วารสาร

รัฐประศาสนศาสตร์

THAI JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

วารสารรายสามเดือน
จัดพิมพ์เผยแพร่โดยคณะรัฐประศาสนศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

PUBLISHED QUARTERLY BY
THE INSTITUTE OF PUBLIC ADMINISTRATION
THAMMASAT UNIVERSITY

ปีที่ 3 ฉบับที่ 4 เมษายน 2506
VOL. III, NO. 4, APRIL 1963

For Educational Purposes Only

กรรมการสภามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์
พลเอก ถนอม กิตติขจร
พระมนูเวทย์วิมลนาท
พระดุลยพากย์สุวมัณฑ์
พลโท อัมพร จินตกานนท์
อาจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์
ศาสตราจารย์ พระยาอรรถการีย์นิพนธ์
ศาสตราจารย์ จรูญ วิมลศิริ
ศาสตราจารย์ ทวี แรงขำ
ศาสตราจารย์ สมทบ สุวรรณสุทธิ
ศาสตราจารย์ มาลัย หุวะนันทน์
พลตรี บัญชา มินทจินดร์
ดร. กดุล วิเชียรเจริญ

Thammasat University Cuoncil

Field Marshal Sarit Thanarat
General Thanom Kittikachorn
Phra Manuvetaya Vimolnat
Phra Dulyabagya Suvamand
Lieutenant General Amporn Chintakanon
Sanya Dharmasakti
Professor Phya Arthakariya Nibhonda
Professor Charoon Vimolasiri
Professor Thawee Raenkham
Professor Somthob Suvarnasuddhi
Professor Malai Huvanandana
Major General Bancha Mintrakintra
Dr. Adul Wichiencharoen

กรรมการวารสารรัฐประศาสนศาสตร์

กรรมการที่ปรึกษา

กรรมการประจำคณะรัฐประศาสนศาสตร์ทุกท่าน
เป็นกรรมการที่ปรึกษาโดยตำแหน่ง

Thai Journal of Public Administration

Advisory Committee of the Journal

Members of the Committee of Institute of Public Administration ex officio

กองบรรณาธิการ

บรรณาธิการ — ดร อาษา เมฆสวรรค์
ผู้ช่วยบรรณาธิการ — อ.จ. ขัตติยา อมรทัต
บรรณาธิการบรรณวิจารณ์ — อ.จ. นวนิตย์ อินทรามะ
ที่ปรึกษาบรรณาธิการ — ดร. วูดเวิรธ จี. ทรอมบลีย์

Editrial Staff

Editor — *Dr. Arsa Meksawan*
Assistant Editor — *Kattiya Amoradhat*
Book Review Editor — *Navanitaya Intrama*
Consultant to the Editor — *Dr. Woodworth G. Thrombley*

กองจัดการ

ผู้จัดการ — ก.จ. เชวง เรียงสุวรรณ
ผู้ช่วยผู้จัดการ — ร.ต. จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ ร.น.
เลขานุการ และ เหรัญญิก — ทวี สวนมาลี

Managing Staff

Manager — *Chaveng Reangsuwan*
Assistant Manager — *Sub. Lt. Chakrit Noranitiphadungkarn R.N.*
Secretary & Treasurer — *Thawee Suanmalee*

For Educational Purpose Only

รัฐประศาสนศาสตร์

THAI JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

ปีที่ 3 ฉบับที่ 4 เมษายน 2506

สารบัญ

		หน้า
ผู้เขียนในฉบับนี้		*viii*
บรรณาธิการแถลง		*ix*
ภาคภาษาไทย		
ความสำคัญของแผนในการบริหารราชการ	*พลเอก ถนอม กิตติขจร*	*575*
รายงานการประชุมสมัชชาทั่วไปครั้งที่ 2 ขององค์การรัฐประศาสนศาสตร์แห่งภาคตะวันออก พ.ศ. 2505	*มาลัย หุวะนันทน์*	*606*
ย่อเรื่อง ความสำคัญของราชการฝ่ายพลเรือนในการพัฒนาประเทศ		*671*
ย่อเรื่อง บริหารงานให้บังเกิดผลดี มิฉะนั้นก็เสื่อม		*673*
ย่อเรื่อง ทัศนะบางประการเกี่ยวกับการจัดเตรียมการศึกษาอบรมข้าราชการ		*676*

สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
For Educational Purpose Only

ภาคภาษาอังกฤษ

ความสำคัญของราชการฝ่ายพลเรือนในการพัฒนาประเทศ	พลวงสุนุมนัยประดิษฐ์	679
บริหารงานให้บังเกิดผลดี มิฉะนั้นก็เสื่อม	โฮเวอร์ด พี. โมลด์	681
ทัศนะบางประการเกี่ยวกับการจัดเตรียมการศึกษาอบรมข้าราชการ	ซิดนีย์ ที. ไดเวอรส	697
ย่อเรื่อง ความสำคัญของแผนในการบริหารราชการ		703
ย่อเรื่อง รายงานการประชุมสมัชชาทั่วไปครั้งที่ 2 ขององค์การรัฐประศาสนศาสตร์แห่งภาคตะวันออก พ.ศ. 2505		705

ภาคปกิณกะ

แนะนำหนังสือ *The World Almanac and Book of Fact*	กมลา ร่งอทัย	706
Bernard H. Baum, *Decentralization of Authority in a Bureaucracy*	สุเทพ ธรรมาภิบาลกุลม	709

สารวิทยานิพนธ์

อุดม ฮุ่นตระกูล	*การขยายการไปรษณีย์สู่ชนบทในประเทศไทย**	711
พ.ต.อ. ศรีศักดิ์ วรรมรักษ์	*การบริหารงานของสถานอบรมและยึกอาชีพตำบลลาดยาว**	713
ผุสดี สัตยมานะ	*การส่งเสริมกิจการยุวกสิกรในประเทศไทย**	715

© For Educational Purpose

		หน้า
ข่าวคณะ		716
บทบรรณาธิการ		
การพัฒนาตนเองของข้าราชการ	ปถม ชาญสรรค์	721
ภาคผนวก		
ผนวก I ตรรชนีผู้แต่ง		725
ผนวก II ตรรชนีหัวเรื่อง		729
ผนวก III ตรรชนีผู้แต่ง*		735
ผนวก IV ตรรชนีหัวเรื่อง*		737

สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย For Educational Purpose Only

* เป็นภาษาอังกฤษ

THAI JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

VOL. III, NO. 4, APRIL 1963

CONTENTS

		Page
Authors in this issue		*viii*
Editor's Note		*ix*

THAI SECTION

The Importance of Planning in the Administration of Public Affairs	*Gen. Thanom Kittikachorn*	*575*
Report on the Second General Assembly and Executive Council Meeting of the Eastern Regional Organization for Public Administration 1962	*Malai Huvanandana*	*606*
Summary : The Importance of the Civil Service in National Development		*671*
Summary : Manage Effectively or Perish		*673*
Summary : Some Aspects Concerning the Academic Preparation of Government Officials		*676*

ENGLISH SECTION

The Importance of the Civil Service in National Development	*Luang Sukhum Nayapradit*	*679*
Manage Effectively or Perish	*Howard P. Mold*	*684*
Some Aspects Concerning the Academic Preparation of Government Officials	*Sydney T. Divers*	*697*
Summary : The Importance of Planning in the Administration of Public Affairs		*703*

For Educational Purpose Only

Summary : Report on the Second General Assembly and
Executive Council Meeting of the Eastern Regional
Organization for Public Administration 1962 *705*

MISCELLANEOUS SECTION

Introducing Books

The World Almanac and Book of Fact — *Kamala Roonguthai* *706*

Bernard H. Baum, *Decentralization of Authority in a Bureaucracy* — *Suthep Tharmaphibal-udom* *709*

Thesis Abstracts

Udom Hoontrakool — *Extension of Postal Service to Rural Areas in Thailand** *711*

Pol. Col. Srisaka Dhamaraks — *The Administration of Laad Yao Detention Center for Hoodlums** *713*

Pussadee Satayamana — *The Rural Youth Clubs Extension in Thailand** *715*

Institute News *716*

Editorial

Self-Development in the Civil Service — *Pathom Jarnson* *721*

Appendices

Appendix I Author Index *725*

Appendix II Subject Index *729*

Appendix III Author Index* *735*

Appendix IV Subject Index* *737*

* Written in English.

ผู้เขียนในฉบับนี้

○ พลเอก ถนอม กิตติขจร : รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม อธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

○ มาลัย หุวะนันทน์ : น.บ.ท., M.A., M.A., Ph.D. คณบดีคณะรัฐประศาสนศาสตร์ ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย

○ หลวงสุขุมนัยประดิษฐ์ : เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

○ โฮเวอร์ด พี. โมลด์ : รองผู้อำนวยการศูนย์การบริหารงาน วิทยาลัยเซนต์โธมัส มลรัฐมินเนโซตา สหรัฐอเมริกา

○ ชิดนัย ที. ไตเวอรส : ที่ปรึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ประจำภาคเอเชียและตะวันออกไกลขององค์การสหประชาชาติ

For Educational Purposes Only

AUTHORS IN THIS ISSUE

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

○ *Malai Huvanandana* : Barrister-at-Law, M.A., M.A., Ph.D.; Dean, Institute of Public Administration; Inspector-General of the Ministry of Interior.

○ *Luang Sukhum Nayapradit* : Secretary-General, Office of the Civil Service Commission.

○ *Howard P. Mold* : Associate Director, the Management Center, College of St. Thomas, Minnesota, U.S.A.

○ *Sydney T. Divers* : United Nations Regional Consultant for Public Administration, Asia and the Far East.

ข้อเสนอหรือบทความที่ปรากฏในวารสารนี้ เป็นความเห็นส่วนตัวของผู้เขียน คณะรัฐประศาสนศาสตร์ไม่จำเป็นต้องเห็นสอดคล้องด้วยเสมอไป

For Educational Purpose Only

บรรณาธิการแถลง

EDITOR'S NOTE

วารสารที่ท่านกำลังอ่านอยู่นี้เป็นฉบับสุดท้ายของปีที่สาม นับว่าวารสารรัฐประศาสนศาสตร์ได้มีกำเนิดมาในวงการหนังสือเป็นเวลาถึงสามปีเต็มแล้ว ซึ่งถ้าจะรวมหน้ากระดาษทั้งหมดที่ได้ตีพิมพ์ไปแล้วก็ราว ๆ 2,400 หน้า และจำนวนบทความทั้งสิ้นไม่น้อยกว่า 60 เรื่อง ทั้งนี้ย่อมเป็นความภาคภูมิใจอย่างหนึ่งของคณะผู้จัดทำวารสารที่ได้รับความอุปถัมภ์และความร่วมมือจากท่านสมาชิกผู้อ่านและท่านที่ช่วยเขียนบทความให้แก่วารสารด้วยดีตลอดมา ทำให้คณะผู้จัดทำเกิดกำลังใจที่จะปฏิบัติหน้าที่นี้ต่อไปด้วยความมุ่งหวังที่จะหาทางเผยแพร่วิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์นี้ให้กว้างขวางยิ่งขึ้นในหมู่ประชาชนชาวไทย อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จดังกล่าวย่อมขึ้นอยู่กับความสนับสนุนและอุปการคุณของท่านสมาชิกและท่านผู้อ่านที่จะหาทางช่วยส่งเสริมให้วารสารนี้ได้เป็นที่นิยมอย่างแพร่หลายออกไปเรื่อย ๆ โดยไม่หยุดยั้งด้วย

ท่านผู้อ่านคงจะยังจำได้ว่า ในบรรณาธิการแถลงประจำฉบับที่ 2 ของปีที่ 3 นั้น บรรณาธิการได้เรียนแถลงไว้ว่า จะได้เพิ่มข้อความที่ปกของวารสารรัฐประศาสนศาสตร์ว่า "วารสารนี้เป็นวารสารรายสามเดือนที่จัดพิมพ์เผยแพร่โดยคณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และมีข้อความทำนองเดียวกันเป็นภาษาอังกฤษ เพื่อให้ถูกต้องตามลักษณะของวารสารสากลยิ่งขึ้น" นอกจากนั้น เกี่ยวกับการย่อเรื่องบทความต่างๆก็ได้แถลงไว้ว่า หากผู้ย่อเรื่องเป็นเจ้าของบทความนั้นเองหรือเป็นเจ้าหน้าที่ในคณะผู้จัดทำวารสารแล้ว ก็จะไม่ลงชื่อไว้ แต่ถ้าผู้ย่อเป็นบุคคลอื่นนอกจากที่กล่าวมานี้ก็จะได้ลงชื่อผู้ย่อกำกับไว้ด้วยทุกครั้ง อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่า ในวารสารฉบับต่อมา คือฉบับที่ 3 หาได้มีข้อความดังกล่าวบรรจุอยู่ไม่ ทั้งนี้เป็นเพราะความเร่งรีบและความฉุกระหุกในระยะนั้น ทำให้หลงลืมไป บรรณาธิการจึงขอถือโอกาสเรียนขออภัยไว้ ณ ที่นี้ด้วย และจะได้แก้ไขให้เป็นการถูกต้องต่อไป พร้อมกันนี้ก็ขอแถลงให้ทราบว่า ผู้ที่กรุณาช่วยย่อเรื่อง "พัฒนา พัฒนาศาสตร์และรัฐประศาสนพัฒนา" ในฉบับที่แล้วคือ อาจารย์เพ็ญศรี ฉายวานนท์ อาจารย์ประจำฝ่ายวิจัยของคณะ ฯ นั่นเอง

สำหรับวารสารรัฐประศาสนศาสตร์ฉบับนี้ ท่านผู้อ่านคงจะสังเกตเห็นว่า ได้บรรจุเรื่องเกี่ยวกับผลการประชุมขององค์การรัฐประศาสนศาสตร์แห่งภาคตะวันออก (EROPA) ซึ่งได้ประชุมกันที่ศาลาสันติธรรมเมื่อเดือนตุลาคมที่ผ่านมานั้นเป็นส่วนใหญ่ เรื่องการประชุมดังกล่าวเป็นที่สนใจกันมาก บรรณาธิการเองรู้สึกว่าจะเป็นประโยชน์แก่ท่านผู้อ่านอยู่ไม่น้อย จึงได้นำเอารายงานการประชุมที่ทางคณะรัฐประศาสนศาสตร์ได้จัดนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีโดยครบชุดพร้อมทั้งสุนทรพจน์ภาษาอังกฤษที่ผู้ทรงคุณวุฒิได้บรรยายในวันเปิดประชุมอีก 3 เรื่อง มาตีพิมพ์ไว้ในที่แห่งเดียวกัน ซึ่งย่อมเป็นที่เชื่อได้ว่า ท่านผู้อ่านจะได้รับความรู้เกี่ยวกับเรื่องการประชุมขององค์การเอโรปาครั้งที่แล้วโดยละเอียด และอาจจะได้รับแนวคิดที่เป็นประโยชน์จากเรื่องนี้บ้างตามสมควร

อย่างไรก็ตาม แม้จะได้ลงเรื่องดังกล่าวโดยครบชุดแล้วก็ตาม ทางกองบรรณาธิการยังได้บรรจุบทความสำคัญอันควรแก่การสนใจเป็นอย่างยิ่งอีกเรื่องหนึ่ง คือ เรื่องความสำคัญของแผนในการบริหารราชการ ซึ่ง ศ. พล. ต. ต. พลเอกถนอม กิตติขจร รองนายกรัฐมนตรีได้บรรยายต่อที่ประชุมสัมมนาพัฒนานักบริหารรวมรุ่นที่ 1–6 ณ วิทยาลัยวิชาการศึกษา บางแสน จังหวัดชลบุรี เมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ศกนี้

นอกจากเรื่องเกี่ยวกับเนื้อหาของวารสารดังกล่าวแล้ว ทางกองบรรณาธิการยังได้จัดทำดรรชนีแยกประเภทบทความต่าง ๆ ที่ได้นำลงพิมพ์ไว้ในวารสารรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ 3 ตั้งแต่เล่มที่ 1 จนถึงเล่มสุดท้ายนี้ด้วย รายชื่อผู้เขียนและตามหัวข้อเพื่อความสะดวกในการค้นคว้าได้โดยง่าย ทั้งนี้ โดยทำเป็นรายการทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ เช่นเคยปฏิบัติมาแต่ก่อน เกี่ยวกับเรื่องการจัดทำดรรชนีนี้ บรรณาธิการขอขอบคุณอาจารย์ ศิริจันทร สุจริตกุล เป็นอย่างมาก ที่ได้ร่วมจัดทำและให้ข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์หลายประการ

ความเปลี่ยนแปลงในวงการวารสารรัฐประศาสนศาสตร์ในระยะ 3 เดือนที่ผ่านมาทางบรรณาธิการใคร่ขอแถลงต่อท่านสมาชิกและท่านผู้อ่านไว้ ณ ที่นี้ด้วย คือว่า คุณเสริมชัย พลพัฒนาฤทธิ์ ผู้ช่วยบรรณาธิการซึ่งได้มาร่วมงานการจัดทำวารสารในชั่วระยะเวลาอันสั้นก็มีอันต้องจากไปเสียอีก เนื่องจากย้ายไปทำงานที่สำนักข่าวสารอเมริกัน (USIS) เมื่อเดือนมีนาคมนี้ บรรณาธิการขอขอบคุณคุณเสริมชัยในความช่วยเหลือและไมตรีจิตที่ได้แสดงไว้ และรู้สึก

เสียดายที่ได้มีโอกาสร่วมงานกันเพียงระยะเวลาอันสั้น ในการนี้ ทางคณะฯ ได้ขอให้ ร.ต. จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ ร.น. รัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต (เกียรตินิยม "ดีมาก") อาจารย์ประจำฝ่ายการสอน รับหน้าที่แทนคุณเสริมชัยต่อไปด้วยอีกตำแหน่งหนึ่ง บรรณาธิการขอต้อนรับคุณจักรกฤษณ์ด้วยความยินดีเป็นอย่างยิ่ง

ก่อนที่จะจบคำแถลงนี้ บรรณาธิการใคร่ขอเรียนเพิ่มเติมอีกสักเล็กน้อยว่า วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ได้ปรากฏออกมาในบรรณโลกนับเป็นเวลาครบ 3 ปีเต็ม ๆ แล้ว โดยยึดมั่นในแนวทางที่จะธำรงไว้ซึ่งความเป็นเอกสารทางวิชาการเพื่อเผยแพร่วิทยาการเกี่ยวกับศาสตร์ว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดินตลอดมา แม้กระนั้นก็ตาม ทางคณะผู้จัดทำก็ยังมุ่งหวังที่จะปรับปรุงมาตรฐานวารสารฉบับนี้ให้ดียิ่ง ๆ ขึ้น ในการเริ่มศักราชที่สองของวารสารในเดือนกรกฎาคมที่จะถึงนี้ ก็จะได้พยายามปรับปรุงเนื้อหาให้เป็นที่น่าสนใจแก่เหล่าสมาชิกที่เป็นนักบริหาร นักปกครองและนักศึกษายิ่งขึ้นอีก โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะได้นำเอาเรื่องที่เกี่ยวกับปัญหาการบริหารราชการซึ่งได้ประชุมอภิปรายกันในการสัมมนาพัฒนานักบริหารมาตีพิมพ์เผยแพร่ด้วย นับว่าเป็นการนำเอาปัญหาทางปฏิบัติซึ่งประสบกันอยู่ทั่วไปในวงการบริหารราชการของรัฐบาลมาลงสลับกับบทความและแนวความคิดทางด้านวิชาการซึ่งได้นำเสนอเป็นประจำอยู่แล้ว

บรรณาธิการใคร่ขอเชิญชวนท่านสมาชิกทั้งหลายได้โปรดให้ความสนับสนุนแก่วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ต่อไป และกรุณาแจ้งหรือชักชวนท่านผู้อื่นที่สนใจให้กรุณาบอกรับเป็นสมาชิกวารสารนี้ด้วยก็จะเป็นพระคุณแก่คณะผู้จัดทำและคณะรัฐประศาสนศาสตร์เป็นอย่างสูง

บ.ก.

ความสำคัญของแผนในการบริหารราชการ

โดย พลเอก ถนอม กิตติขจร

บรรยายในที่ประชุมสัมมนาพัฒนานักบริหารรวม รุ่นที่ 1–6
ณ วิทยาลัยวิชาการศึกษาบางแสน จังหวัดชลบุรี
เมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2506

โดยมี *ดร. อาษา เมฆสวรรค์* เป็นวิทยากร

คำนำ

การบรรยายเรื่อง "ความสำคัญของแผนในการบริหารราชการ" ในวันนี้ นับว่าเป็นครั้งที่ 3 ที่ข้าพเจ้าได้มาทำหน้าที่เป็นผู้บรรยายแก่ท่านนักบริหารตามแผนการบรรยายของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่จะหาทางให้นักบริหารได้ทราบหลักและกระบวนการบริหารราชการตามแนวความคิดใหม่ที่นักศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์นิยมเรียกกันว่า พา-พอสด์-คอร์บ (PAPOSDCORB) ซึ่งเป็นคำย่อของกระบวนการบริหารงานต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

P	คือ	Policy	หมายถึง	นโยบาย
A	,,	Authority	,,	อำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการ
P	,,	Planning	,,	การวางแผนงาน
O	,,	Organizing	,,	การจัดส่วนราชการ (องค์การ)
S	,,	Staffing	,,	การจัดเจ้าหน้าที่ (รวมทั้งการบริหารงานบุคคลและมนุษยสัมพันธ์)
D	,,	Directing	,,	การอำนวยการ (รวมทั้งการวินิจฉัยสั่งการและการเป็นหัวหน้างาน)

CO คือ Coordinating หมายถึง การร่วมมือประสานงาน

R ,, Reporting ,, การรายงานผลการปฏิบัติราชการ (รวมทั้งการประชาสัมพันธ์)

B ,, Budgeting ,, การงบประมาณ (รวมทั้งระเบียบวิธีเกี่ยวกับการคลัง)

ฉะนั้น การบรรยายในวันนี้ จึงเป็นการบรรยายต่อจากครั้งก่อน ๆ ที่ข้าพเจ้าได้เคยบรรยายไปแล้ว 2 ครั้ง คือเรื่อง "นโยบายของรัฐบาลในการพัฒนาข้าราชการ"[1] ในโอกาสที่มีการประชุมสัมมนาพัฒนานักบริหารรุ่นที่ 5 เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2504 ณ นิคมสร้างตนเองพระพุทธบาท จังหวัดสระบุรี และเรื่อง "การใช้อำนาจในการบริหารราชการ"[2] ในการประชุมสัมมนาพัฒนานักบริหาร รุ่นที่ 6 เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2505 ณ สถานที่แห่งเดียวกัน

ในการบรรยายครั้งก่อน ๆ นั้น ข้าพเจ้าได้กำหนดหัวข้อและจำกัดขอบเขตของการบรรยาย โดยมุ่งเน้นด้านใดด้านหนึ่งเท่านั้น ทั้งนี้เป็นเพราะไม่อาจจะกล่าวครอบคลุมเรื่องทั้งหมดภายในกำหนดเวลาอันจำกัดได้ สำหรับการบรรยายในวันนี้ก็เช่นเดียวกัน จะได้เลือกพิจารณาเกี่ยวกับความสำคัญของแผนในการบริหารราชการเท่านั้น โดยจะได้กล่าวเน้นถึงความสำคัญและประโยชน์ของแผนที่มีต่อการบริหารราชการเป็นส่วนใหญ่ และกล่าวถึงวิธีการเกี่ยวกับการวางแผนเป็นส่วนประกอบตามสมควร[3] นอกจากนั้น ก็จะได้ชี้ชมความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติอันเป็นแผนหลักและนโยบายที่สำคัญยิ่งในการพัฒนาประเทศของรัฐบาลปัจจุบัน เพื่อให้ซาบซึ้งถึงความสำคัญของการวางแผนงานในการบริหารราชการอีกประการหนึ่งด้วย

---

1 โปรดพิจารณารายละเอียดจาก พลเอก ถนอม กิตติขจร, "นโยบายของรัฐบาลในการพัฒนาข้าราชการ", *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์*, ปีที่ 2 เล่ม 3 มกราคม 2505, หน้า 403-29.

2 โปรดพิจารณารายละเอียดจาก พลเอก ถนอม กิตติขจร, "การใช้อำนาจในการบริหารราชการ", *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์*, ปีที่ 2 เล่ม 4 เมษายน 2505, หน้า 598-615.

3 โปรดพิจารณาศึกษารายละเอียดจากเรื่อง "การวางแผนงาน" ซึ่งเป็นหัวข้อหนึ่งของการประชุมสัมมนาพัฒนานักบริหารทุกรุ่น

1. ความหมายและลักษณะสำคัญของแผนในการบริหารราชการ

ก่อนที่จะทำการพิจารณาถึงความสำคัญของแผนในการบริหารราชการ เห็นสมควรพิจารณาถึงความหมายของคำว่า "การวางแผนงาน" ในการบริหารราชการตามหลักวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ตามที่เรียกเป็นภาษาอังกฤษว่า "planning" เสียก่อนว่ามีความหมายและลักษณะสำคัญอย่างไร ในการนี้ จะได้แยกการพิจารณาออกเป็น 3 ส่วนที่สำคัญ คือ (ก) ความหมายและลักษณะของแผนงาน (ข) ประเภทหรือแบบต่าง ๆ ของแผนงาน และ (ค) แผนบริหารราชการ โดยจะได้พิจารณาเป็นลำดับไป

ก. ความหมายและลักษณะของแผนงาน การวางแผนงานเป็นกระบวนการสำคัญขั้นหนึ่งในการบริหารงาน โดยกำหนดวัตถุประสงค์ นโยบาย และวิธีดำเนินงานไว้ล่วงหน้าเพื่อปฏิบัติการให้สำเร็จลุล่วงไปตามนั้น การวางแผนงานเป็นองค์ประกอบที่สำคัญอันดับแรกของกระบวนการบริหารงานทุกชนิด โดยไม่จำกัดว่าจะเป็นเรื่องของรัฐบาลหรือของเอกชนหรือเป็นกิจการของฝ่ายทหารหรือของฝ่ายพลเรือน ในขณะเดียวกัน ก็เป็นหน้าที่สำคัญอันดับหนึ่งของหัวหน้างานทุกคนด้วย โดยเหตุนี้ การวางแผนงานจึงเป็นเรื่องที่กว้างขวางและมีความยากง่ายและความสลับซับซ้อนแตกต่างกันตามลำดับของความใหญ่เล็กและความยุ่งยากของงานที่จะปฏิบัติ นักรัฐประศาสนศาสตร์คนหนึ่ง ได้ให้บทนิยามเกี่ยวกับความหมายของการวางแผนงานไว้ว่า "การวางแผนงาน คือกระบวนการเกี่ยวกับการกำหนดวัตถุประสงค์ในการบริหารงาน และการกำหนดวิถีทางสำหรับปฏิบัติเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้น ๆ" (Planning is the process of determining the objectives of administrative effort and of devising the means calculated to achieve them)[4] หรือกล่าวอย่างกว้าง ๆ อีกนัยหนึ่งกว่า "การวางแผนงาน คือ การตระเตรียมการสำหรับปฏิบัติ" (Planning is preparation for action)[5] นั่นเอง

โดยนัยนี้ การวางแผนงาน "จึงเป็นเรื่องที่คิดถึงสิ่งที่จะเกิดหรือหวังจะให้มีผลในอนาคต . . . แทนที่จะปล่อยให้เป็นไปหรือเกิดขึ้นตามยถากรรม การกำหนดให้มีแผนเป็นการแสดงออกให้เห็นอัจฉริยภาพของมนุษยชาติที่ใช้ความพากเพียรพยายามปรับสิ่งแวดล้อมให้เป็น

---

[4] John D. Millett, *Management in the Public Service* (New York: McGraw-Hill Book Co., Inc., 1954), p. 55.

[5] *Ibid.*

ประโยชน์แก่การดำรงชีวิต"[6] ฉะนั้น ในส่วนที่เกี่ยวกับความหมายของการวางแผนงานนั้น ได้มีผู้รู้และนักวิชาการให้คำนิยามไว้ต่าง ๆ กันตามทัศนะและอัชยาศัยของแต่ละคน ซึ่งอาจจะทำการศึกษาเพิ่มเติมให้เข้าใจแจ่มแจ้งยิ่งขึ้นได้จากหนังสือและตำรับตำราทั่วไป เพื่อสงวนเวลา จึงไม่ขอนำมากล่าวในที่นี้[7]

จากคำนิยามและความหมายดังกล่าวมาแล้ว สังเกตได้ว่า แผนงานหรือการวางแผนงานนั้น ประกอบด้วยลักษณะที่สำคัญอย่างน้อย 3 ประการ คือ (1) ต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอนาคต (2) เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่ง และ (3) มีความเกี่ยวข้องกับการจัดองค์การและเจ้าหน้าที่ที่จะปฏิบัติการนั้น ๆ ฉะนั้น ในระบบการบริหารงานสมัยใหม่ การทำงานโดยมีแผนเป็นสิ่งจำเป็น เพราะแผนนอกจากจะมีความสำคัญครอบคลุมไปทั่วทั้งกระบวนการบริหารซึ่งอยู่ในหน้าที่และความรับผิดชอบของหัวหน้างานแล้ว แผนยังเป็นหลักและแนวทางสำหรับปฏิบัติที่ได้กำหนดไว้ล่วงหน้า (A plan is a predetermined course of action)[8]

ข. ประเภทของแผน แผนงานของรัฐบาลนั้นอาจจำแนกออกได้เป็นหลายแบบหรือประเภทสุดแต่ว่าจะใช้หลักเกณฑ์ในการพิจารณาแบ่งแยกชนิดหรือเรียกชื่อว่าอย่างไร อาทิเช่น (1) แผนระดับชาติหรือแผนส่วนกลาง (national หรือ central plans) ได้แก่แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ แผนการศึกษาแห่งชาติ โครงการ (แผน) พัฒนาการท้องถิ่นแห่งชาติ เป็นต้น แผนชนิดนี้ เป็นแผนที่จัดทำขึ้นในนามของรัฐบาลเป็นส่วนรวม เป็นแผนใหญ่หรือแผนหลักที่เกี่ยว

---

[6] มาลัย หุวะนันทน์, "วัตถุประสงค์ นโยบาย และแผน", *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์*, ปีที่ 1 เล่ม 3 มกราคม 2504, หน้า 1-32

[7] โปรดพิจารณาศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับคำนิยาม ได้จาก Charles E. Merriam, "The National Resources Planning Board", in George B. Galloway, ed., *Planning for America* (New York: Henry Holt and Co., 1941), p. 489; Harold D. Smith, *The Management of Your Government* (New York: McGraw-Hill Book Co., Inc., 1945), pp. 15, 19, 24; Luther Gulick, "Notes on the Theory of Organization", in Luther Gulick, ed., *Papers on the science of administration* (Third edition; New York: Institute of Public Administration, 1954), p. 13; Donald C. Stone, *The Management of Municipal Public Works* (Chicago: Public Administration Service, 1939), pp. 63, 67; and George R. Terry, *Principles of Management* (Homewood: Richard D. Irwin, Inc., 1953), pp. 5, 71-72.

[8] Preston P. Le Breton and Dale A. Henning, *Planning Theory* (New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1961), p. 7.

กับการพัฒนาเพื่อความสมบูรณ์พูนสุขของประชาชน หรือการยกระดับมาตรฐานการครองชีพและความเป็นอยู่ของประชาชน หรือการขจัดสิ่งเลวร้ายต่าง ๆ เช่น การอ่านและเขียนหนังสือไม่ได้ เป็นต้น แผนนี้อาจจะเรียกชื่ออีกอย่างหนึ่งว่า socio-economic plans ก็ได้ (2) physical plans ซึ่งได้แก่การกำหนดแผนพัฒนาหรือจัดวางระเบียบวัตถุและสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ ให้เป็นระเบียบเรียบร้อยเป็นที่สง่างาม ตัวอย่างของแผนชนิดนี้ อาจเห็นได้ชัดในรูปลักษณะของการจัดวางผังเมือง (city planning) หรือแผนจัดระเบียบชุมชนในเมือง หรือนครใหญ่ ๆ (urban planning) เป็นต้น (3) แผนพัฒนาภูมิภาคของประเทศ (regional plans) ดังจะเห็นได้จากแผนพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคอื่น ๆ เป็นต้น (4) แผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ (natural resources development plans) อันเป็นแผนการเพิ่มผลผลิตธรรมชาติหรือส่งเสริมการใช้ทรัพยากรธรรมชาติให้เป็นประโยชน์ หรือการป้องกันและคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติบางชนิดไม่ให้เสื่อมโทรมหรือสูญสิ้นไป แผนชนิดนี้อาจเห็นได้จาก โครงการชลประทานต่าง ๆ เพื่อการเกษตร โครงการไฟฟ้าพันธุ์เพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าด้วยพลังงานน้ำจากเขื่อนภูมิพล การสงวนป่าสักหรือการสงวนพันธุ์สัตว์ป่าบางชนิด เป็นอาทิ (5) แผนบริหารราชการ (administrative planning) ซึ่งอาจแยกรายละเอียดออกไปได้อีก ดังที่จะได้กล่าวถึงในตอนต่อไป นอกจากนั้น เรายังอาจจำแนกแบบของแผนออกเป็น (1) แผนระยะยาว (long-range plans) แผนระยะสั้น (short-term plans) หรือแผนระยะปานกลาง (intermediate-range plans) (2) แผนที่จัดทำโดยส่วนราชการหรือองค์การใหญ่ หรือแผนที่อนุญาตให้หน่วยราชการย่อย ๆ หรือหน่วยสาขากำหนดขึ้นเองได้ (centralized and decentralized plans) หรือ (3) แผนของฝ่ายทหารและของฝ่ายพลเรือน (military and civil plans) เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ดังได้กล่าวแล้วข้างต้นว่า สำหรับการบรรยายในวันนี้ จะพิจารณาศึกษาเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวกับแผนบริหารราชการเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นการเหมาะสมกับเวลาและสามารถที่จะครอบคลุมเนื้อหาได้มากพอสมควร

ค. แผนบริหารราชการ ในการศึกษาเรื่องแผนบริหารราชการนี้ จะได้แยกการพิจารณาออกเป็น 2 หัวข้อที่สำคัญ กล่าวคือ จะได้พิจารณาความหมายและขอบเขตของแผนบริหารราชการหรือแผนงานของทางราชการฝ่ายบริหารที่เรียกว่า administrative planning เสียก่อนแล้ว

จึงจะได้พิจารณาต่อไปว่า แผนงานฝ่ายบริหารหรือ administrative planning นั้นแยกออกไปเป็นประเภทและลักษณะอย่างไรบ้าง

(1) ความหมายและขอบเขตของแผนในการบริหารราชการ ราชการบริหารของรัฐบาลนั้น ประกอบด้วยส่วนสำคัญ 2 ฝ่าย ซึ่งแตกต่างกัน แต่มีลักษณะเชื่อมโยงกันจนยากที่จะแยกออกจากกันได้โดยเด็ดขาด คือ ราชการการเมืองฝ่ายหนึ่ง และราชการประจำอีกฝ่ายหนึ่ง หรือที่ภาษาอังกฤษเรียกรวม ๆ ว่า "politics and administration" โดยมีข้าราชการฝ่ายการเมืองซึ่งประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีเป็นหัวหน้า บังคับบัญชารับผิดชอบสูงสุด และมีหน้าที่วางนโยบายเกี่ยวกับการดำเนินกิจการของรัฐบาล ภายใต้การควบคุมและความร่วมมือของฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาแห่งชาติ หน้าที่นี้เรียกเป็นภาษาอังกฤษว่า "policy formulation" ส่วนหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารราชการให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดไว้นั้น ตกอยู่แก่ฝ่ายข้าราชการประจำของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ เรียกว่า "policy execution" หรือ "policy implementation"

เนื่องจากคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการวางนโยบายของรัฐและควบคุมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล และรัฐมนตรีแต่ละคนต่างก็มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการควบคุมการบริหารราชการของกระทรวงและส่วนราชการต่าง ๆ ในกระทรวงของตนให้เป็นไปตามนโยบายของกระทรวงซึ่งกำหนดโดยรัฐบาลอีกด้วย นับว่ามีหน้าที่และความรับผิดชอบครอบคลุมไปถึงการควบคุมผลของการบริหารงานของข้าราชการประจำ ในทำนองเดียวกัน ทางฝ่ายข้าราชการประจำซึ่งทางทฤษฎีมีหน้าที่ปฏิบัติการตามนโยบายของรัฐบาล ในทางปฏิบัติก็ต้องมีหน้าที่ในทางช่วยกำหนดนโยบายของฝ่ายการเมืองด้วย โดยการรวบรวมตัวเลขและข้อเท็จจริงต่าง ๆ แล้ว เสนอเป็นแผนงานหรือแผนดำเนินการซึ่งรวมเอากิจการต่าง ๆ ซึ่งกระทรวงจะต้องปฏิบัติเสนอขึ้นไปให้ข้าราชการฝ่ายการเมือง ได้แก่รัฐมนตรีนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี ในอันที่จะได้นำไปจัดทำเป็นนโยบายของรัฐบาลต่อไป

โดยนัยนี้ การวางแผนเกี่ยวกับนโยบายหรือการกำหนดนโยบายของรัฐบาลที่เรียกว่า policy planning หรือ policy formulation ซึ่งโดยปกติมักจะปรากฏออกมาในรูปของกฎหมาย

หรือพระบรมราชโองการ หรือคำสั่งของรัฐบาลนั้น ถึงแม้ว่าจะมีข้าราชการประจำเป็นฝ่ายช่วยเหลือในการรวบรวมเสนอข้อมูลและความเห็นต่าง ๆ ก็ต้องถือว่าเป็นการวางแผนของฝ่ายการเมือง (political planning) ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดในเรื่องนี้ ได้แก่การวางแผนเกี่ยวกับงบประมาณประจำปีของรัฐบาล ซึ่งเราจะเห็นบทบาทของฝ่ายประจำที่เกี่ยวข้องในการทำงบประมาณอย่างชัดเจน แต่งบประมาณแผ่นดินประจำปีนั้น ถือว่า เป็นแผนงานทางการเมืองหรือแผนเกี่ยวกับนโยบาย นอกจากนั้น โดยทางหลักวิชายังถือกันว่า "การวางแผนนโยบายเป็นสารัตถะ (essence) ที่สำคัญอย่างยิ่งเกี่ยวกับปฏิบัติการในปัจจุบันและอนาคตของหน่วยราชการบริหาร"[9] อีกด้วย

ด้วยเหตุดังกล่าว ปัญหาจึงมีอยู่ว่า ขั้นไหนจึงควรจะเรียกว่าเป็นแผนทางบริหาร และแค่ไหนจึงเป็นแผนทางการเมือง ข้อนี้ แม้จะเป็นสิ่งที่ค่อนข้างยากแก่การจำแนก แต่เราก็อาจแยกออกได้ตามที่เข้าใจกันในหมู่นักศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ว่า แผนบริหารราชการที่เรียกว่า "administrative planning" นั้น ได้แก่แผนงานที่ส่วนราชการต่าง ๆ ได้จัดทำขึ้นเพื่อปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลหรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ได้แก่แผนงานที่ฝ่ายบริหาร (หมายถึงข้าราชการประจำตั้งแต่ชั้นปลัดกระทรวงลงมา) จัดเตรียมขึ้นเพื่อเป็นแนวทางสำหรับบริหารราชการให้เป็นไปตามนโยบายหรือแผนการของรัฐบาล[10]

(๒) ประเภทและลักษณะของแผนบริหารราชการ การวางแผนบริหารราชการแยกออกได้เป็น 2 ประเภท คือ (ก) แผนกำหนดการหรือโครงการ ที่เรียกเป็นภาษาอังกฤษว่า "program planning" อย่างหนึ่ง และ (ข) แผนปฏิบัติการหรือแผนบริหาร ซึ่งเรียกเป็นภาษาอังกฤษว่า "managerial planning" อีกอย่างหนึ่ง ความสำคัญของการวางแผนทั้งสองประเภทนี้ อาจจะอธิบายอย่างสั้น ๆ พอให้เข้าใจได้ดังนี้

โดยปกติในการบริหารราชการนั้น เมื่อรัฐบาลได้กำหนดนโยบายหรือวางแผนการใหญ่ ๆ ในเรื่องใดไว้แล้ว ในทางปฏิบัติส่วนราชการที่รับผิดชอบในเรื่องนั้นก็จะลงมือวางแผน

---

[9] John D. Millett, "Planning", in Friz Morstein Marx, ed., *Elements of Public Administration* (Second Edition; Englewood Cliffs : Prentice-Hall., Inc., 1959), p. 116.

[10] *Ibid.*, pp. 114-19.

ออกเป็นโครงการย่อย ๆ ออกไปอีกหลาย ๆ โครงการ เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนหรือนโยบายของชาติแล้วแต่กรณี ตัวอย่าง เช่น รัฐบาลมีนโยบายพัฒนาการเกษตรโดยให้เพิ่มผลผลิตทางเกษตรให้มากยิ่งขึ้น ฝ่ายปฏิบัติ คือ กระทรวงเกษตรและส่วนราชการต่าง ๆ ในกระทรวงนั้น ก็จะเตรียมวางแผนสำหรับปฏิบัติโดยแยกออกเป็นโครงการต่าง ๆ เช่น โครงการทดลองและส่งเสริมการใช้ปุ๋ย โครงการปราบศัตรูพืช และโครงการชลประทาน ซึ่งแยกออกเป็นโครงการย่อย ๆ อีกมากมาย เมื่อรวมผลการปฏิบัติงานตามโครงการต่าง ๆ เหล่านี้เข้าด้วยกันแล้ว ก็จะทำให้บรรลุผลสำเร็จอันเป็นเป้าหมายใหญ่ของนโยบายการพัฒนาการเกษตรดังกล่าว โดยสรุป การวางแผนกำหนดการหรือการวางโครงการหรือ program planning นี้เป็นการวางแผนว่า จะทำอะไรบ้าง จึงจะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์อันเป็นจุดมุ่งหมายอันใหญ่ได้

ส่วนการวางแผนที่เรียกว่า managerial planning นั้น เป็นการวางแผนเกี่ยวกับการกำหนดวิธีการปฏิบัติหรือวิธีการบริหารราชการให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะเป็นทางช่วยให้การดำเนินงานตามแผนหรือโครงการต่าง ๆ ได้ไปสู่ความสำเร็จด้วยความรวดเร็วยิ่งขึ้น เช่น การจัดส่วนราชการและการจัดสำนักงานให้เป็นไปโดยถูกต้องและเป็นการส่งเสริมการปฏิบัติราชการ การปรับปรุงระเบียบวิธีการบริหารและสายงานให้ดีขึ้น การจัดสรรและกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ ตลอดจนวิธีการอำนวยการ การประสานงาน การตรวจสอบ ควบคุม และการประเมินผลงานให้เป็นไปตามหลักที่เหมาะสม รวมทั้งการจัดวางระเบียบการในด้านอื่น ๆ อาทิเช่น การรายงานและการบัญชี เป็นต้น

ข้อแตกต่างที่สำคัญของแผนกำหนดการหรือโครงการ (program planning) และแผนบริหาร (managerial planning) นั้นคือ ในแบบแรกเป็นการวางแผนว่าต้องทำอะไรบ้าง หรือ "What shall be done" ส่วนแบบหลังเป็นเรื่องกำหนดว่าจะทำอย่างไร หรือ "How it shall be done" จึงจะสามารถปฏิบัติราชการให้บรรลุเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ในแผนใหญ่หรือแผนหลัก

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการบริหารราชการนั้นจำต้องประกอบทั้ง What และ How กล่าวคือ จะทำอะไรบ้างและจะทำอย่างไรจึงจะบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ เพราะฉะนั้น เราจะเห็นว่า การแยกประเภทของแผนในการบริหารราชการออกเป็น 2 แบบดังกล่าวแล้ว ก็เพื่อเป็นการแสดงให้เห็นข้อแตกต่างในทางวิชาการเท่านั้นเอง ส่วนในทางปฏิบัติ แผนงานจำเป็น

ต้องมีทั้งการกำหนดวัตถุประสงค์และวิธีบริหารให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้น จึงทำให้แผนทั้งสองชนิดดังกล่าวแยกตัวกันไม่ออก[11] อนึ่ง การวางแผนบริหารราชการไม่ว่าจะแยกออกไปเป็นกี่แผนหรือกี่โครงการหรือเป็นโครงการหรือแผนใหญ่เล็กเพียงใด ก็เรียกรวม ๆ กันได้ว่า เป็นแผนบริหารราชการหรือแผนของฝ่ายบริหาร "administrative planning" ที่จัดเตรียมขึ้นเพื่อปฏิบัติราชการให้สำเร็จเรียบร้อยตามเป้าหมายและนโยบายของรัฐบาลที่วางไว้ดังกล่าวมาแล้วนั่นเอง

เมื่อได้อธิบายถึงขอบเขตและลักษณะของแผนบริหารราชการตามสมควรแล้ว ข้าพเจ้าก็จะได้บรรยายถึงเรื่องความสำคัญและประโยชน์ของแผนที่มีต่อการบริหารราชการต่อไป

2. ความสำคัญและประโยชน์ของแผนในการบริหารราชการ

การพิจารณาศึกษาถึงเรื่องความสำคัญและประโยชน์ของแผนที่มีต่อการบริหารราชการซึ่งข้าพเจ้าจะได้บรรยายต่อไปนี้ ข้าพเจ้าคิดว่า มีความสำคัญอยู่มากและอาจใช้เป็นแนวประกอบการพินิจพิจารณาในทางส่งเสริมให้มีการบริหารราชการตามแผนและตามหลักวิชาได้มากยิ่งขึ้น การบรรยายส่วนใหญ่เป็นการเสนอหลักการทั่ว ๆ ไป ประกอบกับข้อสังเกตจากประสบการณ์ของข้าพเจ้าเองด้วย สำหรับเรื่องนี้ จะได้แยกการพิจารณาออกเป็น 2 ตอนด้วยกัน คือ (1) ความสำคัญของแผนในการบริหารราชการ และ (2) ประโยชน์ของแผนที่มีต่อการบริหารราชการ

ก. ความสำคัญของแผนในการบริหารราชการ แผนหรือการวางแผนบริหารราชการของหน่วยราชการต่าง ๆ นอกจากจะเป็นส่วนสำคัญของกระบวนการบริหารราชการและเป็นหน้าที่อันสำคัญของหัวหน้างานหรือผู้บังคับบัญชาทุกคนแล้ว ยังเป็นส่วนสัมพันธ์ใกล้ชิดกับความมุ่งหมายและนโยบายของรัฐบาลในอันที่จะส่งเสริมให้การบริหารราชการได้บรรลุเป้าหมายของส่วนราชการนั้น ๆ และประสบความสำเร็จอันเป็นจุดมุ่งหมายส่วนรวมของทางราชการ ฉะนั้นแผนจึงมีความสำคัญต่อการบริหารราชการของรัฐบาลและของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ อยู่เป็นอเนกประการ ซึ่งข้าพเจ้าจะขอนำมากล่าวในที่นี้ เฉพาะที่เห็นว่าเป็นหลักสำคัญ ๆ เพียง 3 ประการเท่านั้น กล่าวคือ

---

[11] Donald C. Stone, "Planning as an administrative process", in Albert Lepawsky, *Administration* (New York: Alfred-A-Knopf, 1952), pp. 527-28.

(1) แผนเป็นรากฐานของการบริหารราชการตามหลักการที่ถูกต้อง ถ้าจะพิจารณาตามหลักวิชารัฐประศาสนศาสตร์แล้ว จะเห็นว่า การบริหารราชการที่ดีนั้น ย่อมจะขาดการวางแผนเสียมิได้ ทั้งนี้ โดยเป็นที่ยอมรับกันในหมู่นักวิชาการและนักบริหารทั้งหลายว่า แผน คือ รากฐานสำหรับการปฏิบัติ ดังที่กล่าวกันเป็นภาษาอังกฤษว่า "Planning is a basis for action." การปฏิบัติราชการโดยไม่มีแผนอาจเปรียบได้กับการดำเนินชีวิตของบุคคลที่อยู่ไปวันหนึ่ง ๆ โดยปราศจากจุดหมายเท่ากับอยู่ไปตามยถากรรมสุดแต่โชคชะตาจะพาไป โอกาสที่จะเจริญก้าวหน้าและประสบความสำเร็จสูง ๆ ในชีวิตย่อมจะเป็นของยาก เพราะฉะนั้น การบริหารราชการโดยปราศจากแผนจึงเป็นการทำงานที่ขัดกับหลักวิชา ยากที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ตามความต้องการได้ นอกจากนั้น ยังเป็นสาเหตุแห่งความสับเปลืองและความล่าช้าในการปฏิบัติราชการ อันอาจจะเป็นทางนำมาซึ่งปัญหาอื่น ๆ อีกนานาประการ

สำหรับการอธิบายถึงความสำคัญของข้อนี้ ถ้าข้าพเจ้าจะได้กล่าวถึงการปฏิบัติงานของฝ่ายทหารด้วย ก็จะทำให้เข้าใจชัดยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เพราะเหตุว่า การวางแผนงานเปรียบเสมือนหนึ่งหัวใจของกิจกรรมฝ่ายทหารก็ว่าได้ ดังที่ท่านศาสตราจารย์มิลเลตต์ ได้กล่าวไว้อย่างชัดแจ้งว่า "Planning is the heart of military activity."[12] การทหารกับการวางแผนต้องถือว่าเป็นสิ่งสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดจนไม่สามารถจะแยกออกจากกันได้ โดยฝ่ายทหารมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการรักษาความปลอดภัยและความเป็นเอกราชของชาติ จึงจำเป็นต้องวางแผนป้องกันประเทศโดยต้องคาดหมายเหตุการณ์ในอนาคตเกี่ยวกับลักษณะของภยันตรายหรือชนิดของสงครามที่ประเทศอาจต้องประสบ เกี่ยวกับอาวุธที่จะใช้ และเกี่ยวกับกำลังทหารที่จำเป็นต้องมี และยุทธวิธีต่าง ๆ ที่จะปฏิบัติในการเตรียมแผนป้องกันดังกล่าวและยังต้องวางแผนอื่น ๆ อีกมากมาย

เกี่ยวกับเรื่องการวางแผนปฏิบัติราชการนี้ ในส่วนตัวของข้าพเจ้าต้องนับว่าเป็นผู้ที่มีโชคดีคนหนึ่งที่ได้มีโอกาสรับใช้ประเทศชาติทั้งในด้านการทหารและในด้านพลเรือน ทำให้ได้มีประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารราชการเป็นอันมากทั้งสองด้าน อย่างไรก็ตาม แม้ข้าพเจ้า

---

[12] Millett, "Planning", p. 124.

จะได้กล่าวว่า การวางแผนเป็นเสมือนหนึ่งหัวใจของการทหารก็ดี ข้าพเจ้าก็ต้องขอย้ำว่า การวางแผนบริหารราชการก็เป็นความจำเป็นอย่างยิ่งในการปฏิบัติราชการฝ่ายพลเรือนเช่นกัน เพียงแต่ว่ามีลักษณะที่ซับซ้อนโยนและอาจจะเคร่งครัดน้อยกว่าฝ่ายทหารอยู่บ้าง และอาจมีความจำเป็นที่จำต้องวางแผนมากน้อยต่างกัน ตามลักษณะงานและวิธีการปฏิบัติแต่ละฝ่าย จากเหตุผลทางด้านวิชาการและจากประสบการณ์ส่วนตัวของข้าพเจ้าเอง ทำให้ข้าพเจ้ามีความเชื่อแน่ว่าการปฏิบัติราชการโดยมีแผนนั้น เป็นสิ่งจำเป็นต่อการพัฒนาประเทศชาติเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้เนื่องจากความสำคัญที่ว่า "แผนคือรากฐานสำคัญของการปฏิบัติงาน" ดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้นเอง

(๒) แผนคือวิถีทางที่จะนำไปสู่ผลสำเร็จที่ดีที่สุด สำหรับข้อนี้อาจจะอธิบายต่อจากข้อที่แล้วให้เป็นที่เข้าใจได้โดยง่าย ทั้งนี้ เพราะการบริหารราชการโดยไม่มีแผนย่อมขาดรากฐานสำหรับปฏิบัติดังกล่าวแล้ว ฉะนั้น การปฏิบัติงานอย่างมีแผนจึงเป็นวิธีเดียวที่จะนำไปสู่ความสำเร็จ อันเป็นจุดมุ่งหมายที่คาดหวังไว้ในอนาคตได้ดีที่สุด ดังที่มีคำกล่าวเป็นภาษาอังกฤษว่า "Planning is a means to a preconceived end." เกี่ยวกับเรื่องนี้ นักรัฐประศาสนศาสตร์ผู้มีชื่อเสียงของสหรัฐคนหนึ่งได้กล่าวว่า "ส่วนประกอบที่สำคัญที่สุดสิ่งเดียวที่จะช่วยให้การบริหารราชการได้รับผลสำเร็จมากที่สุด (maximum output) คือ การวางแผนอย่างรอบคอบ (careful planning)"[13]

เกี่ยวกับเรื่องความสำคัญของแผนในการบริหารราชการนี้ ในปัจจุบันจึงได้มีการตื่นตัวกันมากขึ้นเกี่ยวกับการบริหารราชการอย่างมีแผน ดังจะเห็นได้ว่า ในด้านการบริหารราชการของรัฐบาล รัฐบาลได้จัดให้มีการวางแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ แผนการศึกษาแห่งชาติ โครงการพัฒนาการท้องถิ่นแห่งชาติและโครงการอื่น ๆ ซึ่งทำให้เป็นที่ประจักษ์ว่ารัฐบาลได้เล็งเห็นความสำคัญของการวางแผนในการบริหารราชการอย่างที่สุด ในด้านส่วนตัวของข้าราชการและการปฏิบัติราชการของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ก็ได้มีการพัฒนาวิธีการบริหารราชการโดยจัดให้มีการฝึกอบรมข้าราชการ และเน้นถึงวิธีการวางแผนงานกันอย่างกระตือรือร้น ซึ่งท่านนักบริหารทั้งหลายย่อมทราบกันดีอยู่แล้ว

---

[13] John D. Millett, *The Process and Organization of Government Planning* (New York: Columbia University Press, 1951), p. 24. แปลโดยผู้เขียน

(๘) แผนเป็นวิธีการที่จะช่วยควบคุมการบริหารและความเจริญต่าง ๆ ให้เป็นไปตามแนวทางที่ต้องการ ความสำคัญของแผนที่มีต่อการบริหารราชการของประเทศในข้อนี้ นับว่ามีความสำคัญไม่น้อยกว่าทั้งสองข้อที่กล่าวมาแล้ว และการทราบถึงบทบาทและความสำคัญของแผนตามหัวข้อนี้ถือว่าเป็นสิ่งจำเป็นแก่นักบริหารและผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินเป็นอย่างมาก ความเจริญของบ้านเมือง ไม่ว่าจะเป็นไปในทางเศรษฐกิจ ทางสังคม ทางการเมือง หรือทางระบบบริหารราชการก็ดี ย่อมมีความผูกพันอยู่กับการวางแผนอย่างแน่นแฟ้น ทั้งนี้เพราะว่า ความเจริญที่เกิดขึ้นโดยมิได้มีการวางแผนไว้ล่วงหน้า มักจะเป็นไปอย่างลุ่ม ๆ ดอน ๆ และบางครั้งอาจนำความยุ่งยากต่าง ๆ มาให้ในภายหลังได้ ดังที่มีคำกล่าวเป็นภาษาอังกฤษว่า "Without planning, growth is haphazard." ตัวอย่างของข้อนี้อาจเห็นได้อย่างชัดแจ้งจากเรื่องเกี่ยวกับความเจริญเติบโตของบ้านเมืองที่มิได้มีการกำหนดการวางแผนหรือผังเมืองไว้ล่วงหน้า ทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ในภายหลังเป็นอันมาก เช่น ปัญหาเกี่ยวกับเรื่องความอัดแอของอาคารบ้านเมือง แหล่งเสื่อมโทรม สุขภาพและพลานามัยของประชาชน และปัญหาเกี่ยวกับการบริหารและความสง่างามของบ้านเมือง เป็นต้น โดยเหตุที่ปราศจากการวางแผนไว้ล่วงหน้า ความเจริญของประเทศชาติดังกล่าวจึงกลับมีผลเป็นการถ่วงความเจริญด้วยในขณะเดียวกัน

ยิ่งกว่านั้น การบริหารราชการโดยปราศจากแผนและปล่อยให้ทุก ๆ อย่างเป็นไปตามธรรมชาติและตามยถากรรม ย่อมเป็นทางที่จะนำไปสู่ความเสื่อมในที่สุด ตัวอย่างของข้อนี้อาจเห็นได้ง่ายจากการพิจารณาผลิตผลการเพาะปลูกทางเกษตร ซึ่งถ้าปล่อยให้เป็นไปตามสภาพของธรรมชาติ ก็อาจจะไม่ได้รับผลดีเพราะต้องขึ้นอยู่กับดินฟ้าอากาศเป็นสำคัญ นอกจากนั้น ในบางครั้งอาจประสบภัยธรรมชาติมานานาประการ อาทิเช่น อุทกภัยหรือฝนแล้งเกินไป เป็นต้น อนึ่ง ถึงแม้ว่าการเพาะปลูกจะได้รับผลดี เพราะดินฟ้าอากาศอำนวย แต่ก็จะได้รับผลสมบูรณ์ในตอนระยะแรก ๆ เท่านั้น นาน ๆ ไปผลที่ได้รับก็จะค่อย ๆ ลดน้อยลงตามลำดับ ซึ่งเป็นไปตามกฎเกี่ยวกับความอุดมสมบูรณ์และความเสื่อมของพันดิน ซึ่งภาษาอังกฤษเรียกว่า "diminishing return" โดยเหตุนี้ ในการแก้ปัญหาดังกล่าว รัฐบาลจึงจำเป็นต้องจัดให้มีการ

วางแผนทำนุบำรุงและส่งเสริมการเกษตร เช่น จัดให้มีโครงการทดลองใช้ปุ๋ย และโครงการชลประทานต่าง ๆ เพื่อป้องกันน้ำท่วมและในขณะเดียวกันก็เป็นการระบายน้ำแก่พื้นที่ประกอบการกสิกรรมด้วย ซึ่งเท่ากับช่วยรักษาสภาพของพื้นดินให้มีสภาพเหมาะสมกับการเพาะปลูกอยู่ตลอดเวลา ตัวอย่างที่เห็นได้ง่ายอีกอย่างหนึ่งในประเทศไทยก็คือ การไม่ได้จัดให้มีแผนเสียแต่ในระยะแรก ๆ ได้เป็นเหตุทำให้ป่าไม้สักของเราต้องถูกตัดโค่นจนเกือบหมดสิ้นเอาทีเดียว

โดยมูลเหตุต่าง ๆ ดังกล่าว จึงทำให้เป็นที่ตระหนักว่า การบริหารราชการที่ดี การเสริมสร้างความเจริญก้าวหน้าของประเทศชาติในด้านอื่นที่ดี จำเป็นจะต้องมีการวางแผนไว้ล่วงหน้า เพื่อกำหนดให้ความเจริญรุ่งเรืองเป็นไปด้วยความเป็นระเบียบเรียบร้อยตามแนวทางที่ต้องการ ดังได้มีคำกล่าวไว้เป็นภาษาอังกฤษว่า "Through planning, growth can be systematized."

ข. ประโยชน์ของแผนที่มีต่อการบริหารราชการ เมื่อได้กล่าวถึงความสำคัญของแผนในการบริหารราชการแล้ว ในตอนต่อไป ก็ใคร่จะขอบรรยายถึงประโยชน์ของแผนที่มีต่อการบริหารราชการ โดยจะได้ทำการพิจารณาว่า หัวหน้างานหรือส่วนราชการต่าง ๆ อาจจะใช้แผนหรือการวางแผนให้เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติราชการได้อย่างไรบ้าง ซึ่งอาจจะพิจารณาได้เป็นข้อ ๆ ไป ดังต่อไปนี้

(1) การใช้แผนเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการให้บรรลุเป้าหมาย ข้อนี้นับว่ามีความสำคัญต่อผู้บังคับบัญชาและหัวหน้างานเป็นอันมาก ทั้งนี้ โดยที่ผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้างานอาจจะใช้แผนให้เป็นแนวทางที่จะปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ปรารถนาโดยสะดวก โดยปกติหัวหน้างานทุกคนย่อมมีหน้าที่และความรับผิดชอบที่อาจกล่าวอย่างกว้าง ๆ ได้เป็น 2 ประการ คือ (1) หัวหน้างานมีหน้าที่บริหารงานในความรับผิดชอบของตนให้สำเร็จลุล่วงไปตามวัตถุประสงค์และนโยบายที่กำหนดไว้ และ (2) หัวหน้างานจำต้องรับผิดชอบผลของการปฏิบัติงานของตน และของผู้ใต้บังคับบัญชาให้เป็นไปโดยมีประสิทธิภาพและตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย แต่ในการที่จะบริหารราชการให้บรรลุจุดหมายดังกล่าว หัวหน้างานย่อมไม่มีอิสระใดที่จะตีกว่าการอาศัยแผนโดยจัดให้มีการบริหารราชการแบบใหม่ตามหลักการทางวิชาการที่ถูก

ต้อง ซึ่งเรียกเป็นภาษาอังกฤษว่า scientific methods หรือ scientific management วิธีการบริหารสมัยใหม่ดังกล่าวนี้ ได้ยอมรับนับถือว่า การจัดวางแผนอย่างถูกต้องเป็นวิถีทางที่จะนำไปสู่ความสำเร็จได้ดีที่สุด "Planning is a means to an end." [14]

(๒) การใช้แผนเพื่อประโยชน์ในการควบคุมงานของผู้บังคับบัญชา ผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้างานที่ปฏิบัติราชการด้วยการจัดให้มีการวางแผนในการบริหารราชการที่เป็นเรื่องสำคัญ ๆ ทุก ๆ เรื่องย่อมจะได้รับประโยชน์ไม่เพียงแต่การที่จะทำให้งานสำเร็จได้โดยง่ายและประหยัดขึ้นเท่านั้น แต่ยังสามารถทัศนาการ (visualize) รูปและลักษณะของงานและวิธีปฏิบัติงานในส่วนราชการของตนได้โดยชัดแจ้ง การมีแผนทำให้หัวหน้างานได้ทราบวัตถุประสงค์ที่แน่นอนของงานที่กำลังทำอยู่ทุก ๆ เรื่อง และทราบถึงหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาแต่ละคน ตลอดจนลักษณะการแบ่งงาน การกำหนดสายงาน และการตรวจสอบรายงาน อันเป็นการอำนวยความสะดวกให้ผู้บังคับบัญชาสามารถทำการตรวจสอบและควบคุมได้โดยง่าย รวดเร็วและถูกต้อง

(๓) การใช้แผนเพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพและปรับปรุงมาตรฐานของการปฏิบัติราชการ การวางแผนในการปฏิบัติราชการนั้น นอกจากจะช่วยให้การบริหารราชการเป็นไปโดยประหยัดทั้งเวลาและแรงงานของเจ้าหน้าที่และค่าใช้จ่ายของทางราชการแล้ว ยังเป็นการง่ายและสะดวกแก่การปฏิบัติอีกด้วย นอกจากนั้น การมีแผนยังช่วยให้การใช้คน เงิน วัสดุและทรัพยากรอื่น ๆ ได้เป็นไปโดยถูกต้องกับหลักการและความรู้ความสามารถ อันเป็นผลให้เกิดความเพิ่มพูนในผล ประสิทธิภาพและมาตรฐานของการปฏิบัติราชการได้อย่างดีที่สุด อย่างไรก็ตาม การพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องประสิทธิภาพและมาตรฐานของงานนั้น ตามหลักวิชาทางรัฐประศาสนศาสตร์ถือว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการพินิจพิจารณาคุณค่า (value judgement) กล่าวคือ ระดับใดหรือแค่ใดจึงจะถือว่ามีประสิทธิภาพหรือเป็นมาตรฐานที่สูงอันควรแก่การพอใจนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับคุณค่าของสังคม (social values) แต่ละแห่งไป โดยเหตุนี้ มาตรฐานอันเป็นที่น่าพอใจในสังคมของเรา อาจจะเป็นมาตรฐานที่ยังต่ำในระดับของชาวยุโรปหรือชาวอเมริกันก็ได้ แต่ในขณะเดียวกันก็อาจจะเป็นระดับที่สูงสำหรับสังคมในประเทศอื่น ๆ อีกหลาย ๆ ประเทศก็ได้

---

[14] Millett, "Planning", p. 113.

(4) การใช้แผนเพื่อให้มีลักษณะเป็นการควบคุมพฤติกรรมในการบริหารราชการ กล่าวโดยทั่วไป การบริหารราชการที่ปฏิบัติกันอยู่ทุกวันนี้ อาจกล่าวได้ว่ามีอยู่ 2 แบบด้วยกัน กล่าวคือ การปฏิบัติตามความเคยชินหรือนิสัยประพฤติที่เคยปฏิบัติสืบต่อ ๆ กันมาแบบหนึ่ง แบบนี้เรียกได้ว่า เป็นการปฏิบัติราชการชนิดที่ขึ้นอยู่กับสภาพของดินฟ้าอากาศ คือ สุดแต่โอกาสจะอำนวยหรือชักให้ต้องทำอะไรบ้าง เป็นการทำงานตามยถากรรมไปวันหนึ่ง ๆ โดยไม่ทราบว่าจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ของงานที่ทำอยู่นั้นคืออะไร และทำไปเพื่อให้เกิดอะไรขึ้นมาบ้าง วิธีการทำงานแบบนี้เรียกในภาษาอังกฤษว่า "routine, opportunistic and arbitrary action" เป็นการปฏิบัติราชการของบุคคลบางคนบางกลุ่มซึ่งจะพบเห็นเสมอ ๆ

ส่วนการบริหารราชการอีกแบบหนึ่ง เป็นการปฏิบัติงานโดยยึดหลักวิชา เป็นการปฏิบัติราชการตามเหตุผลและวิธีการบริหารที่ถูกต้อง โดยจัดให้กระบวนการบริหารงานในความรับผิดชอบของตนได้ดำเนินไปตามคลองที่เหมาะสม ลักษณะของการทำงานโดยวิธีนี้ เรียกเป็นภาษาอังกฤษว่า "systematic, organized and rational action"

การปฏิบัติราชการตามวิธีที่สอง คือ การทำงานโดยมีแผนนั้น นอกจากจะเป็นวิธีเพิ่มพูนประสิทธิภาพของการบริหารราชการและเป็นแนวทางให้บรรลุวัตถุประสงค์โดยง่ายดังกล่าวแล้วยังเป็นวิธีหลีกเลี่ยงการทำงานตามยถากรรมแบบไม่มีจุดหมาย และเป็นการควบคุมผีกเกลานิสัยความประพฤติที่เคยชินของผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาได้เป็นอย่างดี พร้อมกันนั้นก็เป็นการฝึกอบรมให้ผู้ใต้บังคับบัญชาได้มีความรู้ความชำนาญในการปฏิบัติงานดียิ่งขึ้นอีกประการหนึ่งด้วย

(5) การใช้แผนให้เป็นประโยชน์ในการสร้างสรรและส่งเสริมสามัคคีธรรม หลักการประการหนึ่งของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คือ การมุ่งเน้นความสำคัญของการปฏิบัติราชการโดยใช้พลังแห่งสามัคคีธรรม หรือที่เรียกว่า "group effort" หรือ "cooperative effort" เป็นหลัก ในการนี้ถือกันว่า เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้บังคับบัญชาที่จะต้องจัดให้มีการปฏิบัติราชการด้วยความสมานฉันท์ และความร่วมแรงร่วมใจกันระหว่างผู้ใต้บังคับบัญชาทั้งหมด ทั้งนี้ มิได้หมายความว่า การที่เจ้าหน้าที่ขององค์การหรือส่วนราชการต่าง ๆ มีความสามัคคีปรองดองกันเป็นอันดีเฉย ๆ นั้นจะเป็นการเพียงพอ แต่หมายความว่า เจ้าหน้าที่ทั้งหลายเหล่านั้น ต้องร่วมมือกันปฏิบัติราชการอย่างที่เรียกว่า มี "group participation" ด้วย ความ

สำคัญของข้อนี้ ข้าพเจ้าเชื่อว่า ท่านนักบริหารที่ได้ผ่านการรับราชการมานานแล้วทุกท่านคงจะตระหนักอยู่เป็นอย่างดีว่า เป็นปัญหาสำคัญในการปฏิบัติราชการทีเดียว

ความจริงเรื่องความสามัคคีธรรม และการร่วมมือร่วมใจกันปฏิบัติราชการนี้ เป็นเรื่องที่มีผลสืบเนื่องมาจากจิตใจ ความรู้สึก และพฤติกรรมของแต่ละบุคคล ซึ่งแม้แต่ผู้ที่ได้รับการศึกษาในชั้นสูงก็ยังคงหลีกไม่พ้นเรื่องนี้ ความไม่ร่วมมือหรือไม่พอใจกันระหว่างข้าราชการด้วยกันนั้น เท่าที่ข้าพเจ้าได้เฝ้าสังเกตดูแล้ว ส่วนมากมักเกิดจากความคิดเห็นไม่ตรงกัน บุคลิกภาพขัดกัน แข่งขันชิงดีกัน และความอิจฉาริษยาซึ่งกันและกัน เป็นต้น ซึ่งผลที่ได้รับก็คือ การขาดการร่วมมือกันในทางสร้างเสริมความสามัคคีธรรม โดยต่างก็ถือตัวว่ามีดี และไม่ยอมแยกเอาเรื่องส่วนตัวออกจากเรื่องส่วนรวมของราชการ ปัญหานี้เป็นปัญหาเกี่ยวกับมาตรฐานของจิตใจที่ยังพัฒนาไม่ได้สัดส่วนกับความสูงส่งของการศึกษาที่ได้รับ ดังที่เราคงจะเคยได้ยินคำกล่าวที่ว่า "เถียงกันแบบฝรั่ง แต่เก็บอัตไว้อย่างไทย"

ความขัดแย้งในหมู่ข้าราชการ โดยเฉพาะผู้ที่มีความรู้และความสามารถสูงดังกล่าว นับว่าเป็นการสูญเสียพลังและสติปัญญาในการปฏิบัติราชการไปเป็นอันมาก และอาจเป็นปัญหาที่หัวหน้างานและนักบริหารหลายท่านได้เคยประสบและรู้สึกยุ่งยากลำบากใจมาแล้ว ข้าพเจ้าคิดว่า สภาพการณ์ดังกล่าวอาจจะปรับปรุงให้ดีขึ้นด้วยการใช้วิธีการบริหารราชการตามแผนเข้าช่วย โดยผู้บังคับบัญชามุ่งยึดถือผลงานของส่วนรวมเป็นหลัก ทั้งนี้ เพราะการจัดให้มีแผนดำเนินงานในเรื่องสำคัญ ๆ ทำให้ผู้เกี่ยวข้องได้รู้วัตถุประสงค์อันเป็นเป้าหมายของทางราชการ และรู้หน้าที่ความรับผิดชอบและบทบาทของตนแจ้งชัด ทำให้เกิดความรู้สึกว่าตนเองมีส่วนสำคัญในการที่จะทำให้แผนได้ประสบผลสำเร็จ อันเป็นทางที่จะช่วยผ่อนปรนความรู้สึกส่วนตัวเพื่อส่วนรวมของงานได้มาก และถ้าหัวหน้างานเป็นผู้ที่สามารถในการใช้ประมุขศิลป์อย่างดีด้วยแล้ว ก็ย่อมจะสร้างพลังสามัคคีธรรมให้เกิดขึ้นได้ ข้าพเจ้าคิดว่า การที่จะก่อหรือส่งเสริมให้มีสามัคคีธรรมเป็นเรื่องที่จำต้องกระทำโดยมีหลักในการทำงาน มิใช่ด้วยการให้โอวาทหรือฝึกอบรมกันแต่อย่างเดียว การทำงานโดยมีแผนจึงเป็นวิธีที่ดี เพราะแผนช่วยส่งเสริมให้มีการร่วมกันทำงานในลักษณะที่เป็น "teamwork"

(๖) การใช้แผนเพื่อให้เป็นประโยชน์ในทางจูงใจและบำรุงขวัญของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ปัญหาสำคัญของการทำงานโดยปราศจากแผนอีกอย่างหนึ่ง ก็คือ ทำให้การแบ่งงาน (division of work) มิได้เป็นไปตามส่วนที่ถูกต้อง สภาวะของการทำงานจึงอยู่ที่ว่าใครจะใกล้ชิดกับเจ้านายหรือเจ้านายจะเรียกใช้ใครมากกว่ากัน การทำงานแบบนี้ย่อมส่งเสริมให้เกิดมีลักษณะของคนโปรดที่เรียกว่า "favourite man" และการประจบสอพลอเจ้านายมากขึ้นและผลของการปฏิบัติราชการดังกล่าว คือ การทำให้คนบางคนได้ดิบได้ดีขึ้นอย่างรวดเร็วกว่าปกติ แต่บางคนหรือมากคนต้องได้รับความผิดหวัง เพราะรู้สึกว่ามิได้รับการเหลียวแลและเอาใจใส่จากเจ้านายเท่าที่ควร ในทางกลับกัน สภาพของการทำงานที่กล่าวถึงนี้ อาจเป็นเหตุให้งานทับเมฆที่บุคคลบางคน โดยคนอื่น ๆ เกือบจะไม่มีอะไรทำ ซึ่งนับว่าเป็นการกินแรงของเพื่อนร่วมงานด้วยอีกสถานหนึ่ง พฤติกรรมของการทำงานดังกล่าว อาจเป็นสาเหตุที่สำคัญที่ทำให้ขวัญ (morale) ของคนงานหรือข้าราชการเสื่อมลงได้ ซึ่งเป็นส่วนประกอบสำคัญทำให้การปฏิบัติงานขาดประสิทธิภาพและไม่ได้รับผลสำเร็จเท่าที่ควร ด้วยเหตุนี้ การจัดให้มีการทำงานตามแผนจึงอาจเป็นทางช่วยส่งเสริมขวัญของผู้ใต้บังคับบัญชาให้ดีขึ้น โดยแผนจะทำให้การแบ่งงานเป็นไปโดยมีระเบียบทำให้ทุกคนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติตามแผนและได้รับการยอมรับนับถือ (recognition) อันก่อให้เกิดความรู้สึกว่าตนเองก็เป็นคนหนึ่งหรือส่วนหนึ่งขององค์การหรือหน่วยงานนั้นเหมือนกัน (sense of belonging) ฉะนั้น แผนจึงมีความสำคัญอยู่มากในการจูงใจ กระตุ้นและส่งเสริมกำลังใจ (motivate) ในการทำงานของผู้ใต้บังคับบัญชา

นอกจากคุณประโยชน์ประการต่าง ๆ ของแผนดังกล่าวมาแล้ว แผนยังมีประโยชน์ในด้านอื่น ๆ อีกเป็นอันมาก อาทิเช่น รัฐบาลอาจใช้แผนเป็นหลักของการพัฒนาประเทศ เช่น แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ และใช้แผนเป็นการช่วยคุ้มครองและป้องกันมิให้ทรัพยากรสำคัญบางชนิดต้องเสื่อมสูญไป หรือเพื่อจูงใจให้ผู้มีความรู้และความเชี่ยวชาญทางสาขาวิชาการต่าง ๆ เข้ามาร่วมรับใช้ประเทศชาติมากยิ่งขึ้นเป็นต้น

ฉะนั้น แผนหรือการวางแผนจึงเป็นเรื่องที่ต้องค้นคิดถึงปัญหาและประสบการณ์ในอดีต ประกอบด้วยการวินิจฉัยเหตุการณ์ปัจจุบันและการพยากรณ์คาดหมายสิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคต โดยนัยนี้ แผนจึงช่วยให้สามารถทราบทางที่จะเป็นไปได้และทำให้สามารถปฏิบัติงาน

ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประหยัด และถูกต้องตามเหตุผล แผนจึงเป็นสิ่งที่มีคุณประโยชน์แก่การบริหารราชการ ทั้งในด้านที่เกี่ยวกับส่วนรวมของรัฐบาล กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ และส่วนตัวของข้าราชการเองด้วยเป็นอย่างมาก

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้แผนจะมีคุณประโยชน์เป็นอันมากดังกล่าวมาแล้วก็ตาม แผนก็อาจจะเป็นโทษได้เหมือนกันหากมิได้จัดวางแผนให้เป็นไปโดยถูกต้องตามหลักวิชา หรือมิได้ทำการค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ ให้เพียงพอและถูกต้องในการพิจารณาวางแผน ซึ่งผลที่เกิดเป็นโทษก็คือ ทำให้สิ้นเปลืองแรงงาน เงิน และเวลาไปโดยเปล่าประโยชน์ และอาจทำให้การบริหารราชการเป็นไปอย่างผิดพลาด โดยเหตุนี้ จึงใคร่ขอให้พิจารณากระบวนการเกี่ยวกับการวางแผนพอเป็นสังเขป

3. กระบวนการเกี่ยวกับการวางแผนงาน

แผนหรือแผนงานทุกชนิดจำต้องประกอบด้วยกระบวนการสำคัญ 3 ส่วน อันจำเป็นจะต้องปฏิบัติเป็นการต่อเนื่องกันเป็นขั้น ๆ กล่าวคือ (1) ขั้นวางแผน (formulation of plans) (2) ขั้นปฏิบัติการตามแผน (execution or implementation of plans) และ (3) ขั้นตรวจสอบและปรับปรุงแผน (review of plans) หน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับเรื่องแผนงานตามกระบวนการทั้งสามประการที่กล่าวนี้ ห้วหน้างานหรือผู้บังคับบัญชาจำต้องจัดให้มีการดำเนินการและปฏิบัติอย่างครบถ้วนโดยไม่อาจจะละทิ้งส่วนหนึ่งส่วนใดได้

โดยนัยนี้ กระบวนการบริหารราชการตามทัศนะใหม่จึงกำหนดให้หัวหน้างานจัดให้มีการวางแผนบริหารงานไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในโอกาสที่มีเรื่องสำคัญ ๆ ที่จำต้องปฏิบัติ อาทิเช่น (1) ในกรณีที่มีโครงการสำคัญจะต้องจัดทำ (2) ในยามฉุกเฉิน (3) เมื่อมีการปรับปรุงงานในส่วนราชการนั้น ๆ (4) เมื่อมีปัญหาที่ทำให้งานไม่เดินหรือไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร (5) เมื่อต้องการวางแผนการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ผู้ใต้บังคับบัญชา (6) เมื่อเริ่มงานใหม่หรือรับหน้าที่ใหม่ และ (7) เมื่อได้รับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาชั้นสูงขึ้นไปให้วางแผนเป็นต้น อนึ่ง ในการจัดวางแผนนั้น หัวหน้างานอาจขอความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ชั้นรอง ๆ หรือผู้เชี่ยวชาญ หรือองค์การชำนัญพิเศษเกี่ยวกับการวางแผน ซึ่งทั้งนี้ สุดแต่ความสำคัญของแผนแต่ละแผน

ก. **วิธีดำเนินการวางแผน** แผนที่มีความสำคัญเป็นพิเศษ อาจจะมีวิธีการละเอียดที่จำต้องปฏิบัติแตกต่างกับแผนทั่ว ๆ ไป เช่น ต้องขออนุมัติผู้บังคับบัญชาชั้นสูงหรือขออนุมัติรัฐบาลเป็นต้น สำหรับในที่นี้จะไม่ขอกล่าวถึงระเบียบทางปฏิบัติเกี่ยวกับการเขียนหรือการเสนอแผนหรือโครงการต่อรัฐบาล ว่าจะต้องบรรจุข้อความหรือดำเนินการอย่างไรบ้าง แต่จะได้อธิบายถึงวิธีการวางแผนอย่างทั่ว ๆ ไปตามหลักการทางทฤษฎีพอให้เข้าใจว่า อาจจะดำเนินการเป็นขั้น ๆ ได้อย่างไรเท่านั้น

วิธีการดำเนินการเกี่ยวกับการวางแผนงานนั้น อาจจะวางหลักใหญ่ ๆ สำหรับดำเนินการเป็นขั้น ๆ ได้เป็น 3 ประการ ดังนี้คือ

(1) กำหนดเป้าหมายถึงวัตถุประสงค์ สิ่งสำคัญประการแรกในการวางแผนงาน คือ การกำหนดเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของแผนนั้น การที่เราจะกำหนดวัตถุประสงค์ให้แน่ชัดได้นั้น เราจำเป็นต้องรู้แจ้งถ่องแท้ว่าเราต้องการทำอะไร เพราะเหตุใด และต้องการทำมากน้อยเพียงใด การกำหนดวัตถุประสงค์โดยปกติอาจทำได้ 2 ทางคือ (1) โดยได้รับมอบหมายหรือคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาสูงขึ้นไปให้ทำเรื่องนั้น ๆ โดยตรง และ (2) โดยที่เราต้องการกระทำสิ่งนั้น ๆ หรือกำหนดโครงการนั้น ๆ เองโดยเห็นว่าเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องปฏิบัติให้ลุล่วงไปหรือเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น

เมื่อได้กำหนดเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์สำหรับวางแผนแล้ว ควรได้ตรวจสอบวัตถุประสงค์นั้น ๆ อีกครั้งว่าดีหรือเหมาะสมหรือไม่เพียงใด การที่จะตรวจดูว่าวัตถุประสงค์เหมาะสมหรือไม่ ควรพิจารณาว่าวัตถุประสงค์นั้นมีลักษณะดังต่อไปนี้ คือ (1) สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ใหญ่ขององค์การหรือส่วนราชการนั้น ๆ (2) เฉพาะเจาะจงชัดเจน (3) สามารถที่จะปฏิบัติได้ (4) เหมาะสมแก่เวลาและโอกาสที่กำหนดวัตถุประสงค์เช่นนั้น และ (5) ไม่ขัดต่อกฎกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ และนโยบายของรัฐบาล

(2) ศึกษาและวิเคราะห์สถานการณ์ที่เป็นอยู่โดยละเอียด สำหรับในขั้นที่สองนี้เป็นการศึกษาถึงสถานการณ์ทั่ว ๆ ไป เพื่อนำเอาความรู้เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและปัจจัยต่าง ๆ ที่มีอยู่มาเป็นอุปกรณ์ในการวางแผนสำหรับปฏิบัติให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ นอก

จากนั้นยังเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาต่าง ๆ จากประสบการณ์ในอดีต ปัจจุบัน และการคาดหมายเหตุการณ์ในอนาคต กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เป็นการรวบรวมข้อเท็จจริงต่าง ๆ ทั้งที่เป็นอุปกรณ์และอุปสรรคต่อการดำเนินงานมาวิเคราะห์และใช้ประกอบในการวางแผนงาน เป็นต้นว่า

(ก) สถานการณ์ที่เป็นอยู่เป็นอย่างไร

(ข) ข้อจำกัดและปัญหาต่าง ๆ มีอะไรบ้าง

(ค) ปัจจัยต่าง ๆ ที่มีอยู่ทั้งปริมาณและคุณภาพเป็นอย่างไร

(1) คน จำนวนที่มีอยู่เท่าใด คุณสมบัติและความฉลาดเป็นอย่างไร ถ้าต้องการเพิ่มอีกจะหาได้หรือไม่ และจากที่ใด

(2) วัสดุ วัสดุต่าง ๆ ที่มีอยู่มีอะไรบ้าง เช่น สิ่งของและเครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ มีอยู่แล้วเท่าใด อาจจะหาเพิ่มได้อีกเพียงใด จากที่ไหน และโดยวิธีใด

(3) เงิน เงินที่มีอยู่แล้วเท่าใด พอเพียงหรือไม่ อาจจะหาเพิ่มได้อีกเท่าใด และจะหาได้จากที่ไหน โดยวิธีใด

(4) สถานที่ สถานที่ที่จะใช้ได้ เช่น ตัวอาคาร ที่ดิน มีหรือไม่ เหมาะสมหรือไม่เพียงใด อาจจะหาเพิ่มหรือขยับขยายได้อย่างไร

(5) เวลา มีเวลาที่จะดำเนินการในเรื่องนั้น ๆ มากน้อยเพียงใด เวลาดังกล่าวจะยืดหยุ่นได้หรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการกำหนดแผนให้พอดีกับเวลาที่จะสามารถปฏิบัติตามแผนได้โดยคำนึงถึงปัจจัยอื่น ๆ ที่มีอยู่ และอาจหามาได้

(ง) นโยบายของส่วนราชการ กฎหมายระเบียบแบบแผนของทางราชการ

(3) *ลงมือกำหนดแผน* เมื่อทราบเป้าหมายและได้รวบรวมข้อเท็จจริงต่าง ๆ ตลอดจนศึกษาวิเคราะห์สถานการณ์ที่เป็นอยู่โดยละเอียดรอบคอบแล้ว เราก็อาจจะเริ่มลงมือกำหนดแผนได้โดยการพิจารณาว่า ตามปริมาณและคุณภาพของปัจจัยต่าง ๆ ที่มีอยู่และอาจจะหามาเพิ่มเติมได้ประกอบกับสถานการณ์ที่เป็นอยู่โดยแท้จริงในขณะนั้น เราอาจจะดำเนินการให้

บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการได้อย่างไร และจะต้องใช้เวลามากน้อยเพียงใด การลงมือกำหนดแผนอาจกระทำได้โดยแยกออกเป็น 2 ขั้นที่สำคัญคือ (1) กำหนดปัจจัยต่าง ๆ ที่จำเป็นต้องใช้ และ (2) กำหนดวิธีการที่จะใช้ปฏิบัติ โดยนัยนี้ การวางแผนจึงต้องประกอบด้วยการพิจารณาว่า จะต้องทำอะไรบ้างจึงจะบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ จะทำที่ไหน เมื่อใด จะให้ใครทำ และจะทำอย่างไร

ในขณะที่ลงมือวางแผนงานนั้น ควรใช้คำถามต่าง ๆ เหล่านี้ช่วยด้วย เช่น

(ก) วัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้ คืออะไร

(ข) สถานการณ์ที่เป็นอยู่ เป็นอย่างไร

(ค) จะต้องทำอะไรบ้างจึงจะบรรลุเป้าหมายดังกล่าว

(ง) จะใช้ปัจจัยอะไร เท่าใด อาทิเช่น

(1) จะใช้คนเท่าใด และมีคุณสมบัติอย่างไร

(2) จะใช้เงินเท่าใด

(3) จะใช้วัสดุอะไรบ้าง จำนวนเท่าใด

(4) จะใช้เวลานักเท่าใด เริ่มเมื่อไร และเสร็จสิ้นเมื่อไร

(5) จงลงมือปฏิบัติงานที่ไหน เมื่อใด ให้ใครทำ

(จ) จะใช้วิธีการปฏิบัติอย่างไร เช่น การจัดหน่วยปฏิบัติงาน การจัดสรรเจ้าหน้าที่ การอำนวยการ การประสานงาน การตรวจสอบและควบคุมงาน เป็นต้น ซึ่งควรจัดให้แจ้งชัด ง่าย และสะดวกแก่ทางปฏิบัติ

วิธีการและคำถามดังกล่าวข้างต้น ย่อมใช้ได้กับการวางแผนงานทุกประเภท อนึ่ง ขอให้พึงระลึกอยู่เสมอว่า การวางแผนงานเป็นการใช้ความรู้ทางวิชาการ ประสบการณ์ ประกอบกับทักษะและความรอบรู้ในศิลปของการทำงานอันเป็นคุณสมบัติส่วนตัวของแต่ละคนที่อาจทำได้ดีหรือไม่เพียงใดแตกต่างกัน สำหรับในทางวิทยาการนั้นถือว่าไม่มีแผนอันใดที่เป็นแผนศักดิ์สิทธิ์และจะต้องปฏิบัติได้ผลครบถ้วนสมบูรณ์เสมอไป การวางแผนเป็นแต่เพียงการใช้ความรู้ที่มีอยู่ให้ถูกวิธี เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่การบริหารงานให้มากที่สุดเท่านั้น

ข. ขั้นปฏิบัติให้เป็นไปตามแผน กระบวนการต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้วเป็นกระบวนการเกี่ยวกับวิธีการวางแผนเท่านั้น หัวหน้างานยังมีหน้าที่จะต้องจัดให้มีการปฏิบัติการตามแผนนี้ด้วย แผนไม่ใช่ผลสำเร็จในตัวเอง แต่เป็นเพียง "guide or blueprint for action" คือคู่มือหรือแนวทางที่สำหรับปฏิบัติเท่านั้นเอง การวางแผนแล้วแต่มิได้มีการปฏิบัติตามแผนนั้น ย่อมเป็นความบกพร่องที่ร้ายแรงและเป็นผลเสียแก่ทางราชการเป็นอย่างยิ่ง เพราะต้องสูญเสียทั้งเวลา เงิน แรงงาน ความคิด และสติปัญญาไปในการวางแผนโดยเปล่าประโยชน์

อนึ่ง ในการดำเนินการตามแผนนั้น จำต้องแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องเข้าใจนโยบาย เป้าหมาย และแนวทางปฏิบัติอย่างละเอียดและแจ้งชัด การปฏิบัติการตามแผนจำเป็นต้องกระทำติดต่อสืบเนื่องไปโดยไม่หยุดยั้ง จนกว่าจะบรรลุผลสำเร็จที่กำหนดไว้ ในการนี้ หัวหน้างานยังมีหน้าที่สำคัญที่จะต้องจัดให้มีการตรวจสอบ ควบคุม และประเมินผลงานเป็นระยะ ๆ ด้วย

ค. ขั้นตรวจสอบและปรับปรุงแผน หน้าที่ของหัวหน้างานตามกระบวนการเกี่ยวกับการวางแผนงานขั้นที่สามนี้ นอกจากจะเป็นการปฏิทัศน์ (review) แผนที่ปฏิบัติไปแล้ว โดยการตรวจสอบและประเมินผลงานเป็นระยะ ๆ ดังกล่าว ย่อมทำให้ทราบได้ว่า การปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนนั้นได้รับผลเพียงใด ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ๆ ซึ่งเมื่อลองเทียบดูกับเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ในแผนแล้ว รู้สึกเป็นที่พอใจหรือไม่ หากผลของการปฏิบัติไม่เป็นไปตามความคาดหมายไว้ เพราะยังคงห่างไกลกับเป้าหมายของแผนอยู่อีกมาก หัวหน้างานจำต้องรีบจัดให้มีการปรับปรุงแผนเสียใหม่โดยเร็ว เพื่อให้แผนงานนั้นคงเหมาะสมกับการปฏิบัติตามกาลเวลาและสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป การปรับปรุงแผนอาจทำได้โดยใช้วิธีการทำนองเดียวกันกับการวางแผน ซึ่งเริ่มด้วยการสำรวจวัตถุประสงค์ดูใหม่อีกครั้ง แล้วทำการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ ทั้งที่เป็นอุปกรณ์และอุปสรรคของการดำเนินงาน เสร็จแล้วจึงปรับปรุงวิธีการปฏิบัติพร้อมกับปรุงปรับ (adjust) แผนให้คงเป็นแผนที่ใช้ได้ดีต่อไป สำหรับการปฏิทัศน์และปรับปรุงแผนนี้เป็นเรื่องที่ต้องจัดทำเป็นระยะ ๆ ตลอดไปเช่นเดียวกัน

กล่าวโดยสรุป จะเห็นว่าการวางแผนและการปฏิบัติการตามแผน เป็นสิ่งที่เกี่ยวเนื่องและสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด ซึ่งจำต้องปฏิบัติต่อเนื่องกันไป พร้อมทั้งจัดให้มีการปรับปรุงแผนเป็นระยะ ๆ อยู่เสมอดังกล่าวแล้ว นอกจากนั้น ผู้บังคับบัญชายังจะต้องเป็นผู้ที่เอาใจใส่กระตือรือร้นและรอบรู้ถึงการใช้อำนาจในการบริหารราชการ เพื่อควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนอีกด้วย หากผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้าปราศจากเสียซึ่งความสามารถดังกล่าว การปฏิบัติการตามแผนก็อาจจะประสบกับอุปสรรคได้ แม้ว่าจะมีแผนเป็นแนวทางสำหรับปฏิบัติก็ตาม

4. ข้อมความเข้าใจเกี่ยวกับแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ

เท่าที่ได้บรรยายมาตั้งแต่ต้นจนถึงตอนนี้ เชื่อว่าจะทำความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องการวางแผน ลักษณะ ความสำคัญ และประโยชน์ของแผนในการบริหารราชการได้ตามสมควรแล้ว ในตอนต่อไป ข้าพเจ้าจะได้ขอข้อมความเข้าใจเกี่ยวกับแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ เพื่อเป็นการสรุปการบรรยายในวันนี้ โดยจะได้กล่าวอย่างย่อ ๆ ให้เป็นการเหมาะสมกับเวลาที่เหลืออยู่ อนึ่ง ในการนี้จะไม่ขอกล่าวถึงรายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับแผนและสาระสำคัญของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ เพราะได้มีประกาศในราชกิจจานุเบกษาและถือเป็นนโยบายสำคัญในการปฏิบัติราชการของท่านนักบริหารทุกท่านอยู่แล้ว เรื่องที่จะขอนำมากล่าวจึงเป็นเรื่องเกี่ยวกับการข้อมความเข้าใจในนโยบายเกี่ยวกับการปฏิบัติตามแผนอันสำคัญนี้เพียงบางประการเท่าที่เห็นว่าเป็นปัญหาสำคัญๆและรัฐบาลกำลังห่วงใยอยู่เป็นอันมาก ซึ่งจะได้พิจารณาตามลำดับดังต่อไปนี้

ก. ความจำเป็นที่ต้องจัดให้มีแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ เพื่อความเข้าใจในนโยบายของรัฐบาลอย่างกระจ่างแจ้งยิ่งขึ้น ข้าพเจ้าใคร่ขอถือโอกาสชี้แจงให้ทราบถึงเหตุผลและความจำเป็นที่จำต้องจัดวางแผนสำคัญอันนี้ขึ้นพอเป็นสังเขป

ถ้าจะกล่าวอย่างไม่อ้อมค้อมแล้ว ก็ต้องนับว่าเป็นความมุ่งมาดปรารถนาของรัฐบาลในสมัยปฏิวัตินี้ที่ต้องการจัดให้มีแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติขึ้นในประเทศไทย เพราะรัฐบาลได้ตระหนักเป็นอย่างดีถึงสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศและฐานะความเป็นอยู่ของ

ประชาชนซึ่งยังอยู่ในระดับต่ำและมีลักษณะล้าหลังกว่าประเทศที่พัฒนาแล้วอื่น ๆ ที่ว่าลักษณะล้าหลังนั้นมิได้หมายความว่า ประเทศชาติขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาติจนไม่สามารถพึ่งตัวเองได้ หรือประชาชนอดอยากจนต้องดำรงชีวิตอยู่ด้วยความแร้นแค้น แต่หมายความว่าทรัพยากรธรรมชาติไม่ได้รับการพัฒนา ประชาชนทั่วไปยังขาดการศึกษาที่ดี ประเทศชาติขาดเงินทุนในการส่งเสริมผลิตผลทางอุตสาหกรรม ตลาดการค้าภายในประเทศแคบและยังไม่ขยายตัว และที่สำคัญที่สุด คือ รายได้ประชาชาติ (national income) อยู่ในระดับต่ำ ยิ่งกว่านั้น วิธีการดำเนินการทางเศรษฐกิจของประเทศที่ใช้ปฏิบัติกันอยู่ในอดีตก็ไม่สามารถที่จะช่วยให้ประเทศชาติพัฒนาไปได้เพราะเป็นวิธีเก่าที่ปฏิบัติสืบเนื่องกันมาเป็นเวลานานนับศตวรรษประกอบกับสถานการณ์ของโลกในสภาวการณ์ภายในประเทศได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นอันมาก จนรัฐบาลไม่อาจที่จะทนเพิกเฉยปล่อยให้การพัฒนาเศรษฐกิจต้องตกอยู่ในความรับผิดชอบของเอกชนแต่ฝ่ายเดียวได้อีกต่อไป โดยเหตุนี้ จึงจำเป็นต้องวางแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติขึ้นอย่างเป็นการเร่งด่วน เหตุผลและนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับเรื่องนี้ อาจศึกษาได้จากคำปรารภตอนหนึ่งของ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี ดังต่อไปนี้

> เมื่อ 30 ปีมาแล้ว...ประเทศไทยมีพลเมือง 12 ล้านคน มาบัดนี้..(มี) 25 ล้าน... พลเมืองเพิ่มขึ้นกว่าเท่าตัวในช่วระยะเวลา 30 ปี ปัญหาเศรษฐกิจจึงได้รุนแรงยิ่งขึ้นทุกวัน วิธีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างที่ทำกันมาแล้ว ไม่ทันกับความเติบโตของชาติ เราจำเป็นต้องหาวิธีใหม่

จึงในการปฏิวัติครั้งนี้ ข้าพเจ้าในฐานะหัวหน้าคณะปฏิวัติและประมุขรัฐบาลในปัจจุบันได้ยึดมั่นในหลัก 2 ประการเกี่ยวกับปัญหาเศรษฐกิจ ประการหนึ่ง คือ งานพัฒนาเศรษฐกิจกับการศึกษาจะต้องเดินคู่กันไปโดยประสานงานซึ่งกันและกัน อีกประการหนึ่ง คือ งานพัฒนาเศรษฐกิจซึ่งแต่ก่อนมาเพียงแต่คิดแก้ปัญหาปัจจุบันเท่านั้น จะต้องเพิ่มแขนง

งานขั้นอีกแขนงหนึ่ง คือ แก้ปัญหาปัจจุบันก็แก้ไป และในขณะเดียวกันก็ต้องวางแผนการสำหรับอนาคต...[15]

โดยเหตุดังกล่าว จึงได้มีประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พุทธศักราช 2503 โดยกำหนดเป็นแผนระยะเวลา 6 ปี และแบ่งออกเป็น 2 ระยะ ๆ ละ 3 ปี ระยะแรกตั้งแต่ พ.ศ. 2504 ถึง พ.ศ. 2506 และระยะที่สองตั้งแต่ พ.ศ. 2507 ถึง พ.ศ. 2509 ดังเป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้ว

ข. ปัญหาและข้อคิดบางประการเกี่ยวกับแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ การวางแผนพัฒนาการเศรษฐกิจ นับว่า "เป็นงานใหญ่หลวงอย่างที่ไม่เคยมีมาในประวัติเศรษฐกิจของชาติไทย"[16] เพราะได้ครอบคลุมชีวิตทางเศรษฐกิจของชาติไว้โดยทุก ๆ ด้าน นอกจากนั้น ยังเป็นผลสะท้อนให้เห็นนโยบายและอุดมการณ์ของรัฐบาลเกี่ยวกับการจัดระบบเศรษฐกิจของชาติอย่างชัดเจน ความสำคัญอันนี้ อาจเห็นได้จากการที่รัฐบาลมุ่งส่งเสริมความสมบูรณ์พูนสุขของสังคม ด้วยการวางแผนและโครงการต่าง ๆ เพื่อยกระดับมาตรฐานการครองชีพของประชาชนอันจะเป็นการเพิ่มพูนรายได้ประชาชาติให้สูงขึ้น ในขณะเดียวกัน แม้ว่าแผนนี้จะเป็นแผนใหญ่ (master plan) แต่ก็มีลักษณะตรงข้ามกับแผนของประเทศคอมมูนิสต์อยู่อย่างชัดแจ้ง เช่น ได้กำหนดให้มีการส่งเสริมกรรมสิทธิในที่ดิน อันได้แก่ โครงการส่งเสริมนิคมสร้างตนเอง และโครงการสร้างนิคมชาวเขา เป็นต้น โดยนัยนี้ แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติจึงเป็นแผนสำคัญที่อาจใช้ต่อต้านลัทธิคอมมูนิสต์ได้อย่างดีอีกประการหนึ่งด้วย ทั้งนี้ โดยเหตุผลที่ว่า ตราบใดที่ประชาชนมีฐานะและความเป็นอยู่ดี และมีที่ดินเป็นของตนเองเป็นหลักแหล่งแล้ว ภัยจากลัทธิคอมมูนิสต์ที่จะขยายตัวเข้ามาก็ย่อมจะเป็นไปได้โดยยาก เพราะฉะนั้น การ

---

[15] จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์, "คำปรารภ", ในสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, *แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติระหว่างระยะเวลา พ.ศ. 2504 ถึง พ.ศ. 2506 และ ถึง พ.ศ. 2509* (พระนคร: โรงพิมพ์การศาสนา, ไม่ได้แจ้ง พ.ศ. ที่พิมพ์ไว้), หน้า ก–ข

[16] *Ibid.*, หน้า 9

ปฏิบัติการให้บรรลุตามเป้าหมายของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ จึงเป็นความปรารถนาอันสูงส่งของรัฐบาล

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลก็ยังมีความห่วงกังวลในเรื่องนี้อยู่มาก เพราะตระหนักดีว่างานเกี่ยวกับการจัดวางแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาตินี้เป็นงานใหม่ที่ประเทศไทยมิได้เคยปฏิบัติมาก่อน ย่อมจะยังขาดประสบการณ์ในด้านการวางแผนและการปฏิบัติการให้เป็นไปตามแผน ฉะนั้น ในฐานะที่ข้าพเจ้าเป็นผู้หนึ่งที่มีส่วนร่วมรับผิดชอบในนโยบายของรัฐบาล ข้าพเจ้าจึงใคร่ขอฝากข้อคิดเห็นบางประการแก่ท่านนักบริหารทั้งหลาย เพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในการที่จะได้ช่วยกันพัฒนาประเทศชาติต่อไป

(๑) *ปัญหาเกี่ยวกับตัวคนและพฤติกรรมของบุคคล* เรื่องเกี่ยวกับคนและพฤติกรรมของคนนับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการบริหารราชการ ปัญหาสำคัญเกี่ยวกับคนที่ประเทศไทยประสบอยู่ในขณะนี้ คือ ปัญหาการขาดคนที่มีความรู้ความสามารถ ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐบาลได้พยายามรวบรวมนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาการต่าง ๆ เข้ามารับใช้ราชการ แต่ก็มีอาจที่จะหาคนที่เก่งจริง ๆ ได้มากนัก โดยสรุป ปัญหาหนักใจเกี่ยวกับเรื่องการปฏิบัติการให้เป็นไปตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติจึงเป็นปัญหาเรื่องกำลังคนจำกัด ซึ่งอาจเป็นเหตุให้ไม่อาจขยายงานให้ทันกับเวลาที่กำหนดไว้ได้ นอกจากนั้น ยังอาจมีปัญหาเกี่ยวกับพฤติกรรมของคน เพราะย่อมเป็นที่ประจักษ์กันดีอยู่แล้วว่า ข้าราชการของเราโดยทั่วไปมักเคยชินอยู่กับวิธีการทำงานตามแบบเก่า ๆ นั้น เพราะเป็นนิสัยที่เคยชินมาแต่ก่อน การปฏิบัติราชการของข้าราชการบางคน จึงยังมีลักษณะเป็นการกระทำอย่างตามสบายพอให้เสร็จไปวันหนึ่ง ๆ ไม่ปรับปรุงตัวเองให้ทันกับเหตุการณ์ของโลก และโดยเฉพาะของประเทศอันเป็นที่รักของเราซึ่งกำลังเร่งรัดพัฒนาอย่างขนานใหญ่อยู่ในขณะนี้

ปัญหาเกี่ยวกับเรื่องคนนี้ รัฐบาลก็ได้มีนโยบายในการพัฒนาข้าราชการเพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพของการทำงานให้ดีขึ้น ซึ่งข้าพเจ้าได้เคยบรรยายไปแล้วในการบรรยายครั้งที่ 1 ที่นิคมสร้างตนเองพระพุทธบาท จังหวัดสระบุรี ฉะนั้น จึงใคร่ขอให้ท่านนักบริหารทั้งหลาย

ได้ช่วยรับเอานโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับการนำไปช่วยพัฒนาข้าราชการและเจ้าหน้าที่ในสังกัดของท่านด้วย ก็จะเป็นประโยชน์แก่ทางราชการเป็นอันมาก

(๒) ปัญหาเกี่ยวกับเทคนิคของการวางแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ในการจัดวางแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาตินั้น แม้ว่าจะได้ใช้นักวิชาการและเจ้าหน้าที่ผู้ชำนาญการจากกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ เป็นจำนวนมากมาช่วยร่วมมือในการวางแผน และได้ใช้ความเพียรพยายามอย่างยิ่งที่จะมิให้มีการผิดพลาดก็ตาม แต่ก็ยังมิอาจที่จะนอนใจได้ว่า การกำหนดแผนดังกล่าวจะไม่มีข้อบกพร่อง จึงใคร่ขอให้ท่านทั้งหลายเป็นหูเป็นตาแทนรัฐบาลด้วย

ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่ง ได้แก่เรื่องสถิติและข้อมูลต่างๆที่ใช้ประกอบการวางแผน ซึ่งเป็นที่ประจักษ์แล้วว่ามีไม่เพียงพอ และที่มีอยู่บ้างก็มิใช่ว่าจะเป็นหลักฐานที่เชื่อถือได้ทั้งหมด ด้วยเหตุผลดังกล่าว การวางแผนบางส่วนจึงต้องกระทำโดยการกะประมาณหรือคาดการณ์เอาอย่างที่คิดว่าใกล้เคียงที่สุด ผลจากการขาดสถิติและข้อมูลดังกล่าวได้เป็นเหตุให้คณะกรรมการวางแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติไม่สามารถคาดคะเนเหตุการณ์และกำหนดแผนที่แน่นอนในระยะที่ยาวกว่า 3 ปี ฉะนั้น การกำหนดแผนระยะที่สองคือระหว่าง พ.ศ. 2507 ถึง พ.ศ. 2509 จึงยังคงถือเป็นการกะประมาณในขั้นต้น ซึ่งจำต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไขต่อไป[17] จึงใคร่ขอให้ท่านนักบริหารทั้งหลายได้กรุณาติดตามผลต่อไปด้วย

นอกจากปัญหาเรื่องสถิติและข้อมูลไม่ครบถ้วนดังกล่าวแล้ว ยังมีปัญหาที่น่าเป็นห่วงอีกประการหนึ่ง คือ สถานการณ์ทั้งภายนอกและภายในประเทศในปัจจุบันอยู่ในสภาวะที่ไม่น่าไว้วางใจ ฉะนั้น แม้ว่าจากการประเมินผลการปฏิบัติตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติจะปรากฏว่าได้รับผลดีเกินความคาดหมาย ซึ่งเป็นผลให้รายได้ประชาชาติถีบตัวสูงขึ้นอย่างรวด

---

17 โปรดพิจารณาศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมจาก ประธานกรรมการบริหาร สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, *บันทึกเรื่องรายงานสรุปผลการดำเนินงานพิจารณาจัดทำผังพัฒนาการเศรษฐกิจ พ.ศ. 2504 – 2506 – 2509 เสนอท่านนายกรัฐมนตรี ประธานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ลงวันที่ 24 มิถุนายน 2503* (ห้องสมุดคณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), หน้า ก–ช (พิมพ์โรเนียว)

เร็ว คือ ถึง 7 เปอร์เซ็นต์ในรอบปีที่แล้วก็ตาม[18] สถานการณ์ดังกล่าวก็อาจจะเป็นสาเหตุที่ทำให้เหตุการณ์เปลี่ยนแปลงไปในทางที่เป็นการกระทบกระเทือนแก่การปฏิบัติตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติในขณะใดขณะหนึ่งก็ได้ ยิ่งกว่านั้น เหตุการณ์ในอนาคตก็เป็นการยากที่จะคาดหมายให้ถูกต้องอย่างแท้จริงได้ ฉะนั้น แผนพัฒนาการเศรษฐกิจของเราอาจจะประสบอุปสรรคจากภัยนอกเหนืออำนาจต่าง ๆ อันไม่อาจจะป้องกันได้จนเป็นเหตุให้เกิดผลเสียหายแก่การปฏิบัติตามแผนเช่นเดียวกัน จึงเป็นเรื่องที่ควรจะสังเกตและติดตามผลเรื่อยไปอย่างใกล้ชิด หากมีเหตุการณ์ดังกล่าวอุบัติขึ้น ก็จะได้หาทางช่วยกันแก้ไขให้ดีที่สุดเท่าที่จะทำได้

(3) ปัญหาเกี่ยวกับประสิทธิภาพของการปฏิบัติตามแผน ตามข้อความที่ข้าพเจ้าได้บรรยายมาแล้วตั้งแต่ต้น ย่อมเป็นที่ประจักษ์ว่า ในปัจจุบัน เราได้จัดให้มีแผนในลักษณะที่เป็น master plan แล้ว แต่เรายังขาดแผนบริหารราชการหรือ administrative planning อยู่มาก จึงขอแนะนำให้นักบริหารได้พยายามจัดควบคุมให้มีการจัดทำขึ้นทั้งในด้านที่เกี่ยวกับ program planning และ managerial planning ให้เป็นการสอดคล้องกับแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติและปฏิบัติให้ดำเนินไปจนประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายอันเป็นส่วนรวม โดยมีประสิทธิภาพ

อนึ่ง การดำเนินการตามแผนเป็นสิ่งที่จำเป็นต้องกระทำอย่างติดต่อกันเรื่อยไป ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องอาศัยความอดทนและความเสียสละความสุขส่วนตัวอยู่มาก ข้าพเจ้าใคร่ขอฝากความสำคัญข้อนี้ไว้ด้วยเช่นเดียวกัน

(4) ปัญหาเกี่ยวกับการประหยัด ในการที่จะปฏิบัติให้เป็นผลสำเร็จลุล่วงไปตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาตินั้น รัฐบาลจำต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมากเพื่อเพิ่มผลผลิตทั้งในด้านการเกษตร อุตสาหกรรมและด้านอื่น ๆ แต่เมื่อได้พิจารณารายได้ของประเทศแล้วจะเห็นว่าส่วนใหญ่เป็นรายได้จากเกษตรกรรมเกือบทั้งสิ้น อันนับว่าเป็นรายได้ที่มีลักษณะจำกัดและเป็นการยากที่จะเพิ่มขยายได้ตามความต้องการ ฉะนั้น การที่รัฐบาลจำต้องจัดหาซื้ออุปกรณ์

---

18 โปรดพิจารณาศึกษาเพิ่มเติมจาก จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์, "คำปราศรัยในวันครบรอบ 4 ปี แห่งการปฏิวัติ 20 ตุลาคม 2503", *วิทยุสารประจำวัน*, 22 ตุลาคม 2503

การผลิต เช่น เครื่องมือ เครื่องใช้ และเครื่องจักรต่าง ๆ ตามราคาในตลาดต่างประเทศ ซึ่งโดยปกติเป็นราคาที่แพงเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้จากการขายพืชผลจากการกสิกรรมของเรา โดยเหตุนี้ ข้าพเจ้าจึงใคร่ขอร้องต่อท่านนักบริหารทั้งหลาย ซึ่งต่างก็เป็นผู้บังคับบัญชาชั้นสูง และมีส่วนรับผิดชอบในการควบคุมการบริหารงานของประเทศชาติอย่างมาก ขอให้ช่วยกันควบคุมการจัดซื้ออุปกรณ์ดังกล่าวให้เป็นไปโดยประหยัดด้วย โดยขอให้ตั้งงบประมาณตามความเหมาะสมและจำเป็นจริง ๆ ทั้งนี้ เพื่อรัฐบาลจะได้มีเงินเหลือสำหรับใช้จ่ายในการพัฒนาด้านอื่น ๆ อีกต่อไป

(๖) ปัญหาเกี่ยวกับการประสานงาน แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาตินั้น มีลักษณะเป็นการพัฒนาทั้งในด้านเกษตร อุตสาหกรรม รวมทั้งด้านการศึกษาและสังคม จึงมีภาระที่จะต้องปฏิบัติตามแผนอย่างกว้างขวางมาก ฉะนั้น การที่จะปฏิบัติให้ลุล่วงไปได้ด้วยดีนั้น ส่วนราชการต่าง ๆ จำต้องร่วมมือกันอย่างพร้อมเพรียง โดยจัดให้มีการประสานงานกันในการปฏิบัติภารกิจต่าง ๆ ตามแผนในหน้าที่ของแต่ละกระทรวงทบวงกรมเพื่อให้บรรลุเป้าหมายอันเป็นส่วนรวมของชาติ

เพื่ออำนวยความสะดวกทางด้านการปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติดังกล่าวแล้ว ในปัจจุบัน ๆ พณ ๆ นายกรัฐมนตรี ก็ได้ตั้งคณะกรรมการชุดหนึ่ง ในสำนักนายกรัฐมนตรี เรียกว่า "คณะกรรมการตรวจสอบผลปฏิบัติตามแผนและโครงการพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ" เพื่อที่จะได้ให้คำแนะนำและช่วยเหลือในการแก้ไขปัญหาข้อขัดข้องต่าง ๆ แก่ส่วนราชการทั่วไป ซึ่งนับว่าเป็นเรื่องที่น่าสนใจที่ท่านนักบริหารทั้งหลายควรจะได้ติดตามสังเกตการณ์และให้ความร่วมมือด้วยอย่างดียิ่ง

นอกจากนี้ ยังมีเรื่องที่น่าสนใจมากอีกเรื่องหนึ่ง กล่าวคือ ได้มีข้อถกเถียงกันอยู่มากในขณะนี้ว่า ควรจะตั้งกระทรวงหรือองค์การอันเป็นส่วนกลางขึ้นเพื่อควบคุมการบริหารงานตามแผนพัฒนาประเทศเป็นการนอกเหนือจากสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติซึ่งเป็นที่กำหนดนโยบายหรือไม่ เพียงใด ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ

ได้เป็นไปโดยเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เรื่องนี้ ก็นับว่ามีความสำคัญอยู่มากเหมือนกัน ข้าพเจ้าขอฝากให้ที่ประชุมรับทราบเป็นข้อสังเกตในอันที่จะได้ช่วยกันพิจารณาต่อไปเมื่อถึงโอกาสนั้น

สรุป

การจัดให้มีแผนปฏิบัติงานรวมทั้งการจัดให้มีแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติขึ้น นับว่าเป็นก้าวที่สำคัญยิ่งของระบบการบริหารราชการของประเทศไทย หากการดำเนินการตามโครงการต่าง ๆ ในแผนได้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายแล้ว สถานะทางเศรษฐกิจของชาติก็อาจจะเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ก้าวหน้าอีกมาก อย่างไรก็ตาม การกำหนดให้มีแผนและโครงการที่แน่นอน เป็นเพียงการเริ่มต้นที่ดีและถูกต้องเท่านั้น หาใช่เป็นความสำเร็จแล้วแต่อย่างใดไม่

เนื่องจากแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติเป็นของใหม่ซึ่งทางราชการและประชาชนต่างก็ยังไม่เคยมีประสบการณ์เกี่ยวกับเรื่องนี้มาก่อน ฉะนั้น การที่จะปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนจึงอาจจะประสบกับปัญหาและอุปสรรคได้นานาประการ แต่อย่างไรก็ตาม พึงต้องระลึกในหลักการที่ว่า เมื่อได้จัดวางแผนขึ้นแล้ว ก็จะต้องปฏิบัติและพยายามฟันฝ่าอุปสรรคต่าง ๆ ให้ลุล่วงไปให้จงได้ มิฉะนั้นแผนก็กลายเป็นสิ่งที่ไร้ความหมาย เช่นเดียวกับกฎหมายที่ประกาศใช้แล้วแต่ไม่มีการบังคับ สภาพการณ์ก็ไม่ผิดกับการไม่มีกฎหมายนั่นเอง ทั้งนี้ นอกจากจะถือว่าเป็นข้อบกพร่องอย่างร้ายแรงและผิดกับหลักการของระบบการบริหารที่ดีแล้ว ยังเป็นการสิ้นเปลืองโดยเปล่าประโยชน์และเป็นการถอยหลังเข้าคลองกลับเข้าไปสู่ที่เดิมอีกด้วย โดยเหตุนี้ การปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนดังกล่าว จึงจำเป็นต้องอาศัยข้าราชการชั้นผู้ใหญ่เป็นตัวแทนของรัฐบาลให้ช่วยทำการควบคุมในการวางแผนบริหารราชการ และการปฏิบัติตามแผนของแต่ละกระทรวงทบวงกรมเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ

อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จของการปฏิบัติจะเป็นไปในสถานใดและมากน้อยเพียงไรย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่น ๆ เป็นส่วนประกอบด้วย อาทิเช่น สามัคคีธรรมระหว่างข้าราชการ

การประสานงานและความร่วมมือจากประชาชน เป็นต้น โดยนัยนี้ หน้าที่และความรับผิดชอบของหัวหน้างานหรือหัวหน้าหน่วยราชการต่าง ๆ ในปัจจุบัน จึงนับว่ามีบทบาทสำคัญเป็นพิเศษยิ่งกว่าแต่ก่อน กล่าวคือ หัวหน้างานในสมัยพัฒนาประเทศนี้ นอกจากจะต้องรอบรู้หลักและวิธีการบริหารราชการตามหลักวิชาแล้ว ยังต้องคำนึงถึงความสำคัญและจุดหมายของการพัฒนาของประเทศอยู่เสมอด้วย ยิ่งกว่านั้น ยังต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถในการที่จะพัฒนาผู้ใต้บังคับบัญชาให้มีความรู้ความชำนาญเพิ่มพูนขึ้น เพื่อที่จะเป็นกำลังของทางราชการและเป็นหัวหน้างานที่ดีต่อไปในภายหน้า และเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาประเทศซึ่งจำต้องปฏิบัติเป็นการสืบเนื่องกันไปโดยไม่หยุดยั้งและไม่มีที่สิ้นสุด

It is a bad plan that admits of no modification

Publilius Syrus

แผนที่แก้ไขเปลี่ยนแปลงไม่ได้ คือ แผนที่เลว

ปุบลิเลียส ไซรัส

สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย For Educational Purpose only

สำนักงานการศึกษาขั้นพื้นฐาน
สถาบันวิจัยและพัฒนาการศึกษา
For Educational Purposes Only

รายงานการประชุมสมัชชาทั่วไปครั้งที่ 2 ขององค์การรัฐประศาสนศาสตร์ภาคตะวันออก พ.ศ. 2505

ภาคที่ 1

ธรกิจขององค์การ

การประชุมสมัชชาใหญ่ครั้งที่ 2 ขององค์การรัฐประศาสนศาสตร์ภาคตะวันออก (Eastern Regional Organization for Public Administration) ซึ่งเรียกเป็นภาษาอังกฤษโดยย่อว่า "EROPA" นั้น ดำเนินการประชุมในหัวข้อเรื่อง "Personnel Management and Administration" ณ ศาลาสันติธรรม กรุงเทพฯ ระหว่างวันที่ 7–16 ตุลาคม 2505 โดยมีรัฐบาลไทยเป็นเจ้าภาพและคณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เป็นเจ้าของเรื่อง

ก่อนที่จะได้เสนอรายงานผลการประชุมทางวิชาการ ซึ่งเป็นสาระสำคัญของการประชุมครั้งนี้ เป็นการสมควรที่จะได้ประมวลเสนอผลการประชุมในด้านธุรกิจขององค์การ เพื่อแสดงภารกิจและความก้าวหน้าขององค์การ เฉพาะในประการที่สำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้

1. ผู้ร่วมประชุม

ในการประชุมสมัชชาใหญ่ครั้งที่ 2 ของ EROPA ปรากฏว่า มีผู้แทนจากประเทศต่าง ๆ ในตะวันออกเข้าร่วมประชุมรวม 10 ประเทศ คือ ไทย ออสเตรเลีย อาฟกานิสถาน สาธารณรัฐจีน อิหร่าน ญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี นิวซีแลนด์ ปากีสถาน ฟิลิปปินส์ และสาธารณรัฐเวียตนาม นอกจากนั้น ยังมีสมาชิกประเภทสถาบัน และประเภทเอกชนเข้าร่วมประชุมด้วยเป็นอันมาก ตามหลักฐานการลงทะเบียนขององค์การ ปรากฏว่า ในการประชุมครั้งนี้มีผู้เข้าร่วมประชุมทั้งสิ้น 79 คน

2. การรับสมาชิกเพิ่ม

ในการประชุมสมัชชาใหญ่ครั้งที่ 2 แสดงให้ประจักษ์ชัดถึงความกระตือรือร้นของประเทศต่าง ๆ ในตะวันออกที่จะร่วมมือกันในการพัฒนาการบริหารของประเทศ ในการประชุมครั้งนี้ มีประเทศ สถาบัน และเอกชน เป็นจำนวนมากสมัครเข้าเป็นสมาชิกขององค์การ และองค์การได้พิจารณาตรวจสอบรับเข้าเป็นสมาชิกในประเภทต่าง ๆ ตามจำนวนดังต่อไปนี้

ก.	สาธารณรัฐเกาหลี	ในฐานะประเทศภาคีสมาชิก
ข.	อิหร่าน	,, สมาชิกสถาบัน รวม 1 สถาบัน
ค.	ปากีสถาน	,, สมาชิกสถาบัน รวม 1 สถาบัน
ง.	ญี่ปุ่น	,, สมาชิกสถาบัน รวม 6 สถาบัน
จ.	ฟิลิปปินส์	,, สมาชิกสถาบัน รวม 2 สถาบัน
ฉ.	สิงคโปร์	,, สมาชิกสถาบัน รวม 1 สถาบัน
ช.	สาธารณรัฐจีน	,, สมาชิกสถาบัน รวม 1 สถาบัน
ซ.	สาธารณรัฐเกาหลี	,, สมาชิกสถาบัน รวม 1 สถาบัน
ฌ.	สมาชิกเอกชนอื่น ๆ อีก 4 ราย	

3. การเลือกประธานที่ประชุมสมัชชาใหญ่ครั้งที่ 2

ในการประชุมสมัชชาใหญ่ครั้งที่ 2 นี้ ศาสตราจารย์ มาลัย หุวะนันท์ คณบดีคณะรัฐประศาสนศาสตร์ ในฐานะหัวหน้าคณะผู้แทนประเทศไทย ได้รับเลือกให้เป็นประธานที่ประชุม โดยมติเอกฉันท์ของที่ประชุมใหญ่

นอกจากนั้น ที่ประชุมยังได้มีมติเลือก Mr. Hsueh Jen-yang, Vice-Minister of Interior, Republic of China ให้เป็นรองประธาน

4. การเลือกตั้งคณะมนตรีบริหารชุดใหม่

เนื่องจากในการประชุมสมัชชาทั่วไปครั้งที่ 2 นี้ คณะมนตรีบริหารชุดเดิมซึ่งมี Mr. Yosoji Kobayashi, Deputy Minister of Interior, Japan เป็นประธานนั้น ต้องออกตามวาระ ฉะนั้น จึงได้มีการเลือกตั้งคณะมนตรีบริหารชุดใหม่ ซึ่งปรากฏผลจากการเลือกตั้งว่า คณะมนตรีบริหารชุดใหม่ประกอบด้วย

ก. ผู้แทนจากประเทศภาคีสมาชิก 7 ประเทศ คือ ไทย ออสเตรเลีย สาธารณรัฐจีน ญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี ฟิลิปปินส์ และสาธารณรัฐเวียตนาม

ข. ผู้แทนจากสมาชิกประเภทสถาบัน 2 แห่ง คือ (1) Indian Institute of Public Administration และ (2) Pakistan Administrative Staff College

ค. สมาชิกประเภทเอกชน 1 คน คือ Governor Juan Frivaldo

ในการเลือกตั้งคณะมนตรีบริหารชุดใหม่นี้ ประเทศไทยได้รับเกียรติโดยได้รับเลือกให้เป็นประธานของคณะมนตรีบริหาร (หมายเหตุ เรื่องนี้ประเทศไทยจะต้องแต่งตั้งตัวบุคคลเพื่อทำหน้าที่เป็นประธานคณะมนตรีบริหารในนามของประเทศไทยต่อไป)

5. การแก้ไขปรับปรุงธรรมนูญขององค์การ

ในการประชุมสมัชชาทั่วไปครั้งที่ 2 นี้ ที่ประชุมได้พิจารณาแก้ไขปรับปรุงธรรมนูญขององค์การรวมหลายข้อหลายประการ กล่าวเฉพาะในประการที่สำคัญ คือ

ก. แก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติที่เกี่ยวกับคณะมนตรีบริหารเสียใหม่ โดยให้คณะมนตรีบริหารประกอบด้วย ผู้แทนจากประเทศภาคีสมาชิกทุกประเทศ ผู้แทนจากกลุ่มสมาชิกประเภทสถาบันมีจำนวน 1 ใน 3 และผู้แทนจากกลุ่มสมาชิกประเภทเอกชน 1 คน โดยมีเงื่อนไขว่า จะต้องไม่มีสมาชิกจากประเทศใดประเทศหนึ่งในคณะมนตรีบริหารมากกว่า 2 คน

ข. แก้ไขเพิ่มเติมให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับรองเลขาธิการขององค์การ โดยมอบให้คณะมนตรีบริหารมีอำนาจแต่งตั้งรองเลขาธิการขององค์การ เพื่อให้เป็นผู้ช่วยปฏิบัติงานแทนเลขาธิการขององค์การได้เมื่อเลขาธิการไม่อยู่หรือไม่สามารถจะปฏิบัติงานได้

6. การสถาปนาสัมพันธภาพระหว่าง **EROPA** กับองค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ

จากการรายงานของเลขาธิการและการอภิปรายในที่ประชุมใหญ่ องค์การได้ใช้ความพากเพียรพยายามเพื่อสถาปนาสัมพันธภาพอันดีกับองค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ อย่างได้ผลดีเป็นลำดับมา จุดเด่นที่สุดของการสถาปนาสัมพันธภาพเท่าที่ได้ดำเนินการมาแล้วได้แก่ Ford Foundation ซึ่งมูลนิธิแห่งนี้ได้แต่งตั้งมอบหมายให้ผู้แทนของมูลนิธิเป็นที่ปรึกษาขององค์การทำการสำรวจภารกิจของ EROPA เพื่อเสนอต่อมูลนิธิในอันที่จะได้จัดสรรเงินช่วยเหลือองค์การต่อไป

หากการช่วยเหลือทางการเงินจาก Ford Foundation มีผลจริงจังขึ้นแล้ว ก็ย่อมจะเป็นการช่วยส่งเสริมการบริหารงานของ EROPA การวางแผนและควบคุมงานของคณะมนตรีบริหารให้เป็นไปโดยมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น นอกจากนั้น ยังจะมีผลดีในทางวิชาการในส่วนที่เกี่ยวกับการประชุมสัมมนาทางวิชาการ และการศึกษาวิจัยขององค์การให้ก้าวหน้ารวดเร็วยิ่งขึ้นอีกทางหนึ่งด้วย

เงินช่วยเหลือจาก Ford Foundation นี้ หวังว่าจะได้รับในชั้นต้นนี้อย่างมาก มากพอที่จะให้ EROPA ดำเนินงานตามภารกิจได้อย่างดีใน 3 ปีแรก และหลังจากนั้นจะค่อย ๆ ลดลงในขณะนี้ องค์การได้วางแผนที่จะดำเนินในอนาคตโดยมีมูลฐานจากเงินช่วยเหลือจาก Ford Foundation ขึ้นแล้ว ดังที่จะเห็นได้ในรายงานในข้อต่อไปในส่วนที่เกี่ยวกับแผนงานในอนาคต

7. แผนงานในอนาคต

การวางแผนงานขององค์การในอนาคตยึดถือผลการเจรจากับ Ford Foundation โดยคาดหมายว่า จะได้รับเงินช่วยเหลือจากมูลนิธิแห่งนี้ โดยกำหนดขึ้นเป็นแผนล่วงหน้าสำหรับระยะรอบ 2 ปีต่อไป ดังต่อไปนี้

ก. การประชุมทางวิชาการขององค์การในคราวต่อไปจะได้ประชุมพิจารณาในหัวข้อเรื่อง "Administration for Economic and Social Development" โดยจะแบ่งหัวข้อนี้ออกเป็น 3 หัวข้อย่อย เพื่อประชุมทางวิชาการ รวม 3 ครั้ง คือ (1) Planning for Development (2) Organizing for Development และ (3) Financial Administration for Development.

ข. การประชุมทางวิชาการตามหัวข้อดังกล่าวทั้ง 3 หัวข้อ จะได้จัดให้มีการสัมมนาตามลำดับให้เป็นการสอดคล้องกับการประชุมของคณะมนตรีบริหาร คือ (1) ครั้งที่ 1 ระหว่างเดือนเมษายน–มิถุนายน 2506 (2) ครั้งที่ 2 ระหว่างเดือนตุลาคม–ธันวาคม 2506 และ (3) ครั้งที่ 3 ระหว่างเดือนเมษายน–มิถุนายน 2507

ค. จะได้จัดให้มีการประชุมสมัชชาทั่วไปครั้งที่ 3 รวมทั้งการประชุมทางวิชาการด้วยในระหว่างเดือนตุลาคม–ธันวาคม 2507 โดยจะได้พิจารณาผลการประชุมทางวิชาการทั้ง 3 ครั้งดังกล่าวใน ข. แล้วประมวลผลจัดรวบรวมทำเป็นรายงานโดยละเอียด

ง. ประเทศที่จะใช้เป็นแหล่งสำหรับทำการประชุมทางวิชาการ คือ ฟิลิปปินส์ อิหร่าน และญี่ปุ่น ตามลำดับ

จ. ค่าใช้จ่ายเบ็นค่าพาหนะและค่าเบี้ยเลี้ยงเดินทางของมนตรีบริหารรวมทั้งของผู้เชี่ยวชาญที่องค์การเชิญมาร่วมประชุมให้จ่ายจากงบประมาณขององค์การ

ฉ. ที่ประชุมใหญ่ได้แต่งตั้งให้ Mr. S.T. Divers, United Nations Regional Consultant for Public Administration ให้เป็นผู้ช่วยเหลือในการที่องค์การจะได้ดำเนินการสำรวจเครื่องมือเครื่องใช้สำหรับการวิจัยและการฝึกอบรมจากประเทศต่าง ๆ ของ EROPA ในอันที่จะได้ขอรับความช่วยเหลือจากองค์การสหประชาชาติต่อไป

8. การคลัง

ที่ประชุมใหญ่ได้พิจารณาตกลงใจให้มีงบประมาณสำหรับดำเนินงานขององค์การครั้งละ 2 ปี โดยได้จัดทำงบประมาณขึ้นเป็น 2 ฉบับ ฉบับที่ 1 สำหรับกรณีที่ไม่ได้รับการช่วยเหลือจาก Ford Foundation และฉบับที่ 2 สำหรับกรณีที่ได้รับการช่วยเหลือจาก Ford Foundation ดังต่อไปนี้

ฉบับที่ 1

พ.ศ. 2506–2507 และ พ.ศ. 2507–2508

A.	Administrative Assistance	$ 3,000
B.	Communications	1,000
C.	Travel	2,600
D.	Office Supplies	800
E.	Representation	600
F.	Seminar and Meetings	1,000
G.	Contingencies	850
H.	Honorarium for Secretary-General	1,000
	Salary for Asst. Secretary-General	6,000
	Total for 2 years	$ 16,850

ฉบับที่ 2

Alternative Budget

พ.ศ. 2506 – 2507 และ พ.ศ. 2507 – 2508

A.	Administrative Assistance	$ 12,000
B.	Communications	1,000
C.	Travel	
	1. Secretary-General or Asst. S.G.	1,200
	2. Executive Council Members	27,000
	3. General Assembly or Seminar (Experts)	9,800
D.	Office Supplies, Operation and Maintenance	13,600
E.	Representation	600
F.	Seminars and Meetings	5,900
	(including $ 1,000 to host country/year)	
	1. Travel and perdiem for S.G. and Asst. S.G. to General Assembly 1964	1,740
G.	Contingencies	850
H.	International Personnel	
	1. Secretary-General's Honorarium	6,000
	2. Asst. Secretary-General's Salary	20,400
I.	Publications and Documents EROPA Review	4,750
J.	Grants of $ 500 each per year to :	
	Research Centre (Saigon)	
	Local Government Centre (Tokyo)	
	Training Centre (New Delhi)	3,000
	Total for 2 years	$ 107,740

(หมายเหตุ ในขณะที่เขียนรายงานนี้ Ford Foundation ได้ตกลงให้เงินช่วยเหลือแก่ EROPA เป็นจำนวน $ 250,000 แล้ว – มาลัย หุวะนันทน์)

9. เบ็ดเตล็ด

ก. ที่ประชุมใหญ่มีมติมอบให้ประธานคณะมนตรีบริหารมีหนังสือแจ้งให้ Ford Foundation ทราบว่า ที่ประชุมใหญ่มีความเห็นชอบกับข้อเสนอของผู้แทน Ford Foundation ตาม The Heady Report และขอร้องให้ Ford Foundation ได้อนุมัติเงินช่วยเหลือ EROPA ตามข้อเสนอเป็นจำนวนเงิน $ 250,000 สำหรับการดำเนินกิจการของ EROPA ในรอบ 5 ปีต่อไป

ข. ที่ประชุมใหญ่ขอแสดงความขอบคุณรัฐบาลไทยในฐานะประเทศเจ้าภาพที่รับจัดให้มีการประชุมสมัชชาทั่วไปครั้งที่ 2 ขององค์การจันทกรุงเทพ ฯ

ค. ที่ประชุมใหญ่ขอแสดงความขอบคุณนายกเทศมนตรีนครกรุงเทพที่ได้ให้การต้อนรับอย่างอบอุ่นแก่ผู้แทน ผู้สังเกตการณ์ และแขกต่าง ๆ ตลอดการประชุมตั้งแต่วันที่ 7 – 16 ตุลาคม 2505

ง. ที่ประชุมใหญ่ขอแสดงความขอบคุณศาสตราจารย์ มาลัย หุวะนันทน์ ประธานที่ประชุมสมัชชาทั่วไปครั้งที่ 2 ซึ่งได้ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะประธานด้วยความเรียบร้อยราบรื่นและมีประสิทธิภาพ

จ. ที่ประชุมใหญ่ขอแสดงความขอบคุณ Mr. Yoshida Kobayashi, Vice-Minister of Home Affairs อดีตประธานคณะมนตรีบริหาร ในความสามารถและการนำของท่านตลอดระยะเวลาที่ได้ดำรงตำแหน่ง ตลอดจนความสำเร็จของท่านเกี่ยวกับการที่ได้ส่งเสริมให้รัฐบาลญี่ปุ่นเกิดความเข้าใจอันดีต่อองค์การ

ฉ. ท้ายที่สุด ที่ประชุมใหญ่ได้แสดงความขอบคุณเลขาธิการ ตลอดจนพนักงาน เจ้าหน้าที่ขององค์การที่ได้ปฏิบัติงานอย่างไม่เห็นแก่เหน็ดเหนื่อยจนทำให้การประชุมครั้งนี้สำเร็จเรียบร้อยลงด้วยดี

For Public Purpose Only

ภาคที่ 2

ผลการประชุมทางวิชาการ

ข้อความทั่วไป

การประชุมสัมมนาทางวิชาการของ EROPA ในการประชุมสมัชชาทั่วไปครั้งที่ 2 นี้ พิจารณาศึกษาในหัวข้อเรื่องใหญ่ คือ "Personnel Management and Administration โดยแบ่งหัวข้อพิจารณาออกเป็น 3 หัวข้อย่อย คือ

1. Organization of the Civil Service โดยมีผู้แทนของประเทศฟิลิปปินส์เป็นเจ้าของเรื่อง

2. Training of Government Officials for Economic Development โดยมีผู้แทนของประเทศไทยเป็นเจ้าของเรื่อง และ

3. Academic Preparation of Government Officials โดยมีผู้แทนของสาธารณรัฐจีนเป็นเจ้าของเรื่อง

ก่อนการประชุมสัมมนา ประเทศเจ้าของเรื่องได้ดำเนินการสำรวจและวิจัยตามหัวข้อเรื่องที่ได้รับมอบหมายแล้วนำรวมพิจารณากับการประชุมสัมมนาในคณะที่เกี่ยวข้อง เสร็จแล้วประมวลขึ้นเป็นรายงานขั้นสุดท้ายของที่ประชุมใหญ่ ซึ่งจะได้ประมวลเสนอในลำดับต่อไป

อนึ่ง ในการประชุมทางวิชาการนี้แต่ละหัวข้อ ประเทศไทยในฐานะเจ้าภาพได้เชิญผู้ทรงคุณวุฒิมาเป็นผู้บรรยายในหัวข้อที่เกี่ยวข้องตามลำดับ ดังต่อไปนี้

1. หลวงสุขุมนัยประดิษฐ์ บรรยายในหัวข้อเรื่อง "The Importance of Civil Service on National Development."

2. Mr. Howard P. Mold, Associate Director of the Management Center of St. Thomas College, St. Paul, Minnesota บรรยายในหัวข้อเรื่อง "Manage Effectively or Perish" และ

3. Brigadier Sydney T. Divers, UN Regional Adviser on Public Administration บรรยายเรื่อง "Some Aspects of Academic Preparation for Government Officials."

ผู้ทรงคุณวุฒิทั้ง 3 ท่านนี้ นอกจากได้ทำหน้าที่เป็นผู้บรรยายพิเศษแล้ว ยังได้ให้เกียรติเป็นวิทยากรผู้ทรงคุณวุฒิร่วมประชุมพิจารณาในที่ประชุมทางวิชาการของกลุ่มต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอีกประการหนึ่งด้วย

ในอันดับต่อไปนี้คือผลการประชุมทางวิชาการของคณะต่าง ๆ รวม 3 คณะ ซึ่งจะได้รวบรวมขึ้นไว้โดยลำดับ

ผลการประชุมทางวิชาการ

คณะที่ 1

หัวข้อเรื่อง Organization of the Civil Service

โดยมี ประเทศฟิลิปปินส์เป็นเจ้าของเรื่อง

For Educational Purposes Only

ความนำ

การจัดให้มีข้าราชการพลเรือนที่มีความรู้ความสามารถและสำนึกถึงความรับผิดชอบในหน้าที่เป็นองค์ประกอบที่สำคัญยิ่งในการดำเนินการให้ได้ผลตามเป้าหมายของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ดังนั้น การปรับปรุงวิธีการและหาลู่ทางเพื่อพัฒนาให้ข้าราชการมีความสามารถ มีความมั่นคงแน่นอนและมีความรับผิดชอบ จึงเป็นเป้าประสงค์อันสำคัญของประเทศต่าง ๆ ทุกประเทศที่เป็นสมาชิกของเอโรปา ข้างต้นนี้เป็นข้อความที่เห็นพ้องต้องกันของผู้เข้าร่วมประชุม รวม 18 ท่าน ซึ่งเป็นผู้แทนของประเทศต่าง ๆ 7 ประเทศ ที่ได้ร่วมอภิปรายในกลุ่มที่หนึ่งของสมัชชาเอโรปา สมัยที่ 2

ข้ออภิปราย

โดยเหตุที่เวลาสำหรับการอภิปรายมีอยู่จำกัด และโดยเหตุที่ข้อเท็จจริงต่าง ๆ เกี่ยวกับราชการพลเรือนในประเทศที่เป็นสมาชิกของเอโรปา ได้ปรากฏอยู่ในรายงานต่อสมัชชาของประเทศผู้รายงาน และในคำตอบแบบสอบถามตามระเบียบวาระประชุมเรื่องนี้แล้ว ที่ประชุมกลุ่มที่หนึ่งจึงได้หยิบยกหัวข้อต่อไปนี้ขึ้นเป็นแนวทางและเป็นหลักสำหรับอภิปรายถึงนโยบาย ปฏิบัติการ และวิธีการต่าง ๆ ในระบบราชการพลเรือน คือ

1. ราชการพลเรือนของแต่ละประเทศตั้งอยู่บนรากฐานของระบบคุณธรรม และมีประสิทธิภาพ ความรับผิดชอบ และความมั่นคงแน่นอน หรือไม่ มีระบบจำแนกตำแหน่งหน้าที่และกำหนดอัตราเงินเดือน รวมทั้งประโยชน์ตอบแทนอื่น ๆ ไว้อย่างเหมาะสมหรือไม่

2. ควรใช้ระเบียบข้าราชการพลเรือนภายในขอบข่ายแค่ไหน เพียงใด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า ข้าราชการประเภทใด ตำแหน่งใด ควรจะอยู่ภายใต้บังคับของระเบียบข้าราชการพลเรือน

3. องค์การกลางบริหารงานบุคคล (ซึ่งต่อไปนี้จะใช้คำว่า ก.พ. แทน) ควรจะมีฐานะอย่างไร อยู่ที่ไหนในสายงานการบริหารราชการแผ่นดิน ควรเป็นองค์การอิสระ หรือควรจะสังกัดในทบวงการเมืองของหัวหน้าฝ่ายบริหาร หรือควรจะขึ้นตรงต่อหัวหน้าฝ่ายบริหาร

4. ก.พ. ควรจะมีอำนาจ หน้าที่ หรือดำเนินกิจการอย่างใดบ้าง หน้าที่สำคัญของ

ก.พ. ควรจะเป็นการควบคุม ดูแล หรือให้บริการแก่กระทรวงทบวงกรมที่ปฏิบัติงานสายตรง การรวมอำนาจและกระจายอำนาจในการบริหารงานบุคคล ควรจะกระทำได้แค่ไหน เพียงใด

5. ปัญหาสำคัญ ๆ ในระบบราชการพลเรือนของประเทศที่เป็นสมาชิกของเอโรปา มีอยู่อย่างไรบ้าง

ในการอภิปรายตัวหัวข้อข้างต้นนี้ ที่ประชุมมิได้มุ่งที่จะหาคำตอบหรือทางแก้ปัญหา หรือหาข้อเสนอแนะเป็นการเฉพาะเจาะจงลงไป จุดมุ่งหมายของการอภิปรายอยู่ที่การร่วมกันพิจารณาแลกเปลี่ยนประสบการณ์และทัศนะของผู้แทนแต่ละประเทศ เพื่อความกระจ่างแจ้งในหัวข้อข้างต้น

การอภิปรายของกลุ่ม

ที่ประชุมกลุ่มที่หนึ่ง มีนายแอลแบร์โต อาร์ เดอ โฮย่า รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหมของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ซึ่งเป็นผู้รายงานระเบียบวาระประชุมเรื่องนี้ต่อสมัชชาเอโรปา เป็นประธาน พันเอก จินดา ณ สงขลา รองเลขาธิการ ก.พ. แห่งประเทศไทย ได้รับเลือกเป็นรองประธาน คนที่ 1 ศาสตราจารย์ บุย กวาง คาน แห่งสถาบันระเบียบบริหารแห่งชาติ ของสาธารณรัฐเวียดนาม ได้รับเลือกเป็นรองประธาน คนที่ 2 และนางสาว ลีกาย่า ฮอร์เฮ่ จาก ก.พ. ของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ได้รับเลือกเป็นเลขานุการ

ในการวิเคราะห์เปรียบเทียบนโยบายปฏิบัติการ และแนวโน้มของปัญหาในราชการพลเรือนนั้น ที่ประชุมได้ใช้รายงานของผู้รายงานและคำตอบแบบสอบถามเป็นหลัก โดยมุ่งที่จะหาวิธีการที่จะนำไปใช้เป็นประโยชน์ในระบบราชการพลเรือนของประเทศที่เป็นสมาชิกของเอโรปา และเพื่อที่จะให้ทราบได้แน่นอนชัดถึงปัญหาอย่างเดียวกันที่เกิดขึ้นในระบบราชการพลเรือนของประเทศในภาคพื้นนี้ หรือหาวิธีที่อาจจะช่วยแก้ปัญหาเหล่านั้นได้ แต่เวลาที่มีอยู่จำกัดทำให้ที่ประชุมไม่สามารถพิจารณารายละเอียดตามหัวข้อที่กำหนดไว้ในแบบสอบถามทุกหัวข้อได้ จึงได้เลือกอภิปรายเฉพาะแต่ประเด็นที่เห็นว่าสำคัญเท่านั้น

คำว่า "ข้าราชการพลเรือน" มีความหมายอยู่สองประการ ประการแรกมีความหมายอย่างกว้าง คือ คลุมถึงข้าราชการของรัฐบาลทั้งหมด ดังเช่นความหมายที่ใช้อยู่ใน

สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ หรือหมายถึงข้าราชการฝ่ายพลเรือนซึ่งแยกออกเป็นส่วนสัดต่างหากจากข้าราชการฝ่ายทหาร ประการที่สองมีความหมายอย่างแคบ คือหมายถึงข้าราชการพลเรือนในราชการเฉพาะฝ่ายบริหารเท่านั้น ข้าราชการพลเรือนเหล่านี้ เป็นข้าราชการประจำหรืออยู่ในวงราชการประจำ ดังนั้นจึงไม่รวมถึงข้าราชการการเมืองซึ่งเปลี่ยนตัวผู้ดำรงตำแหน่งเมื่อเปลี่ยนตัวหัวหน้าฝ่ายบริหาร สำหรับการอภิปรายของที่ประชุมกลุ่มนี้จะได้ใช้ความหมายประการที่สอง คือ ความหมายอย่างแคบของคำว่า "ข้าราชการพลเรือน"

ระเบียบข้าราชการพลเรือนนั้น มีรากฐานอยู่บนหลักใหญ่สองประการ คือ หลักการถือชั้นยศของตัวบุคคลเป็นเกณฑ์สำคัญ และหลักการถือตำแหน่งหน้าที่เป็นเกณฑ์สำคัญ ซึ่งทั้งสองหลักต่างก็มีวิธีการเฉพาะอย่างแตกต่างกัน ในการจัดและปฏิบัติการของระบบราชการพลเรือน

1. ระเบียบข้าราชการพลเรือนตามหลักคุณธรรม

ที่ประชุมเห็นพ้องต้องกันว่า การที่จะจูงใจให้ผู้ที่มีคุณสมบัติดีที่สุดเข้ารับราชการ และอุทิศตนปฏิบัติราชการด้วยความสามารถและสัตย์ซื่อนั้น ทางราชการจะต้อง (1) จัดให้มีวิธีการเลือกสรร บรรจุ การเลื่อนชั้น เลื่อนตำแหน่ง และเลื่อนเงินเดือนตามหลักคุณธรรมโดยเคร่งครัด (2) กำหนดประโยชน์ตอบแทนในการปฏิบัติราชการไว้อย่างเหมาะสม (3) จัดให้ผู้รับบรรจุได้รับการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มพูนความรู้ ทักษะและความสามารถจนเพียงพอแก่ความต้องการ ในอันที่จะปฏิบัติราชการในหน้าที่ของแต่ละคนให้สำเร็จผลได้ด้วยดี และ (4) ควบคุมดูแลให้ข้าราชการมีความรับผิดชอบและความซื่อสัตย์ในการปฏิบัติราชการ นอกจากนี้ทางราชการจะต้องให้หลักประกันความมั่นคงในอาชีพแก่ข้าราชการด้วย

ที่ประชุมมิได้ให้คำจำกัดความของ "คุณธรรม" ไว้เป็นการแน่นอนตายตัว แต่ได้ลงความเห็นเป็นเอกฉันท์ว่า ระบบคุณธรรมจะต้องมีการแข่งขันและเปรียบเทียบที่มีมาตรฐานบางประการเป็นหลักพื้นฐานในการเลือกสรรและบรรจุข้าราชการเข้าดำรงตำแหน่งในระดับกลางและระดับต่ำ ประเทศส่วนมากที่เข้าร่วมประชุมในกลุ่มนี้ใช้วิธีการสอบข้อเขียนแบบอัตนัย (เรียงความ) หรือปรนัย (แบบคำตอบสั้น ๆ) ประกอบกับการสอบสัมภาษณ์ด้วยบ้าง ส่วนการบรรจุในตำแหน่งที่ใช้วิชาชีพหรือตำแหน่งในสายงานบริหารระดับสูงขึ้นไปนั้น ส่วนมากใช้วิธี

ประเมินค่าคุณวุฒิของปริญญา ผลของระดับการศึกษาในมหาวิทยาลัย ประสบการณ์ ตลอดจนผลของการสัมภาษณ์ ความประพฤติ และบุคลิกภาพของผู้ที่จะได้รับบรรจุ ในประเทศที่ใช้หลักการจัดชั้นตำแหน่งโดยถือหน้าที่เป็นเกณฑ์สำคัญ หรือที่เรียกว่า position classification นั้น การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการอาจจะกระทำได้ในทาง lateral entry คือบรรจุเข้ามาได้ในทุกระดับชั้นตำแหน่ง อย่างไรก็ดีประเทศเหล่านี้เลือกที่จะใช้การเลื่อน "คนใน" ขึ้นดำรงตำแหน่งในระดับสูง ๆ มากกว่าที่จะบรรจุ "คนนอก" เข้ามาใหม่ การเลือกปฏิบัติเช่นนี้ช่วยเพิ่มพูนความรู้สึกมั่นคงและหลักประกันในอาชีพราชการให้มากขึ้นอีก สำหรับประเทศที่ใช้หลักการจัดชั้นยศของบุคคล หรือที่เรียกว่า personal rank concept นั้น ใช้วิธีบรรจุบุคคลเข้ารับราชการในระดับต่ำ ๆ ในประเทศเหล่านี้ เกียรติภูมิ หรือความมีหน้ามีตาในสังคมของการเข้าดำรงตำแหน่งราชการมีอยู่สูงมาก ทั้งในขณะเริ่มเข้ารับราชการและในอนาคต

หลายประเทศในภาคพื้นนี้ใช้การสอบแบบปรนัย หรือไม่ก็ใช้ทั้งการสอบแบบปรนัยและอัตนัย ทั้งนี้ที่ต้องใช้การสอบแบบปรนัย ก็เพราะจำนวนผู้สมัครสอบเข้ารับราชการเพิ่มมากขึ้นหรือมีความจำเป็นต้องสอบวิชาพิเศษเฉพาะแขนงงานต่าง ๆ หลายแขนง เพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการตามหลักการจัดชั้นตำแหน่ง โดยถือหน้าที่เป็นเกณฑ์สำคัญ หรือเพราะมีความต้องการเจ้าหน้าที่ใช้วิชาชีพในแขนงต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้นเพื่อปฏิบัติการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ดังนั้น การค้นคว้า วิจัย เพื่อนำวิธีการสอบแบบปรนัยมาใช้ จึงเป็นที่สนใจของประเทศต่าง ๆ ที่เป็นสมาชิกของเอโรปา เพราะกล่าวโดยทั่วไป การสอบแบบปรนัยนั้นใช้ได้อย่างกว้างขวาง รวดเร็ว สะดวก และได้ผลตรงตามความมุ่งหมายของการบรรจุมากกว่าการสอบแบบอัตนัย

ที่ประชุมได้อภิปรายถึงข้อดีและข้อเสียของหลัก position classification หรือหลักการจัดชั้นตำแหน่งโดยถือหน้าที่เป็นเกณฑ์สำคัญ หลักการจัดชั้นตำแหน่งนี้มีวิธีการจำแนกคุณภาพและปริมาณงานในหน้าที่ของแต่ละตำแหน่งไว้เป็นรายละเอียด แล้วกำหนดอัตราเงินเดือนสำหรับตำแหน่งนั้นไว้ตามระดับความยากง่าย และปริมาณงานของตำแหน่งนั้น เป็นการเน้นถึงงานในตำแหน่ง วิธีการของ position classification ทำให้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของตำแหน่งทุกตำแหน่งไว้เป็นรายละเอียดเห็นได้ชัด ทำให้การเลื่อนชั้น เลื่อนตำแหน่ง และ

ทางปฏิบัติอื่น ๆ มีหลักเกณฑ์ดังนี้ การกำหนดอัตราเงินเดือนของแต่ละตำแหน่งก็ได้มาตรฐานสม่ำเสมอและเป็นธรรมยิ่งขึ้น เพราะ "งานกำหนดเงิน" แต่มีข้อเสียอยู่ที่ว่าการจัดชั้นตำแหน่งโดยวิธีนี้ทำให้ไม่สะดวกในการแต่งตั้ง โยกย้าย หมุนเวียนข้าราชการ ทำให้ข้าราชการมีทางเลื่อนตำแหน่งเลื่อนเงินเดือนได้ยากขึ้น เพราะอัตราเงินเดือนของแต่ละตำแหน่งกำหนดไว้เป็นการประจำแน่นอนตามหน้าที่และความรับผิดชอบ ทำให้สับเปลี่ยนอัตราเงินเดือนจากตำแหน่งหนึ่งไปอีกตำแหน่งหนึ่งไม่ได้โดยสะดวก และก่อให้เกิดความยุ่งยากในการขอกำหนดชั้นและอัตราเงินเดือนเป็นอันมาก ดังนั้น ถึงแม้ว่า position classification จะมีประโยชน์มาก แต่บางประเทศก็ยังรอที่จะนำหลักการจัดชั้นตำแหน่งนี้มาใช้โดยเคร่งครัด เพราะข้อยุ่งยากดังกล่าวประการหนึ่งและเพราะประเทศเหล่านี้เคยชินกับ personal rank concept หรือการจัดชั้นยศของบุคคลที่ดำรงตำแหน่งมานานแล้ว สำหรับประเทศที่กำลังพัฒนาและใช้การจัดชั้นยศของบุคคลนั้น การปรับปรุงการจัดชั้นแบบเดิมให้ชัดเจนได้ประโยชน์ยิ่งขึ้น อาจจะดีกว่าที่จะนำระบบการจัดชั้นตำแหน่งตามหน้าที่โดยไม่คำนึงถึงชั้นยศมาใช้โดยเคร่งครัด นอกจากที่ได้กล่าวมาแล้ว ปัญหาอื่น ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นเนื่องจากการนำวิธีการจัดชั้นตำแหน่งตามหน้าที่มาใช้ มีดังต่อไปนี้

(1) ทำอย่างไรจึงจะนำระบบการจัดชั้นตำแหน่งตามหน้าที่มาปรับและผสมกับระบบการจัดชั้นยศที่ใช้อยู่เดิมได้

(2) ในระยะที่กำลังเปลี่ยนการใช้ระบบการจัดชั้นยศมาเป็นระบบการจัดชั้นตำแหน่งตามหน้าที่นั้น จะวางพื้นฐานและหลักการอย่างไรจึงจะช่วยให้การเปลี่ยนระบบเป็นไปได้ด้วยดี

(3) ทำอย่างไรจึงจะนำระดับต่าง ๆ ของความรู้ ความสามารถ และความเจนจัดในการงานซึ่งกำหนดไว้ในระบบการจัดชั้นยศมาปรับเข้ากับระบบการจัดชั้นตำแหน่งตามหน้าที่โดยเหมาะสมและเป็นธรรม

จากประสบการณ์ของประเทศต่าง ๆ ที่เป็นสมาชิกของเอโรปา ที่ประชุมเห็นว่าไม่สามารถที่จะกำหนดทางแก้ปัญหาดังกล่าวลงไปอย่างแน่นอนตายตัวได้ แต่มีลู่ทางบางประการที่อาจจะใช้เป็นแนวแก้ปัญหาข้างต้นได้บ้าง เช่น ระบบที่ใช้อยู่ในราชการพลเรือนของประเทศไทย และของสาธารณรัฐเวียตนาม ที่ได้นำเอาระบบการจัดชั้นยศมาผสมกับระบบการจัดชั้นตำแหน่งตามหน้าที่ไว้กว้าง ๆ ซึ่งอาจจะใช้เป็นประโยชน์ในการแก้ปัญหาข้อแรก ปัญหาข้อที่

สองอาจจะแก้ไขได้โดยการให้ความรู้ความเข้าใจ และการให้การศึกษาอบรมในหลักการและวิธีการของระบบใหม่ ดังเช่นที่ได้ดำเนินการอยู่ในสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ นอกจากนี้ยังอาจจะใช้วิธีการอื่น ๆ เช่น การเพิ่มขั้นเงินเดือนในขั้นต่าง ๆ และการให้บำเหน็จรางวัล หรือโบนัสแก่ผู้ที่ปฏิบัติการได้ผลดีเด่นเป็นพิเศษเป็นอาทิ ทั้งนี้ ประสบการณ์และอุปสรรคต่าง ๆ ในการนำระบบการจัดชั้นตำแหน่งตามหน้าที่มาใช้ในสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ อาจจะช่วยชี้ให้เห็นถึงข้อผิดพลาดหรือวิธีการที่ไม่ควรนำมาใช้ ตลอดจนเทคนิคต่าง ๆ ที่ประเทศอื่นอาจจะใช้เป็นประโยชน์ได้ด้วย

อนึ่ง การกำหนดจำนวนขั้นของเงินเดือนให้สัมพันธ์ต่อเนื่องกับระบบการจัดชั้นตำแหน่งตามหน้าที่นั้น ช่วยให้เกิดความเหมาะสมและความสะดวกในการบริหารราชการได้มาก และกำหนดจำนวนขั้นของเงินเดือนในแต่ละชั้นตำแหน่งไว้อย่างจำกัด ก็จะกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของตำแหน่งแต่ละตำแหน่งไว้ให้มีความหมายและขอบเขตอยู่ภายในวงจำกัดและชัดเจนได้ อย่างไรก็ดี การจัดลำดับชั้นและขั้นของเงินเดือนไว้อย่างกว้าง ๆ จะช่วยให้เกิดความสะดวกในการบริหาร และเกิดมูลเหตุจูงใจในการเลื่อนชั้นตำแหน่งได้มาก

ที่ประชุมยังสงสัยว่า การที่จะให้เงินเดือนของข้าราชการอยู่ในระดับที่ใกล้เคียงกับเงินเดือนของพนักงานเจ้าหน้าที่ในองค์การอุตสาหกรรมของเอกชน ดังเช่นที่รับนับถือกันอยู่ในสหรัฐอเมริกาและยุโรปนั้น จะนำมาใช้ในประเทศที่เป็นสมาชิกของเอโรปาได้หรือไม่ เพราะกลุ่มประเทศนี้เป็นสังคมเศรษฐกิจชนิดเกษตรกรรมอยู่เป็นส่วนใหญ่ ประกอบกับตำแหน่งในองค์การวิสาหกิจของเอกชนที่พอที่จะเทียบเคียงกันได้กับตำแหน่งในทางราชการก็ไม่มีอยู่ด้วย ฉะนั้นรัฐบาลจึงต้องมีบทบาทมากขึ้นหรือต้องเป็นผู้นำในการกำหนดอัตราเงินเดือน โดยเฉพาะในกรณีที่อัตราเงินเดือนของทางราชการยังต่ำอยู่ เมื่อเทียบส่วนกับอัตราค่าครองชีพที่สูงขึ้นอยู่เรื่อย ๆ ประเด็นอื่น ๆ ที่จะใช้ประกอบการพิจารณาเรื่องการกำหนดอัตราเงินเดือน มีดังต่อไปนี้

(1) "ประโยชน์เอบแฝง และผลประโยชน์ตอบแทนอื่น ๆ" ในรูปของเงินเพิ่มประโยชน์เกื้อกูลต่าง ๆ บำเหน็จบำนาญ และโบนัสซึ่งรัฐบาลกำหนดให้แก่ข้าราชการ นอกเหนือไปจากอัตราเงินเดือน

(2) กฎแห่งการเสนอสนองในตลาดแรงงานของประเทศกำลังพัฒนา

(3) อิทธิพลของประเพณีนิยม และคุณค่าอื่น ๆ ที่ยึดถือกันในสังคม รวมทั้งเกียรติภูมิอันสูงส่งของตำแหน่งต่าง ๆ ในราชการ

ที่ประชุมเห็นว่าการฝึกอบรมที่มีแบบแผน จะช่วยเพิ่มพูนความรู้ความสามารถของข้าราชการซึ่งจะทำให้ราชการมีประสิทธิผลเพิ่มขึ้น และเห็นว่าการฝึกอบรมข้าราชการประจำเป็นเครื่องมือสำคัญอย่างหนึ่งในด้านการจัดบริหารของกลุ่มประเทศที่เป็นสมาชิกเอโรปา อนึ่ง ประเทศในกลุ่มเอโรปานี้ จำเป็นจะต้องพัฒนาเทคนิคการทดสอบ และการวัดคุณค่าของการปฏิบัติราชการ เพื่อที่จะให้มีสิ่งที่แน่นอนและเชื่อถือได้สำหรับทดสอบปฏิบัติการต่าง ๆ ในระบบคุณธรรม และถึงแม้ที่ประชุมจะเห็นว่าการใช้ระเบียบวิธีการทดในการเลือกสรรบรรจุข้าราชการจะช่วยแบ่งเบาภาระในการฝึกอบรมข้าราชการประจำไปได้บ้างก็ตาม ความจำเป็นของการฝึกอบรมข้าราชการก็ยังไม่เอียงไปในทางที่จะต้องเพิ่มขึ้นมากกว่าลดลง เพราะรัฐบาลของประเทศที่กำลังพัฒนาต้องเพิ่มบริการขึ้นตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ จึงจำเป็นที่จะต้องมีข้าราชการที่มีความเชี่ยวชาญและมีวิชาชีพเฉพาะแขนง ตลอดจนมีความรู้ความเข้าใจในการปรับการปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามแผนการนั้นเพิ่มมากขึ้น

2. ขอบข่ายของระเบียบข้าราชการพลเรือน

ข้าราชการประจำควรจะมีตำแหน่งสูงขึ้นไปในลำดับสายการบริหารงานแค่ไหน เพียงใดระเบียบข้าราชการพลเรือนตามความหมายนี้ย่อมไม่รวมถึงข้าราชการฝ่ายตุลาการ ฝ่ายทหาร และฝ่ายต่างประเทศ นอกจากนี้พนักงานเจ้าหน้าที่ในองค์การรัฐวิสาหกิจ และบรรษัทก็ไม่ควรจะอยู่ในขอบข่ายของระเบียบข้าราชการพลเรือนด้วย ที่นี้ ข้าราชการที่มีสัญญาจ้างก็ไม่ควรจะอยู่ในขอบข่ายนี้เช่นเดียวกัน

ที่ประชุมเห็นว่า ระเบียบข้าราชการพลเรือนควรจะยืดหยุ่นพอที่จะให้หัวหน้าฝ่ายบริหารสามารถแต่งตั้งบุคคลที่จะควบคุมการปฏิบัติตามแนวนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน หรือตามโครงการต่าง ๆ ได้ตามความประสงค์และตามที่นายกรัฐมนตรีเห็นเป็นการเหมาะสม เพื่อแทรกความสำคัญและความเข้มแข็งของปฏิบัติการตามแผนใหม่เข้าไปในการบริหารราชการอย่างไรก็ดี ทางราชการก็จะต้องให้หลักประกันและความมั่นคงอย่างเพียงพอแก่ผู้ซึ่งเลือกราชการเป็นอาชีพประจำตลอดชีวิต รวมทั้งให้โอกาสที่จะก้าวขึ้นไปดำรงตำแหน่งที่มีเกียรติและที่

เด่นเป็นพิเศษได้ตามลำดับสายการเลื่อนชั้น เลื่อนตำแหน่ง ในสายการบริหารราชการแผ่นดินนั้น ย่อมกำหนดไม่ได้ตายตัวว่า ตำแหน่งข้าราชการประจำควรจะอยู่สูงสุดในระดับไหน และตำแหน่งทางการเมืองควรจะเริ่มตั้งแต่ระดับใด ประเด็นขัดแย้งข้อนี้ย่อมขึ้นอยู่กับคุณลักษณะของราชการพลเรือน สถานการณ์ทางการเมืองในแต่ละขณะ ตัวบุคคลผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง และเหตุอื่น ๆ อีกด้วย ในประเทศซึ่งมีประเพณีในราชการฝ่ายพลเรือนที่ยึดหลักคุณธรรมเป็นเกณฑ์สำคัญ และกำลังดำเนินการตามโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขนานใหญ่นั้น ปรากฏอยู่เสมอว่าตัวบุคคลซึ่งมีความรู้ความสามารถที่จะช่วยผู้นำทางการเมืองเป็นการส่วนตัวในการกำหนดนโยบายและวางแผนงานที่ดีได้ มีอยู่แต่ในวงข้าราชการประจำเป็นส่วนมาก ผู้นำจึงจำต้องเลือกข้าราชการประจำเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในกรณีนี้ที่ประชุมมีความเห็นเป็นเอกฉันท์ว่า ถ้าและขณะที่ข้าราชการประจำได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการประจำผู้นั้นจะต้องได้รับหลักประกันว่า ฐานะของการเป็นข้าราชการประจำของเขาจะไม่ถูกกระทบกระเทือนไปด้วย นอกจากนี้ที่ประชุมเห็นว่าตำแหน่งข้าราชการประจำควรจะอยู่ในระดับที่สูงที่สุดในลำดับสายการบริหารราชการแผ่นดินเท่าที่จะสูงได้

3. ฐานะและสังกัดของข้าราชการพลเรือน

การจัดให้มี ก.พ. ซึ่งมีอำนาจหน้าที่กว้างขวางเพียงพอ มีเจ้าหน้าที่รองลงไปที่มีความรู้ความสามารถและมีจำนวนมากพอสมควร รวมทั้งมีงบประมาณค่าใช้จ่ายที่เหมาะสม ย่อมเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งของการมีระบบข้าราชการพลเรือนที่เข้มแข็ง ส่วนปัญหาที่ว่า ก.พ. ควรจะประกอบด้วยตัวบุคคลรวมกันเป็นคณะกรรมการ หรือเป็น ก.พ. แบบมีหัวหน้าคนเดียวซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานอยู่ด้วย เรียกกันว่า single-headed organization หรืออย่างไรนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับหน้าที่ บทบาท และความสำคัญของ ก.พ. แต่ละแห่งไป และสำหรับปัญหาที่ว่า ก.พ. ควรจะสังกัดอยู่ที่ใดในสายการบริหารราชการแผ่นดิน ก็เป็นประเด็นขัดแย้งอีกประเด็นหนึ่งเช่นเดียวกัน

เมื่อดูจากประสบการณ์ในประเทศต่าง ๆ ในกลุ่มเอโรปาแล้ว ดูเหมือนว่า ก.พ. แบบคณะกรรมการอาจจะดีกว่าในกรณีที่ ก.พ. มีหน้าที่และบทบาทสำคัญในการให้คำปรึกษาหารือหรือในการตรวจสอบอุทธรณ์ของข้าราชการพลเรือน

ในสาธารณรัฐจีน อำนาจอธิปไตยแบ่งออกเป็น 5 อำนาจ และหนึ่งใน 5 อำนาจนี้คือ อำนาจในการบริหารงานบุคคลในวงราชการ เรียกว่า Examination Yuan ซึ่งดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่โดยอิสระเป็นเอกเทศได้เช่นเดียวกับการดำเนินการของอำนาจอธิปไตยอื่น ๆ อีก 4 อำนาจ แต่ ก.พ. ของประเทศอื่น ๆ ในกลุ่มเอโรปาส่วนมากสังกัดอยู่ในสำนักงานของหัวหน้าฝ่ายบริหาร ก.พ. ของประเทศอินเดียซึ่งเรียกว่า Public Service Commission มีฐานะเป็นองค์การกึ่งอิสระ ประเทศอิหร่านและอาฟกานิสถานไม่มี ก.พ. ที่ประชุมเห็นว่าในทางทฤษฎีนั้น ถ้าหัวหน้าฝ่ายบริหารจำต้องเป็นหัวหน้ารับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดขึ้นตามวิถีทางทางการเมือง หัวหน้าฝ่ายบริหารก็ควรจะมีอำนาจโดยตรงในทางปกครองบังคับบัญชาข้าราชการ และควบคุมดูแลให้การบริหารราชการเป็นไปตามนโยบายที่กำหนด อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาถึงสถานการณ์ทางการเมืองในปัจจุบันที่เป็นอยู่ในประเทศต่าง ๆ ของกลุ่มเอโรปาแล้ว ที่ประชุมเห็นว่า ก.พ. ควรจะมีอิสระจากการสอดแทรกของฝ่ายการเมืองด้วย

แต่สิ่งที่สำคัญกว่าฐานะและสังกัดของ ก.พ. ในสายการบริหารราชการแผ่นดิน คือ เกียรติภูมิและอิทธิพลตลอดจนคุณลักษณะ และภาวะการนำของ ก.พ. ตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย กล่าวคือ ถ้า ก.พ. มีเกียรติภูมิสูง และมีอิทธิพลเป็นที่ยอมรับนับถือกันทั่วไป หรือมีผู้นำในด้านการบริหารงานบุคคลที่เข้มแข็งเหมาะสม มติของ ก.พ. ย่อมได้รับการยอมรับนับถือและปฏิบัติตามไม่ว่าองค์การนี้จะมีฐานะอย่างไร หรือสังกัดอยู่ที่ใด ตัวอย่างเช่น ก.พ. ของอินเดียซึ่งมีหน้าที่สำคัญในการให้คำปรึกษาหารือแก่รัฐบาลนั้น นับได้ว่าเป็นองค์การที่มีเกียรติภูมิสูง เพราะข้อเสนอแนะขององค์การนี้จะได้รับการปฏิบัติตามโดยกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ เกือบทุกข้ออยู่โดยตลอด

ท่าที ความคิดเห็น ตลอดจนความเชื่อมั่นของหัวหน้าฝ่ายบริหารที่มีต่อระบบราชการพลเรือนย่อมมีส่วนสำคัญเป็นอันมากด้วย หัวหน้าฝ่ายบริหารกำหนดนโยบายการบริหารงานบุคคล โดยเสนอผ่านฝ่ายนิติบัญญัติ หรือออกเป็นกฎข้อบังคับของฝ่ายบริหาร หรือโดยวิธีการทางด้านงบประมาณและโดยอำนาจในการแต่งตั้งข้าราชการ ด้วยเหตุนี้ท่าทีของหัวหน้าฝ่ายบริหารที่มีต่อระบบคุณธรรมในวงราชการ จึงเป็นสิ่งสำคัญยิ่งที่จะชี้ให้เห็นว่าหลักการในระบบคุณธรรมจะได้รับการปฏิบัติตามหรือไม่ แค่ไหน เพียงใด

4. บทบาทและหน้าที่ของ ก.พ.

ก.พ. ของประเทศที่เป็นสมาชิกของเอโรปา ทำหน้าที่ในการเลือกสรรและบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเช่นเดียวกันทุกแห่ง สิ่งที่แตกต่างกันได้แก่การรวมอำนาจหรือการกระจายอำนาจในการจัดสอบเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการ สำหรับในกรณีที่รวมอำนาจในการจัดสอบไว้มาก ก.พ. จะเป็นผู้เตรียมการดำเนินการสอบ และตรวจให้คะแนนคำตอบเอง สำหรับกรณีที่มีการกระจายอำนาจ กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ เป็นผู้เตรียมการและดำเนินการสอบไปภายใต้กฎข้อบังคับและระดับมาตรฐานการสอบที่ ก.พ. กำหนดไว้ ซึ่ง ก.พ. จะดำเนินการตรวจสอบปฏิบัติการในเรื่องนี้ภายหลังอีกครั้งหนึ่ง อำนาจในการแต่งตั้ง การเลื่อน และการพิจารณาวินัยข้าราชการพลเรือนโดยทั่วไป อยู่ในกระทรวงทบวงกรมที่ปฏิบัติงานสายตรง ก.พ. จะทำหน้าที่ช่วยเหลือให้คำแนะนำและตรวจสอบการต่าง ๆ เหล่านี้ในภายหลัง ข้อยกเว้นในเรื่องนี้ได้แก่ ก.พ. ของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินัยของข้าราชการที่ใช้ระบบการแข่งขันโดยตรง

ก.พ. ของประเทศในกลุ่มภาคพื้นเอโรปานี้ทำหน้าที่หนักไปในทางการควบคุมดูแลให้ปฏิบัติการเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมากกว่าในเชิงการเป็นผู้นำและให้บริการในงานบุคคล แต่ ก.พ. ของบางประเทศก็ได้เปลี่ยนท่าทีจากการตรวจสอบและควบคุมดูแลมิให้ความผิดเกิดขึ้น ไปในเชิงส่งเสริมให้การบริหารงานบุคคลมีประสิทธิผลสูงสุด ด้วยวิธีการในการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ สร้างสรรค์ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการ ให้บริการแก่ข้าราชการ ปรับปรุงการประเมินผลงาน ส่งเสริมให้ข้าราชการเสนอข้อแนะนำในการปฏิบัติราชการ ตลอดจนการจัดให้มีระบบการให้บำเหน็จรางวัล เพื่อจูงใจข้าราชการให้ปฏิบัติงานได้ผลขึ้นและอื่น ๆ ในหลายประเทศ สถาบันรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ หรือองค์การอื่น ๆ ที่อยู่นอก ก.พ. เป็นผู้ดำเนินการฝึกอบรมข้าราชการประจำ

ที่ประชุมมีความเห็นเป็นเอกฉันท์ว่า ในกรณีที่ ก.พ. ทำหน้าที่ไปในเชิงการควบคุมดูแลเป็นส่วนใหญ่ ก.พ. จะปฏิบัติการได้ดีขึ้นถ้าเป็นสถาบันที่มีอิสระและเป็นเอกเทศ แต่เมื่อ ก.พ.

มีอำนาจหน้าที่กว้างขวางขึ้น ก็ควรจะเป็นองค์การอยู่ในฝ่ายที่ให้คำปรึกษาหารือต่อหัวหน้าฝ่ายบริหาร เพื่อที่จะให้ได้มีความเกี่ยวพันใกล้ชิดกับสายงานสำคัญในการบริหารราชการ อย่างไรก็ดี ฐานะที่ดีที่สุดของ ก.พ. ควรจะเป็นองค์การที่สังกัดอยู่ในสำนักงานของหัวหน้าฝ่ายบริหาร แต่มีอิสระในการปฏิบัติงานอยู่มากพอสมควร

ปัญหาเรื่องการกระจายอำนาจและการมอบหมายอำนาจของ ก.พ. มีอยู่ในทุกประเทศ ในการกระจายอำนาจนี้ ก.พ. จะต้องออกกฎ กำหนดมาตรฐานและหลักการ ตลอดจนวิธีปฏิบัติในการบริหารงานบุคคลไว้เป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อให้ปฏิบัติการงานบุคคลในกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ได้มาตรฐานกัน ในกรณีเช่นนี้ย่อมมีความต้องการเร่งด่วนในการฝึกอบรมวิชาชีพทางการบริหารงานบุคคลให้แก่เจ้าหน้าที่ในกระทรวงทบวงกรม เพื่อที่จะให้มีความสามารถรับผิดชอบรวมทั้งปฏิบัติการได้ผลในเรื่องที่มอบหมายและกระจายอำนาจไปได้โดยเด็ดขาดและฉับพลัน ยิ่งกว่านั้น ก.พ. จะต้องมีเจ้าหน้าที่เป็นจำนวนมากพอสมควร และมีหน่วยงานตรวจสอบประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับการฝึกหัดอบรมมาอย่างดีแล้ว เพื่อให้เป็นหลักประกันว่าการกระจายและมอบหมายอำนาจเป็นไปด้วยดีมีประสิทธิภาพ

5. ปัญหาสำคัญ

ผู้แทนของทุกประเทศที่เข้าร่วมประชุมกลุ่มที่หนึ่งได้ให้ความเห็นชอบในการใช้หลักการของระบบคุณธรรมในราชการ แต่การปฏิบัติตามระบบนี้ได้เกิดปัญหาขึ้นมากมายหลายประการ เช่น ปัญหาเรื่องคนว่างงาน ปัญหาเรื่องการนำเอาความสัมพันธ์เชิงครอบครัวมาใช้ในวงราชการ และปัญหาเรื่องความล่าช้าอันเกิดจากระเบียบและวิธีการที่ ก.พ. วางไว้ ปัญหาเหล่านี้บางครั้งทำให้การบริหารงานบุคคลตามระบบคุณธรรมยุ่งยากสับสนขึ้น

รัฐบาลของหลายประเทศในภาคพื้นเอโรปานี้เป็นนายจ้างที่ใหญ่ที่สุด ในบางประเทศนอกจากอาชีพในทางเกษตรกรรมแล้ว โอกาสที่พลเมืองจะประกอบอาชีพอื่น ๆ เกือบจะไม่มีเอาเสียเลย ในการบริหารงานบุคคลในวงราชการนั้น ความสัมพันธ์ทางสายโลหิต ความผูกพันต่อท้องถิ่น และความสัมพันธ์ฉันท์เพื่อนฝูงมีอิทธิพลมากอยู่ การรวมอำนาจไว้ส่วนกลางมาก

เกินไป การขาดมาตรฐาน หรือแนวปฏิบัติที่เขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษรทำให้ปฏิบัติการของ ก.พ. ต้องล่าช้า สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ก่อให้เกิดความกดดันให้มีกรณียกเว้น หรือกรณีที่นอกเหนือไปจากกฎเกณฑ์ในกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่ ก.พ. วางไว้เป็นการทั่วไปเป็นอันมาก

ปัญหาอื่น ๆ มี

(1) การไม่มีข้าราชการซึ่งได้รับการฝึกอบรมมาอย่างเหมาะสมแล้ว ก่อให้เกิดความจำเป็นมากขึ้นที่จะต้องฝึกอบรมข้าราชการประจำการ

(2) เงินเดือนของข้าราชการต่ำ และการจัดชั้นตำแหน่ง และกำหนดผลประโยชน์ตอบแทนให้แก่ข้าราชการไม่เหมาะสม

(3) ระบบการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของข้าราชการที่ใช้อยู่ไม่เหมาะสม เนื่องจากไม่มีการจำแนกหน้าที่และความรับผิดชอบของตำแหน่ง

(4) อำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลรวมอยู่ในองค์การกลางมากเกินไป

(5) ก.พ. มุ่งหนักไปในทางควบคุมดูแลมากเกินไป

(6) ระเบียบวิธีปฏิบัติในการบริหารงานบุคคลซับซ้อนและเข้าใจยาก และไม่มีมาตรฐาน

(7) การลดจำนวนข้าราชการที่มีสัญญาจ้าง และลูกจ้างชั่วคราว ซึ่งใช้ระเบียบที่อยู่นอกระเบียบทั่วไปของข้าราชการพลเรือน

(8) หาทางจูงใจให้เจ้าหน้าที่ผู้มีความรู้ความสามารถออกไปปฏิบัติการนอกแหล่งชุมชน เพราะข้าราชการพอใจที่จะเลือกทำงานในแหล่งชุมชนมากกว่า

(9) เปิดโอกาสให้มีการเลื่อนชั้นเลื่อนตำแหน่งได้รวดเร็วขึ้นเพื่อช่วยให้การปฏิบัติงานได้ผลดีเด่

(10) การจัดให้การเลื่อน โยกย้าย และวินัยของข้าราชการพลเรือนเป็นไปโดยเป็นธรรมยิ่งขึ้น และตรงตามเจตนารมณ์ของระบบคุณธรรมยิ่งขึ้น เพื่อลดความสัมพันธ์ทางส่วนตัว และความสัมพันธ์ทางครอบครัวลง

(11) การจัดให้มาตรฐานภาวะการนำของฝ่ายบริหารสูงขึ้น โดยการฝึกอบรมและพัฒนาข้าราชการทุก ๆ ระดับ

(12) ฝ่ายจัดการบริหารดำเนินงานไม่ถูกต้องตามหลักการซึ่งควรเน้นหนักไปในทางการปรับปรุงการบริหารงานบุคคลมากกว่าการจัดให้มีระเบียบวิธีการควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการอย่างฟุ่มเฟือย

(13) จัดตั้งสมาคมอาชีพ และสมาคมข้าราชการพลเรือนเพื่อส่งเสริมสวัสดิภาพและความสนใจในการรับราชการ

(14) จะควรดำเนินการประการใดกับข้าราชการที่ปฏิบัติงานด้วยความเฉื่อยชาและพอใจที่จะทำงานเพียงแต่ให้เสร็จไปวันหนึ่ง ๆ เท่านั้น

ในระยะหลัง ๆ นี้ ประเทศที่เป็นสมาชิกของเอโรปา ได้พยายามที่จะส่งเสริมระบบข้าราชการพลเรือนให้เข้มแข็งและมีประสิทธิผลมากขึ้น แต่ที่ประชุมเห็นว่า ยังมีสิ่งที่จะต้องปรับปรุงกันอีกมากมายหลายประการ ที่ประชุมเชื่อว่าเอโรปาสามารถที่จะช่วยเหลือและส่งเสริมในการปรับปรุงระบบราชการพลเรือนในกลุ่มประเทศภาคพื้นนี้ได้เป็นอย่างมาก

ผลการประชุมทางวิชาการ

คณะที่ 2

หัวข้อเรื่อง Training of Government Officials for Economic Development

โดยมี ประเทศไทยเป็นเจ้าของเรื่อง

สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
For Educational Purpose Only

ความนำ

เนื่องจากประเทศไทยได้รับแต่งตั้งจากที่ประชุมใหญ่ขององค์การรัฐประศาสนศาสตร์แห่งภาคตะวันออก ในการประชุมครั้งที่ 1 ของคณะมนตรีบริหารและการประชุมสัมมนาประจำภาคขององค์การ ณ กรุงโตเกียว เมื่อเดือนตุลาคม 2504 ให้เป็น Country Rapporteur เรื่อง "การฝึกอบรมข้าราชการเพื่อการพัฒนาการเศรษฐกิจ" ดังนั้น ในการประชุม ณ กรุงเทพ ฯ ครั้งนี้ประเทศไทยจึงได้เสนอรายงานดังกล่าวต่อที่ประชุมใหญ่ในวันที่ 9 ตุลาคม 2505 ซึ่งนายปถม ชาญสรรค์ ได้รับแต่งตั้งให้เป็น Country Rapporteur เพื่อเรียบเรียงรายงานและเป็นผู้แถลงในครั้งนี้

รายงานของประเทศไทยครั้งนี้ได้อาศัยข้อเท็จจริงจากคำตอบของคำถามชุด (Questionnaire) ซึ่งประเทศไทยได้ร่างขึ้น และเวียนไปตามประเทศต่าง ๆ ในภาคนี้และได้รับคำตอบจาก 5 ประเทศ คือ สาธารณรัฐจีน ญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี ฟิลิปปินส์ สาธารณรัฐเวียตนาม รวมทั้งของไทยด้วย

โดยที่คำถามชุดนี้ได้แบ่งออกเป็น 5 ตอน คือ :-

1. การฝึกอบรมและโครงการพัฒนาการเศรษฐกิจ
2. นโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับการฝึกอบรม
3. การฝึกอบรมใน Central Government*
4. การฝึกอบรมใน Provincial Government*
5. การฝึกอบรมใน Local Government*

ดังนั้น รายงานนี้ซึ่งอาศัยข้อเท็จจริงจากคำตอบดังกล่าว จึงแบ่งออกเป็น 5 ตอน เช่นเดียวกัน

(* หมายเหตุ เพื่อประโยชน์แห่งความเข้าใจเป็นอย่างเดียวกันของประเทศต่าง ๆ ในภาคนี้ ที่จะตอบคำถามชุดดังกล่าว ได้กำหนดคำนิยามของคำว่ารัฐบาลทั้ง 3 แบบไว้ดังนี้

1. ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของ Central Government คือ ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล ซึ่ง

ก. ในระบบ Federal คือ ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลาง

ข. ในระบบ Unitary คือ ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลาง ที่ปฏิบัติงานอยู่ในส่วนกลาง (เช่น กระทรวง กรม ฯลฯ)

2. ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของ Provincial Government คือ ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล ซึ่ง

ก. ในระบบ Federal คือ ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ (มลรัฐ) และหน่วยจำแนกของรัฐ (มลรัฐ) (เช่น Country ฯลฯ)

ข. ในระบบ Unitary คือ ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลางที่ปฏิบัติงานอยู่ในส่วนภูมิภาค (เช่น จังหวัด อำเภอ)

3. ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของ Local Government คือ ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยปกครองตนเองในท้องถิ่น (เช่น เทศบาล นคร เมือง) เจ้าหน้าที่ของหมู่บ้าน (เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน) ก็นับรวมอยู่ในหัวข้อนี้

1. การฝึกอบรมและโครงการพัฒนาการเศรษฐกิจ

ญี่ปุ่น รัฐบาลญี่ปุ่นมิได้จัดโครงการฝึกอบรมในเรื่องการบริหารงานไว้ในโครงการพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ

สาธารณรัฐเกาหลี สำหรับรัฐบาลสาธารณรัฐเกาหลีนั้น ได้จัดโครงการฝึกอบรมในเรื่องการบริหารงานไว้ในโครงการพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติของตนและปรากฏว่าเนื่องจากผลของการฝึกอบรม การบริหารงานโดยทั่วไปมีประสิทธิภาพสูงขึ้น เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2506 เป็นต้นไป จะมีโครงการฝึกอบรมในเรื่องการบริหารงานต่อเนื่องกันไปเป็นเวลา 3 ปี

ฟิลิปปินส์ การฝึกอบรมในเรื่องการบริหารงานได้จัดรวมไว้ในโครงการ 5 ปี ทางพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมของรัฐบาล การฝึกอบรมนี้มีความมุ่งหมายเพื่อให้รัฐบาลสนองความต้องการของประชาชนได้ดีขึ้น

ประเทศฟิลิปปินส์รายงานว่ามีข้าราชการได้รับการฝึกอบรมไปเป็นจำนวนมาก ซึ่งทำ

ให้ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน และผลผลิตสูงขึ้น นอกจากนี้ยังทำให้มีการประสานงานในกิจกรรมต่าง ๆ ในการพัฒนาการดีขึ้นด้วย

ตามโครงการ อ ปี ในด้านการฝึกอบรมทางการบริหารงานจะรวมกิจกรรมต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ไว้ด้วย คือ

1. สนับสนุนให้สำนักงาน ก.พ.* และกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ จัดการฝึกอบรมข้าราชการมากขึ้น เพื่อที่จะยกมาตรฐานการบริหารงานให้สูงขึ้น

2. จัดตั้งวิทยาลัยนักบริหาร (Executive Academy) ขึ้นในมหาวิทยาลัยฟิลิปปินส์ เพื่อจัดดำเนินการพัฒนานักบริหาร

3. จัดให้มีการวิจัย และการฝึกอบรมสำหรับ Local Government ขึ้น

สาธารณรัฐจีน ถึงแม้ว่าสาธารณรัฐจีนมิได้จัดโครงการฝึกอบรมในเรื่องการบริหารงานไว้ในโครงการพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติก็ตาม แต่วิทยาลัย National War College ก็ได้จัดดำเนินการฝึกอบรมในเรื่องนี้ไว้ วิทยาลัยดังกล่าวนี้ขึ้นตรงต่อสำนักบริหารของประธานาธิบดี มีนักศึกษาประมาณ 60 คน มีหลักสูตรการเรียน 9 เดือน (38 สัปดาห์) เมื่อเรียนจบหลักสูตรแล้ว จะมีการนำออกไปดูงานในต่างประเทศด้วย ขณะนี้รัฐบาลสาธารณรัฐจีนกำลังจะจัดตั้งศูนย์การฝึกอบรมการบริหารงานในมหาวิทยาลัย National Cheng-Chih ร่วมกับมหาวิทยาลัย Michigan แห่งสหรัฐอเมริกาขึ้น นอกจากนี้ศูนย์การฝึกอบรมในส่วนภูมิภาค (Taiwan Provincial Training Center) ได้ทำการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ของหน่วยท้องถิ่นที่ปกครองตนเองด้วย

ประเทศไทย รัฐบาลไทยได้จัดโครงการฝึกอบรมในการบริหารงานไว้ในโครงการพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ทำให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพสูงขึ้น นอกจากนี้ก็ทำให้มีทัศนคติต่อผู้บังคับบัญชาผู้ร่วมงานและผู้ใต้บังคับบัญชาดีขึ้นด้วย

---

* **หมายเหตุ** ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนของฟิลิปปินส์ ค.ศ. 1959 จะกำหนดให้สำนักงาน ก.พ. เป็นผู้นำในการฝึกอบรมข้าราชการก็ตาม แต่พระราชบัญญัติฉบับนี้ก็กำหนดให้ทุกกระทรวงจัดตั้งหน่วยราชการสำหรับทำการฝึกอบรมขึ้น สำหรับการพัฒนานักบริหารนั้น คณะรัฐประศาสนศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยฟิลิปปินส์เป็นผู้จัดดำเนินการ

โครงการต่อไปได้รวมถึงการที่จะกระจายการฝึกอบรมโดยส่งเสริมให้กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ จัดให้มีสำนักหรือหน่วยฝึกอบรม เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการฝึกอบรม ผู้บรรยายหรือครูผู้ฝึกอบรม ตลอดจนอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่ใช้ในการฝึกอบรมของตนเองขึ้น

เวียดนาม การฝึกอบรมข้าราชการในประเทศนี้ได้กระทำกันอยู่ในหน่วยราชการต่าง ๆ ผลของการฝึกอบรมปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลสามารถแก้ปัญหาในทางเศรษฐกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ร่วมมือกับผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศและจัดดำเนินการตามโครงการช่วยเหลือของต่างประเทศได้ดีขึ้น

ขณะนี้ผู้อำนวยการสำนักงาน ก.พ. ได้เสนอโครงการฝึกอบรมในการบริหารงานไว้ในโครงการ 5 ปีของชาติแล้ว สำหรับโครงการฝึกอบรมระยะยาวของเจ้าหน้าที่ในฝ่ายภูมิภาคและฝ่ายท้องถิ่นนั้น กระทรวงมหาดไทยร่วมกับสถาบันรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติจะเป็นผู้จัดดำเนินการ

2. นโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับการฝึกอบรม

ญี่ปุ่น รัฐบาลญี่ปุ่นได้แสดงนโยบายเกี่ยวกับการฝึกอบรมไว้ในพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน 5 ฉบับ พระราชบัญญัติการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ไปรษณีย์และระเบียบข้อบังคับของสำนักงานเจ้าหน้าที่ (Personnel Authority)

กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ (รวมทั้งสำนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวแล้วด้วย) เป็นผู้รับผิดชอบในการจัดดำเนินการฝึกอบรมของตนเอง อย่างไรก็ดีสำนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้วางโครงการฝึกอบรมทั่วไป และร่วมมือประสานงานกับกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ในการฝึกอบรมของหน่วยราชการนั้น ๆ ตลอดจนดูแลการฝึกอบรมของหน่วยราชการต่าง ๆ นั้นด้วย

สาธารณรัฐเกาหลี รัฐบาลสาธารณรัฐเกาหลีถือเอาการฝึกอบรมเป็นนโยบายสำคัญประการหนึ่งในการพัฒนาบ้านเมืองดังปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติการฝึกอบรมข้าราชการและพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันการฝึกอบรมนั้น กระทรวง Cabinet Administration (ซึ่งขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี) เป็นผู้รับผิดชอบในนโยบายการฝึกอบรมของรัฐบาล

ฟิลิปปินส์ รัฐบาลฟิลิปปินส์ได้แถลงนโยบายเกี่ยวกับการฝึกอบรมว่าจะถือการฝึกอบรมเป็นนโยบายสำคัญประการหนึ่งของรัฐบาล

องค์การรัฐบาลสำหรับทำหน้าที่เป็นหน่วยฝึกอบรมกลางของข้าราชการกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ในประเทศนั้นไม่มี กระทรวงทบวงกรมทั้งหลายต่างแยกกันกระทำการฝึกอบรมข้าราชการของตนเอง โดยมีสำนักงาน ก.พ. ได้รับมอบให้เป็นผู้วางระเบียบและแนวทางการฝึกอบรม

สาธารณรัฐจีน การฝึกอบรมข้าราชการในการบริหารงานในประเทศนี้มีกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคัดเลือกและบรรจุข้าราชการ และในมติคณะรัฐมนตรีที่ออกเป็นครั้งคราวตามความจำเป็นของการพัฒนาบ้านเมืองหรือความจำเป็นอันรีบด่วนในด้านสังคม

ประเทศไทย รัฐบาลไทยได้ถือการฝึกอบรมข้าราชการเป็นนโยบายสำคัญประการหนึ่งของรัฐบาล และได้จัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาสำหรับการฝึกอบรมข้าราชการขึ้นหลายคณะ รวมทั้งได้ออกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งคณะรัฐประศาสนศาสตร์ขึ้นด้วย ในประเทศไทยองค์การสำหรับทำหน้าที่เป็นหน่วยฝึกอบรมกลางของข้าราชการกระทรวงทบวงกรมต่างๆ ไม่มี อย่างไรก็ดี ในขณะนี้คณะรัฐประศาสนศาสตร์ได้ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและแนะนำ และให้ความช่วยเหลือแก่กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ในการฝึกอบรมข้าราชการอยู่

สาธารณรัฐเวียตนาม นโยบายการฝึกอบรมข้าราชการของรัฐบาลสาธารณรัฐเวียตนาม มีปรากฏอยู่ในที่ต่างๆ รวมทั้งคำสั่งของประธานาธิบดีที่ให้จัดดำเนินการฝึกอบรมข้าราชการทุกคนด้วย นอกจากนี้ก็ปรากฏอยู่ในคำแถลงนโยบายของกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับการฝึกอบรมข้าราชการและเจ้าหน้าที่ในฝ่ายภูมิภาคและฝ่ายท้องถิ่น และคำแถลงของกระทรวงนี้เมื่อวันที่ 15 มกราคม 2505 ด้วย

คณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยข้าราชการผู้ใหญ่จากกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ และผู้อำนวยการสำนักงาน ก.พ. โดยมีรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นประธานเป็นผู้รับผิดชอบในการฝึกอบรมข้าราชการโดยทั่วไป ส่วนการฝึกอบรมข้าราชการและเจ้าหน้าที่ในฝ่ายภูมิภาคและฝ่ายท้องถิ่นนั้น อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทยโดยเฉพาะ

3. การฝึกอบรมใน Central Government

ญี่ปุ่น ในประเทศนี้การบังคับให้ข้าราชการเข้ารับการฝึกอบรมนั้น ใช้เฉพาะกระทรวงทบวง

กรมบางแห่งเท่านั้น อาทิเช่น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และกระทรวงกรรมกร กำหนดให้ข้าราชการทุกคนเข้ารับการฝึกอบรม ส่วนกระทรวงและสำนักงานอื่น ๆ อีกรวม 7 แห่ง (อาทิเช่น กระทรวงการคลัง กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงประชาสงเคราะห์ เป็นต้น) ได้กำหนดการฝึกอบรมไว้เฉพาะข้าราชการที่เข้าใหม่เท่านั้น

สำนักงานเจ้าหน้าที่เป็นหน่วยราชการซึ่งรับผิดชอบในการฝึกอบรมข้าราชการใน Central Government

ในขณะนี้มีหน่วยราชการของรัฐบาล Central Government อยู่รวม 14 แห่งที่มีหน้าที่ในการฝึกอบรมโดยเฉพาะ และมีอยู่อีก 13 แห่งที่รวมการฝึกอบรมไว้เป็นส่วนหนึ่งแห่งงานในหน้าที่ของตน

สาธารณรัฐเกาหลี ในประเทศนี้ประมาณร้อยละ 90 ของข้าราชการพลเรือนทั้งหมดอยู่ในเกณฑ์บังคับที่จะต้องเข้ารับการฝึกอบรม Central Official Training Institute (เรียกชื่อย่อว่า COTI) เป็นหน่วยฝึกอบรมกลางในเรื่องการบริหารงานให้แก่ข้าราชการของรัฐบาล Central Government อนึ่ง มีหน่วยราชการ 18 แห่งที่อยู่ในเกณฑ์บังคับที่จะต้องมีสำนักหรือหน่วยฝึกอบรมของตนเองด้วย

ฟิลิปปินส์ ในประเทศฟิลิปปินส์ ไม่มีการบังคับให้ข้าราชการไม่ว่าจะอยู่เก่าหรือเข้าใหม่ ต้องเข้ารับการอบรม อย่างไรก็ดี หน่วยราชการที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำและการช่วยเหลือเกี่ยวกับการฝึกอบรมให้แก่กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ นั้น นอกจากสำนักงาน ก.พ. และคณะรัฐประศาสนศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยฟิลิปปินส์แล้ว ยังมีสำนักงบประมาณอีกแห่งหนึ่ง

ในขณะนี้หน่วยราชการของรัฐบาลที่มีหน้าที่ในการฝึกอบรมโดยเฉพาะนั้นมีอยู่ 89 แห่ง รายงานของประเทศฟิลิปปินส์กล่าวสืบไปว่า ในหน่วยราชการประมาณ 160 แห่งนั้น เกือบครึ่งหนึ่งของจำนวนนี้ไม่มีเจ้าหน้าที่ฝ่ายการฝึกอบรมของตนเอง และแม้จะเสนอของบประมาณเพื่อการนี้ไปก็ถูกตัดหมด ยิ่งกว่านั้น ผู้บังคับบัญชาบางคนก็ไม่สนใจในเรื่องการฝึกอบรม

สาธารณรัฐจีน ในประเทศนี้ไม่มีการบังคับให้ข้าราชการต้องเข้ารับการฝึกอบรมหรือบังคับให้กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ จัดให้มีสำนักหรือหน่วยฝึกอบรมขึ้น อย่างไรก็ดี มีอยู่สองกระทรวง

คือ กระทรวงคมนาคม และกระทรวงยุติธรรม ที่มีสำนักฝึกอบรมของตนเองโดยเฉพาะ อนึ่ง ตามที่ได้กล่าวในตอนก่อนแล้วว่า นอกจากวิทยาลัย National War College ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการฝึกอบรมข้าราชการชั้นผู้ใหญ่แล้ว มหาวิทยาลัย National Cheng-Chih ก็จะได้จัดตั้งศูนย์การฝึกอบรมขึ้นในอนาคตอันใกล้นี้ ซึ่งศูนย์นี้จะทำหน้าที่ฝึกอบรมข้าราชการของ Central Government ทั้งหมด รวมทั้งผู้จัดการองค์การธุรกิจด้วย

ประเทศไทย ในประเทศไทยองค์การกลางสำหรับการฝึกอบรมข้าราชการกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ไม่มี และไม่มีการบังคับให้หน่วยราชการต่าง ๆ จัดตั้งสำนักหรือหน่วยฝึกอบรมข้าราชการของตนด้วย อย่างไรก็ดี คณะรัฐประศาสนศาสตร์ได้ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำและให้ความช่วยเหลือกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ในการฝึกอบรมข้าราชการอยู่ในขณะนี้

อนึ่ง การสัมมนาพัฒนานักบริหารที่คณะรัฐประศาสนศาสตร์เป็นผู้จัดดำเนินการนั้น เป็นผลทำให้นักบริหารหลายคนได้จัดตั้งสำนักฝึกอบรมข้าราชการในหน่วยราชการของตนขึ้นด้วยความร่วมมือของคณะรัฐประศาสนศาสตร์

สาธารณรัฐเวียตนาม ในประเทศนี้ข้าราชการชั้นผู้น้อย อาทิเช่น เสมียนพนักงานและพนักงานพิมพ์ดีดจะต้องเข้ารับการฝึกอบรมทุกคน ข้าราชการชั้นผู้น้อยดังกล่าวนี้มีจำนวนเท่ากับร้อยละ 70 ของข้าราชการทั้งหมด และหน่วยราชการทั้งหลายต่างรับผิดชอบในการฝึกอบรมข้าราชการของตนเอง โดยมีสถาบันรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ ซึ่งขึ้นตรงต่อสำนักนายกรัฐมนตรีประธานาธิบดีทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำและให้ความช่วยเหลือ

สาธารณรัฐเวียตนามไม่มีกฎหมายบังคับให้หน่วยราชการต่าง ๆ จัดตั้งสำนักหรือหน่วยฝึกอบรมข้าราชการไว้ แต่ในทางปฏิบัติ กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ได้จัดตั้งสำนักหรือหน่วยฝึกอบรมของตนเองขึ้นเนื่องจากได้ตระหนักถึงคุณค่าของการฝึกอบรม และตามที่ปรากฏ หน่วยราชการของ Central Government ทุกแห่ง ได้กำหนดหน้าที่ในการฝึกอบรมไว้เป็นส่วนหนึ่งแห่งงานของตนด้วย

4. การฝึกอบรมใน Provincial Government

ญี่ปุ่น ในประเทศญี่ปุ่นมีหน่วยราชการอยู่ 7 แห่ง ที่บังคับให้ผู้ที่เพิ่งเข้ารับราชการเข้ารับการ

ฝึกอบรม อย่างไรก็ดี องค์การกลางสำหรับทำหน้าที่ฝึกอบรมให้แก่กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ นั้นไม่มี ขณะนี้ใน Provincial Government มีหน่วยราชการอยู่ 24 แห่งที่มีสำนักฝึกอบรมของตนเอง

สาธารณรัฐเกาหลี ข้าราชการของ Provincial Government ทุกคนต้องเข้ารับการฝึกอบรมเช่นเดียวกับข้าราชการของ Central Government สำหรับการฝึกอบรมข้าราชการใน Provincial Government นี้ กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ โดยมีฝ่ายการฝึกอบรมข้าราชการของสำนักการบริหารแห่งกระทรวง Cabinet Administration ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำและให้ความช่วยเหลือ

ฟิลิปปินส์ ในประเทศนี้ไม่มีการบังคับให้ข้าราชการของ Provincial Government ต้องเข้ารับการฝึกอบรม แต่มีการบังคับให้ทุกจังหวัดจัดตั้งสำนักหรือหน่วยฝึกอบรมข้าราชการของตนขึ้น การฝึกอบรมนี้ ส่วนใหญ่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักเจ้าหน้าที่ของแต่ละจังหวัด

สาธารณรัฐจีน ตามกฎหมายรัฐบาล Provincial Government ทุกแห่งจะต้องจัดตั้งศูนย์ฝึกอบรมของตนขึ้น การฝึกอบรมนี้ มีผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้อำนวยการฝึกอบรมเป็นผู้จัดดำเนินการ ก่อนที่จะมีการฝึกอบรมใด ๆ Provincial Government ทุกแห่งจะต้องเสนอโครงการฝึกอบรมให้กระทรวงมหาดไทยอนุมัติก่อนและต้องรายงานผลการฝึกอบรมไปให้ทราบด้วย อย่างไรก็ดี ในขณะนี้มีจังหวัดไต้หวันอยู่จังหวัดเดียวที่มีศูนย์ฝึกอบรม

ประเทศไทย ในประเทศไทยไม่มีการบังคับข้าราชการและเจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาค ให้เข้ารับการอบรม ซึ่งทั้งนี้เป็นวิธีเดียวกันกับที่ใช้กับข้าราชการส่วนกลาง อย่างไรก็ดี ในขณะนี้กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการฝึกอบรมข้าราชการและเจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาค ได้ขยายโครงการฝึกอบรมสำหรับข้าราชการและเจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาคออกไปอย่างกว้างขวาง ทั้งนี้รวมทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดด้วย ในการนี้คณะรัฐประศาสนศาสตร์ ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำและให้ความช่วยเหลือ

สาธารณรัฐเวียตนาม ในนโยบายที่กระทรวงมหาดไทยแถลง ได้มีการบังคับให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาคทุกคนเข้ารับการฝึกอบรม

ในประเทศนี้ข้าราชการชั้น Doc-Su, Giam-Su (ข้าราชการชั้นหัวหน้า) จะต้องสำเร็จจากสถาบันรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ ส่วนเจ้าหน้าที่ฝ่ายเทคนิค เช่น วิศวกร ครู แพทย์ เภสัชกร ฯลฯ จะต้องสำเร็จจากวิทยาลัยหรือมหาวิทยาลัยเทคนิคของตน

กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดให้ Provincial Government ทุกแห่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการฝึกอบรมข้าราชการของตน โดยมีสถาบันรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติซึ่งขึ้นตรงต่อสำนักบริหารประชานาธิบดีทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำ และให้ความช่วยเหลือ

รัฐบาลสาธารณรัฐเวียตนามได้ส่งเสริมให้ทุกจังหวัดมีศูนย์ฝึกอบรมของตนขึ้น พร้อมทั้งอุปกรณ์โสตทัศนศึกษาอย่างพร้อมมูล นอกจากนี้กระทรวงมหาดไทยยังได้จัดตั้งระบบการรายงานผลการฝึกอบรมและการติดตามผลของการฝึกอบรมในทางปฏิบัติไว้ด้วย ในขณะนี้มีอยู่ 40 จังหวัดที่มีสำนักหรือหน่วยฝึกอบรมของตนและมีอยู่ 29 จังหวัดที่มีศูนย์ฝึกอบรมของตนเอง และเนื่องจากงานการฝึกอบรมข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของ Provincial Government ในประเทศนี้ได้ขยายตัวออกไปเป็นอย่างมาก ดังนั้น จึงเหลือความสามารถของสำนักเจ้าหน้าที่ของแต่ละจังหวัดจะรับผิดชอบในการจัดดำเนินการฝึกอบรมข้าราชการและเจ้าหน้าที่ในจังหวัดของตนได้ ดังนั้นเรมตั้งแต่ต้นปี พ.ศ. 2505 นี้เป็นต้นมา การฝึกอบรมในแต่ละจังหวัดได้ตกเป็นหน้าที่ของผู้อำนวยการฝึกอบรมของจังหวัดโดยขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

5. การฝึกอบรมใน Local Government

ญี่ปุ่น ระบบ Local Government ในญี่ปุ่นนั้นประกอบด้วยองค์การสาธารณะ (public bodies) 2 ประเภท คือ เทศบาล (Municipalities) และจังหวัด (Prefectures) ดังนั้นคำว่า Local Government ในที่นี้จึงรวมองค์การสาธารณะทั้ง 2 ประเภทนี้

กฎหมายเจ้าหน้าที่ของ Local Government (Local Public Service Personnel Law) ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของ Local Government ได้มีโอกาสที่จะเข้ารับการฝึกอบรม และถึงแม้ว่าจะไม่มีการบังคับแต่ในทางปฏิบัติได้ทำการฝึกอบรมกัน ใน Local Government บางแห่งมีการบังคับไว้ว่าผู้ที่จะได้เลื่อนชั้นหรือตำแหน่ง จะต้องเข้ารับการอบรมเสียก่อน ในการนี้วิทยาลัย Local

Autonomy College ซึ่งขึ้นกับกระทรวงมหาดไทยโดยตรงได้เป็นผู้จัดดำเนินการฝึกอบรม สำหรับข้าราชการชั้นหัวหน้าของ Local Government

สาธารณรัฐเกาหลี ในประเทศนี้การฝึกอบรมข้าราชการและเจ้าหน้าที่ถือเอาความรับผิดชอบ (ชั้นของข้าราชการ) และสาขาของการปฏิบัติงานเป็นเกณฑ์ และมิได้แยกออกเป็นการฝึกอบรมของ Provincial หรือ Local Government ดังนั้นในการตอบคำถามชุดนี้ ประเทศเกาหลีจึงไม่สามารถจะแยกตอบคำถามเกี่ยวกับการฝึกอบรมสำหรับข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของ Local Government ได้

ฟิลิปปินส์ ในประเทศฟิลิปปินส์ ในขณะนี้มีนครมนิลาแห่งเดียวเท่านั้นที่มีสำนักฝึกอบรมข้าราชการของตนเอง ซึ่งในการนี้คณะรัฐประศาสนศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยฟิลิปปินส์เป็นผู้ให้คำปรึกษาแนะนำ และให้ความช่วยเหลือ

สาธารณรัฐจีน การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ของ Local Government ในประเทศนี้ Provincial Government เป็นผู้จัดดำเนินการ ดังนั้นรายงานของประเทศนี้จึงไม่สามารถจะแยกกล่าวถึงการฝึกอบรมของเจ้าหน้าที่ของ Local Government ได้

ประเทศไทย ในประเทศไทย กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ของ Local Government กระทรวงนี้ได้ทำการฝึกอบรมกำนันทุกคนและผู้ใหญ่บ้านมาแล้ว และเนื่องจากการแทรกซึมและบ่อนทำลายของคอมมิวนิสต์ในหมู่บ้าน จึงได้มีโครงการฝึกอบรมบุคคลเหล่านี้ต่อไปอย่างกว้างขวาง

สาธารณรัฐเวียดนาม ในขณะนี้แม้ Local Government จะมีสำนักเจ้าหน้าที่ทำหน้าที่ฝึกอบรมอยู่แล้วก็ตาม แต่เนื่องจากการฝึกอบรมของ Local Government ได้ขยายตัวออกไปจึงได้มีการจัดตั้งตำแหน่งผู้อำนวยการฝึกอบรมขึ้น มีหน้าที่รับผิดชอบในการฝึกอบรมแทนสำนักเจ้าหน้าที่ซึ่งเคยทำหน้าที่นี้ อย่างไรก็ดี ในขณะนี้ยังไม่มีผู้อำนวยการฝึกอบรมเต็มเวลาใน Local Government เลย

รายงานการอภิปรายกลุ่มของกลุ่มที่ 2
เรื่อง "การฝึกอบรมข้าราชการเพื่อการพัฒนาการเศรษฐกิจ"

ความนำ

การประชุมกลุ่มนี้เริ่มในวันที่ 10 ตุลาคม และสิ้นสุดลงในวันที่ 12 ตุลาคม ที่ประชุมได้เลือกนายปถม ชาญสรรค์ เป็นประธาน และ Mr. Yosoji Kobayashi ปลัดกระทรวงมหาดไทยญี่ปุ่นเป็นรองประธาน และ Mr. Juan Trivaldo ผู้ว่าราชการจังหวัด Sorsogon ประเทศฟิลิปปินส์เป็นเลขานุการที่ประชุม Mr. Howard P. Mold รองผู้อำนวยการศูนย์การบริหารงานแห่ง St. Thomas College มลรัฐ Minnesota สหรัฐอเมริกา ซึ่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้เชิญมาเป็นปาฐกพิเศษ ได้ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของกลุ่มอภิปรายกลุ่มนี้ในการประชุมครั้งนี้

เมื่อเริ่มประชุม ประธานของที่ประชุมได้เสนอแนวทางประชุม โดยทำเป็นเอกสารแจกสำหรับการประชุมแต่ละวัน โดยเสนอหัวข้ออภิปรายใหญ่ไว้ 7 หัวข้อ คือ

1. วัตถุประสงค์ทั่วไปของการฝึกอบรมข้าราชการ
2. การจัดการฝึกอบรม
3. วิธีการกำหนดความจำเป็นในการฝึกอบรมในด้านต่าง ๆ
4. เกณฑ์วิธีสำหรับการประเมินผลการฝึกอบรมในด้านการบริหารงาน
5. หลักสูตรการฝึกอบรมในด้านการบริหารงาน
6. วิธีการฝึกอบรม
7. เอกสารภาษาพื้นเมืองและอุปกรณ์พื้นเมืองสำหรับใช้ในการฝึกอบรม แต่ละหัวข้อใหญ่เหล่านี้มีหัวข้อย่อยประกอบด้วย นอกจากนี้ประธานได้เสนอว่าในการอภิปรายแต่ละหัวข้อใหญ่นั้นจะได้ใช้วิธีอภิปรายต่าง ๆ กัน เช่น การอภิปรายเป็นกลุ่ม (Discussion Group) การอภิปรายเป็นชุด (Panel) ฯ ล ฯ ซึ่งที่ประชุมเห็นชอบด้วย

ข้ออภิปราย

1. *วัตถุประสงค์ทั่วไปของการฝึกอบรมข้าราชการ* เมื่อที่ประชุมได้ลงมติเห็นชอบกับ

วิธีการซึ่งจะใช้ในการอภิปรายของกลุ่มแล้ว ในการอภิปรายหัวข้อใหญ่แรก ได้มีการแบ่งผู้เข้าประชุมออกเป็น 2 กลุ่มและให้กลุ่มอภิปรายทั้งสองกลุ่มนี้เสนอผลของการอภิปรายให้ที่ประชุมเต็มคณะทราบ เมื่อกลุ่มอภิปรายทั้งสองได้เสนอผลการอภิปรายต่อที่ประชุมแล้ว ที่ประชุมลงมติว่าวัตถุประสงค์ของการฝึกอบรมข้าราชการเพื่อการพัฒนาการเศรษฐกิจนั้น นอกจากจะต้องคำนึงถึงวัฒนธรรมและสภาวะของแต่ละประเทศแล้ว ควรรวมทัศนะต่อไปนี้ไว้ด้วย คือ

1. การคำนึงถึงการสนองตอบมติมหาชน

2. การมีจิตใจประนีประนอม อดทน และการตัดสินใจให้แน่นอน

3. สัมพันธภาพที่เหมาะสมระหว่างข้าราชการและผู้บังคับบัญชาในทางการเมืองของตนด้านหนึ่ง กับสัมพันธภาพที่เหมาะสมระหว่างข้าราชการกับประชาชนอีกด้านหนึ่ง

4. ความเข้าใจในความสำคัญของมนุษย์สัมพันธ์

5. ความจำเป็นที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้ความช่วยเหลือประชาชนอย่างเข้มแข็งจริงจัง

6. การพัฒนาทัศนคติ ความรู้ และทักษะ (skills) เพื่อให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพ และ

7. โครงการและหลักสูตรการฝึกอบรมต้องสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลและวัตถุประสงค์ของหน่วยราชการนั้น ๆ

สำหรับการอภิปรายหัวข้อใหญ่ที่ 2 คือ "การจัดการฝึกอบรม" นั้น ได้ใช้การอภิปรายเป็นชุด ในการนี้นอกจากผู้ที่อยู่ในชุดอภิปรายจะได้อภิปรายระหว่างกันเองแล้วยังได้โต้ตอบข้อซักถามของผู้เข้าร่วมประชุมอื่น ๆ ด้วย ในที่สุดที่ประชุมเห็นว่าการฝึกอบรมควรจะเป็นหน้าที่และอยู่ในความรับผิดชอบของผู้บังคับบัญชาฝ่าย line โดยผู้บังคับบัญชาฝ่าย staff ให้ความช่วยเหลือร่วมมือ พูดง่าย ๆ ก็คือการฝึกอบรมควรจะจัดโดยผู้บังคับบัญชาที่ต้องรับผิดชอบโดยตรงในผลการปฏิบัติงานของผู้เข้ารับการอบรมนั้น ทั้งนี้เพราะผู้บังคับบัญชาดังกล่าวนี้เป็นผู้รู้ถึงความต้องการในการฝึกอบรมของผู้ใต้บังคับบัญชาของเขาดีกว่าผู้อื่น ทั้งยังเป็นบุคคลซึ่งผู้เข้ารับการฝึกอบรมเกรงใจด้วย

อนึ่ง สำนักหรือหน่วยฝึกอบรมในองค์การหนึ่งองค์การใดควรจะเป็นสำนักที่จะช่วยทั้งผู้ใต้บังคับบัญชาฝ่าย line และผู้บังคับบัญชาฝ่าย staff และเป็นสำนักซึ่งผู้บังคับบัญชาหรือ

เจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายจะได้ใช้เป็นเครื่องมือสำหรับจะหาทางให้ผู้เข้ารับการอบรมทั้งหลาย ได้ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพที่สุด ในกรณีที่มีการขัดกันระหว่างผู้บังคับบัญชาฝ่าย line กับผู้บังคับบัญชาฝ่าย staff ในเรื่องนี้ สำนักหรือหน่วยฝึกอบรมควรจะเป็นผู้ประสานความแตกต่าง ที่เกิดขึ้นนั้น ได้เป็นอย่างดีที่สุดและสำนักฝึกอบรมก็ควรจะขอร้องผู้เชี่ยวชาญทั้งที่เป็นผู้บังคับบัญชาฝ่าย line และผู้บังคับบัญชาฝ่าย staff ให้มาร่วมบรรยายหรือนำอภิปรายในการฝึกอบรม

สำหรับผู้อำนวยการฝึกอบรมนั้น ที่ประชุมมีความเห็นว่านอกจากจะพึงมีความรู้กว้างขวางพอสมควรในสาขาวิชาต่าง ๆ ที่จะทำการฝึกอบรมแล้ว ยังควรจะมีความรู้หรือความเชี่ยวชาญถนัดพิเศษอย่างน้อยในหนึ่งสาขาวิชาด้วย ทั้งควรจะเป็นผู้ที่เข้ากับคนได้ มีความแนบเนียนและมีความจริงใจ รวมทั้งต้องเป็นผู้มีสุขภาพดีด้วย

ในด้านความสะดวกและการสนับสนุนนั้น ผู้อำนวยการฝึกอบรมควรจะมีงบประมาณและเจ้าหน้าที่รวมทั้งครูผู้ฝึกคือผู้บรรยายหรือผู้นำอภิปรายอย่างพอเพียง ต้องปลอดจากความกดดันทางการเมือง และได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มที่จากข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในหน่วยราชการนั้น นอกจากนี้ผู้อำนวยการฝึกอบรมควรจะมีเอกสารกับอุปกรณ์ต่าง ๆ สำหรับจะใช้ในการฝึกอบรมอย่างเหมาะสมและพอเพียง นอกจากนี้ผู้อำนวยการฝึกอบรมควรจะได้ทราบด้วยว่า เมื่อผู้เข้ารับการฝึกอบรมได้ผ่านหลักสูตรการฝึกอบรมแล้ว เขาได้กลับไปปฏิบัติหน้าที่การงานตลอดจนมีทัศนคติขนหรือไม่เพียงไรด้วย

ในกรณีที่หน่วยราชการนั้นไม่มีผู้อำนวยการฝึกอบรม ก็อาจจะจัดให้มีโครงการฝึกอบรมข้าราชการของตนขึ้นได้ โดยแต่งตั้งให้ข้าราชการผู้หนึ่งผู้ใดที่รู้สึกว่าจะเหมาะสมให้เป็นผู้อำนวยการฝึกอบรมแล้ว ให้จัดหาเจ้าหน้าที่ผู้ช่วยซึ่งจะเป็นกำลังได้ขึ้นชุดหนึ่งเพื่อนำโครงการฝึกอบรมออกปฏิบัติ ต่อจากนี้ก็อาจจะขอความร่วมมือช่วยเหลือจากองค์การหรือสถาบันอื่น ๆ ที่มีความชำนาญในการฝึกอบรม เช่น สถาบันรัฐประศาสนศาสตร์ จะโดยการขอให้องค์การหรือสถาบันดังกล่าวช่วยทำการฝึกอบรมคณะเจ้าหน้าที่หรือครูผู้ฝึกให้ หรือจะโดยขอให้จัดส่งผู้บรรยายมาช่วยบรรยายหรือนำอภิปราย หรือจะขอเอกสารหรือขอยืมอุปกรณ์โสตทัศนศึกษาต่าง ๆ มาใช้ในการฝึกอบรมของตนก็ตาม

สำหรับหัวข้อใหญ่ที่ 3 คือ "การกำหนดความจำเป็นในการฝึกอบรมในด้านต่าง ๆ" นั้น Mr. Howard P. Mold ซึ่งทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของกลุ่มได้แสดงทัศนะความเห็นว่า ในเบื้องต้นต้องแจงหน้าที่การงานนั้นว่ามีอยู่อย่างไรเสียก่อนให้แจ่มกระจ่าง ครั้นแล้วก็พิจารณาว่าบุคคลผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ของตนที่กำหนดไว้นั้นได้แค่ไหน หรือดีเลวเพียงไร เมื่อเอาผลของการปฏิบัติงานของบุคคลนั้นไปหักกลบลบออกจากหน้าที่การงานซึ่งเขาพึงปฏิบัติแล้ว เราก็ได้สิ่งที่บุคคลผู้นั้นยังมิได้ปฏิบัติหรือยังปฏิบัติบกพร่องอยู่ สิ่งนี้แหละคือความจำเป็นหรือสิ่งที่จะต้องทำการฝึกอบรม อนึ่ง ความจำเป็นที่จะต้องทำการฝึกอบรมนั้น อาจเกิดจากการขาดความรู้หรือทักษะของบุคคลผู้นั้นที่เขาพึงมีในการปฏิบัติงานของเขาด้วย นอกจากนี้การขาดความกระตือรือร้นในหน้าที่การงานและทัศนคติต่าง ๆ ที่เหมาะสมก็เป็นสิ่งที่จะต้องทำการฝึกอบรมด้วยเหมือนกัน อย่างไรก็ดี ความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่การงานของบุคคลผู้หนึ่งผู้ใดอันเนื่องมาแต่อุปสรรคในด้านการเงิน กฎหมาย และอื่น ๆ ในลักษณะนี้ ไม่ถือว่าเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องทำการฝึกอบรมโดยตรง นอกจากนี้ การกำหนดความจำเป็นในการฝึกอบรมอาจจะกระทำได้ยากในกรณีอื่น ๆ อีก อาทิเช่น หน้าที่กำหนดไว้ตามกฎหมายกับหน้าที่ปฏิบัติจริง ๆ นั้นไม่เหมือนกัน ทั้งนี้อาจจะเนื่องจากผู้ปฏิบัติงานนั้นถูกความกดดันจากประเพณีปฏิบัติของสังคมและคุณค่าอื่น ๆ ในทางสังคมก็ได้ ในเรื่องนี้ที่ประชุมเห็นว่าการฝึกอบรมแต่อย่างเดียวไม่อาจจะเปลี่ยนประเพณีปฏิบัติของสังคมและทัศนคติของสังคมได้ สำหรับปัญหาที่ว่าควรจะสอบถามผู้เข้ารับการอบรมว่าเขาอยากจะได้รับการฝึกอบรมในด้านอะไรหรือไม่นั้น ที่ประชุมเห็นว่า แม้ถึงหากจะเป็นวิธีการที่อาจทราบความจำเป็นที่จะต้องทำการฝึกอบรมได้วิธีหนึ่งก็ตาม แต่ก็ควรจะกระทำในขอบเขตจำกัด โดยเฉพาะในกรณีที่ผู้จะเข้ารับการอบรมนั้นเป็นข้าราชการชั้นผู้น้อยซึ่งยังมีความรับผิดชอบไม่กว้างขวางพอ

ในการอภิปรายหัวข้อใหญ่ที่ 4 คือ "เกณฑ์วิธีสำหรับการประเมินผลการฝึกอบรมในด้านการบริหารงาน" นั้น ได้ใช้วิธีอภิปรายเป็นชุดอีก ในเรื่องนี้ที่ประชุมมีความเห็นว่าวัตถุประสงค์ในการฝึกอบรมที่กำหนดไว้กับผลของการฝึกอบรมนั้น กล่าวโดยหลักการแล้วควรจะทัดเทียมกัน จึงจะเรียกว่าการฝึกอบรมนั้นได้ผลสมความมุ่งหมาย การประเมินผลนี้ควรจะกระทำเป็น 2 ตอน ตอนแรกพึงกระทำในระยะที่ทำการฝึกอบรม และตอนที่ 2 ในระยะที่กลับ

ไปปฏิบัติงานแล้ว ซึ่งในระยะหลังนี้อาจจะประเมินผลหรือติดตามผลการปฏิบัติงานเป็นระยะ ๆ อย่างไรก็ดี ที่ประชุมมีความเห็นสับไปว่า การติดตามผลการปฏิบัติงานสำหรับข้าราชการชั้นผู้ใหญ่นั้นกระทำได้ยากกว่าข้าราชการชั้นผู้น้อย

สำหรับปัญหาที่ว่า หลังจากการฝึกอบรมแล้วจะควรมีการทดสอบความรู้หรือไม่นั้น ที่ประชุมเห็นว่าการทดสอบความรู้นั้นพึงกระทำสำหรับข้าราชการชั้นผู้น้อยเท่านั้น สำหรับข้าราชการชั้นผู้ใหญ่นั้น อาจจะใช้วิธีทดสอบความรู้ด้วยตนเองได้ โดยทำเป็นแบบสำหรับตรวจกรอกข้อความ

ในการอภิปรายหัวข้อใหญ่ที่ 6 คือ "วิธีการฝึกอบรม" นั้น ได้ใช้วิธีให้ที่ประชุมแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม โดยให้กลุ่มที่ 1 พิจารณาว่าหลักสูตรการฝึกอบรมในระดับต่าง ๆ นั้นควรจะแตกต่างกันเพียงไรหรือไม่ควรจะแตกต่างกันเลย สำหรับกลุ่มที่ 2 ให้พิจารณากำหนดหลักสูตรการฝึกอบรมในด้านการบริหารงานสำหรับข้าราชการชั้น Executive (ชั้นนักบริหาร) ชั้น Middle Management (เทียบระดับประมาณข้าราชการชั้นเอก) ชั้น Supervisory (เทียบระดับประมาณข้าราชการชั้นโท) กำนันผู้ใหญ่บ้านและผู้บังคับบัญชาฝ่าย staff ของหน่วยงานนั้น และควรจะมีวิชาอะไรบ้างสำหรับทุกระดับ และสำหรับกลุ่มที่ 3 ให้พิจารณาว่าใครควรจะเป็นผู้มีส่วนในการกำหนดหลักสูตรการฝึกอบรม

หลังจากที่กลุ่มทั้ง 3 ได้เสนอผลของการอภิปรายของตนแล้ว ที่ประชุมเห็นว่าเกี่ยวกับปัญหาข้อที่ 1 นั้น สำหรับข้าราชการระดับนักบริหาร หลักสูตรควรจะรวมการกำหนดนโยบายและการวางแผนงานไว้ด้วย สำหรับข้าราชการระดับ Middle Management ควรจะรวมวิธีในการมอบอำนาจไว้ สำหรับข้าราชการระดับ Supervisory ควรรวมเทคนิคในการปฏิบัติงานบางอย่างและวิธีการประชาสัมพันธ์ที่ดีไว้ด้วย ที่ประชุมมีความเห็นอีกว่าในบางแห่งเนื่องจากภูมิประเทศอยู่ห่างไกลและการคมนาคมไม่สะดวก อาจจะทำให้ข้าราชการชั้นผู้น้อยต้องปฏิบัติงานบางอย่างอันเป็นหน้าที่ของราชการชั้นเหนือขึ้นไปก็เป็นได้

ในการอภิปรายปัญหาข้อที่ 2 ที่ประชุมมีความเห็นว่า หลักสูตรการฝึกอบรมในด้านการบริหารงานนั้น ควรจะมีแก่นที่เป็นวิชากว้าง ๆ ไว้ด้วย เช่น การคลัง การวางแผนงาน การบริหารงานบุคคล การใช้และตีความสถิติ กฎหมายมหาชน การวิจัย การรายงานและการ

ประชาสัมพันธ์ ซึ่งทั้งนี้จะใช้กับการฝึกอบรมระดับนักบริหารได้ด้วย สำหรับการฝึกอบรมระดับ Middle Management นั้น ควรจะรวมวิชาดังกล่าวนี้บางวิชาด้วย สุดแต่ว่าต้องการจะเน้นในด้านใด สำหรับหลักสูตรการฝึกอบรมกำนันผู้ใหญ่บ้านนั้น ควรรวมการฝึกอบรมในด้านการบริหารงานโดยทั่ว ๆ ไป การวางแผนงาน การรายงาน การประชาสัมพันธ์และกฎหมายมหาชนบางลักษณะ

สำหรับปัญหาข้อที่ 8 ที่ว่า ใครควรจะเป็นผู้มีส่วนในการกำหนดหลักสูตรการฝึกอบรมนั้น ที่ประชุมมีความเห็นว่าผู้กำหนดควรเป็นผู้บังคับบัญชาฝ่าย line โดยหารือผู้บังคับบัญชาฝ่าย staff วิธีปฏิบัติก็คือผู้บังคับบัญชาฝ่าย line จะขอให้ผู้อำนวยการฝึกอบรมร่างหลักสูตรการฝึกอบรมสำหรับผู้ใต้บังคับบัญชาของเขาขึ้นหลังจากที่เขาได้แจ้งให้ผู้อำนวยการฝึกอบรมทราบถึงปัญหา อุปสรรค และข้อบกพร่องต่าง ๆ ของผู้ใต้บังคับบัญชาในหน่วยงานของเขา ซึ่งในการนี้ผู้อำนวยการควรจะมีอิสระภาพมากพอสมควรในการจัดดำเนินการฝึกอบรมนั้น

ที่ประชุมได้อภิปรายต่อไปถึงวิธีการที่จะใช้ในการฝึกอบรม ซึ่งในการอภิปรายเกี่ยวกับเรื่องนี้ ประธานได้ใช้วิธีขอให้ผู้แทนประเทศต่าง ๆ ที่มาประชุมแถลงให้ที่ประชุมฟังว่า ในประเทศของตนได้ใช้วิธีการฝึกอบรมอย่างไรบ้าง อาทิเช่น การใช้กรณีเรื่อง (case studies) บทบาทสมมต (role playing) การให้ทดลองทำเป็นแบบฝึกหัด (workshop) การอภิปรายกลุ่มแบบ syndicate การใช้อุปกรณ์โสตทัศนศึกษา การฝึกตัวต่อตัว (coaching) ฯ ล ฯ ปรากฏว่าในประเทศอินเดียได้ใช้วิธีการที่กล่าวมานี้เป็นส่วนมากในการฝึกอบรมด้านการบริหารงานของตน และวิธีที่ใช้มากที่สุดก็คือ การอภิปรายกลุ่มแบบ syndicate ในประเทศนี้การอภิปรายกลุ่มแบบ syndicate ซึ่งโดยปกติจะแบ่งออกเป็นสองหรือสามกลุ่มนั้น จะใช้วิธีอภิปรายปัญหาเดียวกันหมดทุกกลุ่ม สำหรับวิธีกรณีเรื่องนั้น ในอินเดียก็มีใช้อยู่บ้างเหมือนกันที่สถาบันรัฐประศาสนศาสตร์ อย่างไรก็ดี วิธีกรณีเรื่องนี้ข้าราชการโดยทั่วไปไม่ใคร่จะสนใจนัก สำหรับวิธีการให้ทดลองทำเป็นแบบฝึกหัดและอุปกรณ์โสตทัศนศึกษานั้น ส่วนมากใช้ในสถาบันการศึกษา นอกจากนี้การฝึกตัวต่อตัวก็กระทำอยู่มาก

ในประเทศไทยมีการใช้กรณีเรื่องอยู่บ้าง แต่ไม่กว้างขวางนัก ส่วนมากคณะรัฐประศาสนศาสตร์ได้นำไปใช้ในการสัมมนาชั้นนักบริหาร และชั้น Middle Management กับ

Supervisory ส่วนการให้ทดลองทำเป็นแบบฝึกหัดและบทบาทสมมต ก็ได้ใช้ในการฝึกอบรมระดับเหล่านี้ สำหรับการอภิปรายกลุ่มแบบ syndicate นั้น ปรากฏว่าได้ผลดีมาก การอภิปรายกลุ่มแบบ syndicate ในประเทศไทยใช้วิธีให้กลุ่มอภิปรายแต่ละกลุ่มเลือกปัญหาของตนเองโดยสมัครใจสำหรับอภิปราย กับให้อภิปรายปัญหาตามที่ทางการจะกำหนดไว้ให้ สำหรับอุปกรณ์โสตทัศนศึกษาและการฝึกตัวต่อตัวนั้นได้ใช้อยู่ทั่วไป

การฝึกอบรมนักบริหารในประเทศไทย ส่วนใหญ่กระทำที่วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร ซึ่งข้าราชการชั้นผู้ใหญ่และนายทหารชั้นนายพลได้เข้าศึกษา ซึ่งในสถาบันแห่งนี้ได้ใช้วิธีการที่ทันสมัยที่สุด หลักสูตรใช้เวลา 10 เดือน และนักศึกษามีโอกาสเดินทางไปศึกษาสภาวะในภาคต่าง ๆ ในประเทศไทยและในต่างประเทศ

สำหรับการฝึกอบรมในสาธารณรัฐเวียตนามนั้น แม้ถึงหากจะใช้วิธีการต่าง ๆ ดังที่กล่าวมานั้นบ้าง แต่ส่วนใหญ่จะใช้วิธีการบรรยายหรือนำอภิปรายแล้วให้ผู้เข้ารับการฝึกอบรมซักถามหรืออภิปรายข้อคิดเห็นบางประการในข้อบรรยายนั้น

อย่างไรก็ดี ในประเทศนี้มีวิธีการให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลได้มีโอกาสศึกษาในเวลาค่ำ โดยอาจจะเรียนถึงขั้นปริญญาได้

สำหรับประเทศญี่ปุ่นนั้น ในการฝึกอบรมด้านการบริหารงานสำหรับข้าราชการระดับ Middle Management และ Supervisory ได้ใช้กรณีเรื่องอย่างแพร่หลาย ส่วนวิธีการอื่น ๆ นั้นใช้กันน้อยมาก ส่วนใหญ่ยังใช้วิธีบรรยายอยู่ อย่างไรก็ดี ในประเทศญี่ปุ่นมีวิธีการที่นับว่าสำคัญอีกวิธีหนึ่งคือ การส่งข้าราชการผู้เข้ารับการอบรมไปสำรวจสภาวะการบริหารงาน ณ หน่วยราชการต่าง ๆ เพื่อที่จะได้ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานของหน่วยราชการนั้น ๆ อย่างใกล้ชิด

ในสาธารณรัฐจีน การฝึกอบรมข้าราชการชั้นนักบริหารกระทำอยู่ ณ สถาบันสามแห่ง คือ National War College ศูนย์ฝึกอบรมสำหรับนักรัฐประศาสนศาสตร์และผู้จัดการองค์การธุรกิจซึ่งจะเปิดในมหาวิทยาลัย National Cheng-Chih ในเร็ว ๆ นี้ กับศูนย์ฝึกอบรมส่วนภูมิภาคแห่งไต้หวัน (Taiwan Provincial Training Center) สำหรับ National War College นั้นมีหลักสูตร

การศึกษา 8 เดือน และในการศึกษาได้ใช้วิธีกรณีเรื่องและการอภิปรายกลุ่มแบบ Syndicate ด้วย ส่วนวิธีการบรรยายนั้นใช้น้อยที่สุด อย่างไรก็ดี สำหรับศูนย์ฝึกอบรมซึ่งจะเปิดขึ้นที่มหาวิทยาลัย National Cheng-Chih นั้น ส่วนใหญ่จะฝึกอบรมข้าราชการชั้น Middle Management ส่วนการฝึกอบรมที่ศูนย์ฝึกอบรมส่วนภูมิภาคแห่งไต้หวันนั้น มีการให้ทดลองทำแบบฝึกหัดและวิธีการอื่น ๆ บ้าง แต่ส่วนใหญ่ยังใช้วิธีการบรรยายอยู่

ในประเทศฟิลิปปินส์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ได้รับทุนจากมูลนิธิร็อคคิเฟลเลอร์สำหรับจัดเขียนกรณีเรื่องเพื่อใช้ในการฝึกอบรมด้านการบริหารงานชั้น คณะอาจารย์และบัณฑิตของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ตลอดจนข้าราชการทั่วไปได้รับการส่นับสนุนให้จัดเขียนกรณีเรื่องสำหรับใช้ในการฝึกอบรมโดยมีค่าตอบแทนสำหรับงานที่พิมพ์ขึ้นนั้น นอกจากนี้ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ได้จัดพิมพ์กรณีเรื่องสำหรับปัญหาของประเทศฟิลิปปินส์โดยเฉพาะขึ้นไว้ในชุดเอกสารชื่อ "Occasional Papers" ของคณะด้วย สำหรับวิธีการอื่น ๆ นั้นก็ใช้กันมากรวมทั้งวิธีการบทบาทสมมติด้วย

นอกจากที่กล่าวมานี้ ในประเทศนี้ยังใช้วิธีการฝึกอบรมด้วยการผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนให้ข้าราชการชั้น Middle Management ได้ไปปฏิบัติงาน ณ หน่วยราชการต่าง ๆ เพื่อให้ได้ทราบถึงวิธีการบริหารงานตลอดจนปัญหา และอุปสรรคในการบริหารงานของหน่วยราชการต่าง ๆ อนึ่ง ข้าราชการในประเทศนี้อาจสมัครเรียนในหลักสูตรเวลาค่ำของคณะรัฐประศาสนศาสตร์เพื่อเอาปริญญาหรือประกาศนียบัตรในทางรัฐประศาสนศาสตร์ได้อีก

สำหรับหัวข้ออภิปรายใหญ่ข้อสุดท้ายคือ "เอกสารภาษาพื้นเมืองและอุปกรณ์พื้นเมืองสำหรับใช้ในการฝึกอบรม" นั้น ประธานได้ใช้วิธีขอให้ผู้แทนประเทศต่าง ๆ ที่เข้าประชุมออกความเห็น ปรากฏว่าในประเทศต่าง ๆ ในภาคนี้ได้จัดทำเอกสารภาษาพื้นเมืองและอุปกรณ์พื้นเมืองสำหรับใช้ในการฝึกอบรมกันอยู่บ้างเหมือนกัน แต่ยังไม่กว้างขวางนัก ส่วนใหญ่ได้เอาเอกสารและอุปกรณ์ในการฝึกอบรมของอเมริกันมาเรียบเรียงหรือดัดแปลง ที่ประชุมเห็นว่าประเทศต่าง ๆ ในภาคนี้ควรจะได้จัดทำเอกสารภาษาพื้นเมืองและอุปกรณ์พื้นเมืองกันให้มากขึ้น

บทสรุป

กลุ่มอภิปรายกลุ่มที่ 2 นี้ได้ใช้เวลาอภิปรายหัวข้อต่าง ๆ ที่เสนอไว้นี้รวมทั้งหมด 3 ครั้ง (คือตั้งแต่วันที่ 10 ถึง 12 ตุลาคม) และในที่สุดได้สรุปอุปสรรคใหญ่ ๆ ในด้านการฝึกอบรมของประเทศต่าง ๆ ในภาคนี้ ดังนี้

1. การฝึกอบรมข้าราชการเพื่อการพัฒนาการเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ ในภาคนี้ยังมีอุปสรรคในเรื่องการขาดแคลนเจ้าหน้าที่และสำนักฝึกอบรมอยู่

2. การขาดแคลนเอกสารและอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่พึงใช้ในการฝึกอบรม โดยเฉพาะเอกสารภาษาพื้นเมืองและอุปกรณ์พื้นเมือง

3. ความจำเป็นที่จะต้องส่งเสริมความรู้ในด้านการงานของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่มารับตำแหน่งใหม่ที่สำคัญ

และเพื่อที่จะก้าวล่วงอุปสรรคเหล่านี้ ที่ประชุมได้ลงมติเสนอข้อแนะนำต่อที่ประชุมใหญ่ขององค์การเอโรปาดังนี้

1. ให้องค์การเอโรปาส่งเสริมให้มีการพัฒนาเจ้าหน้าที่และจัดตั้งสำนักเพื่อการฝึกอบรมขึ้นในประเทศสมาชิก

2. ให้องค์การเอโรปาพิจารณาหาทุนเพื่อวิจัยการที่จะพัฒนาเอกสารและอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่พึงใช้ในการฝึกอบรม ทั้งที่เป็นภาษาพื้นเมืองและมิใช่

3. ให้องค์การเอโรปาจัดตั้งอุปกรณ์ห้องสมุดขึ้นเพื่อรับบรรจุ และเผยแพร่เอกสารและอุปกรณ์การฝึกอบรม ทั้งที่เป็นภาษาพื้นเมืองและมิใช่ เอกสารและอุปกรณ์เหล่านี้ควรจะจัดส่งให้แก่สมาชิกเมื่อขอมาตาม bibliography ในเรื่องนี้องค์การจะแจกให้สมาชิกทราบเป็นคราว ๆ และให้สมาชิกขององค์การเอโรปาร่วมมือในการทำให้ห้องสมุดนี้สามารถดำเนินการและอำนวยประโยชน์ได้อย่างจริงจังโดยจัดส่งเอกสารและอุปกรณ์ของตนไปให้ด้วย

4. ให้องค์การเอโรปาร่วมมือกับองค์การระหว่างชาติอื่น ๆ ขอทราบรายละเอียดเกี่ยวกับเอกสารและอุปกรณ์ในการศึกษาและการฝึกอบรมแล้วแจกรายละเอียดดังกล่าวนี้ให้สมาชิกทราบ

ข้อเสนอแนะ

จากการอภิปรายต่าง ๆ ของบรรดาผู้เข้าร่วมประชุมองค์การเอไรปาครั้งนี้เป็นที่ประจักษ์ว่า ขณะนี้ประเทศต่าง ๆ ในภาคนี้กำลังสนใจในเรื่องการฝึกอบรมข้าราชการของตนกันเป็นอย่างมาก และต่างก็พยายามที่จะหาทางให้โครงการฝึกอบรมของตนกว้างขวางและสัมฤทธิ์ผลยิ่งขึ้น และในเวลาเดียวกันการเข้าร่วมประชุมครั้งนี้เป็นหนทางให้ได้ทราบถึงสถานะและวิธีการในการฝึกอบรมในประเทศต่าง ๆ ในภาคนี้ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ของเขาในเรื่องนี้ด้วย นอกจากนี้โดยที่ผู้เข้าร่วมประชุมได้แสดงทัศนะ ปัญหา และวิธีการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับการฝึกอบรมไว้ ดังนั้น จึงย่อมจะเป็นช่องทางให้เห็นวิธีการแก้ไขปัญหาในเรื่องนี้ในประเทศของตนไม่มากก็น้อย

จึงขอเสนอแนะเกี่ยวกับการฝึกอบรมในประเทศเราดังต่อไปนี้

1. ควรส่งเสริมให้ทุกกระทรวงและทุกกรมตลอดจนองค์การรัฐวิสาหกิจทุกแห่งจัดตำนักหรือหน่วยฝึกอบรมขึ้น และให้ทำการฝึกอบรมโดยสม่ำเสมอ ในการนี้อาจจะขอความร่วมมือจากสถาบันหรือองค์การที่มีความชำนาญในเรื่องนี้ หรือจากคณะรัฐประศาสนศาสตร์

2. เนื่องจากปรากฏว่าหน่วยราชการหลายแห่งที่มีสำนักหรือหน่วยฝึกอบรมอยู่แล้วยังขาดผู้อำนวยการฝึกอบรมและเจ้าหน้าที่ในการฝึกอบรมอย่างเหมาะสม หรือยังขาดแคลนผู้บรรยายหรือครูผู้ฝึกอบรมต่าง ๆ อยู่ จึงเห็นสมควรให้หน่วยราชการดังกล่าวจัดส่งข้าราชการที่มีหน่วยก้านดีมาเข้ารับการฝึกอบรมที่คณะรัฐประศาสนศาสตร์ ในหลักสูตรเฉพาะสำหรับผู้บรรยายหรือครูผู้ฝึกอบรมและผู้อำนวยการ และเจ้าหน้าที่ในการฝึกอบรม หรือส่งไปศึกษาหรือดูงานในต่างประเทศ

3. สำนักหรือหน่วยฝึกอบรมในหน่วยราชการต่าง ๆ ควรใช้วิธีการกรณีเรื่อง (case studies) และบทบาทสมมต (role playing) ในการฝึกอบรมของตนให้มากขึ้น ทั้งนี้เพราะวิธีการทั้งสองเป็นวิธีการฝึกอบรมที่อำนวยผลอยู่มาก แต่เป็นวิธีการที่ยังใช้กันน้อยในการฝึกอบรมต่าง ๆ ในประเทศเรา ทั้งนี้รวมทั้งการพัฒนาเอกสารและอื่น ๆ เกี่ยวกับวิธีการทั้งสองนี้ด้วย

4. ควรส่งเสริมให้สำนักหรือหน่วยฝึกอบรมในหน่วยราชการต่าง ๆ จัดทำภาพยนต์แสดงหลักและวิธีการบริหารงานในด้านต่าง ๆ อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพขึ้น เพราะภาพยนต์ก็เป็นวิธีการที่อำนวยผลอีกวิธีหนึ่งในการฝึกอบรม ทั้งนี้เพื่อให้มีภาพยนต์ที่แสดงสภาวะและวิธีการที่จะเหมาะกับประเทศเราอย่างแท้จริง แทนการใช้ภาพยนต์ต่างประเทศอย่างในเวลานี้ อย่างไรก็ดี โดยที่การจัดทำภาพยนต์ที่เป็นไทยนี้คงจะต้องใช้งบประมาณไม่น้อย ดังนั้น หน่วยราชการบางหน่วยจึงอาจใช้วิธีร่วมมือและร่วมทุนกันจัดทำ

5. เนื่องจากคณะรัฐประศาสนศาสตร์จะจัดออกวารสารเกี่ยวกับการฝึกอบรมขึ้นในเร็ว ๆ นี้ ซึ่งเป็นวารสารทางวิชาการและทางข่าวเกี่ยวกับการฝึกอบรมข้าราชการ ดังนั้น จึงใคร่ขอความร่วมมือจากสำนักหรือหน่วยฝึกอบรมในกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ในการส่งข่าวการฝึกอบรมในหน่วยงานของตน ตลอดจนบทความทางวิชาการเกี่ยวกับการฝึกอบรมไปลงวารสารนี้

6. ควรให้มีการร่วมมือในการพัฒนาและแลกเปลี่ยนเอกสารและอุปกรณ์ที่จะใช้ในการฝึกอบรมระหว่างสำนักหรือหน่วยฝึกอบรมของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ทั้งนี้ จะใช้คณะรัฐประศาสนศาสตร์เป็นสื่อกลางก็ได้

7. เนื่องจากความมุ่งหมายของการฝึกอบรมก็คือ เพื่อที่จะให้ผู้เข้ารับการอบรมได้รับความรู้ ทักษะ ตลอดจนทัศนคติที่เหมาะสม เพื่อที่จะได้กลับไปปฏิบัติงานได้อย่างบังเกิดผลดีมีประสิทธิภาพและประหยัดยิ่งขึ้น ดังนั้น ทุกกระทรวงทบวงกรมจึงควรมีโครงการติดตามผลในทางปฏิบัติงานของผู้ที่ได้รับการอบรมไปแล้วอย่างที่กระทรวงมหาดไทยได้เริ่มดำเนินการแล้วเวลานี้

ผลการประชุมทางวิชาการ

คณะที่ 3

หัวข้อเรื่อง Academic Preparation of Government Officials

โดยมี สาธารณรัฐจีนเป็นเจ้าของเรื่อง

For Educational Purpose Only

การกำหนดหัวข้อสำหรับพิจารณา

ที่ประชุมของกลุ่มที่ 3 ได้พิจารณาหัวข้อเรื่องที่ได้กำหนดไว้คือ "Academic Training of Government Officials" ซึ่งหมายถึง "การจัดระเบียบการศึกษาอบรมแก่ข้าราชการ" ในทัศนะต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง และในที่สุดได้ตกลงเห็นชอบให้ทำการพิจารณาและถกปรารภเกี่ยวกับเรื่องนี้ โดยแยกออกเป็นหัวข้อย่อย 5 หัวข้อด้วยกัน ดังต่อไปนี้ คือ

1. ความจำเป็นและความเหมาะสมของการศึกษาทางวิชาการของข้าราชการ
2. องค์การหรือสถาบันเกี่ยวกับการให้การศึกษาอบรม
3. วิธีการคัดเลือกนักศึกษาหรือผู้เข้ารับการอบรม
4. หลักสูตรและวิธีการสอน
5. การประเมินผล

สำหรับการพิจารณาหัวข้อดังกล่าวเป็นการพิจารณาในหลักการทั่วๆไปเป็นส่วนใหญ่ เน้นหนักในทางวิชาการ และทำการพิจารณาเปรียบเทียบถึงผลงานและประสบการณ์ของประเทศต่างๆในกลุ่ม EROPA ประกอบการอภิปรายด้วย การพิจารณาเปรียบเทียบแลกเปลี่ยนประสบการณ์และทัศนะซึ่งกันและกันนั้นเป็นประโยชน์มาก เพราะเป็นช่องทางที่อาจนำไปใช้ปรับปรุงวิธีการของแต่ละประเทศให้เหมาะสมกับความต้องการ เหตุผล และสิ่งแวดล้อมของประเทศนั้น ๆ

อนึ่ง หัวข้อเกี่ยวกับการศึกษาของข้าราชการหรือการเตรียมการศึกษาสำหรับข้าราชการนี้เป็นหัวข้อที่กว้างขวางมาก เพราะการให้การศึกษานั้นพื้นฐานแต่การปฏิบัติราชการย่อมทำได้หลายด้านและหลายสาขาวิชาการ การประชุมส่วนใหญ่จึงได้ขีดขอบเขตจำกัดไว้เฉพาะด้านการให้การศึกษาอบรมทางวิชาการทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ หรือวิชาการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งอยู่ในขอบเขตวัตถุประสงค์ขององค์การรัฐประศาสนศาสตร์แห่งภาคตะวันออก (EROPA) เท่านั้น

ปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาเรื่อง

ในการพิจารณาเรื่องการจัดระเบียบการศึกษาของข้าราชการนี้ มีปัญหาสำคัญ 2

ประการ ซึ่งที่ประชุมจำต้องพิจารณากำหนดให้เป็นการชัดแจ้ง คือ (1) ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาที่ข้าราชการจะทำการศึกษา และ (2) ปัญหาเกี่ยวกับคำนิยามของคำว่า "การจัดระเบียบการศึกษาของข้าราชการ" หรือ "academic training"

1. ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาที่ข้าราชการจะทำการศึกษา ที่ประชุมได้พิจารณา และลงความเห็นร่วมกันแล้วมีความเห็นว่า ระยะเวลาที่ข้าราชการจะทำการศึกษาเพื่อเป็นพื้นฐานแก่การปฏิบัติราชการของตนตามความมุ่งหมายและขอบเขตของหัวข้อเรื่องนี้ ให้รวมระยะเวลาศึกษาต่อไปนี้ทั้งหมด คือ

(1) การศึกษาก่อนเป็นข้าราชการ

(2) การศึกษาขณะเริ่มเข้ารับราชการ (อาจจะเป็นระยะก่อนหรือหลังการเข้ารับราชการเพียงเล็กน้อย)

(3) การศึกษาต่อหลังจากเข้ารับราชการแล้ว (เช่น ศึกษาต่อในชั้นสูง)

2. ปัญหาเกี่ยวกับคำนิยาม ปัญหาเกี่ยวกับคำนิยามเป็นเรื่องที่ค่อนข้างยาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อได้รวมเอาคำ "academic" และ "training" ไว้ด้วยกัน เพราะคำว่า "training" นั้นมีความหมายหนักไปในทางวิชาชีพ เช่น การฝึกอบรมวิชาเฉพาะหรือวิชาเกี่ยวกับ "techniques" ของการปรับปรุงการปฏิบัติงานให้ดีขึ้น เป็นต้น ซึ่งมีลักษณะหนักไปในทางความเชี่ยวชาญเฉพาะสาขาของงานค่อนข้างมาก ส่วนคำว่า "academic" มีความหมายหนักไปในทางการศึกษาอบรมทางวิชาการโดยทั่ว ๆ ไปมากกว่า ซึ่งแม้จะเป็นการศึกษาในชั้นสูง ๆ ก็ตาม ก็มิได้มีลักษณะเป็นการเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของหน่วยงานหรือองค์การใดองค์การหนึ่งโดยเฉพาะ แต่เป็นการศึกษาทางทฤษฎีหรือหลักการทางวิชาการอย่างกว้างขวางออกไป ดังนั้น ถ้าจะใช้คำว่า "academic preparation of government officials" ก็จะเหมาะสมตรงความหมาย และง่ายแก่ความเข้าใจดีกว่าคำว่า "academic training of government officials"

อย่างไรก็ตาม การที่จะขีดเส้นให้เป็นการตายตัวเพื่อแบ่งแยกคำว่า "การฝึกอบรม" (training) และ "การศึกษาอบรม" (academic training) ออกจากกันโดยกระจ่างชัด เป็นของทำได้ยาก ยกตัวอย่างเช่น "in-service training" หรือการฝึกอบรมข้าราชการระหว่างประจำการทั่ว ๆ ไป ดังที่ปฏิบัติกันอยู่ ย่อมถือว่าเป็นการอบรมเกี่ยวกับวิชาชีพ (vocational) ดังมิใช่

การศึกษาวิชาการ (non-academic) แต่ในทำนองเดียวกัน ตามความหมายที่แท้จริงของการให้การศึกษาอบรมทางวิชาการหรือที่เรียกว่า "training education" แก่ข้าราชการชั้นสูง ๆ ตามหลักสูตรของมหาวิทยาลัย น่าจะอาจกล่าวได้ว่า เป็นการฝึกอบรม หรือ in-service training ได้เช่นเดียวกัน เพราะข้าราชการเหล่านั้นได้รับการอบรมในขณะที่กำลังรับราชการอยู่

โดยเหตุผลดังกล่าว ที่ประชุมจึงได้สรุปให้ถือว่า "academic training" หมายถึงการศึกษาทางวิชาการโดยทั่ว ๆ ไป มิใช่การฝึกอบรมเฉพาะหรือการฝึกอบรมทางวิชาชีพ (vocational) เช่น การฝึกอบรมข้าราชการที่ปฏิบัติกันเพื่อปรับปรุงวิธีการหรือเทคนิคการปฏิบัติงานให้ดีขึ้นเป็นการเฉพาะหน่วยงาน ทั้งนี้ โดยไม่คำนึงว่ามหาวิทยาลัย หรือสถาบันใด ๆ จะเป็นผู้ให้การศึกษาหรือการฝึกอบรมนั้น ๆ ก็ตาม

ข้อคิดเห็น

1. ความจำเป็นและความเหมาะสมของการศึกษาทางวิชาการของข้าราชการ

เกี่ยวกับความจำเป็นของการศึกษาของข้าราชการนี้ ที่ประชุมได้คิดเห็นกันอย่างกว้างขวางและมีความเห็นว่า แม้บุคลิกลักษณะและคุณสมบัติส่วนตัวของบุคคลแต่ละคน ประกอบกับสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ จะมีส่วนสำคัญต่อความสำเร็จในหน้าที่ราชการของแต่ละคนก็ตาม การศึกษาเพื่อให้มีพื้นฐานทางด้านวิชาการของข้าราชการนั้นเป็นของจำเป็นและเหมาะสมอย่างยิ่ง เพราะการศึกษาเป็นเสมือนการลงทุนอันเป็นรากฐานที่สำคัญของข้าราชการแต่ละคนในอันที่จะยังผลให้ประสบความสำเร็จในการปฏิบัติราชการต่อไปในภายหน้า อย่างไรก็ตาม เป็นที่รู้สึกกันว่า ยังมีผู้ที่ยังมิได้มองเห็นคุณค่าและความสำคัญของการศึกษาหรือการฝึกอบรมดังกล่าวอยู่บ้างเหมือนกัน

2. องค์การหรือสถาบันเกี่ยวกับการให้การศึกษาอบรม

ที่ประชุมได้พิจารณาถึงสถาบันต่าง ๆ ซึ่งทำหน้าที่ให้การศึกษาอบรมแก่ข้าราชการในประเทศต่าง ๆ สถาบันเหล่านี้ อาจแยกออกได้เป็นหลายประเภท ดังต่อไปนี้ คือ

(1) มหาวิทยาลัย (University) ซึ่งทำหน้าที่ให้การศึกษาอบรมแก่ประชาชนทั่วไปและแก่ผู้ที่จะเข้ารับราชการหรือเป็นข้าราชการอยู่แล้ว สำหรับวิชาที่สอนในมหาวิทยาลัยนั้น

บางที่ก็รวมวิชาที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินหรือรัฐประศาสนศาสตร์ไว้ด้วย แต่บางที่ก็มิได้รวมไว้ ทั้งนี้ แตกต่างกันไปสุดแต่ความต้องการและเหตุผลของแต่ละประเทศ โดยปกติการกำหนดหลักสูตรเป็นเรื่องของมหาวิทยาลัย วิชาต่าง ๆ ที่สอนกันเป็นส่วนมาก มิใช่วิชาที่ทำให้เกิดความเชี่ยวชาญเฉพาะ แต่มักเป็นวิชาที่ว่าด้วยหลักการและทฤษฎีทั่ว ๆ ไปมากกว่า ด้วยเหตุดังกล่าว จึงเป็นที่เกรงกันว่าข้าราชการที่ได้รับเพียงปริญญาในทางศิลปศาสตร์ (Liberal Arts Degree) อาจจะเสียเปรียบข้าราชการอื่น ๆ ที่มีวุฒิและคุณสมบัติขั้นสูงในทางวิชาชีพในด้านที่เกี่ยวกับเกียรติภูมิและโอกาสที่จะก้าวหน้า เพราะฉะนั้นการจัดการศึกษาจึงเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่งที่มหาวิทยาลัยจักต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับความต้องการและสิ่งแวดล้อมต่างๆของสังคม

(2) สถาบัน (institute) ในที่นี้หมายถึงสถาบันที่ตั้งขึ้นโดยเฉพาะเพื่อการสอนหรือการฝึกอบรมวิชาการทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันดังกล่าวนี้ อาจตั้งขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของมหาวิทยาลัย หรือเป็นสถาบันอิสระขึ้นตรงต่อรัฐบาลก็ได้ ตัวอย่างสถาบันที่จัดตั้งขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของมหาวิทยาลัยได้แก่คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์แห่งประเทศไทย และสถาบันทางรัฐประศาสนศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยฟิลิปปินส์ เป็นต้น ส่วนสถาบันรัฐประศาสนศาสตร์ที่ไม่ขึ้นต่อมหาวิทยาลัยที่เห็นได้ชัดในกลุ่มประเทศสมาชิกของ EROPA ก็คือสถาบันรัฐประศาสนศาสตร์ ณ กรุงไซ่ง่อน สาธารณรัฐเวียตนามใต้ ซึ่งขึ้นตรงต่อสำนักทำเนียบประธานาธิบดี ข้อแตกต่างแห่งสถาบันทั้งสองประเภทนี้มีอยู่หลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับการประสาทปริญญา การดำเนินงาน และฐานะของอาจารย์ผู้สอน เป็นต้น

(3) วิทยาลัยนักบริหาร (administrative staff college) วิทยาลัยนักบริหาร เป็นสถาบันอีกประเภทหนึ่งที่ให้การศึกษาอบรมเกี่ยวกับวิชาการบริหารแก่ข้าราชการ ตัวอย่างของสถาบันประเภทนี้ อาจเห็นได้จากประสบการณ์และวิธีการที่ใช้อยู่ในประเทศอินเดีย และปากีสถาน

(4) วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร นอกจากสถาบันทั้ง 3 ประเภทดังกล่าวแล้ว ยังมีสถาบันชนิดพิเศษอีกประเภทหนึ่ง ซึ่งเป็นสถาบันชั้นสูงเกี่ยวกับการให้การศึกษาอบรมแก่ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ทั้งทางฝ่ายทหารและพลเรือน ตัวอย่างของสถาบันประเภทนี้ได้แก่

วิทยาลัยสงคราม (National War College) แห่งสาธารณรัฐจีน และวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร (National Defense College) แห่งประเทศไทย เป็นต้น

การแบ่งแยกลักษณะของสถาบันซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวกับการให้การศึกษาอบรมแก่ข้าราชการออกเป็นประเภทต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว ย่อมจะให้ประโยชน์แก่บรรดาประเทศสมาชิกขององค์การ EROPA ในการที่จะพิจารณาจัดตั้งสถาบันขึ้นให้เหมาะสมกับความต้องการของประเทศของตน แบบของสถาบันต่าง ๆ นั้นจะว่าแบบหนึ่งดีกว่าแบบอื่นเป็นของยาก ทั้งนี้ เพราะการจัดตั้งองค์การหรือสถาบันให้สอดคล้องกับความต้องการของแต่ละประเทศ จำต้องระลึกถึงระบบการปกครอง ประวัติศาสตร์ จนบรรทัดเนียมประเพณี ระบบคุณค่าของสังคม และสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ ประกอบด้วย เป็นส่วนสำคัญ ฉะนั้น การให้การศึกษาหรือการฝึกอบรมแก่ข้าราชการในประเทศต่าง ๆ จึงมีน้ำหนักการเน้นความสำคัญหนักเบาต่างกัน ลักษณะของการให้การศึกษาอบรมก็อาจแตกต่างกันไปตามความจำเป็นและความเหมาะสมของแต่ละแห่ง

โดยสรุป การที่จะกล่าวว่าสถาบันแบบไหนจึงจะทำหน้าที่ให้การศึกษาอบรมแก่ข้าราชการได้ดีที่สุดนั้นเป็นสิ่งที่ไม่อาจกระทำได้ด้วยความเที่ยงธรรม จำเป็นต้องพิจารณาถึงประวัติศาสตร์และปัญหาต่าง ๆ ทางสังคมดังกล่าวด้วย และยิ่งกว่านั้นการสอนอาจจะขึ้นอยู่กับตัวผู้เป็นอาจารย์หรือเจ้าหน้าที่ของสถาบันมากยิ่งกว่าลักษณะหรือโครงร่างของสถาบัน ยกตัวอย่างเช่น ในสถาบันประเภทวิทยาลัยนักบริหาร (administrative staff college) อาจมีการสอนหนักไปในทางทฤษฎีหรือหลักวิชาก็ได้ ถ้าหากสถาบันแห่งนี้ดำเนินการโดยผู้ที่ชอบทางวิชาการ

โดยทั่วไป อาจกล่าวได้ว่า การสอนในมหาวิทยาลัยมักจะเป็นการสอนที่หนักในทางวิชาการทั่ว ๆ ไป ยิ่งกว่าการเน้นหนักไปในทางความเชี่ยวชาญพิเศษ (specialized training) และโดยปกติมหาวิทยาลัยย่อมดำรงไว้ซึ่งเสรีภาพทางการศึกษา (academic freedom) มากกว่าสถาบันอื่น ๆ ซึ่งอยู่นอกมหาวิทยาลัย แต่ทั้งนี้ ย่อมไม่เป็นการแน่นอนตายตัวเสมอไป จากประสบการณ์ของประเทศสาธารณรัฐเวียดนามใต้ ปรากฏว่า สถาบันรัฐประศาสนศาสตร์ที่ไซ่ง่อนซึ่งขึ้นตรงต่อสำนักทำเนียบประธานาธิบดีสามารถธำรงไว้ซึ่งเสรีภาพทางการศึกษา (academic freedom) ได้เป็นอย่างดี โดยมีอิสระในการวางหลักสูตรการฝึกอบรมข้าราชการ และการดำเนินกิจการต่าง ๆ ของตนเองได้ดีกว่าแต่ก่อน ซึ่งมีคณะรัฐประศาสนศาสตร์อยู่ในมหาวิทยาลัย

ใช่ง่อนเสียอีก สำหรับสาธารณรัฐเวียตนามใต้รู้สึกว่า การที่ตั้งสถาบันขึ้นนอกมหาวิทยาลัยและขึ้นตรงต่อรัฐบาลนั้น สามารถช่วยให้ทำการปรับหลักสูตรและวิธีการฝึกอบรมข้าราชการได้ตรงตามความต้องการของทางราชการได้ดีกว่าตั้งสถาบันเป็นส่วนหนึ่งของมหาวิทยาลัยเสียอีก

นอกจากเรื่องเสรีภาพของการจัดการศึกษาแล้ว สถาบันที่ขึ้นอยู่กับมหาวิทยาลัยและสถาบันที่ขึ้นต่อรัฐบาลโดยตรงอาจมีความแตกต่างกันอีกหลายอย่าง อาทิเช่น ฐานะและจำนวนของอาจารย์ประจำ การของบประมาณจากรัฐบาลและการบริหารงานในด้านต่าง ๆ ของตนเองเป็นต้น สถาบันอันมิใช่มหาวิทยาลัยอาจจะให้เงินเดือนอาจารย์สูงกว่ามหาวิทยาลัย แต่มหาวิทยาลัยโดยทั่วไปย่อมมีอาจารย์ประจำมากกว่าสถาบันอื่น การใช้บุคคลภายนอกมาช่วยสอนหรือฝึกอบรมข้าราชการก็อาจนับได้ว่าเป็นข้อแตกต่างอีกประการหนึ่งเหมือนกัน

3. วิธีการคัดเลือกนักศึกษา

สำหรับหัวข้อนี้ ที่ประชุมได้ตกลงให้พิจารณาแยกออกเป็นหัวข้อย่อย ๆ 3 หัวข้อ ดังต่อไปนี้ คือ (1) ประเภทของนักศึกษา (2) คุณสมบัติของนักศึกษา และ (3) วิธีการคัดเลือก

(1) ประเภทของนักศึกษา นักศึกษาที่เข้าศึกษาในสถาบันรัฐประศาสนศาสตร์ของประเทศต่าง ๆ อาจแบ่งได้เป็นสองประเภท คือ นักศึกษาที่เป็นข้าราชการและนักศึกษาที่มิได้เป็นข้าราชการ สำหรับข้อนี้ปัญหามีอยู่ว่า นักศึกษาที่เป็นข้าราชการนั้นได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนจากทางราชการให้มาศึกษาเพียงใด ที่ประชุมได้พิจารณาถึงประสบการณ์ของประเทศต่าง ๆ เกี่ยวกับการลามาศึกษาของข้าราชการ การจ่ายเงินเดือนให้ในขณะที่ลามาศึกษา การปฏิบัติราชการในระหว่างศึกษา และการปฏิบัติงานและโอกาสที่ได้เลื่อนชั้นเลื่อนตำแหน่งหลังจากที่ศึกษาสำเร็จแล้ว ตลอดจนปัญหาต่าง ๆ ที่อาจจะบังเกิดขึ้นได้เกี่ยวกับข้าราชการที่เรียนเก่งแต่ทำงานไม่เก่ง แต่เมื่อมาเรียนสำเร็จแล้วมีโอกาสได้เงินเดือนขึ้น และก้าวล้ำหน้าคนอื่นไปโดยผลงานมิได้ดีขึ้นเท่าที่ควร ในประการสุดท้ายได้พิจารณาถึงนโยบายของรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ เกี่ยวกับการให้ความสนับสนุนให้ข้าราชการลามาศึกษาได้ โดยสรุป อาจกล่าวได้ว่าท่าทีของรัฐบาลที่มีความโน้มเอียงในทางสนับสนุนให้ข้าราชการได้ศึกษาต่อเป็นที่นิยมอยู่ทั่วไป ทั้งในประเทศไทย ฟิลิปปินส์ สาธารณรัฐเวียตนามใต้ และประเทศอื่น ๆ

(2) คุณสมบัติของนักศึกษา อาจมีการกำหนดคุณสมบัติแตกต่างกันไปตามความเหมาะสมของแต่ละประเทศ ซึ่งทั่วไปอาจกำหนดพื้นความรู้ขั้นต่ำ เช่น ต้องมีความรู้สำเร็จชั้นปริญญาตรีจึงจะเข้าศึกษาในคณะรัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทยได้ เป็นต้น นอกจากนั้นการกำหนดคุณสมบัติอาจรวมถึงอายุราชการและอายุของนักศึกษาแต่ละคน ซึ่งในข้อนี้ได้มีการอภิปรายกันถึงการกำหนดอายุนักศึกษาอย่างกว้างขวาง เพราะรู้สึกกันว่า การปล่อยให้ข้าราชการที่มีอายุสูงเกินไปลามาศึกษาเป็นระยะเวลานาน ๆ อาจไม่ได้ประโยชน์แก่ทางราชการเท่าที่ควรและขัดกับหลักการให้ประหยัดของทางราชการก็ได้

(3) วิธีการคัดเลือกนักศึกษา การคัดเลือกนักศึกษาเข้าศึกษาในสถาบันรัฐประศาสนศาสตร์ทำได้หลายวิธี แต่วิธีที่ใช้กันโดยทั่วไปได้แก่การใช้วิธีสอบเข้า (entrance examination) โดยกำหนดหลักสูตรหรือวิชาที่สอบให้เหมาะสมกับความต้องการของแต่ละแห่ง

อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่ควรใคร่ครวญอยู่เสมอก็คือ ทำอย่างไรจึงจะได้คนดีจริง ๆ มาศึกษาและได้คนดีจริง ๆ กลับไปรับราชการ โดยเฉพาะกรณีนักศึกษาที่เป็นข้าราชการนั้นอาจมีปัญหาหลายประการ เป็นต้นว่า คนที่ดีที่สุดอาจไม่ได้รับการคัดเลือกหรือส่งไปศึกษาต่อ เพราะไม่อาจหาคนทำงานแทนได้ หรือเพราะคนอื่นที่ด้อยกว่าได้รับเลือกให้ไปเรียนต่อในฐานะที่มีอาวุโสกว่า หรือเพราะเห็นแก่หน้ากัน หรือเพราะเล่นพวกเล่นพ้อง เป็นต้น

การแก้ปัญหาเหล่านี้จึงอยู่ที่หน่วยราชการแต่ละแห่งจะปฏิบัติตามที่เหมาะที่ควร และสถาบันการศึกษาก็น่าจะใช้วิธีการคัดเลือกให้ได้นักศึกษาที่ดีจริง ๆ โดยการสอบคัดเลือกที่มีมาตรฐานอย่างเดียวกันและใช้สอบกับนักศึกษาทั่วไปโดยไม่มีข้อยกเว้น

โดยปกติในประเทศส่วนมาก ข้าราชการที่ลาไปศึกษาเป็นระยะเวลานาน ไม่ว่าจะเป็นการลาไปศึกษาในประเทศหรือต่างประเทศก็ตาม เมื่อกลับมาแล้วจำต้องรับราชการชดใช้รัฐบาลต่อไปเป็นระยะเวลานานตามสมควร นอกจากนั้น โดยทางทฤษฎีหรือทางหลักการทั่วไปย่อมถือว่าข้าราชการคนใดที่ไม่สามารถจะฝึกอบรมให้ดีขึ้นได้ก็ควรจะให้ออกไปเสียดีกว่า ด้วยเหตุนี้ ในทางปฏิบัติในบางประเทศจึงได้กำหนดระยะทดลองปฏิบัติราชการไว้เป็นระยะเวลาหนึ่ง เรียกว่า "probationary period" แต่ปัญหาเกี่ยวกับการทดลองปฏิบัติราชการมีอยู่ว่า เมื่อครบ

กำหนดทดลองปฏิบัติราชการแล้ว ไม่ค่อยปรากฏว่าได้มีการให้ออกจากราชการแต่อย่างใด คงให้รับราชการต่อไปเป็นข้าราชการสามัญทุก ๆ ราย เช่ำท่านองว่ามีกฎไว้แต่มิได้ปฏิบัติ

4. หลักสูตรและวิธีการสอน

หลักสูตร หลักสูตรการศึกษาสำหรับการรับราชการนั้นอาจกำหนดได้หลายอย่าง โดยไม่จำเป็นต้องเป็นวิชาในสาขารัฐประศาสนศาสตร์หรือการบริหารราชการแผ่นดินเสมอไป แต่อาจเป็นหลักสูตรการศึกษาทางด้านสาขาวิชาศิลปศาสตร์หรือสาขาวิชาชีพอื่น ๆ ที่ไม่ใช่วิชาว่าด้วยการบริหารงานก็ได้ แต่ในการประชุมกลุ่มนี้ ผู้เข้าประชุมต่างก็ได้อภิปรายกันโดยรวมจดที่หลักสูตรทางวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ในการพิจารณาหลักสูตรดังกล่าวอาจแยกออกได้เป็นหลายประเภท แต่ลักษณะการแบ่งแยกที่เด่นชัดและเป็นที่เข้าใจกันโดยทั่วไปก็คือ การแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ หลักสูตรอย่างกว้างที่เรียกว่า "broad gauge" ประเภทหนึ่ง และหลักสูตรอย่างแคบ หรือ "narrow gauge" อีกประเภทหนึ่ง

หลักสูตรอย่างกว้างนั้นเป็นการปูพื้นฐานการศึกษาทางสาขารัฐประศาสนศาสตร์และวิชาสาขาสังคมศาสตร์อื่น ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกันอย่างกว้างขวาง โดยหวังผลที่จะได้รับแก่นักศึกษาในระยะเวลาหลาย ๆ ปีข้างหน้า มิใช่อนาคตอันใกล้ ๆ ส่วนหลักสูตรอย่างแคบนั้น มุ่งให้การศึกษาเฉพาะวิชาเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการ ในตำแหน่งทางวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญบางตำแหน่งโดยหวังผลในอนาคตอันใกล้โดยส่วนรวม สมาชิกที่เข้าประชุมต่างพอใจในการให้จัดวางหลักสูตรอย่างกว้าง (broad gauge approach) มากกว่า

สำหรับการกำหนดหลักสูตรนั้น อาจจะรวมเอาการศึกษาทางวิชาการโดยทั่ว ๆ ไปและการศึกษาให้เกิดความเชี่ยวชาญโดยเฉพาะไว้ด้วยกันก็ได้ ตัวอย่างเช่น หลักสูตรสามปีทางรัฐประศาสนศาสตร์ในสาธารณรัฐเวียดนามใต้ได้เริ่มด้วยการศึกษาทางทฤษฎีเป็นการทั่ว ๆ ไปอย่างกว้าง ๆ ก่อน แล้วจึงต่อด้วยการฝึกทำงานจริง ๆ (on-the-job training) อีกระยะหนึ่งในท่านองเดียวกัน ในประเทศอินเดียก็มีหลักสูตรหนึ่งปีสำหรับข้าราชการที่จะเข้ารับหน้าที่ในตำแหน่งบริหาร ซึ่งเริ่มด้วยการศึกษาด้านวิชาการทั่ว ๆ ไปก่อนเป็นเวลา 5 เดือน แล้วจึงลงมือฝึกอบรมวิชาเฉพาะเพื่อให้มีความเชี่ยวชาญยิ่งขึ้น ซึ่งรวมทั้งการเดินทางไปทัศนาจรสถานที่ต่าง ๆ ภายในประเทศและการเข้าปฏิบัติราชการในกองทัพบกชั่วระยะเวลาสั้น ๆ อีกด้วย

อนึ่ง ย่อมเป็นที่เข้าใจกันว่า หากหลักสูตรของประเทศใดก็ตามได้กำหนดไว้อย่างเฉพาะเจาะจงจนเป็นหลักสูตรที่แคบจนเกินไปแล้ว โดยทางหลักการก็ย่อมจะไม่ถือว่าเป็นหลักสูตรทางการศึกษาวิชาการที่เรียกว่า "academic curriculum" ตามที่ที่ประชุมได้อภิปรายกัน ฉะนั้น หลักสูตรทางวิชาการจึงต้องเป็นหลักสูตรที่กว้างตามสมควร อย่างไรก็ตาม ความมุ่งหมายโดยทั่วไปประการหนึ่งของการวางหลักสูตรการศึกษาและการใช้วิธีการสอนในแบบต่าง ๆ ก็คือ เพื่อให้ข้าราชการที่ได้รับราชการมาชั่วระยะเวลาหนึ่งแล้วได้ประกอบด้วยคุณสมบัติดังต่อไปนี้ คือ

(ก) มีพื้นฐานความรู้ทางวิชาการที่ดี

(ข) ได้รับการฝึกอบรมเพิ่มเติมในสาขาวิชาที่จำเป็น

(ค) มีประสบการณ์ทางวิชาการและทางปฏิบัติตามควรแก่กรณี

วิธีการสอน ที่ประชุมได้พิจารณาถึงการใช้วิธีการสอนแบบต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง นับตั้งแต่แบบหรือวิธี "เก่าแก่" คือวิธี "บรรยาย" จนถึงวิธีใหม่ ๆ เช่นการสัมมนา การศึกษาเฉพาะกรณี การประชุมกลุ่ม การประชุมผู้นำอภิปราย และการสมมติผู้เข้าประชุมเป็นตัวแสดงจริง ๆ เป็นต้น

วิธีการสอนแบบต่างๆดังกล่าว ย่อมมีทั้งผลดีและผลเสีย และความสะดวกและไม่สะดวกต่าง ๆ กัน ไม่มีวิธีการสอนใดที่จะดีเลิศไปทั้งหมด วิธีการสอนที่ใช้ได้ดีในที่แห่งหนึ่งก็ไม่แน่ว่าจะใช้ได้ผลเช่นเดียวกันในที่แห่งอื่นหรือในสถาบันแห่งอื่น ๆ ฉะนั้น การที่จะใช้วิธีการสอนแบบหนึ่งแบบใดนั้น ย่อมต้องพิจารณาตามความเหมาะสมและความต้องการของสถาบันแต่ละแห่งเป็นการเฉพาะกรณีไป วิธีการสอนหรือการฝึกอบรมต่าง ๆ เหล่านี้ยังคงใช้กันอยู่โดยทั่ว ๆ ไป ตั้งแต่วิธีเก่าที่สุด คือ วิธีบรรยายจนถึงวิธีใหม่ ๆ เช่น การสัมมนา และการศึกษาเฉพาะกรณี เป็นต้น ส่วนการที่จะใช้วิธีใดในการสอนหรือฝึกอบรมจำต้องนึกถึงผลที่จะได้รับและสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ ประกอบกันด้วยดังกล่าวแล้ว

สมาชิกของที่ประชุมบางท่านได้ให้ความเห็นว่า การใช้วิธีบรรยายซึ่งยังคงเป็นวิธีที่ใช้กันอยู่โดยทั่วไปในสถานศึกษาต่าง ๆ โดยเฉพาะในมหาวิทยาลัยนั้น เป็นผลเนื่องมาจากเหตุหลายประการ อาทิเช่น จำนวนนักศึกษามีมาก ลักษณะวิชาที่สอนเป็นวิชาทั่วไปทางทฤษฎีและจำเป็นต้องครอบคลุมเนื้อหามาก ความรู้และประสบการณ์ของนักศึกษาหรือของอาจารย์ผู้

บรรยายอาจทำให้ไม่สะดวกในการใช้วิธีอื่น และเครื่องมือเครื่องใช้ในการสอนจำกัด เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ การบรรยายจึงยังคงเป็นวิธีที่ใช้กันอยู่อย่างแพร่หลายในสถาบันต่าง ๆ เพราะทำให้สามารถครอบคลุมเนื้อหาของวิชาได้มากกว่าการใช้วิธีอื่นดังกล่าวแล้ว แต่อย่างไรก็ตาม ในการฝึกอบรมข้าราชการโดยทั่ว ๆ ไปนั้น จะเห็นได้ว่าการใช้วิธีบรรยายมักไม่ได้ผลและไม่เป็นที่นิยมกัน การบรรยายจึงเป็นวิธีที่ไม่เหมาะต่อการใช้ในโอกาสฝึกอบรมบางประเภท เป็นต้น

5. การประเมินผล

การประเมินผลในที่นี้อาจหมายถึงการประเมินผลที่ตัวนักศึกษาเองหรือการประเมินผลวิชาหรือหลักสูตรที่สอนทั้งหมดก็ได้

ในการประเมินผลผู้ศึกษาหรือนักศึกษา ไม่ใช่หมายถึงการวัดผลว่านักศึกษาผู้นั้นสอบไล่ได้คะแนนเท่าไร ผลการสอบไล่ของนักศึกษาแต่ละคนกับประโยชน์ที่นักศึกษาได้รับจากการศึกษาอบรมจากสถาบันอย่างแท้จริงนั้นเป็นคนละเรื่องกัน ฉะนั้น ในการประเมินผลตัวนักศึกษานั้น เราจึงมุ่งวัดผลในแง่ที่ว่า นักศึกษาแต่ละคนได้รับประโยชน์จากการศึกษาอบรมอันจะก่อให้เกิดผลดีแก่การรับราชการของนักศึกษาผู้นั้นเพียงใดในอนาคต การวัดผลดังกล่าวอาจทำได้หลายวิธี อาทิเช่น การติดต่อกับนักศึกษาเก่า ๆ ที่สำเร็จการศึกษาไปแล้ว หรือการติดต่อขอความเห็นจากผู้บังคับบัญชา หรือเพื่อนร่วมงานของนักศึกษาเหล่านั้น หรือการตรวจสอบดูว่านักศึกษาที่สำเร็จไปแล้วสามารถรับราชการได้ผลดีและได้เลื่อนชั้นเลื่อนตำแหน่งรวดเร็วเพียงใด เป็นต้น แม้ว่าวิธีการดังกล่าวจะมิใช่วิธีการที่วัดผลแน่นอนที่เดียวก็จริง แต่ก็ยังนับว่าเป็นวิธีวัดความสำเร็จของนักศึกษาได้ดีกว่าการวัดด้วยผลการสอบไล่ตอนสิ้นสุดการศึกษาเป็นอันมาก

การประเมินผลวิชาที่สอนหรือหลักสูตรการศึกษาเป็นสิ่งที่ทำได้ยากยิ่งทีเดียว เพราะการที่จะวัดผลดีและประโยชน์ของวิชาหรือหลักสูตรจากการที่นักศึกษาได้เลื่อนชั้นเลื่อนตำแหน่งทางราชการอย่างรวดเร็วนั้น อาจจะไม่เป็นการถูกต้องนักก็ได้ เพราะบางทีนักศึกษาผู้นั้นอาจเป็นผู้ที่มีความสามารถดีเด่นอยู่แล้ว ก็อาจได้รับการเลื่อนชั้นสูงขึ้นโดยเร็วโดยมิได้เป็นผลมาจากการศึกษาอบรมที่ได้รับมาจากสถานศึกษาเลยก็ได้ อย่างไรก็ตาม ที่ประชุมของกลุ่มมีความเห็นว่าการวัดผลหรือวัดความเหมาะสมของหลักสูตรและวิชาที่สอนอาจจะทำได้หลายทาง เป็นต้นว่ามีการปรับปรุงหลักสูตรอยู่เสมอทุก ๆ ระยะ 3 หรือ 5 ปี ดังกรรมการปรับปรุงหลักสูตรซึ่งอาจ

ประกอบด้วยอาจารย์หรือศาสตราจารย์จากสถาบันอื่น ๆ มาช่วยพิจารณาปรับปรุง การเปรียบเทียบกับสถาบันอื่น นอกจากนั้น การวัดความเหมาะสมและประโยชน์ของวิชายังอาจทำได้ด้วยการสอบถามความเห็นของนักศึกษาที่เรียนสำเร็จแล้ว หรือเรียนผ่านวิชานั้น ๆ แล้ว เป็นต้น

อนึ่ง เกี่ยวกับการประเมินผลวิชาหรือหลักสูตรการศึกษานี้ เป็นการมิบังควรที่จะยึดถือหรือใช้วิธีการประเมินผลแต่เพียงวิธีเดียว แต่ควรใช้วิธีการหลาย ๆ อย่างเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่ถูกต้อง ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการวัดผลอย่างดีที่สุด สำหรับประเทศต่างๆ ในเขต EROPA นี้การวัดหรือประเมินผลดังกล่าวยังเป็นสิ่งที่ไม่อาจกระทำได้เต็มที่เพราะสถาบันต่างๆของประเทศในภาคพื้นตะวันออกนี้ส่วนใหญ่เพิ่งจะเริ่มดำเนินการให้การศึกษาอบรมแก่ข้าราชการอย่างจริงจังในระยะเวลาเมื่อไม่นานมานี้เอง

ปัญหาสำคัญบางประการ

นอกจากการพิจารณาหัวข้อต่าง ๆดังกล่าวแล้ว ที่ประชุมของกลุ่มยังได้พิจารณาสรุปปัญหาต่าง ๆ ที่เห็นว่าเป็นปัญหาสำคัญและควรจะได้รับความสนใจเป็นพิเศษ โดยแยกออกเป็นข้อ ๆ ดังต่อไปนี้ คือ

1. ทำอย่างไรจึงจะสามารถชักจูงให้บรรดาข้าราชการที่ยังมองไม่เห็นคุณค่าของการศึกษาหรือการฝึกอบรมให้มีความเข้าใจที่ถูกต้องได้

2. มีปัญหาว่า สำหรับหลักสูตรชั้นปริญญาตรีนั้นควรจะมีการสอนวิชารัฐประศาสนศาสตร์ หรือวิชาว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดินเพียงใด รายละเอียดแต่ละวิชาควรจะเป็นอย่างไร

3. มีปัญหาที่ควรพิจารณาว่า สถาบันที่มีหน้าที่จัดดำเนินการให้การศึกษาหรือการฝึกอบรมแก่ข้าราชการนั้น ควรจะเป็นสถาบันประเภทไหน (แบบมหาวิทยาลัยหรือไม่ใช่มหาวิทยาลัย) จึงจะดีที่สุด

4. ถ้าเป็นสถาบันที่มิใช่มหาวิทยาลัย สถาบันนี้ควรขึ้นตรงหรือสังกัดราชการส่วนไหนจึงจะเหมาะที่สุด

5. การสอนวิชารัฐประศาสนศาสตร์ วิชารัฐศาสตร์ และวิชาการบริหารธุรกิจ ควรมีความสัมพันธ์กันอย่างไร

6. ในประเทศทางภาคพื้นตะวันออกนั้น ปริมาณของอุปกรณ์เกี่ยวกับการสอนและการฝึกอบรมโดยทั่วไปยังมีไม่พอเพียง ควรจะได้รับการแก้ไขให้ดีและมีมากยิ่งขึ้น

7. สถาบันหรือสมาคมวิชาชีพต่าง ๆ ซึ่งกำหนดมาตรฐานทางวิชาชีพของตนเองนั้นจะมีผลต่อนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับการรับบรรจุและฝึกอบรมข้าราชการอย่างไร รัฐบาลควรปฏิบัติอย่างไรเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติของสถาบันดังกล่าว

8. ทำอย่างไรจึงจะเชื่อได้ว่า นักศึกษาหรือผู้ที่ทางราชการส่งไปศึกษาเป็นผู้ที่เหมาะสมที่สุด ใครควรทำหน้าที่เป็นผู้คัดเลือก

9. ปัญหาเกี่ยวกับการทดลองปฏิบัติราชการในระยะแรกนั้นควรจะมีวิธีการอย่างไรจึงจะเหมาะสมและได้คนดีจริง ๆ ไว้ในราชการ

10. จะส่งเสริมให้มีการแปลหรือการผลิตตำราเป็นภาษาของแต่ละประเทศได้โดยวิธีใด

11. จะหาทางประเมินผลนักศึกษาและหลักสูตรการศึกษาให้ได้ผลดีจริง ๆ ได้โดยวิธีใดบ้าง

12. ทำอย่างไรจึงจะส่งเสริมให้มีความสนใจเพิ่มขึ้นเกี่ยวกับการพัฒนานักบริหารในเขตภาคพื้น EROPA นี้

สรุป

การประชุมกลุ่มนับว่าเป็นส่วนสำคัญอย่างยิ่งส่วนหนึ่งของการประชุมสมัชชาขององค์การ EROPA ในครั้งนี้ สำหรับการประชุมของกลุ่มที่ 3 นี้ แม้ว่าจะมีข้อบกพร่องอยู่บ้าง โดยส่วนรวมก็อาจกล่าวได้ว่าเป็นการประชุมที่มีสาระและเป็นประโยชน์แก่ผู้เข้าร่วมประชุมอยู่ไม่น้อย ลักษณะและวิธีดำเนินการ ตลอดจนเนื้อหาของการประชุมอาจกล่าวโดยสรุปได้ดังต่อไปนี้ คือ

1. เป็นการประชุมหนักไปในทางวิชาการ ซึ่งแม้ว่าจะเป็นไปอย่างค่อนข้างกว้างและไม่ได้พิจารณาถึงรายละเอียดมากนักก็ตาม ก็ต้องนับว่าได้ประโยชน์เพราะนอกจากจะได้พิจารณาทางหลักการแล้ว ยังมีการเปรียบเทียบปัญหาและประสบการณ์ และอภิปรายแลกเปลี่ยนทัศนะซึ่งกันและกันอยู่ด้วยอย่างกว้างขวาง

2. เป็นการประชุมกลุ่มที่มีขนาดเล็ก ทำให้การอภิปรายดำเนินไปอย่างทั่วถึง เป็นกันเองและด้วยความสมานฉันท์อย่างดีที่สุด

3. การกำหนดหัวข้อสำหรับพิจารณาก็ได้แบ่งแยกออกไปอย่างเหมาะสม เพราะสามารถครอบคลุมขอบเขตการจัดระเบียบการศึกษาของข้าราชการได้เป็นอย่างดี อย่างไรก็ตาม การพิจารณาอภิปรายส่วนใหญ่ได้มุ่งเน้นถึงการศึกษาวิชาสาขารัฐประศาสนศาสตร์และสถาบันทางรัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศต่าง ๆ ในภาคพื้นตะวันออกซึ่งเป็นสมาชิกขององค์การเอโรปา โดยเริ่มพิจารณาถึงความจำเป็นของการศึกษาที่มีต่อข้าราชการ ลักษณะของสถาบันที่ทำหน้าที่ให้การศึกษาอบรม วิธีการคัดเลือกนักศึกษาและผู้เข้ารับการอบรม หลักสูตรและวิธีการสอน ตลอดจนวิธีการประเมินผลในลักษณะต่าง ๆ เป็นอันดับสุดท้ายดังกล่าวแล้ว

4. นอกจากนั้น ที่ประชุมยังได้พิจารณาถึงปัญหาหรืออุปสรรคต่าง ๆ ที่ประสบกันอยู่ทั่วไป และได้แยกมาสรุปไว้ต่างหากในตอนท้ายของรายงานของที่ประชุมกลุ่ม

5. โดยสรุป อาจกล่าวได้ว่า เป็นการประชุมที่มีประโยชน์มาก โดยเฉพาะในด้านของการแลกเปลี่ยนประสบการณ์และข้อคิดเห็นซึ่งกันและกัน อนึ่ง ในลักษณะของการจัดการประชุมระหว่างประเทศที่มีการอภิปรายอย่างเป็นกันเองเช่นนี้ นับว่าเป็นการเพิ่มพูนความรู้และทัศนคติซึ่งอาจนำเอามาปรับกลั่นกรอง และใช้ให้เป็นประโยชน์แก่ทางราชการได้ไม่น้อย ดังจะได้กล่าวไว้ในข้อเกี่ยวกับความเห็นของผู้เข้าร่วมประชุม

อย่างไรก็ตาม การประชุมของกลุ่มนี้ แม้ว่าจะประสบความสำเร็จส่วนใหญ่ แต่ก็ยังมีข้อบกพร่องอยู่บ้างบางประการ ข้อบกพร่องหรือจุดอ่อนที่สำคัญอาจแยกกล่าวได้เป็น 2 ข้อ คือ

(1) ที่ประชุมมิได้มีการปรึกษาหารือกันให้ลึกซึ้งถึงปัญหาต่าง ๆ และที่มาของปัญหาหรือคิดหาวิธีการที่จะแก้ไขปัญหานั้นๆอย่างพอเพียง ส่วนใหญ่ของการอภิปรายหนักไปในทางบรรยายและพรรณนาถึงลักษณะของสถาบันและวิธีการที่ปฏิบัติกันอยู่ในประเทศต่าง ๆ โดยมิได้มีการอภิปรายกันถึงลักษณะความแตกต่างของสังคม จนบรรทัดฐานประเพณี และพื้นฐานความเป็นมาของแต่ละประเทศ ด้วยเหตุนี้ การขบคิดแก้ไขปัญหาต่าง ๆ จึงไม่อาจทำได้และไม่ได้มีการพยายามทำเท่าที่ควร แต่ทั้งนี้ อุปสรรคที่สำคัญอาจเป็นเพราะเวลาของการประชุมอภิปรายมีจำกัดก็ได้

(2) ข้อบกพร่องอีกข้อหนึ่งในการประชุมกลุ่มนี้ ก็คือว่า ผู้แทนบางประเทศไม่เข้าประชุมอย่างสม่ำเสมอตลอดเวลาของการประชุม ซึ่งมีผลทำให้การอภิปรายแลกเปลี่ยนทัศนะและข้อเท็จจริงต่าง ๆ จำต้องขาดตกบกพร่องไปอย่างน่าเสียดาย

ข้อสังเกตและข้อเสนอ

จากผลสรุปของมติของที่ประชุมกลุ่ม ประกอบกับการอภิปรายแสดงความคิดเห็นของผู้แทนประเทศต่าง ๆ และผู้ชำนัญการพิเศษที่เอโรปาเชิญมาร่วมประชุมและได้เข้าประชุมในกลุ่มนี้ด้วย และจากผลการสนทนาแลกเปลี่ยนทัศนะซึ่งกันและกันในโอกาสที่มีการเลี้ยงรับรองหลายครั้ง มีข้อสังเกตและข้อคิดเห็นบางประการซึ่งจะได้ขอนำเสนอมา ณ ที่นี้ด้วย กล่าวคือ

1. ข้อเสนอเกี่ยวกับการปรับปรุงสถาบันรัฐประศาสนศาสตร์

เพื่อให้คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สามารถปรับปรุงและขยายกิจการเกี่ยวกับการสอนและการให้การศึกษาอบรมแก่ข้าราชการและประชาชนทั่วไปได้อย่างกว้างขวาง และมีประสิทธิภาพเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลในการเร่งรัดพัฒนาการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศ เห็นสมควรให้มีการพิจารณาปรับปรุงและขยายกิจการของฝ่ายการสอน (ซึ่งไม่รวมถึงฝ่ายการฝึกอบรมข้าราชการ ฝ่ายวิจัย และฝ่ายห้องสมุด) เพื่อความเหมาะสมดังต่อไปนี้

(1) *หลักสูตรชั้นปริญญาโททางรัฐประศาสนศาสตร์* ควรพิจารณาแก้ไขปรับปรุงและเพิ่มวิชา (courses) ให้มากขึ้น โดยบรรจุวิชาว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดินหรือวิชาสาขารัฐประศาสนศาสตร์มากขึ้นอีก และพิจารณาตัดเอาวิชาที่อยู่นอกสาขาน้อยออกเสียบ้าง ในระยะปรับปรุงนี้เห็นควรให้มีวิชาต่าง ๆ อย่างน้อย 20 วิชาขึ้นไป แล้วจัดเป็นหมวดหมู่ตามลักษณะของวิชาให้เรียบร้อย โดยให้วิชาแต่ละแขนงมีความละเอียดลึกซึ้งยิ่งขึ้น แล้วจึงแบ่งวิชาบังคับและวิชาที่เลือกเรียนได้ตามที่เห็นสมควร เพื่อให้นักศึกษามีโอกาสได้เลือกศึกษาวิชาที่ตนอาจนำไปใช้ประโยชน์ในการปฏิบัติราชการในหน้าที่ของตนได้ตรงกับความต้องการยิ่งขึ้น การ

ขยายหรือเพิ่มวิชาเรียนดังกล่าว อาจทำได้เท่าที่เห็นว่าจะเป็นประโยชน์แก่ทางราชการหรืออาจเปรียบเทียบกับหลักสูตรของสถาบันในต่างประเทศในภาคพื้นเอโรปาหรือที่อื่นบ้างก็ได้ ทั้งนี้ควรจัดทำให้เป็นแนวทางพร้อมที่ขยายไปสู่การศึกษาในขั้นปริญญาเอกในอนาคต

ส่วนการพิจารณารายละเอียดเกี่ยวกับวิชาต่าง ๆ ที่ควรบรรจุไว้ในหลักสูตร ควรจะได้มีการตั้งกรรมการขึ้นพิจารณาเป็นพิเศษ

(๒) *ปริมาณและคุณภาพของอาจารย์* ควรได้รับการพิจารณาปรับปรุงอย่างรีบด่วนด้วย เพื่อให้สามารถรับกับงานด้านการสอนและด้านอื่น ๆ ที่จะขยายเพิ่มขึ้นได้ ในปัจจุบันอาจารย์ของฝ่ายการสอนมีเพียง 3 คน ซึ่งมีอาจปฏิบัติราชการอันมากมายของฝ่ายให้ลุล่วงไปได้ ทำให้ต้องพึ่งอาจารย์จากฝ่ายอื่น ๆ ของคณะ ๆ และอาจารย์พิเศษภายนอกมาช่วยสอนเป็นส่วนใหญ่

สำหรับฝ่ายการสอน เห็นควรมีอาจารย์ประจำอย่างน้อย 12–15 คน ซึ่งเมื่อแยกเป็นแผนกวิชาต่าง ๆ แล้วก็จะมีแผนกละราว ๆ 3–4 คน จึงจะยืนบนตัวเองได้ และสามารถปฏิบัติราชการสนองความต้องการของประเทศในด้านนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพจริง ๆ

เกี่ยวกับคุณภาพของอาจารย์ผู้สอนนั้น ควรมีวิธีการที่จะทำให้อาจารย์จำต้องปรับปรุงตัวเองอยู่เสมอ ทั้งนี้ อาจทำได้หลายทาง เป็นต้นว่า (ก) ให้ความดีความชอบตามคุณภาพของงานอย่างเคร่งครัด (ข) ให้แสดงความสามารถทางวิชาการโดยการให้เขียนตำรา และ/หรือโดยวิธีอื่น (ค) หาโอกาสให้ได้ฝึกฝนและปรับปรุงตัวเองให้มีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญเพิ่มขึ้น เช่น การไปดูงานตามสถานที่ต่าง ๆ ภายในประเทศและไปศึกษาและดูงานเพิ่มเติมในต่างประเทศ ที่เรียกว่า "refresher-tour" เป็นต้น และ (ง) มิให้อาจารย์ต้องรับภาระหน้าที่ในด้านต่าง ๆ มากเกินไป เพราะจะทำให้ไม่สามารถปรับปรุงตนเองทางวิชาการได้เท่าที่ควร

นอกจากนี้ ความประพฤติ นิสัย และคุณสมบัติส่วนตัวของอาจารย์ก็ควรนำมาประกอบการพิจารณาด้วย

(๔) การคัดเลือกนักศึกษา การสอน และอุปกรณ์

(ก) เพื่อให้ได้นักศึกษาที่มีคุณภาพและความสามารถดีที่สุด ในขณะที่ทางคณะ ฯ ยังมีความจำเป็นต้องรับนักศึกษาเป็นจำนวนจำกัดนั้น การคัดเลือกนักศึกษาควรใช้วิธีสอบคัดเลือกเหมือนกันหมด และใช้มาตรฐานการสอบอันเดียวกันกับนักศึกษาทั่วไป ทั้งที่เป็นข้าราชการและมิใช่ข้าราชการ ในการนี้ควรแจ้งให้ส่วนราชการต่าง ๆ ทราบ อนึ่ง ในขณะที่ยังไม่อาจปฏิบัติให้เป็นไปดังกล่าวได้ ควรขอให้ส่วนราชการที่ส่งข้าราชการมาศึกษาโดยใช้สิทธิไม่ต้องสอบเข้า ได้ให้ความร่วมมือคัดเลือกนักศึกษาที่มีความสามารถส่งมาศึกษา ทั้งนี้ เพื่อผลประโยชน์ร่วมกันของสถาบันการศึกษากับส่วนราชการนั้น ๆ

(ข) การสอนของคณะควรปรับปรุงให้มีการใช้วิธีการแบบใหม่ ๆ มากขึ้น เช่น ใช้วิธีการศึกษาเฉพาะกรณี หรือ case study ซึ่งเป็นการฝึกฝนให้นักศึกษาใช้ความคิดแก้ปัญหาและเข้าถึงข้อเท็จจริงของปัญหาทางปฏิบัติได้อย่างดี เรื่องวิธีการสอนโดยการใช้ case นี้ มีประโยชน์ต่อการพัฒนาการสอนวิชารัฐประศาสนศาสตร์มาก ควรที่จะให้ส่วนราชการต่าง ๆ พิจารณาหาทางให้ความร่วมมือกับทางสถาบันการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ เพื่อให้มีโอกาสได้เข้าถึงปัญหาและข้อเท็จจริงอย่างแท้จริง ซึ่งอาจจะเป็นวิธีการช่วยแก้ปัญหาทางการบริหารได้อย่างดีอีกวิธีหนึ่ง

นอกจากการศึกษาทางหลักวิชาในมหาวิทยาลัยแล้ว ควรส่งเสริมให้มีการศึกษานอกสถานที่เพิ่มเติมอีกด้วย อาทิเช่น การฝึกงาน (on-the-job training) ณ ที่ทำงานต่าง ๆ การเดินทางไปสำรวจหรือการเดินทางไปศึกษาและดูงานยังที่ต่าง ๆ เป็นต้น ในทำนองเดียวกัน วิชาการศึกษาดังกล่าวจำต้องได้รับความร่วมมือจากหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง จึงสมควรเสนอให้รัฐบาลพิจารณาและขอให้ส่วนราชการทั่วไปให้ความร่วมมือกับทางมหาวิทยาลัยด้วย

(ค) สำหรับอุปกรณ์การสอน (เช่น เครื่องมือโสตทัศนศึกษา ฯลฯ) ควรปรับปรุงให้มีปริมาณเพียงพอกับความต้องการ อีกอย่างหนึ่ง สิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งสำหรับประเทศไทยในขณะนี้ คือ การส่งเสริมให้มีการผลิตตำราเป็นภาษาไทยโดยอาจารย์และผู้ทรงคุณวุฒิอื่น ๆ ซึ่ง

สิ่งนี้อาจทำได้ด้วยการเสนอให้สิ่งตอบแทนเป็นมูลเหตุจูงใจ สิ่งตอบแทนในที่นี้อาจเป็นเงินรางวัล หรือการให้ความดีความชอบที่แน่นอนก็ได้

(4) ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ควรส่งเสริมให้คณะรัฐประศาสนศาสตร์เกี่ยวข้องกับองค์การและสถาบันทางวิชาการในต่างประเทศมากยิ่งขึ้น เพื่อให้สามารถปรับปรุงกิจการของตนให้ทันสมัยอยู่เสมอ โดยมีการเปรียบเทียบกับสถาบันในต่างประเทศอื่น ๆ ในการนี้ควรให้คณะรัฐประศาสนศาสตร์เป็นเจ้าหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับการประชุมทางวิชาการระหว่างประเทศ เช่น องค์การรัฐประศาสนศาสตร์แห่งภาคตะวันออก (EROPA) องค์การรัฐประศาสนศาสตร์ระหว่างประเทศ (IIAS) และองค์การอื่น ๆ ในสาขาวิชานี้ด้วย

เรื่องเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศนี้ ควรรวมถึงการเดินทางไปศึกษาและดูงานของคาจารย์และเจ้าหน้าที่ดังกล่าวแล้ว ตลอดจนการแลกเปลี่ยนอาจารย์และนักศึกษา และการแลกเปลี่ยนเอกสารทางวิชาการต่าง ๆ เป็นต้น สำหรับในประการสุดท้ายนั้น ขณะนี้ทางคณะรัฐประศาสนศาสตร์ได้ปฏิบัติอยู่แล้ว

2. ข้อเสนอที่เกี่ยวกับส่วนราชการอื่น ๆ

ข้อเสนอที่ใคร่ขอให้ส่วนราชการต่าง ๆ ที่ส่งข้าราชการมาศึกษาในคณะรัฐประศาสนศาสตร์ได้พิจารณาให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาการบริหารราชการแผ่นดินให้ดียิ่งขึ้นก็คือ

(1) ให้ความร่วมมือเกี่ยวกับการคัดเลือกข้าราชการที่มีความสามารถให้มาศึกษาต่อ ซึ่งเป็นการส่งเสริมคนดีให้ก้าวหน้ายิ่ง ๆ ขึ้น

(2) ขอให้ช่วยให้ความร่วมมือในการประเมินผลของการศึกษาอบรมที่นักศึกษาผู้นั้นได้รับมาและผลของการปฏิบัติราชการหลังจากที่ได้ศึกษาสำเร็จมาแล้ว

(3) ให้ความร่วมมือกับทางคณะฯ เกี่ยวกับ (ก) การมาฝึกงานของนักศึกษา (internship) ของคณะฯ (ข) การมาสังเกตและดูงานเป็นการชั่วคราว และ (ค) ให้ความร่วมมือและความสะดวกเกี่ยวกับการสอน เช่น การใช้ case study และการวิจัยของคณะฯ

ถ้าหากหน่วยราชการต่าง ๆ ให้ความร่วมมือกับทางสถาบันการศึกษาอย่างจริงจังแล้ว ย่อมจะทำให้ทางสถานศึกษาสามารถผลิตคนดีมารับราชการได้มากขึ้น เท่ากับเป็นการสนับสนุนแผนการศึกษาและนโยบายการพัฒนาการบริหารราชการของชาติด้วยเป็นอย่างดี

3. ข้อเสนอที่เกี่ยวกับรัฐบาล

รัฐบาลอาจช่วยส่งเสริมนโยบายการพัฒนาการบริหารและการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ให้ประสบความสำเร็จได้เป็นอย่างดี โดย (1) ให้ความสนับสนุนข้อเสนอต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้ว (2) จัดสรรงบประมาณให้สามารถดำเนินการได้ตามข้อเสนอ และ (3) ส่งเสริมสถาบันให้มีการขยับขยายตัวไปในทางที่ก้าวหน้าและทันสมัยยิ่ง ๆ ขึ้นในอนาคต

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบัน รัฐบาลกำลังสนับสนุนให้จัดตั้ง "สถาบันพัฒนาการบริหารชั้นสูง" ขึ้นแล้ว โดยให้รวมเอาการสอนวิชารัฐประศาสนศาสตร์ การบริหารธุรกิจ การพัฒนาเศรษฐกิจ และวิชาสถิติประยุกต์เข้าไว้ในที่แห่งเดียวกัน นอกจากนั้น ยังมีการฝึกอบรมข้าราชการ การวิจัย และการห้องสมุดรวมไว้ในสถาบันแห่งใหม่นี้ด้วย ข้อเสนอต่าง ๆ อันเกิดจากประสบการณ์ของการประชุมกลุ่มที่ 3 แห่งการประชุมสมัชชาครั้งที่ 2 ขององค์การเอโรปาที่ศาลาสันติธรรม ดังกล่าวข้างต้น อาจใช้ประกอบการพิจารณาขยายงานส่วนหนึ่งของฝ่ายการสอนของคณะรัฐประศาสนศาสตร์ในสถาบันพัฒนาการบริหารชั้นสูงนี้ได้เป็นอย่างดี

บทสรุป

กล่าวโดยสรุป การประชุมสมัชชาทั่วไปครั้งที่ 2 ของ EROPA ณ ศาลาสันติธรรม กรุงเทพ ฯ ตั้งแต่วันที่ 7–16 ตุลาคม 2505 ซึ่งมีการประชุมพิจารณาทั้งในด้านธุรกิจการดำเนินงานของ EROPA และการพิจารณาศึกษาในรูปของการประชุมทางวิชาการนี้ นับว่าเป็นประโยชน์แก่การบริหารราชการของประเทศมาก ทั้งในด้านทฤษฎีเกี่ยวกับการสอนและการศึกษาอบรมในมหาวิทยาลัยหรือสถาบันทางรัฐประศาสนศาสตร์อื่นๆ รวมทั้งในด้านปฏิบัติการส่งเสริมเพิ่มพูนสมรรถภาพโดยวิธีการฝึกอบรมข้าราชการของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ทั้งสอง

ประการนี้ นับว่าเป็นประโยชน์ยิ่งในอันที่จะได้ใช้เป็นแนวคู่มือดำเนินงานเพื่อปฏิบัติการตามนโยบายพัฒนาตัวคนเพื่อประโยชน์แก่การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

ประเทศไทยจึงควรดำเนินการโดยสรุปในสาระที่สำคัญ 2 ประการ คือ

1. จัดพิมพ์เอกสารนี้และเผยแพร่ให้ส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทราบ

2. โดยที่ประเทศไทยได้รับเกียรติให้เป็นประธานคณะมนตรีบริหารของ EROPA ฉะนั้น จึงมีความจำเป็นต้องเสนอตามลำดับเพื่อขอให้คณะรัฐมนตรีมีมติแต่งตั้งผู้แทนประเทศไทยเพื่อทำหน้าที่ประธานดังกล่าว ในอันที่จะได้ทราบตัวบุคคลที่จะติดต่อร่วมมือดำเนินการกับสำนักงานเลขาธิการของ EROPA ต่อไป

No man is good enough to govern another man without that other's consent.

Lincoln

ไม่มีบุคคลใดดีพอที่จะปกครองคนอื่นโดยมิได้รับความยินยอมจากเขาผู้นั้น

ลินคอล์น

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
For Educational Purpose Only

ย่อเรื่อง

ความสำคัญของราชการฝ่ายพลเรือนในการพัฒนาประเทศ*

ของ หลวงสุขุมนัยประดิษฐ์

สุนทรพจน์นี้ชี้ให้เห็นว่า ระบบการบริหารราชการที่ดีนั้นเป็นรากฐานอันสำคัญยิ่งของการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการพัฒนาการเศรษฐกิจของชาติจำต้องประกอบด้วยระบบข้าราชการพลเรือนที่ดีและข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถ ซื่อสัตย์ สุจริต และถอปรด้วยความเสียสละเป็นส่วนสำคัญ ทั้งนี้ จะเห็นได้จากการที่รัฐบาลจำเป็นต้องอาศัยกำลังความคิด สติปัญญา และความสามารถของข้าราชการในการพัฒนาการด้านต่าง ๆ นับตั้งแต่การศึกษาและรวบรวมข้อมูลและสถิติเกี่ยวกับการดำเนินการวางแผนและกำหนดนโยบายในการพัฒนาประเทศชาติ การประเมินรายได้และรายจ่ายของรัฐ ตลอดจนการบริหารราชการให้บรรลุผลตามเป้าหมายและนโยบายที่กำหนดไว้

ด้วยเหตุดังกล่าว จึงพึงเป็นที่ตระหนักว่า ความสำเร็จของการพัฒนาประเทศนั้นย่อมขึ้นอยู่กับประสิทธิผลของการปฏิบัติงานของบรรดาข้าราชการทั้งหลาย ซึ่งผลดังกล่าวย่อมมีส่วนสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับระบบการบริหารงานบุคคลของประเทศอีกโสดหนึ่งด้วย

อย่างไรก็ดี ปัญหาที่สำคัญอย่างยิ่งประการหนึ่งเกี่ยวกับระบบข้าราชการพลเรือนของประเทศที่กำลังพัฒนา ได้แก่ปัญหาเกี่ยวกับการขาดคนที่มีความรู้ความชำนาญอย่างแท้จริงและปัญหาเรื่องการใช้คนให้ถูก นอกจากนั้น ยังมีปัญหาเกี่ยวกับการที่จะต้องพยายามปรับปรุงหน่วยงานและระเบียบวิธีการปฏิบัติราชการให้ก้าวหน้าและทันสมัยอยู่เสมอ ทั้งนี้ เพื่อให้เหมาะสมกับเหตุการณ์และความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่ดำเนินไปอย่างรวดเร็ว ยิ่งกว่านั้น ปัญหา

---

* บทความนี้เป็นสุนทรพจน์ที่กล่าวต่อที่ประชุมใหญ่ในการประชุมสมัชชาทั่วไป ครั้งที่ 2 ขององค์การรัฐประศาสนศาสตร์แห่งภาคตะวันออก ณ ศาลาสันติธรรม เมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2505

เกี่ยวกับการที่จะแก้ไขและเปลี่ยนแปลงนิสัยประพฤติตลอดจนพฤติกรรมในการปฏิบัติราชการของข้าราชการก็นับว่าเป็นสิ่งที่ยากยิ่งอีกประการหนึ่ง เพราะเป็นสิ่งติดตัวที่ได้รับมรดกตกทอดกันมานานนับด้วยศตวรรษ ฉะนั้น การที่จะดัดแปลงหรือเปลี่ยนความรู้สึกนึกคิดและอุปนิสัยของคนโดยเฉพาะคนรุ่นผู้ใหญ่ๆด้วยแล้ว จึงไม่ใช่ของง่าย ดังคำพังเพยของไทยที่ว่า "ไม้แก่ดัดยาก"

นอกจากปัญหาดังกล่าว ยังมีปัญหาอื่น ๆ อีกหลายประการ อาทิเช่น ปัญหาเกี่ยวกับการเลือกสรรข้าราชการ การแต่งตั้ง การเลื่อนชั้นเลื่อนตำแหน่ง การให้การศึกษาอบรมแก่ข้าราชการ ปัญหาคนล้นงาน ปัญหาการปรับปรุงแผนบริการงานบุคคลให้เหมาะสมกับแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และในท้ายที่สุด ปัญหาเกี่ยวกับพฤติกรรมของการทำงานชนิดที่เรียกกันว่า "ทำมากผิดมาก ทำน้อยผิดน้อย ไม่ทำเลยไม่ผิดเลย" ซึ่งกลายเป็นสาเหตุของการเลี่ยงงานหรือไม่ทำงานเท่าที่ควร

โดยสรุป แม้จะมีปัญหาที่จะต้องแก้ไขและสิ่งต่าง ๆ ที่ยังจะต้องกระทำอีกมากมายก็ตาม เราก็ไม่ควรจะหมดกำลังใจหรือท้อถอยเสีย เพราะอุปสรรคทั้งมวลย่อมจะพ่ายแพ้ไปในที่สุด อย่างไรก็ตาม ศัตรูที่สำคัญยิ่งของเรานั้นคือ เวลา ซึ่งได้ผ่านพ้นไปอย่างรวดเร็ว จึงจำเป็นที่เราจะต้องพัฒนาตนเองอยู่เสมอให้ทันกับเหตุการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป การพัฒนาการเศรษฐกิจของประเทศจะสำเร็จไม่ได้ถ้าปราศจากเสียซึ่งข้าราชการที่สามารถและระเบียบข้าราชการพลเรือนที่ดี

People ask you for criticism, but they only want praise

William Somerset Maugham

คนเขาขอให้ท่านวิจารณ์ แต่ (ความจริง) เขาอยากให้ท่านชมเท่านั้น

วิลเลียม ซอมเมอร์เซ็ต มอห์ม

ย่อเรื่อง
บริหารงานให้บังเกิดผลดีมีฉะนั้นก็เสื่อม

ของ โฮเวอร์ด พี. โมลด์

บทความนี้มุ่งจะชี้ให้เห็นว่าหน่วยงานใด ๆ ก็ตามที่จะประสบความสำเร็จได้ย่อมขึ้นอยู่กับสมรรถภาพของการบริหารงานในทุกระดับและวิธีการเลือกสรรและการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่และคนงานขององค์การหรือหน่วยงานนั้นเป็นสำคัญ และหาได้ขึ้นอยู่กับความสามารถของหัวหน้างานหรือผู้นำแต่อย่างเดียวไม่ ฉะนั้น จึงขอให้พึงระลึกว่า เรื่องการเป็นผู้นำหรือหัวหน้างานกับเรื่องการบริหารงานนั้นเป็นคนละเรื่องกันและแตกต่างกัน

โดยปกติ การบริหารงานหรือการจัดการกิจการใด ๆ นั้น ย่อมเกี่ยวข้องกับปฏิบัติการในขั้นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ คือ (1) วินิจฉัยหรือตัดสินใจว่าจะทำอะไรให้สำเร็จลุล่วงไปในวันนี้หรือพรุ่งนี้ (ในระยะสั้น) เพื่อที่จะบรรลุวัตถุประสงค์อันเป็นจุดหมาย (ในระยะยาว) (2) กำหนดแผนหรือโครงการแต่ละเรื่องสำหรับดำเนินการเป็นขั้น ๆ (3) กำหนดปริมาณและคุณภาพของเจ้าหน้าที่ที่จะใช้ดำเนินการตามแผน (4) จัดหาอุปกรณ์ที่จำเป็นจะต้องใช้ในการปฏิบัติการนั้น ๆ (5) กำหนดเวลาและสถานที่ที่จะปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนตลอดจนบริการจากภายนอกที่ต้องการ (6) จัดเตรียมการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานและใช้ศิลปของการเป็นผู้นำหรือหัวหน้าผู้บังคับบัญชาที่ดี และ (7) จัดการประเมินผลความก้าวหน้าของงานนั้น ๆ สำหรับในที่นี้จะได้กล่าวเฉพาะข้อที่ 6 ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่และหัวหน้างานหรือนักบริหารโดยทั่วไปเท่านั้น ในการนี้ผู้บรรยายได้เสนอหลัก 10 ประการสำหรับการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาสมรรถภาพของเจ้าหน้าที่เพื่อประกอบการพิจารณาดังต่อไปนี้

หลักข้อ 1 กระบวนการพัฒนานี้เป็นเรื่องเฉพาะบุคคล ฉะนั้น จึงกล่าวได้ว่าไม่มีกฎเกณฑ์หรือวิธีการที่แน่นอนอันใดซึ่งจะใช้ให้ได้ผลดีแก่ทุกคน กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือว่า คนเราย่อมแตกต่างกัน วิธีการพัฒนาตัวบุคคลจึงแตกต่างกันตามความเหมาะสม

---

* บทความนี้เป็นสุนทรพจน์เรื่องที่สองซึ่งกล่าวในที่ประชุมสมัชชาทั่วไป ครั้งที่ 2 ขององค์การรัฐประศาสนศาสตร์แห่งภาคตะวันออก เมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2505

หลักข้อ 2 การพัฒนาสมรรถภาพในการบริหารราชการเป็นการพัฒนาตนเอง หน่วยราชการหรือองค์การต่าง ๆ ควรเปิดโอกาสให้คนงานและเจ้าหน้าที่ของตนได้มีโอกาสพัฒนาตนเอง ส่วนภาระและความรับผิดชอบในการพัฒนาเป็นเรื่องของแต่ละบุคคลที่จะสร้างตนเองให้ดีขึ้น กฎสำคัญเกี่ยวกับการเรียนรู้ 3 ประการมีอยู่ว่า การเรียนจะได้ผลดีก็ต่อเมื่อ (1) ผู้เรียนได้มีโอกาสปฏิบัติด้วย (2) ผู้เรียนต้องการที่จะรู้ และ (3) ผู้เรียนย่อมเรียนรู้ได้จากประสบการณ์ที่ผ่านมา ด้วยเหตุนี้จึงอาจกล่าวได้ว่ายิ่งมีอายุมากและประสบการณ์มากก็ย่อมจะสามารถเรียนรู้สิ่งต่าง ๆ ได้มาก

หลักข้อ 3 การพัฒนาคนมิได้ขึ้นอยู่กับบุคลิกภาพที่ดีเลิศของบุคคลทั้งนั้น เพราะไม่มีแบบฉบับของบุคลิกภาพที่ตายตัวสำหรับการเป็นหัวหน้างานหรือนักบริหารที่ดี กล่าวโดยสรุปก็คือว่า ความสามารถในการบริหารเป็นคนละส่วนกับบุคลิกภาพของหัวหน้า และความสามารถในการบริหารนั้นก็เป็นศาสตร์อีกแขนงหนึ่งซึ่งสามารถที่จะถ่ายทอดและเรียนรู้กันได้ ดังนั้น ในการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาสมรรถภาพนั้นจึงมิบังควรนำเอาเรื่องเกี่ยวกับบุคลิกภาพและลักษณะของคนมาเป็นข้อจำกัดขวางขั้น

หลักข้อ 4 การพัฒนาตนเองเป็นผลเนื่องมาจากประสบการณ์ในการปฏิบัติงานประจำวันถึง 90 เปอร์เซ็นต์ จากผลของการวิจัยปรากฏว่า องค์ประกอบสำคัญที่ช่วยให้การพัฒนาตนเองได้ผลดียิ่งนั้น ได้แก่ประสบการณ์จากการปฏิบัติงานประจำวันของแต่ละคนทั้งนั้น ก็เพราะลักษณะของงาน บรรยากาศในที่ทำงาน ความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงานและกับผู้บังคับบัญชาในระดับถัดไปย่อมเป็นส่วนที่ช่วยในการพัฒนาตนเองได้มากยิ่งกว่าองค์ประกอบอื่น ๆ

หลักข้อ 5 ควรเปิดโอกาสในการพัฒนาตนเองให้แก่ทุกคน ข้อนี้นับว่าเป็นวิธีการที่ผิดไปจากที่ใช้ปฏิบัติกันอยู่ในสมัยก่อนซึ่งคัดเลือกบุคคลชั้นหัวกะทิไว้พวกหนึ่งต่างหาก ส่วนคนอื่น ๆ หาได้มีโอกาสที่จะได้รับการส่งเสริมในการพัฒนาตัวเองให้ก้าวหน้าไม่ ในปัจจุบันถือว่าบุคคลมีโอกาสเท่าเทียมกันในการที่จะพัฒนาสมรรถภาพของตน แต่ก็ยอมรับความจริงที่ว่าระยะเวลาในการพัฒนาของแต่ละบุคคลอาจเร็วช้าแตกต่างกัน

หลักข้อ 6 ต้องพัฒนาตนเองจากหน้าที่การงานในตำแหน่งปัจจุบันมากกว่าที่จะมุ่งสนใจในตำแหน่งที่สูงขึ้นไป ทั้งนี้ก็โดยเหตุที่ว่าหากมัวคิดมุ่งไปในประการหลัง จะทำให้บุคคล

นั้นคิดไปว่า ตำแหน่งการงานของตนในปัจจุบันเป็นเพียงสิ่งชั่วคราว และพะวงอยู่แต่จะมองหาโอกาสเลื่อนชั้นหรือเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้นไปโดยไม่ขวนขวายและพยายามทำงานในหน้าที่ปัจจุบันของตนให้ดีขึ้น ฉะนั้น ตามหลักข้อนี้ การพัฒนาควรจะมุ่งให้เห็นว่าความก้าวหน้าในอนาคตนั้นขึ้นอยู่กับผลงานปัจจุบันเป็นประการสำคัญ

หลักข้อ 7 การบริหารเป็นวิชาชีพอีกแขนงหนึ่งต่างหากจากวิชาชีพอื่น ๆ การเป็นนักบริหารหรือผู้จัดการที่ดีนั้นขึ้นอยู่กับคุณสมบัติหลายประการซึ่งแตกต่างจากการเป็นนักวิชาชีพที่ดีในแขนงอื่น ตัวอย่างเช่น คนบางคนเป็นช่างฝ่ายเทคนิคหรือวิศวกรที่มีความสามารถสูงเด่น แต่พอมาเป็นหัวหน้างานที่ต้องทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารเข้า กลับไม่สามารถที่จะบริหารงานให้ดีได้ เป็นต้น ดังนั้น ในการวางแผนพัฒนาบุคคล จึงควรจะพิจารณาว่า บุคคลนั้นมีความสามารถเหมาะสมกับงานประเภทนั้น ๆ เพียงใดด้วย

หลักข้อ 8 การกระจายอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการเป็นสิ่งจำเป็นยิ่งในการพัฒนาบุคคล จะเห็นได้ว่า สมรรถภาพในการวินิจฉัยปัญหาและตัดสินใจนั้นจะพัฒนาได้ก็ด้วยการที่ได้มีโอกาสทำการวินิจฉัยสั่งการจริง ๆ ฉะนั้น การพัฒนาบุคคลจึงต้องประกอบด้วยการกระจายอำนาจการวินิจฉัยสั่งการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาได้ปฏิบัติด้วย

หลักข้อ 9 ผู้จัดการหรือหัวหน้างานทุกระดับมีความรับผิดชอบในการพัฒนาผู้ใต้บังคับบัญชาของตน หลักข้อนี้เกี่ยวโยงถึงหลักข้อ 4 ข้างต้น ที่ว่าความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับผู้บังคับบัญชาถัดไปเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในการพัฒนาตัวคน ฉะนั้น ผู้บังคับบัญชาไม่อาจปัดความรับผิดชอบข้อนี้ไปให้แก่ผู้อื่นได้

หลักข้อ 10 ขวัญและกำลังใจของคนเป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนาตัวเอง ด้วยเหตุนี้ ในการวางแผนพัฒนาตัวคนจึงจำเป็นต้องยึดถือหลักเกณฑ์ข้อนี้ด้วย โดยนึกถึงความต้องการและคุณค่าของคนเป็นหลัก พร้อมทั้งทำให้เขามีความมั่นใจและรู้สึกอยู่เสมอว่างานที่เขาทำอยู่นั้นมีความสำคัญ การพัฒนาตัวเองของคนเราจึงขึ้นอยู่ที่ขวัญและกำลังใจของตนเองมิใช่น้อย

ย่อเรื่อง

ทัศนะบางประการเกี่ยวกับการจัดเตรียมการศึกษาอบรมข้าราชการ

ของ ซิดนีย์ ที. ไตเวอรส

ในปัจจุบัน ภาระหน้าที่ของรัฐบาลได้เพิ่มความสับสนและขยายตัวครอบคลุมวิถีการดำเนินชีวิตของประชาชนในทุก ๆ ด้านยิ่งขึ้นกว่าแต่ก่อนเป็นอันมาก ด้วยเหตุดังกล่าว การบริหารราชการในสมัยนี้จึงเป็นเรื่องที่ยุ่งยากและจำต้องได้รับการปรับปรุงให้เหมาะสมกับเหตุการณ์อยู่เสมอ ในส่วนที่เกี่ยวกับการพัฒนาการบริหารงานบุคคลนั้น ลำพังแต่สถาบันการศึกษาอย่างเดียวย่อมไม่อาจจะบันดาลผลสำเร็จให้ได้ดังปรารถนา ทั้งนี้ เพราะความประพฤติ วินัย และความสำเร็จของผลงานย่อมขึ้นอยู่กับสิ่งแวดล้อมและองค์ประกอบต่าง ๆ ภายในหน่วยราชการแต่ละแห่งด้วย ผลของการปฏิบัติราชการจึงขึ้นอยู่กับสิ่งสำคัญ 2 ประการ ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวเนื่องโดยตรงกับการศึกษาอบรมของข้าราชการ คือ (1) คุณภาพของบุคคลที่รับเข้าเป็นข้าราชการ และ (2) การให้การศึกษาหรือการฝึกอบรมภายหลังการเข้ารับราชการแล้ว นอกจากนั้น สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งที่มีผลกระทบกระเทือนต่อการศึกษาอบรมของข้าราชการ ได้แก่การใช้ความรู้และประสบการณ์ของข้าราชการให้เกิดประโยชน์อย่างแท้จริง ซึ่งทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับรูปและลักษณะขององค์การตลอดจนระเบียบแบบแผนการปฏิบัติงานของหน่วยราชการแต่ละแห่งด้วย

ผู้บรรยายให้ความเห็นว่า การจัดเตรียมการศึกษาอบรมบุคคลที่จะเข้ารับราชการและในระยะหลังจากการเข้ารับราชการแล้วนั้น ควรจะเป็นไปในรูปเหมาะสมที่จะอำนวยประโยชน์แก่ความต้องการของทางราชการในอนาคต มากกว่าที่จะมุ่งเล็งถึงประโยชน์ในปัจจุบันแต่อย่างเดียว

---

* สุนทรพจน์ของ มร. ซิดนีย์ ที. ไตเวอรส นี้ เป็นเรื่องอันดับที่สามและอันดับสุดท้ายที่ได้กล่าวในที่ประชุมสมัชชาทั่วไปครั้งที่ 2 ขององค์การรัฐประศาสนศาสตร์แห่งภาคตะวันออก ณ ศาลาสันติธรรม เมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2506

ยิ่งกว่านั้น วิธีการเลือกสรรตัวบุคคลเข้ารับราชการเพื่อให้ได้คนดีที่มีความสามารถก็เป็นเรื่องที่ควรแก่การสนใจอย่างยิ่ง อีกประการหนึ่งด้วย

การศึกษาอบรมของข้าราชการไม่ควรจะสิ้นสุดลงภายหลังจากที่ได้เข้ารับราชการแล้วเท่านั้น แต่ข้าราชการควรจะได้ศึกษาและพัฒนาตนเองอยู่ตลอดไปโดยไม่หยุดยั้ง ซึ่งเป็นสิ่งที่ทางราชการจะต้องคำนึงถึงอยู่เสมอและหาทางส่งเสริมด้วยประการต่าง ๆ เท่าที่จะทำได้ วิธีการเหล่านี้คงทำได้ด้วยการให้การฝึกอบรม การจัดให้มีการหมุนเวียนในหน้าที่การงาน ภายใต้ความควบคุมดูแลของผู้บังคับบัญชาที่สามารถ และการจัดให้ข้าราชการต่างระดับกันเข้าร่วมการประชุมสัมมนาหรือการฝึกอบรมด้วยกันในบางครั้ง เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ใหญ่ได้รู้จักคุ้นเคยกับผู้น้อยซึ่งจะก้าวไปสู่ตำแหน่งสูงขึ้นเสียตั้งแต่ในระยะต้น ๆ ยิ่งกว่านั้น การส่งข้าราชการชั้นผู้น้อยไปฝึกงานในวงงานธุรกิจและอุตสาหกรรมเพื่อหาประสบการณ์จากภายนอก ก็นับว่าเป็นวิธีการที่มีประโยชน์อีกวิธีหนึ่ง นอกจากที่กล่าวแล้ว ควรจะได้มีการวิจัยถึงผลของการทำงานของข้าราชการที่มีพื้นฐานการศึกษาในสาขาวิชาแตกต่างกัน และสำเร็จจากสถาบันการศึกษาต่าง ๆ กันเพื่อใช้เป็นแนวทางในการจัดหลักสูตรและการดำเนินการฝึกอบรมที่เหมาะสมหลังจากเข้ารับราชการแล้วต่อไป

โดยสรุป ความจำเป็นในการจัดเตรียมการศึกษาอบรมสำหรับข้าราชการนั้นย่อมขึ้นอยู่กับโครงรูปลักษณะอันเป็นรากฐานของการปฏิบัติราชการและวิธีการเลือกสรรบุคคลเข้ารับราชการของแต่ละประเทศ อย่างไรก็ตาม ควรจัดให้มีวิธีการเลือกสรรที่สามารถจะรับบุคคลเข้ารับราชการได้หลายระดับ พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้คนดีสามารถที่จะก้าวขึ้นไปสู่ตำแหน่งสูง ๆ ได้โดยสะดวก ทั้งในทางทฤษฎีและปฏิบัติ การจัดเตรียมการศึกษาอบรมแก่ข้าราชการควรจะได้คำนึงถึงสิ่งดังกล่าวนี้ด้วยเป็นสำคัญ

GUEST SPEAKERS

The Second General Assembly and Executive Council Meeting of Eastern Regional Organization for Public Administration was held at Santitham Hall, Bangkok, October 7-16, 1962. Its major theme was "Personnel Management and Administration" which was sub-divided into three topics, namely:

1. *Organization of the Civil Service.*
2. *In-Service Training of Government Officials for Economic Development.*
3. *Academic Preparation of Government Officials.*

Each of these sub-topics had an internationally renowned person as its Advisor. These three persons also each gave an address to the EROPA delegates on October 8, 1962. In this issue of the Thai Journal of Public Administration we are proud to publish these three speeches.

The first speaker, Luang Sukhum Nayapradit, was the Advisor to the Work Group "Organization of the Civil Service". Luang Sukhum, the Secretary-General of the Civil Service of Thailand has served his country in this capacity for the past 32 years. His speech, "The Importance of the Civil Service in National Development" points out very effectively that "successful economic development cannot be attained without a good civil service."

Mr. Howard Mold, Associate Director of Management Center, College of St. Thomas, Minneapolis, Minnesota, U.S.A., was the Advisor to the EROPA Work Group "In-Service Training of Government Officials for Economic Development." His speech, "Manage Effectively or Perish" dramatically outlines the principles of an effective Management Development Program.

"Some Aspects Concerning The Academic Preparation of Government Officials" was the title of the timely speech given by Mr. S.T. Divers, United Nations Regional Consultant on Public Administration, Asia and The Far East.

The following pages contain these three speeches in their entirety.

The Editor

THE IMPORTANCE OF THE CIVIL SERVICE IN NATIONAL DEVELOPMENT*

by Luang Sukhum Nayapradit

Mr. President, Your Royal Highness, Your Excellencies, Honored Guests, Ladies and Gentlenen:

I am greatly honored to be invited to speak to such a distinguished company. The privilege of being a guest speaker before this group of eminent public administrators is one I treasure highly for I believe these meetings contribute significantly to the advancement of our profession.

Since the theme of this conference is Personnel Management and Administration and since I have been closely associated with the civil service almost all my life, it is only natural that the subject on which I wish to speak to you today should be one very close to my heart—it is the importance of the civil service in national development.

The civil service, of course, must be considered within the larger context of public administration. I have noted with considerable satisfaction the increasing attention which has been given in world forums to the subject of public administration during the past few years. I really believe that at long last, the true importance of public administration is beginning to be appreciated at the highest levels.

Particularly gratifying is the general concensus of economic experts that good public administration is one of the basic requirements for economic development. The U.S. Ambassador to India, Professor John Kenneth Galbraith, an authority on the subject of economic development, has repeatedly stressed the need for good public administration in the early stages of the economic development process. In a speech at the University of Madras in India last year, he put it rather strongly; he said, "The first task is not to get capital or technicians but, where these are lacking, to build competent organs of public administration."

---

* This is a speech given by the Honorable Luang Sukhum Nayapradit at The Second General Assembly of the Eastern Regional Organization for Public Administration at Santitham Hall, Bangkok, on October 8, 1962.

If good public administration is essential to the process of economic development, no aspect of this field is as fundamental as the competence of the civil service. For without competent, informed and dedicated personnel, no government can hope to embark successfully on a program of large-scale development and improvement. Indeed, the history of many countries would indicate that successful economic growth is generally conditioned by preceding or simultaneous development of an improved civil service system.

Even the initiation of an economic development program, though its conception may be the work of political leaders assisted by various experts, is largely dependent on the assistance of a competent civil service. Basic data concerning economic resources and activities have to be collected and processed by statisticians. The financial implications must be evaluated in relation to national income and expenditures. Plans for land reform involve the administration of the public domain. The civil service is intimately associated with practically every phase of economic development. And, apart from its contribution to the basic data on which any economic plan must rest, an intelligent civil service will inevitably have a considerable share in policy determination as well. Thus it can be easily understood that although the civil service is only one of the resources which must be employed to achieve economic development, it is a most vital element of the process.

Therefore, it is obvious that the success of a national development program depends very much on the effectiveness of the civil service. And the effectiveness of the civil service depends, in turn, on good administration of public personnel.

If we understand the importance of our role in the development of our country, we in the field of the civil service must be equally aware of the gigantic responsibilities which are ours. National economic success or failure may well result from our efforts—or lack of them. Our fellow countrymen may be condemned to additional years of poverty, poor health and ignorance if we are incompetent and indifferent. We cannot afford to give less than our utmost.

This conference will consider a number of important and interesting questions in the field of personnel. I should like to suggest some problems in the area of civil service reform and public personnel administration to which I hope the Conference will address itself during the next few days. It is my opinion that the solution of these problems is fundamental to the development and maintenance of an effective civil service.

One of the great problems faced by the civil service of an economically developing country is the identification of trained personnel and their utilization in those areas in which their abilities will have maximum impact on the national program. We must make the best use of the people we have. The human resources of a country, in terms of education, training, skills, numbers, mobility, income and expenditures will be a major determinant of economic development and self-sustaining growth. It is of the utmost importance to determine our manpower needs, facilitate the training of personnel to meet those needs and assure their continuing employment at their highest skill. The problem of mobilizing the manpower resources of a nation is, to be sure, not solely a civil service problem. It involves action along a much broader front. Nevertheless, in those countries where the Government is far and away the largest employer, the civil service must assume a major role in the task.

Another problem that is as great as, or even greater than, the others is the problem of change. All of us here are aware of the difficulties which face any attempt to introduce in a legal form the concept of a civil service based on the merit system. We in Thailand have probably been more fortunate in this respect than many other countries since our first civil service law was put into effect during the old days of the absolute monarchy, by the king himself. The first civil service law, of course, did not create much of a merit system as we normally think of it today. It was, however, an introduction to the concept of the more modern civil service system which followed. Of course, we all know that the passage of a law does not automatically mean that the law will be effective. To make a law effective requires a great deal of work; the law must be implemented by an active organization, by personnel, by policies, methods and procedures; by office space, by desks, by paper clips; in short, a living administrative organism must be created.

And, even if the difficult step of putting the civil service law successfully into effect is accomplished, a still greater problem has to be solved, i.e. the problem of how to change human behavior to conform to the changing environment and conditions created by the law. This, ladies and gentlemen, is probably the hardest thing of all to accomplish. We are trying to change the customs and habits of centuries in just a few years. Resistance to change is a human characteristic and the higher in society we go, the more resistance we can expect. There is an old Thai saying that an old tree is difficult to bend. Those at the top will naturally resist change which might threaten their authority and prerogatives.

The same observations can be made in the field of civil service. Unfortunately, for most of us, the ideal of an incorruptible public service remains a distant goal. It is likely to remain so as long as civil servants are inadequately paid for the duties and responsibilities they perform. However, I am of the opinion that integrity, like morale, is not solely dependent on salary. The most highly paid public servant are not necessarily the most honest public servants. I believe we have made insufficient use of other alternative solutions; it is too easy to blame all our problems on low pay. Corruption in the public service must be fought in all its forms. A civil service respected for its integrity and efficiency is not only a keystone of economic development, it will also more readily elicit public cooperation at home and abroad.

Some of the other problems in the civil service area which we are particularly faced with, it seems to me, are:

— selecting the best qualified for appointment and promotion

— providing adequate training facilities, either at home or abroad, to insure an adequate supply of personnel.

— maintaining a flexibility in our administrative processes which will enable us to provide needed personnel service quickly.

— reducing the overstaffing which characterises so many of our agencies.

— adjusting personnel programs to the needs of economic and social development plan.

— and one more which I suspect applies to other countries as well as to my own. In Thai, we have a saying ...

"ทำมากผิดมาก ทำน้อยผิดน้อย ไม่ทำเลยไม่ผิดเลย"

which means the more you work, the more mistakes you make; the less you work, the fewer mistakes you make; if you don't work at all, you make no mistakes. So why work?

A sober appraisal of our civil service problems will certainly lead us to the conclusion that much still remains to be done. But I do not think that any of us need feel discouraged if he is conscientiously trying to solve the questions which face him. All obstacles must eventually be overcome by persistence and sincerity.

Our great enemy is time. Time is catching up with us, ladies and gentlemen. What was good enough 30 years ago, or even 10 years ago, is not good enough today. The complexity

of our lives increases at an accelerated tempo. We must measure up to our responsibilities if our countries are to share fully in the benefits of modern technology and economic development. We cannot guarantee that a good civil service will bring success in economic development, but there is ample evidence to indicate that successful economic development cannot be attained without a good civil service.

And in working toward our objective of a national civil service of ability and integrity, we can take pride and satisfaction in the knowledge that our efforts are helping our fellow men achieve those moral, intellectual and material benefits which have been sought for centuries and which today seem finally to be within reach.

Thank you very much.

Work

Happiness, I have discovered, is nearly always a rebound from hard work.

David Grayson

It's no credit to anyone to work too hard.

E.W. Howe

For Educational Purpose Only

MANAGE EFFECTIVELY OR PERISH*

by Howard P. Mold

Excellencies, Distinguished Guests, Ladies and Gentlemen:

The world of man is filled with many examples of brilliant political, military and religious leadership giving their followers a point of rally, creeds to live by enthusiasm in dark hours and in many instances temporary success.

Often in spite of privation, lack of resources, with every man's hand against them, these leaders inspired their followers to acts and deeds not normally expected. This has been true in every nation, every race, every culture since the beginning of remembered history.

We speak not only of national heroes, not only of isolated military genius, not only of world religious figures, but much more of the tens of hundreds of thousands of lesser known leaders whose memory has escaped into the eons of time.

So many of these national, regional and local leaders failed, however, in the total permanent accomplishment of the goals and aspirations of their trusting followers.

Most of the failures could have been prevented or the results of the failure could at least have been minimized.

Part of our hypothesis is that the answer to the many failures of the past and potential failures in the future lies in the area of effective management as contrasted to leadership without management.

Some might wish to include both of these abilities in a single virtue—we suggest however that most often people possess neither leadership ability nor management ability, much less both.

Any discussion of Public Administration and the effective direction of governmental units must encompass not only consideration of the leader and his followers, but more importantly those administrative and managerial levels and ranks among his followers whose failure in the past have brought their leader and the organization into the abyss of failure, or—where successful, provided a stable and effective government for the whole of the peoples.

---

* Howard P. Mold, the Associate Director of St. Thomas Management Center gave this speech on management development to the EROPA delegates at The Second General Assembly in Bangkok on Oct. 8, 1962.

Our thesis then is that the success of every organization is dependent primarily upon effective management at all levels and its relation to personnel selection and in-service training, and not primarily to the effectiveness of a single leader. We distinguish then very emphatically between leadership and management.

This thesis is supported by a great mass of evidence drawn from current psychological theory, studies of managerial failure, and the "prima facia" case studies of novelists, poets, and historians of all ages.

Let us design for usage today an approach to solve the problem, which will involve not only the values of the theoretician but the tools of the practitioner.

First—Management is a cycle of thought and action necessary to the successful accomplishment of any mission. As Smiddy and Naum have so ably stated in, *The Evolution of a Science of Managing in America*:[1]

> "Wherever people have gathered to pursue a common and desired end, there has been an inevitable necessity to organize minds, hands, materials, and the use of time for efficient and contributive work. Man has learned that individual and personal rewards derive largely from an harmonious combination of individual and team work in a soundly organized frame of reference, and thus the core of the history of 'Scientific Management' is formed from his search for the techniques of joint but voluntary participation while still preserving individual initiative, creative imagination, and increasing productive output.
>
> Any historical survey, to be of more than passing interest, and to be more than simple chronology of dates and names, needs to seek out the philosophical drives which both stimulated and limited the progress of such a scientific approach to more rational conception and performance of managerial work, that is, of securing results through the organized efforts of others."

Management involves the following steps:

1. Deciding what objectives are to be accomplished today and tomorrow for the accomplishment of fundamental goals.
2. Laying out the step by step program for each.

---

[1] *Institute of Management Sciences*, Volume 1, Number 1, October 1954. Waverly Press, Inc.

3. Identifying the quality and quantity of manpower required for each step of program.
4. Arranging for the physical resources needed to be used by the personnel.
5. Deciding upon the proper time and place sequence of events and the nature of any outside services required.
6. Arranging for training of the personnel involved and exercising leadership.
7. Evaluating the progress in accomplishing the objectives.

Step 6 above is our major area of interest for the balance of this presentation—the providing of training for the personnel involved in the carrying through of management decisions as well as the training of the manager, executive, or administrator.

I would like to present for your consideration 10 principles for any program for helping personnel to become more effective. For the record I would like to give credit to Dr. Moorhead Wright from whose work I have drawn liberally.

PRINCIPLE I

The Development Process is a Highly Individual Matter

No person is just like any other person. The individual is unique. (This is one of the few things that Albert Einstein, just before he died, said he felt sure of.) The individual *is* an individual, and he changes with time. No person today is the same person he was last year.

It follows that we cannot successfully develop people by means of canned, cut-and-dried, over-standardized methods. Human development can never be an assembly-line or stamping-machine process. There is no "average man" to whom you can apply uniformly the same method. What is good for one may not be good for another.

It cannot be said, therefore, that all men shall be developed by some one method. Not one but many development plans are needed, each tailor-made to fit the strengths and needs of a particular person, and aimed at helping him developed in the direction that is best for him.

PRINCIPLE II

Every Man's Development in Public Administration is Self-Development

The organization naturally has an interest in his development, and the organization can and will help, but it has no obligation, moral or otherwise, to "develop" the man. The motivation, the desire, the effort, the obligation, and the responsibility lie with the individual himself.

Development is not something you do "to" a man. If the approach is manipulative, it is very apt to fail or fall short. This is particularly true of the young people entering the organization.

What we ought to say to new personnel is something like this: "We'll give you a real opportunity to grow and plenty of orientation and educational activities. But please do not come in here unless you want to work hard and earn your pay and develop yourself. Don't come to us unless you recognize that the responsibility for your development is primarily yours."

People are what they have learned to be and if an individual wants to be different he is going to have to learn to be different. People at birth are born different. They grow up to become even more different. In only one area are they alike at birth and that is in having 24 hours a day of time at their disposal. Therefore, if any individual feels that he is not as bright as someone else, does not have as much aptitude, and wants to make up for these deficiencies, he will have to make more effective use of the time: *he has to learn to be more effective*. Now, while time planning is important, it is not the really significant aspect in the effective use of time. The significant aspect is to learn how to apply the three laws of learning and these laws of learning are:

1. You learn only by doing the activity to be learned. YOU must practice.
2. You learn only when you want to.
3. You learn only in terms of your past experience.

Law One says in effect that you do not learn by listening. You do not learn by reading. You learn only by practicing and, of course, practice does not make perfect if you practice the wrong things. If you want to learn to be an outstanding speaker, you must learn the art of persuasion, you must practice before groups of all sizes, you must submit yourself to expert advice, you must speak, speak, speak. This skill, like all skills, comes only from practice.

The Second Law points out that the responsibility for motivation belongs to the individual himself. It also implies that since there are many wrong ways to do anything and usually only one right way to do some activity, one has to find out what he is doing wrong. This means he must usually go to his superior and say, "Tell me what I am doing wrong." And when he does this he must mean something more than the average man means. The average person when he asks his boss for criticism really doesn't want to be told what he is doing wrong. He wants to have his own good opinion of himself verified. "Wantingness to learn" means then that you must

demand from your superior your rightful share of his time so that he can observe what you do and be critical of what you do wrong. And keep in mind he may not always be able to tell you how to do it right, but he will certainly be able to tell you what you are doing wrong. This is an important first step in changing our behavior. A mature person solicits criticism to help himself grow.

The Third Law is one of the most wonderful in the world because it says in effect *the older we get the more we can learn* (if we have been learning all the time). After all, if everything we learn new must be related to what we have already learned, then the more you learn--the broader your base on which to learn the new. What a comforting thought to a person at 40 to recognize that he can learn better at 40 than when he was 20. This, of course, is a complete refutation of a fallacy widely held, that you stop learning when you are 28.

The major conclusion now is that the *obligations* and *responsibilities* for development rest with the individual. However much and however often it may be obscured, this principle is finally unavoidable.

PRINCIPLE III

The Development of People cannot be Based upon Any Set of Ideal or Specified "Personality Characteristics or Traits"

I know that many of us have been trying to do it that way for the past twenty years, but it doesn't work very well. Why not? The following bit of personal experience gives us an indication. When I came to an organization recently to do a consultation project, they asked me some pretty sharp questions. They said, "You are going to develop managers." I said, "No, I am going to try to help managers to develop themselves." They said, "The main thing is to have a good manager, isn't it?" I agreed. They said, *What is a good manager?* What are the personality characteristics a man should have in order to be a good manager?"

Well, I went off and did some thinking about that one. And the more you think about it, the more difficult it gets. Suppose you *could* arrive at the personality characteristics of the ideal manager. Would you then set up a *prototype* ideal manager who had only these ideal personality characteristics and no others? Would you proceed to try to raise a race of supermen who had these ideal characteristics? Before you got half started, of course, you would be heading toward forced conformity and uniformity. But suppose you actually *could* somehow produce a breed that were

all alike, and suppose you had this uniform "crowd" managing your organization; it would be a sour omen for the future, because an organization's strength always has been in the *individuality* of the people who compose it.

Another serious difficulty arises if you are going to work toward any sort of ideal "personality pattern": What, in the face of such a pattern, are you going to say to the managers "in place"? Shall we say that they must conform to this ideal pattern or be released.

How do we account for the fact that we now have some managers—good managers—who are tough and rugged "personalities," others who are quiet and thoughtful men, others who are aggressive-salesmen type, and others just as widely assorted—all good managers?

The truth is that there isn't any standard pattern of personality traits that make a good manager.

The conclusion is that "personality traits" are not something upon which we can base our development approach. We cannot define them; we cannot measure them, and only with the greatest difficulty and with a very high degree of unpredictability can we change them. There are only a few really effective ways to change personality traits. One is psychoanalysis; another is religious conversion. Obviously these are resources we cannot introduce into most of our development programs.

In one's search for managerial talent, one should seek not men with certain "personality traits," but *men who indicate or demonstrate an ability to do this kind of work.* Further, education or development activities should be directed at teaching or helping to develop abilities to do this kind of work. Management can be identified as a separate and distinct kind of work which is becoming more scientific and professional, and which can be taught and learned.

While there is no implication here that managers are universally interchangeable, a man who manages one operation well often will manage another operation well, because he manages the work of others in a perceptive, skilled way. He may not know all the aspects of the organization intimately, for quite a while, but he recognizes the people who do know and puts them in the right positions where they will make the right decisions.

In development and educational activities, research has taught us to concentrate upon the work rather than upon personality traits. It is recognized that personality traits are interesting and challenging problems and that nearly all individuals are concerned with them. But it is also

known from hard experience and serious study that you *cannot get at* personality traits, either to define them or to change them, whereas you can get at the work a man does. So there is where attention must be centered.

PRINCIPLE IV

A Man's Development is 90% the Result of His Experience in His Day-To-Day Work

Researching this subject, a group of outside interviewers talked to three hundred General Electric Corporation managers, men who had developed to the point where they had actually been appointed to positions of managerial responsibility.

And 90% of those interviewed said, "I got my greatest development when I was working for "so-and-so" in "such-and-such" a place. Only 10% attributed major developmental importance to educational background, special courses, rotation, etc., etc. The outstanding factors by a wide margin in the development of these managers were the manner in which the man was managed in his daily work, the climate in which he worked, and his relationships, particularly with his immediate manager. These are the things that helped him develop more than any others.

The man in his growth is daily reacting to the climate in which he works and to his relationship with his immediate manager. Research indicates that these appear to be the most important factors in the development process. If we had the time this would be the place to discuss some recent research on the causes of executive failure, but time presses and we must move on.

PRINCIPLE V

Opportunity for Development must be Universal

Everybody in the organization must be given opportunity to develop. Not just a small group, not even a large group, but everybody. There can be no dividing lines between "promising men" who will be developed and "unpromising men" who will be ignored. Opportunity must be available for everyone who is *motivated to accept it and go to work on it.*

Very many development programs today—indeed, many of my own in the past—have been based on this idea of selecting the "high potential men," picking ten out of a thousand and saying, "These are the men we will develop." So these are anointed and all attention is put on them, and the others just are "not on the development program."

During the process of researching the merits and demerits of this very common practice, a list of "promising young men" of ten years ago was uncovered. There were 143 names on it. The question arose: "Where are these people today?" The researchers proceeded to look around and find out. *Only 37 per cent* of them achieved the success predicted for them. It shows how wrong these arbitrary "crown prince" theories can be.

It follows, as a basic principle, that everybody must be given a chance, and that no artificial distinctions can be made during the developmental process. Obviously the man of limited ability is not presented with the same opportunity that is given to one of your real up-and-coming bright young men. But each of them gets the appropriate opportunity. The lesser man is not cut off from all opportunity. He is offered appropriate opportunity in the beginning and subsequent opportunities as earned. The brighter man will earn them faster and bigger than the dull man. But this is a matter of degree, not of yes and no. Nobody gets left out. And room is provided for happy surprises, dark horses, poor starters and strong finishers.

This is a considerably different approach from that of the past. It is the hard way in the beginning but the best way in the end—because it appears as if it is the way that works.

PRINCIPLE VI

Primary Emphasis must be on Development in the Present Assignment, rather than Emphasis on a Promotional Ladder

There is no attempt here to ignore the importance of promotion as a developmental factor. But if undue stress is laid upon the promotional ladder, everyone begins to feel that he is in his present job only temporarily; that he is on his way up the ladder; that he must devote most of his attention to looking ahead to the next rung and not to getting his present work done. This means that the organization's work doesn't get done, and you couldn't have a worse result from a development activity. Furthermore, when main emphasis is on promotion, the inevitable outcome is a lot of expectations that cannot be fulfilled and a lot of promises that cannot be kept. The final result is apt to be unnecessary disappointment all around.

Research to date points to saying something like this: "Men, keep concentrating on doing today's job particularly well. This is the base from which all advancement is made." It also has the great advantage for the man's incumbent manager in that it helps get the work done. Thus, while a manager is helping people develop, at the same time he is making his own job easier, not

more difficult. The development process should be integrated with the normal conduct of the organization so that they work together instead of competing for the manager's time and energy. The manager's work is actually simplified, rather than being made more complex, by the development process.

PRINCIPLE VII

Managing is a Separate and Distinct Kind of Work which is Emerging as Another Profession

This fact must be recognized both in planning a man's development and in actually appointing people to managerial positions. We must, therefore, get the best possible answer to the question: "Does this man have the capabilities and drives to enter the profession of managing, or should he continue to progress in his present field?"

Take for example an engineer; his profession is engineering. If he is made a manager his profession is changed from engineering to managing. But it does not necessarily follow that a good engineer will make a good manager. He may or may not be well suited to the profession of managing. It is of pivotal importance to judge as accurately as one can in advance whether he is or not. We must estimate, from sensitive observation of his work, whether he has demonstrated the desires and capabilities that fit a man for the profession of managing. This is a safeguard against the very common mistake of saying, "We need a manager of Engineering. We'll look around and pick our best engineer and put him in this spot."

Quite often, in the past, the best engineer was made Engineering Manager—and failed. Not always, but often—there are many exceptions. So, many times the outstanding individual performer is made a manager, and we lose the good individual performer and get a mediocre manager; all because of failure to realize that managing, in itself, is emerging as a profession, with its own particular professional requirements.

In planning a man's development, the first question is: "Is this man in the right kind of work? Is he headed in the right direction for him?" It is really a difficult decision to make, but if man and manager look at it from this point of view, the chances of making good choices are considerably improved.

Personally, I can see a lot of advantages in being an individual contributor. An adult may not yearn after the trappings of prestige. What he wants is fulfillment in his work. He

wants a clear area of work and teamwork, and he seeks primarily recognition for his professional capability rather than in the social hierarchy of the organization. These he loses if he simply becomes as poor manager.

PRINCIPLE VIII

Decentralization of Decision-making is a Prime Instrument of Development

Decision-making muscle is developed only by making decisions. There are many books on the subject of decision-making, and of course there is much value in studying them, but no one really can develop judgement and learn how to make good decisions except by actually making decisions. As in golf, bridge, and any other skill, learning is done not only with the head, but with the muscles and the intestines, and this kind of learning comes primarily from doing and as Theodore Reik says—listening.

Now, decision-making opportunities for men working on their development are not available if most of the decision-making power is concentrated among a few of the senior executives instead of being spread out at the periphery. Organization structure, therefore, is an important and inherent part of the development process, because it opens or limits the field for individual decision-learning.

PRINCIPLE IX

The Incumbent Manager at All Levels is Responsible for the Development of People Who Work under His Direction

This principle is somewhat of a departure from previous practice, so the reasons for it need particularly to be understood.

Many managers say: "My main job is to direct this department. I'll let my staff man do the developing work, or I'll get a specialist, or I'll send the man to a school and let them develop him."

It is not possible for a manager to delegate the development process to someone else. He can delegate the miscellanea and some of the educational activities, but primarily he has to carry the responsibility himself. He must watch the climate that exists; he must make development plans for and with his men; he must originate opportunities and work situations which will challenge and develop these men.

Very often, in cases where the development activity is carried on as a separate and special "program," the results can be detrimental instead of constructive. A man may be "appraised" by someone other than his own manager, he may take special courses and engage in other "developmental" activities and acquire considerable information and inspiration. This may lead him to see some of the shortcomings and faults in the organization in which he works and he will return to the job full of enthusiasm for improving the whole operation. In many cases this is a good result, but in many others he finds a very apathetic or even hostile reception to his ideas. If the manager with whom he works regularly is not interested in his development, and is on the defensive (as they often are) a frustration and resentment will be built up in the individual, which may lead to retrogression instead of development.

Further, as indicated in Principle IV above, a man's development is heavily dependent on the climate in which he does his daily work and is particularly sensitive to the relationship that exists between himself and his immediate manager. Thus, it is almost certainly true that the manager himself, must recognize his responsibility for helping people develop.

Actually development work can be one of the most satisfying parts of a manager's job. And, rather than hindering or interrupting, it *helps* him in getting his work done when he operates on an integrated, reciprocal basis rather than on a basis of command, giving orders and holding the whip. The man who feels he is developing through his work performs voluntarily at a much higher level of effectiveness. This is motivation in the true sense.

PRINCIPLE X

Moral and Spiritual Values are Basic in the Development Process

If there is too much emphasis on science, mathematics and accuracy, the obligations that stem from this key principle may be overlooked. As a matter of fact, not only American business but American history is at a crossroads in this connection. For a long time now we have been growing more and more materialistic, making more and more progress along lines of material science, making great discoveries about the atom and electronics and chemistry and many other things. This multiplying knowledge of the physical world gives man enormous power, and with it, enormous obligation to be right.

Throughout history, the human being has advanced very little or not at all, while the scientific and physical things he had in his hands have grown out of all proportion. It is a terrible

commonplace to observe that man now has the power to destroy himself and his world. We must find the way to greater wisdom in handling our present power for good or evil, or we will leave a terrible mess for our children to live in.

It seems absolutely necessary that we reach out and try to find some wisdom greater than our own, greater than the merely human. We have to find and clear a road to some higher source. We have to reach out and up for the great help we need in making decisions with regard to these physical things and to the people involved in them. The decisions of managers are going to have great effect upon the course of the world. Above all, we need universally an overriding respect for the essential dignity of human beings. This must be a criterion of our manpower development programs. The quality of our decisions — particularly those in regard to people — must be really good and really high.

What has been discussed here on the Science of Management is a brief outline of a practical philosophy. In substance it passes on some of the meanings taken from experience and speaks of the way management must be and why.

While the word "philosophy" may have an intellectual sound, it is easily observed that the most practical of men who succeed at anything and care at all about the wisdom of what they do, acquire one. It simplifies their thinking. It is a source of strength. The return to principles is always the foundation from which a new start can be made. In many difficult or unpleasant decisions, belief in the principles upon which the decisions are predicated is their only support, and adherence to these beliefs for the general good of the business may be their only reward.

It makes little difference what the degree or the extent of the responsibility may be. A small responsibility can be administered according to the principles of a large one and it naturally follows that the better the quality of thought and the better the understanding applied to it, the better the result. An attempt to build thinking habits along the lines of the highest standard is of great value to the individual. It creates a breadth of understanding not accomplished in any other manner and equips one to meet the larger responsibilities when opportunity arrives.

What every man needs, regardless of his job or the kind of work he is doing, is a vision of what his place is and may be. He needs an objective and a purpose. He needs a feeling and a belief that he has some worthwhile thing to do. What this is no one can tell him. It must

be his own creation. Its success will be measured by the nature of his vision, what he has done to equip himself to fulfill it, and how well he has performed along the lines of its development.

There are many obstacles and hazards to accomplishment but, essentially, title and responsibility and remuneration follow the necessary personal qualities and abilities of individuals who capitalize upon opportunity. As Mr. Ford says, "Business chooses its own leaders," which means that the problems of business select the men who can answer them.

Reform

Nothing so needs reforming as other people's habits.

Mark Twain

ปฏิรูป

ไม่มีอะไรที่จะต้องการการปฏิรูป (การแก้ไข) เท่ากับนิสัยของคนอื่น

มาร์ค ทเวน

SOME ASPECTS CONCERNING THE ACADEMIC PREPARATION OF GOVERNMENT OFFICIALS*

by Sydney T. Divers

Excellencies, Distinguished Guests, Ladies and Gentlemen:

I am honoured to be one of the guest speakers at this General Assembly of the Eastern Regional Organization for Public Administration.

Everywhere one witnesses the urge for development which today has its true basis in the progressive advancement of the welfare of peoples. This is no less true for countries which have already reached a high level of development, than for countries still in the early stages of development.

Successful development efforts, through which means only can even a reasonable level of living be secured for many millions of people within a reasonable period of time, depends upon a competent system and organization for governmental management and administration. The business of government becomes increasingly complex, and interferes increasingly with the lives and needs of peoples. With barriers of time and space crumbling, private industry and other activities cannot in any country escape from some governmental influences and controls. Government management and administration, which I believe describes more accurately what is popularly known as public administration, must be more dynamic and imaginative, and have wider horizons than before, if the needs and challenges even now around us, and growing, are to be met.

It is important, however, to recognize that systems and even methods of administration can rarely be transplanted from one country to another unchanged and be expected to thrive. Traditions, customs, political factors, family and social classes, and many other factors will influence perhaps decisively the development of systems of administration which can never be static.

---

* Acting as Advisor to the EROPA Work Group on Academic Preparation of Government Officials, Mr. Sydney T. Divers gave the above speech at The Second General Assembly of EROPA in Bangkok on Oct. 8, 1962.

Many have still to learn that this art or science of management and administration permeates all activities. It cannot be picked up casually, and must not be left to chance. The general management practitioner or consultant is likely to be as valuable to an engineering project, as an engineer is to a general development project containing engineering activities. Training and experience in management and administration aspects should be essential parts of the make-up of any technical officer aspiring to the higher levels of his profession, or indeed outside his profession.

This complex subject of management and administration, the systems which evolve therefrom, and the ever-increasing volume of learned, and sometimes inspired, thinking, studies and writings, depends in the ultimate result upon the actions of men, individually and collectively. All of us know examples of well designed plans, with adequate, if not lavish supply of resources, proper instructions, and yet failing badly in achievement, through some form of inertia in the operations of people. The demands of the times cannot tolerate this inertia.

The vital role which people play in all activities has resulted in the development of Personnel Management as an essential component of general management. It is so vital because conduct, self-discipline, and urge to achievement cannot derive satisfactorily from academic institutions alone, but must be inspired and arise from within the organization itself in which people serve. The essence of personnel management is to get the best possible results from the co-operative efforts of people. The results to be obtained from such co-operative efforts will depend materially upon two main factors directly connected with academic preparation: Firstly, the quality of the raw material to be used, that is the quality of recruits to the public services; and secondly, the training given after entry to the public services. And it is in these matters particularly that we ought to adjust our thinking; that we are clinging too much to past customs and methods, designed for reasons and situations now greatly changed; that in a world demanding progress, we are static; and that changes rarely result from conscious research and forward thinking, but mostly from force of circumstances. There is another factor which influences academic preparation, namely, the organizational pattern and structure which must ensure that qualities and experience are used effectively and are not wasted.

There should always be reasonably clear appreciation of the public service manpower

requirements of all kinds and the potential supply for a long period ahead. Twenty years is not too long.

Let us first consider the new entrant to public services. In nearly all countries, may be all, public service commissions, or boards, or similar bodies have been established, sometimes constitutionally enjoying almost complete independence from the government of the day, for all primary purpose of controlling all recruitment to the public services, and to ensure that recruits are obtained without privilege and by fair competition, and that they meet prescribed standards required for the public services. Some public service commissions, of course, have additional functions.

Taking the long term view, which we should, the recruitment of a new entrant serves more than the immediate purpose of filling a vacancy in a particular grade. He should have the potential to justify the further preparation and training which will be expended upon him by qualifying in due time for higher rank. But far more important, the new entrants being recruited for all activities and at various levels, provide the field from which, probably many years later, will come the public service leaders of the future in general administration and technical fields.

Academic preparation, and all forms of training prior to and after recruitment, must therefore be so designed that future needs, even for the highest, will always find a reasonable field of men of adequate calibre, experience and competence from whom choice can be made on the basis of merit.

Generally, the practice in the Region is to require academic preparation to a standard commensurate with the level of proposed entry, to be completed at school or university, and for the public service commission to select the successful candidates by means of competitive examinations, or some other selective method maintaining the principle of fair competition.

There are exceptions, mainly in the technical and professional fields such as medical, where later entry is permitted after private employment. For certain grades there is often an essential qualification that a university degree must be held appropriate to the particular grade or class to which entry is sought. But can we be satisfied that this academic preparation upon which the system of recruitment is mainly based, is sufficient to produce the quality of personnel capable of meeting future needs and to provide that field of selection in future years from which

leaders will be chosen? Are we relying too much upon tests imposed within too limited a period of a person's life, and creating such an inflexible structure that it becomes difficult to find and bring up the brilliant man who could not fulfill the initial entry conditions? Or denying transfer from a field in which initial academic preparation and qualifications were secured, to an entirely new field for which practical experience demonstrates superior qualities and aptitudes?

Perhaps preparation for government service should include prior service to some outside enterprises and entry conditions made to encourage this. Some interchange between local authorities staff and central government staff is good. I believe that much more is possible in technical fields to recruit young persons at higher certificate or matriculation level by means of skilled selection methods who disclose the potentials for honours degrees or the equivalent, and to provide them with special academic preparation under governmental arrangements. This might be through the medium of government institutions or "sandwich" courses at technical colleges or universities and actual working experience. Final qualification could confer some distinction acceptable as equivalent of a good university degree, and those who fail could continue in government service as supporting technicians.

The academic preparation of public service officials must not stop on entry to the service, or be considered as satisfied by attendance at initial training courses, and an occasional one in later years, as so often happens. This is too easy a solution and an inadequate one. Initial entry training is important and often sets the seal on what a young man or woman will subsequently become. It must be well planned and designed to give him a good start to his career, whilst making him a useful member of his chosen profession. Initial training must not, therefore, consist almost entirely of classroom work and lectures, but should include also a planned rotation of jobs under experienced officials. The higher the entry class, the longer generally should be the period of preparation, that is initial training. It is well worthwhile treating new entrants to what in the Region are usually termed gazetted posts, as supernumerary to the normal establishment of the ministry, department, etc. to which posted whilst undergoing this period of preparation, and which might well equate with the period of probation.

I mentioned earlier the necessity to make certain that when future requirements for the most senior officers arise, there will always be a field of selection available based upon quality and only tempered by seniority. Such objective demands preparation.

Intermediate and senior grade officers must not consider it beneath their dignity to attend training courses and seminars concerned with the higher levels of administration. It is a good thing also that the most senior officers should participate occasionally in training courses to give the benefit of their practical experience to the students. A valuable expedient is to have a confidential system whereby senior officers can identify those junior ones in the relatively early years of the latters' service, say after 10 years, who appear to possess potentials for very high rank. Some of the officers thus identified should be moved around judiciously in order to provide them with wide and general experience.

It has also been found of value to send young officers of quality to industry for one to two years to gain outside experience, particularly in such activities as financial controls, management, accounting, personnel management, executive planning, and control of operations generally, and particularly research and development activities.

Personnel research work is necessary to study the performance of officials recruited from different sources and from different pre-entry academic courses and subjects. Variations of post-entry training may become necessary, and the information is likely to be of value to education authorities.

A valuable research project was carried out, part of which was a study of the higher grades of the British Civil Service from 1870 until 1954.[1] The changing pattern of the origin of the higher civil servants (relatively few in number) was interesting and the changes became most marked after 1959. Prior to that date nearly all the higher grades originated from the leading universities, although there were always some who were privately educated and succeeded at the competitive entry examinations. Since then, there has been an increasing number promoted from lower entry classes and who had their academic pre-entry preparation in ordinary schools. The transfer of members of the professional, scientific and technical branches of the service to the administrative service is not uncommon.

The needs for academic preparation materially depend upon the structure of the public services and the methods of entry. Suffice it to say in this short talk, that the development needs of the Region would seemingly best be met by having various levels of entry, with the ability for

[1] Higher Civil Servants in Britain, R.K. Kelsall. Routledge & Kegan Paul Ltd., London.

the outstanding man to rise from bottom to top in practice as well as theory. Academic training should facilitate this. Training in management and administration should be provided as a matter of course to all promising technical officers and there should be no insurmountable barrier to a technical officer becoming the head of an administrative department, etc. if he is so fitted. The whole question of the structure of public services warrants closer study.

Perhaps I have been provocative. I hope I have. As I said at the start of my talk, insufficient attention of the right kind has been given to this important subject of producing an adequate supply of competent public servants in all fields, with pride of profession, and the ability determination to make a success of the development activities upon which the hopes of millions rest, and which is the hallmark of our times.

Idea

Our ideas are for the most part like bad sixpence, and we spend our lives in trying to pass them on one another.

Samuel Butler

ความคิด

ส่วนใหญ่ของความคิดของเรานั้นคล้ายกับเหรียญ (หกเพ็นนี) เก๊ ๆ และเราก็ใช้ชีวิตของเราด้วยการพยายามถ่ายทอดความคิดนั้น ๆ ให้กับคนอื่น ๆ

แซมมวล บัตเล่อร์

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
For Educational Purposes Only

SUMMARY

THE IMPORTANCE OF PLANNING IN THE ADMINISTRATION OF PUBLIC AFFAIRS*

by ***His Excellency General Thanom Kittikachorn***
Deputy Prime Minister

In his talk, General Thanom dealt with practical problems of planning, both as a necessary part of the administrative process and as an essential task of management. Although his stated intent was to concentrate on the importance and usefulness of planning in the administration of public affairs, the reader will appreciate the fact that his discussion transcends his original purpose and is germane to the broader perspectives of planning in modern public administration.

Speaking in cumulative terms, planning is preparation for action. The planning function has become vital in modern society because of the industrial revolution and the growth of scientific knowledge. Planning involves future actions and is concerned with the organization of personnel in every unit of an administrative agency. For this reason, planning is an indispensable management function. It is the basis for systematic, organized, rational action.

The management planning role can best be studied in detail by analyzing the actual tasks of management and the ways in which managers and/or executives utilize planning to maximize the benefits of their operations. Some of the advantages of planning may be said to include the following: increased output and efficiency; systematized growth; the promotion of employees' morale and the rationalization of work; the maintenance of teamwork and cooperation; the avoidance of arbitrary action by both management and labor; and finally, the preservation of scarce resources, physical and human, essential to the administration. Planning also has its weaknesses, however, for it may prove to be valueless and waste if a plan is improperly formulated or based upon inadequate knowledge.

The planning process is not the exclusive province of top management in an administrative hierarchy. All levels of management contribute to the formulation of public goals, i.e., the planning

---

* A Lecture given at the All-Executive Development Seminar, Group 1-6, at the College of Education, Bangsaen, Cholburi Province, on February 11, 1963.

of public policy. In addition, every administrative agency, however small, must formulate plans, written or otherwise, in order to implement the broader public policies. This process is known as administrative planning, which may be divided into program planning and managerial planning, and which consists of three closely related parts. Namely: (1) the process of planning, i.e., the drafting of a plan; (2) the administration of planning, i.e., the execution of the plan; and, (3) the reviewing or redrafting of the plan. Managers and executives must always keep in mind the significance of each of these phases of planning, as neither of them is negligible.

In the concluding part of the lecture, the General, in his capacity as Deputy Prime Minister, reminded the executives present of their responsibilities in carrying out the nation's National Economic Development Plan. In conclusion, he pointed out certain factors which are illustrative of problems underlying the implementation of the Plan, and suggested ways of overcoming obstacles to the Plan's fulfillment through careful administrative planning.

Words

He who does not know the force of words cannot know men.

Confucius

คำพูด

ผู้ซึ่งไม่รู้จักอานุภาพของคำพูด ย่อมไม่สามารถรู้จักคน

ขงจื๊อ

สถาบันวิทยบริการจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
For Educational Purposes Only

SUMMARY

REPORT ON THE SECOND GENERAL ASSEMBLY AND EXECUTIVE COUNCIL MEETING OF THE EASTERN REGIONAL ORGANIZATION FOR PUBLIC ADMINISTRATION 1962

by ***Malai Huvanandana***

The first part of this report is concerned with the administrative work of EROPA, including a list of additional members, appointment of the new executive council, constitutional amendment, a report on work progress and future work plans, and the 1963-65 budget appropriation.

Part two has to do with the academic interests of EROPA with emphasis on the Second General Assembly Conference theme, **Personnel Management and Administration.** Three work groups were assigned to discuss and prepare reports on three sub-topics of this central theme. The three sub-topics were: (1) Organization of the Civil Service; (2) In-service Training of Government Official for Economic Development; and (3) Academic Training of Government Officials. The first work group discussed the following issues; merit systems, scope of civil service, status and organizational location of civil service commissions, functions of the central civil service agency, and the principal problems confronting civil service systems in countries within the region. The second group, considered the objectives and responsibilities of in-service training units; the difficulties of post evaluation of training programs; and methodological techniques in in-service training. The third work group used the following sub-theme headings as guide lines for discussion: organization for academic training; selection of trainees; academic curriculums, training methods and methods of evaluating academic training.

Three principal speakers at the conference were Luang Sukhum Nayapradit, Secretary-General of Thai Civil Service Commission, on "The Importance of the Civil Service in National Development"; Mr. Howard P. Mold, associate director, The Management Center, College of St. Thomas, Minnesota, U.S.A., on "Manage Effectively or Perish"; and Mr. Sydney T. Divers, United Nations Regional Consultant on Public Administration, Asia and the Far East, on "Some Aspects Concerning the Academic Preparation of Government Officials." The Principal speakers also participated as Advisors to the work groups.

จ. เกี่ยวกับเรื่องราวของประเทศต่างๆ ทั่วโลก มีกล่าวไว้ทุกประเทศเรียงตามอักษรแต่กล่าวอย่างย่อๆ ถึงอาณาเขต ประวัติศาสตร์การปกครอง การปกครองสมัยปัจจุบัน การศึกษา

ฉ. ตัวบทกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา และสหประชาชาติ

2. ปฏิทินเหตุการณ์ต่าง ๆ

ก. รวบรวมเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในรอบ 1 ที่ผ่านมาแล้ว เป็นรายเดือน และแต่ละเดือนกล่าวถึงเหตุการณ์ใน Washington เหตุการณ์ในต่างประเทศ เรื่องราวเกี่ยวกับสหประชาชาติ และเหตุการณ์ทั่ว ๆ ไปที่เกิดขึ้น ตามลำดับ

ข. วันที่ระลึก คือวันที่มีการค้นพบสิ่งใหม่เป็นครั้งแรกและวีรกรรมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น เช่น แผ่นดินไหว น้ำท่วม พายุใต้ฝุ่น ซึ่งเหตุการณ์ที่ผ่านมาแล้ว และเหตุการณ์ในประวัติศาสตร์ เราจะค้นได้จากหัวข้อ Memorable Dates เช่น วันที่ 3 เดือนสิงหาคม 1492 Christopher Columbus สำรวจดินแดนใหม่พบหมู่เกาะคิวบาและ Hispaniola เป็นต้น

3. ชีวประวัติ

กล่าวถึงประวัติของประธานาธิบดีของสหรัฐและภรรยาตามลำดับ เริ่มแต่ George Washington และ Mrs. Martha Dandride Curtis Washington ถึง John F. Kenedy และ Mrs.John F. Kenedy

4. ภูมิศาสตร์และประวัติศาสตร์ของรัฐต่าง ๆ ในสหรัฐอเมริกา

เรื่องราวการขยายอาณาเขตของรัฐต่างๆ บ่อเกิดการตั้งชื่อรัฐ อาณาเขตของแต่ละรัฐ การอุตสาหกรรมผลิตผลทางเกษตร เมืองสำคัญ ทางรถไฟ สถานที่ควรท่องเที่ยว สวนพฤกษชาติ ฯลฯ

5. อนุสาวรีย์และอนุสรณ์แห่งชาติของประเทศสหรัฐเรียงตามอักษร บอกถึงสถานที่ตั้ง เนื้อที่ เช่น Lava Beds รัฐ California, 46,239 เอเคอร์

6. ความรู้ทั่วไป ซึ่งแบ่งออกเป็นหลายประเภทด้วยกัน

ก. รายชื่อเขื่อนและอ่างเก็บน้ำของสหรัฐอเมริกาเรียงตามอักษรและรายชื่อเขื่อนใหญ่ที่สุดของโลก 10 แห่ง อ่างเก็บน้ำใหญ่ 10 แห่ง บอกชื่อประเทศและขนาดของเขื่อน

ข. แม่น้ำสายใหญ่และสำคัญของสหรัฐ

ค. สิ่งมหัศจรรย์ของโลก 7 ชนิด

ง. น้ำตกทั่วชื่อเสียง เกาะสำคัญ ๆ ภูเขาไฟของโลก สะพานทั่วชื่อเสียง ทะเลสาบ

จ. การศึกษาของสหรัฐอเมริกา กล่าวถึงชื่อมหาวิทยาลัยและวิทยาลัย จำนวนครูและนักเรียน

ฉ. ทุนการศึกษา สมาคมต่าง ๆ รางวัลประจำปี และผู้ที่ได้รับ

ช. ผลการเลือกตั้งประธานาธิบดีสหรัฐ เรียงตามชื่อรัฐ

ซ. รายชื่อนักประพันธ์ นักแต่งโคลง นักแสดง นักประวัติศาสตร์ นักวิทยาศาสตร์ ฯลฯ

ฌ. เรื่องเกี่ยวกับดาราศาสตร์และปฏิทิน

ญ. การไปรษณีย์ระหว่างประเทศ

ฎ. สถิติพลเมืองของสหรัฐ สถิติผู้เสียชีวิต สถิติผู้ป่วย สถิติการเกิด

ฏ. การเกษตรของสหรัฐ การค้า การขนส่ง การอุตสาหกรรม เหมืองแร่ สถิติ

ฐ. ศาสนา การป้องกันประเทศ

ฑ. ข่าวการกีฬา

ข้อมูลที่ปรากฏอยู่ในหนังสือเล่มนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับประเทศสหรัฐอเมริกากล่าวไว้โดยละเอียด สำหรับประเทศอื่น ๆ มีเฉพาะเรื่องที่สำคัญ ๆ นอกจากนี้ยังมีสถิติต่าง ๆ ฉะนั้นผู้ที่ต้องการจะทราบสถิติและเหตุการณ์ทั่วไป จะค้นได้ง่ายด้วยการใช้ดรรชนี (Index) ในหน้าแรก

กมลา รุ่งอุทัย

แนะนำหนังสือ

INTRODUCING BOOKS

The World Almanac and Book of Fact. New York: World Telegram, 1962.

World Almanac เป็นหนังสือที่พิมพ์ออกรายปี รวมเหตุการณ์สำคัญและข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่น่ารู้ซึ่งเป็นประโยชน์แก่การศึกษาค้นคว้าและเหมาะแก่การที่จะใช้เป็นเอกสารสำหรับอ้างอิงได้เป็นอย่างดี จึงขอแนะนำหนังสือแก่บรรดานักศึกษาและผู้ที่สนใจทั่วไป โดยการกล่าวถึงลักษณะของหนังสือแต่พอเป็นสังเขป กล่าวคือ หนังสือนี้ได้รวบรวมเรื่องราวต่างๆ ที่สำคัญๆ อันอาจจะแยกออกได้เป็นเรื่อง ๆ หรือเป็นหมวด ๆ ดังต่อไปนี้

1. การเมืองและการปกครอง

ก. มีเรื่องราวโดยละเอียดเกี่ยวกับการปกครองประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก โดยเฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกา เช่น มีผลการประชุมสภาของสหรัฐอเมริกาโดยละเอียด เกี่ยวกับงบประมาณการป้องกันประเทศ การช่วยเหลือต่างประเทศ โครงการ Housing นอกจากนี้ ยังมีรายชื่อเอกอัครราชทูต ประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดี ตามลำดับ

ข. เกี่ยวกับการปกครองของรัฐ New York โดยละเอียด มีรายชื่อข้าหลวงตามลำดับ รายได้รายจ่ายของรัฐ สถิติการเกิด การตาย การแต่งงาน ภาษีรายได้ของบุคคล สถิติโรงเรียนราษฎร์ สถิติอาชญากรรม รายชื่อนายกเทศมนตรี สถิติการศึกษา สมาคมการค้า ฯ ล ฯ

ค. เรื่องเกี่ยวกับการปกครองของจักรภพอังกฤษและประเทศในเครือจักรภพ โดยละเอียด บอกจำนวนเนื้อที่ อาณาเขต จำนวนพลเมือง สภาต่าง ๆ รายชื่อสมาชิกสภา การสังคมสงเคราะห์ งบประมาณ ฯ ล ฯ

ง. รายชื่อเจ้าผู้ปกครองจักรภพอังกฤษ และสหราชอาณาจักรสมัยแซกซอน ถึงปัจจุบัน และของประเทศต่าง ๆ ในทวีปยุโรป เช่น ฝรั่งเศส เยอรมันนี ออสเตรีย เสปญ อิตาลี โรม ฯ ล ฯ

จ. เกี่ยวกับเรื่องราวของประเทศต่างๆ ทั่วโลก มีกล่าวไว้ทุกประเทศเรียงตามอักษรแต่กล่าวอย่างย่อๆ ถึงอาณาเขต ประวัติศาสตร์การปกครอง การปกครองสมัยปัจจุบัน การศึกษา

ฉ. ตัวบทกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา และสหประชาชาติ

2. ปฏิทินเหตุการณ์ต่าง ๆ

ก. รวบรวมเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในรอบ 1 ที่ผ่านมาแล้ว เป็นรายเดือน และแต่ละเดือนกล่าวถึงเหตุการณ์ใน Washington เหตุการณ์ในต่างประเทศ เรื่องราวเกี่ยวกับสหประชาชาติ และเหตุการณ์ทั่ว ๆ ไปที่เกิดขึ้น ตามลำดับ

ข. วันที่ระลึก คือวันที่มีการค้นพบสิ่งใหม่เป็นครั้งแรกและวีรกรรมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น เช่น แผ่นดินไหว น้ำท่วม พายุใต้ฝุ่น ซึ่งเหตุการณ์ที่ผ่านมาแล้ว และเหตุการณ์ในประวัติศาสตร์ เราจะค้นได้จากหัวข้อ Memorable Dates เช่น วันที่ 3 เดือนสิงหาคม 1492 Christopher Columbus สำรวจดินแดนใหม่พบหมู่เกาะคิวบาและ Hispaniola เป็นต้น

3. ชีวประวัติ

กล่าวถึงประวัติของประธานาธิบดีของสหรัฐและภรรยาตามลำดับ เริ่มแต่ George Washington และ Mrs. Martha Dandride Curtis Washington ถึง John F. Kenedy และ Mrs.John F. Kenedy

4. ภูมิศาสตร์และประวัติศาสตร์ของรัฐต่าง ๆ ในสหรัฐอเมริกา

เรื่องราวการขยายอาณาเขตของรัฐต่างๆ บ่อเกิดการตั้งชื่อรัฐ อาณาเขตของแต่ละรัฐ การอุตสาหกรรมผลิตผลทางเกษตร เมืองสำคัญ ทางรถไฟ สถานที่ควรท่องเที่ยว สวนพฤกษชาติ ฯลฯ

5. อนุสาวรีย์และอนุสรณ์แห่งชาติของประเทศสหรัฐเรียงตามอักษร บอกถึงสถานที่ตั้ง เนื้อที่ เช่น Lava Beds รัฐ California, 46,239 เอเคอร์

6. ความรู้ทั่วไป ซึ่งแบ่งออกเป็นหลายประเภทด้วยกัน

ก. รายชื่อเขื่อนและอ่างเก็บน้ำของสหรัฐอเมริกาเรียงตามอักษรและรายชื่อเขื่อนใหญ่ที่สุดของโลก 10 แห่ง อ่างเก็บน้ำใหญ่ 10 แห่ง บอกชื่อประเทศและขนาดของเขื่อน

ข. แม่น้ำสายใหญ่และสำคัญของสหรัฐ

ค. สิ่งมหัศจรรย์ของโลก 7 ชนิด

ง. น้ำตกทั่วชื่อเสียง เกาะสำคัญ ๆ ภูเขาไฟของโลก สะพานทั่วชื่อเสียง ทะเลสาบ

จ. การศึกษาของสหรัฐอเมริกา กล่าวถึงชื่อมหาวิทยาลัยและวิทยาลัย จำนวนครูและนักเรียน

ฉ. ทุนการศึกษา สมาคมต่าง ๆ รางวัลประจำปี และผู้ที่ได้รับ

ช. ผลการเลือกตั้งประธานาธิบดีสหรัฐ เรียงตามชื่อรัฐ

ซ. รายชื่อนักประพันธ์ นักแต่งโคลง นักแสดง นักประวัติศาสตร์ นักวิทยาศาสตร์ ฯลฯ

ฌ. เรื่องเกี่ยวกับดาราศาสตร์และปฏิทิน

ญ. การไปรษณีย์ระหว่างประเทศ

ฎ. สถิติพลเมืองของสหรัฐ สถิติผู้เสียชีวิต สถิติผู้ป่วย สถิติการเกิด

ฏ. การเกษตรของสหรัฐ การค้า การขนส่ง การอุตสาหกรรม เหมืองแร่ สถิติ

ฐ. ศาสนา การป้องกันประเทศ

ฑ. ข่าวการกีฬา

ข้อมูลที่ปรากฏอยู่ในหนังสือเล่มนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับประเทศสหรัฐอเมริกากล่าวไว้โดยละเอียด สำหรับประเทศอื่น ๆ มีเฉพาะเรื่องที่สำคัญ ๆ นอกจากนี้ยังมีสถิติต่าง ๆ ฉะนั้นผู้ที่ต้องการจะทราบสถิติและเหตุการณ์ทั่วไป จะค้นได้ง่ายด้วยการใช้ดรรชนี (Index) ในหน้าแรก

กมลา รุ่งอุทัย

Decentralization of Authority in a Bureaucracy by **Bernard H. Baum.** New York: Prentice-Hall, Inc., 1961. 173 pp.

หนังสือเล่มนี้ได้เรียบเรียงขึ้นจากวิทยานิพนธ์ซึ่งผู้เขียนได้เขียนขึ้นเพื่อรับปริญญาเอกทางปรัชญา เป็นการศึกษากรณีเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับการบริหารราชการในแง่ของสังคมวิทยา ซึ่งทุกวันนี้วงเขตของการบริหารราชการได้ขยายตัวเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว และประกอบไปด้วยระเบียบแบบแผนและกฎเกณฑ์ในการปฏิบัติงานที่ยุ่งยากซับซ้อน ในหนังสือเล่มนี้ผู้เขียนได้เน้นถึงปัญหาเรื่องการกระจายอำนาจในการบริหารราชการ อันเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่งเรื่องหนึ่งในขบวนการบริหารงานของประเทศ กล่าวโดยทั่วไป คำว่า "การกระจายอำนาจ" (Decentralization of Authority) นั้น เป็นคำที่ใช้พูดกันอย่างกว้างขวางในปัจจุบัน แต่โดยแท้จริงแล้วผู้พูดส่วนมากยังเข้าใจความหมายของคำๆ นี้อย่างเลือนลางเต็มที

กรณีเฉพาะเรื่องที่ผู้เขียนได้ยกขึ้นมาทำการศึกษาในหนังสือเล่มนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการบริหารของคณะกรรมการกลางข้าราชการพลเรือนของสหรัฐอเมริกา (U.S. Civil Service Commission) ซึ่งผู้เขียนได้บรรยายให้เห็นวิวัฒนาการของคณะกรรมการกลางอย่างละเอียดตั้งแต่ ค.ศ. 1883 (พ.ศ. 2426) ซึ่งเป็นปีที่สหรัฐอเมริกาได้ออกกฎหมายฉบับแรกให้อำนาจรัฐบาลกลางจัดตั้งคณะกรรมการกลางข้าราชการพลเรือน เพื่อทำหน้าที่บริหารงานบุคคลของสหรัฐอเมริกาให้เป็นไปตามหลักแห่งระบบคุณความดี

ผู้เขียนได้อธิบายถึงความหมายของการกระจายอำนาจ โดยกล่าวว่า การกระจายอำนาจในที่นี้ ผู้อ่านอย่าเข้าใจปะปนกับการกระจายอำนาจตามอาณาเขต (Geographic Decentralization) ซึ่งเป็นคนละเรื่องกับการกระจายอำนาจในการบริหารราชการ กล่าวอย่างกว้างๆ ความหมายของการกระจายอำนาจในการบริหารราชการนั้นคือการเคลื่อนย้ายแห่งอำนาจในการทำการวินิจฉัยสั่งการลงไปตามสายการบังคับบัญชาจากหน่วยราชการบริหารในระดับสูงลงมาอยู่ในระดับต่ำกว่า ซึ่งตรงกันข้ามกับการรวมอำนาจ (Centralization) และแตกต่างกับการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) ในการบริหารราชการ นอกจากนั้น ผู้เขียนยังได้อธิบายเชิงเปรียบเทียบ

ให้เห็นความหมายที่แตกต่างของคำบางคำที่ใช้อยู่มากในหลักวิชารัฐประศาสนศาสตร์ เช่น ความแตกต่างระหว่างคำว่า "Authority" กับคำว่า "Power" และคำว่า "Decentralization" กับคำว่า "Delegation" เป็นต้น

อนึ่ง สำหรับหนังสือเล่มนี้ ผู้เขียนได้ใช้ความแพแนียน (tact) ในการเรียบเรียงอย่างดีเลิศ โดยสามารถจำกัดขอบเขตของเรื่องและวิธีเขียนให้คลุมเครือรวมและปัญหาสำคัญ ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาของเรื่องไว้อย่างเหมาะสม ซึ่งผู้เขียนได้ปูพื้นฐานของเรื่องโดยยกเอาปรัชญาของการกระจายอำนาจมากล่าวไว้ในเบื้องต้น แล้วจึงกล่าวอธิบายในแง่ทฤษฎีของการกระจายอำนาจและในที่สุดได้กล่าวถึงวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกระจายอำนาจในการบริหารราชการให้เห็นถึงสายใยที่เชื่อมโยงระหว่างแง่ปรัชญา ทฤษฎี และปฏิบัติการของการกระจายอำนาจไว้อย่างชัดเจนอันจะช่วยให้ผู้อ่านเข้าใจรายละเอียดของเรื่องต่อเนื่องกันแต่ต้นจนจบได้เป็นอย่างดี

โดยสรุป หนังสือเล่มนี้จะทำให้ผู้อ่านเข้าใจเรื่องราวอย่างกว้างขวางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจในการบริหารราชการ อันประกอบด้วยหลักปรัชญาที่ว่า ทำไมจึงต้องมีการกระจายอำนาจแทรกอยู่ในระบบการบริหารงานของหน่วยราชการและองค์การต่าง ๆ ในแง่ทฤษฎีของการกระจายอำนาจจะทำให้ผู้อ่านมองเห็นว่า หลักหรือกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ของการกระจายอำนาจมีอยู่อย่างไร และในแง่ปฏิบัติก็จะทำให้ผู้อ่านเข้าใจถึงวิธีการต่าง ๆ ของการกระจายอำนาจในการบริหารงานอย่างละเอียด ยิ่งกว่านั้น หนังสือเล่มนี้ยังให้ความรู้แก่ผู้อ่านเกี่ยวกับการจัดระบบขององค์การกลางการบริหารงานบุคคลของสหรัฐอเมริกา ตลอดจนวิธีการบริหารงานและวิธีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังหน่วยงานอื่น ๆ อีกด้วย ซึ่งในตอนนี้จะทำให้ผู้อ่านเกิดข้อคิดในเชิงเปรียบเทียบกับระบบการบริหารงานของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ของไทย อันจะเป็นประโยชน์ต่อการที่จะศึกษาค้นคว้าต่อไปอีกเป็นอันมาก

สุเทพ ธรรมภิบาลอุดม

สารนิพนธ์

THESIS ABSTRACTS

EXTENSION OF POSTAL SERVICES TO RURAL AREAS IN THAILAND

by ***Udom Hoomtrakool***

The initial chapters describe the development of the mails; the initiation of postal services, and the establishment of the Post and Telegraph Department.

Prior to the establishment of the Post and Telegraph Department, there was no formal organization doing the business of carrying correspondence from one person to another. Official letter which were classified into two categories, ordinary messages and urgent messages, were conveyed in the following manner. An ordinary message was forwarded from one province to another until it reached its destination. An urgent message was forwarded by special courier. The courier was provided with means of conveyance by the governor through whatever provinces he passed.

For individual correspondence, the sender had to entrust a trader who happened to be travelling in the desired direction to carry the message to the person addressed. Or the sender had to hire his own messenger to do the job.

The Post and Telegraph Department was established on the 4th of August 1883, with offices situated at a building near the mouth of Ong Ang canal. In the first two years of business, activities were limited to a restricted area, that is to only the people of Bangkok and Dhonburi. Subsequently postal services were extended to significant towns in the north, south, east and west.

Chapter III described the various categories and classes of the post offices; how and why they are divided, and the kinds of services available in each category and class.

The railway station post office is one of the categories. District licensed post offices are another category. These number second only to railway station post offices. They support the extension of postal services to rural areas that are faraway from the railway stations, or to districts where there are no railway lines.

The main category of post office is the Post Office managed by the officials of the Post and Telegraph Department through which all kinds of postal services are available. They are located only in town areas and in the large inhabited areas.

Chapter IV concerns the mothods of controlling accounts and cash kept at various post offices. The Accounts and Finance Bureau is responsible for checking and verifying the accounts of all post offices. Under the rules and regulations of the Post and Telegraph Department, all post offices must send their statements of accounts, including supporting vouchers which show all cash transactions to the Accounts and Finance Bureau.

จากวิทยานิพนธ์เรื่อง : การขยายการไปรษณีย์สู่ชนบทในประเทศไทย
โดย อุดม ฮุนตระกูล บช.บ. (จุฬาฯ), รป.ม.
(เกียรตินิยม "ดี")
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2505
(ภาษาไทย 7 + 157 + 3)

For Educational Purpose Only

THE ADMINISTRATION OF THE LAAD YAO DETENTION CENTER FOR HOODLUMS

by ***Pol. Col. Srisak Dhamaraks***

The Vocational Training and Reform Center at Laad Yao, Bangkhen District in Bangkok, is the first organization set up by the Ministry of Interior which authorizes the Commissioner of Metropolitan Police and the Governors of all the provinces, except Bangkok and Thonburi, to issue orders sending to this Center those persons suspected of being hoodlums. The Laad Yao Vocational Training and Reform Center occupies a part of the compound and prison buildings of the Klong Prem Central Penitentiary. On January 12, 1959, a committee for supervising the Center was appointed by the Ministry of Interior with the Director-General of the Penitentiary Department as chairman to reform and to provide vocational education to those under detention. On February 3, 1959, a committee for release of the well-behaved prisoners was appointed, with the Under-Secretary of State for the Ministry of Justice as Chairman, to release those under detention who seem to show signs of becoming good citizens.

In the provinces, provincial police are responsible for maintaining vocational training and reform centers, with the provincial governor as director and the superintendent of provincial police stations or chief inspectors of the district police as sub-directors. The Ministry of Interior has also set up a vocational training and reform center at Nong La-Lorg, Ban Khai District, Rayong Province, for those who have been released but have neither habitation nor property of their own. Each family is given plot of 15 rai of land (two and a half rais make an acre). A sum of 2,000 baht is also granted as a loan to each, under the condition that when the debt is paid ownership of the land is to be transferred to the occupant. A parole-system is also employed in releasing those considered to be of good behaviour.

In addition to the center at Nong La-Lorg, the Ministry of Interior has provided another center of the same kind at Rontong, Bang Span Yai District, in Prachuab-Kiri-Khand Province.

This thesis attempts to describe the administration of the Center at Laad Yao. It concludes that there is a need for more careful planning. Although daily reports of the work done and occasional evaluations help to improve the execution of functions, it is advisable for the committee supervising vocational training to check more closely on the performance of the officials

assigned to carry out plans and programs. The most important factors in improving administrative procedures lie in the system of educational development and office management, as well as the enthusiasm for the work shown by administrators.

The question of justice is also considered. The writer doubts that administrative officials and police have always been just and fair in investigating and interrogating hoodlums who have committed offences. There have been cases where innocent persons have been put under detention. Numerous complaints had been submitted to the Prime Minister for consideration in connection with unjust arrests.

It is quite true that once the reasons of persons becoming hoodlums are definitely known, the methods of prevention and suppression of hoodlums may be carried out with greater simplicity. If, on the contrary, the sources enabling them to become hoodlums have not yet been entirely eliminated absolute suppression of these hoodlums can not yet be attained. The present government's drive on educational and economical developments may be considered as very important in the elimination of causes. But the greater problem of wider scope lies in producing good and intelligent citizens with high standards of morality.

Finally the writer is of an opinion that the Vocational Training and Reform Center at Laad-Yao has successfully attained its end, in accord with the intentions of the Revolutionary Party.

จากวิทยานิพนธ์เรื่อง : การบริหารงานของสถานอบรม และฝึกอาชีพตำบลลาดยาว
โดย พ.ต.อ. ศรีศักดิ์ ธรรมรักษ์ ประกาศนียบัตร
ร.ร. นายร้อยพระจุลจอมเกล้า (หลักสูตรฝ่ายตำรวจ),
รป.ม. (เกียรตินิยม "ดี")
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2505
(ภาษาไทย 8 + 230 + 3)

For Educational Purposes Only

THE RURAL YOUTH CLUBS EXTENSION IN THAILAND

by ***Pussadee Satayamana***

Thailand has numerous problems of rural development, particularly in communication, health, education, and agriculture. Although much progress has been made, in terms of the problems only a start has been made. And since Thailand is an agricultural country, her economy depends largely on the farmers. Rural youth must, thus, be prepared to become better farmers. The future progress, prosperity, and security of the country depends heavily on how well the youth of today are prepared for the responsibilities they must assume in the future.

Here are some of the problems that the rural youth are facing today. Many of them are out of school and idle most of the time, as agricultural work is more or less seasonal. Some after finishing school do not stay home but drift away to the cities to find employment, and since they are usually unskilled, they find it difficult to find jobs. As a result, these young people crowd into the cities adding to the problems of unemployment, juvenile delinquency, and the like. Those who have to stay home have little or no chance to develop themselves fully. One method of developing the rural youth is through rural youth clubs, a method effective in many parts of the world.

The Yuwa Kasikorn (Young Farmers) organization is organized in Thailand in order to help solve rural youth problems. The purpose of this movement is to provide opportunities to the young people on the farms and in the villages to be better farmers, to produce better products by using modern techniques, to be better homemakers, better citizens and better men and women. In other words, the program contributes to the development of Thailand's youth in many ways. And many of its aims and accomplishments are of non-technical in nature. The program promotes democratic living and working together for the benefit of all; it developes positive leadership and good citizenship; it minimizes juvenile delinquency; and it developes self-confidence and the ability to plan and work together.

This study on Rural Youth Clubs Extension in Thailand attempts to describe ways and means for government, foreign organizations and individuals to carry out this program. The study indicates some administrative problems in the extension of the Yuwa Kasikorn program. These problems are largely problems of administration, organization and personnel. An attempt has been made to give an idea of how to propagate the program in order to stimulate the interest of the public.

จากวิทยานิพนธ์เรื่อง : *การส่งเสริมกิจการยุวกสิกรในประเทศไทย*
โดย ผุสดี สัตยมานะ ร.บ. (จุฬา ฯ), รป.ม.
(เกียรตินิยม "ดี")
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2505
(ภาษาไทย 4 + 102 + 3)

ข่าวสถาบัน

INSTITUTE NEWS

ตามที่ได้ลงข่าวเกี่ยวกับการสัมมนาพัฒนานักบริหารรวมรุ่นที่ 1–6 ในระหว่างวันที่ 11 -14 กุมภาพันธ์ 2506 ไว้ในวารสาร ฯ เล่มที่แล้ว ปรากฏว่าในการสัมมนาครั้งนี้มีสิ่งที่น่าสนใจอันสมควรที่จะนำมาเล่าให้ท่านผู้อ่านได้ทราบอีกสักครั้งหนึ่ง กล่าวคือ ในการสัมมนาครั้งนี้ ฯ พณ ฯ พลเอก ถนอม กิตติขจร รองนายกรัฐมนตรี ได้ไปเป็นประธานในพิธีเปิดการประชุมเมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2506 ณ วิทยาลัยวิชาการศึกษาบางแสน จังหวัดชลบุรี และเป็นผู้บรรยายในหัวข้อเรื่อง "ความสำคัญของแผนในการบริหารราชการ" ซึ่งได้นำลงพิมพ์ในวารสารฉบับนี้ด้วยแล้ว สำหรับสุนทรพจน์ซึ่ง ฯ พณ ฯ ท่านรองนายกรัฐมนตรีได้กล่าวในตอนเปิดประชุมก็มีความสำคัญที่ควรแก่การสนใจอยู่ไม่น้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ได้แสดงให้เห็นแนวความคิดและนโยบายของรัฐบาลสมัยปฏิวัติในส่วนที่เกี่ยวกับการพัฒนานักบริหารและข้าราชการเพื่อให้มีประสิทธิภาพในการบริหารราชการยิ่งขึ้น ดังจะเห็นได้จากข้อความตอนหนึ่งที่ว่า "เนื่องจากข้าราชการชั้นผู้ใหญ่เป็นกำลังสำคัญของรัฐบาลที่จะช่วยให้นโยบายพัฒนาสาขาต่าง ๆ ดำเนินไปสู่ผลสำเร็จด้วยดี รัฐบาลปัจจุบันจึงมีความสนใจและสนับสนุนการพัฒนานักบริหารตลอดมา เพราะเหตุว่า คนนั้นมีความสำคัญยิ่งกว่าปัจจัยอื่น ๆ ในการปฏิบัติงาน"

นอกจากนั้น "ภาวะการณ์แวดล้อมเกือบทุกสิ่งทุกอย่างที่เกี่ยวกับชีวิตส่วนตัวและการงานกำลังเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว การอยู่เฉยจะเป็นผู้ล้าหลังในที่สุด ฉะนั้น การพัฒนาตนเองให้ทันกับเหตุการณ์จึงกลายเป็นสิ่งจำเป็นในยุคปัจจุบัน" ในตอนท้าย ฯ พณ ฯ ท่านรองนายกรัฐมนตรีได้กล่าวว่าการพัฒนาตนเองอยู่เสมอนั้นมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะการพัฒนาตนเอง "ย่อมนำมาซึ่งความเจริญก้าวหน้าทั้งในทางส่วนตัวและหน้าที่การงาน ทำให้คำกล่าวที่ว่า "ไม่มีใครแก่เกินไปสำหรับการเรียน" นั้น ยังเป็นศัพท์ที่คงใช้ได้อยู่จนทุกวันนี้"

ในระหว่างวันที่ 7--23 มกราคม และ 25 กุมภาพันธ์ –1 มีนาคม 2506 คณะรัฐประศาสนศาสตร์ ได้จัดให้มีการฝึกอบรมข้าราชการและพนักงานของคณะ ๆ ขึ้น โดยกำหนดเรื่องสำคัญซึ่งเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการประจำวัน 3 หัวข้อคือ ความรับผิดชอบของข้าราชการ การติดต่อกับประชาชน และการใช้โทรศัพท์ การฝึกอบรมครั้งนี้ใช้วิธีการสัมมนา โดยมี คุณสุเทพ พาณิชพัฒน์ เลขานุการคณะ ๆ เป็นผู้ดำเนินการฝึกอบรมและนำอภิปราย และอาจารย์ปถม ชาญสรรค์ หัวหน้าฝ่ายการฝึกอบรมข้าราชการ เป็นผู้สังเกตการณ์ หลังจากที่การฝึกอบรมได้สิ้นสุดลงแล้ว ผู้ดำเนินการฝึกอบรมได้รวบรวมความคิดเห็นต่าง ๆ ของผู้ที่เข้ารับการฝึกอบรม ปรากฏว่า มีความคิดเห็นที่น่าสนใจหลายประการ ทั้งในด้านที่เกี่ยวกับวิธีการฝึกอบรมและประโยชน์ที่ได้รับจากการฝึกอบรมครั้งนี้

กระทรวงอุตสาหกรรมได้จัดให้มีการสัมมนาพัฒนาข้าราชการและพนักงานในระดับโลหกิจจังหวัดและหัวหน้าแผนกในส่วนกลาง ขึ้นเป็นรุ่นที่ 4 จำนวน 22 คน ในระหว่างวันที่ 14–25 มกราคม 2506 ณ ห้องประชุมกระทรวงอุตสาหกรรม ในการนี้ กระทรวงอุตสาหกรรมได้เชิญอาจารย์คณะรัฐประศาสนศาสตร์ คือ อาจารย์ ชวัช ฉัตระเนตร ไปบรรยายเรื่อง "หน้าที่และความรับผิดชอบของผู้บังคับบัญชา" และ "การประสานงาน" อาจารย์กริช เกตุแก้ว เรื่อง "การแนะนำคนเข้าทำงานใหม่" และ อาจารย์มัลลี เวชชาชีวะ เรื่อง "การเตรียมคนสำรอง"

ในวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2506 กรมประชาสัมพันธ์ สำนักนายกรัฐมนตรี ได้เชิญอาจารย์ ดร. อาษา เมฆสวรรค์ แห่งฝ่ายการสอน คณะรัฐประศาสนศาสตร์ ไปบรรยายเรื่อง "Arts of Policy Planning" แก่นักศึกษาโรงเรียนประชาสัมพันธ์ รุ่นที่ 3 ซึ่งประกอบไปด้วยข้าราชการชั้นเอก ชั้นโท ชั้นหัวหน้าหน่วยงาน นายทหารและนายตำรวจ จากกระทรวงต่าง ๆ รวม 57 คน และในวันที่ 27 กุมภาพันธ์ และ 21 มีนาคม 2506 กระทรวงเศรษฐการได้เชิญอาจารย์ผู้นี้ไปบรรยายในหัวข้อเรื่อง "ประมุขศิลป์" ในการฝึกอบรมข้าราชการกระทรวงเศรษฐการ รุ่นที่ 1 และที่ 2 ณ ห้องประชุมกรมการค้นเทศ ถนนราชดำเนินกลาง

ตามที่กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้จัดให้มีการฝึกอบรมปลัดจังหวัดและนายอำเภอตามโครงการระยะยาว ซึ่งเริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี 2505 นั้น ในระหว่างวันที่ 27 กุมภาพันธ์–27 มีนาคม ศกนี้ กรมการปกครองได้จัดให้มีการอบรมปลัดจังหวัดและนายอำเภอขึ้นเป็นรุ่นที่ 5 ณ ศูนย์ฝึกอบรมข้าราชการกระทรวงมหาดไทย ตำบลแหลมฉะบัง อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี ผู้เข้ารับการอบรมในรุ่นนี้มีจำนวนรวม 52 คน ได้แก่ปลัดจังหวัด นายอำเภอ และปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอทุกคน ในจังหวัด กระบี่ ชุมพร นครศรีธรรมราช ประจวบคีรีขันธ์ พังงา ภูเก็ต ระนอง สุราษฎร์ธานี ยกเว้นผู้ที่จะไปร่วมการประชุมใหญ่สัมนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยประจำปี 2506 เท่านั้น หัวข้อหลักสูตรการอบรมในครั้งนี้ ได้แก่ หน้าที่นักปกครองและหลักการบริหารราชการ การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การป้องกันและต่อต้านการแทรกซึมและบ่อนทำลายของคอมมิวนิสต์ และหัวข้อที่จำเป็นอื่น ๆ รวมชั่วโมงอบรม 131 1/2 ชั่วโมง ในการนี้ กรมการปกครองได้เชิญอาจารย์ของคณะรัฐประศาสนศาสตร์ คือ อาจารย์ ดร. อาษา เมฆสวรรค์ อาจารย์ ชวัช นัดระเนตร อาจารย์กริช เกตุแก้ว และอาจารย์มัลลี เวชชาชีวะ ไปเป็นผู้นำอภิปรายในการอบรมครั้งนี้ด้วยเช่นเคย

ในระหว่างวันที่ 18–29 มีนาคม 2506 กระทรวงมหาดไทยโดยความร่วมมือของคณะรัฐประศาสนศาสตร์ ได้จัดให้มีการฝึกอบรมข้าราชการระดับหัวหน้าแผนก สังกัดกรมการปกครอง สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี และสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย รวม 24 คน ณ ห้องประชุมฝ่ายการฝึกอบรมข้าราชการ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ อาจารย์ของคณะฯ ที่ได้รับเชิญให้เป็นผู้นำอภิปรายในการฝึกอบรมครั้งนี้ ได้แก่อาจารย์ปถม ชาญสรรค์ ในหัวข้อเรื่อง "การสำรวจปัญหา" และ "ปัญหาข้อขัดข้องในการปฏิบัติงาน" อาจารย์ ชวัช นัดระเนตร เรื่อง "หน้าที่และความรับผิดชอบของผู้บังคับบัญชา" และ "การสั่งงานและการประสานงาน" อาจารย์มัลลี เวชชาชีวะ เรื่อง "หลักการบริหารงาน" "การวางแผนงานและการจัดรูปงาน" และ "ภาวะสร้างสรรค์" อาจารย์กริช เกตุแก้ว เรื่อง "มนุษย์สัมพันธ์" "การควบคุมและตรวจตรางาน" และ "การสอนแนะและการพัฒนาตัวบุคคล" และ อาจารย์ ดร. อาษา

เมฆสวรรค์ เรื่อง "ศิลปการเกี้ยกล่อม" ทั้งนี้ โดยมีคุณสุเทพ พาณิชพัฒน์ เลขานุการคณะรัฐประศาสนศาสตร์ไปร่วมเป็นผู้สังเกตการณ์อยู่ด้วย

ในวันที่ 29 มีนาคม ศกเดียวกัน กระทรวงมหาดไทยได้ประกอบพิธีปิดการฝึกอบรมข้าราชการระดับหัวหน้าแผนกในสังกัดกรมการปกครอง สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรีและสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย และการฝึกอบรมปลัดจังหวัดและนายอำเภอรุ่นที่ 5 พร้อมกันณ หอประชุมกระทรวงมหาดไทย

ในการฝึกอบรมข้าราชการของกรมราชทัณฑ์ ณ ศูนย์ฝึกอบรมข้าราชการกระทรวงมหาดไทย พระที่นั่งนงคราญสโมสร เมื่อวันที่ 25-29 มีนาคม ศกนี้ กรมราชทัณฑ์ได้เชิญอาจารย์ ปถม ชาญสรรค์ เป็นผู้นำอภิปรายในเรื่อง "การประชุมกลุ่มสำรวจปัญหา" อาจารย์ ชวัช นัครเนตร นำอภิปรายเรื่อง "การฝึกอบรม" และอาจารย์ กริช เกตุแก้ว เรื่อง "มนุษย์สัมพันธ์" ผู้เข้ารับการอบรมในครั้งนี้ ได้แก่ข้าราชการชั้นโท-ตรี ที่ดำรงตำแหน่งพัสดีโท ผู้ช่วยพัสดีโท หัวหน้าแผนก พัสดีตรี และผู้ช่วยพัสดีตรี และประจำแผนกในเรือนจำและทัณฑสถาน สถานอบรมและฝึกอาชีพภาคกลาง และส่วนกลางของกรมราชทัณฑ์ จำนวนรวม 51 คน

เนื่องจากได้เล็งเห็นว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีความเกี่ยวข้องและความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับราษฎร กระทรวงมหาดไทยจึงได้วางโครงการอบรมกำนันผู้ใหญ่บ้านรวม 35 อำเภอ มีจำนวนผู้ที่จะเข้ารับการอบรมทั้งสิ้นรวม 2,829 คน ในการนี้กระทรวงมหาดไทยได้ขอความร่วมมือจากคณะรัฐประศาสนศาสตร์ ได้ช่วยทำการอบรมครูผู้ฝึกที่จะออกไปอบรมกำนันผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งการฝึกอบรมดังกล่าวได้เสร็จเรียบร้อยแล้วเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2505 ต่อมาทางกระทรวงมหาดไทยได้ทำการติดตามผลการดำเนินงานและการอบรมกำนันผู้ใหญ่บ้านที่ผ่านไปแล้วเพื่อใช้เป็นแนวทางสำหรับแก้ไขปรับปรุงการอบรมรุ่นต่อไป ทางกระทรวงฯได้ขอความร่วมมือจากคณะรัฐประศาสนศาสตร์ให้ส่งเจ้าหน้าที่ไปร่วมดำเนินงานติดตามผลดังกล่าวด้วย ผู้แทนของคณะรัฐประศาสนศาสตร์อันประกอบด้วย ศาสตราจารย์

ดร. มาลัย หุวะนันทน์ คณบดีคณะรัฐประศาสนศาสตร์ และผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย อาจารย์ ปถม ชาญสรรค์ หัวหน้าฝ่ายการฝึกอบรมข้าราชการ และ Mr. William B. Berg ที่ปรึกษาชาวอเมริกันประจำฝ่ายการฝึกอบรมข้าราชการ ได้ออกเดินทางไปปฏิบัติหน้าที่ยังจังหวัดหนองคาย เมื่อวันที่ 2 เมษายน 2506 และกลับถึงพระนครในวันที่ 5 เดือนเดียวกัน อนึ่ง ในวันที่ 10–12 เมษายน ศกนี้ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ได้จัดดำเนินการฝึกอบรมครูผู้ฝึกสำหรับการอบรมกำนันผู้ใหญ่บ้าน อีกรุ่นหนึ่ง มีจำนวนรวม 20 คน ณ ห้องประชุมของฝ่ายการฝึกอบรมข้าราชการของคณะ ฯ

ในท้ายที่สุดนี้ ขอเรียนให้ทราบผ่านทางวารสาร ฯ ฉบับนี้ว่า คณะรัฐประศาสนศาสตร์ได้เปิดรับสมัครนักศึกษา เพื่อทำการสอบคัดเลือกเข้าศึกษาในชั้นปริญญาโททางรัฐประศาสนศาสตร์ ประจำปีการศึกษา 2506 ภาคหนึ่ง (ระยะเวลาศึกษาตั้งแต่ 16 มิถุนายน –5 ตุลาคม 2506) แล้ว ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไปจนถึงวันที่ 10 พฤษภาคม ศกนี้ ผู้ประสงค์จะสมัครเข้าสอบคัดเลือก โปรดติดต่อและยื่นใบสมัครได้ที่ฝ่ายธุรการของคณะ ฯ ภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว กำหนดทำการสอบคัดเลือกในวันที่ 17 พฤษภาคม 2506 ตั้งแต่เวลา 9.00–12.00 น. และกำหนดวันประกาศผลการสอบคัดเลือกในวันที่ 31 พฤษภาคม ศกเดียวกัน สำหรับรายละเอียดต่าง ๆ ติดต่อสอบถามได้ที่ฝ่ายธุรการ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ ในเวลาราชการทุกวัน (และอาจหาความรู้ประกอบได้จากบทความเรื่อง "การเตรียมตัวเข้าศึกษาในคณะรัฐประศาสนศาสตร์" โดยอาจารย์ จัตติยา อมรทัต ในวารสารรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ 1 ฉบับที่ 4 เมษายน 2504 หน้า 73–82)

บทบรรณาธิการ

EDITORIAL

การพัฒนาตนเองของข้าราชการ*

ในยามที่รัฐบาลกำลังเร่งรัดพัฒนาชาติให้ก้าวหน้าทุกวิถีทางอยู่ในขณะนี้ ข้าราชการซึ่งเป็นจักรสำคัญที่จะทำให้การพัฒนาชาติสัมฤทธิ์ผลนั้น จะต้องเร่งรัดพัฒนาตนเองให้ก้าวหน้าทุกวิถีทางด้วยเช่นเดียวกัน ยังมองไม่เห็นว่าขณะที่งานของจักรสำคัญ คือข้าราชการได้พัฒนาไปแต่จักรสำคัญกลับไม่พัฒนาตนเองในลักษณะเดียวพร้อมไปด้วยนั้น งานพัฒนานั้นจะบรรลุผลสมความมุ่งหมายได้อย่างไร ทั้งนี้ เพราะโครงการพัฒนาชาติบ้านเมืองที่รัฐบาลกำหนดไว้ตามที่ปรากฏอยู่นั้นเป็นการแสดงทั้งโดยตรงและโดยปริยายว่า ผู้จะนำโครงการพัฒนาเหล่านี้ออกปฏิบัติซึ่งก็คือข้าราชการนั้นจะต้องเร่งรัดพัฒนาตนเองพร้อมไปด้วย นอกจากนี้ ก็ได้มีการย้ำในเรื่องนี้ในโอกาสต่าง ๆ โดย ฯ พณ ฯ ท่านนายกรัฐมนตรีและท่านรองนายกรัฐมนตรี และข้าราชการชั้นผู้ใหญ่อื่น ๆ อีกมาก ทั้งยังได้แสดงออกในรูปนโยบายของรัฐบาลและหน่วยราชการต่าง ๆ ในด้านนี้ด้วย

อันวิธีการที่จะช่วยให้ข้าราชการได้พัฒนาตนเอง โดยเฉพาะให้สอดคล้องกับโครงการพัฒนาชาติในด้านต่าง ๆ ของรัฐบาลนั้นมีอยู่หลายวิธี แต่จะใช้วิธีการใดก็ตาม ปรัชญาในเรื่องนี้มีอยู่ว่าจะต้องทำให้ผู้นั้นเกิดความเปลี่ยนแปลงขึ้น พูดง่าย ๆ ก็คือจะต้องทำให้ผู้นั้นปฏิบัติงานผิดไปกว่าเดิม และมีทัศนคติ (attitude) ผิดไปกว่าเดิม และสิ่งที่ผิดไปกว่าเดิมนี้ต้องให้เป็นไปในทางดี คนเราไม่ว่าจะเป็นใครก็ตามจะสร้างความก้าวหน้าให้แก่ตนหรือแก่งานโดยไม่ให้มีการเปลี่ยนแปลงนั้นไม่ได้ และการเปลี่ยนแปลงนี้ก็ต้องเป็นไปในทางดีด้วย สรุปแล้ว ความจริงนั้น

---

* อาจารย์ ปถม ชาญสรรค์ อาจารย์ประจำพิเศษ หัวหน้าฝ่ายการฝึกอบรมข้าราชการแห่งคณะรัฐประศาสนศาสตร์ ได้กรุณาเขียนบทบรรณาธิการประจำฉบับนี้ ซึ่งเป็นการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาตัวเองของข้าราชการในบ้านเรา อาจารย์ ปถม เป็นผู้ที่มีประสบการณ์มากและได้ผ่านการรับราชการมาเป็นเวลานานทั้งด้านธุรการและวิชาการ บรรณาธิการหวังว่าท่านผู้อ่านคงจะได้รับข้อคิดและข้อเตือนใจจากเรื่องนี้บ้างไม่มากก็น้อย และขอขอบคุณผู้เขียนเป็นอย่างสูงไว้ ณ ที่นี้ด้วย

บ.ก.

บันทัดฐานในเรื่องนี้คือการเปลี่ยนแปลง กล่าวคือ ถ้าจะให้มีการก้าวหน้าเกิดขึ้น ก่อนอื่นต้องมีการเปลี่ยนแปลง

ได้กล่าวในวรรคก่อนแล้วว่า วิธีการที่จะช่วยให้ข้าราชการได้พัฒนาตนเองนั้นมีอยู่หลายวิธี แต่ในที่นี้ผู้เขียนจะขอกล่าวถึงเพียงวิธีเดียวเท่านั้น และแม้วิธีเดียวที่จะกล่าวถึงนี้จะกล่าวไว้อย่างสั้นเขปที่สุด เหตุว่าหน้ากระดาษในหนังสือนี้จำกัดอยู่ วิธีที่ผู้เขียนจะขอกล่าวถึงก็คือการศึกษาหาความรู้ด้วยตนเอง

ความจริงมีอยู่ว่าในยุคที่เราทั้งหลายกำลังตั้งหน้าพัฒนาประเทศชาติอยู่นี้ มีข้าราชการเป็นอันมากที่ได้พัฒนาตนเองพร้อมไปด้วย ดังจะเห็นได้จากสถิติการใช้ห้องสมุดและการขอยืมหนังสือจากห้องสมุดต่าง ๆ ความคึกคักของตลาดหนังสือ การเข้าเรียนวิชาต่าง ๆ ในเวลาพิเศษตลอดจนการศึกษาเล่าเรียนภาษาต่างประเทศ เป็นต้น สาเหตุของการที่ข้าราชการดังกล่าวได้พัฒนาตนเองนั้นจะมีอยู่อย่างไรก็ตาม แต่ความจริงก็ปรากฏอยู่ว่า ขณะนี้ข้าราชการของเราจำนวนไม่น้อยกำลังเร่งรัดพัฒนาตนเองอยู่เหมือนกัน

อย่างไรก็ดี การเร่งรัดพัฒนาตนเองของข้าราชการดังกล่าวนี้ ถ้าเทียบกับสภาวะแห่งความก้าวหน้าของโลก โดยเฉพาะโลกของประเทศที่พัฒนาไปไกลแล้วนั้น ตามความเห็นของผู้เขียนรู้สึกว่ายังน้อยมาก ผู้เขียนอยากจะเปรียบเทียบว่าการพัฒนาตนเองของข้าราชการของเรากำลังเดินไปในอัตราความเร็วของการเดินธรรมดา ประมาณ 5–6 กิโลเมตรต่อชั่วโมง แต่การพัฒนาตนเองของข้าราชการในประเทศที่พัฒนาไปไกลแล้วนั้น เห็นจะเป็นความเร็วของรถยนต์ขนาดรถยนต์แข่ง และในบางแห่งขนาดเครื่องบินที่บินเร็วกว่าเสียงทีเดียว

เราจะต้องยอมรับว่าในวันหนึ่ง ๆ เราได้ใช้เวลาศึกษาหาความรู้เพื่อการพัฒนาตนเองในเบื้องต้นและพัฒนาบ้านเมืองในที่สุดนั้นน้อยเต็มที เวลาตอนนี้บางท่านก็อาจจะยกเอาการที่ข้าราชการบางคนได้ศึกษาหาความรู้เพื่อการพัฒนาตนเองในระหว่างเวลาราชการมาเป็นเหตุผลเพื่อชี้ให้เห็นว่าข้าราชการของเราหลายคนได้ทำการพัฒนาตนเองอย่างไม่หยุดยั้งซึ่งถ้าท่านยกเอาความข้อนี้มาเป็นเหตุผลแล้ว ผู้เขียนจะขอตอบว่าการศึกษาหาความรู้เพื่อพัฒนาตนเองของข้าราชการในเวลาราชการนั้น มีหลายคนที่กระทำโดยทำให้ราชการเสียหาย หรือเสียผล อาทิ เช่น การดูตำราในเวลาราชการเพื่อสอบเลื่อนวิทยฐานะเป็นต้น ซึ่งการที่เราสามารถใช้เวลา

ราชการศึกษาตำราดังกล่าวนี้ได้จะมีสาเหตุจากการที่เขาไม่มีงานทำหรือมีแต่ไม่ทำก็ตาม ดังนั้น อยากจะขอตัดบทเสียเลยว่า เราอย่ามาสนับสนุนการศึกษาหาความรู้ในระหว่างเวลาราชการกันดีกว่า ยกเว้นเสียแต่ว่าในระหว่างเวลาราชการนั้น ข้าราชการผู้นั้นได้ปฏิบัติงานเสร็จเรียบร้อยแล้วและขณะนั้นกำลังรองานชิ้นใหม่อยู่เท่านั้น

ถ้าเป็นนอกเวลาราชการจะเป็นในตอนเช้า ตอนกลางวัน หรือตอนเย็น ตอนกลางคืน หรือในวันหยุดราชการก็ดี เราก็จะต้องยอมรับอีกว่าเราได้ใช้เวลาศึกษาหาความรู้น้อยเต็มที เกี่ยวกับเรื่องนี้ผู้เขียนได้เคยสอบถามเพื่อนข้าราชการหลายต่อหลายคนก็ประจักษ์ว่ามีข้าราชการของเราอีกไม่น้อยที่ยังใช้เวลานอกเวลาราชการน้อยเกินไปในการศึกษาหาความรู้ ผู้เขียนยอมรับว่าการเสนอความนึกคิดของผู้เขียนในข้อนี้อาจจะขาดข้อเท็จจริงหรือหลักฐานสนับสนุนอย่างพอเพียง ดังนั้น ผู้เขียนคิดว่าข้อทดสอบที่ดีที่สุดก็คือขอให้ท่านลองถามตัวเองว่าในเวลานอกราชการนั้นท่านได้ใช้เวลาในการศึกษาหาความรู้นั้นมากน้อยเพียงใด

ผู้เขียนมีความรู้สึกว้านมาแล้วทุกคราวที่ผ่านไปทางบ้านชาวยุโรปและอเมริกันแถบถนนราชดำริ วิทยุ สาธร ซอยต่าง ๆ ของถนนสุขุมวิท ในเวลากลางคืนแล้วมองเข้าไปในบ้านของชาวต่างประเทศเหล่านั้น เห็นเขาตามไฟอ่านหนังสือกันเป็นการสามัญ ว่าเมื่อใดหนอจะได้เห็นภาพเช่นที่ว่านี้ปรากฏในบ้านของคนไทยเราโดยเฉพาะข้าราชการของเราบ้าง

พูดถึงวันหยุดราชการก็อีกเหมือนกัน ภาพของข้าราชการที่ได้ใช้วันหยุดราชการเป็นวันศึกษาหาความรู้นั้น แม้ถึงหากจะมีพบเห็นอยู่บ้างและตามความเห็นของผู้เขียนรู้สึกว่ากำลังมีเพิ่มขึ้นเป็นลำดับก็ตาม แต่ในสภาวะของการแข่งขันระหว่างประเทศในปัจจุบันและเท่าที่พอคะเนได้ในอนาคตด้วยนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่าความจำเป็นที่ข้าราชการของเราจะต้องศึกษาหาความรู้เพิ่มขึ้นอย่างจริงจังและอย่างแพร่หลายนั้นมีมากกว่าในสมัยใด ๆ ที่แล้วมา อุปกรณ์ในการนี้มีอยู่พร้อมแล้วในรูปห้องสมุดซึ่งขณะนี้มีอยู่ทั่วไป นิตยสารและรายงานซึ่งกรมกระทรวงต่าง ๆ พิมพ์ขึ้นอย่างมากมาย ตำราและเอกสารทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศซึ่งมีจำหน่ายตามร้านหนังสือต่าง ๆ ฯลฯ ฉะนั้น ขอให้เรามาใช้อุปกรณ์ต่าง ๆ เหล่านี้กันให้เต็มที่เถิด

ปถม ชาญสรรค์

ภาคผนวก

APPENDICES

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
For Educational Purpose Only

ผนวก I

ดรรชนีผู้แต่ง

ประจำปีที่ 3

ฉบับที่ 1 (กรกฎาคม 2505, น. 1–200), ฉบับที่ 2 (ตุลาคม 2505, น. 201–392), ฉบับที่ 3 (มกราคม 2506, น. 393–574), ฉบับที่ 4 (เมษายน 2506, น. 575–741)

ชัคติยา อมรทัต และ เพ็ญศรี วายวานนท์ "รายงานสถิติเกี่ยวกับจำนวนข้าราชการพลเรือนทั่วประเทศ พ.ศ. 2505" (1) 491–504

จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ "ความสำคัญของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพต่อกระทรวงมหาดไทย" (1) 22–44

เจือ อัมรนันทน์ "การรวมหน่วยงานของสำนักนายกรัฐมนตรี" (1) 272–317

เชวง เรียงสุวรรณ "แนะนำยีโรปา" (1) 247–271

ชาญ ทองแก้ว "การเลื่อนชั้นข้าราชการในกอง "บริการ": บทศึกษาเฉพาะกรณี" (1) 318–334

ชาติ เอี่ยมกระสินธุ์ "ความสัมพันธ์ของพระพุทธเจ้าหลวงกับกรมพระยาดำรงฯ" (1) 45–51

ซิงค์, ฮาโรลด์ "พรรคการเมืองเยอรมัน" (3) 551–523

ซิฟพีน, วิลเลี่ยม เจ. "รำลึกถึงพระคุณของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ พระบิดาแห่งรัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่ของไทย" (3) 131–141

(1) หมายถึงบทความเขียนเป็นภาษาไทย และมีย่อเรื่องเป็นภาษาอังกฤษ
(2) หมายถึงบทความเขียนเป็นภาษาไทย แต่ไม่มีย่อเรื่องเป็นภาษาอังกฤษ
(3) หมายถึงบทความเขียนเป็นภาษาอังกฤษ และมีย่อเรื่องเป็นภาษาไทย
(4) หมายถึงบทความเขียนเป็นภาษาอังกฤษ แต่ไม่มีย่อเรื่องเป็นภาษาไทย

สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย For Educational Purposes Only

ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จกรมพระยา "พระอัตชีวประวัติ" (4) 142–143

ไดเวอรส, ซิดนีย์ ที. "ทัศนะบางประการเกี่ยวกับการจัดเตรียมการศึกษาอบรม
ข้าราชการ" (3) 697–702

ถนอม กิตติขจร "ความสำคัญของแผนในการบริหารราชการ" (1) . . . 575–605

ทรอมบลีย์, วูดเวิรธ จี. และมาลัย หุวะนันทน์ "อีโรปา : องค์การชรรมดา
หรือเพื่อความร่วมมือที่ดี" (3) 203–208

ทินพันธุ์ นาคะตะ "พุทธปรัชญากับพฤติกรรมในการบริหาร" (1) 411–436

โทลมิน, แฮร์ ที. "การงบประมาณในหน้าที่ของรัฐบาล" (3) 226–236

ธงชัย ทรงประศาสน์ "ระบบอุปถัมภ์กับระบบคุณความดี" (1) 86–108

ธวัช ธนีมิตร "การจัดการอาคารสงเคราะห์ในเขตเทศบาลนครกรุงเทพ
และบริเวณชานเมืองหลวงในหน้าที่ของรัฐบาล" (1) 437–469

บุญถม ศิลรรถวุฒิ "การปฏิบัติงานของหน่วยปราบพิเศษ : บทศึกษาเฉพาะกรณี
การปราบปรามและตรวจตรอบการลักลอบตัดพันไม้
ในป่าหวงห้าม" (1) 470–490

เบิรก, วิลเลี่ยม บี. และปถม ชาญสรรค์ "การพัฒนานักบริหาร
ในประเทศไทย" (3) 209–225

ปถม ชาญสรรค์ และเบิรก, วิลเลี่ยม บี. "การพัฒนานักบริหาร
ในประเทศไทย" (3) 209–225

เพ็ญศรี วายวานนท์ และชัตติยา อมรทัต "รายงานสถิติเกี่ยวกับจำนวนข้าราชการ
พลเรือนทั่วประเทศประจำปี พ.ศ. 2505" (1) 491–504

มานะ สังขวิจิตร "บ้านกับการบริหาร" (1) 109–127

มาลัย หุวะนันทน์ "รายงานการประชุมสมัชชาทั่วไปครั้งที่ 2 ขององค์การ
รัฐประศาสนศาสตร์แห่งภาคตะวันออก พ.ศ. 2505" (1) 606–670

มาลัย หุวะนันทน์ และทรอมบลีย์, วูดเวิรท จี. "อีโรปา : องค์การชรรมดา
หรือเพื่อความร่วมมือที่ดี" (3) 203-208

โมลด์, โฮเวิร์ด พี. "บริหารงานให้บังเกิดผลดี มิฉะนั้นก็เสียม" (3) . . . 684-696

วิจิตร ศิลปสุนทร, พระมหา "ราชวสดีธรรม-หลักปฏิบัติราชการ" (1) . . . 80-85

สมจิตต์ ห้องสำเริง "ปัญหาการคลังเทศบาล" (1) 335-351

สุขุมนัยประดิษฐ์, หลวง "ความสำคัญของราชการฝ่ายพลเรือน
ในการพัฒนาประเทศ" (3) 679-683

สุนทรพิพิธ, พระยา "เบ็ดฯ" (2) 362-363

อมร รักษาสัตย์ "ปกิณกะจากสมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ" (2) . . . 52-79
"พัฒนา พัฒนาศาสตร์ และรัฐประศาสนพัฒนา" (1) . . . 393-410

อำนาจ รักษาสัตย์ "ดำรงราชานุสาวรีย์" (2) 1-21

แฮมิลตัน, แรนดี เอช. "การจัดองค์การและโครงการสันนิบาตเทศบาล
แห่งประเทศไทย" (3) 524-531

For Educational Purpose

ผนวก II

ดรรชนีหัวเรื่อง

ประจำปีที่ 3

ฉบับที่ 1 (กรกฎาคม 2505 น. 1-200), ฉบับที่ 2 (ตุลาคม 2505 น. 201-392), ฉบับที่ 3 (มกราคม 2506 น. 393-574), ฉบับที่ 4 (เมษายน 2506 น. 575-741)

การจัดการบริหาร

เจือ อัมรานันทน์ "การรวมหน่วยงานของสำนักนายกรัฐมนตรี" (1) . . . 272-317

ถนอม กิตติขจร "ความสำคัญของแผนในการบริหารราชการ" (1) . . 575-605

บุญถม ศตอรรถวุฒิ "การปฏิบัติงานของหน่วยปราบพิเศษ : บทศึกษาเฉพาะกรณี การปราบปรามและตรวจสอบการลักลอบตัดฟันไม้ในป่าหวงห้าม" (1) 470-490

มานะ สังขวิจิตร "บ้านกับการบริหาร" (1) 109-127

วิจิตร ติสุสทฤโต "ราชวสดีธรรม-หลักปฏิบัติราชการ" (1) 80-85

การบริหารงานคลัง

โทลมิน, แฮร์รี่ ที. "การงบประมาณในหน้าที่ของรัฐบาล" (3) 226-236

การบริหารงานบุคคล

ชาญ ทองแก้ว "การเลื่อนชั้นข้าราชการในกอง "บริการ" : บทศึกษาเฉพาะกรณี" (1) 318-334

ทรงชัย ทรงประศาสน์ "ระบบอุปถัมภ์ กับระบบคุณความดี" (1) 86-108

หมายเหตุ (1) หมายถึงบทความเขียนเป็นภาษาไทย และมีย่อเรื่องเป็นภาษาอังกฤษ
(2) หมายถึงบทความเขียนเป็นภาษาไทย แต่ไม่มีย่อเรื่องเป็นภาษาอังกฤษ
(3) หมายถึงบทความเขียนเป็นภาษาอังกฤษ และมีย่อเรื่องเป็นภาษาไทย
(4) หมายถึงบทความเขียนเป็นภาษาอังกฤษ แต่ไม่มีย่อเรื่องเป็นภาษาไทย

FOR EDUCATIONAL PURPOSES ONLY

เพ็ญศรี วายวานนท์ และขัตติยา อมรทัต "รายงานสถิติเกี่ยวกับจำนวน
ข้าราชการพลเรือนทั่วประเทศ ประจำปี พ.ศ. 2505" (1) . . . 491–504
โมลด์, โฮเวอร์ด พี. "บริหารงานให้บังเกิดผลดี ฉะนั้นก็เพื่อม (3) . . 681–696
สุขุมนัยประดิษฐ์, หลวง "ความสำคัญของราชการฝ่ายพลเรือน
ในการพัฒนาประเทศ" (3) 679–683

การบริหารงานสวัสดิการสังคม

ชวัช ชมมงคร "การจัดการอาคารสงเคราะห์ในเขตเทศบาลนครกรุงเทพ
และบริเวณชานเมืองหลวงในหน้าที่รัฐบาล (1) 437–469

การเป็นหัวหน้างาน

สุนทรพิพิธ, พระยา "เบ็ด" (2) 362–363

การพัฒนาการบริหาร

อมร รักษาสัตย์ "พัฒนา พัฒนาศาสตร์ และรัฐประศาสนพัฒนา" (1) . 393–410

การพัฒนาบุคคล

ไดเวอร์ส, ซิดนีย์ ที. "ทัศนะบางประการเกี่ยวกับการเตรียมการศึกษา
สำหรับข้าราชการ" (3) 697–702
ปถม ชาญสรรค์ "การพัฒนานักบริหารในประเทศไทย" (3) 209–225

การเมืองกับการบริหาร

ซิงค์, ฮาโรลด์ "พรรคการเมืองเยอรมัน" (3) 511–523

กิจกรรมรัฐประศาสนศาสตร์ระหว่างประเทศ

เชวง เรียงสุวรรณ "แนะนำอีโรปา" (1) 247–271

มาลัย หุวะนันทน์ "รายงานการประชุมสมัชชาทั่วไปครั้งที่ ๒
ขององค์การรัฐประศาสนศาสตร์แห่งภาคตะวันออก"
พ.ศ. 2505" (1) 606–670

มาลัย หุวะนันทน์ และทรอมบลีย์, ดูดเวิรธ จี. "อียิปต์ :
องค์การชรรมดาหรือเพื่อความร่วมมือที่ดี" (3) 203–208

ข่าวคณะ (2) 191–195, 385–388, 562–566, 716–720

แนะนำหนังสือ

จันทรเศกขา, *พอพพิวเลชั่น แอนด์ แพลนด์ พาเรนธูด อิน อินเดีย*, แนะนำโดย
สุเทพ ธรรมาภิบาลอุดม (2) 551–553

ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จกรมพระยา, ชุมนุมพระนิพนธ์, แนะนำโดย
ศิริจันทร สุจริตกุล (2) 163–166

ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จกรมพระยา และราชเสนา, พระยา, เทศาภิบาล,
แนะนำโดย เพ็ญศรี วายวานนท์ (2) 155–163

ทักษิณ ศักราษัย, *คอมแพเรทีพ สตัดดี ออฟ ไทย แอนด์ เยอร์มา โซเซียล*
เซคเคียวริตี้ สกีม, แนะนำโดย สุเทพ ธรรมาภิบาลอุดม (2) . . 369–371

เทย์เลอร์, ฟิลิป อี., *ธิ อิคคอนอมิคส์ ออฟ พับลิค ไฟแนนซ์*, แนะนำโดย
เสริมชัย พลพัฒนาฤทธิ์ (2) 371–375

บวม, เบอร์นาด เอช., *ดีเซนทรัลไลเซชั่น ออฟ ออธอริตี้ อิน เอ บิวรอคเครซี*,
แนะนำโดย สุเทพ ธรรมาภิบาลอุดม (2) 709–710

บัทเวล ริชารด, เอช., *เซาธ์ อีสต์ เอเชีย ทูเดย์ แอนด์ ทูมอร์โรว์*, แนะนำโดย
อมร รักษาสัตย์ (2) 547–551

เมอรฟี่, โรเบอรต คับบลิว., *อาว แอนด์ แวร์ ทู ลุค อิท อัพ: เอ ไกด์ ทู*
แสตนดารค ชอรส ออฟ อินฟอร์เมชั่น, แนะนำโดย กมลา สุมล (2) . 364–368

เธอะ เวิรล อัลมาแนค แอนด์ บุค ออฟ แฟคท์, แนะนำโดย กมลา รุ่งอุทัย (2) . 706–708

ศักดิ์ ผาสุขนิรันต์, "ประสิทธิภาพในการบริหารราชการ" แนะนำโดย
สงคราม ศิบีสุนทร (2) 179–184

สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย, *เอกสารประกอบความรู้การประชุมใหญ่*
ส.ท.ท. ครั้งที่ 3 เล่ม 1–4, แนะนำโดย อมร รักษาสัตย์ (2) . . 166–175

สเตลีย์, ยูยีน, *เดอะ ฟิวเจอร์ ออฟ อันเดอร์ดีเวลโลพ์ด คันทรีส์*, แนะนำโดย
เสริมชัย พลพัฒนาเมธี (2) 176–179

อาษา เมฆสวรรค์, *เธอะ โรล ออฟ เธอะ โพรวินเชียล กอฟเวอร์เนอร์ อิน ไทยแลนด์*,
แนะนำโดย จินดา ไชยบุตม (2) 541–546

บทบรรณาธิการ

ปถม ชาญสรรค์ "การพัฒนาตนเองของข้าราชการ" (2) 721–725
อมร รักษาสัตย์ "รางวัลของความดี" (2) 196–200
อาษา เมฆสวรรค์ "ที่ระลึกยุโรป" (4) 201–202
"วิทยานิพนธ์ : ปัญหาหนักอก" (2) 567–573

บรรณาธิการแถลง (2) . . . . . เล่ม 1 : ix-xii, เล่ม 2 ; 389–392
เล่ม 3 : ix-xii, เล่ม 4 ; ix-xi

ประวัติศาสตร์การบริหาร

จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ "ความสำคัญของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ
กรมพระยาดำรงราชานุภาพต่อกระทรวงมหาดไทย" (1) 22–44

ชาลี เอี่ยมกระสินธุ์ "ความสัมพันธ์ของพระพุทธเจ้าหลวงกับ
กรมพระยาดำรงฯ" (1) 45–51

ชิฟพีน, วิลเลียม เจ. "รำลึกถึงพระคุณของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ
กรมพระยาดำรงราชานุภาพ พระบิดาแห่งรัฐประศาสนศาสตร์
สมัยใหม่ของไทย" (3) 131–141

ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จกรมพระยา "พระอัตชีวประวัติ" (4) 142–143

อมร รักษาสัตย์ "ปกิณกะจากสมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ" (2) . 52–79

อำนาจ รักษาสัตย์ "ดำรงราชานุสาวรีย์" (2) 1–21

ภาคผนวก (2), (4) 725–734, 735–741

ราชการบริหารส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

สมจิตต์ ห้องสำริง "ปัญหาการคลังเทศบาล" (1) 335–351

แฮมิลตัน, แรนดี เอช. "การจัดองค์การและโครงการสัมนิบาตเทศบาล
แห่งประเทศไทย" (3) 524–531

สภาพแวดล้อมที่มีผลต่อการบริหาร

ร.ท. ทินพันธุ์ นาคะตะ "พุทธปรัชญากับพฤติกรรมในการบริหาร" (1) . 411–436

สารวิทยานิพนธ์

โกสุม จันทมาศ "*การบริหารงานบุคคลของการท่าเรือแห่งประเทศไทย*" (2) . 554–555

จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ "*สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรง
ราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย*" (4) 561

ชวลิต โรจนกร "*การควบคุมการคลังเทศบาลโดยเจ้าหน้าที่ส่วนกลาง*" (4) . . 556–558

ชวัชชัย สมสมาน "ความรับผิดชอบทางการเงินของนายอำเภอ" (4) . . . 382–383

เชียร ชรรมาชิบ์ต์ "บทบาทของกำนันในการบริหารราชการจังหวัดยะลา" (4) . 379–381

บุญชู ดิษยวณิช "การบริหารงานสินค้าขาลอกทางเรือ ณ ศุลกสถาน กรุงเทพฯ" (4) 559–560

ยุสดี สัตยมานะ "การส่งเสริมกิจการยุวกสิกรในประเทศไทย" (4) . . . 715

เย็น ดวางกูร "การบริหารงานด้านศาสนา : การศึกษาเฉพาะกรณีเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและคณะสงฆ์ในประเทศไทย" (4) . . . 384

วีรวัฒน์ กาญจนดุล "บทบาทของรัฐบาลในการส่งเสริมพืชไร่ : การศึกษาเฉพาะกรณี ปอ" (4) 376–378

ศรีศักดิ์ ธรรมรักษ์ "การบริหารงานของสถานอบรมและฝึกอาชีพตำบลลาดยาว" (4) 713–714

สุเทพ พาณิชประไพ "การเสริมสร้างความเจริญให้แก่ท้องถิ่นชนบทไทยด้วยกระบวนการพัฒนาท้องถิ่น" (4) 185–186

อภิชาติ ธีรชำรง "เศรษฐกิจการป้องกันราชอาณาจักร : การศึกษาวิเคราะห์ปัญหาทางเศรษฐกิจเพื่อป้องกันประเทศไทย" (4) 187–190

อุดม ฮุนตระกูล "การขยายการไปรษณีย์สู่ชนบทในประเทศไทย" (4) . . . 711–712

APPENDIX III

Author Index

Volume III

No. 1 (July 1962, pp. 1-200), No. 2 (October 1962, pp. 201-392),
No. 3 (January 1963, pp. 393-574), No. 4 (April 1963, pp. 575-741)

Amara Raksasataya, "Development, Development Science and Development Administration" (1) 393-410

"Excerpts from Prince Damrong" (2) 52-79

Amnard Raksasataya, "Damrongrajanusavarey : A Poetry" (2) 1-2

Berg, William B., "Executive Development in Thailand" (3) 209-225

Boonthom Satta-attavudhi, "The Work of the Special Suppression Unit : A Case Study of the Suppression and Suspection of the Unlawful Wood Cutting of the Reserved Forest" (1) 470-490

Chalie Iamkrasin, "Relationships between King Rama V and H.R.H. Prince Damrong" (1) 45-51

Chan Thongkeo, "Personnel Promotion in the 'Borikarn' Division : A Case Study" (1) 318-334

Chakrit Noranitiphadungkarn, "The Role of H.R.H. Prince Damrong Rajanubhab in the Ministry of Interior" (1) 22-44

Chaveng Reangsuwan, "Introduction to EROPA" (1) 247-271

Chuea Amaranandana, "The Integration of the Office of the Prime Minister" (1) 272-317

Damrong Rajanubhab, H.R.H. Prince, "Autobiography Note" (4) 142-143

Divers, Sydney T., "Some Aspects Concerning the Academic Preparation of Government Officials" (3) 697-702

Hamilton, Randy H., "The Organization and Program of the National Municipal League of Thailand" (3) 524-531

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.

For Educational Purposes Only

Kattiya Amoradhat and Pensri Vayavananda, "Statistical Report on Thai Civil Servants (1962)" (1) 491-504

Malai Huvanandana and Thrombley, Woodworth G., "EROPA : Enlightened Cooperation or Organization Proliferation" (3) 203-208

Malai Huvanandana, "Report on the Second General Assembly and Executive Council Meeting of the Eastern Regional Organization for Public Administration" (1) 606-670

Mana Sangkavichithr, "Home and Administration" (1) 109-127

Mold, Howard P., "Manage Effectively or Perish" (3) 684-696

Pathom Jarnson and Berg, William B., "Executive Development in Thailand" (3) 209-225

Pensri Vayavananda and Kattiya Amoradhat, "Statistical Report of Thai Civil Servants (1962)" (1) 491-504

Siffin, William J., "Prince Damrong Rajanubhab-Founder of Modern Thai Public Administration: An Appreciation" (3) 131-141

Somchitt Hongsamrerng, "Municipal Financial Problems" (1) 335-351

Soonthornbibidth, Phraya, "Duck" (2) 362-363

Sukhum Nayapradit, Luang, "The Importance of the Civil Service in National Development" (3) 679-683

Thanom Kittikachorn, "The Importance of Planning in the Administration of Public Affairs" (1) 575-605

Thawat Thaneemit, "The Management of Public Housing in Bangkok and Suburban Areas" (1) 437-469

Thinapan Nakata, "Buddhist Influence in Thai Administrative Behavior" (1) . 411-436

Thongchai Songprasasna, "Patronage and Merit Systems" (1) 86-108

Thrombley, Woodworth G. and Malai Huvanandana, "EROPA : Enlightened Cooperation or Organization Proliferation" (3) 203-208

Toulmin, Harry T., "Budgeting and Governmental Function" (3) 226-236

Vichitr Tissadato, Pra Maha, "Rajavasdidharm Administrator's Tactics" (1) . 80-85

Zink, Harold, "German Political Parties" (3) 511-523

APPENDIX IV

Subject Index

Volume III

No. 1 (July 1962, pp. 1-200), No. 2 (October 1962, pp. 201-392)
No. 3 (January 1963, pp. 393-574), No. 4 (April 1963, pp. 575-741)

Administrative Environment

Thinapan Nakata, "Buddhist Influence in Thai Administrative Behavior" (1) 411-436

Administrative History

Amara Raksasataya, "Excerpts from Prince Damrong" (2) 52-79

Ammard Raksasataya, "Damrongrajanusavarey: A Poetry" (2) 1-21

Chalie Tamkrasin, "Relationships between King Rama V and H.R.H. Prince Damrong" (1) 45-51

Chakrit Noranitiphadungkarn, "The Role of H.R.H. Prince Damrong Rajanubhab in the Ministry of Interior" (1) 22-44

Damrong Rajanubhab, H.R.H. Prince, "Autobiographical Note" (4) . . . 142-143

Siffin, William J., "Prince Damrong Rajanubhab—Founder of Modern Thai Public Administration: An Appreciation (3) 131-141

Administrative Leadership

Soonthornbidith, Phraya, "Duck" (2) 362-363

Administrative Management

Boonthom Sarta-athavudhi, "The Work of the Special Suppression Unit: A Case Study of the Suppression and Inspection of the Unlawful Wood Cutting of the Reserved Forest" (1) 470-490

Chuea Amaranandana, "The Integration of the Office of the Prime Minister" (1) 272-317

Mana Sangkavichithr, "Home and Administration" (1) 109-127

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.

Thanom Kittikachorn, "The Importance of Planning in the Administration of Public Affairs (1) 575-605

Vichitr Tissadato, Pra Maha, "Rajavasdidharm—Administrator's Tactics" (1) 80-85

Appendices (2), (4) 725-734, 735-741

Development Administration

Amara Raksasataya, "Development, Development Science and Development Administration" (1) 393-410

Editor's Note (2) . . . . . No. 1 : ix-xii, No. 2 : 389-392, No. 3 : ix-xii, No. 4 : ix-xi

Editorials : Amara Raksasataya, Rewards for Excellence" (2) 196-200

Arsa Meksawan, "In Commemoration of EROPA" (4) 201-202

"Writing a Thesis : A difficult Problem" (2) . . . 567-573

Pathom Jarnson, "Self-Development in the Civil Service (2) . . . 721-723

Financial Administration

Toulmin, Harry T., "Budgeting as a Governmental Function" (3) 226-236

Institute News (2) 191-195, 385-388, 562-566, 716-720

International Public Administration Activities

Chaveng Reangsuwan, "Introduction to EROPA" (1) 247-271

Malai Huvanandana, "Report on the Second General Assembly and Executive Council Meeting of the Eastern Regional Organization for Public Administration" (1) 606-670

Malai Huvanandana and Thrombley, Woodworth G., "EROPA : Enlightened Cooperation or Organization Proliferation" (3) 203-208

Introducing Books

Arsa Meksawan, *The Role of the Provincial Governor in Thailand,* introduced by Chinda Chai-udom (2) 541-546

Baum, Bernard H., *Decentralization of Authority in a Bureaucracy,* introduced by Suthep Tharmaphibal-udom (2) 709-710

Butwell, Richard, *South East Asia Today and Tomorrow*, introduced by Amara Raksasataya (2) 547-551

Chandrasekhars, *Population and Planned Parenthood in India*, introduced by Suthep Tharmaphibal-udom (2) 551-553

Damrong Rajanubhab, H.R.H. Prince, *Collection of H.R.H. Prince Damrong Rajanubhab's Writing*, introduced by Sirichanthorn Sucharitakul (2) . . 163-166

Damrong Rajanubhab, H.R.H. Prince, and Rajasena Phraya, *Tesapibal*, introduced by Pensri Vayavananda (2) 155-163

Murphey, Robert W., *How and Where to Look It Up: A Guide to Standard Sources of Information*, introduced by Kamala Sumon (2) 364-368

Municipal League of Thailand, *Technical Papers for M.L.T. Third Conference*, Vols. I-IV, introduced by Amara Raksasataya (2) 166-167

Staley Eugene, *The Future of Underdeveloped Countries*, introduced by Sermchai Polyatanaritdhi (2) 176-179

Sukdi Pasuknirant, *Efficiency in Government*, introduced by Songkram Lipisoonthorn (2) 179-184

Taksin Sukrasaya, *Comparative Study of Thai and Burma Social Schemes*, introduced by Suthep Tharmaphibal-udom (2) 369-371

Taylor, Philip E., *The Economic of Public Finance*, introduced by Sermchai Pholpatanaridthi (2) 371-375

The World Almanac and Book of Fact, introduced by Kamala Roonguthai (2) 706-708

Personnel Administration

Chan Thongkeo, "Personnel Promotion in the "Borikarn" Division: A Case Study" (1) 318-334

Mold, Howard P., "Manage Effectively or Perish" (3) 684-696

Pensri Vayavananda and Kattiya Amoradhat, "Statistical Report on Thai Civil Servants (1962)" (1) 491-504

Sukhum Nayapradit, Luang, "The Importance of the Civil Service in National Development" (3) 679-683

Thongchai Songprasasna, "Patronage and Merit System" (1) 86-108

Personnel Development

Divers, Sydney T., "Some Aspects Concerning the Academic Preparation of Government Officials" (3) 697-702

Pathom Jarnson and Berg, William B., "Executive Development in Thailand" (3) 209-225

Politics and Administration

Zink, Harold, "German Political Parties" (3) 511-523

Provincial and Local Government

Hamilton, Randy H., "The Organization and Program of the National Municipal League of Thailand" (3) 524-531

Somchitt Hongsamrerng, "Municipal Financial Problems" (1) 335-351

Social Welfare Administration

Thawat Thaneemit, "The Management of Public Housing in Bangkok and Suburban Areas" (1) 437-469

Thesis Abstracts

Abhichart Dhiradhamrong, *"Defense Economy of Thailand"* (4) 187-190

Boonchoo Disayavanich, *"Marine Export Administration of The Bangkok H.M.'s Custom House"* (4) 559-560

Chakrit Noranitiphadungkarn, *"His Royal Highness Prince Damrong Rajanubhab and the Ministry of Interior"* (4) 561

Chavalit Rochanakorn, *"A Study of Central Control of Municipal Finance"* (4) 556-558

Kosoom Chantamas, *"Personnel Administration of the Port Authority of Thailand"* (2) 554-555

Pussadee Sarayamana, *"The Rural Youth Clubs Extension in Thailand"* (4) . 715

For Educational Purpose Only

Srisak Dhamaraks, *"The Administration of Laad Yao Detention Center for Hoodlums"* (4) 713-714

Supot Panichprapai, *"To Develop Rural Areas in Thailand by Community Development Process"* (4) 185-186

Thawatchai Somsaman, *"The Responsibility Involving Fiscal Matters of the District Officer"* (4) 382-383

Thien Thamathip, *"The Role of Kamnans in the Administration of the Province of Yala"* (4) 379-381

Udom Hoontrakool, *"Extension of Postal Service to Rural Arens in Thailand"* (4) 711-712

Veeravat Kanchanadul, *"The Role of Government in Crop Promotion : Case Study of Kenaf"* (4) 376-378

Yen Lavangkura, *"The Administration of Religious Affairs : A study of the Relationship between the Government and the Sangha in Thailand"* (+) . . 384

For Educational Purposes Only