขึ้นแล้ว ยังจะเป็นทางที่คณะกรรมการจะคาดคะเนได้ว่าควรจะพิมพ์วารสารเป็นจำนวนเท่าใดด้วย

ทั้งนี้ ทางวารสารมีความหวังจะได้รับอุปการคุณและความสนับสนุนจากท่านผู้มีเกียรติเป็นอย่างมาก และใคร่ขอเกริ่นว่าในวารสารปีที่ 3 นี้ จะมีการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงรูปเล่มเนื้อหาให้ดียิ่งขึ้นกว่าเดิมอีก ในฉบับแรก (กรกฎาคม) จะมีบทความต่าง ๆ ในโอกาสที่วารสารจะจัดฉบับเฉลิมฉลองวันคล้ายวันประสูติครบร้อยปีของสมเด็จพระเจ้าวรวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ผู้มีพระคุณแก่ประเทศชาติเป็นอเนกประการอีกด้วย.

สวัสดี

บก.

ศีลธรรมของผู้ปกครอง

โดย พระยาสุนทรพิพิธ

ในการศึกษาวิชารัฐศาสตร์ อาจารย์ได้สอนถึงทศพิธราชธรรม ราชสังคหวัตถุ และจักรวรรดิวัตร ว่าเป็นข้อธรรมที่พระมหากษัตริย์พึงมีพึงประพฤติปฏิบัติเป็นราชจริยานุวัตร เพราะพระมหากษัตริย์ซึ่งทรงสมบูรณาญาสิทธิราชนั้น หากขาดเสียซึ่งธรรมเป็นเครื่องคุ้มครองพระราชหฤทัยแล้ว ก็ไม่มีสิ่งใดที่จะเป็นเครื่องเหนี่ยวรั้งพระองค์ไว้ได้ อันเป็นช่องทางให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นได้ง่าย ทั้งแก่บ้านเมืองประชาชนและพระองค์เอง โดยเฉพาะประเทศไทยเป็นเมืองนับถือพุทธศาสนามาแต่โบราณกาล พระมหากษัตริย์ทรงเป็นพุทธมามกะและเป็นองค์ศาสนูปถัมภกอยู่แล้ว ดังนั้นพระมหากษัตริย์ไทยทุกพระองค์จึงได้ทรงถือปฏิบัติตามข้อธรรมทั้ง ๑ หมวดดังกล่าว โดยเคร่งครัดตลอดมาเป็นราชประเพณี

อย่างไรก็ดี เมื่อได้พิจารณาข้อธรรมทั้ง ๑ หมวดนั้นแล้ว ก็ย่อมจะเป็นที่ยอมรับกันว่าข้อธรรมนั้นแม้จะบ่งว่าเป็นธรรมปฏิบัติสำหรับพระมหากษัตริย์ผู้ทรงสมบูรณาญาสิทธิราชก็ตาม แต่โดยเนื้อหาแห่งพระธรรมย่อมจะนำไปใช้ได้แก่บุคคลผู้มีหน้าที่ในการ "ปกครอง" ทั่ว ๆ ไป เพราะการปกครองไม่ว่าจะเป็นระบอบใด ๆ ย่อมมีจุดหมายอย่างยอดอยู่ที่ความเป็นธรรมด้วยกันทั้งสิ้น ด้วย "ธรรม" เป็นยอดปรัชจัยแห่งความสงบ ความผาสุก และความเจริญในสิ่งในประการทั้งปวง ฉะนั้นการปกครองใดและผู้ปกครองใดขาดเสียซึ่งธรรม การณ์ย่อมอาจกลายเป็นระบบทรราช ปกครองโดยทรราชได้ง่าย

เมื่อระลึกถึงข้อธรรมอันมีคุณประเสริฐแก่ชีวิตเป็นยอดยิ่งดังกล่าวมาแล้ว และด้วยความรู้สึกว่าปัจจุบันดูจะพากันลืมเสียซึ่งธรรมทั้ง ๑ หมวดนี้ คล้ายกับว่าในระบอบประชาธิปไตยนั้น หาต้องใช้และต้องมีธรรมเช่นกล่าวไม่ และในทางการศึกษาก็เกือบจะหาเอกสารที่รวบรวมเป็นหมวดหมู่ไว้ไม่ได้ อีกทั้งธรรมทั้ง ๑ หมวดนี้ เมื่อพิจารณาโดยสุขุมแล้วจะเห็นว่า เป็นวิชาปกครองส่วนหนึ่งซึ่งยังใช้ได้ดีมีทั้งแง่รัฐประศาสนศาสตร์ มนุษย์สัมพันธ์ และจิตวิทยารวมอยู่ด้วยอย่างน่าศึกษาทีเดียว ฉะนั้นด้วยความรู้สึกที่ว่า "ไม่ว่าการปกครองระบอบใดๆ ต้องอาศัยธรรมเป็นหลัก" และ "ผู้ปกครองทุกฐานะทุกชั้นต้องมีธรรมเป็นเครื่องครองใจ" ดังนี้ จึงได้นำข้อธรรมทั้ง ๑ หมวดมาลงพิมพ์ไว้ เพื่อความสะดวกง่ายแก่ท่านผู้ประสงค์จะทราบลือไป.

ทศพิธราชธรรม 10 ประการ

1. ทาน คือการให้ ได้แก่การที่พระราชทานเป็นกำหนดเฉพาะบุคคล เป็นการให้เพื่อบูชา หรือเพื่อสงเคราะห์

2. ศีล ได้แก่การรักษามารยาท การสำรวมกาย วาจา ใจ ให้สะอาดดีงาม

3. บริจาค ได้แก่การให้ เพื่อเป็นสาธารณประโยชน์ เป็นการสละสิ่งหวงแหนออกให้ เพื่อข่มความโลภ ความตระหนี่แห่งตน

4. อาชวะ ได้แก่ความมีอัธยาศัยซื่อตรง ตั้งอยู่ในสุจริตธรรม ไกลจากมารยาสาไถย

5. มัทวะ ได้แก่ความมีอัธยาศัยอันงามละมุนละไม อ่อนโยน รับฟังคำแนะนำตักเตือน

6. ตปะ ได้แก่ความมีบำเพ็ญเพียร เอาชนะบาปธรรม ทำลายขจัดความชั่วร้าย

7. อโกธะ ได้แก่การไม่กริ้วโกรธโดยใช่วิสัย ความไม่โกรธกำจัดโทษวิการให้เบาบาง โดยปรารถนาความไม่มีภัยไม่มีเวรในสรรพสัตว์

8. อวิหิงสา ได้แก่ความไม่เบียดเบียนตนและผู้อื่น ปรารถนาให้สัตว์พ้นเสียซึ่งความทุกข์ และสิ่งไม่ปรารถนาทั้งปวง

9. ขันติ ได้แก่ความอดกลั้นทนทานต่อกำลังกิเลสและทุกข์ มิให้เป็นอันขาดแก่ธรรมปฏิบัติ

10. อวิโรธนะ ได้แก่การไม่ผิดจากความเที่ยงตรง โดยดำรงอยู่เสมอในยุติธรรม ไม่ประพฤติให้ล่วงละเมิดยุติธรรม

จักรวรรดิวัตร 12 ประการ

1. การสั่งสอนตักเตือนพระราชบุตร บุตรี พระสนมกำนัล นางใน (ครอบครัว) ให้ตั้งอยู่ในกุศลสมาทาน (ถือศีลทำบุญ) และพระราชทานเงินทอง เสื้อผ้า ยศฐานันดรตามควร ทั้งทรงคุ้มครองป้องกันสรรพอันตรายแก่เขาเหล่านั้น

อนึ่ง สำหรับพวกพลกาย เสนาอำมาตย์ราชเสวก คือข้าราชการน้อยใหญ่ทั้งหลายนั้น ก็ควรทรงอนุเคราะห์ พระราชทานลาภยศ ตามคุณงามความดี และตำแหน่งหน้าที่เช่นเดียวกันกับทั้งเบี้ยเลี้ยงและรางวัลให้เป็นไปตามกำหนดเวลา

2. การผูกสัมพันธ์และแสดงไมตรีกับประเทศน้อยใหญ่ ด้วยการให้สิ่งของมีค่า พาหนะ ช้างม้า และแก้วแหวนเงินทองเป็นมงคลบรรณาการ

3. การพระราชทานยานพาหนะอันควรแก่อิสริยยศ แก่พระราชวงศานุวงศ์ อันจะทำให้เกิดความชื่นบานโสมนัส และพึ่งใจในพระราชอัธยาศัย

4. การเกื้อกูลแก่คฤหัสถ์พราหมณ์ ด้วยเครื่องพรตและไทยธรรม มีข้าวน้ำ ผ้านุ่งห่ม เป็นต้น และอนุเคราะห์คฤหบดีชน ด้วยพระราชทานพืชข้าวปลูก แอกไถ และโคกระบือ เครื่องอุดหนุนแก่การนา เป็นต้น

5. การทรงอนุเคราะห์แก่ประชาชนชาวนิคมชนบทเหมือนอย่างนั้น (ข้อ 4) ให้เลี้ยงชีพเป็นสุขตามวิสัย

6. การทรงสักการะสมณะพราหมณาจารย์ ผู้ดำรงในสามัญคุณ พรหมัญคุณ ขจัดบาปให้ระงับและลอยเสียจากสันดานด้วยพระราชทานสมณะบริขาร พราหมณะบริขาร เกื้อกูลแก่ธรรมปฏิบัติ

7. การทรงจัดให้สัตว์เนื้อและนกสิ้นความสะดุ้งหวาดเสียว เที่ยวไปมาโดยผาสุกดำราญ ด้วยการพระราชทานอภัย ห้ามไม่ให้ใครเบียดเบียนกระทำอันตราย

8. การห้ามไม่ให้ชนทั้งหลายกระทำบาปกรรม ความไม่เป็นธรรม ชักนำให้ตั้งอยู่โดยทางธรรม

9. ชนใดขัดสนไม่มีทรัพย์พอจะเลี้ยงชีพโดยสัมมาอาชีวะได้ ก็พระราชทานพระราชทรัพย์เจือจานให้เลี้ยงชีพ ไม่ต้องแสวงหาโดยทางทุจริต

10. การเสด็จเยี่ยมเยียนเข้าใกล้สมณะพราหมณาจารย์ ผู้สถิตในสามัญคุณ พรหมัญคุณ ตรัสถามถึงบาปกุศล อกุศล ให้ทราบประจักษ์ชัด

11. การทรงตั้งวิรัติ ห้ามจิตไม่ให้เกิดอธรรม ราคะตัณหา ในอคมนียสถาน (ที่ไม่ควร)

12. การทรงประหารวิสมโลภเจตนา ห้ามจิตไม่ให้ปรารถนาลาภที่ไม่ควรจะได้

ราชสังคหวัตถุ 4 ประการ

1. สัสเมธ ความเป็นผู้ฉลาดปรีชาในการพิจารณาถึงโภคผล ผลิตผลอันเกิดในแผ่นดิน แล้วผ่อนผันเก็บเอาแต่ส่วนแห่งสิ่งนั้น ๆ มิใช่เก็บรีบเอาหมดสิ้น (หมายถึงการบำรุงบ้านเมืองให้เจริญรุ่งเรืองทางด้านเศรษฐกิจ)

2. ปุริสเมธี ความเป็นผู้ฉลาดในคน (รู้จักดูคน) สามารถพิจารณาเลือกสรรแต่งตั้งให้ดำรงฐานะหน้าที่ได้ถูกต้องเหมาะสม (รู้จักใช้คน) และปรีชาสามารถรู้ถึงการปฏิบัติที่ปฏิบัติชอบของบุคคลแล้วปูนบำเหน็จรางวัลตามควรแก่ความชอบนั้น ๆ

3. สัมมาปาสำ ดำเนินการบริหารให้เป็นที่ถูกประสงค์ต้องใจประชาราษฎร์ โดยการส่งเคราะห์อนุเคราะห์ในการประกอบอาชีพของเขา ไม่ว่าจะเป็นในทางเกษตรกรรม พาณิชยกรรม หรืออุตสาหกรรมสถานใด (มีความฉลาดปรีชาในการแก้ปัญหาสังคม รวมทั้งสังคมสงเคราะห์รูปต่าง ๆ)

4. วาจาเปยยำ ความเป็นบุคคลมีวาจาไพเราะ เจรจาผ่อนผันตามวัย ตามเหตุการณ์ ตามฐานะ และตามความเป็นธรรม.

○ [ใน] การประพันธ์ ปฏิภาณ เป็นต้นเหตุ
ความรอบรู้เป็นแต่เครื่องประดับ และการฝึก
ช่วยให้แต่งได้ง่ายยิ่งขึ้น ○

วาคฺภฏ, อลังการศาสตร์,
ป.ส. ศาสตรี (แปล), 2504 น. 1

SUMMARY

Administrators' precepts*

by Phraya Soonthornbibidth

In studying political sciences in the old days, the instructor would teach, among other things, the tenfold laws for the king, the fourfold matters effecting good relationship for the king, and the twelvefold guides for royal behavior. These precepts were necessary for restraining a king who was absolute. If there were no such precepts to hold him back, relations between the people, the country and himself would be damaged. Because Thailand has always been a Buddhist country with the King as a Buddhist and the Supreme upholder of the Faith, therefore every Thai king has been believing according to these three precepts and practicing them strictly at all time as a royal tradition.

After a careful scrutiny of these three precepts, one would recognize that though they are intended for guiding the conduct of an absolute king their contexts are applicable to all involved in *Pokkrong* (the word implies, ruling, governing, administering—Ed.) This is due to the fact that the ultimate aim of any regime is DHAMMA, (This implies righteousness, justice, truth, etc., in another word, goodness. Compare in this connection with Aristotle's "The Good of men must be the end of the science of Politics"—Ed.) because Dhamma is the main factor in peacefulness, happiness and progress in any thing. Therefore it follows that if any ruling system and ruler do not have Dhamma there will be tyranny or rule of the tyrant.

These precepts are recognized as good things but seemingly forgotten, as if they were not needed in a democratic regime, to the extent that they are not even assembled for studying. Moreover, after careful consideration it seems that these three precepts are still applicable in the study of public administration, human relations and psychology because of the principles that "Dhamma is needed in every regime," and "A ruler in any class or position needs to have Dhamma in his spirit". Therefore it is seems appropriate to publish all of them here.

I. The Tenfold Virtues of the King

1. **Dana** (Generosity) means to give things to individuals as gesture of respect or of help.

2. **Sila** (moral practice or the keeping of regulations) means to behave properly, and to control physical movement, speech and mind, and to purify them at all times.

*Translated orfm Thai text.

3. Pariccāga (Abardorment or doration) means to give things for public utility to abandon things one longs for in order to suppress ones' greediness and selfishness.

4. Ājjava (sincerity or straightness) means to be honest, to uphold righteousness and to avoid insincerity.

5. Maddhava (gentleness or refined manner) means having a pleasant character, gentleness and have an open mind for advice.

6. Tapa (effort) means being industrious, trying hard to overcome wickedness and to distroy evils.

7. Akkodha (non-anger) means not to get angry for any reasons. Non anger annihilates possible bad behavior by wishing no danger and no vengeance to all beings.

8. Avihingsā (loving-kindness) means to wish no harm to others and to ones'self to wish all being to be free from sufferings and things unwanted.

9. Khanti (forbearance) means to have great tolerance for the forces of defilement and suffering so that they may not become obstacles of practicing Dhamma (do good).

10. Avirodhana (Justness) means not to waver from a just course; to maintain oneself in justice and not to offend justice.

II. Twelvefold Guides for Royal Behavior

1. Instructing his sons and daughters, concubines and maids of honor (i.e. the royal family) to maintain an attitude of charity (observing precepts and making merit), and donating money, clothing, honour and titles of nobility properly, and protecting them from all dangers.

As for the Government retinue officials and courtiers, that is to say, all officials, the King should also assists them by bestowing perquisites and honours commensurate with their duties and positions, and by giving remuneration and rewards at the appropriate time.

2. Establishing relationships and goodwill with all countries large and small alike by presenting them with valuable articles, vehicles, elephants, horses, and jewelries as a tribute for friendship.

3. Assigning appropriate vehicles to members and kin of the royal family in order that they might be pleased and satisfied with his majesty's action.

4. Helping Brahman (i.e. preists—Ed) by giving of ascetic-robes and by extending charity through such means as food, water, clothing, and by helping family men with rice seed, yokes, cattles, and farming tools, ect.

5. Helping the people in the country the same as above (No. 4) in order that they might live happily as destined.

6. Paying respects to priests and Brahman teachers, who live in priestly and Brahman chastity by expelling sins and abolishing them from their minds, by offering them priestly robes and Brahman'robes, that are careful to the practice of Dhamma.

7. Releiving beasts and birds from all dangers, permitting them to come and go as they please, by granting royal permission prohibiting any body to do them any harm.

8. Forbiding people from committing sinful acts and injustices and inducing them to live in righteous way.

9. Giving his wealth to those who are in need and too poor to earn their living in the right way in order that they may not have to resort to wrongful earning.

10. Visiting and approaching priests and Brahman teachers who live in priestly and Brahman chastity to ask their advice about merit, sin, good deeds and bad deeds.

11. Acting voluntarily to rid his mind from conception of evils, greed and craving at improper places.

12. Eliminating non-meritful desires and forbidding his mind from wishing to have improper things.

III. The Fourfold Rule Affecting Good Relationship for the King

1. **Sassamedhong** means to be wise enough to take only parts of those consumer products, and products from land, and not taking or seizing everything (meaning to promote economic welfare in the country).

2. **Purismedhi** means to have wisdom of men (know people) by having the capability to select men for proper positions (put right man in the right job) and having the ability to recognize right and moral behavior and to reward it accordingly.

3. **Sammāpāsang** means to be a good administrator in the people's eye by giving and by assisting them in earning their living in all ways including agriculture, commerce, and industry (That is being wise in solving social problems, including all form of social services).

4. **Vācāpeyyang** means being a man of good words by giving due regard in speech to age, situation, position and justice.

การใช้อำนาจในกา

โดย พลเอก ถนอม กิตติ

สัมมนาพัฒนานักบริหารรุ่นที่ 6
ณ นิคมสร้างตนเองพระพุทธบาท จังหวัดสระบุรี
เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2505
โดยมี *ดร. ชุบ กาญจนประกร* เป็นวิทยากร

คำนำ

การบรรยายเรื่อง "การใช้อำนาจในการบริหารราชการ" ในวันนี้ เป็นไปตามแผนการบรรยายของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ที่จะหาทางให้นักบริหารได้ทราบหลักและกระบวนการบริหารราชการตามแนวความคิดใหม่ ซึ่งนิยมเรียกกันในหมู่นักศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ว่า พา-พอสด์-คอรับ (PAPOSDCORB) คำว่า พา-พอสด์-คอรับ นี้คือคำย่อของคำซึ่งเป็นกระบวนการของการบริหารงานต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

P	คือ	Policy	หมายถึง	นโยบาย
A	"	Authority	"	อำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการ
P	"	Planning	"	การวางแผนงาน
O	"	Organizing	"	การจัดส่วนราชการ (องค์การ)
S	"	Staffing	"	การจัดเจ้าหน้าที่ (รวมทั้งการบริหารงานบุคคล และมนุษยสัมพันธ์)
D	"	Directing	"	การอำนวยการ (รวมทั้งการวินิจฉัยสั่งการ และการเป็นหัวหน้างาน)
CO	"	Coordinating	"	การร่วมมือประสานงาน
R	"	Reporting	"	การรายงานผลการปฏิบัติราชการ (รวมทั้งการประชาสัมพันธ์)
B	"	Budgeting	"	การงบประมาณ (รวมทั้งระเบียบวิธีเกี่ยวกับการคลัง)

สำหรับเรื่อง "นโยบาย" นั้น ข้าพเจ้าได้ทำการบรรยายไปแล้ว ในโอกาสที่มีการประชุมสัมมนาพัฒนานักบริหาร รุ่นที่ 5 เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2504 จึงจะไม่ขอนำมากล่าวในที่นี้อีก[1] อย่างไรก็ดี ข้าพเจ้าใคร่ขอเรียนเพื่อความเข้าใจอันดีว่า เรื่อง "นโยบายของรัฐบาลในการพัฒนาข้าราชการ" นั้น ในส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการฝึกอบรมข้าราชการ ซึ่งอยู่ในหน้าที่ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรีเท่านั้น[2] ในทำนองเดียวกัน การบรรยายเรื่องอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการในวันนี้ ก็จำต้องจำกัดขอบเขตเพื่อให้เหมาะแก่เวลาโดยจะเลือกพิจารณาศึกษาแต่เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจในการบริหารราชการเท่านั้น เพราะเห็นว่า เป็นเรื่องที่น่ารู้ น่าศึกษาเพื่อประโยชน์แก่การพัฒนานักบริหารโดยตรง ส่วนเรื่องอื่น ๆ เช่น การวางแผนงานและการจัดองค์การ ฯ ล ฯ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ก็จะได้นำมาเสนอต่อที่ประชุมสัมมนาพัฒนานักบริหารรุ่นต่อ ๆ ไป ตามลำดับ

1. ความหมายและลักษณะสำคัญของอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการ

ก่อนที่จะพิจารณาศึกษาเรื่อง "การใช้อำนาจในการบริหารราชการ" ในลำดับต่อไป ก็ใคร่ขอให้พิจารณาความหมายของคำว่า "อำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการ" เสียก่อนว่า มีความหมายและลักษณะสำคัญอย่างไรในหลักวิชารัฐประศาสนศาสตร์

คำว่า "อำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการ" ในทางวิทยาการนิยมแยกพิจารณาเป็น 2 ประการ ที่สำคัญ คือ (1) อำนาจหน้าที่ในลักษณะที่เป็นสิทธิ และ (2) อำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับลักษณะของการใช้สิทธิ

(1) อำนาจหน้าที่ในลักษณะที่เป็นสิทธิ มีลักษณะเป็นอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ในสถาบันทางการปกครองและการบริหารราชการ โดยมีรัฐธรรมนูญ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และแบบธรรมเนียมในการปฏิบัติราชการระบุให้ไว้แก่ผู้บังคับบัญชาทุกคน ทุกตำแหน่งหน้าที่

---

[1] โปรดพิจารณารายละเอียดจาก พลเอก ถนอม กิตติขจร, "นโยบายของรัฐบาลในการพัฒนาข้าราชการ" *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์*, ปีที่ 2 เล่ม 3, มกราคม 2505, หน้า 403–429.

[2] สำนักคณะรัฐมนตรี, *ประกาศสำนักคณะรัฐมนตรี* ลงวันที่ 22 มิถุนายน 2500 และโปรดพิจารณาจากแฟ้มเอกสารทางราชการของคณะรัฐประศาสนศาสตร์ เรื่องนโยบายและโครงการฝึกอบรมข้าราชการและรายงานการประชุมคณะกรรมการที่ปรึกษาการฝึกอบรมของรัฐบาล ครั้งที่ 1/2500 เมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2500

เรียกว่า สิทธิ (อำนาจ) ในการบังคับบัญชาสั่งการ หรือที่เรียกกันในภาษาอังกฤษว่า right to command อำนาจในการบังคับบัญชาสั่งการเช่นนี้ มีมากน้อยลดหลั่นกันลงไปจากมากที่สุด คือ อำนาจของนายกรัฐมนตรีหัวหน้าฝ่ายบริหารจนถึงอำนาจน้อยที่สุด คือ หัวหน้าแผนก ประจำแผนก และเสมียน ข้าราชการผู้ใดก็ตามที่ได้รับคำสั่งแต่งตั้งจากทางราชการให้ดำรงตำแหน่งใด ก็ย่อมได้รับสิทธิซึ่งมีลักษณะเป็นอำนาจหน้าที่ที่จะบังคับบัญชาสั่งการได้ตามตำแหน่งหน้าที่นั้น ๆ ด้วย อำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้มีอยู่บางกรณีที่ผู้บังคับบัญชาชั้นสูง อาจจะมอบให้ผู้บังคับบัญชาชั้นรอง ๆ เป็นผู้รับไปปฏิบัติแทนได้[3]

อย่างไรก็ดี ถ้าหากจะได้พิจารณาให้ลึกซึ้งลงไปแล้ว จะประจักษ์ชัดว่า อำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการที่มีลักษณะเป็นสิทธิในการบังคับบัญชาสั่งการแก่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาชั้นรอง ๆ ลงไปนั้นเป็นเรื่องที่เห็นได้ ทราบได้ง่าย โดยการพิจารณาตัวบทกฎหมายระเบียบข้อบังคับ ฯ ล ฯ ดังกล่าวแล้ว แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่า ผู้ที่ครองตำแหน่งหน้าที่ราชการใด จะมีความสามารถใช้สิทธิในการบังคับบัญชาสั่งการอย่างได้ผลเต็มภาคภูมิ หรือได้ผลเท่าเทียมกันกับผู้บังคับบัญชาในชั้นและระดับเดียวกันเสมอไป ดังที่จะเห็นได้จากประสบการณ์ว่า ข้าราชการที่เข้าดำรงตำแหน่งเดียวกันแต่ต่างวาระ และข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งเป็นผู้บังคับบัญชาในชั้นและระดับเดียวกัน มักจะมีความสามารถไม่เท่ากันในการปกครองบังคับบัญชา ฉะนั้น ในหลักวิชารัฐประศาสนศาสตร์จึงมุ่งเน้นการศึกษาเกี่ยวกับการใช้อำนาจ เพื่อส่งเสริมสมรรถภาพของข้าราชการชั้นหัวหน้าเป็นประการสำคัญ ยิ่งกว่าการพิจารณาศึกษาแต่เฉพาะอำนาจหน้าที่ตามตัวบทกฎหมายเท่านั้น การบรรยายในวันนี้ก็จะได้ถือหลักนี้เช่นเดียวกัน

(2) <u>อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับลักษณะของการใช้สิทธิ</u> อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการใช้สิทธิ หากจะพิจารณาจำกัดวงเขตอยู่เฉพาะการบริหารราชการแล้ว จะต้องยอมรับว่า เป็นส่วนหนึ่งแห่งอำนาจที่มีลักษณะเป็นสิทธิ หรืออำนาจที่มีอยู่ในสถาบันทางการปกครองและการบริหารราชการดังกล่าวแล้วในข้อ (1) เพราะก่อนที่จะใช้อำนาจได้โดยชอบ จำเป็นต้องมีแหล่ง

[3] ขอให้พิจารณาศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมจากเรื่อง "การมอบอำนาจหน้าที่" ซึ่งเป็นหัวข้อหนึ่งของการประชุมสัมมนาพัฒนานักบริหารรุ่นนี้

กำเนิดหรือที่มาแห่งอำนาจนั้นเสียก่อน[4] แต่อย่างไรก็ดี ขอให้ระลึกว่า แหล่งกำเนิดหรือที่มาแห่งอำนาจนั้น เป็นแต่เพียงส่วนหนึ่งที่จะยืนยันรับรองว่า ผู้ครองตำแหน่งนั้น ๆ พึงมีสิทธิในการใช้อำนาจตามตำแหน่งนั้นเท่านั้น ส่วนใหญ่ของความสำเร็จสมบูรณ์ในการใช้อำนาจย่อมขึ้นอยู่กับความสามารถในการปกครองบังคับบัญชาของผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ๆ ว่า มีความสามารถที่จะใช้อำนาจให้ผู้อื่นปฏิบัติตามคำสั่งได้ดีเพียงใด ตามที่เรียกกันในภาษาอังกฤษว่า "power" หรือ "capacity to command" ทั้งนี้ย่อมเกี่ยวข้องอยู่โดยตรงกับท่าทีของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา และความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาทั้งสอง กรณีหลังนี้ย่อมขึ้นอยู่กับหลักการใช้มนุษยสัมพันธ์เป็นประการสำคัญในอันที่จะเสริมสร้างให้มีสามัคคีธรรมเพื่อความเคารพ เชื่อฟัง และความร่วมมือร่วมใจกันปฏิบัติราชการ[5] ดังจะได้กล่าวต่อไป

ในขั้นนี้ ใคร่ขอให้ระลึกว่า คำว่า ความสามารถในการใช้สิทธิปกครองบังคับบัญชา หรือ capacity to command นี้ จะยิ่งเห็นความสำคัญยิ่งขึ้น เมื่อได้พิจารณาถึงแหล่งกำเนิดหรือที่มาของอำนาจดังกล่าวนั้นแล้ว และจะยิ่งประจักษ์ชัดยิ่งขึ้นอีกว่า การปกครองบังคับบัญชาที่จะให้ได้ทั้งผลงานและน้ำใจนั้น มิใช่จะมีอยู่แต่การใช้อำนาจตามกฎหมายเท่านั้น ต้องอาศัยหลักเกณฑ์และวิธีการอื่น ๆ ประกอบอีกหลายอย่างหลายประการ ข้าพเจ้าจะได้ใช้ความรู้จากประสบการณ์ในชีวิตราชการของข้าพเจ้าที่ได้เคยเห็นเคยใช้ในการปกครองบังคับบัญชาทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน ประกอบการพิจารณาทางวิชาการ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ จะทำการพิจารณาศึกษาวางหลักและทฤษฎีโดยใช้ประสบการณ์ที่ได้มาจากทางปฏิบัติ ซึ่งเป็นวิธีที่นิยมใช้ในการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์อยู่ในปัจจุบันนี้

2. *แหล่งกำเนิดของอำนาจในการบริหารราชการ*

ก่อนที่จะได้พิจารณาศึกษาถึงการใช้อำนาจในการบริหารราชการว่า ควรจะถือหลักเกณฑ์และวิธีการอย่างไรในลำดับต่อไป ก็ใคร่ขอพิจารณาแหล่งกำเนิดของอำนาจ

---

[4] คำว่า "แหล่งกำเนิด" ตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า "source" โปรดพิจารณาจากคณะกรรมการบัญญัติศัพท์, *บัญญัติศัพท์* (พระนคร : โรงพิมพ์พระจันทร์, 2502), หน้า 86.

[5] ขอให้พิจารณาศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมจากเรื่อง "มนุษยสัมพันธ์" ซึ่งเป็นหัวข้อหนึ่งของการประชุมสัมมนาพัฒนานักบริหารรุ่นนี้.

ในการบริหารราชการพอเป็นสังเขป แหล่งกำเนิดดังกล่าวนั้น จะขอแยกพิจารณาเป็น 2 ลักษณะที่สำคัญคือ (1) แหล่งกำเนิดซึ่งเป็นที่มาแห่งอำนาจบริหารราชการโดยตรง และ (2) แหล่งกำเนิดซึ่งเป็นส่วนเสริมให้ผู้ครองอำนาจบริหารสูงส่งยิ่งขึ้น ในการพิจารณาแหล่งกำเนิดทั้งสองประการนี้ ก็ขอให้คำนึงถึงลักษณะสำคัญของอำนาจบริหารราชการ 2 ประการดังกล่าวแล้วข้างต้น คือ อำนาจบริหารราชการในลักษณะที่เป็นสิทธิ และอำนาจบริหารราชการที่เกี่ยวกับการใช้

(1) <u>แหล่งกำเนิดซึ่งเป็นที่มาแห่งอำนาจบริหารโดยตรง</u> แหล่งกำเนิดในกรณีนี้ ถ้าจะพิจารณาจากการปฏิบัติราชการทั่ว ๆ ไปแล้ว จะเห็นว่ามีอยู่ 3 ประการที่สำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้

ก. <u>*แหล่งกำเนิดจากกฎหมาย*</u> เป็นแหล่งกำเนิดโดยนิตินัยเพื่อความชอบธรรมและเหตุผลในการบริหารราชการ ซึ่งนับว่าเป็นแหล่งกำเนิดที่สำคัญที่สุดประการหนึ่ง อำนาจบริหารจากแหล่งกำเนิดเช่นนี้เรียกกันในภาษาอังกฤษว่า "legal authority" แสดงออกให้เห็นลักษณะสำคัญของอำนาจปกครองบังคับบัญชาและการที่จะใช้อำนาจนี้ในลักษณะที่สำคัญ 3 ประการ คือ (1) มีลักษณะเป็นส่วนหนึ่งแห่งอำนาจอธิปไตย คืออำนาจบริหาร (Executive power) ซึ่งนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีเป็นหัวหน้า และส่วนราชการสูงสุดที่จะควบคุมบังคับบัญชาให้การใช้อำนาจนี้เป็นไปโดยถูกต้องเพื่อความสุขความเจริญ ความผาสุกของประชาชน แทนประชาชน โดยมีข้าราชการฝ่ายบริหารทั้งปวงเป็นเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบอำนาจหน้าที่ตามตัวบทกฎหมายเป็นผู้ปฏิบัติราชการตามนโยบายของรัฐบาล (2) มีลักษณะเป็นการแสดงออกให้เห็นว่า การปฏิบัติราชการจะต้องเป็นไปโดยมีหลักเกณฑ์และเหตุผล มิใช่ทำได้ตามอารมณ์ ฉะนั้น แหล่งกำเนิดเช่นนี้ ในภาษาอังกฤษจึงมีชื่อเรียกได้อีกอย่างหนึ่งว่า "rationnal authority" และ (3) มีลักษณะแสดงออกให้เห็นความเที่ยงธรรมที่ข้าราชการฝ่ายบริหารจะต้องใช้อำนาจบริหารตามกฎหมาย ไม่จำกัดว่าจะเป็นการออกคำสั่งการบังคับบัญชาหรือการอำนวยบริการแก่ประชาชน จะต้องเป็นไปโดยเสมอภาคและมีเหตุผลในการปฏิบัติราชการในกรณีต่าง ๆ ไม่มีอภิสิทธิ ไม่จำกัดชั้นวรรณะ

แหล่งกำเนิดของอำนาจบริหารในข้อ (1) ก. นี้ จะเห็นได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาตั้งอยู่บนรากฐานของความเชื่อถือและความเข้าใจ ซึ่ง

เกิดขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายว่า ผู้บังคับบัญชามีอำนาจสั่งการและควบคุมบังคับบัญชาได้ภายในกรอบแห่งกฎหมาย และผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาก็สมมุติว่า จะต้องปฏิบัติตามคำสั่ง เป็นเรื่องของอำนาจตามกฎหมาย ส่วนที่ว่าผู้บังคับบัญชาจะเอาชนะใจผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาได้หรือไม่นั้น เป็นอีกเรื่องหนึ่งซึ่งเกี่ยวกับพฤติกรรม หรือการประพฤติปฏิบัติในการทำงาน ซึ่งอาจจะไม่ได้ผลสมบูรณ์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายก็ได้

ข. *แหล่งกำเนิดจากแบบธรรมเนียมของทางราชการ* แหล่งกำเนิดเช่นนี้ เรียกในภาษาอังกฤษว่า "Burcaucratic tradition" ในทางวิชาการถือว่า แบบธรรมเนียมการปฏิบัติราชการเป็นที่มาของอำนาจการควบคุมบังคับบัญชาที่สำคัญอีกประการหนึ่งในการบริหารราชการ เป็นการแสดงออกให้เห็นความสำคัญของวัฒนธรรม ขนบประเพณีทางสังคมที่มีส่วนเข้ามามีบทบาทในการใช้อำนาจบริหารราชการ ดังที่จะเห็นได้จากความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาที่ปรากฏอยู่ทั่ว ๆ ไป กล่าวคือ ผู้น้อยต้องเคารพเชื่อฟังผู้ใหญ่ในชีวิตทางสังคมในลักษณะอย่างไร ก็มักยึดถือเป็นหลักประจำใจที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาต้องเคารพเชื่อฟังผู้บังคับบัญชาในทางราชการตามแนวนั้นด้วย เมื่อพิจารณาวัฒนธรรมของสังคมประกอบกับงานในหน้าที่ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของแต่ละส่วนราชการแล้ว จะปรากฏว่ามีระเบียบวิธีปฏิบัติซึ่งถือเป็นแบบธรรมเนียมของทางราชการเกิดขึ้น และเป็นหลักยึดถือในการปฏิบัติราชการ

ฉะนั้น แบบธรรมเนียมของทางราชการนี้ หากจะพิจารณาในส่วนรวมของทางราชการแล้ว ก็จะปรากฏว่า ในส่วนใหญ่มีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน คือ ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาก็เคารพเชื่อฟังผู้บังคับบัญชา ส่วนผู้บังคับบัญชาก็ใช้อำนาจด้วยถือเมตตาธรรมและคุณธรรมอื่น ๆ ซึ่งสังคมยอมรับนับถือเป็นหลักการปกครองบังคับบัญชาตามแบบธรรมเนียมของทางราชการและขนบประเพณีของสังคม โดยมิจำเป็นต้องมีกฎหมายกำหนดไว้

อย่างไรก็ตาม แบบธรรมเนียมของทางราชการนั้นหาได้เหมือนกันไปทั้งหมดไม่ อาจมีแตกต่างกันบ้างในทางปฏิบัติของแต่ละกระทรวงทบวงกรม เช่นอาจจะมีวิธีปฏิบัติที่ตึงหรือหย่อนต่างกันเป็นต้น ดังที่จะเห็นได้จากความแตกต่างของแบบธรรมเนียมของทหารจากแบบธรรมเนียมของพลเรือน ตัวอย่างในเรื่องนี้จะเห็นได้ชัดจากวินัยของทหาร ถ้าผู้ใด

ในบางกรณีอาจถึงขนาดต้องถูกยิงเป้า แต่วินัยของข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชานั้น จริงอยู่ ตามกฎหมายก็ดี ตามแบบธรรมเนียมของทางราชการก็ดี ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาทุกคนต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา แบบธรรมเนียมปฏิบัติราชการของข้าราชการพลเรือนนั้นมีลักษณะเป็นการอ่อนโยน ไม่องอาจเด็ดขาดเหมือนทหาร ผู้ที่เคยรับราชการทหารมาแล้วก็ย่อมจะมีประสบการณ์ในเรื่องนี้เป็นอย่างดีว่าการสั่งและการรับคำสั่งในราชการทหารนั้นมีลักษณะเฉียบขาดแตกต่างจากฝ่ายพลเรือนอย่างไรบ้าง เรื่องนี้จะได้พิจารณาต่อไปว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจควบคุมบังคับบัญชาและบริหารราชการอย่างไร

แบบธรรมเนียมของทางราชการอีกกรณีหนึ่งจากประสบการณ์ของข้าพเจ้าที่ใคร่ขอนำมาเสนอในที่นี้ก็คือ แบบธรรมเนียมที่เกี่ยวกับวิทยาการ เฉพาะอย่างยิ่ง แบบธรรมเนียมของมหาวิทยาลัยและวงการศึกษาในชั้นอุดมศึกษา ซึ่งนิยมถือกันเป็นแบบธรรมเนียมโดยเรียกว่า "เสรีภาพทางการศึกษาหรือเสรีภาพทางวิทยาการ" ซึ่งเรียกกันในภาษาอังกฤษว่า "academic freedom" ดังที่จะเห็นได้จากการที่อาจารย์หรือศาสตราจารย์ใช้สิทธิทำการวิพากษ์วิจารณ์ผลงานของอาจารย์หรือศาสตราจารย์คนอื่น ๆ โดยมิจำเป็นต้องคำนึงถึงอาวุโส ลำดับชั้น หรือฐานะตำแหน่งหน้าที่ หากแต่มุ่งผลในทางวิชาการ ผู้ที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์ผลงานก็ต้องถือเป็นธรรยาทที่จะต้องรับฟังโดยมีขันติธรรม จะถือเป็นเรื่องขัดแย้งโกรธเคืองมิได้

การที่ข้าพเจ้านำตัวอย่างทั้งสองกรณีมาเสนอและเปรียบเทียบก็เพื่อที่จะแสดงให้เห็นว่า แบบธรรมเนียมของทางราชการเป็นแหล่งกำเนิดของอำนาจควบคุมบังคับบัญชาอย่างหนึ่ง แบบธรรมเนียมของทางราชการนี้จะมีผลอยู่โดยตรงต่อการใช้อำนาจบริหารราชการของผู้บังคับบัญชาในลักษณะที่แสดงให้เห็นขีดขั้นของการปลงใจปฏิบัติตามคำสั่งที่ต่าง ๆ กัน ถ้าในส่วนราชการใดมีแบบธรรมเนียมเคร่งครัดในการปฏิบัติราชการและมีวิธีการที่จะช่วยน้อมนำให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาเคารพเชื่อฟังโดยถือเป็นแบบธรรมเนียมที่ดีแล้ว อำนาจการปกครองบังคับบัญชาในส่วนราชการนั้นก็จะมีลักษณะสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ค. แหล่งกำเนิดจากทางใจ เป็นแหล่งกำเนิดแห่งอำนาจโดยตรงอีกอย่างหนึ่งที่เกิดขึ้นเพราะความเชื่อถือของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาว่า ผู้บังคับบัญชาเหนือตนนั้นมีบุคลิกภาพและคุณสมบัติเหนือตน หรืออยู่ในสถานที่จะต้องเคารพเชื่อฟัง จึงมีผลเท่ากับเป็นการสร้างสรรค์ให้ผู้บังคับบัญชามีอำนาจอันเร้นลับ อำนาจเช่นนี้เรียกในภาษาอังกฤษว่า "charismatic authority" ตัวอย่างในเรื่องนี้จะเห็นได้ชัด เช่น ในประเทศที่มีพระมหากษัตริย์เป็นพระประมุขของประเทศ องค์พระมหากษัตริย์และราชบัลลังก์เป็นแหล่งกำเนิดของ "พระบารมีปกเกล้าฯ" และ "พระบรมเดชานุภาพ" ที่ทุกคนในชาติเทิดทูนและเคารพสักการะและเป็นจุดรวมอันสูงสุดที่แสดงออกให้เห็นเอกภาพทางจิตใจของชนทั้งชาติ ในราชการทหาร ผู้บังคับบัญชาทหารที่มีความเด็ดเดี่ยวกล้าหาญในสมรภูมิย่อมจะยึดเหนี่ยวน้ำใจทหารในบังคับบัญชาให้เป็นน้ำหนึ่งใจเดียว จะพูดจะสั่งการอย่างไรแก่ทหารในบังคับบัญชา ทหารก็ปฏิบัติตามอย่างร่วมจิตร่วมใจ แม้ขนาดอุทิศชีวิตร่วมเป็นร่วมตายด้วยกัน ในราชการพลเรือนก็ย่อมจะเห็นได้จากการที่เรียกสถาบันในการปกครองท้องที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านว่าเป็น "พ่อบ้าน" และเรียกสถาบันของผู้ว่าราชการจังหวัดว่าเป็น "เจ้าเมือง" หรือ "พ่อเมือง" เหล่านี้แม้ว่าในปัจจุบันนี้มีชื่อเรียกเป็นอย่างอื่นไปแล้วก็ตาม ก็จะเห็นได้ว่าบุคคลและสถาบันดังกล่าวยังเป็นแหล่งกำเนิดแห่งอำนาจทางใจเป็นการนอกเหนือจากอำนาจตามกฎหมาย

แหล่งกำเนิดของอำนาจในการบริหารราชการโดยตรงทั้งสามประการที่สำคัญดังกล่าวนี้เป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นที่ผู้บังคับบัญชาจะต้องมี เพราะมีส่วนเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจในการบริหารราชการอย่างใกล้ชิด ในกรณีนี้มีหลักวิชาทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่เกี่ยวกับความสามารถในการใช้อำนาจบริหารราชการของผู้บังคับบัญชาที่สำคัญอยู่ 2 ประการ คือ (1) การที่จะใช้อำนาจให้ได้ผล ผู้บังคับบัญชาจะต้องสามารถ กล่าวคือ สามารถทำให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาเคารพเชื่อฟัง และปฏิบัติตามคำสั่งด้วยความเต็มใจ และ (2) การที่จะใช้อำนาจให้ได้ผล ผู้บังคับบัญชาจะต้องสามารถ กล่าวคือ สามารถคาดหมายได้ว่าผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาจะปฏิบัติตามคำสั่งนั้นได้ดีหรือไม่ เพียงใด (rule of anticipated reactions)[6] เมื่อความสำคัญมีอยู่เช่นนี้ จึงขอเสนอให้พิจารณาหัวข้อเรื่องแหล่งกำเนิดซึ่งเป็นส่วนเสริมให้ผู้ครองอำนาจบริหารสูงสุงขึ้นในลำดับต่อไป

---

[6] Carl J. Friedrich, *Constitutional Government and Politics* (New York : Harper & Bros., 1937), p.16.

(2) แหล่งกำเนิดซึ่งเป็นส่วนเสริมให้ผู้ครองอำนาจบริหารสูงส่งขึ้น แหล่งกำเนิดในข้อนี้ ถ้าพิจารณาจากทางสังคมและวัฒนธรรม จะเห็นได้ว่า กรณีต่าง ๆ ที่เป็นส่วนเสริมให้บุคคลใด ๆ มีอำนาจขึ้นโดยปริยาย มีผู้นับหน้าถือตา มีคนเคารพเชื่อถือ จะว่าขานวานใช้ใครก็เป็นไปโดยสะดวกนั้น มีอยู่มากมายหลายประการ และเห็นว่าเป็นเรื่องที่จะต้องศึกษาวิจัยอีกมากเพื่อจักได้ทราบได้โดยถูกต้องว่า หัวข้อต่าง ๆ ที่นำมาเสนอนั้นมีความจริงหรือไม่เพียงใด อย่างไรก็ดี ข้อเสนอเหล่านี้ขอให้ถือว่าเป็นแต่เพียงสมมติฐานเพื่อประกอบการพิจารณาเท่านั้น บางข้อก็เป็นเรื่องที่ท่านผู้รู้ตั้งเป็นสมมติฐานไว้ บางข้อก็เป็นข้อสังเกตจากประสบการณ์ของข้าพเจ้าเอง ข้าพเจ้าเข้าใจว่าการพิจารณาให้หัวข้อนี้จะช่วยเพิ่มพูนให้การพิจารณาศึกษาเรื่องอำนาจและการใช้อำนาจในการบริหารราชการสมบูรณ์ยิ่งขึ้น จึงขอประมวลเสนอเฉพาะที่สำคัญ ๆ รวม 4 ข้อดังต่อไปนี้

ก. *แหล่งกำเนิดจากเกียรติภูมิ ทรัพย์สิน และสถานภาพทางสังคม*[7] ในทางสังคมจะเห็นว่า แหล่งกำเนิดทั้งสามประการนี้เป็นส่วนเสริมอย่างสำคัญที่ช่วยให้คนมีอำนาจยิ่งขึ้น และทั้งสามประการนี้ก็ย่อมมีส่วนสัมพันธ์เป็นอุปกรณ์ซึ่งกันและกันอย่างใกล้ชิด คนเรามีทรัพย์สินเงินทองร่ำรวยขึ้น ก็มักจะมีสถานภาพทางสังคมสูงขึ้นและเป็นผู้มีเกียรติตามมา มีผู้นับหน้าถือตาและมีบริวารมากขึ้น จะอย่างไรก็ตาม แม้ในการรับราชการจะหวังความร่ำรวยมิได้ แต่การที่ได้ตำแหน่งหน้าที่ราชการสูงขึ้น ก็มักจะเป็นผู้มีเกียรติและมีสถานภาพทางสังคมสูงขึ้น ดังที่จะเห็นได้จากข้าราชการชั้นผู้ใหญ่โดยทั่ว ๆ ไป ที่ได้รับการยอมรับนับถือจากสังคมหรือบุคคลภายนอกวงราชการ จะติดต่อขอความช่วยเหลือก็ย่อมได้รับความร่วมมือด้วยดี

ข. *แหล่งกำเนิดจากความรู้ ความเชี่ยวชาญ ความเฉลียวฉลาด และความสามารถ* ในข้อนี้จะเห็นได้จากการที่ทางราชการรับฟังความคิดเห็นของผู้คงแก่เรียน ผู้ชำนาญการพิเศษ และผู้มีประสบการณ์ในเรื่องใด ๆ โดยเฉพาะนับว่าเป็นตัวอย่างที่ดี ความเฉลียวฉลาดและความสามารถของผู้บังคับบัญชาก็เช่นเดียวกัน ย่อมจะก่อให้เกิดศรัทธาแก่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา

[7] ดูแหล่งกำเนิดของอำนาจซึ่งมีที่มาจากเกียรติภูมิ (prestige) ได้จาก E.A. Ross, *Social Control* (New York : Macmillan, 1916), p. 78 และอำนาจซึ่งมีที่มาจากทรัพย์สิน (property) และสถานภาพ (status) ได้จาก R.M. MacIver, *The Web of Government* (New York: Macmillan, 1954), p. 85.

จะอย่างไรก็ตาม การที่จะกล่าวว่า ผู้บังคับบัญชาจำเป็นจะต้องมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ความเฉลียวฉลาด และความสามารถเหนือผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาทุกคนจึงจะทำการปกครองบังคับบัญชาได้ผลนั้น ก็จะเป็นการกล่าวที่เกินเลยต่อความเป็นจริงไปมาก เพราะนอกจากเรื่องนี้จะเป็นเรื่องที่วัดได้ยากแล้ว จะเห็นได้ว่า การปกครองบังคับบัญชาที่จะให้ได้ผลดีนั้นจำเป็นต้องอาศัยคุณลักษณะของผู้บังคับบัญชาในประการอื่น ๆ มาประกอบด้วย ฉะนั้น ในทางปฏิบัติของทางราชการจึงมีแนวนิยมในเรื่องความรู้ความเชี่ยวชาญ ความเฉลียวฉลาด และความสามารถของผู้บังคับบัญชา โดยยึดหลักความเหมาะสมแก่ตำแหน่งหน้าที่ราชการที่รับผิดชอบเป็นสำคัญ

ค. *แหล่งกำเนิดจากอิทธิพลและภาวะครอบงำ*[8] ทั้งอิทธิพลและภาวะครอบงำนี้เป็นเรื่องซึ่งมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจอย่างหนึ่ง เพื่อให้บังเกิดผลบังคับแก่ผู้รับคำสั่งที่จะต้องปฏิบัติตาม ตัวอย่างที่เห็นได้ง่ายก็ได้แก่เรื่องต่าง ๆ เช่น นักเลงอันธพาลใช้อิทธิพลและภาวะครอบงำให้คนอื่นหรือลูกน้องปฏิบัติตามคำสั่ง ถ้าไม่ปฏิบัติตามก็ขู่เข็ญด้วยประการต่าง ๆ หรือการที่อาจารย์ใช้อิทธิพล และภาวะครอบงำแก่นักศึกษาเพื่อให้นักศึกษาขวนขวายศึกษาหาความรู้ให้ถึงระดับมาตรฐานโดยการให้ทำงานศึกษาค้นคว้ามากยิ่งขึ้น ถ้ายังบิดพริ้วและไม่พยายามปรับปรุงตัวเองให้มีความรู้ถึงระดับมาตรฐาน ก็ไม่ยอมให้สอบผ่าน หรือการที่ผู้บังคับบัญชาใช้อิทธิพลและภาวะครอบงำบีบบังคับให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาทำงานและปรับปรุงตัวเองให้มีสมรรถภาพสูงขึ้น ถ้ายังเฉื่อยชาอยู่อีกก็ไม่พิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนให้เป็นต้น

ง. *แหล่งกำเนิดจากบทลงโทษ* บทลงโทษ (sanction) นี้ ข้าพเจ้าจะไม่ขอกล่าวว่ามีบทลงโทษทางวินัยของข้าราชการอยู่อย่างไรบ้าง เพราะเป็นเรื่องที่จะศึกษาค้นคว้าได้จากตัวบทกฎหมายอยู่แล้ว แต่ข้าพเจ้าจะขอพิจารณาเฉพาะปัญหาที่ว่า เป็นเพราะเหตุใด ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาจึงเกรงว่าจะถูกลงโทษทางวินัยจากทางราชการ ทั้งนี้ก็เพื่อให้เป็นประโยชน์แก่การใช้อำนาจในการบริหารของผู้บังคับบัญชาโดยทั่ว ๆ ไป อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอ

---

[8]ดูแหล่งกำเนิดจากอิทธิพล (influence) ได้จาก Robert Bierstedt, "An Analysis of Social Power," *American Sociological Review*, December 1950, pp. 730–736 และดูแหล่งกำเนิดจากภาวะครอบงำ (dominance) ได้จาก Hermann Helier, "*Power, Political*," Encyclopedia of the Social Sciences, Vol. VI, p. 301

ต่าง ๆ ดังจะกล่าวต่อไปนี้ ก็เป็นแต่เพียงข้อสังเกตจากประสบการณ์ของข้าพเจ้าบ้าง จากหลักทางวิชาการบ้าง ซึ่งใคร่ขอยกตัวอย่างให้เห็นสัก 2 ประการ ดังต่อไปนี้

ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาไม่ประสงค์จะขัดคำสั่งเพราะเกรงข้อครหานินทา การไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาเหนือตนแล้วต้องถูกลงโทษ ย่อมจะทำให้คนอื่น ๆ ในส่วนราชการทราบการกระทำผิด และอาจจะล่วงรู้ไปถึงบุคคลภายนอกวงราชการ จะทำให้เสียชื่อเสียง ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาจึงมีจิตใจโน้มเอียงไปในทางที่จะปฏิบัติตามคำสั่งมากกว่าขัดขืน ในข้อนี้จะตรงกับคติพจน์ของท่านผู้ใหญ่ที่พร่ำว่ากล่าวสั่งสอนลูกหลานอยู่เสมอมาว่า "ถ้าคนเรามีความรู้สึกละอายแก่ใจเสียอย่างเดียวแล้วก็จะเป็นสุภาพบุรุษที่ไม่กระทำผิดคิดคอรัปชั่น"

ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาไม่ประสงค์จะขัดคำสั่งเพราะเห็นแก่ประโยชน์ของส่วนรวม ในข้อนี้ข้าพเจ้าเคยคิดอยู่เสมอมาว่า การที่เรารับราชการก็ย่อมต้องการความมั่นคงในอาชีพราชการ ต้องการมีรายได้พอมีพอกินตามควรแก่อัตภาพหรือฐานะตำแหน่ง และย่อมจะต้องถืออาชีพรับราชการเป็นเรือนตาย จริงอยู่ เรื่องที่กล่าวนี้เป็นประโยชน์ส่วนตัว แต่ข้าพเจ้าก็คิดว่า ข้าราชการทุกคนย่อมมีจิตใจที่จะเห็นความเจริญมั่นคงของส่วนราชการที่สังกัดอยู่ เพราะเป็นสถาบันที่จะช่วยก่อให้เกิดความเจริญ และความมั่นคงขึ้นแก่ตนเองและครอบครัว การที่ข้าพเจ้ากล่าวเช่นนี้ ก็เพราะข้าพเจ้ามีประสบการณ์มาอย่างนี้ ดังที่จะเห็นได้จากการที่ข้าราชการย้ายหรือโอนจากแห่งหนึ่งไปอยู่แห่งอื่น การติดต่อในฐานะเพื่อนฝูงในส่วนราชการสังกัดเดิมและความรักที่มีต่อส่วนราชการเดิมยังมีอยู่ เพื่อนฝูงจะติดต่อขอความช่วยเหลือร่วมมืออย่างไร เป็นต้องปฏิบัติจัดทำให้ด้วยความเต็มอกเต็มใจ ข้าพเจ้าไม่คิดเลยว่าข้าราชการที่ย้ายจากแห่งหนึ่งไปอยู่สังกัดอื่นจะคิดหรือพยายามทำลายล้างงานของสถาบันในสังกัดเดิม ถ้าหากว่าจะมี ก็เห็นจะเป็นเหตุบังเอิญของบางคนที่มีจิตใจผิดปกติวิสัย

อำนาจการควบคุมบังคับบัญชาซึ่งมีที่มาจากแหล่งกำเนิดเริ่มทั้ง 4 ข้อดังกล่าวนี้ ถ้าสามารถสร้างสรรค์ให้มีขึ้นเป็นคุณลักษณะของผู้บังคับบัญชา และผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาเพื่อประโยชน์แก่การใช้อำนาจสั่งการของผู้บังคับบัญชาและก่อให้เกิดความเคารพเชื่อฟังในการรับคำสั่งไปปฏิบัติของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาได้ดีแล้ว ก็ย่อมจะเป็นประโยชน์แก่การใช้อำนาจ

บริหารราชการให้มีผลสมบูรณ์ยิ่งขึ้น เพราะผู้บังคับบัญชาจะสามารถควบคุมสั่งการได้โดยมั่นใจว่า ผู้รับคำสั่งจะปฏิบัติตามด้วยความเต็มใจ และสามารถจะคาดหมายได้ว่า ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาจะไม่มีปฏิกริยาไปในทางบิดพริ้ว เฉื่อยชา ผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจสั่งการย่อมจะได้ทั้งผลงานและน้ำใจดีขึ้น การที่ผู้บังคับบัญชาจะมีคุณลักษณะในเรื่องนี้เพียบพร้อมสมบูรณ์เพียงใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับการใช้ประมุขศิลปของผู้นั้นเองว่า จะสามารถครองใจคนในบังคับบัญชาได้ดีเพียงใด[9]

3. *หลักเกณฑ์และวิธีการใช้อำนาจในการบริหารราชการ*

ในตอนต้น เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการพิจารณาศึกษาว่า อำนาจในการบริหารราชการมีลักษณะและมีแหล่งกำเนิดมาอย่างไร ถ้าจะพิจารณาศึกษาในมุมกลับก็ย่อมจะตระหนักดีว่าผู้บังคับบัญชาควรจะมีอำนาจอย่างไร และควรจะหาทางให้อำนาจสมบูรณ์ยิ่งขึ้นอย่างใดบ้าง เพื่อประโยชน์แก่การใช้อำนาจในการบริหารราชการในลักษณะที่จะก่อให้เกิดความร่วมมือร่วมใจของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาทั้งมวล ในตอนต่อไปนี้ จะได้พิจารณาศึกษาต่อไปอีกขั้นหนึ่งเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการใช้อำนาจในการบริหารราชการว่า ควรจะมีอยู่อย่างไรดังต่อไปนี้

(1) การใช้อำนาจบริหารราชการให้บรรลุเป้าหมาย เป้าหมายในที่นี้หมายถึงผลงานที่คาดหมายว่าจะพึงได้รับ ฉะนั้น นอกจากจะมีเป้าหมายจะต้องมีมรรควิธีเพื่อให้การบริหารงานบรรลุเป้าหมาย เริ่มตั้งแต่การพิจารณาความมุ่งหมาย การกำหนดนโยบาย การกำหนดวัตถุประสงค์ การวางแผนงานและการกำหนดโครงการปลีกย่อยให้แต่ละฝ่ายรับผิดชอบ จนถึงการติดตามและการประเมินผลว่าได้มีการปฏิบัติในเรื่องนั้น ๆ สำเร็จเรียบร้อยเพียงใด มีปัญหาที่จะพึงต้องแก้ไขอย่างไรเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย มรรควิธีหรือกระบวนการต่าง ๆ เพื่อให้การบริหารราชการบรรลุเป้าหมายนี้เป็นหน้าที่โดยตรงของนักบริหารหรือข้าราชการชั้นหัวหน้า[10]

---

[9]โปรดพิจารณารายละเอียดจาก ชุบ กาญจนประกร, "หัวหน้างาน", *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์*, ปีที่ 2 เล่ม 2, ตุลาคม 2504, หน้า 220–252.

[10]ขอให้พิจารณารายละเอียดจากกำหนดการสัมมนาพัฒนานักบริหารรุ่นนี้ จะเห็นว่ามีกระบวนการต่าง ๆ เหล่านี้ซึ่งนักบริหารจะต้องประชุมสัมมนาอยู่แล้วเกือบทั้งสิ้น

การใช้อำนาจบริหารราชการให้บรรลุเป้าหมายในหน้าที่ของนักบริหารดังกล่าวนี้ มีหลักวิชาในทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่ใคร่ขอเสนอเป็นเครื่องเตือนใจก็คือ เป้าหมายในการบริหารราชการนี้มีความหมายรวมอยู่ทั้งเป้าหมายซึ่งอยู่ในหน้าที่รับผิดชอบของนักบริหารแต่ละคน หรือเป้าหมายของแต่ละส่วนราชการที่จะต้องปฏิบัติจัดทำให้บรรลุผล และเป้าหมายของส่วนราชการหรือในหน้าที่ความรับผิดชอบของนักบริหารอื่น ๆ ตลอดจนเป้าหมายอันเป็นส่วนรวมตามนโยบายของรัฐบาล ในประการแรกเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับหน้าที่ความรับผิดชอบโดยตรง ในประการหลังเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการที่จะต้องจัดให้มีการร่วมมือประสานงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายในส่วนรวมของชาติเพื่อเอกภาพของการบริหารราชการ

(2) การใช้อำนาจบริหารราชการให้เป็นอุปกรณ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย อำนาจในการบริหารราชการเป็นส่วนหนึ่งแห่งอำนาจอธิปไตยซึ่งมีรากฐานและอุดมการณ์ของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ฉะนั้น การใช้อำนาจบริหารในทุกกรณีจะต้องคำนึงถึงอุดมการณ์ดังกล่าวนี้อยู่เสมอว่า จะต้องใช้อำนาจในการบริหารราชการอย่างเที่ยงธรรม (just) มีเหตุผล (reasonable) มุ่งหวังเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน (public interest) และจะต้องเป็นไปโดยเสมอภาค (equal treatment) ไม่เลือกชั้นวรรณะ

(3) การใช้อำนาจบริหารราชการให้มีลักษณะเป็นอุปกรณ์ต่อหน้าที่ความรับผิดชอบของรัฐบาล ในกรณีนี้หากจะกล่าวโดยเคร่งครัดแล้ว ก็จะต้องยอมรับว่า เป็นอุดมการณ์อย่างหนึ่งในการปกครองระบอบประชาธิปไตยดังกล่าวแล้วนั่นเอง แต่เพื่อจะให้เห็นความสำคัญเป็นพิเศษ จึงได้แยกเป็นอีกหัวข้อหนึ่ง

อุดมการณ์ดังกล่าวนี้คือ การปกครองที่มีรัฐบาลรับผิดชอบต่อประชาชน (responsible government) ฉะนั้น การใช้อำนาจบริหารราชการที่มีลักษณะเป็นอุปกรณ์ต่อหน้าที่ความรับผิดชอบของรัฐบาลคือ การที่จะต้องควบคุมให้การบริหารราชการและผลการปฏิบัติราชการมีลักษณะรับผิดชอบต่อประชาชน (responsible administration) เช่นเดียวกัน ในเรื่องนี้จึงมีหลักอยู่ว่า การบริหารราชการจะต้องให้บังเกิดผลงานอย่างมีประสิทธิภาพ (efficiency) เป็นไปโดยประหยัด (economy) และมีลักษณะเป็นการตอบสนองตรงตามความต้องการของประชาชน (responsiveness)

ในข้อนี้ จะประจักษ์ชัดว่า การใช้อำนาจบริหารราชการให้บังเกิดผลตามอุดมการณ์ดังกล่าวนี้ จึงมิใช่ภาระหน้าที่ของรัฐบาล หรือราชการบริหารส่วนกลางโดยเฉพาะเท่านั้น หากแต่ยังมีการใช้อำนาจบริหารราชการขององค์การปกครองส่วนภูมิภาค เช่น จังหวัดและอำเภอ และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาลและสุขาภิบาล ซึ่งเป็นองค์การปกครองที่ทำหน้าที่ติดต่อโดยใกล้ชิดกับประชาชน ย่อมมีความสำคัญในอันที่จะเป็นตัวแทนเป็นหูเป็นตาแทนรัฐบาล หรือควบคุมบังคับบัญชาให้มีการใช้อำนาจบริหารไปในทางที่จะอำนวยบริการเพื่อความผาสุกของ ในภูมิภาคและท้องถิ่น ตามความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ การส่งเสริมสมรรถภาพของข้าราชการเพื่อประสิทธิภาพของงานจึงเป็นสิ่งจำเป็นแ อเป็นนโยบายประการหนึ่งของรัฐบาล ดังที่ได้กล่าวแล้ว

(4) การใช้อำนาจบริหารราชการให้มีลักษณะเป็นการควบคุมพฤติกรรมในการบริหารงาน คำว่าพฤติกรรมในการบริหารงาน (administrative behavior) มีความหมายกว้างขวางมากในทางวิชาการ อาจจะมีความหมายรวมถึงการประพฤติปฏิบัติ ลักษณะนิสัยและกิริยาท่าทีของข้าราชการในการทำงาน ฯลฯ แต่ในที่นี้จะขอพิจารณาแต่เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับทฤษฎีของการจัดองค์การซึ่งเป็นหลักและมรรควิธีที่จะให้งานบรรลุเป้าหมายตามนโยบายเท่านั้น

ตามทฤษฎีของการจัดองค์การ จะเห็นได้ชัดว่า มีผลในทางปฏิบัติในสาระสำคัญ 2 ประการ คือ ในประการแรก มีลักษณะเป็นการจัดสัดส่วนของงานในลักษณะแบ่งงานกันทำในรูปของแผนก กอง กรม และกระทรวง ตามปริมาณและคุณภาพของงาน แต่ละส่วนราชการในระดับต่าง ๆ กันดังกล่าวนี้ก็มีหัวหน้าส่วนราชการเป็นเจ้าหน้าที่รับผิดชอบตามลำดับชั้น ในประการที่ 2 มีลักษณะเป็นการรวมงาน เช่น หลายแผนกรวมเป็นกอง หลาย ๆ กองรวมเป็นกรม และหลายกรมรวมเป็นกระทรวง ฉะนั้น การใช้อำนาจบริหารราชการในการควบคุมบังคับบัญชาของหัวหน้างาน ถ้าจะถือตามทฤษฎีของการจัดองค์การดังกล่าวนี้ ก็ย่อมจะพิจารณาดำเนินการได้ 2 ประการ เช่นเดียวกัน คือ

ก. พิจารณาดำเนินการในเชิงปฏิฐาน (positive) ได้แก่การหาทางส่งเสริมให้งานที่แบ่งกันทำในส่วนราชการต่าง ๆ ให้มีลักษณะเป็นการร่วมมือประสานงานกันเพื่อประโยชน์ส่วนรวมให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ การร่วมมือประสานงานนี้จะต้องส่งเสริมให้มีทั้งภายใน

และภายนอก ทั้งในระดับเดียวกันและในระดับต่าง ๆ เพื่อมิให้มีการทำงานซ้ำกัน เหลื่อมล้ำกัน หรือก้าวก่ายกัน

ข. พิจารณาดำเนินการในเชิงนิเษธ (negative) ได้แก่การที่จะต้องแก้ปัญหาข้อขัดแย้งที่เกี่ยวกับตัวคน เกี่ยวกับงาน มิให้มีลักษณะแตกแยกกันได้เป็นอันขาด ข้อนี้มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่าข้อ ก. เพราะทฤษฎีของการจัดองค์การมีลักษณะเป็นการแบ่งงานกันทำเป็นสัดส่วนดังกล่าวแล้ว ถ้าส่วนต่าง ๆ ที่แบ่งแยกกันทำนี้ ต่างคนต่างทำในลักษณะไม่นำพาต่อคนอื่นแล้ว ผลดีจะไม่เกิด อาจจะถึงแตกร้าว ฉะนั้น ในข้อ ก. จึงเป็นเรื่องสามัคคีธรรมของหมู่คณะ (group effort) ส่วนในข้อ ข. เป็นเรื่องการแก้ปัญหาและการกำจัดสิ่งไม่ดีไม่งามให้หมดสิ้นไปจากสำนักงาน ผู้ที่อยู่ในฐานะที่จะแก้และขจัดปัญหานี้ได้ดีที่สุดคือ ผู้บังคับบัญชาตามลำดับขั้นที่จะต้องใช้อำนาจบริหารควบคุมบังคับบัญชาให้ได้ผลดีดังกล่าว ในข้อนี้ ข้าพเจ้าใคร่ขอถือโอกาสนี้ฝากข้อคิดคำนึงในการทำงานของนักบริหารสักข้อหนึ่ง คือ "นักบริหารที่ดีต้องเป็นผู้ที่มีปฏิภาณ ไหวพริบ และมีชั้นเชิงในการแก้ปัญหาได้แนบเนียน"

ปฏิบัติการทั้งในเชิงปฏิฐานและในเชิงนิเษธดังกล่าวแล้ว มีจุดมุ่งหมายที่จะก่อให้เกิดสามัคคีธรรมในหมู่คณะเป็นเบื้องต้น แต่ข้าพเจ้ายังมีความเห็นต่อไปอีกว่า เพียงแต่ความเคารพรักใคร่สามัคคีกลมเกลียวในหมู่คณะเท่านั้นยังไม่เป็นการเพียงพอแก่ความหมายของคำว่าสามัคคีธรรมที่ข้าพเจ้านำมาใช้ในที่นี้ สิ่งสำคัญที่ต้องการอย่างยิ่งจากสามัคคีธรรมอีกประการหนึ่งก็คือ การที่ข้าราชการทั้งหลายจะต้องมีส่วน (group participation) ได้ใช้ความรู้ความสามารถปฏิบัติราชการร่วมกันอย่างเต็มภาคภูมิ ความสมบูรณ์ในการใช้อำนาจควบคุมบังคับบัญชาเพื่อผลดีของทางราชการจึงจะบังเกิด และเรื่องนี้นับว่ายังเป็นปัญหาอยู่มากในวงราชการทั้งในด้านผู้บังคับบัญชาที่มักจะมองข้ามความสำคัญของการที่จะยอมรับและหาทางให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาแสดงความคิดเห็น รวมทั้งปัญหาที่เกี่ยวกับการที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามักจะไม่กล้าแสดงความคิดเห็น จึงใคร่ขอฝากไว้ให้ช่วยกันคิดแก้ไขในการประชุมสัมมนาครั้งนี้ด้วย[11]

---

[11] โปรดพิจารณารายละเอียดเพิ่มเติมได้จากคำอภิปรายของหลวงชาติตระการโกศล, "การอภิปรายข้อขัดข้องในการบริหารงาน", *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์*, ปีที่ 2 เล่ม 1, กรกฎาคม 2504, หน้า 14-17.

(5) การใช้อำนาจบริหารราชการให้มีลักษณะเป็นอุปกรณ์ต่อการปกครองโดยธรรม

ในข้อนี้มีความหมายกว้างขวางเช่นเดียวกัน แต่จะขอนำมาพิจารณาในที่นี้เฉพาะหัวข้อที่สำคัญ 2 ประการคือ (ก) การใช้หลักธรรมเป็นแนวในการใช้อำนาจบริหารราชการ และ (ข) การใช้อำนาจบริหารราชการเพื่อประโยชน์ของชุมชนและสังคม

ก. *การใช้หลักธรรมเป็นแนวในการใช้อำนาจบริหารราชการ* เมืองไทยเป็นเมืองพุทธ หลักธรรมของพระพุทธเจ้าเป็นปรัชญาที่พุทธศาสนิกยอมรับเป็นหลักปรัชญาในการดำรงชีวิตอยู่ร่วมกันในสังคม ความจริงข้อนี้ย่อมมีปรากฏอยู่ในวงราชการเช่นเดียวกัน ฉะนั้น การนำหลักธรรมของพระพุทธเจ้ามาใช้ในการปกครองบังคับบัญชา เช่น พรหมวิหาร 4 อิทธิบาท 4 และสังคหวัตถุ 4 ฯลฯ ย่อมจะเป็นการช่วยให้การใช้อำนาจในการปกครองบังคับบัญชามีผลสมบูรณ์ จะเป็นอุปกรณ์ส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใหญ่และผู้น้อยให้เป็นไปโดยราบรื่น และจะช่วยสร้างเสริมให้การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาได้ผลเต็มภาคภูมิยิ่งขึ้น[12] ข้าพเจ้าเข้าใจว่า ท่านนักบริหารทุกท่านก็คงจะได้ใช้หลักธรรมนี้อยู่แล้วเช่นเดียวกัน จึงจะไม่ขอนำมาพิจารณาในรายละเอียด แต่ข้าพเจ้าใคร่ขอเสนอเป็นข้อสังเกตว่า อารยธรรมตะวันตกในบางข้อบางประการ เช่น รูปของการปกครอง ปรัชญาทางการเมือง ฯลฯ อาจจะเข้ากันไม่ได้ดีหรือไม่เหมาะสมกับชีวิตทางสังคมและรูปการปกครองระบอบประชาธิปไตยในเมืองไทย จะต้องหาทางนำมาใช้ด้วยความรอบคอบระมัดระวัง ดังที่ร่างรัฐธรรมนูญกำลังจะมีกฎหมายบังคับดำเนินการอยู่แล้วในขณะนี้ และย่อมเป็นที่คาดหมายได้ว่า ในอนาคตอันใกล้นี้ประเทศไทยจะมีรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศในลักษณะที่จะแสดงออกให้เห็นว่า การใช้อำนาจในการปกครองประเทศ เฉพาะอย่างยิ่งอำนาจในการบริหารราชการในลักษณะอย่างไรต่อไป

ข. *การใช้อำนาจบริหารราชการเพื่อประโยชน์ของชุมชนและสังคม* ท่านทั้งหลายคงจะตระหนักดีแล้วว่า การบรรยายเรื่องการใช้อำนาจในการบริหารราชการในวันนี้มุ่งพิจารณาศึกษาเรื่องทางสังคมหรือความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาเป็น

---

[12] หลวงพิณพากยพิทยาเภท, "หลักแห่งความรับผิดชอบและกิจกรรมของนักบริหารในประเทศไทย", *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์*, ปีที่ 1 เล่ม 4, เมษายน 2504, หน้า 6-11.

ประการสำคัญ โดยใช้ประสบการณ์บ้าง หลักวิชาการบริหารราชการบ้าง มิได้ทำการพิจารณาตัวบทกฎหมายแต่ประการใดเลย และการพิจารณาหาทางปรับปรุงให้การใช้อำนาจในการบริหารราชการให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นโดยมุ่งเพ่งเล็งไปยังความจริงที่ปรากฏอยู่ในทางปฏิบัตินั้น ก็มุ่งเน้นให้เห็นประโยชน์ที่สำคัญรวม 3 ประการซึ่งใคร่ขอนำมาประมวลไว้ในที่นี้ให้เห็นได้แจ้งชัด คือ (1) ประโยชน์ของข้าราชการแต่ละคน (individual value) ทั้งในด้านผู้บังคับบัญชาและผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาที่จะต้องเสียสละเมื่อเข้ามารับราชการ เพื่อประโยชน์ของทางราชการ ประโยชน์อันใดในทางส่วนตัวที่ขัดกันกับประโยชน์ของทางราชการต้องถือประโยชน์ของทางราชการเป็นที่ตั้ง ฉะนั้น การใช้อำนาจบริหารในการควบคุมบังคับบัญชาจึงจำเป็นต้องยึดถือหลักนี้เป็นประการสำคัญ (2) ประโยชน์ส่วนรวมของราชการบริหาร (administrative value) และ (3) ประโยชน์ส่วนรวมของชุมชนและสังคม (social value) ทั้งสองประการหลังนี้มีส่วนสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด เพราะการบริหารราชการก็เพื่อให้บังเกิดผลอำนวยประโยชน์สุขแก่ประชาชน ความจำเป็นหรือความต้องการของชุมชนและสังคมเพื่อความผาสุกของประชาชนในส่วนรวมก็มีผลแสดงออกในรูปของนโยบายในการบริหารราชการหรือแผนพัฒนาประเทศ สิ่งสำคัญที่ข้าพเจ้าขอนำมาเสนอเป็นข้อสังเกตในขั้นนี้คือ ประสบการณ์ที่ได้รับมาจากทางปฏิบัติเกี่ยวกับการที่กฎหมายและคำสั่งของทางราชการเป็นหมันเพราะเข้ากันไม่ได้กับเหตุการณ์ทางสังคม เช่นการออกกฎหมาย คำสั่งให้ประชาชนสวมหมวกสวมรองเท้า เลิกกินหมาก แม้ทางราชการในสมัยนั้นจะมุ่งหวังผลดีสักเพียงใดก็ตาม เมื่อปรากฏว่าส่วนใหญ่ไม่เห็นดีเห็นชอบด้วยก็มักจะไม่ได้ผลดีตามที่คาดหมาย การที่ข้าพเจ้านำเรื่องนี้มาเป็นตัวอย่างศึกษาพิจารณาก็เพื่อให้ท่านทั้งหลายได้ระลึกว่า ประโยชน์ส่วนรวมของสังคมกับทางราชการนั้น อาจจะขัดแย้งกันได้ การแก้ปัญหาในเรื่องนี้จะกระทำโดยการใช้อำนาจอย่างหักหาญแบบ "หักด้ามพร้าด้วยเข่า" มิได้ บางเรื่องบางกรณี การใช้อำนาจบริหารต้องใช้ประกอบกับการชี้ชวนให้เห็นดีเห็นชอบตามทางราชการ เรื่องนี้ข้าพเจ้าเห็นว่ามีความสำคัญอยู่มากในเมืองไทย เพราะประชาชนในส่วนใหญ่ยังหวังพึ่งการนำ การริเริ่มจากทางราชการอยู่เป็นอย่างมาก

สรุป

เมื่อการบรรยายมาถึงขั้นนี้ ท่านทั้งหลายคงจะเห็นพ้องกับข้าพเจ้าว่า การใช้อำนาจบริหารราชการที่จะให้ได้ผลดีจริง ๆ นั้น จะอาศัยแต่เฉพาะอำนาจตามกฎหมายเท่านั้นมิได้ จำเป็นต้องอาศัยอำนาจซึ่งมีกำเนิดจากแหล่งอื่น ๆ อีกหลายอย่างหลายประการ เช่น แบบธรรมเนียมของทางราชการ การวางตัวเป็นผู้ใหญ่ที่ควรแก่การยกย่องนับถือ ซึ่งจะบันดาลใจให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาเคารพและเชื่อฟัง จึงจะได้ทั้งผลงานและน้ำใจ

อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจบริหารราชการก็มักจะมีปัญหาอยู่เสมอไม่มากก็น้อย ปัญหาที่สำคัญในกรณีนี้คือ การที่ยังมีข้าราชการส่วนน้อยหรือบางกลุ่มที่ยังเมินเฉยต่ออำนาจควบคุมบังคับบัญชา ข้าพเจ้ามั่นใจว่า ประสบการณ์ของท่านและการบรรยายของข้าพเจ้าในวันนี้ย่อมจะใช้เป็นหลักประกอบการพิจารณาศึกษาเพื่อทราบสาเหตุและหาทางปรับปรุงแก้ไขให้มีผลดียิ่งขึ้น

ข้าพเจ้าขอจบคำบรรยายของข้าพเจ้าด้วยข้อความที่ว่า "การปกครองโดยหลักธรรมของพระพุทธองค์ เพื่ออยู่ร่วมกันโดยสันติสุข" นั้น ย่อมใช้เป็นหลักปรัชญาทางการปกครองได้ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจในการบริหารราชการและการใช้อำนาจควบคุมบังคับบัญชาในประการอื่น ๆ.

โลภรู้เรียนมากสิ้น ศิลปศาสตร์
ยามจักปองไปอาจ กล่าวได้
ผู้นี้นับว่าปราชญ์ ลือชื่อ ไฉนนา
กล่าวบ่ขานเฉกใบ้ บอกข้อความฝัน

สมเด็จกรมพระเดชาดิสร ฯ
ในประมวลสุภาษิต (โคลงบทที่ 462 หน้า 462)

SUMMARY

The Use of Administrative Authority

by

His Excellency General Thanom Kittikachorn

Lecture Given at the Sixth Executive Development Seminar
Praputhabat Self-help Settlement, Saraburi Province
23rd March 1962

The purpose of this article was to deal with the practical uses of administrative authority in the present day situation. General Thanom's talk was based on his long experience in government service, in military and civilian capacities. He pointed out, however, that he intended to discuss only a few of the most important problems, leaving discussion of more detailed and technical aspects of authority to the seminar. His talk may be divided into three parts: (1) characteristics of authority; (2) sources of authority; and (3) criteria for exercising authority.

Characteristics of Authority

In public administration, authority may be considered to possess two essential characteristics. The first is "the right to command" which exist in most government jobs as a result of constitutional and statutory laws, rules, regulations and traditional practices. The magnitude of this type of authority varies in accord with the level and position of the imcumbent. Authority inherent in one official may, of course, be delegated to subordinate officials. However, where an equal amount of authority is assigned to officials of the same rank and position, both may not be able to exercise their authority with equal success. This is so because in order to obtain maximum quantitative and qualitative output, an executive must possess the ability to command the obedience of his subordinates and to fully utilized their services. Possession of legal power does not automatically confer this ability.

An official's capacity to generate superior performance from his subordinates stems primarily from two factors: his attitude toward his job and his subordinates; and his understanding and appreciation for good human relations among his working team. Thus, authority may be defined, then, as "the capacity to command".

Sources of Authority

In the speaker's opinion, authority stems from two main sources, which may be termed "direct" and "substantive". In the "direct" sense, authority comes from three sources.

(1) legal authority, which is derived from the sovereign power of the state, the concept of rationality and the evidence of justice in administration.

(2) Bureaucratic tradition, as a source of authority, derived from culture and administrative tradition also plays an important role in the practice of administration. For example, subordinates are socially and culturally conditioned to respect and obey their superiors and their superiors, in turn, are obligated to give their subordinates ethical treatment. The force of tradition is, of course, rather flexible and depends upon the

circumstances of time, place, and people. For instance, the soldier is usually subject to more rigid discipline than is the civilian. In educational institutions, particularly in higher education academic freedom is broadly permitted. In other words, colleagues tend to be less serious about such things as seniority, rank, and position. Bureaucratic tradition will, therefore, effect the use of administrative authority in varying degrees. That is to say, high degree of obedience will be easier to obtain where bureaucratic tradition is rigidly followed.

(3) Charismatic authority results from the sense of respect which arised out of a belief in the superiority of superiors because of their dignified personality or revered positions, such as the respect accorded king and throne.

Substantive sources of authority arises from:

(1) The prestige, property and/or social status of the executive;

(2) The knowledge, experience, intelligence and/or capabilities possessed by the executive;

(3) Personal influence which refers to an ability to get the job done with or without willing cooperation from subordinates;

(4) Sanction—if subordinates are afraid of sanctions, obedience will be easily obtained. The fear of sanctions may arise from the fact that subordinates do not wish to be social, outcasts, and they tend to obey because of their appreciation of common goals.

Criteria for Exercising Authority

With regard to the exercise of authority, the author offers the following suggestions:

(1) The exercise of authority should rationally be consistent with the goals of the executive's immediate work unit, and also those of other work units. That is to say the former is the realization of an executive's organization goals, and the latter are the common goals of the government.

(2) The exercise of authority must be based on concepts of democracy: justice, rationality, and the public interest.

(3) The exercise of authority must be in the interests of procuring administrative efficiency, economy, and responsiveness.

(4) One should use his authority in order to stimulating group efforts avoid overlapping and promote unity of administration.

(5) Exercising authority in order to attain good government and administration. Therefore, the use of authority should aim at the compatibility of administrative values with social values.

Finally, the author concludes that in order to be successful in the use of authority, the executive must have common sense, tact, and a problem-solving mind. He stresses further that Buddhist's concepts, arts of leadership, and techniques of human relations are inevitably applicable in modern Thai public administration.

เทคนิคการพัฒนาท้องถิ่น และ การบริหารงานในเขตพัฒนา[1]

โดย บิวนาเอนทูรา เอม. วิลลาโนวา

พัฒนาท้องถิ่นในระดับหมู่บ้านเป็นตัวจักรสำคัญในการที่จะช่วยบันดาลให้แผนพัฒนาการบรรลุผลตามโครงการ อันเปรียบได้กับทหารราบในแนวหน้า พัฒนากรเป็นผู้ที่จะต้องรับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาและนำไปปฏิบัติตามโดยเคร่งครัด และบางครั้งอาจจะต้องทำงาน "ที่น่ารังเกียจ" บางอย่างเพื่อมุ่งผลสำเร็จในขั้นสุดท้าย

อย่างไรก็ดี ผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งนั้น ไม่อาจที่จะคอยให้ความร่วมมือช่วยเหลือและให้คำแนะนำปรึกษาแก่พัฒนากรได้ตลอดเวลา ในบางครั้ง พัฒนากรจำเป็นต้องใช้ดุลพินิจของตนเองเพื่อตัดสินใจแก้ปัญหาต่าง ๆ เช่นในการแก้ปัญหาตามเหตุการณ์แวดล้อมเฉพาะหน้า ถ้าหากว่าได้มีการฝึกฝนให้พัฒนากรใช้ดุลพินิจของตนเองอย่างถูกต้องก็ย่อมช่วยให้การลงมือปฏิบัติตามที่ตัดสินใจเป็นไปอย่างมีเหตุผลยิ่งขึ้น อันจะยังผลให้การแก้ไขปัญหาดังกล่าวเป็นไปอย่างมีความหมายยิ่งขึ้น

แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่าพัฒนากรในเขตพัฒนาจะต้องถูกทอดทิ้งให้ปฏิบัติงานโดยลำพังตนเองเสมอไป แท้ที่จริง พัฒนากรจะได้รับความช่วยเหลือและอุปกรณ์ต่าง ๆ ซึ่งทางหน่วยงานใหญ่พิจารณาเห็นว่าจำเป็นในการปฏิบัติงาน เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายที่กำหนดไว้ ดังนั้น จึงหมายความว่าพัฒนากรมีโอกาสที่จะได้รับการสนับสนุนช่วยเหลือเพื่อเตรียมตัวเข้าสู่สนามยุทธภูมิได้ดีขึ้น หรือไม่ก็ได้รับกำลังบำรุงที่เป็นประโยชน์เพื่อใช้ในการขับเคี่ยวสงครามต่อไป

---

[1] บทความนี้อาจารย์ขัตติยา อมรทัต ได้เรียบเรียงจากเรื่อง "Community Development Techniques and Administration at the Project Level" ซึ่งรองศาสตราจารย์ วิลลาโนวาแห่งคณะเกษตรกรรม มหาวิทยาลัย ฟิลิปปินส์ ณ เมืองลากูนา ได้โรเนียวขึ้นเผยแพร่ในคราวประชุมสัมมนาของกลุ่มประเทศเอเชียเกี่ยวกับการวางผังและบริหารโครงการพัฒนาท้องถิ่นแห่งชาติซึ่งคณะกรรมาธิการเศรษฐกิจสำหรับเอเชียและตะวันออกไกลได้จัดขึ้น ณ กรุงเทพฯ เมื่อ 22 สิงหาคม–1 กันยายน 2504 โดยที่ ดร. วิลลาโนวาเป็นผู้รู้จักคุ้นเคยกับบรรณาธิการจึงเคยเชิญท่านมาร่วมในการสัมมนาการบริหารเปรียบเทียบที่คณะรัฐประศาสนศาสตร์ เนื่องจากพิจารณาเห็นว่าบทความนี้จะเป็นประโยชน์แก่การพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งเป็นงานใหญ่ซึ่งรัฐบาลไทยได้มีความสนใจและลงทุนลงแรงไปมากจึงได้ขอเรื่องนี้จากท่านผู้ประพันธ์มาเรียบเรียงเป็นภาษาไทย อนึ่ง ทางคณะกรรมาธิการเศรษฐกิจสำหรับเอเชียและตะวันออกไกลจะจัดพิมพ์รายงานนี้เป็นภาษาอังกฤษอยู่แล้ว ดังนั้นจึงไม่มีการย่อความเป็นภาษาอังกฤษอย่างเคย บรรณาธิการขอขอบคุณ ดร. วิลลาโนวาและคณะกรรมาธิการฯ ที่อนุญาตให้แปลเรื่องนี้ได้

บทความนี้พยายามคาดคิดแนวทางและวิธีปฏิบัติต่าง ๆ ที่พัฒนากรในระดับหมู่บ้านอาจจะนำไปใช้ปฏิบัติ ไม่ว่าพัฒนากรผู้นั้นจะปฏิบัติงานลำพังโดยใช้ดุลพินิจของตนเอง หรือปฏิบัติงานโดยได้รับความช่วยเหลือและอุปกรณ์จากหน่วยงานใหญ่ก็ตาม บทความนี้มุ่งอธิบายถึงเทคนิคบางประการ ที่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมชนิดต่าง ๆ ซึ่งมีอยู่จริง ในการนำแผนพัฒนาการมาดำเนินปฏิบัติในระดับโครงการคือเขตพัฒนาตามหมู่บ้าน

สมมติฐานเบื้องต้น

ในบทความนี้มีสมมติฐานเบื้องต้นอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งจำเป็นต้องแจ้งให้ทราบโดยชัดแจ้งไว้เสียแต่แรก เพื่อที่จะหลีกเลี่ยงการเข้าใจผิดต่าง ๆ อันอาจจะเกิดขึ้นได้

สมมติฐานประการแรกก็คือ ในประเทศทางเอเชียแทบทุกประเทศซึ่งมักจะวางโครงการพัฒนาการท้องถิ่นไว้อย่างกว้างขวางนั้น ยังขาดผู้เชี่ยวชาญที่จะเป็นผู้ให้บริการหนุนหลังงานพัฒนาอย่างเข้มแข็งอยู่อีกมาก ดังนั้น การพัฒนาท้องถิ่นในประเทศแถบนี้จึงมีลักษณะเป็นโครงการแบบ "เร่งรัด" คือมุ่งที่จะทำงานให้ได้ผลเกินกว่ากำลังความสามารถทางเทคนิคที่มีอยู่จริง

ประการที่สองในประเทศทางเอเชียส่วนมาก รูปของสังคมโน้มเอียงไปในแบบที่เรียกตามภาษาทางสังคมวิทยาว่า "สังคมผสมผสาน" (fused society) กล่าวคือ สถาบันต่าง ๆ ในสังคมรูปนี้มักจะยังพัฒนามาน้อย และมักจะปฏิบัติหน้าที่เหลื่อมล้ำซึ่งกันและกัน กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือยังไม่มีสถาบันใดที่มีคุณลักษณะโดยเฉพาะของตนเอง ดังนั้น จึงยังไม่มีปรากฏการณ์ทางสังคมหรือปรากฏการณ์ทางการเมืองที่เป็นไปอย่างเอกเทศในสังคมชนิดนี้ ความพยายามที่จะตีความหมายของปัญหาต่าง ๆ ย่อมช่วยสะท้อนให้เห็นสภาพการณ์ของสังคมชนิดนี้ได้ดีขึ้น เวลาจะกล่าวถึงปัญหาอะไรก็มักจะบอกไม่ได้ชัดเจน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าบริการทางวิชาการต่าง ๆ ยังอ่อนอยู่ ในเมื่อยังมองปัญหาที่เกิดขึ้นไม่เด่นชัดแต่เห็นปนเปกันไปทั้งหมด การวางแผนการพัฒนาท้องถิ่นในประเทศแถบนี้จึงต้องวางอย่างเหวี่ยงแหหรือวางไว้อย่างกว้าง ๆ เพื่อจะได้ครอบคลุมปัญหาต่าง ๆ ได้หมด

ประการที่สาม เป็นที่น่าสังเกตว่า ประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศเหล่านี้ มักจะมีความหวาดระแวงต่อการเปลี่ยนแปลงจากสภาพการณ์ที่ตนเป็นอยู่ในปัจจุบันเพราะไม่ทราบว่ามีวิถีการดำรงชีวิตแบบอื่น ๆ อีกนอกเหนือไปจากที่เคยชินอยู่ ประชาชนเหล่านี้บางประเทศจะมองไม่เห็นว่ายังมีวิธีการอื่น ๆ อีกนอกเหนือไปจากวิธีการที่ใช้อยู่ในขณะนี้ ทั้งนี้อาจจะเนื่องมาจากบุคคลพวกนี้ยังขาดความรู้อันจะใช้เป็นเครื่องประกอบในการพิจารณาตัดสินใจเลือกใช้วิธีการอื่น ๆ หรือบางทีอาจจะเนื่องมาจากการที่ประชาชนเหล่านี้เคยแต่จะอยู่ใต้การปกครองบังคับบัญชามาเป็นเวลานาน จึงยังไม่ตื่นตัวและสลัดบ่วงใยแห่งความเฉื่อยชาความเกียจคร้าน และการเชื่อถือโชคลางต่าง ๆ ออกไปได้หมด

ประการสุดท้าย ก็คือประชาชนชาวเอเชียส่วนมากมีคุณลักษณะบางอย่างที่สามารถจะนำไปใช้เป็นประโยชน์ในด้านพัฒนาการได้ แม้ว่าคุณลักษณะเหล่านี้มักปรากฏในรูปลักษณะง่าย ๆ และแสดงออกมาให้เห็นเพียงเล็กน้อยเท่านั้น คุณลักษณะดังกล่าวก็อาจจะส่งเสริมให้ดีขึ้นและนำมาใช้เป็นพลังที่มีประโยชน์ในการพัฒนาได้ จากตัวอย่างการสำรวจในประเทศฟิลิปปินส์ซึ่งทำขึ้นเมื่อเร็ว ๆ นี้ปรากฏว่า สมรรถภาพที่มีอยู่ในตัวบุคคลของประชาชนได้ถูกคาดคะเนไว้ต่ำกว่าที่เป็นจริง[2] ผลการสำรวจแสดงให้เห็นว่าเราอาจจะนำสมรรถภาพนี้ไปใช้ก่อให้เกิดพลังในทางสร้างสรรค์และก่อให้เกิดแนวความคิดในการบริหารการปกครองหมู่บ้านได้เป็นอย่างดี ยิ่งไปกว่านี้ยังปรากฏว่าประชาชนมีประสบการณ์ต่าง ๆ จากการร่วมมือกันทำงานอย่างเป็นกลุ่มเป็นก้อน ประชาชนมีท่าทีว่าจะสนับสนุนงานพัฒนาการ ซึ่งเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมุ่งจะก่อให้เกิดผลดีในด้านต่าง ๆ นอกจากนั้นยังปรากฏว่า ประชาชนมีความเชื่อถือในหลักการทำงานร่วมกัน เพื่อประโยชน์ของหมู่คณะอีกด้วย

สมมติฐานทั้งสี่ข้อข้างต้นนี้ดูเหมือนว่าจะปรากฏอยู่ในสังคมของประเทศเอเชียโดยทั่ว ๆ ไปในขณะนี้ อย่างไรก็ดี สังคมทั้งหลายย่อมแตกต่างกันไปสุดแต่ว่า สังคมแต่ละแบบนั้นมีลักษณะดังกล่าวข้างต้นมากน้อยเพียงใด อย่างไรก็ตามสมมติฐานเหล่านี้ย่อมจะช่วยชี้แนวทางในการวิเคราะห์หาคู่ทางปฏิบัติการและเทคนิคที่จะนำมาใช้ในงานพัฒนาการหมู่บ้านได้บ้าง

---

[2]Bucnaventura M. Vilaneuva, *A Study of the Competence of Barrio Citizens to Conduct Barrio Government* (Quezon City: UP–CDRC, 1959).

ปัญหาร่วมและแนวทางสำหรับแก้ไข

มักจะปรากฏอยู่บ่อยครั้งว่า ผลของปฏิบัติการของสังคมที่มีลักษณะดังกล่าวข้างต้นยังไม่เพียงพอที่จะขจัดความยุ่งยากต่าง ๆ ที่สังคมนั้น ๆ เผชิญอยู่ให้หมดสิ้นไปได้ ความเข้าใจในปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ยังเลือนลางไม่ชัดแจ้ง ประชาชนเพียงไม่กี่คนเท่านั้นที่เข้าใจว่าสภาพการณ์เช่นนี้เป็นปัญหาใหญ่โตซึ่งต้องการความเอาใจใส่อย่างจริงจัง การเข้าใจและรู้สึกถึงปัญหาต่าง ๆ นั้นยังแตกต่างกันมากมายในระหว่างบุคคลแต่ละคนและกลุ่มชนแต่ละกลุ่ม ผลซึ่งเกิดตามมาก็คือความคิดเห็นที่แตกต่างกันในแง่ที่ว่าควรจะแก้ไขปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้อย่างรีบด่วนหรืออย่างค่อยเป็นค่อยไป

อีกประการหนึ่งผู้เชี่ยวชาญของรัฐบาลเพียงจำนวนน้อยย่อมไม่สามารถที่จะแก้ไขสถานการณ์ให้ได้ผลเต็มที่ตามที่ตนปรารถนาได้ แม้ว่าสมรรถภาพที่มีอยู่ในตัวอารยชนเหล่านั้นจะมีจริง ก็ไม่อาจที่จะเป็นหลักประกันได้ว่าจะนำมาใช้ปฏิบัติการให้ได้ผลเต็มอยู่ สมรรถภาพดังกล่าวนี้เพียงแต่แสดงถึงความสามารถซึ่ง "อาจจะ" นำไปใช้เป็นประโยชน์ได้เท่านั้น ดังนั้นจึงจำเป็นต้องหาทางยั่วยุหรือส่งเสริมให้ประชาชนเหล่านั้นนำสมรรถภาพดังกล่าวมาลงมือปฏิบัติให้ได้

นอกจากนี้ผู้เชี่ยวชาญจำนวนน้อยเหล่านี้ยังมักจะตกไปอยู่ท่ามกลางบุคคลที่ไม่ค่อยยินดียินร้ายและค่อนข้างจะเกียจคร้าน ในเมื่อมีผู้เชี่ยวชาญอยู่เพียงไม่กี่คน อิทธิพลในการจูงใจประชาชนก็ย่อมมีไม่มาก ความพยายามที่จะปลุกผังให้ประชาชนมีความเข้าใจต่อเหตุการณ์ต่าง ๆ ได้อย่างชัดเจนจึงยังไม่แน่ว่าจะเป็นผลสำเร็จหรือไม่ นอกไปจากนี้ผู้เชี่ยวชาญอีกหลายคนยังประสบความล้มเหลวเพราะตกเป็น "เชลย" ของวัฒนธรรมในสังคมเดิมของตน ทั้งนี้เนื่องมาจากว่าตนไม่มีความสามารถพอที่จะเอาชนะ "กิเลส" บางอย่างได้

นอกจากนั้น ประชาชนแห่งสังคมดังกล่าวยังประสบความยากลำบากในอันที่จะตระหนักถึงและเข้าใจว่าอะไรคือปัญหาที่แท้จริงของตน ผู้เชี่ยวชาญต่าง ๆ ก็ประสบความยากลำบากที่จะแก้ไขปัญหาให้ถูกต้อง เหตุการณ์ดังกล่าวนี้เกิดขึ้นท่ามกลางความเจริญทางด้านการคมนาคม อันเป็นผลทำให้ประเทศต่าง ๆ มีการติดต่อสัมพันธ์กันมากขึ้น การที่ประชาชนหรือ

ผู้นำได้มีโอกาสใกล้ชิดและรู้ถึงความเจริญก้าวหน้าของประเทศอื่นๆ นั้น ย่อมยังผลให้บุคคลดังกล่าวเกิดความปรารถนาอันแรงกล้าที่จะ "ตามให้ทัน" ประเทศที่เจริญแล้วอื่น ๆ

โครงการพัฒนาท้องถิ่นซึ่งเน้นถึงเรื่องการพัฒนาหมู่บ้านมักจะเปิดโอกาสให้นำเอา "โครงการชุด" มาใช้เพื่อแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่ประชาชนประสบอยู่เป็นส่วนใหญ่ โครงการเหล่านี้จึงมักอาศัยข้อเสียงอิทธิพลของพัฒนากรในหมู่บ้านนั้นเป็นที่พึ่ง พัฒนากรจะเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดหาหรือให้ความช่วยเหลือในงานเทคนิคต่าง ๆ แก่ประชาชน นอกจากนี้ยังเป็นผู้ช่วยให้ประชาชนได้แสดงออกมาว่าตนต้องประสบปัญหาหรือความยากลำบากอย่างใดบ้าง และจะต้องชั่งน้ำหนักพิจารณาหาทางแก้ไขในแบบต่าง ๆ ตลอดจนการใช้ทรัพยากรท้องถิ่น และพยายามจัดให้ประชาชนมีโอกาสได้ใช้ความรู้ความชำนาญและสมรรถภาพที่มีอยู่ให้เป็นประโยชน์ต่องานพัฒนาการ

ความเห็นดังกล่าวย่อมเปลี่ยนแปลงไปได้แล้วแต่ชนิดและประเภทของบุคคลที่จะเข้ามาปฏิบัติงานด้านพัฒนาการ อย่างไรก็ดี ข้อที่ควรจะวินิจฉัยในขั้นแรกเกี่ยวกับความชำนาญงานด้านเทคนิคที่สำคัญ ๆ ในการพัฒนาการท้องถิ่นก็คือ ควรจะบรรจุและแต่งตั้งให้ผู้เชี่ยวชาญดังกล่าวดำรงตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญประจำ ซึ่งจะทำงานเต็มเวลาร่วมกับพัฒนากรอื่นๆในเขตพัฒนา หรือควรจะจัดให้มีการอบรมผู้เชี่ยวชาญเหล่านี้เกี่ยวกับการบริหารทั่วๆไปเสียก่อนแล้วแต่งตั้งให้รับหน้าที่เป็นผู้ประสานงานในขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือทางด้านเทคนิคเป็นพิเศษอีกด้านหนึ่งด้วย

ในกรณีอื่น ๆ ผู้เขียนขอให้เห็นว่าควรจะมีการเอาใจใส่เป็นพิเศษในเรื่องการบรรจุและการอบรมพัฒนากรในแขนงวิชาการบริหารทั่วไป การเน้นความสำคัญในเรื่องนี้เนื่องมาจากเหตุผลที่ว่า การอบรมดังกล่าวจะช่วยให้พัฒนากรเหล่านี้สามารถเผชิญกับปัญหา "ผสม" ซึ่งประสบอยู่ในสังคมแบบผสมผสานเหล่านี้ได้ดียิ่งขึ้น นอกจากนี้บุคคลพวกนี้อย่างน้อยก็ควรจะได้ทราบถึงหลักเบื้องต้นของวิชาจิตวิทยาทางสังคมและการปฏิบัติงาน ความรู้ดังกล่าวจะต้องเป็นความรู้ซึ่งพัฒนากรสามารถจะนำไปปฏิบัติได้จริงๆในสภาพการดำรงชีวิตในสังคมเช่นนั้น ทั้งนี้เพราะอาจจะต้องนำมาใช้ปฏิบัติในบางโอกาสด้วย เมื่อพัฒนากรได้รับ

การอบรมให้สามารถทำหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญทั่วไปนั้นควรมีความสามารถที่จะทำหน้าที่เป็นผู้ให้กำลังใจ เป็นผู้กระตุ้นเร่งรัดงาน เป็นผู้อำนวยความสะดวก เป็นผู้ประสานงาน และเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือขั้นปฐมไปพร้อม ๆ กันได้ในตัว ในขณะที่เข้าไปถึงหมู่บ้าน ผู้เชี่ยวชาญทั่วไปจะต้องเริ่มเกลี้ยกล่อมชักจูงใจให้ประชาชนเริ่มดำเนินงานตามโครงการหรือตามแผนพัฒนาการ การกระทำดังกล่าวอาจจะใช้วิธีโน้มน้าวจิตใจอย่างแยบคาย ถ้าหากว่าวิธีการดังกล่าวไม่ได้ผล ก็จะต้องใช้วิธีและบทบาทอื่น ๆ เพื่อที่จะหว่านล้อมจิตใจของประชาชนให้ค่อย ๆ เห็นคล้อยตามวิธีการและแนวทางที่ได้วางไว้แล้ว ในกรณีที่บริการและความช่วยเหลือทางด้านเทคนิคยังมาไม่ถึง พัฒนากรก็ควรจะใช้ประโยชน์จากอุปกรณ์ที่มีอยู่แล้วในหมู่บ้านนั้นให้ได้ประโยชน์มากที่สุดไปก่อนและในกรณีที่ไม่อาจจะหาบริการและความช่วยเหลือทางเทคนิคได้ พัฒนากรก็จะต้องรับหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือขั้นปฐมในการจัดการแก้ไขปัญหาของหมู่บ้านนั้น

ปัญหาต่าง ๆ ในระหว่างปฏิบัติงานและปฏิกิริยาของพัฒนากร

ในการปฏิบัติงานพัฒนาการท้องถิ่นในระดับหมู่บ้านนี้ ย่อมจะมีปัญหาต่าง ๆ เกิดขึ้นมากหลาย ปัญหาเหล่านี้แม้จะแตกต่างกันแต่ก็มีความสำคัญด้วยกันทั้งนั้น ปัญหาดังกล่าวจะเริ่มตั้งแต่งานขั้นแรก คือในขณะสร้างความเข้าใจซึ่งกันและกัน ตลอดจนถึงขั้นการปรับปรุงวิธีบริหารงานเพื่อปรับปรุงมุ่งถึงประสิทธิภาพสูงสุด ไปจนกระทั่งถึงขั้นการประเมินผลงานที่ทำไปแล้ว เพื่อใช้เป็นเครื่องช่วยในการพิจารณาว่าถึงเวลาหรือยังที่สมควรจะถอนตัวพัฒนากรบางส่วนหรือพัฒนากรทั้งหมดออกไป การตัดสินใจแก้ปัญหาต่าง ๆ ย่อมเป็นเครื่องกำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวอันน่าศึกษา เพราะสามารถจะนำไปใช้กับโครงการพัฒนาการท้องถิ่นโดยทั่ว ๆ ไปได้ ปัญหาดังกล่าวได้แก่ปัญหาในเรื่องต่อไปนี้

1. การชักจูงให้ผู้นำของท้องถิ่นให้ความสนับสนุนร่วมมือในขั้นแรก และขั้นต่อ ๆ ไปโดยไม่หยุดยั้ง

2. การก่อให้เกิดความเข้าใจอย่างแจ่มแจ้งในลักษณะงานที่แท้จริงในหน้าที่ของพัฒนากรในเขตพัฒนาตามหมู่บ้าน

3. การกำหนดความสัมพันธ์อันเหมาะสมระหว่างพัฒนากรในเขตพัฒนาตามหมู่บ้านกับหน่วยงานและองค์การประจำท้องถิ่นของรัฐบาลและของเอกชน

4. การกำหนดปริมาณงานของพัฒนากรแต่ละคนให้เป็นสัดส่วนแน่นอน

5. การจัดส่งกำลังบำรุงและการให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคแก่พัฒนากร

6. การกำหนดเวลาและขอบเขตความรับผิดชอบของการพัฒนาท้องถิ่น

7. การชักจูงให้พัฒนากรร่วมมือร่วมใจกันทำงานโดยไม่ถือพวกถือเหล่าทางการเมือง

8. การจัดหาอุปกรณ์ต่างๆเพื่อใช้ในการประเมินผลงานและการสำรวจหาอุปสรรคซึ่งขัดขวางต่อการทำงาน เพื่อหาทางแก้ไขปรับปรุงให้ดีขึ้น

9. การหาทางแก้ไขปัญหาทางการบริหารอื่นๆซึ่งเป็นอุปสรรคต่องานของพัฒนากรในเขตพัฒนาตามหมู่บ้าน

ข้อเสนอเกี่ยวกับการแก้ไขต่าง ๆ นั้นย่อมจะต้องแตกต่างกันไปแล้วแต่ระยะเวลาและสิ่งแวดล้อมอันเกี่ยวกับขนบธรรมเนียมประเพณีประจำท้องถิ่นนั้น ๆ ดังนั้นจึงเป็นการยากที่จะเสนอแนะถึงการแก้ไขปัญหาหรือแม้แต่การชี้แนวทางง่าย ๆ สำหรับแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ให้เหมาะสมด้วยคำอธิบายสั้น ๆง่าย ๆ ฉะนั้นในบทความนี้ ผู้เขียนจึงใคร่ขอยกประสบการณ์อันเนื่องมาจากการปฏิบัติงานพัฒนาการในประเทศฟิลิปปินส์ขึ้นมากล่าว โดยมุ่งหมายที่จะได้ใช้เป็นแนวทางสำหรับการวิพากษ์วิจารณ์ในโอกาสต่อไป

1. <u>การชักจูงให้ผู้นำท้องถิ่นให้ความสนับสนุนร่วมมือในขั้นแรกและขั้นต่อ ๆ ไปโดยไม่หยุดยั้ง</u>

ปัญหาสำคัญอันหนึ่งซึ่งพัฒนากรมักจะประสบได้แก่ความเมินเฉยหรือการประท้วงอย่างชัดเจนจากประชาชนที่พัฒนากรได้รับมอบหมายให้มาช่วยเหลือในการพัฒนาการท้องถิ่นนั้น พัฒนากรในเขตพัฒนาตามหมู่บ้านจำต้องคาดคะเนไว้ล่วงหน้าและจำต้องยอมรับความจริงเกี่ยวกับการขัดขืนต่างๆที่ไร้เหตุผล ปัญหามีอยู่ว่าควรจะเตรียมลู่ทางให้พัฒนากรระดับหมู่บ้านเข้าไปดำเนินงานได้อย่างไร หรือเมื่อเข้าไปได้แล้ว จะหาวิธีการอย่างไรให้แก่พัฒนากรพวกนี้ให้ได้รับความสนับสนุนร่วมมือจากประชาชนเพิ่มขึ้นจนกระทั่งประชาชนในหมู่บ้านยอมรับโครงการพัฒนาการท้องถิ่นโดยสมัครใจ

ในเรื่องนี้ผู้เขียนได้ให้แนวทางสำคัญ ๆ ไว้ 5 อย่างคือ

ก. จัดให้มีการแนะนำประชาชนในหมู่บ้านได้ทราบถึงลักษณะและคุณค่าต่าง ๆ ของโครงการพัฒนาการ

ข. กำหนดตัวผู้นำของหมู่บ้านขึ้น พยายามส่งเสริมให้กำลังใจบุคคลพวกนี้เพื่อให้รับบทบาทผู้นำโดยความเต็มใจ

ค. จัดหาบริการทางเทคนิคอย่างพอเพียงให้โดยตรง

ง. จัดให้มีการแสดงหมู่บ้านตัวอย่าง และจัดให้ผู้นำเหล่านี้ได้เดินทางไปศึกษา และ

จ. กระตุ้นและส่งเสริมให้ผู้นำเหล่านี้มีความรับผิดชอบต่อท้องถิ่นของตนเพื่องานพัฒนาการ

(ก) การฝึกอบรมปฐมนิเทศผู้นำท้องถิ่น

ถ้าหากพัฒนากรไม่เคยปฏิบัติงานในท้องถิ่นอื่นมาก่อน ก็ควรจะจัดหาเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับการฝึกอบรมโดยเฉพาะไว้เสียแต่เนิ่น ๆ เพื่อจะได้รับผิดชอบดำเนินการฝึกอบรมด้วยวิธีการต่าง ๆ เพื่อให้เหมาะสมกับโครงการแต่ละอัน จุดประสงค์ที่สำคัญยิ่งอันหนึ่งในการฝึกอบรมก็คือเพื่อชักจูงใจให้ประชาชนเห็นดีเห็นชอบด้วยกับโครงการพัฒนาการ และในขณะเดียวกัน การฝึกอบรมย่อมจะช่วยฝึกฝนให้ประชาชนได้มีความรู้ความชำนาญในงานอันจะเป็นประโยชน์ในด้านการพัฒนาท้องถิ่นอีกด้วย เช่นตัวอย่าง การสอนหลักการอ่านและเขียนให้แก่ผู้ใหญ่เพื่อที่จะให้นำไปใช้ได้จริง ๆ นั้น จะต้องจัดทำโดยวิธี "พิเศษ" กว่าการสอนหลักการอ่านเขียนแก่เด็กๆในชั้นธรรมดา หรือถ้าในโครงการพัฒนาการต้องการจะเน้นถึงรูปลักษณะเบื้องต้นของการปกครองหมู่บ้าน เพื่อสร้างความรู้ขั้นพื้นฐานอันจะเป็นประโยชน์ต่อไปในการพัฒนาหมู่บ้านในขั้นต่อ ๆ ไปก็อาจจะจัดทำโดยคัดเลือกข้าราชการซึ่งประจำอยู่ในท้องถิ่นนั้น ๆ ไปแสดงตัวให้ผู้นำหมู่บ้านซึ่งเข้ารับการอบรมได้รู้จัก เพื่อให้ผู้นำเหล่านี้ได้สำนึกถึงหน้าที่และความรับผิดชอบ นอกเหนือไปจากนี้ยังต้องฝึกอบรมให้รู้ถึงวิธีทำงานร่วมกันเป็นหมู่คณะ การวินิจฉัยสั่งงาน และการฝึกฝนให้เกิดความชำนาญงานในแขนงต่าง ๆ และอื่น ๆ อีก

เทคนิคต่าง ๆ ดังกล่าวย่อมให้ประโยชน์ทั้งในการเตรียมลู่ทางให้พัฒนากรได้เข้าไปปฏิบัติงานในท้องถิ่น และขณะเดียวกันก็ให้ประโยชน์ในการช่วยเหลือพัฒนากรซึ่งได้เข้าไปปฏิบัติงานในท้องถิ่นแล้วด้วย

(ข) การกำหนดตัว และฝึกอบรมผู้นำท้องถิ่น

การกำหนดตัวผู้นำและส่งเสริมให้บุคคลเหล่านี้ได้ปฏิบัติหน้าที่อย่างเข้มแข็งในงานพัฒนาการท้องถิ่นนั้น เป็นแนวทางอันหนึ่งที่จะช่วยให้ประชาชนในท้องถิ่นให้ความร่วมมือสนับสนุนโครงการพัฒนาการ แต่การที่จะคัดเลือกตัวผู้นำดังกล่าวได้อย่างเหมาะสมนับว่าเป็นงานยากอันหนึ่ง จากการศึกษาค้นคว้ามาพอสมควร ปรากฏว่าได้มีการกำหนดแนวทางเพื่อใช้เป็นเครื่องช่วยในการวินิจฉัยกำหนดตัว พัฒนากรจำนวนมากมักจะยึดถือเอาสิ่งที่ตนได้เคยประสบมาเป็นหลัก พัฒนากรบางคนได้ปฏิบัติงานด้านพัฒนาการโดยเข้าร่วมกับผู้ที่เป็นผู้นำหรือหัวหน้าทางศาสนา โดยหวังว่าความเชื่อถือศรัทธาในทางศาสนาจะช่วยให้งานพัฒนาการท้องถิ่นได้รับความร่วมมือสนับสนุนเป็นอย่างดี ส่วนบางคนก็ใช้วิธีปฏิบัติงานพัฒนาการร่วมกับบุคคลที่เป็นผู้นำโดยการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งจากทางการ โดยมีความเชื่อว่าบุคคลเหล่านี้คือผู้นำท้องถิ่นที่แท้จริงนั่นเอง พัฒนากรอื่น ๆ นอกจากนี้ก็หาวิธีปฏิบัติงานของตนให้เหมาะสมกับสภาพสิ่งแวดล้อมของแต่ละท้องถิ่น ๆ ไป โดยยึดถือหลักที่ว่า ตัวบุคคลซึ่งจะเป็นผู้นำท้องถิ่นนั้นย่อมแตกต่างกันไปแล้วแต่สภาพการณ์ และบทบาทของผู้นำนั้นยังขึ้นอยู่กับตัวผู้ร่วมงานเป็นสำคัญอีกด้วย

สมมติว่าได้มีการกำหนดตัวผู้นำท้องถิ่นกันแล้ว ปัญหาต่อไปก็คือว่าจะทำอย่างไรกับผู้นำเหล่านี้เพื่อให้งานพัฒนาการได้รับความสำเร็จ คำตอบของปัญหานี้ซึ่งได้มาจากประสบการณ์ของการพัฒนาท้องถิ่นในประเทศฟิลิปปินส์นับว่าเป็นคำตอบที่น่าสนใจได้แก่คำตอบที่ว่าผู้นำท้องถิ่นดังกล่าวจะต้องถูกชักนำให้มีความเข้าใจแจ่มแจ้งถึงโครงรูปของสถาบันต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น และสถาบันของชุมชนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานนี้ นอกจากนี้สตรีและผู้อยู่ในวัยรุ่นของท้องถิ่นต่าง ๆ มักจะมีการติดต่อกันโดยผ่านทางสถาบันพิเศษและสถาบันพิเศษดังกล่าวยังได้ทำหน้าที่ติดต่อโดยใกล้ชิดกับสถาบันทางการปกครองท้องถิ่นอีกด้วย ดังนั้นการประสานงานจึงได้เพิ่มพูนมากขึ้น และพลังความสามารถต่าง ๆ ของผู้นำในสถาบันทั้งหลายนี้จะถูกนำมาใช้ดำเนินงานร่วมกัน เพื่อให้เกิดประโยชน์ทั่วไปในการพัฒนาท้องถิ่นขบวนการและนโยบายของสถาบันต่าง ๆ ในอันที่จะสร้างชื่อเสียงเกียรติคุณให้แก่ผู้นำท้องถิ่นและแก่งานพัฒนาการนั้น นับเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะนำมาซึ่งความสนับสนุนอย่างเต็มที่

ในการพัฒนาท้องถิ่นนั้น และอาจจะถือได้ว่าวิธีการดังกล่าวเป็นผลให้ผู้นำท้องถิ่นในสถาบันต่าง ๆ ได้เข้ามีส่วนรับผิดชอบในงานพัฒนาท้องถิ่นมากยิ่งขึ้นอีกด้วย

(ค) การจัดให้ความช่วยเหลือทางเทคนิค

โครงการพัฒนาการท้องถิ่นของรัฐบาลในประเทศฟิลิปปินส์นั้นได้จัดทำไปโดยใช้อุปกรณ์ต่าง ๆ ที่รัฐบาลมีอยู่ เว้นแต่ในบางกรณี อุปกรณ์ดังกล่าวมีไม่พอ หรือไม่อาจจะจัดหามาได้ทันท่วงที ในกรณีดังกล่าวนี้หน่วยพัฒนาการท้องถิ่นก็อาจปฏิบัติงานไปโดยใช้อุปกรณ์ต่าง ๆ ซึ่งพอจะจัดหาได้เองในท้องถิ่นนั้น ๆ หรือมิฉะนั้นดำเนินการจัดหาอุปกรณ์ดังกล่าวจากที่อื่นด้วยตนเอง จนกระทั่งหน่วยงานซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงในการจัดหาอุปกรณ์จะสามารถดำเนินงานต่อไปได้

วิธีปฏิบัติงานที่ใช้เป็นมาตรฐานอยู่ในประเทศฟิลิปปินส์นั้น ทำให้หัวหน้าหน่วยงานทางเทคนิคทั้งหลายได้รวมกลุ่มกันทำงานตามแผนการพัฒนาชุมชน กลุ่มคนดังกล่าวถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อประสานงานและให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคต่าง ๆ เพื่อแก้ปัญหาเฉพาะของหมู่บ้าน โดยวิธีการนี้ งานพัฒนาท้องถิ่นในเขตพัฒนาตามหมู่บ้าน จึงได้รับบริการความช่วยเหลือต่าง ๆ อย่างพอเพียงตามโครงการในระดับของตน

ในประเทศฟิลิปปินส์นั้น หน่วยงานหนึ่งของวิทยาลัยการเกษตรได้เข้าร่วมในการดำเนินการขั้นทดลองเกี่ยวกับการขยายงานเกษตรทางด้านต่าง ๆ ด้วย การศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานเกษตรนี้จัดโดยให้หมู่บ้านใกล้เคียงแต่ละแห่งซึ่งตกลงเข้าร่วมกันเป็นกลุ่ม (กลุ่มละประมาณ 3 – 4 หมู่บ้าน) ส่งผู้เชี่ยวชาญของตนหมู่บ้านและคนมาทำงานร่วมกัน ดังนั้นหมู่บ้านในกลุ่มนี้จึงมีผู้เชี่ยวชาญประมาณ 3 – 4 คน ได้แก่ผู้เชี่ยวชาญด้านสัตวบาล 1 คน ด้านพืชกรรม 1 คน ด้านเศรษฐศาสตร์การเกษตร 1 คน และด้านกสิกรรม 1 คน เข้าไปปฏิบัติงานอยู่ในหมู่บ้านใกล้เคียงกัน 4 แห่ง ซึ่งเข้าร่วมกันเป็นกลุ่ม และเมื่อไม่นานมานี้ก็ได้มีการดำริให้เพิ่มผู้เชี่ยวชาญทางด้านเคหศาสตร์เพิ่มขึ้นอีก 1 คนด้วย ในการทำงานเป็นกลุ่มดังกล่าวนี้ ผู้เชี่ยวชาญแต่ละคนมักจะไปมาหาสู่กันอยู่เสมอ ๆ ซึ่งทำให้หมู่บ้านแต่ละแห่งได้มีโอกาสที่จะได้รับบริการจากผู้เชี่ยวชาญได้ถึง 4 – 5 คนพร้อม ๆ กัน ผลจึงมีว่าผู้เชี่ยวชาญในงานแขนงหนึ่งของท้องถิ่นได้รับการช่วยเหลือจากผู้เชี่ยวชาญด้านอื่น ๆ จากท้องถิ่นอื่นด้วย

สำหรับองค์การเอกชนอื่น ๆ ซึ่งได้เข้าร่วมในการดำเนินการในขั้นทดลองนี้ด้วยนั้น ก็ได้ส่งพัฒนากรท้องถิ่นที่สามารถปฏิบัติงานได้หลายด้านมายังหมู่บ้านด้วย ซึ่งเป็นผลช่วยให้พัฒนากรแต่ละคนได้รับบริการช่วยเหลือทางเทคนิคจากกลุ่มผู้เชี่ยวชาญดังกล่าว ซึ่งจัดหามาโดยสถาบันต่าง ๆ ของชุมชนนั้นเอง

วิธีการดังกล่าวทั้ง 3 ประการข้างต้น วิธีใดจะดีที่สุดนั้น ไม่อาจจะตอบได้ เพราะต้องแล้วแต่สภาพแวดล้อมของแต่ละแห่งเป็นสำคัญ ผู้สนับสนุนของแต่ละวิธีมักจะคิดไปว่าวิธีของตนดีที่สุด อย่างไรก็ตาม เราจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงสภาพการณ์ต่าง ๆ ที่ก่อให้เกิดผลดีและผลเสียในแต่ละวิธีการด้วย

(ง) การจัดหมู่บ้านตัวอย่างและจัดให้มีการทัศนศึกษา

อาจกล่าวได้ว่า การได้เห็นหมู่บ้านตัวอย่างนับเป็นความจำเป็นอันสำคัญยิ่งสำหรับงานพัฒนาการท้องถิ่น พัฒนากรท้องถิ่นจะต้องเป็นผู้นำของประชาชนในหมู่บ้านเกี่ยวกับ "การดำเนินชีวิตตามแนวใหม่" เช่นนำให้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับการบริหารงานเกษตรด้านต่าง ๆ และให้มีการริเริ่มกิจกรรมใหม่ ๆ เพื่อส่วนรวมอันจะนำมาซึ่งความเจริญของท้องถิ่นในที่สุด

มีอยู่บ่อยครั้งที่พัฒนากรท้องถิ่นต้องประสบกับการต่อนรับอย่างไม่เต็มใจ หรือประสบกับสิ่งที่ไม่คาดคิดว่าจะเกิดขึ้น รวมทั้งการขัดขืนอย่างไม่น่าเชื่อ

การจัดทัศนศึกษาหมู่บ้านตัวอย่างเป็นวิธีการอันหนึ่งซึ่งเป็นประโยชน์ในการที่จะเอาชนะต่อการขัดขืนและต่อจิตใจที่ไม่เลื่อมใสศรัทธาในงานพัฒนาท้องถิ่นได้ วิธีการนี้ให้ผลอย่างดีในอันที่จะโน้มน้าวใจบุคคลดังกล่าวให้มีความเลื่อมใสศรัทธาต่อหมู่บ้านตัวอย่าง นอกจากนั้นหมู่บ้านที่ใช้เป็นแบบอย่างเองก็มีโอกาสที่จะได้ชื่อเสียงเป็นที่รู้จักแพร่หลายขึ้น

ในบางครั้ง การทัศนศึกษาหมู่บ้านตัวอย่างจะจัดทำขึ้นเฉพาะกับผู้ที่สนับสนุนโครงการอย่างแข็งขันเท่านั้น วัตถุประสงค์ในกรณีนี้เพื่อที่จะก่อให้กำลังใจแก่บุคคลดังกล่าวในการที่จะนำเอาแบบอย่างมาพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง วิธีดังกล่าวจะช่วยเป็นแรงกระตุ้นให้ผู้สนใจเหล่านั้นได้กลับมาปฏิบัติงานพัฒนาท้องถิ่นของตนอย่างไม่หยุดยั้งจนกระทั่งล้ำหน้าท้องถิ่นตัวอย่างไปเสียอีก

(จ) ปรัชญาในการ "ส่งมอบงาน"

วิธีการบางอย่างที่จะช่วยให้ผู้นำท้องถิ่นให้ความช่วยเหลือแก่งานพัฒนาการเพิ่มขึ้น อาจได้แก่วิธีการที่จะยังไม่มอบความรับผิดชอบในการพัฒนาการให้แก่ผู้นำท้องถิ่นโดยทันทีทันใด การมอบความรับผิดชอบนี้ถ้าหากว่าได้กระทำไปอย่างค่อยเป็นค่อยไป และโดยพิจารณาให้เหมาะสมกับอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่มีอยู่แล้ว ย่อมช่วยให้ผู้นำท้องถิ่นต้องเพิ่มความรับผิดชอบในงานนั้นมากยิ่งขึ้นก็ได้

2. ความเข้าใจแจ่มแจ้งถึงบทบาทของพัฒนากรในเขตพัฒนาตามหมู่บ้าน

ชาวบ้านโดยทั่วไปอาจจะเห็นว่า พัฒนากรหมู่บ้านคือผู้ที่จะให้คำปรึกษาและจัดหาอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่ต้องการให้แก่ท้องถิ่นของตน การคาดหวังที่จะได้รับสิ่งดังกล่าวนี้อาจจะเพิ่มขึ้นเป็นทวีคูณก็ได้ ถ้าหากว่าพัฒนากรหมู่บ้านเป็นคนของทางราชการ นอกจากนั้นชาวบ้านยังหวังที่จะได้เห็นพัฒนากรมีคุณลักษณะในการเป็นผู้นำที่เข้มแข็งอีกด้วย อนึ่ง ย่อมเป็นเรื่องที่น่าสนใจที่จะศึกษาด้วยว่าพัฒนากรแต่ละคนได้ใช้เวลาไปในเรื่องที่ไม่เกี่ยวกับการงานและเรื่องไร้สาระอื่น ๆ มากน้อยเพียงใด เช่นเรื่องการส่งจดหมาย การโกล่เกลี่ยข้อทะเลาะวิวาทของบุคคลต่าง ๆ การหางานทางราชการให้ประชาชนทำและเรื่องอื่น ๆ ทำนองเดียวกันนี้ และควรทราบต่อไปอีกด้วยว่า พัฒนากรได้ทุ่มเทเงินส่วนตัวของเขาไปเพื่อ "การประชาสัมพันธ์" มากน้อยเพียงใด มีเรื่องน่าขันต่าง ๆ เกิดขึ้นบ่อย ๆ เช่นเรื่องที่ว่าพัฒนากรบางคนต้องจ่ายเงินของตนเองซื้อสุนัข 2 ตัวและเป็ด 4 ตัว เพื่อเป็นการหว่านล้อมเอาใจชาวบ้านไว้ในขั้นแรกก่อน

การป้องกันที่จะไม่ก่อให้เกิดภาระความกดดันทางสังคมอันเนื่องมาจากความเข้าใจผิดเกี่ยวกับบทบาทของพัฒนากรหมู่บ้านนั้น นับว่าเป็นหลักการที่ง่ายสำหรับพูดแต่ยากสำหรับทำ สิ่งดังกล่าวเป็นเรื่องที่พัฒนากรอดทนได้ยาก เพราะตัวของพัฒนากรเองก็เป็นส่วนหนึ่งซึ่งอยู่ในกรอบแห่งขนบธรรมเนียมและวัฒนธรรมของสังคมนั้นด้วย และพัฒนากรก็ย่อมมีความปรารถนาที่จะได้รับความยกย่องต้อนรับในสังคม ด้วยเหตุนี้พัฒนากรจึงมักจะถูกชักจูงให้ตกอยู่ในอิทธิพลความกดดันทางสังคมได้ง่าย

เพื่อแก้ความเข้าใจผิดในบทบาทของพัฒนากร ผู้นำของสถาบันต่าง ๆ ประจำท้องถิ่นมักจะจัดให้มีการอธิบายชี้แจงเพื่อสร้างความเข้าใจที่ถูกต้อง บทบาทของสถาบันเหล่านี้นับว่าเป็นส่วนช่วยที่สำคัญ ตัวอย่างในประเทศฟิลิปปินส์ สาเหตุส่วนหนึ่งที่ทำให้โครงการช่วยตนเองต่าง ๆ ได้รับความนิยมเพิ่มขึ้นก็เนื่องมาจากการที่ประชาชนมีความเข้าใจในบทบาทอันแท้จริงของพัฒนากรดีขึ้น หลังจากที่ประชาชนเหล่านั้นได้มาร่วมในสถาบันต่าง ๆ แล้ว

วิธีการในอันจะรวมค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการพัฒนาท้องถิ่นเข้ากับงบประมาณประจำของหน่วยการปกครองท้องถิ่น อาจจะช่วยแก้ความเข้าใจผิดต่าง ๆ ที่มีต่อตัวพัฒนากรได้บ้าง แต่ถ้าจะให้ดีกว่านี้ ควรจัดให้มีการจัดตั้งกองทุนสมทบเพื่อใช้ในการพัฒนานี้ในรูปเงินสด แรงงาน และอุปกรณ์ต่าง ๆ จากองค์การต่าง ๆ ของท้องถิ่น เช่นจากองค์การพัฒนาการชุมชน การกระทำดังกล่าวนี้ ย่อมช่วยให้ประชาชนมีความเข้าใจในบทบาทของพัฒนากรท้องถิ่นได้รวดเร็วยิ่งขึ้น

ในกรณีที่ผู้เชี่ยวชาญของทางราชการ หรือนักการเมืองซึ่งเป็นบุคคลที่จะให้ความสนับสนุนช่วยเหลือแก่พัฒนากรท้องถิ่นได้เป็นอย่างดีนั้น เกิดความเข้าใจผิดในบทบาทของพัฒนากรหมู่บ้านขึ้น ย่อมเป็นผลร้ายอย่างยิ่ง เช่นอาจจะทำให้บุคคลดังกล่าวเห็นไปว่าพัฒนากรนั้นเป็นผู้ทำงานซ้อนงานของบุคคลอื่น หรือเป็นผู้ที่จะเข้ามาแย่งตำแหน่งงานของคนอื่นๆ หรือมิฉะนั้นก็อาจจะเข้าใจผิดไปว่าการที่หน่วยงานทางเทคนิคอื่น ๆ ไม่ปฏิบัติงานอะไรนั้นก็เนื่องมาจากมีหน่วยงานพัฒนาการทำหน้าที่นี้อยู่แล้ว เพื่อป้องกันและแก้ไขความเข้าใจผิดดังกล่าวนี้ โครงการพัฒนาการท้องถิ่นของประเทศฟิลิปปินส์จึงได้เสนอให้มีการฝึกอบรมแบบปฐมนิเทศ (orientation) ขึ้น และเชิญผู้เชี่ยวชาญต่าง ๆ ของทางราชการ และผู้มีอำนาจทางการเมืองทั้งหลายเข้าร่วมในการปฐมนิเทศนี้เพื่อจะได้มีโอกาสทราบถึงหลักการและคุณค่าต่าง ๆ ของโครงการพัฒนาการ และในการนี้ควรจัดให้พัฒนากรต่าง ๆ ซึ่งเคยไปปฏิบัติงานมาแล้วรายงานถึงผลงานที่ตนได้ปฏิบัติให้ผู้นำเข้าร่วมประชุมและสัมมนาได้ทราบถึงการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ๆ ของโครงการด้วย

3. ความสัมพันธ์ระหว่างพัฒนากรกับหน่วยงานต่าง ๆ ของท้องถิ่น

หน่วยงานของทางราชการที่พัฒนากรท้องถิ่นจำต้องเกี่ยวข้องด้วยเป็นส่วนใหญ่ได้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่น แต่ในกรณีที่ไม่มีหน่วยการปกครองท้องถิ่น หรือมีแต่ยังมีใช่

ลักษณะของหน่วยการปกครองที่แท้จริง พัฒนากรจะต้องทำการติดต่อกับหน่วยการปกครองในระดับอำเภอขึ้นไป นอกจากนี้ ยังมีหน่วยงานอื่น ๆ อีกมากที่เป็นหน่วยงานของท้องถิ่นซึ่งมิได้เป็นของทางราชการ หน่วยงานดังกล่าวนี้มีทั้งหน่วยงานชนิดที่มีลักษณะที่เป็นหน่วยงานข้อราชการซึ่งตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติงานชนิดหนึ่งชนิดใดโดยเฉพาะ และหน่วยงานชนิดที่มีลักษณะเป็นหน่วยงานถาวร อย่างไรก็ดี หน่วยงานทั้งหลายซึ่งปฏิบัติหน้าที่ของสังคมในด้านต่าง ๆ เหล่านี้เป็นสิ่งที่พัฒนากรไม่ควรจะละเลยเสีย

ในงานพัฒนาการท้องถิ่นไม่ว่าในส่วนที่ขึ้นอยู่กับนโยบายหลัก และในส่วนที่ขึ้นอยู่กับความสมัครใจส่วนตัวของพัฒนากรท้องถิ่นเองก็ดี จะสำเร็จลุล่วงไปได้ย่อมขึ้นอยู่ที่การใช้หน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งมีอยู่ในท้องถิ่นนั้นให้ถูกต้องเหมาะสม ปัญหาจึงมีอยู่ว่า หน่วยงานใดจะทำงานด้านใดและให้ประโยชน์ได้เพียงไหน

สำหรับเรื่องนี้ มีความเห็นแตกต่างกันอยู่ 2 ฝ่าย คือฝ่ายแรกเห็นว่าการใช้หน่วยงานที่ได้จัดตั้งขึ้นตามวิถีทางของกฎหมายแต่ชนิดเดียวเป็นเรื่องสำคัญ หน่วยงานดังกล่าวมักได้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั่นเอง โดยเหตุนี้โครงการพัฒนาการท้องถิ่นจึงควรจะจัดทำไปตามแบบการจัดรูปการปกครองของท้องถิ่นนั้นๆ และกรณีที่แบบการจัดรูปการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวยังไม่มี ก็เป็นเรื่องจำเป็นที่จะต้องจัดสร้างแบบดังกล่าวขึ้นมาเสียก่อน ตามความเห็นนี้ ย่อมเป็นการช่วยให้การปฏิบัติตามโครงการพัฒนาการเป็นไปอย่างมีระเบียบแบบแผน และยังเป็นการบังคับให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นได้ทำหน้าที่อย่างกว้างขวางเกี่ยวกับด้านพัฒนาการอีกด้วย

ส่วนฝ่ายที่สองนั้นเชื่อว่า การที่จะให้งานพัฒนาท้องถิ่นเริ่มขึ้นและดำเนินไปได้ด้วยดีนั้นควรจะเป็นไปในทางหาวิธีที่จะใช้อุปกรณ์ต่าง ๆ ที่มีอยู่แล้วในชุมชนนั้นให้เป็นประโยชน์เท่าที่จะเป็นได้ ตามความเห็นดังกล่าวนี้ไม่ประสงค์จะตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่ แต่พยายามที่จะใช้หน่วยงานที่มีอยู่เดิมให้ได้ประโยชน์มากที่สุด นอกจากนี้รูปการแบบนี้ยังเป็นการส่งเสริมการใช้กำลังมนุษย์และสิ่งของเครื่องมือต่าง ๆ ของหน่วยงานที่มีอยู่แล้วให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นโดยอาศัยวิธีต่าง ๆ เช่นการประสานงาน การรวมงาน หรือการร่วมมือแบบกันเอง

แนวความเห็นทั้งสองฝ่ายดังกล่าวย่อมมีทั้งผลดีและผลเสียในตัว อย่างไรก็ดี ในงานพัฒนาการนั้นนับเป็นการสมควรที่จะต้องพิจารณาถึงการดำรงไว้ซึ่งขนบธรรมเนียมประเพณีอันปฏิบัติอยู่ในท้องถิ่นนั้นด้วย ตัวอย่างเช่นในสังคมแบบผสมผสานนั้นสถาบันของชุมชนจะเป็นสถาบันในรูปที่สามารถจะสนองความต้องการทั้งทางด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรมพร้อมกันไปโดยไม่มีการแบ่งแยก แต่เมื่อถึงระยะเวลาหนึ่งซึ่งความสำคัญทางสังคมได้ขยายตัวเข้ามาเกี่ยวข้องกับสภาพชีวิตของหมู่ชนมากขึ้น และประชาชนเริ่มตระหนักถึงความสำคัญอันนี้ กลุ่มชนนั้นย่อมจะรวมตัวกันขึ้นในรูปของสถาบันที่ถูกต้องตามแบบของสังคมไปเองในที่สุด

พัฒนากรหมู่บ้านผู้ใดเข้ามาดำเนินงานในท้องถิ่นโดยมุ่งที่จะรบเร้าให้มีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นตามวิถีทางของกฎหมายอยู่แล้ว นับได้ว่าพัฒนากรผู้นั้นเป็นผู้ที่ปฏิบัติการตามโครงรูปอันปราศจากความหมายที่แท้จริงทางสังคม ทั้งนี้เพราะเหตุผลที่ว่า ประชาชนมักจะไม่เห็นความสำคัญที่จะต้องเข้าไปพัวพันกับหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นใหม่ ดังนั้นในการปฏิบัติงานให้ได้ผล พัฒนากรจะต้องเลือกเอาวิธีที่ใช้ความอดทนและการรอคอยเวลาจนกระทั่งสภาพการณ์ของสังคมนั้นเปลี่ยนแปลงจนถึงเวลาอันเหมาะสมที่จะจัดหน่วยงานตามวิถีทางแห่งกฎหมายขึ้นได้ และอย่างน้อยที่สุดในระยะเริ่มแรกนี้ การดำเนินงานควรจะเป็นไปในรูปของการร่วมมือกันอย่างไม่เป็นทางการมากกว่าจะเป็นการจัดหน่วยงานซึ่งยังไม่มีความหมายในสังคมระยะนั้น

การที่จะดึงดันให้หน่วยงานของตนเป็นไปตามวิถีทางแห่งกฎหมายในขณะที่ปราศจากความหมายทางสังคม นับว่าเป็นการกระทำที่เพ่งเล็งถึงแง่ทฤษฎีมากกว่าแง่ปฏิบัติ ส่วนมากแล้ว การที่จะดำเนินการอย่างรีบด่วนโดยไม่คำนึงถึงผลที่จะได้รับนั้น จำเป็นต้องใช้หน่วยงานทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการเข้าช่วยด้วย ตัวอย่าง การจัดรูปการปกครองหมู่บ้านในพีลิปปินส์ตามแผนพัฒนาการเป็นไปโดยใช้ระบบคณะกรรมการ (committee system) เนื่องจากเป็นระบบที่คล้ายคลึงกับระบบการปกครองท้องถิ่นที่ใช้อยู่แล้ว เพื่อมุ่งที่จะให้มีการประสานงานระหว่างสถาบันของชุมชนและกลุ่มชาวบ้านทั่ว ๆ ไป โดยเหตุนี้ ผู้นำของแต่ละสถาบันในชุมชนย่อมจะให้ความร่วมมือสนับสนุนได้เป็นอย่างดีในการร่วมมือกันตามโครงการพัฒนาหมู่บ้าน

4. การกำหนดปริมาณงาน

การกำหนดปริมาณงานให้เหมาะสมเพื่อใช้เป็นมาตรฐานสำหรับพัฒนากรนั้นเป็นเรื่องสำคัญมากในโครงการพัฒนาการท้องถิ่น การกำหนดงานดังกล่าวจะช่วยให้สามารถกำหนดจำนวนคน และอุปกรณ์ที่จะใช้ในการบริหารงานแต่ละส่วนได้เป็นไปอย่างสมเหตุสมผล อย่างไรก็ดี การที่จะกำหนดปริมาณงานได้ถูกต้องจำเป็นที่จะต้องทราบถึงสิ่งที่เปลี่ยนแปลงได้ทั้งหลายที่เข้ามาเกี่ยวข้อง ถ้าหากว่าเราสามารถกำหนดสิ่งเปลี่ยนแปลงหรือตัวแปรผัน (variables) เหล่านี้ได้ก็ย่อมสามารถจะสร้างสูตรขึ้นใช้เป็นมาตรฐานในการที่จะหาปริมาณงานที่เหมาะสมสำหรับพัฒนากรได้และในการใช้สูตรนี้ ผลที่ได้จะไม่แตกต่างกันมากนักในกรณีที่ตัวแปรผันสามารถจะเห็นได้หรือไม่อาจเห็นได้

ตัวแปรผันที่เห็นได้นี้ได้แก่สิ่งต่าง ๆ ที่อาจทราบได้โดยวิธีการสังเกตและทดสอบดังนั้น เราจึงสามารถจะกำหนดปริมาณของตัวแปรผันชนิดนี้ได้ ตัวอย่างเราควรจะพิจารณาถึงตัวแปรผันต่าง ๆ ที่เห็นได้ในการกำหนดขนาดของพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ให้อยู่ในความรับผิดชอบดำเนินการของพัฒนากรแต่ละคน ในเรื่องนี้ตัวแปรผันที่เห็นได้ที่สำคัญ ๆ ได้แก่

1. ความสัมพันธ์ระหว่างชนิดและจำนวนภาษาที่ใช้ในท้องถิ่นกับภาษาที่พัฒนากรใช้
2. ลักษณะของการตั้งถิ่นฐานบ้านช่อง
3. ลักษณะภูมิประเทศ
4. จำนวนผู้เชี่ยวชาญอื่น ๆ ที่มีอยู่
5. ขนาดของประชากร และ
6. การจัดส่งกำลังบำรุงต่าง ๆ ให้แก่พัฒนากร

จะเห็นได้ว่าการพิจารณาถึงตัวแปรผันที่เห็นได้เหล่านี้จะช่วยให้สามารถกำหนดงานของพัฒนากรได้อย่างสมเหตุสมผลยิ่งขึ้น เช่นถ้าพัฒนากรสามารถเข้าใจภาษาท้องถิ่นย่อมจะช่วยให้พัฒนากรทำงานได้รวดเร็วขึ้น หรือถ้าการตั้งถิ่นฐานบ้านช่องในหมู่บ้านนั้นอยู่ในลักษณะกระจัดกระจายมาก ก็ย่อมทำให้งานพัฒนาต้องกระจายและล่าช้าไปด้วย พื้นที่ทุรกันดารและจำนวนประชากรหนาแน่นย่อมหมายความว่างานพัฒนาการจะต้องยุ่งยากขึ้นและย่อมจะมีทางขาดแคลนผู้เชี่ยวชาญและเป็นอุปสรรคในการส่งกำลังบำรุงได้ง่ายขึ้น

ยังมีสิ่งเปลี่ยนแปลงหรือแปรผันอย่างอื่นอีกมากซึ่งวัดไม่ได้ ตามคำจำกัดความสิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่ไม่อาจมองเห็นได้ แต่เราอาจคาดคะเนได้ว่ามีอยู่เท่านั้นเอง อย่างไรก็ดี ตัวผันแปรดังกล่าวนี้มีผลสะท้อนถึงการกำหนดงานให้แก่พัฒนากร ดังนั้นเพื่อให้การบริหารงานพัฒนาการเป็นไปด้วยดี เราควรจะได้พิจารณาถึงสิ่งดังกล่าวไว้ด้วยตัวแปรผันซึ่งวัดไม่ได้ที่สำคัญได้แก่

1. ลักษณะและอุปนิสัยส่วนตัวของพัฒนากร เช่นความสามารถในการทำงาน ความกระตือรือร้น และความสามารถส่วนตัวของพัฒนากรที่จะอดทนต่อความรับผิดชอบในการงานไม่ว่าหนักหรือเบา (Span of attention)

2. ประชาชนมีความเลื่อมใสและยอมรับนับถือต่อตัวพัฒนากรและต่อโครงการพัฒนาการมากน้อยเพียงใด

3. มีความกดดันทางการเมืองต่อโครงการพัฒนาการมากน้อยเพียงใด

แม้ว่าในกรณีที่พัฒนากรผู้ใดมีสมรรถภาพในการทำงาน ความกระตือรือร้นและความอดทนต่อความรับผิดชอบในงานมากกว่าพัฒนากรอื่น จะถูกเพ่งเล็งไปว่า พัฒนากรผู้นั้นจะต้องทำงานมากกว่าผู้อื่นก็ตาม แต่เนื่องจากพัฒนากรแต่ละคนก็มีลักษณะอุปนิสัยใจคอแตกต่างกันไป ดังนั้นสำหรับผู้ที่มีจิตใจที่จะทำงานจริง ๆ แล้ว ก็จะเห็นว่างานที่คนทำนั้นความจริงไม่ใช่อุปสรรคหนักหนาอะไรเลย นอกเสียจากว่าพัฒนากรผู้นั้นจะต้องทำหน้าที่อื่นเพิ่มขึ้นนอกเหนือจากหน้าที่การงานโดยตรงของตน

พัฒนากรหลายคนเห็นพ้องกันว่า การพัฒนาในตัวเมืองนั้นยากกว่าการพัฒนาในชนบท เหตุผลที่สำคัญประการหนึ่งก็คือในชนบทนั้น การที่จะทำให้ประชาชนเกิดความเลื่อมใสศรัทธาทำได้ง่ายกว่าในเมือง ดังนั้นพัฒนากรที่ได้รับมอบหมายให้ทำการพัฒนาท้องที่ในเมืองควรจะได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบในอาณาเขตเล็กกว่าการพัฒนาในชนบท

ประการสุดท้ายความกดดันทางการเมืองนับว่าเป็นสิ่งที่มีอิทธิพลต่อการพิจารณามอบขนาดอาณาเขตให้พัฒนากรแต่ละคนรับผิดชอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่โครงการพัฒนาชุมชนประสบความสำเร็จอย่างน่าพอใจ บรรดานักการเมืองทั้งหลายต่างก็ต้องการที่จะมีส่วนในผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการพัฒนานั้น อันจะเป็นสาเหตุให้ไม่สามารถจะกระจายกำลังพัฒนากรออกไปอย่างทั่วถึงทั้งประเทศ นอกเสียจากว่าจะมีอุปกรณ์ช่วยเหลืออย่างอื่นมาเพิ่มขึ้นจนพอเพียงที่จะขยายวงงานพัฒนาการออกไปได้

5. การจัดให้ความช่วยเหลือแก่พัฒนากร

นอกจากหน้าที่อื่น ๆ อีกมากมายแล้ว พัฒนากรยังจะต้องเป็นผู้กระตุ้นเตือนและโน้มน้าวจิตใจของประชาชนนอกเหนือไปจากการเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือขั้นต้น อย่างไรก็ตาม การที่จะปฏิบัติหน้าที่เหล่านี้ให้สำเร็จลุล่วงไปได้อย่างดีนั้น พัฒนากรจำเป็นที่จะต้องได้รับความสนับสนุนช่วยเหลืออย่างพอเพียงอยู่ตลอดเวลาทุกระยะโดยเฉพาะระยะเริ่มแรกนั้น พัฒนากรอาจต้องการความช่วยเหลืออย่างเต็มที่ เพราะเป็นระยะซึ่งต้องมีการโฆษณาอย่างเต็มที่เพื่อโน้มน้าวจิตใจของประชาชนให้เห็นคล้อยตาม ดังนั้นในระยะนี้ พัฒนากรไม่ควรจะต้องประสบกับความขาดแคลนต่าง ๆ เป็นอันขาด

ในระยะที่สอง การให้ความช่วยเหลือสนับสนุนก็ยังเป็นสิ่งจำเป็นอยู่ถึงแม้ว่าความช่วยเหลือที่แท้จริงอาจจะลดลงไปอีกมาก เนื่องด้วยประชาชนได้บังเกิดความรู้สึกในเรื่องการช่วยตัวเองขึ้นบ้างแล้ว แต่การถอนความช่วยเหลือก่อนถึงเวลาที่สมควรอาจจะเป็นผลเสียแก่การพัฒนาได้

ระยะที่สาม ถึงแม้ว่าจะเป็นระยะที่ยังอยู่อีกไกล แต่ก็เป็นเรื่องที่จะต้องเข้ามาถึงสักวันหนึ่งอย่างไม่มีปัญหา ดังนั้น จึงควรจะพิจารณาไว้ด้วยในที่นี้ ตลอดเวลาที่พัฒนากรได้นำไปปฏิบัติงานในหมู่บ้านนั้นเท่ากับได้ช่วยเบิดหูเบิดตาประชาชนในท้องถิ่นให้กว้างขวางขึ้น และในขณะเดียวกันก็ก่อให้เกิดความรู้สึกกระตือรือร้นที่จะทำงานอีกด้วย ผลของงานพัฒนาการอาจจะเปรียบได้ว่าเป็นการสร้าง "สายธารแห่งความหวัง" ได้เป็นอย่างดีทีเดียว

สมมติว่าการให้ความช่วยเหลือสนับสนุนเป็นไปด้วยดี และสมมติว่าทุกฝ่ายได้เกิดความปรารถนาที่จะได้รับความช่วยเหลือทำนองนี้แล้ว ปัญหาต่อไปก็อยู่ที่ว่า เราจะจัดหาความช่วยเหลือเหล่านั้นได้โดยวิธีใด

ขั้นแรกหน่วยงานพัฒนาการอาจดำเนินการจัดหาความช่วยเหลือดังกล่าวด้วยตัวเองนอกเหนือไปจากการใช้อุปกรณ์ที่มีอยู่แล้วตามปกติ หน่วยงานพัฒนาการท้องถิ่นของเอกชนแห่งหนึ่งในประเทศฟิลิปปินส์ได้จัดการให้พัฒนากรทั้งหลายได้รับความช่วยเหลือจากกลุ่มนักวิชาการซึ่งประกอบไปด้วยผู้เชี่ยวชาญสาขาต่าง ๆ นอกเหนือไปกว่านั้น หน่วยงานนี้ยังได้จ้างผู้เชี่ยวชาญด้านสุขภาพ การศึกษา การเกษตรและสัตวบาลและการอาชีวศึกษาให้มาเป็น

ผู้บังคับบัญชาโดยตรงของพัฒนากรอีกด้วย เนื่องจากการจัดรูปองค์การของหน่วยงานนี้เป็นไปอย่างง่ายๆและหน่วยพัฒนาการมีโอกาสควบคุมความช่วยเหลือทางวิชาการได้โดยตรง จึงปรากฏว่าวิธีการแบบนี้ได้อำนวยผลเป็นที่น่าพอใจยิ่ง แต่ข้อเสียก็มีอยู่ว่านอกจากจะต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงแล้วยังอาจจะต้องประสบปัญหาในข้อที่ว่าบรรดาองค์การทางวิชาการต่าง ๆ ของรัฐบาลมักจะตั้งข้อสังเกตว่าเป็นการกระทำที่ก้าวก่ายอำนาจกัน และยิ่งโครงการนั้นขยายวงกว้างออกไปเท่าใด ปัญหาเรื่องนี้ก็ยิ่งจะเพิ่มขึ้นมากเท่านั้น

หน่วยงานพัฒนาการอาจให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่พัฒนากรได้อีกวิธีหนึ่ง โดยที่หน่วยงานไม่ต้องเป็นผู้จัดให้ความช่วยเหลือด้วยตนเอง แต่โดยที่หน่วยงานขอความร่วมมือจากองค์การทางวิชาการอื่น ๆ ที่มีอยู่แล้ว โดยวิธีนี้ หน่วยงานพัฒนาการแห่งชาติของประเทศฟิลิปปินส์ได้ตกลงขอความช่วยเหลือจากหน่วยการศึกษาของรัฐบาลให้จัดการสอนหนังสือขั้นอ่านออกเขียนได้ให้แก่ผู้ไม่รู้หนังสือในเมืองต่าง ๆ ที่อยู่ในอาณาเขตของโครงการนี้ นอกจากนี้ยังได้ขอความช่วยเหลือจากมหาวิทยาลัยแห่งฟิลิปปินส์ให้จัดการวิจัยขั้นมูลฐานและประเมินผลด้านสังคมศาสตร์เกี่ยวกับโครงการนี้ การใช้วิธีการแบบนี้สามารถหลีกเลี่ยงการทำงานซ้อนกันได้ และที่สำคัญก็คือ วิธีการแบบนี้เปิดโอกาสให้องค์การทางวิชาการที่มีอยู่แล้วสามารถวางแผนงานและร่วมเอางานพัฒนาการซึ่งเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานตามปกติของตนเข้าในงบประมาณด้วย

วิธีที่สาม ในอันที่จะจัดหาความช่วยเหลือ ก็คือการพยายามทำให้นักบริหารของท้องถิ่นตลอดจนผู้นำขององค์การทางวิชาการต่าง ๆ ของท้องถิ่นเกิดความยินดีที่จะเข้าร่วมมือกับโครงการพัฒนาการอย่างจริงใจ เช่นการจัดตั้งให้นักบริหารของท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นประธานคณะกรรมการวางนโยบายการพัฒนาท้องถิ่น หรือในการวางโครงการระยะยาวและการดำเนินปฏิบัติตามโครงการควรจะได้รับความเห็นของบุคคลเหล่านั้นเสียก่อน การให้บุคคลดังกล่าวเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนงานและในการดำเนินงานตามแผน อาจช่วยส่งเสริมให้มีการช่วยเหลือทางวิชาการแก่พัฒนากรอย่างกว้างขวางได้

วิธีที่สี่ ได้แก่พยายามแผ้วทางให้รัฐบาลท้องถิ่นตระหนักในความรับผิดชอบที่จะต้องจัดหาความช่วยเหลือและบริการทางวิชาการให้แก่ชุมชนนั้น การขอส่วนแบ่งจากภาษี

รัฐบาลเก็บเพิ่มขึ้น และการให้อำนาจเก็บภาษีใหม่ ๆ แก่รัฐบาลของท้องถิ่นตลอดจนการให้อำนาจแก่รัฐบาลของท้องถิ่นที่จะปกครองตนเอง ย่อมเป็นส่วนช่วยได้อย่างดี และนับว่าเป็นสิ่งจำเป็นในระยะยาว

6. เวลาและขอบเขตของความรับผิดชอบของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น

ปัญหาสำคัญสองประการในการพัฒนาท้องถิ่นในระดับหมู่บ้านนั้นได้แก่ระยะเวลาที่พัฒนากรจะพำนักอยู่ในหมู่บ้านนั้น และขอบเขตของความรับผิดชอบของประชาชนในท้องถิ่นที่มีการพัฒนา ปัญหาเหล่านี้นับว่าสำคัญอย่างยิ่งต่อโครงการพัฒนาการ ผลการแก้ไขปัญหาดังกล่าวย่อมเป็นเครื่องชี้ให้เห็นความสำเร็จหรือความล้มเหลวของโครงการพัฒนาการนั่นเอง

พัฒนากรควรจะใช้เวลานานสักเท่าใดจึงจะแน่ใจได้ว่าประชาชนในท้องถิ่นนั้นมีความสามารถพอเพียงที่จะรับผิดชอบดำเนินการต่อไปโดยตนเองเกี่ยวกับงานพัฒนาการได้ บางคนกล่าวว่าปีเดียว บ้างก็ว่าสองปี และบางคนก็ไม่ยอมให้ความเห็น ซึ่งอาจเป็นด้วยยังไม่แน่ใจเกี่ยวกับความสามารถที่แท้จริงของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ก็เป็นได้ ในการพิจารณาถึงการติดต่อของพัฒนากรกับประชาชนในหมู่บ้านว่าควรจะเป็นไปบ่อยครั้งเพียงใด และในการพิจารณาถึงผลของการติดต่อเช่นนี้ จำต้องพิจารณาถึงตัวผันแปรต่าง ๆ ซึ่งเป็นชนิดเดียวกับที่ได้กล่าวมาแล้วในการพิจารณากำหนดปริมาณงานที่จะแบ่งให้พัฒนากรแต่ละคนรับผิดชอบในกรณีที่ตัวผันแปรเป็นไปในทางให้ประโยชน์ ระยะเวลาที่พัฒนากรจะต้องอยู่ทำงานติดต่อกับประชาชนในหมู่บ้านก็ย่อมจะสั้นกว่าในกรณีที่ตัวผันแปรให้ผลในทางตรงกันข้าม

อย่างไรก็ตาม ยังมีสิ่งที่ควรพิจารณาถึงอีกหลายข้อ ซึ่งมีอิทธิพลในเรื่องนี้เช่นตัวอย่าง เราอาจสรุปว่าการเปลี่ยนแปลงในความประพฤติของมนุษย์และระบบคุณค่าในสังคมหนึ่ง ๆ ย่อมเป็นสิ่งที่ไม่อาจแยกจากกันได้ ทั้งนี้หมายความว่า แบบแผนแห่งความประพฤติและระบบคุณค่าจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงควบคู่ไปพร้อม ๆ กันตลอดเวลาและการเปลี่ยนแปลงย่อมจะเกิดขึ้นต่อเมื่อมนุษย์มีความต้องการที่จะเปลี่ยนแปลง ดังนั้น ถ้าหากว่าพัฒนากรถอนตัวออกไปจากหมู่บ้านก่อนที่ประชาชนจะเกิดความต้องการที่จะเปลี่ยนแปลง

แล้ว งานพัฒนาการก็ย่อมไม่อาจจะบรรลุผลได้ตามต้องการหรือการที่พัฒนากรถอนตัวออกโดยสำคัญว่าการเปลี่ยนแปลงของคนรุ่นหนึ่งจะต้องได้รับการเจริญรอยตามโดยคนรุ่นหลังถัดไปนั้น ย่อมทำให้งานพัฒนาการไม่มีทางสำเร็จได้ มีลักษณะที่แปลกอยู่อย่างหนึ่งในชาติพันธุ์ของมนุษย์ คือ การขัดขืนต่อระเบียบมาตรฐานในเรื่องที่เกี่ยวกับอายุ เพศ อารมณ์ ความอดทน และอื่น ๆ อีกมากมายอย่างไม่รู้จักจบสิ้น สิ่งเหล่านี้ทำให้เห็นว่าในช่วงอายุคนรุ่นหนึ่ง ๆ นั้น มิได้ประกอบไปด้วยคนรุ่นใดรุ่นหนึ่งโดยเฉพาะ แต่มีหลายรุ่นปะปนกันอยู่ แม้ว่าเราจะสามารถใช้แรงกายของคนเหล่านี้ให้ทำงานตามโครงการพัฒนาท้องถิ่นซึ่งมีมาตรฐานกำหนดเป็นแนวทางไว้ได้สำเร็จ แต่ก็มิได้หมายความว่าผลที่ได้รับจะอยู่ในมาตรฐานเดียวกันเสมอไป โดยทั่วไปแล้วมักจะปรากฏว่ามีบุคคลพวกหนึ่งที่ไม่ยอมรับเอาการเปลี่ยนแปลงเลย และคนพวกนี้เองจะเป็นผู้ถ่ายทอด "จารีตประเพณีเก่า ๆ" ให้แก่ชนรุ่นหลังต่อไป เป็นความจริงที่ว่าได้มีการอบรมชี้แจงให้บุคคลพวกนี้ได้เข้าใจถึงระบบใหม่ที่มีคุณค่าและถึงการจัดวางโครงการพัฒนาการ อาจจะช่วยลดจำนวนบุคคลประเภทนี้ให้น้อยลงได้ แต่บางทีอาจจะให้ผลตรงกันข้ามก็ได้ สิ่งที่พัฒนากรจะต้องปฏิบัติอยู่ตลอดเวลาก็คือจะต้องมีการดำเนินงานตามโครงการพัฒนาอย่างไม่หยุดยั้งต่อเนื่องกันไปโดยไม่ขาดระยะและพยายามที่จะพ้นฝ่าอุปสรรคทั้งหลายซึ่งไม่ทราบว่าจะต้องใช้เวลานานเท่าใด

แม้ว่าในบางครั้งพัฒนากรอาจจะถอนตัวออกจากหมู่บ้านได้อย่างรวดเร็วแต่ปัญหาก็ยังมีอยู่ว่าการกระทำเช่นนี้เป็นสิ่งสมควรหรือไม่ เพียงใด การแก่งแย่งชิงดีชิงเด่นทางการเมืองระหว่างฝ่ายวิชาการทั้งหลายอาจเป็นผลทำให้การกำหนดความต้องการที่แท้จริงของท้องถิ่นผิดพลาดไป และปรากฏการณ์เช่นนี้จะกลายเป็นเครื่องกักตัวพัฒนากรให้ต้องติดตามอยู่ในหมู่บ้านแห่งนั้นโดยไม่มีกำหนด แต่ถ้าพิจารณาอีกแง่หนึ่งพัฒนากรก็อยู่ที่จะประสานจุดมุ่งหมายของนักการเมืองและจุดมุ่งหมายของท้องถิ่นเข้าด้วยกัน

อย่างไรก็ดี ความต้องการที่มีลักษณะถาวรและรีบด่วนสำหรับพัฒนากรและโครงการพัฒนาท้องถิ่นไม่จำเป็นที่จะต้องอาศัยความช่วยเหลือของรัฐอยู่ตลอดเวลาบางครั้งในระหว่างการดำเนินงานพัฒนานั้น ประชาชนควรจะเข้ารับผิดชอบต่องานพัฒนาในหมู่บ้านของตน ซึ่งทั้งนี้ควรจะเป็นในระยะแรก ๆ มากกว่าในระยะหลัง โดยเหตุนี้จึงจำเป็นที่จะต้อง

หากจะทำให้โครงการพัฒนาการนั้นมีเสถียรภาพโดยเร็วที่สุด วิธีหนึ่งที่จะทำได้ก็โดยการวางแผนโครงการพัฒนาดังกล่าวให้สอดคล้องกับกระบวนการทางงบประมาณที่ใช้อยู่อย่างรอบคอบที่สุด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ งบประมาณของรัฐบาลท้องถิ่นถ้าหากว่ามีก็ควรจะมีรายการค่าใช้จ่ายสำหรับการพัฒนารวมอยู่ด้วย

ปัญหาต่อไปมีว่า ประชาชนในหมู่บ้านนั้น ๆ ควรมีความรับผิดชอบเพียงใดในการดำเนินปฏิบัติตามโครงการพัฒนาการและแรงงานที่ใช้ในการพัฒนานั้นคิดเทียบเป็นเงินเท่าใด เช่น ชาวบ้านควรสละแรงงานของตนเข้าช่วยเท่าใด หรือท้องถิ่นแต่ละแห่งควรจะจัดหาทรัพยากรมาใช้ในกรณีนี้เป็นจำนวนเท่าใด สำหรับปัญหาเหล่านี้อาจจะหาคำตอบให้แน่นอนลงได้ เพราะมีตัวผันแปรหลายอย่างที่จะต้องพิจารณาถึง เช่นความสามารถที่จะจัดหาแรงงานที่ยังไม่ได้ใช้หรือการจัดเตรียมกำลังคนในด้านอื่น ๆ การจัดหาทรัพยากรในด้านวัตถุและประสิทธิภาพทางวิชาการของประชาชนที่สามารถจะนำมาใช้เป็นประโยชน์ในงานพัฒนาการเป็นต้น

7. การแยกพัฒนากรออกจากการเมือง

ข้าราชการทั้งหลายย่อมต้องผจญกับการแทรกแซงชนิดหนึ่งอยู่เสมอตลอดระยะเวลาของการรับราชการ การแทรกแซงนั้นก็คือการแทรกแซงทาง "การเมือง" ซึ่งเป็นสิ่งอันไม่พึงปรารถนาของข้าราชการประจำโดยทั่วไป

สำหรับในสังคมที่ถือความเกี่ยวพันทางเครือญาติเป็นเรื่องสำคัญ ปัญหาการแทรกแซงทางการเมืองย่อมเป็นเรื่องน่าวิตกอย่างยิ่ง ภายใต้สถานการณ์เช่นนี้นักบริหารทั้งหลายมักจะต้องประสบกับความกดดันบีบคั้นให้ปฏิบัติตามความต้องการของบรรดาญาติพี่น้องและมิตรสหายของญาติอยู่เสมอ จริงอยู่การยอมจำนนต่อความกดดันนั้นย่อมไม่มีหลักฐานอะไรมายืนยันได้ แต่การกระทำเช่นนั้นมักคิดไปว่าเป็นเรื่องของการทำคุณความดี ดังนั้นปัญหาจึงมีอยู่ว่าพัฒนากรจะถือว่าสภาพการณ์เช่นนี้เป็น "การเมือง" หรือไม่

ขั้นต่อไปควรจะได้มีการอธิบายความหมายของคำว่า "การเมือง" ให้แจ่มแจ้งเสียก่อน พูดตามหลักวิชาแล้วการเมืองนั้นหมายถึงขบวนการให้และการรับระหว่างคณะ

บุคคล ซึ่งมุ่งจะเป็นตัวแทนตามนิยามหาชนโดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้ได้มาซึ่งอำนาจและการควบคุม ถ้าถือตามความหมายนี้แล้ว การเมืองก็นับว่าเป็นหัวใจของโครงการพัฒนาการท้องถิ่นที่เดียว ดังนั้นการจะเรียกการเมืองว่าเป็นการแทรกแซงจึงไม่ถูกต้องนัก

แต่กล่าวโดยทั่วไปแล้ว "การเมือง" หมายถึงการแทรกแซงโดยกลุ่มน้อยในพรรคการเมือง อันมุ่งที่จะบรรลุถึงความต้องการที่ไม่มีเหตุผลอันใดที่จะสร้างเสริมอภิสิทธิ์ทางการเมือง และความพยายามที่จะกุมเอาผลประโยชน์จากผู้บริหารงานพัฒนาการเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวของพรรค พัฒนากรควรจะแยกตัวให้พ้นจากการเมืองในความหมายนี้

เมื่อพิจารณาจากประสบการณ์ของแต่ละประเทศ เราอาจสรุปวิธีการแก้ไขซึ่งพอจะยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติได้ โดยปกติความกดดันทางการเมืองจะเกิดขึ้นเมื่อมีการจัดตั้งหน่วยงานพัฒนาการในระยะแรก ๆ โดยที่ผู้จัดตั้งในตอนแรก ๆ นั้นได้เล็งเห็นถึงผลเสียของอิทธิพลทางการเมือง เฉพาะอย่างยิ่งในระยะเริ่มต้นของโครงการจึงได้หาวิธีการป้องกันโดยการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งว่า จะต้องผ่านการสอบแข่งขันซึ่งจัดโดยสำนักงานข้าราชการพลเรือน และจะต้องเข้าฝึกงานเป็นระยะเวลาหกเดือนโดยไม่ได้รับเงินเดือน วิธีการสองชนิดนี้ช่วยลดระดับความกดดันทางการเมืองที่มีต่อหน่วยงานพัฒนาการลงได้บ้าง

8. เครื่องมือสำหรับประเมินผลงานและปรับปรุงแก้ไขอุปสรรค

เนื่องจากการปฏิบัติตามโครงการพัฒนาต้องการความคืบหน้าอยู่ตลอดเวลา ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องจัดหาเครื่องมือและอุปกรณ์ต่าง ๆ เพื่อใช้ในการประเมินผลและปรับปรุงแก้ไขอุปสรรค ที่เป็นเช่นนี้เพราะการปรับปรุงแก้ไขอุปสรรคและการประเมินผลงานอยู่เสมอจะช่วยให้งานพัฒนาการคืบหน้าอยู่เรื่อย

มีเหตุผลสองประการที่เน้นให้เห็นถึงความจำเป็นที่ต้องมีการประเมินผลงานและการปรับปรุงแก้ไขอุปสรรค ประการแรกคือ พัฒนากรส่วนมากถูกตัดขาดจากโลกภายนอกและจำต้องอยู่ภายในอาณาเขตจำกัดของท้องที่ของตน ซึ่งทั้งนี้อาจเป็นเพราะความยากลำบากในเรื่องการคมนาคมติดต่อ บรรดาพัฒนากรเหล่านี้ต้องการที่จะได้ทราบข่าวสารการเคลื่อนไหวต่าง ๆ ที่ทันกับเหตุการณ์ปัจจุบันซึ่งเกี่ยวข้องกับประสบการณ์ของพัฒนากรในท้องถิ่น

อื่น ๆ เกี่ยวกับผลการวิจัยค้นคว้าทางสังคมและทางเกษตรกรรมเกี่ยวกับนโยบายของทางราชการ ประกาศต่าง ๆ และเกี่ยวกับความก้าวหน้าโดยทั่ว ๆ ไป ซึ่งสิ่งเหล่านี้นับว่าจำเป็นที่พัฒนากรจะต้องรับทราบอยู่เสมอ

ประการที่สอง ความคืบหน้าของงานพัฒนาการในหมู่บ้านต่าง ๆ ซึ่งอยู่ในระดับที่แตกต่างกันในระหว่างหมู่บ้านแต่ละแห่งนั้นอาจทำให้พัฒนากรบางคนเกิดความท้อถอย เพื่อให้เหมาะสมกับสิ่งเหล่านี้ โครงการพัฒนาหมู่บ้านจะต้องเป็นโครงการที่ปรับปรุงแก้ไขให้ทันกับเหตุการณ์ได้ง่ายและควรมีวิธีการที่จะรักษาระดับความคืบหน้าของโครงการพัฒนาการในหมู่บ้านหนึ่ง ๆ ไม่ให้เกินหน้าในหมู่บ้านอื่น ๆ มากนัก

มีวิธีการหลายอย่างที่สามารถช่วยให้มีการติดต่อหมุนเวียนข่าวสารระหว่างพัฒนากรด้วยกัน เช่น การออกวารสาร การมีบันทึกเสนอเรื่องต่าง ๆ และการเผยแพร่ผลการค้นคว้าวิจัย โดยสรุปสิ่งเหล่านี้ควรจะได้จัดส่งให้พัฒนากรโดยรวดเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้ นอกเหนือไปกว่านี้ควรจัดให้มีการฝึกอบรมระหว่างปฏิบัติงาน ในส่วนภูมิภาคสำหรับพัฒนากรในจุดต่าง ๆ ที่มีประชากรหนาแน่น

9. ปัญหาอื่น ๆ ในการบริหาร

นอกจากที่กล่าวมาแล้ว ยังมีปัญหาในทางบริหารอื่นๆ ที่จะต้องหาทางแก้ไข ตัวอย่างเช่นจะต้องมีการเตือนให้พัฒนากรระดับหมู่บ้านระลึกถึงความสำคัญของการวางแผนงานที่ดีในการพัฒนาท้องถิ่น พัฒนากรอาจถูกขอร้องให้เข้าร่วมในการวางแผนงานพัฒนาการท้องถิ่นที่ตนรับผิดชอบ ปัญหาในการบริหารดังกล่าวอาจเกี่ยวข้องกับสิ่งต่าง ๆ ต่อไปนี้

ก. การวางแผนพัฒนา

ข. การทำรายงานผลคืบหน้าในการปฏิบัติงาน

ค. การกำหนดเวลาทำงาน

ง. การจัดที่พักอาศัยของพัฒนากร

(ก) การวางแผนพัฒนา

สิ่งสำคัญที่ต้องระลึกถึงในการจัดวางแผนงานตามโครงการก็คือ การแยกคำว่า "แผนพัฒนา" (Development Plan) กับ "แผนการปฏิบัติ" (Action Plan)

แผนพัฒนานั้นหมายถึงโครงการที่จะนำเอาทรัพยากรและอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่มีอยู่ในท้องถิ่นมาใช้ให้เกิดประโยชน์

ส่วนแผนการปฏิบัตินั้น หมายถึงการจัดหาทรัพยากรและอุปกรณ์ต่าง ๆ ในระยะปัจจุบัน

สำหรับโครงการซึ่งต้องใช้ทรัพยากรสมทบ เช่นเงินช่วยเหลือต่าง ๆ จะต้องจัดแผนงานพัฒนาการในรูปที่จะต้องจัดหาทรัพยากรภายนอกเท่านั้น ส่วนทรัพยากรสมทบจะต้องได้มาจากทรัพยากรที่มีอยู่แล้วในท้องถิ่นนั่นเอง หรืออีกนัยหนึ่งก็คือแผนพัฒนานั้น ในขั้นสุดท้ายก็จะกลายเป็นแผนการปฏิบัติอย่างกว้างขวางนั่นเอง

ปัญหาอาจเกิดขึ้นเมื่อคนส่วนมากทราบว่าโครงการพัฒนานั้นอาจจะได้รับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ในกรณีเช่นนี้ประชาชนในท้องถิ่นอาจคาดหวังล่วงหน้าว่าจะได้รับความช่วยเหลือสนับสนุนทำนองนั้นทำนองนี้ และจะเริ่มวางแผนพัฒนาตามความคาดหมายนั้น หรือถ้าพิจารณาในอีกแง่หนึ่งก็คือการที่พัฒนากรซึ่งมีโอกาสเข้าร่วมในการวางแผนพัฒนาการหมู่บ้าน มีความเห็นโน้มเอียงไปในทำนองดังกล่าว ก็มักจะเป็นผลให้ประชาชนในหมู่บ้านเห็นคล้อยตามไปกับพัฒนากรด้วย

(ข) การทำรายงานผลคืบหน้าในการปฏิบัติงาน

พัฒนากรใหม่ ๆ ที่เข้ามาปฏิบัติงานตามโครงการพัฒนาท้องถิ่นจำต้องได้รับการควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิดกว่าปกติ เนื่องจากนโยบายพัฒนาการมักจะไม่สู้แจ่มชัดและอาจจะยุ่งยากในบางครั้ง จึงจำเป็นต้องมีการชี้แจงโดยละเอียดเพื่อให้เข้าใจอย่างถ่องแท้ทั้งในด้านนโยบายและด้านวิธีดำเนินการ

การทำรายงานผลคืบหน้าในการปฏิบัติงาน เป็นวิธีการอันหนึ่งที่นำมาใช้ในฟิลิปปินส์ โดยมุ่งผลในด้านการควบคุมและด้านการรวบรวมข่าวสารต่าง ๆ ในรายงานนี้จะเกี่ยวกับกิจกรรมประจำวันของพัฒนากร ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น วิธีการปฏิบัติเพื่อแก้ปัญหาและข้อวิจารณ์ต่าง ๆ ซึ่งมีส่วนช่วยในการแก้ไขปัญหา ถ้าหากว่าไม่เป็นการเปลืองเวลาจนเกินไป หรือไม่เป็นการขัดต่อวัตถุประสงค์ในการควบคุมแล้ว การทำรายงานผลเช่นนี้ย่อมจะก่อให้เกิดประโยชน์อย่างมาก

(ค) การกำหนดเวลาทำงาน

ถ้าหากว่าประสบการณ์ของพัฒนากรในประเทศฟิลิปปินส์เกี่ยวกับสภาพการทำงานที่แท้จริงในหมู่บ้านต่าง ๆ เป็นเรื่องที่เชื่อถือได้แล้ว เราย่อมไม่สามารถที่จะกำหนดชั่วโมงทำงานของพัฒนากรขึ้นเป็นมาตรฐานได้ มีกิจกรรมหลายอย่างซึ่งสามารถจะทำได้เฉพาะในเวลาเย็น ๆ หรือค่ำ ๆ ในกรณีเช่นนั้น ความรู้สึกของพัฒนากรจะเป็นเช่นไรในเมื่อเขาจำต้องทำงานอีก 8 ชั่วโมง ตามมาตรฐานที่กำหนดให้ในเวลากลางวัน แต่ถ้ามองอีกแง่หนึ่ง การกำหนดเวลาทำงานให้เป็นมาตรฐานไว้ ก็อาจจะเป็นเรื่องจำเป็นในการปกครองบังคับบัญชาทีดี ดังนั้นปัญหาจึงมีอยู่ว่า เราจะทำอย่างไรจึงจะให้ผลประโยชน์ทั้งสองประการนี้ไม่ขัดแย้งซึ่งกันและกันได้

(ง) การจัดที่พักอาศัยของพัฒนากร

มีความเห็นแยกเป็นสองฝ่ายเกี่ยวกับเรื่องการจัดที่พักอาศัยของพัฒนากร ฝ่ายหนึ่งเห็นว่าการที่พัฒนากรได้พักอยู่ในหมู่บ้านนั้น ๆ เป็นผลดีในอันที่จะได้คิดต่อกับชาวบ้านได้อย่างสะดวกรวดเร็ว อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่าการที่พัฒนากรพักอยู่ในหมู่บ้านที่ตนจะทำการพัฒนานั้นจะทำให้พัฒนากรเคยชินกับสภาพการของหมู่บ้านนั้นๆ จนมองข้ามข้อบกพร่องต่างๆ ไปเสีย ตัวอย่างเช่นพัฒนากรอาจเกิดความรู้สึกชาบซึ้งในความเป็นอยู่ตามแบบฉบับเดิมของท้องถิ่นจนทำให้ไม่อาจมองเห็นสถานการณ์ที่แท้จริงของท้องถิ่นได้

ความเห็นทั้งสองฝ่ายนี้ไม่อาจจะตัดสินชี้ขาดลงไปได้ว่าฝ่ายใดถูกฝ่ายใดผิด บางทีอาจเป็นผลดีถ้าหากว่าพัฒนากรจะมีความรู้สึกคิดยกคิดใจท้องถิ่นนนบ้าง และรู้สึกห่างเหินบ้างในบางครั้งบางกรณี ตามหลักฐานที่นำมาอ้างอิงทั้งหลายมิได้แสดงให้เห็นว่าควรจะสรุปปัญหานี้ไปในทางใด แต่จากประสบการณ์ซึ่งชี้ให้เห็นว่าพัฒนากรไม่อาจจะสร้างความรู้สึกทั้งสองชนิดได้ในเวลาเดียวกันนั้นน่าจะได้ยึดถือเป็นข้อควรพิจารณาไว้บ้าง

บทสรุป

ที่กล่าวมาแล้วทั้งสิ้น เป็นวิธีการซึ่งประเทศฟิลิปปินส์และประเทศอื่นบางประเทศยอมรับว่ามีประโยชน์ในด้านการปฏิบัติงานตามโครงการพัฒนาท้องถิ่นระดับหมู่บ้าน เป็นที่เห็นได้ชัดว่าการปฏิบัติตามโครงการพัฒนาการท้องถิ่นนั้นย่อมจะผิดแปลกกันไปแล้วแต่สภาพการณ์ทางจนบประเพณีและวัฒนธรรมของแต่ละท้องถิ่น ๆ ไป

อาจมีวิธีการที่เหมาะสมอย่างอื่น ๆ สำหรับจะใช้ปฏิบัติในท้องถิ่นอื่น ๆ ซึ่งมีสภาพความเป็นอยู่แตกต่างไปจากนี้ การตัดสินใจเลือกหาทางปฏิบัติโดยพิจารณาถึงลักษณะของโครงการและขนบธรรมเนียมประเพณีทางวัฒนธรรมของท้องถิ่นนั้นนับว่าเป็นสิ่งจำเป็นยิ่งสิ่งจำเป็นอื่น ๆ ได้แก่การที่จะค้นหา จำแนกชนิด และอธิบายถึงวิธีการต่าง ๆ ไว้ด้วย นอกจากนั้นยังจำเป็นที่จะต้องจัดให้มีการเผยแพร่ข่าวสารที่เกี่ยวข้องอย่างกว้างขวาง เพื่อช่วยให้เกิดความเข้าใจโดยถ่องแท้ในงานนี้ อันอาจจะเป็นประโยชน์ต่อความก้าวหน้าของการพัฒนาการท้องถิ่นสืบไป สิ่งเหล่านี้ได้แก่การวิจัยค้นคว้าโดยละเอียดเกี่ยวกับเนื้อหาของข่าวสารที่จะเผยแพร่และวิธีการที่จะแลกเปลี่ยนข่าวสารระหว่างกันในบรรดาผู้บริหารงานด้านพัฒนาการทั้งหลาย.

"Without organization there is no society; without society humans cannot live."

"Through organization, or organized activity, men have become able to do many things which otherwise are simply impossible."

William J. Siffin. O & M Introduction (Bangkok: Institute of Public Administration, Thammasat University, 1959), p. 1.

การบริหารราชการของกระทรวงสหกรณ์

โดย ทิพย์ ทิพย์ชัยเมธา

คำนำ

ปัจจุบันนี้เราอาจเรียกว่าเป็นสมัยของรัฐบริการ (Service State) ซึ่งกำลังปฏิบัติงานรับใช้ตามความต้องการของประชาชนทั้งด้านการป้องกันรักษา และด้านบำรุงส่งเสริมความผาสุกของประชาชน งานต่าง ๆ เช่นว่านี้อาจได้แก่ การศึกษา เกษตรกรรม อุตสาหกรรม คมนาคม การสาธารณสุข สวัสดิการสังคม และการพัฒนาชุมนุมชนต่าง ๆ เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายในนครใหญ่ ๆ นั้น กิจการที่ทำเพื่อรับใช้ประชาชนกำลังเพิ่มขึ้นอย่างมากมายและรวดเร็ว

การที่รัฐมีหน้าที่และความรับผิดชอบมากขึ้นนี้ ทำให้คณะรัฐบาลซึ่งเป็นผู้บริหารงานดังกล่าวต้องขยายขอบเขตของการบริหารงานให้เพิ่มขึ้นด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งราชการฝ่ายพลเรือนภายในประเทศได้ขยายตัวออกมาก เพื่อปฏิบัติงานด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เป็นต้น

ในขณะที่รัฐบาลมีงานใหม่ที่ต้องบริหารและรับผิดชอบอย่างกว้างขวางดังกล่าวปรากฏว่า รัฐบาลได้เผชิญกับอุปสรรคต่าง ๆ ด้วย ที่มีอุปสรรคเหล่านี้อาจมาจากการจัดองค์การและวิธีปฏิบัติงานไม่ดีถึงขนาด หรือเงินที่ใช้ในองค์การไม่เพียงพอ นอกจากนี้มีอุปสรรคที่เกิดจากตัวบุคคลผู้ปฏิบัติงานนั้นเอง ซึ่งได้แก่ความเชื่องช้าเฉื่อยชา ด้อยคุณสมบัติ หรือเพราะความคิดเห็นและประเพณีบางอย่างของสังคม เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นเหตุให้ไม่อาจมีการทำงานที่ถูกตามหลักวิทยาการ จึงทำให้การบริหารงานขาดการประหยัดและมีประสิทธิภาพน้อย ตามหลักวิชานั้น อุปสรรคหรือปัญหาของการบริหารงานบางอย่างอาจจะแก้ไขได้ โดยใช้บุคคลที่มีความรู้ทางการบริหารราชการสมัยใหม่จึงจะได้ผลดี ฉะนั้นปัจจัยอันหนึ่งที่ช่วยทำให้การบริหารงานบรรลุเป้าหมายก็คือ การมีบุคคลที่มีคุณภาพสูง กล่าวคือ คนที่ปฏิบัติงานในองค์การนั้น ๆ มีความรู้ ความสามารถ และบุคลิกลักษณะ

ในการบริหารเป็นอย่างดี กับมีความขยันขันแข็ง ซื่อสัตย์อดทนและเสียสละเพื่อราชการ เป็นต้น

"การบริหารราชการแผ่นดิน" หรือ "รัฐประศาสน์" มีความสำคัญแก่รัฐหรือประเทศชาติเป็นอย่างยิ่ง เพราะประเทศชาติจะเจริญขึ้นก็โดยอาศัยการบริหารราชการที่ดี กล่าวคือ มีการจัดองค์การดี วิธีปฏิบัติงานดี งานเกี่ยวกับบุคคลดี และงานคลังก็ดีด้วย นอกจากนี้ยังมีการวิจัยเพื่อหาเหตุผลในเรื่องดังกล่าวเพื่อหาทางแก้ไขปรับปรุงให้ดีขึ้น เป็นต้น ถ้าประเทศชาติขาดการบริหารราชการที่ดีแล้ว การพัฒนาประเทศก็จะไม่บรรลุเป้าหมาย เราอาจเห็นความจริงนี้ได้ทั่ว ๆ ไป เช่น ประเทศที่ด้อยพัฒนามักขาดแคลนโครงการต่าง ๆ เช่น โครงการเศรษฐกิจและสังคม ยิ่งกว่านั้น ยังไม่อาจดำเนินงานตามโครงการที่มีอยู่แล้วให้สำเร็จได้ เพราะขาดแคลนคนที่มีประสบการณ์ หรือผู้มีความรู้และทักษะทางการบริหาร ศาสตราจารย์ริกส์ชาวอเมริกันผู้ได้ศึกษาเรื่องนี้กล่าวว่า การบริหารงานที่บกพร่องย่อมเปิดทางให้มีอุปสรรคขัดขวาง ฉะนั้น จึงกล่าวได้ว่า การดำรงอยู่ของประเทศชาตินั้นอยู่กับการบริหารราชการที่ดี

รัฐประศาสนศาสตร์คืออะไร

ต่อไปจะขอกล่าวถึงความหมายของรัฐประศาสนศาสตร์แต่เพียงย่อ ๆ และอย่างง่าย ๆ เท่านั้น คำว่า "รัฐประศาสน์" มีความหมายอย่างเดียวกับ "การบริหารราชการแผ่นดิน" แต่ถ้าเป็นวิชาที่ศึกษากันอยู่ในมหาวิทยาลัย ก็เติมคำว่า "ศาสตร์" เข้าไปอีก ซึ่งเรียกว่า "รัฐประศาสนศาสตร์" แปลอย่างง่าย ๆ ว่า "ศาสตร์" หรือ "วิชา" ที่ว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดินนั่นเอง

ตามนัยดังกล่าวข้างบน รัฐประศาสนศาสตร์ มีความหมายเป็น 2 ลักษณะ คือ เป็นทั้งศาสตร์ (Science) และศิลป (Art) ดังจะกล่าวต่อไปนี้

1. ศาสตร์ หากพิจารณาในลักษณะที่เป็นวิชาที่ศึกษาในมหาวิทยาลัย ก็ถือว่าเป็นวิชาหรือศาสตร์ กล่าวคือ การจัดการศึกษาให้มีลักษณะเป็นระเบียบแบบแผน แบบวิทยาศาสตร์ ในสถาบันการศึกษานั้น เราศึกษาทฤษฎีของการบริหาร เพื่อนำไปใช้ในการบริหารงานในระดับต่าง ๆ ของกระทรวงทบวงกรม และกอง ให้ถูกหลักวิชา ฉะนั้น เรา

อาจเรียกการปฏิบัติงานในลักษณะเช่นนี้ว่า "Scientific Administration" คือการปฏิบัติงานที่ถูกหลักวิชาการบริหาร[1]

2. ศิลป ถ้าเรามองในแง่ของการบริหารราชการซึ่งปฏิบัติอยู่ประจำวัน การบริหารในลักษณะเช่นว่านี้เป็นศิลป ที่ปฏิบัติโดยข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ซึ่งอาจไม่ได้รับการศึกษาอบรมในวิชาการบริหารมาโดยเฉพาะ แต่ก็สามารถปฏิบัติงานเป็นผลสำเร็จได้ ทั้งนี้เนื่องจากมีประสบการณ์มามาก ซึ่งอาจเรียกการปฏิบัติงานในลักษณะเช่นนี้ว่า "Practical Administration" กล่าวคือ การปฏิบัติงานโดยอาศัยความชำนาญ ไหวพริบ และสามัญสำนึก[2] เป็นต้น

การบริหารราชการทั้งสองลักษณะดังกล่าวแล้ว ถ้าได้มีในบุคคลเดียวกัน ท่านผู้นั้นจะสามารถปฏิบัติงานโดยมีประสิทธิภาพสูง ฉะนั้น การบริหารงานที่ดีจึงไม่มุ่งแต่จะมีความรู้ในทางทฤษฎีเท่านั้น แต่พยายามให้มีความรู้ในด้านปฏิบัติด้วย

การบริหารราชการซึ่งปฏิบัติอยู่เป็นประจำวันนั้น อาจแบ่งออกเป็น 2 สาขาใหญ่ ๆ คือ การบริหารงานหลัก (Basic Administration) และการบริหารงานเฉพาะ (Specific Administration)[3]

1. การบริหารงานหลัก หมายถึงการบริหารงานอย่างเดียวกัน ซึ่งกระทรวง ทบวงกรมต้องปฏิบัติตามระเบียบแบบแผน หรือตามหลักวิชาเหมือนกัน การบริหารเช่นว่านี้ ได้แก่ (ก) การจัดองค์การหรือการแบ่งส่วนราชการ (Organization) เช่น การแบ่งองค์การรัฐบาลซึ่งใหญ่ที่สุดออกเป็นกระทรวง ทบวงกรม กอง แผนก ฯลฯ (ข) การบริหารงานบุคคล (Personnel) คืองานเกี่ยวกับข้าราชการและพนักงานทั้งหลาย ซึ่งได้แก่การจัดหาและใช้คนในการทำงาน เป็นต้น (ค) การบริหารงานคลัง (Finance) คืองานเกี่ยวกับการคลัง ซึ่งได้แก่การจัดหาและใช้เงิน เป็นต้น อนึ่ง งานจัดหาพัสดุหรือสิ่งของต่าง ๆ อาจรวมอยู่กับ

---

[1] ชุบ กาญจนประกร, "บทบรรณาธิการ", *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์*, ปีที่ 1, ฉบับที่ 4, เมษายน 2504, น. 138

[2] *Ibid.*, p. 138.

[3] บุญชนะ อัตถากร, "ความสำคัญของระบบบริหารราชการแผ่นดินกับการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ", *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์* ปีที่ 2, ฉบับที่ 1, กรกฎาคม, 2504, น. 75.

งานคลังด้วย (ง) การวางแผนงาน (Planning) ซึ่งอาจเกี่ยวกับบุคคล การคลัง นโยบาย หรืออื่น ๆ ซึ่งจะมีเค้าโครงเตรียมไว้ก่อนนำไปปฏิบัติให้ได้ผลดี เป็นต้น

2. การบริหารงานเอกเทศ หมายถึงการบริหารงานซึ่งกระทรวงทบวงกรม ฯลฯ ดำเนินการเป็นพิเศษอยู่เฉพาะ โดยใช้วิชาเฉพาะซึ่งไม่เหมือนกระทรวงทบวงกรมอื่น ๆ เช่น กระทรวงสหกรณ์ มีการบริหารงานเศรษฐกิจทางสหกรณ์ อันได้แก่การจัดตั้ง ควบคุม และส่งเสริมสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ เป็นต้น โดยมีวัตถุประสงค์ส่วนใหญ่เพื่อยกระดับรายได้ มาตรฐานการครองชีพของประชาชนให้สูงขึ้นกว่าเดิม

การบริหารงานของกระทรวงสหกรณ์

การบริหารงานหลักของกระทรวงสหกรณ์

ต่อไปนี้จะขอกล่าวถึงการบริหารงานหลักที่สำคัญของกระทรวงสหกรณ์ โดยจะขอยกความเห็นของท่านผู้รู้มาประกอบด้วย ดังนี้

1. การวางแผนบริหาร (Administrative Planning) เพื่อให้การปฏิบัติงานภายในองค์การได้บรรลุเป้าหมายด้วยดีนั้น นักบริหารชั้นสูงต้องวางแผนบริหารก่อน การวางแผนนี้คือการพิจารณาว่า จะทำอะไรและจะทำอย่างไร ตามปกติมีปัจจัยประการต่าง ๆ ดังนี้ (ก) การพิจารณาความมุ่งหมาย (purpose) กับวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายขององค์การว่าคืออะไร (ข) การวางนโยบาย (policy) อย่างกว้าง ๆ คือพิจารณาเกี่ยวกับการกำหนดแนวบริหาร หรือแนวทางเบื้องต้นของการกระทำ (ค) การวางแผนปฏิบัติ ซึ่งได้แก่การวางโครงร่างของการปฏิบัติงาน ต่อจากนั้นก็เป็นการดำเนินการ (operation) ตามแผนนั้น เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่ต้องการ ซึ่งกำหนดไว้แล้ว

ในระยะ 3 ปี แห่งสมัยพัฒนา ซึ่งเริ่มตั้งแต่วันที่ 22 ตุลาคม 2501 ได้มีรัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ซึ่งมี ฯพณฯ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้เข้ามาบริหารงานนั้น กระทรวงสหกรณ์ได้ทำโครงการพัฒนาเศรษฐกิจในส่วนที่เกี่ยวกับสหกรณ์ขึ้น และได้รับพิจารณาประกอบเป็นแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ซึ่งได้มีพระบรมราชโองการประกาศใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2504 แล้ว โครงการพัฒนาเศรษฐกิจ

ในส่วนที่เกี่ยวกับสหกรณ์นั้น เป็นแผนการพัฒนาคนและกิจกรรมอื่น ๆ ที่สำคัญต่าง ๆ จึงจะขอนำมากล่าวในที่นี้ด้วย คือ

ก. โครงการศึกษาอบรมและเผยแพร่ทางสหกรณ์ซึ่งมีกองวิชาการและส่งเสริมการสหกรณ์ สำนักงานปลัดกระทรวงสหกรณ์ เป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการ ได้มีแผนปฏิบัติการฝึกอบรมตั้งแต่ พ.ศ. 2504 จนถึง พ.ศ. 2506 เป็นระยะเวลา 3 ปี มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การศึกษาอบรมแก่พนักงานสหกรณ์ ชาวสหกรณ์ ประชาชน และเยาวชน ทั่วไป

ข. โครงการของกรมต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงสหกรณ์ เริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 2504 ถึง พ.ศ. 2509 เป็นเวลา 6 ปี มีดังต่อไปนี้

1) โครงการกรมสหกรณ์ชนกิจ มีวัตถุประสงค์เพื่อ ปรับปรุง ขยาย ตรวจตรา ควบคุม และส่งเสริมสหกรณ์ชนกิจรูปต่าง ๆ ให้ดียิ่งขึ้น เป็นต้น โครงการนี้แบ่งออกเป็น 4 โครงการย่อย คือ (1) โครงการปรับปรุงสหกรณ์หาทุน (2) โครงการสหกรณ์เครดิตเพื่อผลิตกรรม (3) โครงการธนาคารสหกรณ์จังหวัด และ (4) โครงการเงินกู้ควบคุม

2) โครงการกรมสหกรณ์ที่ดิน มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดตั้งและส่งเสริมสหกรณ์ที่ดินรูปต่าง ๆ เป็นต้น โครงการนี้แบ่งออกเป็น 3 โครงการย่อย คือ (1) โครงการจัดตั้งและส่งเสริมสหกรณ์บำรุงที่ดิน (2) โครงการจัดตั้งและส่งเสริมสหกรณ์นิคม และ (3) โครงการจัดตั้งและส่งเสริมสหกรณ์เช่าซื้อและผู้เช่า

3) โครงการสหกรณ์พาณิชย์ มีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุง ขยายการจัดตั้ง และแนะนำส่งเสริมสหกรณ์พาณิชย์รูปต่าง ๆ ให้ดียิ่งขึ้น เป็นต้น โครงการนี้แบ่งออกเป็น 3 โครงการย่อย คือ (1) โครงการสหกรณ์ขายข้าว (2) โครงการสหกรณ์ขายพืชและผลิตผล และ (3) โครงการสหกรณ์อุตสาหกรรม

2. งานบุคคล เพื่อให้การบริหารราชการของกระทรวงสหกรณ์ได้บรรลุเป้าหมายอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ในระยะ 3 ปี แห่งสมัยพัฒนานี้ กระทรวงสหกรณ์ได้บริหารงานเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่โดยมีหลักการตามระบบคุณวุฒิหรือคุณความดี (Merit System) คือถือความรู้ความสามารถเป็นเกณฑ์ในการสอบแข่งขันเพื่อคัดเลือกบุคคลเข้าทำ

งาน ในการบรรจุและแต่งตั้ง การพิจารณาความชอบ และการเลื่อนชั้นและตำแหน่ง นอกจากนี้ กระทรวงสหกรณ์ได้ทำการปรับปรุงการบริหารงานเช่นว่านี้ในแบบ "ปฏิฐาน" (Positive) คือการพัฒนาเจ้าหน้าที่ โดยการให้การศึกษาอบรม ส่งเสริมสมรรถภาพในการปฏิบัติงานของแต่ละคน การตรวจตราและแนะนำ เพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการทำงาน และเพื่อความเจริญก้าวหน้าในการงานเป็นต้น

ในด้านการอบรมพนักงานสหกรณ์นี้ กระทรวงสหกรณ์ได้ดำเนินการอย่างเต็มที่มาตั้งแต่ปีแรกที่รัฐบาลปัจจุบันได้เข้ามาบริหารงาน และต่อมาได้ดำเนินการวางแผนให้ศึกษาอบรมและเผยแพร่วิชาสหกรณ์ขึ้น กล่าวคือในระยะ 3 ปีแห่งสมัยปฏิวัติ กระทรวงสหกรณ์ได้จัดให้มีการประชุมสัมมนาและอบรมพนักงานสหกรณ์ซึ่งประจำอยู่ในท้องที่ต่าง ๆ ถึง 13 ครั้ง ดังนี้ ในปี 2502 มี

การอบรมพนักงานสหกรณ์ชั้นตรีทั่วประเทศ

การอบรมพนักงานสหกรณ์ทั่วไป

การประชุมอบรมพนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์ และ

ในปี 2503 มี

การอบรมพนักงานสหกรณ์ชั้นตรีในราชการส่วนกลาง

การประชุมอบรมสหกรณ์จังหวัดและสหกรณ์อำเภอเฉพาะอำเภอที่มีสหกรณ์การขาย และ

การประชุมพนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์

ในปี 2504 มี

การอบรมพนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์

การอบรมพนักงานสหกรณ์ชนกิจ

การอบรมและสัมมนาพนักงานสหกรณ์ทั่วไป

การอบรมผู้ที่เพิ่งเข้ารับราชการใหม่ในกระทรวงสหกรณ์

การอบรมพนักงานสหกรณ์ชั้นจัตวา

การประชุมสัมมนาสหกรณ์จังหวัด และพนักงานสหกรณ์โท และ

การอบรมพนักงานสหกรณ์พาณิชย์

นอกจากนั้น กระทรวงสหกรณ์ยังได้จัดให้ข้าราชการกระทรวงสหกรณ์ที่กลับจากการศึกษาและดูงาน ณ ต่างประเทศ บรรยายข้อความรู้เกี่ยวกับงานสหกรณ์และอื่น ๆ ที่ตนได้ศึกษาและดูงานมาเป็นครั้งคราว ทั้งนี้เป็นการเพิ่มพูนความรู้แก่ข้าราชการกระทรวงสหกรณ์เพื่อจะได้นำไปประกอบความคิดเห็นและปฏิบัติการของตนในการดำเนินงานสหกรณ์ต่อไป

นอกจากวิธีการฝึกอบรมดังกล่าวแล้ว กระทรวงสหกรณ์ยังพยายามเพิ่มพูนความรู้ให้แก่เจ้าหน้าที่ของกระทรวงสหกรณ์และกระทรวงอื่น ๆ โดยการจัดพิมพ์เอกสารเกี่ยวกับงานสหกรณ์ออกเผยแพร่อีกด้วย กล่าวคือ นอกจากได้ออกหนังสือพิมพ์สหกรณ์ทุกระยะ 3 เดือน ซึ่งได้จัดทำมาตั้งแต่ พ.ศ. 2482 แล้ว ยังได้จัดพิมพ์เอกสารทางวิชาการและข่าวสารสหกรณ์ออกเผยแพร่ด้วย

อนึ่ง นอกจากการพัฒนาคนดังกล่าวแล้ว กระทรวงสหกรณ์ยังได้ปรับปรุงพนักงานสหกรณ์ในประการอื่น ๆ อีก เช่น การปรับปรุงระเบียบงานต่าง ๆ และการปรับปรุงฐานะของพนักงานสหกรณ์จังหวัด และพนักงานสหกรณ์อำเภอ เป็นต้น

3. งานคลัง ตามที่รัฐบาลสมัยปฏิวัติได้ปรับปรุงวิธีการงบประมาณใหม่ โดยจัดทำงบประมาณตามแบบแสดงแผนงาน (Program Budget) นั้น การบริหารงานคลังของกระทรวงสหกรณ์จึงได้เริ่มจัดทำงบประมาณตามแบบดังกล่าวร่วมกับเจ้าหน้าที่สำนักงานงบประมาณด้วย เช่น การทำงบประมาณประจำปี การอนุมัติเงินงบประมาณเป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ซึ่งประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2502 จึงนับเป็นการก้าวหน้าอย่างหนึ่งด้วย

การบริหารงานเอกเทศของกระทรวงสหกรณ์

เมื่อได้กล่าวถึงการบริหารงานหลักแล้ว ก็ใคร่จะกล่าวถึงการบริหารงานเอกเทศของกระทรวงนี้ด้วยอย่างกว้าง ๆ คือ การบริหารงานเอกเทศของสหกรณ์ได้แก่การจัดตั้ง ควบคุม และส่งเสริมสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ ซึ่งจะขอนำมากล่าวโดยย่อ ๆ ดังนี้

1. ความมุ่งหมาย ความมุ่งหมายส่วนใหญ่ของการบริหารงานของกระทรวงสหกรณ์ได้แก่ การจัดสหกรณ์เพื่อยกระดับรายได้และมาตรฐานการครองชีพของประชาชนให้สูงขึ้น เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ อันเป็นรากฐานส่วนหนึ่งแห่งความมั่นคงของชาติ

2. การจัดตั้งสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ การจัดตั้งสหกรณ์ได้ถือหลักคุณภาพยิ่งกว่าปริมาณ คือให้เหมาะสมกับความต้องการและภาวะเศรษฐกิจของประชาชน เป็นสำคัญ นับตั้งแต่เดือนตุลาคม 2501 ถึงเดือนสิงหาคม 2504 กระทรวงสหกรณ์ได้จัดตั้งสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ เพิ่มขึ้นดังนี้

ก. สหกรณ์ชนกิจ ได้จัดตั้งสหกรณ์ชนกิจรูปต่าง ๆ เพิ่มขึ้น คือ

1) สหกรณ์หาทุน ได้จัดตั้งเพิ่มขึ้นในจังหวัดต่าง ๆ รวม 14 จังหวัด จำนวน 47 สมาคม มีสมาชิกเพิ่มขึ้น 1,075 ครอบครัว ใช้ทุนเงินกู้เมื่อแรกตั้ง 2,406,970 บาท

2) สหกรณ์ออมทรัพย์และเครดิตสำหรับมีเงินเดือน ได้จัดตั้งเพิ่มขึ้นในจังหวัดต่าง ๆ รวม 32 สมาคม มีสมาชิกเพิ่มขึ้น 38,858 คน

3) สหกรณ์เครดิตเกษตรกรรม สหกรณ์รูปนี้เป็นสหกรณ์รูปใหม่ ซึ่งกระทรวงสหกรณ์ได้จัดตั้งขึ้นในสมัยปฏิวัติ กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2502 กระทรวงสหกรณ์โดยความร่วมมือของคณะผู้แทนพิเศษฝ่ายเศรษฐกิจและวิชาการของสหรัฐอเมริกา ได้ดำเนินการจัดตั้งสหกรณ์รูปนี้ขึ้นที่อำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา เพื่อเป็นการทดลอง 1 สมาคม ทำหน้าที่ให้เงินกู้ระยะสั้นแก่สมาชิกชาวไร่ เพื่อใช้จ่ายในการเกษตรกรรมตามฤดูกาล โดยถือพืชผลเป็นหลักประกัน สหกรณ์แห่งนี้เมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 2504 มีสมาชิกถึง 332 คน และให้เงินกู้แก่สมาชิกไปแล้วเป็นจำนวน 1,001,000 บาท และปรากฏว่า สมาชิกส่งชำระหนี้แก่สหกรณ์ได้ดี

ในปลายปี 2503 กระทรวงสหกรณ์ได้จัดตั้งสหกรณ์เครดิตเกษตรกรรมขึ้นอีก 1 สมาคม ที่อำเภอเมืองฉะเชิงเทรา จังหวัดฉะเชิงเทรา ทำหน้าที่ให้เงินกู้ระยะสั้น และระยะปานกลางแก่สมาชิกชาวนา เพื่อใช้จ่ายในการดำเนินธุรกิจเกษตรกรรม ทั้งนี้ โดยใช้เงินทุนสมทบซึ่งตั้งไว้เพื่อการนี้จำนวน 1,000,000 บาท เมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 2504 มีจำนวน

สมาชิกถึง 216 คน และให้เงินกู้แก่สมาชิกรวมเป็นเงิน 818,470 บาท นอกจากนี้ กระทรวงเกษตรยังให้ความร่วมมือในการส่งเสริมให้สมาชิกปฏิบัติงานเกษตรกรรมให้ได้ผลดีกว่าเดิม เช่น การใช้ปุ๋ยในนาข้าว และส่งเสริมให้เลี้ยงสัตว์ต่าง ๆ เพิ่มขึ้นจากการทำนาด้วย

เมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 2504 กระทรวงสหกรณ์มีสหกรณ์ชนิดจำกัดรวมทั้งสิ้น 10,025 สมาคม ประกอบด้วยสมาชิกประมาณ 230,741 คน เมื่อเทียบกับจำนวนสหกรณ์ประเภทนี้ในวันที่ 31 ธันวาคม 2498 ซึ่งเป็นระยะประมาณ 3 ปีก่อนปฏิวัติ ปรากฏว่าจำนวนสหกรณ์เพิ่มขึ้น 174 สมาคม และจำนวนสมาชิกเพิ่มขึ้นประมาณ 36,401 คน

ข. สหกรณ์ที่ดิน มีสหกรณ์ประเภทนี้ได้รับการจัดตั้งขึ้น คือ

1) สหกรณ์นิคมกสิกรรม ได้จัดตั้งสหกรณ์รูปนี้เพิ่มขึ้น 23 สมาคม มีสมาชิก 460 ครอบครัว จัดที่ดินให้สมาชิกเข้าครอบครองทำกิน 13,800 ไร่ เมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 2504 มีสหกรณ์รูปนี้ทั้งสิ้น 167 สมาคม มีสมาชิกประมาณ 3,100 คน มีที่ดินแบ่งให้สมาชิกเข้าทำกินจำนวน 83,651 ไร่

2) สหกรณ์บำรุงที่ดิน ได้จัดตั้งสหกรณ์บำรุงที่ดินเพิ่มขึ้น 7 สมาคม มีสมาชิกเพิ่มขึ้น 826 ครอบครัว มีเนื้อที่ในเขตบำรุง 12,210 ไร่ เมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 2504 มีสหกรณ์รูปนี้ทั้งสิ้น 57 สมาคม มีสมาชิกประมาณ 4,900 คน มีเนื้อที่ดินในเขตบำรุงประมาณ 136,850 ไร่

สำหรับสหกรณ์ที่ดินประเภทอื่น ๆ นอกเหนือจากสองประเภทดังกล่าวนี้ มีการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อยเท่านั้น จึงมิได้ยกมากล่าวไว้ ณ ที่นี้

เมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 2504 กระทรวงสหกรณ์มีสหกรณ์ที่ดินรวมทั้งสิ้น 323 สมาคม มีสมาชิกประมาณ 10,714 คน เมื่อเทียบกับจำนวนสหกรณ์ประเภทนี้ในวันสิ้นปี พ.ศ. 2498 ซึ่งเป็นระยะประมาณ 3 ปีก่อนปฏิวัติ ปรากฏว่า จำนวนสหกรณ์เพิ่มขึ้น 115 สมาคม และจำนวนสมาชิกเพิ่มขึ้นประมาณ 4,024 คน

ค. สหกรณ์พาณิชย์ มีสหกรณ์พาณิชย์รูปต่างๆ ที่ได้จัดตั้งเพิ่มขึ้นในสมัยปฏิวัติ คือ

1) ร้านสหกรณ์ 4 สมาคม

2) สหกรณ์ขายพืชผลและผลิตผล 2 สมาคม

3) สหกรณ์บำรุงและค้าสัตว์ 2 สมาคม

4) สหกรณ์ขายเกลือ 1 สมาคม

5) สหกรณ์ผู้ผลิตและค้าน้ำแข็ง 1 สมาคม ซึ่งเป็นสหกรณ์รูปใหม่ มีความมุ่งหมายเพื่อส่งเสริมฐานะทางเศรษฐกิจของสมาชิกโดยวิธีร่วมกันดำเนินธุรกิจเพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่นการควบคุมการผลิตและจำหน่ายน้ำแข็ง ของสมาชิก เป็นต้น

6) สหกรณ์ผู้ค้าเครื่องดื่ม 1 สมาคม ซึ่งเป็นสหกรณ์รูปใหม่เช่นกัน มีความมุ่งหมายเพื่อส่งเสริมฐานะทางเศรษฐกิจของสมาชิกโดยวิธีร่วมกันดำเนินธุรกิจเพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่นจัดหาเครื่องดื่มที่มีคุณภาพดีมาจำหน่ายแก่สมาชิกในราคาพอสมควร ทำการแปรรูปตามหลักวิทยาศาสตร์ เพื่อให้เครื่องดื่มมีคุณภาพดี เป็นต้น

การที่กระทรวงสหกรณ์ได้จัดตั้งสหกรณ์พาณิชย์เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนน้อย ก็เพราะนโยบายในการปรับปรุงสหกรณ์ที่มีอยู่แล้วเป็นประการสำคัญ

เมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 2504 มีสหกรณ์พาณิชย์รูปต่าง ๆ รวมทั้งสิ้น 368 สมาคม มีสมาชิกประมาณ 209,176 คน เมื่อเทียบกับจำนวนสหกรณ์ประเภทนี้ในวันสิ้นปี พ.ศ. 2498 ซึ่งเป็นระยะ 3 ปีก่อนปฏิวัติ ปรากฏว่าจำนวนสมาชิกเพิ่มขึ้น 1,321 คน แต่จำนวนสมาคมสหกรณ์ลดลง 6 สมาคม ทั้งนี้ เพราะได้ปรับปรุงให้ดีขึ้น

ในวันที่ 31 สิงหาคม 2504 นี้ กระทรวงสหกรณ์มีสหกรณ์ขนกิจ สหกรณ์ที่ดิน และสหกรณ์พาณิชย์รูปต่าง ๆ รวมทั้งสิ้น 10,716 สมาคม ประกอบด้วยสมาชิกประมาณ 450,631 คน เมื่อเทียบกับสถิติเมื่อวันสิ้นปี พ.ศ. 2498 ซึ่งเป็นระยะ 3 ปีก่อนปฏิวัติ ปรากฏว่าจำนวนสหกรณ์เพิ่มขึ้นทั้งสิ้น 283 สมาคม สมาชิกเพิ่มขึ้นประมาณ 41,746 คน จึงถือว่าการจัดสหกรณ์ของกระทรวงสหกรณ์ในระยะ 3 ปีแห่งระบอบปฏิวัติได้ก้าวหน้าไปเป็นที่พอใจยิ่ง

3. การควบคุมสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ เมื่อได้จัดตั้งสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ ดังกล่าวขึ้นแล้ว ทางการก็จำเป็นต้องควบคุมดูแล (Supervision) ต่อไป เพราะสมาคมสหกรณ์ส่วนมากเป็นของกลุ่มผู้ได้รับการศึกษาน้อย สมาชิกไม่อาจดำเนินงานสหกรณ์ของตนได้ ทางการจึงดำเนินการควบคุมเพื่อให้สมาคมสหกรณ์ดำเนินธุรกิจอยู่ได้ตามหลักและวิธีการสหกรณ์ กฎหมายและข้อบังคับ ตลอดจนระเบียบแบบแผนเพื่อความเจริญสืบไป พนักงาน

สหกรณ์ผู้มีหน้าที่ควบคุมต้องหมั่นออกไปเยี่ยมเยียนตรวจตรากิจการสหกรณ์ ให้คำปรึกษาแนะนำ ตลอดจนทำการตรวจบัญชีของสหกรณ์ด้วย ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการผิดพลาดในการจัดการ เพื่อค้นหาอุปสรรคและปัญหา ตลอดจนช่วยเหลือให้สหกรณ์ต่าง ๆ บริหารงานเป็นผลดียิ่งขึ้น เป็นต้น

การตรวจบัญชีสหกรณ์นับว่าเป็นงานที่สำคัญยิ่งประการหนึ่ง เพราะการตรวจบัญชีเป็นทางให้ได้ตรวจสอบทั้งการเงินและการดำเนินงานในด้านอื่นของสหกรณ์ด้วย เพื่อช่วยให้การสหกรณ์ได้ดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ กับเป็นทางช่วยให้นายทะเบียนสหกรณ์และกรม เจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมรับผิดชอบในสหกรณ์ประเภทนั้นๆ ได้รู้ถึงผลการดำเนินงานและฐานะการเงินตลอดจนข้อบกพร่องต่าง ๆ ของสหกรณ์ เพื่อพิจารณาแก้ไขปรับปรุง หรือส่งเสริมสหกรณ์แต่ละสมาคมให้ได้ผลดียิ่งขึ้น นอกจากนี้ การตรวจบัญชียังช่วยป้องกันการทุจริตได้อีกอย่างหนึ่งด้วย

4. <u>การส่งเสริมสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ</u> เพื่อให้สมาคมสหกรณ์ได้ปฏิบัติการบรรลุผลตามความมุ่งหมาย นอกจากการควบคุมดังกล่าวแล้ว กระทรวงสหกรณ์ต้องทำการส่งเสริมสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ อีกด้วย งานส่งเสริมสหกรณ์นี้อาจแบ่งออกได้ 5 ประการ คือ การส่งเสริมการศึกษาของสมาชิก การส่งเสริมการจัดธุรกิจของสหกรณ์ การส่งเสริมอาชีพของสมาชิก การส่งเสริมทางการเงิน และการส่งเสริมสวัสดิการท้องถิ่นของสมาชิก ทั้งนี้ จะขอนำเสนอโดยย่อ ๆ ดังนี้

ก. การส่งเสริมการศึกษาของสมาชิก รวมถึง

1) จัดพิมพ์เอกสารการสหกรณ์ออกเผยแพร่ในหมู่สมาชิกสหกรณ์

2) จัดหน่วยเคลื่อนที่ 4 หน่วย ออกไปทำการอบรมเผยแพร่เรื่องหลักและวิธีการสหกรณ์ ตลอดจนคุณประโยชน์ของสหกรณ์แก่กรรมการ เจ้าหน้าที่ สมาชิก ตลอดจนประชาชนในท้องที่ต่าง ๆ ด้วย

3) จัดส่งเจ้าหน้าที่ออกไปทำการอบรมกรรมการและสมาชิกของสหกรณ์การขาย และอื่น ๆ

4) จัดให้มีการอบรมกลุ่มกสิกรขึ้นในแดนที่จะจัดตั้งสหกรณ์บำรุงที่ดิน

5) คัดเลือกสมาชิกสหกรณ์ขั้นผู้นำไปดูงานสหกรณ์และเกษตรโดยทุนขององค์การบริหารวิเทศกิจ ณ ประเทศสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้เพื่อสมาชิกสหกรณ์เหล่านั้นจะได้นำความรู้และประสบการณ์ในด้านสหกรณ์และเกษตร มาพิจารณาปรับใช้เพื่อปรับปรุงกิจการสหกรณ์และการเกษตรของตนให้ได้ผลดียิ่งขึ้น ตลอดจนทำการเผยแพร่ข้อความรู้และความชำนาญดังกล่าวในหมู่สมาชิกสหกรณ์ในท้องถิ่นของตนเองด้วย

ข. การส่งเสริมการจัดธุรกิจสหกรณ์ พนักงานสหกรณ์มีหน้าที่ให้คำแนะนำช่วยเหลือสหกรณ์ต่าง ๆ ในบางโอกาสเกี่ยวกับการปฏิบัติงานทั้งปวงให้ได้ผลดียิ่งขึ้น นอกจากนั้น พนักงานสหกรณ์ต้องให้คำแนะนำแก่เจ้าหน้าที่ในการสำรวจรายได้รายจ่ายของสมาชิกและในการประชุมสมาชิก อีกด้วย

ค. การส่งเสริมอาชีพ งานอาชีพของสมาชิกส่วนมากได้แก่การเกษตร พนักงานสหกรณ์ต้องดำเนินการส่งเสริมเพื่อให้ได้ผลดียิ่งขึ้น เช่นส่งเสริมการใช้ที่ดินให้มีประสิทธิภาพ ส่งเสริมการใช้พันธุ์พืชที่ดี และสนับสนุนให้มีการใช้แรงงานในการเกษตรตลอดปี เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้การประกอบอาชีพเกษตรกรรมของสมาชิกได้เป็นไปโดยประหยัดและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ง. การส่งเสริมสวัสดิการในท้องถิ่น ได้แก่การส่งเสริมให้สมาชิกจัดที่อยู่ให้ถูกหลักอนามัย และมีการรับประทานอาหารที่ดี มีประโยชน์แก่ร่างกาย การแนะนำให้สมาชิกได้พักผ่อนนอนหลับเป็นเวลา ส่งเสริมให้สมาชิกรู้จักป้องกันรักษาโรค นอกจากนี้ได้แก่การส่งเสริมการศึกษา สำหรับบุตรหลานของสมาชิก เช่นในบริเวณสหกรณ์นิคมกสิกรรมได้จัดให้มีโรงเรียนสำหรับบุตรหลานของสมาชิกสหกรณ์ได้ไปศึกษา จัดให้มีถนนหนทางสำหรับติดต่อ ตลอดจนจัดให้มีที่พักผ่อนหย่อนใจสำหรับสมาชิกและครอบครัว เช่นสวนสาธารณะเป็นต้น

จ. การส่งเสริมทางการเงิน การส่งเสริมสมาคมสหกรณ์ประการสำคัญอันหนึ่งได้แก่การส่งเสริมทางการเงิน ทั้งนี้เพื่อให้สมาคมสหกรณ์นั้น ๆ มีขนาดธุรกิจเพียงพออันจะทำให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพและประหยัด รัฐบาลจึงจัดตั้งสถาบันการเงินขึ้น

เช่น ธนาคารเพื่อการสหกรณ์ ซึ่งทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางทางการเงินให้สหกรณ์ได้กู้ยืม นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้จัดสรรงบประมาณไว้เพื่อใช้จ่ายในการจัดสหกรณ์บางประเภท เช่นสหกรณ์ที่ดิน นอกจากนี้กระทรวงสหกรณ์ยังได้จัดให้มีเงินจำนวนหนึ่งไว้ ซึ่งเรียกว่า "เงินทุนส่งเสริมการสหกรณ์" เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนสำหรับสหกรณ์ที่ตั้งขึ้นตามกฎหมาย สหกรณ์ได้กู้ยืมไปทำทุน เงินจำนวนนี้กระทรวงสหกรณ์เป็นผู้รักษาโดยฝากไว้ที่ธนาคารเพื่อการสหกรณ์ เป็นต้น

ผู้เขียนหวังว่า บทความเรื่องนี้แม้จะสั้นและห้วนไปบ้าง ก็คงจะพอเป็นแนวทางให้ท่านผู้อ่านได้ทราบกิจกรรมต่าง ๆ ของกระทรวงสหกรณ์ในสมัยปฏิวัตินี้บ้างไม่มากก็น้อย.

"ติรตเน สกรฏฺเฐ จ สมฺพเส จ มมายนำ สกราโชชุ
จิตตญฺจ สกรฏฺฐา ภิวฑฺฒนำ"

ความนับถือรักใคร่ในพระรัตนตรัยก็ดี ในรัฐของตนก็ดี มีจิตซื่อตรงในพระราชาของตนก็ดี ย่อมเป็นเครื่องทำให้รัฐของตนเจริญยิ่ง

คาถาภาษิตจารึกในมหาจักรีในสำรับเครื่องขัตติยราชอิสริยาภรณ์มหาจักรีบรมราชวงศ์

SUMMARY

The Administration of Ministry of Cooperatives

by Thip Thipchaimetha

It is a primary duty of modern government to protect and promote the happiness and the well-being of its people. The volume and complexity of work performed by modern government in pursuit of this goal merge and intermingle into a complex network, inevitably producing a variety of difficult problems. An attempt to overcome, or at least to deal with these problems calls for a knowledge of, and appreciation for, Public administration.

The thesis of this article is that the Ministry of Cooperatives has such knowledge, and possesses the requisite appreciation to put it to use.

To keep pace with the rapid changes of the last three years. The Ministry has undergone reorganization, in both "basic" and "specific" administration. The changes may be summerized as follows:

Basic Administration Planning at the ministrial level, as well as at the national, has been recognized as a basic requirement in the accomplishment of Ministry goals. National economic development plan projects assigned to the Ministry are:

(a) The three year training project (1961-1963) to disseminate cooperative ideals to cooperative officials, cooperative members and the people in general; and

(b) the six-year working project (1961-1966) to improve and promote techniques of organizing cooperatives of various types: credit and banking cooperatives, land cooperatives and producers' and consumers' cooperatives.

With respect to personnel administration, principles of the merit system have been followed in recruitment, selection, appointment and promotion of officials. In-service training is accepted as a necessary tool in increasing work efficiency. Thirteen training courses were held during 1959-1961. Program budgeting has been accepted to replace a heretofore obsolete budgeting system.

Specific Administration. The specific objectives of the Ministry are to establish, supervise, and premote the various types cooperative organization as a means to raising the per capita income of membership. At the end of August 1961 there were 10,025 cooperative credit and banking organizations, with 230,741 members; 323 land cooperatives with 10,714 members; and 368 producers' and consumers' cooperatives with 209,176 members. During the six-year period, 1955, 1961 the number of cooperative credit and banking organizations increased by 174, with 36,401 members; land cooperatives increased by 115, with 4,024 members; and producers' and consumers' cooperatives decreased by six as a result of reorganization, but added 1,321 members.

การเตรียมบทความลงวารสาร

โดย อมร รักษาสัตย์

เป็นที่ทราบกันดีอยู่ทั่วไปว่าในปัจจุบันวิทยาการแขนงต่าง ๆ ได้เจริญก้าวหน้าไปเป็นอันมาก ทั้งนี้จะเห็นได้จากการที่มีวารสารวิชาชีพในวิทยาการแขนงต่าง ๆ ออกมาสู่ตลาดเพิ่มขึ้นมาก เมื่อเร็ว ๆ นี้เองนักศึกษาก็มีโอกาสได้อ่านวารสารวิชาการทางสังคมศาสตร์เพิ่มขึ้นอีกสองฉบับ คือ *วารสารสังคมศาสตร์* ของคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย และ *วารสารธรรมศาสตร์* ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ การที่ได้มีวารสารวิชาการเพิ่มขึ้นย่อมทำให้เกิดผลสะท้อนไปยังวงการอื่น ๆ เป็นอันมาก โดยเฉพาะวงการผู้อ่านและผู้เขียน เรื่องผู้อ่านผู้เขียนนับเป็นปัญหาสำคัญที่ผู้เป็นบรรณาธิการจะต้องคำนึงถึงอยู่มาก เพราะเป็นส่วนเกี่ยวพันโดยตรงกับความดำรงอยู่ของวารสารนั้น ๆ

แม้ว่าผู้อ่านกับผู้เขียนวารสารมีส่วนเกี่ยวพันกันอยู่มาก ในฐานะที่คนบางคนอาจเป็นทั้งผู้อ่านและผู้เขียนด้วย แต่โดยส่วนรวมแล้ว บุคคลทั้ง 2 ประเภทนี้มีลักษณะพิเศษต่างกันอยู่มาก ฉะนั้นในครั้งนี้จึงใคร่ขอนำเรื่องในส่วนที่เกี่ยวกับผู้เขียนมาอภิปรายแลกเปลี่ยนประสบการณ์กันก่อน

เหตุที่ผู้เขียนอยากจะหยิบยกเรื่องนี้มาอภิปรายก็เพราะ ในการที่วิทยาการแขนงต่าง ๆ จะก้าวหน้ามากขึ้นถึงขนาดจะจัดพิมพ์วารสารวิชาชีพได้นั้น ย่อมเป็นเพราะมีผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิทยาการนั้น ๆ มากพอที่จะเป็นชนวนให้ผู้ได้รับความรู้ในแขนงนั้น ๆ เพิ่มจำนวนมากขึ้นพอที่จะอุปถัมภ์ให้วารสารดังกล่าวอยู่ได้เป็นปัญหาลูกโซ่ดังนี้ ครั้นเมื่อมีผู้ทรงคุณวุฒิมาก ผู้อ่านมากจนมีวารสารได้แล้ว วารสารนั้นแหละจะกลายเป็นตัวสื่อสำคัญที่จะให้ผู้ทรงคุณวุฒิได้มีโอกาสทำการศึกษาค้นคว้าได้ลึกซึ้งกว้างขวางออกไปอีก เมื่อได้ผลเป็นประการใดแล้วก็จะนำมาเผยแพร่ในวารสารต่อไป ส่วนผู้ที่เป็นผู้อ่านนั้นสมมติว่า เริ่มต้นด้วยการมีความรู้และประสบการณ์น้อย แต่เมื่ออ่านวารสารวิชาชีพไปนาน ๆ เข้าก็ย่อมเกิด "วิชาแก่กล้า" ขึ้นบ้างพอที่จะเริ่มเขียนเรื่องลงบ้าง อันจะเป็นการส่งเสริมให้วิทยาการได้แพร่หลายออกไปอีก

การที่มีผู้เขียนเพิ่มขึ้นนี้ ย่อมก่อให้เกิดปัญหาแก่วารสารบ้างไม่มากก็น้อย ปัญหาหนึ่งในบรรดาปัญหาทั้งหลายได้แก่ปัญหาที่ว่าย่อมจะมีผู้อ่านบางคนสนใจใคร่จะเขียนเรื่องมาลงบ้าง แต่ยังไม่ทราบจะทำอย่างไรดีจึงจะเป็นการสะดวกและถูกต้องแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ผู้เขียนจึงใคร่ขอนำเรื่องนี้มาอภิปรายสู่กันฟัง เพื่อเป็นการกระตุ้นชักจูงใจให้ท่านที่สนใจจะเขียนบทความมาลงในวารสาร ตลอดจนผู้ที่เกี่ยวข้องกับวงการวารสารอื่น ๆ ได้ทราบวิธีการต่าง ๆ ที่บรรณาธิการวารสารวิทยาการต่าง ๆ ยึดถือเป็นแนวปฏิบัติอยู่ แม้จะผิดแผกกันไปบ้างก็คงไม่มากนัก

ฉะนั้น ในเรื่องนี้ ผู้เขียนจะกล่าวถึงบทความชั้นต่าง ๆ ที่ลงพิมพ์อยู่ในวารสารวิทยาการทั่ว ๆ ไป โดยจะจำแนกตามความนิยมมากน้อยตามทางวิทยาการ และจะกล่าวถึงวิธีเตรียมต้นฉบับเพื่อส่งไปยังบรรณาธิการต่าง ๆ ตลอดจนว่าควรจะแจ้งอะไรไปบ้าง นอกจากนี้จะได้กล่าวถึงวิธีการที่บรรณาธิการจะเลือกเรื่องลงพิมพ์ตลอดจนขบวนการพิมพ์ต่าง ๆ ซึ่งผู้เขียนควรจะได้ทราบเพื่อหาทางช่วยแบ่งเบาภาระของเจ้าหน้าที่วารสาร วิธีการแก้ไขบทความบางตอน จนถึงการตอบแทนคุณให้แก่ผู้เขียนด้วยวิธีต่าง ๆ และมารยาทที่ดีของผู้เขียนและบรรณาธิการ ทั้งนี้ผู้เขียนจะไม่กล่าวถึงวิธีการเขียนเนื้อหาและวิธีวิจัย โดยขอสมมติว่าผู้เขียนมีความรู้ในเทคนิคการวิจัยการเขียนดีแล้ว ประกอบกับพอจะหาอ่านได้จากเรื่องคำแนะนำการเขียนบทความหรือดูตัวอย่างจากบทความประเภทเดียวกันได้อยู่แล้ว

I บทความชั้นต่าง ๆ

ตามปกติวารสารวิทยาการฉบับหนึ่ง ๆ จะมีข้อเขียนประเภทต่าง ๆ อยู่หลายเรื่องอยู่แล้ว สุดแต่ขนาดและนโยบายของวารสารนั้น ๆ แต่เพื่อความสะดวกในการพิจารณาจะขอแยกข้อเขียนออกเป็นส่วนใหญ่ ๆ เสียก่อน คือข้อเขียนประเภทบทความทางวิชาการโดยตรงซึ่งโดยปกติบรรณาธิการจะเปิดโอกาสให้ผู้ทรงคุณวุฒิหรือบุคคลภายนอกคณะผู้จัดทำอื่น ๆ ได้เขียนส่งมาพิจารณาลงได้ ประเภทหนึ่ง กับข้อเขียนซึ่งบางครั้งก็ไม่เกี่ยวกับทางวิชาการโดยตรงนัก โดยมากได้แก่ข้อเขียนในคอลัมน์ประจำของวารสารและโดยมากจัดเขียนขึ้นโดยคณะผู้จัดทำวารสารอีกประเภทหนึ่ง

ตัวอย่างข้อเขียนประเภทหลังนี้ ก็คือ บรรณาธิการแถลง บทบรรณาธิการ ข่าวต่าง ๆ การโต้ตอบสนทนากับผู้อ่าน เป็นต้น แต่โดยที่ข้อเขียนประเภทนี้มักเขียนขึ้นโดยคณะผู้จัดทำอยู่แล้ว บุคคลภายนอกไม่ใคร่มีโอกาสได้เขียน จึงของดมิกล่าวโดยละเอียดในที่นี้ แต่จะจำแนกบทความประเภทแรก เพื่อผู้ที่เป็นนักเขียนใหม่หรือที่เริ่มจะเป็นนักเขียนจะได้ทราบ

ความจริงวิธีการแบ่งชั้นของบทความก็เป็นไปตามหลักเกณฑ์สามัญสำนึก คือในฐานะที่เป็นวารสารวิชาการ บรรณาธิการจึงย่อมประสงค์จะได้บทความที่หนักในทางวิชาการมาลงเป็นธรรมดา แต่บทความทางวิชาการนั้นเองก็มีหลายชั้นด้วยกัน จึงใคร่ชี้แจงว่ามีน้ำหนักในทางวิชาการมากน้อยตามลำดับอย่างไร คือ

1. บทความซึ่งเป็นผลการวิจัย เป็นบทความทางวิชาการที่มีค่าสูง เพราะเป็นบทความที่ผู้เขียนจะเขียนขึ้นอย่างนักศึกษา ตรงไปตรงมา โดยเสนอหลักฐานครบครัน ทั้งนี้อาจจะเป็นการเสนอแนวความคิดอย่างใดอย่างหนึ่ง เรียกว่ามีแนวหรือสมมติฐาน หรืออาจจะเป็นการเสนอผลการค้นคว้าขั้นมูลฐานโดยพยายามเสนออย่างตรงไปตรงมาตามข้อเท็จจริง ไม่แสดงความเห็นของผู้เขียนประกอบ เพราะอาจทำให้เกิดความลำเอียงได้ ลักษณะที่เห็นได้เด่นชัดของบทความประเภทนี้คือ มักจะมีหลักฐานอ้างอิงพร้อมมูล คือมีเชิงอรรถ (Footnote) หรือมีการอ้างอิงหนังสือและเอกสารประกอบด้วย

2. บทความซึ่งใช้ประสบการณ์ของผู้เขียนเป็นหลัก มักได้แก่บทความชนิดที่ผู้ที่เป็นผู้ชำนาญงานมีประสบการณ์มาก หรือที่เรียกกันว่าเป็นเรื่องที่ผู้หลักผู้ใหญ่เขียนมาเพื่อเล่าถึงประสบการณ์ของตน ความจริงบทความประเภทนี้มีทั้งที่หนักมากและหนักน้อย ขนาดหนักนั้นก็คือผู้ใหญ่บางท่านแม้จะไม่คุ้นเคยต่อการค้นคว้าวิจัยตามหลักวิทยาการสมัยใหม่ แต่ก็เป็นผู้ที่มีวิจารณญาณ ความยุติธรรม และลักษณะหลักแหลม จึงเขียนบทความขึ้น แม้จะไม่อาจเรียกว่าเป็นผลทางวิจัยแท้ ๆ ก็นับว่ามีน้ำหนักทางวิชาการมาก ส่วนเรื่องที่นับว่าหนักน้อยลงมา ก็ได้แก่เรื่องที่เล่าสู่กันฟังพอจะนับได้ว่ามีประโยชน์บ้าง บทความตามประเภทนี้จะเห็นได้ชัดว่าส่วนมากมักไม่ใคร่มีการอ้างอิงหลักฐานอะไรหรือมีน้อย

3. บทความประเภทที่ได้มาจากคำปราศรัยหรือปาฐกถา ฯลฯ บทความประเภทนี้ส่วนมากเป็นบทความที่ผู้ทรงคุณวุฒิในทางวิชาการแขนงนั้น ๆ หรือผู้หลักผู้ใหญ่ในทางนั้นได้ใช้พูด หรือชี้แจงต่อผู้ฟังผู้อ่านกลุ่มหนึ่งไปแล้ว ที่นำมาลงวารสารซ้ำอีกก็เพื่อให้เป็นหลักฐานหรือให้ทราบกันแพร่หลายยิ่งขึ้น บทความประเภทนี้อาจจะมีข้อความที่เป็นประโยชน์มากก็ได้ แต่ที่นับเป็นประเภทที่ด้อยคุณค่ากว่าประเภทที่ 1 และ 2 ข้างต้น ก็เพราะว่าได้เคยใช้พูดมาก่อน บรรณาธิการวารสารวิทยาการทุกท่านย่อมปรารถนาจะได้บทความนี้มาลงในวารสารของตนในฐานะของใหม่เขียนมาให้โดยเฉพาะยิ่งกว่าจะเป็นเรื่องที่พิมพ์ขึ้นมาจากของเก่า ลักษณะของบทความประเภทนี้ก็มักจะเห็นได้ชัดอยู่แล้ว โดยบรรณาธิการย่อมชี้แจงว่าเป็นเรื่องที่ได้มาจากการปราศรัย การปาฐกถา ณ ที่ใด เมื่อใด โดยอาจจะเขียนไว้อย่างชัดเจนที่หัวเรื่องเอง หรือ กล่าวอธิบายไว้ในเชิงอรรถก็ได้ เพื่อเป็นการให้เกียรติแก่เจ้าของเรื่องเดิม และเป็นมารยาทของการพิมพ์วารสาร

การที่ผู้เขียนแจกแจงบทความออกเป็น 3 ประเภทนี้ ก็เป็นแต่เพียงการแบ่งอย่างคร่าว ๆ พอเป็นที่สังเกตเท่านั้น เพราะจะมีบทความเป็นจำนวนมาก ที่จัดพิมพ์อยู่ในวารสารต่าง ๆ ที่ไม่อาจจะแยกได้ว่าอยู่ประเภทใดแน่ นอกจากนี้บทความประเภทแนะนำหนังสือ หรือวิจารณ์หนังสือ ก็ยากที่จะถือว่าเป็นบทความประเภทวิชาหรือไม่ เพราะแม้เนื้อหาจะเป็นทางวิชาการและเป็นโอกาสให้บุคคลภายนอกเขียนได้ก็ตาม ในการปฏิบัติย่อมต้องได้รับความเห็นชอบจากบรรณาธิการก่อนว่า ตนจะขอวิจารณ์หนังสือเล่มนั้น ๆ จะได้หรือไม่ ซึ่งอาจจะจัดเป็นข้อเขียนที่คณะผู้จัดทำเตรียมขึ้นก็ได้

เมื่อได้ทราบว่า บรรณาธิการปรารถนาจะได้เรื่องประเภท 1 เป็นอันดับแรกแล้ว จึงหวังว่าท่านที่คิดจะเขียนบทความจะได้พยายามเขียนบทความประเภทดังกล่าว เพราะเป็นโอกาสให้ได้นำมาลงพิมพ์มากกว่าและเร็วกว่า

II เคล็ดบางประการสำหรับผู้เขียนบทความ

เพื่อความสะดวกในการตระเตรียมบทความและการติดต่อกับบรรณาธิการที่ผู้เขียนบทความประสงค์จะส่งบทความของตนไปลงพิมพ์ ผู้เขียนใคร่ขอเสนอเคล็ดบางประการพร้อมทั้งจะได้พยายามยกเหตุผลประกอบด้วย

1. เมื่อเขียนเรื่องเสร็จแล้ว และพร้อมที่จะส่งต้นฉบับไปยังบรรณาธิการ โปรดจัดพิมพ์ต้นฉบับแล้วตรวจทานให้ถี่ถ้วนเสียก่อน และโปรดส่งต้นฉบับไปอย่างน้อย 2 ชุด ทั้งนี้เพราะ

ก) ช่วยให้ผู้คัดเลือกเรื่องที่อาจจะไม่ใช่บรรณาธิการเองเสมอไป ได้อ่านได้อย่างชัดเจนปราศจากข้อสงสัย จะง่ายแก่การวินิจฉัย เพราะการอ่านครั้งแรกนั้นผู้อ่านมักอ่านเผินๆ ไปก่อน ทั้งนี้สุดแท้แต่ว่าวารสารนั้นระมัดระวังในคุณภาพของเรื่องที่ตนจะลงพิมพ์เพียงใด

ข) โดยที่ไม่มีผู้พิมพ์ดีดคนใดพิมพ์ได้โดยไม่มีที่ผิดทั้งสะกดการันต์ วรรคตอน ผู้เขียนจึงควรตรวจทานอย่างถี่ถ้วนด้วยตนเองทุกครั้ง เพราะหากต้นฉบับผิดพลาดตกหล่นไปประการใด จะเป็นทางให้ผิดพลาดมากขึ้นไปจนเสียหายแก่ตัวท่านได้

ค) ที่ว่าให้ส่งต้นฉบับ 2 ชุด นั้น ก็เพราะงานพิมพ์หนังสือมักเป็นงานชุลมุนวุ่นวายมากอยู่ หากต้นฉบับมีชุดเดียว จับไปจับมาแล้วจะหาไม่พบ ทั้งองบรรณาธิการนั้นเอง และแม้เมื่อส่งต้นฉบับไปโรงพิมพ์แล้วก็อาจจะหายได้อีก เพราะทางโรงพิมพ์ย่อมมีหนังสือและกระดาษต่างๆ ปนเปกันมาก นอกจากนี้ เมื่อบรรณาธิการได้รับเรื่องจากท่านแล้ว จะได้ใช้ชุดสองแก้ไขข้อความเครื่องหมายหรือตกแต่งรูปร่างได้ทันที เพราะหากตัดสินใจจะนำเรื่องของท่านมาลงพิมพ์แล้ว ถ้าไม่มีการแก้ไขมากถึงกับต้องพิมพ์ใหม่แล้ว ก็จะเป็นการช่วยทุ่นเวลาและภาระได้มาก ฉะนั้นถ้าจะส่งมาได้สัก 3 ชุดได้ยิ่งดี บรรณาธิการจะได้แยกไว้กันหาย ซึ่งเป็นเรื่องเกิดขึ้นบ่อยๆ น่าปวดเศียรเวียนเกล้าที่สุด

2. โดยที่ในปัจจุบันมีวารสารและนิตยสารและหนังสือพิมพ์รายวัน รายสัปดาห์ และหนังสืออื่นๆมากพอควรทุกแขนงวิชาก็จะว่าได้ ดังนั้นถ้าท่านจะเตรียมเรื่องขึ้นไว้ล่วงหน้าก็น่าจะทำได้ ไม่จำเป็นต้องรอให้บรรณาธิการมาทาบทามก่อน เพราะบรรณาธิการในวารสารวิทยาการแขนงนั้นอาจไม่รู้จักเป็นส่วนตัวพอที่จะขอให้เขียนได้ หรืออาจไม่มีโอกาสมาพบกับท่านเพื่อขอเรื่องได้ แต่ผู้เขียนมั่นใจว่าบรรณาธิการทุกท่านย่อมประสงค์จะได้บทความดีๆ เป็นสำคัญ และส่วนมากก็ยินดีสนับสนุนผู้เขียนมือใหม่ๆด้วย เพื่อเป็นการขยายวงผู้เขียน ต่อเมื่อเขียนเสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงพิจารณาว่าจะส่งไปพิมพ์ที่ใดดี โดยการทำบัญชีรายชื่อวารสารที่ท่านเห็นว่ามีเกียรติภูมิสูงสุดลดหลั่นไปตามลำดับแล้วส่งเรื่องไปยังวารสารชั้นสูงสุดก่อน และจดวันเดือนปีที่ส่งไปด้วย ถ้าวารสารนั้นไม่รับลงแล้ว จึงค่อยส่งไปยังวารสารชั้นรองลงไปตามลำดับ ถ้าจะให้แน่นอนแล้วโปรดปฏิบัติตามเกณฑ์ต่อไปนี้

ก) ควรมีจดหมายนำเรื่องไปพร้อมกับแนะนำตัว โดยบอกชื่อสกุล วุฒิ และตำแหน่งทั้งในอดีตและปัจจุบันไปด้วย เพื่อความสะดวกในเวลาที่จะจัดพิมพ์ว่าผู้เขียนเป็นใครได้อย่างถูกต้องแน่นอน

ข) ในจดหมายส่งบทความควรแจ้งว่าถ้าจะรับลงพิมพ์ให้เมื่อใดหรือไม่ โปรดตอบให้ทราบด้วย ทั้งนี้จะเป็นการเร่งให้บรรณาธิการหรือผู้สรรเรื่องได้รับอ่านพิจารณาว่าจะรับหรือไม่ เสียก่อน และอาจจะแจ้งกำหนดคร่าว ๆ รวมทั้งการแก้ไขข้อความบางตอนให้ได้ เพราะหากวารสารนั้น ๆ จะไม่นำลงให้แล้วจะได้ส่งไปยังวารสารอื่นต่อไป

ค) อย่าได้ส่งเรื่องบทความเรื่องเดียวกันไปยังวารสารหลายฉบับพร้อมกันเป็นอันขาด เพราะอาจจะได้ลงพร้อมกันหลายฉบับ ซึ่งจะเป็นผลเสียหายแก่เกียรติภูมิของวารสารเหล่านั้น และย่อมส่งผลร้ายมาถึงท่านผู้เขียนด้วย คือบรรณาธิการเหล่านั้นจะเข็ดไม่กล้ารับเรื่องจากท่านต่อไป

ง) เพื่อป้องกันการสับสนว่าส่งเรื่องใดไปยังผู้ใดเมื่อใด ใครจะลงให้ที่ไหนหรือไม่ ท่านควรทำบัญชีวันที่ต่าง ๆ ไว้ให้ชัดเจน

จ) โปรดอย่าเสียใจที่วารสารฉบับแรกบอกปฏิเสธไม่รับพิมพ์ให้ โปรดส่งเรื่องนั้นไปให้วารสารอื่นต่อไป และเมื่อท่านเขียนเรื่องใหม่ขึ้นอีก ก็ควรจะลองส่งไปยังวารสารเดิมอีก อาจจะได้รับการพิจารณาด้วยดีก็ได้ โปรดระลึกว่าไม่มีนักเขียนคนใดไม่เคยถูกบอกปัดเรื่องมาก่อนเลย

III การดำเนินเรื่องทางฝ่ายวารสาร

เมื่อได้กล่าวถึงด้านผู้เขียนบทความว่าควรทำอย่างไรแล้ว หวังว่าท่านผู้อ่านคงอยากจะทราบว่าเมื่อได้รับเรื่องแล้วจะทำอย่างไรบ้าง จึงใคร่จะเล่าขบวนการต่าง ๆ ที่คณะผู้จัดทำจะปฏิบัติเป็นขั้น ๆ ไปโดยย่อ

1. เมื่อได้รับเรื่องจากผู้เขียนแล้ว ก่อนอื่นบรรณาธิการหรือผู้สรรเรื่องจะดูผ่าน ๆ ว่าเป็นเรื่องที่ตรงกับเข็มของวารสารหรือไม่ ถ้าไม่ตรงหรือเห็นว่ายังดีไม่ถึงขนาด ก็จะส่งคืนตามที่ผู้เขียนแจ้งมาหรือเก็บไว้เฉย ๆ

2. ถ้าเป็นเรื่องที่เห็นว่าน่าที่จะอาจจะนำลงพิมพ์แล้ว บรรณาธิการหรือผู้สรรเรื่องจะอ่านโดยละเอียดอีกครั้งหนึ่ง เมื่อมีโอกาสคือเมื่อว่างหรือรอไว้หลาย ๆ เรื่องเสียก่อนจะได้เลือกพร้อมกัน แต่ก่อนที่จะลงมืออ่าน ถ้าบรรณาธิการเห็นว่าต้นฉบับเป็นลายมือหรือพิมพ์ยังไม่เรียบร้อย ก็จะให้พนักงานพิมพ์ช่องห่างให้ดัก 3 ชุด เพื่อให้สะดวกในการอ่านละเอียด เมื่อพิมพ์แล้วจะต้องหาคนช่วยตรวจทำนอีก ฉะนั้น จึงได้เรียนแต่แรกว่าผู้เขียนควรส่งบทความที่พิมพ์ดีดสอบทานดีแล้วมา 2 ชุด จะได้ทุ่นเวลาภาระและเสี่ยงการพิมพ์ผิดลงได้มาก

3. ในการอ่านละเอียดนั้น บรรณาธิการหรือผู้สรรเรื่องจะอ่านจากชุดที่ 2 และถือดินสอดำหรือแดงด้วยเพื่อว่าจะได้แก้ไขสะกดการันต์ เครื่องหมายวรรคตอน ตลอดจนสำนวนบางตอนที่เห็นว่าคลาดเคลื่อนจากความจริงไปบ้าง ไปด้วย ถ้าอ่านจบแล้ว เห็นว่าเป็นเรื่องดีและมีที่แก้ไขสะกดการันต์เครื่องหมายวรรคตอนเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ก็จะให้แก้ชุดที่ 1 เสียให้ตรงกัน แล้วก็จะเขียนที่หัวเรื่องว่า เป็นเรื่องที่ ''นำลงได้'' หมายความว่าต้นฉบับเรียบร้อยแล้วไม่ต้องแก้ไขอีก และอาจกำหนดว่าจะให้ลงวารสารเล่มใด เมื่อใด แต่ส่วนมากมักจะกำหนดภายหลังเพราะอาจจะมีเรื่องดี ๆ อื่น ๆ ส่งมาอีก

4. ถ้าจะต้องแก้ไขตัดทอนเปลี่ยนแปลงข้อความอันเป็นสำนวนหรือจะให้เพิ่มเติมข้อความบางตอนข้อเท็จจริงตลอดจนการแก้ไขเชิงอรรถและหลักฐานอ้างอิง กล่าวคือเป็นการแก้ไขที่สำคัญแล้ว บรรณาธิการจะแก้ชุดที่ 1 ให้ตรงกันเสียก่อนแล้วส่งไปยังผู้เขียนเพื่อพิจารณาแก้ไขตามจุดต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ของเจ้าของบทความเอง

ในการนี้ เจ้าของบทความอาจอนุมัติการขอแก้ไขหรือจะตกแต่งเพิ่มเติมมาอีกก็ได้ หรือไม่คืนเรื่องมาเลยก็ได้ ซึ่งเป็นที่เข้าใจว่าไม่ปรารถนาจะให้ลงพิมพ์นั้นโดยเหตุผลใด ๆ ก็ตาม ตามปกติเจ้าของเรื่องจะส่งต้นฉบับที่แก้ไขด้วยดินสอนั้นคืนมา ทางคณะผู้จัดการก็ต้องจัดพิมพ์ขึ้นใหม่แล้วตรวจทานอีกจนพอใจแล้ว จึงเขียนได้ว่า ''นำลงได้'' โดยเหตุที่การแก้ไขบทความเป็นเรื่องยืดยาวพอสมควรจึงจะขอแยกไว้พิจารณาในภาคต่อไป

5. เมื่อจะถึงกำหนดส่งบทความไปโรงพิมพ์แล้ว บรรณาธิการก็จะนำเรื่องประเภทที่เขียนว่า ''นำลงได้'' มาพิจารณาพร้อมกันอีกครั้งหนึ่งว่า เป็นการเหมาะสมแก่กาลเทศะประการใดที่จะนำเรื่องใดมาลงบ้าง ทั้งนี้โดยปกติจะถือหลักดังนี้

ก) ในวารสารฉบับหนึ่ง ๆ ควรมีเรื่องหลายรส อย่าให้หนักไปทางหนึ่งทางใดจนเกินไป

ข) พยายามจัดให้เรื่องเรียงกันตามลำดับก่อนหลังที่จะปรากฏในเล่มตามความเหมาะสม

ค) พยายามนำเรื่องจากผู้เขียนหลาย ๆ คนมาลง คือพยายามไม่นำบทความของคนเดียวกันมาลงในฉบับเดียวกันหลายเรื่อง หรือแม้แต่ในฉบับที่ต่อเรียงกัน ควรให้มีเว้นบ้าง ทั้งนอกจากจะเป็นเรื่องเกี่ยวพันสืบเนื่องมาจากฉบับก่อน หรือความเหมาะสมอื่น ๆ

ง) เมื่อหมายใจว่าจะนำเรื่องใดลงพิมพ์แล้ว ควรพยายามตรวจดูว่า เรื่องนั้น ๆ วารสารอื่น ๆ นำไปลงหรือยัง นี่เป็นการตรวจสอบรอบที่สอง มีอยู่บางครั้งที่แรกไม่ได้ข่าวว่าเรื่องนี้ไปปรากฏที่ใดบ้างแล้วจนถึงเวลาเตรียมเสร็จแล้ว หรือบางครั้งขนแท่นเรียงพิมพ์แล้วด้วยซ้ำไป จึงทราบว่ามีผู้นำไปลงในวารสารอื่นแล้ว ก็อาจจำใจต้องถอนเรื่องนั้นคืนมา งดพิมพ์

6. เมื่อกำหนดเรื่องได้เต็มที่ตามต้องการแล้ว ก็จะเขียนหัวเรื่องว่า ลงเป็นเรื่องที่ 1, 2, 3 ตามลำดับในเล่ม พร้อมกับต้องช่วยออกตัวให้ คือ กำหนดไปว่าจะให้โรงพิมพ์ใช้ตัวใหญ่ เล็ก เอียง หนา บาง อย่างไร แบ่งตอนอย่างไรไปด้วย ก่อนส่งโรงพิมพ์

7. เมื่อส่งโรงพิมพ์แล้ว โรงพิมพ์จะจัดเรียงแล้วตรวจทานให้ 1 หรือ 2 ครั้งก่อนที่จะส่งมายังผู้จัดการเพื่อตรวจทานอีก ส่วนมากต้องอ่านอีกสองคน เมื่อแก้ไขอย่างใดก็แก้ลงไปในนั้นเพื่อให้เรียงพิมพ์ใหม่แล้วขอดูใหม่อีก เพื่อตรวจสอบจนได้คุณภาพตามที่ตั้งใจแล้วจึงเขียนคำสั่งพิมพ์ เช่น "ตรวจแล้วพิมพ์ได้" แล้วเซ็นชื่อผู้สั่งพิมพ์กำกับไว้

การอ่านตรวจทานนี้ เป็นเรื่องยุ่งยากหยุมหยิม เปลืองเวลาเป็นอันมากและแม้จะได้พยายามอย่างมากแล้วก็มักปรากฏว่ามีการผิดพลาดขึ้นจนได้

8. เมื่อได้พิมพ์บทความและข้อเขียนอื่น ๆ ไปจนครบเล่มแล้ว ทางกองบรรณาธิการก็จะจัดทำสารบัญ บรรณาธิการแถลง และอื่น ๆ เพื่อเรียงเข้าหน้าเล่มก่อนเย็บเล่ม ออกจำหน่ายต่อไป

เท่าที่กล่าวมานี้หวังว่าคงจะได้กล่าวถึงขั้นต่าง ๆ ในการจัดพิมพ์วารสารวิชาการธรรมดาได้อย่างถี่ถ้วนพอสมควรแล้ว หากขาดตกบกพร่องไปประการใดหวังว่าท่านผู้รู้จะได้ช่วยทักเตือนด้วย

แต่ก่อนที่จะจบตอนนี้ใคร่กล่าวถึงวารสารวิชาการที่พิเศษขึ้นไปกว่านี้อีก คือนอกจากจะมีบทความต่าง ๆ ธรรมดาแล้วยังมีการแถมพกอย่างอื่น ๆ อีก เช่นมีบทความทางวิชาการภาษาต่างประเทศหรือมีการย่อเรื่อง แปลเรื่องอีกบ้าง ดังที่ปรากฏในวารสารนี้แล้วก็จะมีความยุ่งยากต่อไปอีกตามสมควร อาทิ

ก) ในการที่จะมีการลงบทความทางวิชาการเป็นภาษาต่างประเทศโดยผู้ทรงคุณวุฒิไทย หรือต่างประเทศนั้น จำเป็นต้องใช้เวลาติดต่อล่วงหน้าเป็นเวลานาน และบทความที่นำลงก็ควรจะมีคุณภาพทางวิชาการสูงมาก เพื่อให้คุ้มค่ากับความเหนื่อยยากของผู้อ่านเมื่อได้เรื่องมาแล้วก็ต้องดำเนินการตามที่กล่าวมาแล้วในตอนต้น โดยต้องผสมกับความระมัดระวังพิเศษเพราะมิใช่ภาษาของเรา

ข) ในการดำเนินการย่อเรื่องเป็นอีกภาษาหนึ่งนั้นมีความยากลำบากมาก คือต้องเตรียมต้นฉบับให้เรียบร้อยให้มากก่อนที่จะมอบให้ผู้ที่จะย่อความไปอ่าน เมื่อย่อความเสร็จแล้วบรรณาธิการก็ต้องแก้ไขตามสมควรก่อนไปพิมพ์ยกร่าง แล้วบรรณาธิการก็จะอ่านอีกครั้งหนึ่ง ถ้าเป็นภาษาต่างประเทศก็จะมอบให้ผู้รู้ภาษานั้น ๆ ซึ่งส่วนมากก็ได้แก่ชาวต่างประเทศเองช่วยอ่านตรวจทานแก้ไขภาษาเสียให้ถูกต้องก่อนแล้วจึงจะพิมพ์สุดท้าย ทานแล้วส่งโรงพิมพ์ได้ และต้องคอยระวังเวลาตรวจทานอีกด้วย

อาจกล่าวโดยย่อได้ว่าในกรณีเช่นนี้ความยากลำบากเพิ่มพูนขึ้นเป็นทวีคูณ

IV การแก้ไขบทความ

ผู้อ่านคงแปลกใจที่ว่าทำไมบรรณาธิการจะต้องแก้ไขเรื่องต่าง ๆ ด้วย จึงใคร่ขอชี้แจงทรรศนะในฐานะที่เป็นบรรณาธิการอยู่และมีเพื่อนเป็นบรรณาธิการวารสารวิชาชีพต่าง ๆ อยู่บ้างว่า โดยน้ำใสใจจริงแล้ว บรรณาธิการจะไม่อยากแตะต้องอะไรทั้งสิ้น จะมีความยินดีเป็นล้นพ้นหากปรากฏว่าบทความที่ส่งมานั้นดีจริง ไม่ต้องแก้ไขเลย แต่ตามความเป็นจริงแล้ว ไม่ใคร่มีบทความที่สมบูรณ์ดีทุกประการ ที่จำเป็นต้องแก้ก็เพื่อเห็นแก่ชื่อเสียงของผู้เขียนและวารสารเป็นสำคัญ จึงใคร่ขอเรียนให้ทราบตามความจริงต่าง ๆ เป็นลำดับไป คือ

1. บทความแทบทุกเรื่องก็ว่าได้จะต้องมีการแก้ไขมากบ้างน้อยบ้าง

2. ประมาณ 2 ใน 3 ของบทความทั้งหมด ต้องการแก้ไขเพียงเล็กน้อย เช่นวรรคตอน สะกดการันต์ ไม่ใช่เนื้อหาของเรื่อง จึงไม่ต้องส่งคืนเจ้าของเพื่อพิจารณา

3. ประมาณ 1 ใน 3 ของบทความทั้งหมดต้องการแก้ไข มากหน่อย ซึ่งโดยมารยาทบรรณาธิการจะส่งคืนไปยังเจ้าของเพื่อพิจารณา

จุดอ่อนที่จำต้องเรียนให้เจ้าของเรื่องทราบในประเภทที่ 3 นี้เท่าที่เคยเห็นมาส่วนมากจะมี 3 ประการใหญ่ ๆ ตามลำดับครั้งคือ

ก) การแก้ไขเชิงอรรถและเอกสารอ้างอิง โดยเหตุที่เป็นวารสารทางวิชาการบทความจำนวนมากจึงมีเชิงอรรถและเอกสารอ้างอิงต่าง ๆ แต่การทำเชิงอรรถและการอ้างอิงนั้น ผู้เขียนแต่ละคนทำไม่ใคร่เหมือนกันหรือแม้แต่บทความเดียวกัน บางทีก็หลงลืมไปใช้วิธีต่างกันเข้า จึงตกเป็นภาระของบรรณาธิการว่าจะยอมผ่อนปรนได้เพียงใด เพราะเหตุว่านักศึกษาและผู้เขียนใหม่ ๆ อาจจะจำไปใช้อย่างคลาดเคลื่อน และเพื่อรักษามาตรฐานของวารสาร บรรณาธิการจึงมักจะแก้ไขเสียให้เป็นระเบียบพองาม ทั้งนี้โดยปกติจะไม่บังคับให้ต้องใช้แบบเดียวกันทั้งหมด เพราะยังไม่มีมาตรฐานสากลอันเดียวกัน จึงสุดแต่บรรณาธิการจะพยายามให้เรียบร้อยเพียงใด สำหรับมาตรฐานที่วารสารนั้นใช้อยู่ส่วนมาก ก็ขอแต่เพียงว่าในบทความหนึ่ง ๆ นั้นควรจะใช้ระบบเดียวกัน ฉะนั้นผู้อ่านจะสังเกตได้ว่าในวารสารแต่ละฉบับอาจมีบทความวิชาการที่มีวิธีอ้างอิงต่างกันก็ได้

โดยเหตุที่การแก้ไขนี้เป็นเรื่องจุกจิกเป็นส่วนมาก บรรณาธิการอาจจะขอแก้ไปเลยแล้วเรียนให้เจ้าของเรื่องทราบด้วยวาจาภายหลังก็ได้ตามมารยาท โดยทั่วไปอาจกล่าวได้ว่าบทความแทบทุกเรื่องจะมีความคลาดเคลื่อนในการอ้างอิงทั้งสิ้น และแม้เมื่อบรรณาธิการแก้ไขไปแล้ว เมื่อเวลาจัดพิมพ์ที่โรงพิมพ์ก็มักจะเกิดการผิดพลาดขึ้นอีก

ข) การแก้ไขถ้อยคำสำนวน เท่าที่ปรากฏมานั้น ผู้เขียนบทความทางวิชาการมักจะเป็นนักวิชาการไม่ใช่นักภาษา ประกอบกับเรื่องที่เขียนมักเป็นเรื่องยุ่งยาก ฉะนั้น ถ้อยคำสำนวนการเรียงลำดับเหตุผล ฯลฯ มักจะไขว้เขวบ่อย ๆ จึงตกเป็นภาระของบรรณาธิการที่จะอ่านดูว่า ถ้าเขียนอย่างนี้ ผู้อ่านสามัญจะพอเข้าใจได้ไหม มีความสละสลวยไหม ถ้ารู้สึกว่าอาจทำให้เข้าใจผิดหรือยุ่งยากเกินไปนัก ก็จะเขียนไว้ที่หัวเกษียนแล้วนำเรียนเจ้าของเรื่องเพื่อให้แก้ไขใหม่ หรือขออนุมัติให้เป็นไปตามที่แก้ไป

โดยที่การแก้ไขถ้อยคำสำนวนมีอยู่บ่อยครั้งพอสมควร จึงขอเรียนว่า โดยปกติบรรณาธิการจะไม่ใคร่ขอแก้ไขเรื่องนี้เพราะเห็นว่าเป็นแบบการเขียนของแต่ละคน นอกจากกรณีที่อ่านไม่เข้าใจจริง ๆ หรือเป็นเพราะเจ้าของเรื่องเป็นผู้มีความสนิทสนมกับบรรณาธิการจริง ๆ พอที่จะขอให้ขัดเกลาสำนวนได้

ค) การแก้ไขเนื้อความ มักได้แก่การแก้ไขคำนำและตอนต้นบทความเพื่อให้แก้รูปรอยให้ตรงกับเข็มวารสาร เพราะบางครั้งบทความบางบทดูเผิน ๆ จะไม่น่านำมาลงในวารสารนั้น ๆ แต่อาจจะตะล่อมให้เข้ารูปได้โดยการแก้ไขข้อความตอนต้น ๆ การแก้ไขอย่างอื่น ๆ ก็มี การตัดทอนข้อความที่อาจจะซ้ำกับเรื่องอื่น ๆ ที่วารสารนำลงแล้ว หรือดูซ้ำ ๆ กับข้อความตอนอื่นในบทความนั้นเองอย่างหนึ่ง การเพิ่มเติมข้อความที่รู้สึกว่าขาดไปอย่างหนึ่ง การแก้ไขข้อเท็จจริงบางประการที่คลาดเคลื่อนไปจากความเป็นจริงอีกอย่างหนึ่ง

จะเห็นได้ว่าการแก้ไขข้อความตามข้อนี้เป็นเรื่องสำคัญยิ่งเพราะเกี่ยวข้องกับเนื้อหาโดยตรง การแก้ไขทำนองนี้ แม้จะมีไม่บ่อยครั้งนัก แต่ก็จัดว่าสำคัญยิ่ง ในบางครั้งก็ทำให้เกิดการเสียกำลังใจกันได้ ระหว่างบรรณาธิการกับเจ้าของเรื่อง ซึ่งในบางครั้งหากเจ้าของเรื่องไม่ยอมผ่อนปรนบ้างแล้ว บรรณาธิการก็อาจจำเป็นต้องปฏิเสธไม่รับเรื่องลงพิมพ์ก็ได้

โดยที่การขอแก้เรื่องอาจจะก่อให้เกิดความกินแหนงแคลงใจกันได้ จึงใคร่เรียนย้ำว่าบรรณาธิการย่อมพยายามทำอย่างดีที่สุด เพื่อให้บทความของท่านดูงามดูถูกต้อง เพื่อประโยชน์ของท่านผู้เขียนเองและชื่อเสียงของวารสาร เพราะถ้าไม่มีความรู้สึกในทางมงคลเช่นนั้น บรรณาธิการยังมีทางเลือกอยู่อีกสองทาง คือ ปฏิเสธไม่ลงพิมพ์เสียทีเดียว หรือปล่อยให้ลงไปตามต้นฉบับ ความขาดตกบกพร่องปล่อยให้เป็นธุระของเจ้าของเรื่องจะกู้หน้าเอาเอง

อนึ่ง ใคร่ขอเรียนความจริงบางอย่างซึ่งอาจจะช่วยบรรเทาความข้องใจได้บ้างคือความจริงที่ว่าการเขียนหนังสือเป็นของยากต้องการความชัดเจน จะแจ้ง ตรงถูกจุด และต้องการความสละสลวยด้วย จึงต้องการการแก้ไขหลายครั้งหลายหน เท่าที่เคยปฏิบัติมานั้น เมื่อเขียนขึ้นครั้งหนึ่งแล้วต้องแก้ไขเสียรอบหนึ่งก่อนส่งพิมพ์ยกร่าง เมื่อได้ร่างแล้วก็ต้องตรวจทานแก้ไขตัดทอนอีก รวมทั้งจัดระเบียบ วางข้อ แก้ภาษาและอื่น ๆ แล้วก็อาจต้องพิมพ์อีกครั้งแล้วจึงให้ผู้อ่านผู้คุ้นเคย เช่น บุตร ภรรยา หรือเพื่อนฝูง ช่วยอ่านเพื่อดูว่า

คนสำมัญพอจะเข้าใจเรื่องที่เขียนหรือไม่ เพราะเราอาจเข้าใจข้อความของเราไปอย่างหนึ่ง เขาอาจเข้าใจอย่างหนึ่ง จึงต้องขอความเห็นเขา พ้นจากตรงนี้ไปแล้วก็อาจจะขอร้องให้ผู้ที่เราเห็นว่าเป็นผู้มีความรู้ในแขนงนั้นหรือมีความรู้ทางภาษาสูงกว่ามาช่วยอ่านแก้ไขอีก แล้วจึงประมวลข้อแก้ไขนั้นเข้าด้วยกันก่อนพิมพ์ครั้งสุดท้าย ดังนั้นโดยเฉลี่ยแล้วบทความหนึ่ง ๆ จะได้รับการแก้ไขขัดเกลาประมาณ 4 ครั้ง และต้องพิมพ์ขึ้นอย่างน้อย 2 ครั้งจึงจะใช้ได้

V การสมนาคุณผู้เขียน

ปกติวารสารวิชาชีพมิได้มีทุนทรัพย์และรายได้มากพอที่จะตอบแทนผู้เขียนด้วยการเงินในอัตราสูงได้ ประกอบกับผู้เขียนก็ระลึกได้เองว่าตนจะไม่มีโอกาสดำรงชีพได้ด้วยการเขียนบทความทางวิชาการเพื่อรับค่าเรื่องได้เป็นอันขาด ที่เขียนมาลงส่วนมากก็เพื่อเผยแพร่ความรู้แลกเปลี่ยนความรู้กันและเพื่อชื่อเสียงของตน ของวารสารและของวิชาชีพเป็นส่วนใหญ่ แต่ก็มีวิธีการตอบแทนอยู่บ้าง ดังนี้

1. วารสารวิชาชีพบางฉบับไม่ตอบแทนผู้เขียนเป็นเงินเลย

2. มีบางฉบับที่ให้ค่าสมนาคุณเป็นเงินบ้างเล็กน้อย พอเป็นค่ากระดาษ หมึก หรือค่าจ้างคนพิมพ์ เรื่อง และค่าติดต่อเป็นกำลังใจ

3. ในกรณีที่มิได้ตอบแทนเป็นเงินมักนิยมมอบวารสารฉบับนั้น ๆ ให้หลายเล่ม เพื่อจะได้ใช้แจกจ่ายไปยังบุคคลอื่น ๆ ต่อไปตามอัธยาศัย หรือมอบค่าตอบแทนเป็นเงินเล็กน้อยและวารสารบ้างรวมกันไป

4. ในบางกรณีผู้เขียนอาจประสงค์จะใคร่ได้บทความของตนสักหลาย ๆ ชุด เพื่อแจกจ่ายแก่ผู้ที่นับถือ หรือนักศึกษา ศิษย์ เพื่อนฝูง ก็อาจจะขอร้องให้บรรณาธิการช่วยสั่งพิมพ์เรื่องนั้น ๆ เกินไว้ก็ได้ ทั้งนี้อาจจะทำได้ไม่ยากนักถ้าทราบล่วงหน้าพอสมควร ด้วยจะยังประโยชน์ให้แก่ทั้ง 2 ฝ่าย คือผู้เขียนอาจขอรับบทความของตนหลายสิบชุด จะขอวารสารทั้งฉบับเป็นจำนวนมากเช่นนี้ย่อมไม่เหมาะและคนเองก็ต้องการใช้เฉพาะที่อ่านเท่านั้น และทางฝ่ายบรรณาธิการก็จะได้ไม่ต้องตอบแทนอย่างอื่นอีก ในกรณีเช่นนี้ควรที่จะขอมาล่วงหน้า เพราะอาจขอร้องให้โรงพิมพ์พิมพ์เกินได้ตามต้องการ วิธีนี้เป็นวิธีที่ใช้อยู่มากในต่างประเทศ

5. ในกรณีที่วารสารวิชาชีพนั้นเป็นวารสารชั้นสูงในแขนงวิชาชีพนั้น ๆ และมีผู้เขียนประสงค์จะเขียนบทความเป็นจำนวนมากแล้ว ผู้เขียนเคยได้ข่าวว่า บางทีเจ้าของบทความอาจจะต้องเสียเงินเพื่อเป็นค่าอุปการะการพิมพ์ด้วยซ้ำไป หวังว่าในบ้านเมืองไทยคงจะมีผู้เขียนขนาดนั้นเข้าสักวันหนึ่ง

6. การตอบแทนผู้เขียนแนะหนังสือหรือบรรณาวิจารณ์นั้น ถ้าสำนักพิมพ์ส่งหนังสือมาให้บรรณาธิการเลือกหาผู้วิจารณ์แล้ว ผู้วิจารณ์จะได้รับหนังสือนั้นไว้เป็นการตอบแทนและจะไม่ได้รับค่าตอบแทนเป็นเงินอีก ส่วนหนังสือที่ไม่ได้นำมาวิจารณ์นั้นตกในความรับผิดชอบของบรรณาธิการที่จะจำหน่ายจ่ายแจกไปที่ใด ๆ ก็ได้

VI ประเพณีบางอย่างในวงการวารสารวิชาการ

โดยที่มีประเพณีบางอย่างยึดถือกันเป็นสากลอยู่ในวงนักศึกษาและวารสารวิทยาการมาช้านานแล้ว โดยเฉพาะในต่างประเทศแต่ก็มิได้มีกำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษร จึงใคร่ขอนำมากล่าวอย่างย่อ ๆ ไว้บ้างเท่าที่จำได้เป็นการประดับความรู้ และอาจจะใช้เป็นแนวปฏิบัติได้ต่อไป หากจะมีท่านผู้ใดเห็นควรเพิ่มเติมอีกก็ขอความกรุณาช่วยแจ้งมาด้วย คือ

1. วารสารวิชาชีพจะไม่ลงบทความซึ่งลงพิมพ์ในวารสารอื่นแล้ว โดยมิได้รับอนุญาตจากผู้พิมพ์รายแรกและมิได้ชี้แจงไว้ในวารสารของตนให้ชัดเจนว่า เรื่องนั้นลงครั้งแรกที่ใด

2. ผู้เขียนบทความไม่ควรส่งเรื่องของตนไปยังวารสารต่าง ๆ พร้อมกันหลายแห่ง เพื่อมิให้เกิดการลงซ้ำกันขึ้นได้

3. บรรณาธิการจะต้องมีมารยาทอันดีที่จะไม่กล่าวขวัญถึงเรื่องหรือตัวผู้เขียนซึ่งตนปฏิเสธไม่ลงพิมพ์ วารสารอื่นจึงลงแทน ซึ่งจะยังผลเสียหายแก่วารสารที่ลงเรื่องนั้นและผู้เขียน

4. บรรณาธิการจะมีสะเลยในอันที่จะช่วยชี้แจงข้อบกพร่องต่าง ๆ โดยเฉพาะข้อเท็จจริงที่ปรากฏในบทความให้เจ้าของเรื่องได้ทราบเพื่อให้บทความนั้นดีเด่นที่สุด

5. เจ้าของบทความไม่ควรถือว่าการปฏิเสธไม่ลงเรื่องก็ดี การขอแก้ไขบทความก็ดี เป็นการเสียหายต่อชื่อเสียงของตน เพราะบรรณาธิการมีอาจลงเรื่องที่ผู้ส่งมาลงได้ทุกฉบับ จำเป็นจะต้องเลือกสรรให้พอเหมาะแก่หน้ากระดาษและนโยบายของวารสาร การแก้ไขใด ๆ นั้นเป็นเรื่องธรรมดา

6. ในการปฏิเสธจะไม่ยอมลงพิมพ์บทความซึ่งเห็นว่าไม่เหมาะสมด้วยประการใด ๆ เช่น ไม่ตรงกับเข็มของวารสาร ผิดกฎหมาย ผิดศีลธรรม นั้น บรรณาธิการไม่จำต้องชี้แจงรายละเอียดให้เจ้าของเรื่องทราบ

7. บรรณาธิการไม่ควรอุบเรื่องที่ตนรู้อยู่ว่าจะไม่ลงพิมพ์ ควรแจ้งให้เจ้าของเรื่องทราบโดยเร็วยกเว้นแต่กรณีที่ผู้เขียนยอมสำรองเรื่องไว้ หรือไม่ทราบจะติดต่อได้อย่างไร

จะเห็นได้ว่า ประเพณีเหล่านี้เป็นเรื่องธรรมดาที่รู้ ๆ กันอยู่ทั่วไป จึงใคร่ขอวิงวอนให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องพยายามยึดถือเป็นบรรทัดฐานสืบไป จะได้มีความสะดวกสบายใจด้วยกันทุกฝ่าย

ตามที่ได้พรรณนามานี้ หวังว่าพอจะเป็นประโยชน์แก่ผู้สนใจจะเขียนเรื่องหรือจะต้องเป็นบรรณาธิการบ้างไม่มากก็น้อย ผู้เขียนคิดว่า บทความนี้แม้จะยืดยาวอยู่แล้ว ก็ยังคงจะขาดความสำคัญไปบ้าง จึงใคร่ขอความอนุเคราะห์ท่านผู้รู้ทั้งหลายได้โปรดช่วยชี้แจงแนะนำมาด้วย ทั้งนี้จะเป็นทางให้ประเทศของเราได้มีวารสารวิชาการที่มีมาตรฐานดียิ่ง ๆ ขึ้นไปในอนาคต

สำหรับผู้จะเป็นผู้เขียนหรือเป็นบรรณาธิการนั้นขอได้โปรดถือว่าบทความเรื่องนี้เป็นแต่เพียงคำแนะนำเล็ก ๆ น้อย ๆ มิใช่เรื่องที่จำต้องทำตามคำแนะนำเหล่านี้เสมอไป เพราะบางตอนอาจจะไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ที่ท่านประสบอยู่ก็ได้ นอกจากนี้ ผู้เขียนยังขอฝากความหวังว่า บทความนี้คงเป็นแนวทางให้ผู้อ่านที่ลังเลใจใคร่จะเป็นผู้เขียนบทความทางวิชาการบ้างแต่ไม่ทราบจะทำอย่างไรดี ได้โปรดลงมือเขียนเสียที และเมื่อเขียนเสร็จเรียบร้อยเมื่อใด ถ้ายังไม่ทราบจะนำลงที่ใดดีก็ขอได้โปรดส่งมาที่วารสารนี้ได้เลย รับรองว่าจะช่วยพิจารณาอย่างเต็มที่.

SUMMARY

Preparing Articles for Journals

by Amara Raksasataya

The author of this article is a faculty member of the Institute of Public Administration and the editor of the Institute's *Thai Journal of Public Administration*. His general thesis is that an increase in the number of professional journals, inevitably generated by technological progress and the consequent increase in the number of professionally trained people, will have an increasingly profound effect upon reading and writing habits.

One consequence of this change, of course, is that new writers and new editors will have to be found if the new journals are to be adequately staffed. Drawing from his experience, the author offers prospective new writers and editors a series of "hints" intended to help bridge the gap between the neophyte and the professional.

The article is divided into six parts. Part one deals with types of articles, *viz.*, research articles, articles based upon experience, and those prepared from outstanding speeches or reprints. The author suggests that new writers tackle the first type first. Part two offers suggestions on the submission of articles to professional journals. Chief among these are: (1) manuscripts should be typed and carefully edited; (2) two copies of the manuscript should be sent; (3) authors should always include a brief biographical statement with manuscripts; (4) manuscripts should never be sent to more than one journal at any one time.

Part three describes, step by step, the process of preparing an article for publication from the time the journal editor receives it to its appearance in print. Part four describes the methods of and the rationale for the numerous manuscript changes that are generally necessary prior to publication. It is the rare article that cannot be improved upon by an experienced editor. Major manuscript changes, of course, require prior approval by the author. The most frequent of these are: (1) corrections for mistakes in documentation; (2) suggestions for improving writing style; and (3) corrections in matters of content. The latter type is obviously the most serious, but also the most infrequent.

Part five deals with matters of compensation, a subject dear to the hearts of new and old writers alike. In this section he discusses various modes of compensation. In one, authors are paid in cash for manuscripts by the publishing journal. In another, their payment consists of the "honor and prestige" of publishing, but not cash. In still another, it may consist of a quantity of issues or off-prints. Lastly, the author pays the receiving journal for the right to be published.

The final section of the article deals with the general system of conventions and ethics accepted by writers and editors in many other parts of the world, but not yet generally accepted in Thailand. For example, writers should not sent copies of manuscripts to different editors at the same time. Likewise, editors should not hoard or critize manuscripts that he may reject. And finally, editors should be accorded some measure of sympathy and understanding in the performance of their jobs: to publish only that which is interesting, important, honest and readable.

รัฐวิสาหกิจในประเทศไทย และสหรัฐอเมริกา

โดย วีรวัฒน์ กาญจนดุล

I คำนำ

บทความนี้มุ่งที่จะศึกษาถึงบทบาทของรัฐบาลที่เกี่ยวกับธุรกิจ ในปัจจุบันนี้จะเห็นได้ว่ารัฐบาลไม่สามารถที่จะจำกัดการกระทำอยู่ในขอบข่ายของกิจการที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบ ความปลอดภัยของประเทศ ความยุติธรรมและกิจการต่างประเทศเท่านั้น หากยังมีหน้าที่เพิ่มพูนอีกหลายประการ รัฐบาลจำต้องรับผิดชอบในด้านเศรษฐกิจและสวัสดิภาพของสังคมด้วย หน้าที่ทางเศรษฐกิจของรัฐบาลต่าง ๆ นั้นย่อมแตกต่างกันไปแต่ละประเทศ ประเทศที่พัฒนาในทางเศรษฐกิจนั้นรัฐบาลมีหน้าที่ในการที่จะรักษาภาวะเศรษฐกิจไม่ให้ผันแปรมากนัก รักษาภาวะความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน ในด้านประเทศที่ด้อยพัฒนานั้นหน้าที่ของรัฐบาลในด้านเศรษฐกิจย่อมเพิ่มพูนยิ่งขึ้น นอกจากจะพยายามให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดี ยังจะต้องยกมาตรฐานการครองชีพและส่งเสริมความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจอีกด้วย ปัจจุบันอาจกล่าวได้ว่าแนวความคิดแบบ laissez-faire ได้หมดสิ้นไปแล้ว รัฐบาลทุกประเทศจำต้องมีบทบาททางเศรษฐกิจไม่มากก็น้อย

บทบาทของรัฐบาลในทางเศรษฐกิจอาจแยกพิจารณาได้เป็น 2 ประการด้วยกัน ประการแรก รัฐบาลเข้าควบคุมธุรกิจให้ดำเนินงานไปโดยราบรื่นและบรรลุวัตถุประสงค์ของส่วนรวมคือความเจริญรุ่งเรืองโดยออก ก.ม. ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เป็นกรอบให้ธุรกิจปฏิบัติตาม โดยรัฐบาลเป็นผู้ดูแลให้ปฏิบัติไปตามกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ประการที่สอง รัฐบาลเข้าดำเนินธุรกิจด้วยตนเอง ซึ่งในกรณีนี้หากเป็นประเทศที่ปกครองโดยระบอบคอมมิวนิสต์ รัฐบาลก็จะเข้าเป็นเจ้าของและผู้ประกอบการธุรกิจทุกชนิด หากเป็นระบอบสังคมนิยม องศาแห่งการก้าวก่ายเสรีภาพของการประกอบการของเอกชนก็จะลดลง ส่วนในระบอบประชาธิปไตยนั้น รัฐบาลจำต้องเคารพในสิทธิ เสรีภาพของเอกชน จึงถือหลักที่จะเข้าดำเนินธุรกิจในขอบเขตจำกัดและที่เห็นว่าจำเป็น ซึ่งก็แตกต่างไปในแต่ละประเทศแต่ละรัฐบาล เนื่องจากความคิดเห็นทางการเมืองและภาวะเศรษฐกิจของประเทศในแต่ละสมัย

การศึกษาในเรื่องนี้จำกัดขอบเขตการศึกษาในประการที่สองเท่านั้น โดยจะศึกษาถึงบทบาทของรัฐบาลในกรณีที่เข้าดำเนินงานธุรกิจด้วยตนเอง เนื่องจากได้พิจารณาเห็นว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจและความเป็นอยู่ของประชาชนโดยทั่วไป และรัฐบาลได้ใช้จ่ายเงินจากงบประมาณเป็นจำนวนมากไปเพื่อการนี้ นอกจากนั้นผลสำเร็จหรือความล้มเหลวใด ๆ ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานธุรกิจของรัฐบาล ย่อมยังผลกระทบต่อประชาชนโดยทั่วไป

เพื่อที่จะให้บทความนี้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นและมีลักษณะเป็นการบริหารเปรียบเทียบ จึงได้มีการศึกษาเปรียบเทียบการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยกับสหรัฐอเมริกา เพื่อเป็นการเปรียบเทียบระหว่างประเทศตะวันออกกับตะวันตก สังคมเกษตรกรรมกับอุตสาหกรรม จะได้เห็นถึงข้อแตกต่างและคล้ายคลึงกัน อันจะเป็นประโยชน์ต่อการคิดดัดแปลงมาใช้ในประเทศไทยให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

การดำเนินการศึกษานี้จำเป็นอยู่เองที่จะต้องใช้การค้นคว้าจากห้องสมุดโดยการค้นคว้าจากตำรา เอกสารทางราชการ และความคิดเห็นของบุคคลบางคน การศึกษานี้เป็นการศึกษาอย่างกว้าง ๆ เพื่อเป็นแนวทางในการค้นคว้าโดยละเอียดต่อไปในภายหน้า

II วัตถุประสงค์ของรัฐวิสาหกิจ

ได้กล่าวแล้วในเบื้องต้นว่ารัฐบาลไม่อาจที่จะหลีกเลี่ยงหน้าที่ในทางเศรษฐกิจได้ ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ รัฐบาลควรจะควบคุมเศรษฐกิจด้วยกฎหมายและระเบียบแบบแผนเท่านั้นหรือจะเข้าดำเนินการเอง เหตุผลโดยทั่วไปของการที่รัฐบาลเข้าทำธุรกิจนั้นอาจประมวลได้ 2 ทางด้วยกัน คือ[1]

ก. พิจารณาจากนโยบายทางสังคมเป็นส่วนใหญ่

1. เพื่อสนองรับวิกฤตการณ์ เช่น สงครามและเศรษฐกิจตกต่ำ
2. เพื่อเตรียมสงครามหรือประโยชน์ด้านทหารหรือการเมือง
3. เพื่อสงวนทรัพยากรธรรมชาติไม่ให้สูญเสียมากเกินไป
4. เพื่อบริการทางสังคม

---

[1] Marshall E. Dimock, *Business and Government* (New York: Henry Holt and Company, 1953), pp. 561–562.

5. ผูกขาดด้านภาษี เช่น ยาสูบ
6. ผูกขาดด้านกิจการสาธารณะ
7. เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของระบอบสังคมนิยม
8. เนื่องจากเครื่องมือการควบคุมของรัฐบาลไม่เป็นผล

ข. จากเหตุการณ์พิเศษ

1. ความไม่พอใจของผู้บริโภคในการดำเนินอุตสาหกรรมบางประเภท
2. ความเชื่อมั่นในความซื่อสัตย์และประสิทธิภาพของรัฐบาลเป็นสาเหตุให้ผู้บริโภคนิยมให้รัฐบาลทำกิจการอย่างหนึ่งอย่างใด
3. กิจการหากำไร ซึ่งอาจมีกำไร เช่น การต้มกลั่นสุรา
4. เกณฑ์ของการเป็นเจ้าของและประกอบกิจการโดยรัฐบาล อาจจะเป็นผลดีกว่าการออกกฎเกณฑ์บังคับธุรกิจเอกชน
5. พยายามที่จะกำจัดคอร์รัปชั่น
6. อาจเป็นสาเหตุทางการเมือง
7. เนื่องจากเอกชนมีทุนไม่เพียงพอ
8. รัฐบาลต้องการสินค้าและบริการอย่างหนึ่งอย่างใดมากก็ดำเนินงานเอง

ที่กล่าวมานี้เป็นเหตุผลทั่วๆไป ในการที่รัฐบาลเข้าดำเนินงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเหตุผลของแต่ละประเทศย่อมแตกต่างกันและผันแปรไปตามกาลสมัย ใน ส.ร.อ. แม้จะเป็นประเทศที่ได้ชื่อว่ามีการค้าโดยเสรี รัฐบาลก็ยังจำต้องเข้าดำเนินธุรกิจในบางเรื่องโดยเหตุที่ว่า ความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนนั้นจะมีขึ้นได้ก็โดยที่ธุรกิจและรัฐบาลเข้าใจกันและร่วมมือกันในผลประโยชน์ร่วมกัน[2] ใน ส.ร.อ. วัตถุประสงค์ของการมีรัฐวิสาหกิจเนื่องมาจากกิจการที่เอกชนไม่สามารถกระทำได้หรือไม่ประสงค์จะกระทำกิจการที่เกี่ยวกับการทหาร เพื่อส่งเสริมกิจการของเอกชนให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น และเนื่องจากเหตุผลทางการเมือง[3] นอกจากนี้ยังเป็นสาเหตุเนื่องมาจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ

---

[2] *Ibid.*, p. 15

[3] Harold D. Koontz, *Government Control of Business* (New York: Houghton Mifflin Company, 1941), p. 851.

ในประเทศไทยเนื่องจากเป็นสังคมกสิกรรม (Agraria society) และเป็นประเทศที่ยังด้อยพัฒนา (Underdeveloped country) จึงมุ่งไปในทางที่จะพัฒนาประเทศให้เจริญทัดเทียมกับประเทศตะวันตก รัฐบาลจึงพยายามเข้าดำเนินการในด้านต่าง ๆ ที่เห็นว่าจะทำให้ประเทศเจริญก้าวหน้าไปโดยรวดเร็ว ฉะนั้น กิจการด้านรัฐวิสาหกิจจึงกว้างขวางกว่าใน ส.ร.อ. วัตถุประสงค์ของการที่ดำเนินงานรัฐวิสาหกิจก็คือ "...เพื่อดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์ หรือเพื่อเป็นประโยชน์ในการเศรษฐกิจหรือช่วยเหลือในการครองชีพหรืออำนวยบริการแก่ประชาชน"[4] จากวัตถุประสงค์ที่กล่าวมานี้ จะเห็นได้ว่าเป็นวัตถุประสงค์ที่กว้างขวางมากจนไม่อาจจำกัดลงไปได้อย่างแน่ชัดว่า สิ่งใดบ้างที่ควรจะกระทำ นอกจากเหตุผลดังกล่าวแล้วยังมีเหตุผลอื่นอีกด้วย เช่น "เพื่อที่จะให้เศรษฐกิจตกอยู่ในมือคนไทยบ้าง เพราะปัจจุบันเศรษฐกิจตกอยู่ในมือของชาวต่างด้าว รัฐบาลจึงจำต้องเข้าส่งเสริมชาวไทยหรือดำเนินการเอง"[5] นอกจากนั้น ยังมีวัตถุประสงค์เพื่อกิจการทหาร เพื่อแสวงหากำไร เพื่อเหตุผลทางการเมือง และเพื่อส่งเสริมเศรษฐกิจ

วัตถุประสงค์ของการที่รัฐบาลไทยเข้าดำเนินการรัฐวิสาหกิจนั้นมีหลายประการดังที่กล่าวแล้ว ต่อไปนี้จะได้พิจารณาวัตถุประสงค์ของรัฐบาลตามความคิดเห็นของ ดร. ป่วย อึ้งภากรณ์ ซึ่งมีดังนี้[6]

1. ต้องการให้ประเทศไทยเราเป็นประเทศอุตสาหกรรมขึ้นบ้าง หมายความว่าให้ประเทศชาติเจริญให้ทันประเทศอื่น ไม่ใช่จะอาศัยพึ่งการส่งข้าวและยางดิบกุกเท่านั้น ต้องการจะให้ประชาชนมีรายได้ดี และเข้าใจว่าตราบใดถ้าเรายังเป็นประเทศกสิกรรมอยู่ ประเทศชาติก็จะเจริญสู้ประเทศอื่น ๆ ที่เป็นประเทศอุตสาหกรรมไม่ได้

2. รัฐบาลชุดต่าง ๆ รู้สึกว่าการทำนา (sic) และประกอบกิจการค้าส่วนมากมักตกอยู่ในมือของชนต่างชาติ เช่น เพ่งเล็งไปถึงชาวจีนที่ประกอบการค้าอยู่ในเวลานี้ ส่วนการค้าใหญ่ ๆ ก็เป็นของฝรั่งโดยมาก ของคนไทยเองไม่ค่อยมีการทำการค้าขนาด

---

[4] พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 ม. 8, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 70 ตอนที่ 14 ลงวันที่ 17 ก.พ. 2496 น. 268.

[5] สัมภาษณ์หัวหน้ากองตลาดการค้า, กรมการค้าภายใน, กระทรวงเศรษฐการ, สิงหาคม 2504

[6] ป่วย อึ้งภากรณ์, *การคลัง* (พระนคร : บริษัทประมวลมิตร จำกัด, 2498), น. 187 – 188

ที่สำคัญของเราเองเลย เมื่อเป็นเช่นนี้รัฐบาลก็มีความจำเป็นถึงแม้ว่าเราจะมีเอกราชในทางอื่น ๆ โดยสมบูรณ์แล้วก็ตาม แต่ก็นับว่าเรายังไม่มีเอกราชโดยแท้จริงในทางเศรษฐกิจ ฉะนั้นจึงมีนโยบายส่งเสริมให้คนไทยประกอบการทางเศรษฐกิจให้มากขึ้น แต่เอกชนไทยก็ไม่มีความรู้ความชำนาญหรือทุนรอนริเริ่มเพียงพอที่จะลงมือดำเนินงานด้วยตนเองได้ จึงเห็นว่ารัฐบาลควรจัดทำเสียเองคงเหมาะกว่า

3. เพราะถือเหตุผลที่เกิดขึ้นในต่างประเทศเป็นตัวอย่าง คือ ถ้าเอกชนมีเสรีภาพในการประกอบรัฐพาณิชย์ (sic) และการค้าของตนเองแล้ว ถ้าใครมีความฉลาดแหกมปะช่องหรือโอกาสเหมาะก็จะประสบความร่ำรวยโดยรวดเร็ว และพวกนี้ก็จะเป็นนายทุน แล้วตั้งอัตราค่าจ้างแรงงานของลูกจ้างไม่เหมาะสมกับประโยชน์ที่ตนได้มาเลย ดังนั้นในต่างประเทศจึงคิดเห็นว่าโดยให้รัฐบาลดำการประกอบรัฐพาณิชย์ (sic) เข้ามาทำเสียเอง แล้วให้ราษฎรเข้าร่วมเป็นเจ้าของรวมกันก็จะทำให้ความอยุติธรรมน้อยลงไป

อย่างไรก็ตาม แม้จะเป็นที่ยอมรับกันว่าสมควรจะมีรัฐวิสาหกิจ แต่ก็มีปัญหาว่าควรจะทำเพียงใดจึงจะเหมาะสม ส.ร.อ. นั้นเป็นประเทศที่เป็น "Free economy" และเป็นประเทศที่เจริญมากจึงมีแนวความคิดไปในด้าน "Individualistic" คือคำนึงถึงผลประโยชน์ของเอกชนเป็นส่วนใหญ่ รัฐบาลพยายามที่จะไม่เข้าทำธุรกิจแข่งขันกับเอกชน หรือเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินธุรกิจของเอกชน ดังจะเห็นได้ว่า แม้กิจการสาธารณูปโภคซึ่งรัฐบาลต่าง ๆ มักเข้าดำเนินการ ส.ร.อ. ก็ให้เอกชนดำเนินงานเป็นส่วนใหญ่[7] รัฐบาลจะเข้าทำธุรกิจก็เฉพาะเรื่องที่เกี่ยวกับการทหาร หรือเพื่อแก้ไขภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ หรือกิจการที่กระทบถึงความสงบสุขของประชาชนโดยส่วนรวมเท่านั้น

สำหรับในประเทศไทยนั้น เนื่องจากสภาพความเป็นอยู่และฐานะทางเศรษฐกิจแตกต่างกับ ส.ร.อ. มาก วัตถุประสงค์ของการทำรัฐวิสาหกิจจึงแตกต่างออกไป งานด้านรัฐวิสาหกิจของไทยจึงเป็นไปในรูปที่รัฐบาลเข้าดำเนินการต่าง ๆ ที่เห็นว่าจะทำให้ประเทศเจริญก้าวหน้า อย่างไรก็ตาม ควรที่จะระลึกไว้เสมอว่า ความก้าวหน้าของประเทศนั้นไม่อาจเกิดขึ้นได้จากการกระทำของ public sector แต่เพียงฝ่ายเดียว แต่จะต้องเป็นการร่วมมือกันระหว่าง public sector และ private sector ในประเทศไทยเรานั้นจริงอยู่อาจมี

[7] Dimock, *op. cit.*, p. 550.

ผู้แย้งว่าจะยึดหลักแบบของ ส.ร.อ. ไม่ได้ สภาพต่าง ๆ แตกต่างกันแต่เราก็อาจอาศัยหลักเกณฑ์บางประการได้ โดยต้องคำนึงว่าไม่ได้มีแต่เพียงรัฐบาลแต่ผู้เดียวเท่านั้นที่จะสามารถประกอบกิจการต่าง ๆ ให้ลุล่วงไปด้วยดี เอกชนอาจจะมีความสามารถเหนือรัฐบาลหากแต่ขาดแคลนเงินทุนและอุปกรณ์อื่น ๆ จึงควรที่รัฐบาลจะพิจารณาส่งเสริมการประกอบการของเอกชนมากกว่าที่จะคิดดำเนินการไปเองในเรื่องต่าง ๆ ดังที่เป็นอยู่ในขณะนี้

III ลักษณะของรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจในประเทศไทยเราอาจจะแบ่งพิจารณาได้ในหลายทรรศนะ ในทรรศนะแรกนี้จะพิจารณาตามที่แบ่งไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีดังนี้

1. แบ่งตามที่จำแนกไว้ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ[8]

ก. องค์การและโรงงานแยกเป็น

(1) กิจการที่ตั้งโดยกฎหมายเอกเทศ เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย การไฟฟ้ายันฮี องค์การสะพานปลา

(2) กิจการที่ตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การ พ.ศ. 2496 เช่น องค์การเชื้อเพลิง องค์การสวนสัตว์

(3) กิจการที่ตั้งในลักษณะอื่น อาทิ โดยมติคณะรัฐมนตรี เช่น องค์การสวนยางนาบอน โรงงานไพ่ โรงงานเภสัชกรรม

ข. ธนาคารและบริษัทจำกัด ธนาคารบางแห่งจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเอกเทศ เช่น ธนาคารเพื่อการส่งออก บางแห่งก็จัดตั้งและดำเนินการในลักษณะธนาคารพาณิชย์ และรัฐบาลมีหุ้น เช่นธนาคารมณฑล ธนาคารกรุงเทพ ฯ

ส่วนบริษัทจำกัดที่ถือเป็นรัฐวิสาหกิจนั้นรัฐบาลต้องมีหุ้นเกิน 50 % เช่น บริษัทเดินอากาศไทย จำกัด บริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติ จำกัด สำหรับบริษัทจำกัดที่รัฐบาลถือหุ้นไม่ถึง 50 % นั้นไม่อยู่ในความหมายของคำว่ารัฐวิสาหกิจ เช่น ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด บริษัทชลประทานซีเมนต์ จำกัด

---

[8] สำนักงบประมาณ, *งบประมาณสังเขปประจำปีงบประมาณปี 2504* (พระนคร : บริษัทคณะช่าง จำกัด, 2503.)

ค. กิจการอื่น กิจการเหล่านี้มีลักษณะต่างจากที่กล่าวมาแล้วซึ่งได้แก่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล โรงรับจำนำของรัฐบาลเป็นต้น

การแบ่งตามลักษณะที่ 1 นี้เป็นการแบ่งตามกฎหมายซึ่งไม่ช่วยให้เกิดความเข้าใจในรัฐวิสาหกิจดีขึ้น เป็นแต่เพียงชี้ให้เห็นแบบของกิจการที่ตั้งขึ้นว่ามีฐานะทางกฎหมายอย่างไร ดังนั้นจึงควรที่จะพิจารณาในลักษณะที่ 2 ต่อไป คือ

2. แบ่งตามหน่วยราชการที่รัฐวิสาหกิจสังกัด[9]

(1) สำนักนายกรัฐมนตรี เช่น องค์การพลังงานลิกไนท์ บริษัทไทยโทรทัศน์ จำกัด การไฟฟ้ายันฮี เป็นต้น

(2) กระทรวงกลาโหม ส่วนใหญ่เป็นกิจการเพื่อการบำรุงทางทหารแต่กิจการบางประเภทก็ไม่สู้จะเกี่ยวกับการทหาร โรงกลั่นน้ำมันฝาง องค์การเชื้อเพลิง องค์การทอผ้า องค์การแก้ว บริษัทอุตสาหกรรมไม้ (Wood Industry Co., Ltd.)

(3) กระทรวงการคลัง กิจการของรัฐวิสาหกิจเป็นธนาคารการประกอบการผูกขาด และอุตสาหกรรมบางประเภท เช่น ธนาคารออมสิน ธนาคารเกษตร บริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติ จำกัด บริษัทกระสอบอีสาน จำกัด โรงงานยาสูบ ฯ ลฯ

(4) กระทรวงเกษตร เช่น องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ บริษัทข้าวไทย จำกัด บริษัทไม้อัดไทย จำกัด องค์การสะพานปลา

(5) กระทรวงคมนาคม เกี่ยวกับกิจการขนส่ง เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย การท่าเรือแห่งประเทศไทย องค์การ ร.ส.พ.

(6) กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าหน่วยงานรัฐวิสาหกิจก้าวหน้าไปกว่าหน้าที่ที่ควรจะมี เช่น องค์การไฟฟ้านครหลวง องค์การเลี้ยงไก่เป็นต้น

(7) กระทรวงศึกษาธิการ มี องค์การนาฏศิลป์

(8) กระทรวงสหกรณ์ เช่น ธนาคารเพื่อการสหกรณ์ บริษัทเกลือไทย จำกัด

(9) กระทรวงสาธารณสุข มี โรงงานเภสัชกรรม

---

[9] สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, *รายชื่อรัฐวิสาหกิจ* (โรเนียว)

(10) กระทรวงอุตสาหกรรม เกี่ยวกับกิจการอุตสาหกรรม เช่น องค์การอุตสาหกรรมน้ำตาลไทย องค์การเหมืองแร่ โรงงานกระดาษไทย โรงงานคลิป โรงงานกาว โรงงานยาขัดรองเท้า ฯลฯ

(11) กระทรวงเศรษฐการ องค์การคลังสินค้า องค์การตลาด และบริษัทจังหวัดอีกประมาณ 30 แห่ง

จากการแบ่งตามสังกัดจะเห็นได้ว่ารัฐวิสาหกิจบางประเภทไม่ควรสังกัดอยู่ในกระทรวงที่อยู่ในปัจจุบัน การที่รัฐวิสาหกิจสังกัดอยู่ในกระทรวงใดนั้นก็เนื่องมาจากกระทรวงนั้น ๆ เป็นผู้ริเริ่มก่อตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นขึ้นมากกว่าที่จะพิจารณาถึงลักษณะงานและความเหมาะสม เช่น องค์การพลังงานลิกไนท์ขึ้นอยู่กับสำนักนายกรัฐมนตรี องค์การแก้วและบริษัทอุตสาหกรรมไม้ จำกัด ขึ้นอยู่กับกระทรวงกลาโหม บริษัทกระสอบอีสาน จำกัด และ โรงงานกระดาษบางปะอิน ขึ้นอยู่กับกระทรวงการคลัง องค์การเลี้ยงไก่ขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทย ดังนี้เป็นต้น กิจการบางอย่างก็เป็นกิจการที่รัฐบาลไม่ควรจะเข้ามาดำเนินงานเพราะไม่คุ้มกับการลงทุนและการเสี่ยง เช่น โรงงานคลิป โรงงานทำกาว และโรงงานทำยาขัดรองเท้าของกระทรวงอุตสาหกรรม รัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ของที่สังกัดกระทรวงเศรษฐการนั้นเป็นบริษัทจังหวัดซึ่งกิจการไม่ค่อยราบรื่น เนื่องจากขาดสมรรถภาพในการหารายได้ บริษัทเหล่านี้ตั้งอยู่ได้ด้วยการช่วยเหลือของทางราชการ เป็นตัวแทนจำหน่ายสินค้าผูกขาด เช่น สุรา ยาสูบ ฯลฯ ในปัจจุบันนี้อภิสิทธิ์เหล่านี้หมดไปแล้ว จึงทำให้ฐานะของบริษัทจังหวัดโดยทั่วไปอยู่ในฐานะลำบากและเป็นภาระหนักแก่กระทรวงเศรษฐการ

ลักษณะของรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยได้พิจารณามาแล้ว 2 รูปด้วยกัน หากจะให้เข้าใจแจ่มชัดยิ่งขึ้นก็ควรจะพิจารณาในลักษณะของงานที่ทำดังต่อไปนี้

(3) แบ่งตามลักษณะของงาน

(1) กิจการสาธารณูปโภค ที่จัดทำโดยรัฐบาลมี ไฟฟ้าและประปา (หน้าที่ของเทศบาล) แต่กิจการประปาส่วนใหญ่เท่านั้นจัดทำโดยเทศบาล

(2) อุตสาหกรรมและการก่อสร้าง กิจการประเภทนี้แบ่งแยกกันทำในกระทรวงต่าง ๆ ส่วนใหญ่อยู่ในกระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงการคลัง

(3) การคมนาคมและขนส่ง ทำโดยกระทรวงคมนาคม

(4) การค้า ส่วนใหญ่ทำโดยกระทรวงเศรษฐการ

(5) ธนาคาร กิจการธนาคารของไทยเกือบทุกแห่ง รัฐบาลมีส่วนเกี่ยวข้องด้วยทั้งนั้น ส่วนใหญ่สังกัดกระทรวงการคลัง

(6) กิจการอื่นๆกิจการผูกขาดเพื่อหารายได้อยู่ในกระทรวงการคลัง นอกจากนั้น เป็นกิจการเบ็ดเตล็ดในกระทรวงต่าง ๆ

จากการพิจารณาลักษณะของรัฐวิสาหกิจตามที่กล่าวมาข้างบนนี้ จะเห็นได้ว่ารัฐวิสาหกิจของไทยมีมากมายและแตกต่างกันออกไปตามแต่ความประสงค์ของแต่ละหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้น

ลักษณะของรัฐวิสาหกิจใน ส.ร.อ. นั้น มีลักษณะดังนี้[10]

1. กิจการซึ่งช่วยธุรกิจของเอกชนในด้านการเงินและความช่วยเหลืออื่น ๆ และพยายามสนองความต้องการโดยตรงของสังคม

2. กิจการซึ่งมีความสำคัญทางสังคมแม้จะไม่ได้กำไรก็ตาม

3. กิจการที่ธุรกิจเอกชนไม่สามารถทำได้ดี

4. กิจการที่เกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐบาลซึ่งไม่มีลักษณะเป็นการค้า เช่น ไปรษณีย์

จากลักษณะของกิจการที่ดำเนินการโดยรัฐวิสาหกิจจะเห็นได้ว่าเป็นกิจการที่พยายามจะไม่เข้าไปแข่งขันกับเอกชนและก้าวก่ายเสรีภาพในทางธุรกิจของเอกชน กิจการส่วนใหญ่เป็นการส่งเสริมธุรกิจของเอกชนและความเป็นอยู่ของประชาชน เช่นสถาบันเครดิตและธนาคาร บริษัทประกันภัย อาคาร กำลังไฟฟ้า กิจการเกี่ยวกับการทหาร และการสงวนทรัพยากร ซึ่งกิจการเหล่านี้เป็นกิจการส่วนใหญ่ของรัฐวิสาหกิจของ ส.ร.อ. ในปัจจุบัน[11]

ในระหว่างสงครามโลกและระหว่างเศรษฐกิจตกต่ำ จำนวนของรัฐวิสาหกิจได้เพิ่มขึ้นมากเพื่อรับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น หลังจากวิกฤติการณ์ต่าง ๆ หมดไปแล้ว จำนวนรัฐวิสาหกิจก็ลดลงเพราะหมดความจำเป็นแล้ว ซึ่งในเรื่องนี้แตกต่างกับในประเทศไทยมาก

---

[10] A.H. Hanson (ed.), *Public Enterprise* (Brussels: International Institute of Administrative Science, 1955) p. 28.

[11] Dimock, *op. cit.*, p. 550.

เนื่องจากในประเทศไทยนั้น องค์การหรือหน่วยงานใด ๆ ก็ตามที่จัดตั้งโดยรัฐบาลมักจะไม่ค่อยเลิกล้มแม้จะหมดความจำเป็นหรือลักษณะของงานเปลี่ยนไปก็ตาม

เมื่อพิจารณาถึงลักษณะของรัฐวิสาหกิจระหว่างไทยและสหรัฐอเมริกาจะเห็นได้ว่าแตกต่างกันมาก ซึ่งเกิดจากความแตกต่างทางเศรษฐกิจ ความเจริญ และความคิดเห็นในทางการเมือง ลักษณะของรัฐวิสาหกิจของสหรัฐอเมริกาเป็นไปในรูปของความช่วยเหลือในธุรกิจเอกชนและเปิดโอกาสมากที่สุดเท่าที่จะสามารถทำได้แก่เอกชนเพื่อดำเนินธุรกิจ แต่สำหรับในประเทศไทยนั้นรัฐบาลพยายามทำทุกสิ่งที่เห็นว่าประเทศควรมี หากจะให้เหมาะสมแล้ว รัฐบาลควรจะตัดสินใจให้แน่นอนว่า งานใดที่รัฐบาลจะเป็นผู้ดำเนินการเอง[12] และจะต้องยอมรับว่า เพียงแต่รัฐบาลเท่านั้นจะไม่สามารถทำให้ประเทศก้าวหน้าได้ด้วยดีต้องอาศัยความร่วมมือจากเอกชนด้วย การทำรัฐวิสาหกิจนั้น จะต้องคำนึงว่า

> ...เรามีวิชาการเพียงพอหรือไม่...รัฐบาลเราได้เตรียมพร้อมแล้วหรือยัง ในการที่จะดำเนินการอุตสาหกรรม คือรัฐบาลมีผู้จัดการและวิธีการจัดการรัฐพาณิชย์ต่าง ๆ อันดีและมีสมรรถภาพพอสมควรหรือยัง...ผู้ประกอบกิจการต่างหูต่างตารัฐบาล ต้องเป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริต เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมเป็นใหญ่ ไม่มีการเห็นแก่ตัว...ต้องมีความละเอียดถี่ถ้วนและเอาใจใส่ในการงานที่ตนได้รับมอบหมาย อย่าถือตัวว่าเป็นข้าราชการบางจำพวกซึ่งคอยชี้นิ้วหรือให้ประชาชนมาพินอบพิเทา[13]

หากจะให้รัฐวิสาหกิจเป็นผลดีแก่ประเทศก็ควรที่จะปรับปรุงรัฐวิสาหกิจของไทยจากที่เป็นอยู่ในขณะนี้ โดยลักษณะของรัฐวิสาหกิจควรเป็น ในเรื่องกิจการสาธารณูปโภค กิจการบางอย่างซึ่งมีลักษณะผูกขาดหากำไร เช่น ยาสูบ กิจการที่จำเป็นโดยแท้จริงต่อการทหาร และกิจการที่ประชาชนไม่สามารถประกอบได้หรือไม่เต็มใจที่จะดำเนินการ ข้อสังเกตประการหนึ่งก็คือ กิจการใดที่จำเป็นเอกชนควรที่จะจัดทำแต่ไม่สามารถทำได้เนื่องจากขาดทุนหรือการเสี่ยงสูง รัฐบาลควรเข้าจัดทำ ต่อไปเมื่อเอกชนสามารถทำได้ก็ควรให้เอกชนรับดำเนินงานต่อไปหรือเข้ามาร่วมด้วย

---

[12] John A. Loftus, *Economic Planning Notes*, No. 3., 1959 (Mimeographed) แปลโดยผู้เขียน

[13] ป่วย อึ้งภากรณ์, *op. cit.*, น. 188–190.

IV การดำเนินงานและการควบคุมของรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจในประเทศไทยนั้นสังกัดอยู่กับหน่วยราชการต่าง ๆ 11 หน่วยดังได้กล่าวแล้วในตอนที่สาม การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจนั้นดำเนินไปโดยมีคณะกรรมการ[14] ของรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นผู้ควบคุมชั้นหนึ่งและขึ้นต่อกระทรวงที่สังกัดอีกชั้นหนึ่ง การดำเนินงานจึงเป็นไปตามข้อบังคับของแต่ละหน่วยงาน[15] ซึ่งอาจมีการแตกต่างกันไป และลักษณะของการดำเนินงานก็ย่อมแตกต่างกันไปตามลักษณะของรัฐวิสาหกิจ รัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลก็มีอิสระในการดำเนินงานมากกว่าที่ไม่เป็นนิติบุคคล และรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลมีส่วนในเงินทุนเกิน 50% แต่ไม่ถึง 100% มีอิสระมากกว่าที่รัฐบาลมีส่วนในเงินทุน 100%

ปัญหาที่น่าสนใจเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจก็คือ ผู้บริหารงานชั้นผู้ใหญ่ในรัฐวิสาหกิจมักจะเป็นข้าราชการซึ่งไปทำงานนอกเหนือจากงานประจำที่มีอยู่ในราชการ การดำเนินงานจึงอาจไม่ประสบผลดีเท่าที่ควร เนื่องจากได้นำระบบการปฏิบัติงานของทางราชการไปใช้ ซึ่งทำให้การทำงานล่าช้าไม่เหมาะสมแก่รัฐวิสาหกิจบางประเภทที่ต้องการให้มี flexibility ในการดำเนินงานเช่นเดียวกับธุรกิจทั้งหลาย นอกจากนั้นปัญหายังมีอีกมากมายหลายประการ เช่น การทำงานของข้าราชการที่มีตำแหน่งทางรัฐวิสาหกิจไม่มีเวลาเต็มที่ การติดต่อกับประชาชนมีลักษณะเป็นราชการ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่ในรัฐวิสาหกิจบางท่านเป็นข้าราชการหรือแต่งตั้งขึ้นตามหลักเกณฑ์ของทางราชการจึงเกิดปัญหาขึ้นว่าบุคคลเหล่านี้มีความรู้ความสามารถเพียงพอหรือไม่ในการดำเนินธุรกิจ ทั้งนี้เพราะการดำเนินงานทางธุรกิจนั้นมีลักษณะแตกต่างกับทางราชการมาก จึงเป็นการไม่ถูกต้องที่จะสันนิษฐานว่า ผู้ที่สามารถในทางราชการจะมีความสามารถในทางธุรกิจด้วย

ในด้านการควบคุม รัฐวิสาหกิจถูกควบคุมโดยคณะกรรมการซึ่งแต่งตั้งขึ้นโดยกระทรวงทบวงกรมเจ้าสังกัดและมีผู้แทนกระทรวงการคลังเป็นกรรมการร่วมด้วย[16] การควบคุมนั้นทางรัฐบาลควบคุมในทุก ๆ ด้าน ทั้งด้านการดำเนินงาน บุคคล การเงิน ฯลฯ

---

[14] ระเบียบการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2504 น. 5 (โรเนียว)

[15] ข้อบังคับว่าด้วยวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับการเงินขององค์การ พ.ศ. 2495, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 69 ตอนที่ 25 ลงวันที่ 15 เมษายน 2495

[16] ระเบียบการบัญชี ฯ, *op.cit.*

แม้จะมีการควบคุมอย่างเต็มที่แล้วก็ตามยังปรากฏว่า รัฐวิสาหกิจหลายแห่งดำเนินงานไปได้ไม่ได้ผลดี สาเหตุของการล้มเหลวในการดำเนินงานอาจอนุมานได้ว่าเกิดจาก

1. การควบคุมรัฐวิสาหกิจโดยกระทรวงทบวงกรมนั้นในบางกรณีอาจไม่ได้ผลทั้งนี้เนื่องจากผู้บริหารงานในรัฐวิสาหกิจนั้นก็เป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในกระทรวงทบวงกรมนั้น ดังนั้น ความมุ่งหมายที่จะให้มีการควบคุม 2 ระดับคือ โดยคณะกรรมการและโดยกระทรวงทบวงกรมจึงอาจเป็นผลในกรณีแรกแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น ซึ่งในปัญหาข้อนี้อาจหาทางขจัดได้โดยการแยกผู้บริหารงานในรัฐวิสาหกิจกับข้าราชการให้ต่างหากจากกัน

2. การบริหารงานโดยข้าราชการและการควบคุมอย่างเคร่งครัดในบางกรณีทำให้รัฐวิสาหกิจขาดลักษณะความคล่องตัว (flexibility) ในการดำเนินงานซึ่งเป็นอุปสรรคประการหนึ่งต่อความสำเร็จของการดำเนินกิจการ

3. การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจจะเป็นไปด้วยดีจำเป็น "จะต้องมีระบบการรายงานที่ดีระหว่างรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องเสียก่อน แต่เท่าที่ผ่านมาการรวบรวมสถิติการเงิน และการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจไม่ได้ผลเท่าที่ควร"[17]

4. การดำเนินกิจการบางประเภทแม้จะปรากฏว่าไม่ได้รับผลสำเร็จและกิจการขาดทุนเป็นภาระแก่งบประมาณแผ่นดินก็ยังคงดำเนินงานต่อไป จะเห็นได้ว่ารัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ที่ตั้งขึ้นมาไม่ค่อยจะได้เลิกล้ม การที่รัฐบาลไม่ยอมเลิกล้มรัฐวิสาหกิจแม้ว่าความจำเป็นในการดำเนินงานจะหมดไปแล้ว หรือรัฐวิสาหกิจทำงานไม่ประสบผล ทำให้รัฐวิสาหกิจโดยทั่วไปมีลักษณะการดำเนินงานที่ไม่เหมาะสม

ในปัจจุบันนี้มีสิ่งที่น่ายินดีคือรัฐบาลได้เห็นความสำคัญของรัฐวิสาหกิจและยอมรับในความไม่เหมาะสมของรัฐวิสาหกิจในปัจจุบัน และหาทางปรับปรุง ดังจะเห็นได้จากการประชุมคณะกรรมการบริหารสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ เมื่อวันจันทร์ที่ 17 เมษายน 2504 โดยคณะกรรมการบริหารได้พิจารณาการดำเนินงานและการเงินของรัฐวิสาหกิจโดยทั่ว ๆ ไป ในที่สุดคณะกรรมการบริหารเห็นว่า

---

[17]อำนวย วีรวรรณ, "รัฐวิสาหกิจ". *เศรษฐศาสตร์*, 6 พ.ย. 2502 น. 121–122.

1. ในปัจจุบันนี้รัฐวิสาหกิจมีจำนวนมากแต่ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินงานยังไม่แจ่มแจ้งว่ากิจการเหล่านี้ได้ผลประการใด หลายกรณีปรากฏว่าการดำเนินการไม่ดีพอ และเป็นภาระแก่รัฐบาลในด้านการเงินจึงควรมีการสำรวจ และศึกษาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินงานและการเงินของรัฐวิสาหกิจเหล่านั้น เพื่อให้ทราบถึงสภาพของรัฐวิสาหกิจ สำหรับรัฐบาลพิจารณาในแง่นโยบาย การสำรวจและศึกษา ข้อเท็จจริงควรให้ผู้เชี่ยวชาญต่างประเทศ เช่น พี.เอ.เอส. เป็นผู้ทำร่วมกับเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะที่ปรึกษาเกี่ยวกับองค์การรัฐวิสาหกิจและสำนักงานส่งเสริมพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ เป็นต้น

2. ควรจัดให้มีการศึกษาอบรมทางวิชาการจัดการด้านรัฐวิสาหกิจแก่ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบควบคุมดำเนินงาน[18]

นอกจากนั้นใน พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้กำหนดให้รัฐวิสาหกิจยื่นงบประมาณต่อสภาและคณะกรรมการปรับปรุงระเบียบการเงินของรัฐวิสาหกิจให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

รัฐวิสาหกิจใน ต.ร.อ. ในระยะต้นการดำเนินงานมีอิสระมาก แต่ต่อมาภายหลังความเป็นอิสระลดลงเรื่อย ๆ รัฐวิสาหกิจทั้งหมดต้องเข้าไปสังกัดกับกระทรวงต่าง ๆ การดำเนินงานและการควบคุมอยู่ในความดูแลของกระทรวงต่าง ๆ โดยใกล้ชิด ในอดีตรัฐวิสาหกิจถูกควบคุมในนโยบายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลน้อยกว่าหน่วยงานของรัฐตามปกติ[19] แต่ในปัจจุบันรัฐวิสาหกิจทุกแห่งนอกจาก T.V.A. มีฐานะและสิทธิหน้าที่ต่าง ๆ เหมือนกับข้าราชการ[20] ในปัจจุบันนี้อาจจะกล่าวได้ว่าฐานะของรัฐวิสาหกิจใน ต.ร.อ. เหมือนกับเป็นหน่วยงานหนึ่งของรัฐบาลและความเป็นอิสระในการดำเนินงานได้ลดลงอย่างมาก มากกว่าประเทศต่าง ๆ[21]

---

[18]บันทึกจาก นายกฤช สมบัติสิริ, สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, ถึง ดร. อำนวย วีรวรรณ, กรมบัญชีกลาง, เรื่อง การดำเนินงานและการเงินของรัฐวิสาหกิจ, พ.ศ. 2504 (วันที่ไม่ปรากฏ)

[19]Ford P. Hall, *Government and Business* (New York: McGraw-Hill Book Company, Inc., 1949), p. 528

[20]Leonard D. White, *Introduction to the Study of Public Administration* (New York: The Macmillan Company, 1955), p. 135.

[21]Dimock, *op. cit.*, p. 576

ในด้านการควบคุมนั้นมีการควบคุมนับแต่การจัดตั้ง โดยต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐสภา[22] ซึ่งแตกต่างกับในประเทศไทย เดิม ค.ร.ม. มีอำนาจในการตั้งรัฐวิสาหกิจ การตั้งรัฐวิสาหกิจจะต้องผ่านสภาก็แต่เพียงในกรณีที่รัฐวิสาหกิจนั้นจัดตั้งโดยตราขึ้นเป็น พ.ร.บ. ในปี 2496 ได้มีการปรับปรุงเพื่อที่จะให้การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจมีระเบียบแบบแผนได้ออกพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496[23] ขึ้น การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจใด ๆ หลังจากนี้ต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งก็ไม่ต้องผ่านสภา อันเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารซึ่งแตกต่างกับ ส.ร.อ. ซึ่งอำนาจอยู่ที่รัฐสภา

สำหรับการควบคุมทางด้านการเงินมีการควบคุมโดยสำนักงบประมาณ ทำหน้าที่พิจารณางบประมาณ กรมบัญชีกลางตรวจสอบบัญชีการควบคุมทางการเงินนั้นอาจสรุปได้ดังนี้

(1) รัฐวิสาหกิจจะต้องยื่นงบประมาณในแบบธุรกิจต่อสำนักงบประมาณและชี้แจงโครงการ

(2) จะต้องชี้แจงก่อนการพิจารณางบประมาณ โดยคณะอนุกรรมการการพิจารณางบประมาณของรัฐสภา

(3) จะต้องได้รับอนุมัติรายจ่ายลงทุนจากรัฐสภา

(4) พันธบัตรและหุ้นกู้ใด ๆ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง

(5) สอบบัญชีแบบธุรกิจโดยกรมบัญชีกลาง[24]

จากการพิจารณาเปรียบเทียบจะเห็นได้ว่าการดำเนินงานและการควบคุมรัฐวิสาหกิจของไทยมีลักษณะคล้าย ส.ร.อ. จะแตกต่างกันบ้างก็โดยที่รัฐวิสาหกิจใน ส.ร.อ. เคยมีอิสระมาก่อนแล้วมาถูกจำกัดในภายหลัง แต่ในไทยนั้นถูกจำกัดแต่เริ่มแรก รัฐสภาทั้ง 2 ประเทศพยายามเข้าควบคุมการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ แต่ใน ส.ร.อ. รัฐสภามีบทบาทมากกว่า เพราะนอกจากจะควบคุมด้านงบประมาณเช่นเดียวกับไทยแล้วยังควบคุมด้านการสอบบัญชี

---

[22] *Idem.*

[23] ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 70 ตอนที่ 14 ลงวันที่ 17 ก.พ. 2496 น. 268

[24] White, *op.cit.*, p. 351

และการจัดตั้งด้วย ในด้านการควบคุมโดยฝ่ายบริหารนั้นทั้งสองประเทศต่างก็ควบคุมโดยกระทรวงทบวงกรมเจ้าสังกัด แต่ข้อที่แตกต่างกันก็คือ การควบคุมในประเทศไทยข้าราชการในกระทรวงควบคุมข้าราชการกระทรวงเดียวกันซึ่งอาจเป็นคน ๆ เดียวกันไปทำงานด้านรัฐวิสาหกิจ แต่ใน ส.ร.อ. นั้น ผู้ปฏิบัติงานด้านรัฐวิสาหกิจและข้าราชการที่ควบคุมเป็นคนละคน

ข้อแตกต่างที่น่าสังเกตประการหนึ่งก็คือ รัฐวิสาหกิจใน ส.ร.อ. นั้น เมื่อดำเนินงานสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งมาและเหตุการณ์ที่ทำให้ตั้งรัฐวิสาหกิจผ่านไปแล้วรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ก็ยุบตัวไป ซึ่งต่างกับในประเทศไทย รัฐวิสาหกิจทั้งหลายที่ตั้งขึ้นแล้วพยายามที่จะไม่ยอมยุบตัวทั้ง ๆ ที่ความจำเป็นได้หมดไปแล้ว

V การเงินของรัฐวิสาหกิจ

การเงินของรัฐวิสาหกิจนั้นนับว่าเป็นเรื่องหนึ่งที่น่าสนใจอย่างยิ่ง เพราะเหตุที่การดำเนินกิจการของรัฐวิสาหกิจทั้งหลายนั้นดำเนินไปโดยอาศัยเงินทุนส่วนใหญ่จากงบประมาณแผ่นดิน สำหรับรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย หากจะพิจารณาในด้านมูลค่าของสินทรัพย์ทั้งหมดจากตัวเลขในปลายปี พ.ศ. 2501 แล้วจะเห็นได้ว่ามีสินทรัพย์รวมกันทั้งสิ้น 13,000 ล้านบาท[25] หากการใช้จ่ายและการจัดการด้านการเงินไม่เหมาะสมย่อมยังผลกระทบถึงเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งในด้านการผลิต เพราะรัฐวิสาหกิจมีส่วนในการผลิตในอัตราค่อนข้างสูง กระทบกระเทือนการจ้างแรงงาน ซึ่งเกี่ยวกับจำนวนผู้ที่ทำงานในรัฐวิสาหกิจ กระทบกระเทือนงบประมาณแผ่นดินเกี่ยวกับงบประมาณรายได้ รายจ่าย ซึ่งเกี่ยวพันกับรัฐวิสาหกิจ ในที่นี้จึงได้ทำการวิเคราะห์การเงินของรัฐวิสาหกิจ[26] เท่าที่ข้อมูลของทางราชการที่มีอยู่จะอำนวยให้

จากผลของการวิเคราะห์ในด้านสินทรัพย์สุทธิ (Net Worth) ซึ่งอาจอธิบายดังนี้ Net Worth = Total Assets – Total Liabilities ปรากฏว่าจำนวนรัฐวิสาหกิจ 2/3 ของจำนวน 67 แห่ง (ที่เห็นว่าฐานะการเงินไม่มั่นคงนักและได้ทำการศึกษาโดยละเอียด) มีแนวโน้มในทางสูงขึ้น หากแต่การที่ Net Worth เพิ่มขึ้นนี้ได้แสดงว่ากิจการของรัฐวิสาหกิจดีขึ้น

---

[25] อำนวย วีรวรรณ, *op.cit.*, น. 123

[26] ผู้เขียนได้ทำการวิเคราะห์ฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจจากงบประมาณประจำปีงบประมาณ 2505, เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 4 *รายงานการคลัง ในส่วนที่เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ* น. 257–1071

ทั้งหมด หากจะพิจารณาถึงสาเหตุที่ Net Worth เพิ่มขึ้นจะพบว่าเกิดจากสาเหตุประการหนึ่งประการใดใน 3 อย่างด้วยกัน คือ 1. เพิ่มขึ้นเนื่องมาจากผลของการดำเนินกิจการซึ่งหมายความถึงการดำเนินกิจการมีผลดีขึ้น จึงทำให้ Net Worth เพิ่มขึ้น 2. เพิ่มขึ้นเนื่องจากได้รับเงินจากงบประมาณแผ่นดินซึ่งอาจจะเป็นไปด้วยกัน 2 ด้าน คือเป็นการลงทุนตามจำนวนที่กำหนดไว้ หรือเป็นการที่รัฐบาลชำระหนี้แทนรัฐวิสาหกิจ 3. จากสาเหตุประการที่ 1 และ 2 ประกอบกัน

ในด้านการดำเนินงานได้ทำการวิเคราะห์ในเรื่องอัตราเงินทุนเพื่อใช้ในการดำเนินงาน (Working Capital Ratio) ซึ่งอาจอธิบายได้ดังนี้ Working Capital Ratio = Current Assests (สินทรัพย์ที่สามารถเปลี่ยนเป็นตัวเงินสดได้ภายใน 1 ปี) / Current Liabilities (หนี้สินซึ่งจะต้องชำระภายใน 1 ปี) ซึ่งอัตราส่วนที่ถือกันว่าเป็นที่น่าพอใจ คือ 2 : 1 ปรากฏว่ารัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่มีอัตราส่วนนี้ในอัตราสูง คือเกิน 2 : 1 ซึ่งกล่าวได้ว่ามีฐานะการเงินในปัจจุบันเป็นที่น่าพึงพอใจ แต่การที่จะตัดสินว่าฐานะการเงินของธุรกิจใดดีหรือไม่นั้นหาได้ขึ้นอยู่กับการวิเคราะห์อัตราส่วนอย่างหนึ่งอย่างใดโดยเฉพาะ แต่จะต้องพิจารณาในด้านอื่นประกอบด้วย ซึ่งในที่นี้ได้วิเคราะห์ Acid Test Ratio ซึ่งอาจอธิบายได้ว่า Acid Test Ratio = Liquid Assests (ทรัพย์สินที่มีความเหลวมาก เช่น เงินสด หรือสินทรัพย์อื่นใดที่สามารถเปลี่ยนเป็นเงินสดได้ทันที) / Current Liabilities (หนี้สินหมุนเวียน) ซึ่งอัตราส่วนที่ถือกันว่าเป็นที่น่าพอใจ คือ 1 : 1 จากการวิเคราะห์ปรากฏว่ารัฐวิสาหกิจกว่าครึ่งหนึ่งมีอัตราส่วนต่ำกว่า 1 : 1 ซึ่งนับว่าอยู่ในฐานะที่เสี่ยงต่อการขาดแคลนเงินทั้งในด้านการชำระหนี้และการดำเนินงานในปีต่อไป ทั้งนี้เพราะไม่ได้นำหลักปฏิบัติเกี่ยวกับการเงินที่ดีมาใช้ ไม่มีการประมาณเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินและการรับเงินระหว่างปี ไม่มีการวางแผนตระเตรียมเกี่ยวกับการหาเงินและการจ่ายเงิน

นอกจากการวิเคราะห์ดังกล่าวแล้วยังได้ทำการวิเคราะห์เกี่ยวกับ longterm liabilities (หนี้สินซึ่งมีกำหนดชำระเกิน 1 ปี) เพราะจำต้องคำนึงถึงว่าเมื่อหนี้สินเหล่านี้ถึงกำหนดชำระจะหาเงินจากไหนมาชำระ ผลปรากฏว่ารัฐวิสาหกิจโดยทั่วไปไม่มีการเตรียมการเกี่ยวกับการชำระหนี้สินระยะยาว มีรัฐวิสาหกิจจำนวนน้อยที่จัดให้มีเงินสำรองไว้เพื่อชำระหนี้ระยะยาว ทำให้เกิดปัญหาว่าเมื่อหนี้สินเหล่านี้ถึงกำหนดชำระจะหาเงินจากที่ใดมาชำระหนี้เหล่านี้

หากรัฐวิสาหกิจผิดนัดในการชำระหนี้ก็อาจตกเป็นภาระแก่รัฐบาล โดยรัฐบาลอาจต้องชำระหนี้แทนหรือจ่ายเงินจากงบประมาณให้รัฐวิสาหกิจเพื่อไปชำระหนี้ ฉะนั้น รัฐบาลจึงควรให้ความสนใจในการจัดการเรื่องหนี้สินของรัฐวิสาหกิจมากยิ่งกว่าในปัจจุบันนี้ การควบคุมในด้านการก่อหนี้แต่อย่างเดียวนั้นย่อมไม่บังเกิดผล จำต้องมีการควบคุมการจัดการเพื่อการตระเตรียมใช้หนี้ด้วยจึงจะบรรลุวัตถุประสงค์ของการควบคุมในเรื่องหนี้

การวิเคราะห์ที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือการวิเคราะห์ผลกำไรและขาดทุนซึ่งปรากฏว่าจำนวนกว่าครึ่งหนึ่งมีแนวโน้มในการมีผลของการดำเนินงานดีขึ้น แต่ทั้งนี้ได้หมายความว่ารัฐวิสาหกิจเหล่านี้มีผลกำไรเพิ่มขึ้น การที่กล่าวว่าแนวโน้มเพิ่มขึ้นหมายความถึงผลของการดำเนินงาน 2 กรณีด้วยกันคือ 1. มีผลกำไรเพิ่มขึ้น หรือ 2. มีผลขาดทุนลดน้อยลง เมื่อได้วิเคราะห์ผลกำไรและขาดทุนแล้วก็เช่นเดียวกันได้ที่จะพิจารณาถึงอัตราของผลตอบแทนจากการดำเนินงาน (Rate earning on properitary equity) ซึ่งอาจอธิบายได้ว่า Rate earning on properitary equity = Net Income (กำไรสุทธิ) / Net Worth ซึ่งจากการวิเคราะห์นี้ได้ถือหลักเกณฑ์ว่าอัตราผลตอบแทนที่ต่ำที่สุดที่ควรพึงพอใจคือ 8 % ต่อปี เท่ากับอัตราดอกเบี้ยพันธบัตรรัฐบาล เพราะหากจะไม่ดำเนินกิจการนำเงินไปซื้อพันธบัตรรัฐบาลก็จะได้ผลตอบแทนในอัตรา 8 % ต่อปี จากผลของการวิเคราะห์ปรากฏว่าจำนวนรัฐวิสาหกิจ 67 ราย มีเพียง 10 รายเท่านั้น ที่ได้รับผลตอบแทนถึง 8 % ต่อปี ส่วนอีก 57 ราย ได้รับผลตอบแทนต่ำกว่าร้อยละ 8 % ต่อปี จนถึงขาดทุน ฉะนั้นจึงกล่าวได้ว่าผลตอบแทนจากการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจยังอยู่ในอัตราต่ำมาก ซึ่งถือได้ว่าไม่คุ้มกับเงินทุนที่ลงไป เพราะแม้จะเป็นกิจการที่ทำโดยรัฐบาลก็ควรจะมีกำไรพอเลี้ยงตัวได้ ซึ่งเป็นการสมควรอย่างยิ่งที่รัฐบาลจะต้องทำการแก้ไขปรับปรุงข้อบกพร่องต่าง ๆ เพื่อทำให้รัฐวิสาหกิจมีฐานะดีกว่าในปัจจุบัน มิฉะนั้นจะตกเป็นภาระแก่งบประมาณแผ่นดิน

เมื่อได้ศึกษาเกี่ยวกับฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจแล้วก็ควรที่จะได้พิจารณาถึงระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการเงินของรัฐวิสาหกิจด้วย จะเห็นได้ว่าการดำเนินการทางการเงินนั้นมีระเบียบระบุไว้ในเรื่องต่าง ๆ เช่น การฝากและการถอนเงินจากธนาคาร รายจ่าย การสอบบัญชี ฯลฯ ได้ระบุไว้ในระเบียบการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2504 ซึ่งเป็นผลจากการปรับปรุงระเบียบปี 2495 โดยคณะกรรมการที่ปรึกษาเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ

ในระเบียบนี้ได้มีกฎเกณฑ์ใหม่ ๆ หลายประการ เช่น การทำบัญชี เดิมให้บัดบัญชีตามปีปฏิทิน ตามระเบียบใหม่ให้บัดบัญชีตามปีงบประมาณ การสอบบัญชีตามระเบียบเดิมไม่ได้ระบุให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบทั้งหมด ปัจจุบันได้ระบุให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบทั้งหมดซึ่งนับว่าทำให้สามารถเชื่อถือในงบการเงิน (financial statement) ได้มากยิ่งขึ้น แต่การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินต้องทำการสอบบัญชีของรัฐวิสาหกิจทั้งหมดอาจเกิดปัญหาต่าง ๆ ซึ่งอย่างน้อยที่สุดก็จะต้องมีอยู่ 3 ประการ คือ 1. จำนวนเจ้าหน้าที่ของกองตรวจเงินรัฐพาณิชย์ และเงินทุนมีเพียงพอหรือไม่ 2. ในปัจจุบันปรากฏว่ายังมีการตรวจสอบทั้งโดยของ ค.ต.ง. และเอกชนที่ค้างอยู่ 35 แห่ง[27] 3. วิธีการทำบัญชีของรัฐวิสาหกิจอาจเป็นอุปสรรคต่อการสอบบัญชีที่มีประสิทธิภาพ ในด้านที่เกี่ยวกับการจัดทำบัญชีตามระเบียบนี้ไม่ได้มีการกำหนดว่าในกรณีใดควรทำบัญชีที่แตกต่างไปจากบัญชีทั่วไป รัฐบาลได้มองข้ามความสำคัญของการบัญชีราคาต้นทุน (Cost Accounting) ซึ่งเป็นสิ่งที่จะขาดเสียมิได้สำหรับกิจการอุตสาหกรรม เพราะเป็นการคำนวณค่าใช้จ่ายโดยละเอียด ทำให้ทราบต้นทุนการผลิตและต้นทุนการขายซึ่งเป็นเครื่องกำหนดนโยบายต่าง ๆ ของธุรกิจ เมื่อระเบียบมิได้บังคับไว้ธุรกิจส่วนมากจึงทำบัญชีตามปกติอันเป็นข้อบกพร่องที่สำคัญอย่างยิ่งประการหนึ่ง

ในส่วนที่เกี่ยวกับงบประมาณนับแต่ปี พ.ศ. 2502 เป็นต้นมา ได้มีการระบุให้ใช้ข้อบังคับต่าง ๆ เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจไว้ใน พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ดังนี้

มาตรา 8 งบประมาณประจำปีที่เสนอต่อรัฐสภานั้นโดยปกติให้ประกอบด้วย

... (5) รายงานเกี่ยวกับการเงินของรัฐวิสาหกิจ

มาตรา 12 ให้หัวหน้าส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งเป็นเจ้าหน้าที่งบประมาณ มีหน้าที่เกี่ยวกับงบประมาณของส่วนราชการนั้น

มาตรา 13 ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจหรือรัฐมนตรีซึ่งตามกฎหมายให้มีหน้าที่กำกับหรือควบคุมกิจการของรัฐวิสาหกิจมีหน้าที่รับผิดชอบในการยื่นงบประมาณประจำปีของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจนั้น[28]

---

[27] วิเคราะห์จากงบประมาณประจำปี 2505

[28] พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 76 ตอนที่ 98 ลงวันที่ 27 ตุลาคม 2502 น. 454.

ในด้านการเงินของรัฐวิสาหกิจของ ส.ร.อ. แต่เดิมนั้นนับว่ารัฐวิสาหกิจมีอิสระทางการเงินมาก หากจะหมดไปเมื่อมีการแก้ไขกฎหมาย ในปี ค.ศ. 1945[29] การเงินของรัฐวิสาหกิจถูกควบคุมมากขึ้น รัฐวิสาหกิจต้องจัดทำงบประมาณตามแบบชุรกิจเสนอต่อสำนักงบประมาณพิจารณาแล้วจึงผ่านไปยังประธานาธิบดีและเข้าสู่รัฐสภาในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของงบประมาณของรัฐบาล[30] ในด้านการสอบบัญชีนั้นทำโดย Comptroller General คือกรมบัญชีกลางและเสนอรายงานต่อสภา ฯ[31] การที่กำหนดให้การทำงบประมาณผ่านสำนักงบประมาณนี้เป็นการดีที่ฝ่ายบริหาร ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินการต่าง ๆ ที่รับมอบหมายจากรัฐสภาได้มีโอกาสควบคุมการทำงบประมาณของรัฐวิสาหกิจและเป็นการประสานงานในระดับชาติด้วย สิ่งที่น่าสังเกตประการหนึ่งก็คือ การสอบบัญชีของรัฐวิสาหกิจในสหรัฐอเมริกานั้นต้องรายงานให้รัฐสภาทราบ อันเป็นการให้รัฐสภาทราบฐานะอันแท้จริงของรัฐวิสาหกิจซึ่งรัฐสภาเป็นผู้อนุมัติเงินให้ไปใช้จ่าย ในด้านการเงินอื่น ๆ มีการกำหนดวงเงินที่จะต้องนำฝากกระทรวงการคลังหรือสถานการเงินอื่นที่กระทรวงการคลังกำหนด และมีระเบียบเกี่ยวกับการซื้อขายหลักประกันของรัฐบาลหากเกินวงเงินที่กำหนดด้วย[32]

ในด้านการเงินของรัฐวิสาหกิจของไทยเมื่อเปรียบเทียบกับสหรัฐอเมริกาแล้ว จะเห็นได้ว่า เรามีแนวโน้มที่จะเป็นตามแบบของ ส.ร.อ. โดยรัฐบาลเพิ่มความสนใจในด้านการเงินของรัฐวิสาหกิจมากขึ้นกว่าเดิมและพยายามปรับปรุงการเงินของรัฐวิสาหกิจให้ดีขึ้น และให้รัฐสภาได้ทราบเรื่องราวเกี่ยวกับการเงินของรัฐวิสาหกิจมากขึ้น ประเทศไทยได้ปรับปรุงการเงินของรัฐวิสาหกิจในเรื่องการสอบบัญชี โดยให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบซึ่งเป็นการสมควรอย่างยิ่ง แต่หากจะให้สมบูรณ์เต็มที่แล้วก็ควรจะให้มีการเสนอรายงานการสอบบัญชีต่อรัฐสภา ดังที่ทำใน ส.ร.อ. ด้วย เพราะการที่จะให้รัฐสภาทราบแต่เพียงงบประมาณนั้นย่อมไม่เป็นการเพียงพอต่อการพิจารณา อย่างไรก็ตามในเรื่องนี้อาจจะเป็นปัญหาต่อไปในระยะเวลานาน เนื่องจากการสอบบัญชีของรัฐบาลไทยในปัจจุบันนั้นแตกต่างกับ ส.ร.อ. โดยในประเทศไทย หน่วยงานที่ทำการสอบบัญชีสังกัดฝ่าย

---

[29] Hall, *op. cit.*, p. 527.

[30] Hanson, *op. cit.*, p. 32.

[31] White, *op. cit.*, p. 135.

[32] Hanson, *op. cit.*, p. 33.

บริหารและรายงานผลการตรวจสอบกับฝ่ายบริหาร ในสหรัฐอเมริกา หน่วยงานสอบบัญชีขึ้นกับรัฐสภาและรายงานผลการสอบบัญชีต่อรัฐสภา

การทำงบประมาณนั้น ประเทศไทยก็ได้ปรับปรุงไปในแนวเดียวกับ ส.ร.อ. โดยมีการรวมงบประมาณของรัฐวิสาหกิจเข้าเป็นส่วนหนึ่งของงบประมาณของรัฐบาลเพื่อที่รัฐสภาจะได้มีโอกาสพิจารณาการเงินของรัฐวิสาหกิจและควบคุมการใช้จ่ายต่าง ๆ ด้วย

VI สรุปและข้อเสนอแนะ

ตามที่ได้ศึกษามาในบทต่าง ๆ ข้างต้นจะเห็นได้ว่า รัฐวิสาหกิจสำคัญต่อเศรษฐกิจเพียงไร การดำเนินงานรัฐวิสาหกิจนั้นจะต้องกระทำไปด้วยการพิจารณาโดยรอบคอบ เนื่องจากการกระทำของรัฐวิสาหกิจมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจของชาติ เมื่อรัฐบาลได้ตกลงใจที่จะเข้าดำเนินงานรัฐวิสาหกิจแล้ว ก็ควรจะมีการกำหนดขอบเขตของการดำเนินงาน ว่างานชนิดใดที่รัฐบาลสมควรจะทำและการดำเนินงานจะมีวัตถุประสงค์อย่างไร การดำเนินงานควรจะให้มีกำไรหรือไม่ ซึ่งตามที่ควรแล้วรัฐบาลไม่ควรยอมขาดทุน ควรจะหากำไรให้พอเลี้ยงตัวได้ เพราะการยอมขาดทุนนั้นหมายความว่าต้องอาศัยเงินงบประมาณซึ่งเป็นรายได้จากภาษีอากร อาจเป็นการไม่ยุติธรรมหากบริการที่รัฐวิสาหกิจให้นั้น ไม่ใช่บริการแก่ประชาชนทั้งชาติ จะเป็นไปในลักษณะที่ว่า รัฐบาลเก็บภาษีจากประชาชนทั่วไปมาช่วยเหลือประชาชนเพียงส่วนหนึ่งซึ่งเป็นผู้รับบริการของรัฐวิสาหกิจนั้น

ใน ส.ร.อ. นั้น กิจการของรัฐวิสาหกิจมีขอบเขตจำกัดโดยคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของเอกชนมากที่สุด แต่ในประเทศไทยกิจการรัฐวิสาหกิจกว้างขวางกว่าใน ส.ร.อ. มากจนกระทั่งกิจการบางประเภทที่ไม่เหมาะสมที่จะทำและขาดทุน รัฐบาลก็ยังคงจัดทำ[33] เช่น องค์การสวนสัตว์ มียอดขาดทุนสะสม 3,081,491.14 บาท และ 3,237,355.27 บาท ในปี 2502 และ 2503 ตามลำดับ บริษัทขนส่งจำกัดมียอดขาดทุนสะสม ในปี 2502 เท่ากับ 19,414,848.52 บาท ปี 2503 จำนวน 20,893,518.83 บาท และในด้านหนี้สินนั้นปรากฏว่ามีหนี้สินทั้งหมดสูงกว่าสินทรัพย์ทั้งหมด ดังนี้คือ 14,231,869.67 บาท ในปี 2502 และ

[33] คำบรรยายของ Prof. John A. Loftus ในลักษณะวิชา Seminar in Economic Development ณ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 11 สิงหาคม 2504 เวลา 8:30 – 10:00 น.

17,973,914.45 บาท ในปี 2503 นอกจากนี้แล้วยังมีบริษัทไทยเดินเรือทะเลอีกเป็นต้น[34] ฉะนั้นจึงควรจะได้พิจารณาการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจเสียใหม่ รัฐวิสาหกิจชนิดหนึ่งที่ควรจัดให้มีขึ้นในประเทศไทยก็คือ "promotional company"[35] ซึ่งมีหน้าที่ในการช่วยเหลือเอกชนในการจัดตั้งและดำเนินงานตลอดจนให้ความช่วยเหลือต่างๆ สาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่อุตสาหกรรมในประเทศไทยไม่สู้จะก้าวหน้านั้นเนื่องมาจากประชาชนส่วนมาก ตลอดจนรัฐบาลมีความเข้าใจว่า การอุตสาหกรรมเป็นเรื่องโดยเฉพาะของกระทรวงอุตสาหกรรมเท่านั้น หรือของหน่วยงานสองสามแห่งของรัฐบาล รัฐบาลจึงเข้าดำเนินงานรัฐวิสาหกิจตามทางที่เห็นว่าเหมาะสม ทางที่ดีแล้ว ควรจะได้ส่งเสริมให้มีการจัดตั้งสถาบันต่างๆเกี่ยวกับการส่งเสริมอุตสาหกรรม เช่น Research & promotion firm, Industrial finance corporation, Applied research institute, Board of Invesment, Promotional company, Industrial planning advisor[36] และการดำเนินงานของสถาบันเหล่านี้ควรจะสัมพันธ์กัน

อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยอาจไม่สามารถกำหนดนโยบายในเรื่องรัฐวิสาหกิจในขอบเขตจำกัดเช่น ส.ร.อ. ได้ เนื่องจากประเทศจำเป็นต้องเร่งการพัฒนาประเทศจึงทำให้รัฐบาลต้องเข้าดำเนินงานบางอย่างเสียเอง อาจมีผู้อ้างว่าการที่รัฐบาลเข้าประกอบรัฐวิสาหกิจต่างๆเสียเอง ก็เป็นไปในทำนองเดียวกับญี่ปุ่นในระยะเริ่มพัฒนาประเทศจาก Agaria society เป็น Industria society หากจะมีความเห็นเช่นนั้นก็นับว่าถูกต้อง แต่จะต้องคำนึงอยู่เสมอว่าจะพยายามส่งเสริมและช่วยเหลือให้เอกชนดำเนินงานด้วยตนเอง หากงานใดที่เอกชนไม่ทำรัฐบาลจึงเข้าจัดทำจนกิจการนั้นตั้งมั่นได้และมีกำไรพอเลี้ยงตัวได้แล้ว รัฐบาลก็ถอนตัวออกไป โดยขายหุ้นให้เอกชนและคอยเป็นพี่เลี้ยงให้กิจการนั้นและนำเงินที่ขายหุ้นได้ไปทำกิจการอื่นต่อไป[37]

ในเรื่องการดำเนินงานและการควบคุม รัฐวิสาหกิจในประเทศไทยมีแนวโน้มไปแบบเดียวกับใน ส.ร.อ. คือพยายามที่จะให้รัฐสภาได้รับรู้มากขึ้น แม้ว่าในประเทศไทยจะมี

---

[34] งบประมาณประจำปีงบประมาณ 2505, *op. cit.*

[35] คำบรรยายของ Prof. Loftus, *op. cit.*

[36] *Ibid.*

[37] *Ibid*

องศาต่ำกว่าก็ตาม ซึ่งในที่นี้ก็ไม่นับว่าเป็นสิ่งที่แปลกแต่อย่างไร ทั้งนี้เนื่องมาจากรัฐสภาไทย และ ส.ร.อ. นั้นยังแตกต่างกันอยู่มาก

การจัดการในเรื่องการเงินก็นับว่าเป็นสิ่งหนึ่งที่มีความสำคัญมาก เป็นที่หวังกันว่าภายในอนาคตอันใกล้นี้การสอบบัญชีซึ่งถือได้ว่าเป็นมาตรการตรวจสอบทางการเงินที่สำคัญยิ่งที่ได้ดำเนินการโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เช่นเดียวกันใน ส.ร.อ. ซึ่งการสอบบัญชีรัฐวิสาหกิจทำโดยกรมบัญชีกลางซึ่งเป็นหน่วยราชการ จะทำให้รัฐบาลได้ทราบความเป็นไปของรัฐวิสาหกิจได้ดียิ่งขึ้นและสามารถแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ได้ทันท่วงที

ความสำเร็จของการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจจะเกิดขึ้นได้ก็เนื่องมาจากความสนใจของรัฐบาล รัฐสภาและประชาชน เพราะกิจการของรัฐวิสาหกิจเป็นส่วนหนึ่งของกิจการบริหารของรัฐบาลในด้านเศรษฐกิจ ซึ่งจะส่งผลกระทบถึงความเป็นอยู่ของประชาชนและฐานะของรัฐบาลด้วย

SUMMARY

Public Enterprises in Thailand and the United States

by Veeravat Kanchanadul

This article is a study of public enterprises which would seem to be important to the national economy because success or failure of public enterprise will affect the economic situation and government. For the purpose of comparative study the author tried to compare public enterprises in Thailand and the United States. This article is divided into 6 parts: introduction, purpose, classification, operation and supervision, finance, and conclusion.

The purpose of public enterprises in Thailand is much broader than in the United States. No one knows for sure which enterprise the government may enter into, or which activities the government ought to perform. The result is that government competes not very justly with private enterprise at all levels and in almost all fields.

Public enterprises in Thailand can be studied from three angles: their legal status, ministries' ownership, and economic activities. After consider these three aspects it appears that many enterprises are attached to unsuitable ministries because their activities are inconsonant. It is also interesting to note that public enterprises in Thailand differ from their counterparts in the United States in term of their longevity. Public enterprises in Thailand are rarely, if ever, liquidated after they have completed their missions or become obsolescent.

Every enterprise has a committee which is responsible for its operation. Aside from this, each enterprise legally belongs to a ministry which is vested with legal authority to supervise that enterprise. But this ministerial supervision in some case seems to be ineffective because ministry's officials themselves are member of the committee, and often are top executives of the enterprises under its jurisdiction. This practice has resulted in inefficient operation of the enterprises due to their unusual flexibility and also because business procedures are often unfamilar to the bureaucrats. The study also reveals that the Thai executive branch of government has more supervisory power over public enterprises than the legislative branch.

As a result of the analysis of the financial statements of public enterprises shown in budgetary documents during 1959-1961, 67 enterprises of less security were chosen for study. Two thirds of this number tend to increase in net worth and more than half of these had

working capital ratio (the ratio between current asset and current liability) of over 2:1, acid test ratio (the ratio between liquid asset and current liability) of lower than 1:1 and nearly all these enterprises had no sinking fund reserved for redemption of longterm loan. Only 10 enterprises had rate earning on properitary equity (proportion between net worth and net income) of over or equal to 8% per annum (government bond with 8% interest per annum). During1959-1961 an outstanding improvement in public enterprises was made through the reorganization of auditing and budgeting procedures. At present all public enterprises must be audited by the National Audit Commission and present their budgetary report to the legislative branch to be included as a part of government budget.

The conclusion of this study is that the government should set definite policies, lay out standards of public enterprises, and encourage the establishment of private firm such as promotional companies, industrial finance corporations etc.

GOVERNMENTAL ORGANIZATION FOR THE CONDUCT OF THE FOREIGN RELATIONS OF THE REPUBLIC OF KOREA

by Major General Chan Ansuchote

By reason of the geographical position of Korea to which certain great powers are juxtaposed, this unfortunate country commonly known as " the land of the morning calm " and willy-nilly become a pawn in an international conflict for power, even before it was opened to the world of international politics in 1883 through its ratification of a treaty with the United States--the first treaty which Korea signed with a Western power. Later, even up to the recent time of its liberation in 1945 Korea was still drawn into both hot and cold wars and, as a result of both communist occupation in the north in 1945 and the later unprovoked communist agression, Korea was lamentably divided into two artificial parts.

It may be of interest to note also the existence in the Republic of Korea to-day of the imposing armed might of the United Nations forces opposing the enemy which is deployed just 25 miles away. In addition, there are various domestic problems still unsolved, not counting the political and financial difficulties. Considered in the above light, it may be safely said that the conduct of foreign relations by successive governments of the Republic of Korea has been a delicate and therefore difficult matter which, perhaps, might be of interest to students of international politics.

After its establishment in 1948 the Republic of Korea, which at that time controlled only the territory south of the 38th parallel, was governed for about 12 years under the presidential system. This was later superseded, for only a brief period of time, by the parliamentary one. On 16 May 1961 a military coup d'etat forced the resignation of the then Government and after all of the political institutions in the country had been sucessfully brought under military control, a Supreme Council for National Reconstruction was formed on 20 May 1961. Since then the Supreme Council, composed entirely of military officers, has been acting as a legislative body; it also has set up a cabinet to administer the state affairs. The cabinet is administratively under the Supreme Council, while the President has remained the titular Head of State as before, serving as a symbol of national and cultural unity.

I myself have the honour of being the first Thai Ambassador in Seoul and my letters of credence were presented to His Excellency the President of the Republic of Korea on 24 August 1961. Since then I have observed the organization for the conduct of foreign relations by the present Korean Government, which will serve, in the performance of my mission here, as the basis for my relations with the Korean Government. Marked emphasis is laid in this paper upon the machinery for the formulation and execution of foreign policy.

1. Government Agencies Concerned

a. *Supreme Council for National Reconstruction*

The Council acts as a legislative body, appoints the Prime Minister and the cabinet, formulates foreign and domestic policies, approves the budget, and exercises general executive control of the cabinet.

The Chairman of the Supreme Council is virtually the key figure in the formulation and execution of foreign policy.

b. *Subcommittee on Foreign Affairs and National Defense*

On 12 June 1961, the Supreme Council appointed a subcommittee of Foreign Affairs and National Defense. The functions of this subcommittee, in part, are as follows:

To formulate basic policies with regard to matters pertaining to its jurisdiction, examine bills and petitions, and supervise the operations of the Foreign Ministry.

It may be said that the authority and role of this subcommittee is somewhat comparable to that of the Foreign Relations Committee in the U.S. Senate.

c. *The Cabinet*

Under the leadership of the Prime Minister, the cabinet is responsible collectively to the Supreme Council in the exercise of executive power at the top level. The cabinet, *inter alia*, formulates programs on foreign affairs for the Supreme Council's approval.

d. *Planning and Control, Office of the Prime Minister*

On 26 August 1961, the cabinet appointed a Director-General for Planning and Control. Generally this Director-General formulates and coordinates major policies for the Prime Minister. This includes the analysis, evaluation and adjustment of the plans and policies of all Ministries and Provincial Governments concerned. This is to ensure that all programs and policies are coordinated at the cabinet level prior to submission by the Prime Minister to the Supreme Council.

e. *The Ministry of Foreign Affairs*

With the Foreign Minister as the head, this Ministry is entrusted with the primary responsibility for the conduct of foreign relations. However, the Foreign Minister may originate and submit recommendations on foreign policy matters to the Prime Minister for cabinet discussion.

In the event the Prime Minister deems proper he may submit such recommendations to the Supreme Council.

Appointments, transfers, promotions, and dismissals of personnel both in the Foreign Ministry and in the foreign service are usually initiated by the Foreign Minister who will submit them to the Prime Minister. However, the nominations of the Chiefs of Diplomatic and Consular missions abroad are approved by the Supreme Council before they are formally appointed by the President of the Republic of Korea.

The Foreign Minister also administers the personnel in Diplomatic and Consular missions abroad.

The Foreign Minister is assisted by the Vice Foreign Minister who deals in large part with administrative matters, as does the permanent under-secretary in some other coutries. He is not a cabinet member. However, during the absence of the Foreign Minister the Vice Foreign Minister is automatically in charge of the Foreign Ministry.

It is interesting to note, also, that a Director for planning and Programming has been appointed to assist the Foreign Minister. This official is charged with the responsibility of reviewing, analyzing, and coordinating the plans and policies formulated in the Foreign Ministry. He is a member of the Committee on Planning and Coordination under the chairmanship of the Director-General of Planning and Control, Office of the Prime Minister.

Also, in order to assure the maximum uniformity of policy and close coordination, the Supreme Council has assigned a liaison officer to the Foreign Ministry.

Below the Vice Foreign Minister, the activities are organized both functionally and geographically and are handled by "offices" and "bureaus".

f. *Other Agencies.*

Other governmental agencies, such as the Ministry of Finance, Ministry of Commerce and Industry, Ministry of National Defense and the Economic Planning Board have roles of varying importance in the formulation and execution of foreign policy.

g. *Diplomatic and Consular Missions Abroad.*

The Missions abroad furnish information to be used as the factual basis for policy formulation. Also they are charged with carrying out, within the limits of their power, the execution of foreign policy according to instructions from the Foreign Ministry.

Up to the end of December 1961 the Republic of Korea had ambassadors accredited to the following foreign governments: the United States of America, the United Kingdom, the Republic of China, the Republic of France, the Republic of Philippines, the Federal Republic of Germany, the Republic of Italy, the Republic of Vietnam, Brazil, Turkey, Thailand, Sweden, Denmark, Greece and Portugal. There are also Republic of Korea Missions in Japan, Geneva and the United Nations.

It is known that Ambassadors of the Republic of Korea will soon present letters of credence in Norway, the Netherlands, Belgium and the Federation of Malaya.

In addition, there are Consulates General in New York, San Francisco, Honolulu, Hong Kong, Sydney and in Los Angeles. Two Consulates General will soon be established in Cairo and New Delhi.

Attaches of specialized types such as military and commercial, have been assigned to various missions abroad. One chronic problem with which foreign missions have been faced overseas is the extent of jurisdiction which the chief of each diplomatic mission has over the various attaches, and his relationship to them with reference to the Ministry of Foreign Affairs to which he is held directly responsible, and to the various Ministries or Agencies to which such attaches are responsible. Many countries have not been able to solve satisfactorily this delicate and complex problem. Nevertheless, I have learned that the Foreign Ministry has completed the drafting of a decree for increasing the efficiency of its Diplomatic and Consular missions abroad, and to end the previous multi-faceted diplomacy of non-diplomatic officials by unifying all government negotiations with foreign nations. This draft decree contemplates that all public officials stationed abroad will be subject to the directives and supervision of the chiefs of the respective diplomatic missions as to their service and in performing their duties. The head of the Board, Ministry or Office concerned must consult with the Foreign Minister in directing his subordinates stationed abroad in connection with negotiations with a foreign nation; subordinates in turn must consult with the chief of mission when submitting reports or recommendations to their superiors in their respective ministries at home. Also in appointments or dismissals of representatives abroad other than Foreign Affairs personnel, the head concerned must solicit agreement from the Foreign Minister.

2. Observations

It is clear that in this early period of administration since the Military Revolution the Supreme Council has been, for the most part, responsible for decision-making in matters of foreign policy. The Cabinet is concerned with the implementation of such decisions, and to some extent for the formulation of programs for submission to the Supreme Council for its's approval. Once approved, the programs are directed to the Foreign Ministry through the Cabinet for translation into operation. One may note here that the Supreme Council has paid particular attention to planning, control and coordination. Hence, in the conduct of foreign relations there are least three levels of planning, control and coordination involved, namely, the Foreign Ministry, the Cabinet, and the Supreme Council. Each level has an officer or committee responsible for this important function.

In this connection, if one considers the time element, the present circumstances and the varying problems with which the Republic of Korea is now faced, as well as the interdepartmental ramifications relating to foreign policy, such a high degree of coordination is both desirable and, in fact, imperative. Nevertheless, with the passage of time and with the steady improvement of the general situation it is understood that this mechanism, which has been continuously subject to change, will be further refined and improved, and it is expected that the Supreme Council will be responsible only for the review of the whole operation.

It is expected also that the public will, from time to time, help contribute to the formulation of policy by the presentation of views through the newspapers and other mass media, or through assemblies of various kinds.

3. Conclusion

The complexity of the international problems of varying importance and urgency with which the Republic of Korea is now faced in the midst of the cold war intensely waged between the East and West and a potential hot war in which vast opposing armed forces are stationed only about 25 miles away from the Capital; the division of Korea into two parts with the perennial desire on the part of the Republic of Korea for peaceful unification; the necessity of staffing an increasing number of agencies at home; the strengthening of ties with uncommitted nations and the expansion of diplomatic representation in order to develop friendly relations with many more countries, the encouragement of foreign investment and negotiations for the inducement of foreign capital; and the normalization talks with Japan and trade expansion through economic diplomacy, are all factors which the officials of the Foreign Ministry cannot fail to take into account in the discharge of their responsibilities. They are also obliged to take into consideration the entire field of international relations, the interests and objectives of the Republic of Korea and national prestige, the various factors both at home and abroad that condition policy decisions, and also the alternative courses of action that are open, including efforts toward the solution of any particular problem within the very limited budget and time at their disposal. Such tasks are clearly tremendous and exacting, which indeed warrant sympathy. From what I have closely observed I may say with profound gratification that Lieutenant General Choi Duk shin, the present Republic of Korea Foreign Minister, who was the Republic of Korea Ambassador to Thailand, is a person with wide knowledge and rich experience. He is not only refined and subtle in his personality but also endowed with requisite tact and has always shown his firm resolution, especially in his recent activities in the Political Committee of the United Nations. No sooner had he assumed his office than attempts were immediately made to reorganise the Ministry. Its personnel both at home and abroad are undergoing a large scale training with the revival of academic research work in his Ministry, and I have learned that the government now has attracted many more young men with academic degrees obtained both at home and abroad to serve in the Foreign Ministry. I am happy to note also that all of the officials now in the Foreign Ministry are all well educated and firmly determined to take part in the march toward the goal of national reconstruction and to contribute successfully to the cause of the Free World.

It is my desire, in my present capacity as Thai Ambassador here, to do all in my power to fulfill my diplomatic mission which, I hope, will result in the further strengthening of the good relations which happily exist between the Republic of Korea and Thailand.

ย่อเรื่อง

องค์การรัฐบาลที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับความสัมพันธ์กับต่างประเทศของสาธารณรัฐเกาหลี

ของ

พลตรี ชาญ อังศุโชติ

เนื่องจากฐานะทางภูมิศาสตร์ซึ่งอยู่ใกล้กับประเทศมหาอำนาจ จึงทำให้เกาหลีซึ่งเคยได้ชื่อว่าเป็นดินแดนแห่งความสงบ กลายเป็นชนวนแห่งความขัดแย้งของชาติมหาอำนาจตลอดมาตั้งแต่ก่อนที่เกาหลีจะเริ่มมีการติดต่อกับนานาประเทศในปี 1883 เสียอีก ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาเกาหลีถูกคุกคามด้วยสงครามเย็นและบางครั้งก็สงครามร้อนอยู่เสมอมา นับแต่ปี 1945 ประเทศถูกแบ่งแยกออกเป็นสองส่วน โดยฝ่ายคอมมูนิสต์เข้าครองดินแดนภาคเหนือ

ปัจจุบันเกาหลีประสบปัญหาต่าง ๆ มากมายทั้งด้านความสงบและปัญหาภายในประเทศซึ่งยังไม่สามารถแก้ไขให้ลุล่วงไปได้ ปัญหาที่น่าสนใจและจะได้นำมากล่าวในบทความนี้คือปัญหาเกี่ยวกับความสัมพันธ์กับต่างประเทศ ตั้งแต่ปี 1948 เป็นต้นมา เกาหลีมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอยู่เป็นเวลา 12 ปี แล้วมีการปกครองอย่างระบบรัฐสภาเพียงชั่วเวลาอันสั้น จนกระทั่งถึงวันที่ 16 พฤษภาคม 1961 จึงมีการรัฐประหารเกิดขึ้น คณะรัฐประหารได้เข้าควบคุมสถาบันทางการเมืองไว้ทั้งหมด มีการตั้งสภาปกครองสูงสุดขึ้นซึ่งประกอบด้วยคณะนายทหารทั้งสิ้น สภานี้ทำหน้าที่เป็นสภานิติบัญญัติ และมีอำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี และควบคุมการบริหาร ทั้งนี้โดยให้มีประธานาธิบดีดำรงตำแหน่งประมุขของรัฐเพื่อเป็นสัญญลักษณ์แห่งความสามัคคีกลมเกลียวของชาติ ในฐานะที่ผู้เขียนดำรงตำแหน่งเอกอัครราชทูตไทย ณ เกาหลี จึงใคร่ชี้แจงถึงหน่วยงานที่ปฏิบัติการทางด้านการต่างประเทศอันจะยังให้เกิดประโยชน์นานาประการแก่สัมพันธไมตรีของชาติทั้งสองยิ่งขึ้น จึงขอนำเรื่องนี้มาเขียนขึ้น

1. องค์การรัฐบาลที่เกี่ยวข้อง

ก. *สภาสูงสุดแห่งการฟื้นฟูประเทศ* สภานี้ทำหน้าที่ทางนิติบัญญัติ แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี กำหนดนโยบายต่างประเทศและภายในประเทศ อนุมัติงบประมาณและควบคุมการบริหารงานของคณะรัฐมนตรี สำหรับประธานสภานั้นมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติเกี่ยวกับต่างประเทศ

ข. *คณะอนุกรรมการกิจการต่างประเทศและการป้องกันชาติ* มีหน้าที่กำหนดนโยบายหลักในเรื่องทั้งสองนั้น ตรวจสอบร่างกฎหมายและอุทธรณ์และควบคุมการปฏิบัติงานของกระทรวงการต่างประเทศ จึงมีหน้าที่คล้ายกรรมาธิการการต่างประเทศของรัฐสภาสหรัฐ

ค. *คณะรัฐมนตรี* มีหน้าที่รับผิดชอบเป็นส่วนรวมในการกำหนดแผนงานเกี่ยวกับกิจการต่างประเทศ โดยต้องขอความเห็นชอบจากสภาสูงสุด ฯ ด้วย นอกจากกิจการด้านบริหารอื่น ๆ

ง. *หน่วยวางแผนและควบคุม สำนักนายกรัฐมนตรี* มีหน้าที่กำหนดและประสานนโยบายที่สำคัญสำหรับนายกรัฐมนตรีซึ่งรวมทั้งการวิเคราะห์ ประเมินผล และปรับปรุงแผนและนโยบายของกระทรวงต่าง ๆ และรัฐบาลในส่วนภูมิภาค เพื่อให้ประสานกันในระดับกระทรวง ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำเสนอต่อสภาสูงสุด ฯ

จ. *กระทรวงการต่างประเทศ* รับผิดชอบในด้านการปฏิบัติการทางความสัมพันธ์กับต่างประเทศ อย่างไรก็ดี ร.ม.ต. อาจกำหนดนโยบายหรือข้อเสนอแนะอื่นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อออกิปรายในคณะรัฐมนตรี แล้วอาจนำเสนอสภาสูงสุด ฯ ต่อไป

ในเรื่องการแต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนขั้น และการปลดออกนั้น ร.ม.ต. เป็นผู้ริเริ่มโดยนำเสนอต่อนายกรัฐมนตรี สำหรับกรณีแต่งตั้งหัวหน้าคณะทูตและกงสุลนั้น ต้องได้รับอนุมัติจากสภาสูงสุด ฯ ก่อนการแต่งตั้งเป็นทางการโดยประธานาธิบดี สำหรับด้านงานบริหารนั้นมีรองรัฐมนตรีเป็นผู้ช่วยเหลือคล้ายปลัดกระทรวงในบางประเทศ นอกจากนั้นยังมีผู้อำนวยการวางแผนและควบคุม มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการพิจารณา วิเคราะห์และประสานการวางแผนและนโยบายของกระทรวง ท่านผู้นี้เป็นกรรมการวางแผนและประสานงานซึ่งมีอธิบดีวางแผนและควบคุมของสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน นอกจากนั้

เพื่อให้นโยบายเป็นอันหนึ่งอันเดียวและประสานกันมากที่สุด จึงได้จัดให้มีเจ้าหน้าที่ติดต่อระหว่างกระทรวงการต่างประเทศกับสภาสูงสุด ฯ อีกผู้หนึ่งด้วย

ฉ. หน่วยงานอื่น ได้แก่กระทรวงการคลัง กระทรวงพาณิชย์และอุตสาหกรรม กระทรวงกลาโหมและคณะกรรมการวางแผนเศรษฐกิจ ซึ่งมีความสำคัญในการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติเกี่ยวกับต่างประเทศในแง่ต่าง ๆ กันด้วย

ช. คณะทูตและกงสุลในต่างประเทศ มีหน้าที่รวบรวมข้อเท็จจริงแล้วแจ้งให้กระทรวงทราบเพื่อใช้ในการกำหนดนโยบายต่างประเทศต่อไป และปฏิบัติหน้าที่ตามที่กระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้แนะนำมอบหมาย นอกจากนั้นคณะทูตยังมีงานอื่นพ่วงด้วยคืองานด้านทหารและการพาณิชย์ ปัญหาเรื่องรังประการหนึ่งได้แก่ขอบเขตอำนาจของหัวหน้าคณะทูตกับงานพ่วงอื่น ๆ และความสัมพันธ์กับกระทรวงการต่างประเทศ และกระทรวงเจ้าของงานพ่วงนั้น ๆ ขณะนี้ทราบว่าได้มีการร่างกฎบัตรเพื่อที่จะเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานของคณะทูตและกงสุลเรียบร้อยแล้ว ซึ่งจะช่วยบรรเทาปัญหาที่ประสบอยู่ในขณะนี้ การร่างกฎบัตรกำหนดให้เจ้าหน้าที่ทั้งหมดอยู่ในบังคับบัญชาของหัวหน้าคณะทูตหรือกงสุล และการติดต่อราชการที่เกี่ยวกับต่างประเทศก็ให้ผ่านกระทรวงการต่างประเทศและหัวหน้าคณะทูตหรือกงสุลนั่นทั้งหมด

2. ข้อสังเกต

นับตั้งแต่การรัฐประหารเป็นต้นมา สภาสูงสุด ฯ มีบทบาทอย่างมากในการวินิจฉัยนโยบายต่างประเทศ และคณะรัฐมนตรีเป็นผู้รับไปปฏิบัติ และในบางเรื่องก็เป็นผู้วางแผนเสนอต่อสภา ฯ เพื่อขออนุมัติ เมื่อได้รับอนุมัติแล้วกระทรวงการต่างประเทศจะรับไปปฏิบัติ ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าสภา ฯ มีความสนใจเป็นพิเศษในด้านการวางแผน ควบคุม และการประสานงานของหน่วยงานที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์กับต่างประเทศซึ่งมี 3 ระดับด้วยกัน คือ กระทรวงการต่างประเทศ คณะรัฐมนตรี และสภาสูงสุด ฯ

หากพิจารณาปัจจัยด้านเวลาแล้วจะเห็นได้ว่า สถานการณ์ในปัจจุบัน และปัญหาต่าง ๆ ในปัจจุบันและการขยายตัวของหน่วยงานต่าง ๆ เกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศ ล้วนแต่ต้องการการประสานงานในองศาที่สูงมาก แต่เวลาที่ผ่านไปและการคลี่คลายของ

สถานการณ์โดยทั่วไปจะทำให้จักรกลเหล่านี้เปลี่ยนแปลงและปรับปรุงไปเรื่อย ๆ จึงคาดว่าในอนาคต สภาสูงสุด ฯ จะรับผิดชอบแต่เพียงการควบคุมทั่ว ๆ ไปเท่านั้น

3. สรุป

กระทรวงการต่างประเทศเกาหลีต้องมีหน้าที่ปฏิบัติงานในเรื่องต่าง ๆ เช่นในเรื่องสงครามเย็นระหว่างฝ่ายตะวันออกและตะวันตก และสงครามร้อนซึ่งอาจเกิดขึ้นได้เนื่องจากมีกองทัพของข้าศึกอยู่ห่างจากนครหลวงเพียง 25 ไมล์ ปัญหาในการแบ่งแยกประเทศเป็น 2 ส่วน ความจำเป็นในการเพิ่มเจ้าหน้าที่และองค์การต่าง ๆ ความพยายามในการกระชับสัมพันธไมตรีกับต่างประเทศและการขยายความสัมพันธ์ทางการทูตกับประเทศต่าง ๆ การชักชวนและส่งเสริมการลงทุนของต่างประเทศ ฯลฯ จึงนับว่าเป็นภาระอันหนักยิ่ง แต่จากการสังเกตการณ์โดยใกล้ชิดผู้เขียนมีความรู้สึกว่า ฯ พณ ฯ พลโทชอยดุก-ชิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในปัจจุบัน ซึ่งเคยเป็นเอกอัครราชทูตประจำประเทศไทยมาก่อนนั้น เป็นผู้มีความรู้กว้างขวางและมีประสบการณ์มาก เมื่อท่านได้เข้ารับตำแหน่งนี้ ท่านได้ทำการปรับปรุงกิจการในกระทรวงเป็นสิ่งแรก โดยให้มีการฝึกอบรมข้าราชการเป็นขนานใหญ่ และเร่งส่งเสริมการวิจัยทางวิชาการ นอกจากนี้กระทรวงการต่างประเทศในปัจจุบันยังรับผู้สำเร็จมหาวิทยาลัยทั้งจากในประเทศและต่างประเทศเข้าทำงานเป็นจำนวนมาก ทำให้ได้ข้าราชการที่มีความรู้สูงและมีความตั้งใจอย่างแน่วแน่ที่จะปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐบาลและโลกเสรี

ในฐานะเอกอัครราชทูตไทยประจำสาธารณรัฐเกาหลี ข้าพเจ้าจะปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มความสามารถเพื่อที่จะได้เสริมสร้างและกระชับความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศทั้งสองให้ดียิ่งขึ้นไปอีก.

ย่อโดย วีรวัฒน์ กาญจนดุล

ADMINISTRATIVE COORDINATION

by Yehezkel Dror

1. The Nature of Coordination

Coordination is the administrative process which deals with the integration of the activities of various officials and administrative units. Its purpose is to achieve unification of the functions of various units in order to enable the administration to realize its general and inclusive goals.

Generally speaking, the term "coordination" refers to the integration of activities which take place in different units at more or less the same time; the integration of activities of the same administrative units in different periods of time is the task of planning. It is, therefore, possible to regard the process of coordination as part of a more general synchronization process in which planning and coordination, together with several other processes, work toward inclusive integration of the activities of the various administrative bodies, occuring at the same time as well as at different periods of time.

Coordination implies the existance of at least three elements: mutual knowledge about planned and executed activities (i.e., good communication); willingness to cooperate and an objective possibility to find a coordinated mode of operation. If one of these is missing, full co-ordination cannot be achieved. To be more accurate, as "co-ordination" and "non-co-ordination" are the opposite roles of a continuum and what we really mean is "more co-ordination" or "less co-ordination", we may state that, the more these three basic elements are present, the greater the degree of coordination.

Within the framework of this paper we shall discuss first the factors which determine the required degree of coordination and the main types of co-ordination; we shall then examine the major variables which determine the degree of achieved co-ordination finally, we shall explore some of the main methods for improving co-ordination.

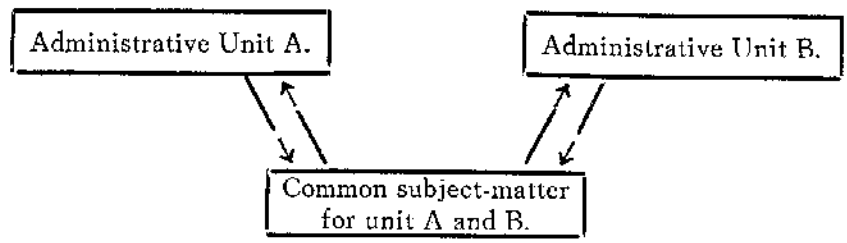
2. The Need for Co-ordination

The need for co-ordination is a direct result of the very idea of the division of labor, upon which the definition of functions and allocation of tasks in every administrative body is based. To the extent that the subject-matter or the range of activity of a certain administrative unit are selfcontained, there is no need for co-ordination with other functionaries and administrative units. However, one official, or even one administrative unit, is hardly ever in full control of all the factors which influence his subject-matter; hence, the need for co-ordination with other officials and other administrative units, which affect that same subject-matter.

It is possible to distinguish between two prototypes of relationship between officials (or administrative units) to their subject-matter, which necessitate co-ordination: the first—where the same subject-matter is dealt with by more than one unit. In this case there is a clear need for co-ordination between the various officials who deal with the same subject-matter, in order to prevent contradictary actions and to achieve a satisfactory degree of integration, which will ensure efficiency and optimal economy.

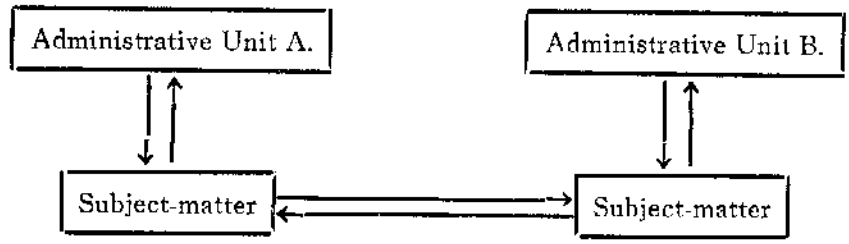
The second case is somewhat more complicated: even when different officials, or administrative units, are in charge of apparently different and unrelated subject-matters, which do not overlap directly, the question still to be faced is, to what extent these different subject-matters do in fact influence one another. The more these various subject matters are relatively autonomous and the less they interact—the smaller the need for co-ordination between the different units in charge of them. However, in fact, many subject-matters are closely interrelated. If this is the case, then lack of co-ordination between the different administrative bodies will result, in spite of the apparently unrelated subject-matters of those bodies, in unexpected and undesirable consequences, because of the actual interaction between those subject-matters (see diagram I).

DIAGRAM I



Type A

Subject-matter common to more than one official or administrative unit



Type B

Distinct subject-matters which interact

An important difference between these two types of relationships between administrative units and their subject-matter lies in the possibilities for minimalizing the need for co-ordination: to the extent that the need for co-ordination stems from partial identicalness or overlap of the subject-matter (type A), it is possible to deal with the problem by a sharper definition of the subject-matters of the different administrative units, directed at preventing, as much as possible, cases in which one subject-matter is directly dealt with by more than one administrative unit. On the other hand, insofar as the need for co-ordination stems from inter-relationships and interdependence between distinct and well-defined subject-matters which are directly dealt with by different administrative bodies, there is in general no way to increase the autonomy of the subject-matter and, thus, reduce the need for co-ordination. Therefore, in such a case, the only solution lies in improving co-ordination between the administrative bodies which deal with the inter-related subject-matters.

In fact, there are rather few autonomous subject-matters. Rather, most subject-matters dealt with by various officials and administrative units, are more or less inter-related and do constantly interact. This is a basic phenomenon making necessary much co ordination, which constitutes the main reason for the importance of the quality of coordination as a major factor determining the quality of administrative action in general.

We may summarize our examination of the need for co-ordination as follows: the more one subject-matter is directly dealt with by more officials or administrative units and the more intensive the inter-relationship between subject-matters dealt with by different officials and administrative units—the greater the need for co-ordination between those officials and administrative units.

3. Main Types of Co-ordination

There are three main types of co-ordination which, although similar in their basic nature, differ in various important characteristics. These are: co-ordination between superior and subordinates; co-ordination between parallel officials and units having an effective common superior; and co-ordination between parallel officials and units having no effective common superior.

It is necessary to recognize explicitly the crucial importance of the process of co-ordination between superior and subordinate as one of the basic factors determining the hierarchial relationships in every administrative structure. Although accepted administrative theory tends to neglect this phenomenon, it seems that one of the more important problems—from the point of view of co-ordination of different activities on one

hand, and the proper understanding and shaping of the relationship between superiors and subordinates on the other—is the co-ordination between the superior and his subordinate. It is true that the specific characteristics of the framework of formal authority and subordination in which the co-ordination between superior and subordinate takes place tend, at times, to conceal the importance of the process of co-ordination in these relationships. But, as a matter of fact, one of the main purposes of most activization systems, systems of reporting and control, etc., is the achievement of co-ordination between the actions of superiors and subordinates. From this point of view, our analysis, in this article, of administrative co-ordination applies to a major portion of the hierarchial relations, and added knowledge on the process of co-ordination can make an important contribution to the understanding of superior-subordinate relationships and their improvement.

Co-ordination between officials, or administrative units, which are on a more or less parallel functional level (which does not necessarily imply identity of formal rank) includes two main types: co-ordination when there exists an effective formal superior, i.e., within the framework of a more monolitic administrative unit; and co-ordination in the absence of an effective formal superior, that is to say among officials and units which belong to diffierent and non-integrated administrative units.

Again, to be accurate, one must point out that these are not absolutely distinct situations, but rather this is a relative classification, depending on the presence of a more or less effective common superior. This is extremely important with regard to public administration, since a formal common superior of all government units does often exist, in the form of the cabinet itself. Yet, in many respects, the cabinet often does not constitute an effective superior and, therefore, in many cases, different government departments must be regarded—from the point of view of co-ordination at least—as different units having for most purposes no common effective superior. Nevertheless, the very existance of the cabinet and the very possibility that it might discuss and decide problems which have not been co-ordinated at a lower level, does constitute an extremely important factor which imparts to the problem of inter-departmental co-ordination in government administration a character differing in many respects from the problems of co-ordination between units with no common superior at all, such as various local authorities, independent administrative agencies, etc.

4. Variables Determining the Degree of Co-ordination

After our short survey of the nature of co-ordination, the need for co-ordination and its main types, we arrive at the central point of our enquiry, i.e., an examination of the

main variables which determine the degree of co-ordination. These variables constitute the basis for understanding the problems of co-ordination and supply the main key for improving the co-ordination process since, if we succeed in manipulating these variables so as to reinforce those which facilitate co-ordination and weaken those which hinder co-ordination, co-ordination—all other factors being equal—will improve.

It is possible to distinguish seven main variables determining the extent of co-ordination. We will now discuss these variables one by one.

A) The Organizational Framework One of the most important factors determining the degree of co-ordination is the organizational framework. This includes, first of all, the already mentioned existance of an effective common superior. It also includes the existance of formal co-ordinating devices, such as inter-unit committees, regulations for transmittal of material etc., which we shall later discuss in more detail. At present, it is sufficient to state that the organizational framework is doubtlessly one of the major factors determining the degree of co-ordination. The establishment of suitable organizational structures and arrangements is, therefore, a major means of improving co-ordination.

B) The Communication Network We have pointed out in the discussion of the nature of co-ordination the importance of the existence of a satisfactory communication network as an essential, though in itself insufficient, prerequisite for co-ordination. In the absence of a constant flow of information between the different officials and administrative units, co-ordination cannot be effective (unless by accident). In this regard, any disruption of communication constitutes a co-ordination barrier, while any improvement in communication may also contribute to co-ordination.

In fact, even in cases where the willingness for co-operation and the other variables which encourage co-ordination are not too strong, the advantages of some co-ordination for all involved parties are generally numerous enough to cause a considerable improvement in co-ordination as a direct result of improved communication. On the pragmatic level, improving the communication network is therefore one of the relatively easiest and most effective means for improving co-ordination.

C) Personal Relations Personal relations between the officials who have to co-ordinate constitute one of the major variables determining the willingness to cooperate, which in itself is a vital condition for successful co-ordination. In the absence of willingness to cooperate, which is affected greatly by personal relations, neither elaborate organizational systems, nor effective communication, can ensure the necessary co-ordination. Officials may know what the other party intends to do and may participate in many sessions of co-ordination committees, but, if unwilling, they will neither give-and-take nor seek a common solution, thus preventing any successful co-ordination.

In addition to the tone of inter-personal relations, the frequency of the personal contact between the various officials is also of importance, since frequent personal contact encourages co-ordination both by providing more opportunity for two-way communication and by promoting the willingness to cooperate.

One can therefore regard considerable improvements in co-ordination as one of the outcomes of improvements in personal relations among different officials. It is interesting to note in this connection that one of the unexpected, but highly desirable, results of inter-departmental residential courses and seminars is the improvement in inter-department co-ordination resulting upon development of positive personal relations among the various officials who spent their time together at the residential training activities.

D) Unity or Diversity of Orientations A variable with considerable influence on co-ordination, both in regard to the willingness to cooperate and the ability to reach agreed-upon co-ordinated solutions, is the degree of unity or diversity in the orientations of the various officials and administrative units. Should the orientations of the various sides differ—because of differences in ideology and outlook, conflicting interests, different socio-cultural backgrounds, etc.—both a decrease in the willingness to cooperate and actual inability to find mutually accept solutions may be envisaged. One of the major advantages of a common "doctrine"* is its positive influence on co-ordination, even when lack of time may prevent thorough discussions and exchange of opinions. Typical examples are military doctrines in armies and surgical routines in operating rooms. Although generally we do not find such well developed "doctrines" within administrative bodies, every administrative body does evolve an "approach" or "attitude" of its own, which facilitates co-ordination within it. On the other hand, this phenomenon complicates co-ordination between different bodies having different "doctrines". It is important, therefore, to encourage the generation of a common "doctrine" for those units which require a great deal of co-ordination between them. This may be achieved through more frequent personal contact, rotation of man power, etc**

The degree of conflict, identity, or mutual complementarity of the goals (overt or covert) of the different officials and administrative units is similar in its effect on co-ordination. "Departmental orientation" vs. "inculsive orientation", "building of empires" vs.

---

* The concept of "doctrine" is used here as referring to commonly accepted modes of operation and operational goals, and not as referring to basic ideological beliefs. Cf. Lyndall F. Urwick, *The Pattern of Management* (Minneapolis: University of Minneasota Press, 1956), p. 81.

** On the other hand, it is important to bear in mind the dangers of over-development of "unit doctrines", which may prevent initiative and innovation and regard "adaptation" as being of supreme importance. Compare William H. Whyte, Jr., *The Organization Man* (New York: Simon and Schuster, 1956).

"advancing the formal organizational goals", the "public interest" vs. "group and sectional advantages" — these are some of the contradictary attitudes which determine the extent of conflict between the goals of various officials and administrative units. We must admit, though, that the very division of labor among different officials and administrative units together with the necessity to ensure their devotion to their specific goals, must by their very nature bring about differences in approach and in emphasis. This is not necessarily an evil; the administrative structure and the division of labor in it are designed so as to reach the overall goals through friction between different units which pursue different secondary goals. But, if the differences in interests and approaches and the extent of fretion go beyond a certain point and begin to overshadow the more general goals lying beyond the narrow roles of the various units, it becomes too difficult to achieve the required co-ordination and the very attainment of the overall goals is endangered.

Achieving a proper balance between devotion to a limited role and readiness to see the more general goals beyond it, is a most difficult task indeed. Such a balance involves a considerable inner tension and may easily lead to one of two extremes: apathy toward the concrete and limited role, or unwillingness to adjust the mode of operation to the overall goals. Constant efforts in educating the high officials, in having them participate in the problems of the administration as a whole, and rotation—these are but some of the means which may help create a common basic orientation directed at common goals, which is vital for optimal co ordination.

E) Distribution of Power Among the basic factors determining the degree of co-ordination, we must mention the distribution of power among different units. There are three main possibilities in this regard, which considerably affect co-ordination. One, is a state of balance of power accompanied by interdependence among the various officials or administrative units. A second possibility is balance of power with no inter-dependence. The third possibility is a concentration of power in the hands of one of the officials or administrative units.

In case of mutual dependence, the prospects for co-ordination are relatively good, since every side knows that if it does not co-ordinate its activities with the other units, the other units will reciprocate in the same way. Hence there are good chances for the development of a mutually agreed-upon relationship with a relatively high degree of co-ordination.

On the other hand, in case of a relative balance of power without interdependence, the prospects for co-ordination are rather low, since the incentive for reciprocity is lacking.

The situation where a stronger concentration of power exists is somewhat different. We may expect co-ordination on behalf of the weaker units with the center of power. On the other hand, the degree of co-ordination on behalf of the center of power with the weaker units depends on its goodwill. In such cases we generally have monodirectional co-ordination, i.e., only partial co-ordination.

In spite of the high significance of the balance of power in regard to the system of co-ordination, we have here a factor which it is difficult to examine and even more difficult to influence. To the extent that the power involves formal authority, it may be possible to promote a situation with interdependence. However, if the power stems from personal factors or the backing of external forces, it is scarcely susceptible to control and it is necessary to operate with other variables influencing co-ordination, in order to stimulate the center of power to co-ordinate with the weaker units.

F) The Expected Results of Co-ordination and Nonco-ordination The positive and negative aspects, from the point of view of the concerned parties, of the expected results of co-ordination and noncordination considerably influence the degree of co-ordination achieved. The more the expected results of co-ordination are convenient for any one official or administrative unit, the more will that party co-ordinate. On the other hand, the more the expected results of co-ordinations are undesirable to an official or administrative unit, the less will that party co-ordinate.

Establishment of systems of external supervision and internal control which provide negative sanctions for nonco-ordination and positive sanctions for co-ordination, is therefore an important means for shaping this variable in the direction of encouraging co-ordination and decreasing nonco-ordination.

G) The Objective Possibility of Co-ordination The degree of difficulty or ease of the process of co-ordination, from the point of view of the parties involved in it and the complexity of the subject-matter which is to be co-ordinated, constitute another significant variable. The number of parties which has to be co-ordinated, the size of the data which must be taken into consideration and the complexity of the subject-matter dealt with—these are some of the factors which determine the objective difficulties of co-ordination.

In fact, we deal here with the limitations of the individual and the administrative unit in integrating more than a certain amount of factors and data. If the amount of factors and data requiring co-ordination approaches the limit of the human or departmental integrating ability, the only solution is to break the subject-matter up into simpler and smaller units, which may be more easily co-ordinated. As an example we may cite the problems of comprehensive national planning, where the vast amounts of data prevent, at times, rational central processing and necessitate subdivision of the planning function by branches according to territory, and so on. The development of modern equipment for

data processing, such as electronic computers, greatly increase the potential for integrating large quantities of certain categories of data, thus providing novel solutions for certain co-ordination problems. This does not, however, eliminate the concept of co-ordination overload, but only somewhat shifts its limits.

Recognition of the limits of personal and departmental co-ordinating and integrating abilities is vital in order to prevent the establishment of administrative operations and administrative structures which cannot achieve the required co-ordination because of inherent co-ordination overload.

We have now concluded our examination of the seven main variables determining the degree of co-ordination, and will proceed to a short examination of some methods for improving co-ordination. (See Diagram II for a summary of the main factors facilitating or hindering co-ordination).

DIAGRAM II

Main Factors Facilitating or Hindering Co-ordination

Factors facilitating co-ordination	*Factors hindering co-ordination*
Presence of an effective common superior	Absence of an effective common superior
Presence of organizational co-ordination devices, such as: co-ordinating committees, co-ordination procedures, co-ordination units	Absence of organizational co-ordination devices
Good communication system; no disruptions of communication	Poor communication system; disruption of communication
Much personal contact	Little personal contact
Positive personal relations	Negative personal relations
Presence of a common "doctrine" and goals	Presence of different approaches and lack of recognition of common goals
Presence of mutual interdependence	Absence of mutual interdependence
Presence of a single center of power that is not interested in co-ordination	Presence of a single center of power that is not interested in co-ordination
Co-ordination has desirable results, nonco-ordination has undesirable results	Co-ordination has undesirable results, nonco-ordination has desirable results.
Low co-ordination load	High co-ordination load
Co-ordination required between few parties	Co-ordination required between numerous parties

5. Methods for Improving Co-ordination

To a certain extent the methods for improving co-ordination can be deduced from our analysis of the main variables shaping co-ordination. Nevertheless, it is worthwhile to elaborate this subject somewhat and discuss on a more pragmatic level some major methods for improving co-ordination. We shall first discuss a few general principles and, then, briefly, point out several basic devices for improving co-ordination.

In respect to general guidelines designed to improve co-ordination we can mention three basic principles*:

a) co-ordination at an early stage;

b) co-ordination at a low level;

c) co-ordination through personal contact.

The principle of co-ordination at the earliest possible stage is based on the assumption that the more a certain unit crystallizes its mode of operation, the more difficult it becomes to change its decisions later on and once a unit acts in a certain line and invests funds in a certain program it becomes practically impossible to change the line and have the unit pursue another course of action, which is more desirable from the point of view of co-ordination. Therefore, the chances of co-ordination are greater at an early stage of action and especially during the planning phase. Co-ordination during the planning phase is, thus, an important principle for improving co-ordination. This, of course, does not imply that co-ordinating at any one stage is sufficient; rathar, co-ordination must be regarded as a permanent, continuous process.

The second principle, co-ordination at the lowest possible level, is based on general considerations of the vertical division of labor (among different hierarchial levels) in the administrative structure. In order to prevent overload of the higher echelons and to make sure that any official deals with all the aspects of his task, co-ordination with other officials and administrative units must be regarded as an integral part of the duties of each level, within the framework of its overall authority. Of course there are exceptions to this principle, especially where co-ordination with an outside administrative body contains the elements of "foreign relations" which may require the attention of a more senior level.

Concerning the advisability of co ordination through personal contact, no such reservations are needed. The need for mutual give-and-take before premature freezing of positions through correspondence and memoranda make retreat difficult, certainly calls

* Cf. Henry C. Metcalf and L. Urwick (ed.), *Dynamic Administration: The Collected Papers of Mary Parker Follett* (Bath, Eng.: Management Publications Trust Ltd., 1941), ch. 14.

for an attempt to achieve the required co-ordination through personal contacts. Experience may well justify an even more far-reaching conclusion: co-ordination involving give-and-take is nearly never achieved through written contacts alone. It seems, therefore, that the principle of co ordination through personal contact is nearly always valid. The needs for formal records can easily be satisfied by preparation of a written records after agreement is reached through personal contact.

These three general principles are extremely important but cover only some facets of the co-ordination process. Improvement of co-ordination requires manifold activities designed to influence the various, already discussed, variables so as to improve co-ordination. The detailed methods for improving communications, building good personal relations, shaping the balance-of-power an so on are the subject-matter of other chapters of administrative theory and cannot be dealt within the scope of this paper. Here we will limit ourselves to briefly examining some specific techniques and devices for improving co-ordination.

a) **A Comprehensive Plan** A formal ruling on the duty to prepare a plan which covers the work of several officials or administrative units, constitutes a very significant and effective means of co-ordination. In fact--planning being directed at "co-ordinations in time" (see above, section 1) and planning being one of the earliest phases of administrative action—having a predetermined comprehensive plan is essential for co-ordination of complex activities. The effectiveness of this device depends on several factors, such as the detailedness of the plan, the form of the plan, strict insistence on performance according to plan and more, which are beyond the scope of this paper. For our purpose it is enough to note that a comprehensive predetermined plan is, *inter alia*, an extremely vital and effective co-ordination device.

b) **An Effective Common Superior** At this stage of our paper we need not discuss in detail the importance of the existence or nonexistence of a common superior as a factor determining to a major degree the extent of co-ordination. We shall merely add that, as a rule, it is impossible to reach highly intense* co-ordination in the absence of an effective common superior, who is, therefore, vital in most cases where complete co-ordination is required.

*This distinction between different intensities of co-ordination applies to other co-ordination mechanisms as well. Generally speaking, the higher the intensity of required co-ordination, the more will their establishment be met by resistance. Determination of the optimum intensity-level of co-ordination devices depends on the conditions of each case, including especially the need for co-ordination on one hand and the expected resistance on the other. Generally speaking, the lowest intensity-level satisfying the minimum co-ordination needs will often be the optimal one.

c) **Inter-unit Committees** This is one of the most popular formal co-ordination devices. It is necessary to distinguish inter-unit committees whose main purpose is co-ordination from committees aimed at attaining other goals, such as recruitment of support, public relations, etc. Inter-unit co-ordination committees may be constructed along different lines, in accordance with the intensity of co-ordination the committee must achieve. The use of committees is often highly problematic and the technique of setting them up, their internal organization of work and so on, constitute a subject by themselves. There is one additional point which should be mentioned here: committees, as a rule, are an extremely time-consuming device and it is, therefore, necessary to examine carefully the possibilities of attaining the same degree of co-ordination through more economical devices (e.g. clearing arrangements).

d) **Clearance Arrangements** Clearing arrangements are a very convenient device, which provide for a duty to furnish certain information (often in the form of copies of certain material) to units with which co-ordination should be achieved. Clearance arrangements can achieve co-ordination at various levels of intensity, from simple transmittal of information, to consideration of comments and up to a formal requirement to receive approval from the other unit.

When clearance arrangements are established, care must be taken to consider the dangers of overloading the communication network, which must be balanced as against the expected advantages.

Generally speaking, such procedures are best developed in military staff work and there seems to be much scope for their increased utilization in administrative practice. Most effective in many cases is the use of clearance arrangements together with co-ordination committees, when the clearance arrangement is designed to ensure a smooth flow of informative material and its preliminary processing before the meetings of the committee, while the committee limits itself to negotiations, a process in which personal contact is essential.

e) **Special Co-ordinating Roles** Various liaison officers and co-ordinating staff officers illustrate the use of special co-ordinating roles, which are also particularly developed in military administration. In many respects this is a device intermediate between co-ordination procedures and co-ordination committees, the advantages of which in co-ordination are numerous, but which raises new problems, including co-ordination between the special co-ordinating official and the unit, or official, which he represents.

f) **Conflict Resolving Devices** Another type of co-ordination device, which functions to a certain extent post factum, but is designed to prevent the recurrence of cases of nonco-ordination in the future, deals with conflict resolving. A common superior or

inter-unit committee may serve as a conflict resolving device and, thus, further co-ordination. There are cases where the court acts as a co-ordinating factor between different units. The significance of conflict resolving device as a co-ordinating factor has not yet received due attention, and available material does not permit identification of its characteristics. We have, therefore, to limit ourselves to mentioning this device and pointing out its potential importance.

We have enumerated several devices for the improvement of co-ordination. In fact, the quality of co-ordination depends on a complex set of variables and arrangement, therefore the improvement of co-ordination requires multidimensional action. It is possible to try, on one hand, to lower the need for co-ordination by a sharper allocation of subject-matters. On the other hand, it is necessary to act with respect to all the variables shaping co-ordination and to establish devices of different kinds in order to improve this basic administrative process and to attain optimal co-ordination.

6. Conclusion

The complex and manifold activities of modern public administration make co-ordination among various units and activities absolutely essential. Especially when the public administration machinery engages in socio-economic development activities, co-ordination becomes one of the more essential administrative processes, failure of which can have most damaging consequences for the whole set of development activities. Therefore, the problems of co-ordination require more attention and study, directed at providing better understanding of the process and better methods for its improvement. In this article an effort was made to deal with some facets of co-ordination in the hope that it will serve as a stimulus to further research and investigation and contribute to the improvement of administrative practice.

ย่อเรื่อง

การประสานงานด้านบริหาร

ของ

ยีเฮซเคล ดรอร์

1. ลักษณะของการประสานงาน การประสานงานคือกระบวนการทางบริหารซึ่งเกี่ยวกับการรวมกิจกรรมของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานต่าง ๆ เข้าด้วยกันโดยมีวัตถุประสงค์จะให้งานต่าง ๆ เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน อันจะทำให้การบริหารงานประสบผลสำเร็จตามความมุ่งหมายทั่วไปและความมุ่งหมายเฉพาะ การประสานงานนั้นอย่างน้อยจะต้องประกอบด้วยสิ่งต่าง ๆ 3 ประการด้วยกันคือ ความรู้เกี่ยวกับการวางแผนและการดำเนินงาน (เช่นการติดต่อที่ดี) ความมีเจตนาที่จะให้ความร่วมมือ และความพยายามที่ให้มีการประสานงานมากที่สุด ฉะนั้นบทความนี้จะได้กล่าวถึงปัจจัยในการกำหนดองค์ของการประสานงาน ชนิดของการประสานงาน และวิธีปรับปรุงการประสานงาน

2. ความต้องการการประสานงาน ความต้องการการประสานงานนั้นเป็นผลโดยตรงจากความคิดในเรื่องการแบ่งงาน เมื่อมีการแบ่งงานก็ย่อมก่อให้เกิดความต้องการในการประสานงานขึ้น เราสามารถแยกประเภทความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปฏิบัติงาน (หรือหน่วยงาน) ออกได้เป็น 2 ประเภท ประเภทแรกคืองานอย่างเดียวปฏิบัติจัดทำโดยหน่วยงานมากกว่าหนึ่งหน่วย ในกรณีนี้จะเห็นได้ชัดในความต้องการให้มีการประสานงานกัน ประเภทหลังการปฏิบัติงานของแต่ละหน่วยงานแตกต่างกันไปไม่สัมพันธ์หรือเหลื่อมล้ำกันโดยตรง แต่ก็ต้องการการประสานงานเนื่องจากผลงานจะเกี่ยวข้องซึ่งกันและกัน

3. การประสานงานประเภทใหญ่ ๆ อาจจะแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภทที่สำคัญ คือ การประสานงานระหว่างผู้บังคับบัญชา–ผู้ใต้บังคับบัญชา การประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานในหน่วยงานระดับเดียวกันซึ่งอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาเดียวกัน การประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานในระดับเดียวกันซึ่งไม่ได้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาเดียวกัน

4. องค์ประกอบซึ่งกำหนดองศาแห่งการประสานงาน องค์ประกอบเหล่านี้มี 7 ประเภทด้วยกัน คือ

ก) โครงสร้างของหน่วยงาน นับว่ามีความสำคัญต่อการประสานงานมาก ทั้งนี้เพราะการจัดโครงสร้างหน่วยงานที่เหมาะสมนั้นเป็นการช่วยให้เกิดการประสานงานที่ดี

ข) ระบบการติดต่อ อาจจะกล่าวได้ว่าการประสานงานจะไม่สามารถมีขึ้นได้หากขาดระบบการติดต่อ สำหรับในระดับปฏิบัติการนั้น การปรับปรุงระบบการติดต่อเป็นสิ่งที่ทำได้ง่ายที่สุด และจะยังผลในการปรับปรุงการประสานงานได้มากที่สุด

ค) ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ความสำคัญอย่างยิ่งประการหนึ่งในการประสานงานคือความเต็มใจในการร่วมมือปฏิบัติงานซึ่งจะมีขึ้นก็โดยความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลเป็นเหตุ ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลนั้นนอกจากจะช่วยให้มีการร่วมมืออย่างเต็มใจแล้ว ยังช่วยให้มีการติดต่อทั้ง 2 ทาง คือ จากผู้บังคับบัญชา – ผู้ใต้บังคับบัญชา และผู้ใต้บังคับบัญชา – ผู้บังคับบัญชาเพิ่มขึ้น ข้อสังเกตประการหนึ่งคือความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่เกิดขึ้นจากการอยู่ร่วมกันระหว่างการสัมมนาจะช่วยในการประสานงานได้เป็นอย่างดี

ง) การอบรมปฐมนิเทศก์อย่างมีเอกภาพและพหุภาพ สิ่งที่สำคัญยิ่งก็คือจะต้องพยายามให้ผู้ที่ปฏิบัติงานร่วมกันมีแนวคิดในการปฏิบัติงานอย่างเดียวกัน หมายถึงการยอมรับนโยบายการปฏิบัติและจุดประสงค์ของการปฏิบัติงานอย่างเดียวกัน ซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการประสานงาน ทั้งนี้จะทำได้โดยการจัดให้เจ้าหน้าที่ได้มีการอบรมปฐมนิเทศก์คล้าย ๆ กัน

จ) การแบ่งอำนาจ การแบ่งอำนาจระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งจะมีผลต่อการประสานงานนั้นมี 3 ประการด้วยกันคือ ประการที่ 1 กำหนดดุลย์แห่งอำนาจระหว่างเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งต้องทำงานพึ่งพาอาศัยกัน ในกรณีนี้มีทางที่จะประสานงานได้ดีเนื่องจากต่างฝ่ายต่างต้องพึ่งพาอาศัยกัน ประการที่ 2 กำหนดดุลย์แห่งอำนาจระหว่างหน่วยงานซึ่งเป็นอิสระต่อกัน ในกรณีนี้มีทางของการประสานงานมักจะมีน้อย ประการที่ 3 การรวมอำนาจอยู่ที่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือหน่วยงานใดเพียงแห่งเดียว จะทำให้เกิดสภาพที่เรียกได้เพียงว่าเป็นการประสานงานส่วนเดียว

ฉ) การคาดหมายผลของการประสานงานและไม่ประสานงาน การประสานงานจะเพิ่มขึ้นและการไม่ประสานงานจะลดลงโดยการจัดให้มีระบบการดูแลจากภายนอก และมีระบบการควบคุมภายใน มิฉะนั้นหน่วยต่าง ๆ จะประสานมากหรือน้อยตามที่คนเห็นว่าจะได้ประโยชน์มากหรือน้อย ซึ่งอาจไม่เป็นผลดีต่องานส่วนรวม

ช) โอกาสที่จะให้มีการประสานงานได้สมความตั้งใจนั้นจะพิจารณาได้จากว่า การประสานงานจะมีได้มากน้อยเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับจำนวนผู้ปฏิบัติงานและปริมาณงานด้วย หากปรากฏว่ามีมากเกินไปก็ต้องพยายามแยกให้เหลือน้อยลงเพื่อสะดวกแก่การประสานงาน

5. วิธีปรับปรุงการประสานงาน วิธีปรับปรุงมีมากมายหลายอย่างด้วยกัน แต่อาจสรุปเป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญได้ 3 ประการด้วยกัน คือ

ก. การประสานงานในระยะเริ่มแรก มีหลักว่าองค์การยิ่งก่อรูปร่างมากขึ้นเพียงใด การเปลี่ยนแปลงสิ่งที่กระทำมาแล้วย่อมยากลำบากขึ้นเพียงนั้น ฉะนั้นการประสานงานจึงควรกระทำตั้งแต่เบื้องแรก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขณะวางแผนงาน และจะต้องทำการประสานงานโดยถาวรและต่อเนื่องกันตลอดไป

ข. การประสานงานในระดับต่ำ ทั้งนี้เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระเจ้าหน้าที่ชั้นสูงและเพื่อให้เจ้าหน้าที่แต่ละคนทำงานของตนโดยสมบูรณ์

ค. การประสานงานโดยการติดต่อระหว่างบุคคล เราจะเห็นได้ว่าการติดต่อระหว่างบุคคลนั้นเป็นผลดีต่อการประสานงาน การติดต่อต่าง ๆ ซึ่งเป็นทางการจะได้รับผลสำเร็จง่ายขึ้นก็โดยมีการติดต่อระหว่างบุคคลไว้ก่อน

หลักเกณฑ์ 3 ประการข้างต้นนั้นเป็นแต่เพียงหลักกว้าง ๆ ในการประสานงานเท่านั้น ในที่นี้จะได้พิจารณาถึงเทคนิคบางประการในการปรับปรุงการประสานงาน

ก) แผนงานโดยละเอียด เป็นเครื่องมือที่สำคัญประการหนึ่งของการประสานงาน เนื่องจากเป็นการกำหนดการกระทำต่าง ๆ ในอนาคตให้สอดคล้องต้องกัน

ข) การมีผู้บังคับบัญชาร่วมกันที่มีประสิทธิภาพ การปราศจากผู้บังคับบัญชาร่วมกันซึ่งมีประสิทธิภาพนั้นย่อมเป็นการสุดวิสัยที่จะก่อให้เกิดการประสานงานที่ดีได้

ค) ควรจัดตั้งคณะกรรมการประสานงานขึ้นภายในหน่วยงาน คณะกรรมการนี้จะแตกต่างกับคณะกรรมการอื่น ๆ ซึ่งมุ่งปฏิบัติแต่งานเฉพาะอย่าง คณะกรรมการนี้อาจประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ในด้านต่าง ๆ กันเพื่อส่งเสริมให้งานประสบผลสำเร็จ

ง) การจัดให้มีการตรวจสำระงาน การตรวจสำระงานนี้เป็นเครื่องมืออำนวยความสะดวกอย่างมากต่อการให้ข้อมูลแก่หน่วยงานซึ่งจะต้องประสานงานกัน แต่ข้อที่ควรระวังก็คืออย่าให้มีภาระในการติดต่อมากเกินไป ซึ่งอาจทำให้เกิดผลเสียหายมากเท่าเทียมกับผลที่คาดว่าจะได้รับ

จ) การมีการประสานงานเป็นพิเศษ โดยจัดให้มีเจ้าหน้าที่ติดต่อประสานงานเป็นพิเศษ

ฉ) การแก้ปัญหาข้อขัดแย้ง เช่นตั้งคณะกรรมการภายในหน่วยงานเพื่อแก้ไขข้อขัดแย้งหรือนำขึ้นสู่ศาล แต่วิธีการนี้ยังไม่ได้รับความนิยมโดยกว้างขวาง

จากที่กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่าการปรับปรุงการประสานงานนั้นขึ้นอยู่กับองค์ประกอบต่าง ๆ มากมายหลายประการ จึงจะต้องพยายามปรับปรุงองค์ประกอบเหล่านั้นก่อนเพื่อให้การประสานงานดีขึ้น

6. <u>สรุป</u> ความยุ่งยากสับสนของกิจกรรมต่าง ๆ ในการบริหารงานในปัจจุบัน ทำให้การประสานงานมีความสำคัญยิ่ง โดยเฉพาะในจักรกลของการบริหารในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และการบริหารงานขนาดใหญ่ ๆ หากการประสานงานไม่ดีพอแล้วจะยังผลเสียหายต่อการพัฒนาทั้งมวล ดังนั้นปัญหาในการบริหารงานจึงจะต้องมีการศึกษาอย่างถี่ถ้วนเพื่อให้เข้าใจในกระบวนการ และวิธีการในการปรับปรุงการประสานงานให้ดีขึ้น.

ย่อโดย วิรวัฒน์ กาญจนดุล

แนะนำหนังสือ

INTRODUCING BOOKS

Statesman's Year-Book. 1961. Edited by S.H. Steinberg, New York, Macmillan, 1961. 1684 p.

Statesman's Year-Book เป็นหนังสืออ้างอิงที่มีสาระประโยชน์มากที่สุดเล่มหนึ่งในประเภทหนังสือ Year - Book ด้วยกัน รวบรวมโดย S.H. Steinberg อาจใช้เป็นคู่มือในการค้นคว้าเกี่ยวกับเหตุการณ์ที่สำคัญ ๆ ของโลก และเรื่องราวเกี่ยวกับประเทศต่าง ๆ ทุกประเทศ สำหรับหนังสือเล่มปี 1961 นี้ ได้รวบรวมเรื่องราวและเหตุการณ์ต่าง ๆ ในปี ค.ศ. 1960 ขึ้นไว้

เนื้อหาที่กล่าวในหนังสือเล่มนี้ แบ่งออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ ๆ ดังต่อไปนี้

1. เรื่องราวเกี่ยวกับองค์การระหว่างประเทศ บรรยายไว้อย่างละเอียดมากเกี่ยวกับองค์การระหว่างประเทศต่าง ๆ ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับ United Nations และองค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ ทั้งในด้านความหมาย ที่มา วัตถุประสงค์ สมาชิก และเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น เช่น ถ้าประสงค์ทราบว่า ICAO มีความเป็นมาอย่างไร ชื่อเต็มขององค์การนั้นว่าอย่างไร ก็จะหาได้จากหนังสือเล่มนี้

นอกจากนี้ยังกล่าวถึงองค์การสนธิสัญญาต่าง ๆ ที่สำคัญ ๆ เช่น North Atlantic Treaty Organization; South East Asia Collective Defence Treaty ฯลฯ องค์การสนธิสัญญาเหล่านี้ ทั้งประวัติความเป็นมาและผลงานที่ทำ

กฎบัตรต่าง ๆ ก็จะหาได้จากหนังสือเล่มนี้เช่นกัน ตัวอย่างเช่น กฎบัตรของ The Arab Leaque ถ้าหากผู้ที่ไม่เคยทราบเรื่องเกี่ยวกับกฎบัตรนี้มาก่อนเลย ก็จะทราบได้เป็นอย่างดียิ่ง

2. เกี่ยวกับเรื่องราวของประเทศต่าง ๆ ซึ่งจะแบ่งออกได้เป็น 3 ส่วน คือ

(1) ประเทศต่าง ๆ ในเครือจักรภพอังกฤษ เป็นเรื่องราวเกี่ยวกับประเทศอังกฤษ และเครือจักรภพทุกประเทศ กล่าวไว้อย่างละเอียด

(2) สหรัฐอเมริกา ในตอนนี้เป็นเรื่องราวเกี่ยวกับสหรัฐอเมริกา นอกจากจะกล่าวเป็นส่วนรวมกว้าง ๆ แล้ว ยังได้แยกออกเป็นรัฐแต่ละรัฐอย่างละเอียดอีกครั้งหนึ่ง เรียงลำดับตามตัวอักษรซึ่งสะดวกต่อผู้อ่านมาก

(3) ประเทศอื่น ๆ มีเรื่องราวเกี่ยวกับประเทศต่าง ๆ นอกจากที่กล่าวแล้วในข้อ (1) และข้อ (2) เรียงลำดับตามตัวอักษร ทุกประเทศกล่าวโดยย่อ ๆ แต่อย่างไรก็ดี ผู้อ่านก็จะทราบเรื่องเกี่ยวกับประเทศเหล่านี้เป็นแนวอย่างเพียงพอที่จะศึกษาค้นคว้าต่อไป

เนื้อหาที่กล่าวถึงประเทศต่าง ๆ ในข้อ (1), (2) และ (3) กล่าวถึงหัวข้อสำคัญที่เกี่ยวข้องกับประเทศนั้น ๆ ดังนี้

(1) พระราชประวัติ และชีวประวัติของประมุขของประเทศทุกประเทศย่อ ๆ เช่น Queen Elizabeth ที่ II พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช และ John Fitzgerald Kennedy เป็นต้น

(2) การเมืองและการปกครอง รัฐธรรมนูญ คณะรัฐบาล กฎหมาย ศาลสถิตยุติธรรม และรายชื่อกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ

(3) รายชื่อประเทศในเครือจักรภพของอังกฤษ พร้อมทั้งวันที่ และ ค.ศ. ที่ได้มาเป็นเครือจักรภพของอังกฤษ

(4) สถิติต่าง ๆ เกี่ยวกับการผลิตผล สินค้าเข้าและสินค้าออก รายได้ของประเทศ พลเมือง การเพาะปลูก การพาณิชยกรรม และชาวต่างประเทศที่อาศัยอยู่ในประเทศนั้น ๆ เช่น ในสหรัฐอเมริกา

(5) ศาสนาและจำนวนผู้นับถือศาสนาต่าง ๆ

(6) การศึกษา มาตรฐานของการศึกษาของแต่ละประเทศ การศึกษาบังคับ และการศึกษาในขั้นมหาวิทยาลัย พร้อมทั้งรายชื่อของมหาวิทยาลัย เช่น มหาวิทยาลัยในประเทศอังกฤษ เป็นต้น

(7) กองทัพของประเทศ ทั้งกองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ

(8) การเงิน และการธนาคารของประเทศ

(9) สถานทูต ของประเทศซึ่งประจำอยู่ในประเทศนั้น ๆ รวมทั้งรายชื่อเอกอัครราชทูต เอกอัครรัฐทูต เช่นสมมุติว่า เราต้องการไปประเทศอินเดีย เราจะค้นได้จากหนังสือเล่มนี้ว่า สถานทูตไทยอยู่ที่ไหน ใครเป็นเอกอัครราชทูต

(10) สวัสดิภาพทางสังคมของประเทศต่าง ๆ

(11) การคมนาคม มีเกี่ยวกับการขนส่งทางถนน การขนส่งทางรถไฟ การขนส่งทางเรือ และการไปรษณีย์โทรเลข

นอกจากนี้ ผู้อ่านยังจะได้ทราบถึงเหตุการณ์และข้อเท็จจริงต่าง ๆ ซึ่งเป็นประโยชน์อย่างมากแก่รัฐบุรุษ นักศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ รัฐศาสตร์ และสังคมศาสตร์อื่น ๆ ในการที่จะใช้ศึกษา ค้นคว้าและวิจัย ประกอบกับภาษาที่ใช้ในหนังสือเล่มนี้เป็นภาษาง่าย ๆ ไม่สลับซับซ้อนจนเกินไป ข้อมูลต่าง ๆ เป็นที่เชื่อถือได้มากและมี Index ที่ท้ายเล่ม เรียงตามลำดับอักษรอีกด้วย นอกจากนี้ตอนท้ายของเรื่องราวทุกเรื่องยังได้นำรายชื่อของหนังสืออ้างอิงแจ้งให้ทราบด้วย ซึ่งจะอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้อ่านในการที่จะค้นคว้าต่อไปไม่น้อย.

พวงเพ็ชร นิมากร

Bangkok Government and Administration: Appearance and Reality (Microfilm-Xerox) By John William Ryan, University of Michigan Inc., Ann Arbor, Michigan, 1961, 335 p.

หนังสือเล่มนี้เป็นวิทยานิพนธ์ของ John William Ryan เขียนขึ้นเสนอเพื่อความสมบูรณ์แห่งปริญญาเอกทางสาขาวิชาการปกครอง ณ มหาวิทยาลัยอินเดียนา สหรัฐอเมริกา เมื่อเดือน มิถุนายน ค.ศ. 1959

ผู้เขียนได้วางแนวการศึกษาสำหรับการเขียนวิทยานิพนธ์เรื่องนี้เกี่ยวกับเรื่องของเทศบาลนครกรุงเทพ และการบริหารงาน การศึกษา เน้นหนักไปในด้านรูปร่างลักษณะของเทศบาลนครกรุงเทพ และสภาพตามความเป็นจริงของเทศบาลนครกรุงเทพโดยเฉพาะ นับว่าเป็นหนังสือที่จะช่วยให้ท่านผู้อ่านมีความรู้เรื่องเทศบาลนครกรุงเทพได้ดียิ่งขึ้น นอกจากนี้ได้ทราบความคิดเห็นและข้อวิพากษ์วิจารณ์จากผู้เขียนซึ่งเป็นชาวต่างประเทศ และมีความรู้ในสาขาวิชาการปกครองเป็นพิเศษ หรืออย่างน้อยที่สุดท่านผู้อ่านก็จะได้ทรรศนะใหม่ ๆ ที่ชาวต่างประเทศมีต่อประเทศไทยของเราในด้านการปกครอง ส่วนจะมีความถูกต้องเพียงใดนั้นก็สุดแท้แต่ท่านผู้อ่านจะพิจารณาต่อไป

ก่อนเริ่มศึกษาถึงรายละเอียดในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารงานของเทศบาลนครกรุงเทพ ผู้เขียนได้เขียนคำนำแสดงข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการปกครองของประเทศไทย และลักษณะความเป็นไปของสังคมไทยไว้อย่างน่าสนใจ ผู้เขียนกล่าวว่า การปกครองท้องถิ่นหรือเทศบาลของประเทศไทยนั้นก็เหมือนกับประเทศต่าง ๆ ที่ได้ยืมแบบมาจากประเทศตะวันตก และ

(11) การคมนาคม มีเกี่ยวกับการขนส่งทางถนน การขนส่งทางรถไฟ การขนส่งทางเรือ และการไปรษณีย์โทรเลข

นอกจากนี้ ผู้อ่านยังจะได้ทราบถึงเหตุการณ์และข้อเท็จจริงต่าง ๆ ซึ่งเป็นประโยชน์อย่างมากแก่รัฐบุรุษ นักศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ รัฐศาสตร์ และสังคมศาสตร์อื่น ๆ ในการที่จะใช้ศึกษา ค้นคว้าและวิจัย ประกอบกับภาษาที่ใช้ในหนังสือเล่มนี้เป็นภาษาง่าย ๆ ไม่สลับซับซ้อนจนเกินไป ข้อมูลต่าง ๆ เป็นที่เชื่อถือได้มากและมี Index ที่ท้ายเล่ม เรียงตามลำดับอักษรอีกด้วย นอกจากนี้ตอนท้ายของเรื่องราวทุกเรื่องยังได้นำรายชื่อของหนังสืออ้างอิงแจ้งให้ทราบด้วย ซึ่งจะอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้อ่านในการที่จะค้นคว้าต่อไปไม่น้อย.

พวงเพ็ชร นิมากร

Bangkok Government and Administration: Appearance and Reality (Microfilm-Xerox) By John William Ryan, University of Michigan Inc., Ann Arbor, Michigan, 1961, 335 p.

หนังสือเล่มนี้เป็นวิทยานิพนธ์ของ John William Ryan เขียนขึ้นเสนอเพื่อความสมบูรณ์แห่งปริญญาเอกทางสาขาวิชาการปกครอง ณ มหาวิทยาลัยอินเดียนา สหรัฐอเมริกา เมื่อเดือน มิถุนายน ค.ศ. 1959

ผู้เขียนได้วางแนวการศึกษาสำหรับการเขียนวิทยานิพนธ์เรื่องนี้เกี่ยวกับเรื่องของเทศบาลนครกรุงเทพ และการบริหารงาน การศึกษา เน้นหนักไปในด้านรูปร่างลักษณะของเทศบาลนครกรุงเทพ และสภาพตามความเป็นจริงของเทศบาลนครกรุงเทพโดยเฉพาะ นับว่าเป็นหนังสือที่จะช่วยให้ท่านผู้อ่านมีความรู้เรื่องเทศบาลนครกรุงเทพได้ดียิ่งขึ้น นอกจากนี้ได้ทราบความคิดเห็นและข้อวิพากษ์วิจารณ์จากผู้เขียนซึ่งเป็นชาวต่างประเทศ และมีความรู้ในสาขาวิชาการปกครองเป็นพิเศษ หรืออย่างน้อยที่สุดท่านผู้อ่านก็จะได้ทรรศนะใหม่ ๆ ที่ชาวต่างประเทศมีต่อประเทศไทยของเราในด้านการปกครอง ส่วนจะมีความถูกต้องเพียงใดนั้นก็สุดแท้แต่ท่านผู้อ่านจะพิจารณาต่อไป

ก่อนเริ่มศึกษาถึงรายละเอียดในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารงานของเทศบาลนครกรุงเทพ ผู้เขียนได้เขียนคำนำแสดงข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการปกครองของประเทศไทย และลักษณะความเป็นไปของสังคมไทยไว้อย่างน่าสนใจ ผู้เขียนกล่าวว่า การปกครองท้องถิ่นหรือเทศบาลของประเทศไทยนั้นก็เหมือนกับประเทศต่าง ๆ ที่ได้ยืมแบบมาจากประเทศตะวันตก และ

กล่าวว่า การปกครองของท้องถิ่น หรือเทศบาลนั้นเป็นวิธีการที่จะให้ประชาชนได้มีสิทธิมีเสียงในการปกครองตามแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่สำหรับประชาชนคนไทยนั้นยังเข้าใจต่อสิ่งนี้ค่อนข้างน้อยอยู่มาก ทั้งนี้เนื่องมาจากแบบธรรมเนียมการปกครองของไทยตามแบบเก่า ซึ่งเป็นมรดกตกทอดมายังคงฝังอยู่ในความรู้สึกของคนไทยโดยทั่วไป ความมุ่งหวังตามอุดมการณ์ของการปกครองแบบประชาธิปไตยจึงยังไม่เกิดผลขึ้นได้โดยรวดเร็วเท่าที่ควร ถึงแม้อารยธรรมแผนใหม่ของประเทศตะวันตกได้เข้ามามีอิทธิพลต่อสังคมไทยตั้งแต่กลางศตวรรษที่ 19 ก็ตาม แต่คนไทยก็มิได้ละทิ้งวัฒนธรรมและประเพณีของไทยที่มีอยู่แต่เดิมเสียทั้งหมด ฉะนั้นในระยะนี้จึงเป็นระยะที่การปกครองของไทยมีลักษณะผสมผสานรวมกันระหว่างวัฒนธรรมและประเพณีของไทยกับอารยธรรมแผนใหม่ที่รับมาจากประเทศตะวันตก โดยได้มีการดัดแปลงสิ่งใหม่ ๆ ที่รับเข้ามาให้เหมาะสมกับรสนิยม และสิ่งแวดล้อมของสังคมไทย ผลสะท้อนดังกล่าวนี้ทำให้สังคมของไทยมีลักษณะพิเศษ ในด้านการปกครอง เราก็รับเอารูปแบบและระบบการปกครองของประเทศตะวันตกมาใช้ แต่ในทางปฏิบัติและแนวความคิดที่แท้จริงภายใต้ชื่อของระบบการปกครองที่รับเข้ามานั้นจึงมีลักษณะผิดแผกจากของเดิมไป ในลักษณะการเช่นนี้จึงก่อให้เกิดพฤติกรรมทางการเมืองและการบริหารงานตามแนวใหม่ของสังคมไทย และผู้เขียนเชื่อว่าความเข้าใจต่อคุณค่าทางการเมืองของประชาชนนั้นย่อมจะมีผลโดยตรงต่อการบริหารงานของรัฐบาล และความเข้าใจถึงคุณค่าทางการเมืองของประชาชนจะมีมากน้อยเพียงใดนั้นก็สามารถดูได้จากการแสดงออกของประชาชนที่มีต่อรัฐบาลของเขาเอง

ประเทศไทยนับตั้งแต่ได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่ระบอบใหม่ คือการปกครองระบอบประชาธิปไตย อุดมการณ์อันนี้ได้ถูกชักนำเข้ามาโดยพวกนักเรียนนอกรุ่นหนุ่ม ๆ ซึ่งได้ไปศึกษายังต่างประเทศ เมื่อกลับมาก็ได้ร่วมมือกันเปลี่ยนแปลงการปกครอง และนำเอาระบบการปกครองแบบประเทศตะวันตกเข้ามาใช้ แต่ต่อมาก็ได้มีการต่อสู้กันระหว่างกลุ่มการเมืองต่าง ๆ กลุ่มที่มีอำนาจขึ้นปกครองก็ได้พยายามแก้ไขเปลี่ยนแปลงวิธีการปกครอง จนกระทั่งรูปการต่าง ๆ ได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม แม้ชื่อของระบบการปกครองยังเหมือนของเดิม แต่โดยเนื้อแท้แล้วสิ่งที่ได้รับมานั้นได้ถูกดัดแปลงไปตามอิทธิพลของสิ่งแวดล้อมของสังคมของไทยดังเช่นในปัจจุบัน

อุดมการณ์ที่จะพยายามให้มีการขยายอำนาจหรือแบ่งแยกอำนาจไปสู่ส่วนต่าง ๆ ตามแนวทางของระบอบประชาธิปไตยนั้น เป็นสิ่งใหม่ต่อประสบการณ์ทางการเมืองของเมืองไทย ความคิดที่จะให้ส่วนท้องถิ่นมีความอิสระเป็นตัวของตัว.อง (Self-Government) นั้น เป็นคำขวัญที่รัฐบาลกลางประกาศ เพื่อจะให้มีเป็นจริงขึ้นในอนาคต แต่เท่าที่ผ่านมาเป็นเวลานานพอสมควร ได้เป็นที่ปรากฏแล้วว่า อุดมการณ์อันจะทำให้รัฐบาลท้องถิ่น และเทศบาลเป็นตัวของตัวเองนั้น มิได้เป็นไปตามที่วางไว้ ยิ่งกว่านั้นรัฐบาลท้องถิ่น และเทศบาลก็ได้รับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเรื่อย ๆ มา ทั้งนี้เพื่อให้สามารถให้เข้ากันได้อย่างเหมาะสมกับสถานการณ์ทางการเมืองของเมืองไทยในปัจจุบัน

ผู้เขียนได้ชี้ให้เห็นว่า แม้แต่เทศบาลนครกรุงเทพเอง ซึ่งตั้งมานานกว่า 25 ปีแล้วก็ตาม อุดมการณ์และรูปแบบของเทศบาลแต่เดิมนั้นได้รับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงมาเรื่อย ๆ ทั้งนี้ เป็นที่เข้าใจว่าเนื่องมาจากรัฐบาลกลางมีส่วนเข้าไปเกี่ยวข้องพัวพันกับเทศบาลมากเกินไป แม้แต่ลักษณะของรัฐบาลกลางเอง ในปัจจุบันก็มีลักษณะผิดแผกไปจากแบบเดิม ซึ่งถือตามแบบของอังกฤษและฝรั่งเศส การเปลี่ยนแปลงรูปลักษณะในการปกครองของประเทศไทยนี้ ผู้เขียนวิทยานิพนธ์นี้เห็นว่ามีมูลจากความขัดแย้งระหว่างแนวความคิดในการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งมีลักษณะรวมอำนาจซึ่งยังฝังอยู่ในนิสัยของคนไทยกับแนวความคิดที่จะให้มีการกระจายอำนาจตามแนวทางของระบอบประชาธิปไตย ซึ่งยังคงเป็นสิ่งใหม่สำหรับสังคมไทยในปัจจุบัน

บทวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ได้ให้ความรู้เรื่องการปกครองท้องถิ่น และการบริหารงานของเทศบาลนครกรุงเทพได้เป็นอย่างดี ผู้อ่านจะได้ทราบความเป็นจริงต่าง ๆ ในแง่ของการบริหารงานของเทศบาลนครกรุงเทพ และส่วนที่สำคัญที่เป็นลักษณะเด่นชัดของเทศบาลเมืองไทย ก็คือ พฤติกรรมที่รัฐบาลกลางเข้ามามีอิทธิพลต่อการบริหารงานของเทศบาล ซึ่งแสดงให้เห็นถึงลักษณะของการรวมอำนาจอย่างเด่นชัดจนทำให้รัฐบาลท้องถิ่น หรือเทศบาลไม่สามารถเป็นตัวของตัวเองได้ ลักษณะเช่นว่านี้ผู้เขียนถือว่าเป็น "Thai Culture" ในลักษณะของการปกครอง การรับแบบอย่างของประเทศตะวันตกมาใช้แล้วเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมกับสิ่งแวดล้อมของสังคมของไทย การบริหารงานในวงราชการของไทยแบบนี้ Mosel เรียกว่า "Psendomorphic System"

จุดเด่นที่น่าสนใจของวิทยานิพนธ์เรื่องนี้คือ เกี่ยวกับเรื่อง Committee System ที่ใช้อยู่ในเทศบาลนครกรุงเทพ ระบบการทำงานแบบคณะกรรมการนี้ได้นำมาใช้อย่างกว้างขวางในทุก ๆ ระดับของการบริหารงานของรัฐบาลของประเทศไทย และระบบนี้เองได้เข้ามามีบทบาทในการบริหารงานไม่ว่าจะเป็นงานประจำและงานกิจกรรมพิเศษของเทศบาลด้วย และในบางกรณีคณะกรรมการประกอบด้วยนักการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องอยู่ด้วย คณะกรรมการต่าง ๆ ของเทศบาลจะมีข้าราชการประจำเข้ามาเป็นคณะกรรมการร่วมอยู่ด้วย กรรมการแต่ละคนมีตำแหน่งงานหลาย ๆ หน้าที่ เป็นทั้งข้าราชการประจำ เป็นกรรมการอื่น ๆ รวมทั้งเป็นกรรมการในคณะกรรมการของเทศบาลด้วย โดยเหตุนี้เองทำให้มีผลกระทบกระเทือนต่อความรับผิดชอบในประสิทธิภาพของงานซึ่งไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร คณะกรรมการต่างๆมีใช้กันมากมายในการบริหารงานในเทศบาลนครกรุงเทพ และเพื่องานอื่น ๆ ที่เห็นสมควรอีกด้วย การมีกรรมการมากเกินไปนั้นทำให้งานมีประสิทธิภาพ และผลผลิตของงานน้อยลง ทั้งนี้เพราะข้าราชการส่วนใหญ่ที่มาเป็นกรรมการต่าง ๆ นั้น ได้ใช้เวลาส่วนใหญ่ไปกับการประชุมและการพิจารณาโครงการต่าง ๆ เสียเป็นส่วนมาก แต่อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการต่าง ๆ ที่ตั้งขึ้นมานี้ก็เหมาะสมตามสถานการณ์ทางการเมือง และประเพณีการทำงานตามแบบของไทย ลักษณะเช่นว่านี้เป็นลักษณะอันเด่นชัดอันหนึ่งในการบริหารงานของเมืองไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะพบได้จากการบริหารงานภายในเทศบาลนครกรุงเทพนี้เอง

นอกจากนี้ผู้เขียนได้ให้ข้อคิดเห็นต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารงาน และลักษณะความเป็นจริงของเทศบาลนครกรุงเทพ วิทยานิพนธ์เรื่องนี้ นับว่ามีประโยชน์ไม่น้อยทีเดียว โดยเฉพาะนักศึกษาคณะรัฐประศาสนศาสตร์ และผู้ที่สนใจในเรื่องการปกครองท้องถิ่น และเกี่ยวกับความเป็นจริงต่าง ๆ ในเทศบาลนครกรุงเทพ ในฐานะที่ผู้เขียนวิทยานิพนธ์นี้เป็นนักศึกษาชั้นสูง และเป็นชาวต่างประเทศ การวิจารณ์ต่าง ๆ ย่อมแสดงความคิดเห็นตามแบบของนักวิชาการ และนักประชาธิปไตยตะวันตก อย่างไรก็ดี ข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูลของผู้เขียนวิทยานิพนธ์นี้ จะเป็นประโยชน์เฉพาะอย่างยิ่งแก่เทศบาลนครกรุงเทพในอันที่จะได้ใช้ประกอบการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงการบริหารงานของเทศบาลนครกรุงเทพให้บรรลุเป้าหมาย คือ อุดมการณ์ของการปกครองตนเองตามระบบเทศบาล

หนังสือเล่มนี้จะหาอ่านได้ในห้องสมุดของคณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ผสม เพชรจำรัส

สารนิพนธ์

THESIS ABSTRACTS

A STUDY OF THE RELATIONSHIP BETWEEN HEADQUARTERS AND FIELD OFFICES OF THE REVENUE DEPARTMENT

by Cha-ing Uttamote

Under the existing organizational pattern of the Revenue Department, too heavy a burden is placed on the Director General. He has too wide a span of control. Thirteen division heads and nine regional revenue officers. Also, revenue officers in the field are often dependent upon decisions of the Changwad Governor. The changwad revenue officer for example, does not have authority to make decision as to tax refunds or tax deliquent property sales, unless given permission by the changwad governor. Nor does he have authority to seize deliquent tax property. This authority is assigned to the nai ampur. In essence this means that most of tax administration at the field level depends upon decisions of the changwad governor, who is only a generalist in tax administration. Thus, in order to ease the changwad governor's burden, and to furnish him advise, staff services should be provided by the Revenue Department.

A study of personnel administration in field offices, leads to the conclusion that central headquarter has authority to control officials of the field offices from recruitment to retirement. Officials of the field offices from the third grade up are recruited and appointed by headquarter. Field offices can recruit and appoint only at the fourth grade level. Authority to raise field salaries is vested in the Undersecretary of the Ministry of Finance or the Director General of the Revenue Department. Field report to him. A second organizational weakness is the duplication and overlapping of the tax evasion auditing function. The Inspection Division, the Investigation Division, the Task Force Group, and the Central Tax Division share responsibility for this function. In addition, it appears that each unit has the authority to carry out its activities independent of the others.

In the matter of tax collections, the Department is administrative by decentralized. Field Offices have been established throughout the country and have been given some measure of discretionary authority. However they do not have the authority to make their

own rules and regulations, but operate within those established by the Department. In practice, however, the Department has delegated to the changwad governor authority to make salary promotions in grades four and three.

At present, headquarters plays an important role in the training of field Personnel. Programs and training personnel are provided by headquarters. Likewise in matters of discipline field offices have limited authority. Field officials and changwad governors may lower salaries of second and lower grade personnel. Field officials and changwad governors are empowered to retire third and lower grade officials in accord with a resolution of the changwad civil service sub-commission.

No systematic internal financial control has been provided at the amphur revenue officer level. Financial control is largely effected by post audit and annual inspection. However the amphur accountant, who is the head of the amphur revenue office, is responsible both for the accounting and receiving and handling of money. This violates a fundamental principle of sound financial administration and makes effective internal control difficult. At each amphur one person should be responsible for receiving and handling money and another for the accounting function. The former might be called the "amphur revenue officer." He should be assigned to perform all money activities such as receiving money from taxpayers, keeping it in a safe and depositing the money collected, etc.. In large amphur revenue offices it might be well to have an assistant amphur revenue officer. The amphur accountant would thus be charged solely with the accounting function.

จากวิทยานิพนธ์เรื่อง : *ความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคของกรมสรรพากร* โดย. ชะอิง อุตตะโมท ประกาศนียบัตรชั้นสูงทางการบัญชี, ร.ป.ม., มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2505 (ภาษาไทย ฉ + 120 + 8 น.)

THE COLLECTION AND SPENDING OF THE LOCAL DEVELOPMENT TAX

by Aram Iamaroon

The Local Development Tax, or land tax, is probably the oldest form of taxation in Thailand. In ancient times the land tax, known as the Paddy Farm Duty, was collected in kind. Payment in cash was introduced to Thailand during the reign of King Rama III. The land tax assessed on the basis of area remained in force until A.C. 1938, when it was replaced by a new land tax, called the Local Development Contribution Tax, based on land values. This tax has been modified occasionally but the rental value concept has remained unchanged. At present, the land tax, known as the Local Development Tax, is levied on the appraised capital value of land. Where assessment is based on the capital value, the usual practice is to base the Assessment on exchange or market value, or to capitalize the value of the average annual yield. The former method is applied to the collection of the Local Development Tax.

The Local Development Tax is one of the revenue sources of local self-government. The forms of local self-government in Thailand are: (1) changwad authorities, (2) municipalities, (3) sukhapibals, and (4) tambol authorities. Changwad and tambol authorities are not empowered to collect the Local Development Tax, as are municipalities and sukhapibals. The tax, imposed uuder the Revenue Code for changwad and tambol authorities is collected by Revenue Department and credited, less collection costs, to those authorities.

In practice, collection of the Local Development Tax for changwad and tambol authorities is actually conducted by the Amphur cashier under the control of the nai amphur and changwad revenue officer. Sukhapibals are empowered to collect the tax, but for reasons of convenience the task is assigned to the Revenue Department.

Lands of the following description are exemption from payment of the tax:

(1) Royal palaces which belong to the public domain;

(2) Land used for governmental of public purposes and not operated for profit;

(3) Land used solely for public hospitals, public education or public charity;

(4) Land used solely for religious purposes;

(5) Cemeteries and crematoria;

(6) Land used by railways, water works, electric works, government harbors, or land which is used in conjunction with buildings already subject to the House and Land tax;

(7) Land exempted by the Minister of Finance; and

(8) Land used for the owner's own habitation, or for the rearing of livestock, or for the cultivation of seasonal crops which lies within the same province.

Unlike assessment practices in many other contries, the Local Development Tax is assessed on the "medium value" instead of "maximum value" of land. That is, the value of land is determined from the average price of not less than three pieces of land in the tambol or unit sold in the previous year. Evaluation is by "site value", which is define as the value of unimproved land, i.e., the value of buildings, structers or trees is not taken into account. Level valuations are usually revised every four years, but any person may apply to the changwad governor for revaluation within that four year period.

The value of land in tambol is established by a committees appointed by the Changwad governor. Appeals must be filed within 30 days. The rates of the Local Development Tax vary from 50 satangs to 400 bahts per rai. If the medium value is over 500,000 bahts an additional tax of 100 bahts is levied on each 100,000 bahts over 500,000.

The Local Development Tax is earmarked for special purposes, as follows: road building, agriculture, public health, public utilities, irrigation, and repayment of loans made for the such projects. In addition, funds must be spent in accord with community development plans. At present, the basis for budgeting by local governments is line-item or organizational unit. Emphasis is now being placed on program budgeting which focuses attention on the programs or objectives to be accomplished.

Revenues derived from the Local Development tax are, by concensus, inadequate in terms of desired rates of community growth. One solution, proposed by the World Bank's Economic Survey Commission in "A Public Development Program for Thailand" is to impose. Thailand's National Economic Development Plan, likewise suggests imposing special charges on land benefited from government supported irrigation projects. Another proposal gives particular attention to rationalizing the tax base, or the application of a land classification and rating system geared to indices of productive capacity. A somewhat different problem has to do with tax delinquency. There are four important causes of land tax deliquency in Thailand. They are: low farm income, crop failures, tax ignorance, and improper tax administration. The first two causes can of course be resolved by raising

living standards. Tax administration can be improved by in-service training programs. Tax ignorance can be reduced the use of penalties and through education. Existing penalties are of two kinds : an addition charge to ten per cent of the tax unpaid, and seizure and sale by public auction of the taxpayer's property, a further problem concerns the distribution of taxes between changwad and tambol authorities. An attempt has been made to revise the present arrangement of distribution in such a way that Local Development Taxed collected in tambols should be given to changwad authorities, less expenses, to the extent of 100 per cent instead of 20. The argument against this proposal is that within citizens in the small tambols can participate more effectively than is possible at the changwad level.

A final problem concerns the extension of the tax to houses and buildings. A combination of the Local Development Tax and the House Tax on real property raises many problems. To illustrate one, the Local Development Tax employs capital value, whereas the House Tax employs an annual rental value concept. If they are combined, what concept should be accepted as most suitable for the tax system of Thailand?.

จากวิทยานิพนธ์เรื่อง : *การจัดเก็บและการใช้จ่ายเงินภาษีบำรุงท้องที่*
โดย. อร่าม เอี่ยมอรุณ ร.บ. (ธรรมศาสตร์), ร.ป.ม.,
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2505
(ภาษาไทย ฉ + 219 + 83 น.)

ADMINISTRATION OF PUBLIC UTILITY SERVICES OF YALA TOWN MUNICIPALITY

by Somswasdi Boonyapataro

The administration of public utility services of Yala Town Municipality is limited to two services—water works and electrification. These two services are the compulsory functions which the town municipalities must provide and maintain in their locality.

By the Municipal Report of 1958 we find that of a total 120 municipalities only 66 operate electrification, and 19 water works. Most of them are the responsibility of the Department of Public Works. It is clearly understood why many town municipalities are unable to operate the compulsory functions of this kind; one reason is that the public utility services require enormous capital, and the other is the cost of operation is so high.

Public utilities are very important to the community as a whole for the service is of the indispensable type. Since its purpose is the good of all, they should be owned or operated by some agency of the government or the municipalities. Their characteristic of a natural monopoly necessitate regulation by a franchise to ensure proper services.

From the study, some important matters are discussed; namely; the organization of franchise regulations, operating of the public utility services, the public utility services, control and supervision, revenue and payments, the policy of government concerning the public utility.

Chapter II presents the general background of Yala Town Municipality its history in relation to the history of Yala province. Its rivers are indicated as the sources of the water supply system of Yala Town Municipality. This chapter shows the administrative organization; Municipal Clerk's Office, Treasury Section, and the Engineering Section. The Municipal Clerk's Office has 5 sub-sections under its supervision and control, and the Electric Works Sub-section and the Water Works sub-section are under this office.

Most striking perhaps is the fact that the operating personnel of the sub-sections of Electrification and Water Supply system are of the technical extraordinary category personnel. The personnel regulations of technical extraordinary category are different from those of the ordinary and the extraordinary category personnel; such as the license requirements and educational qualifications, etc. This chapter shows the technical requirements of electrification and water works personnel.

Chapter III is a major one to describe how the electrification subsection is organized, this deals with the work of the electrification the franchise regulations, a period permitted, the construction and installation of all important plant, repair and maintenance, the operation which includes generating unit, distribution unit and the executive unit which operates accounting and revenue collection.

Revenue derived from electric works is fairly high as compared to the income of the water works. However, the debts are very high and so are the capital requirements. Revenue and payments of the public utilities are placed in the special budget.

The electric rates are not too high as compared to those of other municipalities. Rates are fixed by the Department of Public Works. Control and supervision is also a big problem, the public utility is strictly regulated by the franchise regulations, and the Ministerial regulations. The Board of Public Utility of the Ministry of Interior is concerned as it initiates the public utility services of Yala Town Municipality. The other control and supervision is from Changvad Governor, and the Municipality itself. The control and supervision from the Department of Public Works is of the technical type and the Changvad and the Municipality supervision is of the disciplinary character.

Besides this, the transfer of the electric works to the Provincial Electric Authority puts the municipal public utility in a state ownership, the municipality is no more a generating unit but an executive unit of the Electric Authority.

Chapter IV describes the water which is another sub-section of the Municipal Clerk's Office. The municipalities are less interested in the water supply system than the electric works because of its low income. The importance of a safe water supply for the public health presents a reason for municipal ownership. It requires more skilled technicians than electrification, for its purpose is sanitation and good health of the people. The franchise regulations of the water supply system are the same as those of the electrification. The purpose is to master the standard of work and qualifications.

Some weaknesses occur in the water works, that is the lack of the water work supervisor who will be responsible for all works of the water supply system. This is due to weakness of the franchise regulations or the Department of Public Works to seek a technician for the water works. The Municipal Clerk unavoidably assumes this function.

The water supply system is of small size and temporary service. The consumers are of low number. Revenue of the water works is low in figure as compared to that of

the income of the electric works, but the revenue is preferably higher than the operating costs. Rates are fixed by the Department of Public Works for insuring sufficient revenue to provide for operation and maintenance costs, Special rates are applicable only to the public buildings and the municipal units. The plan for improvements and new construction is going on now.

Chapter V concerns with the government policy on public utility as expressed on the National Economic Planning B.E. 2504-2509, this chapter concludes the whole subject of Yala Town Municipality as its problems in franchise regulation, organization, personnel, control and supervision, technical problem and so on. In this chapter we find that the public utility is a national responsibility and are vested in many programme of economic planning.

The trend of national public utility will reflect to the trend of municipal public utility as shown in the national economic planning; the municipality must emphasis its functions on public utility by investing money in this service as much as possible. The administration of public utility services is on an efficient and effective line.

จากวิทยานิพนธ์เรื่อง : การบริหารงานสาธารณูปโภคของเทศบาลเมืองยะลา
โดย. สมศวาสดิ์ บุญญภัทโร, ร.บ., (จุฬา ฯ) ร.ป.ม.,
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2505 (ภาษาไทย ฉ+96+4น.)

ข่าวคณะ

INSTITUTE NEWS

ภาคการศึกษาที่สอง ประจำปีการศึกษา 2504 ได้สิ้นสุดลงแล้วในวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2505 เพื่อเป็นการพักสมองให้คลายความเคร่งเครียดก่อนที่จะเริ่มสอบไล่ในสัปดาห์ต่อไป ในวันนี้สโมสรมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์จึงได้จัดให้มีการรื่นเริงและรับประทานอาหารร่วมกันในระหว่างอาจารย์ เจ้าหน้าที่และนักศึกษาชั้นปริญญาโทของมหาวิทยาลัย ในการนี้ทางคณะรัฐประศาสนศาสตร์ได้จัดส่งทีมฟุตบอลผสมระหว่างอาจารย์และนักศึกษาปริญญาโทของคณะเข้าแข่งขันเพื่อเชื่อมความสามัคคีกับทีมผสมห้าคณะ (นิติศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ พาณิชยศาสตร์และการบัญชี สังคมสงเคราะห์ศาสตร์ และรัฐศาสตร์) เพื่อชิงถ้วย ฯ พณ ฯ พลเอกถนอม กิตติขจร รองนายกรัฐมนตรี การแข่งขันเริ่มเมื่อเวลา 16.15 น. ผลการแข่งขันปรากฏว่าทีมผสมคณะรัฐประศาสนศาสตร์ชนะทีมผสมห้าคณะ โดยคะแนน ถ้วยไว้ในครอบครอง นอกจากการแข่งขันฟุตบอลแล้ว ก็ยังมีการแข่งขันก็พาเบ็ดเตล็ด 3 : 0 และได้อีกหลายประเภท หลังจากการแข่งขันก็มีการรับประทานอาหารร่วมกัน งานสิ้นสุดลงเมื่อเวลา 21.00 น. ด้วยความเรียบร้อยและสนุกสนานยิ่ง

ในสัปดาห์ต่อมา คือในวันที่ 12–16 กุมภาพันธ์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ได้จัดให้มีการสอบไล่ประจำภาคการศึกษาและประกาศผลการสอบในวันที่ 2 มีนาคม และในวันที่ 19–21 มีนาคม ก็ได้จัดให้มีการสอบข้อเขียนพิสดารและภาษาอังกฤษขึ้น ผลการสอบจะประกาศประมาณต้นเดือนเมษายน 2505

ข่าวที่น่าสนใจในระหว่างนี้ ได้แก่ข่าวการเลื่อนเป็นชั้นเอกของอาจารย์ นวนิตย์ อินทรามะ อาจารย์ เชวง เรืองสุวรรณ และอาจารย์ มัลลี เวชชาชีวะ แห่งคณะรัฐประศาสนศาสตร์ ชาวรัฐประศาสนศาสตร์ทุกคนขอแสดงความยินดีด้วย

อาจารย์ สมศรี จุลละนันทน์ อาจารย์และเลขานุการโทคณะรัฐประศาสนศาสตร์ ย้ายไปรับราชการ ณ สำนักงบประมาณ เมื่อวันที่ 1 มกราคม 2505 พร้อม ๆ กันนั้น

คุณสุเทพ พาณิชพัฒน์ ก็ย้ายจากกรมชลประทานมาดำรงตำแหน่งเลขานุการโทประจำคณะสืบแทนต่อไป นอกจากนี้กระทรวงสาธารณสุขได้มีหนังสือขอให้มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์สั่งให้อาจารย์เสริ เวชชาชีวะ ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่งเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข โดยมติคณะรัฐมนตรี พ้นจากตำแหน่งหน้าที่และขาดจากอัตราเงินเดือนทางคณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เพื่อไปรับราชการในตำแหน่งการเมืองแต่ฝ่ายเดียว นอกจากนั้นคุณทองนาก ผากา แห่งแผนกสารบรรณและพัสดุของคณะย้ายไปดำรงตำแหน่งประจำแผนกสารบรรณกองกลาง สำนักงานเลขาธิการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ในระหว่าง 8–14 เดือนกุมภาพันธ์ ส่วนการพัฒนาการท้องถิ่นกรมมหาดไทย ได้เชิญอาจารย์เชวง เรืองสุวรรณ และอาจารย์ ดร. อมร รักษาสัตย์ ไปร่วมในการสำรวจภาวะของประชาชนในระยะเริ่มการพัฒนาในเขตอำเภอเมืองหนองคาย

การฝึกอบรมพนักงานชั้นผู้บังคับบัญชาขององค์การ ร.ส.พ. ซึ่งฝ่ายการฝึกอบรมข้าราชการคณะรัฐประศาสนศาสตร์เป็นผู้จัดทำหลักสูตร และจัดหาผู้บรรยายบางส่วน ในระหว่างวันที่ 3–16 มกราคม ศกนี้ ปรากฏว่าได้ผลเป็นที่น่าพอใจยิ่ง องค์การ ร.ส.พ. จึงได้แสดงความประสงค์จะฝึกอบรมพนักงานตามวิธีฝึกอบรมแผนใหม่นี้อีกหลายรุ่น โดยจะจัดทำเอง เพื่อเป็นการเตรียมบุคคลให้พร้อมสำหรับที่จะดำเนินการตามโครงการนี้ องค์การ ร.ส.พ. จึงได้ขอความร่วมมือมายังฝ่ายการฝึกอบรมข้าราชการฯ ให้ช่วยจัดทำการฝึกอบรมครูผู้ฝึก (Instructors' training course) จำนวน 9 คน ซึ่งฝ่ายการฝึกอบรมข้าราชการฯ ก็ได้จัดให้ตามความประสงค์โดยมีอาจารย์ ชวัช ฉัตรเนตร เป็นผู้ดำเนินการ การฝึกอบรมครูผู้ฝึกนี้แบ่งเป็น 2 ระยะ คือระยะที่ 1 ในระหว่างวันที่ 5–9 กุมภาพันธ์ และระยะที่สองในระหว่างวันที่ 16–23 กุมภาพันธ์ 2505

ในวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2505 กระทรวงมหาดไทยได้จัดการเปิดประชุมอบรมก่อนบวชราชอาณาจักรประจำปี 2505 ขึ้น ณ พระที่นั่งนงคราญสโมสร ในการอบรมนี้มีก่อนบวชเข้าร่วมรับการอบรมประมาณ 2,000 คน การดำเนินการอบรมได้จัดทำที่ห้องประชุมวัดสามพระยา บางขุนพรหม โดยแบ่งออกเป็น 9 รุ่น รุ่นแรกในวันที่ 5 – 10 กุมภาพันธ์

รุ่นที่สองในวันที่ 20 – 25 กุมภาพันธ์ รุ่นที่ 3 ในวันที่ 5 – 10 มีนาคม และรุ่นที่ 4 ในวันที่ 19 – 24 มีนาคม และจะมีต่อไปอีกจนครบ 9 รุ่น ในเดือนมิถุนายน 2505 คณะรัฐประศาสนศาสตร์ได้มีส่วนร่วมในการอบรมครั้งนี้ด้วย

ในระหว่างวันที่ 12 กุมภาพันธ์ – 10 มีนาคม 2505 กรมมหาดไทยได้จัดให้มีการฝึกอบรม ปลัดจังหวัดและนายอำเภอทั่วราชอาณาจักร รุ่นที่ 1 การอบรมนี้มีหลักสูตร 1 เดือน และได้จัดทำขึ้น ณ ศูนย์พัฒนาการศึกษาภาค 9 จังหวัดอุดรธานี ข้าราชการที่เข้ารับการอบรมครั้งนี้ ได้แก่ข้าราชการจากจังหวัดอุดรธานี อุบลราชธานี หนองคาย สกลนคร และนครพนม ในการฝึกอบรมครั้งนี้ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ ได้ให้ความร่วมมืออย่างใกล้ชิดโดยได้จัดส่งอาจารย์ ดร. ชุบ กาญจนประกร อาจารย์ ดร. อาษา เมฆสวรรค์ อาจารย์ ดร. อมร รักษาสัตย์ อาจารย์ กริช เกตุแก้ว อาจารย์ เชวง เรืองสุวรรณ และอาจารย์ มัลลี เวชชาชีวะ ไปร่วมบรรยายในหัวข้อวิชาการต่าง ๆ โดยมีอาจารย์ ปถม ชาญสรรค์ หัวหน้าฝ่ายการฝึกอบรมข้าราชการและผู้แทนขององค์การ ยูซอม ไปร่วมสังเกตการณ์อย่างใกล้ชิด

การสัมมนาพัฒนานักบริหารรุ่นที่ 6 ซึ่งคณะรัฐประศาสนศาสตร์เป็นผู้จัดดำเนินการ ได้เริ่มขึ้นเมื่อวันที่ 23 – 31 มีนาคม 2505 ที่นิคมสร้างตนเองพระพุทธบาท จังหวัดสระบุรี ฯพณฯ พลเอกถนอม กิตติขจร รองนายกรัฐมนตรี ได้ไปเป็นประธานในพิธีเปิดการสัมมนาฯ โดยมี ดร. ชุบ กาญจนประกร อาจารย์ประจำพิเศษ รักษาราชการแทนคณบดีคณะรัฐประศาสนศาสตร์เป็นผู้รายงานการเปิดประชุม หลังจากนั้น ฯพณฯ พลเอกถนอม กิตติขจร ได้บรรยายเรื่องการใช้อำนาจในการบริหารราชการ โดยมีอาจารย์ ดร. ชุบ กาญจนประกร ทำหน้าที่เป็นวิทยากร คำบรรยายนี้นับว่าทรงคุณค่าอย่างยิ่ง โดยเฉพาะในการบริหารราชการในยุคปัจจุบัน จึงได้นำลงไว้ในวารสารฯ ฉบับนี้ไว้เพื่อเป็นประโยชน์แก่ท่านผู้อ่านทั้งหลาย

ข่าวที่น่าสนใจอื่น ๆ ได้แก่ข่าว ดร. มาลัย หุวะนันทน์ คณบดีคณะรัฐประศาสนศาสตร์ ในฐานะนักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรได้ออกเดินทางไปทัศนศึกษา ณ ประเทศต่าง ๆ ในยุโรปร่วมกับนักศึกษาของวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร ในวันที่ 5 มีนาคม – 30 มีนาคม 2505

ในวันที่ 6 – 14 มีนาคม อาจารย์ ดร. อมร รักษาสัตย์ ในฐานะประธานแผนกทัศนศึกษาสโมสรมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้นำนักศึกษาจำนวน 140 คน ไปทัศนศึกษาในจังหวัดพิษณุโลก เพชรบูรณ์ เลย ขอนแก่น และรวมถึงภูกระดึงด้วย และในวันที่ 4 – 17 เมษายน จะได้นำนักศึกษาจำนวน 120 คน ไปทัศนศึกษาทางใกล ณ สหพันธ์รัฐมลายู และสิงคโปร์ โดยมีอาจารย์ ดร. อมร เป็นผู้ควบคุม

การรับสมัครสอบคัดเลือกเข้าเป็นนักศึกษาชั้นปริญญาโททางรัฐประศาสนศาสตร์ ประจำภาคที่ 1 ปีการศึกษา 2505 (เมษายน – กันยายน) เริ่มขึ้นตั้งแต่บัดนี้และหมดเขตรับสมัครในวันที่ 30 เมษายน 2505 วันสอบคัดเลือกคือวันที่ 8 พฤษภาคม 2505 และผลการสอบคัดเลือกจะประกาศให้ทราบในวันที่ 14 พฤษภาคม 2505 คุณสมบัติของผู้สมัครโปรดดูข้อความหลัง "บรรณาธิการแถลง" ในวารสารฉบับนี้

ในระหว่างรอบสามเดือนที่แล้ว มีแขกผู้มีเกียรติ คือ Dr. Edwin Bock แห่ง Inter–University Case Program, New York City, New York ได้มาเยี่ยมเยียนและดูความก้าวหน้าเกี่ยวกับใช้กรณีเฉพาะเรื่องในการศึกษาที่คณะในวันที่ 5 มีนาคม ได้พบปะสนทนากับอาจารย์ ดร. ชุบ และอาจารย์ ดร. อมร และอาจารย์อื่น ๆ ของคณะ ในวันที่ 26–28 มีนาคม Dr. Vu Quoc Thong, อธิการบดีของ National Institute of Administration, Saigon และ Dr. Charles A. Joiner แห่ง Michigan State University Group, Saigon ได้เข้าเยี่ยมชมกิจการของคณะรัฐประศาสนศาสตร์ และได้เดินทางไปสังเกตการณ์สัมมนาพัฒนานักบริหารรุ่นที่ 6 ที่นิคมสร้างตนเอง พระพุทธบาท จังหวัดสระบุรี ในวันเปิดประชุมด้วย ในวันที่ 27–28 มีนาคม Dr. Vu Quoc Thong ได้เข้าพบปะสังสรรค์กับบรรดาอาจารย์ของคณะฯ และได้เข้าเยี่ยมเยียน ฯ พณ ฯ พลเอกถนอม กิตติขจร อธิการบดี และ ดร. อดุล วิเชียรเจริญ เลขาธิการด้วย

นอกจากนี้ ยังมีแขกผู้มีเกียรติอื่น ๆ ดังรายนามต่อไปนี้

Mr. Joseph A. Franklin, Vice President and Treasurer, Indiana University.

Dr. Lynton K. Caldwell, Professsor of Government and Director of the Institute of Training for Public Service, Indiana University.

Mr. Leland C. Devinney, Associate Director for Social Sciences, Rockefeller Foundation, New York, New York.

James R. Brady, Research Assistant, University of Michigan Team, Cheng Chi University, Taipei.

Philip E. Jacob, Professor of Political Science, University of Pennsylvania, Philadelphia, Pensylvania.

Jay B. Westcott, Professor of Public Administration, Maxwell School, Syracuse University.

บทบรรณาธิการ

EDITORIAL

บั๊ญหาหยุมหยิม ?

หลังจากที่บรรณาธิการได้นำภาษิตบริหารใหม่ ๆ มาลงพิมพ์ในหน้าบรรณาธิการแถลงในวารสารฉบับที่แล้วนั้น ปรากฏว่าได้มีผู้ช่วยกันวิพากษ์วิจารณ์ต่อ ๆ ไปเป็นอันมาก ภาษิตบทหนึ่งที่รู้สึกว่ามีผู้กล่าวขวัญกันมาก ได้แก่บทที่ว่า "อุปสรรคต่อการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพขององค์การนั้นมักเป็นบัญหาหยุมหยิมจิปาถะยิ่งกว่าบัญหาใหญ่จริง ๆ" ประกอบกับบรรณาธิการเคยขยายความในภาษิตชุดเดียวกันนี้มาลงพิมพ์ในบทบรรณาธิการฉบับก่อนแล้ว จึงเห็นควรให้นำคำตีความในภาษิตท้ายเดียวกันนี้มาลงในบทบรรณาธิการต่อไปอีก

สำหรับภาษิตบทนี้ บรรณาธิการได้ไปเรียนให้ท่านอาจารย์ปถม ชาญสรรค์ หัวหน้าฝ่ายฝึกอบรมข้าราชการ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ทราบ ท่านเห็นว่าเป็นเรื่องที่น่าคิดน่าสนใจ จึงได้กรุณาเรียบเรียงข้อความเห็นขึ้นในรูปบทบรรณาธิการนี้ ในฐานะที่ท่านรับราชการมานานมีประสบการณ์ในราชการมาก จากการที่เคยรับราชการในหน่วยราชการหลายแห่ง และปฏิบัติราชการพิเศษอยู่เสมอมา บรรณาธิการจึงรู้สึกว่าท่านผู้อ่านจะได้รับทั้งความรู้และความบันเทิงควบคู่กันไป.

บก

เนื่องจากงานในโลกยุคปรมาณูนั้นปรากฏว่า กว้างขวางและซับซ้อนกว่ายุคลูกระเบิดธรรมดาเป็นอันมาก ดังนั้นจึงเป็นของแน่เหลือเกินว่าบัญหาที่กว้างขวางและซับซ้อนจะต้องตามติดมาด้วยเหมือนเงา ด้วยเหตุนี้องค์การธุรกิจและราชการในประเทศตะวันตกโดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกา จึงให้ความสนใจในเรื่องนี้อย่างไพศาลและตำราตลอดจนเอกสารต่าง ๆ ที่เขียนไว้เกี่ยวกับบัญหาในการบริหารงานนั้นก็นับว่ามากเสียจนอ่านกันไม่หวาดไหว อย่างไรก็ดีแม้บัญหาเหล่านี้จะมีอยู่มากด้วยกันก็ตาม แต่ก็เป็นการเคราะห์ดีอยู่อย่างหนึ่งที่ว่าไม่ใคร่หนีกันเท่าไรนักในประเทศหนึ่ง ๆ

ขณะนี้ประเทศเรากำลังอยู่ในระยะพัฒนาการตามโครงการ 3 ปี 6 ปี และขณะที่ประเทศพัฒนาก้าวหน้าไป บัญหาในการบริหารงานก็กว้างขวางและซับซ้อนตามไปด้วย และก็เป็นโศลกดื่อกเหมือนกัน ที่ในบ้านเราโดยเฉพาะอย่างยิ่งในวงราชการเวลานี้มีผู้ให้ความสนใจในบัญหาเหล่านี้มากขึ้นและเพียรแก้ไขมากขึ้นเป็นลำดับด้วย

สำหรับปัญหาในการบริหารงานขั้นใหญ่ ๆ นั้น มีผู้ใหญ่ได้แสดงไว้ในที่ต่าง ๆ แล้วเป็นอันมาก ดังนั้นในที่นี้ข้าพเจ้าจึงจะนำปัญหาขั้นเล็ก ๆ มาพูดถึง และก็ในการที่ข้าพเจ้านำมันมากล่าวในที่นี้มิใช่ว่าเพราะเป็นปัญหาที่ยังไม่มีใครเอ่ยถึง หากแต่เพราะข้าพเจ้าเห็นว่าเป็นปัญหาที่ยังน่าเอ่ยซ้ำอีกได้เท่านั้น ปัญหาขั้นเล็ก ๆ หรือปัญหาหยุมหยิมนี้ มีอยู่ไม่น้อยในบ้านเรา เพราะฉะนั้น สิ่งที่ข้าพเจ้าจะทำได้ในที่นี้ก็คือนำมาแจงไว้เพียงบางข้อเท่านั้น

ก่อนอื่น ข้าพเจ้าต้องขอแสดงความเคลือบคลางของหัวใจของข้าพเจ้าว่าปัญหาซึ่งข้าพเจ้าจะแจงต่อไปนี้เป็นปัญหาหยุมหยิมอย่างที่เขียนไว้ที่หัวเรื่องนั้นหรือไม่ ข้าพเจ้าเองก็ยังสงสัยอยู่ เพราะฉะนั้นข้าพเจ้าจึงได้ใส่เครื่องหมายอัศเจรีย์ไว้ เพราะบางทีปัญหาเหล่านี้ในบางสำนักงานอาจจะเป็นปัญหาใหญ่หลวงหรืออย่างน้อยก็เป็นปัญหาที่จะดูถูกว่าเป็นปัญหาหยุมหยิมไม่ได้ก็เป็นได้

ข้าพเจ้าสะดุดใจว่า พูดอารัมภกถามาอักโขแล้ว ขอออกเข้าเรื่องตัวปัญหาจริง ๆ เสียที โดยจะว่าเป็นข้อ ๆ ดังนี้

1. เรื่องคอร์รัปชั่น

เรื่องนี้ว่าเป็นปัญหาก็เพราะมันทำให้คนที่ไม่เคยคอร์รัปชั่นเสียกำลังน้ำใจ ตามหลักการบริหารงานสมัยใหม่มีอยู่ว่าการที่จะมีอำนาจสั่งคนให้ทำงานนั้นไม่พอ ต้องให้เขาทำงานนั้นด้วยความเต็มใจด้วย เมื่อในสำนักงานใดเกิดการคอร์รัปชั่นเสียแล้ว เราจะให้คนที่ไม่คอร์รัปชั่นทำงานด้วยความเต็มใจได้อย่างไร การรีดการไถผู้ที่มาติดต่อไม่ว่าเล็กน้อยขนาดไรย่อมจะทำให้คนซื่อเกิดความไม่พอใจได้เสมอ ผลที่จะเกิดขึ้นก็มีอยู่ว่า ถ้าผู้ที่ไม่คอร์รัปชั่นนั้นไม่ย้ายไปอยู่ที่อื่น ก็อาจจะกระโดดเข้าคอร์รัปชั่นกับเขาในที่สุด เพราะแรงริษยาและทนความเย้ายวนของแม่เงินตราไม่ไหว อันการคอร์รัปชั่นนี้เป็นอุปสรรคแห่งความเจริญก้าวหน้าของประเทศชาติขั้นหนึ่ง และเป็นเรื่องบั่นทอนผลงานของส่วนรวมที่ทำไว้แล้วอย่างเอก ส่วนตัวอาจจะดี แต่ส่วนรวมจะต้องเศร้า ทั้งนี้เป็นความจริงไม่ว่าในประเทศไหนเมืองใด เรื่องคอร์รัปชั่นนี้ทำให้คนดี ๆ ต้องใช้หัวคิดในเรื่องนี้โดยไม่จำเป็นแทนที่จะเอาเวลาไปคิดในเรื่องการปรับปรุงงานในด้านต่าง ๆ ให้ดีขึ้น ข้าพเจ้าเคยได้ยินผู้ใหญ่บางคนพูดในทำนองว่า "อ้ายเราเงินเดือนมากกว่ามันเป็นกอง อ้ายเสือนั่นเงินเดือนสี่ห้าร้อยเท่านั้น อุตส่าห์มีเมียได้ตั้งสองคน มันแน่กว่าเรามาก"

2. การไม่ถูกกันในสำนักงาน

เรื่องนี้ดูไปก็คล้ายเรื่องหญ้าปากคอกที่ไม่ก่อพิษสงอะไร แต่ความเป็นจริงแล้วอาจจะก่อพิษได้เป็นอย่างมาก เพราะถ้าสองคนในสำนักงานเดียวกันแตกความสามัคคีกันแล้ว การที่หวังจะให้งานเดินไปอย่างราบรื่นเรียบร้อยและรวดเร็วนั้นอย่าหมาย โดยเฉพาะถ้าหากคนไม่ถูกกันในสำนักงานมาก ๆ เข้า ย่อมจะเกิดการกระทบกระทั่ง กระแนะกระแหน กระแทกกระทั้นกันทั่วไปจนอาจถึงขนาดตึงเครียดแล้ว ระเบิดกันกลางที่เดียว ผลของการที่คนในสำนักงานเดียวกันไม่ถูกกันนี้จะร้ายแรงแค่ไหนนั้นอยู่ที่ว่าผู้บังคับบัญชาได้รับแก้ไขสถานการณ์ที่ไม่พึงประสงค์นั้นทันท่วงทีแค่ไหนด้วย

3. การไม่รอบคอบถี่ถ้วนในการงาน

เรื่องนี้ปรากฏอยู่ทั่วไปมากบ้างน้อยบ้าง และปรากฏในรูปต่าง ๆ เช่นพิมพ์ผิด ตรวจทานอย่างสะเพร่า ออกหนังสือไปโดยไม่มีวันที่ หรือใส่เดือนผิด ใส่ซองผิด เป็นต้น ความเสียหายในเรื่องนี้ในบางกรณีอาจถึงขนาดมหาศาลได้ ข้าพเจ้าจำได้ว่า เซอร์วินสตัน เชอร์ชิลล์ อดีตนายกรัฐมนตรีของอังกฤษเคยบอกว่าเพื่อมิให้เกิดการผิดพลาดได้ ดังนั้นสำหรับในสงครามครั้งนี้ (สงครามโลกครั้งที่ 2) จะขอใช้ชื่อประเทศอิหร่านว่าเปอร์เซีย ทั้งนี้เพราะชื่อประเทศ Iran กับ Iraq นั้น ตัวอักษรผิดกันเพียงตัวเดียวเท่านั้น เรื่องนี้นับว่าเป็นวิธีการป้องกันการผิดพลาดที่สำคัญยิ่ง เพราะถ้านายพนักงานพิมพ์ดีดพิมพ์ n เป็นตัว q แล้วหลงหูหลงตาไปได้ละก็ อาจจะเกิดการรบผิดประเทศก็เป็นได้

4. ทำงานชนิดพอให้ผ่านไปแต่ละวัน

การทำงานชนิดให้งานผ่านไปวันหนึ่ง ๆ โดยไม่มีจุดหมาย ไม่มีแผนงาน ไม่มีอุดมคติและศรัทธานี้ เป็นผลทำให้งานเดินช้าและได้ผลน้อยเต็มที่ ผู้ที่ปฏิบัติงานแบบนี้ยังมีอยู่ไม่น้อยในเมืองเรา บุคคลเหล่านี้ไม่สนใจที่จะติดตามดูว่างานที่ตนทำไปนั้นจะได้ผลดีร้ายประการใด ยิ่งเป็นงานที่อยู่ในลักษณะที่จะหดมือได้แล้วก็จะรีบหดทีเดียว เช่นงานที่แม้ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของเขาโดยตรง แต่เป็นงานที่อยู่ในวิสัยที่เขาจะให้ความช่วยเหลือได้ อันจะทำให้งานนั้นราบรื่นและรวดเร็วขึ้น แต่เขาก็จะใจดำและถือเป็น "ธุระไม่ใช่" เสียดังนี้ บุคคลเหล่านี้มักจะเป็นพวกที่ระเริงเมื่อผู้บังคับบัญชาไม่อยู่ เข้าลักษณะภาษิตที่ข้าพเจ้าจะขอเปรียบเสียใหม่ว่า "แมวไม่อยู่ หนูเก" นั่นเทียว

5. เรื่องการรับโทรศัพท์

ความจริงเรื่องการรับโทรศัพท์นี้โดยปกติก็ไม่เป็นปัญหาอะไรนัก แต่กระนั้นก็ดี บางทีก็ทำความเสียหายให้เป็นอย่างมากได้เหมือนกัน การรับโทรศัพท์แบบที่ไม่เหมาะสมนั้นมีอยู่หลายนัย อาทิ เช่น พูดอย่างไม่มีหางเสียง ทั้ง ๆ ที่ยังไม่ทราบว่าผู้ที่พูดโทรศัพท์มานั้นเป็นใคร รับฝากคำของผู้ที่โทรศัพท์มาที่เขาขอให้ช่วยบอกคนนั้นคนนี้ว่าอย่างนั้นอย่างนี้แล้วก็ลืมไปเสีย ไม่บอก หรือบางทีมีโทรศัพท์มาถึงบุคคลคนหนึ่งแต่บังเอิญเขาไม่อยู่ในห้อง ในขณะนั้นก็ตอบไปว่า "ไม่อยู่" ทันที แทนที่จะไปตามหรือให้คนไปตามหาดูเสียก่อน เพราะเขาอาจจะอยู่แถวนั้นก็ได้ ดังนี้เป็นต้น ในเมืองฝรั่งเขามีการอบรมเจ้าหน้าที่รับโทรศัพท์กันอยู่ตลอดเวลา เพราะเขาถือว่าเจ้าหน้าที่รับโทรศัพท์เป็นเจ้าหน้าที่สำคัญคนหนึ่งซึ่งอาจจะนำความดีหรือความเสียหายมาสู่กิจการของสำนักงานหรือบุคคลในสำนักงานได้

6. มีเรื่องส่วนตัวมาก ไม่เป็นอันทำงาน

ปัญหานี้มีอยู่ทั่วไปและมีอยู่ทุกยุคทุกสมัย กล่าวคือแทนที่จะใช้เวลาปฏิบัติงานอย่างจริงใจและอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย ผู้ปฏิบัติงานบางคนกลับละทิ้งการงานของตนเสียในวันหนึ่ง ๆ เป็นเวลาไม่น้อยและไปทำงานส่วนตัวเสีย เช่น ติดต่อกับคู่รัก ทำการซื้อขายส่วนตัว หรือหลบหลีกคนนั้นคนนี้เป็นต้น

7. ไม่สนใจในการงาน คอยแต่จะฉวยเวลาดูหนังสือสอบเพื่อเลื่อนวิทยฐานะ

ทุกวันนี้เป็นสมัยที่ทางราชการปรารถนาจะส่งเสริมวิชาการ และการหาความรู้ของข้าราชการ จึงได้อนุญาตให้ข้าราชการไปเรียนต่อในต่างประเทศบ้าง ส่วนในประเทศก็ให้ไปเรียนต่อในมหาวิทยาลัยหรือฝึกเล็กเชอร์บ้าง ตลอดจนการส่งเสริมการสอบเลื่อนวิทยฐานะและการศึกษาเองอยู่ตลอดเวลา การณ์ปรากฏว่าสำหรับในประเทศเราในขณะนี้มีข้าราชการซึ่งกำลังศึกษาหรือกำลังจะสอบเลื่อนวิทยฐานะอย่างที่ว่านี้ไม่น้อยที่ใช้เวลาในการศึกษาหรือดูหนังสือในเวลาราชการเสียวันหนึ่ง ๆ หลายชั่วโมง จะเป็นด้วยไม่มีงานทำหรือมีแต่ไม่ทำก็ตาม เมื่อเป็นเช่นนี้ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำต่ำสูงขึ้น กล่าวคือผู้ที่ตั้งหน้าปฏิบัติงานหรือมีงานมากก็ไม่มีเวลาหรือโอกาสดูหนังสือเหมือนบุคคลที่กล่าวข้างต้น ครั้นถึงเวลาไปสอบเข้าคนก็แพ้ ก็เกิดความน้อยเนื้อต่ำใจขึ้น ภาวะเช่นนี้ย่อมทำให้เกิดการเสียกำลังใจกันขึ้นเป็นอย่างมากได้ ซึ่งจะทำให้เสียหายแก่ราชการในที่สุด

ปัญหาหยุมหยิมที่ข้าพเจ้าพูดมานี้ ความจริงยังมีอยู่อีกซึ่งถ้าโอกาสอำนวย ข้าพเจ้าจะเขียนระบายมาใหม่ ตอนนี้รู้สึกว่าโล่งใจไปแยะแล้ว ขอยุติ.

ปถม ชาญสรรค์

ผนวก I

APPENDIX I

รายนามสมาชิก

LIST OF SUBSCRIBERS

บียะ วารายานนท์
เอนก ไสวเศษ
สังเวียน ทรรพสุทธิ
ยุทธ จรัณยานนท์
มงคล พรหมภัทร
สถาน มาลัยเลิศ
นายแพทย์ เอิบ ณ บางช้าง
สมรวย ธรรมวิภาค
เกษม สัตยะมานะ
วิมลศิริ ชำนาญเวช
เชมลักษณ์ ประชุมผล
พ.ต.อ.สุรพล จุลละพราหมณ์
ประโยชน์ มั่นคงดี
แจ้ง ดุจเพ็ญ
กองการยาง (รัตน์ เพชรจันทร์)
ชาญ เลิศลักษณา
หลวงนรกิจบริหาร
พ่วง สุวรรณรัฐ
บุญเลิศ ศิริหงส์
เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดมหาสารคาม
เกียรติ สารพันธ์
พล.ต.ต. แสวง วัจนะสวัสดิ์
ห้องสมุดสวนาปรุงพยาบาล
จรัส เอนกโชค
พยัพ ภาคอุทัย
กมล จันทพันธ์
ดิเรก ดิเรกวัฒนะ
วัฒนา กันคามระ
สมบูรณ์ ผดุงเจริญ
เสริฐ ชูพิกุลชัย
ประหยัด สมานมิตร
พ.อ.จำเนียร พงศ์ไพโรจน์
สืบ สุวรรณบุณย์
เชิญ อรุณรังษี
น.อ.ม.ร.ว. อะดุง สุขสวัสดิ์ ร.น.
พูนสวัสดิ์ บุลยเลิศ
ชูศักดิ์ สิงห์สนอง
หลวงพิณพากย์พิทยาเภท
เสริม พิสุทธิโสภณ
ประกอบ เชาวน์วาทิน
ประยูร สว่างวงศ์
เครือ สุวรรณสิงห์

สนิท สุภาเดช
ร.ร.เพชรบุรีวิทยาลงกรณ์
พล.ต.บัญชา มินทรชินร์
บุญเลอ เจริญพิภพ
ม.ร.ว.ศิริชัย สายสนั่น
ร.ต.สอาด โกมลบุณย์
บุญจันทร์ วรรณเต็ม
พิณ เดชะพันธุ์
สำนักงานที่ดินจังหวัดปัตตานี
วาทย์ เศวตนัย
เกรียงศักดิ์ ชุมพลวงศ์
จำลอง พลเดช
จรูญ ประกาศสุขการ
พ.ต.ต.ประวัติ บัจฉิมสวัสดิ์
สัญญา สุวรรณสายะ
เกษม อรรถธรรมสุนทร
สุวรรณ กฤตธรรม
เสนีย์ รอดอนันต์
เทศบาลตำบลสองพี่น้อง
ห้วน ไชยสุวรรณ
พล.ต.แสวง เสนาณรงค์
แสวง ศุภชัย เศาณานนท์
บุญชู ดิษยวณิช
สนิท รุจิณรงค์
ห้องสมุดกระทรวงสาธารณสุข
ดร.วิญญู วิจิตวาทการ
น.ต.ถนอม พัชราภา
ร.ท.หญิง พยุร โกมลาชุน

โปร่ง กาญจนะ
มารุต บุนนาค
อมร รัตนตรัย
ถวิล สุนทรารักษ์
อนันต์ พงษ์อักษร
เจนวิทย์ สิทธิดำรง
น.อ.ประพัฒน์ จันทวิรัช
ดุสิต ศตะสุข
ประหยัด บุญญพิสัณห์
พล.ต.ภรรชิต ชิตตะสังคะ
น.ต.พอพันธุ์ มณีรัตน์
ประวิตร ชรรมโกวิท
เสน่ห์ โพธิปฐม
วสันต์ สุภประกร
พิสัณฑ์ วรรณางกูร
อำนวย กันตวิรุฒ
ร.ท.อำนาจ สาตราวุธ
พระภิกษุจำลอง รามชมโม
สุณี ฉกรรจ์ใย
ประโมท ปรีดนนท์
หลวงธรรถปรีชาชนูปการ
ธรรมศักดิ์ คำเพ็ญ
มานิตย์ เอี่ยมสรรพางค์
ไพฑูรย์ เวชทนต์
ร.ต.เกรียงไกร เศรษฐสุวรรณ ร.น.
วีรวัฒน์ กาญจนดุล
ร.ต.วิชัย นุตะศิริ
กอง ก.ม. และคดีเทศบาลนครกรุงเทพ

เชื้อ เพชรช่อ
พล.ต.ต. ชาญ อังศุโชติ
พ.ต.อ.ศรีศักดิ์ ธรรมรักษ์
ผุสดี สัตยะมานะ
กองพยาบาลสนามทหารบกที่ ๒
บุญเลื่อน บุญเรือง
แผนกฝึกอบรมองค์การ ร.ส.พ.
ร.ท. โอภาส ขนานิยม
พ.อ.เสริ ภักดีสงคราม
กรมแพทย์ทหารเรือ
เทศบาลเมืองพนัสนิคม
สมบูรณ์ ไชยมาศ
อุดร ศุขะทัต
สำเร็จ จันทรุกขา
เชื้อ เบี้ยมสังข์
แช่ม สาลี
บาง เพ็งจาด
ไพโรจน์ แก้วทอง
เผ่า โคบุตร
ประทัย รังสิกุล
ถวิล สุนทรารักษ์
สัญญา ทิพานนท์
ประชา โพธิสุข
กรมสารบรรณทหารบก
พ.อ.เจริญ สายวิจิตร
มณี นัยเนตร
อารมณ์ อยู่จุ้ย
เถลิงพงษ์ เกษพยัคฆ์
ปราโมทย์ เสตะรมยะ
พล.ต.บัญชา มินทรชินทร์
สำ ผลสนิท
พิศ ณ ถลาง
คล้าย จิตพิทักษ์
พ.ท.สมชาย หิรัญกิจ
ประยุทธ ไทยวุฒิพงศ์
พ.อ.สุรพล เหตระกูล
วิมล พวงทอง
ร.ท.ศรีภูมิ สุขเนตร
ทองฤทธิ์ สุนทราวงษ์
ยุทธ นิลประพันธ์
สำอาง จิตอารี
พล ภู่ระย้า
มั่น ทัพยเสนา
สันต์ วีรานันท์
พนัส ธรรมประทีป
มนตรี สายอินทร์
ไพฑูรย์ ดาภเกษร
ม.ล.แจ่ม อิศรางกูร ฯ
แสวง อินทสุต
สุดใจ กรรณเลขา
ร.ท.สถาพร เอมะสิทธิ์
ร.อ.สมพงษ์ กิตติวัฒน์
พ.ต.ต.สงคราม ลิบีสุนทร
ร.ต.บุญธรรม ทองสังข์
พ.ท.อุดม เพชรศิริ
ร.ต.อ.เสถียร ชินพงศ์

วิชัย เสวะมาตย์
สุเทพ ธรรมภิบาลอุดม
สุเชียร นิรันตรเกียรติ
สมคิด มุสิกวงศ์
วัลลภ อัศวนนท์
สมร สุวรรณเสวก
พรีม มันกลาง
พ้อย เอมอินทร์
ไชย มาแก้ว
มนู เพ็ญศิริ
ร.ต.ท.เสถียร วิชัยลักษณ์
พ.อ.ประสาน แรงกล้า
พิเชียร อิ่มสุวรรณ
ชัระ เขียวชำแสง
สุจินต์ เจริญยิ่ง
ห้องสมุดกรมไปรษณีย์โทรเลข
ร.ต.ประวัติ อธิบัญญา
อัมพร อุทยังกร
สยาด อัมพุประภา
ผล กัลยาณพงศ์
เสริม พิลึก
วิชัย ศรีสุนาครัว
ร.ต.เชียร ธรรมาธิปติ
สุชิ อากาศฤกษ์
มนัส บ่างสมบูรณ์
ไสย ภูบุญธรรม
ดิเรก คณานุรักษ์
ดิ่น แสงบรรจง
สัญชัย กองอังกาบ
ร.ต.เมธา รัตนากร ร.น.
ร.ต.อ.อภิรัตน์ ธัญญศิริ
สะอาด มิตินทวัต
พ.อ.สันห์ จิตปฏิมา
เชาวน์ พันเจริญ
ประยุทธ บรรจงสวัสดิ์
ประมวล บุญชูกุศล
จำเริญ จารุธรรม
เจษฎา สำอาด
น.ต.อาร์ สัตยมานะ ร.น.
กิตติ ปทุมแก้ว
สลัด สุวรรณรอด
พูน โอภาสชาติ
ประสิทธิ สุรสิทธิ์
บุเรศ ศุภกาญจน์
เจริญ จันสี
ศิริ สันตะบุตร
สมัย ปริมงคล
เสมร สุจริต
ถวิล เลิศประเสริฐ
วิวัฒน์ ไทยวัฒน์
ปรีชา โกศลพันธ์
พ.ต.อ.ประเสริฐ ชาตินักรบ
วิชิต อมราสิงห์
มาณิกย์ ยุกตะนันทน์
จันทร์ แผลงศร
ทัศพร จารุจินดา

พ.อ. โชติ คล่องวิชา
สุระ สันติชานนท์
โชติ มินทะขิน
ร.ต.อ. สันท ธรรมเชื้อ
น.ท. ทวิช บุณยรัตพันธุ์
สุชาต ทำชอบ
ร.ต. เติมศักดิ์ บัวงาม
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ขนะ พิจิตรพงษ์
เผดียง พัฒนพิชัย
จารุ ศรีชลัมภ์
สำราญ อินใหญ่
พ.ท. วัฒชภ รัตแพทย์
สวัสดิ์ สัตยารัฐ
กองพระธรรมนูญ
วิทยา เกษรเสาวภาค
ร.ต. ทวี ผดุงรัตน์
คำรณ สังขทร
เสถียร ลำสมุทร
ประยูร สุตาเชตร์
จรัส บียกุล
ชื่น ทองศิริ
ร.ต. มงคล สุวรรณโชติช่วง
ชิน รสานนท์
อุดม อำนวยสวัสดิ์
สุขาภิบาลพะตง
สุขาภิบาลปะนาเระ

เล็ก บียะรัตน์
พ.ต. อาคม พัฒยะ
พ.อ. กานต์ รัตนวราหะ
น.ท. จินดา ไชยอุดม
นิพนธ์ บุญโสภาค
ชวัช แผ่ความดี
ร.ต.อ. อุดม จันทรัคคะ
ณรงค์ จุดชาติ
ประกอบ นพวรรณ
ประชา จารุตระกูลชัย
กวด สาตรักษ์
จรูญ เจริญพงศ์
เชื้อ ทันชะศิริ
น.ท. พิสุทธิ์ ศุภมาตรา ร.น.
ประชิต อินทรัมพรรย์
ห้องสมุดประชาชนสุพรรณบุรี (สวิง ประสิทธิ)
อุเชน พันทองคำ
สุเทพ บัสสานนท์
ร.ต.ต. มานิต พูนบุญ
ร.ต. สุวิทย์ พตะศึก
ชูศักดิ์ โชติวรรณ
ประชา สวัสดิ์มงคล
ประเสริฐ สิทธิไชย
สงบ พรรณรักษา
ไสว รอดศิริ
เทศบาลตำบลนาสาร
เทศบาลเมืองพะเยา

ฉลวย อาจสมิติ
กิตติ รุ่งโรจน์
พ.ต.ท. ประสพ ตั้งศิริพัฒน์
เครือง ศรียะวงษ์
วณิช เย็นชาศรี
ปลุก วัชรามัย
โอสถ โกศิน
ชูเกียรติ กาญจนชาติ
สมโภค ชัยรัตน์
ทัฬหายุ ณนัดอักษร
สมศักดิ์ วงศ์อารยะ
ชิต สุวรรณโชติ
เจริญ ชำรงเกียรติ
สัคค์ รัตนศาสตร์
จรี มีสุข
โสภณ จันเหรมะ
พ.ท. วุฒิสิทธิ พยัคฆนิธิ
ทองคำ ชุณิกากรณ์
ประเสริฐ ภัทรพฤกษ์
จิต มีอิ่ม
ประเสริฐ เมฆมณี
บันยงค์ ศุภวรรณ
สำนักงานโครงการพัฒนาการอนามัยท้องถิ่น
นายแพทย์ยุทธนา ศุขสมิติ
สาธิต อติโพธิ์
มงคล เสาวรัจ
ไพบูลย์ ทองมิตร
จงเจริญ อนันตริยกุล

สดับ อัตตสาระ
พิณ กนกประดิษฐ์
สงวน สิทธิศักดิ์
อัมพร พจน์พิสุทธิ์
ร.อ. สนิธ โปรเมฆานนท์
อำนวย วรรธนะสุวรรณ
ประพนธ์ บุนนาค
ประเทือง สินธิพงษ์
สมบูรณ์ ศรีสุพรรณดิฐ
ประจวบ รวิวัฒน์วงศ์
พัทยา สายหู
ทรงพันธุ์ บุนนาค
อมร มิตินทรางกูร
สุรินทร์ ศรีเทวี
วิวัช ศิริภาคย์
อดุล บุญประกอบ
ชะอิง อุดตะโมท
พ.อ. จรัล วงศ์สายัณห์
ฉัตติ สาริมาน
ชูวิทย์ ไวณนอมสัตย์
ปัญญา ราชากร
อรุณ พุ่มศรีสวัสดิ์
มาศย์ ศุภศิริวัฒน์
ณิมรัตน์ อุณเอกลาภ
ว่าที่ ร.ต. เหลียง สถิรกุล
จุฑา มั่นหมาย
ตุ้ย เหล่าสุนทร
จำเนียร ศรีกระจ่าง

สุวรรณ เกษรากุล
มนตรี ตระหง่าน
ผกากร ตังคณะสิงห์
เฉลิม ศิริวรรณ
มนู สนธิพันธ์
เชวง แสงประดับ
ประพัทธ์ ประชุมชนสาร
ทัศน์ ครณรัมย์
พล.ต.ต. สงวน จิตตาลาน
น.ต. พุทธิ วชิรเสถียร
สาลี่ ลดานนท์
ร.อ. สมบัติ ทับแปลง
อินทรีย์ เพชรสันทัด
ร.ต. ทวี ไทศรีวิชัย
สุจิตร มินสุวรรณ์
จำนงค์ ดิษเทศ
เสวต ถาวร
สุขาภิบาลเมืองปัก
ร.ต. ถนัด เพชรพลอย
สำนักงานเทศบาลเมืองนครศรีอยุธยา
วิฑูรย์ ศรีขัญรัตน์
นายแพทย์หญิงสรวงเกษม ชื่นชูศิลป์
สำนักงานสรรพากรเขต ๗ นครศรีธรรมราช
สำนักงานที่ดินจังหวัดราชบุรี
ประสิทธิ์ ศรีสุชาติ
พิทยา พรหมเศรณี
สุชิต นาคพันธ์
เล็ก นรัฐกิจ

พ.ต.อ. เนื่อง รายะนาค
อิระ ศรีรัตนา
น.ท. มงคล สักวาท์
กลั่น คำชำนาญ
อุดม ทดแทนคุณ
ส่ง่า รอดทอง
เล็ก หุตานนท์
ห้องสมุดโรงเรียนเพชรบุรีวิทยาลงกรณ์
พล.ต. ยุทธ สมบูรณ์
โสรัจ สุจริตกุล
พ.อ. อภิชาติ ขีรำรง
เชษฐ์ ฤทธารมย์
กวด ศาตรักษ์
ณัญญ องคณารักษ์
ชลัต วรรณศิริ
บรรเทา สุขสถิตย์
คำรพ นุชนิยม
สลับ นาคะเสถียร
จรูญ สุขขี่พ
กรมเศรษฐสัมพันธ์
รำไพ เกษมสิน
นายแพทย์สมทรง กาญจนะหุต
ฐิติศักดิ์ ศสะภุริ
เต็ม เทียนประสิทธิ
ปรีดี สมิตินันทน์
ชนิล ปริกาภา
สวัสดิ์ รัตนศิริ
ประมวล สุวรรณเกิด

ผู้จัดการห้องสมุดสำนักงานที่ดินจังหวัดฉะเชิงเทรา ประมวล รังสิคุต
กาญจน์ พรหมมาศ
เทศบาลเมืองศรีสะเกษ
ห้องสมุดกระทรวงสาธารณสุข
กมล นุชนาฏนนท์
อำนวย สุภเวชย์
เฉลี่ย จันทรสุคนธ์
พจน์ พจนปกรณ์
สุชเกษม ชูสุวรรณ
วิชาญ บรรณโศภิษฐ์
ร.ท. ศรีรัตน์ หิรัรักษ์
ชั้น จันทรชูกลิ่น
แสวง รุจิรัต
ร.ต. สุกรี รักษ์ศรีทอง ร.น.
เสน่ย์ นิติสามกุล
จำนงค์ อยู่โพธิ์
วีระ ทองเพ็ญ
มนูญ สุวรรณสัมฤทธิ์
ส.ต.อ. สรพจน์ ทุมสุทัน
สำนักงานที่ดินจังหวัดตราด
อดิเรก เส่งยมเนตร
ช่วง จิตต์สุวรรณ
ปราโมทย์ แก้วพรรณา
สุภาพ ประโคนชัย
ร.ต. ประสิทธิ กาญจนพันธ์
ชิต สุวรรณโชติ
ยุทธชัย ไวยนิยา
สุรชัย ธนานันท์
ดำรง ปาละนันทน์
ร.ต. ปรีดี ตันติพงศ์
แดง สุชกุล
วรไพ รักษ์วนิชพงศ์
พ.ต. เลื่อน พงศ์สถาพร
สุจิต อดิศรประเสริฐ
ดำเกิง โล่ห์สุวรรณ
วันชัย บุณยสุรัตน์
บุญเลิศ ศรีหงส์
ชลอ บวรศิริ
เทศบาลเมืองบุรีรัมย์
ห้องสมุด ร.ร. ป่าไม้แพร่ (รัตน์ พนมขวัญ)
กรมการเงินทหาร
ถนอม สุชสาตร์
ร.ต. แสวง ฤทธิสรไกร
สุรพล ชีรวัฒนพันธ์
ฉัตรชัย ทาดำปาง
เย็น ลวางกูร
ห้องสมุดกระทรวงศึกษาธิการ
เทศบาลตำบลอรัญญประเทศ
จอมพัก จิระมะกร
กมล จันทร์นวล
ไกง อัศวเสนา
พล.ต. ทวนชัย โกศินานนท์
ร.ท. สมรักษ์ สิทธิวิไล ร.น.
วิชิต นิรัติศัย
สุชาติบาลหนองจิก

สุจิตร โชติกะพุกกะณะ
แส่งเดือน ศรีเพชร
ชูชาติ ประมูลผล
สยาด มโนรัตน์
สนั่น วงศ์พัวพันธุ์
ศรี แส่งชงทอง
ร.ต. พยุงศักดิ์ เพชรจำเริญสุข
กฤษณะ อนันบุตร
สุบรรณ เวชวัฒน์
ร.ต. พิมล สุวรรณสุภา
ณรงค์ อนันตรังสี
ร.ต. บุญช่วย ศรีนวลชัย
สำราญ อินทบัจจ์
ชาญ ทองแก้ว
เอนก สิทธิประศาสน์
กรมสหกรณ์ที่ดิน
สงัด ภิรมย์รัตน์
ศุภฉ อนุสสรนิติสาร
พล.ร.ต. พิศณุ ณ ถลาง
พ.อ. ชาย ชูโต
จักร์ พิชัยรณรงค์สงคราม
พ.ต.ท. แวน สุขวัจน์
พิทยา วรรธนานุสาร
ผสม เพชรจำรัส
ปลัดเทศบาลเมืองนครปฐม
ร.ต.อ. เจือ อัมรนันทน์
อรุณ พุ่มหิรัญ
ร.ต.อ. สถิต โรจนเวทย์
โกศล เวชโกสิทธิ
สถานเอกอัครราชทูตมาลายา
พ.ต.ต. บัญญัติ โชติชนาภิบาล
สมศรี กันตมาลา
เล็ก กัจฉัปปนันทน์
เรือง ประสมเพชร
ร.ต. จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ ร.น.
อรุณ งามดี
กรรณิการ์ กัลมาพิจิตร
ร.ต. กอบกุล ทองลงยา
เชิญ อรุณรังษี
จินดา ยิมเรวัต
ร.ท. ดิศพงศ์ ทิพยมนตรี
บัวพรหม ธีรกัลยาณพันธ์
อำนาจ รักษาสัตย์
พ.ต.ต. ทวี ธีระกุล
สิงห์ กลางวิสัย
พล.อ.ต. มนตรี หาญวิชัย
มนู วิริยานนท์
สุทัศน์ ศิริสวย
ทิพย์ แก้วดวงเทียน
ร.ต. ณรงค์ แส่งสุริยงค์
เทศบาลเมืองนครปฐม
พ.ต.ท. ดอย นิลพงษ์
ร.อ. จักรา หงส์กุล
สนอง บุณนิม
ชอบ ทิพวรรณ

เจริญ มโนพัฒนะ
ชิต นิลพานิช
ทองต่อ กล้วยไม้ ณ อยุธยา
อาภรณ์ จันทรัตน์
ปุ่น งามส่ง่า
บำรุงจิตร การุญยกร
เทศบาลเมืองมหาสารคาม
สงวน เทพา
วิเศษ กิ่งเพชรรัตน์
ม.ล.โต นพวงศ์
สุจิณ ตุลาธร
นายแพทย์จิตติ ชัววัลลี
วุฒินันทน์ พงศ์อารยะ
วนิดา กบิลกาญจน์
พ.อ.พงษ์ ทิพวาที
พิสมัย สุวรรณกุล
ถาวร โพธิ์ทอง
ชิตร ตาละลักษณ์
สำนักงานที่ดินร้อยเอ็ด
พูน สิงห์รัตน์
สมบูรณ์ กำแพงเศรษฐี
โสภณ โสตะระ
เชียน สุชุยานนท์
จุมพล สวัสดิยากร
ชิน ชุมรุม
สุชร ลิมปีษเชียร
สวาสดิ์ แจ่มใส
อนันต์ ดาภสมทบ
ชวัชชัย สมสมาน
ชเนศ เชาวนปรีชา
นิยม กตัญญู
สด จินะดิษฐ์
ร.ต.สมพร กุลวานิช
บุญช่วย อัตถากร
สุพจน์ วุฒิสิทธิ์
สุวิช ประสงค์วัฒนา
พ.ต.ท.อรุณ อินทรน้อย
บุญเกียร ดวนฉาย
ร.ต.นิรันดร์ ประเสริฐศรี
ภู พิทักษา
ห้องสมุดสำนักงานภาคศึกษา 1
พ.ท.วัลลภ ศรีนานนท์
เชาวน์ รัตนอุไร
พิศม์ พูนเดช
จงสมบูรณ์ มหาวรรณกิจ
หลวงธรรตวิภาคไพศาลย์
ชลอ เชาวนปรีชา
สมพงษ์ พรหมบุรมย์
เอื้อม ทัตตานนท์
เสงี่ยม เทศสิริ
กองวิชาการ การพลังงานแห่งชาติ
ทศ ศุกธิเขตร
สุมน เบญญศรี
อร่าม เอี่ยมอรุณ
เฉลิม ถาวรเวช
สุรินทร์ รักษาสุข

สินธุ์ ศรศรีวิชัย
เสือน ศุภมัสดุ
สาตร จันทรตรง
พ.ต.อ.สุชุม ตระกูลดิษฐ์
อัมพร เมนาคม
ร.ต.ชนู สัตยารักษ์
พ.อ.จำลอง อุหะนุต
ดำรณ สังขกร
ถัด นิละนิธิ
ศักดิ์ เพชรรัตน์
สำนักงานที่ดินจังหวัดพระนคร
วรพจน์ เพ็ญกุล
เปรื่อง บุญเดช
น.อ.นิรันดร์ ศิรินาวิน ร.น.
สมพงษ์ ก้องสมุทร
พันธ์ มาลาวิทยา
ทำนุ อัครพลชาติ
ต.ฉลอง พึงเมฆ
เฉลิม สุวรรณเนตร
จันทร์ พรหมศิริ
ศิริ ปรัชญา
ฉลอง วัชรากร
ประทวน ทิพย์ย่อง
ไสว อุปพงศ์
ประยุร ธีระพงษ์
ยูง บุณยรัตเศรณี
สุพัฒน์ สมพงษ์
จุนทอง ศรีเมือง
มนตรี สัปจาตุระ
มนู ภักดีพงษ์
เจริญ สายวงศ์
เฉนก บุญมักดี
ร.ต.หิรัญ พุทธรักษา
บุญถม ธรรมจริยั
ดำริ น้อยมณี
เสริม จันทรังษ์
ศุภชัย ทองแสน
พิเศษ คงคาเขตร
เสถียร ฤกษ์เกษม
สัญญา น้อยเศรษฐ์
กิตติ โคตรจรัส
พิชัย พรหมพิพัฒนชัย
พูลศิริ ศิริวงศ์ ณ อยุธยา
วิชิต วิชิตกุล
ประดิษฐ์ สุนทรกมล
พ.อ.ณรงค์ เพื่องการรบ
ร.ต.สะอาด สุจริตจันทร์
จำเนียร พรหมบุญ
ห้องสมุดกองวิชาการกรมที่ดิน (ไพฑูรย์รัตนวรชัย)
สมชาย พันธุมาตย์
ห้องสมุด ร.ร. ปทุมวิไล
พ.ต.อ.สกล สถิตยุทธการ
ประธานกรรมการสุขาภิบาลตลาดไชยา
พิสิษฐ์ สืบมา
ร.ต.มานพ กบีตถัย
สงกรานต์ ประมุขกุล

จำรูญ เนตรพรม
เจียน ผูกคล้าย
อรุณ รุจิกัณหะ
สังวรณ์ บัญญาติลก
ชัยมงคล พลาศรัย
อุดม รอดชมภู
กองปกครอง การไฟฟ้านครหลวง
ร.อ.หญิง สำณี อติแพทย์
ร.ต.เพชร สิทธิสาร
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย
ถนอม รักสันธ
พงเดช จงกล
น.อ.อ. ประสิทธิ์ ศุภระแพทย์
เยื้อง สุรพลชัย
เสถียร ศิศวัฒน์
ชัยพร วงศ์รักษ์
เสริม เหมรักษ์
ปริญญา อุดมสิน
พ.อ.ศิริ สุทธิมณฑล
ร.อ.สมชัย พฤกษมาตย์
ศิริ ณียกุล
วสันต์ สรรประดิษฐ์
ประดิษฐ์ พานิชการ
พ.ต.บุษย์ โกมุท
พ.ท.วีระ ศิรศาสตร์ปรีชา
ดำรงศักดิ์ ศิริมังคละ
เชาวน์อัศ สุดลาภา
สมชาย คงเวช
เทศบาลเมืองพิจิตร
บุญศิริ ชวลิตชำรง
ชัด รัตนราช
บรรจบ ทองพิทักษ์
นรงค์ รักจรรยา
พ.ต.ต.วิบูลย์ พันเจริญ
บุญเรือง กระบวนรัตน์
สำนักงานสุขาภิบาลเมืองเชตุ
ร.อ.ยาคม ศุกรสมิต
สมฤทธิ์ พันธุ์คุ้มเก่า
สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
ทองย้ม มาลากุล ณ อยุธยา
พ.อ.สวัสดิ์ ศิริโพธิ์
เฉลียว จรัสศรี
พวง พันธุ์ลาภ
พล.ต.สุวรรณ เกษมมงคล
สำนักงานเลขานุการกรมประชาสงเคราะห์
อุทัย จินดาเศรณี
นิพนธ์ นิ่มชอบ
ประพันธ์ ศิริประภัสสร์
วิชิต แสงทอง
เจริญ ไชยประสิทธิ์
พ.ท.สุพรหม วสันตสิงห์
ร.ท.ประชา ธรรมโชติ
เจริญ ปานทอง
ร.ต.ปฐม วรรธนะภูติ
ประชุม บุญประคอง
วิชิต เมฆยงค์

สำรวย พึ่งประสิทธิ์
ศิริ ศรีปราโมทย์
ถนอม จารุพันธ์
ร.อ.ประชัญ ปาละนิติเล่นา
เหรียญ เล่าอรัญ
สว่าง พงศ์สุชาติ
หน่วยติดตามผลและค้นคว้าโครงการพัฒนาการอนามัยท้องถิ่น
นายแพทย์อำนวย ไตรสุภา
นายแพทย์สำรวย อัศวกุล
แผนกอนามัยจังหวัดหนองคาย
นายแพทย์ศิริพันธ์ จาตุรงคกุล
นายแพทย์อุดม เอกตาแสง
จรวย ยิ่งสวัสดิ์
นายแพทย์อุสิต ลี่ยะวณิช
นายแพทย์ไพโรจน์ ประเสริฐศราวุธ
ร.ท.จรูญ บัวชุม
ห้องสมุดคณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี (จุฬาฯ)
น.พ.กำจร ดวงแก้ว
เฉลิม หงษ์ภักดี
ร.ต.ชงชัย ทรงประศาสน์
ถวิล สถิรบุตร
สนิท ธรรมนิยม
มนตรี ชีวระบัญญา
น.ต.จุล ศรีอนันต์
สอาด แก้วเดช
มนู จตีรภุช
สวัสดิ์ สถาวรจันทร์
ประชา เสนะวงศ์
ชิระ แก้วทาสี
ร.ต.ถิตติ ทองนาคพันธ์
รำไพ เหมะจุลินทร์
พ.อ.เจริญ พงษ์พานิช
แผนกอนามัยจังหวัดบุรีรัมย์
นายแพทย์ประศาสน์ เชาวนปรีชา
นายแพทย์สมพงศ์ ชุทรานนท์
นายแพทย์สุธรรม หิรัญนิรมล
นายแพทย์อุเทือง ทิพรศ
ร.ต.สุชาติ ประชากุล
ร.ต.ประพันธ์ ศิวิไล
นายแพทย์ทหาร พันธ์ภู่
สมาคมแพทย์ทหารแห่งประเทศไทย
รัศมี แก้วโกมล
สุรินทร์ ชัชวาลย์
ร.ต.สมจิตต์ ห้องสำเริง
ประทีป รามสูต
วรวิทย์ รังสิโยทัย
แม้น อรจันทร์
บรรณารักษ์ห้องสมุด ร.ร. นักเรียนนายร้อยตำรวจ
พิริยะ ชาตะสุภณ
ปฐม สุทธิวาทนฤพุฒิ
ชิตต พิมลศิริ
สำรวม วิชัยดิษฐ์
สุวรรณ เกลัยชา
สุทัศน์ สุชาราม

ห้องสมุดวิทยาลัยครูจันทรเกษม
บันเทิง ศรีจันทราพันธ์
ร.ต.ท.บุญชู วังกานนท์
ร.ต.อ.เผือญ โชคดี
พ.อ.สนั่น ยุทธสารประสิทธิ์
พ.ท.กำแหง ปาลกวงศ์ ณ อยุธยา
วชิระ สิงคีวบูลย์
พ.ต.อ.ถาวร เทวาทุติ
พ.ต.อ.สล้าง เริ่มรุจน์
ร.ต.อ.วิเชียร เกษมสุวรรณ
พิศิษฐ์ ห่อประทุม
ร.ต.วิรุฬห์ พรหมายน
แทน ปรีชานุวัตร
ประภา ยุวานนท์
เอิบ บูรณศิรินทร์
ผู้ว่าราชการจังหวัดกำแพงเพชร
เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด
วิโรจน์ ราชรักษ์
ร.ต.เย็น อยู่นัด
ดำเกิง สุรการ
พ.ต.อ.นิพัทธ์ สรณารักษ์
พ.ต.ท.ชัยวัฒน์ จิระดำรงค์
ร.ต.อ.เจริญ โชติดำรงค์
ช่วย สุวรรณโรจน์
เผียน อยู่รอด
ภมร นิติมานพ
เอื้อน สุนทรเกศ
ชิน ทองเอียด

ผู้ว่าราชการจังหวัดราชบุรี
เผด็จ สุขเกษม
ประเสริฐ พณิโคดม
ประพัฒน์ เลาหศิริ
สันติ มณีกาญจน์
จำเนียร ขวนะพงศ์
พ.ต.ต.สาคร สุทเธนทร์
พ.ต.อ.กริช บัจฉิมสวัสดิ์
พ.ต.ท.เกา สารสิน
ร.ต.บุญนพ ถปะคงค์
พ.ต.ท.พันชู สุระมณี
อนันต์ อนันตกูล
ถวิลทอง บัญญัติ

สำนักงานเทศบาลเมืองสวรรคโลก (ถม วงศ์โดยหวัง)

น.พ.ผู้อำนวยการโรงพยาบาลร้อยเอ็ด
สงวน ไชยพันธ์
เทศบาลเมืองชลบุรี
จัด สุรเดโช
สุนัย พงศ์อารยะ
พ.ต.ท.สวัสดิ์ พานิชเจริญ
พ.ต.ต.สัญชัย รุ่งเรือง
ร.ต.อ.บุญเชิด จิตร์ภิรมย์ศรี
เทศบาลตำบลบัวใหญ่
วินัย นฤมล
เสน่ห์ ศรีวะรมย์
เจริญ ดีบุญมี
ทองคำ บานชื่น
จำรัส ตรีศร

ช้อย นิยโมสถ
เทศบาลตำบลยโสธร
ห้องสมุดคณะรัฐศาสตร์ (จุฬาฯ)
ชำรง สุขเจริญ
ร.ต.ทับแก้ว พิบูลนครินทร์
วิสุทธิ บุญวิทย์
วิไล สุริโย
พ.อ.จิตร ชนะโชติ
ศักดิ์ศิลป์ สุชะจาติ
ชำรง ศิริทอง
จิระชัย สิทธิโชค
สมัย จำปาแพง
ร.ต.ท.เรือง สถานานนท์
เส่นห์ ปั้นสุขสวัสดิ์
แสวง ตราโต
จำนงค์ สมประสงค์
สุวิทย์ สุทธานุกูล
ร.อ.จิตร กลับศิริอ่อน
ประพันธ์ ธนกุล
สมบูรณ์ พรหมพันชุ
พักตร์ สุกใส
ศิลปชัย มีผดุง
เลอเดช เจษฎาฉัตร
สุรเดช การิกาญจน์
วัฒนา ธีระพรหมสาขา ณ สกลนคร
วิษณุ พันธุ์เทศ
น.พ.ไพโรจน์ นิงสานนท์
วิชัย ภูทอง
ทิวา เสริรักษ์
สิน สุวรรณ
ชัยชวรค์ ชาครีย์รัตน์
เสริม เจริญยุทธ
อำนวย สมมาศ
นายอำเภอบางบ่อ
บุญชู เจนพนัส
เทศบาลเมืองอุบลราชธานี
อุทัย พวงชมภู
บุ นิยมกิจ
ดำรงค์ คำทอง
เฉลิม จิตรอ่อม
ร.ต.จำนง ทิมจรัส
สุนทร สุรสีห์เรืองชัย
ยุวดี ณ ถลาง
สมโภชน์ เสขะนันท์
ห้องสมุดโรงพยาบาลราชบุรี
วิเชียร จะวะสิต
สง่า โอสถสภา
ยงยุทธ ตนตรง
เทศบาลเมืองปราจีนบุรี
พ.ต.ต.ภาคย์ พิกรมสุข
สมชัย วรกิตติกุล
เทศบาลเมืองขอนแก่น
ประดิษฐ์ เจียมเจริญ
ทองฤทธิ์ กัญจน์นพ
สรรเสริญ เจริญพงษ์
พันธุ์ สายตระกูล

ห้องสมุดประชาชนอำเภอบางเลน
ร.ต.อ. จินดา ดวงจินดา
ถวัลย์ อุทัคคเชนทร์
ศิระชัย พุทธิแพทย์
โกศล มุตตามร
เจริญ รัตนทารส
อุดร แจ่มขำ
ร.ต. พูลชัย เทียมวัฒนะ
เยื่อ จำนงค์สุทธิ์
น.ต. สมุทร สัมมาพันธ์ ร.น.
ผู้ว่าราชการจังหวัดกาญจนบุรี
ศรี วิชิตะกุล
ร.ต. คล้าย พิทักษ์วงศ์
สม ทัดศรี
เทอด เจริญวัฒนา
มานิจ ไมตระรัตน์
พิบูล ภัทโรดม
เรียม เพชรกาฬ
วิชัย อุยยะพัฒน์
เถลิง เจริญศรี
บุญเชิด บุญญชันธ์
จรัสศักดิ์ มุทิยาภรณ์
ปรีดา จตุรพาณิชย์
พล.ต.ต. สามารถ วายวานนท์
ชวัช แผ่ความดี
เทศบาลตำบลสะเดา
นิพนธ์ ศิริบรรจง
ทวี วิชัยขัทคะ

ประศาสน์ ศ. พากเพียร
สำนักงานเลขานุการกองทัพเรือ
พ.ต. เลิศ เอี่ยมแก้ว
กมล มิลินทจินดา
สะอาด ตันศุภผล
เชี่ยงราย สุบรรณพงษ์
ร.ต.อ. ประสิทธิ์ อินทรเนตรสุทธิ์
แสวง เกสโร
ชุ่ม บุญเรือง
ร.ต.อ. แผ้ว โสตถิพันธ์
สำลี แจ่มเลิศ
สำนักงานสุขาภิบาลเมืองพาน
ห้องสมุดแผนกศึกษาธิการอำเภอแม่ทะ
ประยูร มาลีวัฒน์
จรัล สายทอง
จรูญ ศิริรัตตานนท์
อุทัย นาคปรีชา
ศรีสง่า สุทธิกุญชร
อุทัย มั่นถาวร
บรรเจิด สุนันทิพันธ์
ว่าที่ ร.ต. วิทยา อุบลพงษ์
สุรินทร์ จันทร
พิชิต เส็นบุญ
วิจิตร ทองคำ
วิชาญ เชาสมบูรณ์
สำราญ พร้อมมูล
นาค คงนคร
ศิริชัย วิชัยขนพัฒน์

ยงยุทธ ถมตศิลป์
เรียน วงศ์โสภา
สมพงศ์ ชัยอาสา
สอน ถวิลประภา
แสวง คำรงพันธ์
รมย์จิตติ กัลยาศิริ
จรัญ ดวงแป้น
พงษา ศิริสวัสดิบุตร
อดุล อนุตรกุล
ชำนาญ เรืองเผ่าพันธุ์
เสน่ห์ วัฒนาธร
พุช ศิริพงษ์
เอนก อรัณยะนาค
ประพันธุ์ ขำพัน
เรือตรีหัส พินทุเสนีย์
สุชี จารุจินดา
พสุตม์ วิญญัตตนาถ
วิเชียร จาตบรรเทิง
สมบูรณ์ นนท์ชะศิริ
จารึก สิงห์สุทธิ
สุจินต์ พานิชการ
ร.ต.วิจิตร เอี่ยมสวัสดิ์
จิตร สุวรรณไศละ
ยงยุทธ มุณีแนม
นิคม สุวรรณวาสิน
ปฐม ชาญณรงค์
สืบพงศ์ ณ ตะกั่วทุ่ง
เฉลิง หาชานนท์

กมล จารึกสมาน
สมชาย กระจ่างถ้อย
ภิญโญ สุทธิสารากร
แผนกมหาดไทยจังหวัดระนอง
วสุทธิ เสกขีระ
ชัด ยิ่งสังข์
โกวิทย์ วชิรางค์กุล
เนื่อง ฤทธิไพโรจน์
เหรียญ แก้วศรี
ร.ต.ต.เอิบ สโรบล
สมโภช อายุยานิกร
สืบ รอดประเสริฐ
สวัสดิ์ ประไพพานิช
อนุตร นันทโพธิเดช
วีระพงษ์ พรหมสาขา
สมบูรณ์ ไทยวชิรามาศ
ร.ต.ต.แสวง อภเดศ
เผียน โพธิสุวรรณ
สำอาง พรนริศ
นิวัติ เรืองศิรกุล
ร.ท.สมพร สิทองดี
ชิอต รัตตากร
เริ่ม ผ่องแผ้ว
หน่วยจัดวางระบบงาน สำนักงบประมาณ
สุวรรณ สุภาผล
สุชร ดิมบีษเฮียร
โก สายแสงทอง
ยศ ทองสุทธิ์

สำราญ บุษปวณิช
หัวหน้าแผนกสถิติและชั่วประวัติ สำนักงานเลขาธิการจุฬา ฯ
ร.ต.อ.นรินทร์ วิทยาวุฒิกุล
อำนวย มานพวงศ์
ณรงค์ บ้องพล
ชวลิต พ่อค้า
ร.ต. ประพัฒน์ บียะวโร
พ.ต.ท. บุญจิตต์ พันธุมจินดา
ประจักษ์ ชัยสุวรรณ
ชินพัชร ทิพย์รัตน์
ประจงฤทธิ์ นาคะบัลลิณ
ร.ต. ชาร สุขสม
เทศบาลตำบลอัมพวา
ร.ต. ไพจิตร สัมฤทธิ์
สว่าง บุญปถัมภ์
นิทัศน์ โสเจยยะ
พิจิตร วุฒิคะโร
ชาตรี โพธิสุวรรณ
ถาวร ขันธกิจ
แถม พฤกษ์เสถียร
พวงศรี ดิมปะพันธุ์
นิพนธ์ มาศะวสุทธิ์
สมนึก แตงเจริญ
วันชัย ศิริรัตน์
สมัย อ่วมบำรุง
ศรีอุไร พงษ์พรรฤก
อภิลาส โอสถานนท์
ทวีรัตน์ รักประเทศ
ผิน ระรื่นรมย์
ผล ไตรสาร
เชาวน์ พงษ์ประดิษฐ์
ร.ต. ประทาน คงฤทธิ์
ห้องสมุดโรงพยาบาลพระพุทธบาท
แสวง จิตสวัสดิ์
ประสิทธิ์ แสวงทรัพย์
ชาญ อุไรแข
สุขาภิบาลผักบุ้ง
เติม จิระสุข
จำนงค์ สงวนทรัพย์
จำลอง พลเดช
สุนัย ราชภัณฑารักษ์
วิเชียร สุคนธาภิรมย์ ณ พัทลุง
กำจัด ผาติสุวัณณ
สมจิตต์ ชมชัยยา
สมสวาท ทัตตานนท์
เกษม อุณหสุวรรณ
วสันต์ สุภประถร
อนันต์ ลิ่วเฉลิมวงศ์
จเร จุฑารัตนกุล
สนิท วรปัญญา
สุนทร เตชะเส่น
ประภาส จักกะพาก
ตรี ภวภูตานนท์
ร.ต.อ. ชิระ ศิวดิตถ์
มานิจ ชะถ้ำ

พิทยา สมุทรกลิน
พูนศรี ดำรงวัฒน
ปุดตรา วิมลศิริ
สุภาพ อินทรประดิษฐ์
จำลอง โต๊ะทอง
กฤช สมบัติศิริ
วิลาวัณย์ วิรานุวัตต์
อาร์ หฤษฎางค์กูร
สุจิตร โสภณ
เบญมาศ วิมุกตนันทน์
เกยูร ติ่มทอง
สุชี สิงห์เล่นห์
ผล ไตรสาร
วิชิตวงศ์ ณ บ้อมเพชร
พยุง สายัณหวิกสิต

ผิว พูลวัสดิ์
วิบูลย์ พินิจอักษร
ทองศรี กำภู ณ อยุธยา
ดร. เถลิง ธำรงนาวาสวัสดิ์
มนูเศร์ สนิทวงศ์
วัลลภา ชาติประเสริฐ
ศรีสว่าง พัววงศ์แพทย์
ศักดา สายบัว
เดโช สวนานนท์
กมล วรรณประภา
นายแพทย์จำลอง หะรีณสุต
ศาสตราจารย์เสนาะ ตันบุญยืน
อำนวย วีรวรรณ
โอพาร ไกรฤกษ์
อุทัย สินธุสาร

Mary Henderson
Economic Secretarist
University of Malaya

Dr. Philip E. Jacob
Minister of Commerce and Industry, Malaya
Siew Nim Chu, Bank Negara Tanah Malaya

รายนามสมาชิกซึ่ง USOM เป็นผู้บอกรับให้

Khachit Pradisjusin
Wimol Thonganandа
Arcom Niemuthai
Pranom Sarojamarn
Nongyao Anothaivongs
Manuseri Snidvongs
Chroong Tulyanonda
Tos Sukriket
Vichien Wongbiasajj
Panas Simasathien

Paiboon Tongmitra
Suthee Siribaed-Bisuddhi
Samang Phornnarit
Vichit Ab oon
Rangsi Visanondh
Sari Dhiranetra
June Boonyasiri
Dhavil Wisuthachina
Praween Na nakorn
Pisit Satayarak

Suwan Israngura
Kamol Nuchanatanon
Chinchai Kambhu
Chalitapakorn Virabalin
Manope Chaiyakam
Suwan Ratanataya
Pataya Na Bangchang
Sarat Sriviroj
Duongchai Chavalitdhamrong
Kiatikorn Phromyodhi
Banyat Palivanich
Varachit Nitibhon
Derake Malakorn
Sutee Charuchinda
Kanchit Devahasatin
Prayoon Sriyanyong
Tawee Noonpukdee
Saneh Bhodhipatom
Prachitt Kambhu
Damrong Ratikorn
Boontham Thongkaimook
Kalaya Simasathien
Siri Pakasit
Maj. Gen. Sawaeng Senanarong
Pard Srivanij
Chua Hutayon
Panom Thammajote
Pooh Prabhailakshana
Prasasn Na Nakornpanom

รายนามสมาชิกโดยการแลกเปลี่ยนวารสาร

กองการผิก กองเรือยุทธการ
กองวิชาการสังคม กรมประชาสงเคราะห์
กรมวิทยาศาสตร์ กระทรวงอุตสาหกรรม
สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงเกษตร
กองส่งเสริมและเผยแพร่ กรมการข้าว
เทศบาลนครกรุงเทพ
สภาวิจัยแห่งชาติ
แผนกค้นคว้าและเผยแพร่ กองวิชาการ
และส่งเสริมการสหกรณ์ กระทรวงสหกรณ์
กรมการค้นเทศ กระทรวงเศรษฐการ
กรมช่างอากาศ
กระทรวงยุติธรรม
ห้องสมุดกองอาชญาวิทยา กรมราชทัณฑ์
กรมตำรวจ
กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข
กรมมหาดไทย กระทรวงมหาดไทย
แผนกเผยแพร่และห้องสมุดกองกลาง
การท่าเรือแห่งประเทศไทย
นิคยสารการบิน กองบินยุทธการ
ประชาศึกษา คุรุสภา
ห้องสมุดมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
กรมเศรษฐการคลาโหม
ธนาคารแห่งประเทศไทยฝ่ายวิชาการ
กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง
กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์
ข่าวสารการเกษตร
วารสารทนายความ
สำนักงานส่งเสริมและเผยแพร่การเกษตร
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

ห้องสมุดโรงพยาบาลสมเด็จเจ้าพระยา
ห้องสมุดกรมการแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข
แผนกเผยแพร่และสถิติ สำนักงานเลขานุการกรม
กรมศิลปากร
กรมสรรพากร
กรมการขนส่ง
สำนักงานเลขานุการกองทัพบก
สำนักพิมพ์สัปดาห์สาร
กองควบคุมและส่งเสริม กรมสหกรณ์ที่ดิน,
บริษัทน้ำมันคาลเท็กซ์ (ไทย) จำกัด
สำนักงานสถิติกลาง สำนักงานสภาพัฒนา-
การเศรษฐกิจแห่งชาติ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ส่วนการปกครองท้องถิ่น กรมมหาดไทย
กระทรวงมหาดไทย
กองวิชาการ กรมศุลกากร
วารสารข้าราชการพลเรือน
สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
บริษัท แสตนดาร์ดแวคคั่มออยล์ จำกัด
บริษัทเชลล์แห่งประเทศไทย

Serial Department, General Library
University of California, U.S.A.

Acquisition Department
Harvard Law School Library, U.S.A.

College and Foreign Visitor Programme
U.S. Civil Service Commission, U.S.A.

Federation of Malaya Embassy, Bangkok.

Japanese Embassy, Bangkok.

The United States Book Exchange Inc.
Washington 18, D.C., U.S.A.

The Library, The Institute of Asian,
Tokyo, Japan.

The National Diet Library
Tokyo, Japan.

Institute of Public Administration
University of Indonesia, Indonesia.

Service des Périodiques
Foundation Nationale Des Sciences
Paris VII, France.

Asia Foundation Library, Bangkok.

American Embassy, Bangkok.

Department of Government
Indiana University, U.S.A.

Indian Institute of Public Administration
New Delhi, India.

Institute of Public Administration
University of the Philippines, Manila.

ผนวก ๒

APPENDIX II

รายชื่อวิทยานิพนธ์ที่ทำสำเร็จแล้ว

ประวัติการบริหาร

วิระ วิมลนิธิ; ประกาศนียบัตรการบัญชี, ธรรมศาสตร์, 2497; พ.ณ.บ., ธรรมศาสตร์, 2499; ร.ป.ม., ธรรมศาสตร์, 2504; *Historical Patterns of Tax Administration in Thailand.* (มิถุนายน 2504)

วิธีและเทคนิคทางการบริหาร

สุธี อากาศฤกษ์; ธ.บ., ธรรมศาสตร์, 2495; ร.ป.ม., ธรรมศาสตร์, 2504. *ปัญหาการถือครองที่ดิน.* (พฤศจิกายน 2504)

สภาพแวดล้อมที่มีผลต่อการบริหาร

วิวัฒน์ ไทยวัฒน์; ร.บ., จุฬาลงกรณ์, 2496; ร.ป.ม., ธรรมศาสตร์, 2504. *พฤติกรรมของการใช้สิทธิเลือกตั้งผู้แทนราษฎร อำเภอเมืองนครปฐม เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2500.* (มิถุนายน 2504)

สมร สุจริต; ก.ศ.บ., การศึกษา, 2499; ร.ป.ม., ธรรมศาสตร์, 2504. *Basic Issues in Government Relationships to Private Schools: An Opinion study of Selected Sample.* (กันยายน 2504)

เสนีย์ รอดอนันต์; B.Sc., Far Eastern University, Philippines, 2502; ร.ป.ม., ธรรมศาสตร์, 2504; *Malaria Eradication in Thailand.* (กันยายน 2504)

องค์การและกิจกรรมของรัฐบาล

เกรียงไกร เขมะวิชานุวัต ; ร.บ., จุฬาลงกรณ์, 2495; ร.ป.ม., ธรรมศาสตร์, 2505.
การบริหารงานของชนบทในประเทศไทย.
(มกราคม 2505)

พีรยุทธ พิริยะโยธิน; ร.ร. นายร้อย จปร., 2488; ร.ป.ม., ธรรมศาสตร์, 2504.
Government Enterprises Under the Control of the Ministry of Industry.
(พฤศจิกายน 2504)

สวัสดิ์ เอกทัตร์; ข.บ., ธรรมศาสตร์, 2494; ศศ.บ., เกษตรศาสตร์, 2500;
ร.ป.ม., ธรรมศาสตร์, 2504. *การบริหารงานลหกรณ์หาทุน.*
(สิงหาคม 2504)

อุสาห์ โกมลปาณิก ; ข.บ., ธรรมศาสตร์, 2494; ร.ป.ม., ธรรมศาสตร์, 2504.
วิวัฒนาการการราชทัณฑ์ และการอบรมผู้ต้องขังในประเทศไทย.
(กันยายน 2504)

ราชการบริหารส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

กิตติ ปทุมแก้ว ; ร.บ., จุฬาลงกรณ์, 2497; ร.ป.ม., ธรรมศาสตร์, 2504.
องค์การบริหารสุขาภิบาล.
(พฤศจิกายน 2504)

ชะอิง อุตตะโมท ; ประกาศนียบัตรชั้นสูงทางการบัญชี, ธรรมศาสตร์, 2496;
ร.ป.ม., ธรรมศาสตร์, 2504. *ความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคของกรมสรรพากร.*
(พฤศจิกายน 2504)

สมสวาสดิ์ บุญญภัทโร ; ร.บ., จุฬาลงกรณ์, 2499; ร.ป.ม., ธรรมศาสตร์, 2504.
การบริหารงานสาธารณูปโภคของเทศบาลเมืองยะลา.
(พฤศจิกายน 2504)

อร่าม เอี่ยมอรุณ ; ร.บ., ธรรมศาสตร์ 2495; ร.ป.ม., ธรรมศาสตร์, 2504.
การเก็บและการใช้จ่ายเงินภาษีบำรุงท้องที่.
(ธันวาคม 2504)

รายชื่อวิทยานิพนธ์ที่กำลังอยู่ในระหว่างทำ

ประวัติการบริหาร

จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ ; *พระภารกิจของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ในฐานะปฐมเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย.*
(เริ่ม พฤศจิกายน 2504)

ชวัชชัย สุนทราชุน ; *Ministry of Foreign Affairs Under Prince Deva Wongse Waroprakan.*
(เริ่ม เมษายน 2504)

วิธีและเทคนิคทางการบริหาร

วิมลศิริ ชำนาญเวช ; *วิธีปรับปรุงการบริหารงานบังคับคดีล้มละลาย.*
(เริ่ม กรกฎาคม 2504)

สภาพแวดล้อมที่มีผลต่อการบริหาร

ผุสสดี สัตยมานะ ; *การส่งเสริมกิจการยุวกสิกรในประเทศไทย.*
(เริ่ม พฤศจิกายน 2504)

วิรวัฒน์ กาญจนดุล ; *บทบาทของรัฐบาลในการส่งเสริมพืชไร่ : การศึกษาเฉพาะกรณี ปอ*
(เริ่ม พฤศจิกายน 2504)

อรสา สว่างวรรณ ; *การส่งเสริมสินค้าขาออกของประเทศไทย.*
(เริ่ม มกราคม 2505)

องค์การและกิจกรรมของรัฐบาล

ฉลอม อินทกุล ; *อำนาจหน้าที่ของศึกษาธิการจังหวัด.*
(เริ่ม พฤศจิกายน 2504)

บุญชู ดิษยวณิช ; *การบริหารงานสินค้าขาออกทางเรือ ณ ศุลกสถาน กรุงเทพฯ.*
(เริ่ม มกราคม 2505)

วิชิต เมฆยงค์ ; *การควบคุมเด็กและเยาวชน.*
(เริ่ม กรกฎาคม 2504)

การบริหารงานบุคคล

โสภณ ยี่สุ่นศรี ; *การบริหารงานบุคคลของการรถไฟแห่งประเทศไทย เปลี่ยนเป็น การควบคุมกำลังงานในการรถไฟแห่งประเทศไทย.*
(เริ่ม กรกฎาคม 2504)

ราชการบริหารส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

เชียร ธรรมาธิปตี ; *บทบาทของกำนันในการบริหารราชการในจังหวัดยะลา.*
(เริ่ม มกราคม 2505)

ประสิทธิ์ ชัยศรี ; *การเทศบาลของไทย : ทฤษฎีและภาคปฏิบัติ.*
(เริ่ม กุมภาพันธ์ 2505)

เลิศ บรรเลงเสนาะ ; *ความร่วมมือของราษฎรกับการพัฒนาการท้องถิ่น เปรียบเทียบท่าที่ของราษฎรในเขตพัฒนาการ 2 แห่งที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา.*
(เริ่ม กันยายน 2504)

ดรรชนีประจำปีที่ ๒

(ฉบับที่ 1 กรกฎาคม 2504, น. 1–206, ฉบับ 2 ตุลาคม 2504, น. 207–402, ฉบับที่ 3 มกราคม 2505, น. 403–590 และฉบับที่ 4 เมษายน 2505)

กาญจนดุล, วีรวัฒน์. *เดอะ เกรตเตอร์ แบงคอค แพลน 2533* โดย บาวน์, ลิทชฟีลด์ ไวท์ทิงก์ (และผู้อื่น): แนะนำหนังสือ (4) . . . . . 565 – 569

กาญจนดุล, วีรวัฒน์. รัฐวิสาหกิจในประเทศไทยและสหรัฐอเมริกา (1) . . 674 – 697

กาญจนประกร, ชุบ. หัวหน้างาน (1) . . . . . 220 – 252

การจัดเก็บและการใช้จ่ายเงินภาษีบำรุงท้องที่: สารวิทยานิพนธ์ ดู เอี่ยมอรุณ, อร่าม (4) . . . . . 732 – 734

การจัดหน่วยงานในวิทยาลัยตามหลักรัฐประศาสนศาสตร์: บทบรรณาธิการ ดู รักษาสัตย์, อมร, (2) . . . . . 582 – 590

การใช้กรณีเฉพาะเรื่อง: ก้าวใหม่ในการศึกษาการบริหารของไทย ดู จุลละนันทน์, สุกิจ (1) . . . . . 279 – 295

การใช้อำนาจในการบริหารราชการ ดู กิตติขจร, ถนอม พล.อ. (1) . . 598 – 617

การเตรียมบทความลงวารสาร ดู รักษาสัตย์, อมร (1) . . . . . 659 – 672

การบริหารงานของชนบทในประเทศไทย: สารวิทยานิพนธ์ ดู เขมะวิชานุวัติ, เกรียงไกร (4) . . . . . 573 – 574

การบริหารงานรัฐวิสาหกิจซึ่งอยู่ในความควบคุมของกระทรวงอุตสาหกรรม: สารวิทยานิพนธ์ ดู พิริยะโยธิน, พิริยุทธ (2) . . . . . 387 – 393

การบริหารงานสาธารณูปโภคของเทศบาลเมืองยะลา: สารวิทยานิพนธ์ ดู บุญญภัทโร, สมศวาสดิ์ (4) . . . . . 735 – 737

การบริหารราชการของกระทรวงสหกรณ์ ดู ทิพย์ชัยเมธา, ทิพย์ (1) . . 645 – 658

(1) หมายถึงบทความเขียนภาษาไทยและมีย่อเรื่องเป็นภาษาอังกฤษกำกับไว้ตอนท้าย
(2) หมายถึงบทความเขียนภาษาไทย แต่ไม่มีย่อเรื่องเป็นภาษาอังกฤษกำกับไว้
(3) หมายถึงบทความเขียนเป็นภาษาอังกฤษ และมีย่อเรื่องเป็นภาษาไทยกำกับไว้ตอนท้าย
(4) หมายถึงบทความเขียนเป็นภาษาอังกฤษ แต่ไม่มีย่อเรื่องเป็นภาษาไทยกำกับไว้

การประสานงานด้านบริหาร ดู ดรอร์, ยีเฮซเคล (3) . . . . . 720 – 723
การเป็นข้าราชการ ดู สุนทรพิพิธ, พระยา (1) . . . . . 207 – 219
การศึกษาเฉพาะกรณี : การสอบสวนเกี่ยวกับการค้าเฮโรอีน ดู ชินพงศ์,
เสถียร (1) . . . . . 296 – 315
การศึกษาในแขนงวิชาชีพกับแขนงวิชาทั่วไป ดู วิเชียรเจริญ, อดุล (3) . . 154 – 161
กิตติขจร, ถนอม พล.อ. การใช้อำนาจในการบริหารราชการ (1) . . . 598 – 617
กิตติขจร, ถนอม พล.อ. นโยบายของรัฐบาลในการพัฒนาข้าราชการ (1) 403 – 432
กิตติขจร, ถนอม พล.อ. พิธีเปิดการสัมมนาพัฒนานักบริหารรุ่นที่ 3 (1) . . . 1 – 10
เคอะ เกรดเดอร์ แบงคอค แพลน 2533 โดย บาวน์ ลิทชฟีลด์ ไวซิ้งก์ (และผู้อื่น)
แนะนำหนังสือ ดู ภูวนารถนุรักษ์, ปราการ พ.อ. และ กาญจนดุล,
วีรวัฒน์ (4) . . . . . 565 – 569
ข้อแนะนำบางประการสำหรับนักวิจัย โดย ศักดิ์ ผาสุขนิรันต์ : แนะนำหนังสือ
ดู วายวานนท์, เพ็ญศรี (2) . . . . . 175 – 177
ข่าวคณะ (2) . . . . . 189 – 192, 378 – 382, 579 – 581
เขมะวิชานุวัติ, เกรียงไกร การบริหารงานของชนบทในประเทศไทย :
สารวิทยานิพนธ์ ดู อุดมโมท, ชะอิง (4) . . . . . 573 – 547
ความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคของกรมสรรพากร :
สารวิทยานิพนธ์ ดู อุดมโมท, ชะอิง (4) . . . . . 730 – 731
ความสัมพันธ์ระหว่างร้อยละการแจกแจงการเป็นย่านชุมนุมชนและชนบท
กับระดับความเจริญทางเศรษฐกิจ ดู แสงทอง, วิชิต (1) . . 253 – 278
ความสำคัญของระบบบริหารราชการแผ่นดินกับพัฒนาการทางเศรษฐกิจของไทย
ดู อัตถากร, บุญชนะ (1) . . . . . 74 – 79
แง่คิดในการบริหารงานสาธารณะ ดู วนะภูติ, ชลอ (1) . . . . . 63 – 73
จันทรวิทุร, นิคม. นโยบายแรงงาน (1) . . . . . 527 – 547
จุลละนันทน์, สุกิจ. การใช้กรณีเฉพาะเรื่อง : ก้าวใหม่ในการศึกษา

การบริหารของไทย (1) . . . . . 279 – 295
จุลละนันทน์, สุกิจ. การใช้ปัญหากรณีเฉพาะเรื่อง (1) . . . . . 469 – 486
เจ้าชีวิต โดย พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์ : แนะนำหนังสือ
ดู เบรท, ซีซิล ซี. (4) . . . . . 371 – 372
ชาญสรรค์, ปถม. ปัญหาหยุมหยิม ? : บทบรรณาธิการ (2) . . . . . 742 – 745
ชินพงศ์, เสถียร. การศึกษาเฉพาะกรณี : การสืบสวนเกี่ยวกับการค้า
เฮโรอีน (1) . . . . . 296 – 315
ซิฟพีน, วิลเลี่ยม เจ. ศิลปในการกำหนดนโยบาย (3) . . . . . 548 – 564
ดรอร์, ยี่เฮซเคล. การประสานงานด้านบริหาร (3) . . . . . 720 – 723
ติสฺสทตฺโต, พระมหาวิจิตร. พุทธวิทยาเล่ม 1, 2 โดย พร รัตนสุวรรณ :
แนะนำหนังสือ (2) 168–174,364–371
ทิพย์ชัยเมธา, ทิพย์. การบริหารราชการของกระทรวงสหกรณ์ (1) . . . 645 – 658
เทคนิคการพัฒนาท้องถิ่นและการบริหารงานในเขตพัฒนา ดู วิลลาโนวา
บิญนาเวนทูรา เอม. (2) . . . . . 618 – 644
เทศบาลกับการพัฒนาประเทศ : บทบรรณาธิการ ดู รักษาสัตย์, อมร (2) . . 193 – 206
ไทยวัฒน์, วิวัฒน์. พฤติกรรมของการใช้สิทธิเลือกตั้งผู้แทนราษฎรอำเภอ
เมืองนครปฐม เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2500 : สารวิทยานิพนธ์
(4) . . . . . 178 – 182
ธรรมาธิปต์, เธียร ร.ต. เปรียบเทียบสภาวะของกำนัน แห่งจังหวัดยะลา
กับนครพนม (1) . . . . . 487 – 526
นโยบายของรัฐบาลในการพัฒนาข้าราชการ ดู กิตติขจร, ถนอม พล.อ. (1) . 403 – 432
นโยบายแรงงาน ดู จันทรวิทุร, นิคม (1) . . . . . 527 – 547
นักบริหารกับปัญหาทางการบริหาร (รวบรวมจากคำอภิปรายในการสัมมนา
พัฒนานักบริหารรุ่นที่ 3) (1) . . . . . 11 – 62
นิมากร, พวงเพชร. เสตทส์แมนส์ เยียร บุ๊ค 1961 รวบรวมโดย เอส. เอช.

สไตน์เบอรุก : แนะนำหนังสือ (2) . . . . . 724 – 726
นิมิตดี : บทบรรณาธิการ ดู รักษาสัตย์, อมร (2) . . . . . 383 – 386
บุญญภัทโร, สมสวาสดิ์. การบริหารงานสาธารณูปโภคของเทศบาลเมืองยะลา : สารวิทยานิพนธ์ (4) . . . . . 735 – 737
เบรท, ซีซิล ซี. เจ้าชีวิต โดย พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์ : แนะนำหนังสือ (4) . . . . . 371 – 372
แบงคอค กอฟเวอรุนเมนท์ แอนด์ แอดมินิสเตรชั่น : แอพเพียรแรนซ์ แอนด์ เรียลลิตี้ โดย จอห์น วิลเลี่ยม ไรอัน : แนะนำหนังสือ ดู เพชรจำรัส, ผสม (2) . . . . . 726 – 729
ประชากรของประเทศรอบชายแดนไทย ดู ศุนาลัย, ยรรยง (1) . . . . . 330 – 339
ประชาธิปไตยกับระบบข้าราชการพลเรือน ดู สุจริตกุล โสรัจ. (1) . . . . 103 – 119
ประทุมแก้ว, กิตติ. องค์การบริหารสุขาภิบาล : สารวิทยานิพนธ์ (4) . . . 575 – 578
ประวัติการบริหารการภาษีของไทย : สารวิทยานิพนธ์ ดู วิมลนิติ, วีระ (1) . . 183 – 188
ปัญหาการคลังในระบบเศรษฐกิจที่กำลังพัฒนา ดู ดอฟดัส, จอห์น เอ. (3) . . . . . 136 – 153
ปัญหาการถือครองที่ดิน : สารวิทยานิพนธ์ ดู ยากาศฤกษ์, สุธี (4) . . . 394 – 399
ปัญหาหยุมหยิม ? : บทบรรณาธิการ ดู ชาญสรรค์, ปถม . (2) . . 742 – 745
ปุจฉาวิสัชนา (2) . . . . . 162 – 167, 373 – 377
เปรียบเทียบสภาวะของกำนันแห่งจังหวัดยะลากับนครพนม ดู ธรรมาธิปต์, เฉียร (1) . . . . . 487 – 526
พฤติกรรมของการใช้สิทธิเลือกตั้งผู้แทนราษฎรอำเภอเมืองนครปฐม เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2500 : สารวิทยานิพนธ์ ดู ไทยวัฒน์, วิวัฒน์ (4) . . . . . 178 – 182
พฤติกรรมของบุคคลในการบริหารงาน ดู รัตแพทย์, วัลลภ พ.ท. (1) . . 433 – 468
พิริยะโยธิน, พิรยุทธ พ.ต. การบริหารงานรัฐวิสาหกิจซึ่งอยู่ในความควบคุม

ของกระทรวงอุตสาหกรรม : สารวิทยานิพนธ์ (2) . . . . . 387 – 393
พิธีเปิดการสัมมนาพัฒนานักบริหารรุ่นที่ 3 ดู กิตติขจร, ถนอม (1) . . . . . 1 – 10
พุทธวิทยา เล่ม 1, 2 โดย พร รัตนสุวรรณ : แนะนำหนังสือ
ดู ติสฺสทตฺโต, พระมหาวิจิตร (2) . . . . . 168 – 174,364 – 371
เพชรจำรัส, จำรัส แบงคอค กอฟเวอร์นเมนท์ แอนด์ แอดมินิสเตรชั่น:
แอพเพียรแรนซ์ แอนด์ เรียลลิตี้ โดย จอห์น วิลเลี่ยม
ไรอัน : แนะนำหนังสือ (2) . . . . . 726 – 729
เพชรจำรัส, ผสม โลคัล กอฟเวอร์นเมนท์ แอนด์ แอดมินิสเตรชั่น
อิน ไทยแลนด์ : เอ สตัดดี ออฟ อินสติติวชั่น แอนด์ แคร์
คัลเจอรัล เชททิงก์ : แนะนำหนังสือ (4) . . . . . 570 – 572
ภาคผนวก . . . . . 746 – 792
ภูวนารถนุรักษ์, ปราการ พ.อ. เดอะ เกรตเตอร์ แบงคอค แพลน 2533 :
โดย บาวน์, ลิทช์ฟิลด์ ไวท์ทิงก์ (และผู้อื่น) :
แนะนำหนังสือ (4) . . . . . 565 – 569
ระบบงบประมาณปฏิบัติการ ดู วิมลนิติ, วีระ (1) . . . . . 316 – 329
รักษาสัตย์, อมร. การจัดหน่วยงานในวิทยาลัยตามหลักรัฐประศาสนศาสตร์ :
บทบรรณาธิการ (2) . . . . . 582 – 590
รักษาสัตย์, อมร. การเตรียมบทความลงวารสาร (1) . . . . . 659 – 673
รักษาสัตย์, อมร. เทศบาลกับการพัฒนาประเทศ : บทบรรณาธิการ (2) . 193 – 206
รักษาสัตย์, อมร. นิมิตดี : บทบรรณาธิการ (2) . . . . . 383 – 386
รัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย (พิจารณาเฉพาะจุดสำคัญ)
ดู อิบราฮิม, เอ. ราชิด (3) . . . . . 340 – 363
รัฐวิสาหกิจในประเทศไทยและสหรัฐอเมริกา ดู กาญจนดุล, วิรวัฒน์ (1) . 674 – 697
รัตแพทย์, วัลลภ พ.ท. พฤติกรรมของบุคคลในการบริหารงาน (1) . . . 433 – 468
ลอฟตัส, จอห์น เอ. ปัญหาการคลังในระบบเศรษฐกิจที่กำลังพัฒนา (3) . . 136 – 153

โลคัล กอฟเวอร์นเมนท์ แอนด์ แอดมินิสเตรชั่น อิน ไทยแลนด์:
เอ สตัดดี ออฟ อินสติติวชั่น แอนด์ แดร์ คัลเจอรัล เซททิงก์:
แนะนำหนังสือ ดู เพชรจำรัส, ผสม (4) 570–572
วนะภูติ, ชลอ. แง่คิดในการบริหารงานสาธารณะ (1) 63–73
วายวานนท์, เพ็ญศรี. ข้อแนะนำบางประการสำหรับนักวิจัย โดย ศักดิ ผาสุขนิรันด์:
แนะนำหนังสือ (2) 175–177
วิเชียรเจริญ, ชคุณ. การศึกษาในแขนงวิชาชีพกับแขนงวิชาทั่วไป (3) . . . 154–161
วิมลนิติ, วีระ. ประวัติการบริหารการภาษีของไทย: สารวิทยานิพนธ์ (2) . . 183–188
วิมลนิติ, วีระ. ระบบงบประมาณปฏิบัติการ (1) 316–329
วิลลาโนวา, บิวนาเวนทูรา, เอม. เทคนิคการพัฒนาท้องถิ่นและการบริหารงาน
ในเขตพัฒนา (2) 618–644
ศิลปในการกำหนดนโยบาย ดู ซิฟฟิน, วิลเลี่ยม (3) 548–564
ศีลธรรมของผู้ปกครอง ดู สุนทรพิพิช, พระยา. (1) 591–597
ศุนาลัย, ยรรยง. ประชากรของประเทศรอบชายแดนไทย 330–339
สถิติยุทธการ, สกด พ.ศ.ท. ตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ (1) 80–102
สุจริตกุล. โสรัจ. ประชาธิปไตยกับระบบข้าราชการพลเรือน (1) 103–119
สุนทรพิพิช, พระยา. การเป็นข้าราชการ (1) 207–219
สุนทรพิพิช, พระยา. ศีลธรรมของผู้ปกครอง (1) 591–597
เสตทส์แมนส์ เยียร บุ๊ค 1961 รวบรวมโดย เอส. เอช. สไตน์เบอร์ก ดู นิมากร,
พวงเพชร: แนะนำหนังสือ (2) 724–726
แสงทอง, วิชิต. ความสัมพันธ์ระหว่างร้อยละการแจกแจงการเป็นย่านชุมนุมชน
และชนบทกับระดับความเจริญทางเศรษฐกิจ (1) 253–278
องค์การบริหารสุขาภิบาล: สารวิทยานิพนธ์ (4) ดู ประทุมแก้ว, กิตติ . . . 575–578
องค์การรัฐบาลที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับความสัมพันธ์กับต่างประเทศของสาธารณรัฐ
เกาหลี ดู อังศุโชติ, ชาญ พลศรี (3) 703–706

อังศุโชติ, ชาญ พลตรี องค์การรัฐบาลที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับความสัมพันธ์กับต่างประเทศของสาธารณรัฐเกาหลี (3) 703–706
อัตถากร, บุญชนะ. ความสำคัญของระบบบริหารราชการแผ่นดินกับพัฒนาการทางเศรษฐกิจของไทย (1) 74–79
อากาศฤกษ์, สุธี. ปัญหาการถือครองที่ดิน: สารวิทยานิพนธ์ (4) 394–399
อิบราฮิม, เอ.ราชิด. รัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย (พิจารณาเฉพาะจุดสำคัญ (3) 340–363
อุดมโมท, ชะอิง. ความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคของกรมสรรพากร: สารวิทยานิพนธ์ (4) 730–731
เอี่ยมอรุณ, อร่าม. การจัดเก็บและการใช้จ่ายเงินภาษีบำรุงท้องที่: สารวิทยานิพนธ์ (4) 732–734

สารบัญรวมปีที่ 2

ฉบับที่ 1 กรกฎาคม 2501 น. 1—206

บรรณาธิการแถลง		vi
พิธีเปิดการสัมมนาพัฒนานักบริหารรุ่นที่ 3	พลเอก ถนอม กิตติขจร (1)	1
นักบริหารกับปัญหาทางการบริหาร		11
แง่คิดในการบริหารงานสาธารณะ	ชลอ วนะภูติ (1)	63
ความสำคัญของระบบบริหารราชการแผ่นดิน กับพัฒนาการทางเศรษฐกิจของชาติ	บุญชนะ อัตถากร (1)	74
ตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ	พ.ต.ท. สกล สถิตยุทธการ (1)	80
ประชาธิปไตยกับระบบข้าราชการพลเรือน	โสรัจ สุจริตกุล (1)	103
ความสนใจเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลแผนใหม่ในประเทศไทย	สุกิจ จุลละนันทน์ (1)	120
ปัญหาการคลังในระบบเศรษฐกิจที่กำลังพัฒนา	จอห์น เอ. ลอฟตัส (3)	136
การศึกษาในแขนงวิชาชีพกับแขนงวิชาทั่วไป	อดุล วิเชียรเจริญ (3)	154
ปุจฉา – วิสัชนา		162
แนะนำหนังสือ		
รัตนสุวรรณ, พร. พุทธวิทยา (เล่ม 1)	พระมหาวิจิตร ติสฺสทตฺโต (2)	168
ผาสุขนิรันต์, ศักดิ์. ข้อแนะนำบางประการสำหรับนักวิจัย	เพ็ญศรี วายวานนท์ (2)	175
สารวิทยานิพนธ์		
ไทยวัฒน์, วิวัฒน์. พฤติกรรมของการใช้สิทธิเลือกตั้งผู้แทนราษฎร อำเภอเมืองนครปฐม เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2500 (4)		178
วิมลนิติ, วิระ. ประวัติการบริหารการภาษีของไทย (2)		183
ข่าวคณะ (2)		
บทบรรณาธิการ		
เทศบาลกับการพัฒนาประเทศ	อมร รักษาสัตย์ (2)	193

ฉบับที่ 2 ตุลาคม 2504 น. 207 — 402

ผู้เขียนในฉบับนี้ (1)			i
บรรณาธิการแถลง (2)			v
การเป็นข้าราชการ	พระยาสุนทรพิพิธ	(1)	207
หัวหน้างาน	ชุบ กาญจนประกร	(1)	220
ความสัมพันธ์ระหว่างร้อยละการแจกแจงการเป็นย่านชุมนุมชน และชนบทกับระดับความเจริญทางเศรษฐกิจ	วิชิต แสงทอง	(1)	253
การใช้กรณีเฉพาะเรื่อง : ก้าวใหม่ในการศึกษาการบริหารของไทย	สุกิจ จุลละนันทน์	(1)	279
การศึกษาเฉพาะกรณี : การสืบสวนเกี่ยวกับการค้าเฮโรอีน	เสถียร ชินพงศ์	(1)	296
ระบบงบประมาณปฏิบัติการ	วีระ วิมลมิธิ	(1)	316
ประชากรของประเทศรอบชายแดนไทย	ยรรยง คุนาลัย	(1)	330
รัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย (พิจารณาเฉพาะจุดสำคัญ)	เอ. ราชิด อิบราฮิม	(3)	340
แนะนำหนังสือ :			
รัตนสุวรรณ, พร. พุทธวิทยา	พระมหาวิจิตร ติสฺสทตฺโต	(2)	364
จุลจักรพงษ์, พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้า. เจ้าชีวิต	ซีซิล ซี. เบรท	(4)	371
ปุจฉา – วิสัชนา (2)			373
ข่าวคณะ (2)			378
บทบรรณาธิการ นิมิตดี	อมร รักษาสัตย์	(2)	383
สารวิทยานิพนธ์			
พิริยะโยธิน, พิรยุทธ พ.ศ. การบริหารงานรัฐวิสาหกิจซึ่งอยู่ในความควบคุมของกระทรวงอุตสาหกรรม		(2)	387
อากาศฤกษ์, สุชี. ปัญหาการถือครองที่ดิน		(4)	394
และรายชื่อวิทยานิพนธ์ใหม่อื่น ๆ			400
รายชื่อเอกสารและสิ่งพิมพ์ของคณะรัฐประศาสนศาสตร์			401

ฉบับที่ 3 มกราคม 2505 น. 403 — 590

ผู้เขียนในฉบับนี้ (1) iv

บรรณาธิการแถลง (2) vi

นโยบายของรัฐบาลในการพัฒนาข้าราชการ พลเอก ถนอม กิตติขจร (1) 403

พฤติกรรมของบุคคลในการบริหารงาน พ.ท. วัลลภ รัตแพทย์ (1) 433

การใช้ปัญหากรณีเฉพาะเรื่อง สุกิจ จุลละนันทน์ (1) 469

เปรียบเทียบสภาวะของกำนันแห่งจังหวัดยะลากับนครพนม ร.ต. เธียร ธรรมาธิปต์ (1) 487

นโยบายแรงงาน นิคม จันทรวิทุร (1) 527

ศิลปในการกำหนดนโยบาย วิลเลียม เจ. ซิฟฟิน (3) 548

แนะนำหนังสือ

บาวน์, ลิทซพีลด์ ไวท์ทิงก์ (และผู้อื่น)

เดอะ เกรตเตอร์ แบงคอค แพลน 2503 พ.อ. ปราการ ภูมารถนุรักษ์ และ วีรวัฒน์ กาญจนดุล (2) 565

ฮอริแกน, เฟรดเดอริค เจมส์. โลคัล กอฟเวอร์นเมนท์

แอนด์ แอดมินิสเตรชั่น ออน อินส์ติติวชั่น แอนด์

แดร์ คัลเจอรัล เซททิงค์ ผสม เพชรจำรัส (2) 570

สารวิทยานิพนธ์

เชมะวิชานุวัติ, เกรียงไกร. การบริหารงานของชนบทในประเทศไทย (4) 573

ประทุมแก้จ, กิตติ. องค์การบริหารสุขาภิบาล (4) 575

ข่าวคณะ (2) 579

บทบรรณาธิการ

การจัดหน่วยงานในวิทยาลัยตามหลัก

รัฐประศาสนศาสตร์ อมร รักษาสัตย์ (2) 582

ฉบับที่ 4 เมษายน 2505 น. 591—792

ผู้เขียนในฉบับนี้ (1)
บรรณาธิการแถลง (2)
ศีลธรรมของผู้ปกครอง — พระยาสุนทรพิพิธ (1) — 591
การใช้อำนาจในการบริหารราชการ — พลเอก ถนอม กิตติขจร (1) — 598
เทคนิคการพัฒนาท้องถิ่นและการบริหารงานในเขตพัฒนา — บิวนาเวนทูรา เอม. วิลลาโนวา (2) — 618
การบริหารราชการของกระทรวงสหกรณ์ — ทิพย์ ทิพย์ชัยเมธา (1) — 645
การเตรียมบทความลงวารสาร — อมร รักษาสัตย์ (1) — 659
รัฐวิสาหกิจในประเทศไทยและสหรัฐอเมริกา — วีรวัฒน์ กาญจนดุล (1) — 674
องค์การรัฐบาลที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับความสัมพันธ์กับต่างประเทศของสาธารณรัฐเกาหลี — พลตรี ชาญ อังศุโชติ (3) — 703
การประสานงานด้านบริหาร — ยีเฮชเคล ดรอร์ (3) — 720
แนะนำหนังสือ
สไตน์เบอรุก, เอส. เอช. รวบรวม เสตทส์แมนส์ เยียร์บุค 1961 — พวงเพชร นิมากร (2) — 724
โรอัน, จอห์น วิลเลี่ยม. แบงคอก กอฟเวอรุนเมนท์ แอนด์ แอดมินิสเตรชั่น แอพเพียรแรนซ์ แอนด์ เรียลลิตี้ — ผสม เพชรจำรัส (2) — 726
สารวิทยานิพนธ์
อุทะโมท, ชะอิง. ความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคของกรมสรรพากร (4) — 730
เอี่ยมอรุณ, อร่าม. การจัดเก็บและการใช้จ่ายเงินภาษีบำรุงท้องที่ (4) — 732
บุญญภัทโร, สมสวาสดิ์. การบริหารงานสาธารณูปโภคของเทศบาลเมืองยะลา (4) — 735
ข่าวคณะ (2) — 738
บทบรรณาธิการ
บัญหาหยุมหยิม ? — ปถม ชาญสรรค์ (2) — 742
ภาคผนวก
ผนวก I — 746
ผนวก II — 767
ผนวก III — 782
ผนวก IV — 785

ผนวก III

APPENDIX III

รายนามสิ่งพิมพ์ของคณะรัฐประศาสนศาสตร์

Publications of The Institute of Public Administration

JOURNAL

Thai Journal of Public Administration. Quarterly, in July, October, January, and April. Subscriptions : in Thailand, Bahts 30.00 a year ; single copy : Bahts 8.00. All foreign countries, U. S. $ 3.00 a year ; single copy ; $ 1.00 (Thai and English) All back copies, except I, No. 2, are available.

BOOKS AND MONOGRAPHS

1. *Personnel Administration for Thai Students.* Joseph B. Kingsbury, 1957. pp. 118. (English)
2. *Some Changes in Thai Family Life.* Henry & Juanita Graham, 1958. pp. 55. (English)
3. **Administration of the Bangkok Municipality.* John Ryan and Edgar Shor, 1958. pp. 79. (English)
4. *Introduction to the Principles of Public Administration in Thailand.* Joseph B. Kingsbury and Robert F. Wilcox, 1959. pp. 122 (English)
5. *Thesis Manual.* Reverdy T. Gliddon, 1959. pp. 28 (English)
6. *Thailand Government Organization Manual Series.* Chaveng Reangsuwan (ed.). 1959 (English)

Part	I	Ministry of Public Health
Part	II	Ministry of Agriculture
Part	III	Ministry of Co-Operatives
Part	IV	Ministry of Justice
Part	V	Ministry of Foreign Affairs
Part	VI	Ministry of Economic Affairs
Part	VII	Ministry of Communications
Part	VIII	Ministry of Industry
Part	IX	Ministry of Finance
Part	X	Ministry of Education

*Out of print จำหน่ายหมดแล้ว

7. *Municipal Government in Thailand as an Institution and Process of Self-Government.* Choop Karnjarnaprakorn. Unpublished Ph.D. dissertation, Indiana University, 1959. pp. 253 - - - *Reproduced.*
8. *The Training Director In Thailand.* In Service Training Division, 1960. pp. 175. (English)
9. *Thesis Topics and Outlines in Public Administration.* William J. Siffin. 1960. pp. 89. (English)
10. *Executive Development in the United States : With Special Emphasis on Top Federal Career Executives.* Amara Raksasataya. Unpublished Ph. D. dissertation, Indiana University, 1960. pp. 311 - - - *Reproduced.*
11. *O & M An Introduction.* William J. Siffin, 1961. pp. 501. (English)
12. *A Comparative Survey of Local Government and Administration.* Daniel Wit (ed.), 1961. pp. 120. (English)
13. *The Role of the Provincial Governor in Thailand.* Arsa Meksawan. Unpublished Ph.D. dissertation, Indiana University, 1961. pp. 370 - - - *Reproduced.*
14. *A Compilation of Civil Service Acts.* Sukit Chullananda and Pensri Vayavananda, 1961. pp. 254 (Thai)
15. *Thai Government Organization Manual.* Pensri Vayavananda and Thawee Suanmalee 1961. pp. 456. (Thai)

OCCASIONAL PAPERS AND MEMORANDA

1. The Application and Potential Value of Political Science to Thaila nd. Mala Huvanandana, 1955. pp. 3. (English and Thai)
2. Civil Service Act B.E. 2497, Research Division (tr.) 1957. pp. 36. (English)
3. Economic Planning Memoranda (to the Prime Minister and National Economic Development Board). John A. Loftus (Economic Advisor, Ministry of Finance) August 20, 1959. pp. (67) (English)
4. Social, Economic and Administrative Aspects of Thailand. Malai Huvanandana, 1960. pp. 18 (English)
5. *Annotated Bibliography on Transferability of American Practices and Doctrines in Public Administration to Other Countries. Sukit Chullananda, 1960. pp. 9. (English)
6. Pubilc Administration Program in Thailand. Malai Huvanandana, 1960. pp. 8. (English)
7. Movements of Population Within Thailand. Adul Wichiencharoen, 1960. pp. 18. (English)

*Out of print จำหน่ายหมดแล้ว

LECTURE NOTES

1. *Finance Administration.* Bunchana Atthakor, 1957. pp. 52. (English)
2. **Research Methodology.* Robert F. Wilcox, 1958. pp. (45). (English)
3. *Social Welfare Administration.* Krit Ketkaew, 1960. pp. 41. (English)
4. *Administrative Planning.* Joseph B. Kingsbury, 1961. pp. 117. (English)
5. *Records and Filing.* Mally Vejjajiva, pp. 137. (Thai)

MASTER'S THESES

1. **Position Classification in the International Agencies Located in Bangkok.* Bantorng Srichandrabdna, 1958. pp. 104. (English)
2. *The Relation of College Education and Pay Levels in Thai Civil Service.* Chinawoot Soonthornsima 1961. pp. 149. (English)
3. The Treatment and Rehabilitation of Opium Addicts in Thailand. Vibul Phancharoen, 1960. pp. 8 - - - *Thesis Abstract.* (English)
4. *A Study of the Composition of the Thai Civil Service.* Chop Tharamathaj 1961. pp. 85. (English)
5. *Historical Patterns of Tax Administration in Thailand.* Wira Wimoniti, 1961. pp. 184. (English)

Notes: These publications are for exchanging with institutions and individuals.
Order address : Institute of Public Administration
Thammasat University
Bangkok, Thailand

หมายเหตุ : องค์การ หน่วยราชการ หรือ เอกชนผู้สนใจโปรดติดต่อโดยตรงที่ฝ่ายธุรการ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

*Out of print จำหน่ายหมดแล้ว

ผนวก IV

APPENDIX IV

THESIS COMPLETED

Administrative History

Wira Wimoniti; *Historical Patterns of Tax Administration in Thailand.* (June 1961)

Administrative Methods & Techniques

Suthee Argasriksh; *Land Tenure Problem.* (November 1961)

The Environment of Administration

Vivadha Thalvadha; *Voting Behavior in Muang Nakorn Pathom District on December 15, 1957* (June 1961)

Samorn Sutjarit; *Basic Issues in Government Relationships to Private Schools : An Opinion study of Selected Sample.* (September 1961)

Seni Rodananta; *Malaria Eradication in Thailand.* (September 1961)

Government Organization and Activity

Kriangkrai Khemavichanuwat: *Rural Administration in Thailand* (January 1962)

Pirayut Biriyayodhin; *Government Enterprises Under the Control of the Ministry of Industry.* (November 1961)

Sawasde Egatuta; *The Administration of Credit-Cooperatives.* (August 1961)

Usah Komolpanik; *The Evolution of the Penitentiary System and Prisoner's Rehabilitation in Thailand.* (September 1961)

Provincial and Local Government Administration

Kitti Pratumkaew; *Sukhapibal Local Self Government Organization.* (November 1961)

Cha-ing Uttamote; *A Study of Relationship between the Headquarter and Field Offices of the Revenue Department.* (November 1961)

Somswat Boonyapataro; *Administration of Public Utility Service of Yala Town Municipality* (November 1961)

Aram Iamaroon; *The Collection and Spending of the Local Development Tax* (December 1961)

THESIS IN PREPARATION

Administrative History

Chakrit Noranitiphadungkarn; *Prince Damrong Rachanuphab and Ministry of Interior.* (November 1961)

Thawatchai Sundrachun; *Ministry of Foreign Affairs under Prince Dava Wonse Waroprakan.*
(April 1961)

Administrative Methods & Techniques

Wimolsiri Jamnarnwej; *Method of Improvement the Administration of Bankrupt Enforcement.*
(July 1961)

The Environment of Administration

Pussadee Satayamana; *The Rural Youth Club Extention in Thailand.*
(November 1961)

Veeravat Kanchanadul; *The Roles of Government in Crops Promotion : Case Study Jute and Kenaf*
(November 1961)

Orasri Swangwan; *Export Promotion in Thailand.*
(January 1962)

Government Organization and Activity

Chalom Intakul; *Duty and Responsibility of Changwad's Education Officer.*
(November 1961)

Boonchoo Disyavanich; *Marine Export Administration at Bangkok Custom Port.*
(January 1962)

Vichit Mekyong; *Child and Youth Supervision.*
(July 1961)

Personnel Administration

Sobhon Yeesoonsri; *Personnel Administration in Thai Railway Organization* ***change into*** *Supervision of Manpower in Thai Railway Organization.*
(July 1961)

Provincial and Local Government Administration

Thira Thammatipati; *The Roles of Kamnan in Yala Administration.*
(January 1962)

Prasish Chayasri; *Municipality in Thailand : Theory and Practice.*
(February 1962)

Lert Bunlengsnoah; *People's Cooperation and Community Development ; Compare with People's Attitude in 2 community development areas in Ayuthaya.*
(September 1961)

INDEX TO VOLUME II

(July 1961, pp. 1 206; October 1961, pp. 207-402; January 1962, pp. 403-590; April 1962, pp. 591-792)

Anksuchote, Charn Maj. Gen. Governmental Organization for the Conduct of Foreign Relations of Republic of Korea (3) 698-706

Appendix I, II, III, IV 746-792

Argasruke, Suthee. Land Tenure Problem : A Thesis Abstract (4) 394-399

Attakor, Boonchana. The Importance of National Administrative System in Developing National Economy (1) 74-79

Biriyayodhin, Pirayut Maj. Government Enterprises under the Control of Ministry of Industry : A Thesis Abstract (2) 387-393

Boonyapataro, Somswasdi. Administration of Public Utility Services of Yala Town Municipality : A Thesis Abstract (4) 735-737

Brett, Cecil C. Lord of Life by H.R.H. Prince Chula Chakrabongse : Introducing Book (4) 371-374

Chandravithun, Nikom. Manpower Policy (1) 527-547

Chinaphongsa, Sathien. A Case Study : A Heroin Investigation (1) 296-315

Chullanandana, Sukit. The Application of Case Problem (1) 469-486

Chullanandana, Sukit. Case Method : New Frontier of Thai Administrative Study (1) 279-295

Chullanandana, Sukit. Recent Interest in Modern Personnel Administration in Thailand (1) 120-135

Dror, Yehezkel. Administrative Coordination (3) 707-723

The Executive and Administrative Problems (Edited from the Third Executive Development Seminar) (1) 11-62

Iamaroon, Aram. The Collection and Spending of the Local Development Tax : A Thesis Abstract (4) 732-734

Ibrahim, A. Rashid. Public Administration in Thailand (A Cusory View) (3) 340-363

Institute News (2) 189-192, 378-382, 579-581,

N.B. (1) – Thai text with English summary.
(2) – Thai text without English summary.
(3) – English text with Thai summary.
(4) – English text without Thai summary.

Jarnson, Pathom. Minor Problems?: An Editorial (2) 742-745

Kanchanadul Veeravat and Phoovanartnoorak, Prakarn Col. The Greater Bangkok Plan 2533 by Bowne, Litchfield Whiting (and others): Introducing Book (2) 565-569

Kanchanadul, Veeravat. Public Enterprises in Thailand and the United States (1) 674-697

Karnjanaprakorn, Choop. Administrative Leadership (1) 220-252

Khemavichanuwat Kriangkrai. Rural Administration in Thailand : A Thesis Abstract (4) 573-574

Kittikachorn, Thanom Gen. Opening Ceremony of the Third Executive Development Seminar (1) 1-10

Kittikachorn, Thanom Gen. Personnel Development Policy (1) 403 432

Kittikachorn Thanom Gen. The Use of Administrative Authority (1). . . 598-617

Loftus, John A. Problems of Fiscal Management in a Developing Economy (3) . 136 153

Nimakorn, Puangpetch. Statesman's Year-Books 1961 ed. by S. H. Steinberg: Introducing Book (2) 724-726

Petchjamras, Pasom. Bangkok Government and Administration : Appearance and Reality by John William Ryan : Introducing Book (2) 726-729

Petchjamras, Pasom. Local Government and Administration on Institution and their Cultural Setting by Frederick James Horigan : Introducing Book (2) 570-572

Phoovanarthnoorak, Prakarn Col. and Kanchanadul, Veeravat. The Greater Bangkok Plan 2533 by Bowne, Litchfield Whiting (and others) Introducing Book (2) 565-569

Pratumkaew, Kitti. Sukhapibal Local Self Government Organization : A Thesis Abstract (4) 575-578

Question and Answers (1) 162-167,373-377

Raksasataya, Amara. Administrative Organization in Colleges : An Editorial (2) 582-590

Raksasataya, Amara. Good Omen : An Editorial (2) 383-386

Raksasataya, Amara. Municipality and National Development : An Editorial (2) 193-206

Raksasataya, Amara. Preparing Articles for Journals (2) 659-673

Ratapaet, Vallop Lt. Col. Human Behavior in Administration (1) 433-468

Sangtong, Vijit. The Relationship between Rural-urban Redistribution of Population and Levels of Economic Growth (1) 253-278

Satityuthakarn, Sakon Pol. Lt. Col. The Position of Police Director-General (1). 80-102

Siffin, William J. The Art of Policy Making (3) 548-564

Soonthornbibidth, Phraya. Administrator's Precepts (1) 591-597

Soonthornbibidth, Phraya. Being Public Servants (1) 207-219

Sucharitkul, Soraj. Democracy and Civil Service System. (1) 103-119

Sunalai, Yanyong. Population of the Neigbouring Countries (1) 330 339

Thaivadha, Vivadha. Voting Behavior in Muang Nakorn Pathom District on December 15, 1957 : A Thesis Abstract (4) 178 182

Thamathip, Thien. Sub. Lt. Comparative Study of Kamnans in the Provinces of Yala and Nakornpanom (1) 487-526

Thipchaimetha, Thip. The Administration of Ministry of Cooperatives (1) 645-658

Tissatatto, Phra-maha Vijit. Bhuddhavidhaya (The Knowledge of Buddhism) by Phorn Ratanasuwan. Vol. 1, 2. (1) 168-174, 364-371

Uttamote, Cha-ing. A Study of Relationship between Headquarters and Field Offices of the Revenue Department : A Thesis Abstract (4) 730-731

Vanaputi, Chalaw. Some Opinions on Public Administration (1) 63-73

Vayavarandana, Pensri. Some Advices for Researchers by Sakdi Pasuknirant : Introducing Book (2) 175-177

Villanueva, Buenaventura M. Community Development Techniques and Administration at the Project Level (2) 618-644

Wichienchareon, Adul. Specialism and the Liberal Arts (3) 154-161

Wimoniti, Wira. Historical Pattern of Tax Administration in Thailand : A Thesis Abstract (2) 183-188

Wimoniti, Wira. Performance Budget (1) 361-329

CONTENTS OF VOLUME II

Number 1—July, 1961 p.p. 1—206

Authors in This Issue. (1)		i
Editor's Note (2)		vi
Opening Ceremony of the Third Executive Development Seminar	*Gen. Thanom Kitikachorn* (1)	1
The Executives and Administration Problems.		11
Some Opinions on Public Administration.	*Chalaw Vanaputi* (1)	63
The Importance of National Administrative System in Developing National Economy.	*Boonchana Attakor* (1)	74
The Position of Police Director-General.	*Pol. Lt. Col. Sakon Satityuthakarn* (1)	80
Democracy and Civil Service System.	*Soraj Sucharitkul* (1)	103
Recent Interest in Modern Personnel Administration in Thailand.	*Sukit Chullanandana* (1)	120
Problems of Fiscal Management in a Developing Economy.	*John A. Loftus* (3)	136
Specialism and the Liberal Art.	*Adul Wichienchareon* (3)	154
Questions and Answers. (2)		162
Introducing Books.		
Ratanasuwan, Porn. Buddhavidhaya.	*Phramaha. Vijit Tissatatto* (2)	168
Pasuknirant, Sakdi. Some Advices for Researchers.	*Pensri Vayavanandana* (2)	175
Thesis Abstracts		
Thaivadha, Vivadha. Voting Behavior in Muang Nakorn Pathom District on December 15, 1957 (4)		178
Wimoniti, Wira. Historical Pattern of Tax Administration in Thailand. (2)		183
Institute News (2)		189
Editorial.		
Municipality and National Development.	*Amara Raksasataya* (2)	193

Number 2—October, 1961 p.p. 207—402

Authors in This Issue. (1)		i
Editor's Note. (2)		v
Being Public Servants.	*Phraya Soonthornbilidth* (1)	207
Administrative Leadership.	*Choop Kanjanaprakorn* (1)	220
The Relationship between Rural-urban Redistribution of Population and Levels of Economic Growth.	*Vijit Sangtong* (1)	253
Case Method: New Frontier of Thai Administrative Study.	*Sukit Chullanandana* (1)	279

A Case Study: A Heroin Investigation. *Sathien Chinaphongsa* (1) 296
Performance Budget. *Wira Wimoniti* (1) 316
Population of the Neigbouring Countries. *Yanyong Sunalai* (1) 330
Public Administration in Thailand.
(A Cursory View.) *A. Rashid Ibrahim* (3) 340
Introducing Book.
Ratanasuwan, Porn. Bhuddhavidhaya. *Phramaha Vijit Tissatatto* (2) 364
Chula-Chakrabongse, H.R.H. Prince. *Cecil C. Brett* (4) 371
Questions and Answers. (2) 373
Institute News. (2) 378
Editorial.
Good Omen. *Amara Raksasataya* (2) 383
Thesis Abstracts.
Biriyayodhin, Pirayut Maj. Government Enterprises under the Control of Ministry of Industry. (2) 387
Argasruke, Suthee. Land Tenure Problem (4) 394
List of New Thesises 400
Publications of I.P.A. 401

Number 3—January, 1962 p.p. 403—590

Authors in This Issue. (1) iv
Editor's Note. (2) vi
Personnel Development Policy. *Gen. Thanom Kittikachorn* (1).. 403
Human Behavior in Administration. *Lt. Col. Vallop Ratapaet* (1).. 433
The Application of Case Problem. *Sukit Chullanandana* (1).. 469
Comparative Study of Kamnans in the Provinces of Yala and Nakornpanom. *Sub. Lt. Thien Thamathip* (1).. 487
Manpower Policy. *Nikom Chandravithun* (1).. 527
The Art of Policy Making. *William J. Siffin* (3).. 548
Introducing Book.
Bowne, Litchfield and others. The Greater Bangkok Plan 2533. *Col. Prakarn Phoovanarthnoorak* and *Veeravat Kanchanadul* (2).. 565
Horigan, Frederick James. Local Government and Administration on Institution and Their Cultural Setting. *Pasom Petchjamras* (2).. 570
Thesis Abstracts.
Khemavichanuwat, Kriangkrai. Rural Administration in Thailand (4) 573
Pratumkaew, Kitti. Sukhapibal Local Self Government Organization (4) 575
Institute News. (2) 579
Editorial.
Administrative Organization in College. *Amara Raksasataya* (2) 582

Number 4—April, 1962 p.p. 591—792

Authors in This Issue. (1)		v
Editor's Note. (2)		vii
Administrator's Precepts.	*Phraya Soonthornbibidth* (1)	591
The Use of Administrative Authority.	*Gen. Thanom Kittikachorn* (1)	598
Community Development Techniques and Administration at the Project Level.	*Buenaventura M. Villanueva* (2)	618
The Administration of Ministry of Cooperatives.	*Thip Thipchaimetha* (1)	645
Preparing Articles for Journals.	*Amara Raksasataya* (1)	659
Public Enterprises in Thailand and the United States.	*Veeravat Kanchandul* (1)	674
Governmental Organization for the Conduct of Foreign Relations of Republic of Korea.	*Maj. Gen. Charn Anksuchote* (3)	703
Administrative Coordination.	*Yehezkel Dror* (3)	720
Introducing Books.		
Steinberg, S.H. ed. Statesman's Year-Book 1961.	*Puangpetch Nimakorn* (2)	724
Ryan, JohnWilliam. Bangkok Government and Administration: Appearance and Reality.	*Pasom Petchjamras* (2)	726
Thesis Abstracts		
Uttamote, Cha-ing. A Study of Relationship between Headquarters and Field Offices of the Revenue Department (4)		730
Iamaroon, Aram. The Collection and Spending of the Local Development Tax. (4)		732
Boonyapataro, Somswasdi. Administration of Public Utility Service of Yala Town Municipality (4)		735
Institute News.		
Editorial.		738
Minor Problems?	*Pathom Jarnson* (2)	742
Appendix		
Apendix. I		746
Appendix II		767
Apendix III		782
Apendix IV		785